

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

108年8月1日辯論終結

原告 進春紙器工業股份有限公司

代表人 劉基萬 (董事長)

訴訟代理人 林輝豪 律師

被告 行政院環境保護署

代表人 張子敬 (署長)

訴訟代理人 吳權芳

王世偉

陳修君 律師

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服行政院中華民國107年4月11日院臺訴字第1070167710、0000000000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定（行政院民國107年4月11日院臺訴字第1070167710、0000000000號訴願決定）及原處分（被告民國106年9月8日環署督字第1060070135號裁處書、同日環署督字第0000000000A號函）均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件被告代表人原為李應元，嗣於訴訟進行中變更更為張子敬，茲據被告現任代表人依法具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告係從事造紙業之瓦楞芯紙製造作業，被告以其所屬環境督察總隊中區環境督察大隊（下稱中區督察大隊）於民國106年2月7日辦理中港流域督察專案計畫，至原

告營業處所廢（污）水（下稱廢水）放流口之灰寮溝大排放
流口採樣檢測結果，懸浮固體226毫克/公升（最大限值30毫
克/公升）、生化需氧量2,350毫克/公升（最大限值30毫克/
公升）、化學需氧量5,070毫克/公升（最大限值180毫克/
公升），未符合放流水標準。復於106年2月20日至同年月24日
執行原告廢水處理設施單元（浮除槽T01-04出流水及活型污
泥池#5T01-06出流水）及放流口採樣檢測結果，放流水水
質仍未符合放流水標準，且排放廢水中之生化需氧量依採樣
日期排序分別為945毫克/公升、1,240毫克/公升、1,120毫
克/公升、1,490毫克/公升及1,240毫克/公升，均超過放流
水標準最大限值5倍以上，且每日排放廢水量約130噸，然勾
稽原告事業廢棄物申報及管理資訊系統資料顯示，廢水處理
設施長期未產出漿紙污泥，經比對上開放流水水質均含高濃
度污染物，原告顯有未妥善正常操作廢水處理設施，常態性
排放廢水中污染物濃度超過放流水最大限值5倍以上之情事
，以106年5月1日環署督字第1060032326號函（下稱被告106
年5月1日函）請原告提出意見陳述書。原告據於106年5月11
日提出意見陳述書後，被告以原告仍無法提出相關事證反駁
其上開違規事實，以原告上開放流水未符合放流水標準，懸
浮固體226毫克/公升（最大限值30毫克/公升）、生化需氧
量2,350毫克/公升（最大限值30毫克/公升）、化學需氧量
5,070毫克/公升（最大限值180毫克/公升），未符合放流水
標準，續於106年2月20日至同年月24日執行深度查核，並於
放流口採取水樣檢測結果，發現放流水均逾放流水標準，且
部分項目檢測值達最大限值5倍以上，及自103年4月10日起
未操作脫水機產出污泥，未正常操作廢水處理設施，違反10
4年2月4日修正前水污染防治法（下稱水污法）義務行為有

01 所得利益，以原告違反水污法第7條第1項規定，依同法第40
02 條第1項、行政罰法第18條第1項規定，計算罰鍰額度及自10
03 3年4月10日起至104年2月5日止期間不法利得分別為新臺幣
04 （下同）2,058,000元及518,577元（包括未正常操作污泥脫
05 水機之電費、污泥清理費用及所生孳息），扣除與本件具因
06 果關係之前遭苗栗縣政府（下稱苗栗縣府）104年5月6日府環
07 水字第1040018108號函附同號裁處書（下稱苗栗縣府處分）處
08 罰鍰17萬元，並依106年11月29日修正前環境教育法（下稱
09 環教法）第23條第2款、環境教育法環境講習時數及罰鍰額
10 度裁量基準（修正後新名稱為違反環境教育法罰鍰額度裁量
11 基準，下稱環教法裁罰基準規定，於106年9月8日以環署督
12 字第1060070135號函附同號裁處書（下稱原處分一）依水污
13 法第40條第1項、行政罰法第18條第1項及違反水污染防治法
14 罰鍰額度裁罰準則（下稱水污法裁罰準則）第2條第3款規定
15 ，以106年9月8日環署督字第1060070135號函附裁處書裁處
16 處原告罰鍰2,406,577元，並處環境講習2小時外，並依水污
17 法第66條之2規定以106年9月8日環署督字第0000000000A號
18 函追繳934,780元（下稱原處分二，原處分一、二下或合稱
19 原處分），原告不服，提起訴願後仍分別行政院107年4月11
20 日院臺訴字第1070167710、0000000000號訴願決定（下分別
21 稱訴願決定一、二，或合稱訴願決定）駁回，遂提起本件行
22 政訴訟。

23 三、本件原告主張略以：

24 (一)被告先於106年9月8日以原處分一對原告裁處2,406,577元之
25 罰鍰，並接受環境講習2小時，於同日再以原處分二追繳934
26 ,780元之所得利益，惟原處分均係針對「原告自103年4月10
27 日起至106年4月21日止未操作脫水機產出污泥，未正常操作

廢水處理設施，違反水污染防治義務行為有所得利益之事件所為之裁處，原處分二追繳934,780元之所得利益之處分，將致原告因同一事件重複接受處罰。

(二)被告僅以中區督察大隊於106年2月7日及106年2月20至24日至灰寮溝放流口執行督察，佐以原告進春公司內部資料，逕行推論原告自103年4月10日起至106年4月21日止即未操作脫水機產出污泥，未正常操作廢水處理設施，未負舉證之責。

(三)倘原告真有自103年4月10日起至106年4月21日止即未操作脫水機產出污泥，未正常操作廢水處理設施，因被告係於106年9月8日始對原告進行裁罰，於103年9月8日以前違反行政義務之行為，其裁處權應罹於時效。

(四)依最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議（下稱聯席會議）決議意旨，被告不得就同一違反義務行為再予裁罰，原告於104年間因違反水污法（稽查日期為104年3月24日）遭苗縣府作成苗縣府處分裁處17萬元，原告就該裁罰甘服，並於104年7月8日簽發支票6紙予苗縣府環境保護局（下稱環保局）提示兌現後，並開立罰鍰繳納合計17萬元之收據予原告。是本件水污染事件已由苗縣府環保局處理在先，被告係後處理之機關，是原處分有違一事不二罰原則。

(五)是原告聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告主張略以：

(一)依本件原告起訴狀所載，其僅係不服訴願決定一而為起訴，並未及於訴願決定二，是本件關於訴願決定二之請求部分於法未合。

(二)原告依水污法第14條第1項領有苗縣環排許字第00000-00水污染防治許可證（文件）（下稱許可證），其中廢水處理操作參數及各單元（下稱處理單元）內容等係由原告自行提報

，經當地主管機關苗縣府審查後予以核發；依許可證所載，每日排放550噸事業廢水約產出1.3噸含水率85%之漿紙污泥（R-0904，下稱污泥）方符合質量平衡。然勾稽被告事業廢棄物申報及管理資訊系統（下稱廢棄物申管系統）資料並彙整原告廢水處理操作紀錄資料，顯示每日排放廢水量約160噸，且自103年4月10日起，即無污泥委託清除處理之申報紀錄，其廢水處理設施產出之污泥均申報回收於製程使用，即其所設置帶濾式脫水機〈下稱脫水機〉自103年4月10日起完全未操作，為確認原告之廢水處理設施是否正常操作，中區督察大隊於106年2月20日至24日連續查核原告之處理設施單元並採集放流水樣送驗，確認污泥均於製程回收並未壓濾產出，並藉由連續查核檢驗結果，認原告未依規定妥善操作處理設施，致處理單元之污染負荷超出設計值，以規避應正常操作廢水處理設施所衍生之污泥清除、處理費用（應支出而未支出之處理費用），違反水污法義務行為而有所得利益。故自103年4月10日起未操作脫水機產出污泥，未正常操作處理設施違反水污法義務行為而有所得利益。

(三) 水污染防治措施及檢測申報管理辦法（下稱水污申管辦法）第53條至第55條，係規範全國所有列管事業放流口相關規定，原告依相關規定所設置之放流口登載於許可證，被告所採集之水樣係於原告放流口處直接採取，所採集之水樣未與灰寮溝大排水面接觸，採樣過程全程攝影並會同原告，原告皆未表示其他因素致影響放流水水質情事，並對被告所採集之水樣代表性及完整性未表異議。

(四) 依104年10月7日發布之違反水污染防治法義務所得利益核算及推估辦法（下稱水污推估辦法）第16條（該辦法前身係違反水污染防治法裁處不法利得稽查及裁處作業要點〈下稱水

污裁處要點，104 年 10 月 26 日廢止〉第 10 點）規定，原告違規事實係自 103 年 4 月 10 日起至 106 年 4 月 21 日止未操作脫水機產生污泥，係持續性未正常操作處理設施違法行為，跨越水污法 104 年 2 月 4 日修正前後之施行期間，違法之行為並無法切割，屬不真正溯及既往，原則上應適用 104 年 2 月 4 日修正後之水污法（諸如修正後罰鍰上限提升至 2 千萬元，水污法 66 條之 2 納入不法利得追繳機制等）。至於苗縣府處分（104 年 5 月 6 日作成，104 年 5 月 11 日送達原告），僅係針對原告 104 年 3 月 24 日排放廢水不符合放流水標準，違反水污法第 7 條第 1 項規定而依同法第 40 條第 1 項所為裁處，完全未涉及歸責其設備未維持正常操作，與原處分係針對原告 106 年 2 月 7 日排放廢水不符合放流水標準，違反水污法第 7 條第 1 項規定而依同法第 40 條第 1 項所為，以及原告自 103 年 4 月 10 日起至 106 年 4 月 21 日止未操作脫水機產生污泥，違反水污法第 18 條之 1 第 4 項規定而依同法第 46 條之 1 所為裁處，分屬原告二行為之裁處，並無原告所認「一行為二罰」之情事。反倒是原處分一依水污裁處要點第 10 點扣除苗縣府處分 17 萬元，已對原告為更有利之處置（因該要點因已廢止，故原處分一如不扣除 17 萬元亦未違法）。

(五) 原處分一罰鍰金額 2,406,577 元，原處分二追繳行政處分金額 934,780 元之計算方式，詳如下述：

1. 處分點數：依水污法裁罰準則附表三為 34.3 點，違規態樣點數 49 點 + 加重點數 0 點 - 減輕點數 14.7 點 = 34.3 點。

(1) 違規態樣點數：49 點（本案原告規模為 $500 \leq Q < 700$ 之事業、影響丁類水體、其他水質項目（C2 之生化需氧量）排放超標之濃度 ≥ 50 倍，且屬嚴重違規（依水污法裁罰準則附表八備註三：違反本法第 7 條第 1 項放流水標準，且排放廢水中污

染物（懸浮固體、生化需氧量、化學需氧量）濃度為放流水標準限值五倍以上，合併計算點數 $8+1+40=49$ ）。

(2) 加重點數：0點（無加重點數事項）。

(3) 減輕點數：14.7點（有減輕點數事項A「經常僱用員工數未滿100人之事業自本次違反之日起，往前回溯1年內無違反相同條款者」及B「稽查配合度良好」，合併計算依總點數 $\times 0.2$ 及 0.1 ， $49 \times 0.2 + 49 \times 0.1 = 9.8 + 4.9 = 14.7$ ）。

(4) 以上合計34.3點。

2. 處分基數：依水污法裁罰準則附表八第一欄為60,000（原處分一依據為水污法第40條第1項、第46條之1，原告為畜牧業以外之事業、且屬嚴重違規（依水污法裁罰準則附表八備註一：違反本法第7條第1項放流水標準，且排放廢水中污染物（懸浮固體、生化需氧量、化學需氧量）濃度為放流水標準限值5倍以上）。

3. 故處分基數 $60,000 \text{元} \times \text{處分點數 } 34.3 = 2,058,000 \text{元}$ 。

4. 依水污法裁罰準則第7條及「違反水污染防治法義務所得利益核算及推估辦法」第16條酌量加重裁處（原告因違反本法義務行為而有所得利益，其所得利益產生於000年0月0日本法修正施行前者）之金額為518,577元。

5. 參照水污裁處要點第10點所認定原告曾違反水污法受有苗縣府處分之罰鍰金額17萬元。

6. 原處分一合計 $2,058,000 \text{元} + 518,577 \text{元} - 170,000 \text{元} = 2,406,577 \text{元}$ 。

7. 原處分二追繳行政處分金額934,780元（原告因違反本法義務行為而有所得利益，其所得利益產生於000年0月0日本法修正施行後者）。

8. 本件因影響者係屬丁類水體之中港溪（東興大橋至出海口）

，故依水污法裁罰準則附表三計算違規態樣點數1點，另8點及40點之計算則係因原告規模為 $500 \leq Q < 700$ 之事業且屬嚴重違規、及其他水質項目（C2之生化需氧量）排放超標之濃度 ≥ 50 倍之故。

(六)依水污法第64條規定，就同一事件，中央或地方機關都可以處理，是本件並無一行為不二罰之問題。

(七)是被告聲明：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實，有被告106年5月1日環署督字第1060032326號函、原告106年2月7日放流水檢測報告、許可證、被告廢棄物申管系統資料、原告廢水處理操作紀錄資料、106年2月20日至24日原告廢水處理單元之水質檢測報告及督察紀錄、106年2月7日督察過程相片及督察紀錄、原告分期繳納苗縣府處分罰鍰明細、取締過程錄影光碟、苗縣府環保局107年7月12日水污染稽查紀錄、原告104年6月10日出具之水污染改善計畫書、原告104年6月29日函、訴願決定及原處分等件附於原處分卷（下稱原卷）、訴願卷及本院卷可稽。是本件應審酌之爭點即為：原告起訴之範圍是否包括訴願決定二（含原處分二）；又原處分與苗縣府處分是否構成重複處罰。

六、茲就兩造之上開爭執，析述如下：

(一)按水污法第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」水污法第7條規定：「（第1項）事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準。（第2項）前項放流水標準，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之，其內容應包括適用範圍、管制方式、項目、濃度或總量限值、研訂基準

及其他應遵行之事項。直轄市、縣（市）主管機關得視轄區內環境特殊或需特予保護之水體，就排放總量或濃度、管制項目或方式，增訂或加嚴轄內之放流水標準，報請中央主管機關會商相關目的事業主管機關後核定之。」第40條第1項規定：「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第7條第1項或第8條規定者，處新臺幣6萬元以上2千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業；必要時，並得廢止其排放許可證、簡易排放許可文件或勒令歇業。」第64條規定：「本法所定之處罰，除另有規定外，在中央由行政院環境保護署為之，在直轄市由直轄市政府為之，在縣（市）由縣（市）政府為之。」第66條之1規定：「（第1項）依本法處罰鍰者，其額度應依污染特性及違規情節裁處。（第2項）前項裁罰準則由中央主管機關定之。」第66條之2第1項、第4項規定：「（第1項）違反本法義務行為而有所得利益者，除應依本法規定裁處一定金額之罰鍰外，並得於所得利益之範圍內，予以追繳。……（第4項）前3項追繳，由為裁處之主管機關以行政處分為之；所稱利益得包括積極利益及應支出而未支出或減少支出之消極利益，其核算及推估辦法，由中央主管機關定之。」次依水污法第7條第2項授權於103年1月22日修正發布之放流水標準第2條第1項規定：「事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施之放流水標準，其水質項目及限值如下表。但特定業別、區域定有排放標準者，依其規定。」依該表所定，造紙業之水質項目及最大限值，其中生化需氧量為30毫克/公升、化學需氧量為180毫克/公升（使用廢紙為原料達60%以上者）、懸浮固體為30毫克/公升。

01 (二)繼按行政罰法第18條第1項及第2項規定：「裁處罰鍰，應審
02 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
03 行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。前項
04 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
05 酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」第31條第1項規
06 定：「一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者
07 ，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該
08 機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同
09 上級機關指定之。」上開規定係管轄權競合之處理方式及移
10 送管轄，明定一行為違反同一行政法上義務，於適用同一法
11 規，數機關均有管轄權時，管轄權積極衝突之解決方式。實
12 務上如發生依第1項規定受理在後之主管機關先為裁處時，
13 則於受理在先之主管機關復為裁處時，受裁罰之人將會依法
14 提出救濟，屆時受理在後之主管機關可依申請撤銷其裁罰，
15 又不得裁罰之機關或其上級機關亦可依職權撤銷其裁罰（該
16 條立法理由參照）。

17 (三)續按106年11月29日修正前環教法第23條第2款規定：「自然
18 人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方
19 機關（構）或其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並
20 應令該自然人、法人、機關或團體有代表權之人或負責環境
21 保護權責人員接受1小時以上8小時以下之環境講習：……二
22 、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機
23 關處新臺幣5千元以上罰鍰。」又修正前環教法裁罰基準第2
24 點規定：「主管機關依本法第23條規定裁處環境講習，應依
25 附表一計算環境講習之時數。」依修正前環教法裁罰基準附
26 表一所定，依修正前環教法第23條規定，違反環境保護法律
27 或自治條例之行政法上義務，經處分機關裁處金額逾1萬元

，其裁處金額與同一條款適用對象最高上限罰鍰金額之比例小於35%者，處環境講習（時數）2小時。

(四)原告主張其提起本件訴訟之標的包括訴願決定二，雖為被告所否認，並以：依原告起訴狀之記載，原告僅對訴願決定一提起本件訴訟等情為辯。經核本件起訴狀（見本院卷第10至12頁），其上訴願決定日期字號欄位固僅載有訴願決定一之日期字號，其後所附亦僅有訴願決定一（見本院卷第13至20頁），形式上未見訴願決定二。然本院為求審慎，細繹起訴狀內事實及理由欄第一、三項原告記載：「一、……遂於106年9月8日以環署督字第0000000000A號（按此為原處分二）對原告進春公司裁處追繳不法利得新臺幣2,934,780元。……三、本件被告認原告進春公司有違反水污染防治法義務行為，並對原告進春公司裁處追繳不法利得新臺幣2,934,780元，實有違誤，……」等字句，其中非但論及原處分二，且其中所載之金額2,934,780元亦超過原處分一2,406,577元（2,058,000元+348,577元）甚多；雖原告無法說明2,934,780元係由何等細項金額所組成，然此應係其主觀誤認原處分一金額僅200萬元（即上述2,058,000元短計58,000元）再加上原處分二金額934,780元而得，是由實質以觀，原告提起本件訴訟之真意，其不服之標的確係同時包括訴願決定一、二，而不能拘泥於形式上之漏繕或金額誤算而得否認。且原告自本件108年3月5日準備程序期日起即更正訴之聲明（見本院卷第88至89頁上開期日筆錄），並一再主張其係不服訴願決定一、二而提起本件訴訟，是本件起訴不服之標的自應包括訴願決定二，合先敘明。

(五)關於兩造就原處分一之爭執部分：

1.原告係從事造紙業之瓦楞芯紙製造作業，經中區督察大隊於

106 年2月7日派員辦理中港溪流域督察專案計畫，至原告營業處所放流口採樣檢測結果，懸浮固體226毫克/公升（最大限值30毫克/公升）、生化需氧量2,350 毫克/公升（最大限值30毫克/公升）及化學需氧量5,070 毫克/公升（最大限值180毫克/公升），均超過放流水標準，續於106年2月20日至同年月24日執行深度查核，並於放流口採取水樣檢測結果，發現放流水仍逾放流水標準，且部分項目檢測值達最大限值5 倍以上，及自103年4月10日起未操作脫水機產出污泥，未正常操作廢（污）水處理設施，經被告以106 年5月1日函原告於106年5月11日提出意見陳述書陳述意見，仍無法反駁其有前述違反水污法規定之事實，被告遂以原告排放廢（污）水中之污染物濃度為放流水標準最大限值5 倍以上，屬嚴重違規，依原告違反水污法第7條第1項及103年1月22日修正發布之放流水標準第2條規定，依104年2月4日修正前水污法第40條第1項及行政罰法第18條第1項規定計算罰鍰額度，及自103年4月10日起至104年2月5日止期間不法利得分別為2,058,000元及518,577 元（包括未正常操作污泥脫水機之電費、污泥清理費用及所生孳息），扣除經苗縣府處分裁處罰鍰17萬元後，裁處原告罰鍰2,406,577元（2,058,000元+518,577元-170,000元=2,406,577 元），及依修正前環教法第23條第2款及環教法裁量基準處環境講習2小時，合先敘明。

2. 經核原處分一（見原卷一第8 頁），違反事實欄所載大致如上述，違反時間係103年4月10日至106年4月21日，主旨係罰鍰2,406,577元、環境講習2小時，裁處理由及法令依據係違反水污法第7條第1項，依同法第40條第1 項及行政罰法第18條規定裁處罰鍰，及依修正前環教法第23條第2 款規定裁處環境教育。惟其中罰鍰2,406,577 元究係如何計算，經核處

分計算說明（見原卷一第9至11頁），係違反水污法裁罰準則計算2,058,000元，加計103年4月10日至104年2月5日期間不法利得348,577元（原計算不法利得為518,577元，被告扣除原告前因苗縣府處分裁罰金額17萬元後，而得348,577元）；至於原處分一均為罰鍰，其中348,577元部分，依被告之主張，係因104年2月6日水污法增訂第66條之2追繳不法利得之規定尚未施行前，如行為人獲有不法所得，被告會依行政罰法第18條第1項或第2項規定作為酌量裁罰因素之一（見本院卷第185頁筆錄）。

3. 原告主張：被告未考量原告前已因同一事由為苗縣府處分裁罰之事實，作成原處分一裁罰，有違一行為不二罰之原則等語，雖為被告所否認，並以上情置辯。惟查，苗縣府環保局前於104年3月24日至原告營業處所廢水放流口進行稽查，經採樣檢測結果，認原告排放廢水未符合放流水標準（懸浮固體465毫克/公升〈最大限值30毫克/公升〉、生化需氧量3,740毫克/公升〈最大限值30毫克/公升〉、化學需氧量6,520毫克/公升〈最大限值180毫克/公升〉），違反水污法第7條第1項、放流水標準第2條規定，而於104年5月6日依水污法第40條第1項、水污法裁罰準則規定作成苗縣府處分（見原卷二第203至206頁），裁處原告罰鍰17萬元，該處分業於104年5月11日送達原告在案（見本院卷第119頁送達證書）。原告對苗縣府處分表示甘服，除未提出行政救濟外，尚以分6期以簽發支票之方式完納上開罰鍰17萬元，此有原告104年7月8日函暨苗縣府環保局罰鍰繳納收據6件為證（本院卷第69至75頁），而上述事實均為兩造所不爭執。被告雖以：依水污法第64條規定，該法所定之處罰除另有規定外，中央及地方主管機關均有管轄權，是其自得作成原處分一對原告裁

01 罰等情為主張。惟水污法第64條固為上開規定，惟並未規定
02 被告得以其中央主管機關之地位取得優於地方主管機關之管
03 轄權，則被告及苗縣府既係就一行為違反同一行政法上義務
04 均有管轄權，本件自應依前揭行政罰法第31條第1項前段規
05 定，由處理在先之機關苗縣府管轄，且苗縣府作成處分在先
06 且生形式存續力，被告作成原處分一，已違行政罰法第31條
07 第1項之規定甚明，是被告此部分之抗辯自無可採。

08 4.繼按關於裁量處分之撤銷訴訟審查，基於權力分立原則，行
09 政法院僅能審查行政機關之決定是否合法。行政訴訟法第4
10 條第2項「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」
11 及第201條「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為
12 或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。
13 」規定，即本此意旨。因此，行政法院在判斷裁量權之行使
14 有無瑕疵時，應審查作成行政處分是否逾越法定之裁量界限
15 ，或以不符合授權目的之方式行使裁量權，而有濫用權力之
16 情形。換言之，行政法院審理裁量處分之撤銷訴訟，於判斷
17 其作成行政處分是否有濫用權力時，非取代行政機關行使裁
18 量，而應就行政機關作成裁量之基礎事實予以認定，再以行
19 政機關作成裁量之理由，判斷行政機關作成行政處分有無濫
20 用權力。從而，對於裁量處分之撤銷訴訟，行政機關作成裁
21 量之基礎事實及裁量理由，當為判斷行政處分是否違法所必
22 要（最高行政法院105年度判字第17號判決意旨參照）。被
23 告雖以：苗縣府處分僅係針對原告104年3月24日排放廢水不
24 符合放流水標準，違反水污法第7條第1項規定而依同法第40
25 條第1項所為裁處，完全未涉及歸責其設備未維持正常操作
26 ，與原處分係針對原告106年2月7日排放廢水不符合放流水
27 標準，違反水污法第7條第1項規定而依同法第40條第1項所

為，以及原告自103年4月10日起至106年4月21日止未操作脫水機產生污泥，違反水污法第18條之1第4項規定而依同法第46條之1所為裁處，分屬原告二行為之裁處，本件並無一行為二罰之情事為主張。惟本院為求審慎，曾一再詢及被告原處分一之違規期間究為何，被告一再陳述係「認定103年4月10日為違章行為之起始時間，一直到106年4月21日。」（見本院卷第184頁言詞辯論筆錄；本院卷第129頁108年5月7日準備程序筆錄亦同陳述），並陳稱水污法第66條之2增訂施行前，如廠商有違反該法義務之行為，被告會依行政罰法第18條第1項、第2項作為「酌量裁罰」因素之一（見本院卷第185頁言詞辯論筆錄，第174頁108年7月15日準備程序筆錄亦同），因為罰鍰只有一個等語（見本院卷第129頁）。綜上以觀，被告既係以「103年4月10日起至106年4月21日」為違規期間，作為原告一個持續違反水污法第7條第1項之違規事實，並以上述作為原處分一裁罰之基礎事實，是104年5月11日就一行為違反同一行政法上義務之苗縣府處分送達原告後，將上開違規期間分成兩段，然被告就原處分一仍將前後兩段期間併為一個持續期間之違規事實，以一個裁量權作成裁罰處分，則在被告裁罰所依據之基礎事實既有違法（即被告不得對原告104年5月11日前違反水污法之行為進行裁罰）下，裁處標的及相應處罰之裁量係法律許可行政機關行使職權時，在相關規定之法律效果得為之裁量，於權力分立之原則下，本院自不得代替被告從事裁量處分，本件應撤銷訴願決定一及原處分一，待被告基於正確之認定事實後重為裁量。

5. 至於原處分雖另令原告指派其環境保護權責人員劉士煌接受2小時之環境講習，惟此係以原告有違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經裁處5千元以上罰鍰者為構成要

件，本件原處分一依水污法第40條第1項規定裁處罰鍰既有違誤，經本院予以撤銷，已如前述，則原處分一關於環境講習部分自失所附麗，亦應併予撤銷。

(六)關於兩造就原處分二之爭執部分：

1. 本件被告係以前揭事實概要欄所示之事實，除作成原處分一對原告裁處罰鍰並處環境講習2小時外，並依水污法第66條之2第1項規定，作成原處分二對原告追繳不法利得934,780元，合先敘明。

2. 原告主張：原處分二追繳不法利得，並未考量原告先前已遭苗縣府處分裁罰，將致原告因同一事件重複接受處罰；而被告僅以中區督察大隊於106年2月7日及106年2月20至24日至灰寮溝放流口執行督察，佐以原告內部資料，逕行推論原告自103年4月10日起至106年4月21日止即未操作脫水機產出污泥，未正常操作廢水處理設施，未負舉證之責等情為主張。茲以：

(1) 被告作成原處分二，無非係以原告依水污法第14條第1項領有許可證，其中廢水處理單元內容等係由原告自行提報，經當地主管機關苗縣府審查後予以核發；依許可證所載，每日排放550噸事業廢水約產出1.3噸含水率85%之污泥方符質量平衡；然勾稽被告廢棄物申管系統資料並彙整原告廢水處理操作紀錄資料，顯示每日排放廢水量約160噸，且自103年4月10日起，即無污泥委託清除處理之申報紀錄（見原卷二第153至156頁），其廢水處理設施產出之污泥均申報回收於製程使用，進而認定原告設置脫水機自103年4月10日起完全未操作，且因104年2月6日水污法增訂第66條之2追繳不法利得之規定，並以苗縣府於106年4月21日以府環水字第1060014170號函檢送限期改善或補正通知書，說明將由被告依水污法

第40條第1項及水污法裁罰準則規定裁處，進而作成原處分二，向原告追繳自104年2月6日起至106年4月21日止之不法利得。

(2)被告以上開理由作成原處分二，固非無據。惟查，原告就同一違反水污法事件，業據苗縣府環保局前於104年3月24日採樣檢測結果，認原告排放廢水未符合放流水標準，於104年5月6日依水污法第40條第1項、水污法裁罰準則規定作成苗縣府處分，裁處原告罰鍰17萬元及環境講習2小時，該處分業於104年5月11日送達原告在案（見原卷二第203至206頁），均如前所述。而苗縣府處分除上開罰鍰、環境講習外，尚命原告於104年6月30日限期改善；原告為達成苗縣府處分關於限期改善部分，以104年6月29日函附水污染改善計畫書檢送苗縣府（見本院卷第190至202頁），其中已就未符合放流水標準之原因及改善方式，均作成具體之改善意見。嗣經主管機關苗縣府於104年7月2日至原告營業處所進行限期改善屆滿之複查，查得廢水未排放於地面水體或土壤、資料查核未發現不實、處理單元操作中、污泥查核業已委善處理，並已完成稽查，稽查結果為未發現污染現象，因而作成改善完成之稽查紀錄（見本院卷第189頁），上開稽查紀錄既係水污法地方主管機關苗縣府所作成，且兩造均未否認其真實性，自係可採，則原告至少於104年7月2日苗縣府限期改善屆滿複查認定改善完成斯時，即無水污染之違規事實存在，洵堪認定。被告雖以：苗縣府上開複查僅查核其結果，未查真正原因，而被告係針對原告全廠區的設備作逐一、深入的稽查，始能發現其實在103年開始就沒有正常操作、沒有產出污泥導致其長期不符合放流水的標準等情為主張，然被告並未指出苗縣府上開限期改善之稽查紀錄有何具體錯誤或不可採

之情形，自難僅以被告上開空泛之陳述，即得推翻上開苗縣府稽查紀錄之效力。

(3) 苗縣府上開限期改善之稽查紀錄既係合法有效，是原告主張被告依106年2月間採樣檢驗結果，佐以原告內部資料，逕行推論原告自103年4月10日起至106年4月21日止即未操作脫水機產出污泥，未正常操作廢水處理設施，未負舉證之責等語，即屬可採。至於原告經苗縣府104年7月2日稽查檢驗合格後，自何時起方再發生水污染之情事，又不法利得之數額究為若干，亦均未見被告有何具體認定及說明，是原處分二亦係違法，而無從維持。

七、綜上所述，原處分有如上所述之違誤，訴願決定未予糾正，均有未合，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併予敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 108 年 8 月 15 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 許 瑞 助

法官 楊 得 君

法官 鍾 啟 煌

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴

訟法第241條之1第1項前段)

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

01 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴
02 人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明
03 文書影本及委任書。
04

05 中 華 民 國 108 年 8 月 15 日
06 書記官 吳 芳 靜