高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@民國108年6月18日辯

原　　告　萬大材料科技股份有限公司
兼代表人　戴文慶
共　　同
訴訟代理人　林石猛　律師
　　梁志偉　律師
　　林　楷　律師
被　　告　高雄市政府環境保護局
代　表　人　袁中新
訴訟代理人　范仲良　律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服高雄市政府中華民國107年9月28日法訴字第10730751300號訴願決定、108年2月22日高市府法訴字第10830139200號訴願決定、108年5月8日高市府法訴字第10830368000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告萬大材料科技股份有限公司之訴駁回。

二、訴願決定（高雄市政府108年5月8日高市府法訴字第10830368000號訴願決定）及原處分（被告108年1月2日高市環局廢管字第10746036000號函）均撤銷。

三、訴訟費用由原告萬大材料科技股份有限公司負擔三分之二，餘由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、被告代表人原為蔡孟裕，於本件訴訟中變更為袁中新，業據

被告新任代表人具狀向本院聲明承受訴訟（本院卷一第155-156頁），核無不合，應予准許。

二、按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。行政訴訟法第111條第1項定有明文。查原告萬大材料科技股份有限公司（下稱萬大公司）於起訴時，原聲明請求撤銷訴願決定（高雄市政府107年9月28日法訴字第10730751300號訴願決定書）關於駁回原告萬大公司部分及原處分（被告107年6月7日高市環局廢管字第10734660503號函），嗣於審理中追加請求撤銷訴願決定（高雄市政府108年2月22日法訴字第10830139200號訴願決定書）關於駁回原告萬大公司部分及原處分（被告107年10月19日高市環局廢管字第10741660501號函）關於原告萬大公司部分（本院卷一第313頁）；另原告戴文慶於起訴後追加為本件原告，並聲明：「訴願決定（高雄市政府108年5月8日高市府法訴字第10830368000號訴願決定）及原處分(被告108年1月2日高市環局廢管字第10746036000號函）均撤銷」（本院卷二第125頁）。而被告就原告上開訴之追加，均表示同意（本院卷一第350頁、卷二第125頁），核與前揭規定相符，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

㈠緣原告萬大公司未領有廢棄物清除處理許可文件，即自訴外人中聯資源股份有限公司（下稱中聯公司）取得約99萬7947.84公噸之轉爐石級配料，再交予訴外人建發營造有限公司（下稱建發公司）傾倒、棄置於高雄市○○區○○段1080、1081、1082、1083、1084、1048、1066、1067、1068、688地號土地（均屬非都市土地特定農業區之農牧用地），經臺

灣高等法院高雄分院（下稱高雄高分院）以105年度上訴字第208號、第209號刑事判決認定萬大公司因其負責人執行業務犯廢棄物清理法第46條第4款之非法清理廢棄物罪，而判處萬大公司罰金新臺幣（下同）150萬元確定在案。又被告於105年2月3日及105年9月21日派員稽查，發現高雄市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號非都市土地特定農業區之農牧用地）皆有堆置轉爐石級配料。被告依最高法院106年度台上字第780號、高雄高分院105年度上訴字第208號、第209號及本院104年度訴字第175號、最高行政法院106年度判字第672號等判決意旨，並經調查相關事證，審認原告萬大公司於上開16筆土地有未依規定清除處理該等轉爐石級配料之事業廢棄物，並棄置於該等土地之行為，以106年9月4日高市環局廢管字第10637563601號函給予陳述意見之機會。原告萬大公司雖於同年11月6日提出書面意見，惟經被告審酌調查事實證據及陳述意見之結果，仍認原告萬大公司負有清除處理上開16筆土地事業廢棄物之義務，乃以被告107年6月7日高市環局廢管字第10734660503號函（下稱原處分1）命原告萬大公司應於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具系爭「廢棄物棄置場址清理計畫」（下稱清理計畫）送被告憑辦，逾期未提出或未完成清除處理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。嗣被告於107年7月27日派員稽查發現，除上開16筆土地之外，尚有大林段668、1049、258、690、512等地號土地（668及512地號土地屬非都市土地特定農業區農牧用地；1049、258及690地號土地屬非都市土地特定農業區水利用地，與上開16筆土地合稱系爭土地）亦遭轉爐石級配料填埋，乃以107年8月29日高市環局廢管字第1070

4796300號函給予陳述意見之機會。原告萬大公司雖於同年9月6日提出書面意見，惟經被告審酌調查事實證據及陳述意見後，仍認原告萬大公司負有清除義務，乃以被告107年10月19日高市環局廢管字第10741660501號（下稱原處分2）命原告萬大公司應於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或未完成清除處理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。

㈡原告戴文慶為萬大公司負責人，亦涉及上開16筆土地之廢棄物棄置行為，被告認原告戴文慶負有清除、處理廢棄物之義務，乃以被告107年6月7日高市環局廢管字第10734660501號函命原告戴文慶應於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或未完成清除處理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。原告戴文慶不服，提起訴願，經高雄市政府107年9月28日高市府法訴字第10730751300號訴願決定予以撤銷，由被告於2個月內另為處分。被告以107年2月5日高市環局廢管字第10731061200號函通知陳述意見。原告戴文慶於同年2月14日提出陳述意見書，被告仍認原告戴文慶「知悉回填農地」及決定以萬大公司名義為「清運轉爐石級配料行為」，應依廢棄物清理法第71條負清除處理責任，爰以108年1月2日高市環局廢管字第10746036000號函（下稱原處分3），命原告戴文慶應於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具糸爭清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或未完成清除處理者，逕依本法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。

㈢原告萬大公司不服上開原處分1、2；原告戴文慶不服上述原

處分3，分別提起訴願，均遭訴願駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告援引高雄高分院105年度上訴字第208、209號刑事判決及最高法院106年度台上字第780號刑事判決作為認定轉爐石級配料為事業廢棄物之依據，惟上開刑事判決因後續更審程序作成之高雄高分院106年度上更(一)字第22號刑事判決，不應拘束萬大公司及戴文慶；被告另援引鈞院104年度訴字第175號判決及最高行政法院106年度判字第672號判決，作為認定轉爐石級配料為事業廢棄物之依據，惟原告萬大公司與戴文慶均非該案之當事人及參加人，依行政訴訟法第214條第1項規定，均不受上開判決之既判力所及。又高雄高分院106年度上更(一)字第22號刑事判決已改判戴文慶無罪，因此，被告認定萬大公司違反廢棄物清理法第46條規定，已有誤解。

2.依經濟部92年6月6日經授工字第09200551560號函、經濟部工業局102年10月11日工永字第10200845070號函、中國鋼鐵股份有限公司（下稱中鋼公司）105年7月14日（105）中鋼Y9字0000000000號函均明確指出「轉爐石」經中聯公司破碎、磁選及篩分形成之「轉爐石級配料」，為具有價值用途之物品，即使依廢棄物清理法第2條規定加以判斷，轉爐石級配料亦非屬事業廢棄物。參諸高雄市政府96年10月8日高市府建一工字第0960133187號函、100年5月19日高市府四維經工工字第1000235431號函及同府103年12月10日高市府經工工字第10365569000號函，顯示中聯公司所生產之「轉爐石級配料」業經主管機關依法登記為「主要產品」，並由行政

院環境保護署（下稱環保署）核發「環保標章使用證書」。經濟部工業局於103年6月27日工永字第10300575260號函表示轉爐石為登記有案之產品，並非事業廢棄物。被告於102年6月14日高市環局稽字00000000000號函、環保署102年10月22日環署廢字第1020091081號函、環保署103年7月1日環署廢字第1030054072號函、環保署105年12月9日環署廢字第1050097557號函，均對於轉爐石產品非屬事業廢棄物範疇之見解，未曾有所改變，顯見轉爐石級配料非事業廢棄物至明。衡諸被告每季定期於系爭土地實施土壤及地下水監測作業，然截至104年3月之調查結果，均未發現有異常情形，且大仁科技大學、成功大學、正修科技大學、屏東科技大學所提出環境、健康等相關評估報告，均認轉爐石級配料之使用未造成環境污染。被告認定轉爐石級配料為事業廢棄物，有事實認定錯誤之違法，在轉爐石級配料屬於「產品」之情況下，命萬大公司及戴文慶負清除處理責任，客觀上顯然欠缺履行之可能性，違反期待可能性原則。

3.依環保署105年12月9日環署廢字第1050097557號函之意旨，轉爐石級配料目前業經依法登記為產品，並無相對應之廢棄物代碼可供填寫，足見轉爐石級配料本不受廢棄物清理法管制，無從該當廢棄物清理法第71條第1項所定「不依規定清除、處理之廢棄物」之要件。縱認轉爐石級配料屬廢棄物，廢棄物清理法第71條第1項之清除責任與司法院釋字第714號解釋理由書指出關於整治責任應採相同解釋，係採「行為責任」而非「狀態責任」。嚴格來說，本件狀態責任及行為責任均為建發公司，被告雖課與原告等清除義務，惟本條規定課予義務人之清除責任本質上並非行政罰，無行政罰法第14條共同行為人責任之適用餘地，如非屬廢棄物污染之行為人

，自不負任何清除或其他廢棄物清理法上責任，原處分有違法律保留原則。

4.原處分另以環保署101年4月頒訂之「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」四、(一)規定，命原告於60內檢具系爭「廢棄物棄置場址清理計畫」送局憑辦相關事宜。然該清理作業程序係101年所頒布，時過境遷，已不合時宜，應不具規範效力。被告命原告等限期完成轉爐石級配料之清除處理，及遵循「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」提報「棄置場址廢棄物清理計畫」，難認有據。

5.被告命原告限期清除處理，就原告究竟依何規定必須清除處理廢棄物，以及如何清除處理，依行政程序法第96條第1項第2款規定，即應標示明確，茲可得而確定義務之依據、內容及範圍，原處分1、2、3均未予詳盡說明，致原告無從確認清除處理之義務內容及範圍，有違行政行為明確性原則。又被告命原告清除，顯係恣意選擇其認為較容易獲得清除處理者為處分之對象，全然未予審究上開司法實務見解所謂違法主體之主從性、注意義務違反之程度等情形，依照輕重程度對鈞院104年度訴字第175號判決所認對系爭土地有管領力之建發公司先命其清理，難認合於裁量權行使之正當性。

6.原告戴文慶前經高雄高分院106年度上更(一)字第22號刑事判決改判無罪，足認主觀上不具有可歸責性，詎原處分3仍執意命原告戴文慶負清理責任，欠缺正當合理之關連性，已悖於不當聯結禁止原則，並違反裁量正當行使之原則。

7.綜上，轉爐石級配料既係合法之「產品」，原處分不當援引相關刑事及行政訴訟案件判決作為基礎，有事實認定錯誤之違法，原告萬大公司及戴文慶無須依廢棄物清理法第28條及第41條等規定進行清理，自不構成廢棄物清理法第71條第1

項所定「不依規定」清理廢棄物之要件，原處分1、2、3命原告於文到次日起1年6個月內完成清除處理，及提報清理計畫，已違反行為人責任之原則、明確性原則，客觀上顯然欠缺履行之可能性，違反期待可能性原則。

㈡聲明：原處分1、2、3及其訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.因建發公司於102年間為回填盜採砂石而遺留之巨大坑洞，由原告萬大公司自中聯公司清運轉爐石級配料交予建發公司堆置回填997,947.84公噸，再於其上覆蓋沙土，經訴外人高雄市旗山尊懷活水人文協會等人依廢棄物清理法第72條第1項規定提起行政訴訟，經鈞院以104年度訴字第175號判決認定，於農牧用地上堆置轉爐石級配料，屬事業廢棄物之棄置行為，除違反區域計畫法外，亦違反廢棄物清理法之規定。建發公司雖不服提起上訴，仍經最高行政法院106年度判字第672號判決上訴駁回確定。另依經濟部工業局102年10月11日工永字第10200845070號函檢附之「鋼鐵冶煉業製程產出爐碴之性質與用途說明」轉爐石係中鋼公司於冶煉鋼鐵（產品製程）過程中所產生之殘物，縱使登記為產品，其產品用途僅係作為工程填地、道路、瀝青、混凝土等用途。

2.轉爐石級配料非行政院核定之「陸上盜濫採土石坑洞善後處理計畫」容許作為陸上盜、濫採土石所遺留坑洞之「回填物來源及種類」，另經濟部於102年4月15日經授務字第10220107560號函表示「轉爐石級配料不得作為農業用地之盜濫採土石遺留坑洞回填物」，轉爐石本質為事業廢棄物，雖登記為產品，其用途有限，非屬土壤不得回填於農牧用地。轉爐石級配料若作為農業用地回填坑洞之用，則屬事業廢棄物，

自應依廢棄物清理法第28條規定處理。而原告萬大公司委託建發公司回填、堆置轉爐石級配料於系爭屬於農牧用地之土地上，顯屬違法棄置行為，被告依廢棄物清理法規定，限期命原告萬大公司清除處理，並無違誤。

3.轉爐石級配料係由原告萬大公司自中聯公司取得後，轉交由建發公司回填於系爭土地。依上開行政法院判決可知，原告戴文慶代表萬大公司與中聯公司訂定契約，將中聯公司所有之轉爐石級配料，移除至旗山區地區，並約定該轉爐石級配料載往特定處所及支付高額之移除費用並區隔再次移除責任，由契約觀察，雖名為買賣，實係由原告萬大公司負責清運移除責任，顯見非一般買賣契約，實係經由訂定契約，達成清除處理轉爐石級配料之目的，是原告萬大公司確為受託清運轉爐石至系爭土地回填者。又原告萬大公司已於高雄高分院105年度上訴字第208、209號刑事判決判決有罪確定，其違反廢棄物清理法而當應負起清理責任。於上開刑事判決可知，原告戴文慶事前明知轉爐石級配料係欲回填於農地，為取得中聯公司高價之清運利益，仍同意受託清運並回填農地，且依中聯公司轉爐石級配料銷售契約書、萬大轉爐石配料資源化案合約，契約內容中已約定「買方不得違反土地使用區分之限制」、「買方如使用轉爐石級配料作為回填材料時，施工過程造成任何糾紛，皆由買方負完全責任」、「買方充分瞭解中聯公司不擔保所供提運物料適合任何特殊用途或目的」、「買方已充分瞭解提運物料之體積不安定及pH偏高等特性」、「使用轉爐石級配料填築後之土地再利用等皆由買方負完全責任」及「應隨時注意居民反應，若有爭議應考量停止提運」等條款，已顯與一般商品買賣之情形迥異，益徵萬大公司主觀上知悉轉爐石不適於回填系爭農地之事實。

是原告萬大公司為轉爐石級配料之事業廢棄物自中聯公司清運予建發公司用以回填農地之人，且未領有廢棄物清除、處理許可文件從事廢棄物清除、處理，是原告萬大公司係屬廢棄物清理法第71條第1項「受託清除處理廢棄物者」而為清除義務人。

4.行政院環保署制定之「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」，撰寫清理計畫調查棄置場址之廢棄物之分布、種類及數量，調查廢棄物有害特性及數量，選定妥善清理或再利用方式，均為「清理義務人」應辦理之事項，被告得協助、提供諮詢，清理義務人尚不得以不知廢棄物代碼而拒絕提出清理計畫，被告亦無從代替萬大公司選擇清理方式。

5.原告戴文慶雖於高雄高分院106年度上更(一)字第22號受無罪之刑事判決，然該判決之內容對於原告萬大公司有受中聯公司委託清運轉爐石之事業廢棄物之事實並未否認，僅認為原告戴文慶尚無故意違反廢棄物清理法第46條規定而未至刑罰要件。然廢棄物清理法第71條之限期清除處理程序，係立法者為落實污染者付費原則，目的不在非難，尚非裁罰性處分，而係命行為人應負回復原狀之責任，縱行為人無須負擔刑事責任，尚難解免其所應負回復原狀責任。此外，行政院環保署環署廢字第1020096214號函釋說明四：「考量事業（公司）之實務運作仍由公司相關代表人為之，且對於事業（公司）直接發生效力，因此，貴局得視個案情形，一併命事業（公司）及其代表人清除處理廢棄物。」；本件經被告調查後，對於戴文慶於刑事案件審理時供承：「伊曾從事運輸業與原物料買賣10餘年，當時因知道黃胤鴿需要轉爐石回填在其農地上，所以才會由伊以萬大公司名義向中聯公司提出這個方案（購買轉爐石級配料）」等語」，足認戴文慶「知

悉回填農地」以及決定以萬大公司名義「清運轉爐石級配料行為」，被告調查後認原告戴文慶屬廢棄物清理法第71條第1項仲介處理廢棄物者，有行為責任而負清理義務。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠本件堆置於系爭土地之轉爐石級配料是否屬事業廢棄物，而有廢棄物清理法之適用？

㈡原告萬大公司是否應負廢棄物清理法第71條第1項之清除義務？原處分1、2有無違誤？

㈢原告戴文慶有無廢棄物清理法第71條第1項之清除義務？原處分3是否有據？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟事實欄所示之事實，有高雄高等行政法院104年度訴字第175號判決（本院卷一第171-203頁）、最高法院106年度台上第780號刑事判決（本院卷一第237-242頁）、最高行政法院106年度判字第672號（本院卷一第205-220頁）、高雄高分院105年度上訴字第208、209號刑事判決（本院卷一第221-236頁）、107年5月31日高分院106年度上更(一)字第22號（本院卷一第243-259頁）；106年9月4日高市環局廢管字第10637563601號函（處分卷一第1-2頁）、原告106年11月6日陳述意見書（處分卷一第13-15頁）、原處分1（本院卷一第33-35頁）、高雄市政府0000000000市0000000000000000號訴願決定；被告107年8月29日高市環局廢管字第10704796300號函（處分卷二第127-128頁）、原告106年9月6日陳述意見書（處分卷二第129-130頁）、原處分2（本院卷一第319-321頁）、高雄市政府108年2月22日高市

府法訴字第10830139200號訴願決定（第325-337頁）；被告107年6月7日高市環局廢管字第10734660501號函（處分卷一第59-62頁）、被告107年2月5日高市環局廢管字第10731061200號函（處分卷三第101-102頁）、戴文慶107年2月14日陳述意見書（處分卷三第105-107頁）、原處分3（本院卷二第135-137頁）、高雄市政府108年5月8日高市府法訴字第10830368000號訴願決定（本院卷二第140-147頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.廢棄物清理法（本件行為時即106年1月18日修正前之廢棄物清理法，下列條文之內容，均與現行規定相同）

⑴第28條第1項：「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：一、自行清除、處理。二、共同清除、處理：由事業向目的事業主管機關申請許可設立清除、處理該類廢棄物之共同清除處理機構清除、處理。三、委託清除、處理：（一）委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。（二）經執行機關同意，委託其清除、處理。（三）委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（四）委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（五）委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（六）委託依第29條第2項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處理設施處理。四、其他經中央主管機關許可之方式。」

⑵第31條第1項第1款：「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：一、檢具事業廢

棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。」

⑶第41條第1項本文：「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。……。」

⑷第71條第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。」

2.事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準（依廢棄物清理法第36條第2項規定訂定）第2條第2款、第3款及第4款：「二、清除，指事業廢棄物之收集、運輸行為。三、處理，指下列行為：（一）中間處理：指事業廢棄物在最終處置或再利用前，以物理、化學、生物、熱處理或其他處理方法，改變其物理、化學、生物特性或成分，達成分離、減積、去毒、固化或穩定之行為。（二）最終處置：指衛生掩埋、封閉掩埋、安定掩埋或海洋棄置事業廢棄物之行為。（三）再利用：指事業產生之事業廢棄物自行、販賣、轉讓或委託做為原料、材料、燃料、填土或其他經中央目的事業主管機關認定之用途行為，並應符合其規定者。四、清理：指貯存、清除

或處理事業廢棄物之行為。」

3.行政執行法

⑴第29條：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第2項）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。」

⑵第34條：「代履行費用或怠金，逾期未繳納者，移送行政執行處依第二章之規定執行之。」

4.環保署相關函釋：

A.98年7月8日環署廢字第0980059664號函：「要旨：廢棄物清理法第71條『行為責任優先於狀態責任』原則之執行，應以污染行為人而有優先清除責任者為對象。污染行為人無法確定或無可追索時，土地之所有人、管理人或使用人應負清除棄置於其土地上廢棄物之義務。」

B.103年1月13日環署廢字第1030002433號函：「一、有關清理義務人經主管機關依廢棄物清理法第71條第1項規定命限期清除處理，其限期未清理之判定，依照下列原則辦理：（一）未於處分機關限定期間內提出『廢棄物棄置場址清理計畫』，且未提出可逕行認定具清理意願或清理能力之證明文件。……二、依上列原則判定，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。」

㈡轉爐石級配料雖登記為「產品」，非當然排除廢棄物清理法之適用：

1.按106年1月18日修正前廢棄物清理法第2條第1項規定：「本

法所稱廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。二、事業廢棄物：（一）有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。（二）一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。」修正前之廢棄物清理法第2條規定僅就產源區分一般廢棄物、有害事業廢棄物及一般事業廢棄物，然就「廢棄物」概念並未定義，依「廢棄物」之文義解釋當指棄置之物品。而依一般社會通念，棄置非經濟物質屬之，另經濟物質不再依其用途使用，予以棄置者，同應屬之，則原為經濟物質之產品可能因不再依其用途使用，予以棄置而成為廢棄物，自非當然排除廢棄物清理法之適用。

2.復按106年1月18日修正廢棄物清理法第2條第1項、第2項規定：「（第1項）本法所稱廢棄物，指下列能以搬動方式移動之固態或液態物質或物品：一、被拋棄者。二、減失原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者。三、於營建、製造、加工、修理、販賣、使用過程所產生目的以外之產物。四、製程產出物不具可行之利用技術或不具市場經濟價值者。五、其他經中央主管機關公告者。（第2項）前項廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：指事業廢棄物以外之廢棄物。二、事業廢棄物：指事業活動產生非屬其員工生活產生之廢棄物，包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物。（一）有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。（二）一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。」並增訂第2條之1規定：「事業產出物，有下列情形之一

，不論原有性質為何，為廢棄物：一、經中央主管機關認定已失市場經濟價值，且有棄置或污染環境、危害人體健康之虞者。二、違法貯存或利用，有棄置或污染環境之虞者。三、再利用產品未依本法規定使用，有棄置或污染環境之虞者。」將「廢棄物」之定義明文化，明定拋棄能以搬動方式移動之物品即屬之，並增訂第2條之1規定，不論事業產出物之原有性質為何，符合一定要件而有棄置或污染環境之虞者，即為廢棄物，足認事業產出物縱係產品，亦有可能成為事業廢棄物，非謂產品即無廢棄物清理法之適用。並依第2條修正立法說明：「……廢棄物與資源位處物質或物品之不同生命周期，經過適當手段，廢棄物可變成資源，而若錯置、錯用，資源也應視為廢棄物……。」明揭廢棄物清理法原規範意旨，準此，產品若錯置、錯用亦可能成為廢棄物，此依修正前、後之廢棄物清理法規定，並無不同。

3.至經濟部工業局102年10月11日工永字第10200845070號函、103年6月27日工永字第10300575260號函分別表示：「……轉爐石，均為該公司之產品，毋須委請領有廢棄物清理執照之事業機構進行處理……。」「『轉爐石』……，為該公司經高雄市政府建設局於88年6月29日核准工廠變更登記有案之產品，並非事業廢棄物，故『轉爐石』不屬於廢棄物清理法第39條第2項授權訂定之『經濟部事業廢棄物再利用管理辦法』附表所列之再利用種類。」又被告102年6月14日高市環局稽字00000000000號函：「另依88年9月27日(88)環署廢字第0064651號環保署之解釋函，如經事業機構依法向工商管理單位登記為公司產品，即非屬廢棄物清理法所定義之事業廢棄物。」以及環保署102年10月22日環署廢字第1020091081號函：「……因轉爐石已登記為產品，在未將其改認定

為廢棄物之前，應依產品使用規範及農地管理相關規定辦理……。」同署103年7月1日環署廢字第1030054072號函：「……產品，非屬廢棄物。」等語，上開函釋將登記為公司產品之轉爐石一律排除廢棄物清理法之適用，而未區分是否經棄置等情，顯有違前揭廢棄物清理法規範意旨，且無拘束本院效力，上開函文牴觸部分，應不予適用。

㈣轉爐石級配料若回填在農業用地作為土壤使用，即屬事業廢棄物：

1.中鋼公司煉鋼過程後之轉爐石雖前依經濟部87年5月25日工（八七）七字第017912號函以「轉爐石……可視為工廠設立登記之產品項目」，嗣於88年6月28日經經濟部核發工廠登記證，及經高雄市政府建設局以000000000市0000000000000000號函登記為產品（本院104年度訴字第175號卷三第535頁、第537頁、第539頁）。而轉爐石經中鋼公司於廠內利用「渣盤水坑裂解法」及「潑地冷卻法」進行初步安定化作業，完成後再送往中聯公司進行破碎、磁選及篩分作業後，分離其中所含之廢鋼鐵，並篩分形成不同粒徑之轉爐石粗粒料，即產出轉爐石級配料（高雄地檢署103年度偵字第576號卷第15、16頁），轉爐石級配料亦經高雄市政府96年10月8日高市府建一工字第0960133187號函（本院104年度訴字第175號卷三第541頁）登記為產品；惟依經濟部工業局102年10月11日工永字第10200845070號函檢附之「鋼鐵冶煉業製程產出爐碴之性質與用途說明」（高雄地檢署102年度他字第5316號卷第137、138頁背面）所載轉爐石用途為：「回收殘鐵及部分作為燒結工場原料、高爐助熔劑及盛渣桶墊底料外，其餘作為整地、臨時道路、瀝青混凝土骨材、混凝土助劑」。經濟部92年6月6日經授工字第09200551560號

函亦載：「……說明二、中國鋼鐵股份有限公司鋼鐵冶煉過程產生之高爐石、轉爐石及脫硫渣等，係經高溫熔煉過程產出，已呈穩定之無機物質型態，國內外已普遍使用於工程填地材料、道路級配、填海造陸材料及水泥製造原料……三、依土壤及地下水污染整治法第2條定義，『土壤』乃指陸地生物生長或生活之地殼岩石表面之疏鬆天然介質。高爐石、轉爐石及脫硫渣已改列為該公司產品，並作為骨材、級配料之土木工程材料，故非屬土壤……。」（高雄地檢署103年度他字第2385號卷第97至98頁）依上開說明，未見轉爐石級配料作為農業用地之土壤使用，轉爐石作為產品之用途，普遍使用於工程填地材料、道路級配、填海造陸材料及水泥製造原料等方面，足認轉爐石級配料作為產品用途確有限制。

2.另按土壤及地下水污染整治法第2條第2款明定：「本法用詞，定義如下：一、土壤：指陸上生物生長或生活之地殼岩石表面之疏鬆天然介質。」轉爐石及將轉爐石破碎及篩分後之轉爐石級配料非天然介質，性質顯與土壤不同，顯不得替代土壤使用。又依卷附之「陸上盜濫採土石坑洞善後處理計畫」伍、三、（五）1.「回填物來源及種類」規定：「(1)行為人或義務人得委由民間專業機構代尋合法回填物，如坡地土石、營建剩餘土石方（須由直轄市或縣（市）政府審查核可）、礦場、採石場捨棄土石、土壤、河川、疏濬、水庫或其沉澱池之無害淤泥及其他經直轄市或縣（市）政府核定之回填物，並應取得經學術、民間專業機構或專業技師之化學安全檢驗證明文件。……。」（本院卷二第55頁），轉爐石級配料並非該計畫容許作為陸上盜、濫採土石所遺留坑洞之「回填物來源及種類」。準此，轉爐石級配料非現行法令容許之回填物或土壤，是其縱屬產品，亦不得將之利用回填於

土地。

3.另依區域計畫法施行細則第11條第1款、第13條第1項第5款規定：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。」「直轄市或縣(市)政府依本法第15條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定並繪入地籍圖；……五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。十二、水利用地：供水利及其設施使用者。」及農業發展條例第3條第12款明定：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。……。」佐以經濟部102年4月15日經授務字第10220107560號函釋「說明：……三、轉爐石級配料得否作為坑洞回填之用，經本部礦務局函詢行政院環境保護署、本部工業局及行政院農業委員會綜合意見如下：（一）一般農業區農牧用地遭盜採土石，其回填物宜應為原用地相近性質之土壤，以避免環境之污染與破壞。（二）轉爐石級配料業經高雄市政府核准登記為產品，爰該產品非屬「廢棄物清理法」第2條之廢棄物定義，自不須依該法第39條之規定進行再利用。（三）原函所附溶出試驗結果雖未達溶出標準，但因未檢附轉爐石級配料所含重金屬總量資料，若所含重金屬總量高，則在自然環境下，仍有再度溶出之可能性。（四）此外，轉爐石級配料之pH值高達12.4，即使是半動態反應平衡試驗，亦顯示土層之pH值雖隨土層深度逐漸降低，但在深僅130cm處之pH值仍高達9.2，顯示全土層均不適合植物根系之生長。四、綜上，為確保永續農業生產環境，避免地下水或鄰近土層土壤

遭受污染，轉爐石級配料不得作為農業用地之盜濫採土石遺留坑洞回填物。」依上可知，轉爐石級配料雖登記為「產品」，但用途受限，非容許作為農業使用之產品，且其性質非類似或取代土壤，亦非現行法令容許之回填物，不應回填至農地，故不得堆置或回填等方式使用於農地。若轉爐石級配料錯置、錯用於農地，顯與轉爐石級配料用途未符，並有害於農地之土壤及水質，實質上已無任何經濟價值及效用，自屬事業廢棄物之範疇。

4.原告雖主張被告每季定期於系爭土地實施土壤及地下水監測作業，均無發現有異常情形，且大仁科技大學、成功大學、正修科技大學、屏東科技大學所提出環境、健康等相關評估報告，均認轉爐石級配料之使用未造成環境污染，非屬事業廢棄物至明云云。惟事業廢棄物包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物，已如前述，而事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物為有害事業廢棄物，其餘則為一般事業廢棄物。依證人即中聯公司負責本案業務之人員朱文雄於刑案證稱：「問：（是否知道轉爐石的特性？）偏鹼。（問：轉爐石是否亦含有微量重金屬？）是。問：（這樣的物品是否可以回填到農地？）以前沒有想過這個問題」「（問：但這種強鹼的物品回填到農地，以致於農地無法種植，這樣好嗎？）基本上我們沒有用到已經在種植的地方，那些土地都是不能使用。」「（問：有無人跟你們買去作磚、肥料？）以前有，但後來因為社會大眾沸沸騰騰，現在就比較少，若是要作磚、肥料我們就會用送的。」（高雄地院103年度訴字第789號卷四審判筆錄第33、35頁）足見轉爐石級配料為PH值近12.4之強鹼物質，且有微量重金屬，對於生態環境具有潛在危險，轉爐石級配料是

否適用於農地作為土壤，是否對於環境完全無影響，仍有疑義，並普遍不為大眾所接納；又中聯公司推廣轉爐石級配料時，未將農業使用列入轉爐石級配料「產品」用途之一，轉爐石級配料雖有再利用經濟價值，須限於合法使用於再利用之用途。準此，縱目前尚無證據證明系爭轉爐石級配料對環境造成不良影響，然此充其量僅能說明其非有害事業廢棄物，但無從據此反推其即非屬一般事業廢棄物之認定，是本件轉爐石級配料有錯置、錯用於農地情事，洵堪認定。

㈤中聯公司出售轉爐石級配料之「產品」予萬大公司，此等交易行為非屬一般買賣行為，實則其委託萬大公司處理「廢棄物」之清除行為：

1.查高雄市○○區○○段○○○

片（本院卷二第249-257頁）為證。被告再於107年7月27日擴大開挖範圍，發現相鄰土地包括同段668、1049、258、690、512地號等5筆土地，亦遭填埋轉爐石級配料廢棄物，有107年7月27日會勘紀錄及照片（本院卷二第259-273頁）附卷可佐，且原告萬大公司及戴文慶就此均無爭執（本院卷二第286、293頁），是系爭21筆土地皆堆置填埋有轉爐石級配料乙節，自堪信實。

2.次查，轉爐石級配料堆置於系爭土地，其中同段1080、1081、1082、1083、1084、1048、1066、1067、1068、688、667、666、689、1045、1047、665、668及512地號計18筆土地，均屬非都市土地特定農業區之農牧用地，其餘之同段1049、258及690地號等3筆土地，則屬非都市土地特定農業區水利用地，有土地建物查詢資料在卷為憑（本院卷二第29-109頁）。另經高雄高分院刑事判決106年度上更(一)字第22號刑事判決、高雄分院刑事判決105年度上訴字第208、209號刑事判決、本院104年度訴字第175號判決及最高行政法院106年度判字第672號判決認定，系爭轉爐石級配料因錯置、錯用於農業用地而認為「事業廢棄物」，其理由核與本院上開說明大致相符。是被告認定自中聯公司委託原告萬大公司將轉爐石級配料運送至系爭土地之際，該轉爐石級配料已非屬產品，遂判定為事業廢棄物，於法有據。原告上開主張：轉爐石級配料既屬產品，縱使違法堆置於系爭土地，仍絕對不受「事業廢棄物清理程序」之規範云云，顯非可採。

3.原告雖主張萬大公司及戴文慶均非本院104年度訴字第175號、最高行政法院106年度判字第672號判決之當事人，不受判決效力之既判力所及，故不受拘束；又萬大公司負責人戴文慶於高雄高分院刑事判決106年度上更(一)字第22號刑事判

決認定無罪，前審即高雄高分院105年度上訴字第208號、第209號刑事判決宣告之罪刑已不復存在云云。查被告雖參照上開判決意旨，就系爭土地堆置轉爐石級配料所衍生之行政訴訟及刑事訴訟案件，該等判決為被告辦理本件之參考依據，然此非表示被告即可不為任何調查，恣意認定事實，蓋行政機關應依職權調查，而司法程序中之相關資料，被告將之採為行政程序中之參酌考量依據，復審酌卷內與本件有關連性之證據資料而為認定事實、適用法律之依據，經核並無違誤。且經本院於本件訴訟審理中，依職權調取上開行政事件、刑事案件之卷證資料，並依法提示予本件當事人之兩造而為辯論，自得採為本件判決之基礎。原告主張其等不受上開行政訴訟及刑事判決之效力拘束云云，要非可採。另查高雄高分院刑事判決106年度上更(一)字第22號刑事判決係以戴文慶主觀上欠缺違反廢棄物清理法之犯意，得阻卻犯罪之成立而免除其刑事責任，故判決其無罪，並非認定轉爐石級配料非屬一般事業廢棄物，亦非認定中聯公司、萬大公司及建發公司無棄置系爭轉爐石級配料事業廢棄物之客觀行為；況上開判決僅有戴文慶獲改判無罪，原告萬大公司所涉罪責業經高雄高分院105年度上訴字第208號、第209號判決確定在案，已如前述，則被告經踐行行政調查程序後，認定轉爐石級配料為事業廢棄物，核屬有據。是上開刑事更審判決尚無從據為對原告有利認定之憑據，原告此部分主張，亦無可採。

4.觀諸中聯公司與原告萬大公司於102年5月16日訂定轉爐石級配料銷售契約書（合約編號：102R1S098）（高雄地檢署103年度他字第2385號卷第70至71頁），銷售單價每公噸5元，數量300,000噸；於102年5月20日訂定萬大轉爐石級配料銷

售混拌案合約（高雄地檢署103年度他字第2385號卷第102頁），單價每公噸220元，數量300,000噸，並於第2條約定，本合約係轉爐石運輸、混拌加工、小搬運等工程，自中聯公司之億昌工場、利昌工場、駱駝山儲區裝車後，由萬大公司運送轉爐石級配料至中聯公司於高雄市旗山區等認可之地點；復於同年8月21簽訂轉爐石級配料銷售契約書（合約編號：102R1S168）（高雄地檢署102年度他字第8953號卷第第71-73頁），銷售單價每公噸5元，數量1,000,000噸；於同年8月26日再簽訂萬大轉爐石級配料資源化案合約（高雄地檢署102年度他字第8953號卷第65頁），單價每公噸220元，數量1,000,000噸，其餘約定同上述之萬大轉爐石級配料銷售混拌案合約。另依中鋼公司105年7月14日（105）中鋼Y9字0000000000號函（高雄高分院105年度上訴字第208號卷一第295-297頁）所載，中鋼公司產出之轉爐石經冷卻後，即送往中聯公司進行破碎、磁選及篩分等加工作業，除部分用於中鋼公司內部回收殘鋼，或作為燒結工場原料、高爐助熔劑、盛渣桶墊底料外，餘由中聯公司依用途產出轉爐石級配料、轉爐石骨材等不同規格產品，售予相關「工程應用業者」用於「整地、臨時道路、瀝青混凝土骨材、混凝土助劑」；中鋼公司之轉爐石級配料年產量高達120萬噸，而中鋼公司因廠區空間有限，若轉爐石級配料無法運出而堆積在廠區過多時，則將影響中鋼公司生產線之順暢，將會造成中鋼公司全部生產線停擺而無法營運，甚至會嚴重衝擊國內鋼鐵產能等情。復證人朱文雄於刑案時證稱：「（問：在萬大之前，你們的轉爐石流向都是流到何處？）大概也都是這個模式，就是人家有需要，我們就給。（問：為何本案是賣方付給買方錢一噸貳佰多元？）長久以來社會大眾的認知有分岐，一部分

的人無法接受製造業產生的副產品，社會上就有人反對，長久下來，造成產品出貨不順，與其我們要另外擴大儲區作環保設備，不如調整政策以推廣方式處理，讓社會大眾知悉仍能再利用，讓社會大眾接受。」「（問：當時與萬大有合約時，中聯的轉爐石是否大部分都由萬大推廣？）大部分是，但是中途仍有小量買賣，占的比例不多。」「（問：銷售轉爐石級配料的利潤來源？）銷售的金額及中鋼給我們的費用。」「（問：你代表中聯與萬大簽訂的契約，一份是參拾萬噸，一份是壹佰萬噸，為何契約會不只兩份，一份在102年5月16日，一份是102年8月21日，一份是102年8月26日？）後面兩份是屬於銷售合約，公司收的部分，第一份是屬於支出的部分（推廣費用部分）。」（高雄地院103年度訴字第789號卷四審判筆錄第35-36、38、41頁）

5.依上開事證，中鋼公司轉爐石年產量高達120萬噸，縱使中鋼公司將轉爐石運送至中聯公司加工製成「轉爐石級配料」後，年產量亦甚高，對於為中鋼公司處理轉爐石級配料之中聯公司而言，造成極大負擔，又轉爐石級配料用途受限，即使無償贈送，消耗數量極少量，無法解決轉爐石級配料庫存過荷問題。中聯公司為推廣銷售轉爐石級配料，支付清除轉爐石級配料之費用（即支付萬大公司每噸220元），較中聯公司於該交易中所取得之對價每噸5元高出44倍之多，從產能及銷售獲利角度觀察，轉爐石級配料若具有經濟價值，為何在轉爐石級配料滯銷下仍每年大量生產致庫存過荷？何以售價僅為每噸5元，卻需另外補貼買方每噸220元作為運輸費用？顯見中聯公司出售本件轉爐石級配料，不但已無商業之利益，更以高出本益比之售價賠售。參酌上開補助運費及銷售價格低廉等情狀，中聯公司以販售「產品」之名，行委外

清除「廢棄物」之實，尚難認轉爐石級配料作為一般具有經濟價值產品之買賣標的，足認「轉爐石級配料」於中聯公司而言，確屬一般事業廢棄物無誤。中聯公司將轉爐石級配料大量委託原告萬大公司處理，目的在移除其原堆置在億昌工場、利昌工場、沿海工場、駱駝山等儲區之轉爐石級配料而轉置他處，原告萬大公司所為符合事業廢棄物之收集、運輸行為，即屬事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第2條第2款所稱「清除行為」。

6.再觀察中聯公司與萬大公司間銷售契約書內容，於第7條明定：「其他事項：2.買方或其代理人不得違反土地使用區分之限制，若施用地點應取得相關主管機關之許可始得使用轉爐石時，買方或其代理人應自行向主管機關申請許可。若未取得許可而受主管機關裁罰或需移除所生之任何費用或其他法律責任，買方或其代理人同意自負責任，概與中聯資源公司無關。3.買方或其代理人如使用轉爐石級配料作為回填材料時，填築場址範圍自行以明顯標誌標示填築界限，並於施工過程及完工後應負管理施用地點責任，且若施工過程造成任何糾紛，皆由買方或其代理人負完全責任。並由買方或其代理人擔保中聯資源公司不受任何損害，否則買方或其代理人願負一切賠償及法律責任。4.買方或其代理人於任何時間經中聯資源公司查獲有不法情事時，中聯資源公司得隨時終止提運且因而衍生之任何賠（補）償及法律責任皆應由買方或其代理人負完全賠償及法律責任，絕無異議。5.買方或其代理人充份瞭解中聯資源公司不擔保所供提運物料適合任何特殊用途或目的。6.買方或其代理人已充份瞭解提運物料之體積不安定及pH偏高等特性及不得作為混凝土等級配使用之限制，如使用轉爐石配料填築後之土地再利用等皆由買方或

其代理人負完全責任」，及萬大轉爐石級配料資源化案合約（高雄地檢署102年度他字第8953號卷第65頁）第11條第2款約定：「公私場所以車輛運輸逸散性粒狀污染物質，應設置或採行下列有效抑制粒狀污染物逸散之設施……」、第16條約定「隨時注意居民反應，若有爭議應考量停止提運。」。依上開銷售契約內容觀之，轉爐石級配料用途受限，使用上須遵守法令限制、運輸時有污染環境之可能，以及鄰近居民抗議之風險，故於契約中清楚劃定買賣雙方法律責任，及日後再次移除所生之費用歸於買方（即原告萬大公司及戴文慶）負責等約定。若轉爐石級配料確實為可作為農業土壤使用之產品，何需運輸過程避免污染及注意民眾反應？為何賣方中聯公司完全劃清法律責任以及日後需移除所生之費用概由買方原告萬大公司自行負責？此部分顯非合理，益證中聯公司與原告萬大公司間之銷售、買賣契約，實係為委託廢棄物清除契約無誤。

7.另審酌中聯公司與原告萬大公司於102年5月20日訂定萬大轉爐石級配料銷售混拌案合約（高雄地檢署103年度他字第2385號卷第102頁），於第2條約定：本合約係轉爐石運輸，由萬大公司運送轉爐石級配料至原告於高雄市旗山區等認可之地點等語。參以證人即中聯公司負責本件業務之朱文雄於刑案證稱：「（問：你們請萬大公司推廣轉爐石，是否有追查流向、數量？）我們公司電腦就有數量，流向會派人去看一下，會看是否真的有到他們所說的地方。（問：本案中聯公司與萬大公司的契約，你們約定中聯公司要如何推廣轉爐石？）要看萬大公司的能力，也許簽約之後推不出去。（問：當初萬大公司回填地址，圓子潭段655、655之6等地號土地，中聯公司有無事先看過？現場還未填的情形為何？）有看

過。好幾甲的水塘（問：去過系爭土地幾次？）很多次，我偶爾會過去。（問：你剛稱運送地點是否會確認依照你們合約約定的地點，是否到合約的現場看？）是，我們公司會有一個評審小組確認該處是否可以置放。」（高雄地院103年度訴字第789號卷四審判筆錄第33、35-38、41頁），以及參酌高分院106年度上更(一)字第22號刑事判決所為認定：「中聯公司於販售本件轉爐石級配料前，曾於102年5月9日至系爭土地現場勘查，有高雄市旗山區萬大材料銷售案轉爐石銷售評審會議記錄可稽。當日勘查時，中聯公司之審查小組及萬大公司，均告以被告萬大公司之轉爐石級配料係屬產品而非廢棄物，中聯公司官網上更刊載轉爐石級配料得用於農地之資訊」（本院卷一第254頁）。準此可知，中聯公司將轉爐石級配料交付原告萬大公司前，經其評審小組事前勘察，中聯公司明知系爭土地均為農地，仍指定系爭土地作為移放轉爐石級配料之地點，並於契約中明訂買方萬大公司有依其指定地點放置轉爐石級配料之義務，於出售後持續追蹤轉爐石級配料去處及流向，不時派員至系爭土地現場視察；倘轉爐石級配料確實為產品，賣方中聯公司何須事前現場勘察，要求買方萬大公司依其指示移置，又事後中聯公司尚須不時派員至現場監督之理？足認中聯公司與原告萬大公司間之交易行為，核屬委託原告萬大公司清除轉爐石級配料之清除行為，乃簽訂合約，藉以規避中聯公司日後受主管機關稽查，冀圖擺脫法律責任，所為之脫法手段。是上開中聯公司與原告萬大公司間之相關銷售合約，自不足作為原告有利認定之憑據。

㈥原告萬大公司應負廢棄物之清理義務：

1.查原告萬大公司與訴外人建發公司，均未領有公民營廢棄物

清除處理機構許可文件，此為原告萬大公司所不否認，復有行政院環境保護署104年5月4日環署督字第1040032900號函、高雄市政府環境保護局104年4月28日高市環局廢管字第0402199500號函在卷可證（附件17高雄地院103年度訴字第789號卷第56、58頁）。中聯公司因其所產出之轉爐石級配料過荷，將轉爐石級配料作為廢棄物清理，已如上述，本須依規定為廢棄物清除、處理，然其對於系爭廢棄物之處理方式，均未依照廢棄物清理法第28條、事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第2條等相關規定之方式為清除、處理；中聯公司未依規定交由合法領有許可證之廢棄物處理機構為處理，竟交由無任何許可證之萬大公司處理，明顯未依規定清除、處理，是依廢棄物清理法第30條、第71條等規定，自應負清除處理責任。次查，原告萬大公司與中聯公司簽訂契約，雖名為「銷售契約」，實質內容為原告萬大公司為中聯公司清理轉爐石級配料之勞務委任契約，將轉爐石級配料陸續運送至中聯公司指定之地點（即系爭土地）違法堆置，而轉爐石級配料則屬事業廢棄物，已如上述。原告萬大公司係自中聯公司受託清除處理廢棄物者，雖其未領有合法領有許可證，惟其從事原物料買賣10餘年，就轉爐石級配料具有專業知識，然其竟交由同樣未合法領有許可證之建發公司非法棄置於系爭土地，原告萬大公司就轉爐石級配料遭違法棄置顯有故意或重大過失，並經高雄高分院刑事判決105年度上訴字第208、209號刑事判決認定明確，有該判決書在卷可稽（本院卷一第221-236頁），足認萬大公司確有違法棄置廢棄物之行為。從而，原告萬大公司係自中聯公司受託清除處理廢棄物，其未領有合法領有許可證，再委託建發公司清理廢棄物於系爭土地，被告認原告萬大公司有從事清理廢棄物之行

為，違反廢棄物清理法第41條第1項規定、第71條第1項規定，自負清除、處理責任責任，而以原處分1、2命原告萬大公司限期完成清除處理，並限期提出「廢棄物棄置場址清理計畫」送被告憑辦，逾期未提出或未完成清除處理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理，揆諸前揭規定及說明，尚無不合。

2.原告萬大公司雖主張其自中聯公司取得轉爐石級配料後，再轉售予建發公司，其非廢棄物清理法第71條第1項之行為人，無須負相關清除處理責任云云。但查：

⑴原告萬大公司與建發公司於102年5月6日簽訂材料使用同意書，銷售單價每公噸5元，數量300,000噸；於102年5月15日簽訂買賣契約書（高雄地檢署103年度他字第2385號卷第108-115頁），銷售單價每公噸5元，數量15,000噸；於102年11月30日簽訂買賣契約書（本院卷二第19-23頁）銷售單價每公噸5元，數量300,000噸；於102年5月20日與建發公司訂定協議書，每公噸45元，工程內容為原告萬大公司基於○○○區○○○○道路環境清潔及道路安全，委由建發公司負責清掃道路環境、道路坑洞修復及車輛交管指揮等相關作業，有該協議書、建發公司統一發票三連式（進項）表、匯款申請書代收入傳票、代收入收據、建發公司統一發票三連式（銷項）在卷可參（高雄地方法院103年訴字第789號卷四第64-70頁）。另戴文慶於刑案供承（高雄地方法院103年訴字第789號卷四第136-70頁）：「（問：從事何業？）運輸業。包含原物料的買賣。大約做了十多年。（問：何時開始有幫忙處理轉爐石？）從本案開始，之前是零星幾件。（問：是否是因為黃胤鴿需要轉爐石回填系爭土地所以你才去向聯公司買入轉爐石，然後轉售給黃胤鴿？）是。當時我知道黃胤鴿

需要轉爐石回填做太陽能光電，我對這部分比較熟所以我就去跟中聯公司報備提出這個方案。（問：你與黃胤鴿的建發公司是分別處理何部分？）我是負責將轉爐石運到供區，之後回填、整地，其中整地部分是委由建發公司處理」（高雄地方法院103年訴字第789號卷四第136-70頁）；另建發公司代表人黃胤鴿於刑案時自承：「（問：102年5月你向戴文慶購買1萬5千噸轉爐石，有無向戴文慶提及轉爐石要堆在系爭655-5、655-15、655-16、655-17、655-18號土地上？）答：有。戴文慶知道，他有到現場看過。（問：你向戴文慶買轉爐石，為何他要到現場去看？）答：他要知道轉爐石的去處。（問：為何戴文慶要知道轉爐石去處？）答：我知道戴文慶做很久了，他會派人去看，他怕萬一我們另外找有毒的去回填，他們會全程監看。（問：1噸5元向萬大公司買，戴文慶有額外給你好處？）答：在我農地及附近道路的怪手、推土機、道路整修、灑水機這些都是我自己的，他補貼我1噸40至45元。」（高雄地檢署103年度偵字第13504號卷第40頁）。

⑵依上開事證可知，原告萬大公司以每公噸5元之價格，自中聯公司買受轉爐石級配料，再以相同每公噸5元之價額，轉售予建發公司，原告萬大公司出售轉爐石級配料不僅未有獲益，甚至將其自中聯公司取得每公噸220元「推廣費」改以道路環境清潔費之名義，補貼建發公司每公噸45元營利，足見原告萬大公司委託建發公司為清運、處理轉爐石級配料之事實，否則，倘係合法銷售之商業交易，豈有出賣人毫無獲益，甚且補貼買受人之理？顯違背企業追求利潤之根本目的，核該買賣契約之性質，非以買賣為目的之契約，實係為將廢棄物清除之勞務契約。另上開買賣契約中，亦訂有原告萬

大公司出售後即免除法律責任及需移除費用由建發公司負擔等條款，顯為規避主管機關稽查，乃簽訂合約，冀圖擺脫法律責任，將自身清理責任轉嫁於後手買方（即建發公司）所為之脫法手段。又原告萬大公司從事原物料買賣10餘年之經驗，理應可知悉該轉爐石級配料並不適於回填在農地上，逕自將轉爐石級配料作為「廢棄物」予以清除、處理，並委託由建發公司將轉爐石級配料回填至系爭土地，另佐以上開建發公司負責人黃胤鴿所述，原告萬大公司慮及建發公司於回填時可能摻入其他有害配料，全程監督建發公司依其指示進行堆置作業，更證實原告萬大公司委託建發公司為本件廢棄物清理之情事，此情已堪認定。從而，原告萬大公司雖非直接堆置廢棄物之行為人，惟其復委任未領有合法許可證之建發公司處理，將轉爐石級配料之廢棄物違法堆置於系爭土地，建發公司係受原告萬大公司委託處理廢棄物，將轉爐石級配料之廢棄物違法堆置於系爭土地，即在為原告萬大公司處理事業廢棄物，原告萬大公司已該當廢棄物清理法第71條第1項「不依規定清除、處理廢棄物」之行為人，自應負行為人之清除、處理責任，不因私法契約而轉嫁、脫免其應承擔之廢棄物清除義務，至為明確。原告上述主張，應屬卸責之詞，無足採信。

⑶綜上，中聯公司委託原告萬大公司運送轉爐石級配料，由原告萬大公司「運輸」轉爐石級配料至系爭土地，符合廢棄物之「清除」行為，且原告萬大公司再委託建發公司將轉爐石級配料「回填、堆置」至系爭土地，建發公司即有為原告萬大公司處理廢棄物之「處理」行為，原告萬大公司核屬廢棄物清理法第71條第1項規定未依規定清除、處理之受託清除處理廢棄物者而負廢棄物清除責任。

3.原告萬大公司另主張原處分1、2未說明其應如何將系爭土地之轉爐石級配料進行清除處理，致其無從確認清除處理之義務內容及範圍，有違反行政行為明確性原則之違法云云。經查，觀諸原處分1、2（本院卷一第33-35頁、第319-321頁）於主旨記載廢棄物所在之土地地號及提出「廢棄物棄置場址清理計畫」，於說明五中記載「回填99萬7947.84噸之轉爐石級配料」，於說明六中詳述「依環保署101年4月頒訂之『私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序』四、（一）規定，於60日內檢具系爭「廢棄物棄置場址清理計畫」送局憑辦相關事宜」等語，可知原處分1、2業已載明廢棄物項目名稱及所在位置，並估算數量，內容即屬特定且具體明確，應無原告所稱原處分1、2有未明示、不明確之情形。又原處分1、2雖未明載原告萬大公司應依何種方式清除廢棄物，僅命萬大公司於期限內提出「廢棄物棄置場址清理計畫」，惟系爭轉爐石級配料廢棄物之清理方式，不限於由萬大公司自行清除，亦可委託合法廢棄物處理機構代為清理，均無不可，至於具體之清理方法，應由萬大公司針對轉爐石級配料之性質、堆置數量及範圍、系爭土地地貌等情形而自行決定後，提出清理計畫，故原告萬大公司當不致誤認，而有記載不明確情形。

4.又原告萬大公司主張「廢棄物棄置場址清理計畫」係101年頒布，時過境遷，已不合時宜云云。惟廢棄物棄置場址清理計畫為清除、處理前必要的準備工作，於環保署101年4月20日環署廢字第1010032859號函「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」公告後，迄今未廢止施行，且經環保署103年1月13日環署廢字第1030002433號函釋：「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』。」可知該計畫之規範作為主管機關執行廢棄物清理法相關事件時所援用，核其內容乃係附隨廢棄物清理法第71條第1項所規定之清除處理義務而來，並無違反廢棄物清理法之立法意旨，仍屬有效之法規範。是以，被告依據上開規定，以原處分1、2命原告萬大公司提出「廢棄物棄置場址清理計畫」，並無不合。

5.再原告萬大公司主張被告命其清除，顯係恣意選擇其認為較容易獲得清除處理者為處分之對象，依照輕重程度，應先命建發公司清理，不應以原告萬大公司財力或執行力較適當而命其清理，被告顯違反比例原則及不當聯結禁止原則云云。惟查，依廢棄物清理法第71條規定，環境保護主管機關或執行機關對於不依規定清除、處理之廢棄物，有責令負有清除、處理責任之特定人限期清除處理或為替代措施等權限，故就執行對象、方式等，主管機關或執行機關依法有裁量之權限。依本院另案104年度訴字第175號判決主文，被告應依廢棄物清理法第71條規定，作成命建發公司清除之行政處分；另考量本件轉爐石級配料自102年堆置於系爭土地迄今，歷經多年爭訟仍未處理，且轉爐石級配料數量眾多，分散於21筆土地，避免後續清理、復原過程延宕過久，被告以原處分1、2命萬大公司負廢棄物之清除責任，並無不妥。又中聯公司係以販售產品之形式，行委外處理一般事業廢棄物之實，而將轉爐石級配料委託未經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構之原告萬大公司，再由原告萬大公司以販售產品之形式，委由建發公司處理轉爐石級

配料運至系爭土地回填堆置，原告萬大公司為自中聯公司受託清除處理廢棄物者，符合廢棄物清理法第71條所訂「不依規定清除、處理之廢棄物」之行為人，不因原告萬大公司與建發公司間私法契約，而脫免其本應負之廢棄物清理義務，被告以原處分1、2命萬大公司負責清理責任，於法亦無不合，難認有違反比例原則及不當聯結禁止原則之情事。原告主張，尚無足取。

㈦原告戴文慶雖代表原告萬大公司有為違反廢棄物清理法第71條第1項之行為，惟同法之清除處理義務人並不當然包含公司之負責人，原告戴文慶無須負清除義務：

1.環保署102年11月6日環署廢字第1020096214號函釋固表示：「說明：……三、廢棄物清理法第71條第1項規定之限期清除處理義務人，包括『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』，未涉來函所詢公司之負責人、監察人或員工。四、衡酌廢棄物清理法第1條規定『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，並考量事業（公司）之實務運作仍由公司相關代表人為之，且對於事業（公司）直接發生效力，因此，貴局得視個案情形，一併命事業（公司）及其代表人清除處理廢棄物。」惟公司負責人與公司法人仍屬不同的獨立人格，公司法人之代表人因執行其職務或為私法人之利益為「行為」，致公司法人違反行政法規定，應受有行政法上義務時，此時違反行政法規定者係公司法人，而非其代表人，除法律另有規定者外，代表人無須一併負有行政法上義務。

2.審酌上開原告萬大公司分別與中聯公司、建發公司間所訂定

之相關契約、合約，均係以原告萬大公司之名義簽訂，並非以原告戴文慶個人名義簽訂；又原告戴文慶係原告萬大公司之代表人，其代表公司而為其簽訂上開契約之行為，及其後因執行其職務而為廢棄物清理之行為，為法定代理之性質，其效力應歸屬原告萬大公司，而為原告萬大公司之行為。再本件並無其他法律規定，是原告萬大公司因違反廢棄物清理法第71條第1項規定負有清理義務，尚無及於其代表人原告戴文慶之理，此亦符合環保署102年11月6日環署廢字第1020096214號函釋說明三之意旨甚明。

3.至上開函釋說明四雖表示得視個案情形，不排除一併命事業（公司）及其代表人清理廢棄物之可能。然查，被告前以107年6月7日高市環局廢管字第10734660501號函（見原處分卷一第27-30頁）命原告戴文慶限期完成清除處理，並限期提出「廢棄物棄置場址清理計畫」送被告憑辦，逾期未提出或未完成清除處理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理，僅以原告戴文慶為萬大公司之代表人為唯一依據；嗣原告戴文慶不服，提起訴願，經高雄市政府107年9月28日高市府法訴字第10730751300號訴願決定略以：除戴文慶為萬大公司之代表人一節，堪予認定外，戴文慶究屬同法第71條第1項規定之何種義務人，又有何具體未依規定清除處理廢棄物之行為等節，被告俱未提出相關客觀證據供審認，尚難認已善盡舉證責任，乃撤銷上開處分，由其於2個月內查明後，另為適法之處分（本院卷一第48頁參照）。被告收受上開訴願決定後，嗣於108年1月2日重新對戴文慶作成原處分3（本院卷二第135-137頁），其處分內容及法律依據，已如前揭爭訟概要欄所述；被告雖陳稱：戴文慶屬仲介非法清除處理廢棄物者等語（本院卷二第211-

213、297頁），及高雄市政府108年5月8日高市府法訴字第10830368000號訴願決定亦為相同認定，略以：「戴文慶供承：『伊曾從事運輸業與原物料買賣10餘年，當時因知遒黃胤鴿需要轉爐石回填在其農地上，所以才會由伊以萬大公司名義向中聯公司提出這個方案（購買轉爐石級配料）』等語，顯見戴文慶已明知轉爐石級配料將用於回填農地，而居中協調並作成萬大公司清運轉爐石級配料之方案，足認戴文慶有未依規定清除處理事業廢棄物之行為」等語（本院卷二第146頁）。然原告戴文慶既為原告萬大公司之代表人，其執行職務之行為，係屬原告萬大公司之行為，核與仲介業者之行為態樣俱不相同，且上揭戴文慶於刑案中之供述，均未據其所涉相關刑事判決認定原告戴文慶係居於仲介地位而從事本件廢棄物清運行為，此外，亦查無其他證據足資認定原告戴文慶確有仲介本件廢棄物非法清運之行為。是被告以原處分3逕認原告戴文慶係屬「仲介」非法清除處理廢棄物者云云，尚屬無據，即有認定事實與證據不符之違法，則原處分3逕命原告戴文慶應負廢棄物清理法第71條之清除、處理責任，即有違誤。

六、綜上所述，訴外人中聯公司之轉爐石級配料未依其用途使用，而作為廢棄物清除，委託原告萬大公司將轉爐石級配料載運至系爭土地，原告萬大公司再委託訴外人建發公司將轉爐石級配料堆置、掩埋於系爭土地，顯有錯置、錯用之情事，轉爐石級配料仍屬事業廢棄物。又原告萬大公司係中聯公司受託清除處理廢棄物者，且有不依規定清除、處理廢棄物之行為，被告以原處分1、2認定原告萬大公司為清理義務人，應於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具系爭「廢棄物棄置場址清理計畫」送被告核可，倘逾期未依

規定提出或未完成清理，將依廢棄物清理法及行政執行法相關規定辦理，核屬有據；訴願決定予以維持，亦無不合。原告萬大公司訴請撤銷，為無理由，應予駁回。另原告戴文慶本件僅為原告萬大公司之代表人，尚無須負廢棄物清理法第71條第1項規定之清除義務，被告原處分3所認，尚有違誤；訴願決定未予糾正，仍予維持，亦有不合。原告戴文慶訴請撤銷，為有理由，自應由本院將原處分3及訴願決定（高雄市政府108年5月8日高市府法訴字第10830368000號訴願決定）均予撤銷。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經本院斟酌後核均與判決結果無影響，爰不逐一論駁，併予敘明。

七、結論：原告萬大材料科技股份有限公司之訴，為無理由；原告戴文慶之訴，則為有理由。依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項但書，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　30　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　蘇　秋　津

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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
（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。
（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　　108　　年　　7　　月　　30　　日

書記官　周　良　駿