

彰化縣政府訴願決定書（案號 108－407）

府法訴字第 1080187318 號

訴願人：○○○

訴願人：○○○

訴願人因廢棄物清理法事件，不服本縣環境保護局（下稱原處分機關）108 年 3 月 26 日彰環廢字第 1080013135 及第 1080013135A 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人等 2 人經原處分機關於 105 年 9 月 12 日派員會同本縣警察局芳苑分局偵查隊員警，於本縣○○鄉○○段○○地號查獲提供土地回填、堆置及處理土木或建築廢棄物混合物及燃材鍋爐爐渣等廢棄物，涉違反廢棄物清理法第 46 條第 3 款及第 4 款前段規定，已移請司法機關偵辦。現場回填、堆置之廢棄物，迄今仍未清理，案經原處分機關依廢棄物清理法第 71 條規定以 108 年 3 月 26 日彰環廢字第 1080013135 及第 1080013135A 號函請訴願人等 2 人儘速提送處置計畫書，並限期於 108 年 5 月 20 日前完成清理約 20 公噸之燃材鍋爐爐渣及約 75 立方米之土木或建築廢棄物混合物事宜，倘未依規定清除處理，原處分機關將依廢棄物清理法第 71 條、行政執行法第 27 條、第 29 條及政府採購法相關規定辦理代履行，訴願人等 2 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：

一、訴願意旨略謂：

- （一）訴願人等 2 人於彰化縣○○鄉○○段○○地號涉嫌提供土地回填、堆置及處理土木或建築廢棄物混合物及燃材鍋爐爐渣等廢棄物，涉違反廢棄物清理法第 46 條第 3 款及第 4 款前段規定，業經台灣彰化地方法院 106 年度原

訴字第 9 號刑事判決、台灣高等法院台中分院 107 年度原上字第 14 號刑事判決上訴駁回，訴願人等並於 107 年 8 月 29 日提起上訴至最高法院，現仍於最高法院審理中，原處分機關亦知此案目前仍由司法機關辦理中。是本件原處分機關所指訴願人 2 人所涉犯之罪行業未經司法機關判決確定，何以要求訴願人 2 人須按廢棄物清理法第 71 條應限期清理上開地號上之廢棄物？似無請求權之基礎。

(二)廢棄物清理法雖然屬行政法規體系，然於本法中第 45 條至第 48 條罰則中既明定有期徒刑及罰金，是第 45 條至第 48 條即為刑法之特別法規定，而其餘罰則部分則仍為行政罰之性質。而按上開行政罰法第 26 條第 1 項之規定即言明一事不二罰之原則，本件訴願人等 2 人被訴為涉犯廢棄物清理法第 46 條第 3 款、第 4 款之規定係為涉犯刑事法律，自不得再加以行政法上之義務或是行政罰，且行政罰法第 4 條所稱之其他種類之行政罰亦無代履行之行為；更遑論代履行係為行政執行之方法。是訴願人等 2 人既經司法機關認涉犯具刑事法律性質之廢棄物清理法第 46 條第 3 款、第 4 款之規定，自無再另受其他種類行政罰或其他行政法上義務之處罰，甚且，目前訴願人 2 人之案件仍於最高法院審理中，原處分機關僅為行政單位，是否能否凌駕於最高司法機關逕自認定訴願人 2 人確實犯罪，尚非無疑。

(三)本件原處分機關來函稱「為避免現場回填、堆置之廢棄物造成環境二次污染」而請求訴願人等 2 人限期清理云云，然經上開台灣彰化地方法院刑事判決及台灣高等法院台中分院刑事判決認定，彰化縣○○鄉○○段○○地號土地經稽查發現堆置廢磚、混凝土塊、廢磁磚、砂、土、廢木材、廢塑膠、廢布、廢鐵等混合物，另有一處經開挖發現有黑色似燃材鍋爐爐渣，此有彰化縣廢棄物

清理稽查紀錄工作單共 5 份在卷可憑。而第○○地號土地經採樣一點進行戴奧辛檢測，檢測結果未超過有害事業廢棄物認定標準，認定為一般事業廢棄物，此有彰化縣環境保護局 105 年 10 月 25 日彰環廢字第 1050055262 號函及所附檢驗報告 2 件。堪認本案由不詳之司機傾倒在上開三地點之混合物，尚查無符合「有害事業廢棄物認定標準」之情形，故應屬一般事業廢棄物。是本件○○地號土地上之掩埋廢棄物非為有害物質，何來環境二次污染之虞？

(四)按行政法上之一般原則為「行為責任優先狀態責任」，然例外時仍應由狀態責任人作為行政裁罰之對象，觀之廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定「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」即明。本件訴願人 2 人涉犯廢棄物清理法第 46 條第 3 款、第 4 款之規定，然為此堆置行為確實經地主○○○之同意，且地主○○○明知且委託陳述人三人進行回填及整地，況地主暨土地使用人○○○亦於進行堆置廢棄物時到場查看數次，顯見確有容許廢棄物回填、堆置於土地上之行為，是按廢棄物清理法第 71 條第 1 項之規定，原處分機關應命土地之所有人限期處理，而非經地主即所有人同意後而回填、堆置廢棄物之訴願人 2 人。

(五)原處分機關既稱「為避免現場回填、堆置之廢棄物造成環境二次污染」，是顯與公共衛生相關聯，然按廢棄物清理法第 11 條第 1 項第 1 款之規定，則應由土地所有人為清除行為，原處分機關亦應命地主為限期清理始符法制，業非為訴願人 2 人之行政法之義務。

二、答辯意旨略謂：

(一)訴願人 2 人因違反廢棄物清理法事件，本局對訴願人 2 人所為處分於 108 年 3 月 28 日合法送達，訴願人 2 人於 108 年 4 月 29 日以未具文號訴願書提送本局，依據訴願

法第 14 條第 1 項規定：「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起 30 日內為之。」訴願人 2 人提起訴願已逾上開訴願法定期間。

(二)依法務部 101 年 3 月 1 日法律字第 10100013560 號函意旨，「行政處分與刑罰之要件未必相同，且刑事判決與行政處分原可各自認定事實，是以行政處分之作成決定，並不受刑事事件認定事實拘束，惟認定事實，當憑證據。地方環保機關查處非法棄置案件，不受法院審判或檢察官起訴與否所認定事實之拘束，應本職權儘速調查證據，除同一行為基於『刑事優先原則』未能立即裁處罰鍰外，應依本法、行政程序法及行政執行法相關規定，以各種合法取得之證據資料認定事實，作成其他種類行政罰、命義務人限期清理等行政處分，並及時辦理債權保全，以伸張環境正義。」先予敘明。

(三)再依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定及司法院釋字第 714 號解釋，廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定係採行為責任，而非狀態責任，該規定之代履行責任並非行政罰，自無行政罰法適用之爭議；訴願人 2 人不依規定清除、處理之廢棄物，本局自得依廢棄物清理法第 71 條規定，限期訴願人 2 人清除處理，再予敘明。

(四)另查地主○○○涉犯廢棄物清理法第 46 條第 3 款、第 4 款規定部分，業經臺灣彰化地方檢察署檢察官認定犯罪嫌疑不足，予以不起訴處分在案。即難認定地主○○○有廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定「容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」之情形，併予敘明。

理 由

一、「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起三十日內為之。」、「訴願人不在受理訴願機關所在地住居者，計算法定期間，應扣除其在途期間。但有訴願代理人住居受理訴願機關所在地，得為期間內應為之訴願行為者，不在此限。

前項扣除在途期間辦法，由行政院定之。」、「訴願人住居於臺灣地區者，其在途期間如下表：…彰化縣至臺中市（一）…在途期間為五日…」訴願法第 14 條第 1 項、第 16 條及訴願扣除在途期間辦法第 2 條各定有明文。本件原處分機關於 108 年 3 月 28 日合法送達該處分函，訴願人居住臺中市且於 108 年 4 月 29 日已提起訴願，並未逾法定訴願期間，程序合法，合先敘明。

二、按「從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。」、「有下列情形之一者，處一年以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千五百萬元以下罰金：…三、未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物。四、未依第四十一條第一項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。…」、「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。」廢棄物清理法第 41 條第 1 項本文、第 46 條第 3 款、第 4 款及第 71 條第 1 項分別定有明文。

三、次按「行政罰與刑罰之構成要件雖有不同，而刑事判決與行政處分，亦原可各自認定事實。…」、「行政罰法第 23 條、行政程序法第 36 條等規定及法院實務見解參照，行政處分與刑罰要件未必相同，且刑事判決與行政處分原可各自認定事實，故行政處分作成並不受刑事事件認定事實拘束，惟認定事實當憑證據」、「…又行政罰係處罰行為人為原則，處罰

行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。…」最高行政法院 75 年度判字第 309 號判例、法務部 101 年 3 月 1 日法律字第 10100013560 號函及最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會議意旨參照。

四、再按「有關廢棄物清理法第 71 條所稱『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』之適用原則…說明：一、…此學界與司法實務界稱其為『狀態責任』，係一種對物的責任，通常是排除危險，回復物之安全狀態義務，此等義務本身並無『人的行為』要素存在，其構成要件必須為比一般過失更嚴的『容許或因重大過失』。而此加上『容許或因重大過失』要件之『狀態責任』，相對於『行為責任』，為補充性責任，亦即於相關判決所稱之『行為責任優先於狀態責任』、「一、有關清理義務人經主管機關依廢棄物清理法第七十一條第一項規定命限期清除處理，其限期未清理之判定，依照下列原則辦理：（一）未於處分機關限定期間內提出『廢棄物棄置場址清理計畫』，且未提出可逕行認定具清理意願或清理能力之證明文件。…二、依上列原則判定，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。」、「一、依法務部行政執行署九十年九月五日行執一字第○○三○○四號函釋說明三，略以：「：：：違法傾倒廢棄物案，依前揭行執法第二十九條規定於執行機關代履行前，得由執行機關作成計算書估算其數額（不論係執行機關自行或委託學者專家估算），以作成行政處分方式定履行期間命義務人先行繳納。如逾期不繳納時，得依行執法第三十四條規定，移送行政執行處執行之」行政院環境保護署 98 年 07 月 08 日環署廢字第 0980059664 號、環署廢字第 1030002433 號及環署廢字第 0930087788 號函釋意旨參照。

五、未按「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履

行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」、「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」、「查行政執行法（以下稱行執法）第 29 條第 1 項規定，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。為避免代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行之目的，同條第 2 項復明文規定，由執行機關估計其數額，命義務人先行繳納（該條項規定之立法理由參照），義務人此項應先行繳納之代履行費用，性質上屬公法上金錢給付義務，如逾期未繳納者，依行政執行法第 34 條規定，可移送行政執行處依行政執行法第二章規定執行之。」、「…扣押原告金融機關在 128 萬 806 元範圍內之存款（原告載為命其繳納代履行費用 110 萬 8200 元），此係行政執行命令，並非行政處罰，核與『一行為不二罰原則』無關，並無重覆處罰之問題。…」行政執行法第 27 條、第 29 條規定、法務部 90 年 9 月 5 日行執一字 003004 號函釋及臺中高等行政法院 105 年訴字第 196 號判決意旨參照。

六、卷查，本案原處分機關於 105 年 9 月 12 日派員會同本縣警察局芳苑分局偵查隊員警，查獲訴願人等 2 人於本縣○○鄉○○段○○地號土地回填、堆置及處理土木或建築廢棄物混合物及燃材鍋爐爐渣等廢棄物，有稽查紀錄工作單可證。現場回填、堆置之廢棄物經原處分機關於 107 年 10 月 29 日會同地主（○○○）現場勘查，經評估土木或建築廢棄物混合物約 75 立方米、燃材鍋爐爐渣約 20 公噸，迄今仍未清理，有陳述意見通知書可稽。爰此，原處分機關依廢棄物清理法第 71 條規定以 108 年 3 月 26 日彰環廢字第 1080013135 及第 1080013135A 號函請訴願人等 2 人儘速提送處置計畫書核備，並限期於 108 年 5 月 20 日前完成清理約 20 公噸之燃材

鍋爐爐渣及約 75 立方米之土木或建築廢棄物混合物事宜，倘未依規定清除處理，將依廢棄物清理法第 71 條、行政執行法第 27 條、第 29 條及政府採購法相關規定辦理代履行，自屬依法有據，並無違誤。

七、次查，原處分機關本得就其法定職掌，依所取得合法證據作行政決定，不受法院審判或檢察官起訴與否或所認定事實之拘束，且本件原處分機關所為之處分亦非屬行政罰之罰鍰，自無刑罰優先原則之適用，故訴願人稱所犯之罪未經司法機關判決確定，何以要求須按廢棄物清理法第 71 條應限期清理上開地號之廢棄物，顯對法令有所誤解；另原處分機關命訴願人提送廢棄物處置計畫、限期清除處理及代履行費用之預估，分別係屬公法上作為義務與公法上金錢給付義務，並無行政罰一行為不二罰原則之適用，訴願人稱被訴涉犯刑事法律，自不得加以行政法上之義務或是行政罰，顯非可採；又訴願人主張原處分機關應命地主為限期清理始符法制等語，惟依行為責任優先於狀態責任原則，原處分機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對所有權人處罰，且本件土地所有人亦無廢棄物清理法第 71 條所稱容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之情形，有臺灣彰化地方法院檢察署檢察官不起訴處分書可稽，揆諸前揭規定、法院判決及函釋意旨，原處分於法並無不合，應予維持。至訴願人所述其餘爭論，因於本件訴願決定結果不生影響，不再一一論述，併此敘明。

八、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員

主任委員 洪榮章（請假）

委員 溫豐文（代行主席職務）

委員 常照倫

委員 張奕群
委員 呂宗麟
委員 林宇光
委員 陳坤榮
委員 廖蕙玟
委員 許宜嫻
委員 楊瑞美
委員 黃耀南
委員 陳麗梅

中 華 民 國 1 0 8 年 7 月 1 1 日

縣 長 王 惠 美

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
向臺中高等行政法院提起行政訴訟。
(臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號)