

彰化縣政府訴願決定書（案號 99－608）

府法訴字第 0990067299 號

訴願人：○○部○○○局○○○○○○○○處

地址：

代表人：○○○

地址：

原處分機關：彰化縣環境保護局

訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服原處分機關 99 年 2 月 23 日彰環廢字第 0990009182 號函送裁處書（字號：41-099-020007）所為之處分，提起訴願。本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人為本縣○○○○之管理機關，經原處分機關於 98 年 12 月 21 日 9 時 31 分許，派員沿○○○由○○往○○方向稽查時，發現本縣○○鄉○○路、○○路交叉口及○○鎮○○路、○○路交叉口 2 處之安全島兩側道路上，有堆置垃圾、煙蒂、檳榔渣及落葉等廢棄物，影響公共衛生之情事，已違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款之規定，爰依同法第 50 條第 1 款規定處罰鍰新臺幣（下同）2,400 元整，並限期於 99 年 3 月 15 日前完成改善。訴願人不服，遂向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- （一）依 94 年 1 月 31 日環保署環署廢字第 0940007466 號函及廢棄物清理法第 11 條第 9 款規定：「道路之安全島、綠地、公園及其

他公共場所，由管理機構清除。」、公路法第2條第1款規定：「公路：指供車輛通行之道路及其用地範圍內之各項設施，包括國道、省道、縣道、鄉道及專用公路。」、道路交通管理處罰條例第3條第1款規定：「道路：指公路、街道、巷弄、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」，以及公路用地使用規則第3條第1項第4款規定：「路肩指路基有效寬減除車道寬及行車分隔設施寬所餘兩側之路基面。」是以，本案之道路路面、路肩及安全島如屬道路範圍，依上開規定由管理機關負責廢棄物清除。

(二) 按行政程序法第9條、10條、36條規定及96年12月14日環保署環署廢字第0960090336號函：「有關廢棄物清理法第11條第9款規定：『道路之安全島、綠地、公園及其他公共場所，由管理機構清除。』其對於不依上述規定清除者，經查廢棄物清理法50條第1款並無相對應之罰則，係基於道路之安全島、綠地、公園及其他公共場所之清潔維護，本是管理機關之權責，故於廢棄物清理法第11條第9款僅規定其清除義務，而未規定其相對應之罰則，宜先行協商管理機關執行清除之責任，若管理機構不清除，可依行政執行法第27、28、29條等相關規定辦理。」原處分機關所指路段○○○○○鄉○○路、○○路交叉口及○○鎮○○路、○○路交叉口處及現場照片所示之稽查路段安全島兩側部份，實屬行車分隔設施，就該範圍內廢棄物之清理，應依廢棄物清理法第11條第9款之規定辦理，原處分機關認訴願人違反廢棄物清理法第11條第1款之規定，於法未合，而屬裁量錯誤。又依廢棄物清理法第50條第1款之規定，並無關於違反廢棄物清理法第11條第9款之罰則，是以，原處分機關以廢棄物清理法第50條第1款對訴願人處以罰鍰，顯然並非適法。

(三) 復按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不

予處罰。」行政罰法第7條定有明文，亦即有關行為人之故意或過失，應由行政機關負擔舉證責任。查廢棄物清理法第50條第1款規定意旨，行為人是否具有違反之故意或過失，其所應審究者，乃對於「不依第11條第1款至第7款規定清除一般廢棄物」之作為義務違反有無認識，及是否有違反之意欲，或應注意並能注意而不注意之情形，惟依前述，系爭路段安全島兩側之清理，非屬廢棄物清理法第11條第1款至第7款之情形。再者，系爭路段○○○○○路段每天有大量車流經過，用路人常隨意丟棄菸蒂果皮等廢棄物，且逢分隔島栽種喬木落葉季節，即有大量落葉，訴願人為以此乃於重點路段增加清掃頻率，將全線人工清理廢棄物由每年10次增加為22次，並視情況機動清除重點路段，是訴願人就系爭路段安全島範圍內之廢棄物清理並無所謂故意過失。

(四) 訴願人○○工務段管領○○縣境內省道等6條路線，計近200公里，代管縣道近300公里，除有固定、機動檢拾人力，並配置清掃車。訴願人管理之道路範圍雖廣，受限於機關預算經費，仍於重點路段（包括系爭路段）增加清掃頻率。惟系爭路段因大量車流及用路人常隨意丟棄煙蒂垃圾，若課予訴願人有於系爭路段配置24小時人力，而得隨時知悉是否有用路人丟棄垃圾，進而即時排除之義務，顯然已逾廢棄物清理法第11條所定狀態責任之立法意旨。是以，訴願人在可期待之注意義務下，就系爭路段安全島部分已進行清掃與即時排除髒亂，並無故意過失可言。

(五) 另按行政程序法第7條、36條規定，及最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議之決議：「依84年8月2日修正公布之建築法第90條第1項（相當於現行建築法第91條第1項第1款）之規定，對於違反同法第73條後段（相當於現行建築法第73條第2項）規定擅自變更使用者，其

處罰之對象為建築物所有權人或使用人。建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。於本題情形，擅自變更使用者為乙，如建築主管機關已對乙處罰，並已足達成行政目的時，即不得對甲（註：所有權人）處罰。」原處分機關應主動依職權調查丟棄廢棄物之行為人，且該職權調查事項亦非顯然困難而無法進行。原處分機關未依法進行調查即逕以廢棄物清理法第 11 條、第 50 條關於狀態責任責罰之規定，對訴願人予以罰處，顯然有悖行政程序法第 7 條及第 36 條之規定云云。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 本案之道路（含安全島）屬土地或建築物之範疇，其髒亂影響公共衛生者，可逕依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定由土地所有人、管理人或使用人清除。不依規定清除者，得依廢棄物清理法第 50 條第 1 款規定予以處分。查訴願人為系爭道路之管理機關，有清潔維護之責，今訴願人未履行此公法上義務，依行政院環境保護署（下稱環保署）現行有效釋示，本局所為處分，尚無不妥
- (二) 再者，針對訴願人所管理本縣之省道及縣道產生影響公共衛生之情事，本局曾以 97 年 10 月 16 日彰環廢字第 0970041475 號函及 98 年 2 月 26 日彰環廢字第 0980008602 號函等多次函請訴願人妥為清理維護。惟訴願人仍未善盡管理機關之責任，致本縣遭報載評定為全國最髒亂縣市之一，經本局稽查台 1 線之安全島兩側道路，發現仍有堆置垃圾、煙蒂、檳榔渣及落葉等廢棄物致影響公共衛生之情事。

訴願人辯稱對於此等違規行為欠缺主觀上之故意、過失，實難採認。

(三) 查廢棄物清理法第11條第1款係課予土地所有人、管理人或使用人就與公共衛生有關之範圍，負擔清除其管理土地上一般廢棄物之社會義務，除係因不可抗力或無期待之可能原因外，苟有違反之狀態，即應負責，縱令另有其他污染行為人，仍無礙訴願人依法應負清除一般廢棄物之責任，故其脫免法定責任之訴願理由，顯屬無稽。另針對駕駛人於行進中亂丟垃圾、煙蒂及檳榔渣之情形，本局除積極查核外，縣府業於96年5月8日以府法制字第0960094319號令發布彰化縣民眾檢舉違反廢棄物清理法案件檢舉及獎勵辦法，鼓勵民眾踴躍檢舉違法，以維護環境品質。

(四) 訴願人管理之台1線道，經本局派員於98年12月10日及同年2月21日查獲違反廢棄物清理法第11條第1款規定，分別以99年1月29日彰環廢字第0990005146號裁處書及同年2月23日彰環廢字第0990009182號裁處書，按同法第50條第1款規定，逕予裁處罰鍰各2,400元。此乃根據稽查之污染點(有二處)，其污染範圍比較廣，另台1線道為本縣出入之主要道路，往來旅客眾多，且本局曾於97年10月16日彰環廢字第0970041475號函及98年2月26日彰環廢字第0980008602號函請管理機關妥為清理維護，惟管理機關仍未善盡管理之責任，致影響本縣之縣譽，使本縣經報載評定為全國最髒亂縣市之一，故本局係依法裁處2,400元云云。

理 由

一、按廢棄物清理法第11條第1款規定：「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。」、第50條第1款規定：「有下列情形之一者，

處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第十一條第一款至第七款規定清除一般廢棄物。」。

土地法第2條第1項規定：「土地依其使用，分為左列各類：……第三類：交通水利用地，如道路、溝渠、水道、湖泊、港灣、海岸、堤堰等屬之。」。

行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受罰者之資力。」。

- 二、查原處分機關於98年12月21日派員沿○○線稽查時，發現本縣○○鄉○○路與○○路交叉口及○○鎮○○路與○○路交叉口，2處之安全島兩側道路，有堆置垃圾、煙蒂、檳榔渣及落葉等廢棄物，致影響公共衛生之情事，此有卷附稽查工作紀錄單及現場採證照片在卷足稽，並為訴願人所不爭辯，洵堪認定。按環保署95年6月29日環署廢字第0950047895號函略以：「說明一、……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。』；且依土地法第2條規定，交通水利用地，如道路、溝渠、水道等均屬土地之範圍；另依道路交通管理處罰條例第3條第1款規定：『道路：指公路、街道、巷道、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方』。是以，本案之道路（含安全島）髒亂、影響公共衛生者，若屬上開規定之土地或建築物之範疇，自可逕依廢棄物清理法第11條第1款規定由土地所有人、管理人或使用人清除，不依規定清除一般廢棄物者，得依廢棄物清理法第50條第1款規定予以處分。是以，本案之道路（含安全島）髒亂，影響公共衛生得逕依廢棄物清理法第11條第1款暨同法第50條第1款規定處以行政罰。」準此，道路應屬廢棄物清理法第11條第1款規定土地之範圍，訴願人對之負有清除之義務，殆無疑義。從而，原處分機關查獲系

爭道路有妨礙公共衛生之廢棄物未清除，污染點有 2 處，範圍較廣，且訴願人經原處分機關於 97 年 10 月 16 日及 98 年 2 月 26 日促其妥為清理維護，仍未善盡管理之責任，依同法第 50 條第 1 款規定裁處罰鍰 2,400 元，並限期於 99 年 3 月 15 日前完成改善，洵屬合法適當。又系爭道路係本縣主要幹道之一，訴願人自 97 年起即一再發生違規之情形，經原處分機關查獲後，仍未改善，此有原處分機關 97 年 10 月 16 日彰環廢字第 0970041475 號函及 98 年 2 月 26 日彰環廢字第 0980008602 號函在卷足稽，是以，訴願人並非初次違規，洵堪認定；且系爭道路髒亂程度已引發媒體報導為全國最髒亂縣市之一，原處分機關依職權裁處 2,400 元，尚難謂有訴願人所稱裁量錯誤之情形。

三、至訴願人主張「系爭路段因大量車流及用路人常隨意丟棄煙蒂垃圾，若課予訴願人有於系爭路段配置 24 小時人力，而得隨時知悉是否有用路人丟棄垃圾，進而即時排除之義務，顯然已逾廢棄物清理法第 11 條所定狀態責任之立法意旨。訴願人在可期待之注意義務下，就系爭路段安全島部分已進行清掃與即時排除髒亂，並無故意過失可言。」乙節，按狀態責任係指依法規的規定，對於某種狀態的維持具有義務，因違背此種義務，故須受到行政秩序罰之處罰。狀態責任因此是一種結果責任（參照李惠宗著行政罰法之理論與案例第 76 頁）。再按廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定：「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。」訴願人既為系爭道路之管理機關，對於系爭道路內之環境維護，均應盡其管理、清除之義務，今原處分機關查獲系爭道路有廢棄物未清除，訴願人已有應作為而未作為之情形，尚難謂無違反上開規定而構成污染環境之違規行為。且查，原處分機關自 97 年起即屢以函文告知訴願人○○線髒亂之情形，此有卷附原處分機關 97 年 10 月 16 日彰環廢字第

0970041475 號函及 98 年 2 月 26 日彰環廢字第 0980008602 號函足稽；再者，稽諸卷附現場採證照片所示，查獲地點之落葉多已枯黃且數量頗多，其他垃圾除煙蒂、檳榔渣外，尚有紙屑、免洗杯等，種類及數量亦非少數，由以上事證，可推斷系爭道路之廢棄物應非短時間內形成。綜上所述，訴願人難謂已善盡注意義務，而無「應注意能注意而不注意」之過失。末查，訴願人援引環保署 96 年 12 月 14 日環署廢字第 0960090336 號函，主張系爭道路之安全島兩側屬行車分隔設施，應依廢棄物清理法第 11 條第 9 款規定辦理乙節，按交通部 99 年 6 月 28 日交路字第 0990005979 號函略以：「說明四、『中央分向島』兩側之黃色標線……得加繪分向限制線。五、至『中央分向島』與『分向限制線』間區域，係屬『公路路線設計規範』中規定之『內側路肩』，應屬道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款所規定之『道路』，另『中央分向島』與『內側路肩』均為公（道）路橫斷面構成要素之一，彼此並不相互隸屬。」準此，安全島與兩側黃色實線內之區域，屬道路範圍，當無疑義。訴願人所引用之函釋係就「安全島、綠地、公園及其他公共場所之清潔維護」所為之釋示，兩者定義不同，自不得比附援引。訴願人主張系爭道路之安全島兩側屬行車分隔設施，應依廢棄物清理法第 11 條第 9 款規定辦理乙節，顯係誤解法規所致，委無可採，應予駁回。至訴辯雙方其餘爭辯，因與本件訴願決定結果不生影響，爰不予一一論述，併此敘明。

四、據上論結，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。

訴願審議委員會主任委員	張瑞濱
委員	呂宗麟
委員	李仁焱
委員	林宇光
委員	陳廷墉
委員	黃鴻隆

委員 溫豐文
委員 楊瑞美
委員 蔡和昌
委員 蕭文生

中 華 民 國 99 年 8 月 10 日

縣 長 卓 伯 源

本件訴願人如對本決定不服，得於決定書送達之次日起2個月內向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

(臺中高等行政法院地址：台中市南區五權南路99號)