

裁判字號：臺中高等行政法院 102 年度訴更一字第 2 號 行政判決

裁判日期：民國 102 年 04 月 03 日

案由摘要：廢棄物清理法事件

臺中高等行政法院判決

102 年度訴更一字第 2 號

102 年 3 月 27 日辯論終結

原 告 陸昌化工股份有限公司

代 表 人 邱輝煌

訴訟代理人 陳大俊 律師

被 告 臺中市政府環境保護局

代 表 人 劉邦裕

訴訟代理人 吳莉鶯 律師

上列當事人間因廢棄物清理法事件，原告不服臺中市政府中華民國 101 年 1 月 13 日府授法訴字第 1010007178 號訴願決定，提起行政訴訟。前經本院 101 年度訴字第 106 號判決後，原告提起上訴，經最高行政法院 101 年度判字第 1083 號判決廢棄發回更審，本院更為判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

被告應返還原告新臺幣貳佰肆拾萬元。

本審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告所屬幼獅廠從事化學材料製造業，經內政部警政署環境保護警察隊第二中隊查得原告於民國（下同）100 年 1 月 21 日、3 月 6 日、3 月 26 日、4 月 9 日、4 月 24 日、5 月 7 日委託非法業者非法傾倒事業廢棄物，棄置於臺中市○○區○○路○○巷○○○號之 1 之現有石業有限公司（下稱現有石業公司）場址，經行政院環境保護署（下稱環保署）中區環境督察大隊及被告於同年 6 月 16 日會同至現有石業公司場址採樣該等傾倒、棄置事業廢棄物，檢測結果判定為有害事業廢棄物，被告乃認原告前揭行為違反廢棄物清理法第 28 條第 1 項第 3 款規定，爰依廢棄物清理法第 53 條規定，以 100 年 8 月 18 日中市環廢字第 1000060006 號函

(下稱被告 100 年 8 月 18 日函；裁處書字號：00-000-000000 號)裁處原告罰鍰新臺幣(下同)30 萬元，並就堆置於現有石業公司場址之事業廢棄物提出清除處置計畫書及限期於 100 年 9 月 2 日前改善完成。原告不服，提起訴願，經臺中市政府 100 年 11 月 22 日府授法訴字第 1000226246 號訴願決定駁回後，因原告未提起行政訴訟而告確定。嗣被告於 100 年 9 月 3 日至 9 月 10 日間，派員至現場並拍照存證查驗限期改善結果，系爭場址仍堆置事業廢棄物，並未改善完成，被告乃依廢棄物清理法第 53 條規定執行按日連續處罰，分別以(1) 100 年 9 月 19 日中市環廢字第 1000072047 號(裁處書字號：00-000-000000 號)、(2) 100 年 10 月 5 日中市環廢字第 1000077129 號(裁處書字號：00-000-000000 號)、(3) 100 年 10 月 5 日中市環廢字第 1000077132 號(裁處書字號：00-000-000000 號)、(4) 100 年 10 月 5 日中市環廢字第 1000077 132 號(裁處書字號：00-000-000000 號)、(5) 100 年 10 月 5 日中市環廢字第 1000077132 號(裁處書字號：00-000-000000 號)、(6) 100 年 10 月 6 日中市環廢字第 1000077134 號(裁處書字號：00-000-000000 號)、(7) 100 年 10 月 6 日中市環廢字第 1000077135 號(裁處書字號：00-000-000000 號)及(8) 100 年 10 月 6 日中市環廢字第 1000077136 號函(裁處書字號：00-00 0-000000 號)各裁處原告罰鍰 30 萬元(下稱系爭 8 件處分，亦即原處分)，共計 240 萬元。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起行政訴訟。經本院以 101 年度訴字第 106 號判決駁回原告之訴後，原告提起上訴，經最高行政法院 101 年度判字第 1083 號判決廢棄發回更審。

二、本件原告主張：

(一)環保署中區督察大隊及被告於 100 年 6 月 16 日會同至現有石業公司場址之採樣檢測過程未遵守行政程序法第 42 條規定通知原告到場，致原告無法確信被告之採樣方法、位置及檢測數據是否正確，亦無法適時表達意見，顯見被告據以認定事實

之調查程序已有違法，其依上揭調查程序所認事實作成之系爭8件處分，實有不當。

(二)被告100年8月18日函於同月23日送達原告，且須扣除3日之清除處置計畫書研擬期間，再扣除被告審議核可清除處置計畫書之期間（即須經核可始能開始依計畫書執行清運），如以原告嗣後於100年12月7日提送之處置計畫書為例，遲至同年12月26日始接獲被告核准之函文，審議期間共計20日，可見自原告接獲被告100年8月18日函之翌日起算，加計3日之研擬清除處置計畫書期間，及預計20日之審議期間，原告最早僅能自100年9月16日開始執行清運工作。至於被告命原告應清除處置9,240噸廢棄物所須之實際工作日，如以嗣後原告執行本件清運21,600噸廢棄物之實際工作日共計69日（即將假期、機器歲修及停工改善等日期予以扣除），平均每1個工作日可載運數量為313噸，若以清運9,240噸廢棄物計，至少需30個工作日始能完成。實則若依原告提出之處置計畫書，以國內唯一獲有許可處理大量含重金屬廢棄物之廠商可寧衛股份有限公司（下稱可寧衛公司）預訂之清運數量規劃為每車次清運重量為20噸，每日至少清運10車次，每週清運量為1,000噸（以每週清運5天計算），則依可寧衛公司承諾處理之清運進度，處理9,240噸廢棄物之工作期間至少需要9週，而此處置計畫書預定之清運進度，亦經被告審議核准在案。又系爭廢棄物為含重金屬有害事業廢棄物，依據目前國內獲主管機關核准設立之重金屬有害事業廢棄物固化合格處理或清理機構，僅有5家廠商，但其中南亞塑膠工業股份有限公司麥寮分公司因限定僅能處理台塑及南亞麥寮廠產生之廢棄物，應予扣除，實際上可得清運處理系爭廢棄物之廠商僅有4家，且每家廠商每月核准處理之廢棄物亦有其一定數量限制，遑論該等清理機構均有原已承攬之廢棄物清理工作，斷無可能完全配合原告之委託，在特定期間內只為原告處理清運系爭廢棄物，而中斷與其他委託業主之工作。是以目前市場供需之情況，原告不可能在10日內清理完成。被告竟仍限期10日要求原告完成清運9,240噸含有重金屬之有害事業廢棄物，再以原告未依限完成而處以系爭行政裁罰，核其

行政處分之裁量顯然欠缺合理充分之實質理由，且在客觀上違反事物本質，顯有違反禁止恣意之行政法則，其處分自難謂合法。

(三)被告雖命原告於一定期限內清除現有石業公司場址之事業廢棄物 9,240 公噸，但被告並未明確指出該等應清運數量廢棄物之具體位置所在，因現有石業公司經營之棄土場面積遼闊，於該址傾倒廢棄物之廠商為數甚多，且歷經 10 餘年之久，致現場之事業廢棄物彼此交疊，實難區隔何者為原告之事業廢棄物。況臺灣臺中地方法院檢察署（下稱臺中地檢署）檢察官於 100 年 6 月 8 日查獲現有石業公司之場址遭傾倒事業廢棄物後，即以刑事案件現場之封鎖帶就上揭場址實施封鎖，原告並未獲准進入現場進行清除處理之作業。嗣經原告向被告請示後，被告於 100 年 11 月 4 日始發函予原告召開同年 11 月 8 日之協商會議，並在被告之指導監督下，委託可寧衛公司研擬提出清運計畫書，始獲被告之核准。凡上所述，均可說明被告 100 年 8 月 18 日函確有執行上困難，原告無法依限改善，尚非有可歸責之處。且原告依據 100 年 11 月 8 日協商會議之決議，立即開始執行清除處置工作，並於 101 年 4 月 27 日完成清運 21,600 公噸之有害事業廢棄物（約為本件限期清除之事業廢棄物數量之 2.33 倍），共計花費 2 億 1,092 萬餘元，顯見原告對於因違反廢棄物清理法傾倒事業廢棄物應負之清除處理責任，並無懈怠可言。是被告既未明確告以應如何就上述無法分辨區別之事業廢棄物執行清運，逕以不相當之期限，命令原告應完成清運工作，再以原告未依限改善完成為由，課以系爭按日連續處罰之裁處，實非洽當。

(四)按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人履行義務，改善違規情事，維護附近居民健康；是處分機關對於行為人予以按日連續處罰，自須依循違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則（下稱執行準則）規定，踐行告誡程序，且法條既明定為「按日」，除應證明處罰之日確有違規事實存在外，並應儘速「按日」送達舉發通知書或處分書。本件雖有被告 100 年 8 月 18 日函踐行告誡程序，惟其所為系爭 8 件處分並未依執行準則之規定，載明原告應改善之內容（即所謂有害事業

廢棄物之數量為若干及其堆置之特定位置所在何處），亦未載明完成改善之應檢具證明文件為何。又被告踐行告誡程序後，迄於限期 100 年 9 月 2 日屆至以後，並未儘速「按日」送達裁罰之處分書予原告，除於同年 9 月 19 日作成第一次裁處書（違規日期為同年 9 月 3 日）以外，竟於同年 10 月 5 日一次開出 4 紙裁處書（違規日期為同年 9 月 4 日至 9 月 7 日），於同年 10 月 6 日則一次開出 3 紙裁處書（違規日期為同年 9 月 8 日至 9 月 10 日），核其所謂之按日連續處罰處分，均非儘速「按日」送達處分書予原告，此與按日連續處罰之規定，旨在警惕督促行為人履行義務，改善違規情事之立法目的有所不符，違反執行準則第 2 條之規定甚明。

(五)被告於踐行告誡程序但尚未作成按日連續處罰之裁處前，即於 100 年 9 月 14 日以中市環廢字第 1000070680 號函（下稱被告 100 年 9 月 14 日函），依據行政執行法第 29 條規定，命原告應於 100 年 9 月 25 日前繳納清除本件廢棄物之代履行費用計 1 億 7,850 萬元，並以保全上揭金額請求權為由，向法院聲請假扣押裁定，進而查封原告之財產。則由被告於執行違反廢棄物清理法按日連續處罰職權之前，已另依行政執行法第 29 條規定作出命原告繳納代履行費用予被告，再由被告委託第三人代為履行清除義務之行政執行處分，可知被告原欲執行廢棄物清理法規定按日連罰之行政執行罰用以督促原告「將來」、「自己履行義務」之方法、手段，已變更為依據行政執行法第 29 條規定，命原告繳納代履行費用予被告，再由被告委託第三人代為履行清除義務之行政執行罰，故上揭被告 100 年 9 月 14 日函載命原告繳納代履行費用之行政執行處分，應已取代先前被告 100 年 8 月 18 日函之限期改善處分，自不應再以原告違反限期改善處分，而自 9 月 19 日以後對原告科以連續處罰之處分。

(六)原告於 100 年 9 月 20 日始收受被告 100 年 9 月 19 日作成之第一次裁處書（違規日期為同年 9 月 3 日），按最高行政法院 98 年 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議意旨，原告自 100 年 9 月 3 日起至同年 9 月 17 日（即系爭 100 年 10 月 24 日最後一次裁罰書所載之違規日期）為止原告持續之違規事實，已因被告於 100

年9月20日作成第一次裁處書之送達而區隔為一次違規行為，被告應不得再就原告接獲第一次裁處書以前所為之違規事實予以處罰，始符按日連續處罰之本旨。故上開系爭(2)至(8)處分均係針對原告接獲第一次裁罰書以前之違規事實予以處罰，核與按日連續處罰之規定意旨不符，應認其處分係屬違法。

- (七)系爭8件處分共計240萬元罰鍰，業經執行完畢，有被告開具之繳納收據影本可稽（見本院訴更一卷第42至49頁），為此原告依行政訴訟法第196條第1項規定，請求於撤銷系爭8件處分時，同時諭知被告應給付原告240萬元，以為回復原狀之必要處置等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分，被告應給付原告240萬元。

三、被告則以：

- (一)原告違法棄置有害事業廢棄物，經環保署中區督察大隊及被告會同於100年6月16日至現有石業公司場址採樣，檢測結果判定為有害事業廢棄物，有關採樣及檢測方法，均依照環保署公告之「有害事業廢棄物認定標準」採樣及依「事業廢棄物毒性特性溶出程序」檢測，並應符合標準方法中相關品質規範。原告雖曾對環保署中區督察大隊之檢測結果提出質疑，經環保署以101年6月5日環署廢字第1010047118號函覆原告略以：「……三、環保機關執行採樣檢測時，如採樣檢測未發現不符相關規定之情形，檢測結果不因事業單位委託其他檢測公司之檢測結果而變更。事業單位對行政機關執行結果如有不服，建議可採行政救濟方式辦理」等語，惟原告並未再對檢測結果提出任何爭執。是被告依環保署檢測結果作成被告100年8月18日函，於法並無違誤。況原告已依法定程序就被告100年8月18日函提起訴願，業經臺中市政府訴願審議委員會於100年11月22日駁回訴願，原告並未再提出行政訴訟，已確定在案，原告再爭執此部分採樣程序不當，實無理由。

- (二)按執行準則第3條、同準則第6條等規定及環保署98年2月23日環署廢字第0980015752號函釋意旨，被告100年8月18日函通知原告應於文到後3日內就該公司於100年1月21日、3月6

日、3月26日、4月9日、4月24日、5月7日委託非法業者在現有石業公司場址棄置之事業廢棄物提出清除處置計畫書送被告核備，並限期於100年9月2日以前改善完成，其清除責任已非常明確。則原告自同月23日接獲被告上開改善通知函，並未於文到3日內提出清除處置計畫書送被告核備，亦未於同年9月2日以前改善完成，原告之違章行為於同年9月3日即已成立。況被告至同年9月19日始為第一次裁罰，如原告於同年9月19日以前有改善完成，被告即不可能裁罰，因此原告之清除時間自100年8月23日起至100年9月19日止，長達27日，然原告並無任何清除動作，亦未提出清除處置計畫書，其違規狀態持續存在，被告予以裁罰，於法並無不合。且原告如認情形特殊者，無法於3日內提出清除處置計畫書送被告核備，並於同年9月2日前改善完成，尚得依執行準則第5條規定提出書面理由向被告申請重新核定提出清除處置計畫書之期日或改善期限，惟原告並未依法申請，是原告主張被告有濫用裁罰權之情形，自非可採。

(三)被告100年8月18日函通知原告應於文到後3日內就該公司於100年1月21日、3月6日、3月26日、4月9日、4月24日、5月7日委託非法業者在現有石業公司場址棄置之事業廢棄物提出清除處置計畫書送被告核備，並限期於同年9月2日以前改善完成，但原告並未於文到3日內提出清除處置計畫書送被告核備，亦未於100年9月2日前著手改善，遲至同年9月30日始提出「事業廢棄物清理計畫」，期間歷經多次開會討論，確認原告清除之噸數以臺中地檢署起訴書所載之噸數21,600噸為基準，並由原告多次補正清理計畫書後，於100年12月22日始由被告准予核備，原告並於同年12月26日開始進行清除作業，期間共計清運69天，於101年4月27日完成清運21,600噸事業廢棄物。由原告彙整之清運數量，可知原告一天可清運噸數最多可達630.83噸（101年4月26日清運30車次，共清運630.83噸），平均一天可清運313.05噸（ $21600.54 \div 69 \approx 313.05$ ）。如以被告最初命原告清除255車次共8,925噸（ $35 \times 255 = 8,925$ ）計算，原告一天清運630.83噸，連續清運15天即可全數清運完畢，亦即未待被告開立按日連續裁罰處

分書原告即可清除完畢，被告即無由作成按日連續處罰之行政處分，是被告實已給予原告充分時間進行改善清除處理作業，並無期限不相當問題。退步言之，縱採原告一天清運 313.05 噸計算，約 29 天可清運完畢，原告亦得依執行準則第 5 條規定，敘明理由申請延期，然原告不思積極進行清理作業，於被告 100 年 9 月 19 日開立第一張按日連續裁罰書後始提出清理計畫書，其主張改善期限不相當，實無理由。況被告並未接獲臺中地檢署通知封鎖現場之事，被告亦曾以 100 年 8 月 23 日中市環廢字第 1000065780 號函詢臺中地檢署有無封鎖系爭現有石業公司場址之事？經該署以 100 年 8 月 25 日中檢輝禮 100 偵 13655 字第 41241 號函覆被告略以：「……二、本案於採樣完畢後（註：採樣係於 100 年 6 月 16 日進行），即無持續封鎖，後續封鎖線之維持係內政部警政署環境保護警察隊第二中隊協助行政權責機關之依法處置並避免外力介入。三、本案採樣完成後，內政部警政署環境保護警察隊第二中隊亦持續協助貴局依法進行後續流程，係因貴局反應陸昌化工股份有限公司拒不清除，故為避免外力介入而維持封鎖線。四、綜上，上開現場有持續進行封鎖一事，容有混淆錯誤之處。……」等語，足證原告主張並不可採。

- (四)關於本件系爭廢棄物之清除，被告先於 100 年 7 月 15 日以中市環廢字第 1000053901 號函通知原告略以：「主旨：有關貴公司委託非法業者，利用 35 噸曳引車清運有害事業廢棄物，非法傾倒、棄置於臺中市○○區○○路○○巷○○○號－1『現有石業有限公司』，已違反廢棄物清理法規定乙案，請於文到 7 日內依行政程序法第 105 條規定以書面方式，就事實上及法律上陳述意見，請查照。說明：……二、貴公司經內政部警政署環境保護警察隊第二中隊查察，於 100 年 1 月 21 日、3 月 6 日、3 月 26 日、4 月 9 日、4 月 24 日、5 月 7 日及 6 月 8 日委託非法業者傾倒、棄置於臺中市○○區○○路○○巷○○○號－1『現有石業有限公司』為 9,240 噸，已違反廢棄物清理法第 28 條第 1 項第 3 款規定，另上述傾倒、棄置事業廢棄物經 100 年 6 月 16 日採樣，結果判定為有害事業廢棄物。……四、請於

文到 7 日內依行政程序法第 105 條規定以書面就事實上及法律上陳述意見，屆期未提出陳述意見書者，依行政程序法第 105 條第 3 項規定，視為放棄陳述意見之機會，將逕行依同法第 53 條規定處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。」原告於 7 月 18 日收受上揭函文後，於同月 22 日以陸昌化工 100 發字第 07220 1 號函提出陳述意見。惟因原告違規事實明確，無免罰之理由，被告遂以 100 年 8 月 18 日函通知原告略以：「主旨：貴公司違反廢棄物清理法規定乙案，本局依法處分，請查照。說明：……三、貴公司 100 年 7 月 22 日陸昌化工 100 發字第 07220 1 號函所提陳述意見，因違規事實明確，核無免罰之理由。

綜上，於 100 年 1 月 21 日至同年 5 月 7 日間違反廢棄物清理法第 28 條第 1 項第 3 款部分，依同法第 53 條及『臺中市政府環境保護局處理違反廢棄物清理法事件裁罰基準』規定，屬情況（節）特殊，將依法裁處新臺幣 30 萬元整；……四、依前項說明，……並請貴公司於文到後 3 日內就上述臺中市○○區○○路○○巷○○○號—1『現有石業有限公司』棄置之事業廢棄物提出清除處置計畫書送本局核備，並限期於 100 年 9 月 2 日以前改善完成，逾期未改善完成者，本局將按日連續處罰……。」如原告限期於 3 日內提出清除處置計畫書，被告即不會開罰，因原告逾期未提出清除處置計畫書送被告核備，亦未為清除，經被告前往稽查結果，原告並未依限清除，乃開立系爭 8 件處分，於違反事實欄記載：原告違法傾倒事業廢棄物之時間、地點、違反法規、限期改善完成期限、及屆期查核日期與結果。可知，被告除已依行政程序法之規定，通知原告就違反廢棄物清理法事件提出事實上及法律上陳述意見外，系爭 8 件處分亦係因原告就系爭廢棄物未依規定清除處理，且經限期提出清除處置計畫書及改善未完成後，被告依廢棄物清理法第 53 條規定所為之按日連續處罰，故原告就系爭 8 件處分之處罰之原因事實，應無不知之理。揆之最高法院 96 年度判字第 594 號裁判意旨，本件被告所為之行政處分及裁處書，並無不具體明確情事。

(五)又按廢棄物清理法第 53 條規定之立法目的，在課行為人應於期限內改善之義務，對不遵行期限改善者，即按日連續處罰至遵行改善為止，係作為督促行為人完成改善之手段，形式上雖為處罰，實質上乃行政執行罰之性質，並非秩序罰。而廢棄物清理法第 71 條第 1 項之規定，針對屆期不依規定清除、處理之廢棄物，「得」由主管機關或執行機關代為清除、處理，並向行為人求償代履行清理、改善及衍生之必要費用，屬為強制執行行政法上義務所採取之間接強制手段，亦非秩序罰，係立法者衡量各種有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生等之相關因素後，合理賦予行政機關裁量之事項，其與同法第 53 條後段之連續處罰規定，二者並無相斥之關係，行政機關自得衡酌個案違法情節，本於權責依法裁量處分，無適用先後問題。又廢棄物清理法第 71 條規定進行之限期清理程序，係行政執行程序之一部分，與同法第 53 條係有關行政罰之處罰不同，因此已命行為人依第 71 條限期清理者，仍得依第 53 條規定裁罰。另「限期清除處理」與「限期改善」之內容未必一致，且二者後續法律效果及其性質不同，自不宜逕以第 71 條代替同法第 53 條，蓋廢棄物清理法乃以清理廢棄物為立法目的，其中第 71 條係賦予地方主管機關或執行機關裁量權限，以決定是否代為清除、處理，並向義務人求償必要費用，然而是否決定代為清除、處理，當依個案衡量，其所需考量因素繁多，此亦為保留個案判斷權限及行政功能所設制度，更屬行政權作用之當然解釋，此有環保署 96 年 7 月 19 日環署廢字第 0960048759 號函釋意旨可資參照。是被告先通知原告限期清除改善完成，否則按日連續處罰，繼而依廢棄物清理法第 71 條規定通知繳納代履行費用，並無違法之處。

(六)原告所引最高行政法院 98 年 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議之決議，係指行政機關已就受處分人過去特定期間之違規行為已為處分，已切斷該特定期間內違規行為之效力，行政機關再就過去特定期間內任何時段之違規行為另為處分，有違按次連續處罰之本旨。然本件之按日連續處罰係以原告清除義務未履行為前提，在未履行義務前，自得連續科以罰鍰，

直至原告履行義務或改善違反情況為止，而非對過去的違反行為加以處罰。二者案情不同，自無比附援引之餘地。

(七)被告 100 年 8 月 18 日中市環廢字第 1000060006 號函之處分，因原告並未提起行政訴訟而告確定，該處分有其確定性及存續力，原告受其拘束，自不得對該處分之合法性再事爭執，揆諸最高行政法院 97 年度判字第 1086 號判決意旨，該處分之合法性即非本院審理範圍等語資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點在於：被告以原告未於期限改善完成為由，依廢棄物清理法第 53 條規定，執行按日連續處罰，對原告為系爭 8 件處分，其認事用法有無誤違？經查：

(一)按「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」、「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：…三、委託清除、處理：(一)委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。(二)經執行機關同意，委託其清除、處理。(三)委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(四)委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(五)委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。(六)委託依第 29 條第 2 項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處理設施處理。」、「有下列情形之一者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。情節重大者，並得命其停工或停業：一、貯存、清除、處理或再利用有害事業廢棄物違反第 28 條第 1 項…。」為廢棄物清理法第 1 條、第 28 條第 1 項第 3 款及第 53 條第 1 款所明定。

(二)復按行政罰係行政機關為增進公共利益，維持行政上之秩序或保護特定法益以達成國家行政目的，對於違反行政上作為義務者，所為之制裁，依行政罰法第 1 條、第 2 條之規定，其種類有罰鍰、沒入與裁罰性不利處分；而對於不履行作為或不作為義務者，法律自亦得規定以按日連續處以罰鍰之方式

使義務人遵從，以達到將來履行義務之效果。上開廢棄物清理法第 53 條第 1 款之規定，係對於貯存、清除、處理或再利用有害事業廢棄物違反廢棄物清理法規定者加予處罰，如經限期改善，屆期仍未完成改善者，其處罰之方式為「按日連續處罰」，而「按日連續處罰」之目的，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非在過去義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法。惟其所定期限，須視個案具體情形，合理審酌。亦即就該案情形，其所定期限，衡諸一般經驗法則，屆期有實現改善之可能者，方符本案立法意旨。倘其所定之期限，非屬可改善完成之相當期間者，則以該裁量為基礎之行政處分即難謂非行政訴訟法第 201 條之違法。

- (三)又按行政處分除自始無效外，在未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在。又有效之先前行政處分成為後行政處分之構成要件事實之一部分時，則該先前之行政處分因其存續力而產生構成要件效力。再者，當事人如以後行政處分為訴訟客體，而非以有效之先前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，則該先前行政處分之實質合法性，並非該受訴行政法院審理之範圍。固經最高行政法院 97 年度判字第 1086 號判決在案。惟查本件原告對原處分不服提起行政爭訟，迭於訴願及本院前審審理時爭執被告 100 年 8 月 18 日函限期原告於 100 年 9 月 2 日改善完成之不當，與前揭最高行政法院 97 年度判字第 1086 號判決意旨尚有不合。況按行政訴訟法第 260 條規定：「除別有規定外，經廢棄原判決者，最高行政法院應將該事件發回原高等行政法院或發交其他高等行政法院。前項發回或發交判決，就高等行政法院應調查之事項，應詳予指示。受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」本件最高行政法院 101 年度判字第 1083 號判決將本院原判決廢棄發回更審，所表示「按日連續處罰之目的，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非在過去義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法。惟其所定期限，須視個案具體情形，合理審酌。亦

即就該案情形，其所定期限，衡諸一般經驗法則，屆期有實現改善之可能者，方符本案立法意旨。倘其所定之期限，非屬可改善完成之相當期間者，則以該裁量為基礎之行政處分即難謂非行政訴訟法第 201 條之違法。…則上訴人主張其不可能於 100 年 9 月 2 日前完成改善，即非無據。…則上訴人主張…其未怠於清除，尚非無憑。」之法律上判斷，本院應受其拘束，為其判決基礎，不得再為不同之法律見解。被告復執詞主張本院不得再審究被告 100 年 8 月 18 日函之合法性，核非可採。

- (四)本件原告所屬幼獅廠從事化學材料製造業，經內政部警政署環境保護警察隊第二中隊查得原告於 100 年 1 月 21 日、3 月 6 日、3 月 26 日、4 月 9 日、4 月 24 日、5 月 7 日委託非法業者非法傾倒事業廢棄物，棄置於臺中市○○區○○路○○巷○○○號-1「現有石業公司」，經環保署中區督察大隊及被告於同年 6 月 16 日會同至現有石業公司場址採樣該等傾倒、棄置事業廢棄物，檢測結果判定為有害事業廢棄物，原告前揭行為違反廢棄物清理法第 28 條第 1 項第 3 款規定，被告爰依廢棄物清理法第 53 條規定，以 100 年 8 月 18 日函裁處原告 30 萬元罰鍰，並就堆置於現有石業公司土地之事業廢棄物提出清除處置計畫書及限期於 100 年 9 月 2 日前改善完成。原告不服，提起訴願，經臺中市政府 100 年 11 月 22 日府授法訴字第 1000226246 號訴願決定駁回，原告並未提起行政訴訟，而告確定。嗣被告於 100 年 9 月 3 日至 9 月 10 日間派員至現場並拍照存證查驗限期改善結果，前述地點仍堆置事業廢棄物未改善完成，被告乃依廢棄物清理法第 53 條規定執行按日連續處罰，分別以系爭 8 件處分，裁處原告罰鍰共 240 萬元，此有被告 100 年 8 月 18 日函、被告 100 年 9 月 19 日中市環廢字第 1000072047 號、100 年 10 月 5 日中市環廢字第 1000077129 號、第 1000077132 號、100 年 10 月 6 日中市環廢字第 1000077134 號、第 1000077135 號、第 1000077136 號裁處書在卷可憑。惟查被告 100 年 8 月 18 日函載明：「請貴公司於文到後 3 日內就上述現有石業公

司棄置之事業廢棄物提出清除處置計畫書送本局核備」，原告係於 100 年 8 月 23 日接獲被告上述函，此有送達證書在本院前審卷可憑（見本院 101 年度訴字第 106 號卷第 345 頁）。而原告嗣後曾於 100 年 12 月 7 日向被告提出「含重金屬有害事業廢棄物 21,600 噸清理工作處置計畫書」定稿本，經被告以 100 年 12 月 22 日中市環廢字第 1000099929 號函原則同意（見本院 101 年度訴字第 106 號卷第 219-252 頁），被告於本件審理時亦供稱「原告提出清除計畫書後，由被告召開會議，並由環保署、環保局及原告派員共同討論清除之噸數、方式及相關細節等，大約 2 星期以內完成審核」，則原告於 100 年 8 月 23 日接獲被告 100 年 8 月 18 日函後，扣除原告提出清除處置計畫書之日數 3 日，及被告審核清除處置計畫書之日數 14 日，早已逾被告所定應於 100 年 9 月 2 日以前改善完成之期限。

- (五)另查，臺中地檢署國土安全專責小組於 99 年 12 月間，得悉現有石業公司棄土場非法回填有害事業廢棄物（含鉛、鎘、銅等多種重金屬），組成專案小組積極展開蒐證及監控作為，並發動搜索及約談行動，查緝提供土地回填之王金鎮等人、包攬載運污泥之胡承鵬等人及其他 3 個非法清運集團，起訴原告及偵辦其他涉嫌非法傾倒廢棄物之公司 14 家，目前已起訴 25 人等情，有臺中地檢署檢察官 100 年度偵字第 13655 號等起訴書及新聞稿在本院前審卷可按，可知，現有石業公司棄土場非法回填有害事業廢棄物污染情形甚為嚴重，傾倒、棄置有害廢棄物人數眾多，時間久遠。被告於 100 年 10 月 7 日辦理現場會勘作業，討論事項包括原告傾倒位置，兩造嗣於 100 年 11 月 8 日召開協商會議，討論原告清理數量及方式，預估處理數量依據檢察官起訴書相關資料記載，確認原告應負責清除處理之數量為 21,600 噸，有會勘紀錄、開會通知單及會議紀錄附本院前審卷可稽，被告於本院審理時亦供稱傾倒現場之有害、無害事業廢棄物已混雜在一起，足見現有石業公司經營之棄土場面積遼闊，於該址傾倒廢棄物之廠商為數甚多，且歷經 10 餘年之久，致現場之事業廢棄物，彼此交疊，

實難區隔何者為原告之事業廢棄物。又被告 100 年 8 月 18 日函亦未明確記載原告應改善清除之數量，惟於 100 年 7 月 15 日中市環廢字第 1000053901 號函原告之文內記載：「貴公司經內政部警政署環境保護警察隊第二中隊查察，於 100 年 1 月 21 日、3 月 6 日、3 月 26 日、4 月 9 日、4 月 24 日、5 月 7 日及 6 月 8 日委託非法業者非法傾倒、棄置於現有石業公司為 9,240 公噸」，原告對此應清除之數量亦未爭執，則對此交疊混雜，已難區隔何者為原告所傾倒、範圍在何處之數量非輕之 9,240 公噸廢棄物，被告於 100 年 8 月 18 日發函，命其於收文 3 日內提出清除處置計畫書，並於 100 年 9 月 2 日以前完成改善，惟未指明傾倒位置、清理方式之處分，衡諸一般經驗法則，屆期顯難有實現改善之可能。

(六)況依環保署所發布執行準則，於第 2 條、第 3 條第 1 項分別規定「執行機關或其上級主管機關(以下均簡稱處分機關)依本法為行政罰，應於處分書載明處分事由，其須限期改善者，應載明改善內容、期限、完成改善之應檢具證明文件及屆期未改善完成者，按日連續處罰之相關規定。」、「(第 1 項)前條所稱改善，指因違反本法及其相關規定，經處分機關處分後，所為停止違規行為、清理廢棄物、使受污染環境復原或為其他應遵行事項等行為。」經核被告 100 年 8 月 18 日函僅載明「限期於 100 年 9 月 2 日以前改善完成」、「限改日期：100 年 9 月 2 日」，惟對於應改善之內容，究為停止違規行為、或係清理廢棄物、使受污染環境復原或為其他應遵行之事項，或係四者兼具，均付闕如，則被告究欲督促原告履行如何之公法上義務顯有不明，其執以作為本件連續處罰之依據，自與連續處罰之目的在於督促將來義務之履行有所不符。

(七)復按「因天災或其他不可抗力事由致不能於改善期限內完成改善者，應於其原因消滅後繼續進行改善，並於 10 日內以書面敘明理由，檢具相關資料，向處分機關申請重新核定改善期限。前項處分機關為執行機關，且其核定之改善期間超過 90 日者，該執行機關應轉請直轄市、縣(市)主管機關核准。」固為違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 5 條所明

定。本件係因被告所定改善完成期日過短及未定改善內容，致未能於改善期限內完成改善，屬可歸責被告之事由，尚非屬天災或其他不可抗力事由，被告訴稱原告可依上開規定向其申請重新核定改善期限，容有誤解。被告另稱原告如提出改善計畫書即不會予以處罰，惟核被告係以「本局派員稽查上述地點尚未改善」為由，而予連續處罰，而非未提出改善計畫書予以處罰，被告上述辯解，係卸責之詞，核無足採。

- (八) 綜上所述，被告以不當之限期改善期間及不明確之改善內容為據，兼以傾倒現場確屬交疊混雜，已難以區隔何者為原告所傾倒之廢棄物，其命原告於100年9月2日以前改善完成，依一般經驗法則，屆期顯難有實現改善之可能，其遽為本件連續處罰之原處分，有違連續處罰之立法目的，自有行政訴訟法第201條所定權力濫用之違法。訴願決定予以維持，亦有未合，原告請求均予撤銷，為有理由，爰由本院將之均予撤銷，以符法制。又按行政處分已執行完畢，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置，行政訴訟法第196條定有明文。本件原告已繳納原處分之罰鍰240萬元，此有罰鍰繳納收據8紙在本院卷可憑，被告對此亦不爭執，依前開所述，本件被告原處分，業經本院予以撤銷。則原告請求被告回復原狀返還240萬元，本院認為適當，亦應准許。兩造其餘訴辯事由，與判決結果無影響，爰不逐一審論，併予敘明。

五、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 102 年 4 月 3 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 王 德 麟

法 官 許 武 峰

法 官 詹 日 賢

以上正本證明與原本無異。

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

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者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

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

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。
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 102 年 4 月 9 日

書記官 許 巧 慧

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（102 年版）第 307-339 頁