

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第6號

民國113年1月30日辯論終結

原告 大煒紙器股份有限公司

代表人 蔡建旭

訴訟代理人 王仁聰 律師

田崧甫 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 黃政毓

魏慧敏

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11月8日高市府法訴字第11130781800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：

（一）被告因接獲民眾陳情○○市○○區○○街00號附近大排溝（下稱陳情地點）有藍色廢水排放，乃於民國108年12月12日派員前往稽查，發現該處箱涵有藍色廢水排放；復於108年12月13日派員沿線巡查，在○○市○○區○○街發現大排溝箱涵有藍色廢水排放，循線查知係由原告位在○○市○○區○○街00號廠區（下稱系爭廠區）排放，乃進入系爭廠區稽查，發現其製程中清洗印刷機油墨之廢水管線脫落，造成應收集之廢水未經處理即由雨水溝排放至系爭廠區外潮州寮大排溝。被告人員現場採集水樣送驗結

01 果：懸浮固體（SS）為3280mg/L（最大限值30mg/L）、化學
02 需氧量（COD）為7350mg/L（最大限值100mg/L）及銅（Cu）為
03 30.9mg/L（最大限值3mg/L）均未符合放流水標準。

04 （二）被告就上開情事以原告涉嫌水污染防治法（下稱水污法）
05 第36條及刑法第190條之1等刑責以109年1月21日高市環局
06 稽字第00000000000號函移送偵辦。嗣經臺灣高雄地方檢
07 察署（下稱高雄地檢）檢察官109年度偵字第8662號偵查終
08 結，於109年7月22日就原告部分作成不起訴處分、原告代
09 表人部分作成緩起訴處分。嗣被告就原告上開情事所涉行
10 政罰責部分以111年3月29日高市環局稽字第00000000000
11 號函（下稱111年3月29日函）通知其陳述意見。原告於同
12 年4月8日以書面陳述意見。經被告審酌調查證據結果及原
13 告所陳述意見後，認其違反水污法第7條第1項及第28條第
14 1項規定，乃從一重依同法第40條第1項、違反水污法罰鍰
15 額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第2條、第3條及環境教育
16 法第23條等規定，以111年5月3日高市環局稽字第0000000
17 0000號函檢附高市環局水處字第30-111-040004號裁處
18 書，裁處新臺幣（下同）512萬4,000元罰鍰及環境講習4
19 小時（下稱前處分）。原告不服而提起訴願後，被告發覺
20 前處分裁罰金額有誤，遂以111年6月23日高市環局稽字第
21 00000000000號函（下稱111年6月23日函）自行撤銷前處
22 分；另以111年7月7日高市環局稽字第00000000000號函檢
23 附高市環局水處字第30-111-070001號裁處書，裁處原告5
24 08萬2,000元罰鍰及環境講習4小時（下稱原處分）。原告
25 不服，提起訴願，經高雄市政府於111年11月8日以高市府
26 法訴字第00000000000號訴願決定書（下稱訴願決定）駁
27 回訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

28 二、原告起訴主張及聲明：

29 （一）主張要旨：

30 1、依相關事實、高雄地檢109年度偵字第8662號不起訴及緩
31 起訴處分書內容皆可確定本案確係原告之疏漏所造成，故

01 原告違反水污法第28條第1項、同法第51條第2項規定，原
02 告並無意見。被告認原告行為同時觸犯水污法第7條第1項
03 規定而從重依此條文處罰，惟本條項規定雖未記載係故意
04 或過失排放，然對照同法第28條規定，第7條之排放應僅
05 限故意排放，且「排放」此一動詞，本指有意排出之意，
06 若因疏漏而造成廢水流入地面水體，即應如同法第28條第
07 1項用語，故原告行為不符合水污法第7條第1項之構成要
08 件，被告以同法第40條第1項規定處分原告，即屬違誤。

09 2、原處分認定違規事實所據檢測報告（報告編號WW1081200
10 9；下稱系爭檢測報告）存有違誤：

11 (1)被告表示系爭檢測報告係於108年12月13日在原告廠區內
12 排放口採樣。所謂「排放口」應係指放流口，即廢（污）
13 水進入承受水體前，依法設置之固定放流設施（水污法第
14 2條第13款參照）；證人林燦銘（現任被告簡任技正）112
15 年11月14日到庭結證稱：「依放流水標準，工廠有列管會
16 有1個放流口，我們就會去採樣放流口，因為本件我不知道
17 這個工廠放流口在哪裡，但是本件我就是採樣第7張照
18 片這個點，因為染料就是從這個水溝流出來的。」惟系爭
19 檢測報告採樣處係水管破裂處所滲漏之廢水，尚停留在原
20 告廠內水溝，明顯並非排放口；且被告解釋為何須於109
21 年5月20日前往系爭報告採樣處再次拍攝照片時表示：
22 「正常的狀況會是下方的照片所顯示水管完整就不會洩漏
23 到別的地方，會排放自己的排放口。」被告已當庭自承系
24 爭檢測報告之採樣並非排放口。

25 (2)系爭檢測報告之採樣地點將直接影響檢測值結果，進而影
26 響原處分罰鍰金額。系爭檢測報告採樣處既非原告廠區內
27 之排放口，已有違誤，且此等違誤顯將影響採樣結果之正
28 確性，則被告不得以此認定原告違規事實，原處分實有違
29 誤，應予撤銷。退步言之，若仍認原告違反水污法第7
30 條、第28條，亦應以被告於108年12月13日在大有一街人

01 孔採樣之檢測報告（報告編號M10812003；下稱大有一街
02 檢測報告）認定原告之違規事實。

03 3、原處分完全未審酌原告主觀內在因素，裁罰508萬2,000
04 元，有裁量怠惰之違法，且處罰金額明顯過高，不符合比
05 例原則：

06 (1)行政機關行使裁量權，應遵循法律授權目的及範圍，實踐
07 具體個案正義，方符合法律適用一致性及實質平等原則，
08 故法律既明定罰鍰額度，授權行政機關依違規之事實情節
09 為專業上判斷，此乃法律授權主管機關行使裁量權時，得
10 視個案違規情節之異同，分別為適切裁罰。行政罰法為行
11 政罰之一般規定，除應適用之個案準據法令有特別規定
12 外，原處分機關就具體個案行使裁量權，均不得悖離行政
13 罰法第18條規定之意旨，裁處罰鍰應審酌違反行政法上義
14 務行為應受責難程度、所生影響及所得之利益及考量受處
15 罰者之資力，且行政罰之目的，除督促行為人注意行政法
16 上義務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於具相當規模之營
17 利事業違章行為，尤具意義及必要性，不得僅著眼於特定
18 考量因素，而應綜合考量其他一切情狀。故考量個案違規
19 行為應受責難之程度、所生影響及因違規行為所得之利
20 益，並考量受處罰者之資力等全部情狀，使罰當其責，方
21 符合比例原則。

22 (2)被告雖舉改制前行政院環境保護署（下稱環保署）108年1
23 月14日環署水字第0000000000號函釋內容表示：「設置輸
24 送或貯存設備有疏漏廢（污）水致污染水體且排放之廢
25 （污）水未符合管制標準，同時違反水污染防治法第7條
26 及第28條規定。」但此函釋內容並不拘束法院；又所謂
27 「且排放之廢（污）水未符合管制標準」是否同樣係指故
28 意行為，亦不明確。且依該函釋記載：「二、惟基於本法
29 第28條之疏漏情形，指輸送或貯存廢（污）水之槽體、閘
30 門、管線或溝渠因設備破損、破裂而滲漏、洩漏，或因設
31 備堵塞、故障而溢流至地面水體，其屬過失性性質，可責

性較低，故於裁罰上與一般排放廢（污）水超過管制標準之處分程度，應有所區別。三、故如查獲疏漏廢（污）水致污染水體，屬本法第28條主管機關認定情節嚴重，或有本法第73條第1項第5款至第7款所稱情節重大，包含大量疏漏經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質，或含有害健康物質經主管機關認定有危害公眾健康之虞，或其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為者，得依上開說明一之函釋內容進行裁處；如非屬上述違規情形者，考量其基礎事實有別，亦得以違反本法第28條規定裁處之。惟依個案具體事實，主管機關仍得逕依實際情形認定之。」本應依個案具體事實認定。被告再引環保署107年12月25日環署水字第0000000000號公告（下稱環保署107年12月25日公告）：「……有害健康物質之種類如下：……十、銅。……。」而認本案含有超過標準9倍之有害健康物質「銅」，藉由雨水溝排放至廠區外潮洲寮大排溝污染環境，已構成同法第28條第1項之情節嚴重。惟所謂情節嚴重，應不只是根據超過標準值幾倍作為唯一認定基準，而應綜合當地相關環境因素作出通盤討論確實情節嚴重才屬之，故被告認定實屬率斷。

(3)有關裁罰金額部分，被告雖引裁罰準則規定作為裁罰標準，但一般人根本不了解其所計畫「點數」及「處分基數」標準及緣由為何，只知疏漏行為中含有「銅」，違規點數就高達72點，同時含有其他項目，違規點數再加48點，又加上基本點數1點，總違規點高達121點。幸有減輕事由扣減後還有84.7點，乘上處分基數6萬元，共裁罰508萬2,000元，則裁罰結果與原告「故意」排放並無不同，難道行政裁量不分故意或過失？還是只要過失，但情節重大，仍要認定為故意？此部分亦不符合比例原則。

(4)任何處罰裁量時所應衡量之因素，均應遵守行政罰法第18條第1項規定，而以該法規範所窮盡分類之二大衡量因素子集合（即行為之客觀外在因素及行為人之主觀內在因

01 素)為準，此等子集合在裁量過程中一定要予考量，不予
02 考量即屬裁量怠惰。被告作成原處分完全未考量原告並無
03 排放廢水之故意，至多僅係疏未發現管線破裂之過失，遽
04 為裁罰508萬2,000元，實有裁量怠惰之違法，應予撤銷。

05 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

06 三、被告答辯及聲明：

07 (一)答辯要旨：

08 1、有關原告主張污水下水道底部可能含有重金屬物質，常因
09 雨天積水等因素，藉由相通處倒灌至其廠區內排放口，導
10 致108年12月13日稽查當日，被告採集水樣驗出銅等重金
11 屬物質，應非原告所造成部分。但稽查當日被告係由潮州
12 寮排水發現有水污染情事，遂沿線往上游巡查至大發工業
13 區14支排，再循線發現原告所排放之廢水。採集水樣係當
14 日被告在廠外雨水溝(即大有一街人孔)採集樣品3瓶，另
15 於廠區內排放口採集樣品3瓶，共採集6瓶。依水污法第7
16 條規定、環保署105年2月26日環署水字第0000000000號函
17 釋(下稱105年2月26日函釋)：如稽查採樣位置位於放流
18 口管線最前端進入承受水體前，該廢(污)水未受任何外
19 在環境因素干擾且排入放流管線後無法再進行處理以降解
20 污染物，則檢測結果如未符放流水標準，可依違反水污法
21 第7條規定予以論處。被告所採集廠區內排放口符合以上
22 函釋，自得做為處分依據。

23 2、有關原告主張其營業用藍色油墨、水油墨送台灣檢驗科技
24 股份有限公司(下稱SGS)檢驗，於109年2月18日出具試
25 驗報告認定其營業用藍色油墨、水油墨均未檢出銅部分。
26 經被告於112年9月21日電詢SGS公司，據業者表示其僅對
27 原告檢送商品負責，其檢測方法及方法偵測極限值皆與被
28 告依環保署環境檢驗所公告檢測方法及方法偵測極限值，
29 無法相提並論，且商品經過製程至形成廢水流出過程，無
30 法得知是否造成有重金屬銅產出，原告送樣檢驗是否為當
31 日採樣時所使用的商品亦無從得知。

3、有關裁罰金額部分，裁罰準則於訂定之初即以考量個案情節、行為人應受責難程度及其所生影響等因素，與比例原則及依行政罰法第18條第1項規定之規範意旨相符。本案罰鍰額度計算係環保署訂定之裁罰準則計算罰鍰額度，依附表三規定計算處分點數：原告違章行為之罰鍰裁處係審酌：原告申請納入大發工業區污水下水道廢（污）排放水量為9立方公尺/日之事業，屬 $Q < 50 \text{CMD}$ ，且本案廢水污染物懸浮固體（SS）、化學需氧量（COD）及銅（Cu）濃度均為放流水限值5倍以上，屬嚴重違規，核算違規基本點數為1點；另「銅」為經環保署107年12月25日公告之有害健康物質，其排放超標濃度為9倍【計算式： $(30.9 - 3) / 3 = 9.3$ （小數點後4捨5入）】，違規點數應為72點；其他水質項目（C2）懸浮固體（SS）、化學需氧量（COD）超標濃度各為108倍【計算式： $(3280 - 30) / 30 = 108.33$ （小數點後4捨5入）】及73倍【計算式： $(7350 - 100) / 100 = 72.5$ （小數點後4捨5入）】，以超過應符合管制標準限值倍數最高之水質項目認定，故違規點數為48點。合計違規態樣總點數為 $1 + 72 + 48 = 121$ 點。本次違規無加重點數。減輕點數部分：因其經常僱用員工數未滿100人且自本次違反之日起往前回溯1年內無違反相同條款，應減輕點數24.2點（計算式： 121×0.2 ）；其稽查配合度良好，應減輕12.1點（計算式： 121×0.1 ），應減輕總點數36.3點（計算式： $24.2 + 12.1 = 36.3$ ），故其處分點數應為84.7點（計算式： $121 - 36.3 = 84.7$ ）。原告從事紙類印刷業，為畜牧業以外之事業，屬嚴重違規，處分基數為6萬元，應裁處508萬2,000元罰鍰（計算式：罰鍰額度＝處分點數×處分基數＝ 84.7×6 萬元＝508萬2,000元）；再依環境教育法第23條第2款規定，裁處環境講習4小時。原處分係依經法律授權訂定之裁罰準則第2條附表三及附表八規定作為計算依據，已審酌前揭原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響等行政罰法第18條第1項

所定因素，且未逾法定裁量範圍，亦無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，復無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，即難認原處分罰鍰額度之裁量有何違反比例原則或行政罰法第18條第1項等違法情事，被告對罰鍰額度之計算，應屬有據。本案違規事實明確，被告依法裁處罰鍰508萬2,000元及環境講習4小時，合法允當。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原告是否構成水污法第7條第1項規定之違章行為？

（二）被告作成原處分裁處其罰鍰508萬2,000元及環境講習4小時，是否適法？

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有被告108年12月12日環保稽查工作記錄單（見內政部警政署保七三大三中刑偵字第1090001799號卷第27頁）、同年月13日環保稽查工作記錄單及稽查現場照片（見原處分卷第1頁至第3頁）、系爭檢測報告（見本院卷第175頁）、高雄地檢109年度偵字第8662號不起訴處分及緩起訴處分（見本院卷第51頁至第55頁）、被告111年3月29日函（見原處分卷第9頁至第10頁）、111年6月23日函（見原處分卷第21頁）、大發工業區雨水管線配置圖（見本院卷第279頁）、水路流向及採樣位置圖（見本院卷第281頁）、前處分（見原處分卷第17頁至第19頁）、原處分（見原處分卷第22頁至第25頁）及訴願決定（見本院卷第38頁至第49頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、水污法

(1)第7條：「（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

01 制方式、項目、濃度或總量限值、研訂基準及其他應遵行
02 之事項。直轄市、縣（市）主管機關得視轄區內環境特殊
03 或需特予保護之水體，就排放總量或濃度、管制項目或方
04 式，增訂或加嚴轄內之放流水標準，報請中央主管機關會
05 商相關目的事業主管機關後核定之。」

06 (2)第28條第1項：「事業或污水下水道系統設置之輸送或貯
07 存設備，有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞者，應採
08 取維護及防範措施；其有疏漏致污染水體者，應立即採取
09 緊急應變措施，並於事故發生後3小時內，通知當地主管
10 機關。主管機關應命其採取必要之防治措施，情節嚴重
11 者，並令其停業或部分或全部停工。」

12 (3)第40條第1項：「事業或污水下水道系統排放廢（污）
13 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
14 2千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善
15 者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必要
16 時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇
17 業。」

18 (4)第51條第2項：「違反第28條第1項規定者，處新臺幣1萬
19 元以上6百萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期
20 仍未補正或完成改善者，按次處罰；必要時，並得廢止其
21 水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。」

22 (5)第66條之1：「（第1項）依本法處罰鍰者，其額度應依污
23 染特性及違規情節裁處。（第2項）前項裁罰準則由中央
24 主管機關定之。」

25 2、環境教育法第23條：「自然人、法人、設有代表人或管理
26 人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織違反
27 環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處
28 分停工、停業或新臺幣5千元以上罰鍰者，處分機關並應
29 令該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責
30 環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」

31 3、行政罰法

(1)第7條：「（第1項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。（第2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」

(2)第18條第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。」

4、行為時放流水標準第2條第1項第8目：「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……（八）前7款以外之事業適用附表八。……」

5、裁罰準則

(1)第1條：「本準則依水污染防治法（以下簡稱本法）第66條之1規定訂定之。」

(2)第2條：「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。」

(3)第3條：「（第1項）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（第2項）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。（第3項）依前條附表六或附表七計算罰鍰額度，應依所列情事對應之罰鍰金額裁處之。（第4項）前2項罰鍰額度之計算取至新臺幣元，小數點後無條件捨去。」

01 (三) 原告在客觀上確有排放廢水超過放流水標準最大限值之違
02 章行為：

03 1、按水污法係為防治水污染，確保水資源之清潔，維護生態
04 體系，改善生活環境，增進國民健康之目的而制定，其就
05 事業排放之廢（污）水依行業別訂定其放流水之水質項目
06 及限值標準以為管制。

07 2、查原告在系爭廠區從事紙類容器印刷及製造，屬於水污法
08 第2條第7款暨水污法事業分類及定義所稱之事業等情，此
09 觀其工廠基本資料（見本院卷第183頁）即明。依前揭水
10 污法第7條第1項及第28條第1項規定，原告負有排放廢污
11 水於地面水體應符合放流水標準及採取維護、防範措施以
12 避免廢（污）水疏漏至水體之義務。而被告於108年12月1
13 3日派員前往系爭廠區稽查時，先在廠外雨水溝（即大有一
14 街人孔）採集樣品3瓶，另在廠區內廢水管線脫落處之雨水
15 溝（即系爭廢水排放至廠區外之地點）採集樣品3瓶，共
16 採集6瓶送驗，其中在系爭廠區內前揭雨水溝所採集水樣
17 送驗結果：懸浮固體（SS）為3280mg/L（最大限值30mg/
18 L）、化學需氧量（COD）為7350mg/L（最大限值100mg/L）及
19 銅（Cu）為30.9mg/L（最大限值3mg/L）等情，有108年12月1
20 3日環保稽查工作記錄單及稽查現場照片（見原處分卷第1
21 頁至第3頁）、系爭檢測報告（見本院卷第175頁）附卷可
22 稽，足見被告認定原告在客觀上有疏漏廢水至水體及排放
23 廢水超過放流水標準最大限值之行為，確屬有據。

24 3、原告固主張：水污法第7條第1項條文未記載係故意或過失
25 排放，對照同法第28條規定，第7條之「排放」應僅限故
26 意排放，且「排放」此一動詞本指有意排出之意，若因疏
27 漏而造成廢水流入地面水體，即應如同法第28條第1項用
28 語，故其行為不符合水污法第7條第1項之構成要件，被告
29 以同法第40條第1項規定處分原告，即屬違誤云云。然按
30 法律解釋中關於文義解釋及目的解釋之操作過程，係先透
31 過理解法律條文之文法結構，形成對法律條文語句之初步

邏輯認知，繼而在條文語句上下文之脈絡中，確認該法律條文語句之可能文義範圍，再藉由規範目的所指引之方向去理解條文之正確意義。而由水污法第7條之條文結構及全文脈絡以觀，該條第1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。」同條第2項前段進而規定：「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。」對照水污法第1條揭示該法之立法目的乃「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。」同法第5條規定：「為避免妨害水體之用途，利用水體以承受或傳運放流水者，不得超過水體之涵容能力。」足見水污法第7條係立法者基於水污法之前揭立法目的，考量水體之涵容能力而授權中央主管機關會同相關目的事業主管機關制訂放流水標準，為防治水污染所採取之水質管制措施，從而，將事業廢（污）水排入、逸散、流布於承受水體而可能超過水體之涵容能力的行為態樣，自均應屬該條「排放」之文義所涵蓋之範圍，而非僅以事業故意或有意識地利用法定放流口將事業廢（污）水排入、逸散、流布於承受水體為限，否則將無以達成同法第1條所定確保水資源清潔之立法目的。再對照前揭水污法第28條第1項前段規定以觀，該條實係立法於同法第7條第1項規定之外，另課予事業對設備維護防範、採取緊急應變措施及通報之作為義務；倘行為人違反此項作為義務，除有同法第51條後段之行政罰（包含故意及過失）外，其怠於採取緊急應變措施或不遵守主管機關依同法所為之命令時，尚可構成同法第34條第1項所定行政刑罰之處罰要件（僅處罰故意行為），足見水污法第28條第1項與同法第7條第1項實係立法者課予事業之不同行政法上義務，且其構成要件互有差異。縱使行為人係因對廢污水輸

送或貯存設備維護不當發生設備故障、損壞，而致超過放流水標準之廢污水排入、逸散、流布於承受水體，亦僅屬同時違反水污法第7條第1項及第28條第1項前段規定之問題，尚難僅因水污法第28條第1項規定用語即推導出該條所定疏漏情形即排除水污法第7條第1項適用之結論，否則豈非因設備故障即得恣意污染地面水體？原告前揭解釋方法不符水污法第7條第1項條文之文法結構及語意脈絡，且與同法第1條所揭示之立法目的相違，自不足採。

4、原告另主張：系爭檢測報告採樣處並非系爭廠區內之排放口，此等違誤將影響採樣結果之正確性，被告不得以此認定原告違規事實，原處分實有違誤；若仍認原告違反水污法第7條、第28條亦應以大有一街檢測報告認定其違規事實云云。惟按水污法第7條第1項規定僅以事業排放廢水於地面水體應符合放流水標準為其構成要件，並不限於依法設置之放流口所排放者，否則豈非鼓勵事業均不依法提出水污染防治措施計畫，亦不申請排放許可證或簡易排放許可文件，即無依法設置之固定放流設施，而其於非依法設置之排水口所採集之廢水即使不符合放流水標準亦不致違反水污法，此種解釋顯無以達成同法第1條所定確保水資源清潔之立法目的至明。查被告於108年12月13日由潮州寮排水循線稽查至大發工業區14支排，再循線發覺係原告系爭廠區排放廢水，當日被告在廠外雨水溝(即大有一街人孔)採集樣品3瓶，另在系爭廠區內廢水管線脫落處之雨水溝(即系爭廢水排放至廠區外之地點)採集樣品3瓶等情，業如前述，並據證人即當日稽查人員林燦銘到庭結證明確(見本院卷第266頁至第270頁)，且有現場改善對照圖(見本院卷第177頁至第179頁)、大發工業區雨水管線配置圖、水路流向及採樣位置圖(見本院卷第279頁至第281頁)在卷可稽；被告據以認定原告有排放廢水超過放流水標準最大限值之違章行為，即係基於在系爭廠區內廢水管線脫落處之雨水溝採集樣品送驗檢測結果，此觀系爭檢測

01 報告（見本院卷第175頁）即明，依前揭說明，系爭廠區內
02 廢水管線脫落處之雨水溝既係系爭廢水排放至廠區外之地
03 點，縱非該處依法設置之放流口，亦無礙於水污法第7條
04 第1項要件之該當。至原告主張系爭檢測報告之採樣地點
05 直接影響檢測值結果，進而影響原處分罰鍰金額，若仍認
06 原告違反水污法第7條、第28條，亦應以大有一街檢測報
07 告作為認定原告違規事實之依據乙節。對照環保署105年2
08 月26日函釋：「……如稽查採樣位置位於放流口管線最前
09 端進入承受水體前，該廢（污）水未受任何外在環境因素
10 干擾且排入放流管線後無法再進行處理以降解污染物，則
11 檢測結果如未符放流水標準，自可依違反水污染防治法第
12 7條規定予以論處。……」（見本院卷第315頁）核係環保署
13 依水污法第7條第1項前述立法意旨對於稽查採樣位置所為
14 解釋，其內容符合母法意旨，亦未增加法律所無之限制，
15 被告於執法時自應適用；且原告所稱大有一街檢測報告之
16 採樣位置在大有一街與華東路交岔路口，實已距離系爭廠
17 區達半個街區，此觀水路流向及採樣位置圖（見本院卷第2
18 81頁）即明，該處採樣檢測結果數值低於系爭檢測報告，
19 顯係受其他排水稀釋所致；被告人員在該處先行採樣僅係
20 作為比對用途，此據證人林燦銘結證明確（見本院卷第27
21 0頁）。被告以在系爭廠區內廢水管線脫落處之雨水溝採
22 樣檢測結果作為原處分依據，並無違誤。原告此部分主
23 張，容有誤解，亦無可採。

24 （四）被告作成原處分裁處原告罰鍰508萬2,000元及環境講習4
25 小時，核屬適法：

- 26 1、按「（第1項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過
27 失者，不予處罰。（第2項）法人、設有代表人或管理人
28 之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上
29 義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行
30 為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等
31 組織之故意、過失。」行政罰法第7條定有明文。準此，

行政罰之責任，包括故意及過失之違反行政法上義務行為均屬可罰，且法人之代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，即推定為該法人之故意、過失。而該條所稱「故意」係指行為人對於違反行政法上義務之構成要件事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意；所稱「過失」係指對於違反行政法上義務構成要件事實之發生，雖非故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其不發生而言。對照水污法第7條第1項所定作為義務內容為：「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。」事業明知並有意排放未符放流水標準之廢水於地面水體，當然屬於違反該規定；而事業按其情節應注意、能注意而不注意致排放未符放流水標準之廢水於地面水體，亦屬該當於該條之違章行為。至於其是否善盡注意義務則以社會共同生活領域中避免法益侵害常規來檢視其是否已盡應有之謹慎態度以避免法益侵害發生結果發生，進而決定其行為應否構成過失。查原告排放之廢水在客觀上確有前揭超過放流水標準所定最大限值情形之違章行為，業如上述；而原告既屬專業從事紙類容器印刷製造之事業，自應控管其所屬人員注意其製程所生廢水必須經由處理後使其水質符合標準始得排放，其所屬從業人員未能注意維護廢水管線維護，致廢水管線脫落而使其製程所生未經處理且未符放流水標準所定限値之廢水即由雨水溝排放至系爭廠區外，其就上開違章行為即有過失，依上開規定，應推定為原告之過失。故被告以原告違反水污法第7條第1項規定而依同法第40條第1項裁罰，於法有據。

2、次按「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。」行政罰法第18條第1項定有明文。而行政法院對於行政機關行使裁量權作成裁量處分之

司法審查，除行政機關行使裁量權之過程或結果有逾越權限或濫用權力之情形而以違法論者外，原則上作有限審查。觀諸水污法第66條之1規定：「依本法處罰緩者，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。」被告所適用之裁罰準則即為中央主管機關基於水污法第66條之1第2項授權，考量水污法違規行為態樣及情節之輕重，就行政罰法第18條第1項所定裁量事由加以具體化所訂定之裁罰基準，以期統一各地方環保人員執法時衡酌各項裁量因素之標準，核其規定內容並無牴觸母法或其他逾越授權情形，被告自應於其裁罰時加以適用。查被告對原告違章行為裁處罰緩係審酌：原告申請納入大發工業區污水下水道廢（污）排放水量為9立方公尺/日，屬 $Q < 50 \text{CMD}$ 之事業，且本案廢水污染物懸浮固體（SS）、化學需氧量（COD）及銅（Cu）濃度均為放流水限值5倍以上，屬嚴重違規，核算違規基本點數為1點；另「銅」為經環保署107年12月25日公告之有害健康物質，其排放超標濃度為9倍【計算式： $(30.9 - 3) / 3 = 9.3$ （小數點後4捨5入）】，違規點數應為72點；其他水質項目（C2）懸浮固體（SS）、化學需氧量（COD）超標濃度分別為108倍【計算式： $(3280 - 30) / 30 = 108.33$ （小數點後4捨5入）】及73倍【計算式： $(7350 - 100) / 100 = 72.5$ （小數點後4捨5入）】；以超過應符合之管制標準限值倍數最高之水質項目認定，故違規點數為48點。合計違規態樣總點數為121點（計算式： $1 + 72 + 48 = 121$ ）。本次違規無加重點數，而減輕點數部分：因其經常僱用員工數未滿100人且自本次違反之日起往前回溯1年內無違反相同條款，應減輕點數24.2點（計算式： 121×0.2 ）；其稽查配合度良好，應減輕12.1點（計算式： 121×0.1 ），應減輕總點數36.3點（計算式： $24.2 + 12.1 = 36.3$ ），故其處分點數應為84.7點（計算式： $121 - 36.3 = 84.7$ ）。原告從事畜牧業以外之事業且屬嚴重違規，處分基數為6萬

元，計算其應裁處罰鍰508萬2,000元【計算式：罰鍰額度＝處分點數×處分基數＝84.7×6萬元＝508萬2,000元】等情，有被告違規態樣點數試算表（見原處分卷第26頁）在卷可稽，並經被告陳明在卷，足認原處分係依裁罰準則第2條附表三及附表八規定作為計算依據，核其罰鍰裁處既係適用前揭經法律授權訂定之裁量準則且已審酌前揭原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響等行政罰法第18條第1項所定因素，且未逾法定裁量範圍，亦無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，復無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，依前揭說明，即難認原處分罰鍰額度之裁量有何違反比例原則或行政罰法第18條第1項等違法情事，依前揭說明，其裁處自屬適法。

3、原告固主張：污染情節是否嚴重應依個案具體事實認定，應不只是根據超過標準值幾倍作為唯一認定基準，應綜合當地相關環境因素作出通盤討論，原處分完全未審酌原告主觀內在因素至多僅係疏未發現管線破裂之過失，遽為裁罰508萬2,000元，實有裁量怠惰之違法，且處罰金額明顯過高，不符合比例原則云云。然按裁罰準則作為一般性裁量基準，乃屬法律授權行政機關於罰鍰額度範圍內有權選擇或判斷之範圍，主管機關依水污法之立法意旨，認水污法違章事件對環境法益所生危害而對應於罰鍰所應評價之重點在於污染規模及程度，其著重此部分因素作為計算基礎而為裁量罰鍰額度之主要依據，被告據此裁量即難認屬違法裁量，且被告於適用前揭裁罰準則時，亦認定原告之稽查配合度良好且自本次違反之日起往前回溯1年內無違反相同條款而計入減輕點數，並非於裁量罰鍰額度時毫未將原告涉及前揭違章行為之主觀因素納入考量。故原告此部分主張，並不可採。

4、按違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經主管機關處分停工、停業或5,000元以上罰鍰者，為處分之機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人

01 或負責環境保護之權責人員接受1小時以上8小時以下環境
02 講習。倘經機關限期提供所指派環境講習對象之姓名及聯
03 絡事項相關資料，逾期仍拒不提供者，處分機關得逕令該
04 受處分人之負責人接受環境講習，此觀前揭環境教育法第
05 23條即明。查原告經被告稽查發現確有前揭違反水污法之
06 違章行為，被告於111年3月29日函通知原告於文到翌日起
07 20日內提出陳述意見及指派接受環境講習之環境保護權責
08 人員，原告於同年4月8日發函提出陳述意見並提送環境講
09 習對象等情，有被告111年3月29日函（見原處分卷第9頁
10 至第10頁）及原告111年4月8日函（見原處分卷第12頁）
11 在卷可佐。則被告以原告前揭違章行為應依水污法第40條
12 第1項及裁罰準則第2條規定裁處前揭罰鍰，並審酌其提供
13 所指派接受環境講習之環境保護權責人員等相關資料後，
14 裁處環境講習4小時，亦屬適法。

15 六、綜上所述，原告之主張，均不可採。被告認定原告違反水污
16 法第7條第1項及第28條第1項規定，而從一重依同法第40條
17 第1項、裁罰準則第2條、第3條及環境教育法第23條等規
18 定，裁處前揭罰鍰及環境講習，並無違誤；訴願決定遞予維
19 持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理
20 由，應予駁回。

21 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，核
22 於判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

23 八、結論：原告之訴無理由。

24 中 華 民 國 113 年 2 月 23 日

25 審判長法官 孫 國 禎

26 法官 林 韋 岑

27 法官 曾 宏 揚

28 以上正本係照原本作成。

29 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
30 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。	

01 中 華 民 國 113 年 2 月 23 日

02 書記官 林 幸 怡