

新竹縣政府訴願決定書

案號：960105-6

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 95 年 6 月 22 日環業字第 0950014128 號函至 95 年 9 月 4 日環業字第 0950020486 號函所為之 37 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

一. 原處分有關 95 年 9 月 4 日環業字第 0950020486 號函之處分撤銷，由原處分機關於文到 30 日內另為適法之處分。

二. 其餘訴願不受理。

事 實

一、緣訴願人所有位於○○鄉○○段○○○小段○○○、○○○地號之土地為同居人○○○同意引進掩埋大量廢棄物，原處分機關以訴願人對其所有土地未善盡管理之責，竟容許或因重大過失致大量廢棄物非法棄置於其土地中，曾依廢棄物清理法第 71 條第 1 項之規定以 95 年 5 月 11 日環業字第 0950009140 號函請訴願人依規清除並提報清理計畫書，並令訴願人限期改善，該案亦經本府訴願審議委員會 95 年 6 月 28 日府行法字第 0950084099 號函為訴願駁回之決定。惟原處分機關於 95 年 6 月 22 日起至 95 年 9 月 4 日止不定期至現場稽查共計 37 日並限期令訴願人清除掩埋於前開土地下之大量廢棄物，然訴願人仍無任何改善情形，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 6000 元罰鍰，共計 222000 元，訴願人不服遂於 95 年 10 月 5 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）係於不知情狀況下遭第三人非法傾倒掩埋廢棄物，原處分機關有裁量濫用情事及適用法律違誤之情事。原

處分機關於 95 年 5 月 11 日環業字第 0950009140 號函命訴願人依規清除並於 95 年 5 月 15 日前提廢棄物清理計畫書送新竹縣環保局，並非限於 95 年 5 月 15 日前清除該廢棄物，然原處分機關竟於 95 年 6 月 22 日環業字第 0950014128 號函以其於 95 年 5 月 11 日之公文函限訴願人於 95 年 5 月 15 日將廢棄物清理完畢，惟迄 95 年 6 月 9 日未完成清理，違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定為由處新台幣 6000 元罰鍰，此為違法之行政處分。

- (二) 廢棄物清理法 71 條規定，主管機關對不依規定清除、處理之廢棄物，得限期命違規行為人清除、處理違規之廢棄物，一味連續對訴願人科予按日連續處分之行政罰鍰，其有裁量濫用情事及適用法律違誤之情事。
- (三) 訴願人所有土地遭非法掩埋廢棄物 之土地清除費用龐大，而訴願人僅係一幫兒女看護小孩之老婦根本無力清除該廢棄物，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，開立按日連續處罰通知單，行政機關對於違反行政法規行為，並不得逾越法定之裁量範圍...，其所為處分亦有權利濫用之違法，違反比例原則至為明顯。
- (四) 原處分機關應依該土地實際使用情形，於符合廢棄物處理法之立法目的為必要之裁量；應就其查獲違規之實際情形為通當、合理之裁量，並非容許主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。…。本案原處分機關明知該土地使用管理人及非法掩埋廢棄物之人，訴願人雖為土地所有權人，然並未實際管理使用該土地或參與該土地之經營使用。原處分機關亦已對土地之使用管理人○○○以違反廢棄物清理法第 41 條規定處新台幣 30 萬元罰鍰及限期清

除，按日連續處罰 6000 元之行政處分。又因訴願人為土地所有權人而同時對訴願人科以按日連續處罰 6000 元之處分，顯有裁量濫用及一事二罰之情。

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 款定有明文。原處分機關於 95 年 6 月 22 日以環業字第 0950014128 號函限期訴願人於 95 年 7 月 12 日前清除廢棄物，如仍未完成清理將按日連續處罰，然迄 95 年 7 月 13 日仍未完成清理，顯違反上開法律規定，原處分機關依法論處，並無違誤。是以原處分機關就訴外人○○○違反廢棄物清理法第 41 條未申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件即收受處理廢棄物，與原處分機關就訴願人為土地所有人不依廢棄物清理法第 11 條清除廢棄物之行為對象分別依法論處，合先敘明。
- (二) 另訴願人表示土地使用人○○○是其同居人，且該土地進口處以鐵鍊圍起來，當廢棄物要進場時需拿鑰匙開門，有 95 年 4 月 4 日本局之稽查紀錄可稽，並且經訴願人簽名確認，故訴願人訴稱「不知情」，顯係推諉卸責之詞。其縱未同意提供土地掩埋廢棄物，然其長時間對該土地怠於注意或疏於管理致遭掩埋大量廢棄物，事實明確，不容爭執與辯解。對於按日連續處罰之每日違法事實，均依職權前往稽查，確認違法事實存在，並有稽查紀錄及照片為憑作為裁罰之基礎。訴願人不但不克盡其土地所有人之清除責任，還一昧的曲解法律、推諉卸責，原處分機關依法任事，並無訴願人訴稱之違法之行政處分。
- (三) 土地所有人其土地遭人傾倒廢棄物，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、管理人、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、管理人、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。

- (四) 又查本案非法掩埋廢棄物地點屬○○水庫集水區，現遭掩埋大量廢棄物（體積約為 14000 立方公尺），其滲出水不斷的污染水源，已嚴重污染環境衛生，亟需儘速清除處理，原處分機關衡酌上情認訴願人惡性重大，為促其儘速清理、改善，依行政裁量權處以按日連續處罰，依法有據，並無不當。
- (五) 依訴願法第 14 條：訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起 30 日內為之。經查本案訴願人所訴；撤銷原處分機關 95 年 6 月 22 日環業字第 0950014128 號函及 95 年 7 月 18 日環業字第 0950014128 號函至 95 年 8 月 31 日環業字第 0950020093 號函等 36 件，均已逾訴願期限，建請審議機關不受理。
- (六) 綜上所述，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、按「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起 30 日內為之。」、「訴願之提起，以原行政處分機關或受理訴願機關收受訴願書之日期為準。」、「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：二、提起訴願逾法定期間。」分別為訴願法第 14 條第 1 項、第 3 項及第 77 條第 2 款所明定。又行政法院 49 年度判字第 1 號判例：「官署於受理訴願時，應先從程序上加以審核，合於法定程序者，方能進而為實體上之審理。其

不合法定程序而無可補正者，即應予以駁回。」，62 年度判字第 583 號判例：「提起訴願應自官署原處分書達到之次日起 30 日內為之，逾期則原處分即歸確定，如仍之提起訴願，即為法所不許。」。

查訴願人不服原處分機關 95 年 6 月 22 日環業字第 0950014128 號函至 95 年 9 月 4 日環業字第 0950020486 號函所為之 37 件處分，惟訴願人乃於 95 年 10 月 5 日之訴願書中方針對 37 件處分一併聲明不服，訴願人若對原處分機關各函號之處分不服而提起訴願，應自行政處分達到之次日起 30 日為之；然訴願人遲至 95 年 10 月 5 日始向原處分機關提起訴願，有雙掛號回執單可稽，是訴願人對原處分機關 95 年 6 月 22 日至 95 年 8 月 31 日所為之 36 件處分提起訴願已逾 30 日之法定不變期間，上開 36 件處分業已確定，揆諸首揭規定及判例意旨，此部分之訴願自非法之所許，應為不受理之決定，準此，本案僅就訴願人不服原處分機關 95 年 9 月 4 日環業字第 0950020436 號處分提起訴願之部分為實體審查並決定，先予敘明。

- 二、次按「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。

- 三、卷查訴願人所有位於○○鄉○○段○○小段○○○、○○地號之土地為同居人○○○同意引進掩埋大量廢棄物，原處分機關曾依廢棄物清理法第 71 條第 1 項之規定以 95 年 5 月 11 日以環業字第 0950009140 號函請訴願人依規清除並提報清理計畫書，並令訴願人限期改善，該案亦經本府訴願審議委員會 95 年 6 月 28 日府行法字第 0950084099 號函為訴願駁回之決定。又第三人○○○前違法從事廢棄物清理清除處理之行為所應負的行為責任與本案訴願人為土地所有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、惟查原處分機關 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，據其表示為呂新華，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…。」乃經訴願人及土地使用人○○○親自簽名在案，是以，訴願人雖為土地之所有權人，然卻非為實際之管理人或使用人乃至為明顯，另查原處分機關對土地管理人○○○亦為同於本案之處分，準此，原處分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。本案原處分機關未審查目前本案土地之實際使用狀況，既課予土地使用管理人○○○清除責任，亦課予對土地無管領能力之訴願人清除責任，原處分機關就同一違法狀態是否得同時處分土地所有人及使用人？此等裁量權之行使是否合於法定裁量目的，訴願理由提及「原處分機關應依該土地實際使用情

形，於符合廢棄物處理法之立法目的為必要之裁量；應就其查獲違規之實際情形為通當、合理之裁量，並非容許主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰」乙節，原處分機關是否有裁量濫用之虞？且依廢棄物清理法第 11 條之立法目的，義務人究係應共同負有清除義務？抑分別各負有全部的清除義務？均有待釐清，方能決定究應共同處罰或各別處罰？以及究應命全體義務人共同清除，抑或得各別命清除？再者，對於各義務人按日均處以法定最高罰鍰，是否符合對於受處分人處罰之授權裁量之目的？有無違反比例原則等？均不無商榷餘地。

- 五、原處分機關對於上開審酌事項未予詳究，訴願非無理由，依行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第 26 條第 1 項「訴願事件無本法第 77 條規定情形，經審查結果，其訴願理由雖非可取，而依其他理由，認定原處分確屬違法或不當者，仍應以訴願為有理由。」之規定，本件原處分應予撤銷，由原處分機關於文到後 30 日內另為適法之處分。
- 六、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法 81 條規定，決定如主文。