臺北高等行政法院判決

106年度訴字第1460號

109年1月2日辯論終結

原　　告　鴻興環保資源再生有限公司

代　表　人　施碧華（董事長）

訴訟代理人　簡燦賢　律師

被　　告　花蓮縣環境保護局

代　表　人　饒忠（局長）

訴訟代理人　鍾子堯

　　李文平　律師

　　張照堂　律師

上列當事人間有關行政執行事務事件，原告不服花蓮縣政府中華民國106年8月22日106年訴字第1號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

異議決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

原告起訴時，被告代表人原為饒忠，嗣於本件訴訟程序進行中先後變更為林錦師、饒忠，並已先後具狀聲明承受訴訟，應予准許。

二、事實概要：

㈠內政部營建署國土利用監測計畫的「土地利用變遷偵測管理系統建置計畫」，運用遙測衛星影像，偵測到花蓮縣轄區內有疑似變異點案，經花蓮縣政府於民國100年1月25日會同被告進行現場實勘，發現原告非法占○○○鄉○○段546、548

至552、557及561至572地號等19筆土地（下稱「系爭土地」）堆置事業廢棄物，與原申請設置地點為同段542、543及544地號等3筆土地（下稱「原申請土地」）不符。嗣經100年4月20日、4月29日花蓮縣議會「廢棄物處理問題」2次會議及100年6月14日行政院環境保護署（下稱「環保署」）邀集相關單位召開原告許可變更審查案研商會議，結論皆請被告對於原告申請變更案與非法堆置於系爭土地上的事業廢棄物案，應分為兩案分別依法處理。針對系爭土地非法堆置廢棄物情形，依廢棄物清理法第46條及第71條等相關規定辦理。被告遂於100年8月18日依違反廢棄物清理法第46條第1項第4款規定，移送司法機關偵辦，並經臺灣花蓮地方法院（下稱「花蓮地院」）101年9月28日101年度簡字第70號刑事簡易判決（下稱「刑事簡易判決」）原告的代表人及業務經理違反廢棄物清理法第46條第4款規定，各處以有期徒刑1年2個月、均緩刑3年，並接受40小時的法治教育課程。

㈡刑事簡易判決確定後，被告另依據廢棄物清理法第71條，自103年起多次函請原告提送廢棄物棄置廠址清理計畫書，惟原告所提的清理計畫書經被告認定均非具體可行，予以駁回，並依廢棄物清理法第71條、行政執行法第27條及第29條規定，以103年7月8日花環廢字第030014782號函（下稱「原處分」）限期原告繳納預估的清除處理代履行費用新臺幣（下同）3億4,616萬元（下稱「系爭代履行費用」）。原告不服，提起訴願，經花蓮縣政府於104年4月21日以103訴字第18號訴願決定不受理，原告提起行政訴訟，經本院104年度訴字第833號判決將訴願決定撤銷，認應由花蓮縣政府依行政執行法第9條規定聲明異議程序辦理。經花蓮縣政府以105年2月23日府環廢字第1050026011號異議決定書（下稱「異議

決定」）駁回其聲明異議。原告不服，向環保署提起訴願，經環保署以105年5月31日環署訴字第1050021595號訴願決定駁回，原告再提起行政訴訟，經本院以105年度訴字第1134號判決撤銷環保署的訴願決定，認應由花蓮縣政府訴願審議委員會重為訴願審議，經花蓮縣政府以106年訴字第1號訴願決定（下稱「訴願決定」）駁回，原告仍不服，提起本件訴訟。

三、本件原告主張：

㈠原處分是以原告「非法棄置事業廢棄物於○○鄉○○段546、547、548等19筆土地至今，原告所提廢棄物棄置場址清理計畫書非屬具體可行」為由，認有代履行必要。然究竟所謂迄今系爭土地非法棄置，還是僅在原申請土地非法棄置為原因，原處分說明欄前後所載已有歧異。被告屢次請原告提送廢棄物棄置場址清理計畫書，其法律根據為何，為何廢棄物棄置場址清理計畫書非屬可行，即可代為履行，被告並未說明。原處分說明欄三亦未說明被告「限期原告清除處理之期限」是在何時，也未說明「以何行政處分限期原告清除處理」。是原處分的法令依據為廢棄物清理法第71條規定，但原處分的事實則為原告「所提供的『廢棄物棄置場址清理計畫書』，經被告審查均非屬具體可行。」顯然法律依據與事實不符，且該瑕疵無從補正，此亦請參酌本院105年度訴字第1855號判決的事實及理由欄四㈡及㈢意旨。

㈡原告自99年2月26日至99年3月30日所提具「廢棄物處理機構處理許可變更申請」、「營運管理計畫污染改善工程計畫」、「營運暨衍生產品再利用計畫」、「污染改善營運管理計畫」、「廢棄物處理機構同意設置文件變更申請」、「處理機構場廠堆置料清除處理計畫」等計畫遭被告未依程序呈花

蓮縣政府核發許可，逕依其他違規事項一事兩罰駁回計畫及申請，造成廠場改善及回收處理作業無法運作與執行，導致場廠堆置的去化與營運遙遙無期。被告再要求原告負擔高達3億4,616萬元的鉅額清除費用，不平孰甚。

㈢被告提出的環保署106年6月14日函釋前提是有清除義務人「經限期清除，屆期不為清除時」與廢棄物棄置場址清理計畫書完全無涉。環保署99年2月3日函釋，也是在說明「經於處分書或另以書面限定相當期間履行」等強制執行及代履行的要件，與廢棄物棄置場址清理計畫書無關。環保署103年1月13日環署廢字第1030002433號函（下稱「103年1月13日函釋」）也均以屆期不為清除處理為前提，其餘與本院105年度訴字第1855號判決見解不同，自無拘束本院的效力。

㈣依法務部108年5月13日法律字第00000000000函（下稱「108年5月13日函」）意旨，「告戒」為強制執行的要件。被告100年3月18日花環廢字第1000004508號函（下稱「基礎處分」）說明欄二，確有要求原告在100年6月15日改善完成，但此乃指系爭土地，與本件訴訟堆置於原申請土地的所謂廢棄物清除無關。此外，其餘公函內容，都是檢還清理計畫書，或限期要求重行送審、儘速清除處理等，並沒有載明「不依限履行時將予強制執行」的意旨。至於法務部108年5月13日函固於說明欄三載明義務人或利害關係人倘對於執行機關採取強制執行方法前的「告戒」程序認有合法性疑義者（包括未為告戒或告戒內容是否明確等），得依行政執行法第9條第1項規定向執行機關聲明異議。惟原告請求撤銷者為原處分，該處分主旨是要求原告於103年7月30日前繳納系爭代履行費用的間接強制執行處分。換言之，函中限期要求原告繳納系爭代履行費用，尚未移送強制執行，原告自無從於向執

行機關聲明異議，但仍以未「告戒」不得強制行為由，對於該執行命令請求判決撤銷。

㈤本件根本沒有廢棄物存在，何能代履行：

1.原告於92年間取得乙級廢棄物處理許可證（下稱「系爭處理許可」），被告於97年同意展延至102年4月22日，再於102年9月17日同意展延1年，又於104年3月12日同意展延3個月，最終於104年9月24日駁回展延的申請。易言之，原告所有系爭處理許可最終日期為104年6月12日，則被告何以於103年7月8日要求原告繳納系爭代履行費用？

2.系爭處理許可准許原告處理有機污泥（D-0901），只須「經自然發酵、腐熟、自然陽光曝曬及機械攪拌後，使其乾燥成為培養土」，即成為「成品，可作為土壤改良材用」，而無機污泥（D-0902）、非有害油泥（D-0903）、污泥混合物（D-0999），運至原告的堆置場堆置，經「自然陽光曝曬使其含水率降低，約由80%降低至30%以下」，即為「成品，可販售給垃圾掩埋場作覆土使用，或作土地改良材又窪地回填骨材用」。亦即，只須經由上揭陽光曝曬程序即可成為成品，不會因為曝曬地方不同，即成為廢棄物。被告卻在99年5月間禁止原告將依合法處理方法處理的成品去化，導致堆置場區，並要求原告提出清理計畫，顯然未依誠實信用方法為之，且有違原告對於合法系爭處理許可的信賴，其要求原告提出清理計畫自屬違反誠信原則而無效。

3.使用他人未經許可堆置的系爭土地，僅涉及是否竊占他人土地問題。被告要求清除或代為清除都是以「廢棄物」為前提，倘已依許可處理方式處理的成品，縱使違法堆置他人土地，除非土地所有權人主張，即無所謂清除或代為清

除問題。

4.原告取得許可及展延過程中，處理方式均未改變，環保署99年9月17日環署廢字第0990085226號函（下稱「99年9月17日函釋」）要求被告審核原告許可文件內容及處理物質的確實去化流向，而為妥適之查核管理，並非認定即或已經許可處理的內容處理，雖僅乾燥仍屬廢棄物。迄今被告從未告知其有接獲上開函釋如何妥適查核管理，僅依環保署99年6月21日環署廢字第0990055678號函（下稱「99年6月21日函釋」）認定，始終使原告誤為雖依處理許可內容處理後的乾燥污泥「仍屬廢棄物」，是以委曲求全繳納罰款，究竟原告依處理許可內容方法處理的污泥，何以視為廢棄物，被告均未予說明。

5.被告援引環保署103年1月13日函釋，擅自擴充解釋，對於本院無拘束力。況被告迄今並沒有具體、合法要求原告提出廢棄物棄置場址清理計畫的處分存在，遑論援引前開環保署函釋，作為被告請求系爭代履行費用的依據。

㈥花蓮地院刑事簡易判決、101年度簡上字第29號刑事判決，固對原告代表人及業務經理違反廢棄物清理法，為有罪判決，但其原因是其等認罪為求獲緩刑判決，避免刑事坐牢。斯時起訴亦援引環保署99年6月21日函釋，讓所有人認為即或日曬乾燥後仍為廢棄物，是以不能徒以刑事為有罪判決，即認定堆置確為「廢棄物」。並聲明：異議決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

㈠依廢棄物清理法第71條命原告負清除義務（行為義務）與依行政執行法第29條命原告繳納代履行費用（公法上金錢給付義務），其法源基礎、內容與性質截然不同，自屬不同的行

政處分。縱使原告對於應依廢棄物清理法第71條負清除義務的基礎處分提出質疑，然基礎處分屬於行政程序階段，與依行政執行法第27條所為的告戒處分屬於行政執行階段，分屬不同階段，故基礎處分中未載明告戒意旨，並不損及基礎處分的合法性。況原告未於法定期間對基礎處分提起救濟，已生形式及實質存續力，自不容原告於本件再行爭執。

㈡系爭代履行費用包含系爭土地上的廢棄物，但於命令原告限期清除處理廢棄物期間，原告將原本棄置於系爭土地上的廢棄物，集中堆置到同段546、547、548等地號土地上，故原處分書的代履行標的部分雖僅記載原告「於花蓮縣○○鄉○○段546、547、548等地號非法棄置事業廢棄物之清除處理」，然已包括原棄置在系爭土地上的全部廢棄物總量。

㈢本院105年度訴字第1855號判決的訴訟標的是針對受處分人為施碧華、江永進是否應負廢棄物清理法第71條清除義務的問題，與本件訴訟標的是處理受處分人為原告是否應依行政執行法第29條繳納代履行費用的問題無涉。況上開判決忽略環保署103年1月13日函釋就廢棄物清理法第71條「屆期不為清理」已有具體規範，方會誤解「提出清除計畫書」與「清除處理」不同。故原告援引上開判決於本件無參考餘地。

㈣原告取得系爭處理許可的處理地點為原申請土地，但原告自99年6月21日即環保署北區督察大隊採樣前某日起，陸續自不詳管道收受一般事業廢棄物約10萬噸，於系爭土地上非法堆放貯存、處理上開廢棄物。嗣因花蓮縣政府等相關單位會勘後，於100年3月18日以基礎處分裁處原告3萬元罰鍰，並限期於100年6月15日前改善完成，復於100年6月15日、同年9月6日先後實施複勘，未見改善，乃行文花蓮縣警察局吉安分局告發，因而為警查獲。原告的負責人施碧華、業務經理

江永進更因此共同犯廢棄物清理法第46條第4款的非法清理廢棄物罪，經花蓮地院以刑事簡易判決各處有期徒刑1年2月、均緩刑3年，並各應接受40小時的法治教育課程，緩刑期間均付保護管束。

㈤被告以基礎處分裁處原告3萬元罰鍰，並命限期於100年6月15日前改善完成，業已課予原告清除處理的行為義務。依環保署103年1月13日函釋可知，原告所提「廢棄物棄置場址清理計畫」既經被告認定非具體可行而駁回，當然為「其限期未清理」。故被告以原告未依基礎處分於期限內清除處理改善完成，而以基礎處分作為執行名義，依行政執行法第27條以原處分為間接強制執行的告戒，並就應告戒事項具體載明，合於行政執行法第27條的規範。至於法務部108年5月13日函意旨，行政執行法第27條所定告戒義務，僅在強制執行程序有其適用。基礎處分尚屬行政程序法的行政處分階段，尚無告戒的必要，故不因基礎處分未為告戒，而有違法。且原告未曾於執行程序終結前，就「告戒」問題聲明異議，縱使告戒程序有瑕疵，亦應認已經治癒或不得再行主張（行政執行法第9條第1項規定參照）。

㈥依花蓮地院刑事簡易判決、101年度簡上字第29號刑事判決，原告的代表人施碧華及業務經理江永進均已坦承：自不詳管道收受一般事業廢棄物約10萬噸，在非屬許可證所載處理地點的系爭土地上堆放貯存、處理上開廢棄物。對於堆置之物係屬「廢棄物」概無爭執，今卻翻異前詞，實為卸責之詞。環保署99年6月21日函釋意旨已言明污泥即使經過曝曬除去水分，仍為廢棄物。此與系爭處理許可所載，污泥的處理流程經自然陽光曝曬使其含水率降低，約由80%降至30%成品，可販售給垃圾掩埋場作覆土使用，或土地改良建材及窪地

回填骨材用等記載，並無任何扞挌之處等語。並聲明：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述的事實，為兩造所不爭執，並有花蓮縣政府106年8月22日106年訴字第1號訴願決定、原處分、被告100年1月25日系爭土地會勘紀錄、100年4月20日、29日為維護花蓮縣境內環境並協助解決鴻興公司廢棄物處理之問題專案會議紀錄、原告許可變更審查案研商會議紀錄、花蓮地院刑事簡易判決、被告103年8月4日花環廢字第1030017543號函、花蓮縣政府104年4月21日103年訴字第18號訴願決定、花蓮縣政府異議決定書、環保署105年5月31日環署訴字第1050021595號訴願決定、花蓮縣政府103年3月28日府環廢字第1030052245號函（下稱「103年3月28日函」）、被告103年5月1日花環廢字第1030009177號函、被告103年5月23日花環廢字第1030010777號函、被告103年7月1日花環廢字第1030014106號函、被告103年7月15日花環廢字第1030015071號函、花蓮縣政府101年11月2日府環廢字第1010203343號函、被告99年6月18日「鴻興環保資源再生有限公司營運管理協商會」會議紀錄、環保署99年5月27日環署廢字第0990048170號函、環保署99年8月26日環署督字第0990077994號函及檢測報告、被告99年4月9日「鴻興環保資源再生有限公司乙級廢棄物處理許可證變更申請案」審查會議紀錄、花蓮縣政府100年5月24日府環廢字第1000088887號函在卷（本院卷1第21至27、18至20頁、附件卷第16至17、18至23、24至26、27至32、36、40至48、56至62、64至72、97、98、99至100、101至102、103至104、105至106、140至145、146至148、149至191、193至197、198至200頁），足以證明為真正。

六、本院經與兩造確認本件的爭點為：㈠本件是否符合廢棄物清

理法第71條第1項中段規定，由被告代為清除處理的要件？㈡被告以原處分命原告繳納系爭代履行費用，是否應先經告戒程序？㈢原處分是否違反明確性原則？㈣原處分是否違反誠信原則？本院判斷如下：

㈠行政執行依其性質貴在迅速，如果對具行政處分性質的執行命令提起撤銷訴訟，必須依行政執行法第9條的聲明異議及訴願程序後始得為之，則其救濟程序，反較對該執行命令所由執行名義行政處分的救濟程序更加繁複，顯不合理。又行政執行法第9條規定的聲明異議，並非向行政執行機關而是向其上級機關為之，此已有由處分機關的上級機關進行行政內部自我省察的功能。是以立法者應無將行政執行法第9條所規定的聲明異議作為訴願前置程序的意思。再者，司法院釋字第243號解釋認為公務人員受免職處分，經依當時（75年7月11日制定公布）公務人員考績法第17條規定，向上級機關（無上級機關者向本機關）申請復審，及向銓敘機關申請再復審，或類此的程序謀求救濟，相當於業經訴願及再訴願程序；依司法院釋字第755號解釋意旨，對具行政處分性質的監獄處分及其他管理措施而言，向監督機關提起申訴，亦相當於已經訴願程序。據此可知，就法律所規定的行政內部自我省察程序，是否解釋為相當於訴願程序，並不以該行政內部自我省察程序的程序規定有如同訴願程序規定為必要，仍應視事件性質而定。因此，最高行政法院前107年4月份第1次庭長法官聯席會議決議，認為不服具行政處分性質的執行命令，經依行政執行法第9條的聲明異議程序，應認相當於已經訴願程序，聲明異議人可直接提起撤銷訴訟，並變更該院97年12月份第3次庭長法官聯席會議㈢決議末句：「其具行政處分之性質者，應依法踐行訴願程序」。本件被告

對原告所為命繳納系爭代履行費用的原處分，是屬於具有行政處分性質的執行命令，且原告已經依行政執行法第9條規定聲明異議，經花蓮縣政府以異議決定予以駁回，已如前述，則依上述最高行政法院107年決議意旨，應認為相當於已經訴願程序，原告可直接提起本件撤銷訴訟，因此，雖然原告依據當時有效的上述最高行政法院97年決議意旨提起訴願，並經訴願決定駁回，然而，於本件訴訟中，已無請求撤銷該訴願決定的必要，先予說明。

㈡本件已符合廢棄物清理法第71條第1項中段規定，由被告代為清除處理的要件：

1.原告有清除、處理堆置於系爭土地上廢棄物的義務：

⑴廢棄物清理法第4條後段規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；……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41條第1項本文前段規定：「從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。……」第42條規定：「前條第1項規定之公民營廢棄物清除處理機構應具備之條件、自有設施、分級、專業技術人員設置、許可、許可期限、廢止許可、停工、停業、歇業、復業及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」環保署依據上述規定的授權，於90年11月23日訂定的公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第17條第1項規定：「清除、處理或清理機構除依本法規定免申請公民營廢棄物清除處理許可之業務外，應依本法

及其相關規定及審查通過之申請文件內容辦理，不得為未經許可之事項，且應自行清除、處理。」可知，應先向主管機關或受託機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得依廢棄物清理法及其相關規定暨審查通過的申請文件內容，從事受託清除、處理廢棄物業務，不得為未經許可的事項，且負有自行清除、處理的義務。

⑵原告於92年間取得系爭處理許可（被告於97年同意展延至102年4月22日，再於102年9月17日同意展延1年，又於104年3月12日同意展延3個月），其處理地點為原申請土地，但原告自99年6月21日前某日起，即陸續自不詳管道收受一般事業廢棄物約10萬噸（下稱「系爭廢棄物」），於非經許可的系爭土地上非法堆放貯存、處理系爭廢棄物，除原告的代表人施碧華及業務經理江永進經花蓮地院以刑事簡易判決、101年度簡上字第29號刑事判決，各處以有期徒刑1年2個月、均緩刑3年、並接受40小時的法治教育課程確定在案外，被告亦以原告在系爭土地上非法堆置系爭廢棄物，違反廢棄物清理法第42條及公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第17條第1項規定為理由，而以基礎處分裁處原告罰鍰3萬元，並限期於100年6月15日前改善完成等情，有上述刑事簡易判決、刑事判決（附件卷第27至32頁，本院卷3第73至75頁）及基礎處分（本院卷2第281頁）在卷可以證明，原告的代表人及業務經理在上述刑事案件中均已坦白承認，原告於本件準備程序中也承認從99年6月之前，就已經開始在系爭土地堆置事業廢棄物等語（本院卷1第96頁），而且，原告也沒有針對上述基礎處分提起行

政爭訟，已發生行政處分的構成要件效力。因此，原告主張其於系爭土地上所堆置的為成品，而不是廢棄物等語，實不足採。從而，原告依據公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第17條第1項規定及被告所為的基礎處分，負有於100年6月15日前改善完成（清除、處理系爭廢棄物）的義務。

2.原告屆期不為清除處理系爭廢棄物：

⑴廢棄物清理法第71條第1項規定：「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高等行政法院聲請假扣押、假處分。」而環保署103年1月13日函釋略以：「主管機關命限期清除處理廢棄物，而廢棄物清理義務人發生未於限期內提出廢棄物棄置場址清理計畫、清理計畫經處分機關駁回、未依清理計畫內容執行、處分機關認定義務人已不宜繼續清理等情形之一者，即構成廢棄物清理法第71條第1項規定所稱屆期不為清除處理」等語，為廢棄物清理法的中央主管機關基於職權就如何適用廢棄物清理法第71條第1項規定所為的函釋，與母法規定的意旨相符，下級機關於處理關於廢棄物清理法第71條第1項的事件時，應予適用（最高行政法院107年度判字第13號判決意旨參照）。是以，主管

機關或執行機關對於不依規定清除、處理廢棄物的事件，應先命清除處理義務人提出廢棄物棄置場址清理計畫或清理計畫，經其核可後，義務人始得依計畫內容執行。因此，廢棄物清理義務人雖於期限內提出廢棄物棄置場址清理計畫或清理計畫，但是主管機關或執行機關認為不可行而予駁回，也構成廢棄物清理法第71條第1項規定所稱「屆期不為清除處理」的情形。

⑵被告對原告作成前述基礎處分後，原告並未清理系爭廢棄物，花蓮縣政府以103年3月28日函請原告依法提送廢棄物清理計畫，並於103年4月30日前送被告審查，屆期未提送將依法裁處（附件卷第97頁），原告雖於103年4月9日、5月7日及6月11日分別提送場外堆置清理計畫書予被告（本院卷1第185至347頁），但都遭被告先後於103年5月1日、5月23日及7月1日分別以「請分別敘明廠內外廢棄物清理期程，另清理計劃書中並無敘明廢棄物處理方式及處理流向，請修正計畫書，並於103年5月9日前送本局審查」（本院卷3第37頁）、「請依審查意見修正非法堆置之廢棄物清理計畫書」（附件卷第99至100頁）及「貴公司所提之廢棄物棄置場址清理計畫，經本局認定非屬具體可行，請儘速提送符合廢棄物清理法相關規定之場外非法棄置廢棄物清理計畫送審，請於103年7月7日前修正後送本局審查」等語（附件卷第101至102頁），原告雖於103年7月7日函請被告繼續輔導原告辦理展延及變更申請相關事宜，俟審查通過後即可優先處理目前堆置於546、547、548地號土地的違規堆置廢棄物成為資源化產品等語（本院卷1第348頁），但是並沒有依限提出清理計畫。顯見原告提出的廢棄物棄置

場址清理計畫或清理計畫，均因不可行而遭被告否准，依據上述規定及說明，原告已經構成廢棄物清理法第71條第1項規定所稱「屆期不為清除處理」的情形，而符合該條項中段規定由被告代為清除處理的要件。

㈢被告以原處分命原告繳納系爭代履行費用，應先經告戒程序：

1.依廢棄物清理法第71條第1項中段向義務人求償清理、改善及衍生的必要費用，與依行政執行法第29條第2項命義務人繳納預估的代履行費用數額，是擇一關係：

依行政執行法第27條、第28條第1項第1款及第29條第1項規定，行政執行法上所稱的「代履行」，為間接強制方法之一，是指義務人依法令或本於法令的行政處分，負有行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，並告戒即於上開文書載明不依限履行時將予強制執行的意旨，逾期仍不履行，其行為能由他人代為履行時，由執行機關委託第三人或指定人員代為履行。同法第29條第2項規定「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」，是為避免執行機關代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行的目的，故在執行機關代履行前，即得估計其數額，命義務人應先行繳納（該條立法理由參照），如義務人逾期未繳納者，依同法第34條規定，移送行政執行處依第2章（即公法上金錢給付義務之執行）的規定執行之。其與廢棄物清理法第71條第1項規定相較，可知，執行機關依廢棄物清理法第71條第1項前段限期命義務人清除處理廢棄物，而義務人逾期未清除處理時，執行機關究竟是依同條項中段規定，先代為清除完成後

，以行政處分的方式向義務人求償清理、改善及衍生必要費用的途徑，抑或依行政執行法第27條、第29條規定，預估必要代履行費的數額，以對外發生預估執行費用及課予負擔金錢給付義務效力、兼具行政處分性質的執行命令方式處理，應依法擇一而為之，而非得二者同時為之（最高行政法院104年度判字第539號、106年度判字第588號、108年度判字第68號等判決意旨參照）。

2.依行政執行法第29條第2項命義務人繳納預估的代履行費用數額，必須踐行同法第27條第2項所定的告戒程序：

現行行政執行法第27條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」是於87年11月11日修正公布時所增訂，其中第2項規定的立法設計，究竟是強制規定還是訓示規定，經本院函請行政院秘書長轉請法務部以105年5月13日函復略以：行政院80年5月14日函送立法院審議的「行政執行法重行修正草案」該條修正說明：「一、原條文第1條與第2條第2項移列為第29條修正之，並增設第2項。原條文第2條第2項但書刪除。……」而參照修正前原條文第1條與第2條第2項本文規定：「行政官署於必要時，依本法之規定，得行間接或直接強制處分」、「前項處分，非以書面限定期間預為告戒，不得行之。」可知本法第27條第1項規定即規範行政機關於所定情形應以「書面限定相當期間預為告戒」，另同條第2項立法理由：「增設第2項，規定該限期履行之文書，不論係行政處分書或另以書面，其上均應載明不依限履

行將予強制執行之意旨，使義務人明瞭其法律效果，而得為適當之準備，避切實保障義務人之權益。」因此，本法第27條規定行政機關執行前應同時於行政處分書或另以書面限定義務人應於相當期間內履行其義務，並載明不依限履行者將依特定間接強制或直接強制方法予以強制執行之意旨預為告戒；本法第27條第2項所定「告戒」，為行政強制執行的核心（蔡震榮著，行政執行法，2013年11月，5版第1刷，第182頁參照），在性質上屬於行政強制執行程序的一環（李建良撰，第17章行政執行，收錄於翁岳生主編，行政法1998〈下冊〉，1998年3月29日，初版，第914頁參照），執行機關採取強制方法前，須踐行該告戒程序後而義務人逾期仍不履行者，執行機關始得執行之（林錫堯著，行政法概要，2018年8月，初版第1刷，第222頁參照）等語（本院卷2第339至341頁）。基此，行政執行法第27條第2項的「告戒」應為強制規定，是採取間接強制或直接強制方法前，所必須踐行的程序。又基於行政行為明確性原則，並提高執行的效率，使義務人重視處分書或限期履行書的法律效力，執行機關告戒的內容應明確，包括將採取何種強制方法（怠金、代履行或直接強制），怠金應告知確定怠金的數額，代履行應告知預估代履行費用，直接強制則應告知採取何種型態，且告戒所定期限，應考量義務人的狀況，以及有足夠時間來履行義務，以合乎比例原則（蔡震榮，行政執行法，5版，頁182，元照，2013年）。

3.被告作成原處分前，並未踐行告戒程序：

原告因未遵守基礎處分所定期限，於100年6月15日前改善完成，雖依花蓮縣政府103年3月28日函、被告103年5月1

日函、103年5月23日函及103年7月1日函所定期限，提送場外堆置清理計畫書予被告審查，但都遭因不可行而遭被告否准，而構成廢棄物清理法第71條第1項規定所稱「屆期不為清除處理」的情形，並符合該條項中段規定由被告代為清除處理的要件，已如前述，則被告以原處分命原告於103年7月30日前繳納系爭代履行費用，顯係依行政執行法第29條第2項規定，命原告繳納其所預估的系爭代履行費用，而不是依廢棄物清理法第71條第1項中段規定，向原告求償其已代為清理、改善及衍生的必要費用，應可認定。然而，無論是被告所為的基礎處分、103年5月1日限期履行函、103年5月23日限期履行函及103年7月1日限期履行函，抑或是花蓮縣政府103年3月28日函，除記載履行期限外，都沒有載明如原告逾期不履行，將採取代履行的間接強制方法，也沒有告知其所預估代履行的費用，以踐行行政執行法第27條第2項所定的「告戒」程序。則依上述規定及說明，被告自不得採取代履行的強制方法，亦不得依同法第29條第2項規定，命原告繳納其所預估的系爭代履行費用。從而，原告主張原處分違反行政執行法第27條第2項規定，即屬有據。又因上述函文均未載明告戒條款，則原告即無從知悉被告將採取命其繳納系爭代履行費用以代履行的間接強制方法，自不可能依行政執行法第9條規定對上述函文聲明異議，故被告辯稱上述函文因未經原告提起行政爭訟而生形式上存續力，原告不得再於本件訴訟主張其作成原處分之前未經告戒程序為違法等語，實非可採。

㈣綜上所述，原處分違反行政執行法第27條第2項規定，已如前述，異議決定未予糾正，亦有未合。原告執此指摘異議決

定及原處分違背法令，訴請將之一併撤銷，為有理由，應予准許。至於原處分是否亦違反明確性原則及誠信原則，已與判決結果不生影響，故無庸再予審究。

七、本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述的必要，併予說明。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　9　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　張國勳

法　官　梁哲瑋

法　官　楊坤樵

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，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　9　　日

書記官　賴淑真