

訴願人：新竹縣政府

代表人：邱鏡淳

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 1060014623 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。本縣新豐鄉垃圾掩埋場西側海濱於民國 82 至 92 年間遭非法棄置廢棄物，新竹縣新豐鄉坑子口段 2286-1、2289-1 及 2290-1 地號等 3 筆土地（以下簡稱系爭土地）原為國有區外保安林，系爭土地解除保安林後，訴願人於 92 年 7 月 14 日將系爭土地交還行政院農業委員會林務局，原處分機關認訴願人為系爭土地實際管理人，故原處分機關依廢棄物清理法第 71 條規定，命訴願人負起清除處理責任，訴願人不服提起訴願，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) 本縣新豐鄉垃圾掩埋場西側海濱非法棄置案，迭經訴願人前以 103 年 12 月 8 日府農森字第 1030171904 號、105 年 10 月 3 日府農森字第 1050152995 號、106 年 3 月 6 日府農森字第 1060028900 號及 106 年 9 月 25 日府農森字第 1060135909 號屢次函覆原處分機關，訴願人於辦理國有保安林巡視工作，乃依行政院農業委員會林務局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訴願人管理範疇，況依據行政院農業委員會林務局所提供之第 1204 號飛砂防止保安林解除圖圖表所示，該保安林圖最終檢定資料為民國 77 年 9 月 14 日府農林第 157817 號，該圖已將新豐鄉坑子口段 2286-1、2289-1、2290-1 等 3 筆地號劃為保安林解除區域，故上開 3 筆地號自 77 年 9 月 14 日之後已非屬訴願人代管之保安林，至為明確。又保安林編入及解除之檢定係由中央主管機關辦理，有關解除區域是否仍屬原代管機關之管領範圍，行政院農業委員會林務局未曾就此召開相關會議或通函說明該解除地仍屬代管範圍。

(二) 另訴願人於代管期間歷年向行政院農業委員會林務局申請保安林巡視工作經費，係針對保安林範圍辦理該項管理工作，自無包括保安林解除地，對於原處分機關未採信訴願人主張依 77 年 9 月 14 日府農林第 157817 號檢定之保安林圖所示，新豐鄉坑子口段 2286-1、2289-1、2290-1 地號等 3 筆土地於民國 77 年 9 月 14

日之後即已劃為保安林解除區域之具體理由，僅以上述3筆土地經行政院農業委員會林務局於民國87年7月1日公告解除後，訴願人以民國88年9月17日八八府農林字第100343號函仍有向行政院農業委員會林務局申請保安林巡視工作經費之理由，即認定訴願人為上開土地之管理人，顯為不當云云。

### 三、答辯意旨略謂：

- (一) 按廢棄物清理法第71條第1項「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。」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。依訴願人92年7月14日府農林字第0920074812號函敘明「檢還行政院農業委員會林務局接管本府管理編號第1109、1203、1204、1205、1207、1208、1209、1210、1212、1213、1214、1215及1226等13筆國有區外保安林清冊…」，次依行政院農

業委員會林務局 106 年 6 月 21 日竹政字第 1062106492 號函「…查台灣省政府公報 87 年秋字第 14 期，公告新竹縣境內第 1204 號飛砂防止保安林檢定後，保安林區域明細表…坑子口段 2286-1、2289-1 及 2290-1 地號等 3 筆土地係於 87 年 7 月 1 日公告解除，另該 3 筆土地解除保安林至 92 年 7 月 14 日移交前，新竹縣政府未函知本處辦理土地點交事宜…」，再依行政院農業委員會林務局 106 年 9 月 14 日竹政字第 1062106492 號函檢附訴願人 88 年 9 月 17 日八八府農林字第 100343 號函申請補助代管區外保安林巡視工作及森林火災防救經費之納入預算證明及領款收據，顯見 92 年 7 月 14 日前，旨揭土地之管理人係訴願人，故原處分機關函請訴願人負起廢棄物清理及環境改善責任並無違誤。

(二) 訴願人稱新豐鄉坑子口段 2286-1、2289-1 及 2290-1 自 77 年 9 月 14 日後已非屬訴願人代管之保安林乙節，依訴願人 105 年 10 月 3 日府農森字第 1050152995 號表示「…代管之權限範圍僅限保安林地，意即未包含原新豐鄉坑子口段 2286、2289、2290 地號等 3 筆土地未辦理分割前之保安林解除地…」，故原處分機關 105 年 11 月 15 日環業字第 1050017077 號函文詢問行政院農業委員會林務局確認新豐鄉坑子口段 2286、2289、2290 等地號保安林解除地時間、保安林解除地是否非屬訴願人代管範圍及保安林解除地之土地所有人等疑義，行政院農業委員會林務局 105 年 12 月 15

日竹政字第 1052114318 號函表示「坑子口段 2286、2289、2290 地號土地於民國 88 年 4 月 14 日前，全面積皆屬保安林範圍，爰坑子口段 2286、2289、2290 地號(內含 97 年 8 月 15 日分割之坑子口段 2286-1、2289-1、2290-1 地號)土地於民國 39 年 10 月間起，即由新竹縣政府實際管領…民國 39 年 10 月間至 92 年 7 月 14 日，現坑子口段 2286-1、2289-1、2290-1、2286、2289 與 2290 地號範圍皆由新竹縣政府實際管領…」，故原處分機關 106 年 1 月 19 日環業字第 1060000364 號函文詢問訴願人確認行政院農業委員會林務局所述內容，訴願人 106 年 3 月 6 日府農森字第 1060028900 號表示「…前揭坑子口段 2286-1、2289-1、2290-1 地號等區域，案經台灣省政府農林廳林務局於民國 77 年 9 月 14 日以府農林第一五七八一七號辦理解除區域之訂正有據，是以該 3 筆土地於 77 年 9 月 14 日起，即非屬保安林範圍…」，故原處分機關 106 年 6 月 3 日環業字第 1060007842 號函文詢問行政院農業委員會林務局確認坑子口段 2286-1、2289-1、2290-1 地號是否自 77 年 9 月 14 日起即非屬保安林範圍及保安林解除地之管理是否為行政院農業委員會林務局權責，行政院農業委員會林務局 106 年 6 月 21 日竹政字第 1062106492 號函表示「查臺灣省政府公報 87 年秋字第 14 期，87 年 7 月 1 日八七府農林字第 051100 號…前揭 3 筆土地於 87 年 7 月 1 日公告解除，據此，新竹縣政府

所云該等地號於 77 年辦理解除一節並非事實，故 87 年 7 月 1 日前，該三筆土地仍屬保安林範圍…」，故原處分機關 106 年 7 月 10 日環業字第 1060010894 號函文詢問訴願人上述 3 筆地號於 87 年 7 月 1 日前是否仍為保安林範圍及 87 年 7 月 1 日前管理權責是否為訴願人，原處分機關 106 年 8 月 25 日環業字第 1060013725 號函文請訴願人提供旨揭地號解除保安林時間相關證明文件及接管國有區外保安林清冊是否包含保安林解除地，訴願人 106 年 9 月 25 日府農森字第 1060135909 號表示「…對照早期林務局提供之保安林圖，於圖表右下方即有備註檢定歷程，最終檢定資料為 77 年 9 月 14 日府農林第 157817 號，依該圖所示，新豐鄉坑子口段 2286-1、2289-1、2290-1 地號等 3 筆土地於上述期間即經劃為保安林解除區域，當不再屬保安林，殆無疑義」，據此，訴願人無法明確提供旨揭地號解除保安林時間相關證明文件，亦無法釐清旨揭地號管理權責，故原處分機關命訴願人負起廢棄物清理及環境改善責任並無違誤，並同時於 106 年 10 月 19 日環業字第 1060014624 號函命行政院農業委員會林務局負起廢棄物清理及環境改善責任。

(三) 依據監察院 92 年 6 月 24 日(九二)院台財字第 0922200473 號載明「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、濫挖魚塭、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…」，本案訴願人屬旨揭土地管理人，對所負責代管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，且依據行政院農業委員會林務局 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」，另由行政院農業委員會林務局提供航照圖觀之，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，另訴願人長期向行政院農業委員會林務局申請補助代管區外保安林巡視工作及森林火災防救經費，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。」

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、經查原處分機關雖以系爭土地經行政院農業委員會林務局於民國 87 年 7 月 1 日公告解除後，訴願人仍以民國 88 年 9 月 17 日八八府農林字第 100343 號函向行政院農業委員會林務局申請保安林巡視工作經費為由，認訴願人為系爭土地實際管理人，惟訴願人主張其

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訴願人管理範疇。則系爭土地究係何時解除保安林？訴願人以 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；行政院農業委員會林務局則以 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。

四、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 1060014624 號函發函行政院農業委員會林務局，分別課予土地使用人義務、土地登記管理人義務，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 1060014623 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。

五、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。