臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

110年度簡字第184號

110年11月2日辯論終結

原　　告　全家便利商店股份有限公司

000000000000000000

代　表　人　葉榮廷

訴訟代理人　賴盛星律師

　　程才芳律師

被　　告　臺北市政府環境保護局

000000000000000000

代　表　人　劉銘龍

訴訟代理人　潘正芬律師

　　陳修君律師

上列當事人間因廢棄物清理法事件，原告不服臺北市政府民國110年5月19日府訴三字第1106081123號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告三興分公司（地址：臺北市○○區○○街0號）設置之廁所為被告列管檢查之公廁（公廁名稱：全家便利商店臺北市三興店公廁，下稱系爭廁所）。被告所屬公廁管理隊執勤人員於民國109年12月3日上午11時15分許至系爭廁所稽查，發現系爭廁所內大便器2處積垢、洗手檯積垢，有髒污未清除之情形，認原告違反廢棄物清理法第11條第1款規定，遂於109年12月4日製發北市環罰字第X0000000號舉發通知書予以舉發。嗣被告審認原告上開違規行為屬實，依同法第50條第1款規定，以110年1月14日廢字第00-000-000000號裁處書（下稱原處分），裁處原告罰鍰新臺幣（下同）1,200元，

原告不服提起訴願，經臺北市政府以110年5月19日府訴三字第1106081123號訴願決定書（下稱訴願決定）駁回，原告不服，於110年6月28日提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.按依立法委員鄭正鈐等17人於110年5月31日提案之「公共場所廁所設置條例」草案第3條第1項規定「下列公共場所，應設置公共廁所供民眾使用，男女廁所比例應為一比五，其中坐式廁間及蹲式廁間設置比例應達二比三，且每10個大便器及小便器分別應增設一間無障礙廁所，六層樓以上之建築物，每三層至少須有一間無障礙廁所，並有明顯標示：一、提供民眾申辦業務或服務之場所總樓地板面積500平方公尺以上之政府機關（構）。二、營業場所總樓地板面積500平方公尺以上之公營事業。三、服務場所總樓地板面積1,000平方公尺以上之鐵路車站、航空站、捷運交會轉乘站及進出站人數達該捷運路線運量前百分之五十之捷運車站。四、運送旅客之鐵路列車。五、營業場所總樓地板面積5,000平方公尺以上之百貨公司、零售式量販店、國際會議中心、飯店及婚宴會館。六、大型公園園區面積15,000千平方公尺以上之公園。七、其他經中央主管機關公告之場所。」，而原告所經營之系爭三興分公司等便利商店，並非屬營業場所總樓地板面積5,000平方公尺以上之百貨公司、零售式量販店、國際會議中心、販店及婚宴場所，自無設置公共廁所供民眾使用之義務，此參原告及同業所經營之便利商店並非全面性、普遍性均有提供廁所供民眾使用，且於本次新冠肺炎疫情發生後，有設置廁所之各家便利商店即自主關閉廁所禁止民眾使用一事益足證之，則原告公司所經營之便利商店既無設置公共廁所之義務，縱原告願將系爭廁所出借予入內消費且有急需之民眾使用，自不得逕予推論該廁所即屬公共廁所自明。至於被告機關將原告所經營便利商店之廁所納入列管公廁一事，經查，參酌行政院環保署108年6月24日環署毒字

第1080045134號函所示，是否納入列管公廁，地方環保局仍會視營利場所現場情況及意願等語，惟被告機關並未徵詢原告公司是否有意願將借用予民眾使用之廁所納入公廁（按原告亦無意願將系爭廁所納入公廁）即逕為納入，原告公司自不受拘束，則被告機關據以認定系爭廁所為公廁云云，實屬無據，亦與「公共場所廁所設置條例」草案所訂之公廁範疇不同，從而被告逕將系爭廁所認定為公廁，自屬於法無據。

2.涉及限制人民自由權利有關之事項，均應以法律或法律具體明確授權發布之命令加以規範，始符合法律保留原則自明。經查，被告機關將原告於私人場所設置之廁所認定為公廁，並得隨時任意進入稽核該廁所之衛生狀態，且要求原告公司應如何維護管理該廁所一事，已涉及限制原告之自由權及財產權，依憲法第15條、第22條之規定，並參酌大法官釋字第432號、第521號解釋、第367號、第394號及第443號解釋理由書，及最高行政法院第105年判字第160號判決意旨所闡釋之法律保留原則，自應以法律或法律授權之命令規範之，惟本件被告機關僅以行政院環境保護署之109年10月23日0000000000號函釋（非法律或法律授權之命令），即認系爭廁所屬公廁，故得以隨時予以稽查後，且如發現該廁所有髒汙即得以違反廢棄物清理法第11條第1款之規定加以裁罰（按廢棄物清理法並未規範公廁之清潔維護，詳如後述）云云，顯即係以非法律或非法律授權之命令限制原告之自由權及財產權，自有違反憲法第15條之規定及上開大法官釋字所揭示之法律保留原則。

3.再者，廢棄物清理法第2條關於廢棄物之規定「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。」，係指該條第1款至第5款所定能以搬動方式移動

之物質或物品。惟查，關於廁所便器或洗手台所遺留之髒汙或積垢，並非屬廢棄物清理法第2條第1至第5款所定能以搬動方式移動之物質或物品，故自無適用該法之餘地，原處分及訴願決定以原告公司之廁所有髒汙而有違反廢棄物清理法第11條第1款之規定，並依同法第50條之規定予以裁罰，顯有違誤，自應予廢棄。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.按公廁指供公眾使用之廁所，其中非市有公廁係指市府以外公務機關或私人興建、設置，並由本局造冊列管檢查之廁所，為臺北市公共廁所興建管理要點第2點所明定。又公廁係指公私場所提供不特定人士使用之廁所，與公共衛生有關，所有人、管理人或使用人應負維護清除之責。公廁內之大小便器、洗手檯、地板及其周邊環境，經環保機關稽查認有髒污或廢棄物未清除，符合違反廢棄物清理法第11條第1款之情形，亦經環保署109年10月23日環署衛字第0000000000號函釋在案。

2.查本件系爭廁所為私場所提供不特定人士使用，並由本局造冊列管檢查之廁所，此有公廁地址查詢列印畫面、本局自103年迄今之系爭廁所之公廁檢查等資料可稽；復依系爭廁所歷年檢查資料，其自103年起至109年11月2日檢查結果均為90分之優等級公廁，且原告官方網頁店鋪查詢功能，其「設施」項目即有廁所之選項，並可查得三興分公司提供廁所之設施，而該分公司之Google街景照片，顯示2樓懸掛休憩區、ATM及男女廁所等特別設施之廣告燈，原告主張系爭廁所非公廁，與事實不符，自不足採。此與原告是否有意願接受列管輔導係屬二事，其縱未在列管之公廁範圍內，因有本案違反情事，仍在處罰之列，更非其以封閉廁所使用為脅，即得脫免稽核與裁罰，併予敘明。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠如爭訟概要欄所載之事實，除後述之爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有舉發通知書（見原處分卷第1頁）、原處分（見本院卷第71頁）、訴願決定（見本院卷第73至85頁）及採證照片（見本院卷第91至93頁）在卷可稽，堪以認定。

㈡系爭廁所內大便器及洗手檯之積垢，非屬廢棄物清理法第2條定義之廢棄物：

1.按本法所稱廢棄物，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，106年1月18日修訂之廢棄物清理法第2條第1項定有明文，當時修訂之立法理由略以：「廢棄物與資源位處物質或物品之不同生命週期，經過適當手段，廢棄物可變成資源，而若錯置、錯用，資源也應視為廢棄物。爰於第1項增訂『廢棄物』之定義，並闡明必須視為廢棄物之要件」。又一般廢棄物，除應依下列規定清除外，其餘在指定清除地區以內者，由執行機關清除之：一、土地或建築物與公共衛生有關者，由所有人、管理人或使用人清除；一般廢棄物回收、清除、處理之運輸、分類、貯存、排出、方法、設備及再利用，應符合中央主管機關之規定，其辦法，由中央主管機關定之；各級執行機關，應視實際需要，於適當地點及公共場所，設一般廢棄物回收、貯存設備，廢棄物清理法第11條第1項、第12條第1項、第13條亦有明定。依上開規定之文義解釋及體系解釋，必須能「以搬動方式移動」之固態或液態物質或物品，始符合廢棄物之要件。

2.查本件原處分之「違反事實」欄記載「公廁之清潔維護不符規定（大便器2處積垢，洗手檯積垢）（污染程度A=1，污染特性B=1，危害程度C=1）」，可見被告係以系爭廁所內大便器及洗手檯有積垢之事實開立原處分，然觀諸前開採證照

片，雖然大便器及洗手檯確有積垢之情形，但前開積垢並無法「以搬動方式移動」，顯然不符廢棄物清理法第2條所定義廢棄物之要件，故被告認定系爭廁所內大便器及洗手檯之積垢屬廢棄物，已超越上開規定之文義解釋及體系解釋範圍，於法有違。

㈢被告依臺北市公共廁所興建管理要點第2點規定將系爭廁所造冊列管並進行裁罰，違反法律授權明確性原則：

1.按對於人民違反行政法上義務之行為科處裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第23條以法律限制人民權利之意旨，釋字第313號解釋可資參照。準此，凡與限制人民自由權利有關之事項，應以法律或法律授權命令加以規範，方與法律保留原則相符。故法律授權訂定命令者，如涉及限制人民之自由權利時，其授權之目的、範圍及內容須符合具體明確之要件；若法律僅為概括授權時，固應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字；惟依此種概括授權所訂定之命令祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，尚不得超越法律授權之外，逕行訂定制裁性之條款，此觀本院釋字第367號解釋甚為明顯（釋字第394號解釋理由書意旨參照）。

2.經查，原告經營之全家便利商店，未有任何規定必須提供廁所供民眾使用，其僅於部分商店將私人廁所提供給有急需民眾，是否符合廢棄物清理法第11條第1款所定義之「土地或建築物與公共衛生有關者」，非無疑義。被告雖依臺北市公共廁所興建管理要點第2點規定，將系爭廁所造冊列管，然上開要點並非由廢棄物清理法所授權訂定，被告以該要點逕行造冊列管系爭廁所，進而依廢棄物清理法對原告裁罰，顯有違反法律授權明確性原則之虞。復參酌立法委員鄭正鈐等17人於110年5月31日提案之「公共場所廁所設置條例」草案

（見本院卷第37至41頁）第3條第1項第5款規定「營業場所總樓地板面積5,000平方公尺以上之百貨公司、零售式量販店、國際會議中心、飯店及婚宴會館應設置公共廁所供民眾使用」，第7條規定「公共場所之廁所環境清潔維護相關標準，由直轄市、縣（市）政府定之」，上開規定係明確規範營業場所設置公共廁所及環境維護相關標準，可見目前對於營業場所公共廁所設置及環境維護，尚無明確規範，益徵被告以臺北市公共廁所興建管理要點逕行造冊列管系爭廁所，並對原告裁罰，已違反法律授權明確性原則，是被告以原告違反廢棄物清理法第11條規定開立原處分，有所違誤。

3.被告雖辯稱原告官方網頁中該便利商店「設施」項目有廁所之選項，且2樓懸掛休憩區、ATM及男女廁所等特別設施之廣告燈云云。惟舉凡便利商店、餐廳等營業場所，雖設置廁所提供來店顧客使用，但此等營業場所屬私人所有，其提供顧客使用之廁所是否一概而論屬於公共廁所，實有疑義，此部分尚有待立法為明確之規範。準此，在法未有明文規範公共廁所設置標準之前，被告無從逕認系爭廁所屬於公共廁所，並予以裁罰。是被告前揭所辯，應不可採。

㈣本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併此敘明。

五、結論：

原處分認事用法有所違誤，訴願決定予以維持，尚有未洽，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予撤銷。又第一審訴訟費用應由敗訴之被告負擔，爰宣示如主文第2項所示。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　23　　日

行政訴訟庭　法　官　邱士賓

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀(含上訴理由，應表明原裁判所違背之法令及其具體內容，或依訴訟

資料可認為原裁判有違背法令之具體事實)，並繳納上訴裁判費3,000元；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，逾期未提出者，毋庸命補正，即得逕以裁定駁回之。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　23　　日

書記官　李　欣