

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第823號

上 訴 人 劉清風

訴訟代理人 沈明顯 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8月24日臺北高等行政法院110年度訴字第575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、緣上訴人係新北市○○區○○○段○○小段（下同）207、207-3及207-5（分割自207-3）地號土地（下分別稱207、207-3及207-5地號土地，合稱系爭土地）所有人，新北市政府自民國108年4月進行林口工一市地重劃開發工程（下稱系爭工程）期間，陸續於工區內土地發現地下遭非法棄置廢棄物，並於109年6月20日發現系爭土地遭非法棄置廢棄物，繼於109年7月23日辦理現地會勘及地下試挖，經目視系爭土地之廢棄物為廢磚瓦夾雜廢塑膠等（下稱系爭廢棄物）。被上訴人以系爭土地遭非法棄置廢棄物非短期所致，上訴人係土地所有人，顯有怠於注意或疏於管理系爭土地之重大過失，依廢棄物清理法第71條規定、行政院環境保護署（嗣改制為環境部，下稱環保署）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、環保署103年1月13日環署廢字第1030002433號令，針對207、207-3及207-5地號土地，分別以109年7月23日新北環廢字第1091337368號函、109年8月6日新北環廢字第1091492394號函及109年8月6日新北環廢字第1091492547號函（下合稱為原處分），命上訴人於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

於3日內提報廢棄物清理意願或清理能力之證明文件，及於提報前開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」。上訴人不服原處分，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，(一)先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷、(二)備位聲明：確認原處分違法。經原審110年度訴字第575號判決（下稱原判決）駁回其先備位之訴，上訴人仍不服，提起本件上訴。

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、原判決駁回上訴人在原審之訴，略以：

(一)經查，上訴人於99年、100年間分別由前手巫○○、吳○○取得系爭土地所有權後，繼續出租予原承租人林○○至109年1月14日。其間，新北市政府自108年4月進行系爭工程，經新北市政府新建工程處（下稱新北新工處）、新北市政府地政局（下稱新北地政局）及雙喜營造股份有限公司（下稱雙喜公司）等相關單位相繼於108年9月、10月間會勘系爭土地及207-2地號等土地時，發現邊坡含大量如帆布、塑膠袋、廢磚瓦及石塊等廢棄物。而林○○拆除系爭土地之地上物，於108年11月29日點交系爭土地時，邊坡仍含大量垃圾，嗣雙喜公司於109年6月20日開挖，又發現系爭土地地下遭棄置有麻布袋、鐵板、電路板等廢棄物，即停止開挖及通報新北新工處，經該處於109年7月8日函請被上訴人辦理後續程序，新北市政府並函請上訴人於109年7月23日會同辦理會勘，於會勘系爭土地時確有挖出系爭廢棄物等情，有相關卷證資料在卷可稽，應堪認定。

(二)依系爭工程掩埋廢棄物案件污染行為人查緝報告（下稱污染行為人查緝報告）所載，堪信被上訴人已盡查證、追索系爭土地污染行為人之能事。另97年間，雖有訴外人郭○○及許○○駕駛大貨車將營建廢棄物傾倒於207-3地號土地，為警當場查獲，而經臺灣板橋地方法院（已更名為臺灣新北地方法院，下稱新北地院）97年度簡字第2193號刑事案件（下稱

系爭刑案）判決處刑（下稱系爭刑事判決）確定，惟系爭刑事判決確定後，郭○○及許○○已將原傾倒在207-3地號土地之建築廢棄物全數清除完畢，之後未再前往該處；且系爭土地所發現之廢棄物種類與系爭刑事判決之廢棄物大多數為板模，不盡一致，尚難遽認系爭土地之廢棄物係屬97年間郭○○等人所棄置。而依改制前行政院農業委員會林務局農林航空測量所拍攝之航攝照片及內政部國土測繪中心提供之套繪成果圖所示，並無法窺得系爭土地上究竟有無廢棄物之放置，亦無從推論系爭廢棄物係於97年以前即已埋藏於系爭土地地下之事實，是上訴人以航攝照片所示系爭土地於85年後之地貌變化，欲證明其取得所有權前，系爭土地地下已埋設系爭廢棄物，即難謂有據。

(三)再依證人即雙喜公司人員陳○○於原審109年度訴字第1444號廢棄物清理法事件（為被上訴人以109年7月31日函命207-2地號土地所有人洪條民限期清理該土地廢棄物事件，下稱另案）到庭結證所述雙喜公司代履行清除系爭土地及207-2地號等土地廢棄物時，其所見廢棄物種類及分布情形；暨上訴人否認其購買系爭土地時，該等土地有遭人棄置廢棄物等情，足見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。惟新北市政府相關單位於108年9月24日會勘時，系爭土地之邊坡已遭棄置廢棄物；參以林○○於另案所證述系爭土地與周圍斜坡土地之地貌狀況，足見並非難於填埋廢棄物。綜觀上情可知，系爭土地邊坡之廢棄物與地下之廢棄物係屬相同類型，混雜在一起，足認二者當屬同一時期之廢棄物，且經肉眼觀察系爭土地之廠房旁邊坡土地遭棄置之上開大量廢棄物外觀情形研判，顯然係近年所棄置，堪認系爭土地之系爭廢棄物之棄置時點，當係在上訴人取得土地所有權之後；再衡之系爭土地地理位置及聯外交通等特性，極易成為不法份子棄置廢棄物之目標土地，上訴人自應嚴加防範系爭土地遭他人不法棄置廢棄物，然上訴人卻未在系爭土地周圍架設圍籬等防護措施，被上訴人據此認定上訴人因怠於

01 注意或疏於管理之重大過失，肇致其所有系爭土地地下及邊
02 坡遭非法棄置系爭廢棄物，自負有清除處理之義務，遂以原
03 處分命上訴人清除處理，於法即無違誤等由，為其判斷之基
04 礎。

05 四、本院查：

06 (一)依行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規
07 定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及
08 經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記
09 明於判決。而基於行政訴訟之職權調查原則，法院應充分調
10 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
11 訴訟資料，無論有利或不利於訴訟當事人之任何一造，都必
12 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
13 證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即
14 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
15 第1項、第133條之應依職權調查規定，暨同法第243條第2項
16 第6款所謂判決不備理由之當然違背法令。

17 (二)廢棄物清理法第71條第1項規定：「不依規定清除、處理之
18 廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、
19 受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許
20 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、
21 管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直
22 轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並
23 向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移
24 送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提
25 供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」準此，直轄市、
26 縣（市）主管機關或執行機關就遭非法棄置於土地之廢棄
27 物，命該土地所有人、管理人或使用人負起清除處理責任
28 時，應以具有「容許或重大過失」為其責任條件。至所謂重
29 大過失，由於廢棄物清理法、行政罰法及行政程序法並無明
30 文規定，應與民法規定之重大過失為相同解釋，係指顯然欠
31 缺一般人之注意者而言。且重大過失責任之有無，應以「欠

01 缺一般人之注意的懈怠或疏虞」與「廢棄物遭非法棄置於其
02 土地之結果發生」間，有無相當因果關係為斷。

03 (三)原審係依雙喜公司109年6月20日開挖照片暨廢棄物通報單、
04 現場會勘紀錄暨照片、污染行為人查緝報告、系爭刑案卷證
05 資料暨該案被告郭○○出具110年1月4日函文、證人即雙喜
06 公司員工陳○○、系爭土地原承租人林○○之證詞及上訴人
07 所述內容等證據，認定被上訴人經追查無法確定在系爭土地
08 棄置系爭廢棄物之行為人，且系爭廢棄物遭棄置之時點，係
09 在上訴人取得系爭土地所有權之後，上訴人對於系爭土地遭
10 棄置系爭廢棄物，顯有重大過失，故被上訴人以原處分命上
11 訴人應負清理之義務，並無違誤等情，固非無見。惟查：

12 1.郭○○於110年1月4日函文（原審卷一第387頁）中係陳稱：
13 其確曾於97年間在207-3地號土地傾倒板模，為警查獲，並
14 經系爭刑事判決處刑，其後續已將所傾倒之板模清除，此後
15 未曾前往該地號土地，系爭刑事判決記載之證據所列4張現
16 場照片中，除板模以外之廢棄物，概與其無關等語；復觀諸
17 系爭刑案卷內4張查獲現場照片（原審卷一第392至393頁）
18 肉眼可見，在207-3地號土地上除有遭傾倒在大貨車尾端之
19 板模堆置外，在距離該大貨車車身右側不遠處之地面上，另
20 有一堆形狀不規則的廢棄物堆置，且在該現場的土地表面尚
21 有其他與泥土混雜的不明廢棄物顯露等情；暨證人林○○於
22 原審及新北地院109年度重訴字第677號損害賠償事件（下稱
23 系爭民事案）證稱：伊約97年5月17日開始使用系爭土地，
24 但只承租207-3地號，之後陸續承租207-2、207地號土地，
25 伊承租後最早是先放貨櫃屋，嗣於98年間在207-2地號部分
26 及207-3、207-5地號土地興建紅色屋頂鐵皮屋之廠房，伊為
27 施作廠房在207-3地號土地挖地基時，6個基坑都有發現垃
28 圾，即有向地主吳○○之女婿蔡先生反應上情，但其未處
29 理，且伊使用系爭土地時，系爭土地已經打成平地，207地
30 號及207-2地號土地有鋪設水泥，伊蓋廠房時，在207-3及20
31 7-5地號土地鋪設水泥等語（原審卷一第247-255頁、原審卷

二第247-255頁），核與上訴人提出系爭土地歷年航攝照片顯示系爭土地於97年間部分地貌呈現灰色片狀樣態，迄98年10月19日拍攝時，207-3地號土地確已興建有紅色屋頂鐵皮屋、207地號土地上亦有淺紅色之貨櫃屋等情大致相符（原審卷一第187、189頁、系爭民事案卷2影本第19頁）。基上可知，97年1月16日經警現場查獲郭○○等人在207-3地號土地傾倒板模時，該土地已有其他不明廢棄物存在，且當時並未開挖地面以確認該廢棄物內容及分佈範圍，則參酌證人林○○陳稱伊於97年5月間開始使用系爭土地時，207地號及207-2地號土地已鋪設水泥，而伊為蓋廠房在207-3地號土地挖地基時，在6個基坑內均發現埋有廢棄物等情狀，即難排除被上訴人於109年7月23日會勘時，自系爭土地及207-2地號土地開挖發現之廢棄物，有可能是97年以前即遭他人棄置掩埋於上開土地，是上訴人主張其於99年及100年間取得系爭土地所有權前，系爭土地地下已埋設系爭廢棄物，洵非全然無稽。原審未審酌上述證人林○○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，與系爭刑案查獲之廢棄物大多數為板模，不盡一致，尚難遽認系爭土地之廢棄物係屬97年間郭○○等人所棄置；暨依上訴人提出之航攝照片顯示87年間至98年間系爭土地之地貌變化，無從推論在上開期間曾有第三人或上訴人之前手巫○○、吳○○埋設廢棄物於地下之行為，遽謂本件無從推論系爭廢棄物係於97年以前即已埋藏於系爭土地之事實，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. 原判決雖復依證人陳○○於另案中證述其至系爭土地時所見地上及地下廢棄物種類相同，有布匹、寶特瓶等一般常見之垃圾等情，據以認定地下之廢棄物與邊坡之廢棄物當屬同一時期之廢棄物，且以系爭土地之廠房旁邊坡土地遭棄置之廢棄物表面並無沾染大量塵土，亦未出現生物自然分解之情形研判，該等廢棄物顯然係近年所棄置，進而認定系爭土地之

系爭廢棄物之棄置時點，係在上訴人取得土地所有權之後。然查，觀諸雙喜公司109年6月20日開挖207、207-2地號土地之第二標廢棄物通報單（原審卷二第39-45頁）係記載：「點交情形：……108年11月29日PC地坪、邊坡含大量垃圾」、「廢棄物發現日期：……109年6月20日開挖中發現地下廢棄物麻布袋、鐵板、電路板…等等」；新北市政府109年7月23日會勘系爭土地及207-2地號土地之會勘紀錄所附第二標廢棄物通報單（原審卷二第59頁）則記載：「點交情形：……108年11月29日PC地坪、邊坡含大量垃圾」、「廢棄物發現日期：……109年6月20日開挖中發現地下廢棄物麻布袋、鐵板、電路板…等等」，惟參諸被上訴人以111年4月6日新北環廢字第1110566230號函（原審卷二第227頁）向上訴人求償代履行清理207-3地號土地之必要費用，該函文記載代履行標的之廢棄物種類為「R-0503」，核該代碼係指營建混合物，顯與上開陳○○證述及廢棄物通報單記載在系爭土地或邊坡發現之廢棄物種類屬一般廢棄物者有別，且陳○○所稱在系爭土地及地下挖出布匹、寶特瓶等一般常見垃圾，亦與廢棄物通報單記載在系爭土地及邊坡上發現之廢棄物內容不同，則系爭土地地下及邊坡上之廢棄物是否屬相同類型，顯有疑問。再者，遭棄置或掩埋在不同位置的廢棄物，縱使類型相同，仍有可能是遭同一或不同行為人，在不同時期所為，則原判決以系爭土地地下之廢棄物與邊坡之廢棄物類型相同，即認定屬同一時期之廢棄物，並以邊坡之廢棄物顯係近年所棄置，逕予推論系爭廢棄物之棄置時點，係在上訴人取得系爭土地所有權之後，顯違反論理法則及一般經驗法則。

- 3.又查，新北地政局於108年9月24日邀集相關單位辦理現場會勘，經拍攝現場照片3紙及其會勘結論載明：「本次會勘拆遷戶立勝鋼鐵工程行負責人林○○仍因工作因素無法到場會同辦理，……。另經多次現場會勘發現本案地上建築物（林口區頭湖74-66號）坐落土地上遺留有眾多垃圾（如後附

圖），請立勝鋼鐵工程行於拆遷時將其一併清除，……」（原審卷二第127-131頁、第467-469頁）；惟證人林○○於原審證述伊不知上開3張現場照片所示廢棄物是何人棄置，該廢棄物不是伊點交時所清理的廢棄物等語（原審卷二第254-255頁），且其於另案證稱：廠房周圍的廢棄物是伊承租時就已經有了，伊所承租207等地號土地高於外圍土地，與外圍土地間有斜坡，伊不知有廢棄物的斜坡是位在何地號土地，斜坡的上方是廠房所在的207-3地號土地，伊承租時已經填到上面是平地，伊要建廠房不可能租斜坡地，周邊斜坡地都是樹林等情（另案卷三影本第174-175頁）；經對照證人陳○○於另案結證稱：其於108年間至現場點交土地時，現場有一家鐵工廠及一間辦公室，工廠土地比周圍土地高，其等經由斜坡要走到工廠之前，由周邊樹林及雜草縫隙可看到斜坡斷面有廢棄物，且除廠房正門口外，其餘周遭斜坡斷面均可見廢棄物，雙喜公司代履行清除系爭土地及207-2地號土地廢棄物時，從斜坡斷面廢棄物一直到整圈土地底下都是廢棄物；3張照片所示廢棄物是在上述土地內，但確切在哪筆土地不清楚；雙喜公司有請林○○清理斜坡的廢棄物，但林○○主張該等廢棄物不是他遺留下來的，不應由他處理等語（另案卷三影本第178-183頁）。足知，證人陳○○與林○○所證述有關邊坡上廢棄物是否位在系爭土地範圍內乙節，顯有出入，則新北地政局於108年9月24日會勘時之現場照片所示邊坡上廢棄物分布的確切位置及範圍究為何？該邊坡是否在林○○所承租之系爭土地範圍內？即屬有疑，原判決未予調查究明，及說明未予採信證人林○○所為前揭有利上訴人證述之理由，逕認該邊坡上的廢棄物係在系爭土地範圍內，進而認定系爭廢棄物遭非法棄置於系爭土地地下及邊坡，均因上訴人之重大過失所肇致，應負有清除處理之義務，核有未依職權調查證據及判決不備理由之違法。

(四)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 5 月 8 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 蕭 惠 芳

法官 林 惠 瑜

法官 梁 哲 瑋

法官 李 君 豪

法官 林 淑 婷

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 114 年 5 月 8 日

書記官 徐 子 嵐