

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

113年度簡字第289號

民國115年6月15日辯論終結

原告 臺南市政府環境保護局

代表人 許仁澤

訴訟代理人 蘇文斌律師

方彥博律師

劉宗樑律師

被告 陳英明

陳錦士

楊陳白梅

陳青周

陳東宝

陳俊宏

陳志猛

陳青帛

陳昭伶

楊喬云即陳怡靜

陳宇利

黃志福

黃耀南

侯瑞珠

01 0000000000000000

02 0000000000000000

03 侯瑋哲

04 羅侯瑞壁

05 陳杏芳

06 0000000000000000

07 王宜平

08 0000000000000000

09 0000000000000000

10 侯振宇即侯俊宇

11 0000000000000000

12 侯岳岑

13 0000000000000000

14 侯盈仲

15 侯宥任

16 侯姿伊

17 陳建財

18 0000000000000000

19 陳建豐

20 0000000000000000

21 0000000000000000

22 陳金珍

23 陳金瑩

24 0000000000000000

25 0000000000000000

26 上14人共同

27 訴訟代理人 侯明正律師

28 上列當事人間返還墊款事件，原告提起行政訴訟，本院判決如
29 下：

30 主 文

31 原告之訴駁回。

01 訴訟費用由原告負擔。

02 事實及理由

03 一、本件被告陳英明、陳錦士、陳東宝、陳俊宏、陳青帛、陳昭
04 伶、楊喬云即陳怡靜、黃志福、黃耀南經合法通知，無正當
05 理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準
06 用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依原告之聲請，由
07 其一造辯論而為判決。

08 二、事實概要：原告接獲民眾陳情稱臺南市○○區土地有野火致
09 空氣污染，被告於民國112年4月14日19時9分許前往稽查，
10 發現臺南市○○區○○○段000、000-0、000-0、000、000-
11 0、000、000-0、000-0地號土地(下以各別地號稱之，合稱
12 系爭土地)有燃燒雜草、樹枝及廢棄物，火勢由消防隊撲滅
13 。嗣民眾仍持續反應有悶燒煙霧，原告在112年4月19日9時
14 30分至系爭土地稽查，仍見有持續悶燒之情形，因情況加重
15 再生明火，原告遂加派怪手、板車、挖土機及灑水車以開挖
16 灑水覆蓋方式處理至112年5月24日完畢，為此支出新臺幣
17 (下同)334,600元，請求系爭土地所有權人即被告給付未
18 果，爰提起本件行政訴訟。

19 三、原告主張要旨及聲明：

20 (一)主張要旨：原告未受系爭土地所有權人委任，也無為被告管
21 理系爭土地之義務，為了避免悶燒導致空氣污染情形日見
22 嚴重，方派以怪手、板車、挖土機及灑水車以開挖灑水覆蓋
23 方式處理，以避免悶燒產生明火造成空氣污染，支出相關費
24 用334,600元。客觀上有利於被告，避免災情發生可推知被
25 告有同意之意思，爰依無因管理之法律關係請求被告連帶給
26 付。

27 (二)聲明：

28 1. 被告陳英明應給付原告50,923元及自112年6月16日起至清償
29 日止按週年百分之5計算之利息。

30 2. 被告陳錦士應給付原告50,923元及自112年6月16日起至清償
31 日止按週年百分之5計算之利息。

- 01 3. 被告楊陳白梅應給付原告50,923元及自112年6月16日起至清
02 償日止按週年百分之5計算之利息。
- 03 4. 被告陳青周應給付原告50,923元及自112年6月16日起至清償
04 日止按週年百分之5計算之利息。
- 05 5. 被告陳東宝應給付原告50,923元及自112年6月16日起至清償
06 日止按週年百分之5計算之利息。
- 07 6. 被告陳俊宏應給付原告10,190元及自112年6月16日起至清償
08 日止按週年百分之5計算之利息。
- 09 7. 被告陳志猛應給付原告10,190元及自112年6月16日起至清償
10 日止按週年百分之5計算之利息。
- 11 8. 被告陳青帛應給付原告10,190元及自112年6月16日起至清償
12 日止按週年百分之5計算之利息。
- 13 9. 被告陳昭伶應給付原告10,190元及自112年6月16日起至清償
14 日止按週年百分之5計算之利息。
- 15 10. 被告楊喬云即陳怡靜應給付原告8,726元及自112年6月16日
16 起至清償日止按週年百分之5計算之利息。
- 17 11. 被告陳宇利應給付原告1,456元及自112年6月16日起至
18 清償日止按週年百分之5計算之利息。
- 19 12. 被告黃志福應給付原告7,321元及自112年6月16日起至
20 清償日止按週年百分之5計算之利息。
- 21 13. 被告黃耀南應給付原告7,321元及自112年6月16日起至
22 清償日止按週年百分之5計算之利息。
- 23 14. 被告侯瑞珠應給付原告1,466元及自112年6月16日起至
24 清償日止按週年百分之5計算之利息。
- 25 15. 被告侯瑋哲應給付原告1,466元及自112年6月16日起至
26 清償日止按週年百分之5計算之利息。
- 27 16. 被告羅侯瑞壁應給付原告1,466元及自112年6月16日起至
28 清償日止按週年百分之5計算之利息。
- 29 17. 被告陳杏芳應給付原告1,466元及自112年6月16日起至
30 清償日止按週年百分之5計算之利息。
- 31 18. 被告王宜平應給付原告1,466元及自112年6月16日起至

01 清償日止按週年百分之5計算之利息。

02 19. 被告侯振宇即侯俊宇應給付原告1,466元及自112年6月16日
03 起至清償日止按週年百分之5計算之利息。

04 20. 被告侯岳岑應給付原告1,466元及自112年6月16日起至
05 清償日止按週年百分之5計算之利息。

06 21. 被告侯盈仲應給付原告1,955元及自112年6月16日起至
07 清償日止按週年百分之5計算之利息。

08 22. 被告侯宥任應給付原告1,955元及自112年6月16日起至
09 清償日止按週年百分之5計算之利息。

10 23. 被告侯姿伊應給付原告1,955元及自112年6月16日起至
11 清償日止按週年百分之5計算之利息。

12 24. 被告陳建財應給付原告365元及自112年6月16日起至
13 清償日止按週年百分之5計算之利息。

14 25. 被告陳建豐應給付原告365元及自112年6月16日起至
15 清償日止按週年百分之5計算之利息。

16 26. 被告陳金珍應給付原告365元及自112年6月16日起至
17 清償日止按週年百分之5計算之利息。

18 27. 被告陳金瑩應給付原告365元及自112年6月16日起至
19 清償日止按週年百分之5計算之利息。

20 28. 願供擔保假執行。

21 四、被告答辯要旨及聲明：

22 (一)被告侯瑞珠、侯瑋哲、羅侯瑞壁、陳杏芳、王宜平、侯俊
23 宇、侯岳岑、侯盈仲、侯宥任、侯姿伊、陳建財、陳建豐、
24 陳金珍、陳金瑩：原告未依廢棄物清理法第71條第1項限期
25 命清除，自不合於可代為清除廢棄物並求償費用之要件。且
26 原告有義務處理悶燒相關情事，非無義務為之，又原告未審
27 究責任大小、土地持分面積大小，據此估算應負擔之費用。
28 另原告請求遲延利息沒有理由等語。並聲明：原告之訴駁
29 回。

30 (二)被告陳英明、陳錦士、陳東宝未於最後辯論期日到庭，其先
31 前答辯與被告陳青周、陳志猛、楊陳白梅答辯略為：依臺南

01 市政府環境保護局組織規程第3條規定其掌理空氣品管理空
02 氣污染防治之事項，因此處理空氣污染屬於原告之行政義務
03 。再以災害防救法第14條規定，課予政府執行緊急應變措施
04 之義務，以求迅速撲滅火災減少損失，因此處理空氣污染屬
05 於原告之義務，其非無義務為被告處理事務。原告也沒有說
06 明及證明開挖灑水範圍，原告請求無理由等語。並聲明：原
07 告之訴及假執行之聲請均駁回。

08 (三)被告黃志福未於最後辯論期日到庭，其先前答辯略為：黃志
09 福為309-1地號土地所有權人，但只是鄰地被悶燒受害者，
10 起火點不在309-1地號土地，已盡善良管理人責任等語。並
11 聲明：原告之訴駁回。

12 (四)被告陳宇利：原告非無義務處理悶燒，都是原告主導，應該
13 另案偵查等語。並聲明：原告之訴駁回。

14 (五)被告楊喬云即陳怡靜未於最後辯論期日到庭，其先前答辯略
15 為：原告非無義務，請求被告給付無理由等語。並聲明：原
16 告之訴駁回。

17 (六)被告黃耀南、陳俊宏、陳青帛、陳昭伶未於辯論期日到庭先
18 前亦未提出陳述或答辯。

19 五、本院之判斷：

20 (一)原告因臺南市○○區土地悶燒及空氣污染，加派怪手、板車
21 、挖土機及灑水車以開挖灑水覆蓋方式處理至112年5月24日
22 完畢，為此支出334,600元等節，有稽查紀錄及稽查照片
23 （南司簡調卷第21至45頁）、福來土木包工業開立之發票及
24 請款單（南司簡調卷卷第53至55頁）、泰清台南有限公司
25 （下稱泰清公司）開立之發票（南司簡調卷第57至61頁）在卷
26 可稽，堪認原告曾委請福來土木包工業、泰清公司處理悶燒
27 等節為真實。

28 (二)應適用之法令：

29 1. 臺南市政府組織自治條例第11條第1項第15、19款及第2項：
30 （第1項第15、19款）本府設下列一級機關：十五、環境保護
31 局。十九、消防局。（第2項）本府所屬一級機關之組織規程

另定之。

2. 臺南市政府消防局組織規程第3條第2款：本局設下列科、室、中心，分別掌理下列事項：二、災害搶救科：火災搶救計畫、火災搶救業務、立體救災作業、化學災害配合搶救、其他重大災害配合搶救之規劃、策辦、督導事項、消防人員火災搶救之安全管理與推動事項及其他有關災害搶救、消防人員教育、訓練進修及消防教育訓練課程教材、教具之編撰、策劃與執行、得設車輛保養場，辦理救災車輛、器材、裝備保養及維護等事項。

3. 臺南市政府環境保護局組織規程第3條第1項第2、4款：本局設各科、室，分別掌理下列事項：二、空氣及噪音管理科：空氣品質管理、空氣污染防制、噪音防制、振動防制、固定污染源空氣污染防制費徵收及管理等等事項。四、一般廢棄物管理科：一般廢棄物管理、資源回收再利用管理、資源回收廠營運、焚化廠營運及水肥處理廠操作管理等等事項。

4. 消防法：

(1)第3條：本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

(2)第20之1條第1項：現場各級搶救人員應於救災安全之前提下，衡酌搶救目的與救災風險後，採取適當之搶救作為；如現場無人命危害之虞，得不執行危險性救災行動。

5. 危險性救災行動認定標準：

(1)第1條：本標準依消防法（以下簡稱本法）第20條之1第2項規定訂定之。

(2)第4條第1項：經現場消防指揮人員充分綜合分析研判，災害現場無人命危害之虞，不執行危險性救災行動時，應改採其他適當之搶救作為，並向救災救護指揮中心回報。

6. 民法：

(1)第172條：未受委任，並無義務，而為他人管理事務者，其管理應依本人明示或可得推知之意思，以有利於本人之方法為之。

01 (2)第173條第1項：管理人開始管理時，以能通知為限，應即通
02 知本人。如無急迫之情事，應俟本人之指示。

03 (3)第174條：管理人違反本人明示或可得推知之意思，而為事
04 務之管理者，對於因其管理所生之損害，雖無過失，亦應負
05 賠償之責。前項之規定，如其管理係為本人盡公益上之義
06 務，或為其履行法定扶養義務，或本人之意思違反公共秩序
07 善良風俗者，不適用之。

08 (4)第176條：管理事務，利於本人，並不違反本人明示或可得
09 推知之意思者，管理人為本人支出必要或有益之費用，或負
10 擔債務，或受損害時，得請求本人償還其費用及自支出時起
11 之利息，或清償其所負擔之債務，或賠償其損害。第174條
12 第2項規定之情形，管理人管理事務，雖違反本人之意思，
13 仍有前項之請求權。

14 7. 廢棄物清理法：

15 (1)第2條第1項第1、2款：本法所稱廢棄物，指下列能以搬動方
16 式移動之固態或液態物質或物品：一、被拋棄者。二、減失
17 原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者。

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

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

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

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

01 及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄
02 市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院
03 聲請假扣押、假處分。

04 8. 空氣污染防治法(下稱空污法)

05 (1)第3條第1款：本法用詞，定義如下：一、空氣污染物：指空
06 氣中足以直接或間接妨害國民健康或生活環境之物質。

07 (2)第32第1項第3款、第2項：(第1項第3款)在各級防制區或總
08 量管制區內，不得有下列行為：三、置放、混合、攪拌、加
09 熱、烘烤物質、管理不當產生自燃或從事其他操作，致產生
10 異味污染物或有毒氣體。(第2項)前項空氣污染行為，係指
11 未經排放管道排放之空氣污染行為。

12 (3)第67條：違反第32條第1項各款情形之一者，處1,200元以上
13 100,000元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處100,000元
14 以上5,000,000元以下罰鍰。依前項處罰鍰者，並通知限期
15 改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令
16 其停止作為或污染源之操作，或令停工或停業，必要時，並
17 得廢止其操作許可或勒令歇業。

18 (三)系爭土地持續有悶燒情形，主管機關救災義務尚未終結：

19 1. 依前引消防法第3條可知系爭土地消防主管機關為臺南市政
20 府。又依臺南市政府將組織自治條例第11條第1項第19款及
21 臺南市政府消防局組織規程第3條第2款規定，足見臺南市政
22 府將火災搶救業務授權由轄下消防局辦理。準此，系爭土地
23 發生火災，應由臺南市政府授權其轄下之消防局處理，惟此
24 僅台南市政府將消防業務委由消防局實行，臺南市政府仍為
25 消防主管機關。

26 2. 系爭土地在112年4月13、14日間發生火災，火勢由消防局撲
27 滅乙情，有受理案件簡要記錄表可參（卷二第221頁）。證
28 人即消防人員林○○證稱：第1次到現場是民眾報案，在112
29 年4月19日簽到前幾天，火勢很大，後續處理好幾天，1、2
30 天後讓火勢不再延燒，其餘火勢靠消防車及水車無法完全撲
31 滅，後續有水車及怪手下去挖時，消防車給水車送水；消防

01 隊含支援持續一段時間，記得經過很久；悶燒一般是火光結
02 束後的狀態，後續處理消防隊主要負責送水；悶燒通常是怪
03 手挖開灑水降溫，因現場地形狹窄，消防車較大較重，很多
04 地方因為灌水泥土鬆軟，消防車下去會卡住；悶燒時因人力
05 不足，因現場沒有立即危險，當時收到的任務是送水給水車
06 ；悶燒是否衍生急迫情形要看後續配套措施，如果沒有處理
07 可能延燒或悶燒的地方，可能會發生急迫情形等語（卷二第
08 364至368頁）。泰清公司人員洪○○證述：因為發生火災，
09 被告通知出勤協助，我們派水車及怪手，到達現場時有火光
10 及悶燒，火不大不小，用怪手挖開後灑水；一開始消防局有
11 送水，後來我們開車去消防局接水；通常我們到場是接手消
12 防局後續工作，因為沒有危害安全就由我們接手等語（卷二
13 第370至372頁）。福來土木包工業負責人王○○證稱：我是
14 幫忙被告後續處理滅火悶燒工作；把土地澆濕避免繼續悶燒
15 ，我到現場時已經在悶燒等語（卷二第374至376頁）。從上
16 開證人證詞相互勾稽為佐，足見系爭土地發生火勢之初係消
17 防人員進行滅火達至悶燒、微火光狀態後，受限於設備地形
18 遂由被告委請泰清公司、福來土木包工業以怪手開挖灑水方
19 式持續控制系爭土地情況，避免悶燒再生大火。是以，系爭
20 土地仍處於高溫，且在泰清公司施作期間仍有火光，此有被
21 告112年4月19日稽查照片可參（南司簡調卷第41頁），可徵
22 系爭土地仍處於高溫悶燒，火災狀態尚未完全終止之狀態。

23 3. 依消防法第20之1條第1項及危險性救災行動認定標準第4條
24 第1項規定可知倘災害現場無人命危害之虞，不執行危險性
25 救災行動時，應改採其他適當之搶救作為。據此，在大火已
26 被撲滅後，消防局供水，由泰清公司、福來土木包工業處理
27 後續悶燒情況，處置上自無不當，但此屬大火後延續之悶燒
28 狀態，不因消防局未再親到現場執行勤務，即可認火災搶救
29 業務已告終結。

30 4. 聘請泰清公司、福來土木包工業以怪手開挖灑水抑制悶燒者
31 固為被告，而非受執掌火災搶救業務之消防局委任至系爭土

01 地處理悶燒情形。然消防事項主管機關依消防法第3條規定
02 為臺南市政府，而系爭土地火災情況尚未完全終結，均如前
03 述。縱由被告接續處理相關事宜，然被告亦為主管機關臺南
04 市政府轄下機關。臺南市政府雖依業務性質進行內部分工，
05 將各項事務分別授權由轄下一級機關負責執行，但主管機關
06 之地位仍歸屬臺南市政府本身。縱使由被告接續代為處理原
07 屬消防局之業務，亦係為主管機關履行相關職務，不得僅因
08 被告本身不具消防局之職掌，即認其所為行為非屬主管機關
09 臺南市政府行政法上義務之履行。否則，將導致主管機關原
10 應負擔之行政法上義務，得因內部分工安排，而由未具原授
11 權權責之內部機關加以規避，顯與行政法責任體系之意旨不
12 符。

13 (四)從而，系爭土地仍存有悶燒情形，難謂消防法主管機關臺南
14 市政府之火災搶救業務已完成終止，原告及消防局均為臺南
15 市政府轄下機關，渠等間為履行內部分工職責接續處理系爭
16 土地或災情事，均應屬在履行臺南市政府身為消防主管機關
17 之救災義務，不因臺南市政府內部權責劃分即可為係無行政
18 法上義務。要與無因管理須無義務之要件有所扞格，故原告
19 依公法上無因管理請求被告為給付，難認有據。再者，證人
20 即時任原告人員柯○○雖陳述：有使用空拍機及GPS確認地
21 號，也有請地政事務所做初步測量等語（卷三第163頁）。
22 但原告未能提出相關紀錄資料以資佐證，經函詢地政機關也
23 表示無系爭土地複丈案件，有臺南市○○地政事務所115年3
24 月26日所測量字第1150001282號函可參（卷三第185頁），
25 與證人柯○○證述不符，故原告主張之悶燒位置在系爭土地
26 及悶燒面積等，尚查無足資為斷之客觀事證，仍容有疑義，
27 附此說明。

28 六、綜上所述，原告依公法上無因管理請求被告給付金錢及遲延
29 利息無理由，應予駁回。本件判決基礎已臻明確，兩造其餘
30 之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影
31 響，無一一論述之必要，併予敘明。

01 七、結論：原告之訴無理由。

02 中 華 民 國 115 年 7 月 13 日

03 法 官 楊詠惠

04 以上為正本係照原本作成。

05 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
06 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
07 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
08 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
09 按他造人數附繕本），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元；如
10 未按期補提上訴理由書，則逕予裁定駁回上訴。

11 中 華 民 國 115 年 7 月 13 日

12 書記官 黃怡禎