

臺北高等行政法院判決

106年度訴字第1107號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年9月12日 辯

原告 賴寶汝

訴訟代理人 朱容辰 律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦 (市長)

訴訟代理人 鄭富方 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

(一) 本件行政爭訟起因於改制前被告即桃園縣政府 (民國103年12月25日改制為桃園市政府，下稱被告) 於98年間，依促進民間參與公共建設法 (下稱促參法) 規定，公告辦理「促進民間參與桃園縣埔○○○區○○○○道系統建設之BOT計畫」 (下稱系爭公共工程98年計畫) 招商，由訴外人達闢環境工程股份有限公司 (下稱達闢公司) 經評選為該BOT計畫之最優申請人，達闢公司為此依法設立特許公司即達闢埔頂污水處理股份有限公司 (現改名為中誼埔頂污水處理股份有限公司，下稱中誼公司)，雙方於99年3月16日簽訂「促進民間參與桃園縣埔○○○區○○○○道系統建設之興建營運移轉 (BOT) 計畫設定地上權契約」 (下稱99年設定地上權契約)，及「促進民間參與桃園縣

埔○○○區○○○○道系統建設之興建營運移轉（BOT）計畫投資契約」（下稱99年BOT投資契約），將登記為國有，由被告所屬水務局任管理機關之重測前坐落桃園縣○○鎮○○段缺子小段如附表所示15筆地號土地，與同段頂山腳小段如附表所示11筆地號土地，共計如附表所示26筆土地（下合稱系爭土地），約定設定地上權予中誼公司，由中誼公司使用系爭土地以實施上述公共工程之興建、營運，並於99年4月20日完成地上權設定登記。嗣中誼公司與被告對於中誼公司依約究有無義務清理計畫用地上的廢棄物一節發生爭議，各自於101年11月27日及同年12月5日向對方發函終止該BOT投資契約。

（二）被告另於105年2月公告「促進民間參與桃園市埔○○○區○○○○道系統建設之興建、營運、移轉（BOT）計畫」（下稱系爭公共工程105年計畫）之招商文件，並於105年10月20日與埔頂環保股份有限公司（下稱埔頂公司）簽訂該公共工程BOT投資契約（下稱105年BOT投資契約），依約重測後如附表所示26筆地號之系爭土地仍為該公共工程興建、營運之用地。原告於106年6月20日，委請律師以辰律字第1060620號函（下稱系爭告知函），於同年月22日送達於被告所屬環境保護局（下稱環保局）轉知被告，敘明系爭土地前於98年BOT投資契約履行期間，已發現重大污染源，且經報紙媒體於99年7月間報導在中庄調整池預定地發覺重金屬含量超標之「廢爐碴」，當月30日被告也曾進行現場會勘，確認有傾倒廢棄物情事，被告委外進行該區域土地非法棄置廢棄物場址調查及水質監測計畫，於100年12月作成之期末報告也認定有近24萬噸高量廢棄物，依廢棄物清理法（下稱廢清法）第11條第1款規定，被

告應負廢棄物之清除責任，但被告卻遲未處理，並僅於105年完成工程BOT之發包簽約，仍無具體清理行為等理由，而依廢清法第72條第1項規定，告知廢清法主管機關即被告，請以土地所有人身分清理系爭土地上既存廢棄物。後經被告以106年7月21日府水污工字第1060167714號函（下稱被告106年7月21日函），說明：重複陳情情事，被告已分別於106年2月20日、3月15日、4月7日、6月8日、7月4日、7月5日說明辦理情形在案，請原告詳參相關函文。原告不服，乃依廢清法第72條第1項規定，直接提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張要旨及聲明：

（一）就提起廢清法第72條第1項訴訟之程序合法性而言，被告自99年間知悉系爭土地上廢棄物之存在，迄今6年之久毫無作為，而系爭公共工程是要改善桃園市區全體居民用水安全及生活品質，被告怠惰是要如何達成該公共工程之目的，又如何維護人民權益。故原告以律師函，依廢清法第72條第1項規定，請求被告清理廢棄物，原告收到被告106年7月21日函，期間被告並無清理該等廢棄物，長達90日未作為，顯逾60日內應執行廢棄物清理之義務。而原告是系爭土地所在桃園市大溪區之住居民，距離系爭土地僅4.9公里，參考環境影響評估法（下稱環評法）之標準，以開發半徑10公里為受害人民界定標準，原告應屬得提起上開訴訟之受害人民。另縱寄發公民告知書當時，原告住址設於桃園市八德區，距離較遠，但廢清法並未如環評法一般，藉施行細則或作業準則界定「受害人民」範圍，且依最高行政法院103年度判字第694號判決意旨，也不能單以「距離」認定，而得由被害人民提出理由釋明之。本案系

爭土地臨近水源地，及供應全桃園人民飲用水之中庄調整池預定地，系爭土地上廢棄物棄置造成地下水汙染，足以影響大漢溪之水質，威脅包括原告在內桃園市居民的飲用水安全，原告確有受系爭土地廢棄物侵害之虞，已釋明為被害人民，該等廢棄物又是訴外人「幸太企業股份有限公司」（下稱幸太公司）所棄置，原告並無清除義務，原告自得依廢清法第72條第1項規定，提起本件訴訟。

（二）依廢清法第71條第1項及最高行政法院104年度判字第663號裁判意旨，為維護土地資源之永續使用，土地之所有人、管理人或使用人負有維持土地秩序之狀態責任，故其等因重大過失致土地遭非法棄置廢棄物者，亦應負清除處理責任。系爭公共工程之基地即被告所有之系爭土地，既有廢棄物棄置其上，被告依法自應負起清除土地上廢棄物之狀態責任。

（三）系爭公共工程主要用以改善大漢溪水質，然該工程基地下方卻有雜亂廢棄物數量超過20萬噸，被告身為土地所有權人理應立即清除此等廢棄物並將土地回復原狀，否則該公共工程如何能期待改善大漢溪水質？被告卻以經過環境技師公會評估，採取「現地安置」方式處理土地上廢棄物，但未曾提出該份評估報告。又被告辯稱此等處置是其裁量權限內所為決定，並引用本院101年度訴字第1801號、最高行政法院105年度判字第125號等判決為佐證，主張其無怠於執行。惟行政法院於此等事件認同之理由在於土地若未規劃開發利用者，可維持現狀並輔以環境監測或巡查方式處理。然而，本件系爭公共工程於98年計畫階段即已規劃、開發，是因原承包商中誼公司拒絕清除廢棄物，遭被告解除合約，被告顯然早知應清除廢棄物，甚且被告早在

01 98年10月當時，收受臺灣省環境工程技師公會有關幸太公
02 司非法掩埋廢棄物之處置方案可行性評估報告（下稱環工
03 技師報告），就已知「完全移除」才符合法規，若採現地
04 處置會產生適法性問題，而依法不得採行，需以「安定掩
05 埋法」處理。故被告顯然早知應清除廢棄物，而非得以現
06 地處置，又怎能濫用裁量權，援引情況不同之他案而為抗
07 辯，並以種種理由拒絕履行。況行政院環境保護署（下稱
08 環保署）早已於105年8月23日及105年11月15日即函請被
09 告依該署「廢棄物非法棄置案件追蹤列管及解除列管原則
10 」及「國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序
11 」辦理後續清除作業，該署並於105年12月5日再次函請被
12 告就本案預定地未依規定清除處理之廢棄物，依廢清法相
13 關規定辦理，並於106年6月15日就原告告知書之回函中，
14 指明要求被告積極清除、處理國有或公有土地上之廢棄物
15 ，並確認被告尚未依規定清除處理系爭土地上之廢棄物，
16 本於行政一體原則，被告對此未享有行政裁量權限，得以
17 現地處置方式，消極不清除處理。再者，現地處置並非廢
18 清法相關法令所容許之清除處理方式，環保署回復本院函
19 詢亦確認廢清法及相關子法中，並無所謂現地處置之處理
20 選項。被告雖辯稱現場廢棄物非屬一般廢棄物，而是一般
21 事業廢棄物，不適用一般廢棄物回收清除處理辦法，然縱
22 如此也應依廢清法第36條規定授權訂定之「事業廢棄物貯
23 存清除處理方法及設施標準」清除處理，而該標準規定中
24 並無現地安置之處理方法，自不允許被告以現地安置，放
25 任一般事業廢棄物留於現址而不為任何處置。另被告雖辯
26 稱現地安置僅是過渡時期處理法，但此等處理自98年迄今
27 已逾10年，豈有此長期過渡之理，況被告98年就收到環工

技師報告，明知依法不得進行現地安置，迄今仍以所謂過渡時期現地處置，豈能令人心服。

(四) 至被告辯稱已委由新BOT廠商負廢棄物清理之責，更屬卸責。蓋招標文件中已顯示知悉應以「現場開挖、篩分處理」方式清除處理廢棄物，竟仍要求民間機構避開A、E區開發，而不用清理廢棄物，若避不開才需自費處理，且該BOT契約興建期間4年，許可營運期間35年，共達39年，竟可持續35年以上不用清理如此大量營建廢棄物，豈非行政怠惰。

(五) 至被告另辯稱因系爭土地與他人間尚有民事終止契約及應由何人清理之糾紛，故未能入內清除處理等語。然原告是為居住生活安全之公益提起本案，被告民事糾紛與原告無關，且被告為系爭土地所有人，依廢清法就負有清理廢棄物之義務，不容卸責。且中誼公司早在106年6月20日即寄發存證信函予被告，表明雙方地上權爭議僅涉及新簽約之特許公司無法辦理地上權設定登記，但不影響既有廢棄物之清理，中誼公司並於106年12月29日再次寄發存證信函，要求主管機關進場清理廢棄物以回復原狀，並表明中誼公司（即地上權人）同意無條件配合清除處理作業。故被告所辯顯屬卸責之詞。

(六) 聲明：被告應將如附表所示土地上、下遭非法掩埋之一般事業廢棄物清除完畢並回復土地原狀。

三、被告答辯要旨及聲明：

(一) 原告並非系爭土地廢棄物之受害人民，程序上不具提起本件行政訴訟之適格：

1. 依本院100年度訴字第598號判決意旨，自然人提起廢清法第72條第1項訴訟者，須與自己權利或法律上利益有關事

01 項始得為之。另依最高行政法院105年度判字第125號判決
02 意旨，廢物法第72條所定得提告之受害人民，應有相當程
03 度的利益關聯。本件埔頂污水處理廠距離原告起訴時所居
04 桃園市○○區○○路住址約8至12公里，車程30分鐘左右
05 ，原告顯非系爭土地附近之居民，無可能受系爭土地掩埋
06 廢棄物之影響。且原告所居上址位於污水處理廠西北方，
07 污水處理廠附近地形地貌是由西北向東南方傾斜，姑不論
08 系爭土地廢棄物是否可能污染地下水，該廢棄物可能污染
09 影響之區域，應為居住於系爭土地東南下方，鄰近大漢溪
10 河灘地一帶，原告居住於地勢較高且距系爭土地逾10公里
11 遠，根本不可能受其影響。又系爭公共工程之埔頂污水下
12 水道系統，管線分佈範圍為埔頂都市計畫區及員樹林地區
13 ，不及於桃園市八德區，原告所住八德區則屬於桃園污水
14 處理系統之處理範圍，因此系爭土地廢棄物不可能影響原
15 告所居住之桃園市八德區甚明。至於中庄調整池是預定提
16 供桃園地區人民飲用水之石門水庫的備用水源，該工程甫
17 於106年12月底完工，迄今尚未正式運作，亦從未採為飲
18 用水來源，況依中庄調整池之規劃，其水源取自大漢溪，
19 非抽取地下水，系爭公共工程預定興建之埔頂污水處理廠
20 基地下方是否存在廢棄物，與中庄調整池取水品質完全無
21 關，自無影響飲用水品質之可能。因此，原告不會因系爭
22 土地上之廢棄物而受有任何損害，自非受害人民，不具提
23 起本件行政訴訟之原告適格。

24 2.原告是中誼公司員工，中誼公司曾於與被告簽立99年BOT
25 投資契約，在依約進場整地後，藉詞發現系爭土地下存有
26 大量廢棄物，要求被告認定構成整地義務除外情事、給付
27 代理商、進口商或經銷商鉅額清理費用，並於協商期間逕

01 自停止履約，甚至於101年11月27日先行發函終止契約，
02 被告嗣於101年12月5日亦發函終止契約，雙方為此分別提
03 起訴訟。原告並為中誼公司訴請被告返還履約保證金事件
04 之訴訟代理人。因中誼公司於民事訴訟中否認有清理基地
05 廢棄物之責任，但不為民事法院所認同而判決中誼公司敗
06 訴，中誼公司遂以原告名義，反覆向各主管機關陳情、檢
07 舉，明顯為干擾被告與中誼公司之訴訟，動機與廢清法保
08 護受害人民之立法目的不符。

09 (二) 參照本院101年度訴字第1801號判決意旨，廢清法第72條
10 規定起訴請求之前提，須以「主管機關疏於執行」為要件
11 ，所謂「疏於執行」則指主管機關對於公私場所違反廢清
12 法令之行為，疏於執行廢清法所規定之各種行政手段。而
13 最高行政法院105年判字第125號判決意旨也揭示，廢清法
14 規定之處置作為甚多，主管機關只要選擇其中適當方式處
15 理，即非蓄意延宕不作為，而無廢清法第72條所謂之「疏
16 失執行」之情，且廢清法既賦予主管機關裁量權，主管機
17 關自須視違規情節、廢棄物種類、數量、有無立即性危害
18 或污染擴大風險等因素，而為合授權目的之裁量，主管機
19 關並非當然負有代為清除處理之義務，亦不能僅因其未代
20 為清除處理，即認定構成「疏於執行」。又考量土地所堆
21 置掩埋之廢棄物，種類以廢棄木材及營建廢棄物為主，所
22 摻雜之物質雖有廢棄塑膠物，然並無高重金屬廢棄物或污
23 泥等，其土方採樣之銅、鉛、鎘、鉻重金屬濃度檢測結果
24 均遠低於有害事業廢棄物認定標準之法規限值，應認屬一
25 般事業廢棄物，而非有害廢棄物，並無立即性危害或污染
26 擴大之風險……若現階段未規劃土地開發利用，可考量採
27 用維持現狀，並輔以環境監測或巡查，……暫未清除該廢

棄物，亦屬選項之一，於法亦無違背……人民以其主觀歧異見解，主張裁量已減縮至零，主管機關未選擇代為清理之方式者，即有裁量怠惰之瑕疵云云，並非可採。由上述判決見解可知，營建廢棄物屬一般事業廢棄物，並非有害廢棄物，無立即性危害或污染擴大之風險，採取維持現狀輔以環境監測或巡查，與經驗法則及論理法則無違。

(三) 被告於公告辦理系爭公共工程98年計畫招商時，即於招商文件揭露污水處理廠地下存有廢棄物，且於99年BOT投資契約明訂應由得標廠商中誼公司負責清理，中誼公司於99年12月進場整地遭遇廢棄物，向被告函詢後續處理方式，被告及改制前桃園縣環保局多次與中誼公司開會就清理範圍、清理原則等執行細節討論，並確實要求中誼公司履約，中誼公司亦曾一度配合，製作廢棄物處置計畫書送審，惟嗣後藉詞拒絕履約並擅自停工，才未能完成系爭土地之廢棄物清運，被告已依約計罰逾億元之違約金，並終止契約，雙方並因終止契約返還履約保證金與塗銷地上權等爭議，分別提起民事訴訟，目前中誼公司訴請被告返還履約保證金事件，經臺灣高等法院判決中誼公司敗訴，中誼公司上訴由最高法院審理中；另被告以98年BOT投資契約及設定地上權契約終止為由，訴請中誼公司塗銷地上權事件，經臺灣桃園地方法院以103年度重訴字第479號判決中誼公司敗訴，中誼公司上訴由臺灣高等法院以104年度重上字第1128號民事事件審理中。顯然，被告業已採取委託第三人清理之措施，並依約辦理，自無任何疏於執行之情。且參照前述本院101年度訴字第1801號判決及最高行政法院105年度判字第125號判決意旨，掩埋廢棄物若無高重金屬廢棄物或污泥等，屬一般事業廢棄物，非有害廢棄物，

並無立即性危害或污染擴大之風險，現階段未規劃土地開發利用，亦可採用維持現狀，並輔以環境監測或巡查，故主管機關暫未清除該廢棄物，亦屬選項之一，難謂有何疏失執行之可言，且廢清法第71條第1項既賦予主管機關執法之裁量權，主管機關自須視違規情節、廢棄物種類、數量、有無立即性危害或污染擴大風險等因素，而為合授權目的之裁量，並非當然負有代為清除處理之義務，亦不能僅因其未代為清除處理，即認定構成「疏於執行」之結果。本件系爭土地存在之廢棄物為一般事業廢棄物之營建廢棄物，雖屬非法掩埋廢棄物，惟經被告委請環境技師公會評估，及採取水質監測長期監控結果，認無造成污染之虞，以現地安置為最佳處理方案，倘若日後污水處理廠動工，則要求BOT廠商依法定辦法清除，且系爭土地因長期監控未發現任何環境污染影響，目前已依「廢棄物非法棄置案件追蹤列管及解除列管原則」解除列管。而系爭公共工程98年計畫因被告終止契約解消後，被告為推動污水下水道工程，業於105年間另行辦理招商並選出最優申請人，目前只待被告與中誼公司間塗銷地上權民事訴訟確定，爭議得以釐清，即可依105年BOT投資契約之約定，要求BOT廠商依約清理廢棄物，惟在地上權爭議解決前，中誼公司既主張有權且有意願繼續履行99年BOT投資契約，更為系爭土地登記之地上權人，被告自無從同意由其他廠商進入基地，以免衍生更多紛爭，增加後續處理之困難。再者，被告於101年終止與中誼公司間之99年BOT投資契約後，被告與經濟部水利署北區水資源局（下稱北水局）仍持續就系爭土地之廢棄物加以列管監測。綜上，被告既已依法依約採取適當之措施，縱其所採取之具體措施，與原告所期

待之「自行清理廢棄物」有間，仍難逕認屬該條所稱之疏於執行。

(四) 系爭土地存在之營建廢棄物，業經確認僅為一般事業廢棄物，非有害廢棄物，因為營建工程所產生之物，例如土石方、磚瓦、混凝土塊，對人體環境並無危害，世界各國包括我國均列為可再利用之資源，並極力推動相關回收再利用方式，我國內政部營建署頒布「營建事業廢棄物再利用管理辦法」及「營建事業廢棄物再利用種類及管理方式辦理」規定，經濟部也頒布「經濟部事業廢棄物再利用管理辦法」，因此，營建廢棄物或營建混合物，現行規範以再利用為原則，可以回填再利用。故系爭土地之廢棄物並非如同原告主觀上所認定，如同家庭民生產出之一般廢棄物，由於民眾未能妥善分類而種類多、組成複雜，可能包含有毒或重金屬等物質，並無須採焚化減量後再行掩埋之處理方式。系爭土地之廢棄物既屬營建廢棄物，非有害廢棄物，現地處置亦無立即危害，自與現行法令採行「回填再利用」之處理原則，並無不符。況系爭公共工程尚須回填土方，105年計畫BOT得標廠商之埔頂公司為此還須向外採購大量土石方（借土）。故倘若現地內存在之營建廢棄物得予依法再利用，既可減少借土數量，達到資源有效再利用之政策目標，對環境更為友善，自屬最佳處置方式。再者，被告於BOT投資契約中已明文約定，由BOT廠商清理系爭土地存在之廢棄物，處置原則採篩分後，將可再利用之營建廢棄物等資源原地回填，非屬可利用者則另行運棄，以妥善利用現有資源。系爭公共工程98年計畫是因當初BOT得標廠商中誼公司提出之廢棄物處置計畫書，要將開挖土方及營建廢棄物全數外運，並就工程所需土方全數向外

01 借土，編列工程預算高達數億元之鉅，要求被告必須如數
02 給付，否則不同意清理廢棄物並繼續履行BOT投資契約，
03 被告認其處置方式不妥，要求修改廢棄物處置計畫，不為
04 中誼公司所接受，無法達成共識，才分別終止契約。由此
05 更顯見被告確實已要求BOT廠商妥為處理廢棄物，並無任
06 何疏於執行之情。

07 (五) 至關於環保署針對被告函詢有關「現地安置」之適法性問
08 題，雖於函覆中表示「現地安置」無法符合「衛生掩埋法
09 」之相關要求；且事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標
10 準第30條第1項規定，事業廢棄物之最終處置方式並無「
11 現地處置法」，但也同意被告得以私法契約委由第三人代
12 為辦理。本件系爭土地之廢棄物已由被告於BOT投資契約
13 中委由民間機構為最終處置，在民間機構依法清理廢棄物
14 之前，被告目前暫時採行對環境影響最少，最符合經濟效
15 益，且尚可為民眾社會觀感所接受之「現地安置」，輔以
16 水質監測，可達到最終處置「安定掩埋法」之效果，雖未
17 完全符合最終處置「衛生掩埋法」之規定，但輔以水質監
18 測，確保未影響土壤及地下水，亦可達規範目的，自於法
19 無悖。

20 (六) 聲明：原告之訴駁回。

21 四、爭點：

22 (一) 原告是否為廢清法第72條第1項規定所稱之「受害人民」
23 ？如是，究係何種權益遭受損害？

24 (二) 被告迄未將系爭土地上、下遭非法掩埋之一般事業廢棄物
25 清除完畢並回復土地原狀，有無怠於執行廢棄物清理法或
26 相關法令之何項規定？

27 五、本院的判斷：

01 (一) 前提事實：

02 1.如爭訟概要欄所載之事實(一)，有系爭公共工程98年計
03 畫節錄(見本院卷(一)第222-225頁)、99年設定地上權契
04 約(見同卷第231-236頁)、99年BOT投資契約(見同卷第
05 237-239頁)、系爭土地登記謄本(見同卷第312-363頁)
06 、中誼公司101年11月27日埔頂字第1010087號終止契約並
07 請求返還履約保證金函(見同卷第260-261頁)，及被告1
08 01年12月5日府水衛字第1010307513號終止契約函(見同
09 卷第262-264頁)等在卷可供查對屬實。

10 2.如爭訟概要欄所載之事實(二)，有系爭公共工程105年
11 計畫(見同前卷第21-104、508-551頁)、105年BOT投資
12 契約(見同卷第552-630頁)、系爭告知函(見本院卷(二)
13 第249-255頁)、被告106年7月21日函(見本院卷(一)第131
14 -143頁)等存卷可資查明無誤。另參卷附之系爭告知函，
15 原告提起本件訴訟前，確實已藉由該告知函，敘明原告所
16 認被告疏於執行廢清法之具體內容，以書面告知被告應執
17 法之具體內容，並以該書面告知對象之主管機關桃園市政
18 府為被告，依廢清法第72條第1項規定，對被告怠於執行
19 職務之行為，直接向本院提起本件訴訟，訴請判令被告執
20 行，經查該書面告知是於106年6月22日送達於環保局轉知
21 被告，雖原告未待書面告知送達日起60日之期間屆滿，就
22 因其收受被告106年7月21日函，認被告無意依原告所請意
23 旨依法執行，而於同年8月14日向本院提起本件訴訟(見
24 本院卷(一)第9頁起訴狀本院收文戳章)，但原告主張被告
25 應依法執行如其聲明請求之具體內容，於上開書面告知送
26 達後，迄今已逾該書面告知送達60日，客觀上仍未由被告
27 所實現，且兩造就此狀況是否即得論以被告怠於執行職務

乙節，仍有所爭執，應認原告前未待告知對象主管機關60日未依法執行，率即提起廢清法第72條第1項訴訟而在起訴合法要件上之欠缺，已因被告受書面告知逾60日期間仍未依書面告知意旨執行而嗣後具備，此部分起訴合法性瑕疵已經治癒。

3. 至於原告固主張其踐行廢清法第72條第1項前置程序，是以其委請朱容辰律師以愉晶法律事務所106年4月10日辰律字第1060410號函（下稱106年4月10日律師函），書面敘明被告疏於執行之具體內容，告知環保署並副知被告後，因被告逾60日仍未依法執行，才提起本件行政訴訟等語。惟查卷附106年4月10日律師函之內容（見本院卷（一）第124-128頁），原告是以被告為系爭土地之所有權人，依廢清法第11條第1款規定有清除土地內一般廢棄物之義務，且環保署為廢清法之主管機關，故依同法第72條第1項規定，以該律師函之書面，請求該法主管機關之環保署，命被告以系爭土地所有權人之身分清理系爭土地內之廢棄物。雖上開律師函另有副知被告，但以其書面告知之整體意旨而言，仍是以環保署為廢清法之主管機關及該法第72條第1項之書面告知對象，請求環保署應執行限期命土地所有權人清除廢棄物之義務，被告部分僅因其為土地之所有權人，依廢清法第11條第1款規定本負有清除廢棄物之義務，才受該律師函之副知。簡言之，原告106年4月10日律師函，踐行廢清法第72條第1項之書面告知程序，是以環保署為告知對象，並非以被告為告知對象，環保署才是該律師函請求依法執行廢清法之對象主管機關。是故，若原告認該律師函告知後，受告知之主管機關逾60日仍未依法執行，而欲向本院提起廢清法第72條第1項訴訟者，經核應

01 以受告知之主管機關即環保署為被告，訴請判令環保署執
02 行其書面告知而經環保署怠於執行之具體內容，亦即請求
03 環保署應為下命處分，限期命被告以土地所有人身分清理
04 廢棄物，或直接代為清除處理措施。惟查，本件原告卻是以
05 桃園市政府為被告，訴請判令被告直接清除處理系爭土地
06 內之廢棄物，則原告106年4月10日律師函對環保署之書
07 面告知，顯然不合於原告對被告提起廢清法第72條第1項
08 訴訟之前置程序要件，原告主張藉由該律師函書面告知踐
09 行本件訴訟之前置程序，實有所誤。然因其於本件起訴前
10 曾以106年6月20日系爭告知函，直接以被告為告知對象
11 敘明被告疏於執行之具體內容，而請求被告依法執行，
12 並以被告逾60日仍怠於執行為由，訴請被告執行如聲明所
13 述之內容，經核另已踐行廢清法第72條第1項訴訟之前置
14 程序，已如前述。則原告上開主張之錯誤，尚不影響其前
15 置程序已經踐行之事實，附此敘明。

16 (二) 原告並非廢清法第72條第1項規定所稱之「受害人民」，
17 不具起訴之訴訟權能：

18 1. 應適用的法令及法理的說明：

19 (1) 廢清法第72條第1項規定：「公私場所違反本法或依本
20 法授權訂定之相關命令，而主管機關疏於執行時，受害
21 人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告
22 知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內
23 仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關
24 為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向高等行政法
25 院提起訴訟，請求判令其執行。」依此規定，於公私場
26 所違反廢清法或依該法授權訂定之相關命令，且主管機
27 關疏於其職務時，受害人民或公益團體固然均得於踐行

事前書面告知程序後，以受告知之主管機關為被告，向高等行政法院提起訴訟，請求判令主管機關執行職務。惟關於得提起本訴訟之適格原告，依本條項規定，僅限於「受害人民」或「公益團體」，且所謂「公益團體」，依行政訴訟法第35條規定，應以其章程所定目的為斷，並非任何團體皆可起訴；而「受害人民」之範疇：

A.參照本條規定原由88年7月14日修正公布之廢清法第34條之1變更條號而來，且該次修正新增本條訴訟之立法理由謂：「……公民訴訟之建置，係賦予受害民眾……向行政法院提起訴訟，其目的在於藉由民眾及法院介入，以督促主管機關積極執行；此外，亦提供民眾一個體制內的參與管道。三、公民訴訟以滿足公益為目的，但若過於寬鬆，可能影響主管機關執法之資源調配，因此在法條中明定限制條件，如提起告訴者，應有相當程度的利益關聯，以及60日前事先告知……」等語，可見本條雖參考美國環保法制之公民訴訟法例而立法，為滿足公益目的，藉由受害人民與公益團體及法院之介入，督促主管機關積極執行廢棄物清理之相關法令，但具有訴訟權能之受害人民，究非任何人，與典型不設任何訴訟權能要件限制之「民眾訴訟」，仍屬有別。

B.又考量此訴訟之建置目的，雖不宜因「受害人民」之字面文義，將其限縮於傳統主觀被害者訴訟，須藉由「保護規範理論」之論證，即須就所請求機關執行職務內容事項享有主觀公權利，方有訴訟權能，但如前開立法理由所述，為免得提起訴訟者之範圍過於寬鬆，影響執法資源之調配，仍應以原告與被違反或疏於

執行之廢清法相關法令之間有相當程度之利益關聯，亦即「其利益因此遭受損害或有遭受損害之虞」者，方得謂為本條之「受害人民」。換言之，得提起本件訴訟之適格原告，如非屬公益團體者，仍須就其利益在客觀上有受損害或有受損害之危險的適格性要件，為相當之證明，方具有訴訟權能。

(2) 至於環評法第23條第8項、第9項，雖規定環評法上開發單位違反該法或依該法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民亦得以主管機關為被告，向行政法院提起判令執行職務之廣義給付訴訟（含課予義務訴訟在內）。就該環評法上訴訟適格原告之「受害人民」範疇，在環評法第5條第2項規定授權訂定之「開發行為環境影響評估作業準則」相關規範下，因要求環境影響說明書應列出開發行為可能影響範圍半徑10公里範圍內或線型開發行為沿線兩側各500公尺範圍內之相關計畫，及提出標示開發場所及附近1公里至5公里範圍內交通、河流、都市計畫、主要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施等之地理位置圖，由此顯示環評法相關法令認為至少開發行為之5公里範圍內者，即屬受開發行為影響之地區，而得以開發行為5公里或10公里範圍內之居民，作為是否得基於環評法第23條第8項、第9項規定之受害人民地位起訴之原告適格標準，或另基於開發行為及所在地之特殊性質（如高污染、高風險、處敏感地質帶等）等，經釋明其生存環境顯亦受開發行為影響者，亦得本於環評法前開規定之「受害人民」地位提起行政救濟（最高行政法院103年度判字第694號判決意旨參照）。然而，環境影響評估（下稱環評

01) 制度，是以環評法第5條第1項規定所定義之開發行為
02 ，且依同條第2項授權訂定之認定標準，認定各類開發
03 行為於何等程度足以對環境有不良影響之虞，而課予開
04 發單位適用環評法進行環評程序之義務，亦即在開發行
05 為取得目的事業主管機關許可前，先透過對計畫之開發
06 行為可能對環境造成不良影響予以事前評估、審查，並
07 於通過環評審查而許可從事開發行為後，持續於開發行
08 為進行中及完成後使用所開發之設施階段，仍由目的事
09 業主管機關追蹤，並由環評法主管機關監督，開發行為
10 人對環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形，
11 藉由此等事前預防審查，以及持續對事中開發與事後設
12 施使用行為的監督掌控，達成預防、減輕開發行為對環
13 境造成不良影響，以保護環境之立法目的。相對於環評
14 法執法著重開發行為之事前預防審查管控原則，廢清法
15 則是為有效清除處理環境中已經存在之廢棄物，以改善
16 環境衛生，維護國民健康（廢清法第1條規定參照）。
17 廢棄物之拋棄、產出，本質上並非環評法第5條第1項所
18 定義之開發行為，原無環評法及其相關法令之適用，亦
19 難參考環評法上開作業準則就開發行為對環境影響範圍
20 之預估，界定廢清法第72條第1項訴訟之適格原告即受
21 害人民範圍。相對地，既然公私場所違反廢清法令，廢
22 棄物實際存在於環境中，則主管機關疏於執行職務者，
23 究竟使何等範圍之人民受害，而得提起廢清法第72條第
24 1項之訴訟，就應著重個案上場所現實上存在而未清理之
25 廢棄物對環境形成的實際負擔，是否足使起訴原告事實
26 上之利益因此有受損害或有受損害之危險，來判斷原告
27 是否為廢清法該訴訟之受害人民。因此，環評法上開訴

01 訟有關適格原告受害人民的界定方式，並不能套用於廢
02 清法第72條第1項訴訟，以個案廢棄物實際上對環境產
03 生之負擔，來認定其受害人民之範疇，合先敘明。

04 (3)如前所述，廢清法第72條第1項之訴訟機制既重在藉由
05 受害人民或公益團體督促政府對違反廢清法之行為或結
06 果，積極執行職務，以貫徹廢清法改善環境衛生，維護
07 國民健康之公益目的，則得提起本訴訟之「受害人民」
08 ，當與依法令負有清除處理廢棄物義務之人，或依契約
09 受託輔助上開行政法上義務人履行其廢棄物清除處理義
10 務者（下合稱「自負履行義務者」），有明顯確實之區
11 隔，限於不論依法令或依契約均不負有清除處理廢棄物
12 或維護合法使用狀態責任之純粹受害人民，始具利用該
13 訴訟制度訴請主管機關依法執行之合理性及正當性。否
14 則，該等自負履行義務者自身不履行其法定或契約之義
15 務，不僅享有規避義務履行之現實上利益，而與純粹受
16 害人民是因公私場所違法而利益受有損害的概念，顯不
17 相當；且若其尚得利用廢清法第72條第1項之訴訟機制
18 ，督促主管機關發動同法第71條之職權，將自身應履行
19 之廢棄物清理義務，轉嫁由廢清法第71條所定得受機關
20 命令清除處理之對象負擔，甚或由政府機關代其履行，
21 進而脫免或減輕其依法或依契約原應負擔之義務，使該
22 訴訟機制淪為利用政府機關代履行法定或契約義務之工
23 具，更逆轉法令所定廢棄物清理責任之先後順序，顯已
24 嚴重背離廢清法第72條第1項之立法本旨。是故，自負
25 履行義務者，應排除於廢清法第72條第1項所定「受害
26 人民」之適格原告範圍之外。此外，與上述自負履行義
27 務者具有法律上或事實上共同利害關係之人，或為維護

其利益之代理人或使用人，基於同一法理，亦應排除於
廢清法第72條第1項所定「受害人民」之適格原告範圍
之外。

2.原告並非廢清法第72條第1項所定受害人民：

環評法第23條第8項、第9項訴訟適格原告之受害人民範圍，以開發行為對環境影響之事前評估預防，藉由「開發行為環境影響評估作業準則」關於環境影響說明書規範之輔助，認定環評法該訴訟上受害人民之適格原告範圍，並不適用於廢清法第72條第1項訴訟之受害人民適格原告範圍之界定，已經本院說明如前。因此，原告以其起訴後於106年9月間移居至桃園市大溪區，距離系爭土地未逾環評法令作業準則所定5公里範圍，書面告知被告時所居桃園市八德區之址，距系爭土地不逾10公里，在環評法第23條第8項、第9項訴訟之受害人民範圍內，且舉本院106年度訴字第928號環境影響評估法事件判決，肯認原告具有提起環評法該訴訟權能之例，主張其為廢清法第72條第1項訴訟之受害人民適格原告，即難認有據。本件原告是否為得提起廢清法第72條第1項訴訟之適格受害人民，參照前開說明，仍應以個案中公私場所違法而主管機關疏於執行職務，廢棄物在客觀現實上對環境形成之負擔，使人民之利益遭受損害或有遭受損害之虞的範圍，來加以認定。就此而言，原告雖以其為桃園市區居民，系爭公共工程為改善桃園市區居民用水安全及生活品質，工程預定地上卻有廢棄物，不能達成工程目的而致其受有損害，另提出系爭土地曾有廢爐碴之超標重金屬污染物導致中庄調整池預定地遭重金屬污染之新聞報導、99年7月30日中庄調整池預定地非法掩埋廢棄物場址會勘紀錄、被告發包由中環科技事

業股份有限公司執行之「桃園縣○○鎮○○段缺子小段、頂山腳小段非法棄置廢棄物場址調查及水質監測計畫期末報告」（下稱系爭土地100年間廢棄物調查及水質監測報告）、環保署108年1月8日環署督字第1070105946號函關於107年第3季大漢溪水質監測說明（見本院卷(二)第117頁），以及監察院提案糾正新聞稿關於系爭土地殘留一般事業廢棄物造成民眾對飲用水水質疑慮之糾正內容（見同卷第236頁）等，以證明系爭土地現存大量未清除廢棄物，污染地下水質及大漢溪水質，危害桃園市全區居民飲用水安全，故原告為受害人民之情節。然查：

- (1)系爭公共工程預定地即系爭土地上，前因幸太公司非法棄置掩埋廢棄物，經被告於97年間配合臺灣桃園地方檢察署調查，依檢察官指示現場各區開挖及採樣分析，當時檢測結果屬有害事業廢棄物，因有污染環境之虞，已由被告代為清理完畢，所餘非屬有害事業廢棄物，且北水局中庄調整池預定地廢棄物棄置案，已列管於「廢棄物非法棄置案件管理系統」並依被告101年11月15日及102年3月13日之巡查紀錄，中庄調整池預定地場址內有害事業廢棄物已完成清理，並涵蓋如附表編號15、17二筆地號土地部分，且經北水局於101年12月24日驗收後，由環保局於102年2月22日現場開挖採樣查證，確認中庄調整池場址內有害事業廢棄物均已完成清理；另系爭工程預定地緊鄰中庄調整池場址周圍由環保局所設地下水監測井（ST-05）雖曾於104年第1季發現重金屬鉛含量（0.158mg/L）超過第二類地下水污染管制標準（非飲用水水源保護區0.1mg/L），但查是因該井管篩損壞，造成井內水質濁度提高，亦造成監測誤差及干擾，屬

01 不具代表性異常值，經環保局以監測井（ST-03-1）代
02 替該井，作同年第2、3、4季之地下水採樣水井，均未
03 發現鉛含量有超過第二類管制標準，且因ST-05監測井
04 損壞，環保局另於鄰近增設監測井（ST-05-2），調查
05 結果未發現鉛含量有超過第二類地下水污染管制標準情
06 形等，有環保署105年12月16日環署綜字第1050103807
07 號回復監察院函在卷可查（見本院卷(二)第17-18頁）。
08 又卷附同署108年5月31日回復原告委任之律師事務所函
09 詢之說明中，也將：中庄調整池興建規劃於95年間發現
10 周邊曾遭人棄置廢棄物，97年環保局配合檢察署偵辦，
11 北水局98年間委託工業技術研究院調查發現棄置有害廢
12 棄物地點，雖包括系爭公共預定地（即系爭土地），但
13 該等土地由北水局管轄之範圍，第一期先行清理有害廢
14 棄物區域（含系爭公共工程預定地）已於101年12月完
15 成清理，第二期清理一般廢棄物區域，也於104年8月完
16 成清理；至該等土地由被告所屬水務局所轄系爭公共工
17 程預定地部分，有害廢棄物已清理完畢，現場尚有土木
18 及建築廢棄物，屬性質安定之一般廢棄物，且系爭公共
19 工程BOT計畫用地場址附近，設有監測井監測土壤地下
20 水污染情形等情節，一併詳予說明（見本院卷(二)第27-2
21 8頁）。再北水局網頁上關於中庄調整池工程之說明中
22 ，也就廢棄物清理工作，於101年11月2日第一期計畫針
23 對有害廢棄物區域分布區域進行清理完成，共清理有害
24 事業廢棄物約250.62噸，102年1月起針對主體工程在第一
25 期清理區域外屬於一般事業廢棄物部分進行清理，並
26 於105年5月完成廢棄物清理，且為降低區外及區域內潛
27 在污染源入滲調整池，將施作截水設施，可有效阻絕外

01 水入滲至調整池，確保水體品質等情，有予敘明（見本
02 院卷(一)第432頁）；且同份工程說明中，就此調整池興
03 建目的是為蓄水以供颱風期間大漢溪原水濁度提高缺水
04 風險時，得以輸水供應淨水廠使用，且引水路採埋於地
05 下之封閉箱涵由上游引水，供水之輸水路也採埋於地底
06 之封閉鋼管輸水等情，也有一併陳明（見同卷第428、4
07 30、432頁），另依卷附經濟部有關中庄調整池計畫整
08 體布置圖顯示（見同卷第436頁），中庄調整池蓄水之
09 引水，是以引水路取引大漢溪中庄攔河堰上方之水源，
10 供應輸水則以輸水路供水至板新水廠。可見中庄調整池
11 取水水源直接來自大漢溪河川水體，非取自地下水源，
12 供水也以封閉之管道直接輸水至水廠，取水、輸水均在
13 隔絕地底土壤之管道內進行，應不致受經過土地物質之
14 污染影響。再者，參酌卷存經濟部水利署108年2月14日
15 回復原告之水授北字第10853004100號函中，也說明：
16 系爭公共工程預定地遭非法掩埋廢棄物，業經環保局委
17 託檢測結果，多屬一般事業廢棄物（超過98.97%以上
18 ），就少量有害廢棄物（1.03%）部分，已清理現場完
19 畢，目前由環保局持續進行地下水及地表水質採樣監測
20 工作，且檢測結果顯示均低於地下水污染第二類管制標
21 準；至於媒體報導工程預定地（即系爭土地）遭違法掩
22 埋廢棄物恐影響中庄調整池水質乙節，則查北水局於中
23 庄調整池規劃過程即於池區左側（按即鄰近系爭土地部
24 分）設置地下截水牆，將可能地下污染源隔於池區外，
25 並透過詳細調查將有害污染源於施工階段清除，讓池區
26 順利蓄水營運。此外，北水局依環評承諾進行施工及營
27 運階段水質監測中，依營運後監測資料分析，尚無跡象

顯示有池區外地下污染源滲入情形，池體地下截水牆功能符合預期等情明確（見本院卷(二)第15-16頁）。另外，原告提出之監察院糾正案108年8月7日發布之新聞稿當中，也陳明經監察委員調查結果，認定系爭公共工程預定地（即系爭土地）前遭幸太砂石場違法傾倒及掩埋廢棄物之後續作為，已經將有害廢棄物部分清除完畢，殘留於現址之一般事業廢棄物，經水質檢測符合相關標準等情無誤（見同卷第236頁）。

(2)綜合上述各情可知：系爭土地雖曾發現前遭幸太公司非法棄置掩埋廢棄物，且其中含有少量有害廢棄物，可能污染地下水而有害於規劃興建營運之中庄調整池水質，但經被告、環保局、北水局等系爭公共工程預定地與中庄調整池預定地管轄機關清除處理結果，系爭土地與中庄調整池預定地內有害廢棄物與一般廢棄物，均已清理完畢，系爭土地內現僅存性質安定而屬一般事業廢棄物性質之營建廢棄物，且系爭土地內設有地下水監測井監測地下水質，環保局也持續對系爭土地地表水質採樣監測，檢測結果顯示系爭土地之地下水均低於地下水污染第二類管制標準，並無污染超標情形；至系爭土地廢棄物影響中庄調整池水質部分，中庄調整池在規劃興建階段，就透過地下截水牆的設置，將可能來自系爭土地之地下污染源隔於池區外，並已將詳細調查查得之有害污染源即有害事業廢棄物部分，於調整池施工階段即已清除完畢，現中庄調整池已蓄水營運，中庄調整池取引水直接來自大漢溪河川水體，非地下水水源，且自大漢溪取水或輸水至淨水廠之管道均屬封閉式之箱涵或鋼管，無可能受經過土地之物質污染，而開發單位北水局依環

01 評承諾進行營運後水質監測結果，並無水質遭地下污染
02 源滲入影響情形明確。原告主張因系爭土地現存有大量
03 營建廢棄物未清除，足以導致地下水遭污染，影響中庄
04 調整池水質，危害大漢溪與桃園市地區飲用水安全等節
05 ，均難信為真實。

06 (3) 至於原告所提系爭土地曾發現有廢爐碴等超標重金屬污
07 染物之新聞報導（見本院卷(一)第121頁）、99年7月30日
08 中庄調整池預定地非法掩埋廢棄物場址會勘紀錄（見同
09 卷第109-111頁），以及系爭土地100年間廢棄物調查及
10 水質監測報告（見同卷第112-120頁）等，經核其內固
11 均顯示曾在如附表所示系爭土地或中庄調整池預定地之
12 部分範圍內，察覺含有銅、鉛、鎘等重金屬污染之有害
13 廢棄物，且超過污染管制標準。然而該等證據資料均是在
14 被告、環保局或北水局將土地內如前述有害廢棄物清除
15 處理完畢以前，調查檢測所得之資料，該等土地遭超
16 標重金屬含量有害廢棄物污染之情形，經過前述清除處
17 理結果，已將該等有害於水質之有害廢棄物清除處理完
18 畢，且現持續進行地下水與地表水水質檢測結果，均查
19 無水質污染情形，已經本院查明並詳敘理由如前。則原
20 告所舉上開3項在有害廢棄物清理完畢前之證據，自然
21 不能作為系爭土地現存營建廢棄物仍有害桃園市地區飲
22 用水水質，且原告因此為受害人民的有利證明。

23 (4) 另原告所提環保署108年1月8日環署督字第1070105946
24 號函關於107年第3季大漢溪水質監測說明（見本院卷(二)
25 第117頁），經查是回復原告107年12月20日之來函詢問
26 ，環保署於該回函中，雖稱系爭公共工程預定地（系爭
27 土地）管理機關為被告所屬水務局，場址已設有多處監

測井監測土壤地下水污染，並續稱「截至107年第3季為止，大漢溪水質測站的RPI屬輕度污染」等語，然所謂「RPI」（River Pollution Index之簡稱，即「河川污染指數」），是環保署用以評估河川水質，判定河川水質污染程度的綜合性指標；而系爭土地上所設地下水監測井，則僅能監測、呈現土壤地下水污染情形是否超過地下水各類污染管制標準，如前揭環保署105年12月16日環署綜字第1050103807號回復監察院函內說明所示，且客觀上既為土壤地下水體，非河川水體，就不可能用河川水質之評估指標RPI值呈現，再參酌上開回復說明的整體意旨可知，所謂「截至107年第3季為止大漢溪水質測站RPI屬輕度污染」一語，明確是指環保署以「大漢溪水質測站」所檢測河川污染指數的結果，並非系爭土地地下水質監測井所監測的結果。而環保署大漢溪水質測站坐落於桃園市大溪區大溪橋附近（桃園市○○區○○號道路與北83線交會處），與系爭土地相距數公里之遙，且其相對位置更位於大漢溪上游，則原告所舉環保署大漢溪河川水質污染指數呈現輕度污染的結果，根本無從用以證明系爭土地地下水質確有因土地內之營建廢棄物遭受污染，更導致大漢溪河川水質因此呈現輕度污染的情節。原告舉環保署上開函件，以大漢溪位於系爭土地上游水質測站呈現之污染結果，也難為系爭土地內營建廢棄物導致原告飲用水質受害之證明。至於原告另舉監察院108年8月7日糾正案新聞稿（見同卷第236-237頁）當中，其糾正內容關於被告就系爭公共工程預定地前遭幸太砂石場違法傾倒及掩埋廢棄物之後續作為糾正案，是以被告後續「雖已將有害廢棄物部分清除完畢

，經水質檢測符合相關標準」為其糾正調查查明之事實為前提，而認「然卻已造成民眾對飲用水質之疑慮，且經環保署函文提醒被告，應儘速依廢清法規定完成相關工作」為由，糾正被告「應對廢棄物後續處置積極面對及適當作為」，以「化解民眾疑慮及善盡廢棄物處理之責，允應妥處應對」。換言之，監察院之糾正調查也已認定明確，系爭土地上前存有害廢棄物清除完畢後，即使仍殘留有營建廢棄物之一般事業廢棄物，水質檢測仍均符合相關標準，故以水污染防治標準而言，客觀上並未對民眾飲用水造成實際上之危害，僅是因營建廢棄物仍留存土地內之事實，造成民眾對該等非有害廢棄物是否影響飲用水質產生主觀上疑慮，且環保署有函文提醒被告應續為清除處理，為化解民眾上開疑慮，才予糾正。以此而言，監察院糾正函之整體意旨，不僅不能證明系爭土地內營建廢棄物未清除，實際上有造成原告飲用水遭污染或有此危險的受害情節，反而更證實系爭土地現殘留營建廢棄物，經其糾正調查後，現實上未對桃園市區居民之飲用水質有任何污染之負面影響。原告以此回應民眾主觀疑慮而尋求行政妥適性的監察院糾正函文，仍難證明原告有因系爭土地內營建廢棄物未清除而受害之事實。

(5)系爭土地現僅存土地、建築工程施工附帶產生之營建廢棄物，前曾存重金屬含量超標之有害廢棄物已經清除完畢，且其土壤地下水質經持續以監測井監測結果，未有跡象顯現污染情形，僅屬一般事業廢棄物，已如前述，就此而言，客觀上至多僅可能因營建廢棄物之揚塵，或土地上使用活動之拖曳帶離，而對該場所周邊居民造成

生活環境品質上之負擔，該負擔是否能謂周邊居民事實上利益遭受損害或有遭受損害之虞，已非無疑。況查原告居住地點，不論書面告知被告當時之桃園市八德區地址，或起訴後遷居至同市大溪區之址，距離系爭土地前後各達10公里以上與5公里左右之遙，乃兩造共認的事實，且有GOOGLE地圖查詢結果存卷可考（見本院卷(一)第226頁、本院卷(二)第244頁），更非此等廢棄物可能對環境品質造成負擔在現實上可能產生影響之範圍。再者，系爭土地上預定興建、營運之埔頂污水下水道處理系統與污水處理廠，是為興建計畫區內之污水地下水道系統，藉由污水下水道系統收集污水，經由污水處理廠之處理設施以生物處理法處理後，再排入大漢溪，使大漢溪水質因系爭公共工程計畫之完成，大為減少計畫區內原污水直接排放造成之污染，以達改善水質、提高計畫區內居民生活品質之目的，此參系爭公共工程105年計畫內之說明（見本院卷(一)第32頁）即可明瞭。由此可知，系爭公共工程之興建、營運達成改善大漢溪水質之方式，是藉由在計畫區內鋪建污水下水道收集污水，經污水處理設施處理，減除污水中污染水質因素，達符合水污染防治法之管制標準後（參見水污染防治法第2條第10款、第12款規定），再排放至大漢溪之河川水體。則系爭公共工程所興建之污水下水道、污水處理設施等，均是與所在土地土壤有所隔絕之管道、設施，縱然該工程預定地之系爭土地上存有營建廢棄物，該等廢棄物能否對管道、設施內水體產生污染，已有疑問。況且，即使該等營建廢棄物中質量輕微而易於地表水體夾帶溢流，成為污水下水道系統所收集之污水成分者，該等污水中

01 所夾帶之微量廢棄物對水質產生之負擔影響，也將因系
02 爭公共工程之興建、營運後，由污水處理設施處理至符
03 合污染管制標準後，才得予排放入大漢溪水體中。因此
04 ，系爭土地上現雖存有營建廢棄物，且該土地有興建污
05 水下水道系統與污水處理設施等計畫，然此等情事，仍
06 不足以推論該等營建廢棄物將導致系爭公共工程不能達
07 成預定目的，並致原告受有損害之事實。綜上所述，原
08 告所舉各節，均無從證明其因系爭土地上現存有營建廢
09 棄物而受有損害，或有受損害之危險，參照前開說明，
10 與廢清法第72條第1項規定所稱受害人民有所不符，已
11 難認其具有依該條項規定提起本訴訟之訴訟權能，而不
12 具原告適格。

13 (6) 況且：

14 A.系爭公共工程98年計畫招商時，是由訴外人中誼公司
15 與被告簽訂99年地上權設定與BOT投資契約，且於99
16 年4月20日即為興建系爭公共工程之目的，完成地上
17 權登記予中誼公司至今仍未塗銷。雙方並於BOT投資
18 契約中約定，被告交付系爭公共工程基地（即系爭土
19 地）供中誼公司使用後，除非有土地交付前已存在的
20 環境污染或其他違反環保法規情節重大，依契約第16
21 章除外情事規定處理外，中誼公司應配合施工需要自
22 行清理該用地上所有廢棄物並負擔其費用，此參該BO
23 T投資契約第6.5.2條約定自明（見本院卷（一）第238頁
24 ）。換言之，中誼公司原與系爭土地所有人即被告間
25 有契約之約定，受被告委託，為被告清除處理系爭土
26 地之廢棄物，至於土地上廢棄物是否因環境污染或違
27 反環保法規情節重大，則尚須依契約之除外情事章節

約定，經由一定雙方均無爭議之認定程序後，方得予以除外而不在中誼公司清理義務範圍內。

B.被告與中誼公司簽訂前述BOT投資契約，且被告將系爭土地現況交與中誼公司興建後，中誼公司於100年1月間進場開挖發現大量地下掩埋物，雙方自此就計畫預定範圍內發現有害事業廢棄物之情節，是否足以造成中誼公司繼續履約有重大困難，得否適用契約第6.5.2條後段除外條款之約定，使中誼公司得以除外不繼續履約之問題，發生爭議，被告是以該等有害事業廢棄物已經北水局統籌發包而於101年2月間起清除，故該等廢棄物污染環境或違反環保法規情節並非重大且可排除為由，認不影響原契約之履行，而主張中誼公司應繼續履約，但雙方間因此爭議，各自於101年11月27日、同年12月5日向對方發函終止該BOT投資契約，被告並曾發函告知中誼公司，以中誼公司所繳履約保證金扣抵違約金，中誼公司於101年間提起民事訴訟，請求被告返還履約保障金，另被告以系爭BOT投資契約已經終止為由，依99年設定地上權契約請求中誼公司塗銷地上權登記，為中誼公司拒絕後，被告於103年間也提起民事訴訟，訴請中誼公司塗銷地上權登記，其中就返還履約保證金訴訟部分，經臺灣桃園地方法院於104年7月16日以101年度重訴字第442號判決駁回中誼公司之訴後，中誼公司上訴至臺灣高等法院，臺灣高等法院於106年6月23日以104年度重上字第753號判決駁回其上訴後，現經中誼公司上訴至最高法院審理中；另就被告訴請塗銷地上權登記訴訟部分，經臺灣桃園地方法院於104年10月29日以103年

度重訴字第479號判決中誼公司應將系爭土地地上權登記予以塗銷後，中誼公司上訴至臺灣高等法院以104年度重上字第1128號事件受理，並於106年9月30日裁定在同院104年度重上字第753號請求返還履約保證金事件民事訴訟終結前，停止訴訟程序至今，此等情節，可參閱在卷臺灣桃園地方法院101年度重訴字第442號、同院103年度重訴字第479號民事判決、臺灣高等法院104年度重上字第753號判決、同院104年度重上字第1128號裁定等裁判之電腦列印影本，及上述返還履約保證金事件、塗銷地上權登記事件之歷審裁判與上訴到最高法院情形一覽表即可明瞭（見本院卷(二)第135-191頁）。另由卷內系爭土地登記謄本資料顯示，中誼公司因99年地上權登記契約之法律行為而取得之地上權，至今仍登記為系爭土地之地上權人，未經塗銷，依民法第758條第1項規定，其仍為系爭土地之地上權人，即對系爭土地有使用權能者無誤。

C.而觀前述民事裁判之影本，原告在返還履約保證金事件一、二審及塗銷地上權登記事件第一審訴訟事件中，均擔任中誼公司之訴訟代理人，且原告自承其曾由外商股東派任為中誼公司之董事或監察人（見本院卷(一)第376頁，本院卷(二)第204頁），核與中誼公司登記資料顯示原告前由法人股東派任為中誼公司董事，至107年5月31日起改任中誼公司監察人至今之情節也相吻合。

D.綜上可知，系爭土地上所存在之所有廢棄物，依被告與中誼公司99年BOT投資契約之約定，在土地交與中誼公司使用後，原則上應由中誼公司自費清除處理，

01 至於該土地上雖曾發現足以影響人體健康或污染環境
02 之有害事業廢棄物（參見廢清法第2條第2項第2款第1
03 目對有害事業廢棄物之定義），但該等有害廢棄物於
04 101年2月間起由北水局發包開始清除，且參照前開關
05 於環保署108年5月31日對原告委任律師事務所函詢之
06 說明函，以及北水局網站上關於廢棄物清除處理之說
07 明，系爭土地曾發現有害事業廢棄物之區域，雖鄰接
08 中庄調整池預定地，但已由北水局統籌清理而確於10
09 1年11、12月間清理完成，共清理有害事業廢棄物約2
10 50.62噸。因此，在排除該等土地交付前已存在而具
11 環境污染、違反環保法規情節重大之有害事業廢棄物
12 已由北水局負責清理部分外，系爭土地上所餘非有害
13 廢棄物性質之營建廢棄物，是否確能構成中誼公司適
14 用99年BOT投資契約第6.5.2條後段之情節重大除外事
15 由，而無依約履行義務，在雙方民事契約法律關係上
16 ，的確顯有爭議，此由民事法院第一審在返還履約保
17 證金與塗銷地上權登記事件中，均判決中誼公司敗訴
18 ，被告主張中誼公司違約為有理由，且返還履約保證
19 金事件之二審法院，也判決駁回中誼公司上訴，並認
20 被告主張中誼公司不履行契約義務係屬違約，而得以
21 履約保證金扣抵違約金之抗辯為有理由等情，亦得相
22 當之佐證。以此而論，系爭土地上所存廢棄物，排除
23 已由北水局負責清理完畢之有害事業廢棄物之外，在
24 無其他證據得以佐證中誼公司無庸依99年BOT投資契
25 約約定而履行的前提下，本受託負有將之清除處理的
26 義務。

27 E.依土壤及地下水污染整治法第2條第4款規定，土壤因

物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞者，即屬土壤污染。依同條第19款規定，土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人為污染土地關係人，且按同法第15條第2項規定，直轄市、縣（市）主管機關對於前項第7款所定「移除或清理污染物」之應變必要措施，得命污染土地關係人為之。污染土地關係人對於土壤、地下水污染整治計畫、污染控制計畫或適當措施之實施，依同法第25條規定，也應予配合。又按同法第31條第1項規定，污染土地關係人未盡善良管理人注意義務者，並應就各級主管機關依第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項及第4項、第24條第3項規定支出之費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任。再依同法第41條第3項第2款規定，污染土地關係人未盡善良管理人之注意義務，致土地經公告為污染整治場址者，應處新臺幣（下同）10萬元以上50萬元以下罰鍰。另依同法第42條第1項第3款規定，未經公告為整治場址之控制場址污染土地關係人未盡善良管理人之注意義務，致其土地公告為控制場址者，也應課予5萬元以上25萬元以下之罰鍰。由此可見，土壤及地下水污染整治法是本於財產權社會責任之正當性基礎，課予土地使用人、管理人或所有人等污染土地關係人，對污染土地負有使土地合於法秩序使用狀態之善良管理人注意義務（關於秩序行政法上狀態責任承擔危害排除在憲法財產權保障體系之定位，可參見蔡宗珍，「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」一文，收於臺灣法學論叢，第40卷第3期，頁907以下），主管機關尚得依法命此等污染土地關係人為移除或清理污染物之必要應變措施。以此而論，至今仍為系爭土地地上權人之中誼公司，既然仍為對系爭土地有管領使用權限之管理人及使用人，依土壤及地下水污染整治法規定，是狀態責任義務人，也負有依主管機關命令，清除處理足以變更土壤品質而影響其正常用途之營建廢棄土壤污染物的義務。

F. 綜合上述，中誼公司在99年BOT投資契約未終止前，仍為依契約受託而負有清除處理系爭土地廢棄物之義務人，且其自受交付土地使用並設定地上權登記至今，都是系爭土地之使用人，依法令在特定條件下也負有清除處理系爭土地上廢棄物義務者，參酌前開說明，其不履行義務享有利益，非純粹受害人民，也不具利用廢清法第72條第1項訴訟機制的合理性及正當性，應排除於該條項所定「受害人民」之適格原告範圍外。基於相同法理，原告為中誼公司長期以來之董事或監察人，為公司法第8條第1項及第2項規定之公司負責人，直至提起本件訴訟之時，仍為中誼公司董事，與中誼公司具有法律上與事實上的共同利害關係，又其曾擔任中誼公司與被告間前述二件民事訴訟事件之訴訟代理人，代理該公司主張無須履行系爭BOT投資契約所約定清理系爭土地廢棄物之義務，就中誼公司不履行清理系爭土地廢棄物義務之爭議上，顯屬維護中誼公司利益之代理人，亦不具提起廢清法上開訴

01 訟之合理性與正當性，並非系爭土地廢棄物未清除而
02 純粹受害之人民，不具提起該訴訟之訴訟權能，非此
03 訴訟適格之原告。

04 (7)綜上所述，原告不能證明其因系爭土地遺有營建廢棄物
05 未清理，客觀上受有何等損害或有損害之虞，且依本案
06 情節，也難認原告因系爭土地有營建廢棄物未經被告依
07 法執行清理，究竟如何受有損害，加以原告與自身負有
08 清理義務之中誼公司有共同利害關係，又為維護該公司
09 不履行義務之利益為其代理人，並非純粹受害人民，不
10 合於廢清法第72條第1項所定適格原告之要件，不具訴
11 訟權能，原告提起本件訴訟，已屬無據。

12 (三)就系爭土地內之一般事業廢棄物尚未清除，被告並未怠於
13 執行職務：

14 1.應適用的法令及法理的說明：

15 (1)廢清法第72條第1項規定受害人民得以受書面告知之主
16 管機關為被告，訴請行政法院判令該機關執行職務之前
17 提，須以「主管機關疏於執行」為要件。所謂「疏於執
18 行」，指主管機關對於公私場所違反廢清法令之行為，
19 疏於執行廢清法所規定之各種行政手段。但廢清法第71
20 條第1項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄
21 市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除
22 處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因
23 重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、
24 管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時
25 ，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、
26 處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期
27 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。」是故，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關（下稱地方主管機關）對於公私場所違反廢清法令行為，所得執行之行政手段，依法「得」為合義務裁量決定，是否於「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」等清理義務人間，為裁量選擇其一或數特定義務人，限期命其清除處理；即使該等義務人屆期仍不為清除處理時，地方主管機關對於是否代為清除、處理，並向所命義務人求償必要費用，依法也享有裁量空間，得在合義務裁量下為該等職務執行行為，而非負有「應」逕代為清除、處理的羈束性義務。可見立法機關業已考量廢棄物清理之複雜及專業特性，賦予地方主管機關裁量之權限。除非於具體個案中，經斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，已致無可裁量之情事發生，致主管機關有裁量減縮至零的特殊情形外（關於裁量減縮至零之標準，參照司法院釋字第469號解釋理由第1段），地方主管機關自得依違規情節輕重、廢棄物種類、數量、有無立即性危害或污染擴大風險等個別情況，裁量決定是否代為清除、處理。

- (2) 依前揭廢清法第71條第1項規定，土地所有人、管理人或使用人應依地方主管機關命令，限期清除處理廢棄物之要件，須以其「容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」為要件。因此，土地所有人、管理人或使

01 用人並未容許，也未因重大過失致廢棄物遭非法棄置於
02 其土地者，地方主管機關也不得逕依該條項規定，限期
03 命其清理廢棄物。

04 2.本件被告就系爭土地所餘營建廢棄物未立即清除處理完畢
05 尚非怠於執行職務：

06 (1)系爭土地係登記為國有土地，依卷存登記資料顯示，雖
07 以被告所屬水務局為管理人，但系爭土地遭非法棄置事
08 業廢棄物，是95年間中庄調整池規劃期間經發現周邊土
09 地遭人棄置廢棄物，97年環保局配合檢察署偵辦調查，
10 北水局98年間續又委託工業技術研究院調查發現棄置有
11 害廢棄物之地點，且有幸太公司前在此經營砂石場期間
12 就廢棄物為非法棄置、掩埋，而於嗣後調查發現等情，
13 業據本院查明如前，有環保署105年12月16日回復監察
14 院函、同署108年5月31日回復原告說明函，監察院糾正
15 新聞等在卷為佐。依此而論，已難認系爭土地管理人即
16 被告所屬水務局有故意容許或因重大過失致廢棄物遭非
17 法棄置於土地之情事，參照前開說明，廢清法地方主管
18 機關尚不得逕依廢清法第71條第1項前段規定，限期命
19 代國家管理系爭土地之被告所屬水務局清除處理土地內
20 廢棄物。因此，被告依廢清法上開規定，至多僅有裁量
21 選擇是否代為清除處理廢棄物之職責，並無該條項規定
22 之第一線清理義務。原告書面告知或本件訴訟主張被告
23 為系爭土地所有人，依廢清法第71條第1項規定負有清
24 除處理義務部分，不僅誤認被告或桃園市地方自治團體
25 法人為所有人，即使從其誤認之旨，究實認定被告所屬
26 水務局為土地管理人者，被告或其所屬土地管理人也無
27 逕依地方主管機關之命令，即負有限期清理土地內廢棄

物之義務。原告此主張經核容屬對廢清法規範意旨與個案事實之錯認，並不可採。

(2)如前所述，95年間中庄調整池規劃期間發現周邊土地遭人棄置廢棄物，97年環保局又配合檢察署偵辦調查系爭土地棄置廢棄物案，北水局於98年間委託工業技術研究院調查發現棄置有害廢棄物之地點後，被告於系爭公共工程98年計畫招商後，在與中誼公司所簽訂99年BOT投資契約中，就已約定中誼公司應自費清理地上所有廢棄物並負擔費用，另就有害廢棄物部分，則由土地登記管理人被告所屬水務局於水利法之上級主管機關北水局統籌處理，並於101年2月間開始清理，迄101年11、12月間就已將土地內有害事業廢棄物全部清除完畢，因此，系爭土地內現僅存性質安定而屬一般事業廢棄物性質之營建廢棄物，且系爭土地內設有地下水監測井監測地下水質，地表水質部分也由環保局持續採樣監測，依經濟部水利署108年2月間函文表示，系爭土地地下水檢測結果，均顯示低於污染管制標準，無污染超標情形，鄰近中庄調整池水質也無受系爭土地污染之跡象。至於系爭土地仍遺有營建廢棄物未清理之結果，是因系爭土地由被告依約設定地上權予中誼公司使用，並現實交付後，中誼公司進場開挖發現大量地下掩埋物，認發現有害事業廢棄物之情節，足以造成中誼公司繼續履約有重大困難，應適用契約第6.5.2條後段除外條款之約定，不需依同條前段約款自費清理，此後拒絕履約，因此與被告間就原告拒絕履約是否構成違約，得否以原告所繳履約保證金扣抵違約金，被告得否依約終止該BOT投資契約，並請求塗銷地上權登記等發生民事契約爭議，並各於

01 101年、103年間向臺灣桃園地方法院提起返還履約保證
02 金與塗銷地上權登記等民事訴訟，現兩民事訴訟事件各
03 在三審與二審法院審理中，仍未審結確定等事實，已經
04 本院認定明確如前。再者，被告因中誼公司拒絕履約而
05 終止BOT投資契約後，為儘速完成原訂公共工程計畫，
06 提升公共污水下水道普及率，已另於105年2月公告系爭
07 公共工程105年計畫，並順利將系爭桃園市埔頂污水下
08 水道系統建設之公共工程，與埔頂公司簽訂105年BOT投
09 資契約，發包委託由埔頂公司辦理，系爭土地仍為該公
10 共工程之興建、營運用地等情，亦為爭訟概要欄中，經
11 本院查明如前之事實。且查被告與埔頂公司所簽訂之10
12 5年BOT投資契約第6章第6.5.2條仍約定：「甲方（即被
13 告）交付系爭公共工程基地（即系爭土地）供乙方（即
14 埔頂公司）使用後，乙方應配合施工需要自行清理該用
15 地上所有廢棄物並負擔其費用。就本基地於交付前已存
16 在的環境污染或其他違反環保法規情節重大者，甲方同
17 意依本契約第16章除外情事規定辦理。」明確（見本院
18 卷(一)第575頁）。原告雖主張被告於105年招商文件中，
19 有要求民間機構避開A、E區開發，不用清理廢棄物等語
20 ，但查原告所舉招商文件附件資料，僅是草案性質（見
21 本院卷(二)第113頁），並非105年系爭公共工程計畫之正
22 式招商文件，且與上述被告與埔頂公司所簽訂之BOT投
23 資契約約款內容不符，以該契約第1.1.1條第1項對契約
24 文件範圍之定義，及第1.1.2.1條對契約文件效力優先
25 順序是以本契約優先，招商申請須知文件列後而言，自
26 難認原告主張有據。至於105年計畫公告招商並發包簽
27 約後，埔頂公司迄今固仍未開始具體清理廢棄物行為，

01 經 查：

02 A.環保署雖曾以108年6月27日環署廢字第1080043310號
03 函（下稱環保署108年6月27日函）復本院稱：……事
04 業廢棄物之最終處置方式，規定於「事業廢棄物貯存
05 清除處理方法及設施標準」（下稱設施標準）第30條
06 第1項，應以安定掩埋法、衛生掩埋法、封閉掩埋法
07 、海洋棄置法等4種為最終處置方式，一般事業廢棄
08 物之最終處理，並無「現地安置」處理方法。廢清法
09 第71條第1項前段規定……地方主管機關究應命何人
10 限期清除處理，及屆期不為清除處理時，主管機關或
11 執行機關是否代為清除、處理，賦予主管機關一定之
12 裁量權限，然對於採取何種方式進行最終處置，仍應
13 依設施標準第30條第1項規定方式辦理……等語（見
14 本院卷(二)第45-46頁）。然此處所稱地方主管機關依
15 廢清法第71條第1項裁量，在選擇最終處置方式上，
16 應符合設施標準第30條第1項所定4種掩埋或棄置法，
17 該4種最終處置方式不含「現地安置」處理方法等語
18 ，是以地方主管機關，依違規情節輕重、廢棄物種類
19 、數量、有無立即性危害或污染擴大風險等個別情況
20 ，已裁量決定應採行最終處置方法時，僅能選擇設施
21 標準法定之4種處置方法的說明。但上開說明並未排
22 除地方主管機關在前述裁量因素考量下，倘個案違規
23 情節輕微，廢棄物種類不具影響人體健康或污染環境
24 之有害特性，也無立即性危害或污染擴大風險之前提
25 下，地方主管機關應仍得本於合義務裁量，就現有廢
26 棄物為暫時性之其他處置。換言之，環保署108年6月
27 27日函並未說明，地方主管機關依廢清法第71條規定

為裁量處置決定時，無視任何個案適合處置時程之情狀，僅得一概選擇4種最終處置方法，所有在進行最終處置前因應個案情狀之其他暫時性措施，均排除在裁量範圍之外而減縮至零。

B.系爭土地內現狀所餘之廢棄物，並無有害事業廢棄物，僅屬土木或建築施工所產出之營建廢棄物，曾存在之有害廢棄物均已清除完畢，持續監測地表水與地下水水質結果也無污染跡象，已如前述。由此可知，系爭土地現存廢棄物，明顯不具影響人體健康或污染環境之有害特性，也無立即性危害或污染擴大之風險。依被告98年間委託臺灣省環境工程技師公會於98年10月提出之環工技師報告顯示，系爭土地廢棄物為營建廢棄物種類部分，於此等廢棄物無重金屬超標污染、非有害事業廢棄物之前提下，性質穩定無毒，可視之為可再利用資源，若採現地處置將營建廢棄物保留於原地，同時於地下水上下游處，設置監測井進行地下水水質監測，確保廢棄物安定無污染環境之虞的方案，相較於完全移除或部分移除方案，以社會觀感、環境影響、處置經濟、法規符合等各面向綜合評估結果，雖法規符合面向而言，因現地安置並非廢清法令所定之最終處置方式，但仍屬最佳建議方案（見本院卷(二)第68、69、73、76-88頁），且參該評估報告中所稱現地處置方案，是在北水局發包調查發現系爭土地鄰近中庄調整池之A、E區域曾有重金屬含量超標之有害事業廢棄物之前，對整體土地廢棄物狀況以目視方法評斷其種類，忽略其中含有少量爐碴、灰渣之可疑有害廢棄物（見同卷第68、73頁），而作出所有系爭土

地各區廢棄物均現地安置之建議。然系爭土地現況則是北水局在中庄調整池興建過程中，已將鄰近系爭土地A、E區所含有害事業廢棄物以及一般家庭生活產生之一般事業廢棄物部分，均已完全清理完畢，使系爭土地僅餘營建廢棄物之狀況，更符合評估報告建議現地安置方案的條件。以此而言，既然人民並無生命、身體健康等重大法益有遭受侵害之急迫危險，應無裁量減縮至零情形發生，被告在最終處置前，應仍得依合義務裁量，選擇暫時不將系爭土地廢棄物逕行代為清理，而留置於原地，配合適當條件，再作法定之最終處置。原告主張環保署函復已證實現地安置方案不是廢清法令允許之最終處置方法，故被告在書面告知後未立即將系爭土地廢棄物清理，以現地安置處理，就已疏於執行等語，應有誤會，並不可採。尤其本件被告自98年系爭公共工程計畫招商時起，即已積極委託民間機構於興建污水下水道系統工程時，應一併清理系爭土地之廢棄物，是因中誼公司，亦即與原告有事實上及法律上共同利害關係之人，拒絕履約清理廢棄物，原告更曾為維護中誼公司該利益，代理中誼公司與被告在民事訴訟相爭執，才使得被告上開委託民間業者最終處置清理廢棄物計畫難以落實；被告繼而於105年被迫另行招商，卻遇中誼公司在前契約終止後仍拒絕塗銷地上權登記，中誼公司現仍為地上權人，被告或另招商之BOT廠商埔頂公司難以進入使用土地，又造成被告委託民間業者最終處置清理廢棄物計畫之阻礙，至今未能排除，被告依廢清法第71條第1項規定處置，在裁量選擇上，實有不能即時採行最終

處置，僅得以上述暫時性現地安置措施，尋求相關利益平衡之正當理由。

C. 至於原告雖舉中誼公司所寄發之存證信函為證，主張該公司已通知被告同意其進入系爭土地辦理廢棄物清理作業，雙方塗銷地上權登記訴訟不妨礙被告進行系爭土地廢棄物清理作業等語。然而，中誼公司該等存證信函僅授予被告為清理廢棄物目的之土地使用權，並未承諾將地上權設定塗銷（見本院卷（一）第395-407頁）。而：

a. 政府興辦公共工程以BOT方式招商，用意即藉由公共建設興建完成後營運收益之權利與民間分享，提高民間機構參與公共建設之意願。是則民間機構得在公共建設用地上於興建、營運期間取得安定之使用權限，對其參與計畫之利害風險計算，具關鍵地位。倘用地為公有土地，得由政府方以設定地上權方式使民間機構取得用地具對世效力之物權地位者，勢能降低在用地權益上之可能風險，有助於民間廠商參與公共建設之意願。因此，促進民間參與公共建設法第15條第1項規定即設有公共建設所需用地為公有土地者，主辦機關得於辦理撥用後，訂定期限設定地上權供民間機構使用，其設定地上權租金並得優惠之對應機制。本件被告系爭公共工程98年或105年計畫招商之施行，均以設定地上權之方式，將系爭土地交付供BOT投資契約之BOT廠商使用，即屬系爭公共工程計畫為促進民間機構參與埔頂污水下水道系統建設之重要招商機制，此參被告於98年計畫招商後，與99年BOT投資契約締約廠商中

01 誼公司簽訂地上權設定契約，並辦妥地上權設定登
02 記之事實，以及卷附系爭公共工程105年計畫也訂
03 有為BOT廠商設定地上權條款（見本院卷(一)第515頁
04 ），被告與埔頂公司簽訂之105年BOT投資契約第6.
05 2.1條也約定被告預定以設定地上權方式，將系爭
06 土地交付埔頂公司使用（見同卷第574頁）等情即
07 明。

08 b.被告所擬前述公共工程105年計畫既預定以設定地
09 上權方式將系爭土地交付埔頂公司使用，則此土地
10 使用權以此方式交付之時點，對此BOT能否順利開
11 始興建、營運之風險移轉、雙方權利義務之起始點
12 判斷等，均至關重要。然而，卻因中誼公司遲未塗
13 銷地上權登記，被告無從將系爭土地另設定地上權
14 予105年BOT投資契約廠商埔頂公司。為此之故，被
15 告還於系爭公共工程105年計畫招商文件中，將系
16 爭土地交付期限「將視未來與中誼公司地上權爭議
17 處理進度而定」，系爭公共工程105年BOT計畫之興
18 建與營運許可期限起始日，均自「基地用地交付及
19 地上權設定均完成」之翌日起算，而非自簽約日起
20 算等情，明確記載於該招商文件之第2章說明章之
21 「計畫背景」與「契約期間」條款當中（見本院卷
22 (一)第517、519頁）；另於被告與埔頂公司簽訂之10
23 5年BOT投資契約第2.2條，也明確約定該契約興建
24 期之起算日，是自「用地交付及設定地上權均完成
25 日」之翌日起算等語（見同卷第560頁）。

26 c.況且，依105年BOT投資契約第4.6.17條之約定，埔
27 頂公司就系爭公共工程基地土石方之處理，須以基

01 地內「挖填平衡」為原則（見同前卷第569頁），
02 依此，倘若被告在未將系爭土地以設定地上權方式
03 交付埔頂公司開始履約興建以前，就因中誼公司同
04 意進入使用土地而先將地下所埋營建廢棄物完全清
05 除者，則將來土地交與埔頂公司開始興建污水下水
06 道系統後，勢需向外採購大量土石方回填（俗稱借
07 土）。相對於此，因現地內所存營建廢棄物依法為
08 得再利用之資源，埔頂公司尚得依篩分處理原則，
09 篩除不可再利用之廢棄物予以運棄清除後，將可再
10 利用之營建廢棄物原地回填，即可妥為利用現有資
11 源，同時達成廢棄物清除與資源回收利用之經濟原
12 則。此也屬被告作為環保法令地方主管機關得以綜
13 衡考量之合理裁量選擇方案。

14 d. 綜合上情，中誼公司即使寄發存證信函同意被告進
15 入土地清理廢棄物，被告考量系爭公共工程105年
16 計畫整體依約施行之利益，仍有合理正當之理由，
17 得以裁量選擇待其與中誼公司地上權爭議終了後，
18 再將系爭土地設定地上權交由埔頂公司進行法定最
19 終處置方法之廢棄物清理，而將不具立即性危害或
20 污染擴大風險之所餘營建廢棄物，現暫時安置於原
21 地，始為經濟妥當且未違背法令之處置方法。

22 D. 承上所述，系爭土地所存營建廢棄物之客觀情形，尚
23 未達裁量減縮至零，地方主管機關必須即刻進行最終
24 處置清理的程度，且被告是因前述現實上障礙，才未
25 能即時進行最終處置清理，僅得暫時為現地安置處理
26 ，待至其與中誼公司民事爭議了結後，再將土地交由
27 受託民間業者進行廢棄物清理，有其合理正當性，則

即使經原告書面告知，且曾由環保署發函表明將持續監督被告完成最終處置清理，但被告基於前述考量，裁量選擇未立即進入土地代為進行最終處置清理，尚不能謂其裁量有何瑕疵而有怠於執行職務之疏失可言。原告以被告99年知悉土地廢棄物棄置情形後，至今未清理該等廢棄物，土地地上權人中誼公司已同意被告入內清理，且環保署表明現地安置並非最終處置，也督促被告應完成清理任務等理由，主張被告疏於執行職務部分，經核也無理由。

六、綜上所述，原告並非廢清法第72條第1項所定之受害人民，已不具提起本條項訴訟之訴訟權能，且其主張被告疏於執行廢清法職務乙節，經核也無可採信，不符合聲明訴請本院判命被告應執行其書面告知職務具體內容之要件，所訴並無理由，應予駁回，本院也無須按廢清法第72條第2項規定，依職權判命被告支付相關費用，附帶說明。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，末以敘明。

七、判決結論，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 108 年 9 月 26 日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法官 張 國 勳

法官 楊 坤 樵

法官 梁 哲 瑋

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判

01 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

02 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴

03 訟法第241條之1第1項前段）

04 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同

05 條第1項但書、第2項）

06

07 得不委任律師為訴訟
08 代理人之情形

所 需 要 件

09

10 (一)符合右列情形之一
11 者，得不委任律師
12 為訴訟代理人

- 1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

13

14

15

16

17

18

19 (二)非律師具有右列情
20 形之一，經最高行
21 政法院認為適當者
22 ，亦得為上訴審訴
23 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

24

25

26

27

01

務或與訴訟事件相關業務者。

02

03

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。

04

05

06

07

中 華 民 國 108 年 9 月 26 日

08

書記官 林 苑 珍