臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
111年度訴字第1508號
115年7月16日辯論終結

原　　告　劉清風
訴訟代理人　沈明顯　律師
被　　告　新北市政府環境保護局

代　表　人　程大維（局長）
訴訟代理人　劉冠頤　律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服新北市政府中華民國111年10月12日新北府訴決字第1110989533號函檢送之案號1111120541號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

本件原告係○○市○○區○○○段○○小段207-3地號土地（下稱系爭土地）所有人。緣新北市政府自民國108年4月起進行林口工一市地重劃開發工程（下稱系爭工程）期間，發現系爭土地遭非法棄置廢棄物，經現地會勘及地下試挖，認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）。被告前以原告係土地所有人，為系爭土地清除廢棄物之義務人，顯有怠於注意或疏於管理系爭土地之重大過失，乃依廢棄物清理法（下稱廢清法）第71條規定，以109年8月6日新北環廢字第1091492394號函(下稱基礎處分)，命原告於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」。原告不服基礎處分，訴願經駁回後向本院

提起行政訴訟（本院110年度訴字第575號，112年8月24日判決後經最高行政法院114年5月8日112年度上字第823號判決廢棄發回，本院再分114年度訴更一字第27號審理，下稱基礎處分案）。基礎處分案審理期間，被告又以原告未遵期完成系爭土地之非法棄置廢棄物清除處理作業，依廢清法第71條規定代為清除、處理，嗣於111年4月6日以新北環廢字第1110566230號函（下稱原處分）向原告求償清理、改善及衍生之代履行費用新臺幣（下同）2,697萬6,235元。原告不服原處分，經訴願駁回後向本院提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠被告於作出原處分時，即應具體述明廢棄物計算達「3,179.66公噸」之計算方式。惟原處分所載內容完全沒有說明如何計算系爭廢棄物之重量及代履行費用之計算方式。第查，被告於初始預估之廢棄物數量，乃以系爭土地之面積乘以開挖深度2米深求得體積，再乘上土壤比重1.85t/m3換算成重量，則如此計算方式至多僅有2,299.96公噸，何以於代履行之處分時，廢棄物之數量淨增加至3,179.66公噸？顯有疑慮。況，被告於代履行之際，完全沒有通知原告到場，且現場廢棄物堆置情形複雜，是否將發生錯置之情，實有可能；乃至於廢棄物從地底下挖掘出來之後，進而發生體積膨脹等情，被告從未敘明清楚、此從正當法律程序之原則以觀，對於原告權利影響甚鉅，原告爰主張原處分做成之程序不合法且無法事後補正，請求將之撤銷，以符法制。

㈡系爭廢棄物埋置於系爭土地下之時點，「早於」原告持有系爭土地之時間。觀諸系爭土地內政部國土測繪中心套繪之空照圖，至少於90年間以前，系爭土地即遭他人棄置廢棄物於上，待97年經司法單位調查後，地表上之廢棄物遂漸消失，系爭土地上開始鋪設水泥，爾後即未見廢棄物堆置。98年即有承租人林○輝之鐵皮屋建於其上，以迄109年市地重劃前，未曾變更。亦即，原告於99年10月18日購買系爭土地，期間鐵皮屋猶存，水泥地亦在，系爭土地所在區域無何變

動，足證期間系爭土地無經開挖、掩埋及棄置系爭廢棄物之情。再佐以google map搜尋系爭土地所得相片，系爭土地至少於101年起即有大門關閉、四周環繞樹林，地表高於路面40公分以上，他人不可能得以任意進出，更遑論車輛載運傾倒垃圾。參以系爭土地109年7月23日履勘開挖時被告所攝相片，系爭土地挖掘深2公尺以下始有垃圾掩埋，經被告認定垃圾量體達3,179.66公噸，縱使以一卡車可載3公噸計，需將近1,060車次左右之載運量，然經被告透過公權力查詢猶未發現有任何一車次之傾倒係在原告系爭土地持有期間，顯見原告持有系爭土地期間內，系爭土地有大門阻隔他人任意進出、四周環繞圍籬、地上有水泥地隔絕、鐵皮屋蓋於其上、承租人林○輝終日在場等，根本不可能有機會被他人挖掘後掩埋如此巨量垃圾，此均為系爭土地於原告所有期間未經開挖、掩埋及棄置廢棄物之最佳明證。基上，原告非廢清法第71條之清除義務人，則原處分基於基礎處分命原告繳納代履行費用2,697萬6,235元，自有違誤。

㈢郭○森自述臺灣新北地方法院97年度簡字第2193號刑事簡易判決第3頁第73、74行證據(三)所列現場照片中之板模以外之廢棄物，概與本人無關云云。顯見，當時除了郭○森丟棄之板模廢棄物以外，尚且有其他人丟棄之廢棄物在現場，只是 沒被抓到而已，並非只有郭○森一人丟棄。然被告身為環保 機關，不思當時失職任由他人傾倒廢棄物，於斯時亦未循線再行往上查辦其他人傾倒之事實，居然於本案稱「上開判決 涉及的土地是207-3地號，雖與本件相同，但該2行為人是在上開土地上大約傾倒一個小卡車量的工程廢棄模板，當場就遭查獲了，後來有將之清空，所以量刑之刑度有降低，但當時傾倒就遭查獲而處理完畢，與本件系爭土地埋有之大量 廢棄物無關。」顯然掩耳盜鈴，推卸責任。尤有甚者，據新北市政府警察局新莊分局刑事案件報告書所載，顯見郭○森等人當時傾倒之廢棄物種類即與系爭207-3土地下之廢棄物種類相同，系爭土地下之廢棄物於當時即已遭人

丟棄，此實有不可忽略之事證；又原證24第6、7頁圖片之說明「該車將建築廢棄物倒入山坡地」云云，可見當時系爭土地存有斜坡，該斜坡即為遭他人棄置系爭廢棄物之場所，嗣因經97年刑事判決查獲後，前地主等人即整平系爭土地後於98年起出租予林○輝，此情亦與現況及所有事證等吻合。換言之，系爭土地下之廢棄物早於97年以前即遭人埋入，蓋原告未成為土地所有權人時，原告根本不具有「容許或重大過失」之可能，是要如何負責。

㈣再依清運移置數量總表下之「清運權重計算」，系爭土地之廢棄物係在A堆，然A堆有207-2、207-3兩筆土地，據被告上開權重比之計算方式，事實上並無實際計算兩筆土地之廢棄物量體各挖掘出多少，而僅係以兩筆土地合計挖掘出之廢棄物總量6337.77公噸，乘以權重50.17%，即得出系爭土地之廢棄物量體為3179.66公噸。然兩筆土地之廢棄物所含密度不可能一樣，但據被告之計算方式，卻是由兩筆地號土地之所有權人挖掘出之土地體積比，直接計算出系爭土地所掩埋之廢棄物重量。此計算實有嚴重瑕疵，因每筆土地地下所掩埋之廢棄物量體之比例不可能一致，惟被告並未細究，直接將其簡化，將207-2、207-3地號土地下之廢棄物掩埋量體之比例全部一樣，則依此所計算之每筆土地下廢棄物量體顯然即有誤差。簡言之，每筆地號土地之「權重比」即不可能相同，被告怠於計算實際挖掘出之量體，僅以似是而非之「權重比」計算出207-2、207-3地號土地下掩埋之廢棄物量體，即有嚴重錯誤等語，並聲明求為判決：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

㈠原告為系爭土地之所有權人，因系爭土地遭非法棄置系爭廢棄物，依法為廢棄物之清理義務人，前經被告以基礎處分命原告限期清除處理，惟原告逾期仍未為之，被告遂依廢清法法第71條第1項規定代為清除、處理，並就代履行所生清除、處理系爭廢棄物費用，以原處分命原告限期繳納。原處

分於說明一明示原處分之法令依據；再於說明二詳述原因事實及作成原處分之理由，並依序載明代履行機關、義務人、代履行標的之數量、代履行之費用；末於說明四依法教示受處分人救濟之方法、期間及受理機關。是被告就原處分之各項記載，足使原告充分瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令，已符行政程序法第96條第1項第2款之規定等情，應堪認定，至系爭廢棄物之重量及代履行之費用如何計算，要屬被告依廢清法代為履行階段之處理事項，而非形成原處分之原因事實，難謂屬原處分之應記載事項，縱未為記載，依最高行政法院96年度判字第594號判決、96年度判字第1146號判決、104年度判字第726號判決、107年度判字第308號判決要旨，原處分仍屬適法。

㈡細譯原告通篇主張，無非均就「基礎處分之合法性」為論斷，惟基礎處分既經原告前循行政救濟途徑而循序提起行政訴訟，現刻由本院另案審理中，承最高行政法院99年度裁字第2152號裁定、104年度判字第716號判決、107年度上字第207號判決要旨，基礎處分之合法性自應由另案予以審查，而不得作為本件審查之對象。遑論原告上開主張，均已於另案審理期間作為攻擊防禦方法提出，並歷經調查證據程序及兩造為充分之辯論，倘於本件訴訟再次為之，不啻有造成重複審理、裁判歧異之情，應非妥適。

㈢系爭土地開挖發現之廢棄物，經新北市政府新建工程處（下稱新工處）歸類屬一般事業廢棄物，故於訂定契約條款時，即採「一般事業廢棄物」為廢棄物代履行之項目名稱，被告亦係依照新工處認定本案廢棄物內容、種類及對應之廢棄物代碼作成代履行處分，是原告所稱被告所為代履行處分函文所載關於本案廢棄物之廢棄物種類及代碼認定有誤云云，顯不足採。又依環境部公布之廢棄物資源代碼表，D-0599處理之廢棄物為土木或建築廢棄物混合物，R-0503處理之廢棄物為營建(建築)廢棄物，R類或D類之差異在於對應不同廢棄物收容場所主管機關所致，從而處理費用之單價亦無從

比附援引。況廢棄物種類不同，清除處理費用本無從相互比較或類推，是原告所稱被告代履行清除處理本案廢棄物R-0503費用過高云云，要無足採等語，資為抗辯。並聲明求為判決：1.駁回原告之訴。2.訴訟費用由原告負擔。

四、本件如事實概要欄所載，有土地登記第一類謄本（本院卷一第217頁至第221頁）、基礎處分（本院卷一第43頁至第44頁）、原處分（本院卷一第45頁至第46頁）、訴願決定（本院卷一第47頁至第58頁）等附卷可稽，兩造就此部分事實且無爭執，應可採為裁判基礎。原告爭執其依法不應負擔清除處理系爭廢棄物之行政法上義務，亦質疑代履行費用之計算。被告則均否認原告主張，並以前開情詞置辯。故本件應予審究者，乃被告以原告負清除處理系爭廢棄物義務而不作為，故代履行後向原告求償，於法是否有據？代履行費用2,697萬6,235元計算是否正確？

五、本院之判斷：

㈠本件應適用之法規及法理

1.按廢清法第1條規定：「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(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。」第71條規定：「（第1項）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。（第2項）直轄市、縣(市)主管機關或執行機關依前項規定代為清除、處理廢棄物時，得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施。（第3項）第1項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權。（第4項）直轄市、縣(市)主管機關或執行機關代為清除、處理第一項廢棄物時，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之。」

2.行政執行法第29條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第2項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」

㈡被告基礎處分有不適用行政程序法第36條及錯誤認定事實之違誤：

1.依前揭廢清法第71條第1項規定，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。至於何謂「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，自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（最高行政法院104年度判字第157號、108年度判字第68號、109年度上字第718號等判決意旨參照）。

2.次按，行政機關為作成行政處分著手進行行政調查，並對調查所得之證據進行評價以獲得心證，判斷要件事實之成立與否，此與法院法官為作成裁判所進行之調查證據、判斷證據能力之有無、證明力之強弱等程序，大致相當。惟現行我國對於行政調查之程序、證據能力、證明力等，尚乏統一法典，較有體系者即見於行政程序法第1章第6節

「調查事實及證據」，其首條即第36條規定行政機關客觀無偏頗之職權調查原則：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意」；其末條即第43條規定心證之形成：「應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」所謂心證之形成，主要取決於調查證據所得證據資料證明力之判斷。關於行政調查所得證據資料之證明力如何認定，並無如民事訴訟法第355條第1項：「文書，依其程式及意旨得認作公文書者，推定為真正」等相關規定，大都即依行政程序法第43條所揭示之一般經驗法則、論理法則予以認定。繼於司法審查程序，應注意我國憲法第16條明文人民有訴訟之權利，指人民於其權利受到侵害時，有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權，凡直接審理、言詞辯論、陳述意見，均係訴訟上所應具備之正當程序；司法院釋字第482號解釋理由書即指出「所謂訴訟權，乃人民司法上之受益權，即人民於其權利受侵害時，依法享有向法院提起適時審判之請求權，且包含聽審、公正程序、公開審判請求權及程序上之平等權等。」闡述法院應公平、公正平等對待兩造進行訴訟之意旨。再依行政訴訟法第189條第3項、第209條第3項等規定，法院應將得心證之理由，記明於判決；判決理由項下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。故對於當事人提出之攻擊或防禦方法，行政法院應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷其真偽，而將得心證之理由記明於判決。（最高行政法院110年度上字第158號判決意旨參照）

3.本件被告就原告是否「容許」或「因重大過失」致系爭土地遭非法棄置系爭廢棄物，並未盡調查能事而有不符行政程序法第36條規定之違失：

⑴經本院於基礎處分案依職權調閱原告因系爭土地遭棄置系爭廢棄物，對前地主吳○來請求損害賠償之民事案卷

（臺灣新北地方法院109年度重訴字第677號，下稱系爭民事案），本件系爭廢棄物之發現與處理過程，略述如下：

①108年11月29日系爭土地交付：有新北市政府地政局（下稱地政局）108年11月28日新北地劃字第1082242868號函、林口工一用地點交紀錄（土地）及現場照片（系爭民事案卷A第193頁至第198頁）可稽。

②109年6月20日PC（Plain Concrete，指為整平地面、防止泥濘並方便施工，在土層上澆置的無筋混凝土）破除：有現場照片（系爭民事案卷A第201頁）可參。

③109年6月20日施工開挖，發現廢棄物：有現場照片（系爭民事案卷A第205頁、第206頁）可參。

④109年7月8日新工處通報地政局：新工處以207函、207-3函（系爭民事案卷A第209頁至第211頁）通報地政局，就廢棄物後續處理，均請地政局依「109年2月19日廢棄物處置方式研商會議決議事項」辦理。而該109年2月19日「林口供一市地重劃開發工程施工開挖期間查有地下掩埋廢棄物處置方式研商會議」，結論係為：「參酌法制局建議，行為責任優先狀態責任，係指應以追究行為責任人為優先，無法追究時始轉為追究狀態責任人，不可逕對狀態責任人追究（參照最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議、最高行政法院105年判字第371號行政判決）；惟於客觀行政調查上，實際行為人之察找，勢必將隨時間經過有其困難度，若行政機關證明已盡調查之能事仍無法查知實際行為人，復審究本案有其公益目的，在後續司法爭訟上，狀態責任人之責任仍可能為法院所肯認。」、「承上，本案事實發生迄今已年代久遠且難以認定行為責任，爰本案應得由環保局依廢棄物清理法作成命現有地主限期清理之行政處分。」，此有該次會議之

會議紀錄在卷可考（系爭民事案卷A第215頁、第216頁）。

⑤109年7月23日地政局辦理第1次現場會勘、被告就207地號土地作成限期命清除處理之處分：參與會勘者包括被告、新工處、地政局、新北市新莊地政事務所、亞新工程顧問股份有限公司、原告、207-2土地地主，有新北市政府109年7月31日新北府地劃字第1091433559號函暨所附109年7月23日會勘紀錄、簽到表、地籍圖與現場照片（系爭民事案卷A第219頁至第230頁），及被告109年7月23日新北環廢字第1091337368號函（本院110年度訴字第575號案，下稱基礎處分前審案，卷一第131頁）可稽。

⑥109年7月29日現場試挖：有現場照片（系爭民事案卷第233頁至第237頁）可參。

⑦109年8月6日被告就207-3、207-5地號土地作成限期命清除處理之處分：有被告109年8月6日新北環廢字第1091492394號、第1091492547號函（基礎處分前審卷一第135頁至第139頁）可稽。

⑵基於前開時序說明，新北市政府所屬與系爭工程相關之地政局、新工處及被告，早於系爭土地PC破除、現場會勘、試挖前，已經作成應由被告命現有地主負狀態責任之決議，並旋於現場會勘、現場試挖後即作成基礎處分限期命原告清除系爭廢棄物，則本件被告是否「以追究行為責任人為優先」，因「無法追究時始轉為追究狀態責任人」，而非「逕對狀態責任人追究」，已可質疑。

4.原告就系爭土地遭非法棄置系爭廢棄物，難認有容許或重大過失之情：

⑴系爭廢棄物應係於原告買受系爭土地之前即已棄置：

①207地號土地於76年至100年間之所有人即證人吳○來於基礎處分案，就其所有期間系爭土地之情形描述

稱：「當時那邊的土地（指系爭土地及其周邊）很便宜，為了在徵收或重劃時可以獲得補償，所以就去購買，這是別人介紹並教我這麼做的。」、「我有將系爭土地中的一筆土地移轉給巫○欽，因為我土地面積很大，為了以後遇到重劃或徵收時，可以多一戶來參加抽籤，所以過戶一筆土地給巫○欽，實際上土地還是我所有，巫○欽只是掛名。」、「過戶給巫○欽的是207-3地號土地，實際上還算是我的……」、「（問：207-3地號土地後來如何處理？）是過了很久以後，巫○欽去看207-3地號土地，發現207-3地號土地是一個斜坡地，他就生氣，然後就賣掉了。」等語（本院114年度訴更一字第27號案卷，下稱基礎處分更審卷，第216頁至第226頁）。

②97年1月間因在207-3地號土地傾倒板模等廢棄物而為警查獲之郭○森，於警詢中陳稱：「我是以口頭上向地主巫○欽所承租的（並沒有簽訂土地租賃書）。」、「於96年12月初在（改制前）○○縣○○鄉○○路麥當勞門口向地主巫○欽所承租的，要作為放置鋼鐵材料地方。」、「是我請司機許○華……將工地的建築廢棄誤載運到該處（207-3地號土地）傾倒。」、「（問：警方在現場查獲建築廢棄物是由何處運來的？這些建築廢棄物作何用途？）是在我所工作的工地（○○縣○○鄉○○路）內所載運的。我將該建築廢棄物堆放在該處所要作為整地用。」（基礎處分前審卷一第397頁）郭○森另向被告提出書面陳述，稱：「本人確曾於97年1月16日11時5分在○○縣○○鄉○○○段○○小段207-3地號土地傾倒板模，遭警方查獲並移送法辦，業經臺灣新北地方法院97年度簡字第2193號刑事簡易判決，處以有期徒刑壹年貳月，緩刑三年。」、「……至於告訴代理人丙○○（按即證人吳○來）及其舅舅（按應為妻舅之誤）巫

○欽是否有授權他人使用該筆土地，尚請貴局詳查。」等語（基礎處分前審卷一第387頁）。

③證人林○輝於系爭民事案證稱：「約97年5月17日開始使用系爭土地，98年有廠房。」、「…我都是跟吳○來簽（租約），巫○欽我沒看過，重新換契約時就是蔡○良代理巫○欽簽約的，說是他舅舅。」、「（問：207、207-2是誰鋪水泥？）我不知道，我的前手是做板模工程的。」、「（問：207-3的水泥是誰鋪的？）我。」、「……租的時候是平地，承租時我自己蓋房子。租的時候207、207-2水泥已經鋪好了，207-3的水泥是我鋪的。」、「（問：你租期至何時？）108年9、10月。」等語（基礎處分前審卷一第248頁至第255頁）；另於本院前審證稱：「我最早是承租207-3（當時有無另外分割，我不清楚），然後吳先生（吳○來）同意我使用207地號土地，207-3跟207二個地號間的土地（可能是207-2），最早我沒有承租，但我有使用，直到該地主回國後才向我收取租金。」、「（問：你承租土地時，207、207-1、207-2土地是呈何樣貌？）已經鋪水泥地了。」、「我在蓋鐵皮屋的時候要挖水泥地，當時土地裡就已經有廢棄物了，有塑膠袋、木頭、木屑等，還有其他。我挖水泥地只限於我蓋鐵皮屋的範圍，其他水泥地我沒有變動。我總共蓋了2間房子，1間是大鐵皮屋，1間是小鐵皮屋，小鐵皮屋是蓋在207土地上面，當廚房使用；大的鐵皮屋是蓋在207-2土地上，這2個鐵皮屋我一直使用到我搬走之前，搬走後我就拆掉了。」、「……小鐵皮屋我並沒有開挖水泥地，是直接蓋在水泥地上，我沒有開挖過。」、「我在承租後最早是放貨櫃屋，後來才蓋大鐵皮屋，我放貨櫃屋時就已經使用207到207-3的土地。」、「（問：在蓋廠房之前，未經鋪設水泥部分的地貌為何？）就是泥土、碎石

子、木頭等的樣子，是否是原生土壤，我不清楚。」等語（基礎處分前審卷二第247頁至第255頁）。

④參照內政部國土測繪中心將航空攝影與系爭土地進行套繪之成果圖，系爭土地於96年7月航照圖可見呈小方格狀似堆置物品；97年5月航照圖則顯示207土地中間靠近樹林邊緣有一長方形物體，207-3、205-5土地則呈灰白色；待98年10月航照圖則顯示207土地原有長方形物體處變成紅色廠房屋頂，207-3、207-5則有面積更大紅色廠房屋頂，中間土地（207-2）則有車輛停放；該廠房屋頂持續至100年7月航照圖仍然可見，迄至101年6月航照圖，原在207土地之廠房紅色屋頂消失，但207-3、207-5土地之廠房仍在，且尚有車輛停放，直至107年7月航照圖均維持此狀態，此有前述各年度套繪成果圖附於系爭民事案卷B可稽（第15頁至第25頁），經核與前述林○輝證詞可以相合。

⑤系爭土地自97年5月後，迄於108年9、10月間，既由證人林○輝承租使用，且系爭工程係自108年4月間開始進行，系爭土地則於同月26日進行會勘時發現「RC地坪，有大量垃圾（含邊坡）」，有地政局108年11月28日新北地劃字第1082242868號函暨所附點交紀錄、現場照片可參（系爭民事卷A第193頁至第198頁），故原告主張系爭土地於其買受前業經整地並鋪設水泥，應堪憑採。而系爭土地於前開時期既為證人林○輝占有使用，地面至少亦有部分鋪設水泥並建築廠房地上物，論理上更無在不開挖地面而埋設系爭廢棄物之可能，故系爭廢棄物係於97年證人林○輝承租前即已遭非法棄置，當為較合理之推論。

⑵第按立法者之所以課予特定人之行政法上義務，究其緣由，不外基於兩大類因素：該等特定人之行為（包括作為、不作為與容忍等表現形態），或是該等特定人對於「物」（包括動物）之支配實力。（參蔡宗珍，建築法

上義務人之類型與具體義務人之判定：行政法上行為責任與狀態責任問題系絡的一個切面分析，臺大法學論叢第40卷第3期，頁915，100年9月）前者即所謂行為責任，係因行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任；而後者即所謂狀態責任，係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物的支配力，就物之狀態所產生危害，負有防止或排除危害責任。廢清法第71條第1項所定應負清除處理義務者，其中如事業、受託清除處理廢棄物者，因係有不依該法規定清除處理廢棄物之行為，致產生危害，所應負者為行為責任；至同條項就土地所有人、管理人或使用人，「容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，應負清除處理之責任，乃係以其等容許或因重大過失未維護照管土地，導致遭非法棄置廢棄物之危害，而負有排除危害之狀態責任義務。（最高行政法院111年度上字第732號判決意旨參照）查系爭土地自97年至108年系爭工程開始期間，均係由證人林○輝承租且占有使用，亦即於該期間內實際管領支配系爭土地者，乃為證人林○輝，被告既以系爭土地遭非法棄置廢棄物而追究狀態責任，證人林○輝當為最直接對象，然被告並未命其負擔排除系爭廢棄物之責，被告此一「不作為」，外觀上已顯示被告不認為證人林○輝有何「容許或因重大過失」致系爭土地遭非法棄置系爭廢棄物；又直接管領支配系爭土地之證人林○輝既無須負擔狀態責任，徒具所有權人身分而未實際占有使用系爭土地之原告卻須負擔，被告關於狀態責任歸屬之論理，亦顯自相矛盾，並有忽略有利不利事項均應審酌而逕為對原告不利認定之違誤。

六、綜上所述，本院認定系爭廢棄物係於原告買受之前即已非法棄置於系爭土地，難認原告就系爭廢棄物之棄置有何容許或重大過失之情，被告以基礎處分限期命原告清除，乃有違誤，業經本院另案以114年度訴更一字第27號判決撤銷基礎

處分及其訴願決定。又原告既無清除處理系爭廢棄物之行政法上義務，縱被告代為清除處理，亦無向原告求償代履行費用之法律上基礎，是本件被告以原處分命原告給付代履行費用2,697萬3,235元，於法遂屬無據，訴願決定遞予維持而駁回原告訴願，亦有未洽。原告聲明請求撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經核均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　13　　日

審判長法　官　林家賢

法　官　郭淑珍

法　官　吳坤芳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定

師為訴訟代理人	合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　13　　日

書記官　何閣梅