

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

113年度地訴字第86號

原告 定益企業有限公司

代表人 郭迺暉

訴訟代理人 林孟毅律師

江仲齊律師

被告 臺南市政府環境保護局

代表人 許仁澤

訴訟代理人 黃紹文律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服臺南市政府民國113年7月12日府法濟字第1130939841號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告為再利用機構(管制編號：R91A0298)，訴外人經濟部工業局(現為經濟部產業發展署)委託財團法人台灣綠色生產力基金會(下稱綠基會)於民國112年8月24日偕同專家學者辦理原告再利用產品最終使用情形追蹤時，發現原告將再利用電弧爐煉鋼爐碴(石)產製之控制性低強度回填材料(下稱CLSM)，銷售予訴外人大為營造股份有限公司(下稱大為公司)使用於臺南市○○區○○段00000地號土地之尚義建設北紙段集合住宅新建工程(下稱系爭北紙段工程)，並由原告之送貨司機等人員載運至系爭北紙段工程處，並直接澆灌於系爭北紙段工程之筏式基礎坑內空間，係屬管溝回填及公共工程道路相關回填以外用途使用，涉違反經濟部事業廢棄

01 物再利用管理辦法(下稱管理辦法)第3條第1項第2款附表編
02 號八、電弧爐煉鋼爐碴(石)管理方式規定，經濟部工業局遂
03 函請被告查處。嗣被告於112年9月12日通知原告陳述意見，
04 原告於112年9月25日提出陳述意見書後，被告仍認原告因多
05 次違反廢棄物清理法(下稱廢清法)第39條第1項第2款規定，
06 均未完成改善，且本次係第6次違反廢清法第39條及管理辦
07 法第3條第1項第2款附表編號8等規定之事實明確，爰依廢清
08 法第52條、環境教育法第23條等規定，以112年11月1日環稽
09 字第1120137945號函(下稱112年11月1日函)附112年10月30
10 日環事廢裁字第000000000號裁處書(下稱原處分)，裁處原
11 告罰鍰新臺幣(下同)72,000元，並限期於112年12月4日完成
12 改善，併處環境講習4小時。嗣被告以112年12月25日環事字
13 第1120164550號函更正原處分違反事實內容，並限期原告於
14 113年2月15日前完成改善。原告不服，就112年11月1日函及
15 原處分提起訴願，經臺南市政府於113年7月12日府法濟字第
16 1130939841號訴願決定書就112年11月1日函部分為不受理之
17 決定，並就原處分部分駁回其訴願(此部分下稱訴願決定)。
18 原告仍不服，遂提起本件訴訟。

19 二、原告起訴主張：

20 (一)原告將CLSM產品出貨售予大為公司後，就其如何使用CLSM產
21 品並無控制力，原處分逕使原告負擔行政處分之不利益，顯
22 有違誤：

23 1.原告為具再利用機構資格之合法廠商，所生產CLSM產品符合
24 廢清法第39條第1項暨管理辦法第3條第1項第2款附表編號
25 八、電弧爐煉鋼爐碴(石)管理方式規定，亦依相關法規進行
26 申報。原告出售CLSM產品予大為公司使用於系爭北紙段工
27 程，經大為公司告知CLSM產品係作為管溝回填(即汙水管、
28 電力管線、化糞池管線)之用，且原告之送貨司機將CLSM產
29 品送至上開新建工程現場時，亦明確見到管溝存在，於施工
30 過程皆符合大為公司之要求，故原告自當信任大為公司將依
31 相關規定使用CLSM產品。被告所稱原告人員應能預見違規用

途而「立即停止」運送，顯然對工程實務之理解有所偏離，僅係就現場施工狀況進行不合理之臆測，已違背一般經驗法則，而有調查證據不備之重大違誤。

2.且查，原告與大為公司間為不同法人組織，原告對大為公司並無任何指揮監督之權力，且於原告不具工程專業的背景，實難期待原告能時刻掌握CLSM產品於出廠後的使用流向、使用方式是否合於相關規定(按：管理辦法僅記載「管溝回填」等語，而工程現場確有管溝之情況下，尚難認原告就澆置之行為有何故意或過失)。即便在環境部加強管控資源化產品使用及流向之政策下，再利用機構亦僅能透過詢問之方式了解產品使用現況，但仍無法隨時及全面之監督。而原告於出貨CLSM產品售予大為公司時，便依相關法規進行申報，施工過程亦符合經濟部水利署施工規範第03377章對於CLSM產品之施工規範與結構強度的要求，足認原告已就CLSM產品之管控盡相當程度之努力，實不應再將主管機關管控的侷限性轉化為原告之義務，要求原告為大為公司如何使用CLSM產品負責。

3.在現行環保政策及法規下，主管機關係將資源化產品後續使用之監督管理，要求再利用機構起相關責任，然再利用機構對於最終使用者並無實質控管能力，將此責任歸由再利用機構擔負，實難謂公平妥適，且與現況不符而難以達成，現行環保法規規範針對資源化產品之管理，確實未臻明確及完整，則在「法規不明確」之情況下，除使再利用機構無所適從，更係強加事實上或法律上無法期待人民遵守之義務於再利用機構。

4.承上，被告以原處分裁處原告72,000元罰鍰並命原告限期完成改善，令原告於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，顯有違反行政罰法第7條之處，而被告未就原告主觀認知狀態進行實質調查，亦有調查證據不備之違誤而應予撤銷。

(二)原處分違反明確性原則及比例原則，應予撤銷：

01 1.所謂「完成改善」之標準為何，原處分內容對於應改善之內
02 容，究為停止違規行為、或係清理廢棄物、使受污染環境復
03 原或為其他應遵行之事項，均付闕如，僅以「限期完成改
04 善」寥寥數語帶過，則被告究欲督促原告履行如何之公法上
05 義務不明，已有可議。況被告更得以原告未屆期完成改善為
06 由按次處罰原告，原告在不知如何改善之情況下，僅能不斷
07 受罰，此不僅戕害原告財產權甚深，更無法達到督促原告改
08 善之目的，而與按次處罰之立法目的背道而馳。

09 2.再查，系爭北紙段工程的基礎結構工程業已完成，原告更無
10 可能進行任何改善，被告卻未審酌原告就CLSM產品出貨售予
11 第三人後，對於CLSM產品管控是否具有控制力、是否具有控
12 制的可能性，處罰原告是否有助於達成主管機關控管再利用
13 產品使用方式及流向之目的，而逕以原處分裁處原告72,000
14 元罰鍰並命原告限期完成改善，被告所採取之方法與目的間
15 並無關聯性，原告亦不會因為被告之裁處，而產生對CLSM產
16 品出售予第三人後之控制力及控制可能性，故原處分顯然無
17 助於目的之達成，而違反比例原則之適當性原則等
18 語。

19 (三)並聲明：訴願決定(不含訴願不受理部分)及原處分均撤
20 銷。

21 三、被告答辯略以：

22 (一)本件已明確指出原告違規行為係經濟部工業局委託綠基會偕
23 同專家學者，經現場勘查及依現場工地主任提供資料與說明
24 之調查，經濟部係中央行政機關亦為本案中央目的事業主管
25 機關，進行行政調查乃為認定，原告所指被告未詳實調查，
26 並無理由。

27 (二)原告於112年9月27日提出陳述書主張其產品使用符合相關規
28 範，被告112年10月3日以環事字第1120123337號函轉經濟部
29 產業發展署協助認定，經濟部產業發展署112年10月16日以
30 產永字第11201221580號函復以：「原告說明再利用電弧爐
31 煉鋼爐渣(石)產製之CLSM，於系爭北紙段工程係作為筏式基

01 礎之坑內空間回填使用，但該坑內空間預有管線，惟回填於
02 建築物基礎，非屬單純管溝回填用途使用，故該署判定本案
03 使用用途不符上開電弧爐煉鋼爐碴(石)再利用管理方式規
04 定，本案違規與否係原告非屬單純管溝回填用途使用，原告
05 除管溝回填外，仍有筏式基礎之坑內空間回填即屬違規。」
06 又「再利用機構運作申報區」之再利用產品銷售「使用」紀
07 錄，原告申報將再利用電弧爐煉鋼爐碴(石)所產製CLSM產
08 品，於111年7月22日及7月29日出貨售予大為公司使用於系
09 爭北紙段工程，合計使用量約1,323.56公噸，且CLSM使用方
10 式係以直接澆灌方式進行使用(即使用水泥車運送，並無用
11 料堆置之狀況)，本案上網申報產品最終使用情形為原告所
12 為，且其CLSM之澆灌亦為原告之送貨司機將其送至該址使
13 用，故大為公司使用電弧爐煉鋼爐碴(石)所產製CLSM產品
14 時，原告亦有人員在場，自得發現使用於管溝回填以外之用
15 途，於發現用途不符規定時，應可立即停止或暫停該再利用
16 用途，仍予以澆灌，是原告縱初無故意亦難謂無間接故意，
17 且亦難謂無過失，原告所稱伊對大為公司如何使用CLSM產品
18 並無控制力故無期待可能性，實難據為免責之理由。

19 (三)按管理辦法第3條第1項第2款附表編號八規定，電弧爐煉鋼
20 爐碴(石)再利用如為控制性低強度回填材料產品(即CLSM產
21 品)，僅限供作管溝回填及公共工程道路之路基、基層、底
22 層、坑洞或其他回填用途使用。再利用機構應與產品銷售對
23 象簽訂買賣契約書，並應於控制性低強度回填材料用粒料產
24 品出廠前，連線至指定申報區提報該契約書。並應於產品出
25 廠後四日內，連線至指定申報區，提報該批再利用產品銷售
26 對象、出廠時間、使用用途工程名稱、工程單位、該批產品
27 所使用本編號再利用種類之產源事業、銷售量、再生粒料使
28 用量、使用地點及範圍。此係環保署為落實廢棄物再利用管
29 理，就控制性低強度回填材料應符合相關標準檢測，規範限
30 制其使用用途及限制銷售對象，並要求再利用機構申報相關
31 事項，以確保再利用產品妥善再利用。原告既為再利用機

01 構，對於相關廢棄物再利用法令，理應知之甚詳，原告依法
02 即有防止CLSM用於管溝回填以外之用途之義務，卻因管理方
03 式不周全知悉大為公司將CLSM產品回填於系爭北紙段工程筏
04 式基礎之坑內空間而仍實施，依行政罰法第10條第1項規
05 定，與因積極行為發生事實者同。是原告之主張，委不足
06 採。

07 (四)依原告陳稱其司機於現場確實有看見坑內空間有管溝存在，
08 則該CLSM產品係以直接澆灌方式進行使用，而非載運CLSM產
09 品至現場堆置，故原告司機於斯時應可知悉大為公司除將該
10 產品進行管溝回填外，亦回填於筏式基礎之坑內空間，即應
11 立即停止或暫停該再利用用途，惟原告司機仍將CLSM產品直
12 接澆灌於系爭坑內空間，就此情節，應有主觀可歸責之事
13 由，被告依法裁處並無違誤。原告主張系爭北紙段工程之基
14 礎結構工程業已完成，亦無改善可能性乙節，依卷附資料，
15 原告除供應產品外，並負責載運至系爭北紙段工程地點及澆
16 灌，可得知本案之交運使用之過程均係處於原告之實力支配
17 範圍，原告自難以已將產品出售予大為公司為由，企以免
18 責。另限期改善，乃要求其改正違法再利用之狀態，乃法規
19 之義務，原告稱無法改善，並非物理上之不能，更不得以之
20 作為免除違法責任之理由。是原告主張原處分機關之裁罰有
21 違反期待可能性及裁量濫用之違法情事云云，均無可採。本
22 案違規事證明確，原告所辯核不足採，揆諸前揭法令規定，
23 原處分並無違誤等語。

24 (五)並聲明：原告之訴駁回。

25 四、本院之判斷：

26 (一)本件應適用之法規：

27 1.廢清法：

28 (1)第39條第1項：「事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業
29 主管機關或中央主管機關規定辦理，不受第28條、第41條之
30 限制。」。

31 (2)第52條：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違

反……第39條規定或依第29條第2項、第39條之1第2項所定管理辦法者，處6,000元以上300萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰。」。

2.管理辦法：

(1)第3條第1項第2款：「……二、逕依附表所列之種類及管理方式進行再利用。但經其他中央目的事業主管機關規定得逕行再利用之事業廢棄物，得逕依其規定之管理方式內容進行再利用。」

(2)第3條附表編號8、電弧爐煉鋼爐碴(石)：「事業廢棄物來源：基本金屬製造業在電弧爐煉鋼製程所產生之氧化碴(石)或還原碴(石)。但氧化碴(石)與還原碴(石)無法分離或依相關法規認定為有害事業廢棄物者，不適用之。二、再利用用途：水泥生料、瀝青混凝土粒料原料、瀝青混凝土原料、控制性低強度回填材料用粒料原料、控制性低強度回填材料原料、鋪面工程(道路、人行道、貨櫃場或停車場)之基層或底層級配粒料原料、……。但不銹鋼製程產生之還原碴(石)用途為水泥生料、控制性低強度回填材料用粒料原料、控制性低強度回填材料原料、……。四、運作管理：……13、再利用用途產品為瀝青混凝土、控制性低強度回填材料、鋪面工程之基層或底層級配粒料、海事工程用粒料、紐澤西護欄或非構造物用預拌混凝土者，其銷售應符合下列規定：……(3)控制性低強度回填材料產品僅限供作管溝回填及公共工程道路之路基、基層、底層、坑洞或其他回填用途使用。……(7)再利用機構應與鋪面工程之基層或底層級配粒料產品使用者簽訂記載本管理方式規定使用限制、使用用途工程名稱、工程單位、施工期程及產品使用地點、用途(道路、行道、貨櫃場或停車場之鋪面工程)與數量之買賣契約書，並附具工程圖樣及說明書；另再利用產品供作公共工程使用者，應取得工程主辦機關同意使用再生粒料證明文件。(8)再利用機構於鋪面工程之基層或底層級配粒料產品出廠前，應先連線至指定申報區，提報該產品買賣契約

書、工程圖樣及說明書，以及工程主辦機關同意使用再生粒料證明文件，且經中央目的事業主管機關同意後，始得出料。變更契約書內容或終止契約時，亦同。(9)再利用用途產品除鋪面工程之基層或底層級配粒料及海事工程用粒料者外，再利用機構應於產品出廠後四日內，連線至指定申報區，提報該批再利用產品銷售對象、出廠時間、使用用途工程名稱、工程單位、該批產品所使用本編號再利用種類之產源事業、銷售量、再生粒料使用量、使用地點及範圍。」。

3.環境教育法第23條：「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，經處分機關處分停工、停業或5,000元以上罰鍰者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派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小時以下環境講習。」。

4.行政罰法：

第7條：「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」。

(二)本件事實概要欄所述情節，有原處分及送達證書(訴願卷第28至29頁)、訴願決定書及送達證書(訴願卷第7至23頁)、環境部資源循環署資源再利用管理資訊系統、再利用產品流向資訊查詢列表(訴願卷第43至45頁)、經濟部工業局112年8月29日工永字第11201040410號函(訴願卷第79至80頁)、被告112年9月12日通知陳述意見書及送達證書(訴願卷第83至85頁)、原告112年9月25日陳述意見書(訴願卷第87頁)、被告112年10月3日環事字第1120123337號、112年10月26日環事字第1120133531號、112年12月25日環事字第1120164550號函(訴願卷第89頁、第93頁、第95頁)、經濟部產業發展署112年10月16日產永字第11201221580號函(訴願卷第91至92頁)、系爭北紙段工程基本資料表及現場照片(訴願卷第97至

100頁)等件在卷可稽，堪認為真。

(三)原告出售CLSM產品予大為公司使用於新建住宅工程筏式基礎之坑內空間回填使用，其使用用途與管理辦法第3條附表「編號8、電弧爐煉鋼爐碴(石)」規定之使用方式不符，被告依廢清法第39條第1項、第52條等規定予以裁罰，於法並無違誤：

1.查原告銷售予大為公司使用於系爭北紙段工程之CLSM產品係屬於氧化碴(R-1209)之廢棄物種類，此有再利用產品流向資訊查詢列表在卷可參(訴願卷第45頁)，依管理辦法第3條附表編號8四、運作管理(一)13、(3)規定，基本金屬製造業在電弧爐煉鋼製程所產生之氧化碴所產生之再利用用途產品(控制性低強度回填材料)僅限供作管溝回填及公共工程道路之路基、基層、底層、坑洞或其他回填用途使用；再依經濟部產業發展署112年10月16日產永字第11201221580號、114年1月8日產永字第11301285050號函亦同重申明揭該等再利用電弧爐煉鋼爐碴產製之CLSM僅限供作單純「管溝回填」及「公共工程道路之路基、基層、底層、坑洞或其他回填」用途使用(本院卷第157至158頁、第189至190頁)，原告委託之送貨司機將銷售予大為公司之CLSM產品載運至系爭北紙段工程處所後，該產品乃用以回填於系爭北紙段工程筏式基礎之坑內空間乙情，此有系爭北紙段工程建築結構平面圖及照片資料在卷可佐(本院卷第127至129頁)，且為原告所不爭執，且依現場照片觀之，並未見原告所稱之管溝存在，則原告出售CLSM產品予大為公司使用於新建住宅工程筏式基礎之坑內空間回填使用之行為，顯已違反管理辦法第3條附表「編號8、電弧爐煉鋼爐碴(石)」所規定之使用方式，被告據此依廢清法第52條規定對原告予以裁罰，自屬有據。

2.原告雖主張其將CLSM產品出貨售予大為公司後，就其如何使用CLSM產品並無控制力，被告以原處分裁處原告，顯有違反行政罰法第7條之處云云。按行政法上之過失，涵括無認識之過失與有認識之過失，意指行為人對於違反行政法義務行

為之事實，按其情節應注意，並能注意，而不注意，致其發生，或雖預見其發生而確信其不發生者而言（最高行政法院111年度上字第309號判決意旨參照），原告既派遣送貨司機將CLSM產品運送至上開新建工程地點，自應盡善良管理人之注意義務，以確保其所出售之CLSM產品非供作不符管理辦法第3條附表關於電弧爐煉鋼爐渣(石)規定之用途使用；況且，原告前因類似案件，已多次遭被告裁罰在案(見本院卷第175至184頁)，原告身為再利用機構，理應採取具體而妥善之相應措施，以避免違反再利用產品使用方式之情形再次發生，自不得僅以其將該產品出售後並無控制力為由，卸免其所應擔負之法定責任。是以，原告前揭主張，尚難採為免受裁罰之正當理由。

(四)原處分關於限期改善部分並無違反明確性原則及比例原則：

- 1.按「主管機關對於事業貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反行為時廢棄物清理法第28條第1項規定，而依同法第52條對事業處以罰鍰，並命事業為限期改善之處分，有關限期改善處分部分，係基於防止環境危害風險之發生或擴大，而為之預防性不利處分，並非行政罰」、「限期改善或補辦手續在性質上並非對於行為人所為之制裁，而係主管機關為防止危害繼續或擴大，命處分相對人除去違法狀態，係課予處分相對人一定之作為義務，本質上為單純之負擔處分」(最高行政法院109年度判字第95號、104年度判字第121號判決意旨參照)。
- 2.經查，被告訴訟代理人於審理中表示：「原告再利用方式不符合規定，希望他改善完成的是把不符合規定的使用狀態予以移除」、「限期改善原則上會要求被處分人提出清理計畫，有時候也會有第三人出來改善，只要有人確實改善即可」等語(本院卷第113頁、第422頁)，足見原處分中關於限期改善部分，係指原告應將再利用產品不符合使用方式之狀態予以排除，文義上受處分人並非難以理解，且除受處分人

01 自行改善之外，亦可委由第三人出面予以完成改善；且原告
02 訴訟代理人曾當庭表示：「其他違規案件(舊城段)原告只是
03 出貨商，後續是由業主進行改善，所以沒有再對原告進行處
04 分，業主有提出改善計畫」等語(本院卷第421頁)。綜上，
05 益可知被告命原告限期改善，依客觀情事觀之，並非毫無達
06 成該結果之可能，故難認有何事實上或法律上無法期待原告
07 遵守該公權力課予其法定義務之情事存在；又基於環境基本
08 法要求事業應共同承擔維護環境之整潔衛生，以利於人類休
09 養生息之公益責任，自以公益為先(最高行政法院112年度再
10 字第34號判決意旨參照)，本件所欲保護之公益顯然大於原
11 告之個人私益，縱原告因履行限期改善義務而需耗費金錢、
12 人力、物力等資源，經衡酌公益與私益之比較，亦符合侵害
13 最小而有其必要性，難謂有違比例原則。

14 五、綜上所述，被告以原告違反廢清法第39條及管理辦法第3條
15 第1項第2款編號8等規定之事實明確，依廢清法第52條、環
16 境教育法第23條等規定，對原告課予如原處分所示之裁罰及
17 負擔處分，其認事用法並無違誤之處，訴願決定遞予維持，
18 亦無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應
19 予駁回。

20 六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法及所提證據資
21 料，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘
22 明。

23 據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

24 中 華 民 國 114 年 5 月 12 日

25 審判長 法 官 李明鴻

26 法 官 蔡牧珏

27 法 官 謝琬萍

28 上為正本係照原本作成。

29 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
30 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
31 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁

01 定駁回。

02 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
03 訟法第49條之1第1項）

04 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
05 條第3項、第4項）
06

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. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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。	

07 中 華 民 國 115 年 5 月 12 日

