

新竹縣政府訴願決定書

案號：960105-4

訴願人：○○○

代理人：○○○

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 8 月 23 日環業字第 0950019551 號函、95 年 9 月 13 日環業字第 0950021195、0950021197 號函及 95 年 9 月 27 日環業字第 0950022236 函等處分，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 日內另為適法處分。

事 實

- 一、緣原處分機關於 95 年 6 月 15 日接獲新竹縣竹東派出所受理訴願人檢舉所有位於○○○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，依法應負有清除廢棄物之責任，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 日複查時，發現廢棄物仍未清理，遂以 95 年 8 月 23 日環業字第 0950019551 號函處訴願人新台幣（以下同）6000 元罰鍰，並再限訴願人於 95 年 8 月 31 日前完成清理，同時告知屆期未完成清理，將按日連續處罰，惟原處分機關於 95 年 9 月 8 日及 95 年 9 月 12 日派員複查時，原處分機關亦因訴願人確未完成清理以 95 年 9 月 13 日環業字第 0950021195 號函及 95 年 9 月 13 日環業字第 0950021197 號函各處訴願人 6000 元罰鍰，而原處分機關於 95 年 9 月 26 日至現場複查後，復因訴願人仍未完成清理，以 95 年 9 月 27 日環業字第 0950022236 號函處分 6000 元罰鍰。訴願人以上違規情節，原處分機關係依廢棄物清理法第 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 6000 元，共計新台幣 2 萬 4 千元，訴願人不服，遂於 95 年 9 月 29 日提起訴願，復於 95 年 10 月 31 日為訴願補正，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) 上述土地實係第三人○○○、○○○(父子)竊佔、且將之濫倒廢棄物，業經訴願人○○○對之提出告訴、如 95.8.9. 刑事告訴狀影本。
- (二) 實質上，其非訴願人所為之違規行為、上述裁處書之行政處罰、亦不應對訴願人為之，法律上，亦無以之為受處罰人之理由。
- (三) 按「依法行政」、及「比例原則」，分屬近代行政機關發佈行政命令、處理類似行政事件重要之參考依據，本件環保局決議事項，對訴願人於毫無查無證之情況之下，逕以「形式觀察」、泛稱其濫倒廢棄物，亦有礙「依法行政」之原則。
- (四) 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。
- (五) 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，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。環保局未盡証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，認定訴願為無理由，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。」廢棄物清理法第11條第1項定有明文。本局依規限期訴願人清除廢棄物，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) 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。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。

(三) 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自94年底遭傾倒廢棄物，垃圾似乎來自三重市，約200餘車，由○姓人士（不知名）以收費方式引進並傾倒廢棄物，本局當時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垃圾人，並拒絕於事業代表人欄位簽名。本局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，然對於其因疏於管理所致其土地遭人傾倒廢棄物之事實，仍難辭其咎。

(四) 本案遭棄置廢棄物之土地，位於本縣主要河川(頭前溪)支流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，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，又依現場掩埋大量廢棄物之情形，顯非短時間所為，訴願人顯未善盡土地管理之責，處分訴願人並無違法或不當。

(五) 本局衡酌上情認訴願人未善盡管理之責，致其土地遭棄置大量廢棄物，致飲用水水源有污染之虞，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 款規定處分並限期清除，逾期未完成清除按日連續處罰，依法有據，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 95 年 8 月 23 日環業字第 0950019551 號函、95 年 9 月 13 日環業字第 0950021195、0950021197 號函及 95 年 9 月 27 日環業字第 0950022236 函等處分，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。又訴願人不服原處分機關 95 年 8 月 23 日環業字第 0950019551 號函之訴願日期係 95 年 9 月 29 日，距原處分書發文日期已逾 30 日，惟原處分機關未查明該處分書送達日期，訴願期間無從起算，自不生訴願逾期問題，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。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具上應係最為明瞭把握而能排除危害者，是物的所有人、管理人或使用人在干預行政法上是否成為責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀態即應負責。

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。案為訴願人所否認，其於訴願書中辯稱：「…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…。」等語云云，惟按廢棄物清理法第 11 條之立法意旨乃如上述係考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達到土地永續使用之環保目標，是訴願人既為本案土地之所有人，於所管理之土地遭傾倒廢棄物，自應負擔排除危害之責任本無疑義；且衡諸一般經驗法則與論理法則，土地侵害者與土地權利者雖非同一人，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人、管理人或使用人亦為處罰對象，足證訴願人縱非實際行為者，其所有且管理之土地範圍遭受破壞亦因此受有歸責。又查原處分機關 95 年 6 月 28 日環業字第 0950014531 號函之意旨，在於限期課予訴願人針對該遭人傾倒廢棄物之土地予以清理之狀態責任，並預告未依限完成清理將受有之處分內容，函文中並無提及或認定訴願人係濫倒廢棄物之行為人等節，訴願理由恐有誤會。

四、然按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」為行政罰法第 7 條所明文。查本案原處分機關以訴願人為土地所有權人，故負有廢棄物清理法第 11 條限期清除廢棄物之改善責任，惟訴願人乃係主動通報其所有土地遭傾倒廢棄物者，且訴願書中亦提及其對所有土地已加設圍籬為防護土地之改善行為，訴願人以上作為是否已盡排除危害之可能？訴願人「加設圍籬」作為是否亦符合廢棄物清理法第 11 條之改善責任？而

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？原處分機關不無審究餘地。而原處分機關以訴願人未達改善之要求而予以按日連罰之處分時，如何証明訴願人之改善作為對土地之維護乃有故意或過失？訴願人執此指摘，尚難認全無理由。況以本案廢棄物之量大且繁多，原處分機關課予非傾倒廢棄物之訴願人限期改善之期限長短，是否已考量訴願人足以清除廢棄物之可能？且按日課以訴願人最高額罰鍰等情，處分是否過當？原處分不無裁量濫用且有違比例原則之虞！本案經審查結果，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，本件原處分應予撤銷，由原處分機關於文到後 30 日內，就前開事項重行審酌詳究後另為適法之處分。

五、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。