

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 113年度上字第503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7月3
15 日高雄高等行政法院104年度訴字第65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 一、兩造上訴均駁回。

19 二、上訴審訴訟費用由兩造各自負擔。

20 理 由

21 一、爭訟概要：

22 (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
23 司（下稱台塑公司）麥寮一廠事業廢棄物有遭非法棄置情
24 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
25 （下稱臺南環保局）及相關單位，前往臺南市麻豆區之官輝
26 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
27 查，當場查獲該等土石方資源堆置場（均未經許可清除、處

01 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
02 飛灰,經水化(水合處理)後之混合石膏與副產石灰(下合
03 稱系爭產出物)臺南環保局以台塑公司違反行為時(106年1
04 月18日修法前,下同)廢棄物清理法(下稱廢清法)第28條
05 第1項第3款規定,而依同法第52條及行政罰法第18條第2項
06 規定,以103年3月24日南市環廢字第103030928號裁處書
07 (下稱前處分),裁處台塑公司罰鍰新臺幣(下同)6,000
08 元、應支出而未支出之所得利益142,405,120元、及限期命
09 台塑公司於103年5月28日前完成改善,並依行為時環境教育
10 法第23條第2款規定處環境講習2小時(嗣經勘誤為1小時)
11 。台塑公司不服前處分,循序提起行政訴訟,並聲明撤銷訴
12 願決定及前處分關於限期改善部分,迭經高雄高等行政法院
13 (下稱原審)109年度訴更三字第9號判決(下稱更三審判
14 決)將訴願決定及前處分關於限期改善部分撤銷,臺南環保
15 局復提起上訴,業經本院110年度上字第601號判決將更三審
16 判決廢棄,並自為判決,駁回台塑公司在第一審請求撤銷訴
17 願決定及前處分關於限期改善部分之訴而告確定在案。

18 (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
19 期改善期限(103年5月28日)前完成改善,且未依違反廢棄
20 物清理法按日連續處罰執行準則(下稱執行準則)第3條及
21 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
22 認定台塑公司自上開改善期限屆滿之翌日即103年5月29日
23 起,至103年11月12日止,均有未於期限內完成改善之違反
24 行為,乃依廢清法第52條後段規定,按日連續裁處6,000
25 元,計有如原判決附表(下稱附表)所示之168件裁處書(下
26 合稱原處分)。台塑公司不服,循序提起行政訴訟,並聲明:
27 1.訴願決定及原處分均撤銷。2.臺南環保局應退還台塑
28 公司1,008,000元。案經原審判決:「1.原處分(除附表編
29 號3-1、7-1、11-6、13-11、16-3、19-3、23-4、26-4之裁
30 處書〔下稱系爭8件裁處書〕外)及其訴願決定均撤銷。2.
31 撤銷部分臺南環保局應給付台塑公司960,000元。3.台塑公

01 司其餘之訴駁回。」兩造對於原判決不利於其部分，各自提
02 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及聲明暨原
04 判決之理由，均引用原判決所載。

05 三、本院按：

06 (一)廢清法第28條第1項第3款第1目規定：「事業廢棄物之清
07 理，除再利用方式外，應以下列方式為之：……三、委託清
08 除、處理：(一)委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之
09 公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。」第52條規定：
10 「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第28條
11 第1項……規定……處新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰。經
12 限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」第61條
13 規定：「本法所稱按日連續處罰，其起算日、暫停日、停止
14 日、改善完成認定查驗及其他應遵行事項，由中央主管機關
15 定之。」行政院環境保護署（已改制為環境部）依廢清法第
16 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
17 完成，指完成前項改善行為，並檢齊證明文件報請處分機關
18 查驗，經處分機關查驗符合規定者。」第6條第1款規定：
19 「按日連續處罰之起算日，依下列規定：一、未於改善期限
20 屆滿前檢齊完成改善證明文件，向處分機關報請查驗者，自
21 其改善期限屆滿之翌日起算。」據此規定，依廢清法第52條
22 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
23 查驗，處分機關未查驗，則處分相對人是否已完成改善之事
24 實未明，然所得出之法律效果乃「未完成改善」，處分機關
25 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
26 負客觀舉證責任之規定。因此，於改善期限屆滿後，處分相
27 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
28 驗其是否確實未完成改善，即得處罰。又處分相對人因受廢
29 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
30 義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，
31 於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後

01 如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。且
02 上開法律規定屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰之目的，
03 係督促處分相對人依限期改善，處分機關以處分相對人
04 未完成改善而處罰之，如果不即時送達處分書，使其知悉連
05 續處罰之壓力而儘速改善，反而便宜行事，僅按日裁罰合併
06 送達，即無法達到督促處分相對人完成改善之目的，與按日
07 連續處罰之立法目的有違。因此，處分機關必須於處分書送
08 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
09 議決議〔下稱本院108年決議〕意旨可資參照）。是以，若
10 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
11 本院108年決議意旨者，仍屬適法行政處分，並非合併送達
12 之裁處書即全部均構成違法。又依行政訴訟法第136條準用
13 民事訴訟法第277條規定：「當事人主張有利於己之事實
14 者，就其事實有舉證之責任。但法律別有規定，或依其情形
15 顯失公平者，不在此限。」行政法院於最後審理階段，經窮
16 盡調查證據之能事，如對於裁處書是否合法送達之事實存否
17 仍屬不明時，應由處分機關負客觀舉證責任。

18 (二)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
19 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
20 完成改善，改善期限屆至後，於103年6月6日起進行複查，
21 發現台塑公司未完成改善，乃按日連續處罰，依違反時間自
22 103年5月29日起至同年11月12日，按日連續作成原處分之裁
23 處書，各次罰鍰均為6,000元，共計如附表所示之168件裁處
24 書，而其中附表編號7（即7-1至7-4）、13（即13-1至13-1
25 3）、18（18-1至18-5）、19（19-1至19-14）裁處書之送達
26 日期，因臺南環保局無法提出送達證書或為其他舉證，致何
27 時合法送達之事實，經原審依職權調查證據結果，其事實真
28 偽仍有不明，其餘裁處書之送達日期，均詳如附表各該編號
29 所示；又附表編號1-1至3-2之裁處書部分，其中最早送達台
30 塑公司而生效者，係103年6月27日送達之編號3-1裁處書，
31 該裁處書認定之違規時間為103年6月12日等情，已經原判決

01 認定甚明，核與卷內證據相符，則原審依調查證據之辯論結
02 果，論斷：依本院108年決議意旨，依廢清法規定所為之限
03 期改善處分，使違規行為人負有依期限完成改善之單一行政
04 法上義務，在完成改善前，此單一違反義務狀態仍持續中，
05 處分機關須作成裁罰處分書送達後，始切斷其單一性，而構
06 成另一違反行政法上義務行為，處分機關就處分書送達後之
07 違反行為，始得再為處罰。附表編號3-1裁處書構成合法有
08 效之裁罰處分，並於送達翌日（6月28日）起，始因該違規
09 行為單一性遭切斷而構成另一違反行政法上義務行為，在此
10 之前附表編號1-1至2-5之裁處書則屬同一違反行政法上義務
11 行為；又有關合法送達事實係判斷台塑公司構成另一違反行
12 政法上義務行為之基礎，核屬有利於臺南環保局之事實，且
13 臺南環保局本有取證妥善保管之職責，依客觀舉證責任分配
14 原則，應為不利益於臺南環保局之判斷，故台塑公司主張附
15 表編號7（即7-1至7-4）、13（即13-1至13-13）、18（18-1
16 至18-5）、19（19-1至19-14）之各裁處書分別於附表各編
17 號之下一次編號通知函文之送達日期一併受送達，應以該同
18 一日（即往後最近一次之通知函送達日期）為送達日期，未
19 偏離合理事實，即為可採；而採上述標準審查之合法裁處
20 書，核為附表編號3-1（6月27日送達）、7-1（6月28日違反
21 行為，7月21日送達）、11-6（7月22日違反行為，8月11日
22 送達）、13-11（8月12日違反行為，8月27日送達）、16-3
23 （8月28日違反行為，9月17日送達）、19-3（9月18日違反
24 行為，10月23日送達）、23-4（10月24日違反行為，11月10
25 日送達）、26-4（11月11日違反行為，11月26日送達）共8
26 件裁處書，亦即，除第1件最早送達之合法生效裁處書外，
27 其餘7件均係以前次裁處書送達後之翌日為「按日連續處
28 罰」之違反行為日，臺南環保局作成裁處書再為處罰之情
29 形，核與本院108年決議意旨相符，屬適法行政處分，並非
30 合併送達之裁處書即全部構成違法；臺南環保局審酌台塑公
31 司系爭8件裁處書所載違反行政法上義務行為之情節，依廢

01 清法第52條「按日連續處罰」之規定，各次均裁處法定罰鍰
02 最低額6,000元，未逾越法定裁量範圍，並無裁量濫用或裁
03 量怠惰情事，亦無違反比例原則等情，已詳述其得心證之理
04 由，揆諸上開本院108年決議意旨、廢清法第52條規定及說
05 明，並無不合。臺南環保局上訴意旨主張本院108年決議並
06 未考慮到「受處罰人自己主觀上認為是產品，實際上卻是違
07 章行為，且一定不會改善」此種例外情形，應予限縮而排除
08 適用該決議；且原判決未予說明按日處罰究應按日逐次送達
09 處分書，或得一次按日數裁罰合併送達，有判決不備理由之
10 違法云云，以及台塑公司上訴意旨主張臺南環保局自103年5
11 月29日起迄同年11月12日止之按日連續處罰，皆未逐日逐次
12 送達，而是事後併送辦理，裁處書送達日更與作成日及認定
13 違反日相差甚遠，係與本院108年決議之意旨不符，原判決
14 未將該等處罰全數撤銷，有錯誤適用法令之違法，臺南環保
15 局所為裁罰違反比例原則，有裁量怠惰之違法云云，無非其
16 等之個人主觀意見，及就原審已詳為論駁之事項為指摘，並
17 無可採。

18 (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
19 組織法108年修法增設大法庭制度後，已無維持必要，故刪
20 除該法第16條規定；惟於大法庭設置前，業經本院聯席會議
21 決議統一之見解，該見解經裁判援用作為裁判理由時，於大
22 法庭設置後，若無歧異見解而經大法庭程序變更者，自仍為
23 本院目前所持之統一見解。而本院108年決議係就廢清法有
24 關屆期仍未完成改善者，得「按日連續處罰」之文義或立法
25 本旨予以闡明之統一見解，此種解釋既非新法之創制，亦非
26 舊法之變更，應自法律施行之日起生效，不生溯及既往適用
27 之問題。臺南環保局之上訴意旨主張本院108年決議所為法
28 律見解之變更，不得溯及既往適用，本案按日連續處罰時間
29 為103年5月29日至同年11月12日，當時該決議並不存在，其
30 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
31 法云云，並無可取。

01 (四)按廢清法第71條第1項規定：「不依規定清除、處理之廢棄
02 物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清
03 除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重
04 大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人
05 或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、
06 縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償
07 清理、改善及衍生之必要費用。……。」上開規定乃廢清法
08 特別針對不依規定清除、處理之廢棄物，所為得由行政機關
09 代為清理，並收取必要之費用之規定，係為落實污染者付費
10 原則，此核與同法第52條後段限期改善未改善時所為按日連
11 續處罰規定，乃在藉由不斷之處罰，督促行為人履行其公法
12 上義務之規範內容及目的均不相同，故二者原則上並無相排
13 斥之關係。台塑公司主張臺南環保局未以代履行或逕行清理
14 方式處理系爭產出物，一味按日連續處罰，顯有違比例原
15 則，且屬裁量怠惰，原判決僅以臺南環保局有裁量權逕推論
16 裁量合法，有判決不備理由之違法云云，並無可採。

17 (五)綜上所述，原判決業已詳述其得心證之理由及法律意見，且
18 就台塑公司及臺南環保局各自主張之論點何以不足採，分別
19 予以指駁甚明，核無不合。兩造上訴論旨，各執前詞，指摘
20 原判決對於其不利部分違背法令，求予廢棄，均為無理由，
21 應予駁回。

22 四、據上論結，本件兩造上訴均無理由。依行政訴訟法第255條
23 條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

24 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日

25 最高行政法院第三庭

26 審判長法官 蕭 惠 芳

27 法官 梁 哲 瑋

28 法官 李 君 豪

29 法官 廖 建 彥

30 法官 林 淑 婷

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 115 年 1 月 22 日
03 書 記 官 徐 子 嵐