

裁判字號：臺中高等行政法院 103 年度訴字第 329 號 行政判決

裁判日期：民國 104 年 03 月 26 日

案由摘要：廢棄物清理法事件

臺中高等行政法院判決

103 年度訴字第 329 號

104 年 3 月 5 日辯論終結

原 告 祐春環保生技股份有限公司

代 表 人 王佳雄

訴訟代理人 陳昱嵐 律師

被 告 彰化縣政府

代 表 人 魏明谷

訴訟代理人 劉祥棋

簡汝珊

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國 103 年 6 月 11 日環署訴字第 1030011053 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。

事實及理由

- 一、程序事項：本件被告之代表人於原告起訴後，由卓伯源變更為魏明谷，並經變更後之代表人魏明谷聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。
- 二、事實概要：緣原告為經營廢棄物處理業，領有新竹縣政府核發之乙級廢棄物處理許可證，其收受之事業廢棄物（污泥）以物理方法處理後，可作為磚窯、水泥或混凝土製品等原料使用。經被告所屬環境保護局（下稱彰化縣環保局）分別於民國（下同）100 年 7 月 8 日、9 月 15 日派員至彰化縣○○市○○段 457-92、457-94 等地號土地（下稱系爭土地）稽查發現，有 3 名司機分別自訴外人「清淨國際興業有限公司」（下稱清淨公司）、「廣倫潔環保股份有限公司」（下稱廣倫潔公司）及原告處載運污泥至系爭土地棄置回填，彰化縣環保局乃派員採集車上污泥送驗，結果總銅、總鉻超出「土壤污

染監測標準」，案經臺灣彰化地方法院（下稱彰化地院）調查上述污泥廢棄物為清淨、廣倫潔及原告等 3 家公司支付高額代價，委請天城水泥企業社（下稱天城企業社）（前後任負責人為洪天城、廖豔琴）處理，該院以洪君及廖君明知未經主管機關許可，不得提供土地堆置廢棄物，竟非法貯存、堆置、處理污泥廢棄物，於 102 年 4 月 12 日以 101 年度訴字第 599 號判決，分別判處該 2 人有期徒刑在案。嗣被告據此判決及行政院環境保護署（下稱環保署）99 年 6 月 21 日環署廢字第 0990055678 號、100 年 5 月 9 日環署廢字第 1000036827 號、102 年 1 月 28 日環署廢字第 1020009551 號等函釋（下稱環保署 99 年 6 月 21 日函、100 年 5 月 9 日函、102 年 1 月 28 日函），認原告收受事業廢棄物（污泥）後，自行派車並支付運費或支付處理費等方式，交由天城企業社做為水泥製品之原料，且天城企業社並無任何生產水泥製品之機具，無從事再利用之事實，認定原告提供天城企業社之污泥為廢棄物，爰依廢棄物清理法第 28 條、第 30 條第 1 項及第 71 條第 1 項規定，限期原告於 102 年 12 月 27 日以前清除處理遭棄置之污泥，並儘速提送廢棄物處置計畫送彰化縣環保局核可；另告誡原告倘未依規定清除處理，將依廢棄物清理法第 71 條第 1 項（原處分漏載項次）規定為代履行。另依前開判決內容估算原告出售之污泥量為 1,947.29 公噸，因所堆置之污泥業經洪君攪拌石灰等物質混雜貯存，較原有棄置之污泥量增加，故依等比例增加方式，由原告負責清理 4,488.64 公噸，清除處理費用為新台幣（下同）31,420,452 元（原處分將原告與清淨公司所應負擔清除數量及預估費用相互誤植，即「原告應負擔 3,709.29 公噸，清理費用為 25,965,048 元，清淨公司應負擔 4,488.64 公噸，清理費用為 31,420,452 元」，被告已依行政程序法第 101 條規定，因誤寫誤算而重新更正如前所述）。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

- (一)原告為乙級廢棄物處理機構，從事一般事業廢棄物處理作業，並於 100 年間與合法商業登記之第三人天城企業社簽訂契約，約定原告將經專業製程處理污泥後，所產出之「其他土

類」產品，售予天城企業社，並由其依再利用計畫進一步將之加工製成陶瓷、水泥、人工骨材等物。原告亦依法將天城企業社列為其他土類產品再利用計畫之銷售去處，並每周向主管單位新竹縣政府環境保護局（下稱新竹縣環保局）備查陳報產品去向。詎料，天城企業社之前後負責人洪天城、廖艷琴，明知原告業已向主管單位新竹縣環保局申報出貨予天城企業社，且依其再利用計畫，僅得將原告之產品製成陶瓷、水泥、人工骨材等物，卻悖離與原告間之約定，未將原告出售之產品進行合法再利用，而私自貯存、堆置於系爭土地上，洪天城、廖艷琴前揭違法行為，業經彰化地院 101 年度訴字第 599 號刑事判決認定成立廢棄物清理法第 46 條第 4 款之非法清理廢棄物罪。然被告竟斷章取義該刑事判決之內容，以洪天城、廖艷琴未依法處理原告提供之產品，並將之任意棄置為由，率以原告符合廢棄物清理法第 71 條第 1 項之規定，而應負有清理系爭土地上污泥之責任。

(二)被告遽斷原告出售予天城企業者為廢棄物之說詞，顯屬空言，且其並非依法擁有廢棄物認定權限之機關：

1. 按環保署 101 年 3 月 8 日環署廢字第 1010020106 號函明揭（下稱環保署 101 年 3 月 8 日函）：「處理或清理機構處理後之製程產出物，如已載明於廢清書『主要產品（副產品）種類及產量』欄位，且詳細說明相關產品之成分、規格及使用用途等，並經地方政府審查核准後，應屬產品，且應與該等機構之許可證相關內容相同。另處理、清理機構後續依核准之廢清書與許可證內容進行產品使用或販售等行為，亦屬合於規定。」查原告係經地方主管機關新竹縣環保局及專家學者審查核准之廢棄物處理機構，其所核准之產品名稱為「其他土類」，此有主管機關核備之 100 年 1 月 20 日設置許可變更文件可稽，且原告亦於廢棄物清理計畫書（下稱廢清書）主要產品欄位，詳細記載並說明產品使用相關內容，該廢清書業經核發機關之核准。職故，原告收受污泥後，經乾燥處理所生產者應為「其他土類」之產品，且經主管機關及專家學者核可在案，非被告空言指摘之廢棄物。再者，其他土類之用途可做為磚窯廠、水泥及混凝土製品製造業作為建材原料使用

，此其他土類之產品代碼亦經環保署以產品原物料代碼表編碼為「060099」，此另有原告固定污染源操作許可證及廢清書可稽。

2. 又環保署 102 年 1 月 28 日函揭禁：「二、又查本署已於 100 年 5 月 9 日以環署廢字第 1000036827 號令，明示環保機關於審查事業廢棄物清理計畫書時，應謹慎審理其製程產出物之認定，並加強與工商登記單位橫向聯繫。本函特再就上開解釋令，重申並補充說明如下：（一）地方主管機關及本署委託之審查機關於審核事業廢棄物清理計畫書（以下簡稱廢清書）時，針對其登載之各項製程產出物，應確實針對產出物之用途及流向、製程技術及設施慎密審核，如事實為不具效用、效用不明或可能被拋棄，應為廢棄物，如廢清書中記載為產品或副產品，該廢清書應不予核准。（二）地方主管機關及本署委託之審查機關，請主動查察轄內有疑義之個案，並依上開原則，於半年內完成檢視相關經貴管核准之廢清書，如發現經登記為產品或副產品，但事實已失市場價值，須由產源付運費大於售價，致實質由產源付費而無淨收入方得成交時，或因價格波動而時有產源出售並無淨收入之情形，且有長期違法貯存或棄置之虞，或以產品使用有污染環境、危害人體健康之虞者，應改認定其為廢棄物，除請工商登記單位取消其產品項目登記外，並依事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理。」依此函意旨，係命地方主管機關應查察轄內有疑義之個別廢棄物清除處理業者，如認為該業者之產出物，符合前述「事實已失市場價值」之虞者，應改認定其為廢棄物，除請工商登記單位取消其產品項目登記外，並依事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理。可知，認定原告之產出物究屬廢棄物與否之權責機關，僅有「地方主管機關及本署委託之審查機關」始足當之。而被告並非「地方主管機關及本署委託之審查機關」，豈能逾越事務管轄權限，擅自認定原告之產出物係屬廢棄物？非事權機關就本件基礎事實擅斷所作成之原處分，自無合法妥適之餘地。
3. 綜上，原告所產出並販售予天城企業者，乃「其他土類」之產品，原告應非廢棄物清理法第 71 條之規範主體，縱經天城

企業社將原告之產品與其自其他機構所收受之污泥混合後，加以違法貯存、堆置於系爭土地，被告仍不得在未予詳加調查之情形下，混淆各堆置物彼此間相異之性質，執此逕認原告所產出者乃廢棄物。

(三)被告以環保署 99 年 6 月 21 日函、100 年 5 月 9 日函及 102 年 1 月 28 日函釋之見解，及琨鼎環境科技股份有限公司（下稱琨鼎公司）之廢棄物樣品檢驗報告結果，主張原告售予天城企業者為「廢棄物」，核有錯誤援引前揭函釋之違失：

1. 按環保署 100 年 5 月 9 日函之意旨為：「環保機關於審查事業廢棄物清理計畫書時，應謹慎審理其製程產出物之認定，並加強與工商登記單位橫向聯繫。」顯然該函釋內容與系爭處分之做成、廢棄物之認定等事項，要無關聯，被告援引之，實有未洽。
2. 查環保署 102 年 1 月 28 日函雖指明：「原登記為產品，但事實上該產品已失市場價值，或因價格因素長期貯存而有棄置污染環境之情形者，應改認定為廢棄物，並依事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理」，無非係以「產品之市價高低」作為廢棄物之認定依據。然觀諸廢棄物清理法第 1 條、第 2 條第 1 項及第 2 項之立法目的，乃改善環境衛生與維護國民健康，遂此，設若廢棄物處理業者所產出之某項原登記為產品者，因該產品使用效能不彰，抑或使用成本居高不下，導致其於市場上乏人問津時，其市價充其量僅為市場接受度之客觀反映爾，與環保或國民健康等價值皆無涉，自不得因產品市價之高低而更易其定性。因此該函釋以與廢棄物清理法意旨要無關聯之「市價因素」，作為廢棄物之認定標準，實屬逾越法律授權之範圍而為解釋，違反法律保留原則甚明，自不得加以援用。又前揭函釋皆存有邏輯上嚴重謬誤，亦即原先經廢棄物清理法第 4 條之各地主管機關所核准之產品，竟會因其在市場上之價值，或使用端有無依法使用與否，而使該產品之定性，於不同階段中產生幡然不同之認定結果，實難符事理之平。
3. 其次，依我國目前污泥廢棄物處理實務以觀，環保署有鑑於我國國土有限，污泥掩埋場之空間恐有供不應求之危機，若

不就污泥廢棄物進行再利用，未來勢將造成嚴重之環境破壞，故而大力鼓勵民間業者投入污泥中間處理業務，將污泥以焚化、物理乾燥等方式降低含水率，使污泥廢棄物成為可供下游廠商加工為陶瓷、水泥、混凝土、人工骨材等再利用之原料。原告之主要營業內容，便是配合此一政策所由生，亦經地方主管機關新竹縣環保局及專家學者審查後，核准生產「其他土類」之產品在案。惟市面上經中間處理之污泥產品，除品質風險較高之外，對下游廠商而言，該產品強度必然不及一般水泥原料，尚須額外耗費成本拌入水泥等固化劑以強化之。是污泥中間處理廠商之產品，礙於其本質特質所囿，往往不具市場競爭力，而須常態性地以補貼下游廠商之方式，以促銷售。此等經營困境，屢經「臺灣區環境保護工程專業營造業同業公會」於環保署舉辦之草案公聽會及座談會上提出反映，可見，補貼下游業者乃實務上成見之常態，要不得據此斷稱該產品實為廢棄物。詎料，環保署不但怠於解決污泥廢棄物處理業者所面臨之上述僵局，甚至作成漠視業界實務之102年1月28日函釋，造成檢調機關循此錯誤見解，僅憑污泥處理業者有補貼下游廠商之客觀事實，便率認業者所產出者為廢棄物。在該函釋不當見解下，各大、小污泥廢棄物處理廠幾無法幸免於難，刻正遭受刑事與行政之追懲，造成截至102年8月9日時，全國僅有兩大兩小處理廠得收受並處理污泥廢棄物，根本不足容納全國各公家及私人污水廠所生之污泥量。在供不應求、污泥處理費飆漲之情況下，不少污泥廠迫於無奈，僅得將污泥廢棄物存放於廠房內，反而另生我國環境保護之重大危機。是環保署102年1月28日函釋可謂增加法律所無之限制，不當侵害人民之權利。被告基於該函釋作成之原處分，核有認事用法之違誤，自不待言。

4. 被告復以上揭刑事判決之內容，作為原處分基礎事實之認定基礎。然該判決明指「四、3. 廣倫潔公司支付高額代價，委請被告洪天城、廖艷琴消化污泥……(3)廣倫潔公司支付1,025萬3,659元請被告洪天城、廖艷琴運走污泥廢棄物」等語，可知同案中之廢棄物處理廠廣倫潔公司未依法處理廢棄物，卻以高價委由天城企業社非法棄置之事實。然系爭刑事判決

卻未記載原告有支付顯不相當、違反市場法則之補貼價額之情事。則被告究係如何認定原告之產品「已失市場價值」？被告所指誠屬毫無憑據之無端臆測。

5. 被告又依該刑事判決內容認系爭土地上分別有來自廣倫潔公司與原告之廢棄物，分別為 673.33 公噸、1947.29 公噸。倘原告果真有規避合法處理廢棄物義務，而請天城企業社非法棄置之情，則依常理與邏輯判斷，在原告售出之產品噸數約為廣倫潔公司 3 倍之情況下，支付天城企業社之費用應至少高出廣倫潔公司所支付之 1,025 萬 3,659 元 3 倍以上，方屬合理。然該案經彰化地院縝密調查相關證據後，查無原告以鉅額或不相當之價額補貼天城企業社之事實，甚且原告所補貼之款項亦僅有幾十萬元，遠遠低於廣倫潔公司支付與天城企業社之費用。
6. 琨鼎公司檢驗報告結果無以作為原告產品乃廢棄物之論據：
 - (1) 依原告之主管機關新竹縣政府所核定之設置許可文件所示，原告收受污泥後，經處理所生之產品，只要通過 TCLP 之檢測管制 (NIEA R201.14C，下稱 TCLP)，即可確保產品無害而得為銷售及再利用。觀諸琨鼎公司有關 TCLP 之檢測管制 (NIEA R201.14C) 部分，檢驗結果皆符合標準，便可證原告所乾燥後所產製者乃符合產品規範之其他土類產品，要無疑義。詎料，琨鼎公司竟另採與原告產品規格管制無涉之「污泥及沉積物中重金屬檢測方法—酸消化法 (NIEA R353.00C)」檢測方法 (下稱消酸化法)，進行檢測，被告便以原告產品所含之重金屬含量超標，不符規定為由，認定該產品為廢棄物。
 - (2) 然而，所謂酸消化法通常係用於土壤、底泥及地下水污染物之檢驗測定，其採用之強酸消化手段，足使環境中大多數可供金屬元素遭溶解而出，故最終測得之金屬溶出量，自然較 TCLP 檢測結果為高。兩種檢測方法之目的與功效，誠屬有間。基上，新竹縣政府考量原告之其他土類產品，乃用於水泥及混凝土製造業作為建材原料之用，故經專業判斷下，核定原告之產品只要符合 TCLP 檢測標準，即可作為產品之用，要非廢棄物。正因原告之產品乃作為建材原

料之用，倘下游使用端合法再利用，則該產品內所含之金屬，將會隨之固化於水泥與混凝土中，而無溶出之疑慮，自無採用酸消化法以為檢驗之必要。遂此，縱使琨鼎公司採用酸消化法之檢測方式，認原告產品所含金屬量超標，仍無礙於原告所產製者乃產品並非廢棄物之認定。

(四)原處分分別以廢棄物清理法第 28 條、第 30 條及第 71 條為據，然本件事實非屬上述條文之規範範疇，自不得以之相繩，其適用法律顯有違誤：

1. 按廢棄物清理法第 28 條及第 30 條所規範者，乃「事業委託公民營廢棄物清除處理機構清除、處理」之情形，核與本件「廢棄物處理機構將製成之產品售予使用端」之事實並不相符。因原告本身為乙級廢棄物處理機構，依主管機關之許可方式對收受進廠之污泥進行處理後，將之產出為「其他土類」產品，以供應製磚廠做為製磚原料使用，或供給水泥及混凝土製造業做為建材原料之用。是以，原告乃將產品售予天城企業社，使其再利用後，製成水泥製品等物，核非上揭廢棄物清理法第 28 條及第 30 條所規範之情形。再者，天城企業社係屬水泥製造業者，亦非法條所規範之「公民營廢棄物清除處理機構」。
2. 被告復援引廢棄物清理法第 2 條第 4 項（按應為第 2 條第 3 項）：「第 1 項第 2 款之事業，係指農工礦廠(場)、營造業、醫療機構、公民營廢棄物清除處理機構、事業廢棄物共同清除處理機構、學校或機關團體之實驗室及其他經中央主管機關指定之事業。」之規定，藉以論證原告確屬同法第 71 條所規範之「事業」責任主體。然該項之所以將「公民營廢棄物清除處理機構」列於事業之列，實係有鑒於其於清除處理廢棄物之過程中，誠有額外製造出他種廢棄物之可能，為確保其依法就他種廢棄物完成清除處理，遂將之規定為事業之其一類別，以為規制。職是，原告究屬「事業」抑或「公民營廢棄物處理機構」？實不可一概而論，尚須進一步判斷系爭廢棄物客體，係由原告於廢棄物處理過程所產出，或為上游事業端所產出，以資區辨。
3. 舉例以言，原告於收受事業單位之污泥後，遂以乾燥方式進

行處理，進而生產出「其他土類」產品（環保署產品原物料代碼表編碼為 060099），此時，原告之角色乃「公民營廢棄物處理機構」。然於前揭處理過程中，會另行產出「廢污水（廢棄物代碼：D-1506）、生活垃圾（廢棄物代碼：D-1801）」等廢棄物，此時，就「廢污水、生活垃圾」等產製過程所生之廢棄物而言，原告乃立於「事業」之責任主體地位，須依法以自行處理或委託處理之方式而為清除，此由原告報經主管機關核准之廢清書所載內容，即可明稽。

4. 綜上，原告遭天城企業社非法堆置貯存於系爭土地者，乃供其作為製磚原料使用之「其他土類」產品，此際之法律關係原告為廢棄物處理機構，天城企業社為產品之使用端。因此，天城企業社未依法就原告之產品進行再利用，隨意將之棄置於系爭土地之行為，則與原告無涉，原告不因之成為廢棄物清理法第 71 條所規範之責任主體，自不負有清除義務。
5. 又依最高行政法院 103 年度判字第 666 號判決意旨及環保署 98 年 7 月 8 日廢字第 0980059664 號函釋，可知依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定，對不依規定清除、處理廢棄物而負有行為責任者，須具備如下要件，始足當之：其一為存有違反行政法義務行為者，其二係違章行為與危害結果間具因果關係，其三乃行為人對危險結果之產生，具有主觀上之故意。然原告將廢棄物製成符合產品管制標準（即通過 TCLP 檢測管制）之產品出售天城企業社，並定期申報，合乎使用目的之用途，依論理法則，下游端如何使用原告之產品，應不致更易原告產出時之物質定性，更無由使原告合法處理行為變為違章者。倘原告與天城企業社共謀非法堆置產品，豈會誠實申報？又天城企業社於 100 年 5 月間方承租系爭土地，原告出售產品予該社未達半年，在主管機關尚且未能掌握其非法推置原告產品之情況下，豈能苛責原告得預見其不法行為？至於補貼運費，係目前廢棄物處理實務之困境，核與原告是否具違章之主觀故意無必然之因果關聯。故原告與本件危險結果間不具因果關係，亦不具違章之故意，自不得論原告負有清除義務。

(五)退萬步言，縱認原告出貨予天城企業社者乃廢棄物，惟原處

分就「系爭土地污泥堆置總量之推計」欠缺法律依據，與作成理由與事實不符，難謂合法：

1. 按司法院釋字第 218 號解釋理由書所揭槓，稅捐機關依所得稅法相關規定雖得以「推計方法」作為行政處分之事實基礎，惟「推計方法」為「核實認定」之例外，應於核實認定在客觀上並無可能，或人民有違反協力義務時，行政機關方得在「法律有規定或授權」之情形下，以之作為補充性作為。且推計之結果，應「符合經驗法則、力求客觀合理」，始符法治國家之憲法要求。復按最高行政法院 99 年度判字第 590 號判決明示：「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，應記載主旨、事實、理由及其法令依據等事項。又該規範目的在於使人民得以明瞭行政機關作成行政處分之法規依據、事實認定及判斷理由等，以保障人民之訴訟權，得就該處分做成之緣由，於行政爭訟程序中，進行實質攻擊防禦。」
2. 查原處分稱：「有關本縣○○市○○段 457-92、457-94 等地號之污泥後續處理費用，經本局初步估算堆置數量約 9,750 公噸（範圍長 65 公尺、寬 50 公尺、高 3 公尺、密度約為 1 公噸/立方公尺）……故現地所需之清除處理費用為 6,825 萬元」。惟查，廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定並未授權被告得就本件污泥之清除數量、清除費用進行推計計算；又所謂清除處理費，依法須迨至被告代履行後，方得就「實際支出之清除處理費額度」，向清除責任人求償之。是以，原處分在法律無授權下，逕以「推計方法」認定污泥清除數量及費用，誠屬無法律依據而為認事用法，自無合法之餘地。
3. 又原處分究竟據何科學基礎，初步估算系爭土地污泥堆置總量約 9,750 公噸（範圍長 65 公尺、寬 50 公尺、高 3 公尺、密度約為 1 公噸/立方公尺）？原處分就此並無理由之載明，則該推計結果自無客觀且合法之可能。
4. 復依被告 102 年 4 月 3 日至系爭土地所拍攝之污泥堆置現場照片以觀（訴願卷第 77-78 頁），污泥堆置處周圍設有鐵皮圍欄，且鐵皮圍欄上緣，幾皆高於污泥堆之至高點。依經驗法則，該鐵皮圍欄為一般工地咸見之類型，高度自不及 3 公尺

，則低於該鐵皮圍欄最上緣之污泥堆，高度也應為3公尺以下，因而系爭土地上污泥堆之平均高度，絕無可能達3公尺。原處分以高度3公尺作為該污泥堆總量之計算基準，顯與現場堆置事實不符，無足採信。

5. 被告於103年10月7日之準備程序自承，其估算系爭土地污泥噸數及清除處理費用之依據，乃100年11月23日之彰化縣事業廢棄物處理稽查紀錄工作單，要非以被告102年4月3日至系爭土地現場勘驗之結果而為認定。然此二不同時間點之系爭土地之污泥量，呈現極為顯著之差距，對於被告之清除處理量與費用，亦生重大之影響。被告置貼近處分作成時之污泥堆置實情不論，逕以不利原告之資料而為處分基礎，非但違反行政程序法第9條，亦生處分與基礎事實不符之違法。

(六)又原處分就「系爭土地上源自原告之污泥噸數認定」，誠有理由矛盾、悖離事實等情，難謂合法：

1. 按「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」行政程序法第43條定有明文。所謂「論理法則」，係指理論認識及邏輯分析方法之謂。被告依系爭刑事判決之內容，估算出原告提供予天城企業社1,947.29公噸之污泥，並據此噸數作為比例分攤清除處理費用之基礎。惟該判決認定天城企業社將原告、廣倫潔公司與清淨公司所產出之物，清運至系爭土地、臺中烏日、彰化王功、雲林麥寮、崙背、西螺等處非法貯存、堆置、處理。因此，依該法院審理結果，天城企業社非法堆置污泥之地點，並非僅有系爭土地一處。
2. 其次，該判決計算原告提供予天城企業社之污泥噸數依據，為原告每週陳報予新竹縣環保局之申報資料。換言之，被告認定系爭土地上源自原告處之污泥噸數，亦係以原告陳報予新竹縣環保局之公文資料為依歸。惟依原告之申報資料可稽，原告提供予天城企業社並經堆置於系爭土地之其他土類產品，僅有自100年5月30日至同年7月9日止，總計890.97公噸之數量。至於同年7月11日至7月30日止之污泥，則係運往「雲林西螺」（見本院卷第118-119頁）。則被告既以原告之

申報資料為認定事實之基礎，則何以惟獨無視 100 年 7 月 11 日至 7 月 30 日間，將 1054.32 公噸污泥運往雲林西螺之申報內容，扭曲解讀為堆置於系爭土地上？並因而總計系爭土地上，共計有 1,945.29 公噸（起訴狀誤載為 1947.29 公噸）係源自於原告處（即 $890.97+1,054.32=1,945.29$ ）。因此，被告選擇性採用同一性質之證據，並對原告之申報資料做成歧異解讀，顯有邏輯論理上之矛盾，非但不符事實，亦屬違法。

(七)原處分就「負清除責任者之擇定與順序」，核有悖離行政程序法第 9 條、第 36 條規定之平等原則、有利不利一律注意原則、職權調查義務、比例原則等違法裁量之情，且悖於行政自我拘束原則，自應予撤銷：

1. 由高雄高等行政法院 95 年度訴字第 119 號、93 年度訴字第 830 號判決等實務見解，被告無權恣意擇採清除污泥之對象，而應於義務人中，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，否則該命清除處理之處分，即具違法裁量之瑕疵。
2. 本件事實乃天城企業社及其前後負責人，將原告之產品與其他廠商之污泥予以混雜後非法堆置，為違章行為之主體。故綜合違法主體之主從性、注意義務違反之程度等因素以觀，自應以之為廢棄物清理法第 71 條之首要清除處理責任者，方屬適法。惟被告竟先於 102 年 12 月 11 日，作成命原告清除處理系爭土地上污泥之原處分後，才分別於 103 年 1 月 23 日及 29 日，向稽徵機關調閱天城企業社及其前後負責人之財產清單與所得資料，藉以釐清其是否具清除污泥之經濟能力，此有被告 103 年 10 月 20 日補充答辯之附件可稽。可知，被告未依法先命違法之行為人先行清除處理，反而逕命原告負清除處理責任，顯然構成裁量恣意之違法。
3. 其次，被告僅調閱天城企業社 101 年度之各類所得資料，惟其非法堆置貯存污泥之犯罪事實集中於 100 年度，即其於 100 年度時獲有一定程度以上之所得，而具有清除處理之經濟能力。詎被告對此重要資料恣置不論、未予斟酌，顯已違反行政程序法第 36 條及第 43 條所規範之職權調查義務。
4. 又被告自承「對多數狀態責任人課予義務，倘為優先選擇」

可責性較高』且『較具排除危害能力者』，而一概課予義務，則淪為齊頭式平等，違反平等原則」，有其訴願答辯書可參，然被告稱違反廢棄物清理法之行為責任人，即天城企業社及其前後負責人因不具清除污泥之經濟能力，故轉而命原告、廣倫潔公司與清淨公司負清除責任。惟查，原告因去年遭檢調偵查而無法正常營業，嗣後又遭新竹縣政府廢止處理許可證，雖目前刻正於司法程序挽回清譽與清白中，然遭逢上述情事後，已足使原告之經濟狀況陷入困頓，廠房無法續為運作，故原告顯然不具「排除危害能力」。

5. 另按最高行政法院 101 年度判字第 1034 號判決所揭示：「所謂行政自我拘束原則，係指行政機關於作成行政處分時，對於相同或具有同一性之事件，如無正當理由，應受其行政先例或行政慣例之拘束，而為處理，否則即違平等原則而構成違法。」被告辯稱：「本案行為責任人，及天城企業社之前後負責人，經本縣環境保護局依廢棄物清理法限期清理後，並向相關機關查證其目前資力(查無財產及報稅資料)不足以依法清除本案系爭污泥，是以命行為責任人履行其義務顯有事實上之困難」云云，藉以作為脫免天城企業社及其負責人清除處理義務之理由。則按行政自我拘束原則之法理，被告亦應同就原告之經濟能力進行調查，以判斷原告是否具有足夠之清除處理能力，方得作成原處分。惟被告忽略此節未予調查，即生悖離平等原則之違法，自不待言。

(八)被告同時命原告、廣倫潔公司與清淨公司負責清除系爭土地上之污泥，誠有違反比例原則、裁量權限之情：

1. 按「依裁量權所為之行政處分，有逾越權限或濫用權力情事者，依本法第 201 條規定，行政法院得予撤銷。此之所謂『裁量逾越』或『裁量權濫用』之違法，應包括依法應加裁量而怠於裁量之情形在內。」最高行政法院 92 年度判字第 1511 號、93 年度判字第 103 號判決意旨參照。被告要無權限恣意擇採清除污泥之對象，仍須恪守比例原則，綜合考量各種主客觀條件後，依序決定負清除責任者，方符比例原則與裁量合法性。原處分未細究各該清除責任人之違章情節、清除能力等客觀事項，即率爾進行裁量，已足該當違反裁量之態樣

，並逾比例原則之拘束，自屬不法。

2. 如系爭刑事判決指出：「廣倫潔公司支付高額代價，委請被告洪天城、廖艷琴消化污泥」、「證明被告洪天城回填的土方顏色偏黑，就是因為使用廣倫潔公司燃燒過的污泥回填，才有偏黑問題」、「被告洪天城收受了廣倫潔公司自清運出來的污泥 1463.8 噸，污泥經過燃燒所以處理顏色偏黑，洪天城再摻雜石灰調色並去除臭味，再加正常土方混和攪拌，但出貨給田尾重劃區回填工程時，仍因顏色偏黑而遭地方民代及鄉民抗議」等，相較之下，該判決並未查有原告產出之其他土類產品有惡臭、顏色偏黑之情形。可知，縱然天城企業社將所有收受之各類產品任意棄置，然因上游廠商所提供之各類產品成分仍有所別，對環境影響自亦有輕重之分，故各行為責任人之違章程度即有差異，因而就本件清理案責任人之選擇上，也應有先後順序之分。

4. 原告未如廣倫潔公司補貼天城企業社可議之高額價金，而僅為鼓勵天城企業社為合法再利用，方為合理補貼，並無藉由給予不當利益，以命其違法堆置污泥之主觀意圖。故各清除義務人間之「可責性高低程度」亦有差別，不得等同視之。

(九)聲請調查證據：

1. 被告以原告補貼天城企業社製造水泥產品，逕認原告之其他土類產品「已失市場價值」，將之定性為污泥廢棄物。惟究竟補貼至何種程度方謂已失市場價值？又所謂市場價值係指為何？乃至於產品市場價值與廢棄物性質間之關聯性為何？皆為原處分是否合法之關鍵，實有釐清之必要。請鈞院命被告提出上揭文書資料。
2. 請被告提出其推估系爭土地污泥堆置總量（長 65 公尺、寬 50 公尺、高 3 公尺、密度約為 1 公噸/立方公尺）之事實依據。因系爭土地污泥堆置總量，涉及原告依比例所須分攤之清除數量（或代履行金額），故本件審理有詳為探求之必要。
3. 被告既稱天城企業社及其前後負責人不具經濟能力，而未命其負清除義務，自須提出相關調查事證，以供鈞院審酌原處分是否有流於恣意、怠為職權調查等違法之嫌等情，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

四、被告則以：

- (一)依「公民營廢棄物處理、清理機構以堆置、曝曬或加熱等去除水分方式處理污泥，其所產生之乾燥污泥仍屬廢棄物，請加強管理。」、「產品之使用不當或未符合各該目的事業主管機關法令者，致造成安全、環境污染或其他違反情事時，仍應請各目的事業主管機關各依權責督導辦理。」、「原登記為產品，但事實上該產品已失市場價值，或因價格因素長期貯存而有棄置污染環境之情形者，應改認定為廢棄物，並依事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理……」為環保署99年6月21日函、100年5月9日函、102年1月28日函釋，即強調公民營廢棄物處理機構如收受有機性污泥、無機性污泥及污泥混合物等，而以物理乾燥方式進行處理，成為乾燥污泥後作為建材原料，其本質仍為污泥，如未依其處理許可用途使用，則仍應視為廢棄物。原告以補貼運費方式交由天城企業社處理，並棄置於系爭土地，並未依其處理許可用途作為建材原料使用，故原告所稱之產品乾燥污泥仍應視為事業廢棄物而非產品無誤。臺灣臺中地方法院檢察署及臺灣彰化地方法院檢察署近期起訴相關類案，皆係合法公民營處理機構以銷售產品之名進行棄置之實，刻於法院審理中。
- (二)查天城企業社雖於商業登記可從事水泥製品製造，惟其商業登記資本額僅46,000元，彰化縣環保局於102年4月3日派員至遭棄置之系爭土地巡視，該處進出口為狹窄之農業道路，現場雖有部分區域有水泥鋪面及殘破之鐵皮圍籬，並無任何生產水泥製品之機具，且依客觀狀況研判該處並不適合設置水泥製品製造相關行業。原告銷售產品卻補貼買受人運費，顯已違反一般商業邏輯。再者，彰化地院101年度訴字第599號判決既已認定洪天城等違反廢棄物清理法第46條第4款規定，依該條款之構成要件，其所棄置之標的自屬廢棄物，原告所生產之「產品」，一經轉手於洪天城等人，屬性即轉變為「廢棄物」，其原因即上開函釋所示，該「產品」最終遭棄置而未如其原目的製成水泥等建材之故，否則同一物僅經轉手即變更性質，顯然與事理邏輯有違，原告所謂「產品」既至今尚未製成水泥等建材且遭棄置，其性質對任何人而言

，均應仍屬「廢棄物」，不因原告為其產出者而有所不同。

(三)按廢棄物清理法第 2 條第 4 項規定：「第 1 項第 2 款之事業，係指……、公民營廢棄物清除處理機構、事業廢棄物共同清除處理機構……。」原告原從事廢棄物處理業務，依廢棄物清理法規定向新竹縣政府申請取得乙級廢棄物處理許可證之公民營廢棄物處理機構，自為本法所稱之事業。又事業廢棄物之清除、處理應依廢棄物清理法第 28 條規定方式辦理，而同法第 30 條並課以委託清除處理者負連帶責任之規定，並於同法第 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限期清除處理。原告所稱之產品乾燥污泥未依其處理許可用途作為建材原料使用，仍應視為事業廢棄物，故其清除、處理自應依廢棄物清理法第 28 條規定辦理之。原告以補貼運費方式將廢棄物交由天城企業社處理，形式上即為廢棄物清理法第 28 條所稱委託清除處理之事業，而天城企業社即為受託之清除處理者，相關清除處理自應符合廢棄物清理法相關規定，本案業經彰化地院 101 年度訴字第 599 號判決書內容確認，系爭土地堆置之污泥來源包含原告所設處理廠，被告自得依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定限期原告清除處理。

(四)廢棄物清理法第 71 條規定之法理基礎為危害防止責任，該責任之負擔以行為責任人為優先，狀態責任人為例外，此乃行政法之當然法理。而狀態責任主要係在自己責任原則之外，對於非直接造成環境危害，然就危害之發生有相當責任之人課予防止危害之義務，與一般行政罰不同。惟為達成危害防止之目的，並避免過分逸脫責任原則，行政機關對狀態責任人課予義務，自非不得選擇以可責性較高且較具排除危害能力者為先，否則各狀態責任人之可責性及排除危害能力均不同，對於狀態責任人全體一律課予義務，乃齊頭式平等，違背「等者等之，不等者不等之」之平等原則。原告原為乙級廢棄物處理場，且為本案系爭污泥之直接來源，並就系爭污泥遭違法棄置有所預見，可認原告之可責性及排除危害能力均較其他狀態責任人為高，是以被告命系爭污泥之直接來源，即原告與訴外人廣倫潔公司及清淨公司各按比例負清除責

任，於法並無不合。且本案行為責任人即天城企業社之前後負責人，經彰化縣環保局依廢棄物清理法限期清理後，並向相關機關查證其目前資力（查無財產及報稅資料），確認天城企業社均無財產及報稅資料，洪天城僅有 4 部車輛，廖艷琴有 1 部車輛，另無其他財產及申報資料，不足以依法清除本案系爭污泥，此有天城企業社、洪天城、廖艷琴 101 年度各類所得資料清單及全國財產稅總歸戶財產查詢清單等資料影本可稽。是以命行為責任人履行其義務顯有事實上困難，被告自得命狀態責任人負擔清除義務，否則廢棄物清理法第 71 條將形同具文。

(五)彰化縣環保局於 100 年 11 月 23 日派員至現場量測污泥堆置範圍長 65 公尺、寬 50 公尺、高 3 公尺，估算堆置數量約 9,750 公噸，密度約為 1 公噸/立方公尺，此有稽查紀錄工作單附卷可稽（本院卷第 137 頁）。依據彰化地院 101 年度訴字 599 號判決書內容估算 3 家公司運送至系爭土地之污泥量分為廣潔倫公司 673.33 公噸、清淨公司 1,609.29 公噸、原告 1,947.29 公噸，因所堆置之污泥已混堆貯存，且由洪天城攪拌石灰等物質，已無法由外觀判定由何者產出，且數量經攪拌石灰等物質後已較原有棄置之污泥增加，故依等比例增加方式由廣潔倫公司負責清理 1,552.07 公噸、原告負責清理 4,488.64 公噸及清淨公司負責清理 3,709.29 公噸（原處分因誤寫而將原告與清淨公司所應負責清理之噸數彼此誤植，嗣經被告更正在案）等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、兩造之爭點：原告是否係屬廢棄物清理法第 28 條、第 30 條、及第 71 條所稱之「事業」？原告究係出售「其他土類」予天城企業社，或以虛偽買賣方式逕由天城企業社處理「污泥廢棄物」？原告所稱「其他土類」產品，檢測後仍含有重金屬毒物，可否認定係屬「廢棄物」？被告以原告為廢棄物清理法第 30 條規定所稱之「事業」，天城企業社為該條所稱「受託業者」，應負連帶責任，並依同法第 71 條規定命原告負清除處理，是否合法？被告推估系爭土地上之污泥數量 9,750 公噸，並以等比例計算原告應負責清理數量為 4,488.64 公噸（原處分誤載為 3709.29 公噸，嗣經更正），是否適法？

六、經查：

(一)按「本法所稱廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。二、事業廢棄物：(一)有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。(二)一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。前項有害事業廢棄物認定標準，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。……第1項第2款之事業，係指農工礦廠(場)、營造業、醫療機構、公民營廢棄物清除處理機構、事業廢棄物共同清除處理機構、學校或機關團體之實驗室及其他經中央主管機關指定之事業。」、「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：一、自行清除、處理。二、共同清除、處理：由事業向目的事業主管機關申請許可設立清除、處理該類廢棄物之共同清除處理機構清除、處理。三、委託清除、處理：(一)委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。(二)經執行機關同意，委託其清除、處理。(三)委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(四)委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(五)委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(六)委託依第29條第2項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處理設施處理。四、其他經中央主管機關許可之方式。」、「事業委託公民營廢棄物清除處理機構清除、處理其事業廢棄物，未符合下列條件者，應與受託人就該事業廢棄物之清理及環境之改善，負連帶責任：一、依法委託經主管機關許可清除、處理該類事業廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構或執行機關清除、處理，且其委託種類未逾主管機關許可內容。二、取得受託人開具之該事業廢棄物妥善處理紀錄文件。」、「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。

」、「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。」分別為廢棄物清理法第 2 條、第 28 條第 1 項、第 30 條第 1 項、第 36 條、第 71 條第 1 項所明定。

(二)另按環保署 99 年 6 月 21 日函：「主旨：公民營廢棄物處理、清理機構以堆置、曝曬或加熱等去除水分方式處理污泥，其所產生之乾燥污泥仍屬廢棄物。說明：……三、又依本署 96 年 1 月 4 日環署廢字第 0950102034 號函釋示：『有關處理機構其處理後所產生之物質，如於許可申請內容中敘明產品顏色、規格、用途及銷售市場等資料並經審核通過認定其為產品而可逕行使用者，應可認定非屬廢棄物，可不受廢棄物清理法及其相關法規之規範；如尚非產品，而仍需進一步處理者，則仍屬廢棄物，應受廢棄物清理法及其相關法規之規範』……。」、環保署 100 年 5 月 9 日「環保單位對於符合廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款規定之事業，應審慎審理事業所提之廢棄物清理計畫書、確認產品說明合理、技術可行且流向無虞，並應加強與工商單位間聯繫，以避免發生廢棄物登記為產品之情事」、環保署 102 年 1 月 28 日函：「二、又查本署已於 100 年 5 月 9 日以環署廢字第 1000036827 號令，明示環保機關於審查事業廢棄物清理計畫書時，應謹慎審理其製程產出物之認定，並加強與工商登記單位橫向聯繫。本函特再就上開解釋令，重申並補充說明如下：（一）地方主管機關及本署委託之審查機關於審核事業廢棄物清理計畫書（以下簡稱廢清書）時，針對其登載之各項製程產出物，應確實針對產出物之用途及流向、製程技術及設施慎密審核，如事實為不具效用、效用不明或可能被拋棄，應為廢棄物，如廢清書中記載為產品或副產品，該廢清書應不予核准。（二）地方

主管機關及本署委託之審查機關，請主動查察轄內有疑義之個案，並依上開原則，於半年內完成檢視相關經貴管核准之廢清書，如發現經登記為產品或副產品，但事實已失市場價值，須由產源付運費大於售價，致實質由產源付費而無淨收入方得成交時，或因價格波動而時有產源出售並無淨收入之情形，且有長期違法貯存或棄置之虞，或以產品使用有污染環境、危害人體健康之虞者，應改認定其為廢棄物，除請工商登記單位取消其產品項目登記外，並依事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理。」等行政函釋與廢棄物清理法規範意旨相符，本院自得參酌採納。

(三)原告是否為廢棄物清理法第 28 條、第 30 條及第 71 條所稱之「事業」？本件原告經營廢棄物處理業，領有新竹縣政府核發之乙級廢棄物處理許可證，其為廢棄物清除處理機構，依廢棄物清理法總則章第 2 條第 3 項之明文規定「事業」包括「公民營廢棄物清除處理機構」在內。上述規定既列於總則章，自應適用於其餘各章規定，故原告自屬廢棄物清理法所規定之「事業」。廢棄物清理法除第一章總則規定之外，其餘各章分別規定一般廢棄物、事業廢棄物、公民營廢棄物清除處理機構及廢棄物檢驗、獎勵及罰則、附則等內容，對於影響環境之廢棄物，無論其產出來源及清除處理機構之不同，均一併納入規範，並且輔以連帶責任（第 30 條）及代執行之規定（第 71 條）。唯有如此完整規範，始得符合廢棄物清理法第 1 條揭櫫改善環境衛生、維護國民健康之立法目的。本件原告既稱其乃販售「其他土類」予天城企業社（原告係將系爭「其他土類」交由人間大地建材行，再以人間大地建材行名義販售予天城企業社），核其所為，即與一般事業從事商業交易之行為並無二致，焉能獨外於廢棄物清理法之規範？從而，原告主張廢棄物清理法第 28 條及第 30 條所規範者，乃「事業委託公民營廢棄物清除處理機構清除、處理」之情形，與原告「廢棄物處理機構將製成之產品售予使用端」之事實並不相符等語，顯與廢棄物清理法第 2 條第 3 項之明文規定抵觸，自非可採。倘依原告所稱，則任何廢棄物清除處理機構，於獲得主管機關許可，將受託處理之廢棄物進行中間處

理後再利用之情形，即均不受廢棄物清理法之規範，顯與立法目的及法條文義牴觸，自屬無據。原告既為廢棄物清理法所稱之事業，不論對於受託處理之廢棄物或者居於事業主體就其處理後之產品所為商業交易，其清除、處理均須符合廢棄物清理法之規定。

(四)系爭查獲棄置污泥究係「廢棄物」？抑或主管機關許可，可供建材使用之「其他土類」？原告主張之依據，乃其已獲新竹縣環保局審查核准，認定係屬「其他土類」，並有新竹縣環保局100年1月20日設置許可變更等文件可證。然按廢棄物清理法第39條規定：「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，不受第28條、第41條之限制。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。」故事業廢棄物之再利用許可，依法即為中央主管機關環保署之職掌，因此新竹縣政府環保局於原告歷次申請許可或變更時（98年1月10日、98年5月15日、99年5月21日、100年1月20日），相關公文內容均記載處理過程必須符合廢棄物清理法及環保署發布之辦法、命令（見卷附新竹縣環保局檢送原告歷次申請變更事項公文及其附件）。顯見原告所稱已獲許可一節，須以不違反廢棄物清理法及環保署相關法令規範為其前提要件，並非一經新竹縣政府環保局認定係屬「其他土類」，即認系爭污泥之性質業已改變。蓋原告所稱「其他土類」，主要係為進行降低含水量之乾燥過程所生，其物理性質仍為污泥，並無二致，此有琨鼎公司檢驗報告結果附卷可證。原告既稱其所販售「其他土類」可供建材使用云云，自應以其具有市場價值，確實提供建材使用，符合廢棄物清理法相關規定者，始足當之。因此環保署99年6月21日、100年5月9日、102年1月28日等函釋意旨均以有無市場交易價值之客觀要件，作為判斷乾燥污泥係屬「其他土類」或「廢棄物」之標準，符合上開法律授權之規定，並無違反法律保留原則。本件原告以迂迴方式，先將系爭污泥以「其他土類」名義交由人間大地建材行，再以人間大地建材行名

義銷售予天城企業社，並且支付運費補貼天城企業社，嗣後即因天城企業社歷年負責人洪天城、廖豔琴等非法棄置而遭查獲判刑，顯見系爭污泥並非合法銷售之「其他土類」。否則，倘係合法銷售之商業交易，豈有出賣人（原告）支付運費補貼買受人（天城企業社）之理？如此蝕本經營，導致銷售數量越多，虧損金額愈高，違背企業追求利潤之根本目的，無端擴大自身損失，其理安在？原告所述交易條件，違反商業常規與經驗法則，不足採信。究其本質，原告實乃逕將系爭污泥交由天城企業社非法棄置傾倒，並且支付運費報酬，但為規避主管機關稽查，即又另行成立人間大地建材行承擔風險，冀圖擺脫自身之法律責任。

- (五)本件原告於100年5月1日經由其成立之人間大地建材行，負責人游光暘亦為原告員工，與天城企業社（前後負責人為洪天城、廖豔琴）簽約（見彰化地院101年度訴字第599號刑事判決事實），由人間大地建材行提供原告出廠污泥作為製磚原料及建材原料（契約見訴願卷第84、85頁）。廖豔琴於100年5月間與林雨生簽訂系爭土地之租賃契約，每年租金15萬元，租期為100年6月1日至105年5月31日，為期五年（租約見臺灣彰化地方法院檢察署100年度偵字第8162號偵卷第98頁以下，下稱偵查卷）。彰化縣警察局彰化分局接獲民眾報案，會同彰化縣環保局稽查人員，於100年9月15日23時許前往系爭土地稽查，除現場有大量污泥外，另有四輛曳引車及子車分別正進場要卸貨傾倒污泥，被告於車上及現場地面上污泥採樣，司機帶回警局偵訊後分別坦承其受僱於元太公司，於100年9月14日從廣倫潔公司、原告、清淨公司載運污泥出來要前往系爭土地傾倒，此有彰化縣環保局100年9月15日23:10稽查工作紀錄表附卷可稽（見本院卷第126、127頁、當晚並拍攝照片存證，見偵查卷第75頁以下），其中司機陳文連駕駛車牌號碼000-00、子車00-00，即係載運原告之污泥。當晚採集污泥送驗結果，清淨公司、廣倫潔公司及原告出廠之污泥均被驗出重金屬含量超出「土壤污染監測標準」之規定，而為一般事業廢棄物。其中原告之污泥經檢出總銅檢出989mg/KG（標準值為220mg/KG）、總鉻檢出510mg/KG（

標準值為 175mg/KG)，有檢測報告（見偵查卷第 173 頁以下，及本院卷第 128-130 頁背面）及司機陳文連提出「人間大地建材行出貨單」一紙記載 100 年 9 月 13 日出貨給天城企業社（見偵查卷第 57 頁）等附卷可稽。可見原告所產出之污泥仍為一般事業廢棄物，仍應依廢棄物清理法相關規定清除、處理。原告雖稱依其主管機關新竹縣政府所核定之設置許可文件所示，原告收受污泥後，經處理所生之產品，只要通過 TC LP 之檢測管制，即可確保產品無害而得為銷售及再利用，然琨鼎公司有關 TCLP 之檢測結果皆符合標準，可證其乾燥後所產製者乃符合產品規範之其他土類產品云云。惟按「有害特性認定之有害事業廢棄物種類如下：……二、溶出毒性事業廢棄物：指事業廢棄物依使用原物料、製程及廢棄物成分特性之相關性選定分析項目，以毒性特性溶出程序（以下簡稱 TCLP）直接判定或先經萃取處理再判定之萃出液，其成分濃度超過附表四之標準者。」為有害事業廢棄物認定標準第 4 條第 2 款所明定，故以 TCLP 檢測結果未逾標準，僅能認定其非有毒事業廢棄物，然原告所產出之污泥經「污泥及沉積物中重金屬檢測方法—酸消化法（NIEA R353.00C）」檢測結果仍含有重金屬，仍屬一般事業廢棄物，原告上揭主張，核無足採。

(六)再查，天城企業社雖於商業登記可從事水泥製品製造，惟被告於 102 年 4 月 3 日派員至遭棄置之系爭土地巡視，該處進出口為狹窄之農業道路，現場雖有部分區域有水泥鋪面及殘破之鐵皮圍籬，並無任何生產水泥製品之機具，且依客觀狀況研判該處並不適合設置水泥製品製造相關行業，此有被告 102 年 4 月 3 日拍攝照片 4 張附訴願卷可稽（見訴願卷第 77、78 頁）。又天城企業社並非直接與祐春公司訂約，而是於 100 年 5 月 1 日向祐春公司旗下代銷通路的人間大地建材行負責人游光暘簽約，由人間大地建材行提供祐春公司出廠的污泥。原告旗下另有祐立廢棄物清除有限公司（下稱祐立公司）專責運輸污泥，所以原告之污泥大部分是原告派車並支付運費，僅有少數是自 100 年 8 月 4 日起至 9 月 14 日止由洪天城委由元太運輸公司運送污泥，此由元太公司內部請款單列印結果，元

太公司從原告載運污泥出來的運費共是 75 萬 8906 元（355,949+ 272,846+130,111=758,906）（見彰化地院 101 年度訴字第 599 號刑事案，下稱地院卷，卷五第 167、168、182 頁）。人間大地建材行負責人游光暘於彰化地院審理時證稱：「我們是跟祐立公司長期合作，派祐立公司的車，如果是被告洪天城自己叫車的話，我也會補貼給被告洪天城，我補貼給祐立公司的錢跟補貼給被告洪天城是一樣的。我們是補貼全額的運費，跟尾段的處理費是不一樣，我只補貼運費而已」等語（見地院卷六第 175 頁背面），原告當時實際負責人何銘軒於彰化地院審理時證稱「人間大地是代銷單位，實際出貨是祐春公司……祐春公司有補貼給人間大地游光暘先生，由他去付給運輸及洪天城。……約略一噸幾百元，約略是 500 至 900 元之間」（見地院卷五第 28、29 頁），及洪天城於彰化地院審理時自白稱：「我們是直接跟『祐春公司』算帳，拿錢給我的都是余弘揚，所以游光暘不知道。他們一噸算 900 元給我們，但是有時候會扣除運輸費，因為有些土是他們叫祐立的車載來的，扣掉運輸費一噸還會給我 280 元以上。」（見地院卷六第 177 頁），及原告曾開立一紙面額 30 萬元支票（期日為 100 年 8 月 25 日、票號 0000000000、付款人臺灣土地銀行湖口分行）交付洪天城，由洪天城藉由黃靖雲郵局帳戶 100 年 8 月 29 日託收成功（支票影本見地院案卷二第 95-96 頁、黃靖雲郵局入款紀錄見地院卷二第 164 頁）。綜上可知，原告以補貼運費方式交由天城企業社處理系爭污泥，顯然違反一般商業邏輯。且原告所產出之污泥雖以燃燒方式去除有機質，但其中重金屬成分仍然無法消除，若循合法管道處理之成本極為驚人。此有原告 100 年後負責人余弘揚於刑事案審理中證稱：「（審判長問：你是收哪個公司的產品？）百分之 40 到 50 我們是處理污水處理廠的污泥，我們是收中壢工業區、龜山、臺中工業區福田水資源公司、官田等。我們也有收私人廠商，例如茂矽、群創等等，只要有污水場，有污泥，我們就有收。」（見地院卷六第 177 頁以下），及原告於臺灣土地銀行湖口分行所開立活存帳戶，有臺灣茂矽、奇美光電、東太實業、達清企業、永金品興業等民間企業匯

入，亦有經濟部工業局大武崙工業區、彰濱工業區等機關匯入資料可資（見地院卷二第 102 頁以下往來明細）。原告逕行派車並且支付運費或由天城企業社委由元太公司指派司機自原告載運之廢棄物有惡臭氣味，並經原告支付運費報酬，由洪天城攪拌石灰等物質混雜貯存棄置，減少惡臭，即須進一步處理，與合法處理之「乾燥污泥」產品成分、顏色、用途或流向並不相符。

(七)按廢棄物清理法第 36 條及第 71 條第 1 項明定，事業廢棄物之處理方法，應符合事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之規定。不依規定清除、處理之廢棄物，致廢棄物遭非法棄置，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命受託清除處理廢棄物者，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。是受託清除處理廢棄物業者，未依規定或許可方式處理廢棄物，其處理後所產出之物質仍為廢棄物，其未合法處理之廢棄物，遭行為人非法貯存、堆置或棄置，經被告依法限期行為人清除處理，屆期未清除處理，並經查證行為人無資力擔負必要費用，依法自得限期受託清除處理廢棄物業者清除處理。本件系爭土地之污泥主要係由原告、廣倫潔公司及清淨公司等所產出，與洪天城、廖豔琴相較，渠等雖為非法棄置之直接行為人，然而原告係受託清除處理廢棄物，且為本案系爭污泥之直接來源，其就系爭污泥具有專業知識、處理能力及資金運用而履行其法定義務。然其竟未合法清理即輕率交由另行成立之人間大地建材行委由天城企業社非法棄置，其就系爭污泥遭違法棄置顯有預見，足認原告之可責性及排除危害能力均較高，是以被告命系爭污泥之直接來源，即原告與廣倫潔公司及清淨公司各按比例負清除責任，於法並無不合。且本案行為責任人即天城企業社之前後負責人，經被告於 101 年 10 月 17 日以彰環廢字第 1010048597 號函限期洪天城及廖豔琴於 102 年 1 月 30 日前清理系爭土地非法貯存廢棄物；惟屆期該二行為人並未完成。被告並向相關機關查證其目前資力（查無財產及報稅資料），確認天城企業社均無財產及報稅資料，洪天城僅

有 4 部車輛，廖艷琴有 1 部車輛，另無其他財產及申報資料，不足以依法清除本件系爭污泥，此有天城企業社、洪天城、廖艷琴 101 年度各類所得資料清單及全國財產稅總歸戶財產查詢清單等資料影本可稽（見本院卷第 131-136 頁）。是以被告依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定命原告就系爭土地之污泥負清除、處理責任，並無不符。

(八)另原告於 101 年至 102 年間以相同手法，將未依許可內容處理之污泥以添加廢棄物副產品石灰、木屑等方式後，由中間人洪天城（代表涼億砂石行）、黃茂富（代表三菱國際股份有限公司）、詹寶吉（代表永固國際開發有限公司）、劉俊欣（代表展源再生有限公司）、黎俊岳（代表振翔股份有限公司）、張勝堯（代表慶銓工程實業有限公司）、童義修（代表寶薪有限公司）及黃萬寶等人處理，或提供混凝土廠執照作為向主管機關虛偽申報為人間大地建材行或鑫昇建材行代銷原告之成品即其他土類之使用機構處理，而實際棄置或回填於桃園縣龍潭鄉、彰化縣溪洲鄉、漢寶村、鹿港鎮、南投縣、臺中市神岡區等各地，造成嚴重污染，經臺中地檢署檢察官將原告及相關人等起訴在案（101 年度偵字第 17850 號、102 年度偵字第 10554、12599、12941、13093、14037、14270、14271、14619、16255、17104、17471、17473-17475、17974、18522、18524、18525、18738、18740、18741、18792、18879、18880 號），更可見原告未依規定或許可方式處理其受託處理之事業廢棄物，已成非法經營之常態，自難諉稱其非直接行為人而卸免責任。

(九)被告於 100 年 11 月 23 日派員至現場量測污泥堆置範圍長 65 公尺、寬 50 公尺、高 3 公尺，估算堆置數量約 9,750 公噸，密度約為 1 公噸/立方公尺，此有稽查紀錄工作單附卷可稽（見本院卷第 137 頁）。被告復依據彰化地院 101 年度訴字 599 號判決書參、四、4.（2）表列（本院卷第 73 頁背面、第 74 頁），依原告發函向新竹縣環保局陳報提供污泥給天城企業社之時間、噸數總計為 3721.98 公噸，經扣除列表中 100 年 8 月 1 日起載明運抵雲林或麥寮數量後為 1947.29 公噸，自屬可採。原告計算之數量為 1945.29 公噸（890.97+1054.32=1945.29

，準備狀誤載為 1947.29 公噸），並依卷附現場相片影本臆測系爭棄置污泥之高度、數量等，均無實據可佐，本院認應以被告依據刑案判決附表紀錄之計算，較為精確。至於原告主張被告既以其申報資料為認定事實之基礎，則何以惟獨無視 100 年 7 月 11 日至 7 月 30 日間，將 1054.32 公噸（317.73 公噸+412.94 公噸+323.65 公噸）污泥運往雲林西螺之申報內容，扭曲解讀為堆置於系爭土地上？被告選擇性採用同一性質之證據，對原告之申報資料做成歧異解讀，有邏輯論理上之矛盾且與事實不符等語。經查，原告申報 100 年 5 月 30 日至 100 年 7 月 9 日止污泥之流向，係載明「彰化縣○○路○○段 457-94 地號、457-92 地號」即系爭土地（見訴願卷第 33-42 頁），惟自 100 年 7 月 11 日起申報污泥流向之住址則載為「雲林縣○○鎮○○里○○路 50 巷 1 號 1 樓」（見訴願卷第 43-64 頁），查該住址為天城企業社商業登記之所在地，有商業登記抄本可稽（見訴願卷第 88 頁），而被告扣除 100 年 8 月 1 日起至 100 年 9 月 17 日止之數量，係因上揭刑事判決之表列「證據出處及備註」欄載明，天城企業社使用元太公司之曳引車，由元太公司請款單可知由原告公司出發抵運「雲林」或「麥寮」，似乎可認運送地點非至本件系爭土地上，而予扣除。然而刑事判決附表 100 年 8 月 15 日至 100 年 9 月 17 日出貨時間，元太公司請款單載明運抵「麥寮」，然原告申報流向則載為「雲林縣西螺鎮」，並不一致，及 100 年 9 月 13 日至 100 年 9 月 17 日出貨時間，元太公司請款單雖亦載明運抵「麥寮」，然實際上卻運至本件系爭土地上。顯見原告申報污泥之流向是否屬實，均非無疑。從而，被告依據原告申報提供污泥給天城企業社之時間、噸數總計，扣除可能運至其他地點之數量後為 1947.29 公噸，應屬合理。是被告估算 3 家公司運送至系爭土地之污泥量分為廣潔倫公司 673.33 公噸、清淨公司 1,609.29 公噸、原告 1,947.29 公噸，因所堆置之污泥已混堆貯存，且由洪天城攪拌石灰等物質，已無法由外觀判定由何者產出，且數量經攪拌石灰等物質後已較原有棄置之污泥增加，故依等比例增加方式由廣潔倫公司負責清理 1,552.07 公噸、清淨公司負責清理 3,709.29 公噸、原告負責清理 4,488.64 公噸

(原處分將原告與清淨公司所應負擔清除數量及預估費用相互誤植，嗣依行政程序法第 101 條規定更正，已如前述)，亦與共同侵權行為之法理相符，並無違誤。

(十)原告請求調查系爭污泥之補貼與是否喪失市場價值之關聯、系爭污泥數量計算及天城企業社前後負責人不具經濟能力之證明等情。然查系爭污泥不具市場競爭力，必須常態補貼始能順利銷售等情，業據原告於 103 年 10 月 6 日準備書狀自認無訛，並以「台灣區環境保護工程專業營造業同業公會」於公聽會之意見為其佐證（見原證 8），顯見原告明知系爭污泥並不符合商業銷售條件，故採持續給付運費之方式委由天城企業社處理，倘若系爭污泥具有市場價值，原告何須虧本補貼？至就系爭污泥數量，業據刑事案件調查程序嚴謹認定，並無可議，本院自得採認。而與天城企業社前後負責人相較，原告受託處理廢棄物，係為系爭污泥直接來源，且其具備專業能力與資源忠實履行法定義務，然其竟未合法清理即輕率交由員工另行成立之人間大地建材行，足認原告之可責性及排除危害能力均較高，自應承擔主要清理之責任。

綜上，本案原告既為許可之受託處理廢棄物之業者，應依規定及許可用途處理廢棄物，惟原告未依許可用途處理廢棄物，並且支付費用補貼行為人非法貯存堆置，則被告以其為清理義務人，命其於 102 年 12 月 27 日以前清除處理遭棄置之污泥，並儘速提送廢棄物處置計畫送彰化縣環保局核可。系爭污泥依廢棄物清理法第 71 條規定，應由原告按比例負責清除，因其清運數量龐大，並需相當作業時程，故應先行審核原告清除處置計畫，俾得作為嗣後代履行之參考及估算費用之依據，自屬必要；另告誡原告尚未依規定清除處理，將依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定為代履行，核屬有據。訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

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

中 華 民 國 104 年 3 月 26 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 張 升 星

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，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業

務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

中 華 民 國 104 年 3 月 26 日

書記官 林 昱 旻

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（104年版）第440-487頁