

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 113年度上字第348號

03 上 訴 人

04 即原審原告 台塑石化股份有限公司

05 代 表 人 曹明

06 訴訟代理人 張嘉真 律師

07 姜威宇 律師

08 詹祐維 律師

09 上 訴 人

10 即原審被告 臺南市政府環境保護局

11 代 表 人 許仁澤

12 訴訟代理人 葉張基 律師

13 林韋甫 律師

14 上列當事人間廢棄物清理法事件，兩造對於中華民國113年4月15
15 日高雄高等行政法院105年度訴字第47號判決不利於其部分，各
16 自提起上訴，本院判決如下：

17 主 文

18 原判決廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

19 理 由

20 一、爭訟概要：

21 (一)緣臺灣臺南地方檢察署接獲檢舉上訴人台塑石化股份有限公
22 司（下稱台塑公司）麥寮一廠事業廢棄物有遭非法棄置情
23 形，於民國102年1月24日會同上訴人臺南市政府環境保護局
24 （下稱臺南環保局）及相關單位，前往臺南市麻豆區之官輝
25 土石方資源堆置場及左鎮區之宏昇土石方資源堆置場進行稽
26 查，當場查獲該等土石方資源堆置場（均未經許可清除、處
27 理事業廢棄物）正在收受台塑公司產生之事業廢棄物底灰及

01 飛灰，經水化（水合處理）後之混合石膏與副產石灰，臺南
02 環保局以台塑公司違反行為時（106年1月18日修法前，下
03 同）廢棄物清理法（下稱廢清法）第28條第1項第3款規定，
04 而依同法第52條及行政罰法第18條第2項規定，以103年3月2
05 4日南市環廢字第103030928號裁處書（下稱前處分），裁處
06 台塑公司罰鍰新臺幣（下同）6,000元、應支出而未支出之
07 所得利益142,405,120元、及限期命台塑公司於103年5月28
08 日前完成改善，並依行為時環境教育法第23條第2款規定處
09 環境講習2小時（嗣經勘誤為1小時）。台塑公司不服前處
10 分，循序向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，
11 並聲明撤銷訴願決定及前處分關於限期改善部分，迭經原審
12 109年度訴更三字第9號判決（下稱更三審判決）將訴願決定
13 及前處分關於限期改善部分撤銷，臺南環保局復提起上訴，
14 業經本院110年度上字第601號判決將更三審判決廢棄，並自
15 為判決，駁回台塑公司在第一審請求撤銷訴願決定及前處分
16 關於限期改善部分之訴而告確定在案。

17 (二)在前處分爭訟期間，臺南環保局另以台塑公司未於前處分限
18 期改善期限（103年5月28日）前完成改善，且未依違反廢棄
19 物清理法按日連續處罰執行準則（下稱執行準則）第3條及
20 第7條規定檢齊證明文件報請臺南環保局查驗為理由，據以
21 認定台塑公司自上開改善期限屆滿之翌日起，自104年7月31
22 日至106年1月6日止，均有未於期限內完成改善之違規行
23 為，乃依廢清法第52條後段規定，按日連續裁處6,000元，
24 計有如原判決附表（下稱附表）所示之526件裁處書（下合
25 稱原處分）。台塑公司不服，循序提起行政訴訟，並聲明：
26 1.訴願決定及原處分均撤銷。2.臺南環保局應退還台塑公司
27 63,144,000元。案經原審判決「1.原處分（除附表編號1-
28 1、3-2、5-1、7-12、9-1、11-6、14-6、16-15、20-1、23-
29 5、25-4、27-1、30-1、32-1、35-1、38-4、40-6、43-4、4
30 5-8、47-7、50-5、52-1之裁處書〔下合稱為系爭22件裁處

01 書〕外)及其訴願決定均撤銷。2.台塑公司其餘之訴駁
02 回。」兩造不服其敗訴部分，各自提起上訴。

03 二、台塑公司起訴之主張、臺南環保局於原審之答辯、聲明及原
04 判決之理由，均引用原判決所載。

05 三、本院按：

06 (一)基於撤銷訴訟之職權調查原則，法院應充分調查為裁判基礎
07 之事證以形成心證，是所有與待證事實有關之訴訟資料，無
08 論有利或不利於訴訟當事人之任何一造，都必須用於心證之
09 形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之
10 訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，或認定事實悖於
11 論理或經驗法則，即構成行政訴訟法第243條第1項所謂判決
12 不適用同法第125條、第133條、第189條第1項及第3項規
13 定，及同法第243條第2項第6款所謂判決不備理由之當然違
14 背法令。

15 (二)廢清法第28條第1項第3款第1目規定：「事業廢棄物之清
16 理，除再利用方式外，應以下列方式為之：……三、委託清
17 除、處理：(一)委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之
18 公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。」第52條規定：
19 「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第28條
20 第1項……規定……處新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰。經
21 限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」第61條
22 規定：「本法所稱按日連續處罰，其起算日、暫停日、停止
23 日、改善完成認定查驗及其他應遵行事項，由中央主管機關
24 定之。」行政院環境保護署(已改制為環境部)依廢清法第
25 61條授權訂定之執行準則第3條第2項規定：「本法所稱改善
26 完成，指完成前項改善行為，並檢齊證明文件報請處分機關
27 查驗，經處分機關查驗符合規定者。」第6條第1款規定：
28 「按日連續處罰之起算日，依下列規定：一、未於改善期限
29 屆滿前檢齊完成改善證明文件，向處分機關報請查驗者，自
30 其改善期限屆滿之翌日起算。」據此規定，依廢清法第52條
31 受限期改善處分之相對人，如未檢齊證明文件報請處分機關

01 查驗，處分機關未查驗，則處分相對人是否已完成改善之事
02 實未明，然所得出之法律效果乃「未完成改善」，處分機關
03 得按日連續處罰之。該規定即為處分相對人就是否完成改善
04 負客觀舉證責任之規定。因此，於改善期限屆滿後，處分相
05 對人未檢齊證明文件報請處分機關查驗，處分機關毋庸經查
06 驗其是否確實未完成改善，即得處罰。又處分相對人因受廢
07 清法第52條限期改善處分發生依期完成改善之單一行政法上
08 義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，
09 於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後
10 如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。且
11 上開法律規定屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰之目
12 的，係督促處分相對人依限期改善，處分機關以處分相對人
13 未完成改善而處罰之，如果不即時送達處分書，使其知悉連
14 續處罰之壓力而儘速改善，反而便宜行事，僅按日裁罰合併
15 送達，即無法達到督促處分相對人完成改善之目的，與按日
16 連續處罰之立法目的有違。因此，處分機關必須於處分書送
17 達後始得再為處罰（本院108年4月份第2次庭長法官聯席會
18 議決議〔下稱本院108年決議〕意旨可資參照）。是以，若
19 處分機關一次按日數裁罰合併送達處分相對人，其中有符合
20 本院108年決議意旨者，仍屬適法行政處分，並非合併送達
21 之裁處書即全部均構成違法。

22 (三)關於本院前以聯席會議決議統一見解之制度，雖於行政法院
23 組織法108年修法增設大法庭制度後，已無維持必要，故刪
24 除該法第16條規定；惟於大法庭設置前，業經本院聯席會議
25 決議統一之見解，該見解經裁判援用作為裁判理由時，於大
26 法庭設置後，若無歧異見解而經大法庭程序變更者，自仍為
27 本院目前所持之統一見解。而本院108年決議係就廢清法有
28 關屆期仍未完成改善者，得「按日連續處罰」之文義或立法
29 本旨予以闡明之統一見解，此種解釋既非新法之創制，亦非
30 舊法之變更，應自法律施行之日起生效，不生溯及既往適用
31 之問題。臺南環保局之上訴意旨主張本院108年決議所為法

01 律見解之變更，不得溯及既往適用，本案按日連續處罰時間
02 為104年7月31日至106年1月6日，當時該決議並不存在，其
03 依本院過往判決意旨之法律上確信所為之行政處分，並未違
04 法云云，並無可取。

05 (四)經查，台塑公司因違反廢清法第28條第1項第3款規定之行
06 為，臺南環保局以前處分命台塑公司限期於103年5月28日前
07 完成改善，改善期限屆至後之104年7月31日起進行複查，發
08 現台塑公司未完成改善，乃按日連續處罰，依違反時間自10
09 4年7月31日至106年1月6日止，按日連續作成原處分（共計
10 如附表所示之526件裁處書），各次罰鍰均為6,000元，各該
11 裁處書均已合法送達台塑公司等情，已經原判決認定甚明，
12 核與卷內證據相符。而原判決撤銷原處分（除系爭22件裁處
13 書外）及其訴願決定，台塑公司其餘之訴駁回，係依據上開
14 526件裁處書之送達情形，認定附表編號1-1裁處書，違反時
15 間為104年7月31日，於同年9月4日作成，係同年9月8日送
16 達；附表編號3-2即違反時間為104年9月9日，於同年10月12
17 日作成，同年10月14日送達；編號5-1、7-12、9-1、11-6、
18 14-6、16-15、20-1、23-5、25-4、27-1、30-1、32-1、35-
19 1、38-4、40-6、43-4、45-8、47-7、50-5、52-1之裁處書
20 均係於前次裁處書送達後之翌日，臺南環保局作成裁處書再
21 為處罰之情形，此核與本院108年決議「須於處分書送達後
22 始得再為處罰」意旨相符，於法並無不合，其餘裁處書均有
23 「於前次裁處書合法送達之前，臺南環保局即作成處分」之
24 情形，依本院108年決議說明，均尚未構成另一違反行政法
25 上義務行為，臺南環保局逕予處罰，難認適法等情由，固非
26 無見。惟查：依臺南環保局於原審所陳：本件訴訟標的（即
27 原處分）是第5次連續526日（自104年7月31日起至106年1月
28 6日）裁罰共526件裁處書，在此之前尚有第1次連續168日
29 （103年5月29日至同年11月12日）裁罰共168件裁處書（按
30 即原審104年度訴字第65號事件之訴訟標的，下稱甲案），
31 第2次連續63日（103年11月13日至104年1月14日）裁罰共63

01 件裁處書（按即原審地方行政訴訟庭112年度簡字第16號事
02 件之訴訟標的，下稱乙案），第3次連續147日（104年1月15
03 日至104年6月10日）裁罰共147件裁處書（按即原審104年度
04 訴字第478號事件之訴訟標的，下稱丙案），第4次連續50日
05 （104年6月11日至104年7月30日）裁罰共50件裁處書（按即
06 原審110年度訴更一字第14號事件之訴訟標的，下與甲、
07 乙、丙案合稱為前案）等語（見原審卷1第279-281頁及原審
08 卷11第383頁之筆錄），台塑公司就此亦未有爭執。由此可
09 見，臺南環保局所認定之本件違反日期，係接續在前案之
10 後，故臺南環保局作成原處分是否有符合廢清法第52條之按
11 日連續處罰規定及本院108年決議「須於處分書送達後始得
12 再為處罰」意旨，自應將前案之裁處書的送達日期與本件之
13 違反日期互為比對後，始得以查悉前案究竟應以哪幾件裁處
14 書送達之後，各別切斷違反行政法上義務狀態之單一性，而
15 可就之後仍未完成改善者，各別認定構成另一違反行政法上
16 義務行為。惟經核原審卷內僅見本案原處分及各該送達證
17 書，並未見原審有依職權調查前案之裁處書及送達證書以資
18 比對，則如附表編號1-1裁處書所示之違規日期（即104年7
19 月31日），是否即為前案之最末另一違反行政法上義務行
20 為，且經臺南環保局作成裁處書並送達後之翌日，即非無
21 疑；如附表編號3-2、5-1、7-12、9-1、11-6、14-6、16-1
22 5、20-1、23-5、25-4、27-1、30-1、32-1、35-1、38-4、4
23 0-6、43-4、45-8、47-7、50-5、52-1之裁處書，是否確為
24 各該前次裁處書合法送達之後所作成，亦同屬有疑。因此，
25 原判決並未說明何以毋庸調查審酌前案之裁處書及送達證
26 書，即逕以附表編號1-1裁處書所示違規日期，作為台塑公
27 司於本案首件違反廢清法第52條規定之行為，並認定原處分
28 除系爭22件裁處書係符合廢清法第52條按日連續處罰之規
29 定，其餘裁處書均係臺南環保局「於前次裁處書合法送達之
30 前」所作成，與按日連續處罰之目的有悖，容嫌速斷，並有

01 不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條規定及理由不備
02 之違法。

03 (五)行政訴訟法第196條第1項規定：「行政處分已執行者，行政
04 法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，
05 得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」是以，得
06 撤銷之行政處分雖已執行完畢，惟如人民因該處分之撤銷而
07 有可回復之法律上利益時，應許其請求回復原狀。若該回復
08 原狀之聲請，係與撤銷訴訟合併提起，且有回復之可能，回
09 復原狀部分並已達可為裁判之程度，行政法院亦認為適當
10 者，即得於撤銷行政處分判決時，命行政機關為回復原狀之
11 必要處置，以維原告之權益。原判決未審酌上開規定，逕以
12 台塑公司不服原處分循序提起撤銷訴訟，訴請撤銷訴願決定
13 及原處分為已足，藉此使其主張之該違法處分經由撤銷而失
14 其效力，且須待該撤銷訴訟確定後，臺南環保局依該違法處
15 分而受領台塑公司繳納之罰鍰，即無法律上原因，成為公法
16 上之不當得利，始有返還予台塑公司之給付義務，台塑公司
17 提起撤銷訴訟，猶以給付訴訟為聲明第2項之請求，此部分
18 欠缺權利保護必要，併予駁回云云，即有未洽。然因原判決
19 有關維持原處分關於系爭22件裁處書及該部分訴願決定，暨
20 駁回台塑公司請求撤銷其餘裁處書及該部分訴願決定部分之
21 訴，既經本院認定有違背法令情形，而應發回原審更為審
22 理，則依上開規定及說明，台塑公司請求臺南環保局返還罰
23 鍰63,144,000元部分之訴，是否有據，係與原處分是否經撤
24 銷，有連動不可分之關係，亦尚待原審認定，且在台塑公司
25 聲明不服請求廢棄之範圍，自應一併予以廢棄，發回原審更
26 為審理後，如原處分全部或一部嗣經撤銷，原審自得依行政
27 訴訟法第196條規定，命臺南環保局為回復原狀之必要處
28 置。

29 (六)綜上所述，原判決既有如上所述之違背法令，是台塑公司、
30 臺南環保局求予廢棄，均為有理由。又因本件事證尚有未
31 明，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決，

01 故將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭，依其認定事實
02 更為適法的裁判。

03 四、據上論結，本件兩造上訴均為有理由。依行政訴訟法第256
04 條第1項、第260條第1項，判決如主文。

05 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日

06 最高行政法院第三庭

07 審判長法官 蕭 惠 芳

08 法官 梁 哲 瑋

09 法官 李 君 豪

10 法官 廖 建 彥

11 法官 林 淑 婷

12 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

13 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日

14 書記官 徐 子 嵐