

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

111年度訴字第390號

民國112年12月21日辯論終結

原告 年靖有限公司
代表人 凌麗燕
訴訟代理人 許宏吉 律師
被告 高雄市政府環境保護局

代表人 張瑞琿
訴訟代理人 邱義雄
洪鈺典
蘇芳男

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服高雄市政府中華民國111年9月5日高市府法訴字第11130654200號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告在○○市○○區○○街6-111號工廠（下稱系爭工廠）從事化妝品製造業，屬環境部依水污染防治法（下稱水污法）第2條第7款規定公告水污染防治法事業分類及定義之化工業，為應申請核發排放許可證或簡易排放許可文件始得排放廢（污）水至地面水體之事業；惟原告未領有廢（污）水排放許可證（文件）。經被告接獲民眾陳情，而於民國110年12月1日至系爭工廠稽查發現，原告於系爭工廠後方作業區清洗製程桶槽時，現場將清洗產生之作業廢水，未經處理直接排出到系爭工廠正前方排水溝致污染地面水體。被告乃當場命原告立即停止排放廢（污）水，並旋於現場採集水樣

送驗，檢測結果為懸浮固體290mg/L、化學需氧量9,890mg/L，已逾放流水標準第2條第1項第1款第4目附表四「化工業放流水水質項目及限值」所定懸浮固體30mg/L及化學需氧量100mg/L之限值。被告乃以111年1月14日高市環局稽字第000000000號函通知原告陳述意見。經被告審酌調查事實證據及陳述意見後，仍認原告違反水污法第7條第1項及第14條第1項規定之事實明確，從一重論以違反同法第7條第1項規定，而依同法第40條第1項、違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則(下稱裁罰準則)第2條及環境教育法第23條等規定，以111年4月29日高市環局稽字第00000000000號函(下稱被告111年4月29日函)附111年4月6日高市環局水處字第30-111-040001號裁處書(下稱被告111年4月6日裁處書，與被告111年4月29日函合稱原處分)裁處原告罰鍰新臺幣(下同)147萬元及環境講習8小時且其代表人應親自出席講習，不得代理，並依水污法第45條第1項規定命原告將系爭工廠產出廢水製程全部停工。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1.原告未有取水用於製程之情形，相關產品製程無需排放污水，自無須依水污法第14條取得污水排放許可證：

(1)水污法第14條所稱「事業排放廢(污)水於地面水體者」，係指依產品之製程有排放事業廢水之經常性需求之事業，而非指偶然、違失而使之排放者。是以，除須符合水污法所規範之事業外，更需該事業之生產製造會產生廢水而有排放廢水之需求及事實者，始有依水污法第14條事前申請核發排放許可證或簡易排放許可文件之必要，而非只要是「水污法指定公告種類、範圍及規模之事業」「有無排放廢水」，就必須依水污法第14條申請核發排放許可證或簡易排放許可文件。

01 (2)原告前申請設立系爭工廠時已獲被告審查准文，且無須
02 依水污法第14條規定申請核發排放許可證或簡易排放許
03 可文件；今卻以原告未領有排放許可證或簡易排放許可
04 文件而命停工及處以罰鍰，除與法律規定不符，亦有違
05 信賴保護原則：原告於106年間申請工廠登記許可時，
06 依工廠設立登記規則，提出被告106年5月10日高市環局
07 綜字第00000000000號函之審查准文（下稱被告106年5
08 月10日函），其中所附據之審查表「水污染防治」類別
09 之審查項目：「丙.水污法指定公告種類、範圍及規模
10 之事業，但非屬環保署公告應先檢具水污染防治措施計
11 畫之事業。」「已切結未產出廢水或廢水量未達水措標
12 準。」並經高雄市政府經濟發展局106年8月24日高市經
13 發工字第00000000000號函核准原告申請工廠登記。由
14 是可知，原告雖屬水污法指定公告種類、範圍及規模之
15 事業，但未產出廢水（或廢水量未達水措標準），自無
16 須依水污法第14條規定申請核發排放許可證或簡易排放
17 許可文件，此經被告106年5月10日函肯認。且當初向被
18 告為審查申請時，不僅提出資料為形式審查，亦經被告
19 派員至現場勘查，確認「製程」未有排放廢水之需要時
20 （或排放量），方作成被告106年5月10日函之准文；換
21 言之，原告並未提供不實資料，不致生被告有誤認之
22 虞。則被告不可嗣後再以原告為水污法指定公告種類、
23 範圍及規模之事業，卻未領有水污法第14條之排放許可
24 證或簡易排放許可文件，而以原處分命原告停工及裁
25 罰，此屬錯誤之認事用法，且有違行政處分之構成要件
26 效力及行政機關之自縛性原則，應予撤銷。

27 (3)原告產品之實際製程，確實無需用水，亦無用水：依原
28 告產品製造流程未見有污水排放之相關製程。而系爭工
29 廠之水號：00000000000，依台灣自來水公司110年11月
30 資料所示，實用度數僅18度，其餘同年各月份之水單資
31 料所示，實用度數均未超過18度。足見原告並未取水用

於產品製造、操作之情形；且為免落塵及殘餘自來水雜質影響原告產品品質，原則上桶槽亦非逕以水清洗，而係待凝膠凝固後，撕除即可，根本無需用水，此有施作影片可稽。被告111年4月29日函文雖稱：「上開加熱桶槽因膠皮客製化需使用染料（食用色素），故需用水清洗，……。」等語，若果真如此（假設語氣），在大量用水之下，原告不可能每月僅耗用如所上述18度之水；顯見，此為被告單方猜測，除與經驗法則不符外，亦欠缺實據，更與上述原告產品之實際製程不符。況且，所稱「清洗桶槽」之情形，僅係稽查該日（110年12月1日）偶見，依該日之錄影光碟中，稽查人員詢問原告人員，亦僅稱於稽查該日有在廠區後方清洗，而當日被告人員穿梭於系爭工廠後方空地，根本未見原告產品之「實際操作製造流程」。嗣後於110年12月2日及111年1月20日被告再次派員稽查時，已查無原告排放廢水之情形，惟110年12月2日稽查記錄，為被告人員繕寫後，交原告人員簽名，其中「製程」一詞，乃被告稽查人員所強加，並非實情，亦無法逕以推論原告平時之製程有清洗桶槽之需求及事實。是以，原告產品之實際製程為何、原處分之理由是否與事實相符、原告應否依水污法第14條申請排放許可等問題，被告除由稽查人員自行書寫之稽查記錄外，竟未有其他相關證據可佐，實難僅憑被告稽查人員強加之詞，而逕認與事實相符。

(4)原告於起訴後，再覓環保技師到場勘查，以配合被告作業。惟污水處理廠商及環保技師到系爭工廠後，發現現場製程根本無廢水排放之情形，而無法依水污法第14條申請排放許可，並經被告以111年11月11日高市環局稽字第00000000000號函覆無須依水污法第14條申請排放許可在案。但於本件中，被告卻又堅持原告應依水污法第14條規定申請核發排放許可證或簡易排放許可文件。兩相矛盾，叫原告無所適從，損及原告權益。

01 2.被告認定原告違反水污法第7條，有事實認定之違誤：

02 (1)生活廢水與事業廢水，兩者性質截然不同，非得逕謂不
03 符合放流水標準者，即有水污法之適用。則被告110年1
04 2月1日稽查系爭工廠所採集之樣本，究竟係原告之生活
05 廢水抑或係原告清洗桶槽所致？而排放情形究竟係110
06 年12月1日單一日之偶然情形還是持續性之故意行為？
07 均未見被告舉證釐清。是以，被告111年4月29日函文
08 稱：「不論生活廢水或事業非水，如違反流放水標準，
09 一律裁罰」等語，顯然混淆法規之適用，並企圖免除行
10 政機關之調查義務及舉證責任，無足可採。

11 (2)又被告採樣之處，係直接從系爭工廠「尚未排出之管
12 線」中取樣，並非自污水排放系統中之水體取樣，故對
13 於被告111年4月29日函文說明二所載之水體污染濃度及
14 污染情節，猶屬可議；應由被告舉證說明之。

15 3.原處分所課與之罰鍰，除與事實及法律之規定不符外，其
16 罰鍰數額，未能考量污染及違規之特性與狀況、原告之營
17 收等因素，而有過高之情事，有違比例原則：

18 (1)原告110年度之全年度營業淨利僅170,668元，此有110
19 年度損益及稅額統計表第33項可稽，此因原告之營業收
20 入總額雖高，然因本身並不生產所填充保養品之原料，
21 故營業成本相對亦高，致實際營業淨利較低。惟原處分
22 之裁罰金額竟高達1,470,000元，幾近原告營業淨利之
23 十倍，屬實過苛，亦未慮及原告所得利益、資力等。其
24 二，被告稽查所見之情形，縱屬真實（假設語氣），惟
25 此僅係原告所屬員工偶一之操作失誤所致，並非故意排
26 放，且爾後亦查無排放之情形。況且，原告根本未以
27 「用水清理桶槽」為製程，已如前述；倘如被告所謬
28 言，以極少之水清洗，則污水排放量亦相對應極低（假
29 設語氣），則原告之違規情節甚微。然被告竟處以高達
30 1,470,000元之裁罰金額，顯與原告之違規情節不相
31 符。其三，稽查之採樣，其中雖有「懸浮固體」「化學

需氧量」之變化，但此亦為生活廢水中所常見，且並非重金屬或其他有毒物質之污染；而被告111年4月29日函文也稱原告所使用者為「食用色素」，衡酌此污染之特性，乃不致對人或環境產生立即之危險或其他生命身體之危害，尚屬輕微。基此，原處分全然未慮及原告所得利益、資力、違規情節、污染之特性，而採處高額之罰鍰，已與比例原則有違，應予撤銷。

(2)再者，被告所引用之裁罰準則，僅屬子法位階且為技術性規定，依法律優位原則，並無法逾越母法或取代上位階法律。亦即，原處分之罰鍰數額計算，並不因有裁罰基準表或相關準則，而可逕稱符合比例原則。

(3)罰鍰之計算亦屬有誤：

A. 依裁罰準則附表3所示，壹、違規態樣點數，一、基本點數，違規對象類型中規模或影響類型所稱之「事業」，尚區分為3種類型，分為：「1. 依規定無須申請水污染防治措施計畫或水污染防治許可證（文件）。2. 依規定應申請廢（污）水管理計畫。3. 依規定應申請水污染防治措施計畫或水污染防治許可證（文件）。」其中若符合1. 而有排放廢水之違規行為，與符合3. 卻未有許可而排放廢水之兩種違規態樣，有所不同，並非一經發現未有許可而排放廢水之情形，即以水污法第14條相繩，甚明！而被告卻率以水污法第14條論斷，並將原告誤以「3. 依規定應申請水污染防治措施計畫或水污染防治許可證（文件），規模 $Q < 50$ 」為核計種類，係屬違誤。亦即原告應屬「1. 依規定無須申請水污染防治措施計畫或水污染防治許可證（文件）」核計，即「1點」。

B. 依裁罰準則附表3所示，壹、三、涉及超過管制標準限值或未經許可稀釋行為點數、（一）超過管制標準限值之濃度（以應符合之管制標準限值認定）、5. 其他水質項目（C2）（以超過應符合之管制標準限值倍

數【備註7】最高之水質項目認定）項目，以「違反本法第7條第1項及其他條文，從重依本法第7條第1項處分(B)【備註6】」加重1.2倍計算。而【備註6】係指：「（一）一行為同時違反本法第7條及第18條之1規定，應依其違規情節同時考量繞流排放及放流水超過管制標準之點數。（二）一行為同時違反本法第7條及第14條或本法第7條及第18條規定，如具關聯性應從重依違反本法第7條處分，毋須再加計違反本法第14條或第18條規定之點數。（三）數行為同時違反本法數條規定，如造成違規之行為不具關聯性，違規原因分屬不同行為，應分別就各該違規行為分別開立處分書。」此處所稱「一行為同時違反本法第7條及第14條」應加重1.2倍計者，係指「依規定應申請水污染防治措施計畫或水污染防治許可證（文件）」未取得許可而排放廢水，至違反水污法第7條第1項之情形；此與「依規定無須申請水污染防治措施計畫或水污染防治許可證（文件）」而有排放廢水至違反水污法第7條第1項之情形不同。則原告係屬「依規定無須申請水污染防治措施計畫或水污染防治許可證（文件）」，縱有排放廢水至違反水污法第7條第1項之情形，但與備註6所稱應加重之情事不同。被告卻謬以原告「一行為同時違反本法第7條及第14條」，從重依水污法第7條第1項處分加重1.2倍計算，核計為48點（計算式： 40×1.2 ），自有違誤。

C. 綜上，原告之違規態樣點數總合為41點（計算式： $1 + 40$ ），惟被告卻錯誤計為49點（計算式： $1 + 48$ ）。

D. 被告未依裁罰準則附表3「貳、加重或減輕點數事項，二、應減輕點數」核實計算：

(A)原告為首次違規，且原告於陳述意見時即已提出110年度之損益表（本院卷1第83頁），可見原告規模不大，根本不可能有逾100人之雇員，符合第

(二)點減輕事由，此部可減點數8.2點（計算式： 41×0.2 ）。

(B)觀被告所提出之稽查現場影片，原告均配合稽查，符合第（四）點減輕事由，此部可減點數4.1點（計算式： 41×0.1 ）。

(C)原告為首次違規，且未涉及水污法第73條，符合第（五）點減輕事由，此部可減點數8.2點（計算式： 41×0.2 ）。

(D)原告於陳述意見時亦提出切結書承諾不會再清洗桶槽排放廢水，符合第（七）點減輕事由，此部可減點數2.05點（計算式： 41×0.05 ）。

(E)是以，原告之違規態樣點數為41點，核計應減點數為22.55點（計算式： $8.2 + 4.1 + 8.2 + 2.05$ ），核計處分點數為18.45點（計算式： $41 - 22.55$ ）。

E. 以原告所主張之處分點數18.45點乘以裁罰準則附表8（原處分卷第122頁）所示之處分基數60,000，則本件罰鍰數額為1,107,000元（計算式： $18.45 \times 60,000$ ）；然以此計算之金額，仍屬過高。由是可知，「應減輕點數」，非能取代比例原則，亦非能全然涵括比例原則。應依比例原則，考量原告所得利益、資力、違規情節、污染特性等因素，調降罰鍰數額。退步言，如以「應減輕點數：合計最多減輕點數不得超過總點數百分之80」計算，原告之違規態樣點數總合為41點，可最多減輕點數為32.8點（計算式： $41 \times 80\%$ ），經扣除減輕點數後為8.2點，乘以違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則附表8所示之處分基數60,000，則本件罰鍰數額可為492,000元（計算式： $8.2 \times 60,000$ ）。

(4)被告雖以「陽裕食品有限公司」「連盛皮革股份有限公司湖內廠」之高額裁處為例，惟該兩公司之排放量、累犯、污染規模等情節，均與本件情形大相逕庭，尚難以

01 此相比擬，自無法以之證明對原告之裁處未違比例原
02 則。詳言之：

03 A. 依最高行政法院109年度上字第65號判決所載，陽裕
04 食品有限公司104年初次違犯時，縱其化學需氧量超
05 標甚多，但僅裁處17萬元；而被告所舉之例，實係陽
06 裕食品有限公司105年10月24日之違規裁罰，其有累
07 犯、大量排放、嚴重污染之情形，而與本件原告初
08 犯、未有大量排放、未形成嚴重污染之情形，顯然不
09 同，而無法相以比擬。

10 B. 由綠色光譜網站自環境部所蒐集之各機關對污染源之
11 裁處資料中，有關「連盛皮革股份有限公司湖內廠」
12 之部分所示，103年10月23日初次違犯水污法時，裁
13 處金額僅10,000元，嗣後數度違反水污法，直至111
14 年9月22日再度違犯時，其排放量、污染程度、再犯
15 之情形，均與本件原告初犯、未有大量排放、未形成
16 嚴重污染之情形，顯然不同，亦無法相以比擬。

17 (二)聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

18 三、被告答辯及聲明：

19 (一)答辯要旨：

20 1.原告有違反水污法第14條第1項行為：

21 (1)原告以被告106年5月10日函及所附審查表作為其無須申
22 請廢水排放許可文件之依據。然此係因原告當時所提供
23 之資料明顯不實，致被告誤認原告未產出廢水而無須申
24 請廢水排放許可文件；則原告不實行為在先，卻要被告
25 以誠實信用之方法，保護原告正當合理之信賴，實屬荒
26 謬。縱然原告106年度作業方式未產生廢水屬實，惟後
27 續原告作業方式有產生廢水情形，自應向被告申請廢水
28 排放許可文件，而非自行遽然認定依被告106年5月10日
29 函，往後皆一概不用申請廢水排放許可文件，故原告所
30 述尚難採憑。

(2)本件前後經被告於110年12月1日、12月2日及111年1月20日派員稽查，原告從事化工業，製程如下：A. 原料(膠皮及內容物化妝品、護髮乳)。B. 膠皮原料置入加熱桶槽(保溫)。C. 膠囊成型機→將原料及膠皮置入成型。D. 乾燥滾筒(6個)→去油(另一滾筒)。E. 成品(精華液及護髮素)，上開加熱桶槽因膠皮客製化需使用染料(食用色素)，故需用水清洗。經被告派員稽查位於系爭工廠後方作業區清洗製程桶槽時，發現現場將所清洗產生之橘紅色作業廢水未經處理直接排出到系爭工廠正前方排水溝致污染地面水體，現場並殘留清洗桶槽之橘紅色作業廢水，依水污染防治法事業分類及定義，原告已核屬水污法化工業(化妝品製造業)之事業，明顯屬事業於製造、操作或作業環境所產生含有污染物之廢水排放，其過程不論用水量所造成排放廢水量之大小多寡，依規定仍需向被告申請核發排放許可文件後始得排放廢水，故原告違規事實明確。被告次於110年12月2日再到系爭工廠後方作業區稽查時，現場會同原告員工，仍於現場發現有前一日清洗桶槽所殘留之橘紅色作業廢水，並經該員工更清楚解釋廠內之製程，該員工坦承前一日確有將桶槽置入原料使用後，即用水清洗桶槽並排放廢水之情事，原告亦坦承上開桶槽需用水清洗且有上開違規行為，而系爭工廠後方清洗現場也發現有自來水之水龍頭及水管。被告又於111年1月20日前往系爭工廠稽查，現場會同原告查核結果，廠內之製程確如上所述之程序，則原告所陳製程桶槽非以水清洗及無需用水清洗，當日僅係員工偶一操作失誤而非故意排放，不足採信。更何況原告已設廠多年，作業流程應甚為熟悉，卻前言表示製程桶槽不會用水清洗，後又表示係員工偶一操作失誤清洗桶槽，前後說法自相矛盾，顯為原告事後推諉之詞。況在被告110年12月1日稽查當日發現原告無排放許可文件而排放廢水，即已要求原告停止排放廢水且不得

01 排放廢水，原告卻以此陳述爾後被告查無排放廢水情
02 事，欲掩蓋稽查當時確有違規排放廢水之行為，足資證
03 明原告所述洵不足採。

04 2.原告有違反水污法第7條第1項行為：

05 (1)被告110年12月1日稽查當日所採樣之處，係從原告已由
06 廠外管線排放出廠外前方排水溝地面水體之廢水，採樣
07 之處本就無需自污水排放系統中之水體取樣，且上開作
08 業廢水係由原告清洗上開桶槽後所排放無誤。經被告取
09 樣化驗結果化學需氧量高達9,890mg/L，超標近百倍(化
10 學需氧量9,890mg/L，標準限值為100mg/L)數值，這在
11 違規取締的畜牧業以外事業案例並不常見，主要因原告
12 製程中所排出之廢水未經處理而直接排放，且廢水呈現
13 橘紅色，該股水樣明顯係原告所排放之作業廢水，並非
14 由人類日常生活中活動所產生之生活污水。原告主張因
15 水樣含有「懸浮固體」及「化學需氧量」之污染物，欲
16 將上開作業廢水狡辯成係生活污水，明顯欲混淆事實，
17 避重就輕，所述洵不足採。

18 (2)又被告依據國家環境研究院公告「水中化學需氧量檢測
19 方法-重鉻酸鉀迴流法」及「環境樣品採集及保存作業
20 指引」之規定辦理，按上開檢測方法六、採樣與保存
21 (略以)：「……保存期限為7天。」及上開作業指引
22 一、目的：「提供環境檢驗室於執行各檢測類別環境樣
23 品採集及保存作業時之依循。」二、適用範圍(略以)：
24 「本指引適用於環境檢驗室執行空氣、水質水量……之
25 樣品採集及保存作業。」及該上開作業指引之表二：
26 「水質樣品保存規定之化學需氧量……最長保存期限7
27 天。」爰此，本件樣品(化學需氧量)保存期限最長為7
28 天。換言之，被告依規定於7天內分析完成，倘樣品超
29 過7天後分析，自不符合上開規定。另有關未符合環保
30 規定標準之樣品檢驗分析後剩餘量，被告最長保存期限
31 為半年，惟上開樣品目前已無保存於被告，併予敘明。

01 3.原告從事化工業，為水污法定義之事業，其未領有廢水排
02 放地面水體許可文件，而排放超過放流水標準之廢水至地
03 面水體之違法行為，已如上述，經被告以原處分裁處原告
04 罰鍰及參加環境講習並命原告產生廢水製程全部停工均屬
05 有據，並無違誤：

06 (1)罰鍰計算方式如下：依裁罰準則之計算式「罰鍰額度=
07 處分點數×處分基數」。

08 A. 處分點數：依附表3。

09 (A)壹、違規態樣點數：

10 a. 一、基本點數：

11 (a)違規對象類型（一）規模（Q）之規模或影響
12 類型以觀，因原告屬「3.依規定應申請水污染
13 防治措施計畫或水污染防治許可證（文件）」
14 卻未領有排放許可者，且依其111年1月25日切
15 結書內容表示，原告無使用地下水僅使用自來
16 水（原處分卷第31頁），經被告上網自來水公
17 司查詢原告之水費得知，原告用水量小於50CM
18 D（原處分卷第127頁），符合廢（污）水量 $Q < 50$ ，則其嚴重違規點數為1。

20 (b)違規對象類型（二）影響之規模或影響類型以
21 觀，因原告屬「1.排放於地面水體【優先以許
22 可登記之承受水體認定；無許可者，則以廢
23 （污）水注入點位置之各級排水路或其他水體
24 認定。】」之各級排水路或其他水體，其點數
25 為0。

26 b. 三、涉及超過管制標準限值或未經許可稀釋行為
27 點數、（一）超過管制標準限値之濃度（以應符
28 合之管制標準限制認定）：因取樣化驗原告所排
29 放廢水之化學需氧量為9,890mg/L，已超過管制
30 標準值（化學需氧量100mg/L）50倍以上，即屬
31 「5.其他水質項目（C2）（以超過應符合之管制

標準限值倍數最高之水質項目認定)」中「 $C2 \geq 50$ 倍」則其「僅超過管制標準(A)」為40，但因原告行為同時違反水污法第7條第1項及第14條第1項規定，已如上述，則從重依水污法第7條第1項處分(B)，則「 $B=A \times 1.2$ 」之公式計算違規點數， $B=A \times 1.2=40 \times 1.2=48$ ，即 $B=48$ ，亦即上述超過管制標準限值之點數為48。

c. 綜合原告違規態樣點數之計算，即規模符合 $Q < 50$ 之點數1、排放於地面水體之點數0及涉及超過管制標準限值之點數48之總點數為49（計算式： $1+0+48=49$ ）。

(B)貳、加重或減輕點數事項：

a. 一、應加重點數：本件加重點數為0。

b. 二、應減輕點數（合計最多減輕點數不超過總點數百分之80）：

(a)第（二）點，因原告員工數未滿1百人，且其自本次違反之日起，往前回溯1年內無違反相同條款，可減輕點數為「總點數 $\times (-0.2)$ 」即上述違規態樣總點數 $49 \times 0.2=9.8$ 。

(b)第（四）點，又原告稽查時配合度良好，可減輕點數為「總點數 $\times (-0.1)$ 」即 $49 \times 0.1=4.9$ 。

(c)第（五）點，原告3年內首次違規且未涉及水污法第73條，可減輕點數為「總點數 $\times (-0.2)$ 」即 $49 \times 0.2=9.8$ 。

(d)綜合上述可減輕點數之總和為24.5（計算式： $9.8+4.9+9.8=24.5$ ）。

(C)小結：本件「處分點數」總和係為違規態樣點數(49)，加上加重點數(0)，再扣除減輕點數(24.5)，即 $49+0-24.5=24.5$ 。

01 B. 處分基數：依附表8，違反第7條第1項規定之畜牧業
02 以外之事業之嚴重違規為60,000。

03 C. 總結：本件之罰鍰額度=處分點數×處分基數，即24.5
04 ×60,000=1,470,000元。被告罰鍰計算方式所套用之
05 計算點數及基數均依裁罰準則規定，並依法命原告參
06 加環境講習及產生廢水製程全部停工，均屬有據，並
07 無濫用裁量且無違誤之情事，原處分核屬允當。

08 (2)依被告另案查獲類似廢水之水質超標較高的實務案例，
09 如連盛皮革股份有限公司湖內廠(SS 1,270 mg/L；BOD
10 999 mg/L；COD 2,760 mg/L，裁罰1,560,000元)及陽裕
11 食品有限公司(COD 25,000 mg/L，裁罰4,080,000元)
12 (相關裁罰書見本院卷1第253-255頁)。被告依裁罰準則
13 規定計算裁罰金額，亦已考量行政罰法第18條精神內涵
14 來減輕原告罰鍰點數，並考量最高罰鍰為2,000萬，則
15 本件裁罰147萬並無不法且尚符合比例原則。

16 (二)聲明：原告之訴駁回。

17 四、爭點：

18 (一)原告是否有違反水污法第14條第1項未領有廢（污）水排放
19 許可證（文件）即排放廢（污）水於地面水體之行為？

20 (二)原告是否有違反水污法第7條第1項排放廢（污）水於地面水
21 體者，未符合放流水標準之行為？

22 (三)被告以原處分裁罰原告147萬元罰鍰、環境講習8小時且其代
23 表人應親自出席講習，不得代理、並命原告將系爭工廠產出
24 廢水製程全部停工等，是否合法？

25 五、本院的判斷：

26 (一)前提事實：

27 本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳述在卷，並
28 有被告110年12月1日稽查紀錄及所附現場採證照片（原處分
29 卷第1、7-14頁）、現場採集樣品送驗單及檢測報告（本院
30 卷1第257-259、267頁）、被告111年1月14日通知陳述意見
31 函（本院卷1第31-32頁）、原告111年1月24日陳述意見函

(本院卷1第37-38頁)、原處分(本院卷1第41-46頁)及訴願決定(本院卷1第48-61頁)等件附卷可稽，洵堪認定。

(二)原告確有水污法第14條第1項規定事業未領有排放證將未符合放流水標準之廢水排放於地面水體之行為：

1.應適用之法規及說明

(1)水污法

A. 第2條第7款規定：「本法專用名詞定義如下：……

七、事業：指公司、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。」

B. 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。……。」

C. 第14條第1項規定：「事業排放廢(污)水於地面水體者，應向直轄市、縣(市)主管機關申請核發排放許可證或簡易排放許可文件後，並依登記事項運作，始得排放廢(污)水。登記事項有變更者，應於變更前向直轄市、縣(市)主管機關提出申請，經審查核准始可變更。」

(2)放流水標準

A. 第1條規定：「本標準依水污染防治法第7條第2項規定訂定之。」

B. 第2條第1項規定：「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，其水質項目及限值之規定如下：一、事業：……(四)化工業適用附表四。」

附表四、化工業放流水質項目及限值(節錄)：

項目	限值(mg/L)
化學需氧量	100
懸浮固體	30

(3)水污法事業分類及定義：

依環保署110年4月16日環署水字第0000000000號公告附件(節錄)：

業別	定義
8. 化工業	(8)化妝品製造業：化妝用品製造、化妝用香料製造或萃取之事業。

- (4)依上可知，水污法係為防治水污染，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，其就事業排放之廢（污）水，係基於風險預防原則，採取事前許可申請之管制措施，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，經主管機關審核其合理性及可行性，並就各行業別訂定其放流水之水質項目及限值標準以為管制。
- 2.原告未領有廢水排放許可證或簡易排放許可文件後，即將逾放流水標準之廢水排放至地面水體：
- (1)查，原告從事化妝品製造業屬前揭水污法第2條第7款暨水污法事業分類及定義所稱之事業，依前揭水污法第7條第1項、第14條第1項規定，原告應負領有廢水排放許可證或簡易排放許可文件，始可排放符合放流水標準廢污水於地面水體之義務。惟被告於110年12月1日派員前往系爭工廠稽查，在系爭工廠之排放口採取水樣送驗，檢測結果為懸浮固體290mg/L、化學需氧量9,890mg/L，已逾前揭放流水標準第2條所定標準限值30mg/L及100 mg/L之標準約8.7倍及97.9倍，此有被告110年12月1日水污染稽查紀錄、存證照片、檢測報告等影本及錄影光碟附原處分卷可稽(原處分卷第1-14頁)，堪以認定，足認被告認定原告在客觀上有排放廢水超過放流水標準最大限值之違章行為，確屬有據。
- (2)原告主張產品用水量小不須申請排放許可部分：
- A.原告主張依被告106年5月10日函及所附審查表已認原告無需申請廢水排放許可文件(本院卷1第63-65頁)，且產品之實際製程，確實無需用水，亦無用水，有台灣自來水公司之用水證明可為證云云(本院卷1第71頁、原處分卷第25-30頁)。

01 B. 惟查，本件原告屬水污法化工業(化妝品製造業)之事
02 業，製程如下：(A)原料(膠皮及內容物化妝品、護髮
03 乳)。(B)膠皮原料置入加熱桶槽(保溫)。(C)膠囊成
04 型機→將原料及膠皮置入成型。(D)乾燥滾筒(6個)→
05 去油(另一滾筒)。(E)成品(精華液及護髮素)。上開
06 加熱桶槽因膠皮客製化需使用染料(食用色素)，故需
07 用水清洗，被告稽查時位於系爭工廠後方作業區清洗
08 製程桶槽時，發現現場將所清洗產生之橘紅色作業廢
09 水未經處理直接排出到系爭工廠正前方排水溝致污染
10 地面水體，現場並殘留清洗桶槽之橘紅色作業廢水，
11 有前揭稽查紀錄、現場照片在卷可參(原處分卷第1-
12 2、7-13頁)。依此觀之，上開廢水顯屬原告於製造、
13 操作或作業環境所產出，縱產品製作過程用水量不
14 大，然作業流程結束後之機具清洗如有廢水排出，仍
15 應依規定向被告申請核發排放許可文件後始得排放廢
16 水。再者，以被告於110年12月2日再到系爭工廠後方
17 作業區稽查時，現場原告員工就前一日清洗桶槽所殘
18 留之橘紅色作業廢水，說明是曾置入原料之桶槽清洗
19 所致(原處分卷第14頁)，更可證明產製產品機具之清
20 洗屬作業環境之一環。綜上，原告既屬水污法事業分
21 類及定義管制的對象，卻未依規定取得「排放許可
22 證」逕行排放廢污水，自有違上開規定，原告主張產
23 品生產過程用水量小，無廢水之產出，無需申請排放
24 許可證云云，並不足採。

25 (3)原告主張被告未依規定採樣並保存樣本部分：

26 A. 原告主張稽查當日所採樣品，係就廠外前方排水溝地
27 面水體直接採取，而該污水係清洗桶槽後流至地面，
28 參雜日常生活中活動所產生之生活污水，已非清洗桶
29 槽產生廢污水原應有之「懸浮固體」及「化學需氧
30 量」數值，又被告提出之檢測報告(原處分卷第6頁)

均失真而超標，且此一樣本因被告未依規定保存，至重新檢驗不可能，故檢測報告並不可信云云。

- B. 依環保署107年12月11日環署授檢字第1070007791號公告「事業放流水採樣方法（NIEA W109.52B）」第2點適用範圍：「本方法適用於事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施放流水之採集。」第6點採樣與保存：「(二)採樣方式：一般可採抓樣（Grab samples）或混樣（Composite samples）方式：1.抓樣為於放流水之放流口(處)採集單一樣品，可反應採樣當時污染物之瞬間濃度。」是查，由被告稽查照片所示，係於系爭工廠門前排放口立即採集之水樣品(原處分卷7-9頁)，自符合上開放流水採樣方法之規定。
- C. 又被告採樣後均依待測檢驗項目之保存方法規定經適當加酸、3.4℃冷藏、暗處貯藏，亦有稽查紀錄中稽查結果摘要欄中關於取樣送驗之紀錄可佐(本院卷1第257頁)。另檢體送至被告檢驗科後，檢驗科就收取檢體後編制樣品編號，就稽查科申請之檢測項目如「化學需氧量」等項目檢測，檢測完依「環境樣品採集及保存作業指引」之保存規定，水質樣品之保存期限為7日(本院卷1第208頁)。而實務運作上，檢驗科之實驗室主管會就保存期限斟酌案件情形考量另行酌定，本件樣品檢測完後，主管認定宜保存至111年5月底。至逾保存期限，實驗室即委託合格廠商清除、處理，此據證人即被告檢驗科股長羅玉雲於本院到庭證述明確，並有系爭檢體之被告樣品檢驗單、收樣及樣品取用紀錄表、化學需氧量檢驗紀錄表、事業廢水樣品檢驗結果表、檢驗品管監視鍊-事業廢水表(本院卷1第257-265頁)在卷可參。從而，本件被告之採樣、保存，均已符合事業放流水採樣方法（NIEA W109.52 B，見本院卷1第195頁）環境樣品採集保存作業指引

(本院卷1第208頁)之規定，原告主張本件樣品之採集及保存均有違相關規定，均不足採。

3.原告排放之污廢水逾放流水標準：

(1)按化工業之放流水標準，其懸浮固體之限值標準為30mg/L，化學需氧量之限值標準為100mg/L，為放流水標準第2條規定所揭明。

(2)查，原告將廢水排放至地面水體，經採樣檢測結果為懸浮固體290 mg/L、化學需氧量9,890 mg/L，已逾前揭放流水標準第2條所定限值30mg/L及100 mg/L之標準，分別逾放流水標準第2條所定標準限值之標準約8.7倍及97.9倍，此有被告110年12月1日水污染稽查紀錄、存證照片、檢測報告等影本及錄影光碟附原處分卷可稽，堪以認定。

(三)被告依裁罰準則裁處罰鍰及命參加講習，均無違誤：

1.應適用之法律：

(1)水污法第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2千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。」第45條第1項規定：「違反第14條第1項未取得排放許可證或簡易排放許可文件而排放廢（污）水者，處新臺幣6萬元以上6百萬元以下罰鍰，主管機關並應令事業全部停工或停業；必要時，應勒令歇業。」第66條之1規定：「依本法處罰鍰者，其額度應依污染特性及違規情節裁處。前項裁罰準則由中央主管機關定之。」

(2)環境教育法第23條規定：「自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處分停工、停業或新臺幣5千元以上罰鍰者，

處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」

(3)水污法裁罰準則第2條規定：「違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定附表一至附表八所列情事裁處外，依行政罰法第18條第1項規定，應審酌違反本法義務行為應受責難程度、所生影響，並得考量受處罰者之資力。…三、前2款以外之事業或污水下水道系統適用附表三。…八、違反本法各條款對應之處分基數，適用附表八。」第3條規定：「前條附表一至附表五罰鍰額度計算公式規定如下：罰鍰額度＝處分點數×處分基數。前項處分點數為違規態樣點數加計加重點數扣除減輕點數；處分基數係指依附表八所列處分依據與違規者分類對應之處分基數。」及附表三（節錄）：

壹、違規態樣點數				
一、基本點數				
違規對象類型		規模或影響類型	一般違規點數	嚴重違規點數
(一)規模(Q)	以廢(污)水量(Q)認定。	事業	事業	
		3.依規定應申請水污染防治措施計畫或水污染防治許可證(文件)		
		Q<50	1	1
三、涉及超過管制標準限值或未經許可稀釋行為點數				
(一)超過管制標準限值之濃度(以應符合之管制標準限值認定)		僅超過管制標準(A)	違反本法第7條第1項及其他條文，從重依本法第7條第1項處分(B)	
5.其他水質項目(C2)(以超過應符合之管制標準限值倍數最高之水質項目認定)		C2≥50倍	40	B=A×1.2
貳、加重或減輕點數事項				
二、減輕點數(合計最多減輕點數不得超過總點數百分之80)				
(二)受處分事業於陳述意見時提出經常僱用員工數未滿100人之證明文件，且其自本次違反之日起，往前回溯1年內無違反相同條款者			總點數×(-0.2)	
(四)稽查配合度良好			總點數×(-0.1)	
(五)3年內首次違規且未涉及本法第73條			總點數×(-0.2)	
備註四：嚴重違規包含下列情形之一：				
(一)違反本法第7條第1項……之管制標準有下列情形之一：				
1.排放廢(污)水中污染物濃度為各該管制標準限值5倍以上(但不包含氫離子濃度指數、大腸桿菌群及水溫)。				
備註七：超過應符合之管制標準限值倍數最高之水質項目認定，其計算方式為：(稽查採樣之檢測值－應符合之管制標準限值)/應符合之管制標準限值=倍數。				
備註十一：總點數指「壹、違規態樣點數」之加總。				

附表八、違反本法各條款對應之處分基數（節錄）：

違反條文	處分依據	違規者分類	
		畜牧業以外之事業	
		一般違規	嚴重違規

第7條第1項…	第40條第1項	30,000	60,000
第14條第1項	第45條第1、2項	30,000	60,000
備註一：嚴重違規包含下列情形之一： (一)違反本法第7條第1項……之管制標準有下列情形之一： 1. 排放廢（污）水中污染物濃度為各該管制標準限值5倍以上（但不包含氫離子濃度指數、大腸桿菌群及水溫）。			

上述裁罰基準的規定，為環境部改制前環保署基於水污法地方主管機關的地位，為協助所屬人員就法律授予裁罰裁量權的行使，在遵循法律授權目的及範圍內，為實踐具體個案正義，並顧及法律適用之一致性及符合平等原則，就違反水污法第7條、第40條事件，依其不同情節訂定不同的處罰額度範圍，復就事業規模、應否依規定取得排放許可，超過管制標準限值等分別作為裁量處罰的事由，其除作原則性或一般性裁量基準外，另有雇用人數未滿100人1年內無相同違章事件，違章後是否配合稽查、是否為3年內首次違規等點數減輕事由，並未逾越法律授予裁量權的立法本旨。

2. 法規競合：

按行政罰法第24條規定：「（第1項）一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。（第2項）前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。」是事業如屬水污染防治法事業分類及定義公告之事業，未領有廢污水排放許可證或簡易排放許可文件，逕行排放廢污水於地面水體，且不符合放流水標準者，係一行為違反水污法第7條第1項之規定，應依第40條第1項規定處6萬元以上2千萬元以下罰鍰，又同時違反第14條第1項之規定，應依第45條第1項之規定，處6萬元以上6百萬元以下罰鍰，是依前揭行政罰法第24條第1項之規定，應從一重即第40條第1項之規定裁處罰鍰。其次，上開水污法第40條第1項及第

45條第1項所規定之罰鍰以外之其他種類行政罰之處罰，依前揭行政罰法第24條第2項之規定，得依該規定併為裁處，是本件原處分除裁處罰鍰外，復依環境教育法第23條及水污法第45條第1項命原告將系爭工廠產出廢水製程全部停工及8小時環境講習，經核於法並無不合。

3. 罰鍰金額之裁處部分：

(1)再者，被告依據行政罰法第18條第1項、裁罰準則第2條、第3條及其附表三、附表八等規定計算應處罰鍰額度，其計算方式如下：

A. 違規態樣點數：

違規對象類型為未領有排放許可，一、基本點數：

(一) 規模：原告之廢（污）水排放量小於50立方公尺/日，規模（Q）<50，嚴重違規點數為1。（二）

影響：1. 排放於地面水之各級排水路或其他水體，點數為0。三、涉及超過管制標準限值或未經許可稀釋行為點數之其他水質項目：

(一) 超過管制標準限值之濃度（以應符合之管制標準限值認定）：5. 其他水質項目（C2）（以超過應符合之管制標準限值倍數最高之水質項目認定）：

懸浮固體（稽查採樣之檢測值290mg/L—應符合之管制標準限值30mg/L）/應符合之管制標準限值30mg/L=8.7倍，化學需氧量（稽查採樣之檢測值9,890mg/L—應符合之管制標準限值100mg/L）/應符合之管制標準限值100mg/L=97.9倍，C2≥50倍，

超過管制標準(A)點數40。又本案違反本法第7條第1項及其他條文，從重依本法第7條第1項處分(B)點數=A×1.2=40×1.2=48。綜上，違規態樣點數之總點數為1+0+48=49。

1+0+48=49。

又本案違反本法第7條第1項及其他條文，從重依本法第7條第1項處分(B)點數=A×1.2=40×1.2=48。綜上，違規態樣點數之總點數為1+0+48=49。

綜上，違規態樣點數之總點數為1+0+48=49。

B. 加重或減輕點數事項：

二、應減輕點數：（二）原告於陳述意見時提出經常僱用員工數未滿100人之證明文件，且其本次違反之日起，往前回溯1年內無違反相同條款者，總點數49×

總點數49×

(-0.2) = -9.8。(四)原告稽查配合度良好，總點數 $49 \times (-0.1) = -4.9$ 。(五)原告3年內首次違規且未涉及水污法第73條，總點數 $49 \times (-0.2) = -9.8$ ，核定處分點數為24.5 ($49 - 9.8 - 4.9 - 9.8 = 24.5$)。處分基數為處分依據(水污法第40條第1項)與違規者分類(畜牧業以外之事業嚴重違規)對應之處分基數6萬元，罰鍰額度計算公式：處分點數 $\times$ 處分基數 = 24.5×6 萬元 = 147萬元，核其裁量權之行使並無逾越裁量或濫用裁量之違法。

(2)上開裁罰基準之規定，已考量違規行為的次數、事業的規模，各計算不同之點數及處罰基數。而觀諸原處分已詳述原告違反水污法第7條第1項的基礎事實及其違規之情節。可見原處分已一併審酌業者經營規模(資力)、所生影響及因違反行政法上義務所得的利益等。因此，被告據以裁處上述裁量基準所示級距內的罰鍰金額，並無輕重失衡或違反比例原則之可言。原告以其110年之全年度營業淨利僅17萬668元，實際用水及排放量、所得利益、資力、違規情節、污染特性，而命其停工，且裁罰金額高達147萬元，幾近營業淨利之10倍，與比例原則有違，且原告違規事實並無水污法第7條第1項之適用，原處分據此加重1.2倍計算，復未就「聘僱人員100人以下」、「首次違規」等減輕事由具體減輕均有違誤，無非其主觀之法律見解，均不可採。

(3)又104年2月4日修正公布前之水污法第40條第1項原規定：「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60萬元以下罰鍰，並通知限期改善……」，後因為「有效遏止業者排放廢水超標、任意繞流排放、非法稀釋、未具備足夠之功能及設備，以及未維持廢(污)水(前)處理設施正常操作等行為，爰提高罰鍰上限至2千萬元以下。」而提高罰鍰上限修正如現行之條文，可知修法前

後之裁罰上限，已屬有別。從而，原告以「陽裕食品有限公司」「連盛皮革股份有限公司湖內廠」未提高罰鍰上限之較低罰鍰案例，與修法後之本案適用之法規，明顯有異，無法比附援引，併此說明。

六、綜上所述，原告之主張，均不可採。被告認定原告違反水污法第7條第1項而依同法第40條第1項規定裁處罰鍰147萬元罰鍰及環境講習8小時，並無違誤；訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，核於判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

七、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 113 年 1 月 11 日

審判長法官 林 彥 君

法官 廖 建 彥

法官 黃 堯 讚

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49條之1第1項）

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3項、第4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. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。

	2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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 113 年 1 月 11 日

書記官 江 如 青