

彰化縣政府訴願決定書（案號 104－602）

府法訴字第 1040097730 號

訴 願 人：○○○

地址：新竹縣竹北市○○○號

代 表 人：○○○

地址：新竹縣竹北市○○○號

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 104 年 1 月 8 日彰環廢字第 1030070705 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

緣訴願人從事一般事業廢棄物處理業務，領有新竹縣政府核發之乙級廢棄物處理許可證(98 竹縣廢乙處字第 001-04 號)，訴願人將收受之污泥未依廢棄物處理許可內容處理，而以添加副產石灰（水化石膏）、木屑等方式降低污泥含水率，即載運至本縣溪州鄉溪州段○○○（下稱系爭土地）棄置，經臺灣臺中地方法院檢察署（下稱臺中地檢署）檢察官以 101 年度偵字第 17850 號、102 年度偵字第 10554、12599、12941、13093、14037、14270、14271、14619、16255、17104、17471、17473、17474、17475、17751、17974、18522、18524、18525、18738、18740、18741、18792、18879、18880、18881 號起訴書（下稱系爭起訴書）起訴在案，原處分機關據此認定訴願人違反廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定，以 104 年 1 月 8 日彰環廢字第 1030070705 號函請訴願人儘速提送廢棄物處置計

畫，並於 104 年 2 月 5 日前完成清理事宜等，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) 原處分機關僅以系爭起訴書作為處分所據，顯然違反職權調查原則，原處分自應予撤銷。有鑑於刑事訴訟係以無罪推定為原則，在未經承審法院依正當法律程序前，偵查階段之相關事證是否具證據能力尚有疑義，起訴書所載之犯罪事實自也未告確定，無由作成行政處分之依據。再者，行政行為之作成，應以一定之事實關係為基礎，而事實關係之認定，則有賴事實及證據之調查，行政機關若未能善盡調查之能事，而率然作成行政處分，即構成該處分違法之原因，是以行政機關依法本不得以起訴書作為認定行為人違章事實之唯一依據，否則該處分便有違反職權調查原則之不法。
- (二) 原處分理由自承：「行為人是否違反行政法上責任，不以刑事判決結果為判斷依據，蓋兩者不僅所涉法條之構成要件不同，行政法與刑法之原理原則亦不同，刑事訴訟上證據法則之規定於行政爭訟上自無一體適用之餘地…」，依舉重明輕之法理而論，連刑事判決都無法作為行政處分之事實認定基礎，遑論系爭起訴書所載之內容（更何況本刑事案件尚於臺中地方法院進行第一審之審理，根本未有判決之作成）？原處分機關明知刑事案件之結果不得僭越行政事件之認定，卻又以系爭起訴書作為原處分之唯一依據，即已存有理由矛盾之不法。
- (三) 行政院環境保護署（下稱環保署）100 年 5 月 9 日環署廢字第 1000036827 號函，無非係提供各地環保主管機關審查產品項目時，可資評估之標準，要非不符所述各項標準者，即屬廢棄物，須經各地環保主管機關

就個案予以綜合評估後，作成該產品項目之核准與否或廢止之決定。而 102 年 1 月 28 日環署廢字第 1020009551 號函，乃環保署命各地環保主管機關及委託審查機關於 102 年 1 月 28 日起半年內，針對轄區內廢清書登載有「產品」項目者，重行檢視審查，倘經綜合評估，認原屬產品應改列為廢棄物，則須請工商登記單位取消其產品項目登記，要言之，產品是否有「補貼」等情，僅係市場價值之其一內涵，不足執此作為區別產品或廢棄物之唯一標準。由 101 年 3 月 8 日環署廢字第 1000036827 號函意旨：「四、因此，處理或清理機構處理後之製程產出物，如已載明於廢清書『主要產品（副產品）種類及產量』欄位，且詳細說明相關產品之成分、規格及使用用途等，並經地方政府審查核准後，應屬產品，且應與該等機構之許可證相關內容相同。另處理、清理機構後續依核准之廢清書與許可證內容進行產品使用或販售等行為，亦屬合於規定。」即可明證訴願人之本件產品是否屬廢棄物，應以行為時縣市主管機關（即新竹縣政府）經個案審核之結果為斷，原處分機關非但無權擅自認定，更不得僅以訴願人有補貼買受者之情，即稱訴願人產出者屬廢棄物，原處分錯誤解讀函釋見解，僅因訴願人之本件產品有為補貼，便逕將之認定成廢棄物，業已構成認事用法之違誤，自應予撤銷。

- (四) 系爭起訴書指稱系爭土地上之污泥，係 101 年 9 月 26 日起至 101 年 12 月 13 日期間，由訴願人所產出，然訴願人於該段期間，廢清書載明有經新竹縣政府核可之產品認定在案，甚至經 102 年度 1 月起半年內，全國各主管機關再次審查後，新竹縣政府仍認定訴願人所產出者係產品無訛，因此訴願人產品之買受人未依法將本產品進行再利用，逕予棄置於系爭土地上之結果，則與訴願人所產出者確為產品乙節無涉，蓋系爭

土地上之污泥係因下游使用廠商未依法使用而為棄置之「該時間點」，性質方更易為廢棄物，尚不得以棄置之結果，倒果為因，反稱訴願人所產出者係廢棄物，此為邏輯論理下之事實當然認定方法。

- (五) 市面上經中間處理之污泥產品，該產品強度必然不及一般水泥原料，尚須額外耗費成本拌入水泥等固化劑以強化之，故礙於其本身特質所囿，往往不具市場競爭力，而須常態性地以補貼下游使用廠商之方式以促銷售，原處分機關對於污泥廢棄物處理業界之實態，並非無所知悉，甚且亦曾表示「環保建材補貼清運業者是常態」、「早期可能因為建材價格高漲，環保建材有商業銷售的可能性」，原處分機關明知前揭情形，卻強將本商業市場上之補貼常態，與一般市場原物料買賣之情形作比較，再稱訴願人之產品必屬廢棄物云云，除與本件產品之實際市場狀況背道而馳，更有欲加之罪何患無辭，違反誠實信用原則之嫌，故原處分應予撤銷。
- (六) 縱認訴願人乃廢棄物清理法第71條第1項之行為責任人，惟原處分指定訴願人清理系爭污泥，仍有違反比例原則、濫用裁量權之不法，自應予撤銷。訴願人既已將產品依廢清書所載之方式銷售予下游使用廠商供其使用，即屬合於規定，自無違反行為責任之情，更無須負擔系爭土地上之污泥清理義務，縱認訴願人須負系爭土地上之污泥清理責任，然而三菱國際股份有限公司（下稱○○○）在取得本件產品後，並未依本產品應有之用途進行使用，私自委託第三人載運至系爭土地回填，故○○○、正原貨運行、○○○等人，對堆置行為全然知之甚詳，核屬共謀分工之「直接行為人、違章主體」，自應命為第一順位之清除責任人，方為適法，然原處分機關卻放縱違章行為人而不課予其清除義務，顯已構成違法裁量無疑。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 依最高行政法院 59 年判字第 410 號判例所示：「行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束」，亦即行為人是否負有行政法上責任，不以刑事判決結果為判斷之依據，蓋二者不僅所涉之廢棄物清理法第 46 條及第 71 條之構成要件不同，刑法與行政法之原理原則亦不同，刑事訴訟法上證據法則之規定如對質詰問權等，於行政爭訟上自無一體適用之餘地。依行政程序法第 43 條規定，行政機關本有依經驗法則及論理法則判斷事實真偽之權責，本局就本案相關事實及相關人等所為陳述，全盤檢視、綜合比對後，依經驗法則及論理法則認定訴願人應依廢棄物清理法第 71 條負清除責任，於法並無不合。
- (二) 按廢棄物清理法第 28 條、第 30 條及第 71 條第 1 項，已明定不依規定清除、處理之廢棄物，產出該廢棄物之事業應負其遭棄置之清除處理責任，環保署 99 年 6 月 21 日環署廢字第 0990055678 號函解釋略以：「公民營廢棄物處理、清理機構以堆置、曝曬或加熱等去除水分方式處理污泥，其所產生之乾燥污泥仍屬廢棄物，請加強管理」，即強調訴願人所設之處理機構如收受有機性污泥、無機性污泥及污泥混合物等，而以物理乾燥方式進行處理，成為乾燥污泥後作為建材原料，其本質仍為污泥，如未依其處理許可用途使用，則仍應視為廢棄物無誤。環保署 100 年 5 月 9 日環署廢字第 1000036827 號函及 102 年 1 月 28 日環署廢字第 1020009551 號函已明確說明：「原登記為產品，但事實上該產品已失市場價值，或因價格因素長期貯存而有棄置污染環境之情形者，應該認定為廢棄物，並依事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理…」，訴願人銷售產品須補貼運費交由○○○作為水泥製品之原料，已明顯與市場原物料買賣認知有差

異，符合上開函該產品已失市場價值應改認定為廢棄物，並無疑義。訴願人所生產之「產品」，至今尚未製成水泥等建材且遭棄置，其性質對任何人而言，均應仍屬「廢棄物」，否則同一物僅經轉手即變更性質，顯然與事理邏輯有違。依論理及經驗法則綜合判斷，訴願人對於○○○等以違法方式（本案即任意棄置）處理所收受之乾燥污泥，縱非明知之直接故意，仍應認訴願人已預見違法之可能性而屬間接故意，退萬步言，至少亦有過失，是以就此違法棄置廢棄物一事，訴願人自非全然無可歸責，本局自得依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定限期訴願人清除處理。

- (三) 廢棄物清理法第 71 條規定之法理基礎為危害防止責任，該責任之負擔以行為責任人為優先，狀態責任人為例外，而狀態責任主要係在自己責任之外，對於非直接造成環境危害，然就環境危害之發生有相當責任之人課予防止危害之義務，惟為達成危害防止之目的，並避免過分脫逸責任原則，行政機關對狀態責任人課予義務，自非不得選擇以可責性較高且較具排除危害能力者為優先，否則各狀態責任人之可責性及排除危害能力均不同，對於狀態責任人全體一律課予義務，乃齊頭式平等，違背「等者等之，不等者不等之」之平等原則，訴願人原為乙級廢棄物處理場，且為本案系爭污泥之直接來源，並就系爭污泥遭違法棄置有所預見，可認訴願人之可責性及排除危害能力均較其他狀態責任人為高，是以本局命系爭污泥之直接來源即訴願人負清除責任，於法並無不合，當無訴願人所謂違反行政法原理原則、濫用裁量權等情形。

理 由

- 一、按廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定：「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行政法院聲請假扣押、假處分。」

- 二、次按行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」、第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」、第 43 條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」、第 96 條規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：…二、主旨、事實、理由及其法令依據。…」及改制前行政法院 39 年度判字第 2 號判例意旨：「行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。」、臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2413 號判決理由：「行政機關固得不待刑事判決確定，於司法判決確定前，依職權逕行認定事實而為行政處罰，惟主管機關仍應依職權調查證據以證明違法事實之存在，始能據以對人民作成處罰，以符合憲法保障人民自由、權利之意旨。檢察官之起訴書，固為公文書，而應推定其為真正，惟此所謂真正，係指該文書有形式上之證據力而言，至起訴書之實質上證據力如何，仍應由原處分機關斟酌調查證據之結果認定之，尚難僅以檢察官起訴書，作為認定受裁處事實之唯一依據。」
- 三、查訴願人從事一般事業廢棄物處理業，領有新竹縣政府核發之乙級廢棄物處理許可證，原處分機關以臺中地檢署檢察官偵查發現訴願人將收受之污泥未依廢棄物處理

許可內容處理，而以添加副產石灰（水化石膏）、木屑等方式降低污泥含水率，即載運至系爭土地棄置，因訴願人所生產之產品依規定僅得做為水泥製品原料等用途，而訴願人銷售產品需補貼運費，已明顯與市場原物料買賣認知有差異，依環保署相關函釋應該認定為廢棄物，而認符合廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定，限期訴願人清除處理該污泥，並儘速提送廢棄物處置計畫送原處分機關核備，固非無見。

- 四、惟按行政機關應依職權調查證據，對於當事人有利及不利事項一律注意，且對於人民有所處罰，必須有足資認定違法事實之證據，始足當之，檢察官起訴書之實質上證據力如何，仍應由行政機關斟酌調查證據之結果認定之，不得僅以檢察官起訴書作為認定受裁處事實之唯一依據，倘不能證明人民確有違法事實之存在，其處罰即不能認為合法，揆諸前揭行政程序法規定、改制前行政法院判例意旨及臺北高等行政法院判決理由自明。經查有關本案，系爭起訴書第 24 頁記載犯罪事實內容略為：○○○（代表○○○）於 101 年 9 月 26 日起至同年 12 月 13 日止，透過與○○○（擔任○○○對外窗口）之連繫，調度車輛載運○○○未經處理之污泥至○○○廠區堆置，每公噸則向代表○○○之○○○請領 850 元之處理費，事後○○○自 101 年 12 月 6 日起至 101 年 12 月 13 日止，再以每公噸約 400 元之價格，透過○○○調度其所經營正原貨運行車輛，載運共計 8 車次 321.31 公噸之污泥至○○○所提供之系爭土地回填。則依起訴書所載，載運污泥至系爭地點堆置之行為人為○○○（○○○）、○○○（正原貨運行），容許污泥棄置於系爭土地者為○○○，而原處分機關僅於原處分中簡略記載：「本案經臺灣臺中地方法院檢察署檢察官偵查貴公司將收受之污泥未依許可內容處理，而以添加副產石灰（水化石膏）、木屑等方式降低污泥含水率，即載運至本縣溪州鄉

溪州段○○○棄置」，則其係依何事實認定訴願人「載運」污泥至系爭土地棄置？訴願人違法事實內容為何？除系爭起訴書外，有無其他事證足以佐證違法事實之存在？並未見原處分機關於原處分中敘明，有違行政程序法上有關明確性、職權調查證據之規定。又廢棄物清理法第71條之清除責任以行為責任人為優先，狀態責任人為例外，原處分機關先於原處分中認定訴願人「載運」污泥至系爭土地棄置，則訴願人應屬行為責任人，惟於答辯時又稱：「行政機關對狀態責任人課予義務，自非不得選擇以可責性較高且較具排除危害能力者為優先，…訴願人原為乙級廢棄物處理場，且為本案系爭污泥之直接來源，並就系爭污泥遭違法棄置有所預見，可認訴願人之可責性及排除危害能力均較其他狀態責任人為高，是以本局命系爭污泥之直接來源即訴願人負清除責任」，又以狀態責任人身分課予訴願人負清除責任，其前後理由係有矛盾，故訴願人主張原處分機關僅以系爭起訴書作為處分所據，違反職權調查原則，課予訴願人清理系爭污泥責任有濫用裁量之不法等語，即非無據，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關查明後，另為適法之處分。

五、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 陳善報（請假）

委員 溫豐文（代理）

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 葉玲秀

委員 林浚煦

委員 楊瑞美

委員 黃耀南

中 華 民 國 104 年 7 月 3 日

縣 長 魏 明 谷