訴願人：行政院農業委員會林務局

原處分機關：新竹縣政府環境保護局

訴願人因廢棄物清理法事件，不服新竹縣政府環境保護局 106 年 10 月 19 日環業字第 1060014624 號函，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷。

事 實

一、緣光復初期，臺灣省政府農林廳於民國 39 年間以參玖戌刪農字第 23240 號代電，將事業區外保安林交付地方政府管理。查本件發生地點，涉及訴願人所經營之新竹縣新豐鄉坑子口段 2271、2271-1、2272、2272-1、2275、2275-1、2276、2276-1、2277、2277-1、2280、2280-1、2281、2281-1、2284、2284-1、2285、2285-1、2286-1、2289-1、2290-1 地號及竹北市貓兒錠段拔子窟小段 1549-1 地號等 22 筆地號及國防部軍備局管理之新竹縣新豐鄉坑子口段 2274、2278、2279、2282、2283、2287、2288 地號及竹北市貓兒錠段拔子窟小段 1439 地號等 8 筆土地，共 30 筆土地。上揭土地遭非法棄置廢棄物，因訴願人為上揭土地登記管理人，故原處分機關依廢棄物清理法第 71 條規定，以 106 年 10 月 19 日環業字第 1060014624 號函（以下簡稱系爭函文）命訴願人負起清除處理責

任，訴願人不服，於106年11月9日提起訴願，並據原處分機關答辯到府，茲摘敘訴辯意旨如次。

二、訴願意旨略謂：

- (一) 本案於97年經媒體揭露有掩埋廢爐渣情事後，新竹縣竹北市公所於99年9月15日以竹市清字第○○○號函載明新竹縣政府環境保護局曾於80年間於當地設立新豐區域性衛生掩埋場在案，另據97年5月5日自由時報B4版所載，時任新竹縣環境保護局副局長○○○亦曾表示：「當地(即本件系爭土地)廢爐渣是金益昌鋼鐵廠的高爐爐渣，十幾年前(即80餘年間)竹北垃圾掩埋場(即前述新豐區域性衛生掩埋場)封閉時，就引進這批廢爐渣當覆土層…」足以證明當地於80年間曾由新竹縣政府環境保護局設置掩埋場，並由竹北市公所管理。雖竹北市公所稱無清運太空包等事業性廢棄物至該地點，惟據81年至92年間所拍攝之航空照片顯示，該區域遭棄置廢爐渣及太空包等事實係發生於82年至92年間，確屬新竹縣政府代管期間，不論設置垃圾掩埋場是否合法，僅以容許設置垃圾掩埋場後之管理而言，本應負起全部清理責任。況且參酌行政院環保署98年7月8日環署廢字第0980059664號函釋，廢棄物清理法第71條所謂「行為責任優先於狀態責任」之原則，應由受託清除處理業者(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），優先負起清除廢棄物責任，而非由當時並未實際管理土地之土地登記管理機關（即訴願人）負責。

- (二) 原處分說明三以監察院 92 年 6 月 24 日(九二)院台財字第 0922200473 號之糾正函，即主觀片面認定本局接管之前仍附有管理權責，則與事實不符。然不論區外保安林交由地方政府代管政策是否得當，均無礙訴願人於接管前，實務上由地方政府代管之事實。
- (三) 依臺中高等行政法院 102 年度訴字第 395 號判決意旨，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，應具備之要件有二：其一為需於廢棄物棄置當時為該土地之所有人。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。
- (四) 新竹縣政府環境保護局未以污染行為人為優先清除責任對象，逕命土地管理機關(訴願人)負責清理系爭土地之廢棄物，於法尚有未合…。新竹縣政府環境保護局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，於訴願人提出相關資料與航空相片佐證下，仍逕以系爭國有土地遭棄置廢棄物之土地管理人為由，依廢棄物清理法第 71 條之規定命令訴願人負責清理云云，於法自屬未合。

三、答辯意旨暨補充答辯意旨略謂：

(一) 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。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。」行政程序法第 27 條規定「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。」及同法第 29 條規定「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」均有明文規定。

(二) 惟查：

1. 原處分機關並非僅要求訴願人負清除處理責任：

按廢棄物清理法第 71 條第 1 項明文規定遭非法棄置於其土地

之土地所有人、管理人或使用人，負有清除處理之責任。訴願人稱新竹縣竹北市公所於99年9月15日以竹市清字第○○○號函載明新竹縣政府環保局曾於80年間於當地設立新豐區域性衛生掩埋場在案乙節，依據監察院旨揭函文「因區外保安林數十年來各受託代管之縣市政府多未盡心管理，甚且違反濫權便宜行事，各目的事業主管機關漠視保安林之編定目的，率予經費補助，林務主管機關亦怠於查核、鮮少聞問，致種種弊案問題叢生…(一)充作垃圾掩埋場有違保安林原編定目的部分：本案調查過程中計實際履勘台北縣、桃園縣及花蓮縣三處案例…」，顯示其餘縣市為解決垃圾問題，亦有於保安林興建衛生掩埋場，惟林務主管機關怠於查核、鮮少聞問，次依據新竹縣竹北市公所103年5月2日竹市清字第○○○號函說明三「又本案在民國82年至92年間，確係由本所與新豐鄉公所共同使用」，顯示本案實際使用人係為竹北市公所與新豐鄉公所，而本局亦於106年10月19日環業字第1060014625號函函請竹北市公所負起廢棄物清理及環境改善責任。

2. 訴願人依監察院糾正內容確有缺乏託管法源依據情事：

訴願人稱原處分說明三以監察院92年6月24日(九二)院台財字第0922200473號之糾正函，即主觀片面認定本局接管之前仍負有管理權責，則與事實不符乙節，依據監察院旨揭函文

載明「早期委託代管機關管理不力，各目的事業主管機關亦漠視保安林之編定目的濫予經費補助，林務主管機關均未予聞問，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖魚塢、濫倒廢棄物…中央林業主管機關將原屬國有之區外保安林委託地方政府代管長達五十餘年，缺乏法源依據，殊屬不當…依據行政程序法第15條第2項規定：『行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。』惟查相關法規並無將國有林委託各縣市政府經營之規定…迨91年9月間始會商決定就委託各縣市政府代管之國有區外保安林收回經營，以符法制…」，次依據土地資料查詢資料，本案新豐鄉坑子口段2271、2271-1、2272、2272-1、2275、2275-1、2276、2276-1、2277、2277-1、2280、2280-1、2281、2281-1、2284、2284-1、2285、2285-1、2286-1、2289-1、2290-1地號及竹北市貓兒錠段拔子窟小段1549-1地號等22筆地號迄今土地登記管理人亦皆為訴願人，新豐鄉坑子口段2274、2278、2279、2282、2283、2287、2288地號及竹北市貓兒錠段拔子窟小段1439地號等8筆地號於94年土地登記管理人變更為陸軍總司令部之前，系爭土地登記管理人皆為訴願人，故訴願人將原屬國有之區外保安林委託地方政府代管缺乏法源依據，意指系爭土地土地登記管理權責屬於訴願人，渠自

應依相關法規妥善管理系爭土地。

3. 訴願人於廢棄物清理法第 71 條之要件均臻明確：

訴願人稱依臺中高等行政法院 102 年度訴字第 395 號判決意旨，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，應具備之要件有二乙節，依據監察院旨揭函文載明「復以早期委託代管機關管理不力，各目的事業主管機關亦漠視保安林之編定濫予經費補助，林務主管機關均未與聞問，致遭濫墾、濫建、濫葬、濫挖魚塢、濫倒廢棄物、濫採砂石與濫行公共建設等情況嚴重，迄今已有近四千一百公頃區外保安林遭不法使用，行政院農業委員會及相關縣市政府均有違失等由…」，本案訴願人屬林務主管機關，且如前說明為土地管理人，該當本條所指之所有人、管理人或使用人要件，惟對所管理土地均未與聞問，致遭濫倒廢棄物，故訴願人所稱「更無容許或重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地上之情事」實與監察院函文不符。

4. 訴願人稱新竹縣政府環境保護局未以污染行為人為優先清除責任對象，逕命土地管理機關(訴願人)負責清理系爭土地之廢棄物，於法尚有未合乙節，依據本局 100 年 12 月 22 日環業字第 1000022850 號函「查本案自 97 年起業已數次函請貴局林區管理處辦理廢棄物清除在案(97 年 5 月 16 日環業字第

0970011146 號、97 年 6 月 13 日環業字第 0970013634 號、99 年 8 月 16 日環業字第 0990022043 號、99 年 9 月 8 日環業字第 0990024014 號)，惟至今仍未見貴局新竹林區管理處所提出之「清除計畫」，次依據訴願人 101 年 1 月 5 日竹政字第 1002114133 號函說明四「貴局屢次命土地管理機關提出清除計畫，而本處屢次以 97 年 5 月 29 日竹政字第 0972211981 號、97 年 7 月 10 日竹政字第 0972106279 號、99 年 9 月 6 日竹政字第 0992109024 號、99 年 9 月 30 日竹政字第 0992213998 號表示，據調查竹北市公所於縣政府代管期間使用案址掩埋垃圾及引進爐渣、太空包…」，再依新竹縣竹北市公所 103 年 5 月 2 日竹市清字第 1030008101 號函說明二「本件系爭之廢棄物，系在本縣新豐鄉坑子口段 2286-1、2289-1 及 2290-1 等地號等三筆土地上，對於前項棄置究為何人所為，經本所多方之查訪，並已相當之查明之義務，仍無從得知何人或何廠商所為」，再依新竹縣竹北市公所 103 年 7 月 3 日竹市清字第 1030012268 號函說明四「對此本所亦依新竹縣政府 102 年 5 月 23 日環業字第 1020006863 號函函釋，協助查證棄置該廢棄物之行為人及其廠商，事實上本所已盡相當之能力，查證其棄置之行為人，但均無結果，又本所已無相關所有公文書等之資料可供稽查…」，故本局已數次函文請訴願人提出清除計畫，並對訴願人

回文中所提新竹縣竹北市公所發文詢問，惟新竹縣竹北市公所歷次函文皆表示無從得知何人或何廠商所為，故本局實已盡力向系爭土地登記管理人及使用人詢問污染行為人，惟皆無結果，故依廢棄物清理法第 71 條規定命土地管理人負責清除處理。

(三) 依據監察院 92 年 6 月 24 日(九二)院台財字第 0922200473 號載明「中央林業主管機關將原屬國有之區外保安林委託地方政府代管長達五十餘年，缺乏法源依據，殊屬不當…依據行政程序法第 15 條第 2 項規定：『行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。』惟查相關法規並無將國有林委託各縣市政府經營之規定…」，本案訴願人屬上開土地土地管理人，對所負責管理之保安林負有管理之責，惟對所管理土地均未予聞問，致遭濫倒廢棄物，另本案被棄置期間約在民國 82 年至 92 年間，期間歷經 11 年共 4000 餘天，這麼長的棄置時間絕非一朝一夕形成，惟訴願人皆無發現，顯有違失，且依據訴願人 106 年 7 月 20 日竹政字第 1062212426 號函表示「復經本處調閱航空相片顯示，系爭廢棄物係當地設為前述掩埋場及以爐渣覆土前即已存在，其中外界關注以太空包棄置有毒事業廢棄物集塵灰部分，更可確認係民國 84 年至 85 年間所發生」，另由訴願人提供航照圖觀之，於 85 年起即觀察到遭棄置廢爐渣及

太空包，且至 92 年仍可由航照圖發現，顯示棄置廢棄物絕非短時間造成，惟訴願人負有管理保安林之責，然竟長期放任行為人棄置廢棄物，綜上，訴願人顯有容許棄置或重大過失之嫌，該當廢棄物清理法第 71 條所指「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」要件等語。

理 由

- 一、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。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。」、行政程序法第 96 條規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：
 - 二、主旨、事實、理由及其法令依據。」
- 二、復按「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。」臺中高等行政法院 102 年度訴字第 395 號判決要旨可茲參照。

三、經查原處分機關以系爭函文，請訴願人就新竹縣新豐鄉垃圾掩埋場西側海濱非法遭棄置案負起廢棄物清理法及環境改善責任，並於該函說明三亦僅記載「…本案 30 筆土地於 94 年之前土地登記管理人皆屬貴局…」等語，依廢棄物清理法第 71 條規定命令訴願人負土地清理之責。按行政程序法第 96 條規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：二、主旨、事實、理由及其法令依據。」原處分機關雖對於訴願人課予廢棄物清理法第 71 條之土地管理人清除義務，惟究係何地號土地遭棄置廢棄物？正確地號地目為何？並未於系爭函文書明，原處分機關答辯書事實記載部分亦僅臚列 30 筆土地，並未說明究係何地號土地遭棄置廢棄物，況且其中 8 筆土地之登記管理人於 78 年間為軍備局，此有土地謄本可稽，故原處分機關就系爭函文，有處分不明確之違法。

四、次查原處分機關以土地查詢資料所示，新豐鄉坑子口段 2271、2271-1、2272、2272-1、2275、2275-1、2276、2276-1、2277、2277-1、2280、2280-1、2281、2281-1、2284、2284-1、2285、2285-1、2286-1、2289-1、2290-1 地號及竹北市貓兒錠段

拔子窟小段 1549-1 地號等 22 筆地號迄今土地登記管理人皆為訴願人，新豐鄉坑子口段 2274、2278、2279、2282、2283、2287、2288 地號及竹北市貓兒錠段拔子窟小段 1439 地號等 8 筆地號於 94 年土地登記管理人變更為陸軍總司令部之前，系爭土地登記管理人皆為訴願人，認訴願人應負土地登記管理人之清除義務，然訴願人主張上開土地係交付地方政府管理，第三人新竹縣政府為土地實際管理人，惟第三人新竹縣政府主張其所受委託辦理業務為國有保安林巡視工作，乃依委託機關（即訴願人）提供之保安林圖做為巡管範圍之依據，非保安林區域即不屬第三人新竹縣政府管理範疇。則系爭土地究係何時解除保安林？第三人新竹縣政府以 77 年 9 月 14 日新竹縣政府府農林第 157817 號檢定之保安林圖所示，系爭土地於民國 77 年 9 月 14 日之後即已劃為保安林解除區域；訴願人則以 87 年 7 月 1 日公告始解除系爭土地為國土保安林，兩者並不一致。故對於系爭土地究竟何時解除保安林？對於系爭土地於 82 年至 92 年間實際管理人究竟何人？仍待原處分機關進一步查明，尚難逕認訴願人有『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。

五、未查原處分機關另以 106 年 10 月 19 日環業字第 1060014625 號函發函竹北市公所、106 年 10 月 19 日環業字第 1060014623 號函發函新竹縣政府府，分別課予土地使用人義務、實際管理人義務，然狀

態責任人基本上有「物之所有權人」及「物之事實管理人」二者，其中究以何者為優先裁處對象，應以有效性之觀點切入，亦即以何人對於該物掌有實際之支配力而定。對於有複數狀態責任人時，應由直接管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）而受處罰，若置直接應負責任之人免受處分，而處分次要責任人，即非適法。原處分機關既另以 106 年 10 月 19 日環業字第 1060014625 號函發函竹北市公所課予該所土地使用人之清除義務，則就訴願人是否應課予狀態責任，不無疑義。故原處分機關 106 年 10 月 19 日環業字第 1060014624 號函命訴願人負土地清理之責，於認定事實及適用法律不無違誤，實難予以維持，應予撤銷。

六、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定，決定如主文。