最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第161號

上　訴　人　高雄市政府環境保護局
代　表　人　張瑞琿
訴訟代理人　范仲良　律師
被 上訴 人　財政部國有財產署南區分署
代　表　人　黃莉莉
訴訟代理人　何旭苓　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114年1月17日高雄高等行政法院113年度訴更一字第3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、上訴人於民國109年3月11日會同改制前行政院環境保護署環境督察總隊南區環境督察大隊（現為環境部環境管理署南區環境管理中心）前往被上訴人所管理坐落○○市○○區○○段（下同）628、630、631、666、667地號土地（下分別稱以地號，合稱系爭土地）等5筆國有土地稽查，發現628、667地號土地上遭棄置4桶貝克桶之廢油混合物、FRP（廢玻璃纖維）、廢石綿瓦及廢塑膠；631地號土地遭棄置廢磁磚；630、666地號土地遭棄置廢木材等廢棄物（下合稱系爭廢棄物），惟查無行為人。上訴人認被上訴人未善盡土地管理責任，有因重大過失致廢棄物非法棄置在系爭土地之情形，乃發函通知被上訴人陳述意見。被上訴人於109年4月29日提出書面意見後，上訴人仍認被上訴人負有清理系爭土地上廢棄物之責任，依廢棄物清理法（下稱廢清法）第71條第1項規定，以109年6月24日高市環局廢管字第10936635100號函（下稱原處分；誤載地號部分業經上訴人現場勘查後於110年8月25日發函更正），限期被上訴人於原處分送達次日起3

0日內清除處理，並於清除前檢具清理計畫書送上訴人憑辦相關事宜。被上訴人不服，提起行政訴訟，遞經原審109年度訴字第452號判決（下稱前審判決）駁回其訴，本院111年度上字第141號判決廢棄前審判決，發回原審更為審理。嗣經原審以113年度訴更一字第3號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人在原審之答辯與原判決理由均引用原判決之記載。

三、本院經核原判決撤銷訴願決定及原處分，並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

㈠廢清法第4條規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為直轄市政府……。」第5條第1項規定：「本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局、縣（市）環境保護局及鄉（鎮、市）公所。」行為時（即115年7月15日修正前，下同）同法第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……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。……。」（此條項對土地所有人、管理人或使用人之規定，115年7月15日修正條次為第71條第1項第4款，並為「棄置」用語之修正）針對土地所有人、管理人或使用人，依同法第71條第1項規定限期命其清除時，尚應以其有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地為要件，此為廢清法第71條第1項針對土地所有人、管理人或使用人所負清除處理責任的特別規定。

㈡市區道路條例第1條規定：「市區道路之修築、改善、養護、使用、管理及經費籌措，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律。」第2條規定：「市區道路，指下列規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。二、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道路。三、中央主管

機關核定人口集居區域內所有道路。」第3條第2款規定：「市區道路附屬工程，指下列規定而言：……二、道路之排水溝渠、護欄、涵洞、緣石、攔路石、擋土牆、路燈及屬於道路上各項標誌、號誌、管制設施、設備等。」第4條規定：「市區道路主管機關：……在直轄市為直轄市政府……。」第32條第2項規定：「直轄市或縣（市）政府所轄市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，由直轄市或縣（市）政府分別定之，並報內政部備查。」地方制度法第18條第10款規定：「下列各款為直轄市自治事項：……十、關於交通及觀光事項如下：㈠直轄市道路之規劃、建設及管理。……」高雄市市區道路管理自治條例（下稱系爭自治條例）第1條規定：「為加強市區道路設施之維護及使用管理，並依市區道路條例第32條第2項規定，特制定本自治條例。」第2條第1項、第2項、第3項第3款及第4款規定：「（第1項）本自治條例之主管機關為本府工務局。（第2項）本自治條例所定事項，涉及本府各目的事業主管機關者，由各目的事業主管機關辦理。（第3項）主管機關與本府各目的事業主管機關之權責劃分如下：……三、警察局：市區道路交通秩序管理及道路障礙物之處理。四、環境保護局：市區道路及其側溝之清潔。」第3條第3款規定：「本自治條例用詞定義如下：……三、市區道路：指本市行政區域內所有道路及其附屬工程。」第6條規定：「既成道路依公用地役關係繼續供道路使用者，土地所有人不得有違反公眾通行目的之妨礙道路通行行為，主管機關或目的事業主管機關並得為必要之改善及養護。」第10條第1項規定：「道路範圍內之綠地、行道樹及其附屬設施，不得毀損、遷移、使用或踐踏，堆置砂石或垃圾等雜物。」另國有財產法第4條規定：「（第1項）國有財產區分為公用財產與非公用財產2類。……（第3項）非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。」第12條規定：「非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政

部之命，直接管理之。」（財政部國有財產局於102年1月1日改組後，即以財政部國有財產署為管理機關）由上開規定可知，直轄市道路之規劃、建設及管理，屬於直轄市之地方自治事項，依系爭自治條例之規定，高雄市行政區域內所有道路及其附屬工程，包含具有公用地役關係的既成道路，均屬市區道路範圍，高雄市政府並以所屬工務局為主管機關；針對道路障礙物之處理、市區道路及其側溝之清潔，系爭自治條例第2條第3項第3款、第4款亦有該府所屬機關的權責劃分規定。又市區道路為既成道路之情形，為確保公眾之通行，系爭自治條例第6條除明文賦予主管機關得本於權責為必要的改善、養護外，並限制土地所有人不得有妨礙通行之行為，屬於國有財產的既成道路，同受有限制。是以，具有公用地役關係的既成道路上遭非法棄置廢棄物，而該既成道路屬於「非公用」財產國有土地範圍之情形，該國有土地管理機關居於非公用國有土地管理人之地位，廢清法之執行機關限期令其負廢清法第71條第1項所定廢棄物清除責任時，依前揭說明，仍須以其符合容許或因重大過失造成廢棄物遭非法棄置的要件，始得為之；非公用國有土地管理機關因既成道路受有管領使用的法定限制情形，自應納入審酌範圍。

㈢系爭土地自45年辦理總登記起即為國有土地迄今，管理機關為被上訴人，其中628、667地號土地，屬於68年6月30日實施「大坪頂特定區計畫」中經劃設20公尺計畫道路的「道路用地」，109年2月26日「變更大坪頂特定區計畫（第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製）（第一階段）案」將該計畫道路調整編號為「十一號道路」，類型為「主要道路」，其餘630、631、666地號土地依上開計畫屬於「第二種住宅區」用地；系爭土地部分範圍現況為寬約5至6公尺不等、呈東西走向水泥鋪面道路（下稱現況道路），西通「高松路」，東接「後厝路」，周遭有寺廟、工廠，部分路段設有擋土牆、水泥護欄，並經台灣電力股份有限公司於96年設置電線桿，高雄市政府工務局公園處則於電線桿上附掛路燈並負責維護與

繳納電費，供現況道路往來通行之照明，沿線所設存在時間久遠的灰色擋土牆、黃色水泥護欄等設施，業據高雄市政府表明難以查證何人所設置；及現況道路坐落於系爭土地部分，並未辦理國有財產撥用及移撥程序，前於103年間因630、631地號土地及附近○○段604地號等共計10筆土地遭人非法棄置廢棄物，曾經改制前行政院環境保護署召開會議暨由高雄市政府於104年3月12日函請被上訴人就其管理之土地，限期提送清理計畫並辦理清除事宜等，被上訴人為此在現況道路沿線設置金屬板告示牌並設置圍籬，惟未將現況道路封閉，而僅沿道路北、南兩側搭建鐵皮圍籬而刻意留設供公眾通行；嗣經上訴人於109年3月11日、110年6月11日前往現場稽查，發現系爭土地上遭棄置系爭廢棄物之位置，係分布在現況道路水泥鋪面上及沿線擋土牆、水泥護欄靠道路側等情，為原審依法確定之事實，且與卷內證據相符。原判決據以論明：位於系爭土地上的現況道路部分，已因供不特定公眾往來通行長達多年而未曾中斷，堪認已屬具公用地役關係的既成道路範圍，為高雄市市區道路之一環；被上訴人前為阻隔系爭土地遭非法傾倒廢棄物，未封閉現況道路而係沿道路北、南兩側搭建鐵皮圍籬，亦係為避免在既成道路設置通行障礙物將涉及違規責任，並權衡須留設供公眾通行之公益要求所採取的作為；且由系爭廢棄物係沿著現況道路之擋土牆、水泥護欄靠道路側等處棄置，被上訴人沿道路兩側搭建鐵皮圍籬，亦已發揮阻隔現況道路以外之國有系爭土地，免遭非法傾倒廢棄物的功能，亦難認被上訴人違反注意義務，被上訴人並無廢清法第71條第1項規定之容許或有重大過失情形等語，業已詳細說明其證據取捨及得心證之理由；並於審酌被上訴人其前有設置圍欄以阻隔系爭土地遭非法棄置廢棄物之行為，係因須維持既成道路可供通行而受限於事實上管領力欠缺等情後，具體論明本件如何可認不符合廢清法第71條第1項所定有容許或重大過失要件的依據暨理由，據以撤銷訴願決定及原處分。依前揭規定意旨及說明，原判

決之認事用法，均無違誤。又廢清法第71條第1項針對土地所有人、管理人或使用人的行政法上義務，有別於同法第50條第1款裁處罰鍰之規定，尚須審究其是否有容許或具備重大過失的要件，與學理上就物之狀態負有排除或防止危害的自己責任，係以探討對物有無支配力為準的對物責任概念相較，廢清法第71條第1項屬另有其特別規定；原判決未加區辨，尚贅述被上訴人對系爭土地既成道路範圍因喪失事實上管領力而無從課予廢清法第71條第1項規定之狀態責任部分，雖未盡周延，惟尚不影響判決結論，爰予指明。上訴意旨仍主張系爭土地未辦理移撥等程序，亦未經高雄市政府作成既成道路的認定，屬於住宅用地部分不可能作為公有公用道路，水泥鋪面則係地方民意代表為民鋪設，應不適用系爭自治條例，上訴人並無清潔權責；及被上訴人對長時間棄置情形，仍未採取設置監視器材或定期巡查等積極防制措施，應有重大過失等語，指摘原判決有不當適用法規、理由不備等違法，核係就原審已詳為論述指駁者，以其一己主觀之見解，重複爭執，均無可採。

㈣綜上，原判決撤銷訴願決定及原處分，經核並無違誤，上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、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　　115　　年　　9　　月　　9　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　張　國　勳

法官　林　欣　蓉

法官　林　家　賢

法官　林　麗　真

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　9　　日

書記官　邱　鈺　萍