

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

113年度簡字第145號

114年1月8日辯論終結

原告 財政部國有財產署南區分署

代表人 黃莉莉

訴訟代理人 何旭苓律師

被告 高雄市政府環境保護局

代表人 張瑞琿

訴訟代理人 陳弘彬

吳明一

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服民國113年5月17日高市府法訴字第11330356700號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分及訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：被告於民國112年12月25日派員至高雄市○○區○○段00000000號土地(下稱系爭土地)稽查，有空地髒亂堆置大量廢棄物、雜物、垃圾、積水容器散落，影響公共衛生之情形，遂以113年1月2日高市環稽察字第E00000000號函通知原告應於113年1月9日前改善完成(下稱改善通知書)。嗣被告復於113年1月10日前往複查仍有廢棄物未清除影響公共環境衛生之情事，以113年1月17日高市環局告字第H407467號高雄市政府環境保護局執行違反廢棄物清理法案件舉發通知書逕行舉發(下稱舉發通知書)，經原告陳述意見後。被告認原告「廢棄物未清除影響公共衛生」違反廢棄物清理法(下稱廢清法)第11條第1款規定，依廢清法第50條第1款規

01 定，以113年3月1日高市環局稽字第11331317000號(下稱113
02 年3月1日函)附件高市環局廢處字第00-000-000000號裁處書
03 裁處原告2,400元罰鍰(下稱原處分)。原告不服原處分，
04 提起訴願，經高雄市政府以113年5月17日高市府法訴字第
05 11330356700號駁回訴願(下稱訴願決定)，原告仍不服提
06 起本件行政訴訟。

07 二、原告主張要旨及聲明：原處分裁處書沒有日期，違反行政程
08 序法第96條，依行政程序法第111條第7款為無效之行政處
09 分。原告收到改善通知書後已將系爭土地上廢棄物清除，
10 103年1月10日稽查時系爭土地上所留存者為具有經濟價值之
11 物品也有秩序的堆置，應屬他人所有的物品，並非廢棄物，
12 具有經濟價值，原告盡數清除恐有受他人追查及告訴之虞，
13 無法期待原告能完全清除系爭土地上物品。原處分卷只有
14 112年12月25日稽查紀錄，沒有其他日期稽查紀錄，被告未
15 證明有查明行為人。依被告提出之事證可知在稽查過程中系
16 爭土地上之物品為其他人所有，非原告所有，被告應優先命
17 行為人負起責任，而非裁罰共有人之一的原告。又系爭土地
18 係首次受裁罰，被告對原告加重處罰無據等語。並聲明：原
19 處分及訴願決定均撤銷。

20 三、被告答辯要旨及聲明：原處分沒有日期是因為格式設定印出
21 來沒有日期。103年1月10日稽查時系爭土地仍殘留廢清法第
22 2條第1項第1款經拋棄者，及第2款不具效用或效用不明者之
23 廢棄物。稽查人員於稽查過程中已先詢問附近民眾，已盡查
24 訪之義務。原告遲至訴願才提出實際占有人，經查訪也無法
25 聯繫原告提出的實際占有人，不能確認是實際占有人，原告
26 為最大持分共有人應管理系爭土地，卻未管理系爭土地。又
27 原告前在112年9月28日因其所有高雄市○○區○○路○○○
28 號○○○00號至00號，有所有土地上廢棄物未清除遭裁罰之
29 前違規行為，故依違反廢清法案件裁罰準則處罰2,400元核
30 屬有據。並聲明：原告之訴駁回。

31 四、事實概要欄所載之內容，有系爭土地謄本(原處分卷第3至8

01 頁)、改善通知書(原處分卷第9頁)、舉發通知單(原處分卷
02 第11頁)、陳述意見書(原處分卷第13頁)、113年1月10日稽
03 查照片(訴願卷第38頁)、被告113年3月1日高市環局稽字第
04 11331317000號函(下稱113年3月1日函,原處分卷第25頁及
05 本院卷第87頁)、原處分裁處書(原處分卷27頁及本院第89
06 頁)、訴願決定書(本院卷第99至104頁),堪信為真實。

07 五、本院之判斷

08 (一)應適用之法令：

09 1. 行政程序法

10 (1)第96條第1項第5款：行政處分以書面為之者，應記載下列事
11 項：五、發文字號及年、月、日。

12 (2)第111條：行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不
13 能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而
14 未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所
15 要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善
16 良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或
17 缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。

18 2. 廢清法

19 (1)第2條第1項第1款、第2款：本法所稱廢棄物，指下列能以搬
20 動方式移動之固態或液態物質或物品：一、被拋棄者。二、
21 減失原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者。

22 (2)第4條：本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；
23 在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。

24 (3)第11條第1款：一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘
25 在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建
26 築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除。

27 (4)第50條第1款：有下列情形之一者，處新臺幣1,200元以上
28 6,000元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按
29 日連續處罰：一、不依第11條第1款至第7款規定清除一般廢
30 棄物。

31 (二)原處分不因欠缺日期無效：

01 1. 行政處分是否具有重大明顯之瑕疵，非依當事人之主觀見解
02 亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有
03 合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普
04 通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。易言之，該瑕疵
05 須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，如行政處
06 分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性之
07 存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該
08 處分無效，其在被廢棄前依然有效，僅係得撤銷而已，尚不
09 得訴請確認為無效之行政處分（最高行政法院106年度判字
10 第47號、109年度判字第60號判決參照）。行政程序法第96
11 條第1項第4款立法意旨為使處分相對人知悉作成行政處分之
12 行政機關外，亦可明瞭如不服該行政處分時之救濟途徑。是
13 倘由行政處分之內容或經由解釋，可以認定作成行政處分之
14 行政機關，則尚非無法辨認作成之機關，則不影響行政處分
15 之效力（最高行政法院96年度判字第1000號判決），足徵行
16 政處分縱欠缺行政程序法第96條第1項各款事項非當然無效
17 。

18 是否屬於第111條第7款無效事由仍應具體認定是否具有重
19 大明顯瑕疵。

20 2. 原處分未記載處分日期(卷第65頁)，作為被告113年3月1函
21 之附件，併同送達原告乙節，此見該函說明四之記載甚明
22 (卷第87、88頁)，復經兩造不爭執(卷第220頁)。然原處分
23 既隨113年3月1日函送達，可得推知得以113年3月1日函發文
24 日期為原處分日期，且除此部分外，原處分其他記載均已明
25 顯說明裁罰事由及依據，故原處分無日期之瑕疵程度尚屬輕
26 微，不影響原處分之合法性及其效力。是以，原告主張原處
27 分因無發文日期，核屬行政程序法第111條第7款規定之無效
28 處分云云，洵非有據。

29 (三)系爭土地上有堆置廢棄物：

30 被告於113年1月10日至系爭土地稽查時可見系爭土地上有車
31 輛數輛、建材、桶子、水塔及三角錐等物(訴願卷第38頁、
卷第69至79頁)。上開物品雖多以綠色帆布、厚紙板或白布

01 覆蓋，且綠色帆布、白布上之物品及其他物品呈現分類堆置
02 狀態，其中不乏建築材料或鐵件等，但綠色帆布佈滿灰塵，
03 白色車頭箱型小貨車車輛輪胎非正常狀態已難駕駛，車廂外
04 觀殘破，鐵件有鏽蝕痕跡等，縱係物品所有人刻意覆蓋堆疊
05 安置，無拋棄之意，惟廢清物清理法之立法目的在於改善環
06 境衛生以維護國民健康，是否屬於廢棄物非全以行為人或所
07 有人主觀為定，系爭土地上物品客觀上多已久置或殘破，鐵
08 件、棧板、清潔用具及三角錐等物品如同無主物般未為管
09 理，隨意放置在任何人均得出入之系爭土地上，且系爭土地
10 也非建築工地，足認係剩餘且不具效用或有效用不明之情形
11 ，堪認為廢清法第2條第1項第2款不具效用或效用不明之廢
12 棄物。

13 (四)原處分以原告為裁罰對象容有未洽：

14 1. 行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外
15 (最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議參照)。
16 主管機關對於不依規定清除、處理之廢棄物案件，應優先由
17 污染行為人負清除責任，於無法確定或無可追索時，始由容
18 許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人
19 、管理人或使用人負清除棄置於其土地上廢棄物之義務(最
20 高行政法院107年度判字第13號判決參照)。行政院環境保
21 護署102年09月11日環署廢字第1020074708號函文略以：「
22 ...說明一、...惟行政機關於違法裁罰時，於同一法條中，
23 應選擇行為責任優先於狀態責任，同屬狀態責任，則有直接
24 管領力(近者)，優先於無直接管領力者(遠者)而受處罰
25 。二、...如未衡情違章之相關情節，及查明土地之使用人
26 或管理人，逕以土地所有人為裁罰對象，即屬裁量濫用之違
27 法。三、綜上，廢棄物清理法第11條第1款規定，應針對土
28 地或建築物具有直接管領力之人，為其處罰對象，應無連帶
29 責任或同時分別處分使用人、管理人及所有人之適用。...
30 」。

31 2. 被告固稱已查明行為人為地主，且原告為最大持分共有人應

01 負管理之責云云，並在114年1月8日庭呈錄影光碟、稽查紀
02 錄為證(卷第186、187、197至199頁)，惟：

03 (1)依前引說明可知裁罰時應以行為人為優先，在無從查明或經
04 查明仍無法特定時，始以所有人為裁罰對象，與所有權應有
05 部分比例無涉。被告自不得以原告所有權應有部分比例較高
06 為由，即得可不查明行為人，逕自以所有人為裁罰對象。是
07 以被告仍應先查明行為人，於無從查明或經查明仍不明時，
08 方以所有人為裁罰對象。

09 (2)上開錄影光碟及被告於訴訟中提出之錄影光碟及稽查紀錄均
10 未顯現在原處分卷內，此見原處分全卷甚明。原處分卷內雖
11 有稽查時間為112年12月25日之稽查紀錄，惟「稽查狀況概
12 述」記載略為：112年12月25日巡查至大寮路000巷00號對
13 面，該廢棄市場環境髒亂，堆置大量雜物、垃圾、積水容
14 器，開立勸告單限期113年1月9日改善完成，113年1月10日
15 複查未改善依法告發等語(原處分卷第1頁)。未論及查訪行
16 為人過程及結果，也無112年12月22日查訪稽查相關紀錄。
17 嗣113年2月29日公文交辦單雖記載現場查無實際行為人，附
18 近居民無人坦承物品歸屬何人所有，查系爭土地所有人共計
19 15人，其中地主王○○死亡，未如期改善依法告發14人等語
20 (卷第17頁)。要與被告稱於113年2月15日拍攝檔名1之錄影
21 光碟民眾表示東西是老闆的，他出國了等語(卷第186頁)之
22 情事不同。

23 (3)又被告先稱上開錄影光碟檔名1、2-1、2-2、2-3、2-4係在
24 112年12月22日或25日拍攝(卷第189頁)，嗣又提出與上開錄
25 影光碟內容重複，但檔案名稱卻為113年2月15日現場錄影、
26 113年4月24日現場錄影之錄影光碟。經與被告反覆數次確認
27 後，被告始稱114年1月8日庭呈錄影光碟檔名1、2-1、2-2、
28 2-3、2-4係分別在113年2月15日、113年4月24日拍攝(卷第
29 220至223頁)，惟上開錄影光碟畫面均未顯示日期，因此上
30 開錄影光碟、稽查紀錄是否能確認在原處分作成前即113年3
31 月1日前查訪之事證，已非無疑。

01 (4)縱認被告稱113年2月15日拍攝檔名1之錄影光碟，及依稽查
02 紀錄填載日期，認有部分稽查紀錄係於作成原處分前所為。
03 然該檔名1錄影光碟中民眾表示東西是老闆的，他出國了等
04 語(卷第186頁)。但原告為機關單位，應無該民眾所稱出國
05 之情事；上開稽查紀錄中繕打日期為112年12月22日、25日
06 及113年2月15日之照片未顯示日期，也僅有數張民眾及門牌
07 照片(卷第197、198頁)，無從得知或證明查訪內容為何。被
08 告雖稱查訪時民眾表示系爭土地使用人為地主等語(卷第224
09 頁)，但稽查紀錄中113年2月15日照片與檔名1之錄影光碟之
10 民眾同一，該民眾已表示東西是出國的老闆的，是被告應可
11 得而知系爭土地使用人是原告以外之系爭土地共有人，而非
12 原告。

13 (5)再佐以被告稱於113年4月24日拍攝錄影光碟中檔名2-1民眾
14 表示東西是地主放的，但不知道是哪個地主，地主有10幾
15 人；檔名2-3民眾表示浪板是地主的，地主在做工程；檔名
16 2-4民眾表示車沒有辦法，人不知到搬去哪裡，很少看到他
17 ，稽查人員復詢問地主有沒有來拿東西，民眾表示每天都會
18 來拿(卷第187、188頁)。足徵周遭民眾對系爭土地使用人非
19 一無所知。檔名2-4車輛車身有車牌號碼可查詢車主，經查
20 亦非原告(證物袋車籍資料)。是以，系爭土地使用人為何，
21 客觀上要無不能查明之困難，原告在作成原處分前是否已先
22 盡查明之責，尚有疑義。

23 (6)綜上，原處分卷內未見被告於訴訟中提出之查訪錄影光碟、
24 稽查紀錄等文件，被告對上開錄影光碟拍攝時間之陳述前後
25 相悖，稽查紀錄照片復未顯示時間，也無從自稽查紀錄得知
26 作成原處分前查訪結果。又從被告提出其作成原處分後113
27 年4月24日查訪錄影光碟可徵周遭民眾得提供系爭土地實際
28 使用人之相關資訊，可謂原告作成原處分前，倘落實查訪，
29 要無查明特定範圍內行為人之困難。

30 3. 從而，自原處分卷未見被告在作成原處分前有查明行為人之
31 舉止。再由無法確認被告是在何時拍攝之錄影光碟、查訪紀

01 錄中，經由民眾陳述已可得查明使用系爭土地行為人非原告
02 其仍以原告為裁罰對象，容有未衡情違章之相關情節及查
03 明土地之使用人或管理人，逕以原告為裁罰對象之未洽。

04 六、綜上所述，被告以原告為系爭土地共有人，未善盡管理責任
05 有廢棄物未清除影響公共衛生之情形，依廢清法第50條第
06 1款裁處原告2,400元罰鍰，於法不合，訴願決定未予糾正，
07 亦有未合。原告訴請判決如其訴之聲明所示，為有理由，應
08 予准許。

09 七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資
10 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必
11 要，一併說明。

12 八、結論：原告之訴為有理由，原處分及訴願決定均撤銷。

13 中 華 民 國 114 年 2 月 7 日
14 法 官 楊 詠 惠

15 以上為正本係照原本作成。

16 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上
17 訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認
18 為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應於
19 提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須
20 按他造人數附繕本），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元；如
21 未按期補提上訴理由書，則逕予裁定駁回上訴。

22 中 華 民 國 114 年 2 月 7 日
23 書記官 黃怡禎