

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第279號

上 訴 人 康宏實業有限公司

代 表 人 劉民康

訴訟代理人 李慶松 律師

被 上 訴 人

嘉義縣環境保護局

代 表 人 張根穆

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國110年1月29日高雄高等行政法院108年度訴字第384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：

（一）被上訴人因接獲民眾陳情，於民國106年11月6日會同行政院環境保護署（下稱環保署）環境督察總隊南區環境督察大隊（下稱南區督察大隊）及內政部警政署保安警察第七總隊第三大隊第三中隊，至○○縣○○鎮○○里○○○路000號前空地〔即○○縣○○鎮○○段（下稱○○段）00、00、00、00、00、00、00、000、000地號土地〕會勘。被上訴人認上訴人未領有廢棄物清除、處理許可文件，在所承租之○○○段00、00、00地號土地（下稱系爭土地）回填掩埋色黑之不明有機污泥（下稱系爭廢棄物），違反廢棄物清理法第41條及第46條第4款前段規定，乃依同法第71條及行政執行法第27條規定，以被上訴人107年11月5日嘉環廢字第10700287

97號函（下稱被上訴人107年11月5日函）命上訴人於107年1月30日前提送廢棄物處置計畫書函報被上訴人核備同意後執行清理，並敘明屆時未依限履行清理義務，將依行政執行法第29條預估代清理費限期命其繳納，逾期未繳納逕送強制執行。

(二)嗣被上訴人因認上訴人屆期未提送廢棄物處置計畫書，且系爭土地約459.277公噸之系爭廢棄物尚未清理完畢，乃以108年3月7日嘉環廢字第1080005073號函（下稱原處分）命上訴人應於108年3月31日前繳納新臺幣（下同）4,913,132元（下稱系爭代履行費用）。上訴人不服原處分，聲明異議，經嘉義縣政府108年7月25日異議決定（下稱異議決定）駁回，遂提起行政訴訟，並聲明：異議決定及原處分均撤銷。經原審判決駁回後，上訴人仍不服，提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；異議決定與原處分均撤銷。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)受處分人不服具行政處分性質之執行命令，經依行政執行法第9條之聲明異議程序，既具備由處分機關之上級機關進行行政內部自我省察的功能，自應認相當於已經訴願程序而可直接提起撤銷訴訟。本件被上訴人對上訴人所為命繳納系爭代履行費用之原處分，屬具有行政處分性質之執行命令，且上訴人已依行政執行法第9條規定聲明異議，並經異議決定駁回，依上開說明，應認相當於已經訴願程序，上訴人自得直接提起本件撤銷訴訟。

(二)依廢棄物清理法第2條第1、2項、第2條於106年1月18日修正理由、第2條之1規定，廢棄物可分為「一般廢棄物」與「事業廢棄物」，而「事業廢棄物」可再分為「有害事業廢棄物」與「一般事業廢棄物」。又依同法第28條第1項、第36條第2項授權訂定之「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第2條第3款規定，事業活動所產生之廢棄污泥，縱經

01 廢棄物處理機構以熱處理方式進行處理而成為乾燥污泥，性
02 質僅屬中間處理，若未依主管機關所許可之方式作為材料用
03 途使用，仍未改變其為事業廢棄物之性質。

04 (三)上訴人為水泥製品業者，未領有廢棄物清除、處理許可文
05 件。系爭土地為上訴人向德川倉儲股份有限公司所承租使
06 用。被上訴人因接獲民眾陳情而於106年11月6日至系爭土地
07 等處會勘，發現其中○○段00地號土地（下稱系爭○○段00
08 地號土地）回填系爭廢棄物，明顯未經中間處理之事業廢棄
09 物。上訴人代表人劉民康當時在場表示作業級配料均向大登
10 環保科技有限公司（下稱大登公司）於106年10月13日至10
11 月16日計進料241.47公噸，經混拌卜特蘭水泥型水泥後回填
12 等云。惟現場開挖所發現之回填物，均為鬆散細顆粒物料，
13 並未呈現可控制性低強度回填材料係由水泥、卜特蘭摻料等
14 膠結材料、粒料及水按設定比例拌合而成之應有狀態，實難
15 認上訴人確係將經中間處理之污泥，依主管機關所許可之方
16 式作為材料用途使用。準此，被上訴人認定上訴人於其承租
17 之系爭○○段00地號土地掩埋回填之物質，非大登公司向主
18 管機關申請許可經熱處理後之產品，有客觀事實依據，認定
19 其違法利用事業產出物回填土地而有污染環境之虞，性質上
20 屬於事業廢棄物，尚屬可採。

21 (四)上訴人主張其在系爭土地回填之物質，均係向大登公司進料
22 所拌合之低強度混凝土作為隔離墊層，經臺灣嘉義地方檢察
23 署認定為來源合法材料，無掩埋廢棄物之行為，而為108年
24 度偵字第120號不起訴處分（下稱系爭不起訴處分書）云
25 云。惟系爭不起訴處分書係以106年11月6日會勘開挖採樣之
26 樣品檢測結果，未超出有毒重金屬溶出試驗標準、上訴人向
27 大登公司購貨過磅單、大登公司員工劉雅耀之證詞、開挖現
28 場照片中僅有中間一層黑色污泥、上訴人係從事水泥製品買
29 賣為業等情，認定上訴人稱使用低強度混凝土填入地層中以
30 隔絕該低窪地區地下水位，再回填土方之說詞為可信。然上
31 訴人在系爭土地回填之物質縱非「有害事業廢棄物」，仍必

01 須進一步探究回填物質是否屬於「一般事業廢棄物」。由系
02 爭不起訴處分書內容以觀，檢察官未審酌被上訴人現場開挖
03 所呈現鬆散顆粒狀態及當場測試混拌結果，與大登公司熱處
04 理污泥後所呈狀態不同。而所引大登公司員工劉雅耀之警詢
05 證稱、上訴人向大登公司購貨過磅單等情，至多僅能證明上
06 訴人曾向大登公司購買骨材粒料之事實，未能直接證實被上
07 訴人開挖所得之回填物質即係完全使用大登公司經熱處理之
08 產物，而無摻雜其他含有事業廢棄物之成分。此外，被上訴
09 人及環保署南區督察大隊為求慎重，於107年3月29日再次派
10 員赴現場進行模擬摻拌作業，由大登公司提供粒料由上訴人
11 實地進行測試比對，其結果從外觀特性及所含成分均不相
12 似，益見上訴人主張掩埋回填物質均係向大登公司進料所拌
13 合之低強度混凝土作為隔離墊層云云，顯與客觀事實有間。
14 從而，上訴人主張尚不足動搖被上訴人就系爭土地掩埋回填
15 物質，性質上仍屬「一般事業廢棄物」之認定。

16 (五)上訴人本件訴請撤銷者，為依行政執行法第29條第2項規定
17 命上訴人繳納系爭代履行費用之原處分。而被上訴人依廢棄
18 物清理法第71條、行政執行法第27條規定，認定上訴人在系
19 爭土地回填掩埋系爭廢棄物，以107年11月5日函限期命提送
20 廢棄物處置計畫書，並執行清理之行政處分，僅有向被上訴
21 人回函，並未提起行政救濟而確定，自非本件爭訟之程序標
22 的，該函之效力繼續存在，因其存續力而產生構成要件效
23 力。故上訴人未依被上訴人107年11月5日函所規制之內容為
24 行為義務，被上訴人自得逕依行政執行法第29條以代履行方
25 式執行等語。

26 四、本院經核原審為有利於被上訴人之判決，並無違誤。茲就上
27 訴意旨補充論述如下：

28 (一)行政執行法第9條第1項、第2項分別規定：「(第1項)義務
29 人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其
30 他侵害利益之情事，得於執执行程序終結前，向執行機關聲明
31 異議。(第2項)前項聲明異議，執行機關認其有理由者，

01 應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由
02 者，應於10日內加具意見，送直接上級主管機關於30日內決
03 定之。」係對行政執行之程序行為不服之特別救濟方法，旨
04 在撤銷、更正或停止執行行為，不涉及行政實體法上判斷。
05 又現行法並無禁止義務人或利害關係人於聲明異議而未獲救
06 濟後向法院聲明不服之明文規定，是義務人或利害關係人如
07 不服執行機關之直接上級主管機關所為異議決定者，仍得依
08 法提起行政訴訟，至何種執行行為可以提起行政訴訟或提起
09 何種類型之行政訴訟，應依執行行為之性質及行政訴訟法相
10 關規定個案認定。又行政執行依其性質貴在迅速，如果對具
11 行政處分性質之執行命令提起撤銷訴訟，必須依行政執行法
12 第9條之聲明異議及訴願程序後始得為之，則其救濟程序，
13 反較對該執行命令所由之執行名義行政處分之救濟程序更加
14 繁複，顯不合理。又行政執行法第9條規定之聲明異議，並
15 非向行政執行機關而是向其上級機關為之，此已有由處分機
16 關之上級機關進行行政內部自我省察之功能。是以立法者應
17 無將行政執行法第9條所規定之聲明異議作為訴願前置程序
18 之意。因此，對具行政處分性質之執行命令不服，經依行政
19 執行法第9條之聲明異議程序，應認相當於已經訴願程序，
20 聲明異議人可直接提起撤銷訴訟（本院107年4月份第1次庭
21 長法官聯席會議意旨參照）。原判決以被上訴人對上訴人所
22 為命繳納系爭代履行費用之原處分，屬具有行政處分性質之
23 執行命令（詳如後述），且上訴人已依行政執行法第9條規
24 定聲明異議，而經嘉義縣政府以異議決定予以駁回，相當於
25 已經訴願程序，認上訴人得直接提起本件撤銷訴訟（參見原
26 判決第2、3頁），經核於法並無不合。

27 (二)為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，
28 制定有廢棄物清理法，其第4條規定：「本法所稱主管機
29 關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；
30 在縣（市）為縣（市）政府。」第5條第1項規定：「本法所
31 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條規定：「（第1項）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……（第4項）直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理第1項廢棄物時，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之。」另行政執行法上所稱之「代履行」，為間接強制方法之一，係指義務人依法令或本於法令之行政處分，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者，由執行機關委託第三人或指定人員代履行之，行政執行法第27條、第28條第1項第1款及第29條第1項分別定有明文。同法第29條第2項規定：「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。」係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之目的，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），如義務人逾期未繳納者，依同法第34條規定，移送行政執行處依第2章（即公法上金錢給付義務之執行）規定執行之。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之一為之：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，依上開廢棄物清理法第71條第1項後段規定及行政執行法第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)政府環境保護局依前揭依廢棄物清理法第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，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。

(三)前揭廢棄物清理法第71條第1項規定，主管機關或執行機關於義務人不依規定清除、處理廢棄物時，得限期清除處理，並告誡如未遵期，將產生後續間接強制之效果。而依同法第28條第1項規定，事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以自行清除處理、共同清除處理、委託清除處理或其他經中央主管機關許可之方式為之。另依廢棄物清理法第28條第2項規定授權訂定之行為時「事業自行清除處理事業廢棄物許可管理辦法」第5條規定：「事業應取得直轄市、縣(市)主管機關(以下簡稱核發機關)核發之自行清除、處理或清理許可後，始得自行清除、處理事業廢棄物。」第6條規定：「(第1項)事業申請自行清除許可者，應向事業所在地之核發機關申請。(第2項)事業申請自行處理或清理許可者，應向處理場(廠)所在地之核發機關申請。」可知事業應取得直轄市或縣(市)政府許可後，始得自行清除、處理事業廢棄物。再者，環保署103年1月13日環署廢字第1030002433號函：「主管機關命限期清除處理廢棄物，而廢棄物清

01 理義務人發生未於限期內提出廢棄物棄置場址清理計畫、清
02 理計畫經處分機關駁回、未依清理計畫內容執行、處分機關
03 認定義務人已不宜繼續清理等情形之一者，即構成廢棄物清
04 理法第71條第1項規定所稱屆期不為清除處理。」乃廢棄物
05 主管機關環保署基於職權就如何適用廢棄物清理法第71條所
06 作之解釋，經核與廢棄物清理法相關規定之意旨相符，下級
07 機關於處理關於廢棄物清理法第71條之案件時，得予適用。
08 是以，主管機關應先命負清除責任者提出廢棄物棄置場址清
09 理計畫，經其核可後，始由其依計畫內容執行。主管機關或
10 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、
11 處理係屬二事，則主管機關或執行機關得代為清除、處理，
12 並向義務人求償清理、改善及衍生之必要費用，與義務人未
13 履行提報清理計畫所生代履行費用，亦非相同。然在主管機
14 關或執行機關僅限期命義務人提出清理計畫，並未明定清
15 除、處理完畢之期限的情形下，義務人未依限提報清理計畫
16 是否即屬未限期清除處理，應視主管機關或執行機關命義務
17 人履行義務所適用之法規及誠命內容，就個案的實際情形認
18 定之。依原審認定之事實，上訴人為系爭廢棄物之清理義務
19 人，被上訴人107年11月5日函戴明：「請依廢棄物清理法第
20 71條及行政執行法第27條規定，於107年11月30日前提送廢
21 棄物清理計畫書（格式如附）函報本局核備同意後執行清
22 理，屆期不依限履行清理義務，將依行政執行法第29條規定
23 預估代清理費，並限期繳納代清理費，逾期未繳納者，逕送
24 法務部行政執行署強制執行。」等語（見原審卷第151
25 頁），係命上訴人於107年11月30日前提送廢棄物處置計畫
26 書，至於執行清除、處理完畢之時限，該函並未明定。惟衡
27 諸上訴人於107年11月30日（被上訴人收文日期）函復：
28 「目前在移置堆放的人工粒料，預計在107年12月15日前完
29 成，對於貴單位要求移除的低強度混凝土，將在移除地上粒
30 料，會主動移除低強度混凝土之灌漿墊層，工期預計7日，
31 運回本公司。」等語（見原審卷第155頁）。被上訴人續以1

01 07年12月7日嘉環廢字第1070032108號函：「……旨揭廢棄
02 物之清除，仍應提送處置計畫經本局核准，且司法單位認無
03 證據保全之必要，始得移除；至堆置地上之人工粒料，預計
04 在107年12月5日前完成，本局無意見。」等語（見原審卷第
05 157頁）。是上訴人遲未提送廢棄物處置計畫書，自無法獲
06 得被上訴人核備同意後執行清理，亦已逾其自己所提之清
07 除、處理期限，堪認上訴人已無法自行清除、處理系爭廢棄
08 物。被上訴人據此依行政執行法第29條規定，以原處分預估
09 代清理費限期命其繳納，逾期未繳納，逕送強制執行，揆諸
10 前揭說明，尚無違誤。原判決對此部分未予論述，固有未
11 洽，惟不影響判決結論，併予敘明。

12 （四）又依行政程序法第110條第1項、第3項規定，行政處分於生
13 效後產生規制作用，形成一定之法律關係、創設權利或課予
14 義務，且其效力之發生並非以行政處分確定而具形式確定力
15 為必要。行政處分生效後產生規制效力，不僅對作成處分之
16 行政機關本身具有拘束力，對其他機關、法院或第三人亦同
17 樣具有拘束力。又行政處分除非具有無效之事由而無效外，
18 具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其
19 效力繼續存在。因此除非行政處分已達無效程度，否則其他
20 機關有義務將該處分當作一個既定的構成要件，予以承認、
21 接受，並充作其自身管轄事務之決定的基礎，此即所謂「行
22 政處分之構成要件效力」，乃是出自對機關權限分配秩序之
23 尊重考慮。因而有效行政處分（前行政處分）之存在及內
24 容，成為作成他行政處分（後行政處分）之前提要件時，前
25 行政處分作成後，後行政處分應以前行政處分為其構成要件
26 作為決定之基礎，後行政處分成為行政訴訟之訴訟對象時，
27 由於前行政處分並非訴訟對象，後行政處分之受訴行政法
28 院，並不能審查前行政處分之合法性，前行政處分之合法性
29 應由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政
30 法院審查之。此際如後行政處分經行政訴訟判決確定為合
31 法，而前行政處分嗣後為其他有權機關撤銷變更，致使後行

政處分之合法性失所依據，其救濟方式則是依行政訴訟法第273條第1項第11款提起再審之訴。原判決以被上訴人107年11月5日函認定上訴人在系爭土地回填掩埋系爭廢棄物，所為限期命上訴人於107年11月30日前提送廢棄物處置計畫書經其核備同意後執行清理之行政處分，上訴人自承僅向被上訴人回函，並未提起行政救濟。對照上訴人107年11月30日函係表明其對被上訴人107年11月5日函之行政處分要求移除的低強度混凝土，將在移除地上粒料後，會主動移除低強度混凝土之灌漿墊層等情，該行政處分業因上訴人並未提起行政救濟而已確定，且由該行政處分之形式以觀，亦難認有何重大明顯之瑕疵，自非無效之行政處分。被上訴人107年11月5日函之行政處分效力既繼續存在，產生構成要件效力。因而審認上訴人未依被上訴人107年11月5日函所規制之內容，於107年11月30日前向被上訴人提出系爭土地廢棄物處置計畫書，且實際上系爭廢棄物亦未清理完畢，被上訴人自得逕依前揭行政執行法第29條以代履行方式執行（參見原判決第15、16頁），業已詳述其得心證之依據及理由，經核與法並無不合。上訴意旨主張其對被上訴人107年11月5日函已表示不服，並與被上訴人多次文件往來，是原判決認上訴人對被上訴人107年11月5日函未表示異議而確定，實有疑義，原審就此部分未予深究，竟認定被上訴人107年11月5日函已經確定，具存續力及構成要件效力，被上訴人自得依行政執行法第29條規定執行代履行，自有違誤云云，核係以其一己之主觀見解，指摘原判決違法，自無可採。

（五）綜上所述，上訴人主張均無可採。原判決駁回上訴人在第一審之訴，尚無違誤。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 111 年 6 月 10 日
最高行政法院第一庭

01							審判長	法官	吳	東	都
02								法官	陳	秀	嫻
03								法官	王	俊	雄
04								法官	林	妙	黛
05								法官	侯	志	融
06	以	上	正	本	證	明	與	原	本	無	異
07	中	華	民	國	111	年	6	月	10	日	
08							書記官	蕭	君	卉	