

彰化縣政府訴願決定書（案號 99－610）

府法訴字第 0990067300 號

訴 願 人：○○○

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 0990009181 號函送裁處書（字號：41-099-020006）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

緣訴願人為本縣台 14 線道之管理機關，經原處分機關於 98 年 12 月 21 日派員稽查該線道環境衛生時，發現該路段○○路與○○路交叉口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，致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）1,200 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、巷街、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，經查廢棄物清理法第 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。」查原處分機關所指路段台 14 線彰南路與中山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 款之罰責，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，

系爭路段台 14 線彰化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) 訴願人彰化工務段管領彰化縣境內省道等 6 條路線，計近 200 公里，代管縣道近 300 公里，除有固定、機動撿拾人力，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：「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。

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 14 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。二、……。三、為第二十七條各款行為之一。」。

次按土地法第 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。」

再按行政院環境保護署 95 年 6 月 29 日環署廢字第 0950047895 號函釋：「……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。……。」。

- 二、卷查原處分機關於 98 年 12 月 21 日派員稽查台 14 線時，發現該路段彰南路與中山路交叉口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，核此違規事實，有現場採證照片在卷可稽，足堪認定。又按前開行政院環境保護署 95 年 6 月 29 日環署廢字第 0950047895 號函釋意旨，道路應屬廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定土地之範圍，管理人對之負有清除廢棄物之義務。是原處分機關因查獲系爭道路有妨礙公共衛生之廢棄物未清除，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 條第 1 款處罰鍰 1,200 元，並限期於 99 年 3 月 15 日前完成改善所為之處分，於法並無不合，原處分應予維持。

三、次查，訴願人援引行政院環境保護署 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，惟觀諸原處分機關採證照片，訴願人所謂「安全島兩側」，按交通部 99 年 6 月 28 日交路字第 0990005979 號函釋：「說明四、『中央分向島』兩側之黃色標線，查前揭設置規則第 165 條第 3 項規定，道路設有中央分向島者，得加繪分向限制線，其方式為以單黃實線分別劃設於方向島之兩側，與分向島間隔至少 10 公分……。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。」應屬道路範圍，依土地法第 2 條第 1 項規定及該署 95 年 6 月 29 日環署廢字第 0950047895 號函釋意旨，道路係屬土地之範圍，自應依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定辦理；至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，且兩者案情不同，亦不得比附援引，訴願人所訴，不足採據。

四、另訴願人主張「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，訴願人應作為而未作為，尚難謂無違反上開規定而構成污染環境之違規行為。何況，稽諸卷附現場採證照片所示，查獲地點之垃圾、煙蒂、檳榔渣及落葉清稀可見，甚為髒亂，有礙公共衛生，系爭道路之廢棄物應非短時間內形成。準此，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。縱訴願人訴稱系爭路段人工清理廢棄物已由每年 10 次增加為 22 次，並視情況機動清除重點路段，若課予訴願人配置 24 小時人力於系爭路段，有違廢棄物清理法第 11 條之立法意旨，然查本件違規地點之髒亂並非一天即可造成，已如前述，且該違規地點位於市區，訴願人身為管理機關，應能注意位於市區之道路因人多車多之故，較易髒亂，自應經常清掃，如平均一個月或半個月只清除一次，難謂已善盡清除、管理及維護環境之義務，而無「應注意能注意而不注意」之過失，是訴願人以機關人力配置問題而冀求免責，委無可採。

五、末查，訴願人援引最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會議之決議，主張原處分機關應主動依職權調查丟棄廢棄物之行為人，且該職權調查事項並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 條規定，對訴願人予以罰處，有違行政程序法第 7 條及第 36 條規定乙節，經查最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會

議所決議之案情與本件事實不同；又查本件訴願人係違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款之規定，而丟棄垃圾之行為人則應以同法第 27 條第 1 款規定裁處，二者違規之構成要件不同，立法目的亦有差異，此觀諸同法第 50 條將前開二種違規行為分別列為第 1 款及第 3 款規定至明。是即便原處分機關依職權查出丟棄垃圾之人，亦不能因此免除訴願人之罰責，是訴願人辯稱本件處分有違行政程序法第 7 條及第 36 條規定，容對法令有所誤解，不足採據。至訴辯雙方其餘爭辯，因與本件訴願決定結果不生影響，不再一一論述，併予敘明。

六、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，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	李仁淼
	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

本件訴願人如不服決定，得於訴願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)