

基隆市政府訴願決定書

114 基府訴決字第 105 號

訴願人：○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

代表人：○○○

地址：新北市石門區德茂里下員坑

訴願代理人：○○○律師、○○○律師

地址：台北市中山區南京東路二段

訴願代理人：○○

地址：基隆市中正區平一路

原處分機關：基隆市環境保護局

代表人：馬仲豪

地址：基隆市信義區東光路 253 號

訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服基隆市環境保護局（以下簡稱原處分機關）民國（以下同）114 年 7 月 14 日基環一廢字第 3847 號、3848 號、3849 號、3850 號、3851 號、3852 號、3853 號、3854 號、3855 號、3856 號、3857 號、3858 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回

事 實

- 一、原處分機關於 112 年 8 月間前往訴願人經管之外木山湖海灣風景區及情人湖公園風景區進行環境衛生稽查，分別於 8 月 16 日在情人湖公園風景區情人湖字徽入口處下方排水溝發現堆置雜草及樹葉未清理；於 8 月 27 日於外木山湖海灣風景區在步道溝槽處發現廢棄菸蒂及衛生紙；於 8 月 28 日於外木山湖海灣風景區在礁石處發現廢棄飲料杯；於 8 月

24 日於外木山湖海灣風景區在入口處護欄旁草叢中，發現廢棄飲料盒；於 8 月 25 日於情人湖公園風景區在園區步道旁，發現廢棄糖果紙；於 8 月 17 日於情人湖公園風景區發現園區垃圾棄置於地面；於 8 月 23 日於情人湖公園風景區在園區步道入口處，發現廢棄檳榔袋；於 8 月 18 日於情人湖公園風景區在火車頭旁涼亭後方，發現枯木枝；於 8 月 19 日於情人湖公園風景區在環湖觀景台下方，發現廢棄保特瓶；於 8 月 20 日於情人湖公園風景區在園區步道，發現廢棄物；於 8 月 22 日於外木山湖海灣風景區在草坪內外圍，發現廢棄香菸盒；於 8 月 26 日於外木山湖海灣風景區在礁石處，發現廢棄飲料杯。

二、訴願人因未妥善清潔維護環境，致前開風景區內發生多處有廢棄物存在之情形，原處分機關就前揭違規行為於 114 年 7 月 14 日依違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款，並依同法第 50 條第 1 款規定，開立 12 件裁處書，分別裁處新臺幣（以下同）1,200 元，裁處書字號為基環一廢字第 3847 號、3848 號、3849 號、3850 號、3851 號、3852 號、3853 號、3854 號、3855 號、3856 號、3857 號及 3858 號裁處書，裁處金額合計 14,400 元，於 114 年 7 月 22 日送達。訴願人不服，於 114 年 8 月 12 日提起訴願（原處分機關 114 年 8 月 13 日收文）。

理 由

一、依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定：「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。」、同法第 50 條第 1 款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第十一條第一款至第七款規定清除一般廢棄物。」，以及依交通部觀光署各國家風景區管理處組織準則第 2 條第 5 款規定：「管理處掌理下列事項：…五、國家風景區轄管據點旅遊秩序、環境清潔、旅遊安全

之維護及管理。…」。再依環境部（前行政院環境保護署）96 年 1 月 31 日環署廢字第 0960004566 號函「一、依廢棄物清理法第 11 條第 1 款規定『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』，在非指定清除地區內之一般廢棄物，僅需事實上之狀態存在，該土地或建築物之所有人、管理人或使用人即負有清除之義務，…二、另按廢棄物清理法第 11 條第 1 款課與土地或建築物所有人、管理人或使用人清除義務係屬『法定之狀態責任』，…然細觀廢棄物清理法第 50 條第 1 款文義『有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰：一、不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。…行為人具有故意或過失否，應審究其對於『不依第 11 條第 1 款至第 7 款規定清除一般廢棄物。』構成要件有無認識，無須審究其對於違法傾倒之事實有無認識，…」。末依法務部 103 年 5 月 2 日法律字第 10303505490 號函「…又行政罰法第 7 條第 1 項規定之過失，其要求之注意程度標準，並未以重大過失、具體過失或抽象過失等方式區分，原則上係以社會通念認係謹慎且認真之人為準，但如依法行為人應具備特別的知識或能力者，則相應地提高其注意標準；至其注意範圍，以『違反行政法上注意義務之構成要件事實』為其範圍，此自相關法規明文規定可知，如欠缺相關法規明文規定，則宜從『預見可能性』觀察，視該『違反行政法上義務之構成要件事實』是否客觀上可得認識而定其應注意範圍…」。

二、訴願人 8 月 12 日訴願書訴願理由略以：「…訴願人所管理之情人湖公園範圍廣闊，其所產生之垃圾雖非屬訴願人所為，惟就稽查建議事項訴願人均已積極完成改善，不僅增加清潔人員巡視次數，並針對較隱蔽之地點再加強注意環境整潔，原處分機關未參酌裁罰『狀態責任』人應考量之要件，…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。』…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，…就原處分裁罰之事由並無故意

或過失，…最高行政法院 106 年度判字第 585 號判決…在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，…訴願人於負責清潔之區域派員每日數次巡查撿拾廢棄物，於可合理期待之範圍內清理廢棄物，已盡其維護清潔之行政上義務，如要求訴願人完全清除廢棄物，客觀上殊難達成，已超出可合理期待訴願人維護環境清潔之範圍，…原處分依法應予撤銷，…」；訴願人 10 月 22 日於本府 114 年第 6 次訴願審議委員會會議中陳述意見略以：「○○○在接到這樣的告發以後，後續就積極地馬上做處理，包括加強巡查次數、包括立即派人處理、包括加強查緝有沒有人亂丟垃圾等等，甚至於有爭取編列預算去做後續提升環境整潔這樣的行為…這些垃圾等等的其實都不是訴願人就是○○○所為，而是遊客去丟棄的垃圾，因此應該是不可歸責於○○○，…○○○在發現有這樣的現象以後也加強地積極地做處理，…在這件事情上面，其實○○○是沒有故意或過失的可能，…原處分機關要求完全沒有垃圾，或有垃圾就要立即馬上就把它清除掉，其實也是逾越期待可能性的，…我們理解原處分機關它是為了維護環境以及地方觀光形象這樣的善意去做這樣的處置，…○○○跟原處分機關同為這個環境的執法者行政機關，那是不是可以用溝通的方式來代替就直接做懲處這樣的手段？…來為地方的環境和整個觀光產業來一起努力…」；訴願人 11 月 4 日補充理由略以：「…每日至少安排清潔人員 5 名，於上午 8 時至下午 5 時之值勤時間，負責維持區域環境整潔，以及巡查並勸導違規民眾。此外，就本件原處分機關各項稽查事項，訴願人於收到告發單前，即已透過上述每日區域清潔制度，自主清理完畢，…訴願人於基隆管理站配置人力 6 名，每週於各據點進行約 3 次巡查作業，並於巡查後製作巡查紀錄。如有發現缺失，即立刻通知清潔廠商改善，並由清潔廠商提供改善後相關事證，以確保迅速且有效的環境維護效能。…訴願人尚透過設立告示牌之方式，明確公告違規行為之行為規範及相關裁罰效果，以達警示作用。…設置關於「禁止丟棄垃圾」告示

牌共計 9 面…於 112 年至 114 年間，訴願人就隨意棄置垃圾之民眾所為處分紀錄共計 8 件…關於原處分後訴願人之積極改善作為，在每日清潔次數方面，由 112 年以前每日各據點至少 2 次，自 113 年起提升至每日各據點至少 3 次清潔，一年所增加之清潔次數約 360 餘次。此外，訴願人亦將清潔次數之提升明文定入環境勞務整理工作契約書中，以落實環境整潔之改善效能…由 112 年度共計 274 次，113 年度提升至共計 311 次，原處分前後增加巡查次數共計 37 次。…112 年度 1 月至 8 月每月平均巡查次數 10.3 次，原處分後同年度 9 月至 12 月則提升至 13.6 次。…訴願人之積極改善作為，尚包括設置熄菸桿及菸蒂投票箱、活化廢材循環利用、出租遊憩據點以維持環境整潔、辦理植樹計畫等具體措施。…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過意或過失者，不予處罰』…行政罰法第 8 條規定：『不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。』…本件訴願人維護管理之園區面積高達 23 公頃，不但 24 小時開放，且每年遊客人數高達 57 萬人。…原處分機關既未參酌訴願人就原處分所指摘之違反事實是否具有故意過失，又未考量按本件情節逕以罰鍰處置是否符合比例原則，僅以變更裁罰之法規依據方式，維持原處分罰鍰效果，…原處分依法應予撤銷，…」云云。

三、按「…觀諸前揭廢棄物清理法第 11 條第 1 款、第 50 條第 1 款規定之內容可知，於與公共衛生有關之土地內，若有廢棄物而土地所有人、管理人、使用人未加以清除，行政機關即應裁處土地所有權人、管理人及使用人，而不論廢棄物是否由土地所有權人、管理人或使用人之行為所造成，此不僅從前開規定之文句結構可推知此一結論，亦與現代環境保護法上干預行政責任人之法理若合符節。…行政機關為盡其所能達成排除危害、預防危害以達成維護公共秩序的行政任務，在理論上，不應有漏洞存在，…」(高雄高等行政法院 100 年度簡字第 270 號判決參照)，以及依「…按廢棄物清理法第 11 條第 1 款係就指定清除地區外，課予

土地或建築物所有人、管理人或使用人，就與公共衛生有關之範圍，負擔清除其管理土地上一般廢棄物之社會義務。此行政法上義務並非因所有人、管理人或使用人對危害發生間有因果關係而承擔責任，而是因為對發生危害之物具有事實管領力而負責，除係因不可抗力或無期待之可能原因外，苟有違反的狀態即應負責。倘所有人、管理人或使用人有違反廢棄物清理法第 11 條第 1 款所規定之行政法上義務，即應依廢棄物清理法第 50 條第 1 款規定處罰。…」(高雄高等行政法院 98 年度訴字第 204 號判決參照)。

四、本案原處分機關於 112 年 8 月間，數次前往訴願人維管之本市安樂區情人湖公園風景區與本市中山區外木山湖海灣風景區等處，進行環境衛生稽查，稽查範圍含括情人湖公園風景區之入口處、園區步道、火車頭旁涼亭後方、環湖觀景台下方，以及外木山湖海灣風景區之入口處、步道、礁石處、草坪等處；發現多處有廢棄糖果紙、垃圾、廢棄檳榔袋、寶特瓶、菸蒂、衛生紙、廢棄飲料杯、廢棄飲料盒、廢棄香菸盒等，有現場照片附卷可稽，足見前揭時地風景區環境清潔顯有缺失。訴願人雖辯稱該處遊客眾多，稽查到之各類廢棄物為遊客所丟棄，並非訴願人所為云云。惟查訴願人為前揭違規地點之管理權人，於訴願補充理由書自陳現在每日各區域清潔事項均由訴願人委託清潔公司處理，訴願人再不定時派人檢查，已善盡監督管理職責，訴願人所稱之環境管理維護措施，均係原處分機關稽查後之改善措施，且現況該二風景區內之環境清潔確有改善，益證訴願人對於其應負之環境清潔維護管理責任知之甚明。訴願人雖稱已完成積極改善作為，惟事後改善作為不影響之前本案違規事實之成立，訴願人不得據以免除責任。本案違規事證明確，原處分機關認事用法並無違誤，原處分應予維持。

綜上論述，本件訴願為無理由；爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會 主任委員 方定安（請假）

委員 莊惠媛（代行）

委員 游蕙菁

委員 廖芳萱

委員 尹章華

委員 李承志

委員 陳 瑋

中 華 民 國 一 一 四 年 十 一 月 二 十 一 日

市長 謝國樑

如不服本決定，得於決定書送達之次日起二個月內，向臺北高等行政法院地方
行政訴訟庭提起行政訴訟。