

新竹縣政府訴願決定書

案號：961221-6

訴願人：○○○

原處分機關：新竹縣環境保護局

訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服原處分機關 96 年 7 月 18 日環業字第 0960016612 號函至 96 年 9 月 3 日環業字第 0960020337 號函所為之 35 份處分函（函文字號詳如附件），提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

一、緣第三人○○○所有位於○○鄉○○段○○小段○○○、○○○地號之土地為訴願人同意引進掩埋大量廢棄物，原處分機關以訴願人為土地實際管理人，多次限期請其依廢棄物清理法第 11 條第 1 款清除掩埋於前開土地之大量廢棄物，該案亦經訴願人多次提起訴願，仍經本府訴願審議委員會為訴願駁回之決定。今原處分機關復於 96 年 7 月 13 日至 96 年 8 月 30 日間計 35 天不定期至現場復查，訴願人仍消極未為改善情形，原處分機關則以訴願人違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定，依同法第 50 條規定按日處訴願人新台幣 6 千元罰鍰，全案計處訴願人新台幣 21 萬元罰鍰，訴願人不服遂分別於 96 年 8 月 21 日及 96 年 9 月 19 日提起訴願，茲摘敘訴辯意旨如次：

二、訴願意旨略謂：

（一）本案原處分機關以訴願人違反廢棄物清理法第 41 條規定，依同法第 57 條處新台幣 30 萬元罰鍰在案，該條並無得命行為人限期清除及逾期不為清除者，按日連罰之規定，原處分機關以迄至 95 年 6 月 9 日前未清除廢棄物為由處 6 千元罰鍰並限期於 95 年 7 月 12 日前將該廢棄物清理完竣，訴願人迄於 95 年 7 月 13 日仍未清除該廢棄物，原處分機關即自 95 年 7 月 13 日起至 95 年 8 月 31 日止按日連續處罰新台幣 6 千元之罰鍰；複自 96 年 2 月 14 日迄今再以訴願人未清除為由續處以按日連

續處罰 6 千元之罰鍰…（迄至 96 年 9 月 3 日止共計 134 件）。顯逾上開法律規定得為裁處之範圍，而顯有違法之實。

（二）次查廢棄物清理法第 71 條第 1 項對於不依規定清除之廢棄物之處置，既有明文規定。主管機關限期命違規行為人清除違規之廢棄物，行為人未遵行時，主管機關僅得依上開規定代為清除，並向行為人求償必要費用。然原處分機關竟一再對訴願人處以按日連續處罰 6000 元之罰鍰，顯然適用法規有違誤，並有裁量濫用之情事。

（三）再按，行政機關對於違反行政法規之行為，於行使裁量權決定應為何種程度之裁罰處分時除應遵守一般法律原則外，應符合法規之目的，並不得逾越法定之裁量範圍，此為行政法理所當然。而行政機關之義務不外於確實執行法律，從而裁量之方向應以法律所授與之範圍並考量立法之目的與個案之情形，作出最妥適之決定。否則即屬濫用權力之違法。

本案，訴願人所管理使用遭非法掩埋廢棄物之土地清除費用龐大，而非訴願人一己之力所能負擔，原處分機關於行使裁量權時，未審酌個案情形執意由訴願人清除，並一再開立按日處罰通知單，處以每日 6000 元之最高罰鍰。其所為行政處分顯不符合比例原則，已有違誤。原處分機關為該行政處分時，復未考量立法目的，審究其亦為清除、處理廢棄物之執行機關。針對本案之情形，適時適用廢棄物清理法第 71 條之規定，儘速清除處理，以改善環境衛生，維護國民健康，而任令現場環境更加污染惡化，一味的開單處罰且無法單獨有效清除遭傾

倒廢棄物之訴願人。原處分機關不依義務以完成裁量，其所為處分亦有權力濫用之違法。且其採取之方法所造成之損害與欲達成目的之利益顯失均衡，非有助於目的之達成及選擇對人民權益損害最少之方法，違反比例原則至為明顯。

(四) 訴願人僅應允○○○以建築工程所餘之乾淨泥土砂石填平土地，惟○○○於夜間進行，並不知○○○究以何物填實土地。...本案傾置廢棄物實為○○○所為，是原告○○○僅係○○○利用之一只棋子。本案有其行為人，原處分機關據以處分訴願人實有所不當。

(五) 祈請貴府撤銷原處分機關之行政處分(96年7月18日環業字第0960016612號函至96年9月3日環業字第0960020337號函所為之35件函)，以維憲法保障人民之基本權利。

三、答辯意旨略謂：

(一) 依事實欄所述本案土地係訴願人使用中，訴願人即為土地之使用人對其所使用土地未善盡管理之責，遭掩埋大量廢棄物，依廢棄物清理法第11條第1款規定負有清除責任，經本局多次通知其清除，其不依規定清除，遂依同法第50條第1款規定處罰鍰，並再限期清除，逾期仍未完成清除，遂按日連續處罰。故本案裁處係依廢棄物清理法第50條第1款規定，而非訴願人所稱之廢棄物清理法第41條，於每份裁處書記載相當明確。

(二) 廢棄物清理法第11條第1款已明定土地上之廢棄物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。乃基於行政機關人力物力之侷限性、土地之有限性、生活環境之易破壞性與難以回復性，故有必要課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，尤其於行為人不明時，『狀態責任』之課與更屬維護土地環境不可避免之手段。本案訴願人為土地之使用

人既享有可使用土地之利益，即應負擔較一般為重之社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。故縱系爭之廢棄物並非係訴願人所堆置，然課予土地使用人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段。是以，只要符合該條項之要件者，不問其土地面積大小，位在何處，均不得以其現實上無法完全盡到監督責任而主張免除其清除處理之責。

(三) 本案訴願人長時間對其使用之土地怠於注意或疏於管理致遭掩埋大量廢棄，事實明確，依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定負有清除之責任，經本局多次通知限期清除，訴願人皆置之不理，違法事實明確。況訴願人享有使用土地之利益，且系爭土地遭受危害，亦為訴願人同意並收取費用，自應負擔排除對系爭土地危害之責任。…訴願人因重大過失致廢棄物遭非法掩埋於其所使用之土地於先，繼則抗拒限期清除於後，藐視法律、人權至鉅，本局遂依法處分並按日連續處罰，俾促其儘速清除，依法有據，並無不當。

(四) 參照高雄高等行政法院 95 年簡字第 408 號判決「…觀諸首揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款規定之內容可知，於與公共衛生有關之土地內，若有廢棄物而土地所有人、管理人、使用人未加以清除，行政機關即應裁處土地所有權人、管理人及使用人，而不論廢棄物是否由土地所有權人、管理人或使用人之行為所造成，此不僅從前開規定之文句結構可推知此一結論，亦與現代環境保護法上干預行政責任人之法理若合符節。蓋衡諸一般經驗法則與論理法則，土地侵害者與土地權利者常非同一人，是若法律僅欲處罰實際侵害行為者，殊無必要另外規範土地所有權人、管理人或使用人亦為處罰對象，足證土地所有人、管理人、使用人縱非實際行為者，亦有可能因其管理之土地範圍遭受破壞而受歸責。…行政機關為盡其所能達成排除危害、預防危害以達成維護公共秩序的行政任務，在理論上，不應有漏洞存在，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時

亦得要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，亦為法所許，因此，人民如因其本身行為導致干擾或危害之發生，當負有責任自不待言，而純粹之不作為亦有成為行政法上行為人之可能，此即所謂『狀態責任』。茲所謂『狀態責任』者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，…土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人、管理人、使用人事實上雖並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。所有人、管理人、使用人均為狀態責任人，其並非因與危害之發生有因果關係而負擔責任，而是因為對發生危害之物有事實管領力而負責，故稱之為『狀態責任』。…土地所有人、管理人、使用人既享有土地使用之利益，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任，而不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解。…依據前開廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款之規定，課予所有人、管理人或使用人對土地一定之維護義務，並對未為積極作為之土地所有人、管理人、使用人加以科罰，以符合環境保護之目標，於法並無不合」。本案訴願人為系爭土地之使用人，即屬首揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定課與「狀態責任」之對象，對於系爭土地負有維持環境之作為義務。而廢棄物清理法第 50 條第 1 款規定，係處罰土地所有人、使用人或管理人違反行政法上義務時之明文依據，其亦未區分處罰對象之先後，惟學者通說仍以處罰行為人為原則。然而相較於違法傾倒一般廢棄物之人，同法第 50 條第 2 款另設有處罰之規定，體系上比較即知，廢棄物清理法立法意旨上不僅欲就事實上傾倒廢棄物之人予以處罰，對於土地所有人、管理人或使用人不依規定清除者，亦認為有處罰之必要，此不僅有助於維護改善環境衛生、維護國民健康，更屬維護土地環境不可避免之手段。再者，配合前述第 11 條第 1 款之「狀態責任」係「為達成維護公共秩序的行政任務，而由法律賦予人民合理負擔」之立法目的解釋，可知土地所有

人、管理人或使用人均負有清除之義務無疑，如不為清除即屬行政罰法第 3 條規定所稱「違反行政法上義務之行為人」，從而本局分別予以裁處罰鍰自屬適法（詳 96 年 1 月 31 日行政院環保署環署廢字第 0960004566 號解釋函）。

- （五）訴願人違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定事實洵屬明確，原處分機關爰依同法第 50 條處按日連續處罰，並無不合，敬請 鈞府審酌實情，駁回其訴願，以維法紀。

理 由

- 一、訴願人不服原處分機關 96 年 7 月 18 日環業字第 0960016612 號函至 96 年 9 月 3 日環業字第 0960020337 號函所為之 35 份處分，分別提出訴願書等案，因基於同種類之事實及法律原因，爰依訴願法第 78 條合併審議合併決定，合先敘明。
- 二、按「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，由執行機關清除之：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。二.…。」、「有下列情形之一者，處新臺幣 1 千 2 百元以上 6 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 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。二.…。」廢棄物清理法第 11 條第 1 項及第 50 條定有明文。

又「…五、…觀諸首揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款規定之內容可知，於與公共衛生有關之土地內，若有廢棄物而土地所有人、管理人、使用人未加以清除，行政機關即應裁處土地所有權人、管理人及使用人，而不論廢棄物是否由土地所有權人、管理人或使用人之行為所造成，此不僅從前開規定之文句結構可推知此一結論，亦與現代環境保護法上干預行政責任人之法理若合符節。蓋衡諸一般經驗法則與論理法則，土地侵害者與土地權利者常非同一人，是若法律僅欲處罰實際侵害行為者，殊無必要另外規範土地所有權

人、管理人或使用人亦為處罰對象，足證土地所有人、管理人、使用人縱非實際行為者，亦有可能因其管理之土地範圍遭受破壞而受歸責。…行政機關為盡其所能達成排除危害、預防危害以達成維護公共秩序的行政任務，在理論上，不應有漏洞存在，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時亦得要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，亦為法所許，因此，人民如因其本身行為導致干擾或危害之發生，當負有責任自不待言，而純粹之不作为亦有成為行政法上行為人之可能，此即所謂『狀態責任』。茲所謂『狀態責任』者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，…土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人、管理人、使用人事實上雖並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。所有人、管理人、使用人均為狀態責任人，其並非因與危害之發生有因果關係而負擔責任，而是因為對發生危害之物有事實管領力而負責，故稱之為『狀態責任』。…土地所有人、管理人、使用人既享有土地使用之利益，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任，而不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解。…依據前開廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款之規定，課予所有人、管理人或使用人對土地一定之維護義務，並對未為積極作為之土地所有人、管理人、使用人加以科罰，以符合環境保護之目標，於法並無不合」高雄高等行政法院 95 年度簡字第 408 號判決參照。

蓋廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定土地或建築物與公共衛生有關之一般廢棄物，由所有人、管理人或使用人清除，係無法追究「行為責任」時，基於防止污染之公益需求，才不得不課以所有人或實際管領控制之占有人之狀態責任。是土地所有人、管理人、使用人於所管理土地遭傾倒廢棄物，自應負擔排除危害之責任。所謂狀態責任者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人、管理人或使用人對物的狀態原則上

應係最為明瞭把握而能排除危害者。課予訴願人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段。是以，只要符合前開法律條項之要件者，不問其土地面積大小，位在何處，均不得以其現實上無法完全盡到監督責任而主張免除其清除處理之責。

三、卷查第三人○○○所有位於○○鄉○○段○○小段○○○、○○○地號之土地，為訴願人同意引進大量廢棄物，原處分機關以訴願人為土地實際管理人，多次限期請其依廢棄物清理法第 11 條第 1 款清除掩埋於前開土地之大量廢棄物，該案亦經訴願人多次提起訴願，仍經本府訴願審議委員會為訴願駁回之決定。查原處分機關 95 年 4 月 4 日事業廢棄物稽查紀錄工作單，稽查內容記載略以：「…12. 本案據地主○○○的丈夫表示，該筆土地自今年（95 年）元月份開始收受掩埋廢棄物，剛開始掩埋的為營建類廢棄物，繼而陸續掩埋事業廢棄物。而該引進廢棄物掩埋者，據其表示為○○○，其表示有收受○○○新台幣 7 萬元現金（陸續給付）。○○○有廢棄物進場時會通知其○○○拿鑰匙開門（鐵鍊圈起來）…。本案地主○○○表示該塊土地雖為其名下，但實際都由其先生○○○處理負責。」，是以訴願人對○○○所有之土地係為實際之管理人及使用人乃至為明顯。原處分機關以訴願人為土地實際之管理人及使用人，竟疏於有效監管土地甚至同意他人大量非法棄置廢棄物，且訴願人縱使未參與廢棄物掩埋處理工作，然其以收受廢棄物為牟取利益，卻不願未為任何清除之情形處以按日連續罰鍰之處分。稽廢棄物清理法第 11 條之立法意旨及高雄高等行政法院 95 年簡字第 408 號判決要旨，訴願人同意他人於其管領使用之土地傾倒廢棄物，自應負擔排除危害之狀態責任，訴願人不得以廢棄物非其掩埋或處理而主張免除其清除處理之責。至訴願人前經原處分機關認定違反廢棄物清理法第 41 條及 57 條應負的「行為責任」（案經台北高等行政法院 95 年度訴字第 02900 號判決撤銷原決定及原處分）與本案訴願

人為土地實際管理人及使用人依廢棄物清理法第 11 條規定清除廢棄物所應負的「狀態責任」係分屬二種不同之責任形態，原處分機關分別依法論處，於法尚無不合，併此敘明。

四、又「…二、依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定『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』，在非指定清除地區內之一般廢棄物，僅需事實上之狀態存在，該土地或建築物之所有人、管理人或使用人即負有清除之義務，三者間亦無優先順序；土地或建築物之所有人，管理人或使用人如不為清除，即屬行政罰法第 3 條規定所稱『違反行政法上義務之行為人』，從而執行機關分別予以裁處罰鍰自屬適法，且不違反一行為不二罰原則。…四、…，從而行政機關對於行為人違反行政法上義務欲加以處罰時，應由裁處機關負證明行為人有故意或過失之舉證責任。然細觀廢棄物清理法第 50 條第 1 款文義『有下列情形之一者，處新臺幣 1 千 2 百元以上 6 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 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。…。』則行為人具有故意或過失否，應審究其對於『不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。』構成要件有無認識，無須審究其對於違法傾倒之事實有無認識。蓋土地所有人如對於違法傾倒事實有認識或容許，或應注意並能注意而不注意者，應認為已該當廢棄物清理法第 50 條第 2 款要件，可知廢棄物清理法有意區分『不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物』及『違反第 12 條之規定』兩者。因此系爭土地所有權人故意不依第 11 條第 1 款規定清除一般廢棄物或有過失致未依同條款規定清除者，即該當廢棄物清理法第 50 條第 1 款行政罰之主觀責任要件。」為行政院環境保護署 96 年 1 月 31 日環署廢字第 0960004566 號函解釋在案。

本案訴願人為土地實際管理人及使用人，其不論是否為實際違法傾倒廢棄物之人，惟廢棄物清理法第 11

條第1款之立法意旨上不僅欲就事實上傾倒廢棄物之人予以處罰，蓋土地管理人及使用人，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任，而不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解，對於土地管理人及使用人不依規定清除者，亦認為有處罰之必要，上開函文已為明確解釋。訴願人既屬廢棄物清理法第11條第1款、第50條第1款規定課與「狀態責任」之對象，訴願人對於系爭土地負有維持其環境之作為義務，若有違反作為義務之情事時，當為科罰之對象，易言之，訴願人若有違反該維護義務，即使非積極作為而係消極不作為，亦應受罰。原處分機關多次函請訴願人依廢棄物清理法第11條第1款規定清除土地上之廢棄物，訴願人皆無任何清除行為，訴願人已該當廢棄物清理法第50條第1款行政罰之主觀責任要件已至為明顯。訴願書中訴願人陳述其僅為實際傾倒廢棄物者○○○所利用之一只棋子等說詞，實無礙訴願人於本案所應負擔之狀態責任。

- 五、未查廢棄物清理法第11條、50條及第71條之立法意旨皆屬課予應負清除責任之所有人、使用人或管理人狀態責任，以為原處分機關督促訴願人行政義務之履行，惟廢棄物清理法第71條規定進行之限期清理程序，係「行政執行程序」之一部份，與同法第50條係有關「行政罰之處罰」不同，因此已命土地所有人依第71條限期清理者，仍得依第50條規定裁罰，另「限期清除處理」與「限期改善」之內容未必一致，且二者後續法律效果及其性質亦不同，二者並無處罰競合問題，行政機關自得衡酌個案違法情節，本於權責依法裁量處分，無適用先後問題（行政院環境保護署96年7月19日環署廢字第0960048759號函釋）。又廢棄物清理法第71條係賦予地方主管機關或執行機關裁量權限，以決定是否代為清除、處理，自當依個案衡量，其所需考量因素繁多，此亦為保留個案判斷權限及行政功能所設制度，更屬行政權作用之當然解釋。是以，訴願人以原處分機關何不

先為第 71 條代履行之處分為質疑理由，顯對行政機關法令適用權責行使之誤解與過分干預，實不足採。從而，訴願人對本案之廢棄物依法既負有清除之義務，其對原處分機關多次限期改善之處分竟漠視無為，原處分機關依廢棄物清理法第 11 條第 1 款及同法第 50 條之規定按日予以告發、處分，係依法辦理，適用法律，查無違失。至本案其餘訴辯理由，與本件決定結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項之規定，決定如主文。

中 華 民 國 96 年 12 月 21 日