

彰化縣政府訴願決定書（案號 105－401）

府法訴字第 1050090317 號

訴願人：○○○

地址：○○○

代表人：○○○

地址：○○縣○○鄉○○路○段○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 105 年 2 月 26 日彰環廢字第 1050009474 號等如附表所示共 17 件書函附裁處書所為之處分，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

緣訴願人原於本縣○○鄉○○村○○巷○○號工廠從事金屬製品製造業，業經本府以 104 年 5 月 21 日府建工字第 1040166981A 號公告廢止工廠登記，惟其廠內製程區及廢水處理設施內遺留有電鍍廢液及污泥等有害事業廢棄物，未依所提事業廢棄物清理計畫書完成清理，案經本府以 104 年 5 月 29 日府授環廢字第 1040175984 號函請改善在案。經原處分機關稽查人員於 104 年 7 月 8 日前往訴願人工廠執行關廠停工案件稽查，發現訴願人仍未完成遺留事業廢棄物之清除處理，認有違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款規定，乃依同法第 53 條第 1 款規定，以 104 年 7 月 10 日彰環廢字第 1040033943 號書函附裁處書處訴願人罰鍰新臺幣（下同）6 萬元並命限期改善；嗣訴願人申請展延期限，原處分機關遂以 104 年 8 月 10 日彰環廢字第 1040036483 號函復同意並另限應於文到 3 個月內完成改善，然屆期原處分機關於 104 年 11 月 16 日派員執行

複查，現場仍未完成改善，原處分機關爰自 104 年 11 月 16 日起依上開規定以每日 6 萬元罰鍰執行按日連續處罰，原處分機關於 105 年 2 月 19 日再次複查依舊未完成改善。本件訴願標的為 105 年 2 月 3 日至 19 日按日連續處罰，原處分機關分別開立系爭 17 件裁處書，合計裁處 102 萬元整，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：

附表：

編號	處分書函日期 字號	裁處書字號	違反日期	罰鍰金額 (新臺幣)	稽(複)查 時間
1	105.2.26 彰環廢字第 1050009474 號 (含 17 份裁處 書)	40-105-020028	105.2.3	6 萬元	104.11.16 105.2.19
2		40-105-020029	105.2.4	6 萬元	
3		40-105-020030	105.2.5	6 萬元	
4		40-105-020031	105.2.6	6 萬元	
5		40-105-020032	105.2.7	6 萬元	
6		40-105-020033	105.2.8	6 萬元	
7		40-105-020034	105.2.9	6 萬元	
8		40-105-020035	105.2.10	6 萬元	
9		40-105-020036	105.2.11	6 萬元	
10		40-105-020037	105.2.12	6 萬元	
11		40-105-020038	105.2.13	6 萬元	
12		40-105-020039	105.2.14	6 萬元	
13		40-105-020040	105.2.15	6 萬元	
14		40-105-020041	105.2.16	6 萬元	
15		40-105-020042	105.2.17	6 萬元	
16		40-105-020043	105.2.18	6 萬元	
17		40-105-020044	105.2.19	6 萬元	

一、訴願意旨略謂：

(一)訴願人廠內機械等遺留動產已於 104 年 7 月 27 日由○○公司法定代理人之父親拍定取得所有權，少部分動產由第三人取得，故應由○○公司負責處理事業廢棄物之責任，蓋○○公司曾於遷讓房屋之強制執行時至現場點交，應熟知廠內設備情況，且已閱覽拍賣公告知悉受執行標的物所在處，又○○為專業處理事業廢棄物之公司，且其先前廠址亦設於訴願人工廠附近，容有機會發現或明知電鍍機器可能存有事業廢棄物之事實，故不得於拍定後主張物

之瑕疵擔保請求權而免除其概括承受之權利義務，綜上，原處分機關裁罰之對象應為○○有限公司而非訴願人。

- (二)訴願人之工廠已於104年5月21日經彰化縣政府廢止工廠登記在案；又訴願人經臺灣彰化地方法院104年8月11日裁定應予解散，並於104年8月25日確定在案；而原處分機關派員稽查原廠址時間係104年11月16日，訴願人早已於稽查前經廢止工廠登記在案，且經裁定解散，惟原處分機關未對訴願人停止按日連續處罰，明顯有違法事實；縱使訴願人有違反廢棄物清理法之情事，但因廠房之機械設備早已於104年7月間遭法院拍賣，由他人取得所有權，訴願人無從處置，故該機械設備內之廢棄物無任何實現改善之可能性。
- (三)行政機關對於按日連續處罰之數個(每日)違法事實，除法律明定視為有違法事實存在者外，均應依職權調查證據，並憑證據逐一認定，不得僅憑其中一次(日)之違法事實，作為處罰其他數個(數日)違法事實之基礎，否則有未憑證據之違法，故縱使訴願人有違反廢棄物清理法之情事，惟原處分機關僅於104年11月16日、105年2月19日進行稽查，卻據以推定其他日均有違規之情事，並未按日稽查而有認定事實未憑證據之違法。

二、答辯意旨略謂：

- (一)訴願人雖經臺灣彰化地方法院裁定解散，並由經濟部廢止公司登記，惟尚未完成清算，其公司法人格尚存在，故仍應依廢棄物清理法負相關義務，如有違反並應受罰，不因其公司登記遭廢止而有異。
- (二)依訴願人自行提具之廢棄物清理計畫書(下稱廢清書)內容，訴願人於遷廠、停(歇)業等情形，有義務就尚未清理完竣之事業廢棄物委請代清除業者代為適法處理；訴願人之工廠於104年5月21日即因主要生產設備搬遷而由本府廢止登記，顯已該當訴願人廢清書所指「遷廠」情形(其後復於104年8月25日裁定解散確定，而該當於「停業」)，訴願人自應依照廢棄物清理法規定與其經核准之廢清書內容，妥善清除處理廠內遺留之有害事業廢棄物，

否則即屬違法；訴願人就為本案基礎之前兩次處分均未提起行政爭訟，顯見其對自己負有清理系爭有害事業廢棄物之義務並不爭執。

- (三) 本局命訴願人負清理責任之法律依據乃訴願人依法提具之廢清書內容，縱系爭廢棄物於私法上因拍賣移轉○○公司承受，相關廢棄物清理工法上義務仍繫於訴願人，不因私權轉移而消滅，況且拍賣公告並未載明該等廢棄物由拍定人承受，當無系爭廢棄物逕由拍定人承受之理；再者，訴願人自 5 月中工廠登記即遭廢止，自應開始履行清理義務，卻遲遲不為，至 7 月底遭拍賣後始生上述爭議，如訴願人所述相關機具設備於拍賣後義務即移轉之主張可採，豈非使義務人有法律漏洞可鑽，惡意拖延義務之履行而求將自身義務逕推他人？
- (四) 本局曾分別於 104 年 7 月 8 日、10 月 28 日會同土地所有人○○公司前往進行廢棄物貯存現況稽查，過程中未遇○○公司拒絕開門或其他干擾情事，該公司亦曾表明願配合訴願人進行系爭廢棄物之清理，本局並於 10 月 30 日再次函請訴願人與○○公司聯繫協調清除廢棄物，惟訴願人均未照辦，顯見訴願人僅係單純不履行義務，並非有何履行義務之事實上困難；另廢棄物清理工法按日連續處罰執行準則第 9 條第 2 項規定係指因停工等原因致造成環境污染事實狀態解除，當可終止按日連續處罰無疑，惟本案所追究者係訴願人於停工後，就廠內事業廢棄物之清除處理責任，訴願人係錯誤引用法規，自不應停止按日連續處罰，本局逐日開立並送達裁處書，相關程序均屬合法，並無不當，本案訴願理由均無足採，敬請依法駁回。
- (五) 訴願人負有於停止營運後，妥善清除處理事業廢棄物之責，該責任未完成並經本局稽查屬實，認定其未依期限改善完成，爰依廢棄物清理工法規定按日連續裁處最低罰鍰 6 萬元，並為達按日連續處罰制度「執行罰」之目的，促使訴願人履行義務，本局逐日開立並送達裁處書，相關程序均屬合法，並無不當，有最高行政法院 100 年度判字第 773 號及 102 年度判字第 557 號等判決可資參照。

理由

- 一、按廢棄物清理法第 28 條第 1 項規定：「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：一、自行清除、處理。二、共同清除、處理…三、委託清除、處理…四、其他經中央主管機關許可之方式。」第 31 條第 1 項第 1 款及第 4 項規定：「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。…清除、處理第一項指定公告之事業所產生之事業廢棄物者，應依第一項第二款規定辦理申報。」同法第 53 條第 1 款規定：「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。…」同法第 71 條第 1 項及第 2 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行政法院聲請假扣押、假處分。直轄市、縣（市）主管機關或執行機關依前項規定代為清除、處理廢棄物時，得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施。…」違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 9 條規定「按日連續處罰之停止日，依下列規定：一、檢齊完成改善之證明文件送達處分機關後，經查驗認定改

善完成者，以暫停日為停止日。二、經處分機關、目的事業主管機關依法命其停工、停業或歇業者，自其停工、停業或歇業日起，停止按日連續處罰。」

- 二、次按行政院環境保護署 101 年 9 月 5 日環署廢字第 1010072013 號函釋略以：「關於廢棄物清理法第 71 條規定應依『行為責任優先於狀態責任』原則，以污染行為人而有優先清除責任者為對象，其所負清理廢棄物義務（行為責任），並不因土地所有權轉移而消滅。」再按行政程序法第 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。」同法第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」最高行政法院 94 年判字第 847 號判決：「…上訴人於行使裁量權時，未審酌上情，執意由被上訴人不計成本費用予以清除，並一再開立按日處罰通知單…其目的僅在清除區區一車之鑄造廠廢砂事業廢棄物，其採取之方法所造成之損害與欲達成目的之利益顯失均衡，自難謂合乎比例原則。…參以本件被上訴人所傾倒之廢棄物已混雜無從分辨，自宜由上訴人…一併代為清除處理，再依被上訴人傾倒與事後清運車次之比例求償費用，較能有效達成維護環境免於被污染之目的，惟其仍執意令被上訴人清除，並一味的開單按日處罰難以獨力有效清除所傾倒廢棄物之被上訴人，自非有助於目的之達成，及選擇對人民權益損害最少之方法，並不符合法規授權之目的。」高雄高等行政法院 104 年度訴字第 275 號判決：「…行政機關對違反行政法規之行為，於行使裁量權決定應為何種程度之裁罰處分時，除應遵守一般法律原則（如…、比例原則等是）外，應符合法規之目的，並不得逾越法定之裁量範圍，此為行政法理所當然。」
- 三、經查，訴願人已停工之廠內製程區及廢水處理設施內遺留有電鍍廢液及污泥等有害事業廢棄物，未依其所提報經原

處分機關審查核准之事業廢棄物清理計畫書(下稱廢清書)內容於停歇業時就廠內尚未清理完竣之事業廢棄物予以清除處理，原處分機關認定有違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款規定情事，對訴願人裁處罰鍰 6 萬元及命限期改善後，復依訴願人展延改善期限之申請，以 104 年 8 月 10 日彰環廢字第 1040036483 號函同意展延，並限期於文到 3 個月內完成改善，惟遲至 104 年 11 月 16 日上開期限屆滿，經原處分機關派員執行複查，發現現場仍有廢液及污泥等有害事業廢棄物未予清除處理等情形，原處分機關乃依廢棄物清理法第 53 條第 1 款規定以每日 6 萬元罰鍰自 104 年 11 月 16 日起執行按日連續處罰。

- 四、原處分機關因訴願人未履行上揭義務而對其執行按日連續處罰，自 105 年 2 月 3 日至 19 日作成系爭處分共 17 件裁處書合計 102 萬元。另查原處分機關於 105 年 2 月 19 日曾再至現場稽查，現況係未清除廢棄物，有現場工作紀錄單可稽，此可據以判斷 105 年 2 月 3 日至 19 日仍有違規事實存在。
- 五、惟按廢棄物清理法第 31 條第 1 項規定係指事業應於公告之一定期限辦理檢具廢清書送縣市主管機關審查核准後始得營運及與事業廢棄物清理有關事項變更時亦同之情形而言。然本件事證係訴願人未依經提報核准之廢清書清理其廢棄物，是否係依同法第 28 條第 1 項以違反事業廢棄物之清理方式規定予以裁罰，非無疑義，故本案於法條適用是否妥適？尚待釐清。
- 六、經查系爭處分共 17 件裁處書合計裁處 102 萬元，是否符合個案裁量正當性、比例原則等一般法律原則，亦非無疑，蓋廢棄物清理法按日連續處罰規定之目的，在於督促污染行為人排除因其違規行為所造成之污染現狀，具有行政執行罰性質，行政機關於採行連續處罰手段時，應考量是否符合比例原則，避免過當，以符合法規授權處罰之目的。查本件原處分機關依廢棄物清理法第 53 條第 1 款規定，按日連續處罰開立系爭 17 件裁處書，以督促訴願人完成改善清理，於法尚非無據。且查原處分機關於 105 年

2月20日至3月17日仍持續按日處罰，業經訴願人提起訴願由本府審理中。原處分機關自104年11月16日起截至105年3月17日以按日連續處罰之手段督促訴願人履行其改善之義務，迭經數月，如以每日6萬元罰鍰計算，本件從2月3日至2月19日累計裁處金額102萬元，若再加計2月20日至3月17日之裁處金額，其罰鍰總數之巨，惟迄今未見其效果，執行連續處罰如無法達成目的，原處分機關非不得行使裁量權限，另依廢棄物清理法第71條規定代為清除後求償相關費用方式處理。

七、況查原處分機關業於105年1月27日以彰環廢字第1050004415號函請訴願人限期清理，逾期未完成即逕為代履行，雖經訴願人提起訴願，惟經本府105年4月12日府法訴字第1050059647號訴願決定書以訴願無理由駁回。準此，作成系爭按日連續處罰處分顯非以最有效之手段達成行政目的，督促訴願人排除因其違規行為所造成之污染現狀，前揭最高行政法院及高等行政法院判決意旨可資參照。從而，為求原處分之合法適當，應將原處分撤銷，由原處分機關查明後，另為處分，以資妥適。

八、至訴願人主張其工廠機械設備經法院拍賣已由他人取得所有權，訴願人就機械設備內之廢棄物無任何實現改善之可能性，後續清理責任應由拍定取得所有權人負責，拍定取得之○○公司亦可能屯放他人委託其處理之事業廢棄物云云。惟查○○企業有限公司雖於104年7月27日拍定取得工廠機械設備所有權，原處分機關於同年8月10日發函同意展延清除期限，訴願人並未執此爭執，原處分機關亦於同年10月28日及11月16日至現場稽查確認違規事實無誤，足見訴願人知其負有清除之義務，參照前揭行政院環境保護署函釋之意旨，違反廢棄物清理法所負清理廢棄物義務，應以有優先清除責任之污染行為人為對象，並不因物之所有權移轉而消滅，故訴願人仍就其遺留之廢棄物有清除之義務，此部分訴願主張尚難據以對其為有利之認定。又訴願人主張其已遭廢止工廠登記，依法應自其停工日起停止連續處罰云云。惟查本件訴願人雖經本府公

告廢止工廠登記與經濟部廢止公司登記在案，然尚未完成清算程序，其法人格尚未消滅，依法仍負有清理所遺留之事業廢棄物義務，不因廢止登記或土地產房設備所有權移轉而免除。按前揭違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 9 條之規定，係指行為人於開工或執業中所產生之污染，經主管機關按日連續處罰，如有停工、停業及歇業情形，即已不再有污染行為，故而無繼續處罰之必要，爰停止按日連續處罰之情形，與本件訴願人於停歇業後就所遺留事業廢棄物所負後續清除處理義務之情形並不相同，自不得援引作為免罰之依據。

九、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 張奕群

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 常照倫

委員 李玲瑩

委員 陳坤榮

委員 魏平政

委員 黃耀南

中 華 民 國 1 0 5 年 5 月 1 8 日

縣 長 魏 明 谷