

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

112年度簡字第154號

113年7月9日辯論終結

原告 國營臺灣鐵路股份有限公司

代表人 杜微

訴訟代理人 葉張基律師

林韋甫律師

被告 高雄市政府環境保護局

代表人 張瑞琿

訴訟代理人 吳明一

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112年9月18日高市府法訴字第11230621700號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

因應組織改造，原告交通部臺灣鐵路管理局於訴訟進行中改制為國營臺灣鐵路股份有限公司，由原告依國營臺灣鐵路股份有限公司設置條例第3條第2項規定承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體事項：

一、爭訟概要：

(一)事實概要：被告所屬大寮區清潔隊稽查人員接獲民眾陳情，於民國112年3月10日9時31分，在高雄市○○區○○路000號斜對面鐵道圍牆旁，發現由原告所管理之土地（即高雄市○○區○○○○○段000000地號土地，下稱系爭土地）上，有

01 一般廢棄物未清理，致影響環境衛生之違規情事。

02 (二)程序歷程：經被告依法舉發，原告不服，被告仍認原告違反
03 廢棄物清理法第11條第1款規定，乃依同法第50條第1款，於
04 112年6月6日以高市環局廢處字第00-000-000000號裁處書
05 (下稱本件裁處書)，裁處原告罰鍰新臺幣(下同)1,200
06 元(下稱原處分)。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁
07 回，仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

08 二、原告主張略以：

09 (一)依內政部營建署國土規劃地理資訊圖台網站所提供之航照
10 圖，系爭土地最早於85年間即變成供不特定之公眾通行之道
11 路使用，且並無阻止之情事，距今年代久遠而未曾中斷，目
12 前系爭土地上鋪設有AC路面、排水溝、路燈電桿等道路附屬
13 設施，甚至已編為民忠街，更何況高雄市大寮區公所(下稱
14 大寮區公所)與高雄市政府工務局(下稱工務局)亦承認系
15 爭土地供巷路使用，故系爭土地業已符合司法院釋字第400
16 號解釋及最高法院96年度台上字第1704號判決既成道路成立
17 公用地役關係之三要件見解，系爭土地應為既成道路無誤。

18 (二)依高雄市現有巷道改道或廢止辦法(下稱巷道改道或廢止辦
19 法)第3條第1項規定，供公眾通行具有公用地役關係之巷道
20 即既成巷道，即屬高雄市之現有巷道，當然屬高雄市市區道
21 路管理自治條例(下稱道路管理自治條例)第3條第3項、第
22 6條規定市區道路之範疇。具有公用地役關係之巷道既然屬
23 於巷道改道或廢止辦法所稱之現有巷道，而可申請改道或廢
24 止，代表具有公用地役關係之巷道當然被視為是市區道路，
25 而不需經過高雄市政府認定或者登記程序。另依道路管理自
26 治條例第3條第3項之規定，亦未具體區分道路是否有經高雄
27 市政府工務局認定為現有巷道始屬於其道路養護責任之範
28 疇，且同條例第6條規定既成道路依公用地役關係繼續供道
29 路使用者，高雄市政府亦得為必要之改善及養護，因此有無
30 經高雄市政府認定為既成巷道，並不影響高雄市政府及其所
31 屬單位養護道路之責任。再者，無論是巷道改道或廢止辦

01 法、道路管理自治條例，均無相關第三人得向行政機關請求
02 將他人所有之土地認定為具有公用地役關係之既成巷道之相
03 關規定，客觀上原告並無向道路主管機關申請認定既成道路
04 之主觀公權利，更遑論訴請法院確認，被告主張應申請道路
05 主管機關認定或訴請法院確認，顯然欠缺期待可能性，難謂
06 合法。

07 (三)依廢棄物清理法第11條之立法意旨，係因土地資源之有限性
08 及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權
09 之人，善盡一定之維護義務，以期能達到土地永續使用之環
10 保目標，並非遽指行政機關對於該條規定之義務人，有恣意
11 選擇較容易獲得清除處理者為處分之對象，而應於義務人中
12 以違法主體之主從性、注意義務違反之程度等情形，依照輕
13 重程度對行為人、有管領力之人先命其清除處理，始符合裁
14 量行使之正當性。另依被告所援引之行政院環境保護署96年
15 6月6日環署廢字第0960040292號函釋，亦認定依據廢棄物清
16 理法第11條第1款規定，於指定清除地區內之一般廢棄物
17 時，若依據條文之規定同時存有數清除義務人時，選擇行為
18 責任優先於狀態責任，同屬狀態責任，則有直接管領力者
19 (近者)，先於無直接管領力者(遠者)而受罰。系爭土地
20 已作為道路使用多年，其上之AC路面係由大寮區公所鋪設，
21 道路上之附屬設施亦由大寮區公所設置，原告對於系爭土地
22 並要管理養護之權責，早已喪失實質管領力，非土地之管理
23 人，自非廢棄物清理法第11條第1款所規範之客體。縱認原
24 告仍為系爭土地之管理人，因系爭土地上之AC路面鋪設、附
25 屬設施之設置，均由大寮區公所所為，而原告對於系爭土地
26 則無任何之使用行為，至此可知大寮區公所應為對系爭土地
27 有直接管領力者，被告自應先命大寮區公所負擔清除義務，
28 被告恣意選擇原告為處分之對象，裁量權之行使難認合法。

29 (四)依相關實務見解案例，當土地所有權人請求高雄市政府(或
30 所屬各單位)拆除土地上道路設施或刨除水泥、瀝青鋪面
31 時，高雄市政府則會主張該等土地為既成道路，得依市區道

01 路條例管理、維護，無須刨除水泥、瀝青鋪面，且無須返還
02 土地予所有權人，表示既成道路之認定不需要行政機關先做
03 成行政處分或必須列入行政機關建築管理系統圖資之類等行
04 為。然本案既成道路上有廢棄物而要求土地所有權人清除
05 時，高雄市政府卻可以完全相反主張必須列入行政機關建築
06 管理系統圖資才算是既成道路，足見高雄市政府處理既成道
07 路爭議之主張有雙重之標準等語。

08 (五)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

09 三、被告答辯略以：

10 (一)系爭土地所有權人為中華民國，非屬都市計畫道路，土地地
11 目為鐵，管理機關為原告，且大寮區公所曾函復原告，其對
12 於系爭土地無權辦理有償撥用，可證明管理機關確為原告無
13 誤。又系爭土地經工務局表示，未有認定為現有巷道或既成
14 巷道之紀錄，大寮區公所亦表示，並無系爭土地之養護紀
15 錄。且系爭土地經現場勘查結果，路寬約為6公尺，現場掛
16 有私人土地、板車、大卡車禁止進入之告示，工務局尚未認
17 定系爭土地為既成道路而進行管理維設，原告倘認為系爭土
18 地為既成道路，則應向工務局申請認定，在系爭土地確定是
19 否為既成道路前，原告對於所管有系爭土地與公共衛生有關
20 之一般廢棄物，即仍負有清除之義務，以維護周遭環境衛
21 生。嗣被告再派員前往勘查，原告已清除完畢，顯見系爭土
22 地為原告所管理無誤。

23 (二)觀諸行政院環境部96年6月6日環署廢字第0960040292號函意
24 旨，於與公共衛生有關之土地內若有廢棄物，而土地所有
25 人、管理人、使用人未加以清除，行政機關即應裁處土地所
26 有人、管理人或使用人，而不論廢棄物是否由土地所有權
27 人、管理人或使用人之行為所造成，且三者所負之清除義
28 務，亦無優先順序之分，如不為清除，即屬違反行政法上義
29 務之行為人。又「狀態責任」係以具備排除危害可能性為重
30 要考量，而物之管理人對物的狀態原則上，應係最為明瞭把
31 握而能排除危害者，是物之管理人在干預行政法上是否成為

01 責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀
02 態即應負責人，例如本案土地遭人棄置廢棄物或雜草叢生，
03 該土地管理人（即原告）事實上並非行為人，縱未同意傾
04 倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。爰此，對
05 系爭土地上廢棄物有影響環境衛生之虞，原告為管理機關即
06 有清除責任，而非可據此免除。

07 (三)原告既為系爭土地管理機關並有實際管領能力，依法自負有
08 管理之責，而原告未善盡管理之責，核認其違反相關法令規
09 定之事實明確而予以處罰，洵屬有據。原告未於期限內改善
10 完成，被告予以裁處，尚無違誤。原告仍執前詞主張，並無
11 法免除其應受行政處罰之責任，本案違規事實明確，原告所
12 辯亦不足採，揆諸前揭法令規定，被告原處分並無違誤，應
13 予維持等語。

14 (四)並聲明：原告之訴駁回。

15 四、應適用之法規範：

16 (一)廢棄物清理法

17 1、第5條第1項：「本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護
18 局、縣（市）環境保護局及鄉（鎮、市）公所。」

19 2、第11條第1款：「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其
20 餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或
21 建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清
22 除。」

23 3、第50條第1款：「有下列情形之一者，處1,200元以上6,000
24 元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續
25 處罰：一、不依第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄
26 物。」

27 4、第71條第1項：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、
28 縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄
29 物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢
30 棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，
31 限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主

01 管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改
02 善及衍生之必要費用。……」

03 (二)地方制度法

04 1、第2條第2款規定：「本法用詞之定義如下……二、自治事
05 項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執
06 行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及
07 行政執行責任之事項。」

08 2、第18條第10款第1目：「下列各款為直轄市自治事項：……
09 八、關於水利事項如下：……十、關於交通及觀光事項如
10 下：（一）直轄市道路之規劃、建設及管理。」

11 (三)市區道路條例

12 1、第2條第2款：「市區道路，指下列規定而言：……二、直轄
13 市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。」

14 2、第4條：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市
15 為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

16 3、第32條第2項：「直轄市或縣（市）政府所轄市區道路分工
17 權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，
18 由直轄市或縣（市）政府分別定之，並報內政部備查。」

19 (四)高雄市市區道路管理自治條例

20 1、第1條：「為加強市區道路設施之維護及使用管理，並依市
21 區道路條例第32條第2項規定，特制定本自治條例。」

22 2、第2條第1項、第2項、第3項第4款：「（第1項）本自治條例
23 之主管機關為本府工務局。（第2項）本自治條例所定事
24 項，涉及本府各目的事業主管機關者，由各目的事業主管機
25 關辦理。（第3項）主管機關與本府各目的事業主管機關之
26 權責劃分如下：……四、環境保護局：市區道路及其側溝之
27 清潔。」

28 3、第3條第3款：「本自治條例用詞定義如下：……三、市區道
29 路：指本市行政區域內所有道路及其附屬工程。」

30 4、第6條：「既成道路依公用地役關係繼續供道路使用者，土
31 地所有人不得有違反公眾通行目的之妨礙道路通行行為，主

01 管機關或目的事業主管機關並得為必要之改善及養護。」

02 五、本院之判斷：

03 (一)本件爭訟概要欄所載之事實，除後列爭點外，業經兩造各自
04 陳述在卷，並有下列證據足佐：

05 1、裁處書，訴願決定書（原處分卷第27頁、訴願卷第3頁）。

06 2、高雄市政府環境保護局複選污染稽查紀錄、違規相片、地籍
07 圖及查詢系統、執行違反環保法令案件限期改善通知單、執
08 行違反廢棄物清理事案件舉發通知書（原處分卷第1至7、12
09 頁）。

10 (二)系爭土地為既成道路具有公用地役關係：

11 1、既成道路具有公用地役關係之判斷標準：有關既成道路具有
12 公用地役關係之判斷，援諸司法院釋字第400號解釋理由書
13 闡示：「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法
14 律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認
15 （司法院釋字第255號解釋、行政院45年判字第8號及61年
16 判字第435號判例）。既成道路成立公用地役關係，首須為
17 不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其
18 次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其
19 三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限
20 定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起
21 始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必
22 要。」之意旨，既成道路成立公用地役關係，需具備下列要
23 件：1. 為不特定之公眾通行所必要；2. 於公眾通行之初，土
24 地所有權人並無阻止之情事；3. 須經歷時日長久，一般人無
25 復記憶其確實之起始，且未曾中斷。

26 2、系爭土地為既成道路具有公用地役關係：經查，系爭土地非
27 屬都市計畫道路，地目為「鐵」，前所有權人為中華民國，
28 管理機關為原告等情，此有地籍圖資查詢系統資料、大寮區
29 公所112年3月7日高市○區○○○0000000000號函在卷可稽
30 （原處分卷第5至6、9頁）。又系爭土地客觀上至遲於85年
31 間起即為供不特定之公眾通行使用之道路，且現況鋪設柏油

01 路面，其上99年起有由高雄市政府設置之路燈電桿，電費由
02 高雄市政府工務局公園處所支出，又設有排水溝，水溝蓋上
03 有「大寮區公物」等字樣，於108大寮區公所有維護溝蓋經
04 費作業，亦經編為民忠街等情，此有系爭土地85年起歷年之
05 航照圖、地籍圖套繪成果圖、GOOGLE空照圖、現況圖、臺灣
06 電力股份有限公司鳳山區營業處113年5月13號鳳山字第1131
07 630333號函、高雄市○○區○○000○○0○○00號高市○○
08 ○○○○○○○○○○○號函等在卷可憑（本院卷第41至47、161至17
09 1、293、299），堪認系爭土地確為供不特定之公眾通行使
10 用之道路，且於公眾通行之初，並無阻止之情事，距今經歷
11 之年代久遠而未曾中斷，依前揭說明，自足認系爭土地為既
12 成道路具有公用地役關係。

13 (三)對被告主張不採之理由：

14 1、土地成立公用地役關係，不以經主管機關認定為必要：按公
15 用地役關係是因為不特定公眾之通行而成立，乃基於公眾利
16 益存在，此既成道路公用地役法律關係之成立，係因具有
17 一定之事實及條件而成立，並非係因行政機關作成行政處分
18 而形成，是自不以經主管機關認定為必要。從而被告主張系
19 爭土地是否成為既成道路，應申請經道路主管機關認定云
20 云，自不可採。

21 (四)系爭土地為既成道路，其清潔維護應由被告負責：依上開
22 四、(二)(三)(四)地方制度法、市區道路條例、高雄市道路
23 管理自治條例等相關規範，直轄市道路之規劃、建設及管
24 理，屬於直轄市之地方自治事項；該市行政區域內所有道路
25 及其附屬工程，均屬市區道路之範圍，具有公用地役關係之
26 既成道路如在該市行政區域內，自應屬市區道路之一環；市
27 區道路及其側溝之清潔應由被告負責辦理。是以，本件廢棄
28 物所在之系爭土地既為具有公用地役關係之既成道路，即屬
29 高雄市市區道路，則關於系爭土地之清潔維護，依上開自治
30 條例第2條第3項第4款規定，自應由被告負責。

31 (五)綜上所述，系爭土地為既成巷道，其清潔維護應由被告負

01 責，被告認原告違反廢棄物清理法第11條第1款規定，依同
02 法第50條第1款規定，裁處原告罰鍰1,200元，尚有違誤，訴
03 願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請撤銷，為有理由，應
04 予准許。

05 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，均
06 與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁。

07 七、結論：原處分及訴願決定均撤銷。

08 中 華 民 國 113 年 7 月 30 日
09 法 官 郭書豪

10 以上為正本係照原本作成。

11 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上
12 訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認
13 為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應於
14 提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須
15 按他造人數附繕本）；如未按期補提上訴理由書，則逕予裁定駁
16 回上訴。

17 中 華 民 國 113 年 7 月 30 日
18 書記官 葉宗鑫