

私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序

行政院環境保護署
中華民國 101 年 4 月



抄本



行政院環境保護署 函

機關地址：10042 台北市中華路1段83號
承辦單位：廢管處 承辦人：陳彥文
聯絡電話：(02) 23117722 分機：2639
傳真電話：(02) 23812909
電子信箱：yenwenchen@epa.gov.tw

受文者：如正、副本

發文日期：中華民國 101 年 4 月 20 日

發文字號：環署廢字第 1010032859 號

速別：

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」1 份，請查照。

說明：

一、旨揭清理作業程序，為供各環保機關及相關清理義務人日後執行清除、處理遭非法棄置廢棄物土地之參考，期能加速清除、處理遭棄置廢棄物之土地，恢復土地原貌。

二、旨揭清理作業程序內容重點：

(一)場址發現與登錄列管：非法棄置場址之通報查察、錄案工作，相關阻隔及隔離作業，及研判啟動緊急應變必要措施。

(二)釐清清理責任：非法棄置污染行為人追查，並釐清清理責任對象。

(三)棄置場址調查：確認廢棄物種類、數量，判定廢棄物有害特性，依廢棄物清理法相關規定選定後續清理或再利用方式。

(四)限期清除處理：限期提報「棄置場址廢棄物清理計畫」。

(五)清理作業：監督清理作業及其廢棄物流向，確實完成廢棄物妥善清理或再利用工作。

(六)環境復原：確定環境復原後解除列管，及解列場址後續管理措施。

(七)緊急應變必要措施：若有重大污染之虞，應進行緊急應變必要措施。

正本：直轄市環保機關、縣(市)環保機關

副本：內政部警政署環保警察隊、本署環境督察總隊(含三區環境督察大隊)、本署土壤及地下水污染整治基金管理會、本署廢棄物管理處（均含附件）

私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序

行政院環境保護署
中華民國 101 年 4 月

目 錄

壹、前言	1
貳、清理作業程序	3
一、場址發現與登錄列管	4
(一) 加強責任區巡查	5
(二) 棄置場址之通報查察、錄案、阻隔及隔離作業	5
(三) 研判啟動緊急應變必要措施	10
二、釐清清理責任	13
(一) 追查污染行為人與證據保全	14
(二) 釐清應負清理責任之對象	15
(三) 作成行政處分或移送法院	16
三、棄置場址調查	18
(一) 判定廢棄物種類、數量及分布情形	19
(二) 廢棄物有害特性與數量判定	20
(三) 選定清理或再利用方式	21
四、限期清除處理	26
(一) 核發管制編號、限期提報清理計畫	27
(二) 核定清理計畫並督促依時限清理	28
五、清理作業	30
(一) 廢棄物清除機具加裝即時追蹤系統(GPS)	31
(二) 清理義務人依清理計畫執行，並上網申報。	32
(三) 主管機關啟動代清理程序	33
六、環境復原	36
(一) 辦理環境復原作業	37

(二) 解列場址後續之管理措施.....	38
參、緊急應變必要措施.....	41
一、現場初階段判定緊急應變及採行必要措施.....	43
二、場址之土壤及地下水整治緊急性評估.....	46
三、執行後續廢棄物清理作業程序.....	48

圖 目 錄

圖 1、場址發現與登錄列管流程圖	4
圖 2、釐清清理責任流程圖	13
圖 3、棄置場址調查流程圖	18
圖 4、限期清除處理流程圖	26
圖 5、清理作業流程圖	30
圖 6、環境復原流程圖	36
圖 7、緊急應變必要措施流程	42

壹、前言

行政院環境保護署（以下簡稱環保署）為減少事業廢棄物任意傾倒、棄置之情形發生，近年來加強事業廢棄物之查察工作，查獲於民國 80 年間，因國內事業廢棄物的管理在法規與管理制度尚未健全情形之下，屢有事業或民眾將廢棄物任意棄置傾倒至河川地、河川行水區與國（公）有土地，或農地、空地、工業區廠房等私有土地，造成環境污染情事。

為積極控管與減少廢棄物非法棄置場址(以下簡稱棄置場址)造成環境生態危害，降低場址周圍居民之健康威脅，環保署於民國 87 年即統籌調查掌握國內棄置場址共 175 處，依其危害急迫性區分為甲、乙、丙、丁等四等級。並針對具立即危害性之甲級場址，共 17 處進行清理，優先協助地方主管機關辦理細部調查或清理工作，目前已完成清理，並依行政程序法向清理義務人求償。其餘危害急迫性等級較低之場址，則持續督導地方環保機關列管、巡查，避免非法棄置行為再度發生，並加速其清理作業。本署陸續就有關棄置場址之清理或代清理廢棄物求償等，加強訂定相關作業方式及宣導(附件 1、2)。

然國內非法棄置廢棄物地點屬私有土地者，其清理義務人可能包括民間企業法人與一般民眾，在處理廢棄物非法棄置場址時，欠缺足夠實務程序可供參考，常面臨處理專業之困境。為協助地方環保機關輔導、督導民間企業及民眾執行棄置場址之清理作業，環保署本於政府機關之環境保護專業，以及積極協助民間解決環境保護問題之權責與義務，茲依過去執行處理棄置場址案件之清理經驗，研擬本「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」，謹供各環保機關、清理義務人及各相關機關進行棄置場址清除、處理之參考，期能加速清除、處理，恢復土地環境原貌，保障人民權益。

為避免棄置場址數量持續增加，轄區之巡查及通報為必要作業，環保署亦函請各地方環保機關配合辦理棄置場址之巡查及通報作業

等。至於釐清棄置場址清理責任部分，可參考環保署 98 年 7 月 8 日「『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』之適用原則」(附件 3)。

由於棄置場址之污染狀況及對人類環境所造成危害大小不同，其廢棄物清理工作急迫性亦不同，應依場址危害性排定清理之優先順序。屬重大污染事件造成之危害，應進行跨部會之協商機制，可參考「廢棄物非法棄置案件部會及地方政府協商機制作業要點」草案(附件 4)，研商是否須立即進行緊急應變等措施。另研判是否採取緊急應變必要措施部分，可參考「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要措施判定原則」草案(附件 5)，重大污染事件除考驗政府之應變能力外，也影響民眾對政府之信任，一定要謹慎妥善處理。

此外，由於非法棄置案件，從棄置場址發現、追查污染行為人、清除處理棄置場址之廢棄物、環境復原、至解除列管等程序需時長，又因內容涉及「廢棄物清理法」、「行政程序法」、「行政執行法」等相關法令之配套運作，就技術層面而言，難免艱澀，若能配合管制系統之填報，將更有效率管理棄置場址。緣此，環保署重新規劃「廢棄物非法棄置案件管理系統 (Illegal Dumping of Management System, IDMS)」，請各環保機關協助建置該系統之資料，該系統作業規範詳如「廢棄物非法棄置案件管理系統作業規範」(附件 6)。

本清理作業程序為提供清理棄置場址之參考，清理義務人及各地地方環保機關，皆應加強管制並防止棄置場址數量增加，倘發現棄置場址亦應儘速釐清清理責任、清除處理廢棄物，以遏止不法。期望藉由點線面串聯及相關宣導，減少非法棄置事件之發生。

貳、清理作業程序

本清理作業程序，供各環保機關督導棄置場址清理廢棄物之依循，並使清理義務人於配合清理棄置之廢棄物時，有所參考依據，此外，亦提供廢棄物清理法相關規定及注意事項供清理義務人及地方環保機關參考。本清理作業程序依廢棄物清理之過程，共分為六大階段，依序包括：

- 一、場址發現與登錄列管
- 二、釐清清理責任
- 三、棄置場址調查
- 四、限期清除處理
- 五、清理作業
- 六、環境復原

各階段執行工作事項依「清理義務人」、「地方主管機關」、「環保署」之工作內容區分，於後續章節逐一說明。

「清理義務人」為依廢棄物清理法規定負有清理責任者，應依廢棄物清理法或依該法所作之行政處分認定之，可包括：污染行為人、負狀態清理責任之土地所有人、管理人或使用人等，其中污染行為人則為廢棄物非法棄置案件行為人、事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者。

環保主管機關有二(以下簡稱各環保機關)，其一「地方主管機關」為依廢棄物清理法規範之直轄市及縣(市)主管機關(含執行機關)。其二「環保署」則為依廢棄物清理法規範之中央主管機關(其內部單位之相關業務權責分工，於後續之執行工作項下註記環保署業務權責單位名稱，以便於對照參考)。

一、場址發現與登錄列管

本階段作業由巡查責任區開始，各環保機關應加強定期巡查所轄責任區，若發現棄置場址，應立即進行棄置場址通報、錄案、查察工作。另為避免棄置場址之污染持續擴大，及遏止棄置場址再次發生廢棄物棄置情事，應於該場址進行立即阻隔、隔離作業等步驟，並進行研判是否需進行跨部會之緊急協商(附件 4)或採取「緊急應變必要措施」(參閱第參章、緊急應變必要措施)。

本階段作業內容為(一)加強責任區巡查、(二)棄置場址之通報查察、錄案、阻隔及隔離作業、(三)研判啟動緊急應變必要措施，相關流程圖及說明如下：

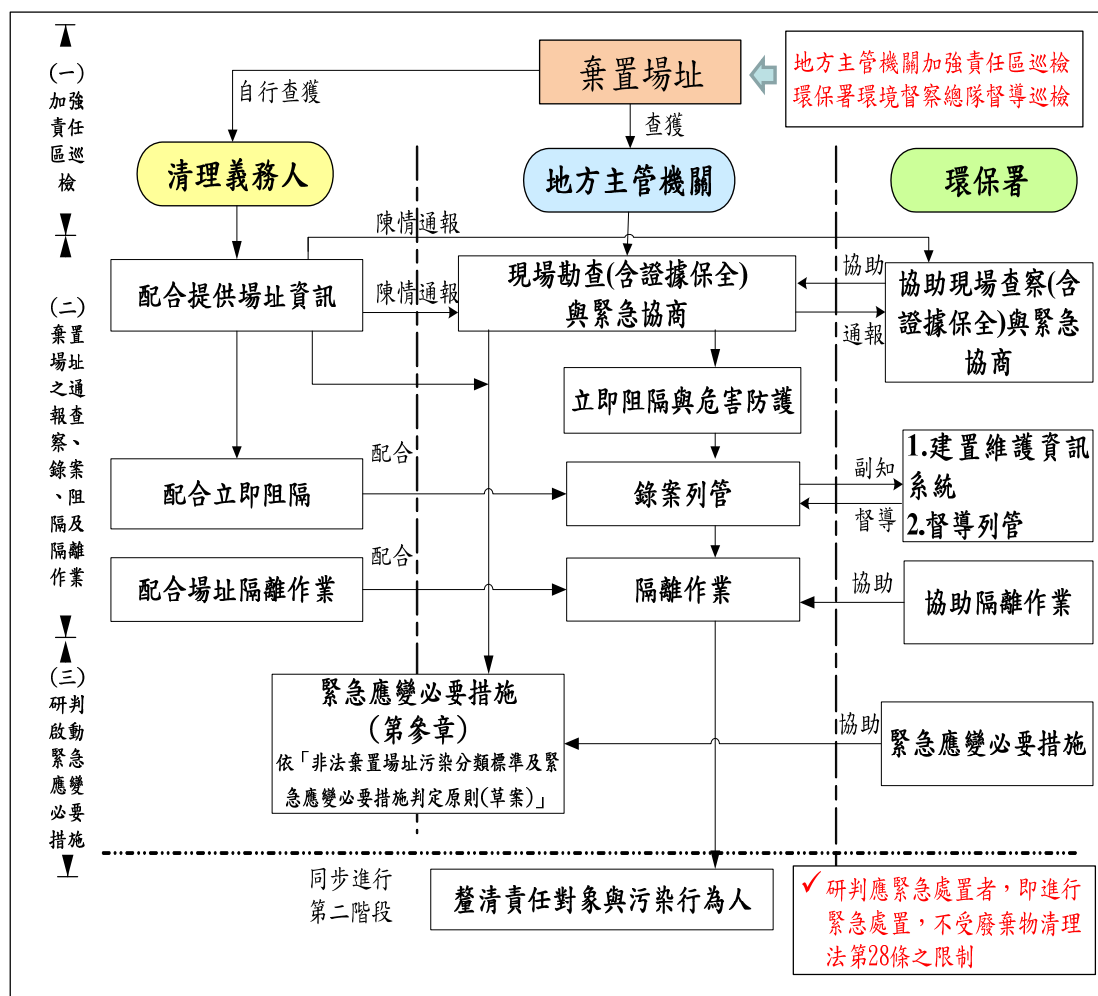


圖 1、場址發現與登錄列管流程圖

(一)加強責任區巡查

1.「地方主管機關」執行工作

(1)加強主動巡查責任區：為落實巡查通報工作，避免列管場址新增廢棄物棄置情形，地方主管機關應整合業務及稽查人力，動員可用資源、劃分責任區域，加強巡查並建立追蹤資料。應劃分巡查責任區之巡查路線，巡查路線涵蓋所有轄區內之路線，並指定各區及各路線之巡查人員，上網登錄定期更新，巡查人員得以清潔隊人員協助擔任。主動定期巡查責任區內易發生非法棄置案件之區域，並定期針對轄內已列管之棄置場址進行巡查，依相關巡查及通報作業等規範辦理，如有必要，可向環保署請求協助。

(2)記錄巡查結果：將巡查結果詳實登錄「廢棄物非法棄置案件管理系統」(Illegal Dumping of Management System, IDMS，網址 <http://waste24.epa.gov.tw/idms/>，以下簡稱管理系統)，並適時更新資料，上述系統之操作，可參考「廢棄物非法棄置案件管理系統作業規範」(附件 6)。

2.「環保署」執行工作

督導巡查：依相關巡查及通報作業等規範督導地方主管機關主動定期巡查其所轄責任區。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

(二)棄置場址之通報查察、錄案、阻隔及隔離作業

各環保機關發現棄置場址時，應立即進行蒐集場址相關資訊(含農漁牧資料)、確認棄置場址範圍、登錄案件於「管理系統」及通報相關單位等相關工作。民眾發現土地遭非法棄置廢棄物時，亦應立即向地方主管機關陳情通報，並提供相關資料、照片、場址範圍，使地方主管機關利於掌握案件。清理義

務人應配合地方主管機關提供相關資料、確認場址範圍及提供採行必要措施之相關資訊。

新增之棄置場址應詳細記載地點、範圍、農漁牧行為及清理義務人等資訊，各環保機關除現場勘查棄置場址、蒐集相關資訊及證據保全外，並應研判是否需召開緊急協商(附件 4)、啟動緊急應變必要措施(參閱第參章、緊急應變必要措施)等相關作業，上述判定原則可依「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要措施判定原則」草案(附件 5)辦理，並將相關資料登錄於「管理系統」。

1. 「清理義務人」執行工作

(1)陳情通報棄置場址之土地及配合提供場址資訊：

A.提供場址資訊：發現土地遭棄置廢棄物，應立即向地方主管機關陳情通報，提供相關場址資訊、範圍，並拍照作成紀錄，以利地方主管機關掌握現況之參考，經通報之棄置場址亦同。

B.提供農漁牧行為資訊：提供地方主管機關棄置場址相關資訊時，儘可能一併將場址上及與鄰近場址之農漁牧行為等資訊備妥，俾利後續地方主管機關判斷是否採行必要相關作業或啟動緊急應變必要措施參考。經通報之棄置場址亦同。

(2)配合場址立即阻隔及隔離作業：土地所有人、管理人或使用人應採取設置警示帶、圍籬及告示牌等立即阻隔設施，避免污染擴大及民眾進入。若屬緊急重大污染事件（如桶裝或袋裝廢溶劑洩漏等），更應配合地方主管機關指示，於場址進行隔離作業，俾利後續由環保機關採取專業之緊急應變必要措施，避免自行處置不當而發生二次環境污染與人體生命財產危害之情事。

- (3)配合加強棄置場址巡查：防止民眾進入，及遏止該址廢棄物棄置再次發生。

2.「地方主管機關」執行工作

- (1)現場勘查與資訊收集：地方主管機關應負責查察轄內環境污染之情事，如接獲陳情通報或查獲棄置場址時，應進行棄置場址現場勘查，蒐集相關資訊及證物，瞭解污染場址狀況、拍照並作成紀錄，做為後續判斷是否進行緊急協商、緊急應變必要措施之參考，及作為釐清污染責任、證據保全之依據。

此外，地方主管機關，應儘速與農政機關進行場址及周邊農漁牧使用情形調查工作，俾利後續針對可能受污染之農漁牧產品及用水，採行緊急應變必要措施。如有必要可向環保署及內政部警政署環保警察隊(以下簡稱環保警察隊)請求協助辦理。

- (2)證據保全：本階段作業十分重要，完善的証據保全，方得以釐清污染行為人、清理範圍及清理費用。進行證據保全作業與清理作業程序應併行，以利後續追償。

證據保全作業建議事項如下：蒐集相關資料，記錄相關執行情形，保留立即阻隔、隔離作業及緊急應變必要措施作業(含前、中、後)之執行過程、相關現場照片(或影帶)、委託暫置或清除處理合約書、相關經費支出憑證與明細等資料。可將相關資料登錄於「管理系統」中。

- (3)緊急協商：若有必要或該案件係經媒體、民意代表、環保團體舉發、陳情之廢棄物非法棄置案件，則優先依「廢棄物非法棄置案件部會及地方政府協商機制作業要點」草案(附件 4)進行緊急協商及相關作業，並應將相關資訊登錄於「管理系統」。

(4)立即阻隔與危害防護：地方主管機關於接獲陳情通報或查獲棄置場址進行現場勘查及資訊收集時，應攜帶證明文件及適當防護裝備，請清理義務人或土地所有人(管理人)協助配合設置警示帶、圍籬及告示牌等立即阻隔設施，以避免民眾進入場址，立即阻隔建議事項如下：

A.設置警示帶、圍籬、告示牌或警告標示等設施，防止民眾接近，必要時得派員監管，告示牌使用塑膠或金屬板製作且牌面不宜過小，缺乏警告效果，其文字須以非水溶性材質標示，並以牢固方式固定於場址。此外應以圍籬區隔棄置場址，圍籬之支柱必須牢靠，不可因風雨傾倒，網面須確實區分場址及外界，其設置形式及採用條件，簡介說明如下：

(a)鋼板圍籬：完全隔離，清除處理廢棄物施工作業時仍可使用。

(b)金屬網狀圍籬：外界可看到場內，清除、處理廢棄物施工時不適合採用。

(c)塑膠網狀圍籬：堪用時間預估不超過一年。

(d)警示帶圍阻：為最基本之圍阻，建議於現場偏僻，無人於附近進出時始能採用。

B.觀察棄置場址周遭環境污染情形，並視情況設置臨時監測裝置。

C.污染有立即擴散之虞時，立即採取覆蓋、消毒等必要作業。

(5)案件錄案列管：地方主管機關於現場勘查棄置場址後，將棄置場址之基本資料（包括：場址位置、面積、環境現況、相關清理義務人資料、廢棄物種類及數量等），登錄於「管理系統」錄案列管辦理，可參考「廢棄物非法

棄置案件管理系統作業規範」(附件 6)，並副知環保署。

(6) **隔離作業**：地方主管機關應攜帶證明文件，主動請清理義務人協助配合採取必要之隔離作業，以避免其污染情形擴大，視現場廢棄物種類不同採取不同隔離作業，各隔離作業類型及其採用時機，簡介說明如下：

A. 桶裝廢棄物

- (a) 吊離現場：如有廢棄物暫存或處理設施地點，應優先採用。
- (b) 吸附、抽換桶：桶身已有洩漏現象，應進行吸附、抽換桶作業。
- (c) 塑膠布覆蓋：廢棄物暫無去處，且無洩漏之虞始能採用。
- (d) 挖出並清除：埋藏於地下之桶裝廢棄物，須了解埋藏分布狀況及種類，於施工方式核可後始能進行。

B. 散裝廢棄物

- (a) 抽出、吸附、挖出現場並以桶裝方式裝桶：適用液狀或有異味之廢棄物。
- (b) 挖出現場並以太空包包裝：適用固態且無明顯異味之廢棄物。
- (c) 塑膠布覆蓋：廢棄物暫無去處且無擴散之虞，始能使用。
- (d) 黏土及塑膠布覆蓋：廢棄物無擴散之虞且可於現地復育之棄置場址。

(7) **加強棄置場址巡查**：地方主管機關應主動加強場址周圍環境巡查，直到場址解除列管為止。

3. 「環保署」執行工作

- (1)協助現場查察及資訊收集：接獲地方主管機關執行棄置場址之查察、資訊收集請求時，應協助辦理。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]
- (2)緊急協商：經地方主管機關或清理義務機關(公部門)要求，依「廢棄物非法棄置案件部會及地方政府協商機制作業要點」草案(附件 4)進行緊急協商及相關作業。[廢棄物管理處、土壤及地下水污染整治基金管理會(以下簡稱土污基管會)、環境督察總隊]
- (3)督導列管案件：廢棄物非法棄置案件由地方主管機關登錄「管理系統」建檔，環保署環境督察總隊負責管考、督導及稽(巡)查廢棄物非法棄置案件、事業廢棄物管制中心辦理「管理系統」之系統資訊維護作業。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)、事業廢棄物管制中心]

(三)研判啟動緊急應變必要措施

為避免棄置場址之污染持續擴大，並遏止廢棄物非法棄置再次發生。地方主管機關經於現場以目視、嗅聞及現場儀器等进行初步判定及依「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要措施判定原則」草案(附件 5)判定場址廢棄物棄置型態(包括桶裝或散裝廢棄物等)進行必要之緊急應變必要措施及決定移除相關措施(含廢棄物及土壤)內容等，並研判是否進行後續緊急應變暫置或清理作業及土壤及地下水整治緊急性評估等。本作業階段參閱「第參章、緊急應變必要措施」內容。

1.「清理義務人」執行工作

進行緊急應變必要措施：如經地方主管機關研判棄置場址有危害人體健康或造成環境重大污染情形，則清理義務人或土地所有人(管理人)應依「第參章、緊急應變必要措施」內容，配合地方主管機關進行緊急應變必要措施、緊急應變

暫置作業及清理作業等程序。

2. 「地方主管機關」執行工作

(1) **緊急應變必要措施**：緊急重大污染事件（如發生廢化學品、廢液、廢油廢溶劑或其他有害廢棄物之洩漏、逸散、爆炸、燃燒，或爐碴、集塵灰、有害性污泥及其他有害廢棄物棄置等情事，而對於人體健康安全造成威脅或造成環境嚴重污染之虞），或經研判棄置場址有危害人體健康或造成環境重大污染情形等，需採行相關緊急應變必要措施及進行土壤及地下水整治緊急性評估等，則應依「第參章、緊急應變必要措施」內容，儘速啟動緊急應變必要措施及緊急應變暫置或清理作業等程序。相關判定原則可參考「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要措施判定原則」草案(附件 5)

(2) **提供飲用水**：若地下水確認已受污染，且無其他水源時，則依「土壤及地下水污染整治法」相關規定（如「地下水污染事件提供民眾必要替代飲水或接裝自來水作業要點」等）提供民眾飲用水。

(3) **聯繫相關權責機關**：為健全該棄置案件資料之完整性，及預防二次危害發生時迅速連絡相關權責單位，地方主管機關應將相關權責機關之資料及辦理情形，登錄於「管理系統」中。

3. 「環保署」之執行工作

(1) **現場查察危害程度及協助緊急協商或緊急應變必要措施**：環保署依地方主管機關請求，協助至現場查察瞭解危害程度，如經研判現場污染嚴重，應協助地方主管機關辦理緊急協商或現場緊急應變必要措施及相關作業。

[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)、土污基管會、廢

棄物管理處]

(2)其他協助：地方主管機關執行棄置場址相關作業時，如有必要可向環保署請求協助。

二、釐清清理責任

已列管及新增錄案列管之棄置場址，地方主管機關應儘速釐清應負清理責任之清理義務人，命其儘速依法進行場址廢棄物之清理作業，並作成相關完整之行政處分。如未能查獲污染行為人時，仍依廢棄物清理法相關規定，及不斷蒐證，確認該土地所有人或管理人(使用人)是否依法負有清理責任，始命其依法清除、處理廢棄物。

本階段作業內容為(一)追查污染行為人與證據保全、(二)釐清應負清理責任之對象、(三)作成行政處分或移送法院，相關流程圖及說明如下：

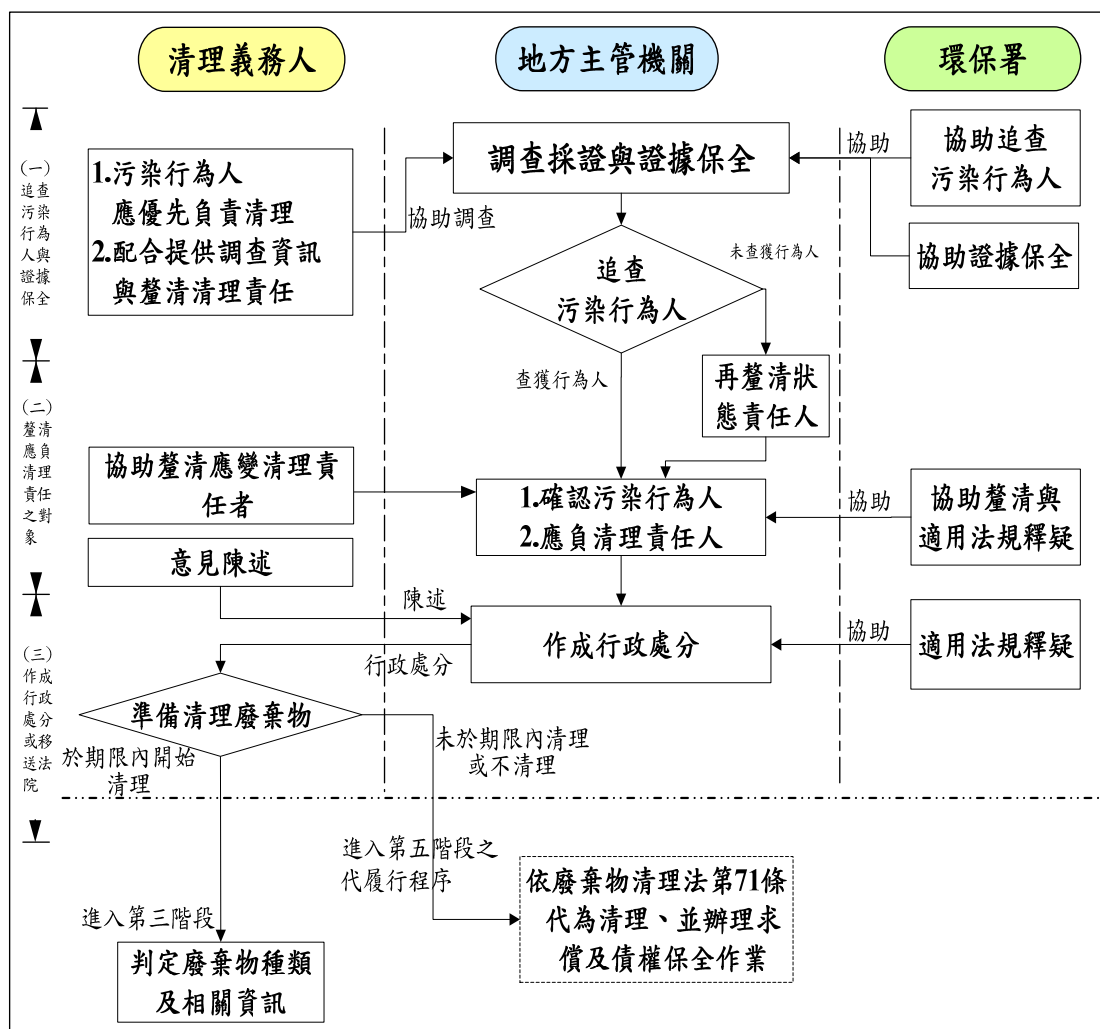


圖 2、釐清清理責任流程圖

(一)追查污染行為人與證據保全

清理義務人如屬事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者，依法即應負去除違法狀態之責任，即本清理參考作業程序所指之「污染行為人」，並應負優先清理之責。惟如未能查獲污染行為人時，環保主管機關再予以釐清土地所有人(管理人)是否應負故意或重大過失致其土地遭非法棄置廢棄物之狀態負任。

1.「清理義務人」執行工作

(1)配合提供調查資訊：清理義務人或土地所有人(管理人)應配合提供如監視器錄像、出入紀錄文件等資訊，以協助地方主管機關作為調查污染行為人之佐證資料。

(2)配合釐清清理責任(調查採證工作及證據保全作業)：清理義務人或土地所有人(管理人)應配合地方主管機關之各項調查採證工作及證據保全作業，以釐清場址遭棄置廢棄物之時間點與可能之污染行為人。

2.「地方主管機關」執行工作

(1)追查污染行為人並採證：地方主管機關主動依廢棄物清理法相關規定釐清清理責任對象，包含實際查獲、調閱監視資料、棄置地點之歷年航照圖或衛星影像圖、分析廢棄物管制中心勾稽資料或 GPS 軌跡資料等相關佐證資料，並跟蹤查獲。

(2)配合檢警單位追查污染行為人。

(3)進行證據保全：針對調查所取得之各項佐證，必要時進行證據保全作業，以利釐清清理責任，並作為後續相關進行行政處分、訴訟及求償之依據。

3.「環保署」執行工作

(1)協助追查污染行為人：協助地方主管機關執行污染行為

人追查工作。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

(2)協助現場採證與證據保全作業：協助地方主管機關現場稽查採證及進行證據保全相關需求。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

(二)釐清應負清理責任之對象

1.「清理義務人」執行工作

(1)協助釐清污染行為人：協助提供地方主管機關相關污染行為人之訊息。

(2)負責清理遭棄置廢棄物：

A.查獲污染行為人時：經查獲為污染行為人(事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者)，該污染行為人後續應依地方主管機關之行政處分，於期限內完成廢棄物清理作業。

B.棄置場址查無污染行為人時：地方主管機關，得依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定辦理。

2.「地方主管機關」執行工作

(1)確認污染行為人：地方主管機關查獲污染行為人時，應依廢棄物清理法相關法條進行查處，並立即依法命污染行為人限期清除、處理棄置之廢棄物。

(2)釐清應負清理責任之對象：查無實際污染行為人時地方主管機關可參考「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」之適用原則(附件 3)釐清狀態責任，惟地方主管機關應先盡力舉證，查明個案狀況事實，土地之所有人、管理人或使用人是否長時間對其土地怠於注意或疏於管理之情事，致原本確有排除危害之可能性等之事實，卻捨此而不為，任廢棄物污染環境。

3.「環保署」執行工作

(1)協助確認污染行為人：協助地方主管機關執行污染行為人確認工作。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

(2)釐清清理責任適用法規釋疑：地方主管機關於釐清查處狀態責任人及辦理限期清除處理等行政處分時，依廢棄物清理法辦理相關適用疑義，由環保署協助釋疑。[廢棄物管理處]

(三)作成行政處分或移送法院

經地方主管機關釐清清理責任後，於依廢棄物清理法作成行政處分前，應先依行政程序法第 102 條至第 106 條規定，給予清理義務人陳述意見，處分之理由及書面應記載事項應分別依同法第 43 條、第 96 條之規定，並合法送達清理義務人；而清理義務人若對於環保主管機關經相關合法程序作成之行政處分仍有異議時，得依行政處分內容所載明之救濟方式，提出行政救濟程序，以保障自身權益。

地方主管機關作成違反廢棄物清理法處以罰鍰之行政處分、命限期清除處理或限期繳納代履行費用等行政處分，應清楚、明確、完整，使其具有執行力，如有需要仍應命限期提送「棄置場址廢棄物清理計畫」。行政處分之執行(如裁處並限期清理)原則上不因提起訴願或行政訴訟而停止(參照訴願法第 93 條及行政訴訟法第 116 條)，如涉及公法上之金錢給付，後續可依行政執行法移送行政執行處強制執行。

經前述程序後釐清責任之相關清理義務人，後續應依法儘速進行場址之清理工作。另地方主管機關應將涉及違反廢棄物清理法第 45 至 48 條行政刑罰者，移送地方法院檢察署偵辦。

1.「清理義務人」執行工作

(1)意見陳述：清理義務人得依行政程序法之相關規定，於

環保主管機關預告作成處分前之陳述意見期限內提出。

(2)行政救濟：若清理義務人對於環保主管機關所作成之行政處分仍有異議時，得依行政處分內容所載明之救濟方式及期限，提出行政救濟程序。

2.「地方主管機關」執行工作

(1)審視清理義務人陳述意見：地方主管機關經盡力舉證以釐清清理責任人，而作成行政處分前應依行政程序法之相關規定，給予清理義務人陳述意見機會，並依其陳述意見內容決定作成之行政處分內容。

(2)依法作成行政處分：地方主管機關應依行政程序法相關規定，將所作成之行政處分告知清理義務人，該行政處分內容應載明主旨、事實、理由、法令依據、限期清理之期限及清理義務人得尋求行政救濟之期限與方式。

(3)涉及廢棄物清理法行政刑罰案件，移送地方法院檢察署偵辦：移送偵辦理之案件應附上相關證據，以利司法人員判斷。

3.「環保署」執行工作

行政處分適用法規釋疑：若有廢棄物清理法相關法規疑義，可請環保署協助釋示。[廢棄物管理處]

三、棄置場址調查

釐清應負清理責任之對象後，於撰寫「棄置場址廢棄物清理計畫」前，應先調查棄置場址廢棄物之分布、種類及數量，作為後續執行清理計畫之依據。首先進行棄置廢棄物種類及數量之判定，可藉由探測工作了解棄置場址之範圍、深度等分布情形。並配合採樣檢測分析工作，判斷廢棄物有害特性，除作為選定遭棄置廢棄物之妥善清理或再利用方式之依據外，並藉以評估清理所需費用。

本階段之作業內容為(一)判定廢棄物種類數量及分布情形、(二)判定廢棄物有害特性及數量、(三)選定清理或再利用方式，相關流程圖及說明如下：

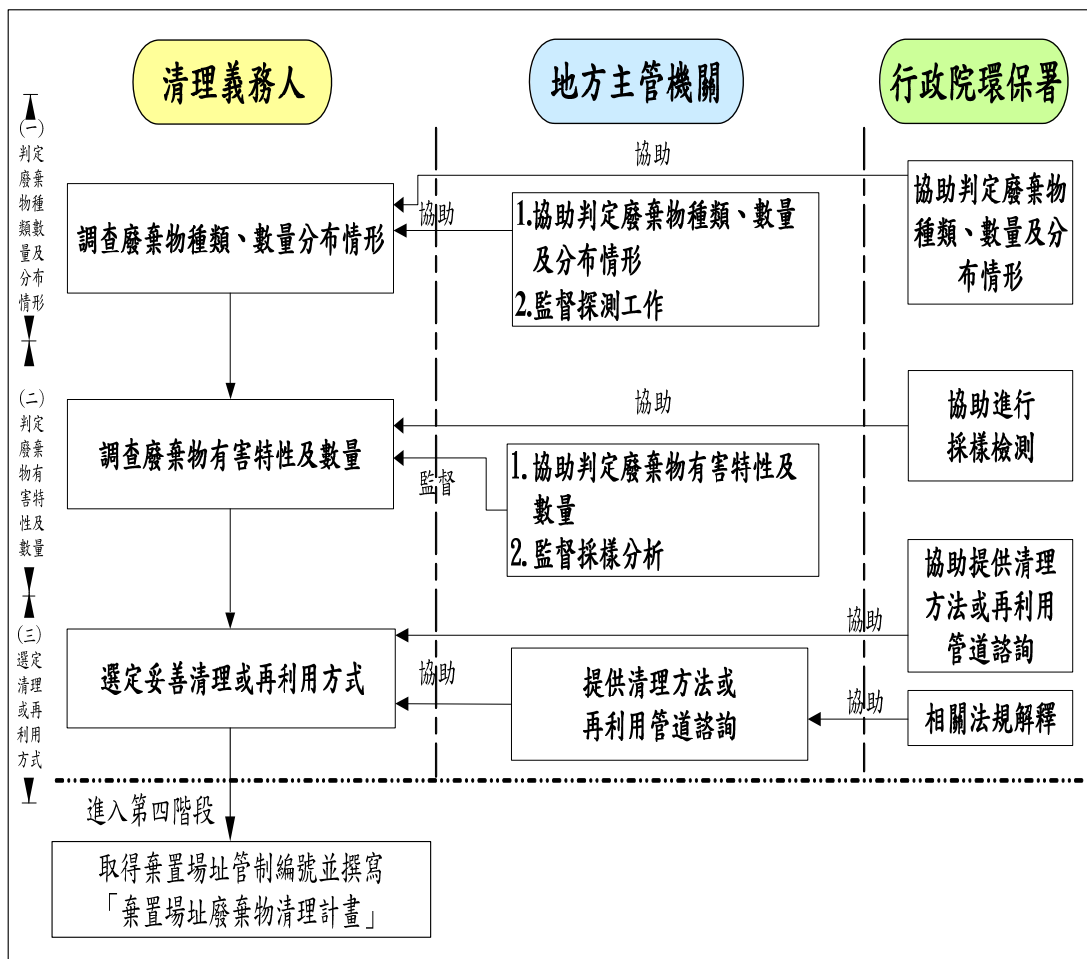


圖 3、棄置場址調查流程圖

(一)判定廢棄物種類、數量及分布情形

依廢棄物清理法規定認定之清理義務人，於執行廢棄物清理前，為選定後續清理方式，應先了解廢棄物棄置情形、種類及有害特性，進行廢棄物種類及有害特性認定。

1.「清理義務人」執行工作

(1)判定廢棄物種類：應主動說明棄置之廢棄物種類。如進行廢棄物之初步採樣，可會同地方主管機關，並依廢棄物清理法第 2 條規定，判定廢棄物屬家戶或非事業所產生之一般廢棄物，或者事業所產生之事業廢棄物，並判斷其廢棄物種類。

(2)判定有害或一般廢棄物：應主動說明棄置之廢棄物其有害特性，如須透過廢棄物之初步採樣予以判斷，可會同地方主管機關依有害事業廢棄物認定標準判定屬有害或一般廢棄物。

(3)判定廢棄物分布情形及數量：廢棄物種類經地方主管機關進行初步確認後，清理義務人於清理前為再進一步確認場址廢棄物數量及範圍，可自行或委託專業之採樣與檢驗分析團隊，會同地方主管機關針對棄置之廢棄物與場址範圍，進行挖掘、鑽探與採樣分析等相關工作，依分析結果判定廢棄物之分布與數量，以利後續擬定清除、處理方法。

2.「地方主管機關」執行工作

(1)協助判定廢棄物種類：地方主管機關應積極協助清理義務人進行採樣，以判定遭棄置廢棄物種類。

(2)協助判定有害或一般廢棄物：地方主管機關應積極協助清理義務人進行採樣，以判定屬有害或一般廢棄物。

(3)協助判定廢棄物分布情形及數量。

3.「環保署」執行工作

協助判定廢棄物種類：地方主管機關於判定遭棄置廢棄物種類及特性有疑義時，應予協助。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

(二)廢棄物有害特性與數量判定

非法棄置之廢棄物種類認定後，應進行廢棄物之成分特性、有害特性與數量判定，俾利後續進行清理或再利用等相關工作。

1.「清理義務人」之執行工作

判定廢棄物有害特性：會同地方主管機關，依廢棄物檢測分析結果及有害事業廢棄物認定標準，判定待清理之廢棄物是否具有有害特性。

2.「地方主管機關」執行工作

(1)**監督採樣分析及探測：**清理義務人執行棄置地點之廢棄物採樣工作時，應由地方主管機關監督採樣作業執行。

(2)**協助判定廢棄物有害特性。**

(3)**聯繫中央主管機關：**清理義務人執行棄置地點之廢棄物採樣工作時，應由地方主管機關監督採樣作業執行，並負責聯繫環保署。

3.「環保署」執行工作

(1)**協助初步採樣：**地方主管機關配合清理義務人，執行棄置場址之採樣工作時，如有必要可向環保署請求協助辦理。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)、環境檢驗所]

(2)**協助進行初步採樣檢測：**地方主管機關執行廢棄物種類及特性確認工作時，如有初步採樣檢測之必要，可向環保署請求協助辦理。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)、環境檢驗所]

(3)協助釐清廢棄物種類：採樣工作完成時，如因廢棄物種類複雜，地方主管機關有必要可向環保署請求性質判定協助，以利後續清理或再利用方式之選定。[廢棄物管理處、環境督察總隊(含三區環境督察大隊)、環境檢驗所]

(三)選定清理或再利用方式

清理義務人依法負有恢復場址環境之責任，故應選用妥善之方式，將遭棄置之廢棄物妥善清理或再利用；清理義務人得向環保主管機關諮詢相關合法清理管道，並主動向相關清理管道洽詢清理事宜。有關清理方式、相關法規及執行清理之分工內容說明如下：

1.清理方法概述

(1)清除方式

清理義務人將遭棄置廢棄物妥善處理或再利用前之清除可採用下列方式：

A.自行清除：清理義務人得依事業自行清除處理事業廢棄物許可管理辦法之規定，以自有車輛，或租用合法運輸業之營業車輛，並攜帶清理義務人身分證明文件隨車押運為之。

B.委託清除：依廢棄物清理法第 28 條委託領有廢棄物清除許可證之公民營清除機構或執行機關清除，或依第 39 條之規定委託領有廢棄物清除許可證之公民營清除機構或合法運輸業代為清除。

(2)處理方式

清理義務人將遭棄置廢棄物之妥善處理或再利用，可採用下列方式，詳細可參酌事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定：

A.中間處理：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、固化或穩定等處理方式。

B.最終處置：包括將其以衛生掩埋、封閉掩埋、安定掩埋或海洋棄置等處理方式。

C.再利用：指將廢棄物做為原料、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。

2.廢棄物清理及再利用相關法規

廢棄物後續妥善清理或再利用方法之選定，應依廢棄物採樣分析結果及廢棄物清理法相關規定辦理。廢棄物之清理或再利用，應符合廢棄物清理法第 28 條或第 39 條規定，相關法令說明如下：

(1)依廢棄物清理法第 28 條規定辦理廢棄物清除處理工作

依廢棄物清理法第 28 條第 1 項規定：「事業廢棄物之清理，除再利用外，應以下列方式為之：(1)自行清除、處理；(2)共同清除、處理；(3)委託清除、處理；(4)其他經中央主管機關許可之方式」，其中第 3 款委託清除、處理規定方式，包括下列各目：「(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。」。

選擇廢棄物委託清理單位時，應依遭棄置廢棄物之種類，選擇合法之公民營廢棄物清除處理機構，並依據廢棄物清理法第42條與公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第18條「清除、處理或清理機構從事廢棄物清除、處理業務，應事先與委託人訂定契約書，並保存三年，以備主管機關查驗。但受託清除、處理因天然災害或緊急事故產生之廢棄物者，不在此限。前項契約書應附有效許可證之影本並記載下列事項：一、廢棄物之種類、代碼、性質及數量。二、清除或處理之工具、設備、方法、頻率、相關場所。三、委託期間。四、處理機構或清理機構廢棄物之最終處置地點及數量。五、因故無法執行契約或其他突發事件之應變措施。六、其他經直轄市、縣（市）主管機關指定者。」等規定辦理。

(2)依廢棄物清理法第 39 條規定辦理事業廢棄物再利用工作

遭棄置廢棄物如分類後為有用資源，屬可再利用者，得依廢棄物清理法第39條第1項規定：「事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關規定辦理」，進行再利用。並應依該條第2項規定：「前項再利用之事業廢棄物種類、數量、許可、許可期限、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關、再利用用途目的事業主管機關定之。」即相關再利用種類之再利用方式，並應依中央目的事業主管機關之規定辦理。

以再利用方式辦理後續工作，因各中央目的事業主管機關之再利用管理辦法之規定略有不同。如需訂契約

者，請逕依各中央目的事業主管機關公告之再利用管理辦法辦理。以經濟部事業廢棄物再利用管理辦法為例，該管理辦法第 18 條規定，事業機構於委託清除或再利用前，應先與再利用機構、合法運輸業或領有廢棄物清除許可證之公民營清除機構簽訂契約書，並妥善保存留供查核。前項契約書應記載下列事項：(1)事業廢棄物之種類、成分及數量；(2)清除或再利用之工具、方法及設備；(3)契約書有效期限；(4)清除或再利用機構因故無法繼續運作時，對其尚未清除、再利用完竣之廢棄物處置方式。

3.選定清理或再利用方式

(1)「清理義務人」執行工作

A.選定妥善清理或再利用方式：清理義務人依廢棄物種類、特性及數量之分析結果，可與委託之專業技術團隊研議選擇適當之廢棄物清除、處理方式與再利用方法。清理或再利用前之清除方式，清理義務人除得依事業自行清除處理事業廢棄物許可管理辦法之規定，以自有車輛，或租用合法運輸業之營業車輛，並攜帶清理義務人身分證明文件隨車押運為之外，亦可依廢棄物清理法第 28 條及第 39 條之規定辦理。針對可再利用之廢棄物，個別依其所適用之再利用管理辦法，向中央目的事業主管機關提出申請。

B.妥善清理或再利用其他考量因素：遭棄置之場址如位於山坡地，辦理清理作業時，應考量水土保持及安全等相關措施(或方法)，並符合水土保持法相關規定。

(2)「地方主管機關」執行工作

A.提供清理方法或再利用管道諮詢：協助提供清理義務人諮詢相關清理程序，如清除處理方法、清除處理機

構或再利用機構等。

B.提供清理機構或再利用機構名單諮詢：協助提供轄區內之焚化處理廠、具處理餘裕許可事業、公民營廢棄物清除、處理業者、再利用機構與目的事業主管機關輔導設置之廢棄物處理機構名單，以及其他非轄內處理機構，包含廢棄物清理法第 28 條規定第 1 項第 2 款、第 3 款可行清除、處理機構或符合第 39 條規定之再利用機構，供清理義務人辦理之參考。

(3)「環保署」執行工作

A.協助提供清理方法或再利用管道諮詢：協助提供地方主管機關相關資訊。[廢棄物管理處]

B.協助法令釋疑：如清理或再利用方式之適用法令疑義，可向環保署請求協助辦理。[廢棄物管理處]

四、限期清除處理

地方主管機關應先核發「廢棄物棄置場址管制編號」(以下簡稱管制編號)予清理義務人，並令其限期提報「棄置場址廢棄物清理計畫」(以下簡稱清理計畫)。為確保清理義務人執行廢棄物清除、處理過程之合法性，清理義務人應依第貳章第三節廢棄物分析結果及選定之清理或再利用方式提報清理計畫，並送地方主管機關審查通過後，依核准之清理計畫內容執行後續清理或再利用工作。對於可立即清理之廢棄物，地方主管機關可視需求，請清理義務人直接清理廢棄物，不用提報清理計畫，惟地方主管機關需請清理義務人切結，並監督清理作業。

本階段作業內容為(一)核發管制編號、限期提報清理計畫、(二)核定清理計畫並督促依時限清理，相關流程圖及說明如下：

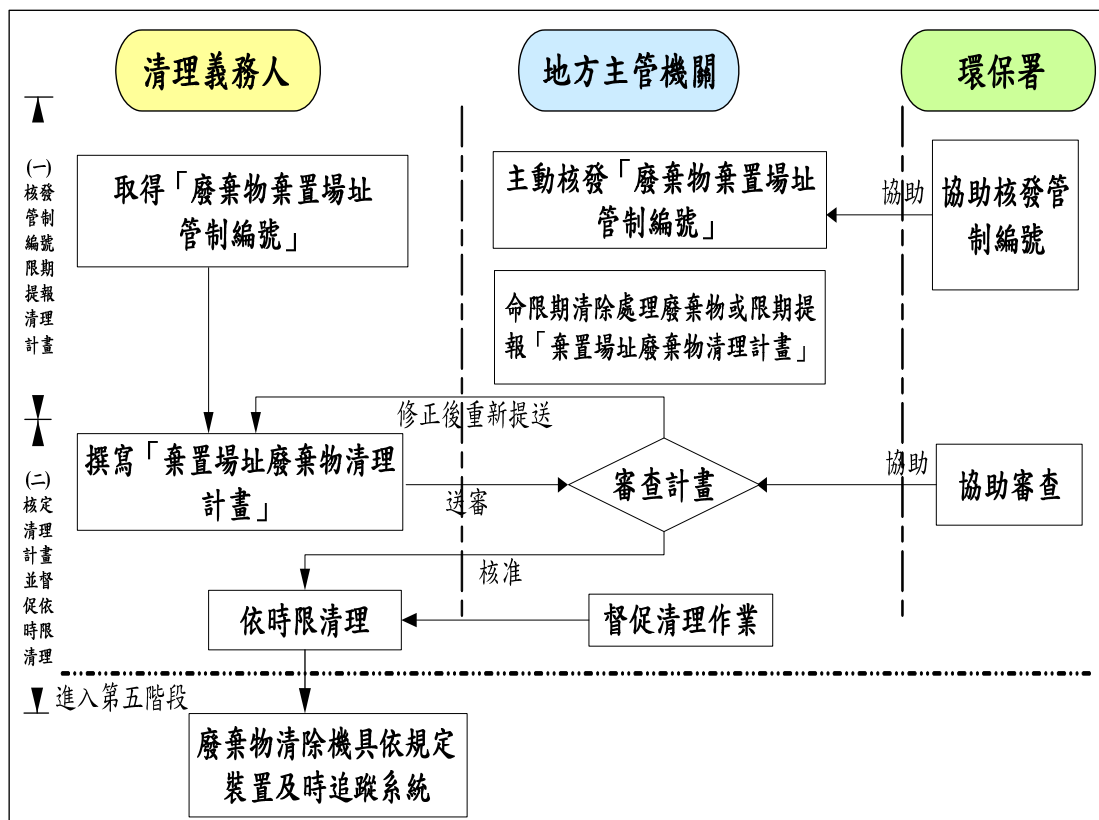


圖 4、限期清除處理流程圖

(一)核發管制編號、限期提報清理計畫

為確保分析棄置廢棄物種類及特性結果之正確性，及廢棄物清除、處理或再利用過程之妥適性與合法性，並確認完成清理之期程，清理義務人應提報清理計畫，載明棄置場址廢棄物清理完成之期程，並依地方主管機關核准之清理計畫執行後續清除、處理工作。

1.「清理義務人」執行工作

- (1)**取得管制編號**：依地方主管機關發文通知之管制編號及命限期提報該場址之清理計畫辦理。
- (2)**撰寫清理計畫**：清理義務人應自行或委託專業之技術團隊，依廢棄物種類、特性及採樣分析結果、選定妥善且合法之廢棄物清理程序等相關資料，撰寫清理計畫。
- (3)**清理計畫送審**：計畫內容應載明廢棄物之種類、數量、特性，其貯存、清除、處理方式，及其流向、清理期程等，並將計畫送地方主管機關辦理審查。

2.「地方主管機關」執行工作

- (1)**主動核發管制編號**：地方主管機關應至環境保護許可管理系統（EMS）（<http://ems.epa.gov.tw>）管制編號核發系統，主動核發該棄置場址之管制編號，以督促清理義務人提報清理計畫，監督該場址之廢棄物清理情形及流向申報。地方主管機關並應主動發文通知清理義務人管制編號及命其限期提報清理計畫。
- (2)**督導提報清理計畫**：督導清理義務人於期限內提送清理計畫，如清理計畫相關內容之適法性疑義，可向環保署請求協助辦理。
- (3)**審查清理計畫**：受理清理義務人提送之清理計畫，並進行審查工作。倘屬重大污染案件，並得邀集專家學者及

相關單位（包含環保、農政、水利等機關）召開審查會議協助審查。

3. 「環保署」執行工作

(1)協助核發管制編號：建置維護環境保護許可管理系統（EMS）及事業廢棄物申報及管理系統（IWR&MS），以協助地方主管機關，辦理棄置場址管制編號之核發工作。[事業廢棄物管制中心]

(2)協助核發問題排除：若地方主管機關，核發清理義務人管制編號作業發生問題時，應協助解決。[事業廢棄物管制中心]

(3)協助督導及法令釋疑：如清理計畫相關內容之適法性疑義，可向環保署請求協助辦理。[廢棄物管理處、事業廢棄物管制中心、環境督察總隊]

(二)核定清理計畫並督促依時限清理

為有效管控後續廢棄物是否合理清理及清理流向，地方主管機關需審慎審查清理義務人提出之清理計畫，審查要點為：其廢棄物種類數量、特性估計之正確性，及後續廢棄物貯存、清除、處理之方式及流向是否合於規範，清理期程是否合理等。

1. 「清理義務人」執行工作

(1)於時限內清理：所提清理計畫經地方主管機關核准後，應依清理計畫於期限內完成清理作業。

(2)清理過程應依法申報：依地方主管機關核定之清理計畫執行廢棄物清理或再利用作業時，應依循廢棄物清理事法第 31 條規定辦理申報。

2. 「地方主管機關」執行工作

(1)核定清理計畫：地方主管機關需審慎審查清理義務人提出之清理計畫，其廢棄物種類數量、特性估計之正確性，

及後續廢棄物貯存、清除、處理之方式及流向是否合於規範，清理期程是否合理，核准清理計畫後，需副知環保署。

(2)督促進行清理作業：核准清理計畫後，督促清理義務人依清理計畫進行清理，並按清理計畫期程，於期限內完成清理。藉由督導清理義務人於清理廢棄物過程確實申報，以掌握該場址之清理情形。

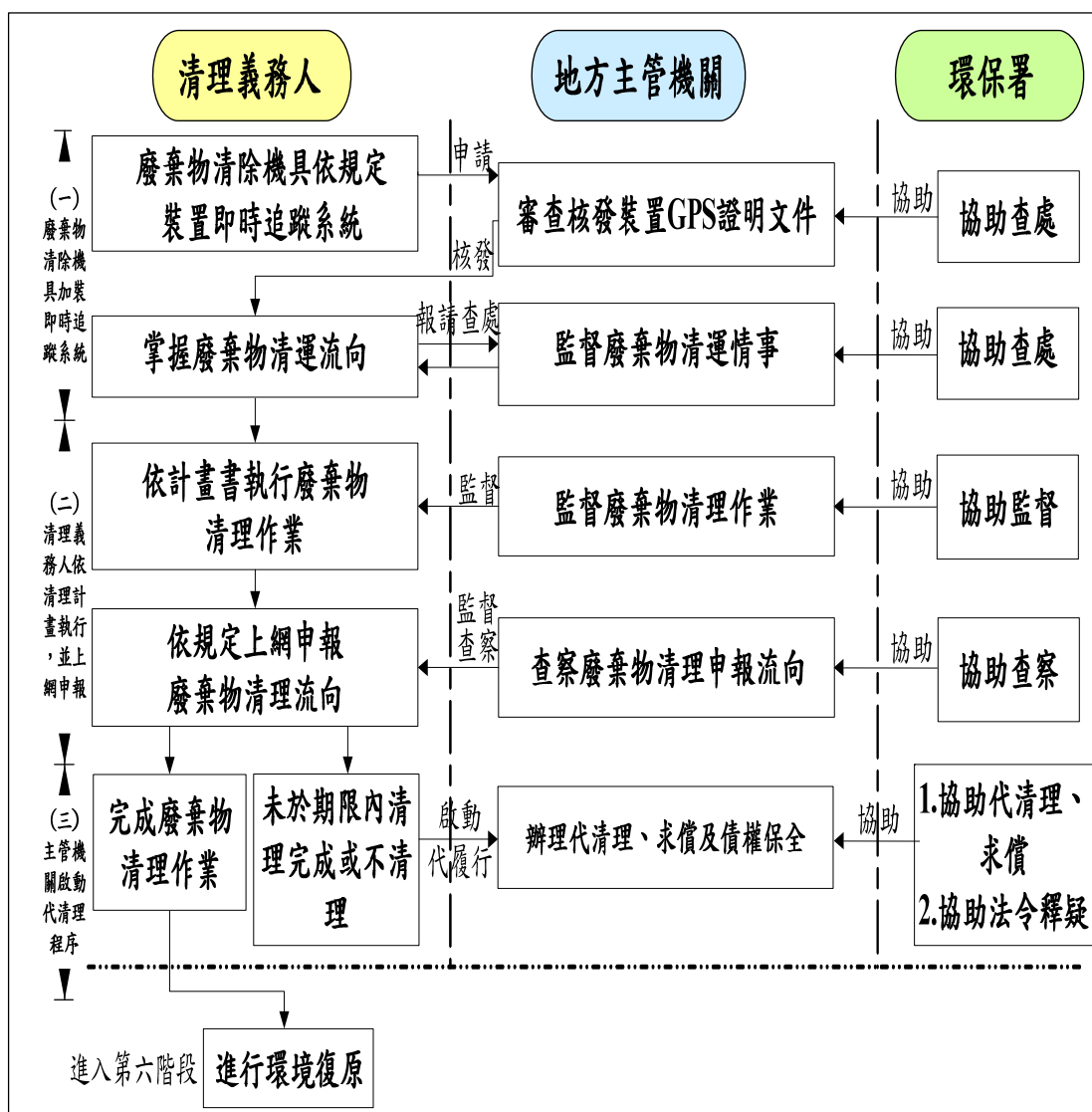
3.「環保署」執行工作

(1)協助審查：藉由參與清理計畫之審查會議，協助地方主管機關辦理清理計畫之審查工作。[廢棄物管理處、事業廢棄物管制中心、環境督察總隊]

(2)協助督促進行清理作業：依核准之清理計畫，協助地方主管機關督促清理義務人於期限內完成清理作業。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

五、清理作業

本階段作業內容，主要包含(一)廢棄物清運機具加裝即時追蹤系統(GPS)、(二)清理義務人依清理計畫執行，並上網申報及(三)主管機關啟動代清理程序，相關流程圖及說明如下：



(一)廢棄物清除機具加裝即時追蹤系統(GPS)

為妥善追蹤受委託業者之廢棄物清除情形，並慎防偷倒之情事發生，清理義務人應依據廢棄物種類特性委託合法公民營廢棄物清除處理機構進行清理或再利用機構進行再利用。清除屬公告「應裝置即時追蹤系統之事業廢棄物清運機具」規範之廢棄物，應加裝即時追蹤系統。

1.「清理義務人」執行工作

(1)**廢棄物清除機具加裝即時追蹤系統(GPS)**：依廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 3 款規定：「中央主管機關指定公告之事業廢棄物清運機具，應依中央主管機關所定之規格，裝置即時追蹤系統並維持正常運作。」清理廢棄物之清除機具應依規定加裝即時追蹤系統，始得進行廢棄物清除工作。

(2)**掌握廢棄物清除流向**：應主動掌握所清理之廢棄物流向，如有必要可上網追蹤廢棄物清除情形，如有違法之虞應主動要求清除業者說明，並應立即報請棄置場址及清除、處理機構所在地之主管機關查處。

2.「地方主管機關」執行工作

(1)**審查核發裝置即時追蹤系統同意文件**：審查並核發廢棄物清除機具裝置即時追蹤系統(GPS)之操作同意文件。

(2)**監督廢棄物清除作業並查處違法情事**：地方主管機關應透過不定期查察廢棄物清除情形或上網了解廢棄物清運軌跡及清除情形，以監督清理義務人是否妥善清運棄置場址之廢棄物。如發現有違法之廢棄物清除情事，應立即進行查處。必要時可向環保署及環保警察隊請求協助。

3.「環保署」之執行工作

(1)**協助申請加裝即時追蹤系統**：協助地方主管機關辦理清

理義務人申請清除機具加裝即時追蹤系統相關工作。[事業廢棄物管制中心]

(2)協助查處廢棄物違法清除情事：協助地方主管機關查處廢棄物違法清除。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

(二)清理義務人依清理計畫執行，並上網申報

清理計畫，經地方主管機關審查核准後，應依核定計畫內容與廢棄物清理法相關規定辦理廢棄物之清除、處理或再利用。為有效控管廢棄物之清理流向，凡屬棄置場址之廢棄物清理，原則上均應比照環保署指定應上網申報廢棄物流向之事業，依環保署公告「以網路傳輸方式申報廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出及輸入情形之申報格式、項目、內容及頻率」規定，向所在地環保主管機關連線辦理申報，然所在地環保主管機關得依場址面積規模、廢棄物種類單純或清理期程短暫等條件，審酌清理義務人之申報方式，得採網路或書面方式進行申報。而收受該廢棄物之中間處理、最終處置或再利用之機構，亦應依前開公告規定辦理申報。

1.「清理義務人」執行工作

(1)依清理計畫內容執行廢棄物清理作業：清理義務人確實依地方主管機關審查核准清理計畫內容所定之清理方式及期程，進行廢棄物清理及再利用作業。

(2)依規定上網申報廢棄物清理流向：清理義務人經地方主管機關審酌，得採書面方式申報廢棄物清理流向。若非屬得採書面申報之清理義務人，應依環保署「公告以網路傳輸方式申報廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出及輸入情形之申報格式、項目、內容及頻率」規定以網路方式申報，其申報流程與期限分別為：(1)清除前申報：廢棄物產源進行申報；(2)受委託之清除機構

申報：於接收廢棄物後 48 小時內申報；(3)受委託之處理機構申報：於收受廢棄物後 24 小時內及處理完成後 24 小時內申報，但需於 30 日內完成處理；(4)最終處置機構申報：收受廢棄物 24 小時內申報。而非法棄置場址定義為廢棄物產源，故須於廢棄物清除、處理時進行申報（24 小時內可進行修正），於 84 小時內上網確認聯單內容，並於 35 日內主動查詢清除、處理、再利用情形。

(3)廢棄物清理流向清除、處理、再利用契約上網申報事項：

清理義務人應於委託清理及再利用契約中，明定相關清除、處理及再利用機構須配合上網申報廢棄物流向。

(4)管理監督廢棄物清理工作：定期管理監督非法棄置場址之相關清理進度及清理流向。

2.「地方主管機關」執行工作

(1)協助連線申報：協助清理義務人進行廢棄物清理之上網連線申報，或書面申報。

(2)監督、查察廢棄物清理申報流向：地方主管機關應按時監督、查察廢棄物清理之流向申報，如有異常情形，應立即進行查處。如其他相關法令疑義，可向環保署提出。

3.「環保署」執行工作

(1)協助查察廢棄物清理申報流向：協助地方主管機關查察廢棄物清理之流向申報，如發現異常情形，立即責請地方主管機關進行查處。[事業廢棄物管制中心、環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

(2)協助其他問題：協助地方主管機關提出申請之廢棄物清理異常情形查處工作，及法令解釋。[環境督察總隊、廢棄物管理處]

(三)主管機關啟動代清理程序

若清理義務人未依清理計畫完成廢棄物之清理作業，或不清理廢棄物時，地方主管機關得依廢棄物清理法第 71 條第 1 項及第 2 項規定，得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入非法棄置廢棄物之場址，進行相關採樣、檢測、清除或處理等措施，或代為清除、處理廢棄物，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。惟執行代為清理過程，仍依廢棄物清理法第 71 條規定之授權辦理，該條規定所應完成之法定行政程序，均應完成，始符合規定。地方主管機關應依行政程序法、行政執行法等相關法規辦理，並參閱「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤小組任務及運作方式」及「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤運作標準作業程序」(附件 1)執行債權保全、向清理義務人追償代清理(代履行)費用。代清理程序之工作要項如下：

1. 「地方主管機關」執行工作

(1)委託適當清理機構代清理：依廢棄物清理法第 71 條第 4 項之規定，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之。

(2)預估代清理(代履行)之費用：依行政執行法第 29 條第 2 項規定，估計前項代清理(代履行)之費用，於後續作成代清理(代履行)之處分時，命義務人於期限內繳納代清理(代履行)費用。

(3)作成代清理(代履行)之行政處分：依據行政執行法施行細則第 32 條之規定，委託第三人或指定人員代履行時，應以文書載明(1)執行機關及義務人；(2)受委託之第三人或指定之人員；(3)代履行之標的；(4)代履行費用之數額、繳納處所及期限；(5)代履行之日期等事項，依行政程序

法送達義務人，命其於期限內繳納代履行費用。依行政程序法相關規定，除依法送達清理義務人外，並於行政處分書中說明理由及救濟制度等規定。

(4)辦理代清理(代履行)費用之求償及債權保全：依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定，向清理義務人求償清理、改善及衍生之必要費用，屆期末清償者，依行政執行法第 13 條之規定，檢附(1)移送書；(2)處分書、裁定書或義務人依法令負有義務之證明文件；(3)義務人之財產目錄，但移送機關不知悉義務人之財產者，免予檢附；(4)義務人經限期履行而逾期仍不履行之證明文件；(5)其他相關文件等資料，移送行政執行處強制執行。如有必要，地方主管機關亦可依廢棄物清理法第 71 條第 1 項後段規定，得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。地方主管機關執行代清理程序，如有法令適用性或求償程序等相關問題，可向環保署請求釋疑。

2. 「環保署」執行工作

(1)協助法令釋疑：地方主管機關執行代清理程序，如有法令適用性問題，可向環保署請求釋疑。[廢棄物管理處、環境督察總隊]

(2)制定參考作業手冊及作業程序：制修訂「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤小組任務及運作方式」及「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤運作標準作業程序」(附件 1) 等相關參考規範，以供地方主管機關執行代清理追償之依循。[環境督察總隊]

六、環境復原

經地方主管機關確認完成清理廢棄物後，進行非法棄置場址之解除列管作業，並應加強場址周圍環境之管理措施，以避免廢棄物非法棄置事件再度發生。本階段作業內容主要包含辦理環境復原作業及解列場址後續之管理措施兩部分。

本階段之作業內容為(一)確認環境復原作業、(二)解列場址後續之管理，相關流程圖及說明如下：

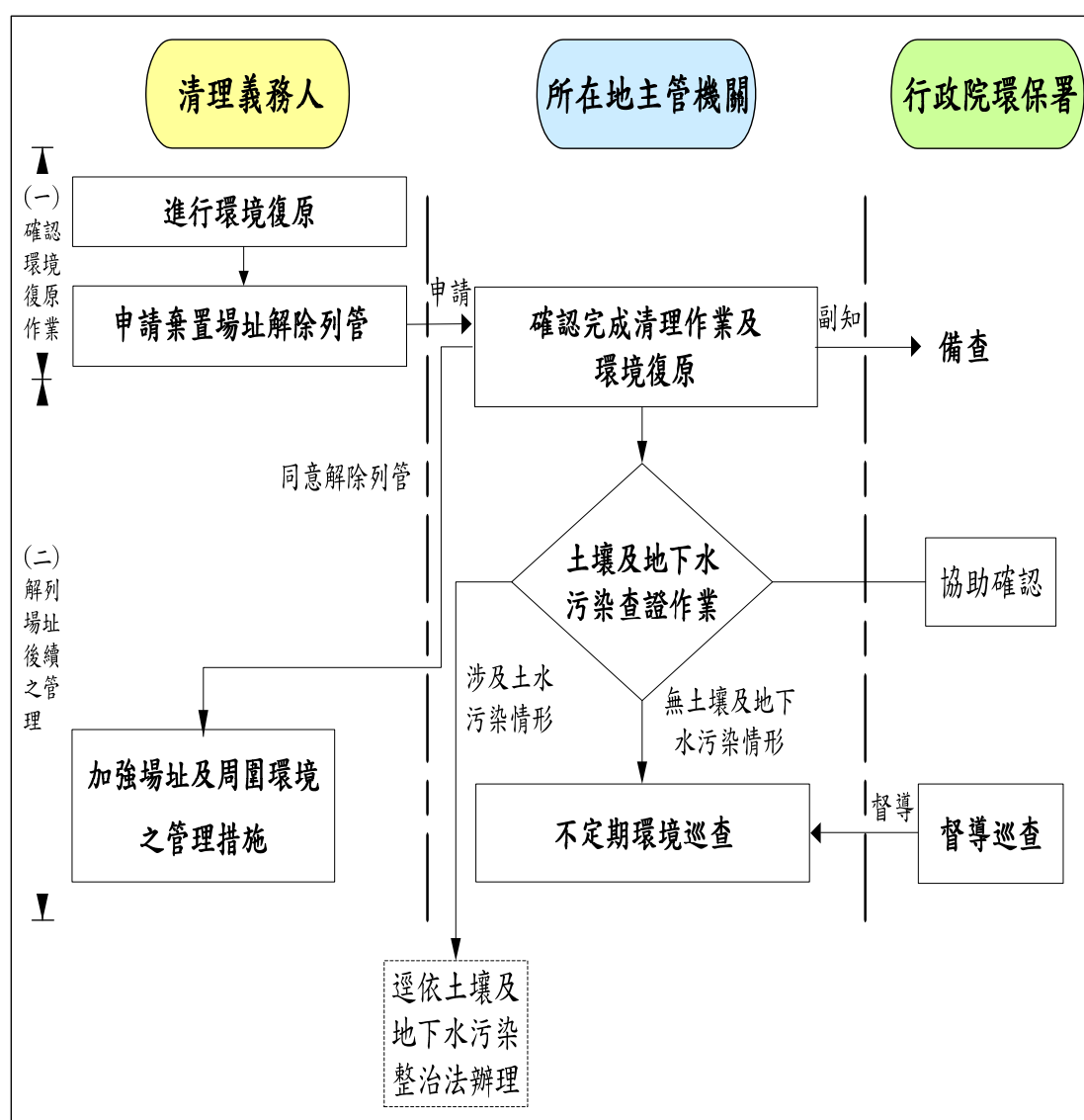


圖 6、環境復原流程圖

(一)辦理環境復原作業

清理義務人完成非法棄置場址廢棄物之清除、處理及再利用工作後應先進行環境復原作業，再向地方主管機關申請解除非法棄置場址列管，經地方主管機關確認完成清理後，解除列管。若棄置場址之廢棄物清理完成，但經確認已造成土壤及地下水污染，則該場址於「廢棄物非法棄置案件管理系統」解列，但後續移由土污基管會列管。

1.「清理義務人」執行工作

- (1)進行環境復原作業：清理義務人應於完成棄置廢棄物之清理或再利用作業後，進行環境復原作業，回復未遭棄置廢棄物前之狀態。
- (2)申請非法棄置場址解除列管：確認完成廢棄物清理及環境復原後，向地方主管機關申請解除棄置場址之列管。
- (3)配合土壤及地下水查證：配合向地方主管機關進行土壤及地下水查證作業。

2.「地方主管機關」執行工作

- (1)確認完成清理及復原作業：應派員至現場，確認廢棄物已依核定之清理計畫完成清除、處理及再利用工作，並完成環境復原作業。若現場已無廢棄物堆置情形且已完成環境復原作業，則可同意解除棄置場址之列管，並副知環保署備查。
- (2)土壤及地下水查證作業：解除棄置場址列管後，如欲了解該場址有土壤及地下水污染之虞，應立即依土壤及地下水污染整治法進行土壤及地下水查證作業，以確保棄置場址土壤及地下水之安全。如調查結果達土壤或地下水污染管制標準或監測標準時，則逕依土壤及地下水污染整治法相關規定辦理。

3. 「環保署」執行工作

- (1)協助確認完成清理及復原作業：地方主管機關派員至現場確認是否完成廢棄物清理以及環境復原作業時，如有必要可向環保署請求協助辦理。若棄置場址之廢棄物清理完成，但經確認已造成土壤及地下水污染，則該場址於「廢棄物非法棄置案件管理系統」解列，但後續移由土污基管會列管。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]
- (2)協助確認解除列管：地方主管機關已確認廢棄物完成清理時，並副知環保署解除「廢棄物非法棄置案件管理系統」之列管。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)、事業廢棄物管制中心]

(二)解列場址後續之管理措施

廢棄物清理完成後，應加強場址周圍環境之管理措施，杜絕非法棄置之情事再次發生。

1. 「清理義務人」執行工作

- (1)設置場址及周圍環境維護措施：土地所有人或管理人，應善盡管理人義務，採取場址設置圍籬、柵欄或監視器等相關防護裝置之措施，避免非法棄置之情事再度發生。
- (2)加強場址及周圍環境巡邏機制：應自行加強定期及不定期巡邏等，避免非法棄置之情事再度發生。

2. 「地方主管機關」執行工作

- (1)不定期環境巡查：地方主管機關應不定期加強場址周圍環境之巡查工作，杜絕非法棄置之情事再次發生。
- (2)成立聯合稽查巡查小組：地方主管機關可與地方環保人士及土地管理機關密切聯繫，或組成聯合稽查小組，組織聯合稽查網，遏阻非法棄置情事再次發生。
- (3)加強宣導：應加強向民眾宣導，提升大眾對於非法棄置

廢棄物行為之警戒意識，期能有效遏阻非法棄置廢棄物事件之發生。

3.「環保署」執行工作

(1)督導場址巡查：督導地方主管機關不定期派員至現場巡查。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

(2)協助場址巡查：地方主管機關現場巡查，如有必要可向環保署請求協助辦理。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]

參、緊急應變必要措施

中央或地方環保機關轄區內，因非法棄置廢棄物致場址或場址周邊土地之土壤、地下水或農漁牧等受體有遭受污染之虞，需進行緊急應變必要措施者，判定分兩階段進行。

第一階段為現場初階段評估，於現場初步判定是否應進行緊急應變及採行必要措施，決定需短期內即予移除之廢棄物與土壤範圍(相關作業亦可參閱第貳章第一節、場址發現與登錄列管內容)。若判定需進一步進行場址土壤及地下水整治者，則進入第二階段判斷。

第二階段為土壤及地下水整治之緊急性評估，依第一階段現場判定結果，再以場址調查取樣及儀器分析結果，決定上開場址之整治優先性排序。

本階段包含(一)現場初階段判定緊急應變及採行必要措施、(二)場址之土壤及地下水整治緊急性評估、(三)執行後續廢棄物清理作業程序，相關流程圖及說明如後。

執行本階段作業，尤應注意相關證據保全(詳見第貳章第一節及第二節)及法律程序，以利後續追償。完成緊急應變必要措施，不再對環境有立即危害，則依本清理作業程序第貳章內容，執行後續廢棄物清理作業程序。

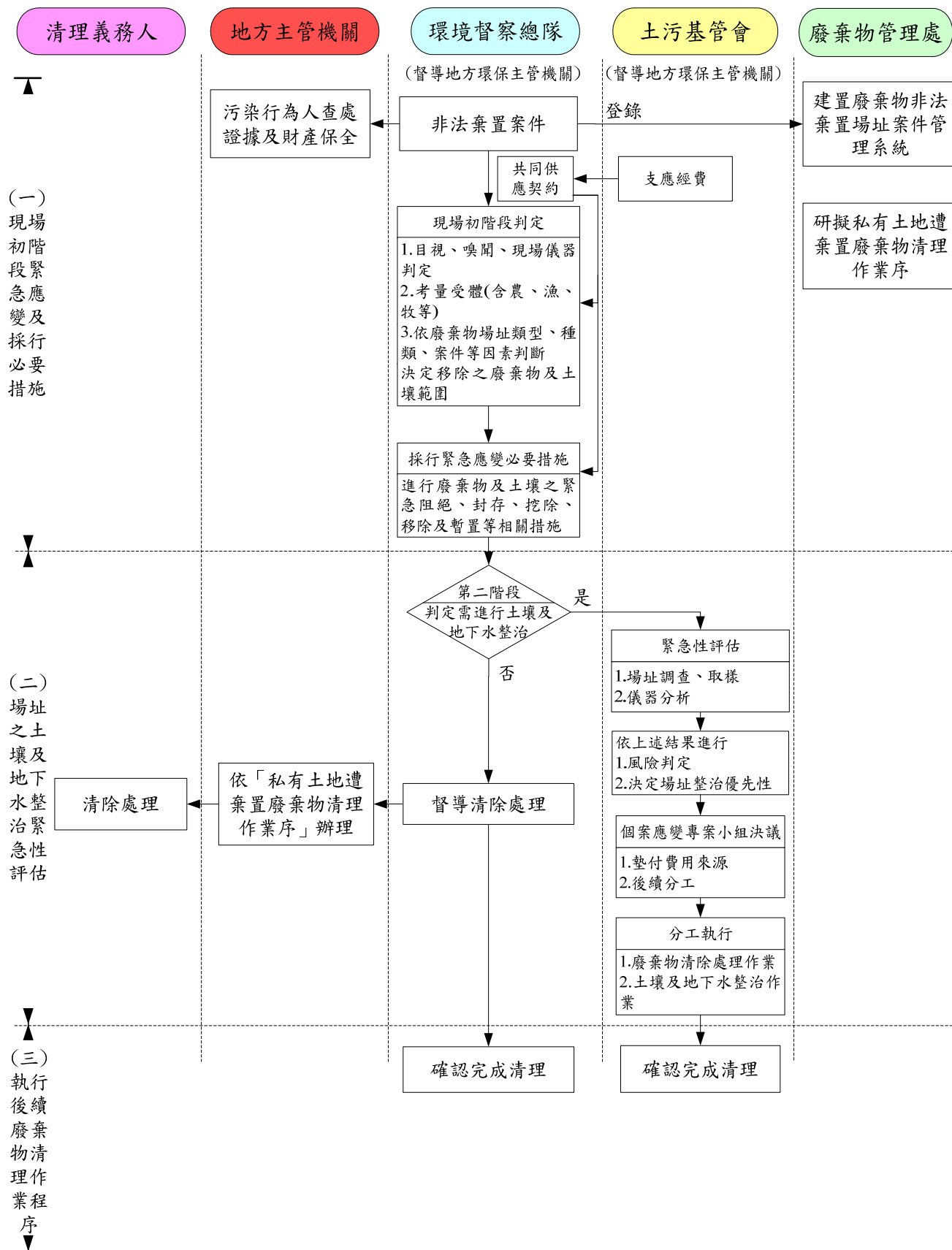


圖 7、緊急應變必要措施流程

一、現場初階段判定緊急應變及採行必要措施

因應緊急事故，減輕污染危害或避免污染擴大，執行緊急應變之原則主要如下：(1)控制污染源：包括控制有害物質之洩漏、清除污染源或再包裝封存污染源等。(2)避免污染擴大：設置必要覆蓋或阻隔設施，避免有害物質隨風或因雨水、逕流水滲入而擴散。(3)減輕受體危害：包括暫時疏散在有害物質影響範圍內之人員或居民，提供安全飲水予水源可能遭有害物質污染影響之居民，收集銷毀相關受污染之農漁牧產品，另設立圍籬以阻隔防止人員進入，並加強環境巡查等作為。(4)立即暫置或清除處理：確保能有效防止有害污染物持續對人體健康或環境所衍生之危害。相關作業亦可參閱第貳章第一節。

1.「清理義務人」執行工作

(1)配合緊急應變必要措施判定作業：清理義務人應配合讓地方主管機關進入場址，提供相關必要資訊，研判是否應辦理緊急應變必要措施作業。

(2)協助進行相關緊急應變必要措施：配合地方主管機關指示及「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要措施判定原則」草案(附件 5)，儘速辦理棄置場址之阻絕及廢棄物移除作業等相關緊急應變必要措施，若進行廢棄物之緊急移除暫置工作，應暫置到適當地點，避免造成二次污染。

2.「地方主管機關」執行工作

(1)現場初階段判定作業：地方主管機關於現場進行初步判定，應以目視、嗅聞及現場儀器測定結果，輔以過去經驗，判定棄置之廢棄物經由空氣、地面水、地下水及土壤等，進入及擴散至環境之數量與速率，並考量周圍環境之動植物(含農漁牧)等受體受損害機率、廢棄物本身量

體大小，初步推估對附近居民、作物及生態環境所帶來之風險，現場決定需短期內即予移除之廢棄物與土壤範圍。

(2)判定採行相關緊急應變必要措施：

再依據「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要措施判定原則」草案(附件5)研判，是否需採行緊急應變必要措施，並考量移除所需時間及經費等，決定移除相關措施(含廢棄物及土壤)內容，必要時，可成立現場應變專案小組。不論是否查獲清理義務人，皆應儘速辦理棄置場址之阻絕及廢棄物移除作業，避免污染範圍擴大，若進行廢棄物之緊急移除暫置工作，應暫置到適當地點，避免造成二次污染，惟後續亦應儘速辦理廢棄物之清除處理作業。本階段之執行應與查察釐清清理責任作業並行。

若判定需進一步進行場址之土壤及地下水整治者，則進入第二階段場址之土壤及地下水整治緊急性評估判斷。若否，則依廢棄物清理法程序辦理。

(3)證據保全及儘速釐清清理責任：緊急應變為短時間內需做出之應變措施，為利於後續暫置或清除處理費用之求償，除證據保全外，亦需配合廢棄物清理法及相關法律程序規定，以利後續清理費用之求償。蒐集相關資料，記錄相關執行情形，保留緊急應變相關作業(含前、中、後)執行過程、相關現場照片(或影帶)、委託暫置或清除處理合約書、相關經費支出憑證與明細等資料，進行證據保全作業，以利後續追償，詳見第貳章第一節。並應儘速追查污染行為人釐清清理責任，即時命其限期完成後續清除、處理等事項之通知。執行命清理義務人限期

改善程序(如限期提出清理計畫)等十分重要，建議可合理縮短限期改善時間，以利執行機關得執行代清理，立即控制污染危害。

3. 「環保署」執行工作

- (1)督導及協助現場初階段判定作業：督導及協助地方主關機關進行現場初步判定，決定需短期內即予移除之廢棄物與土壤範圍。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]
- (2)督導及協助判定採行相關緊急應變必要措施：督導及協助地方主關機關依據「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要措施判定原則」草案(附件 5)配合棄置場址之棄置類型及污染型態，考量移除所需時間及經費分類等，採行緊急應變必要措施及決定移除相關措施(含廢棄物及土壤)內容。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]
- (3)協助證據保全及釐清清理責任：協助地方主關機關辦理相關證據保全之作業，及協助釐清清理責任及追查污染行為人。[環境督察總隊(含三區環境督察大隊)]
- (4)法令釋疑：如地方主管機關有廢棄物清理法相關適用疑義，應予協助解釋。[廢棄物管理處]

二、場址之土壤及地下水整治緊急性評估

有關棄置場址緊急應變必要措施，現場初階段判定後若需進一步進行場址土壤及地下水整治者，應協調單位內掌管土壤及地下水等專業人員，儘速評估對土壤及地下水整治之優先性及依「土壤及地下水污染整治法」辦理。

1. 「清理義務人」執行工作

(1)配合土壤及地下水整治緊急性評估：清理義務人應配合讓主管機關進入場址進行土壤及地下水整治緊急性評估作業。

(2)配合提供必要資訊：清理義務人應配合主管機關，提供必要資訊。

2. 「地方主管機關」執行工作

(1)進行土壤及地下水整治緊急性評估：本階段考量現場初階段判定結果，亦進行棄置場址之調查、取樣及儀器分析等作業，依據調查結果，進行風險判定及決定場址整治優先性。

(2)個案應變專案小組決議：

召集各相關單位成立個案應變專案小組，整合上述現場初步研判結果、緊急性評估、風險判定、場址調查及整治優先性等意見，召開會議決定後續分工執行權責及墊付所需費用之來源等。若所需費用採相關基金墊付，應考量相對應之理由。如有必要，可向環保署請求協助辦理。必要時，得請求環保署召開個案應變專案小組會議，整合會議意見做成建議，向署長報告後做成決定。

有關個案應變專案小組之組成，除主管機關及各相關單位外，必要時可由關心議題各方，例如環保團體、

居民代表、土地關係人或潛在污染行為人等，比照專家會議模式各推薦一至二位專家參與。

(3)分工執行：依個案應變專案小組會議結論，分工執行場址之土壤及地下水整治及相關工作。

3.「環保署」執行工作

(1)督導及協助土壤及地下水整治緊急性評估：督導及協助地方主關機關進行土壤及地下水整治緊急性評估。[土污基管會]

(2)協助組成個案應變專案小組[由土基會擔任幕僚，參與單位為環境督察總隊、水保處、空保處、廢管處及管考處等]

(3)法令釋疑：如地方主管機關有土壤及地下水污染整治法相關適用疑義，應予協助解釋。[土污基管會]

三、執行後續廢棄物清理作業程序

完成緊急應變必要措施，不再對環境有立即危害，則依本清理作業程序第貳章內容，執行後續廢棄物清理作業程序。

附件

附 件

附件一、「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤小組任務及運作方式」及「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤運作標準作業程序」(行政院環境保護署 100 年 10 月 25 日環署督字第 1000092488 號函)

附件二、加強蒐證及證據保全以利後續求償及債權保全程序執行(行政院環境保護署 100 年 11 月 4 日環署督字第 1000096343 號函)

附件三、「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」之適用原則(行政院環境保護署 98 年 7 月 8 日環署廢字第 0980059664 號函)

附件四、「廢棄物非法棄置案件部會及地方政府協商機制作業要點」(草案)

附件五、「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要措施判定原則」(草案)

附件六、廢棄物非法棄置案件管理系統作業規範

附件一、「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤小組任務及運作方式」及「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤運作標準作業程序」(行政院環境保護署 100 年 10 月 25 日環署督字第 1000092488 號函)

行政院環境保護署 函

機關地址：10042 台北市中華路1段83號
承辦單位：總隊第四科 承辦人：胡堯富
聯絡電話：(04) 22521718 分機：325
傳真電話：(04) 22591327
電子信箱：0239@epa.gov.tw

受文者：如正、副本

發文日期：中華民國100年10月25日

發文字號：環署督字第1000092488號

速別：

密等及解密條件或保密期限：

附件：行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤小組任務及運作方式、行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤運作標準作業流程、附表

主旨：檢送「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤小組任務及運作方式」、「行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤運作標準作業流程」各1份，請查照。



正本：直轄環保機關、縣(市)環保機關、本署法規會、訴願會、管制考核及糾紛處理處、廢棄物管理處、土壤及地下水污染整治基金管理會、環境檢驗所、內政部警政署環保警察隊、環境督察總隊北區環境督察大隊、環境督察總隊中區環境督察大隊、環境督察總隊南區環境督察大隊

副本：

署長 沈世宏

本案依照分層負責規定
授權主任秘書決行

行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全 追蹤小組任務及運作方式

行政院環境保護署 100 年 10 月 25 日環署督字第 1000092488 號函訂定

- 一、行政院環境保護署（以下簡稱本署）為建立緊密聯繫協調及督導機制，設置本署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全追蹤小組（以下簡稱本小組），以協助地方政府執行環境污染代清理求償債權保全作業，特成立本小組。
- 二、本小組任務如下：
 - （一）篩選辦理代清理求償應啟動債權保全機制之案件。
 - （二）提供個案行使債權保全程序及如何作為之建議事項。
 - （三）協助及追蹤地方政府執行環境污染代清理求償之債權保全作業等相關事宜。
- 三、本小組召集人由本署主任秘書擔任，執行秘書由環境督察總隊總隊長擔任，成員為土壤及地下水污染整治基金管理會、廢棄物管理處、管制考核及糾紛處理處、法規會、訴願會、環境檢驗所、內政部警政署環保警察隊、環境督察總隊、北中南區環境督察大隊簡任級以上人員及本署所聘律師；幕僚作業由環境督察總隊負責。
- 四、本小組每個月召開 1 次會議為原則，由召集人召集之並擔任主席；並得視業務需要召開臨時會議。召集人未能出席會議時，得指定人員代理之。
- 五、本小組會議請小組成員親自出席，如臨時不克出席，經報請召集人同意後始得由其他同仁代理；三區環境督察大隊法制同仁及各單位如有委聘律師參與具體個案者，亦得邀請參加。
- 六、本小組開會時，得邀請地方環境保護局等相關機關、專家學者列席提供意見（報告或說明）。

行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件債權保全 追蹤運作標準作業程序

行政院環境保護署 100 年 10 月 25 日環署督字第 1000092488 號函訂定

- 一、為協助地方政府辦理非法棄置廢棄物代清理求償之債權保全，特訂定本標準作業程序。
- 二、地方政府、本署（三區環境督察大隊）或內政部警政署環保警察隊查獲非法棄置場址污染行為人後續作為：
 - （一）涉刑責部分，由內政部警政署環保警察隊製作偵訊筆錄後移（函）送各地方法院檢察署偵辦。
 - （二）行政作為部分，地方政府依「廢棄物清理法」第 71 條及行政執行法第 27 條規定，作成命污染行為人或清理義務人限期清理之行政處分，並載明不依限履行時將逕予強制執行，逾期未清理者，依行政執行法第 29 條規定預估代為清理費用（代履行費用），並作成命污染行為人或清理義務人限期繳納代清理費用之行政處分，逾期未繳納者，無須代履行完畢逕送行政執行處強制執行，即終局執行。
- 三、地方政府代清理求償之債權保全措施
 - （一）地方政府、本署（三區環境督察大隊）及內政部警政署環保警察隊協助各地方法院檢察署偵辦環保犯罪案件，應主動請各地方法院檢察署在偵查環保犯罪時，扣押犯罪所生或所得之物，避免嫌犯脫產。
 - （二）地方政府依「廢棄物清理法」第 71 條規定，免提供擔保向高等行政法院聲請假扣押，應於裁定送達後 10 日內提起給付之訴；並於收受假扣押裁定後 30 日內向高等行政法院或行政執行處聲請執行。
- 四、進度追蹤管考
 - （一）每月篩選彙整地方政府辦理代清理求償涉有應啟動債

權保全機制案件（如附表），提本署協助地方政府代
清理廢棄物求償案件債權保全追蹤小組討論追蹤。

- （二）該進度追蹤小組每月召開 1 次會議，針對債權保全程
序遭遇困難案件，研商建議事項送地方政府參辦。
- （三）每月檢視追蹤管控清單表之案件辦理情形，必要時督
促地方政府加速辦理。
- （四）本進度追蹤運作流程如圖 1

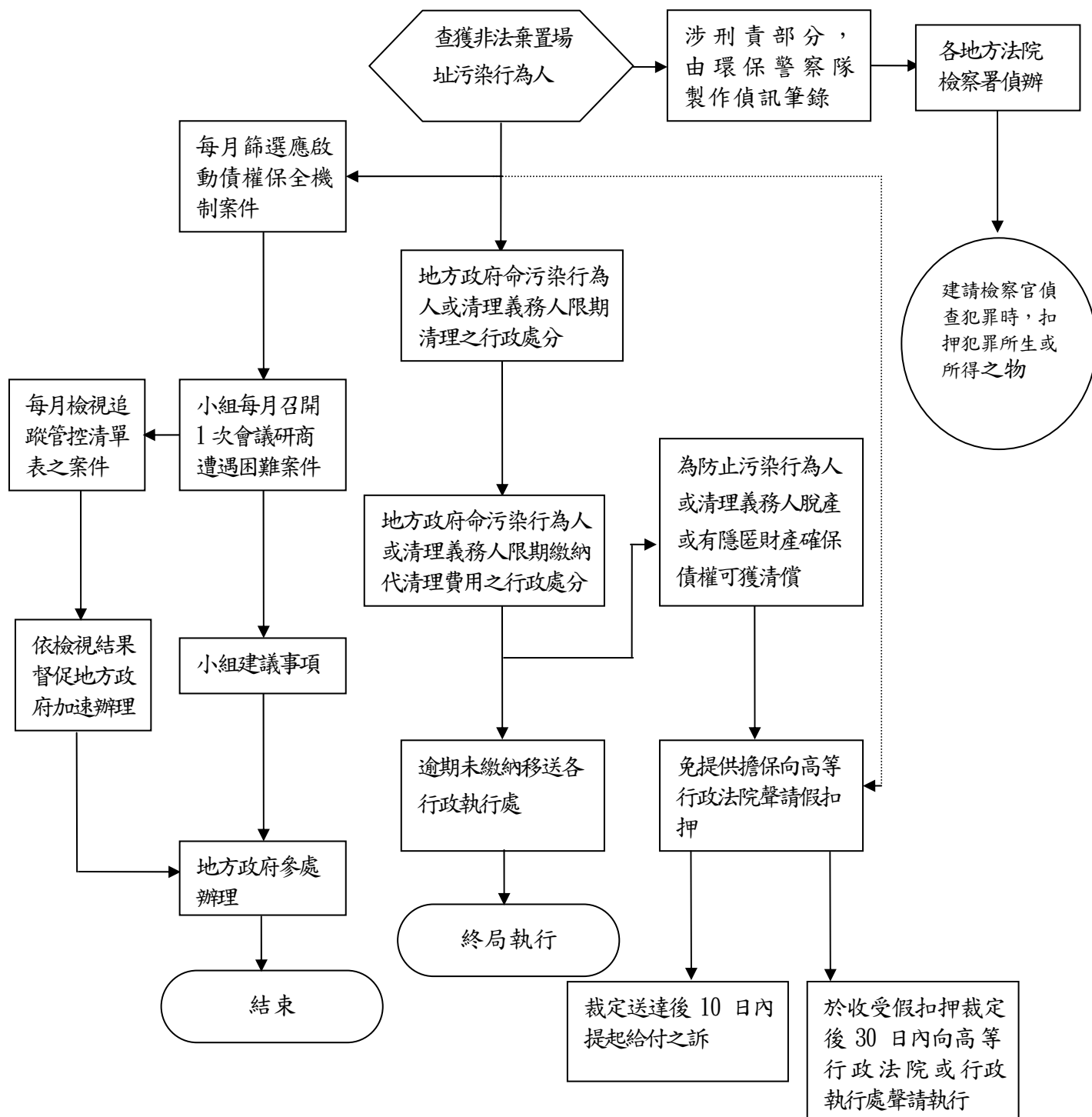


圖 1－行政院環境保護署協助地方政府代清理廢棄物求償案件
債權保全追蹤運作流程圖

附件二、加強蒐證及證據保全以利後續求償及債
權保全程序執行(行政院環境保護署 100 年 11 月 4 日環
署督字第 1000096343 號函)

行政院環境保護署 函

機關地址：10042 台北市中華路 1 段 83 號
承辦單位：總隊第四科 承辦人：胡堯富
聯絡電話：(04) 22521718 分機：325
傳真電話：(04) 22591327
電子信箱：0239@epa.gov.tw

受文者：如正、副本

發文日期：中華民國 100 年 11 月 4 日

發文字號：環署督字第 1000096343 號

速別：

密等及解密條件或保密期限：

附件：

主旨：貴局依廢棄物清理法第 71 條規定代義務人清除處理，應加強蒐證及證據保全，其代履行費用之估計，應審酌公平及合理性，以利後續求償及債權保全程序執行，請查照。



正本：直轄市環保機關、縣(市)環保機關

副本：本署廢棄物管理處

署長 沈世宏

本案依照分層負責規定
授權單位主管決行

附件三、「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」之適用原則(行政院環境保護署 98 年 7 月 8 日
環署廢字第 0980059664 號函)

行政院環境保護署 函

機關地址：10042 台北市中華路 1 段 83 號

承辦單位：廢管處 承辦人：陳樺蓁

聯絡電話：(02) 23117722 分機：2632

傳真電話：(02) 23317741

電子信箱：hajchen@epa.gov.tw

受文者：如正、副本

發文日期：中華民國 98 年 7 月 8 日

發文字號：環署廢字第 0980059664 號

速別：

密等及解密條件或保密期限：

附件：如說明三（附件 1）及說明五（附件 2）



主旨：有關廢棄物清理法第 71 條所稱「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」之適用原則，如說明，請 查照。

說明：

- 一、依廢棄物清理法（以下簡稱本法）之法理，違反行為義務者，該行為人於受行政處罰外，同時具有去除違法狀態之責任。依本法所定之限期改善即此法理之明文。而本法對於違法棄置廢棄物之清理責任規定，除上述之違反行為義務者外，於第 71 條，另課予非直接傾倒掩埋堆置廢棄物但對於非法棄置有可歸責之人清理義務，即事業、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。此學界與司法實務界稱其為「狀態責任」，係一種對物的責任，通常是排除危險，回復物之安全狀態義務，此等義務本身並無「人的行為」要素存在，其構成要件必須為比一般過失更嚴的「容許或因重大過失」。而此加上「容許或因重大過失」要件之「狀態責

任」，相對於「行為責任」，為補充性責任，亦即於相關判決所稱之「行為責任優先於狀態責任」。

二、本法第 71 條執行所謂「行為責任優先於狀態責任」之原則，應以污染行為人而有優先清除責任者為對象，包括：受託清除處理廢棄物者（直接故意）、仲介非法清除處理廢棄物者（直接故意）、容許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（直接故意或間接故意）。違法棄置廢棄物，認定為非法最終處置，而以本法第 46 條第 1 款（有害事業廢棄物）或第 4 款前段無許可文件而從事最終處理（所有廢棄物）移送法院追究刑事責任。如該土地非污染行為人所有，依同條第 3 款亦同時對提供土地回填堆置廢棄物者同等辦理。故而該遭棄置之廢棄物亦應由上述三款行為人負清除責任，始符合違法棄置廢棄物為非法最終處置之解釋。又所謂提供土地回填堆置廢棄物者，因「提供」乃主觀上故意、明知之狀態，故解釋上應即為第 71 條第 1 項前段所稱仲介（直接故意）非法棄置者，以及容許（直接故意或間接故意）非法棄置之土地所有人、管理人、使用人。是以，「容許或因重大過失」之「容許」原因，已構成直接故意或間接故意之要件，屬污染行為人（包括共同實施者），依法應負優先清除責任。

三、有關「容許或因重大過失」之「重大過失」原因，按本法第 71 條所定明文課以土地之所有人、管理人或使用人「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」者，應負清





除處理責任，乃係考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達土地永續適用之環保目標。此依本法第 71 條課以土地之所有人、管理人或使用人時，得於無法命污染行為人清除廢棄物時，命其為之，而重大過失仍應依個案判定。本署曾於 94 年 7 月 6 日環署廢字第 0940044640 號函釋示，有關本法第 71 條所稱「重大過失」之認定，依本署 91 年 7 月 1 日環署廢字第 0910038823 號函釋說明三：「所謂重大過失係指依一般人之注意可得而知，竟怠於注意而不知，即欠缺一般人之注意義務而言，應由主管機關依個案予以認定」（附件 1）。此乃一般性之抽象解釋，依此標準執行之個案，亦受法院支持，惟法官得其心證依事實證據而定。是以，符合「重大過失」之要件，主管機關須盡力舉證，應先查明個案狀況事實，舉證土地之所有人、管理人或使用人究否長時間對其土地怠於注意或疏於管理之情事，致原本確有排除危害之可能性等之事實，卻捨此而不為，任廢棄物發生環境污染，則其縱未直接參與違反行政法上義務之污染行為，依其對所擁有或所管理使用之土地，應負善良管理人注意義務或一般人之注意義務之法理前提下，而產生之補充性對土地狀態之保護義務，即應負清理之「狀態責任」。而為追究狀態責任之正當理由，並應同時舉證已盡可能追查污染行為人仍無法查明。





四、至於本法第 11 條為一般廢棄物之清除責任，立法意旨應有產生廢棄物者負清除責任之意。倘若污染行為人無法確定或無可追索方課予本法第 11 條第 1 款之狀態責任。惟遭棄置者為事業廢棄物，並非第 11 條之適用範圍，應依本法第 71 條裁處之。

五、隨函檢送司法機關之相關判例七案供參（附件2）。



正本：臺北市政府環境保護局、高雄市政府環境保護局、基隆市環境保護局、新竹市環境保護局、臺中市環境保護局、嘉義市政府環境保護局、臺南市環境保護局、臺北縣政府環境保護局、桃園縣政府環境保護局、新竹縣環境保護局、苗栗縣政府環境保護局、臺中縣環境保護局、彰化縣環境保護局、南投縣政府環境保護局、雲林縣環境保護局、嘉義縣環境保護局、臺南縣環境保護局、高雄縣政府環境保護局、屏東縣政府環境保護局、宜蘭縣政府環境保護局、花蓮縣環境保護局、臺東縣環境保護局、澎湖縣政府環境保護局、金門縣環境保護局、福建省連江縣政府環保局

副本：

抄本

行政院環境保護署 函

機關地址：100 台北市中華路1段41號

承辦單位：廢管處 承辦人：顏瑞錫

電話： 分機：

100

受文者：廢棄物管理處

發文日期：中華民國94年7月6日

發文字號：環署廢字第0940044640號

速別：

密等及解密條件或保密期限：

附件：如說明二

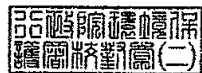
主旨：有關 貴縣龜山鄉樂善村牛角坡段牛角坡小段 100-006 地號遭非法棄置廢棄物案件之廢棄物清理法第 71 條執行疑義乙案，復如說明，請 查照。

說明：

一、復 貴局 94 年 6 月 10 日桃環廢字第 0940801561 號函。

二、來函所詢廢棄物清理法第 71 條之「重大過失」，依本署 91 年 7 月 1 日環署廢字第 0910038823 號函釋說明三（影本如附）：所謂重大過失係指依一般人之注意可得而知，竟怠於注意而不知，即欠缺一般人之注意義務而言，應由主管機關依個案予以認定。

三、至本案建議 貴局可考量將該土地之土地所有人、管理或使用人究否長時間對其土地怠於注意或疏於管理之情事，作為 貴局認定本個案是否有構成「重大過失」之要件之一。



正本：桃園縣政府環境保護局

副本：

附件 2

案 1：臺北高等行政法院判決_96 年度訴字第 03000 號

案 2：最高行政法院判決_96 年度判字第 00594 號

案 3：高雄高等行政法院判決_95 年度訴字第 00236 號

案 4：最高行政法院判決_95 年度判字第 00941 號

案 5：高雄高等行政法院判決_95 年度訴字第 00119 號

案 6：高雄高等行政法院判決_94 年度訴字第 943 號

案 7：臺北高等行政法院判決_93 年度訴字第 1298~1300 號

台北高等行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 96,訴,3000

【裁判日期】 970529

【裁判案由】 廢棄物清理法

【裁判全文】

臺北高等行政法院判決

96年度訴字第03000號

原 告 甲○○
被 告 新竹縣環境保護局
代 表 人 巫健次（局長）
訴訟代理人 丁○○
乙○○
丙○○

上列當事人間因廢棄物清理法事件，原告不服新竹縣政府中華民國96年6月25日府行法字第0960085579號函送訴願決定書（案號：000000-0）、96年9月10日府行法字第0960128886號函送訴願決定書（案號：000000-0）、96年12月27日府行法字第0960186019號函送訴願決定書（案號：000000-0），提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

緣原告所有坐落新竹縣北埔鄉○○段上大湖小段60、64號土地（下稱系爭土地）遭掩埋堆置大量廢棄物，前經被告於民國（下同）95年5月11日以環業字第0950009140號函請原告清除，並提報廢棄物清理計畫書，原告不服，循序訴經本院以95年度訴字第2868號判決駁回，並經最高行政法院以96年度裁字第3900號裁定駁回上訴確定在案。另被告於95年6月22日起至95年9月4日止前往系爭土地現場稽查，發現原告仍無任何改善情形，乃以原告違反廢棄物清理法第11條第1款規定，依同法第50條規定按日處原告新台幣（下同）6,000元罰鍰，共37件裁處書計222,000元。原告不服，訴經新竹縣政府96年1月9日府行法字第0960004498號函送訴願決定書（案號：000000-0）決定：「一、原處分有關95年9月4日環業字第0950020436號函之處分撤銷，由被告於文到30日內另為適法之處分。二、其餘訴願不受理。」嗣經被告函請行政院環境保護署釋示後，以96年2月14日環業字第0960004068號函附同日編號第00-000-000000號裁處書，處原告6,000元罰鍰。被告復於96年2月12日起至同年5月14日止至現場稽查，以原告仍無任何清除或改善情形，違反廢棄物清理法第11條第1款規定，依同法第50條規定按日處原告6,000元罰鍰，共58件裁處書計348,000元。原告對上開59件處分（59件裁處書函文字號詳如附表一）不服，提起訴願，經新竹縣政府於96年6月25日以府行法字第0960085579號函送訴願決定書（案號：000000-0）（下稱96年6月25日訴願決定）予以駁回。原告仍不服，遂向本院提起行政訴訟。其間，被告於96年5月15日至同年7月12日間至現場勘查，以原告仍消極未為改善，違反廢棄物清理法第11條第1款規定，依同法第50條規定按日處原告6,000元罰鍰，共41件裁處書計246,000元（41件裁處書函文字號詳如附表二）。原告不服，提起訴願，經新竹縣政府於96年9月10日以府行法字第0960128886號函送訴願

決定書（案號：000000-0）（下稱96年9月10日訴願決定）決定：「一、原處分有關96年6月14日環業字第0960013637號函、96年6月15日環業字第0960013729號函、96年6月20日環業字第0960013870號函及96年6月21日環業字第0960013921號函之處分，訴願不受理。二、其餘訴願駁回。」其間，被告又於96年7月13日至同年8月30日至現場勘查，以原告仍消極未為改善，違反廢棄物清理法第11條第1款規定，依同法第50條規定按日處原告6,000元罰鍰，共35件裁處書計210,000元（35件裁處書函文字號詳如附表三）。原告不服，提起訴願，經新竹縣政府於96年12月27日以府行法字第0960186019號函送訴願決定書（案號：000000-0）（下稱96年12月27日訴願決定）予以駁回。原告以不服96年9月10日及96年12月27日訴願決定為由，向本院請求訴之追加及合併審理。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

甲、原告方面：

一、聲明：求為判決

1、訴願決定（新竹縣政府96年6月25日、96年9月10日及96年12月27日訴願決定）及原處分（上開3件訴願決定駁回或不受理之被告59件、41件及35件處分函）均撤銷。

2、訴訟費用由被告負擔。

二、陳述：

1、原告原不服新竹縣政府96年6月25日訴願決定，提起訴訟，因該府96年9月10日及96年12月27日訴願決定均係基於同一法律原因與事實，故原告為訴之追加，請求鈞院合併審理。

2、原告雖為系爭土地所有權人，然未實際管理使用土地或參與土地之經營使用，被告亦明知實際經營使用人為彭政隆，此有被告95年4月4日事業廢棄物稽查紀錄工作單之稽查內容及新竹縣政府另案96年1月9日府行法字第0960004495號訴願決定（案號：000000-0）理由四可參。原告不知情，且無故意過失，屬受害者，被告應衡量原告雖為系爭土地所有權人，然非具有實際管領能力，且本案行為人亦非處於狀況不明之狀態（行為人為呂新華，廢棄物產出廠商為廣達公司等業者），被告應依其土地實際使用情形，兼顧行政程序法對當事人有利不利情形一律注意原則，公正裁量，被告棄此不為，容有裁量濫用之嫌。

3、被告於個案行使裁量權時，應顧及目的性之裁量義務，原則應以得為有效危險防禦或損害排除者優先承擔義務，被告未審查目前系爭土地之實際使用狀況，課予對土地無管領能力之原告清除責任，此等裁量權之行使是否合於法定裁量目的，容有疑義。被告應依土地實際使用情形，於符合廢棄物清理法立法目的為必要裁量，即應就其查獲違規實際情形為適當合理裁量，並非恣意選擇處罰對象，擇一處罰或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人為例，被告明知有使用管理人及非法掩埋廢棄物之行為人，廢棄物清理法雖將土地所有人列為應負清除廢棄物責任，然應於無法得知行為人（即行為人狀態不明）及無實際之使用管理人情況下，始賦予土地所有人清除之責，且應考量有無實際管領能力並有具體排除危害可能之人，始得為之。被告既已對土地使用管理人彭政隆以違反廢棄物清理法第41條規定，裁處300,000元罰鍰、限期清除及按日連續處罰6,000元罰鍰，復以原告為該土地之所有權人，同時對原告按日連續裁處6,000元罰鍰，顯有裁量濫用及一事二罰之情事，故被告對各義務人皆按日處以法定最高罰鍰，是否符合授權裁量目的及違反比例原則，皆待商榷。

- 4、行政機關對於違反行政法規之行爲，於行使裁量權決定應爲何種程度之裁罰，除應遵守誠信原則、平等原則、比例原則等外，亦應符合法規目的，不得逾越法定裁量範圍。而比例原則淵源於憲法之法治國家思想，具憲法層次效力，拘束行政、立法、司法行爲。比例原則要求方法與目的之均衡，行政程序法第7條亦有明定，是行政機關之義務不外於確實執行法律，其裁量應以法律所授與之範圍，並考量立法目的與個案情形，作出最妥適之決定，否則即屬濫用權力之違法。原告雖爲系爭土地之所有權人，然非實際管理使用之人，既不具實際管領能力，更不具排除危害可能性，被告加諸原告清除該土地上廢棄物之責任，顯非原告所能負荷，原告因該土地不但無故遭非法傾倒廢棄物而蒙受損失，更須負擔費用高達5千多萬清除費用，故被告所爲處分逾越必要合理範圍，違反比例原則。
- 5、按「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。屆期不爲清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代爲清除、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；．．」廢棄物清理法第71條第1項定有明文，該項已明定對於不依規定清除廢棄物之處置，原告雖爲系爭土地所有權人，然無容許或因重大過失情事，故於不知情下遭第三人非法傾倒掩埋廢棄物而遭受罰，並不合理。況本案並非無法舉證行爲人及土地使用管理人，該廢棄物出產廠商廣達公司等亦應負責，被告棄此不爲，執意處罰土地所有人，難令原告甘服，亦有怠惰行政之嫌。
- 6、廢棄物清理法第71條明定主管機關得限期命違規行爲人清除違規之廢棄物，行爲人未遵行時，主管機關僅得代爲清除，並向行爲人求償必要費用，而非得逕行按日連續裁處罰鍰，此有台中高等行政法院89年度訴字第243號、90年度訴字第1483號、高雄高等行政法院92年度訴字第369號及最高行政法院94年度判字第847號判決可參。被告以系爭土地迄至95年7月13日廢棄物未完成清理爲由，按日連續裁處最高6,000元罰鍰，顯一味怠惰執行本身應負之代爲清除責任。況原告並未收受任何金錢對待給付，被告所爲處分顯有裁量濫用、適用法律違誤及違反比例原則之情事。
- 7、系爭土地遭非法掩埋廢棄物之清除費用高達5千多萬元，被告以95年8月28日環業字第0950019812號函命原告依限清理完竣或繳納代履行費用53,123,040元，惟原告僅係協助兒女看顧小孩之年屆5旬老婦，無力負擔清除廢棄物之責，原告亦於95年8月15日向被告陳情，惟被告行使裁量權時，未審酌個案情形，執意由原告清除，按日裁處罰鍰，其所爲處分不合適、不必要且不合比例，其所欲達成之行政目的與手段間顯失均衡。被告未考量立法目的，審究其爲清除處理廢棄物之執行機關，應適時適用廢棄物清理法第71條規定，儘速清除處理，改善環境衛生，維護國民健康，而其任令現場環境更加污染惡化，一味處罰無辜且無法單獨有效清除遭傾倒廢棄物之原告，亦有權力濫用之違法及違反比例原則，訴願決定遞予維持，亦有未合。

乙、被告方面：

一、聲明：求爲判決駁回原告之訴，訴訟費用由原告負擔。

二、陳述：

- 1、按「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。」、「有下列情形之一者，處新台幣1,200元以上6,000元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄物。」廢棄物清理法第11條第1款及第50條第1款分別定有明文。次按「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」、「有左列各款情形之一者，貸與人得終止契約：二、借用人違反約定或依物之性質而定之方法使用借用物，或未經貸與人同意，允許第三人使用者。」民法第765條及第472條第2款分別定有明文，足見所有人對其所有物於法令限制範圍內，得自由使用收益處分，並排除他人干涉。即使將所有物貸與他人使用，惟使用人違反約定或依物之性質而定之方法使用借用物，或未經所有人同意允許第三人使用時，所有人得終止使用借貸契約。
- 2、系爭土地遭掩埋大量廢棄物（含廢塑膠、布、鐵砂、黑色塑膠、廢鐵屑、廢電纜等），體積約為14,000立方公尺，約需35噸車輛清運871車次（據訴外人彭政隆稱呂新華係以15噸車輛清運，需1,742車次），衡諸一般經驗法則，顯非一朝一夕偶然而成，原告對所有土地疏於有效監督管理致遭他人大量非法棄置廢棄物及對於同居人彭政隆收取費用，同意訴外人呂新華進場非法回填廢棄物之事實，實難諉為不知，顯難辭其過失之責。縱原告未同意提供土地掩埋廢棄物，然其長時間對其土地怠於注意或疏於管理致遭掩埋大量廢棄物之事實明確。
- 3、原告為系爭土地之所有人，所稱同居人彭政隆既為該土地之使用人，則均屬廢棄物清理法第11條第1款課與狀態責任之對象，對於系爭土地皆負有維持環境之作為義務。按同法第50條第1款係處罰土地所有人、使用人或管理人違反行政法上義務時之明文依據，未區分處罰對象之先後，學者通說以處罰行為人為原則，然相較於違法傾倒一般廢棄物之人，同法第50條第2款另設有處罰規定，體系上比較即知該法立法意旨不僅欲就事實上傾倒廢棄物之人予以處罰，對於土地所有人、管理人或使用人不依規定清除者，亦認為有處罰之必要，此不僅有助於維護改善環境衛生、維護國民健康，更屬維護土地環境不可避免之手段。又配合同法第11條第1款規定之狀態責任係為達成維護公共秩序之行政任務，由法律賦予人民合理負擔之立法目的解釋，可知土地所有人、管理人或使用人均負有清除之義務，如不為清除，即屬行政罰法第3條規定所稱違反行政法上義務之行為人，故被告分別予以裁處，自屬適法，不違反一行為不二罰原則，此有行政院環境保護署96年1月31日環署廢字第0960004566號函釋可參。
- 4、參照高雄高等行政法院95年度簡字第408號判決：「．．觀諸首揭廢棄物清理法第11條第1款、第50條第1款規定之內容可知，於與公共衛生有關之土地內，若有廢棄物而土地所有人、管理人、使用人未加以清除，行政機關即應裁處土地所有權人、管理人及使用人之行為所造成，此不僅從前開規定之文句結構可推知此一結論，亦與現代環境保護法上干預行政責任人之法理若合符節。蓋衡諸一般經驗法則與論理法則，土地侵害者與土地權利者常非同一人，是若法律僅欲處罰實際

侵害行為者，殊無必要另外規範土地所有權人、管理人或使用人亦為處罰對象，足證土地所有人、管理人、使用人縱非實際行為者，亦有可能因其管理之土地範圍遭受破壞而受歸責。申言之，現代社會發展多元，危害、干擾公共秩序、環境之類型亦種類繁多，行政機關為盡其所能達成排除危害、預防危害以達成維護公共秩序的行政任務，在理論上，不應有漏洞存在，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時亦得要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，亦為法所許，因此，人民如因其本身行為導致干擾或危害之發生，當負有責任自不待言，而純粹之不作為亦有成為行政法上行為人之可能，此即所謂『狀態責任』。茲所謂『狀態責任』者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人、管理人、使用人對物的狀態原則上應係最為明瞭把握而能排除危害者，是物之所有人、管理人、使用人在干預行政法上是否成為責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀態即應負責，例如土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人、管理人、使用人事實上雖並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。所有人、管理人、使用人均為狀態責任人，其並非因與危害之發生有因果關係而負擔責任，而是因為對發生危害之物有事實管領力而負責，故稱之為『狀態責任』（參見黃啟禎，干涉行政法上責任人之探討，收錄於當代公法新論（中），翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002年7月，頁295以下；及李惠宗，行政法要義，89年9月初版，頁510）。又狀態責任之課與，其理由無非因土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續使用為維護保育目標，土地所有人、管理人、使用人既享有土地使用之利益，即應負擔社會義務（參看德國基本法第14條第2項），承擔適時排除對土地危害之責任，而不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解。基於行政機關人力物力之侷限性、土地之有限性、生活環境之易破壞性與難以回復性，乃有必要課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，尤其於行為人不明時，『狀態責任』之課與更屬維護土地環境不可避免之手段。準此，依據前開廢棄物清理法第11條第1款、第50條第1款之規定，課予所有人、管理人或使用人對土地一定之維護義務，並對未為積極作為之土地所有人、管理人、使用人加以科罰，以符合環境保護之目標，於法並無不合．．」。

- 5、細觀廢棄物清理法第50條第1款文義，可知行為人具有故意或過失與否，應審究其對於不依同法第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄物之構成要件有無認識，而無須審究其對於違法傾倒之事實有無認識。蓋土地所有人如對於違法傾倒事實有認識或容許，或應注意並能注意而不注意者，應認為已該當廢棄物清理法第50條第2款規定要件，可知廢棄物清理法有意區分「不依同法第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄物」及「違反第12條之規定」兩者。是被告已多次通知原告依法清除系爭土地上之廢棄物，原告不依同法第11條第1款規定清除，即已該當同法第50條第1款行政罰要件。又系爭土地遭掩埋大量廢棄物，體積龐大，衡諸一般經驗法則，顯非一朝一夕偶然而成，原告長時間對其所有土地怠於注意或疏於有效監督管理致遭他人大量非法棄置廢棄物，以及對於同居人彭政隆收取費用，同意訴外人呂新華進場非法回填廢棄物之事實，難諉為不知，即難辭其過失之責。況原告享

有使用土地之利益，系爭土地遭受危害，亦為原告長時間疏於維護管理致同居人同意訴外人呂新華傾倒廢棄物並收取費用，自應負擔排除對系爭土地危害之責任。

- 6、原告稱主管機關限期命違規行為人清除違規之廢棄物，行為人未遵行時，主管機關僅得依廢棄物清理法第71條規定代為清除，非得逕行按日連續處罰云云，應係對法令之誤解。蓋：

①廢棄物清理法第11條第1款明定土地上之廢棄物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除，乃基於行政機關人力物力之侷限性、土地之有限性、生活環境之易破壞性與難以回復性，有必要課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，尤其於行為人不明時，狀態責任之課予，更屬維護土地環境不可避免之手段。

②按廢棄物清理法第71條規定不依規定清除、處理之廢棄物，主管機關得命相關義務人（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，主管機關得代為清除、處理者，乃考量土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，應以永續使用為目標。原告為系爭土地所有人，既享有可使用土地之利益，應負擔較一般為重之社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。縱系爭土地上之廢棄物非原告所堆置，然課予土地所有人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段。是僅須符合該法第11條要件者，不問其土地面積大小、位在何處，均不得以其現實上無法完全盡其監督責任而主張免除其清除處理之責。

③依廢棄物清理法第71條規定進行之限期清理程序，係屬行政執行程序之一部分，與同法第50條有關行政罰之處罰不同，則已命土地所有人依同法第71條限期清理者，仍得依同法第50條規定裁罰。蓋廢棄物清理法乃以清理廢棄物為立法目的，其中同法第71條係賦予地方主管機關或執行機關裁量權限，以決定是否代為清除、處理，並向義務人求償必要費用。然是否決定代為清除、處理，當依個案衡量，其須考量因素繁多，亦為保留個案判斷權限及行政功能所設制度，更屬行政權作用之當然解釋。

- 7、行政機關為行政行為時，應注意對當事人有利情形，但行政機關受法治主義及公益原則之拘束，對於不利當事人之情形，亦不得漏不注意。原告長時間對其土地怠於注意或疏於管理致遭掩埋大量廢棄物，依廢棄物清理法第11條第1款規定負有清除責任，經被告多次通知限期清除，原告皆置之不理。且原告享有使用土地之利益，系爭土地遭受危害，亦為原告長時間疏於維護管理致同居人同意訴外人呂新華傾倒廢棄物並收取費用，自應負擔排除對系爭土地危害之責任。甚者，原告明知廢棄物清理法第71條執行機關代為清除處理時，該清理費用龐大，且必向其求償代為清理費用，故於被告通知限期清除期間，分次將其名下所有不動產辦理移轉，令執行機關無從求償。原告違法在先，又不克盡土地所有人應負清除之責任在後，為規避負擔龐大清理費用，刻意將其名下所有不動產辦理移轉，原告稱被告未審酌個案情形，執意由原告清除，違反比例原則云云，顯蓄意曲解法令而為推諉卸責之詞，豈有原告得利，卻要求主管機關以全國人民血汗錢為其清除處理，豈不更違反比例原則？

8、系爭土地經考量屬大埔水庫集水區，現遭掩埋大量廢棄物（體積約為14,000立方公尺），其滲出水經檢測不符合放流水標準，已嚴重污染環境衛生及該地居民飲用水安全，廢棄物之清除已刻不容緩，原告因重大過失致廢棄物遭非法掩埋於其所有土地於先，繼則抗拒限期清除於後，藐視法律、人權至鉅，被告依法按日連續處罰，俾促其儘速清除，並無違誤不當。至原告稱本案廢棄物為訴外人呂新華傾倒及廣達公司所產生，惟原告無法提供有力證明全數廢棄物為呂新華傾倒及產生者為廣達公司，顯係原告卸責之詞。

理 由

壹、原告不服新竹縣政府96年6月25日訴願決定，於96年8月24日提起行政訴訟，嗣於96年9月21日、97年1月24日分別不服該府96年9月10日及96年12月27日訴願決定，提起行政訴訟，並請求本院合併審理，因基於同種類之事實及法律原因，爰依行政訴訟法第127條合併辯論合併裁判，合先敘明。

貳、程序部分：

一、按訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。訴願事件，提起訴願逾法定期間者，應為不予受理之決定，分別為訴願法第14條第1項及第77條第2款所明定。次按，原告之訴，有起訴不備其他要件，而其情形又不可以補正者，行政法院應以裁定駁回之，行政訴訟法第107條第1項第10款亦定有明文。

二、本件原告分別於96年5月21日、96年5月21日、96年6月20日、96年7月20日、96年7月20日收受被告96年5月17日環業字第0960011011號、96年5月18日環業字第0960011096號、96年6月14日環業字第0960013637號、96年7月18日環業字第0960016611號、96年7月18日環業字第0960016614號函送之裁處書（詳如附表二編號1、2、21、附表三編號1、2），此有經原告蓋章簽收之郵局掛號郵件收件回執附原處分卷可稽。核計其提起訴願之30日法定不變期間，分別自96年5月22日、96年5月22日、96年6月21日、96年7月21日、96年7月21日起算，因原告住新竹縣，毋庸扣除訴願在途期間，是迄至96年6月20日（星期三）、96年6月20日（星期三）、96年7月20日（星期五）、96年8月20日（因期間之末日96年8月19日為星期日，順延至96年8月20日星期一）、96年8月20日（因期間之末日96年8月19日為星期日，順延至96年8月20日星期一）即已屆滿。原告分別遲至96年6月21日、96年6月21日、96年7月23日、96年8月21日、96年8月21日始向被告提起訴願，有被告蓋於訴願書上之收件日期章戳可按，是其訴願之提起，顯已逾越首開法定不變期間，即屬於不合法。經查96年9月10日訴願決定就原告不服被告96年6月14日環業字第0960013637號函送之裁處書（即附表二編號21）所提訴願，程序上予以不受理，並無不合。惟查96年9月10日訴願決定就原告不服被告96年5月17日環業字第0960011011號、96年5月18日環業字第0960011096號函送之裁處書（即附表二編號1、2）所提訴願部分；以及96年12月27日訴願決定就原告不服被告96年7月18日環業字第0960016611號、96年7月18日環業字第0960016614號函送之裁處書（即附表三編號1、2）所提訴願部分；均未從程序上予以不受理，而誤為實體審酌後決定駁回，惟駁回結果並無二致，仍應予維持。綜上，原告復對之提起行政訴訟，難謂合法，應予駁回。

三、再查，原告不服被告96年6月15日環業字第0960013729號、96年6月20日環業字第0960013870號、96年6月21日環業字第

0960013921號函送之裁處書（即附表二編號22、23、24），提起訴願，經96年9月10日訴願決定以該3件處分書係於96年6月22日送達原告，又原告設址新竹縣，無庸扣除訴願在途期間，其遲至96年7月23日始提起訴願，已逾法定不變期間，而為訴願不受理之決定；然查原告係於96年6月22日收受上開3件處分書，核計其提起訴願之30日法定不變期間，應自96年6月23日起算，因原告住新竹縣，無庸扣除訴願在途期間，原應至96年7月22日屆滿，惟是日適逢週日，應順延至96年7月23日（星期一）屆滿，則原告確實已在法定期間內提起訴願，訴願決定就此部分未加詳察，即有可議，茲因原告請求本院對之逕為實體審理（見本院卷第157頁筆錄所載），爰實體審理如后。

叁、實體部分：

- 一、按「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。．．」、「有下列情形之一者，處新台幣1,200元以上6,000元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄物。．．」廢棄物清理法第11條第1款及第50條第1款分別定有明文。
- 二、本件原告所有系爭土地遭掩埋堆置大量廢棄物，前經被告於95年5月11日以環業字第0950009140號函請原告清除，並提報廢棄物清理計畫書，原告不服，循序訴經本院以95年度訴字第2868號判決駁回，並經最高行政法院以96年度裁字第3900號裁定駁回上訴確定在案。另被告於95年6月22日起至95年9月4日止前往系爭土地現場稽查，發現原告仍無任何改善情形，乃以原告違反廢棄物清理法第11條第1款規定，依同法第50條規定按日處原告6,000元罰鍰，共37件裁處書計222,000元。原告不服，訴經新竹縣政府96年1月9日府行法字第0960004498號函送訴願決定書（案號：000000-0）決定：「一、原處分有關95年9月4日環業字第0950020436號函之處分撤銷，由被告於文到30日內另為適法之處分。二、其餘訴願不受理。」嗣經被告函請行政院環境保護署釋示後，以96年2月14日環業字第0960004068號函附同日編號第00-000-000000號裁處書，處原告6,000元罰鍰。被告復於96年2月12日起至同年5月14日止至現場稽查，以原告仍無任何清除或改善情形，違反廢棄物清理法第11條第1款規定，依同法第50條規定按日處原告6,000元罰鍰，共58件裁處書計348,000元。原告對上開59件處分（59件裁處書函文字號詳如附表一）不服，提起訴願，經新竹縣政府96年6月25日訴願決定駁回。原告仍不服，遂向本院提起行政訴訟。其間，被告於96年5月15日至同年7月12日間至現場勘查，以原告仍消極未為改善，違反廢棄物清理法第11條第1款規定，依同法第50條規定按日處原告6,000元罰鍰，共41件裁處書計246,000元（41件裁處書函文字號詳如附表二）。原告不服，提起訴願，經新竹縣政府96年9月10日訴願決定：「一、原處分有關96年6月14日環業字第09600 13637號函、96年6月15日環業字第0960013729號函、96年6月20日環業字第0960013870號函及96年6月21日環業字第0960013921號函之處分，訴願不受理。二、其餘訴願駁回。」其間，被告又於96年7月13日至同年8月30日至現場勘查，以原告仍消極未為改善，違反廢棄物清理法第11條第1款規定，依同法第50條規定按日處原告6,000元罰鍰，共35件裁處書計210,000元（35件裁處書函文

字號詳如附表三)。原告不服，提起訴願，經新竹縣政府96年12月27日訴願決定駁回。原告以不服96年9月10日及96年12月27日訴願決定為由，向本院請求訴之追加及合併審理，並以事實欄所示各節據為爭議。惟查：

- 1、觀諸廢棄物清理法第11條第1款、第50條第1款規定之內容可知，於與公共衛生有關之土地內，若有廢棄物而土地所有人、管理人、使用人未加以清除，行政機關即應裁處土地所有人、管理人或使用人，而不論廢棄物是否由土地所有人、管理人或使用人之行為所造成，此不僅從前開規定之文句結構可推知此一結論，亦與現代環境保護法上干預行政責任人之法理若合符節。蓋衡諸一般經驗法則與論理法則，土地侵害者與土地權利者常非同一人，是若法律僅欲處罰實際侵害行為者，殊無必要另外規範土地所有人、管理人或使用人亦為處罰對象，足證土地所有人、管理人、使用人縱非實際行為者，亦有可能因其管理之土地範圍遭受破壞而受歸責。申言之，現代社會發展多元，危害、干擾公共秩序、環境之類型亦種類繁多，行政機關為盡其所能達成排除危害、預防危害以達成維護公共秩序的行政任務，在理論上，不應有漏洞存在，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時亦得要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，亦為法所許，因此，人民如因其本身行為導致干擾或危害之發生，當負有責任自不待言，而純粹之不作為亦有成為行政法上行為人之可能，此即所謂「狀態責任」。茲所謂「狀態責任」者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人、管理人、使用人對物的狀態原則上應係最為明瞭把握而能排除危害者，是物之所有人、管理人、使用人在干預行政法上是否成為責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀態即應負責，例如土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人、管理人、使用人事實上雖並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。所有人、管理人、使用人均為狀態責任人，其並非因與危害之發生有因果關係而負擔責任，而是因為對發生危害之物有事實管領力而負責，故稱之為「狀態責任」（參見黃啟禎，干涉行政法上責任人之探討，收錄於當代公法新論（中），翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002年7月，頁295以下；及李惠宗，行政法要義，89年9月初版，頁510）。又狀態責任之課與，其理由無非因土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續使用為維護保育目標，土地所有人、管理人、使用人既享有土地使用之利益，即應負擔社會義務（參看德國基本法第14條第2項），承擔適時排除對土地危害之責任，而不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解。基於行政機關人力物力之侷限性、土地之有限性、生活環境之易破壞性與難以回復性，乃有必要課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，尤其於行為人不明時，「狀態責任」之課與更屬維護土地環境不可避免之手段。準此，依據前開廢棄物清理法第11條第1款、第50條第1款之規定，課予所有人、管理人或使用人對土地一定之維護義務，並對未為積極作為之土地所有人、管理人、使用人加以科罰，以符合環境保護之目標，於法並無不合。蓋廢棄物清理法第11條第1款規定土地或建築物與公共衛生有關之一般廢棄物，由所有人、管理人或使用人清除，係無法追究「行為責任」時，基於防止污染之公益需求，才不得不課以所有人或實際管領控制

之占有人之狀態責任。是土地所有人、管理人、使用人於所管理土地遭傾倒廢棄物，自應負擔排除危害之責任。所謂「狀態責任」者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人、管理人或使用人對物的狀態原則上應係最為明瞭把握而能排除危害者。本案課予原告維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段，是只要符合前開法律規定之要件者，不問其土地面積大小，位在何處，均不得以其現實上無法完全盡到監督責任而主張免除其清除處理之責。

- 2、行政院環境保護署96年1月31日環署廢字第0960004566號函釋：「．．二、依廢棄物清理法第11條第1款規定『土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人，管理人或使用人清除』，在非指定清除地區內之一般廢棄物，僅需事實上之狀態存在，該土地或建築物之所有人、管理人或使用人即負有清除之義務，三者間亦無優先順序；土地或建築物之所有人，管理人或使用人如不為清除，即屬行政罰法第3條規定所稱『違反行政法上義務之行為人』，從而執行機關分別予以裁處罰鍰自屬適法，且不違反一行爲不二罰原則。．．四、．．，從而行政機關對於行為人違反行政法上義務欲加以處罰時，應由裁處機關負證明行為人有故意或過失之舉證責任。然細觀廢棄物清理法第50條第1款文義『有下列情形之一者，處新台幣1,200元以上6,000元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄物。．．』則行為人具有故意或過失否，應審究其對於『不依第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄物。』構成要件有無認識，無須審究其對於違法傾倒之事實有無認識。蓋土地所有人如對於違法傾倒事實有認識或容許，或應注意並能注意而不注意者，應認為已該當廢棄物清理法第50條第2款要件，可知廢棄物清理法有意區分『不依第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄物』及『違反第12條之規定』兩者。因此系爭土地所有權人故意不依第11條第1款規定清除一般廢棄物或有過失致未依同條款規定清除者，即該當廢棄物清理法第50條第1款行政罰之主觀責任要件。」核與相關環保法規並無違背，自亦得加以援用。
- 3、原告所有系爭土地遭掩埋堆置大量廢棄物，前經被告於95年5月11日以環業字第0950009140號函請原告清除，並提報廢棄物清理計畫書（原告不服，循序訴經本院以95年度訴字第2868號判決駁回，並經最高行政法院以96年度裁字第3900號裁定駁回上訴確定在案）。惟經被告分別於95年8月31日、96年2月12日至96年8月30日間逐日至現場稽查，發現原告仍無任何清除或改善情形，有稽查工作紀錄附於原處分卷及本院卷可稽，則原告仍違反廢棄物清理法第11條第1款規定之事實，至堪認定，從而被告依同法第50條規定按日處原告6,000元罰鍰，自無不合。雖原告並非實際掩埋堆置大量廢棄物之人，然觀乎廢棄物清理法第11條第1款及第50條第1款之立法意旨，以及上揭函釋及說明，該法條不僅欲就事實上傾倒廢棄物之人予以處罰，因土地所有人應即負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任，不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解，因此，對於土地所有人不依規定清除者，亦認為有處罰之必要。原告既屬廢棄物清理法第11條第1款、第50條第1款規定課與「狀態責任」之對象，對系爭土地即負有維持其環境之作爲義務，若有違反作爲義務之情事時，當爲科罰之對象，亦即，原告若有違反該維護

義務，即使非積極作為而係消極不作為，亦應受罰。如前所述，被告多次函請原告依廢棄物清理法第11條第1款規定清除土地上之廢棄物，原告皆無任何清除行為，則其已該當廢棄物清理法第50條第1款行政罰之主觀責任要件，至為明確。又原告對其土地上之廢棄物，僅需事實上之狀態存在，即負有清除之義務，原告與其他義務人間並無所謂優先順序，原告如不為清除，即屬行政罰法第3條規定所稱「違反行政法上義務之行為人」，從而，被告依其每日稽查之結果，按日裁處罰鍰，尚屬適法，要無違反一行為不二罰原則。

- 4、原告主張其雖為系爭土地之所有人，但實際管理使用土地者為彭政隆，與所有人之原告無關云云。惟按借用人違反約定或依物之性質而定之方法使用借用物，或未經貸與人同意，允許第三人使用者，貸與人得終止契約，民法第472條第2款定有明文。顯見所有人對其所有物仍有管理之責。經查系爭土地遭掩埋大量廢棄物，而原告為土地所有人，對管理使用該土地之同居人彭政隆收取費用同意訴外人呂新華進場非法回填廢棄物之事實，未能制止，自難辭其重大過失之責。易言之，原告於所有土地遭傾倒廢棄物時，自應負擔排除危害之狀態責任，原告不得以其現實上無法完全盡到監督責任而主張免除其清除處理之責，至於原告同居人彭政隆前經被告認定違反廢棄物清理法第41條及57條所應負的「行為責任」（業經本院以95年度訴字第02900號判決撤銷訴願決定及原處分在案），核與原告為土地所有人依廢棄物清理法第11條規定清除廢棄物所應負的「狀態責任」，係分屬二種不同之責任形態，原告自不得據此主張不得對之裁罰。職是，原告縱使未同意提供土地掩埋廢棄物，然其長時間對其土地怠於注意或疏於管理致遭掩埋大量廢棄物，事實明確，況現場遭掩埋大量廢棄物之土地滲出水經檢測不符合放流水標準，且不斷的污染水源，已嚴重污染環境衛生及當地居民飲用水安全，廢棄物之清除已刻不容緩，原告因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其所有之土地於先，繼則抗拒限期清除於後，藐視法律至鉅，是被告先命原告限期清除處理，繼以分別於95年8月31日、96年2月12日至96年8月30日間逐日至現場稽查，發現原告仍無任何清除或改善情形，違反廢棄物清理法第11條第1款規定，遂依同法第50條規定按日處原告6,000元罰鍰，於法並無不洽。
- 5、原告訴稱主管機關限期命清除違規廢棄物而未遵行時，主管機關僅得依廢棄物清理法第71條規定代為清除，而非得逕行按日連續處罰云云。第查，廢棄物清理法50條之「罰鍰」、「按日連續處罰」為行政罰，而同法第71條「限期清除處理」為不利處分，二者並無處罰競合問題，行政機關自得衡酌個案違法情節，本於權責依法裁量處分，無適用先後問題；又依廢棄物清理法第71條規定進行之限期清理程序，係行政執行程序之一部分，與同法第50條係有關行政罰之處罰不同，因此已命土地所有人依第71條限期清理者，仍得依第50條規定裁罰，另「限期清除處理」與「限期改善」之內容未必一致，且二者後續法律效果及其性質不同，自不宜逕以第71條代替同法第50條；蓋廢棄物清理法乃以清理廢棄物為立法目的，其中第71條係賦予地方主管機關或執行機關裁量權限，以決定是否代為清除、處理，並向義務人求償必要費用，然而是否決定代為清除、處理，當依個案衡量，其所需考量因素繁多，此亦為保留個案判斷權限及行政功能所設制度，更屬行政權作用之當然解釋（行政院環境保護署96年7月19

日環署廢字第0960048759號函釋意旨參照)。再者，廢棄物清理法第71條乃該法特別針對不依規定清除、處理之廢棄物，所為由行政機關代清理之規定，核與前述同法第50條後段限期改善未改善時所為按日連續處罰規定，乃在藉由不斷之處罰，促使行為人履行其公法上義務之規範內容及目的均不相同，故二者原則上並無相排斥之關係（最高行政法院96年度判字第594號判決意旨參照）。查原告為系爭土地所有人，既享有可使用土地之利益，應負擔較一般為重之社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任，縱系爭土地上之大量廢棄物並非原告所掩埋堆置，然課予土地所有人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段，是僅須符合廢棄物清理法第11條要件者，不問其土地面積大小、位在哪處，均不得以其現實上無法完全盡其監督責任而主張免除清除處理之責。是原告質疑被告何不先為廢棄物清理法第71條代履行處分乙節，顯係對於行政機關法令適用權責行使之誤解與過分干預，實不足採。從而，原告對本案之廢棄物依法既負有清除之義務，其對被告多次限期改善之處分竟漠視無為，則被告依廢棄物清理法第11條第1款及第50條第1款之規定按日予以告發、處分，係依法辦理，並無違誤。甚者，原告明知廢棄物清理法第71條執行機關代為清除處理時，其清理費用龐大，且必向其求償代為清理費用，卻於被告通知限期清除期間，分次將其名下所有不動產辦理移轉（本院卷第75-78頁），以規避負擔龐大清理費用，再系爭土地屬於大埔水庫集水區，遭掩埋之大量廢棄物滲出水經檢測不符合放流水標準，已嚴重污染環境衛生及該地居民飲用水安全，廢棄物之清除已刻不容緩，原告因重大過失致廢棄物遭非法掩埋於其所有土地於先，繼則抗拒限期清除於後，藐視法律至鉅，據此被告依法按日連續處罰，俾促其儘速清除，並無違誤不當，原告稱被告未審酌個案情形，執意由原告清除，違反比例原則云云，顯係推諉卸責之詞，要不足取。

三、綜上所述，原處分認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告仍執前詞及個人主觀之見解，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

肆、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴一部為不合法，一部為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段、第107條第1項第10款、第104條，民事訴訟法第95條、第78條，判決如主文。

中 華 民 國 97 年 5 月 29 日
臺北高等行政法院第三庭

審判長法 官 姜素娥
法 官 陳心弘
法 官 曹瑞卿

上為正本係照原本作成。

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）。

中 華 民 國 97 年 5 月 30 日
書記官 方偉皓

【裁判字號】 96,判,594
【裁判日期】 960412
【裁判案由】 廢棄物清理法
【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

96年度判字第00594號

上 訴 人 臺北市府環境保護局
(即原審被告)

代 表 人 甲○○
訴訟代理人 丁○○律師

上 訴 人 爾灣建設股份有限公司
(即原審參加人)

代 表 人 乙○○
訴訟代理人 丙○○律師

被 上 訴 人 台灣國際商業機器股份有限公司
代 表 人 童至祥

上列當事人間因廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國94年8月23日臺北高等行政法院93年度訴字第2855號判決，提起上訴。本院判決如下：

主 文

原判決關於撤銷訴願決定及原處分如附表所示玖件處罰，及該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、本件被上訴人前向上訴人爾灣建設股份有限公司（下稱爾灣建設公司）租用坐落臺北市○○區○○路1段206號之佩芳大樓地上第5層至第20層之辦公室（下稱系爭租賃建物），租期至民國（下同）92年2月27日，因一方終止租約而屆至。其後被上訴人與上訴人爾灣建設公司就系爭租賃建物之返還發生爭議，致於92年4月25日完全搬離上址，屋內仍留有部分物品未搬離。嗣經上訴人臺北市府環境保護局（下稱臺北市府環保局）信義區清潔隊執勤人員於92年5月13日至系爭租賃建物現場會勘，認被上訴人將其搬遷後遺留之廢電線電纜、輕鋼架、廢木板、塑膠及泡棉等廢棄物（下稱系爭廢棄物），棄置於系爭租賃建物內，未依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準等規定妥適處理，乃通知被上訴人於92年6月20日前清除留置於系爭租賃建物內物品，若未於期限內完成改善，將依違反廢棄物清理法予以告發。嗣經上訴人臺北市府環保局所屬衛生稽查大隊於92年6月21日改善期限屆滿後派員前往複查，發現被上訴人遺留於系爭租賃建物內之物品仍未完成清除，遂處以被上訴人新臺幣（下同）6千元罰鍰，並自92年7月7日起按日連續罰計147件，被上訴人不服，嗣上開處分，分別經臺北市府訴願決定予以撤銷，或由上訴人臺北市府環保局自行撤銷。嗣上訴人臺北市府環保局又以92年12月26日北市環稽字第09241350200號函（下稱92年12月26日函）通知被上訴人於文到15日內開始清除系爭廢棄物，並自開始清除之日起15日內完成清除工作，惟被上訴人逾期仍不為清除，上訴人臺北市府環保局乃以93年3月3日廢字第H00000000號執行違反廢棄物清理法案件處分書裁處被上訴人1萬5千元罰鍰。其間上訴人臺北市府環保局復以93年2月23日北市環稽字第09340182100號函（

下稱93年2月23日函)通知被上訴人於文到5日內開始進行清除工作，以避免遭按日連續罰，此函於93年2月23日送達被上訴人，惟被上訴人仍未依限清除改善完成，上訴人臺北市政府環保局遂以附表所載共計9件按日連續處罰處分書各處以被上訴人1萬5千元罰鍰(9件共計13萬5千元)。被上訴人不服上開93年2月23日函及9件連續處罰處分書，循序提起行政訴訟，經原審判決撤銷訴願決定及原處分關於附表所示之9件處罰，暨駁回被上訴人其餘之訴。上訴人就原審撤銷如附表所示9件處罰部分不服，提起本件上訴。

- 二、被上訴人在原審起訴意旨略以：(一)93年2月23日函之性質為告誡處分，仍屬不利於被上訴人之行政處分，被上訴人自得以之為行政爭訟對象。(二)系爭廢棄物之產出者為上訴人爾灣建設公司，且系爭廢棄物未依法處理係上訴人爾灣建設公司濫用佩芳大樓占有管理權所致，基於誠實信用原則，系爭廢棄物之清除責任應由其負擔，否則難謂與廢棄物清理法之立法目的一致；況依「廢棄物清理法台北市施行細則」規定，本件清除義務人應為佩芳大樓之管理機構即僑泰興企業股份有限公司，並非被上訴人。從而，系爭全部處分及訴願決定以被上訴人為處分對象，顯非妥適。(三)被上訴人乃經營資訊及週邊產品之軟硬體設備之進出口等相關業務，顯與廢棄物清理法第2條明定之事業種類不同，且被上訴人亦不該當行政院環境保護署(下稱環保署)依廢棄物清理法第2條第3項授權所頒91年3月22日環署廢字第0910019207號函公告之電信業，是縱認系爭廢棄物係被上訴人所產生，然因被上訴人並非廢棄物清理法第2條所稱之「事業」，系爭廢棄物即不屬廢棄物清理法所指之事業廢棄物。從而，上訴人臺北市政府環保局以被上訴人為廢棄物清理法之事業，進而以原處分認被上訴人未依法清除系爭事業廢棄物，即構成適用法律之違法。況再退步言之，縱認被上訴人係屬事業，惟本件遺留於系爭租賃建物內之物品係屬一般辦公室使用之電線、電纜、輕鋼架、木板、塑膠、泡棉等設施或裝潢，並非廢棄物清理法所指之「事業廢棄物」，依廢棄物清理法第11條應由大樓管理者即上訴人爾灣建設公司負清理義務。甚者，縱認本件遺留於系爭租賃建物之物品為事業廢棄物，惟由上訴人爾灣建設公司負擔清除義務，乃是交易成本最低而經濟效率最高之方法。(四)上訴人臺北市政府環保局指摘被上訴人之違章事實，實際上應是「產生廢棄物卻不予清除」，並非處分書所載之「貯存、清除或處理方法及設施，未符合規定」，處分理由及法令依據自不可能是「違反廢棄物清理法第36條1項之規定」。基此，上訴人臺北市政府環保局認定事實與適用法律皆有錯誤。其次，系爭廢棄物之清理義務非不可代替之行爲，亦無被上訴人無力承擔代履行費用之情形，是以，應以代履行為優先執行手段，是系爭行政處分中除第1件(即93年3月10日廢字第H93000611號函)外，皆違反行政執行法第3條與第30條第1項規定。再者，上訴人臺北市政府環保局於93年2月23日所為下命處分，嗣同年2月27日由上訴人臺北市政府環保局召集之協調會議中，因上訴人爾灣建設公司與被上訴人無法達成自主清除協議，最終作成雙方同意由上訴人臺北市政府環保局代履行之結論，而上訴人臺北市政府環保局當場亦表示其內部將展開代履行之各項手續，且於同年3月2日即以北市環四字第09330629400號函(下稱93年3月2日函)命被上訴人限期繳交200萬元之代清除費用，上訴人亦按期繳納完畢。是以，上訴人臺北市

政府環保局不啻以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分，是原限期清除之處分應已失效，而系爭罰款處分顯失所附麗，應予撤銷。（五）本件縱認被上訴人爲系爭廢棄物之清除義務人，然因上訴人爾灣建設公司、僑泰興公司阻撓被上訴人通行佩芳大樓入內清理，乃因不可歸責被上訴人之事由，致被上訴人在客觀上不能清除系爭廢棄物，故上訴人臺北市府環保局課被上訴人清理之義務，顯已欠缺期待可能性，系爭處分應予撤銷。爲此，訴請撤銷訴願決定及原處分等語。

- 三、上訴人臺北市府環保局則以：（一）93年2月23日函並非行政處分，僅係對被上訴人未依上訴人臺北市府環保局92年12月26日函限期清除之違規行爲所爲之通知，其內容並未直接發生處罰之法律效果，被上訴人對之提起行政訴訟，並不合法。（二）觀諸被上訴人之經營項目包括「資訊及週邊產品之軟硬體設備」之出售、維修與技術服務，與「第2類電信事業之經營」相當，是被上訴人既經營第2類電信事業，其提供電信服務內容，與環保署91年3月22日環署廢字第0910019207號公告事項第1項第10款「電信業」之服務內容相當。又系爭廢棄物確係被上訴人所有且係被上訴人於營運狀態下產生之事業廢棄物，被上訴人既爲系爭廢棄物之產生主體，自有依廢棄物清理法相關規定，處置系爭廢棄物之公法上義務存在。至於上訴人爾灣建設公司有無妨礙被上訴人搬遷、被上訴人與上訴人爾灣建設公司間內部私權糾紛，衡與系爭事業廢棄物產生主體之認定分屬二事。再者，因廢棄物清理法施行細則已修正發布，是本件自應適用修正後之廢棄物清理法施行細則，而無適用臺北市施行細則之餘地，從而，被上訴人確爲系爭廢棄物之清理義務人。另依廢棄物清理法第28條第1項、第36條及其授權制定之「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」規定，被上訴人負有清理義務，92年12月26日函詳載其法令依據爲「廢棄物清理法第2條、第28條、第36條」，自屬於法有據。（三）系爭9件按日連續處罰之處分，係基於上訴人臺北市府環保局92年12月26日函下命限期被上訴人清除而來，故判斷被上訴人有無不可歸責事由或上訴人爾灣建設公司有無阻撓情事，均應自92年12月26日以後加以判斷。被上訴人狀內臚陳上訴人爾灣建設公司阻撓其清除廢棄物云云，其是否屬實，上訴人臺北市府環保局無從置喙或加以判斷；況其所陳均係在上訴人臺北市府環保局92年12月26日函前之事，且被上訴人之私權糾紛不得據以免除其應負之公法上責任等語，資爲抗辯。
- 四、上訴人爾灣建設公司於原審主張略以：（一）系爭廢棄物爲事業廢棄物且被上訴人有清除義務，早經92年12月26日函具體化確認被上訴人此項義務並下命限期改善，被上訴人仍不履行，上訴人臺北市府環保局依廢棄物清理法第52條規定，本於裁量權之合法行使並遵守比例原則，自得「按日連續處罰」。（二）縱認本件之法規依據係廢棄物清理法第28條第1項，惟基於法官知法原則，系爭9件按日連續處罰處分書未記載上開條文，仍不致構成違反明確性或其他足以撤銷之程序瑕疵。（三）系爭廢棄物爲被上訴人產生之「事業廢棄物」；本於「污染者負責原則」，被上訴人負有清理義務；其不履行清理義務，經92年12月26日函限期改善，屆期仍未改善，且無積極事證證明上訴人爾灣建設公司阻撓清除或被上訴人於期間內有試圖清理之行爲，即無不可歸責或期待不可能事由，上訴人臺北市府環保局自得依廢棄物清理法第

52條後段規定，按日連續處罰等語，而請求駁回被上訴人在原審之訴。

- 五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）觀諸93年2月23日函全文內容，並無如92年12月26日函明示「法令依據」及「救濟方法」，其乃係再度重申被上訴人應依92年12月26日函限期清除之意，並無重新認定事實或法律關係之意，更無撤銷或廢止上訴人臺北市政府環保局92年12月26日函之意。核其內容並未發生處罰之法律上效果，僅係對被上訴人違規行為所為之通知。是被上訴人對之表示不服，提起行政訴訟，自不合法，應予駁回。（二）被上訴人之經營項目包括出售「資訊及週邊產品之軟硬體設備」、維修與技術服務，與「第2類電信事業之經營」，自符合環保署91年3月22日環署廢字第0910019207號公告事項第1項第10款「電信業」之服務內容，故被上訴人自屬廢棄物清理法第2條第3項規定「其他經中央主管機關指定之事業」，而被上訴人於營運狀態下、營業場所內產出之廢電線電纜、廢輕鋼架、廢木板、塑膠及泡棉等廢棄物，自屬被上訴人產出之事業廢棄物，從而，被上訴人依廢棄物清理法相關規定，自有處置系爭廢棄物之公法上義務存在。至上訴人爾灣建設公司或系爭大樓管理人應否依廢棄物清理法第11條、第71條規定負土地所有人、管理人責任核與被上訴人應負系爭廢棄物公法上義務無關。另廢棄物清理法已經修正，自應適用修正後該法施行細則，而無適用臺北市施行細則之餘地。惟如附表所示9件連續處罰，其違反事實皆載為「一般事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，未符合規定」、處分理由及法令依據皆為「違反廢棄物清理法第36條第1項之規定，並依同法第52條規定處分」，然廢棄物清理法第36條規定與「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」，其規範意旨著重在「貯存、清除或處理事業廢棄物之過程中所應該遵守之作業方法及應具備之作業設施，以維護作業過程中之安全性，避免因貯存、清除或處理之不當所造成之環境危害」。而上訴人臺北市政府環保局指摘被上訴人之違章事實，實際上應是違反同法第28條第1項之「產生廢棄物卻不予清除」，並非處分書所載之「貯存、清除或處理方法及設施，未符合規定」，處分理由及法令依據自不可能是「違反廢棄物清理法第36條第1項之規定」，且上訴人臺北市政府環保局未曾主張被上訴人違反廢棄物清理法第28條，原審法院自無權變更上訴人臺北市政府環保局處罰之依據。況本件被上訴人因搬離向上訴人爾灣建設公司承租之系爭租賃建物後，因雙方對被上訴人應採何方式進入該大樓清除屢有爭執，甚被上訴人協同民間公證人於92年4月間前往亦未能順利進入該大樓清理，故雙方曾經十餘次協商仍未能解決，嗣於最後一次之93年2月27日由上訴人臺北市政府環保局召集之協調會議中，因上訴人爾灣建設公司與被上訴人無法達成自主清除協議，最終作成雙方同意由上訴人臺北市政府環保局代履行之結論，而上訴人臺北市政府環保局當場亦表示其內部將展開代履行之各項手續，且以93年3月2日函命被上訴人限期繳交200萬元之代清除之費用，且被上訴人亦按期繳納完畢。是以，不僅在93年2月27日會議當日，上訴人爾灣建設公司同意系爭廢棄物之清運由上訴人臺北市政府環保局以代履行方式為之，且上訴人臺北市政府環保局亦表示將著手代履行政程序之進行，自是日起，上訴人臺北市政府環保局不啻以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分，故原限期清除之處分應已失

效。甚者，於被上訴人充分信賴上訴人臺北市政府環保局於2月27日會議中之表示，及已依限繳納全數代清除費用之情形下，上訴人臺北市政府環保局卻仍於93年3月10日後連續作成如附表之9件罰鍰處分，顯已違背誠實信用原則及被上訴人對公權力之信賴。從而，系爭如附表所列之9件按日連續處罰之處分，顯有未洽，訴願決定未予糾正，亦有疏失，被上訴人對系爭如附表所示9件處分主張為有理由。另被上訴人針對93年2月23日函之起訴為不合法，為免勞費，一併於本件予以駁回；而為被上訴人一部勝訴、一部敗訴之判決。

- 六、上訴人臺北市政府環保局上訴意旨略以：（一）上訴人臺北市政府環保局於原審曾主張被上訴人除對其產生之廢棄物不予清除，除違反廢棄物清理法第28條外，被上訴人在系爭廢棄物清除前，留置現場之貯存方法及設施，亦應符合合同法第36條規定。準此，縱系爭9件按日連續罰之處分僅記載違反廢棄物清理法第36條，然事實上亦包含合同法第28條之情形，惟原審判決竟謂上訴人臺北市政府環保局未予主張，是原判決據以認定之事實與卷載事實矛盾，原判決顯有判決不備理由之當然違背法令。另原審判決認上訴人臺北市政府環保局指摘被上訴人之違章事實不可能是違反廢棄物清理法第36條第1項云云，除漠視上訴人臺北市政府環保局曾答辯之主張外，對於上訴人臺北市政府環保局92年12月26日確認下命處分內詳列被上訴人未依「廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第2條、第5條、第8條之貯存方法及設施之違章事實亦未予斟酌。又原審亦未審酌被上訴人未予清除廢棄物前，對於系爭廢棄物之貯存方法或設施，被上訴人究有無依廢棄物清理法第36條授權制定之「廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第2條、第5條、第8條，負有遵循義務，是原判決有不備理由之違法。（二）由原審卷內資料無從得出原審所認「上訴人臺北市政府當場表示其內部將展開代履行之各項手續」之事實；另廢棄物清理法第52條「按日連續罰」之規定與同法第71條主管機關「代為清除處理」之規定，係屬二事，況上訴人臺北市政府環保局於系爭93年2月23日函「說明四」即已表示按日連續罰被上訴人至繳清處理費與上訴人臺北市政府環保局之日止，然原審卻未審酌上開函之說明，亦漠視上訴人臺北市政府環保局主張被上訴人之清除義務與上訴人臺北市政府環保局有無通知被上訴人繳納代履行費用無涉，有判決不備理由之違法。況若被上訴人未依93年2月27日會議結論及93年3月2日函繳納代履行費用時，則原判決理由如何得出所謂「不啻以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分（似指92年12月26日函）」之結論？又92年12月26日函乃構成後續代履行處分之前提行政處分，並未因代履行處分而撤銷或廢止，否則後續代履行處分之行政程序合法性及正當性基礎何在？況系爭9件按日連續罰之處分所載行為發現時間及舉發通知書日期均於被上訴人繳納代履行費用前，被上訴人不履行清除義務之環境危害狀態均現實上存在，上訴人臺北市政府環保局科予被上訴人系爭9件處分亦無違誠信原則。綜上，原判決認事用法不符邏輯、違背論理法則及判決理由矛盾及不備。為此，訴請廢棄原判決關於如附表所示9件處罰部分，廢棄部分被上訴人在原審之訴駁回等語。
- 七、上訴人爾灣建設公司上訴意旨略以：（一）本件關於按日連續罰之處分書有關事實認定及法令依據於形式記載有誤，是

否構成得為本件撤銷之理由；又「代履行處分」是否可以撤銷或廢止系爭下命處分；另關於廢棄物清理法第52條所定按日連續罰之性質究屬執行方法上之「怠金」亦或真正之行政罰（秩序罰），均為原判決是否違背法令之關鍵，實有究明之必要未釐清上開爭點，核有行言詞辯論之必要，是請求行言詞辯論。（二）上訴人臺北市政府環保局於92年12月26日函已具體表明應適用之法規，且於原審程序中再予以追補理由及法令依據，原判決卻認上訴人臺北市政府環保局未為此項主張，顯有判決不備理由之違背法令。況縱認事實認定及法令依據於形式記載有誤，原審法院可本於職權探知主義及法官知法原則，自行認定而為法之正確援用，而後維持處分，惟原判決竟認無權變更系爭9件連續處罰處分之法令依據，是原判決有判決不適用法規之違誤。（三）原判決認定被上訴人與上訴人爾灣建設公司間就被上訴人應採何方式進入清除系爭廢棄物屢有爭執，甚被上訴人偕同民間公證人於94年4月間前往亦未能順利進入佩芳大樓清理等情，然其認定上開事實所憑之證據為何？原判決對之隻字未提，其判決顯具有理由不備之瑕疵。（四）行政執行法理上，無所謂「代履行處分」撤銷或廢止作為其前提要件之「下命處分」可言，是原判決認為上訴人臺北市政府環保局93年2月27日召開會議，上訴人爾灣建設公司與被上訴人同意由上訴人臺北市政府環保局以代履行方式清運，自是日起，上訴人臺北市政府環保局不啻以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分等情，有違行政執行法理。況上開會議僅是上訴人爾灣建設公司與被上訴人「同意」由上訴人臺北市政府環保局代履行，而代履行之實施，亦非屬行政處分，是原審所謂「代履行處分」究何所指？甚者，代履行係以先前下命處分存在，始得為之，若如原判決所認定，系爭下命處分因代履行處分而撤銷或廢止，則代履行如何為之？是原判決顯有違相關法理，有判決違背法令之瑕疵。（五）原判決對於系爭9件按日連續罰之處分性質究竟是執行方法上之「怠金」或是行政罰，未有所交代。另93年2月27日會議之目的及結論，僅就代履行清除系爭廢棄物為研商，而不及行政罰之問題，是對於系爭9件處罰而言，原判決以上開會議結論作為被上訴人之信賴基礎，進而論斷上訴人臺北市政府環保局處罰有違誠信原則，顯屬率斷。（六）被上訴人確實該當廢棄物清理法第2條第3項所定「事業」，系爭廢棄物確為事業廢棄物且其為系爭廢棄物之法定清除義務人；又被上訴人除依廢棄物清理法第28條第1項規定負有清除、處理之清理義務外，在自行清除、處理前，就系爭廢棄物之貯存方法或設施，仍負有同法第36條規定及其授權制定之「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第4條至第10條規定，將事業廢棄物妥適處理之義務，是原判決認系爭處分理由及法令依據廢棄物清理法第36條規定有誤乙節，容有商榷之餘地。另上訴人爾灣建設公司無被上訴人所指摘阻擾其進入系爭大樓清除之事實，而被上訴人就系爭廢棄物無客觀上不能履行之情事，是自無欠缺期待可能或欠缺行政秩序罰之主觀要件可言。為此，訴請廢棄原判決關於如附表所示9件處罰部分，廢棄部分被上訴人在原審之訴駁回等語。

- 八、本院查：本件原審判決以如附表所示9件罰鍰處分，記載處分依據為廢棄物清理法第36條第1項係有違誤，暨上訴人臺北市政府環保局自93年2月27日會議日起，已以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分，暨依上訴人臺北市政府環

保局於93年2月27日會議之表示，及被上訴人已依限繳納全數代清除費用情形下，上訴人臺北市政府環保局嗣後又為如附表所示9件罰鍰處分有違誠實信用及信賴保護原則等語，而將如附表所示9件處罰之訴願決定及原處分均予撤銷，固非無見。惟查：

(一)

- 1、按「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第28條第1項、第31條第1項、第4項、第34條、第36條第1項、第39條第1項規定或依第29條第2項所定管理辦法者，處6千元以上3萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：．．．。」「事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。前項事業廢棄物之貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之。」廢棄物清理法第52條、第28條及第36條分別定有明文。又依上述廢棄物清理法第36條第2項授權訂立之行為時及處分時事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第5條及第25條復分別規定：「一般事業廢棄物之貯存方法，應符合下列規定：．．．。」「事業廢棄物之最終處置，應以下列方式之一為之：．．．。」另依行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法。
- 2、查關於系爭廢棄物之清除，上訴人臺北市政府環保局曾先以92年12月26日函通知被上訴人略以：「主旨：請貴公司於文到15日內開始清除棄置於臺北市佩芳大樓5樓至20樓之事業廢棄物，並於開始清除日起15日內完成清除工作，請查照。說明：一、法令依據：廢棄物清理法第2條、第28條、第36條．．．逾期不為清除者，本局將依行政執行法第27條、第29條、廢棄物清理法第71條，予以強制執行代為清除．．．」因被上訴人逾期仍不為清除，上訴人臺北市政府環保局又以93年2月23日函通知被上訴人略以：「主旨：有關貴公司因辦公場所搬遷拆除物品及廢棄物遺留於臺北市○○區○○路1段206號佩芳大樓內乙案，務請於文到5日內開始進行清除工作，以免遭按日連續處罰之處分．．．說明．．．4、若貴公司仍未依限開始清除，則本局即依行政執行法第27、29條、廢棄物清理法第71條，辦理代履行清除，清除費用由貴公司負擔，按日連續處罰至貴公司繳交清除處理費予本局之日止．．．。」嗣經上訴人臺北市政府環保局人員自如附表所示行為發現時間前往稽查，查得被上訴人並未依限清除，乃開立如附表所示之舉發通知書，於違反事實說明欄記載：「事業廢棄物未依規定妥善清除處理，前以93年2月23日．．．函下命於文到5日內開始清除，屆期複查結果仍未完成改善，依法按日連續處罰。」等語，嗣再為系爭如附表所示罰鍰處分等情，為原審確定之事實，並有該等函文、舉發通知書及處分書可按；可知，上訴人臺北市政府環保局除已於92年12月26日函中載明被上訴人有違反廢棄物清理法第28條及第36條之違章情事，應為系爭廢棄物之清除處理

外，系爭9件罰鍰處分亦是因被上訴人就系爭廢棄物未依規定清除處理，且經限期改善未改善後，上訴人臺北市政府環保局依廢棄物清理法第52條後段規定所為之按日連續處罰，故被上訴人就系爭9件罰鍰處分之處罰事實，似無不知之理！且依上述廢棄物清理法第28條及第36條規定內容觀之，未依廢棄物清理法第28條及第36條第2項授權訂立之事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準規定為事業廢棄物之貯存、清除及處理，均屬「事業廢棄物之貯存、清除或處理未符合規定」之文義涵蓋範圍，則系爭9件罰鍰處分之處分書，於其違反事實欄為：「一般事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，未符合規定。」等語之記載，是否不及於廢棄物清理法第28條之違章事實，是否會令被上訴人無法瞭解其受處分之原因事實，原審均未予調查，即謂系爭9件罰鍰處分書「事實」皆僅為關於廢棄物清理法第36條第1項部分，自有判決不適用法規及理由不備之違法！加以上訴人臺北市政府環保局於原審之訴訟代理人曾於原審言詞辯論期日陳明：「本件原告（即被上訴人）依廢清法第28條第1項規定有清理義務，也有依第36條授權制定的事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準得遵循義務」等語，則上訴人臺北市政府環保局是否即全無追補理由之意，亦非無疑！則原審未依職權予以調查闡明，逕謂上訴人臺北市政府環保局未為主張，亦有違誤。另系爭9件罰鍰處分既屬按日處罰性質，即針對違反限期改善之事實而為之處罰，故該等處分之處罰依據即為廢棄物清理法第52條後段，尚與因違反同法第36條第1項或第28條規定依同法第52條前段規定所為之處罰有別，故關於廢棄物清理法第36條第1項或第28條規定之記載，即非必要，是於系爭9件罰鍰處分之處分書已載明其按日連續處罰之法律依據即廢棄物清理法第52條之情況下，自不生未記載處罰依據之違法情事，至同法第36條第1項之記載縱有錯誤，亦因屬贅載，而不得因此而謂原處分有應撤銷之違法瑕疵存在，故原審判決據以認定原處分違法，自有適用法規不當之違法。

（二）又查：

- 1、按「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。．．．。」廢棄物清理法第71條第1項定有明文，查本條乃廢棄物清理法特別針對不依規定清除、處理之廢棄物，所為由行政機關代清理之規定，核與前述同法第52條後段限期改善未改善時所為按日連續處罰規定，乃在藉由不斷之處罰，促使行為人履行其公法上義務之規範內容及目的均不相同，故二者原則上並無相排斥之關係。
- 2、查依前述上訴人臺北市政府環保局92年12月26日函及93年2月23日函之內容，可知，關於系爭廢棄物之清理，上訴人臺北市政府環保局係以上述函文先後為廢棄物清理法第71條代清理前之「限期清除處理」及同法第52條後段按日連續處罰前之「限期改善」；而於此等函文間，上訴人臺北市政府環保局又先後於93年2月4日及同年月27日與上訴人爾灣建設公司及被上訴人就系爭廢棄物之後續清除工作與責任事宜開有研商會議；其中93年2月4日之會議結論，主要為請被上訴人

自93年2月16日起至同年3月31日止進行清除工作，93年2月17日如未開始進行清除或未於93年3月31日前完成清除，則由上訴人臺北市政府環保局辦理代履行清除作業；另93年2月27日之會議結論，則為有關係爭事業廢棄物，雙方同意依93年2月4日協商會議結論由環保局依法辦理強制代履行作業。嗣上訴人臺北市政府環保局係以93年3月2日函通知被上訴人限期繳交預估之200萬元代清除費用，並於說明欄二中表示：「．．．又依本局93年2月23日．．．函請貴公司應於文到5日內開始清除．．．，惟該時限已屆仍未見貴公司執行清除作業，本局依法辦理代履行清除處理。」等情，為原審確定之事實，並有該等會議記錄及函文可按。依上述2次研商會議結論，可知，93年2月4日會議，係達成應由被上訴人於期限內開始清除及完成清除之協議，至於上訴人臺北市政府環保局是否發動廢棄物清理法第71條規定之代清理職權，則應視被上訴人是否依該協商結論進行而定；至同年2月27日會議，其結論雖有「由環保局依法辦理強制代履行作業」之文字，然其係言「雙方同意」，而依原審之認定，此「雙方」似僅指被上訴人及上訴人爾灣建設公司，並未包含上訴人臺北市政府環保局；至原審判決雖又認上訴人臺北市政府環保局有表示將著手代履程序之進行；惟依該次會議記錄，其內並無上訴人臺北市政府環保局表示其內部將展開代履行之各項手續或將著手代履程序等文字之記載，則原審為此事實之認定，又未載明其認定之依據，則其認定自有違反證據法則之適用法規不當之違法；而原審進而據之作為被上訴人信賴之論斷基礎，自亦有違誤。又縱認上訴人臺北市政府環保局曾為前述之表示，則何以因此即形成上訴人臺北市政府環保局是以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分，並原限期清除之處分應已失效，原審判決不僅未於判決中詳述其得心證之理由，而有違反行政訴訟法第189條第2項規定之違法外；且其所稱「後續之代履行處分」、「系爭下命處分」及「原限期清除之處分」，依其全判決之記載，亦不明瞭究何所指（原審判決此段論述似引自被上訴人在原審之主張，而依被上訴人主張，似可認其所稱系爭下命處分為93年2月23日函，然原審判決又認該函非行政處分，則原審判決所稱系爭下命處分即難以認定究指何者），則原審判決執為撤銷訴願決定及原處分關於如附表所示9件處罰之論據，自有判決不備理由之違法，並於判決結論有影響。再如上所述，廢棄物清理法第71條規定之代清理與同法第52條後段規定之按日連續處罰，各有不同之規範目的，而上訴人臺北市政府環保局依廢棄物清理法第71條規定，對於符合要件者本得發動其代清理之職權；故上訴人臺北市政府環保局就上述93年2月27日會議結論，若當日或嗣後（被上訴人93年3月2日函，亦是載明被上訴人於93年2月23日函所定時限屆至仍未執行清除作業，依法辦理代履行清除處理）並無與被上訴人及上訴人爾灣建設公司達成同意代清理之協議，亦即其事後僅是本於其職權依廢棄物清理法第71條規定為代清理職權之發動，而通知被上訴人繳納代清除費用，則被上訴人是否因該會議結論及代清除費用之繳納，即產生信賴之基礎，而有信賴保護原則或誠信原則之適用，更非無疑！是原審判決就上開相關事實未詳予審究，即逕為信賴保護原則及誠信原則之援引，亦有判決不備理由之違法，並其違法又於判決結論有影響。

（三）綜上所述，原審判決撤銷訴願決定及原處分如附表所示9

件處罰部分，既有如上所述判決不適用法規、適用不當及不備理由之違法，並於判決結論有影響，故上訴意旨指摘原判決關於撤銷訴願決定及原處分如附表所示9件處罰部分違法，求為廢棄，即有理由；又因本件事實尚有未明，有由原審法院再為調查審認之必要，故本院並無從自為判決；爰將原判決關於撤銷訴願決定及原處分如附表所示9件處罰部分廢棄，發回原審法院，另為適法之裁判。另本件爭議，因尚涉及事實認定問題，而非法律關係複雜或僅屬法律見解分歧之爭議，並本件亦已諭知發回原審法院更為審理，故上訴人爾灣建設公司聲請本院行言詞辯論，即無必要，而不應准許，併此敘明。

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

中 華 民 國 96 年 4 月 12 日

第一庭審判長法官 高 啓 燦

法官 黃 璽 君

法官 廖 宏 明

法官 楊 惠 欽

法官 林 樹 埔

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 96 年 4 月 12 日

書記官 張 雅 琴

【裁判字號】 95,訴,236

【裁判日期】 950731

【裁判案由】 廢棄物清理法

【裁判全文】

高雄高等行政法院判決

95年度訴字第00236號

原 告 財政部國有財產局臺灣南區辦事處

代 表 人 甲○○處長

訴訟代理人 黃祖裕律師

被 告 高雄縣政府

代 表 人 乙○○縣長

訴訟代理人 丙○○

范仲良律師

複代理人 鄭銘仁律師

上列當事人間因廢棄物清理法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國95年1月25日環署訴字第0940094242號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

甲、事實概要：

緣原告係高雄縣大寮鄉○○段（下稱潭平段）553、554、557、558、631（上開5筆土地重測前為高雄縣大寮鄉○○段278-83地號）、555、556、559、629、632地號等10筆國有土地之管理人。被告所屬環境保護局（下稱被告環保局）前於民國（下同）87年12月3日派員會同被告所屬建設局、大寮鄉公所等單位人員及原告會勘發現，原告管理之前揭重測前高雄縣大寮鄉○○段（下稱拷潭段）278-83地號及同段278-84、278-85地號土地遭人非法傾倒建築廢棄物及爐渣等廢棄物，隨即發文通知原告依權責辦理在案。惟原告並未處理上開廢棄物，亦未於該拷潭段278-83地號土地入口處設置有效阻絕車輛進入之設施；嗣被告環保局再於94年4月6日派員前往現場稽查時，發現原告尚未設置有效阻絕車輛進入等緊急應變防護措施，且非法棄置之廢棄物持續增加，污染環境擴大至原告管理之重測後潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號等10筆國有土地，面積約4.3745公頃，經採樣檢驗結果，重金屬溶出試驗值鉛為21.6毫克／公升、257毫克／公升及鎘為10.8毫克／公升、3.66毫克／公升、3.34毫克／公升，超出「有害事業廢棄物認定標準」（標準值：鉛5.0毫克／公升、鎘1.0毫克／公升），屬有害事業廢棄物非法棄置場址，有污染環境及危害人體健康之虞，乃認原告有重大過失，致遭非法棄置廢棄物於系爭土地，遂依廢棄物清理法第71條第1項前段規定，命原告於94年9月30日前完成清除處理，並將各項清理之相關資料函送被告備查；原告不服，提起訴願，經遭決定駁回；遂提起本件行政訴訟。

乙、兩造之聲明：

一、原告聲明求為判決：

- (一) 訴願決定及原處分均撤銷。
- (二) 訴訟費用由被告負擔。
- 二、被告聲明求為判決：
 - (一) 原告之訴駁回。
 - (二) 訴訟費用由原告負擔。
- 丙、兩造主張之理由：
 - 一、原告起訴及辯論意旨略謂：
 - (一) 按「行政罰與刑罰之構成要件雖有不同，而刑事判決與行政處分，亦原可各自認定事實，惟認定事實須憑證據，倘無證據足資認定有堪以構成行政罰或刑罰要件之事實存在，即不得僅以推測之詞予以處罰，則為二者所應一致。」最高行政法院75年判字第309號判例可資參照，易言之，違法事實應依證據認定，無證據自不得以擬制、推測之方式，推定其違法事實。次按「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」行政程序法第9條、第36條所規定，故行政機關本應依職權調查，以證明違法事實存在，始能對人民作成負擔處分，亦即行政機關對於人民違法事實之存在負有舉證責任，人民無需證明自己無違法事實，則本件被告依廢棄物清理法第71條規定，就土地所有人、管理人或使用人課以限期清除處理責任者，係以該等人有容許或重大過失致廢棄物非法棄置其土地為要件，被告對此應負舉證責任。
 - (二) 原告所管理之拷潭段278-83、278-84、278-85地號國有土地，遭人非法傾倒建築廢棄物及爐渣等廢棄物，被告環保局以87年11月9日（87）高縣環四字第33027號函通知原告本於權責加以查處，原告於87年11月11日收受該公文後，於87年11月20日即以台財產南管字第87032098號函復高雄縣政府環保局以：「．．．大寮鄉○○段278-83地號土地本處以林地出租予梁萬卻、另同段278-84、278-85地號本處以林地出租予周業祺使用，．．．，請依廢棄物清理法第7條第1項第1款規定逕行通知使用人清除。」被告依據原告之函於87年11月30日對訴外人梁萬卻、周業祺發給告發單，原告並於87年12月3日會同大寮鄉公所、被告所屬建設局、農業局等單位勘查現場，並於87年12月14日以台財產南管字第87034941號函通知訴外人梁萬卻，應於文到1個月內恢復造林使用，訴外人梁萬卻於88年1月4日通知原告：「．．．現已恢復造林使用，請派員勘查。」惟原告發現廢棄物並未完全清除，乃於88年1月15日以台財產南改字第88000334號函通知訴外人梁萬卻、周業祺應於88年2月15日前清除完畢。被告於88年5月6日以88府建都字第085321號函轉訴外人梁萬卻、周業祺陳情其已清除完畢並全面植生造林，原告遂派員勘查，並就回復造林情形拍照存證並已結案。故原告對於上開拷潭段278-83、278-84、278-85地號國有土地，並非無積極管理行為。
 - (三) 原告管理之拷潭段278-83、278-84、278-85地號國有土地，其中拷潭段278-83地號出租予梁萬卻、另同段278-84、278-85地號土地出租予周業祺，已如上述，亦有租約附卷可證。依租約內容第6條規定：「承租人使用租賃土地，應受左列之限制：(1)不得作違反法令或約定用途之使用。(2)不得擅自將租賃物之全部或一部轉讓或轉租他人使用。」及民法第432條第1項規定：「承租人應以善良管理人之注意，保管租賃物，租賃物有生產力者，並應保持其生產力。」另依國有非公用不動產租賃作業程序第33、34條第2項規定，租約屆滿

申請換約或重新申租，得免辦勘查，而在租賃期間，承租人應盡善良管理人之責任，維持租賃土地之生產力。大寮鄉公所突然於87年10月23日查獲非法傾倒廢棄物之事實，難認原告在管理上有重大過失。又原告所管理之潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號土地，於94年4月6日發現遭棄置廢鐵、爐石及集塵灰等廢棄物，係屬突發事件，與87年10月23日發現之前案並無關連。

(四)茲就被告之答辯再提出理由如下：

1. 依94年4月6日相關單位會勘紀錄以：「結論：一、現場傾棄分2部分，天軍部分約1公頃．．．。二、第2部分非法棄置場面積概估約2公頃．．．。」惟確實之範圍、數量、廢棄物之種類及棄置之時間為何？迄今未查明。被告率而處分，並推測遭棄置有害事業廢棄物面積廣達4.3745公頃，涵蓋土地有潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號10筆土地，未經調查，有違行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定。
2. 天軍企業有限公司（下稱天軍公司）之營業項目含轉爐渣、爐渣鐵、廢鐵之買賣業務、廢棄物清理業及廢棄物處理業，有高雄縣政府營利事業登記公示詳細資料為憑，依南區環境督察大隊環境稽查工作紀錄所載：「該公司負責人名義柯陳秀絨向財政部國有財產局承租位於高雄縣大寮鄉○○段278-87（即潭平段629號）面積1.455公頃，做為廢鐵再利用貯存場，勘查時發現該公司係向昭永有限公司購買轉爐渣殘鋼（來源為中聯股份有限公司）計1,500公噸，及向鄭志強購買廢鐵2,500公噸，目前場內堆置廢鐵約4,000公噸。」等語。惟原告於94年5月2日會同被告環保局人員至現場勘查時，發現潭平段629地號土地出入口處，原已由天軍公司設有圍籬及大門，有會勘照片為憑。又潭平段556地號土地由61年出租至95年5月27日始為終止。上開潭平段629、556地號土地於94年4月6日會勘時，均分別出租中，應由承租人盡善良管理人注意義務並維持其生產力，原告既對該等出租土地無直接管領力，天軍公司又築上巨高圍籬至無法瞭解內部土地使用情況，縱遭非法棄置廢棄物，管理上亦無重大過失。
3. 高雄縣大寮鄉公所於87年10月23日查獲重測前拷潭段278-83、278-84、278-85等地號土地，遭非法棄置建築物及爐石，原告並非無積極管理行為，故無重大過失，已如前所述。如被告堅持94年4月6日於拷潭段278-83地號土地上發現之廢棄物，是87年間長期持續棄置而來，則原告於90年4月23日對承租人梁萬卻終止租約前，數量為何？種類為何？此租賃中遭棄置部分，原告無重大過失，不負清除責任。
4. 有關原告管理之潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號10筆土地，其中潭平段553、554、557、558、631地號土地承租人梁萬卻，90年4月23日通知終止租約；潭平段555、559、632地號3筆土地，承租人簡文進、黃炳文、吳茂成等3人，90年4月16日通知終止租約；潭平段556、629地號土地，承租人分別為梁清瑞、柯陳秀絨，於94年5月27日通知終止租約。終止租約後之土地，依國有非公用不動產被占用處理要點第3、4條規定，收取使用補償金。原租賃土地仍由原承租人占有。參酌最高法院95年1月24日庭長法官聯席會議決議要旨：「依84年8月2日修正公布之建築法第90條第1項（相當於現行建築法第91條第1項第1款）之規定，對於違反同法第73條後段（相當於現行建築法第73條第2項）規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築

物所有權人或使用人。建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。於本題情形，擅自變更使用者為乙，如建築主管機關已對乙處罰，並已足達成行政目的時，即不得對甲處罰。」之精神，被告引用廢棄物清理法第71條限期清除處理之對象，應考量立法目的、如何以最有效之方法達成行政目的，應對行為人、有管領力之人，先命其清除處理，以免行政裁量權之濫用。被告對原承租人及占有人應依法處分，並將涉嫌違反廢棄物清理法第46條刑事責任移送法辦，以遏止人民任意傾倒廢棄物予公有土地之惡習，一味以管理機關為處罰對象，顯失公平。

二、被告答辯意旨略謂：

- (一)本件原告所管理之潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號土地，因遭非法棄置大量事業廢棄物，經被告採樣檢驗結果，重金屬溶出試驗值鉛為21.6毫克／公升、257毫克／公升及鎘為10.8毫克／公升、3.66毫克／公升、3.34毫克／公升，超出「有害事業廢棄物認定標準」（標準值：鉛5.0毫克／公升、鎘1.0毫克／公升），有廢棄物檢驗報告附卷可稽，是上開土地上非法傾倒之廢棄物屬有害事業廢棄物，而有污染環境及危害人體健康之虞，應可認定。
- (二)按「事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。」「前項事業廢棄物之貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之。」廢棄物清理法第36條定有明文。本件原告所管理之潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號土地並未依照上開廢棄物清理法規定清除、處理之方式為之，依廢棄物清理法第71條第1項規定，主管機關得「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。」，是若土地所有人有廢棄物清理法第71條第1項規定之事由時，主管機關當得命其限期清除處理，合先敘明。
- (三)本件原告管理之潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號土地，於87年即因棄置掩埋廢棄物及爐石等違法情事，經被告以87年11月9日87高縣環四字第33027號函通知原告，原告並未因此提高其注意，仍長期容任他人非法傾倒廢棄物，致使被告於94年4月間再度前往稽查時，發現有非法棄置有害事業廢棄物之違法情事，該有害事業廢棄物傾倒範圍廣達4公頃之多，其範圍廣、數量多，絕非一朝一夕所能達成，是原告長期未採取有效之排除手段，對於本件違規行為之發生縱非故意，亦顯然欠缺一般人應有之注意而有重大過失。再查，原告於訴願時表示，上開土地均已出租他人使用，故無管領權云云，實屬卸責之語，蓋原告為系爭土地之管理機關，依國有財產法規定原告負有國有財產取得、保管、使用、收益及處分承辦之責，是原告對於上開土地有管理之權限，並無疑義。且原告收受租金，對管理出租之土地，更應負有善良管理人之注意義務，不容諉稱系爭土地已出租而放任其非法使用。尤有甚者，原告表示系

爭潭平段553、554、557、558、631、555、559、632地號土地於90年間即已發現承租人未作造林使用，而予以終止租約，依國有非公用不動產出租管理辦法第34、42條規定：「承租人應依約定用途使用租賃物，且不得轉租他人使用。」「租約終止，承租人拆除騰空非屬國有之地上物，返還租賃物時，除法令另有規定者外，不得要求任何補償。」則原告當應責令承租人拆除清理回復原狀返還系爭土地，並依法據以執行，未料原告卻怠於執行其職權，容任他人繼續無權占有使用，使上開土地遭受非法棄置數量龐大之廢棄物，其中更有大量的有害事業廢棄物，嚴重造成環境之污染，原告管理土地顯有重大過失，不容卸責。

(四)土地遭人傾倒廢棄物，雖非土地所有人、管理人、使用人所為，然倘係因渠等疏於管理所致，自應負擔排除危害之責任，此即行政法上之「狀態責任」理論。蓋土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性，自應以永續使用為目標，而土地所有人、管理、使用人既享有可使用土地利益，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。故課予土地所有人、管理、使用人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段，此亦為廢棄物清理法第71條之立法理由。原告管理之潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號土地，於87年即已知悉有非法傾倒廢棄物及爐石，復於90年間發現土地違法使用而終止租約，原告並未採取任何有效排除手段，對於本件違規行為之發生縱非故意，亦顯然欠缺一般人應有之注意而有重大過失，被告命原告限期清除處理處分，依法並無不合。

理 由

- 一、按「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。」廢棄物清理法第71條第1項前段定有明文。又該條項之所以課土地之所有人、管理人或使用人「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，亦應負清除處理之責任，乃考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達到土地永續使用之環保目標，此觀該條立法意旨自明。
- 二、本件被告環保局於87年12月3日派員會同被告所屬建設局、大寮鄉公所等單位人員及原告會勘發現，原告管理之重測前拷潭段278-83、278-84、278-85地號土地遭人非法傾倒建築廢棄物及爐渣等廢棄物，隨即發文通知原告依權責辦理在案。惟原告並未處理上開廢棄物，亦未於該拷潭段278-83地號土地入口處設置有效阻絕車輛進入之設施；嗣被告環保局再於94年4月6日派員前往現場稽查時，發現原告尚未設置有效阻絕車輛進入等緊急應變防護措施，且非法棄置之廢棄物持續增加，污染環境擴大至原告管理之重測後潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號等10筆國有土地，面積約4.3745公頃，經採樣檢驗結果，重金屬溶出試驗值鉛為21.6毫克／公升、257毫克／公升及鎘為10.8毫克／公升、3.66毫克／公升、3.34毫克／公升，超出「有害事業廢棄物認定標準」（標準值：鉛5.0毫克／公升、鎘1.0毫克／公升），屬有害事業廢棄物非法棄置場址，有污染環境及危害人體健康之虞，乃認原告有重大過失，致遭非法棄

置廢棄物於上開10筆國有土地，遂依廢棄物清理法第71條第1項前段規定，命原告於94年9月30日前完成清除處理，並將各項清理之相關資料函送被告備查等情，有被告94年6月21日府環六字第0940119865號處分書、被告環保局廢棄物檢驗報告書、87年12月3日會勘紀錄及現場照片、94年4月6日會勘紀錄及現場照片附於訴願卷可稽，且經兩造各自陳明在卷，洵堪信為真實。

三、原告提起本件訴訟，乃以87年原告雖知悉其所管理之土地遭人棄置廢棄物，惟已積極處理完畢，原告對此並無重大過失，而94年4月6日又發現被傾倒廢棄物實屬突發事件，與先前被傾倒之行爲並無關連性，原告亦無重大過失。又依據廢棄物清理法第71條規定，負清除處理責任之對象應為土地實際占有人、使用人或實際有管領力之人，原告管理之潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號系爭10筆土地，其中潭平段553、554、557、558、631地號土地出租予訴外人梁萬卻，潭平段555、559、632地號土地，出租予訴外人簡文進、黃炳文、吳茂成等3人，潭平段556、629地號土地，出租予訴外人梁清瑞、柯陳秀絨，租約雖分別於90年4月23日、90年4月16日、94年5月27日終止。惟終止租約後之土地，仍依國有非公用不動產被占用處理要點第3、4條規定，收取使用補償金，由原承租人占有中，原告仍無實際管領力，被告選擇原告為清除處理對象，並不適法云云，茲為爭執。

四、惟查：

(一)前揭廢棄物清理法第71條第1項前段所定之義務人，計有事業、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；亦即，負有清除處理義務者，不以產生廢棄物之事業為限，土地所有人、管理人或使用人，倘有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，依法均負有清除處理廢棄物之義務，即所謂「狀態責任」。本件原告為系爭國有土地之管理人，且其管理之系爭土地遭掩埋堆置如上述之廢棄物，為兩造所不爭之事實，因此，原告如有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，依法自應負清除處理廢棄物之義務，合先敘明。

(二)本件原告所管理之重測前拷潭段278-83、278-84、278-85地號國有土地，遭人非法傾倒建築廢棄物及爐渣等廢棄物，曾經被告環保局以87年11月9日（87）高縣環四字第33027號函通知原告本於權責加以查處。原告僅以該土地出租予訴外人梁萬卻、周業祺使用，以87年11月20日台財產南管字第87032098號函請被告逕行通知承租人（即使用人）清除，並未積極予以處理，且於87年12月3日與大寮鄉公所、被告所屬建設局、農業局等單位會勘後，亦僅以87年12月14日台財產南管字第87034941號函通知訴外人梁萬卻，應於文到1個月內恢復造林使用，及88年1月15日以台財產南改字第88000334號函通知訴外人梁萬卻、周業祺應於88年2月15日前清除完畢。訴外人梁萬卻固於88年1月4日通知原告：「．．．現已恢復造林使用，請派員勘查。」等情，然原告亦未積極確認訴外人梁萬卻是否已將承租土地回復原狀，嗣被告於88年5月6日以88府建都字第085321號函轉訴外人梁萬卻、周業祺陳情其已清除完畢並全面植生造林，請原告應速實地勘查並本於權責依法查處，惟原告除以前揭文函訴外人梁萬卻、周業祺命清除外，並未能舉證證明於被告通知後有實地派員勘

查，以確定訴外人梁萬卻、周業祺是否確已清除地上廢棄物等情，為原告所不爭（詳本院95年7月20日言詞辯論筆錄）

，按「當事人主張事實須負舉證責任倘其所提出之證據不足為主張事實之證明自不能認其主張之事實為真實。」最高行政法院36年判字第16號著有判例可參。則原告對於前揭管領之系爭土地遭受傾倒廢棄物，於屢經被告通知後，均未能有效積極處理，放任廢棄物傾倒面積擴大，顯有重大過失至明。原告空言主張其已積極為回復之行爲，並無重大過失云云，並不可採。

(三)原告管理之潭平段553、554、557、558、631、555、556、559、629、632地號10筆國有土地，面積約4.3745公頃，既遭大範圍、大量傾倒棄置有害事業廢棄物及一般事業廢棄物，衡諸一般經驗法則，顯非一朝一夕偶然而成，原告對其所管理之土地，疏於有效監管致遭他人大量非法棄置廢棄物之事實，已如上述。況被告於87年3月9日即以違反廢棄物清理法告發通知單告知原告系爭土地有違反廢棄物清理法違章情事，嗣經被告於事後派員複查，發現系爭土地上仍堆置有非法棄置之廢棄物，且違章事實已擴大各情，亦有被告上開告發單及94年4月6日稽查紀錄附原處分卷可按，足見原告並未採取有效之防範或排除手段，致系爭土地長期連續遭到他人非法棄置一般與有害之事業廢棄物，造成嚴重污染，是以原告有重大過失致使土地遭到非法棄置廢棄物，應堪認定。

(四)原告復主張系爭土地係於原告出租期間即遭人非法棄置廢棄物，且負清除處理責任之對象應以土地實際占有人、使用人或實際有管領力之人，自應以承租人為裁處對象云云，惟查，被告94年4月6日前往稽查時，僅有潭平段556、629地號土地仍出租予訴外梁清瑞、柯陳秀絨（租約到94年5月27日），其餘8筆土地原告已於90年4月23日終止租賃契約，有各該國有林地租賃契約書附卷可稽，且為原告所不爭，是除系爭556、629地號土地外，原告既分別以90年4月16日台財產南管字第0900009404號、90年4月23日台財產南管字第090001009號函終止租賃契約（詳訴願卷第87頁、92頁），自應依法請求返還，予以管理；縱認系爭土地係於原告出租期間即遭人非法棄置廢棄物，惟依民法第432條第1項、第2項前段、第455條規定：「承租人應以善良管理人之注意，保管租賃物，租賃物有生產力者，並應保持其生產力。」「承租人違反前項義務，致租賃物毀損、滅失者，負損害賠償責任。」「承租人於租賃關係終止後，應返還租賃物；租賃物有生產力者，並應保持其生產狀態，返還出租人。」原告亦應於系爭土地租賃契約終止後，依據上開規定就承租人於使用管理期間所生之管理上疏失，令其負善良管理人責任，為回復原狀之行爲。原告於租賃契約終止後，既不請求返還，任令土地由他人無權占有，而致前揭土地遭棄置廢棄物，難謂無重大過失情事。是原告主張系爭土地遭棄置廢棄物係發生在承租人租賃期間，且租賃關係終止後，原承租人仍持續占有使用中，原告人力不足，無法一一訴請返還土地乙節，自不得作為本件免責事由。

(五)至系爭潭平段556、629地號土地於94年4月6日稽查當時，仍出租予訴外梁清瑞、柯陳秀絨。而629地號部分（原拷潭段278-87地號），則由柯陳秀絨提供其為負責人之天軍公司堆置廢鐵，而天軍公司人員於稽查時稱，該公司承租系爭土地後並未整地及填土方，該地僅作廢鐵堆置等情，有行政院環保署環境督察總隊南區環境督察大隊環境稽查工作紀錄附於

本院卷可佐，是被告乃以天軍公司未依規定標示廢棄物名稱及設置排水收集處理設施等，違反廢棄物清理法第39條第1項規定，依同法第52條規定裁處天軍公司6千元罰鍰，亦有被告94年6月17日高縣環六字第0941001722號處分書附於本院卷可稽，則天軍既未變更原來土地之利用，亦即其非原傾倒廢棄物之行爲人，僅係單純事後堆置廢鐵，是被告認原遭受傾倒之廢棄物，仍應由原告負責清除，應屬可採。另系爭556地號土地（原拷潭段278-113地號），與前揭土地均屬相連，原告於94年5月9日派員勘查結果，除部分爲果樹、雜草外，餘地置爐石（部分集塵灰），原告乃以94年5月27日台財產南管字第0940021776號函終止租賃契約，有該函附於本院卷可憑，是原告苟於前揭被告通知系爭土地有遭受非法傾倒廢棄物時，積極派員勘查並設置護措施，當不致使系爭556地號土地再受有傾倒廢棄物之情形。況系爭556、629地號土地，於被告作成原處分時，均已終止租賃契約，爲原告所不爭，是原處分命原告應予以清除，自無不合。蓋原告爲系爭土地之管理機關，依國有財產法規定原告負有國有財產取得、保管、使用、收益及處分承辦之責，是原告對於上開土地有管理之權限，且原告收受租金，對管理出租之土地，更應負有善良管理人之注意義務，不容諉稱系爭土地已出租而放任其非法使用。

五、綜上所述，原告之主張既不足採，則被告以原告係前揭系爭土地之管理權人，而系爭土地遭傾倒有害事業廢棄物，原告對其管理有重大過失，兩者間具有相當因果關係，乃依廢棄物清理法第71條第1項前段規定，限期命原告清除處理完畢，並無違誤；訴願決定予以維持，亦無不合；原告起訴請求撤銷訴願決定及原處分，爲無理由，應予駁回。又本件事證已明，兩造其餘攻擊防禦方法，並不影響本件判決基礎，尙無逐一論述之必要，附此說明。

六、據上論結，本件原告之訴爲無理由，爰依行政訴訟法第195條第1項後段、第98條第3項前段，判決如主文。

中 華 民 國 95 年 7 月 31 日
第二庭審判長法官 江幸垠
法官 簡慧娟
法官 戴見草

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後20日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票7份（每份34元）。

中 華 民 國 95 年 7 月 31 日
書記官 蔡玫芳

【裁判字號】 95,判,941

【裁判日期】 950622

【裁判案由】 廢棄物清理法

【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

95年度判字第00941號

上 訴 人 子達企業股份有限公司

代 表 人 甲○○

訴訟代理人 許明德律師

吳芝瑛律師

鄭勝智律師

被 上 訴 人 高雄縣政府

代 表 人 乙○○

上列當事人間因廢棄物清理法事件，上訴人不服中華民國93年11月30日高雄高等行政法院93年度訴更字第39號判決，提起上訴。

本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

壹、本件上訴人主張：查本件不依規定清除、處理廢棄物之人，係訴外人運泰股份有限公司（下稱運泰公司），並非廠房出租人之上訴人，此乃不爭之事實。汙染者既非未明，則依環境法之基本原則「汙染者負擔原則」，被上訴人自應運泰公司清除處理堆置於向出租人承租而來之廠房內受客戶委託等待處理之廢棄物，要無命已將廠房出租尚未收回之上訴人，進入承租人尚在占有中之廠房內，處理承租人因營業而堆置於廠房內廢棄物之餘地。且上訴人雖為系爭（廠房）土地之所有人，惟既已將之出租予運泰公司供其營業使用，迄今尚未收回，對於系爭土地，並無管理權或使用權，要無廢棄物清理法第70條規定所稱容許或重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之可歸責情形。而對於已出租予承租人之物，是否遭人棄置廢棄物，法律上亦無防止之義務，更無應注意，並能注意而不注意之問題。另原審既認定系爭廠房內堆置者係合法從事廢棄物清除、處理業務之運泰公司不依規定清除、處理之廢棄物，卻適用廢棄物清理法第70條規定，作出合法堆置廢棄物應賦予非法棄置廢棄物之法律效果之結論，其適用法律顯然違背法律邏輯原則。再者，上訴人雖於民國（下同）87年3月6日與運泰公司簽訂房屋租賃契約書，惟因承租人自88年1月10日起即未繳納租金並以承租標的供違反法令使用。上訴人遂依法終止契約，並即提起遷讓房屋之訴訟，請求運泰公司將租賃物內之廢棄物及機器設備遷空回復原狀後交還上訴人，此有該房屋租賃契約書、臺灣高雄地方法院90年4月11日89年度重訴字第606號判決等足資證明。是在經法院之法定強制執行程序予以完成外，出租人之上訴人，並無權逕自將出租廠房內承租人堆置之物洗除、處理。然被上訴人竟限期命上訴人清除、處理已無管理、使用權之出租物內之承租人所有物品，其行政處分顯違背強制執行法第127條之規定甚明。又上訴人並非依法領有有害事業廢棄物之清理、處理之許可文件之機構，無法依被上訴人之行政處分於

限期內清除、處理。綜上所述，系爭被上訴人所為限期命上訴人清除、處理運泰公司堆置於向上訴人承租之廠房內之有害事業廢棄物之行政處分，所課與之義務內容，顯然違背法律，應屬無效，爰請求廢棄原判決。

貳、被上訴人未提出上訴答辯狀。

參、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：依行為時事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第10條規定可知，有害事業廢棄物之貯存設施標準，應具備有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措施，以及應有收集或防止由貯存設施產生之廢液、廢氣、惡臭等污染地面水體、地下水體、空氣、土壤之設備或措施。查行政院環境保護署（以下簡稱行政院環保署）環境督察總隊前接獲民眾陳情，於90年6月7日派員赴高雄縣大寮鄉○○路1之3號查察，發現該址係上訴人出租予運泰公司作為廢棄物貯存場所堆置廢棄物，廠內事業廢棄物未設置有效收集或防止其污染地面水體之設備或措施，致其污泥滲出水滲出廠外流入工業區雨水溝，有行政院環境保護署90年6月7日水污染稽查紀錄及行政院環境保護署90環署督字第0038829號函附卷可參。嗣被上訴人委請工研院就系爭廠址進行危害評估，發現該廠址堆置約800噸爐渣、500噸黃色污泥、250噸白色污泥、150桶55加侖桶裝廢棄物、60桶20公升桶裝廢棄物及袋裝廢棄物，雖以帆布覆蓋，但排水收集系統已阻塞，廢水有溢流至工廠外現象，且經採樣檢驗結果溶出銅達192毫克／公升、鉻達16．3毫克／公升，超過有害事業廢棄物認定標準管制限值，亦有行政院環保署非法棄置事業廢棄物場址危害評估期末報告附於訴願卷可資佐證。是系爭廠址所堆置之事業廢棄物為有害事業廢棄物，且現場並無合法之收集、防止污染地面水體之設施，應堪認定。次依廢棄物清理法第71條第1項規定之義務人，計有事業、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，據此，有清除、處理廢棄物者，不以產生廢棄物之事業為限。土地所有人、管理人或使用人，倘有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地者，亦有均有清除、處理廢棄物之義務。查上訴人係於87年3月6日與運泰公司簽訂房屋租賃契約書，將系爭高雄縣大寮鄉○○路1之3號房屋與土地以每個月新臺幣（下同）55,000元之租金出租予運泰公司，為期3年，並將出租屋地交付承租人運泰公司占有使用。嗣因運泰公司自88年1月10日起即未繳納租金，又運泰公司之實際負責人林瑞和以承租土地為貯存地，非法四處散倒廢棄物，以承租標的供違反法令使用，上訴人遂依法終止契約，並即提起遷讓房屋之訴訟，請求運泰公司將租賃物內之廢棄物及機器設備遷空回復原狀後交還上訴人，並取得勝訴之確定判決，此有上訴人提出之臺灣高雄地方法院89年度重訴字第606號民事判決乙份及確定證明書乙紙附於訴願卷可稽。又上開判決，業於90年5月14日確定，從而上訴人自可持此勝訴判決聲請對運泰公司為強制執行。是上訴人對系爭遭棄置之有害事業廢棄物，本有排除危害之可能性，惟上訴人卻捨此而不為，任該廢棄物堆置於廠址，致其污泥滲出廠外流入大發工業區雨水溝，造成環境污染，自難謂上訴人對上開非法棄置廢棄物乙事無重大過失。而此項重大過失，亦不因運泰公司堆置廢棄物之初，上訴人並未容許任其為之而解免。蓋土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續

使用為目標，而土地所有人、管理人、使用人既享有可使用土地之利益，即應負擔較一般為重之社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。故縱系爭之事業廢棄物並非係上訴人所堆置，且所發生之環境污染亦非上訴人所造成，然課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段。職是，被上訴人以上訴人為廢棄物清理法第71條之義務人，於91年5月27日以府環四字第0912008830號函請上訴人於91年6月25日前將廢棄物清除完畢，若未完成清除處理時，被上訴人將依廢棄物清理法第71條規定，辦理相關後續作業，並無違誤。訴願決定予維持，亦無不合，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

肆、本院按：(一)「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。屆期末清償者，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。」現行廢棄物清理法第71條第1項（與修正前之廢棄物清理法第34條同）定有明文。又該條之所以課土地之所有人、管理人或使用人「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，亦應負擔清除處理之責任，乃係考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達到土地永續使用之環保目標，此觀該條立法意旨自明。蓋因土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續使用為目標，而土地所有人、管理人、使用人既享有可使用土地之利益，即應負擔較一般為重之社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。故縱系爭之事業廢棄物並非土地所有人所堆置，所發生之環境污染亦非土地所有人所造成，然課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段。以上經原審判決詳予論述，核無不合。準此，廢棄物清理法第71條第1項規定之義務人，計有事業、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，據此，有清除、處理廢棄物者，不以產生廢棄物之事業為限。土地所有人、管理人或使用人，倘有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地者，亦有均有清除、處理廢棄物之義務。上訴人主張依廢棄物清理法第71條規定，主管機關得命限期清除處理之「土地所有人、管理人或使用人」，必須渠「容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」者，且以產生廢棄物之事業為限，始得為之云云，顯係自以其有利而為解釋，但與法條文義及立法意旨不符，自非足採。(二)經查，本件行政院環保署環境督察總隊前接獲民眾陳情，於90年6月7日派員赴高雄縣大寮鄉○○路1之3號查察，發現該址係上訴人出租予運泰公司作為廢棄物處理廠址，惟廠內事業廢棄物未設置有效收集或防止其污染地面水體之設備及措施，致其污泥滲出廠外流入大發工業區雨水溝，乃促請被上訴人依法告發處分。同年9月24日行政院環保署環境督察總隊復派員會同工研院及被上訴人環境保護局於上開廠址實地勘查運泰公司在大發工業區堆置貯存廢棄物之情況，

並由被上訴人委請工研院就系爭廠址進行危害評估，發現該廠址堆置800噸爐渣、500噸黃色污泥、250噸白色污泥、150桶55加侖桶裝廢棄物、60桶20公升桶裝廢棄物及袋裝廢棄物，雖以帆布覆蓋，但排水收集系統已阻塞，廢水有溢流至工廠外現象，且經採樣檢驗結果溶出銅達192毫克／公升、鉻達16.3毫克／公升，逾有害事業廢棄物認定標準管制限制，對環境有嚴重危害之虞。被上訴人乃認定上訴人顯有重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地上，並於91年5月27日以府環四字第0912008830號函請上訴人及運泰公司於91年6月25日前將廢棄物清除完畢，若未完成清除處理時，將依廢棄物清理法第71條規定，辦理相關後續作業。上訴人不服，提起訴願，亦遭駁回，再提起行政訴訟。(三)原判決已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，適用前揭規定，就關於系爭高雄縣大寮鄉○○路一之三號房屋及土地廠址所堆置之事業廢棄物為有害事業廢棄物，且現場並無合法之收集、防止污染地面水體之設施，上訴人為系爭廠址之所有權人，其雖將系爭房屋及土地出租予運泰公司作為廢棄物處理廠址，則原告對於系爭遭棄置之有害事業廢棄物，確有排除危害之可能性等等之事實，以及上訴人所主張對於出租後之系爭房屋及土地已無直接占有，亦無權管理、使用；且上訴人於運泰公司堆置廢棄物之初，對之並未容許任其為之，亦無疏未注意之重大過失，被上訴人遽科上訴人清除處理運泰公司堆置廢棄物之義務，顯有違誤云云等節，如何不足採等事項均詳予以論述，將判斷而得心證之理由記明於判決，業如上述，經核並無違背論理法則或經驗法則，亦無判決不適用法規或適用不當、不備理由等違背法令情事。(四)至上訴人上訴意旨所謂上訴人已對運泰公司取得勝訴判決，已盡相當之注意義務云云，惟查上訴人請求運泰公司將租賃物內之廢棄物及機器設備遷空回復原狀後交還上訴人，並取得勝訴之確定判決，上開判決，業於90年5月14日確定，上訴人自可持此勝訴判決聲請對運泰公司為強制執行。詎上訴人迄至被上訴人於91年5月27日以府環四字第0912008830號函請上訴人及運泰公司於91年6月25日前將廢棄物清除完畢為止，將近1年期間，並無證據顯示上訴人積極為後續之聲請強制執行程序，以有效排除危害，而任該廢棄物堆置於廠址，致其污泥滲出廠外流入大發工業區雨水溝，造成環境污染，自難謂上訴人對上開非法棄置廢棄物乙事無重大過失，亦經原審詳論在案。(五)從而，原審將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第255條第1項、第98條第3項前段，判決如主文。

中 華 民 國 95 年 6 月 22 日

第一庭審判長法官葉振權
法官陳秀美
法官劉鑫楨
法官梁松雄
法官劉介中

以上正本證明與原本無異
中 華 民 國 95 年 6 月 23 日

書記官 吳 玫 瑩

【裁判字號】 95,訴,119

【裁判日期】 950530

【裁判案由】 廢棄物清理法

【裁判全文】

高雄高等行政法院判決

95年度訴字第00119號

原 告 財政部國有財產局台灣南區辦事處

代 表 人 甲○○處長

訴訟代理人 乙○○

被 告 高雄縣政府

代 表 人 丙○○ 縣長

訴訟代理人 戊○○

上列當事人間因廢棄物清理法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國95年1月11日環署訴字第0940088258號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事 實

甲、事實概要：

緣原告係高雄縣田寮鄉○○○段305-96地號國有土地（下稱系爭土地）之管理人，惟該土地自民國（下同）86年起即出租予訴外人丁○○耕作使用（嗣更新租期自93年1月1日起至102年止）。被告所屬環境保護局（下稱高雄縣政府環保局）於94年6月上旬查獲系爭土地遭非法棄置廢棄物，乃於同年月28日10時派員會同原告會勘，當場請原告儘速於系爭土地入口處設置有效阻絕車輛進入之設施；惟高雄縣政府環保局於同年8月10日11時再次派員前往現場稽查時，發現原告尚未設置有效阻絕車輛進入等緊急應變防護措施，且非法棄置之廢棄物有持續增加之趨勢，污染環境擴大，乃認原告有重大過失，致遭非法棄置廢棄物於系爭土地，遂依廢棄物清理法第71條第1項規定，命原告於94年12月31日前完成清除處理，並將各項清理之相關資料函送被告備查。原告不服，提起訴願，經遭決定駁回；遂提起本件行政訴訟。

乙、兩造之聲明：

一、原告聲明求為判決：

（一）訴願決定及原處分均撤銷。

（二）訴訟費用由被告負擔。

二、被告聲明求為判決：

（一）原告之訴駁回。

（二）訴訟費用由原告負擔。

丙、兩造主張之理由：

一、原告起訴意旨略謂：

（一）按廢棄物清理法第71條規定，被告得命為清除處理者，係指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，然本件行政處分並未敘明原告究為容許或重大過失致廢棄物遭棄置，及認定有清除義務之理由。依行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定，被告之原處分顯有行政行為內容不明確及事實、理由不備之違誤。

(二)本件系爭土地係出租與訴外人丁○○，由丁○○使用管理中，依據民法第423條、第432條以及租約之規定，系爭土地之保管責任應由承租人以善良管理人之注意義務負責，原告於土地出租期間對系爭土地之管領力已喪失，被告卻以原告負有「狀態責任」為由，令原告負清理責任，顯對「狀態責任」之定義有所誤會。蓋「狀態責任」係指因對發生危害之物有事實管領力而需負擔之責任，而原告對土地於出租期間根本無管領力，已如上所述，自無責任可言。且原告發現系爭土地遭非法棄置廢棄物後，除已通知承租人速將廢棄物清除外，並為避免非法傾倒擴大，已先於94年9月間至現場施作圍籬，實已善盡土地管理人之責，被告卻仍認定原告有重大過失，顯有擴大解釋土地管理人之注意義務。

(三)依廢棄物清理法第71條規定，得命管理人、使用人為清除處理之對象，被告自應依法命事實上對土地有管理權之人（即承租人）清除之，然被告確有味於事實，從未查究擁有實際管理及使用權之承租人是否有容許或因重大過失至廢棄物非法棄置於系爭土地之情事，即任意裁量令原告清除處理，顯然違反行政程序法第10條之規定。

二、被告答辯意旨略謂：

(一)按「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。屆期末清償者，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。」廢棄物清理法第71條第1項定有明文。換言之，廢棄物清理法第71條第1項規定之義務人，有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。據此，土地所有人、管理人或使用人倘有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，均應負有清除、處理廢棄物之義務。本件原告為系爭土地之所有人，是原告所不能否認，又由原告對系爭土地有收受租金之實，對承租人於系爭土地之使用狀況即有不可避免之監督責任。再由原告提供之國有耕地租賃契約書顯示：該租約自86年即簽定，92年更新契約並續約至102年，契約內容明定種植產物為甘薯，86年至94年被告發現本案時間有8年之久，倘原告至少於換約時現場勘驗承租人使用情形，是國土遭非法使用而造成環境重大污染情事應可避免。故被告認原告因重大過失致所管理之土地遭非法棄置廢棄物，自應擔負排除危害之狀態責任，並無違誤。

(二)次按高雄縣政府環保局於94年6月上旬派員稽查，發現系爭土地非法棄置大量廢棄物，同年月28日會同高雄縣路竹地政事務所、田寮鄉公所及原告會勘，發現系爭土地仍持續有非法傾倒跡象，即當場請原告儘速於系爭土地入口處設置有效阻絕車輛進入之設施，有會勘紀錄影本可稽；又高雄縣政府環保局於94年7月1日分別以高縣環六字第0941001875號函及第0941001877號函檢送上開會勘紀錄與原告，並請其儘速依法辦理相關事宜，惟高雄縣政府環保局於同年8月10日再次派員前往現場稽查時，發現原告尚未設置有效阻絕車輛進入等緊急應變防護措施，且非法棄置之廢棄物有持續增加之趨

勢，環境污染持續擴大，有高雄縣政府環保局事業廢棄物稽查工作紀錄表及採證照片影本可稽，顯見原告對其所有土地因疏於有效監管之責任，且未採取有效防範或排除手段，致系爭土地連續遭他人棄置一般廢棄物，造成嚴重污染，被告認原告欠缺一般人應有之注意義務有重大過失，即於94年9月29日以府環六字第0940178520號函敘明本件行政處分之事實、理由及法令依據，並於主旨欄命原告於94年12月31日前依廢棄物清理法相關規定清理完竣，並將各清理情形之相關資料函送被告備查。原告主張本件行政處分有內容不明確及事實、理由不備之違誤云云，均為推諉之詞。

(三)至於原告主張系爭土地出租與丁○○，對系爭土地之管領力已喪失，認應命實際使用之承租人為清除處理乙節；查，原告卷附之國有耕地租賃契約書顯示：該租約自86年即簽定，92年更新契約並續約至102年，契約內容明定種植產物為甘薯，86年至94年被告發現本案時間有8年之久，且依系爭土地現場傾倒廢棄物情形判斷，土地非法使用時間至少3~4年，倘原告能負監督之責，或至少於續約時現場勘驗承租人使用情形，是國土遭非法使用而造成環境重大污染情事應可避免。原告以系爭土地業已出租為由，作為規避對所有土地之監督管理責任，任由承租人作非承租契約內容種植產物為甘薯，而任由承租人或其他與承租關係不相關之人將非法棄置之廢棄物持續在系爭土地傾棄，原告推說系爭土地已經承租出去作為免責之由，似難令人折服。按前揭廢棄物清理法第71條第1項規定之義務人，計有事業、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，據此，有清除、處理義務者，不以土地之承租人為限。土地所有人或管理人，倘有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，均負有清除、處理廢棄物之義務。又參閱原告所出具之國有耕地租賃契約書載明原告對系爭土地有收受租金，原告對承租人於系爭土地之使用狀況即負有監督責任。再者，原告承行政院之命，綜理國有財產事務，負有國有財產之取得、保管、使用、收益及處分之責，為國有財產法訂有明文。另觀廢棄物清理法第71條立法意旨，之所以課土地所有人、管理人或使用人亦應負清理之責任，乃係考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡土地環境之維護義務，以期能達到土地永續使用之環保目標（高雄高等行政法院93年度訴更字第39號判決參照）。即原告依法負有系爭土地取得、保管、使用、收益之責，應負擔較一般人為重之注意義務，承擔適時排除對土地危害之責任，故課予土地所有人維持土地秩序之狀態責任，實屬維護土地環境不可避免之手段。故被告限期責令原告完成清除處理，並無不合。

(四)另原告主張其已於94年9月間於現場圍籬乙節，係於其接獲被告94年8月24日府環六字第0940158096號函通知十日內陳述意見乙文後，方緊急施作圍籬，此由原告94年9月7日臺財產南管字第0940036546號函可見端倪，惟系爭土地之重大污染儼然已成，原告以已築圍籬規避土地管理人之注意義務，實不足採。

理 由

一、按「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。」廢棄物清理法第71條第1項定有明文。

- 二、本件原告係系爭國有土地之管理人，系爭土地自86年起即出租予訴外人丁○○耕作使用（嗣更新租期自93年1月1日起至102年止）。高雄縣政府環保局於94年6月上旬查獲系爭土地遭非法棄置廢棄物，乃於同年月28日10時派員會同原告會勘，當場請原告儘速於系爭土地入口處設置有效阻絕車輛進入之設施；惟高雄縣政府環保局於同年8月10日11時再次派員前往現場稽查時，發現原告尚未設置有效阻絕車輛進入等緊急應變防護措施，且非法棄置之廢棄物有持續增加之趨勢，污染環境擴大，乃認原告有重大過失，致遭非法棄置廢棄物於系爭土地，遂依廢棄物清理法第71條第1項規定，命原告於94年12月31日前完成清除處理，並將各項清理之相關資料函送被告備查等情，有系爭土地非法棄置場址乙案會勘紀錄表、被告94年9月29日環府六字第0940178520號處分書等附卷可稽，固非無據。惟查：

- (一)按行政罰係對於違反行政法上義務行為所為之制裁，因此，應以有「行政法上義務」為前提要件。而行政罰之處罰構成要件，如依法律或自治條例規定，係以行為人之積極行為為要件者，原則上不能因行為人之消極不作為而符合構成要件。但如行為人對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，其不法之評價，應與積極行為相同。又「行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。」（最高行政法院39年判字第2號判例參照）。次按，凡不依規定清除、處理之廢棄物，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，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，前揭廢棄物清理法第71條第1項定有明文。職是，土地所有人、管理人負有清除處理廢棄物之義務，乃於其有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地時，始有適用。又顯然欠缺普通人之注意者，為有重大過失，合先敘明。
- (二)本件原告為系爭國有土地之管理人，固有土地登記簿謄本在卷足佐，惟系爭土地遭棄置廢棄物時，非原告現實所管理使用，而係由承租人丁○○承租使用中，亦有國有耕地租賃契約書（86國耕租字第02322號）在卷可稽，且為兩造所不爭執，則原告將系爭國有土地出租予訴外人丁○○作為農業耕作使用期間，對於系爭國有土地遭棄置廢棄物，是否有排除危害之可能性，及其如有排除危害之可能性而未排除是否即具有重大過失，實為本件爭點之所在。依民法租賃關係，本件訴外人丁○○為系爭國有土地之承租人，於承租期間內直接占有系爭土地，並享有使用、收益之權限；原告為系爭土地之出租人，於出租期間內間接占有系爭土地，而所謂間接占有，係指自己並未直接管領其物，但基於一定之法律關係，而對於事實上占有其物之人，有返還請求權者。原告既為

系爭土地之間接占有人，對於系爭土地並無直接管領力，則對於無管領力之土地，自無排除危害之可能；縱認原告對系爭無管領力之國有土地仍有排除危害之可能，惟原告對於廢棄物遭非法棄置於其系爭土地亦需達到重大過失之程度，始有依廢棄物清理法第71條負清除處理之義務，本件被告固於94年6月28日上午10時許會同原告人員會勘系爭土地，並請原告儘速於入口處設置有效阻絕車輛進入之設施，原告接獲告知後，因系爭國有土地出租予丁○○耕作使用，乃於94年8月2日函承租人丁○○應於94年9月30日前清除廢棄物，回復土地原狀，有前揭會勘紀錄及原告94年8月2日台財產南管字第0940027073號函附於本院卷可稽，且被告94年8月10日稽查報告亦載明：「一、非法棄置場例行稽查。二、本案業經國有財產局（地主）函令承租人於94年9月30日前清理完畢。三、本日稽查發現，現場仍有持續傾倒跡象，且停放挖土機一部，應有持續傾倒、推整之實，將函國有財產局先行圍籬並施作緊急防護措施，俾免污染持續擴大。」有該次稽查報告在卷足憑；原告亦於94年9月13日完成圍籬之緊急應變防護施設，復為兩造所不爭，是原告既已於被告通知系爭國有土地有遭人棄置廢棄物情形時，發函要求承租人丁○○應負責清除廢棄物，且於被告再次稽查作成將再函請原告施作緊急防護措施結論後，自行完成圍籬之緊急防護措施完畢，況被告94年6月28日會同原告勘驗之時，亦僅口頭要求原告施作圍籬防護，且未加期限，得否以94年8月10日再次稽查時，原告尚未施作圍籬及尚有遭人持續傾倒廢棄物現象等事由，而認原告具有欠缺普通人應注意之重大過失，顯有疑義，被告徒依原告契約書上約定：「承租土地，承租人確係自任耕作，種植農作物使用，．．．」等語，推論原告續約時並未至系爭土地勘查，以及94年6月28日會同原告至現場勘查後，於再稽查時，仍有大量廢棄物存在，同時有持續傾倒跡象等情，即認原告對於廢棄物遭非法棄置於系爭土地具有重大過失，並未能具體指出原告如何違反一般人之注意義務，且其推論過程亦欠缺明確，是被告主張原告具有重大過失，似嫌速斷。

(三)第依前揭廢棄物清理法第71條之立法意旨，乃考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達到土地永續使用之環保目標，並非遽指行政機關對於該條項規定之義務人，有恣意選擇較容易獲得清除處理者為處分之對象，行政機關應於義務人中以違法主體之主從性、注意義務違反之程度等情形，依照輕重程度對行為人、有管領力之人先命其清除處理，始符合裁量行使之正當性。本件被告對於系爭土地受廢棄物傾倒期間內，土地係由承租人管理、使用，並無爭執，且系爭土地遭非法棄置廢棄物，亦經被告查獲傾倒之違章行為人蔡清源、黃宜富等人，有高雄縣政府環保局執行違反廢棄物清理法案件處分書、稽查工作紀錄表及台灣高雄地方法院檢察署檢察官緩起訴處分書影本在卷可佐。被告放棄就上開傾倒廢棄物行為人或對系爭土地有實質管領力之承租人命其負清除處理之責，而逕對系爭國有土地並無實質管領力之原告命其負清除處理之責，因原告為一行政機關，命其清除處理較可能達成清除處理之效果，惟行政機關決定行政行為時，雖必須衡量各種因素，以作出最符合社會實質正義之決定，該因素仍須與該事實有正當合理之關連性，否則仍違反裁量正當行使之原則，參諸最高行政法院95年1月24日

庭長法官聯席會議決議要旨：「依84年8月2日修正公布之建築法第90條第1項（相當於現行建築法第91條第1項第1款）之規定，對於違反同法第73條後段（相當於現行建築法第73條第2項）規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人。建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。於本題情形，擅自變更使用者為乙，如建築主管機關已對乙處罰，並已足達成行政目的時，即不得對甲處罰。」之精神，行政機關於違章裁罰時，於同一法條中，應選擇行為責任優先於狀態責任，同屬狀態責任，則有直接管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）而受處罰，否則置直接應負責任之人免受處分，而處分次要責任之人，顯非法律之所平，是被告不命傾倒廢棄物違章行為之人蔡金源等人或直接管領系爭土地之承租人丁○○負責清除，而逕命原告清除處理系爭土地上廢棄物，顯有濫用裁量權之情形，與法自有不合。

三、綜上所述，本件被告依廢棄物清理法第71條第1項規定，命原告於94年12月31日前將系爭土地廢棄物清理完竣，並將各項清理情形之相關資料函送被告，其認事用法尚有未洽，業如前述，訴願決定未予糾正，而予以維持，亦有可議；原告提起本件訴訟，求為撤銷訴願決定及原處分，為有理由，爰由本院將訴願決定及原處分予以撤銷。另本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。

四、據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第195條第1項前段、第98條第3項前段，判決如主文。

中 華 民 國 95 年 5 月 30 日
第二庭審判長法官 江幸垠
法官 簡慧娟
法官 戴見草

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後20日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票7份（每份34元）。

中 華 民 國 95 年 5 月 30 日
書記官 蔡玫芳

【裁判字號】 94,訴,943

【裁判日期】 950331

【裁判案由】 廢棄物清理法

【裁判全文】

高雄高等行政法院判決

94年度訴字第943號

原 告 財政部國有財產局台灣南區辦事處

代 表 人 甲○○

訴訟代理人 黃祖裕 律師

被 告 高雄縣政府

代 表 人 乙○○ 縣長

訴訟代理人 丙○○

范仲良 律師

複 代理人 鄭銘仁 律師

上列當事人間因廢棄物清理法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國94年9月14日環署訴字第0940039737號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

甲、事實概要：

緣原告係高雄縣田寮鄉○○○段452-93、452-98、452-99、452-100地號等4筆國有土地（下稱系爭土地）之管理人。系爭土地經被告所屬環境保護局於民國（下同）93年10月間委託瑞昶科技股份有限公司（下稱瑞昶公司）辦理調查結果，遭非法棄置廢棄物，面積約有8,143平方米，其中有害事業廢棄物約9,900公噸，一般事業廢棄物約39,700公噸，有污染環境及危害人體健康之虞，並經被告認原告有重大過失，致遭非法棄置廢棄物於系爭土地；遂依廢棄物清理法第71條規定，命原告於95年1月底前完成清除處理。原告不服，提起訴願，經遭駁回；遂提起本件行政訴訟。

乙、兩造之聲明：

一、原告聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告聲明求為判決：原告之訴駁回。

丙、兩造主張之理由：

一、原告起訴意旨略謂：

（一）按最高行政法院75年判字第309號判例要旨即明示，行政罰與刑罰之構成要件雖有不同，而刑事判決與行政處分，亦原可各自認定事實，惟認定事實須憑證據，倘無證據足資認定有堪以構成行政罰或刑罰要件之事實存在，即不得僅以推測之詞予人處罰，則為二者所應一致。另按廢棄物清理法第71條規定，就土地所有人、管理人或使用人課以限期清除處理之責任者，係以該等人容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置其土地為要件，主管機關應負舉證責任。查，本件系爭土地係自同段452-1地號土地分割而來，分割前452-1地號土地為森林區林業用地，面積155公頃4,803平方米，本由原告委託被告代為管理，至87年1月16日始終止委託契約，而由原告收回管理，移交清冊上載明「空置」，有移交清冊為憑。

然依台灣高等法院高雄分院（下稱高雄高分院）92年度上易字第957號刑事判決認定之事實內稱：「．．．被告陳輝煌最初佔用高雄縣田寮鄉○○○段第452-93地號土地之時間為78年間，被告黃嘉勝最初佔用高雄縣田寮鄉○○○段第452-98地號土地之時間為80年之前，被告蔡木柱最初佔用高雄縣田寮鄉○○○段第452-99地號土地之時間為80年之前，被告鄭發生最初佔用高雄縣田寮鄉○○○段第452-100地號土地之時間為79年間，．．．」，足見被告將前開452-1地號土地移交原告接管前，系爭土地已分別遭陳輝煌等4人竊佔，被告未盡善良管理人之責任，反於清冊上註明空置，令原告相信系爭土地未放租且無竊佔之事實。

(二)又系爭土地面積8,143平方米，僅占該筆土地總面積0.523%（ $8143 \div 0000000 = 0.00523$ ）。換言之，每100平方米土地被竊佔及掩埋廢物之面積只有0.523平方米。又山谷側面面向國道三號（即南二高高速公路），惟查，該國道三號經過系爭土地之路段係於89年2月通車，通車前，一片荒蕪，人煙稀少。非如訴願決定書所稱「以目視方式即可見遭傾棄於地表之廢棄物」，而據以認定原告有重大過失，當屬無稽。另依瑞昶公司於93年10月份所作「高雄縣田寮鄉○○○段非法棄置廢棄物場址調查與清理規則作業期末報告」第2-5頁內稱「場址目前可由高14道旁延伸之小路連接，因受掩埋關係，現場之填埋成一塊平台地，蒐集66、79及91年所測繪之航空基本相片圖比較如圖2-3所示，在66及79年版尚未出現因廢棄物傾置所形成之平台。」等語，然未就80至88年間之航空基本相片圖再作比較，故無法確定系爭49,600公噸之廢棄物係何年所棄置？報告內亦未就廢棄物之棄置年限作檢測，僅於88年間發現被非法占用即逕以當時之管理人為限期清除處理之對象，尚嫌率斷。且有關80至87年間之航空基本相片圖，經向行政院農業委員會林務局農林航空測量所查詢結果，並無該地區於80至87年之空照圖。

(三)被告雖主張其已於88年10月27日函知原告系爭土地有非法使用情形，惟查，該函內所指未經申請核准，擅自於國有森林區土地從事廢鋁冶煉加工，其坐落地號誤載為451-1地號，原告遂於88年11月18日函覆被告。嗣被告於89年3月14日以89府環四字第WB001081號函檢送原告違反廢棄物清理法第15條規定之告發單予原告。原告乃於89年3月30日以台財產南改字第8900007406號函指「本案土地面積廣達155.4803公頃，占用人數百餘人，現由地政機關依據各佔用人位置辦理測量分割作業中，為瞭解實際違反位置，特請提供相關位置圖及使用人，如有需要敬請訂期會同至現場指界，以憑瞭解違反事實及範圍予以改善處理。」詎被告置之不理，原告乃提出訴願，被告始告知系爭土地上有他人丟棄事業廢棄物之時間為89年3月15日。當時尚在辦理土地測量分割中（91年7月22日始分割完畢），分割後始可辦理出租。

(四)系爭土地於80年5月31日與被告訂立委託管理契約，契約第2條明定80年2月起委託被告管理，87年1月16日終止契約，總筆數共17,279筆，無法一一點交，只能作書面之移交。系爭土地1筆面積即高達155.4803公頃，以國家之預算及人員編制，根本無法如小面積之私有土地，可以加圍籬及常常巡查方式管理之。移交清冊上雖載明「空置」，但經查有百餘人無權佔用，原告只能先就依各佔用人之面積與位置，委由被告所屬地政機關辦理測量，管理上應無重大過失。

二、被告答辯意旨略謂：

- (一)系爭土地有遭非法傾倒有害廢棄物，經被告委託辦理調查，顯示現場遭非法棄置廢棄物之面積，約8,143平方米，其中有害事業廢棄物約9,900公噸，一般事業廢棄物約39,700公噸，有污染環境、危害人體健康之虞，此一事實為原告所不否認，是系爭土地有廢棄物清理法第71條所規定之「不依規定清除、處理之廢棄物」應堪認定。
- (二)按廢棄物清理法第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。」課予土地所有人、管理人、使用人清除之義務，其目的乃在於土地遭人傾倒廢棄物，雖非該土地所有人、管理人、使用人所為，然倘係因渠等疏於管理所致，自應擔負排除危害的責任，此即行政法理論上所謂之「狀態責任」。蓋土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續使用為目標，而土地所有人、管理人、使用人既享有可使用土地之利益，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。故課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段，原告於歷次協調、訴願均表示渠並非廢棄物棄置之行為人，不應負擔清除、處理之義務，實與廢棄物清理法第71條之立法意旨相違。
- (三)查系爭土地遭大範圍、大量傾倒棄置有害事業廢棄物及一般事業廢棄物，衡諸一般經驗法則，該傾棄行為顯非一朝一夕偶然而成，且系爭地號土地坐落於6米道路旁、鄰近高14縣道，為一山谷地形，山谷側面向國道3號，以目視方式即可見遭傾棄於地表之廢棄物，原告對其所管理之土地因疏於有效監管致遭他人大量非法棄置廢棄物之事實，實難諉為不知，原告有重大過失致使土地遭到非法棄置廢棄物應堪認定。
- (四)況原告乃綜理國有財產事務，負有國有財產之取得、保管、使用、收益及處分承辦之責，此為國有財產法所明訂，系爭土地早於88年10月27日，被告即曾以副本函知原告系爭土地有非法使用之情事，嗣於89年3月14日被告更以89府環四字第WB001081號函告發違反廢棄物清理法通知原告，詎料，被告於事後多次派員復查，均發現有新增非法棄置之廢棄物，此觀被告94年5月3日稽查紀錄可知，由此足見原告並未採取有效之防範或排除手段，致系爭土地長期連續遭到他人非法棄置一般與有害之事業廢棄物，造成嚴重污染，實已欠缺一般人應有之注意義務而有重大過失，原告主張系爭土地位處偏遠，遭棄置廢棄物難以查悉防範，顯為卸責之詞，不足採信。
- (五)至原告主張系爭土地早於80年間即已遭到他人竊佔，是原告並無重大過失云云，然查被告早於88年10月27日、89年3月14日，分別以副本函知、告發單等方式通知原告，已詳如上述，而高雄高分院91年度上訴字第318號刑事判決認定訴外人鄭衣忠於88年12月30日於系爭土地上，有非法棄置廢棄物之行為，另台灣高雄地方法院（下稱高雄地院）89年度訴字第2788號判決對於黃嘉勝等人之犯罪，亦係認渠於89年2月起在系爭土地上，未經申請領有許可證或核備文件，成立熔煉廢鋁屑之事業機構，並自同年5月僱用蔡順益於系爭土地上連續多次將溶鋁後所產生之廢鋁灰渣任意棄置在場區旁之山谷，於89年10月13日為警查獲，此觀高雄地院上開刑事判

決即明，是鄭衣忠、黃嘉勝等人違反廢棄物清理法之期間係於88年12月及89年5月至10月，並非80年以前，況且，原告早於88年10月27日、89年3月14日即已接獲被告之通知，竟仍容任鄭衣忠、黃嘉勝等人於系爭土地上不法連續傾倒一般事業廢棄物、有害事業廢棄物，是原告實有重大過失，怠於盡到管理監督系爭土地之責任，已屬昭然，自不容原告藉詞脫卸責任，是被告所為命原告限期清除處理之處分，依法即無不合。另按，原告所管理之高雄市○○區○○段1小段291地號土地，亦曾遭非法棄置桶裝廢棄物600餘桶及污染土621公噸，原告亦於91年5月至92年12月間編列預算委託清除處理完畢，顯見原告亦肯認土地管理人應負有清除處理非法傾棄於其土地上之廢棄物，舉輕以明重，系爭土地遭致他人長期連續傾棄廢棄物，原告自亦應負清除、處理之責任，實無疑義。

(六)又原告主張渠並非行為人，本件應對行為人為處分，不對渠為處分，實與廢棄物清理法第71條規範意旨不符，蓋依該法條第1項所稱，主管機關得命「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之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。」之規定，係令事業、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，連帶負擔清除處理之責任，並非僅得對其中單一行為人為處分，原告之主張與法尚有未合。

(七)觀諸廢棄物清理法第71條之所以課土地所有人、管理人或使用人「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，亦應負清除處理之責任，乃係考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達到土地永續使用之環保目標，此觀該條立法意旨自明。況且，廢棄物係於土地所有權人之土地上存在，土地所有權人即應負有維護土地處於合乎環保法規規定之狀態，對於土地上之廢棄物為清除之責任。職此之故，原告主張渠僅為名義上系爭土地之所有權人，系爭土地並非渠所使用，亦非非法棄置廢棄物之行為人，然此僅涉及土地之使用人、管理人及行為人應否負連帶清除之責任而已，並無解於土地所有權人對其土地應盡清除之責任，原告本於連帶責任為清除處理後，當得另行對其他負連帶責任之人，請求償還清除處理費用，非謂主管機關僅得對行為人處分，原告之主張自不足採。

理 由

- 一、原告代表人原為莊翠雲處長，嗣變更為甲○○，業由新任處長甲○○具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，先此敘明。
- 二、按「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。屆期末清償者，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。」廢棄物清理法第71條第1項定有明文。又該條之所以課土地之所有人、管理人或使用人「因重大過失致

廢棄物遭非法棄置於土地」者，亦應負清除處理之責任，乃考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達到土地永續使用之環保目標，此觀該條立法意旨自明。

三、本件由原告管理之系爭土地，經被告所屬環境保護局於93年10月份委託瑞昶公司辦理調查結果，顯示遭非法棄置廢棄物，面積約有8,143平方米，其中有害事業廢棄物約9,900公噸，一般事業廢棄物約39,700公噸，有污染環境及危害人體健康之虞，且經被告認原告有重大過失，致遭非法棄置廢棄物於系爭土地，遂依廢棄物清理法第71條規定，命原告於95年1月底前完成清除處理等情，為兩造所不爭執，並有被告89年3月9日003160違反廢棄物清理法告發通知單、事業廢棄物稽查工作紀錄表一及現場照片2紙附原處分卷可稽，自堪信為真實。

四、原告提起本件訴訟，乃以被告將系爭土地移交原告接管前，系爭土地已遭人竊佔，被告除未盡善良管理人責任外，且於接管清冊上註明空置，致原告因而未察，無法及時處理；且被竊佔及掩埋之廢棄物面積僅佔系爭土地總面積0.523%，於國道三號道路通車前，該地區一片荒蕪，人煙稀少，難以察覺，被告未能提出80至88年間該地區之航照圖，尚難確認該廢棄物係於何時所棄置，即遽以其88年間發現被非法占用，而以當時之管理人即原告為限期清除處理之對象，尚嫌率斷；系爭土地於87年1月16日終止由被告託管時，因託由被告管理之土地總筆數共17,279筆，無法一一點交，只能作書面之移交，且因系爭土地1筆面積高達155.4803公頃，基於現實管理上實有困難，是以管領土地遭人無權佔用，難謂有重大過失云云，茲為爭執云云。

五、惟查：

(一)凡不依規定清除、處理之廢棄物，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，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。廢棄物清理法第71條第1項定有明文。職是，該條項規定之義務人，計有事業、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；亦即，負有清除處理義務者，不以產生廢棄物之事業為限，土地所有人、管理人或使用人，倘有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，依法均負有清除處理廢棄物之義務。本件原告為系爭國有土地之管理人，且其管理之系爭土地遭掩埋堆置如上述之廢棄物，為兩造所不爭之事實，因此，原告如有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地者，依法自應負清除處理廢棄物之義務。

(二)原告雖主張依高雄分院92年度上易字第957號刑事判決認定之事實可知，系爭土地於被告移交原告接管前，已分別遭訴外人陳輝煌等人竊佔，被告未盡善良管理人責任，反於交接清冊上註明空置，故系爭土地上遭非法棄置廢棄物，原告難謂有重大過失云云。然查，兩造訂立委託管理契約之時間係自80年2月起至87年1月16日止，有該國有非公用土地委託管理協議書附卷可憑，而依高雄分院上開刑事判決所認定之事實為：「．．．被告陳輝煌最初佔用高雄縣田寮鄉○○

○段第四五二之九三地號土地之時間為七十八年間，被告黃嘉勝最初佔用高雄縣田寮鄉○○○段第四五二之九八地號土地之時間為八十年之前，被告蔡木柱最初佔用高雄縣田寮鄉○○○段第四五二之九九地號土地之時間為八十年之前，被告鄭發生最初佔用高雄縣田寮鄉○○○段第四五二之一○○地號土地之時間為七十九年間，．．．」，可知上開判決認定系爭土地遭該案被告4人非法佔用之時間均在原告委託被告管理系爭土地之80年2月之前，原告自不得令被告就其受委託管理系爭土地前已發生之違法佔用情事負責。況該刑事判決僅認定系爭土地遭訴外人陳輝煌等4人，於80年2月之前，非法佔用，已逾竊佔刑責追訴權時效而已，並未認定陳輝煌等人在系爭土地有非法棄置廢棄物等情，是原告以之主張免責，尚無可採。

(三)退步言之，縱使系爭土地係於原告委託被告管理期間即遭人非法棄置廢棄物，則依原告與被告簽訂之上開土地委託管理協議書協議條款第5條規定：「乙方（即受託人）於受託管理期間，應盡善良管理人之職責。」原告自應於87年終止託管而與被告辦理土地交接時，依據該條款就被告於受託管理期間所生之管理上疏失，令其負善良管理人責任。原告既未於交接當時爭執有上開違章情事，而完成交接手續，自應認原告已取回對系爭土地之管理權限，對於系爭土地上存在之遭人非法棄置廢棄物違章狀態，應負起管理人之責任。尚不得於交接完畢數年，經被告查獲遭非法棄置廢棄物於系爭土地時，復主張遭棄置廢棄物係發生在被告受託管理期間，應由被告負「未盡善良管理人」之責。至兩造87年間終止託管土地協議，辦理系爭土地交接當時，移交清冊既載稱「空置」，原告復無法舉證證明該清冊記載為不實；縱認原告主張因移交土地總筆數達17,279筆，原告人力不足，無法一一實地點交，只能作書面移交等情屬實，亦為原告行政當時所作便宜行事之選擇；尚難執此主張就上開違章狀態之產生，應無重大過失，據以作為卸責理由。

(四)另原告復主張系爭土地面積僅佔系爭土地總面積0.523%，且於國道三號道路通車前，該地區一片荒蕪，人煙稀少，難以察覺，且被告未提出80至88年間該地區之航照圖，無法確認於何時遭棄置廢棄物，遽以其於88年間發現被非法占用，即以當時之管理人即原告為限期清除處理之對象，尚嫌率斷部分；則按，如上所述，廢棄物清理法第71條第1項課土地所有人、管理人或使用人因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地者亦負有清除處理之責任，乃考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達到土地永續使用之環保目標，是以只要符合該條項之要件者，不問其土地面積大小，位在何處，均不得以其現實上無法完全盡到監督責任而主張免除其清除處理之責。原告上開主張，並無可採。

(五)第查，系爭土地遭大範圍、大量傾倒棄置有害事業廢棄物及一般事業廢棄物，衡諸一般經驗法則，顯非一朝一夕偶然而成，原告對其所管理之土地，疏於有效監管致遭他人大量非法棄置廢棄物之事實，衡情實難諉為不知，況被告於89年3月9日即以違反廢棄物清理法告發通知單告知原告系爭土地有違反廢棄物清理法第15條及第25條違章情事，嗣經被告於事後派員複查，發現系爭土地上仍堆置有非法棄置之廢棄物各情，亦有被告上開告發單及94年5月3日稽查紀錄附原處分卷可按，足見原告並未採取有效之防範或排除手段，致系爭

土地長期連續遭到他人非法棄置一般與有害之事業廢棄物，造成嚴重污染，是以原告有重大過失致使土地遭到非法棄置廢棄物應堪認定。

六、綜上所述，原告之主張均不足採。從而被告以原告違反廢棄物清理法第71條第1項規定，限期命原告清除處理完畢，並無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴請求撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已明，兩造其餘攻擊防禦方法，並不影響本件判決基礎，尚無逐一論述之必要，附此說明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第195條第1項後段、第98條第3項前段，判決如主文。

中 華 民 國 95 年 3 月 31 日
第二庭審判長法官 江幸垠
法官 戴見草
法官 簡慧娟

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後20日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票7份（每份34元）。

中 華 民 國 95 年 3 月 31 日
書記官 洪美智

【裁判字號】 93,訴,1298
【裁判日期】 940705
【裁判案由】 廢棄物清理法
【裁判全文】

臺北高等行政法院判決

93年度訴字第1298號
93年度訴字第1299號
93年度訴字第1300號

原 告 爾灣建設股份有限公司
代 表 人 甲○○
訴訟代理人 蔡進良律師
被 告 臺北市政府
代 表 人 乙○○(市長) 住同。
訴訟代理人 丁○○
戊○○
參 加 人 台灣國際商業機器股份有限公司
代 表 人 丙○○
訴訟代理人 范瑞華律師
羅秉成律師
上 一 人
複代理人 葉玫好律師
陳信至律師

上列當事人間因廢棄物清理法事件，原告不服臺北市政府中華民國92年11月26日府訴字第09225404800號、92年11月27日府訴字第09224432900號、92年11月28日府訴字第09221984900號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事 實

一、事實概要：

(一)臺北市政府環境保護局(下稱環保局)所屬信義區清潔隊執勤人員於92年5月13日至臺北市○○區○○路1段206號佩芳大樓現場會勘，查認參加人將其搬遷後遺留之廢電線電纜、輕鋼架、廢木板、塑膠及泡棉等廢棄物(下稱系爭廢棄物)，棄置於原承租辦公場址佩芳大樓5至20樓內，未依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準等規定妥適處理，乃以92年5月20日北市環信通字第B0000000號環境清潔維護改善通知單通知參加人，請參加人於92年6月20日前清除留置於佩芳大樓5樓至20樓室內系爭廢棄物，若未於期限內完成改善，將依違反廢棄物清理法予以告發。環保局並以92年6月13日北市環稽字第09240516300號函通知參加人略以：「主旨：有關貴公司於本市○○區○○路1段206號佩芳大樓5至20樓，因辦公場所搬遷拆除留置於室內之物品，請於92年6月20日前完成清除，．．．說明：．．．四、．．．本局將於92年6月21日改善期限屆滿後派員前往複查，若貴公司仍未完成清除，將依廢棄物清理法第36條舉發暨同法第52條『貯存、清除、處理或再利用一般廢棄物，違反第28條．．．第36條第1項．．．所定管理辦法者處新臺幣6千元以上3萬元

以下罰鍰，經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰』。」

(二)環保局所屬衛生稽查大隊於92年6月21日改善期限屆滿後派員前往複查，發現參加人遺留於佩芳大樓內之系爭廢棄物仍未完成清除，環保局認係違反廢棄物清理法第36條第1項規定，遂依同法第52條規定以附表編號1之處分書處參加人新臺幣（下同）6千元罰鍰。並另以92年6月23日北市環稽字第09240586800號函通知參加人略以：「主旨：有關貴公司因辦公場所搬遷拆除物品及廢棄物遺留於本市○○區○○路1段206號佩芳大樓內乙案，務請於限期內完成清除改善，以免遭按日連續處罰之處分，請查照。說明：一、本局信義區清潔隊前依92年5月13日．．．會勘結論，對貴公司開立北市環信通字第B0000000號通知書，另本局以92年6月13日北市環稽字第09240516300號函請貴公司應於92年6月20日前清除完畢，前述廢棄物品乙節諒達。二、本局派員於92年6月21日稽查，發現貴公司遺留於佩芳大樓內之物品仍未完成清除，已違反廢棄物清理法第36條第1項之規定．．．本局爰依同法第52條規定處分並通知限期改善（限於92年7月6日前改善完成）。請於改善期限屆滿前完成改善工作，屆期本局衛生稽查大隊將派員前往複查。三、依違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第4條第2項規定，請於改善期限屆滿前，檢齊完成改善之證明文件報請本局，以利進行查驗，屆期若仍未完成，即處以按日連續處罰之處分。」

(三)嗣因前開92年6月23日北市環稽字第09240586800號函業已通知參加人應於92年7月6日前改善完成，屆期若仍未完成改善，即處以按日連續處罰之處分；環保局所屬衛生稽查大隊乃於改善期限（92年7月6日）屆滿後，派員於後列附表各處分書所載之行爲發現時、地，實施複查結果，發現參加人於限期內仍未完成改善，於當場拍照採證後，遂依廢棄物清理法第52條規定，開立附表編號2至7號所載6件按日連續處罰處分書，各處參加人6千元罰鍰（6件共處3萬6千元罰鍰）。嗣參加人仍未清除改善完成，環保局遂再開立附表編號8至32號所載25件按日連續處罰處分書，各處參加人6千元罰鍰（25件共處15萬元罰鍰）。惟訴願人仍未清除改善完成，環保局遂再開立附表編號33至60號所載28件按日連續處罰處分書，各處參加人6千元罰鍰（28件共處16萬8千元罰鍰）。參加人不服，分別於92年8月6日、8月29日及10月3日向被告提起訴願，案經被告92年11月28日府訴字第09221984900號、92年11月27日府訴字第09224432900號及92年11月26日府訴字第09225404800號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起60日內另爲處分」（下稱系爭訴願決定）。原告爲佩芳大樓5至20樓出租人，不服系爭訴願決定，以利害關係人之地位遂提起本件行政訴訟。

二、兩造及參加人聲明：

(一)原告聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

(二)被告聲明：駁回原告之訴。

(三)參加人聲明：駁回原告之訴。

三、兩造及參加人爭點：

(一)原告主張之理由：

系爭訴願決定，損害原告權利或法律上利益，原告之訴合法。

按「原告以外之利害關係人，認爲訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟

」，行政訴訟法第4條第3項訂有明文。又訴願決定性質上亦屬行政處分，且參照（最高）行政法院69年判字第234號判例意旨，人民對於行政機關之行政處分，祇須認為違法損害權利或法律上利益（主張說）或依所訴之事實，其權利因行政處分存在而可能受有損害（可能性說），即具有訴訟權能，至是否確有損害其權利或利益乃實體上應審究之事項，不得從程序上駁回。

次按關於事業廢棄物清理義務及所生責任之歸屬，依廢棄物清理法第71條第1項規定，包含「土地所有人、管理人或使用人」，換言之，廢棄物清理法關於事業廢棄物之清理除在第五章定有行為人之「行為責任」（處罰責任）外，再於同法第71條第1項規定土地管領人之「狀態責任」（意指對物享有事實上或法律上管領力之人，即負有因物所產生危險狀態之除去或抑制之責任。）

查原告為系爭廢棄物遺置大樓（佩芳大樓）之管領人，參加人為系爭廢棄物產生之行為人（按此已為大院93年度簡字第01057號判決認定），依廢棄物清理法第52條等規定，原應由參加人負擔先位之清理義務及責任，環保局所為之原處分（按日連續處罰）性質為強制執行之「怠金」，乃為促使參加人自動履行清理義務，應無違誤，詎經參加人提起訴願後，被告不僅於程序上在原告未參加訴願之情形下，卻以原告阻撓參加人清除廢棄物為由，作成撤銷原處分之訴願決定，抑且此項訴願決定，誤將原處分之怠金作為秩序罰而為審理，難謂對原告未造成權益影響，蓋：

原課處怠金處分被誤為撤銷後，即無法達到怠金之強制目的，致使參加人依此而拒不清理其遺留在原告管領佩芳大樓內之系爭廢棄物，因而原告即無法行使將佩芳大樓再行出租等相關用益行為，財產權自受有損害。

再者，若參加人不必對系爭廢棄物之清理負責，則揆諸上開法理及廢棄物清理法之規定，原告居於土地管領人之地位即有承擔後位之清理義務及責任之危險，因此，基於以上兩個理由，原告居於利害關係第三人地位，對於本件被告所為系爭訴願決定，自有依行政訴訟法第4條第3項規定，提起撤銷訴訟之訴訟權能。或有以為本件系爭訴願決定係「撤銷另處」，事後另處為何，未可知，是訴願決定尚未「直接」造成原告損害，惟若依此見解，顯然不符行政訴訟法第4條第3項所定提起本訴之要件，否則亦不會有非處分相對人之利害關係第三人存在，也不會有「第三人效力處分」之類型，故重點在於系爭訴願決定，是否因此使原告權利或法律地位陷於不安或是危險之狀態，果爾，原告提起本訴自屬合法。

系爭訴願決定違法並使原告受到損害。

訴願決定程序違法。

本件作成系爭訴願決定之訴願審議委員對於訴願事件有利害關係，依訴願法第55條規定，應迴避卻未為迴避，參照最高行政法院92年度判字第550號判決，自有程序上重大瑕疵，應予撤銷。

按最高行政法院92年判字第550號判決：「按『訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係者，應自行迴避，不得參與審理』，訴願法第

55條定有明文。所謂『有利害關係』，訴願法雖未明文列舉，惟參考民事訴訟法第32條、第33條第1項第2款及刑事訴訟法第17條、第18條第2款之規定，可知凡對於訴願事件具有法律上、倫理上、情感上、職務及經濟上之利害關係，足認執行職務有偏頗之虞者，均應自行迴避。又依法令應迴避之委員參與決定者，原告、參加人或其他利害關係人得對於確定訴願決定，向原訴願決定機關申請再審。復為訴願法第97條第1項第4款所明定。可見依法令應迴避之委員參與訴願決定，其踐行之審議程序即有重大瑕疵，所作成之訴願決定自難予以維持」。次參酌會計師之職業道德規範公報第10號「正直、公正客觀及獨立性」第3條：「會計師對於委辦事項與其本身有直接或重大間接利害關係而影響其公正及獨立性時，應予迴避，不得承辦。」及律師倫理規範第2條：「律師執行職務，應遵守法律、本規範及律師公會章程。」不論是會計師或律師，執行職務時均應迴避與其在法律上、倫理上、情感上、職務上及經濟上之利害關係之事項。

經查，作成系爭訴願決定之審議委員中，委員薛明玲係會計師，本職服務於資誠會計師事務所，該事務所係受任處理參加人財務報表暨營利事業所得稅申報等兩項簽證業務。另委員蕭偉松係律師，本職服務於理律法律事務所，該事務所受任處理參加人三件案件，上開兩位訴願審議委員既與參加人間有業務上往來之利害關係，依據前揭訴願法第55條、職業道德規範公報「正直、公正客觀及獨立性」第3條暨律師倫理規範第2條等規定，本應自行迴避系爭訴願案件之審理，不得參與訴願審議，惟上開兩位委員應迴避而未迴避，系爭訴願決定之作成顯已違法，應予撤銷。

按訴願法第28條第2項規定，訴願決定因撤銷或變更原處分，足以影響第三人權益者，受理機關應於作成訴願決定前，通知其參加訴願程序，表示意見。惟查本件系爭訴願決定之作成過程，明知原告為系爭廢棄物遺置場所之管領人，且揆諸前開廢棄物清理法第71條等規定意旨，原告具有法律上利害關係，卻在未通知原告表示意見之下，即採信參加人主張其未清除系爭廢棄物係因原告阻撓之說詞，進而以其有無可歸責、故意、過失或期待可能不明確為由而撤銷原處分，如此，顯然違反上開訴願法第28條第2項之規定，自有程序瑕疵。

參加人於訴願程序中辯稱：「其未依期限改善清除廢棄物，係因原告不同意該公司派員進入係爭租屋內取回所有之物品，其違反並非可歸責」、「佩芳大樓廢棄物之產生者為爾灣公司」云云，再以原訴願程序中，被告曾請參加人陳述意見，訴願委員提問：「為何與爾灣公司（原告）會發生如此爭議？」、「請詳陳（原告）如何阻撓參加人之具體情形。」云云，顯見就訴願事實以及訴願主張，均與原告有關，且參加人竟主張佩芳大樓廢棄物之產生者為原告，而被告違反上開規定未通知原告參加訴願程序表示意見，再於訴願決定之理由中，片面採信

參加人所主張系爭廢棄物係因原告阻撓參加人清除所致云云而撤銷原處分，原訴願程序不符合法律正當程序之要求，應予撤銷。

查參加人於85年1月24日向原告承租前揭佩芳大樓，承租期間，原告曾委請第三人僑樂建築物管理維護股份有限公司（下稱僑樂公司）於87年8月17日以僑樂字第009號函通知參加人，若於佩芳大樓進行裝潢施工，應遵循「佩芳大樓裝潢施工管理辦法」（下稱管理辦法）及「佩芳大樓裝潢施工管理守則」（下稱管理守則）之規定。參加人接獲僑樂公司上開函文後，未曾表示異議，而管理辦法及管理守則亦已於佩芳大樓行之多年。

92年2月27日，參加人違約片面終止租約，並進行人員及設備之搬遷，姑不論參加人片面終止合約已屬於法有違，按管理辦法第3條、第4條及管理守則第1條之規定，參加人於進行裝潢拆卸等工程前，仍應先責成其承包商繳納裝潢施工毀損保證金，並由承租人與其承包商共同簽具切結書，切結在施工期間遵守管理辦法，並填發施工人員名冊後，方能施工。

惟查參加人施行裝潢拆卸其清運工作時，未依管理辦法及管理守則之規定押繳保證金及切結書，且於擅自搬遷時造成佩芳大樓損害，為維權益，原告乃一再提醒及要求參加人簽立切結書暨承攬搬遷工程廠商預繳裝潢施工規範預繳保證金。詎參加人拒絕簽立保證書，並逕自來函表示拋棄該300公噸廢棄物之所有權，任令該廢棄物棄置於租賃房屋中。參加人棄置之廢棄物嚴重影響原告之財產及員工人身安全：查佩芳大樓為原告之營利事業所在地，有多名員工於佩芳大樓工作，今因參加人於佩芳大樓棄置拆卸後之裝潢廢棄物或有毒廢棄電線、電纜，已置原告之身家財產及員工人身安全於危險狀態。

系爭訴願決定將影響原告與參加人間另案民事訴訟之判決結果，況查，有關參加人違法片面終止租約及恣意棄置上開拆卸後之裝潢廢棄物或有毒廢棄電線、電纜等爭議，另有他案繫屬臺灣臺北地方法院（臺北地方法院92年度重訴字第1941號），系爭訴願決定既以「台灣國際商業機器股份有限公司（參加人）未清除廢棄物是否具故意過失此點，仍有釐清究明之必要。」等理由撤銷原處分，可預見參加人日後必會於民事法院主張其就租賃物之保管無違民法第432條所定之善良管理人注意義務，如此一來，將影響民事法院之認定暨判決結果，深切影響原告之權益，並將造成原告實質重大之損害。

參加人誣指原告妨礙其搬遷，並執此作為訴願理由，實已嚴重傷害原告商譽，且因被告未通知原告參加訴願，致被告誤信參加人片面不實陳詞，而撤銷原處分。然如前述，原告自始至終僅要求參加人依管理辦法及管理守則提供保證金及切結書，並未妨礙參加人清除廢棄物，被告對此竟未調查，僅片面採納參加人所提證據便撤銷原處分，系爭訴願決定顯有違誤。前揭訴願決定攸關原告權益甚鉅，原告為行政訴訟法第4條第3項之利害關係人，僅依該條

向鈞院提起撤銷訴訟。

訴願決定實體違法

按廢棄物清理法第52條所定之「按日連續處罰」，核其性質，係屬行政執行法上對於不履行不可替代之行為義務或不行為義務之義務人，促使其履行義務所課處之「怠金」，為一種間接強制手段（行政執行法第28條第1項第2款、第30條、第31條），即過去學理上所稱之「執行罰」。由於係屬於一種間接強制手段，目的在於促使義務人將來履行義務，而非一種針對過去違反義務行為之處罰，故關於處罰法（制裁法）有關之要件，如主觀歸責條件等自不適用。易言之，行政執行與行政處罰有不同之合法要件及規制原理，此觀有兩者之不同立法，即可自明。

茲查本件系爭訴願決定，其訴願對象之「按日連續處罰」，係基於環保局92年6月23日北市環稽字第09240586800號函依廢棄物清理法第52條規定，對參加人限期（同年7月6日前）改善處分，而參加人屆期未改善，始有後續之按日連續處罰。如前述，此等按日連續處罰性質為執行手段之「怠金」。惟查系爭訴願決定卻以秩序罰之要件審核其違法性，進而謂有無可歸責、故意、過失或期待可能性云云，準上所述，訴願決定顯然違法。

「按日連續處罰」性質既屬執行方法上之「怠金」，而其執行力發動之前提係參加人不履行前開環保局92年6月23日函限期改善之行政處分（行政執行法第27條），學者即有將此限期改善處分解為告戒，此項限期改善處分未被依法撤廢變更，即具有行政處分之執行力，公定力（構成要件效力）、拘束力等效力，據此而為「按日連續處罰」（怠金）之執行，何違法之有？足見訴願決定所論，於法差之遠矣。

原告因系爭訴願決定而受到權利損害誠如前述，系爭訴願決定程序標的，即環保局所為按日連續處罰，性質上為促使參加人自動履行清理置留於佩芳大樓內事業廢棄物之義務的強制方法（怠金），茲因系爭訴願決定撤銷原處分，而使上開強制目的無法達成，以致參加人拒不清理其遺留於原告所管領大樓內之事業廢棄物長達一年之久，使原告因無力負擔清理費用而無法接續出租等用益行為，損及原告財產權甚鉅且有明顯重大之惡意，是系爭訴願決定於實體上亦使原告權利受到損害。

(二) 被告主張之理由：

程序部分：

原告並非系爭訴願決定之利害關係人，原告據以提起行政訴訟並不合法：

按行政訴訟法第4條第1項、第3項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。

」；「原告以外之利害關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」第24條第2款規定：「經訴願程序之行政訴訟，其被告為左列機關．．．二、撤銷或變更原處分或決定時，為最後撤銷或變更之機關。」第

107條第3項規定：「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」（最高）行政法院75年度判字第362號判例：「．．．因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人爲限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。訴外人陳某雖爲原告同財共居之配偶，但並未因此使陳某違反廢棄物清理法致受罰鍰之處分，與原告有當然之法律上利害關係，而得以其自己之名義對陳某之處分案件爲行政爭訟。」

鈞院89年度訴字第1652號判決：「．．．按『因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分之人爲限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內』，（最高）行政法院75年度判字第362號判例著有明文。又人民對機關之違法處分提起行政訴訟，必其受損害之權利與主張違法之行政處分有直接之因果關係，始得爲之（《最高》行政法院78年判字第475號判決要旨）。次按行政處分僅針對處分相對人而產生類似債法上的效力時，因第三人不受該行政處分之拘束，處分相對人接受行政處分之結果，在日常經驗法則上，不一定導致第三人之權利或法律上利益受到影響，縱使導致第三人之權利或法律上利益受到影響，亦係該行政處分之間接效果，且係因處分相對人履行該行政處分所課予之義務之事實行爲所造成，第三人就該行政處分亦僅能認具有事實上之利害關係，即難認爲第三人之權利或法律上利益，因此行政處分之作成而受到侵害。．．．」是行政訴訟法第4條第3項所稱之「利害關係人」乃指法律上利害關係而言，並不包括事實上之利害關係在內。經查本件前揭罰鍰處分之受處分人爲參加人，而本件原告僅係系爭建物之出租人，尙非前揭處分之相對人，是縱經系爭訴願決定：「原處分撤銷，由被告於收受決定書之次日起60日內另爲處分。」亦僅免除參加人繳納罰鍰義務，對原告難認有直接的因果關係而致其權利或法律上利益受損；退而言之，上開罰鍰處分縱使參加人繳納，亦無損於原告，故原告之權利或法律上利益並未因系爭訴願決定而直接受有損害，即非法律上之利害關係人，其所謂之撤銷請求權，應屬不存在，。

另按司法院釋字第469號解釋理由書：「．．．法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關爲一定作爲之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係爲公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受有損害者，即應許其依法請求救濟。．．．」是依保護規範理論而言，該法規除有保護公益之立法目的外，亦須有保障特定人之私人利益時，該特定人始得享有公法上請求權。

原告主張廢棄物清理法第72條第1項規定賦予受害人得向主管機關請求執行職務之權利（行政介入請求權），並認為得以訴訟方式予以實現，具有保護個人意旨，而認為其為本件受害人，得據以提起行政訴訟，惟查環保局自稽查開始至作成處分為止，並無廢棄物清理法第72條第1項「疏於執行」之狀況，且系爭訴願決定，乃請環保局再行調查本件之事實經過，以求原處分之適法妥適，是環保局並未因系爭訴願決定，致有「疏於執行」之情形；況原告依行政訴訟法第4條第3項「利害關係人」之地位提起撤銷訴訟，與廢棄物清理法第72條第1項所定要件，而得直接向高等行政法院提訴訟係屬不同訴訟類型，構成要件迥異，性質不同，自難比附援引，則原告據廢棄物清理法第72條第1項規定，主張其有公法上請求權，而得以提起本件行政訴訟，實屬無理由。再者，原告主張事業廢棄物清理義務及所生責任歸屬，依廢棄物清理法第71條第1項規定，包括土地所有人、管理人或使用人，是原告負有系爭廢棄物所產生之危險狀態之除去或抑制之「狀態責任」。惟查原告所主張之「狀態責任」係於參加人未依規定清除系爭廢棄物後，環保局「得」命土地所有人、管理人或使用人限期清除處理，是原告僅係「預期」其有遭受損害之可能性，在環保局命原告限期清除前，原告尚不得以其為行政訴訟法第4條第3項「利害關係人」之地位，提起本件撤銷訴訟。準此，揆諸前揭規定、判例及判決意旨，原告提起本件撤銷訴訟當事人顯非適格，在法律上顯無理由，爰請貴院依行政訴訟法第107條第3項規定駁回原告之訴。

實體部分：

系爭訴願決定，無通知原告參加訴願程序之必要，原告主張系爭訴願決定，未通知其參加訴願程序，影響其權益，違反訴願法第28條第2項規定乙節，惟查系爭訴願決定係撤銷環保局對參加人之罰鍰處分，僅產生類似債法上的效力時，原告並不受該行政處分之拘束，縱使導致原告之權利或法律上利益受到影響，亦係該行政處分之間接效果，原告就該行政處分亦僅能認具有事實上之利害關係，難認原告之權利或法律上利益，因系爭行政處分之撤銷而受到侵害，已如前述。是原告就此主張難認有理。

被告所為之訴願決定，並無違反訴願法第55條應迴避而未迴避之規定：

按訴願法第55條規定：「訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係者，應自行迴避，不得參與審議。」行政程序法第32條規定：「公務員在行政程序中，有下列各款情形之一者，應自行迴避：一、本人或其配偶、前配偶、四親等內之血親或三親等內之姻親或曾有此關係者為事件之當事人時。二、本人或其配偶、前配偶，就該事件與當事人有共同權利人或共同義務人之關係者。三、現為或曾為該事件當事人之代理人、輔佐人者。四、於該事件，曾為證人、鑑定人者。」第33條規定：「公務員有下列各款情形之一者，當事人得申請迴避：一、有前條所定之情形而不自行迴避者。二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。前項申請，應舉其原因及事實，向該公務員所屬機關為之，並應為適當之釋明；被申請

迴避之公務員，對於該申請得提出意見書。不服行政機關之駁回決定者，得於5日內提請上級機關覆決，受理機關除有正當理由外，應於10日內為適當之處置。被申請迴避之公務員在其所屬機關就該申請事件為准許或駁回之決定前，應停止行政程序。但有急迫情形，仍應為必要處置。公務員有前條所定情形不自行迴避，而未經當事人申請迴避者，應由該公務員所屬機關依職權命其迴避。」

至本件原告主張被告訴願審議委員會之薛明玲、蕭偉松兩位委員既與參加人間有業務上往來之利害關係，依訴願法第55條規定，本應自行迴避本件訴願案件之審議而未迴避，認系爭訴願決定之作成顯已違法，應予撤銷乙節，按訴願法第55條所稱「利害關係」其範圍如何？訴願法固未見明文，惟按前揭行政程序法第32條及第33條規定，因本件據系爭兩位委員表示，渠等並非原告所主張系爭往來業務之承辦會計師或律師，且事件性質與本件亦不相同，自難認有具體事實足認渠等執行職務有偏頗之虞；且原告復未就行政程序法第32條及第33條第1項其他各款規定有所主張，是難認渠等有應自行迴避或申請迴避之事由。況參考92年5月28日修正公布之公務人員保障法第7條第1項第5款將修正前之第6條第1項第3款所定「與該保障案件『有利害關係』者，應自行迴避」之規定，修正為「與該保障事件有『法律上利害關係』者，應自行迴避」之立法趨勢；基於「復審審議」與「訴願審議」之性質相當，有關訴願審議委員會主任委員或委員對於訴願事件有利害關係之解釋，似應與修正後之公務人員保障法第7條第1項第5款規定作相同解釋，僅指「法律上利害關係」而言。加以現今社會各類活動頻繁，委員就其所屬機關（構）之其他成員之活動有否涉及其所審議之該訴願事件，往往無法事前查知，倘就上開「利害關係」從寬解釋，勢將影響審議程序之正常運作。是本件薛明玲、蕭偉松兩位委員自無依上開規定迴避之必要，系爭訴願決定於法並無違誤。

系爭訴願決定之訴願對象均有可否歸責及期待可能性等要件之適用，又原告主張廢棄物清理法第52條所定之按日連續處罰，性質為行政執行法對於不履行不可替代之行為義務或不行為義務之義務人，為促使其履行義務所課處之「怠金」，係一種間接強制手段，故系爭訴願決定以處罰法之要件，如主觀歸責條件審查，自有違法乙節，惟環保局92年7月7日廢字第H92A00541號處分性質上屬於行政秩序罰，故被告以故意、過失之主觀歸責要件為審查，並無違法；再者，基於考量憲法比例原則，系爭訴願決定所審理另五十九件行政處分，如有法規範不能期待之行為時，自得審查其有否期待可能性，是系爭訴願決定適用法令並無違誤。

(三)參加人主張之理由：

程序事項：

原告並非系爭訴願決定之利害關係人，系爭訴願決定並未損害原告之權利或法律上利益，故原告之訴違反行政訴訟法第4條第3項之要件，洵不合法：

第三人依行政訴訟法第4條第3項規定對起訴請求撤銷

訴願決定，以該訴願決定屬損害第三人權利或法律上利益之「第三人效力處分」為限：

按「原告以外之利害關係人，認為第1項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第4條第3項著有規定。觀諸上開規定可知，訴願決定在性質上亦屬行政處分，必須訴願決定首次對第三人發生法律效果，損害其權利或法律上利益，亦即屬對第三人產生負擔，而對相對人受益之「第三人效力處分」時，該第三人始得對訴願決定起訴請求撤銷，此徵諸德國行政法院法第79條第1項第2款規定：「撤銷之訴之訴訟對象如下：．．．二、被告所為之自行審定或異議（相當我國法之訴願）審理機關之異議決定使第三人首度受損害者。」

學者著述：「訴願決定作為撤銷訴訟的訴訟對象，在下述三種情況，原告即例外地可單獨訴請撤銷訴願決定。分述如下：

A、訴願決定首次對原告以外利害關係人構成不利

」，以及前大法官吳庚著述：「原告以外之利害關係人，認為訴願決定損害其權利或法律上利益者：該有利害關係人之第三人得逕向行政法院起訴，請求撤銷訴願決定。蓋訴願決定性質上亦為行政處分之一種，影響所及不限於處分之相對人，其情形在第三人效力處分尤為明顯。」德國學者Hufen著述：「行政法院法第6次修正案第79條第1款第2項，不再把針對異議決定的撤銷之訴，限制於第三人，而是強調任何一個首次受到的負擔．．．受次受到負擔的第三人，其訴訟之所以是適當的，這是因為，只有異議決定是針對他作出的」等語益可明瞭。

B、至於訴願決定是否具第三人效力行政處分性質，第三人是否因訴願決定之作成權利或法律上利益首次受損害，應依保護規範理論判斷之，亦即透過法規之解釋，依一般法律解釋方法與原則，探求行政處分違反之法規是否於保護公益外，尚同時追求保護私人利益之目的而定，此有司法院釋字第469號解釋：「至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」可稽。

按「第三人效力處分」係指不僅對相對人而且也對第三人產生法律效果之行政處分，其中主要是對第三人產生負擔之授益行政處分。查系爭訴願決定之內容係撤銷被告作成之罰鍰處分，此並未對原告造成負擔，

原告之法律上地位並未因系爭訴願決定之作成受到任何影響，更無損於原告之權利或法律上利益，故系爭訴願決定不具「第三人效力處分」之性質，揆諸上開說明，原告之訴並不合法。

依廢棄物清理法之保護意旨觀之，原告並非廢棄物清理法所保護之特定人，不是行政訴訟法第4條第3項規定所指涉之利害關係人，故原告之訴並不合法：

原告以廢棄物清理法第1條：「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，特制定本法。」第72條第1項：「公私場所違反廢棄物清理法或依廢棄物清理法授權訂定之相關命令，而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行爲，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」，認為廢棄物清理法確有保護原告之意旨云云。

惟廢棄物清理法第1條所揭櫫之立法目的，係為「公共利益或一般國民福祉而設」之規定，不得因此遽謂廢棄物清理法有兼及保護特定私人即原告之意旨。至於廢棄物清理法第72條第1項雖明文規定「受害人民或公益團體」於一定條件下得提起行政訴訟，然而原告本係佩芳大樓內電線電纜等物品之清除義務人，並非此處所謂之「受害人民」，與廢棄物清理法第72條所規範之保護意旨、情狀皆有不同，是無從依廢棄物清理法第72條規定逕自推論兼有保護原告之意旨。職是之故，廢棄物清理法之規範意旨乃在維護公益，不在保護私人，原告更非廢棄物清理法所擬保護之特定第三人，故原告並非行政訴訟法第4條第3項規定指涉之利害關係人，原告之訴並不合法。

查原告執（最高）行政法院69年判字第234號判例意旨主張，人民對於行政機關之行政處分，只須認為違法損害權利或法律上利益（主張說）或依所訴之事實，其權利因行政處分存在而可能受有損害（可能性說），即具有訴訟權能，故其確有依行政訴訟法第4條第3項規定提起撤銷訴訟之訴訟權能云云，惟依原告主張之內容，尙難認為系爭訴願決定損害原告之權利或法律上利益，亦難由其所訴之事實形式上認定其權利或法律上利益可能因該訴願決定而受有損害，故原告之權利或法律上利益並未因系爭訴願決定而受損，原告欠缺本件訴訟之訴訟權能，謹析述如下：

本件遺留於佩芳大樓之物品絕非事業廢棄物，不致影響原告之財產及員工人身安全：

A、原告主張參加人遺留之系爭廢棄物，置原告身家財產及員工人身安全於危險狀態云云。惟查參加人因受原告阻撓進入佩芳大樓清運，不得已拋棄占有而遺留於該處之物品具有相當之財產價值，絕非一般事業廢棄物，更非有害事業廢棄物，並無危害原告財產或其員工人身安全之可能性。

B、況系爭訴願決定之內容乃在撤銷被告之罰鍰處

分，原告之財產或第三人（原告員工）之人身安全並不因系爭訴願決定之作成而受損害，自不容原告對系爭訴願決定起訴請求撤銷。

C、尤其，原告之權利或法律上利益是否因系爭訴願決定之作成而受損害，為原告是否具備本件訴訟之訴訟權能之前提要件，而訴訟權能乃屬權利保護必要（訴之利益）之一，其具備與否應於言詞辯論終結前判斷之。查佩芳大樓內系爭廢棄物業經被告於93年4月29日代履行清除完畢，本件訴訟於94年6月7日言詞辯論終結前佩芳大樓內並無參加人遺留之系爭廢棄物，故無所謂該等物品影響原告之財產及第三人（原告員工）之人身安全可言，因此，原告欠缺本件訴訟之訴訟權能，原告之訴洵不合法。

系爭訴願決定對於原告與參加人之另案民事訴訟不生任何影響：

原告主張其與參加人就佩芳大樓內電線電纜物品有另案民事訴訟（臺北地方法院92年度重訴字第1941號），而系爭訴願決定以「原告未清除廢棄物是否具故意過失此點，仍有釐清究明之必要。」撤銷原處分，必致參加人主張未違反民法第432條，而影響另案民事訴訟之判決結果，損害其權利云云。

惟查民事法院是否適用民法第432條、是否認定參加人遺留佩芳大樓內電線電纜等物品有故意、過失等情，乃屬民事爭議，民事法院有權就此自行認定，故原告主張系爭訴願決定將影響另案民事訴訟之裁判結果云云，並無依據。況實務上民事法院亦不承認行政處分之構成要件效力，而由其自行判斷行政處分之適法性。基此，系爭訴願決定對於原告與參加人另案民事訴訟並不產生任何影響，自不可能造成原告權利或法律上利益之損害。

參加人以原告妨礙搬遷作為訴願理由，與系爭訴願決定無關，對於原告不生任何影響：

原告主張參加人於訴願中稱其妨礙搬遷等情事，嚴重影響原告之商譽，且被告片面採納即據以撤銷原處分，故訴願決定顯有違誤云云。

按原告確有妨害參加人搬遷之情形，且原告片面訂定之管理辦法、管理守則並無拘束參加人之效力。而對於參加人前揭原告妨礙搬遷之主張，被告本可自行判斷是否可採，不因採認參加人之主張即構成名譽侵害，何況系爭訴願決定僅稱「是該系爭物品倘果係因出租人阻撓原告清除所致，則其未為清除得否認係可歸責於原告？即其有無前揭司法院釋字第275號解釋所指之故意、過失責任？又被告之要求對原告是否欠缺期待可能性？」，亦即系爭訴願決定僅要求被告查明原告有無妨礙參加人搬遷之情事，並未對原告所稱之商譽造成任何影響。

廢棄物清理法第71條第1項之狀態責任係裁量規定，且被告並未據此課以原告清理義務或代履行費用，不可能對原告權益造成影響：

原告主張廢棄物清理法第71條第1項規定土地管領人「狀態責任」，故被告撤銷原處分將使原告居於土地管領人之地位而承擔後位之清理義務及責任云云。

惟按廢棄物清理法第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．．．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，並向其求償處理、改善及衍生之必要費用。」由此可知，主管機關是否係命土地管理人限期清除或繳交代履行之費用，係屬裁量條款而非羈束規定，原告不因系爭訴願決定之作成即當然負有廢棄物清理法第72條之清除義務，換言之，系爭訴願決定並未首次造成原告之負擔或損害原告之權益。

況本件92年11月28日訴願決定認為「為求原處分之合法妥適，應將原處分撤銷，由被告於收受決定書之次日起60日內另為處分。」被告於收受該決定書後60日內，並未據此課以原告清理義務或代履行費用，而係另以93年3月2日北市環四字第09330629400號函命參加人繳交被告代履行之費用200萬元，並以代履行之方法清除遺留於佩芳大樓之系爭廢棄物。基此，系爭訴願決定雖撤銷被告之處分，但是未對原告之權益造成任何影響。

系爭廢棄物業經被告以代履行方式清理，對於原告之財產權並無侵害：

原告主張被告之處分被撤銷後，無從達成怠金之強制目的，致使參加人拒不清理遺留在佩芳大樓之物品，使原告無法行使將大樓再行出租等相關用益行為，致財產權受有損害云云。

惟查，參加人為配合被告得儘速處理此案，多次提出清運計畫書及委任清運公司至現場清運，詎料皆遭原告阻撓致無法進入清除。且被告於系爭訴願決定後，仍多次以行政處分命參加人清除系爭遺留物品，最後更以代履行之方式清除之，姑不論該等處分之適法性如何，但絕無原告主張財產權受侵害等情事。

綜上所述，原告雖泛稱其權利或法律上利益受到系爭訴願決定之損害，惟細究原告主張，均難由形式上認定系爭訴願決定侵害原告之任何權利或法律上利益，故系爭訴願決定並未損害原告之權利或法律上利益，原告欠缺本件訴訟之訴訟權能，原告之訴違反行政訴訟法第4條第3項之規定，應依同法第107條第1項第10款裁定駁回。

實體理由：

系爭訴願決定並不違反訴願法第55條之規定：

原告主張本案訴願決定作成之訴願審議委員中，委員薛明玲會計師所任職之資誠會計師事務所為參加人處理財務報表暨營利事業所得稅申報等兩項簽證業務，委員蕭偉松律師服務之理律法律事務所則受任處理參加人3件案件。基此，渠等對於訴願有利害關係，依訴願法第55條規定，應迴避卻未迴避，參照最高法院92年度判字第550號判決，有程序上重大瑕疵云云。

惟按「案件援用判例，絕不能與基礎事實分離而片面割裂其判例要旨，判例之拘束力也不應超越其基礎事

實類同者，否則根本無從判斷是否符合相同案件相同處理之原則。也唯有如此，法院方得藉由事實精細區辨案件基礎事實案件之差異，逐步細緻化法律之解釋與操作、建立新的案件類型並保持法律見解之靈活發展。」大法官林子儀、許宗力、楊仁壽於釋字第576號解釋著有協同意見書可參。依舉重明輕之法理，法院判決更應與其基礎事實相結合，方能作為其他案件之參考。次按民事訴訟法第32條第5款規定：「法官於該訴訟事件，現為或曾為當事人之訴訟代理人或輔佐人者。」刑事訴訟法第17條第五款規定：「推事曾為被告之代理人、辯護人、輔佐人或曾為自訴人、附帶民事訴訟當事人之代理人、輔佐人者。」皆限於法官「本人」曾任該等職務方應自行迴避。

查本件訴願委員薛明玲、蕭偉松所任職事務所之其他會計師、律師雖曾受參加人之委任，處理與系爭訴願案件無關之事務，惟會計師、律師皆係獨立執行業務之人，薛明玲與蕭偉松既未參與該等業務，甚至可能不知道事務所曾經承接參加人委任之業務。

次查，前揭最高行政法院判決認為訴願迴避應參考民、刑事訴訟法之相關規定，而民、刑事訴訟法僅限於法官本人曾任當事人之辯護人、代理人等才有迴避必要。基此，如果法官曾擔任律師並任職於律師事務所，而該事務所曾接受大量案件之委任，只要其非該等案件之辯護人、代理人等，縱使其轉任法官後審理該等案件仍無迴避之必要。同理可知，訴願審議之迴避規定，應限於會計師、律師本人曾任原告之辯護人、代理人、輔佐人等方有迴避之必要。本件訴願審議委員薛明玲、蕭偉松既未曾參與參加人委任其任職事務之業務，足以確保訴願審議程序之實質正當性，故系爭訴願決定並不違反訴願法第55條之規定。

會計師職業道德規範第3條規定：「會計師對於委辦事項與本身有直接或重大間接利害關係而影響其公正或獨立性時，應予迴避，不得承辦。」另律師倫理規範第2條規定：「律師執行業務，應遵守法律、本規範及律師公會章程。」觀諸上開規定可知，該等規定係專在規範會計師或律師接案或執行職務時應注意之事項。查薛明玲委員及蕭偉松委員係以訴願委員之身分參與系爭訴願決定之作成，並非以會計師或律師之身分參與，故其等執行訴願委員之職務自與會計師職業道德規範及律師倫理規範無涉，乃原告竟執專為規範會計師、律師執行職務之上開規定，主張訴願委員執行職務時應受其規範云云，顯有誤會，洵不可採。

系爭訴願決定並無違反訴願法第28條第2項：

原告主張依訴願法第28條第2項規定，訴願決定因撤銷或變更原處分足以影響第三人之權益者，受理機關應通知第三人參加訴願程序以表示意見。惟本件被告所屬訴願審議委員會並未給予其陳述意見之機會，故訴願存有程序瑕疵云云。

惟系爭訴願決定不致損害原告之權益，已如前述，職是之故，被告本無須通知原告參與訴願程序，系爭訴願決定自無違反訴願法第28條第2項之程序違法。原告雖主張系爭訴願決定之程序有瑕疵云云，惟原告並未舉證因該程序瑕疵確已影響權利或法律上利益，故

原告之主張並不可採。

被告92年6月23日函限期改善之行政處分，對被告與鈞院均不生拘束效力：

原告主張被告92年5月23日函未依法撤廢變更前，「即具有行政處分之執行力、公定力（構成要件效力）、拘束力等效力，據此而為「按日連續處罰」之執行何違法之有」云云。

惟行政處分之執行力，係指行政處分之相對人不履行行政處分所課與之作爲或不作爲義務時，行政機關不待法院之確定判決，即有權直接以行政處分為執行名義自行對義務人爲強制執行，與此處並無關聯。而行政處分之拘束力，一般係指行政處分形式存續力與實質存續力，然而參加人業已於法定期間內提起訴願，不生形式存續力與實質存續力之問題。

至於所謂行政處分之構成要件效力，對於該行政處分擁有適法與適當審查權限之被告所屬訴願審議委員會而言，其既有權審查行政處分，自無受其拘束之理；而行政訴訟法第2條賦予行政法院審查行政處分之權限，因此行政法院亦不受行政處分之構成要件效力所拘束。此外，系爭訴願決定與鈞院審理之對象，雖不包含被告92年6月23日函令在內，惟本件不僅前後處分之作成機關皆屬環保局，且適用之法律均屬廢棄物清理法，加之前一處分所認定之作爲義務正是後一裁罰處分之違章基礎，二者間具有「判斷同質性」，被告與鈞院自得一併審查（鈞院93年度簡字第01057號判決）。

參加人係因原告妨礙始無從將佩芳大樓內系爭廢棄物搬離，故訴願決定書以「該系爭廢棄物倘果係因出租人阻撓原告清除所致，則其未爲清除得否認係可歸責於原告？即其有無前揭司法院釋字第275號解釋所指之故意、過失責任？又環保局之要求對原告是否欠缺期待可能性？等節，均非無疑。」而將原處分撤銷，並無違誤。茲補充說明如下：

原處分以本件違反廢棄物清理法第36條爲據，顯有適用法律錯誤之違法：

原處分之違反事實皆載爲「一般事業廢棄物未依規定清理」、違反法令及處分條文之依據皆爲「違反廢棄物清理法第36條第1項之規定，並依同法第52條規定處分。」

惟廢棄物清理法第36條規定：「事業廢棄物之貯存、清除或處理方式及設施，應符合中央主管機關之規定。前項事業廢棄物之貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之。」事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準其規範意旨著重在「貯存、清除或處理事業廢棄物之過程中所應該遵守之作業方法及應具備之作業設施，以維護作業過程中之安全性，避免因貯存、清除或處理之不當所造成之環境危害」（鈞院93年度簡字第01057號判決）。基此，原處分理由及法令依據自不可能是「違反廢棄物清理法第36條第1項之規定」，原處分適用法令錯誤，7件皆屬違法之行政處分。

參加人之所以未能將系爭廢棄物搬出佩芳大樓，乃因原告、僑泰興公司阻撓參加人通行佩芳大樓入內清理，乃

係不可歸責於參加人之事由客觀上不能清除廢棄物，故參加人欠缺行政秩序罰之主觀要件，亦無課以行政執行罰之期待可能性，系爭處分應予撤銷：

行政秩序罰之主觀責任要件與行政執行罰之期待可能性：

按人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其主觀要件；行政罰係屬對人民之制裁，原則上行為人應有可歸責之原因，始得加以處罰，此有司法院釋字第275號解釋可稽。故行為人違反禁止規定或作為義務，若可證明其非可歸責，仍不得處罰。

次按期待可能性係指對行為人可期待其實施合法之行為，以代替其現實所實施之違法行為。行為人既有此種可能性存在，則其不選擇合法行為而選擇違法行為，即不能辭其應負之責任。反之，倘行為人選擇違法行為出於不得已，亦即別無選擇合法行為之可能性存在，則有原有之餘地。亦即，果有期待不可能的情形發生，實無理由仍對行為人課予該等非難。蓋期待不可能係指所加之義務或負擔在考量當事人人格、個人尊嚴與經濟狀況等因素，顯然過度要求或過度負擔之情形。德國憲法法院與通說皆承認期待可能性具有憲法位階，並且和狹義比例原則具有相同之內涵。簡言之，期待可能性是指個人對其所負義務能負擔之界限，因此依據期待可能性，所有國家機關課與人民之義務，均須具備期待可能性，始具有規範上之意義，此亦迭經被告87年府訴字第8702159000號訴願決定、最高行政法院89年判字第946號、臺中高等行政法院91年訴字第15號所承認。職是之故，行政執行罰雖不以行為人具有主觀責任條件為前提，僅以義務人履行法定義務之要求為目的，但是行政機關此種履行之要求必須在義務人之能力範圍之內，而具有事實上及法律上之可行性，亦即行政秩序罰以義務人具有期待可能性為先決條件。

系爭訴願決定所審理之7件行政處分均有可否歸責及期待可能性等要件之適用：

原告主張廢棄物清理法第52條所定之按日連續處罰，其性質為對不履行不可替代之行為促使其履行義務所課處之怠金，為一種間接強制手段，故關於主觀歸責條件、期待可能性等自不適用云云。

惟原告之主張似有誤會，蓋規範執行上按日連續處罰通常與行政秩序罰併合規範，依此規定所為之第一次罰鍰處分係就事業「過去」違反義務行為所科處之罰鍰，性質上屬於秩序罰，故有行政罰主觀責任條件之適用，亦即行為人須因故意或過失違反法律上之義務方應受行政罰（司法院釋字第275號解釋參照）。基此，系爭訴願決定對象中之第一件處分（92年7月7日廢字第H92A00541號函）性質上屬於行政秩序罰，須以參加人因故意、過失不清理系爭廢棄物方能處罰。

而行政機關在以行政秩序罰制裁行為人之違法行為後，若以行為人之違法狀態有改善之必要時，得另為一

要求其改善之作爲或不作爲之行政處分，行爲人不依該處分而爲改善時，即得依行政執行法之規定，以直接或間接執行之方式，使其達到與履行時相同之狀態。基此，系爭訴願決定所審理之另6件行政處分性質上即屬於行政執行罰，仍受到期待可能性原則所拘束。蓋在考量當事人人格、個人尊嚴下，顯然過度要求或過度負擔時，法規範不能期待其爲適法行爲，此亦屬憲法上比例原則之展現。

參加人因不可歸責於己之事由致未清理遺留於佩芳大樓之系爭廢棄物，且被告課予參加人清理之義務欠缺期待可能性，故此一行政秩序罰與行政執行罰均屬違法：

參加人於92年2月27日終止租約後，本已積極進行搬遷清運工作，此有該段期間爲參加人進行搬遷工作之廠商等可證，參加人並無不進行搬遷之意思，合先敘明。嗣至92年3月底起，原告開始阻礙參加人之搬運及拆除裝璜工作，包括關閉電梯、禁止參加人運出拆卸物及攜入回復原狀之工具與物料．．．等事實，此有民間公證人陳幼麟作成之公證書可稽。

其間參加人甚至曾多次請求警方協助（例如92年4月13日參加人曾向臺北市三張犁派出所備案請求協助），亦未獲解決，至此參加人既無搬運之可能，更遑論續行回復原狀工作，只得依民法有關規定，於92年4月25日以現狀返還該租賃標的物並交付其占有予原告，此有存證信函影本乙份可稽。

參加人爲配合被告得儘速處理此案，即自92年6月16日起多次提出清運計畫書及委任清運公司至現場清運，皆遭遇原告阻撓，至無法進入清除。參加人於92年7月3日亦曾再次提出清運計畫，並於次日與被告代表及清運公司人員一併到達佩芳大樓，擬進入清運，然原告人員仍未同意參加人進入，其後參加人仍持續與原告商談清運事宜，並於92年7月18日至被告共同協商，惟最終在原告不同意參加人進入之現實狀況下，包括被告代表亦只能撤退返回，無法開始清運工作，此亦有民間公證人陳幼麟作成之公證書可徵。

此後參加人仍持續與原告商談清運事宜，包括92年8月11日至原告律師辦公室、92年9月3日至原告辦公室討論清運計畫至被告等，又參加人於接獲系爭下命處分後，立即作成清運計畫書，被告因此亦召開清運準備會議，然而，於該會議中因原告依舊拒絕與參加人洽談清運計畫之執行，致無法達成自主清除，是以無法如期清除並非由參加人所致。

爾後參加人仍陸續參與被告召集之各清運協商會議，惟皆未獲原告同意參加人進入清除。此與系爭訴願決定雖無直接關聯，卻足徵被告認知清理義務對參加人不具期待可能性，未履行該義務不可歸責於參加人，茲簡述如下：

92年10月7日於被告所召開協調會中：原告仍以雙方須先確立現狀責任，不同意參加人所提出之清運損壞責任切結書。

92年11月17日於被告所召開協調會中：原告要求先進行與清運無關之「比對報告書」，並於切結書之內容中要求與事實不符之事項，例如參加人破壞消防、電力系統等。

92年12月12日於被告所召開協調會中：原告主張已對參加人提起刑事告訴，廢棄物目前有整體證據保全之必要，表明任何人皆不得進入清運。

93年2月4日於被告所召開協調會中：原告尚未同意參加人所提出之清運計畫，且被告於結論中所謂由參加人自93年2月16日起至93年3月31日止進行清除．．．等，仍需先由雙方協商達成自主清除。

縱至93年2月23日被告命參加人於文到5日內開始清除時，參加人仍配合提出清運計畫，且參加被告在93年2月27日召集之清運準備會議，然因原告於該會議中，仍然拒絕與參加人洽談清運計畫之執行，並另執增加監工費用之新要求，終無法達成自主清除，是參加人乃無法進入佩芳大樓執行清理計畫之責任。

查本件參加人受到原告阻撓而在客觀上、物理上無法入內清理系爭廢棄物已一再重述，何況參加人既已終止與原告之租約，未獲原出租人之許可而擅入其內清理廢棄物，恐將構成刑法第305條「無故侵入他人住宅、建築物或附連圍繞之土地」的侵入住宅罪，尤徵參加人客觀上不可能履行清理義務，且未履踐系爭義務不可歸責於參加人。

另查被告於92年12月26日即以北市環稽字第09241350200號函命參加人於文到15日內清除，並於開始清除日起15日內完成，否則代執行。復於93年2月4日召開「信義區○○路○段206號台灣國際商業機器股份有限公司因辦公場所搬遷拆除物品及廢棄物棄置於佩芳大樓內之後續清除工作與責任事宜」研商會議，其中表示若參加人與原告無法協商完成自行清運則由環保局代履行。復次於93年2月23日以北市環稽字第09340182100號函，命參加人於文到後5日內開始清除否則按日連續處罰。由此可知，被告亦充分認知參加人在本案受到原告阻撓進入，陷於無法清理之期待不可能情事。否則被告可逕於93年1月26日代執行，而無必要於93年2月4日召開協商會議、同年2月23日再次發函參加人清運廢棄物。

綜上所述，參加人縱違反被告所課予之義務乃係不可歸責於己之事由所致，自不能科以行政罰；客觀上亦無法期待參加人得以清除系爭廢棄物，而國家機關課與人民之義務，均須具備期待可能性始具有規範上之意義，故被告系爭處分課以被告期待不可能之義務，自屬違法。被告以連續處罰作為執行方法違反行政執行法第3條、第30條第1項之規定，自屬違法：

按「行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」；「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾越達成執行目的之必要限度。」；「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為不能由他人代為履行者，依其情節輕重處新臺幣．．．」行政執行法第1條、第3條、第30條第1項定有明文，是以「可代替之行為」應以代履行為優先之執行手段。

廢棄物清理法第51條雖訂有連續處罰之規定，惟本件訴願對象之行政處分中除第1件（92年7月7日廢字第H92A

00541號函)外,其餘性質皆屬行政執行罰已如前述。本件之清理義務既非不可代替之行爲(事實上本件最後即由被告以代履行之方式清理系爭廢棄物),亦無參加人無力承擔代履行費用之情形。是以,依行政執行法第1條之規定,應優先適用行政執行法第30條第1項之規定以代履行爲優先執行手段。何況依行政執行法第1條、第3條可知,憲法上比例原則之要求亦落實於行政執行之領域,本件若以代履行之方式清理系爭廢棄物,自無必要另以連續處罰之方式科處參加人,方符合必要性原則之要求。職是之故,本件訴願對象之行政處分中除第1件外,皆有違反行政執行法第3條與第30條第1項之違法,自屬違法之行政處分。基於比例原則之要求,關於可代替履行之行爲義務,行政執行時應優先採用代履行之方法,此有下列見解可稽:

按行政執行法第29條第1項規定:「依法令或本於法令之行政處分,負有行爲義務而不爲,其行爲能由他人代爲履行者,執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。」同法第30條第1項規定:「依法令或本於法令之行政處分,負有行爲義務而不爲,其行爲不能由他人代爲履行者,依其情節輕重處新臺幣5千元以上30萬元以下怠金。」觀諸上開規定可知,關於可代替履行之行爲義務,行政執行時以採用代履行之方法爲原則,而對於不可代替履行之行爲義務,則僅得採取科處怠金之方法。

德國學者Otto Bachof、Hans J. Woff與Rolf Stober著述:「所謂代執行(我國法之代履行)不適宜,是指義務人不曾支付他人實施代執行的費用,或者代執行「嚴重不合理」。法院可以對「不適宜性」進行全面的審查。強制金(我國法之怠金)通常不能優先於代執行。」

德國學者Otto Bachof、Hans J. Woff與Rolf Stober著述:「爭議的核心是,從有關強制措施的法律規定和比例原則中是否可以推導出強制措施的先後順序,從而使法院得以審查執行機關的決定。從有關強制措施先後順序的眾多法律規定來看,行政機關在先後順序的安排方面沒有裁量空間。．．．關係人可以要求行政機關調換執行方法,即採取其他同樣適合的、能夠實現目的並且不給公共利益造成更大負擔的方法。．．．義務人提出這種要求的後果是:行政機關決定採取的措施不再具有必要性,因爲可能存在另一種實現法定目的的自願方式。除了法律明確規定的情形,在他情形中也可以調換執行措施。在這種情況下,比例原則通常要求行政機關接受關係人要求調換的措施,除非這不適合目的的實現並且可能給公共利益造成更大的負擔。」

學者李惠宗著述:「如果具體情事,以代履行爲之,較科以怠金,對公共利益之促進較大,且義務人亦可免除其後可能接踵而至的怠金處罰,即應逕以代履行爲之。．．．實例:水利法第92條之1第1項對違反第78條第1項各款情形之一,除通知限期回復原狀、清除或廢止違禁設施外,處6千元以上3萬元以下罰鍰,又定有刑事處罰;同條第2項更訂有執行罰曰:『前項

行為人，未在限期內回復原狀、清除或廢止違禁設施者，得按日處罰鍰至回復原狀、清除或廢止違禁設施完竣之日止．．．』若有各該情形之一者，河川駐衛警察非不得告戒通知，而義務人逾期仍不履行時，逕自清除各種違禁設施。但若違禁設施龐大，一時難以處代為履行者，即施以怠金之處罰。」

另與本件有關之鈞院93年度簡字第01057號判決，其認定課予參加人罰鍰之原處分為違法，且表明無法論斷參加人是否有故意、過失之違章行為，與系爭訴願決定之意旨相符，益可佐證系爭訴願決定並無違誤。至於該判決部分理由論斷並不可採，亦無拘束鈞院之效力，謹補充說明如下：

現行民事訴訟實務對爭點效理論之見解：

判決理由中之判斷是否具有拘束力（爭點效），最早係民事訴訟法學界所討論，並由日本新堂幸司教授極力倡導。惟現行民事訴訟之實務與通說尚未接受此理論，遑論不同領域之行政訴訟，本件實無適用爭點效理論之餘地：

最高法院72年4月19日民庭總會決議：「確定判決之既判力，僅以主文為限而不及於理由．．．說明主文之理由，並無裁判效力。」

最高法院73年台上字第3292號判例：「民事訴訟法第400條第1項規定確定判決之既判力，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，除同條第2項所定情形外，尚不能因該判決已經確定而認此項判斷有既判力。」法務部准司法院祕書長78年10月17日（78）祕台廳（一）字第02061號函亦同此旨。

最高法院87年台上字第1029號判決：「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，除同條第2項所定情形外，尚不能因該判決已經確定而認此項判斷有既判力。原判決以所謂『爭點效』之理論，認兩造間．．．對於重要爭點．．．於確定判決理由中所為之判斷，法院及當事人不得任作相反之判斷或主張，不啻謂另件確定判決理由中就當事人間重要之爭執所為之判斷，對本件訴訟亦有拘束力，揆之首揭說明，於法自欠允洽。」

最高法院91年台上字第2543號判決：「原判決以所謂『爭點效』理論，認．．．於確定判決理由中所為之判斷，當事人不得任作相反之判斷或主張，不啻謂另件確定判決理由中就當事人間重要之爭執所為之判斷，對本件訴訟亦有拘束力．．．於法自欠允洽。」

最高法院92年度台上字第2386號判決：「查民事確定判決之既判力並不及於判決理由，故確定判決理由中就訴訟標的以外之事項有所判斷，除民事訴訟法第400條第2項規定情形外，當事人於新訴訟以之作攻擊防禦方法，法院並不受確定判決就該事項判斷之拘束．．．故該確定判決理由，縱就．．．之爭點予以判斷，因此爭點非該事件之訴訟標的，故該判斷並無既判力，上訴人非不得對之再為爭執。」

學界通說對爭點效理論之見解：

前大法官楊建華認為，限制當事人起訴涉及憲法上所保障之人民訴訟權，法律條文有意排斥之事項，不得再以解釋之方法，作牴觸法律明文之適用。現行民事訴訟法既僅就第400條第2項，承認判決理由中判斷具有拘束力之例外，依「明示其一，排除其他」之原則，例外應從嚴認定，不得再就該條作擴張之解釋。何況我國民事訴訟法之立法沿革及原立法理由所舉之例，原係不承認單純之判決理由有何拘束力。故爭點效之理想雖有其可取之處，仍須修正現行條文使在實定法上有其依據，實務上始得採用。

前大法官吳庚亦認為，對於判決理由之確定力，通說持保留態度，咸認為判決理由中所為之判斷不生既判力，但法律例外允許者不在此限。故判決理由之判斷原則上不生確定力，當事人所主張先決問題之法律關係，無論法院於理由作何判斷，不能因該判決已經確定而認此項判斷具有既判力。

基此，無論通說與實務皆認為爭點效尚無適用之餘地，何況該理論之發源國日本，其最高法院判例亦採反對態度，該國學者亦未有定論，足見我國行政訴訟領域絕無貿然採用該理論之必要。職是之故，鈞院不受93年度簡字第01057號之判決理由所拘束。另系爭訴願決定所撤銷之原處分，其認事用法尚有諸多違誤，請鈞院參考鈞院93年度簡字第01057號卷載。凡此均證明系爭訴願決定所為撤銷原處分之決定並無違誤。

理 由

- 一、按訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟，行政訴訟法第4條第3項定有明文。次按因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內，改制前行政法院75年判字第362號著有判例。又以利害關係人之地位提起撤銷訴願決定訴訟，應以主張其權利或法律上利益，因違法訴願決定而受損害為要件，此即學說上所稱原告必須具有「訴訟權能」，其提起訴訟始能謂為適格。如依其所主張之事實，其不可能因訴願決定而有權利或法律上利益之受侵害，則該第三人即不具備訴訟權能，其提起訴訟為原告不適格，訴訟顯無理由，應以判決駁回之，合先指明。
- 二、本件事實概要已如前述，有相關訴願卷、原處分卷可稽，堪予認定。經查，系爭3件訴願決定悉以「惟訴願人（按即本件參加人）主張本件所謂之廢棄物係因出租人爾灣公司阻撓訴願人清除所致乙節。其既已提出於92年4月24日9時許偕同臺灣臺北地方法院所屬民間公證人至前揭佩芳大樓現場，遭出租人拒絕其進入大樓清運之公證書等影本附卷，以資佐證。是該系爭廢棄物倘果係因出租人阻撓訴願人清除所致，則其未為清除得否認係可歸責於訴願人？即其有無前揭司法院釋字第275號解釋所指之故意、過失責任？又原處分機關之要求對訴願人是否欠缺期待可能性？等節，均非無疑，原處分機關實有再為釐清究明之必要」為由，而決定「原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起60日內另為處分」。原告主張其為行政訴訟法第4條第3項所指之利害關係人，即應依系爭訴願決定之主文及理由，判斷原告是否具有法律

上之利害關係人，並損害其權利或法律上之利益。

- 三、附表編號1之處分，係以參加人未依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準等規定，妥適處理其遺留於佩芳大樓5樓至20樓室內之廢棄物，違反廢棄物清理法第36條第1項規定，由環保局依同法第52條規定，科以罰鍰；附表其餘處分，則係以參加人未依限完成改善，由環保局依同法第52條規定，按日連續予以處罰。另訴願決定係以參加人未妥適處理廢棄物，是否因原告阻撓而有不可歸責之情事，尚有未明為由，撤銷發回環保局另處。故系爭訴願決定，並未對於參加人清理廢棄物義務之有無，或原告有無阻撓參加人清理廢棄物等節予以認定，自不致對於身為廢棄物所在建物出租人之原告產生何等法律上之不利利益，或造成其名譽之損害。縱以發回另處之結果推測，或認定參加人負有義務而為處罰，或為相反之認定，也不過科以參加人金錢負擔或免予負擔而已。對原告不致直接有何受益或不利，系爭訴願決定對於原告，並未產生直接之法律上之利害關係。
- 四、另按「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令，而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行爲，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行」，廢棄物清理法第72條第1項定有明文。或依原告主張，此項規定允許受害人民得以訴訟方式實現法律規範之目的，兼具有保護個人之意旨，故原告應屬利害關係人。惟稽之該規定，受害人民或公益團體，於主管機關疏於執行廢棄物清理法所規定之相關作為時，享有請求作為並直接提起課予義務之訴之權利，乃以主管機關「疏於執行」為請求之要件。本件主管機關環保局非但並無疏於執行之懈怠情形，反而乃係依法作成處分而生爭議，是以，本件事實與上開規定之要件已有未合。又回歸系爭訴願決定觀察，其內涵非謂參加人無清理廢棄物之義務，而係要求環保局再行調查本件之事實經過，以求原處分之妥適，對於主張為受害人民之原告尚不生何等法律上之利害關係。
- 五、再按「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」，廢棄物清理法第71條第1項定有明文。準此，主管機關課土地所有人以義務之要件，須土地所有人有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地上，始有適用。惟本件事實上原告與參加人因租賃建物之返還，尚有訴訟爭執中，原告不可能該當該要件。又主管機關是否命土地所有人限期清除或繳交代履行之費用，係屬裁量條款而非羈束規定，原告不因系爭訴願決定之作成即當然負有廢棄物清理法第72條之清除義務，原告以「預期」將受罰，而主張系爭訴願決定對其有法律上之利害關係，自屬無據。況系爭廢棄物業經被告以代履行方式清理完畢，並經被告以93年3月2日北市環四字第09330629400號函命參加人繳交被告代履行

台北高等行政法院 裁判書 -- 行政類

【裁判字號】 93,訴,1298

【裁判日期】 940519

【裁判案由】 廢棄物清理法

【裁判全文】

臺北高等行政法院裁定

93年度訴字第1298號

原 告 爾灣建設股份有限公司

代 表 人 甲○○

訴訟代理人 蔡進良律師

被 告 臺北市政府

代 表 人 乙○○（市長）

訴訟代理人 丁○○

參 加 人 台灣國際商業機器股份有限公司

代 表 人 丙○○

上列原告與被告間因廢棄物清理法事件，應命參加人獨立參加訴訟，本院裁定如下：

主 文

台灣國際商業機器股份有限公司應獨立參加本件被告之訴訟。

理 由

- 一、按行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，行政訴訟法第42條第1項定有明文。
- 二、本件原告以利害關係人之地位，主張臺北市政府92年11月28日府訴字第09221984900號訴願決定「原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起六十日內另為處分」，損害其權利，起訴請求撤銷該訴願決定。台灣國際商業機器股份有限公司為上開訴願事件之訴願人，如判決結果為原告勝訴，推翻上開訴願決定，將影響台灣國際商業機器股份有限公司基於原訴願決定之法律上利益。本件訴訟已定於民國94年6月7日上午10點20分在本院第七法庭開庭，本院認本件訴訟結果於台灣國際商業機器股份有限公司之權利或法律上利益將受影響，認應命其參加被告之訴訟。
- 三、爰依首揭規定裁定如主文。

中 華 民 國 94 年 5 月 19 日

第七庭審判長法官 鄭 小 康

法官 林 金 本

法官 李 玉 卿

上為正本係照原本作成。

不得抗告。

中 華 民 國 94 年 5 月 19 日

書記官 張 靜 怡

附件四、「廢棄物非法棄置案件部會及地方政府
協商機制作業要點」（草案）

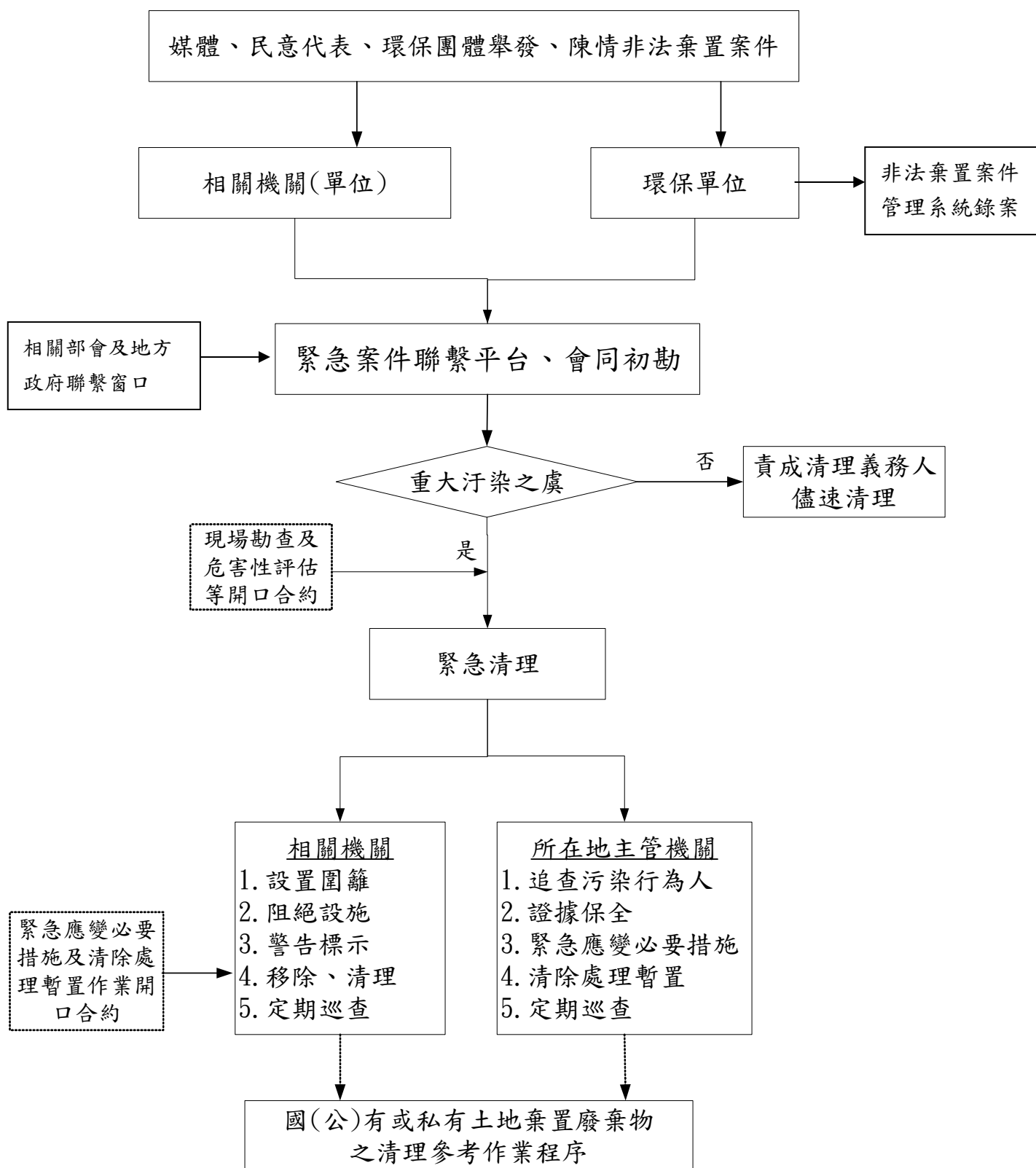
「廢棄物非法棄置案件部會及地方政府協商機制作業要點」 (草案)

- 一、行政院環境保護署（以下簡稱本署）為建立相關部會及地方政府間針對廢棄物非法棄置案件協商機制，俾緊密聯繫及協商緊急移除暫置作業，降低廢棄物非法棄置所造成之環境危害，並利於後續相關必要之清理作業，恢復環境原貌，特訂定本要點。
- 二、本協商機制運作方式如下：
 - （一）定期協商：每半年定期由本署召集，研商及討論跨部會及地方政府處理廢棄物非法棄置案件相關議題。
 - （二）緊急協商：因應民眾或環保團體舉發事件、媒體或民意代表揭露事件，召開緊急協商會議。
- 三、定期協商會議，由本署召集，本署副署長擔任召集人，本署廢棄物管理處擔任幕僚，會議成員包括本署(廢棄物管理處、土壤及地下水污染整治基金管理會、環境督察總隊等單位)、經濟部(工業局、水利署等單位)、交通部、農委會等各相關機關(單位)副首長，各相關機關(單位)提供簡任以上人員名單為聯繫窗口。
- 四、定期協商會議原則上每半年召開1次會議，由本署召集之並由召集人擔任主席；並得視業務需要召開臨時會議。召集人未能出席會議時，得指定人員代理之。
- 五、定期協商會議請會議成員親自出席，如臨時不克出席，應先行告知召集人並指派簡任以上人員代理。
- 六、緊急協商會議，由所在地環保局啟動召集緊急協商會議；或由環保局、清理義務機關(公部門)要求本署啟動，由本署(廢管處)召開緊急協商會議。
- 七、緊急協商會議由地方環保局啟動召集者，由該局局長擔

任召集人及協商會議主席；若由本署啟動者，由本署副署長指定召集人及協商會議主席。

八、協商會議得邀請地方環境保護局等相關機關、專家學者列席提供意見（報告或說明）。

九、本作業要點經簽奉 署長核定後實施，修正時亦同。



相關部會及地方政府間緊急協商及緊急移除暫置流程圖(草案)

附件五、「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變
必要措施判定原則」(草案)

非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要 措施判定原則(草案)

中央或地方環保機關轄區內，因非法棄置廢棄物致場址或場址周邊土地之土壤、地下水有遭受污染之虞，且經研判有危害人體健康或造成環境重大污染之情形，應以儘速辦理現地阻絕、封存為主要應變措施，必要時則辦理移除或清理污染物等相關應變必要措施。應變必要措施之規劃或執行者，應就場址之土壤或地下水污染來源、可能受影響之受體或擴散途徑等辦理合宜之措施，以減輕其所造成之衝擊與危害。

具下述情況可初步判定場址具土壤或地下水污染之虞：

- 一、地表明顯可見油漬或化學品痕跡，或具異味或植被異常枯死等現象。
- 二、地表有廢液、廢水或污泥儲坑，內容物具異常顏色、異味等情況。
- 三、地表棄置金屬或塑膠桶裝廢棄物，且桶子明顯有鏽蝕、破損或內裝物已明顯洩漏等情況。
- 四、地表堆置太空袋、玻璃等易破損容器或其他非固定形狀之容器，容器內盛裝物為化學品、污泥、或具異常顏色（與土壤不同）或異味者。
- 五、地表堆置具異常顏色、異味等之污泥或爐碴、集塵灰等廢棄物，其外觀明顯與土壤有異者。
- 六、掩埋桶裝、太空袋裝、污泥、爐碴或集塵灰等廢棄物，或其他可能含土壤及地下污染管制項目或毒性化學物質之廢棄物。
- 七、掩埋生活垃圾、一般事業廢棄物（有機性）等不屬營建土石方者，且場址鄰近區域之地下水位距地表不及 20 公尺，或掩埋底部距地下水位 10 公尺以內。
- 八、場址或週界之民用抽水井或灌溉井等具厭氧味或其他異味，或導電度及 pH 等一般水質參數異常者。
- 九、其他經研判具土壤或地下水之虞之情況。

以下針對具土壤或地下水污染之虞之場址，就其棄置類型說明各項應變必要措施執行之判定原則。

一、屬地表棄置桶裝、袋裝廢棄物，建議採取之應變必要措施如下：

1.經評估可於一定之經費預算或短期內，完成暫存或移除所有污染物時。

- (1) 若桶裝廢棄物屬爆炸性、或反應性等高危害性物質時，運送及再包裝時應規劃合宜之安全作業規範，並選擇合適之貯存容器及暫存、處理場所。
- (2) 破損之桶裝廢棄物應重新再包裝（桶）、移除。若有本項情況，建議增加有地下水污染之虞之應變必要措施。（本原則第四項）
- (3) 袋裝廢棄物以太空袋重新包裝。
- (4) 洩漏於地表之廢棄物，若含自由相或屬毒性化學物質時，則應以鐵桶或適當之容器重新包裝。若屬固體污染物，包含油泥類或不具高揮發性之物質（如集塵灰），則以具內襯之太空袋打包清除。清除時，應同時將明顯受污染之環境介質（如土壤）一併移除。

2.經研判評估區域範圍或需移除或清理之污染物量體龐大、作業期程無法於短期內完成、或清理、移除費用偏高時。

- (1) 若場址內發現桶裝或袋裝容器疑有腐蝕或破裂情形時，優先移除桶裝或袋裝廢棄物，以及其他液態、毒化物或有機污染物等污染源。若有本項情況，建議增加有地下水污染之虞之應變必要措施。（本原則第四項）
- (2) 固體或重金屬污染物可覆蓋厚帆布或不透水布，或採取其他適當之措施，可阻絕污染物經風吹、沖刷、逕流及入滲等污染途徑擴散。
- (3) 設置告示標誌及圍籬，並管制人員出入場址。

二、地表有廢液、污泥或污泥儲坑之場址，建議採取之應變必要措施如下：

1.經評估可於一定之經費預算內或短期內，完成暫存或移除所有污染物時。

- (1) 評估或採樣分析儲坑內廢液或污泥之特性，規劃合宜安全作業規

範，並選擇合適之貯存容器及暫存、處理場所。

(2) 抽除儲坑內之廢液，以槽車（直接清運至處理場所）或以鐵、塑膠桶盛裝暫存，並清運至暫存場址。

(3) 挖除坑內殘留之受污染土壤，至目視或篩測儀器確認完全移除為止，若至安全開挖深度仍殘留污染物者，則建議採取下列應變必要措施：

- 繼續開挖清除至地下水位或需特殊安全支撐之深度；或
- 覆蓋或回填儲坑避免逕流或入滲。若有本項情況，建議應增加有地下水污染之虞之應變必要措施。（本原則第四項）

2.經研判評估區域範圍或需移除或清理之污染物量體龐大、作業期程無法於短期內完成、或清理、移除費用偏高時。

(1) 優先抽除高危害性或有機之液態污染物，盡可能完全抽除各儲坑之液態污染物。

(2) 儲坑覆蓋不透水布或鐵板，並標示說明此處有地下坑洞。

(3) 固體或重金屬污染物可覆蓋厚帆布或不透水布，或採取其他適當之措施，可阻絕污染物經風吹、沖刷、逕流及入滲等污染途徑擴散。

(4) 設置告示標誌及圍籬，並管制人員出入場址。

(5) 建議增加有地下水污染之虞之應變必要措施。（本原則第四項）

三、場址為掩埋型，地表無明顯污染物，建議採取之應變必要措施如下：

1.經研判或訪談等資訊，研判場址遭掩埋大量之桶裝、袋裝或其他廢棄物等危害性污染源。

(1) 以訪談資訊或地球物理等方法，定位廢棄物之掩埋位置及可能數量、範圍。

(2) 評估是否可於一定之經費預算內或短期內完成污染物移除，若可以，則開挖清除廢棄物。

- (3) 上述清除過程若發現棲止之廢液，需抽至鐵或塑膠桶暫存。
 - (4) 經研判評估區域範圍或需移除或清理之污染物量體龐大、作業期程無法於短期內完成、或清理、移除費用偏高時，應於場址或桶裝廢棄物掩埋區表面覆蓋厚帆布或不透水布。
 - (5) 設置告示標誌及圍籬，並管制人員出入場址。
 - (6) 建議增加有地下水污染之虞之應變必要措施。(本原則第四項)
- 2.場址未掩埋大量之桶裝或袋裝廢棄物等危害性污染源。

- (1) 設置告示標誌及圍籬，並管制人員出入場址。
- (2) 建議增加有地下水污染之虞之應變必要措施。(本原則第四項)

四、前述第一項至第三項說明，判定場址有地下水污染之虞時，建議採取之應變必要措施如下：

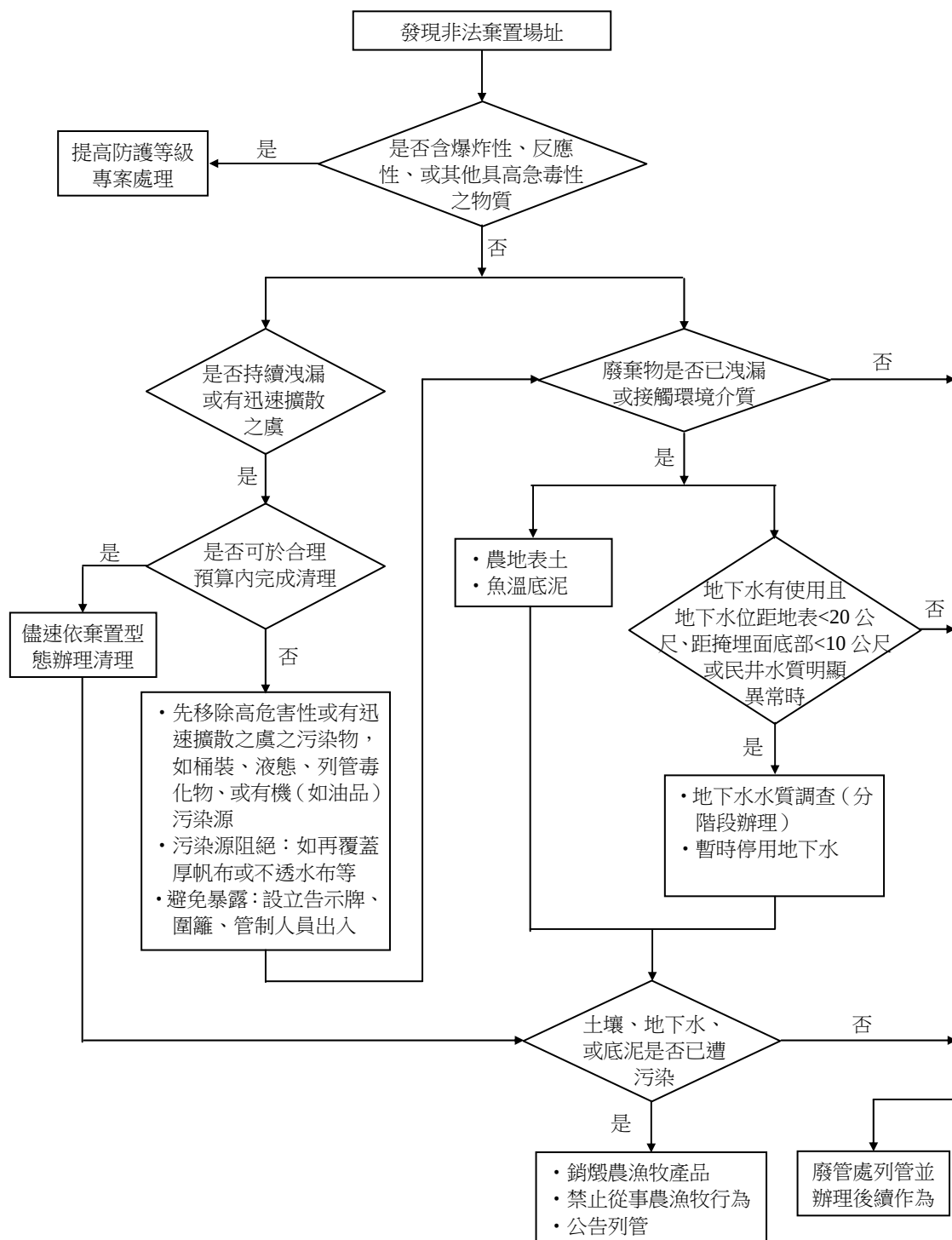
- 1. 依原則一至三場址類型管制或阻絕、移除污染物。
- 2. 鄰近民用抽水或灌溉井等民井（優先調查 100 公尺範圍內）採樣分析，分析項目為 VOCs 及一般水質項目，若酸鹼值偏低則增加分析重金屬。另採樣時若發現具異味、異色或一般水質參數異常等現象，應立即停用該民井。
- 3. 若場址周邊無民用抽水井或灌溉井時，則於場址與地下水下游潛在受體間，設置簡易井或標準井，並採樣分析，分析項目為 VOCs 及一般水質項目，若地下水酸鹼值偏低時應則增加分析重金屬。
- 4. 若民用水井檢出受污染跡象，需立即停用；若停用井之用途為民生用水，應提供替代水源。若灌溉井或養殖抽水井受污染，應立即通知農政或其他主管機關。
- 5. 場址週界監測井若檢出受污染跡象（週界民用井未檢出），應立即檢討依場址水文地質條件停用場址週界 100 公尺或其他合適距離之民用井。
- 6. 若場址內監測井檢出受污染跡象（場址週界監測井未檢出），應擴大

調查場址週界之地下水品質。

7. 場址週界或鄰近民用井已受污染者，應立即依場址特性規劃水力牆或其他圍堵設施，或清理污染源。

五、場址之污染物堆置於地表具土壤或地下水污染之虞，且場址或周邊土地有農漁牧行為者，建議採取之應變必要措施如下：

1. 依原則一至三場址類型管制或阻絕、移除污染物。
2. 場址若有農漁牧行為，應立即通報農政主管機關，檢測、剷除、銷毀相關農漁牧產品，並禁止從事相關行為。
3. 場址之污染物屬重金屬、戴奧辛等或其他具生物累積性之污染物，於週界一定範圍內（如 50 公尺範圍內）若有農漁牧行為，應立即通知或會同農政單位，採集表土、底泥等樣品，若檢出受污染跡象時應立即通知農政主管機關，檢測、剷除、銷毀相關農漁牧產品。
4. 上述場址若發現污染明顯擴散現象，如污染物明顯有被逕流沖刷現象。另若鄰近地表水體近自來水取水口，應即刻通知自來水公司。



非法棄置場址應變必要措施判定流程圖

附件六、廢棄物非法棄置案件管理系統作業規範

「廢棄物非法棄置案件管理系統」 作業規範

行政院環保署

100 年 12 月

目錄

壹、前言	6-7
貳、管理架構	6-8
一、一般民眾	6-8
二、清理義務人	6-8
三、管理單位	6-8
參、系統功能介紹及內容規範	6-10
一、場址發現與登錄列管(第一階段)	6-13
(一)陳情通報	6-13
(二)案件受理	6-13
(三)錄案作業	6-14
二、釐清清理責任(第二階段)及棄置場址調查(第三階段)	6-16
(一)場址調查資訊	6-17
(二)危害性評估	6-18
(三)緊急應變紀錄	6-18
三、限期清除處理(第四階段)及清理作業(第五階段)	6-19
(一)辦理情形登錄作業	6-20
(二)棄置場址廢棄物清理計畫提報/修改	6-23
(三)審查作業(棄置場址廢棄物清理計畫審查)	6-26
四、環境復原(第六階段)	6-27
(一)解除列管申請	6-27
(二)審查作業(解除列管審查)	6-28
(三)場址追蹤管理	6-28
五、綜合使用(系統輔助功能)	6-29

(一)查詢功能	6-29
(二)巡檢區域管理	6-30
(三)統計管考作業	6-30

圖目錄

圖 1 「廢棄物非法棄置案件管理系統」架構圖	6-9
圖 2 「廢棄物非法棄置案件管理系統」各項功能應用說明	6-11
圖 3 「陳情通報」功能系統作業流程 錯誤！尚未定義書籤。	6-13
圖 4 「報案確認」功能系統作業流程	6-14
圖 5 「錄案作業」功能系統作業流程	6-15
圖 6 「場址調查資訊登載」功能系統作業流程	6-17
圖 7 「辦理情形登錄作業」功能系統作業流程	6-20
圖 8 「棄置場址廢棄物清理計畫提報/修改」功能系統作業流程	6-24

表目錄

表 1 「場址發現與登錄列管」之作業要項與登錄資訊	6-13
表 2 「釐清清理責任及棄置場址調查」之作業要項與登錄資訊	6-16
表 3 「限期清除處理及清理作業」之作業要項與登錄資訊	6-19
表 4 「環境復原」之作業要項與登錄資訊	6-19

壹、前言

本署為減少事業廢棄物任意傾倒、棄置之情形發生，自民國 87 年起即著手針對國內非法棄置場址狀況進行相關統籌調查及資訊掌握，並由環境督察總隊(以下簡稱督察總隊)負責相關現場查察、資料蒐集確認、危害等級評估等相關作業；由縣市主管機關協助管控後續之清理、復育情形；藉由上述之作業分工，本署對於整體非法棄置場址之控管及掌握，即可視其危害急迫性區分為甲、乙、丙、丁等四等級，並針對具立即危害性之甲級場址，優先協助縣市政府辦理細部調查及清理工作，而其餘危害急迫性等級較低之乙、丙、丁級場址，則均持續督導地方環保機關（以下簡稱環保局）進行列管、巡察，避免非法棄置行為再度發生。

直至民國 93 年，受桃園縣龍潭鄉凌雲村竹窩子山坡地遭傾倒不明廢棄物一案，奉 前蔡副署長指示，由廢管處建立「廢棄物非法棄置場址查詢暨報案系統」，其中主要資料來源乃由環境督察總隊提供「不明廢棄物棄置場資訊管理系統」中之建檔資訊，並由現場稽查人員陸續將查獲案件其他內容輸入系統，同時與署內之公害陳情功能進行友善連結，以提供使用者針對非法棄置場址進行查詢及陳情通報等功能。

依前所述，目前系統功能僅提供資料登錄及資料查詢二大部分，其餘諸如案件後續之處理追蹤、責任者、該場址廢棄物之清除處理情形、場址解除列管等功能系統均未提供，致使現行系統內之資料就管理角度而言，缺乏實質應用效益。

鑒此，本署配合今(100)年度會同經濟部及財政部國有財產局彙整陳報行政院之「國有或公有土地遭棄置廢棄物之處理標準作業程序」，及刻正研擬之「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序」，進行「廢棄物非法棄置案件管理系統(Illegal Dumping Management System, IDMS)」(以下簡稱本系統)開發，期能有效整合環保單位之管理能量，完整掌握全國非法棄置案件資訊。

貳、管理架構

廢棄物非法棄置案件管理系統之架構主要乃配合標準清理作業之六大階段進行開發，故依該作業之內容程序，本系統以使用者屬性作為區分導向，分別為一般民眾、清理義務人及管理單位三種類型，再將每一類型使用者其分別之需求目的審慎納入，使系統符合實務需求及友善度等面向。整體架構如圖 1 所示。

一、一般民眾

對於一般民眾而言，其主要乃欲針對廢棄物非法棄置案件之舉發與通報，或相關資料之查詢等作業，故本系統提供本類使用者之功能屬性，均依循上述定位提供相關功能。

二、清理義務人

對於清理義務人而言，其主要乃須擔負廢棄物非法棄置行為之法律與行政責任，進而配合管理單位之要求及規範進行各項作業，故本系統提供本類使用者之功能屬性，均依循上述定位提供相關功能。

三、管理單位

對於管理單位而言，其主要乃須掌握廢棄物非法棄置案件之所有資訊(包含資料審查、案件列管等)作有效管理，故本系統提供本類使用者之功能屬性，均依循上述定位提供相關功能。

本類所稱之管理單位，包含環保署廢棄物管理處(以下簡稱廢管處)、督察總隊、北、中、南區環境督察大隊(以下簡稱三區大隊)、土壤及地下水污染整治基金管理會(以下簡稱土基會)、地方主管機關(以下簡稱環保局)及相關司法單位。

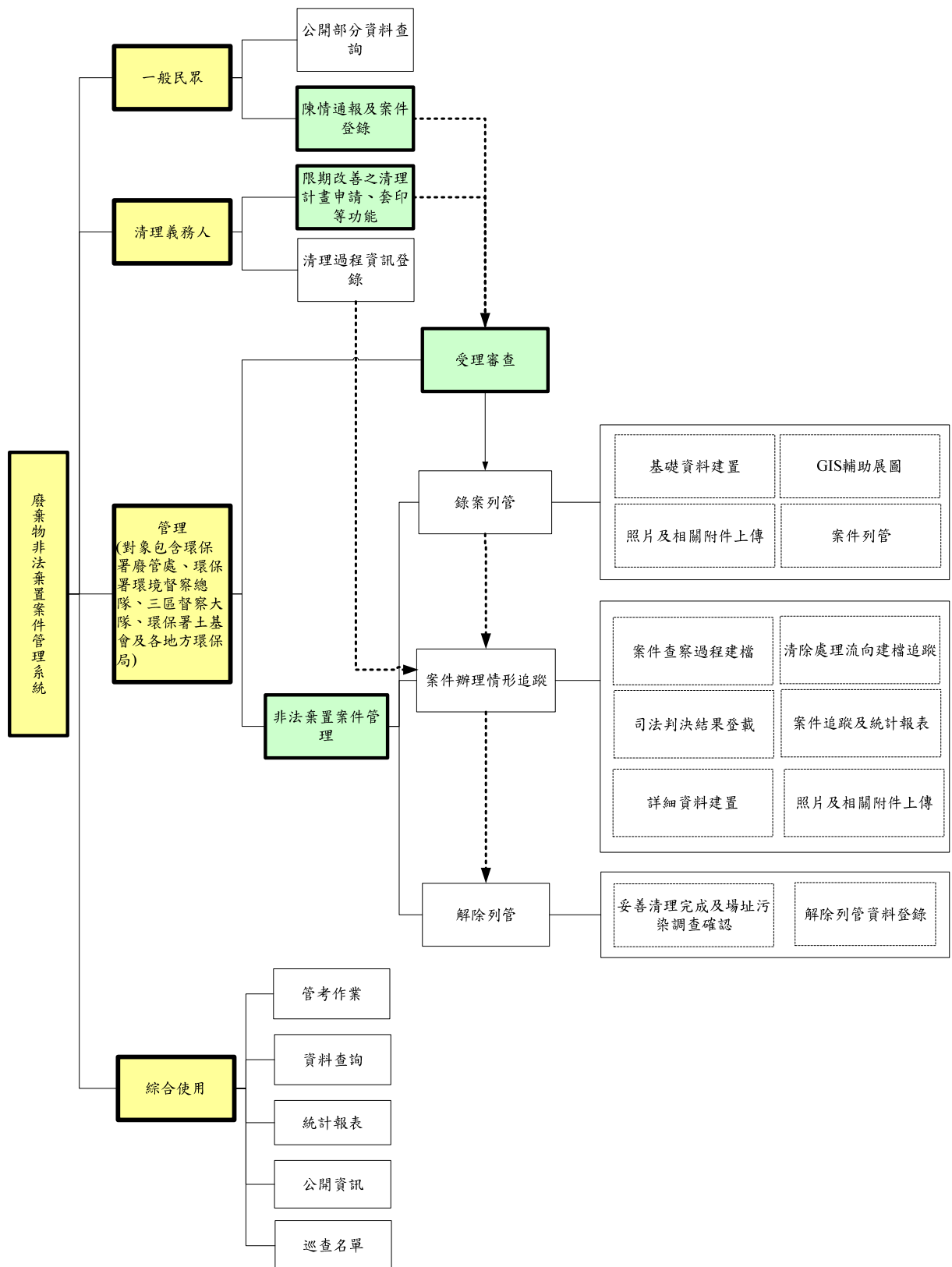


圖 1 「廢棄物非法棄置案件管理系統」架構圖

參、系統功能介紹及內容規範

本系統依循前述架構進行各項功能開發，旨在使各管理單位可藉由系統各項功能使廢棄物非法棄置案件之管理更加完善，故有關系統功能與各階段作業程序之關聯可參閱圖 2，並依據本署 100 年 4 月 20 日環署廢字第 1000031706 號函頒，「國有或公有土地遭棄置廢棄物清理之參考作業程序」及「私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序(草案)」(以下簡稱清理作業程序)之 6 大作業程序，區分案件來源、案件列管、辦理情形與解除列管 4 大管理作業流程，其各流程之管理目的與作業要項與清理作業程序之對應關係如表 1 所示，並分別就各流程進行說明。

表 1 非法棄置場址管理作業程序

清理作業程序	管理作業流程	目的	作業要項
階段一：棄置場址發現與登錄列管	1.案件來源	依案件之來源，分為來自民眾陳情之案件通報，以及主管機關主動查察發現	•案件通報 •主動發現場址
階段二：釐清清理責任	2.案件列管	儘速調查相關資訊，進行危害性評估，以判斷是否啟動緊急應變清理作業機制，並設置必要阻隔設施	•場址調查 •危害性評估 •緊急應變記錄
階段三：棄置場址調查			
階段四：限期清除處理	3.辦理情形	所在地主管機關調查收集相關資訊及證據，釐清清理責任。依法作成行政處分及移送刑事偵辦，要求清理義務人儘速清理，並掌握其清理情形與確認是否完成清理	•調查與證據保全 •釐清清理責任 •行政處分及刑事偵辦
			•主動核發管制編號 •提報清理之計畫
階段五：清理作業			•清理作業 •啟動代履行
階段六：環境復原與解除列管	4.解除列管	確認完成清理廢棄物，進行非法棄置場址之解除列管，並加強場址周圍環境之管理措施，以避免廢棄物非法棄置事件再度發生	•環境復原 •解除列管場址管理 •未解除列管案件之管理

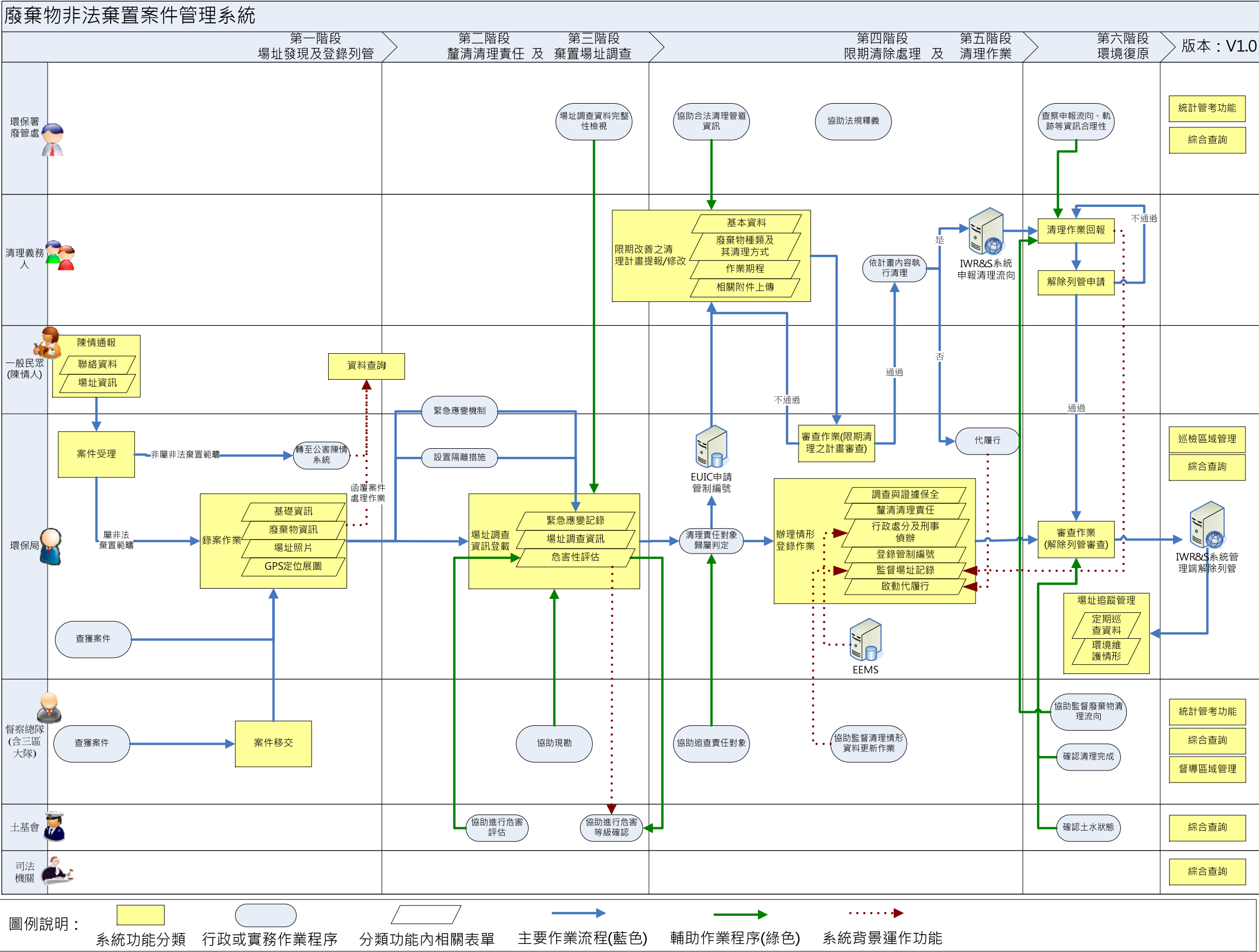


圖 2 「廢棄物非法棄置案件管理系統」各項功能應用說明

一、案件來源—場址發現與登錄列管(第一階段)

配合標準清理作業第一階段作業，本系統提供包括陳情通報、案件受理、錄案作業等 3 大項功能供相關使用者使用，本階段各角色作業要項與登錄資訊如表 2 所示。

表 2 「場址發現與登錄列管」之作業要項與登錄資訊

作業要項	一般民眾	環保局	環保署
陳情通報	1.報案人資訊 2.場址資訊	1.現場查察確認日期 2.錄案列管或結案	1.協助現場查察(督察總隊) 2.督導列管(督察總隊)
主動發現場址	—	1.案件登錄單位 2.場址資訊	1.案件登錄單位(督察總隊) 2.場址資訊(督察總隊) 3.移案單位(督察總隊)

(一)陳情通報

本功能主要提供一般民眾使用。即當一般民眾發現疑似廢棄物非法棄置時，即可透過本項功能進行案件通報，並至少應提供包含姓名、聯絡電話、發現日期、場址地址、場址範圍及面積描述、描述污染態樣及周圍農林漁牧情形等資料內容，系統則主動依該通報案件之所屬地區，自動以電子郵件方式通知該地區之環保局與該地區所屬督察大隊，並同時提供相關管理單位(及環保署)可進行查詢。系統作業流程如圖 3 所示。

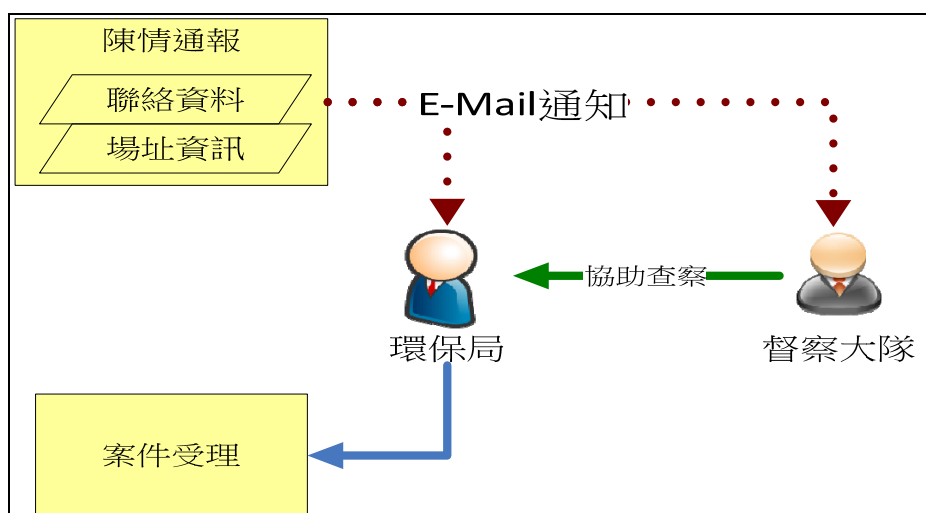


圖 3 「陳情通報」功能系統作業流程

(二)案件受理

本功能主要提供環保局使用。即當環保局人員收到系統寄發 E-Mail 或自行掌握通報資訊，並依標準清理作業執行完成相關事項後，即可藉由本功能進行包含案件確認日期、案件查察日期、查察狀況之資料登載記錄，並判定該場址是否應將其列管之判定功能。系統作業流程如圖 4 所示。本系統僅提供重大公害非法棄置傾倒案件陳情通報使用，如屬一般髒亂點及生活廢棄物等簡易可清除案件，請轉至行政院環境保護署公害陳情網路受理系統。

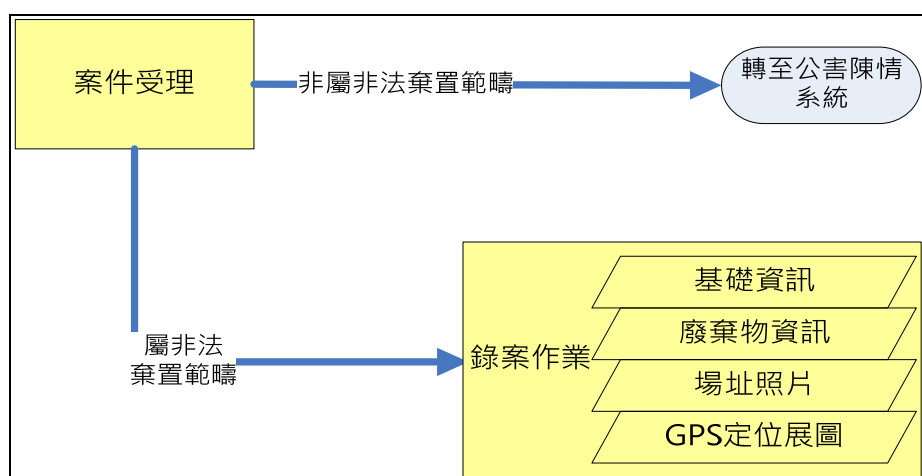


圖 4 「報案確認」功能系統作業流程

(三)錄案作業

本功能主要提供環保局、督察總隊及三區大隊使用，並包含新增立案及案件移交功能。凡經管理單位自行查獲之廢棄物非法棄置案件，該單位均可透過本功能將該案件進行登錄列管後，再由其權責單位進行後續追蹤及管制事宜。系統作業流程如圖 5 所示。

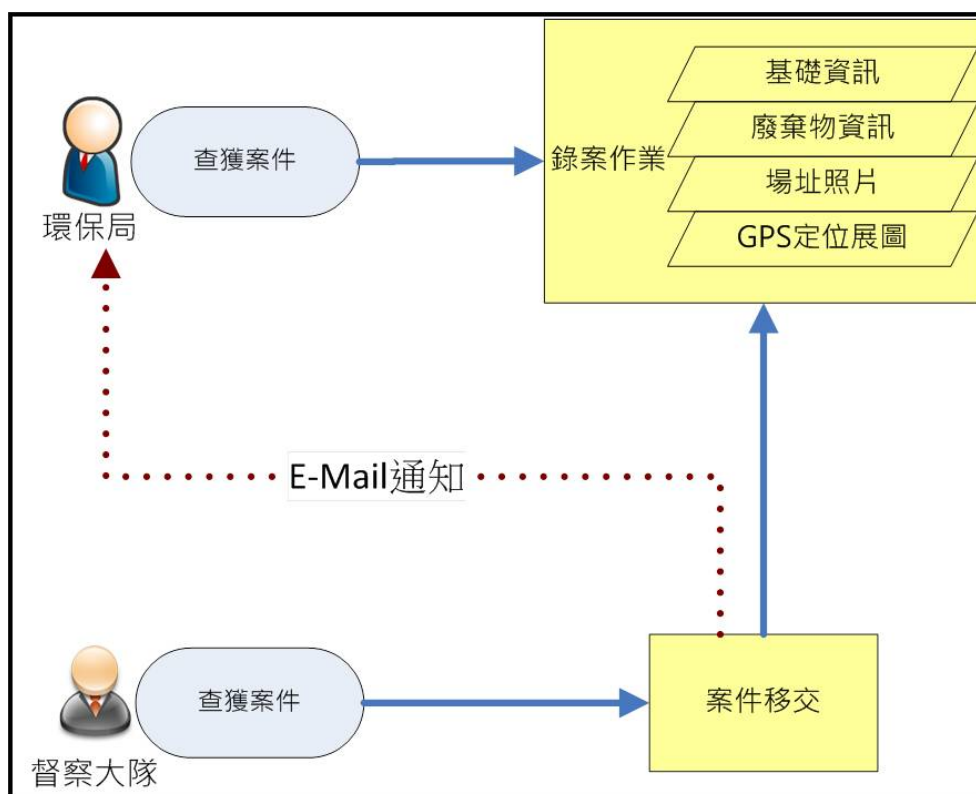


圖 5 「錄案作業」功能系統作業流程

1.環保局

將自行發現或查獲之廢棄物非法棄置案件內容，包含主管機關名稱、承辦人姓名、承辦人電話、發現日期、場址名稱、場址地址、場址範圍及面積描述、描述污染態樣及周圍農林漁牧情形等資訊，於新增立案功能內進行初步登載記錄後，系統即正式予以進行列管。

2.督察總隊及三區大隊

將自行發現或查獲之廢棄物非法棄置案件內容，包含主管機關名稱、承辦人姓名、承辦人電話、發現日期、場址名稱、場址地址、場址範圍及面積描述、描述污染態樣及周圍農林漁牧情形等資訊，於錄案作業之新增立案進行初步登載記錄後，系統即正式予以進行列管。

另依標準清理作業中已明確規範有關廢棄物非法棄置案件之辦理權責單位係屬環保局，故督察總隊及三區

大隊於完成上述資料登載作業後，亦可透過案件移交功能，將案件交由環保局進行後續追蹤查處，系統亦將自動以電子郵件方式通知環保局。

二、案件列管－釐清清理責任(第二階段)及棄置場址調查(第三階段)

配合標準清理作業第二階段及第三階段作業，本系統主要針對該二階段作業提供場址調查資訊登載功能，包含場址調查資訊、危害性評估及緊急應變記錄等內容提供環保局使用，即環保局人員依標準清理作業，應針對受列管之廢棄物非法棄置案件進行各項細部資料調查作業。系統作業流程如圖 6 所示，本階段各角色作業要項與登錄資訊如表 3 所示。

表 3 「釐清清理責任及棄置場址調查」之作業要項與登錄資訊

作業要項	清理義務人	環保局	環保署
場址調查	—	1.資料登錄建立日期 2.場址細部資訊	1.協助場址現勘(督察大隊) 2.場址調查資料完整性檢視(廢管處)
危害性評估	—	1.污染源特性 2.暴露途徑 3.危害急迫性	協助進行危害性評估(土基會)
緊急應變記錄	1.配合設置阻隔設施 2.採行隔離措施或緊急應變清理作業	1.設置阻隔設施日期 2.採行隔離措施或緊急應變清理作業資訊	1.督導有立即危害性場址執行緊急應變措施(督察總隊) 2.督導緊急應變清理作業(督察總隊)

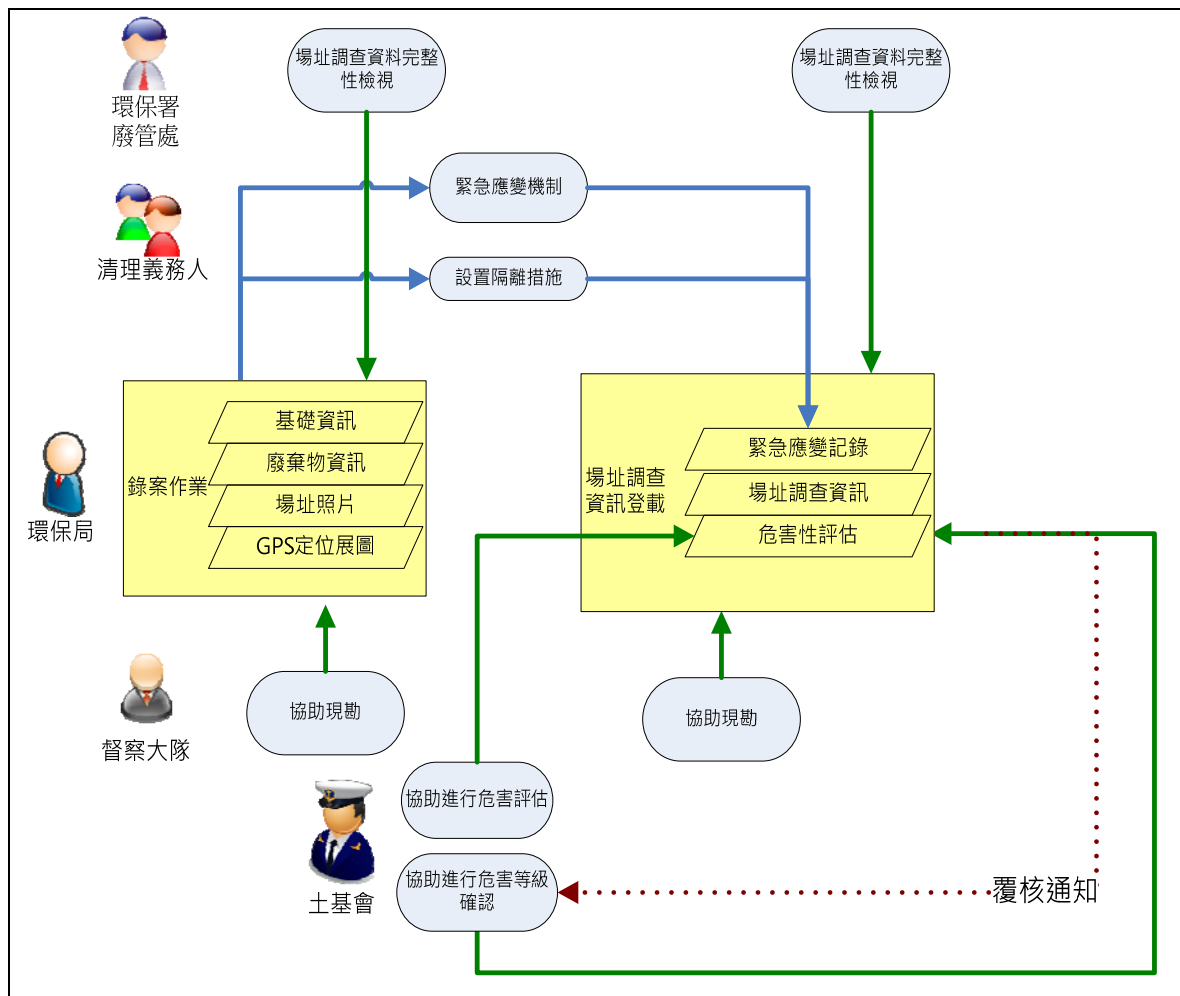


圖 6 「場址調查資訊登載」功能系統作業流程

(一)場址調查資訊

主要內容包含「GPS 照片上傳」、「基礎資訊」、「廢棄物資訊」及「關係人資訊」等 4 部分內容。

1.GPS 照片上傳

此項目主要除提供基本照片上傳功能(檔案大小以 4MB 為上限，且格式應為.jpg)外，另系統亦可自動擷取照片內之 GPS 座標資訊，將其寫入座標欄位。

2.基礎資訊

本部分除可針對上階段錄案作業中，使用者所登載資訊進行進一步說明補充外，亦應於此針對該場址於深

入調查後，其正確之場址範圍，於 GIS 繪圖功能中進行繪製。

3.廢棄物資訊

本部分主要應詳實記載該場址之廢棄物種類及數量，並將其廢棄物樣態、污染程度等進行說明。

4.關係人資訊

本部分應針對該土地之使用人、管理人、所有人及實際之污染行為人，透過資訊蒐集後進行記錄，以利後續進行責任釐清、追償等行為之用。

(二)危害性評估

環保局人員應於此記載包含危害等級及暴露評估等內容。目前系統中之危害等級，主要乃參用危害等級系統(HRS)之標準提供使用，故環保局人員於此依蒐集與評估後之現場結果，應於本功能項目中以現行主要之甲、乙、丙、丁及待確認等 5 種等級標準進行判定後記錄。並依場址暴露評估內容填寫可能洩漏途徑及影響，項目包含空氣、地表水、地下水、土壤等內容。

危害性評估後續將依循土基會刻正研擬之「非法棄置場址污染分類標準及緊急應變必要措施判定原則」進行內容調整。此外，為避免各環保局人員對於危害等級認知落差或其他原因造成判斷錯誤，致使相關關係人權益設損及應辦未辦，故系統針對環保局所評定之危害等級結果，亦提供土基會可協助進行結果確認功能。

(三)緊急應變紀錄

依標準清理作業第二階段規範內容，若該場址具重大擴散污染之虞，經管理單位具體協商後，除應將隔離設施設置情形於本功能中進行記錄說明外，亦應依啟動緊急應變協商機制與否之結果，於本功能中進行登載記錄。

三、辦理情形－限期清除處理(第四階段)及清理作業(第五階段)

配合標準清理作業第四階段及五階段作業，本系統主要針對該二階段作業提供「辦理情形登錄作業」、「棄置場址廢棄物清理計畫提報/修改」及「審查作業(棄置場址廢棄物清理計畫審查)」等 3 大項功能供相關使用者使用，本階段各角色作業要項與登錄資訊如表 4 所示。

表 4 「限期清除處理及清理作業」之作業要項與登錄資訊

作業要項	清理義務人	環保局	環保署
調查與證據保全	—	1.採證紀錄 2.證據保全	協助追查責任對象(督察總隊)
釐清清理責任	—	1.污染行為人資訊 2.清理義務人資訊	協助釐清清理責任(督察總隊)
行政處分及刑事偵辦	—	行政處分及刑事偵辦內容	協助適用法規釋疑(廢管處)
主動核發管制編號	—	1.棄置場址管制編號核發日期 2.廢棄物棄置場址管制編號	協助管制編號核發等相關問題(廢管處)
提報清理之計畫	1.棄置場址廢棄物清理計畫內容 2.清理合約書影本	1.棄置場址廢棄物清理計畫審查 2.審查通過日期 3.審查清理合約書影本	協助檢視棄置場址廢棄物清理計畫(督察總隊)
清理作業	1.清理情形申報 2.廢棄物清運申報(IWR&MS)	1.清理情形追蹤巡查日期 2.清理情形巡查記錄 3.申報記錄查察日期 4.查察確認申報記錄與處理情形 5.確認是否完成清理與處置方式	1.巡查及督導(督察總隊) 2.清理情形資料完整性檢視(廢管處)
啟動代履行	—	1.委託代履行清理機構 2.代履行費用 3.代履行行政處分內容 4.費用求償及債權保全	1.督導代履行求償作業(督察總隊) 2.協助適用法規釋疑(廢管處)

(一)辦理情形登錄作業

本功能主要提供環保局及三區大隊使用，包含調查與證據保全、釐清清理責任、行政處分及刑事偵辦、監督及督導場址記錄及啟動代履行功能。當相關單位於廢棄物非法棄置場址(以下簡稱「非法棄置場址」)執行清理作業時，系統使用單位可透過本功能將該案件之所有過程及事、物證於此功能藉由 e 化作業進行資料存取與檢視，且供其他如司法機關等外界單位或人員可進行後續追蹤及查閱事宜。系統作業流程如圖 7 所示。

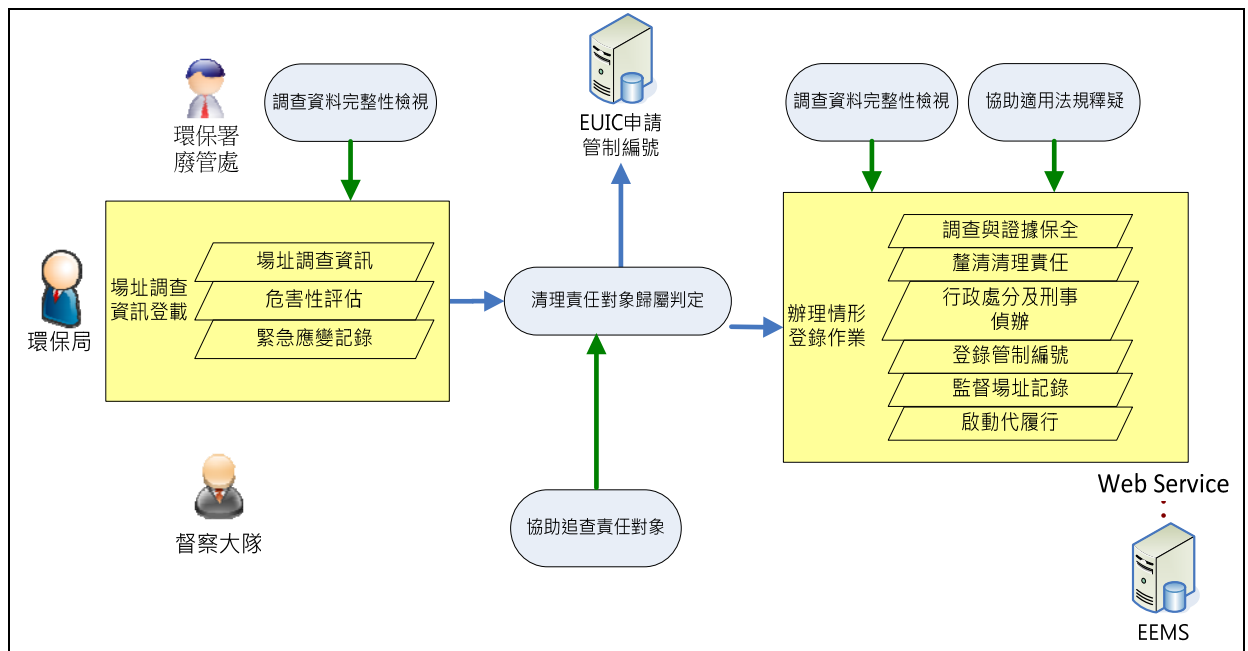


圖 7 「辦理情形登錄作業」功能系統作業流程

1.環保局

(1)調查與證據保全

本功能主要提供環保局可針對其於非法棄置場址現場或周圍所取得之影像及文件進行保存功能。然為使系統內保存之檔案可被系統其他使用者便利取用，故除應於進行採證記錄登載作業時，填妥包含採證單位、採證日期、人員名稱、採證地點、佐證資料、證

據型態及聲請證據保全單位與受理法院等內容外，針對各類證據之檔案格式亦應配合下列規範進行辦理。

- ◆ 照片：檔案大小以 4MB 為上限，且格式應為.jpg。
- ◆ 監視器錄相：檔案大小以 1MB 為上限，且格式應為.flv 或.mpeg。
- ◆ 出入記錄及調查記錄：檔案大小以 2MB 為上限，且格式應為.doc 或.docx。

(2)釐清清理責任

本功能主要提供環保局可針對案件辦理調查後，將所釐清確認該場址之事件責任歸屬與污染事實等資訊登載記錄於系統，並可供其他如司法機關等外界單位或人員進行資料查閱。此功能所需填妥資訊包括污染行為人及清理義務人之個人或負責人姓名、身分證字號、機構名稱、統一編號等內容，且填寫場址污染事實紀錄，包括污染行為事實與相關佐證資料說明敘述。

(3)行政處分及刑事偵辦

本功能主要提供環保局可針對案件辦理過程中，所執行之行政處分、移送刑事偵辦等資訊進行登載。其中行政處分部分系統將配合環保署環保稽查處分管制系統(EEMS)，由使用者輸入相關裁處書編號後，由進行資料介接匯入裁處資訊包括開立日期、公文文號、發文日期、違反人、裁處金額、繳納期限、裁處人員、現改日期等資料記錄，並藉由閱覽連結查詢裁處書詳細內容。另針對刑事偵辦案件之訊息登載於系統內，需填妥包括移送地檢署偵辦文號、移送地檢署偵辦日期、判決書字號、判決日期、判決內容、罰金等內容。供其他如司法機關等外界單位或人員可進行

後續追蹤及查閱事宜。

(4)登錄管制編號

本功能主要提供環保局於案件辦理過程中，可將其於管制編號核發系統(EUIC)取得之場址管制編號登載於本系統內，所需登錄之資訊包括管制編號及核發管制編號日期。

(5)監督場址記錄

依清理作業程序及本署 100 年 4 月 20 日環署廢字第 1000092099 號函頒，「地方政府辦理廢棄物非法棄置場址巡檢及通報作業流程」之規範，環保局每 2 個月至少需針對轄區內已列管之非法棄置場址巡察 1 次，並於系統更新資料。本功能主要提供環保局於場址列管期間，所進行之巡察工作內容做成記錄，定期回報場址清理狀態並上傳佐證照片以進行比對工作。主要內容有「監督場址紀錄」、「監督計畫依期限辦理」與「期限內完成清理」等 3 部分內容。

- ◆ 監督場址紀錄：記錄稽查日期、稽查單位、稽查人員、場址清理狀態、稽查清理情形並提供現場巡察照片(檔案大小以 4MB 為上限，且格式應為.jpg)。
- ◆ 監督計畫依期限辦理：輸入申報清運記錄之巡察日期、記錄確認與查察情形。
- ◆ 期限內完成清理：登載場址是否依計畫期限完成清理作業，如未於期限內完成，則登載未完成之要求內容。

(6)啟動代履行

當清理義務人未於期限內清理或不清理時，依標準清理作業規範將由環保局執行代履行政程序，並將執

行內容進行登載記錄。因此系統提供啟動代履行階段資訊登載功能，為使系統內保存之資料可被其他使用者便於查詢，需填妥「代履行處分內容」包含執行機關、清理責任人、委託清理人、代履行清除內容、代履行費用，以及「代履行費用追償確認」包括追償日期、發文字號、繳納期限、繳納日期。另提供申請假扣押及確認債權之附件檔案上傳(檔案大小以 5MB 為上限，且格式應為.doc 或.docx)。

2.三區大隊

依清理作業程序，於列管期間三區大隊需針對轄區內之非法棄置場址進行督察巡察並做成督察紀錄。因此系統提供三區大隊督導資訊登錄功能，定期將督導場址狀態做成紀錄並上傳現場照片以進行比對工作。監督場址紀錄需填妥包括稽查日期、稽查單位、稽查人員、場址清理狀態、稽查清理情形，並上傳現場照片(檔案大小以 4MB 為上限，且格式應為.jpg)。

(二)棄置場址廢棄物清理計畫提報/修改

依清理作業程序，清理義務人於執行廢棄物清理前，應了解棄置廢棄物之種類、有害特性及數量，以選定清理方式並提報非法棄置場址廢棄物清理計畫。本功能主要提供清理義務人使用，當清理義務人被核給管制編號後，須登入系統並填報棄置場址廢棄物清理計畫簡述內容包含「基本資料」、「廢棄物種類及清理方式」、「作業期程」、「相關附件上傳」等 4 部分內容，完成後提交由地方主管機關進行審查作業。系統作業流程如圖 8 所示。

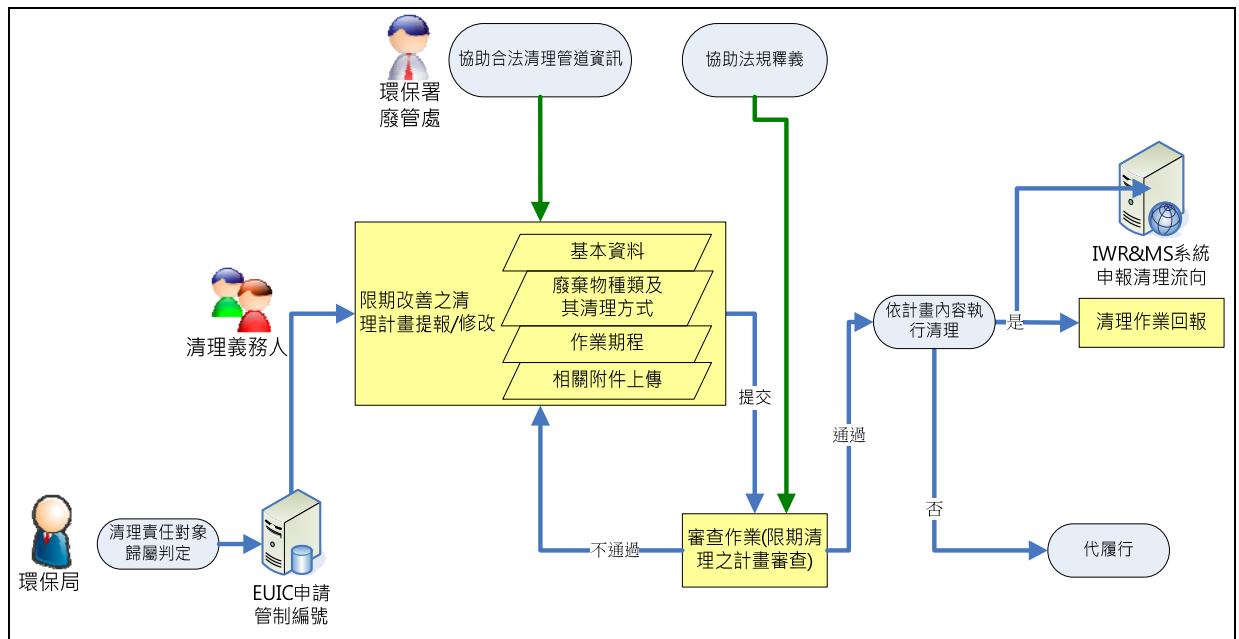


圖 8 「棄置場址廢棄物清理計畫提報/修改」功能系統作業流程

1.基本資料

本功能主要提供清理義務人，針對廢棄物清理計畫中場址及清理義務人基本資料登載，需填妥包括場址地址、地號、GPS 座標、個人或負責人姓名、身分證字號、機構名稱、統一編號、聯絡電話與 e-mail 等必要欄位內容，以提供環保局進行資料確核。

2.廢棄物種類及清理方式

本功能主要提供清理義務人，針對棄置廢棄物進行種類、有害特性及數量調查分析結果、選定之清除處理方式或委託機構等資料登載，需依照場址內各種類廢棄物逐一填報，項目包括「廢棄物種類」、「廢棄物貯存」、「廢棄物清除」、「廢棄物處理」等 4 分項內容。

(1)廢棄物種類

登錄廢棄物代碼、數量(公噸)、污染型態等內容。其中代碼部分依據公告之事業廢棄物代碼填寫，由系統提供代碼查詢功能，數量則為場址廢棄物重量推估

值，以公噸為單位填寫。污染型態則依廢棄物檢測結果進行型態資料記錄。

(2)廢棄物貯存

登錄規劃廢棄物貯存暫置相關資訊，填報包括覆蓋封裝、暫存場址等規劃內容。若採取覆蓋封裝則填妥措施簡述，如規劃廢棄物進行移置作業，則必須填報暫存場址地址、廢棄物清運公司、清運路線、暫存地點設施、暫存地點說明等內容。

(3)廢棄物清除

登錄規劃廢棄清除之方式，依清除方式不同，選擇並填報自行清除或委託之清除方式、清運機具與委託機關資料。若選擇自行清除，則填妥清除方式說明及清除設備等內容；如選擇委託清除，則填妥委託清除機構名稱、許可證字號、清除方式說明、清除設備等內容。

(4)廢棄物處理

登錄規劃廢棄物處理之方式，針對廢棄物中間處理及最終處理之處理方式及流向說明資料填報。需填妥包括中間處理機構名稱、許可證字號、中間處理方式、中間處理說明、最終處置機構名稱、許可證字號、最終處置方式、最終處置流向、最終處置說明等內容。

3.作業期程

本功能主要提供清理義務人，針對非法棄置場址清運作業過程中之「期程規劃內容」與「安全及緊急應變計畫」進行資料登載，以確定規劃清運時程及清運過程中緊急突發事件之應變處置內容。其中期程規劃需填妥包括預計經費、開始日期、結束日期等內容；安全及緊急應變計畫則需填妥包括清運路程突發狀況處置、緊急

應變設備、緊急事故通報及支援單位等內容。

4.相關附件上傳

針對棄置場址廢棄物清理計畫相關附件如廢棄物調查資料、清理之計畫掃描檔、清理合約書掃描檔等附件提供上傳功能，以提供環保局審查辦理之佐證參考，各類附件之檔案格式亦應配合下列規範進行辦理。

- ◆ 廢棄物調查資料：檔案大小以 5MB 為上限，且格式應為.doc 或.docx。
- ◆ 清理之計畫掃描檔：檔案大小以 5MB 為上限，且格式應為.tif 或.pdf。
- ◆ 清理合約書掃描檔檔案大小以 5MB 為上限，且格式應為.tif 或.pdf。

5.提交棄置場址廢棄物清理計畫

針對以上「基本資料」、「廢棄物種類及清理方式」、「作業期程」、「相關附件上傳」填妥完成後，進行提交棄置場址廢棄物清理計畫，供環保局辦理後續審查作業。

(三)審查作業(棄置場址廢棄物清理計畫審查)

本功能主要提供環保局使用，針對清理義務人所提交棄置場址廢棄物清理計畫內容進行審查作業。審查項目即為棄置場址廢棄物清理計畫之「基本資料」、「廢棄物種類及清理方式」、「作業期程」、「相關附件上傳」等內容，逐項審核是否通過，若有項目未通過則填寫審查意見，並通知清理義務人重新提報。

(四)清理作業回報

本功能主要提供清理義務人使用，清理義務人應依據廢棄物種類特性委託合法公民營清除處理業者進行清除處

理作業。清理屬公告「應裝置即時追蹤系統之事業廢棄物清運機具」規範之廢棄物，則需採用具有安裝 GPS 機具之車輛進行清除工作，並依規定以網路方式申報，以有效控管廢棄物之清理流向及監督是否依計畫及期限清理。於本系統填報清理記錄說明及時間，並於事業廢棄物申報及管理系統(IWR&MS)進行廢棄物清除處理流向申報。

四、解除列管—環境復原(第六階段)

配合標準清理作業第六階段作業，本系統主要針對該階段作業提供「解除列管申請」、「審查作業(解除列管)」及「場址追蹤管理」功能等 3 大項功能供相關使用者使用，本階段各角色作業要項與登錄資訊如表 5 所示。

表 5 「環境復原」之作業要項與登錄資訊

作業要項	清理義務人	環保局	環保署
環境復原	1.完成清理資料 2.解除列管申請	1.完成清理及復原作業確認與解除列管 2.土壤及地下水查證作業確認	1.完成清理作業確認(督察總隊) 2.涉及土壤及地下水污染事項(由土基會辦理)
解除列管 場址管理	—	1.定期巡查紀錄 2.場址照片	巡查及督導(督察總隊)
未解除列管 案件之管理	—	1.定期巡查紀錄 2.場址照片	巡查及督導(督察總隊)

(一)解除列管申請

本功能主要提供清理義務人使用，當清理義務人依規定完成場址清理作業、申報清理記錄及申報清運記錄等作業項目後，可於系統進行場址解除列管申請。提出解除列管申請後，系統將主動通報環保局進行場址解除列管審查作業。系統作業流程如圖 9 所示。

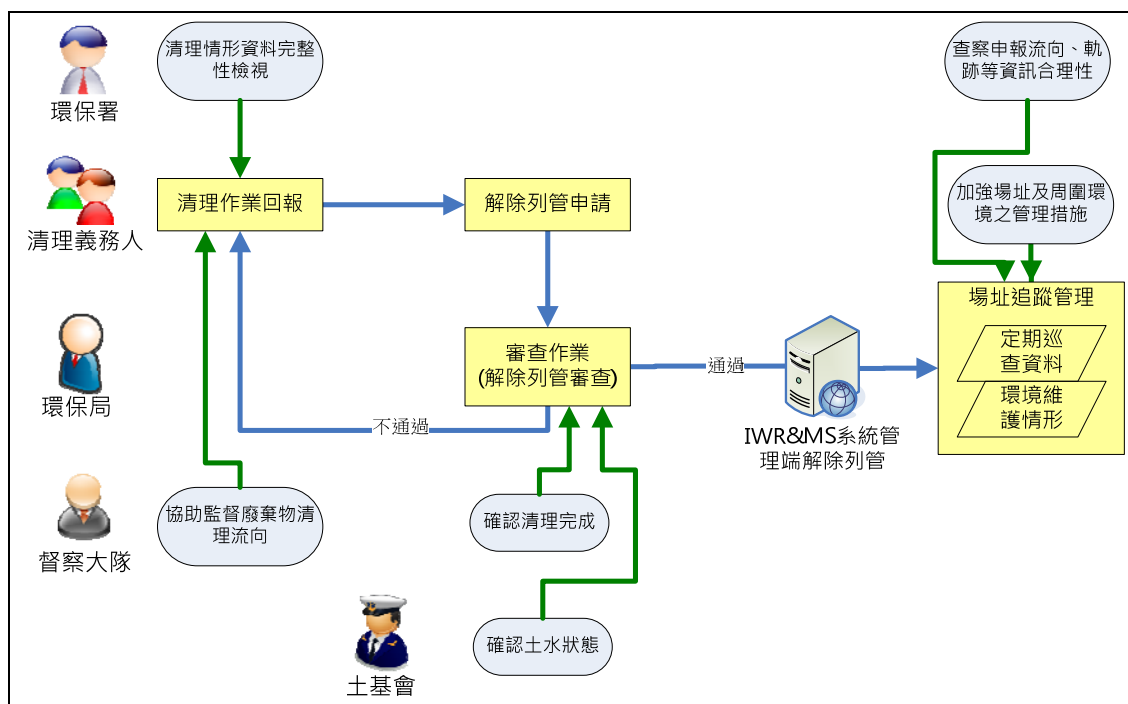


圖 9 「解除列管」功能系統作業流程

(二)審查作業(解除列管審查)

本功能主要提供環保局使用，針對清理義務人所提出之解除列管申請，進行場址解列要件之確認，確認項目包括現場無廢棄物、土壤及地下水安全等，並上傳比對照片及解列證明文件後方可解除場址列管狀態。各類附件之檔案格式亦應配合下列規範進行辦理。

- ◆ 照片：檔案大小以 4MB 為上限，且格式應為.jpg。
- ◆ 證明文件：檔案大小以 2MB 為上限，且格式應為.tif 或.pdf。

(三)場址追蹤管理

本功能提供環保局使用，於場址解除列管後每 6 個月進行巡察並做成巡察紀錄與上傳現場照片。監督場址記錄需填妥包括稽查日期、稽查單位、稽查人員、稽查現場情形並上傳現場照片(檔案大小以 4MB 為上限，且格式應為.jpg)。

五、綜合使用(系統輔助功能)

配合整體案件管理功能，本系統提供包括查詢功能、巡檢區域管理、統計管考作業等 3 大項輔助功能供相關使用者使用。

(一)查詢功能

本功能提供環保局、廢管處、督察總隊、三區大隊、土基會、司法機關使用，並依權責區分提供綜合查詢、民眾報案查詢、巡檢名單查詢等 3 種查詢功能，進行資料篩選與資訊閱覽動作。

1.環保局、廢管處、督察總隊、三區大隊

綜合查詢功能可進行案件分類查詢，查詢條件包括案件編號、管制編號、資料建置日期(區間)、解除列管日期(區間)、危害等級、面積、縣市、廢棄物種類、是否污染土壤地下水、是否啟動緊急應變清理機制等條件，由系統篩選符合條件之案件進行查詢結果表列，並選擇單筆案件後進行案件詳細資訊閱覽。

民眾報案查詢功能可查詢民眾通報案件之辦理進度，如未確認、確認中、已列管、不納入列管案件之表列結果，並可查詢案件不予列管之相關原因。

巡檢名單查詢則可查詢環保局填報之責任區域人員資訊，包括承辦人姓名、承辦人聯絡方式(電話及 email)、督導人姓名、督導人聯絡方式(電話及 email)。

2.土基會及司法機關

綜合查詢功能可進行案件分類查詢，查詢條件包括案件編號、管制編號、資料建置日期(區間)、解除列管日期(區間)、危害等級、面積、縣市、廢棄物種類、是否污染土壤地下水、是否啟動緊急應變清理機制等條件，由系統篩選符合條件之案件進行查詢結果表列，並

選擇單筆案件後進行案件詳細資訊閱覽。

(二)巡檢區域管理

本功能提供環保局、三區大隊使用，主要針對使用者轄區內之責任區域負責人員資訊進行資料登載，並且每月進行資料更新確認，以確立責任歸屬。

1.環保局

由於環保局人員異動頻率較高，造成管理責任難以確認，無法即時針對非法棄置場址案件訊息進行聯繫與責任釐清。依「地方政府辦理廢棄物非法棄置場址巡檢及通報作業流程」規範，系統提供巡檢區域管理功能，環保局需於每月 5 日前針對各轄區內之巡檢工作負責人及督導人之資訊進行巡檢名單更新或確認，相關內容包括承辦人姓名、聯絡方式(電話及 email)、督導人姓名、聯絡方式(電話及 email)等資訊，以供管理單位查閱。

2.三區大隊

依「地方政府辦理廢棄物非法棄置場址巡檢及通報作業流程」三區大隊需定期針對列管非法棄置場址執行複查，為確立資訊聯繫與責任釐清，三區大隊每個月需針對轄區內之督導工作人員資訊進行管理維護，相關內容更新包括確認督導名單之承辦人姓名、聯絡方式(電話及 email)、督導人姓名、聯絡方式(電話及 email)等資訊，以供管理單位查閱。

(三)統計管考作業

本功能提供環保署、督察總隊、三區大隊、土基會、司法機關使用，並依權責區分提供場址狀態、清理義務人狀態、地方主管機關狀態等統計管考資訊，以供相關單位進行案件分析與管考作業使用。

1.廢管處、督察總隊及三區大隊

場址狀態可提供全國各分區場址列管中、解除列管、聲請證據保全、有土壤地下水污染之虞之場址統計資料，並以表列方式呈現分析結果。

清理義務人狀態可提供清理狀態申報異常提示，設定條件包括各案件於系統登載管制號後，超過 1 個月未提出棄置場址廢棄物清理計畫，及棄置場址廢棄物清理計畫通過後超過 1 個月未提報清理進度案件表列提示。

地方主管機關狀態可提供審查狀態異常提示，包括民眾報案超過 1 個月未審核、清理義務人申請審核(棄置場址廢棄物清理計畫、解除列管)超過 1 個月未審核等案件表列提示。

2.土基會及司法機關

場址狀態可提供全國各分區場址列管中、解除列管、聲請證據保全、有土壤地下水污染之虞之場址統計資料，並以表列方式呈現分析結果。