

新竹縣政府訴願決定書

案號：960105-7

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 95 年 9 月 13 日環業字第 0950021115 號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，請原處分機關於文到 30 日內另為適法之處分。

事 實

一、緣本縣竹東派出所於 95 年 6 月 15 日通報原處分機關○○鎮○○段○○、○○地號遭棄置廢棄物，經查證屬實。原處分機關以訴願人為本案土地所有人，依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定負有清除之責，乃以 95 年 6 月 22 日環業字第 0950014129 號函通知訴願人儘速清除並加強阻隔、防護設施及巡查。復於 95 年 7 月 13 日以環業字第 0950015867 號函限期於 95 年 7 月 20 日前清理完竣，惟屆期仍未完成清理，遂於 95 年 9 月 13 日環業字第 0950021115 號函以同法第 50 條第 1 款之規定處訴願人新台幣 6 千元罰鍰，訴願人不服，遂於 95 年 9 月 27 日提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴辯意旨如次：

二、訴願意旨略謂：

（一）按廢棄物清理法第 71 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。…」，然本件之行政處分處分機關並未敘明訴願人究為容許或重大過失致廢棄物遭棄置，及認定有清除義務之理由。依行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款規定，處分機關之原處分顯有行政行為內容不明確及事實、理

由不備之違誤。

(二)本案訴願人經管之○○土地係於 95 年 3 月 15 日與承租人○○○君訂立「○○耕地放租租賃契約書」，租期至 103 年 12 月 31 日止，由○○○使用管理中，依據民法第 423 條、第 432 條以及租約之規定，本案國有土地之保管責任應由承租人以善良管理人之注意義務負責，訴願人於土地出租期間對本案土地之管領力已喪失，處分機關卻以訴願人負有「狀態責任」為由，令訴願人負清理責任，顯對「狀態責任」之定義有誤會。蓋「狀態責任」係指因對發生危害之物有事實管領力而需負擔之責任，而訴願人對土地於出租期間根本無管領力，自無責任可言。且訴願人發現本案國有土地遭非法棄置廢棄物後，旋即以 95 年 7 月 17 日台財產中新二字第 0950008784 號函通知承租人速將廢棄物清除。行政機關認定訴願人有重大過失，顯有擴大解釋土地管理人之注意義務。

(三)依行政院環境保護署 93 年 8 月 17 日環署廢字第 0930052120 號函示，○○○所管理之○○土地遭棄置事業廢棄物案件，相關土地已租予他人使用，則以承租人（即使用人）負責清理，並追究其應負之相關責任。另依廢棄物清理法第 71 條規定，得命管理人、使用人為清除處理之對象，處分機關應依法命事實上對土地有管理權之人（即承租人）清除之，訴願人業以 95 年 7 月 17 日○○○二字第 0950008784 號函檢送行政院環境保護署前述號函、承租人○○○君身分證明文件影本及國有耕地放租租賃契約書影本各 1 份，函請處分機關命承租人清除之，並追究其應負法律責任，惟處分機關有味於事實，從未查究擁有實際管理及使用權之承租人是否有容許或因重大過失至廢棄物非法棄置於本案○○土

地之情事，即任意裁量另訴願人清除處理，顯違反行政程序法第 10 條之規定。

- (四) 本案原處分機關所為之處分行為，顯有違反上述條文及行政程序法第 5 條及第 8 條之規定，另如行政處分機關於訴願階段復以廢棄物清理法第 71 條規定謂訴願人應負責清除，衡諸前開說明，本案亦不構成該第 71 條規定。是以原處分機關要求訴願人應予清除，並課以罰鍰，實屬不當且違法，更令訴願人難以甘服，爰依訴願法第 1 條及第 4 條之規定，依法提起訴願，懇請察核予以撤銷該處分，以符法制。

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。」廢棄物清理法第 11 條第 1 項定有明文。本局依規通知訴願人加強阻隔、防護設施及巡查，並限期清除廢棄物，然訴願人屆期仍未完成清理，顯違反上開法律規定，本局依法論處，並無違誤。
- (二) 惟查，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，即刻派員前往查證屬實。旋於 95 年 6 月 22 日函文訴願人，請善盡管理之責，儘速清除並加強阻隔、防護設施及巡查。並於 95 年 7 月 11 日派員會同履勘，指明遭棄置廢棄物確切地點，給予訴願人清除之機會，俾達成清理廢棄物之目的，原處分機關顯然已盡溝通協調之能事，亦無訴願人訴稱之行政行為內容不明確及事實、理由不備之違誤。對於系爭土地為其管理而發現有未經主管機關許可堆置廢棄物之情事，訴願人亦不爭執。
- (三) 次查，訴願人與土地承租人○○○之合約書雖為 95 年 3 月 15 日所簽訂，事實上租期已於 94 年 12 月 1

日起，且契約書中特約事項亦載明：承租人確係自任耕作，種植農作物使用（如訴願人提供之租賃契約書），依現場掩埋廢棄物量高達約 2400 平方公尺，深度約 2 公尺之情形，顯非一朝一夕所能達成，是訴願人長期未採取有效阻絕防護設施等排除手段，復於土地放租時怠於明察該土地是否已埋有大量廢棄物，並予即時制止掩埋廢棄物行為，令國家財產權益受損，對於本件違規行為之發生縱非故意，亦顯然欠缺一般人應有之注意而有重大過失，卻訴稱對上開土地已出租他人使用，故無管領權限云云，實屬推諉卸責之詞，蓋訴願人為系爭土地之管理機關，依國有財產法規定訴願人負有○○財產取得、保管、使用、收益及處分承辦之責，除應經常為適當之維護外，其可能發生之災害，應事先妥籌防範，並實施定期或不定期檢查其使用狀況及養護情形，是以訴願人對上開土地有管理之權限，並無疑義。

- （四）依行政院環境保護署 93 年 8 月 17 日環署廢字第 0930052120 號函示；對於訴願人所管轄土地之管理作為，仍應建置必要之圍籬設施、巡查人力或於租賃契約中明訂承租人對所承租土地之管理義務等具體有效之方式以加強管理，然事實上訴願人與承租人之租賃契約書中卻無任何具體、積極管理作為，且原處分機關於 95 年 6 月 22 日環業字第 0950014129 號函通知訴願人儘速清除並加強阻隔、防護設施及巡查，然訴願人至今仍無任何防範阻絕措施。

- （五）土地遭人傾倒廢棄物，雖非土地所有人、管理人、使用人所為，然倘係因渠等疏於管理所致，自應負擔排除危害之責任，此即行政法上之「狀態責任」理論。蓋土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性，自應以永續使用為目標，而土地所有人、管理、使用人既享有可使用土地利益，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。故課予土地所有人、管理、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，此亦為廢棄物清理法第 71 條之立法理由。訴願人管理之○○○段○○、○○地號土地，於 91 年間即已知悉有非法傾倒廢棄物，復於 95 年間發現土地違法使用，原告並未終止租約暨採取任何有效排除手段，除令國家財產權益受損，並致飲用水水源有污染之虞，影響環境衛生至鉅，縱非其容許亦難謂無重大過失，原處分機關衡酌上情認訴願人為國有土地管理人，顯未盡善良管理之責。

- (六) 綜上所述，訴願人違反廢棄物清理法第 11 條規定事實洵屬明確，原處分機關依上開規定處分，依法並無不合，敬請 鈞府審酌實情，駁回其訴願，以維法紀。
- (七) 本件訴願人為財政部國有財產局台灣中區辦事處新竹分處，非原被處分機關財政部國有財產局，當事人應屬不適格，惠請一併審議。

理 由

- 一、按「訴願應具訴願書，載明左列事項，由訴願人或代理人簽名或蓋章：一 訴願人之姓名、出生年月日、住居所、身分證明文件字號。如係法人或...，其名稱、事務所或營業所...。」、「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：一 訴願書不合法定程式不能補正或經通知補正逾期不補正者。」分別為訴願法第 56 條第 1 款及第 77 條第 1 款所明文。是原處分機關所提訴願人不適格乙節，經本府以 95 年 10 月 19 日府行法字第 0950139770 號函及 95 年 11 月 21 府行法字第 0950157908 號函通知補正後，訴願人業依限以 95 年 11 月 2 日台財產中新二字第 0950013241 號函及 95 年 11 月 28 日台財產局管字第 0950035577 號函補正在案，本案已合於法定程序，進而為實體上之審理乃無疑異，合先敘明。
- 二、又按「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。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」。而狀態責任的危險源在於物，乃對於該物享有法律上及事實上有持續並全面使用權源並具管領能力之人，負有因物所產生危險之狀態責任而言。

二、首查本案訴願人所有之○○鎮○○段○○、○○地號土地遭棄置廢棄物乃為訴願人所不爭執，惟原處分機關以 95 年 9 月 13 日環業字第 0950021115 號函對訴願人所為處分係依據廢棄物清理法第 11 條及第 50 條論處，訴願書以廢棄物清理法第 71 條為訴願理由，恐有錯認！卷查本案土地於查報遭棄置廢棄物時，訴願人早與承租人官有庭訂立租賃契約書，租期自 94 年 12 月 1 日起至 103 年 12 月 31 日止，有 95 年 3 月 14 日「○○耕地放租租賃契約書」可稽，故訴願人對本案土地之保管維護責任及善良管理人之注意義務，於租約生效時乃移轉由承租人負擔乃無庸置疑。又原處分機關發現本案土地遭非法棄置廢棄物，以 95 年 6 月 22 日環業字第 0950014129 號函通知訴願人儘速清除並加強阻隔、防護設施及巡查後，訴願人旋即以 95 年 7 月 17 日台財產中新二字第 0950008784 號函通知承租人○○○速將廢棄物清除，訴願人對本案土地雖無管領能力但顯已善盡通知義務，實查無訴願人因本案所應負之責任。準此，行政機關於個案中行使選擇裁量權時，即應顧及目的性的裁量義務，原則上應以其中得為有效的危險防禦或損害排除者優先承擔義務。原處分機關未審查目前本案土地之實際使用狀況，一概以「狀態責任」理論，課予已喪失土地管

- 領能力之訴願人清除責任，實難謂無裁量濫用之虞。
- 三、復查行政院環境保護署對有關○○非公用土地遭棄置事業廢棄物之處理涉及廢棄物清理法執行乙案，曾以 93 年 8 月 17 日環署廢字第 0930052120 號函釋示，函文說明四內容略以：「…，類此○○○所管理之國有土地遭棄置事業廢棄物案件，相關土地已租予他人使用，則以承租人（即使用人）負責清理，並追究其關相應負之相關責任為宜。」，衡諸上開函釋內容，本案訴願人所有土地既已出租予第三人，原處分機關未查，遽行對訴願人施以處分，似嫌率斷；且訴願人亦以 95 年 7 月 17 日台財產中新二字第 0950008784 號函陳請行政院環境保護署及原處分機關命承租人負責清除，並追究其應負法律責任，惟原處分機關為何未查究擁有實際管理及使用權之承租人是否實為本案之清除義務人，即裁令訴願人為清除處理責任？原處分機關對於前開審酌事項未予詳究，亦非無商榷之餘地，訴願人執此指摘，尚難認全無理由。從而，本件原處分應予撤銷，由原處分機關重行查明事實後，於文到 30 日內另為適法之處分。
- 四、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定，決定如主文。