

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第89號

上 訴 人 大隆保利龍股份有限公司

代 表 人 莊惠如

訴訟代理人 陳志銘 律師

王耀德 律師

許駿彥 律師

被 上 訴 人 環境部

代 表 人 彭啓明

訴訟代理人 陳修君 律師

潘正芬 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112年12月4日臺北高等行政法院110年度訴字第993號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人之代表人原為薛富盛，嗣變更為彭啓明，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、上訴人生產以塑膠聚苯乙烯(PS發泡)為主要材質、平板加工製成之免洗杯(下稱乙杯)及以塑膠聚丙烯(PP)為主要材質、平板加工製成之免洗杯(下稱丙杯)，銷售予飲料店作為盛裝冷飲之容器，為被上訴人依廢棄物清理法（下稱廢清法）第15條第2項公告應負回收、清除、處理責任之一般廢棄物製造業者。被上訴人曾委託誠品聯合會計師事務所（下稱誠品事務所）於民國107年8月23日至108年4月24日間，至上訴人處所查核上訴人105年1月至107年6月間之營業/進口量相關帳籍憑證，然上訴人並未提供完整帳冊資料。被上訴人嗣依法務部調查局南部地區機動工作組（下稱調查局南機組）以109年7月23日調南機防字第10976532790號函（下稱調查局1

01 09年7月23日函)檢送其搜索扣得之上訴人營業/進口量帳籍
02 資料,及財政部高雄國稅局鳳山分局(下稱高雄國稅局)、
03 財政部關務署(下稱關務署)提供之各類稅務申報與進出口
04 報單明細等資料,進行比對與核算,查悉上訴人未依廢清法
05 第16條第1項規定申報繳納回收清除處理費(下稱清理費),
06 乃於109年8月21日發函檢附清理費查核結果差異彙整表,請
07 上訴人陳述意見後,以109年9月21日環署基字第1091158694
08 號函(下稱原處分),命上訴人限期補繳105年1月至109年4月
09 間短繳之乙杯及丙杯平板容器清理費合計新臺幣(下同)355,
10 558,653元。上訴人不服,循序提起行政訴訟,聲明:訴願
11 決定及原處分均撤銷,經臺北高等行政法院(下稱原審)11
12 0年度訴字第993號判決(下稱原判決)駁回,上訴人遂提起
13 本件上訴,並聲明:(一)原判決廢棄。(二)訴願決定及原處分均
14 撤銷。

15 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
16 載。

17 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果,以:

18 (一)上訴人製造及銷售乙杯及丙杯,係被上訴人公告之責任業
19 者,應依廢清法第16條規定繳納清理費。被上訴人委託誠品
20 事務所,以107年8月23日至108年4月24日間至上訴人處所查
21 核上訴人營業/進口量時取得之相關帳籍憑證,及調查局109
22 年7月23日函送其搜索扣得之上訴人帳籍資料,暨高雄國稅
23 局、關務署之資料,進行比對,核實計算上訴人105年1月至
24 109年4月售予清心福全冷飲店之營業量,應補繳清理費130,
25 928,302元;106年1月至109年4月售予非屬清心福全冷飲店
26 之營業量,應補繳清理費184,196,053元;至上訴人105年1
27 月至12月售予非清心福全冷飲店之營業量,依稅捐機關提供
28 之資料,並以分析性複核計算,應補繳清理費計40,434,298
29 元。是被上訴人以原處分命上訴人限期補繳105年1月至109
30 年4月間短繳之乙杯及丙杯平板容器清理費合計355,558,653
31 元,於法有據。

01 (二)證人即本件負責查核上訴人帳冊資料之劉○忠於原審準備程
02 序結證稱：針對一般責任業者提供之容器，會於現場以銷售
03 狀態時之成品進行測量，查核標準並無變更調整過。且衡諸
04 容器本身與其上印製之油墨等附著物，一般使用習慣通常併
05 同廢棄，不會刻意強予分開移除，容器上之附著物如為該責
06 任業者加工添製，自應併計為回收清理費計算之營業量或進
07 口量。是上訴人主張其歷次申報均以容器淨重計算，無非主
08 張違法之平等，要求被上訴人接受上訴人重複以往之錯誤方
09 式申報回收清理費，要非可採。又被上訴人或其他行政機關
10 別無表現在外，而肯認責任業者得以容器淨重作為回收清理
11 費申報基礎之具體行政行為，無從構成上訴人信賴之基礎。

12 (三)廢清法上責任業者應負擔之容器清理費，屬特別公課，依該
13 法第20條規定，主管機關得派員或委託專業人員查核責任業
14 者之營業量或進口量及相關帳簿憑證資料，參酌司法院釋字
15 第537號解釋意旨，責任業者負有調查之協力義務，如提供
16 不實資料或未提供完整帳冊、資料，主管機關得依應回收廢
17 棄物責任業者管理辦法(下稱管理辦法)第15條所定方法，擇
18 定其營業量或進口量最高者為該責任業者的營業量或進口量
19 (即按一定標準或間接證明的方式予以推估，以代直接證據
20 之調查)。依證人劉○忠於原審準備程序之證言，可知被上
21 訴人係因上訴人不盡協力義務提供相關事證協助釐清事實，
22 乃以稅捐機關提供之上訴人106年度營業稅資料，推算清理
23 費之占比，據以推估上訴人105年1月至12月銷售予非清心福
24 全冷飲店之營業量及應補繳之清理費金額，自屬可採。上訴
25 人以分析性複核計算未說明其合理性及必要性，認事用法多
26 有不當為由，指摘原處分違法，亦無可採等語，判決駁回上
27 訴人在原審之訴。

28 五、本院查：

29 (一)按廢清法第15條規定：「(第1項)物品或其包裝、容器經
30 食用或使用後，足以產生下列性質之一之一般廢棄物，致有
31 嚴重污染環境之虞者，由該物品或其包裝、容器之製造、輸

01 入或原料之製造、輸入業者負責回收、清除、處理，並由販
02 賣業者負責回收、清除工作。一、不易清除、處理。二、含
03 長期不易腐化之成分。三、含有害物質之成分。四、具回收
04 再利用之價值。（第2項）前項物品或其包裝、容器及其應
05 負回收、清除、處理責任之業者範圍，由中央主管機關公告
06 之。」第16條第1項、第4項、第5項規定：「（第1項）依前
07 條第2項公告之應負回收、清除、處理責任之業者（以下簡
08 稱責任業者），應向主管機關辦理登記；製造業應按当期營
09 業量，輸入業應按向海關申報進口量，於每期營業稅申報繳
10 納後15日內，依中央主管機關核定之費率，繳納回收清除處
11 理費，作為資源回收管理基金，並應委託金融機構收支保
12 管；其收支保管及運用辦法，由中央主管機關定之。……
13 （第4項）第1項責任業者辦理登記、申報、繳費方式、流
14 程、期限、扣抵、退費及其他應遵行事項之管理辦法，由中
15 央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。（第5項）第1
16 項之費率，由中央主管機關所設之資源回收費率審議委員會
17 依材質、容積、重量、對環境之影響、再利用價值、回收清
18 除處理成本、回收清除處理率、稽徵成本、基金財務狀況、
19 回收獎勵金數額及其他相關因素審議，並送中央主管機關核
20 定公告……。」第20條規定：「主管機關得派員或委託專業
21 人員攜帶證明文件進入依第16條第1項、前條指定公告責任
22 業者、販賣業者之場所……，查核其營業量或進口量、物品
23 或其包裝、容器之銷售對象、原料供應來源、回收相關標
24 誌、應回收廢棄物回收處理量，並索取進貨、生產、銷貨、
25 存貨憑證、帳冊、相關報表及其他產銷營運或輸出入之相關
26 資料；必要時，並得請稅捐稽徵主管機關協助查核。」被上
27 訴人依廢清法第15條第2項授權，於99年12月27日公告修正
28 「應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品或其容
29 器，及應負回收、清除、處理責任之業者範圍」（下稱99年
30 公告）第1點、第3點規定：「一、應由製造、輸入業者負責
31 回收、清除、處理之物品，及應負回收、清除、處理責任之

業者（以下簡稱物品責任業者）範圍如表一。……三、物品責任業者之物品製造業者、物品輸入業者，應申報物品之營業量或進口量，並繳納回收清除處理費。」其表一對「平板容器」之定義為：「平板容器係指以表二之……塑膠……製成之平板加工製成之容器或容器之蓋，例如……免洗餐具等。免洗餐具係指專供餐飲消費者一次使用，用過即丟之特性而設計加工製成之餐具，客觀上不再經洗滌後重複提供消費者使用者，包括杯……。」責任業者範圍包括「物品製造業者：製造物品之事業及機構。」表二之「塑膠」則包括聚苯乙烯（PS）—發泡，及聚丙烯（PP）。被上訴人嗣於102年8月5日修正上開公告名稱為「物品或其包裝容器及其應負回收清除處理責任之業者範圍」（下稱「應回收物品及責任業者範圍」），並修正公告事項第1點為：「一、應由製造、輸入業者負責回收、清除、處理之物品，及應負回收、清除、處理責任之業者（以下簡稱物品責任業者）範圍如表一、應回收物品及其責任業者範圍。」惟「表一、應回收物品及其責任業者範圍」對平板容器、免洗餐具之定義與其責任業者範圍，及「表二」之「塑膠」包括上開項目等規定，均與99年公告相同，且於「應回收物品及責任業者範圍」其後105年6月27日及108年3月14日公告修正時亦無變更。次按被上訴人依廢清法第16條第4項授權訂定之109年6月29日修正前管理辦法（下稱行為時管理辦法）第2條規定：「本辦法專用名詞定義如下：一、責任物：係指物品或其包裝、容器經中央主管機關依本法第15條第2項公告者，及該物品或其包裝、容器之原料。二、營業量：（一）製造業者之營業量為其責任物之銷售量。……。」第14條第1項第6款規定：「主管機關或其委託之專業人員依本法第20條進行查核時，責任業者所提供之資料不實，或未提供完整帳冊、資料者，主管機關或其委託之專業人員依下列方法擇定其中可取得之最高營業量或進口量為該責任業者之營業量或進口量：……六、依稅

01 捐機關提供之資料計算其營業量或進口量。」（109年6月29
02 日修正時移列第15條第1項第6款，惟內容不變。）

03 (二)前揭廢清法第16條第1項中段所定清理費，係國家對人民所
04 課徵之金錢負擔，立法者就課徵之對象、費率，考量其所追
05 求政策目標、不同材質廢棄物對環境之影響、回收、清除、
06 處理之技術及成本等各項因素，涉及高度專業性及技術性，
07 依該法第15條第2項及第16條第5項之具體明確授權，由為中
08 央主管機關之被上訴人訂定「應回收物品及責任業者範圍」
09 及核定公告清理費之費率，無違法律保留原則及授權明確性
10 原則（司法院釋字第788號解釋參照）。依前引「應回收物
11 品及責任業者範圍」及行為時管理辦法第2條等規定，以聚
12 苯乙烯（PS）—發泡及聚丙烯（PP）等塑膠材質製作免洗杯
13 具之業者，就其製造之杯具負回收、清除、處理責任，並應
14 以其所製作杯具之銷售量為營業量，按被上訴人依廢清法第
15 16條第5項核定公告之費率繳納清理費。因被上訴人核定公
16 告之費率，係以重量為計算標準，則此等責任業者如於製造
17 杯具時，即在其上以油墨印製文字、圖案後再對外銷售者，
18 該油墨等附著物與杯具理當併同廢棄，統由製造杯具之責任
19 業者負回收、清除、處理責任，於計算該責任業者之營業量
20 時，自應將油墨等附著物之重量計入；若責任業者僅以不含
21 油墨之杯具淨重作為計算營業量與銷售量之基礎，據以申報
22 繳納清理費，主管機關對其因而短報之清理費，依行政程序
23 法第131條第1項前段規定：「公法上之請求權，於請求權人
24 為行政機關時，除法律另有規定外，因5年間不行使而消
25 滅……。」得於5年之時效期間內請求補繳。又有關清理費
26 課徵之要件事實，多發生於責任業者所得支配之範圍，主管
27 機關掌握困難，前引行為時管理辦法第14條第1項規定，因
28 而課予責任業者於主管機關或其委託之專業人員依廢清法第
29 20條進行查核時，負有提供帳冊等與其產銷營運相關資料之
30 協力義務，俾查核人員能依責任業者實際營業量，計算其應
31 繳納之清理費；主管機關或受託之專業人員如因責任業者有

01 提供不實資料或未提供完整帳冊資料等情事，致無法核實認
02 定其營業量者，得自行為時管理辦法第14條第1項各款所定
03 方法中，擇定其中可取得之最高營業量為該責任業者之營業
04 量。

05 (三)事實認定為事實審法院之職權，若其事實之認定符合證據法
06 則，不違經驗及論理法則，縱其證據之取捨與當事人希冀者
07 不同，致其事實之認定異於當事人之主張，仍不得謂判決有
08 違背法令之情形。經查，上訴人製造及銷售乙杯及丙杯，係
09 被上訴人公告之責任業者。被上訴人委託誠品事務所於107
10 年8月23日至108年4月24日間至上訴人處所查核其營業/進口
11 量，然上訴人未提供完整帳冊資料，被上訴人嗣依調查局10
12 9年7月23日函檢送其搜索扣得之上訴人營業/進口量帳籍資
13 料，及高雄國稅局、關務署所提供各類稅務申報與進出口報
14 單明細等資料，進行比對與核算結果，認上訴人未依廢清法
15 第16條第1項申報繳納清理費，乃依上開調查局提供之相關
16 帳證，核實計算上訴人於105年1月至109年4月間銷售予清心
17 福全冷飲店之營業量與應補繳清理費130,928,302元，及上
18 訴人於106年1月至109年4月間銷售予非清心福全冷飲店之營
19 業量與應補繳清理費184,196,053元；至上訴人於105年1月
20 至12月間銷售予非清心福全冷飲店之營業量，因上訴人未盡
21 協力義務提供相關事證協助釐清事實，被上訴人乃依管理辦
22 法第15條（即行為時同辦法第14條）第1項第6款規定，以稅
23 捐機關提供之上訴人106年度營業稅資料，推算清理費之占
24 比，估算上訴人此部分營業量及應補繳之清理費金額為40,4
25 34,298元等情，為原審依法認定之事實，核與卷內證據相
26 符。原判決認被上訴人以原處分命上訴人補繳回收清除處理
27 費合計355,558,653元（即130,928,302元+184,196,053元+4
28 0,434,298元=355,558,653元），並無違誤，已詳述其認定
29 之依據，核與證據法則、論理法則及經驗法則尚無違背。有
30 關原審認為上訴人於被上訴人委託之誠品事務所依廢清法第
31 20條進行查核時，未提供完整帳冊、資料一節，原判決係援

01 引證人即誠品事務所至上訴人營業所查核之會計師劉○忠於
02 原審準備程序證述：其於107年查核時，即要求上訴人提供
03 依商業會計法編製財務報表之相關帳籍憑證，惟上訴人未提
04 供；且上訴人提供之隨身碟所載實際出貨資料，與其向被上
05 訴人申報之營業量資料與帳籍憑證均不相符，故其以檢調搜
06 索上訴人所取得帳籍資料作查核，因檢調取得之資料比上訴
07 人提供之隨身碟及向被上訴人申報之資料更多，其認為較完
08 整等語，為其依據，原審基此事實而認定上訴人有管理辦法
09 第15條第1項所定未盡協力義務提供完整帳簿資料情事，被
10 上訴人依同條第1項第6款規定，以稅捐機關所提供資料推算
11 其105年1月至12月銷售予非清心福全冷飲店之營業量及應補
12 繳清理費，於法無違，經核並無不合。至證人劉○忠於上訴
13 人代表人因本件未據實報繳清理費而被訴涉犯詐欺等罪之刑
14 案（臺灣高雄地方法院109年度重訴字第22號刑事案件，下
15 稱刑事另案）審理中，係先就審判長詢問：「之前提示10
16 7、108年工作執行報告，你們當時有實際到大隆公司的廠房
17 去了解並且跟大隆公司要資料？」（下稱問題一）答稱：
18 「是的。」之後，再就審判長詢問：「後面你們依照南機組
19 提供的資料計算至109年4月30日，你們作後面的計算是完全
20 依照調查局提供的資料，還是有進到大隆公司去作查核？」
21 （下稱問題二）回答：「沒有，我們只有在108年初完成這
22 份初稿後，陸續拿到南機站的資料之後，就直接依照南機站
23 的資料出具更新兩份最終報告，我們評估認為前面去現場查
24 核的資料其實是不完備的，已經違反責任業者管理辦法第15
25 條規定，所以沒有必要再次現場拿相關資料。」（見原審卷
26 一第498頁、第499頁之刑事另案審判筆錄）故該證人於刑事
27 另案所為上述證言，亦係說明其於107年、108年至上訴人公
28 司現場查核並要求提供資料時，上訴人提供之資料並非完
29 備，其因而認為上訴人符合依管理辦法第15條第1項推估營
30 業量並據以計算應補繳清理費之規定，乃以調查局南機組提
31 供之資料作為估算基礎，此與其前揭於原審準備程序證述之

情節並無不符。上訴意旨對於刑事另案審判長對證人劉○忠所詢問問題一及該證人之回答隱而未提，僅片段擇取審判長與證人劉○忠就問題二之問答內容，指稱被上訴人未向上訴人索取相關資料，即逕依管理辦法第15條推定其營業量及估算其105年銷售予非清心福全冷飲店應補繳之清理費，於法未合，原判決就此疏未查明，有未盡職權調查義務及適用法規不當之違誤云云，不僅斷章取義，且係對原審認定事實之職權行使事項而為指摘，難謂原判決有何違背法令情事。

(四)次查，原審另依全辯論意旨與調查證據之結果，論明：衡諸容器本身與其上印製之油墨等附著物，一般使用習慣上通常併同廢棄，並不會刻意強予分開移除，且容器上之附著物如為該責任業者所加工添製，自應併計為清理費計算之營業量，上訴人主張其歷次申報繳納清理費均以容器之淨重為計算基礎，基於行政自我拘束原則，被上訴人於本件亦應為相同之處理云云，無異要求被上訴人接受上訴人重複以往錯誤之清理費申報方式，不依規定申報繳納清理費，要非可採等語，所持見解與本院就行為時管理辦法第2條所定營業量之前揭說明相符，並無不合。又被上訴人係於109年9月21日作成原處分，斯時其對上訴人以所製造銷售杯具之淨重（即不含其上印刷之油墨等附著物重量）為據計算營業量，因而短繳之105年至109年4月清理費，得請求上訴人補繳之公法上請求權，尚未逾5年時效期間，則被上訴人以原處分命上訴人補繳，自為法之所許，且上訴人對被上訴人於時效未完成前依法行使其公法上債權，並無何信賴應受保護之問題。原判決就此論以：被上訴人或其他行政機關別無表現在外，而肯認責任業者得以容器不含油墨等附加物之淨重作為清理費申報基礎之具體行政行為，故上訴人並無信賴基礎，其主張歷次申報均以容器之淨重計算，原處分遽予變更計算基礎，違反誠信及信賴保護原則，並非可採等語，理由雖有不同，惟認上訴人指摘原處分有違信賴保護原則無可採憑之結論，並無二致，仍應維持。上訴意旨仍執其已於原審主張，而為

01 原判決論駁不採之陳詞，指稱：被上訴人歷次查核時，對以
02 容器淨重進行申報從未糾正，足使其產生信賴，被上訴人在
03 其遭受刑事訴追後，強行變更為以銷售時之成品作為核課標
04 準，有違信賴保護原則，原判決未見及此，將原處分予以維
05 持，有適用保護原則錯誤之違法云云，亦無足取。

06 (五)末按所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判
07 決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文
08 所由成立之依據。查上訴人於原審所提起訴狀、準備(一)至(四)
09 狀及綜合辯論意旨狀，及於原審準備與言詞辯論期日，爭執
10 重點均在於：1.原處分適用管理辦法第15條第1項第6款推估
11 其105年營業量為違法，及2.被上訴人將其杯具上印製之油
12 墨重量計入其營業量而補徵清理費，違反信賴保護原則，而
13 其此2項主張業經原判決詳述不足採取之理由，業如前述。
14 上訴人於原審所具綜合辯論意旨狀第13頁固主張：其生產之
15 杯具主要銷售給清心福全冷飲店，比例約8成，原處分命上
16 訴人就銷售予非清心福全冷飲店之杯具應補繳之清理費224,
17 630,351元，高出銷售予清心福全冷飲店應補繳清理費130,9
18 28,302元近1億元，有違經驗法則及論理法則云云。然上訴
19 人就其產製之杯具出售予各個銷售對象之數量、比例如何，
20 其本身理當知之最詳，且相關證據均在其掌控範圍，惟其迄
21 至原審言詞辯論終結時止，未曾提出其銷售杯具予清心福全
22 冷飲店及其他業者之有關數據資料，供原審調查其上述主張
23 是否屬實，自無從徒憑其片面陳詞，即認原處分命其補繳之
24 清理費，有所指與實際銷貨情況不符之違誤，原判決對於
25 不影響判決結論形成之此部分事項，雖未為論述，但尚無理
26 由不備之情形。上訴意旨復主張：其於原審所具綜合辯論意
27 旨狀第13頁以下，已對原處分計算其應補繳清理費為355,55
28 8,653元之正確性加以爭執，原判決未說明原處分之計算結
29 果何以正確無誤，有不備理由之違誤云云，仍難採憑。

30 六、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤。
31 上訴人仍執前詞，指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，

01 為無理由，應予駁回。

02 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
03 項、第98條第1項前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 114 年 7 月 31 日

05 最高行政法院第四庭

06 審判長法官 王 碧 芳

07 法官 王 俊 雄

08 法官 陳 文 燦

09 法官 林 秀 圓

10 法官 鍾 啟 煒

11 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

12 中 華 民 國 114 年 7 月 31 日

13 書記官 廖 仲 一