

臺北市政府 88.02.24. 府訴字第八七〇八七三七七〇〇號訴願決定書

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一二〇件處分書，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

關於編號五十九處分書部分，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，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臺幣(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八月六日之處分，訴願人已向本府提起訴願，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及八十七年十一月四日府訴字第八七〇二一五九〇〇〇號訴願決定在案）。訴願人不服，分別於八十七年九月二十八日、十月二十二日、十一月十三日、十一月二十七及十二月二十三日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

壹、關於編號五十九處分書部分：

- 一、按行政法院五十八年度判字第三九七號判例：「提起訴願，為對於官署處分聲明不服之方法。若原處分已不復存在，則訴願之標的即已消失，自無許其提起訴願之餘地。」
- 二、上開編號五十八及五十九號通知書係為重複告發，原處分機關已自行撤銷編號五十九處分書，是則原處分已不復存在，訴願之標的即已消失，揆諸首揭判例意旨，此部分訴願為程序不合。

貳、關於編號一至五十八及六〇至一二〇處分書部分：

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。」

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〇五四九一號函釋：「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場地，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。

三、卷查訴願人管理之本市第一家禽批發市場所排放廢水之「〇〇（〇〇）」檢驗值為二三三 mg/L，「〇〇（〇〇）」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，有環保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、次查訴願人為第一家禽批發市場之管理人，亦即本件之實際行為人，揆諸前揭環保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、前揭環保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、惟查本市第一家禽批發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「有關家禽批發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：「家禽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。」「畜產公司家禽市場屠體交易場，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』。……」（○○○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」。本案一二〇件處分書罰鍰共計七百餘萬元，若自八十六年十月七日（按日連續處罰之始日）至八十八年二月止，則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，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