

彰化縣政府訴願決定書（案號 105—603）

府法訴字第 1050127356 號

訴願人：○○○股份有限公司

地址：彰化縣○○鄉○○村○○巷○○號

代表人：蔡○○

地址：彰化縣○○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 3 月 9 日彰環廢字第 1050011618 號等如附表所示共 27 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。嗣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，並於 105 年 3 月 3 日、3 月 10 日、3 月 11 日、3 月 14 日、3 月 15 日及 3 月 17 日數次進行複查皆未完成改善。本件訴願標的為 105 年 2 月 20 日至 3 月 17 日按日連續處罰部分，原處分機關分別開立系爭 27 件裁處書，合計裁處 162 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	105.3.9 彰環廢字第 1050011618 號 (含 13 份裁處 書)	40-105-030015	105.2.20	6 萬元	104.11.16 105.3.3
2		40-105-030016	105.2.21	6 萬元	
3		40-105-030017	105.2.22	6 萬元	
4		40-105-030018	105.2.23	6 萬元	
5		40-105-030019	105.2.24	6 萬元	
6		40-105-030020	105.2.25	6 萬元	
7		40-105-030021	105.2.26	6 萬元	
8		40-105-030022	105.2.27	6 萬元	
9		40-105-030023	105.2.28	6 萬元	
10		40-105-030024	105.2.29	6 萬元	
11		40-105-030025	105.3.1	6 萬元	
12		40-105-030026	105.3.2	6 萬元	
13		40-105-030027	105.3.3	6 萬元	
14	105.3.16 彰環廢字第 1050012663 號 (含 8 份裁處 書)	40-105-030028	105.3.4	6 萬元	104.11.16 105.3.10 105.3.11
15		40-105-030029	105.3.5	6 萬元	
16		40-105-030030	105.3.6	6 萬元	
17		40-105-030031	105.3.7	6 萬元	
18		40-105-030032	105.3.8	6 萬元	
19		40-105-030033	105.3.9	6 萬元	
20		40-105-030034	105.3.10	6 萬元	
21	40-105-030035	105.3.11	6 萬元		
22	105.3.18 彰環廢字第 1050013437 號 (含 6 份裁處 書)	40-105-030041	105.3.12	6 萬元	104.11.16 105.3.14 105.3.15 105.3.17
23		40-105-030042	105.3.13	6 萬元	
24		40-105-030043	105.3.14	6 萬元	
25		40-105-030044	105.3.15	6 萬元	
26		40-105-030045	105.3.16	6 萬元	
27		40-105-030046	105.3.17	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○○有限公司法定代理人之父親拍定取得所有權，故應由○○有限公司負責處理事業廢棄物之責任。○○有限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，明知或容有機會發現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，應由○○有限公司負清理事業廢棄物之義務。
- (二)訴願人以依事業廢棄物清理計畫書附件三第(二)項第 2 點、第 3 點辦理，將有價值之原物料、設備內殘存廢棄物連同設備依法「辦理轉售或轉讓」，由○○有限公司拍定取得上述拍定物全部所有權，其本身為代清除處理業者，亦應將「尚未清理完竣之事業廢棄物為適法之處理」。綜上，訴願人並無違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項、第 53 條第 1 款之規定，被告機關(按:應為原處分機關)應督促○○有限公司清除上述廢棄物，而非催促訴願人代為處理該廢棄物。
- (三)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。綜上，訴願人實際上無從進行任何營運或生產行為，此與停工、停業或歇業者之情形相當，原處分機關應即停止按日連續處罰。
- (四)原處分機關於 104 年 11 月 16 日至訴願人原廠址稽查，此時廠區業已遷讓房屋，○○於取得拍定物後，其廠內亦可能屯放其他人委託其處理之事業廢棄物，訴願人於拍賣前已委託代清除業者將電鍍製程之廢水處理污泥清除處理完成，且亦依法完成申報，原處分機關未審酌對訴願人有利之事實，足見其調查證據方式及認定事實皆有嚴重瑕疵及草率之處。

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（以下稱廢清書）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二次處分均未提起行政爭訟，顯見其對自己負有依廢清書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，縱系爭廢棄物在私法上確實因拍賣移轉○○公司承受，相關廢棄物清理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情形；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 日及 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，本局後於 10 月 30 日再次通知訴願人要求其與○○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；另廢棄物清理法按日連續處罰

執行準則第 9 條第 2 項規定所指係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。惟本案乃追究者訴願人於停工後，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，自不應引用上開規定主張停止按日連續處罰，本局逐日開立並送達裁處書，相關程序均屬合法，並無不當。

- (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，爰依廢棄物清理法規定按日連續裁處最低罰鍰新台幣 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。
- (六) 依廢棄物清理法授權訂定之事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準規定，事業自行或委託清除機構清除事業有害廢棄物至該機構以外之貯存或處理場所時，需填具一式六聯之遞送聯單並送交產生廢棄物所在地之主管機關查核。本局至今未曾收受訴願人提出之聯單，可知訴願人仍未依法履行其義務，另本局於 105 年 3 月 3、10、11、14、15、17 日現場稽查，相關有害事業廢棄物仍貯存於廠內尚未清理完畢，認定其未依期限改善完成，本案訴願理由均無足採，敬請依法駁回。

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，且未就該與事業廢棄物清理有關事項變更其事業廢棄物清理計畫書送審查，核有違反廢棄物清理法第 31 條第 1 項第 1 款規定情事，原處分機關對訴願人裁處罰鍰 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、原處分機關於改善期限屆至後，104 年 11 月 16 日至現場稽查，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 20 日至 3 月 17 日作成系爭處分共 27 件裁處書合計 162 萬元。另查原處分機關於 105 年 3 月 3、10、11、14、15、17 日曾至現場稽查，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 20 日至 3 月 17 日仍有違規事實存在，原處分機關予以按日連續處罰，固非無據。
- 五、然查本件訴願標的即原處分機關自 105 年 2 月 20 日至同年 3 月 17 日續行按日連續處罰部分，其分別對訴願人開立如附表所示 27 件裁處書，合計裁處 162 萬元整，是否符合比例原則等一般法律原則，尚非無疑，蓋廢棄物清理法按日連續處罰之規定目的在督促行為人排除因其違規行為所造成汙染之現狀，具有行政執行罰性質，參照前揭行政程序法規定及最高行政法院判決意旨，行政機關於採行連續處罰手段時仍應考量是否符合比例原則，避免有過當之虞，以符合法規授權之目的，又採行連續處罰手段時，其累計裁處金額並非毫無上限，如按日連續處罰仍無法達成目的，則原處分機關執意對訴願人按日裁處罰鍰，一再開立裁處書，迭經數月，累積鉅額罰鍰總數，自非對人民權益損害最少之方法，是本件原處分機關於 105 年 2 月 20 日至同年 3 月 17 日續行按日連續處罰，分別開立系爭 27 件裁處書，累計裁處 162 萬元整，迄今仍未見其效果，自難謂係有助達成行政目的之最有效手段，亦非對人民權益侵害最少之選擇，而有違反比例原則之虞，且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。
- 六、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。

七、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 蕭文生

委員 張奕群

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 葉玲秀

委員 蔡秀男

委員 魏平政

委員 黃耀南

委員 楊瑞美

中 華 民 國 1 0 5 年 7 月 7 日

縣 長 魏 明 谷