

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第427號

上 訴 人 楠大工程有限公司

代 表 人 陳俊明

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114年5月29日高雄高等行政法院113年度訴字第100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106臺南市廢乙清字第25號乙級廢棄物清除許可證（許可期限至民國111年5月31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及轉運站。上訴人於111年1月24日向被上訴人申請展延上開許可證，被上訴人於同年2月14日核准。又上訴人於同年5月2日簽立清除機構申請清除許可證承諾事項後，於同年6月9日申請變更許可證，經被上訴人於同年月27日核發111臺南市廢乙清字第5號乙級廢棄物清除許可證（許可期限至116年5月31日，下稱系爭許可證）。

(二)法務部調查局臺南市調查處查得上訴人登記負責人雖為陳俊明，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，多次指派員工孫顯智駕駛上訴人登記許可的清除車輛（車號000-0000），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；於108年3月前某日至109年3月3日，多次指派員工王駿嘉、李冠霆分別駕駛上訴人登記許可的清除車輛（車號000-0000、000-0000）赴臺南市各營建工地或拆除工地清除營建廢棄物，再將該等廢棄物分別堆置於許明山提供的○○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000-0地號土地（下稱青砂段土地）、康宗仁提供的○○市○○區新化段○○○小段0000、0000-0、0000-0、0000-0～00、0000-00、0000、0000-0、0000-0地號土地（下稱新化段土地），以及薛世龍名下○○市○○區文化段000、000-0、000地號土地（下稱文化段土地）、○○市○○區篤加段000-000、000-000地號土地（下稱篤加段土地）。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（下稱臺南地院）111年度訴字第254號刑事判決（下稱系爭刑事判決）認定犯廢棄物清理法（下稱廢清法）第46條第4款非法清理廢棄物罪。另上訴人司機孫顯智、王駿嘉、李冠霆等人涉犯廢清法第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號為緩起訴處分確定。

(三)被上訴人審認上情，認上訴人領有系爭許可證，非法棄置廢棄物，符合廢清法第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27條第1項第5款規定，以112年8月3日環事字第0000000000號函廢止系爭許可證（下稱原處分）。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經高雄高等行政法院（下稱原審）113年度訴字第100號判決（下稱原判決）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。

01 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，以：(一)上訴人司機
02 孫顯智於109年3月4日檢察官偵訊時證稱：其於108年4月1日
03 至109年1月農曆年前受雇於上訴人擔任司機，老闆為薛世
04 龍，其任職期間依薛世龍指示固定駕駛車號000-0000號車輛
05 載運廢棄棧板、裝潢板等廢棄物至○○市○○區○○路0段0
06 00巷內堆置場傾倒等等。又薛世龍為上訴人實際負責人，於
07 107年10月25日前某日起至109年3月3日止以上訴人名義接受
08 委託，調度孫顯智等人至營建或拆屋工地清除木材類一般事
09 業廢棄物，載運至陸鼎智設在深坑子段土地的非法堆置場丟
10 棄等情，已經薛世龍於臺南地院112年12月27日審理時坦白
11 承認。觀諸被上訴人110年7月非法棄置場址應用空拍影像推
12 估廢棄物數量成果調查報告（下稱系爭廢棄物數量調查報
13 告），歷年航照圖顯示深坑子段土地原有水塘已於107年消
14 失，地表明顯堆置廢棄物，至110年廢棄物面積日漸擴大，
15 推估堆置廢棄物總體積達9萬7,392.13立方公尺等情。綜上
16 足認上訴人實際負責人確有指示司機清除一般事業廢棄物棄
17 置於深坑子段土地等情。上訴人雖稱僅是堆置，並無棄置故
18 意等等，惟未提出任何清除廢棄物的佐證，亦查無證據可以
19 證明，並不可採。(二)被上訴人依系爭管理辦法第27條第1項
20 第5款規定廢止系爭許可證，符合行政程序法第123條第1款
21 所定法規准許廢止的情形。又清除、處理機構違反系爭管理
22 辦法規定，且情節重大，已難認其可專業、妥適清除、處理
23 廢棄物，於其棄置的廢棄物繼續存在時，不能認為此不適合
24 繼續從事業務的情形已經除去，故於上訴人將堆置的廢棄物
25 清除完畢前，廢止原因仍繼續發生。上訴人迄至原審言詞辯
26 論時尚未清除廢棄物，即無罹於行政程序法第124條規定期
27 間的問題。(三)被上訴人作成原處分的目的在追求廢清法第1
28 條立法目的，而非對上訴人違反行政法上義務的非難，原處
29 分並非裁罰性不利處分，無行政罰法第27條第1項規定的適
30 用。參酌行政罰法第2條規定94年2月5日的修正理由，立法
31 者已明確將不具裁罰性的不利處分排除在規範範圍外，無法

律漏洞可言，無類推適用的餘地。至上訴人援引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）部分，該函並非對現行系爭管理辦法第27條第1項第5款規定為解釋，且解釋函令亦無拘束法院的效力，不足為有利於上訴人的認定。(四)原處分業已敘明處分的規制效力為廢止系爭許可證，並自處分送達日起生效；處分所依據的事實及理由，是以起訴書所載內容為依據；法令依據部分也已載明系爭管理辦法第27條第1項第5款規定；被上訴人也已依行政程序法第102條規定給予陳述意見機會，上訴人已於112年6月2日提出陳述書，堪認原處分未違反行政程序法第5條規定的明確性原則等等，為其論據，判決駁回上訴人在原審的起訴。

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法，由中央主管機關定之。」第46條第4款規定：「有下列情形之一者，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣1千5百萬元以下罰金：……四、未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。」又依廢清法第42條授權訂定的系爭管理辦法第18條第1項規定：「清除、處理機構應依本法及其相關規定及審查通過之申請文件內容辦理。」第27條第1項規定：「清除、處理機構從事廢棄物清除、處理業務，有下列情事之

一，核發機關得撤銷或廢止其許可證：一、申請許可文件，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文書為虛偽記載者。二、喪失從事業務能力者。三、未依第6條、第7條、第16條至前條規定辦理，經限期改善，屆期仍未完成改善者。四、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，屆期仍未完成改善者。五、其他違反本辦法規定，經主管機關認定情節重大者。」綜觀上開規範可知，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件內容貯存、清除廢棄物；如有違反，經主管機關認定情節重大者，核發機關得撤銷或廢止清除許可證。

(二)上訴人於107年10月25日至109年3月3日間，由其實際負責人薛世龍指派員工孫顯智、王駿嘉及李冠霆駕駛上訴人登記許可的清除車輛，將木材類一般事業廢棄物載運至深坑子段土地堆置；將營建廢棄物載運至牛稠段土地、青砂段土地、新化段土地、文化段土地及篤加段土地堆置，有廢清法第46條第4款規定未依廢棄物清除許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物的違法等情，為原審依法認定的事實，核與卷證資料相符。上訴人雖主張：依改制前環保署95年6月16日環署廢字第0950040572號函，僅於清除、處理機構有「非法棄置」行為，始屬系爭管理辦法第27條第1項第5款規定所稱「情節重大」，上訴人縱有將廢棄物暫時堆置某處的事實，但主觀上無將廢棄物最終棄置該處的意思，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

01 依上訴人司機孫顯智於109年3月4日刑事偵訊的陳述、上訴
02 人實際負責人薛世龍於112年12月27日臺南地院審理時的陳
03 述，以及系爭廢棄物數量調查報告等，認定上訴人實際負責
04 人確有指示司機駕駛上訴人登記許可的清除車輛，將木材類
05 等一般事業廢棄物載運至深坑子段土地棄置，而未採信上訴
06 人所稱非任意棄置或無故意的辯詞，核無違反證據法則、經
07 驗法則及論理法則的情形。上訴人前開指摘，無非是就原審
08 認定事實、取捨證據的職權行使，指摘其為不當，並就原審
09 已詳予論斷的事項再為爭執，自不可採。至系爭刑事判決就
10 薛世龍科刑部分，雖曾論斷薛世龍於案發後，已就青砂段土
11 地、文化段土地及篤加段土地上的廢棄物清除完畢，但此等
12 於案發後所為回復原狀的清除作為，尚不足以認定上訴人實
13 際負責人前開未依廢棄物清除許可文件內容貯存、清除廢棄
14 物的事實，僅是暫時性的堆置、存放，而非棄置。上訴人援
15 引系爭刑事判決的記載，主張原判決未審酌薛世龍已清除處
16 理堆置於青砂段土地、文化段土地及篤加段土地的廢棄物，
17 以及陸鼎智刻正向被上訴人申請廢棄物清理計畫等情，逕認
18 上訴人未提出任何已清除廢棄物的佐證，有未依證據認定事
19 實及判決理由不備的違法等等，無從據此對其為有利的判
20 斷，一併說明。

21 (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
22 分，應為不具裁罰性的管制性不利益處分，不適用行政罰法
23 第27條規定：

24 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
25 下列裁罰性之不利處分：……二、剝奪或消滅資格、權利之
26 處分：……撤銷或廢止許可……或其他剝奪或消滅一定資格
27 或權利之處分。」其立法理由表示：「本法所稱『其他種類
28 行政罰』，僅限於本條各款所定『裁罰性之不利處分』，並
29 以『違反行政法上之義務』而應受『裁罰性』之『不利處
30 分』為要件……行政機關對違法授益行政處分之撤銷及合法
31 授益行政處分之廢止，是否屬本法所規範之『裁罰性之不利

處分』，而有本法規定之適用，應視其撤銷或廢止之原因及適用之法規而定，未可一概而論。例如證券交易法第59條第1項規定：『證券商自受領證券業務特許證照，或其分支機構經許可並登記後，於3個月內未開始營業，或雖已開業而自行停止營業連續3個月以上時，主管機關得撤銷其特許或許可。』之『撤銷』，即不屬本法所規範的裁罰性之不利處分。」據此，依系爭管理辦法第27條第1項規定所為撤銷或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裁罰性，即應視其撤銷或廢止的原因及適用的法規而定。

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

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款規定以喪失從事業務能力為要件，只要清除、處理機構客觀上已無從事業務的能力，喪失清除、處理廢棄物所須具備技術、環保與安全要求的適格性，即得廢止其許可。同條項第1款規定則以申請許可文件不實，自始欠缺適格性要求；或嗣後故意為不實申報、虛偽記載，呈現其適格性無以繼續維持；第3款及第4款規定就清除、處理機構經主管機關限期改善，屆期未能完成改善，顯示其清除、處理廢棄物之業務能力的欠缺，作為廢止許可的事由，均是從清除、處理機構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能力，以確保污染防制的實效為目的考量。因此，同條項第

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務行為，而是因其違章事實，經主管機關認定情節重大，已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務處理能力，為避免不適格的清除、處理機構繼續營業，衍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。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處分，是著眼於未來，用以確保環境保護實效的管制措施，而非對過去違章行為的非難，自非行政罰，不適用行政罰法第27條有關3年裁處權時效的規定。

4.改制前環保署101年函雖表示：「有關依『公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法』第24條（已於101年12月5日變更條次為第27條）撤銷或廢止許可之行政處分，為裁罰性之不利處分，屬行政罰法第2條規定之『其他種類行政罰』。依行政罰法第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。」然該函文僅是中央主管機關就地方政府函詢廢清法第42條、第46條、第48條及行政罰法第26條規定疑義，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併同為之的釋示，並未審酌、論述該撤銷或廢止許可的處分，除行政罰外，定性為管制性不利益行政處分的可能。基於以上說明，應認改制前環保署101年函違反廢清法第42條授權訂定系爭管理辦法的立法目的，無拘束法院的效力。原判決拒絕適用，尚無違誤。

(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審的訴訟，沒有違誤。上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中 華 民 國 114 年 12 月 30 日
最高行政法院第二庭

01 審判長法官 陳 國 成
02 法官 高 愈 杰
03 法官 林 秀 圓
04 法官 李 明 益
05 法官 楊 坤 樵

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 114 年 12 月 30 日
08 書記官 高 玉 潔