

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第679號

上 訴 人 台 塑 石 化 股 份 有 限 公 司

代 表 人 曹 明

訴 訟 代 理 人 張 嘉 真 律 師

林 伊 柔 律 師

姜 威 宇 律 師

被 上 訴 人 臺 南 市 政 府 環 境 保 護 局

代 表 人 許 仁 澤

訴 訟 代 理 人 葉 張 基 律 師

林 韋 甫 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 113 年 8 月 30 日 高 雄 高 等 行 政 法 院 111 年 度 訴 字 第 86 號 判 決 ， 提 起 上 訴 ， 本 院 判 決 如 下 ：

主 文

原 判 決 廢 棄 ， 發 回 高 雄 高 等 行 政 法 院 高 等 行 政 訴 訟 庭 。

理 由

一、爭訟概要：

(一)緣臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢）接獲檢舉上訴人所屬麥寮一廠（下稱麥寮一廠）事業廢棄物有遭非法棄置情形，於民國102年1月24日會同被上訴人及相關單位，前往○○市○○區之○○土石方資源堆置場（下稱○○土資場）及○○區之○○土石方資源堆置場（與○○土資場合稱系爭土資場）進行稽查，當場查獲系爭土資場（均未經許可清除、處理事業廢棄物）正在收受上訴人產生之事業廢棄物底灰及飛灰，經水化（水合處理）後之混合石膏與副產石灰（下合稱系爭製程產出物），被上訴人遂以上訴人違反行為時（10

01 6年1月18日修正前，下同)廢棄物清理法(下稱廢清法)第
02 28條第1項第3款規定，而依同法第52條及行政罰法第18條第
03 1項、第2項規定，以102年10月11日環稽字第1020108487號
04 函附同年月2日南市環廢裁字第102103901號裁處書(下稱第
05 一次處分)裁處罰鍰新臺幣(下同)141,966,950元，及限期
06 於102年12月31日前完成改善，併依行為時(下同)環境
07 教育法(下稱環教法)第23條第2款規定處環境講習8小時之
08 處分。上訴人不服，提起訴願，經訴願機關臺南市政府以10
09 3年1月22日府法濟字第1030062100號訴願決定(下稱第一次
10 訴願決定)撤銷第一次處分，並請被上訴人另為適法處分。
11 嗣被上訴人於103年3月24日另作成處分(下稱第二次處
12 分)，裁處上訴人罰鍰6,000元、應支出而未支出之所得利
13 益142,405,120元，及限期於103年5月28日前完成改善(下
14 稱系爭限期改善處分)，並依環教法第23條第2款規定處環
15 境講習2小時(嗣經被上訴人於103年3月31日變更為1小
16 時)。上訴人不服，循序提起行政訴訟，前經高雄高等行政
17 法院(下稱原審)103年度訴字第321號判決撤銷訴願決定
18 (下稱第二次訴願決定)及第二次處分，被上訴人就前開判
19 決撤銷第二次訴願決定及第二次處分關於罰鍰6,000元及系
20 爭限期改善處分部分不服(至於應支出而未支出之所得利益
21 處分及環境講習1小時部分則由被上訴人重新作成行政處
22 分)，提起上訴。就第二次處分關於罰鍰6,000元部分，迭
23 經本院105年度判字第309號判決、原審105年度訴更一字第1
24 3號判決(下稱原審更一審判決)、本院107年度判字第336
25 號判決撤銷確定；而就系爭限期改善處分部分，則遞經本院
26 105年度判字第309號判決、原審105年度訴更一字第13號判
27 決、本院107年度判字第336號判決、原審107年度訴更二
28 字第14號判決(下稱原審更二審判決)、本院109年度判字第9
29 5號判決、原審109年度訴更三字第9號判決(下稱原審更三
30 審判決)、本院110年度上字第601號判決駁回上訴人在第一
31 審之訴確定在案。

01 (二)被上訴人就應支出而未支出之所得利益及環境講習部分，於
02 104年8月3日以環土字第1040072154B號函附同日環土廢裁字
03 第104071557號裁處書（下稱第三次處分），裁處上訴人
04 「應支出而未支出之所得利益141,960,590元」及「環境講
05 習1小時」。上訴人不服，循序提起行政訴訟，前經原審104
06 年度訴字第518號判決撤銷第三次處分及其訴願決定。被上
07 訴人僅就「環境講習」部分提起上訴，仍經本院109年度上
08 字第121號判決駁回確定。其後，被上訴人再以110年6月7日
09 環土字第1100057459號函裁處上訴人141,966,590元之罰鍰
10 （下稱原處分）。上訴人不服，循序提起本件行政訴訟。並
11 聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷；2.被上訴人應返還上訴
12 人已繳納之罰鍰141,966,590元。經原審111年度訴字第86號
13 判決（下稱原判決）駁回，仍未甘服，遂提起本件上訴。

14 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
15 引用原判決之記載。

16 三、本院查：

17 (一)行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定
18 外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經
19 驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明
20 於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之證據評價基
21 礎，乃全辯論意旨及調查證據之結果。基於行政訴訟之職權
22 調查原則(行政訴訟法第125條第1項及第133條)，法院必須
23 充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，法院在對全辯論意
24 旨及調查證據之結果為評價時，應遵守兩項要求，一是「訴
25 訟資料之完整性」，二是「訴訟資料之正確掌握」。前者乃
26 所有與待證事實有關之訴訟資料，都必須用於心證之形成而
27 不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資
28 料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法
29 第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備
30 理由之違背法令。

01 (二)廢清法第2條第1項、第4項規定：「(第1項)本法所稱廢棄
02 物，分下列2種：一、一般廢棄物：由家戶或其他非事業所
03 產生之垃圾、糞尿、動物屍體等，足以污染環境衛生之固體
04 或液體廢棄物。二、事業廢棄物：(一)有害事業廢棄物：由
05 事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體
06 健康或污染環境之廢棄物。(二)一般事業廢棄物：由事業所
07 產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。……(第4項)第1項第
08 2款之事業，係指農工礦廠(場)、營造業、醫療機構、公
09 民營廢棄物清除處理機構、事業廢棄物共同清除處理機構、
10 學校或機關團體之實驗室及其他經中央主管機關指定之事
11 業。」第28條第1項第3款第1目規定：「事業廢棄物之清
12 理，除再利用方式外，應以下列方式為之：……三、委託清
13 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52條規
15 定：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第
16 28條第1項……規定……，處新臺幣6,000元以上30,000元以
17 下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處
18 罰。」

19 (三)經查，被上訴人於102年1月24日至系爭土資場稽查，查獲上
20 訴人之系爭製程產出物共54,771.2公噸堆置於該地，而系爭
21 土資場非屬合法之公民營廢棄物清除處理機構，有違反廢清
22 法第28條第1項第3款規定之行為，遂依同法第52條規定，以
23 第一次處分裁處罰鍰141,966,950元，及限期於102年12月31
24 日前完成改善，併依環教法第23條第2款規定處環境講習8小
25 時；嗣第一次處分經第一次訴願決定撤銷，被上訴人另以第
26 二次處分裁處上訴人罰鍰6,000元、應支出而未支出之所得
27 利益142,405,120元，及限期於103年5月28日前完成改善，
28 暨處環境講習2小時(嗣於103年3月31日變更為1小時)。上
29 訴人不服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷第二次訴願決定及
30 第二次處分。經原審以103年度訴字第321號判決撤銷第二次
31 訴願決定及第二次處分，被上訴人僅就罰鍰6,000元及系爭

01 限期改善處分提起上訴，經本院105年度判字第309號判決廢
02 棄發回，嗣經原審更一審判決維持系爭限期改善處分，罰鍰
03 6,000元部分則經撤銷。兩造均提起上訴，復經本院107年度
04 判字第336號判決就系爭限期改善處分部分廢棄發回，罰鍰
05 6,000元部分則經上訴駁回而撤銷確定；其後，原審更二審
06 判決復將系爭限期改善處分部分撤銷，被上訴人提起上訴，
07 經本院109年度判字第95號判決廢棄發回；原審更三審判決
08 再將系爭限期改善處分部分撤銷，被上訴人復提起上訴，終
09 經本院110年度上字第601號判決廢棄並自為判決，駁回上訴
10 人在第一審請求撤銷系爭限期改善處分部分之訴，是第二次
11 處分就系爭限期改善處分部分即告確定在案等情，為原審依
12 職權所確定之事實，核與卷證相符，自得作為本件裁判之基
13 礎。

14 (四)原判決雖以行政罰法第18條第2項基本上仍是同條第1項規定
15 意旨之延續，罰鍰之裁處必須考量行為人之「所得利益」，
16 其立法目的寓意「使行為人不能保有不法利益」，故自非不
17 得將罰鍰提高至與不法利益額相同，以貫徹立法意旨。又審
18 酌行為人違反行政法上義務所獲得之不法利益作為加重罰鍰
19 額度之因素時，應採淨額利益原則，亦即應將行為人因違法
20 行為取得之收入（包括因此節省之支出），扣除與該違規行
21 為直接關聯之成本費用及其他支出後之金額，作為審酌不法
22 利益之標準。又參酌被上訴人代清除處理一般事業廢棄物收
23 費標準（下稱系爭收費標準）計算，上訴人未依規定清除、
24 處理之一般事業廢棄物共54,771.2公噸，而系爭收費標準之
25 代清除費用為每公噸1,650元、代處理費用為每公噸1,590
26 元，未滿1公噸者以1公噸計算，則上訴人應支付而未支付之
27 清除處理費用共計177,461,280元（54,772公噸×1,650元+5
28 4,772公噸×1,590元=177,461,280元）。另上訴人出售系爭
29 製程產出物予系爭土資場共獲得買賣價金109,542元，扣除
30 上訴人自認補貼系爭土資場之運費共35,601,280元，則上訴
31 人所受之不法利益共計141,969,542元（177,461,280+109,

01 542—35,601,280=141,969,542)。從而，被上訴人經審酌上
02 開違章事實，即系爭製程產出物總計高達54,771.2公噸，而
03 系爭製程產出物之成分具有高鹼性及鎳含量偏高之性質，造
04 成極大環境衝擊，暨上訴人所受不法利益範圍，而裁處罰鍰
05 141,966,590元(未逾141,969,542元)。審酌上訴人經營麥寮
06 一廠多年，應熟知法令，不得推稱其信賴系爭製程產出物曾
07 為產品登記之效力，或其他行政指導，而得主張無期待其履
08 行之可能性，是上訴人主觀上應受責難程度非屬輕微，且其
09 資本額高達95,259,596,520元，故原處分並無裁量逾越、裁
10 量濫用或裁量怠惰之瑕疵至明等由，而維持原處分，固非無
11 見。惟查：

12 1.按行政罰法第18條第2項雖規定：「前項所得之利益超過法
13 定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法
14 定罰鍰最高額之限制。」但同條第1項已明定：「裁處罰
15 鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響
16 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
17 力。」故行政機關於所得利益之範圍內裁處罰鍰時，仍應審
18 酌違反行政法上義務行為於主觀及客觀上應受責難程度、所
19 生影響，並得考量受處罰者之資力，尚非一律須加重至所得
20 利益之最高上限。倘未考量違規情節之輕重，逕處以所得利
21 益最高上限之罰鍰，即構成裁量怠惰之違法；且倘違規情節
22 非屬重大，卻處以法定最高額之罰鍰，亦有違反責罰相當之
23 比例原則。

24 2.揆諸前揭關於系爭限期改善處分之歷次判決內容可知，麥寮
25 一廠前於91年7月間，向雲林縣政府申請工廠變更登記，將
26 原產品名稱中之「其他石油及煤製品」變更為「其他石油及
27 煤製品(混合石膏及副產石灰)」，經雲林縣政府以91年11
28 月20日91府建工字第0910068785號函(下稱91年11月20日
29 函)核准登記，上訴人並於事業廢棄物清理計畫書(下稱廢
30 清書)之主要產品(副產品)欄位將系爭製程產出物列為產
31 品，且迭經雲林縣政府於99年8月1日、100年9月22日及101

01 年1月11日准予備查。又依雲林縣政府核發之101年2月府環
02 空操證字第P0712-02號固定污染源操作許可證、101年10月2
03 5日雲縣環水許字第01035110號水污染防治許可證，該許可
04 證記載事項，亦將系爭製程產出物列為產品，且雲林縣政府
05 針對訴外人○○○○股份有限公司申請增添回填物，及訴外人
06 人○○預拌混凝土股份有限公司、○○○○有限公司詢問製
07 程中添加系爭製程產出物部分，均函復「經本縣環保局審核
08 該物非屬廢棄物」、「本縣環保局表示副產石灰非屬廢棄物
09 所管轄」等語。再者，雲林縣政府環境保護局於101年5月11
10 日至麥寮一廠為環境稽查，其查核情形為：「現場稽查或處
11 理情形：……2.有關該公司麥寮一廠高溫氧化程序所產生之
12 混合石膏（水化石膏）出廠管制乙案，為加強產品（水化石
13 膏）用途合法無虞，現場告知業者混合石膏出廠需交由可控
14 制之廠商，如取得肥料登記證之肥料業者、縣府監控之土資
15 場、廢棄物處理場、可查證之工程（砂石場、混凝土場）並
16 提供工程地點與合約書供查證。」其後，雲林縣政府鑑於麥
17 寮一廠廠區堆置約139萬公噸水合副產石灰，認該產品用途
18 及流向均有疑慮，乃以102年1月28日府環廢字第1023603869
19 號函將系爭製程產出物改判定係屬事業廢棄物，復以102年1
20 月30日府建行字第1025301536號函廢止產品登記。而本件關
21 於系爭限期改善處分所依據之事實，則係在前開2處分作成
22 前數日之同年月24日經由臺南地檢檢察官在系爭土資場所查
23 獲。嗣於系爭限期改善處分之訟爭過程中，即涉及因系爭製
24 程產出物曾登記為產品，遲至102年1月28日雲林縣政府方改
25 認定為事業廢棄物，並至102年1月30日始廢止該產品登記，
26 致系爭製程產出物究應定性為「產品」或「事業廢棄物」？
27 及在系爭製程產出物改認定為事業廢棄物，並至102年1月30
28 日廢止產品登記前，能否期待上訴人依廢清法由清除處理機
29 構清除或處理等爭點，而此爭點歷經長達10年之訴訟過程，
30 方於112年6月21日由本院110年度上字第601號判決以：系爭
31 製程產出物非朝夕即時由產品變異為事業廢棄物，而係有堆

01 置、貯存或低價販售復高額補助予系爭土資場處理之不當情
02 形。廢清法要求事業主動申報廢清書依核准內容執行清除責
03 任，在改制前行政院環境保護署（下稱環保署）100年5月9
04 日環署廢字第1000036827號令下達廢止過往以登記為產品者
05 即非廢棄物之寬泛解釋後，上訴人一方面得以產品登記行政
06 處分主張效力規範，一方面又負有廢清法課以主動清除事業
07 廢棄物之責任，兩者形成衝突之競合。系爭製程產出物被不
08 當堆置、貯存及低價販售復高額補助予系爭土資場之處理過
09 程，係上訴人有意執行之產銷活動，惟基於環境基本法要求
10 事業應共同承擔維護環境之整潔衛生，以利於人類休養生息
11 之公益責任，自以公益為先，上訴人即有義務主動釐清此一
12 產品之生產、處理歷程，已使系爭製程產出物具有事業廢棄
13 物之性質，以完盡其依法應履行之清理義務，本無待主管機
14 關先行認定其為事業廢棄物，也與是否廢止91年11月20日函
15 核准產品登記處分無關，尚不得推稱其信賴產品登記之效
16 力，或其他行政指導，而主張無期待其履行之可能性。是
17 以，上訴人雖取得雲林縣政府91年11月20日函核准混合石膏
18 及副產石灰為產品登記，又其廢清書之主要產品（副產品）
19 欄位將系爭製程產出物列為產品，經雲林縣政府於99年8月1
20 日、100年9月22日及101年1月11日准予備查，及雲林縣政府
21 核發之101年2月府環空操證字第P0712-02號固定污染源操作
22 許可證、101年10月25日雲縣環水許字第01035110號水污染
23 防治許可證，亦將系爭製程產出物列為產品等，均無卸其本
24 於事業之責任，針對已有不當棄置等情事之系爭製程產出
25 物，應辦理變更廢清書進行合法清除之作為義務等由，論斷
26 系爭限期改善處分合法無誤。由此足認，本院110年度上字
27 第601號判決係從公益之角度出發，認上訴人無卸其本於事
28 業之責任，針對已有不當棄置等情事之系爭製程產出物，應
29 辦理變更廢清書進行合法清除之作為義務，而非系爭製程產
30 出物自始即被認定屬事業廢棄物，上訴人並有清除及處理之
31 責任。

01 3.然而，被上訴人於查獲系爭製程產出物之始，即依系爭收費
02 標準計算上訴人應支出而未支出之清除處理費用為177,458,
03 688元（依實際噸數計算），並加計出售系爭製程產出物之
04 買賣價金109,542元，再扣除補貼系爭土資場之運費35,601,
05 280元後，得出上訴人所受之不法利益為141,966,950元，並
06 依行政罰法第18條第1項、第2項之規定，以第一次處分裁罰
07 上訴人141,966,950元。嗣因第一次處分係依系爭收費標準
08 計算上訴人應支出而未支出之所得利益，經訴願機關以麥寮
09 一廠位於雲林縣，依環保署93年6月23日訂定之執行機關代
10 清除處理一般事業廢棄物收費標準訂定原則，各地依不同之
11 成本計算應有不同之收費標準，詎被上訴人逕依系爭收費標
12 準計算，至如上訴人自行清除處理或委託事業所在地雲林縣
13 合法機構清除處理，是否即會支出相同費用，尚無法確知，
14 故被上訴人未衡量其間之差異性，直接依系爭收費標準認上
15 訴人已節省141,966,950元之成本，並以之為不法利益據以
16 裁罰，非無可議為由，撤銷第一次處分；其後，被上訴人為
17 第二次處分時，則以麥寮一廠所在地雲林縣廢棄物清除處理
18 商業同業公會（下稱雲林縣公會）「清運價格1,000元/噸、
19 國內衛生掩埋最低費用1,600元/噸」計算，依行政罰法第18
20 條第2項規定裁罰上訴人142,405,120元（ $54,771.2 \times 2600 = 1$
21 $42,405,120$ ）。又第二次處分經原審103年度訴字第321號判
22 決以違反不利益變更禁止原則撤銷後，被上訴人再依該原則
23 以第三次處分裁罰上訴人141,966,950元，嗣經原審104年度
24 訴字第518號判決以被上訴人分別裁罰上訴人6,000元、應支
25 出而未支出之所得利益141,966,950元等2個獨立可分之行政
26 處分，有違行政罰法第18條第2項規定為同條第1項裁罰之加
27 重，兩者屬同一事件，應合併為之，不得單獨處罰之意旨為
28 由撤銷確定。至第二次處分中之6,000元罰鍰部分，業經原
29 審更一審判決撤銷，並經本院107年度判字第336號判決駁回
30 被上訴人之上訴確定後，被上訴人再以原處分裁罰上訴人14
31 1,966,590元。由上可知，無論是第一次處分，或第二次、

01 第三次及原處分，被上訴人均係以上訴人應支出而未支出所
02 節省之成本計算罰鍰，僅係應依系爭收費標準或依雲林縣之
03 收費標準計算而有不同而已。惟上訴人在系爭製程產出物改
04 認定為事業廢棄物，並至102年1月30日廢止產品登記前，能
05 否期待上訴人依廢清法由清除處理機構清除或處理系爭製程
06 產出物之爭點，本有諸多爭議，被上訴人於110年6月7日再
07 以原處分裁處141,966,590元罰鍰時，是否已經考量上訴人
08 違反行政法上義務行為於主觀與客觀上應受責難程度，暨上
09 訴人履行系爭限期改善處分與其受有應支出而未支出之所得
10 利益間有無關連，原判決就此有利於上訴人之事項，均恣置
11 不論，自嫌速斷。又原處分固認系爭製程產出物之成分具有
12 高鹼性及鎳含量偏高之性質，造成極大環境衝擊，惟上訴人
13 於原審所提出關於系爭製程產出物並未產生任何污染之「○
14 ○土資場土壤查證調查報告書」、「○○市○○區○○段土
15 石方資源堆置場（○○事業股份有限公司）土壤污染查證報
16 告」，何以不足採信，此攸關上訴人縱有違反行政法上義
17 務，其所生影響（危害）及客觀上應受責難程度是否重大，
18 被上訴人本應加以考量，原判決就此亦未予以說明，洵有理
19 由不備之違法。再者，關於上訴人就系爭製程產出物應支出
20 而未支出之所得利益之計算方式，原判決係依系爭收費標準
21 計之，但系爭製程產出物係位於雲林縣之麥寮一廠，原判決
22 逕以系爭收費標準計算，並未說明其依據為何？至原處分雖
23 仍裁罰上訴人141,966,590元，惟亦未說明其計算之依據為
24 何？嗣被上訴人於原審審理時，乃表示雲林縣垃圾掩埋場並
25 無對外收受一般事業廢棄物，倘依鄰近南投縣公有掩埋場一
26 般廢棄物及一般事業廢棄物處理收費辦法不可燃或不適燃之
27 一般事業廢棄物收費標準2,500元/噸計算，並以雲林縣公會
28 所報之清運價格1,000元/噸計算，再計算相關收入支出成本
29 後，則上訴人應委託清理而販售所得之不法利益合計156,20
30 7,462元，亦高於原處分裁罰之金額等語。由此可知，系爭
31 製程產出物之清除處理費用究應以何標準計之，被上訴人前

01 後標準並不一致，且上訴人倘已清除處理系爭製程產出物，
02 則其是否仍享有應支出而未支出之所得利益，非無疑義，被
03 上訴人自102年10月11日為第一次處分至110年6月7日為原處
04 分止，似均未考量上情，是其裁量似有怠惰，且倘上訴人之
05 違規情節並非重大，則被上訴人幾乎以上訴人應支出而未支
06 出之所得利益之最高上限裁罰上訴人，則此裁罰有無違反責
07 罰相當之比例原則？原審亦未加以調查釐清，即維持原處
08 分，亦有未洽。

09 四、綜上所述，原判決有如前述違背法令之情事，且影響本件判
10 決結果，上訴意旨據以指摘，求予廢棄，為有理由。又因本
11 件事證尚有未明，有待原審調查審認，本院無從自為判決，
12 爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭另為適法之裁
13 判。

14 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
15 項、第260條第1項，判決如主文。

16 中 華 民 國 115 年 6 月 4 日
17 最高行政法院第二庭

18 審判長法官 陳 國 成

19 法官 高 愈 杰

20 法官 楊 坤 樵

21 法官 李 明 益

22 法官 林 秀 圓

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

24 中 華 民 國 115 年 6 月 4 日

25 書記官 蕭 君 卉