

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 113—401）

2 府行訴字第 1130088348 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住○○縣○○鄉○○路○段○○○巷○號

5 訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服本縣花壇鄉公所（下稱原  
6 處分機關）113 年 1 月 30 日花鄉清字第 1130002027 號、第  
7 1130002028 號、第 1130002033 號至第 1130002040 號、第  
8 1130002057 號、第 1130002059 號、第 1130002074 號函、第  
9 1130002077 號至第 1130002080、第 1130002082 號、第 1130002085、  
10 第 1130002088 號、第 1130002094 號、第 1130002096 號、第  
11 1130002097 號、第 1130002103 號、第 1130002110 號、第 1130002114  
12 號、第 1130002116 號至第 1130002119 號等 30 件函附裁處書所為  
13 之處分（下稱原處分一至原處分三十），提起訴願，本府依法決定  
14 如下：

15 主 文

16 原處分一至原處分三十均撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，  
17 另為適法之處理。

18 事 實

19 緣原處分機關分別於 113 年 1 月 18 日及 1 月 22 日接獲民眾陳情  
20 表示訴願人於本縣花壇鄉境內 10 處及 20 處不同地點懸掛廣告布  
21 條，經調閱監視錄影畫面及車籍資料後，認定係訴願人所為。原  
22 處分機關乃以 113 年 1 月 22 日花鄉清字第 11130001465 號函及 113  
23 年 1 月 23 日花鄉清字第 11130001600 號函通知訴願人陳述意見，  
24 案經訴願人於 113 年 1 月 29 日陳述意見後，原處分機關仍審認訴  
25 願人違規懸掛廣告布條之事實明確，而該當廢棄物清理法第 27 條  
26 第 2 款規定之要件，爰依廢棄物清理法第 50 條第 3 款規定，就上

1 開 30 處懸掛地點分別以原處分一至原處分三十各裁處訴願人新臺  
2 幣(下同)1,200 元罰鍰，合計裁處 3 萬 6,000 元。訴願人不服，遂  
3 提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。本府並依訴願法  
4 第 63 條第 2 項規定通知訴願人陳述意見及原處分機關列席說明，  
5 茲摘敘訴、辯意旨如次：

6 一、訴願意旨略謂：

7 (一)反對花壇鄉設立土方堆置場是民意自然訴求。

8 (二)懸掛布條刊物為村民主動自發性，並無破壞環境。

9 (三)廣告布條 30 面非個人全數所為，僅參與 2 到 3 條。

10 (四)村民已拆除廣告布條還原等語。

11 二、答辯意旨略謂：

12 (一)按廢棄物清理法第 27 條規定：「在指定清除地區內嚴禁  
13 有下列行為：一、隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙  
14 屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一  
15 般廢棄物。二、污染地面、池塘、水溝、牆壁、樑柱、  
16 電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物。……」第  
17 50 條第 3 款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣 1,200  
18 元以上 6,000 以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改  
19 善者，按日連續處罰：……三、為第 27 條各款行為之一。」

20 (二)訴願人於本鄉鄉內土地地面、池塘、水溝、牆壁、樑柱、  
21 電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物等處懸掛廣  
22 告布條，違規行為明確，違反廢棄物清理法規定屬實，  
23 訴願人於訴願書中對於上述違規行為亦坦承不諱，另訴  
24 願人所陳述之理由與本案處分無關並未具免罰之正當理  
25 由，本件爰依廢棄物清理法第 27 條第 2 款暨第 50 條第  
26 3 款據以處分，並無不當。

27 (三)綜上所述，本件訴願為無理由，敬請察核予以駁回等語。

1 理由

2 一、按廢棄物清理法第 1 條規定：「為有效清除、處理廢棄物，  
3 改善環境衛生，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，  
4 適用其他有關法律之規定。」第 3 條規定：「本法所稱指定  
5 清除地區，謂執行機關基於環境衛生需要，所公告指定之清  
6 除地區。」第 4 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行  
7 政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣  
8 （市）政府。」第 5 條第 1 項規定：「本法所稱執行機關，  
9 為直轄市政府環境保護局、縣（市）環境保護局及鄉（鎮、市）  
10 公所。」第 27 條第 2 款、第 11 款規定：「在指定清除地區  
11 內嚴禁有下列行為：……二、污染地面、池塘、水溝、牆壁、  
12 樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物……。十  
13 一、其他經主管機關公告之污染環境行為。」第 50 條第 3 款  
14 規定：「有下列情形之一者，處新臺幣 1,200 元以上 6,000  
15 元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續  
16 處罰：……三、為第 27 條各款行為之一。」第 63 條規定：  
17 「本法所定行政罰，由執行機關處罰之；執行機關應作為而  
18 不作為時，得由上級主管機關為之。」

19 二、次按本府 90 年 12 月 18 日 90 彰府環四字第 6469 號公告略以：  
20 「主旨：公告污染環境行為及其罰則。依據：廢棄物清理法  
21 第 27 條第 11 款。公告事項：一、凡『繫掛』及『釘定』未  
22 經主管機關核定之廣告物，於牆壁、樑柱、電桿、樹木、橋  
23 樑及其他土地定著物之行為，為污染環境行為。」彰化縣環  
24 境保護局 92 年 12 月 17 日彰環廢字 0920040527 號公告：「主  
25 旨：公告彰化縣全縣為廢棄物清理法所稱指定清除地區。依  
26 據：依據廢棄物清理法第 3 條規定辦理。公告事項：一、指  
27 定清除地區為彰化縣所轄之行政區域。……」

1 三、復按違反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則第 2 條第 1 款規  
2 定：「違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定裁處外，依  
3 行政罰法第 18 條第 1 項規定，應審酌違反本法義務行為應受  
4 責難程度、所生影響及因違反本法義務所得之利益，並得考  
5 量受處罰者之資力：一、行為人違反本法義務規定之行為涉  
6 及一般廢棄物者，適用附表一。」附表一行為人違反本法義  
7 務規定之行為涉及一般廢棄物者略以：「項次十三；裁罰事  
8 實：為第 27 條各款行為之一；違反條文：第 27 條各款；處  
9 罰依據：第 50 條第 3 款；裁罰範圍：處新臺幣 1,200 以上 6,000  
10 元以下罰鍰；污染程度(A)：……(二)污染地面、池塘、水溝、  
11 牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物，  
12 A=1~5 ……(十一)其他經主管機關公告之污染環境行為，  
13 A=1~4；污染特性(B)：(一)自本次違反本法之日(含)回溯前  
14 一年內，未曾違反相同條款規定者，B=1……；危害程度(C)：  
15 C=1~2；應處罰鍰計算方式(新臺幣)6,000 元 $\geq$ (AxBxCx1,200  
16 元) $\geq$ 1,200 元。」

17 四、再按高雄高等行政法院 106 年度簡上字第 78 號判決意旨  
18 略以：「……原判決審酌……等資料，以被上訴人為達廣告  
19 規模因而委託訴外人南飛揚公司於 104 年 11 月 14 日僱工，  
20 在高雄國際會議中心附近之經許可與未經許可之 9 條路段，  
21 設置旗幟廣告物，並於當日懸掛完畢，據以認定被上訴人係  
22 基於廣告之單一決意，在時間密集(即 1 日內)及行為緊接  
23 之情況下，完成違規廣告之行為，核屬同一期間所為接續違  
24 反同一行政法義務之接續行為，依上開最高行政法院 105 年  
25 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議意旨，該多次違規行為  
26 在法律上應評價為一行為，洵屬有據。從而，上訴人逕以『路  
27 段』區隔被上訴人之違規行為數，並適用行政罰法第 25 條規  
28 定予以 9 次裁罰，有違一行為不二罰之法治國原則，原處分



1 認事用法即屬有誤，而訴願決定就此部分未予以糾正，亦有  
2 未合，原判決將之撤銷，自屬適法。」

3 五、未按司法院釋字第 734 號解釋理由書略以：「憲法第 11 條規  
4 定，人民之言論自由應予保障。鑒於言論自由具有實現自我、  
5 溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進  
6 各種合理之政治及社會活動之功能，乃維持民主多元社會正  
7 常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障……。  
8 廣告兼具意見表達之性質，屬於憲法第 11 條所保障之言論範  
9 疇（本院釋字第 414 號、第 623 號解釋參照），而公共場所  
10 於不妨礙其通常使用方式之範圍內，亦非不得為言論表達及  
11 意見溝通。系爭公告雖非為限制人民言論自由或其他憲法上  
12 所保障之基本權利而設，然於具體個案可能因主管機關對於  
13 廣告物之內容及設置之時間、地點、方式之審查，而否准設  
14 置，造成限制人民言論自由或其他憲法上所保障之基本權利  
15 之結果。主管機關於依本解釋意旨修正系爭公告時，應通盤  
16 考量其可能造成言論自由或其他憲法上所保障之基本權利限  
17 制之必要性與適當性，併此指明。」

18 六、卷查，原處分機關依據民眾陳情及監視錄影畫面，認定訴願  
19 人未經核准於本縣花壇鄉境內懸掛廣告布條，爰以其行為核  
20 已違反廢棄物清理法規定並加以處罰，固非無見。惟認定事  
21 實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事實，此為依職  
22 權調查證據認定事實之共通法則。故行政機關本應依職權調  
23 查證據以證明違規事實之存在，始能據以作成負擔處分。據  
24 此，行政機關對於作成處分違規事實之存在負有舉證責任，  
25 受處分人並無證明自己無違規事實存在之義務，因而尚不能  
26 以其未提出對自己有利之資料，即推定其違規事實存在，且  
27 違反廢棄物清理法第 27 條規定之處罰，為行為罰，必須有積  
28 極證據證明違規行為人及其從事之行為，始能加以處罰。經

1 查，訴願人主張 30 面布條並非全數均由其所為等語，而原處  
2 分機關雖執現場拍攝照片、監視錄影畫面及車籍查詢資料為  
3 據，惟查原處分機關僅提出其中 6 筆路段之行為影像，其餘  
4 路段則未有影像資料、行為時照片或其他證據方法以資佐  
5 證。況訴願人縱有未經核准即於部分路段設置布條之行為，  
6 亦難據此即認定全數布條均為訴願人所設置。準此，上開有  
7 利於訴願人之事項，依行政程序法第 9 條及第 36 條規定，原  
8 處分機關自亦應加以調查並說明認定之理由，始為適法。惟  
9 原處分機關未盡職權調查義務以資證明全部布條均由訴願人  
10 所懸掛，即遽認訴願人違規懸掛廣告布條而均加以處罰，稍  
11 嫌速斷，而有再行探求釐清之必要。

12 七、次查，原處分一至原處分十所記載之違反時間為 113 年 1 月  
13 18 日，原處分十一至原處分三十所記載之違規時間為 113 年  
14 1 月 22 日，惟查該等日期乃原處分機關接獲陳情之時間，且  
15 查監視錄影畫面上之時間(112 年 12 月 15 日、12 月 17 日、  
16 113 年 1 月 20 日等)亦與卷內所載違規日期不符。故原處分機  
17 關未依行政程序法第 9 條及第 36 條規定以其他方式加以詳查  
18 「行為日期」，即遽以「接獲陳情之日期」作為「違反時間」，  
19 亦有未盡職權調查義務之瑕疵。

20 八、再查，本件原處分記載訴願人之行為違反廢棄物清理法第 27  
21 條第 2 款規定，惟單純懸掛廣告布條，雖可能有礙市容觀瞻，  
22 然此與黏貼、張貼行為不同，是否會造成樑柱、電桿或其他  
23 土地定著物本身之污染，尚有疑義。而關於未經核准懸掛廣  
24 告物之行為，本府另依廢棄物清理法第 27 條第 11 款規定，  
25 以 90 年 12 月 18 日 90 彰府環四字第 6469 號公告為污染環境  
26 行為。是廢棄物清理法第 27 條第 2 款規定及第 11 款規定縱  
27 屬同條規範，惟不同款項即係規範不同之違規行為態樣，原  
28 處分自應記載正確之違規條文，俾使行政處分所依據之事實

1 及適用之法令得以具體特定，從而使受處分人明確知悉其違  
2 規事實及適用之法令，進而提起救濟以維護權益。準此，如  
3 原處分機關認定訴願人確實有未經核准懸掛廣告布條之汙染  
4 環境行為，而符合前開公告及廢棄物清理第 27 條第 11 款所  
5 定要件者，則應援引該公告及規定作為裁處依據，惟原處分  
6 認定訴願人違反廢棄物清理第 27 條第 2 款規定，其法令適用  
7 容有未洽。

8 九、準此，本件原處分機關未就違規行為數等有利於行為人之事  
9 項予以調查，亦未記載正確之違規時間，容有未盡職權調查  
10 義務之瑕疵，且所適用之法條亦有違誤。上開諸多事項尚有  
11 進一步究明釐清及剖析說明之必要，原處分機關未予深入調  
12 查澄清並論敘明白，即分別以原處分一至原處分三十裁處訴  
13 願人 1,200 元罰鍰，合計 3 萬 6,000 元，容嫌速斷，而有再  
14 行探求釐清之必要。從而，為求原處分之合法妥當及維護訴  
15 願人之權益，並考量本件事實認定及法律適用之一致性，應  
16 將原處分一至原處分三十均撤銷，由原處分機關查明後，另  
17 為適法之處理，以資妥適。

18 十、另原處分機關認定訴願人於不同路段設置布條之行為為數行  
19 為，爰就 30 處懸掛地點分別以原處分一至原處分三十各裁處  
20 訴願人新臺幣(下同)1,200 元罰鍰，惟依前開判決意旨可知，  
21 除以「路段」作為違規數之區分標準外，亦應審酌行為人是  
22 否係以廣告之單一決意，在時間密集及行為緊接之情況下，  
23 完成違規廣告之行為。查本件因訴願人實際行為次數與各行  
24 為時間為何，均尚有待釐清，惟如經原處分機關調查後，認  
25 定訴願人之行為容有再行裁處之必要時，宜一併考量訴願人  
26 之全部或部分行為是否係在時間密集及行為緊接之情況下，  
27 且係出於單一的意思決定之接續行為，並詳予敘明其所據以  
28 認定為「一行為」或「數行為」之理由；又關於訴願人主張

1 其懸掛廣告布條係反映民意自然訴求一節，宜由原處分機關  
2 參酌司法院釋字第 734 號解釋理由書所揭櫫保障言論自由之  
3 意旨，於另為適法之處理時妥為衡酌，俾環境衛生之公共利  
4 益與人民言論自由之基本權利得以兼籌並顧，均併此指明。  
5 十一、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，  
6 決定如主文。

7	訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
8		委員	吳蘭梅（代行主席職務）
9		委員	常照倫
10		委員	張奕群
11		委員	蕭淑芬
12		委員	呂宗麟
13		委員	林宇光
14		委員	王育琦
15		委員	劉雅榛
16		委員	黃維祥
17		委員	陳麗梅
18		委員	蕭源廷

19  
20 中 華 民 國 1 1 3 年 4 月 1 7 日  
21 縣 長 王 惠 美



- 1 本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內
- 2 向臺中高等行政法院地方行政訴訟庭提起行政訴訟。
- 3 （臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）