最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第121號

上　訴　人　臺南市政府環境保護局

代　表　人　謝世傑
訴訟代理人　葉張基　律師
被 上訴 人　台塑石化股份有限公司

代　表　人　陳寶郎
訴訟代理人　王晨桓　律師
　　張嘉真　律師
　　姜威宇　律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國108年11月29日高雄高等行政法院104年度訴字第518號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決關於撤銷臺南市政府民國104年10月22日府法濟字第1041055727號訴願決定及上訴人按日連續裁處被上訴人罰鍰新臺幣6,000元共50件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。

其餘上訴駁回。

駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件上訴人代表人原為林淵淙，嗣變更為謝世傑，並據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠被上訴人所屬麥寮一廠石油焦高溫氧化裝置即「循環式流體化床鍋爐」製程（下稱系爭製程）所產出之飛灰及底灰，經水化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），經臺灣臺南地方檢察署（即更名前臺灣臺南地方法院檢察署）接獲檢舉有遭非法棄置情形，乃於民國102年1月24日會同上訴人、臺南市政府工務局、行政院環境保護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（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被上訴人產生之系爭製程產出物。上訴人乃以被上訴人違反行為時（106年1月18日修正公布前，下同）廢棄物清理法（下稱廢清法）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，併依行為時（106年11月29日修正公布前，下同）環境教育法第23條第2款規定處環境講習8小時之處分。被上訴人不服，提起訴願，經訴願機關臺南市政府以103年1月22日府法濟字第1030062100號訴願決定書撤銷並請上訴人另為適法處分。嗣上訴人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），裁處被上訴人罰鍰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（嗣上訴人以103年3月31日環土字第1030030708號函勘誤為1小時）。被上訴人不服，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。被上訴人向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，經原審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。

㈡上訴人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，向本院提起上訴（嗣經本院以105年度判字第309號判決廢棄發回更審），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。上訴人嗣於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），裁處被上訴人「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）」（下稱環境講習）。被上訴人不服原處分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（下稱訴願決定1）。又上訴人另以被上訴人未依前處分於103年5月28日前完成改善等由，依廢清法第52條規定，以104年8月7日環稽字第1040075750號函附裁處書30件，自104年6月11日起至104年7月10日止按日連續裁處被上訴人6,000元；又以104年8月19日環稽字第1040081335號函附裁處書20件，自104年7月11日起至104年7月30日止按日連續裁處被上訴人6,000元（30件＋20件＝50件裁處書，以下合稱原處分2）。被上訴人不服原處分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（下稱訴願決定2）。被上訴人不服，遂向原審提起行政訴訟，並聲明：訴願決定1、2及原處分1、2均撤銷。經原審判決訴願決定1、2及原處分1、2均撤銷後，上訴人不服，遂提起本件上訴（上訴人提起上訴後，另具狀撤回訴願決定1及原處分1關於裁處被上訴人「應支出而未支出之所得利益141,960,590元」部分之上訴）。

三、被上訴人起訴主張及上訴人在原審答辯，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠原處分1應予撤銷：

1、原處分1關於不法利得部分：

⑴依行政罰法第18條第1項及第2項之立法理由，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—評本院107年度判字第336號判決」）；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」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。

⑵前處分經原審前審判決撤銷後，上訴人僅就「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，而與前處分依據廢清法第52條規定所作成之「罰鍰6,000元」部分割裂，揆諸上開規定及說明，上訴人係就同一違章行為，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裁處被上訴人環境講習，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。惟前處分關於「罰鍰6,000元」部分業經原審105年度訴更一字第13號判決及本院107年度判字第336號判決撤銷確定。是本件並不存在罰鍰6,000元情事，尚不該當環境教育法第23條第2款規定之要件。上訴人原處分1併作成處被上訴人環境講習1小時，亦應予撤銷。

㈡原處分2應撤銷：上訴人係以前處分（原判決誤載為原處分）命被上訴人應於103年5月28日前完成限期改善義務，惟上訴人人員於派員複查時現場仍未完成改善，乃依廢清法第52條暨違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則（下稱執行準則）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。惟前處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分，業經原審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，即無存在命其限期改善之情事。則上訴人執行之按日連續處罰，已失所據，自應撤銷。

㈢綜上，原處分1及原處分2均有違誤，訴願決定1、2予以維持，即有未洽。被上訴人訴請撤銷原處分1、原處分2及訴願決定1、2，為有理由，應予撤銷。

五、上訴意旨略謂：

㈠原判決認為對同一違章行為不可對被上訴人作成二個獨立之處分，即不得分別作成前處分之「罰鍰6,000元」與原處分1之「應支出而未支出之所得利益141,960,590元」，因而判決撤銷原處分1之「應支出而未支出之所得利益141,960,590元」且一併撤銷原處分1之「環境講習」。惟上訴人認本院107年度判字第336號之判決意旨應認本案可分別作出二個即「罰鍰6,000元」及「應支出而未支出之所得利益141,960,590元」之獨立處分，則原判決撤銷原處分1之「應支出而未支出之所得利益141,960,590元」即有違背法令之違誤；而上訴人既對該部分提起上訴，則同遭撤銷之原處分1有關「環境講習」部分，自應一併提起上訴。但後來考量上訴人「罰鍰6,000元」部分既已遭原審105年度訴更一字第13號判決及本院107年度判字第336號判決撤銷確定，則上訴人當另就罰鍰及應支出而未支出部分另行合併處分，爰撤回原處分1之「應支出而未支出之所得利益141,960,590元」之上訴；至於上訴人就原處分1之「環境講習」提起上訴部分，仍請依法審理。

㈡原審認為前處分之「限期於103年5月28日前完成改善」部分業經另案原審107年度訴更二字第14號判決撤銷，已經不具有構成要件效力，故撤銷按日連續處罰部分之原處分2。但上訴人業已對於該案提起上訴，並經本院109年度判字第95號判決廢棄該案發回更審中，在判決尚未確定之前，行政處分構成要件效力並不因此消滅，原審有錯誤適用行政程序法第110條第3項規定之違背法令。

六、本院之判斷：

㈠關於原處分1環境講習部分：

1、環境教育法第23條規定：「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：一、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處停工、停業處分。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。」是以違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務而應令該自然人、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環境講習者，係以經處分機關處停工、停業處分或5千元以上罰鍰為前提，若無此前提處分，即無命接受環境講習之餘地。

2、上訴人係依上開環境教育法第23條第2款規定，以原處分1對被上訴人作成「環境講習」之處分，為原判決確定之事實，並有原處分附卷可憑（原審卷一第13-35頁、第36頁）。經查，上訴人係基於前處分之「罰鍰6,000元」而認被上訴人該當前引環境教育法第23條第2款之構成要件，因而依該規定對被上訴人作成原處分1之「環境講習」（時間及地點另定）處分；惟因被上訴人不服前處分關於「罰鍰6,000元」及「限期於103年5月28日前完成改善」部分，循序提起行政訴訟，經前審判決撤銷關於此部

分之訴願決定及前處分，上訴人不服，提起上訴，經本院105年度判字第309號判決廢棄發回原審更為審理；經原審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，經本院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（即原審原告）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（即原審被告）之上訴駁回。」等情，亦為原判決確定之事實，並有各該判決書附原審卷可憑。則原審據此認為前處分關於「罰鍰6,000元」部分既經原審105年度訴更一字第13號判決及本院107年度判字第336號判決撤銷確定，故本件已不存在罰鍰6,000元情事而與環境教育法第23條第2款規定得命被上訴人接受環境講習之要件不符，因而以原判決撤銷原處分1關於「環境講習」之處分，依前引規定及說明，原判決就此部分認事用法均無違誤。上訴意旨指摘原判決此部分違背法令，並無可採，上訴意旨求為廢棄，為無理由，應予駁回。

㈡關於原處分2「按日連續處罰」部分：

1、廢清法第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：㈠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。」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。」執行準則第6條第1款規定：「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。」

2、經查，上訴人係以被上訴人有違反廢清法第28條第1項第3款第1目規定之行為，乃以前處分命被上訴人應於103年5月28日前完成限期改善義務；惟經上訴人派員複查現場認被上訴人仍未完成改善，上訴人乃依廢清法第52條及執行準則第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，按日連續裁處被上訴人各6,000元罰鍰處分合計50件，為原判決確定之事實，並為兩造所不爭，並有原處分2在卷可稽（原審卷一第51-154頁）。原判決雖以得依廢清法第52條規定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，然而上訴人所為前處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分，既經原審107年度訴更二字第14號判決撤銷，即無存在命其限期改善之情事，故「按日連續處罰」之原處分2已失所據，因而判決撤銷「按日連續處罰」之原處分2，固非無見。惟「判決，於上訴期間屆滿時確定。但於上訴期間內有合法之上訴者，阻其確定。」行政訴訟法第212條第1項所明定。則查，上訴人所為前處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分雖遭原審於107年11月22日以107年度訴更二字第14號判決予以撤銷，惟上訴人業於法定期間內對之合法提起上訴而阻其確定，有該原審判決書、上訴人對該判決之上訴書及原審於108年1月7日將該上訴移送本院審理之函文附卷可憑（原審卷三第401-435頁、原審卷四第17-39頁）；該判決復經本院於109年2月27日以109年度判字第95號判決廢棄，發回原審更為審理，有該份本院判決附本院卷可證。足見在原判決108年11月20日言詞辯論終結前，前處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分尚未經判決撤銷確定。是以原判決以上訴人所為前處分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分業經原審107年度訴更二字第14號判決撤銷而不存在，進而認定「按日連續處罰」之原處分2已失所據，應予撤銷，認事用法均有違誤。上訴意旨指摘原判決此部分違背法令，理

由雖有不同，惟本院不受上訴理由之拘束。原判決撤銷「按日連續處罰」之原處分2，既有如上之違法，並影響判決之結果，從而，上訴意旨指摘原判決此部分違法，求予廢棄，即有理由。又因原判決尚未就「按日連續處罰」之原處分2為實質審理，則該部分事實尚有由原審再為調查之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決關此部分廢棄，發回原審再為調查後，另為適法之裁判。

七、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　110　年　6　月　17　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　王　碧　芳

法官　鍾　啟　煌

法官　蔡　紹　良

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　110　年　6　月　17　日

書記官　劉　柏　君