臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第22號
民國113年12月19日辯論終結

原　　告　丘佳禾即大三祐企業行

訴訟代理人　趙鈺嫻　律師
被　　告　臺中市政府環境保護局

代　表　人　陳宏益
訴訟代理人　吳莉鴦　律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服臺中市政府中華民國112年11月29日府授法訴字第1120139168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

壹、爭訟概要：

(一)原告從事廢棄物清除業務，領有被告核發之乙級廢棄物清除許可證（證號：108臺中市廢乙清字第67號），經南投縣政府環境保護局（下稱南投縣環保局）於民國111年4月22日稽查發現，原告之員工丘毅文於○○縣○○段792-2地號土地（一般農業區農牧用地，下稱系爭土地）傾倒回填營建廢棄物，移由被告處理，被告審認原告上揭清運行為前，有「未依規上網申報營運紀錄」及「未與委託人訂定契約書」，分別違反廢棄物清理法(下稱廢清法)第31條第1項第2款規定及第42條、「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」(下稱機構管理辦法)第20條第1項規定。

(二)被告於111年6月1日、7月20日至原告登記地稽查，原告說明其員工丘毅文於111年4月22日上午駕駛系爭車輛載運水泥塊、紅磚及砂土等，自立成衛水泥製品廠（地址：○○縣○○鄉○○村0鄰000號）至系爭土地傾倒，傾倒之物是再利用之級配，非屬土木或建築廢棄物混合物等，被告再於111年8月4日以中市環廢字第0000000000號函請原告陳述意見，原告於111年8月18日陳述意見，被告審認原告前揭清運確有未依規上網申報營運紀錄，違反廢清法第31條第1項第2款規定，依同法第52條及「違反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則」(下稱裁罰準則)第2條附表二項次9規定，以裁處書字號44-112-050001號(下稱原處分一)裁處新臺幣(下同)84萬元罰鍰，並依環境教育法第23條規定命原告參加環境講習2小時；另原告為前揭清除前未與委託人訂定契約書，違反廢清法第42條及機構管理辦法第20條第1項規定，依廢清法第55條第1款及裁罰準則第2條附表三項次3規定，以裁處書字號44-112-050002號(下稱原處分二)裁處84萬元罰鍰，並依環境教育法第23條規定命原告參加環境講習2小時，於112年5月8日以中市環廢字第0000000000號函檢附原處分一、二通知原告。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

貳、原告主張略以：

一、原告為領有廢棄物清除許可證，因聽見訴外人即同業曾瀚立告知，系爭土地可堆置廢棄物，遂請員工邱毅文將廢棄物載運至系爭土地，因同業亦傾倒廢棄物於系爭土地，原告誤認該土地為合法之清運地，於111年4月22日遭南投縣環保局查獲。被告以原告前揭清運事實前「未上網申報營運記錄」及「未與委託人訂定契約書」為由，分別違反廢清法第31條第1項第2款、第42條等規定，作成原處分一及原處分二。原告雖坦承上揭傾倒行為並非適法，惟其非法傾倒前「未上網申報營運記錄」及「未與委託人訂定契約書」行為，係屬作為義務之違反，即前開行止於具體事實中應為同一不作為行

為，被告就同一不作為，予以重複裁罰，已違反行政罰法第24條第1項之「一行為不二罰原則」：

(一)違反行政法上義務之行為究應評價為「一行為」或「數行為」，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實即可認定，必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀犯意、構成要件之實現及受侵害法益，斟酌違反行政法上義務之條文文義、立法意旨、規範目的、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷。

(二)廢清法第31條第1項第2款及第42條，均為要求清除處理機構於清除廢棄物前，應合乎管制規定，使主管機關得知悉清運內容，故皆屬廢清法第36條規定「事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。」所規範之義務內容之一，皆屬作為義務之要求，自不得因條文分開規定，而割裂解釋為數行為。被告認應裁罰者，無非係基於同一非法清運之決意而消極未告知廢棄物內容之不作為行為，即二條文所欲達成規範目的係屬同一，只是不同條文，須二者完全符合，才屬合乎清運前之管制。惟違反其中一項或數項要求，如係基於同一傾倒行為，仍屬同一違法行為，僅得作成一個裁罰處分，違反條項之多寡，應僅涉及裁罰情節輕重之考量。

(三)原告基於一不作為決意而清運前未符合程序之行為，屬於自然意義上之一行為，於法規上係違反同一廢清法第36條規定之行政法義務，無從割裂為數行為。

二、被告作成二個處分，各裁處84萬元罰鍰，違反比例原則，而有裁量濫用之違法：

(一)按廢清法第63條之1第1項規定，裁處罰鍰額度應依污染程序、特性及危害程度裁處，被告仍應視具體之污染及危害程度為裁罰基準。

(二)原告非法傾倒地點雖為農地，惟所傾倒者為土方廢棄物，而非有毒、危險性而致環境陷入萬劫不復之有毒廢棄物，即該廢棄物僅蓋置於農地上，並未導致農地性質變更而無法耕

種，僅須將系爭廢棄物清除，農地仍可繼續使用，顯對環境並無危害，原告「未上網申報營運記錄」及「未與委託人訂定契約書」而清運之行為，並無對環境造成重大污染影響。

(三)依本案污染及危害情節，原告僅為一次之傾倒行為，危害程度之考量事實上僅有一次之實際危害行為，本件以二裁罰處分於危害程度部分，實屬重複評價，違反比例原則。

三、聲明：訴願決定及原處分一、原處分二均撤銷。

參、被告答辯略以：

一、原告領有被告核發乙級廢棄物清除許可證，並從事廢棄物清除業務，被告於111年6月1日、7月20日至原告登記地稽查，原告表示其所有登記廢棄物清除之系爭車輛，由員工丘毅文於111年4月22日上午自立成衛水泥製品廠（○○縣○○鄉○○村0鄰000號）載運1車次之水泥塊、紅磚及砂石（依據南投縣環保局111年6月24日投環局稽字第0000000000號函認定前揭廢棄物屬土木或建築廢棄物混合物，廢棄物代碼：D-0599)至系爭土地傾倒，惟查，原告未依廢清法第42條及機構管理辦法第20條規定於清除前與委託人簽訂契約，且未依廢清法第31條第1項第2款上網申報營運紀錄，違反前揭規定，爰依廢清法第52條及第55條第1項規定，及裁罰準則第2條規定，以原處分一、二分別裁處84萬元整。另原告丘佳禾於刑事庭認罪，業經臺灣南投地方法院113年度投簡字第68號判決確定在案，有起訴書及判決書可參。

二、依廢清法第52條及第55條係規定「處新臺幣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。」據此法令係先處罰鍰並令限期改善，並無原告所稱裁處罰鍰前之改善期間，原告所陳屬曲解法令。

三、原告經營大三祐企業行係經被告核准之廢棄物清除機構，自應依機構管理辦法辦理相關廢棄物清除及申報作業。被告於接獲南投縣環保局通知原告有前揭違規事實後，自一併確認該行為是否違反上揭管理辦法或其他因領有前揭清除許可文件所應負法令責任卻未履行之行為進行處分。原告既有未依

規定上網申報營運紀錄，及於清除前未與委託人訂定清除合約即逕行清除作業之行為，與原告未依規定清運棄置廢棄物於系爭土地之行為，分別該當行政法規及刑事法律之構成要件，臺灣南投地方檢察署與被告所為處分之依據、處分理由及該定之事實均不同，自不適用行政罰法第26條第1項規定，並無一行為不二罰之適用。

四、依廢清法第63條之第1項規定：「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。」改制前行政院環境保護署(下稱環保署)於110年3月18日據以公告裁罰準則規範前揭污染程度、特性及危害程度及違反廢清法罰鍰之計算方式。次依南投縣環保局111年6月24日投環局稽字第0000000000號函明確揭示原告所棄置之廢棄物為土木或建築廢棄物混合物（D-0599)，屬裁罰準則附表二備註二及附表三備註二所列之廢棄物。且本案屬將一般事業廢棄物置於農地或環境敏感地區之案件，屬裁罰準則附表二備註五及附表三備註五所稱「嚴重違規」情事，依裁罰準則附表二項次9及附表三項次3(嚴重違規)據以計算罰鍰金額（嚴重違規：3,000,000元≧（AxBxCx6萬元）≧6,000元），污染程度A=1，污染特性B=1，危害程度(C)說明㈡明確揭示「非法棄置備註二所列之廢棄物，C=14」，故被告分別依法令計算罰鍰金額1x1x14x6萬=84萬，即自無違誤，亦無原告所稱差別待遇或違反行政程序之正當性。

五、聲明：原告之訴駁回。

肆、本院的判斷：

一、本件爭訟概要欄所載之事實，除下列爭點外，業經兩造各自陳述在卷，並有下列證據足佐：

(一)原處分一、二（本院卷第61-69頁）、訴願決定書。

(二)原告乙級廢棄物清除許可證(本院卷第135頁)、南投縣環保局報案中心陳情案件電腦管制單(本院卷第142頁)、南投縣環保局111年4月22日稽查工作紀錄(本院卷第143-151頁、訴願卷第36-51頁)、原告與立成衛公司加工級配買賣合約書

(本院卷第152頁)、系爭土地謄本(本院卷第153頁)、地籍圖(本院卷第155-156頁)、南投縣環保局111年5月23日投環局稽字第0000000000號函(本院卷第140-141頁)、被告111年6月1日稽查紀錄(本院卷第136頁、訴願卷第81頁)、南投縣環保局111年6月24日函(本院卷第138-139頁)、被告111年7月20日稽查紀錄(本院第137頁、訴願卷第80頁)。

二、應適用之法規範：

(一)廢清法

1、第2條第1項、第2項：「(第1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。二、減失原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者。三、於營建、製造、加工、修理、販賣、使用過程所產生目的以外之產物。四、製程產出物不具可行之利用技術或不具市場經濟價值者。五、其他經中央主管機關公告者。(第2項)前項廢棄物，分下列2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。（一）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。（二）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。」

2、第31條第1項第2款規定：「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：二、依中央主管機關規定之格式、項目、內容、頻率，以網路傳輸方式，向直轄市、縣（市）主管機關申報其廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出、輸入、過境或轉口情形。但中央主管機關另有規定以書面申報者，不在此限。」同條第5項規定：「清除、處理第一項指定公告之事業所產生之事業廢棄物者，應依第1項第2款規定辦理申報。」

3、第42條規定：「前條第1項規定之公民營廢棄物清除處理機構應具備之條件、自有設施、分級、專業技術人員設置、許

可、許可期限、廢止許可、停工、停業、歇業、復業及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」

4、第52條規定：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第28條第1項、第31條第1項、第5項、第34條、第36條第1項、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，處新臺幣6千元以上3百萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰。」

5、第55條規定：「有下列情形之一者，處新臺幣6千元以上3百萬元以下罰鍰，並限期令其改善，屆期仍未完成改善者，得按次處罰：一、公民營廢棄物清除處理機構違反第12條規定或依第42條所定管理辦法。……」

6、第63條之1第1項規定：「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。」

(二)機構管理辦法

1、第1條規定：「本辦法依廢棄物清理法（以下簡稱本法）第42條規定訂定之。」

2、第20條第1項規定：「清除、處理機構從事廢棄物清除、處理業務，應事先與委託人訂定契約書，並保存3年，以備主管機關查驗。但受託清除、處理因天然災害或緊急事故產生之廢棄物者，不在此限。」

(三)改制前環保署107年11月27日環署廢字第0000000000號公告事項：「一、應以網路傳輸方式申報廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出及輸入情形之事業：……(十五)公民營廢棄物清理、處理機構。」

(四)裁罰準則

1、第1條規定：「本準則依廢棄物清理法（以下簡稱本法）第63條之1第1項規定訂定之。」

2、第2條第1項規定：「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：……二、行為人違反本法義務規定之行為涉及事業廢棄物者，適用附表二。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。」

3、附表二、行為人違反本法義務規定之行為涉及事業廢棄物者：「項次：9。裁罰事實：貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物違反第31條第1項、第5項規定。違反條文：第31條第1項、第5項。裁罰依據：第52條。裁罰範圍：處新臺幣6千元以上3百萬元以下罰鍰。污染程度(A)：(五)未依第31條第1項第2款授權之公告規定於規定時間內主動申報一般事業廢棄物之產出、貯存、清除、處 理、再利用、輸出輸入、過境或轉口情形者， A=1；污染特性(B)：(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者，B=1；危害程度(C)：(三)非法棄置屬備註二所列之廢棄物，C=14。應處罰鍰計算方式(新臺幣)：(二)嚴重違規：3百萬元≦（A×B×C×6萬元）≦6千元；備註：二、項次1、4、5、7、9、11、13、18，污染程度(C)所稱『備註二所列之廢棄物』，指下列廢棄物：(十五)土木或建築廢棄物混合物（廢棄物代碼D-0599）。……五、項次1、2、4、5、7至14、18、19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、附表三、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：「項次：3。裁罰事實：公民營廢棄物清除處理機構，違反依第42條所定公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法規定。違反條文：第42條。裁罰依據：第55條第1款。裁罰範圍：處新臺幣6千元以上3百萬元以下罰鍰。污染程度(A)：(一)未依公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第18條規定，依審查通過之申請文件內容辦理廢棄物之清除、貯存、處理，A=1；污染特性(B)：(一)自本次違反本法之日（含）回溯前1年內，未曾違反相同條

款規定者，B=1；危害程度(C)：(五)非法棄置屬備註二所列之廢棄物，C=14；應處罰鍰計算方式(新臺幣)：(二)嚴重違規：3百萬元≧（A×B×C×6萬元）≧6千元；備註：二、項次2、3，污染程度(C)所稱『備註二所列之廢棄物』，指下列廢棄物：(十五)土木或建築廢棄物混合物（廢棄物代碼D-0599）。五、項次3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。」

(五)環境教育法

第23條規定：「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5千元以上罰鍰者，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。」

(六)環境講習執行辦法

第8條第1項規定：「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：1。違反法條：違反環境保護法律或自治條例。裁罰依據：第23條、第24條。違反行為：違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5千元以上罰鍰或停工、停業處分者。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）：裁處金額逾新臺幣1萬元：A≦35%。環境講習（時數）：2。」

(七)行政罰法

1、第24條第1項規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」

2、第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」

3、第26條第1項:「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」

(八)臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「（第1項）中央法規明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。（第2項）前項情形，應將管轄事項及法規依據公告之，並刊登本府公報。」臺中市政府100年10月6日府授環秘字第0000000000號公告：「臺中市政府環境保護局執行下列法規之主管機關權限：……六、廢棄物清理法及其子法……。」100年11月22日府授環秘字第0000000000號公告：「公告事項：臺中市政府環境保護局執行下列法規之主管機關權限：一、環境教育法（除第12條外）及其子法。」(訴願卷第300-302頁)

三、原告明知清運前未與委託人訂定契約書，且未依規定以網路方式申報營運紀錄，逕行載運系爭土木及建築廢棄物等事業廢棄物至系爭場址堆置，分別違反廢清法第42條與機構管理辦法第20條第1項前段規定、第31條第1項第2款規定之要件：

(一)原告有棄置土木或建築廢棄物混合物行為:依廢清法第2條第1項及第2項規定，已將廢棄物之定義予以明文化，明定能以搬動方式移動之固態或液態物質或物品，且符合「被拋棄」、「減失原效用」等各款要件者即屬之，並分類為各種廢棄物。另依同日增訂之同法第2條之1規定，針對事業產出物之特性，明定不論原有性質為何，倘符合該條各款要件，且有棄置或污染環境、危害人體健康之虞者，亦視為廢棄物。原告從事廢棄物清除業務，領有被告核發之乙級廢棄物清除許可證（證號：108臺中市廢乙清字第67號），其傾倒回填於系爭農地上之物，除紅磚、水泥塊及砂土外，尚混雜有未經破碎處理之磁磚、破碎水管、廢鋼筋、廢電纜等雜物，有南投縣環保局111年4月22日稽查工作紀錄及照片、系

爭土地謄本可稽(本院卷第143-153頁、訴願卷第36-51頁)，顯難作為農業用地之回填物而作農用使用，且非屬有用之土壤砂石資源，而屬未經分類之營建混合物，核係「土木或建築廢棄物混合物（D-0599)」之事業廢棄物。是原告有於上開時地棄置土木或建築廢棄物混合物之行為，洵堪認定。

(二)原告清運前「未與委託人訂定契約書」，違反該當廢清法第42條及機構管理辦法第20條規定:原告因上揭棄置行為，經南投縣環保局稽查移由被告處理，被告於111年6月1日、7月20日至原告登記地稽查，原告說明其員工丘毅文於111年4月22日上午駕駛系爭車輛載運水泥塊、紅磚及砂土等，自立成衛水泥製品廠（地址：苗栗縣公館鄉福星村9鄰288號）至系爭土地傾倒，並提出與立成衛水泥製品廠加工級配買賣合約書為憑(本院卷第152頁)，然上揭棄置物係屬土木或建築廢棄物混合物，非屬加工級配土木，已如前述，核與上揭買賣合約書不符。且該契約僅有立成衛水泥製品廠及其負責人曾瀚立印蓋，原告公司簽名處則為空白，核與契約須由雙方合意共同簽署不同。再者，依該契約書所載回填工程為彰化市，與系爭土地位於南投市地點不同。原告既領有乙級廢棄物清除許可證，從事一般廢棄物、一般事業廢棄物清除業務，自應熟知機構管理辦法第20條所明定從事廢棄物清除業務，應事先與委託人訂定契約書，並保存3年，以備主管機關查驗，惟原告並未提出合法契約書供參，足證原告確有清運前「未與委託人訂定契約書」之情事，該當廢清法第42條及機構管理辦法第20條規定之要件。

(三)原告「未依網路申報營運紀錄」，違反該當廢清法第31條第1項第2款:原告為民營廢棄物清除機構，屬環保署107年11月27日環署廢字第1070095425號公告「應以網路傳輸方式申報廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出及輸入情形之事業」第1項第15款所稱之「公民營廢棄物清除機構」，即應依中央主管機關規定應申報之格式、項目、內容、頻率為以網路傳輸方式申報。其於111年4月22日載運系

爭土木或建築廢棄物混合物，並未依法以網路傳輸方式申報，原告對此亦無爭執，足認原告所為確有故意違反廢清法第31條第1項第2款關於「應依網路申報」規定而為清除行為。

四、本件無行政罰法第26條第1項一行為不二罰之適用:原告固因犯廢棄物清理法第46條第4款之非法清理廢棄物罪，經刑案判處罪刑確定，惟與本件上開清運前未與委託人訂定契約書、未依規定以網路方式申報營運紀錄，分別違反廢清法第42條與機構管理辦法第20條第1項前段規定、第31條第1項第2款規定之違規事實與違法要件並非相同，尚無行政罰法第26條第1項一行為不二罰原則之適用。

五、原告上揭違反作為義務之行為，應評價為二行為，依行政罰法第25條規定分別處罰：

(一)違反行政法上義務行為其「行為數」之認定:行政違規行為之次數，原則上係以自然行為概念為界定標準，次併應從法規範目的及所欲維護之法益狀態等予以評價。亦即，在法律案件中之行為數界定議題，實非規範價值中立之單純事實認定問題，而涉及規範評價，因此在個案中，要將行為進行劃分並涵攝至法律構成要件中時，涉及個案事實所適用法規範之規範意旨探究(最高行政法院109年度判字第234號判決參照)。因此，本院認關於行政法上之行為數之認定，即應依下述而為判斷、評價:

1、社會事實上一般之自然行為概念:行政制裁上一行為，原則係指違法行為人基於單一之決定，自然意義下之單一行為，此包含社會事實(非法律評價事實)中各自然行為間，各行為是否具獨立性，或依一般社會健全觀念，在時間差距上得否將之分開等評判。

2、法規範目的與保護之法益:依法規範目的與保護之法益觀察，如違反行政法上義務之行為，涉及數處罰規定時可否併合處罰，因行為之態樣、處罰之種類及處罰之目的不同而有異，此包含法規範目的及所欲維護之法益，且兼衡及與其它

衝突法益間之權衡評價。是而，如係「實質上之數行為」違反數法條而處罰結果不一者，其自得併合處罰(釋字第503號理由書參照);其餘，則另應依具體個案自構成要件切入而為判斷，基本的判斷區別標準，包含:

(1)違規態樣:縱評價為自然行為上客觀之一行為，但如為不同之違規態樣，例如同時違反作為及不作為義務，或違反之法定構成要件有別，自得併合處罰。

(2)處罰性質及種類:指二者處罰之性質與種類不同者，例如一為罰鍰、一為沒入，或一為罰鍰、一為停止營業處分等情形，必須採用不同方法而為併合處罰，以達行政目的所必要者，則得併合處罰(釋字第503理由書參照)。

(3)特定行政管制之目的:既便為同一違規態樣且處罰性質種類相同，如立法者基於達成特定行政管制之目的，也就是特別的法益維護考量，亦得評價為數行為。例如「違規事實繼續」之違規行為，立法上即擬制規定以侵害法益之時間長度作為量化及區隔違反公法義務之次數者，則行為人雖以自然意義難以區分而持續之一行為侵害同一法益，但因其侵害法益之時間長度已超過法律就單一違規行為所設定之評價標準者，仍應成立數個獨立之違規行為，分別論處其行政責任，以避免誘使違規者長時間侵害法益，圖得超出罰鍰額度之不當利益，造成法秩序失衡之不公義現象(釋字第604號參照)，此因秩序罰重在行政管制目的之達成，是在特定事務領域，有透過立法，將某類型「自然單一行為」「切割」成數個法律的單一行為，進而分別評價、處罰，始能達成行政管制目的之情形，此時，將法律單一行為納入一行為概念，即將自然單一行為切割成數個法律單一行為分別評價，亦有其必要與正當性(釋字604許宗力大法官協同意見書參照)。

(二)相關法院裁判：

1、按行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」立法理由載謂：「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，

或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」等語，足見行為人數個違反行政法上義務規定之行為，若不能視為同一行為者，即應分別處罰。而行為人連續多次之違規行為，究應評價為單一行為或數個行為，應兼顧達成規範目的之必要性，與違規行為構成要件該當性，不得有評價不足或重複評價之情形。故違規行為之個數判斷，必須就具體個案之事實情節，從行為人主觀犯意、構成要件實現及受侵害法益，違規行為發生時空之可分性與獨立性、違反行政法上義務規定所欲達成之規範目的等因素，依社會通念綜合判斷之。其有法令明文加以規範者，亦不得擅予排除其適用(最高行政法院109年度上字第1148 號、112年度上字第65、403號判決參照）。

2、復按行為人違反數個行政法上規定之應作為義務，各該作為義務，彼此間並非具有特別、補充或吸收之包含關係，各有其防範發生之效果，依行政罰法第25條規定，即成立數個違規行為，應分別處罰之，並不因行為人違反數個規定之時間相重疊，而論以單一違規行為(最高行政法院109年度上字第466號判決參照)。

(三)原告上揭違反作為義務之行為，客觀上為可分之二個不作為義務違反行為：

1、廢清法第31條第1項第2款為就「指定公告一定規模之事業及清除、處理所產生之事業廢棄物者」負「申報義務」之行政管制:廢清法第31條第1項第2款規定，經中央主管機關指定公告一定規模之事業，對於廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出及輸入情形，應以網路傳輸方式申報，第5項規定清除、處理第1項指定之事業所產生之事業廢棄物者，應依第1項第2款規定辦理申報。又關於上開網路申報廢棄物作業，依中央主管機關規定應申報之格式、項目、內容、頻率為：事業單位應以主管機關之網路傳輸申報系統

（http://Waste.epa.gov.tw），申報其基線資料（即各種基本資料）、廢棄物之產出情形（每月月底前申報）、貯存情形（每月5日前申報）、清除及處理情形（於每次廢棄物清除出廠前申報，出廠後4日內再上網確認是否與清除業者所清運及處理業者所收受之廢棄物內容相符）；且清除及處理業者亦應上網申報其清運、處理情形（清運者須於2日內清運至處理者並申報實際清運內容、處理者於收受廢棄物後1日內須申報收受情形）；而事業單位進行廢棄物每次清除出廠前之申報時，應同時自申報系統列印一式3份之遞送聯單（下稱三聯單），三聯單經清除業者簽收後，1份由事業單位自行存查，另2份隨同廢棄物由清除業者送交處理業者簽收，清除業者保存1份，處理業者再存查1份等情，業經環保署發布「以網路傳輸方式申報廢棄物之產出、貯存、清除、處理、再利用、輸出及輸入情形之申報格式、項目、內容及頻率」公告周知，此觀該公告第1點、第2點、第3點、第5點即明。足見事業廢棄物申報流程藉由事業廢棄物產出者、清除業者、處理業者三方上網申報及遞送三聯單，勾稽事業廢棄物完整清運流程，藉以管控事業廢棄物之產出及流向，達到廢清法所定有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康之立法目的。即係自廢棄物源起至廢棄物清除、處理、再利用或輸出予申報義務，以其等均負擔申報義務，而得相互核實，行政機關方得藉稽核比對及查核廢棄物自源頭終至處理之流向，屬以「申報義務」為行政管制規範。

2、廢清法第42條及機構管理辦法第20條第1項前段規定係一般性管控「事業及清理機構」之管理行為:廢清法第42條及機構管理辦法第20條第1項前段規定，清除、處理機構從事廢棄物清除、處理業務，應事先與委託人訂定契約書，並保存3年，以備主管機關查驗。其立法理由以：「清除、處理或清理機構係依據核發機關核發之許可證內容與委託人簽訂契約書。委託人委託廢棄物清除、處理時，應自行檢視該機構

清除處理之合法性，且其簽訂之契約書亦無需副知雙方當事人所在地之直轄市、縣（市）主管機關，爰修正現行條文第一項規定，契約書應事先簽訂，並修正毋須副知相關主管機關，僅須妥善保存三年，以供日後主管機關查驗即可。」即此項作為義務，係使委託人可事先檢視清除處理機構之合法性，而簽訂委託契約，且因無須送主管機關備查，但為嗣後管制稽查個別廢棄物之清除、處理行為是否合法，規定契約書須保存3年，作為主管機關日後查驗之用。即係一般性管控「事業及清理機構」之機構管理行為。

(四)原告上揭違反作為義務之行為，應評價為二行為：

1、社會事實上為二個義務違反行為:本件客觀社會事實上，原應係事先與委託人訂約受託清運，竟然原告先未依規定與委託人訂定契約書，次方於實際清運時，未依上開規定上網申報其清運情形，核其先、後違反行政法上義務之行為各具獨立性，違反義務時間差距有別，自得將之分開評判，明顯非屬自然意義下之單一行為，依前揭說明，自為二個義務違反行為。

2、違規態樣不同:原告實際從事廢棄物清除業務，依上開說明，既屬受一般性管控之「事業及清理機構」，對此即有「未與委託人訂定契約書」義務違反。其次，原告於各別實際從事本件廢棄物清運時，依上開說明，既受具體行為申報義務之管制，即另有「未依網路申報營運紀錄」相對應之作為義務違反，核原告前後違規態樣有異，依前揭說明，亦得併合處罰。

3、系爭規範具不同特定行政管制之目的:經環保署指定公告應以網路申報之公民營廢棄物清除機構，於從事廢棄物清除業務，應事先與委託人訂定契約書，次應上網申報其清運情形，上開系爭規範，分係一般性管控「事業及清理機構」與對清除、處理、再利用或輸出之「申報義務」為行政管制規範，核其作為義務內容互殊，彼此作用之具體效果不同，且並非行為人只要履行前者規定之作為義務，即足以達到後者

規定作為義務之履行效果，反之亦然。又系爭二規範亦不具有特別、補充或吸收之包含關係，即諸如「未與委託人訂定契約書」行為並不當然即會有「未依網路申報營運紀錄」之行為。足認上揭規範透過先、後數種不同目的之管制作為，以「嚴實、監督」管理廢棄物，達不同特定行政管制之目的，其為分別評價，自有必要與正當性。

4、綜上，清除機構須事先與委託人訂定契約書，及以網路方式申報營運情形，係法律上個別之義務行為，堪認清除機構在所負之行為法上作為義務非屬同一，應認屬數行為，原告確有違反清運前應與委託人訂定契約書及應以網路傳輸方式申報營運紀錄等二項作為義務，已如前述，核應認屬二行為。

六、被告分別以原處分一、二各裁處84萬元及環境講習2小時，核屬適法：

(一)按「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。」行政罰法第18條第1項規定甚明。而行政法院對於行政機關行使裁量權所作成裁量處分之司法審查，關於裁量權之行使部分，除非行政機關行使裁量權之過程或結果，有逾越權限或濫用權力之情形，而以違法論者外，原則上予以尊重而作有限司法審查。又前揭廢棄物清理法第63條之1第1項規定，已針對廢棄物清理法主管機關裁處罰鍰時應審酌之因素進一步具體化；中央主管機關環保署基於該法第63條之1第1項規定之授權，考量違反廢棄物清理法行為之污染程度、特性及危害程度，就行政罰法第18條第1項所定之裁量事由再訂定裁罰準則，以期統一各地方環保人員執法時衡酌各項裁量因素及其計算方式之標準，核其內容並無牴觸母法或其他逾越授權情形，被告自應於其裁罰時加以適用。

(二)原告違反廢清法第31條第1項第2款，依同法第52條第1項規定，應處6千元以上3百萬元以下罰鍰。復按裁罰準則附表二項次9，認定污染程度(A)：(五)未依第31條第1項第2款授權

之公告規定於規定時間內主動申報一般事業廢棄物之清除情形者，A=1；污染特性(B)：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；危害程度(C)：(三)非法棄置屬備註二所列之廢棄物，C=14，即本件非棄置物為備註二所列之土木或建築廢棄混合物；且棄置地點為農地，屬嚴重違規，應處罰鍰計算式為3百萬元≧（A×B×C×6萬）≧6千元。核計應予裁處84萬元(1×1×14×6萬=84萬)，並依環境教育法第23條命原告參加環境講習2小時，並無違誤。

(三)原告違反廢清法第42條及機構管理辦法第20條規定，依同法第55條第1項第1款規定，應處6千元以上3百萬元以下罰鍰。復按裁罰準則附表三項次3，污染程度(A)：(一)未依機構管理辦法第18條規定，依審查通過之申請文件內容辦理廢棄物之清除，A=1；污染特性(B)：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；危害程度(C)：(三)非法棄置屬備註二所列之廢棄物，C=14，即本件非棄置物為備註二所列之土木或建築廢棄混合物；且棄置地點為農地，屬嚴重違規，應處罰鍰計算式為3百萬元≧（A×B×C×6萬）≧6千元。核計應予裁處84萬元(1×1×14×6萬=84萬)，並依環境教育法第23條命原告參加環境講習2小時，並無違誤。

(四)原告雖主張本案污染及危害情節，其僅一次傾倒行為，危害程度之考量僅有一次實際行為，被告以二裁罰處分於危害程度部分，實屬重複評價，違反比例原則云云。惟查，上揭裁罰準則，業已綜合考量違規行為態樣、情節輕重、所生影響等因素所為之裁量基準，並於第2條規定仍應依行政罰法第18條第1項規定，審酌違反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等情節，為罰鍰之加重減輕，與廢清法及行政罰法第18條第1項規定亦無牴觸，無違比例原則。本院並認為，環境政策的具體實踐，需以各種管制性作為義務之落實及禁制規定

之嚇阻，方足以達成，原告上揭二行為，核屬不同法律義務之違反，應分別裁處，已如前述，其既屬二行為，自無重複評價之情形，原告主張，自無可採。

七、綜上所述，原處分一及原處分二於法並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分一及原處分二，均為無理由，應予駁回。

伍、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

陸、結論：原告之訴無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　1　　月　　9　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　郭書豪

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠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。
㈡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，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 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者。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　1　　月　　9　　日

書記官　林昱妏