

裁判字號：臺中高等行政法院 102 年度訴字第 395 號 行政判決

裁判日期：民國 103 年 05 月 29 日

案由摘要：廢棄物清理法事件

臺中高等行政法院判決

102 年度訴字第 395 號

103 年 5 月 15 日辯論終結

原 告 財政部國有財產署

代 表 人 莊翠雲

訴訟代理人 張治祥

吳文貴

上 一 人

複代理人 蔣志明 律師

被 告 苗栗縣政府環境保護局

代 表 人 劉伯舒

訴訟代理人 饒斯棋 律師

上列當事人間因廢棄物清理法事件，原告不服苗栗縣政府中華民國 102 年 7 月 18 日 102 年苗府訴字第 29 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。

事實及理由

一、事實概要：緣原告所管國有坐落苗栗縣後龍鎮○○段○○○

段 101 之 9、101 之 12 地號土地（民國 101 年 7 月 9 日分割為苗栗縣後龍鎮○○段○○○段 101 之 9、101 之 12、101 之 47、101 之 48、101 之 49、101 之 50、101 之 51、101 之 52、101 之 53、101 之 54、101 之 55、101 之 56、101 之 57、101 之 58、101 之 59、101 之 60、101 之 61、101 之 62、101 之 63、101 之 64、101 之 65 地號等共計 21 筆土地，統稱系爭土地），於 99 年 9 月與醫療財團法人遠雄健康生活園區基金會（下稱遠雄基金會）簽訂租賃契約，將系爭土地出租予遠雄基金會，規劃興辦「遠雄健康生活園區開發案」，嗣經開發單位依各項法令申請各

開發目的事業主管機關審核同意後，於 101 年 11 月間派員進場施行整地作業，於整地作業時發現開發範圍內疑有大量廢棄物掩埋情形並即通報相關單位處理，被告遂於 101 年 11 月 30 日派員會同行政院環境保護署環境督察總隊中區環境督察大隊（下稱環保署中區督察大隊）現場試挖及於 101 年 12 月 21 日由相關單位進行會勘，發現系爭土地埋藏大量廢棄物，初步判定棄置之廢棄物屬性為營建混合物及一般事業廢棄物（營建混合物約 27,797 公噸、一般事業廢棄物約 3,754 公噸，總計為 31,551 公噸）。被告為處理系爭土地棄置之廢棄物，遂依行政院環境保護署（下稱環保署）訂定之「國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序」，執行非法棄置污染行為人追查工作，惟因棄置行為久遠，難以追查污染行為人。被告於 102 年 2 月 26 日函文邀集系爭土地歷次管理人或使用人及相關單位與會，以釐清棄置場址清理責任對象，依該會議研討意見與結果，認應由原告依廢棄物清理法第 71 條規定限期清除處理，遂於 102 年 3 月 19 日以環廢字第 1020009477 號裁處書「請原告於文到後即就上述場址之廢棄物提報『棄置場址廢棄物清理計畫書』送被告核備，並於 102 年 5 月 10 日前改善完成，屆期不為清除處理時，被告得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。」（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

- (一)系爭 21 筆國有土地，係於 101 年 7 月 9 日分割自同小段 101-9、101-12 地號等 2 筆土地。上開 2 筆土地於 79 年 7 月 26 日辦理第一次登記，所有權人為「臺灣省」，管理者為「臺灣省政府地政處」，此有土地登記簿可憑。依行政院 44 年 12 月 6 日台 44 內字第 7004 號令之意旨，該 2 筆省有土地係由所在地之苗栗縣政府管理。嗣苗栗縣政府為興建縣立運動公園用地需要，申請撥用該 2 筆土地，並經行政院以 88 年 4 月 3 日院台財產接第 88007378 號函准予撥用在案。於 88 年 4 月 22 日將上開 2 筆土地所有權移轉登記為「中華民國」、管理機關變更登記為「苗栗縣政府」。嗣國立臺灣藝術學院（改制為國立臺灣藝

術大學，下稱臺灣藝術大學）為設立後龍分部校區土地需要，申請撥用上開 2 筆國有土地，並奉行政院 90 年 5 月 21 日院台財產接字第 0900012690 號函核准撥用在案，另於 90 年 6 月 6 日辦理管理機關變更登記完畢。惟臺灣藝術大學以籌募開發後龍校區建設補助經費困難，財源不足致開發計畫無法推展為由，於 95 年 6 月 16 日申請撤銷撥用。案經原告所屬中區分署新竹辦事處（原為財政部國有財產局臺灣中區辦事處新竹分處，自 102 年 1 月 1 日起配合組織改造更名，下稱新竹辦事處）於 95 年 7 月 4 日派員勘查該 2 筆土地，現況為瀝青工廠占用，面積約 1 萬 5,460 平方公尺，其餘土地現況為簡易圍籬、雜草、菜園、雜樹、廢棄機具，此有土地勘（清）查表及所附照片可稽，故請該校騰空地上物後再行辦理。嗣臺灣藝術大學再以 96 年 4 月 3 日台藝大總字第 0960340013 號函表示，上開土地上瀝青工廠已全部拆除完竣（拆除後之設備材料運棄中）及廢棄機具已完全清除無訛，再次申請撤銷撥用。案經新竹辦事處於 96 年 4 月 14 日派員勘查，其中 101-9 地號土地遭占用作瀝青工廠使用部分已拆除，惟尚未搬遷完畢；另 101-12 地號土地遭堆置廢棄機具部分則已騰空，此有新竹辦事處 96 年 4 月 17 日台財產中新二字第 0960004343 號函可憑。嗣經苗栗縣政府以 96 年 5 月 9 日府商產字第 0960069260 號函表示願就拆除後尚未清運之廢棄機具，保證予以騰空，並請原告協助辦理本案土地撤銷撥用事宜，原告乃報奉行政院 96 年 6 月 5 日院授財產接字第 09630005050 號函核准撤銷撥用。系爭國有土地始於 96 年 9 月 3 日辦理管理機關變更登記，並移交原告接管。嗣因遠雄基金會為興建趙萬枝紀念醫院，委由林雯櫻擔任代理人，向原告提出承租系爭土地之申請，此有不動產申請書可憑，原告乃於 99 年 9 月 29 日與遠雄基金會簽訂國有基地租賃契約書，租期自 99 年 10 月 1 日至 119 年 9 月 30 日止，並於同日進行書面之點交作業（按無庸至現場辦理點交），而由遠雄基金會之代理人林雯櫻於原告所製作之勘查表上認章，此復有 98 年 9 月 21 日勘查表所示林雯櫻蓋之印章及簽署之日期可佐。是原告係於簽約當日即 99 年 9 月 29 日將系爭土地點交予遠雄基金會。原告與遠雄基金會之租賃契約迄今尚未

終止或解除，附此敘明。

(二)被告未積極追查污染行為人，且未舉證有何盡可能追查行為人，仍無法查明之情事，逕命原告負狀態責任而負責清理系爭土地之廢棄物，於法尚有未合：

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。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」廢棄物清理法第 71 條第 1 項固定有明文。然行政罰係以處罰「行為人」為原則，處罰行為人以外之人則屬例外，環保機關處理廢棄物清理法之案件，應基於行為人責任優先於狀態責任之法理，先積極追查污染行為人，例外於查無實際行為人時，始得依廢棄物清理法第 71 條之規定命土地所有人、管理人或使用人負清理之狀態責任。另按國有地或公有地遭非法棄置廢棄物之情形甚為普遍，惟因欠缺作業程序可供參考，常面臨處理之困境。因此，環保署乃於 100 年 4 月間訂頒國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序，供各政府機關日後執行遭非法棄置廢棄物清除處理之參考準則。該參考作業程序貳、清理作業程序二、釐清清理責任載明：「依廢棄物清理法規定之清理責任，應以『直接行為責任』優先於『間接狀態責任』。發現非法棄置場址須釐清並追查非法棄置之污染行為人，然如未查獲污染行為人時，針對國有或公有土地，仍依廢棄物清理法相關規定確認該國（公）有土地管理機關是否依法負有清理責任，始命其依法清除、處理。(一)非法棄置污染行為人追查：1.『國（公）有土地管理機關』執行工作：(1)釐清棄置時點：調閱棄置地點之歷年航照圖或衛星影像圖。(2)釐清可能污染行為人：釐清遭棄置之時間點與可能之污染行為人，並可向所在地環保主管機關請求協助追查污染行為人。2.『所在地直轄市、縣（

市)政府』執行工作：(1)追查污染行為人並採證：所在地政府環保機關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、監視資料或廢棄物管制中心勾稽資料或 GPS 軌跡資料分析並跟蹤查獲。(2)配合檢警單位追查污染行為人：所在地政府環保機關向檢調單位、警政署環保警察隊及環保署（環境督察總隊三區環境督察大隊）尋求協助以追查污染行為人。依廢棄物清理法第 71 條規定，追查污染行為人，包括：受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者及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。查獲污染行為人時：應依廢棄物清理法第 46 條或第 52 條查處，並命污染行為人限期清除、處理棄置之廢棄物。

……(二)釐清清理責任對象：1.『國（公）有土地管理機關』執行工作：(1)協助釐清可能污染行為人：提供所在地政府環保機關相關污染行為人訊息。(2)負責清理遭棄置廢棄物：棄置場址查無污染行為人時，所在地政府環保機關，可依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定……命負有間接狀態責任之國有或公有土地管理機關清除處理。如土地管理機關對於所在地環保機關作成之行政處分有異議者，可依法提出行政救濟程序。2.『所在地直轄市、縣（市）政府』執行工作：(1)確認污染行為人：所在地政府環保機關查獲污染行為人時：應依廢棄物清理法第 46 條或第 52 條查處，並命污染行為人限期清除、處理棄置之廢棄物。(2)釐清清理責任人：所在地政府環保機關依廢棄物清理法查處，應以行為人責任優先於狀態責任。查無實際行為人時，並得依廢棄物清理法第 71 條規定命『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』屬狀態清理責任人清理，所在地政府環保機關須盡力舉證，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。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。…
…」等語，可知該參考作業程序亦認為應以直接行為人責任
優先於間接狀態責任，且要求各縣市政府應追查污染行為人
並向檢調單位、警政署環保警察隊或環保署環境督察大隊尋
求協助，以追查污染行為人。另必須於「舉證」已盡可能追
查污染行為人仍無法查明時，方得命土地所有人、管理人或
使用人負狀態責任。經查遠雄基金會於 101 年 11 月間進行整
地作業，發現系爭國有土地內疑有大量廢棄物掩埋情形，而
通報相關單位處理。被告並未依上開作業程序之規定，積極
追查污染行為人，亦未舉證有何盡可能追查行為人仍無法查
明之情事，逕以系爭國有土地遭棄置廢棄物之行為久遠（按
A 區部分之廢棄物始於 100 年以後，詳後述），難以追查污染
行為人為由，而依廢棄物清理法第 71 條之規定命原告負責清
理云云，於法自屬未合。

2. 被告就本件廢棄物清理，曾委託聯聖工程顧問股份有限公司
（下稱聯聖公司）進行調查並製作清理規劃計畫書。依該規
劃計畫書之記載，系爭土地廢棄物之分布可區分為 A 區、B 區
、C 區。A 區之廢棄物為營建混合物夾雜部分一般生活垃圾；
B 區之廢棄物則多屬於爐渣及部分之瀝青混凝土；C 區之廢棄
物則為營建混合物與廢棄之爐渣。另依歷年來之航測圖顯示
A 區於 99 年 5 月 21 日航攝時，地上狀況為草生地及部分房屋，
且 99 年 5 月 21 日之前 A 區之地貌，並無明顯改變之情形。然於
100 年 5 月 29 日及同年 10 月 19 日航攝時，A 區與其上方區塊均
有拆除建物並為整地之跡象而產生地貌之明顯變動。經查 A
區之上方區塊土地於 100 年間，因苗栗縣政府辦理「後龍大
庄地區區段徵收」進行地上建物拆除工程，且與系爭土地經
界線間設有出入口（參 100 年 10 月 19 日航測圖所示紅色箭頭
之處），顯有可能係為苗栗縣政府辦理該區段徵收之施工單
位，於該區段徵收範圍內建築物拆除後，將營建混合物及居
家用品傾倒至 A 區掩埋，或併同 A 區之房屋拆除，未移除廢建
材及居家物品，即進行整地所產生之廢棄物。況上開清理規
劃計畫書，亦記載由歷年 89 年至 99 年 10 月間之航測圖可知，
A 區有部分較大型建築物，經探訪當地居民得知，當時該用

地多為幼稚園、超商、部分民宅，而於 100 年時 A 區之建物已「全數拆除」，並整平為空地等語（見計畫書 3-2 頁之記載），益見 A 區所掩埋之營建混合物及一般家庭垃圾，應係 A 區之上方區塊於 100 年間辦理區段徵收作業，併同 A 區之建物進行拆除工程暨整地作業時，所掩埋之廢建材及居家用品甚明。至於該區段徵收作業之施工單位為金樹營造股份有限公司，此復有苗栗縣政府 102 年 9 月 26 日府地權字第 1020191902 號函可參，被告自可查詢該區段徵收作業之施工單位，而釐清污染之行為人。

3. 系爭土地上之瀝青廠名稱為建興瀝青股份有限公司（下稱建興瀝青公司），於 67 年間設立登記，從事瀝青混凝土、預拌混凝土之製造買賣、砂石買賣業務，此有經濟部網站之公司及分公司基本資料查詢可憑，依據網路上下載相關資料，可知爐渣（或稱爐石）可以作混凝土原料，或作為瀝青混凝土之骨材。依歷年航測圖所示，系爭土地於 78 年 10 月 4 日航測時，即有大面積遭瀝青廠占用之情形，另 78 年 10 月 4 日至 92 年 7 月 28 日航攝時，B 區均為墾植地或草生地，且與該瀝青廠毗鄰，至 93 年間該瀝青廠使用範圍即擴展占用至 B 區。C 區部分依 78 年 10 月 4 日至 85 年 9 月 26 日之航攝影像，則均為墾植地或雜草地，惟至 86 年 6 月 6 日航攝時，即有逐年擴大面積堆土之情形，且於 92 年 7 月 28 日航攝時，該區域範圍更與瀝青廠相連。是瀝青廠幾乎全部占用系爭 101-9 地號土地，混凝土攪拌機器（即詳勘（清）查表上所載之廢棄機具）則全部占用系爭 101-12 地號土地，則徵諸 B、C 區域遭掩埋之廢棄物係為爐渣、瀝青混凝土及營建混合物，均與該公司營業項目有關，依經驗法則，該兩處之廢棄物由該瀝青公司傾倒掩埋之機率甚高，被告自應就此詳為審究，以查明 B、C 區之污染行為人。況且，C 區即坐落系爭 101-9 地號土地部分，於 93 年 1 月 5 日由竹南分局後龍分駐所查獲建興瀝青公司僱人以 PC300 型挖土機及鐵牛車，挖掘長約 40 公尺、寬 10 公尺、深 2.5 公尺；長約 10 公尺、寬約 10 公尺、深 3.5 公尺兩處坑洞，盜取砂石，載送至建興瀝青廠廠區堆置，此與 93 年 7 月 28 日航攝圖，顯現 C 區有土壤裸露跡象，尚屬吻合。而 93 年 4 月 16 日苗栗

縣政府業已查獲建興瀝青公司（原瀝青工廠地址登記在後龍○○段 946 地號土地，即重測前○○段○○段 775 地號土地）擅將工廠建置於 101-9 地號土地上，從事瀝青、砂石製造、加工等業務，又未於規定期限內檢具相關文件補辦工廠變更登記，遭苗栗縣政府裁罰新臺幣 5,000 元，此有被告所呈苗栗縣政府 93 年 5 月 10 日府建工字第 0930045985 號函及相片、93 年 7 月 8 日府建工字第 0930066728 號函附卷可稽。另於 96 年 9 月 3 日系爭土地移由原告接管後，並無任何證據顯示 B、C 區有繼續遭他人棄置廢棄物之情事，因此 B、C 區之廢棄物應係於 96 年 9 月 3 日以前即屬存在。而 90 年 5 月 21 日至 96 年 9 月 3 日原告接管前，臺灣藝術大學為該土地之管理單位。詎被告徒以污染時間久遠，難以追查行為人為由，逕命原告負清除之責任，無異使真正污染行為人脫免責任，增加國家支出，變相造成全國納稅義務人就本件污染行為買單之乖違現象，與廢棄物清理法之規範意旨不合。

4. 被告於釐清清理責任人時，應本「行為人責任」先於「狀態責任」之立場，在查無實際行為人時，且舉證已盡可能追查污染行為人仍無法查明之情況下，始有追究狀態責任之正當理由。不能因原告現為系爭土地之管理機關，應協助釐清可能污染之行為人，而免除被告上開追查行為人及舉證之責任，被告卻謂原告未提供相關污染之訊息云云，實屬卸責之詞。查任何人均可向林務局航空測量所申請航測圖，被告若有心追查本件污染之行為人，可主動向航空測量所申請該圖以資比對，何須原告另行提供。原告於 101 年 12 月 21 日台財產中新二字第 1010010749 號函已表明 96 年 6 月 5 日經奉行政院核准撤銷撥用移交原告接管前，曾於 95 年 7 月 4 日派員勘查結果，現況為瀝青工廠、簡易圍籬、雜草、雜樹、菜園、廢棄機具等，並請被告本於權責依法逕向使用人、棄置廢棄物之行為人查處等語，被告自應本於權責，主動釐清系爭土地上之爐渣及瀝青混凝土等廢棄物之污染行為人，是否為占用之瀝青工廠（建興瀝青公司）？始屬正辦。被告辯稱無法確認系爭土地上之廢棄物係由該瀝青工廠所傾倒，乃其未積極追查污染行為人且未向檢調單位及警政署環保警察隊及環境督察

隊總隊三區環境督察大隊尋求協助所致，不能倒果為因，而認污染行為人無從查明。尤以，原告於 102 年 1 月 17 日以台財產中新二字第 1020000321 號函請被告透過環保機制追查廢棄物源頭及行為人，然被告置之不理，在未積極追查污染行為人及舉證證明已盡追查之責任仍無法查明之情況下，逕以原處分課予原告狀態責任，自與上開參考準則之規定不合，亦與行為人責任優先於狀態責任之法理不符。被告雖稱 102 年 2 月 26 日召開釐清責任之會議，原告表示「感謝苗栗縣政府環境保護局耗費許多精神與人力協助查明本案污染行為人」等語，惟此乃官場上之場面話，原告非被告上級機關，何能指責被告查察不力。且原告於上揭 102 年 1 月 17 日函文已表明請被告追查行為人，並於收受 102 年 2 月 26 日會議紀錄後，即以 102 年 3 月 15 日台財產署管字第 10200062021 號函請臺灣藝術大學查明系爭土地遭占建作為瀝青廠使用之部分，其拆除後所遺營建廢棄物及設備材料是否全部運出，以釐清行為人責任，足見原告不能接受上開會議所要求原告代負清理責任之結論，被告為該函副本收受者，不能諉為不知，而不繼續追查廢棄物是否為瀝青廠、混凝土廠所遺留。

5. 被告固提出稽查人員之出差紀錄，作為其前往系爭土地追查行為人之證據，惟該紀錄所載地點除後龍外，尚包括西湖、竹南、造橋、通霄等地，並無法證明被告係針對本案所為之查察。且後龍為鄉鎮轄區，地域遼闊，是否為系爭土地之所在，亦無法證明，縱認被告有到系爭土地，惟每次報差達 6、7 小時，帶何工具、器材？其單純至現場勘查抑或進一步追查行為人？查察結果如何？均無書面可稽。若被告有積極追查行為人，為何迄今未能提出相關之訪談、追尋紀錄或向檢調單位、警政署環保警察隊及環保署環境督察大隊尋求協助之相關資料。

(三)退步言，即令本件確實無法追查行為人，亦不應由原告負此狀態責任：

1. 廢棄物清理法第 71 條固規定所有人、管理人、使用人，負責清除之狀態責任。然同屬狀態責任之人，以有直接管領力者（近者）優先於無直接管領力者（遠者）而受處罰。且廢棄

物清理法第 71 條之清理責任，限於「容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地之所有人、管理人或使用人」，始足當之。經查系爭土地本由苗栗縣政府管理，前後並歷經苗栗縣政府及臺灣藝術大學奉准撥用，該 2 機關未依撥用計畫及撥用用途使用，且疏於看管之責，致 B、C 區長期間遭非法掩埋廢棄物，顯已違反「應為而不為」之作為義務。又上開 3 處開挖地點（A、B、C 區），於原告 96 年 9 月 3 日接管後，至 99 年 9 月 29 日出租予遠雄基金會使用期間，地形地貌並無明顯之變化，足證原告於經管期間並無容許或重大過失致廢棄物遭非法棄置之情事。

2. 依原告調閱之歷年航攝影像，清楚呈現 B 區於 93 年間即與瀝青廠相連，而有遭該瀝青廠傾倒廢棄物之可能，自應由當時奉准撥用之管理機關臺灣藝術大學負管理之責。另 C 區部分自 86 年間起，有破壞地貌疑似掩埋廢棄物，並於其上方大面積堆土情形，應由當時之管理機關苗栗縣政府負管理之狀態責任。迄 92 年間，C 區即與瀝青廠相連，而有遭該瀝青廠傾倒廢棄物之可能，亦應由當時管理機關臺灣藝術大學負管理之責。原告於 B、C 區疑遭棄置廢棄物之時點，均非管理機關或直接占有人，並無被告所稱確有長時間對其土地怠於注意或疏於管理之情事。至於 A 區之廢棄物應係於 100 年間鄰地辦理區段徵收時，拆除建物整地時予以掩埋，當時系爭土地已租予遠雄基金會，原告就系爭土地已無管領力，自應由直接管領人即遠雄基金會負狀態責任，始符合有直接管領力者優先於無直接管領力者之處罰原則。被告未審究上情，逕命原告負管理者之狀態責任，自嫌率斷。
3. 被告雖援引高雄高等行政法院 94 年度訴字第 943 號判決，主張應由最後之管理機關即原告代負清理責任云云，惟詳觀該判決理由，可知該案被告已全力追查行為人，並將嫌疑人陳輝煌等 4 人移送偵辦，惟嗣後該 4 人未經刑事庭認定有非法棄置廢棄物之情事，而無法確定污染行為人，此與本件被告完全未追查行為人，亦未就污染嫌疑人（A 區之嫌疑人為金樹營造有限公司、B、C 區之嫌疑人為建興瀝青公司）移送偵辦之情形，已有不同。且該案於 87 年移交財政部國有財產局臺

灣南區辦事處接管時，其移交清冊係記載「空置」，因此判決認為並無證據證明其記載有不實之處，而應由南區辦事處負責，此與本件被告於95年7月4日派員勘查系爭土地，現況為瀝青工廠占用，面積約15,460平方公尺，其餘土地現況為簡易圍籬、雜草、菜園、雜樹、廢棄機具等，96年4月14日再派員勘查時，其中101-9地號土地上瀝青工廠已拆除，惟尚未搬遷完畢，嗣苗栗縣政府以96年5月9日府商產字第0960069260號函表示願就拆除後尚未清運之廢棄機具，保證予以騰空，請原告協助辦理系爭土地撤銷撥用事宜，原告乃報請行政院核准撤銷撥用之情形迥異，是本件移由原告接管時，地上仍存有瀝青廠之部分廠房未拆除，未搬遷完畢，其地上狀況自非空置可比。又上揭判決係認87年該土地移交國有財產局臺灣南區辦事處後，仍長期遭他人非法棄置廢棄物，亦與本件B、C區之廢棄物係於原告「接管前」即存在，而A區之廢棄物，則於原告接管後，出租予遠雄基金會使用期間所生之情形，不相一致。是該案例之事實與本案截然不同，不能比附援引等情，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

- (一)遠雄基金會於101年11月間在系爭土地進場整地作業後，發現開發範圍內疑有大量廢棄物掩埋情形並通報相關單位，被告於101年11月30日派員會同環保署中區督察大隊現場試挖，及101年12月21日陳立法委員超明召集相關單位會勘，發現埋藏大量廢棄物，初步判定棄置廢棄物屬性為營建混合物，被告遵依環保署研訂之「國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序」，執行非法棄置污染行為人追查工作，包含辦理現場勘查、監視資料、廢棄物管制中心勾稽資料及GPS軌跡資料分析等，判斷個案狀況因棄置行為久遠，已盡可能追查污染行為人仍無法查明。茲考量土地資源之有限性及不可回復性，因查無實際污染行為人，遂依廢棄物清理法第71條規定得命「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」屬狀態責任人清理及舉證反轉機制，復於102年2月26日函文邀集土地之所有人、管理人或使用人及相關單位與會研討棄置場址釐清清理責

任對象，依會議研討意見與結果，遠雄基金會雖於 99 年間與原告簽訂租賃契約承租土地開發使用，惟當時尚未取得各項開發目的事業主管機關核備許可開發同意及依內政部營建署同意核發開發許可文件內容 97 年地形地貌測量資料，該遭掩埋物地區高程，當年已存在，且遠雄基金會是於進場施工後始發現廢棄物，並立即通報請求協助，依責任關係應由實際國有土地管理機關負責清理，且原告雖於 96 年因臺灣藝術大學廢止撥用移交登記接管至今，卻無法舉證非屬所為且善盡管理人注意義務，經舉辦聽證查明個案狀況事實，原告確有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，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，已違反廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定，被告遂以原處分請原告於文到後就上述場址之廢棄物提報「棄置場址廢棄物清理計畫書」送被告核備，並於 102 年 5 月 10 日前改善完成，屆期不為清除處理時，被告得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。其中關於「請原告於文到後即就上述場址之廢棄物提報棄置場址廢棄物清理計畫書」係依據「國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序」貳、清理作業程序、四、提報棄置場址清理計畫書之規定辦理。

(二)茲提出相關判決及函釋供參：

1. 按「……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。……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，亦均有清除、處理廢棄物之義務。」、「廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定……負擔清除處理『不依規定清除、處理之廢棄物』之義務者，包括事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人。法律既規定有複數義務人，主管機關即應行使裁量權，擇定能有效達成行政目的者，為應承擔義務者（最高行政法院 95 年 1 月 24 日庭長法官聯席會議決議參照）。又稽之前揭規定，明定主管機關應擇定義務人，先以行政處分課其以限期清理之義務，俟義務人屆期不為清理者，主管機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。此費用之發生，係主管機關代替義務人履行其基於先前下命處分所生之義務，故性質上即為義務之變體（性質上與行政執行法第 29 條規定代履行係由執行機關委託第三人或指定人員代履行並不相同）。先前下命處分既已具體特定義務之歸屬，則因而負有清除義務者，自應沿續負擔此筆代為清除之費用。」最高行政法院 95 年度判字第 941 號、100 年度判字第 2056 號判決要旨參照。

2. 按「在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、使用人未加以清除者，行政機關即可對土地所有權人、管理人及使用人裁處罰鍰，並不以該廢棄物係因土地所有人、管理人或使用人之行為所致為限，此觀諸首揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款之規定意旨即明。此不僅從前開規定之文句結構可推知此一結論，亦合乎現代環境

保護法上干預行政責任人之法理。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，若法律僅欲處罰實際侵害行為者，殊無必要亦另外將土地所有人、管理人或使用人列為處罰對象，可見土地所有人、管理人、使用人縱非實際行為者，亦可能因其管理之土地範圍遭受破壞而受歸責。……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可能，此即「狀態責任」也。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……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，乃係因為對發生危害之物有事實管領力而須負責，故稱之為『狀態責任』。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，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，然不可據此即謂行為人的『行為責任』為土地所有人、管理人、使用人的『狀態責任』之前提要件。……次按，國有財產法第 12 條規定：『非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。』又財政部國有財產局組織條例第 11 條規定：『本局得視業務需要，於重要地區設辦事處，其組織以法律定之。』財政部國有財產局各地區辦事處組織通則第 3 條第 2 款：『各地區辦事處承國有財產局之命，掌理轄區內下列事項：……二、國有財產之管理事項。』是系爭國有土地既係屬非公用之國有財產，依前開規定，原告對於系爭國有土地即有掌理管理事項之權責，為系爭國有土地之管理人，揆諸前揭說明，原告自屬首揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款規定課與『狀態責任』之對象，

原告對於系爭國有土地負有維持其環境之作為義務，若有違反作為義務之情事時，當為廢棄物清理法第 50 條第 1 款科罰之對象，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。至系爭廢棄物縱確係第三者未經原告同意而傾倒，亦屬被告應否依廢棄物清理法第 27 條第 1 款規定處罰之問題，要與原告應承擔廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款規定之『狀態責任』無涉。換言之，原告並不能以系爭廢棄物另有傾倒者而解免其本件所應承擔之上開『狀態責任』。……又觀諸廢棄物清理法第 50 條第 1 款規定意旨，行為人是否具有違章之故意或過失，其所應審究者，乃對於『不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物』之作為義務違反有無認識，及是否有違章之意欲，或應注意並能注意而不注意之情形，至於廢棄物是否是遭人違法傾倒之事實有無認識，則非所論。蓋土地所有權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。廢棄物清理法既有意區分『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，則系爭國有土地所有人故意不依第 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，即應該當廢棄物清理法第 50 條第 1 款行政罰之主觀責任要件。」臺北高等行政法院 97 年度簡字第 667 號判決要旨參照（97 年度簡字第 153 號判決亦同）。

3. 又觀法務部 100 年 11 月 14 日法律字第 1000016084 號函釋：「按廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定，係課予土地或建築物所有人、管理人或使用人，負擔清除其管理土地上一般廢棄物之社會義務，此行政法上義務係就該土地或建築物有實際管領力之人課與狀態責任，並非因所有人、管理人或使用人對危害發生間有因果關係而承擔責任，除係因不可抗力或無期待之可能原因外，苟有違反之狀態即應負責。準此，上開規定之管理人，應係指依一定之資格為他人管理土地或建築物，並具有事實上管領力者。」之同一法理，廢棄物清理法第 71 條規定之管理人，似指依一定之資格為他人管理土地或建築物，並具有事實上管領力者，惟目前實務以有事實上管領

力作為狀態主體判準，僅為重要考量，並非唯一考量（臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3000 號判決、高雄高等行政法院 95 年度訴字第 236 號判決亦同此旨），是有關廢棄物清理法第 71 條規範之狀態責任主體，事實上管領力僅為參考要素之一，並非指無事實上管領力，即無廢棄物清理法第 71 條之適用。

4. 環保署 98 年 07 月 08 日環署廢字第 0980059664 號函之說明：「

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，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。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。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。」

(三)本件爭點在於原告是否該當廢棄物清理法第 71 條第 1 項所規定之「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」。而遠雄基金會於經開發單位依各項法令申請各開發目的事業主管機關審核同意後，於 101 年 11 月間派員進場整地作業，發現系爭土地遭非法棄置廢棄物，立即反應相關單位處理，應認遠雄基金會已盡一般人注意義務而無重大過失，並無廢棄物清理法第 71 條規定之適用：

1. 雖系爭土地已由原告於 99 年 9 月 29 日出租於遠雄基金會，惟觀租賃契約第 5 點(二)「承租人應以善良管理人之注意，『保管』租賃基地，如有掩埋廢棄物者，無論承租人所為或第三人所為，承租人均應負回復原狀之義務」之約定意旨，遠雄基金會僅就土地保管中致遭掩埋廢棄物始須負擔回復原狀之義務，保管前致遭掩埋廢棄物，並非其所應承擔之契約責任，本案掩埋廢棄物之時點早於遠雄基金會承租前，此為訴辯雙方所不爭執，故顯非遠雄基金會所應承擔之責任。
2. 按出租人應以合於所約定使用、收益之租賃物，交付承租人，並應於租賃關係存續中保持其合於約定使用、收益之狀態，民法第 423 條定有明文。故於租賃關係存續中保持租賃物合於約定之使用、收益之狀態，亦為出租人之對待給付義務。而所謂合於約定之使用、收益之狀態，應以當事人間於訂立租賃契約時所預設之共同主觀之認知，為其認定之標準；倘該主觀上認知，因租賃物發生瑕疵致無法達成時，即可認對租賃契約所約定之使用、收益有所妨害，非必謂租賃物已達完全無法使用、收益之狀態，始可認定出租人有保持合於使用、收益狀態之義務（最高法院 89 年度台上字第 422 號判決要旨可資參考）。觀之本件租賃契約第 1 點「坐落：簡易圍籬雜草、菜園、石頭地……等」之約定意旨，顯係兩造就

系爭土地交付採地表上現況外觀交付，有關地表下之狀態，仍為原告基於出租人之地位所應承擔之義務，蓋既係為「遠雄健康生活園區開發案」興建而承租土地，而興建依一般經驗法則觀之，難免開挖整地，則原告理應提供乾淨無污染之土地，方合兩造於訂立租賃契約時所預設之共同主觀認知，今原告所提供之承租土地，地表下有大量之掩埋廢棄物，並未保持合於使用、收益狀態，已有債務不履行之虞，如要求承租人負擔出租人原本應負之狀態責任，豈非將出租人所應負擔之保持合於使用、收益狀態義務轉嫁於承租人，勢必紊亂民法第 423 條規範意旨。

3. 又觀租賃契約第 6 點第 2 款：「租賃基地，承租人應向主管機關申請變更編定，以符合非都市土地使用管制規定」、第 5 點(四)：「承租人因違背相關法令，經主管機關裁處出租機關之罰鍰等費用，應由承租人負擔」，暨非都市土地使用管制規則第 23 條規定：「申請人於獲准開發許可後，應於收受通知之日起 1 年內申請雜項執照或水土保持施工許可，以從事區內整地排水及公共設施等雜項工程，並於雜項工程完成後，申領雜項工程使用執照，經直轄市或縣(市)政府查驗合格後，申請人應辦理相關公共設施移交予該管直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市、區)公所後，始得申請辦理變更編定為允許之使用分區及使用地。」之意旨，原告顯係要求遠雄基金會於完成非都市土地使用管制規則之相關程序後，始能開發使用承租土地，是無法期待遠雄基金會承租時並即開挖整地並發現系爭土地已遭掩埋廢棄物。且遠雄基金會依前揭約定及非都市土地管制規則之規定，經開發單位依各項法令申請各開發目的事業主管機關審核同意後，遂即於 101 年 11 月間派員進場整地作業，始發現系爭土地遭非法棄置廢棄物並即時反應相關單位處理，應認已符合契約上之要求，且已盡一般人注意之責任而無過失。
4. 至於原告主張依鈞院 99 年度訴字第 374 號判決之意旨，系爭土地已出租於遠雄基金會，其有事實上管領力，應由其負擔本案之狀態責任乙節，惟觀該判決案例事實：「系爭土地係原告管理之土地，其於 92 年 7 月間出租系爭土地予尚燁公司

，承租用途係設置有機肥料廠，惟尚煒公司違約使用，竟於系爭土地堆放廢木材、廢木箱、廢床墊、廢馬桶、廢鐵、廢磚、廢輪胎、廢塑膠等廢棄物，與有機肥料廠之主要原料為廢木材、甘蔗粉、黃豆粉、茶渣等不符」之態樣，與高雄高等行政法院 95 年度訴字第 119 號判決、臺北高等行政法院 91 年度訴字第 4915 號判決案例事實均為「廢棄物非法棄置之時點發生於承租期間」，與本案所涉「廢棄物非法棄置發生之時點均於遠雄基金會承租期間前所生原告所應承擔之狀態責任」之事實並非相同，尚非得比附援引作為本案卸責之用。

5. 且原告於 96 年移交登記接管至今從未查明系爭土地是否有遭非法棄置廢棄物，亦從未向臺灣藝術大學主張其應依「國有公用不動產變更為非公用財產作業注意事項」第 9 點之規定負清除、改善之責任，況上揭注意事項亦應僅係規範國有財產署內部之管理事項，要與廢棄物清理法第 71 條所規範之處罰對象無關，而臺灣藝術大學亦已提出其業已善盡管理義務之情事。

6. 綜上，原告實無法舉證系爭廢棄物非屬其所為且已盡其防止之義務，並無容許或重大過失之情事，被告經舉辦聽證查明個案狀況事實，原告確有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，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，已違反廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定，應負責清理遭棄置廢棄物。

(四)系爭土地早於遠雄基金會承租前即被掩埋廢棄物，而原告於 96 年接管至今並讓系爭土地遭掩埋廢棄物之事實上狀態繼續存在，其有重大過失，應負廢棄物清理法第 71 條之清除義務：

1. 本案掩埋廢棄物之時點如於原告接管後，則由原告承擔本案之狀態責任，並無疑義；縱使棄置廢棄物之時點於原告接管之前，參酌高雄高等行政法院 94 年度訴字第 943 號判決：「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（有害事業廢棄物約 9,900 公噸，一般事業廢棄物約 39,700 公噸），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。」之意旨，原告未於 96 年接管時有所爭執，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。

2. 原告接管之土地屢遭掩埋廢棄物已有多例訟爭事實，對土地可能遭掩埋廢棄物應知之甚詳，原告於 96 年接管迄今已有 5 年有餘，既未依「國有土地遭傾倒廢棄物之防處作為檢討專報：……本局就經管之國有土地，亦須善盡管理維護責任，如何檢討建立完整之處理機制，能在接管源頭加強控管，避免接管已遭污染之不動產。在使用管理上，採取有效措施，防止所經管土地遭棄置廢棄物。」於系爭土地接管時加強查察，亦未依「國有非公用不動產巡查及房屋巡管計畫」，加強土地巡查，顯未盡一般人之注意而有重大過失。準此，原告於接管系爭土地時，未加強查察或於經管期間作好巡管工作，被告以原告作為本案狀態責任之承擔者，並無違誤。

(五)依「國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序」貳

、清理作業程序(一)非法棄置污染行為人追查 1.「國(公)有土地管理機關」執行工作(即原告)：(1)釐清棄置時點：調閱棄置地點之歷年航照圖或衛星影像圖。(2)釐清可能污染行為人：釐清遭棄置之時間點與可能之污染行為人，並可向所在地環保主管機關請求協助追查污染行為人。惟，截至 102 年 2 月 26 日召開會議時，原告從來沒有依上開規定調閱棄置地點之歷年航照圖或衛星影像圖，或提供其他訊息釐清行為人為何人，而係原告提起訴願後，才提出歷年航照圖主張，從而原告顯未善盡前揭非法棄置污染行為人追查之義務。又依上揭作業程序貳、清理作業程序(一)非法棄置污染行為人追查 2.「所在地直轄市、縣(市)政府」(即被告)執行工作：(1)追查污染行為人並採證：所在地政府環保機關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、監視資料或廢棄物管制中心勾稽資料或 GPS 軌跡資料分析並跟蹤查獲。(2)配合檢警單位追查污染行為人：所在地政府環保機關向檢調單位、警政署環保警察隊及環保署(環境督察總隊三區環境督察大隊)尋求協助以追查污染行為人。惟本案被告自始均未有實際查獲之情事，亦未有相關之監視資料得以查獲行為人。

(六)末參原告所屬新竹分處 96 年 4 月 17 日函文說明二即清楚載明：「查本案苗栗縣後龍鎮○○段○○○段 101 之 9、101 之 12 地號等 2 筆國有土地……經本分處派員複勘結果，其中 101 之 9 地號前遭占用作瀝青工廠使用部分已拆除、惟尚未搬遷完畢，另 101-12 地號前遭堆置廢棄機具部分已騰空(詳如勘查表、現況相片)」，從而，對於 B、C 二區被占用部分，原告既有去現場勘查，卻仍同意接收，現臨訟又推說接收前所埋，顯然與客觀證據不相符，原告應該負完全管理責任自屬無疑。另被告在收受原告所屬新竹分處 102 年 1 月 17 日之函文後，隨即於 102 年 2 月 26 日召開釐清清理責任對象之會議，原告亦派員參加，該會議結論為「綜合以上各單位意見，本案因無法確認實際污染行為人，其土地管理所有權人為財政部國有財產署，仍應依廢棄物清理法第 71 條規定，限期清除、處理。」會後並有檢送該會議紀錄予原告，惟原告嗣後並無

任何反對該會議結論之函文予被告等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點：原告是否該當廢棄物清理法第 71 條第 1 項所規定之「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」，而負清除處理之責任？

五、經查：

(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。準此，依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定應由土地所有人、管理人或使用人負清除處理責任者，需具備之要件有二：其一為需於廢棄物棄置當時為該土地之所有人、管理人或使用人。另一為該土地之所有人、管理人或使用人主觀上需有「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於其土地上。亦即土地之所有人、管理人或使用人，因其自身之「容許」或「因重大過失」行為，肇致廢棄物遭非法棄置於其土地上時，方負有清除處理之義務。所謂「容許」，係指其主觀上至少具有「容認」廢棄物遭非法棄置於其土地上之故意。而廢棄物清理法第 71 條之「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。次按「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。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 號著有判例。

(二)查原告所經管國有坐落苗栗縣後龍鎮○○段○○○段 101 之 9 地號等共計 21 筆系爭土地，於 99 年 9 月與遠雄基金會簽訂租

賃契約，將系爭土地出租予遠雄基金會，規劃興辦「遠雄健康生活園區開發案」，嗣經開發單位依各項法令申請各開發目的事業主管機關審核同意後，於101年11月間派員進場施行整地作業，於整地作業時發現開發範圍內疑有大量廢棄物掩埋情形並即通報相關單位處理，被告遂於101年11月30日派員會同環保署中區督察大隊現場試挖及於101年12月21日由相關單位進行會勘，發現系爭土地埋藏大量廢棄物，初步判定棄置之廢棄物屬性為營建混合物及一般事業廢棄物（營建混合物約27,797公噸、一般事業廢棄物約3,754公噸，總計為31,551公噸）。被告為處理系爭土地棄置之廢棄物，遂依環保署訂定之「國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序」，執行非法棄置污染行為人追查工作，惟因棄置行為久遠，難以追查污染行為人。被告於102年2月26日函文邀集系爭土地歷次管理人或使用人及相關單位與會，以釐清棄置場址清理責任對象，依該會議研討意見與結果，認應由原告依廢棄物清理法第71條規定限期清除處理，遂於102年3月19日以環廢字第1020009477號裁處書「請原告於文到後即就上述場址之廢棄物提報『棄置場址廢棄物清理計畫書』送被告核備，並於102年5月10日前改善完成，屆期不為清除處理時，被告得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。」原告不服，提起訴願，遭決定駁回，雖非無見。

- (三)查系爭21筆國有土地，係於101年7月9日分割自同小段101-9、101-12地號等2筆土地。上開2筆土地於79年7月26日辦理第一次登記，所有權人為「臺灣省」，管理者為「臺灣省政府地政處」，此有土地登記簿可憑（本院卷第21-24頁）。嗣苗栗縣政府為興建縣立運動公園用地需要，申請撥用該2筆土地，並經行政院以88年4月3日院台財產接第88007378號函准予撥用在案（本院卷第26頁）。於88年4月22日將上開2筆土地所有權移轉登記為「中華民國」、管理機關變更登記為「苗栗縣政府」。嗣臺灣藝術大學為設立後龍分部校區土地需要，申請撥用上開2筆國有土地，並奉行政院90年5月21日院台財產接字第0900012690號函核准撥用在案（本院卷第

27 頁），另於 90 年 6 月 6 日辦理管理機關變更登記完畢。惟臺灣藝術大學以籌募開發後龍校區建設補助經費困難，財源不足致開發計畫無法推展為由，於 95 年 6 月 16 日申請撤銷撥用。案經原告所屬新竹辦事處於 95 年 7 月 4 日派員勘查該 2 筆土地，現況為瀝青工廠占用，面積約 1 萬 5,460 平方公尺，其餘土地現況為簡易圍籬、雜草、菜園、雜樹、廢棄機具，此有土地勘（清）查表及所附照片可稽，故請該校騰空地上物後再行辦理。嗣臺灣藝術大學再以 96 年 4 月 3 日台藝大總字第 0960340013 號函表示，上開土地上瀝青工廠已全部拆除完竣（拆除後之設備材料運棄中）及廢棄機具已完全清除無訛，再次申請撤銷撥用。案經原告所屬新竹辦事處於 96 年 4 月 14 日派員勘查，其中 101-9 地號土地遭占用作瀝青工廠使用部分已拆除，惟尚未搬遷完畢；另 101-12 地號土地遭堆置廢棄機具部分則已騰空，此有原告所屬新竹辦事處 96 年 4 月 17 日台財產中新二字第 0960004343 號函可憑。嗣經苗栗縣政府以 96 年 5 月 9 日府商產字第 0960069260 號函表示願就拆除後尚未清運之廢棄機具，保證予以騰空，並請原告協助辦理本案土地撤銷撥用事宜，原告乃報奉行政院 96 年 6 月 5 日院授財產接字第 09630005050 號函核准撤銷撥用。系爭國有土地始於 96 年 9 月 3 日辦理管理機關變更登記，並移交原告接管。嗣因遠雄基金會為興建趙萬枝紀念醫院，向原告提出承租系爭土地之申請，原告乃於 99 年 9 月 29 日與遠雄基金會簽訂國有基地租賃契約書，租期自 99 年 10 月 1 日至 119 年 9 月 30 日止，並於簽約當日即 99 年 9 月 29 日將系爭土地點交予遠雄基金會使用，現系爭土地仍為遠雄基金會承租使用之事實，為兩造所不爭，並有行政院 88 年 4 月 3 日院台財產接第 88007378 號函、90 年 5 月 21 日院台財產接字第 0900012690 號函、96 年 6 月 5 日院授財產接字第 09630005050 號函、土地登記簿、原告與遠雄基金會土地租賃契約書及會勘紀錄等件附卷可稽（本院卷第 21-24、26-27、39-40、90-91 頁），堪信為實在。

(四)而本件被告於 102 年 3 月 19 日以環廢字第 1020009477 號裁處書「請原告於文到後即就上述場址之廢棄物提報『棄置場址廢棄物清理計畫書』送被告核備，並於 102 年 5 月 10 日前改善完

成，屆期不為清除處理時，被告得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。」之處分，係以現系爭土地之管理人即原告為處分之對象，而被告為本件處分，並無法查明係何人於何時棄置系爭廢棄物，已據被告陳明在卷，並有會議紀錄 1 件附卷可稽（本院卷第 93-96、260、261、286 頁）。況本院依原告所提出之歷年航照圖觀之，就系爭土地上 A 區、B 區及 C 區（見本院卷第 62 頁之示意圖及原告提出之航照圖）之地貌變動情形說明如下：

1.A 區部分：

由 78 年 10 月 4 日至 99 年 5 月 21 日航照圖，可知該區地上狀況為草生地及部分房屋，99 年 5 月 21 日之前此區地貌並無明顯改變。然於 100 年 5 月 29 日航照圖上，可見 A 區與其上方區塊均有拆除建物並為大面積整地之跡象，整體地貌明顯變動。100 年 10 月 19 日航照圖上更可見 A 區整地面積擴大。

2.B 區部分：

由 78 年 10 月 4 日至 92 年 7 月 28 日航照圖，B 區地貌於此期間並無太大變化，雖與右上方之瀝青廠毗鄰，但均為墾植地或草生地。該瀝青廠所在之土地於 78 年 10 月 4 日已呈現土壤裸露，似已開始設置機具，且在上揭期間陸續增加機具及建物一棟，然至 93 年 7 月 12 日，該瀝青廠使用範圍即向左下方擴展延伸至 B 區，B 區呈現地表裸露，甚至由 94 年 5 月 30 日、95 年 10 月 25 日航照圖更可見土壤翻動所致之土堆。96 年 10 月 23 日航照圖上瀝青廠已拆除建物及機具，此區地貌於 96 年 10 月 23 日至 100 年 5 月 29 日間並無大變動，迄 101 年 5 月 25 日開始大面積整地。

3.C 區部分：

依 78 年 10 月 4 日至 85 年 9 月 26 日航照圖，C 區均為墾植地或雜草地，惟至 86 年 6 月 6 日航照時，已呈現大面積土地裸露，明顯有整地跡象。87 年 5 月 12 日至 89 年 10 月 22 日航照時，其上雖已長有雜草，然 90 年 9 月 14 日至 92 年 7 月 28 日間，卻又大面積呈現地表裸露、凹凸不平，或有土堆及積水現象，尤其 92 年 7 月 28 日航照時，C 區域範圍更與瀝青廠相連，93 年 7 月 12 日開始地表陸續長出雜草，迄 101 年 11 月 14 日

均無大變動。

4.惟按一般情形，若在土地下掩埋廢棄物，因需挖掘土地掩埋廢棄物，而有使地貌發生變動之情形。然就系爭土地上A區、B區及C區之地貌變動情形，原告自96年9月3日接管系爭土地後，至99年9月29日將系爭土地出租交由遠雄基金會使用前之期間，依上開航照圖顯示，系爭土地並無地貌變動之情形，足見系爭土地於該期間內尚無因他人之掩埋廢棄物而有地貌變動之情形。則系爭土地於原告自96年9月3日至99年9月29日管理期間，並無法證明系爭土地有遭棄置廢棄物之情事。而系爭土地於96年9月3日原告接管前及自99年9月29日出租交予遠雄基金會使用後，系爭土地方有地貌變動之情形。又系爭土地於上開期間雖有地貌變動之情形，該地貌變動仍無法確切認定即是因掩埋廢棄物所致，至多僅能認為於上開時期，系爭土地似有遭棄置廢棄物之可能。而原告於99年9月29日將系爭土地出租交予遠雄基金會使用後，遠雄基金會即為系爭土地之直接占有人，對系爭土地享有使用、收益之權限，為系爭土地之使用人。縱使系爭土地於出租期間有被棄置廢棄物之情形，假若應處罰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，法律既規定有複數義務人，被告亦應依最高行政法院95年1月24日庭長法官聯席會議決議意旨，於行使裁量權擇定能有效達成行政目的，即應以現使用人遠雄基金會為承擔義務者，並以之為處罰之對象，而非以已無事實上管領力之原告為處分之對象，方符合法律規範之意旨。另系爭土地於原告自96年9月3日接管前，縱使有被棄置廢棄物之情形，因非在原告管理期間內遭棄置，原告自無依廢棄物清理法第71條之規定負清除處理之義務。是被告以原處分裁處原告，核有未合。

(五)本件被告主張系爭廢棄物棄置於系爭土地上，原告為系爭土地之管理人，原告未盡善良管理人或一般人之注意義務，致遭棄置廢棄物，已違反廢棄物清理法第71條之規定，應負狀態責任而負有清除處理之義務云云。惟自系爭土地上所挖掘

出之系爭廢棄物為營建混合物與一般事業廢棄物，而營建混合物依苗栗縣營建工程剩餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例第2條規定：「營建混合物：指餘土與廢棄物在尚未分離處理前之物狀。」暨營建事業廢棄物再利用管理辦法第6條附表營建事業廢棄物再利用種類及管理方式編號七：「營建混合物，係屬公告再利用之事業廢棄物。」之意旨，營建混合物核屬事業廢棄物。是系爭土地所掩埋之廢棄物為營建混合物與一般事業廢棄物，均屬事業廢棄物，並非一般廢棄物，自無依廢棄物清理法第11條第1款規定由土地所有人、管理人或使用人清除之適用。又本件被告係依廢棄物清理法第71條之規定為處分，並以原告為處分之對象。然依上說明，依廢棄物清理法第71條之清理責任，限於「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於土地之所有人、管理人或使用人，始足當之，並非以查獲當時之土地管理人即應負清除處理之責任。因此被告為處分時即應依首開判例意旨及說明之要件加以認定，並由被告負舉證責任，亦即本件被告對原告處分，應由被告證明棄置廢棄物時係在原告管理之期間內，且需證明原告有「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於土地上。本件原告否認於其管理系爭土地之期間有「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於土地上，又因系爭土地之歷次之管理人有臺灣省地政處、苗栗縣政府、臺灣藝術大學及原告，且自99年9月29日起交由遠雄基金會使用，而被告既無法查明系爭土地上之系爭廢棄物係於何時所棄置，即無法認定系爭廢棄物棄置時之土地管理人或使用人為何人，亦無從認定該土地管理人或使用人主觀上是否有「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於其土地上，被告遽為本件處分，核有違誤。另被告主張原告於96年9月3日自臺灣藝術大學移交接管時，其未注意清查系爭土地上是否遭棄置廢棄物，嗣查獲系爭廢棄物，亦應由原告負清除處理責任乙節。惟系爭土地於96年9月3日原告接管前，縱使有被棄置廢棄物之情形，因非在原告管理期間內遭棄置，要與廢棄物清理法第71條所規定之處罰要件無關，揆諸首揭說明，原告自無依廢棄物清理法第71條之規定

負清除處理責任，不能因此即命原告負廢棄物清理法第 71 條所規定之清除處理責任。被告上開主張，即非可採。又被告所舉高雄高等行政法院 94 年度訴字第 943 號等判決，該判決乃其個案之法律見解，並非判例，尚不得拘束本院之判斷。

(六)綜上所述，本件被告既未查明系爭土地所棄置之廢棄物係於何時所棄置，本院亦查無原告有「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於其土地上之情事，被告遽為本件處分，核有違誤，訴願決定予以維持，亦有未合。原告起訴論旨執此指摘，為有理由，爰將訴願決定及原處分均撤銷，以資適法。又本件事證已臻明確，兩造其餘之主張及舉證，於本件判決之結果並無影響，爰不逐一論述，附此敘明。

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

中 華 民 國 103 年 5 月 29 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 林 秋 華

法 官 莊 金 昌

法 官 劉 錫 賢

以上正本證明與原本無異。

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

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。

訟代理人	2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。
	3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 103 年 5 月 29 日

書記官 蔡 逸 媚

附件：

最高行政法院裁定 103 年度裁字第 1358 號

上 訴 人 苗栗縣政府環境保護局

代 表 人 劉伯舒

訴訟代理人 饒斯棋 律師

被 上 訴 人 財政部國有財產署

代 表 人 莊翠雲

訴訟代理人 吳文貴

複 代 理 人 蔣志明 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國 103 年 5 月

29 日臺中高等行政法院 102 年度訴字第 395 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。
- 二、被上訴人所管國有坐落苗栗縣後龍鎮○○段○○段 101 之 9、101 之 12 地號土地（民國 101 年 7 月 9 日分割為苗栗縣後龍鎮○○段○○小段 101 之 9 地號等共計 21 筆土地，下稱系爭土地），於 99 年 9 月與醫療財團法人遠雄健康生活園區基金會（下稱遠雄基金會）簽訂租賃契約，將系爭土地出租予遠雄基金會（租期自 99 年 10 月 1 日至 119 年 9 月 30 日止），規劃興辦「遠雄健康生活園區開發案」，嗣經開發單位申請各開發目的事業主管機關審核同意後，於 101 年 11 月間派員進場施行整地作業，於整地作業時發現開發範圍內疑有大量廢棄物掩埋情形並即通報相關單位處理，上訴人於 101 年 11 月 30 日派員會同行政院環境保護署環境督察總隊中區環境督察大隊（下稱環保署中區督察大隊）現場試挖，及於 101 年 12 月 21 日由相關單位進行會勘，發現系爭土地埋藏大量廢棄物，初步判

定棄置之廢棄物屬性為營建混合物及一般事業廢棄物（營建混合物約 27,797 公噸、一般事業廢棄物約 3,754 公噸，總計為 31,551 公噸）。上訴人依行政院環境保護署（下稱環保署）訂定之「國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序」，執行非法棄置污染行為人追查工作，惟因棄置行為久遠，難以追查污染行為人。上訴人於 102 年 2 月 26 日邀集系爭土地歷次之管理人或使用人及相關單位與會，認應由被上訴人依廢棄物清理法第 71 條規定限期清除處理，乃於 102 年 3 月 19 日以環廢字第 1020009477 號裁處書「請被上訴人於文到後即就上述場址之廢棄物提報『棄置場址廢棄物清理計畫書』送上訴人核備，並於 102 年 5 月 10 日前改善完成，屆期不為清除處理時，上訴人得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。」（下稱原處分）。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，提起行政訴訟，經原審判決訴願決定及原處分均撤銷。上訴人不服，提起本件上訴。

三、本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，主張：（一）原判決拘泥於廢棄物清理法第 71 條之文義，未充分理解其立法目的及條文本身所產生之價值矛盾。對於系爭土地廢棄物分布區 B、C 二區被占用部分，被上訴人既已現場勘查，卻仍同意接管，至臨訟又推說是其接管前所埋，與客觀證據不相符，被上訴人應負完全管理責任。上訴人召開釐清清理責任對象之會議，被上訴人亦派員參加，該會議結論認系爭土地管理人為被上訴人，其應依廢棄物清理法第 71 條規定限期清除，原判決對此重要攻擊或防禦方法，未說明為何不可採之理由，判決違背法令。（二）參照本院 95 年度判字第 941 號、100 年度判字第 2056 號判決、臺北高等行政法院 97 年度簡字第 667 號、第 153 號判決，廢棄物清理法第 71 條規定之管理人，似指依一定之資格為他人管理土地或建築物，並具有事實上管領力者，惟目前實務以有事實上管領力作為狀態主體判準，僅為重要考量，並非唯一考量（臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3000 號判決、高雄高等行政法院 95 年度訴字第 236 號判決亦同此旨），是有關廢棄物清理法第 71 條規範之狀態責任主體，事實上管領力僅為參考要素之一，並非指無事實上管

領力，即無廢棄物清理法第 71 條之適用。（三）至上訴人 102 年 2 月 26 日召開會議時，被上訴人並未調閱棄置地點之歷年航照圖或衛星影像圖，被上訴人顯未善盡非法棄置污染行為人之追查義務。（四）遠雄基金會經開發單位依各項法令申請各開發目的事業主管機關審核同意後，於 101 年 11 月間派員進場整地作業，發現系爭土地遭非法棄置廢棄物，立即反應相關單位處理，應認遠雄基金會已盡一般人注意義務而無重大過失，並無廢棄物清理法第 71 條規定之適用，原判決認其應為承擔義務者，且應為被處罰對象，係屬違背法令。（五）系爭土地早於遠雄基金會承租前即被掩埋廢棄物，而被上訴人於 96 年接管至今並讓系爭土地遭掩埋廢棄物之事實上狀態繼續存在，其有重大過失，應負廢棄物清理法第 71 條之清除義務，原判決未查，係判決違背法令等語。

四、惟原判決以：（一）系爭土地係於 79 年 7 月 26 日辦理第 1 次登記，所有權人為「臺灣省」，管理者為「臺灣省政府地政處」。嗣苗栗縣政府為興建縣立運動公園用地需要，申請撥用系爭土地，並經行政院准予撥用。於 88 年 4 月 22 日將系爭土地所有權移轉登記為「中華民國」、管理機關變更登記為「苗栗縣政府」。臺灣藝術大學為設立後龍分部校區土地需要，申請撥用系爭土地，並奉行政院核准撥用，另於 90 年 6 月 6 日辦理管理機關變更登記完畢。臺灣藝術大學於 95 年 6 月 16 日申請撤銷撥用，經被上訴人所屬新竹辦事處於 95 年 7 月 4 日派員勘查，現況為瀝青工廠占用，面積約 1 萬 5,460 平方公尺，其餘土地現況為簡易圍籬、雜草、菜園、雜樹、廢棄機具，故請該校騰空地上物後再行辦理。嗣苗栗縣政府表示願就拆除後尚未清運之廢棄機具，保證予以騰空，並請被上訴人協助辦理本案土地撤銷撥用事宜，被上訴人報奉行政院核准撤銷撥用。系爭土地始於 96 年 9 月 3 日辦理管理機關變更登記，並移交被上訴人接管。遠雄基金會為興建趙萬枝紀念醫院，於 99 年 9 月 29 日與被上訴人簽訂國有基地租賃契約書，租期自 99 年 10 月 1 日至 119 年 9 月 30 日止，並於簽約當日即 99 年 9 月 29 日將系爭土地點交予遠雄基金會使用，現系爭土地仍為遠雄基金會承租使用。（二）本件原處分以被上訴人為裁處

之對象，惟上訴人自承並無法查明係何人於何時棄置系爭廢棄物。而依被上訴人所提出之歷年航照圖觀之，就系爭土地廢棄物分布區A區、B區及C區之地貌變動情形觀之，被上訴人自96年9月3日接管系爭土地後，至99年9月29日將系爭土地出租交由遠雄基金會使用前之期間，系爭土地並無地貌變動之情形，足見系爭土地於該期間內尚無因他人之掩埋廢棄物而有地貌變動之情形。則系爭土地於被上訴人自96年9月3日至99年9月29日管理期間，並無法證明系爭土地有遭棄置廢棄物之情事。而被上訴人於99年9月29日將系爭土地出租交予遠雄基金會使用後，遠雄基金會即為系爭土地之直接占有人，對系爭土地享有使用、收益之權限，為系爭土地之使用人。縱使系爭土地於出租期間有被棄置廢棄物之情形，上訴人亦應依本院95年1月24日庭長法官聯席會議決議意旨，於行使裁量權擇定能有效達成行政目的，即應以現使用人遠雄基金會為承擔義務者，並以之為處罰之對象，而非以已無事實上管領力之被上訴人為處分之對象，方符合法律規範之意旨。（三）自系爭土地上所挖掘出之系爭廢棄物為營建混合物與一般事業廢棄物，均屬事業廢棄物，並非一般廢棄物，自無依廢棄物清理法第11條第1款所規定一般廢棄物由土地所有人、管理人或使用人清除之適用。又依廢棄物清理法第71條之清理責任，限於「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於土地之所有人、管理人或使用人，始足當之，並非以查獲當時之土地管理人即應負清除處理之責任。因此上訴人對被上訴人處分，應由上訴人證明棄置廢棄物時係在被上訴人管理之期間內，且需證明被上訴人有「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於土地上。被上訴人否認於其管理系爭土地之期間有「容許」或「因重大過失」致廢棄物遭非法棄置於土地上，又因系爭土地之歷次之管理人有臺灣省地政處、苗栗縣政府、臺灣藝術大學及被上訴人，且自99年9月29日起交由遠雄基金會使用，而上訴人既無法查明系爭土地上之系爭廢棄物係於何時所棄置，即無法認定系爭廢棄物棄置時之土地管理人或使用人為何人，亦無從認定該土地管理人或使用人主觀上是否有「容許」或「因重大

過失」致廢棄物遭非法棄置於其土地上，上訴人遽為本件處分，核有違誤。另系爭土地於 96 年 9 月 3 日被上訴人接管前，縱使有被棄置廢棄物之情形，因非在被上訴人管理期間內遭棄置，要與廢棄物清理法第 71 條所規定之處罰要件無關，被上訴人自無依廢棄物清理法第 71 條之規定負清除處理責任，不能因此即命被上訴人負廢棄物清理法第 71 條所規定之清除處理責任等語，因將訴願決定及原處分均撤銷，業於理由中敘明所憑證據及形成心證之理由，上訴意旨雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由，係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷矛盾，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。至上訴意旨援引之本院 95 年度判字第 941 號、100 年度判字第 2056 號判決、臺北高等行政法院 96 年度訴字第 3000 號、97 年度簡字第 153 號、第 667 號判決、高雄高等行政法院 94 年度訴字第 943 號、95 年度訴字第 236 號判決，案情均有異，本件無援引餘地，附此敘明。

五、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第 249 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 95 條、第 78 條，裁定如主文。

中 華 民 國 103 年 9 月 19 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 廖 宏 明

法官 鄭 小 康

法官 林 樹 埔

法官 黃 淑 玲

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 103 年 9 月 19 日

書記官 王 史 民

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（103 年版）第 373-412 頁

