

訴願人 ○○局

代表人 ○○○

原處分機關 臺北市政府環境保護局

右訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服原處分機關九十一年十月二十八日廢字第J九一A0九二六五號處理違反廢棄物清理法案件處分書，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起九十日內另為處分。

事 實

- 一、緣原處分機關中山區清潔隊執勤人員於九十一年四月十九日十時十分，行經本市中山區○○○路○○巷○○弄○○號空屋發現屋內髒亂，周圍雜草叢生、孳生蚊蟲，嚴重影響環境衛生，經查該屋坐落土地為本市所有，屬訴願人管理，爰認訴願人顯未善盡管理、清除之責，已妨礙公共衛生，原處分機關乃以九十一年四月十九日北市環中罰字第X三二三五五八號處理違反廢棄物清理法案件舉發通知書予以告發。訴願人不服，於九十一年五月六日向本府提起訴願，嗣經原處分機關以九十一年七月十五日廢字第J九一0-00三三號處理違反廢棄物清理法案件處分書，處以訴願人新臺幣一千二百元罰鍰。
- 二、訴願人前揭訴願案嗣經本府以九十一年九月十二日府訴字第0九一一九0九二000號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起六十日內另為處分。」嗣原處分機關以九十一年十月二十八日廢字第J九一A0九二六五號處理違反廢棄物清理法案件處分書，仍維持原處分，處以訴願人新臺幣一千二百元罰鍰。訴願人仍表不服，於九十一年十一月二十一日經由原處分機關向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、按訴願法第九十五條前段規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力；」第九十六條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」

廢棄物清理法第四條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護

署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第五條規定：「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。執行機關應設專責單位，辦理一般廢棄物之回收、清除、處理及廢棄物稽查工作。……」第十一條第一款規定：「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。……」第五十條第一款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第十一條第一款至第七款規定清除一般廢棄物。」第六十三條規定：「本法所定行政罰，由執行機關處罰之。……」第七十一條規定：「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高等行政法院聲請假扣押、假處分。直轄市、縣（市）主管機關或執行機關依前項規定代為清除、處理廢棄物時，得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施。第一項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權。直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理第一項廢棄物時，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之。」

民法第一百八十四條第一項規定：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。」第七百六十五條規定：「所有人於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。」

廢棄物清理法施行細則第五條規定：「本法所定執行機關之執行事項如下：一、直轄市政府環境保護局。……：（二）直轄市一般廢棄物回收、清除、處理工作之規劃及執行事項。……（八）直轄市其他有關一般廢棄物清理事項。」司法院釋字第三六八號解釋：「行政訴訟法第四條『行政法院之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力』，乃本於憲法保障人民得依法定程序，對其爭議之權利義務關係，請求法院予以終局解決之規定。故行政院所為撤銷原決定及原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告

機關調查事證另為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權調查事證。倘依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法規並無錯誤，雖得維持已撤銷之前處分見解；若行政院所為撤銷原決定及原處分之判決，係指摘其適用法律之見解有違誤時，該管機關即應受行政法院判決之拘束。……」
行政院環境保護署（以下簡稱環保署）九十一年八月七日環署廢字第0九一00五一二二四號函釋：「……說明……三、如土地與建築物不屬同一人所有，但因建築物所有人本屬土地之使用人，對於不依規定清除、處理之廢棄物，主管機關仍得依廢棄物清理法第七十一條規定命土地所有人及建築物所有人（即土地使用人）限期清除處理。至於其相關之權利、義務關係仍應符合其他之法令規定。」

二、本件訴願理由略謂：

本案原訴願決定既審認訴願人無法基於土地所有權人地位進入本案私有建物內逕行清理髒亂情事，且應由該建物所有人負清理之責或由原處分機關依行政執行法及廢棄物清理法相關規定以代履行之方式代其清理廢棄物後，向建物所有人求償。基此，系爭處分竟未依前揭規定遵前訴願決定意旨重為處分，顯於法不合。且訴願人與系爭建物所有人訴訟因仍於臺灣高等法院二審審理中，詎原處分未審及此，仍為系爭處分，顯有不當。

三、查前揭本府九十一年九月十二日府訴字第0九一一九0九二000號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起六十日內另為處分。」其理由略謂：「……五、……本案系爭房屋既係私人所有之合法建物，自應由房屋所有人○○○負一般廢棄物之清除義務，原處分機關如認房屋所有人○○○涉有違反上開廢棄物清理法之情事，自得限期命其清除處理系爭廢棄物，如未履行並得強制進入代為履行，再向其求償清理、改善及衍生之必要費用，方較允當。否則強制訴願人進入他人合法建物以盡其清理系爭廢棄物之義務，就『期待可能性』而言，即不無可議。六、復查本案因房屋所有人○○○等無權占有市有土地，現由其代表本府向房屋所有人○○○起訴請求拆屋還地訴訟，……發回臺灣高等法院，是本案既因房屋所有人○○○占有本市土地是否合法，尚未確定……，則訴願人就系爭土地上之廢棄物如何盡其管理人之清理責任？又原處分機關雖以行政院環境保護署九十一年八月七日環署廢字第0九一00五一二二四號函釋示，認如土地與建築物不屬同一人所有，但因建築物所有人本屬土地之使用人，對於不依規定清除、處理之廢棄物，主管機關仍得依廢棄物清理法第七十一條規定命土地所有人及建築物所有人（即土地使用人）限期清除處理。惟該函釋亦敘明：

『……至於其相關之權利、義務關係仍應符合其他之法令規定。』是原處分機關未慮及此，亦有未洽。況本案系爭土地上廢棄物之棄置是否得認係訴願人容許或因其重大過失所致，而該當廢棄物清理法第七十一條所定得由原處分機關命其限期清理之情形？並非全無斟酌之餘地。……」

四、本案經原處分機關重為審查結果，仍予維持原處分，其理由依原處分機關九十一年十二月二十六日北市環稽字第0九一四一二四九五00號函附訴願答辯書略以：「……理由……次查有關訴願人主張建物於訴訟中，無權進入清理乙節，依前揭環保署函釋，已明確表示土地所有人及建物所有人均應負清除責任，本局並就函釋中『至於其相關之權利、義務關係仍應符合其他之法令規定。』部分，再次與環保署聯絡表示：係指其前段說明以外之關係，其若有人居住使用當以其為優先告發對象。惟本案房舍既已大部分倒塌，無居住之事實，並無侵權之問題。又本件處分書違反事實係土地或建築物與公共衛生有關之地面，未依規定清除。且照片亦顯示系爭空屋內及空屋外與圍牆間之垃圾、雜草髒亂，訴願人並非無權進入系爭無法居住且無人居住事實之圍籬內空地清理廢棄物，訴願主張，應無可採。另依廢棄物清理法第五條規定，本局為廢棄物清理執行機關，自得有權要求土地管理機關本於所有人、管理人地位，清理系爭無人居住事實且不堪使用之房屋及空地，以善盡所有人、管理人之清除義務。末查訴願人既主張對該土地具有管理權，而與建物所有人進行訴訟，卻反以訴訟為由主張無權進入清理，惟系爭殘破且不堪使用之房舍若不清除，必將持續製造髒亂，影響當地民眾環境衛生與安全，訴願人既為政府土地管理單位，在維護公眾利益、增進土地開發利用前提下，似應以更積極的態度徹底處理解決此問題。是訴願人以管理機關之地位，主政僱工進入其經管土地清理地上廢棄物，責無旁貸；且系爭土地之清潔維護為長時間之持續工作，考量其私法之爭訟不能妨礙公法義務之履行，本局另予處分於法並無不合。訴願人未盡管理義務，與本局是否代為執行清除工作，並不相關，本案情事影響環境衛生及公共利益至鉅，本局依法處分，並無違失。……」

五、按訴願法第九十五條前段規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力；」第九十六條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」及司法院釋字第三六八號解釋：「行政訴訟法第四條『行政法院之判決，就其事件有拘束各關係機關之效力』，乃本於憲法保障人民得依法定程序，對其爭議之權利義務關係，請求法院予以終局解決之規定。故行

政法院所為撤銷原決定及原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告機關調查事證另為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權調查事證。……」之意旨，原處分機關即應受上開訴願決定之拘束。經查一般廢棄物，因建築物與公共衛生有關者，原則上由所有人、管理人或使用人清除之，如不依規定清除、處理廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關方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，限期清除處理之，廢棄物清理法第十一條第一款及第七十一條定有明文。本案係因本市中山區○○○路○○巷○○弄○○號空屋屋內髒亂，雜草叢生、孳生蚊蟲，污染環境，經原處分機關查認系爭房屋等坐落土地為本市所有，屬訴願人管理，爰處分訴願人。惟查系爭房屋既係案外人○○○所有之合法建物，渠既對系爭房屋有所有權，並因系爭房屋是否無權占有市有土地，刻由訴願人以管理機關名義向房屋所有人○○○起訴請求拆屋還地，仍於臺灣高等法院審理中，是以原處分機關答辯書所稱「……本案房舍既已大部分倒塌，無居住之事實，並無侵權之問題」，其法令之依據為何？況本案是否「侵權」，似與判決結果有關，原處分機關所稱，似嫌速斷。又原處分機關雖以首揭環保署九十一年八月七日環署廢字第〇九一〇〇五一二二四號函釋示，認得依廢棄物清理法規定命土地所有人及建築物所有人（即土地使用人）限期清除處理，並就函釋關於「……至於其相關之權利、義務關係仍應符合其他之法令規定。」部分與環保署連絡表示「……係指其前段說明以外之關係，其若有人居住使用當以其為優先告發對象。」其以有無人現居住使用，作為是否以房屋所有為優先告發對象之區分標準，法令依據為何？況依廢棄物清理法第七十一條所定，土地管理人有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其所管理土地之情事，方命限期清除處理；準此，原處分機關所稱環保署之表示是否超過母法之範圍而與法律保留原則有違？又本案情節雖非現有人居住使用之房屋，惟係合法建築且有房屋所有人主張權利，是否與無人現居住使用，作相同之解釋，亦未見原處分機關報請環保署釋示？是本案既因房屋所有人○○○占有本市土地是否合法，尚未確定，且渠又主張法律上權利，揆之前揭廢棄物清理法規定，自應先由渠先負一般廢棄物之清除義務，方較允當。惟原處分機關重為處分時，並未就前開待證事實再為釐清，以為維持原罰鍰處分之論據基礎，其重為之處分即難謂已依本府前次訴願決定撤銷意旨為之，揆之前揭訴願法規定及司法院釋字第三六八號解釋意旨，即有未合。從而，本案為求處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關究明上開疑義後於收受決定書之次日起九十日內另為

處分。

六、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第八十一條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

委員 陳 敏

委員 薛明玲

委員 楊松齡

委員 曾巨威

委員 曾忠己

委員 劉靜嫻

委員 陳淑芳

委員 林世華

委員 蕭偉松

中 華 民 國 九 十 二 年 三 月 二 十 八 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行