

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108號

民國113年11月4日辯論終結

原 告 邱市
輔 佐 人 呂俊惠
被 告 高雄市政府環境保護局

代 表 人 張瑞琿
訴訟代理人 蘇清濱
張哲維

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3月26日高市府法訴字第11330252700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、訴訟費用新臺幣2,000元由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

被告所屬岡山區清潔隊稽查人員於民國112年9月14日至高雄市○○區○○段00000○000000地號土地（下分別稱401-7、401-44地號土地，合稱系爭土地）稽查，發現系爭土地上有廢棄物未清除，影響環境衛生情事。而原告為系爭土地共有人之一，依廢棄物清理法（下稱廢清法）第11條第1款規定，負有清除義務。經被告通知原告限期於112年9月21日前完成改善，嗣於同年9月26日前往複查，仍未改善。被告乃依廢清法第50條第1款規定，以112年11月21日高市環局廢處字第41112110791號裁處書（下稱原處分），裁罰原告新臺幣（下同）1,200元。原告不服，於訴願後，提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

01 (一) 主張要旨：

- 02 1. 原告為系爭土地之共有人，但依臺灣橋頭地方法院（105
03 年度訴字第1926號返還土地事件（下稱系爭事件）民事判
04 決（下稱系爭判決），可知系爭土地存有分管契約，原告
05 對於廢棄物遭丟棄處並無管理使用權責。
- 06 2. 依原告提出之高雄市稅捐稽徵處112年地價稅繳款書及課
07 稅土地清單（下稱112年地價稅單），可見原告持有共有
08 土地26筆，持分約18.4坪，與原告住○○○巷00號佔地相
09 仿。而原告於購入原址時已建有房舍並一直居住不曾搬
10 離，故原告雖同屬系爭土地共有人，但不識字且已屆90高
11 齡，管領力僅達原告住處房舍佔地，與系爭土地廢棄物丟
12 棄處距離各約有50至150公尺，且育樂巷44號旁更有鐵門
13 阻隔，故原告對於系爭土地廢棄物遭丟棄處並無管領力至
14 明。
- 15 3. 行政機關於違法裁罰時，於同一法條中，應選擇行為責任
16 優先於狀態責任，同屬狀態責任，則有直接管領力，優先
17 於無直接管領力者受處罰。如未衡情違章之相關情節，及
18 查明土地之使用人或管理人，逕以土地所有人為裁罰對
19 象，即屬裁量濫用之違法。

20 (二) 聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

21 三、被告答辯及聲明：

22 (一) 答辯要旨：

- 23 1. 依廢清法第11條第1款及第50條第1款規定意旨，於與公共
24 衛生有關之土地內若有廢棄物，應由所有人、管理人或使
25 用人清除，如未妥善管理及清除，行政機關即應為裁處，
26 而不論廢棄物是否由土地所有權人、管理人或使用人之行
27 為所造成。原告既為系爭土地共有人之一，即負有管理維
28 護系爭土地之環境清潔，並清除一般廢棄物之義務。且實
29 際之清除行為並非具專屬性，尚非不得委由他人為之，故
30 原告主張其不識字且年邁，難據為免罰之論據。
- 31 2. 系爭判決僅提及401-44地號土地存有分管契約，並未具體

01 說明系爭土地非原告分管範圍，原告僅泛稱其餘共有地地
02 號同屬存在分管契約，並未具體說明系爭土地非其分管範
03 圍並提供佐證，亦未實際舉出足資證明系爭土地之實際管
04 理人或使用人之姓名等基本資料或相關佐證以實其說，自
05 不能泛稱行為責任優先於狀態責任而予以免責。被告復請
06 所轄岡山區清潔隊依原告起訴狀所陳提出說明，亦查無廢
07 清法第11條第1款所定之實際管理人或使用人。是原告既
08 為系爭土地之共有人，對系爭土地自有實質、直接管理
09 力，尚難僅憑系爭判決即認定原告不負清除義務，無法免
10 除其應受行政處罰之責任。

11 (二) 聲明：原告之訴駁回。

12 四、爭點：

13 (一) 系爭土地共有人就系爭土地是否存有分管契約？

14 (二) 原告對於系爭土地上之廢棄物丟棄處是否具有直接管領
15 力？

16 (三) 原處分是否適法？

17 五、本院之判斷：

18 (一) 前提事實：

19 事實概要欄所述之事實，有被告稽查紀錄表及佐證照片
20 (原處分卷第1至2頁)、國土測繪圖資(原處分卷第3
21 頁)、地籍資料查詢(原處分卷第4至20頁)、原處分
22 (原處分卷第40頁)及訴願決定(本院卷第33至39頁)等
23 證據可以證明。

24 (二) 應適用的法令：

25 1. 廢清法：

26 (1) 第11條第1款：「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，
27 其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土
28 地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用
29 人清除。」。

30 (2) 第50條第1款：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百
31 元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善

01 者，按日連續處罰：一、不依第十一條第一款至第七款規
02 定清除一般廢棄物。」。

- 03 2. 改制前行政院環境保護署96年6月6日環署廢字第09600402
04 92號函釋（下稱改制前環保署函釋）：「主旨：有關廢棄
05 物清理法第11條第1款『所有人、管理人或使用人』認定
06 疑義案……。說明：……。三、上開規定，即表示無論是否
07 在指定清除地區內之一般廢棄物，僅需事實上之狀態存
08 在，該土地或建築物之所有人、管理人或使用人即負有清
09 除之義務，惟行政機關於違法裁罰時，於同一法條中，應
10 選擇行為責任優先於狀態責任，同屬狀態責任，則有直接
11 管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）而受
12 處罰，否則置直接應負責任之人免受處分，而處分次要責
13 任之人，顯非法律之所平。……。」。

14 （三）系爭土地共有人就系爭土地存有分管契約：

- 15 1. 按行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人事實主張
16 及證據聲明之拘束；行政法院應依職權調查證據，為行政
17 訴訟法第125條第1項及第133條所明定。據此，行政機關
18 如就行政處分要件事實之主要事證已予調查認定，事實審
19 法院仍應依職權查明為裁判基礎之事實關係，不受當事人
20 主張之拘束。而行政機關對於作成處分違規事實之存在負
21 有舉證責任，受處分人並無證明自己無違規事實存在之責
22 任，尚不能以其未提出對自己有利之資料，即推定其違規
23 事實存在。倘經調查結果，僅使事實關係陷於真偽不明之
24 狀態，法院仍應認定該事實為不存在，而將其不利益歸於
25 應舉本證之行政機關。
- 26 2. 次按共有人於訂立共有物之分管契約後，如其中一人將其
27 應有部分讓與第三人，若受讓人知悉有分管契約，或可得
28 而知之情形，仍應受分管契約之拘束（改制前司法院大法
29 官釋字第349號解釋文參照）。又98年1月23日公布增訂之
30 民法第826條之1第1項規定，依民法物權編施行法之規
31 定，自公布後6個月施行，並無溯及既往之適用，故共有

01 物分管契約於98年7月23日施行以前成立者，共有人將其
02 應有部分讓與第三人，其分管契約如為受讓人所知悉，或
03 有可得而知之情形，即對於受讓人繼續存在。

04 3. 原告為系爭土地共有人之一。岡山區育樂巷44號旁及後方
05 （下稱A位置，位於401-44地號土地）、岡山區維新路71
06 號後方（下稱B位置，位於401-7地號土地）有廢棄物未清
07 除，影響環境衛生，為被告稽查人員於112年9月14日至現
08 場稽查發現。被告限期原告於112年9月21日前完成改善。
09 嗣於同年9月26日前往複查，仍未清除之事實，有被告稽
10 查紀錄表及佐證照片（原處分卷第1至2頁）、國土測繪圖
11 資（原處分卷第3頁）、地籍資料查詢（原處分卷第4至20
12 頁）為佐，且為原告所不爭執（本院卷第142頁），此部
13 分事實自堪認定。

14 4. 系爭土地於46年間即已存有分管契約：

15 (1) 經本院調閱系爭事件卷宗，可知於44年間，岡山區岡山段
16 401（下稱401地號土地）、401-2、401-3地號等土地之共
17 有人曾向臺灣高雄地方法院（下稱雄院）提起分割共有物
18 之訴，經雄院以44年訴字第342號分割共有物事件審理，
19 後經共有人於46年間達成和解，和解內容為：「一、被告
20 等按照實際使用面積建立豎標標示，當場由測量人員測量
21 如別表確定各人占有面積比例，各人持分多買少賣，各人
22 所占面積及應支出地價及應收受補貼地價均如別表，地價
23 給付期間及交付土地及劃分土地同時於自接到本和解筆錄
24 之翌日起三個月內為之，上述約定完畢后，各人向地政機
25 關辦理分割登記並管業。二、每坪現值兩造同意一律定為
26 160元。三、無權占有部分由原告引受。四、現供人通行
27 之用之土地於中間為界，由兩造居住之當事人引受。」，
28 有該和解筆錄（系爭事件卷一第129頁）附卷可稽，明白
29 揭示按共有人實際使用面積測量、分割、建立豎標標示等
30 情。可見原401地號土地最初於46年間即已經該土地共有
31 人達成分割之和解方案，縱共有人事後未持和解筆錄辦理

01 分割登記，亦無解於共有人間就該土地存有分管契約之協
02 議。

03 (2)關於系爭土地之分割沿革乙節，經本院函詢高雄市政府地
04 政局岡山地政事務所（下稱岡山地政），其函覆稱：401-
05 7地號土地係於52年12月11日（函文誤載為21日）分割自4
06 01地號土地。另401-44地號土地係於收件日期53年7月7日
07 由401地號土地分割出岡山區岡山段401-8地號（下稱401-
08 8號地號土地），再於登記日期103年5月23日自同段401-8
09 地號土地辦理逕為分割登記乙節，有岡山地政113年11月1
10 日高市地岡測字第11371074800號函暨檢附之登記簿資料
11 （本院卷第149至159頁）可佐。是依前揭函文及土地登記
12 簿記載，足以認定原401地號土地於40年間即有登記資
13 料，先於52年間分割出401-7地號土地，復於53年間分割
14 出401-8地號土地，而401-8地號土地又於103年間分割出4
15 01-44地號土地。系爭土地既係自原401地號土地分割而
16 來，則前揭共有人間分管契約（和解筆錄）之效力，自亦
17 及於系爭土地。

18 (3)復參酌證人即系爭土地共有人之一莊彩雪於系爭事件審理
19 時證稱：法院來分割時，我10幾歲了，有看到他們在釘
20 樁，原來的人及子孫還是住在原來的地方，只有少部分是
21 賣給外人；現在有蓋好的房子在分割前大概就差不多在那
22 個位置了；前後左右的人說不定互有占用到他人一點點土
23 地，需要經過測量才知道，否則都是固定在那邊沒有變等
24 語；證人即里長劉登榮（該時為平安里里長）於系爭事件
25 審理時證稱：土地上之空地多數是訴外人劉南標家族的，
26 是劉南標的父親、爺爺遺留下來，劉南標及兄弟姐妹都有
27 繼承，以前這邊就是共有地，只是有標示誰的土地在哪
28 裡，以前大家都有共識；據我所知，很久以前共有人確實
29 有區分各自使用範圍等語（系爭事件卷一第158至159、16
30 5至167頁），益加可認原401地號土地共有人雖未持和解
31 筆錄辦理分割登記，然事後確有按實際占用範圍測量、訂

01 樁而管理使用。系爭土地既均為該和解筆錄成立後，自原
02 401地號土地分割而來，則原告主張系爭土地共有人間就
03 系爭土地存有分管契約，即屬可採。是共有人間實際上劃
04 定使用範圍，對各自占有管領之部分蓋屋居住占地使用，
05 其後並以此轉讓其所占用之位置、房屋及應有部分予第三
06 人，受讓人於知悉或可得而知該分管契約存在之情形下，
07 即應受其拘束。

08 5. 原告就A、B位置並無直接管領力：

09 (1)誠如前述，系爭土地分管契約自46年間和解筆錄成立時即
10 已存在，復參酌前揭證人所述，共有人間大致係以建物位
11 置劃分取得之位置，則依岡山地政106年3月21日複丈成果
12 圖（系爭事件卷二第14頁、訴願卷第41頁）所示，原告住
13 處位於401-44地號土地上，經實測面積為76平方公尺，已
14 大於原告就系爭土地等26筆共有土地持分遭課徵地價稅之
15 土地總面積56.33平方公尺（依112年地價稅單記載，本院
16 卷第16頁）。復參照原告於地籍圖上所標示其住處與A、B
17 位置之位置圖（此相關位置標示為被告所不爭執，本院卷
18 第142頁），可見原告住處與A、B位置各距離一大段距
19 離。依此，系爭土地既有分管契約存在，原告住處面積又
20 已超出其持分土地面積，復無證據可以證明A、B位置亦為
21 原告有直接管領力之處，即應認原告對於A、B位置無直接
22 管領力。

23 (2)被告雖另提出訪查劉南標之子劉信坤之工作紀錄單（原處
24 分卷第100頁），以劉信坤表示劉南標未丟棄廢棄物至A、
25 B位置，亦未就A、B位置簽署有分管契約，或有管理、使
26 用之情，而認定原告為應受裁罰之對象。惟依前揭證人陳
27 述，係陳稱共有人間大致係以建物位置劃分取得之位置，
28 空地部分則多分給劉南標家族。而依被告自陳：A、B位置
29 沒有人使用，只剩下頽廢牆堤等語（本院卷第143頁），
30 則A、B位置之實際管領人未必為劉南標。被告僅以對於劉
31 信坤之訪查紀錄，即認原告未能陳報A、B位置之直接管領

01 人，逕以原告為系爭土地共有人之一即為裁罰，自有未
02 洽。

03 6. 原處分之裁罰有誤：

04 (1) 依廢清法第11條第1款，固規定於與公共衛生有關土地
05 上之一般廢棄物，所有人、管理人或使用人均負有清除之
06 義務，惟參照前揭改制前環保署函釋，行政機關於違法裁
07 罰時，於同一法條中，應選擇行為責任優先於狀態責任，
08 同屬狀態責任，則有直接管領力者（近者），優先於無直
09 接管領力者（遠者）而受處罰（此亦有最高行政法院99年
10 度裁字第2535號裁定可參）。

11 (2) 本件雖未查得實際丟棄廢棄物之行為人，然系爭土地存有
12 分管契約，被告即應對於就A、B位置具有直接管領力之人
13 為裁罰對象。而被告於本院自陳除原告外，對於其他共有
14 人亦均為裁罰，只有本件提起訴訟等語（本院卷第146
15 頁），則被告裁罰之其餘系爭土地共有人中，至少其一為
16 就A、B位置有直接管領力之人。則就A、B位置有直接管領
17 力之人既已受裁罰，對於A、B位置無直接管領力之原告，
18 即不應再成為受裁罰之對象。是原處分逕以原告為系爭土
19 地共有人之一即將其列為裁罰之對象，顯有違誤。

20 (四) 綜上所述，原處分既有上開違誤，當非適法。訴願決定未
21 查而予以維持，亦屬有誤。原告訴請撤銷為有理由，應予
22 准許。

23 (五) 本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘主張及所提訴
24 訟資料，經斟酌後均與判決結果不生影響，爰不逐一審
25 論。

26 六、結論：原告之訴有理由。

27 中 華 民 國 113 年 12 月 2 日
28 法 官 顏 珮 珊

29 以上正本證明與原本無異。

30 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀，上
31 訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體

01 內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，其未表
02 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴
03 狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本），並應繳納上訴費新臺
04 幣3,000元。

05 中 華 民 國 113 年 12 月 2 日
06 書記官 洪儀珊