

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

代 理 人 ○○○ 律師

原處分機關 臺北市政府環境保護局

右訴願人因違反水污染防治法事件，不服原處分機關如附表之九十九件處分書，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

關於編號一至十五處分書部分，原處分撤銷；其餘部分原處分撤銷，由原處分機關另為處分。

事 實

- 一、訴願人管理之本市家禽批發市場所排放之廢水，經行政院環境保護署（以下簡稱環保署）採樣檢驗未符合放流水標準，移由原處分機關辦理。原處分機關乃以八十六年七月七日北市環二字第二三六四六號函送八十六年七月二日A〇〇二九九二號告發通知書予以告發，該函中並限期訴願人於八十六年十月六日前改善完成，且需檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件報請查驗，逾期尚未報請查驗，視為未完成改善，將執行按日連續處罰；嗣以八十六年七月二十八日水字第Q〇〇〇二〇二號處分書處以訴願人新臺幣六萬元罰鍰（訴願人於八十六年十二月十二日繳款結案）。
- 二、訴願人於期限屆滿前並未報請查驗，原處分機關乃依水污染防治法第三十八條及第五十四條規定，於期限屆滿次日起（八十六年十月七日），執行按日連續處罰，以附表所列原處分書各處以訴願人新臺幣六萬元罰鍰。訴願人不服，提起訴願，經本府八十七年四月十六日府訴字第八七〇〇三六四七〇〇號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關另為處分。」原處分機關重研後，仍以後表所載改處分書各處以訴願人每件新臺幣六萬元罰鍰。訴願人不服，於八十七年八月十五日向本府提起訴願，八十七年十二月十八日補充理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、查水污染防治法第二條第七款規定：「本法專用名詞定義如左....七、事業：指工廠、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。」第七條第一項規定：「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。」第三十八條規定：「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，違反第七條第一項或第八條規定者，處新臺幣六萬元以上六十萬元以下罰鍰，並通知限期改

善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。....」第五十四條規定：「事業未於依第三十八條、第四十條、第四十三條或第五十條所為通知改善之期限屆滿前，檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，向主管機關報請查驗者，視為未完成改善。」第五十五條規定：「依本法通知限期補正、改善或申報者，其補正、改善或申報期間，不得超過九十日。」

同法施行細則第六十四條規定：「本法第三十八條...所稱按日連續處罰，其起算日依左列規定：一、未於改善期限屆滿前檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件，向主管機關報請查驗者，自改善期限屆滿之翌日起算。....」第六十五條規定：「事業或污水下水道系統於本法第三十八條...按日連續處罰中，經完成改善，並檢具符合放流水標準或其他規定之證明文件送達主管機關之翌日起，暫停開具處分書。....其經主管機關查驗符合規定者，自前項暫停開具處分書日起，停止按日連續處罰。」

又環保署八十二年四月十日環署水字第一三八二九號公告水污染防治法第二條第七款事業之分類、定義及其他中央主管機關指定之事業：「公告事項...四、其他中央主管機關指定之事業及其定義如左：(一)肉品市場：從事禽畜或其肉品之批發市場經營管理之事業....」。

八十五年二月十四日環署水字第0五四九一號函釋：「地方主管機關依水污染防治法執行按日連續處罰案件時，應儘速執行處分，避免累積過多處分書，彙整送達，以維業者權益，並收警惕改善功能。」

八十六年三月十九日環署水字第0九九五三號令修正發布之放流水標準第二條規定：「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：中央主管機關指定之事業廢水：魚及肉品市場—肉品市場—生化需氧量：100、化學需氧量：200、懸浮固體：100，單位：毫克／公升。」

八十七年六月二日環署水字第00二七五0六號函釋：「...二、...有關按日連續處罰依同法施行細則第六十四、六十五條規定辦理。三、重申現行水污染防治法所為之按日連續處罰屬『行政執行罰』性質，係處分其未完成改善，故不扣除期間例假日等停止生產日之處分。.....」

二、本件訴願及補充理由略以：

(一)第一家禽批發市場為市府所有並實施管理之市產，為因應家禽市場大宗屠宰處理禽肉，勢必製造污廢水之事實，農產品批發市場管理辦法第四條特別規定，污水處理設施為家禽市場應具備之基本設施，惟市府並未遵行前開規定，於該市場設置污水處理設施，嗣市府與訴願人訂約，將該家禽批發市場委託訴願人經營時，並無任何廢水處理設備之地，而發生本件不符放流水標準之情事。

(二)家禽批發市場缺乏處理設施，理應由所有人即臺北市政府編列預算辦理改善，訴願人無

理由且無義務代市府進行改善措施。且雙方所定委託契約第十一條約定：「甲方（市府）提供乙方（訴願人）使用之各項建築及設備，乙方.....並不得任意改變原狀，....如需增添設備時，應事先徵得甲方同意.....」可知，非得市府同意，訴願人不得任意增添污水處理設備。雖訴願人迭次反應，惟市府因預算所限，遲遲未有徹底改善動作，致市場污水排放問題一直存在，始終無法解決。

- (三)原處分機關為隸屬市府之下級機關，於其權限內所為之行為，效果直接歸屬於市政府，是其處分行為與市政府自為行政處分無異。今臺北市政府違法未設置完善之污水處理設施在先，脫責未盡委託人改善義務於後，竟任由等同市府自為行政效果之原處分機關令訴願人「限期裝置功能足夠之水污染防治措施」、「否則按日連續處罰」，寧有斯理？
- (四)訴願人有感於衛生淨化之迫切需求，及市府投資設立公用事業公司政策性目標，不惜自行投注八〇〇萬元，著手進行衛生下水道工程及毛水分離工程，以期徹底根絕污染。然由於家禽市場污水處理場地狹小，污水處理過程中之毛水分離、機器功能、配管安裝等技術難度高、改善工程經費龐大，光進行改善工程必要之預算編列、設計、發包、審核、發照、動工、試車等階段，單單施工期，不問天候限制，最少即需九十天。再者，還須依規定向原處分機關、市政府工務局衛生下水道工程處（以下簡稱衛工處）、工務局養護工程處（以下簡稱養工處）等申請辦理相關執照，而申辦過程中公文傳送多次退件、補件等之延宕，亦導致未能完成審核發照之手續，絕非三個月期限能完成。
- (五)原處分機關應受市府八十七年四月十六日府訴字第八七〇〇三六四七〇〇號訴願決定之見解拘束，重為衡情度理之正當考量，其維持按日連續重罰訴願人，顯與訴願法第二十四條規定有違。
- (六)原處分機關答辯稱八十七年六月二十五日，市府建設局○前局長○○曾表示訴願人改善工程延誤執行不力，影響市府形象並非政策面問題乙節，為不實在。當日訴願人總經理亦同時拜會○前局長，訴願人總經理從未聽聞○前局長曾出此言，該日會談亦未作成書面紀錄。況且市府處理家禽市場問題，確實政策有變，已為市府建設局市場管理處自認，縱使○前局長真有此言，只是更突顯市府無論平行，甚或垂直行政單位間，缺乏溝通與協調不當。
- (七)訴願人對於污水改善工程並非專門，無法了解，為恐疏漏，委請專業公司—○○公司進行本件之設計、申照等相關工程，以求慎重。終於，污水排放工程於八十六年六月十八日發包，九月十五日原處分機關核發污水排放許可證，同年十月十四日經衛工處許可施工；毛水分離工程，於八十七年一月完成試車。全部工程於八十七年二月竣工，訴願人遂向衛工處申請查驗。八十七年四月衛工處查驗結果，認有兩污水排放系統紊亂不明、設計範圍未涵蓋家禽市場整場等問題。因本件工程訴願人乃委請○○公司主辦，該公司對衛工處之查驗結果，亦有說詞（1、本項工程設計有污水繞流之設計，緊急狀況得排

入雨水系統，但被原處分機關駁回，只允許排到衛生下水道，此設計圖亦經由衛工處同意方才施工。2、當初設計時因雨、污水系統資料收集未完全，另人工屠宰場遮雨棚不夠長，以致產生雨水參雜流入污水道之現象。）八十七年七月，衛工處複查結果仍認有若干失誤，未能合驗。對於衛工處指述改善事項，訴願人始終配合辦理，只因該改善土木工程，僅能於市場休市日施工（休市日必須配合政策，不能任意更動調整），而中元節後之休市日均逢連續下雨，承包商無法施作，迄今尚未能完成改善報驗。

三、本件前經本府八十七年四月十六日府訴字第八七〇〇三六四七〇〇號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關另為處分。」其理由略以：「……五、惟查按日連續處罰旨在警惕督促受處分人改善違規情事，原處分機關自應儘速送達舉發通知書或處分書，否則，難謂有警惕督促之功能，此觀前揭行政院環境保護署八十五年二月十四日環署水字第〇五四九一號函釋即明。本件原處分機關八十六年十月二十一日始首度送達編號一至編號七舉發通知書予訴願人，有掛號郵件收件回執影本在卷可稽。是以，八十六年十月二十一日前【即編號一至編號十六（十五）處分書部分】，原處分機關難謂已盡督促之義務，遽按日連續罰訴願人，不無過苛。又訴願人主張每月農曆三、十、十七、二十五日四天及春節五天為休市日，則倘訴願人於休市日未製造廢水，是否應予以處罰，應予再酌。六、再者，水污染防治法第五十五條規定改善期間不得超過九十日，故原處分機關給予訴願人九十日之改善期間（原處分機關以八十六年七月七日北市環二字第二三六四六號函通知訴願人應於八十六年十月六日前完成改善，該函於八十六年七月八日送達訴願人），固非無據。惟訴願人進行改善工程（衛生下水道工程）須經本府編列預算、設計、發包、審核、發照、動工、試車等階段，須時甚久，實難期其於九十日完成改善工程。故原處分機關限訴願人於八十六年十月六日前完成改善，有無違反行政法上之期待可能性原則，亦有再研之必要。七、另自訴願人受託管理本市第一家禽批發市場以來，行政院農委會曾於七十五年間同意在外縣興建電宰場，且訴願人於八十二年間曾函請市府建設局儘速以緊急事項籌措預算辦理污水改善，八十三年間促請市管處將改善污水處理費編入八十四年度預算，八十四年起多次透過座談會、協調會之方式，研議如何達成改善污水排放處理問題，而原處分機關亦參與其間，對於該市場缺乏大型過濾池，設備落伍，硬體配備不足，亦甚瞭解。則訴願人未及時完成污水改善設施，雖於法不合，但情有可宥。且透過市管處與行政院農委會之經費補助，及訴願人之撥款，已於原處分機關開出第一張處分書前，由本府工務局衛生下水道工程處著手進行改善，並於八十七年二月完成該市場第二期污水排入衛生下水道工程，畢其功於一役，似可期待污水問題能就此迎刃而解。況至八十七年一月十三日止，本案罰鍰已累積高達近六百萬元，若累計至三、四月，可能超過千萬元，勢必使訴願人破產關閉（訴願人資產僅五千萬元），影響市民之家禽供應（每天十二萬至十五萬隻）甚鉅。原處分機關如此重罰，有法、理、情

失衡之虞，且未顧及市民肉品供應之需求。是此問題宜由本府建設局及原處分機關協商溝通，作全盤之政策考量。從而，原處分應予撤銷，由原處分機關另為處分。……」

四、茲原處分機關重為處分，仍認應處分訴願人之理由略以：

- (一)第一家禽批發市場自六十七年二月十五日啟用至今約二十年之久，大量固體廢棄物逕流入淡水河系，該廢水污染已超過水體之涵容能力，污染情節實屬重大。
- (二)原處分機關自八十三年起對訴願人之污水排放處理問題多次予以行政指導，惟其皆未改善。訴願人既知第一家禽批發市場之防治污染改善作業為刻不容緩，並將下水道工程列為其改善計畫，自應朝此目標積極進行完成改善。
- (三)現行水污染防治法所為之按日連續處罰屬「行政執行罰」性質，係處分其未完成改善，故本案不扣除期間例假日等停止生產日之處分。另行政法院八十一年度判字第二七四一號判決略以：「凡經通知限期改善，改善期限屆滿仍未完成改善，即得按日連續處罰，至按日連續處罰期間是否有國定休息日，并非所問，則原告訴謂八十一年二月四日至同年月十一日係國定春節及其給予員工之休息日，不應按日連續處罰云云，自無可取....」本案訴願人經通知限期改善而不遵行，是按日連續處罰期間內無庸扣除例假日等停止生產日。
- (四)訴願人雖於八十四年期間即已開始評估接管衛生下水道之處理方式，惟卻未確實辦理。訴願人於原處分機關多次行文勸導，至環保署採取水樣發現訴願人未符合放流水標準函請原處分機關依法辦理並進入按日連續處罰程序後，方辯稱改善工程無法於三個月內完成，顯為推拖卸責之詞。況水污染防治法於八十年修正公布，明文規定放流水應符合放流水標準，事業應主動守法進行廢水處理設施之改善，可供改善之時間有六年之久，而經稽查後法亦明定再給予九十日改善時間。本案原處分機關依法給予訴願人九十日之改善期限，自無違反訴願人改善之期待可能性原則，且本件污染情形甚為嚴重，訴願人至今仍未依法令規定報請查驗，顯未見主動守法及改善誠意，以致罰鍰金額不斷累計，並非原處分機關施以重罰，而係訴願人未善盡改善環境污染之責，其繼續污染環境之事實並不可宥，原處分機關依法告發處分、按日連續處以最低罰鍰，用促訴願人踐行改善，而非以罰款上限科處，實已兼顧情、理、法。
- (五)又原處分機關於接獲市府訴願決定書後，隨即以八十七年四月三十日北市環二字第八七二一四七三五〇〇號函請環保署釋示執行疑義，經該署於八十七年六月二日以環署水字第〇〇二七五〇六號函復原處分機關以：「....本案處分並無不當，自無執行疑義....」八十七年五月二十一日原處分機關亦針對本案邀集本府各相關單位研商，會議紀錄結論仍應依法處分；另原處分機關洪副局長於八十七年六月二十五日率原處分機關業務單位主管拜會本府建設局林前局長協商「訴願人因違反水污染防治法改善問題」（尚有市場管理處處長及訴願人總經理與會），會中林前局長表示訴願人改善工程延誤執行不力

，影響市府形象並非政策面問題，已要求其所屬儘速完成改善，報請查驗。

- (六) 訴願人與臺北市政府訂定之委託契約，係屬其內部關係與本案無涉，亦無由藉以推翻本件違規事實之存在。

五、關於編號一至十五處分書部分：

本府前訴願決定指摘原處分機關八十六年十月二十一日始首度送達編號一至編號七舉發通知書予訴願人，故八十六年十月二十一日前難謂已盡督促之義務，是以八十六年十月七日至二十一日（即編號一至編號十五處分書部分），按日連續罰訴願人，有待斟酌；茲原處分機關重為處分，就此並未論述維持原處分之理由，自有未合。復按日連續處罰之罰鍰金額累積過鉅時，對人民之影響必然甚大，其執行不可不慎。原處分機關既未按前揭環保署八十五年二月十四日環署水字第0五四九一號函釋意旨儘速執行處分，是應作有利於訴願人之決定，爰將此部分之原處分撤銷。

六、關於編號十六至九十九處分書部分：

- (一) 有關訴願人每月農曆三、十、十七、二十五日為休市日應否予以處罰乙節，茲據原處分機關答辯稱按日連續處罰具行政執行罰之性質，為促使訴願人迅速改善，以達按日連續處罰之目的，對無污染之休市日仍予處罰云云，應屬可採。
- (二) 惟本府前訴願決定所指原處分機關給予訴願人九十日之改善期間，有違反期待可能性原則之虞乙節，茲據原處分機關答辯稱自八十三年起即多次告知訴願人應改善其污水設備，故給予九十日已足云云。然水污染防治法第五十五條規定之九十日之改善期限係自原處分機關正式通知改善之日起算，尚難因原處分機關自八十三年起即多次告知訴願人應改善其污水設備，即謂九十日改善時間為充分。本案原處分機關給予九十日改善期限，有無違反期待可能性原則，仍有再研之必要。
- (三) 又如本府前訴願決定所指，第一家禽批發市場自七十七年由本府交訴願人管理時排放之污水已不符合環保標準，訴願人受處分前未適時全面進行改善工程，主要係因政府就活體交易或屠體交易之政策不定。受處分後未能依限完成改善，則因改善工程須經本府編列預算、設計、發包、審核、發照、動工、試車等階段，須時甚久，且該市場狹小，僅能於市場休市日進行改善工程，而休市日必須配合政策，不能任意更動調整。是以，原處分機關仍指訴願人故意怠於改善，有無過苛？
- (四) 再按「行政機關之作為受兩大因素支配：一係法律，二係公益。……忠實地執行憲法、執行法律無非只是追求公益的手段，當『手段』與公益本身不符時，便應考慮適當調整『手段』。……」（○○○主編「行政法之一般法律原則」，第二八五頁參照）。又司法院十九年院字第三五四號解釋謂：「若於法規並無違反而實際上有害公益者，即屬不當處分」。本件自八十六年十月七日（按日連續處罰之始日）至八十八年二月止，罰鍰已累積高達三千多萬元，恐將致使訴願人破產關閉（訴願人資產僅五千萬元），影響市民

每天十二萬至十五萬隻家禽肉品之供應甚鉅，而有違本府以滿足人民所需、照顧人民、為人民謀福利之任務。揆諸上開意旨，原處分按日連續處分訴願人，固於法有據，是否適當，亦有再酌之餘地。

(五)本府衡量上開訴願人未及時改善之原因，並為維護市民之民生需求，爰將此部分原處分撤銷，由原處分機關重研後另為處分。

七、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第十九條前段之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠
委員 黃茂榮
委員 楊松齡
委員 薛明玲
委員 王惠光
委員 陳 敏
委員 曾巨威
委員 黃旭田

中 華 民 國 八 十 八 年 二 月 二 十 四 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行