

金門縣政府決定書

107 年度府訴決字第 007 號

訴願人 王○○

訴願代理人 李○○

原行政處分機關 金門縣環境保護局

代表人 葉媚媚（代理局長）

訴願人因違反廢棄物清理法事件，不服原行政處分機關中華民國(下同)107年7月4日環廢字第1070007907號裁處書所為之處分，提起訴願，本府決定如下：

主 文

原處分撤銷，發回原行政處分機關，於60日內另為適法之處分。

事 實

緣訴願人於107年5月22日16時56分許乘坐其所有之車牌號碼00-0000車輛，於金門縣金寧鄉埔後133號左後方廚餘桶旁空地(金寧鄉寧湖一劃段423-1地號土地)棄置一般廢棄物影響環境衛生，原處分機關爰以訴願人違反廢棄物清理法第27條第1款規定，並依同法第50條第3款規定，裁處新臺幣(下同)4,800元罰鍰。訴願人不服，故而提起訴願。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：訴願人訴願意旨略謂：一、訴願請求事項：(一)撤銷金門縣環保局對訴願人之違法行政處分全部，予以免罰。(二)請下命金門縣環保局停止執行本繳款處分。(三)請召開言詞辯論：邀集金門縣環保局承辦人及其直接參與本裁罰行政處分作成程序上級長官與訴願人、訴願代理人進行言詞辯論。二、事實：金門縣環保局107年7月4日環廢字第1070007907號裁處書「違反事實欄」記載：「依監視錄影畫面，台端所有車輛00-0000副駕駛座乘客於107年5月22日16:56分許，在金寧鄉埔後133號左後方廚餘桶旁『空地(金寧鄉寧湖一劃段423-1地號)』有棄置『一般廢棄物之行為』。」「裁處理由及法令依據欄」記載：「違反廢棄物清理法第27條第1款之規定，並依廢棄物管理法第50條第3款裁處。」三、理由：本案為裁罰性之不利行政處分，行政罰法應優先行政程序而適用；行政罰法及行政程序法均具有補充、修正廢棄物清理法之功能及效力，合先敘明：(一)行政機關對於人民違法事實之存在負有舉證責任，人民本無須證明自己無違法事實。又認定違法事實，應依足以證明行為人確有違反事實之積極證據，……(最高行政法院94年度第147號判決)。而該證據必須依法定程序蒐集者，始取得證據資料(能力)，然後才可作為證明之用。最後，行政機關為處分，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。(行政程序法第43條)(二)行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。(行政程序法第4條)(三)行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。(行政程序法第6條)(四)行政行為，應依下列(比例)原則為之：1.採取之方法應有助於目的之達成。2.有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。3.採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。(行政程序法第7條)又本案應優先於行政程序法適用之行政罰法第18條第1項規定：裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、

所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。(五)行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利情形，一律注意。(行政程序法第9條)(六)行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。(行政程序法第10條)亦即除不得裁量逾越外，尚不得有裁量濫用、裁量怠惰等情形。(七)經查，金門縣環保局107年環廢字第1070007907號裁處書「違反事實欄」記載：「依監視錄影畫面，台端所有車輛00-0000副駕駛座乘客於107年5月22日16:56分許，在金寧鄉埔後133號左後方廚餘桶旁『空地(金寧鄉寧湖一劃段423-1地號)』有棄置『一般廢棄物之行為』。」「裁處理由及法令依據欄」記載：「違反廢棄物清理法第27條第1款之規定，並依廢棄物管理法第50條第3款裁處。」(八)經查，違反廢棄物清理法第27條第1款規定之構成要件事實為：在指定清除地區內嚴禁有下列行為：隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物。違反者，始依同法第50條第3款規定：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。(九)經檢視金門縣環保局證明上述事實所附予訴願人照片四張中，金門縣環保局共放置有大小二廚餘桶袋，供人棄置廚餘。乘客乃手拎蔬菜廚餘，並無任何棄置『廚餘』以外「一般廢棄物於空地之既遂行為」，金門縣環保局既於該地公告設置收集廚餘之桶袋，到該特定地點投入『蔬菜廚餘』怎會有錯？其認定之事實顯然錯誤，何況該設置地點是否公地？有無經法定程序「指定為清除地區」尚有疑問？(十)除認定事實顯然有誤外，審視該裁處函書完全未說明對訴願人在法定罰鍰範圍(1200元至6000元)何以首次即罰4800元之「理由」，完成忽視行政罰法要求行政處分機關須注意：違反秩序法責任合法成立要件(尤其須有故意或過失)、裁處要件中「責罰相當原則(大法官釋字第641號)及行政罰法第18條」等合法要件，在金門類似裁罰事件並不多情況下，該裁處書難免有理由不備，不知主文所由出之可議，而有違前引行政程序法比例原則等一般法律原則。另查閱高雄市、新竹市政府等法治先進縣市政府所訂「違反廢棄物清理法案件裁罰標準表」之相關規定，初罰均從1200元開始，更可證明本處分具有蓄意濫用裁量權之違法行為(行政訴訟法第4條第2項：濫用權力之行政處分，以違法論)。(十一)此外，車籍資料為個人資料保護法所保護之客體，在越來越重視保戶個人資料的我國(請參考最新歐盟史上最嚴格個資法GDPR上路：我國亦參加新聞資料)，任何機關或任何人取得、傳遞、利用人民個人資料，均須法律明文授權，並且依照正當法律程序為之，否則即為違法。經查，金門縣環境保護局本案承辦人於107年6月20日送達環廢字第1070007673號函於訴願人之前，並未正式以公文函詢車籍資料主管機關(監理機關或單位)有關訴願人車輛個資，當訴願人向該局檔案管理人申請閱卷時(行政程序法第46條及檔案法)，管理人告知僅有照片資料，此代表承辦人查詢該車籍資料未經正當法律程序。(十二)另外附言，隱私權為憲法第22條所保障(詳如大法官釋字第603號及第689號解釋)，國家欲設置錄影設備限制人民隱私權，應符合憲法第23條規定，包括：基於「重大公益」理由，符合「法律」保留原則、法律明確性原則及「比例原則」下始可為之。金門縣環保局為地方自治

團體所設機關，其所援引抗辯設置錄影機合法之「金門縣監視系統設置管理辦法」，經查係當初金門縣警察局基於特別需要，而以代辦府稿方式發布實施，是否符合憲法第23條「法律」保留原則？尚不能無疑？何況「僅基於取締廢棄物理由」即設置錄影設備、監視通行該路之任何人民，未免容易侵害人民受憲法保障之隱私權，而有違憲而無效之虞。(十三)綜合上述理由，訴願人認為本案裁罰，無論事實之認定，法律之解釋適用，完全違法，請貴委員會自行決定：撤銷原處分而免罰；也請求舉辦言詞辯論，以求清楚說明及充分論辯，以維護人民權益及法治國憲政秩序云云。

原行政處分機關答辯意旨略謂：一、事實：(一)金寧鄉公所於107年5月31日以汗環字第1070007541號函檢送違反廢棄物清理法案件函請本局協助依法裁處，以消弭民眾亂丟垃圾之情事，經檢視監視錄影畫面，發現車輛00-0000副駕駛座乘客王○○君於107年5月22日16:56分許，於金寧鄉埔後133號左後方廚餘桶旁空地(金寧鄉寧湖一劃段423-1地號)將一袋垃圾棄置廚餘桶外，已違反廢棄物清理法第27條第1款規定，本局爰依廢棄物清理法第50條第3款規定進行裁處。(二)本局依行政程序法第105條第3項規定，於107年6月20日環廢字第1070007673號函請王君於接到通知書後7日內需向本局提出陳述意見書，業經王君於107年6月24日提出陳述意見書，本局再次審核駁回陳述，並依法開立107年7月4日環廢字第1070007907號裁處書。(三)上開裁處書於107年7月6日送達，訴願人不服，於107年7月26日向鈞府提起訴願。二、理由：(一)依廢棄物清理法第27條第1款規定略以：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：……隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核汁、渣或其他一般廢棄物」，另依同法第50條第3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……」。金寧鄉公所於83年間公告該鄉全部轄區為指定清除地區，若有污染環境行為，依廢棄物清理法相關規定處罰，合先敘明。(二)金寧鄉公所清潔隊於金寧鄉埔後133號左後方旁空地(金寧鄉寧湖一劃段423-1地號)設置大型廚餘桶作為該清潔隊垃圾清運時廚餘中繼站，惟民眾於此處任意丟棄垃圾造成環境髒亂影響衛生，為維護地區環境衛生，該清潔隊針對亂丟垃圾熱點設置監視器，且有明顯設立告示牌告知民眾該處已設置監視錄影設備取締棄置廢棄物之行為，本案行為人王○○君居住金城鎮西門里民權路000巷弄00號，於107年5月22日16:56分許由車輛00-0000載至此處將垃圾(或行為人係稱蔬菜廚餘)棄置於廚餘桶旁空地，而非放置大型廚餘桶內，參考錄影畫面足以證明行為人有明顯違反廢棄物清理法事實及充分證據。(三)依金門縣政府99年3月5日訂定之「金門縣監視系統設置管理辦法」第四條第四款規定，授權金門縣政府及所屬各機關學校、各鄉(鎮)公所基於公益目的得設置監視錄影系統金寧鄉公所為維護地區環境衛生針對亂丟垃圾熱點設置監視器，尚符合規定，且依司法院大法官釋字第603號解釋：「……惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」本案設置監視器取締棄置廢棄物之行為，錄影範圍僅攝影棄

置垃圾熱點金寧鄉埔後 133 號左後方廚餘桶旁，且未針對特定標的或私人處所設置，故並無涉及侵犯隱私權問題。(四)依個人資料保護法第十五條規定略以：「公務機關對個人資料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。……」及同法第 8 條第二項第二款規定略以「有下列情形之一者得免為前項之告知……個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務或非公務機關履行法定義務所必要。」本案金寧鄉公所及本局依法執行法定職務取締亂丟垃圾之行為，且交通部公路總局臺北市區監理所金門監理站 107 年 5 月 14 日北市監金站字第 1070068519 號函復本局，同意將設籍本縣汽車(含機車)之車籍電子資料供本局公務所需及行政院環境保護署之車籍查詢系統，亦授權進行廢棄物清理法稽查及告發用途使用本案車籍資料為正當程序取得，故本案蒐集車籍資料尚符合個人資料保護法之規定。(五)本案王○○君明顯違反廢棄物清理法第 27 條第 1 款規定，依同法第 50 條第 3 款規定，得處台端新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰，本縣雖未訂定違反廢棄物清理法事件裁罰基準，惟依違反廢棄物清理法案件裁罰慣例，行為人若有認錯且改善之意，本局皆從輕處分，而本案現場明確張貼「請勿於垃圾車收集時間外將垃圾棄置於此，違者將罰款一千二百元至六千元整」及「錄影中」等警告標示，依訴願人王君所提陳述意見書顯見為知識份子，然知法犯法，且於陳述意見時未有認錯之心，並以「錄影違法」、「車籍資料……將依法提出刑事、民事告訴」等說詞駁斥，意圖免罰，惟法律為道德之最低防線，王君違法受處分仍無改善之意，本局乃從重裁處新臺幣四千八百元，以儆效尤，並未逾越法定之裁量範圍。(六)綜上所述，本訴願顯無理由，爰依訴願法第 58 條第 3 項之規定檢附原卷乙宗，敬請察核予以駁回等語。

理 由

一、按廢棄物清理法第 27 條第 1 款規定：「在指定清除地區內嚴禁有下列行為：一、隨地吐痰、檳榔汁、檳榔渣，拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果或其皮、核、汁、渣或其他一般廢棄物。」同法第 50 條第 3 款規定：「有下列情形之一者，處 1 千 2 百元以上 6 千元以下罰鍰……三、為第 27 條各款行為之一。」另依行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」又行政罰法第 18 條第 1 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」及同法第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」

二、查訴願人於 107 年 5 月 22 日 16 時 56 分許乘坐其所有之車牌號碼 00-0000 車輛，於金門縣金寧鄉埔後 133 號左後方廚餘桶旁空地(金寧鄉寧湖一劃段 423-1 地號土地)棄置一般廢棄物影響環境衛生，原處分機關以訴願人違反廢棄物清理法第 27 條第 1 款規定，並依同法第 50 條第 3 款規定，裁處 4,800 元罰鍰，經本府以 107 年 9 月 13 日府行訴字第 1070076246 號函請原處分機關提供

系爭空地依廢棄物清理法公告為指定清除地區之公告文件及相關資料，原處分機關以107年10月11日環廢字第1070012617號函覆略以：「…金寧鄉公所於83年間依廢棄物清理法公告本鄉全部轄區為指定清除地區，因公所建築翻修及當時未成立檔案管理室等因素，已無法覓得該公告資料。」故本件訴願人將廢棄物棄置之地點是否為依廢棄物清理法公告之指定清除地區，原處分機關應善盡舉證責任與職權調查之義務。另原處分機關答辯書略以：「…依違反廢棄物清理法案件裁罰慣例，行為人若有認錯且改善之意，本局皆從輕處分，而本案現場明確張貼『請勿於垃圾車收集時間外將垃圾棄置於此，違者將罰款一千二百元至六千元整』及『錄影中』等警告標示，依訴願人王君所提陳述意見書顯見為知識份子，然知法犯法，且於陳述意見時未有認錯之心，並以『錄影違法』、『車籍資料……將依法提出刑事、民事告訴』等說詞駁斥，意圖免罰，惟法律為道德之最低防線，王君違法受處分仍無改善之意，本局乃從重裁處新臺幣四千八百元以儆效尤，並未逾越法定之裁量範圍。」違反廢棄物清理法第27條第1款規定，固得依同法第50條第3款規定處1,200元以上6,000元以下罰鍰，然應依個案情節予以裁量認定。依行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益並得考量受處罰者之資力。」及同法第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」是以，環保主管機關對於違反行政法上義務行為裁處罰鍰，應審酌行政罰法第18條第1項所定因素，依廢棄物清理法所定罰鍰額度內量處（法務部101年5月31日法律字第10100082830號函參照）。又主管機關在行使裁量權時，雖未逾越授權範圍，但其並未本於立法者授權之目的，針對個別之違法態樣，審酌實際情況，在授權裁量範圍之內，選擇最恰當之法律效果，或根本未予斟酌即作決定，或率為法定最高額度之裁罰，即屬不符法規授權其裁量之目的，而構成裁量違法（最高行政法院83年度判字第2291號判決、高雄高等行政法院92年度訴字第1016號判決意旨及司法院釋字第423號解釋意旨參照）準此，原處分機關就本件訴願人將垃圾棄置於廚餘桶旁空地，僅依現場設有警告標示及依行為人之陳述意見認訴願人無改善之意，而從重裁處4,800元，未見原處分機關說明如何依行政罰法第18條第1項規定，審酌個案違反廢棄物清理法第27條、第50條規定之實際情形而決定其裁罰之額度，有違行政罰法第10條行使裁量權原則，其處分核與首揭法令及參照上開最高行政法院83年度判字第2291號判決、高雄高等行政法院92年度訴字第1016號判決意旨、司法院釋字第423號解釋意旨未盡相符。本件原處分既有事實尚待調查與法規適用之疑義，爰將原處分撤銷，並命原處分機關於決定書送達之次日起60日內查明事證後，另為適法之處分，以資妥適。至於訴辯雙方其餘主張，核與本決定結果不生影響，爰不另予論述，併此敘明。

三、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第81條規定，決定如主文。

金門縣政府訴願審議委員會

主任委員 吳成典

委員 陳素鶯

委員 楊士擎
委員 翁正義
委員 楊延壽
委員 顏水坤

中 華 民 國 107 年 11 月 08 日