花蓮縣政府訴願決定書　　110 年訴字第 5 號

訴願人：○○○○○○○○

設：○○市○○區○○○路○巷○號

代表人：○○○

住：○○市○○區○○○路○巷○號

訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服花蓮縣環境保護局(以下簡稱原處分機關）109 年 12 月 2 日○○○字第 1090000001 號函附裁處書（裁處書字號:00-000-000001 號）所為處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主　　文

訴願駁回。

事　　實

一、緣原處分機關於 109 年 7 月 31 日經民眾檢舉花蓮縣○○鄉○○村○○001 號(下稱系爭房屋)前，即花蓮縣○○鄉○○段 002 地號(下稱系爭土地)土地遭棄置廢棄物情事，遂於當日至現場稽查，認該地未妥善維護管理，且現場確有垃圾堆置致影響周圍環境，並以 109 年 8 月 6 日○○○字第 1090000002 號函通知訴願人陳述意見及限期清理系爭土地，訴願人北區分署花蓮辦事處以 109 年 9 月 7 日○○○○○三字第 10900000003 號函復原處分機關系爭土地已清理完竣事宜，惟原處分機關仍依廢棄物清理法第 50 條第 1 項第 1 款規定，以 109 年 12 月 2 日○○○字第 1090000001 號函附裁處書（裁處書字號:00-000-000001 號，下稱原處分）處訴願人罰鍰新臺幣(下同)1,200 元，訴願人不服於 110 年 1 月 6 日提出訴願，並於 110 年 4 月 14 日及 110 年 5 月 28 日提出補充訴願理由書,經原處分機關檢卷答辯到府。

二、訴願意旨略以：

(一)按廢棄物清理法第50條第1款規定以受處分人未依原處分機關通知期間內清除廢棄物為其成立要件，且依行政院環境保

護署102年9月11日函略以，土地未盡清除廢棄物及維護環境之情形，行政機關於裁罰時，應行使裁量權，以對土地具有管理權能及實際負責之人為其裁罰對象，如未衡情相關情節及依權責查明土地之使用人或管理人，逕以土地所有人為裁罰對象，即屬裁量濫用之違法。

(二)訴願人雖為系爭土地管理機關，惟並非土地汙染行為人，本於行政罰之處罰應以行為人為優先，非行為人為例外之原則，原處分機關在未調查行為人下，逕通知訴願人負清理責任，無異容令實際行為人免於處罰，實非公允。又訴願人在第一次接獲原處分機關函告即於限期內函復將行清理，並於8月29日清理完畢，函復時點既未逾陳述期間，清理亦無逾原處分機關所訂期限(即8月31日)。是原處分機關在未調查行為人下，即便宜行事通知訴願人代為清理，顯違行政程序法正義原則，嗣未實際複查檢核逕祭出處分，造成訴願人在依限期清理完竣後仍然受罰之錯誤，已涉行政怠惰及有裁量濫用之違法。

三、答辯意旨略以：

(一)廢棄物清理法第11條第1款規定土地或建築物與公共衛生有關之一般廢棄物，由所有人、管理人或使用人清除，係無法追究「行為責任」時，基於防止汙染之公益需求，才不得不課以所有人或實際管領控制之占有人之狀態責任，是土地所有人、管理人、使用人於所管理土地遭傾倒廢棄物，自應負排除危害之責任。本案課予訴願人維持土地秩序之狀態責任，要屬維護土地環境不可避免之手段。是以，只要符合廢棄物清理法第11條第1款、第50條第1款之規定之要件者，不問其土地面積大小，位在何處，均不得以其現實尚無法完全盡到監督責任而主張免除其清除處理之責。

(二)旨案因原處分機關稽查人員現場查無相關行為人個資，故本應依廢棄物清理法規定辦理，與行政裁量權無關，更無裁量濫用之事實。

(三)原處分機關於109年8月6日發函訴願人提出陳述意見，訴願人回函僅說明完成環境髒亂之清理，卻未舉證相關棄置垃圾行為人之佐證影片，又與前揭狀態責任之意旨並無不合，故原處分機關裁罰於法有理。

(四)訴願人聲明廢棄物清理法第11條第1款規定係以受處分人未依原處分機關通知期間內清除廢棄物為其成立要件等語，然土地所有人、管理人及使用人本應負起環境清潔之責，實難以推諉責任。

(五)系爭房屋經原處分機關現場衛星定位，其確實為訴願人所轄系爭土地上，且該房屋確定無人居住(呈現廢墟狀態)，同時原處分機關向訴願人確定該戶房屋情形，係占用蓋屋。故不論該房屋是否為拆除所遺留產物，皆不影響訴願人依廢棄物清理法第11條第1款規定應負起清理維護之責；且檢視稽查照片，該巷道房屋兩側為無人居住之廢墟，故亦無廢棄物清理法第11條第8款規定之適用。

理　　由

一、按廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定：「一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。」第 50 條第 1 款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第十一條第一款至第七款規定清除一般廢棄物。」又 110 年 3 月 18 日修正前違反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則第 2 條第 1 款規定：「違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定裁處外，依行政罰法第十八條第一項規定，應審酌違反本法義務行為應受責難程度、所生影響及因違反本法義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力：一、行為人違反本法義務規定之行為涉及一般廢棄物者，適用附表一。」

二、次按「觀諸前揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款

規定之內容可知，於與公共衛生有關之土地內，若有廢棄物而土地所有人、管理人、使用人未加以清除，行政機關即應裁處土地所有權人、管理人及使用人，而不論廢棄物是否由土地所有權人、管理人或使用人之行為所造成，此不僅從前開規定之文句結構可推知此一結論，亦與現代環境保護法上干預行政責任人之法理若合符節。蓋衡諸一般經驗法則與論理法則，土地侵害者與土地權利者常非同一人，是若法律僅欲處罰實際侵害行為者，殊無必要另外規範土地所有權人、管理人或使用人亦為處罰對象，足證土地所有人、管理人、使用人縱非實際行為者，亦有可能因其管理之土地範圍遭受破壞而受歸責。申言之，現代社會發展多元，危害、干擾公共秩序、環境之類型亦種類繁多，行政機關為盡其所能達成排除危害、預防危害以達成維護公共秩序的行政任務，在理論上，不應有漏洞存在，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時亦得要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，亦為法所許，因此，人民如因其本身行為導致干擾或危害之發生，當負有責任自不待言，而純粹之不作為亦有成為行政法上行為人之可能，此即所謂「狀態責任」。茲所謂「狀態責任」者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人、管理人、使用人對物的狀態原則上應係最為明瞭把握而能排除危害者，是物之所有人、管理人、使用人在干預行政法上是否成為責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀態即應負責，例如土地遭人傾倒廢棄物，該土地所有人、管理人、使用人事實上雖並非行為人，也未同意傾倒，但仍有狀態責任，必須擔負排除危害的責任。所有人、管理人、使用人均為狀態責任人，其並非因與危害之發生有因果關係而負擔責任，而是因為對發生危害之物有事實管領力而負責，故稱之為「狀態責任」（參見黃啟禎，干涉行政法上責任人之探討，收錄於當代公法新論（中），翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，91 年 7 月初版，第 295 至 309 頁及第 319 頁；李惠宗著，行政法要義，97 年 9

月 4 版，第 454 至 455 頁）。又狀態責任之課予，其理由無非因土地資源既為人民生存條件所不可或缺，並具有易破壞性及不易回復性等特質，自應以永續使用為維護保育目標，土地所有人、管理人、使用人既享有土地使用之利益，即應負擔社會義務（參見德國基本法第 14 條第 2 項），承擔適時排除對土地危害之責任，而不應存有對其土地遭受破壞之可能性可予袖手旁觀之誤解。基於行政機關人力物力之侷性、土地之有限性、生活環境之易破壞性與難以回復性，乃有必要課予土地所有人、管理人、使用人維持土地秩序之狀態責任，尤其於行為人不明時，「狀態責任」之課予更屬維護土地環境不可避免之手段。準此，依據前開廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款之規定，課予所有人、管理人或使用人對土地一定之維護義務，並對未為積極作為之土地所有人、管理人、使用人加以科罰，以符合環境保護之目標，於法並無不合，合先敘明。」高雄高等行政法院 100 年度簡字第 270 號判決參照。

三、末按行政院環境保護署 96 年 6 月 6 日環署廢字第 0960040292 號函說明二：「二、依據廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定，一般廢棄物，除土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之。違反者，依同法第 50 條規定，處新台幣 1,200 元以上 6,000 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。」及說明三略以，「上開規定，即表示無論是否在指定清除地區內之一般廢棄物，僅需事實上之狀態存在，該土地或建築物之所有人、管理人或使用人即負有清除之義務…。」

四、卷查，訴願人為系爭土地之管理人，經原處分機關於 109 年 7 月 31 日上午 11 時 36 分派員至系爭土地稽查，發現現場雜草叢生、地面堆置垃圾雜物等廢棄物影響公共衛生環境，此有系爭土地之土地建物查詢資料、稽查紀錄及採證照片影本附卷可稽。本件違規事證明確，原處分機關以訴願人違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定，依同法第 50 條第 1 款及違反廢棄物清

理法罰鍰額度裁罰準則第 2 條規定，以原處分裁處訴願人最低額 1,200 元罰鍰，揆諸首揭條文規定，洵屬有據。另本府於 110 年 5 月 5 日以府行法字第 1100087626 號函請訴願人就本案系爭土地有無出租他人或遭人占用之情事為補充訴願理由，經訴願人以 110 年 5 月 28 日台財產署管字第 11000165150 號函復略以，按國土地理資訊系統圖資套對及查房屋稅籍結果，該系爭土地為訴外人劉正勇占用蓋屋，此有國稅地方稅查調作業影本為證，倘本案似應追究該訴外人劉正勇之行為責任，惟依原處分機關 110 年 5 月 21 日補充訴願答辯及稽查採證照片等內容，該系爭房屋經原處分機關現場衛星定位查調其確為訴願人所轄系爭土地上，該房屋確定無人居住並呈現廢墟狀態，且原處分機關稽查人員現場就堆置廢棄物查無相關行為人個資，可認本案無從追究其他訴外人之「行為責任」，故依前揭高雄高等行政法院 100 年度簡字第 270 號判決意旨，為達環境保護之目標，訴願人事實上雖並非行為人，也未同意傾倒，其並非因與危害之發生有因果關係而負擔責任，而是因為對發生危害之物有事實管領力而負責，乃有必要課予訴願人維持土地秩序之狀態責任，又查該稽查採證照片，該巷道房屋兩側為無人居住之廢墟，是本案無廢棄物清理法第 11 條第 8 款規定適用之餘地，綜上所述，訴願人依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定仍為本案應負起清理維護責任之對象。

五、至訴願人主張其如期完成改善並陳報原處分機關，且廢棄物清理法第 50 條第 1 款規定以受處分人未依原處分機關通知期間內清除廢棄物為其成立要件一節，依前開行政院環境保護署函釋，廢棄物清理法第 50 條規定係一經發現為違規情形時即應予裁罰，係課予所有人、管理人或使用人負有一定清除義務，本件訴願人既為系爭土地之管理人，其未善盡維護管理之責，即有法定義務之違反，訴願人縱於事後完成清除，惟此核屬事後改善行為，尚難執為免責之論據，從而原處分於法並無違誤，應予維持。

六、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。

訴願審議委員會主任委員　顏　新　章

委員　危　正　美

委員　呂　玉　枝

委員　陳　建　村

委員　吳　泰　焜

委員　林　武　順

委員　林　國　泰

委員　許　正　次

委員　蔡　培　火

委員　蔡　雲　卿

委員　賴　劭　筠

中　華　民　國　110　年　8　月　24　日

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起 2 個月內向臺灣花蓮地方法院行政訴訟庭（地址：970025 花蓮縣花蓮市球崙一路 286 號）提起行政訴訟，並抄副本送本府。