高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭
115年度簡字第51號

原　　告　邱南明
被　　告　高雄市政府環境保護局

代　表　人　張瑞琿
訴訟代理人　曾楚堯
　　向宇翔

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服高雄市政府民國115年1月15日高市府法訴字第11530099100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：被告所屬前鎮區清潔隊（下稱前鎮區清潔隊）接獲民眾檢舉，發現原告於民國114年9月5日8時25分，在高雄市○鎮區鎮○0巷000號前（下稱系爭地點）隨地拋棄煙蒂，有影響環境衛生之情事。被告乃以114年9月17日高市環局告字第H456861號執行違反廢棄物清理法案件舉發通知書通知原告限期陳述意見，原告未於陳述意見期間提出陳述。案經被告審酌相關事證後，認原告違反廢棄物清理法第27條第1款規定之事實明確，乃依行為時同法第50條第3款規定，以114年10月1日高市環局廢處字第00-000-000000號裁處書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）1,200元罰鍰。原告不服，提起訴願，經高雄市政府以115年1月15日高市府法訴字第11530099100號訴願決定駁回其訴願（下稱訴願決定），原告仍不服，遂提起本件訴訟。

二、原告起訴主張：

㈠原告隨地拋棄菸蒂行為固有不當之處，惟原告業因本案而深切反省，且原告已高齡72歲，對法律不甚熟悉，多年來在住家門口抽菸丟菸蒂之行為皆未遭檢舉，使其誤以為未觸法。後因與鄰人有鄰損糾紛，遭鄰人為本案檢舉，始知悉有違法情事。被告未依行政罰法第19條第2項對原告施以糾正或勸導，並作成紀錄，命其簽名，以致原告無糾正其錯誤之機會。況原告現無收入，且扶養一視障成年子女，領有低收入戶證明，不僅前遭裁罰16次1200元，現又遭裁罰1,200元，對原告家庭經濟造成莫大壓力，實無法負荷該裁罰，有其情可憫之處。

㈡原告遭檢舉之時間分布於114年7月14日至9月5日間，共計遭裁罰17次，其時間密集、行為緊接。依最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，在被告未對原告進行第一次裁處並送達（切斷行為單一性）之前，原告之行為應被評價為「法律上之一行為」。被告在未曾對原告進行任何告知、勸導或先行送達裁罰處分之情況下，逕自將原告連續性之生活習慣拆分為17件獨立行為分別裁罰，顯然違反「一行為不二罰」原則，行政裁量顯有法規適用之錯誤。被告未審酌檢舉人取證手段之正當性，逕予裁罰，按行政程序法第8條「誠信原則」及第9條「有利不利一律注意原則」，其行政程序顯有程序瑕疵，有撤銷原處分，另為適法處分之必要等語。

㈢並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯略以：

㈠按行政罰法第8條所稱「不知法規」，係指行為人不知法規所禁止或要求應為之行為義務內容而言，並非要求行為人須明確知悉其行為違反何一具體之法令。倘行為人已可認識其行為係法規所禁止或有應為義務「大概為何」之程度，行為人即已具備不法意識即具備違法性認識（法務部部99年2月22日法律字第0999005633號函、95年10月5日法律決字第0950037688號書函、臺北高等行政法院93年訴字第2495號判

決意旨參照）。隨地丟棄煙蒂致生環境髒亂，違反環境衛生之基本要求，屬社會一般通念及日常生活經驗所普遍認知之不當行為，亦為法規所明文禁止之事項。是以，不亂丟垃圾乃屬一般人基於基本生活常識即可理解之行為義務，縱未具體知悉相關法條規定，仍難謂其對該義務毫無認識。

㈡至於原告所稱「過往未遭檢舉」一節，僅屬違規行為未被查獲之事實狀態，並不當然導致其對行為合法性產生正當信賴，亦不得據以否認其對行為違法性之認識，倘採原告之見解，將使類似案件紛紛援引比附，形同賦予違規行為人規避責任之空間，致行政管制失其實效，對環境保護之推動亦生不利影響。

㈢本案並無行政罰法第19條職權不處罰規定之適用，被告僅得於法定罰鍰金額範圍內裁量處罰，並無選擇以輔導、勸導等方式限期行為人改善而不予處罰之裁量權限。至於原告提出低收入戶證明書，其情雖屬可憫，惟本案裁處1,200元罰鍰為廢棄物清理法第50條第3款所定最低額度，已無再予酌減之餘地，並無逾越比例原則或裁量濫用之情事，符合行政罰法第18條第1項之規定。

㈣按改制前行政院環境保護署「有關檢舉案件對於同一人之大量違規案件之裁處研商會議紀錄」略以：「對於同一人相同且多數之違規行為，如其間具有時間及空間上之緊密關連，且一次裁罰足以達成處分及遏止違規行為之目的者，得於行政程序法第7條第2款比例原則之最小侵害性原則下，視為法律上一行為。」惟本案原告多次於系爭地點隨地拋棄菸蒂，其各次違規行為係分別發生，間隔尚非短暫，難認具有時間上之緊密關連，尚難認定均屬持續性之法律上一行為，且該等違規行為不僅造成環境污染，亦有礙市容觀瞻。被告依行政程序法第43條規定，斟酌全部陳述及調查事實與證據之結果，依論理及經驗法則判斷，認定原告共計17次違規事實明確，並分別裁處，核無違誤（本次訴訟標的係針對第17次00-000-000000號裁處書，另00-000-000000-000000號等16

件已另提行政訴訟）。

㈤本案所據監視器畫面，係一般居家為維護自身安全所設置，拍攝範圍為住家外之公共通行空間，並未特別鎖定或持續追蹤特定對象，亦無侵害他人隱私之情形，核屬社會通常可接受之合理使用方式。該畫面既係客觀紀錄公共場所之實際情形，自得作為認定違規行為之證據。再者，原告多次於公共場所隨地丟棄煙蒂，致生環境髒亂，該行為本質上即屬對公共環境衛生之侵害，具有明確之外部性與公益性，與檢舉是否具「針對性」並無必然關聯。縱令檢舉人係因特定經驗或觀察而加以舉發，亦不影響其所提供證據之客觀性及本案違規事實之成立，爰此，本案監視器畫面之取得方式並無違法，內容亦足資證明原告違反廢棄物清理法之行為，原告主張監視器具有針對性且欠缺公益性，尚不足採等語。

㈥並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠新舊法比較：按行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定，行政罰法第5條定有明文。原告行為時依廢棄物清理法第50條第3款規定，為同法第27條各款行為之一者，處1,200元以上6,000元以下罰鍰，而依115年7月15日修正公布之廢棄物清理法第50條第1項第3款規定，則將罰鍰金額修正為1,200元以上100,000元以下罰鍰，經綜合比較新舊法規定，適用裁處前之法律較有利於受處罰者，故本件應適用裁處前之規定，先予敘明。

㈡本件應適用之法規：

1.廢棄物清理法：

⑴第3條：「本法所稱指定清除地區，謂執行機關基於環境衛生需要，所公告指定之清除地區。」

⑵第27條第1款：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：一、隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物。」

2.修正前廢棄物清理法第50條第3款：「有下列情形之一者，處1,200元以上6,000元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：……三、為第27條各款行為之一。」

3.違反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則(下稱裁罰準則)第2條第1項第1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：一、行為人違反本法義務規定之行為涉及一般廢棄物者，適用附表一：行為人違反本法義務規定之行為涉及一般廢棄物者(節錄)

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)
十三	為第27條各款行為之一	第27條各款	第50條第3款	處1,200元以上6,000元以下罰鍰	(一)隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙	(一)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	C=1~2	6,000元≧(A×B×C×1,200元)≧1,200元

					菸蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物，A=1~4	者，B=1 (二)自本次違反本法之日(含)回溯前1年內，曾違反相同條規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。）		

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、項次一、二、十三之污染程度(A)及危害程度(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(如：違規地點是否涉及敏感之環境受體區域範圍)，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、3.5、4.5。)

3.行政罰法：

⑴第8條：「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」

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。」

⑶第19條：「（第1項）違反行政法上義務應受法定最高額3,000元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰。（第2項）前項情形，得對違反行政法上義務者施以糾正或勸導，並作成紀錄，命其簽名。」

㈢本件事實概要欄所述情節，有原處分、送達證書、訴願決定書、舉發通知書、高雄市政府環境保護局複選汙染稽查紀錄、民眾檢舉案件舉發單照片、車籍資料、戶役政資料查詢、原告陳情書、高雄市政府環境保護局114年4月28日高市

環局衛字第11434296601號公告等件在卷可稽（原處分卷第1至9頁、第13至17頁、第44頁），且經本院當庭勘驗採證光碟並作成勘驗筆錄及擷取影像畫面(本院卷第81頁、第87至93頁)附卷可憑，堪認為真。

㈣原告雖主張其多年來在住家門口抽菸丟菸蒂之行為皆未遭檢舉，誤以為未觸法，被告未依行政罰法第19條第2項對原告施以糾正或勸導，並作成紀錄，命其簽名，以致原告無糾正其錯誤之機會云云；然行為人不得因不知法規而免除行政處罰責任，此關行政罰法第8條前段規定甚明，隨地丟棄煙蒂致生環境髒亂，違反環境衛生之基本要求，乃屬社會一般通念及日常生活經驗所普遍認知之不當行為，亦為法規所明文禁止之事項，且垃圾不落地、不亂丟菸蒂、煙灰、檳榔渣等資訊，政府已宣導多年，公眾場所也都會設置吸菸室或提供丟棄煙灰菸蒂所用之容器。原告身為具有通常智識經驗之成年人，對於隨地丟棄菸蒂之行為乃屬違反行政法規一事，當可清楚理解，縱其未能具體知悉相關法規名稱及條號、條文等具體內容，仍難據此免除其責任。又修正前廢棄物清理法第50條所規定之法定最高額罰鍰為6,000元，並不符合行政罰法第19條第1項所定「違反行政法上義務應受法定最高額3,000元以下罰鍰之處罰」之要件，從而，被告未依同條第2項規定對原告施以糾正或勸導，並作成紀錄，命其簽名，於法並無違誤之處，原告前開主張，尚有未洽。

㈤原告復主張其現無收入，且扶養一視障成年子女，領有低收入戶證明，本件處罰對原告家庭經濟造成莫大壓力，有其情可憫之處云云；然被告於本件業已審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響等因素，對原告處以法定最低金額之罰鍰，並無顯然逾越裁量基準或裁量濫用、怠為裁量等情形，是原告上開主張，委無足採，亦無從變更原處分之裁罰結果。原告雖又稱其遭裁罰17次，時間密集、行為緊接，原告之行為應被評價為「法律上之一行為」云云；然原告分別於不同日期、時間多次於系爭地點隨地拋棄菸蒂(其

餘16次詳細時間詳見本院115年度簡字第52號判決書附表所載），其各次違規行為乃係各自基於單獨之行為決意而為之，客觀上多次實現不法構成要件，且間隔尚非短暫，難認具有時間上之緊密關連性，核非屬持續性之法律上一行為，被告對各該次獨立行為分別予以裁罰，即無違誤。末查，本件採證影片拍攝位置乃不特定多數人均得通行之公共道路，非屬隱私空間，並無個人隱私權或個人資料受侵害之疑慮，且公共環境衛生之維護本即攸關公益，具有外部性，縱令檢舉人基於個人經驗或目的，而以監視攝影儀器加以檢舉，亦不影響其所提供證據之客觀性及本案違規事實之成立，被告對此違規行為予以裁罰，亦無違反比例原則及誠信原則之嫌，附此敘明。

五、綜上所述，原告於上開事實概要欄所述時地確有拋棄煙蒂之違規行為，被告依法裁處原告1,200元罰鍰，洵屬有據。訴願決定遞予維持亦無違誤，原告請求撤銷原處分及訴願決定，並無理由，應予駁回。

六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法及訴訟資料經本院酌後，核與判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　25　　日

法　官　謝琬萍

上為正本係照原本作成。

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）。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　　25　　日

書記官　林秀泙