

臺北市政府87.11.04. 府訴字第八七〇二一五九〇〇〇號訴願決定書

訴 願 人 ○〇股份有限公司

代 表 人 ○〇〇

代 理 人 ○〇〇

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，不服原處分機關所為之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

關於編號七十及七十六號處分書部分，訴願駁回；其餘原處分撤銷，由原處分機關另為處分。

事 實

- 一、訴願人管理之本市○○市場所排放之廢水，經行政院環境保護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，並限期訴願人於八十六年十月六日前改善完成，且告知訴願人應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云云；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台幣（以下同）六萬元罰鍰，訴願人於八十六年十二月十二日繳款結案。
- 二、惟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，於改善期限屆滿次日起按日連續處罰，以後表所列處分書各處以訴願人六萬元罰鍰（八十六年十月七日至八十七年一月十三日之處分，訴願人前於八十六年十一月七日、十二月十八日、十二月二十日及八十七年一月九日、一月二十二日、二月十三日向本府提起訴願，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在案）。訴願人不服，分別於八十七年三月三日、三月二十日、四月三日、四月二十八日、五月二十九日、七月二十二日及八月二十六日向本府提起訴願，九月二十八日補充理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

壹、關於編號七十及七十六號處分書部分：

- 一、查訴願法第九條第一項規定：「訴願自機關之行政處分書或決定書達到之次日起，應於三十日內提起之。」

行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第三項規定：「第一項第二款期限之遵守，以受理訴願機關實際收受訴願書之日期為準。……期限之末日為星期日……者，以其次日代之。……」

行政法院六十二年度判字第五八三號判例：「提起訴願應自官署原處分書達到之次日起三十日內為之，逾期則原處分即歸確定，如仍對之提起訴願，即為法所不許。」

- 二、查上開二處分書於八十七年四月二十四日送達予訴願人，有掛號郵件收件回執影本在卷可稽，是以上開二處分書之訴願期間末日為八十七年五月二十四日，該日為星期日，應以次日八十七年五月二十五日代之。又訴願人設址本市，並無在途期間扣除之問題。惟訴願人於八十七年五月二十九日始向本府提起訴願，此有蓋有本府訴願審議委員會收文戳之訴願書可稽，已逾三十日之法定不變期間。揆諸首揭規定及判例意旨，上開二原處分業告確定，故訴願人對之提起訴願，自為法所不許。

貳、關於編號一至六十九、七十一至七十五、七十七至二〇四號處分書部分：

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，處新台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。」

又行政院環境保護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……」。

八十六年三月十九日環署水字第〇九九五三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：一〇〇、化學需氧量：二〇〇、懸浮固體：一〇〇，單位：毫克／公升。」

八十七年六月二日環署水字第〇〇二七五〇六號函釋：「……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）○○市場為市府所有並實施管理之市產，為因應○○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○○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○○市場委託訴願人經營時，並無任何廢水處理設備之場地，而發生本件不符放流水標準之情事。
- （二）○○市場缺乏處理設施，理應由所有人即台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。今台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。然由於〇〇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) 訴願人對於污水改善工程並非專門，無法了解，為恐疏漏，委請專業公司一〇〇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、設計範圍未涵蓋〇〇市場整場等問題。因本件工程訴願人乃委請〇〇公司主辦，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。
- (六) 在無期待可能性之情況下，原處分機關強使訴願人（為市府）履行義務，對訴願人課以重罰，實亦與誠信原則有違。
- (七) 原處分機關未與市府建設局、台北市市場管理處（以下簡稱市管處）、衛工處、養工處等相關市府單位，為必要之行政溝通協調，不了解全案及市府政策目標（據了解，近日市府終有全面改建〇〇市場之定見），不了解本件改善工程之難辦，亦未考量「市府一體」之應有作為，全數責由訴願人負擔，難符情理之平。

三、卷查訴願人管理之本市〇〇市場所排放廢水之「化學需氧量（COD）」檢驗值為二三三mg/L，「懸浮固體（SS）」之檢驗值為五六五mg/L，均未符合放流水標準，而訴願人未於改善期限（八十六年十月六日）屆滿前完成改善，有行政院環境保護署八十六年六月十三日環署督字第三六〇三四號函檢附事業水污染稽查紀錄及水質檢驗報告、原處分機關八十六年七月七日北市環二字第二三六四六號函等在卷可稽，復為訴願人所自承，是以本件違規事證明確，堪予認定。

四、次查訴願人為〇〇市場之管理人，亦即本件之實際行為人，揆諸前揭行政院環境保護署八十二年四月十日環署水字第一三八二九號公告意旨，原處分機關以之為受處分人，並無違誤。

五、復查按日連續處罰旨在警惕督促受處分人改善違規情事，是以本件原處分機關固應儘速開立、送達舉發通知書或處分書予訴願人，惟本件係自八十六年十月七日起按日連續處

罰訴願人，該日之八十六年十月九日A000三七六號違反水污染防治法案件通知書業於八十六年十月二十一日送達予訴願人（該行政處分訴願人前已提起訴願，經本府八十七年四月十六日府訴字第八七00三六四七00號訴願決定在案），故訴願人接獲上開通知書時，應已知悉原處分機關將按日連續處罰，則本件各處分書雖未即時送達訴願人，尚無礙訴願人進行改善之情事。

- 六、又查訴願人每月農曆三、十、十七、二十五日固為休市日，而未製造廢水污染環境，惟按日連續處罰具行政執行罰之性質（有認屬行政執行罰，旨在督促行為人將來改善違法之狀態，行政法院八十三年度判字第二三三0號判決、前揭行政院環境保護署八十七年六月二日環署水字第00二七五0六號函釋參照；有認兼具行政執行罰及行政秩序罰，即除在督促行為人改善違法之狀態外，亦係對尚未改善之違法狀態所施之制裁，翁岳生編「行政法」，一九九八年版，第七二一頁參照），則原處分機關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，尚非無據。
- 七、惟查本市○○市場於六十七年啟用時，即缺乏諸如大型過濾池等污水處理設備，嗣交易量又與日增加，至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；又七十五年間，本府原擬將該市場由活體交易改為屠體交易，並經行政院農業委員會同意在外縣市興建電宰場，惟該興建電宰場計畫因故於八十四年終止，此政策之轉變，不無影響訴願人之改善計畫及進度；且訴願人於八十二年間曾函請本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，八十四年起至原處分機關處分前，亦多次透過座談會、協調會之方式，研議如何達成改善污水排放處理問題；嗣訴願人應用市管處、行政院農業委員會之補助經費，再加上自有款項，已於原處分機關開出第一張處分書前，著手進行衛生下水道接管工程，至今已完成大部分之改善工程，待衛工處勘驗合格後，即可將廢水排入下水道；再者，訴願人於八十四年七月二十六日召開「有關○○市場污水排放處理問題座談會」會中，訴願人之主管機關市管處代表表示：「○○市場屠體交易場已編列八十五年度規畫費預算，並採連續編列年度預算辦理。」「○○公司○○市場屠體交易場，已規畫有整套環保設施，今如再增設大型攔（攔）污柵等設備，應評估是否形成浪費……」訴願人之主管機關市管處就改善設備既採逐年編列預算方式，並告知訴願人該市場仍擬改為屠體交易，應考慮活體交易所需之大型污水處理設備有無增設之必要云云，則訴願人有無適時全面進行改善工程之可能？以上在在顯示訴願人並非故意怠於改善。
- 八、又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，限期訴願人應於八十六年十月六日前完成改善，尚非無據。惟訴願人進行改善工程（衛生下水道）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，實難期訴願人於九十日內完成。又訴願人所稱該交易場地狹小，僅能於市場休市日進行改善工程，且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，無法施作，故迄今未能完成改善等語，亦不無斟酌之餘地。從而，原處分機關限訴願人於八十六年十月六日前完成改善，有無違反期待可能性原則？倘無期待可能，則原處分機關以按日連續重罰作為強制訴願人改善之方法，即有過苛之嫌。
- 九、末按「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』。……」（城仲模主編「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」。本件二0四件處分書罰鍰共計一千二百餘萬元，若自八十六年十月七日（按

日連續處罰之始日)至八十七年十一月止，則罰鍰已累積高達二千多萬元，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，恐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，然難謂適當。

十、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，爰將原處分撤銷，由原處分機關詳研後另為處分。

參、綜上論結，本件訴願為部分程序不合，不予受理；部分為有理由，爰依訴願法第十七條第一項前段及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	張富美
委員	黃茂榮
委員	鄭傑夫
委員	楊松齡
委員	薛明玲
委員	王清峰
委員	黃昭元
委員	陳明進
委員	王惠光

中 華 民 國 八 十 七 年 十 一 月 四 日

市長 陳水扁 請假

副市長 林嘉誠 代行

願審議委員會主任委員 張富美 決行

如認原處分違法或不當而對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起三十日內，向行政院環境保護署提起再訴願，並抄副本送本府。

(行政院環境保護署地址：台北市中華路一段四十一號)