

新竹縣政府訴願決定書

案號：960621-8

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 2 月 14 日環業字第 0960003940、0960003941、0960003942、0960003943 號函及 96 年 4 月 20 日環業字第 0960008471 號函至 96 年 5 月 7 日環業字第 0960010075 號函共計 13 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、緣原處分機關於 95 年 6 月 15 日接獲本縣竹東派出所通報○○鎮○○段○○、○○、○○地號遭棄置廢棄物，經原處分機關派員前往查證屬實。訴願人為本案土地之所有人，依法應負有清除之責，故原處分機關於 95 年 6 月 28 日環業字第 0950014531 號函通知訴願人限期於 95 年 7 月 12 日前清理完竣，惟原處分機關於 95 年 7 月 20 日、95 年 9 月 8 日、95 年 9 月 12 日及 95 年 9 月

26 日等日期前往上開地號複查時，現場仍無清理情形，原處分機關依廢棄物清理法第 11 條第 1 款，爰依同法第 50 條規定按日分別處訴願人新台幣 6 千元，共計新台幣 24000 元，經訴願人提起訴願後，該案則經本府訴願審議委員會 96 年 1 月 9 日府行法字第 0960004449 號函為撤銷原處分之決定，並請原處分機關於查明訴願人係主動通報土地遭傾倒廢棄物且訴願書提及已加設圍籬是否已進排除危害之可能？訴願人「加設圍籬」作為是否符合廢棄物清理法第 11 條之改善責任？改善之程度及定義當如何方屬合於法規？訴願人此作為是否已無違反維護義務？如何證明訴願人有故意或過失？限期改善之期限長短，是否已考量訴願人足以清除之可能性？按日課以最高額罰鍰是否過當？…等情形後另為適法之處分，原處分機關於函請行政院環境保護署解釋後，除另於 96 年 2 月 14 日環業字第 0960003940、0960003941、0960003942、0960003943 號函亦為按日處訴願人新台幣 6000 元罰鍰處分外，復於 96 年 4 月 17 日起至 96 年 5 月 3 日止不定期至現場稽查共計 9 日並限期令訴願人清除掩埋於前開土地下之大量廢棄

物，因訴願人仍無任何清除或改善情形，原處分機關復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 6000 元罰鍰，以上 13 分處分，共計處訴願人新台幣 78000 元，訴願人不服，遂分別於 96 年 3 月 13 日、96 年 3 月 29 日、96 年 4 月 30 日及 96 年 5 月 22 日提起訴願，茲摘敘訴辯意旨如次：

二、訴願意旨略謂：

- (一) 環保局以廢棄物清理法第 11 條第 1 項之規定，命訴願人負限期清除廢棄物之狀態責任，惟訴願人並非行為人。依「行為責任人優先於狀態責任人」之選定責任人之原則，應責令真正「行為人」負清除廢棄物之義務，方為安適，故環保局之裁處實有違誤。…即訴願人又「加設圍籬為防護系爭土地」行為，是件行政處分之不利益，似不應由訴願人負擔。
- (二) 現代民主法治國家，對於行為人違反行政法上義務，欲加以處罰時，應由國家負證明行為人有故意或過失之舉証責任，(行政罰法第 7 條立法理由參照)今環保局僅憑訴願人無法提出○○○，○○○(父子)違法之証據，進而謂訴願人未善盡土地管理之責，致飲用水水源有汙染之虞，即草率認定訴願人有過失，而未善盡應負舉証之責，實難令人民信服。環保局未盡證明訴願人有故意或過失之舉証責任，即草率認定訴願人違反行政法上義務，而按日連續處罰，於法實有不合，敬請 鈞府審酌實情，認定訴願為有理由，以維

訴願人權益。

三、答辯意旨略謂：

- (一) 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。…」 「有下列情形之一者，處新臺幣 1200 元以上 6000 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。」廢棄物清理法第 11 條第 1 款及第 50 條第 1 款定有明文。
- (二) 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」。是以，本案訴願人土地遭人傾倒廢棄物，其雖非行為人，也未同意傾倒，並主動通報，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。

(三) 於 95 年 6 月 16 日下午 2 點 50 分訴願人至本局陳述其所有土地自 94 年底遭傾倒廢棄物，由○姓人士以收費方式引進並傾倒廢棄物，本局當場即囑咐訴願人善盡土地管理之責，儘速清除並做好防護圍離措施，不得再有被傾倒情事，惟訴願人陳述希望捉傾倒垃圾之人，並拒絕於稽查紀錄上簽名。本局於 95 年 6 月 28 日函文通知訴願人限期清除後，訴願人方

於 95 年 8 月 9 日向新竹地方法院提出竊佔告訴。顯見訴願人所為皆為事後之補救，對於其因疏於管理致其土地遭人傾倒廢棄物之事實，仍難辭其咎。

(四) 次查訴願人遭人傾倒廢棄物之土地迄今仍未加設圍籬加強土地所有人應負管理之責，且查原訴願書訴願人亦無提及已加設圍籬，再據本次訴願補充資料之附件四照片更加可證明訴願人迄今仍未加設圍籬，職是鈞府訴願決定對此點似有誤解。

(五) 按行政罰法第 7 條規定「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」其立法理由係認為違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，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，可知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（詳見行政院環保署 96 年 1 月 31 日環署廢字第 0960004566 號解釋函，如附件一）。因此訴願人不依第 11 條第 1 款規定清除，即已該當廢棄物清理法第 50 條第 1 款之行政罰要件。

(六) 復查本案於 95 年 6 月 16 日下午 2 點 50 分訴願人至本局陳述其所有土地遭他人傾倒廢棄物時，已當場告知其依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定負有清除責任，請其儘速清除，嗣後又以書面限期於 95 年 7 月 12 日前清理完竣，已給予足夠之時間，惟迄今近 1 年期間訴願人除一再提訴願外，未見其出面或書面提出清理計畫或申請展延清除期間，顯見訴願人自始即無清除之意，即使給予再長之期間，可預見訴願人仍不依第 11 條第 1 款規定清除。

(七) 再查本案遭棄置廢棄物之土地，位於本縣主要河川頭前溪流域水污染管制區內且其下游有飲用水取水

口，提供本縣及新竹市民眾民生用水，該地遭棄置大量廢棄物，致飲用水水源有污染之虞，顯屬與公共衛生有關，訴願人既為土地所有人，已符合首揭法律規定之構成要件，又依現場遭棄置大量廢棄物之情形，顯非短時間所為，訴願人對其土地怠於注意或疏於管理致遭棄置大量廢棄物，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，影響環境衛生至鉅，為促其儘速清理、改善，依廢棄物清理法第 50 條第 1 款規定處以最高額罰鍰並限期清除，逾期未完成清除按日連續處罰，依法有據，並無違法或不當。

(八) 本件違規案雖經鈞府撤銷原處分，本局已依訴願決定查明違規事實，已如前述，另為適法之處分。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 2 月 14 日環業字第 0960003940、0960003941、0960003942、0960003943 號函及 96 年 4 月 20 日環業字第 0960008471 號函至 96 年

5月7日環業字第0960010075號函共計13份處分函提出律師函(3)(6)、訴願書及訴願補正，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」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。本案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、卷查原處分機關於 95 年 6 月 15 日接獲本縣竹東派出所受理訴願人檢舉其所有○○鎮○○段○○、○○、○○地號土地遭人棄置廢棄物之通報，經原處分機關派員前往查證屬實。原處分機關以訴願人為本案土地之所有人，乃負有清除之責任，多次通知訴願人限期清理完竣，惟屆期訴願人仍無清理情形。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，訴願人於所有土地遭傾倒廢棄物，自應負擔排除危害之狀態責任，訴願人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。又本案傾倒掩埋廢棄物者或恐如訴願書所載另有他人，訴願人亦已依法提起刑事告訴在案，然皆不能據以阻卻其違反土地維護義務之責任，而行為責任人於查證後亦當另受有處分之必要，乃無庸置疑！原處分機關依法以訴願人應負之「狀態責任」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 千已以下罰鍰。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。

本案訴願人為土地所有權人，縱系爭廢棄物並非訴願人所堆置，且所發生之環保污染亦非訴願人所願見，然其長久以來就系爭土地遭人傾倒廢棄物不加聞問致釀成環境重大污染狀態，不依原處分機關所限定之期限為任何清除或處理之情形，即無故意，亦難辭過失之責，故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。且廢棄物清理法第 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，蓋土地所有人，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，對於土地所有人不依規定清除者，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 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。

五、末查訴願人前案亦同本案情形曾為原處分機關依廢棄物清理法第 11 條第 1 款及 50 條為按日連續之罰鍰處分，經本府訴願審議委員會 96 年 1 月 9 日府行法字第 0960004495 號函為撤銷原處分之決定，並請原處分機關於查明訴願人係主動通報土地遭傾倒廢棄物且訴願書提及已加設圍籬是否已進排除危害之可能？訴願人「加設圍籬」作為是否符合廢棄物清理法第 11 條之改善責任？改善之程度及定義當如何方屬合於法規？訴願人此作為是否已無違反維護義務？如何證明訴願人有故意或過失？限期改善之期限長短，是否已考量訴願人足

以清除之可能性？按日課以最高額罰鍰是否過當？等疑義後另為適法處分。經原處分機關提示現場照片，訴願人對掩埋及堆置於其土地上下之廢棄物，不僅未為任何改善或清除作為，亦無「加設圍籬」等防範措施，對原處分機關限期清除或處理之處分亦消極不作為；至於本案訴願人對不清除廢棄物有無故意或過失之認定業經行政院環境保護署 96 年 1 月 31 日環署廢字第 0960004566 號函釋明，而原處分機關以本案廢棄物掩埋及堆置地點位於本縣主要河川頭前溪流域水污染管制區內且其下游有飲用水取水口，已致飲用水水源有污染之虞，訴願人既為土地所有人，依法負有清除之責任，經多次通知限期清除，訴願人皆置之不理，影響環境衛生至鉅，原處分機關處以最高額罰鍰應屬適法。至本案其餘訴辯理由，與本件決定結果不生影響，爰不逐一論述，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 6 月 21