

## 議題研析

### 一、題目：違反廢棄物清理法之車輛所有人舉證責任相關問題研析

### 二、議題所涉法規

廢棄物清理法、道路交通管理處罰條例

### 三、背景說明(緣起)

據媒體報導，有民眾向地方政府環保局檢舉車輛亂丟垃圾，卻由於行為人是副駕，不能以車輛所有人(以下簡稱車主)為舉發對象，因此未被環保局受理，引發爭議。環境部表示，亂丟垃圾者不見得是車主，依照現行廢棄物清理法(以下簡稱廢清法)規定，裁罰對象是行為人，若地方政府環保局能確認身分，通常會予以裁罰，但如果是副駕或乘客、借車者等亂丟垃圾，由於環保局僅持有車主資料，難以就此判定行為人身分，所以不會裁罰。為改善上述問題，環境部擬修正廢清法，要求車主負舉證責任，若車主能證明自己非亂丟垃圾行為人，將不予裁罰；反之，拒回答、不說明，將對車主處以罰鍰<sup>1</sup>。

### 四、問題爭點

車輛駕駛人或其他乘客對外丟棄菸蒂等垃圾，於違規行為人不明時，立法政策上可否課車主舉證責任或協助調查事實之協力義務，實有探究之必要，爰研析相關實務及學說見解，以供我國法制之參考。

### 五、探討研析

---

<sup>1</sup> 蔡佩珈，《廢棄物清理法》擬修法 遭檢舉丟菸蒂 車主舉證自清免罰，中國時報，114年5月5日，第A5版。

## (一) 環保機關對廢清法裁罰案件之實務作法

按廢清法第 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。」次按同法第 50 條第 3 款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣 1,200 元以上 6,000 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：……三、為第 27 條各款行為之一。」同法第 67 條第 1 項規定：「對於違反本法之行為，民眾得敘明事實或檢具證據資料，向所在地執行機關或主管機關檢舉。」

依前行政院環境保護署(現為環境部)函釋，違反前揭規定者係屬行為罰，處分對象應為實際行為人。有關接獲民眾檢舉對於行駛中車輛駕駛人隨意丟棄煙蒂等垃圾之行為，環保機關依行政程序法相關規定，於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，倘判斷違規車主係污染行為人，則得以車主為處分對象<sup>2</sup>。據此，實務上的作法係依違反廢清法的檢舉影片或照片影像(多為車輛駕駛人丟棄菸蒂)，於查得車主後，發函請其陳述意見，如陳述無理由(單純否認其為違規行為人、陳述不復記憶或不回應等)，又無其他事證可得證明尚有其他違規行為人者，環保機關即推定車主為違規行為人，對其做成裁罰處分<sup>3</sup>。但檢舉影像如係車輛駕駛人以外之其他乘客(如副駕或後座乘客)伸手丟菸蒂等垃圾之行為者，則無從推定該乘客為車主，不會依此裁罰車主<sup>4</sup>。

## (二) 廢清法裁罰案件舉證責任之實務及學說見解

關於廢清法裁罰案件車主之舉證責任，曾有法院實務略以：「行

<sup>2</sup> 行政院環境保護署 97 年 9 月 24 日環署廢字第 0970068068 號函。

<sup>3</sup> 陳清秀，〈違反廢棄物清理法之舉證責任〉，《月旦法學教室》，第 121 期，頁 67-68，101 年 10 月 15 日。

<sup>4</sup> 行政院環境保護署 97 年 5 月 16 日環署廢字第 0970032754 號函。

政爭訟之舉證責任原理，應與民事訴訟之舉證責任原理相類似，亦即，基本上應就行政機關與人民所各自主張有利於己之事實，分配其應盡之舉證責任。此觀諸行政訴訟法第 136 條規定，行政訴訟程序準用民事訴訟法第 277 條舉證責任分配原則之立法意旨，即可明瞭。……若一方就其主張之事實已提出適當之證明，他造欲否認其主張者，即不得不提出相當之反證，以盡其證明之責，此為舉證責任分配之原則，即舉證責任之倒置。…本案被告(環保局)受理民眾檢舉原告駕駛車輛有違規行為，即依行政程序法及行政罰法規定給予陳述意見之機會，原告(車主)若認非其所為，自可提出實際行為人供被告查證。換言之，原告縱無協力調查之義務，亦應依行政程序法第 40 條規定，提供必要證據，以供調查。……而原告對於其為該車輛車主一事並不爭執，僅自稱非污染行為人，並未提出實際行為人(駕駛車輛者)，針對違規行為亦僅表示無法查出借車人係何人，原告對於有關此有利於己之具體不在場事證，由上開判決意旨，依舉證責任倒置原則，原告否認其主張，應轉由原告負舉證責任，然原告並未提供佐證以實其說，空言否認違規，顯無足採<sup>5</sup>。」

惟有學者認為行政機關對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法，最高行政法院 39 年判字第 2 號判例在案可稽。因此，對於處罰構成要件事實，應由行政機關負舉證責任。以違反廢清法案件而言，由於廢清法相關規定之裁罰對於環保機關有利，自應由其對裁罰權存在之構成要件事實負舉證責任。即如果構成要件事實不明所致不能裁罰之不利效果，應由環保機關承擔。實務上所謂車主如否認違規事實，應就其主張負舉證責任之見解有欠正確。蓋其實質上應係提出「反證」而非「舉證責任倒置」或「舉證責任轉換」。所謂反證，與「本證」不同，本證是為證明自己負擔舉證責任之事實所提出之證據，而反證

---

<sup>5</sup> 臺灣新北地方法院 110 年度簡字第 145 號行政訴訟判決。

則是相對人否認上開事實所提出之證據。本證必須使法官獲得確信該事實為真實的舉證狀態，而反證只要能推翻或削弱本證證明力，阻止法院對於本證達到確信程度即足<sup>6</sup>。

### （三）當事人協助調查事實協力義務之實務及學說見解

行政程序法第 39 條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。……」第 40 條規定：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品。」據此，在行政程序上，當事人有協助查明事實之協力義務。

惟此種協力義務是否適用於行政罰程序，實務及學說容有不同見解，多數實務認為：「……相關事證存在於原告可得支配之領域，原告有合理說明及提出證據之協力義務。又被告已善盡職權調查之能事，原告就被告核認知違章事實及駐外單位之查廠結果，未能提出合理反證及合理說明以實其說，顯難認為已善盡協力義務<sup>7</sup>。」簡言之，多數實務認為行政罰程序屬於行政程序，採取肯定見解。於廢清法案件中，如環保機關未能查出實際違規行為人之身分，可要求車主配合調查，提供實際行為人之有關證據，如拒絕提供者，即違反協力義務，產生減輕環保機關的舉證證明程度之效果，可以逕為不利於車主之認定<sup>8</sup>。

學說有採否定說者，認為基於刑事訴訟法第 95 條第 1 項第 2 款所揭櫫之不自證己罪原則（緘默權），任何人不得被強迫做出對自己不利之陳述。當事人在事實及證據之調查上，僅有消極的忍受調查義務，並無積極的協力義務。當事人只有本於自由意願所為協力，方為法之所許<sup>9</sup>。另有採肯定說者，認為行政違規案件之調查程序係為追

<sup>6</sup> 陳清秀，同註 3，頁 76、85-86。

<sup>7</sup> 臺北高等行政法院 100 年度訴字第 1479 號判決、最高法院 101 年度判字第 453 號判決。

<sup>8</sup> 陳清秀，同註 3，頁 78-79。

<sup>9</sup> 陳清秀，同註 3，頁 79。

求特定行政目的，對當事人權利之侵害，相對於刑事程序較為輕微，如許當事人主張緘默權，將對行政目的之達成造成重大妨害，故緘默權的保障，原則上不適用於行政調查(包含行政罰)程序，僅有在法定最高罰鍰金額重大之行政罰，由於其對人民權利之限制已接近於刑罰，始得賦予緘默權之程序保障<sup>10</sup>。

#### (四)修法方向與建議

##### 1、就違規事實課車主舉證責任允宜商榷

最高行政法院 32 年判字第 16 號判例，已闡明行政機關對於人民違規裁罰要件應負舉證責任。換言之，人民並沒有證明自己沒有違法定事實之舉證責任。至於車主協助調查違規事實所為提出事證之協力，性質上係提出反證，不能與負擔舉證責任相混淆。因此，在立法政策上如就廢清法違規事實課車主負擔舉證責任，恐對人民權益影響甚鉅，允宜審慎評估。

##### 2、明定受舉發人陳述事實之協力義務

有關前揭當事人(車主)協助調查事實之協力義務在行政罰程序之適用，學說與實務固有不同之見解。但即使採否定說者，雖主張當事人緘默權利在行政處罰程序上應得適用或類推適用，亦即應告知當事人並無陳述之義務。但如個別行政法規有特別規定當事人有提出資料、書面報告或陳述事實之協力義務時，則不得主張緘默權<sup>11</sup>。查我國行政法制上確有個別行政法規明確規定當事人有陳述事實之協力義務者。例如道路交通管理處罰條例(以下簡稱道管條例)第 85 條第 1 項規定：「本條例之處罰，受舉發違反道路管理事件之受處罰人，認為受舉發之違規行為應歸責他人者，應於舉發違反道路管理事件通知單應到案日期前，檢附相關證據及應歸責人相關證明文

<sup>10</sup> 蔡震榮、劉俊男，〈警察行政調查裁處法制與運用〉，《軍法專刊》，第 67 卷第 5 期，110 年 10 月，頁 46、62。

<sup>11</sup> 臺灣桃園地方法院 103 年度簡更字第 4 號行政判決。

件，向處罰機關告知應歸責人，處罰機關應即另行通知應歸責人到案依法處理。逾期未依規定辦理者，仍依本條例各該違反條款規定處罰。」

就與本案類似之違反廢清法 27 條案件而言，依同法第 50 條規定，僅處新臺幣 1,200 元以上 6,000 元以下罰鍰。參酌前揭法定最高罰鍰金額重大之行政罰始須賦予緘默權保障之學說見解，由於其處罰較為輕微，且在檢舉影像已可證明違規行為人係車輛中之某位乘客情況下，相關事證係處於車主得以支配範圍，環保機關查證有其困難。如仍許車主主張緘默權，則環保機關恐難達成有效清除廢棄物以改善環境衛生之行政目的，為明確此類輕微違規案件，受舉發人負陳述事實之協力義務，爰建議參照前揭道管條例第 85 條體例，增訂廢清法第 50 條第 2 項規定：「前項第三款之受舉發人，認為受舉發之違規行為應歸責他人者，應於應到案日期前，檢附相關證據及應歸責人相關證明文件，向處罰機關告知應歸責人，處罰機關應即另行通知應歸責人到案依法處理。逾期未依規定辦理者，仍依前項規定處罰。」

撰稿人：傅朝文