

臺北市政府 103.03.27. 府訴三字第 10309046100 號訴願決定書

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府環境保護局

訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服原處分機關民國 102 年 11 月 27 日廢字第 41-102-113116

號及 102 年 11 月 28 日廢字第 41-102-113403 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

原處分機關所屬衛生稽查大隊稽查人員於民國（下同）102 年 11 月 1 日 17 時 15 分及 11 月 6 日 上

午 10 時 46 分，在本市信義區○○路○○段○○號前（○○大樓前），發現訴願人未依規定放置廣告物，有礙環境衛生，違反廢棄物清理法第 27 條第 11 款規定，乃當場拍照採證，並以 102 年 11 月 1 日北市環稽二中字第 F200961 號及 11 月 6 日北市環稽二中中字第 F200964 號舉發通知

書告發訴願人。嗣原處分機關審認訴願人未經主管機關許可，任意放置廣告物污染環境，依廢棄物清理法第 50 條第 3 款規定，分別以 102 年 11 月 28 日廢字第 41-102-113403 號及 102 年 11 月

27 日廢字第 41-102-113116 號裁處書，各處訴願人新臺幣（下同）1,200 元（2 件合計處 2,400 元）罰鍰。該 2 件裁處書均於 102 年 12 月 12 日送達，訴願人不服，於 103 年 1 月 7 日向本府提起

訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

一、按廢棄物清理法第 3 條規定：「本法所稱指定清除地區，謂執行機關基於環境衛生需要，所公告指定之清除地區。」第 4 條前段規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為直轄市政府。」第 5 條第 1 項規定：「本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局..」第 27 條第 11 款規定：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：……十一、其他經主管機關公告之污染環境行為。」第 50 條第 3 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：……三、為第二十七條各款行為之一。」第 63 條規定：「本法所定行政罰，由執行機關處罰之……。」

臺北市廣告物暫行管理規則第 1 條規定：「臺北市（以下簡稱本市）為管理廣告物，以維護公共安全、交通秩序及都市景觀，並塑造地區特色，特訂定本規則。」第 2 條規定：「本市廣告物之管理，除法規另有規定外，依本規則之規定。」第 3 條第 4 款規定：「本規則所稱廣告物，其種類如下：……四、張貼廣告：指未加任何框架，直接以懸掛、黏貼、彩繪、噴漆或以其他方式固著於地面、建築物或其他地上物之各種旗幟、布條、帆布、傳單、海報、紙張或其他材質之廣告。」第 5 條第 2 款規定：「廣告物之管理，其主管機關如下：……二、張貼廣告：廣告物上緣距地面三公尺以下者為市政府環境保護局……。」第 6 條規定：「廣告物除有特別規定外，應經主管機關審查許可後，始得設置。」第 7 條第 1 項規定：「廣告物之內容或設置，依法應先經目的事業主管機關核准者，應依規定先送請該管目的事業主管機關核准後，始得申請設置。」第 11 條規定：「張貼廣告設置於自宅或自己管理場所之牆面、圍牆或門前，其長度未超過店面二廊柱間長度；或無店面情形，其長度在三公尺以下，寬度在一公尺以下，供該場所使用目的之廣告使用，且在一樓以下設置未遮蔽窗戶及其他逃生出口者，免經主管機關審查許可。……張貼廣告應維持其整潔美觀及完整，不得有破損、髒亂或妨礙市容。張貼廣告及張貼廣告板（欄）之申請許可、管理及收費辦法，由主管機關定之。」第 12 條規定：「機關、團體、公司廠場，為辦理政令宣導、公益活動、藝術文化或其他同性質活動之宣導，而設置張掛旗幟、布條者，應於設置前二個月起至七日內向主管機關申請許可。前項申請，應以申請書敘明活動內容、設置期間、設置地點、設置種類及設置數量，並檢附活動計畫、設置廣告物內文樣張……。」

臺北市政府 95 年 8 月 4 日府環三字第 09534134701 號公告：「主旨：公告污染環境行為及
其罰則……依據：廢棄物清理法第 27 條第 11 款。公告事項：一、自 95 年 9 月 1 日起在本

市指定清除地區內，凡未經廣告物主管機關許可，嚴禁有下列污染環境行為，違者依廢棄物清理法第 50 條規定處罰：以張掛、懸掛、黏貼、釘定、彩繪、噴漆、夾附或放置方式之廣告物，直接或間接設於戶外地面、道路、人行道、騎樓或地上物。……二、本公告所稱廣告物，係指各種旗幟、布條、帆布、傳單、海報、紙張、指示標誌或其他材質之廣告。」

臺北市政府環境保護局各類違反環保法令案件裁罰基準第 3 點規定：「本局處理違反廢棄物清理法或資源回收再利用法案件裁罰基準如附表。」

附表：（節錄）

壹、廢棄物清理法

項次	43
違反法條	第 27 條第 11 款
裁罰法條	第 50 條
違反事實	以張掛、懸掛、黏貼、釘定、彩繪、噴漆、夾附或放置方式之廣告物，直接或間接設於戶外地面、道路、人行道、騎樓或地上物
違規情節	一般違規情節
罰鍰上、下限（新臺幣）	1,200 元-6,000 元
裁罰基準（新臺幣）	1,200 元

臺北市政府環境保護局 91 年 3 月 7 日北市環三字第 09130580801 號公告：「主旨：公告本

市指定清除地區為本市所轄之行政區域.....。」

二、本件訴願理由略以：

- （一）○○學員傳達中共迫害真相及呼籲世人共同制止迫害，係受憲法保障之言論自由，並非廣告物。○○學員講真相的環境未受維護，反而突遭原處分機關開罰，實難令人信服。系爭展板每日晚間由○○學員收妥攜回，從未任意棄置，顯非廢棄物。
- （二）廢棄物清理法第 27 條第 11 款及臺北市政府 95 年 8 月 4 日府環三字第 09534134701 號公告

，有違反法律保留、悖於立法目的及逾越母法授權範圍之違法，原處分機關以此對訴願人為不利之裁處，行政處分違法不當，應予撤銷。
- （三）原處分機關以「廣告物材質」定義「廣告物」，從而不當擴張「廣告」及「廣告物」之範圍；不當推定「污染環境行為」，且臺北市政府公告極度擴張廢棄物清理法之適用範圍，並將「未經廣告物主管機關許可」與「污染環境行為」作不當連結，顯已逾廢棄物清理法之授權範圍。
- （四）系爭展板既非廣告物亦非廢棄物，原處分機關以違反廢棄物清理法裁處，顯然違反廢棄物清理法之立法目的。

三、查原處分機關稽查人員於事實欄所述時、地，查獲訴願人任意放置廣告物污染環境，違反廢棄物清理法第 27 條第 11 款規定，有採證照片 5 幀及原處分機關衛生稽查大隊收文號 103 年 1 月 8 日環稽收字第 10330065500 號陳情訴願案件簽辦單等影本附卷可稽。是原處分機關予以處分，自屬有據。

四、至訴願人主張系爭展板每日晚間由○○學員收妥攜回，從未任意棄置，顯非廢棄物及原處分機關不當擴張廣告及廣告物之範圍，不當推定污染環境行為云云。按在指定清除地區內，未經廣告物主管機關許可，嚴禁於戶外地面、道路、人行道、交通工具或其他定著物上，張掛、放置廣告物，違者即應受罰。且原處分機關已依廢棄物清理法第 3 條規定，公告本市指定清除地區為本市所轄之行政區域。此揆諸廢棄物清理法第 27 條第 11 款、第 50 條第 3 款規定、本府 95 年 8 月 4 日府環三字第 09534134701 號及原處分機關 91 年 3 月

7 日北市環三字第 09130580801 號公告等自明。另查凡未經核准而任意在指定清除地區內有違反廢棄物清理法第 27 條各款規定情形之一者，即應處罰，與所張貼海報之內容及廣告規格大小均無關連；又廣告看板縱非「廢棄」之物，惟有礙市容觀瞻，自屬對環境之污染；又廣告物內容不以商業性質為限，且言論自由表達方式甚多，尚不得任意為之，而影響市容及環境衛生，分別為最高行政法院 75 年判字第 441 號、79 年判字第 1907 號判決、99 年度裁字第 3491 號裁定及高雄高等行政法院 99 年度簡字第 214 號判決意旨可資參照。本件依原處分機關衛生稽查大隊收文號 103 年 1 月 8 日環稽收字第 10330065500 號陳

情

訴願案件簽辦單影本查覆內容載以：「一、有關○○○君等 8 人於本市○○區（路）○○段○○大樓廣場前任意放置廣告物。……二、本案陳情人提出訴願。……惟其執勤過程及採證均依照相關法規規定辦理且放置行為明確。……。」等語。另依卷附採證照片影本顯示，確實有展板任意放置於地面；且訴願人於訴願書中亦自承有放置行為。復據原處分機關 103 年 1 月 24 日北市環稽字第 10330065500 號函所附訴願答辯書陳明，違規

放

置廣告物是破壞市容景觀的重大來源之一，且系爭廣告物已造成環境污染並妨礙市容景觀。是訴願人違反廢棄物清理法第 27 條第 11 款規定之事證明確，應依同法第 50 條第 3

款

規定處以罰鍰。縱為宣導訊息，亦應依前揭臺北市廣告物暫行管理規則第 12 條等規定辦理，尚不得以言論自由等情執為本件免罰之論據。至有無收妥攜回展板，均無礙本件違規行為之成立。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關各處訴願人法定最低額 1,200 元（2 件合計處 2,400 元）罰鍰，揆諸前揭規定及裁罰基準，並無不合，原處分應予維持

。

五、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 丁 庭 宇（公假）

委員 蔡 立 文（代理）

委員 王 曼 萍

委員 劉 宗 德

委員 紀 聰 吉

委員 戴 東 麗

委員 柯 格 鐘

委員 葉 建 廷

委員 王 韻 茹

委員 傅 玲 靜

委員 吳 秦 雯

不同意見書

環境當中的廢棄物若未經妥善處理，向來是影響市容景觀、甚至有礙公共衛生與製造污染的元兇之一；主管機關基於人民對於環境整潔之共同期待，進行廢棄物之適當處理與管制，以維護人民安全健康的生活環境，自為職責之所在。然而，在資訊爆炸、材料多元的當代社會下，如何認定呈現於不同材料上之資訊提供，係屬於不同價值之言論而應予以包容，或是該當於造成污染行為之廢棄物，誠有認事用法之執行困難，更應謹慎認定事實、適用法律，而非以行政便宜等考量傷害建立不易之法治價值。本案涉及訴願人於特定商業場所（○○大樓旁）放置展板，原處分機關依據臺北市政府 95 年 8 月 4 日府環三字第 09534134701 號公告認定

該展板該當於廢棄物清理法第 27 條第 11 款規定之「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：……十一、其他經主管機關公告之污染環境行為。」。原處分機關以未經主管機關核准，在行政機關公告之清除地區內，採用各種方式傳遞廣告，認定為污染環境行為，但於裁處書當中刻意不說明展板內容，以規避界定是否符合公告所稱之「廣告」定義，多數意見亦不爭執未涵攝法律定義與客觀事實狀態間之欠缺，並因而以為該當廣告而認定為該當於廢棄物清理法之廢棄物，在確認授權明確性與法律適用之解釋上誠有欠缺。且受處分人所為之放置展板行為，是否屬於言論表達自由之範疇，而有以憲法基本權利進一步保護之必要，亦非無討論空間。

首先，本案臺北市政府 95 年 8 月 4 日府環三字第 09534134701 號公告，係由臺北市政府公告，

該當廢棄物清理法第 4 條所規定之主管機關，但其公告之污染環境行為，必須符合立法意旨

且未逾越母法規定之限度。並非程序上只要主管機關係依據廢棄物清理法第 27 條第 11 款進行公告，實質上就未逾越母法之規範，本決定並未進一步檢視主管機關之公告，是否與廢棄物清理法第 27 條其他已經由法律列舉之 10 款污染環境行為具有相當性，且同時亦須符合廢棄物清理法第 2 條所定義之廢棄物。就前者言，該條所規範者係「行為」，其他 10 款明確地顯示與環境污染或衛生連結之關係，則主管機關依據第 11 款所為之公告，亦應顯示相同意旨。故而在解釋上，臺北市政府公告中之「廣告物」，應當至少與第 10 款之「廣告污染定著物」具備相同之對環境構成污染的本質，亦即其應該當於廢棄物清理法第 2 條所定義之廢棄物。因此，實質以觀，臺北市政府所為之公告以「未經廣告物主管機關核准」之「廣告物」連結各種設置方法，以及各種材質之「廣告」，即廣泛認定為污染環境行為，並未將該廣告物限縮為具有環境污染本質者，有違廢棄物清理法第 1 條所揭示之「有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康」立法精神。

其次，以憲法第 11 條規範的表現自由為實施民主政治最重要的基本人權，積極將內在意思表現於外的言論，因此受到憲法保障。雖然不因為只要認定為是與表現自由相連結的言論就受到相同程度的憲法保障，但在對於言論進行管制前，先對該言論內容進行區分，當為憲法價值落實於行政法實踐的具體表現，而非以影響市容與環境衛生此一抽象的公共利益為大前提，忽略或貶低該言論可能受到的憲法保護價值。大法官於釋字第 414 號已經明確採取依據言論內容區分不同價值之言論，若係「非關公意形成、真理發現或信仰表達之商業言論，尚不能與其他言論自由之保障等量齊觀」，而得進一步評價限制該商業言論之法令所欲保護之法益與該言論價值孰輕孰重。則本案在論理上，至少應先論斷該展板所表達之言論是否屬於商業性言論，然後再考量廢棄物清理法所欲達成之公共利益，是否重要到足以限制當事人所欲表現之言論。而非以廢棄物清理法係價值中性之法令，而間接侵害人民言論自由表達之空間。然而，原處分機關與多數意見刻意不提及展板內容，規避適用大法官所建立之言論自由審查基準，忽略認定言論內容之重要性，與向來原處分機關適用廢棄物清理法裁處之廣告物案件所形成之慣例顯然不同，更有違平等原則之嫌。更遑論○○設置展板遍佈臺北市各地，何以僅挑選本案所在之商業區進行裁罰，難謂無選擇性執法之疑慮。

綜上所述，原處分誠有多處論理不周與認事用法之違誤，實應撤銷原處分另為適法之處分，特撰不同意見書以彰顯我國係民主法治國家，應遵守法律授權明確性之精神，並希冀維護保障人民言論自由之基本意旨。

委員 王 韻 茹

委員 吳 秦 雯

中華民國 103 年 3 月 27 日

市長 郝龍斌

法務局局長 蔡立文決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。（臺灣臺北地方法院行政訴訟庭地址：新北市新店區中興路 1 段 248 號）