

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴更三字

) FKT64W1Z1X5L0;@民國 110年 6月 22日 辯

原告 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

被告 臺南市政府環境保護局

代表人 謝世傑

訴訟代理人 葉張基 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服臺南市政府中華民國 103年 6月 24日府法濟字第 1030579012號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院 103年度訴字第 321號判決後，被告就敗訴部分提起上訴，經最高行政法院 105年度判字第 309號判決廢棄被告不服部分，發回本院更為審理，復經本院 105年度訴更一字第 13號就廢棄發回部分為原告一部勝訴、一部敗訴判決，兩造對之均提起上訴，經最高行政法院 107年度判字第 336號判決就原判決關於駁回原告之訴部分廢棄（被告之上訴駁回），發回本院更為審理，復經本院 107年度訴更二字第 14號判決後，被告提起上訴，經最高行政法院 109年度判字第 95號判決廢棄原判決，發回本院更為審理，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分關於「限期於民國 103年 5月 28日前完成改善」部分均撤銷。

二、第一審及更審前上訴審訴訟費用（除確定部分外）由被告負擔。

01 事實及理由

02 壹、程序方面：

03 被告代表人於本件訴訟中變更為謝世傑，並據其新任代表人
04 具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

05 貳、實體方面：

06 一、爭訟概要：

07 原告所屬麥寮一廠（下稱麥寮一廠）以石油焦高溫氧化裝置
08 即「循環式流體化床鍋爐（Circulating Fluidized Bed Bo
09 iler）」製程（下稱系爭製程）所產出之飛灰及底灰，經水
10 化（水合處理）後之混合石膏與副產石灰（通稱水化副產石
11 灰，下合稱系爭製程產出物），經臺灣臺南地方法院檢察署
12 （已更名為臺灣臺南地方檢察署）接獲檢舉有遭非法棄置情
13 形，乃於民國102年1月24日會同被告、臺南市政府工務局、
14 行政院環境保護署（下稱環保署）南區督察大隊及環保警察
15 第三中隊，前往臺南市麻豆區由官輝工程有限公司（下稱官
16 輝公司）所經營之官輝土石方資源堆置場（下稱官輝土資場
17 ）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
18 石方資源堆置場（下稱宏昇土資場）進行稽查，當場查獲上
19 開土資場（下合稱系爭土資場）收受系爭製程產出物，被告
20 乃於102年10月11日以環稽字第1020108487號函附同年月2日
21 南市環廢裁字第102103901號裁處書（下稱前處分），以原
22 告違反行為時廢棄物清理法（下稱廢清法）第28條第1項第3
23 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
24 定，裁處罰鍰新臺幣（下同）141,966,950元，及限期於102
25 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
26 款規定處環境講習8小時之處分。原告不服，提起訴願，經
27 訴願機關以103年1月22日府法濟字第1030062100號訴願決定

撤銷前處分並請被告另為適法處分。嗣被告依訴願決定意旨另為處分，於103年3月24日作成原處分，裁處原告罰鍰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（嗣經被告於103年3月31日勘誤為1小時）。原告不服，循序提起行政救濟，前經本院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，被告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，經最高行政法院105年度判字第309號判決將該部分廢棄，發回原審更為審理。再經本院105年度訴更一字第13號判決（下稱更一審判決）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，原告其餘之訴則駁回。兩造對各自不利部分提起上訴，再經最高行政法院107年度判字第336號判決就更一審判決關於駁回原告之訴部分及該部分訴訟費用均廢棄（被告之上訴駁回），發回本院更為審理。原告聲明嗣變更為「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』」，經本院107年度訴更二字第14號判決（下稱原判決）為：「一、訴願決定及原處分關於『限期於民國103年5月28日前完成改善』部分均撤銷。二、第一審及更審前上訴審訴訟費用（除確定部分外）由被告負擔。」被告不服，提起上訴。經最高行政法院109年度判字第95號判決（下稱發回判決）廢棄，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、發回判決曉諭查明：（1）環保署100年5月9日環署廢字第1000

36827號令(下稱100年5月9日令)，是否指明產品登記不具有
限制廢棄物主管機關認定物品屬廢棄物之效力等、(2)環
保署101年11月23日環署督字第1010107221號函(下稱101年
11月23日函)、及(3)環保署88年9月27日(88)環署廢字第
0064651號函(下稱88年9月27日函)之意旨。現說明如下：

- (1)環保署100年5月9日令係通案請地方環保單位謹慎審理事業
廢棄物清理計畫書(下稱廢清書)之產品認定，及加強與工
商登記單位之橫向聯繫；且環保署於102年1月28日以環署廢
字第1020009551號函，針對前開100年令補充說明謂：「(一)
地方主管機關……於審核事業廢棄物清理計畫書(以下
簡稱廢清書)時，針對其登載之各項製程產出物，應確實針
對產出物之用途及流向、製程技術及設施慎重審核……如廢
清書中記載為產品或副產品，該廢清書應不予核准。(二)
地方主管機關及本署委託之審查機關，請主動查察轄內有疑
義之個案，並依上開原則，於半年內完成檢視相關經貴管核
准之廢清書，如發現經登記為產品或副產品……應改認定其
為廢棄物，除請工商登記單位取消其產品項目登記外，並依
事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理。」即環保
單位仍須進一步有「不予核准廢清書」「改認定為廢棄物」
「請工商登記單位取消其產品項目登記」等行政手段，益見
環保署100年5月9日令意旨，確實只揭示廢清書之通案性產
品審查原則，並未指明或例示特定製程產出物係屬廢棄物而
登記為產品。至於是否有個案疑慮，有待各地方環保局依職
權認定廢清書所列產品是否適當。而由雲林縣政府於前令訂
定後仍於100年9月22日及101年1月11日准予原告將系爭製程
產出物於廢清書列為產品，並於後續一連串發給之環保許可
證與行政指導，亦均將系爭製程產出物認屬產品，是徒以環

保署100年5月9日令，仍無從期待原告於雲林縣政府102年1月28日改認系爭製程產出物為廢棄物並要求變更廢清書前，有將系爭製程產出物作廢棄物處理之義務或期待可能性。

(2)環保署88年9月27日函略以：「原屬事業機構產生之事業廢棄物，如經該事業依法向工商管理單位登記為公司產品者，即非屬廢棄物清理法所定義之事業廢棄物。」雖經環保署100年5月9日令廢止，意即將已經工商管理單位登記之產品，劃歸由工商登記單位權管之函釋廢止，即登記之產品非不可能被認定為事業廢棄物。惟系爭製程產出物是否為產品，仍需待地方環保機關依環保署100年5月9日令所示之通案性審查原則，經個案審查後，作成是否准予列為廢清書之產品之認定，如准列為產品，當然不須依廢清法處理。又上開88年函釋係針對事業機構產生之事業廢棄物登記為公司產品或副產品時之「管理權責」作成釋示，且依其主旨所述，於工商管理單位所為產品登記有效存續期間，該產品即非廢清法主管機關之權管範圍。至若產品之實際使用發生安全或環境污染疑慮時，則應由目的事業主管機關各依權責督導辦理。而該函中並無例示或限定其督導方式，衡諸行政手段之多樣性，可能由工商主管機關廢止原核准之產品登記，或輔導或要求事業機構應加強使用上之安全控管等，並無明文應由廢清法主管機關將此產品判定為廢棄物。系爭製程產出物既經雲林縣政府於上開100年5月9日令作成後，兩度於100年9月及101年1月審查通過並准予原告將之於廢清書中登記為產品，自不能期待原告於雲林縣政府102年1月28日作成處分改認系爭製程產出物為廢棄物、要求變更廢清書前，有將系爭製程產出物作廢棄物處理之期待可能性。

(3)環保署101年11月23日函略以，主旨：「鑒於近期數起堆置

、回填……麥寮一廠製程產出之石灰，引起輿論與民眾高度關注該使用方式、用途及有無污染環境之疑慮，惠請貴府本權責檢討該製程產出石灰登記為產品之合宜性，請查照。」說明二記載：「查塑化公司麥寮一廠事業廢棄物清理計畫書，係經貴府於101年1月30日審查通過，於該計畫書內其他石油製品製造程序核列有石灰、混合石膏及其他石膏製品等副產品……請貴府綜合考量上述水合副產石灰產品用途、流向均有疑慮之事實，依據本署100年5月9日……函……再行審慎檢視塑化公司麥寮一廠事業廢棄物清理計畫書，應要求業者提出合理說明或變更其事業廢棄物清理計畫書……」僅是責成雲林縣政府審慎檢視101年1月審查通過原告廢清書之合理性，並非要求雲林縣政府應逕認系爭製程產出物為廢棄物，且原告並非受文者，無從知悉該函內容，自無從期待原告自當時起即有將系爭製程產出物循廢清法方式清除處理之作為義務。

(4)環保署100年5月9日令或101年11月23日函，從未直接釋示個案中「已登記之產品」應改依循廢清法委託清除或處理，故若強令原告依上開函釋，即負有將系爭已經合法產品登記、並經屢次審查同意列於廢清書產品欄位之物品改依廢清法清除處理之作為義務，不僅違反期待可能性，亦顯與明確性原則之要求相悖。至被告答辯（一）狀所臚列除上開函釋外其餘十數則函釋，乃關於環保署認定系爭製程產出物有無廢棄物本質之函文，並非就此等物品「經合法產品登記後」有無依廢清法清除處理之行為義務作出釋示，與本件並無關聯。

2、發回意旨曉諭應調查原告於更二審所提出之甲證8至12號證物資料，已足證明原告確無期待可能性：

(1)甲證8號：雲林縣政府101年1月11日及100年9月22日兩次發

函准予備查原告之廢清書：雲林縣政府於環保署100年5月9日令公布後兩次審查原告之廢清書，均准許原告將系爭製程產出物列於產品，顯見已就該等產品登記為審查，對系爭製程產出物為產品並無疑慮，原告信賴其審查結果，自無將系爭製程產出物作為廢棄物處理之期待可能性。且依廢清法第31條第1項第1款、事業廢棄物清理計畫書之格式及應載明事項第1條第4款等規定，可知事業廢棄物之處理，應先由事業提出廢清書選擇清理方式並經核准後，再由事業依廢清書執行廢棄物之清理，始可營運。且事業就廢棄物種類及清理方式，應詳載於廢清書並依之辦理。故系爭製程產出物既經准予列為產品而非廢棄物，表示於廢清書之記載中，並無關於系爭製程產出物之廢棄物處理方式，原告根本無從依廢清法執行處理。又系爭製程產出物於102年1月28日遭雲林縣政府改認定屬廢棄物之初，連廢棄物應適用之代碼都需環保署另以102年2月7日環署廢字第1020012962號函，始得認定，又如何要求原告應就「雲林縣政府核准之廢清書中所認定之系爭產品」，負有應依廢清法第28條第1項第3款委託清除處理廢棄物之期待可能性。

(2) 甲證9號：雲林縣政府101年2月核發之「固定污染源操作許可證」。依行為時空氣污染防治法第24條第2項及行為時固定污染源設置與操作許可證管理辦法第20條等規定可知，公私場所有依許可內容進行操作之義務。上開固定污染源操作許可證，其許可條件包括「原(物)料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程規定」，而系爭製程產出物則經明列為「主要產品」，並載有每年之預估產量，故於原告應依許可內容進行操作之情況下，殊無可能期待原告將系爭製程產出物作為廢清法之廢棄物清除處理甚明。

01 (3) 甲證10號：地方主管機關雲林縣政府101年5月11日之行政指
02 導。雲林縣環境保護局（下稱雲林縣環保局）前於101年5月
03 11日環境稽查工作紀錄曾就系爭製程產出物之使用作出行政
04 指導，明白指示並同意原告將系爭製程產出物交由土資場使
05 用：「現場稽查或處理情形：……2.有關該公司麥寮一廠高
06 溫氧化程序所產生之混合石膏（水化石膏）出廠管制乙案，為
07 加強產品（水化石膏）用途合法無虞，現場告知業者混合石膏
08 出廠需交由可控制之廠商，如取得肥料登記證之肥料業者、
09 縣府監控之土資場、廢棄物處理場、可查證之工程（砂石場
10 、混凝土場）並提供工程地點與合約書供查證。」由此行政
11 指導可見，雲林縣環保局乃認系爭製程產出物為加強「產品
12 」且「用途合法無虞」，並未認屬廢棄物，並告知土資場屬
13 適宜之銷售對象之一。是以原告依前開行政指導，將系爭製
14 程產出物出售，要求買受人應將之用於土資場（如本件之宏
15 昇及官輝土資場），於此客觀情勢下，如何能苛求或期待原
16 告應將系爭製程產出物作為廢棄物並依廢清法清除處理？

17 (4) 甲證11號：101年6月雲林縣政府3則函覆表明經該縣環保局
18 審核系爭製程產出物非屬廢棄物。上函係因101年6月間，使
19 用系爭製程產出物之下游業者詢問雲林縣政府該產出物之性
20 質，雲林縣政府答稱「經本縣環保局審核該物非屬廢棄物」
21 「本縣環保局表示副產石灰非屬廢棄物所管轄」，故原告仍
22 以系爭製程產出物為產品而非廢棄物。

23 (5) 甲證12號：101年10月25日雲林縣政府准予核發之「水污染
24 防治許可證」。雲林縣政府審查原告之申請文件後核發上開
25 水污染防治許可證，系爭製程產出物同列於產品欄位，且詳
26 細記載核准量，殊無可能期待原告應將此列於許可證「產品
27 」並合法產出之系爭製程產出物作為廢清法之廢棄物清除處

理。

(6)由上開雲林縣政府於甲證8至甲證12之文件綜合判斷，均肯認系爭製程產出物為產品，並非廢棄物、廢水、空氣污染物，確實不能期待原告將系爭製程產出物作為廢棄物處理。

3、依發回判決之意旨，關於期待可能性之有無，乃應依客觀情勢綜合判斷，且各該行政函令是否足以作為人民行為義務之依據，應自其發布歷程及內容具體判斷是否符合明確性之要求：

(1)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，或以之認定人民因此負有作為義務，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。另最高行政法院前次（107年度判字第336號判決）發回意旨亦指明，判斷原告是否有依廢清法清除處理系爭製程產出物之作為義務期待可能性時，應將該等環保主管機關及工商主管機關所為具有法效性之產品認定或產品登記處分一併納入審酌。依上開發回判決意旨，本件應依各該主管機關所為之函釋及產品登記等客觀情勢綜合判斷。

(2)原告與系爭土資場間，自始即無任何契約關係，實係由申洋科技有限公司（下稱申洋公司）、逢源益營造有限公司、利興水泥製品股份有限公司及精工工程股份有限公司等向原告購買系爭製程產出物，再分別轉售予系爭土資場作為地基土質改良之用。且被告所指系爭製程產出物堆置場所係屬於系爭土資場之私人場所，原告依法無權進入他人之場區內處理他人所有之系爭製程產出物。系爭製程產出物已經系爭土資場

01 作為工程材料產品使用完畢，依民法第811條附合之規定，
02 已為系爭土資場土地所有人所有。故被告命原告於103年5月
03 28日以前完成改善，顯令原告為違法之行為，欠缺期待可能
04 性，並非適法。

05 (3)系爭製程產出物原告係於產品登記期間之102年1月24日前售
06 予廠商，嗣後該等廠商復將系爭製程產出物售予系爭土資場
07 作級配料混合使用，此等行為均發生於產品登記有效期間（
08 102年1月30日產品登記才遭廢止），當時原告在法律上自無
09 將系爭製程產出物以廢棄物處理之期待可能性。

10 4、被告援引之財政部79年2月1日台財稅第000000000號函（下
11 稱79年2月1日函）及勞動部103年2月6日勞動2字第103005138
12 6號函（下稱103年2月6日函），乃明確釋示：「納稅義務人，
13 應自判決確定之日起6個月內補申報遺產稅」「有關勞動基
14 準法第30條……等所定義雇主應經工會同意，……應優先經
15 各該擬實施彈性工作時間、延長工作時間或女工夜間工作之
16 廠場企業工會同意；惟如該廠場勞工未組織企業工會者，始
17 允同一事業單位企業工會之同意以代。」其行為義務人（納
18 稅人、雇主）及應負之作為義務（申報義務、各廠場無企業
19 工會時始得由同一事業單位企業工會之同意代之）均甚為明
20 確，非不能作為要求義務人遵循並有一定行為義務之規範依
21 據。惟本件環保署100年5月9日令並無「事業單位」應將已
22 列為產品之系爭製程產出物改依廢清法清除處理之釋示內容
23 ，故無從比附援引之。

24 5、系爭製程產出物已拌合土方使用完畢，使用後並未造成任何
25 污染，自無任何清除處理之期待可能性或必要：

26 (1)系爭製程產出物係用於道路工程回填等級配料使用，於國內
27 外皆有使用實績，並有使用規範與標準，目前國內已有使用

於公共工程雲林縣縣道西螺154甲之實績。且雲林縣環保局前於101年5月11日環境稽查工作紀錄之行政指導，明白指示並同意原告將系爭製程產出物交由土資場使用。

(2)系爭土資場於購買前已向臺南市政府報備，將向本件之買受廠商購買系爭製程產出物作為強化路基、基礎回填之用。依據102年4月12日環保署南區環境稽查大隊於宏昇土資場之督察紀錄：「副產石灰目前已覆埋於場內斜坡」，及被告於官輝土資場102年7月18日廢棄物管理稽查紀錄，可知系爭製程產出物已經系爭土資場使用，「與土方以6：4至7：3的比例摻配並以怪手攪拌，將地勢墊高以避免水災影響」等在案。上開紀錄為被告所製作，自應已核對現場情形後始填載負責人說法並記錄。另依宏昇土資場及官輝土資場之實景照片，施工完成之現場，路面已呈平坦狀，實無任何堆置情形，足知系爭土資場已將系爭製程產出物拌合土方，用於場內道路及地基強化回填等，將系爭製程產出物依工程材料方式使用完畢。經原告取得109年7月間宏昇土資場之現況照片，該地與先前所攝照片相同，皆無任何堆置系爭製程產出物之情形。被告雖執其102年1月24日稽查時拍攝之局部照片主張系爭製程產出物並未使用，仍堆置在土資場云云，惟原告當時未經通知在場，無從知悉現場是否與照片相符，況系爭土資場負責人嗣後針對所買受之系爭製程產出物之使用情形，更無法以102年1月24日稽查時之現場照片證明，而應以被告102年4月12日、102年7月18日之稽查紀錄所載及原告提出之實景照片為準。

(3)被告以102年3月21日南市府環固裁字第102030018號裁處書裁處宏昇土資場時已敘明：「說明：……二、貴公司違反『環境影響評估法』第17條規定，……另本案目前已無上開違

規事實，視為改善完成，不另限期改善。」被告並於另案裁處同土資場之裁處書上載明：「現場有收受副產石灰(水泥)並堆置於現場……」，故被告於稽查單中係將系爭製程產出物視為水泥，而非廢棄物。另被告依「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理廠設置管理自治條例」，曾於102年1月30日就102年1月24日稽查當日之情況，裁處宏昇與官輝土資場未依核准許可收受非屬營建剩餘土石方物質等之函文另載明：「說明：……四、請於文到15日內向本府提送清運善後處理計畫，應包括(但不限於)最終合法處理去處、現場回復及處理時程計畫，並繳納罰款。」「主旨：……並限期自102年3月24日前恢復原核定計畫使用」，故被告對於系爭土資場，既認定系爭製程產出物為水泥(土方)，非廢棄物，且認定系爭土資場之現況已完全合法，基於一事不二罰，並無對系爭土資場以廢清法開罰之合法性，卻徒命原告限期改善，實違反平等原則及期待可能性原則。

(4)鈞院於109年9月4日勘驗官輝土資場，依勘驗筆錄所示照片，並無任何系爭製程產出物尚堆置於該土資場。至照片3、4拍到地表上之土堆均為土資場後續收受之土石，並非系爭製程產出物，與原告無涉，此經證人即當時官輝土資場負責人陳燕輝所確認。復依被告102年稽查時紀錄與陳燕輝109年9月4日鈞院勘驗當天之證述，可知當時系爭製程產出物確已與土石拌合使用完畢：「(問：提示甲證18號102年7月18日臺南市環保局稽查記錄單第4項記載：『現場訪談負責人，據其表示共收受台塑副產石灰約33,000噸(申洋公司28,000、鴻元益公司5,000噸)，目前均填埋於現場，未對外運送』是否屬實?)是。」「(問：現場狀況之後有無變動?)我是102年9月底把官輝持股賣掉，有跟他們交待說六輕的東西不

01 能動，還有賣以前就都有動……這紀錄是對的，噸數全部單
02 據被檢察官拿走了。」「(問：甲證18號稽查紀錄第5項記載
03 ：『有關填埋方式負責人表示係將副產與土方以6：4至7：3
04 的比例混配並以怪手攪拌，目的是將地勢墊高以避免水災影
05 響怪手載具……』是否屬實？)是。」「(問：現場狀況之後
06 有無變動？)以我目測到現在是都沒有。」「(問：提示甲證
07 20號101年10月30日官輝公司發函臺南市政府建管課備查使
08 用目的信函，該函載稱：『主旨：本場購買副產石灰作為強
09 化路基與基礎回填乙案，敬請貴局備查。說明：本公司為領
10 有合法登記之土資場，今欲購買副產品石灰拌合土方與級配
11 料作為場內路基與地基之強化回填，避免大雨後路面坑洞及
12 增加基礎穩固性。』您發函後是否係依照該函文內容施工？
13)我本來的用意就是要照這樣子施工。」後續接手官輝土資
14 場之負責人黃世榮，及目前負責人楊孟翰之父親楊志強，亦
15 證稱系爭製程產出物於當年買受使用後，迄今並無變動。由
16 上可知，系爭製程產出物於進入官輝土資場後，確如向臺南
17 市政府報備函之記載，與土方拌合填埋於場內作為場內路基
18 與地基強化回填之用，且於使用完畢後迄今並無變動，故系
19 爭製程產出物確已使用完畢，並無被告所謂堆置之情形。

20 (5)鈞院於109年9月4日勘驗宏昇土資場，依據勘驗筆錄所示照
21 片，可知並無任何系爭製程產出物堆置於宏昇土資場。復依
22 負責人王春雄之證述，可知當年系爭製程產出物確已與土石
23 拌合使用完畢：「(問：台塑公司的副產石灰是堆置於此？
24)樹長的位置就是。我們這裡是斜坡，把石灰倒下去，後來
25 長出這些樹。」「(問：填的時候是摻其他的東西？有無一
26 定的比例？)有拌土，但比例我不知道。」「(問：提示甲
27 證17號102年4月12日環保署稽查紀錄第2項記載：『本○於

01 ○鎮○○段○○○○○○○○號督察，該場於今年1月份收受之副
02 產石灰目前已覆埋於場內斜坡，尚未運出場外』是否屬實？

03)是。」「(問：現場狀況之後有無變動？)有。只有上面蓋1

04 台尺的土。」「(有無拌土？比例多少？)有拌土，比例多少

05 我不知道。」「(問：提示甲證20號宏昇土資場發函向臺南

06 市政府工務局備查使用目的，該函載稱：『主旨：關於本公

07 司之臺南市○鎮區○○段○○○○○○號土地回填副產石灰使用

08 理應向鈞局報備，請查照。說明：本公司設立之土資場因道

09 路雨水沖刷，為強化路基購買副產石灰及級配料回填，避免

10 大雨造成路基崩坍。』你發函後現場是否係依照該函內容施

11 工？)有的。」「(問：你說副產石灰回填於斜坡，現在現況

12 如何？你說覆蓋1台尺的土，這些樹是種上去的？)樹、草是

13 自己長出來的。(問：有無混合石頭或磚塊之類？)只有土混

14 在一起。」由上可知，系爭製程產出物於進入宏昇土資場後

15 ，確如向臺南市政府報備函之記載，與土方拌合填埋於場內

16 斜坡，作為強化路基之用，且於使用完畢後迄今並無變動，

17 故系爭製程產出物確已使用完畢，並無堆置之情形。

18 (6)系爭土資場對系爭製程產出物之使用未對環境造成污染，有

19 被告委託專業單位調查作成之「官輝土資場土壤查證調查報

20 告書」與「臺南市○鎮區○○段土石方資源堆置場（宏昇事

21 業股份有限公司)土壤污染查證報告」可稽，本無命清除之

22 合法性及必要性。

23 (7)依事業廢棄物再利用管理辦法第16條第1項與第4項規定，可

24 知再利用機構於收受廢棄物用於產製相關產品時，如貯存或

25 使用方式不當等，依法係要求「再利用機構」進行改善而非

26 要求產出廢棄物之事業。舉重以明輕，於廢棄物再利用之情

27 況下尚係要求不當利用之業者改善，則在產品已合法售出之

情況下，更應由買受人即行為人就產品之貯存與使用情況負責，並無要求出售者清除之法律依據。

6、被告主張只要清理時將混入土壤一併處理即可，且在土資場以怪手挖掘地面，挖掘深度約30公分，即可挖掘出系爭製程產出物云云，均屬無稽：系爭製程產出物於使用時係以6：4至7：3的比例混配，混配後系爭製程產出物與土壤完整結合根本無法切分。又系爭製程產出物未使用前原為純白色，然依據勘驗拍攝之照片，挖掘出之土塊顏色偏灰土色，此與原告102年1月24日稽查官輝土資場時系爭製程產出物使用前之照片對比，即看出顯著差異，更證系爭製程產出物確實業經拌合土壤，而無分離清除之期待可能性，若一併處理，則需清運之數量將遠大於系爭製程產出物之數量至少3成至4成，且因混配土方回填後，整體作為場內路基與地基強化回填之用，故系爭製程產出物現與土壤已完整緊密混配結合後回填墊高窪地/凹陷地勢而無法切分，被告主張以怪手挖掘地面，挖掘深度約30公分，即可挖掘出系爭製程產出物云云，顯不合理亦欠缺期待可能性。

7、環保署96年8月1日環署廢字第0960053185號函記載：「有關台塑石化股份有限公司麥寮一廠之石油焦流體化床產出之底(飛)灰……屬事業廢棄物之範疇，至於該底(飛)灰經製造加工程序產製副產品(混合石膏及副產石灰)之過程，則屬事業自行處理行為。」經原告去函後，環保署即於96年8月23日以環署廢字第0960063346號函澄清：「……原屬事業機構產生之事業廢棄物，如經該事業依法向工商管理單位登記為公司產品者，即非屬廢棄物清理法所定義之事業廢棄物。……貴公司麥寮一廠之石油焦流體化床產出之底(飛)灰，在目的事業主管機關認定屬產品前，係屬事業廢棄物之範疇……至

於本案所爭議之底(飛)灰，其究竟是否……業已登載為貴公司副產品……仍應由目的事業主管機關認定」等語，可知環保署係認定，系爭製程產出物於產品登記「前」屬廢棄物，如有產品登記即非廢棄物。故系爭製程產出物於91年間即已經雲林縣政府認定為產品，依環保署函釋自非廢棄物，而屬產品。又環保署97年7月9日環署廢字第0970045583號函亦表明：「三、……有關該公司麥寮一廠之石油焦流體化床產出之底(飛)灰，究否得認屬該公司所述之副產品(混合石膏及副產石灰)，應依法取得目的事業主管機關申請登記為產品並獲核准者，始符合產品認定之要件。」可知環保署係表明，是否符合產品要件而非屬廢棄物，應視向目的主管機關申請產品登記之結果，而原告於91年11月20日已取得雲林縣政府認定為產品之處分，依該函之判準，系爭製程產出物自屬產品。另環保署97年10月7日環署廢字第0970071689號函：「貴府建設局所認定為副產品之『混合石膏及副產石灰』如確認係指前述『汽電共生製程燃燒後所衍生之物質，經污染防治設備所產出之底灰及飛灰』，則該等事業廢棄物乃可依據目的事業主管機關之認定為產品而排除廢棄物清理法之規範。」可知系爭製程產出物既已經目的事業主管機關准予登記為產品，於產品登記有效期間，自非廢棄物無需依廢清法清除處理。

8、被告主張系爭製程產出物在彰化縣芳苑鄉及雲林縣台臺西鄉均造成污染，表示在臺南土資場也會造成污染云云，絕非實情：

(1)原告將系爭製程產出物出售予推廣廠商峰林通運股份有限公司(下稱峰林公司)，經峰林公司委由陞耀等2家土資場與土拌合後，再運至彰化縣○○鄉○○路○○○號遊客中心旁之

01 預備停車場用地進行回填地基改良等情相似，而峰林公司使
02 用系爭製程產出物前，已向彰化縣政府報備合法使用，此案
03 雖經民眾檢舉，惟業經臺灣彰化地方檢察署偵查終結並獲不
04 起訴處分，且彰化縣政府從未對原告、峰林公司或陞耀等2
05 家土資場依廢清法做出裁罰。

06 (2) 至於雲林縣台西鄉部分，該案為系爭製程產出物之推廣廠商
07 良憲工程企業有限公司（下稱良憲公司）向原告購買系爭製
08 程產出物，經良憲公司轉售予地主作為地基土質改良之用，
09 亦經良憲公司向雲林縣政府報備合法使用。又「鎳」於土壤
10 中本即有些許含量，環保署依土壤及地下水污染整治法（下
11 稱土污法）雖訂定「土壤污染監測標準」設立應監測之數值
12 ，惟依土污法第6條第1項規定，縱然鎳超過土壤污染監測標
13 準者(130PPM)，亦只發生主管機關應定期監測，並應將監測
14 結果定期公告，且應報請中央主管機關備查之法律效果而已
15 。並不代表該地鎳之含量與系爭製程產出物有關，此由系爭
16 製程產出物使用地點雲林縣縣道154甲、六輕二期宿舍、六
17 輕水化一場及六輕水化二場等之地下水監測數據報告及雲林
18 科技大學副產石灰應用之品保/品管評估報告等，顯示系爭
19 製程產出物使用地點，均無污染地下水之情形可證。故無追
20 究事業責任之問題。

21 9、本件並不符合情況判決之要件：

22 (1) 按最高行政法院99年度判字第1276號判決指出：「情況判決
23 屬例外規定，宜審慎為之，如違法之行政處分之撤銷，尚未
24 達與公益相違，自不宜作成情況判決，以符法制。」系爭製
25 程產出物使用現狀，合乎雲林縣政府書面行政指導於土資場
26 作為改良地質之正當合法使用方式，且依被告委託之調查報
27 告，系爭製程產出物之使用並無污染環境之情形，屬於在合

法產品登記時已售出且經使用完畢而無污染之物品，客觀上已無分離可能性亦無分離之必要，則將原處分撤銷實不生應以公帑處理之問題，並不致於對公益有重大損害。反之如未將原處分撤銷，則原已合法使用數量高達數萬噸之系爭製程產出物將被迫從系爭土資場之地基創起，視為廢棄物，再重新堆置或填埋於其他地點，無意義消耗廢棄物處理之容量，同時徒留巨大坑洞於系爭土資場，更有水土保持之疑慮，故不撤銷原處分始將造成公益之重大損害，本件與情況判決適用之要件已有不符。

(2) 況縱使作成情況判決，被告仍需依行政訴訟法第199條第1項規定補償原告所受損害，於本件即為鉅額之清除處理費用，徒增國家財政支出，誠無必要。且被告此部分主張，前經原判決所不採，發回判決將此部分發回，亦證被告上開主張確屬無稽。

10、關於臺南市營建剩餘土石方資源處理商業同業公會（下稱同業工會）109年12月10日南市土資元字第109000010號函（下稱同業公會回函）說明二略以：「函覆貴院詢問5萬4771.2公噸土方在臺南市通常需多久工作天能載運完成，經本業研判載運時間大約65天即可完成」。惟系爭土資場已將系爭製程產出物與土方與級配料拌合回填使用完畢，現實上已不可能再將之分離，且系爭製程產出物於合法產品登記時即已售出並經使用完畢而無污染，本件實無清除處理之可能性及必要性，已如上述。何況系爭製程產出物與土方拌合後，清運土方絕不僅止54,771.2公噸，且同業公會回函內更無任何計算依據或計算方法之說明等，故上開回函應不適用於本件之情形。

(二) 聲明：訴願決定及原處分關於命限期於103年5月28日前完成

01 改善部分均撤銷。

02 三、被告答辯及聲明：

03 (一)答辯要旨：

04 1、發回判決意旨發回部分：

05 (1)依環保署88年9月27日函釋內容，係指當已經登記為產品之
06 標的使用不當，致造成環境污染情事時，各目的事業主管機
07 關各依權責督導辦理，足見環保署雖認為「登記為公司產品
08 者，即非屬廢棄物清理法所定義之事業廢棄物」，但仍指明
09 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
10 權之效力，否則不會有此函說明二「仍應請各目的事業主管
11 機關各依權責督導辦理。」文字。至環保署100年5月9日令
12 之內容，當已經登記為產品之標的使用不當，致造成環境污
13 染之情事時，各目的事業主管機關各依權責督導辦理，並明
14 確表示停止適用環保署88年9月27日函，足見環保署100年5
15 月9日令再次指明產品登記並無限制廢清法主管機關行使廢
16 棄物之判定職權，但因為88年9月27日函主旨與說明有所扞
17 格，才會表明並停止適用該88年解釋函。而環保署101年11
18 月23日函說明二引用環保署100年5月9日令，其意旨即為其
19 100年5月9日令說明一、(一)之內容。

20 (2)上開3解釋函均認為已經登記為產品之標的使用不當，致造
21 成環境污染之情事時，各目的事業主管機關各依權責督導辦
22 理之意旨，足見環保署自始至終均認為產品登記並無限制廢
23 清法主管機關行使廢棄物判定職權之效力，而此等見解為日
24 後各行政法院所接受迄今。

25 2、原告實無欠缺期待可能性：

26 (1)依環保署88年9月27日函說明：「二、產品之使用不當或未
27 符合各該目的事業主管機關法令者，致造成安全、環境污染

01 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
02 導辦理。」足見環保署雖認為「登記為公司產品者，即非屬
03 廢棄物清理法所定義之事業廢棄物」，但仍指明產品登記並
04 無限制廢清法主管機關行使廢棄物判定職權之效力。

05 (2)環保署96年8月1日環署廢字第0960053185號函：「原告麥寮
06 一廠之石油焦流體化床產出之底（飛灰）屬事業廢棄物之範
07 疇。」可見環保署針對系爭製程產出物明確認定為事業廢棄
08 物。

09 (3)環保署97年7月9日環署廢字第0970045583號函：「空氣污染
10 防制操作許可證、環境影響差異分析報告等相關文件，均非
11 屬目的事業主管機關核准之產品認定文件，故該公司麥寮一
12 廠製程產出之混合石膏及副產石灰，尚無法據以認定為產品
13 ，仍應認屬事業廢棄物。」環保署97年10月7日環署廢字第0
14 970071689號函：「質疑該底灰、飛灰是否確經貴府建設局
15 予以核准之產品，仍請貴局予以查明，或請目的事業主管機
16 關明確釐清。」上開函文均未送達給原告，原告如何以此函
17 作為認定其欠缺期待可能性之依據？

18 (4)環保署100年9月8日環署廢字第1000078056號函：「重申環
19 保署96.8.23、97.7.9、97.10.7三函，皆已表示石油焦流體
20 化床產出之底（飛）灰屬事業廢棄物。」可見在數年來多次
21 公文往返後，環保署仍針對系爭製程產出物明確認定為事業
22 廢棄物，且後續解釋函均無變更。

23 (5)依環保署88年9月27日（88）環署廢字第0064651號函、91年
24 10月17日環署督字第0910065164號函、96年8月1日環署廢字
25 第0960053185號函、96年8月23日環署廢字第0960063346號
26 函、97年7月9日環署廢字第0970045583號函、97年10月7日
27 環署廢字第0970071689號函、100年5月9日令、100年9月8日

環署廢字第1000078056號函、101年11月23日函、102年1月28日環署廢字第1020009551號函、102年4月15日環署廢字第1020030409號函、102年5月14日環署訴字第1020016122號訴願決定、102年12月24日環署督字第1020112054號函等見解可知，環保署自96年以來均直接認定原告麥寮一廠系爭製程產出物屬事業廢棄物，應依廢清法規定清除、處理或再利用，此見解並無任何改變。惟發回判決發回時刻意引用環保署96年8月23日環署廢字第0960063346號函、97年7月9日環署廢字第0970045583號函、97年10月7日環署廢字第0970071689號函見解，並據此作為有利於原告之解釋，卻無視於環保署上開其他函釋之意旨，其標準究竟為何，實令人疑惑！

(6)發回判決援引環保署96年8月23日環署廢字第0960063346號函：「96年8月1日環署廢字第0960053185號無須更正，底（飛）灰是否為已登載之副產品仍應由目的事業主管機關認定。」作為對原告有利之解釋，但此函明確記載「96年8月1日環署廢字第0960053185號函無須更正」，再次確認系爭製程產出物屬事業廢棄物之範疇。如何作為認定原告欠缺期待可能性之依據？

3、原告所提之甲證8至12號文件，無法證明原告欠缺期待可能性：

(1)甲證8號：雲林縣政府99年8月19日府環廢字第0993615490號函、101年1月11日府環廢字第1003631667號函、101年9月22日府環廢字第1003622016號函備查原告檢具廢清書：

A.在雲林縣政府99年8月19日府環廢字第0993615490號同意備查函之前，針對原告個案，環保署業已做成91年10月17日環署督字第0910065164號函、96年8月1日環署廢字第0960053185號函、96年8月23日環署廢字第0960063346號函、97年7月9

日環署廢字第0970045583號函、97年10月7日環署廢字第0970071689號函多次認定系爭製程產出物為事業廢棄物。

B.在雲林縣政府101年1月11日府環廢字第1003631667號函、101年9月22日府環廢字第1003622016號函此2備查函之前，針對原告個案，環保署100年9月8日環署廢字第1000078056號函：「重申環保署96.8.23、97.7.9、97.10.7三函，皆已表示石油焦流體化床產出之底（飛）灰屬事業廢棄物。」可見環保署仍針對系爭製程產出物明確認定為事業廢棄物，且後續解釋函均無變更。

(2)甲證9號：雲林縣政府101年2月核發府環空操證字第P0712-02、P0713-02號固定污染源操作許可證（將石灰與混合石膏列為產品）：在做成上開許可證之前，針對原告個案，環保署97年7月9日環署廢字第0970045583號函：「空氣污染防治操作許可證、環境影響差異分析報告等相關文件，均非屬目的事業主管機關核准之產品認定文件，故該公司麥寮一廠製程產出之混合石膏及副產石灰，尚無法據以認定為產品，仍應認屬事業廢棄物。」明確作成空氣污染防治操作許可證非屬目的事業主管機關核准之產品認定文件之見解，再次認定混合石膏及副產石灰屬事業廢棄物。

(3)甲證10號：即雲林縣環保局101年5月11日環境稽查工作紀錄A.現場稽查或處理情形第2點記載：因依環保署88年或100年解釋函均認為產品登記並無限制廢清法主管機關行使廢棄物判定職權之效力。且在雲林縣環保局做成甲證10號前，針對原告個案，環保署業已做成91年10月17日環署督字第0910065164號函、96年8月1日環署廢字第0960053185號函、96年8月23日環署廢字第0960063346號函、97年7月9日環署廢字第0970045583號函、97年10月7日環署廢字第0970071689號函、

100年9月8日環署廢字第1000078056號函，可見環保署仍認定系爭製程產出物為事業廢棄物。

B.甲證10號之工作紀錄，其右下角「現場稽查或處理情形」第2點記載：「有關該公司麥寮一廠高溫氧化程序所產生之混合石膏（水化石膏）出場管制乙案，為加強產品（水化石膏）用途合法無虞，現場告知業者混合石膏出廠須交由可控管之廠商，如取得肥料登記證之肥料業者、縣府監控之土資場、廢棄物處理廠，可查證之工程（砂石場、混凝土場）並提供工程地點及合約書供查證。」但根據「營建剩餘土石方處理方案」或「臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例」規定，土資場是不可以收受副產石灰與混合石膏，故雲林縣環保局對此應屬誤解，而此等行政指導如有錯誤，並不會因此變成土資場可以收受副產石灰與混合石膏即系爭製程產出物。

C.上開工作紀錄第3點記載：「另有關混合石膏（水化石膏）回填農地乙案，將擇期通知業者一同會勘，並於會勘當時請該公司麥寮一廠，提供購買廠商產品流向及用途等相關資料。」表示當時雲林縣環保局係對於某一特定農地有以混合石膏回填之情形，要求原告配合一同會勘，並要求原告在會勘時要提出將混合石膏用在回填該農地的購買廠商使用產品的流向與用途，目的在勾稽比對該特定農地回填所使用混合石膏是否係出自原告，並非雲林縣環保局要求原告必須「通案」回報流向與要求購買廠商向各地方政府報備之「行政指導」，原告對此容有誤解。

(4)甲證11號：雲林縣政府101年6月11日府工運字第1010075360號致宏進交通股份有限公司函說明二、101年6月5日府建行字第1010066258號致宏進建材有限公司函說明二及101年6月

5日府建行字第1010066259號致宏洋預拌混凝土股份有限公司函說明二均為：雲林縣環保局表示副產石灰非屬廢棄物所管轄，然該物質氫離子濃度達PH12以上，倘作為混凝土添加料，其產品出廠後是否用於農地使用？需取得土地主管機關核准：在雲林縣政府101年6月間做成上開3函前，針對原告個案，環保署業已做成91年10月17日環署督字第0910065164號函、96年8月1日環署廢字第0960053185號函、96年8月23日環署廢字第0960063346號函、97年7月9日環署廢字第0970045583號函、97年10月7日環署廢字第0970071689號函、100年9月8日環署廢字第1000078056號函，可見環保署針對系爭製程產出物明確認定為事業廢棄物。

(5)甲證12號：雲林縣政府101年10月25日核發雲縣環水許字第00000-00號水污染防治許可證：環保署上開88年9月27日函或100年5月9日令均認為產品登記並無限制廢清法主管機關行使廢棄物判定職權之效力，且環保署於上開許可證作成前，已針對系爭製程產出物做成97年7月9日環署廢字第0970045583號函，明確作成空氣污染防制操作許可證非屬目的事業主管機關核准之產品認定文件之見解外，再次認定系爭製程產出物屬事業廢棄物。

4、系爭製程產出物確屬事業廢棄物乙節，除經本案前審確定外，並經最高行政法院109年度裁聲字第120號裁定所確認，且被告做成原處分前，雲林縣政府已以102年1月28日府環廢字第1023603869號函廢止系爭製程產出物為產品登記之處分，故本次發回更審之範圍應限縮於原告當時主觀上有無欠缺期待可能性之問題，無須且不得再爭執客觀上是否為事業廢棄物。

5、判斷原告有無欠缺期待可能性所引用之行政規則之函令，並

01 不以有送達原告為必要：

02 (1)發回判決意旨認為：「陸、二……至於行政法院之判決無非
03 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
04 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
05 政法上義務行為之標準。仍應就行政規則發布歷程及內容，
06 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
07 務。但若有確定之行政規則之函令者，人民自應有遵守之義
08 務，而不得謂無期待可能。」並不以該等行政規則之函令有
09 送達原告之必要。

10 (2)最高行政法院106年9月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨
11 ：「遺產及贈與稅法第23條第1項所定之遺產稅申報期間及
12 稅捐稽徵法第22條所定之核課期間，基於合憲性解釋原則，
13 應以可合理期待納稅義務人履行申報義務及稽徵機關得行使
14 核課權為前提，方符合其立法目的及遺產稅申報暨核課事件
15 之本質。是納稅義務人如對於登記他人名下之土地及其移轉
16 登記請求權是否屬於被繼承人之遺產，尚待民事判決確定始
17 能確認者，則於民事判決確定前，自難以期待納稅義務人就
18 尚有爭議之財產申報遺產稅，更難以期待稽徵機關得知該筆
19 爭議財產係屬遺產而依法行使核課權。則就此一爭議財產，
20 遺產及贈與稅法第23條第1項所定之遺產稅申報期間，應自
21 民事判決確定其屬被繼承人遺產之日起算，並依稅捐稽徵法
22 第22條規定起算其核課期間，以兼顧徵、納雙方之均衡利益
23 ，俾符合實質課稅及公平課稅原則。財政部79年2月1日函釋
24 即係秉持前揭規定之立法意旨及遺產稅申報暨核課事件之本
25 質，依期待可能性原則所為之闡釋，並未增加法律所無之稅
26 捐義務，而與租稅法律主義無違，與遺產及贈與稅法第23條
27 第1項及稅捐稽徵法第22條規定意旨亦無牴觸。」上開財政

01 部79年2月1日函之效力適用於全國納稅義務人，不會只有該
02 函示所涉及之繼承人方有期待可能性原則之適用。另鈞院10
03 6年度訴字第512號判決所援引並討論該案原告家福公司有無
04 期待可能性之3號解釋函（改制前行政院勞動委員會92年7月
05 16日勞動二字第0920040600號函、勞動部100年11月25日勞
06 動2字第1000091838號函、103年2月6日勞動2字第103005138
07 6號函），沒有一個函令是發給該案原告家福公司，但最高
08 行政法院仍然認為根據勞動部上開100年及103年解釋函意旨
09 解釋法令，並未以該案原告主觀上信賴92年解釋函而認定其
10 欠缺期待可能性。則發回判決所提示3解釋函均為通案解釋
11 ，故原告不得以有無收受送達而主張欠缺期待可能性。

12 (3) 本案第1次發回之判決即最高行政法院107年度判字第336號判
13 決並未以釋示必須送達特定人方對特定人發生效力。退步言
14 之，至少環保署96年8月1日環署廢字第0960053185號函、96
15 年8月23日環署廢字第0960063346號函均有送達原告，原告
16 實不得推諉不知。

17 6、比對歷審判決，應可確認鈞院已經認定系爭製程產出物為事
18 業廢棄物，原告已不得再為爭執：

19 本案更一審判決即鈞院105年度訴更一字第13號判決認定系
20 爭製程產出物為事業廢棄物，兩造均上訴後，最高行政法院
21 107年度判字第336號判決駁回被告6,000元罰鍰之上訴暨廢
22 棄原告關於限期改善之上訴而發回更二審，其理由除了認為
23 6,000元罰鍰違反行政罰法第18條第1項及第2項規定外，並
24 未否認系爭製程產出物「客觀上」為事業廢棄物，但認為原
25 告主觀上是否欠缺期待可能性必須調查清楚而廢棄發回。原
26 判決根據上開發回意旨，認定原告「主觀上」欠缺期待可能
27 性而撤銷限期改善處分，經被告再次提起上訴後，發回判決

發回意旨仍係要求調查原告「主觀上」是否欠缺期待可能性之問題。故本件自更一審判決認定目前仍堆置於系爭土資場之系爭製程產出物確實為事業廢棄物，並為最高行政法院判決所確定，就此部分原告不得再為相反之主張。

7、系爭土資場所堆置之系爭製程產出物現狀並無顯著變動，只是在清理時必須將混入一部分土壤、上方薄層土壤或雜草樹木一併處理即可，並無欠缺事實上期待可能性：

(1)官輝土資場：

A.勘驗結果：當場以怪手挖掘地面，挖掘深度約30公分，寬度約200公分。

B.當時實際負責人陳燕輝證稱：

a.辦公室期間證詞：102年7月18日被告稽查紀錄單第4頁記載共收受系爭製程產出物約33,000噸(申洋公司28,000噸、鴻元益公司5,000噸)的紀錄是對的，在102年9月底把官輝持股賣掉有跟他們交代六輕的東西不能動，還沒有賣以前就都沒有動。有將副產石灰與土方以6:4至7:3筆錄混配，並以怪手攪拌將地勢墊高，以免水災影響怪手載具。以我目測到現在是都沒有變動。

b.現場證詞：土資場有在營運後還有在收，只是六輕的東西就是放在那裡，現在上面看到的就是後來在堆上去的。裡面是當初進來填的時候是多少混合，看現場操作的問題，有的有混合有的沒有混合。

C.當時形式負責人簡鎰安證稱：(更二審甲證20號)101年10月30日官輝公司函不是我寫的，實際上施作陳先生比較了解。

D.前負責人黃世榮證稱：擔任官輝公司負責人期間是102年10月到109年7月，我當負責人經營期間我們都知道那裡不能動，那7年完全沒有動，我接手後都沒有動。

01 E.現在負責人楊孟翰父親楊志強證稱：我接手後都沒有動。

02 F.被告102年間稽查人員陳仲亨證稱：稽查當時大概就是這個
03 位置，地形地貌有一點落差，當初來的時候直接有看到石灰
04 是裸露的，之後就沒有再來過。

05 G.102年間稽查及後續按日及按次稽查人員劉亭鈞證稱：105年
06 2月1日至107年8月間負責現場稽查，地表的色澤確實有比較
07 改變，當時可以比較明顯，看出有白色石灰的部分。

08 (2)宏昇土資場：

09 A.勘驗結果：當場由負責人以鋤頭挖掘地面，挖掘深度約30公
10 分。

11 B.負責人王春雄證稱：系爭製程產出物堆置位置就是樹長的位
12 置，我們這裡是斜坡，把石灰倒下去，後來就長這些樹，填
13 的時候有拌土，但比例不知道。(更二審甲證17號)102年4月
14 12日環保署稽查紀錄第2頁所記載「在102年1月份收受副產
15 石灰目前覆埋於場內斜坡，尚未運出場外」屬實，現場狀況
16 之後並無變動，只有上面蓋1台尺的土，有拌土，比例多少
17 我不知道。樹、草是自己長出來的，只有土混在一起，沒有
18 混合石頭或磚塊。

19 C.被告102年間稽查人員陳永祥證稱：102年1月24日稽查與現
20 況有些微不一樣，那一次來的時候上面還有堆置。

21 D.被告後續按日及按次稽查人員劉亭鈞證稱：長草的情況沒有
22 現在這麼茂密。

23 (3)鈞院109年9月4日履勘現場之勘驗筆錄與照片：

24 A.官輝土資場：綜合各位證人證詞，進場的系爭製程產出物一
25 開始進場時可能部分有混合(6:4至7:3)，部分沒有混合，
26 堆置在履勘時所有證人指出之現場位置下方，多年來都沒有
27 變動挖掘，102年間稽查時還看得到裸露出來的石灰，後來

在石灰上面再堆土上去，所以地形地貌與履勘時有一點點落差。但經過現場開挖30公分就可以發現石灰，而從地表往下不同顏色的土壤大概是10公分，表示官輝土資場後來堆土大概10公分左右。

B.宏昇土資場：綜合各位證人證詞，進場的系爭製程產出物一開始進場時有拌土（但比例不知），堆置在履勘時所有證人指出之現場位置下方，多年來都沒有變動挖掘，102年間稽查時還看得到堆置的石灰，後來在石灰上面長出樹與草，一開始還沒有這麼茂密。但經過現場開挖30公分就可以發現石灰，而從地表往下沒有其他不同顏色的土壤，表示沒有看到石灰上面堆1台尺土的痕跡。

(4)系爭土資場前後任負責人均明確表示並未變動系爭製程產出物堆置之位置，只是當時有混一部分土壤進去，其上有鋪層薄土，並非原告主張已經在場內斜坡掩埋或以比例摻配並充作地基使用云云。本件經鈞院履勘確認系爭製程產出物等事業廢棄物混有土壤並在土地下方之情形下，被告認為最有效之處理方式應為全數挖除離場，進行掩埋，至於挖除後離場前是否要篩分作業或不篩分直接運輸，則屬廢清書之細節問題。

(5)實務上被告另案核定之臺南市仁德區非法棄置場址改善方法，該場址非法掩埋大量營建廢棄物（砂石、磚、混凝土塊、廢木材、廢鐵及廢塑膠等），其整治改善方式為有害事業廢棄物採取固化法；另事業廢棄物為以挖土機全部挖除移置於合格之廢棄物清除公司運送車後，送至合法之土石方資源處理場區處理。

(6)至於限期改善65天計算公式：以每輛大貨車可承載35公噸計算，54,771.2公噸約需1,565輛次大貨車可載運，以每天26

輻次計算約61天即可完成清運作業。若以2個場址，1日1車可運2趟計，1場址每日7輛車計算約56天可完成清理，故並無原告所稱難有實現改善可能之問題。

8、另依本件之前的暫停執行抗告裁定即最高行政法院102年度裁字第1235號裁定：「……(3)抗告意旨復謂系爭製程產出物之PH值多未超過12.5，不符合『有害事業廢棄物』之標準云云，然而相對人僅將系爭製程產出物指定『事業廢棄物』，而非『有害事業廢棄物』，抗告人此等主張與原裁定合法性之判斷無涉（事實上PH值超過中性之7，即使對環境沒有立即危害，長期而言仍然不利於環境）。」依被告102年1月24日稽查採證檢驗PH值約為12.5（12.47-12.53），現場確實有堆置情形，且經查證確實為原告麥寮一廠之底（飛）灰，根據環保署調查結果僅是CFB脫硫程序排出之底灰及飛灰而已。因為pH值都已經超過12.5，已經是腐蝕性事業廢棄物的有害事業廢棄物，當然必須清理。另環保署與彰化縣政府00000000000000縣○○鄉○○路○○○○號土地現場取樣檢驗，發現回填廢棄物PH值高達12.5，來源為峰林公司自原告麥寮一廠所載運。另雲林縣環保局於101年00000000000000縣○○鄉○○段○○○○號魚塢具高鹼性特性及金屬鎳含量偏高，造成周遭環境污染。既然原告主張底（飛）灰為產品，則其成分應該都相同，在彰化縣芳苑鄉及台西鄉均造成污染，表示在臺南市土資場也會造成污染，且臺南市土資場所檢驗之PH值也是12.5。

9、如鈞院認定原告欠缺期待可能性而判決原處分違法者，則請鈞院依行政訴訟法第198條規定之情況判決駁回原告之訴：原告系爭違章行為明確，原處分並無違法。且依鈞院更一審判決意旨，因為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，還是必須要根據廢清法相關規定處理，只是應由何人來付費處理，不會因為原告欠缺期待可能性即變成不是事業廢棄物而不用處理。若鈞院仍認定原告當時欠缺期待可能性而撤銷原處分，則會導致被告必須耗費納稅人之公帑處理原告主觀上欠缺期待可能性但客觀上確實為廢棄物標的之結果，被告認為此等結果將嚴重侵害公益。請鈞院斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背，以情況判決駁回原告之訴。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：原告在系爭製程產出物登記為產品時，能否期待原告依廢清法由清除處理機構清除或處理該製程產出物？

五、本院的判斷：

(一)本件事實概要欄所載之事實，分別為兩造所自陳，並有被告102年1月25日稽查編號000000000000廢棄物管理稽查紀錄單、被告102年1月29日稽查編號000000000000廢棄物管理稽查紀錄單（訴願卷第227至228頁）、被告102年10月11日環稽字第1020108487號函（訴願卷第98至99頁）、103年1月22日訴願決定（訴願卷第2至11頁）、原處分及系爭訴願決定附卷可稽，堪以認定。

(二)被告於102年1月24日查獲系爭土資場正在收受原告產生之系爭製程產出物時，該製程產出物仍登記為「產品」，自不能期待原告依廢清法由清除處理機構清除或處理該製程產出物。

1、應適用之法令：

(1)102年5月29日修正之廢清法

A.第4條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；

- 01 在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」
- 02 B.第5條第1項：「本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局
- 03 、縣(市)環境保護局及鄉(鎮、市)公所。」
- 04 C.第28條第1項第3款第1目：「事業廢棄物之清理，除再利用方
- 05 式外，應以下列方式為之：……三、委託清除、處理：(一)
- 06 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
- 07 清除處理機構清除、處理。」
- 08 D.第31條第1項：「經中央主管機關指定公告一定規模之事業
- 09 ，應於公告之一定期限辦理下列事項：一、檢具事業廢棄物
- 10 清理計畫書，送直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委
- 11 託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理
- 12 有關事項變更時，亦同。二、依中央主管機關規定之格式、
- 13 項目、內容、頻率，以網路傳輸方式，向直轄市、縣(市)主
- 14 管機關申報其廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、
- 15 輸出、輸入、過境或轉口情形。但中央主管機關另有規定以
- 16 書面申報者，不在此限。三、中央主管機關指定公告之事業
- 17 廢棄物清運機具，應依中央主管機關所定之規格，裝置即時
- 18 追蹤系統並維持正常運作。」
- 19 E.第52條：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違
- 20 反第28條第1項……規定或依第29條第2項所定管理辦法者，
- 21 處新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未
- 22 完成改善者，按日連續處罰。」
- 23 F.第76條：「本法施行細則，由中央主管機關定之。」
- 24 (2)91年11月20日修正之廢棄物清理法施行細則
- 25 A.第2條第2款：「本法所定中央主管機關之主管事項如下：…
- 26 …二、全國性廢棄物清理法規之訂定及釋示。」
- 27 B.第3條第2款：「本法所定直轄市或縣(市)主管機關之主管事

項如下：……二、直轄市或縣(市)廢棄物清理自治法規之訂
定及釋示。」

2、得心證的理由：

(1)依上述廢清法第31條第1項規範意旨可知事業應將其原物料
使用量、產品產量及事業廢棄物之種類、數量、物理性質、
清理方式，記載於廢清書，並經縣(市)主管機關審查核准後
，始得營運。該審查核准之行政處分未經撤銷、或未因其他
事由而失效者，其效力繼續存在，行政程序法第110條第3項
定有明文。準此，核准廢清書之行政處分內容（即該事業產
出物何種係屬產品，何種又屬於事業廢棄物，且應依何種方
式為清除），對處分相對人及原處分機關即產生實質存續力
。又基於國家機關間應相互尊重，該行政處分所產生之法律
效果或形成之法律關係，構成其他相關行政機關決定之基礎
及前提要件之拘束力，此即為構成要件效力。按凡行政法律
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，在事實上或法律上無法期待人民遵守
時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻
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，此即所謂行政法
上之「期待可能性原則」，乃是人民對公眾事務負擔義務之
界限，此有最高行政法院102年度判字第611號判決意旨可資
參照。次按廢清法第28條第1項第3款第1目固要求義務人對
其事業廢棄物應為合法清除、處理，惟依客觀情勢，義務人
倘有正當合理之事由，相信其所生產確係產品，得為買賣，
而非事業廢棄物時，自無從期待其依廢清法將所認為之產品

01 為清除。復按所謂產品係指在市場上可以滿足消費者需求的
02 物品，惟雖為產品，然因市場需求變化、技術演進或法規更
03 迭而失去其市場經濟價值；此時若該產出物有棄置或污染環
04 境、危害人體健康之虞時，在經濟、環境、社會或個人之使
05 用不符成本效益情形下，則應視其為廢棄物，或事業產出物
06 違法貯存、利用且有棄置或污染環境之虞者，亦應視為廢棄
07 物，有廢清法第2條之1修正之立法說明可資參照。準此，產
08 品若仍有市場經濟價值，並無遭棄置或污染環境，自難認該
09 產品為廢棄物，又消費者對有經濟價值之產品苟有違法貯存
10 、棄置，致有污染環境之虞，亦應對消費者為處罰，尚難遽
11 指該產品於產出時即為廢棄物，而強令產品生產者為清除。

12 (2)按「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範
13 圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議
14 或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或
15 不作為之行為。」又「行政行為，應以誠實信用之方法為之
16 ，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第165條、
17 第8條分別定有明文。準此，倘人民依行政指導而為一定行
18 為時，嗣後行政機關認定人民依該行政指導所為之行為係屬
19 違法，則依上開法條意旨，自有違誠實信用原則，且侵害人
20 民正當合理之信賴。再者，行政機關熟悉各項行政法規，對
21 其所掌管之事務具有專業性，且有職權調查事證之權限，若
22 要求人民能辨別行政機關所為行政指導係屬違法、不當，因
23 而拒絕遵從，即欠缺期待可能性。

24 (3)查原告之麥寮一廠前於91年7月間，向雲林縣政府申請工廠
25 變更登記，將原產品名稱中之「其他石油及煤製品」變更為
26 「其他石油及煤製品（混合石膏及副產石灰）」，經雲林縣
27 政府以91年11月20日91府建工字第0910068785號函核准登記

（訴願卷A第100-101頁），原告並於廢清書之主要產品（副產品）欄位將系爭製程產出物列為產品，且迭經雲林縣政府於99年8月1日、100年9月22日及101年1月11日准予備查，有麥寮一廠廢棄物清理計畫書及雲林縣政府准予備查函可稽（本院107年度訴更二字第14號卷2【下稱訴更二卷】第65-90頁）。又依雲林縣政府核發之101年2月府環空操證字第P0712-02號固定污染源操作許可證（即甲證9號）、101年10月25日雲縣環水許字第01035110號水污染防治許可證（即甲證12號），該許可證記載事項，亦將系爭製程產出物列為產品（本院訴更二卷2第101頁、第133頁），且雲林縣政府針對訴外人宏進交通股份有限公司申請增添回填物，及訴外人宏洋預拌混凝土股份有限公司、宏進建材有限公司詢問製程中添加系爭製程產出物部分，均函復「經本縣環保局審核該物非屬廢棄物」「本縣環保局表示副產石灰非屬廢棄物所管轄」等語（即甲證11號，同上卷第125-129頁），足證雲林縣環保局在在均指明系爭製程產出物為產品無訛。次查該產品係用於地質改良劑、水泥混凝土製品、可作為基底層級配、土方之摻配材料使用，確有經濟價值等情，業據原告提出產品規範、廠區作業實景照片及下游廠商要求繼續提供系爭產品之函文（訴願卷A第44-61頁）可證。又雲林縣環保局於101年5月11日至原告之麥寮一廠為環境稽查，其查核情形為：「現場稽查或處理情形：……2.有關該公司麥寮一廠高溫氧化程序所產生之混合石膏（水化石膏）出廠管制乙案，為加強產品（水化石膏）用途合法無虞，現場告知業者混合石膏出廠需交由可控制之廠商，如取得肥料登記證之肥料業者、縣府監控之土資場、廢棄物處理場、可查證之工程（砂石場、混凝土場）並提供工程地點與合約書供查證。」有稽查工作紀

錄（即甲證10號，本院訴更二卷2第123頁）可佐。雲林縣環保局在其職權事務範圍內，為實現防止環境污染之行政目的，以建議之方法，促請原告為一定之行為，依前開法條說明，雲林縣環保局之建議核屬行政指導。而原告於客戶使用聲明書（訴願卷A第191-197頁）即載明副產石灰使用限制與稽查之規定，即1.副產石灰（水化）使用，應符合買賣合約書附件副產石灰（水化）使用資格檢核表。2.使用流向須無條件接受貴公司之追蹤及確認。3.應配合主管機關之稽查據實提供相關資料與訊息、依法妥適處理陳情抗爭及澄清輿論之誤會或不實報導。作業場址、使用場址應符合法規並維持環境品質。買賣合約第6條明定買賣標的之使用方式與限制，有副產石灰買賣合約書（同上卷第198-202頁）可憑。又被告於102年1月24日進行稽查，發現係由官輝土資場及宏昇土資場收受系爭製程產出物。上開土資場購買副產石灰係為強化路基與基礎而回填，並已向臺南市政府建管課及工務局請求備查，有函文在卷可佐（本院卷一第423頁、第427頁），足證原告確實依雲林縣環保局之行政指導而為系爭製程產出物之出售及管控無訛。系爭製程產出物既經雲林縣政府於100年9月及101年1月審查通過並准予原告將之於廢清書中登記為產品，且原告亦遵循雲林縣環保局之行政指導而為買賣，自不能期待原告於雲林縣政府102年1月28日作成處分改認系爭製程產出物為廢棄物、要求變更廢清書前，有將系爭製程產出物作廢棄物處理之期待可能性。苟其他縣市環保機關置上開雲林縣政府核准之廢清書於不顧，逕要求原告甫一生產系爭製程產出物時，即應依廢清法為清除，顯有違構成要件效力。況廢清書並無關於系爭製程產出物之廢棄物處理方式，在未依法核准變更廢清書前，原告根本無從依廢清法執行

處理。

(4)被告雖抗辯原告以金額補助買受廠商，依相關買賣合約約定內容，其補貼費用與銷售價格懸殊，系爭買賣應屬清運性質，且其交易違反社會行情云云（本院卷2第303-304頁），其復援引臺中高等行政法院104年度訴更一字第17號、104年度訴更一字第14號、102年度訴字第321號、最高行政法院107年度判字第72號判決，均認定「原告應有以販售產品之名，行委外處理事業廢棄物之實」。惟價金之補貼或減免，本即競爭市場下之商業行銷手段，倘在推廣產品時期或正與同業削價競爭下，單從買賣價金之高低或業者究有無從中實際獲利，均無法實際判斷是否為真實買賣，然從買方是否有依產品用途而為使用，即可明確定性其間之法律行為。蓋買方收受產品後，並未依產品之用途而為使用、收益，相反地是大量堆置，違法貯存、棄置而致污染環境，則兩造間係屬違法清運關係；然若買方確依產品用途而為使用，且無污染環境，則兩造間自屬產品買賣無訛。查本院於109年9月4日履勘系爭土資場，發現於現場表面並無堆置系爭製程產出物，經分別以挖土機及鋤頭挖掘深度約30公分處，則有灰色物質埋於裏土，官輝土資場於挖掘處之外圍雜草叢生，宏昇土資場則在掩埋物上，有樹木及雜草生長旺盛情形，有現場照片16幀在卷可稽（本院卷1第405-419頁），經證人即官輝土資場於102年時擔任負責人之陳燕輝證稱：「（問：提示甲證18號，102年7月18日臺南市環保局稽查紀錄單第4項記載：『現場訪談負責人，據其表示其共收受台塑副產石灰約33,000噸（申洋公司28,000噸、鴻元益公司5,000噸）目前均填埋於場內，未對外運送』是否屬實？）是。」、「（問：甲證18號稽查紀錄第5項記載『有關填埋方式，負責人表示係將

01 副產石灰與土方以 6:4 至 7:3 的比例混配並以怪手攪拌，目的
02 是將地勢墊高以避免水災影響怪手載具』是否屬實？）是。
03 「（問：提示甲證 20 號 101 年 10 月 30 日官輝公司發函臺南
04 市政府建管課備查使用目的信函，該函稱『主旨：本場購買
05 副產品石灰作為強化路基與基礎回填乙案，敬請貴局備查。
06 說明：本公司為領有合法登記之土資場，今欲購買副產品石
07 灰拌土方與配料作為路面坑洞及增加基礎穩固性。』您發函
08 後現場是否依照該函文內容施工？）我本來的用意就是照這
09 樣子施工。有接到這個 case 以後，仲介說要發文市政府，六
10 輕的東西才能出來。……現在地面上的都不是（副產石灰）
11 」等語綦詳（本院卷 1 第 390-396 頁），另證人陳仲亨即 102
12 年稽查員亦證述：「（問：這個地方是否就是你當時稽查的
13 位置？範圍到哪裡？）大概就是這個位置，地形地貌有一點
14 落差，當初來的時候直接看到石灰是裸露的，之後就沒有再
15 來過。」等語，另一稽查員劉亭鈞亦證稱：「（問：你來稽
16 查時看到的現況與今天是一樣的嗎？）地表的色澤確實有比
17 較改變，當初可以比較明顯看出有白色石灰的部分。」等語
18 （同上卷第 396-397 頁），足證現場履勘地確係以原告系爭
19 製程產出物為回填之地點無訛。又證人即宏昇土資場負責人
20 王春雄證稱：「（問：台塑公司的副產石灰是堆置在此？）
21 樹長的位置就是，我們這裡是斜坡，把石灰倒下去，後來長
22 出這些樹。填的時候有拌土，但比例我不知道。現場沒有變
23 動，只有上面蓋 1 台尺的土……樹、草是自己長出來的。」
24 「（問：有無混合石頭或磚塊之類？）只有土混在一起。」
25 「（問：為何發甲證 20 號函給臺南市政府？）因填副產石灰
26 ，要向市政府報備。」等語（同上卷第 398-400 頁）。依上
27 開證人所述及現場草木生長狀態足證系爭製程產出物確實已

01 回填多時，非臨時所為，且既混以一定比例之土方而掩埋，
02 則原告之系爭製程產出物係作土方之摻配材料使用無誤。又
03 上開土資場經被告派員為土壤採樣而為檢驗分析，其結果為
04 SOO(000-000cm)土壤樣品中重金屬與戴奧辛皆低於土壤管制
05 標準，而SOO(000-000cm)土壤樣品中VOC與SVOC皆低於偵測
06 極限。本次調查檢驗之土壤樣品應無污染情形，有被告之10
07 1年度臺南市土壤及地下水污染場址之驗證查核計畫（函監
08 督管理）之官輝、宏昇土資場土壤污染調查、查證報告附卷
09 可憑（本院卷1第339-365頁）。系爭土資場雖以較低價格取
10 得原告之系爭製程產出物，然均依該產品之用法而為使用，
11 且未造成環境污染，揆之前揭所述，其與原告間應非藉由假
12 買賣而實際為違法清運之情形。倘系爭土資場係為違法清運
13 、堆置，則隱匿尚且不及，又豈會事先主動函知行政機關，
14 自曝違法堆置行徑？實有違常情，是被告上開抗辯洵不足採
15 。被告雖復抗辯原告之系爭製程產出物為強鹼，有污染環境
16 之虞，故為廢棄物，應依廢清法為清除云云。惟系爭製程產
17 出物回填土地倘會造成環境污染，則土壤採樣檢驗分析理應
18 會有受何種污染之數據，然檢驗報告並無法檢驗出，又苟經
19 土方比例混合後仍呈強鹼狀態，理應周遭土地寸草不生，又
20 豈會現場樹木、雜草生長旺盛？再者，有經濟價值之產品中
21 具有強酸、強鹼性質者，比比皆是，諸如建築業常用之水泥
22 或家庭日常清潔用品，如硫酸、鹽酸等等，倘生產者違法貯
23 存、處理致生環境污染，或消費者未依物之用法為使用，或
24 大量傾倒，致生環境污染，固得以廢清法或相關環保法規為
25 規範，然尚不得將有經濟價值之產品甫一生產即指為廢棄物
26 而要求生產者逕依廢清法為清除，此顯有誤解廢清法之規範
27 意旨。

(5)被告雖抗辯比對歷審判決，應可確認本院已經認定系爭製程產物為事業廢棄物，並為最高行政法院判決所確定，原告已不得再為爭執云云。惟按行政訴訟法第213條規定：「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」且參考民事訴訟通說之見解，確定判決之既判力，惟於判決主文所判斷之訴訟標的，始可發生；若訴訟標的以外之事項，縱令與為訴訟標的之法律關係有影響，因而於判決理由中對之有所判斷，除主張抵銷之對待請求，其成立與否經裁判者外，尚不能因該判決已經確定而認此項判斷有既判力。同理，行政訴訟亦應相同的解釋，即判決理由之論斷，原則上無既判力，有最高行政法院109年度判字第49號判決意旨可資參照。查被告以原告違反廢清法第28條第1項第3款規定，而以103年3月24日環土字第1030026813號函裁處6,000元罰鍰部分，經本院以103年度訴字第321號判決撤銷，被告不服提起上訴，嗣經最高行政法院以105年度判字第309號判決發回更審，復經本院以105年度訴更一字第13號判決將該罰鍰撤銷，被告不服提起上訴，然經最高行政法院以107年度判字第336號判決駁回此部分上訴而確定，有上開判決在卷可稽。核該判決之訴訟標的乃確定被告對原告並無103年3月24日環土字第1030026813號函裁處6,000元之裁罰權。至於訴訟標的以外之事項，縱令與為訴訟標的之法律關係有影響，因而於判決理由中對之有所判斷，尚不能因該判決已經確定而認此項判斷有既判力。故本件系爭製程產出物是否業經行政機關核准為產品？又是否為廢棄物？另消費者有無依產品之用途而為使用？其使用過程中究有無造成環境污染等事實，本院自仍得調查認定，不受上開判決既判力所拘束，是被告前揭抗辯亦不足採。

(6)次查，環保署88年9月27日函（本院卷1第143頁）略以：「主旨：原屬事業機構生產之事業廢棄物，如經事業機構依法向工商管理單位登記為公司產品者，即非屬廢棄物清理法所定義之事業廢棄物。說明：一、依88年9月13日本署『研商事業機構產生之事業廢棄物登記為公司產品或副產品之管理權責』會議紀錄結論辦理（下稱88年9月13日會議結論）。二、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、環境污染或其它違法情事時，仍請各目的事業主管機關各依權責督導辦理。」即明確表明若已登記為公司產品者，非屬事業廢棄物。而環保署之所以明確表明，係因88年9月13日會議結論（一）事業廢棄物向工商管理單位登記為公司產品或副產品者，仍應先提送廢清書向環保主管機關申請變更（本院卷1第141頁）。亦即事業廢棄物縱事後因有經濟價值，經工商管理單位登記為商品，前提仍應先經環保機關審核變更廢清書通過始能為之。惟若該產品使用不當等，造成安全、環境污染等違法情事時，相關行政機關仍得依權責督導辦理。又環保署100年5月9日令（本院卷1第145頁）略以：「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。」依該令意旨即具體要求環保單位於審理廢清書時應注意事項，蓋事業廢棄物能否登記為商品，應先經環保機關審核變更廢清書通過始能為之，已如上述，環保署為免環保機關審核浮濫不實，故具體指示機關應如何為審理，至於100年5月9日令(二)、(三)點則是強調單位應相互聯繫，避免廢棄物記為商品，及重申對於登記為商品後，如有造成環境污染等情事時，仍依權責為辦理。准此，依上述函令意旨，事業廢棄物因市場需求而成為有經濟價值之商品時，應先經環保機關審核變更廢清書通過始能為之。審核通過後，該商品自無庸依廢清法為清除，惟倘該商品事後經單位間確認，已無經濟價值時，環保機關得依權責，要求事業再次變更其廢清書。其後環保署101年11月23日函(本院卷1第147-148頁)略以：「主旨：鑒於近期數起堆置、回填台塑石化股份有限公司(以下簡稱塑化公司)麥寮一廠製程產出石灰，引起輿論與民眾高度關注該使用方式、用途及有無污染環境之疑慮，惠請貴府本權責檢討該製程產出石灰登記為產品之合宜性，請查照。說明二、查塑化公司麥寮一廠事業廢棄物清理計畫書，係經貴府於101年1月30日審查通過，於該計畫書內其他石油製品製造程序核列有石灰、混合石膏及其他石膏製品等副產品，而經查塑化公司廠區內迄今已堆置約139萬公噸水合副產石灰，顯見其產品用途及流向均有疑慮。請貴府綜合考量上述水合副產石灰產品用途、流向均有疑慮之事實，依據本署100年5月9日環署廢字第1000036827號函(諒達)略以：『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。』再行審

01 慎檢視塑化公司麥寮一廠事業廢棄物清理計畫書，應要求業
02 者提出合理說明或變更其事業廢棄物清理計畫書，以妥善處
03 理該等製程產出石灰，防杜環境污染情事發生。」依環保署
04 101年11月23日函文內容可知，此時環保署仍未確定原告系
05 爭製程產出物究是否為事業廢棄物，否則豈會要求雲林縣政
06 府再行審慎檢視原告之麥寮一廠廢清書，並應要求業者提出
07 合理說明或變更其廢清書？是被告抗辯依歷年環保署函釋早
08 已認定系爭製程產出物屬事業廢棄物，原告並無欠缺期待可
09 能云云，顯不足採。嗣雲林縣政府依上開環保署函文意旨再
10 為審查，始於102年1月30日作成廢止系爭製程產出物為產品
11 登記之處分，而被告於102年1月24日查獲系爭土資場正在收
12 受原告產生之系爭製程產出物時，該製程產出物仍登記為「
13 產品」，自不能期待原告依廢清法由清除處理機構清除或處
14 理該製程產出物，至為明確。

15 (7)被告抗辯如本院認定原處分違法，則請斟酌原告所受損害、
16 賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤
17 銷或變更顯與公益相違背，以情況判決駁回原告之訴云云。
18 然按行政訴訟法第198條第1項規定：「行政法院受理撤銷訴
19 訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有
20 重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其
21 他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背
22 時，得駁回原告之訴。」第199條第1項規定：「行政法院為
23 前條判決時，應依原告之聲明，將其因違法處分或決定所受
24 之損害，於判決內命被告機關賠償。」行政訴訟法第198條
25 規定即所謂之情況判決，按情況判決之設在於避免撤銷原屬
26 違法之行政處分後，將對公益造成損害，是違法行政處分經
27 受處分人訴請撤銷者，行政法院本應予以撤銷，否則依法行

政原則無以貫徹；惟如因撤銷行政處分會對既成事實造成衝擊，嚴重損及公共利益，則例外使該違法之行政處分存續。查系爭土資場係將系爭製程產出物以一定比例混合土方後，用於墊高該土資場地勢，避免淹水，均未外運，且無證據足以證明系爭製程產出物有何危害環境之情形，已如前述，故難認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，是被告上述抗辯，亦不可採。

(8)綜上所述，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。從而，原告訴請訴願決定及原處分關於命其限期於103年5月28日前完成改善部分均撤銷，為有理由，應予准許。

六、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證據資料，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併予敘明。

七、結論：原告之訴有理由。

中華民國 110 年 7 月 13 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 李 協 明

法官 曾 宏 揚

法官 廖 建 彥

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）

01 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
02 條第1項但書、第2項）

03 得不委任律師為訴訟代理人之情形	04 所需要件
06 07 （一）符合右列情形之一者，得不 08 委任律師為訴訟代理人	07 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。 08 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。 09 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。
11 12 （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	11 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。 12 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 13 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。 14 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。
26 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 110 年 7 月 13 日
書記官 洪 美 智