高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭
114年度簡字第292號

原　　告　永竟通運有限公司

代　表　人　蘇娜

被　　告　高雄市政府環境保護局

代　表　人　張瑞琿
訴訟代理人　張俊仁
　　張瑋容

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115年1月15日高市府法訴字第11530089300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

甲、程序事項：

本件原告經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第236、218條準用民事訴訟法第386條各款所列情事，爰準用民事訴訟法第385條第1項前段規定，依被告聲請，由其一造辯論而為判決。

乙、實體事項：

一、事實概要：

原告未領有公民營廢棄物清除處理機構許可文件。訴外人洪瑞典駕駛原告所有之車牌號碼000-0000營業貨運曳引車（下

稱系爭車輛），於113年9月18日6時6分至6時14分，載運含廢鋼筋金屬碎片、廢木材合板、廢塑膠管（袋）、廢磚塊及廢混凝土塊等土木或建築廢棄物混合物(廢棄物代碼:D-0599)(下稱系爭廢棄物）至訴外人陳志鑫所有之高雄市○○區○○段000地號魚塭（下稱系爭魚塭）非法傾倒、處理（棄置）。嗣被告於同年月25日接獲陳志鑫檢舉系爭魚塭遭承租人傾倒填埋建築廢棄物，遂派員會同陳志鑫及內政部警政署保安警察第七總隊第三大隊南區中隊人員於同日下午至系爭魚塭稽查，發現現場遭填埋棄置系爭廢棄物，循線調查後始悉上情，乃於114年9月24日予以舉發。經通知原告陳述意見後，被告仍認原告違反廢棄物清理法(下稱廢清法)第41條第1項規定之事實明確，爰依同法第57條、違反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）及環境教育法第23條等規定，以114年11月5日高市環局廢處字第00-000-000000號執行違反廢棄物清理法案件裁處書裁處原告新臺幣（下同）30萬元罰鍰及環境講習8小時(下稱原處分)。原告不服，提起訴願後經高雄市政府以115年1月15日高市府法訴字第11530089300號訴願決定(下稱訴願決定)駁回。原告不服，提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠本公司前於109年2月11日因買賣而接手經營。接手後，原告實際營業內容僅為靠行服務，並未實際經營廢棄物清除、處理或清運等業務，亦無經營該業務之意，故並無申請公民營廢棄物清除處理機構許可文件之營業需求。原告直至事發後，始悉公司登記項目中尚有「J101030廢棄物清除業」，即於115年1月27日申請刪除該營業項。本件係洪瑞典未經原告同意、授權或指示，私下自行從事之個人行為，並非原告公司營業活動之一部，原告事前並不知情，對該行為既未參與、未授意、未收受相關清運利益，亦無從事廢棄物清運業務之事實，自不得僅因系爭車輛與原告間存在靠行關係，即推論原告對洪瑞典個人違法行為具有故意或過失。

㈡關於裁罰額度部份：

1.A(汙染程度)與C(危害程度)本質上屬「分級裁量」，但原處分及被告訴願答辯書就此均未記載任何足已檢驗分級正確性的客觀事實，包含但不限於：棄置車次、總量（立方/噸數）、棄置範圍或面積、污染影響、是否擴散、清理難易等；僅以結論式文字直接帶入A=2、C=4，致裁量基礎不明、理由不足，構成裁量瑕疵。

2.被告認定A=2理由僅為「未取得清除處理許可」，惟「有無許可」至多涉違反要件或違法性評價，並不等同污染程度之分級事實，故A=2之認定係欠缺事實基礎，致罰鍰計算基礎被不當墊高而有違法。而被告認定B=1(汙染特性）顯示本案並非反覆違規型態，惟在非反覆情形下，被告仍以欠缺事實基礎之A=2、C=4推算至[48萬元]，並以法定上限頂格裁處[30萬元]，卻未就個案差異(參與程度、可責性、違反所得利益等）為具體衡量與說明，量罰顯失均衡，亦屬理由不足。

3.另被告認定C=4僅以「涉及非法棄置」帶過，未說明危害程度何以達到最重級距，亦未就危害程度客觀指標（棄置總量、車次、範圍、污染影響、擴散、清理難易等）提出具體認定與證據。被告另主張「車籍為公司所有」、「車體印有公司字樣」、「外觀上應認駕駛人係為公司執行職務」，並援引行政罰法第7條第2項推定故意過失。然上述內容至多涉「是否得對公司裁罰」或「可責性推定」之歸責問題，不能取代C=4所要求的「危害程度分級事實」，更不能因此就直接採用最重危害等級。本案致命矛盾在於：本案原告公司無收費、無獲利，被告係先以登記/外觀/推定過失將實際行為人之行為鏈接到公司，再反向以「非法棄置」即認C=4；等同未區分行為人層次，使可責性被過度放大，量罰評價顯不相當。然危害分級應以客觀危害事實為基礎，非以歸責推定取代分級要件。被告未釐清原告在本案是否有承攬、指示、派車調度、收款分潤或主導等具體事實，亦未提出任何危害程度客觀實料，即逕採C=4，裁量顯失均衡且理由不備。

4.此外，罰鍰分級裁量既違法，講習亦失所附麗。

㈢並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠系爭車輛與其他車輛有前揭從事非法清除及處理廢棄物之行為，業經臺灣橋頭地方檢察署檢察官偵查後，認駕駛人洪瑞典等行為人共同涉犯廢清法第46條第4款前段之非法清理廢棄物罪嫌，並以113年度偵字第5414號等起訴書向臺灣橋頭地方法院提起公訴(下稱系爭另案)。系爭土地編定為一般農業區養殖用地（外觀明顯可辨為魚塭），且周遭毗鄰土地皆為魚塭，依常理自該處外觀即能判定非屬依法核准之廢棄物處理（掩埋)場 ，或可兼收容處理營建混合物之土資場等再利用機構。而駕駛系爭車輛之從業人員明知自己未取得廢棄物清除處理之許可文件，仍以車體印有「永竟通運有限公司」字樣之系爭車輛，載運臺北市內湖區某工廠拆除之建築廢棄物至外觀明顯可辨為魚塭之系爭土地傾倒掩埋，嗣經土地所有權人於113年9月22日獲悉上情始通報被告到場稽查並予以制止，故堪認駕駛系爭車輛之從業人員等人明知傾倒上開廢棄物之土地為未經許可處理廢棄物之處所，且未經土地所有權人同意仍任意傾倒，並無後續處理（中間處理或最終處理）之意圖，應認定屬「非法棄置」。

㈡復觀諸原告於87年間經核准設立登記，並將「J101030廢棄物清除業」等載明於公司登記營業項目，社會大眾（含廢棄物產生源及靠行者等）皆能從網路上，透過政府提供之公開查詢系統查得原告前揭所從事業務而委託原告進行廢棄物清除：或因此靠行於原告，受託從事廢棄物清除業務，據此認定原告主觀上已有基於其社會地位繼續反覆從事廢棄物清除「業務」之意思。又行政罰法第7條第2項條文文義，於「從業人員」前未加註「僱用」，故不以原告所僱用者為限，是縱洪瑞典與原告非直接僱傭關係，僅靠行原告自行營業，仍認屬以原告名義對外受託從事廢棄物清除處理業務之從業人員，其主觀上有故意違反行政法上義務之行為，依法推定為

原告之故意。縱非原告指示所為，然系爭車輛既向主管機關登記為屬於原告之車輛，並非依法登記為僅屬「靠行」於原告之車輛，原告既為車輛所有權人，依社會通念對車輛應有一定的管理責任（義務），並應具有一定之注意義務。且原告依汽車運輸業管理規則第19條第1項規定，亦對所屬車輛、駕駛人及僱用之從業人員負管理責任。縱系爭車輛係屬靠行關係，亦屬靠行者與原告內部權利義務如何分擔之問題，否則業者率以「靠行」為由，一方面獲取靠行費用之收益，另方面卻又以簽訂系爭契約方式，將系爭車輛使用期間產生之風險完全歸由靠行者承擔，以對靠行車輛無使用支配權限而得主張卸免行政法上義務，規避檢查及管理監督責任，則行政罰法條可能形同具文，難收規範效力，極易使廢棄物遭不當處置而造成環境重大污染，危害國土生存環境。原告能注意而未注意，致其所有車輛任由從業人員使用成為違規營業之工具，未確實掌握駕駛人調派勤務及所有系爭車輛使用情形，遠反廢清法第41條第1項規定明確。

㈢被告依同法第57條及裁罰準則第2條暨附表三之規定，裁處罰鍰金額計算如下：以原告未取得清除、處理許可卻清除、處理廢棄物，污染程度A=2；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，污染特性B=1；涉及非法棄置，危害程度C=4，罰鍰經計算後為：A(2)xB(1)x C(4)x6萬元=48萬元，因依裁罰準則第2條第2項規定，不得超過廢棄物清理法第57條規定之法定罰鍰最高額，故以該法定罰鍰額度上限，裁處30萬元，並依環境教育法第23條規定處環境講習8小時，核未有逾越法定裁量範圍。

㈣並聲明：原告之訴駁回。

四、查事實概要欄關於原告未領有公民營廢棄物清除處理機構許可文件事實，為兩造所不爭執；又洪瑞典於前揭時、地，駕駛系爭車輛至系爭魚塭非法傾倒、處理（棄置）系爭廢棄物等情，以及被告稽察及循線調查過程，並作成原處分及訴願決定之程序等情，均為被告所不爭執，而原告就此除爭執其

主觀可歸責性外，其餘客觀事實均不否認(以上參見本院卷第167、177頁)；另有原告經濟部商工登記公示資料查詢服務(參見本院卷第53頁)、被告環保稽查工作紀錄單、搭載熱顯相機之空拍機環保公害案件深度稽查調查報告、系爭車輛進出系爭魚塭照片、系爭車輛車籍查詢(參見原處分卷第1至12頁)、原處分及訴願決定等件在卷可稽(參見原處分卷第26頁；訴願卷第3至13頁)。此部分事實，堪以認定。

五、爭點：

㈠原告有無經營廢棄物清除、處理等業務？

㈡原告就洪瑞典駕駛系爭車輛從事非法清除及處理廢棄物之行為，主觀上是否具有可歸責事由？

㈢原處分關於裁罰額度之裁量事實認定有無違法瑕疵？關於環境講習8小時部分是否違法？

六、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.廢清法：

⑴第2條第1項第1款、第2項：

本法所稱廢棄物，指下列能以搬動方式移動之固態或液態物質或物品：一、被拋棄者。(第1項第1款)

前項廢棄物，分下列二種：一、一般廢棄物：指事業廢棄物以外之廢棄物。二、事業廢棄物：指事業活動產生非屬其員工生活產生之廢棄物，包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物。㈠有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。㈡一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。(第2項)

⑵第41條第1項本文：

從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。

⑶第57條：

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，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並命其停止營業。

⑷第63條之1第1項：

依本法處罰鍰者，其額度應依污染程度、特性及危害程度裁處；其裁罰準則，由中央主管機關定之。

2.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、停業或新臺幣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。

3.裁罰準則第2條第1項第3款：

違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定裁處外，依行政罰法第18條第1項規定，應審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義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力：三、公民營廢棄物清除處理機構及廢棄物專業技術人員違反本法義務規定之行為，適用附表三。

附表三：

項次	裁罰事實	違反條文	裁罰依據	裁罰範圍	污染程度(A)	污染特性(B)	危害程度(C)	應處罰鍰計算方式(新臺幣)
二	從事廢棄物貯存、清除或處理業務，違反第41條第1項規定	第41條第1項	第57條	處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰	㈠未取得清除許可，受託清除廢棄物，A=1~2 ㈡未取得處理許可，受託處理廢棄	㈠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 ㈡自本次違反本	㈠一般廢棄物、一般事業廢棄物(非屬備註二所列)，C=1 ㈡一般事業廢棄物(屬備註二所列)，C=2	30萬元≧(A×B×C×6萬元)≧6萬元

（續上頁）

					物，A=2 ㈢其他經裁處機關認定者，A=1~2	法之日(含)回溯前1年內，曾違反相同條款規定未經撤銷之裁罰累積次數，每增加1次，B每次增加1(累積違反1次，B=2；累積違反2次，B=3，依此類推	㈢屬有害事業廢棄物，C=3 ㈣涉及非法棄置，C=4~5	

備註：

一、污染特性(B)所稱「本次違反本法之日」，指發生處罰事實之日期；所稱「裁罰累積次數」，應以實際處罰次數為判定標準。

二、項次二、三，污染程度(C)所稱「備註二所列之廢棄物」，指下列廢棄物：

…㈤土木或建築廢棄物混合物（廢棄物代碼 D-0599）…

三、項次一至三之污染程度(A)，項次二之危害程度(C)，其採非定值方式規定者，在不牴觸其係數範圍內，裁處機關得針對個案事實，依權責自行認定其係數數值，並得取至小數點第一位。(如：1.5、2.5、4.5)

四、項次三之應處罰鍰計算方式(一)所稱「一般違規」，指「嚴重違規」以外之其他違規情形。

五、項次三之應處罰鍰計算方式(二)所稱「嚴重違規」，指非法棄置一般事業廢棄物或有害事業廢棄物，且棄置地點為農地或環境敏感地區。

4.環境講習執行辦法第8條第1項：

處分機關裁處環境講習，應依附件一計算環境講習時數。

附件一：

項次	違反法條	裁罰依據	違反行為	裁處金額與同一條款適用對象最高上限罰鍰金額之比例(A)	環境講習(時數)
一	違反環境保	第二十三條、	違反環境保	裁處金額新臺幣一萬元	一

	護法律或自治條	第二十四條	護法律或自治條例之行政法義務，經處分機關處新臺幣五千元以上罰鍰或停工、停業處分者	以下		
				裁處金額逾新臺幣一萬元	A≦35%	二
					35%< A≦70%	四
					70%＜A	八
				停工、停業		八
二			違反環境保護法律或自治條例之行政法義務，以倍數裁處罰鍰金額，且其罰鍰數額，達新臺幣五千元以上者	依裁處之倍數乘以二計算其環境講習時數，最高以八小時為限。		

5.行政罰法：

⑴第7條第1、2項：

違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰(第1項)。

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(第2項)。

⑵第18條第1項：

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。

㈡原告有經營廢棄物清除、處理或清運業務。

觀諸原告之經濟部商工登記公示資料查詢服務(參見本院卷第53頁)，其所營事業項目不僅登記「G101061汽車貨運業」，亦登記「J101030廢棄物清除業」等業，堪認原告主觀上除經營汽車貨運業外，亦有基於其社會地位繼續反覆從事廢棄物清除業務之意。而本件洪瑞典駕駛外觀印有原告公

司名稱之系爭車輛載運系爭廢棄物至系爭魚塭傾倒、棄置，客觀上亦堪認原告有從事該事務為業等事實。原告雖主張其於109年間始接手經營，接手後並未實際經營廢棄物清除、處理或清運等業務，亦無經營該業務之意等節。惟審酌事發時，原告並未除去該項業務登記，卻又主張與該項登記不符之事實，就該有利於己事實本應負舉證責任。然而，原告僅空口陳述而未舉證以實說，且經合法通知後，兩次於言詞辯論程序中，均未到庭應訴具體說明之，致本院無從再進一步經由詢問而令其陳述相關事實、聲明相關證據，或為其他必要之聲明及陳述，是其此部分主張自不足推翻該事實認定。

㈢原告就洪瑞典駕駛系爭車輛從事非法清除及處理廢棄物之行為，主觀上具有可歸責事由。

查系爭廢棄物為土木或建築廢棄物混合物，屬廢清法第2條第1項第1款、第2項第2款規定之一般事業廢棄物，又原告未領有公民營廢棄物清除處理機構許可文件事實，卻於前揭時、地，由洪瑞典駕駛系爭車輛搭載系爭廢棄物前往系爭魚塭為傾倒、棄置行為，均如前述。就洪瑞典該等行為之外觀形式，堪認其為原告之從業人員，且洪瑞典主觀上具有違反廢清法第46條第1項規定之故意，應可認定。則依行政罰法第7條第2項規定，原告就其從業人員主觀上之故意，應推定為原告主觀上之故意。是原告主觀上具歸責性，依行政罰法第7條第1項規定，自應受罰，因此，原告該當廢清法第57條規定之處罰要件。

㈣原處分並無違法瑕疵。

參酌廢清法第63條之1第1項規定已授權行政院環境保護署訂定裁罰準則，是裁罰準則暨其附表屬法律授權主管機關就裁罰事宜所訂定之裁量基準。關於附表三記載有關廢清法第57條罰鍰部分，罰鍰之額度並未逾越法律明定得裁罰之上限，亦已區分汙染程度(A)、汙染特性(B)、危害程度(C)等不同違規情節違法情形，分別裁處不同之處罰，堪認主管機關並無裁量怠惰之情，且符合行政目的之必要性，被告自得依此

基準而為裁罰。又被告依據裁罰準則第2條第1項第3款之附表三項次二作為計算依據，並認原告未取得清除、處理許可卻受託處理廢棄物，污染程度A=2；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，污染特性B=1；涉及非法棄置，危害程度C=4，罰鍰經計算後為：A(2)xB(1)x C(4)x6萬元=48萬元，復依裁罰準則第2條第2項規定，以廢棄物清理法第57條規定之法定罰鍰最高額30萬元為裁處（參見本院卷第148頁；原處分卷第55至57頁），均有所據，符合平等原則、行政自我拘束原則。另審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響等行政罰法第18條第1項所定因素，亦無違反比例原則，難認有何違法裁量情事。至環境講習8小時部分，則係被告依環境教育法第23條規定、第24條之1第1項授權制定之環境講習執行辦法第8條第1項附件1計算講習時數，是被告令原告有代表權之人參加環境講習8小時，亦無違誤。

㈤對原告其餘主張不採之說明：

1.原告雖主張洪瑞典向原告租用系爭車輛，靠行在原告名下等節，並提出租車合約書、汽車貨運接受自備車輛靠行服務契約書各1份為據(參見原處分卷第18至23頁)。縱使該等主張及證據均為真實，惟查，原告既向主管機關登記系爭車輛為其所有之車輛，依法應對系爭車輛負監督管理責任。而原告並未領有公民營廢棄物清除處理機構許可文件，竟仍登記「J101030廢棄物清除業」為所營事業，且其與洪瑞典間成立靠行契約關係，約定洪瑞典可自行使用原告名義及名下系爭車輛等資產為載運行為，不僅使洪瑞典外觀上等同其從業人員，實質上亦等同其所屬之自主性從業人員，故洪瑞典駕駛原告所有系爭車輛受託清運系爭廢棄物至系爭魚塭非法傾到、處理（棄置），就洪瑞典該違規行為，原告即應予以負責。且如前所述，原告就其從業人員洪瑞典主觀上之故意，應推定為原告主觀上之故意，是其主觀上仍具歸責性，仍該當廢清法第57條規定之處罰要件。

2.此外，洪瑞典上開違規行為業經本院認定如前，核與原處分記載違規事實均相符。依據原處分卷內上開系爭車輛進出系爭場址照片所示(參見原處分卷第11頁），該車當時是附掛車牌號碼000-0000號子車，是被告提出之上開系爭車輛進出系爭場址照片標題有關記載「附掛車牌號碼000-0000號子車」等文字顯有錯誤。本院雖據此函詢原告並誤載附掛該子車之車牌號碼，惟此並不影響原處分認定之違規事實同一性。原告主張被告於認定之基本車輛事實尚有錯誤或未臻明確之情形下，逕認原告有本件違規事實而為裁處，有事實調查未盡及認定基礎不明之瑕疵等節，亦無可採而無理由。

七、綜上，原告違規事實明確，被告認定原告違反廢棄物清理法第41條第1項規定事實明確，依同法第57條、環境教育法第23條規定及裁罰準則第2 條規定，作成原處分裁處原告罰鍰30萬元及環境講習8小時，洵屬有據。且裁處結果符合該項規定授權之範圍，核無裁量違法之情。訴願決定予以維持並駁回本件訴願，亦無不合。是原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻防方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，不另一一論述，併此敘明。

九、結論：本件原告之訴無理由，爰判決如主文。

十、訴訟費用負擔依據：行政訴訟法第236條、第98條第1項前段規定。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　21　　日

法　官　黃姿育

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，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實)，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）。

二、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。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　21　　日

書記官　林映君