

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@104年度訴字第

民國108年11月20日辯論終結

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

姜威宇 律師

王晨桓 律師

被告 臺南市政府環境保護局

代表人 林淵淙

訴訟代理人 葉張基 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服臺南市政府中華民國104年10月22日府法濟字第1041055758號、第0000000000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

被告代表人原為李賢衛，於本件訴訟繫屬中變更為林健三，嗣後再變更為林淵淙，據被告之新任代表人具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

(一)緣原告所屬麥寮一廠(下稱麥寮一廠)石油焦高溫氧化裝置即「循環式流體化床鍋爐(Circulating Fluidized Bed Boiler)」製程(下稱系爭製程)所產出之飛灰及底

灰，經水化（水合處理）後之混合石膏與副產石灰（通稱水化副產石灰，下合稱系爭製程產出物），經臺灣臺南地方法院檢察署（更名為臺灣臺南地方檢察署，下稱臺南地檢署）接獲檢舉有遭非法棄置情形，乃於民國102年1月24日會同被告、臺南市政府工務局、行政院環境保護署（下稱環保署）南區督察大隊及環保警察第三中隊，前往臺南市麻豆區由官輝工程有限公司所經營之官輝土石方資源堆置場（下稱官輝土資場）及臺南市左鎮區由宏昇事業股份有限公司所經營之宏昇土石方資源堆置場（下稱宏昇土資場，以下合稱系爭土資場）進行稽查，當場查獲系爭土資場正在收受原告產生之系爭製程產出物。被告乃以原告違反行為時廢棄物清理法第28條第1項第3款規定，依同法第52條及行政罰法第18條第1項、第2項規定，作成102年10月11日環稽字第1020108487號函附同年月2日南市環廢裁字第102103901號裁處書，裁處罰鍰新臺幣（下同）141,966,950元及限期於102年12月31日前完成改善，併依環境教育法第23條第2款規定處環境講習8小時之處分。原告不服，提起訴願，經訴願機關以103年1月22日府法濟字第1030062100號訴願決定書撤銷並請被告另為適法處分。嗣被告依訴願決定意旨另為處分，作成103年3月24日環土字第1030026813號函附同日南市環廢字第103030928號裁處書（下稱前處分），裁處原告罰鍰6,000元、應支出而未支出之所得利益142,405,120元及限期於103年5月28日前完成改善，並依環境教育法第23條第2款規定處環境講習2小時（嗣被告以103年3月31日環土字第1030030708號函勘誤為1小時）。原告不服，提起訴願，經臺南市政府以103年6月24日府法濟字第1030579012號訴願決定駁回。原告提

起行政訴訟，經本院103年度訴字第321號判決（下稱前審判決）撤銷訴願決定及前處分。

（二）被告僅就前審判決撤銷訴願決定及前處分關於「罰鍰6,000元」及「限期於103年5月28日前完成改善」部分表示不服，向最高行政法院提起上訴，另前處分關於「應支出而未支出之所得利益142,405,120元」及「處環境講習」部分即告確定。被告嗣於104年8月3日另以環土廢裁字第104071557號裁處書（下稱原處分1），裁處原告「應支出而未支出之所得利益141,960,590元」及「處環境講習（時間地點另定）」。原告不服原處分1，提起訴願，經臺南市政府104年10月22日府法濟字第1041055758號訴願決定駁回。又被告另以前處分命限期改善，原告未依前處分於103年5月28日前完成改善等由，依行為時廢棄物清理法第52條規定，以104年8月7日環稽字第1040075750號函附裁處書30份按日連續裁處原告6,000元，自104年6月11日起至104年7月10日止連續裁處30件裁處書；又以104年8月19日環稽字第1040081335號函附裁處書20份按日連續裁處原告6,000元，自104年7月11日起至104年7月30日止連續裁處20件裁處書（合稱原處分2）。原告不服原處分2，提起訴願，遭臺南市政府104年10月22日府法濟字第1041055727號訴願決定駁回。原告對上述臺南市政府104年10月22日府法濟字第1041055758號、第0000000000號訴願決定均表不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、原處分1載明係因前處分經判決撤銷確定，乃審酌同一事實後，重新認定原告不法利得141,960,590元，依行政罰

法第18條第2項裁罰；原處分2則以原告未依前處分限期改善為由，按日連續處罰，故原處分1、原處分2皆以前處分之合法性為前提。最高行政法院107年度判字第336號判決，已明確指摘前處分違法，肯認於102年1月30日系爭製程產出物產品登記遭廢止前，環保署及雲林縣政府均為廢棄物清理法之主管機關，雲林縣政府更為工商登記主管機關，所為函釋及產品認定，均有法效性，不能以嗣後所為之廢止，課予原告行政法上義務，是原告係從102年1月30日經廢止產品登記始，始有作為義務之期待可能。故被告命原告將102年1月30日產品登記遭廢止前產出且使用之系爭製程產出物作為廢棄物處理，欠缺期待可能，則前處分命原告就系爭製程產出物，應依廢棄物清理法作為廢棄物處理限期改善，有違期待可能性原則，顯有重大違誤。且發回更審後，鈞院107年度訴更二字第14號判決已調查認定系爭土資場查獲者，均為102年1月30日產品登記經廢止前原告已售出之系爭製程產出物，遂就前處分命限期改善部分予以撤銷。最高行政法院108年度裁字第954號裁定，亦可證明被告前處分已經鈞院107年度訴更二字第14號判決撤銷在案。前處分既經撤銷，自不得再以原告違反廢棄物清理法第28條第1項第3款規定為由，依同法第52條前段規定對原告處以罰鍰或於所得利益範圍內加重罰鍰處分金額。則原處分1及原處分2基於同一原因事實及認定所作之裁罰，已失所附麗且同屬違法，應予撤銷。

2、又參酌最高行政法院107年度判字第336號判決，可知被告針對本件相同事實所涉前處分6,000元罰鍰部分提起上訴時，前揭最高行政法院判決已指摘被告於原罰鍰處分外，另外單獨作成裁罰不法利得之處分乃於法有違，故本件原

處分不當利得部分，既係被告單獨援引行政罰法第18條第2項規定作成裁處不法利得之處分，亦明顯於法有違，應予以撤銷。

3、系爭製程產出物係經雲林縣政府核准登記為「產品」，歷來未遭其他機關認定為「事業廢棄物」，對此事實已形成構成要件效力，此觀環保署96年8月23日環署廢字第0960063346號函、雲林縣政府97年1月9日府行法字第0971000009號訴願決定、雲林縣政府環境保護局（下稱雲林縣環保局）97年2月19日雲環廢字第0970000775號函、雲林縣政府101年6月5日府建行字第1010066258號函、同年月11日府工運字第1010075360號函、臺灣雲林地方法院檢察署102年6月24日雲檢惠公101他1343字第15448號函即明。被告逕自判定系爭製程產出物無論是否登記為產品，皆應認定為事業廢棄物，並據以作成原處分1及原處分2，顯未尊重雲林縣政府對系爭製程產出物核准登記為產品之授益處分，悖於該核准登記處分之構成要件效力，自屬違法。

4、系爭製程產出物售予土資場以改善地質使用，符合雲林縣政府書面行政指導。況系爭製程產出物已經系爭土資場依其工程產品特性用途，拌合土方與級配料使用完畢，並未造成任何污染，確無清除必要：

(1)系爭製程產出物依國家標準、業界規範、國內外實績，可作為工程回填級配料，已如前述，況依雲林縣環保局於101年5月11日環境稽查工作紀錄之書面行政指導，指導並同意原告宜將系爭製程產出物交由土資場使用。故原告依此於買受人契約設計「使用資格檢核表」，要求買受人據實填寫使用方式、作業場址、使用場址、使用規範，並保證遵守；最終使用之系爭土資場前已向臺南市政府建管課報

備，將向本案買受廠商購買系爭製程產出物作為強化路基之用。益見系爭製程產出物之使用方式合乎前述書面行政指導，為合法之產品買賣及使用。

(2)系爭製程產出物已依工程材料規範之使用方式使用完畢，未造成任何污染，亦不可能再與拌合之級配料分離清除：

A.系爭製程產出物用於道路工程回填等級配料使用，於國內外皆有實績，並有使用規範與標準，且國內已有使用於公共工程雲林縣道西螺154甲之實績等可稽。

B.系爭土資場已將系爭製程產出物與土方與級配料拌合回填使用完畢：依102年4月12日環保署南區環境稽查大隊於宏昇土資場之督察紀錄、被告於官輝土資場102年7月18日之廢棄物管理稽查紀錄，及系爭土資場實景照片，可知系爭土資場已將系爭製程產出物拌合土方與級配料，用於場內道路及地基強化回填等，已將系爭製程產出物依工程材料方式使用完畢，現場實無任何堆置情形。

C.系爭製程產出物使用從未產生任何污染：系爭土資場於使用系爭製程產出物後，經被告委託專業單位調查，分別作成「官輝土資場土壤查證調查報告書」及「臺南市○鎮區○○段土石方資源堆置場(宏昇事業股份有限公司)土壤污染查證報告」，調查結果均顯示目前土壤尚未遭受污染。且其他系爭製程產出物使用地點之監測報告，亦顯示系爭製程產出物使用地點，均無污染地下水之情形。

D.系爭製程產出物已在產品登記期間依雲林縣政府之行政指導出售予土資場作為強化地基之用，並由土資場與土方、級配料拌合使用完畢，現實上不可能再將之分離清除，故原處分命限期移除，有對任何人均無法實現之重大明顯違法行政處分，且系爭製程產出物之使用未對環境造成污染

，本無命清除之合法性及必要性。否則其他使用系爭製程產出物之地點，亦應一同清除所謂「廢棄物」，顯然不合理，且違背比例原則，更戕害公益。是前處分命限期完成改善部分即與法未合甚明。

E. 又被告裁處系爭土資場之函文，係依環境影響評估法、空氣污染防治法規定，認定系爭製程產出物為水泥（土方），非屬環評許可或空污許可證內容允許土資場收容土方種類而處罰鍰，而非將系爭製程產出物認定為廢棄物，依廢棄物清理法開罰；被告更以102年8月21日府環稽字第1020761055號函，認定宏昇土資場之現狀，係屬「視為改善完成，不另限期改善」，並於書狀自承其基於一事不二罰，不會另行依廢棄物清理法處罰系爭土資場。足見被告亦認系爭土資場使用完畢後之系爭製程產出物，並無任何污染，依現狀並無違法行為，而無需適用土壤及地下水污染整治法、廢棄物清理法等法令命系爭土資場清除處理之必要。自不容被告獨獨對原告無正當理由為差別待遇，認定為廢棄物開罰，並命原告移除清理。

3、被告以他案判決主張系爭製程產出物為事業廢棄物，乃不同案件訴訟標的，殊無理由：系爭製程產出物以雲林縣政府102年1月28日改認定為廢棄物，並於102年1月30日廢止產品登記之時間點可以分為：①「改認定為廢棄物、廢止產品登記後方從製程產出」、②「改認定為廢棄物、廢止產品登記前產出，廢止時仍貯存於被上訴人廠區」及③「改認定為廢棄物、廢止產品登記前產出且已售出作為產品使用」等3種不同時序情狀。被告援引之他案判決，僅涉及前述①②種時序情狀，不涉及本件所屬③之時序情況，故與本件無關。被告一再摘錄基礎事實不同之他案判決，

01 辯稱系爭製程產出物為事業廢棄物，更係誤導。

02 4、依最高行政法院107年判字第336號判決及鈞院107年度訴
03 更二字第14號判決意旨，本件不能期待原告於102年1月30
04 日產品登記經廢止之前，應依廢棄物清理法處理系爭製程
05 產出物。前處分卻命原告應依法清除於102年1月24日稽查
06 當時由系爭土資場向第三人購入收受準備作為改良土資場
07 地質之工程材料（即系爭製程產出物，當時仍屬雲林縣政
08 府登記在案之產品），實已違法。原告主客觀上皆無違反
09 廢棄物清理法第28條第1項第3款規定，並無經被告限期改
10 善而未改善之情事，則原處分2以原告未依前處分命原告
11 限期改善部分為由，再連續認定原告未遵期履行清除而按
12 日連續裁處罰鍰，並命限期改正，參照最高行政法院103
13 年度判字第453號判決、98年度判字第509號判決意旨揭示
14 之違法性承繼理論，原處分2應失其所據，同屬違法。再
15 者，被告作成原處分2之按日連續處罰處分，並未即時送
16 達處分書，而採按日連罰合併送達之方式。依最高行政法
17 院108年4月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨及108年度
18 判字第280號判決意旨，原處分2中屬裁處書送達前所為之
19 裁處，即於法有違。被告以104年8月7日環稽字第1040075
20 750號函檢送按日連罰裁處書（於同年8月11日送達原告）
21 ，違反時間記載自104年6月11日至同年7月10日；另以104
22 年8月19日環稽字第1040081335號函檢送按日連罰裁處書
23 （同年8月21日送達原告），其違反時間記載自104年7月
24 11日至同年7月30日。因此，針對違反時間為104年6月11
25 日之裁處書，被告於同年8月11日始送達原告，故違反時
26 間為104年6月12日至同年7月10日處罰，以及104年7月11
27 日至同年7月30日之處罰，其時間皆於104年6月11日之裁

處書送達（同年8月11日）之前，則依前揭決議及判決意旨，於被告處分書送達後始切割其單一性，之後如未完成改善才構成另一違反行政法上義務行為，從而104年6月12日至同年7月30日間尚未構成另一違反行政法上義務行為，則被告予以裁處，自有違誤。

（二）聲明：訴願決定（即臺南市政府104年10月22日府法濟字第1041055758號、第0000000000號訴願決定）及原處分（即原處分1、原處分2）均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原處分1關於不當利得部分：

（1）被告以原告在雲林縣清除處理商同業公會清運費每噸1,000元、處理費每噸1,600元（合計2,600元）為基礎，計算原告棄置數量合計54,771.2公噸後，認原告系爭製程產出物如委託經主管機關許可之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理，應支出之委託清除費為54,771,200元、處理費為87,633,920元，所需費用計142,405,120元。惟依前審判決揭示「不利益變更禁止原則」之意旨及依行政罰法第18條第2項規定，被告裁處原告應支出而未支出之所得利益計141,960,590元（即被告第1次裁處認定不當利得之金額），已符合上開意旨。且依最高行政法院105年8月份第1次庭長法官聯席會議決議，行政處分經訴願決定撤銷，原行政處分機關重為更不利處分，並不違反訴願法第81條第1項但書規定，故被告重為前處分時並無違反訴願法第81條第1項但書之規定，前審判決此部分之見解，應屬違誤。惟當時被告未提起上訴，而係依據前審判決意旨重為處分。

01 (2)原告於前審判決及被告對不當利得處分遭撤銷後而未上訴
02 時，即可預期被告將依前審判決意旨重為處分。故被告根
03 據查獲之數量乘以當時相關清運、處理費等明確基礎，並
04 依不利益變更禁止原則所為之計算，原告並無欠缺預見及
05 期待可能性。況前審判決並未認定前處分關於不當利得部
06 分有違反比例原則，僅以違反不利益變更禁止原則而撤銷
07 ，故被告重為不當利得之處分，亦無違反比例原則。

08 (3)關於「應支出而未支出之所得利益」部分可否作為單一獨
09 立的處罰，原告雖稱依行政罰法第18條第2項規定屬於提
10 高罰鍰之上限，須有違法之裁罰處分存在才能依附。惟被
11 告重為不當利得處分係在104年8月3日，當時前處分關於
12 「6,000元罰鍰部分」仍繫屬於最高行政法院，經最高行
13 政法院105年度判字第309號判決於105年6月16日將前審判
14 決關於「罰鍰6,000元」及「限期於103年5月28日前完成
15 改善」部分廢棄並發回更審，嗣經最高行政法院107年度
16 判字第336號判決於107年6月15日，方撤銷前處分6,000元
17 罰鍰部分確定。故被告於104年8月3日重為不當利得處分
18 時，前處分6,000元罰鍰部分仍合法存在，被告當時只能
19 重為不當利得處分，無法同時重複為罰鍰處分。若依原告
20 主張，則被告重為不當利得處分，須等待前處分罰鍰部分
21 之行政法院判決結果。然前處分關於「應支出而未支出之
22 所得利益142,405,120元」及「處環境講習」部分自撤銷
23 確定時起，依行政罰法第27條第4項規定，裁處權時效重
24 新起算3年計至107年7月26日止，若前處分關於6,000元罰
25 鍰部分未於上述日期前判決確定，被告豈非不能重為不當
26 利得之處分？可見原告主張顯屬無據。

27 (4)又最高行政法院107年度判字第336號判決係於107年6月15

日宣判，故前處分關於「6,000元罰鍰」部分經撤銷後之裁處期間，係自107年6月16日起算3年。而被告迄今仍未重新處罰原告罰鍰。

(5)依最高行政法院105年度判字第8號、106年度判字第206號及107年度判字第72號判決，均認原告出產之系爭製程產出物為廢棄物，工廠管理輔導法所為產品登記並無限制廢棄物清理法主管機關依法行使廢棄物判定職權之效力等。故系爭製程產出物為廢棄物，被告就前審判決確定部分重為不當利得處分，已不再違反不利益變更禁止原則，亦無其他違法之處。

2、原處分1關於環境講習部分：依環境教育法第23條第2款規定，本件原告確遭被告裁處5,000元以上罰鍰，且前處分關於環境講習部分雖遭前審判決一併撤銷，然被告認無上訴實益而重為處分，並未逾越先前1小時環境講習之程度，應無違誤。

3、系爭製程產出物確為廢棄物，且無構成要件效力理論之適用：

(1)廢棄物之認定尚不受雲林縣政府同意產品登記之拘束，故不論雲林縣政府係「撤銷」或「廢止」產品登記，均無礙於被告認定系爭製程產出物為廢棄物，有臺中高等行政法院91年度訴字第356號、最高行政法院92年度判字第1638號判決，及經濟部工業局96年7月5日工永字第09600528130號函可參。又環保署歷年解釋均認系爭製程產出物為廢棄物，有環保署91年10月17日環署督字第0910065164號函、96年8月1日環署廢字第0960053185號函、96年8月23日環署字第0960063346號函、97年7月9日環署字第0970045583號函、97年10月7日環署廢字第0970071689號函、100年

01 9月8日環署廢字第1000078056號函、102年5月14日環署訴
02 字第1020016122號訴願決定書、102年12月24日環署督字
03 第1020112054號函為憑，並有最高行政法院102年度裁字
04 第1235號裁定可參。

05 (2)系爭製程產出物雖未達有害事業廢棄物認定標準第4條第5
06 款之標準，仍屬事業廢棄物。當年環保局調查後認定原告
07 系爭製程產出物實際上未經加工處理程序，只是CFB脫硫
08 程序排出之底灰及飛灰，有環保署102年5月14日環署訴字
09 第1020016122號訴願決定及臺中高等行政法院103年度訴
10 字第321號判決可佐。系爭製程產出物非採特意用來製造
11 某種標準化產品之流程，故產出物質品質、組成等均不固
12 定。依被告稽查採證檢驗PH值約為12.5（12.47至12.53）
13 ，且現場確實有堆置情形，並經查證確實為原告麥寮一廠
14 之底（飛）灰而已。

15 (3)環保署與彰化縣政府於000000000000縣○○鄉○○
16 路○○○號土地取樣檢驗，發現回填廢棄物PH值高達12.5，
17 來源為峰林通運公司自原告麥寮一廠所載運。另雲林縣環
18 保局於101年10月31日查獲回填於雲林縣○○鄉○○段○○
19 ○○○號魚塭具高鹼性特性及金屬鎳含量偏高，造成周遭環
20 境污染。既然原告主張系爭製程產出物為產品，其成分皆
21 應相同，既在芳苑鄉及台西鄉造成污染，則在系爭土資場
22 亦會造成污染。且系爭土資場所檢驗之PH值也是12.5，性
23 質上已經是強鹼，未經處理直接接觸土壤，將破壞環境涵
24 容能力，當然有害於環境，而有清除處理之必要。況底（
25 飛）灰早於91年2月以前已經有公布、93年6月29日尚有修
26 正其代碼，且已實施多年，故底（飛）灰確實屬於廢棄物
27 範圍，應依法申報處理。

(4)原告與雲林縣政府間有關工廠登記事務事件，經臺中高等行政法院102年度訴字第321號判決、最高行政法院105年度判字第8號判決確定在案。上述判決認定原告所簽署形式上買賣契約本質為清運性質之判決理由，且對於原告以「售價2元、補貼運費650元」違背社會常情之交易方式提出強烈質疑。原告所提參考資料，均不足以證明其必屬產品性質。被告依據環保署見解，認定原告系爭製程產出物為廢棄物，並無不當，且被告係本於廢棄物清理法主管機關依職權所為認定，不受工廠產品登記之拘束，原告一再以「工廠產品登記處分之構成要件效力」為抗辯，顯屬無據。

4、系爭製程產出物為產品而非事業廢棄物、雲林縣政府廢止商品登記、所謂「銷售」過程與「轉售」用途、系爭土資場向臺南市政府工務局建管課「報備」之效力問題、雲林地檢署與臺南地檢署之認定結果與效力是否得拘束行政法院或訴願決定機關等爭點，均屬前處分之訴訟審理範圍，原告不得於本件訴訟程序中再為主張。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)被告以原處分1單獨裁處原告應支出而未支出之所得利益141,960,590元及環境講習，是否適法？

(二)被告以原告違反行為時廢棄物清理法第28條第1項第3款第1目規定，經命限期改善而未改善，而依同法第52條規定裁處原告自104年6月11日起至104年7月30日止，按日連續裁處各6,000元罰鍰之處分共計50件，是否有據？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

01 本件如爭訟概要欄所載事實，業經兩造各自陳述在卷，並
02 有被告102年10月11日環稽字第1020108487號函（訴願卷
03 第73頁）、103年1月22日府法濟字第1030062100號訴願決
04 定（訴願卷第78頁至第87頁）、前處分（訴願卷第89頁至
05 第92頁）、原處分1（本院卷一第31頁至第37頁）、原處
06 分2（本院卷一第51頁至第154頁）、臺南市政府104年10
07 月22日府法濟字第1041055758號、第0000000000號訴願決
08 定（本院卷一第40頁至第50頁、第156頁至第170頁）及歷
09 審判決附卷足證。

10 （二）應適用的法令：

11 1、行為時（106年1月18日修正公布前）廢棄物清理法：

12 (1)第28條第1項第3款第1目規定：「事業廢棄物之清理，除
13 再利用方式外，應以下列方式為之：……三、委託清除、
14 處理：（一）委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物
15 之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。」

16 (2)第52條規定：「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄
17 物，違反第28條第1項……規定或依第29條第2項所定管理
18 辦法者，處新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰。經限期改善
19 ，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」

20 2、違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第6條第1款：「
21 按日連續處罰之起算日，依下列規定：一、未於改善期限
22 屆滿前檢齊完成改善證明文件，向處分機關報請查驗者，
23 自其改善期限屆滿之翌日起算。」

24 3、行為時環境教育法第23條第2款：「自然人、法人、設有
25 代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或
26 其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並應令該自然
27 人、法人、機關或團體有代表權之人或負責環境保護權責

人員接受1小時以上8小時以下之環境講習：二、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5千元以上罰鍰。」

4、行政罰法第18條第1項、第2項：「（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2項）前項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，不受法定罰鍰最高額之限制。」

5、行政程序法第118條：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。但為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定失其效力之日期。」

（三）被告以原處分1獨立裁處原告應支出而未支出之所得利益141,960,590元及環境講習，於法未合，應予撤銷：

1、原處分1關於不法利得部分：

（1）行政罰法第18條第1項及第2項之立法理由：「第1項規定裁處罰鍰時應審酌之因素，以求處罰允當。又裁處罰鍰，除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於經濟及財稅行為，尤其重要。故如因違反行政法上義務而獲有利益，且所得之利益超過法定罰鍰最高額者，為使行為人不能保有該不法利益，爰於第2項明定准許裁處超過法定最高額之罰鍰。」可知行政罰法第18條第2項規定，係授權主管機關於行使專業行政法規裁處罰鍰時，得於違章行為人所得利益之範圍內，酌量加重罰鍰處分金額，不受原專業法規所定法定罰鍰最高額限制之一般規定，不致構成「裁量逾越」之違法。至於違反行政法上義務所獲得之利益如何認定，學說上雖有淨額利益原則與

總額收入原則之爭論，然究其本質上乃是「罰鍰額度」裁處之問題，是行政罰法第18條第2項規定為同條第1項裁罰之加重，兩者屬同一事件，合併為之，不得單獨處罰（參見學者蔡震榮專論「行政罰法不法利得追繳規定單獨作為裁罰依據之分析—評最高行政法院107年度判字第336號判決」，月旦法學教室第198期，2019年4月）；另學者李建良著「論不法利得的追繳與加重裁處罰鍰之關係—評析《和平電廠超額使用生煤案》之相關判決與法制」略載：「行政罰法第18條第2項固然寓有『使行為人不能保有不法利益』之立法目的，但達此一規範目的之方法，則是『准許裁處超過法定最高額之罰鍰』，而非『追繳』該不法利益。……行政罰法第18條第2項基本上仍是同條第1項（罰鍰）規定意旨之延續，罰鍰之裁處必須考量行為人之『所得利益』，所不同者，僅在量處罰鍰額度時，不受法定最高額之限制。」（月旦法學雜誌第235期）同認行政罰法第18條第2項規定為「罰鍰額度」之問題。足認行政罰法第18條第1項法定罰鍰及同條第2項不法利得之規定，乃涉及同一行政罰之罰鍰額度裁處，不得割裂分別單獨行使，行政罰法第18條第2項之規定，並非作為行政機關於原罰鍰處分以外，得另行單獨向違章行為人作成裁處不法利得處分之依據。

- (2) 經查，被告前處分係認原告將已失市場價值之副產石灰以每噸2元合約售出，並分別補貼未經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之精工工程股份有限公司等每噸650元之運費，運至系爭土資場回填堆置，且上開石灰經檢測其pH值近12.5，為不具經濟價值之事業廢棄物，因認原告違反廢棄物清理法第28條第1項第3款第1目規定，乃分別裁處

原告「罰鍰新臺幣6,000元」「應支出而未支出之所得利益1億4,240萬5,120元」「限期於103年5月28日前完成改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰」及「處環境講習2小時」。原告不服前處分，提起行政救濟，經本院前審判決撤銷訴願決定及前處分，被告僅就前審判決關於撤銷「罰鍰6,000元」及「限期於103年5月28日前完成改善」部分提起上訴，至於「應支出而未支出之所得利益142,405,120元」及處「環境教育講習」部分，則因被告未提起上訴而告確定。嗣被告乃作成原處分1，所附裁處書主旨欄記載：「應支出而未支出之所得利益1億4,196萬590元」，說明欄略以：「……九、又貴公司產出之大量事業廢棄物未依上開規定違法回填堆置於本市，經查總計54,771.2公噸，造成極大環境衝擊，業衍生行政罰法第18條第1項略謂，因違反行政法上義務所得之利益情事，是以本局依貴公司麥寮一廠所在地雲林縣廢棄物清除處理商業同業公會清運價格1,000元/噸、國內衛生掩埋最低費用1,600元/噸計算，貴公司之副產品石灰事業廢棄物如委託經主管機關許可之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理，應支出之委託清除費為5,477萬1,200元、處理費為8,763萬3,920元，是以本局依行政罰法第18條第2項規定，貴公司因違反廢棄物清理法第28條第1項第3款第1目規定上義務所得之利益裁處1億4,240萬5,120元。十、惟前揭不法利益1億4,240萬5,120元經高雄高等行政法院103年度訴字第321號判決認定高於本局102年10月2日南市環廢裁字第102103901號裁處不法利益1億4,196萬6,950元，違反不利益變更禁止原則而撤銷本局此一處分，故本案本局重新裁處貴公司因違反廢棄物清理法第28條第1項第3款第1目規

01 定上義務所得之利益裁處新臺幣1億4,196萬590元。」等
02 語（本院卷一第34頁至第35頁）。可見前處分經本院前審
03 判決撤銷後，被告僅就「應支出而未支出之所得利益」部
04 分，另依行政罰法第18條第2項規定單獨作成原處分1，而
05 與前處分依據行為時廢棄物清理法第52條規定所作成之「
06 罰鍰6,000元」部分割裂，分別作成二個獨立可分之行政
07 處分。揆諸上開規定及說明，被告就同一違章行為，作成
08 二個獨立可分之行政處分，並以行政罰法第18條第2項規
09 定為獨立不法利得處分之基礎，於法自有未合，應予撤銷
10 。

- 11 2、依前揭環境教育法第23條第2款規定，對於違反環境保護
12 法律或自治條例之行政法上義務者，施以環境教育講習，
13 須以經裁處5千元以上罰鍰為前提要件。查原處分1說明略
14 以：「……十二、依環境教育法第23條第2款規定處環境
15 講習1小時整，惟前揭講習爰由違反廢棄物清理法第52條
16 規定處新臺幣6,000元所裁處1小時，故本部分暫予保留待
17 上訴判決後另行開立，環境講習時間、地點以『環境講習
18 通知單』另行通知」等語（本院卷一第35頁），可見原處
19 分1裁處原告環境講習1小時，係基於前處分「罰鍰6,000
20 元」而該當環境教育法第23條第2款構成要件所作成。惟
21 查，被告就前審判決撤銷訴願決定及前處分關於「罰鍰6,
22 000元」及「限期於103年5月28日前完成改善」部分提起
23 上訴，經最高行政法院105年度判字第309號判決廢棄發回
24 本院更為審理；嗣經本院105年度訴更一字第13號判決：
25 「訴願決定及原處分關於『罰鍰新臺幣6,000元』部分均
26 撤銷。原告其餘之訴駁回。」兩造各自就不利部分提起上
27 訴，嗣經最高行政法院107年度判字第336號判決：「原判

01 決關於駁回上訴人台塑石化股份有限公司（即原告）之訴
02 部分及該部分訴訟費用均廢棄，發回高雄高等行政法院。
03 上訴人臺南市政府環境保護局（即被告）之上訴駁回。」
04 有上述歷審判決影本附卷可憑。是前處分關於「罰鍰6,00
05 0元」部分業經本院105年度訴更一字第13號判決及最高行
06 政法院107年度判字第336號判決撤銷確定。是本件並不存
07 在罰鍰6,000元情事，尚不該當環境教育法第23條第2款規
08 定之要件。被告原處分1併作成處原告環境講習1小時，亦
09 應予撤銷。

10 （四）被告原處分2按日連續處罰亦有違誤，亦應撤銷：

11 經查，被告係以原處分命原告應於103年5月28日前完成限
12 期改善義務，惟被告人員於派員複查時現場仍未完成改善
13 ，被告乃依行為時廢棄物清理法第52條暨違反廢棄物清理
14 法按日連續處罰執行準則第6條第1款規定作成原處分2，
15 即自104年6月11日起至104年7月30日止，按日連續裁處各
16 6,000元之罰鍰處分計50件，此兩造所不爭執，並有原處
17 分2在卷可稽（本院卷一第51頁至第154頁）。惟依前揭行
18 為時廢棄物清理法第52條規定得按日連續處罰之要件，須
19 行為人有違反限期改善義務為前提要件。惟查，被告前處
20 分關於「限期於103年5月28日前完成改善」部分，業經本
21 院107年度訴更二字第14號判決撤銷在案，有上開判決附
22 卷可憑。準此，被告以原告違反行為時廢棄物清理法第28
23 條第1項第3款第1目規定，命其限期改善之處分既已撤銷
24 ，即無存在命其限期改善之情事。則被告以原告屆期未改
25 善完成，依行為時廢棄物清理法第52條暨違反廢棄物清理
26 法按日連續處罰執行準則第6條第1款規定執行之按日連續
27 處罰，已失所據，自應撤銷。

01 (五) 綜上所述，原處分1及原處分2均有違誤，訴願決定予以維
02 持，即有未洽。原告訴請撤銷原處分1、原處分2及臺南市
03 政府104年10月22日府法濟字第1041055758號、第0000000
04 000號訴願決定，為有理由，應予撤銷。又本件事證已臻
05 明確，兩造其餘主張核與判決結果無影響，爰不逐一論述
06 ，併此敘明。

07 六、結論：原告之訴為有理由。

08 中 華 民 國 108 年 11 月 29 日

09 高雄高等行政法院第二庭

10 審判長法官 蘇 秋 津

11 法官 邱 政 強

12 法官 孫 國 禎

13 以上正本係照原本作成。

14 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
15 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由
16 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
17 定駁回。

18 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
19 訟法第241條之1第1項前段）

20 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
21 條第1項但書、第2項）

22		
23	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
24	代理人之情形	
25		
26	(一) 符合右列情形	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
27	之一者，得不	格或為教育部審定合格之大學或獨

01 02 03 04 05 06 07	委任律師為訴訟代理人	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。
08 09 10 11 12 13 14 15 16 17 18	(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。
19 20 21 22	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中華民國 108 年 11 月 29 日
書記官 蔡 政 芳