

彰化縣政府訴願決定書（案號 101—806）

府法訴字第 1010180882 號

訴 願 人：○○○

地址：○○市○○區○○路○號

代 表 人：○○○

地址：○○市○○區○○路○號

代 理 人：○○○

地址：○○市○○區○○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 5 月 16 日彰環廢字第 1010020729 號函(裁處書字號：40-101-050005)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

緣訴願人為烏溪河川公地之管理單位，日前經民眾舉發其所管場址（場址：本縣○○鄉○○道路○下方第○號橋柱旁之河口高灘地，下稱○○灘地）遭棄置有害事業廢棄物，原處分機關依廢棄物清理法第 71 條及「國有或公有土地遭棄置廢棄物清理之參考作業程序」規定命訴願人限期清除處理，訴願人遂開始辦理「○○快速道路○沿岸 0.99 公頃有害廢棄物緊急清除暫置計畫」；後因暫置地點遭民眾抗議，終止辦理有害事業廢棄物緊急清除暫置作業，致所管場址上留置前辦理緊急清除作業之有害事業廢棄物（以 806 包太空袋裝，約 892 公噸）未清理，經原處分機關於 101 年 4 月 19 日派員至該址勘查，發現：1. 現場留置之系爭有害事業廢棄物，未妥善貯存管理，致大部分太空袋（包裝材）未密封盛裝。2. 再查系爭河灘地（粗估約 990 平方公尺）上留置之太空袋盛裝系爭廢棄物，未設相關防止雨水及河水流入或滲透之設備、防止

汙染地面水體（河川）及土壤之設備及現地未於明顯處設置白底、紅字、黑框之警告標示，其貯存設施不符合規定。原處分機關認為其已違反廢棄物清理法第 36 條第 1 項、事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第 7 條第 1 項第 2 款、第 11 條第 2 款、第 3 款及第 4 款規定，因係屬有害事業廢棄物，依同法第 53 條規定裁處最低罰鍰新台幣 6 萬元整，並限期於 101 年 6 月 25 日前完成改善，並於期限屆滿前檢具改善完成資料報請原處分機關查驗，屆期未檢具改善完成資料提報完成，自改善期限屆滿之次日起，按日連續處罰；並依環境教育法第 23 條第 2 款規定裁處環境講習 2 小時整。訴願人不服，遂向本府提起訴願，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）○○灘地遭傾倒棄置爐渣（石）及集塵灰，經民眾發現舉發，彰化縣環境保護局遂於 100 年 3 月 9 日召開現場會勘，會勘紀錄結論四請本局將該廢棄物暫移置適當高灘地乙節，當時與會單位經濟部水利署提供書面意見表示追蹤控管事業廢棄物之流向應屬環保單位權責。基於河防安全，高灘地亦有淹溢可能，暫置於高灘地亦有未當。此外，本局為河川管理主政機關，該場址不宜作為事業廢棄物貯存地點。

（二）○○灘地遭棄置事業廢棄物之時間在本局接管（88 年 2 月 1 日）前，本非屬本局權責，惟基於政府一體之共識原則下，本局開始辦理「○○快速道路○沿岸 0.99 公頃有害廢棄物緊急清除暫置計畫」，以 100 年 7 月 26 日水三管字第 10050076780 號函陳報清理計畫書，其清理計畫中之貯存地點為○○縣○○里國道○號橋下，並獲彰化縣環境保護局 100 年 8 月 15 日彰環廢字第 1000045284 號函同意備查在案；復因發生民眾陳情事件致本局於彰化縣地潭里國道 3 號橋下所設暫置貯存場地無法使用，又無法尋找其他貯存場地造成系爭高灘地之廢棄物緊急清除工作無法進行，本局基於河川管理權責，遂以太空袋及帆布局部包

覆廢棄物，以做為該廢棄物保全並減少有害污染物流佈之緊急措施，並無廢棄物貯存行為。

(三) 經查本局目前已完成 775 公噸有害廢棄物清理，另場址現場暫置約有 892 公噸(806 個太空袋裝) 係因民眾抗爭致暫置貯存場地無法使用而留置於現場已如前述，雖本局並無廢棄物清理法第 71 條之適用，且該廢棄物係本局接管烏溪前已遭棄置，自應不負清理義務，惟考量因汛期將屆，基於時效緊急，本局以 101 年 5 月 1 日水三管字第 10150055670 號函請彰化縣政府依行政院環境保護署 101 年 4 月 18 日環署廢字第 1010032381 號函協商會會議紀錄結論，儘速協助覓妥轄內適當地點進行移除暫置工作，避免河川汛期將屆可能造成之汙染擴散，惟迄未見彰化縣政府具體可行之回應。本案倘彰化縣政府協助覓妥轄內適當暫置地點後，本局即可進行移除暫置工作；另本案後續清理事宜，本局業於 101 年 5 月 4 日提報「烏溪河口 0.99 公頃有害事業廢棄物 2500 公噸清理方案分析報告」請經濟部水利署籌措經費中。

(四) 有關本案所指遭棄置爐渣集塵灰等廢物之系爭高灘地，其遭棄時間點為本局接管前已如前述，彰化縣環境保護局為事業廢棄物之主管機關，對事業廢棄物之流向追蹤管理未落實，發現遭棄置事業廢物亦未積極追查行為人，僅積極依廢棄物清理法第 71 條要求本局清除，雖本局並無廢棄物清理法第 71 條之適用，且該廢棄物係本局接管烏溪前已遭棄置，自應不負責清理義務，惟基於政府一體之考量，遂將散布外露於高灘地上之廢棄物緊急清理，清理計畫本局亦於 100 年 7 月 26 日水三管字第○○○○號函報彰化縣環境保護局，清理計畫書之暫存地點為○○縣○○里國道○號橋下，彰化縣環境保護局於 100 年 8 月 15 日彰環廢字第 1000045284 號函備查，故本處分所指地點非貯存場址非常明確，既非貯存場址即無廢棄物清理法第

36 條第 1 項及事業廢棄物儲存清除處理方法及設施標準第 7 條第 1 項第 2 款、第 11 條第 1 項第 2 款、第 11 條第 1 項第 4 款之規定之適用。

(五) 綜上所述，本案廢棄物遭棄置之時間在本局接管烏溪前，自應不負責清理義務已非常明確，發現後本局除積極配合行政院環境保護署及彰化縣環境保護局釐清責任外，並基於政府一體積極籌款辦理緊急清除作業，目前已完成約 775 公噸有害廢棄物清理作業外，原處分所指約 806 包太空袋裝有害事業廢棄物，本局為避免汛期河水高漲可能造成污染擴散，已於 101 年 5 月 4 日陳報經濟部水利署籌措經費辦理中，故本局除積極釐清權責外，已盡一切所能積極辦理避免汙染擴散之防治，且原處分所指之系爭高灘地為遭有害廢棄物棄置之高灘地，非有害廢棄物之暫存場址已非常明確，爰請依法撤銷中華民國 101 年 5 月 16 日彰環廢字第 1010020729 號裁處書〈字號：40-101-050005〉之處分云云。

二、答辯意旨略謂：

(一) 依廢棄物清理法（下稱本法）第 2 條第 1 項規定：「本法所稱廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。二、事業廢棄物：（一）有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。…」；同條第 2 項規定：「前項有害事業廢棄物認定標準，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。」，並依該項規定訂定「有害事業廢棄物認定標準」。本案經本局於 100 年 3 月 9 日會同訴願人等相關機關於系爭高灘地辦理會勘，並當場採集廢棄物樣品 6 件樣品送驗，依「有害事業廢棄物認定標準」規定進行毒性特性溶出程序(TCLP)檢驗其成分濃度，其中 5 件樣品成分濃度超出「有害事業廢棄物認定標準」附表四之溶出試驗標準（檢驗結果整理如本

局 100 年 4 月 6 日彰環廢字第 1000015547A 號函內容)，依法其屬性判定係有害事業廢棄物，符合本法第 2 條第 1 項第 2 款第 1 目所稱「有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物」。訴願人既為本案土地管理人，所管系爭高灘地遭棄置有害事業廢棄物，應依「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」規定，辦理系爭有害事業廢棄物貯存、清除及處理，避免造成二次污染及危害環境。依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第 2 條第 1 款規定，貯存定義為：「指事業廢棄物於清除、處理前，放置於特定地點或貯存容器、設施內之行為。」訴願人雖謂系爭高灘地不宜做為事業廢棄物貯存地點，惟系爭有害事業廢棄物留置現場迄今，縱為遭棄置有害事業廢棄物場址，仍符合上開貯存定義，應依「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」規定，辦理貯存污染防治措施，俾減少及避免所貯存留置有害事業廢棄物污染土壤及河川。系爭有害事業廢棄物之貯存方法及設施未符合「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」規定，既經本局於 101 年 4 月 19 日派員稽查屬實，本局依法即須為羈束性作為，而無裁量餘地，況念及訴願人業於 101 年 5 月 4 日提報「○溪河口 0.99 公頃有害事業廢棄物 2500 公噸清理方案分析報告」請經濟部水利署籌措經費中，故適用本法第 53 條規定裁處最低罰鍰金額新台幣 6 萬元整，並限期於 101 年 6 月 25 日前完成改善，期屆未改善完成，自改善期限屆滿之次日起，按日連續處罰，本局依法處分，信始有據，訴願人所謂無廢棄物貯存行為及系爭地點非貯存場址，核不足採。

- (二) 本局與彰化縣政府分別於 101 年 5 月 1 日彰環廢字第 1010019292 號函及 101 年 5 月 7 日府授環廢字第 1010120967 號函回覆訴願人略為：「系爭有害事業廢棄物應儘速依法直接清除至處理機構作中間處理及最終處置作業，移置暫存該批廢棄物至本縣轄內其他地點，有可能

造成環境二次污染及危害民眾健康問題，且後續仍需辦理處理及最終處置作業，無法儘速完成廢棄物清除處理工作與造成清理經費重複浪費；惟若因防汛或受限於發包清理工期之時間考量，不得已採緊急移除至其他地點暫置方式，應由訴願人自行覓妥合法貯存地點，且其貯存方法及設施應符合廢棄物清理法相關規定，另因暫置造成之民眾陳情或反對暫置之輿論，將由訴願人負責協調處理。」本案可行之污染排除與清理方案，彰化縣政府及本局既已回覆訴願人，其指「未見彰化縣政府具體可行之回應」，委屬無稽。

- (三)按行政院環境保護署分別於 100 年 12 月 30 日環署土字第 1000116368 號函及 101 年 1 月 2 日環署土字第 1010000584 號函分別回覆經濟部水利署及經濟部略以：「按廢棄物清理法第 71 條所定明文課以土地之所有人、管理人或使用人…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，善盡定一定之維護義務，以期能達土地永續適用之環保目標…。且土地之所有人、管理人或使用人既享有可使用土地利益，即應負擔社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任。…」該署亦於 100 年 12 月 29 日環署土字第 1000112435 號函檢附本案廢棄物清理責任疑義相關釋函予訴願人及經濟部水利署，有關廢棄物棄置之稽查(遏止)及廢棄物流向管制，環保主管機關固有其權責，然土地所有人、管理人或使用人亦不能逃避清理之責任，應依廢棄物清理法第 71 條第 1 項所賦予之清理義務儘速辦理清理作業；另查行政院環境保護署 101 年 4 月 16 日彰化縣臺 61 線下方烏溪南岸河川公地遭棄置廢棄物協商會中該署法規會發言：「依廢棄物清理法第 71 條規定，只要是該土地之狀態責任人，即應負起清理之責任；此法律見解在司法個案中，亦有判例獲得法院支持。」而課予土地所有人、管理人及使用人維持土地秩序，善良管理及廢棄物清理之狀態責任(同屬狀態責任，則有直接管領力者，優先於無

直接管領力者而受處罰)，此有高雄高等行政法院 94 年度訴字第 943 號、95 年度訴字第 00119 號、00236 號與 00941 號判決及臺北高等行政法院 96 年度訴字第 03000 號判決各 1 份可稽。

- (四)查該署 98 年 7 月 8 日環署廢字第 0980059664 號函內容略謂：「…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，…而為追究狀態責任之正當理由，並應同時舉證已盡可能追查污染行為人仍無法查明。…」本案經本局於 100 年 3 月 9 日會同訴願人等相關單位辦理現場會勘，臺灣彰化地方法院檢察署當日即已派員會勘，本局依是日會勘情形及廢棄物採樣檢測結果，判定係遭棄置有害事業廢棄物，於 100 年 4 月 6 日以彰環廢字第 1000015547A 號函報請該檢察署協助偵查棄置有害事業廢棄物之行為人，該署於 100 年 9 月 15 日彰檢文藏 100 他 839 字第 40401 號函覆本局，表示本案偵查查無具體證據足資證明係何人於何時傾倒廢棄物，予以簽結。綜上，可資舉證本局已盡可能追查污染行為人，仍無法查明，遂依廢棄物清理法第 71 條命訴願人（本案土地狀態責任且有直接管領力者）儘速辦理清理作業，核無違誤云云。

理 由

- 一、按「事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。前項事業廢棄物之貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之。」、「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、…二、貯存、清除或處理有害事業廢棄物，違反第三十六條第一項規定。…」、「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。」、「有害事業廢棄物之貯存方法，除生物醫療廢棄物之廢尖銳器具及感染性廢棄物外，應符合下列規定：…二、應以固定包裝材料或容器密封盛裝，置於貯存設施內，分類編號，並標示產生廢棄物之事業名稱、貯存日期、數量、成分及區別有害事業廢棄物特性之標誌。…」、「有害事業廢棄物之貯存設施，除生物醫療廢棄物之廢尖銳器具及感染性廢棄物外，應符合下列規定：…二、應有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措施。三、由貯存設施產生之廢液、廢氣、惡臭等，應有收集或防止其污染地面水體、地下水體、空氣、土壤之設備或措施。四、應於明顯處，設置白底、紅字、黑框之警告標示，並有災害防止設備。…」、分別為廢棄物清理法第 36 條、第 53 條第 1 項第 2 款、第 71 條第 1 項、事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第 7 條第 1 項第 2 款、第 11 條第 1 項第 2 款、第 3 款及第 4 款定有明文。

二、次按「…（二）本件上訴人為製造事業廢棄物之人，依廢棄物清理法第 28 條與第 36 條規定以及『污染者負責』原理可知，上訴人對系爭事業廢棄物具有清除義務，…（三）上訴人係屬廢棄物清理法之事業，系爭遺留物品復為事業廢棄物並為上訴人所產出，上訴人自係系爭事業廢棄物之清除義務人。…」最高行政法院著有 96 年度判字第 1146 號判決在案。又「…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。二、本法第 71 條執行所謂『行為責任優先於狀態責任』之原則，應以污染行為人而有優先清除責任者為對象，包括：受託清除處理廢棄物者(直接故意)、仲介非法清除處理廢棄物者(直接故意)、容許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(直接故意或間接故意)。違法棄置廢棄物，認定為非法最終處置，而以本法第 46 條第 1 款(有害事業廢棄物)或第 4 款前段無許可文件而從事最終處理(所有廢棄物)移送法院追究刑事責任。如該土地非污染行為人所有，依同條第 3 款亦同時對提供土地回填堆置廢棄物者同等辦理。…」行政院環境保護署 98 年 7 月 8 日環署廢字第 0980059664 號函亦著有釋示。由上可知，廢棄物清理法第 36 條所規範之主體為行為責任人，亦即就事業廢棄物負有貯存、清除或處理之作為或不作為責任之人；而廢棄物清理法第 71 條系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，亦即事業、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，應就該土地遭棄置廢棄物之違法狀態負責。換言之，廢棄物清理法第 36 條所規定者為「行為責任」，製造事業廢棄物之事業，有清除其所製造之事業廢棄物之義務，此即污染者負責之原則；同法第 71 條則規定「狀態責任」，課以土地所有人、管理人或使用人「容許或重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」者，亦應負清除處理之責任，其係考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有人及事實上對土地有管理權之人，善盡維護之義務。是以，「狀態責任」與「行為責任」二者於法律規範形式、具體認定基準及義務履行等，均有所不同，不容混淆。又行政罰之處罰對象，原則上應以「行為人」為重心，於例外時方處罰非行為人，亦即行為責任人與狀態責任人同時存在時，應優先選擇行為責任人，非行為人而須對某種違法狀態負責者，應以無行為人存在為前提。因此，主管機關如優先考量行為責任人，作為處罰之對象，其裁量是屬合義務性的。原則上以行為責任人優先狀態責任人，但

若因此而無法有效排除因該物所生之公共安全與秩序干擾，致影響公共利益者，或花費合理之費用仍無法確認行為責任人者，則例外允許處罰狀態責任人，而欲處罰狀態責任人，除屬例外情形始得處罰外，該狀態責任人尚須具備故意、過失之責任條件，蓋責任原則是現代民主法治國家之基本要求，不管是對行為責任人或狀態責任人，皆應以其主觀上有可非難性及可歸責性為前提，始可對其處罰。據此，若所有權人不知行為人之違法行為及結果，無可歸責性時，裁罰機關自不當以行為人難以調查為由，第一次即對所有權人為裁罰。只有於行為人無從調查探知，且所有權人知悉或因重大過失不知該違法行為、狀態時，方得例外成為第一次之受罰對象。

三、卷查訴願人為○溪河川系爭高灘地之管理單位，日前經民眾舉發其所管之系爭高灘地遭棄置有害事業廢棄物，原處分機關依廢棄物清理法第 71 條及「國有或公有土地遭棄置廢棄物清理之參考作業程序」規定命訴願人限期清除處理，訴願人遂開始辦理「○溪西濱快速道路 162K 沿岸 0.99 公頃有害廢棄物緊急清除暫置計畫」；後因暫置地點遭民眾抗議，終止辦理有害事業廢棄物緊急清除暫置作業，致系爭高灘地上留置前辦理緊急清除作業之有害事業廢棄物（以 806 包太空袋裝，約 892 公噸）未清理，經原處分機關於 101 年 4 月 19 日派員至系爭高灘地勘查，發現：1. 現場留置之系爭有害事業廢棄物，未妥善貯存管理，致大部分太空袋（包裝材）未密封盛裝。2. 再查該址河灘地（粗估約 990 平方公尺）上留置之太空袋盛裝系爭廢棄物，未設相關防止雨水及河水流入或滲透之設備、防止汙染地面水體（河川）及土壤之設備及現地未於明顯處設置白底、紅字、黑框之警告標示，其貯存設施不符合規定，此有訴願人之訴願書、陳述意見書、本縣事業廢棄物處理稽查紀錄工作單（編號：W1010300168）及現場稽查照片附卷足稽，事實堪資認定。

四、惟查原處分機關係以訴願人違反廢棄物清理法第 36 條第 1 項、事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第 7 條第 1 項

第 2 款、第 11 條第 2 款、第 3 款及第 4 款規定，而依廢棄物清理法第 53 條規定裁處最低罰鍰新台幣 6 萬元整，並限期於 101 年 6 月 25 日前完成改善，並於期限屆滿前檢具改善完成資料報請原處分機關查驗，屆期未檢具改善完成資料提報完成，自改善期限屆滿之次日起，按日連續處罰並依環境教育法第 23 條第 2 款規定裁處環境講習 2 小時整。然依前開說明，廢棄物清理法第 36 條處罰之主體為製造有害事業廢棄物之事業，而本件訴願人僅為系爭高灘地之管理人，既非該有害事業廢棄物之製造人，亦非受託清除有害事業廢棄物之人，與廢棄物清理法第 36 條所欲規範之主體不同。再者，依前揭規定及說明，廢棄物清理法第 36 條所規範者為「行為責任」，而訴願人僅為系爭高灘地之土地管理人，其所負責任充其量僅為「狀態責任」，應無廢棄物清理法第 36 條之適用，故原處分機關以訴願人未依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準就該有害事業廢棄物妥適貯存清除處理，認有違廢棄物清理法第 36 條規定，遂依同法第 53 條所為之裁罰處分尚有可議，原處分應予撤銷。惟本件是否另涉有廢棄物清理法第 71 條或是其他條文之適用，應由原處分機關於 2 個月內另予查明後為適法之處分，以符法制。

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	楊 仲
	委員	呂宗麟
	委員	李玲瑩
	委員	林宇光
	委員	黃鴻隆
	委員	陳廷墉
	委員	張亦群

委員 張富慶

委員 楊瑞美

委員 簡金晃

委員 蕭文生

中 華 民 國 101 年 9 月 10 日

縣 長 卓 伯 源