

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 102－503）

府法訴字第 1020161395 號

訴 願 人：○

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 102 年 4 月 19 日彰環廢字第 1020018858 號等如下附表共 11 件函所附按日連續處罰之裁處書，各處訴願人新臺幣 3 萬元罰鍰（11 件裁處書共 33 萬元），並分別於附表所載送達日期送達，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分。

## 事 實

緣訴願人於本縣○（下稱違規地點）以煤灰為原料從事加工製造成水泥塊，惟因非已辦理登記或依法免辦理登記之工廠（場），既未符合經濟部事業廢棄物再利用管理辦法附表再利用種類及管理方式之規定之再利用機構資格或取得其他中央目的事業主管機關公告再利用煤灰機構資格，而逕行煤灰再利用行為，經原處分機關於 101 年 12 月 4 日查獲，於 101 年 12 月 24 日彰環廢字第 1010064151 號函附裁處書以違反廢棄物清理法第 39 條第 1 項規定，爰依同法第 52 條規定裁處罰鍰新臺幣（下同）3 萬元整，並限於 102 年 1 月 15 日前改善完成，改善內容為於本縣取得經濟部事業廢棄物再利用管理辦法附表再利用種類及管理方式之規定之再利用機構資格或其他中央目的事業主管機關公告再利用煤灰機構

資格或將現場堆置之煤灰清理完妥，並將清理之相關證明文件報請原處分機關查驗。原處分機關於 102 年 2 月 19 日現場複查，其堆置之煤灰仍未清理完成，而認定訴願人未完成改善，爰依廢棄物清理法第 52 條後段規定執行按日連續處罰，以違反時間為 102 年 2 月 9 日起至 102 年 2 月 19 日止，共計 11 天，每日罰鍰 3 萬元，罰鍰金額共 33 萬元。訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

附表：

編號	處分函日期 字號	裁處書字號	違反時間	稽查 時間	罰鍰金 額(新臺 幣)	送達 日期	違反時 間距送 達日期 之天數
1	102.4.19 彰環廢字第 1020018858 號	40-102-030044	102.2.18		3 萬元	102.4.23	64
2	102.4.19 彰環廢字第 1020018859 號	40-102-030043	102.2.17		3 萬元	102.4.23	65
3	102.4.19 彰環廢字第 1020018860 號	40-102-030042	102.2.16		3 萬元	102.4.23	66
4	102.4.19 彰環廢字第 1020018861 號	40-102-030041	102.2.15		3 萬元	102.4.23	67
5	102.4.19 彰環廢字第 1020018862 函	10-102-030040	102.2.14		3 萬元	102.4.23	68
6	102.4.19 彰環廢字第 1020018863 函	40-102-030039	102.2.13		3 萬元	102.4.23	69
7	102.4.26 彰環廢字第 1020018857 號	40-102-030045	102.2.19 (13 時 40 分~13 時 45 分)	102.2.19	3 萬元	102.4.29	69
8	102.4.30	40-102-030038	102.2.12		3 萬元	102.5.3	80

	彰環廢字第 1020019402 號						
9	102.4.30 彰環廢字第 1020019404 號	40-102-030037	102.2.11		3 萬元	102.5.3	81
10	102.4.30 彰環廢字第 1020019406 號	40-102-030036	102.2.10		3 萬元	102.5.3	82
11	102.4.30 彰環廢字第 1020019408 號	40-102-030035	102.2.9		3 萬元	102.5.3	83

一、訴願意旨略謂：

- (一) 按○(以下簡稱○)向○后里分公司收集煤灰再利用，此有行政院環境保護署事業廢棄物管制中心事業廢棄物再利用管制遞送三聯單可稽，故該煤灰之所有人為○。如原處分機關認為○不得將煤灰堆置於前開土地上，則依法負有清除義務者為該煤灰之所有人○，應命○清除堆置於前開土地上之煤灰。
- (二) 又○負責處理○之業務，其向他人承租違規地點土地堆置煤灰，委託訴願人以該煤灰為原料，加工製造成水泥塊，1 立方公尺水泥塊之售價為 500 元，訴願人向○借用前開土地進行以煤灰為原料而製造水泥塊之加工工作，此有「土地出借契約書」可稽。訴願人於上開地點從事以煤灰為原料而製造水泥塊之加工行為，因收受原處分機關 101 年 12 月 24 日彰環廢字第 1010064151 號裁處書對訴願人罰鍰新台幣 3 萬元，及命訴願人於 102 年 1 月 15 日前改善完成之行政處分後，與○於 101 年 12 月 28 日簽立「終止土地出借契約書」，雙方解除以煤灰為原料而製造水泥塊之加工契約，並於 101 年 12 月 29 日將加工製造水泥塊之機具全數

撤離前開土地，並依前開裁處書繳納罰鍰 3 萬元完竣，故訴願人已完成改善行為，亦即訴願人已無違章行為存在。至於堆置於前開土地上之煤灰係○所有，且○事後並無增加堆置煤灰於前開土地上，亦即事後並無發生新的違規行為，依法負有清除義務者為該煤灰之所有人○，則原處分機關應命○進行清除之工作，而非對進行煤灰加工行為之訴願人先後為 11 次各罰鍰 3 萬元之行政處分，該等行政處分顯然不符合行政上之比例原則，原行政處分確有違誤云云。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一) 依廢棄物清理法第 52 條規定：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反…第 39 條第 1 項、…。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰」。本案前經本局以違反廢棄物清理法第 39 條第 1 項規定處分在案( 101 年 12 月 24 日彰環廢字第 1010064151 號書函)，並限於 102 年 1 月 15 日前改善完成，惟屆滿仍未向本局提報相關改善完妥證明文件報請查驗，且經本局派員於 102 年 2 月 19 日現場稽查仍遺留有煤灰未清理完成，核認定未完成改善，本局爰依廢棄物清理法第 52 條規定執行按日連續處罰，依法裁處，實無不當。
- (二) 本案訴願人雖主張已於 101 年 12 月 29 日將加工製造水泥塊之機具全數撤離、煤灰為他人所有，但查本局 102 年 1 月 17 日及 2 月 8 日現場稽查所拍攝之相片顯示，現場仍留有製造加工所需之機具。次查訴願人與○訂有「土地出借契約書」於違規地點從事煤灰加工作業，本局於 101 年 12 月 4 日查獲屬實，以違反廢棄物清理法第 39 條第 1 項規定處分，並限於 102 年 1 月 15 日前改善完成

(改善內容為於本縣取得經濟部事業廢棄物再利用管理辦法附表再利用種類及管理方式之規定之再利用機構資格或其他中央目的事業主管機關公告再利用煤灰機構資格或將現場堆置之煤灰清理完妥，並將清理之相關證明文件報請本局查驗)，訴願人亦無提出異議。再查訴願人將現場遺留之煤灰清理完成後，於 102 年 4 月 2 日報請本局備查有案。上述全然顯示訴願人之主張，均為推拖卸責之詞，與事實不符。本局依法核認訴願人未完成改善，並依法執行按日連續處分實無不當云云。

#### 理 由

- 一、按廢棄物清理法第 39 條規定：「事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關規定辦理，不受第二十八條、第四十一條之限制。前項再利用之事業廢棄物種類、數量、許可、許可期限、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關、再利用用途目的事業主管機關定之。」、同法第 52 條規定：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反…第三十九條第一項規定或依第二十九條第二項所定管理辦法者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」
- 二、次按經濟部事業廢棄物再利用管理辦法第 1 條規定：「本辦法依廢棄物清理法（以下簡稱本法）第三十九條第二項規定訂定之。」、同法第 2 條規定：「本辦法所稱事業，指本法第二條第四項以經濟部（以下簡稱本部）為目的事業主管機關之事業。本辦法所稱再利用，指事業將其事業廢棄物自行或送往再利用機構做為原料、材料、燃料、工程填料、土地改良、新生地、填土（地）或經本部認定之用途行為。前項再利用機構以經政府機

關登記有案或依法律規定免辦理登記之農工商廠（場）為限。」、同法第 3 條規定：「屬本法第三十一條第一項公告之事業，於其事業廢棄物清理計畫書經直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得於廠（場）內自行再利用；其非屬公告之事業者，得自行於廠（場）內再利用。事業廢棄物之性質安定或再利用技術成熟者，事業及再利用機構得逕依附表所列之種類及管理方式進行再利用。前項附表所列之事業廢棄物再利用用途，如有污染環境之虞者，本部得暫停其再利用；其原因消失時，應即解除之。非屬第二項之事業廢棄物種類及管理方式者，應經本部許可，始得送往再利用機構再利用。前項許可分為個案再利用許可及通案再利用許可。」、同法第 3 條附表：

再利用種類	再利用管理方式
編號三、 煤灰	<p>一、事業廢棄物來源：燃煤發電廠或及事業之燃煤鍋爐產生之飛灰或底灰。但依相關法規認定為有害事業廢棄物者，不適用之。</p> <p>二、再利用用途：</p> <p>（一）飛灰：高爐爐石粉原料、水泥原料、水泥製品原料、混凝土攪和物、陶瓷磚瓦原料、顆粒保溫材原料、人工粒料原料或非農業用地之工程填地材料。</p> <p>（二）底灰：水泥原料、混凝土粒料、混凝土粒料原料、陶瓷磚瓦原料、顆粒保溫材原料、人工粒料原料、非農業用地之工程填地材料或級配配料。</p> <p>三、再利用機構應具備下列資格：</p> <p>（一）飛灰：領有工廠登記證或符合免辦理登記規定之製造業，其產品至少為下列之一項：高爐爐石粉、水泥、水泥製品、預拌</p>

混凝土、陶瓷磚瓦製品、顆粒保溫材料、人工粒料或其他相關產品。但直接再用於非農業用地之工程填地材料用途者，其資格及產品不在此限。

(二) 底灰：領有工廠登記證或符合免辦理登記規定之製造業，其產品至少為下列之一項：水泥、預拌混凝土、混凝土粒料、陶瓷磚瓦製品、顆粒保溫材料、人工粒料、級配或其他相關產品。但直接再用於非農業用地之工程填地材料用途者，其資格及產品不在此限。

(三) 直接再用於非農業用地之工程填地材料用途者需符合下列資格：

1. 公共工程：由該工程之設計單位在該工程圖樣及說明書中載明使用再生材料之種類及數量，向工程招標單位申請工程核准使用煤灰文件，始得向煤灰產生者取用。

2. 非公共工程：由該工程之設計單位在該工程圖樣及說明書中載明使用再生材料之種類及數量，並依建築法規定取得建造或雜項執照後，始得向煤灰產生者取用。

#### 四、運作管理：

(一) 再用於級配配料用途者，應依道路工程施工規範之相關規定辦理。

(二) 底灰得採用露天貯存方式，但貯存場所應設有排水收集設施。

(三) 再利用後之剩餘廢棄物應依廢棄物清理法相關規定辦理。

(四) 再利用用途之產品應符合國家標準、國際標準或該產品之相關使用規定。

- 三、又違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 3 條規定：「前條所稱改善，指因違反本法及其相關規定，經處分機關處分後，所為停止違規行為、清理廢棄物、使受污染環境復原或為其他應遵行事項等行為。本法所稱改善完成，指完成前項改善行為，並檢齊證明文件報請處分機關查驗，經處分機關查驗符合規定者。」、第 6 條第 1 款規定：「按日連續處罰之起算日，依下列規定：一、未於改善期限屆滿前檢齊完成改善證明文件，向處分機關報請查驗者，自其改善期限屆滿之翌日起算。」
- 四、按，行政機關對於按日連續處罰之數個（每日）違法事實，除法律明定視為有違法事實存在者外，均應依職權調查證據，並憑證據逐一認定，原不得僅憑其中一次（日）之違法事實，作為處罰其他數個（數日）違法事實之基礎；又連續處罰固屬行政執行罰之性質，惟按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人履行義務，改善違規情事，維護附近居民健康。故主管機關對於行為人施予按日連續處罰，除應證明處罰之日確有違規事實存在外，其處分書應依未完成改善之日儘速作成，並即時送達相對人，俾符連續處罰促使行為人及早改善違規行為，維護國民健康之立法目的（台北高等行政法院 98 年訴字第 2161 號判決引用最高行政法院 91 年度判字第 249 號、95 年度判字第 1172 號、96 年度判字第 141 號、97 年度判字第 361 號、97 年度判字第 362 號、98 年度判字第 99 號、98 年度判字第 56 號等判決見解參照）。又按日連續處罰之規定，旨在警惕督促受處分人改善違規情事，原處分之機關自應儘速按日送達舉發通知書或處分書，否則難謂有警惕督促之功能（最高行政法院 89 年判字第 2573 號判決、80 年度判字第 2412 號判決見解參照）。另廢棄物清理法第 52 條按日連續處罰之規定，係屬行政執行罰，在使主管行政機關督促受處分人儘速完成改善行為，以符合法律之要求及目的。而按日

連續處罰係處分違章者未於期限內完成改善行為，與行政秩序罰以一違章行為構成一處分，二者並不相同。又行政執行罰，係賦予原處分機關基於主管機關之職責，應於受處分人改善完成前，盡其輔導、督促受處分人改善之職責，原處分機關自應於稽查後，儘速按日送達舉發通知單或處分書，以符連續處罰促使行為人早日改善違規行為，維護環境及國民健康之立法目的，否則難謂有警惕督促之功能，而與按日連續處罰之規定有違（臺中高等行政法院 95 年訴字第 265 號判決參照）。

- 五、卷查訴願人為未經政府機關登記有案或依法律規定免辦理登記之農工商廠（場）之再利用機構，此為訴願人所不爭之事實，訴願人於違規地點進行以煤灰為原料而製造水泥塊之加工工作，經原處分機關以 101 年 12 月 24 日彰環廢字第 1010064151 號函附裁處書，以違反廢棄物清理法第 39 條第 1 項及第 52 條規定裁處罰鍰新台幣 3 萬元，及限於 102 年 1 月 15 日前改善完成，改善內容為於本縣取得經濟部事業廢棄物再利用管理辦法附表再利用種類及管理方式之規定之再利用機構資格或其他中央目的事業主管機關公告再利用煤灰機構資格或將現場堆置之煤灰清理完妥，並將清理之相關證明文件報請本局查驗，屆期仍未完成改善，將依法執行按日連續處罰在案，因期限屆滿後，原處分機關於現場複查，發現仍遺留有煤灰未清理完成，因而核認未完成改善，認已違反廢棄物清理法第 39 條第 1 項及第 52 條規定，裁處訴願人自 102 年 2 月 9 日至 102 年 2 月 19 日止，按日連續處罰各 3 萬元罰鍰之處分。因原處分機關僅於 102 年 2 月 19 日前往稽查，是以附表所示 11 件裁處書中，除裁處書字號 40-102-030045 外，其餘 10 件均係未按日稽查認定訴願人未改善，再按日處分並送達訴願人，督促訴願人改善，原處分機關自有未於訴願人改善完成前，盡其輔導及督促訴願人改善之職責，依前揭

說明所示，均難謂適法。而裁處書字號 40-102-030045 之處分，雖有按日稽查，認定訴願人未改善，惟該處分之送達日期距違反時間已 69 日之久，亦不符合應儘速按日送達處分書給訴願人，未有警惕督促之功能，揆諸前揭實務見解，自屬違誤。

六、再者，按日連續處罰之前提係經限期改善屆期仍未改善，此為廢棄物清理法第 52 條後段所明定。又違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 3 條規定：「前條所稱改善，指因違反本法及其相關規定，經處分機關處分後，所為停止違規行為、清理廢棄物、使受污染環境復原或為其他應遵行事項等行為。本法所稱改善完成，指完成前項改善行為，並檢齊證明文件報請處分機關查驗，經處分機關查驗符合規定者。」，原處分機關 101 年 12 月 24 日彰環廢字第 1010064151 號函裁處訴願人之理由，係以訴願人未於本縣已辦理登記或依法免辦理登記之工廠（場），未符合經濟部事業廢棄物再利用管理辦法附表再利用種類及管理方式之規定之再利用機構資格或取得其他中央目的事業主管機關公告再利用煤灰機構資格，而於本縣逕行煤灰再利用之行為，亦即以訴願人未取得合法再利用機構資格而逕行煤灰再利用之違規行為為處罰理由，若訴願人仍欲再為煤灰加工之再利用行為，則訴願人違規行為之改善方式為應取得合法再利用機構資格，若訴願人不再為煤灰加工之再利用行為，且該煤灰非屬訴願人所有時，則訴願人將無從依原處分機關所定之改善方式辦理。是以訴願人主張已於 101 年 12 月 29 日撤離加工製造水泥塊之機具，顯見訴願人已停止其違規行為，不欲於違規地點再為煤灰加工之再利用行為，則訴願人無須進行取得合法再利用機構資格之改善行為誠屬當然。雖原處分機關辯稱依 102 年 1 月 17 日及 2 月 8 日現場稽查所拍攝之相片顯示現場仍留有製造加工所需之機具，惟本案連續處罰訴願人

之違規行為係自 102 年 2 月 9 日起至同年 2 月 19 日止，此等照片乃裁罰前之現場情形，無法證明本案連續裁處期間現場是否仍留有製造加工所需機具。又訴願人提出 101 年 12 月 28 日與○終止土地出借契約書主張該煤灰係○所有，且其係受負責處理○業務之○委託於違規地點以煤灰為原料加工製造水泥塊，此有行政院環境保護署事業廢棄物管制中心事業廢棄物再利用管制遞送三聯單及土地出借契約書及終止土地出借契約書在卷可稽，則訴願人已終止土地使用，且表示非該煤灰之所有人，是否仍負有清除義務，要非無疑，原處分機關既未確認訴願人是否已停止違規行為及釐清煤灰清除應負責之人歸屬問題，逕以訴願人堆置煤灰仍未清理完成，未完成改善行為為由，按日連續處罰訴願人如附表 11 件裁罰，似有查證不確實而影響裁處行為適法性之虞，併予敘明。

七、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會

主任委員 楊 仲

委員 溫豐文

委員 白文謙

委員 呂宗麟

委員 李玲瑩

委員 林宇光

委員 張奕群

委員 張富慶

委員 楊瑞美

委員 蕭文生

委員 簡金晃

中華民國 102 年 7 月 10 日

縣長 卓伯源