



高雄高等行政法院新聞稿

發稿日期：108 年 11 月 29 日

發稿單位：發言人室

連 絡 人：審判長 吳永宋

連絡電話：07-3573726 分機 編號：108-05

有關本院 104 年度訴字第 518 號原告台塑石化股份有限公司與被告臺南市政府環境保護局間廢棄物清理法事件，於民國 108 年 11 月 29 日下午 4 時宣判，其裁判摘要如下：

壹、主文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

貳、事實概要：

(一)緣原告所屬麥寮一廠(下稱麥寮一廠)石油焦高溫氧化裝置即「循環式流體化床鍋爐(Circulating Fluidized Bed Boiler)」製程(下稱系爭製程)所產出之飛灰及底灰，經水化(水合處理)後之混合石膏與副產石灰(通稱水化副產石灰，下合稱系爭製程產出物)，經臺灣臺南地方法院檢察署(更名為臺灣臺南地方檢察署，下稱臺南地檢署)接獲檢舉有遭非法棄置情形，乃於民國 102 年 1 月 24 日會同被告、臺南市政府工務局、行政院環境保護署(下稱環保署)南區督察大隊及環保警察第三中隊，前往臺南市麻豆區由官輝工程有限公司所經營之官輝土石方資源堆置場(下稱官輝土資場)及臺南市左鎮區由宏昇事業股份有限公司所經營之宏昇土石方資源堆置場(下稱宏昇土資場，以下合稱系爭土資場)進行稽查，當場查獲系爭土資場正在收受原告產生之系爭製程產出物。被告乃以原告違反行為時廢棄物清理法第 28 條

第 1 項第 3 款規定，依同法第 52 條及行政罰法第 18 條第 1 項、第 2 項規定，作成 102 年 10 月 11 日環稽字第 1020108487 號函附同年月 2 日南市環廢裁字第 102103901 號裁處書，裁處罰鍰新臺幣（下同）141,966,950 元及限期於 102 年 12 月 31 日前完成改善，併依環境教育法第 23 條第 2 款規定處環境講習 8 小時之處分。原告不服，提起訴願，經訴願機關以 103 年 1 月 22 日府法濟字第 1030062100 號訴願決定書撤銷並請被告另為適法處分。嗣被告依訴願決定意旨另為處分，作成 103 年 3 月 24 日環土字第 1030026813 號函附同日南市環廢字第 103030928 號裁處書（下稱前處分），裁處原告罰鍰 6,000 元、應支出而未支出之所得利益 142,405,120 元及限期於 103 年 5 月 28 日前完成改善，並依環境教育法第 23 條第 2 款規定處環境講習 2 小時（嗣被告以 103 年 3 月 31 日環土字第 1030030708 號函勘誤為 1 小時）。原告不服，提起訴願，經臺南市政府以 103 年 6 月 24 日府法濟字第 1030579012 號訴願決定駁回。原告提起行政訴訟，經本院 103 年度訴字第 321 號判決（下稱前審判決）撤銷訴願決定及前處分。

- （二）被告僅就前審判決撤銷訴願決定及前處分關於「罰鍰 6,000 元」及「限期於 103 年 5 月 28 日前完成改善」部分表示不服，向最高行政法院提起上訴，另前處分關於「應支出而未支出之所得利益 142,405,120 元」及「處環境講習」部分即告確定。被告嗣於 104 年 8 月 3 日另以環土廢裁字第 104071557 號裁處書（下稱原處分 1），裁處原告「應支出而未支出之所得利益 141,960,590 元」及「處環境講習（時間地點另定）」。
- 原告不服原處分 1，提起訴願，經臺南市政府 104 年 10 月 22 日府法濟字第 1041055758 號訴願決定駁回。又被告另以前處分命限期改善，原告未依前處分於

103 年 5 月 28 日前完成改善等由，依行為時廢棄物清理法第 52 條規定，以 104 年 8 月 7 日環稽字第 1040075750 號函附裁處書 30 份按日連續裁處原告 6,000 元，自 104 年 6 月 11 日起至 104 年 7 月 10 日止連續裁處 30 件裁處書；又以 104 年 8 月 19 日環稽字第 1040081335 號函附裁處書 20 份按日連續裁處原告 6,000 元，自 104 年 7 月 11 日起至 104 年 7 月 30 日止連續裁處 20 件裁處書（合稱原處分 2）。原告不服原處分 2，提起訴願，遭臺南市政府 104 年 10 月 22 日府法濟字第 1041055727 號訴願決定駁回。原告對上述臺南市政府 104 年 10 月 22 日府法濟字第 1041055758 號、第 1041055727 號訴願決定均表不服，遂提起本件行政訴訟。

參、裁判理由摘要：

本院合議庭審理結果，認原告之訴有理由，其理由說明如下：

- （一）被告以原處分 1 獨立裁處原告應支出而未支出之所得利益 141,960,590 元及環境講習，於法未合，應予撤銷：

1、原處分 1 關於不法利得部分：

- （1）行政罰法第 18 條第 1 項及第 2 項之立法理由：「第 1 項規定裁處罰鍰時應審酌之因素，以求處罰允當。又裁處罰鍰，除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於經濟及財稅行為，尤其重要。故如因違反行政法上義務而獲有利益，且所得之利益超過法定罰鍰最高額者，為使行為人不能保有該不法利益，爰於第 2 項明定准許裁處超過法定最高額之罰鍰。」可知行政罰法第 18 條第 2 項規定，係授權主管機關於行使專業行政法規裁處罰鍰時，得於違章行為人所得利益之範圍內，酌量加重罰鍰處分金額，不受原專業法規所定法定罰鍰最高額限制之一般

規定，不致構成「裁量逾越」之違法。至於違反行政法上義務所獲得之利益如何認定，學說上雖有淨額利益原則與總額收入原則之爭論，然究其本質上乃是「罰鍰額度」裁處之問題，是行政罰法第 18 條第 2 項規定為同條第 1 項裁罰之加重，兩者屬同一事件，合併為之，不得單獨處罰（參見學者蔡震榮專論「行政罰法不法利得追繳規定單獨作為裁罰依據之分析——評最高行政法院 107 年度判字第 336 號判決」，月旦法學教室第 198 期，2019 年 4 月）；另學者李建良著「論不法利得的追繳與加重裁處罰鍰之關係——評析《和平電廠超額使用生煤案》之相關判決與法制」略載：「行政罰法第 18 條第 2 項固然寓有『使行為人不能保有不法利益』之立法目的，但達此一規範目的之方法，則是『准許裁處超過法定最高額之罰鍰』，而非『追繳』該不法利益。……行政罰法第 18 條第 2 項基本上仍是同條第 1 項罰鍰規定意旨之延續，罰鍰之裁處必須考量行為人之『所得利益』，所不同者，僅在量處罰鍰額度時，不受法定最高額之限制。」（月旦法學雜誌第 235 期）同認行政罰法第 18 條第 2 項規定為「罰鍰額度」之問題。足認行政罰法第 18 條第 1 項法定罰鍰及同條第 2 項不法利得之規定，乃涉及同一行政罰之罰鍰額度裁處，不得割裂分別單獨行使，行政罰法第 18 條第 2 項之規定，並非作為行政機關於原罰鍰處分以外，得另行單獨向違章行為人作成裁處不法利得處分之依據。

- (2) 經查，被告前處分係認原告將已失市場價值之副產石灰以每噸 2 元合約售出，並分別補貼未經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之精工工程股份有限公司等每噸 650 元之運費，運至宏昇土資場及官輝土資場回填堆置，且上開石灰經檢測其 pH 值近 12.5，為不具經濟價值之事業廢棄物，因認原告違反廢棄物清理法第 28 條第 1

項第 3 款第 1 目規定，乃分別裁處原告「罰鍰新臺幣 6,000 元」「應支出而未支出之所得利益 1 億 4,240 萬 5,120 元」「限期於 103 年 5 月 28 日前完成改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰」及「處環境講習 2 小時」。原告不服前處分，提起行政救濟，經本院前審判決撤銷訴願決定及前處分，被告僅就前審判決關於撤銷「罰鍰 6,000 元」及「限期於 103 年 5 月 28 日前完成改善」部分提起上訴，至於「應支出而未支出之所得利益 142,405,120 元」及處「環境教育講習」部分，則因被告未提起上訴而告確定。嗣被告乃作成原處分 1，所附裁處書主旨欄記載：「應支出而未支出之所得利益 1 億 4,196 萬 590 元」，說明欄略以：「……九、又貴公司產出之大量事業廢棄物未依上開規定違法回填堆置於本市，經查總計 54,771.2 公噸，造成極大環境衝擊，業衍生行政罰法第 18 條第 1 項略謂，因違反行政法上義務所得之利益情事，是以本局依貴公司麥寮一廠所在地雲林縣廢棄物清除處理商業同業公會清運價格 1,000 元/噸、國內衛生掩埋最低費用 1,600 元/噸計算，貴公司之副產品石灰事業廢棄物如委託經主管機關許可之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理，應支出之委託清除費為 5,477 萬 1,200 元、處理費為 8,763 萬 3,920 元，是以本局依行政罰法第 18 條第 2 項規定，貴公司因違反廢棄物清理法第 28 條第 1 項第 3 款第 1 目規定上義務所得之利益裁處 1 億 4,240 萬 5,120 元。十、惟前揭不法利益 1 億 4,240 萬 5,120 元經高雄高等行政法院 103 年度訴字第 321 號判決認定高於本局 102 年 10 月 2 日南市環廢裁字第 102103901 號裁處不法利益 1 億 4,196 萬 6,590 元，違反不利益變更禁止原則而撤銷本局此一處分，故本案本局重新裁處貴公司因違反廢棄物清理法第 28 條第 1 項第 3 款第 1 目規定上義務所得之利益裁處新臺幣 1 億 4,196 萬 590 元。」等語。

可見前處分經本院前審判決撤銷後，被告僅就「應支出而未支出之所得利益」部分，另依行政罰法第 18 條第 2 項規定單獨作成原處分 1，而與前處分依據行為時廢棄物清理法第 52 條規定所作成之「罰鍰 6,000 元」部分割裂，分別作成二個獨立可分之行政處分。揆諸上開規定及說明，被告就同一違章行為，作成二個獨立可分之行政處分，並以行政罰法第 18 條第 2 項規定為獨立不法利得處分之基礎，於法自有未合，應予撤銷。

2、原處分 1 關於環境教育部分：

依前揭環境教育法第 23 條第 2 款規定，對於違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務者，施以環境教育講習，須以經裁處 5 千元以上罰鍰為前提要件。查原處分 1 說明略以：「……十二、依環境教育法第 23 條第 2 款規定處環境講習 1 小時整，惟前揭講習爰由違反廢棄物清理法第 52 條規定處新臺幣 6,000 元所裁處 1 小時，故本部分暫予保留待上訴判決後另行開立，環境講習時間、地點以『環境講習通知單』另行通知」等語（本院卷一第 35 頁），可見原處分 1 裁處原告環境講習 1 小時，係基於前處分「罰鍰 6,000 元」而該當環境教育法第 23 條第 2 款構成要件所作成。惟查，被告就前審判決撤銷訴願決定及前處分關於「罰鍰 6,000 元」及「限期於 103 年 5 月 28 日前完成改善」部分提起上訴，經最高行政法院 105 年度判字第 309 號判決廢棄發回本院更為審理；嗣經本院 105 年度訴更一字第 13 號判決：「訴願決定及原處分關於『罰鍰新臺幣 6,000 元』部分均撤銷。原告其餘之訴駁回。」兩造各自就不利部分提起上訴，嗣經最高行政法院 107 年度判字第 336 號判決：「原判決關於駁回上訴人台塑石化股份有限公司（即原告）之訴部分及該部分訴訟費用均廢棄，發回高雄高等行政法院。上訴人臺南市政府環境保護局（即被告）之上訴駁回。」有上述歷審判決影本附卷可憑。是前處分關於「罰鍰

6,000 元」部分業經本院 105 年度訴更一字第 13 號判決及最高行政法院 107 年度判字第 336 號判決撤銷確定。是本件並不存在罰鍰 6000 元情事，尚不該當環境教育法第 23 條第 2 款規定之要件。被告原處分 1 併作成處原告環境講習 1 小時，亦應予撤銷。

(二) 被告原處分 2 按日連續處罰亦有違誤，亦應撤銷：經查，被告係以原處分命原告應於 103 年 5 月 28 日前完成限期改善義務，惟被告人員於派員複查時現場仍未完成改善，被告乃依行為時廢棄物清理法第 52 條暨違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 6 條第 1 款規定作成原處分 2，即自 104 年 6 月 11 日起至 104 年 7 月 30 日止，按日連續裁處各 6,000 元之罰鍰處分計 50 件，此兩造所不爭執，並有原處分 2 在卷可稽。惟依前揭行為時廢棄物清理法第 52 條規定得按日連續處罰之要件，須行為人有違反限期改善義務為前提要件。惟查，被告前處分關於「限期於 103 年 5 月 28 日前完成改善」部分，業經本院 107 年度訴更二字第 14 號判決撤銷在案，有上開判決附卷可憑。準此，被告以原告違反行為時廢棄物清理法第 28 條第 1 項第 3 款第 1 目規定，命其限期改善之處分既已撤銷，即無存在命其限期改善之情事。則被告以原告屆期未改善完成，依行為時廢棄物清理法第 52 條暨違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 6 條第 1 款規定執行之按日連續處罰，已失所據，自應撤銷。

肆、本件得上訴。

伍、參考法條：

1、行為時（106 年 1 月 18 日修正公布前）廢棄物清理法：
(1) 第 28 條第 1 項第 3 款第 1 目規定：「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：……三、委託清除、處理：(一) 委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物

之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。」

(2)第 52 條規定：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第 28 條第 1 項……規定或依第 29 條第 2 項所定管理辦法者，處新臺幣 6 千元以上 3 萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」

2、違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 6 條第 1 款：「按日連續處罰之起算日，依下列規定：一、未於改善期限屆滿前檢齊完成改善證明文件，向處分機關報請查驗者，自其改善期限屆滿之翌日起算。」

3、環境教育法第 23 條第 2 款：「自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體有代表權之人或負責環境保護權責人員接受 1 小時以上 8 小時以下之環境講習：二、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣 5 千元以上罰鍰。」

4、行政罰法第 18 條第 1 項、第 2 項：「(第 1 項)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。(第 2 項)前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」

陸、案件始末：

一、被告 103 年 3 月 24 日環土字第 1030026813 號函附同日南市環廢字第 103030928 號裁處書（前處分），裁處原告：(一)罰鍰 6,000 元。(二)應支出而未支出之所得利益 142,405,120 元。(三)限期於 103 年 5 月 28 日前完成改善。(四)依環境教育法第 23 條第 2 款規定處環境講習 2 小時（嗣被告以 103 年 3 月 31 日環土字第 1030030708

號函勘誤為 1 小時)。

- 二、原告提起訴訟，經本院 103 年度訴字第 321 號判決撤銷訴願決定及原處分（即上述前處分(一)、(二)、(三)、(四)）
- 三、被告就不法利得及環境講習部份，另以 104 年 8 月 3 日環土廢裁字第 104071557 號裁處書，裁處 141,960,590 元及環境教育講習（原處分 1）。另對原告未遵期改善部份，以 104 年 8 月 7 日及 104 年 8 月 19 日函裁處 6000 元共 50 件罰鍰（合稱原處分 2）。
- 四、被告就(一)罰鍰 6,000 元。和(三)限期於 103 年 5 月 28 日前完成改善。提起上訴。經最高行政法院 105 年度判字第 309 號判決廢棄發回，並經本院 105 年度訴更一字第 13 號判決罰鍰撤銷，另駁回限期改善部份。
- 五、兩造就本院上開 105 年度訴更一字第 13 號判決不服，均提起上訴。經最高行政法院 107 年度判字第 336 號判決撤銷罰鍰確定，就限期改善部份發回，嗣經本院 107 年度訴更二字第 14 號判決撤銷。