

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

112年度簡字第163號

112年12月1日辯論終結

原告 財政部國有財產署

代表人 曾國基

訴訟代理人 郭曉蓉

複代理人 江肇欽律師

被告 新北市政府環境保護局

代表人 程大維

訴訟代理人 鄭富元

任金鳳

黃雨萱（兼送達代收人）

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112年4月18日新北府訴決字第1120285050號（案號：0000000000號）訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

被告於民國111年4月15日派員至新北市○○區○○街000○○號（地號：新北市○○區○○段0000地號土地，下稱系爭土地，為私有及國有之共有土地，原告為國有土地管理人）稽查，發現系爭土地散布廢棄物影響公共衛生之情形，被告遂以111年4月18日新北環衛樹字第1110713696號函，通知原告應於文到10日內完成清除改善，該函於111年4月19日合法送達。經原告所屬北區分署以111年4月21日台財產北管字第

11185022540號函表明系爭土地現況遭私人占用（即捷進環保工程有限公司【下稱捷進公司】），並提供系爭土地地上物使用人即捷進公司之資料。被告復於111年5月13日10時30分許，派員前往系爭土地複查，現場仍有前揭廢棄物而影響公共環境衛生之情事，原告所屬北區分署再以111年5月20日台財產北管字第11185028940號函知被告，接獲捷進公司表示並未使用系爭土地，為明現況正會同該公司辦理複查事宜，請予暫緩開罰。嗣被告復於111年6月28日13時50分許，派員前往複查，現場仍有前揭廢棄物而影響公共環境衛生之情事，被告乃以111年9月12日新北環衛樹字第1111731362號函請原告提供系爭土地複查結果及承租契約等資料，原告後以111年9月15日台財產北管字第11100288950號函提供系爭土地地上物使用人分別為捷進公司、盈嘉環保企業有限公司（下稱盈嘉公司），並標示其等使用範圍。被告嗣以原告違反廢棄物清理法第11條第1款之規定，依同法第50條第1款及廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第2條第1項第1款之規定，以111年12月30日新北環稽字第00-000-000000號裁處書（下稱原處分，原處分誤載原告為系爭土地所有權人，業經被告以112年2月13日新北環稽字第1120252717號函更正在案）裁處原告新臺幣（下同）1,200元。原告不服，循序提起本件行政訴訟。

## 二、原告起訴主張及聲明：

### （一）、主張要旨：

- 1、系爭土地為捷進公司及盈嘉公司所占用，並於其上從事設廠、搭棚、堆放雜物等使用，並經原告會同捷進公司人員於111年7月29日至系爭土地進行現場勘查屬實，是該二公司應為本件之行為責任人，且未有無法追究其等行為責任之情事存在，基於「行為責任優先於狀態責任」之原則，被告依法自應優先處罰上開行為責任人，訴願決定未見及此，竟以原告未排除他人之無權占用為由，駁回原告之訴願，自嫌率斷且無理由。

01 2、又捷進公司係向訴外人林和德承租系爭土地旁之土地，並承  
02 認有非法占用系爭土地之部分範圍；而盈嘉公司則係由公司  
03 負責人配偶與訴外人陳璉期承租系爭土地，以盈嘉公司並未  
04 獲系爭土地多數共有人同意而承租，且陳璉期根本非系爭土  
05 地之所有權人，該租約對於系爭土地全體共有人應不生效  
06 力。是該二公司固不具有合法使用系爭土地之權源，然其等  
07 確為系爭土地之實際使用人，仍屬廢棄物清理法所規範之使  
08 用人，自不因無權占有土地而得免除使用人之清理義務。是  
09 訴願決定以原告未提供系爭土地相關租賃契約予被告，致無  
10 從認定捷進公司及盈嘉公司為合法使用人，且原告除應排除  
11 捷進公司及盈嘉公司之無權占用，並負有清理系爭土地上之  
12 廢棄物之義務為由，認定原處分裁罰並無違誤，係增加法律  
13 規定所無之要件，亦明顯違反論理法則，尚難謂有理。

14 3、原告發現系爭土地係遭捷進公司占有使用後，即先後於111  
15 年4月21日、5月20日發函告知被告，並請被告暫緩開罰，嗣  
16 原告及捷進公司人員於111年7月29日至系爭土地勘查，確認  
17 系爭土地現況係遭捷進公司及盈嘉公司共同占用後，原告即  
18 將查獲之結果及照片於111年9月15日發函告知被告。可見原  
19 告已盡其所能提出相關證據供被告瞭解系爭土地遭捷進公  
20 司、盈嘉公司占有使用之情形，被告對於此一事實自難推諉  
21 不知，卻怠於行使其職權調查義務；況被告訴訟代理人亦於  
22 本院言詞辯論時明確表示，在111年9月15日因原告來函已得  
23 知盈嘉公司即為本件違反廢棄物清理法之實際行為人，盈嘉  
24 公司並於原處分作成前之000年00月間，將系爭土地之廢棄  
25 物清除，顯見本件違法態樣已不復存在，被告卻仍執意以原  
26 處分裁罰原告，是原處分之作成亦於法無據。

27 (二)、聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

28 三、被告答辯及聲明：

29 (一)、答辯要旨：

30 1、按廢棄物清理法第11條第1款之規定，原告既為系爭土地之  
31 管理人，本應對於系爭土地善盡環境管理之義務，維持土地

之環境衛生。系爭土地既遭被告查獲有散布廢棄物之情事，經被告通知原告限期完成清除改善，原告即應於被告所命期限內完成廢棄物清除，一經查獲未依規定清除，即應受罰；另被告為釐清系爭土地之地上物使用人，分別於111年9月12日、9月30日函請原告提出相關資料供被告查證，惟依原告提出之租賃契約其上出租人、承租人，均難認與系爭土地之所有權人、管理人或相關人員有何關聯性，自難阻卻原告因未善盡管理責任致系爭土地廢棄物散布，影響環境衛生之事實。

- 2、被告於知悉本件違反廢棄物清理法之實際行為人為盈嘉公司後，亦有發文請盈嘉公司改善，而被告之所以仍作成原處分裁處原告，係因被告在111年4月15日查獲系爭土地有廢棄物散布之情形，即已發函身為系爭土地管理人之原告限期改善，惟原告並未依限改善，則其違規事實已經完成，被告遂於111年12月30日針對原告該未在期限內改善完成之行為予以裁處。從而，本件違規事實明確，被告依法裁處並無違法或不當，請維持原處分。

(二)、聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)、應適用之法令：

- 1、廢棄物清理法第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。」新北市政府109年2月14日新北府環秘字第1090218367號公告：「主旨：本府關於……廢棄清理法……所定主管機關權限，劃分予本府環境保護局執行……自即日起生效。」核屬新北市政府依行政程序法第15條第1項規定所為權限之委任，據此，本案原處分機關即被告乃為有權限處分之機關，首先敘明。
- 2、廢棄物清理法第11條第1款規定：「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管

理人或使用人清除。……」同法第50條第1款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第十一條第一款至第七款規定清除一般廢棄物。……」可知土地所有人、管理人或使用人，依廢棄物清理法第11條第1款規定固負有清除一般廢棄物之義務，然此行政法上義務係就該土地有實際管領力之人課予狀態責任，以具備排除危害可能性為重要考量，於無法追究行為責任時，基於「有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」之立法目的，而由立法者課予土地所有人、管理人或使用人清除責任。倘實際為堆置廢棄物之行為人並非無法確定或無可追索時，以行為責任優於狀態責任，仍應由實際行為人優先負起清除其所違法棄置之一般廢棄物之責任。

3、裁罰準則第2條第1項第1款規定：「違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定裁處外，依行政罰法第十八條第一項規定，應審酌違反本法義務行為應受責難程度、所生影響及因違反本法義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力：一、行為人違反本法義務規定之行為涉及一般廢棄物者，適用附表一。……」上開裁罰基準乃為建立執法之公平性，減少爭議及提昇行政效率與公信力，就違反廢棄物清理法事件所設統一裁罰基準，而依其裁罰基準附表，並以斟酌廢棄物汙染程度、汙染特性及危害程度等，為裁處罰鍰計算之因素，核上開規定所為細節性、技術性之裁罰標準，並未抵觸逾越母法，其規內容定亦屬明確，亦無違反法律保留，被告據以適用，於法並無不合。

(二)、經查，被告於111年4月15日派員至系爭土地（屬國私共有土地，共有人共11人，原告為國有土地之土地管理人【持分為1758/4150】，尚有持分2392/4150屬私人所有）稽查，發現系爭土地散布廢棄物影響公共衛生之情形（如空拍圖1至圖5，本院卷第54頁、第56至57頁），被告遂以111年4月18日新北環衛樹字第1110713696號函，通知原告應於文到10日內

01 完成清除改善，該函於111年4月19日合法送達；經原告所屬  
02 北區分署以111年4月21日台財產北管字第11185022540號函  
03 表明系爭土地現況遭私人占用，捷進公司為地上物使用人，  
04 並提供捷進公司之相關資料予被告；被告復於111年5月13日  
05 10時30分許，派員前往系爭土地複查，現場仍有前揭廢棄物  
06 而影響公共環境衛生之情事（如空拍圖5，空拍圖1至圖4則  
07 已清除完畢，本院卷第54頁、第60至63頁），原告所屬北區  
08 分署再以111年5月20日台財產北管字第11185028940號函知  
09 被告，接獲捷進公司表示並未使用系爭土地，為明現況正會  
10 同該公司辦理複查事宜，請予暫緩開罰；嗣被告復於111年6  
11 月28日13時50分許，派員前往複查，現場仍有前揭廢棄物而  
12 影響公共環境衛生之情事（即空拍圖5所示範圍，本院卷第  
13 54頁、第64至65頁），被告乃以111年9月12日新北環衛樹字  
14 第1111731362號函請原告提供系爭土地複查結果及承租契約  
15 等資料，原告後以111年9月15日台財產北管字第  
16 11100288950號函提供複查結果（系爭土地地上物使用人分  
17 別為捷進公司、盈嘉公司，並標示其等使用範圍），被告並  
18 已因此確認盈嘉公司即為本件違反廢棄物清理法為實際行為  
19 人。被告嗣於111年9月30日以新北環衛樹字第1111874700號  
20 函請原告於文到7日內，提供111年4月起系爭土地地上物使  
21 用人之相關資料，於111年10月31日以新北環衛樹字第  
22 1112086388號函，敘明因原告未能提供自111年4月15日至6  
23 月28日系爭土地使用人之相關書面佐證資料，故原告仍應盡  
24 土地所有人維護管理之責，將依法告發。後盈嘉公司來電告  
25 知被告已將廢棄物全數清除完畢，並經被告於111年12月15  
26 日前往系爭土地查驗無誤，被告則於111年12月30日以原處  
27 分裁處原告等情，業經兩造陳述在卷，並有土地建物查詢資  
28 料（新北院卷第27至30頁）、空拍圖（本院卷第54頁）、稽  
29 查紀錄及現場實況照片（本院卷第55至65頁）、前揭兩造往  
30 來之函文（新北院卷第31至36頁、第41至49頁、第320至327  
31 頁）、原處分及訴願決定書（新北院卷第71至72頁、第109

01 至115頁) 附卷可稽，為可確認之事實。

02 (三)、被告於本件實際行為人盈嘉公司在111年12月15日將系爭廢  
03 棄物清除完畢後，仍於111年12月30日以原處分裁處原告，  
04 難謂合法：

05 1、經查，原告於111年4月19日接獲被告通知限期改善系爭土地  
06 上之廢棄物後，即於111年4月21日函知被告，系爭土地現況  
07 遭私人占用，捷進公司為地上物使用人，並提供捷進公司之  
08 相關資料予被告；復先後於111年5月20日、111年9月15日函  
09 復原告會同系爭土地之地上物使用人辦理土地複查結果，並  
10 陳明該等地上物使用人分別為捷進公司、盈嘉公司及其等使  
11 用範圍。則本件裁罰機關即被告既係行政機關，就此對於原  
12 告是否確屬合致裁罰事宜之有利主張，乃有查明之義務。蓋  
13 本件經被告對系爭土地稽查，發現有散布廢棄物影響公共衛  
14 生之情形，原告雖為系爭土地國有部分之土地管理機關（持  
15 分為1758/4150），而依廢棄物清理法第11條第1款規定，負  
16 有清除管理土地上一般廢棄物之社會義務，然原告於被告限  
17 時負清理責任時，既已適時陳報系爭土地地上物使用人之相  
18 關資訊予被告，被告自應查明是否屬實。

19 2、參酌被告提出之現場實況照片所示（本院卷第56至57頁、第  
20 60至65頁），其上有廢棄物之如空拍圖5所示範圍，現況為  
21 設置有鐵皮圍籬區隔內外空間，並有鐵捲門作為出入口管  
22 控，一般人不僅無法擅自入內，亦難以從外觀上探知其內土  
23 地之使用情形，顯然為事實上有人管領使用之空間，則得否  
24 遽認原告就此特定部分土地具有事實上之管領力，已屬有  
25 疑，更何況，被告業已於111年9月15日即因原告111年9月15  
26 日台財產北管字第11100288950號函復結果，而確知盈嘉公  
27 司即為本件散布廢棄物之實際行為人，並發函要求盈嘉公司  
28 改善，嗣經盈嘉公司來電告知已將廢棄物清除完畢，被告亦  
29 於111年12月15日前往系爭土地查驗無誤等情，為被告訴訟  
30 代理人於本院言詞辯論所是認（本院卷第81至82頁）。被告  
31 身為主管機關究應對系爭土地管理人之原告，或散布廢棄物

之實際行為人即系爭土地使用人之盈嘉公司處罰，應就本件所查獲廢棄物於系爭土地散布之實際情況，於符合廢棄物清理法之立法目的為必要裁量，並非容許主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外，如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對土地管理人處罰。以本件並非查無實際之行為人，或有實際為散布廢棄物之行為人無法確定或無法追索之情形，以行為責任優於狀態責任，應由實際行為人即盈嘉公司優先負起清除其所違法棄置之一般廢棄物之責任，且在系爭土地上之廢棄物全數清除後，應認已足達成有效清除、處理廢棄物等行政目的，自不得再就改善前原告之未予限期清除廢棄物行為予以處罰。是以被告於本件違反廢棄物清理法之實際行為人盈嘉公司，於111年12月15日將系爭廢棄物清除完畢後，仍於111年12月30日，逕自以原告未能提供自111年4月15日至6月28日系爭土地使用人之相關書面佐證資料，未善盡管理責任，致空地散布廢棄物影響環境衛生為由，以原告依廢棄物清理法第11條第1款規定，負有清除之責任，卻未限時清理，依同法第50條規定，以原處分裁處原告罰鍰1,200元，揆諸前揭說明，除違反行為責任優先於狀態責任之原則，並無助於清除系爭土地廢棄物行政目的之達成，自屬違反適當性原則，而有裁量濫用之情形，難謂合法。

- 3、被告雖抗辯已多次前往現場稽查，惟均無法查知本件實際之行為人，且被告為釐清系爭土地使用人之佐證資料，一再函請原告提供自111年4月15日至6月28日該土地使用人之相關書面佐證資料，然原告並未配合提供云云。然如前述，原告業已先後向被告表明系爭土地地上物使用人即為捷進公司、盈嘉公司，並提供該二公司之相關資料予被告，是被告既為行政機關，自非無依原告所提供之相關資訊據以查證之可能；況如前述，原告就如空拍圖5所示範圍尚難認具有事實上之管領力，與之相較，被告或可自行或委由員警前往訪查

01 該廠區或附近之居民，或可依原告所提供之相關資訊與捷進  
02 公司、盈嘉公司進行初步確認，則以被告於作成原處分前依  
03 其提出之現場稽查紀錄，可見有111年4月15日、5月13日、6  
04 月28日共3次之紀錄，卻未見有提出其他任何訪查或談話記  
05 錄，復依被告訴訟代理人於本院言詞辯論所陳稱：111年5月  
06 13日因當天無人在場而無法查詢，只能一直前往複查，而在  
07 111年6月28日前往複查時，雖有詢問在場之人，但對方講不  
08 出所以然，只有叫我們自己再去查，因我們的權限有限，就  
09 只能查詢地籍跟戶籍等語（本院卷第80至81頁），實未見有  
10 被告就原告所表明之系爭土地使用現況進行一定之調查，是  
11 被告所辯已盡其調查義務而無法查知本件實際之行為人云  
12 云，誠屬有疑。

13 (四)、原告未於所定期限內完成廢棄物之清除改善，難認有可非難  
14 性及可歸責性，原處分仍予以裁處，尚有違誤：

15 1、行政罰法第7條第1項明定：「違反行政法上義務之行為非出  
16 於故意或過失者，不予處罰。」此乃係因現代國家基於「有  
17 責任始有處罰」，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為  
18 人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並  
19 非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，不予處  
20 罰。又適用行為罰規定處罰違反行政法上義務之行為人時，  
21 除法律有特別規定外，應按行政罰法及其相關法理所建構之  
22 構成要件該當性、違法性（含有無阻卻違法事由）、有責性  
23 或可非難性（含有無阻卻責任事由）三個階段分別檢驗，確  
24 認已具備無誤後，方得處罰。如同刑法之適用，於行政罰領  
25 域內，行為人如欠缺期待可能性，亦可構成「阻卻責任事  
26 由」。亦即雖認定行為人有故意或過失，亦具備責任能力，  
27 但仍容許有某種「阻卻責任事由」之存在，無期待可能性即  
28 屬之，縱行政罰法或其他法律未明文，亦當容許此種「超法  
29 定之阻卻責任事由」之存在。

30 2、經查，被告於111年4月15日派員至系爭土地稽查，發現系爭  
31 土地有如空拍圖1至圖5（本院卷第54頁、第56至57頁）散布

廢棄物影響公共衛生之情形，遂於111年4月18日通知原告限期改善，復經被告於111年5月13日前往複查，如空拍圖1至圖4之廢棄物已清除完畢，僅如空拍圖5之廢棄物尚未清除，業如前述，可見就如空拍圖1至4部分之廢棄物，業已依被告所通知之期限予以改善完畢。而就該廢棄物尚未清除之如空拍圖5部分，原告主張為捷進公司及盈嘉公司所占用，捷進公司係向訴外人林和德承租系爭土地旁之土地，盈嘉公司則係由公司負責人配偶與訴外人陳璉期承租系爭土地，並據原告提出上開租約在卷可參（新北院卷第83至88頁、第97至98頁）。是依民法租賃關係，捷進公司及盈嘉公司本於承租人，於承租期間內直接占有所租賃土地，並得享有使用、收益之權限，且如前述，依現場實況照片（本院卷第60至61頁）可見如空拍圖5之範圍為一設置有鐵皮圍籬、鐵捲門之廠區，此觀諸被告於111年5月13日前往現場複查時即不得其門而入，僅能從鐵捲門投信口從外向內拍攝其內亦可得而知。易言之，在系爭土地如空拍圖5之特定部分既為他人所承租使用，更於事實上已建立一足以阻隔他人入內之私人空間，不論該租約對原告之效力為何，原告對於此部分土地事實上並不具有直接管領力，對於其上尚未清除之廢棄物，實無自力排除危害之可能，僅得本於系爭土地國有部分之土地管理人（持分為1758/4150），依一定之法律關係，對於事實上占有該部分土地之人請求返還、排除危害，則被告強令原告於所定之10日期限內，履行其因廢棄物清理法第11條第1款所課予基於土地管理人所負有清除一般廢棄物之行政法上義務，就如空拍圖5所示部分內之廢棄物完成改善，客觀上殊無完成改善之可能而欠缺期待可能性。

3、從而，就被告訴訟代理人於本院言詞辯論所稱：本次裁罰是針對原告未於限期改善之期間內改善完成，違規事實明確，且原告未提供系爭土地於111年4月15日至6月28日期間土地使用人之資料，被告因此於111年12月30日對原告作成原處分等語（本院卷第82至83頁）。是以原告屆期未改善，尚難

01 認其主觀上具有故意，縱有過失，亦因無期待可能性，而阻  
02 卻其責任，自不應予處罰，原處分對無可非難性及可歸責性  
03 之原告予以處罰，即有違法。

04 (五)、綜上所述，被告以原告為系爭土地管理人，未善盡管理責  
05 任，致空地散布廢棄物，影響公共衛生之情形，依廢棄物清  
06 理法第50條第1款裁處原告1,200元罰鍰，於法不合，訴願決  
07 定未予糾正，亦有未合。原告訴請判決如其訴之聲明所示，  
08 為有理由，應予准許。

09 五、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結  
10 果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

11 六、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第  
12 1項前段，判決如主文。

13 中 華 民 國 112 年 12 月 26 日  
14 法 官 郭 嘉

15 一、上為正本係照原本作成。

16 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理  
17 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原  
18 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違  
19 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴  
20 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  
21 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他  
22 造人數附繕本）。

23 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，  
24 逕以裁定駁回。

25 中 華 民 國 112 年 12 月 26 日  
26 書記官 蔡佳芳