



緣原告係經營半導體封裝及測試業，被告派員於民國102年10月1日巡查高雄市楠梓區後勁河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，並查出係原告設於高雄市○○○○○○區○○路000號K7廠區（領有高雄市○○○市○○○○○○○○000000○○0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日通知原告陳述意見，原告雖提出書面陳述意見，惟經被告審酌調查事實證據及陳述意見後，核認原告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10243758100號函檢送同日高市環局水處字第00-000-000000號執行違反水污染防治法案件裁處書，裁處原告新臺幣（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。嗣被告發現罰鍰部分有計算費用及孳息年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。原告對上開處分關於罰鍰部分不服，提起訴願，經遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟（被告嗣於本院審理中，又於104年9月4日以高市環局土字第10438160201號函更正罰鍰處分金額為102,013,867元〈下稱系爭罰鍰處分〉；被告上開函文及裁處書，以下合稱為原處分）。

### 三、本件原告主張：

- (一)被告於102年10月1日會同原告之公司人員於原告K7廠放流槽（池）進行檢測，經被告檢測發現當時放流水pH值2.63、懸浮固體（SS）96mg/L、化學需氧量（COD）135mg/L及鎳（Ni）4.38mg/L超過放流水標準，認原告違反水污染防治法第7條第1項規定，並構成同法第73條第6款、第7款及第8款規定之情節重大情形，被告乃以102年12月20日「高市環局土字

第10243758100號函」暨「高市環局水處字第00-000-000000號裁處書」，依水污染防治法第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，作成以下處分：(1)命原告K7廠產出重金屬鎳之晶圓製造程序製程自原處分送達之日起停工；(2)裁罰原告1億201萬3,867元之罰鍰（原裁處原告1億1,006萬4,517元罰鍰，嗣後經被告以104年9月4日高市環局土字第10438160201號函更正其罰鍰數額為1億201萬3,867元）；(3)令原告K7廠指派環境保護權責人員參加環境講習8小時整。惟系爭罰鍰處分有諸多明顯違法瑕疵，尤其就上開罰鍰數額之計算及認定實有重大違誤，原告雖提起訴願，然遭訴願機關以103年6月10日高市府法訴字第1033044020號訴願決定駁回，原告不服，爰於法定期間內，就原處分之罰鍰部分，即不法利得之裁處，提起本件行政訴訟（至原處分中有關停工及環境講習之處分則不在本件行政訴訟之爭執範圍，併予敘明）。

(二)被告雖主張原告K7廠自100年起多次違反水污染防治法相關規定，顯示長期未妥善維持廢水處理設施之功能及其正常操作，乃追溯自96年起開始起算不法利得，而裁處原告鉅額罰鍰云云，惟被告就此部分之認事用法實有明顯重大違誤，依法自應撤銷處分，茲原告謹說明理由如下：

1.原告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：

(1)有關原告K7廠於102年10月1日發生放流水不符合排放標準之情形乃「單一意外事件」，且於當日晚間即已排除異常狀況，廢水排放恢復正常運作。為便於法院瞭解原告K7廠102年10月1日排放超標放流水之事件始末，謹先說明事實經過如下：本次事件起因係當日進廠維修之廠商「漢華水處理工程有限公司」為更換位於K7廠6樓之鹽酸儲桶底流閥門之止漏墊片，將接近鹽酸儲桶之閥門關閉，以致位於兩閥門間之壓差式液位偵測器，未能正確感應鹽酸儲桶液位，誤認鹽酸儲桶之鹽酸不足而持續補注鹽酸，導致過量之鹽酸因此自鹽酸儲桶溢流進入K7廠之廢水處理系統，方造成放流水pH值過酸異常之情形。因前開情形事發突然，且為現場操作人員前所未見之狀況，以致原告之現場操作人員當下未能查知異常原因，於是先在混凝池與膠羽池中加量注入液鹼進行中和以作為因應，期能先提升及回穩放流水之pH值。同時間又積極檢查各項設備，始發現該異常情形係因K7廠鹽酸儲桶發生鹽酸溢

流問題，故導致廢水處理系統之放流水水質異常，於是趕緊將鹽酸儲桶閥門復歸，制止鹽酸繼續注入，廢水處理系統之放流水pH值遂於當日約下午4時起逐漸回復，於下午10時左右即全面恢復正常。然因前述鹽酸溢流情形，造成廢水異常過酸，廢水處理設施無以發揮正常作用，方導致當日放流水之化學需氧量（COD）、懸浮固體（SS）及鎳（Ni）數值發生超過放流水標準之情形。

(2)承上可知，102年10月1日排放超標廢水事件，實起因於維修廠商維修過程不慎，致鹽酸溢流至廢水處理系統，而當時現場操作人員亦從未經歷過此狀況，以致其應變不及，方發生當日廢水排放不符標準之情形，此實屬「單一意外事件」，原告並無被告所云長期放任廢水處理設施功能不足或不維持正常操作之惡意排放情形。上開事實，不僅為當時之「經濟部加工出口區管理處專案查核小組」（由環保領域學者專家與機關成員組成）所加以確認：「本次事件屬應變能力問題，非惡意排放行為。」另見諸臺灣高等法院高雄分院（下稱高雄高分院）103年度矚上訴字第3號判決之事實認定：「本件鹽酸溢流事件發生後，日月光公司K7廠確有進行處理，當日廢水之pH值亦逐漸改善，並於陸續處理後於20時許已符合放流標準，處理過程雖有應變處理能力不足之缺失，惟非任意棄置、惡意排放廢水」、「日月光公司K7廠於本件鹽酸溢流事件發生前10年內，並無因廢水含有銅、鎳及pH值不符放流標準，因此遭高雄市政府環保局裁罰或其他行政處分情事。」亦足證明，本次事件確係因事發突然且前所未見之原因，以致現場操作人員應變不及所引發之單一意外事件，並無所謂廢水處理設施長期功能不足之問題。

(3)據上，原告之違規行為應屬單一意外事件，實與廢水處理設施之功能問題無涉，且自原處分之裁處書係以原告違反水污染防治法第7條第1項規定，而依同法第40條對原告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，灼然甚明。

2. 被告就本件不法利得之裁處，與其於原處分所指摘原告之違規事實情節明顯不符，兩者間顯然欠缺直接因果關係，顯與行政罰法第18條第2項構成要件不符：

(1)參照司法院釋字第423號解釋意旨：「交通工具排放空氣污染物罰鍰標準第5條，僅以當事人接到違規舉發通知書後之『到案時間及到案與否』，為設定裁決罰鍰數額下限之唯一準據，並非根據受處罰之違規事實情節，依立法目的所為之

合理標準。縱其罰鍰之上限並未逾越法律明定得裁罰之額度，然以到案之時間為標準，提高罰鍰下限之額度，與母法授權之目的未盡相符，且損及法律授權主管機關裁量權之行使。」可知，行政機關決定個案罰鍰額度時，必須根據「違規事實情節」以為裁處，否則即構成裁量濫用之違法。

(2)查本件被告於裁處書之「違反事實欄」即已清楚載明：「本局（即被告）於102年10月1日巡查後勁河流域時發現，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（即原告）K7廠所排放，……已違反水污染防治法第7條第1項規定」，及原處分書之說明八所記載：「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……」之事實，故原處分所指原告違反行政法上義務之行為乃係指「原告K7廠102年10月1日排放不符合標準廢水」之違規事件甚明。是以，認定原告是否因本件違規情節獲有不法利得等情，應僅得以原告「102年10月1日」當日之違規情狀予以斟酌，倘原告『本次』違反行政法上義務所得之不法利益未高於該法條罰鍰上限60萬元，則無行政罰法第18條第2項之適用。且無論原告有無被告所指稱之其他違規事件（原告否認有被告所指稱之其他違規行為存在），甚或業經被告裁罰之違規事件，均非本次裁罰處分之事實基礎甚明，自不得作為加重裁處罰鍰之裁量因素，亦無行政罰法第18條第2項規定之適用餘地，迺被告屢以原告有其他違規事件為由，藉故裁處原告鉅額之不法利得，實已完全逸脫原告本次之違規情節，恣意擴張其可得裁處之範圍，明顯於法無據，並構成違法裁量。換言之，縱使原告確實因102年10月1日違反水污染防治法第7條第1項規定之行為獲有不法利益（原告仍否認之），應僅得以原告因「102年10月1日」當日K7廠廢水處理設施「應處理而未能妥善處理」之廢水量及污泥量所可能減少之支出，作為原告受有不法利益之計算基礎，且僅在確定原告因此獲有超過法定罰鍰上限之不法利得，方得適用行政罰法第18條第2項規定，以不法利得作為罰鍰而予裁處，否則即與前揭司法院釋字第423號解釋意旨有違，其所推估之不法利得金額自難憑採。

(3)再者，不法利得與違規行為間應具備「直接因果關係」，此有臺北高等行政法院101年度訴字第1982號判決意旨：「行政罰法第18條第2項規定得據以酌量加重之『前項所得之利益』，係指同條第1項規定之『因違反行政法上義務所得之利益』，顯見該所得利益與行為人違反之行政法上義務間，

應具因果關係，若所得利益與行政法上義務違反之間並無因果關係，自無從適用行政罰法第18條第2項酌量加重罰鍰之規定。」可資參照（該案上訴審之最高行政法院103年度判字第337號判決亦肯認前述論點）。另行政法學者陳清秀教授亦認：「不法利得必須與該違規行為具有『因果關係』，否則不在追繳範圍。有關特定行為與特定結果間，是否具有因果關係之判斷，我國實務上似乎採取『直接因果關係說』（或直接關聯性說），必須其違規行為與其所獲得之經濟上利益，具有直接因果關係。」查被告於原處分所指摘原告之違規事由乃指「102年10月1日K7廠排放超標廢水」之事件，然被告於不法利得之計算上，卻稱係因原告K7廠自「96年1月1日起」開始申報水污染防治相關資料，故追溯自96年開始起算不法利得云云，惟姑不論96年僅係事業廢棄物清理計畫開始改採上線方式申報，其顯係一「偶然」因素，而與原告K7廠102年10月1日排放超標廢水之事件，不具任何之因果關係，被告藉以起算不法利得，於法顯然無據。更何況，原告根本亦無被告所稱長期未妥善處理廢水或長期未能維持廢水處理設施正常功能之違規情節。

(4) 基上，本件被告主張追溯自96年開始起算不法利得，以對原告裁處鉅額罰鍰，實已明顯逸脫其於原處分所指摘原告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，自應撤銷之。

3. 依被告所提出之96年至102年間於原告K7廠之環保查核紀錄，適足以證明原告確實並無被告所稱之長期未妥善處理廢水之違規情事：

(1) 按「當事人主張事實，須負舉證責任，倘其所提出之證據，不足為主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實。又行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法」（改制前行政法院著有39年判字第2號判例可資參照）；「認定事實須憑證據，倘無證據足資認定有堪以構成行政罰或刑罰要件之事實存在，即不得僅以推測之詞予人處罰，則為二者所應一致」（改制前行政法院75年判字第309號判例意旨足資覆按）。次按「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」、「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查

事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」行政程序法第36條及第43條定有明文。基上可知，行政機關依職權調查證據時，舉凡對當事人「有利」及「不利」之事項，均應一律注意，行政機關調查證據及認定事實應講求全面及客觀，除非有充分證據確實證明違法事實之存在，否則不得僅以臆測之詞逕為行政裁罰處分。

- (2)觀諸被告於行政訴訟答辯(三)狀所檢呈之附件「日月光公司K7廠96年至102年查核資料」，該列表之內容，除顯示原告僅偶有幾次違規行為遭被告所告發及裁處外，其餘數十次長期稽查結果均符合法規要求，並無違規情事。實則，細觀該列表之「稽查狀況概述」項下，其中多處記載「設備正常操作」、「未發現違規情事」等語，及被告至「放流口」採樣廢水送驗，「稽查結果」絕大部分均呈現「未發現污染現象」、「符合規定」，及「檢測符合標準」等記載內容。由此適足以證明，原告K7廠確實並無被告所指稱長期未妥善處理廢水或連續排放超標放流水之違規情形。又高雄高分院103年度矚上訴字第3號刑事判決已查明，本件鹽酸溢流事件發生前10年內，依據被告對原告K7廠的稽查，K7廠並無因排放廢水所含銅、鎳含量或PH值逾排放標準而遭被告裁罰、行政處分情事存在；此外，由被告所提前述「日月光公司K7廠96年至102年環保查核資料」及被告提出之被證8至12號可知，被告對於系爭K7廠之廢水排放確實持續進行相關之稽查工作，是此，在被告長期持續之嚴密監督及不定期稽查之下，被告焉可能有任令原告長期違規而未有察覺或未予制止之情形發生？因此，被告指稱原告長期未妥善處理廢水云云，顯與其長期稽查之結果完全不符，實屬臨訟之詞，並無可採。
- (3)至被告雖提出被證8至12號、18號之經濟部加工出口區管理處函文及水質檢驗報告，指稱原告K7廠於100、101年間另有6次排放超標廢水之紀錄，並藉以指摘原告有長期違規云云。惟查，自水質檢驗報告之第4點說明，可知該實驗室於「氫離子濃度指數」(pH)、「銅」(Cu)、「鎳」(Ni)之檢驗能力並未獲認證，其檢驗結果之可信度本非無疑；甚者，被告針對高雄高分院刑事庭所詢問題，於其104年8月25日高市環局土字第10437989500號函中清楚回復：因經濟部加工出口區管理處非屬水污染防治法第23條經行政院環境保護署核發許可證之環境檢驗測定機構，被告乃未依該檢測報告，對日月光公司進行查核或其他行政處分等語，此有高雄高分院103年度矚上訴字第3號刑事判決可稽。是以，經濟部加

工出口區管理處既非行政院環境保護署（下稱環保署）依法核發許可證之檢驗測定機構，其檢測報告自不具有證據能力，自無從逕以其檢驗結果認定原告有長期違規之情形，實不待言。

(4)據上，被告就其所指摘原告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，由被告提出之「日月光公司K7廠96年至102年查核資料」，正適足以證明原告於96年至102年間並無其所指摘長期違規之情形。因此，被告稱原告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，實屬被告片面臆測，自難憑採。是此，揆諸前揭行政法院判例意旨，被告既未提出明確具體之事證證明原告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，自應依法撤銷之，方符法制。

4.此外，原告並未因102年10月1日之違規事件而獲有所謂不法利得，或有不法利得高於法定罰鍰上限之情形，本件應無行政罰法第18條第2項規定之適用餘地：

(1)按行政罰法第18條第1項規定：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；同條第2項復規定：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。是須行為人違反行政法義務且因該違反行政法義務之行為而獲有不法利得，且該不法利得高於法定罰鍰最高額，始得為之，方得依行政罰法第18條第2項規定裁處不法利得。蓋依據行政罰法第18條第2項所課處之所得不法利益加重罰鍰，係基於「補充性原則」所為，而非在使已受有罰鍰處分之同一違規行為受到二次不法評價及二次處罰。是若行為人是否獲有逾法定罰鍰最高額之所得利益未經證實，或所得利益與行為人行政法上義務違反間之因果關係存有疑義，主管機關以行政罰法第18條第2項規定裁處不法利得，即失基礎。另按環保署101年10月8日所修正發布之「違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則」第5條規定：「（第1項）主管機關審酌罰鍰額度時，於違反本法義務所得之利益，未超過法定罰鍰最高額時，應依第2條附表計算罰鍰，併加計違反本法義務所得之利益裁處，惟最高不得超過法定罰鍰最高額。（第2項）前項所得之利益超過法定罰鍰最高額時，應依行政罰法第18條第2項規定，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。」亦出於相同規範意旨，違反水污染防治法之行



爲人僅於「確定」受有不法利得，且「超過」法定罰鍰最高額後，始得裁處不法利得，不受法定罰鍰最高額之限制。

(2)誠如前述，無論從原處分書、裁處書所載或由與本案相關之高雄高分院103年度囑上訴字第3號刑事判決所認定之事實可知，本件原告所涉之「違反行政法上義務行爲」，係指原告K7廠於「102年10月1日」當日所發生不符放流水標準之「單次」廢水排放違規行爲，其他與本件原告K7廠「102年10月1日」之違規事件無關之行爲，均非本件行政罰法第18條第2項加重裁處不當利得之事實基礎甚明。故被告屢以原告有102年10月1日違規事件以外其他與本件無關之行政違規行爲存在爲由主張加計不法利得（原告否認有被告所指之其他行政違規行爲存在），與行政罰法第18條第2項規定之要件明顯不符，系爭規定自無適用之餘地。再者，如本件被告原處分書之說明八所記載：「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……」，故原處分係依據行政罰法第18條第2項規定，以原告「K7廠102年10月1日排放不符合標準廢水」違反行政法義務之違規行爲獲有超過法定罰鍰上限60萬元進行裁罰甚明，惟查被告對於原告是否確因「102年10月1日」當日違規行爲獲有不法利得？以及該不法利得是否有高於法定罰鍰上限60萬元之情形？迄均未曾清楚說明或明確舉證。

(3)實則，於「102年10月1日」之違規事件，原告並未如被告所稱因「應支出而未支出之廢水操作費用」以及「應支出而未支出之污泥清理費」而獲有高於法定罰鍰上限60萬元之不法利得，茲詳述如下：

如前所述，原告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，原告並無任何藉此違規行爲獲取不法利得之意圖，且原告事實上未有因違規行爲而獲有不法利得之情形，蓋所謂應支出而未支出之廢水操作費用，主要包含電費、藥品費及人力費用，而就原告102年10月1日違規排放廢水之7.5小時來檢視，原告係以加倍人力不斷積極搶救因供應商疏失所引發之過酸廢水，甚至投入比平日多一倍之液鹼進行處理（藥品費），此經高雄高分院103年度囑上訴字第3號刑事判決調查甚明，因此本案並無被告所稱有應支出而未支出之廢水操作費用。

又退萬步言，以102年10月1日當日原告未能妥善處理之污泥量計算所謂應支出而未支出之污泥清理費，顯然未逾法

定罰鍰最高額60萬元。蓋依高雄高分院103年度矚上訴字第3號刑事判決所查明及認定之原因事實：「V10池於12時35分起PH值下降時起，推論K7廠對外排放之放流水已受前階段廢水異常狀況影響，而逾越法定標準，K7廠於事發當日晚上20時許所排放廢水已經符合排放標準，在這個時間點內，K7廠於事發當日廢水的排放量5194CMD，超標廢水排放時間應係自12時35分至20時許止，約7小時30分，以此比例計算…。」（按本件行政裁罰亦係基於同一之自然原因事實，故刑事法院上開事實認定自足作為本案之參考）。倘以原告於當日7.5小時違規排放之廢水量「5,194公噸」計算，估計當日未予妥善處理之污泥量應約「3公噸」。就此，依原告當時實際委請廠商清運污泥之單價費用「7,400元/噸」，以此作為節省費用所憑平均每噸污泥清理單價，故可計算出本件違規排放廢水行為所應支出而未支出之污泥清理費用應僅為「3公噸 $\times$ 7,400元/噸=2萬2,200元」，並未超過法定罰鍰最高額60萬元。

是由上開說明可知，原告因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，被告自不得依據行政罰法第18條第2項對原告裁處不法利得之罰鍰，原處分明顯違法，自應予以撤銷。

5. 本件被告所為不法利得之裁罰，亦明顯違反「不當聯結禁止原則」：

(1) 不當聯結禁止原則為行政法之基本原則，其要求權力機關在其權力作用上，應只考慮到合乎事物本質的要素，不可將與法律目的不相干的法律上或事實上要素納入考慮，更不得以之作為差別待遇之基礎，此一原則係對於國家權力行使實質正當之要求，為具有憲法位階之原則。另最高行政法院90年度判字第1704號判決亦明揭：「行政法所謂『不當聯結禁止』原則，乃行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段，與行政機關所追求之目的間，必須有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法。」再參照臺北高等行政法院100年度訴字第1273號判決意旨：「所謂不當聯結之禁止係指行政機關對人民所作各種行為，應謹守法律授權，與事件內在無關者，不得相互聯結，亦即行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他不利益時，所採取的手段，與行

政機關追求的目的間，必須有合理的聯結關係存在。」可見行政行為必須與其法規目的、行為目的之達成有密切關係，否則即違反不當聯結禁止原則。

(2)雖被告稱原告K7廠自100年起有多次違規云云，自96年起算並裁罰原告鉅額之不法利得，惟查被告就其所指個別之違規行為業已依法進行裁處，迺被告因原告此次違規事件竟藉詞原告於100年起有多次違規為由，逕指原告自96年起即連續未妥善處理廢水，並據以裁罰原告鉅額之不法利得，是被告所為之不法利得裁罰不惟於法無據，其所採之手段已逾越法律之授權，而與處罰原告此次違規行為之目的間並無合理之聯結關係。況且，按被告關於本院詢問被告100年8月30日、9月28日、101年1月2日、6月19日、7月9日、102年1月18日這6次裁處，各該裁處罰鍰金額是否均有斟酌行政罰法第18條第1項所規定之因素。被告稱：於過去6次裁處時，均依行為時「違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則」規定辦理，依該裁罰準則規定於裁處時附表分別考量(A)污染源規模或類型、(B)不符合放流水標準排放或其他污染行為、(C)違規紀錄、(D)承受水體或環境類型與、(E)其他，已斟酌行政罰法第18條第1項所規定因素。則按被告所述，本次違規事實前，原告所發生之違規事件，被告均已依行政罰法第18條第1項審酌，且皆無同條第2項有因該違規獲有所得之利益超過法定罰鍰最高額之情事，則更顯被告以原告於100年起有多次違規為由，裁處高額不法利得，不足為採。

(3)未查，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」計算裁處原告鉅額之不法利得，亦明顯違背「不當聯結禁止原則」，依法自應予以撤銷。

6. 姑不論被告所為不法利得之裁處於法無據，已如前述，本件被告追溯自96年開始起算不法利得，亦明顯違反行政罰法第27條第1項之3年裁處權時效之規定：

(1)按不法利得乃主管機關裁處罰鍰金額之考量因素，其本身即為行政罰，亦應符合行政罰法第27條所定「3年裁處權時效」之規定。查被告對原告就本次違反行政法上義務之行為裁處不法利得之罰鍰，主要係以行政罰法第18條第2項規定作為其法源基礎，而依其行政罰之性質，自應有行政罰法第27條第1項：「行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。」之適用，是原告於102年12月21日收受本件裁罰處分往前回

溯3年以前（即99年12月21日以前）之情事均因裁處權時效已過，自不得加以處罰，或列入考量，然被告卻仍納入裁罰範圍，此顯已違反裁處權時效之規定，而有明顯重大之瑕疵，依法自應予以撤銷。

(2)至被告雖稱行政機關依行政罰法第18條第2項規定對違規行為人處以不法利得之加重罰鍰，性質上係「準不當得利」之措施，本身並不受行政罰裁處權3年時效之限制云云，惟查：

按行政罰法第18條第1、2項分別規定：「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。」「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。」，由行政罰法第18條第1、2項之法條文義綜合觀之，可知不法利得乃主管機關考量被裁罰人因違反行政法上義務受有利益所為之加重裁罰，其性質自為行政罰鍰處分無疑；況查，被告於裁處書之「主旨」項下即已明載：「處罰鍰新臺幣110,064,517元整」。是可知被告所為不法利得之裁罰處分確屬「行政罰」，應無疑義。

另參照最高法院103年度判字第337號判決意旨：「按行政罰法第18條第1、2項分別規定：『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。』『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。』其立法理由謂：『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。』是依行政罰法第18條第2項規定加重者，即同條第1項之罰鍰，雖不受法定罰鍰最高額之限制，其行政罰本質並無更異。」可知，以行政罰法第18條為據而對行為人所裁處之「不法利得」，明顯係作為原罰鍰處分「擴充罰鍰額度」之作用，避免使行為人持續保有因違法行為所獲得之不法利益，以求發揮「行政罰鍰」之警戒貪婪作用，本質自屬行政罰，殆無疑義。

就此，行政法學者林明鏘教授亦認為，所謂「準不當得利

」之說法毋寧「似是而非」，並清楚指出：「如果追繳不法利益非屬行政罰種類之一，為何規定與行政罰併行之？是否有體系之自相矛盾？」、「追繳不法利益不受罰鍰最高額度之限制，既在『補充（助）』罰鍰剝奪不法利益功能之最大極限，只有在極『例外』情形，始能適用，否則行政罰之『法定主義』將因不法利益之大量普遍適用……均可不受法律規定最高罰鍰之拘束……。」

(3) 基上，被告因認定原告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。故被告主張自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，自應予以撤銷。另外，參照司法院釋字第503號解釋意旨，行為人違反行政法上義務之行為，不容重複處罰，否則即違反一行爲不二罰原則，此乃現代民主法治國家之基本原則。是此，本件若准許被告追溯自96年起算不法利得者（原告仍予否認），則亦將造成被告將原告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」基本原則之問題，茲併予敘明。

(三) 姑不論原處分關於不法利得之裁處有諸多違法之處，依法應予撤銷，已如前述，針對被告所爲不法利得之計算，亦有明顯之違誤：

1. 本件被告以原告於廢棄物清理計畫書有關污泥之假設性數據作爲不法利得之計算基礎，顯然逸脫實際情況，委無足採：

(1) 查本件被告係先假設原告有長期廢水處理不當致污泥量短少之違規情節，據以認定原告有節省「應支出而未支出」之「污泥處理費用」及「廢水操作費用」，而受有不法利得；被告後以原告歷次廢棄物清理計畫書中所載有關污泥之「每月最大量」及「每月平均量」據以推論，假定原告K7廠若妥善處理廢水，實際產生之污泥量應該會在前述「每月最大量」和「每月平均量」兩個數值之間來回擺盪，故被告遂以原告廢棄物清理計畫書所載污泥量「(每月最大量+每月平均量) / 2」之計算結果，假定爲原告妥善處理廢水之「污泥合理產生量」，經與原告每年實際申報污泥量對照後，據以推算原告可能節省之廢水及污泥處理費用云云。惟查，所謂廢棄物清理計畫書乃事業依「廢棄物清理法第31條第1項第1款」規定，在營運以前，依法檢送主管機關審核之計畫資料，其中所載有關污染物之「每月最大量」與「每月平均量」乃爲事業爲報請主管機關核准營運，所事先粗估之「假設性數據

」，並非代表事業日後操作廢水處理設施之污染物實際產量。換言之，事業於提出廢棄物清理計畫書時，通常係先預估較大之污泥產生量（通常會以最極端不良之情況進行推估，讓實際運作有一定之安全係數），以保有實際運作之「緩衝空間」，故於廢棄物清理計畫書所預估之污泥產生量，通常會遠高於實際之污泥產生量，以避免輕易超出容許值而遭到裁罰，惟此不表示事業實際上必然產出、或必須產出如廢棄物清理計畫書原先所假設之污泥量，現實上可能因為原廢水水質髒污程度未如預期、或廢水量配合當時產能需求降低等等因素，均會影響實際產出污泥量之多寡，但無論如何絕不能因為污泥之實際產出結果與廢棄物清理計畫書所載之假設污泥量有出入，即視為事業未妥善處理廢水，否則豈非強迫事業要自行製造足量之污泥，以滿足主管機關之「假設」，如此豈又合乎環境保護之管制目的？

(2)是此，本件被告將廢棄物清理計畫書假設污泥量直接視為實際應產生之污泥量，明顯不當。因此，被告在未提出任何證據之情形下，逕稱事業廢棄物清理計畫書所載污泥量與實際產出之污泥量最為接近云云，實與一般事實不符。實務上，臺北高等行政法院99年度訴字第660號判決對於「不法利得」之計算，即特別強調應避免以「假設性數據」作為估算標準：「有關本件未妥善處理廢(污)水或污泥而減少污泥量之計算：……污泥產生量以工業局操作期間之轉換數據為基準：觀音污水廠在工業局自行操作期間至榮工公司代操作期間，其區內事業數目及種類並無大幅度變更，而在處理系統亦未大幅更動下，以工業局操作當時之乾污泥產生量轉換係數推估，應屬合理。避免使用觀音污水廠申報污泥量及含水率數據：經查核發現該廠之申報污泥產生量及含水率不可信任，此方法無使用此數據，降低錯估之可能。在清運污泥含水率部分，採取北區大隊駐廠期間之檢測數據及觀音污水廠自行檢測數據之最低值，此即給予污泥清運含水率合理之範圍。應避免使用假設性數據。」事實上，污泥之產生量乃須透過廢水處理設施之質量平衡推算所得，而質量平衡與進流量、進（放）流水水質、所採用混凝劑之種類、加藥量、各處理單元之操作狀況，以及所引用計算之加藥污泥產生係數等息息相關，計算上要考慮的因素眾多，被告卻略而不顧，僅以原告之實際污泥產出量與廢棄物清理計畫書所載之假設污泥量不一致，即逕認原告污泥短少、未妥善處理廢水，甚至據以計算不法利得，明顯悖離環境工程實務及學理，亦與前揭行政法院判決意旨明顯不合，實屬無據。

(3)事實上，本件原告並無被告所稱長期未妥善處理廢水之違規情節，此有前述被告所提出之原告K7廠96年至102年之環保查核資料可稽，是本件在明顯欠缺具體事證之情形下，被告逕以廢棄物清理計畫書有關污泥之假設性數據，指稱原告長期未妥善處理廢水、有污泥短少情形，因此獲有鉅額不法利得云云，於法實屬無據。

2.實則，事業排放之廢水究竟有無經過妥善處理，係以是否符合「放流水標準」為判斷，而非以事業所產生污泥量之多寡來認定：

(1)按行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條規定，當事人就有利於己之事實負有舉證責任。另按改制前行政院所著32年判字第16號判例意旨：「行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實，倘所提出之證據自相矛盾，不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。」並參照最高行政法院98年度判字第494號判決意旨：「違法事實應依證據認定之，無證據則不得以擬制推測之方法，推定其違法事實，此為司法訴訟及行政程序適用之共通法則。……行政機關對於人民違法事實之存在負有舉證責任，人民本無須證明自己無違法事實。如調查所得證據不足以證明人民有違法事實，即應為有利於人民之認定，更不必有何有利之證據。又認定違法事實之證據，係指足以證明行為人確有違法事實之積極證據而言，該項證據必須與待證事實相契合，始得採為認定違法事實之資料，若行政處分所認定之事實，與所採之證據不相適合，或其採認的事證互相牴觸，即屬證據上理由矛盾。」事實上，廢水處理之最終目的係為避免事業排放超標廢水進入地面水體，導致污染水資源。是以，事業究竟有無妥善處理廢水，觀察其廢水排放是否超標，乃係最直接、最明顯、最符合水污染防治目的之判斷標準。若事業排放之廢水符合放流水標準，即應認定其已經就事業廢水進行妥善處理。查本件從被告所提出96年至102年間之環保查核紀錄即已清楚證明，原告並無被告所稱長期排放不符合標準廢水之違規情節，迺被告刻意忽視原告長期廢水排放符合標準之事實，亦未提出充分證據證明原告廢水處理設施功能不足，即任意指摘原告長期未妥善處理廢水云云，實與其長期稽查及駐廠查核結果明顯牴觸，被告藉故裁處不法利得明顯無據，於法未合，參照前揭最高行政法院判決意旨，原處分有關不法利得部分自應予以撤銷。

(2)另被告雖根據原告96年至102年間之每季定期申報檢測資料，於「被證21號」以廢水COD濃度計算所謂之「應產生之污

泥量」，藉以指摘原告有污泥短少情形云云；惟查：

細繹被證21號所示之「放流水COD」，其數值均顯示原告

當時之廢水排放均符合放流水標準（詳被證21號第4頁以下），是此應顯示出原告應已妥善處理廢水，方會有「放流水COD」均符合排放標準之檢測結果。然而，被告以前開符合放流水標準之數據進行其所謂「應產生污泥量」之計算，其結果竟得出原告有所謂「短少污泥量」之情形，再據此指稱原告長期未妥善處理廢水云云，此顯然悖離被告前述「放流水COD」均符合放流水標準之事實。由此足證，被告前開主張之論理邏輯顯有矛盾與謬誤，自無足採。

實則，被告所主張以廢水COD濃度估算所謂應產生之污泥量，係以諸多假設作為其計算前提，此與實際進行狀況本即有極大之落差，是其所計算之結果自係偏離實際情況。況且，現實之廢水COD濃度可能因應每天產線狀況不同而上、下變化，並非長期（每季、半年）皆呈現固定數值，前開定期申報檢測資料之廢水COD濃度，不過係特定時間點下之檢測紀錄，不具有長期代表性，逕以之作爲計算基礎，自更加偏離實際情形，實難爲採。此外，觀察原告K7廠96年至102年間之水污染防治定期申報資料之數據所顯示，原告當時之廢水排放均可謂符合放流水標準，由此足見原告並無被告所指稱長期未妥善處理廢水之情形，迺被告罔顧此部分事實，刻意忽略證據資料解讀之完整性，僅擷取其中部分數據恣意利用，便稱有污泥短少云云，明顯偏頗且與事實不符，自無可取。

(3) 基上，可知本件被告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，其先入爲主先假定原告有未妥善處理廢水之情形，爲證明其假設爲真，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」，接著以原告實際產生污泥量未達假設污泥量，即稱已證實原告污泥短少、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，其間論理之謬誤，實不言可喻。易言之，被告先假定一假設污泥量，一旦原告實際產出污泥量與之有所出入，即認定原告污泥短少、長期未妥善處理廢水云云，甚至據以裁處高額不法利得，卻完全對於原告放流水檢測結果符合法規標準之事實翹置未論，如此指摘原告未妥善處理廢水之方式，實已完全悖離證據法則及論理法則，而有先射箭再畫靶之情，自無可採。

(4) 至被告雖提出「被證29號：廢水處理設施功能評鑑及改善建



議」，以其駐廠查核期間所得數據，計算T01-1至T01-7之COD處理效能為30.66%，未若許可證所登載之75.7%處理效能，並持以指摘原告K7廠廢水處理設施功能不足云云，惟查系爭報告究竟從何而來、由誰所作成、有無提供原告陳述意見之機會、內容是否具備客觀性等等，被告均未予說明，由形式審查要件而言，系爭報告之證據能力或證明力已令人存疑。再者，事業廢水處理設施之廢水處理流程複雜，欲判斷廢水處理設施是否具備足夠功能，必須將廢水處理單元作做結合整體觀察，且終究仍須觀察最終廢水排放有無超標之情形，而不得僅以特定廢水處理單元之效能為斷，否則，即有失之偏頗之問題，亦與廢水處理設施之操作實務不符：

茲以原告K7廠廢水處理設施流程為例，系爭廢水處理設施之廢水來源共分成「有機廢水」、「生活污水」、「無機廢水」三大部分。「有機廢水」會先經過第一階段「T01-1至T01-7」之處理流程（化學處理流程），並進行一次污泥沈澱後，再與生活污水匯流進入第二階段「T01-8至T01-13」之處理流程（活性生物處理流程），過程中再進行一次污泥沈澱，最後與無機廢水匯流進入第三階段「T01-16至T01-20」之處理流程（化學處理流程）。廢水於T01-16加藥中和、T01-20污泥沈澱、T01-21最終中和，其後，方可排入「T01-22放流槽」進行放流（排放）。又各廢水處理單元雖分別有其作用，惟彼此間仍講求功能互補，許可文件上固有登記各廢水處理單元之操作參數，然而，判斷廢水處理「設施」之功能是否足夠，必須結合觀察，僅觀察特定廢水處理單元之操作參數或效能即作成判斷，明顯有失之偏頗之問題。尤其，管制廢水之最終目的係為避免不符放流水標準之廢水流入地面水體，致水資源遭受污染。本件被告刻意忽略前揭行政管制目的，不顧事業廢水排放最終結果是否超標，片面解讀特定廢水處理單元之效能即指摘有未妥善處理廢水之情形，明顯本末倒置。

況查，原告K7廠所提出之水污染防治措施變更申請甫經被告核准，被告並於「102年1月21日」核發原告最新之水污染防治措施許可證。由於該次申請變更之內容，涉及「核准量」及「處理設施各單元功能、操作參數」之變更，依水污染防治措施計畫及許可申請審查辦法第19條第3項、第20條第3款，及水污染防治法第17條之規定，原告自必須進行功能測試、檢具經依法登記執業之環境工程技師或其他相關專業技師簽證之功能測試合格報告，提交被告審查，並獲被告核准，方得變更。基此，被告當時既核准原

告之水污染防治措施變更申請，即證明被告認定原告K7廠廢水處理設施功能足夠，否則被告豈會核准變更？由此益證，被告前開指摘與客觀事實不符，應無可採。

(5)此外，再細究被告所提出「被證29號」之系爭報告內容，實存有諸多不合理之處，無從據以認定原告K7廠廢水處理設施有功能不足之情形，茲舉例說明如下：

查被告雖稱，於短短6天駐廠期間，原告102年12月15日於T01-22放流槽之廢水即有出現COD濃度102mg/L之超標情形云云（詳見被證29號第16頁「12/15之9：10」一項）。惟查，廢水自T01-21流動至T01-22放流槽時，其間已無其他廢水處理程序，是兩單元之廢水COD濃度理應相近；經查，102年12月15日該時段於T01-21之廢水COD檢測值僅為64.6mg/L（請參被證29號第15頁「12/15之9：30」一項），完全合乎標準，然被告於T01-22卻檢測出102mg/L之超標數值，除數據顯然不合常情外，102mg/L與規定之上限100mg/L，亦於檢測標準差及誤差值範圍內，是該T01-22之COD檢測結果是否正確？實有疑義。

事實上，原告當日亦與被告稽查人員於該時段（9:05）「同步採樣」T01-22放流水，並送請經環保署認證之檢測機構汎美科技企業有限公司（環署檢字第024號，下稱汎美公司）進行檢測，汎美公司「檢驗報告」清楚顯示，該時段T01-22放流水之COD濃度「60.3mg/L」，並未超標，且與前引T01-21於該時段之廢水COD檢測值為「64.6mg/L」較為接近，汎美公司之檢測值顯然較為可信，被告檢測之數值與原告委請經環保署認定之汎美公司進行檢測之結果大相逕庭，實難為採，被告檢測結果明顯有異，檢測過程是否有樣品污染、儀器誤差之情形，實非無疑。是此，被告指摘原告於102年12月15日有排放超標放流水之違規情節云云，顯有疑義。

此外，被告雖稱依許可證記載，T01-1之廢水COD倘為8,250mg/L，則至T01-7時應可降至1,999.2mg/L，預計可達「75.7%」之處理效能，然根據其駐廠期間之查核結果，發現該階段之COD處理效能僅「30.66%」而已，可見原告K7廠廢水處理設施確有功能不足之情形云云。惟查，廢水由第一階段「T01-1至T01-7」化學處理流程，其目標僅係將COD濃度降低至約2,000mg/L（甚者，該階段處理結果不宜將COD濃度降至太低，否則，將影響第二階段活性生物處理流程，蓋該階段之活菌需要有一定之有機物質為其食物來源），以便其進行第二階段「T01-8至T01-13」之活性生

物處理流程，故所謂「去除率」並非第一階段「T01-1至T01-7」處理效能之判斷依據。尤其，當原廢水越乾淨，待清理之髒污越少，則去除率自然降低。見諸被證29號系爭報告第11頁，被告駐廠期間T01-1原廢水COD濃度之檢測平均值為「3,650mg/L」，較許可文件原本記載之原廢水COD濃度明顯少許多，表示現場實際之原廢水較許可文件預估之情形為乾淨，是第一階段之COD去除率自然不高。易言之，與許可文件處理效能之落差，係原廢水之髒污程度未如預設，並非被告所稱之功能不足之情形。是此，被告顯未考量實際原廢水水質與預估水質狀況不同之情形，所為指摘自無可採。

(6) 基上，原告並無長期未妥善處理廢水之情形，此有被告長期之環保查核記錄可稽，此亦足證原告K7廠之廢水處理設施確實具備正常功能，被告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，藉稱原告K7廠廢水處理設施功能不足云云，明顯偏頗且與事實不符，委無可採。此外，被告雖另稱原告於96年、97年間有部分月份「污泥申報量為0」、於99年、100年、101年及102年有部分月份「申報污泥量少於混凝劑應產生污泥量」之情形，屬明顯異常狀況，並持以主張自原告過去定期申報資料即可知廢水未經妥善處理、放流水不符標準云云；惟查，前開申報資料所記載之污泥量係以該月份委託廠商清運出廠之「實際清運量」為登載，然若遇有污泥暫時貯存於廠內，至其他月份才合併清運之情形，則該月份記載污泥申報量便可能顯示為0；另外，申報資料所記載之混凝劑量係以該月份之「進料量」為登載，污泥量則指「實際清運量」，該月份進料之混凝劑未必全數於當月即使用完畢，加以，藥劑投入所產生之污泥可能遇有貯存情形，並未立即清運出廠，是兩欄位之數據自不能以被告主張之比對方式進行解讀，或據以認定有所謂之異常狀況。實則，若被告上開主張可採（原告仍予以否認），試問何以被告當時未就其認為異常之部分為任何之處理，迄今方以此指摘原告未妥善處理廢水云云？至不合理。

(7) 據上，被告迄今均未提出積極證據證明原告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，而對於被告過去稽查紀錄完全忽置不論，即任意指摘原告污泥短少云云，完全欠缺實據，顯與證據法則及經驗法則相違，委無可採。

3. 另被告計算不法利得所採用之污泥清理單價遠高於原告委外清理污泥之實際費用單價，有嚴重偏離現實之不合理高估情

形，委無可採：

- (1)參照最高行政法院93年度判字第1588號判決意旨：「…主管機關之判斷所根據之事實，是否符合論理法則或經驗法則，原審法院有衡情斟酌之權，如經斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，認為主管機關判斷受處分人違法事實所憑之證據，有取樣不當或所引數據有運算上之顯然疏失，而為主管機關據為判斷之基礎者，其所為之處分即有適用法規不當之違法，此與不確定法律概念應否尊重主管機關相當程度之判斷餘地無涉。」及「上訴人係以上開『鞋類製造廠家數』為分母，再以被上訴人加計臺南市皮革公會會員數為分子，並非以被上訴人加計臺南市皮革公會之組織區域內符合上開『鞋類製造廠家數』為分子，其將鞋類製造廠家數與同業公會會員數混淆運算，以該不同性質之數據為基礎予以相除，計算被上訴人對市場之影響力，其所得數據殊欠客觀、合理，甚為明顯。本件上訴人之判斷所根據之基礎事實，既有違誤，其所為之處分即有未合，原判決將訴願決定及原處分均撤銷，於法並無違誤。」是以，若行政機關於作成處分之過程中，因所引數據有誤致生計算上顯然疏失，或有欠缺客觀、合理數據基礎之情形者，即構成適用法規不當之違法，該處分依法自應予撤銷。
- (2)查，依原告於102年當時實際委請中聯資源股份有限公司（下稱中聯資源公司）清運污泥之單價費用僅「7,400元/噸」，倘若斟酌物價上漲之波動因素，則96年至102年間之污泥清理單價費用，實際上應較被告作成處分時所採預設值為低，迺被告於原處分中，估算不法利得所採之污泥清理單價卻高達「16,733元/每噸」，已為原告清理污泥之實際費用單價之兩倍，可謂嚴重偏離現實，應屬錯誤，而無可採。尤其，其中被告所引用之中聯資源公司污泥清理單價高達17,200元/每噸，與原告與中聯資源公司實際簽約之清理價格7,400元/每噸有顯著差距，足見被告所持之計算依據顯不可採。
- (3)據上，本件不法利得之裁處，顯然欠缺客觀、合理之計算基礎，有嚴重偏離現實之不合理高估情形。參照前揭最高行政法院93年度判字第1588號判決意旨，本件被告所為不法利得之罰鍰處分確屬違法，依法自應予以撤銷。
- 4.原告於100年初即著手規劃並持續投入約12億元之經費，用以建置中水回收廠，使原告於楠梓加工出口區之各廠區製程水，得藉由中水回收廠處理後，達到8成5至9成之回收再利用水資源之效能，以減少工廠廢水排放量，並同時解決水源

不足之問題，可知原告確實非常重視環境保護工作。而歷經3年多的籌畫，原告中水回收廠第一期已於今年1月開始進行全廠試車，未來原告高雄廠全廠製程水回收率將可達到百分之90以上。同時，中水回收廠處理後的水為RO水，其水質優於自來水，可以有效回廠再利用；且已獲得被告首長之肯認，此有104年日月光中水回收廠簡介及相關新聞報導可參。

承上，本件若如被告所指稱，原告有藉長期違規、未盡妥善處理廢水義務以節省廢水處理費用之情事或意圖者（假設語氣），試問原告焉可能會投入12億元興建中水回收廠？實則，如前所述，參照被告所提出之「日月光公司K7廠96年至102年查核資料」即已顯示，經被告多年且高達將近百次之稽查紀錄，除偶有幾次違規情形外，其餘絕大部分之稽查結果均完全符合法規要求，由此即足以證明，原告確實並無原處分所指長期違規排放廢水之情事。是此，本件被告先假設原告有長期違規排放，再以偏離事實之假設性數據計算不法利得之方式，對原告裁處鉅額之罰款，如此之裁處顯然欠缺具體依據，且與事實不符，已構成違法處分，依法自應予撤銷，方符法制。

(四)原處分援引行政罰法第18條第2項之加重裁處規定，顯係誤解法令：

1.原告系爭違章行為係單一事件之突發個案，並非長期連續不斷違章行為之查獲，被告認定原告自96年起即受有減省污水及污泥處理費用之不法利得，尚屬無據：

(1)「102年10月1日發生本案之原因，實因漢華公司人員更換鹽酸儲桶管線止漏墊片工程，因經驗不足，未事先通知日月光公司K7廠相關人員關閉鹽酸儲桶感應器自動補充程式設定，始發生鹽酸溢流進入K7廠廢水處理系統，致各處理池廢水pH值有急遽下降之情形。」、「本件鹽酸溢流事件，非因日月光公司K7廠製程失誤所致，而係因漢華公司人員經驗不足，於102年10月1日9時許更換鹽酸儲桶管線止漏墊片工程，未事先通知日月光公司K7廠相關人員關閉鹽酸儲桶感應器自動補充程式設定始行發生」（參高雄高分院103年度矚上訴字第3號刑事判決），是可知原處分所指違法事由「102年10月1日當日K7廠放流水不合乎標準」，係因負責更換鹽酸儲桶管線止漏墊片工程承攬商經驗不足所導致之單一偶發事件，非原告故意排放廢水之違規行為，且本次違規事件與被告所稱原告有長期違法排放廢水之情事亦顯無關聯（事實上原告亦無被告所稱長期違法排放廢水之情節存在）。

(2)「本件鹽酸溢流事件發生前10年內，高雄市政府環保局對日

月光公司K7之稽查，並無因排放廢水所含銅、鎳含量或PH值逾排放標準或因此遭高雄市政府環保局裁罰、行政處分情事；且於本件鹽酸溢流事件發生後，高雄市政府環保局於102年10月15日、11月12日對後勁溪地面水，於102年12月13日對日月光公司K7廠之K7海放口，進行水質採樣檢測結果，均未檢出銅、鎳含量超標之情形。」（參高雄高分院103年度矚上訴字第3號刑事判決）等語，由此已知，被告長期（從102年10月1日往前追溯10年）對原告進行稽查，惟原告並無因排放廢水所含銅、鎳含量或pH值逾排放標準或因此而遭被告裁罰、行政處分情事，足證原告K7廠確實並無被告所指稱長期未妥善處理廢水或連續排放超標放流水之違規情形。

(3)綜上，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，並無被告所稱廢水處理設施功能不足之問題，然被告以原告過去長期有違規行為為由追溯自原告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，裁罰原告鉅額不法利得加重罰鍰，被告所為，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，自應予撤銷，方屬適法。

2.原處分未確切論證原告獲得利益與原告違反行政法上義務之行為有何因果關係：

(1)行政罰法第18條第2項規定得據以酌量加重之「前項所得之利益」，係指同條第1項規定之「因違反行政法上義務所得之利益」，顯見該所得利益與行為人違反之行政法上義務間，應具因果關係，若所得利益與行政法上義務違反之間並無因果關係，則其據以計算行政罰法第18條第2項所稱之所得利益，即失基礎。原處分以原告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云云。惟妥善操作廢水處理設施與放流水檢驗結果，係屬二事，縱認放流水檢驗不合法，亦未必當然得推定即屬未妥善操作廢水處理設施。又妥善操作廢水處理設施，亦非當然能導出放流水檢驗合法，是被告僅依102年10月1日之單一違規排放廢水事件即推論原告未妥善操作廢水處理設施，其認定並非正確。且102年10月1日之放流水檢驗值，並不足以推斷原告廢水處理設施長期未正常操作、功能不足，亦更難以此論斷原告自96年1月1日起即有之違反行政法義務之行為。且原告亦不因設備儀器故障或未正常操作廢水處理，而「受有財產上利益」，兩者間欠缺「因果關係」。被告迄今未舉證原告獲得利益與

違反行政法上義務之行為有何關聯性，即逕予裁罰，顯有適用法規不當之違法。

(2)被告以假設性數據推估系爭不法利得，顯有違證據法則，依法自應予以撤銷：

事業究否妥善處理廢水，應以廢水是否符合排放標準為斷，且管制廢水之目的係為避免不符放流水標準之廢水流入地面水體，導致污染水體。被告無視原告並無長期放流水不合標準之事實，即先入為主假定原告有未妥善處理廢水之情形，以原告實際產生污泥量未達廢棄物清理計畫書原先所假設之污泥量，認定原告有長期未妥善處理廢水，而廢棄物清理計畫書僅係原告為送請主管機關審查核准而預先估算之假設性數據（參廢棄物清理法第31條第1項第1款規定），並非原告營運後之實際排放量。又被告認定原告有長期未妥善處理廢水此一結論顯與被告之放流水檢測結果相悖，是以，被告上開推論顯與論理法則及證據法則相悖。

參酌原告101年及102年間分別與「佶鼎科技股份有限公司」及「中聯資源股份有限公司」之事業廢棄物處理承攬契約書所載內容，被告據以計算之清理污泥單價費用（16,733元/公噸）與原告實際清理之污泥單價（7,400元/公噸）有重大落差，故系爭罰鍰處分顯然非以行為人實際減省費用作為計算基礎，顯有適用法規不當之違法。

(3)綜上，被告逕以其錯誤認知為前提事實，並以原告預估之假設性數據推估原告享有不法利得，且假設原告有長期未妥善處理廢水而有污泥量短少之情形，據以推論原告有「污泥處理費用」及「廢水處理費用」之節省（原告96年起迄今未支出之相關費用），而受有不法利得，違反證據法則，自非合法，應予撤銷。

3.倘被告認為原告有長期排放不合乎標準廢水之情事，基於預防原則，焉遲至102年10月1日稽查後始對96年1月1日起之排放行為予以追究，顯違反水污染防治法第40條、第41條所規定「並通知限期改善」之意旨。被告顯怠忽管制手段預防危險之積極功能，背棄水污染防治法保護環境之規範目的。又根據被告提出之96年至102年間環保查核紀錄顯示，原告K7廠不論設備之功能或放流水之排放，均符合法規要求，適足證明原告K7廠確實無被告所指功能不足，長期未妥善處理廢水情形，職是之故，被告以行政罰法第18條第2項規定加重裁處，顯於法未合。

4.綜上所述，被告係以原告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，然被告未舉證自96年迄原處分作成之日，原告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，遽爾認定原告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，裁罰原告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。

(五)本件業經有關機關及檢測單位確認，原告於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：

1. 本件無修正前水污染防治法第73條第6款之「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。」情形：

(1) 經查，被告及訴願機關雖認，原告K7廠所排放廢水含鎳4.38 mg/L，比對德民橋上游惠豐橋測站102年8月及11月後勁溪水之鎳測值均為0.003mg/L，明顯高出1千餘倍，且被告102年12月12日檢測後勁溪德民橋下底泥，檢測結果之銅、鎳均超過底泥管制值，而認定原告K7廠大量排放污染物，嚴重影響附近水體品質，符合水污染防治法第73條第6款「本法第40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。」所定之「情節重大」云云。惟查：「溪水」與「工業廢水」本質上即有不同，故不應直接以溪水水體作對比，此亦為何水污染防治法第7條第2項特別授權訂定「放流水標準」供作主管機關認定違規情節之原因。是如以鎳之「放流水標準」為「1mg/L」，與後勁溪水之鎳測值「0.003mg/L」相較，其亦已超過後者達333倍之多。職是，原處分所引惠豐橋測站之「後勁溪水鎳檢測值」自不得作為判斷本件違法情節及是否構成嚴重影響附近水體品質情事之標準，其所稱鎳測值高出1千餘倍之說法，實係出於不當比較基礎所得之錯誤結論，殊無足採。

(2) 102年10月1日違規事件未對後勁溪水體造成嚴重影響：依據環保署之興中橋水質監測站（位於後勁溪德民橋之K7廠放流口下游）之數據顯示，同年10月15日之pH值、化學需氧量（COD）、鎳（Ni）及懸浮固體（SS）等數值，均符合水質標準，與被告於原處分書所提及之惠豐橋測站「11月」之後勁溪水鎳檢測值，均符合標準。另原告於102年12月12日委請「南臺灣環境科技股份有限公司」（環署環檢字第050號），於K7廠放流口及其上下游進行取樣及水質檢驗，就K7廠放



流口放流水之pH值、化學需氧量（COD）、鎳（Ni）及懸浮固體（SS）等數值之檢驗結果，亦均符合放流水之法定標準，且下游水體亦均符合水質標準。

(3)水污染防治法第73條第6款之「水體」並不包含「底泥」，原告認定事實有所違誤：水污染防治法第73條第6款之「水體」，依同法第2條第1款至第3款之定義，係指「存在於河川、海洋、湖潭、水庫、池塘、灌溉渠道、各級排水路、地下水層或其他體系內全部或部分之『水』。」，並未包括「底泥」。尤其，河川之底泥因屬固態，自明顯較流動之水體更易長期累積金屬化學物質。於未經被告完整調查並提出具體證據之下，實無從將後勁溪底泥重金屬檢測有若干超標之污染狀況歸咎於原告102年10月1日之違規事件。是本件援引底泥超標之檢測值，認定原告有構成水污染防治法第73條第6款之情節重大情形，顯失公允。綜上，原告K7廠102年10月1日意外事件發生後，迄至同年12月間，後勁溪水質均符合標準，可知此次意外事件後續並未造成「嚴重影響附近水體品質」之結果，並不構成水污染防治法第73條第6款之「情節重大」情形。

2. 被告與訴願機關雖稱原告K7廠排放廢水之承受水體後勁溪下游，其引水灌溉之高雄市梓官區及橋頭區農地之部分蔬菜含有鎳之成分，而認定本件構成水污染防治法第73條第7款「有危害公眾健康之虞」之情節重大情形云云。惟查：

(1)被告與訴願機關就「農作物所含重金屬成分是否超過容許標準」乙事作成錯誤之認定：農糧署於本事件發生後，特別就後勁溪灌溉區之食用作物進行重金屬檢驗，並於102年12月15日在媒體上發布其檢測結果，確認皆屬合格而無安全疑慮。農糧署副署長黃美華亦表示：「該區域稻田已收割繳交的公糧共抽樣5件，另賣給民營業者的稻穀抽樣3件，送農業藥物毒物試驗所檢測重金屬含量，結果重金屬含量都合格。」等語，可知農作物是否受到污染，並不在於有無重金屬成分，而是「農作物所含重金屬成分是否超過容許標準」，且後勁溪灌溉區稻穀之重金屬含量均合格，被告與訴願機關顯未正確解讀「行政院農委會農業藥物毒物試驗所檢驗報告」，而作成錯誤之事實認定。

(2)檢驗報告所示之蔬菜含鎳量遠低於一般市售蔬菜之平均檢測值：根據食品藥物管理署管理中心之研究文件顯示，市售蔬果本身即含有鎳，尤其「花椰菜」本身之含鎳量即有「0.137ppm」（即0.137mg/kg，與檢驗報告之數值單位相同），高於「行政院農委會農業藥物毒物試驗所檢驗報告」之檢測值

「0.03ppm」、「0.04ppm」、「0.09ppm」達1.5倍至4.5倍之多，可見該檢驗報告所測得之蔬菜鎳含量尚低於市售蔬果之一般檢測結果。再者，根據前開同一資料顯示，每人每日自花椰菜攝取鎳之容許量有「0.1ppm至0.3ppm」，亦高於前揭檢驗報告所呈現檢測值數倍。是此足證，該檢驗報告其中蔬菜含鎳量遠低於一般市售蔬菜之平均檢測值，故梓官區與橋頭區等引後勁溪水灌溉農田所產農作物並未因本次意外事件而受到污染，自不得以該檢驗報告之數值即謂原告K7廠102年10月1日意外事件有「危害公眾健康之虞」之情形。

3. 被告主張原告於102年10月1日不僅排放廢水未符合放流水標準外，原告之人員尚涉嫌抽引自來水稀釋廢水以規避稽查，構成環保署環署水字第1010101387號令所稱「廢水未經處理，藉由稀釋廢水方式排放」之嚴重影響附近地區水體品質之行為，而認此為水污染防治法第73條第8款之情節重大情形乙節。然查：

(1) 原告現場操作人員廢水組工程師在廢水處理現場發現放流水異常時，為避免連接採樣槽與放流槽（池）間自吸桶抽水之葉輪等金屬設備遭酸蝕而毀損，於是方開啓自吸桶之自來水裝置進行沖洗動作，以避免酸蝕，亦因此方出現採樣槽之水質，其導電度與自來水幾近相同之情形，惟此並非原告刻意規避稽查。再者，依據水污染防治措施及檢測申報管理辦法第14條第3款，水污染防治法所禁止之稀釋廢水行為應係發生在「放流槽」與「廢水處理設施」之間，前揭環保署環署水字第1010101387號令之意旨亦應同此解。事實上，採樣槽性質上並非廢水處理設施或廢水處理單元之一環，不能僅以此判斷有無稀釋廢水。實則，被告於102年10月1日當日亦直接至放流槽進行採樣，但從中並未發現有所謂稀釋廢水之問題，由此適足以說明，原告確實沒有法定之稀釋廢水之違規情形或藉此規避稽查。故原處分認本件構成水污染防治法第73條第8款所定之情節重大情形，乃明顯之事實誤認，不僅不符水污染防治法有關稀釋廢水之規定，亦與上開環保署函令意旨有違。

(2) 經濟部加工出口區管理處非屬水污染防治法第23條經環保署核發許可證之環境檢測機構，此有被告104年8月25日高市環局土字第10437989500號函可稽，則被告即不得以此無證據力之經濟部加工出口區管理處水質檢驗報告為原告有無放流水不合標準之認定。綜上，本件實無修正前水污染防治法第73條第6款、第7款及第8款所定「情節重大」之情形，被告與訴願機關顯然「誤認事實」，原處分顯有重大瑕疵。

(六)被告於本院一再變更其裁罰基礎，已逸脫原處分之範圍，本院自毋庸審究：

- 1.按本院審理程序僅得就原處分機關所認定之事實與適用法律之正確妥適與否為審理，非可逾越原處分認定之事實範圍而為審理，否則即屬違法（最高行政法院91年度判字第694號判決參照）。經查，原處分裁罰範圍係以原告K7廠96年起迄原處分作成之日有應支出而未支出之廢（污）水及污泥處理費用（消極利益）為基礎，被告於本院審理始提出作成原處分之時漏未計算原告102年10月1日排放違規廢水期間獲有營業淨利（積極利益）之主張，顯已逾越原處分之範疇，核非行政程序法第114條所謂行政處分違反程序或方式規定之補正，有礙處分相對人即原告之攻擊防禦，本院自不得審究之（參臺北高等行政法院92年度訴字第3728號判決）。
- 2.退步言之，縱本院認為被告可事後追補理由，惟原告並無於102年10月1日或102年10月1日至同年12月20日停工之義務：停工處分之目的係為防止特定危險之發生或擴大，原告K7廠於102年10月1日晚間8時許，排出之放流水已符合標準，是原告於102年10月1日並無停工之義務，自無不法行為，被告逕以102年10月1日之稽查紀錄部分內容，即謂此期間之營業淨利，甚至是102年10月1日至同年12月20日此段期間營業淨利，應納入不法利得云云，自無理由。綜上，被告於本件爭訟過程中，一再更易原處分之裁罰基礎（事實及理由），無視行政處分理由追補之限制，已逸脫原處分範圍，自非法之所許，本院自無庸審究。

(七)原告依行政訴訟法第8條第2項規定，併為請求給付原告前已繳納之罰款：按行政訴訟法第8條第2項之規定：「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。」查本件原告已於103年1月20日依原處分繳納罰鍰，茲原處分有關裁處罰鍰部分既然於法不合，而應予撤銷，則於原處分該部分之處分撤銷後，原告所繳納之罰款即屬被告於公法上之不當得利，是被告自應返還予原告。

(八)綜上所述，原告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，根據被告長期環保查核結果顯示，原告確實無被告所稱長期未妥善處理廢水之違規情形，迺被告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，且原告並無因該事件獲有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，即任意指摘原告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，據以裁處原告高達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，本件被告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，被告並應將原告繳納之罰鍰返還予原告等情。並聲明求為判決：1. 訴願決定及原處分關於裁處原告罰鍰102,013,867元部分均撤銷。2. 被告應返還原告已繳納之罰鍰102,013,867元。

#### 四、被告則以：

(一) 行政法院就行政爭訟事件應自行認定事實，並不受刑事判決或檢察官不起訴處分書所認定事實之拘束：

1. 按「刑事判決所認定之事實，及其所持法律上見解，並不能拘束本院。本院應本於調查所得，自為認定及裁判」、「行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束。」（最高行政法院44年判字第48號、59年判字第410號判例可資參照）。次按「檢察官起訴書所認定之犯罪事實，自更無從拘束行政法院。雖行政法院得斟酌刑事法院或檢察官調查之證據而為事實之認定，但依行政訴訟法第189條規定，應將依前開證據並斟酌全辯論意旨之得心證理由，記明於判決。是僅以刑事判決或檢察官起訴書為證據，逕以刑事判決或起訴書所認定之事實採為行政訴訟判決之事實，即與上述規定及本院判例有違，且屬判決不備理由。」（最高行政法院102年度判字第179號判決亦足資參照）。原告主張依據高雄高分院103年度矚上訴字第3號刑事判決所認定之事實，原告系爭違章行為之起因，純係原告外部合作廠商人員更換鹽酸儲桶管線止漏墊片作業程序有所不當始衍生後續之污染事故，此僅為單一事件之突發個案，原告絕無長期、蓄意排放含有超標重金屬廢水之違章行為云云，又後勁溪底泥之污染結果難認與原告102年10月1日排放廢水之行為有相當因果關係云云，復主張依據臺灣高雄地方法院檢察署（下稱高雄地檢署）102年度偵字第29537號、102年度偵字第29582號、102年度偵字第29584號不起訴處分書所認定之事實，原告先前年度之違章行為與102年10月1日之違章行為並無關聯，違章態樣不同，時間上亦非緊密，實無從認定原告有長期嚴重污染之違章

行爲，而受有減省廢水及污泥處理費用之不法利得云云。惟依上開最高行政法院判例及判決意旨，不論係刑事判決抑或檢察官起訴書（本於同一法理，解釋上自應包括不起訴處分書）所認定之事實，行政法院均不受其拘束，而應本於調查證據所得，自爲認定及裁判，是原告上開主張均不可採，灼然明甚。

2. 「原告排放行爲」與「原處分認定之不法利得」兩者間確實具備因果關係：查原告自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，其中被告分別於101年7月9日及102年1月28日因原告有違反同法第7條第1項規定之事實，乃處以最高額罰鍰60萬元計2次，然原告仍不思謀求具體改善作爲，依法實施水污染防治措施，以減緩其營收獲利與環境保護間之衝突，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爲之事證明確。另經被告依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1億935萬9,562元，並扣除上開期間內原告有6次違規行爲遭被告裁處罰鍰計156萬元，核認其獲有不法利得達1億935萬9,562元，是本案被告就原告不法利得之計算方式均有明確說明，且「原告排放行爲」與「原處分認定之不法利得」兩者間確實具備因果關係，原告主張上開兩者間不具備因果關係云云，顯不足採。
3. 系爭罰鍰處分以原告96年起迄今之處理費用爲不法利得之計算基礎，並未違反行政罰法第27條第1項裁罰權時效3年之規定：
  - (1) 按行政罰法之罰鍰具有「壓制功能」、「預防功能」、「剝奪不法利得功能」，行政罰法第18條第2項及第20條規定之「追繳不法利得」處分，同時亦具有此等剝奪不法利得功能，且兩者相輔相成，共同發揮剝奪或枯竭一切違法所得之功能。其立法理由並援引德國之「違反秩序罰法」（Ordnungswidrigkeitengesetz）第29條之1（即29a條）之相關規定，認爲「追繳不法利得」處分並非行政罰，而係一種「準不當得利」之措施。行政法學者劉宗德曾於環保署舉辦之「102年推動環境執法變革裁處不法利得論壇」發表下列見解：「行政罰法第18條第1項及第2項究竟是屬於『單處分』或是『雙處分』？或許可以思考將第1項與第2項分別作爲『罰鍰處分』及『追繳處分』，罰鍰與追繳的性質是不同的，罰鍰是屬

於『裁罰性不利處分』會有行政罰法第27條裁處權因3年期間之經過而消滅的問題，而『追繳處分』或許可以作為『管制性的不利處分』，不會有裁處權因3年期間之經過而消滅的問題。」，殊值傾聽。以本案為例，被告102年12月20日高市環局水處字第00-000-000000號裁處書追繳原告不法利得110,064,517元即具有「管制性不利處分」之性質，而不受行政罰裁處權時效3年之限制。縱如部分學者見解，認行政罰法第18條第2項之本質為行政罰，然因主管機關係在依同法第18條第1項規定裁處行為人後，於行為人所獲不法利得之範圍內加重其罰鍰額度，故行政罰法第18條第2項規定充其量僅係賦予主管機關得審酌不法利得之規定，其本身並無行政罰裁處權時效3年之適用，灼然甚明。

(2)次按「行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅。前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」行政罰法第27條第1項、第2項定有明文。查被告係以原告K7廠自96年1月1日起即具有向被告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月止均依規定向被告申報其廢棄物清理計畫書。被告自發現原告K7廠有違規情事後，分別於102年11月13日、同年月21日及同年12月15日至19日駐廠稽查並發現，原告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，是原告長期違反水污染防治法之作爲義務等，迄至被告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，被告自得審酌原告自義務起始日96年1月1日至102年9月30日，因違反水污染防治法之作爲義務等所得之利益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。

(二)按「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。」、「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。」行政罰法第18條第1項、第2項定有明文。該條立法理由指出「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。」。次按不法利得應區分有因不法行為而具體增加獲利之積極利得及因不法行為而減省支出之消極利得等類型，而本案被告僅以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，而推估計算原告之不法利得。被告尚未進一步針對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，來推估計算原告所應負擔本案K7廠長期未依許可內容操作防治設備，致後勁溪流域受有污染之罰鍰金額，是被告已保留前揭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，而未計入本案原告應繳納之罰鍰額度內。另考量原告因違反水污染防治法第7條第1項所定義務而獲有上開消極利益，倘原告在持續進行違規行為之餘，仍能保有該等不法利益，無異認同原告得因主管機關未能及時查獲該違規行為，而可保有該不法利益，故應以原告所獲不法利得範圍內，予以加重處罰，始能達致行政罰法第18條第2項所定具有警戒違規行為人貪婪作用之立法目的。是被告依行政罰法第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。換言之，系爭罰鍰處分援引行政罰法第18條加重裁處規定，並未違反不當聯結禁止原則。

(三)原告K7廠102年10月1日排放廢水未符合放流水標準，違反水污染防治法第7條第1項規定，並符合同法第73條第6款、第7款、第8款所定同法第40條所稱情節重大之情形，原處分並無誤認事實之違誤：

- 1.按事業、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，違反者處新臺幣6萬元以上60萬元以下罰鍰，違規情節重大者，得命其停工或停業。又所謂情節重大，指大量排放污染物，經主管機關認定嚴重影響附近水體品質者、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、其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為，分別為水污染防治法第7條第1項、第40條第1項及第73條第6款、第7款及第8款所明定。本案K7廠於102年10月1日遭被告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，分述如下：

(1)關於水污染防治法第73條第6款「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」部分：

依高雄市轄內水污染防治法列管事業統計資料所示，K7廠每日廢水排放量約為5,500立方公尺（即5,500CMD），而K7廠於102年10月1日經被告採集放流槽樣本檢測結果重金屬鎳含量達4.38mg/L，除已逾晶圓製造及半導體製造業放流水標準第4條所定鎳1mg/L之標準外，另比較後勁溪德民橋上游惠豐橋測站102年8月及11月之重金屬鎳含量均值約為0.003mg/L，K7廠產出廢水之重金屬鎳含量與環境值高出1,460倍，且依K7廠每日產出廢水換算，102年10月1日所排放廢水中之重金屬鎳達24.1kg，高出後勁溪德民橋上游惠豐橋測站102年8月及11月重金屬鎳平均測值0.52kg達46倍；再以被告檢測後勁溪德民橋下底泥，檢測結果銅含量235mg/kg及鎳含量82.6mg/kg亦均超過管制值157mg/kg及80mg/kg之標準。以K7廠每天排放約5,500立方公尺之廢水量而言，自難謂非大量排放，然其放流水中重金屬鎳含量經檢出有超過環境值約1千餘倍之情事，嚴重影響後勁溪地面水體之水質，即已符合水污染防治法第73條第6款所定有大量排放污染物，並經主管機關認定已嚴重影響附近水體品質之要件。

原告雖主張被告以溪水檢測數據與放流水進行比較顯不合理，又依環保署所設興中橋水質監測站之數據顯示，102年10月15日之各項數值均符合水質標準，且原告亦於同年12月12日委請廠商於K7廠放流口及其上下游進行取樣及水質檢驗結果，均符合水質標準，後勁溪德民橋下底泥之檢驗結果，可能係加工出口區長年來多家廠商排放廢水累積云云。然查，縱然以K7廠所排放廢水鎳測值「4.38mg/L」與鎳之放流水標準為「1mg/L」與相比較，K7廠排放廢水鎳含量亦已超乎鎳之放流水標準達4.38倍之多。而原告所提檢測數據，或可證明特定時點後勁溪特定河段之水質狀況，惟仍難以改變K7廠確有於102年10月1日排放PH值、SS值、COD值及鎳含量均超過晶圓製造及半導體製造業放流水標準第4條所定標準之大量廢水至後勁溪之違規情事。況原告亦未檢附相關證據，以證明其所主張K7廠放流口之後勁溪德民橋下底泥檢驗結果，係加工出口區多家廠商長年排放廢水所累積之事實。故本案K7廠確有大量排放廢水污染物至後勁溪，並經被告認定已嚴重影響地面水體品質，違規情節重大之事證明確。是原告主張，無足採憑。



(2)關於水污染防治法第73條第7款「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」部分：

本案K7廠排放之廢水中含重金屬鎳4.38mg/L，與其排放許可證所登錄之原廢水濃度值5mg/L相近，顯見其廢水未經處理即排放，且重金屬鎳係屬行政院環保署91年8月30日環署水字第0910059901號公告有案之有害健康物質，是本案K7廠排放廢水中含有有害健康物質之重金屬鎳，足堪認定。又K7廠排放廢水之承受水體係後勁溪，而後勁溪係經臺灣高雄農田水利會引水灌溉本市梓官區及橋頭區農地之水源，復依行政院農委會農業藥物毒物試驗所於102年12月11日分別檢驗上開地區之橋頭區頂鹽田段1144地號、九甲圍段1341地號、九甲圍段1551地號及白樹子段1158地號等土地之農作物（花椰菜）檢體，檢驗報告均顯示該地區農作物中均含有0.03mg/Kg至0.09mg/Kg之重金屬鎳，有行政院農委會農業藥物毒物試驗所102年12月12日檢驗報告影本在卷足憑，則K7廠放流水既經被告檢測出含有有害健康物質之重金屬鎳含量超過標準，而承受K7廠廢水之地面水體後勁溪流地區內以後勁溪水源所灌溉之農作物中，亦遭檢出重金屬鎳之含量，足堪認定K7廠排放之廢水中含有有害健康物質，並經被告認定有危害公眾健康之虞，合於水污染防治法第73條第7款所定情節重大之情形。

原告雖主張農糧署另針對後勁溪灌溉區作物檢驗，皆屬合格而無安全疑慮，可確認並未因本案造成農作物污染，且參酌食品藥物管理署管理中心之研究文獻顯示，市售蔬果本身即有含鎳，尤其花椰菜本身之含鎳量即有0.137ppm（即0.137mg/kg），尚高於行政院農委會農業藥物毒物試驗所檢驗報告之檢驗值，再者，每人每日自花椰菜攝取鎳之容許量有「0.1至0.3ppm」云云。惟觀諸水污染防治法第73條第7款規定，係採抽象危險之立法例，經主管機關認有危害公眾健康之虞，即構成情節重大之要件，尚非以有發生具體侵害民眾健康為必要，始得認定為情節重大。又查衛生福利部（改制前行政院衛生署）100年5月30日署授食字第1001301183號令訂定蔬果植物類重金屬限量標準，固僅就蔬果植物類重金屬鉛及鎘之限量有所規範，然重金屬鎳既經環保署公告為有害人體健康物質，並就晶圓及半導體製造業放流水定有標準，原告即負有依水污染防治法第7條等相關規定執行其事業放流水防治措施之義務，不得使其事業產出之放流水中重金屬鎳含量有逾標準之情事。

是以，K7廠排放廢水中含有重金屬鎳4.38mg/L，既為原告所不否認，而重金屬鎳係屬環保署公告之有害健康物質，且K7廠放流水排放口下游區域農地引後勁溪水灌溉之農作物，亦經檢出含有重金屬鎳之成分，上開農作物亦進入產銷市場供不特定多數人採買及食用，已足堪認定有危害公眾健康之虞。至於原告提出之食品藥物管理署管理中心之研究文獻，亦顯示蔬果中重金屬含量會受到不同類別蔬果、產地及檢測方法之影響，而該文獻之花椰菜檢測檢體僅有1件，尚難逕認其檢測值為市售花椰菜平均含鎳量，且該文獻之檢體來源及檢測方法是否與農委會農業藥物毒物試驗所檢驗報告相同，亦屬有疑。況該文獻更明白表示當環境中重金屬含量濃度增加時，蔬果中累積的重金屬含量也會增加，進而進入食物鏈中，對人體健康造成影響。是原告上開主張，亦非可採。

(3)關於水污染防治法第73條第8款「其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行爲」部分：

按「核釋列屬水污染防治法第73條第8款規定所稱嚴重影響附近地區水體品質行爲之範圍。……核釋廢（污）水經許可登記之處理單元（流程）排放，惟許可登記之處理單元部分或全部未開機操作或未添加足量藥劑，或廢（污）水未經處理，藉由稀釋廢（污）水方式排放，為水污染防治法第73條第8款所稱嚴重影響附近地區水體品質之行爲。」環保署101年11月12日環署水字第1010101387號函釋意旨可資參照，意即經領有水污染設置或操作許可之處理單元（流程）排放，倘許可登記之處理單元部分或全部未開機操作或未添加足量藥劑，或廢（污）水未經處理，藉由稀釋廢（污）水方式排放，為水污染防治法第73條第8款所稱其他嚴重影響附近地區水體品質之行爲。

查本案K7廠既經被告稽查發現其排放廢水之PH值、SS值、COD值及鎳含量均超過晶圓製造及半導體製造業放流水標準第4條所定標準，且被告亦發現K7廠所屬人員有於廢水處理單元之採樣槽，加入自來水稀釋以規避查察之情事，確已構成水污染防治法第73條第8款所稱嚴重影響附近地區水體品質之要件。至原告主張係現場操作人員發現流水異常，為避免設備遭酸腐蝕，方開啓自來水進行清洗，並無規避稽查之情形，且採樣槽並非廢水處理單元，故不能推定係廢水稀釋乙節，經查K7廠所領之許可內容具體載明放流口採樣處，應設置於周界外之採樣槽，且採樣槽之廢水水質即應與放流水水質一致，然而被告於102年10月1日

稽查時，K7廠人員當場並無主動表示廢水處理有任何異常狀況，係被告採樣時，發現導電度明顯與廢水導電度之特性不同，方進一步查獲K7廠利用自吸桶裝置導入自來水至採樣槽供被告稽查人員採樣，藉以掩飾違法排放之情形，且採樣槽之廢水亦係流經放流槽排放，故採樣槽經稀釋之廢水經由放流槽排放，核已構成廢污水未經處理，藉由稀釋廢水方式排放之行爲要件。是原告上開主張，亦無可採。

(四)按水污染防治法係爲防治水污染，確保水資源之清潔，增進國民健康而設，故要求符合水污染防治法之列管事業，在排放廢（污）水於地面水體前，應向主管機關申請，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，而許可證（文件）內登記事項有變更時，非辦理變更登記，其排放廢（污）水不得與原登記事項牴觸，屬事前預防之手段。再藉由事業依主管機關規定之格式、內容、頻率、方式，定期申報廢（污）水處理設施之操作、放流水水質水量之檢驗測定、用電紀錄及其他有關廢（污）水處理之文件，爲事後管制作爲。如事業依所領許可證（文件）內容登記之操作參數範圍內執行，則推定事業之廢（污）水處理設施正常操作；若操作參數超過核准範圍，須提出書面文件證明仍屬正常操作，否則有環境危害之抽象危險，若事業放流水超過管制標準，則屬環境危害之實害。原告主張「102年10月1日事件屬於單一偶發違章行爲，不能據此認定原告長期未妥善處理廢水而有不法利得，包括被告一再主張原告從100年起有7次違規，前6次均與排放有害重金屬無關，且面對被告頻繁稽查，原告如何有長期未妥善處理廢水之可能，因此並無減省廢水及污泥費用之不法利得」、「有無長期排放廢水，仍然要看原告是否有長期違規的狀況，…」云云，惟查：

1. 參酌原告K7廠排放地面水體許可證登記聚合物（polymer）之使用量分別爲0.1-0.2公斤/噸廢（污）水，爲97年1月16日至102年1月15日這個區間之登記使用量；0.004-0.01公斤/噸廢（污）水，爲102年1月16日至107年1月15日這個區間之登記使用量，核對原告K7廠97年至102年事業廢污水檢測申報表計算，其廢水處理設施實際上其聚合物使用量爲0-0.003公斤/噸廢（污）水，低於許可登記聚合物之使用量，就聚合物而言，其膠凝槽即無法發揮最佳功能，足證原告K7廠未依許可登記聚合物之使用量妥善操作廢水處理設施，亦未向被告辦理變更登記，該行爲已違反水污染防治法第14條第

2項規定且有環境危害之抽象危險，而102年10月1日放流水超標之違章行為，可評價為原告K7廠未依許可登記內容操作對環境危害之抽象危險之實害。

2. 參考環保署100年8月「教育服務業填報於事業廢棄物清理計畫書及上網申報清理流向原則」，若實際申報量低於平均月產出量，環保署建議相關行業需查明該廢棄物有無短報或清理流向不明之情形，經繪製原告K7廠廢棄物清理計畫書申報情形，可看出該圖共有2條線，上方線係廢棄物清理計畫書最大月產出量，下方線係廢棄物清理計畫書月平均產出量，菱形黑色點則係原告污泥實際申報量（申報資料：被證23，廢棄物清理計畫書：被證24第2頁廢棄物A-8801之最大月總產生量及平均月總產生量欄位。由圖表可看出原告K7廠申報污泥長期低於月平均產出量）。原告主張96-102年間K7廠申報水質均符合放流水標準部分，綜觀K7廠申報內容於96年2、6、10、12月與97年1、3、5、6月申報污泥量均係零產出，代表該段期間之815,937立方公尺放流水，於廢水處理時混凝劑沉澱不產生污泥、重金屬沈澱不產生污泥、有機物不產生活性污泥、沈澱池均無沈澱物產出始能達成，明顯違反常理，表示所添加藥劑無效果、沈澱池無沈澱效果等情形。
3. 在原告K7廠廢水處理設施未正常操作且功能不足情況下，被告基於物質不滅定律，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，並援引原告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。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件如事實概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在卷，並有高雄市○○○市○○○○○○○○00000000號水污染防治許可證（本院卷3第180頁）、被告102年10月1日14時20分至16時10分水污染稽查紀錄（本院卷1第182頁）、102年12月20日高市環局土字第10243758100號函附同日高市環局水處字第00-000-000000號執行違反水污染防治法案件裁處書（本院卷1第62-66頁）、103年4月9日高市環局土字第10333732000號函附103年4月7日高市環局土字第10333501200號函附件資料（本院卷1第15-20頁）、104年9月4日高市環局土字第10438160201號函（本院卷2第383頁）及訴願決定書（本院卷1第21-48頁）附卷可稽，洵堪認定。

六、兩造之爭點為：(一)行政罰法第18條第2項規定之不法利得，係屬裁罰性不利處分（行政罰）或管制性不利處分（準不當得利）之性質？(二)系爭罰鍰處分認定原告K7廠違反行政法上義務之違章事實態樣為何？(三)原告K7廠是否有自96年1月1日起未妥善處理廢（污）水，而持續排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體之違章行為？(四)依據系爭罰鍰處分所認定原告K7廠違反行政法上義務之違章事實，原告K7廠有無採行緊急應變措施之義務？(五)系爭罰鍰處分所為原告K7廠不法利得之計算基礎是否有誤？有無裁量瑕疵之情形？(六)原告請求返還系爭罰鍰，有無理由？茲將本院之判斷分述如下：

(一)被告係水污染防治法之主管機關而具有事務管轄權限：

按水污染防治法第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」次按高雄市政府組織自治條例第2條第1項、第2項規定：「（第1項）高雄市政府（以下簡稱本府）辦理本市自治事項，並執行中央政府委辦事項。（第2項）本府所屬各機關之權限劃分，應盱衡各機關之組織規模、人員專業及事權特性等因素，依各機關組織規程進行事務管轄權分配，將各該行政事務，劃歸由特定機關職掌。」第6條第1項第17款、第2項規定：「（第1項）本府設下列各局、處、委員會：……十七、環境保護局。……。（第2項）各局、處、委員會之組織規程，由本府另定之。」又高雄市政府環境保護局組織規程第1條規定：「本規程依高雄市政府組織自治條例第6條規定訂定之。」第3條第2款、第6款規定：「本局設下列各科、廠、室，分別掌理各有關事項：……二、土壤及水污染防治科：水污染防治、土壤及地下水污染防治、飲用水、毒性化學物質、環境用藥管理及毒性化學物質災害防救等事項。……六、環境稽查科：空氣、噪音、水、廢棄物之污染及飲用水水質、環境衛生等稽查、取締、告發等事項。」高雄市政府並以100○○○○市○○○○○○○○○○號公告：「主旨：水污染防治法、毒性化學物質管理法、土壤及地下水污染整治法所規定本府權限部分，劃分予本府環境保護局。……依據：一、高雄市政府組織自治條例第2條第2項、第3項，及高雄市政府環境保護局組織規程第3條。二、高雄市政府組織自治條例及高雄市政府環境保護局組織規程業分別於100年5月24日、99年12月25日公布及發布在案。公告事項：一、水污染防治法、毒性化學物質管理法、土壤及地下水污染整治法所規定本府權限事項，劃分本府環境保護局。二、公告地點：刊登市府公報。」

揆諸最高行政法院103年2月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，地方自治團體依其團體權限，基於自主組織權，將水污染防治法之職掌劃歸高雄市政府所屬環境保護局（即被告）辦理，則被告係屬於水污染防治法之主管機關而具有事務管轄權限，先予敘明。

(二)行政罰法第18條第2項規定之不法利得，應屬行政罰之性質：

- 1.按行政罰法第18條第1項及第2項規定：「（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。」而學說上對於不法利得之性質，固有裁罰性不利處分（行政罰）或管制性不利處分（準不當得利之追繳處分）之爭議。惟斟酌我國行政罰法第18條第1項、第2項規定之立法理由：「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，該條第2項所謂「前項所得之利益」，係指罰鍰裁處之考量因素，而非等於罰鍰本身，旨在授予裁罰機關得超過法定罰鍰最高額之裁罰權限，不致構成「裁量逾越」之違法。故依行政罰法第18條規範體系以論，該條係就「罰鍰」應如何裁處而為規範，與同法第20條規範重點單在追繳不法利得之情形，顯有不同。又行政罰法第18條第1項、第2項之立法理由固寓有「使行為人不能保有不法利益」之規範目的，然立法者已明文規定達此目的之方法，係以「准許裁處超過法定最高限額之罰鍰」為之，並非以「追繳」該不法利益之方法，自無以「追繳所得利益」取代「罰鍰」之依據。準此，行政罰法第18條第2項之規定，仍屬「罰鍰額度」之裁處，故性質上為行政罰（參見李建良著，論不法利得的追繳與加重裁處罰鍰之關係，載於月旦法學第235期，第95至101頁；最高行政法院103年度判字第337號判決及104年度判字第669號判決意旨），並非管制性不利處分，是應有同法第27條所定3年期間之裁處權時效規定之適用。
- 2.另按行政罰法第26條第1項前段及第2項規定：「（第1項）一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑

事法律處罰之。……。（第2項）前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」揆其立法理由揭櫫：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。……前述行為如經檢察官為不起訴處分或法院為無罪、免訴、不受理或不付審理（少年事件）之裁判確定，行政罰之裁處即無一事二罰之疑慮，故第2項規定此時仍得依違反行政法上義務之規定裁處。」之意旨，可知一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，為避免對於同一不法行為過度評價而為重複處罰，乃明定刑事法律處罰優先原則，以符合一行為不二罰之原則。惟如同一違法行為已無重複處罰之疑慮，仍許依違反行政法上義務規定而為行政罰之制裁。準此，本件原告K7廠製程產生之廢（污）水因PH值過低，廢（污）水中所含重金屬鎳無法有效進行膠羽化，致其排放之廢（污）水逾放流水標準，前經高雄地檢署檢察官認原告及其相關人員涉有公共危險等罪嫌而提起公訴，歷經高雄地院及高雄高分院審理後，原告已經高雄高分院以103年度矚上訴字第3號判決無罪確定在案，此為兩造所不爭執，且有高雄地院103年度矚訴字第1號刑事判決（本院卷1第292-311頁）、高雄高分院103年度矚上訴字第3號刑事判決（本院卷3第30-53頁）及臺灣高等法院被告前案紀錄表（本院卷3第194頁）在卷足憑，則被告對於原告之上開行為，認有違反行政法上義務規定，並援引行政罰法第18條第2項之規定作成系爭罰鍰處分，堪認已無重複處罰之疑慮，依據同法第26條第2項之規定，即得予以實體審認。

(三)系爭罰鍰處分所認定之違章事實態樣，係原告K7廠有違反水污染防治法第7條第1項規定，排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體之違章行為，尚不包括同法第14條第2項、第45條第2項規定，未依許可內容操作水污染防治措施之情形：

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1條規定：「為防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康，特制定本法。本法未規定者，適用其他法令之規定。」第2條第2款、第5款、第10款、第11款、第13款、第14款、第15

款、第18款規定：「本法專用名詞定義如下：……二、地面水體：指存在於河川、海洋、湖潭、水庫、池塘、灌溉渠道、各級排水路或其他體系內全部或部分之水。……五、水污染：指水因物質、生物或能量之介入，而變更品質，致影響其正常用途或危害國民健康及生活環境。……十、廢（污）水處理設施：指廢（污）水為符合本法管制標準，而以物理、化學或生物方法處理之設施。十一、水污染防治措施：指設置廢（污）水處理設施、納入污水下水道系統、土壤處理、委託廢水代處理業處理、設置管線排放於海洋、海洋投棄或其他經中央主管機關許可之防治水污染之方法。……十三、放流口：指廢（污）水進入承受水體前，依法設置之固定放流設施。十四、放流水：指進入承受水體前之廢（污）水。十五、涵容能力：指在不妨害水體正常用途情況下，水體所能涵容污染物之量。……十八、放流水標準：指對放流水品質或其成分之規定限度。」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22條規定：「事業或污水下水道系統應依主管機關規定之格式、內容、頻率、方式，向直轄市、縣（市）主管機關申報廢（污）水處理設施之操作、放流水水質水量之檢驗測定、用電紀錄及其他有關廢（污）水處理之文件。」第27條第1項規定：「事業或污水下水道系統排放廢（污）水，有嚴重危害人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞時，負責人應立即採取緊急應變措施，並於3小時內通知當地主管機關。」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



緩，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. 次依水污染防治法第7條第2項規定授權而訂定之「晶圓製造及半導體製造業放流水標準」（下稱放流水標準），第4條規定：「本標準規定水質項目及限值如附表。」附表（節錄）規定：氫離子濃度指數（PH值）限值6.0至9.0、鎳限值1.0mg/L、化學需氧量（COD）限值100mg/L、懸浮固體（SS）限值30mg/L。第7條規定：「本標準各項目限值，除氫離子濃度指數為一範圍且無單位外，均為最大限值，其單位如下：一、水溫：攝氏度（℃）。二、其餘各項目：毫克／公升（mg/L）。」又按行為時環保署91年8月30日環署水字第0910059901號公告：「主旨：修正公告『有害健康物質之種類』。依據：水污染防治法第36條第2項。公告事項：一、有害健康物質之種類如下：氟化物、硝酸鹽氮、氰化物、鎘、鉛、總鉻、六價鉻、總汞、有機汞、銅、銀、鎳、硒、砷、多氯聯苯、總有機磷劑、總氨基甲酸鹽、除草劑、安殺番、安特靈、靈丹、飛佈達及其衍生物、滴滴涕及其衍生物、阿特靈及地特靈、五氯酚及其鹽類、毒殺芬、五氯硝苯、福爾培、四氯丹、蓋普丹。……。」
3. 綜參前揭規定可知，水污染防治法係為防治水污染，確保水資源之清潔，維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康之目的而制定之專業環保法規，其就事業排放之廢（污）水，施以事前許可申請、事中變更許可申請及事後撤銷或廢止許可之管制措施，以預防人為經濟活動對環境所可能造成危害之風險；並以放流水標準作為認定有無妨害水體涵容能力

之管制標準，以管控防禦人爲經濟活動對環境所造成污染實  
害之危險。是以，事業檢具水污染防治措施計畫及相關文件  
，申請設置廢（污）水處理設施處理廢（污）水，使其符合  
放流水標準，再排放於地面水體之許可制度，係基於風險預  
防原則，由事業先就水污染防治措施之構想，設計規劃有關  
防治方法、步驟及措施，並經主管機關審核其合理性及可行  
性所爲之行政管制；而放流水標準，則係基於危險防禦原則  
，不問事業是否取得設置廢（污）水處理設施處理排放廢（  
污）水之許可，概以其排放於地面水體之廢（污）水是否符  
合放流水標準作爲管制方法；二者之規範目的有別，法律構  
成要件及法律效果亦有不同，自應分別評價判斷，尙難相提  
並論。是於審認事業違反水污染防治法之違章事實，即應區  
別事業所違反行政法上義務之態樣，並依此決定其法律效果  
。又事業所排放之廢（污）水，如有嚴重危害人體健康、農  
漁業生產或飲用水水源之虞時，則應立即採取緊急應變措施  
，以排除或減輕污染之危害，避免污染擴大所造成對環境生  
態之影響。

4. 經查，本件原告係經營半導體封裝及測試業，被告派員於10  
2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，並查出係原告K7廠區所排放，旋即前往原告  
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，爲兩造所不爭執，且有水污染稽查紀錄  
（原處分卷第24頁）及水質檢驗報告（原處分卷第28頁）在  
卷足憑，堪信爲真實。次依原處分「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值爲3.02，隨  
即追查廢水來源確定爲貴公司（原告）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（本院卷1第66頁），參諸被告102  
年12月20日高市環局土字第10243758100號函（下稱被告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（本院卷1第65頁正面），足認系爭罰鍰處分所認定之違章事實，係原告於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。

5. 至於被告雖稱其102年12月20日函，亦認定原告K7廠持續有未依許可內容操作水污染防治措施之情形，因而計算原告K7廠自96年1月1日至102年9月30日之不法利得云云（本院卷2第23頁、本院卷3第351頁）；惟查：

(1) 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。而此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，則其記載自應使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令。衡諸被告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（本院卷1第62頁背面-第65頁正面），而論及原告K7廠廢水處理設施經被告於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。惟析繹被告上揭函文之說明，對照該函主旨記載：「貴公司（原告）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（本院卷1第62頁正面）可知，被告認定原告K7廠有未依許可內容操作水污染防治措施之情形，係以之作爲原告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，亦包括原告K7廠有違反水污染防治法第14條第2項規定之情形。

(2)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。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，尙與水污染之危害結果無必然關係，此從行爲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。

(3)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，係以原告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，並非認定原告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，此觀被告於原處分並未援引行爲時水污染防治法第14條第2項及第45條第2項規定作爲裁處罰鍰之法令依據亦明。是基於行政處分同一性及行政罰法第18條第1項、第2項規定之要求，系爭罰鍰處分之合法性，即應根基於被告認定原告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爲審查對象。易言之，本件審究系爭罰鍰處分之合法性，其構成要件事實，即應審認原告是否有自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爲。

(四)依據被告對原告K7廠自96年至102年期間如附件1序號1至70所示70次之稽查結果，除100年7月27日查獲原告違反水污染防治法第14條第2項規定、100年8月18日查獲原告違反同法第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次違章行爲已經裁罰確定）外，其餘64次查核結果，原告並無違反放流水標準之違章行爲，尙難認定原告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爲：

1. 按行政機關對於人民違反行政法上義務欲加以處罰時，應由該行政機關負證明受處罰者有處罰之構成要件行爲之客觀舉證責任。又罰鍰處分直接影響人民之財產權，且與刑事罰類似，基於行政訴訟法保障人民權益，確保國家行政權合法行使之宗旨，其違章事實所憑之證據而爲訴訟上之證明，應達於通常一般人不致有所懷疑而得確信爲真實之程度，方得據爲違章事實之認定，而加以處罰。如未能發現積極確實之證據，或證據不足以證明處罰要件事實，自不得以推測或擬制之方法，以爲處罰之基礎。次按行政法院依行政訴訟法第125條第1項及第133條前段規定，固應依職權調查證據及事實關係，不受當事人主張之拘束。惟職權調查證據仍有其限度，如法院依職權調查證據後，於審理最後階段，行政機關作成處罰之要件事實存否仍屬不明時，依證據法則客觀舉證責任分配原則，則應由行政機關負擔客觀舉證責任之不利益。因之，被告以原告有違反水污染防治法第7條第1項規定之違章事實，而依同法第40條及行政罰法第18條第2項計算其自96年1月1日起至102年9月30日止期間之不法利得，則被告自應就原告有自96年1月1日起持續違規排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體之處罰要件事實，負客觀舉證責任。
2. 被告雖主張原告自100年7月27日起即有違反水污染防治法第14條第2項、第18條或第7條第1項等規定之紀錄達6次（其中於100年10月28日、101年3月23日、101年5月22日及101年9月13日即係違反同法第7條第1項規定），且被告分別於102年11月13日、同年12月21日及同年12月14日至19日駐廠稽查，進行廢（污）水處理設施操作功能性驗證，發現原告未依許可內容操作水污染防治設備，有無法妥善處理廢（污）水之情形云云；惟查：
  - (1) 衡酌被告或環保署南區督察大隊對原告K7廠自96年至本件102年10月1日違章事實發生期間共計71次之稽查資料（本院卷2第86-89頁，詳如附件1序號1至71）顯示：原告K7廠除有如附件2所示6次之違章行爲及本件102年10月1日事發當日之違章行爲，合計7次之違章行爲外，其餘有高達64次，分別對原告K7廠之廢（污）水處理設施、相關操作參數、放流口、放流槽或採樣槽採樣所爲之稽查結果，均是未發現污染現象或符合規定。又依被告或環保署南區督察大隊於本件102年10月1日事發後至102年12月31日期間（包括被告102年12月14日至19日駐廠稽查期間），對原告K7廠實施33次之稽查資料

(本院卷2第86-89頁，詳如附件1序號72至104)顯示：原告K7廠除於102年11月13日有違反水污染防治法第14條第2項、水污染防治措施及檢測申報管理辦法第50條規定之違章行爲(序號72)，102年12月12日採樣槽有水流動至地面水體(序號76)，102年12月15日有違反水污染防治法第14條第2項、水污染防治措施及檢測申報管理辦法第14條、第52條規定之違章行爲(序號81)及違反水污染防治法第7條第1項之違章行爲(序號82)，合計4次之違章行爲外，其餘則未發現污染現象或檢測符合標準。準此，被告對於原告100年7月27日違反水污染防治法第14條第2項規定、100年8月18日違反同法第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，分經裁罰確定後(詳如附件2)，又於原處分將該6次已確定之個別違章行爲於本件違章事實再予重複評價，於法顯有未合。

(2)再者，被告亦自承其並無其他積極證據足證原告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爲(本院卷3第354頁)，且參以高雄高分院於審理原告及其相關人員涉犯公共危險等刑事案件刑事訴訟程序中，發文函詢被告有關「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，亦經被告函復稱：「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原告K7廠之證據資料綜合判斷，並不足認定原告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。至於被告雖另提出經濟部加工出口區管理處函送資料及水質檢驗報告(本院卷2第90-96頁、第157頁、第237-242頁)為憑；惟查，經濟部加工出口區管理處並非水污染防治法第23條經環保署核發許可證之環境檢驗測定機構(本院卷3第85頁)，且該管理處委請檢驗之實驗室於「氫離子濃度指數」(PH)、「銅」(Cu)、「鎳」(Ni)等檢驗項目之檢驗能力並未獲得認證(參見水質檢驗報告說明欄第4項之記載)，是被告如依此認原告K7廠有違反水污染防治法相關規定之疑慮時，即應發動職權為事實及證據之調查，並依其調查結果為判斷，尙難逕依上開資料而遽為不利於原告之認定。

(3)次查，原告K7廠屬水污染防治法事業分類及定義之晶圓製造及半導體製造業，其產生廢(污)水含無機廢水、生活污水

及有機廢水，在廢（污）水處理流程上，有機廢水先經過初步處理（T01-1～T01-7）後，與生活污水匯流集中於有機廢水集中池（T01-8），再經過活性污泥法去除有機質（T01-9～T01-13），最後與無機廢水匯集至酸鹼中和池（T01-16）進行處理，經由混凝池1（T01-17）→混凝池2（T01-18）→膠羽池2（T01-19）→沈澱池（T01-20）→最終中和池（T01-21）→放流槽（T01-22）→放流之處理程序，而排放於後勁溪。又其廢（污）水處理流程，主要係藉由物理處理、化學處理及生物處理方法，使其處理後之水質符合放流水標準等情，已據兩造分別陳明在卷，且有原告K7廠廢水設施流程圖（本院卷3第242-243頁）在卷足憑，堪予認定。準此可知，廢（污）水處理設施，係經由一系列之處理流程而為廢（污）水之處理，使其完成處理後所排放之廢（污）水符合放流水標準。本件稽之被告於102年11月13日、同年月21日及同年12月14日至19日駐廠稽查，雖發現原告K7廠有未依水污染防治許可證許可內容操作水污染防治措施之情形，惟觀被告駐廠實施稽查之結果，原告K7廠所設置之廢（污）水處理設施，經由物理、化學及生物方法處理後之放流水，多次均符合放流水管制標準（本院卷2第245-247頁，本院卷3第174頁背面），僅有1次於102年12月15日之檢測結果，發現其排放之放流水化學需氧量（COD值）102mg/L，逾放流水標準100mg/L（本院卷3第393頁）僅2mg/L之情形。足見原告K7廠縱有違反水污染防治法第14條第2項規定之違章行為，然其經由廢（污）水處理單元循序漸進完成處理程序後之放流水水質，係足以符合放流水標準之要求（詳如附件1序號72至98所示），尚無廢（污）水處理設施處理功能不足之情事。況原處分認定違章行為期間為96年至查獲之102年10月1日止，亦難憑被告事後於102年11月13日、同年月21日及同年12月14日至19日駐廠稽查資料，推論96年至102年10月1日止原告確有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。

(4)又查，依據證人丙○○（即本件被告稽查人員）於高雄地院103年度矚訴字第1號公共危險等案件審理中證述：「我大概（102年10月1日下午）兩點多左右到K7廠，我們到現場時先在1樓供主管機關採樣的採樣槽採樣檢測水質，初步檢測導電度只有2百多，而自來水的導電度在5百以下，但日月光的K7廠的水導電度正常值約0000-0000，整個處理完是這個範圍，所以我們發覺兩百多的導電度非常不合理，且現場翻開蓋子都是漂白水的味道，所以我們依經驗判斷他可能是加入

自來水稀釋廢水，供主管機關採樣，因為日月光公司的廢水處理設施在地下1樓，……我們要求到地下1樓放流池採樣，其PH值2點多，因此判斷當天後勁溪從德民橋下涵洞出口的水是由K7廠排放。」等語（外放刑案卷第207頁背面），參以水污染稽查紀錄（原處分卷第24頁）及水質檢驗報告（原處分卷第28頁）之內容，固可認定原告K7廠於本件事發日確實有以自來水稀釋事業廢（污）水之行爲。惟稽之證人李宏耀於高雄地檢署102年度他字第10130號水污染防治法等案件偵查中證述：「（問：日月光K7廠的污水處理設備是你去處理的？）是，90年左右去的。」、「（問：當時是否有在V9及V10幫他們裝1個抽水幫浦？）是。我們當時有裝2個自吸桶及4個馬達，當時我們設計是要他們用水桶將放流水舀上來讓主管機關去做檢測，他們覺得這樣太麻煩了，就要求我們在上面做1個採樣池，所以我們才裝了這個設備。」、「（問：自吸桶如何操作？）因為馬達沒有辦法直接將地下的放流水抽上來，我們在第1次操作時會用自來水將自吸桶加滿，它就會自動將地下的放流水抽上來，之後就要等到自吸桶的水位有降低或是有空氣跑進去，才要再加水進去，平常那都是關起來的。」、「（問：有沒有什麼情況需要把自來水打開灌入自吸桶內？）只有要補水才會這樣做，其他狀況不需要。」等語（外放刑案卷第52-53頁），且觀諸該自吸桶之設置位置明顯（本院卷2第248頁正面），被告於稽查時即可輕易發現該裝置，並參酌經濟部加工出口區管理處於本件事發後，邀請專家學者組成專案查核小組至原告K7廠訪查，亦以原告K7廠設置之自來水管接至污水槽（爲陸上型抽水機注水）之管徑僅約1英吋直徑，其所能引起之稀釋作用有限（本院卷1第113-118頁），足徵原告K7廠設置自吸桶設備（含自來水管），原係爲採樣方便而設置，尙非爲規避稽查之目的而爲之。其次，審酌被告稽查人員於稽查時，本得自行決定係於放流口、放流槽或採樣槽進行採樣檢測，且亦得同時檢驗水質之導電度，而調查原告K7廠是否有加水稀釋規避檢查之行爲，此從環保署南區督察大隊於100年8月18日至原告K7廠稽查時，發現其放流水導電度明顯低於前一處理設施導電度50%，並經被告於100年9月28日依此作成處分（參見附件1序號42及附件2項目2所示）即明。是以，本件參據被告或環保署南區督察大隊對原告K7廠自96年至本件102年10月1日事發期間共計71次之稽查資料（詳如附件1序號1至71）顯示，被告絕大部分係在放流口或放流槽執行採樣檢測，而其檢測結果並無異常情形，暨斟酌高雄地檢署檢察官亦查



無原告K7廠有長期違規排放超標廢（污）水之不法情事（參見高雄地檢署檢察官102年度偵字第29537、29582、29584號不起訴處分書，本院卷1第312-320頁），則原告K7廠雖設有自吸桶設備，並有1次導電度異常紀錄，惟綜核被告前揭多次採樣稽查結果，尚難推測原告K7廠有長期加水稀釋廢（污）水規避檢查之違章情形，卻忽略其他長期多次對原告K7廠有利之稽查檢驗結果，而遽為不利於原告之認定。是故，被告主張原告有稀釋廢（污）水，長期未妥善處理之情形云云，尚難憑信。

(5)再按事業廢棄物清理計畫書，係事業於營運前，須事先檢具事業廢棄物清理計畫書，送交主管機關審查核准後，始得開始營運之事前管制措施（廢棄物清理法第31條第1項第1款參照）。是以，事業廢棄物清理計畫書所記載之事業廢棄物產生、清理等有關事項，係主管機關審核事業廢棄物清理計畫所預估之相關數據是否具有合理性及可行性，並以之作為事業清理廢棄物之管制依據，尚非事業營運後之實際產量。再者，事業是否有妥善處理廢（污）水，應以其經由廢（污）水處理設施處理後所排放之廢（污）水是否符合放流水標準為判斷對象，尚難僅憑廢棄物清理計畫書所預估之事業廢棄物產生、清理數據，臆測事業未妥善處理廢（污）水，進而推論事業所排放之廢（污）水有不符合放流水標準之情形。則被告參酌原告K7廠水污染防治許可證登記資料，或96年至102年事業廢棄物清理計畫書預估之最大月總產生量、平均月總產生量之平均值（本院卷2第269-292頁，系爭罰鍰處分之計算基礎），核對原告K7廠97年至102年聚合物使用量（本院卷2第101-102頁），或96年1月1日至102年9月30日廢（污）水檢測申報表及排放地面水體申報表相關數據（本院卷2第293-367頁），推論計算原告K7廠96年1月1日至102年9月30日之污泥合理產生量、短少污泥量、未妥善處理廢水量之結果，是否與客觀事實相符，即非無疑。

(6)被告雖又以原告K7廠於96年2、6、10、12月與97年1、3、5、6月申報污泥量均係零產出，代表該段期間之815,937立方公尺放流水，於廢水處理時混凝劑沉澱不產生污泥、重金屬沈澱不產生污泥、有機物不產生活性污泥、沈澱池均無沈澱物產出始能達成，明顯違反常理，表示其所添加藥劑無效果、沈澱池無沈澱效果，而主張原告K7廠有長期未妥善處理廢（污）水之情形云云；惟被告所述上情，核與前揭被告或環保署南區督察大隊長期對原告K7廠實施稽查之檢測結果不合，且參以被告陳述：原告於102年前每半年申報前半年每個

月廢水排放資料，102年後每季申報每個月廢水排放資料，被告都會定期查核確認原告申報數量之正確性等語（本院卷1第413頁），亦可知原告K7廠實際申報量係屬被告定期查核之管制事項。是以，原告主張前開申報資料所記載之污泥量，係以該月份委託廠商清運出廠之「實際清運量」為登載，然若遇有污泥暫時貯存於廠內，至其他月份才合併清運之情形，則該月份記載污泥申報量便可能顯示為0；又申報資料所記載之混凝劑量，係以該月份之「進料量」為登載，該月份進料之混凝劑未必全數於當月即使用完畢，是兩欄位之數據無法以被告主張之比對方式進行解讀，難謂不可採信。

(7)況且，被告若認原告K7廠有廢棄物短漏或清理流向不明之情事，本得依法進行調查處理，且衡諸環保署有關事業實際申報量若低於平均月產出量，需查明廢棄物有無短漏或清理流向不明之說明（本院卷2第266頁），亦係指示主管機關應查明廢棄物有無短漏或清理流向不明之情事，並非謂事業實際申報量低於平均月產出量者，即可認定廢棄物有短漏或清理流向不明之情形。則被告逕以廢棄物清理計畫書中最大月產出量應為事業於旺季時之最大產出量、平均月產出量應為事業於淡季之月平均產出量之推測及擬制方法（即最大月產出量加平均月產出量之平均值），計算原告K7廠之污泥合理產生量（本院卷1第69頁背面-第70頁背面），再以原告K7廠實際申報污泥量與上揭污泥合理產生量之差額數量，作為原告K7廠有短少污泥量之認定依據，核其計算方法難謂符合科學驗證及質量平衡（質量守恒定律）之原理原則。是故，被告倘對原告K7廠實際污泥申報量低於平均月產出量（本院卷2第236頁），而有事業廢棄物是否有短漏或清理流向不明之懷疑，當可發動職權實施稽查作為，調查原告K7廠有無事業廢棄物短漏或清理流向不明之相關事證，並依調查證據結果綜合判斷實情為何，尚難逕以廢棄物清理計畫書中最大月產出量應為事業於旺季時之最大產出量，平均月產出量應為事業於淡季之月平均產出量之推測，據以反推原告K7廠長期未妥善處理廢（污）水，進而推測其有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。

(8)復查，依據證人（即本件被告稽查人員）丙○○於高雄地院103年度矚訴字第1號公共危險等案件審理中證述：「底泥的重金屬不像河川水排了會順著河川流到下游，底泥一直在累積，檢測數據重金屬超量的部分是累積一段時間造成的，而非一次行為造成的。」、「德民橋（位於惠豐橋、興中橋間）涵洞出口上游比下游的底泥重金屬含量還要低，表示下游

重金屬是由涵洞出口放流水累積的。」、「（問：本案發生之前你們是否會針對廢水排放口的底泥或是生物檢體進行檢測？）除非有必要，如果是後勁溪部分是沒有。」、「（問：本案發生之後，你們是否有針對勘驗附件所示編號1、2廢水排放口的底泥或是生物檢體進行檢測）有。編號1、2都有做底泥的檢測，檢測時間為去年12月份，資料已經檢送法院，之後我們每隔半年或1季都有進行檢測。」、「（問：在德民橋上游是否有工廠同樣會排放含有鎳、銅成份的廢水？）有，距離德民橋有很長的一段距離，約有1、2公里，據我所知有2、3家工廠。」、「（問：你剛剛提及德民橋上的工廠是何種工廠？）就是電鍍酸洗業的工廠。」、「（問：針對這些上游工廠檢測結果為何？）與日月光公司一樣我們不定時檢測，101年時有抓到有1家公司偷排放，我們將其停工，並請地檢署偵辦，但是平常的檢測結果都有合格。」、「（問：你剛剛陳述德民橋上游有2、3家電鍍酸洗業你們有不定期檢測，你們檢測時，有無查得含有重金屬？）一定有，但是量多少只要符合標準，我並沒有特別在意實際數值。」等語（外放刑案卷第210頁背面、本院卷2第130-133頁），對照正修科技大學超微量研究科技中心102年12月12日採樣之檢測報告（原處分卷第41頁）及102年12月10日至13日、16日採樣檢測後勁溪底泥檢測數據彙整表（外放刑案卷第212頁背面）等資料，雖可認定原告K7廠或其他工廠之經濟活動已對環境生態造成一定程度之影響。惟參諸底泥之形成，係因重力而沉積於地面水體底層之物質，且底泥污染，須考量地面水體流速流量、污染傳輸移動特性及生物有效累積性等諸多因素，而被告所提正修科技大學超微量研究科技中心檢測報告及102年12月採樣檢測後勁溪底泥檢測數據彙整表，均為102年12月間之檢測數據，欠缺原告K7廠及其他工廠設廠前、營運後及至102年12月之長期觀察檢測數據，致無從以科學驗證方法推知正修科技大學超微量研究科技中心102年12月12日於德民橋下採樣之底泥污染檢測結果等資料，是否係肇因於原告K7廠有長期違規排放不符合放流水標準之廢（污）水之行爲所導致。又衡酌被告102年4月至102年11月間於興中橋、惠豐橋對後勁溪採樣檢測重金屬鎳、銅含量之檢測報告（外放刑案卷第81-86頁）顯示：鎳含量介於0.0114mg/L與ND（小於偵測極限）間，銅含量介於0.0091mg/L與ND（小於偵測極限）間，足認興中橋、惠豐橋間之後勁溪重金屬鎳、銅含量並無異常情形。再依據放流水標準第4條規定之水質項目及限值（原處分卷第21頁）可知，有關晶圓製

造及半導體製造業排放之放流水並非完全禁止含有銅、鋅、鎳等重金屬，而係要求不得超過法定最大限值。此項立法政策之決定，無非係權衡經濟發展與環境保護之利益衝突所形成之結果，乃現代科技文明社會所需容忍之環境風險。因此，水污染防治法對於晶圓製造及半導體製造業既以放流水標準進行管制，則有關原告K7廠所排放之廢（污）水，仍應依水污染防治法及放流水標準之相關規定作為管制依據，應無疑義。

(9)綜上所述，原告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，均會影響污泥產出量及放流水水質。而原告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（詳如附件1所示），且被告亦定期至原告K7廠實施稽查（本院卷1第413頁），足見本件事發原因，並非如被告所指稱係廢（污）水處理設施功能不足所引起。又原告K7廠自96年至102年12月31日期間（包括被告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，而被告於本件事發後，於102年12月14日至19日派員駐廠查核結果，固亦發現原告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原告K7廠之證據綜合判斷結果，亦難探認原告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原告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，則被告主張原告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。

3.從而，原告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（COD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，遽予認定原告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。

(五)依據原告K7廠於102年10月1日排放不符合放流水標準之廢（污）水於地面水體之違章情形，原告K7廠應有採行緊急應變措施之義務：

1.原告主張本次異常事件並非製程發生問題，而係原告K7廠純水製造製程更換鹽酸再生藥桶止漏墊片所致，乃屬單一意外事件，且其已投入大量液鹼中和搶救，盡力為過酸廢（污）水之處理，並無停工之義務云云，雖據提出廠商入場申請暨作業安全要求與可能危害告知單及漢華公司施工檢討會議紀

錄（本院卷1第102-103頁）及高雄高分院103年度矚上訴字第3號刑事判決（本院卷3第30-53頁）為憑；然查：

- (1)依據證人黃志成（漢華水處理公司工程處處長）於高雄地檢署102年度他字第10130號水污染防治法等案件偵查中證述：「（問：漢華公司與日月光K7廠簽約內容？）就本案而言，是做機械式液位計更換成數位式液位計。」、「（問：關閉球閥，對數位式液位計有何影響？）原則上關閉球閥管路仍是密閉不會影響數位式液位計的判讀，但因本案必需要重新安裝防漏墊片，要將部分管路的液體排盡，所以會影響到液位計的判讀，所以在更換防漏墊片時，液位計會讀不到數據，而會判讀桶槽內的液體不夠，就會進行補藥的動作，因為曾進良的經驗不足，此情形在施工時應先通知日月光將自動補藥切除。」等語（外放刑案卷第58頁），證人曾進良（漢華水處理公司工程師）於高雄地檢署同一案件偵查中證稱：「（問：〈102年10月1日上午快9點左右〉進廠是要做何維修？）我們公司有承包該廠雙液位計感測器工程，……，是按裝在鹽酸槽及液鹼槽的底部，……。此雙液位計是表示1個桶裝2個感應器，都是設在底部，如果槽內液體低於感應器，就會自動補藥，如果高於設定值就會自動停藥，是以壓力的方式顯示，……。」、「（問：這次入廠微調工作內容？）如驗收確認表上的照片所示，我們將1處管制閥內的止漏墊片做更換，因為該處有些微洩漏情形。」、「（問：若造成讀取不到液位的話，鹽酸桶內有何情形？）原則上讀取不到液位判讀上會認為桶內的藥不足，會補藥至桶內。」等語（外放刑案卷第56頁），及證人劉威呈（原告K7廠操作人員）於高雄地檢署同一案件偵查中供述：「我接到電話就趕到公司……，他說當時工人在做墊片更換時將壓差式的溢位計關掉，所以藥桶一直加藥進去，所以藥桶滿溢之後，就將鹽酸從7樓打入6樓，但是6樓的鹽酸是滿的，所以從溢流管排到廢水廠去，……，當時的緊急應變措施就是將所有可以加的液鹼質加進去，……但是廢水的PH值還是拉不回來。」、「好像到晚上8點多才達到放流水標準，不過從中午12點多到這時候廢水還是在排放出去。」等語（外放刑案卷第70頁背面），於高雄地院103年度矚訴字第1號公共危險等案件審理中證稱：「事發當日直至20時許pH值始符合放流水標準，22時許才穩定並恢復至公司內定管制標準；我有針對V10池採樣進行簡易測試」等語（外放刑案卷第242-243頁），而佐諸漢華水公司異常事故處理報告（外放刑案卷第59頁）及原告K7廠102年10月每日水質監測紀錄、監控紀錄列印資

料（外放刑案卷第90頁背面-第138頁、第140頁背面），固可採認本件事發原因，係緣於原告K7廠委託漢華水處理公司進行該廠6樓純水組更換鹽酸儲桶管線之止漏墊片，漢華水處理公司於102年10月1日9時許指派員工前往施作，因進行該項更換工程須關閉管線閥門、並將部分管線內鹽酸排出，若未關閉鹽酸儲桶所設置感應器自動補充程式設定，將使感應器繼續運作，而誤判鹽酸量已至低位而自動進行補充鹽酸。因漢華水處理公司員工疏未通知原告K7廠相關人員關閉感應器自動補充程式設定，致施工期間仍不斷自動補充鹽酸，造成鹽酸溢流並循管線流入K7廠廢（污）水處理設施之酸鹼中和池（V3池〈T01-16〉）內，致混凝池1（V4池〈T01-17〉）自9時30分起pH值明顯下降（10時前已降至6以下，10時許起降至3以下）、混凝池2（V5池〈T01-18〉）自10時30分起pH值明顯下降（10時前已降至6以下，11時7分許起降至3以下）、最終中和池（V9池〈T01-21〉）自10時30分起pH值下降且數值不穩定之情形（12時許已降至3以下，12時15分許約降至2）、放流槽（V10池〈T01-22〉）自12時35分起pH值下降（13時30分起降至5.69），運作程序發生異常，無法依原定程序有效處理廢水，致各處理池廢（污）水pH值有急遽下降之情形，嗣經原告K7廠操作人員劉威呈等人投放大量液鹼，中和處理池之酸鹼值後，迄至同日20時許放流水始符合法規標準。

- (2)惟參諸「銅：非屬環保署列管毒性化學物質，為非致癌物質，為人體必需之元素，WHO（世界衛生組織）建議每人每日需求量約2mg，每人每日最大容許量為30mg（以體重60kg計算），但過量銅仍會造成急毒性症狀，危害人體健康，若攝取濃度超過30mg/kg的水會開始產生噁心、腹瀉、頭暈等急毒性症狀，甚至造成肝腎受損和死亡，土壤含銅量過高時，會造成農作物毒害和減產」；「鎳：能累積於一些生物體內，但無生物放大作用，WHO建議每人每日攝取量為100~300  $\mu\text{g}$ ，已有實質或強烈證據指出在特定狀況時暴露在這些物質下會導致人類致癌或引起其他動物致癌，目前IRIS將其歸納為B1類，IARC將鎳化合物認定為人類致癌物，金屬鎳則被歸類可能引起人類致癌物，鎳已知會引起接觸性皮膚炎，影響男性與女性生殖能力，另外已有充分證據指出硫酸鎳、氧化鎳對於人類具有致癌」（參見環保署103年1月21日環署督字第1030006631號函，外放刑案卷第211頁背面至第212頁），顯見放流水標準之管制目的即在於避免事業廢（污）水中之銅、鎳含量對於人體健康及環境生態造成逾容許值之危害

。又遇緊急情況之應變機制，即係為減少有毒化學物質對流域和水生態系統之污染，避免對人體具有累積性危害之物質（如鎘、鉛、六價鉻、砷、汞、硒、銅、鋅、錳、銀等重金屬）污染水資源，保護人體健康及生活環境，確保現代及後代都有足夠安全之水資源可使用之必要措施。而原告K7廠依水質自動監測系統已知悉放流水異常，並添加液鹼加以調整，又參諸證人李啓豪（原告K7廠廢水處理系統設置廠商人員）於高雄地院103年度矚訴字第1號公共危險等案件審理中證述：當初設計的內容，發生水質異常情形第一個就是先排到備用池，第二個就是停止製程，停止再進水。因為重金屬在鹼性的情況下才能去除，在酸性的情況下是完全溶出的，所以酸性的情況下是不能往外排的，一定不符合放流水標準。就是先加液鹼，不能回復正常就停止製程等語（外放刑案卷第219頁），而證人劉威呈於高雄地檢署102年度他字第10130號水污染防治法等案件偵查中供述：當時的緊急應變措施就是將所有可以加的液鹼質加進去，當天是加了2顆液鹼質，但是廢水的PH值還是拉不回來等語（外放刑案卷第70頁背面），及於高雄地院103年度矚訴字第1號公共危險等案件審理中亦證稱：當天V3-V10池均過酸的情形，加入液鹼也無法回復時，應該要停工，停工前應該要開啓回抽設備。因為當天沒有停工，源水一直進來，如又把水往回打，變成系統無法承載這麼大量的水，再打回抽，只會把前面已經加完液鹼穩定好的水的穩定性被打壞等語（外放刑案卷第242頁），足見本件鹽酸溢流事件發生當時，原告K7廠現場操作人員雖然投入大量液鹼欲中和搶救，然仍無效果，並未能即時回復廢（污）水處理設施應有之PH值，顯已發生危害環境生態之緊急情況，則原告K7廠依水污染防治許可證具有規制效力之許可內容，自應啓動緊急應變措施而為適法之緊急應變處置，並非容任含有重金屬物質之過酸廢（污）水流入後勁溪，致污染地面水體。

- (3)準此，本件原告K7廠水污染防治許可證（有效期間：自102年1月16日起至107年1月15日止，本院卷3第248-249頁）核准之緊急應變方法載明：若因廢水操作發生異常、故障或意外事故發生而產生溢漏，應採取對策及清理方法如下：(1)馬上停止生產作業操作（即停止原廢水之進入廢水處理設施）。(2)如動力設備故障，立即啓動備用機組。(3)劃設安全與管制區域，避免影響其他人員或事物，並立即清除洩漏污染物質。(4)依操作手冊所記載之標準程序，進行設施故障排除。(5)確定設施故障原因後，對於故障設施進行維修或電洽維修

廠商到廠維修。(6)將外洩至防洩槽之化學品，以緊急洩漏處理車處理。揆諸本件鹽酸溢流事件發生後，原告K7廠現場操作人員雖投入大量液鹼欲中和搶救，然仍無法即時有效改善水質，此際自應迅速啟動緊急應變措施，採取馬上停止生產作業操作，停止原廢水進入廢（污）水處理設施，避免含有重金屬之過酸廢（污）水排放至後勁溪，始為正辦。且觀本件事發當時，被告稽查人員亦當場建議應停止排放行為並將廢水暫存（本院卷3第250頁），惟原告K7廠並未依此立刻實施即時有效之緊急應變措施，仍容任異常水質大量排放至後勁溪流域，自難藉詞諉卸其責。因此，原告主張本件鹽酸溢流事件，純屬單一意外事故，其並無停工之義務云云，洵不足採。

2. 次查，本件依原告K7廠廢水廠運作紀錄表記載102年10月1日全日放流量為5194CMD（外放刑案卷第51頁），又其廢（污）水處理設施之混凝池（V4、V5池），雖先後自9時30分、10時30分起pH值明顯下降，惟放流槽（V10池）pH值則自12時35分起方始下降（外放刑案卷第90頁背面-第138頁、第140頁背面），參以其廢（污）水處理設施係以系統性之物理、化學及生物處理方法，進行廢（污）水之處理流程，且依證人李啓豪於高雄地院103年度矚訴字第1號公共危險等案件審理中證述：放流池有1個液位，液位高度到的時候會啟動輸送棒，輸送棒往外打，打到加工出口區的納管，流到後勁溪等語（外放刑案卷第216頁），足見原告K7廠原廢（污）水自各池依序流動處理後流至放流槽，於達一定高度後方對外排放。是縱令前階段處理單元之混凝池已出現水質異常情況，然所處理之廢（污）水仍須按上開處理流程而依序流經各池最後始對外排放，並非立即可影響放流槽所儲存放流水之水質狀況，故尚不得逕依前階段水質異常時點採為認定原告K7廠對外排放不符合放流水標準之廢（污）水之基礎，而應以放流槽於12時35分起pH值下降時起，作為認定原告K7廠對外排放之放流水已受前階段廢水異常狀況影響而逾法定標準之時點，較符合廢（污）水處理設施之處理流程。又原告K7廠於事發當日20時許所排放之廢（污）水已達放流水標準，是以原告K7廠事發當日（全日）之廢（污）水排放量為5194CMD，超標廢（污）水排放時間應係自12時35分起至20時許止（約7小時30分），若依全日廢（污）水排放量、超標廢（污）水排放時間比例計算，則其排放之廢（污）水所含重金屬銅總量約為4.12公斤（計算式： $5194 \times 2.5424 \times 7.5 \times 1000 = 4.1227$ ）、鎳總量約為7.11公斤（計算式： $5194 \times 4.3$



824&#215;7.5&#247;1000=7.1092) (本院卷3第137、215、219頁)  
，應可認定。

3. 綜上以觀，本件原告K7廠於102年10月1日，經被告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，反而容任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。則被告認定原告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。

(六)被告認定原告於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，惟系爭罰鍰處分認定原告不法利得之計算基礎尚有違誤，且有裁量不足之瑕疵情形，應予撤銷，並由被告重為適法之處分：

1. 按行政罰法第18條第1項及第2項規定：「(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。」準此，裁處罰鍰，除督促受處罰者注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，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，應使其不能保有該不法利益，以減少經濟誘因為違規行為，發揮罰鍰制裁、預防(特別預防及一般預防)及剝奪所得之功能。又不法利得之範圍，應包括因違反行政法上義務而直接獲得財產上利益(如營業淨利)之積極利益，及應支出而未支出或減少支出之消極利益，使受處罰者違反行政法上義務之程度與裁罰目的間符合比例原則，並發揮制裁及預防之功能。
2. 經查，本件依據被告對原告K7廠自96年至102年期間之稽查情形，雖不足認定原告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。惟原告K7廠於本件違章事實發生當日，對於廢(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，本應啟動廢水處理緊急應變措施，馬上停止生產作業操作，停止原廢水

進入廢水處理設施，詎其未予立刻執行，避免危害國民健康及生活環境之物質污染後勁溪，反而基於產業經濟利益之考量，容任不符合放流水標準之廢（污）水大量排放至後勁流域，致所含重金屬銅總量約4.12公斤、鎳總量約7.11公斤污染地面水體品質，違規情節重大，至為明確。則被告依行政罰法第18條第1項及水污染防治法第66條之1第1項之規定裁處罰鍰額度時，即應依本件污染特性及違規情節，審酌原告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，或考量其資力，並得依行政罰法第18條第2項之規定，於原告所得利益範圍內酌量加重罰鍰額度，固不待言。

3. 惟被告對原告K7廠自96年至102年期間之稽查情形，並不足採認原告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，且被告對於原告K7廠自96年1月1日起至102年9月30日期間，於如附件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，而被告亦陳明其前6次裁處均已斟酌行政罰法第18條第1項規定無誤（本院卷3第269頁），則被告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，依原告K7廠事業廢棄物清理計畫書等資料，推估原告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。
4. 次查，本件原告K7廠於102年10月1日，未妥善處理廢（污）水而有減省污泥處理費用，固無疑義。惟衡諸行政機關自應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意，並得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品，覈實認定受處罰者因違反行政法上義務所直接獲得之積極利益及消極利益（行政程序法第36條及第40條參照），且環保署所訂「違反水污染防治法裁處不法利得稽查及裁處作業要點」所附「水污染防治設施功能足夠切結書」（本院卷3第251-254頁），亦要求地方主管機關應指定期限要求事業提供所要求之事證資料，俾地方主管機關據以斟酌事業所得利益，如屆時未列舉事證，或經主管機關查核所舉事證不足或不實，再由主管機關依查核所得事證，推估核計功能不足及違法行為所得利益。然觀系爭罰鍰處分計算原告K7廠節省之污泥清理費用，係以被告所詢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（本院卷3第22頁），並非以原告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，此有聯合議價單、詢報價單（本院卷2第178-180頁）及事業廢棄物處理承攬契約書（本院卷3第144-162頁、第289-292頁）在卷可稽，而被告亦自承其沒有請原告提供污泥處理費用之契約，如原告有這樣的資料，被告亦可參酌依此計算等語（本院卷3第22頁），足認被告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。又查，原告K7廠為保有繼續生產運轉之經濟利益，並未依照水污染防治許可證核准之緊急應變方法，執行馬上停止生產作業操作，停止原廢水進入廢水處理設施之緊急應變措施，反而容任含有危害國民健康及生活環境之重金屬銅、鎳之廢（污）水大量排放至後勁溪，且考量不法利得之裁罰目的，即係以剝奪受處罰者之不法利益，以減少出於經濟誘因而為違規行為之特別預防目的，而被告亦自承其應審酌原告可得計算之經濟利益（本院卷3第220頁），然其僅審酌應支出而未支出之處理費用及孳息，漏未審酌原告違反行政法上義務所得計算之經濟利益（本院卷3第221頁），準此亦可認系爭罰鍰處分尚有裁量不足之瑕疵情形。

5. 本件系爭罰鍰處分雖有上述裁量瑕疵之違法情形，然因原告所得利益若干，影響罰鍰之高低，此屬行政機關之裁量權限，尚非行政法院可得取代理行政機關而自為決定。又受罰鍰處分人提起行政救濟，請求撤銷對其不利之罰鍰處分，如就罰鍰處分加以變更，而其結果較原罰鍰處分對其更為不利者，有失受處分人提起行政救濟之本意，固有不利益變更禁止原則之適用。然所謂「不利益變更」，應係指使受處分人處於較原處分更不利之法律上地位，故有利與否之判斷，應以原罰鍰處分金額為判斷基準，尚非以個別裁罰因素為判斷對象。因此，被告對於本件原告之違章行為裁處罰鍰時，應予審酌原告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），並得考量原告之資力，如原告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。從而，系爭罰鍰處分之計算基礎有所違誤，且有裁量不足之瑕疵，固應予以撤銷，惟本院並無從代替被告為裁量，爰將系爭罰鍰處分予以撤銷，由被告重新審酌而為適法之裁量決定。

(七)一般給付訴訟部分：

- 1.按「(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。」行政訴訟法第8條固有明文。惟給付訴訟能否獲勝訴判決，應以原告實體上之權利是否應獲終局實現為據。
- 2.本件原告前已於103年1月20日依被告第1次更正之罰鍰處分繳納罰鍰109,359,562元，嗣後被告又更正罰鍰處分金額為102,013,867元，並已先退還原告7,345,695元等情，為兩造所不爭執，且有原告繳納罰鍰支票影本(本院卷1第49頁)及被告104年10月27日高市環局土字第10440909100號函附高雄市公庫支票影本(本院卷3第181頁)在卷可參，堪信為真實。惟查，被告原處分並非當然無效，又依行政訴訟法第215條規定之立法理由：「形成之訴，經法院認為有理由而為撤銷或變更原處分或決定之判決，於確定時應賦予一定之法律效果。」可知，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。準此，被告所為之原處分，雖因認定原告不法利得之計算基礎有誤，且有裁量不足之瑕疵，固應予撤銷，惟尚未確定，並不發生形成力，則被告原受領之系爭罰鍰，並非當然為無法律上原因。再者，本件原告違反水污染防治法第7條第1項規定之違章行為明確，被告得依同法第40條規定予以裁罰，足認被告之裁罰權存在，僅因不法利得之計算基礎有誤，且有裁量不足之瑕疵，應由被告重為罰鍰額度之裁量決定，亦難認被告所受領之系爭罰鍰並無公法上之原因存在。況系爭罰鍰處分雖應撤銷，然本院無從代替被告裁量，應由被告重新審酌而為適法之決定，而被告重為裁量後是否有應返還之數額，尚無從確認，即原告是否有實體上之權利應獲終局實現，尚未明確。未按行政訴訟法第196條第1項規定「行政處分已執行者，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。」明定法院就已執行完畢之行政處分，於判決撤銷行政處分而原告聲請為回復原狀之處置時，賦予法院得就其適當性予以審酌，此在原告以給付之訴作為請求時，亦應為相同解釋。本院認被告既尚得就原告違章事實重為裁罰，在此之前，准予返還即非適當。從而，原告依行政

訴訟法第8條第2項規定，逕予請求被告返還其已繳納之罰鍰102,013,867元，於法尙有未合，不應准許。

(八)綜上所述，原告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，而容任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，則被告認定原告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原告不法利得之計算基礎尙有違誤，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，尙非行政法院可得取代理行政機關而自為決定，則本院既無從代替被告為裁量，爰將系爭罰鍰處分予以撤銷，由被告重為審酌而為適法之裁量決定。從而，原告起訴意旨，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。至於原告依行政訴訟法第8條第2項規定，請求被告返還已繳納之罰鍰102,013,867元部分，為無理由，尙難准許。又本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰不再逐一論述，併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第104條，民事訴訟法第79條，判決如主文。

中 華 民 國 105 年 3 月 22 日  
高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 蘇 秋 津  
法官 林 彥 君  
法官 張 季 芬

以上正本係照原本作成。

- 一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。
- 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）
- 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

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 105 年 3 月 22 日

書記官 周 良 駿