最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第443號

上　訴　人　花蓮縣環境保護局

代　表　人　饒　忠

訴訟代理人　李文平　律師

　　張照堂　律師

被 上訴 人　鴻興環保資源再生有限公司

代　表　人　施碧華

訴訟代理人　簡燦賢　律師

上列當事人間有關行政執行事務事件，上訴人對於中華民國109年1月9日臺北高等行政法院106年度訴字第1460號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、爭訟概要：

㈠內政部營建署運用遙測衛星影像，偵測到花蓮縣轄區內有疑似變異點，經花蓮縣政府於民國100年1月25日會同上訴人等進行現場實勘，發現被上訴人非法占用○○鄉○○段546、548至552、557及561至572地號等19筆土地（下稱系爭土地）堆置事業廢棄物，與原申請設置地點為同段542、543及544地號等3筆土地不符。嗣經100年4月20日及29日花蓮縣議會「廢棄物處理問題」2次會議，暨100年6月14日行政院環境保護署邀集相關單位召開被上訴人許可變更審查案研商會議，請上訴人針對被上訴人非法堆置事業廢棄物情形，依廢棄物清理法（下稱廢清法）第46條（指95年5月30日修正公

布之條文，下同）及第71條（指90年10月24日修正公布之條文）等相關規定辦理。上訴人遂將本案移送司法機關偵辦，經臺灣花蓮地方法院101年度簡字第70號刑事簡易判決及101年度簡上字第92號刑事判決（下稱系爭刑事判決）被上訴人之代表人及業務經理違反廢清法第46條第4款規定，各處有期徒刑1年2月、均緩刑3年，並各應接受40小時之法治教育課程，緩刑期間均付保護管束確定在案。

㈡另上訴人以被上訴人在系爭土地上非法堆置廢棄物，違反廢清法第42條（指90年10月24日修正公布之條文，下同）及公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第17條第1項（指90年11月23日訂定發布之條文）規定為由，而以上訴人100年3月18日花環廢字第1000004508號函（下稱基礎處分）裁處被上訴人新臺幣（下同）3萬元罰鍰，並限期於100年6月15日前改善完成；上訴人復於系爭刑事判決確定後，依現行（即101年11月28日修正公布並自101年9月6日施行，下同）廢清法第71條規定，自103年起多次函請被上訴人提送廢棄物棄置廠址清理計畫書，惟被上訴人所提清理計畫書經上訴人認定均非具體可行，予以駁回。上訴人遂依廢清法第71條、行政執行法第27條及第29條規定，以103年7月8日花環廢字第1030014782號函（下稱原處分）限期被上訴人繳納預估之清除處理代履行費用3億4,616萬元（下稱系爭代履行費用）。被上訴人不服原處分，循序提起撤銷訴訟。經臺北高等行政法院（下稱原審）106年度訴字第1460號判決（下稱原判決）撤銷異議決定及原處分後，上訴人乃提起上訴。

二、被上訴人起訴之主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，所為上訴人敗訴之判決，係略以：

㈠上訴人前以基礎處分裁處被上訴人罰鍰3萬元，並限期於100年6月15日前改善完成，且被上訴人的代表人及業務經理在系爭刑事判決中均已坦白承認，被上訴人於本件準備程序中

也承認從99年6月前，已開始在系爭土地堆置事業廢棄物，被上訴人亦無針對基礎處分提起行政爭訟，已發生行政處分的構成要件效力。從而被上訴人依據基礎處分，負有於100年6月15日前改善完成（清除、處理廢棄物）的義務。

㈡依行政執行法第27條、第28條第1項第1款及第29條第1項規定，行政執行法上所稱「代履行」，為間接強制方法之一，是指義務人依法令或本於法令的行政處分，負有行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，並告戒即於上開文書載明不依限履行時將予強制執行之意旨，逾期仍不履行，其行為能由他人代為履行時，由執行機關委託第三人或指定人員代為履行，而同法第29條第2項之規定，是為避免執行機關代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行的目的，故在執行機關代履行前，即得估計其數額，命義務人應先行繳納（該條立法理由參照），惟執行機關依廢清法第71條第1項前段限期命義務人清除處理廢棄物，而義務人逾期未清除處理時，執行機關究竟是依同條項中段規定，先代為清除完成後，以行政處分方式向義務人求償清理、改善及衍生必要費用的途徑，抑或依行政執行法第27條、第29條規定，預估必要代履行費用的數額，以對外發生預估執行費用及課予負擔金錢給付義務效力、兼具行政處分性質的執行命令方式處理，應依法擇一而為之，而非得二者同時為之。

㈢行政執行法第27條規定行政機關執行前應同時於行政處分書或另以書面限定義務人應於相當期間內履行其義務，並載明不依限履行者將依特定間接強制或直接強制方法予以強制執行之意旨預為告戒，在性質上屬於行政強制執行程序之一環，執行機關採取強制方法前，須踐行該告戒程序後而義務人逾期仍不履行者，執行機關始得執行之。基此，行政執行法第27條第2項之「告戒」應為強制規定，是採取間接強制或直接強制方法前，所必須踐行之程序。本件被上訴人因未遵守基礎處分所定期限，於100年6月15日前改善完成，雖依

花蓮縣政府103年3月28日府環廢字第1030052245號函（下稱花蓮縣政府103年3月28日函）、上訴人103年5月1日花環廢字第1030009177號函（下稱上訴人103年5月1日函）、103年5月23日花環廢字第1030010777號函（下稱上訴人103年5月23日函）及103年7月1日花環廢字第1030014106號函（下稱上訴人103年7月1日函）所定期限，提送場外堆置清理計畫書予上訴人審查，然均因不可行而遭上訴人否准，構成廢清法第71條第1項規定所稱「屆期不為清除處理」情形，並符合該條項中段規定由上訴人代為清除處理要件，惟上訴人以原處分命被上訴人於103年7月30日前繳納系爭代履行費用，顯係依行政執行法第29條第2項規定，命被上訴人繳納所預估之系爭代履行費用，而非依廢清法第71條第1項中段規定，向被上訴人求償其已代為清理、改善及衍生的必要費用，應可認定。然無論是上訴人所為基礎處分、103年5月1日函、103年5月23日函及103年7月1日函，抑或是花蓮縣政府103年3月28日函，除記載履行期限外，皆無載明如被上訴人逾期不履行，將採取代履行之間接強制方法，亦無告知其所預估代履行之費用，以踐行行政執行法第27條第2項所定「告戒」程序，上訴人自不得採取代履行之強制方法，亦不得依同法第29條第2項規定，命被上訴人繳納其所預估之系爭代履行費用。又因上述函文均未載明告戒條款，則被上訴人即無從知悉上訴人將採取命其繳納系爭代履行費用以代履行之間接強制方法，自不可能依行政執行法第9條規定對上述函文聲明異議，故上訴人辯稱上述函文因未經被上訴人提起行政爭訟而生形式上存續力，被上訴人不得再於本件訴訟主張其作成原處分之前未經告戒程序為違法等語，實非可採。原處分違反行政執行法第27條第2項規定，異議決定未予糾正，亦有未合，被上訴人訴請將之一併撤銷，為有理由等語，為其判斷之基礎。

四、本院查：

㈠為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，特制定廢清法，其第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。」第71條第1項規定：「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。」另行政執行法第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。」

㈡徵諸上開規定可知，縣（市）政府轄區內有不依規定清除、處理廢棄物者，主管機關縣（市）政府或執行機關縣（市）政府環境保護局得依廢清法第71條第1項前段規定，命限期清除處理廢棄物，而該廢棄物清理義務人屆期不為清除處理廢棄物時，縣（市）政府或縣（市）政府環境保護局得選擇以下方式之一為之（係擇一為之，非得二者同時為之）：1.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務，義務人屆期未清償者，依廢清法第71條第1項後段及行政執行法第4條第1項但書規定，移送法務部行政執行署所屬行政執行處（行政院100年12月16日院臺規字第1000109431號公告，自101年1月1日起改由「行政執行分署」管轄）執行之，其執行方法及程序依行政執行法第2章「公法上金錢給付義務之執行」之規定。2.縣（市）政府或縣（市）政府環境保護局依廢清法第71條第1項前段規定，所為命義務人限期清除處理廢棄物之行政處分，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行法第3章「行為或不行為義務之執行」之規定，經於處分書或另以書面（依行政執行法第27條第2項規定，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨）限定相當期間履行，逾期仍不履行者，因其行為能由他人代為履行，依行政執行法第29條規定，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之，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。

㈢倘縣（市）政府或縣（市）政府環境保護局選擇上述第2種方式為之時，關於行政執行法第27條第1項所稱「處分書」或「書面」而依同條第2項「應載明不依限履行時將予強制執行之意旨」之立法設計究屬強制規定或訓示規定乙節，經

查，行政執行法第27條係於87年10月增訂，行政院80年5月14日函送立法院審議之「行政執行法重行修正草案」條文對照表該條修正說明：「一、原條文第1條與第2條第2項移列為第29條修正之，並增設第2項。原條文第2條第2項但書刪除。」而參照修正前原條文第1條與第2條第2項本文規定：「行政官署於必要時，依本法之規定，得行間接或直接強制處分」、「前項處分，非以書面限定相當期間預為告戒，不得行之。」可知行政執行法第27條第1項規定即規範行政機關於所定情形應以「書面限定相當期間預為告戒」，另同條第2項之立法理由係：「增設第2項，規定該限期履行之文書，不論係行政處分書或另以書面，其上均應載明不依限履行時將予強制執行之意旨，使義務人明瞭其法律效果，而得為適當之準備，俾切實保障義務人之權益。」（立法院公報第87卷第42期院會紀錄第212至214頁參照）有法務部108年5月13日法律字第10803505940號函（下稱法務部108年5月13日函）附立法院公報有關行政執行法重行修正草案條文對照表等資料（原審卷2第339至460頁）供參，足認行政執行法第27條第2項所定之「告戒（即應載明不依限履行時將予強制執行之意旨）」應為強制規定，而屬採取間接強制或直接強制方法前，所必須踐行的程序。

㈣經查上訴人所為之原處分，係選擇依行政執行法第29條第2項規定，命被上訴人於103年7月30日前繳納上訴人預估之系爭代履行費用，而非依廢清法第71條第1項中段規定，向被上訴人求償上訴人已代為清理、改善及衍生之必要費用；然上訴人所為之基礎處分、103年5月1日函、103年5月23日函及103年7月1日函，或花蓮縣政府103年3月28日函（下合稱系爭函文），皆無載明如被上訴人逾期不履行，將採取代履行之間接強制方法，亦無告知其所預估代履行之費用等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據資料相符，原審因認上訴人未踐行行政執行法第27條第2項所定「告戒」程序，自不得採取代履行之強制方法，亦不得依同法第29條第2項

規定，命被上訴人繳納其所預估之系爭代履行費用，爰撤銷異議決定及原處分，徵諸上開規定及說明，於法即無不合，應予以維持。上訴意旨主張：原處分於主旨欄載明「如逾期未繳，即移送強制執行」及於說明欄□援引行政執行法第27條第1項規定，已表明不依限履行時將予強制執行之意旨，原判決認定原處分未踐行告戒程序，與原處分之記載相違，有認定事實未憑證據之違誤；又原判決認未踐行告戒程序係基礎處分，然基礎處分未載明告戒意旨，並不損及基礎處分之合法性，且基礎處分因被上訴人未於期限提起訴願而不得再予爭執，更非本件訴訟標的，原判決卻逾起訴範圍而審判基礎處分之合法性，顯有疑義云云。惟查如前述，上訴人係選擇依行政執行法第29條第2項之規定，逕以原處分限期命被上訴人繳納上訴人預估之系爭代履行費用；而在原處分命被上訴人繳納系爭代履行費用之前，上訴人皆未依行政執行法第27條第2項之規定，以書面限定相當期間預為「告戒」不依限履行時將予強制執行之意旨，使被上訴人明瞭其法律效果，而得為適當之準備，俾切實保障被上訴人之權益。雖原處分於主旨欄記載「如逾期未繳（系爭代履行費用），即移送強制執行（系爭代履行費用）」及於說明欄□援引行政執行法第27條第1項之規定，然均無從執此而認上訴人已經依行政執行法第27條第2項規定以書面限定相當期間預為「告戒」不依限履行時將予強制執行（指代履行）之意旨。又原判決係認上訴人作成原處分（即限期命繳納系爭代履行費用）之前，依系爭函文（含基礎處分）所記載內容，無從認定上訴人已踐行行政執行法第27條第2項所定之「告戒」程序，尚非判斷基礎處分之合法性。則上訴人上述主張，要係誤會，並無足取。

㈤原判決並且論明：因系爭函文均未「告戒」，被上訴人即無從知悉上訴人將採取命繳納系爭代履行費用以代履行之間接強制方法，自不可能依行政執行法第9條規定對系爭函文聲明異議，上訴人辯稱系爭函文因未經被上訴人提起行政爭訟

而生形式上存續力，被上訴人不得再於本件訴訟主張其作成原處分之前未經告戒程序為違法乙節，實非可採等語。則上訴意旨主張：被上訴人未依法務部108年5月13日函說明三，於執行程序終結前，就告戒問題聲明異議，自不得再行爭執，縱此部分告戒程序有瑕疵，亦應認已經治癒或不得再行主張云云，無非猶執其一己主觀之見解而再事爭執，所訴委無可採。

㈥綜上所述，原判決將異議決定及原處分均撤銷，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　9　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　胡　方　新

法官　蔡　如　琪

法官　蕭　惠　芳

法官　林　惠　瑜

法官　曹　瑞　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　9　　日

書記官　莊　子　誼