

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 103-601）

府法訴字第 1030110111 號

訴 願 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 12 月 30 日彰環廢字第 1020063456 號函所為之處分，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

緣本縣伸港鄉大肚溪出海口南岸西濱快速道路（臺 61 線）與臺 17 線間之河川公有地有一非法棄置場址（列管案件編號 138）（下稱系爭場址）遭堆置事業廢棄物，因遭棄置年代久遠，無從追查污染行為人，原處分機關以訴願人為系爭場址之管理人，依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定命訴願人儘速提送後續處置計畫，並於 103 年 3 月 31 日前完成清理，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：

### 一、訴願意旨略謂：

- （一）行政院環境保護署「彰化縣伸港鄉臺 61 線西濱快速公路沿線大肚溪（烏溪）河口南岸河川公地廢棄物污染流佈調查報告」顯示，大肚溪河岸之廢棄物棄置年代則已發生多年（至少十年前），經套繪歷年航照圖，研判本漁塭於 86 年仍為水池，87 年時疑似正遭回填，89 年已大致回填完畢，故研判廢棄物回填時間已超過 10 年。又經調閱臺灣省政府 79 年 8 月 4 日府建水字

第 153989 號公告南投縣、彰化縣、臺中縣烏溪河川圖籍第 13 號圖籍，可顯見當時河川區域內已有垃圾場址，又「彰化縣烏溪河川公地圖籍（台灣省水利局勘訂中華民國七十九年）」資料顯現位於臺 61 線預定線上有砂石場、垃圾場、種植地等。本案原處分機關 102 年 8 月 28 日彰環廢字第 1020041675 號函說明二：「…因遭棄年代久遠，已無從追查行為人，且曾報臺灣彰化地方法院檢察署偵辦，結果查無行為人偵結。該區域本局亦無法查明舉證土地關係人負有狀態責任…」，則依廢棄物清理法第 71 條裁處本局限期完成清除，應對本局於 88 年接管後怠於注意或疏於管理之情事提出實質證據。

- (二) 依河川管理辦法第 2 條第 2 項、第 4 條第 1 項規定，本案烏溪（大肚溪）為中央管河川，其管理機關為經濟部水利署，且有關中央管河川公地申請同意之許可書係以經濟部水利署名義核發，顯然可證管理機關為經濟部水利署，本案程序部分受處分對象錯誤，實體部分無法證明本局負有狀態責任，自無以違反廢棄物清理法第 71 條處分之理由。
- (三) 行政院環境保護署依其 102 年 11 月 29 日召開「彰化縣伸港鄉西濱快速道路（臺 61 線）162K 下方大肚溪沿岸高灘地非法棄置廢棄物清理工作」協商會會議主席裁示第四點函文本局，並無說明須本局於 103 年 3 月 31 日執行完成，原處分機關為行政機關，對公文行政處理豈可無更正或作廢行政程序條件下，選擇性處理，有違背行政程序云云。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一) 依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定及行政院環境保護署 100 年 4 月 20 日環署廢字第 1000031706 號函頒之「國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序」，棄置場查無污染行為人時，所在地政府環保機

關，可命負有間接狀態責任之國有或公有土地管理機關清除處理，故訴願人管理之系爭場址遭棄置事業廢棄物，應負清理之狀態責任。

- (二) 依據行政院環境保護署 102 年 11 月 29 日召開之「彰化縣伸港鄉西濱快速道路（臺 61 線）162K 下方大肚溪沿岸高灘地非法棄置廢棄物清理工作」協商會會議紀錄，主席裁示事項（五）：「請相關單位儘速查察釐清上述各項相關事證，俾釐清場址潛在污染行為人之清理責任。」彰化縣政府於 88 年間將烏溪管理業務移交訴願人，並將相關案卷資料一併送交訴願人，該區域 88 年以前漁塭設置、使用及租用狀況因年代久遠訴願人及彰化縣政府均無法提供，本局亦曾於 100 年間將全案移請臺灣彰化地方法院依法偵辦，然因查無何人涉嫌違反廢棄物清理法之具體事證而簽結，本局已盡可能追查污染行為人仍無法查明，並已依國有或公有土地遭棄置廢棄物之清理參考作業程序辦理。
- (三) 訴願人於行政院環境保護署 102 年 11 月 29 日召開之「彰化縣伸港鄉西濱快速道路（臺 61 線）162K 下方大肚溪沿岸高灘地非法棄置廢棄物清理工作」協商會中提出，經濟部水利署 99 年剷平非法漁塭護堤後，於 100 年發現堤岸遭掩埋之廢棄物，據此，現地棄置情形縱於訴願人接管前發生，因訴願人剷平非法漁塭護堤，依訴願人提供之 99 年航照圖資料可見地形地貌明顯改變，已造成污染擴大，是訴願人前開行為疏未考量污染之控制顯有過失，訴願人自應負廢棄物清理法第 71 條管理人之狀態責任。
- (四) 依經濟部水利署 100 年 5 月 23 日召開之「研商西濱快速公路（台 61 線）162K 下方烏溪沿岸高灘地遭棄置事業廢棄物後續處理相關事宜」決議事項二：「其餘爐渣零星分布區 9.6 公頃部分，因涉及調查與測量等相關作業，請水利署第三河川局提報全面清除計畫據以

辦理；至於後續全面清查部分，請環保署與彰化縣環境保護局配合會同現勘確認。」會議中已決議要求訴願人辦理後續事宜。

- (五) 按河川管理辦法第 4 條第 2 項之規定，已說明中央管河川由水利署所屬河川局執行管理工作，本案烏溪(大肚溪)為中央管河川，應由訴願人執行其管理工作，又廢棄物清理法第 71 條所稱之管理人為實際負有管理權責之單位，故訴願人負有本案系爭場址管理權責，而非經濟部水利署云云。

### 理 由

- 一、按河川管理辦法第 2 條第 2 項規定：「前項河川依其管理權責，分為中央管河川、直轄市管河川及縣（市）管河川三類。」、第 4 條規定：「中央、直轄市及縣（市）管河川之管理機關，應依前條辦理河川管理事項。…前項管理機關，在中央為經濟部水利署（以下簡稱水利署），並由水利署所屬河川局（以下簡稱河川局）執行其轄管之河川管理工作。」、廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向高等行政法院聲請假扣押、假處分。」
- 二、次按行政院環境保護署 98 年 7 月 8 日環署廢字第 0980059664 號函釋：「一、依廢棄物清理法（以下簡稱本法）之法理，違反行為義務者，該行為人於受行政處罰外，同時具有去除違法狀態之責任。依本法所定之限期改善即此法理之明文。而本法對於違法棄置廢棄物之

清理責任規定，除上述之違反行為義務者外，於第 71 條，另課予非直接傾倒掩埋堆置廢棄物但對於非法棄置有可歸責之人清理義務，即事業、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人。此學界與司法實務界稱其為「狀態責任」，係一種對物的責任，通常是排除危險，回復物之安全狀態義務。…三、有關「容許或因重大過失」之「重大過失」原因，按本法第 71 條所定明文課以土地之所有人、管理人或使用人「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」者，應負清除處理責任，乃係考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡一定之維護義務，以期能達土地永續適用之環保目標。此依本法第 71 條課以土地之所有人、管理人或使用人時，得於無法命污染行為人清除廢棄物時，命其為之，而重大過失仍應依個案判定。…」

三、經查系爭場址位於烏溪（大肚溪）河口南岸之河川公有地，烏溪（大肚溪）於 89 年 1 月 4 日由經濟部以經（89）水利字第 88261425 號公告為中央管河川，依河川管理辦法第 2 條第 2 項及第 4 條第 2 項規定，中央管河川之管理機關雖為經濟部水利署，但係由其所屬各河川局執行其轄管之河川管理工作，又依經濟部水利署各河川局組織通則第 2 條規定：「經濟部水利署設第一至第十河川局（以下簡稱各局），掌理下列事項：…四、河川、海堤區域之勘測、擬訂及管理事項。」，故中央管河川實際執行管理機關為經濟部水利署所屬各河川局，而訴願人轄區範圍包括大安溪、大甲溪及烏溪，故訴願人為系爭場址之管理機關，合先敘明。

四、卷查系爭場址遭堆置事業廢棄物之時間，依行政院環境保護署 100 年 11 月「彰化縣伸港鄉臺 61 線西濱快速公路沿線大肚溪（烏溪）河口南岸河川公地廢棄物污染流佈調查報告」顯示，經套繪歷年航照圖，研判漁塭於 86

年仍為水池，87年疑似正遭回填，89年已大致回填完畢，故研判廢棄物回填時間已超過10年，又原處分機關於其追查行為人無結果後，曾於100年4月6日以彰環廢字第1000015547A號函報請臺灣彰化地方法院檢察署偵辦，惟臺灣彰化地方法院檢察署以經多方調查後，仍查無具體事證係何人於何時傾倒上揭廢棄物，而予以簽結，此有臺灣彰化地方法院檢察署100年9月15日彰檢文藏100他839字第40401號函在卷可憑。

- 五、次查烏溪（大肚溪）河川公地管理權係於88年由本府移交訴願人，因系爭場址遭堆置事業廢棄物年代久遠，是否發生於訴願人接管後尚不明確，又原處分機關因盡其所能仍無從追查污染行為人，而無法命污染行為人清除廢棄物，其欲課予系爭場址之管理人即訴願人負廢棄物清理法第71條第1項之「狀態責任」，依前揭行政院環境保護署之函釋，須以訴願人對於系爭場址遭非法棄置廢棄物有可歸責性，亦即訴願人有「容許或因重大過失」致廢棄物遭非法「棄置」於系爭場址，此為該條項所明定之責任要件，然原處分機關並未舉證說明訴願人於其管理系爭場址期間有如何之「容許或因重大過失」行為，而致系爭場址發生遭棄置事業廢棄物之結果，此亦為原處分機關於102年8月28日以彰環廢字第1020041675號函報請行政院環境保護署協助評估系爭場址清理方案及估算清理費用時所自承，另原處分機關主張訴願人於99年剷平非法漁塭護堤造成污染擴大而認訴願人顯有過失，惟訴願人剷平非法漁塭係於系爭場址遭非法棄置事業廢棄物後，依水利法規定執行職務之行為，與系爭場址遭非法棄置事業廢棄物並無因果關係，故原處分機關既無從舉證訴願人於其管理系爭場址期間有「容許或因重大過失」致系爭場址遭棄置事業廢棄物之行為，原處分機關依廢棄物清理法第71條第1項規定命訴願人提送後續處置計畫，並於103年3月31日前完成清理，於法

不無違誤。

六、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 林田富（請假）

委員 蕭文生（代理）

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 張奕群

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 7 月 9 日

縣 長 卓 伯 源