

裁判字號：最高行政法院 106 年度判字第 289 號 行政判決

裁判日期：民國 106 年 06 月 08 日

案由摘要：水污染防治法

最高行政法院判決

106 年度判字第 289 號

上訴人（即原審原告）

日月光半導體製造股份有限公司

代表人 張虔生

訴訟代理人 林石猛 律師

毛鈺棻 律師

蕭偉松 律師

上訴人（即原審被告）

高雄市政府環境保護局

代表人 蔡孟裕

訴訟代理人 柯宜珊 律師

袁熙隆

上列當事人間水污染防治法事件，上訴人對於中華民國 105 年 3 月 22 日高雄高等行政法院 103 年度訴字第 355 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於駁回上訴人日月光半導體製造股份有限公司請求給付及該訴訟費用部分均廢棄。

上訴人高雄市政府環境保護局應給付上訴人日月光半導體製造股份有限公司新臺幣壹億零貳佰零壹萬參仟捌佰陸拾柒元。

上訴人高雄市政府環境保護局上訴部分駁回。

上訴審訴訟費用及廢棄部分第一審訴訟費用均由上訴人高雄市政府環境保護局負擔。

理 由

一、上訴人即原審原告日月光半導體製造股份有限公司（下稱上訴人日月光公司）係經營半導體封裝及測試業，上訴人即原審被告高雄市政府環境保護局（下稱上訴人高雄市政府環保局）派員於民國 102 年 10 月 1 日巡查高雄市楠梓區後勁溪流域之德民橋下方排水道時，發現有排放異常水質之廢水，經檢

測氫離子濃度指數（PH 值）3.02，並查出係上訴人日月光公司設於高雄市○○○○○○區○○路 000 號 K7 廠區（領有高雄市政府高市府環土排許字第 00409-02 號水污染防治許可證，有效期間自 102 年 1 月 16 日起至 107 年 1 月 15 日止，下稱 K7 廠）所排放，旋即前往 K7 廠地下 1 樓放流槽採集放流水樣本，經檢驗結果氫離子濃度指數（PH 值）2.63、懸浮固體（SS 值）96mg/L、化學需氧量（COD 值）135mg/L 及鎳 4.38mg/L，均逾晶圓製造及半導體製造業放流水標準第 4 條所定 PH 值 6.0 至 9.0、SS 值 30mg/L、COD 值 100mg/L 及鎳 1.0mg/L 之標準，爰分別於 102 年 11 月 6 日及同年 12 月 9 日通知上訴人日月光公司陳述意見，上訴人日月光公司雖提出書面陳述意見，惟經上訴人高雄市政府環保局審酌調查事實證據及陳述意見後，核認上訴人日月光公司違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定之事實明確，並已構成同法第 73 條第 6 款、第 7 款及第 8 款所定情節重大之要件，且自 96 年 1 月 1 日起至 102 年 9 月 30 日止期間有應支出而未支出之廢水、污泥處理費用及孳息之不法利得，爰依同法第 40 條、行政罰法第 18 條第 2 項及環境教育法第 23 條第 2 款等規定，於 102 年 12 月 20 日以高市環局土字第 10243758 100 號函（下稱上訴人高雄市政府環保局 102 年 12 月 20 日函）檢送同日高市環局水處字第 30-102-120022 號執行違反水污染防治法案件裁處書，裁處上訴人日月光公司新臺幣（下同）110,064,517 元罰鍰，並命 K7 廠產出重金屬鎳之晶圓製造程序製程停工及環境教育講習 8 小時。嗣上訴人高雄市政府環保局發現罰鍰部分有計算費用及孳息年利率誤植及小數點取捨錯誤之顯然錯誤情形，依行政程序法第 101 條之規定，於 103 年 4 月 9 日以高市環局土字第 10333732000 號函附 103 年 4 月 7 日高市環局土字第 10333501200 號函附件資料更正罰鍰為 109,359,562 元。上訴人日月光公司對上開處分關於罰鍰部分不服，循序提起行政訴訟（上訴人高雄市政府環保局嗣於原審法院審理中，又於 104 年 9 月 4 日以高市環局土字第 10438 160201 號函更正罰鍰處分金額為 102,013,867 元〈下稱系爭罰鍰處分〉；上訴人高雄市政府環保局上開函文及裁處書，以下合稱為原處分）。經原審判決撤銷訴願決定及原處分關

於罰鍰部分、駁回上訴人日月光公司其餘之訴，兩造均不服，各就其不利部分提起上訴。

二、上訴人日月光公司起訴主張略以：（一）上訴人日月光公司 K7 廠廢水處理設施並無功能不足致長期未妥善處理廢水之情形，K7 廠 102 年 10 月 1 日放流水超標實係因維修意外致應變不及所引發之「單一事件」，與廢水處理設施之功能無關，且自原處分之裁處書係以上訴人日月光公司違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定，而依同法第 40 條對上訴人日月光公司裁處罰鍰之內容觀之，其裁處事由亦與因廢水處理設施功能不足所適用之裁罰規定明顯有別，可確知本件確實與廢水處理設施功能無涉。（二）本件上訴人高雄市政府環保局主張追溯自 96 年開始起算不法利得，以對上訴人日月光公司裁處鉅額罰鍰，實已明顯逸脫其於原處分所指摘上訴人日月光公司 102 年 10 月 1 日之違規事實（行為）及法律依據，原處分之基礎事實與不法利得之計算，兩者間顯然欠缺直接因果關係（直接關聯性），且與行政罰法第 18 條第 2 項構成要件不符，系爭罰鍰處分有關不法利得之認定實有明顯重大之裁量瑕疵。（三）上訴人高雄市政府環保局就其所指摘上訴人日月光公司 K7 廠有長期未妥善處理廢水或連續排放超標放流水之違規情形云云，事實上並無任何具體事證以實其說；反之，由上訴人高雄市政府環保局提出之「日月光公司 K7 廠 96 年至 102 年查核資料」，正適足以證明上訴人日月光公司於 96 年至 102 年間並無其所指摘長期違規之情形。因此，上訴人高雄市政府環保局稱上訴人日月光公司長期未妥善處理廢水，因此節省藥品、水電、人事及污泥清除等費用而受有不法利得云云，實屬上訴人高雄市政府環保局片面臆測，自難憑採。是此，揆諸本院 39 年判字第 2 號、75 年判字第 309 號判例意旨，上訴人高雄市政府環保局既未提出明確具體之事證證明上訴人日月光公司有長期違規之事實存在，是其所為不法利得之罰鍰處分即屬違法。（四）上訴人日月光公司 102 年 10 月 1 日之違規，乃係起因於維修廠商於施作過程中發生疏失情形所致之意外事件，上訴人日月光公司並無任何藉此違規行為獲

取不法利得之意圖，且事實上未有因違規行為而獲有不法利得之情形，上訴人日月光公司因 102 年 10 月 1 日違規行為所節省應支出而未支出之費用應僅有應支出而未支出之處理 3 公噸污泥之清理費用計「2 萬 2,200 元」，而該減省之費用明顯未超過當時水污染防治法第 40 條之法定罰鍰上限 60 萬元，與行政罰法第 18 條第 2 項規定要件不符，上訴人高雄市政府環保局自不得依據行政罰法第 18 條第 2 項對上訴人日月光公司裁處不法利得之罰鍰，原處分明顯違法。（五）按上訴人高雄市政府環保局所述，本次違規事實前，上訴人日月光公司所發生之違規事件，上訴人高雄市政府環保局均已依行政罰法第 18 條第 1 項審酌，且皆無同條第 2 項有因該違規獲有利益超過法定罰鍰最高額之情事，96 年僅係事業廢棄物清理計畫開始改採上線方式申報，乃係一「偶然」因素，除與水污染防治法管制廢水排放顯然欠缺關連性外，其與本件如何界定違規事實之始點亦完全欠缺合理之聯結關係。是此，系爭罰鍰處分自「96 年」計算裁處上訴人日月光公司鉅額之不法利得，亦明顯違背「不當聯結禁止原則」。（六）上訴人高雄市政府環保局因認定上訴人日月光公司獲有不法利得所處罰鍰確屬「行政罰」之性質，自有行政罰法第 27 條 3 年裁處權時效規定之適用。故上訴人高雄市政府環保局主張自 102 年 12 月 21 日之裁罰日起往前回溯至 96 年 1 月 1 日止均納入本次違規事件之裁罰範圍，此顯已違反裁處權時效之限制，原處分顯然違法。另參照司法院釋字第 503 號解釋意旨，本件若准許上訴人高雄市政府環保局追溯自 96 年起算不法利得者，則亦將造成上訴人高雄市政府環保局將上訴人日月光公司先前業經裁罰之行政程序已然確定終結之違規事件，再次納入本次裁罰，而有違背「一事不二罰」原則。（七）上訴人高雄市政府環保局忽略相關具體明確證據已顯示放流水之檢測結果已完全符合放流標準之事實，其先入為主先假定上訴人日月光公司有未妥善處理廢水之情形，為證明其假設為真，乃片面擷取檢測資料中有關 COD 濃度之部分數據，計算出所謂之「應產生污泥量」，接著以上訴人日月光公

司實際產生污泥量未達假設污泥量，即稱已證實上訴人日月光公司污泥短少、長期未妥善處理廢水云云，該結論顯與其放流水檢測之結果相悖。上訴人日月光公司並無長期未妥善處理廢水之情形，此有上訴人高雄市政府環保局長期之環保查核記錄可稽，此亦足證上訴人日月光公司 K7 廠之廢水處理設施確實具備正常功能，上訴人高雄市政府環保局刻意忽視此部分之事實，僅以廢水處理設施之特定單元數據做片面解讀，藉稱上訴人日月光公司 K7 廠廢水處理設施功能不足云云，明顯偏頗且與事實不符。上訴人高雄市政府環保局迄今均未提出積極證據證明上訴人日月光公司 K7 廠於 96 年至 102 年間確有廢水處理設施功能不足，導致未妥善處理廢水之情形，僅一再擷取過去申報資料之片段，而對於上訴人高雄市政府環保局過去稽查紀錄完全恣置不論，即任意指摘上訴人日月光公司污泥短少云云，完全欠缺實據，顯與證據法則及經驗法則相違。

(八) 102 年 10 月 1 日之異常情形於當日晚間即已排除，廢水系統亦已正常運作，並無上訴人高雄市政府環保局所稱廢水處理設施功能不足之問題，然上訴人高雄市政府環保局以上訴人日月光公司過去長期有違規行為為由追溯自上訴人日月光公司 96 年「事業廢棄物清理法計畫開始上線申報」時開始起算不法利得，裁罰上訴人日月光公司鉅額不法利得加重罰鍰，上訴人高雄市政府環保局所為，顯然悖於事實，並與行政罰法第 18 條第 2 項之法文規定與立法意旨未合，原處分有關不法利得之裁處實有明顯重大瑕疵。上訴人高雄市政府環保局係以上訴人日月光公司 102 年 10 月 1 日違反水污染防治法第 7 條，作為本案加重裁罰之事實及法律依據，然上訴人高雄市政府環保局未舉證自 96 年迄原處分作成之日，上訴人日月光公司有何違反行政法義務，而應處以高額之不法利得，僅依 102 年 12 月 14 日至 102 年 12 月 19 日駐廠日期，遽爾認定上訴人日月光公司有應支出而未支出之處理廢（污）水及污泥費用之事實，且以超過 3 年時效為基準，裁罰上訴人日月光公司 96 年迄原處分作成之日之不法利得（已達 7 年之久），顯出於臆測，而有違誤。

(九) 本件業經有關機

關及檢測單位確認，上訴人日月光公司於 102 年 10 月 1 日排放超標廢水事件並未對後勁溪及附近農田造成重大污染或危害，應無修正前之水污染防治法第 73 條第 6 款、第 7 款及第 8 款所指「情節重大」之情形。上訴人日月光公司 K7 廠 102 年 10 月 1 日放流水超標實係因維修意外致應變不及所引發之單一事件，事實上，根據上訴人高雄市政府環保局長期環保查核結果顯示，上訴人日月光公司確實無上訴人高雄市政府環保局所稱長期未妥善處理廢水之違規情形，迺上訴人高雄市政府環保局不顧原處分裁罰事實僅指 102 年 10 月 1 日 K7 廠排放超標廢水之事件，且上訴人日月光公司並無因該事件獲有不法利益超過當時水污染防治法第 40 條規定之法定罰鍰上限 60 萬元之情事，僅憑事業廢棄物清理計畫書所載有關污泥之假設性數據，即任意指摘上訴人日月光公司 K7 廠長期未妥善處理廢水、污泥短少情形云云，並溯及從 96 年起算不法利得，據以裁處上訴人日月光公司高達 1 億 201 萬 3,867 元之罰鍰，明顯違反證據法則與論理法則，不符行政罰法第 18 條第 2 項所規定得裁處不法利得罰鍰之要件，且其有關不法利得之裁處完全脫離原處分之裁罰事實，兩者間明顯欠缺直接因果關係，另亦違反不當聯結禁止原則，及行政罰法第 27 條第 1 項所設 3 年裁處權時效之規定。是此，本件上訴人高雄市政府環保局之認事用法實有明顯之違誤，原處分關於不法利得之裁處依法自應予以撤銷，上訴人高雄市政府環保局並應將上訴人日月光公司繳納之罰鍰返還予上訴人日月光公司等語，求為判決撤銷訴願決定及原處分關於裁處上訴人日月光公司罰鍰 102,013,867 元部分，上訴人高雄市政府環保局並應返還上訴人日月光公司已繳納之罰鍰 102,013,867 元。

三、上訴人高雄市政府環保局則以：（一）查上訴人日月光公司自 100 年 8 月 8 日起即有違反水污染防治法第 14 條等相關規定之紀錄達 6 次，其中上訴人高雄市政府環保局分別於 101 年 7 月 9 日及 102 年 1 月 28 日因上訴人日月光公司有違反同法第 7 條第 1 項規定之事實，乃處以最高額罰鍰 60 萬元計 2 次，然上訴人日月光公司復於原處分事實欄所載時間排放逾放流水標準

之廢水，且其內含有嚴重侵害人體健康之重金屬鎳，有嚴重影響後勁溪附近地區水體品質行為之事證明確。另經上訴人高雄市政府環保局依 K7 廠自 96 年 1 月 1 日起至 102 年 9 月 30 日之期間內申報之事業廢棄物清理計畫書等資料，推估 K7 廠未依法操作水污染防治設備，有減省廢水、污泥處理費用及孳息 110,919,562 元，並扣除上開期間內上訴人日月光公司有 6 次違規行為遭上訴人高雄市政府環保局裁處罰鍰計 156 萬元，核認其獲有不法利得達 109,359,562 元，是本案上訴人高雄市政府環保局就上訴人日月光公司不法利得之計算方式均有明確說明，且「日月光公司排放行為」與「原處分認定之不法利得」兩者間確實具備因果關係。（二）上訴人高雄市政府環保局係以上訴人日月光公司 K7 廠自 96 年 1 月 1 日起即具有向上訴人高雄市政府環保局申報廢棄物清理計畫之法定義務，且於同年 3 月起至 102 年 9 月止均依規定向上訴人高雄市政府環保局申報其廢棄物清理計畫書。上訴人高雄市政府環保局自發現上訴人日月光公司 K7 廠有違規情事後，分別於 102 年 11 月 13 日、同年 12 月 21 日及同年 12 月 15 日至 19 日駐廠稽查並發現，上訴人日月光公司持續存有未依許可內容操作水污染防治設備之情形，遂認定 K7 廠自 96 年 1 月 1 日起即未依水污染防治許可內容操作水污染防治設備，而有減省廢水及污泥處理費等應支出而未支出之不法利得，是上訴人日月光公司長期違反水污染防治法之作為義務等，迨至上訴人高雄市政府環保局 102 年駐廠稽查時仍未終了，並無裁處權因 3 年期間之經過而消滅之疑義，上訴人高雄市政府環保局自得審酌上訴人日月光公司自義務起始日 96 年 1 月 1 日至 102 年 9 月 30 日，因違反水污染防治法之作為義務等所得之利益 1 億 935 萬 9,562 元，依行政罰法第 18 條第 2 項規定加以裁處，並無違反行政罰法第 27 條第 1 項裁罰權時效 3 年之規定。（三）本案上訴人高雄市政府環保局僅以 K7 廠開始申報廢棄物產出期間之應支出而未支出之廢水及污泥處理費及孳息，而推估計算上訴人日月光公司之不法利得。上訴人高雄市政府環保局尚未進一步針對 K7 廠有長期排放逾放流水標準之廢水至後勁溪之情事，而有危害後勁溪下游流域居民生命及身體安全之可能，其

所應負擔之賠償金額，或以高雄市政府維護後勁溪流域之水質標準所投入之防治預算等部分，來推估計算日月光公司所應負擔本案 K7 廠長期未依許可內容操作水污染防治設備，致後勁溪流域受有污染之罰鍰金額，是上訴人高雄市政府環保局已保留前揭 K7 廠有危及後勁溪下游流域居民生命、身體之侵害及上訴人高雄市政府為維護後勁溪水質標準所投入之防治預算等部分之金額，而未計入本案上訴人日月光公司應繳納之罰鍰額度內。上訴人高雄市政府環保局依行政罰法第 18 條第 2 項規定排除水污染防治法第 40 條第 1 項所定最高罰鍰 60 萬元之限制，並未違反不當聯結禁止原則。（四）本案 K7 廠於 102 年 10 月 1 日遭上訴人高雄市政府環保局稽查發現其放流水樣本之 PH 值、SS 值、COD 值及鎳含量，均逾晶圓製造及半導體製造業放流水標準第 4 條所定標準，並已構成水污染防治法第 73 條第 6 款、第 7 款及第 8 款所定情節重大之要件。在上訴人日月光公司 K7 廠廢水處理設施未正常操作且功能不足情況下，上訴人高雄市政府環保局基於物質不滅定律，即廢水中含有之污染物質無法有效經過轉換從水中水溶液樣態變成污泥樣態而被完全捕捉下來，並援引上訴人日月光公司 K7 廠提報之廢棄物清理計畫書、廢水檢測申報資料及每年度陳報廢水操作成本，進一步換算核對每年度申報廢棄物污泥量發現其中有所短差，計算應支出而未支出之費用，例如廢水處理費、污泥處理費與孳息等等。綜上所述，系爭罰鍰處分並無違法之處等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人日月光公司之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）經查，系爭罰鍰處分所認定之違章事實，係上訴人日月光公司於 102 年 10 月 1 日排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體，違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定之違章行為態樣。衡諸上訴人高雄市政府環保局 102 年 12 月 20 日函所載可知，上訴人高雄市政府環保局認定日月光公司 K7 廠有未依許可內容操作水污染防治措施之情形，係以之作為上訴人日月光公司 K7 廠應予停工處分之具體情事及理由，並非依此認定系爭罰鍰處分之違章事實態樣，亦包括上

訴人日月光公司 K7 廠有違反水污染防治法第 14 條第 2 項規定之情形。再者，徵諸事業未依水污染防治許可證核准內容操作水污染防治措施而排放廢（污）水，固有非是，惟若其設置廢（污）水處理設施之各項處理單元，以物理、化學或生物方法之處理系統，操作水污染防治措施，而其處理排放之廢（污）水，如符合放流水標準者，縱其未依水污染防治許可證核准內容處理，然其排放之廢（污）水既符合放流水標準，自難僅因事業未依水污染防治許可證核准內容操作水污染防治措施，即當然可認其亦有違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定之違章事實。準此，系爭罰鍰處分之合法性，即應根基於上訴人高雄市政府環保局認定上訴人日月光公司違反行政法上義務之違章事實，及因該違反行政法上義務所得之不法利益為審查對象。易言之，本件審究系爭罰鍰處分之合法性，其構成要件事實，即應審認上訴人日月光公司是否有自 96 年 1 月 1 日起持續違規排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體之違章行為。（二）依據上訴人高雄市政府環保對上訴人日月光公司 K7 廠自 96 年至 102 年期間如原判決附件 1 序號 1 至 70 所示 70 次之稽查結果，除 100 年 7 月 27 日查獲上訴人日月光公司違反水污染防治法第 14 條第 2 項規定、100 年 8 月 18 日查獲上訴人日月光公司違反同法第 18 條規定及 100 年 10 月 28 日、101 年 3 月 23 日、101 年 5 月 22 日及 101 年 9 月 13 日違反同法第 7 條第 1 項規定（該 6 次違章行為已經裁罰確定）外，其餘 64 次查核結果，上訴人日月光公司並無違反放流水標準之違章行為，尚難認定上訴人日月光公司 K7 廠自 96 年 1 月 1 日起至 102 年期間除已裁罰確定部分外，有其他持續違規排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體之違章行為。再者，上訴人高雄市政府環保局亦自承其並無其他積極證據足證上訴人日月光公司 K7 廠有自 96 年 1 月 1 日起持續違規排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體之違章行為，且參以臺灣高等法院高雄分院（下稱高雄高分院）於審理上訴人日月光公司及其相關人員涉犯公共危險等刑事案件刑事訴訟程序中

，發文函詢上訴人高雄市政府環保局有關「日月光公司於本件鹽酸溢流事件發生前 10 年內，是否有因排放廢水，所含銅、鎳含量、PH 值超過標準遭裁罰或其他行政處分情事」事項，亦經上訴人高雄市政府環保局函復稱：「本市轄內日月光公司各所屬工廠於 102 年 10 月 1 日前 10 年內，本局僅於 102 年 10 月 1 日查獲該公司所屬 K7 廠放流水有銅、鎳及 PH 值不符放流標準」等語（外放刑案卷第 286 頁）。則依上開有利及不利上訴人日月光公司 K7 廠之證據資料綜合判斷，並不足認定上訴人日月光公司 K7 廠有自 96 年 1 月 1 日起持續違規排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體之違章事實存在。另上訴人日月光公司 K7 廠原廢（污）水水質、各項操作參數、混凝劑劑量及化學藥劑量之不同，固均會影響污泥產出量及放流水水質。惟上訴人日月光公司 K7 廠廢（污）水處理設施處理廢（污）水之結果，絕大多數情形均符合放流水標準，且上訴人高雄市政府環保局亦定期至上訴人日月光公司 K7 廠實施稽查，足見本件事發原因，並非如上訴人高雄市政府環保局所指稱係廢（污）水處理設施功能不足所引起。又上訴人日月光公司 K7 廠自 96 年至 102 年 12 月 31 日期間（包括上訴人高雄市政府環保局 102 年 12 月 14 日至 19 日駐廠稽查期間），雖有前揭數次之違章行為，而上訴人高雄市政府環保局於本件事發後，於 102 年 12 月 14 日至 19 日派員駐廠查核結果，固亦發現上訴人日月光公司 K7 廠有未依水污染防治許可證內容操作水污染防治措施之情形，惟整體評價上開有利及不利上訴人日月光公司 K7 廠之證據綜合判斷結果，亦難採認上訴人日月光公司 K7 廠有自 96 年 1 月 1 日起長期持續未妥善處理廢（污）水之情形。此外，復查無其他積極證據足證上訴人日月光公司 K7 廠有自 96 年 1 月 1 日起長期持續排放不符合放流水標準之廢（污）水之違章事實，則上訴人高雄市政府環保局主張上訴人日月光公司 K7 廠有自 96 年 1 月 1 日起長期持續排放未妥善處理之廢（污）水之處罰要件事實，即難憑信。從而，上訴人日月光公司 K7 廠於本件事發當日（102 年 10 月 1 日

）所排放之廢（污）水，其 PH 值 2.63、懸浮固體（SS 值）96mg/L、化學需氧量（CO D 值）135mg/L 及鎳 4.38mg/L，已逾法定放流水標準，固可認定。惟本件尚不得以推測或擬制之方法，遽予認定上訴人日月光公司 K7 廠有自 96 年 1 月 1 日起持續違規排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體之違章行為。（三）本件上訴人日月光公司 K7 廠於 102 年 10 月 1 日，經上訴人高雄市政府環保局稽查人員於放流槽採樣檢驗結果，其放流槽水質之 PH 值 2.63、懸浮固體（SS）96mg/L、化學需氧量（COD 值）135mg /L 及鎳 4.38mg /L，已逾放流水標準，又其廢（污）水處理操作顯已發生異常或意外事故，而產生酸水溢漏之緊急情況，是其依水污染防治許可證核准之緊急應變方法，自應馬上停止生產作業操作，停止原廢水進入廢水處理設施。詎其未為適法之緊急應變處置，反而容認含有製程重金屬之銅總量約 4.12 公斤、鎳總量約 7.11 公斤流入後勁溪，致污染地面水體。則上訴人高雄市政府環保局認定上訴人日月光公司有違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定之違章行為，並依行為時同法第 40 條第 1 項規定為裁處罰鍰之依據，自無不合。（四）上訴人高雄市政府環保局認定上訴人日月光公司於 102 年 10 月 1 日有違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定之違章行為，依行為時同法第 40 條第 1 項規定裁處罰鍰，雖無不合。然上訴人高雄市政府環保局對上訴人日月光公司 K7 廠自 96 年至 102 年期間之稽查情形，並不足採認上訴人日月光公司 K7 廠有自 96 年 1 月 1 日起持續違規排放不符合放流水標準之廢（污）水之違章行為，且上訴人高雄市政府環保局對於上訴人日月光公司 K7 廠自 96 年 1 月 1 日起至 102 年 9 月 30 日期間，於原判決如附件 2 所示時間所發生之個別違章事實，業已依水污染防治法相關規定，分別於 100 年 8 月 30 日、100 年 9 月 28 日、101 年 1 月 2 日、101 年 6 月 29 日、101 年 7 月 9 日及 102 年 1 月 28 日裁處共計 156 萬元之罰鍰，則上訴人高雄市政府環保局對於嗣後新發生之本件違章事實，即應以本件違章行為之污染特性及違規情節為裁罰基礎，尚

不得援引與本件違章行為無關之 96 年 1 月 1 日起至 102 年 9 月 30 日期間，依上訴人日月光公司 K7 廠事業廢棄物清理計畫書等資料，推估上訴人日月光公司 K7 廠有未妥善處理廢（污）水，而有減省廢水、污泥處理費用及孳息之不法利得，始符法制。且觀系爭罰鍰處分計算上訴人日月光公司 K7 廠節省之污泥清理費用，係以上訴人高雄市政府環保局所詢 3 家業者報價取得之平均值每噸污泥處理費用 16,733 元為計算基礎，並非以上訴人日月光公司 K7 廠於 100 年至 102 年間實際委託業者清理污泥，每噸污泥處理費用為 7,400 元為計算基礎，而上訴人高雄市政府環保局亦自承其沒有請上訴人日月光公司提供污泥處理費用之契約，足認上訴人高雄市政府環保局並未依職權先行調查，而逕依訪價平均值計算本件不法利得，則其計算基礎自有違誤。又上訴人高雄市政府環保局僅審酌應支出而未支出之處理費用及孳息，漏未審酌上訴人日月光公司違反行政法上義務所得計算之經濟利益，準此亦可認系爭罰鍰處分尚有裁量不足之瑕疵情形，惟上訴人高雄市政府環保局對於本件上訴人日月光公司之違章行為裁處罰鍰時，應予審酌上訴人日月光公司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（包括積極利益及消極利益），並得考量上訴人日月光公司之資力，如上訴人日月光公司所得之利益超過法定罰鍰最高額時，則得於所得利益之範圍內酌量加重，並於重為罰鍰處分時，其罰鍰額度應受不得逾原罰鍰處分金額 102,013,867 元之限制而已。（五）綜上所述，上訴人日月光公司 K7 廠操作人員於本件事發當日，對於廢（污）水處理設施無法有效處理改善廢（污）水水質，使其即時回復應有 PH 值之緊急情況，本應採取馬上停止生產作業操作，停止原廢（污）水進入廢（污）水處理設施之緊急應變措施，惟其並未立刻執行，而容認不符合放流水標準之廢（污）水大量排放至後勁溪，致總量約 4.12 公斤之重金屬銅、總量約 7.11 公斤之重金屬鎳污染後勁河流域，則上訴人高雄市政府環保局認定上訴人日月光公司有違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定之違章行為，並依行為時同法

第 40 條第 1 項規定為裁罰，並無不合。惟因系爭罰鍰處分認定日月光公司不法利得之計算基礎尚有違誤，且有裁量不足之違法瑕疵，應予撤銷；訴願決定未予糾正，亦有未合。然因罰鍰處分涉及行政機關之裁量權限，尚非行政法院可得取代行政機關而自為決定，爰將系爭罰鍰處分予以撤銷，由上訴人高雄市政府環保局重為審酌而為適法之裁量決定。從而，上訴人日月光公司起訴意旨，請求撤銷訴願決定及原處分關於裁處罰鍰 102,013,867 元部分，為有理由，應予准許。至於上訴人日月光公司依行政訴訟法第 8 條第 2 項規定，請求上訴人高雄市政府環保局返還已繳納之罰鍰 102,013,867 元部分，為無理由，尚難准許。

- 五、上訴人日月光公司上訴主張略以：（一）原判決違法駁回上訴人日月光公司請求返還已繳納罰鍰之部分，就行政程序法第 118 條前段：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。」規定完全未予適用，明顯違背行政程序法第 118 條前段規定之意旨，且就行政訴訟法第 196 條第 1 項及第 215 條之適用顯有不當，有判決不適用法規及適用不當之違法。（二）原判決命上訴人高雄市政府環保局重新審酌而為適法之裁量決定，卻又以原判決未具有形成力，作為上訴人高雄市政府環保局受有罰鍰之公法上原因，則形同要上訴人高雄市政府環保局重為處分，又可提出上訴，判決理由顯有矛盾。
- 六、上訴人高雄市政府環保局上訴主張略以：（一）由行政罰法第 18 條第 2 項立法理由及學說意旨可知，行政罰法第 18 條所稱「因違反行政法上義務所得之利益」，該不法利益金額之計算，尚須扣除相關費用支出（即淨額利益原則），顯與行政裁罰處罰行為人之概念有所區別，而與民法不當得利概念相類，原判決捨前揭立法理由及學說見解，率然認定行政罰法第 18 條第 2 項規範之不法利得，應屬行政罰性質云云，顯有判決適用法規不當之違法。（二）上訴人日月光公司除違反水污染防治法第 7 條外，尚有違反同法第 14 條及第 18 條等情事，本件原處分書說明欄內既已載明上訴人日月光公司違反水污染防治法第 14 條、第 18 條等內容，依本院 104 年度判字第 551 號判決意旨，原處分書檢附之裁處書縱未記載水污

染防治法第 14 條、第 18 條等法令依據，仍不影響原處分之效力，原判決對此竟未審酌，顯有判決不備理由之違法。（三）上訴人日月光公司既已坦承其 K7 廠污水處理設施，長期均有容量不足，致使放流水超標之情事，對此上訴人高雄市政府環保局除已多次處罰外，經濟部加工出口區管理處亦已多次檢驗上訴人日月光公司放流水超標在案，顯見上訴人日月光公司確實有長期違反水污染防治法第 18 條所為規範「事業應採行水污染防治措施」之情事，原判決就此漏未審酌，顯有判決不備理由之違法。

七、本院查：

（一）上訴人高雄市政府環保局上訴部分：

1. 按行為時（96 年 12 月 12 日修正公布，並增訂第 66 條之 1 條文）水污染防治法第 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。……。」第 13 條規定：「（第 1 項）事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准。（第 2 項）前項事業之種類、範圍及規模，由中央主管機關會商目的事業主管機關指定公告之。」第 14 條規定：「（第 1 項）事業排放廢（污）水於地面水體者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請，經審查登記，發給排放許可證或簡易排放許可文件後，始得排放廢（污）水。（第 2 項）前項登記事項有變更時，非於中央主管機關所定期限內辦理變更登記，其排放廢（污）水，不得與原登記事項牴觸。」第 18 條規定：「事業應採行水污染防治措施；其水污染防治措施之適用對象、範圍、條件、必備設施、規格、設置、操作、監測、記錄、監測紀錄資料保存年限、預防管理、緊急應變，與廢（污）水之收集、處理、排放及其他應遵行事項之

管理辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。」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 60 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 45 條規定：「（第 1 項）違反第 14 條第 1 項，處新臺幣 6 萬元以上 60 萬元以下罰鍰，並通知限期補正，屆期仍未補正者，按次處罰。（第 2 項）違反第 14 條第 2 項，處新臺幣 1 萬元以上 60 萬元以下罰鍰，並通知限期補正，屆期仍未補正者，按次處罰。」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 73 條規定：「本法第 40 條、第 43 條、第 46 條、第 49 條、第 52 條、第 53 條及第 54 條所稱之情節重大，係指下列情形之一者：……六、大量排放污染物，經主管機關認定嚴重影響附近水體品質者。七、排放之廢（污）水中含有有害健康物質，經主管機關認定有危害公眾健康之虞者。八、其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為。」

2. 經查，本件上訴人日月光公司係經營半導體封裝及測試業，經上訴人高雄市政府環保局派員於 102 年 10 月 1 日巡查高雄市楠梓區後勁溪流域之德民橋下方排水道時，發現有排放異常水質之廢水，經檢測氫離子濃度指數（PH 值）3.02，並查出係上訴人日月光公司 K7 廠所排放，旋即前往上訴人日月光公司 K7 廠地下 1 樓放流槽採集放流水樣本，經檢驗結果氫離子濃度指數（PH 值）2.63、懸浮固體（SS 值）96mg/L、化學需氧量（COD 值）135mg/L 及鎳 4.38mg/L，均逾放流水標準第 4 條所定 PH 值 6.0 至 9.0、SS 值 30mg/L、COD 值 100mg/L 及鎳 1.0mg/L 之水質標準等情，此為原判決確定之事實。又原判決以依原處分「違反事實」欄記載：「本局派員於

102 年 10 月 1 日巡查後勁溪流域時發現，於德民橋下方排水道正排放異常水質之廢水，經檢測 PH 值為 3.02，隨即追查廢水來源確定為貴公司（上訴人日月光公司）K7 廠所排放，於該廠放流槽採樣，經檢驗結果 PH 值 2.63、懸浮固體（SS）96mg/L、化學需氧量（COD 值）135mg/L 及鎳 4.38mg/L 不符放流水標準 6-9、30mg/L、100mg/L 及 1.0mg/L，已違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定」之內容，參諸上訴人高雄市政府環保局 102 年 12 月 20 日函說明欄八載稱：「另考量貴公司 K7 廠因本次違反行政法上義務所得之高額不法利益高於該法條罰鍰上限 60 萬元整，依行政罰法第 18 條第 2 項規定，針對 K7 廠自 96 年起迄今之污泥申報資料及廢（污）水定期申報資料所顯示因未妥善處理廢（污）水及污泥之費用所獲不當利益加重處分新臺幣 110,064,517 元整（嗣更正為 109,359,562 元，又更正為 102,013,867 元），並因所排放污染物含重金屬鎳，參酌其廢棄物清理計畫書中鎳之產生係來自晶圓製造程序，故命 K7 廠產出重金屬鎳之晶圓製造程序製程停工。」等語，足認系爭罰鍰處分所認定之違章事實，係上訴人日月光公司於 102 年 10 月 1 日排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體，違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定之違章行為態樣。上訴人高雄市政府環保局認定上訴人日月光公司於 102 年 10 月 1 日有違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定之違章行為，依行為時同法第 40 條第 1 項規定裁處罰鍰，雖無不合，然上訴人高雄市政府環保局對上訴人日月光公司 K7 廠自 96 年至 102 年期間之稽查情形，並不足採認上訴人日月光公司 K7 廠有自 96 年 1 月 1 日起持續違規排放不符合放流水標準之廢（污）水之違章行為，且上訴人高雄市政府環保局對於上訴人日月光公司 K7 廠自 96 年 1 月 1 日起至 102 年 9 月 30 日期間，於原判決如附件 2 所示時間所發生之個別違章事實，業已依水污染防治法相關規定，分別於 100 年 8 月 30 日、100 年 9 月 28 日、101 年 1 月 2 日、101 年 6

月 29 日、101 年 7 月 9 日及 102 年 1 月 28 日裁處共計 156 萬元之罰鍰，而認上訴人高雄市政府環保局對於嗣後新發生之本件違章事實，即應以本件違章行為之污染特性及違規情節為裁罰基礎，尚不得援引與本件違章行為無關之 96 年 1 月 1 日起至 102 年 9 月 30 日期間，依上訴人日月光公司 K7 廠事業廢棄物清理計畫書等資料，推估上訴人日月光公司 K7 廠有未妥善處理廢（污）水，而有減省廢水、污泥處理費用及孳息之不法利得，始符法制。且觀系爭罰鍰處分計算上訴人日月光公司 K7 廠節省之污泥清理費用，係以上訴人高雄市政府環保局所詢 3 家業者報價取得之平均值每噸污泥處理費用 16,733 元為計算基礎，並非以上訴人日月光公司 K7 廠於 100 年至 102 年間實際委託業者清理污泥，每噸污泥處理費用為 7,400 元為計算基礎，而上訴人高雄市政府環保局亦自承其沒有請上訴人日月光公司提供污泥處理費用之契約，足認上訴人高雄市政府環保局並未依職權先行調查，而逕依訪價平均值計算本件不法利得，則其計算基礎自有違誤。因而將訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷，依法自無不合。

3. 另按「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：…二、主旨、事實、理由及其法令依據。」行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款定有明文。經查原判決業已敘明衡諸上訴人高雄市政府環保局 102 年 12 月 20 日函說明欄四、五、六、七雖記載：「四、經審視本案貴公司違法事證，業符合水污染防治法第 73 條第 6 款、第 7 款及第 8 款所定同法第 40 條所稱之情節重大而得依同法第 40 條命 K7 廠停工或停業，爰分述如下：……。五、本案因符合水污染防治法第 73 條第 6 款、第 7 款及第 8 款所定之情節重大，將命 K7 廠產出廢水製程停工，而為求行政程序嚴謹，本局嗣再於 102 年 12 月 9 日，依行政罰法第 42 條之規定，給予 10 天陳述意見期限。經查：…。六、水污染防治法第 40 條後段之規定『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。』經查貴公司 K7 廠除有上述情節重大之事實外並經衡酌下列因素，確有停工之必要：……。七、綜上，……。經審慎審酌評估，非施予停工之處分不足以確保日後污染不致發生。」等語，而論及上訴人日月光公司 K7 廠廢水處理設施經上訴人高雄市政府環保局於 102 年 12 月 14 日至 19 日派員駐廠，功能查核結果顯示未正常操作廢水處理，設備儀器設施多處均有故障，非施予停工之處分不足以確保日後污染不致發生。惟析繹上訴人高雄市政府環保局上揭函文之說明，對照該函主旨記載：「貴公司（上訴人日月光公司）K7 廠……應自文到之日起產出重金屬鎳之晶圓製造程序製程停工」等語（原審卷 1 第 62 頁正面）可知，上訴人高雄市政府環保局認定上訴人日月光公司 K7 廠有未依許可內容操作水污染防治措施之情形，係以之作為上訴人日月光公司 K7 廠應予停工處分之具體情事及理由，並非依此認定系爭罰鍰處分之違章事實態樣，亦包括上訴人日月光公司 K7 廠有違反水污染防治法第 14 條第 2 項規定之情形……。鑑於事業廢（污）水排放許可制度，係基於風險預防目的而設立之機制，尚與水污染之危害結果無必然關係，此從行為時水污染防治法分設第 7 條第 1 項、第 40 條，及第 14 條、第 45 條之不同處罰規定亦可獲得明證。準此，稽之系爭罰鍰處分認定之違章事實及所援引之法令依據，係以上訴人日月光公司違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定，而依同法第 40 條及行政罰法第 18 條第 2 項規定予以裁處系爭罰鍰，並非認定上訴人日月光公司 K7 廠有未依許可內容操作水污染防治措施而排放廢（污）水之情形，此觀上訴人高雄市政府環保局於原處分並未援引行為時水污染防治法第 14 條第 2 項及第 45 條第 2 項規定作為裁處罰鍰之法令依據亦明等情甚詳。基上所述，亦難以從上訴人高雄市政府環保局 102 年 12 月 20 日函主旨及說明欄得以認定上訴人日月光公司有違反水污染防治法第 18 條未採行水污染防治措施之事項，而應依同法第 46 條處罰之意旨。上訴人高雄市政府

環保局猶主張原判決未審酌該處分書已載明上訴人日月光公司違反水污染防治法第 14 條、第 18 條等內容，原處分書檢附之裁處書縱未記載水污染防治法第 14 條、第 18 條等法令依據，仍不影響原處分之效力，原判決對此竟未審酌，顯有判決不備理由之違法，即無足採。又本件原處分既難以從上訴人高雄市政府環保局 102 年 12 月 20 日函主旨及說明欄得以認定上訴人日月光公司有違反水污染防治法第 18 條未採行水污染防治措施之事項，而應依同法第 46 條處罰之意旨，已如前述。則上訴人高雄市政府環保局猶主張上訴人日月光公司已坦承其 K7 廠污水處理設施，長期均有容量不足，致使放流水超標之情事，並經經濟部加工出口區管理處多次檢驗上訴人日月光公司流放水超標在案，顯見上訴人日月光公司確實有長期違反水污染防治法第 18 條所為規範「事業應採行水污染防治措施」之情事，原判決就此漏未審酌，顯有判決不備理由之違法云云，即屬無據。

4. 另關於行政罰法第 18 條所稱「因違反行政法上義務所得之利益」，該不法利益金額之計算，究否尚須扣除相關費用支出（即淨額利益原則），學說上固有不同見解，惟原判決並非以此作為撤銷原處分之理由，上訴人高雄市政府環保局主張原判決率然認定行政罰法第 18 條第 2 項規範之不法利得，應屬行政罰性質，即尚須扣除相關費用支出，顯有判決適用法規不當之違法云云，並不可採。
5. 綜上所述，原判決將訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷，即無不合。上訴人高雄市政府環保局就其不利部分提起上訴，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

（二）上訴人日月光公司上訴部分：

按行政訴訟法第 8 條規定：「（第 1 項）人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。（第 2 項）前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第 4

條第 1 項或第 3 項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」上開第 2 項規定，係授權法院得就撤銷行政處分及以該行政處分撤銷為前提之給付請求一併為判決。準此，原告於提起撤銷訴訟，得併為請求被告給付，法院得於同一訴訟程序就給付請求併為判決，此始符合訴訟經濟原則，否則原告尚須待撤銷訴訟確定後始得再為請求給付，不符訴訟經濟原則。經查上訴人日月光公司前已於 103 年 1 月 20 日依上訴人高雄市政府環保局第 1 次更正之罰鍰處分繳納罰鍰 109,359,562 元，嗣後上訴人高雄市政府環保局又更正罰鍰處分金額為 102,013,867 元，並已先退還上訴人日月光公司 7,345,695 元等情，此為原判決確定之事實。原判決認撤銷判決之形成效力，是於「判決確定時」始發生。如第一審法院判決撤銷原處分，尚未確定，仍不發生形成力，則上訴人高雄市政府環保局原受領之系爭罰鍰，並非當然為無法律上原因。再者，系爭罰鍰處分雖應撤銷，然原審尚無從代替上訴人高雄市政府環保局裁量，應由上訴人高雄市政府環保局重新審酌而為適法之決定，而上訴人高雄市政府環保局重為裁量後是否有應返還之數額，尚無從確認，即上訴人日月光公司是否有實體上之權利應獲終局實現，尚未明確。因而認上訴人高雄市政府環保局既尚得就上訴人日月光公司違章事實重為裁罰，在此之前，准予返還即非適當，而駁回上訴人日月光公司依行政訴訟法第 8 條第 2 項規定，請求上訴人高雄市政府環保局返還其已繳納之罰鍰 102,013,867 元部分，固非無見。惟查依行政訴訟法第 8 條第 2 項之規定，上訴人日月光公司本即得於提起撤銷訴訟時，一併請求上訴人高雄市政府環保局為給付，自無待上訴人日月光公司俟撤銷訴訟確定後始得再為請求給付，始符訴訟經濟，原判決既認原處分及訴願決定關於裁處罰鍰部分應予撤銷，則原處分自溯及失其效力，上訴人高雄市政府環保局依該原處分而收受上訴人日月光公司所繳納之罰鍰，即無法律上原因。至原判決於為撤銷原處分之判決時，該撤銷原處分，固尚未確

定，惟此必然得於本院判決確定時可確定，自不得以原審判決時，該處分尚未確定而准否上訴人日月光公司之給付請求。上訴意旨主張原判決駁回上訴人日月光公司之給付請求，有判決適用法規不當之違法，即非無理，自應由本院予以廢棄，並本於原審確定之事實，命上訴人高雄市政府環保局應給付上訴人日月光公司已繳納之罰鍰 102,013,867 元。至上訴人高雄市政府環保局如重新作成罰鍰處分，於符合公法上抵銷之要件時得為抵銷，自不待言。

八、據上論結，本件兩造上訴一部無理由、一部有理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 256 條第 1 項、第 259 條第 1 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 106 年 6 月 8 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 吳 東 都

法官 黃 淑 玲

法官 林 文 舟

法官 姜 素 娥

法官 鄭 小 康

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 106 年 6 月 8 日

書記官 黃 淑 櫻

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（106 年 1 月至 12 月）第 369-392 頁