

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第97號

民國111年6月14日辯論終結

原告 萬大材料科技股份有限公司

代表人 戴文慶

訴訟代理人 林石猛 律師

張宗琦 律師

林楷 律師

被告 高雄市政府環境保護局

代表人 張瑞琿

訴訟代理人 陳東籬

楊人傑

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服高雄市政府中華民國110年1月22日高市府法訴字第11030077600號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告未領有廢棄物清除處理許可文件，即受訴外人中聯資源股份有限公司（下稱中聯公司）委託清運約99萬7947.84公噸之轉爐石級配料，再交予訴外人建發營造有限公司（下稱建發公司）傾倒堆置於高雄市旗山區大林段1080地號等21筆土地（下稱系爭場址），被告乃於民國107年6月7日命原告、中聯公司、建發公司應予清除處理，並檢具「廢棄物棄置場址清理計畫」送被告憑辦。嗣原告於109年3月2日提送之「高雄市旗山區大林段1080地號等21筆土地廢棄物棄置場址清理計畫-第一階段調查及檢測作業計畫（第六次修

正)」(下稱系爭清理計畫)，經被告以109年3月12日高市環局廢管字第10931736100號函同意辦理在案。惟原告清理期間，民眾反映系爭場址東側有污水滲出，被告遂於109年9月4日派員至現場稽查，發現系爭場址東側與鄰地間之RC牆裂縫處有滲出水流出，經現場採樣後送台灣檢驗科技股份有限公司高雄分公司（下稱SGS公司）檢驗。被告乃於同日予以舉發，並給予原告陳述意見之機會，原告雖於同年9月8日提出書面意見，惟依SGS公司109年9月14日AW/2020/90333號水質樣品檢驗報告(下稱系爭檢驗報告)，pH值高達11.05，被告認顯已造成環境污染，故審酌調查事實證據及陳述意見後，以原告違反廢棄物清理法第36條第1項、事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準（下稱廢棄物貯存標準）第10條第1項第1款、第2款等規定之事實明確，且未依規定設置防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措施，致強鹼性逕流水滲出，嚴重污染附近農地，影響環境甚鉅，違規情節重大，乃於109年9月30日以高市環局廢管字第10942009300號函附同日高市環局廢處字第40-109-090046號裁處書（下稱原處分）依廢棄物清理法第52條、行政罰法第18條第1項及環境教育法第23條等規定，加重裁處原告新臺幣（下同）100萬元罰鍰及環境講習2小時。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、系爭場址RC圍牆為既有設施，設施及土地均非原告所有。原告係與系爭場址所有人建發公司簽訂買賣契約，將轉爐石級配料總計共10,064噸運送至系爭場址進行農地坑洞回填。被告嗣後命中聯公司、原告及建發公司清除處理，而原告於109年3月2日提送系爭清理計畫並經被告同意辦理在案。被告既於107年6月7日命原告及中聯公司、建發公司同負清除處理責任，而原告依系爭清理計畫將系爭場址內之轉爐石級配料進行清除、去化及處理。然因系爭場址為建發公司所有，

01 應係由建發公司負責管理，故實際為貯存行為者應非原告，
02 依廢棄物清理法第52條規定，原告既非實際為貯存行為之
03 人，則難認原告有廢棄物清理法第36條第1項「依法貯存」
04 之義務。況且，系爭場址既非原告所有，原告在無從盡管
05 理、維護系爭場址設施情況下，遑論有違反「依法貯存」行
06 為義務之故意或過失。

07 2、原處分有未依法規裁罰之違誤：

08 (1)依廢棄物清理法第63條之1第1項及違反廢棄物清理法罰鍰額
09 度裁罰準則(下稱裁罰準則)第2條第2款之規定，行為人違反
10 廢棄物清理法規定時，被告應依裁罰準則第2條附表之公式
11 計算罰鍰額度。又依廢棄物清理法第63條之1規定，主管機
12 關亦有制訂違反廢棄物清理法所得利益認定及核算辦法。然
13 原處分僅泛稱因嚴重污染附近農地，對環境影響甚鉅，乃依
14 行政罰法第18條第1項規定，審酌應受責難程度及所生影
15 響，加重裁處100萬元，未載明本件依裁罰準則計算。

16 (2)訴願決定雖有依裁罰準則附表2項次13所列之公式，認定原
17 告之違章行為污染程度A為1、污染特性B為1、危害程度C為1
18 2，則依公式計算之罰鍰金額應為72,000元。縱被告認定本
19 次行為有造成強鹼性之逕流水流入附近農地造成污染之事
20 實，然被告對於實際污染之情形、所生環境之影響均無提出
21 任何具體事證，原處分及訴願決定僅泛稱「訴願人違規行為
22 所生影響重大及應受責難程度甚鉅」，即裁處100萬元罰
23 鍰，其數額較依裁罰準則附表2公式計算之72,000元高出將
24 近14倍之多。縱裁罰準則第2條容許被告依行政罰法第18條
25 第1項規定審酌個案應受責難程度、所生影響、所得利益、
26 及受處罰者資力等等，然被告裁罰遠高於裁罰準則計算之罰
27 鍰額度，無異於架空裁罰準則之公式，仍屬裁罰未依法律，
28 容有裁量權濫用之違法。且依被告網站上登載109年12月間
29 地下水檢測結果，地下水之酸鹼值均在6.7至7.1之間；而比
30 較被告後續110年3月、110年第2季之檢測結果，地下水酸鹼
31 值亦維持穩定無變化，益證系爭場址周遭尚無受強鹼污染之

情形。另依清理計畫110年第3季、第4季地下水監測報告結果，系爭場址之地下水檢測結果顯示pH值均屬正常，並無受到污染。且依被告於另案（臺灣橋頭地方法院【下稱橋頭地院】110年度訴字第879號），系爭場址南側地主起訴原告損害賠償案件，所提出系爭場址爐石回填區及周邊農地土壤及地下水環境品質監測執行情形。就被告所製作之報告重點摘要即明示：「102年11月起至110年7月為止，均未發現土壤及地下水污染超出管制標準。」在在顯示本件確實有裁罰未依法律，裁量權濫用之違法。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）主張要旨：原告雖辯稱發生裂隙滲漏之RC圍牆並非其所有，並無故意過失，惟原告將數量高達將近100萬噸之轉爐石級配料棄置於系爭場址，即應有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措施，及應有收集或防止其廢液污染地面水體之設備或措施，無論該措施為何人所有，原告仍有防止之義務，自不得以非其所有而規避卸責。且原告明知轉爐石級配料之pH值極高，易造成地下水或鄰近土地遭受污染，尤其，原告棄置數量高達100萬噸，其數量龐大，更應負起防止其污染地面水體之義務，詎料，系爭場址竟滲出pH值高達11.05之強鹼性逕流水，已嚴重污染附近農地，對環境影響甚鉅，被告依行政罰法第18條第1項規定，審酌應受責難程度及所生影響，加重裁處處分金額，自無不合。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原告是否有違反廢棄物清理法第36條第1項、廢棄物貯存標準第10條第1項第1款、第2款規定之違章行為？

（二）原處分有無裁量瑕疵？

五、本院之判斷：

（一）前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在

01 卷，復有系爭清理計畫(處分卷第10-221頁)、被告109年3月
02 12日高市環局廢管字第10931736100號函(處分卷第8-9頁)、
03 109年9月4日高市環局廢管字第10941393600號函(訴願卷第3
04 7-38頁)、稽查紀錄表(處分卷第1頁)、現場照片(處分卷第2
05 頁)、系爭檢驗報告(處分卷第3頁)、原處分(本院卷第21-23
06 頁)等附卷可證，是堪予認定。

07 (二)應適用之法令：

08 1、廢棄物清理法

09 (1)第2條第1項第2款、第3款：「本法所稱廢棄物，指下列能以
10 搬動方式移動之固態或液態物質或物品：……二、減失原效
11 用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者。三、於營建、
12 製造、加工、修理、販賣、使用過程所產生目的以外之產
13 物。」

14 (2)第28條第1項第3款第1目：「事業廢棄物之清理，除再利用
15 方式外，應以下列方式為之：……三、委託清除、處理：
16 (一)委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營
17 廢棄物清除處理機構清除、處理。」

18 (3)第36條：「(第1項)事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及
19 設施，應符合中央主管機關之規定。(第2項)前項事業廢棄
20 物之貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定
21 之。」

22 (4)第52條：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違
23 反第28條第1項、第31條第1項、第5項、第34條、第36條第1
24 項、第39條規定或依第29條第2項、第39條之1第2項所定管
25 理辦法者，處新臺幣6千元以上300萬元以下罰鍰。經限期改
26 善，屆期仍未完成改善者，按次處罰。」

27 (5)第63條之1第1項：「依本法處罰鍰者，其額度應依污染程
28 度、特性及危害程度裁處；其裁罰準則，由中央主管機關定
29 之。」

30 2、環境教育法第23條：「自然人、法人、設有代表人或管理人
31 之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織違反環境

01 保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處分停
02 工、停業或新臺幣5千元以上罰鍰者，處分機關並應令該自
03 然人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境保護
04 權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」

05 3、廢棄物貯存標準

06 (1)第2條第1款：「本標準專用名詞定義如下：一、貯存：指事
07 業廢棄物於清除、處理前，放置於特定地點或貯存容器、設
08 施內之行為。」

09 (2)第6條第1項第2款：「一般事業廢棄物之貯存方法，應符合
10 下列規定：……二、貯存地點、容器、設施應保持清潔完
11 整，不得有廢棄物飛揚、逸散、滲出、污染地面或散發惡臭
12 情事。」

13 (3)第10條第1項：「一般事業廢棄物應依其主要成分特性設置
14 貯存設施，除經中央主管機關公告者外，應符合下列規定：
15 一、應有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措
16 施。二、由貯存設施產生之廢液、廢氣、惡臭等，應有收集
17 或防止其污染地面水體、地下水體、空氣、土壤之設備或措
18 施。」

19 4、裁罰準則第2條第1項第2款：「違反本法規定者，罰鍰額度
20 除依下列規定裁處外，依行政罰法第18條第1項規定，應審
21 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
22 義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力：……二、行為
23 人違反本法義務規定之行為涉及事業廢棄物者，適用附表
24 二。」附表二(節錄)：【項次13】-【裁罰事實】：一般事
25 業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，違反依第36條第
26 2項所定事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準規定。

27 【違反條文】：第36條第1項。【裁罰依據】：第52條。【裁
28 罰範圍】：處新臺幣6千元以上300萬元以下罰鍰。【污染程
29 度(A)】：(一)未依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標
30 準第6條、第10條、第13條至第15條、第43條規定貯存或清
31 除，A=1……【污染特性(B)】：(一)自本次違反本法之日

(含)回溯前1年內，未曾違反相同條款規定者， $B=1$ ……【危害程度(C)】……(三)非法棄置非屬備註二所列之廢棄物， $C=12$ ……【應處罰鍰計算方式(新臺幣)】：(一)一般違規：300萬元 $\geq(A \times B \times C \times 六千元) \geq 6千元$ (二)嚴重違規：300萬元 $\geq(A \times B \times C \times 6萬元) \geq 6千元$ 。」

(三)系爭場址欠缺防止廢液污染地面水體及土壤之設備，致有強鹼污水滲出，原告未依廢棄物貯存標準之規定貯存一般事業廢棄物之事實明確。

1、查原告於清理系爭場址之轉爐石廢棄物期間，民眾反映系爭場址東側有污水滲出，被告遂於109年9月4日派員至現場稽查，發現系爭場址東側與鄰地間之RC牆裂縫處有滲出水流出，經現場採樣後送SGS公司檢驗，其pH值高達11.05等情，有系爭清理計畫(處分卷第10-126頁)、被告109年9月4日稽查紀錄表(處分卷第1頁)、稽查相片(處分卷第2頁)、系爭檢驗報告(處分卷第3頁)附卷可稽，自堪信為真實，是原告違反廢棄物清理法第36條第1項、廢棄物貯存標準第10條第1項規定，洵堪認定。

2、原告雖主張系爭場址為建發公司所有，應由建發公司負責管理，貯存行為者亦非原告云云。惟查，系爭場址土地所有權人為訴外人黃胤鵠，非建發公司所有，有土地建物查詢資料(本院卷第387-436頁)在卷可佐，又系爭場址週圍RC圍牆，全部工程經費係由原告支付興建，非建發公司或地主黃胤鵠支付處理等情，有建發公司110年5月31日建發字第1100531號函(本院卷第127頁)可憑，且證人黃胤鵠證稱：「(問：高雄市旗山區大林段1080地號21筆土地有被倒轉爐石級配料，你是否知道這土地所有權人是誰?)是我個人所有，土地登記在我名下，不是登記在建發營造有限公司名下。」

「(問：提示處分卷第2頁，109年9月4日香蕉園旁稽查照片，看得出來嗎?)看不出那個地點，因為土地將近6公頃，裡面是有這排水溝沒有錯，有做施工圍籬，但是位置點不確定是哪個位置。」「(問：當時設置這些圍牆目的係做什麼？你

01 知道嗎？你有問過他們嗎？）他們跟我講，錢是萬大還是中
02 聯出的，我不曉得，但是施工係他們委任我去施工沒有錯，
03 圍牆跟水溝係委任我們建發公司去施工的，中聯在那邊，因
04 為旁邊有裂縫，中聯都有派人駐守，他們都會請工人去維修
05 修補這是事實，可能有看到裂縫有請工人去維修，有裂損
06 的，可能會滲漏水出去，他們就用水泥重新修補，我去有看
07 過。」（問：請問你受委任去做這些施工這些牆，係萬大
08 材料科技股份有限公司付給你們錢？還是中聯資源股份有限
09 公司？你們施工(報酬)係向誰請領？）當時推土機跟怪手，
10 還有灑水車，員工的交通指揮，都是萬大委託我做的，錢係
11 萬大出還是中聯出的，我不曉得，因為我直接跟萬大請款。
12 這些費用係中聯給萬大，還是萬大個人出，我不曉得。」等
13 語綦詳（本院卷第263-270頁），是堪認定。系爭場址之RC圍
14 牆既由原告出資興建，且亦有派人維修，足證原告為系爭場
15 址之管理權人無訛。再者，原告受中聯公司委託清運約99萬
16 7947.84公噸之轉爐石級配料，嗣傾倒堆置於系爭場址，被
17 告乃以107年6月7日高市環局廢管字第10734660503號函命原
18 告於文到次日起1年6個月完成清除處理，有該函（處分卷第
19 133-135頁）在卷可證。原告堆置轉爐石於系爭場址，即屬貯
20 存行為，又系爭場址之RC圍牆既用以防止廢液污染地面水體
21 及土壤，原告為系爭場址管理權人即應隨時注意該圍牆之維
22 護，然該圍牆竟有裂縫，致有強鹼污水滲出，原告本應注意
23 而未為注意，自屬可歸責。是原告主張其非管理人，亦非貯
24 存行為人，故無故意或過失云云，委無足採。

25 (四)惟原處分裁之罰鍰數額，有裁量瑕疵：

- 26 1、查原告貯存設施既未符合廢棄物貯存標準第10條第1項之規
27 定，即違反廢棄物清理法第36條第1項規定，被告自應依廢
28 棄物清理法第52條暨裁罰準則第1條、第2條第1項第2款附表
29 二規定予以裁罰，即依原告之污染程度A值1；污染特性B值
30 (即自本次違反本法之日(含)回溯前一年內，未曾違反相同
31 條款規定者)為1裁罰；危害程度C值(危害程度：非法棄置非

屬備註二為12裁罰)等情，應處7萬2,000元之罰鍰($A \times B \times C \times 6,000 \text{元} = 1 \times 1 \times 12 \times 6,000 \text{元} = 7 \text{萬}2,000 \text{元}$)。被告雖抗辯原告棄置數量高達100萬噸，其數量龐大，更應負起防止其污染地面水體之義務，而系爭場址竟滲出pH值高達11.05之強鹼性逕流水，已嚴重污染附近農地，對環境影響甚鉅，爰依行政罰法第18條第1項規定裁處100萬云云。惟質之究有多少面積之農地遭污染？又遭污染土地之pH值為何？被告則對上開資料均付之闕如，又依被告網站上登載109年12月間地下水檢測結果(本院卷第205-206頁)，地下水之酸鹼值均在6.7至7.1之間；而比較被告後續110年3月、110年第2季之檢測結果(本院卷第207-210頁)，地下水酸鹼值亦維持穩定無變化，足證系爭場址周遭尚無受強鹼污染之情形，則被告以原告嚴重污染附近農地，對環境影響甚鉅而提高裁罰，顯屬有誤。

2、按行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反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，並得考量受處罰者之資力。」係就行政機關裁處罰鍰時，應考量及得考量事項為規範。又行政程序法第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政訴訟法第4條第2項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」同法第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」主管機關於裁處時，固有其裁量之權限，惟就應考量及得考量事項未予調查即予裁處，自不符合法律授權裁量之旨意，其裁量權之行使，即出於恣意而屬裁量濫用，所為處分即屬違法。準此可知，行政處分如有構成裁量濫用等裁量瑕疵之情事，行政法院自得以之為違法，予以撤銷。查原告未依廢棄物貯存標準之規定貯存一般事業廢棄物，固有過失責任，惟其因疏於維護圍牆所受之利益為何？又原告之污染所生之影響及公司資力如何？被告均未調查即逕裁罰100萬元，依上開說明，被告即構成裁量濫用。從而，原告主張被

告作成原處分有裁量濫用之情事，此部分尚屬有據，爰撤銷原處分，由被告另依裁罰準則第2條及行政罰法第18條之規定重為審認裁罰額度。

六、綜上所述，原告固有未依廢棄物貯存標準之規定貯存一般事業廢棄物，而違反廢棄物清理法第36條第1項規定之事實，被告自得依同法第52條及裁罰準則、行政罰法第18條規定處罰，惟被告就行政罰法第18條所規定之應考量及得考量事項均未予調查，原處分即予裁處罰鍰100萬元，自有裁量濫用之違誤；訴願決定就此未予糾正，亦有未合。從而，原告訴請撤銷，為有理由。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰不再逐一論述，併此敘明。

七、結論：原告之訴有理由。

中 華 民 國 111 年 7 月 12 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 孫 國 禎

法官 曾 宏 揚

法官 廖 建 彥

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學

委任律師為訴訟代理人	院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 111 年 7 月 12 日

書記官 洪 美 智