

臺灣臺北地方法院行政訴訟判決

111年度簡字第15號

111年4月7日辯論終結

原告 祁婉怡

被告 臺北市政府環境保護局

代表人 劉銘龍

訴訟代理人 黃伯家

項宣銘

蔡旻軒

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服臺北市政府中華民國110年11月24日府訴三字第1106105545號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)原告於民國110年7月1日上午6時35分許、7月7日上午6時28分許，在臺北市○○區○○路00號對面希望廣場旁地面放麵包屑餵食野鴿，經被告所屬中正區清潔隊執勤人員巡查發現並認涉有違反廢棄物清理法第27條第2款規定之「餵食禽畜致污染地面」行為，乃於拍照採證後，當場製開110年7月1日第X0000000號（以下稱為第一次舉發通知）、110年7月7日第X0000000號（以下稱為第二次舉發通知）舉發通知單進行舉發，其中第一次舉發通知由原告當場簽收，第二次舉發通知則為原告拒簽，嗣經郵務送達。

(二)原告經舉發後，於110年7月20日具狀針對第二次舉發通知陳情表示意見，經被告於110年8月2日就第一次、第二次舉發

01 一併函復，且於同日分別作成廢字第00-000-000000號（第  
02 一次舉發，以下稱為原處分一）、廢字第00-000-000000號  
03 （第二次舉發，以下稱為原處分二）裁處書（合稱為原處  
04 分），依廢棄物清理法第27條第2款、第50條第3款規定，裁  
05 處原告罰鍰各新臺幣（下同）1,200元。原告不服，於同月6  
06 日提起訴願，經臺北市政府110年11月24日府訴三字第11061  
07 05545號訴願決定駁回，原告猶未甘服，再於111年1月20日  
08 具狀向本院提起本件行政訴訟。

## 09 二、本件原告主張：

10 (一)訴願駁回陳述稱依現場採證照片顯示地面上仍留大量之麵包  
11 屑，斷章取義。還原當時現場，稽查人員躲在暗處在我灑米  
12 麵糧食時朝我走來並拍照存證，1人與我交談，另2人隨即走  
13 向鴿子覓食處，鴿子受到驚嚇飛走，地面上才留有殘食，小  
14 鳥盤旋後仍會回來覓食，填飽肚子是本能，可謂船過水無  
15 痕。

16 (二)另一項說有禽流感之虞，Covid-19是人傳人，非禽獸相傳，  
17 若有禽流感家禽皆被勒令撲殺，張冠李戴就是要扣個帽子。  
18 民以食為天，禽獸也一樣，這是個都會區市民居住環境已很  
19 密集，空曠之地如公園少之又少，非山野之地昆蟲果實多可  
20 覓食，多數鴿子是被棄養的，也有很多人在餵食，為何就容  
21 不下人民的餵食？且公園告示牌並未提示禁止餵食鳥類，硬  
22 冠上「棄食污染環境」。

23 (三)訴願決定書送達前2個禮拜（即110年11月10日）左右，又接  
24 獲被告所屬環保稽查大隊1,200元罰鍰單（應指催繳原處分  
25 一之通知，詳後說明），原告去電詢問告以業於110年8月23  
26 日繳款，對方詢問身分證字號查詢顯示電腦紀錄與繳款日差  
27 3日，被告未審查已建檔繳款單即再開罰單，一事兩罰。後  
28 於111年1月3日又接獲上開廢字第00-000-000000號裁處罰鍰  
29 1,200元，此為110年8月23日已繳罰單00-000-000000號後又  
30 往前追開一張罰款單，當初於110年11月10日左右去電詢問  
31 時，被告承辦人員並未告知是兩筆罰單，待111年1月3日接

01 獲第3張罰單並詢問時，才被告知是兩筆罰單，又經比對發  
02 現00-000-000000是裁處書編號，隨後才開罰單通知繳納00-  
03 000-000000號，110年12月22日開立罰單00-000-000000是裁  
04 處書編號，且3張罰單均記載違反時間110年7月1日，一事兩  
05 罰等語。聲明：①訴願決定及原處分均撤銷。②訴訟費用由  
06 原告負擔。

07 三、被告則以：

08 (一)查被告所屬中正區清潔隊執勤人員執行勤務時，查認原告於  
09 違規時間、地點，確有放置麵包屑餵食野鴿致麵包屑污染地  
10 面之事實。

11 (二)原告主張因被告稽查人員上前取締，野鴿受驚嚇飛走，地面  
12 才殘留麵包屑，且公園告示牌並未提示禁止餵食鳥類云云。  
13 按在指定清除地區內不得有污染地面、池塘、水溝、牆壁、  
14 樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物之行為，  
15 違反者即應處1,200元以上6,000元以下罰鍰；且被告已依廢  
16 棄物清理法第3條規定，公告本市指定清除地區為本市所轄  
17 之行政區域；揆諸廢棄物清理法第27條第2款、第50條第3款  
18 規定，及被告91年3月7日北市環三字第09130580801號公告  
19 自明。查卷附被告所屬環保稽查大隊收文號第0000000000號  
20 及第0000000000號陳情訴願案件簽辦查覆內容略以，因民眾  
21 陳情希望廣場旁常有人餵食野鴿影響環境衛生，並有禽流感  
22 傳染之虞，經現場稽查取締，發現行為人即原告確實有餵食  
23 野鴿之事實，經現場取締並告知此行為已造成環境污染後依  
24 法製單舉發。次依行政院環保署104年6月2日環署廢字第104  
25 0041373號函釋意旨略以，若民眾因餵食鴿子致污染地面影  
26 響環境衛生，而違反廢棄物清理法第27條第2款規定，即可  
27 依同法第50條第3款予以處罰。是本案既經被告執勤人員當  
28 場查獲原告於希望廣場旁之地面放置麵包屑餵食野鴿致污染  
29 地面情事，且依現場採證照片顯示，地面上仍遺留大量麵包  
30 屑，實已污染地面，況原告亦自承其以麵包屑餵食野鴿，其  
31 違規事實明確，堪予認定，依法自應受罰。原告主張，不足

01 採據。

02 (三)原告另主張收受第00-000-000000號裁處書後，復於111年1  
03 月3日接獲原告桃園市住所轉寄之第00-000-000000號裁處  
04 書，裁處書所載違反時間均為110年7月1日，違反一事不二  
05 罰原則云云。按數行為違反同一行政法上義務之規定者，應  
06 分別處罰之，揆諸行政罰法第25條規定自明。查被告所屬中  
07 正區清潔隊執勤人員於違規時間、地點，於不同時間且時間  
08 並未密接、二次查獲原告餵食野鴿致污染地面情事，乃依廢  
09 棄物清理法第27條第2款、第50條第3款規定，於110年8月2  
10 日分別作成原處分一、二，並於裁處書之「違反時間」欄分  
11 別載以「110年07月01日06時35分」及「110年7月7日06時28  
12 分」，是被告就原告分別違反廢棄物清理法之違規行為，分  
13 別予以處罰，依前揭行政罰法第25條規定，並無違誤。次  
14 查，原處分均於110年8月19日送達原告所留通訊地址即臺北  
15 市○○區○○○路0段00巷0號6樓，並由該送達處所接收郵  
16 件人員簽收，均符合行政程序法送達之規定；嗣因原告遲未  
17 繳納原處分一之罰鍰（原處分二因原告於110年8月31日完納  
18 而結案），且原處分一係由原告通訊處所接受郵件人員代為  
19 簽收而非原告親簽收受，被告乃認原告尚未接獲原處分一，  
20 復將原處分一再次郵寄至原告桃園市戶籍地址，並依行政程  
21 序法第74條第1項及第2項規定，於110年11月1日完成寄存送  
22 達。

23 (四)從而，被告依廢棄物清理法第27條第2款、第50條第3款規定  
24 及違反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則（以下簡稱為裁罰準  
25 則），審酌原告違規情節包括：污染程度（A）（A=1）、  
26 污染特性（B）（B=1）、危害程度（C）（C=1），各處原  
27 告法定最低額1,200元（ $A \times B \times C \times 1,200 = 1,200$ ）罰鍰，並無  
28 不合，原處分應予維持等語。並聲明：①原告之訴駁回。②  
29 訴訟費用由原告負擔。

30 四、本件原告於110年7月1日、7月7日清晨，在臺北市中正區希  
31 望廣場旁地面放置麵包屑餵食野鴿，經被告所屬中正區清潔

01 隊執勤人員查察舉發，嗣被告以原告2度違反廢棄物清理法  
02 第27條第2款規定，而依同法第50條第3款以原處分各裁處罰  
03 鍰1,200元等情，有採證照片、舉發通知單、原處分等附卷  
04 可稽（本院卷第109頁至第123頁），原告對於前述時間、地  
05 點以麵包屑餵食野鴿等情亦不爭執，自可採為裁判基礎。原  
06 告主張所放置麵包屑將為野鴿食用殆盡，本不會污染地面；  
07 另以舉發裁罰流程，質疑被告之裁處有一事兩罰等情，故本  
08 件應予審究者係為原告在地面放置麵包屑餵食野鴿，是否該  
09 當廢棄物清理法第27條第2款之構成要件？被告以原處分裁  
10 處原告，是否違反一事不二罰原則？

#### 11 五、本院之見解：

12 (一)按「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：…二、污染地面、  
13 池塘、水溝、牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他  
14 土地定著物。…」、「有下列情形之一者，處新臺幣1,200  
15 元以上6,000元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善  
16 者，按日連續處罰：…三、為第27條各款行為之一。」廢棄  
17 物清理法第27條第2款、第50條第3款分別定有明文。次按  
18 「依本法處罰鍰者，其額度應依污染程度、特性及危害程度  
19 裁處；其裁罰準則，由中央主管機關定之。」廢棄物清理法  
20 第63條之1第1項另有明文，中央主管機關行政院環境保護署  
21 （以下簡稱為環保署）乃於108年5月28日依前揭規定訂定並  
22 發布裁罰準則。依據該準則第2條第1款規定：「違反本法規  
23 定者，罰鍰額度除依下列規定裁處外，依行政罰法第18條第  
24 1項規定，應審酌違反本法義務行為應受責難程度、所生影  
25 響及因違反本法義務所得之利益，並得考量受處罰者之資  
26 力：一、行為人違反本法義務規定之行為涉及一般廢棄物  
27 者，適用附表一。…」，而該條附表一項次十三規定：「裁  
28 罰事實：為第27條各款行為之…違反條文：第27條各款…裁  
29 罰依據：第50條第3款…裁罰範圍：處新臺幣1,200元以上6,  
30 000元以下罰鍰…污染程度（A）：…(二)污染地面、池塘、水  
31 溝、牆壁、樑柱、電桿、樹木、道路、橋樑或其他土地定著

01 物，A=1~5...污染特性（B）：（一）自本次違反本法之日  
02 （含）回溯前1年內，未曾違反相同條款規定者，B=1...危害  
03 程度（C）：C=1~2...應處罰鍰計算方式（新臺幣）：6,00  
04 0元 $\geq$ (AxBxCx1,200元) $\geq$ 1,200元。」經核此等裁罰準則之  
05 規定，為環保署經過廢棄物清理法之授權，在該法第50條法  
06 定之罰鍰額度範圍內，為顧及法律適用的一致性及其符合平等  
07 原則，利於減少爭議及行政爭訟成本，參照同法第63條之1  
08 第1項前段規定裁罰機關罰鍰裁量時，為符合比例原則所應  
09 考量的裁量基準性質的行政規則（行政程序法第159條第2項  
10 第2款規定參照）。核該等裁量準則未逾越廢棄物清理法第6  
11 3條之1第1項後段之授權範圍，所定裁量參考事項也與該法  
12 同條項前段規定意旨相符，且未增加法律所無的限制或處  
13 罰，其內容亦屬客觀合理，被告自得作為處分依據。

14 (二)廢棄物清理法第27條第2款之「污染」行為應屬舉動犯性  
15 質：

16 1.本條款係以「污染」地面、池塘等處所為構成要件，在個  
17 案事實涵攝上，環保署曾於104年6月2日環署廢字第10400  
18 41373號函釋示認為「食物（含廚餘）餵食流浪犬尚非廢  
19 棄物清理法所稱之清除或處理之行為，惟行為人如於指定  
20 清除地區餵食致污染地面，則違反廢棄物清理法第27條第2  
21 款『在指定清除地區內嚴禁污染地面...』之規定，依同法  
22 第50條第3款規定，處新臺幣1,200元以上6,000元以下之  
23 罰鍰。」被告以原告放置麵包屑於地面餵食野鴿，認違反  
24 廢棄物清理法第27條第2款規定並依同法第50條第3款裁  
25 罰，遂非無據。

26 2.原告爭執放置在地面上的麵包屑將為野鴿食用殆盡，不致  
27 發生污染地面問題云云，乃以廢棄物清理法第27條第2款  
28 須發生「污染」結果或實害，而非一有放置麵包屑行為即  
29 該當構成要件，法律上可理解為其主張該條款係屬「結果  
30 犯」性質。本院審諸同條第1款之「隨地吐痰、檳榔汁、  
31 檳榔渣，拋棄...瓜果或其皮、核、汁、渣...」、第7款

01 「隨地便溺」等構成要件，其經棄置於地面之物體，實際  
02 上均可能於相當期間後分解，故從規範體系上觀察，本條  
03 各款所規範者，應均屬一有該構成要件行為即違規之「舉  
04 動犯」或「行為犯」性質，環保署前述函釋見解，遂可支  
05 持，原告主張麵包屑將為野鴿食用殆盡而不會污染地面云  
06 云，則非可採。

07 (三)本件違規行為之舉發與裁罰流程的釐清：

- 08 1.首查原告先後兩度於110年7月1日、7月7日為被告所屬人員查察並舉發有以麵包屑餵食野鴿行為，業如前述，原告  
09 上述2行為間既有相當時間間隔，自應各自獨立評價裁  
10 處。  
11
- 12 2.被告人員兩度舉發，均製開舉發通知單，其中針對110年7  
13 月1日違規之第一次舉發，單號為北市環中正罰字第X0000  
14 000號（本院卷第109頁），為原告當場簽收；另針對110  
15 年7月7日違規之第二次舉發，單號為北市環中正罰字第X0  
16 000000號（本院卷第113頁），因原告拒簽，嗣由被告以  
17 郵寄方式送達。
- 18 3.原告於110年7月20日撰寫「聲明書」（訴願卷第28頁、第  
19 29頁），以接獲上述第二次舉發通知而提出意見陳述，被  
20 告則於110年8月2日以北市環稽字第0000000000號函（本  
21 院卷第145頁、第146頁）回覆；另於同日製開原處分一、  
22 原處分二，均以郵寄方式進行送達，而於110年8月19日由  
23 原告設在臺北市中山區居所之大樓管理員簽收（參本院卷  
24 第120頁、第124頁）。按「於應送達處所不獲會晤應受送  
25 達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人  
26 或應送達處所之接收郵件人員。」行政程序法第73條第1  
27 項規定清楚，則上開原處分一、原處分二，可認已合法送  
28 達原告。
- 29 4.其後被告針對原處分一，又對原告設在桃園市住所進行第  
30 二次送達，而於110年11月1日由管理員簽收（參本院卷第  
31 122頁），此為原告所稱於111年1月3日又接獲桃園市住處

01 轉寄1張裁處書之緣由。按該第二次送達，僅係將原處分  
02 一重複寄送，並非重新實體審究原告違規情節後另為一個  
03 新裁罰，故被告重複寄送原處分一雖蛇足且無端滋生誤  
04 解，惟對原告違規行為個數之認定尚未影響。

05 5.至原告主張於110年11月10日前後，又接獲被告1,200元  
06 「罰鍰單」，經電話向被告承辦人員詢問，該承辦人員所  
07 答覆之入款日與原告繳款日差3日等情。對照原告起訴狀  
08 所附卷證，有裁處書影本2份（文號均為廢字第00-000-00  
09 0000號，本院卷第43頁、第45頁）、繳款單影本2份（文  
10 號分別為00-000-000000，第43頁；00-000-000000，第47  
11 頁）、罰鍰催繳單影本（裁處書字號：廢字第00-000-000  
12 000號，本院卷第49頁）；以及前述繳款單影本中，文號  
13 為00-000-000000者（見本院卷第43頁），有金融機構110  
14 年8月23日收款戳章，而文號為00-000-000000者（見本院  
15 卷第47頁），載有「應繳尚欠新臺幣壹仟貳佰元整」，另  
16 有手寫「8/23已繳」文字，似為原告收受原處分之送達  
17 後，係持廢字第00-000-000000號（即原處分二）之繳款  
18 單前往金融機構繳交罰鍰，嗣被告因查無原處分一（廢字  
19 第00-000-000000號，繳款單文號同）之繳款紀錄，遂寄  
20 發通知催繳致生誤解。

21 6.基於前開說明，本件原告既分別於110年7月1日、7月7日  
22 兩度經查獲並舉發有違反廢棄物清理法第27條第2款行  
23 為，嗣被告作成原處分一、原處分二，各裁罰罰鍰1,200  
24 元，原處分且合法送達，原告自應依原處分裁處內容繳交  
25 罰鍰。至於本件舉發與裁處，固因程序上有前述周折，致  
26 生原告混淆與誤解，惟原告違規行為個數及原處分之發布  
27 生效並無疑義，亦不生原告所質疑之一事兩罰問題。

28 六、綜上所述，原告因於前揭違規時間、地點，兩度在地面放置  
29 麵包屑餵食野鴿，經被告所屬執勤人員舉發違反廢棄物清理  
30 法第27條第2款規定，嗣被告認定原告所為該當前揭條款之  
31 污染地面行為，再依同法第50條第3款規定作成原處分裁

01 罰，核屬有據；又依裁罰準則暨其附表一規定，被告以原告  
02 違規行為之污染程度、污染特性與危害程度等，各處以最低  
03 罰鍰1,200元，其裁量並無不合，原處分應認尚無違誤，訴  
04 願決定遞予維持，亦無不當。原告猶執前詞訴請撤銷，乃無  
05 理由，應予駁回。

06 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結  
07 果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

08 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項  
09 前段，判決如主文。

10 中 華 民 國 111 年 4 月 21 日  
11 行政訴訟庭 法官 吳坤芳

12 一、上為正本係照原本作成。

13 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其  
14 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  
15 書（均須按他造人數附繕本），逾期未提出者，勿庸命補  
16 正，即得依行政訴訟法第245條第1項規定以裁定駁回。上訴  
17 理由應表明關於原判決所違背之法令及其具體內容，或依訴  
18 訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實。

19 中 華 民 國 111 年 4 月 21 日  
20 書記官 林妙穗