

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33號
113年11月19日辯論終結

原告 徐林麗雲
訴訟代理人 簡偉閔律師
陳振榮律師
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民國113年3月8日府法濟字第000000000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。
訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告前於民國000年0月間，以每月新臺幣(下同)7,500元之代價，向訴外人張順良承租門牌號碼臺南市○○區○○00號之1房屋(下稱系爭房屋，系爭房屋坐落土地地號：臺南市○○區○○段000地號土地【下稱系爭土地】)，嗣被告於111年7月8日接獲民眾陳情，稱原告將系爭房屋拆除後之廢棄物掩埋於系爭土地內，故請求被告機關人員會同地主擇日進場開挖。被告乃於111年7月11日派員至系爭土地進行稽查，發現原告將系爭房屋局部整修後之垃圾及廢棄物(塑膠袋、塑膠籃、樹枝、木片、彈簧床、鐵片、水泥塊、磚塊、屋頂水泥瓦片等物)直接掩埋於系爭土地，計120立方公尺(面積約80平方公尺、深度約1.5公尺)。被告以原告未領有公民營廢棄物清除處理機構許可文件，而從事廢

01 棄物清除、處理業務，並參酌本案涉及刑事責任部分，原告
02 認罪並經臺灣臺南地方法院於112年7月31日以111年度訴字
03 第1431號刑事判決，判處原告有期徒刑1年2月，緩刑3年，
04 並應自判決確定之日起1年內，向公庫支付新臺幣(下同)8萬
05 元，且原告與檢察官均未上訴確定，認原告違反廢棄物清理
06 法(下稱廢清法)第41條第1項本文規定之事實明確，爰依同
07 法第57條、違反廢清法罰鍰額度裁罰準則、環境教育法第23
08 條等規定，以112年10月6日環土廢裁字第000000000號裁處
09 書(下稱原處分)，裁處原告罰鍰22萬元(原應裁處罰鍰30
10 萬元，依行政罰法第26條第3項規定扣抵原告向公庫支付之8
11 萬元)，並命停止營業(廢棄物清除、處理業務)，環境講習8
12 小時。原告不服，提起訴願，經臺南市政府以113年3月8日
13 府法濟字第000000000號訴願決定駁回其訴願(下稱訴願決
14 定)。原告仍不服，遂提起本件訴訟。

15 二、原告起訴主張：

16 (一)原告並非從事廢棄物清除為業之人，非屬廢清法第41條第1
17 項規定之業者：

18 1.依廢清法第41條第1項規定意旨，可知欲從事廢棄物清除或
19 處理業務者，應先取得主管機關或受託機關許可後，方得為
20 之，如未經許可而從事廢棄物貯存、清除或處理業務者，即
21 應依同法第57條規定裁處。又條文所謂「業務」，係指個人
22 基於其社會地位繼續反覆以同種類之行為為目的之社會活
23 動，且以事實上有從事此種活動而足認其具有繼續之意思為
24 已足，並不以事實上已經反覆從事此種活動及已獲得法律之
25 許可為必要，故即令其係初次為之，若有繼續反覆從事同種
26 類行為之意思，亦可認其業務行為已經實行；反之，若依個
27 案情節，客觀上無從認定行為人本於繼續反覆從事同種類行
28 為之意思以遂行其違反行政法上義務之行為，而僅係偶一為
29 之，即難認已滿足「業務」之處罰要件(高雄高等行政法院
30 111年度簡上字第27號判決參照)。

31 2.原告為清修之目的，而向訴外人承租系爭土地及建物，而於

01 建物整修過程所產生之廢棄物雖掩埋於系爭土地上，然原告
02 並非廢棄物之清除業者，亦非以清除、處理為業，僅因修建
03 整修建物之目的而偶然產出廢棄物，即非廢清法第41條第1
04 項所稱之「從事廢棄物清除、處理業者」。再者，原告固
05 有清除、處理廢棄物之行為，然依原告僅偶一為之之行為、
06 時間及所付出之成本觀之，尚難認足以表彰原告有繼續反覆
07 從事同種類行為之意思，而構成業務行為，進而可認定原告
08 係從事廢棄物貯存、清除或處理「業務」，而有違反廢清法
09 第57條所定之行政法上義務。

10 3.又據廢清法第57條後段所稱之「從事廢棄物貯存、清除或處
11 理業務…並命其停止營業。」可知，所謂營業係指具有持
12 續、反覆之特徵並以該業維生，而獲取其利益之行為。是原
13 告既非以從事清除、處理為業之業者，復無客觀積極證據可
14 認原告以之為業，並因該業務而獲取其利益，則原處分以原
15 告違反上開規定，命原告停止營業，亦有認事用法之違誤。

16 4.被告雖引用最高法院109年度台上大字3338號裁定之見解，
17 然該見解僅係闡釋適用廢清法第46條第4款之規定時，只要
18 未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可之文件，
19 而從事貯存、清除、處理廢棄物之行為，即足當之，而應受
20 刑事非難。然廢清法第41條第1項、第57條之從事廢棄物貯
21 存、清除或處理業務之行為，仍須符合「業務」上之行為，
22 亦即行為人須基於個人於其社會上之地位繼續反覆以同種類
23 之行為為目的之社會活動，否則仍難以上開規定相繩，被告
24 顯然將廢清法第46條規定與同法第41條、57條規定之觀念混
25 淆，而引據非第41條、57條闡釋之規定，難謂論述有理由。

26 (二)原處分所適用之法規顯有違誤，則據以命原告環境講習8小
27 時處分，亦屬違法，原處分及訴願之決定應予撤銷：

28 原告並非以從事清除、處理為業之業者，已如上述，則被告
29 機關據以引用之廢清法第41條第1項、第57條裁罰原告之處
30 分，亦有違誤，則其後命原告參加環境講習8小時處分因適
31 用法規違誤，而失所附麗，其處分亦屬違法而應予以撤銷。

01 (三)並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

02 三、被告答辯略以：

03 (一)原告主張其非廢清法第41條第1項所規定之業者，於法無
04 據：

05 1.按最高法院109年度台上大字第3338號刑事大法庭裁定：

06 「廢棄物清理法第46條第4款之未領有許可文件清理廢棄物
07 罪，其犯罪主體，不以廢棄物清理業者為限，只要未依第41
08 條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，而從事貯
09 存、清除、處理廢棄物，即為該當」。

10 2.原告主張其僅因整修建物偶然產出廢棄物，而非廢清法第41
11 條第1項之事業，顯然與上開大法庭裁定意旨不符。關於此
12 點，原告認罪之刑事判決亦係根據上開大法庭裁定意旨為裁
13 判，原告享受該刑事確定判決緩刑之寬免，卻在本件行政訴
14 訟程序推翻自己有罪之陳述，再事爭執其非廢清法第41條第
15 1項之事業，顯屬無據。故告依廢清法第41條第1項及第57條
16 裁罰原告，符合上引大法庭裁定意旨，則被告同時根據環境
17 教育法第23條命原告參加環境講習8小時之處分應屬合法等
18 語。

19 (二)並聲明：原告之訴駁回。

20 四、本院之判斷：

21 (一)本件應適用之法規：

22 1.廢清法第41條第1項本文規定：「從事廢棄物清除、處理業
23 務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託
24 之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始
25 得受託清除、處理廢棄物業務。」。

26 2.廢清法第57條規定：「從事廢棄物貯存、清除或處理業務，
27 違反第41條第1項規定者，處60,000元以上300,000元以下罰
28 鍰，並命其停止營業。」。

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

01 停工、停業或5,000元以上罰鍰者，處分機關並應令該自然
02 人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境保護權
03 責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」。

04 4.環境教育法施行細則第7條第7款：「本法第8條第2項第3
05 款、第3項及第23條所定環境保護法律如下：……七、廢棄
06 物清理法。」。

07 (二)上揭事實概要欄所載事實，有原處分(原處分卷第3頁)、訴
08 願決定書及送達證書(訴願卷第3至17頁)、被告111年7月8日
09 公害陳情文件(本院卷第111至112頁)、111年7月11日現場
10 稽查照片(本院卷第113至131頁)、被告111年7月19日公害
11 案件稽查紀錄(本院卷第133至135頁)被告111年8月24日環
12 稽字第111008685B號函及陳述意見通知書(本院卷第137至
13 138頁)、原告陳述意見書(本院卷第139至140頁)、臺灣
14 臺南地方法院111年度訴字第1431號刑事判決(本院卷第141
15 至148頁)附卷可稽，且經本院調取臺灣臺南地方法院111年
16 度訴字第1431號廢棄物清理法刑事案卷核閱無誤，洵堪認定
17 屬實。

18 (三)本件爭點為：原告是否為從事廢棄物清除、處理業務者？被
19 告依廢清法第41條第1項、第57條等規定予以裁罰，是否有
20 據？茲析述如下：

21 1.按依前揭廢清法第41條第1項本文、第57條規定可知，欲從
22 事廢棄物清除或處理業務者，應先取得主管機關或受託機關
23 許可後，方得為之，如未經許可而從事從事廢棄物貯存、清
24 除或處理業務者，其法律效果除依廢清法第57規定裁處罰鍰
25 外，尚得「命其停止營業」；而因廢清法乃為有效清除、處
26 理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康而制定之法律(該
27 法第1條規定參照)，自屬「環境保護法律」，是如因違反
28 廢棄物清理法而受5,000元以上罰鍰或經處分機關處以停
29 工、停業者，行為人尚應接受一定時數之環境教育，是廢清
30 法第57條之規範對象乃為「從事廢棄物貯存、清除或處理業
31 務」者，其不限於法人、非法人團體、機關或其他組織，即

01 使為自然人，亦包括在內。又所謂業務，係指個人基於其社
02 會地位繼續反覆以同種類之行為為目的之社會活動，且以事
03 實上有從事此種活動而足認其具有繼續之意思為已足，並不
04 以事實上已經反覆從事此種活動及已獲得法律之許可為必
05 要，故即令其係初次為之，若有繼續反覆從事同種類行為之
06 意思，亦應認其業務行為已經實行；反之，若依個案情節，
07 客觀上無從認定行為人本於繼續反覆從事同種類行為之意思
08 以遂行其違反行政法上義務之行為，而僅係偶一、單次性為
09 之，即難認已滿足「業務」之處罰要件（本院高等庭111年
10 度訴字第158、331號判決意旨，高雄高等行政法院高等庭
11 111年度簡上字第27號判決意旨參照）。

12 2.原處分之裁罰依據為廢清法第57條，則原告是否係從事廢棄
13 物貯存、清除或處理業務者，乃其是否該當廢清法第57條裁
14 罰要件之前提事實。查原告於稽查紀錄及陳述意見書中概
15 述：其將系爭房屋局部拆除後產生之垃圾及營建廢棄物直接
16 掩埋於系爭土地(本院卷第135頁、第139至140頁)；另原告
17 於刑事案件偵查中陳稱：我在111年4月跟張順良承租系爭房
18 屋及土地，因為會漏水，所以我們信徒有人出錢有人出力，
19 請工人拆屋頂跟圍牆，房子裡面也有整修，拆掉後廢棄物張
20 順良叫我們埋在前面土地就好等語(臺灣臺南地方檢察署111
21 年度偵字28772號卷第36頁)。綜合上開證據資料可知，原告
22 係因承租系爭房屋後，為處理整修房屋所產生之廢棄物，因
23 而將該廢棄物掩埋於系爭土地內，核其處理廢棄物之行為乃
24 偶一為之，原告並非基於其社會地位繼續反覆從事貯存、清
25 除或處理廢棄物業務之人，主觀上亦無繼續從事此類活動之
26 意思，難認原告該當廢清法第41條第1項規定之要件，而得
27 逕以同法第57條規定之罰則相繩。

28 3.被告雖以最高法院109年度台上大字第3338號刑事大法庭裁
29 定要旨為例，辯稱原告符合廢清法第41條第1項規定以從事
30 廢棄物清除、處理為業務者；然前開大法庭裁定所闡釋者，
31 係關於廢清法第46條第4款之處罰對象是否限於廢棄物清理

業者，該裁定闡釋範圍並未及於廢清法第57條行政裁罰對象之範圍；故廢清法第57條及第46條第4款所規範之對象即行為主體顯然不同，不得逕為比附援引。況且，前開大法庭裁定理由亦明揭：「……廢清法第41條第1項規定，從事廢棄物清除、處理業務者，應申請核發許可文件，始得受託清除、處理廢棄物業務，與第57條所定，從事廢棄物貯存、清除或處理業務，違反第41條第1項規定者，處6萬元以上30萬元以下罰鍰，並命其停止營業。均係為貫徹主管機關對從事廢棄物清除、處理業務者之監督管理而設，俾主管機關透過事前許可及對違反者處罰鍰並命停止營業等法制，達其行政上管理監督之目的。此與第46條第4款之刑事處罰規定，係為有效防止不當處置廢棄物，極可能造成重大污染，乃對於未領有許可文件而清理廢棄物者，科處刑罰之立法目的有別。」益見廢清法第41條第1項、第57條與第46條第4款兩者立法目的顯然有別，故該兩條之構成要件自當獨立看待，不得混為一談；況且，廢清法第57條明定從事廢棄物貯存、清除或處理業務，違反第41條第1項規定，始該當該條之裁罰要件，文義解釋自當以行為人符合從事廢棄物貯存、清除或處理業務要件為前提。故被告前開辯詞，委無足採。

五、綜上所述，本件並無事證證明原告從事廢棄物貯存、清除或處理等「業務」，自不構成廢棄物清理法第57條之裁罰要件，被告依此規定裁罰原告罰鍰22萬元，並命停止營業(廢棄物清除、處理業務)，另依環境教育法第23條規定，裁處原告接受環境講習8小時，於法自有違誤，訴願決定遞予維持，亦有違誤，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為有理由，應予准許。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法經本院審酌後，核與判決結果均不生影響，故不再逐項論述，爰附此敘明。據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 113 年 12 月 10 日

01 審判長 法官 邱美英

02 法官 楊詠惠

03 法官 謝琬萍

04 以上正本係照原本作成。

05 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
06 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
07 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
08 定駁回。

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

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

13

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。

(續上頁)

01

	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。	

02

中 華 民 國 113 年 12 月 10 日

03

書記官 林秀萍