

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第三庭  
03 113年度簡上字第36號

04 上訴人 長虹光學企業股份有限公司

05 代表人 陳力萁

06 訴訟代理人 李文福 律師

07 被上訴人 經濟部安平產業園區服務中心

08 代表人 鄭元東

09 訴訟代理人 林世勳 律師

10 蔡長勳 律師

11 上列當事人間下水道法事件，上訴人對於中華民國113年6月20日  
12 本院地方行政訴訟庭112年度簡字第30號判決，提起上訴，本院  
13 判決如下：

14 主 文

- 15 一、上訴駁回。  
16 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

17 事實及理由

18 一、爭訟概要：

19 (一)上訴人前向被上訴人申准聯接使用被上訴人污水下水道系  
20 統，被上訴人於民國107年11月間3次派員至上訴人之廢(污)  
21 水放流口進行水質採樣，其中107年11月20日、11月21日2次  
22 所採取之水質樣本經化驗其COD(化學需氧量)值分別為222m  
23 g/L、189mg/L，合於經濟部工業局安平工業區(下稱安工區)  
24 污水處理廠下水水質標準400mg/L，惟同年月19日所採取之  
25 水質樣本經化驗其COD值為10,991mg/L，超過上開標準限  
26 值。被上訴人乃據上開檢測結果，以107年12月4日安工字第  
27 0000000000號函附編號1DZ000000000000/2DZ000000000000  
28 號繳款單(下稱前處分)核定上訴人應繳納107年11月份污水  
29 處理費新臺幣(下同)541,364元、一般公共設施維護費2,578

01 元，合計共543,942元。上訴人不服前處分關於污水處理費  
02 部分，提起訴願，遭決定駁回，提起行政訴訟，經本院以10  
03 8年度訴字第243號判決（下稱前判決）：「一、訴願決定及  
04 前處分（被告107年12月4日安工字第0000000000號函）關於  
05 污水處理費541,364元部分撤銷。二、被上訴人應返還上訴  
06 人595,500元。三、上訴人其餘之訴駁回。四、訴訟費用由  
07 被上訴人負擔2分之1，餘由上訴人負擔。」被上訴人不服前  
08 判決對其不利部分，提起上訴，經最高行政法院109年度上  
09 字第455號判決將前判決關於命被上訴人應返還上訴人54,13  
10 6元部分及該訴訟費用部分廢棄，並發回由本院111年度訴更  
11 一字第9號受理，然業經當事人撤回而確定在案（下稱系爭前  
12 案）。

13 (二)嗣被上訴人以107年11月19日採樣水質化驗其COD值為10,991  
14 mg/L，超過進場限值400mg/L之事實，依「經濟部所屬產業  
15 園區管理機構下水道使用管理及收費規定」（下稱系爭收費  
16 規定）第14點第2款、第20點第1項第2款及第23點第1項，在1  
17 11年7月4日安工字第0000000000號函附編號2DA90080011107  
18 0號繳款單（下稱原處分）重新核定上訴人應繳107年11月污水  
19 處理費合計182,373元。上訴人不服，提起訴願，經訴願決  
20 定駁回，提起行政訴訟，亦經本院地方行政訴訟庭（下稱原  
21 審）112年度簡字第30號判決（下稱原判決）駁回上訴人之  
22 訴。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

23 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯、原審判決理由，  
24 均引用原審判決書所載。

25 三、上訴意旨略以：

26 (一)經濟部無權訂定系爭收費規定：

27 系爭收費規定係屬法規命令，依該規定第1點所稱，係依據  
28 下水道法第19條及產業創新條例第53條規定而訂定；然而下  
29 水道法並未授權經濟部制定任何規章，且經濟部訂定之費  
30 率，行為時未報開發機關臺南市政府核定，故系爭收費規定  
31 違反行政程序法第150條規定，係屬無效。而被上訴人依無

01 效之法規命令所為之原處分，依行政程序法第111條第6款規  
02 定，自屬於無效之行政處分。

03 (二)系爭收費規定責令限期改善又收取具懲罰性質之使用費用，  
04 違反法律保留原則及比例原則：

05 1.系爭收費規定之母法為下水道法，然依下水道法第25條第  
06 2項規定下水道用戶排洩下水，超過標準者，下水道機構  
07 應限期責令改善。若未能於期限內改善者，依同法第32條  
08 第1項第4款規定處1萬元以上10萬元以下之罰鍰。況且下  
09 水道法關於使用費規定，僅於第四章第26條規定繳納使用  
10 費及第27條規定滯納金及強制執行。然而經濟部卻無限上  
11 綱，巧立名目，於系爭收費規定第20點增列異常或違規使  
12 用費之計收方式規定，即依測定用戶排放廢（污）水之懸  
13 浮固體、化學需氧量、重金屬、pH值等，分級計算費率，  
14 並視當次回溯前1年內有無違規紀錄，依計算金額為2、3  
15 倍計收，顯係具有懲罰性質。更在系爭收費規定第20點第  
16 2款第2目規定查獲違規當日改善完成者，以1日計，似認  
17 為改善亦應直接處罰，顯屬行政權之濫用。故系爭收費規  
18 定明顯逾越母法，而有違法律保留原則，應為無效之行政  
19 命令規章。

20 2.系爭收費規定第20點規定加徵異常或違規使用費，最高計  
21 收金額可罰1千萬元，核與案發當時臺北市政府檢查臺北  
22 市溫泉飯店水質，有8家溫泉飯店水質大腸桿菌、總菌不  
23 合標準部分，各處罰鍰2,000元等情，在人體溫泉使用水  
24 與本件廢污水水質皆不合標準下，讓人有好水不如壞水之  
25 感慨，顯然有違比例原則；更何況被上訴人於訴願答辯書  
26 （第6頁第6行）亦自認不符比例原則。

27 (三)系爭收費規定違反法律不溯及既往原則：

28 系爭收費規定係經濟部於110年2月20日經工字第0000000000  
29 0號公告，而本件事件發生在107年11月19日，被上訴人將後  
30 制訂之規定適用前已發生之事實，有違法律不溯及既往之原  
31 則。

01 (四)另「安平工業區地下水道使用管理規章」自110年2月1日停  
02 止適用，此有被上訴人110年3月15日安工字第0000000000號  
03 函知在案，則原判決誤引已停止適用管理規章所公告之收費  
04 費率，自屬違法。

05 (五)本件採樣違反程序規定：

06 1.被上訴人之證據調查違反經濟部工業局訂定之「工業區污  
07 水處理廠營運管理要點」第7點規定及改制前行政院環境  
08 保護署公告之「事業放流水採樣方法」第6點第3項、第9  
09 點第3項規定，採取適當之空白樣品，以判定樣品設備及  
10 在運送中是否遭受污染等之處理採樣及保存與品質管制事  
11 宜。被上訴人工作人員於107年11月19日前來上訴人處採  
12 樣時，未依規定將容器進行清洗，即行取水，亦未採取空  
13 白樣品為判定樣品是否遭受污染使用，程序上嚴重違反規  
14 定。然原判決不依科學方法認定事實，逕採被上訴人使用  
15 人即員工自證有清洗之證言為證據方法，有違行政程序法  
16 第1條公正原則之不自斷己案原則之嫌。

17 2.又事業放流水採樣方法第9點第3項所謂採樣時「視需要」  
18 一詞，就法理言，可解讀為行政裁量或空白授權。本件被  
19 上訴人工作人員採樣後，係依當時有效之檢測方法-重鉻  
20 酸鉀迴流法NIEAW515.54A檢測，而該檢測方法第9點明白  
21 規定應做空白樣品分析，既然法規已有明確之執行程序，  
22 執行人員即應遵守，而無自由裁量之餘地。至於證人周信  
23 賢在原審113年2月21日庭訊證稱：「所謂的需要看個人及  
24 現場環境是否需要」之證言，顯與法規不合，是其證言，  
25 應不足採。

26 (六)上訴人得合併提起給付訴訟：

27 綜上，上訴人認被上訴人係依無效規章，違法或逾越權限所  
28 作成之原處分，而提起訴願及本件撤銷訴訟。然而，被上訴  
29 人於行政救濟中仍發文催繳，並告知逾期加計滯納金，上訴  
30 人恐有巨額滯納金之負擔，已於111年8月19日完成繳款手  
31 續，但本件原處分若經撤銷，爰依行政訴訟法第8條第2項及

01 民法第179條不當得利請求權，請求被上訴人返還已繳納之  
02 金額182,373元等語。並聲明：1.原判決廢棄。2.訴願決定  
03 及原處分均撤銷。3.被上訴人應返還上訴人182,373元。

04 四、本院經核原判決駁回上訴人於原審之訴，結論並無違誤，茲  
05 就上訴意旨再論述如下：

06 (一)系爭收費規定可為本件污水處理費收取之依據：

07 1.污水處理費之徵收為公課：

08 (1)按產業創新條例第53條規定：「(第1項)依第50條規定  
09 成立之管理機構，得向區內各使用人收取下列費用：  
10 一、一般公共設施維護費。二、污水處理系統使用費。  
11 三、其他特定設施之使用費或維護費。(第2項)前項各  
12 類費用之費率，由管理機構擬訂，產業園區屬中央主管  
13 機關開發者，應報中央主管機關核定；屬直轄市、縣  
14 (市)主管機關、公民營事業開發者，應報直轄市、縣  
15 (市)主管機關核定。(第3項)中央主管機關及直轄  
16 市、縣(市)主管機關開發之產業園區內使用人居期不  
17 繳納第1項之費用者，每逾2日按滯納數額加徵百分之1  
18 滯納金；加徵之滯納金額，以應納費額之百分之15為  
19 限。」

20 (2)依上開規定可知，依產業創新條例成立之管理機構向區  
21 內用戶收取包含產業創新條例第53條規定之維護費及使用  
22 費等費用，係基於特定之政策目的，對園區內負特殊  
23 群體責任之具同質性的特定群體所課徵，用以實現有利  
24 區內用戶環境之公共任務所需經費，而以區內群體為共  
25 同義務人，專款專用於與該群體有密切關聯之共同利益  
26 事務，且其收入與用途間並不存在對價關係，屬達成特  
27 定國家任務之特別公課。

28 2.系爭收費規定與法律保留原則無違：

29 (1)經濟部有權訂定系爭收費規定：

30 經濟部肩負全國產業園區管理之責，但為帶動區域發展  
31 乃於各地區設置不同管理機構，而為利所屬產業園區管

01 理機構執行下水道法第19條規定，辦理產業園區下水道  
02 系統之使用管理及收費事項，然該條與如何計算污水處  
03 理系統使用費之「費率」無關，自不得作為費率之授權  
04 規定，經濟部特依據產業創新條例第53條第2項規定訂  
05 定系爭收費規定，並在法定程序後，於110年2月20日發  
06 布系爭收費規定，自屬一適法之法規命令。

07 (2)被上訴人可適用系爭收費規定，毋須報主管機關臺南市  
08 政府核定：

09 被上訴人既係經濟部產業園區管理局臺南分局設置之19  
10 個產業園區之一，負責管理產業園區內公共設施、污水  
11 處理及對產業園區內廠商之服務工作，且為系爭收費規  
12 定附表一所規範適用對象，自可援引系爭收費規定及其  
13 附表二「經濟部所屬產業園區管理機構污水處理系統使  
14 用費費率」為收取費用之依據。又因依系爭收費規定計  
15 算之各類費用之費率，係經濟部所訂定，而非由被上訴  
16 人以管理機構地位所自行擬訂，自無須依產業創新條例  
17 第53條第2項報開發機關臺南市政府核定。是上訴人主  
18 張經濟部無權訂定系爭收費規定，而被上訴人直接適用  
19 此(行為時)未報臺南市政府核定之系爭收費規定作成原  
20 處分，係屬無效云云，顯有錯誤理解，核不足採。

21 (3)再者，系爭收費規定第14點及附表二訂定收取污水處理  
22 系統使用費部分，係依用戶排放廢(污)水之懸浮固  
23 體、化學需氧量、重金屬、pH值及其他特殊項目未符合  
24 下水水質標準等分級不同課徵標準，此係為管制園區廠  
25 房污水之排放及下水道污水處理系統之使用，並藉以維  
26 護與改善園區下水道系統及園區水域之水質，及充作園  
27 區開發管理基金，未逾母法產業創新條例第1條及第49  
28 條第2項、第3項第3款之立法目的及範圍，核與法律保  
29 留原則無違。

30 3.被告收取之費用金額無違反比例原則：

01 上訴人主張依系爭收費規定第20點，被上訴人在已收取污  
02 水處理費後，又再收取異常違規費用，顯不合理云云。  
03 查，污水處理系統本會因水質不同而有不同之處理勞費、  
04 耗材、維護等成本，未區分水質均收取相同之處理費用，  
05 方才難認合理適當。故依排放標準值內正常水質與異常水  
06 質分計費用，自屬合理適當，更無違反比例原則。至於上  
07 訴人所主張臺北地區溫泉業者水質不符標準違規，僅罰2,  
08 000元，本件卻遭重罰，不符比例原則部分，因上訴人所  
09 舉案例之裁罰事實或收費依據，與本件均不同，自不得單  
10 憑裁罰金額遽認違反比例原則，故無法比附援引之，原告  
11 此部分主張，尚難採認。

12 4. 綜上，被上訴人既屬經濟部所屬產業園區管理機構，自得  
13 適用系爭收費規定，而系爭收費規定由經濟部訂定，踐行  
14 其法定程序，與法律保留原則、授權明確性原則無違。至  
15 原判決以「經濟部工業局安平工業區污水處理系統使用費  
16 費率」，其內容與系爭收費規定一致（原審卷2第216-22  
17 0、233、235-237頁參照），其有關被上訴人得向上訴人  
18 收取污水處理費之依據雖屬有誤，但不影響結論，況原處  
19 分所引用依據係系爭收費規定而非經濟部工業局安平工業  
20 區污水處理系統使用費費率，是上訴人持此主張，難謂其  
21 有利之依據。況系爭收費規定對園區內用戶（非一般大眾）  
22 收取污水處理系統使用費，其目的正當，並依用戶用水量、  
23 水質（污染物含量）訂定不同之費率，亦符合公課公平  
24 原則。上訴意旨以污水處理系統使用費應由被上訴人依下  
25 水道法第19條規定授權後自行訂定，經濟部擅自訂定系爭  
26 收費規定供被上訴人援引使用，且未報經開發機關臺南市  
27 政府核定，不僅欠缺授權依據，且程序並非適法；縱被上  
28 訴人援引經臺南市政府核定之「經濟部工業局安平工業區  
29 污水處理系統使用費費率」，惟該規定已於110年2月1日  
30 停止適用，是被上訴人作成原處分欠缺合法之法律依據，  
31 應予撤銷云云，核無足採。

01 (二)被上訴人依系爭收費規定收取污水處理費，並無違反法律不  
02 溯及既往原則：

03 1.上訴人另主張被上訴人以事後訂定之系爭收費規定適用之  
04 前已發生之事實，顯違反法律不溯及既往原則云云。

05 2.如上所述，系爭收費規定係按各使用人排入之廢水量、水  
06 質差別級距及污水處理費計算公式，向上訴人收取污水處  
07 理費，且該費用之性質為特別公課，並非行政罰。上訴人  
08 身為園區廠商，本應遵守污水排放限值標準，卻未為之，  
09 以致107年11月19日採樣檢測上訴人排放污水之COD值超  
10 標，彼時雖尚未有完成費率核定之法規可以之相繩，但此  
11 非代表上訴人可置身於區內群體用戶責任之外，享有免費  
12 使用園區下水道系統之利益而免繳污水處理系統使用費，  
13 實則依產業創新條例第53條第1項規定，上訴人仍有繳納  
14 安工區污水處理系統使用費之責任，本件如有合法費率依  
15 據，被上訴人即有可適用相關費率規定計算上訴人應繳之  
16 使用費，加以補收，以符公平，此有最高行政法院109年  
17 度上字第455號判決意旨所明述。況在系爭收費規定第28  
18 點規定：「本規定實施前，本機構已依法公告處理區域內  
19 之用戶，適用本規定。」則系爭收費規定於110年2月20日  
20 公告後，被上訴人已以110年2月24日安工字第0000000000  
21 號函文區內各公司（廠）知悉系爭收費規定自000年0月0  
22 日生效（原審卷1第71頁），則上訴人難諉謂不知有被依  
23 系爭收費規定補收污水處理系統使用費之預見可能性。

24 3.是以，被上訴人依上訴人污水採樣結果呈現之COD值，以  
25 系爭收費規定之費率重新核定，於111年7月4日以原處分  
26 向上訴人補收相對應之污水處理費，既未罹於請求權時效  
27 （行政機關公法上請求權時效為5年），亦無違處分時有  
28 效之系爭收費規定，原處分並無不法。上訴人以本件污水  
29 處理使用費之補收違反法律不溯及既往原則云云，核無足  
30 採。

31 (三)系爭採樣之保存及分析並無程序瑕疵：

- 01 1.上訴人主張本件採樣未循事業放流水採樣方法，如被上訴  
02 人人員於107年11月19日執行採樣時，未依規定將容器進  
03 行清洗，即行取水，也未採取適當之空白樣品，以判定樣  
04 品設備及樣品在運送中是否遭受污染等，與當時測定水中  
05 化學含氧量之檢測方法-重鉻酸鉀迴流法NIEAW515.54A第9  
06 點規定不符，故被上訴人行政程序違反規定甚明云云。
- 07 2.按行為時環保署98年5月11日環署授檢字第0000000000號  
08 公告「事業放流水採樣方法（NIEA W109.51B）」第2點適  
09 用範圍：「本方法適用於事業、污水下水道系統及建築物  
10 污水處理設施放流水之採集。」第6點採樣與保存：  
11 「……(二)採樣方式：一般可採抓樣（Grab samples）或  
12 混樣（Composite samples）方式：1.抓樣為於放流水之  
13 放流口(處)採集單一樣品，可反應採樣當時污染物之瞬間  
14 濃度。……(三)採樣前，採樣容器（或圓筒）及樣品保存  
15 容器應依照環境檢驗器皿清洗及校正指引（NIEA-PA106）  
16 或附表所列清洗方式進行清洗。(四)手動採水設備採樣：  
17 1.將採樣器之採樣容器或圓筒，以擬採之水樣洗滌2、3遍  
18 後，採取足量之放流水水樣，裝入樣品容器；如以樣品容  
19 器進行採樣，該樣品容器即可作為樣品保存容器。  
20 ……。」第9點第3款品質管制：「(三)採樣時，視需要採  
21 取適當之空白樣品：……。」環境檢驗器皿清洗及校正指  
22 引第3點器皿之清洗：「(一)……應依據器皿材質及檢測  
23 方法規定訂定相關清洗步驟。……若檢測方法未規定者，  
24 檢驗室可依據實際經驗或參考文獻自行訂定之。」可知，  
25 採取適當之空白樣品，目的在判定「樣品設備」或「採樣  
26 設備」是否遭受污染，若採樣過程符合「採樣前洗滌」或  
27 「空白樣品」擇一要件，即得認樣品容器未受污染。
- 28 3.採集樣品部分：  
29 查被上訴人於107年11月19日上午8時58分至上訴人廠區排  
30 放口定期採樣檢測化學需氧量，採樣樣品外觀微濁，立即  
31 分析PH值為7.3合格，溫度為攝氏27.2合格，並加硫酸冷

01 藏保存及籤封等節，業經上訴人之人員會同簽名，有廠商  
02 取樣分析紀錄表為憑(原審卷1第181頁)。再者，本件採樣  
03 時有以事業放流水採樣方法清洗採樣容器，業據當日採證  
04 技術員劉國民於原審到庭證稱略以：樣品容器會先在化驗  
05 室清洗曬乾，檢測PH值及溫度並校正，再準備酸劑保存，  
06 會通知會同人員一起採樣，採樣前會將採樣容器以廢水洗  
07 滌2、3次，採樣後會在大塑膠桶攪拌均勻後倒入樣品容  
08 器，當場檢驗PH值及溫度與加酸保存，樣品鎖起來後會問  
09 會同人員有無問題，若無即請其簽名；採樣容器也有以採  
10 樣水樣之廢水清洗2、3次等語(原審卷2第307-308頁)，核  
11 與前開採樣規定所述採樣前應就採樣容器及樣品容器洗滌  
12 之程序並無不合。

#### 13 4.未執行空白樣品分析部分：

14 上訴人另以被上訴人未依「水中化學需氧量檢測方法—重  
15 鉻酸鉀迴流法」第9點品質管制規定，應就空白樣品分析  
16 乙情。然查，空白樣品之採取，如上所述，依行為時事業  
17 放流水採樣方法(NIEA W109.51B)第9點之規範意旨，係  
18 屬降低因樣品容器所造成污染之方法，應於個案採樣中  
19 「視需要」採取，並非強制採樣時均應採取相關空白樣  
20 品。本件被上訴人依其專業認定無採取空白樣品之必要，  
21 而未採取，於法難謂有違，上訴人所述，容有誤解。又本  
22 件既無採集空白樣品，則被上訴人以重鉻酸鉀迴流法檢測  
23 COD數值時，自無從就「空白樣品」為分析，乃屬當然之  
24 理。上訴意旨以被上訴人以重鉻酸鉀迴流法檢測COD，未  
25 執行空白樣品分析，而主張檢測流程與法定程序有違云  
26 云，並無足採。

27 五、綜上所述，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，認上訴  
28 人請求撤銷原處分無理由，訴願決定遞予維持原處分亦無不  
29 合，上訴人訴請撤銷，即無理由；則被上訴人據以向上訴人  
30 重新核定應補繳COD處理費182,373元，即有法律上原因，上  
31 訴人請求被上訴人返還其已繳納之上開COD處理費，核屬無

01 據，原判決駁回上訴人之訴，應無違誤，自予維持。上訴論  
02 旨，仍執前詞，指摘原判決不利部分違背法令，求予廢棄，  
03 為無理由，應予駁回。

04 六、結論：本件上訴無理由。

05 中 華 民 國 113 年 12 月 27 日

06 審判長法官 林 彥 君

07 法官 廖 建 彥

08 法官 黃 堯 讚

09 上為正本係照原本作成。

10 不得上訴。

11 中 華 民 國 114 年 1 月 2 日

12 書記官 林 映 君