

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第1067號

上 訴 人 凱倫金屬有限公司

代 表 人 張雅惠

訴訟代理人 林辰彥 律師

黃淑怡 律師

被 上 訴 人 新北市政府環境保護局

代 表 人 程大維

訴訟代理人 林宗憲 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國108年8月29日臺北高等行政法院106年度訴更一字第97號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

異議決定及原處分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、本件事實經過：

(一)緣上訴人為領有甲級廢棄物清除許可證（許可證字號：102桃廢清字第0152-14號）之清除機構，經被上訴人民國103年3月17日派員會同基隆市警察局員警稽查發現，上訴人將受託收受清除之廢棄物，交與未領有廢棄物處理許可證之訴外人黃○○處理，並將處理後產出之有害事業廢棄物任意棄（堆）置於新北市○○區○○湖17號場址（下稱系爭場址），核認上訴人有未依規定妥善清除廢棄物之行為，乃依廢棄物清理法第71條第1項規定，認定上訴人為清理義務人，並以103年11月14日北環廢字第1032135443號函（下稱103年11月14日函）及103年12月2日北環廢字第1032247342號

01 函（下稱103年12月2日函），先後限期上訴人於103年11月2
02 3日及103年12月5日前就系爭場址堆置有害事業廢棄物提出
03 處置清理計畫書（下稱清理計畫書），惟期限屆至上訴人並
04 未提出清理計畫書，被上訴人乃判定上訴人不為清除處理，
05 並依據行政執行法第27條及第29條規定，以104年2月3日新
06 北環廢字第1040147144號函（下稱原處分）限期上訴人於文
07 到30日內繳納預估清除處理代履行費用計新臺幣（下同）3,
08 100萬元。

09 （二）上訴人不服，聲明異議，經新北市政府104年4月9日新北府
10 環廢字第1040554956號函決定駁回（下稱異議決定）。上訴
11 人復提起訴願，經行政院環境保護署（下稱環保署）以104
12 年10月26日環署訴字第1040044158號訴願決定駁回後，上訴
13 人遂以新北市政府為被告，提起行政訴訟，並聲明：撤銷訴
14 願決定（即異議決定，新北市政府104年4月9日新北府環廢
15 字第1040554956號函）及原處分。經臺北高等行政法院（下
16 稱原審）以104年度訴字第1961號判決（下稱前審判決）訴
17 願決定及原處分均撤銷。新北市政府不服，提起上訴，經本
18 院106年度判字第588號判決（下稱本院發回判決）廢棄發回
19 原審更為審理。嗣上訴人變更被告為被上訴人，經原審以10
20 6年度訴更一字第97號判決（下稱原判決）駁回上訴人之
21 訴，上訴人遂提起本件上訴。

22 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
23 判決所載。

24 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

25 （一）上訴人主張原處分與行政執行法第27條規定要件不符，應有
26 違誤云云。查本件被上訴人於103年3月28日經會同相關單位
27 至系爭場址會勘廢棄物現況後，由上訴人主動提出清理計畫
28 書，然被上訴人嗣後發現該計畫書所載之處置方式實際上並
29 非具體可行，故於103年11月14日函先駁回上訴人之清理計
30 畫書，同時依廢棄物清理法第71條及環保署103年1月13日環
31 署廢字第1030002433號令（下稱103年1月13日令），限期命

上訴人提出「廢棄物處置清理計畫書」，且告知逾期未提出者，將請求繳納代履行費用。上訴人又向被上訴人申請提出展延提出清理計畫書期限，被上訴人乃以103年12月2日函同意展延至103年12月5日。嗣上訴人逾期未履行，被上訴人始作成原處分，於法並無不合。是依被上訴人103年11月14日函及103年12月2日函可知，被上訴人於命上訴人繳納代履行費用處分之前，已依廢棄物清理法第71條及環保署103年1月13日令，先命上訴人限期履行清除系爭場址污染廢棄物，並無不符行政執行法第27條規定之情事。上訴人上開主張，並非可採。

(二)上訴人復主張原處分所核定上訴人應負擔清除處理之非法堆積廢棄物重量、金額，並不符實，亦有違誤云云。查本件廢棄物數量1,000公噸，係出於作成原處分時之估計，按技佳工程顧問有限公司(下稱技佳公司)場址污染調查與應變報告記載被上訴人關於廢棄物數量，係經會勘且依據實際情形繪出「太空包(內容物為金屬污泥)」之棄置地點，另亦繪出「污泥」之棄置地點，並說明「太空包總體積」約為1,333.175立方公尺；另「污泥棄置體積」約為1,244.46立方公尺，故系爭場址共合計約有2,577.635立方公尺之廢棄污泥。

(三)被上訴人亦說明每包太空包可盛裝0.8立方公尺廢棄物污泥，而參酌被上訴人過往曾處理相類似林口區A公司將廢棄物同置於太空包之案例，且該案每袋裝滿廢棄物污泥之重量為1.02公噸，可知系爭場址因存有2,577.635立方公尺之廢棄物污泥，共需3,222個太空包承裝，故被上訴人估算本件廢棄物污泥之重量為3,286.48公噸(計算式：3,222個太空包*1.02公噸=3,286.48公噸)，然基於考量最有利上訴人之情事，本件被上訴人最後係採取上訴人所提清理計畫書計算數量1,000公噸為清除、處理數量。此外，被上訴人依據環保署公告之「廢棄物單位容積重測定方法-外觀密度測定法」，換算系爭場址全部廢棄物重量為1,752.80公噸。

01 (四)再者，系爭場址之地主雖於108年3月間提報被上訴人系爭場
02 址清除處理資料，然案經被上訴人委託工業技術研究院至現
03 地採樣分析後，判定系爭場址仍存有溶出性事業廢棄物之情
04 事，故判定系爭場址尚未完全清除完畢。另觀地主提出之結
05 案核備資料，可知系爭場址之廢棄物至少存有2,751.77公
06 噸。故本件被上訴人估計要求上訴人繳納廢棄物數量1,000
07 公噸之清除處理費，應屬合理。另有關本件廢棄物之清除處
08 理費用，被上訴人已交由廠商詳為估價，經兩家廠商估價結
09 果，被上訴人乃採用較低之單價為準，以每公斤單價31元計
10 算，故原處分核定上訴人繳納預估清除處理代履行費用計3,
11 100萬元，核屬有據，並無不合。

12 (五)從而，本件被上訴人以原處分限期上訴人於文到30日內繳納
13 預估清除處理代履行費用計3,100萬元，於法並無不合。上
14 訴人不服，聲明異議，經新北市政府決定駁回，亦無違誤。
15 上訴人徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

16 四、上訴意旨略謂：

17 (一)按上訴人相關刑事判決及起訴書內容，本件廢棄物數量僅為
18 10至20公噸而已，且被上訴人於前審判決準備程序自認系爭
19 廢棄物僅有30公噸。又被上訴人未於原處分作成前即完成採
20 證報告，復將上訴人與訴外人黃○○所應負責之清除數量混
21 為一談，僅憑上訴人提出之清理計畫書認本件廢棄物數量為
22 1,000公噸，已難謂適法。原判決對上訴人就本件廢棄物僅
23 有30公噸之主張，未於理由說明，乃有判決理由不備暨矛盾
24 之違法。

25 (二)原審片面引用被上訴人採用較低之每公斤單價31元計算預估
26 清除處理代履行費用，未見有任何之論斷。又何以形成3,10
27 0萬元之清除費用，未見被上訴人提出何種標準。且原審並
28 未履勘並測量現場，徒憑所謂工業技術研究院現場採樣分析
29 系爭場址尚有溶出性廢棄物，即認未清理完畢，原判決已有
30 不適用法規或適用不當。另系爭場址若已清除處理，即無代
31 履行費用之可言，被上訴人並未提出任何積極證據用以證明

01 確已支出代履行費用之實際情事，何可責由上訴人繳納，原
02 判決有判決理由不備之不當。

03 (三)原處分認定事實之依據係至現場勘查，未見客觀證據之提
04 出，另查被上訴人於原處分作成後始委託技佳公司量測現場
05 污泥棄置數量，並遲至前審判決準備程序中始主張本件廢棄
06 物數量係參照他案太空包重量合計為3,286.48公噸；另於10
07 5年6月27日辦理現場會勘，依據「外觀密度測定法」換算本
08 件廢棄物重量為1,752.80公噸。然依撤銷訴訟裁判基準時點
09 應以行政處分作成時之相關法令及事實作為違法與否之標
10 準，被上訴人上開作為均不影響原處分合法性判斷。故被上
11 訴人所執事後作成之新證據，委無足採。且他案太空包重量
12 不足論斷被上訴人所憑為客觀之證據。原判決未適用行政程
13 序法第36條、第43條規定，復對上訴人上開主張未說明理
14 由，顯有判決不適用法規、理由不備之違法。

15 (四)按「被上訴人103年3月28日會勘紀錄」並未提及被上訴人限
16 定相當期間命上訴人清除處理，自非行政處分。故被上訴人
17 未對上訴人作成命為清除、處理非法堆置廢棄物之行政處
18 分，即逕對上訴人作成原處分，與行政執行法第27條規定不
19 符，原判決未說明理由，顯有不適用法規、理由不備之違
20 法。

21 五、本院查：

22 (一)廢棄物清理法第71條規定：「(第1項)不依規定清除、處理
23 之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事
24 業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、
25 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
26 人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理
27 時，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處
28 理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償
29 者，移送強制執行……(第4項)直轄市、縣(市)主管機關
30 或執行機關代為清除、處理第1項廢棄物時，得委託適當公
31 民營廢棄物清除處理機構清除、處理之。」第4條規定：

「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第5條第1項規定：「本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局、縣（市）環境保護局及鄉（鎮、市）公所。」行政執行法第4條第1項規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。」第11條第1項規定：「義務人依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定，負有公法上金錢給付義務，有下列情形之一，逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之……」第27條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」第28條第1項第1款規定：「前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。」第29條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第2項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」是可知直轄市轄區內有不依規定清除、處理廢棄物者，主管機關直轄市政府或執行機關直轄市政府環境保護局得依廢棄物清理法第71條第1項前段之規定，命限期清除處理廢棄物，而該廢棄物清理義務人（下稱義務人）屆期不為清除處理廢棄物時，直轄市政府或直轄市政府環境保護局得選擇以下之一為之：

1. 直轄市政府或直轄市政府環境保護局得代為清除、處理廢棄物，亦得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之，並作成行政處分向義務人求償清理、改善及衍生之必要費用。此項必要費用之求償，性質上屬行政執行法第11條所稱之義務人本於法令之行政處分負有公法上金錢給付之義

01 務，義務人屆期未清償者，依上開廢棄物清理法第71條第1
02 項後段之規定及行政執行法第4條第1項但書之規定，移送法
03 務部行政執行署所屬行政執行處執行之，其執行方法及程序
04 依行政執行法第2章「公法上金錢給付義務之執行」之規
05 定。

- 06 2. 直轄市政府或直轄市政府環境保護局前揭依廢棄物清理法第
07 71條第1項前段之規定，所為命義務人限期清除處理廢棄物
08 之行政處分，性質上屬行政執行法第27條第1項所稱之本於
09 法令負有行為義務之行政處分，其執行方法及程序依行政執
10 行法第3章「行為或不行為義務之執行」之規定，經於處分
11 書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，因其行
12 為能由他人代為履行，依行政執行法第29條規定，執行機關
13 得委託第三人或指定人員代履行之，代履行之費用，由執行
14 機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致
15 時，退還其餘額或追繳其差額。

- 16 (二)103年1月13日令：「一、有關清理義務人經主管機關依廢棄
17 物清理法第71條第1項規定命限期清除處理，其限期未清理
18 之判定，依照下列原則辦理：（一）未於處分機關限定期間
19 內提出『廢棄物棄置場址清理計畫』，且未提出可逕行認定
20 具清理意願或清理能力之證明文件。（二）清理義務人所提
21 之『廢棄物棄置場址清理計畫』經處分機關審查認定非屬具
22 體可行，予以駁回。（三）清理義務人未依『廢棄物棄置場
23 址清理計畫』期程及內容執行，或其改善及期程變更未獲處
24 分機關重新認可者。（四）清理義務人執行場址調查、清
25 理、復原過程發生二次污染，或再度發生廢棄物非法棄置事
26 件，經處分機關認定清理義務人已不宜繼續執行後續清理相
27 關工作。二、依上列原則判定，屆期不為清除處理時，直轄
28 市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向
29 其求償清理、改善及衍生之必要費用；屆期未清償者，移送
30 強制執行。」係廢棄物清理法之中央主管機關基於職權就如
31 何適用該法第71條第1項所為之令釋，經核與該法相關規定

之意旨相符，地方主管機關或執行機關於處理關於該法第71條之案件時，應予適用。而依上開令釋之意旨，如主管機關命限期清除處理廢棄物，而義務人發生未於限期內提出廢棄物棄置場址清理計畫等情形之一者，固得認構成該法第71條第1項規定所稱「屆期不為清除處理」，並得依同條項之規定代為清除、處理，並向義務人求償，逾期未清償者，移送強制執行，惟主管機關或執行機關命義務人依限提報清理計畫與命義務人限期清除處理係屬二事，義務人未依限提報清理計畫與其未限期清除處理亦屬二事，均不容混淆。

(三)本件被上訴人係直轄市政府環境保護局，依前揭之說明，屬廢棄物清理法第5條規定之執行機關，如經查獲轄區內有受託清除處理廢棄物者不依規定清除、處理之廢棄物，自得依廢棄物清理法第71條第1項之規定命該業者限期清除處理，而該義務人屆期不為清除處理時，得就上開2方式擇一為之。本件被上訴人於104年2月3日作成原處分，主旨以請上訴人於文到後30日內繳納清除、處理之代履行費用3,100萬元，法律依據援引行政執行法第29條，代履行之標的記載以「本市○○區○○湖17號附近非法堆置事業廢棄物清除處理」，是本件自應審究原處分是否合於行政執行法第29條第1項規定之「本於法令之行政處分，負有行為義務而不為」之要件。依原處分說明三之記載，被上訴人係以曾於103年11月14日函請上訴人於103年11月23日前提出清理計畫書，後因上訴人申請展延至12月1日，被上訴人遂於103年12月2日函請上訴人於103年12月5日前提出清理計畫書，惟屆期未提出為由，惟查：

1. 被上訴人於103年11月14日函主旨記載：「貴公司及臺端提報本市○○區○○湖17號之廢棄物處置計畫書（本局103年9月23日北環廢字第1031780135號函核備），本局駁回，請……重新提出該場址之廢棄物處置清理計畫書，請查照。」、說明欄記載：「二、……本案廢棄物處置計畫書（本局103年9月23日北環廢字第1031780135號函核備）內容

01 所述廢棄物處置方式（境外輸出至廣東省清遠市），因未達
02 原訂輸出地允收標準，本局認非屬具體可行，予以駁回，並
03 限期於103年11月23日前重新提出該場址之廢棄物處置清理
04 計畫書，逾期未提出者，本局爰依行政執行法第27條及第29
05 條等相關規定，要求貴公司及臺端限期繳納代履行費用。」，上訴人於收受被上訴人前述103年11月14日函命限期提出「廢棄物處置清理計畫書」後，又以103年11月24日凱（103）字第1031124號函，向被上訴人申請提出展延提出清理計畫書期限，為此，被上訴人乃於103年12月2日函同意展延至103年12月5日，嗣上訴人逾期未履行等情，為原審所依法確定之事實，並有上開各函在卷可按。惟上開被上訴人103年11月14日函及103年12月2日函，既均僅係先後命上訴人於103年11月23日及103年12月5日前重新提出清理計畫書，則原處分逕以清除處理廢棄物為代履行之標的，於法即有未合，被上訴人主張依103年1月13日令，未於期限內提出清理計畫書即屬未依限清理云云，不足採信。是原判決遽將上開事實錯誤涵攝認定被上訴人業已限期命上訴人清除處理廢棄物，依前開之說明，自有不適用廢棄物清理法第71條第1項前段「限期清除處理」規定之違法。

- 20 2. 又原處分所列之代履行費用3,100萬元，係依清除處理數量
21 為1,000公噸，清除處理費用為每公斤單價31元計算而得，
22 此為原審所確定之事實。是本件被上訴人如係作成行政處分
23 課予上訴人依限清除處理之行為義務，而上訴人未如期履
24 行，被上訴人固得依行政執行法第29條之規定，委由第三人
25 代為清除處理廢棄物，並估計代履行之費用，作成命上訴人
26 繳納該代履行清除處理廢棄物費用之行政處分。惟本件被上
27 訴人僅作成命上訴人依限提報清理計畫書行為義務之行政處
28 分，既如前述，則被上訴人自不得認上訴人有本於法令之行
29 政處分負有清除處理廢棄物之行為義務而不為，逕命上訴人
30 繳納委由第三人清除處理廢棄物之代履行費用，是原判決猶
31 維持原處分，即有不適用行政執行法第29條之違法。

01 (四)綜上所述，原判決有如上所述的違背法令情事，且影響判決
02 之結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由，
03 應予准許；且依原審確定之事實，本院已可自為判決，爰廢棄原判決，
04 並撤銷異議決定及原處分。

05 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項
06 、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

07 中 華 民 國 110 年 9 月 16 日

08 最高行政法院第一庭

09 審判長法官 侯 東 昇

10 法官 簡 慧 娟

11 法官 鍾 啟 煌

12 法官 蔡 紹 良

13 法官 王 碧 芳

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 110 年 9 月 16 日

16 書記官 葉 倩 如