

訴願人：新竹縣竹北市公所

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 1060014625 號函，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷。

事 實

一、本縣新豐鄉垃圾掩埋場西側海濱於民國 82 年至 92 年間遭非法棄置廢棄物，依訴願人 103 年 5 月 2 日竹市清字第○○○號函敘明「…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…」，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，於 106 年 11 月 22 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、訴願暨補充訴願意旨略謂：

- (一) 該新竹縣新豐鄉坑子口 2286-1、2289-1、2290-1 等三筆地號土地（以下簡稱系爭土地），皆非位於新豐鄉公所代管「新豐區域性垃圾衛生掩埋場」場址內。是以系爭土地遭不明人士棄置垃圾，訴願人既非土地所有人，亦非管理人與使用人，更非棄置垃圾之行為人。系爭土地未在訴願人與新豐鄉公所共管範圍內，訴願人

並非違法棄置垃圾之行為人或使用人，訴願人不負清除義務，而原處分機關竟以訴願人82年之前使用新豐區域掩埋場，即推定訴願人為系爭土地之使用人，要求訴願人負清除義務，此種推定不合經驗法則。

(二) 新竹縣政府代管期間，並未委任或委辦訴願人管理使用，訴願人查無任何委任或委辦文件，行政院農業委員會林務局指訴願人引進爐渣、太空包，並無任何證據，實為其管理不善之推諉之詞。新豐鄉公所103年4月10日新鄉清字第○○○號函，敘明系爭土地，皆非位於新豐鄉公所代管新豐區域性垃圾衛生掩埋場場址內。原處分機關唯一證據，係引述自由時報報紙106年6月30日訴願人主任秘書張錦河之說法，但在82年設置掩埋場，訴願人收集之家戶垃圾即進入掩埋場，是以82年至92年間系爭土地遭人倒入爐渣及太空包，實與訴願人無關。

(三) 訴願人於民國82年以前，因當時垃圾無處去，容或有拋棄垃圾之事實，此行為至多違反77年10月20日公布之廢清法第12條第1項第1款，可按同法第23條第1項第3款裁處，但早已過了行政罰法的裁處時效。原處分機關自90年起，亦為新豐區域掩埋場之共同使用者且為土地所有人，對於不肖業者於毗鄰之林務局土地亂倒爐渣、太空包，竟未基於職權前往瞭解，讓新豐海岸污染持續擴大長達10餘年，原處分機關是否才是處分書所謂顯有

容許棄置或重大過失之嫌，原處分機關不能為了掩飾管理不善、取締不利的既成事實，而將不屬訴願人負擔之義務轉嫁訴願人。

(四) 行政程序法第 9 條: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，本案原處分機關僅對於不利於本所之事項有所注意，對於有利於訴願人之事項故意忽略，例如訴願人從未與行政院農業委員會林務局或新竹縣政府簽署系爭土地之委託管理或使用契約，及自由時報引述訴願人主任秘書所言「相鄰的掩埋場則在 82 年左右設置後，就未再倒了」，原處分機關只憑事實之臆測，即判斷訴願人係系爭土地使用人，顯然有違事實是否存在須依證據之原則等語。

三、答辯暨補充答辯意旨略謂：

(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。另依訴願人103年5月2日竹市清字第1030008101號函敘明「…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…」，顯示民國82年至92年旨揭土地使用人係訴願人，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) 訴願人稱並非違法棄置垃圾之行為人或使用人，不負清除義務，且原處分機關未就事實及證據合法進行行政調查，舉證訴願人為前揭三筆地號地點之使用人乙節，查訴願人103年5月2日竹市清字第1030008101號函敘明「…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…」，次查行政院農業委員會林務局101年1月5日竹政字第1002114133號函「為新竹縣新豐鄉坑子口段2289-1、2290-1、2286-1地號遭棄置廢棄物案…查上開案址位屬編號第1204號保安林，該保安林原委託新竹縣政府代管，代管期間由竹北市公所作為垃圾場使用，並於封閉時引進廢爐渣當覆土層…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…」，再依自由時報106年6月30日報導「竹北市公所主任秘書張錦河今天首度表示，在竹北新豐區域垃圾掩埋場設置前就倒了，推估至少在民國80年之前，當時尚無合格掩埋場，缺乏相關法規，地方也還沒有環保局，全國各鄉鎮市都得各自想辦法找空地處理家戶垃圾，包括海岸、河床或

公路旁等，只要是人煙稀少，就成為各公所傾倒垃圾的去處。張錦河說，當年公所就找到這片海岸沙地傾倒家戶垃圾，並丟置消波塊阻隔，但因為沒有管制、門禁，沒想到後來演變成大家都來倒，還遭引進含有害廢棄物的太空包。毗鄰的掩埋場則在 82 年左右設置後，就未再倒了」，訴願人既然於旨揭土地傾倒垃圾，渠稱非為旨揭土地違法棄置垃圾行為人或使用人，實為無理。另原處分機關 102 年 4 月 29 日府環業字第 1020104919 號函等請訴願人檢視相關歷史文件，協助釐清行政院農業委員會林務局旨揭函文，惟訴願人 101 年 10 月 29 日號竹市清字第 1010017489 號、102 年 5 月 3 日竹市清字第 1020008022 號、102 年 6 月 6 日號竹市清字第 1020010142 號、106 年 8 月 30 日竹市清字第 1065007521 號等函文皆回復無資料可稽，依據行政院農業委員會林務局前揭函表示訴願人於旨揭案址掩埋垃圾及引進爐渣、太空包，原處分機關為善盡舉證責任，已屢次函文請訴願人協助釐清行為人，惟訴願人歷次回復皆無法反證抗辯非屬系爭場址之行為人或使用人，故原處分機關命訴願人負責廢棄物清理及環境改善責任並無不合。

(三) 訴願人稱民國 82 年以前，因當時垃圾無處去，容或有拋棄垃圾之事實，對於不肖業者於毗鄰之行政院農業委員會林務局土地亂倒爐渣、太空包，原處分機關是否才是處分書所謂顯有容許棄置或重大過失之嫌乙節，依據廢棄物清理法第 5 條「本法所稱執行

機關，為直轄市政府環境保護局、縣（市）環境保護局及鄉（鎮、市）公所」，次依廢棄物清理法第 14 條「一般廢棄物，應由執行機關負責清除，並作適當之衛生處理」，訴願人既為廢棄物清理法中所稱之執行機關，自應負責清除，並做適當衛生處理，渠料自由時報 106 年 6 月 30 日報導竹北市公所主任秘書張錦河表示當年公所就找到這片海岸沙地傾倒家戶垃圾，執行機關任棄傾倒廢棄物實非妥適，詎訴願人竟稱只需行政裁罰即可。另據廢棄物清理法 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」，次依監察院 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…」、訴願人 103 年 5 月 2 日竹市清字第 1030008101 號函、林務局 101 年 1 月 5 日竹政字第 1002114133 號函及自由時報 106 年 6 月 30 日報導，本案訴願人屬系爭土地使用人，惟竟然於系爭土地掩埋垃圾及引進爐渣等，顯示訴願人對所使用土地均未予聞問，致遭濫倒廢棄物及造成後續遭引進含有害廢棄物之太空包，另本案被棄置期間約在民國 82 年至 92 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，惟訴願人放任業者引進廢棄物，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復土前即已存在，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，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。

(四) 訴願人稱本案原處分機關僅對於不利於訴願人之事項有所注意，及原處分機關只憑事實之臆測，即判斷訴願人係使用單位乙節，查原處分機關 102 年 4 月 29 日府環業字第 1020104919 號函等請訴願人檢視相關歷史文件，協助釐清行政院農業委員會林務局函，惟訴願人 101 年 10 月 29 日號竹市清字第 1010017489 號、102 年 5 月 3 日竹市清字第 1020008022 號、102 年 6 月 6 日號竹市清字第 1020010142 號、106 年 8 月 30 日竹市清字第 1065007521 號等函文皆回復無資料可稽，且依自由時報 106 年 6 月 30 日報導竹

北市公所主任秘書張錦河表示當年公所就找到這片海岸沙地傾倒家戶垃圾乙節，故訴願人自身若未就有利事實提出抗辯，本局自無法遽予否認訴願人不利事實，且因本案年代久遠，亦僅能依據各單位函文及相關資料補充、重現並認定當時旨揭土地管理人及使用人，絕非訴願人稱僅憑臆測即斷定訴願人為使用單位。

(五) 依訴願人 103 年 5 月 2 日竹市清字第 1030008101 號函敘明「…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…」，顯示民國 82 年至 92 年旨揭土地使用人係訴願人，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。

(六) 訴願人稱基於法令不溯既往原則，似不能對於發生在民國 82 年的事實進行裁處，又該非法棄置之前揭三筆地號地點，未在其與新豐鄉公所代管範圍內乙節，依大法官 102 年 11 月 15 日釋字第 714 號『中華民國 89 年 2 月 2 日制定公布之土壤及地下水污染整治法第 48 條規定：「第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。」其中有關「於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，係對該法施行後，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範，尚未抵觸法律不溯及既往原則及憲法第 23 條之比例原則…」，次依 90 年 10 月 24 日總統(90)華總一義字第 9000206500 號令修正公

布廢棄物清理法全文 77 條，因本案廢棄物棄置時間為 82 至 92 年，依據大法官旨揭解釋，縱使廢棄物清理法第 71 條係於 90 年修正公布，因污染狀況仍繼續存在，故尚未抵觸法律不溯及既往原則，故原處分機關依廢棄物清理法命訴願人負責廢棄物清理及環境改善責任並無違反溯及既往原則。

(七) 訴願人稱原處分機關自 90 年起，亦為新豐區域掩埋場之共同使用者且為土地共有人，不令自己提出清除計畫乙節，依據訴願人所提土地建物查詢資料，原處分機關確為新豐垃圾場土地管理人之一，惟原處分機關管理土地非屬系爭棄置場址，系爭場址土地管理人於 82 至 92 年間皆屬行政院農業委員會林務局，次依據自由時報 106 年 6 月 30 日報導內容，訴願人於系爭場址傾倒廢棄物殆無疑義，自應對系爭場址負起廢棄物清除處理責任，歉難以認定非屬訴願人負擔義務。

(八) 訴願人稱行政院農業委員會林務局既未授權訴願人代管，訴願人既缺乏事務權限，豈可代替國有土地所有人或管理人，負清除義務乙節，依據行政院農業委員會林務局 101 年 1 月 5 日竹政字第 1002114133 號函，系爭場址訴願人於新竹縣政府代管期間使用案址掩埋垃圾及引進爐渣、太空包，意指訴願人確於系爭場址傾倒廢棄物，另有關係爭場址土地所有人或管理人部分，本局業已 106 年 10 月 19 日環業字第 1060014623 號函及 106 年 10 月 19

日環業字第 1060014625 號函命新竹縣政府及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事件，訴願人為系爭土地使用人，負有土地管理之責，事實明確等語。

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訴願人與新豐鄉公所共同使用「新豐區域性垃圾衛生掩埋場」而認訴願人為系爭土地使用人，應負土地使用人之清除責任，惟訴願人提出系爭土地並非位於新豐區域性垃圾衛生掩埋場內，且 82 年間新豐區域性垃圾衛生掩埋場完成後，訴願人就家戶垃圾即運至上開垃圾衛生掩埋場，並無棄置垃圾之行為。則訴願人究竟是否為系爭土地使用人？訴願人使用新豐區域性垃圾衛生掩埋場是否包含系爭土地？是以對於系爭土地 82 至 92 年間實際使用人究竟何人？訴願人是否為系爭土地使用人，相關事實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。故原處分機關逕依廢棄物清理法第 71 條規定命令訴願人負土地清理之責，顯係適用法律錯誤，訴願人提起訴願，非無理由。從而原處分機關 106 年 10 月 19 日環業字第 1060014625 號函認事用法，均有未洽，實難予以維持，應予撤銷。

四、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。