最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第541號

上　訴　人　台塑石化股份有限公司
代　表　人　陳寶郎
訴訟代理人　張嘉真　律師
　　姜威宇　律師
　　王晨桓　律師
被上訴人　雲林縣環境保護局
代　表　人　鄭育麟
訴訟代理人　李建忠　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7月3日臺中高等行政法院107年度訴字第37號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺中高等行政法院。

理　由

一、本件行政訴訟上訴後，被上訴人代表人由張喬維，依序變更為黃士漢、鄭育麟，茲據其等聲明承受訴訟，均核無不合，應予准許，先此敘明。

二、被上訴人於民國106年5月24日派員至上訴人所屬麥寮一廠水化二場稽查結果，認上訴人就屬於一般事業廢棄物之水化石膏（下稱系爭一般事業廢棄物）為露天堆置，未設置防止地面水、雨水、地下水流入、滲透之貯存設備或措施，違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準（下稱事業廢棄物清除標準）第10條第1項第1款規定；又上訴人將約617,078公噸（統計至106年3月31日止）之系爭一般事業廢棄物露天堆置於○○區○○○路旁，致發生揚塵、逸散、污染地面之未保持清潔情事，另違反事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款規定，被上訴人乃以上訴人有2個違反廢棄物清理法第36條第1項規定之行為，各依廢棄物清理法第52條規定，分別以106年7月4日雲環廢字第1060024105號函（下稱原處分一）及106年7月4日雲環廢字第1060024108號函（下稱原處分二

）各處以上訴人罰鍰新臺幣（下同）300萬元，並命上訴人負責環保相關業務人員蔡松岳接受環境講習8小時。上訴人對原處分一、二關於罰鍰部分不服，合併提起訴願遭駁回，循序提起行政訴訟，聲明：撤銷訴願決定及原處分一、二關於罰鍰部分，經原判決駁回，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴之主張及被上訴人在原審的答辯，均引用原判決所載。

四、原判決駁回上訴人在原審之訴，其理由略以：

㈠、依事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款與第10條第1項第1款規定意旨，係分別就一般事業廢棄物之貯存方法與設置貯存之設施或措施為規範。前者在於禁止業者不得有廢棄物飛揚、逸散、滲出、污染地面或散發惡臭情事；而後者則誡命其應積極設置有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之貯存設備或措施，故前者之違規行為態樣係不應為而作為之積極行為，而後者之違規行為態樣則為應作為而不作為之消極不作為，二者違規構成要件有別，行為態樣互殊，各具獨立性及構成要件完整性，明顯非屬同一行為，自應分論併罰。經稽之卷附被上訴人前往上訴人廠區稽查拍攝之現場照片所示情況，可見上訴人係將系爭一般事業廢棄物堆○於○區○道旁成數條狀坵堆，除部分覆蓋簡易網布外，其餘部分均裸露。細觀未覆蓋網布部分之情狀，該坵堆已成鬆散狀態並碎裂成塊狀及粉狀滑落至坵堆邊緣，並擴散至道路上，且該坵堆邊復有數包塑膠袋裝之廢棄物丟棄其旁。由上開事證情況，足認上訴人設置之貯存設施並無防止地面水及雨水流入、滲透，明顯不符合事業廢棄物清除標準第10條第1項第1款之規定。且系爭一般事業廢棄物既已碎裂成塊狀及粉狀擴散至道路上，殊難謂其無飛揚、逸散及污染地面之情形，故被上訴人認定上訴人未設置符合規定標準之貯存設施行為，違反事業廢棄物清除標準第10條第1項第1款規定，成立違反廢棄物清理法第36條第1項規定之行為；而上訴人貯存地點有廢棄物飛揚、逸散、污染地面情事，違反事業廢棄物清除標準

第6條第1項第2款規定，復另外成立違反廢棄物清理法第36條第1項、第2項規定之行為，而分別適用廢棄物清理法第52條規定，依行政罰法第25條規定分別處罰之，核無認定事實不憑證據、或悖離論理及經驗法則之違法情事，亦未違反行政罰法第24條關於一事不二罰原則之規定。

㈡、廢棄物清理法與空氣污染防制法之規範目的不同，各自子法分別為執行母法而訂定，是被上訴人執行廢棄物清理法第36條第1項、第2項規定，有關細節性及技術性之事項，自無從以空氣污染防制法授權訂定之子法為準據。又依事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款規定，其規範目的在使貯存地點、容器、設施保持清潔完整，如有廢棄物飛揚、逸散、滲出、污染地面或散發惡臭情事，即未達到管制標準，至於是否構成空氣污染防制法規定之處罰要件，要非所問。另由卷附被上訴人稽查時拍攝之現場照片所示情況，可見該處路面乾燥異常，毫無灑水過之跡象，由系爭一般事業廢棄物碎裂成粉末狀逸散至道路上，復分布濃淡不均，足見係隨風飄散所致，難謂上訴人有保持清潔，無飛揚、逸散及污染地面之情事。至於上訴人於訴訟繫屬中提出之現場影像光碟1片，經原審於108年5月2日勘驗結果，固可見系爭一般事業廢棄物堆置現場已保持相當清潔無訛，但此乃改善後之現場情景，無從憑為判斷被上訴人稽查當時事實狀態之證據。是以，本件上訴人違反事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款及第10條第1項第1款之事證至為明確。

㈢、上訴人先前將系爭一般事業廢棄物列為「產品」報核，經被上訴人以102年1月28日府環廢字第1023603869號函核定為事業廢棄物，上訴人不服提起行政爭訟，業據本院以106年度判字第206號判決上訴人敗訴確定在案。考量上訴人明知上情，卻仍未主動積極依一般事業廢棄物之相關法令處置，任其閒置於廠區路旁，衡諸上訴人登記資本總額及實收資本額均高達95,259,596,520元，顯見其資力雄厚，履行事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款及第10條第1項第1款規定之義

務，輕而易舉。再參佐上訴人及其位於雲林縣麥寮鄉離海工業區內之關係企業，近幾年來工安事件頻傳，侵擾鄰近居民正常生活，縣民反感嫌惡，抗議四起，怨聲載道，屢為媒體報導揭露，顯見上訴人營運管理殊欠嚴謹，法紀觀念淡薄，輕忽企業應盡之社會責任，自主管控能力不足，亟待公權力嚴格取締整頓，審酌上開特殊情節，倘未對上訴人裁處法定最高罰鍰額度300萬元，殊難促其警惕改善，無從達到行政罰之目的，有違行政罰法第18條規定之意旨，則被上訴人從法定罰鍰額度之上限對上訴人為裁罰處分，顯具必要性及合理性，要屬適切，核無怠於裁量或濫用裁量權，致違反比例原則之情事。故被上訴人就上訴人關於系爭一般事業廢棄物之貯存方法，違反事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款規定之行為，與關於貯存設施違反同標準第10條第1項第1款規定之行為，適用廢棄物清理法第36條第1項、第2項及第52條前段之規定，分別作成原處分一及原處分二各裁處罰鍰300萬元，認事用法俱無違誤等詞，茲為其論據。

五、上訴理由略謂：

㈠、上訴人於原審一再述及系爭物料之成分與水泥相似，本身即具膠結固化性及不透水性，已與科學上之不透水層相當，故系爭物料之表面本身即為不透水之防水層；又上訴人於水化二場之底部已先鋪設經加壓加密之系爭物料作為不透水層，故無論地面水或雨水皆不會流入或滲透至場區下方之土壤；另上訴人已設置環場收集溝及逕流水收集坑於其周圍，故無論是地面水或雨水流經系爭物料之貯存區，仍會經由收集溝及收集坑回收處理，並不會流至周圍土地，更不會造成污染，故上訴人於儲放系爭物料時，顯已作好防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措施。原判決對上揭對上訴人有利之證據資料皆完全未予審酌及參採，復未於理由項下說明上訴人前引科學證據及已設置環場收集溝及逕流水收集坑之情何以不足採之理由，逕以根本非屬系爭物品貯存區之稽查照片驟認上訴人違反事業廢棄物清除標準第10條第1項第1

款規定，有判決不備理由及認定事實錯誤之違法。

㈡、上訴人於原審已陳明被上訴人所提出之6張照片（即原審卷第183至193頁）全是於水化作業中之水化池周邊所為拍攝，並非最終貯存地點之情形。原審卷第193頁照片之數包塑膠袋裝之廢棄物非系爭物品，且貯存系爭物品之水化二場乃分「水化作業區」與「存放區」，因上訴人會將完成水化之物品搬運至貯存區位，從而經常會有槽車於「水化作業區」與「存放區」來回作業運送系爭物品，因槽車在貯存處內移動難免少量沾黏系爭物品，故於車輛行至道路上時即會與柏油路磨擦掉落呈現胎紋狀，非原判決所稱「貯存地點」之廢棄物揚塵或污染地面；又原審卷第187、189頁照片拍攝處則係於「水化池」旁邊，該處根本沒有貯存系爭物品之坵堆，故該等照片無法證明有「揚塵」情事。原判決單以部分系爭物品呈現塊狀堆置，即認定有飛揚情形，顯有認定事實錯誤、違反證據法則之違法。

㈢、依上訴人於原審提出之環境保護署「固定污染源排放量申報作業指引暨排放量計算手冊」，及「美國國家環境保護局工業程序中控制粒狀物排放之技術指南」就排放標準之估算，若堆置場堆放之物料並無小於75微米之粒狀物，即不會產生粒狀汙染物之排放。依系爭物品粒徑分析結果報告，系爭物品並不含有75微米以下之粒狀物，故上訴人於水化二場堆置系爭物品，依空氣污染防制法認可之科學證據計算結果，系爭物品之粒狀污染排放量為0，即表示不會產生任何粒狀污染物飛揚。且上訴人於原審亦另提出稽查當時現場錄影節錄照片、灑水車輛照片、灑水班表紀錄及清掃機具等證據，證明無飛揚、逸散及污染地面之情事，且106年5月24日稽核當日還有灑水車從被上訴人稽核人員身旁經過正在執行灑水作業，原判決逕認定有飛揚情事，而未交待上訴人主張何以不足採之理由，乃有違反證據法則、認定矛盾及理由不備之違法。

㈣、事業廢棄物清除標準第二章即第5條以下係關於「事業廢棄

物之貯存」應符合之規定，故第6條第1項第2款規定及同標準第10條第1項第1款規定均為要求事業廢棄物之管理者於貯存廢棄物時應合乎之規定，則事業廢棄物業者就同一「貯存事業廢棄物」之行為，違反數個行政法上義務，依行政罰法第24條規定自不得重複處罰。且依廢棄物清理法第63條之1第1項規定，被上訴人於審酌原處分之罰鍰額度時，即應依污染程度、特性及危害程度而定其數額，方屬適法及合義務之裁量。被上訴人優先以上訴人之資力作為罰鍰額度之主要審酌因素，且逕自臆測如不處以最高額之罰鍰，將無法引起上訴人對環境保護業務之重視，原判決未予導正，究明依本案之「污染程度、特性及危害程度」，有何必要性及合理性須裁處此逾常之罰鍰數額，徒憑媒體片面報導而對上訴人為不利評價，且將屬不同法人之他企業行為作為上訴人應受裁罰額度之審酌因素，遽認原處分罰鍰數額適切，有違反不當聯結禁止原則、比例原則、平等原則、裁量濫用，及不適用行政罰法第24條第1項、廢棄物清理法第63條之1第1項規定，以及調查未盡、判決不備理由之違法等語。

六、本院查：

㈠、依廢棄物清理法第2條第1項、第2項規定：「（第1項）本法所稱廢棄物，指下列能以搬動方式移動之固態或液態物質或物品：……四、製程產出物不具可行之利用技術或不具市場經濟價值者。……（第2項）前項廢棄物，分下列二種：……二、事業廢棄物：指事業活動產生非屬其員工生活產生之廢棄物，包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物。（一）有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。（二）一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。」第36條規定：「（第1項）事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。（第2項）前項事業廢棄物之貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之。」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36條第1項……所定管理辦法者，處新臺幣6千元以上300萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰。」可知，因事業廢棄物所發生之患害，其程度及性質各異，為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，故規定事業產出之廢棄物，其貯存、清除或處理方法及設施標準，應符合中央主管機關所定之標準；違反此義務者，並施以罰鍰，以免發生危害。

㈡、次依廢棄物清理法第36條第2項授權訂定之事業廢棄物清除標準第2條第1款規定：「本標準專用名詞定義如下：一、貯存：指事業廢棄物於清除、處理前，放置於特定地點或貯存容器、設施內之行為。」第6條第1項第2款規定：「一般事業廢棄物之貯存方法，應符合下列規定：……二、貯存地點、容器、設施應保持清潔完整，不得有廢棄物飛揚、逸散、滲出、污染地面或散發惡臭情事。」第10條第1項第1款規定：「一般事業廢棄物應依其主要成分特性設置貯存設施，除經中央主管機關公告者外，應符合下列規定：一、應有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措施。」是一般事業廢棄物之貯存方法，應保持貯存地點、容器、設施之清潔完整，不得有廢棄物飛揚、逸散、滲出、污染地面或散發惡臭情事；而就「貯存設施」方面，除經中央主管機關指定公告排除部分無污染顧慮、量大、體積大、無法覆蓋之一般事業廢棄物外，則規定應依其主要成分特性「設置」有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之貯存設施，核課產出該廢棄物之事業予保持貯存地點、容器、設施之清潔完整（防止上述污染狀態之發生），及設置符合上述規定之貯存設施之作為義務。原判決以事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款後段規定，謂該規定旨在於禁止業者不得有廢棄物飛揚、逸散、滲出、污染地面或散發惡臭情事，其違規行為態樣係不應為而作為之積極行為云云，容有誤解，先此敘明。

㈢、查上訴人麥寮一廠石油焦高溫氧化裝置（即循環式流體化床鍋爐）製程產出之混合石膏及副產石灰，係先放置於製程貯

槽中，接續上訴人會以密閉槽車將之載送至水化區（即被上訴人稽查地點），密閉槽車會先由北邊「水化區地磅控制室」旁邊道路行至水化區，將之倒入水化區進行泡水作業（即水化為系爭一般事業廢棄物），槽車嗣回到「沉澱池與車輛清洗池」，最後再經過「水化區地磅控制室」後，離開水化區；又上開物料經泡水後，須再撈起瀝乾為固態後運至「貯存場所」儲存，上訴人亦會視貯存需求，調整存放位置，因此亦會有部分運載卡車，會○○○區○○道路進、出，並於「水化作業區」及「成品存放區」間，運載系爭一般廢棄物等情，業據上訴人於原審陳明在卷（見原審卷第14頁起訴狀、第218頁準備㈡狀及第302頁準備㈢狀），顯示上訴人上開事業活動產生之廢棄物乃混合石膏及副產石灰，水化係其貯存過程之一環。則原審以稽之被上訴人前往上訴人廠區稽查拍攝之現場照片所示，上訴人將系爭一般事業廢棄物堆置於廠區通道旁成數條狀坵堆，除部分覆蓋簡易網布外，其餘部分均裸露；未覆蓋網布部分坵堆已成鬆散狀態，並碎裂成塊狀及粉狀滑落至坵堆邊緣，擴散至道路上，復分布濃淡不均，足見係隨風飄散所致，難謂上訴人有保持清潔等由，認被上訴人以上訴人違反事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款及第10條第1項第1款規定，並無違誤，固非無見。

㈣、惟行政罰法第24條第1項、第2項規定：「（第1項）一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。（第2項）前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」其立法理由載明：「行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與前條單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別

處罰。此與司法院釋字第503號解釋『一事不二罰』之意旨並不相違。」準此以論，行為人以同一行為違反數個行政法上義務規定，而皆應處罰鍰者，固應適用行政罰法第24條第1項之一行為不二罰原則，從一重處罰之，但如非屬同一行為者，即應適用同法第25條規定分別處罰。而違反行政法上義務之行為究應評價為「一行為」或「數行為」，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實即可認定，必須就具體個案之事實情節，依據行為人主觀犯意、構成要件之實現及受侵害法益，斟酌被違反行政法上義務之條文文義、立法意旨、規範目的、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷。是原判決謂事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款規定為禁止義務，與同標準第10條第1項第1款之誡命義務，二者違規構成要件有別，行為態樣互殊，各具獨立性及構成要件完整性，明顯非屬同一行為，自應分論併罰云云，乃對事業廢棄物清除標準第6條第1項第2款或第10條第1項第1款均係誡命規範，上訴人未保持系爭一般事業廢棄物之清潔完整，與未設置得防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之貯存設施，皆屬作為義務之違反，有所誤解；原審因而就上訴人之不作為情節如何係屬二行為，未予具體審酌說明得心證之理由，已有未洽。

㈤、再按行政訴訟法第125條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。（第2項）審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。（第3項）審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敍明或補充之。」是行政法院在審理案件時應盡闡明義務，其闡明內容包括事實之闡明及法律之闡明，使當事人盡主張事實及聲明之能事，以符合行政訴訟法第125條規定之本旨。如未盡闡明義務，訴訟程序即構成重大瑕疵而有違誤。又行政罰法第18條第1項明定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應

受責難程度、所生影響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力。」廢棄物清理法於第63條之1第1項並揭示：「依本法處罰鍰者，其額度應依污染程度、特性及危害程度裁處；其裁罰準則，由中央主管機關定之。」雖廢棄物清理法中央主管機關環境保護署迄於108年5月28日始訂定「違反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則」，被上訴人於106年7月4日作成原處分時，尚無中央主管機關訂定裁罰準則可資遵循，然仍應依廢棄物清理法第63條之1第1項規定，具體考量污染程度、特性及危害程度為裁處。惟觀之原處分一、二內容僅敘及違章情節，並未載明各裁處上訴人法定最高額度罰鍰之理由；訴願答辯書固說明：「訴願人公司（即上訴人，下同）於民國105年度淨利達757億元以上……，訴願人年度淨利鉅大，更應善盡企業之社會責任，……應投資環保設施以盡環境保護之責任。訴願人高達61萬7,078公噸之事業廢棄物未依規定貯存對環境將造成重大污染影響，故原處分機關對訴願人違反廢棄物清理法不處以最高罰鍰，將無法引起訴願人公司對環境保護業務之重視……」（見訴願卷第64頁；原審卷第173-174頁被上訴人答辯狀內容相同）。然所謂「造成重大污染影響」除以系爭一般事業廢棄物之數量外，其中是否亦已考量其污染特性及危害程度等項，原審未就此曉諭被上訴人說明，亦有未盡闡明義務之疏漏。上訴意旨執此指摘原判決違法，亦非無據。

㈥、綜上，原判決既有如上述之違誤之處，且事證未明，本院無從自行判決，有由原審再為調查之必要，爰將原判決廢棄，發回原審詳為調查審認，更為適法之裁判。

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

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　29　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　鄭　小　康

法官　劉　介　中

法官　帥　嘉　寶

法官　李　玉　卿

法官　林　玫　君

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　10　月　29　日

書記官　陳　品　潔