

彰化縣政府訴願決定書（案號 101—1208）

府法訴字第 1010336387 號

訴 願 人：○

地址：○縣○鄉○村○路○號

代 表 人：○

地址：○縣○鄉○村○路○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 101 年 9 月 4 日彰環廢字第 1010042311 號函（裁處書字號：40-101-080011）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，另為適法處分。

事 實

緣訴願人於本縣○鄉○村○路○號，從事基本金屬製造業。訴願人將「電弧爐煉鋼製造程序」產生之集塵灰變更為產品，所提送「事業廢棄物清理計畫書」申請變更案，經本府於 101 年 3 月 7 日以府授環廢字第 1010056448 號函核准照辦在案。嗣訴願人於 101 年 6 月 13 日發函檢送粗氧化鋅出口運輸過程之緊急應變措施及污染防治措施、復運進口計畫、復運進口運送契約、粗氧化鋅復運進口之財務保證證明及粗氧化鋅成分分析檢驗報告等資料至原處分機關，經原處分機關於 101 年 6 月 27 日以彰環廢字第 1010027929 號函通知訴願人尚缺少商業登記粗氧化鋅為商品等佐證資訊，應予補正，因訴願人未補正，即逕於 101 年 6 月 22 日辦理粗氧化鋅（集塵灰）之出口業務，原處分機關遂以違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款之規定，依同法第 53 條規定裁處新臺幣 6 萬元整，訴願人不服，乃提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨及補充理由略謂：

- （一）於環保局 101 年 8 月 15 日彰環廢字第 101037667 號函文說明二指出「查貴公司於 101 年 6 月 13 日發函檢送『粗

氧化鋅出口運輸過程之緊急應變措施及污染防治措施』等資料至本局，經本局於 101 年 6 月 27 日以彰環廢字第 1010027929 號函通知貴公司應依規定補正，惟未依規定補正，且於未經相關核准程序前，即逕於 101 年 6 月 22 日辦理粗氧化鋅（集塵灰）出口業務…」，本公司粗氧化鋅出口乃依據貴府 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函文向貴府申請工廠登記變更（增加產品粗氧化鋅項目），並於 101 年 4 月 3 日同意核准，且貴府 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函文說明二（一）僅表示「請向工商單位登記粗氧化鋅（集塵灰）為產品。」，並未告知工廠登記變更核准後需向環保局提報，還需經同意後方可進行出口，但環保局卻於 101 年 8 月 15 日彰環廢字第 1010037667 號函文說明二指出「…貴公司於辦理是項業務時，應備妥相關文件，並報經本局同意後，始得辦理粗氧化鋅（集塵灰）之出口業務。查貴公司於 101 年 6 月 13 日發函檢送『粗氧化鋅出口運輸過程之緊急應變措施及污染防治措施』等資料至本局，經本局於 101 年 6 月 27 日以彰環廢字第 1010027929 號函通知貴公司應依規定補正，惟未依規定補正，且於未經相關核准程序前，即逕於 101 年 6 月 22 日辦理粗氧化鋅（集塵灰）出口業務…」，試問上述之「應依規定補正」之規定何來之有？環保局在沒有函文明確要求檢附工廠登記變更文件的情況下，卻於 101 年 6 月 27 日彰環廢字第 1010027929 號函文要求本公司需補送工商登記粗氧化鋅為商品之佐證資訊，明顯與彰化縣政府 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函文說明二（一）所述明的內容不符，並非如函文所述「未依規定補正」！另本公司工廠登記變更核准函文之副本明確述明送交環保局，足以證明環保局並非未收到本公司之工廠登記變更核可文件，現又在沒有相關函文明確要求下要指責業者尚未遵守，還望貴府明查。

（二）本公司於 101 年 6 月 13 日 101 慶字第 039 號函文向環保

局提報出口前檢送緊急應變措施及污染防治措施、復運進口契約、復運進口計畫、財務保證證明及粗氧化鋅第一批 500 噸分析報告等資料，此乃依據貴府 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函文說明二相關規定辦理，但函文中並未完整告知提報、檢具文件後需經環保局「核定」或「備查」，如此很明顯表示向貴府申請工廠登記變更核准即可。「核定」及「備查」，兩者是完全不同之行政程序，但如今 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函文中，並未明確告知業者於提送文件後將採「核定」或「備查」之程序，卻又反怪業者並未遵照「相關核准程序辦理」，欲以責罰，是有不妥？

- (三) 本公司於 101 年 3 月 7 日經貴府核准廢棄物清理計畫書變更集塵灰為產品，並於 101 年 6 月 22 日進行粗氧化鋅出口，中間隔約 3 個多月，環保局於期間不但未針對函文但書加強補述粗氧化鋅出口前、後需檢附文件應進行備查或核定，諸多報備方式均無詳述，卻又遲於 101 年 8 月 9 日彰環廢字第 1010031720 號重新補述貴府 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函文之相關報備方式，為何於期間三個月中不儘速通知廠商，竟在廠商通知環保局粗氧化鋅出口時才反悔更正 101 年 3 月 7 日函文？如此做法是否意指本公司 101 年 6 月 22 日粗氧化鋅出口之報備方式未依環保局 101 年 8 月 9 日彰環廢字第 1010031720 號函文所要求事項辦理文件檢送，才對本公司進行裁罰？如此作法實有誤導業者之虞。另本公司事業廢棄物清理計畫書變更將粗氧化鋅增列產品一案之審核，乃是環保局召開兩次審查會審理，針對粗氧化鋅認定為產品及出口販售一案之相關報備、檢驗方式已經詳細說明，並擬訂 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函文進行結論及未來相關作業方式，但環保局卻又以 101 年 8 月 9 日彰環廢字第 1010031720 號函文重新界定前述函文所規定精神，環保局若對於當初規劃覺有不妥，理應於 101 年 3 月 7 日發函後，以最短時間函文告

知業者，如此是否較為洽當？否則本公司販售行為與廠商簽訂之交貨期限，因為環保局一時疏忽造成耽誤交貨期程而涉及違約情事，將嚴重影響本公司商譽及廠商競爭力。

- (四) 環保局於 101 年 9 月 4 日彰環廢字第 1010042331 號函文說明三提到「貴公司於 101 年 8 月 28 日以 101 慶字第 078 號函陳述意見略謂：『本局未有函文明確要求檢附工商登記粗氧化鋅為商品之佐證資訊，與同意函所述明之內容不符』乙事，查廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款已明確規定貴公司須於完成事業廢棄物清理計畫書之變更後方得進行粗氧化鋅之出口，且變更完成之條件應包含同意函內所述之各項但書…」，查廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款的確述明需完成事業廢棄物清理計畫書之變更及依同意函之相關規定辦理，但目前應是單純雙方對同意函內容之誤解，而非法令上之誤解，環保局明顯未引用正確法規，恐有混淆貴府審理判定本案件之虞。另環保局 101 年 9 月 4 日彰環廢字第 1010042331 號函文說明三提到「…本局重申本次出口案件申請過程中應由貴公司主動依據同意函說明段內載定之項目作成申請書並提交相關資料予本局同意後方可實施。…」，查 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函文說明二中僅表示檢附資料送交環保局「備查」，但並未述明需經環保局「同意後方可實施」，還望貴府明查云云。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 本局先於 101 年 6 月 27 日發函告知訴願人部分資訊先行存辦，後再於 101 年 7 月 4 日以彰環廢字第 1010028990 號函及 101 年 7 月 30 日彰環廢字第 1010033663 號函因粗氧化鋅檢驗報告資料不全退回並不予備查。依據司法院大法官釋字第 498 號解釋：「中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。」本局不同意訴願人於 101 年 6 月 13 日以 101 慶字第 039 號函所提交

申請資料之理由實乃導因於其所提整份資料之格式及內容不完備，過程中僅依據上述解釋令進行要件適當性之監督，並未對訴願人所提交之資料之真偽進行實質審查，此亦符合地方制度法中「備查」之精神。

- (二) 訴願人持續強調 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函並未要求提交工商登記函等資料，並藉以認定本局在缺乏相關函文明確要求之前提下要求補正相關資料。惟本案係國內粗氧化鋅（集塵灰）出口案件之首例，本應負擔主動向本局提交相關資訊並獲核可之責任。本局於 101 年 6 月 27 日彰環廢字第 1010027929 號函中所敘乃本局將於訴願人補充相關佐證後再行辦理後續作業，並非針對其內容進行真偽或完整性審查。訴願人所提訴願內容與本局函文內容及意義均不相符，係曲解本局函文內容意圖規避其所應負之責任，有違上述各項法規之精神，故本局仍認為不宜採納其理由。
- (三) 承上，訴願人所提訴願：「但函文中並未完整告知提報、檢具文件後需經環保局『核定』或『備查』，如此很明顯表示向貴府申請工廠登記變更核准即可，依據地方制度法第二條第四、五款，已明確定義核定及備查兩者是完全不同之行政程序」亦屬無理。本局於 101 年 8 月 15 日彰環廢字第 1010037667 號函說明：「…查貴公司於 101 年 6 月 13 日發函檢送『粗氧化鋅出口運輸過程之緊急應變措施及污染防治措施』等資料至本局，經本局於 101 年 6 月 27 日以彰環廢字第 1010027929 號函通知訴願人應依規定補正，惟未依規定補正，且於未經相關核准程序前，即逕於 101 年 6 月 22 日辦理粗氧化鋅（集塵灰）出口業務…」於該函中業已明確通知訴願人未先向本局提報充分之資料並獲本局依據廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款規定核可訴願人之事業廢棄物清理計畫書同意函之但書，卻逕於 101 年 6 月 22 日辦理粗氧化鋅（集塵灰）之出口業務。本局重申文中所謂予以備查對象係指整份申報資料，核准之項目則為彰化縣政府 101 年 3 月

7日府授環廢字第1010056448號函文內敘明事業廢棄物清理計畫書之變更，與訴願人持續強調之「本局僅因工商登記資料未附即不准其粗氧化鋅出口業務」明顯不同。

(四) 依彰化縣政府於101年3月7日以府授環廢字第1010056448號函同意訴願人變更粗氧化鋅(集塵灰)為產品，同時亦於該函要求業者完成附加條件後始得履行其粗氧化鋅出口業務。訴願人本應負有主動提出完成證明之責任，為減少公文往返耗費時間，本局於101年8月9日以彰環廢字第1010033045號函文主動提醒訴願人應建立報備之標準作業程序，其標準作業程序應包含「於辦理粗氧化鋅出口前14日逐案提具出口計畫書說明該次(批)出口時間、進口廠商及出口量(裝訂成冊並編寫頁次及頁碼)」，併敘明計畫書內容至少應包含之事項；其內容要求之事項均為落實101年3月7日府授環廢字第1010056448號函包含之事項，並無另行擴大應提出資料範圍之事。今本局基於考量民眾權益所為之便民措施，竟為訴願人所指為一時疏忽或是反悔之不當情事，對本局業務之推動及士氣均產生嚴重損害。倘若訴願人因是項緣由致使違反廢清法之事實獲得解套，將來所有其他類似案例恐均將援引作為逃避責任之不當理由，對國內事業廢棄物管理相關程序勢必造成嚴重衝擊云云。

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。」、「有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。情節重大者，並得命其停工或停業：一、貯存、清除、處理或再利用有害事業廢棄物違反第二十八條第

一項、第七項、第三十一條第一項、第四項、第三十四條、第三十九條第一項或依第二十九條第二項所定管理辦法。」廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款及第 53 條第 1 項第 1 款定有明文。

二、次按「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」行政程序法第 93 條定有明文。是行政處分得附加附款，惟負擔以設定授益行政處分相對人之作為、容忍或不作為義務為內容，而授益行政處分之停止條件亦得以相對人之作為、不作為或容忍為其內容，二者常生混淆，是二者之區辨有下列判準：附負擔之行政處分立即生效，附停止條件之行政處分則否；負擔得強制執行，停止條件則否；負擔為獨立之行政處分，得獨立對之爭訟，停止條件則否。（陳敏，行政法總論，96 年 10 月第 5 版，第 512 頁參照）。

三、經查本件本府以 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函核准訴願人變更廢棄物清理計畫書，並於說明二中要求訴願人提具相關文件工商登記、緊急應變措施、污染防治措施、復運進口運送契約、復運進口計畫、財務保證及產品成分分析檢驗報告等相關文件資料，送原處分機關備查，並敘明：「說明：…二、…（九）如所提之報告資料，經查不實或確有未妥善應用情事，將依行政程序法第 123 條規定廢止此次事業廢棄物清理計畫書變更。」，及原處分機關 101 年 11 月 27 日彰環廢字第 1010056285 號函復本府之答辯書：「說明：…四、…訴願人在未獲本局發函通知備查前即行辦理粗氧化鋅（集塵灰）出口業務，此為明確事實。針對該項事實，本局可爰引行政程序法第 123 條規定廢止彰化縣政府 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函許可訴願人先前所提事業廢棄物清理計畫書之變更。…」，似認該核准函中要求訴願

人檢具相關文件送原處分機關備查之附款性質屬負擔。惟觀諸原處分機關 101 年 9 月 4 日彰環廢字第 1010042311 號函說明三要旨：「…廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款已明確規定貴公司須於完成事業廢棄物清理計畫書之變更後方得進行粗氧化鋅之出口…且變更完成之條件應包含同意函內所述之各項但書…。」，復又認訴願人未依 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函說明二所列文件送原處分機關備查完成前，則核准事業廢棄物清理計畫書之變更，尚未生效，似又認該等檢附文件備查之事項為附停止條件之附款，於條件成就前，核准處分不生效力。質言之，如認該附款性質為負擔，核准變更之處分即已生效，但若認該附款性質為停止條件，核准變更之處分於條件成就前尚未生效，同一處分，依原處分機關對其附款性質判斷之差異，而有不同之效力，則訴願人違規事實，究屬未依經核准之事業廢棄物清理計畫書而為營運，抑或為未經主管機關核准變更事業廢棄物清理計畫書即逕行營運，尚有未明。原處分機關未就該等事實予以釐清，亦未認定 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函所附附款之性質為何，即逕以訴願人違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款為由，依同法第 53 條裁處罰鍰，非無違誤。

- 四、再者，原處分理由即 101 年 9 月 4 日彰環廢字第 1010042311 號函說明二略謂：「…依據該同意函說明段 2 登載規範事項，貴公司於辦理事項業務時，應備妥相關文件，並報經本局同意後，始得辦理粗氧化鋅（集塵灰）之出口業務…未經相關核准程序前，即逕於 101 年 6 月 22 日辦理…。」，惟本府 101 年 3 月 7 日府授環廢字第 1010056448 號函說明二，僅就粗氧化鋅（集塵灰）商品之商業登記、運輸過程應採措施提報義務、退運機制、商品認定標準、審查會意見執行義務、商品於販售時之分析檢驗報告提送備查義務及販售對象限制、輸出備查義務、流向提報義務等，命訴願人履行，自文義觀之，似未賦予原處分機關就粗氧化鋅（集塵灰）輸出為

事前同意之審查權限，則原處分機關以訴願人未經核准即逕行輸出粗氧化鋅（集塵灰）為違反行政法上義務之事實，是否妥適，尚非無疑；況訴願人對於原處分機關課予該等義務，於未有其他相關法令及函文資料可資判斷情況下，亦難認其對該義務之存在，具有可預測性，從而訴願人是否具有主觀上之可非難性及可歸責性，殊值深究，是以本件亦有原處分未明確之疑義。

五、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	楊 仲
	委員	呂宗麟
	委員	李玲瑩
	委員	林宇光
	委員	陳廷墉
	委員	張奕群
	委員	張富慶
	委員	溫豐文
	委員	蔡和昌
	委員	簡金晃

中 華 民 國 102 年 1 月 4 日

縣 長 卓 伯 源