

裁判字號：最高行政法院 105 年度判字第 537 號 行政判決

裁判日期：民國 105 年 10 月 13 日

案由摘要：廢棄物清理法事件

最高行政法院判決

105 年度判字第 537 號

上訴人 林朝明

訴訟代理人 莊守禮 律師

被上訴人 桃園市政府環境保護局

代表人 沈志修

訴訟代理人 林宗竭 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國 104 年 11 月 5 日臺北高等行政法院 104 年度訴字第 569 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。其中關於如附表所示原處分 1 中被上訴人所為 103 年 6 月 3 日桃環事字第 1032328981 號函說明第六項（即依廢棄物清理法第 71 條規定等之處分）部分及該部分訴願決定，發回臺北高等行政法院。

其餘廢棄部分，訴願決定及原處分均撤銷。

第二項廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用由被上訴人負擔。

理 由

一、緣被上訴人於民國 103 年 4 月 25 日派員會同行政院環境保護署（下稱環保署）北區環境督察大隊（下稱北區督察大隊）、環保警察及訴外人即上訴人之子林昇輝至上訴人所有坐落桃園市○○區○○段 000○號等土地（下稱系爭土地，其上建物門牌號碼：桃園市○○區○○路 0 段 000○0 號）勘查，查獲該址違規露天堆置處理大量事業廢棄物。前經北區督察大隊於 103 年 4 月 8 日於系爭土地進行採樣分析，發現部分事業廢棄物之毒性特性溶出程序檢測結果，銅含量已超過有害事業廢棄物認定標準，屬有害事業廢棄物，其餘未超出有害事業廢棄物認定標準者，係屬一般事業廢棄物，其貯存方式均未依規定辦理，核已違反廢棄物清理法（下稱廢清法）第 36 條第 1 項暨事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準（下稱

設施標準)第6條、第7條、第10條及第11條規定，依行政罰法第24條規定，應以法定罰鍰額最高之規定裁處，被上訴人遂依廢清法第53條第2款之規定，以103年6月3日桃環事字第1032328981號函附裁處書(下稱原處分1)，裁處上訴人新臺幣(下同)6萬元罰鍰，並依環境教育法第23條第2款規定處環境講習2小時，限期於103年6月16日前完成改善，屆期仍未完成改善者，將按日連續處罰。另為避免污染情事擴大，復依廢清法第71條規定，限上訴人於103年8月16日前，將違規堆置處理之事業廢棄物妥善清理完成，清理前應提出事業廢棄物處置計畫書(下稱處置計畫書)，報請被上訴人審核，並於審核通過後據以執行。嗣被上訴人於改善期限屆滿後，分別於103年6月17日、6月20日、103年6月26日及103年6月30日派員前往複查，發現均未完成改善，遂依廢清法第53條第2款及違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則(下稱按日處罰準則)第6條第1款規定，以103年6月19日桃環事字第1032335000號函附裁處書(編號：00-000-000000，下稱原處分2)、103年6月25日桃環事字第1032336334號函附裁處書(編號：00-000-000000、00-000-000000、00-000-000000，下合稱原處分3)、103年6月27日桃環事字第1032338503號函附裁處書(編號：00-000-000000至00-000-000000，下合稱原處分4)及103年7月1日桃環事字第1032339108號函附裁處書(編號：00-000-000000、00-000-000000、00-000-000000、00-000-000000，下合稱原處分5)，自103年6月17日至103年6月30日，按日連續裁處，罰鍰每日6萬元，共計84萬元。上訴人不服，提起訴願，分別經訴願機關於103年10月7日以府法訴字第1030157940號(關於原處分1至3)、府法訴字第1030168912號(關於原處分4)、府法訴字第1030166882號(關於原處分5，原處分1至5下合稱原處分)訴願決定(下分別稱訴願決定1至3，合稱訴願決定)以無理由駁回後，遂向臺北高等行政法院(下稱原審)提起行政訴訟。嗣經原審判決駁回後，提起上訴。

二、上訴人起訴主張：(一)訴外人王彥富始為真正違法堆置廢棄物之行為人，且由臺灣桃園地方法院檢察署(下稱桃園地檢署

）檢察官不起訴處分可證明上訴人非行為人，被上訴人未針對實際行為人裁罰，卻僅對系爭土地所有權人即上訴人裁罰，有違行為責任優先原則，應予撤銷。(二)被上訴人於103年6月3日進行告發，雖經其告知至少應先將現場事業廢棄物以帆布覆蓋，上訴人隨即僱請廠商進行辦理，惟於103年6月17日複查時，並未明確表示改善情形仍有何不足之處，亦未給予任何改善之指示、指導，即對上訴人自103年6月17日起進行按日連續處罰，其裁罰程序有違相當性及比例原則。(三)上訴人非屬從事「事業廢棄物之貯存、清除」者，亦非堆置廢棄物之行為人，被上訴人逕行認定上訴人違反廢清法第36條第1項規定，於構成要件該當主體之認定上，即有未洽；又上訴人雖為系爭土地所有權人，但上訴人僅將土地出租予第三人，此等行為未構成廢清法第71條所示之「重大過失」，亦未見被上訴人提出理由或事證以說明之，足見原處分裁罰對象認定有誤。(四)本件系爭土地堆置之廢棄物規模龐大，臨時要尋得合法、適當之廢棄物清理廠商，並非易事，且難於短時間內完成；惟被上訴人於103年6月3日進行告發，逕命限上訴人應於103年6月16日完成改善，此期間不到半月，顯強人所難而不符比例，且上訴人須先行提出處置計畫，經被上訴人審核通過後方得據以執行清理工作，上訴人於103年6月24日將處置計畫書送達被上訴人進行審核，則在審核通過准予備查之前，即不應以違反貯存之規定予以處罰，當有停止連續處罰之必要，是原處分違反正當性、相當性及比例原則，應予撤銷。(五)環保警察於103年4月8日之採驗結果與上訴人事後委託廠商進行清運及再檢驗之結果出現極大落差，系爭土地是否確有「有害」事業廢棄物之存在，即有可疑，而被上訴人未盡舉證責任，據以裁罰，自屬違法等語，求為判決撤銷原處分及訴願決定。

三、被上訴人則以：(一)依上訴人102年3月6日之協議承諾書所示，雙方之租約最遲至102年9月5日即已屆至，被上訴人於103年4月25日稽查時，系爭土地即由上訴人管理，王彥富已逃逸且非系爭土地之管理人，依法貯存及清理事業廢棄物之義務均應由上訴人負擔，然其以消極不作為持續違反廢清法相

關規定，實為行為責任違反之人，被上訴人依法裁罰並無違誤。(二)原處分1乃要求103年6月16日完成貯存之改善，此與103年8月16日前完成清理乃二事；至於改善之方法，就一般及有害事業廢棄物之貯存，設施標準第6條第1項第1至4款、第7條第1項第1至4款、第10條第1項第1至2款及第11條第1項第1、2、3、4、6款均有具體且詳細之明文，自無上訴人所稱不知該如何改善之情，被上訴人嗣於103年6月26日再前往系爭土地稽查時，廢棄物上僅有部分隨意遮蓋塑膠布，不僅不符貯存須清潔、完整等要求，且大量露天堆置廢棄物，若遇雨水滲漏將汙染土壤及水源，顯非依法適當之改善。

(三)依103年4月8日之採樣結果，系爭土地上之廢棄物中確有含銅有害事業廢棄物反應，毒性特性溶出程序檢測結果彙報表及檢測報告乃環保警察於採樣當日依法定程序所為之結果，且採樣過程上訴人也在場，故上訴人所提訴外人雄藝環境科技有限公司（下稱雄藝公司）依據上訴人自送之檢體檢測結果，不僅採樣過程不透明，檢驗報告公正性亦有疑義等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人在原審之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)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，自應以永續使用為目標，而土地所有人、管理人、使用人既享有可使用土地之利益，即應負擔較一般為重之社會義務，承擔適時排除對土地危害之責任；縱事業廢棄物並非土地所有人所堆置，所發生之環境污染亦非土地所有人所造成，然課予土地所有人、管理人、使用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。準此，廢清法第71條第1項規定之義務人，計有事業、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，則有清除、處理廢棄物之義務者，不以產生廢棄物之事業為限；土地所有人、管理人或使用人，倘有容許或因故致廢棄物遭非法棄置於土地者，均有清除、處理廢棄物之義務。又廢清法第36條第1項乃規範事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定，其構成要件並

未規定義務人僅限從事「事業廢棄物之貯存、清除者」，且系爭土地上堆置大量事業廢棄物，稽查時已由上訴人管理中，既由上訴人掌有系爭土地之管領，即應善盡管理之責；如未符合法律規定貯存事業廢棄物之要求，被上訴人依法裁罰並無裁罰主體之違誤。另遲至上訴人與王彥富之租約於102年9月5日屆至之後，系爭土地係由上訴人實際掌領，依法貯存完善義務履行即由上訴人負擔，然上訴人以消極之不作為持續致使貯存違反廢清法相關規定，亦係行為責任違反之人。再者，縱謂王彥富確係於系爭土地上堆置廢棄物之人，惟依桃園地檢署檢察官103年度訴字第9397號不起訴處分書所載，王彥富業已逃匿無蹤，另行通緝在案，則因土地資源具有易破壞性及不易回復性等特質，且上訴人亦自承著手改善恐須半年、8個月始得完成，如僅對王彥富裁罰及命改善，無法達成廢清法規定要求即時改善、清理之行政目的，則被上訴人衡酌上開因素，對能承擔適時排除對系爭土地危害責任之所有人即上訴人作成原處分，即難謂刻意針對上訴人而疏漏王彥富，而與本院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨無違。(二)原處分1係要求上訴人於103年6月16日完成「貯存之改善」，此與103年8月16日前完成「清理」，實屬二事，上訴人加以混淆，已容有誤解；至於改善之方法，就一般及有害事業廢棄物之貯存，於設施標準第6條第1項、第7條第1項皆有具體且詳細之明文規定，自無上訴人所稱不知該如何改善之情。又原處分1雖未記載按日處罰準則第2條「完成改善應檢具之證明文件」，然此係因改善期限過後將由被上訴人前往複查是否符合改善之內容，而不需上訴人另外檢具證明文件之故，是被上訴人嗣於103年6月26日再前往稽查時，其上廢棄物僅有部分隨意遮蓋塑膠布，此有現場照片附卷可稽，非僅不符貯存須清潔、完整等要求，且大量露天堆置廢棄物，若遇雨水滲漏將污染土壤及水源，顯非依法規適當之改善，被上訴人再為裁罰，並無違誤。(三)上訴人表示系爭土地最初出租予王彥富時，即遭用以堆置廢棄砂石，其後雙方雖簽訂協議書並由上訴人收執契約書、本票等情，然僅有書面上之資料為證，王彥富既已一再違反系爭土地之正常

使用，為何上訴人皆未有任何請求、訴訟等方式主張其權利，無異明知系爭土地遭違法使用仍放任他人持續為之，難認已就所有人之地位對於系爭土地善盡相當之義務而無重大過失。(四)依北區督察大隊於103年4月8日採樣結果，15點檢體溶出銅分別達每公升26.3毫克至272毫克，均逾有害事業廢棄物認定標準關於銅溶出試驗標準限制（每公升15毫克），即系爭土地上廢棄物中確有含銅有害事業廢棄物反應，此乃環保警察於採樣當日依法定程序所為之結果，至於上訴人所提雄藝公司出具之檢驗報告，乃該公司依上訴人自送之檢體進行檢測，不僅採樣之過程不透明，檢驗報告公正性也有疑義，尚難以該自行採樣、送檢之報告即主張現場不存在有害事業廢棄物。(五)被上訴人查獲違規露天堆置處理大量有毒及一般事業廢棄物其貯存方式均未依規定辦理，核已違反廢清法第36條第1項暨設施標準第6條、第7條、第10條及第11條規定，分別應依廢清法第52條（一般廢棄物）、第53條第2款（有毒廢棄物）處罰，則被上訴人審酌本件上訴人為系爭土地所有人，就廢棄物之堆置容有過失，廢棄物覆蓋範圍廣大，及違反本件行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益等情事，依行政罰法第24條規定應以法定罰鍰最高之規定裁處，被上訴人遂按依廢清法第53條第2款之規定，以原處分1作成該條最低罰鍰額度6萬元之裁罰；復因上訴人未於103年6月16日前完成改善，被上訴人陸續依廢清法第53條第2款及按日處罰準則第6條第1款規定，作成原處分2至5，自103年6月17日至103年6月30日，按日連續裁處罰鍰每日6萬元，並無違誤，亦無裁量怠惰、裁量逾越或裁量濫用之違法情事，更與行政罰法第18條第1項之規定相符等語，因而將訴願決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴。

五、本院查：

被上訴人以上訴人係系爭土地所有人，系爭土地上違規堆置有毒及一般廢棄物，其貯存方式均未依規定辦理，作成原處分1，依廢清法第53條第2款裁處上訴人6萬元罰鍰，依環境教育法第23條第2款規定處環境講習2小時，限期於103年6月

16 日前完成改善，屆期仍未完成改善者，將按日連續處罰，及依廢清法第 71 條規定，限上訴人於 103 年 8 月 16 日前妥善清理完成，清理前應提出處置計畫書；復因上訴人未於 103 年 6 月 16 日完成改善，遂依廢清法第 53 條第 2 款及按日處罰準則第 6 條第 1 款陸續作成原處分 2 至 5，按日對上訴人裁處 6 萬元，於法是否有據？因本件係廢棄原判決，而又有本院自為判決與發回兩部分，茲分述如下：

- 甲、原判決廢棄發回部分：（即關於原處分 1 其中被上訴人所為 103 年 6 月 3 日桃環事字第 1032328981 號函說明第六項：依廢清法第 71 條規定，限上訴人於 103 年 8 月 16 日前，將違規堆置處理之事業廢棄物妥善清理完成，清理前應提出事業廢棄物處置計畫書，報請被上訴人審核，並於審核通過後據以執行。屆期未清理完成，將依行政執行法第 29 條規定辦理等情）
- (一)按廢清法第 71 條第 1 項規定：「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。」
- (二)原判決係以：上訴人表示系爭土地最初出租予王彥富時，即遭用以堆置廢棄砂石，其後雙方雖簽訂協議書並由上訴人收執契約書、本票等情，然僅有書面上之資料為證，王彥富既已一再違反系爭土地之正常使用，為何上訴人皆未有任何請求、訴訟等方式主張其權利，無異明知系爭土地遭違法使用仍放任他人持續為之，難認已就所有人之地位對於系爭土地善盡相當之義務而無重大過失云云，惟查：
- 1、依桃園地檢署檢察官於 103 年 9 月 23 日作成 103 年度偵字第 93 97 號不起訴處分書（附於臺灣桃園地方法院卷第 42 至 43 頁）所載：上訴人確曾與該案被告王彥富於 100 年 6 月 1 日、101 年 6 月 22 日、102 年 3 月 6 日分別就系爭土地租賃、系爭土地

上土方之清運及被告王彥富承租後產生之垃圾等物品簽訂相關契約等情，並無原判決所認定：「上訴人表示系爭土地最初出租予王彥富時，即遭用以堆置廢棄砂石，」一節，該認定之事實究係出自何處？再翻閱全部本件行政訴訟開庭筆錄及書狀，亦未有此一段記載，原判決顯有未盡調查能事，亦有判決理由不依證據之違法。

- 2、再按廢清法第 71 條係規定：「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」等文句，所以認定遭非法棄置於其土地之土地所有人是否有「容許或因重大過失」而具狀態責任要件適格者，其認定時點，應為遭非法棄置於其土地時，而非遭查獲時，被上訴人以查獲時為認定時點，自有未合。上訴意旨以：依廢清法第 71 條規定，上訴人雖為系爭土地所有權人，但上訴人僅將土地出租予第三人，此等行為未構成條文所示之「重大過失」，亦未見被上訴人提出理由或事證以說明之，足見原處分之裁罰對象認定有誤等語，自非無據。
- 3、再者，所謂重大過失，在廢清法或行政罰法、行政程序法相關法律並未明文規定，自應與民法規定之重大過失為相同解釋，係指顯然欠缺普通人之注意者而言。則本件在調查是否容許或因重大過失之狀態責任要件時，應查明何時遭非法棄置於其土地？遭棄置時土地所有人是否欠缺與一般普通人相同注意？其在出租，交予承租人管領後，是否會有再回巡該土地之利用情形，該土地之座落地點與上訴人活動範圍是相近？是否容易查知？租約內容如何？是否與該土地相關連？均係推究上訴人是否具容許或因重大過失之責任要件，或上訴人已善盡普通人注意義務而得免責，應詳予查明之事項。則上訴人主張其在得知本件情形後，隨即明確要求行為人王彥富應負責清理現場，則行為人王彥富故意違法行為所造成之結果，非應由上訴人負指揮監督之責云云，是否可採？自應查明，又本件既經處分不起訴，自應調該卷查明事實真相。原判決以：王彥富既已一再違反系爭土地之正常使用，為何上訴人皆未有任何請求、訴訟等方式主張其權利，無異明知系爭土地遭違法使

用仍放任他人持續為之等情，即直接推認上訴人已就所有人之地位對於系爭土地未善盡相當之義務而有重大過失云云，尚嫌速斷。

(三)因本件此部分事證尚有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決。故將原判決關於此部分廢棄，發回原審調查後，另為適法之裁判。

乙、原判決廢棄，自為判決部分（主文第二項，本院認原處分違法而諭知訴願決定及原處分撤銷部分，即原處分1依廢清法第53條第2款裁處上訴人6萬元罰鍰，依環境教育法第23條第2款規定處環境講習2小時，限期於103年6月16日前完成改善，屆期仍未完成改善者，將按日連續處罰部分，以及依廢清法第53條第2款及按日處罰準則第6條第1款陸續作成原處分2至5，按日對上訴人裁處6萬元部分）

(一)廢清法第36條規定：「事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。前項事業廢棄物之貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之。」同法第52條規定：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第28條第1項、第31條第1項、第4項、第34條、第36條第1項、第39條第1項規定或依第29條第2項所定管理辦法者，處新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」第53條第2款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。情節重大者，並得命其停工或停業：．．．二貯存、清除或處理有害事業廢棄物，違反第36條第1項規定。」第71條第1項規定：「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。」

(二)經查，被上訴人係以：上訴人未善盡土地所有人之管理責任，現場堆置之大量事業廢棄物，未分別依一般事業廢棄物及有害事業廢棄物之貯存方式規定辦理，核已違反廢清法第 36 條第 1 項、設施標準第 6 條第 1 項、第 7 條第 1 項、第 10 條第 1 項及第 11 條規定，是被上訴人作成原處分 1 依廢清法第 53 條第 2 款規定，從一重處罰裁處上訴人 6 萬元罰鍰，並限期於 103 年 6 月 16 日前完成改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰，並依環境教育法第 23 條第 2 款令上訴人接受 2 小時之環境講習；嗣被上訴人於原處分 1 所示 103 年 6 月 16 日改善期限後，派員前往複查，發現均未完成改善，進而陸續作成原處分 2 至 5，依按日處罰準則第 6 條第 1 款規定，自 103 年 6 月 17 日至 103 年 6 月 30 日，按日連續裁處罰鍰各 6 萬元等情，為原審確定之事實。原審據以維持訴願決定及原處分，固非無見，惟查：

- 1、按所謂行為責任，係因行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任；而所謂狀態責任，則係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物之支配力，就物之狀態所產生之危害，負有防止或排除危害之責任。廢清法第 71 條第 1 項所定應負清除處理義務者，其中如事業、受託清除處理廢棄物者，因係有不依該法規定清除處理廢棄物之行為，致產生危害，故所應負者為行為責任；至於同條項就土地所有人、管理人或使用人「容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，應負清除處理之責任，乃係以其等容許或因重大過失未維護照管土地，導致遭非法棄置廢棄物之危害，而負有排除危害之狀態責任義務（本院 104 年度判字第 663 號判決參照）。再將本件據以裁罰之廢清法第 53 條第 2 款規定（因本件土地上遭棄置者為有害廢棄物與一般廢棄物兩種，所違反行政法上義務之法條有二即廢清法第 52 條及第 53 條第 2 款，被上訴人係從一重依第 53 條第 2 款處斷，但以下論述仍條列廢清法第 52 條、第 53 條第 2 款）合併論述之。
- 2、首先，分析廢清法第 71 條規範之義務人區分為兩種：
其一為係與第 52 條、第 53 條第 2 款重疊無相排斥者，亦即廢

清法第 71 條規定：事業、受託清除處理廢棄物者，因係有不依該法規定清除處理廢棄物之行為者，廢清法第 71 條第 1 項乃該法針對不依規定清除、處理之廢棄物，所為由行政機關代清理之規定，核與前述同法第 52 條、第 53 條第 2 款規定限期改善未改善時所為按日連續處罰規定，乃在藉由不斷之處罰，促使行為人履行其公法上義務之規範內容及目的均不相同，故二者原則上並無相排斥之關係，可以既依第 52 條、第 53 條第 2 款規定就其行為處罰，亦可依第 71 條規定命負行為責任，此即本院 96 年度判字第 594 號判決所謂之二者原則上並無相排斥之關係者。另一則為獨立之狀態責任者：即廢清法第 71 條規定「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」，此從法條規定之文義係「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，係指遭非法棄置於其土地狀態，而應負狀態責任，其責任應依廢清法第 71 條規定，與同法第 52 條、第 53 條第 2 款規定之行為責任應予區別。此為本件之重點，詳論如下：

- ①蓋廢清法第 52 條、第 53 條第 2 款以違反廢清法第 36 條第 1 項規定為其構成要件，而廢清法第 36 條第 1 項係規定在廢清法第三章事業廢棄物之清理章內，依體系及文義解釋，廢清法第 52 條、第 53 條第 2 款應係規範從事「事業廢棄物之貯存、清除」者，其處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。然上訴人非屬從事「事業廢棄物之貯存、清除」者，亦非堆置廢棄物之行為人，上訴人僅係系爭土地所有權人，就本件而言，僅係狀態責任者，應依廢清法第 71 條為不利益行政處分即為已足，究不能依狀態責任之法條又轉向成為行為責任，而認應負同法第 52 條、第 53 條規定行為責任之行政罰。
- ②另從廢清法第 52 條、第 53 條第 2 款之規定與廢清法第 71 條規定之先後觀之，廢清法係先在第五章之獎勵及處罰規定廢清法第 52 條、第 53 條第 2 款之行為責任，再於第六章之附則規定 71 條之違反行政法上義務之行為（即本件土地所有權人之狀態責任），從立法體例之安排，自無再從後面之以狀態責任規定倒推應負行為責任。此從所據以處罰之同法第 52 條、

第 53 條第 2 款規定違反行政法上義務之行為為第 36 條，係規定在事業廢棄物章，而無規定第 71 條之義務甚明。此係狀態責任者與行為責任應予嚴格區別，殊不能解釋成同法第 52 條、第 53 條第 2 款未規定排除第 71 條規定，即可率予推認負狀態責任之土地所有權人應受第 52 條、第 53 條第 2 款之行政罰；總之，廢清法第 71 條之狀態責任之土地所有權人等，不應負廢清法第 52 條、第 53 條第 2 款之行為責任。被上訴人逕行認定上訴人違反上開規定而列為受處分人，在構成要件該當主體之認定上，即有未洽。

③再者，遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，應負責者並非不作為之行為責任，而係廢清法第 71 條所規定之狀態責任，遭非法棄置於其土地係該規定狀態責任構成要件之一的狀態事實，不應再進而解釋成貯存之不作為行為責任。廢清法第 52 條、第 53 條第 2 款之文義係指實際從事「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物或有害事業廢棄物之行為人」，係因其行為而為應受處罰之對象，不應以事實狀態解釋成係貯存之不作為。原判決逕以上訴人遭棄置即係未為管理之不作為，顯係誤解。則依廢清法第 71 條第 1 項規定，土地所有人僅負有「清除、處理」之狀態責任，則「貯存」之行為不在前揭規定之範圍內，而「依法貯存」之規範，明顯係課予實際「貯存」行為之行為人之「行為責任」，進而負有「依法貯存」之義務，故土地所有人若非違法「貯存」之「行為人」，自當僅負「清除、處理」之狀態責任，而不負「貯存之改善」之行為責任。原判決誤引廢清法第 71 條第 1 項規定，據以認上訴人亦有「貯存之改善」之義務，自有適用法規不當之違法。

④又原處分所引設施標準第 6 條第 1 項、第 7 條第 1 項、第 10 條第 1 項及第 11 條規定，均在規範事業廢棄物貯存方式，並無足以推論廢清法第 71 條狀態責任義務人亦應負廢清法第 52 條、第 53 條第 2 款之行為責任。

(三)末按「自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體有代表權之人

或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下之環境講習：．．．二違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5千元以上罰鍰。」為環境教育法第23條第2款所規定。本條規定係以經處分機關處5千元以上罰鍰為構成要件，惟查，依上開說明，本件依據廢清法第53條第2款規定所課罰鍰既有違誤，而由本院將原判決廢棄，並撤銷罰鍰處分，則本件即無合於環境教育法第23條第2款所規定以經處分機關處5千元以上罰鍰之構成要件事實，本院自應一併予以撤銷。

(四)經核本件原處分就此部分，係適用法規錯誤，而屬違法，應予撤銷，訴願決定予以維持，亦有違誤，亦應予以撤銷。從而，本件此部分上訴為有理由，應由本院本於原審確定之事實，將原判決廢棄，並撤銷此部分訴願決定及原處分。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第260條第1項，第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 105 年 10 月 13 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 林 茂 權

法官 鄭 忠 仁

法官 吳 東 都

法官 帥 嘉 寶

法官 劉 介 中

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 105 年 10 月 14 日

書記官 張 雅 琴

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（105年1月至12月）第292-307頁