

行政法判解

廢棄物清理案件之行政法上義務違反責任態樣

最高行政法院100年度判字第2056號判決

【實務選擇題】

甲乙共有之土地，遭人非法傾倒掩埋廢棄物，台中縣政府於89年間依法徵收該土地完成後，嗣於91年11月間進行整地工程時發現有地下掩埋物。台中縣政府乃以94年2月23日去函通知甲乙限期於94年3月22日前完成清理，逾時未完成，台中縣政府將代為清理，同時依廢棄物清理法第11條及第50條，共同裁罰甲乙兩人各新台幣一千元罰鍰。因甲乙收到裁處書，不予理會，未於期限內自行清理，經台中縣政府代為全數清除完竣後，乃依廢棄物清理法第11條及第71條規定，通知甲乙繳納應負擔代為清理之費用。甲乙而提起行政救濟。試問下列敘述何者為誤？

- (A)本判決的「限期清除」和「命繳納代為清除費用」屬於不同概念之處分，「限期清除」係課予義務之基礎處分，「命繳納代為清除費用」則是代履行費用之追繳。
- (B)行政法義務分為「行為責任」和「狀態責任」，傾倒廢棄物者負「行為責任」，土地所有權人則負「狀態責任」。
- (C)甲乙為土地所有權人，負有狀態責任義務，是故縱使廢棄物非甲乙傾倒，台中縣政府之裁罰仍有理由。
- (D)本判決中「限期清除」和「命繳納代為清除費用」兩者皆為行政執行手段，皆有行政執行法聲明異議之特別規定適用。

答案：D

【裁判要旨】

廢棄物清理法第71條第1項明文，負擔清除處理「不依規定清除、處理之廢棄物之義務者，包括事業、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。法律既規定有複數義務人，主管機關即應行使裁量權，擇定能有效達成行政目的者，為應承擔義務者（本院95年1月24日庭長法官聯席會議決議參照）。

前揭規定，明定主管機關應擇定義務人，先以行政處分課其以限期清理之義

務，俟義務人屆期不為清理者，主管機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。此費用之發生，係主管機關代替義務人履行其基於先前下命處分所生之義務，故性質上即為義務之變體（性質上與行政執行法第29條規定代履行係由執行機關委託第三人或指定人員代履行並不相同）。先前下命處分既已具體特定義務之歸屬，則因而負有清除義務者，自應沿續負擔此筆代為清除之費用。

【判決分析】

本判決涉及行政法義務之「行為責任」和「狀態責任」概念與區分，同時也涉及機關為行政執行法第29條代履行之主體適法問題。

行政法上義務依照義務來源之不同，而分為兩種不同的責任：一是源自於行為人之行為不行為而導致公共秩序危險或安全危安之責任，稱為「行為責任」；另一種則因「物」之狀態而導致之公共秩序或安全危安責任，係人民依法規定，基於「對物之連結關係」，產生對某種狀態之維持具有義務，稱為「狀態責任」。故狀態責任係以具備排除危害可能性為首要考量，因此物之管理人、物之所有人、使用人對物的狀態、使用人對物的狀態原則上最明瞭，應能把握而排除危害，是此種義務並無關「人的行為」要素。惟有學者認為「狀態責任」之追究應仍須以主觀構成尚有故意、過失為前提，非有此身份者及當然有此「結果責任」。

另外學說認為由於「行為責任」係屬人性之法律關係，因此需要行為與危險之間具備「因果關係」為前提；相對地，「行為責任」則因為係屬物性的法律關係，故狀態責任不需考慮因果關係。

在此規定在多數責任人情況，應併同處罰或擇一以及適用順序等爭議，學者認為出於保障不特定多數人民之目的，認為在行為責任和狀態責任之「責任重疊」時，行為責任人應優先於狀態責任人處罰；若在存在「雙重危險」責任人時，基於對公共秩序之保障急迫性，應優先處罰「雙重危險責任人」。實務見解亦採取學說「行為責任優先狀態責任」之見解，認為在處罰對象多數，並同時存在「行為責任」和「狀態責任」者時，行政罰處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人為例外，因此當處罰行為人以足達到行政目的時，即不得對負「狀態責任」之行為人以外之人為處罰。

另就行政執行法第29條代履行執行機關之爭議，學者認為無論代履行係由執行機關實際實施，或委託第三人、指定人員代履行，僅係實際從事代履行措施之人有所不同，置於其實施性質並無差異，蓋此等措施性質皆係以代為履行為手段達成行政法上義務之圓滿。

【關鍵字】

廢棄物清理法、行政法義務、行為責任、狀態責任、下命處分。

【相關法條】

廢棄物清理法第11條，第50條、第71條第1項，行政執行法第29條。

【參考文獻】

1. 李建良主編（2012）。公法類實務導讀，台灣法學雜誌第195期，頁136-139、144-146。
2. 吳志光（2009），行政法，新學林，頁304-305。

