

· 最高行政法院 106 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議(106/11/14)

【決議】

1. 廢棄物清理法第 72 條第 1 項規定，受害人民或公益團體先以書面敘明主管機關疏於執行法令之「具體內容」告知主管機關，且主管機關於該書面送達之日起 60 日內仍怠於執行該具體職務行為時，得直接訴請行政法院判令其執行該具體之職務行為，乃行政訴訟法第 9 條所稱法律特別規定之公益訴訟。
2. 而其訴訟類型之選擇，應與受害人民或公益團體所申請主管機關疏於執行之具體內容相互對應，亦即視其所申請主管機關應為具體措施之法律性質究屬行政處分（例如限期清除處理、命令停工、停業或歇業、撤銷操作許可證等）或事實行為（例如實施檢查或鑑定、代為清除處理之措施或進入公私場所採樣或檢測等），而分別提起「課予義務訴訟」或「一般給付訴訟」，始符合系爭規定要求受害人民或公益團體須先以書面告知主管機關疏於執行法令之「具體內容」的立法本意。
3. 至於若原告所提課予義務之訴為有理由時，而主管機關就該具體職務行為涉及其行政裁量決定者，則屬是否適用行政訴訟法第 200 條第 4 款所定判決方式之另一問題。
4. 從而，受害人民或公益團體如已以書面敘明主管機關疏於執行廢棄物清理法第 71 條第 1 項所定命違規行為人限期移除其違法回填廢棄物之具體內容，並告知主管機關，且主管機關於該書面送達之日起 60 日內仍怠於執行該具體之職務行為，自得直接訴請行政法院判令主管機關依該規定作成令違規行為人限期移除其違法回填廢棄物之行政處分。

【法律問題】

受害人民或公益團體能否依據廢棄物清理法第 72 條第 1 項規定，請求判令主管機關依同法第 71 條第 1 項之規定，作成令違規行為人限期移除其違法回填廢棄物之行政處分？

【甲說：肯定說】

1. 廢棄物清理法第 72 條第 1 項規定：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令，而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起 60 日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」（下稱「系爭規定」）乃行政訴訟法第 9 條所稱法律特別規定之公益訴訟，且應依其性質準用撤銷、確認或給付訴訟有關之規定（同法第 11 條規定參照）。
2. 依系爭規定意旨，須由受害人民或公益團體先以書面敘明主管機關疏於執行法令之「具體內容」告知主管機關，且須主管機關於該書面送達之日起 60 日內仍怠於執行該具體職務行為，始得訴請行政法院判令其執行該具體之職務行為。
3. 而其訴訟類型之選擇，應與受害人民或公益團體所申請主管機關疏於執行之具體內容相互對應，亦即視其所申請主管機關應為具體措施之法律性質究屬行政處分（例如限期清除處理、命令停工、停業或歇業、撤銷操作許可證等）或事實行為（例如實施檢查或鑑定、代為清除處理之措施或進入公私場所採樣或檢測等），而分別提起「課予義務訴訟」或「一般給付訴訟」，始

符合系爭規定要求受害人民或公益團體須先以書面告知主管機關疏於執行法令之「具體內容」的立法本意。

4. 綜上，受害人民或公益團體如已以書面敘明主管機關疏於執行廢棄物清理法第 71 條第 1 項所定令違規行為人限期移除其違法回填廢棄物之具體內容，並告知主管機關，且主管機關於該書面送達之日起 60 日內仍怠於執行該具體之職務行為，自得直接訴請行政法院判令主管機關依該規定作成令違規行為人限期移除其違法回填廢棄物之行政處分。

【乙說：否定說】

1. 我國行政法院，原則上屬於救濟性質之法院，在事後審查行政機關之行政行為是否適法，與屬於制裁性質之刑事法院直接對違法者予以制裁（判刑）不同。
2. 因此，在有多種行政行為可以選擇時（即選擇裁量），行政機關基於行政目的選擇其中一行政措施，如採該行政措施在法律上並無瑕疵，則行政法院不可以認為選擇另一行政措施較符合行政目的，而撤銷原所採之行政措施，命行政機關應為另一行政措施，此乃權力分立原則之當然。
3. 至於事前介入審查行政機關之行政行為（作為或不作為），則屬例外。
4. 以預防不作為訴訟（我國目前適用於主觀訴訟）而言，於行政機關為一定行為前，請求法院判令行政機關不得為一定行為，依本院承認該訴訟類型之判決見解，限制須以因行政機關之作為有對人民發生重大損害之虞時，始認具有權利保護必要，如對損害之發生，得期待以其他適當方法避免者，不在此限。
5. 之所以如此，在於人民之權益如因行政機關之行為受有損害，在現行訴訟制度下除非無救濟之途，且又因涉及行政機關行政權發動之權限，因此，要求特別嚴格。
6. 同理，公益訴訟建制之目的，在於督促執法，而非執意與主管機關競賽。行政機關依環保法規對他人之違反環保法規，有作為義務，竟怠於作為時，如該法規規定人民或公益團體得請求行政法院判令行政機關為一定作為，而提起訴訟（公益訴訟）時，亦涉及行政權之發動，且係就無關自己權利或法律上利益之事項，並非針對人民主觀公權利受侵害之保護，更應謹慎為之。
7. 無論是空氣污染防治法第 81 條第 1 項、土壤及地下水污染整治法第 54 條第 1 項、廢棄物清理法第 72 條第 1 項、海洋污染防治法第 59 條第 1 項等規定之「公私場所」，或水污染防治法第 72 條第 1 項之「事業、污水下水道系統」、環境影響評估法第 23 條第 8 項「開發單位」違反各該法或依該法授權訂定之相關命令者，各該法均規定有各種行政處罰或管制措施（即法律效果）。以廢棄物清理法為例，第 53 條第 2 款規定：「貯存、清除或處理有害事業廢棄物，違反該法第 36 條第 1 項規定，處新臺幣 6 萬元以上 1 千萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰。情節重大者，並得命其停工或停業。」則貯存、清除或處理方法及設施，是否符合中央主管機關之規定，若不符合，應處罰鍰為若干？及情節如屬重大，是否要命停工或命停業？均為主管機關之裁量範圍。
8. 廢棄物清理法第 71 條第 1 項前段規定：「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。」固非針對違反該法或依該法授權訂定之相關命令者，所為之行政處罰或管制措施，然主管機關究應命何人限期清除處理？及屆期不為清除處理時，主管機關或執行機關是否代為清除、處理？該法賦予主管機關得依違規情節輕重、廢棄物種類、數量、有無立即性危害或污染擴大風險等個別情況，裁量決定是否命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介

非法清除處理廢棄物者，或狀態責任人限期清除處理，及主管機關是否代為清除、處理，亦涉及主管機關之裁量權限。

9. 同理，基於權力分立之原則，受害人民或公益團體依該法第 72 條規定請求行政法院判決者，應為命主管機關執行該法第 71 條第 1 項之規定，以排除怠於執行職務之情形。

10. 至於主管機關執行之內容為何，則非所問，而非訴請行政法院命主管機關針對特定之人為具體、特定之行政措施。

【表決結果】

採甲說（肯定說）之結論。

【決議】

如決議文。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！