最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第95號

上　訴　人　臺南市政府環境保護局
代　表　人　林淵淙
訴訟代理人　葉張基　律師
　　范仲良　律師
被上訴人　台塑石化股份有限公司
代　表　人　陳寶郎
訴訟代理人　張嘉真　律師
　　姜威宇　律師
　　王晨桓　律師
上　一　人
複代理人　林伊柔　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107年11月22日高雄高等行政法院107年度訴更二字第14號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理　由

壹、本件上訴人之代表人已由林健三變更為林淵淙，茲經其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、緣被上訴人所屬麥寮一廠（下稱麥寮一廠）石油焦高溫氧化裝置即「循環式流體化床鍋爐（Circulating Fluidized Bed Boiler）」製程（下稱系爭製程）所產出之飛灰及底灰，經水化（水合處理）後之混合石膏與副產石灰（通稱水化副產石灰，下合稱系爭製程產出物），經臺灣臺南地方法院檢察署（已更名為臺灣臺南地方檢察署）接獲檢舉有遭非法棄置情形，乃於民國102年1月24日會同上訴人、臺南市政府工務局、行政院環境保護署（下稱環保署）南區督察大隊及環保警察第三中隊，前往臺南市麻豆區由官輝工程有限公司所經營之官輝土石方資源堆置場（下稱官輝土資場）及臺南市左鎮區由宏昇事業股份有限公司所經營之宏昇土石方資源堆

置場（下稱宏昇土資場）進行稽查，當場查獲上開土資場（下合稱系爭土資場）正在收受被上訴人產生之系爭製程產出物，上訴人乃於102年10月11日以環稽字第1020108487號函附同年月2日南市環廢裁字第102103901號裁處書（下稱前處分），以被上訴人違反行為時廢棄物清理法第28條第1項第3款規定，而依同法第52條及行政罰法第18條第1項、第2項規定，裁處罰鍰新臺幣（下同）141,966,950元，及限期於102年12月31日前完成改善，併依行為時環境教育法第23條第2款規定處環境講習8小時之處分。被上訴人不服，提起訴願，經訴願機關以103年1月22日府法濟字第1030062100號訴願決定書撤銷前處分並請上訴人另為適法處分。嗣上訴人依訴願決定意旨另為處分，於103年3月24日作成原處分，裁處被上訴人罰鍰6,000元、應支出而未支出之所得利益142,405,120元，及限期於103年5月28日前完成改善，並依行為時環境教育法第23條第2款規定處環境講習2小時（嗣經上訴人於103年3月31日勘誤為1小時）。被上訴人不服，循序提起行政救濟，經高雄高等行政法院（下稱原審）103年度訴字第321號判決（下稱前審判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人就前審判決撤銷訴願決定及原處分關於「罰鍰6,000元」及「限期於103年5月28日前完成改善」部分不服，提起上訴，經本院105年度判字第309號判決將該部分廢棄，發回原審更為審理。再經原審105年度訴更一字第13號判決（下稱更審判決）就廢棄發回部分撤銷訴願決定及原處分關於「罰鍰6,000元」部分，被上訴人其餘之訴則駁回。兩造對各自不利部分提起上訴，再經本院107年度判字第336號判決（下稱本院發回判決）就更審判決關於駁回被上訴人之訴部分及該部分訴訟費用均廢棄（上訴人之上訴駁回），發回原審更為審理，聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分關於命限期於103年5月28日前完成改善部分，經原審判決撤銷訴願決定及原處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分，上訴人不服，提起上訴。

參、被上訴人起訴主張及上訴人在原審答辯及聲明，均引用原判決所載。

肆、原審判決撤銷訴願決定及原處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分，係以：㈠依廢棄物清理法第4條、第5條第1項、第76條、廢棄物清理法施行細則第2條第2款、工廠管理輔導法第2條規定，環保署96年8月23日函、97年7月9日環署字第0970045583號函（下稱97年7月9日函）、97年10月7日環署廢字第0970071689號函（下稱97年10月7日函）意旨，麥寮一廠依雲林縣政府91年11月20日函核准該廠工廠變更登記，增加其他石油及煤製品（混合石膏及副產石灰）為「產品」，而將系爭製程產出物核列為產品，有雲林縣政府91年11月20日九一府建工字第0910068785號函足以證明。嗣雲林縣政府考量該產品用途及流向均有疑慮，乃以102年1月28日府環廢字第1023603869號函將系爭製程產出物改判定為事業廢棄物，並以102年1月30日函廢止產品登記。惟環保署及雲林縣政府均為廢棄物清理法的主管機關，而雲林縣政府更是工商登記主管機關，所為的函釋及產品認定，均有其法效性，自不能以後來所為之廢止，而課予被上訴人行政法上義務。本件行為時法令，均准許被上訴人出售或處理系爭製程產出物，是被上訴人就雲林縣政府登記系爭製程產出物為「產品」之處分內容，主觀上即難以預見系爭製程產出物係屬「事業廢棄物」，被上訴人僅能從102年1月30日函廢止產品登記後，始有期待可能，不能將廢止產品前，全部均認定不具產品性質。系爭土資場於102年1月24日經上訴人等機關單位稽查後，即未再收受被上訴人產生之系爭製程產出物，此為兩造所不爭執之事實，揆諸前揭法令規定及說明，系爭製程產出物稽查當時既經登記為「產品」，自不能期待被上訴人依廢棄物清理法由清除處理機構清除或處理該製程產出物，上訴人所為「限期於103年5月28日前完成改善」之處分，自屬無據，應予撤銷。㈡至上訴人所援引環保署100年9月8日環署廢字第1000078056號函，只能說明系爭製程產出物本

質屬廢棄物，但是依環保署96年8月23日函釋意旨，事業廢棄物如已向目的事業主管機關申請登記為產品並獲核可者，則非屬廢棄物清理法所定義之事業廢棄物，故尚難以該函，即為上訴人有利之認定。又依行政訴訟法第260條第3項規定，雲林縣政府係於102年1月30日函廢止系爭製程產出物為產品登記之處分，被上訴人所產出並回填堆置於系爭土資場之系爭製程產出物，事實上不能再作產品使用，而應以事業廢棄物進行處理，被上訴人亦係從102年1月30日函廢止產品登記後，始有期待可能，不能將廢止產品前，全部均認定不具產品性質，乃為本院發回判決所持之法律見解，原審自應受該法律見解之拘束。而上訴人所援引之臺中高等行政法院102年度訴字第321號判決、104年度訴更一字第14號、第17號、91年度訴字第356號、104年度訴字第37號判決、本院92年度判字第1638號判決意旨，姑且不論其案情是否與本件案情相同，然因各該判決的法律上判斷核屬個案的法律見解，對原審並無拘束力，因此尚難為上訴人有利之認定。㈢上訴人於102年1月24日在系爭土資場查獲的系爭製程產出物，其中官輝土資場部分，經上訴人於102年7月3日前往稽查結果，系爭製程產出物已經與土方以6：4至7：3的比例混合後，用於墊高該土資場地勢，避免淹水，並未外運；另外，宏昇土資場部分，經環保署南區督察大隊於102年4月12日前往稽查結果，系爭製程產出物覆埋在該土資場內，並無外運等情況，此有上訴人廢棄物管理稽查紀錄單及環保署南區督察大隊督察紀錄等足以證明。此外，並無證據足以證明系爭製程產出物有何危害環境之情形，是系爭製程產出物現況縱無改變，亦難謂對於公益有何重大損害，自不符合行政訴訟法第198條規定得為情況判決之情形。況且，若依上訴人所訴作成情況判決，尚應依行政訴訟法第199條第1項規定，命上訴人賠償被上訴人所受之損害，即為清除處理系爭製程產出物的費用，如此迂迴處理，最終仍由上訴人負擔費用，實無必要。原處分關於命限期於103年5月28日前完成改善部分，既有

違誤，訴願決定予以維持，亦有未洽等詞，為其判斷之基礎。

伍、上訴意旨略以：

一、系爭製程產出物，核其性質係屬行為時廢棄物清理法第2條第1項第2款所規範之事業廢棄物，業經本院發回判決所維持。原判決自不得為相反之判決，惟原判決卻突然改認定該等系爭製程產出物為「產品」而非廢棄物，上訴人於原審業已提出說明，原判決對此未為任何判決理由，實有判決不備理由之違法。

二、上訴人於原審再次整理若干環保署歷年不論通案解釋或針對被上訴人系爭製程產出物之個案解釋，均認定其為廢棄物。並援引臺中高等行政法院102年度訴字第321號判決、104年度訴更一字第14號、第17號等判決。惟原判決完全無視於上訴人上開主張，一律以本院所引用環保署96年8月23日函、97年7月9日函、97年10月7日函作為認定被上訴人有無「期待可能性」之判斷，無視於其他不利於被上訴人之解釋。又僅以「依行政訴訟法第260條第3項規定，應受該法律見解之拘束」為由一語帶過，且未說明不採之理由。除有認定事實不依證據之違法，亦有判決不備理由之違誤。

三、根據本院近年來針對被上訴人與雲林縣政府個別廢棄物清理法案件之判決，均指明「其所為產品登記，亦無限制廢棄物清理法主管機關依廢棄物清理法行使廢棄物判定職權之效力」，但原判決卻一反常態，反而認為雲林縣政府所為產品登記可以拘束廢棄物清理法主管機關對於廢棄物之認定，顯然紊亂廢棄物清理法與工廠管理輔導法之適用，有判決適用法令不當之違背法令。

四、依臺中高等行政法院104年度訴更一字第17號、本院107年度判字第72號判決意旨，雲林縣政府102年1月28日認定為事業廢棄物之處分「射程」及於該處分函之前所產出並堆置於廠內之系爭製程產出物，故解釋上亦包括上訴人102年1月24日稽查時所查獲之系爭製程產出物。另據環保署102年4月15日

環署廢字第1020030409號函內容，堆置在系爭土資場內的系爭製程產出物，性質上仍然是事業廢棄物，還是必須要根據廢棄物清理法相關規定處理。原判決對此部分無說明不採之理由，顯有判決不備理由之違背法令。

五、原判決對於被上訴人藉由高額補貼而達其清運目的之行為，並未適用廢棄物清理法規定。並僅以無期待可能性撤銷原處分，遽予認為無廢棄物清理法之適用，對於被上訴人有長期大量堆置、棄置製程產出物於廠區之事實，及被上訴人應對長期大量堆置無法銷售之物品，以符合廢棄物清理法之方式清除處理，卻以鉅額補貼清運費用方式，並未說明何以並無故意或重大過失，顯然有判決不適用法規、適用法規不當及判決不備理由之違誤等語。

陸、本院查：本件行政救濟過程如上述理由貳所載，最後原審判決撤銷訴願決定及原處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分，上訴人不服，提起上訴。是本件僅就訴願決定及原處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分審究，其餘部分業已確定。

一、按主管機關對於事業貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反行為時廢棄物清理法第28條第1項規定，而依同法第52條對事業處以罰鍰，並命事業為限期改善之處分，有關限期改善處分部分，固然係基於防止環境危害風險之發生或擴大，而為之預防性不利處分，並非行政罰，雖然無行政罰法第7條第1項「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」規定之適用。但行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，如在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上述行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則無異於強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益。是以行政法上之期待可能

性原則，為人民對公眾事務負擔義務之界限，本院102年度判字第611號判決闡釋甚詳。

二、有關廢棄物清理法之釋示權限為環保中央主管機關之職權，地方主管機關僅對廢棄物清理法自治法規享有釋示權。中央主管機關作成之釋示屬於行政規則，對內具有拘束下級地方主管機關之效力(行政程序法第161條規定參照)，如經對外發布(行政程序法第160條第2項規定參照)，基於行政自我拘束原則即發生外部效力，得以作為人民遵循而有所作為之依據。但行政規則釋示內容前後矛盾或衝突，或者中央及地方政府不同調，甚至環保與目的事業主管機關就同一事物見解相反，以致於對人民有利及不利見解雜陳紛至，自不能期待人民作不利於自身之解釋，而先為不利於己之作為，並以事後對行政規則內容之推論，強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，此為本件前次發回並例示各有利於被上訴人之函釋之意旨所在。至於行政法院之判決無非就該個案中，對為程序標的行政機關所為行政處分之事後違法性判斷而已，行政法院之判決並非人民得否期待其遵守行政法上義務行為之標準。仍應就行政規則發布歷程及內容，依客觀情勢判斷是否在事實上或法律上無法期待人民遵守義務。但若有確定之行政規則之函令者，人民自應有遵守之義務，而不得謂無期待可能。

三、另按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；」行政訴訟法第125條第1項及第133條前段分別定有明文。查高等行政法院為事實審，故於撤銷訴訟，應本於職權調查證據，並依調查證據之結果，斟酌全辯論意旨，認定事實，不受當事人主張之拘束。另本院103年度判字第570號判決：「按撤銷訴訟或續行之違法確認訴訟，為事實審之高等行政法院應本於職權調查證據，並依調查證據之結果，斟酌全辯論意旨，依經驗、論理及證據法則認定事實，不受當事人主張之拘束。倘其未盡職權調查證據之義務，或認定事實有悖於上

述法則，其判決即屬違背法令。」另依行政訴訟法第260條第3項規定，受發回之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。但係以廢棄理由之法律上判斷為限，最高行政法院指示應調查之事項，僅屬應行調查之例示，並非上開條文所謂「法律上判斷」，更非限制受發回高等行政法院調查事實或證據之職權，高等行政法院當然仍應依職權調查其他有利不利之事實及證據，倘其未盡職權調查證據之義務，或認定事實有悖於經驗、論理及證據法則，其判決即屬違背法令。

四、本件上訴人於原審，固然提出臺中高等行政法院及本院其他確定判決，仍一再陳詞主張對其有利云云，惟各該判決僅係對該案程序標的之行政處分，所作之事後違法性審查，雖均不足以推論是否在事實上或法律上無法期待被上訴人遵守義務，但上訴人於原審援引臺中高等行政法院102年度訴字第321號判決、104年度訴更一字第14號、第17號判決（經本院107年度判字第72號判決維持），均係以雲林縣政府102年1月28日府環廢字第1023603869號函即該案之原處分程序標的。該程序標的函說明第一點即載明係依據環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令及101年11月23日環署督字第1010107221號兩函辦理（本件原審卷2第135頁，即原審原告所提甲證13）。茲經本院依職權從全國法規資料檢索系統查詢，環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令其全文內容如下：「一、有關『廢棄物清理法』第31條第1項第1款規定，應檢具事業廢棄物清理計畫書之事業，其製程產出物之認定，應依下列原則辦理：（一）環保單位對於事業所提之廢棄物清理計畫書應謹慎審理，必要時應請事業提供產品種類、成分、規格、形態、顏色、數量、照片、用途或流向等資料，以供審查，並應確認產品之說明屬合理、技術可行且流向無虞。（二）環保單位與工商登記單位應加強橫向聯繫，避免發生廢棄物登記為產品情事。（三）產品之使用不當或未符合各該目的事業主管機關法令者，致造成安全、環境

污染或其他違反情事時，仍應請各目的事業主管機關各依權責督導辦理。二、本署88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函自即日起停止適用。」。

五、上開環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令說明一、之（二）（三）所指：環保單位應避免發生廢棄物登記為產品情事，以及縱已登記為產品，但該產品若致造成安全、環境污染或其他違反情事時，仍應請各目的事業主管機關各依權責督導辦理等意旨，則該100年函是否係指明產品登記並無限制廢棄物清理法主管機關行使廢棄物判定職權之效力？所以關於環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令內容如何解釋，自應由雙方當事人辯論，並詳加認定。又該環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令並明令廢止88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函，該已廢止之88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函內容究為何（因已廢止，在上述檢索系統無法查得其內容）？是否與本案有關，若該88年函，係將登記為產品及廢棄物之認定相聯結者，則自廢止時起，更應認即便已登記為產品亦不能影響廢棄物之認定，而對被上訴人不利，原審自應查明廢止88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函內容，以明真相。再者，於環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令發布後，另有101年11月23日環署督字第1010107221號函之發布（在上述檢索系統無法查得），則其內容為何？是否更能清楚解釋環保署100年5月9日令之內容及其意旨，亦應查明。

六、至於在上開環保署100年5月9日環署廢字第1000036827號令發布後迄查獲止，被上訴人於原審所提之甲證8至12號證物，以證明系爭製程產出物經雲林縣政府核准及系爭製程產出物列於產品欄等事實，其詳情為何？是否導致被上訴人仍以系爭製程產出物為產品而無法期待遵守法令之情形，此對被上訴人有利部分，亦應由雙方辯論，並依調查證據之結果，斟酌全辯論意旨，認定事實。

七、綜上所述，原判決既有如上所述未盡職權調查證據之違法，

並影響判決結論，故上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又因本件事實尚有由原審再為調查之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審再為調查後，另為適法之裁判。

柒、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　2　　月　　27　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　鄭　小　康

法官　林　文　舟

法官　帥　嘉　寶

法官　林　玫　君

法官　劉　介　中

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　2　　月　　27　　日

書記官　劉　柏　君