最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第158號

上　訴　人　經濟部台南產業園區服務中心

代　表　人　李宗燦
訴訟代理人　林世勳　律師
　　蔡長勛　律師
被 上訴 人　臺南市政府環境保護局

代　表　人　許仁澤
訴訟代理人　林韋甫　律師
　　葉張基　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113年1月11日高雄高等行政法院111年度訴字第354號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、訴願決定及原處分均撤銷。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、上訴人代表人由郭庚源變更為李宗燦，茲據其新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、爭訟概要：

㈠緣訴外人慎祥實業股份有限公司（下稱慎祥公司）與經濟部（代理機關為上訴人）簽訂土地租賃契約書（下稱系爭租約），由慎祥公司向經濟部承租臺南市○○區○○段（下稱科工段）000地號土地（下稱系爭土地）以興建廠房，租賃期間自民國96年7月31日起至116年7月30日止。慎祥公司嗣於系爭土地上興建門牌號碼臺南市○○區○○○路00號，科

工段000建號之廠房（下稱系爭廠房），並與訴外人綠塑科技有限公司（下稱綠塑公司）就系爭廠房訂定租期自97年12月22日至107年12月21日之租賃契約。其後上訴人以慎祥公司未遵期依約給付系爭土地租金為由，於99年8月31日發函通知慎祥公司終止系爭租約。

㈡改制前行政院環境保護署（現已改制為環境部，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)於99年8月9日派員至系爭廠房稽查，發現該廠址有回收廢塑膠料露天堆置情事，環保署乃於99年8月23日函送稽查資料予臺南市政府，經該府函轉被上訴人調查後，認上訴人為系爭土地管理人，於99年8月31日終止系爭租約後，未有具體管理作為，任廢棄物非法棄置於系爭土地上，顯有重大過失，被上訴人前曾發函限期命慎祥公司108年12月31日前提送廢棄物清理計畫惟未獲置理，且現場廢棄物迄未獲清理，乃依廢棄物清理法（下稱廢清法）第71條規定，以111年3月17日環土字第1110016276B號函（下稱原處分），命上訴人於111年4月30日前提送廢棄物清理計畫送審，並於111年7月31日前完成清理。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經高雄高等行政法院（下稱原審）111年度訴字第354號判決（下稱原判決）駁回。上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、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。

四、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

㈠上訴人為經濟部依產業創新條例（下稱產創條例）第50條第1項成立之管理機構，有人員編制，具特定行政權限，復經上級機關頒發關防，自屬行政程序法第2條第2項所稱行政機關，具有當事人能力。上訴人以經濟部代理人地位與慎祥公司簽訂系爭租約，慎祥公司提供之定期存款存單擔保係以上訴人為質權人，慎祥公司逾4個月未按期支付租金時，亦由上訴人於99年8月31日發函為終止系爭租約之意思表示，再

參諸產創條例第50條賦予上訴人就產業園區內公共設施用地管理維護權限，是上訴人為系爭土地之管理人，已堪認定。

㈡南區督察大隊於99年8月9日派員至系爭廠房稽查時，已見廢塑膠料露天堆置貯存，違反廢清法第39條第1項事業廢棄物之再利用規定，上訴人並於同年月31日對慎祥公司為終止系爭租約之意思表示。另慎祥公司亦因欠繳營利事業所得稅，遭移送前法務部行政執行署臺南行政執行處（嗣改制為法務部行政執行署臺南分署，下稱臺南分署）執行拍賣系爭廠房，依臺南分署委託鑑價之兆豐不動產估價師事務所於100年間現勘系爭土地時拍攝之照片，顯示系爭廠房內已有廢棄物堆置，然仍有淨空區，足認其堆置情形，尚屬初始階段。上訴人既為系爭土地管理人，於系爭租約終止後，就系爭廠房之內外即負管理維護之責，然依其於100年2月23日、103年4月9日函覆臺南分署，分別表示：「慎祥公司大門深鎖，現狀已無人管理」、「慎祥公司不動產大門敞開，大部分門窗已遭破壞，室內堆置回收材料，無占用情事」等語，可知其未就系爭廠房加強圍籬或設置警告牌、監視錄影設備，防免廢棄物棄置之其他具體管理措施，致後續遭他人堆棄廢棄物或出現廢棄物已有惡化腐敗情事。又系爭廠房經臺南分署拍賣，由訴外人盈昌科技工業股份有限公司（下稱盈昌公司）於103年12月25日拍定承買，惟盈昌公司至現場發現系爭廠房內堆置數量龐大的偏光板不明廢液，且有貨卡車輛進入留存之車跡，後臺南分署於104年1月23日至系爭廠房勘查，上訴人並派員到場，則上訴人對其終止系爭租約後，系爭土地遭各式事業廢棄物陸續堆置應已知悉，惟其未及時向已屬無權占用但仍堆置或丟棄廢棄物之慎祥公司或綠塑公司訴請清除。又上訴人隸屬之經濟部嗣於106年間訴請慎祥公司拆屋還地，於107年9月18日經臺灣臺南地方法院（下稱臺南地院）106年度重訴字第183號民事判決經濟部勝訴確定，然上訴人其後亦未聲請強制執行，積極命慎祥公司清除廢棄物，致廢棄物堆置狀況延續至臺南分署111年6月7日第2次拍

定時止。而系爭廠房承租人慎祥公司於105年5月5日已廢止登記，次承租人綠塑公司亦否認為污染行為人，故污染行為人係無法確定或不能追索；上訴人為系爭土地之管理人，卻怠於採取防免廢棄物棄置之具體管理措施，或積極令無權占用人清理堆置之廢棄物，致系爭廠房內之廢棄物從零散分布至堆積如山，對系爭土地之管理，顯然欠缺普通人之注意義務而有重大過失，自應依廢清法第71條第1項負狀態責任。被上訴人以原處分命上訴人提送清理計畫書，並清除、處理系爭土地上廢棄物，於法有據等語，為其判斷之基礎。

五、本院查：

㈠按廢清法第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。……。」依該條項規定責令清除、處理不依規定清除、處理之廢棄物之對象，以污染行為人為優先，於污染行為人難以查明或雖已查明但無法達到危害防制目的之情形，方由容許或因重大過失，致使廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人負擔清除、處理之責任。此所謂管理人，以對土地有實際管領支配權限者，始足當之。

㈡次按系爭租約訂定時施行之促進產業升級條例（99年5月12日廢止，下稱促產條例）第4條第1項規定：「本條例所稱工業主管機關：在中央為經濟部工業局；在直轄市為直轄市政府建設局；在縣（市）為縣（市）政府。」第51條第1項規定：「工業主管機關開發之工業區，其土地或建築物，由工業主管機關逕行租售，不受土地法第25條、國有財產法及地方公有財產管理法令之相關限制。」第63條第2項第1款、第4項規定：「（第2項）工業區應依下列規定設置管理機構，

辦理工業區供公共使用之土地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜：一、工業主管機關開發之工業區，由各該開發工業區之工業主管機關設置。必要時，得委託他工業主管機關或公民營事業設置。……（第4項）工業主管機關依第2項第1款規定設置之管理機構，其組織、人員管理、薪給基準、退職儲金提存及撫卹等事宜，由各該開發工業區之工業主管機關定之。」依前揭條文第4項授權訂定之經濟部工業局所屬工業區管理機構設置規程（99年9月15日廢止）第6條規定：「服務中心係為辦理工業區供公共使用之土地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜。」又99年5月12日公布施行之產創條例第3條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第39條第1項規定：「產業園區得規劃下列用地：一、產業用地。二、社區用地。三、公共設施用地。四、其他經中央主管機關核定之用地。」第45條第1項規定：「中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發之產業園區內土地、建築物及設施，由各該主管機關依本條例之規定使用、收益、管理及處分，……。」第50條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）產業園區應依下列規定成立管理機構，辦理產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜：一、中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關開發之產業園區，由各該主管機關成立……。（第2項）中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關依前項規定成立之管理機構，其組織、人員管理、薪給基準、退職儲金提存、撫卹及其他相關事項之辦法，由各該主管機關定之。」第51條第1項第1款規定：「中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發之產業園區，其公共設施用地及公共建築物與設施，由該產業園區之管理機構代管，並應依下列規定登記。但本條例另有規定者，不在此限：一、中央主管機關開發之產業園區，其所有權登記為國有，管理機關為經濟部。……。」依產創條例第50條第

2項授權訂定之經濟部所屬產業園區管理機構設置規程（下稱設置規程）第3條規定：「本規程所稱產業園區管理機構，包括各區……服務中心……。」第6條第1項規定：「服務中心辦理產業園區公共設施用地、公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜。」是以，依促產條例開發之工業區，其土地係由工業主管機關逕行租售，該土地於工業區因產創條例施行而變更為產業園區後，亦係由產創條例之中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關依該條例規定而為管理，各工業區及產業園區設置之服務中心，其職責係辦理區內供公共使用之公共設施用地、公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜，對於區內非屬公共設施用地之產業用地等其他土地，並不具有管領支配權限。

㈢經查，以下事實為原審依職權所確定，核與卷內證據相符：

1.慎祥公司與經濟部於96年7月31日簽訂系爭租約，承租經濟部台南產業園區內之系爭土地以興建廠房，租期原至116年7月30日止，上訴人於系爭租約上係列名為經濟部之代理機關。南區督察大隊於99年8月9日至慎祥公司於系爭土地上興建之系爭廠房稽查時，發現有回收廢塑膠料露天堆置貯存，違反廢清法第39條第1項規定情形，上訴人則於同年月31日對慎祥公司發函，以該公司未依約遵期給付租金為由，終止系爭租約，另慎祥公司承租系爭土地提供之定期存款存單擔保，係由上訴人以質權人收取債權金額。

2.系爭廠房因慎祥公司欠稅事件，經稅捐稽徵機關移送臺南分署執行，上訴人於100年2月23日向臺南分署函復系爭廠房之使用情形，略謂當時該廠房係大門深鎖，無人管理，另由臺南分署委託估價之兆豐不動產估價師事務所於100年10月13日拍攝之系爭廠房內部相片所示，當時其內雖已有廢棄物堆置，然仍有部分淨空之地板。上訴人再於103年4月9日向臺南分署陳報系爭廠房之使用情形時，則稱該廠房大部分門窗遭到破壞，然系爭廠房周邊並無設置圍籬、警告牌或監視錄影設備。又系爭廠房經臺南分署進行拍賣程序，於103年12

月25日由訴外人盈昌公司拍定，惟盈昌公司其後發現系爭廠房內遭堆置數量龐大之偏光板不明廢液，且有貨卡車輛進入留存之車跡，乃主張拍賣不成立，臺南分署因而於104年1月23日至系爭廠房現場勘查，發現廠內遭棄置不明液體與廢棄物，部分棄置規模甚且已達3公尺高，上訴人於該日亦派員到場。另臺南分署於104年5月27日函覆盈昌公司撤銷拍定程序。

3.經濟部於106年6月28日訴請慎祥公司拆除系爭廠房，返還系爭土地，於107年9月18日經臺南地院判決經濟部勝訴確定，然經濟部其後並未持以聲請強制執行。臺南分署則陸續於107年4月12日、108年5月27日、109年3月27日至系爭廠房執行查封，各次執行筆錄記載廠房內堆滿高約1.5米之廢棄物，現場照片則充斥大量廢棄物。

㈣原判決基於上述事實，認定系爭土地上之系爭廠房於100年間，廢棄物堆置情形尚屬初始階段，上訴人既為系爭土地之管理人，終止租約後，就系爭廠房內外即負有管理維護之責，然其於知悉系爭土地遭各式事業廢棄物陸續堆置後，對系爭廠房未為防免廢棄物棄置之具體管理措施，於其隸屬之經濟部訴請慎祥公司拆屋還地並獲判勝訴確定後，亦未聲請強制執行，積極命慎祥公司將堆放於系爭廠房之廢棄物全部清除或命其負擔費用，任令廢棄物堆置狀況延續，對於系爭土地之管理顯然欠缺普通人之注意，而有重大過失，是被上訴人依廢清法第71條第1項規定，以原處分限期命其就系爭廠房內之廢棄物提送廢棄物清理計畫送審及完成清理，並無違誤，固非無見。惟系爭土地位於原臺南科技工業區（系爭租約第1條參照）、其後更名之經濟部臺南產業園區內，為經濟部出租予私人興建廠房使用之產業用地，並非公共設施用地，上訴人為該區內之管理機構（服務中心），依法令對於系爭土地尚不負有管理維護之責。上訴人於慎祥公司與經濟部就系爭土地簽訂之系爭租約，僅為出租人之代理人，其於99年8月31日以自己名義發函向慎祥公司為終止系爭租約

之意思表示，因未依民法第103條規定以本人名義為之，嚴格言之，其效力應至經濟部對慎祥公司提起拆屋還地之民事訴訟中，援引該函作為對慎祥公司終止租約之意思表示時，始獲得追認，且終止租約之法律效果係直接歸屬於經濟部，非可認屬上訴人自身對系爭土地之管理行為。另上訴人就慎祥公司依系爭租約第6條以銀行定期存單設定質權而提供之擔保金，以質權人身分行使質權，亦應自上訴人為經濟部代理人之觀點加以理解，即上訴人僅係基於經濟部之授權代行系爭租約之權利。至上訴人先後於100年2月23日及103年4月9日向臺南分署陳報系爭土地上之廠房使用情形，及於該分署104年1月23日至系爭廠房現場勘查時派員到場，係針對臺南分署之函詢而為回復，與配合該署至系爭廠房所在地執行公務，仍無從憑認上訴人對系爭土地有何管理支配權限。則原判決以上訴人曾自行對慎祥公司終止系爭租約及對該公司就該租約所提供擔保金行使質權等節，暨援引產創條例第50條第1項賦與上訴人就產業園區內之公共設施用地管理維護權限為據，認定上訴人就非屬公共設施用地之系爭土地亦居於管理人地位，再以上訴人曾向臺南分署陳報系爭廠房使用情形及於該署勘查時派員到場，知悉系爭土地上之廠房遭人堆置廢棄物，卻疏於管理為由，認上訴人應依廢清法第71條第1項規定，就系爭土地上之廢棄物負清除責任，因將原處分予以維持，核有認定事實與卷內證據不符及適用法規不當之違背法令，上訴意旨指摘於此，為有理由。

六、綜上所述，原判決既有上開違背法令事由，且其違法情事足以影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又因本件事實已臻明確，關於上訴人就系爭土地是否屬廢清法第71條第1項所定管理人之爭點，業經兩造於原審充分攻防，本院自為判決，並不會對兩造造成突襲，故由本院本於原審確定之事實，將原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分。

七、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259條第1款，第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　9　　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　陳　文　燦

法官　羅　月　君

法官　鍾　啟　煒

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　9　　日

書記官　廖　仲　一