

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 114—101）

2 府行訴字第 1130451792 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 10 月 25 日花鄉清字第 1130018205 號至第
7 1130018211 號等 7 件函附裁處書（裁處書字號：1130018205A 號至
8 第 1130018211A 號）所為之處分（下稱原處分一至原處分七），提起
9 訴願，本府依法決定如下：

10 主 文

11 原處分一至原處分七均撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，
12 另為適法之處理。

13 事 實

14 一、事實概要：

15 （一）緣原處分機關分別於 113 年 1 月 18 日及 1 月 22 日接獲
16 民眾陳情表示訴願人於本縣○○鄉境內 10 處及 20 處不
17 同地點懸掛廣告布條，經調閱監視錄影畫面及車籍資料
18 認定係訴願人所為，於通知訴願人陳述意見後，審認訴
19 願人於 30 處地點懸掛廣告布條之事實明確，核已違反廢
20 棄物清理法第 27 條第 2 款規定，爰依同法第 50 條第 3
21 款規定就上開 30 處懸掛地點分別以 113 年 1 月 30 日花
22 鄉清字第 1130002027 號等共 30 件函附裁處書（下稱第
23 一次處分一至處分三十）各裁處訴願人罰鍰新臺幣（下
24 同）1,200 元，共計 3 萬 6,000 元。訴願人不服，前向本
25 府提起訴願，案經本府依法審議後，以本件原處分機關
26 未就違規行為數等有利於行為人之事項予以調查，亦未

1 記載正確之違規時間，容有未盡職權調查義務之瑕疵，
2 且所適用之法條亦有違誤，本府爰作成 113 年 4 月 17
3 日府行訴字第 1130088348 號訴願決定(下稱第一次訴願
4 決定)，將第一次處分一至處分三十均撤銷，發回由原處
5 分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處理。

6 (二)嗣原處分機關再於通知訴願人陳述意見後，仍審認訴願
7 人懸掛廣告布條之事實明確，改以訴願人違反廢棄物清
8 理法第 27 條第 11 款規定，仍依同法第 50 條第 3 款就上
9 開 30 處懸掛地點分別以 113 年 5 月 24 日花鄉清字第
10 1130008930 號至 1130008959 號共 30 件函附裁處書(下
11 稱第二次原處分一至原處分三十)各裁處訴願人罰鍰
12 1,200 元，共計 3 萬 6,000 元。訴願人不服，復向本府
13 提起訴願，案經本府依法審議後，認其中關於無明確監
14 視器影像或其他明確證據得以證明訴願人確有懸掛廣告
15 布條行為部分，原處分機關於無積極證據之情形下逕予
16 裁處，顯有認定事實未憑證據之違誤；其中關於有明確
17 監視器影像得以證明訴願人確有懸掛廣告布條行為部分，
18 原處分機關未審酌司法院釋字第 734 號解釋理由書所揭
19 禁保障言論自由之意旨，且未敘明其審酌之理由仍逕予
20 裁處，亦有理由不備之違誤，且有過度限制訴願人言論
21 自由而違反比例原則之疑慮，爰作成 113 年 9 月 20 日府
22 行訴字第 1130261943 號訴願決定(下稱第二次訴願決
23 定)，將第二次處分一至處分三十均撤銷。

24 (三)嗣原處分機關復以 113 年 10 月 11 日花鄉清字第
25 1130017488 號函通知訴願人陳述意見後，仍審認訴願人
26 有於 7 處違規懸掛廣告布條之行為違反廢棄物清理法第
27 27 條第 11 款規定，爰依同法第 50 條第 3 款就上開 7 處
28 懸掛地點分別以原處分一至原處分七各裁處訴願人罰鍰

1 1,200 元，共計 8,400 元。訴願人不服，遂提起本件訴
2 願，並據原處分機關檢卷答辯到府。本府並依訴願法第
3 63 條第 2 項規定通知訴願人陳述意見及原處分機關列席
4 說明。

5 二、訴願意旨略謂：

6 (一)此刊物無造成鄉內環境破壞及安全問題。

7 (二)鄉內村民守護家園保護用水資源自然反應立場。

8 (三)原處分機關舉發影片 7 個畫面中僅有 1 至 2 條配合村民
9 反對訴求立場而為等語。

10 三、答辯意旨略謂：

11 (一)按彰化縣懸掛廣告物管理自治條例第 2 條：「彰化縣(以
12 下簡稱本縣)懸掛廣告物之管理，除法令另有規定外，
13 依本自治條例之規定辦理。」訴願人懸掛廣告物未依本
14 自治條例等規定提出申請。另按廢棄物清理法第 27 條規
15 定：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：一、隨地吐
16 痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果
17 或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物。二、污染地面、
18 池塘、水溝、牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或
19 其他土地定著物。……」第 50 條第 3 款規定：「有下列
20 情形之一者，處新臺幣 1,200 元以上 6,000 以下罰鍰。
21 經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：……
22 三、為第 27 條各款行為之一。」

23 (二)次按彰化縣政府 90 年 12 月 18 日 90 彰府環四字第 6469
24 號公告略以：「……一、凡『繫掛』及『釘定』未經主
25 管機關核定之廣告物，於牆壁、樑柱、電桿、樹木、橋
26 樑及其他土地定著物之行為，為污染環境行為。」

27 (三)訴願人於本鄉鄉內土地地面、池塘、水溝、牆壁、樑柱、
28 電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物等處懸掛廣

1 告布條，違規行為明確，違反廢棄物清理法規定屬實，
2 訴願人於訴願書中對於上述違規行為亦坦承不諱，另訴
3 願人所陳述之理由與本案處分無關並未具免罰之正當理
4 由，本件爰依廢棄物清理法第 27 條第 11 款暨第 50 條第
5 3 款據以處分，並無不當。

6 (四)綜上所述，本件訴願為無理由，敬請察核予以駁回等語。
7 理 由

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

25 二、次按本府 90 年 12 月 18 日 90 彰府環四字第 6469 號公告略以：
26 「主旨：公告污染環境行為及其罰則。依據：廢棄物清理法
27 第 27 條第 11 款。公告事項：一、凡『繫掛』及『釘定』未
28 經主管機關核定之廣告物，於牆壁、樑柱、電桿、樹木、橋

1 樑及其他土地定著物之行為，為污染環境行為。」彰化縣環
2 境保護局 92 年 12 月 17 日彰環廢字 0920040527 號公告：「主
3 旨：公告彰化縣全縣為廢棄物清理法所稱指定清除地區。依
4 據：依據廢棄物清理法第 3 條規定辦理。公告事項：一、指
5 定清除地區為彰化縣所轄之行政區域。……」

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

22 四、再按高雄高等行政法院 106 年度簡上字第 78 號判決意旨
23 略以：「……原判決審酌……等資料，以被上訴人為達廣告
24 規模因而委託訴外人南飛揚公司於 104 年 11 月 14 日僱工，
25 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，
26 設置旗幟廣告物，並於當日懸掛完畢，據以認定被上訴人係
27 基於廣告之單一決意，在時間密集(即 1 日內)及行為緊接
28 之情況下，完成違規廣告之行為，核屬同一期間所為接續違

1 反同一行政法義務之接續行為，依上開最高行政法院 105 年
2 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
3 在法律上應評價為一行為，洵屬有據。從而，上訴人逕以『路
4 段』區隔被上訴人之違規行為數，並適用行政罰法第 25 條規
5 定予以 9 次裁罰，有違一行為不二罰之法治國原則，原處分
6 認事用法即屬有誤，而訴願決定就此部分未予以糾正，亦有
7 未合，原判決將之撤銷，自屬適法。」

8 五、末按司法院釋字第 734 號解釋理由書略以：「憲法第 11 條規
9 定，人民之言論自由應予保障。鑒於言論自由具有實現自我、
10 溝通意見、追求真理、滿足人民知的權利，形成公意，促進
11 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
12 常發展不可或缺之機制，國家應給予最大限度之保障……。
13 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
14 疇（本院釋字第 414 號、第 623 號解釋參照），而公共場所
15 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
16 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
17 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
18 廣告物之內容及設置之時間、地點、方式之審查，而否准設
19 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
20 之結果。主管機關於依本解釋意旨修正系爭公告時，應通盤
21 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
22 制之必要性與適當性，併此指明。」最高行政法院 106 年度
23 判字第 170 號行政判決意旨略以：「廣告物之設置，本質上
24 為一種思想、意見表達的方式，人民得藉由廣告物之設置，
25 簡便有效地傳達其思想或意見，且此種意見表達方式，早已
26 存在大眾生活之中，而為言論自由、一般行為自由等基本權
27 之體現，並應受有憲法上之權利保障。依此可知，廣告物本
28 質上不當然構成環境汙染物；如欲以保持市容整潔，改善環

1 境衛生之理由將之視為污染環境物，並對其設置行為加以規
2 制，自須通盤考量其可能造成言論自由或其他憲法上所保障
3 之基本權利限制之必要性與適當性，亦即須符合司法院釋字
4 第 734 號解釋所揭示之比例原則。」

5 六、卷查，本件原處分機關經本府撤銷第二次處分一至處分三十
6 後，仍依據監視錄影畫面及車籍資料，審認訴願人有於 7 處
7 違規懸掛廣告布條之行為，並改以原處分一至原處分七裁處
8 訴願人，固非全然無據。惟本府於第一次及第二次訴願決定
9 均已指明：「違反廢棄物清理法第 27 條規定之處罰，為行為
10 罰，必須有積極證據證明違規行為人及其從事之行為，始能
11 加以處罰……原處分機關未就違規行為數等有利於行為人之
12 事項予以調查……有未盡職權調查義務之瑕疵……。又關於
13 訴願人主張其懸掛廣告布條係反映民意自然訴求一節，宜由
14 原處分機關參酌司法院釋字第 734 號解釋理由書所揭槩保障
15 言論自由之意旨，於另為適法之處理時妥為衡酌……」然原
16 處分機關於重為處理時，仍未依上開訴願決定意旨詳加審
17 酌，以致仍有認定事實未憑證據及理由不備之瑕疵，茲分述
18 如次。

19 七、查原處分機關雖提出監視錄影畫面據以主張訴願人有 7 件違
20 規懸掛廣告布條之行為，然細觀監視錄影畫面，其中有部分
21 影像因距離過遠或解析度不足等因素，並無法明確辨識行為
22 人即係訴願人，且訴願人於陳述意見時亦僅承認其中數筆行
23 為，並於訴願審議委員會中陳述僅原處分二所指之布條為其
24 懸掛，其他均主張與訴願人無關云云，則原處分機關並未具
25 體敘明本件前開未直接拍攝到行為人面容之部分影像，係基
26 於何種理由或是依據畫面行為人之何種特徵(如衣著、動作
27 等)而足資辨識、特定畫面上行為之人即為訴願人。又本府前
28 開訴願決定均已指明原處分機關容有未盡職權調查義務之瑕

1 疵，爰撤銷前開處分，詎原處分機關仍於無積極證據之情形
2 下，再次就無法明確辨識行為人即係訴願人之部分為裁處，
3 自有理由不備、證據調查職責未盡之違誤。

4 八、次查，監視錄影畫面中固有部分影像清晰足以辨識行為人即
5 係訴願人，然本府第二次訴願決定理由已指明：「廣告兼具
6 意見表達之性質，屬於憲法第 11 條所保障之言論範疇，而公
7 共場所於不妨礙其通常使用方式之範圍內，亦非不得為言論
8 表達及意見溝通。又廣告物本質上不當然構成環境汙染物，
9 如欲對設置廣告物之行為予以處罰，自須通盤考量其可能造
10 成言論自由基本權利限制之必要性與適當性，亦即須符合司
11 法院釋字第 734 號解釋所揭示之比例原則，其裁處始為適
12 法。……又訴願人係以懸掛廣告布條之方式表達訴求，而非
13 以任意黏貼或散布廣告傳單之方式表達訴求，且其懸掛之數
14 量亦屬有限，尚難認已顯著影響環境衛生或公共場所之通常
15 使用，而原處分機關亦未指出訴願人有何妨礙環境衛生或公
16 共場所通常使用之情形。是本件原處分機關對訴願人裁處罰
17 鍰，是否為維護環境衛生所必要，是否已過度限制訴願人言
18 論自由而違反比例原則，尚非無疑。」且於本府第一次訴願
19 決定理由亦已指明：「……宜一併考量訴願人之全部或部分
20 行為是否係在時間密集及行為緊接之情況下，且係出於單一
21 的意思決定之接續行為，並詳予敘明其所據以認定為『一行
22 為』或『數行為』之理由。」據此，本件縱原處分機關認訴
23 願人確有懸掛廣告布條之行為，首應先敘明其行為已有妨礙
24 環境衛生或公共場所通常使用之情形，如為維護環境衛生之
25 必要而欲加以處罰，則應進一步考量裁處可能造成言論自由
26 基本權利限制之必要性與適當性，以符司法院釋字第 734 號
27 解釋所揭示之比例原則，並應同時審酌行為人是否係以廣告

1 之單一決意，在時間密集及行為緊接之情況下，完成違規廣
2 告之行為，其裁處方為適法。

3 九、然查原處分機關於重為裁處時，對於本件廣告物是否已妨礙
4 公共場所之通常使用，其處罰是否對於言論自由造成之過度
5 之限制，以及環境衛生之公共利益與言論自由之基本權利間
6 如何權衡審酌，仍全然未置一詞，且亦未一併考量訴願人之
7 全部或部分行為是否係在時間密集及行為緊接之情況下，且
8 係出於單一的意思決定之接續行為，並詳予敘明其所據以認
9 定為「一行為」或「數行為」之理由，核有理由不備之違法。

10 十、綜上所述，本件原處分機關於作成原處分時，仍未依本府前
11 開訴願決定意旨，就關於無明確證據得以證明訴願人確有懸
12 掛廣告布條行為部分詳為調查，而於無積極證據之情形下逕
13 予裁處，顯有認定事實未憑證據之違誤；又關於有明確監視
14 器影像得以證明訴願人確有懸掛廣告布條行為部分，原處分
15 機關仍未依本府前次訴願決定意旨審酌司法院釋字第 734 號
16 解釋理由書所揭槩保障言論自由之意旨，且未敘明其審酌之
17 理由仍逕予裁處，亦有理由不備之違誤，且有過度限制訴願
18 人言論自由而違反比例原則之疑慮。準此，為求原處分之合
19 法妥當及維護訴願人之權益，並考量本件事實認定及法律適
20 用之一致性，應將原處分一至原處分七均撤銷，由原處分機
21 關查明後，另為適法之處理，以資妥適。

22 十一、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，
23 決定如主文。

24 訴願審議委員會	委員	吳蘭梅（代行主席職務）
	委員	常照倫
	委員	張奕群

1 委員 李惠宗
2 委員 李玉君
3 委員 蕭淑芬
4 委員 呂宗麟
5 委員 林宇光
6 委員 劉雅榛
7 委員 何明修
8 委員 蕭源廷

9
10 中 華 民 國 1 1 4 年 1 月 1 5 日

11 縣 長 王 惠 美

12 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
13 向臺中高等行政法院地方行政訴訟庭提起行政訴訟。

14 (臺中高等行政法院地址:臺中市南區五權南路 99 號)