

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

110年4月8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 (兼送達代收人)

複代理人 姜怡如 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 潘正芬 律師

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109年4月29日院臺訴字第1090171471號及第0000000000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、事實概要：

(一)原告係從事造紙業之瓦楞芯紙製造作業，前曾經苗栗縣政府派員於民國104年3月24日前往稽查後，以原告違反水污染防治法（下稱水污法）第7條第1項規定，經苗栗縣政府依水污法第40條第1項等規定，以104年5月6日府環水字第1040018108號函附同號裁處書處原告罰鍰新臺幣（下同）17萬元（下稱苗栗府裁罰處分）；嗣後被告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106年2月7日辦理中港溪流域督察專案計畫，至原告營業處所廢水放流口之灰寮溝

大排放流口採樣檢測結果，均未符合放流水標準。復於106年2月20日至2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（污）水中之生化需氧量均超過放流水標準最大限值5倍以上，經比對上開放流水水質均含高濃度污染物，認原告顯有未妥善正常操作廢水處理設施，常態性排放廢（污）水中污染物濃度超過放流水最大限值5倍以上之情事。被告以106年5月1日環署督字第1060032326號函經原告於106年5月11日陳述意見後，以原告放流水未符合放流水標準，續於106年2月20日至同年2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（污）水處理設施，違反水污法義務行為有所得利益，以原告違反水污法第7條第1項規定，依同法第40條第1項、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新臺幣（下同）205萬8,000元及51萬8,577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），扣除原告前因與本案裁處部分事實有關而經以苗縣府裁罰處分裁處之罰鍰17萬元後，並依行為時環境教育法第23條第2款等規定，以106年9月8日環署督字第1060070135號函附同號裁處書（下稱前處分1）裁處原告罰鍰240萬6,577元，及對相關人員處環境講習2小時；另依水污法第66條之2規定，於106年9月8日以環署督字第0000000000A號函（下稱前處分2，與前處分1下合稱前處分）追繳所得利益93萬4,780元。原告不服前處分，遞經行政院107年4月11日院臺訴字第1070167710號訴

願決定（下稱前訴願決定）駁回、本院108年8月15日107年度訴字第709號判決（未據上訴而告確定，下稱前判決）撤銷前處分及前訴願決定。

（二）被告依前判決意旨而重為處分，基於前開106年2月7日派員採集送驗結果，及於106年2月20日至2月24日執行深度查核之採取水樣送驗結果，再以108年9月3日環署督字第1080065129號函通知原告於108年9月12日陳述意見後，仍認原告於106年2月7日採驗當日，有違反水污法第7條第1項規定情形，乃依同法第40條第1項、違反水污法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第2條第3款、第3條等規定，以108年12月2日環署督字第1080089695號函附同號裁處書，處原告罰鍰205萬8,000元（下稱原處分1，同裁處書中尚有依行為時環境教育法第23條等規定，對原告之權責人員劉士煌處環境講習2小時部分，並未據劉士煌起訴而不在本件審理範圍）；另以原告自104年7月3日（即苗栗縣政府前於104年7月2日複核認合格之日後，前判決案卷第189至202頁）起至106年4月21日期間，有未依苗栗縣政府於106年2月20日核發苗栗環排許字第00000-00號水污染防治許可證所核定流程操作廢水處理設施，即未操作污泥脫水機產出漿紙污染之情事，有違反水污法第7條第1項規定義務之行為，就上開違規期間（即104年7月3日起至106年4月21日）有所得利益，依水污法第66條之2及違反水污染防治法義務所得利益核算及推估辦法（下稱所得利益核推辦法）第3條等規定，於108年12月2日以環署督字第0000000000A號函（下稱原處分2，與原處分1下合稱原處分），向原告追繳所得利益69萬4,839元。原告不服，遞經訴願均駁回，遂提起本件訴訟。

二、本件原告主張：

(一)苗栗縣政府前就原告同一違反水汙法之行為，已經裁罰並經原告繳交罰鍰完畢，被告自不得就同一違反義務行為再予裁罰。又關於原處分1部分，被告於106年2月7日採樣時，因春節期間原告生產線停擺，才導致春節結束後水質較差，此應尚不構成「嚴重違規」；關於原處分2部分，被告計算所依據前核給原告許可證上所載廢水量，並不等於原告每日實際排放之廢水量，據此計算不法利得應不正確且不公平等語。

(二)並聲明：訴願決定及原處分1（關於裁處罰鍰部分）、原處分2均撤銷。

三、本件被告則以：

(一)原處分1係基於106年2月7日之採集結果認定原告違規，且確實已依前判決意旨排除「104年5月11日前（即103年4月10日至104年2月5日）」期間之違章行為，關於罰鍰額度205萬8,000元，亦係依違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）規定計算（處分點數 $\times$ 處分基數）為之：即 1.處分點數：依裁罰準則附表三規定為34.3點〈計算式：違規態樣點數49點 $+$ 加重點數0點 $-$ 減輕點數14.7點 $=$ 34.3點，其中違規態樣總點數，並係斟酌原告規模為 $500 \leq Q < 700$ 之事業、影響丁類水體（中港溪（東興大橋至出海口）、其他水質項目（C2之生化需氧量）排放超標之濃度 ≥ 50 倍，且屬裁罰準則附表三（被告誤載為附表八，本院卷第215頁之書狀）備註三之嚴重違規情形，以總點數為49點，加重點數0（無加重點數事項）及扣除減輕點數14.7點，處分點數合計34.3點〉。2.處分基數：依裁罰準則附表八第一欄為60,000元（屬裁罰準則附表八備註一之嚴重違規），進而計算罰鍰為205萬8,000元（處分點數34.3點 $\times$ 處分基數60,000元 $=$ 205萬8,000元）。

(二)原處分2係基於原告違反上開水污法等義務，並依水污法第18條之1、第66條之2等規定，就原告所得利益追繳其於「104年7月3日至106年4月21日期間」之不法利得69萬4,839元。不法利得之計算係以原告水污染許可文件核定之每日廢水放流量與污泥每日產出量為基準（1.3噸污泥/550噸廢水），輔以不法利得計算期間（104年7月3日至106年4月21日）原告自行記錄之廢水排放量（69,226立方公尺），計算漿紙污泥短少產出數量，再根據原告若有依法處理須支出之費用，作為核算其短少漿紙污泥壓濾電費、清理等費用之不當得利數額（具體內容詳如本院卷第187至203頁乙證6所示）。

(三)並聲明：原告之訴駁回。

四、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有苗縣府裁罰處分（本院卷第247至249頁）、106年2月7日至24日間採樣檢測報告（本院卷第119至125頁）、前判決（本院卷第55至74頁）、原處分1（本院卷第21至23頁）、原處分2（本院卷第25至28頁）、原告之水污染防治許可證（本院卷第251至282頁）、訴願決定（本院卷第29至42頁、第43至54頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：原處分1對原告裁處之違規行為，與苗縣府裁罰處分之違規行為，是否為同一行為？原處分1有無違反一行為不二罰原則之情形？原處分1所為裁罰，有無裁量違法之情形？原處分2所追繳之金額內容，是否符合規定？原處分是否適法有據？

五、本院之判斷如下：

(一)按水污法第2條第7款規定：「本法專用名詞定義如下：……

七、事業：指公司、工廠、礦場、廢水代處理業、畜牧業或

其他經中央主管機關指定之事業。」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。」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18條之1第1、2、4項規定：「(第1項)事業或污水下水道系統產生之廢(污)水，應經核准登記之收集、處理單元、流程，並由核准登記之放流口排放，或依下水道管理機關(構)核准之排放口排入污水下水道，不得繞流排放。(第2項)前項廢(污)水須經處理始能符合本法所定管制標準者，不得於排放(入)前，與無需處理即能符合標準之水混合稀釋。……(第4項)事業或污水下水道系統設置之廢(污)水(前)處理設施應具備足夠之功能與設備，並維持正常操作。」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2,000萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證(文件)或勒令歇業。」第66條之2第1、4項規定：「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。」。

(二)次依水污法第7條第2項規定授權訂定之放流水標準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附表一。」附表一中適用範圍「造紙業」者，其中項目「生化需氧量」、「化學需氧量」（使用廢紙為原料達百分之60以上者）、「懸浮固體」之最大限值，分別為30mg/L、為180mg/L、30mg/L。另依水污法第66條之2第4項授權訂定之違反水污染防治法義務所得利益核算及推估辦法（下稱核算及推估辦法）第2條2款規定：「本辦法專用名詞，定義如下：……二、消極利益：因違反本法義務應支出而未支出或節省費用減少支出之所得利益，指規避、延遲或減少支出獲有之利益。」第7條第3款規定：「消極利益分為下列三類：……三、經常性支出成本，指符合本法義務所需相關設備（施）操作維護及管理費用之支出，如維持廢（污）水處理設施正常操作、監（檢）測及申報、污泥處理等工作之相關支出，如電費、燃料費、藥品費、材料費、污泥清除處理費、污水下水道使用費、設備更新或改善費、設置廢（污）水處理專責單位或人員費、人事費、差旅費、檢測申報費、水質（量）自動監測（視）及連線傳輸設施操作維護費，或其他經主管機關認定之相關經常性支出成本費用。」第8條第4項第2款規定：「前條第3款經常性支出成本，與廢（污）水量或污泥量有關者，得以違法水量或污泥短少量計算，如有一個以上計算結果，以平均值認定之：……二、依污泥短少量計算：污泥短少量（公斤）×單位污泥之廢水處理成本（元／公斤）+其他年支出費用（

元) (一) 污泥短少量 = 理論污泥產生量 (公斤) - 實際污泥產生量 (公斤) (二) 理論污泥產生量 = 廢 (污) 水量 (立方公尺) × 處理每單位廢水所產生初始污泥、生物污泥及化學污泥之理論乾污泥量 (公斤 / 立方公尺) ÷ (1 - 污泥含水率) (三) 單位污泥之廢水處理成本係指產生每單位污泥所應支出之電力、燃料、藥品及材料使用、污泥清除處理、污水下水道使用等之費用成本。」前開規定均係為執行母法所為細節性、技術性規定，且尚符合母法授權意旨，自得適用之。

(三) 原處分 1 對原告裁處之行為，乃苗縣府裁罰處分後所發生者，並無違反一行為不二罰之違法，被告就原告故意違規行為所為裁罰，亦均符合規定，核無違誤：

1. 按司法院釋字第 604 號解釋理由已指明：「立法者對於違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。」同理，由於公私場所依法設置之固定污染源，其違規排放不符合排放標準之空氣污染物，在時間上常會持續一段時間，在行為上亦常會包含有數個舉動，故公私場所基於違反空氣污染防治法第 20 條第 1 項（按類似水污法第 7 條第 1 項）之作為義務的單一意思，持續以數個舉動排放不符合排放標準空氣污染物之違規行為態樣，具有「集合犯」之性質。惟為達到防制空氣污染之行政管制目的，並避免行為人心存僥倖，故立法者對於違規事實持續存在之行為，藉由法律特別規定（例如水污法第 40 條第 1 項規定），作為

認定其違規行為次數之標準，進而對多次違規行為予以多次處罰，自不生牴觸法治國家一行為不二罰之原則（最高行政法院106年判字第217號判決意旨參照）。

2. 準此，本件被告業已指明原處分1係針對106年2月7日採樣送驗結果，認定原告之污水處理設施，有違反水污法第7條第1項規定而排放不符合放流水標準之廢(污)水於地面水體之行為，方據以裁罰（本院卷第149頁、第313頁之筆錄），且觀諸原處分1說明欄第2點，復陳明係因前判決確定結果，以原處分1重為裁處，而前判決理由復指明苗縣府裁罰處分於104年5月11日送達原告後，原告之違規期間分成兩段，原告已不得對苗縣府裁罰處分104年5月11日送達原告前之違反水污法行為進行裁罰（前判決第15頁第19至24行，本院卷第55至74頁），並經本院調閱前判決案卷審核屬實（苗縣府裁罰處分送達回證見該案卷第119頁），被告辯稱有依前判決意旨而重為原處分1，並未就1苗縣府裁罰處分所處罰之原告104年5月11日前相同之違規行為列入原處分1裁罰，核屬有據；且依原告主張，其違法排放不符合放流水標準之廢(污)水於地面水體之行為，自苗縣府裁罰處分所指104年3月24日違規時間起，係持續至本件106年2月7日經被告採樣時，以苗縣府裁罰處分有限期命於104年6月30日前改善完成，原告在改善期限屆至後，既未改善而有違規行為，依水污法第40條第1項規定，亦符合得區分為不同行為數而按次處罰之情形，參諸前揭規定意旨及說明，並無違反一行為不二罰之問題，且其在經裁罰並命限期改善後，仍不思改善而續為違規行為，其係故意違規，亦甚明確。是原告主張原處分1有針對一行為重複處罰之違法，容屬誤解，並不可採。

3. 進而，對於行政機關行使裁量權所作成裁量處分之司法審查

，除非行政機關行使裁量權之過程或結果，有逾越權限或濫用權力之情形，而以違法論者外，原則上尊重之而作有限司法審查，審查其是否逾越權限或濫用權力（最高行政法院93年度判字第968號判決意旨參照）。查本件原告有上開故意違反水污法第7條第1項規定行為，既堪認定，被告依裁罰準則第2條第3款、第8款規定：「違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定附表一至附表八所列情事裁處外，依行政罰法第18條第1項規定，應審酌違反本法義務行為應受責難程度、所生影響，並得考量受處罰者之資力。……三、前2款以外之事業或污水下水道系統適用附表三。……八、違反本法各條款對應之處分基數，適用附表八。」第3條第1、2及4項規定：「（第1項）前條附表一至附表五罰鍰額度計算公式規定如下：罰鍰額度＝處分點數×處分基數。（第2項）前項處分點數為違規態樣點數加計加重點數扣除減輕點數；處分基數係指依附表八所列處分依據與違規者分類對應之處分基數。……（第4項）前2項罰鍰額度之計算取至新臺幣元，小數點後無條件捨去。」並基於本件違規情節符合附表三備註三、1、(1)所指嚴重違規情形（包含違反水污法第7條第1項放流水標準，且有排放廢（污）水中污染物濃度為放流水標準限值5倍以上《但不包含氧離子濃度指數、大腸桿菌群及水》之情形，「其他水質項目」欄復說明此乃以超過放流水標準限值倍數最高之水質項目認定，而原告排放廢水中生化需氧量、化學需氧量及懸浮固體等項檢測值，均超過各該項目之前述放流水標準限值5倍以上，亦有106年2月7日至24日間採樣檢測報告（本院卷第119至125頁）在卷可佐，確屬前開附表三、附表八之嚴重違規情形，被告因而依裁罰準則附表三規定計算其處分點數為34.3點（計算式：違規態樣點

數49點＋加重點數0點－減輕點數14.7點＝34.3點；而違規態樣點數49點，乃以前開附表三原告規模為 $500 \leq Q < 700$ 之事業部分計點8、影響丁類水體（中港溪（東興大橋至出海口）部分計點1、其他水質項目（C2之生化需氧量）排放超標之濃度 ≥ 50 倍計點40，共計 $8+1+40=49$ 點，另加重點數0點，減輕點數則為附表三貳、二所示「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」、「稽查配合度良好」2項，合併計算依總點數 $\times 0.2$ 及0.1，得出減輕總點數即 $49 \times 0.2 + 49 \times 0.1 = 9.8 + 4.9 = 14.7$ ，本院卷第223至225頁），及依附表8第1欄畜牧業以外之事業且屬嚴重違規欄之處分基數為6萬，據以裁罰原告205萬8,000元（計算式：處分點數34.3點 $\times$ 處分基數60,000元＝205萬8,000元），均符合前開裁罰準則之規定，被告基於平等原則而加以適用結果，業有斟酌原告違規情狀、造成損害程度、營業規模及前開減輕事由等，未違反比例原則，所為裁量亦未有與法律授權之目的相違或出於不相關事項考量之裁量濫用，或有何消極不行使裁量權之裁量怠惰情事。是被告以原處分1對原告所為裁罰金額，實於法有據，並無違誤。

(四)被告依水污法第66條之2第1項規定，以原處分2在原告所得利益範圍內，向原告追繳69萬4,839元，亦均符合規定，核無違誤：

1.本件被告係以原告前經核發許可證所載（本院卷第251至282頁），每日經許可排放550噸事業廢水約產出1.3噸含水率85%之污泥，方符質量平衡為據（本院卷第255頁），進而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，原告自103年4月10日起，即無污泥委託清除處理申報紀錄，且其廢水處理設施產出之污泥均申報回收於製程使用

，有原告申報資料影1份可參（本院卷第127至130頁），認原告有未以許可證所載方式處理而造成本件違規結果，故以其按照許可證所核定每日應有之廢水放流量暨污泥產出量，再與其自行記錄之廢水排放量所推算漿紙污泥污泥產出量為比對，就後者短少之數量，再據以核算原告不須處理此短少數量而減少之污泥壓濾電費及清理之費用，作為原告之不法所得利益。又被告係以前開苗縣府裁罰處分限期於104年6月30日改善後之104年7月3日起，計算至曾經通知原告限期改善之106年4月21日止，前開時間既均在原處分1裁罰前，且難認原告其間有何積極改善等可認曾中斷違規行為之情事，此由前述原告之申報資料（本院卷第127至130頁），亦可證其應未有更異處置之舉動，被告因而以104年7月3日起至106年4月21日止均持續違規並據以計算其所得不法利益，亦為有據。是以，被告基於原告前開期間內所紀錄之總廢水排放量为69,226立方公尺，以其應產出污泥量163.5噸，而處理前開污泥量所應支出電力，以污泥壓濾機（脫水機）每公斤污泥電費0.018元/kg計算前開期間之電費計2944元，以每公噸污泥清除費用4,200元計算前開期間污泥清除費用計68萬6,700元，以上金額共計68萬9,644元（2,944元+68萬6,700元=68萬9,644元），再以郵局利率計算孳息5,195元後，故認原告前開期間應追繳之不法所得利益為69萬4,839元（詳細內容見本院卷第133頁），業據被告具體說明無訛，原告對各該計算內容復不爭執，被告以原處分2向原告追繳，核有依據。

2.原告雖主張被告前開推算並非實際所得利益云云，惟觀諸被告前開核計內容，係依據核算及推估辦法第7條第3款、第8條第4項等規定，就原告經常性支出成本因違規而減少支出

之情形，具體核算此部分消極利益內容，及就其因遲延支出所獲利息，併同計算原告之所得利益（由前開辦法第8條第3項規定，可見利息亦有規定在可資核算之利益範圍內），被告前開核算內容，實符合前開規定且亦在常情範圍內，尚屬合理，原告復未能具體指明並提出相關資料以明其實際所得利益為何，自應認被告前開計算內容，於法有據而足參採。

六、從而，原告主張各節，均無可採，本件被告所為原處分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

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

中華民國 110 年 4 月 29 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法官 許瑞助

法官 林家賢

法官 林麗真

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）

01	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
02	代理人之情形	
03		
04	(一) 符合右列情形之一	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資
05	者，得不委任律師	格或為教育部審定合格之大學或獨
06	為訴訟代理人	立學院公法學教授、副教授者。
07		2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代
08		理人具備會計師資格者。
09		3. 專利行政事件，上訴人或其法定代
10		理人具備專利師資格或依法得為專
11		利代理人者。
12		
13	(二) 非律師具有右列情	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、
14	形之一，經最高行	二親等內之姻親具備律師資格者。
15	政法院認為適當者	2. 稅務行政事件，具備會計師資格者
16	，亦得為上訴審訴	。
17	訟代理人	3. 專利行政事件，具備專利師資格或
18		依法得為專利代理人者。
19		4. 上訴人為公法人、中央或地方機關
20		、公法上之非法人團體時，其所屬
21		專任人員辦理法制、法務、訴願業
22		務或與訴訟事件相關業務者。
23		
24	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	
25	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	
26	文書影本及委任書。	
27		

01 中 華 民 國 110 年 4 月 29 日
02 書記官 李淑貞