

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第17號

上 訴 人 盟大環保工程有限公司

代 表 人 謝有泰

訴訟代理人 李瑞玲 律師

被 上 訴 人 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，上訴人對於中華民國113年11月19日高雄高等行政法院113年度訴字第99號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

(一)上訴人領有被上訴人核發的乙級廢棄物清除許可證（許可證字號：107臺南市廢乙清字第0055號，下稱系爭許可證），許可期限至民國112年9月30日，許可清除項目為一般廢棄物及一般事業廢棄物，且未許可設立貯存場或轉運站。上訴人應依審查通過的申請文件內容辦理廢棄物清除業務。

(二)被上訴人於109年3月25日派員至○○市○○區○○路000巷000弄00號旁空地（即○○市○○區○○段000、000-0、000地號土地，下稱文化段土地，土地所有權人為上訴人的實際負責人薛世龍）稽查，發現現場堆置營建混合物、廢木材混合物、廢塑膠混合物、廢鐵及營建剩餘土石方等廢棄物，且上訴人的清除車輛停放在現場。因該處不是清除許可審查核准的清除車輛停車處所，也不是許可的廢棄物貯存場或轉運站，被上訴人認上訴人未依系爭許可證內容貯存、清除、處理廢棄物，違反廢棄物清理法（下稱廢清法）第42條及公民

營廢棄物清除處理機構許可管理辦法（下稱系爭管理辦法）第18條第1項規定，以109年6月16日環事廢裁字第109062510號裁處書裁處上訴人新臺幣（下同）6,000元罰鍰，並於解除證據保全後1個月內提送處置計畫書，併處環境講習1小時（下稱前處分）。上訴人未提起行政救濟，前處分已經確定。

(三)後來，法務部調查局臺南市調查處查得上訴人登記負責人雖為謝有泰，但實際負責人為薛世龍，其於107年10月25日至109年3月3日間，多次指派員工劉彥志等人分別駕駛如高雄高等行政法院113年度訴字第99號判決（下稱原判決）附表所示的上訴人登記許可清除車輛（下稱系爭清除車輛），將木材類一般事業廢棄物載運至陸鼎智設於○○區深坑子段0000地號等土地（下稱深坑子段土地）的非法堆置場堆置；將廢土石方及營建混合物等廢棄物載運至文化段土地、許明山提供的○○市○○區牛稠段000地號土地（下稱牛稠段土地）、王淑娟提供的○○市○○區青砂段000-1地號土地（下稱青砂段土地）、康宗仁提供的○○市○○區○○段○○○○小段1248、1248-1、1248-2、1248-8~11、1248-15、1253、1253-1、1253-2地號土地（下稱新化段土地）堆置；另長期收受有毒廢棄物石棉瓦。上揭情形涉及刑事犯罪部分，已經檢察官提起公訴。上訴人及其實際負責人薛世龍均為臺灣臺南地方法院111年度訴字第254號刑事判決（下稱系爭刑事判決）認定犯廢清法第46條第4款非法清理廢棄物罪。另上訴人的司機劉彥志等人涉犯廢清法第46條第4款非法清理廢棄物罪嫌，亦經臺灣臺南地方檢察署檢察官以109年度偵字第18790號、110年度偵字第9062號及第16554號為緩起訴處分（以下合稱系爭緩起訴處分）確定。

(四)被上訴人審認上情，認上訴人領有系爭許可證，故意非法清除處理廢棄物，符合廢清法第42條及系爭管理辦法第27條第1項第5款規定，以112年8月7日環事字第0000000000號函廢止系爭許可證（下稱原處分1），並以112年8月14日環事字

第0000000000號函廢止上訴人的裝潢修繕廢棄物簡易分類場（下稱簡易分類場）的登記（與原處分1合稱原處分）。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原判決駁回後，提起上訴，請求判決：1.原判決廢棄。2.訴願決定及原處分均撤銷。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審的答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，以：(一)上訴人未就前處分提起行政爭訟，並已繳納罰鍰、提送處置計畫書，經被上訴人復查上訴人清除完畢，違章足以認定。又上訴人指派員工劉彥志等人駕駛系爭清除車輛載運（有毒）廢棄物至深坑子段土地、牛稠段土地等地棄置。上訴人及其實際負責人薛世龍已為系爭刑事判決分別判處罰金40萬元及有期徒刑2年8月；上訴人員工劉彥志等人亦經系爭緩起訴處分確定。上訴人為經核准從事廢棄物清除處理的業者，自當注意清運廢棄物應遵守的規定，且文化段土地、新化段土地等均為一般私有土地，非屬經許可或核備的廢棄物收集、處理場所（廢棄物處理場）；陸鼎智亦非廢棄物清除或資源回收、再利用業者，上訴人擅自將廢棄物運送至上開土地堆置，顯屬故意，構成廢清法第42條及系爭管理辦法第27條第1項第5款的情節重大。(二)上訴人載運的廢棧板、廢棄營建模具等，已不具原效用，符合廢清法第2條第1項規定的廢棄物。縱使上訴人載運的廢木材可再加利用，但仍須按「經濟部事業廢棄物再利用管理辦法」規定為再利用處理，尚非上訴人主觀認為得再利用即可逕行載運回收；況陸鼎智並非經登記在案的再利用機構，其經營的堆置場亦非合法的廢棄物回收貯存場所，自應認定為廢棄物甚明。(三)系爭許可證為清除許可證，許可內容並未核准設置廢棄物貯存場或轉運站，且上訴人不具再利用機構資格，其堆置廢棄物的文化段土地亦非合法的廢棄物回收貯存場所。上訴人明知未有許可不得任意貯存、再利用，卻仍為之，顯有故意，且此龐大數量的廢棄物未經

處理，任意傾卸至不合法規的貯存場或轉運站，足以污染土壤、地下水等環境衛生，嚴重危害國民健康，違規情節自屬重大。上訴人明知陸鼎智並非再利用回收業者，不得從事再利用業務，仍同意陸鼎智的請求，將木材類廢棄物任意處分，逸脫主管機關對廢棄物清除處理方式及流向的管制，難認上訴人主觀無棄置故意。(四)系爭管理辦法是依廢清法第42條規定授權訂定，故系爭管理辦法第27條的解釋不應脫離授權母法所列舉的事項。上開授權規定所舉的事項中，不包含得訂定罰則的規定，系爭管理辦法本身即無罰則規定，是依該辦法規定所為撤銷或廢止許可證的行政處分，並非因清除處理機構有何違反行政法上義務行為而予以非難、制裁，而是基於維護主管機關核給許可清除文件的正確性及貫徹其職責等公共利益考量，對於符合系爭管理辦法第27條第1項各款的清除處理機構，予以撤銷或廢止其許可證的不利處分。改制前行政院環境保護署（現改制為環境部，下稱改制前環保署）101年7月23日環署廢字第1010062667號函（下稱101年函）未探求系爭管理辦法第27條第1項所定撤銷或廢止的原因及其母法授權的範圍，與裁罰性不利處分有別，行政法院自得拒絕適用。原處分性質上並非行政罰，而為管制性的不利處分，無行政罰法第27條規定的適用等等，為其論據，判決駁回上訴人於原審的起訴。

四、本院審查原判決駁回上訴人在原審之訴的結論，認無違誤，並就上訴意旨補充論述如下：

(一)為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，廢清法第41條第1項前段規定：「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。」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

01 法，由中央主管機關定之。」第46條第4款規定：「有下列
02 情形之一者，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣1
03 千5百萬元以下罰金：……四、未依第41條第1項規定領有廢
04 棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，
05 或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢
06 棄物。」又依廢清法第42條授權訂定的系爭管理辦法第18條
07 第1項規定：「清除、處理機構應依本法及其相關規定及審
08 查通過之申請文件內容辦理。」第27條第1項規定：「清
09 除、處理機構從事廢棄物清除、處理業務，有下列情事之
10 一，核發機關得撤銷或廢止其許可證：一、申請許可文件，
11 或申報文件明知為不實之事項而申報不實或於業務上作成之
12 文書為虛偽記載者。二、喪失從事業務能力者。三、未依第
13 6條、第7條、第16條至前條規定辦理，經限期改善，屆期仍
14 未完成改善者。四、未依審查通過之申請文件內容及許可事
15 項辦理，經限期改善，屆期仍未完成改善者。五、其他違反
16 本辦法規定，經主管機關認定情節重大者。」綜觀上開規範
17 可知，公民營廢棄物清除機構於取得主管機關核發的廢棄物
18 清除許可證後，應依廢清法及其相關規定暨審查通過的申請
19 文件內容辦理廢棄物清除業務，不得未依廢棄物清除許可文
20 件內容貯存、清除廢棄物；如有違反，經主管機關認定情節
21 重大者，核發機關得撤銷或廢止清除許可證。

22 (二)上訴人於107年10月25日至109年3月3日間，由其實際負責人
23 薛世龍指派員工劉彥志等人分別駕駛系爭清除車輛，將木材
24 類一般事業廢棄物載運至深坑子段土地堆置；將廢土石方及
25 營建混合物等廢棄物載運至文化段土地、牛稠段土地、青砂
26 段土地及新化段土地堆置；將有毒廢棄物石棉瓦壓碎混入廢
27 土石後載運至新化段土地棄置，有廢清法第46條第4款規定
28 未依廢棄物清除許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物的違
29 法等情，為原審依法認定的事實，核與卷證資料相符。上訴
30 人雖主張：堆置廢棄物的土地為承租或薛世龍所有的土地，
31 上訴人縱有將廢棄物堆置該處的事實，但主觀上無將廢棄物

棄置該處的意思，仍有積極為後續處理或移轉他處的計畫或意圖，並非棄置，自非改制前環保署95年6月16日環署廢字第0950040572號函（下稱95年函）所稱情節重大等等。然原處分的性質為管制性不利益行政處分，並非行政罰（詳後述），無行政罰法第7條第1項規定「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰」的適用。因此，只要客觀上有未依廢棄物清除許可文件內容貯存、清除廢棄物的事實，違反系爭管理辦法第18條第1項規定，經主管機關認定情節重大，即有系爭管理辦法第27條第1項第5款規定的適用。又原判決業已援引上訴人司機薛志旭109年3月16日偵訊時陳述及上訴人實質負責人薛世龍108年9月29日與地主康宗仁的通訊監察譯文，認定上訴人對其收受的廢棄物，尤其是有毒廢棄物石棉瓦，確有打碎摻入廢土石方後非法棄置的行為，上訴人主張非任意棄置、無故意等等，並不可採，核無違反證據法則、經驗法則及論理法則的情形。上訴人前開指摘，無非是就原審認定事實、取捨證據的職權行使，指摘其為不當，並就原審已詳予論斷的事項再為爭執，自不可採。另上訴人主張：改制前環保署95年函僅限於有非法棄置行為，始認定屬系爭管理辦法第27條第1項第5款所稱「情節重大」，原判決竟認定未經許可設置中間轉運站或貯存場亦屬情節重大，並忽略上訴人前已取得「簡易分類場」許可貯存廢棄物的事實，認事用法有誤等等。然改制前環保署95年函：「為加強公民營廢棄物清除、處理及清理機構之管理及杜絕非法棄置事件之發生，對於清除、處理及清理機構如有非法棄置廢棄物之情形者，除已涉及違反公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法第24條第1項第4款規定（即『清除、處理或清理機構從事廢棄物清除、處理業務，有下列情事之一者，核發機關得撤銷或廢止其許可證：……四、違反本辦法規定或未依審查通過之申請文件內容及許可事項辦理者。』並於101年12月5日修正為第27條第1項第4款『未依審查通過之申請文件內容及許可事項辦理，經限期改善，屆期

01 仍未完成改善者。』)外，應認定亦屬同條第1項第7款規定
02 (即『其他違反本辦法規定，經主管機關認定情節重大
03 者。』並於101年12月5日變更條次為第27條第1項第5款，內
04 容則無修正)之『情節重大』之情形。」僅係主管機關揭示
05 其認定違規情節重大的類型之一，並無排除其他違章情節重
06 大的可能。上訴人有非法棄置廢棄物的情形，業經原判決依
07 法認定無誤，符合改制前環保署95年函例示情形。上訴人此
08 部分主張，於判決結果並無影響，一併說明。

09 (三)被上訴人依系爭管理辦法第27條第1項第5款規定所為原處分
10 1，應為不具裁罰性的管制性不利益處分，不適用行政罰法
11 第27條規定：

12 1.行政罰法第2條第2款規定：「本法所稱其他種類行政罰，指
13 下列裁罰性之不利處分：……二、剝奪或消滅資格、權利之
14 處分：……撤銷或廢止許可……或其他剝奪或消滅一定資格
15 或權利之處分。」其立法理由表示：「本法所稱『其他種類
16 行政罰』，僅限於本條各款所定『裁罰性之不利處分』，並
17 以『違反行政法上之義務』而應受『裁罰性』之『不利處
18 分』為要件……行政機關對違法授益行政處分之撤銷及合法
19 授益行政處分之廢止，是否屬本法所規範之『裁罰性之不利
20 處分』，而有本法規定之適用，應視其撤銷或廢止之原因及
21 適用之法規而定，未可一概而論。例如證券交易法第59條第
22 1項規定：『證券商自受領證券業務特許證照，或其分支機
23 構經許可並登記後，於3個月內未開始營業，或雖已開業而
24 自行停止營業連續3個月以上時，主管機關得撤銷其特許或
25 許可。』之『撤銷』，即不屬本法所規範的裁罰性之不利處
26 分。」據此，依系爭管理辦法第27條第1項規定所為撤銷或
27 廢止廢棄物清除許可的行政處分，應定性為行政罰或無行政
28 罰法適用的管制性不利益行政處分，須探究該處分是否具有
29 裁罰性，即應視其撤銷或廢止的原因及適用的法規而定。

30 2.系爭管理辦法第27條第1項規定源自廢清法第4章「公民營廢
31 棄物清除處理機構及廢棄物檢驗測定機構之管理」中第42條

01 規定的授權，而廢清法第42條規定僅授權中央主管機關就清
02 除、處理機構所應具備的條件、自有設施、專業技術人員設
03 置、許可、許可期限、廢止許可、停工、停業、歇業、復業
04 等有關清除、處理機構的適格性問題訂定技術性的規範，並
05 無授權訂定處罰規定。廢清法第5章「獎勵及懲罰」亦無以
06 撤銷或廢止許可作為處罰手段的有關規範。是以，立法者及
07 依法授權訂定系爭管理辦法的中央主管機關，應無以撤銷或
08 廢止廢棄物清除許可作為處罰種類的意圖。

09 3.參酌系爭管理辦法第27條第1項第1款至第4款規定，其中第2
10 款規定以喪失從事業務能力為要件，只要清除、處理機構客
11 觀上已無從事業務的能力，喪失清除、處理廢棄物所須具備
12 技術、環保與安全要求的適格性，即得廢止其許可。同條項
13 第1款規定則以申請許可文件不實，自始欠缺適格性要求；
14 或嗣後故意為不實申報、虛偽記載，呈現其適格性無以繼續
15 維持；第3款及第4款規定就清除、處理機構經主管機關限期
16 改善，屆期未能完成改善，顯示其清除、處理廢棄物之業務
17 能力的欠缺，作為廢止許可的事由，均是從清除、處理機構
18 應符合申請許可要件，並於取得許可後持續保持其業務處理
19 能力，以確保污染防制的實效為目的考量。因此，同條項第
20 5款規定的規範重點不在處罰清除、處理機構過去的違反義
21 務行為，而是因其違章事實，經主管機關認定情節重大，已
22 難期待其於將來能繼續維持符合技術、環保與安全要求的業
23 務處理能力，為避免不適格的清除、處理機構繼續營業，衍
24 生後續管理成本及環境污染的風險，故有廢止其許可的必要。
25 依系爭管理辦法第27條第1項第5款規定所為廢止許可的
26 處分，是著眼於未來，用以確保環境保護實效的管制措施，
27 而非對過去違章行為的非難，自非行政罰，不適用行政罰法
28 第27條有關3年裁處權時效的規定。

29 4.改制前環保署101年函雖表示：「有關依『公民營廢棄物清
30 除處理機構許可管理辦法』第24條（已於101年12月5日變更
31 條次為第27條）撤銷或廢止許可之行政處分，為裁罰性之不

01 利處分，屬行政罰法第2條規定之『其他種類行政罰』。依
02 行政罰法第26條第1項規定，一行為同時觸犯刑事法律及違
03 反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處
04 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
05 得裁處之。」然該函文僅是中央主管機關就地方政府函詢廢
06 清法第42條、第46條、第48條及行政罰法第26條規定疑義，
07 所為刑罰得與系爭管理辦法有關撤銷或廢止許可的行政處分
08 併同為之的釋示，並未審酌、論述該撤銷或廢止許可的處
09 分，除行政罰外，定性為管制性不利益行政處分的可能。基
10 於以上說明，應認改制前環保署101年函違反廢清法第42條
11 授權訂定系爭管理辦法的立法目的，無拘束法院的效力。原
12 判決拒絕適用，尚無違誤。

13 (四)綜上所述，上訴人的主張均不可採，原判決駁回上訴人在原
14 審的訴訟，沒有違誤。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背
15 法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

16 五、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第
17 98條第1項前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 114 年 11 月 6 日

19 最高行政法院第二庭

20 審判長法官 陳 國 成

21 法官 高 愈 杰

22 法官 林 秀 圓

23 法官 李 明 益

24 法官 楊 坤 樵

25 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

26 中 華 民 國 114 年 11 月 6 日

27 書記官 高 玉 潔