

臺北高等行政法院判決

111年度簡上字第24號

上訴人 林紀威即信全衛生工程行

訴訟代理人 魏翠亭 律師

陳恩民 律師

許育齊 律師

被上訴人 新竹市環境保護局

代表人 江盛任（局長）

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國110年12月16日臺灣新竹地方法院110年度簡更一字第1號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人自民國106年5月起陸續接獲民眾陳情，其等住家之鐵門、牆面、門框、鐵柱、水管及電錶等處遭水肥業者張貼抽水肥廣告（下稱系爭廣告），被上訴人遂派員前往稽查採證，經被上訴人聯繫廣告上所載之聯絡電話號碼（門號：00-0000000，下稱系爭電話）後，由標示上訴人名稱之車牌號碼000-00號車輛執行抽水肥業務。被上訴人函請上訴人陳述意見後，依廢棄物清理法第27條第10款、第50條第3款之規定，於108年2月26日以竹市環衛字第1080004067號函（裁處編號：竹市環衛字第1080004067-1~47號，下稱原處分一）及竹市環衛字第1080004332號函（裁處編號：竹市環衛字第1080004332-1~108號，下稱原處分二），各合計裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）76,800元、324,000元（共計400,800元）。上訴人不服，向新竹市政府提起訴願，經新竹市政府

01 108年6月14日108年訴字第16號訴願決定駁回；上訴人不
02 服，遂向本院提起本件行政訴訟，經本院以108年度訴字第1
03 242號受理在案，嗣被上訴人於109年5月11日以陳報狀檢附1
04 08年8月2日竹市環衛字第1080019882號函表示原處分一裁罰
05 金額有誤植，應更正為56,400元，致原處分一、二罰鍰總金
06 額僅為380,400元，因屬40萬元以下罰鍰處分而涉訟，依行
07 政訴訟法第229條第2項規定應適用簡易訴訟程序而專屬於地
08 方法院行政訴訟庭管轄，本院即以裁定移送臺灣新竹地方法
09 院行政訴訟庭審理。案經臺灣新竹地方法院（下稱原審法
10 院）以109年10月8日109年度簡字第30號行政訴訟判決駁回
11 上訴人於原審之訴；上訴人不服提起上訴，經本院以109年
12 度簡上字第153號判決廢棄原審法院109年度簡字第30號行政
13 訴訟判決，並發回原審法院更為審理。嗣原審法院以110年1
14 2月16日110年度簡更一字第1號行政訴訟判決（下稱原判
15 決）駁回上訴人原審之訴，上訴人遂提起本件上訴。

16 二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明
17 、原審判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

18 三、上訴意旨略以：

19 (一)、違規廣告之實際管領人，應指申請並管理該電話之人，而非
20 得當然推論受有單一次利益之下包廠商即為該連絡電話之管
21 領人，原審誤用最高行政法院法律見解，顯有適用法規不
22 當。原審認行政機關得以蒐證之時間點作為上訴人實際之違
23 規時間點，全然架空行政罰法第27條之立法意旨，亦使行政
24 罰法第27條成為不可能適用之具文，適用法規顯有錯誤。原
25 審就上訴人究係依行政罰法第7條第2項為推定故意，又或是
26 認該行為為上訴人所為而認屬直接故意，顯有判決理由矛盾
27 之不合法。原審就行為數之認定，顯然違反廢棄物清理法之
28 立法意旨，而有判決違法之錯誤。原審就本案未盡職權之調
29 查義務。

30 (二)、上訴聲明：1、原判決廢棄。2、訴願決定及原處分均撤
31 銷。3、第一、二審訴訟費用均由被上訴人負擔。

01 四、本院經核原判決駁回上訴人於原審之訴，並無違誤，茲就上
02 訴理由再予補充論述如下：

03 (一)、原判決認定原處分一、二所裁罰之違規行為係上訴人所為，
04 核無違誤：

05 1、按最高行政法院89年度判字第2734號判決意旨：「違規張貼
06 廣告行為之處罰，除違規行為為現行行為，經行政機關立即
07 查獲者，原則上以該現行行為人為處罰對象外，如非現行行
08 為，則行政機關依廣告上所載連絡方式（本件系爭廣告上所
09 載連絡方式為原告所租用管理電話之電話號碼）查證結果，
10 確認該違規張貼之廣告，係以該連絡方式達到廣告之效果
11 者，則行政機關以該連絡方式之管領人為違規張貼廣告之行
12 為人，並依法處罰，已善盡行政機關證明行政處分為適法之
13 責任，與行政機關逕依違規張貼廣告上所載電話號碼，未查
14 證該電話號碼是否確實作為廣告連絡方式使用，即以電話租
15 用管理人為違規張貼廣告之行為人並予以處罰之情形不同。
16 至於違規張貼廣告之內容是否屬實、是否可行、何人為權利
17 義務主體，與違規張貼廣告之行為並無直接關連，原告徒以
18 廣告之實質內容抗辯未違規張貼廣告，尚不足採。且本件被
19 告，係因告發人利用違規張貼廣告上之電話，確實可查知房
20 屋出租之進一步情形，而認定該電話租用管理人，即原告，
21 為違規張貼廣告之行為人…。本件被告依違規張貼廣告上所
22 載連絡方式查證結果，確認該違規張貼之廣告，係以該連絡
23 方式達到廣告之效果，而以該連絡方式之管領人為違規張貼
24 廣告之行為人，並依法處罰…亦無違誤」。

25 2、查，原判決理由第二段第（二）、（三）點業已說明，被上
26 訴人因民眾陳情，經派員於106、107年間前往稽查，發現轄
27 區內遭業者於住家鐵門、牆面、門框、鐵柱、水管及電錶等
28 處張貼系爭廣告；嗣因新竹市消防局光復分隊人員循系爭廣
29 告上之電話號碼，確認受話方確有從事廣告內容之抽取水肥
30 業務，並與之約定於106年7月10日前往抽取水肥，其後現場
31 確係上訴人之人員依約前往作業。前往抽取水肥之大水肥車

上載有上訴人「信全衛生工程行」字樣，堪認上開廣告係由上訴人所張貼。被上訴人雖僅就原處分一之廣告物件予以查證，惟因原處分二之廣告外觀、內容、電話號碼，均與原處分一者相同，被上訴人據以推認該等廣告亦為上訴人所張貼，亦非無據。系爭電話僅為聯絡方式，處分對象應為實際利用之人，經被上訴人實際查訪後，確認係上訴人透過廣告進行抽取水肥行為，被上訴人發現上開違規行為，因非當場查獲現行行為人，乃依廣告上所載聯絡方式查證，確認系爭違規張貼之廣告係為從事抽取水肥之業務行為，而認定上訴人為該廣告內容之實際管領人，則各該廣告之張貼行為人為上訴人所屬之從業人員，自屬有據。訴外人林榮宗與上訴人信全衛生工程行之負責人林紀威，乃父子關係；且林榮宗於另案向他人提起之給付報酬民事事件中，曾自承其與林紀威所經營之信全衛生工程行間，實質上係同一間等語，益徵上訴人即為本件之行為人（原判決第6-7頁）。本院經核原判決上開認定，尚無違誤，與最高行政法院89年度判字第2734號判決意旨亦屬相符，上訴意旨指摘原判決誤用最高行政法院89年度判字第2734號判決云云，為無理由。

(二)、原判決就上訴人違規行為之時間認定，應屬適法，並無上訴意旨所稱使行政罰法第27條成為具文之違法：

1、按最高行政法院109年度上字第201號判決意旨：「撤銷訴訟，行政法院固應依職權調查證據，惟當事人仍負有客觀舉證責任。本件原處分係下命上訴人中石化公司為一定之金錢給付，即增加人民之義務，對其財產權造成限制，在依法行政之原則下，作成處分之上訴人南市府對於作成處分所依據之事實，自應負其舉證責任；相對地，上訴人中石化公司對於原處分之合法性之否定，應就其主張有利於己之例外事實，負其舉證責任。」。復按最高行政法院109年度上字第296號判決意旨：「認定違規事實所憑之證據，不以直接證據為限。易言之，綜合各種間接證據，本於推理作用，應用

經驗法則、論理法則、證據法則，依已明瞭之間接事實，以認定違規構成要件事實，尚非法所不許。」。

2、查，原判決理由第二段第（二）點業已說明，光復分隊人員循系爭廣告上之電話號碼，確認受話方確有從事廣告內容之抽取水肥業務，前往抽取水肥之大水肥車上載有上訴人「信全衛生工程行」字樣，衡諸一般經驗法則，堪認系爭廣告係由上訴人所張貼，而原處分二之廣告外觀、內容、電話號碼均與原處分一者相同，而認定被上訴人推認該等廣告亦為上訴人所張貼等語（本院卷第23頁），原判決理由第五段第（三）點並說明，斟酌系爭廣告之張貼位置係位於住家之牆面、鐵柱、門框等顯眼處，且廣告面積非小，容易引起注意，一般民眾於住家遭他人張貼廣告時，衡情應會立即向環保機關反應，而無閒置逾3年始向主管機關投訴之可能，可認上訴人實際張貼系爭廣告之時間，應與民眾於107年6月至11月頻繁檢舉之時段相距不遠等語（本院卷第30-31頁）。原判決實係綜合間接證據，本於推理作用，應用經驗法則、論理法則，依已明瞭之間接事實，認定上訴人違規之構成要件事實，本院認為原判決上開論述應屬適法。上訴意旨指摘原判決之推論任意解釋行政罰法第27條云云，實係對原判決意旨之錯誤理解，為無理由。

(三)、原判決認定上訴人就違規行為具有故意，核無違誤：

1、按行政罰法第7條規定：「（第1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2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。」，該條之立法理由為：「一、現代國家基於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第一項明定不予處罰。二、現行

01 法律規定或實務上常有以法人、設有代表人或管理人之非法
02 人團體、中央或地方機關或其他組織作為處罰對象者，為明
03 其故意、過失責任，爰於第二項規定以其代表人、管理人、
04 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
05 故意、過失，視為該等組織之故意、過失。三、現代民主法
06 治國家對於行為人違反行政法上義務欲加以處罰時，應由國
07 家負證明行為人有故意或過失之舉證責任，方為保障人權之
08 進步立法。四、參考刑法第十二條、德國違反秩序罰法第十
09 條、第三十條。」。復按最高行政法院109年度上字第780號
10 判決意旨：「行政罰法第7條第1項規定：『違反行政法上義
11 務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。』是違反行政法
12 上義務之處罰，除須具備客觀之違規行為外，尚以其行為具
13 有主觀歸責事由即故意或過失為必要。所謂故意，係指行為
14 人對於構成違規之事實及該事實係屬違規，明知並有意使其
15 發生者（直接故意），或行為人對於構成違規之事實，預見
16 其發生而其發生並不違背其本意，且知悉該事實係屬違規者
17 （間接故意）而言；所謂過失係指行為人雖非故意，但按其
18 情節應注意，並能注意，而不注意者（無認識之過失），或
19 行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發
20 生者（有認識之過失）而言。」。又按最高行政法院100年
21 度8月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨：「法人等組織就
22 其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，
23 係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱
24 人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組
25 織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等
26 之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第
27 7條第2項情形外，人民以第三人為使用人或委任其為代理人
28 參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第7條第2
29 項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故
30 意、過失責任。」。再按最高行政法院88年度判字第3677

號判決意旨：「獨資商號不具法人人格或非法人團體之資格，其與商號經營人實為同一人格體。」。

2、原判決理由第三段第（三）點認定，上訴人明知在指定清除地區內之定著物上張貼廣告會造成污染，為法所不許，其仍於原處分一、二所載地點張貼系爭廣告污染定著物，其主觀上具有行為故意等語（本院卷第27頁），業已說明其認定上訴人就違規行為具有故意之理由，對於行政罰法第7條第1項「故意」之理解尚無違誤。至於原判決第三段第（三）點雖引用行政罰法第7條第2項規定，並未說明是直接適用或類推適用行政罰法第7條第2項之規定。查，獨資商號並不具法人人格或非法人團體之資格，其與商號經營人實為同一人格，不具備行政罰法第7條第2項規定「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」等要件，則獨資商號以第三人為使用人所為之違規行為，參照上開實務見解，應以「類推適用」行政罰法第7條第2項規定較為妥當。上訴人既係獨資商號（本院卷第9頁），應係「類推適用」而非直接適用行政罰法第7條第2項規定，故此部分應予補充，惟不影響原判決關於上訴人具有違規行為故意之認定。

（四）、原判決認定上訴人係數行為違反同一行政法上義務，應屬正確：

1、按最高行政法院88年度判字第3582號判決意旨：「廢棄物清理法第十二條第十款規定：『在指定清除地區內嚴禁有左列行為．．．十、張貼或噴漆廣告污染定著物。』第二十三條第三款規定：『有左列情形之一者，處四百元以上一千五百元以下罰鍰．．．三、違反第十二條各款規定者。』…另前中央主管機關行政院衛生署六十六年二月十六日衛署環字第一四〇一四〇號函釋：「關於在不同一點點張貼廣告構成違規行為之處罰，應認定非一行為，因污染地不同，屬於獨立之性質，依法應分別處罰。」七十四年四月十日衛署環字第三一七二〇九號函釋：「違反環境衛生行為如於同一地

點，不同一時間連續為數行為時應認定為非同一行為，依法予以個別處罰。」各該函釋與環保法規並未違背，得予援用。…原告於不同一地點，不同一時間違規張貼廣告，因污染地點不同，成立數違規行為，自應就個別行為酌情分別處罰。」。復按最高行政法院105年度判字第357號判決意旨：「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。』，而違反行政法上義務之行為是否為『一行為』，應依個案具體判斷，就個案具體情節、斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素決定之。至於所謂『自然一行為』，係指由非法學者之客觀第三人依自然觀察方式可認係單一行為者而言。首先，單一的身體活動屬之；再者，因行為之外在過程之相互關係而構成『意識上單一性』者屬之；但此非指單一決意，而是由客觀觀察行為之外在過程，在意識上認其具有單一性，亦即行為人縱係基於『單一決意』所為，構成違反相同法益之『多次行為』，於行政法上仍得評價為『數行為』。又對於法規所要求之多數作為義務之不作為，僅於應為之作為係同種類之作為義務且基於同一目的，始得認係一行為，如必須有多數作為始能完成多數義務，則通常可認其不作為，已構成數行為違反數個行政法上作為義務，而不問其義務內容是否相同。」。

- 2、關於廢棄物清理法第27條第10款「張貼或噴漆廣告污染定著物」之行為數認定，經查，該違規行為之行為客體係定著物，各個定著物獨立而足以區隔，則行為人在不同之地點為張貼或噴漆廣告污染定著物之行為，應屬數行為。至於最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議，係針對違反藥事法第65條之行為數為闡釋，藥事法第65條規定：「非藥商不得為藥物廣告。」，係規範非藥商之人不得為藥物廣告，以貫徹藥事（藥物、藥商、藥局及其有關事項）管理之管制目的。而廢棄物清理法之規範目的係為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康（廢棄物清理法

第1條規定參照），並非為管制「廣告行為」而設，廢棄物
清理法第27條第10款、第50條第3款規定對「張貼或噴漆廣
告污染定著物」之行為予以管制，目的在於改善環境衛生，
並非在處理「得否廣告」、「廣告內容為何」，則在認定違
反廢棄物清理法第27條第10款之行為數時，自不應以「廣
告」概念之行為數來理解，而仍應以廢棄物清理法之規範目
的而理解。故原判決理由第四段第（二）、（三）點，認定
上訴人於不同地點張貼系爭廣告，因所污染之定著物及地點
不同，為數次違規行為，廢棄物清理法第27條之立法意旨
在於維護環境衛生，處罰張貼廣告之污染行為，而非廣告行
為，與藥事法第65條不同，無從比附援引等語（本院卷第28
-29頁），應屬正確，上訴意旨仍援引最高行政法院105年10
月份第1次庭長法官聯席會議決議，稱系爭行為具有明顯的
連續性，於時空上難以切割評價部分，並無可採。

（五）、原判決理由第二段第（三）點已說明，系爭電話僅為聯絡方
式，處分對象應為實際利用之人，上訴人為該廣告內容之實
際管領人，且訴外人林榮宗與上訴人之負責人林紀威乃父子
關係，且林榮宗於另案民事事件曾自承其與林紀威所經營之
信全衛生工程行間實質上係同一間等語（本院卷第23頁），
可知原判決已說明其得心證之理由，並無違背論理法則與經
驗法則，自無上訴意旨所稱判決不備理由及未盡調查義務之
違法。

五、綜上所述，上訴人之主張，均無足採。原判決就訴願決定及
原處分均予維持，而駁回上訴人之訴，於法尚屬無誤。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。

六、據上論結，本件上訴為無理由，依行政訴訟法第236條之2第
3項、第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 6 月 13 日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法 官 陳心弘

01		法 官	高維駿
02		法 官	郭銘禮
03	上為正本係照原本作成。		
04	不得上訴。		
05	中 華 民 國 111 年	6 月	13 日
06		書記官	林淑盈