最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第560號

上　訴　人　洪條民

訴訟代理人　沈明顯　律師

　　黃本仁　律師

被 上訴 人　新北市政府環境保護局

代　表　人　程大維

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國112年6月8日臺北高等行政法院109年度訴字第1444號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、爭訟概要：

㈠訴外人陳靜玉、陳李寶鳳於民國103年8月19日出賣新北市林口區南勢埔段頭湖小段（以下同段土地省略段號）207-2地號土地（下稱系爭土地）予訴外人鄒天皓，並於103年9月9日辦理所有權移轉登記完竣；鄒天皓再於105年9月10日出賣系爭土地予上訴人，並於105年11月21日辦理所有權移轉登記完竣。訴外人林明輝於100年5月間向陳靜玉承租系爭土地，並於所有權移轉後續向鄒天皓、上訴人承租系爭土地，另向訴外人劉清風承租207及207-3地號土地（於108年9月26日分割出207-5地號土地）。

㈡內政部於107年10月1日核定林口特定區計畫細部計畫，新北市政府即於同年月8日公告市地重劃計畫書，並進行林口工一市地重劃開發工程（下稱系爭工程），於108年9月17日及24日、10月14日及28日會勘系爭土地及207、207-3、207-5地號土地（下稱207等地號土地）時，發現邊坡有帆布、塑膠袋、廢磚瓦及石塊等廢棄物。嗣於108年11月29日，林明輝拆除地上物將系爭土地點交予系爭工程承包商雙喜營造股

份有限公司（下稱雙喜公司），雙喜公司於109年6月20日開挖，又發現地下遭棄置有麻布袋、鐵板、電路板等廢棄物，雙喜公司即停止開挖通報新北市政府新建工程處（下稱新北市新工處）。新北市新工處以109年7月8日新北新工字第1095198031號函（下稱109年7月8日函）請被上訴人辦理後續程序，新北市政府並以109年7月14日新北府地劃字第1091289557號函請上訴人於109年7月23日會同辦理會勘。

㈢被上訴人會勘系爭土地又試挖出廢塑膠、廢木材及廢磚瓦等廢棄物，乃依廢棄物清理法第71條第1項、行政院環境保護署（已改制為環境部）協助地方政府辦理非法棄置事業廢棄物案件債權保全追蹤運作標準作業、環境部103年1月13日環署廢字第1030002433號令（下稱103年1月13日令），以109年7月23日新北環廢字第1091357784號函（下稱原處分）請上訴人於文到30日內完成系爭土地遭非法棄置廢棄物之清除處理作業，並限期於文到3日內提報廢棄物清理意願或清償能力之證明文件，及於提報該證明文件屆期之次日起10日內提報廢棄物棄置場址清理計畫。上訴人於109年7月30日提出廢棄物清理承諾書，被上訴人以109年7月31日新北環廢字第1091459738號函（下稱109年7月31日函）請上訴人於提報廢棄物清理意願或清理能力之證明文件後，於提報該文件屆期之次日起10日內提報廢棄物棄置場址清理計畫。上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明：1.先位聲明：訴願決定關於原處分部分及原處分均撤銷。2.備位聲明：確認原處分違法。經原審以112年6月8日109年度訴字第1444號判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄，發回原審。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：

㈠原處分於109年7月27日送達上訴人，提起訴願之法定期間應自109年7月28日起算，因上訴人住所與訴願機關所在地相

同，無庸扣除在途期間，是其提起訴願期間之末日應至109年8月26日屆滿。上訴人於109年8月6日（被上訴人收文日）提出申覆陳情書，明確記載係就原處分及被上訴人109年7月31日函提出意見，陳稱：被上訴人於109年7月23日會勘開挖之廢棄物非上訴人取得系爭土地後所埋下，其無疏於管理或怠於注意之情事，應究責真正行為人等語，已有對原處分表示不服之意。被上訴人雖辯稱已於109年8月10日以電話說明陳情及訴願區別及救濟應提起訴願之旨，上訴人表示其提出申覆陳情書係陳情之意，其還是會訴願，嗣其提出訴願書，足認上訴人提出申覆陳情書僅是陳情性質，提出訴願書方為訴願之意等語。然依被上訴人提出之電話譯文足知，上訴人已多次表示陳情訴願及訴訟程序都要進行，會寫訴願書等語，並確實於109年8月28日向被上訴人提出訴願書，應視為已提起訴願，嗣並依其所述提出正式之訴願書以為補充。訴願決定未注意及此，逕以訴願逾期而不受理，應有誤會。

㈡被上訴人經新北市新工處於109年7月8日通報獲悉上情後，詳查系爭土地過往之違規通報、報案紀錄、稽查處分，並調閱系爭土地鄰近道路監視器錄影畫面、廢棄物管制中心勾稽資料及車輛GPS軌跡資料，惟尚無證據顯示實際污染行為人資料，另要求土地所有人提出相關事證釐清，惟未提出，109年7月23日會勘後，民眾未提相關行為人資訊，以稽查處分管制系統、稽查在線系統查詢，均查無違規通報件次，復查無相關判決涉及棄置廢棄物相關案件，仍無法確定污染行為人，堪信被上訴人已盡查證、追索系爭土地污染行為人之能事。故本件以土地所有人上訴人為廢棄物清理法第71條第1項之義務人，核無不合。

㈢上訴人雖主張系爭土地相鄰之207-3地號土地，於97年間曾遭傾倒廢棄物，與系爭土地使用上無法分割，林明輝亦陳稱其承租207-3地號土地時有挖出垃圾，被上訴人未盡調查行為人之能事，也未追究林明輝云云。然查，訴外人郭茂森及許哲華係於97年1月16日在207-3地號土地傾倒板模等建築廢

棄物於地上，當場為警查獲，於刑事另案判決後已全數清除完畢。又系爭土地所發現之廢棄物係在地下及邊坡，與上開刑事另案廢棄物係遭棄置於地上不同，且系爭土地所發現之廢棄物種類如帆布、塑膠袋、廢磚瓦、石塊、麻布袋、鐵板、電路板、廢木材、廢塑膠等，刑事另案之廢棄物大多數為板模，不盡一致，實難認系爭土地之廢棄物係屬97年間郭茂森等人所棄置者。

㈣林明輝於蓋廠房時在207-3地號土地挖出一些垃圾，核與上訴人所有之系爭土地無涉，且林明輝陳稱其係從事鋼構、鐵架、鋁門窗等鐵工業，承租土地是用來放置鋼鐵材料，並沒有埋放堆置廢棄物等語。另證人即雙喜公司人員陳德隆證稱：林明輝表示只承租土地，地底下垃圾他不清楚，地上斜坡上的垃圾也不是他棄置的，均不由他處理，只負責清除拆除廠房遺留的廢棄物等語，而系爭土地邊坡及開挖出上述廢棄物種類，非林明輝所生產製造者，復無其他證據證明林明輝為棄置廢棄物之行為人，實難認其應負行為責任。林明輝前為系爭土地承租人，與上訴人同屬系爭土地之狀態責任人，惟其於108年11月29日將廠房及地上物清除並將土地點交予雙喜公司後，已無管領使用系爭土地，實難認被上訴人作成原處分時應先究責林明輝，而仍課其排除危害狀態之責任。

㈤稽之上訴人提出101、104、105年間之現場照片、被上訴人提出之105年照片，及上訴人自承買受系爭土地樣貌即同所提出之該等照片等語，可知上訴人買受系爭土地時之大門二側邊坡並無遭人棄置廢棄物。惟新北市政府於108年9月24日會勘時，207等地號土地之邊坡已遭棄置帆布、塑膠袋、廢磚瓦及石塊等廢棄物，復於同年10月14日及28日之會勘，也可見207等地號土地之邊坡存有大量廢棄物。參諸林明輝證稱：伊承租207等地號土地高於外圍土地，與外圍土地間有斜坡，未用圍籬圍起來，伊僅在承租土地局部打水泥，系爭土地有種一些水果，車子可以從承租土地斜坡下去，也可以

自周圍土地進來等語，及證人陳德隆證稱：林明輝之工廠所在土地比周圍高，邊坡上有廢棄物，伊108年上半年第1次到現場，就有看到如被證18照片那樣邊坡上有廢棄物之情形，207等地號土地周圍，除正門口外，其餘周圍斜坡斷面均可見廢棄物，廢棄物是在207等地號土地範圍內，被證18的第1、2張照片是在後面，第3張照片是面對正門口的左手側，後面及左手側比較嚴重，右手側比較沒那麼密集，代履行時有將斜坡斷面至整圈土地底下之廢棄物清除，地上及地下廢棄物類型一樣等語。綜此，足徵包含系爭土地在內之207等地號土地邊坡及地下廢棄物之棄置時點，在上訴人取得土地所有權之後，且上訴人未在系爭土地周圍架設圍籬等防護措施，外面車輛甚可以從大門外之周圍駛入及駛出系爭土地，上訴人並無能有效防阻廢棄物之棄置。衡諸上訴人買受系爭土地後，近3年期間，被上訴人代履行上訴人清除處理之廢棄物數量高達5,997.74公噸，顯見上訴人對其所有之土地疏於有效管理。況上訴人於106年所購買系爭土地同段之181-3及181-10地號土地，也遭非法棄置廢磚塊等廢棄物，益徵上訴人對其所有土地遭非法棄置廢棄物等情係有重大過失，當應擔負廢棄物清理法第71條第1項之土地所有人清除處理責任。

㈥上訴人主張其與前手所有權人達成債權讓與協議，可見系爭土地之廢棄物非於上訴人持有期間遭人棄置乙節。惟上訴人前手鄒天皓於109年10月28日將其對陳靜玉、陳李寶鳳之損害賠償等債權讓與上訴人，而上訴人於109年12月9日對陳靜玉、陳李寶鳳提起民事事件，於110年2月8日受讓渠等對前手張進在等人之損害賠償等請求權，復於110年2月23日受讓張進在等人對渠等前手之損害賠償等請求權後，撤回起訴等情，僅可徵系爭土地遭棄置廢棄物之情形，如上訴人受有損害，或可行使不當得利、回復原狀等民事請求權時，得順利追索行使之對象至陳靜玉、陳李寶鳳前手之張進在等人，而民事賠償責任行使，難認與本件基於土地資源之有限性及不

可回復性，而使上訴人負行政上排除廢棄物之危害狀態責任有關，尚無以此為其有利之認定。

㈦上訴人主張依系爭土地航照圖觀之，於上訴人所有期間無地貌變動，難認有重大過失致廢棄物遭掩埋於地下乙節。然航照圖至多僅能知悉土地上有紅色屋頂之一大一小之廠房，中間空地部分應為207-2地號之系爭土地，周圍有樹木包圍，並無法窺得207等地號土地上究竟有無廢棄物之放置，尚難以航照圖作為有利上訴人之認定。

㈧上訴人主張其無以低於市場行情買受系爭土地，甚高於市場行情，顯見上訴人非於知悉土地有瑕疵狀況下買受乙節。內政部都市計畫委員會係於105年4月12日起開始審議變更林口特定區計畫案及擬定林口特定區計畫細部計畫案，上訴人於105年9月10日買受系爭土地時，周遭土地已在進行都市計畫審議及辦理市地重劃，本難期以低於市場行情買受，上訴人此部分主張，並不影響本件違章事實之認定。

㈨被上訴人委由承包商代履行廢棄物之清除處理作業，就A堆之系爭土地及207-3地號土地共同清理花費15天，就B堆之207地號土地、系爭土地及208地號土地共同清理花費8天，總共花費23天，可知原處分限期上訴人清除處理系爭土地廢棄物之期限，合於比例原則。且被上訴人依環境部103年1月13日令，命限期提出清除處理範圍之清理意願或清理能力證明文件、廢棄物棄置場址清理計畫，上訴人有履行之義務，所為之原處分洵屬適法等語，為其判斷之基礎。

四、本院的判斷：

㈠按廢棄物清理法第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。」準此，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關就遭非法棄置於土地之廢棄物，命該土地所有人、管理人或使用人負起清除處理責任時，應以具有「容許或重大過失」為其責任條件。而所謂重大過失，由於廢棄物清理法、行政罰法及行政程序法並無明文規定，應與民法規定之重大過失為相同解釋，係指顯然欠缺一般人之注意者而言。且重大過失責任之有無，應以「欠缺一般人之注意的懈怠或疏虞」與「廢棄物遭非法棄置於其土地之結果發生」間，有無相當因果關係為斷。

㈡本件係112年8月15日修正施行之行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於施行後尚未終結之事件，依行政訴訟法施行法第19條規定，應由本院依舊法即112年8月15日修正施行前行政訴訟法（下稱行政訴訟法）規定審理，合先敘明。依行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明於判決。而基於行政訴訟之職權調查原則，法院應充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，是所有與待證事實有關之訴訟資料，無論有利或不利於訴訟當事人之任何一造，都必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即構成行政訴訟法第243條第1項所謂判決不適用同法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，暨同法第243條第2項第6款所謂判決不備理由之當然違背法令。

㈢經查，訴外人陳靜玉、陳李寶鳳於103年間出賣系爭土地予鄒天皓，上訴人再於105年9月10日向鄒天皓購買系爭土地，並於105年11月21日辦理所有權移轉登記完竣，林明輝前於100年5月間即向陳靜玉承租系爭土地，並於所有權移轉後續向鄒天皓及上訴人承租系爭土地，並另向劉清風承租207及207-3地號土地；新北市政府於108年9月17日及24日、10月14

日及28日會勘207等地號土地（含系爭土地）時，發現邊坡有帆布、塑膠袋、廢磚瓦及石塊等廢棄物，嗣林明輝於108年11月29日拆除地上物將系爭土地點交予雙喜公司，雙喜公司於109年6月20日開挖，又發現地下遭棄置有麻布袋、鐵板、電路板等廢棄物；被上訴人經新北市新工處109年7月8日函通報獲悉上情後，調查系爭土地過往之違規通報、報案紀錄、稽查處分，並調閱系爭土地鄰近道路監視器錄影畫面、廢棄物管制中心勾稽資料及車輛GPS軌跡資料，惟尚無證據顯示實際污染行為人資料，另要求土地所有人提出相關事證釐清未獲提出；被上訴人於109年7月23日會勘系爭土地，又試挖出廢塑膠、廢木材及廢磚瓦等廢棄物，乃以原處分命上訴人於文到30日內完成系爭土地遭非法棄置廢棄物之清除處理作業，並限期於文到3日內提報廢棄物清理意願或清償能力之證明文件，及於提報該證明文件屆期之次日起10日內提報廢棄物棄置場址清理計畫等情，為原審確定之事實。

㈣原判決基於前揭事證，認定上開邊坡及地下廢棄物之棄置時點係在上訴人取得系爭土地所有權期間，上訴人對於系爭土地疏於管理致遭棄置廢棄物，顯有重大過失，故被上訴人以原處分命其負廢棄物清理法第71條第1項所定土地所有人之清理義務，並無違誤，固非無見。惟查：

1.依廢棄物清理法第71條認定遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人是否有「容許或因重大過失」，而具清除處理責任要件適格者，其認定時點，應為遭非法棄置於其土地之時，而非遭查獲之時。從原審卷一第193-227頁航照圖觀之，可見系爭土地早於80年間即已經剷除樹叢整地，且表面已呈現非原有紅土狀態，迄98年間已見林明輝興建之廠房，自103年7月至108年10月間地貌並無明顯變化，且林明輝於原審證稱其98年間興建廠房開挖時地下都是垃圾，而該廠房係坐落在系爭土地與207-3地號土地上，則系爭土地自98年林明輝興建廠房及鋪設水泥之

後，既無明顯變化，自難以排除系爭土地地下於98年興建廠房之前即已遭掩埋廢棄物之可能。而且，地下廢棄物客觀上必須使用機具先挖掘土地之後，始能加以掩埋，而系爭土地早於98年間即出租予林明輝使用，其中一部分並已興建廠房，其餘空地大部分鋪設水泥，現場設有大門管制出入，四周均為樹叢所包圍，則於林明輝承租期間其他人是否仍得進入系爭土地，並以機具挖掘土地以埋設廢棄物，誠非無疑。至於訴外人郭茂森、許哲華於97年1月16日間在207-3地號土地上傾倒板模等廢棄物，當場為警查獲，事後已全數清除完畢一事，至多僅能證明當時其傾倒之地上廢棄物已清除完畢，尚無法證明斯時地下未曾遭掩埋廢棄物。是上訴人主張：系爭土地97年間已鋪設水泥，97年後不可能再有廢棄物掩埋地下，其於105年間取得系爭土地所有權前，系爭土地地下已遭埋設廢棄物等語，並非全然無據。原審未審酌上述證人林明輝有利於上訴人之證詞，亦未說明不予採取之理由，逕以系爭土地所發現之廢棄物，與刑事另案查獲之廢棄物大多數為板模，不盡一致，難認廢棄物係97年間郭茂森等人所棄置，復未說明上訴人上述主張何以不可採，自嫌速斷，並有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條規定及理由不備之違法。

2.又依原審卷一第221-231頁之航照圖、地籍線套繪圖、地籍圖謄本及卷二第279-285頁現場照片顯示，系爭土地坐落在207與207-3地號土地之間，其東、西側分別與208、206-5地號土地相鄰，系爭土地位於地勢較高的平台，一部分為林明輝的廠房占用，一部分為空地，僅西側一小部分為樹叢。另對照原審卷一第227、229、231頁可見，進出系爭土地之通路及大門係坐落在209-3地號土地上，並非坐落在207等地號土地上。從而，證人即雙喜公司員工陳德隆於原審卷二第283、285頁以圓圈所標示大門兩側斜坡廢棄物，及其陳稱原審卷三第149、151頁照片是在背面斜坡，原審卷三第153頁照片是正對大門左邊斜坡，土地後

面及正對大門左手邊廢棄物比較嚴重，正對大門右手邊廢棄物比較稀疏等語（參見原審卷三第179、180頁），該等邊坡之廢棄物似均非散落在系爭土地上，似與上訴人無涉。又對照新北市政府於108年9月及10月間會勘207等地號土地時，於邊坡發現有帆布、塑膠袋、廢磚瓦及石塊等廢棄物（原審卷三第147-153頁）；雙喜公司於109年6月20日開挖，發現地下廢棄物為麻布袋、鐵板、電路板等（原審卷三第267頁）；嗣被上訴人於109年7月23日會勘系爭土地，又試挖出廢塑膠、廢木材及廢磚瓦等地下廢棄物（原審卷二第293頁）等情，則邊坡廢棄物與地下廢棄物之外型及種類，似不盡相同。是則，原判決僅以105年間上訴人購地時照片顯示，大門兩側邊坡尚無遭人棄置廢棄物，且邊坡及地下廢棄物屬相同類型為由，逕認系爭土地地下廢棄物之棄置時點與邊坡廢棄物之棄置時點，均係在上訴人取得土地之後，亦屬速斷，核有認定事實未憑證據之違誤。

㈤綜上所述，原判決既有上揭違背法令事由，且其違法情事足以影響判決結果，上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。又因本件事證尚有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為審理。且因上訴人之先位請求有無理由既尚待原審調查釐清，其備位請求之審判停止條件尚未成就，原判決關於此部分即屬無可維持，亦應併予廢棄，發回原審高等行政訴訟庭審理。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　12　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　林　秀　圓

法官　陳　文　燦

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　12　　日

書記官　章　舒　涵