

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 113—901）

2 府行訴字第 1130261943 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 5 月 24 日花鄉清字第 1130008930 號至 113000
7 8959 號等 30 件函附裁處書（裁處書字號 1130008930A 號至 1130
8 008959A 號）所為之處分（下稱原處分一至原處分三十），提起訴
9 願，本府依法決定如下：

10 主 文

11 原處分一至原處分三十均撤銷。

12 事 實

13 一、事實概要：

14 （一）緣原處分機關分別於 113 年 1 月 18 日及 1 月 22 日接獲
15 民眾陳情表示訴願人於本縣花壇鄉境內多處地點懸掛廣
16 告布條，經調閱監視錄影畫面及車籍資料認定係訴願人
17 所為，於通知訴願人陳述意見後，審認訴願人於 30 處地
18 點懸掛廣告布條之事實明確，核已違反廢棄物清理法第
19 27 條第 2 款規定，爰依同法第 50 條第 3 款規定就上開 3
20 0 處懸掛地點分別以 113 年 1 月 30 日花鄉清字第 11300
21 02027 號等共 30 件函附裁處書（下稱前次處分一至前次
22 處分三十）各裁處訴願人罰鍰新臺幣（下同）1,200 元，
23 共計 3 萬 6,000 元。訴願人不服，前向本府提起訴願，
24 案經本府依法審議後，以本件原處分機關未就違規行為
25 數等有利於行為人之事項予以調查，亦未記載正確之違
26 規時間，容有未盡職權調查義務之瑕疵，且所適用之法

1 條亦有違誤，本府爰作成 113 年 4 月 17 日府行訴字第 1
2 130088348 號訴願決定，將前次處分一至前次處分三十
3 均撤銷，發回由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適
4 法之處理。

5 (二)嗣原處分機關再以 113 年 5 月 14 日花鄉清字第 1130008
6 309 號函通知訴願人陳述意見後，仍審認訴願人懸掛廣
7 告布條之事實明確，改以訴願人違反廢棄物清理法第 27
8 條第 11 款規定，仍依同法第 50 條第 3 款就上開 30 處懸
9 掛地點分別以原處分一至原處分三十各裁處訴願人罰鍰
10 1,200 元，共計 3 萬 6,000 元，訴願人不服，遂提起本
11 件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。本府並依訴願
12 法第 63 條第 2 項規定通知訴願人陳述意見及原處分機關
13 列席說明，茲摘敘訴、辯意旨如次：

14 二、訴願意旨略謂：

- 15 (一)反對花壇鄉設立土方堆置場是民意自然訴求。
16 (二)鄉內村民知悉該案該案設立點處非常不當。
17 (三)懸掛布條刊物為村民主動自發性，並無破壞環境。
18 (四)廣告布條 30 面非個人全數所為，僅參與 1 至 2 面布條。
19 (五)村民知悉後已主動拆除廣告布條還原。
20 (六)保護自然生態環境確保水土保持安全整體結構。
21 (七)嚴重破壞污染水源頭處，造成傷害村民供水問題。

22 三、答辯意旨略謂：

- 23 (一)前開處分書於 113 年 5 月 28 日送達，訴願人不服，於 1
24 13 年 6 月 27 日繕具訴願書送原處分機關審查，原處分
25 機關於 113 年 7 月 5 日轉送彰化縣政府審議，符合訴願
26 法第 14 條法定期限。
27 (二)按廢棄物清理法第 27 條規定：「在指定清除地區內嚴禁
28 有下列行為：一、隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙

1 屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一
2 般廢棄物。……十一、其他經主管機關公告之污染環境
3 行為。」第 50 條第 3 款規定：「有下列情形之一者，處
4 新臺幣 1,200 元以上 6,000 以下罰鍰。經限期改善，屆
5 期仍未完成改善者，按日連續處罰：……三、為第 27
6 條各款行為之一。」彰化縣政府 90 年 12 月 18 日九〇
7 彰府環四字第 6469 號公告：「公告事項：一、凡
8 『懸掛』及『釘定』未經主管機關核定之廣告物，於牆
9 壁、樑柱、電桿、樹木、橋樑及其他土地定著物之行
10 為，為污染環境行為。……」

11 (三) 訴願人於本鄉鄉內土地地面、池塘、水溝、牆壁、樑
12 柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物等處懸
13 掛廣告布條，違規行為明確，違反廢棄物清理法規定屬
14 實，訴願人於訴願書中對於上述違規行為亦坦承不諱，
15 另訴願人所陳述之理由與本案處分無關並未具免罰之正
16 當理由，本件爰依廢棄物清理法第 27 條第 11 款暨第 5
17 0 條第 3 款據以處分，並無不當。

18 (四) 綜上所述，本件訴願為無理由，請察核予以駁回等語。

19 理 由

20 一、廢棄物清理法第 1 條規定：「為有效清除、處理廢棄物，改
21 善環境衛生，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，
22 適用其他有關法律之規定。」第 3 條規定：「本法所稱指定
23 清除地區，謂執行機關基於環境衛生需要，所公告指定之清
24 除地區。」第 4 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行
25 政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
26 （市）政府。」第 5 條第 1 項規定：「本法所稱執行機關，
27 為直轄市政府環境保護局、縣（市）環境保護局及鄉（鎮、市）

1 公所。」第 27 條第 2 款、第 11 款規定：「在指定清除地區
2 內嚴禁有下列行為：……二、污染地面、池塘、水溝、牆
3 壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著
4 物……。十一、其他經主管機關公告之污染環境行為。」第
5 50 條第 3 款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣 1,200 元
6 以上 6,000 元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善
7 者，按日連續處罰：……三、為第 27 條各款行為之一。」
8 第 63 條規定：「本法所定行政罰，由執行機關處罰之；執行
9 機關應作為而不作為時，得由上級主管機關為之。」

10 二、次按本府 90 年 12 月 18 日九〇彰府環四字第 6469 號公告略
11 以：「主旨：公告污染環境行為及其罰則。依據：廢棄物清
12 理法第 27 條第 11 款。公告事項：一、凡『繫掛』及『釘
13 定』未經主管機關核定之廣告物，於牆壁、樑柱、電桿、樹
14 木、橋樑及其他土地定著物之行為，為污染環境行為。」彰
15 化縣環境保護局 92 年 12 月 17 日彰環廢字 0920040527 號公
16 告：「主旨：公告彰化縣全縣為廢棄物清理法所稱指定清除
17 地區。依據：依據廢棄物清理法第 3 條規定辦理。公告事
18 項：一、指定清除地區為彰化縣所轄之行政區域。……」

19 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
20 定：「違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定裁處外，依
21 行政罰法第 18 條第 1 項規定，應審酌違反本法義務行為應
22 受責難程度、所生影響及因違反本法義務所得之利益，並得
23 考量受處罰者之資力：一、行為人違反本法義務規定之行為
24 涉及一般廢棄物者，適用附表一。」附表一行為人違反本法
25 義務規定之行為涉及一般廢棄物者略以：「項次十三；裁罰
26 事實：為第 27 條各款行為之一；違反條文：第 27 條各款；
27 處罰依據：第 50 條第 3 款；裁罰範圍：處新臺幣 1,200 以
28 上 6,000 元以下罰鍰；污染程度(A)：……(二)污染地面、

1 池塘、水溝、牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他
2 土地定著物，A=1~5……(十一)其他經主管機關公告之污染
3 環境行為，A=1~4；污染特性(B)：(一)自本次違反本法之日
4 (含)回溯前一年內，未曾違反相同條款規定者，B=1……；
5 危害程度(C)：C=1~2；應處罰鍰計算方式(新臺幣)6,000 元
6 $\geq(A \times B \times C \times 1,200 \text{ 元}) \geq 1,200 \text{ 元}$ 。」

7 四、另按行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，
8 應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第 36 條規
9 定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘
10 束，對當事人有利及不利事項一律注意。」第 43 條規定：
11 「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查
12 事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並
13 將其決定及理由告知當事人。」

14 五、卷查，本件原處分機關基於上開事實作成前次處分一至前次
15 處分三十，因訴願人提起訴願，前經本府 113 年 4 月 17 日
16 府行訴字第 1130088348 號訴願決定將上開前次處分一至前
17 次處分三十均撤銷，發回由原處分機關於 2 個月內查明後，
18 另為適法之處理。嗣原處分機關以 113 年 5 月 14 日函文通
19 知訴願人陳述意見後，仍審認訴願人懸掛廣告布條之事實明
20 確，改以訴願人違反廢棄物清理法第 27 條第 11 款及第 50 條
21 第 3 款規定裁處之，固非全然無據。

22 六、惟查，本府前次訴願決定業已指明：「本件原處分機關未就
23 違規行為數等有利於行為人之事項予以調查，亦未記載正確
24 之違規時間，容有未盡職權調查義務之瑕疵，且所適用之法
25 條亦有違誤……又關於訴願人主張其懸掛廣告布條係反映民
26 意自然訴求一節，宜由原處分機關參酌司法院釋字第 734 號
27 解釋理由書所揭禁保障言論自由之意旨，於另為適法之處理
28 時妥為衡酌……」然原處分機關於重為處理時，仍未依上開

1 訴願決定意旨詳加審酌，以致仍有認定事實未憑證據及理由
2 不備之瑕疵，茲分述如次。

3 七、關於無明確監視器影像或其他明確證據得以證明訴願人確有
4 懸掛廣告布條行為部分：

5 (一) 按認定事實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事
6 實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則，故行政
7 機關本應依職權調查證據以證明違規事實之存在，始能
8 據以作成負擔處分。據此，行政機關對於作成處分違規
9 事實之存在負有舉證責任，受處分人並無證明自己無違
10 規事實存在之義務，因而尚不能以其未提出對自己有利
11 之資料，即推定其違規事實存在，且違反廢棄物清理法
12 第 27 條規定之處罰，為行為罰，必須有積極證據證明
13 違規行為人及其從事之行為，始能加以處罰。

14 (二) 經查，原處分機關於本次裁罰仍僅提出其中 7 處路段之
15 行為影像（原處分六、七、十、十九、二十、二十五、
16 二十六），且其中部分影像因距離過遠或解析度不足等
17 因素，無法明確辨識行為人即係訴願人；至其餘 23 處
18 路段則完全未有影像資料或行為時照片以資佐證。案經
19 本府於 113 年 9 月 5 日召開訴願審議委員會，並依法通
20 知訴願人陳述意見及原處分機關派員列席說明，訴願人
21 於會議中陳述其僅懸掛少數廣告布條，並非全數均由其
22 懸掛，而原處分機關代表就該 23 處無監視器影像之路
23 段部分，仍未能提出其他明確證據以證明訴願人確有懸
24 掛廣告布條之行為。再就違規時間之記載部分，於有影
25 像資料佐證之路段，雖有記載明確之時間，然於未有影
26 像資料佐證之路段，則均記載為 113 年 1 月 18 日或 22
27 日，然此為原處分機關所稱接獲檢舉之日，而非違規行
28 為日。據此，足見原處分機關就無監視器影像部分之路

1 段，容係以擬制或臆測之方式推測事實，顯已違反認定
2 事實應依證據之法則。

3 (三) 準此，關於無明確監視器影像或其他明確證據得以證明
4 訴願人確有懸掛廣告布條行為部分，本府前次訴願決定
5 業已指明原處分機關有未盡職權調查義務之瑕疵，爰撤
6 銷前次處分並發回原處分機關另為適法之處理。詎原處
7 分機關仍於無積極證據之情形下，率爾再作成本次裁
8 處，核有認定事實未憑證據之違法，爰為保障訴願人之
9 權益，自應將此部分之原處分撤銷，以符法制。

10 八、關於有明確監視器影像得以證明訴願人確有懸掛廣告布條行
11 為部分：

12 (一) 查原處分機關於本次裁罰中所提出其中 7 處路段之行為
13 影像（原處分六、七、十、十九、二十、二十五、二十六）
14 就其中影像清晰足以辨識行為人即係訴願人部分，原處分機關所為裁處固非全然無據。

16 (二) 惟按司法院釋字第 734 號解釋理由書略以：「憲法第 11
17 條規定，人民之言論自由應予保障。鑒於言論自由具有
18 實現自我、溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，
19 形成公意，促進各種合理之政治及社會活動之功能，乃
20 維持民主多元社會正常發展不可或缺之機制，國家應給
21 予最大限度之保障……。廣告兼具意見表達之性質，屬
22 於憲法第 11 條所保障之言論範疇（本院釋字第 414 號、
23 第 623 號解釋參照），而公共場所於不妨礙其通常使用
24 方式之範圍內，亦非不得為言論表達及意見溝通。系爭
25 公告雖非為限制人民言論自由或其他憲法上所保障之基
26 本權利而設，然於具體個案可能因主管機關對於廣告物
27 之內容及設置之時間、地點、方式之審查，而否准設
28 置，造成限制人民言論自由或其他憲法上所保障之基本

1 權利之結果。主管機關於依本解釋意旨修正系爭公告
2 時，應通盤考量其可能造成言論自由或其他憲法上所保
3 障之基本權利限制之必要性與適當性，併此指明。」最
4 高行政法院 106 年度判字第 170 號行政判決意旨略以：
5 「廣告物之設置，本質上為一種思想、意見表達的方
6 式，人民得藉由廣告物之設置，簡便有效地傳達其思想
7 或意見，且此種意見表達方式，早已存在大眾生活之
8 中，而為言論自由、一般行為自由等基本權之體現，並
9 應受有憲法上之權利保障。依此可知，廣告物本質上不
10 當然構成環境污染物；如欲以保持市容整潔，改善環境
11 衛生之理由將之視為污染環境物，並對其設置行為加以
12 規制，自須通盤考量其可能造成言論自由或其他憲法上
13 所保障之基本權利限制之必要性與適當性，亦即須符合
14 司法院釋字第 734 號解釋所揭示之比例原則。」

15 (三) 據上可知，廣告兼具意見表達之性質，屬於憲法第 11
16 條所保障之言論範疇，而公共場所於不妨礙其通常使用
17 方式之範圍內，亦非不得為言論表達及意見溝通。又廣
18 告物本質上不當然構成環境污染物，如欲對設置廣告物
19 之行為予以處罰，自須通盤考量其可能造成言論自由基
20 本權利限制之必要性與適當性，亦即須符合司法院釋字
21 第 734 號解釋所揭示之比例原則，其裁處始為適法。

22 (四) 經查，本府前次訴願決定業已指明：「關於訴願人主張
23 其懸掛廣告布條係反映民意自然訴求一節，宜由原處分
24 機關參酌司法院釋字第 734 號解釋理由書所揭櫫保障言
25 論自由之意旨，於另為適法之處理時妥為衡酌。」然原
26 處分機關於重為處分時，仍未依上開訴願決定意旨詳加
27 審酌，對於本件廣告物是否已妨礙公共場所之通常使
28 用，其處罰是否對於言論自由造成之過度之限制，以及

1 環境衛生之公共利益與言論自由之基本權利間如何權衡
2 審酌，全然未置一詞，已有理由不備之違法。

3 (五) 第查，本件訴願人所懸掛之廣告布條內容為：「○○○
4 反對設立有毒垃圾土場」等語，係地方民眾就環境議題
5 表達其訴求，而非為求營利所為之商業廣告，是訴願人
6 所懸掛之廣告布條應屬高價值言論，應受較高程度之保
7 障；又訴願人係以懸掛廣告布條之方式表達訴求，而非
8 以任意黏貼或散布廣告傳單之方式表達訴求，且其懸掛
9 之數量亦屬有限，尚難認已顯著影響環境衛生或公共場
10 所之通常使用，而原處分機關亦未指出訴願人有何妨礙
11 環境衛生或公共場所通常使用之情形。是本件原處分機
12 關對訴願人裁處罰鍰，是否為維護環境衛生所必要，是
13 否已過度限制訴願人言論自由而違反比例原則，尚非無
14 疑。

15 (六) 準此，本件原處分機關於重為處分時，仍未依本府前次
16 訴願決定意旨，參酌司法院釋字第 734 號解釋理由書保
17 障言論自由之意旨詳加審酌，核有理由不備之違法，且
18 有過度限制訴願人言論自由而違反比例原則之疑慮，爰
19 為保障訴願人之權益，自應將此部分之原處分撤銷，以
20 符法制。

21 九、綜上，本件原處分一至原處分三十，其中關於無明確監視器
22 影像或其他明確證據得以證明訴願人確有懸掛廣告布條行為
23 部分，原處分機關未依本府前次訴願決定意旨詳為調查，而
24 仍於無積極證據之情形下逕予裁處，顯有認定事實未憑證據
25 之違誤；又其中關於有明確監視器影像得以證明訴願人確有
26 懸掛廣告布條行為部分，原處分機關未依本府前次訴願決定
27 意旨審酌司法院釋字第 734 號解釋理由書所揭禁保障言論自
28 由之意旨，且未敘明其審酌之理由仍逕予裁處，亦有理由不

1 備之違誤，且有過度限制訴願人言論自由而違反比例原則之
2 疑慮。準此，本件原處分一至原處分三十，均應予撤銷，以
3 符法制。

4 十、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條第 1 項
5 規定，決定如主文。

6 訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
	委員	吳蘭梅（代行主席職務）
	委員	張奕群
	委員	常照倫
	委員	李惠宗
	委員	蕭淑芬
	委員	林宇光
	委員	呂宗麟
	委員	王育琦
	委員	劉雅榛
	委員	何明修
	委員	蕭源廷

18
19 中 華 民 國 113 年 9 月 20 日

20
21 縣 長 王 惠 美

22
23 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

- 1 向臺中高等行政法院地方行政訴訟庭提起行政訴訟。
- 2 (臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號)