

臺中高等行政法院判決

107年度訴字第37號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年6月12日辯

原告 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

複代理人 姜威宇 律師

訴訟代理人 王晨桓 律師

林伊柔 律師

被告 雲林縣環境保護局

代表人 張喬維

訴訟代理人 李建忠 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服雲林縣政府中華民國106年12月13日府行法一字第1062904695號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)本件原告係就被告民國106年7月4日雲環廢字第1060024105號函（下稱原處分一）及同日期、字軌第0000000000號函（下稱原處分二）各處以原告新臺幣（下同）300萬元，合計600萬元部分，提起行政訴訟，至於命原告負責環保相關業務人員蔡松岳接受環境講習8小時部分，未據該受處分人提起行政訴訟，不在本件原告之訴審理範圍內。

(二)本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化

01 方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關
02 之法令條文附錄於後，合先敘明。

03 二、爭訟概要：

04 被告於106年5月24日派員至原告所屬麥寮一廠水化二場稽查
05 結果，發現其就已經最高行政法院判決確定屬於一般事業廢
06 棄物之水化石膏（下稱系爭一般事業廢棄物）多達617,078
07 公噸（統計至106年3月31日止）未設置有防止地面水、雨水
08 、地下水流入、滲透之一般事業廢棄物貯存設備或措施，違
09 反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第10條第1項第1
10 款規定；且其露天堆置系爭一般事業廢棄物之貯存方法，有
11 揚塵、逸散、污染地面之未保持清潔情事，違反該標準第6
12 條第1項第2款規定，乃就原告上開2個違反廢棄物清理法第
13 36條第1項規定之行為，各依廢棄物清理法第52條規定，以
14 原處分一及原處分二各處原告300萬元。原告不服就其受裁
15 處罰鍰部分，合併提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政
16 訴訟。

17 三、本件原告起訴主張及聲明略以：

18 (一)關於原處分一部分：

19 1.稽查當日現場並無揚塵，且原告每日以灑水車進行灑水等
20 抑塵措施：

21 (1)系爭一般事業廢棄物因具膠結固化性質，可供諸多工業
22 與工程用途，其本身不易產生揚塵，原告基於自主管理
23 ，尚且於水化二場之迎風面覆蓋防塵網，每日再執行作
24 業庭灑水措施，竭力防止有任何揚塵之可能。由現場照
25 片可見系爭一般事業廢棄物上方有覆蓋綠色防塵網，且
26 附近之空間或地面，皆無揚塵逸散或污染地面之情形。

27 (2)被告僅以地面上因運送、清掃等原因，而掉落之系爭一

般事業廢棄物，即強指為揚塵所致，不符事實：

①無論由現場監視器畫面或被告拍攝之6張稽查現場照片，皆可見現場空氣清澈，能見度良好，並無粉塵飄散空中之揚塵情事。被告在原處分作成之後再拍攝之現場影片，仍可見系爭一般事業廢棄物即便未以黑色不透水布完全覆蓋，仍無任何揚塵情事，更能直接看出系爭一般事業廢棄物於水化後，皆已固化膠結成大塊上塊狀，實無可能有任意飄揚等揚塵情形。

②6張稽查現場照片雖顯示於路面有少許系爭一般事業廢棄物，但絕非貯存場所有揚塵所致。蓋系爭一般事業廢棄物是以密閉槽車運送，並以槽車配備之輸送管下載至「水化作業區」之水化池中，進行泡水作業，又系爭一般事業廢棄物經泡水後，須再撈起瀝乾為固態後運至貯存場所貯存，運送過程不可能會有揚塵。

③系爭一般事業廢棄物泡水後再撈起之情狀近似泥漿物質，在瀝乾運送過程中，不可避免會有少數掉至地面，惟原告每日皆定時於道路進行灑水、清洗措施，且清洗用水亦經由現場環狀收集溝、逕流水收集溝回收，並未流入廠區下方或周邊之土壤，亦不可能會有污染地面情事。被告指稱原告造成污染云云，自應舉證以實其說，是原處分認定事實，有違證據法則及經驗法則。

④依原告提供第6段錄影可見之白色物體係用於固定黑色不透水布避免移動之白色水泥，非系爭一般事業廢棄物。被告指稱第4段影片上堆靠攝影者處地面亦有白色物體為系爭一般事業廢棄物，惟此明顯為堆置區旁側之水泥水溝，僅係部分遭系爭一般事業廢棄物掩

蓋而已。可見被告未調查實際情形，只見圖面上有任何白色物體，皆認定為揚塵證據，其認定事實調查證據有嚴重違法。

(3) 被告指稱稽查現場未見原告執行灑水等抑塵措施，不符事實：

① 依被告106年5月24日稽查當時（10:54~11:35）之監視器畫面，即可清楚見到場區內噴灑水車確有作業，甚至從被告所屬稽查人員身邊經過，由11:11:07之監視器畫面已明確顯示現場確實執行例行灑水作業，而由10:58:03及10:58:19之監視器記錄，亦可見到自被告稽查之初即有作業中水車經過稽查人員之畫面，再者依相關畫面，亦可清楚見到現場無揚塵及污染地面之情事，足徵被告之認定，顯與事實及證據不符，應有違誤。故被告否認現場有執行灑水作業云云，顯非事實，且違背行政程序法第43條規定之誠命及第9條揭示之義務。

② 訴願決定臆測原告之灑水作業，係因被告至現場稽查而臨時補作云云，然原告場區本即備有灑水車，且定時於水化二場之路面及系爭一般事業廢棄物堆置處進行灑水作業，此有歷來作業記錄可稽。倘原告場區未定期灑水，則原告根本亦不可能臨時憑空備妥灑水車，訴願決定之論理顯有違證據法則、經驗法則。

2. 被告以稽查現場照片認定有揚塵痕跡，顯與事實不符：

(1) 關於系爭一般事業廢棄物之水化作業、作業流程以及廠區配置說明如次：

① 系爭一般事業廢棄物於102年1月28日被認定為廢棄物前，由於其拌入水後會產生膠結特性，有作為土方級

01 配料等用途，亦較便於貯存及避免揚塵，因此其貯存
02 方式為泡水後存放，惟原告近年已更改發電機組製程
03 燃料，從原先之石油焦改為生煤，已不再產出系爭一
04 般事業廢棄物，也不會有運送流程，因此目前廠區無
05 進行水化作業或其餘作業流程。

06 ②系爭一般事業廢棄物之生產流程如下：a.系爭一般事
07 業廢棄物於原告循環式流體化床鍋爐（CFB）製程產
08 出後，係先放置於製程貯槽中，接續原告會以密閉槽
09 車載送系爭物品至水化區，即被告到場稽查位置，密
10 閉槽車會先由北邊「水化區地磅控制室」旁邊道路行
11 至水化區，將系爭一般事業廢棄物倒入水化區水化，
12 槽車繼回到「沉殿池與車輛清洗池」，最後再經過「
13 水化區地磅控制室」後，離開水化區。b.原告會視貯
14 存需求，調整系爭一般事業廢棄物存放位置，因此亦
15 會有部分運載卡車，會○○○區○○道路進出，而往
16 來於「水化作業區」及「成品存放區」間。

17 (2)被告所提6張稽查照片，僅片斷截取系爭物品暫時性因
18 運載或清掃等原因掉落地面之畫面，不能證明有揚塵，
19 其中第6張照片所示情形，亦與揚塵無關，不得作成裁
20 罰之依據。

21 3.系爭一般事業廢棄物具有膠結硬化特性，本即不會產生揚
22 塵，被告作成原處分一認定原告違反事業廢棄物貯存清除
23 處理方法及設施標準第6條第1項第2款規定，顯有違誤：

24 (1)依據行政院環境保護署「固定污染源排放量申報作業指
25 引暨排放量計算手冊」（92年3月版）第26頁以下，可
26 知於計算堆置場之粒狀物排放量時，業者可自「排放係
27 數法」、「PEDCO推估法」或「AP-42建議推估法」此3

種計算方法中自由選擇其一作為粒狀物排放量之計算公式，且無論選擇何種計算方法，皆符合環保署之規定。

(2) 若以 PEDCO 推估法計算粒狀物排放量，則可得出原告於水化二場堆置貯存之系爭一般事業廢棄物，根本不會產生揚塵之結果。依系爭一般事業廢棄物之粒徑分析結果報告，可知系爭一般事業廢棄物並不含有 75 微米以下之粒狀物，故依上開環保署計算手冊及美國環保局技術指南之計算公式，原告於水化二場堆置系爭一般事業廢棄物，並不會產生粒狀污染物之排放。

(3) 我國環保署就堆置場之粒狀污染物排放量訂有明確計算公式，且該公式亦為美國環保局所採用。因系爭物料經檢驗分析後，可證其並不含有小於 75 微米之粒狀物，故若依上開我國環保署採用之計算公式，可得出系爭物料之粒狀污染物排放量為 0 之結論，故不可能發生原處分機關所稱之揚塵污染情形，原處分一之認定顯有違誤。

4. 參照空氣污染防治法中關於揚塵之認定標準，亦可知被告認定事實不憑證據，違反明確性原則：

(1) 參照空氣污染防治法第 32 條第 1 項第 1 款及第 2 款及空氣污染行為管制執行準則第 4 條第 1 款規定，可知所謂揚塵，應係指明顯且得由「目視」確認之粒狀污染物，散布於空氣中或塵土飛揚之情事。本件依據被告稽查現場照片，清楚可見現場空氣清澈且能見度良好，並無任何粉塵飄散、飛揚於空中之揚塵情事，該等照片顯無從佐證有揚塵之違法事實存在。

(2) 依空氣污染行為管制執行準則第 5 條規定，可知於執行空氣污染管制時，應循正當法律程序，記載正確之判定位置及污染行為之具體事實。然被告任意拍攝原告未清

理完成前之暫時與片面狀態，並以此隨意指摘原告違反關於廢棄物貯存之規定，其對污染之判定方式已屬草率、更毫無標準可循。加以被告亦未標明各該照片之拍攝位置、未詳實紀錄具體拍攝時間等，顯難判定稽查位置及與污染發生源位置之相關性，亦可見被告之稽查顯未依正當法律程序為之，是其欲以該等照片作為污染之佐證資料，證明力亦顯有不足。

(3) 空氣污染防治法明定公私場所排放之空氣污染物不得超過規定之濃度限值，並透過「科學儀器」檢查以獲致污染源排放空氣污染物之濃度，俾確認污染源是否違反排放標準之規定，為科學佐證之管制工具。關此針對逸散污染源揚塵之管制及檢查方式，應先行依固定污染源空氣污染物排放標準第5條第1項規定，測定周界，此一周界粒狀污染物（重量濃度）排放標準則為 $500/\mu\text{g}/\text{Nm}^3$ 。惟本件被告並沒有依法進行周界測定，亦未進行任何「科學儀器」之採樣，在毫無數據下以及標準下，即任意挑選原告未清理完成前，因自然物理現象所生之暫時與片面狀態作成判斷，顯係於毫無科學根據、亦未參照任何具體判斷標準之情況下逕予作成，是被告究竟以何標準認定有揚塵情事，實有疑義，故原處分一有不備理由及認定違法事實未憑證據之瑕疵。

5. 原告基於尊重公權力，且避免無端再遭被告片面按次連罰徒增訟累，原告仍於系爭一般事業廢棄物上方，包含水化池部分，皆架設黑色防水布進行封存，故系爭一般事業廢棄物貯存地點之現場情況與被告稽查時並不相同，目前無法重現被告稽查情形。

(二) 關於原處分二部分：

01 1.原告於水化二場底部已先鋪設經加壓加密之系爭一般事業
02 廢棄物作為不透水層，並設置環場收集溝及逕流水收集坑
03 ，乃符合事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第10條
04 第1項第1款規定之指施：

05 (1)依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第10條之立
06 法目的在於避免廢棄物再次污染環境，俾達成廢棄物清
07 理法有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民
08 健康，應依廢棄物之「主要成分特性設置貯存設施，避
09 免廢棄物再次污染環境，而露天貯存廢棄物並不必然等
10 同未有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或
11 措施，仍應回歸廢棄物之主要成分特性，以判斷其貯存
12 設施是否妥適及是否符合該款規定。原告於水化二場之
13 底部已先鋪設經加壓、加密之系爭一般事業廢棄物，故
14 無論地面水或雨水皆不會流入或滲透至場區下方之土壤
15 ，並無因系爭一般事業廢棄物恐遭地面水或雨水沖刷，
16 而造成周圍土壤污染之可能。

17 (2)原告於貯存區四周並設有環狀收集溝及逕流水收集坑，
18 故無論是地面水或雨水，即便流經系爭一般事業廢棄物
19 之貯存區，仍會經由上開收集溝及收集坑回收處理，並
20 不會流至周圍土地，更不可能造成污染，故原告於貯放
21 系爭一般事業廢棄物時，顯已作好防止地面水、雨水及
22 地下水流入、滲透之設備或措施。況原告於貯存區四周
23 設有4口地下水井進行長期監測，其檢驗結果皆一切正
24 常，證明地下水亦無遭污染之情形，此有經環保署認許
25 之琨鼎環境科技股份有限公司製作之地下水檢驗報告可
26 稽。詎被告卻無據認定原告違反本款規定而予以裁罰，
27 已有違誤。

01 2. 況系爭一般事業廢棄物本身具備不透水性，故實際上雨水
02 及地下水根本不可能會滲透入系爭一般事業廢棄物，自亦
03 無可能違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第10
04 條第1項第1款規定，原處分二之認定確屬違誤：

05 (1) 系爭一般事業廢棄物之成分與水泥相似，本身即具膠結
06 硬化性及不透水性，其滲透係數為 $5 \times 0.0000000 \text{ cm/s}$
07 (即若在其上方置水，每日僅會滲透0.0432公分) 此已
08 與科學上之不透水層相當(每日滲透0.1公分者一般即可
09 稱為不透水層)。故系爭一般事業廢棄物之表面，其
10 本身即為不透水之防水層，此乃其作為工程產品之重要
11 用途，故雨水落於系爭物料上，並不會產生本款所稱流
12 入、滲透之情形，被告未能慮及系爭一般事業廢棄物之
13 上開特性，應屬誤會。

14 (2) 系爭一般事業廢棄物本為產品，於產品登記經廢止前，
15 有諸多產銷使用實績，例如麻豆區官輝土石方資源堆置
16 場及左鎮區宏昇土石方資源堆置場將之作為地基土質改
17 良之用，於該等使用情形，縱未另外設有所謂不透水層
18 ，然因本身即具膠結硬化性及不透水性，亦不至於對環
19 境產生影響，與廢棄物清理法改善環境衛生，維護國民
20 健康之立法目的並不相悖。

21 3. 系爭一般事業廢棄物具不透水性，且原告已設置環場收集
22 溝及逕流水收集坑，故根本不可能會有雨水或地下水滲入
23 之情形。對此，被告僅辯稱：「被告乃依法裁處，原告訴
24 稱被告有未考量系爭一般事業廢棄物具不透水層之效果，
25 且原告設有環場收集溝及逕流水收集坑等設施，而主張應
26 撤銷原處分二，然系爭物料由乾粉狀水化再堆積至現場，
27 即有水滲透流入地下之情事，且系爭廢棄物係露天貯存，

亦無防止雨水逕流入該場之設施與設備，原告訴陳仍不可採，原處分二依法裁處，原告主張撤銷原處分二應無理由。」云云，不僅就原告對系爭一般事業廢棄物所具不透水性之詳細說明完全未予回應，其所謂「系爭一般事業廢棄物由乾粉狀水化再堆積至現場，即有水滲透流入地下之情事」云云，更屬毫無證據之臆測，顯有未依證據認定事實之違誤。

(三)被告作成原處分一、二就原告貯存置放系爭一般事業廢棄物之同一行為重複裁罰，違反行政罰法第24條第1項規定：

1.縱使原告於水化二場堆置貯存系爭一般事業廢棄物之行為，違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之複數規定，亦僅違反單一行政法上義務，被告作成原處分一、二重複裁罰，顯屬違法：

(1)廢棄物清理法第36條僅規範一個行政法上義務，即事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。故縱認定行為人違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之2個規定，亦非可認定行為人違反2個行政法上義務，而僅違反單一行政法上義務。

(2)被告縱認原告就系爭一般事業廢棄物之貯存未符合系爭標準之數項規定，而欲依廢棄物清理法第52條裁罰，應僅限於一次裁處為限，因該法係規定違反廢棄物清理法第36條規定，而非違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準規定，並非由該標準片面侵越立法者權限，創設違反行政法上之義務類型，如此方符合處罰法定原則，故無論行為人之一行為違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之數個規定，皆僅違反廢棄物清理法第36條規定之單一行政法上義務，被告作成二個處分重複

01 裁處，顯屬違法。

02 2.縱認本件非屬單一行政法上義務之違反，依行政罰法第24
03 條規定，仍不得為重複裁罰：

04 (1)縱認事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準之各項規
05 定係為達成不同之行政法上目的，依最高行政法院106
06 年度判字第454號判決意旨，仍應構成想像競合而不得
07 為重複處罰。違反一個或數個規定，充其量只可作為衡
08 量一行為違法情節輕重之問題，並非可視作獨立之2個
09 以上之複數違法行為，分別予以裁罰。

10 (2)原處分一所稱之不得揚塵及原處分二所稱之應設置防水
11 設施，均統籌規定於事業廢棄物貯存清除處理方法及設
12 施標準，只是列於不同條文而已，二者必須完全符合才
13 屬合乎該標準之規定。惟違反其中一項或數項標準，均
14 應將之視為同一違法行為，僅作成1個裁罰處分，違反
15 條項之多寡，應僅涉及裁罰情節輕重之考量，不應強將
16 原告就自然上「貯存置放系爭一般事業廢棄物」之一行
17 為，強拆作2個行政法上行為，再分別處以最高罰鍰，
18 此實與一行為不二罰原則相背離。

19 3.被告認定原告違反2個行政法上義務，進而推論原告係2個
20 違規行為，顯無理由：

21 (1)被告以原告違反2個行政法上義務作為認定原告有2個行
22 政法上違規行為之基礎，顯已將行為個數與行政法上義
23 務之不同概念相混淆，以法律規定之行政法上義務個數
24 切分行為個數，明顯違反一行為不二罰原則。

25 (2)行政罰法第24條第1項在規範行為人之單一行為違反複
26 數行政法上義務時，行政機關僅得為一次裁罰。是本件
27 如認定原告貯存置放系爭一般事業廢棄物之行為，違反

01 複數行政法上義務，惟原告貯存置放之行為究竟是否屬
02 於行政法上之一行為。被告先強將該2款規定認定為2個
03 不同的行政法上義務，復又錯誤推論「因原告違反2個
04 行政法上義務，故原告之行為屬數行為」，已違反行政
05 罰法第24條第1項一行為不二罰規定之意旨。

06 (四)被告對原告各裁處法定最高金額罰鍰300萬元（共計600萬元
07 ）,違反比例原則,構成裁量濫用之違法:

08 1.參酌行政院環保署「違反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則
09 草案」計算,2原處分之所述情節合計應只該當18,000元
10 之裁罰,此與2原處分均分別裁罰法定最高額度300萬元,
11 總計相差達333倍以上,2原處分顯違比例原則,更有裁量
12 濫用之違法:

13 (1)依行政程序法第7條及廢棄物清理法第63條之1第1項規
14 定,被告對原告裁罰,必須依據「污染程度、特性及危
15 害程度」作為決定罰鍰額度之基礎,以符合平等原則。
16 關此「污染程度、特性及危害程度」之內涵與認定基準
17 為何,行政院環境保護署已於107年8月2日依廢棄物清
18 理法第63條之1第1項公告「違反廢棄物清理法罰鍰額度
19 裁罰準則草案」,該草案係環保署本於比例原則考量各
20 種違反廢清法情形,所訂定之裁罰準則,此可見諸其總
21 說明所載:「為協助裁罰機關就違反本法義務行為人裁
22 處罰鍰之額度計算有所依循俾符比例原則,爰擬具『違
23 反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則』草案,全文共6條
24 」等語,而廢棄物清理法第63條之1之立法目的,在於
25 廢棄物清理法修法後大幅提高罰鍰上限(以廢棄物清理
26 法第52條而言,罰鍰額度範圍即自原6,000元以上3萬元
27 以下,大幅提高為6,000元以上300萬元以下),明列裁

01 罰應斟酌之因素，並由中央主管機關訂定裁罰準則，以
02 避免主管機關各行其是，甚至任意課以逾越必要性原則
03 之高額罰鍰，故上開裁罰準則雖係草案，惟係中央主管
04 機關本於比例原則所考量，並就廢棄物清理法第63條之
05 1第1項所列，依個案之污染程度、特性及危害程度等因
06 素為全盤審就所為之統一標準，該裁罰準則於公告期滿
07 後將作為各主管機關依廢棄物清理法裁罰之依據，就本
08 件系爭處分合法性之審究上，仍深具參照之價值，自得
09 為本件檢驗原處分有無合乎比例原則之參考。

10 (2) 依據上開裁罰準則：

11 ① 被告係認定原告違反事業廢棄物貯存清除處理方法及
12 設施標準第6條第1項第2款與第10條第1項第1款規定
13 ，而作成原處分一、二予以裁罰。依據上開裁罰準則
14 計算罰鍰，一行為其行為事實符合前述態樣達二種以
15 上，則A：污染程度應為3，原告過去並未有違反相同
16 條款之紀錄；B：污染特性應為1，系爭一般事業廢棄
17 物前經環保署認定為備註二所列廢棄物即「無機性污
18 泥（廢棄物代碼D-0902）」；C危害程度應為2，依公
19 式計算（ $A \times B \times C \times 6,000$ 元）應處罰鍰僅為36,000元
20 （計算式： $3 \times 1 \times 2 \times 6,000 = 36,000$ ）。

21 ② 上開裁罰準則第3條第1項亦參照行政罰法第24條規定
22 ：「一行為違反本法數個規定，應依法定罰鍰額度最
23 高之規定裁處之，於法定罰鍰額度最高額相同時，則
24 以其法定罰鍰額度最低額最高者裁處之。」是本件被
25 告係認定原告貯存放置之同一行為，分別觸犯系爭標
26 準第6條、第10條規定而為裁處，依法亦不得重複處
27 罰，至多在依裁罰基準計算時，於「A:污染程度」此

變數以「A=3」計算，故被告對原告所得裁處之罰鍰金額，至多亦僅為36,000元。

③原處分有諸多明顯違反證據法則及一事雙罰等違法之處，又原告向來恪遵環保法規，系爭一般事業廢棄物自91年時是登記為產品，截至101年亦核備列為產品，無需依廢棄物清理法處理。故本件原告實係首次因系爭一般事業廢棄物之貯存方式而遭廢清法之處罰，且被告迄今仍未能具體舉證明有「揚塵」、「污染地面」、「水滲透流入地下」等情事，卻逕以廢棄物清理法規定之最高罰鍰金額300萬元（共計600萬元）裁處原告，其裁量已違比例原則。

(3) 本件遑論原告並無被告所稱之違法情事，縱使依原處分所述情節，參照前述環保署公布之裁罰準則，對原告所得裁處之罰鍰金額，至多亦應為36,000元，被告不但未證明原告有任何污染行為，遑論證明原告之污染程度、特性及危害程度，卻不顧廢棄物清理法第63條之1第1項規定及比例原則，暨一事不二罰原則之要求，逕將同一事實分拆為兩個處分裁罰，甚且各自以最高額度裁罰300萬元開罰，共計裁處原告600萬元，此處罰金額已遠超過合理裁罰金額36,000元166倍以上，顯然有違比例原則，依最高行政法院100年度判字第1446號判決所示見解，顯有裁量權濫用之違法，應予撤銷。

2. 被告指稱原告年度淨利甚鉅，不裁處法定最高罰鍰，將無法引起原告對環保之重視云云，不但係將與裁罰金額無關之事由納入考量，更證被告係以原告資力作為唯一裁罰衡量因素，原處分顯有裁量怠惰之違法：

(1) 依行政罰法第18條第1項規定及參照最高行政法院101年

度判字第60號判決意旨，可知行政機關裁罰時，應切實考量違反行政法上義務行為受責難程度，所生影響及因違反所得之利益等，為適當之裁量評價，最終始能再例外就個人特徵之資力適當考量，絕不能僅以被處罰人之資力此一單一因素即為裁罰。

(2) 被告從未舉證系爭一般事業廢棄物對於環境究有何等污染或危害，遑論舉證原告之「污染程度」、「污染特性」及「危害程度」等廢棄物清理法第63條之1所定決定裁罰金額應衡量事項，已構成處分不備理由之違法，更未調查是否曾有因同一事項對原告開罰等事實，可知被告作成原處分時並未切實考量「行為之客觀外在因素」、「行為人之主觀內在因素」，顯有裁量怠惰之違法。且被告所稱原告淨利甚多即應裁處最高額以促使其重視環保事項乙節，姑不論淨利並非裁罰準則中用以計算裁罰金額之依據，此可證被告係單以原則上不能列入考量之個人特徵，只有例外能於最後考量之原告資力，作為決定裁罰金額之唯一條件，此一裁罰金額之裁量，顯然違背行政罰法第18條規定以及上開最高行政法院之意旨。倘依被告之裁罰方式，豈非所有淨利較高之企業，處罰時皆能無視主管機關公告之裁罰基準，全數以最高額度裁罰，不問其違反行為所生影響、行為之責難程度、有無故意過失或有無屢次違反法律等情？此顯然無理由且嚴重違背比例原則之要求，亦與行政程序法第9條有利不利一體注意原則有違。

(3) 原告向來恪遵環保法令，對環保事項更視為第一要務，因此即使原告知悉系爭一般事業廢棄物性質屬固結物不會揚塵，雨水亦無從滲透等，原告仍出資於迎風面覆蓋

防塵網，每日再執行作業區灑水措施，亦於貯存區域底部鋪設經加壓、加密之系爭一般事業廢棄物作為不透水層，並設置環場收集溝及逕流水收集坑等等，嚴格避免發生任何可能之污染之情事，迺被告未考量法定應衡量之事由，竟以原告資力作為唯一衡量因素，依上開最高行政法院判決意旨，顯有裁量怠惰之違法

3.被告雖謂：原告對廢棄物之貯存未依規定貯存對環境將造成重大污染影響，故被告對原告違反環境保護規章若不處以最高等級之罰鍰，將無法引起原告公司對環境保護業務之重視等語。然系爭一般事業廢棄物對環境並無危害，被告上開見解已抵觸一般事業廢棄物之立法定義，更不得作為逕行裁處法定最高金額罰鍰之依據等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分一、二。

四、被告答辯及聲明略謂：

(一)系爭一般事業廢棄物之屬性自102年1月28日經被告認定為廢棄物確定後，原告即應依廢棄物清理法相關法律規定貯存，惟經被告於106年5月24日派員至原告麥寮一廠5.8路水化二場查察原告貯放情形時，發現其堆置貯存於○○區○道路有石灰揚塵逸散及污染地面情事，當時並無執行灑水等抑制揚塵之措施，且稽查時所覆蓋之防塵設施網狀材質，亦不能有效抑制揚塵產生。原告雖稱每日有執行灑水等抑塵措施，然被告至現場查察確未發現有灑水之現象，且有揚塵逸散之情事。

(二)原告主張已提送廢棄物清理書之變更，惟申請該項廢棄物廠外貯存部分，並未核准通過，且被告亦從未同意原告可將系爭廢棄物可水化方式處理，原告此項主張不可採。據查察發現情事已違反廢棄物清理法第36條暨事業廢棄物貯存清除處

理方法及設施標準第6條第1項第2款之規定，經被告裁處如下：(1)依同法第52條之規定裁處罰鍰300萬元正。(2)依環境教育法第23條之規定裁處原告負責環保相關業務人員接受環境講習8小時正，環境講習時間及地點將以環境講習單另行通知，原處分一乃依法裁處。

(三)被告於106年5月24日至原告麥寮一廠現場查察，另發現於5.8路旁水化二場所貯存之水化石膏為露天堆置，堆置量約有617,078公噸（統計至106年3月31日止），水化二場未設置有防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措施，且原告所有廢棄物乃為露天堆置貯存，亦即無防止雨水逕流入該場之設備或設施。事業廢棄物清理計劃書並無登載該項廢棄物得露天貯存，所覆蓋之防塵設施為網狀亦不能有效防止雨水流入。原告被查察發現之情事已違反廢棄物清理法第36條暨事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第10條第1項第1款規定。被告裁處如下：(1)依同法第52條之規定裁處罰鍰300萬元正。(2)依環境教育法第23條之規定裁處原告負責環保相關業務人員接受環境講習8小時正，環境講習時間及地點將以環境講習單另行通知。

(四)原告主張被告有未考量系爭物料具不透水層之效果，且原告設有環場收集溝及逕流水收集坑等設施，而主張應撤銷原處分二，然系爭一般事業廢棄物由乾粉狀水化再堆積至現場，即有水滲透流入地下之情事，且系爭廢棄物係露天貯存，亦無防止雨水逕流入該場之設施與設備，原告訴陳仍不可採。

(五)原告105年合併營收為5,461億6,141萬元，合併稅前淨利為906億7,815萬元，106年度合併營收6,241億789萬，合併稅前淨利為960億9,445萬元，有公司各年度年報可稽。原告105、106年度淨利鉅大，更應善盡企業之社會責任，對環境保

護更應盡力維護，且應投資環保設施以盡環境保護之責任。
原告竟對廢棄物之貯存未依規定貯存對環境將造成重大污染
影響，故被告對原告違反環境保護規章若不處以最高等級之
罰鍰將無法引起原告對環境保護業務之重視，而原告於遭被
告裁罰後業已花費鉅資改善系爭廢棄物之貯存，顯見被告之
裁罰對原告已產生具體作用，否則若輕罰，原告當不致即時
改善系爭廢棄物之貯放方式，故衡情對原告本次處以罰鍰最
高額即無裁量濫用或違反比例原則。

(六)原告主張原處分一、二違反一行為不二罰原則云云，惟依事
業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準既分別明定第6條第1
項第2款之「不作為義務」（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。）及第10條第1項第1款之「作為義務」（應有
防止地面水、雨水及地下水流入、滲透之設備或措施。）等
構成要件，可知立法者係有意將上開行為態樣區分為2個「
個別行政法上義務」，故原告之系爭物品未依規定貯存及設
置貯存設施，係分別違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設
施標準第6條第1項第2款規定及第10條第1項第1款規定，係
實質上之數行為，自得分別處罰。被告據此以作成原處分一
、2，尚與一行為不二罰原則無違等語。並聲明判決駁回原
告之訴。

五、本件兩造爭點為：被告認定原告就系爭一般事業廢棄物之貯
放方法有「揚塵、逸散、污染地面」情事，違反事業廢棄物
貯存清除處理方法及設施標準第6條第1項第2款之規定；其
未設置有防止地面水、雨水、地下水流入、滲透之貯存措施
，違反該標準第10條第1項第1款規定，而認定成立二個違規
行為，分別適用廢棄物清理法第36條第1項及第52條之規定

，作成原處分一及原處分二各裁處罰鍰300萬元，認事用法有無違誤？

六、本院判斷如下：

(一)前提事實：

被告經於106年5月24日至原告所屬麥寮一廠水化二場稽查，發現原告就系爭一般事業廢棄物未設置有防止地面水、雨水、地下水流入、滲透之貯存設備或措施，已違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第10條第1項第1款規定；且其將多達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，復違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第6條第1項第2款規定，乃認定原告成立2個違反廢棄物清理法第36條第1項規定之行為，分別作成原處分一及原處分二對原告各處以300萬元罰鍰，合計600萬元，並經訴願決定予以維持等情，有卷附被告稽查當日拍攝之現場照片6張（見本院卷第183至193頁）、原處分一及原處分二（分見本院卷第33至35頁及第37至39頁）、訴願決定（見本院卷第42至49頁）等件可稽，堪予認定。

(二)原告雖以上開情詞主張原處分一、二均構成違法應予撤銷云云。惟：

1.揆諸廢棄物清理法第36條規定，足見事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關訂定之標準，否則，即應依同法第52條規定論處。而觀諸行政院環境保護署本於立法授權訂定之事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第6條第1項第2款與第10條第1項第1款之規定意旨，可知各該規定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；而後者則誠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。準此以論，業者如消極未設置符合規定標準之貯存設施，即違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第10條第1項第1款規定之誠命義務；其另有廢棄物飛揚、逸散、滲出、污染地面或散發惡臭情事者，則另外違反該標準第6條第1項第2款規定之禁止義務，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，若只論以一個違規行為或僅擇一裁罰，明顯有評價不足之情形，自應分論併罰。

2.經稽之卷附被告前往原告廠區稽查拍攝之現場照片所示情況（見本院卷第183至193頁），可見原告係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（見卷附第183頁、第185頁及第191頁）。細觀未覆蓋網布部分之情狀（見本院卷第185頁、第187頁、第189頁及第191頁），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（見本院卷第193頁）。由上開事證情況，足認原告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貯存清除處理方法及設施標準第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。是故，被告認定原告未設置符合規定標準之貯存設施行

為，違反依廢棄物清理法第36條第2項授權訂定之事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第10條第1項第1項規定，成立違反廢棄物清理法第36條第1項規定之行為。而其貯存地點有廢棄物飛揚、逸散、污染地面情事，違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第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。

3.原告雖主張：系爭一般事業廢棄物具有膠結硬化特性，本質上即不會產生揚塵，且其公司備有灑水車每日皆會進行灑水等抑塵措施；復謂該堆置場粒狀物排放量，無論依據行政院環保署編定「固定污染源排放量申報作業指引暨排放量計算手冊」所載之「排放係數法」、「PEDCO推估法」或「AP-42建議推估法」計算方法擇一計算皆符合規定。且被告未依空氣污染防制法第32條第1項第1款及第2款及空氣污染行為管制執行準則第4條第1款、第5條規定以認定揚塵，其稽查顯未依正當法律程序為之云云。惟：

(1)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。觀諸空氣污染行為管制執行準則第1條明定本準則依空氣污染防制法第31條第3項規定訂定之；而事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準則係依廢棄物清理法第36條第2項規定訂定之，此稽之該標準第1條可明。是被告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。原告指摘被

告對原告辦理系爭一般事業廢棄物之貯存設施及貯存方法稽查工作未參據上開空氣污染防制法相關之法令及規則，有違正當法律程序，顯欠允洽。

(2)再者，關於一般事業廢棄物之貯存方法有無符合事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第6條第1項第2款之規定，並不以其危害程度達到空氣污染防制法規定之管制標準為必要，此稽之事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第6條第1項第2款之規定，顯見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。

(3)又由卷附被告稽查時拍攝之現場照片所示情況（見本院卷第187頁及第189頁及第191頁），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，難謂其有保持清潔，無飛揚、逸散及污染地面之情事。

(4)至於原告於訴訟繫屬中提出之原證18現場影像光碟1片，經本院於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，無從憑為判斷被告稽查當時事實狀態之證據。

(5)是以，本件原告違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第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，本件原告委任訴訟代理人純從理論著墨辯解，推諉卸責，委無足取。

01 4.關於原處分裁罰金額適法性部分：

02 (1)原告雖指摘被告對原告上開2個違規行為均從法定罰鍰
03 最高額裁處罰鍰各300萬元，違反比例原則及平等原則
04 ，並援引違反廢棄物清理法罰鍰額度裁罰準則為其論
05 據。

06 (2)惟撤銷訴訟係以原處分作成時之事實及法律狀態為基
07 準時點判斷其適法性。查本件被告係於106年7月4日作
08 成原處分，而原告援引之上開違反廢棄物清理法罰鍰
09 額度裁罰準則為行政院環境保護署於108年5月28日始
10 訂定發布，自不能以被告作成原處分後始頒行之裁罰
11 基準資以指摘原處分有未適用該規定之違法。

12 (3)參酌行政罰法第18條第1項及第2項規定之旨趣，主管
13 機關對於違反行政法上義務者裁處罰鍰，應審酌其違
14 規行為應受責難程度、所生影響及因違規所得之利益
15 ，考量其資力，並得於其所得利益之範圍內酌量加重
16 ，不受法定罰鍰最高額之限制。且裁處罰鍰乃對於違
17 反行政法上義務行為之行政制裁，以收嚇阻效果，故
18 應審酌之因素，除違規行為應受責難程度、所生影響
19 及因違反行政法上義務所得之利益外，尚須注意裁罰
20 額度與受罰者之資力是否相當，足以促使其因此知所
21 警惕，不再輕啟僥倖之心，此對於頗具經營規模企業
22 之違規行為情形，尤須特別斟酌之。又事物本質不同
23 者，本應為差別待遇，方符合實質平等原則，若只圖
24 形式的齊頭平等，反而違反平等原則。是以，行政機
25 關就相同危害程度之違規行為，經審酌個案違規者資
26 力之特殊性，本於平等原則，自得為相異罰鍰金額之
27 裁罰處分。

(4) 查原告先前將系爭一般事業廢棄物列為「產品」報核，經被告以102年1月28日府環廢字第1023603869號函核定為事業廢棄物，原告不服提起行政爭訟，業據最高行政法院以106年度判字第206號判決原告敗訴確定在案。考量原告明知上情，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，衡諸原告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，履行事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第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。再參佐原告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，顯見原告營運管理殊欠嚴謹，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，倘未對原告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，則被告從法定罰鍰額度之上限對原告為裁罰處分，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。

八、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告就原告關於系爭一般事業廢棄物之貯存方法，違反事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第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

01 無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷為無
02 理由，應予駁回。

03 九、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均
04 核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

05 十、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
06 1項前段，判決如主文。

07 中 華 民 國 108 年 7 月 3 日

08 臺中高等行政法院第三庭

09 審判長法官 王 德 麟

10 法官 詹 日 賢

11 法官 蔡 紹 良

12 以上正本證明與原本無異。

13 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表
14 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須
15 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴
16 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
17 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

18 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情
19 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

20		
21	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
22	代理人之情形	
23		
24	（一）符合右列情形	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
25	之一者，得不	格或為教育部審定合格之大學或獨
26	委任律師為訴	立學院公法學教授、副教授者。
27	訟代理人	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代

01		理人具備會計師資格者。
02		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
03		理人具備專利師資格或依法得為專
04		利代理人者。
05		
06	(二) 非律師具有右	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
07	列情形之一，	二親等內之姻親具備律師資格者。
08	經最高行政法	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
09	院認為適當者	。
10	，亦得為上訴	3.專利行政事件，具備專利師資格或
11	審訴訟代理人	依法得為專利代理人者。
12		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
13		、公法上之非法人團體時，其所屬
14		專任人員辦理法制、法務、訴願業
15		務或與訴訟事件相關業務者。
16		
17	是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例	
18	外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所	
19	示關係之釋明文書影本及委任書。	
20		

21 中 華 民 國 108 年 7 月 3 日

22 書記官 凌 雲 霄

23 附錄本判決引用的相關法令：

24 【廢棄物清理法】

25 第4條

26 本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直
27 轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第 5 條 第 1 項 及 第 2 項

本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局、縣（市）環境保護局及鄉（鎮、市）公所。

執行機關應設專責單位，辦理一般廢棄物之回收、清除、處理及廢棄物稽查工作。

第 36 條

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。

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

貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第 28 條第 1 項、第 31 條第 1 項、第 5 項、第 34 條、第 36 條第 1 項、第 39 條規定或依第 29 條第 2 項、第 39 條之 1 第 2 項所定管理辦法者，處新臺幣 6 千元以上 3 百萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰。

第 63 條 之 1

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。

其違法所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重裁處，不受法定罰鍰最高額之限制。

前項所得利益認定、核算辦法，由中央主管機關定之。

【事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準】

第 1 條

本標準依廢棄物清理法（以下簡稱本法）第 36 條第 2 項規定訂定之。

第 6 條 第 1 項 第 2 款

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

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。

【行政罰法】

第 18 條 第 1 項

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。

第 24 條 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 25 條

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。