臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
114年度訴更一字第27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110年3月31日案號1091011139號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院112年8月24日110年度訴字第575號判決，由最高行政法院114年5月8日112年度上字第823號判決廢棄發回本院更為審理，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告於民國99年、100年間先後購買取得坐落新北市○○區○○○段○○小段（下同）207-3、207-5（分割自207-3）及207地號土地（下分別稱207-3、207-5及207地號土地，合稱系爭土地）。緣新北市政府自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）。被告以系爭土地遭非法棄置廢棄物非短期所致，原告係土地所有人，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（下稱廢清法）第71條規

定、改制前行政院環境保護署（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，於訴願被駁回後向本院提起行政訴訟，本院前以110年度訴字第575號判決（下稱前審判決）駁回原告之訴，原告上訴後經最高行政法院以112年度上字第823號判決（下稱發回判決）廢棄本院前審判決，並發回本院另為調查審理。

二、本件原告主張：

㈠97年以前即已存在系爭廢棄物，被告未盡舉證責任：

1.郭○森於臺灣板橋地方法院97年度簡字第2193號刑案（下稱系爭刑案）稱「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，並非只有郭○森一人。此節經最高行政法院認定「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」，顯見被告未盡舉證責任，任意以廢清法認定原告為清除義務人，顯有違誤。又系爭刑案判決亦載明「且告訴代理人亦自承伊舅舅巫○欽業已同意被告使用，則被告2人非無權使用該地之人」云云，可見當時前地主巫○欽等人已任令他人棄置廢棄物於系爭土地，被告身為環保機關，當時並未開挖地面以確認該廢棄物內容及分佈範圍，有重大違失之處。

2.證人吳○來親口證實97年間，該地即已淪為廢棄物棄置場。且當時行為人「跑掉了」，意味著該次及該時期多次

傾倒之廢棄物並未被清除，此與本案開挖出之廢棄物2003年製造之寶特瓶年份相符，足證廢棄物係前手時期所留。亦稱持有土地數十年竟「不知土地在何處」、「從未巡視」，此種長期權利睡眠與管理真空，方是導致系爭土地遭大規模掩埋廢棄物之肇因。原告於購地後，無從知悉地底狀況，被告不應將前手之重大過失轉嫁予原告。又於臺灣新北地方法院109年度重訴字第677號民事訴訟案（下稱系爭民事案），證人林○輝證稱「承租時已是平地」且「地基下已有廢棄物」，其證詞證明在證人林○輝進場前，該地「原本的斜坡凹地」已被填平。既已被填平，且挖地基就有廢棄物，足證廢棄物是在「填平斜坡」的階段（即更早之前）就已埋入。證人陳○隆證稱現場地貌「高於四周」，顯見斜坡凹地已被填平。此二人證詞與證人吳○來稱系爭土地「原為斜坡」之脈絡完全吻合，即土地地貌由「斜坡」變為「高於四周之平地」，必定經過大量填埋，而此填埋行為（即廢棄物埋入行為）依時間推算，顯係發生在原告取得所有權之前，證人吳○來之證詞，印證了系爭土地出售予更審原告前已埋入系爭廢棄物之事實。

㈡「R-0503」核該代碼係指營建混合物，顯與證人陳○隆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；且證人陳○隆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。姑先不論系爭土地有3種不同類型、不同說法之廢棄物種類，已有矛盾在前；退步言，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，然被告係以「系爭土地邊坡之廢棄物與地下之廢棄物係屬相同類型」作為認定原告具有重大過失遭人棄置之理由，即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

原告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，此節亦經最高行政法院指駁在案。

㈢邊坡廢棄物位置存疑，未曾鑑界界址範圍，徒憑證人陳○隆一人說法即判斷屬於原告土地範圍內而變成原告之行為責任或狀態責任，疏嫌速斷；退步言，系爭邊坡垃圾前審未說明緣由，即由被告認定證人林○輝為清除義務人變異原告為清除義務人，進而認定系爭土地之系爭廢棄物之棄置時點係在原告取得土地所有權之後，亦有違法之處。

㈣被告接獲新北市政府新建工程處（下稱新工處）之109年7月8日（下稱207函）、109年7月14日（下稱207-3函）函文通報後，係先依該函文內容對原告處以原處分後，才後續進行查緝查詢事項，非其所稱係先「依當時所查得證據資料，尚不足以認定『行為責任』人之存在，爰依『狀態責任』為補充責任之法理，以土地所有權人、使用人、管理人為負清理義務之人」。原處分認定事實無據，適用法律錯誤，程序更有重大瑕疵，應予撤銷等語，並聲明求為判決：①先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。②備位聲明：確認原處分違法。③第一審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。

三、被告則以：

㈠發回判決徒以系爭刑案卷內現場查獲照片，顯示大貨車車身右側不遠處地面上有形狀不規則廢棄物堆置、現場土地表面上有其他與泥土混雜不明廢棄物，及證人林○輝於207-3地號土地開挖地基時自基坑內發現廢棄物云云，率爾推認該廢棄物即為本件被告於109年6月間自系爭土地發現之廢棄物，並可能早於97年以前即已存在云云等結論，稍嫌速斷。

㈡「一般廢棄物」及「事業廢棄物」係屬廢清法第2條關於廢棄物定義上之分類；代碼「R-0503」、種類「營建廢棄物」則屬事業機構於清除、處理或再利用「事業廢棄物」時向主管機關申報之分類，二者本屬不同概念且互相不衝突，遑論證人陳○隆於本院109年度訴字第1444號案件（下稱1444號案）到庭具結證述：「（法官問：土地上的廢棄物與開挖土

地下的廢棄物是否係一樣的？）廢棄物類型一樣，地下挖出來的會比較黑一點。」即已陳明系爭土地及地下挖出之廢棄物類型相同，是發回判決徒以證人陳○隆證述、雙喜營造股份有限公司（下稱雙喜營造公司）出具之廢棄物通報單記載關於系爭土地地下及邊坡之廢棄物，與被告向原告另案求償代履行費用函文記載代履行標的之廢棄物種類有別，甚而以證人陳○隆所稱在系爭土地及地下挖出布匹、寶特瓶等一般垃圾，與雙喜營造公司出具之廢棄物通報單記載關於系爭土地地下及邊坡之廢棄物有所不同云云，逕行推認廢棄物系爭土地地下及邊坡之廢棄物應屬不同類型云云，實嫌武斷且未臻周詳。

㈢依證人陳○隆於1444號案證述，足見證人陳○隆就系爭土地邊坡上之廢棄物係位於系爭土地範圍內乙節，已為明確、清楚之指證，尤以證人陳○隆從事營造業20多年，又為雙喜營造公司派駐系爭土地處理現場施工之第一線人員，就系爭土地各地號之範圍及廢棄物座落位置，本較一般人更能掌握土地地籍資料與實際現場狀況，至證人林○輝於另案證稱不知有廢棄物的斜坡是在何地號上云云，僅係單純表達對廢棄物棄置之位置並不知悉，而非明確指證廢棄物棄置之位置確非系爭土地範圍內，遑論系爭土地與相鄰之土地間，亦無明確之地界線或足以區隔地界之構造物存在，亦無從排除證人林○輝有錯估或誤認土地範圍之可能。是發回判決徒以證人林○輝與證人陳○隆所陳關於邊坡廢棄物是否為在系爭土地範圍內之證述顯有出入，逕認前審判決有未依職權調查證據及判決不備理由之違法，實嫌擅斷而有可議。

㈣被告於109年7月8日、14日分別接獲新工處函通報系爭土地查有廢棄物後，旋即以系爭土地為標的，分向各相關機關函查過往之違規通報、違法報案、稽查處分及司法裁判紀錄，並調閱系爭土地鄰近道路監視器錄影畫面、廢棄物管制中心監控車輛GPS軌跡，有掩埋廢棄物案件污染行為人查緝報告可稽。足認被告就「行為責任」部分，已盡一切可能、合理

之調查作為，惟依當時所查得證據資料，尚不足以認定「行為責任」人之存在，爰依「狀態責任」為補充責任之法理，以土地所有權人、使用人、管理人為負清理義務之人等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②第一審及發回前上訴審訴訟費用均由原告負擔。

四、兩造不爭執之基礎事實：

㈠207-3地號土地原為訴外人巫○欽所有，其於99年10月18日將該土地售予原告，並於同年11月18日移轉登記予原告，嗣207-3地號土地於108年9月26日分割出207-5地號土地；而207地號土地原為證人吳○來所有，其於100年1月26日將該土地售予原告，並於同年3月4日移轉登記予原告，有系爭土地不動產買賣契約書（本院110年度訴字第575號案卷，下稱前審卷，卷一第73頁至第89頁）、土地登記謄本暨地籍異動索引（前審卷一第97頁至第111頁）可稽。

㈡系爭土地自97年10月間起，原係由證人林○輝分別向證人吳○來、訴外人巫○欽承租使用。嗣原告購得系爭土地後，仍續出租予證人林○輝，迄至109年1月14日始終止租約。此經前審傳喚證人林○輝到庭證述（前審卷第248頁至第255頁），核與原告於前審提出證人林○輝在系爭民事案所為證述（前審卷一第248頁至第259頁）大致相符，此外並有108年10月14日原告與林○輝租賃及拆遷結算（本院卷二第201頁）為佐。

㈢207-3地號土地曾於97年間遭訴外人郭○森及所僱司機許○華駕駛大貨車將營建廢棄物傾倒於該土地，嗣郭○森、許○華經檢察官提起公訴後，為改制前臺灣板橋地方法院以系爭刑事案判決判處有期徒刑1年2月，緩刑3年確定，有前揭刑事判決影本(前審卷一第379頁至第385頁)、郭○森出具函文（前審卷一第387頁）及新北市政府警察局新莊分局刑事案件報告書暨調查筆錄等（前審卷一第389-402頁)可參。

㈣內政部都市計畫委員會於105年4月12日起開始審議變更林口特定區計畫案及計畫細部計畫案，並於107年10月1日核定該

細部計畫實施。新北市政府即於同年月8日公告市地重劃計畫書，並進行系爭工程。新工處、新北市政府地政局（下稱地政局）、雙喜營造公司、亞新工程顧問股份有限公司相繼於108年9月18日及24日、10月14日及28日會勘包含系爭土地之前開特定區土地時，發現邊坡含大量廢棄物（例如帆布、塑膠袋、廢磚瓦及石塊等）。嗣證人林○輝將系爭土地上之地上物拆除，並於108年11月29日將系爭土地點交予系爭工程承包商雙喜營造公司後，點交當日邊坡仍含大量垃圾。雙喜營造公司於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，並通報新工處，該處以207函、207-3函請被告辦理後續程序，新北市政府並以109年7月14日新北府地劃字第1091289557號函（下稱109年7月14日函）與原告於109年7月23日會同辦理會勘。此有地政局112年2月16日新北地劃字第1120263964號函(外放卷)、雙喜營造公司109年6月20日開挖照片暨廢棄物通報單（前審卷二第39頁至第45頁）、查緝報告(前審卷一第363頁至第367頁)、108年9月18日會勘紀錄（前審卷二第461頁、第462頁）、108年9月24日會勘紀錄及會勘照片(前審卷二第127頁至第131頁、第467頁至第469頁)、108年11月13日現場相片（前審卷二第489頁）、108年10月14日會勘紀錄(前審卷二第475頁至第477頁)、108年10月28日會勘紀錄與照片(前審卷二第483頁至第488頁)、108年11月29日點交之會勘紀錄與照片(前審卷二第133頁、第135頁、第495頁至第498頁)、新工處207函、207-3函(前審卷一第359頁至第361頁)、新北市政府109年7月14日函暨207地號等土地109年7月23日會勘紀錄(前審卷一第113頁至第115頁、前審卷二第47頁至第61頁)等卷內可稽。

㈤被告以會勘系爭土地挖出廢塑膠、廢木材及廢磚瓦等系爭廢棄物，依廢清法第71條第1項、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日令，以原處分命原告於文到30日內完成系爭土

地遭非法棄置廢棄物之清除處理作業，並限期於文到3日內提報廢棄物清理意願或清償能力之證明文件，及於提報該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。原告對原處分提起訴願，經決定駁回後，向本院提起行政訴訟等情，則有原處分（前審卷一第131頁至第139頁）、原告109年8月6日系爭陳情書（前審卷一第335頁、第336頁）、原告109年8月28日訴願書（前審卷一第353頁、第354頁）、訴願決定（前審卷一第141頁至第161頁）可參。

五、本院之判斷：

㈠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。」。

㈡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號判決意旨參照）。

㈢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）查本件系爭之原處分形式上雖係命原告為特定作為之行政處分，惟不問係由原告自行聘僱人員進行系爭廢棄物之清除處理，抑或由被告代履行後另向原告求償費用，均將對原告造成巨大財產負擔，於人民權益之影響不可謂為不重大；雖行政機關欠缺如刑事偵查程序之強制調查職權，而難以要求其對於原告是否「容許」或有無「重大過失」，得以行政調查獲致無懷疑之確信，惟司法仍應審查其依調查證據所為之事實認定，其論證是否符合行政程序法第43條所揭示之一般經驗法則、論理法則，始符人民尋求訴訟保障之目的。

㈣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：

1.經查，本件系爭廢棄物之發現與處理過程，略述如下：

⑴108年11月29日系爭土地交付：有地政局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。

⑵109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。

⑶109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。

⑷109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）。

⑸109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地號地主，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（前審卷一第131頁）可稽。

⑹109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。

⑺109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（前審卷一第135頁至第139頁）可稽。

2.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、現場試挖後即作成原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。

3.被告雖具狀說明略謂其接獲新工處207函及207-3函後，曾以系爭土地為標的，向各相關機關函查過往違規通報、違法報案、稽查處分及司法裁判紀錄，並調閱系爭土地鄰近道路監視器錄影畫面、廢棄物管制中心監控車輛GPS軌跡等，已盡調查能事等情，並以被告系爭工程掩埋廢棄物案件污染行為人查緝報告為據（前審卷一第363頁至第365頁）。然查依據該查緝報告，被告係以109年7月28日新北環稽字第1091421370號、8月13日新北環稽字第1091503084號函，分別向相關區公所、新北市政府警察局各相關分局函詢，另調閱系統紀錄、陳情資料、監視器紀錄等，惟對照原處分係於109年7月23日、8月6日作成，可知被告上述調查作為尚未完結前，已然作成限期命原告清除處理系爭廢棄物之原處分，被告辯稱已盡一切可能、合理之調查作為，本院並不採取。

㈤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：

1.系爭廢棄物應係於原告買受系爭土地之前即已棄置：

⑴207地號土地於76年至100年間之所有人即證人吳○來於本院審理時，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（本院卷第216頁至第226頁）。

⑵97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。」（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（前審卷一第387頁）。

⑶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（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（前審卷二第247頁至第255頁）。

⑷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。

⑸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。

2.被告雖猶以證人陳○隆在1444號案證述，主張系爭土地地下、邊坡均遭棄置類型相同之廢棄物，且邊坡上廢棄物顯係近年所棄置等情，爭執系爭廢棄物不能認定係於97年以前即已棄置云云。

⑴查證人陳○隆在1444號案所為前開證述，係該案承審法官詢問：「（提示被證20，本院卷三第159-161頁）被

證20之記載是否屬實？點交時現場狀況為何，207-2及207-3地號上鐵皮屋、辦公室是否還在？207-2地號水泥地是否還在？有無承租人或地主在場？能否簡要說明。」證人陳○隆答稱：「被證20記載屬實。被證20會勘時廠房與辦公室還在，點交時承租戶（按即證人林○輝）已經自行拆除。我第一次去現場時，4筆土地使用部分有鋪設水泥面，除廠房、辦公室、小廣場有鋪水泥，其他部分未鋪水泥，是雜草與樹木，大門進去有鋪水泥，其他是一般泥土。廠房拆掉後我們破除水泥面，發現地下有廢棄物就通報。」法官另詢問：「（提示被證18，本院卷三第149-153頁，因係黑白影印，彩色照片可參前審卷二第127頁至第131頁）3張照片所示廢棄物分布於上開土地情形如何？」證人陳○隆回答：「第1、2張（按指1444號案卷第149頁、第151頁照片）是在背面，第3張（按指前開案卷第153頁照片）是在面對正門口的左手邊，土地後面。左手邊比較嚴重，右手邊雖有垃圾，但比較稀鬆，沒那麼密集，從表面還是可以看到廢棄物。」法官再詢問：「土地上的廢棄物與開挖土地下的廢棄物是否係一樣的？」證人陳○隆回答：「廢棄物類型一樣，地下挖出來的會比較黑一點。」有該次準備程序筆錄可參（1444號案卷第180頁、第181頁）。

⑵另一方面，證人林○輝於1444號案亦到庭作證，與前述證人陳○隆證詞相關部分略為法官問：「承租期間，證人（林○輝，下同）廠房的頻率為何？上開土地有無圍起來？有無上鎖？土地上廠房等建物或工作物何時拆除？」證人林○輝答：「每天。我沒有用圍籬圍起來，以現場天然樹木做遮蔽，門我有上鎖，徵收完後全部一起拆除，約108年11、12月拆除。」法官問：「從證人承租起，到重劃時把土地點交給新北市政府為止，證人有無在土地上堆放或棄置任何廢棄物？」證人林○輝回答：「都沒有，我也沒有把廢棄物埋在土地底下，因我

承租時土地已經整理好了，我才會承租。」法官又問：「承上題，證人是否知悉上開土地上遭他人堆放或棄置任何廢棄物？」證人林○輝答：「不知道，我蓋207-3廠房開挖時有發現一些廢棄物而已。」法官再問：「（提示被證18，本院卷三第149頁-153頁）照片上顯示紅色鐵皮是否即證人興建的廠房或辦公室？這些照片上的廢棄物是在何土地上？」證人林○輝答：「那是我興建的廠房，不是辦公室。上面廢棄物在哪些土地我不知道，我的廠房是在上面平地，廠房周圍的廢棄物我租的時候已經有了。」法官追問：「你不是說你租的時候地上廢棄物都已經清乾淨了？」證人林○輝答：「我租的時候他就已經是平地給我了，斜坡下去的那些我就不知道了，我是跟他承租上面的平地範圍。」法官問：「這些廢棄物是在哪些土地上？」證人林○輝答：「廢棄物應該是在207-3的旁邊，第1、2張（第149頁、第151頁）是一樣的，第3張是在轉角，也是同一個地方，拍攝方向不同而已，廢棄物蓋到的斜坡上面是207-3，斜坡下面的土地我不知道。」，其後證人林○輝再澄清：「斜坡上的廢棄物所蓋到的土地我不知道是什麼地號，我剛剛講的廢棄物斜坡的上方是207-3，是指廢棄物的上方廠房的土地。」等語，有該次準備程序筆錄可參（1444號案卷三第173頁至第175頁）。

⑶對照證人陳○隆、林○輝前開證述，可知兩人所稱斜坡上的廢棄物均指該案被證18（1444號案卷三第149頁至第153頁照片）所示者。關於該廢棄物存在時間，由於證人陳○隆係雙喜營造公司點交人員，其證稱系爭土地邊坡有廢棄物存在，僅能證明系爭土地於108年11月點交時，邊坡上有廢棄物存在；而證人林○輝證稱其承租時，斜坡已經有廢棄物存在，則說明該斜坡（即證人陳○隆所稱之邊坡）於97年其承租系爭土地時已經存在。再參酌證人林○輝證稱其承租後每日都會到系爭土地上

廠房，承租期間其自己、他人均未有棄置廢棄物等語，被告以前揭邊坡上廢棄物與系爭土地下埋藏之廢棄物類型相同，主張該廢棄物係於原告99年、100年間取得系爭土地所有權後始棄置云云，除與證人林○輝證述暨佐證其證詞的上開客觀證據相衝突外，亦乏其他積極事證支持。

⑷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，本件被告雖曾調查在系爭土地非法棄置系爭廢棄物之行為人，然調查尚未結束即作成原處分，以原告應負狀態責任限期命其清除處理系爭廢棄物，被告原處分之作成已有未符行政程序法第36條應依職權調查證據之違誤；又綜合前揭證人證述及客觀證據資料，堪認原告買受取得前，系爭土地已遭非法棄置系爭廢棄物，原告並無何「容許或重大過失」致系爭土地遭非法棄置系爭廢棄物可言，被告既未對占有使用系爭土地，有實際管領支配權之證人林○輝追究狀態責任，卻逕命原告清除處理系爭廢棄物，亦未注意有利不利於原告事項，致為錯誤事實認定。訴願決定未予糾正，亦有未洽。原告先位聲明訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許；又原告先位聲明既有理由，備位聲明遂不再予審酌，附此說明。

七、本件事證已臻明確，被告雖聲請傳訊證人陳○隆，惟該證人於1444號案證詞業經審酌說明如上，本院認為並無再予傳訊調查之必要；又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，得不委任律師為訴訟代理人	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