

彰化縣政府訴願決定書（案號 103－102）

府法訴字第 1020368866 號

訴 願 人：○○○

地址：○○○

代 表 人：○○○

地址：○○○

訴願代理人：○○○

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 9 月 30 日彰環廢字第 1020046585 號書函附裁處書（字號：40-102-090017）所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分關於限期改善部分撤銷，其餘部分之訴願駁回。

事 實

緣訴願人於本縣彰化濱海工業區線西西 3 區進行築堤填海工程（以下簡稱系爭工程），並以煤灰進行再利用回填系爭工程，係屬行政院環境保護署（以下簡稱環保署）依廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款規定以 99 年 8 月 10 日環署廢字第 0990070977 號公告應檢具事業廢棄物清理計畫書之事業中再利用機構，原處分機關於 102 年 4 月 29 日至系爭工程地點稽查，現場已有回填煤灰，回填時間為 102 年 1 月 28 日至 31 日期間，計回填約 2,500 公噸，惟其再利用行為之事業廢棄物清理計畫書尚未經主管機關核准即逕行施工，其行為已違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款規定，原處分機關爰依同法第 52 條規定裁處罰鍰新臺幣（下同）6,000 元整，違規

部分限期於 102 年 10 月 11 日前完成改善，改善內容為清除現地回填煤灰，屆期仍未改善完成者，按日連續處罰，訴願人不服，遂提起本訴願，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) 訴願人於該區尚未填築之部分土地，原規劃採取自外海抽砂造地，新增以煤灰取代部分抽砂作為填地料源，除可減少外海之抽砂量，同時亦兼具降低海岸環境生態之衝擊性，對環境品質維護具正面影響，爰依環境影響評估法施行細則第 37 條之規定研擬「彰化濱海工業區開發計畫線西西 3 區部分土地新增工程填地料源環境影響差異分析報告」(下稱環差報告)送審，並於奉主管機關備查後，依所載內容及「經濟部事業廢棄物再利用管理辦法」附表編號三之規定切實執行，足知訴願人為該區隔堤工程，係遵照法令規定為之，並無違法情事。
- (二) 依環保署 102 年 5 月 31 日環署廢字第 1020046102 號函釋，訴願人所屬台中發電廠廢棄物清理計畫書或再利用檢核管制編號申請審核權責單位為臺中市政府環境保護局(下稱臺中市環保局)，經查台中發電廠廢棄物清理計畫書業於 101 年 8 月 27 日通過臺中市環保局核備，台中發電廠廢棄物清理計畫書第四項事業廢棄物之清理方式，已將煤灰再利用作為非農業用地之工程填地材料納入，據此，訴願人並無原處分機關所稱違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款之事由，該法既經認定屬臺中市政府之管轄權，原處分機關逕自裁罰，顯有不妥。
- (三) 臺中市環保局 102 年 9 月 5 日中市環廢字第 1020087443 號裁處書之違反事實，與原處分之違反事實屬同一「未取得主管機關核准即逕行施築作業」之違反行為，臺中市環保局既已就訴願人於再利用檢核

尚未經該局核准前，已先行施作築堤並拋堆煤灰包使用於該區作為填築材料之行為處罰訴願人，原處分機關再就同一行為再行處罰訴願人，已違反「一行為不二罰」原則。

- (四) 訴願人於 102 年 2 月 1 日後迄今之期間均無原處分機關所稱之「逕行施築作業」行為，該區既存於隔堤堤腳之煤灰係依環差報告施作以作為隔堤堤體構造之堤腳保護用，並使其具有防漏功能之現狀，此係該施築作業行為所產生結果「狀態」之持續，非訴願人持續為逕行施築作業行為，由於行政罰係針對違規「行為」施以制裁，非就「狀態」為之，原處分機關於 102 年 4 月 29 日至該區稽查，所發現者實為「狀態」之存在，而非訴願人之逕行施築作業「行為」，本此，廢棄物清理法第 52 條所稱之「限期改善」當係指令行為人補行申報、未取得審查核准前不得繼續施工營運而言，而非將現狀清除。該區既存於隔堤堤腳之煤灰係依「經濟部事業廢棄物再利用管理辦法」附表編號三所規定之再利用行為，並未有污染環境之情事，且未危害人體健康或農、漁業，亦未違廢棄物清理法立法之宗旨，本案既存於隔堤堤腳之煤灰係訴願人依法處置，非屬廢棄物清理法第 40 條之適用範圍，原處分機關竟令訴願人「清除現地回填煤灰」，已屬濫用權力。
- (五) 再酌原處分之違反事實，訴願人實僅係程序上疏未先向主管機關報准，該區依環差報告施作隔堤工程之施築作業行為畢竟非屬有害公眾之污染行為，又訴願人依照環保署 102 年 5 月 31 日環署廢字第 1020046102 號函釋示，向主管機關臺中市環保局辦理再利用者檢核登記事宜，已於 102 年 8 月 16 日核發許可文件，其相關再利用之程序已完備，前開「狀態」已具適法性。考量該區既存於隔堤堤腳之煤灰已適法且為隔堤之堤體構造，原處分機關實不須將已完妥再利用之資源

物，要求立即破壞並清回產地，且於清除後，訴願人旋即又須依規定進行施築作業，此舉不僅實質增加彰化、臺中兩地輸運作業的空氣污染行為，亦造成資源之浪費。

- (六) 按環保署 102 年 5 月 31 日環署廢字第 1020046102 號函說明四略以「…有關台電台中發電廠之申報清除處理流向一節，請 貴局本權責依事實認定，若有違反廢棄物清理法第 31 條網路申報相關規定，請逕行依規定辦理」，現原處分機關以再利用行為之事業廢棄物清理計畫書尚未經主管機關核准即逕行施工，違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款之規定，依同法第 52 條裁處，有違環保署該函所述「…廢棄物清理法第 31 條網路申報相關規定，…」，顯有用法之違誤云云。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 訴願人系爭工程係依據經濟部事業廢棄物再利用管理辦法附表編號三（煤灰）之規定，以煤灰取代外海抽砂作為料源之填地工程。另依據廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款暨環保署 99 年 8 月 10 日環署廢字第 0990070977 號公告「應檢具事業廢棄物清理計畫書之事業」一、(二十)之規定，再利用機構係屬應檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運之事業。
- (二) 本局於 102 年 4 月 29 日派員前往該地稽查，查獲系爭工程已有動工回填煤灰情事（回填煤灰約 2,500 公噸），惟查本局、臺中市環保局及中央主管機關之資料，系爭工程尚未取得核准之事業廢棄物清理計畫書即先行動工，本局依法處分，同屬有據。
- (三) 訴願人於 102 年 8 月 16 日取得之再利用者登記檢核資格及其台中火力發電廠之事業廢棄物清理計畫書，係管理位於該發電廠產出廢棄物之流向，與本工程無

關，本工程係於本縣線西鄉彰濱工業區內使用事業廢棄物煤灰作為原料，故屬再利用機構，系爭工程即應提出「事業廢棄物清理計畫書」送審後始得動工，且環保署亦於102年8月12日環署廢字第1020065671號函說明三釋示：「…有關本案係台中電廠依據廢棄物清理法第39條授權之中央目的事業主管機關再利用管理辦法逕行煤灰（R-1101）再利用，請貴局依上開管理辦法第三條附表所列之種類及管理方式進行再利用等相關規定，依個案事實卓處。」故訴願人之再利用行為發生時尚未取得再利用者登記檢核及廢棄物清理法相關管制之核准乙事屬實。

- (四) 依臺中市環保局102年9月5日中市環廢字第1020087443號函送裁處書內容，其裁處法規係依據廢棄物清理法第31條第1項第2款規定，裁處事項為未依法於事業廢棄物申報及管理系統進行再利用項目之申報，與本局裁處之違法行為及內容均屬不同，並無違反一事不二罰原則云云。

理 由

- 一、按「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：一、檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。二、依中央主管機關規定之格式、項目、內容、頻率，以網路傳輸方式，向直轄市、縣（市）主管機關申報其廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出、輸入、過境或轉口情形。但中央主管機關另有規定以書面申報者，不在此限。…」、「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第二十八條第一項、第三十一條第一項、第四項、第三十四條、第三十六條第一項、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。」分別為廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 52 條所明定。

二、次按經濟部事業廢棄物再利用管理辦法第 3 條附表規定：

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、鋪面工程之基層或底層級配粒料原料、混凝土粒料原料、瀝青混凝土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、鋪面工程之基層或底層級配粒料原料、瀝青混凝土粒料原料、級配配料或非農業用地之工程填地材料。</p> <p>(三)底灰含飛灰適用底灰之再利用用途。</p> <p>三、再利用機構應具備下列資格：</p> <p>(一)飛灰：</p> <p>1、工廠：依法辦理工廠登記或符合免辦理登記規定之工廠，其產品至少為下列之一項：高爐爐石粉、水泥、水泥製品、預拌混凝土、陶瓷磚瓦製品、顆粒保溫材料、鋪面工程之基層或底層級配粒料、混凝土粒料或瀝青混凝土粒料。但直接再利用於非農業用地之工程填地材料用途者，不受</p>

本文資格及產品之限制。

2、商業：依法辦理營業登記之批發零售業，其營業項目為回收物料批發業或其他批發零售業（登載本編號之再利用種類）。

(二)底灰：依法辦理工廠登記或符合免辦理登記規定之工廠，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、鋪面工程之基層或底層級配粒料、瀝青混凝土粒料或級配。但直接再利用於非農業用地之工程填地材料用途者，不受本文資格及產品之限制。

(三)底灰含飛灰：同底灰再利用機構應具備之資格。

(四)直接再利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)再利用機構之資格為工廠者，其收受煤灰再利用作為水泥原料用途者，應具備水泥旋窯。

(二)再利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。

(三)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及有效抑制粒狀污染物逸

	<p>散設施。</p> <p>(四)再利用後之剩餘廢棄物應依廢棄物清理法相關規定辦理。</p> <p>(五)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。</p>
--	--

三、復按環保署 99 年 8 月 10 日環署廢字第 0990070977 號公告：「主旨：修正『公告應檢具事業廢棄物清理計畫書之事業』。依據：廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款。公告事項：一、指定公告應檢具清理計畫書之事業：…（二十）再利用機構：… 2、依中央目的事業主管機關所定再利用管理辦法公告之管理方式收受事業廢棄物進行再利用之事業。…三、本公告實施日起新設之指定公告事業應檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。…八、經公告指定之事業尚未取得事業廢棄物管制編號時，應依下列規定辦理：…（三）依中央目的事業主管機關所定再利用管理辦法公告之管理方式收受事業廢棄物進行再利用之事業，應檢具再利用檢核表向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請再利用機構管制編號，再由該等機關核發再利用機構管制編號。」

四、關於原處分裁處罰鍰部分：

（一）查訴願人系爭工程以煤灰作為填地料源，屬前揭經濟部事業廢棄物再利用管理辦法第 3 條附表中煤灰之再利用，則訴願人系爭工程符合環保署 99 年 8 月 10 日環署廢字第 0990070977 號公告中再利用機構資格，依同公告三及廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款之規定，應檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運，原處分機關於 102 年 4 月 29 日至系爭工程地

點稽查，發現現場已有回填煤灰，回填時間為 102 年 1 月 28 日至 31 日期間，計回填約 2,500 公噸，原處分機關以訴願人再利用行為之事業廢棄物清理計畫書尚未經主管機關核准即逕行施工，違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款規定，爰依同法第 52 條規定，以 102 年 9 月 30 日彰環廢字第 1020046585 號書函附裁處書裁處訴願人 6,000 元罰鍰，揆諸上揭相關法令，並無不合，原處分此部分，應予維持。

(二) 至訴願人主張其台中發電廠廢棄物清理計畫書已將煤灰再利用作為非農業用地之工程填地材料納入，且業於 101 年 8 月 27 日經臺中市環保局核備一節，依卷附臺中市環保局 101 年 8 月 27 日中市環廢字第 1010070572 號函觀之，其所准予核備之事業廢棄物清理計畫書，係訴願人台中發電廠所產生廢棄物「清理方式」之計畫書，而系爭工程利用煤灰填地屬另一「再利用」行為，依前開環保署公告規定，訴願人仍應檢具事業廢棄物清理計畫書及再利用檢核表，送所在地直轄市、縣（市）主管機關審核及申請再利用機構管制編號，此亦經環保署 102 年 5 月 31 日環署廢字第 1020046102 號函說明在案，所訴自非可採。

(三) 又訴願人主張臺中市環保局 102 年 9 月 5 日中市環廢字第 1020087443 號裁處書之違反事實，與原處分之違反事實屬同一「未取得主管機關核准即逕行施築作業」之違反行為，原處分有違反「一行為不二罰」原則一節，查臺中市環保局前揭函說明二…經以「事業廢棄物申報及管理系統」勾稽 102 年 1 月至 102 年 7 月期間廢棄物流向申報情形，查無貴公司（台中發電廠）於旨述使用地點每月申報使用量及貯存量，而認訴願人之台中發電廠違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 2 款規定，此有卷附臺中市環保局 102 年 9 月 5 日中市環廢字第 1020087443 號函及裁處書可查，與原處分機

關以訴願人系爭工程再利用行為之事業廢棄物清理計畫書尚未經主管機關核准即逕行施工，而認訴願人違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款規定，顯然兩者之違法行為態樣不同，違反之規定亦不同，原處分並無違反「一行為不二罰」原則。

- (四) 另訴願人主張原處分機關以訴願人違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款而依同法第 52 條裁處之行為，有違環保署 102 年 5 月 31 日環署廢字第 1020046102 號函所述「…若有違反廢棄物清理法第 31 條網路申報相關規定，請逕行依法辦理」，查環保署上揭函文雖指示原處分機關就訴願人台中發電廠之申報清除處理流向一節本權責依規辦理，然並非謂身為主管機關之原處分機關不得本於權責就訴願人系爭工程之違法事實逕行裁處，故訴願人主張原處分機關之裁處用法違誤之理由，要無可採。

五、關於原處分限期改善部分：

- (一) 訴願人主張廢棄物清理法第 52 條所稱之「限期改善」當係指令訴願人補行申報、未取得審查核准前不得繼續施工營運而言，而非將現狀清除，訴願人僅係程序上疏未先向主管機關報准，且系爭工程既存於隔堤堤腳之煤灰係依法之再利用行為，並未有污染環境之情事，且未危害人體健康或農、漁業，亦未違廢棄物清理法立法之宗旨，原處分機關令其改善之內容「清除現地回填煤灰」，不僅增加輸運作業的空氣污染，亦造成資源之浪費，有濫用權力等語，查訴願人系爭工程以煤灰作為填地料源之環差報告業經環保署 100 年 3 月 21 日環署綜字第 1000012111 號函同意備查在案，此有環保署前開函暨環差報告在卷可憑，故訴願人主張系爭工程以煤灰填地非屬有害公眾之污染行為，應屬可採。
- (二) 按行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則

為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」行政機關之裁處行為亦屬行政行為之一種，訴願人系爭工程符合煤灰再利用機構之資格已如前述，而系爭工程利用煤灰作為填地料源既經環保署環評同意備查，則訴願人於系爭工程利用煤灰填地應屬合法，而原處分機關以訴願人系爭工程再利用行為之事業廢棄物清理計畫書未經主管機關核准即逕行施工，亦即訴願人施工前之程序尚未完備，而依廢棄物清理法第 52 條規定處訴願人罰鍰並限期改善，則訴願人之改善行為是否以停工並限期檢具事業廢棄物清理計畫書送主管機關審核為已足？原處分機關要求訴願人清除現地回填煤灰，亦即命訴願人將可合法回填之煤灰挖除並清回產地，事後訴願人再利用行為之事業廢棄物清理計畫書送經主管機關核准後，又須依規定再進行同樣之回填施築作業，此舉實有增加輸運作業之空氣污染可能性，並造成資源之浪費，則原處分機關所命之改善內容已不符合行政程序法第 7 條之比例原則，故訴願人主張原處分機關命其「清除現地回填煤灰」應予撤銷，非無理由，原處分此部分，應予撤銷。

六、據上論結，本件訴願部分有理由，部分無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項及第 81 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會

主任委員 林田富（請假）

委員 溫豐文（代理）

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 張奕群
委員 常照倫
委員 葉玲秀
委員 李玲瑩
委員 白文謙
委員 楊瑞美
委員 簡金晃

中 華 民 國 103 年 2 月 7 日

縣 長 卓 伯 源

依據101年9月6日修正施行之行政訴訟法第229條規定：「適用簡易訴訟程序之事件，以地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院。下列各款行政訴訟事件，除本法別有規定外，適用本章所定之簡易程序：一、關於稅捐課徵事件涉訟，所核課之稅額在新臺幣四十萬元以下者。二、因不服行政機關所為新臺幣四十萬元以下罰鍰處分而涉訟者。三、其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之金額或價額在新臺幣四十萬元以下者。四、因不服行政機關所為告誡、警告、記點、記次或其他相類之輕微處分而涉訟者。五、依法律之規定應適用簡易訴訟程序者。前項所定數額，司法院得因情勢需要，以命令減為新臺幣二十萬元或增至新臺幣六十萬元。」，本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起2個月內向臺灣彰化地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。

（臺灣彰化地方法院地址：彰化縣員林鎮中山路二段240號）