

# 高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

113年度訴字第100號

民國114年5月8日辯論終結

原告 楠大工程有限公司

代表人 陳俊明

訴訟代理人 李瑞玲 律師

被告 臺南市政府環境保護局

代表人 許仁澤

訴訟代理人 葉張基 律師

林韋甫 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服臺南市政府中華民國113年1月9日府法濟字第1130085752號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

## 主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

## 事實及理由

### 一、事實概要：

原告前於民國106年10月26日，領有被告所核發之106臺南市廢乙清字第25號乙級廢棄物清除許可證（許可期限至111年5月31日止），許可清除項目為一般廢棄物及一般事業廢棄物，且原告未申請設立貯存場及轉運站。原告於111年1月24日向被告申請展延上開許可證，經被告於同年2月14日核准，原告並於同年5月2日簽立清除機構申請清除許可證承諾事項，於同年6月9日申請變更許可證，經被告於同年6月27日核發111臺南市廢乙清字第5號乙級廢棄物清除許可證（許可期限至116年5月31日止，下稱系爭許可證）。於111年2月18日，原告經臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢）檢察官偵查終結，認原告涉嫌違反廢棄物清理法（下稱廢清法），以109年度偵字第18790號、110年度偵字第9062、16554號起

01 訴書（下稱本案起訴書）提起公訴（嗣經臺灣臺南地方法院  
02 【下稱臺南地院】以111年度訴字第254號刑事判決【下稱本  
03 案刑事判決】處罪刑，原告部分未據上訴而確定）。被告因  
04 認原告有公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法（以下除  
05 法令文字外，稱廢清機構管理辦法）第27條第1項第5款情  
06 事，以112年8月3日環事字第0000000000號函（下稱原處  
07 分）廢止系爭許可證。原告不服原處分，循序提起行政爭  
08 訟。

## 09 二、原告主張及聲明：

### 10 (一)主張要旨：

11 原告僅有堆置廢棄物之行為，復已就所堆置之廢棄物加以清  
12 除，或已依法申請清除，或交由他人處理，並無棄置之行為  
13 與故意。原處分為裁罰性不利處分，且被告於處分書中已敘  
14 明原處分為其他種類行政罰，故應適用或類推適用行政罰法  
15 第27條第1項規定之3年裁處期間，則依本案起訴書所載最後  
16 行為日為109年3月3日，被告遲至112年8月3日始以原處分廢  
17 止系爭許可證，已罹時效。再原處分並未載明違反法令之具  
18 體事實，違反明確性原則等語。

### 19 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

## 20 三、被告答辯及聲明：

### 21 (一)答辯要旨：

22 原告棄置廢棄物之行為，業據原告於刑事偵審中就違反廢清  
23 法第46條第1、3及4款之罪坦承不諱，自不能以嗣後之其他  
24 行為予以推翻。又原處分非授益處分，且廢清法第42條及廢  
25 清機構管理辦法第27條第1項第5款規定為行政程序法第123  
26 條之特別規定，原告復違反與授益內容結合為一體之誠命要  
27 求，是原處分並無行政程序法第123、124條等規定之適用；  
28 原處分亦非行政罰，無行政罰法第27條3年裁處期間之適用  
29 或類推適用。原處分復已明確說明原告有本案起訴書所載之  
30 傾倒廢棄物行為，是原處分並未違反明確性原則等語。

### 31 (二)聲明：原告之訴駁回。

01 四、爭點：

02 (一)原告有無非法棄置廢棄物之行為？

03 (二)原處分廢止系爭許可證，有無行政程序法第123條之適用？  
04 如是，是否牴觸「合法行政處分」要件？又是否罹於行政程  
05 序法第124條之除斥期間？

06 (三)原處分是否為裁罰性不利處分？或應類推適用行政罰法第27  
07 條第1項？如是，原處分是否罹於3年之裁處期間？

08 (四)原處分是否牴觸行政程序法第5條所規定之明確性原則？

09 (五)原處分是否違法侵害原告之權利？

10 五、本院之判斷：

11 (一)事實概要欄所載之事實，業據兩造陳明，並有被告106臺南  
12 市廢乙清字第25號乙級廢棄物清除許可證（第285頁）、系  
13 爭許可證（第153頁）、本案刑事判決（原告為該案被告部  
14 分，第463-482頁）及原處分函（第31-34頁）等資料附於本  
15 院卷可參，且有本案起訴書附於訴願卷第277-310頁可考，  
16 是此部分事實，均先堪以認定。

17 (二)應適用之法令：

18 1.廢清法

19 (1)第1條前段：「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，  
20 維護國民健康，特制定本法。」

21 (2)第28條第1項：「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應  
22 以下列方式為之：一、自行清除、處理。二、共同清除、處  
23 理：由事業向目的事業主管機關申請許可設立清除、處理該  
24 類廢棄物之共同清除處理機構清除、處理。三、委託清除、  
25 處理：……。」

26 (3)第41條第1項本文：「從事廢棄物清除、處理業務者，應向  
27 直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請  
28 核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清  
29 除、處理廢棄物業務。」

30 (4)第42條：「前條第1項規定之公民營廢棄物清除處理機構應  
31 具備之條件、自有設施、分級、專業技術人員設置、許可、

許可期限、廢止許可、停工、停業、歇業、復業及其他應遵  
行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」

## 2.廢清機構管理辦法

(1)第1條規定：「本辦法依廢棄物清理法（以下簡稱本法）第4  
2條規定訂定之。」

(2)第18條第1項：「（第1項）清除、處理機構應依本法及其相  
關規定及審查通過之申請文件內容辦理。」

(3)第27條第1項第5款：「清除、處理機構從事廢棄物清除、處  
理業務，有下列情事之一，核發機關得撤銷或廢止其許可  
證：……五、其他違反本辦法規定，經主管機關認定情節重  
大者。」

3.觀諸廢清機構管理辦法第1條規定，該辦法乃以廢清法第42  
條為授權訂定之依據，且廢清法第42條亦明確將公民營廢棄  
物清除處理機構之「廢止許可」定為授權主管機關訂定辦法  
之事項，廢清機構管理辦法第27條第1項第5款復將其他違反  
該辦法規定，經主管機關認定情節重大者，即包括違反該辦  
法第18條第1項之規定而經主管機關認定情節重大者，規定  
為核發機關得撤銷或廢止其許可證的情形之一。綜合前開各  
情，足認廢清機構管理辦法第27條第1項第5款符合法律明確  
的授權目的、內容與範圍，且未增加法律所無之限制，本院  
自得予以援用。

## 4.行政程序法

(1)第5條：「行政行為之內容應明確。」

(2)第123條第1款：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情  
形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：  
一、法規准許廢止者。」

(3)第124條：「前條之廢止，應自廢止原因發生後2年內為  
之。」

5.行政程序法第5條規定行政行為之內容應明確，故行政程序  
法第96條第1項第2款乃規定行政處分以書面為之者，應記載  
主旨、事實、理由及其法令依據，該規定之目的在使行政處

分之相對人得以瞭解行政機關作成行政處分之法規依據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法（最高行政法院112年度上字第181號判決意旨參照）。

- 6.又行政程序法就行政機關撤銷或廢止行政處分設有規定，撤銷對違法行政處分為之（第117條），廢止對合法行政處分為之（第122條、第123條），其對象各有不同，惟行政程序法並無禁止行政機關廢止違法行政處分之意旨，學理上亦有相同意見（陳敏，行政法總論，五版，頁452，自版，西元2007年）。行政機關對於違法行政處分究依撤銷或依廢止使之失其效力，應依其合義務裁量而為決定，迨其作成撤銷或廢止之行政處分後，行政法院為違法審查，僅得就其處分內容之為撤銷或廢止，為合法與否之論斷（最高行政法院101年度判字第991號、93年度判字第1279號等判決意旨參照）。又行政程序法第124條就行政處分之廢止，規定應自廢止原因發生後2年內為之，旨在促使行政機關適時行使權限，以符法安定性原則。

(三)本院查：

- 1.原告確有非法棄置廢棄物之行為，被告以原告違反廢清機構管理辦法第18條第1項規定情節重大，依第27條第1項第5款規定廢止系爭許可證，核屬有據。
- (1)訴外人即原告前司機孫顯智於109年3月4日臺南地檢檢察官偵訊時證稱，伊於108年4月1日至109年1月農曆過年前受雇於原告擔任司機人員，老闆為薛世龍，伊任職司機期間乃依薛世龍指示固定駕駛車牌號碼000-0000號夾子車，並曾載運廢棄棧板、裝潢板等廢棄物至○○市○○區○○路0段000巷內堆置場傾倒，平均1週1至2次，且從來沒有支付費用等語（臺南地檢109年度偵字第4721號卷2第190-194頁），又薛世龍為原告實際負責人，其於107年10月25日前某日起至109

01 年3月3日止以原告名義接受委託，以每車次收取新臺幣(下  
02 同)1萬至1萬3,000元不等之費用，調度包含孫顯智在內之人  
03 至不詳營建或拆屋工地清除木材類一般事業廢棄物，最終載  
04 運至訴外人陸鼎智設置於○○市○○區○○○段0000等地號  
05 土地（下稱深坑子段土地）之非法堆置場丟棄，有本案起訴  
06 書附卷可考（訴願卷第277-310頁），薛世龍復於112年12月  
07 27日臺南地院審理時就本案起訴書所載之犯罪事實全部坦承  
08 不諱（臺南地院111年度訴字第254號卷6第18、329頁）。再  
09 觀諸被告110年7月「本市○○區○○路○段000巷00號（○  
10 ○區○○段0000、0000、0000、0000、0000等約30多筆地  
11 號）及○○○段第0000、0000、0000、0000、0000至0000等  
12 13筆地號土地」非法棄置場址應用空拍影像推估廢棄物數量  
13 成果調查報告，依歷年航照圖所示，深坑子段土地原先水塘  
14 於107年已消失，地表開始有明顯堆置廢棄物，直至110年廢  
15 棄物面積日漸擴大，推估深坑子段堆置廢木材等廢棄物總體  
16 積達9萬7,392.13立方公尺，清除費用預估1億4,608萬8,195  
17 元等情，亦有該調查報告在卷可參（本院卷1第379-400  
18 頁）。互核上開原告實際負責人薛世龍所為之供述、司機孫  
19 顯智所為之證述及被告調查報告，足認原告實際負責人確有  
20 指示司機清除木材類等一般事業廢棄物前往棄置於深坑子段  
21 土地。原告固稱其僅有堆置行為，並無棄置故意等語，惟並  
22 未提出任何業已清除該等廢棄物之佐證，本案亦查無證據可  
23 資證明，是其空言辯解並無足採。

24 (2)原告既有上開非法棄置廢棄物之行為，則觀諸原告於同年5  
25 月2日簽立清除機構申請清除許可證承諾事項2.載明如產源  
26 端依法委託本機構清運廢棄物，然未依規定載運至合法處理  
27 機構、再利用機構或合法之最終處置地點，亦或逕自載往非  
28 法棄置者，同意主管機關依廢清法第28條及廢清機構管理辦  
29 法第27條1項第5款規定認定情節重大，並廢除清除許可證等  
30 情，有該承諾事項在卷可稽（本院卷1第351頁），則被告以

01 原告違反廢清機構管理辦法第18條第1項規定情節重大，依  
02 第27條第1項第5款規定廢止系爭許可證，核屬有據。

03 2.原處分廢止系爭許可證，符合行政程序法第123條第1款規  
04 定，且未罹於第124條所定期間。

05 (1)行政程序法第123條雖就行政處分之廢止對象規定為「合法  
06 行政處分」，惟並無禁止行政機關廢止違法行政處分之意  
07 旨，已如前述。是原告雖確有如前述於107年10月25日前某  
08 日起至109年3月3日之非法棄置廢棄物行為，而可能自始影  
09 響系爭許可證之合法性，惟與原處分之合法性並無關聯，自  
10 無由於本件加以論斷。又原處分以原告違反廢清機構管理辦  
11 法第18條第1項規定情節重大，依第27條第1項第5款規定廢  
12 止系爭許可證核屬有據，亦如前述，是其自符合行政程序法  
13 第123條第1款「法規准許廢止」之要件。

14 (2)又就原處分之廢止原因，考量廢清法之立法目的在於有效清  
15 除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，此觀該法  
16 第1條前段規定甚明。同法第41條本文及第42條所架構之公  
17 民營廢棄物清除處理機構許可制度，旨在管制公民營廢棄物  
18 清除處理機構所應具備之條件、自有設施、分級、專業技術  
19 人員設置、許可、許可期限、廢止許可、停工、停業、歇  
20 業、復業等事項，以確保廢棄物經專業、妥適之清除、處  
21 理，改善環境衛生，維護國民健康。由此以觀，廢清法第42  
22 條所授權訂定之廢清機構管理辦法第27條第1項第5款規定，  
23 將其他違反該辦法規定，經主管機關認定情節重大者，規定  
24 為核發機關得撤銷或廢止其許可證的情形之一，無非係因清  
25 除機構既有違反廢清機構管理辦法規定而情節重大，實已難  
26 認其將專業、妥適地清除、處理廢棄物。從而，本件原處分  
27 廢止系爭許可證之原因，在於原告非法棄置廢棄物所表彰之  
28 不適繼續從事廢棄物清除、處理業務，而在所棄置之廢棄物  
29 繼續存在時，亦不能認此不適繼續從事業務之情形已經除  
30 去。因而，至少在原告將所堆置之廢棄物清除完畢前，其廢  
31 止原因仍繼續發生。

01 (3)又原告之非法棄置廢棄物行為起始點雖自107年10月25日前  
02 某日起，已如前述，惟原告並不否認棄置在深坑子段土地之  
03 廢棄物，迄至本院言詞辯論時尚未清除完畢（本院卷2第165  
04 頁），且未提出任何業已清除該等廢棄物之佐證，本案亦查  
05 無證據可資證明，則揆諸前述，於原處分廢止系爭許可證  
06 時，其廢止原因仍繼續發生，自無罹於第124條所定期間之  
07 問題。原告固主張，深坑子段土地並不在本案刑事判決之範  
08 圍內等語，惟此與事實明顯不符，詳如上開「五、(三)1.(1)」  
09 部分所述。

10 3.原處分並非裁罰性不利處分，無行政罰法第27條第1項之適  
11 用及類推適用。

12 (1)行政罰法第2條第2款關於其他種類行政罰之定義，固就廢止  
13 許可有所規定，仍以裁罰性不利處分為前提，行政機關對授  
14 益行政處分之撤銷及廢止，是否屬行政罰法所規範之裁罰性  
15 不利處分，而有行政罰法規定之適用，應視其撤銷或廢止之  
16 原因及適用之法規而定，未可一概而論（行政罰法第2條94  
17 年2月5日修正理由「三、」參照）。廢清法之立法目的、同  
18 法第41條本文及第42條所架構之公民營廢棄物清除處理機構  
19 許可制度旨趣，以及原處分廢止系爭許可證之原因乃在因原  
20 告既有違反廢清機構管理辦法規定而情節重大，實已難認其  
21 將專業、妥適地清除、處理廢棄物等情，均已如前述。則原  
22 處分之目的乃在於追求廢清法第1條之立法目的，而非在於  
23 違反行政法上義務之非難，是原處分並非裁罰性不利處分，  
24 自無行政罰法第27條第1項之適用。又揆諸上開行政罰法第2  
25 條94年2月5日修正理由，立法者業已明確將不具裁罰性之不  
26 利處分排除在規範範圍外，則顯無法律漏洞可言，自無類推  
27 適用之餘地。

28 (2)原告固引據行政院環境保護署（已改制為環境部）101年7月  
29 23日環署廢字第0000000000號函，認原處分為裁罰性不利處  
30 分，且被告於處分書中已敘明原處分為其他種類行政罰等  
31 語。惟該函並非對於現行廢清機構管理辦法第27條第1項第5

01 款所為解釋，且行政機關對於法令之解釋亦無拘束法院之效力；  
02 又是否具有裁罰性，應視其廢止所依據之法規而定，並  
03 不受被告於處分書中記載原處分為其他種類行政罰之影響。  
04 是原告此部分之主張，亦無可採。

05 4.原處分並未牴觸行政程序法第5條所規定之明確性原則。

06 經查，原處分業已敘明：就處分之規制效力部分，廢止系爭  
07 許可證，並自處分送達之日起生效；就處分所依據之事實及  
08 理由部分，係以本案起訴書所載多筆廢棄物非法棄置行為為  
09 依據；就處分之法令依據部分，則載明廢清機構管理辦法第  
10 27條第1項第5款；被告並依行政程序法第102條規定給予原  
11 告陳述意見之機會，原告並於112年6月2日提出其就處分之  
12 事實及法律上陳述等情，有原處分函在卷可稽（本院卷1第3  
13 1-34頁），堪認原告已得以瞭解被告作成行政處分之法規依  
14 據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否  
15 合法妥當，並有提起行政救濟之機會，復無其他依通常情形  
16 受處分人將難以理解、預見，或無法由司法機關審查之情形，  
17 揆諸上開規定及實務見解，原處分即未牴觸行政程序法  
18 第5條所規定之明確性原則。原告泛稱原處分未載明違反法令  
19 之具體事實，與事實不符，並無可採。

20 5.綜上所述，被告認定原告確有非法棄置廢棄物之行為，違反  
21 廢清機構管理辦法第18條第1項規定情節重大，而依第27條  
22 第1項第5款廢止系爭許可證，符合行政程序法第123條第1款  
23 規定，且未罹於第124條所定期間，復無行政罰法第27條第1  
24 項之適用或類推適用，亦未牴觸行政程序法第5條所規定之  
25 明確性原則，原告各項主張均無可採。是原處分洵屬合法有  
26 據，原告主張原處分違法侵害其權利，並無理由。

27 (四)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料  
28 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，  
29 附此敘明。

30 六、結論：原告之訴無理由。

31 中 華 民 國 114 年 5 月 29 日

審判長法官 林 彥 君

法官 黃 奕 超

法官 廖 建 彥

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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，得不委任律師為訴訟代理人    | 1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。<br>2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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， | 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。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。                                                                  |

01

亦得為上訴  
審訴訟代理  
人

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。

02

中 華 民 國 114 年 5 月 29 日

03

書記官 許 琇 淳