

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第403號

上 訴 人 臺南市政府環境保護局

代 表 人 許仁澤

訴訟代理人 黃紹文 律師

被 上 訴 人 億星窯業股份有限公司

代 表 人 黃聰麟

訴訟代理人 賴鴻鳴 律師

陳妍蓁 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112年5月2日高雄高等行政法院111年度訴字第166號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

被上訴人從事琉璃瓦、花盆等製造加工買賣事業。上訴人配合臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢署）搜索行動執行臺南市官田區隆東段635等地號土地遭棄置廢棄物案追查，於民國110年4月15日會同改制前行政院環境保護署（下稱環保署，已改制為環境部）環境督察總隊南區環境督察大隊（下稱南區督察大隊）、臺南市政府警察局刑事警察大隊（下稱南市刑大）派員至被上訴人處進行聯合稽查，發現被上訴人於110年2月6日至同年4月10日期間，委託未經主管機關許可清除、處理廢棄物之業者訴外人余木山代運瓦破胚（廢瓦R-0406）40台並支給運費新臺幣（下同）12萬8,000元。上訴人乃以110年5月26日環事字第1100055285號函請被上訴人於文到7日內陳述意見無果，經上訴人審酌調查事實及證據

01 後，認被上訴人違反廢棄物清理法第28條第1項第3款第1目
02 規定之事證明確，遂依同法第52條、違反廢棄物清理法罰鍰
03 額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第2條第1項第2款附表二項
04 次1及環境教育法第23條規定，以110年9月15日環事廢裁字
05 第110093647號執行違反廢棄物清理法案件裁處書（下稱原
06 處分）對被上訴人裁處罰鍰144萬元及環境講習4小時，並限
07 期提送棄置場址廢棄物清理計畫書。被上訴人不服，提起訴
08 願經決定駁回，續向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行
09 政訴訟，聲明：訴願決定及原處分關於罰鍰144萬元及環境
10 講習4小時部分均撤銷。經原審以111年度訴字第166號判決
11 （下稱原判決）訴願決定及原處分關於罰鍰144萬元及環境
12 講習4小時部分均撤銷。上訴人仍不服，於是提起本件上
13 訴。

14 二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
15 判決所載。

16 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

17 (一)行政罰法第26條第1項所定刑事優先原則，肇因於刑罰之懲
18 罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事
19 二罰再處行政罰之必要；而罰鍰顯非同法第2條所指其他種
20 類行政罰，其自無同法第26條第1項但書之適用。對照行政
21 罰法第32條第1項、第2項規定，足見一行為同時觸犯刑事法
22 律及違反行政法上義務規定者，行政機關得否裁處與刑罰相
23 類之罰鍰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而
24 定，在刑事程序確定前，尚無從判斷是否符合同法第26條第
25 2項情形，行政機關自不得逕予裁處罰鍰。

26 (二)被上訴人如原處分違反事實欄所載行為，經臺南地檢署檢察
27 官以被上訴人負責人黃聰麟、課長蔡長龍涉犯廢棄物清理法
28 第46條第4款（原判決誤載為第2款）罪嫌，被上訴人亦違反
29 同法第47條罪嫌，於110年8月4日以110年度偵字第9053等號
30 起訴書（下稱系爭起訴書）提起公訴，尚未定讞。被上訴人
31 就其委託未經主管機關許可清除、處理廢棄物之業者余木山

01 清除、處理所產出一般事業廢棄物之行為，既經檢察官提起
02 公訴，即應依前述刑罰優先原則處理，俟判決結果而定是否
03 發動行政罰，上訴人於刑事案件尚未確定前，即逕以原處分
04 就被上訴人同一違法行為裁處144萬元罰鍰，顯有違行政罰
05 法第26條、第32條第1項及第2項規定之違誤，應予撤銷。又
06 依環境教育法第23條規定，本件原處分關於罰鍰部分既有上
07 開違誤而應予撤銷，則原處分裁處環境講習4小時部分即失
08 其依據，應併予撤銷等語，撤銷訴願決定及原處分關於罰鍰
09 144萬元及環境講習4小時部分。

10 四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

11 (一)廢棄物清理法第28條第1項第3款第1目規定：「事業廢棄物
12 之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：……三、委
13 託清除、處理：(一)委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄
14 物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。」第46條第4
15 款規定：「有下列情形之一者，處1年以上5年以下有期徒刑，
16 得併科新臺幣1,500萬元以下罰金：……四、未依第41
17 條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物
18 貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容
19 貯存、清除、處理廢棄物。……」第47條規定：「法人之負
20 責人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因
21 執行業務犯前2條之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或
22 自然人亦科以各該條之罰金。」第52條規定：「貯存、清
23 除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第28條第1項、第3
24 1條第1項、第5項、第34條、第36條第1項、第39條規定或依
25 第29條第2項、第39條之1第2項所定管理辦法者，處新臺幣
26 6,000元以上300萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成
27 改善者，按次處罰。」環境教育法第23條規定：「自然人、
28 法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關
29 (構)或其他組織違反環境保護法律或自治條例之行政法上
30 義務，經處分機關處分停工、停業或新臺幣5,000元以上罰
31 鍰者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派有

代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」

(二)行政罰法第26條第1項：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」揭示於涉及刑事罰與行政罰競合時「一行為不二罰原則」之處理規定，其立法目的係因一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰而再處行政罰之必要。而且，刑事法律處罰由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。又該規定係以「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定」為要件，其重點在於「一行為」符合犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰成為刑罰之補充，只要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用，規範目的是否相同，在所不問。又依行政罰法第32條規定：「（第1項）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。（第2項）前項移送案件，司法機關就刑事案件為不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑、撤銷緩刑之裁判確定，或撤銷緩起訴處分後經判決有罪確定者，應通知原移送之行政機關。……」準此，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，行政機關得否科以與刑罰相類之行政處罰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而定，在刑事審判程序尚未終局確定前，行政機關自不得逕予裁罰。再者，有關違反行政法上義務之事實，究應評價為「一行為」抑或「數行為」乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實予以抽象判斷，必須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條

01 文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念
02 等因素綜合決定之。

03 (三)經查，被上訴人從事黏土建築材料製造程序，屬環保署指定
04 公告應檢具事業廢棄物清理計畫書之事業，上訴人配合臺南
05 地檢署執行臺南市官田區隆東段635等地號土地遭棄置廢棄
06 物案追查，於110年4月15日會同環保署南區督察大隊及南市
07 刑大至被上訴人處進行聯合稽查，發現被上訴人負責人黃聰
08 麟、課長蔡長龍涉嫌僱請未經主管機關許可清除、處理廢棄
09 物之業者余木山，清除、處理被上訴人產出之一般事業廢棄
10 物瓦破胚（廢瓦R-0406），並由余木山駕駛拼裝車載運至官
11 田清潔隊前方棄置場傾倒後堆置掩埋；嗣經臺南地檢署檢察
12 官以黃聰麟、蔡長龍涉犯廢棄物清理法第46條第4款規定，
13 被上訴人則因其負責人、受僱人執行業務犯廢棄物清理法第
14 46條第4款之罪，應依同法第47條規定，科以同法第46條第4
15 款之罰金，而於110年8月4日以系爭起訴書一併提起公訴，
16 於原審言詞辯論終結時尚未定讞等情，為原審依法認定之事
17 實，經核與卷內證據資料相符。

18 (四)原判決基於上開事實，論明：(1)一行為同時觸犯刑事法律及
19 違反行政法上義務規定者，行政機關得否裁處與刑罰相類之
20 罰鍰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而定，在
21 刑事程序確定前，尚無從判斷是否符合行政罰法第26條第2
22 項情形，行政機關自不得逕予裁處罰鍰；(2)被上訴人就其委
23 託未經主管機關許可清除、處理廢棄物之業者余木山清除、
24 處理其產出之一般事業廢棄物之行為，既經檢察官提起公
25 訴，即應依刑罰優先原則處理，俟判決結果而決定是否發動
26 行政罰，上訴人於刑事案件尚未確定前，即逕以原處分就被
27 上訴人同一違法行為，復認定被上訴人違反廢棄物清理法第
28 28條第1項第3款第1目規定，而依同法第52條、裁罰準則第2
29 條第1項第2款規定，以原處分裁處144萬元罰鍰，顯有違行
30 政罰法第26條、第32條第1項及第2項規定之違誤，應予撤
31 銷；(3)依環境教育法第23條規定裁處環境講習係以違反環

01 境保護法律或自治條例之行政法上義務者經處分機關裁處停
02 工、停業或5,000元以上罰鍰為其前提要件，上訴人作成原
03 處分關於罰鍰部分既有上開違誤而應予撤銷，則原處分裁處
04 環境講習4小時部分即失其所據，應併予撤銷等語，業已詳
05 述得心證之理由及法律上之依據，並就上訴人主張本件裁處
06 之違規行為（委託未取得許可業者）與刑事之犯罪事實（共
07 同非法清除、載運、棄置）之事實並非同一等節，何以不足
08 採取，指駁甚詳，經核並無違反論理法則、經驗法則或判決
09 理由不備等情事。

10 (五)上訴意旨主張：原處分與系爭起訴書不論主體、事實、行為
11 期間、地點、結果甚或法規方面均顯有不同，原判決遽引行
12 政罰法第26條第1項規定，即認屬同一行為事實，乃將原處
13 分予以撤銷，應有行政罰法第26條規定解釋適用之錯誤，其
14 理由說明亦有不備等語，惟查：

15 1.原處分之違章事實為：「……稽查時，現場發現貴公司轉
16 帳余木山之傳票，委託其代運瓦破胚（廢瓦R-0406）40
17 台，委託期間為110年2月6日至110年4月10日，運費共新
18 臺幣12萬8,000元，惟余木山未領有主管機關核發公民營
19 廢棄物清除處理機構許可文件，其為非法清除、處理廢棄
20 物業者，貴公司之廢瓦（R-0406）未委託合法清除、處理
21 業者清理。」

22 2.系爭起訴書所載犯罪事實為：「黃聰麟、蔡長龍分別係址
23 設於臺南市官田區二鎮里工業西路九號億星窯業股份有限
24 公司負責人、課長，因公司生產過程之廢瓦等一般事業廢
25 棄物亟待清除處理，明知余木山未領有廢棄物清除、處理
26 許可文件，不得從事廢棄物之清除工作，竟仍與余木山共
27 同基於違反廢棄物清理法之犯意聯絡，議定由余木山自10
28 9年5月至110年4月前後共收取32萬9,800元金額作為清除
29 處理廢瓦費用，由余木山駕駛拼裝車載運至官田清潔隊前
30 方棄置場傾倒後堆置掩埋。」

01 3.又觀之原處分卷內被上訴人支付余木山之4張清運費用傳
02 票（第28-29頁），包括：①109年5月31日4萬4,000元②1
03 09年8月31日5萬9,200元③110年1月28日9萬8,600元④110
04 年2月6日至同年4月10日12萬8,000元，其中原處分所指之
05 委託期間110年2月6日至同年4月10日運費12萬8,000元即
06 為④，至於系爭起訴書所載之自109年5月至110年4月共32
07 萬9,800元即為①②③④之合計。比對上述原處分之違章
08 事實與系爭起訴書之犯罪事實可知，二者均認屬法律上一
09 行為，且原處分所指違章事實為系爭起訴書起訴範圍之一
10 部分，又原處分雖認定違反廢棄物清理法第28條第1項第3
11 款第1目規定之行為主體及其裁罰對象均為被上訴人，惟
12 因被上訴人為私法人，雖擬制其有法人格，然仍有賴其所
13 屬員工（自然人）作為其手足，以完成上開違章行為，並
14 視為被上訴人所為，應依同法第52條規定受罰（行政罰法
15 第15條第1項、第2項規定意旨參照），此際，就違章行為
16 之作成及違章責任之負擔，被上訴人所屬員工與其間係互
17 為表裡；而系爭起訴書認定被上訴人之負責人及所屬員工
18 故意違反廢棄物清理法第28條第1項第3款第1目規定部
19 分，除其負責人及員工同時涉犯廢棄物清理法第46條第
20 2、4款之刑事法律，亦使被上訴人同時涉犯同法第47條之
21 刑事法律（即採併罰原則，惟因其為私法人故僅得科以罰
22 金），是就原處分所指被上訴人上開違章行為之行為主
23 體，與系爭起訴書所載觸犯刑事法律行為之行為主體，實
24 質上並無不同。蓋二者均係被上訴人委託未領有主管機關
25 核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件之余木山，為其
26 清理瓦破胚（廢瓦R-0406），由余木山駕駛拼裝車載運至
27 官田清潔隊前方棄置場傾倒後堆置掩埋，差別之處僅在系
28 爭起訴書起訴之行為期間（109年5月至110年4月），相較
29 原處分認定之違章期間（110年2月6日至同年4月10日）為
30 長，清運費用亦較多，是本件應有刑罰優先原則之適用。
31 上訴意旨執其歧異之法律見解，對於業經原判決詳予論述

01 不採之事項再予爭執，要難謂原判決有違背法令之情形，
02 自不可採。

03 (六)綜上所述，原判決認事用法俱無違誤，上訴意旨執詞指摘原
04 判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

05 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
06 項、第98條第1項前段，判決如主文。

07 中 華 民 國 113 年 6 月 18 日

08 最高行政法院第二庭

09 審判長法官 陳 國 成

10 法官 林 淑 婷

11 法官 簡 慧 娟

12 法官 蔡 如 琪

13 法官 陳 文 燦

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 113 年 6 月 18 日

16 書記官 章 舒 涵