

臺北市政府 88.08.27. 府訴字第八八〇三三六九八〇〇號訴願決定書

訴 願 人 〇〇股份有限公司

代 表 人 〇〇〇

代 理 人 〇〇〇

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，不服原處分機關如附表之八十四件（Q〇〇一二九四號至Q〇〇一三七七號）處分書，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

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〇〇二九九二號違反水污染防治法案件通知書予以告發，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八十六年十月七日起按日連續處罰，自八十六年十月七日起至八十七年一月十三日止，每日各處以訴願人六萬元罰鍰。訴願人不服，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：「原處分撤銷，由原處分機關另為處分。」原處分機關重研後，仍各處以訴願人六萬元罰鍰。訴願人猶未甘服，再向本府提起訴願，經本府八十八年二月二十四日府訴字第八七〇六七六八五〇〇號訴願決定：「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。」原處分機關再重為處分，仍各處以訴願人六萬元罰鍰。訴願人仍不服，於八十八年四月十六日第三次向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、按訴願人於八十八年五月三十一日向本府工務局衛生下水道工程處申請將污水接入公共污水下水道，經該處八十八年五月三十一日北市工衛營字第八八六一〇六三七〇〇號函復訴願人以：「主旨：……同意備查……。說明：……二、因整個家禽批發市場污

排水僅係局部（人工屠宰場）辦理接入，故其餘未排入公共污水下水道部份仍受本府環保局依相關法令限制。……」訴願人旋於同日傳真報請原處分機關查驗，經原處分機關於八十八年六月一日查驗，以八十八年六月九日北市環二字第八八二二〇七八二〇〇號函復訴願人略以：「主旨：……符合完成改善規定（已納入下水道系統），自六月一日起停止按日連續處罰，……」合先敘明。

二、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。……」

三、本件訴願理由略以：

- (一) 北市家禽市場，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) 家禽批發市場缺乏污水處理設施，理應由所有人即市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（市政府）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，訴願人亦不得任意增添（污水處理）設備。市府交付與訴願人一個不具污水處理設施之陽春、落伍場地，根本無法應付衛生與環保要求。惟市府對家禽市場是否改建為電宰場或屠體交易場，猶疑不決、政策翻覆，以致對於現階段污水改善工程，態度保守、消極。雖訴願人迭次反應、催促，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) 市府對家禽市場之改建，政策搖擺，拖延不決；對污水排放之改善，迴避問題，遇難退卻。關於家禽市場改建之政策轉折，市府建設局市場管理處於原處分機關為本件召開研商會議時，即坦言：「家禽市場人工屠宰場原擬就地建電宰場（含污水處理設備），自七十四年十一月三十日奉許前市長核准並編列預算以徹底解決屠宰衛生及環保問題，後因考量當地交通、環保及農產品運銷效率等因素，.....不在本市設立家禽電宰場，....至八十四年四月奉准終止興建，並擬就原地興建屠體交易場，其過程確實因時空環境變遷，經審慎評估避免投資浪費，始作政策改變。」該會議並做成結論：「家禽批發市場改建為屠體交易場係本府既定政策，為顧及市民肉品供應之需求，請市場管理處就技術面予以配合辦理。」顯見，市府係因「避免投資浪費」，對於家禽市場如何改建，延宕十數年仍無法決行；對污水改善工程，市府也恐怕將來市場就地改建，投注鉅資如同虛擲，為「避免投資浪費」，迴避不處理。市府卻以連續重罰強逼訴願人「浪費投資」，為市府踐行本應市府責無旁貸之水污染防治工作；於理、於情，實在說不過去。本件放流水不合格之事實，實係因市府未依規定於其所有之家禽批發市場設置符合環保法令之污水處理設施而導致。是以，市府自行違法、怠惰，事實甚明。
- (四) 按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，效果直接歸屬於市府，是其處分行為與市府自為行政處分無異。今市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？

(五) 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，不惜自行投注鉅資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，俾符法令標準。然由於家禽市場污水處理場地狹小，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，耗時甚久（單單施工期最少即需三個月）。再者，還需依規定向原處分機關及工務局衛生下水道工程處、養護工程處等申請辦理相關執照，而其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。核估種種由市政府屬下業務獨立主管機關分別主管相關工作，絕非原處分機關所能左右，並在其所定之三個月所能限期完成。「法不能強人所難」，為行政法「期待可能性」之本質，在無期待可能性之情況下，原處分機關強使訴願人履行義務，對訴願人課以連續重罰，實亦有違誠信原則。

(六) 原處分機關認為訴願人可選擇改善污水處理設施各種方式，包括自行停工，停業改善云云，實在強人所難：訴願人受市府委託，經營家禽市場，肩負大臺北地區市民生活必需之禽肉供應，及眾多供銷業者之生計，實不容訴願人出此下策。何況，訴願人之主管機關臺北市政府建設局尚且明令訴願人不宜有停業狀況。

(七) 原處分機關未與市府相關單位，為必要之行政溝通協調，不瞭解本件改善工程之難辦，缺乏橫向溝通與協調，而將市政府怠惰、平行主管機關間之作業落差，全數責由訴願人負擔，實難符情理之平。本件經市府訴願決定將原處分撤銷，責由原處分機關另為處分，惟原處分機關未能體會訴願決定之用意，仍執意依法處分，一意孤行，維持按日連續重罰訴願人之處分，顯與訴願法第二十四條規定有違，亦有負訴願機關之苦心良言。

四、卷查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。」八十八年二月二十四日府訴字第八七〇六七六八五〇〇號訴願決定：「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。」訴願決定撤銷理由略以：「……六、關於編號十六至九十九處分書部分…(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。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。.....」

五、查上開訴願決定作成後數月，訴願人始終並未完成工程改善，徒以經費龐大、施工不易云云相辯解，直至原處分機關沈局長、市場管理處方處長及衛工處等代表於八十八年二月九日前往現場會勘，查得訴願人改善成果仍然不彰，係因原施作之改善工程已完工之鋼索式攔污機與排水系統功能不佳及業者逕將家禽羽毛內臟流入水溝所致，爰請訴願人應於八十八年五月底前應完成三點改善作業：(一)儘速更換攔污機：應更換功能更佳之迴轉式攔污機。(二)全區排水系統重作：調整水溝高程，並作雨污水分流。(三)加強業者管理：不使屠宰作業中羽毛內臟流入水溝；並告知逾六月一日不改善即將之勒令停業。訴願人遂於八十八年五月三十一日完成改善。按原處分機關早自八十六年七月七日告發，並限期訴願人改善起，一直至訴願人八十八年五月三十一日完成改善，時近一年十一個月，而訴願人遲遲未能改善之原因既經會勘查明為改善工程之設計及業者管理不當，此等改善措施由訴願人於二月九日至五月即完成，足證遲未改善係可歸責於訴願人之事由，而非當初訴願人所陳事實上有重大困難或經費過鉅等情。此原處分機關於答辯書及三度派員至本府訴願審議委員會會中說明時，雖均未論明，惟今既經本府查明上情，並無前開訴願決定所指原處分恐有違期待可能性原則之情事。

六、再查訴願人為該市場之管理人，即為本件之實際行為人，原處分機關以之為受處分人，並無違誤，業經本府前訴願決定論明在案。又訴願人與本府間所訂委託契約關係，係屬內部關係，亦難藉以企求免責。至本府前開訴願決定所指原處分機關應研議對訴願人執行按日連續處罰是否將造成訴願人公司破產關閉而有礙市民家禽肉品之供應乙節，原處分機關固未釋明，然環境保護與民生經濟本應兼顧，而訴願人延宕至今始完成改善，其污染行為顯已對環境造成重大之影響，自難以維民生經濟而害環境保護。從而，原處分機關所為之處分，尚無不合，應予維持。

七、綜上論結，本件訴願為無理由，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
委員 劉興源
委員 曾忠己

中 華 民 國 八 十 八 年 八 月 二 十 七 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 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，向內政部提起再訴願，並抄副本送本府。

（行政院環境保護署地址：臺北市中華路一段四十一號）