

訴 願 人 ○○大學

代 表 人 ○○○

原處分機關 臺北市政府環境保護局

右訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服原處分機關九十一年一月二十三日廢字第J九一A00四三四、J九一A00四三七、J九一A00四三九至J九一A00四四二、H九一A000五六至H九一A00一二二、H九一A00一二五至H九一A00一四一號、九十一年二月一日廢字第H九一A00二一六至H九一A00二三七號、九十一年三月十五日廢字第H九一A00三五五至H九一A00三五六號等一百十四件處理違反廢棄物清理法案件處分書，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起六十日內另為處分。

事 實

- 一、緣本案係因民眾陳情○○新村被任意傾倒廢土，原處分機關及本府工務局建築管理處人員等於九十年二月二十七日會同進行現場勘查，發現大量廢土堆置於學校用地範圍內，且拆除之建築廢棄物亦未清理，污染巷道路面，因認訴願人尚未向本府主管建築機關申請雜項執照，即默許承包商傾倒廢土污染環境，原處分機關稽查人員遂於九十年二月二十七日當場依法告發取締，並限訴願人於九十年三月六日前清除完畢，逾期未完成清除，則依法按日連續處罰。另○○○路○○段○○巷及○○○路○○段○○巷之巷道，則要求承包商清理改善保持暢通，並應維持路面整潔，原處分機關並責成轄區清潔隊列管追蹤。嗣原處分機關以訴願人未依申報許可地點任意傾倒廢土、妨礙環境衛生之違規事實，以九十年三月十六日廢字第X0一六七五八號處分書（表列編號一）處以訴願人新臺幣（以下同）三萬元罰鍰（訴願人於九十年四月十一日向本府提起訴願）；訴願人嗣仍未依規定清除，原處分機關遂以附表所列編號二至二十二號舉發通知書，再依工程施工廢棄物未妥為貯存、清理污染路面依法連續告發，並以九十年四月六日廢字第X0一六八七0號等二十一件處分書（表列編號二至二十二號），各處以訴願人九千元罰鍰（訴願人於九十年四月二十六日向本府提起訴願）；嗣原處分機關又以訴願人「管有之校地，堆置廢棄物，有礙環境衛生」為由連續告發訴願人，並以「土地或建築物與公共衛生有關之地面，未依規定清除」之違反事實，以附表所列九十年四月十七日廢字第乙二八五六0三號等十二件處分書（表列編號二十三至三十四號），各處以訴願人一千二百元罰鍰及九十年五月三日廢字第Y0二六一四五號等三件處分書（表列編號三十五至三十

七號），各加重處以訴願人四千五百元罰鍰（訴願人於九十年五月三日向本府提起訴願）；嗣原處分機關再以附表所列九十年五月三日廢字第Y0二六一四八號等十五件處分書（表列編號三十八至五十二號），續加重處以訴願人每件四千五百元罰鍰（訴願人不服於九十年六月一日向本府提起訴願）；繼又以附表所列九十年五月二十三日廢字第Y0二六三四四號等八件處分書（表列編號五十三至六十號），仍加重處以訴願人每件四千五百元罰鍰（訴願人不服於九十年六月六日向本府提起訴願）；復以附表所列九十年六月八日廢字第Y0二六四六六號等二十三件處分書（表列編號六十一至八十三號），加重處以訴願人每件四千五百元罰鍰（訴願人不服於九十年六月二十七日向本府提起訴願）；繼復以附表所列九十年七月二日廢字第Y0二六五九九號等三件處分書（表列編號八十四至八十六號）加重處以訴願人每件四千五百元罰鍰（訴願人不服於九十年七月二日向本府提起訴願）；再以附表所列九十年七月二日廢字第Y0二六六0二號等九件處分書（表列編號八十七至九十五號）加重處以訴願人每件四千五百元罰鍰（訴願人不服於九十年七月十二日向本府提起訴願）；再以附表所列九十年八月六日廢字第H九0A000二五號等十九件處分書（表列編號九十六至一百十四號）加重處以訴願人每件四千五百元罰鍰（訴願人不服於九十年八月二十二日向本府提起訴願）。

二、訴願人前揭訴願案（共九件）分別經本府以九十年九月十三日府訴字第900六二八七三00號、九十年九月二十八日府訴字第90一0三六六五00號、九十年十一月十四日府訴字第90一0三八三七00號、九十年十一月十四日府訴字第900八五一三八00號、九十年十一月十三日府訴字第900八五六四四00號、九十年十一月十四日府訴字第900八八七一000號、九十年十一月十五日府訴字第900八八七六六00號、九十年十一月十五日府訴字第90一0三六八七00號、九十一年一月十日府訴字第0九00八四四六四00號訴願決定均將「原處分撤銷，由原處分機關於收受決定書之次日起六十日內另為處分。」其理由略謂：「……惟訴願人主張承包商所堆置之回填土並非廢土，且清理責任應歸承包商云云。雖本件原處分機關以訴願人『管有之校地，堆置廢棄物，有礙環境衛生』及『土地或建築物與公共衛生有關之地面，未依規定清除』連續告發及處罰；然本件原處分機關認系爭土石之堆置未依法申請，違反『營建剩餘土石方處理方案』之處理規定，屬『隨意』棄置；其未依法申請究係如何違反上開方案處理規定而得視為其隨意棄置，則未見詳實說明，致本案就該堆置之土石是否係屬廢棄物而得適用廢棄物清理法查處之事實認定上，尚有疑義。又依前揭廢棄物清理法臺北市施行細則第三十八條第一款：『本法第二條第一項第二款第二目所稱之一般事業廢棄物如左：一、建築廢棄物。』及臺北市建築廢棄物清除方法執行要點第二點：『本要點所稱建築廢棄物，係指營建或拆除建築物或其他工程所產生之廢棄物。』規定以觀，倘本件於系爭地點所堆置之土石得視為廢棄物，則其究應屬建築廢棄物，亦即為一般事

業廢棄物？抑或係一般廢棄物？尚有疑義。本件原處分機關遽以規範一般廢棄物之法條處罰，似嫌率斷，有究明之必要。……」

三、嗣原處分機關以訴願人對土地或建築物與公共衛生有關之地面，未依規定清除為由，認違反行為時廢棄物清理法第七條第一款之規定，並依同法第二十三條第一款之規定，以附表所列九十一年二月一日廢字第H九一A00二一六至H九一A00二三七號（表列編號一至二十二號）、九十一年一月二十三日廢字第H九一A000六二至H九一A00一二二、H九一A00一二五至H九一A00一四一號、九十一年三月十五日廢字第H九一A00三五五至H九一A00三五六號（表列編號三十五至一百一十四號）等一百0二件處理違反廢棄物清理法案件處分書處以訴願人每件四千五百元罰鍰及九十一年一月二十三日廢字第J九一A00四三四、J九一A00四三七、J九一A00四三九至J九一A00四四二、H九一A000五六至H九一A000六一號（表列編號二十三至三十四號）等十二件處理違反廢棄物清理法案件處分書處以訴願人每件一千二百元罰鍰（共計一百十四件處分合計處四十七萬三千四百元罰鍰）。訴願人仍表不服，於九十一年三月七日向本府提起訴願，三月二十八日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、查本件訴願人提起訴願日期（九十一年三月七日）距部分原處分書發文日期（九十一年一月二十三日、二月一日）雖已逾三十日，惟原處分機關除查明部分處分書之送達日期為九十一年二月二十一日而無訴願逾期問題外，至其餘部分仍未查明處分書送達日期，訴願期間無從起算，尚無訴願逾期問題，合先敘明。

二、按行為時廢棄物清理法第二條第一項規定：「本法所稱廢棄物，分左列二種：一、一般廢棄物：垃圾、糞尿、動物屍體或其他非事業機構所產生足以污染環境衛生之固體或液體廢棄物。二、事業廢棄物……（二）一般事業廢棄物：由事業機構所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。」第七條規定：「一般廢棄物，除應依左列規定清除外，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。二、與土地或建築物相連接之騎樓或人行道，由該土地或建築物所有人、管理人或使用人清除。……」第十五條規定：「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。」第二十三條第一款規定：「有左列情形之一者，處四百元以上一千五百元以下罰鍰。經通知限期改善，仍未遵行者，按日連續處罰：一、不依第七條第一款至第七款規定清除一般廢棄物者。」第二十四條規定：「貯存、清除或處理一般事業廢棄物，違反第十五條規定者，處二千元以上一萬元以下罰鍰。經通知限期改善，仍未遵行者，按日連續處罰。」

同法臺北市施行細則第三十七條規定：「本法所稱之事業機構，係指工礦廠場、公司行

號、醫療院所、及中央主管機關指定之事業。」第三十八條第一款規定：「本法第二條第一項第二款第二目所稱之一般事業廢棄物如左：一、建築廢棄物。」第五十二條第一項規定：「違反本法及本細則之規定者，處罰其所有人、管理人或使用人。其為法人者，處罰其法人。」

事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第二條第六款規定：「本標準專用臺北市建築廢棄物清除方法執行要點第二點規定：「本要點所稱建築廢棄物，係指營建或拆除建築物或其他工程所產生之廢棄物。」第三點規定：「營建廠商應負責清理工地四周環境，其產生之建築廢棄物不得飛揚、溢散、滲出、流出而污染工地範圍外地面、溝渠。」

名詞定義如左……六、建築廢棄物：指營建或拆除建築物或其他工程所產生之廢棄物。」第二十一條規定：「建築廢棄物之清除方法，由直轄市或縣（市）主管機關另定之。」

前中央主管機關行政院衛生署六十四年四月二十一日衛署環字第六五一五九號函釋：「……關於廢棄物清理法執行細節事項：一、各項工程施工中不得污染工地以外環境。……」

七十一年八月三十一日衛署環字第三九二一二號函釋：「建築商在工程施工中所生之廢棄物，應自行清除，如污染工地以外之地面、水溝等，依廢棄物清理法予以處罰。」

行政院環境保護署九十年四月十八日環署廢字第00二一五六九號函釋：「主旨：有關磚瓦、混凝土塊是否係屬『廢棄物清理法』認定之廢棄物疑義乙案，復如說明，請查照。說明……：二、依據內政部訂頒之『營建剩餘土石方處理方案』規定，營建剩餘土石方包含：『建築工程、公共工程及建築物拆除工程施工所產生之廢土石方、磚瓦、混凝土塊』。另依據行政院八十六年十二月三十一日臺八十六內字第五二一〇九號函示，明確認定剩餘土石方、磚瓦、混凝土塊為有用資源，非屬廢棄物範圍，其主管機關為內政部營建署。三、營建剩餘土石方如依『營建剩餘土石方處理方案』規定合法處理者，均不以廢棄物認定。惟如未依其規定辦理而隨意棄置，致污染環境者，仍為違反『廢棄物清理法』之行為。四、營建剩餘土石方（廢土）中含拆除建築物之磚塊，符合說明二，得認定為有用資源；如明顯夾雜鋼筋、木料等非『營建剩餘土石方處理方案』所適用範圍，則應屬建築廢棄物。……」

三、本件訴願理由略謂：

（一）關於本案「○○新村拆除工程」係由訴願人發包予○○有限公司（以下簡稱○○公司）承攬，該公司為爭取工作效率，先於工地堆積天然原土，以為地下室拆除後之回填及基地整平之用，並非廢棄物，自不符「廢棄」之要件，原處分機關任意告發，至有不合。

（二）依原處分機關於九十年三月十六日北市環三字第90二0六九七一00號函○○公司

函稱「本案堆置餘土既為○○公司作為回填基土，自不符廢棄之要件，本局僅能就污染道路部分依廢棄物清理法第十二條第二款規定告發處分，並要求改善。」惟依該法第十二條規定，指定清除區禁止之行為，其處分之對象係行為人。

(三) 民法第一百八十九條規定，可知定作人與承攬人各所負責任不同，均以各自行為為負責對象，定作人如將工程委由承攬人施工造成污染，則施工之承攬人即為行為人，自應由其負責。本案該工程係由○○公司承攬辦理，則工地施工範圍內之污染，其行為人為該公司而非訴願人。

(四) 原處分機關認依廢棄物清理法第七條規定，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之，似指本案應處罰所有人，而非行為人或承攬人，依大法官釋字第五〇三號解釋，納入義務人違反作為義務而被處行為罰，係因為違反作為義務「行為」而受處罰，又不得重複處罰乃現代民主政治國家之基本原則，是以有人把垃圾倒在臺北市政府門前，究應處罰「行為人」抑或土地「所有人」，至有疑問？

四、查前揭本府九十年九月十三日府訴字第九〇〇六二八七三〇〇號等九件訴願決定之撤銷理由略謂：「……原處分機關認本案系爭土石之堆置未依法申請，違反『營建剩餘土石方處理方案』之處理規定，屬『隨意』棄置；然其未依法申請究係如何違反上開方案處理規定而得視其為隨意棄置，則未見詳實說明，致本案在事實認定上，尚有疑義。且依前揭臺北市建築廢棄物清除方法執行要點第三點規定，乃係課以營建廠商應負責清理工地四周環境之責任，則本案原處分機關以訴願人須負監督管理之責，是其亦為違規行為人，其法令依據為何？仍應予究明。另本件訴願人是否係廢棄物清理法臺北市施行細則第三十七條所指之事業機構？尚有未明；倘其非屬事業機構，則其就本案所認定之一般事業廢棄物有無清理責任？可否以其未依規定清理一般事業廢棄物罰之？均尚有疑義。……」及「……惟訴願人主張承包商所堆置之回填土並非廢土，且清理責任應歸承包商云云。雖本件原處分機關以訴願人『管有之校地，堆置廢棄物，有礙環境衛生』及『土地或建築物與公共衛生有關之地面，未依規定清除』連續告發及處罰；然本件原處分機關認系爭土石之堆置未依法申請，違反『營建剩餘土石方處理方案』之處理規定，屬『隨意』棄置；其未依法申請究係如何違反上開方案處理規定而得視為其隨意棄置，則未見詳實說明，致本案就該堆置之土石是否係屬廢棄物而得適用廢棄物清理法查處之事實認定上，尚有疑義。又依前揭廢棄物清理法臺北市施行細則第三十八條第一款：『本法第二條第一項第二款第二目所稱之一般事業廢棄物如左：一、建築廢棄物。』及臺北市建築廢棄物清除方法執行要點第二點：『本要點所稱建築廢棄物，係指營建或拆除建築物或其他工程所產生之廢棄物。』規定以觀，倘本件於系爭地點所堆置之土石得視為廢棄物，則其究應屬建築廢棄物，亦即為一般事業廢棄物？抑或係一般廢棄物？尚有疑義。本件原處分機關遽以規範一般廢棄物之法條作處罰，似嫌率斷，有究明之必要

。.....」等，嗣經原處分機關重新審認結果認依行政院環境保護署九十年四月十八日環署廢字第0000六九號函，依據內政部訂頒之「營建剩餘土石方處理方案」規定，營建剩餘土石方如依「營建剩餘土石方處理方案」規定合法處理者，均不以廢棄物認定。惟如未依其規定辦理而隨意棄置，致污染環境者，仍為違反「廢棄物清理法」之行為，又依行為時廢棄物清理法第七條規定，土地或建築物與公共衛生有關者，應由土地或建築物所有人、管理人或使用人清除，原處分機關因認本案系爭土地，係訴願人所管理使用之土地，是系爭土地之廢棄物應由訴願人負清除之責，訴願人既未清除，爰依該法第二十三條第一款規定另為前開附表之處分。

五、惟查訴願人主張承包商○○公司所堆置之回填土並非廢土，而係屬天然原土，其所堆積於工地之目的，係為訴願人系爭工程地下室拆除後之回填及整平之用。準此，訴願人委託案外人○○公司於系爭工程用地上堆積營建剩餘土石方，可知係有意為之，得否認其行為該當上開「營建剩餘土石方處理方案」規定所稱「隨意棄置」之要件，而得依「廢棄物清理法」予以處分，仍有再酌之餘地；況依環境保護署前開函釋示，依據內政部訂頒之「營建剩餘土石方處理方案」規定及行政院八十六年十二月三十一日臺八十六內字第五二一〇九號函示，明確認定剩餘土石方、磚瓦、混凝土塊為有用資源，非屬廢棄物範圍。是本案訴願人主張案外人○○公司所堆置之回填土並非廢棄物，不符「廢棄」之要件，尚非全然無據。

六、復查本案附表所列一百十四件處分書所載行為發現地點計有本市大安區○○○路○○段○○巷內及○○○路○○段○○巷內等二處，又依原處分機關九十一年四月一日北市環稽字第0九一四〇二〇四三〇〇號函附訴願答辯書所載略以：「.....三、調查經過及答辯意旨.....廢土堆置區雖有圍籬，但現場拆除之建築物卻任意堆置，在清除前並未做好妥善環境衛生維護設施，致造成環境污染，訴願人顯已違反本法之規定。.....」，原處分機關經重新審查後似認訴願人因系爭土石堆置區雖設有圍籬，但因未做好妥善環境衛生維護設施，致造成系爭土石方堆置地點周圍巷道環境污染，此有卷附上開答辯書正本、建築平面圖影本附卷可憑。嗣本案經本府訴願審議委員會派員於九十一年八月一日至現場勘查，系爭處分書所載行為發現地點係與訴願人所管理之土地（即堆積土石方之地點）為相連接之巷道，且上開巷道之污染，訴願人至今仍未妥善清除，此亦有前開地點照片二十六幀附卷可證。準此，依原處分機關訴願答辯意旨及上開勘查結果，似應依行為時廢棄物清理法第七條第二款為處分依據，惟此與原處分機關附表編號一處分書所載訴願人違反法令及處分條文為行為時廢棄物清理法第七條第一款規定，即一般廢棄物在土地或建築物與公共衛生有關之情形，應由管理人等清除之，並依同法第二十三條第一款規定處分，顯然有間。又據上開原處分機關答辯書所載略以：「.....本案嗣經詢查，未經合法申請相關雜項執照，依行政院環保署九十年四月十八日（九十）環署

廢字第00二一五六九號函釋，如未依其規定辦理而隨意棄置，致污染環境者，乃為違反『廢棄物清理法』之行為，本案訴願人既未申請相關執照，本局依廢棄物清理法之規定查處，並無不合：....」準此，如前所述，本案之所以處分訴願人，究係依其答辯書所稱訴願人未依規定申請相關雜項執照，而隨意棄置系爭土石方，致污染環境？或因系爭土石堆置地點雖設有圍籬，但因未做好妥善環境衛生維護設施，致污染系爭土石方堆置地點周圍巷道？或係就其負有管理之責且已然形成一般廢棄物污染之系爭巷道未盡清除責任？或如其處分書所示「土地或建築物與公共衛生有關之地面，未依規定清除」之情形？綜上，除違規地點及事實似有疑義外，原處分依據之法令似亦有別，原處分機關仍有再予究明之必要。

七、又按日連續處罰之實施，係對義務人反覆科處一定數額之金錢，使其心理上發生強制作用，以間接促其自動履行義務之強制方法。是以原處分機關在查獲有違反行為時廢棄物清理法第二十三條之事實時，除予處罰外，並應先通知其限期改善，且應將「不依限履行時將予按日連續處罰」之意旨通知義務人，而於義務人未依限履行時，始得按日連續處罰。本案依卷附原處分機關九十年二月二十七日北市環三安字第九0四0一0一00號函略以：「主旨：有關 貴校管有○○新村之校地任意傾倒廢土，請於九十年三月六日前清理改善完成，.....說明.....：二、查 貴校管有之校地任意傾倒大量廢土，嚴重影響環境衛生整潔至鉅，本局已於九十年二月二十七日依法告發取締在案，茲請 貴校務必於九十年二月二十八日至九十年三月六日前清除完畢，逾期未清理，本局依法將按日連續告發。」是原處分機關業已書面通知其限期改善，並將「不依限履行時將予按日連續處罰」之意旨通知訴願人。惟依前述原處分機關所通知之內容，係要求訴願人將所管有之校地任意傾倒大量廢土之情形限期於九十年三月六日前清除完畢，此與附表編號二至一一四號處分書所載系爭巷道污染之違反事實為「土地或建築物與公共衛生有關之地面，未依規定清除」（一般廢棄物之清除）似屬有間。準此，原處分機關據以按日連續處罰之違規事實究為何者？與前開限期改善通知之事由是否相同，而有達到限期改善之法律上效果？亦有再予究明之必要。從而，本案為求處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關究明上開疑義後於收受決定書之次日起六十日內另為處分。

八、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第八十一條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠
委員 黃茂榮
委員 薛明玲
委員 楊松齡
委員 王惠光
委員 陳 敏

委員 曾巨威

委員 曾忠己

委員 劉興源

委員 黃旭田

中 華 民 國 九 十 一 年 八 月 六 日 市 長 馬 英 九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行