高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第61號
民國115年3月18日辯論終結

原　　告　楊福仁

訴訟代理人　李宏文　律師
被　　告　高雄市政府環境保護局

代　表　人　張瑞琿
訴訟代理人　范仲良　律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服高雄市政府中華民國113年12月12日高市府法訴字第11330875900號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

被告接獲民眾陳情，於民國112年2月5日派員會同高雄市政府警察局仁武分局大社分駐所(下稱大社分駐所)員警，前往○○市○○區○○段65、65-1、65-2、65-5、65-6、65-7、66-1及78地號等8筆土地(下稱系爭土地)稽查，發現系爭土地於附圖所示位置遭人棄置回填大量營建混合物，面積各為170平方公尺(體積170立方公尺、平均深度1公尺)、900平方公尺(體積2,600立方公尺，平均深度4公尺)。大社分駐所就本件涉犯刑事責任部分調查相關事證後移送臺灣橋頭地方檢察署(下稱橋頭地檢署)偵辦，並經橋頭地檢署檢察官於113年1月15日以112年度偵字第6647號、第24041號、第836號及第1220號等起訴書(下稱系爭起訴書)提起公訴在案。依前揭系爭起訴書記載之事實，原告、訴外人陳保源及陳明聲明知

依廢棄物清理法(下稱廢清法)第41條第1項規定從事廢棄物清除處理業務者，應向直轄市主管機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除處理廢棄物，陳保源及陳明聲亦明知未經被告許可，不得提供土地回填堆置廢棄物，詎陳保源及陳明聲竟共同基於非法提供土地回填、堆置廢棄物及竊用之犯意聯絡，並與原告共同基於非法處理廢棄物之犯意聯絡，由陳保源於112年1月間以其友人有一塊坐落○○市○○區○○段之廢棄魚塭用地欲填平為由，指示陳明聲先在鄰近土地回填土石、磚塊，作為大型車輛進出之通道，陳明聲即以新台幣(下同)5萬元僱用原告進行填土工程，並於112年1月底某日起，即以每車次收取1,000元至1,500元之代價，提供不知情地主所有之系爭土地予不特定人傾倒夾雜廢塑膠、廢木頭等廢棄物之土及混凝土塊等營建混合物(或稱系爭廢棄物)，並自112年1月31日起以每日1萬元之工資，僱用原告駕駛挖土機負責在系爭土地回填及整地。被告依系爭起訴書所載事實於113年5月20日予以舉發，並給予原告陳述意見之機會，惟原告未提出意見陳述。被告嗣經審酌事實及證據後，核認原告屬廢清法第71條第1項所稱「受託清除處理廢棄物者」，故其應負同條項所定清除處理系爭廢棄物之責任，乃以113年6月25日高市環局廢管字第11335131600號函(下稱原處分)命原告限期於文到次日起90日內清除處理，並於文到次日起30日內檢具清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或未完成清除處理，將逕依同法第71條規定辦理。原告不服，提起訴願，經遭駁回，原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告已依限提出清理計畫，被告卻無視之：原告於113年6月27日接獲原處分後，於30日內即提出載有清理計畫之陳報書(原證3)，並主張原處分有諸多窒礙難行之處。然被告卻無視於此，未就原告提出之清理計畫為准駁，依最高行政法院

112年度上字第60號判決要旨，被告未依法審查原告清理計畫，其程序已有瑕疵。

2.系爭土地現狀及責任歸屬之爭議：

⑴現場已無廢棄物：系爭土地前已由地主委請第三人辦理清理覆土完畢，現除地主自行堆置之物品(如鐵板、水泥管)外，並無廢棄物存在，原處分強命清除已失其對象。

⑵客觀無法執行：系爭土地入口目前由地主設立木頭及鐵網圍籬隔絕，原告未經地主同意無從進入。原告曾請求被告與地主協調，被告卻未給予行政指導或協助。

⑶原告非實際傾倒者：原告僅為受僱之怪手司機，並非傾倒廢棄物之行為人。原告已表意願提供怪手協助查明覆土現況，若開挖後確有廢棄物，應由陳保源、陳明聲等人負責運出清除。

3.責任範圍顯失公平且違反比例原則：

⑴清理數量計算錯誤：依被告於112年12月26日針對本件違規委託技佳工程科技股份有限公司作成之搭載熱顯相機之空拍機環保公害案件深度稽查調查報告(下稱系爭調查報告)，系爭土地遭人棄置之營建混合物重量約為3,736.07公噸，其餘13,794.72公噸係地主事後自行回填，合計17,530.79公噸。原處分卻要求原告負擔全部(包含地主自行回填部分)之清除責任，其清理數量(17,920立方公尺)超過原告涉案範圍(約398.25立方公尺)達43倍以上。

⑵原告清除責任應以違法行為衍生範圍為限：依最高行政法院110年度上字第576號判決意旨，受託清除處理廢棄物者之責任範圍，應以其違法行為所衍生者為限。依系爭起訴書所載，原告僅涉嫌協助整地27車次，依行政院公報關於「附件二十二裝載砂石土方車輛使用專用車輛或專用車廂規定」之二、（二)1.點規定裝載砂石土方傾卸框式半拖車，其後雙軸式半拖車貨廂容積以14.7立方公尺為上限。另依高雄市政府警察局仁武分局高市警仁分偵字第11270771700號卷（下稱警偵卷）第363頁現場監視器畫面拍得本件傾倒營建混合

物土方之車輛照片所示，其外觀形式皆屬後雙軸式半拖車，故本件經查獲前往現場傾倒營建混合物之27車次曳引車輛所傾倒含營建混合物之土方容量最多不過398.25立方公尺（計算式：14.75x27=398.25），依系爭調查報告所示營建混合物平均密度0.991噸/m^3計算，其重量不過為394.67噸（計算式：398.25x0.991=394.67）。然被告命原告負擔全案共犯所衍生之全部責任，顯非適法。

⑶又依系爭起訴書所載，本案應負共同清除責任之人員共有20名，然原處分未依改制前行政院環境保護署（下稱環保署）107年11月23日環署廢字第1070096090號函釋及法務部行政執行署107年11月28日行執綜字第10700572980號函，以單一處分併命原告及其餘 19 名共同行為人負清理之責，卻採分別處分之方式，顯有不當，原處分應予撤銷。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告於112年2月5日會同警方至現場稽查，確有遭人回填大量營建混合物之事實。後經調閱監視器及橋頭地檢署偵查，確認原告涉有違反廢清法案件。依系爭起訴書記載，陳保源、陳明聲共同非法提供土地回填廢棄物，並以每日1萬元之工資僱用原告駕駛挖土機，在系爭土地進行回填及整地。原告與陳保源、陳明聲就非法處理系爭廢棄物犯行有「犯意聯絡及行為分擔」，應論以共同正犯。依廢清法第41條第1項及第71條第1項前段規定，不依規定清除處理廢棄物者，主管機關得命「受託清除處理廢棄物者」限期清理。原告既屬共同非法處理者，即負有清理責任。

2.原告整地行為即屬「處理」廢棄物，不以親自傾倒為必要，依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準（下稱系爭標準）第2條規定，將廢棄物予以回填、整地之行為，屬廢清法所稱之「處理」。原告自承擔任現場怪手司機負責整地，即

屬與棄置行為人具共同行為之「受託清除處理者」，依法應負清理責任。

3. 原告雖辯稱僅處理刑案被告傾倒之27車次，惟原告於112年2月6日大社分駐所偵訊時已供稱：「大約有100多台(車次)的土方在現場」，足見現場棄置規模與原告之認知相符。原告既參與共同處理行為，自應對系爭土地之受污染狀態負完全之清理義務。

4. 清理義務人本應主動聯繫地主取得同意以執行行政處分。原告未積極溝通聯繫，致未能執行，屬可歸責於原告之事由，不能以此作為免責事由。被告迄今未收到任何責任人提報之清理計畫，原告提出之陳報書亦未具體臚列清除計畫，並不可行。縱地主另行覆土，若未經核備清理計畫並確實將廢棄物運出，系爭廢棄物仍屬未完成清除。原告僅憑數張照片主張已清理完畢，顯與事實不符。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠本件事實概要欄所載事實，除下列爭執要點外，餘據二造陳明在卷，並有①被告環保稽查工作紀錄單(G-008615)(訴願卷第59頁)②稽查當日現場照片(訴願卷第60-63頁)③受理刑事案件報案紀錄表（警偵卷第367頁，系爭管理人盧登舜報案稱系爭土地遭不明人士傾倒廢棄物）④原告於112年2月6日於大社分駐所接受調查之筆錄(本院卷第183-186頁/警偵卷第287-290頁)⑤陳明聲於同日接受調查之筆錄(警偵卷第1-4頁)⑥系爭調查報告及附圖(本院卷第151-157頁，被告委託技佳工程科技股份有限公司《下稱技佳公司》於系爭土地作成搭載熱顯相機之空拍機環保公害案件深度稽查調查報告及圖1大社區鹽埕段非法棄置場址相對位置)⑦系爭起訴書(訴願卷第37-50頁/本院卷第51-64頁)⑧113年5月20日被告舉發通知函(訴願卷第52-55頁)⑨原處分(訴願卷第30-31頁/本院卷第23-25頁)⑩訴願決定書（訴願卷第3-10頁）等在卷可稽，經核無誤，且原告受陳明聲(綽號五佰)雇用，以5萬

元之報酬，於系爭土地填土作基地工程讓大車得以進入，於112年1月31日填土完成，並自該日起至112年2月5日止，以每日1萬元之費用，駕駛怪手於系爭土地從事整地之處理工作，亦據其於警局製作之調查筆錄供述甚詳，核與陳明聲於前述調查筆錄所為以3-5萬元雇用原告駕駛挖土機之陳述互核相符，足認原告明知其與陳明聲、陳保源均未取得公民營廢棄物清除處理機構許可文件，卻共同基於非法處理廢棄物之犯意聯絡，於系爭土地非法收費供第三人傾倒營建混合物之違規行為，堪信屬實。

㈡爭點：

1.被告以原處分命原告提出清理計畫並限期清除廢棄物，是否適法？

2.原告於系爭土地非法處理之營建混合物噸數為若干?

㈢應適用法令：

1.廢清法

⑴第41條第1項：「從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。但有下列情形之一者，不在此限：……」

⑵第46條第4款：「有下列情形之一者，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣1,500萬元以下罰金：……四、未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。」

⑶第71條第1項：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄

市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」

2. 依廢清法第36條第2項授權訂定之系爭標準第2條：「本標準專用名詞定義如下：……二、清除：指事業廢棄物之收集、運輸行為。三、處理：指下列行為：（一）中間處理：指事業廢棄物在最終處置或再利用前，以物理、化學、生物、熱處理或其他處理方法，改變其物理、化學、生物特性或成分，達成分離、減積、去毒、固化或穩定之行為……。（二）最終處置：指衛生掩埋、封閉掩埋、安定掩埋或海洋棄置事業廢棄物之行為。」

㈣被告以原處分命原告提出清理計畫並限期清除廢棄物，是否適法？

1. 原告就系爭土地與訴外人陳保源、陳明聲(已歿)為違反廢清法第41條第1項之共同行為人而為同法第71條第1項之清理義務人：

⑴按廢清法第71條第1項就不依規定清除、處理廢棄物之清除處理義務，其義務內容是以除去因違法所生危害為目的。該條項所定應負清除處理義務者，其中如有事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者，因其不依該法規定清除處理廢棄物行為致產生危害，自應負行為責任；至同條項就土地所有人、管理人或使用人，如因容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地者，則應負排除危害之狀態責任。廢清法對未依規定貯存、清除、處理或再利用廢棄物之行為人，除於第45條以下課以刑事處罰及行政罰鍰、限期改善處分外，另於第71條第1項課其限期清理義務，並於同條中附加課予土地所有人、管理人及使用人因其狀態責任所生之清除處理義務。故廢清法第71條第1項所定應負清除處理義務者，包含實際從事貯存、清除、處理或再利用廢棄物之行為人未依規定清除處理廢棄物者（含仲介人）之行為責任，及狀態責任。

⑵經查，原告明知其與訴外人陳保源、陳明聲等人均未領有廢棄物清除、處理許可文件，依廢清法第41條第1項規定，不得從事廢棄物清除、處理，猶共同基於非法處理廢棄物之犯意聯絡與行為分擔，由陳明聲、陳保源提供系爭土地供人傾倒營建廢棄物而收取費用，原告則於現場駕駛怪手整理掩埋廢棄物，核屬系爭標準第2條所定之廢棄物處理行為，而為受託清除處理者，渠等既違反廢清法第41條第1項規定，被告依廢清法第71條第1項規定，以原處分命原告限期於文到次日起90日內清除處理，並於文到次日起30日內檢具清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或未完成清除處理，將逕依同法第71條規定辦理，揆諸前開法規說明，核屬有據，係屬適法。

㈤原告於系爭土地非法處理之營建混合物噸數為若干?

1.經查，關於系爭土地非法處理之廢棄物噸數，被告所提技佳公司估算之3,736.07噸，因空拍日期（112年12月26日）距離原告遭查獲已相隔10個月，其準確性顯有可疑。況被告於函覆臺灣橋頭地方檢察署之113年1月8日高市環局稽字第11252907700號函文，於說明欄三亦載明：「本局於112年12月20日會同土地委託人盧登舜至現場稽查，盧君現場表示以為本案已結案，遂於112年10月初至112年12月中，自行提供該地供他人回填，並同時全區覆土，自行回填區域經本局定位後，新增區域為鹽埕段64、65-4、69、69-1、69-2、69-3、69-4地號等7筆土地(下稱系爭7筆土地），經查回填之土方除含磚、土、混凝土塊等，並夾雜廢塑膠、廢電線、廢鋼筋、廢瀝青塊等廢棄物，隨函檢附本局112年12月20日環保稽查工作紀錄(G000-000000)及相關資料1份，請參偵。」等語，是以系爭土地管理人盧登舜於112年10月至12月間，已在相鄰之系爭7筆土地進行大規模回填營建混合物與覆土，且系爭土地與系爭7筆土地在地理位置上係屬相鄰，有原告提出之航照圖在卷可查(本院卷第227頁），故盧登舜提供土地供他人回填營建混合物時，範圍極有可能重疊至系爭土

地。是以系爭土地在此10個月之地主管理期限內，所受污染狀態顯已發生變動，而無法證明技佳公司所鑑定之系爭土地之營建混合物均是原告所非法處理。

2.本院審酌原告於112年2月6日大社分駐所警訊時自承約有100多台的土方在現場，期間自112年1月31日起至112年2月5日查獲時止等情，且為被告所不爭執，是以應以原告上開5日之違規行為期間所接受傾倒整地之100台車次作為計算原告汙染系爭土地之噸數依據，較具實質真實性。又行政院公報『附件二十二：裝載砂石土方車輛使用專用車輛或專用車廂規定』二、（二）1.點規定，裝載砂石土方之傾卸框式後雙軸式半拖車，其貨廂容量上限為14.7立方公尺(本院卷第191頁）。經比對現場監視器畫面(本院卷第193頁），本件非法傾倒之車輛外觀皆屬該類車型，故原告非法處理之營建混合物體積應為1,470噸（計算式：14.7×100），依系爭調查報告所示營建混合物平均密度0.991噸/m^3計算，其重量為1,456.77噸(計算式：14.7×100×0.991噸/m^3）。又原告非法整地之期間甚短（自112年1月31日至2月5日遭查獲止，約計5日），客觀上難以達成系爭調查報告所載之3,736.07噸。若對比土地管理人盧登舜於2個月內回填13,794.72噸之進度（平均每日約229.9噸），推算5日工作量約為1,149.5噸，此數據與本院上開估算原告處理之營建混合物1,456.77噸大致相符。是以原告於系爭土地非法處理之營建混合物重量為1,456.77噸應屬無誤。原告主張其處理噸數至多僅394.67噸，以及被告主張原告應處理之噸數3,736.07噸，顯與施作實況及經驗法則不符，均不足採信。

㈥原告雖主張原處分責任範圍顯失公平且違反比例原則，惟原告有在系爭土地非法處理廢棄物之行為既係屬實，被告以原處分命原告清除廢棄物並提出清理計畫，於法有據：

1.「按不依規定清除、處理之廢棄物，主管機關得命受託清除處理廢棄物者，限期清除處理。而所謂清除係指事業廢棄物之收集、運輸行為。廢清法第71條第1項及事業廢棄物貯存

清除處理方法及設施標準第2條第2款分別定有明文。廢清法第71條第1項規定，核其義務內容係以除去因違法所生危害狀態為目的，主管機關依廢清法第71條所賦予之權限，作成命清除處理之處分，不具裁罰性，故非屬行政罰（最高行政法院108年度判字第68號、111年度上字第732號判決意旨參照）。從廢清法第1條之立法目的出發，為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，即是為了消除環境危險；要消除環境危險，則須仰賴有效的危險防禦（EffektivitätderGefahrenabwehr）。是以，如同一事件有多位行為責任人均違反同法第41條第1項前段時，其行為關連共同，不須有意思聯絡；基於有效危險防禦原則，主管機關依同法第71條第1項享有裁量權，得命其中共同行為人中之一人或數人就全部的行為責任負清除責任。雖然在公法上，行為責任人內部並無依比例分擔求償之機制，但不影響行為人另循私法途徑向其他行為人請求。廢清法第1條、第71條第1項規定賦予主管機關上述裁量權，係因違法棄置廢棄物經常有混同、事實上無從個別舉證的情形，如採取行政罰法共同違法的概念去解釋，一方面與最高行政法院前揭穩定一貫之見解不符，二方面也與有效清除廢棄物的立法意旨相悖。法律若無法有效執行，不啻是鼓勵行為人從事違法行為，將污染環境的外部成本輕易轉嫁出去。故只要主管機關之裁量無瑕疵可指，即不能認為有何違法之處。」有本院113年度訴字第117號判決可參。

2.經查，原告與陳保源、陳明聲等人非法處理之營建混合物數量，雖未達系爭調查報告估算之 3,736.07 噸，然因系爭土地內違法棄置之廢棄物已發生混同，客觀上亦無從個別舉證其範圍。按《廢清法》之立法目的係為有效清除廢棄物以消除環境危險，基於「有效危險防禦原則」，主管機關得裁量命共同行為人中之一人或數人，就全部行為責任負清除義務。原告於系爭土地確有非法處理廢棄物之行為，被告依此

命其提出清理計畫並限期清除，於法有據。原告主張無庸負擔系爭土地之全部清理責任，顯屬無據，核不足採。

㈦原告另主張已依限陳報清理計畫，但被告未予准駁即駁回訴願，程序違法一節。經查：被告以原處分命原告負擔清除義務，其事實認定與法規適用均屬合法，已如前述。原告所陳報之計畫是否具備執行可行性，性質上屬於有無符合原處分意旨之行政執行問題，並非判斷基礎處分（即原處分）合法與否之先決條件。原處分之適法性既經認定，不因後續執行程序之爭議而受影響。故原告以此為由主張撤銷，顯屬誤解法律，不足採信。

㈧原告另主張依系爭起訴書所載，本案應負共同清除責任之人員共有20名，然原處分未依環保署107年11月23日環署廢字第1070096090號函釋及法務部行政執行署107年11月28日行執綜字第10700572980號函，以單一處分併命原告及其餘 19 名共同行為人負清理之責，卻採分別處分之方式，顯有不當，原處分應予撤銷等語。惟查，本件原處分性質上屬「基礎處分」，而非「執行處分」，原告所爭執之代履行處分作業程序，核屬行政執行階段之範疇，與原處分本身之適法性無涉。從而，原告以此指摘原處分程序違法並訴請撤銷，為無理由，核不足採。

㈨綜上所述，原告未依廢清法第41條第1項取得許可文件即從事廢棄物清除處理之行為，與陳保源等人共同負有同法第71條第1項所定清除處理義務，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料均經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

五、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　31　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　李　協　明

法官　吳　文　婷

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法

	制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　31　　日

書記官　房　柏　均