

臺灣新竹地方法院行政訴訟判決

108年度簡更一字第2號

109年11月19日辯論終結

原告 洪顯仁即茄荖牧場

訴訟代理人 陳偉民律師

被告 新竹市政府

代表人 林智堅

訴訟代理人 李正怡

訴訟代理人 洪建志

上列當事人間空氣污染防治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國107年6月28日環署訴字第1070032475號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院107年度簡字第32號判決後，原告不服提起上訴，經臺北高等行政法院以108年度簡上字第22號廢棄原判決發回本院更為審理後，經辯論終結，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用均由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

本件係因原告不服行政機關所為裁處罰鍰新臺幣（下同）10萬元及環境講習2小時而涉訟，依行政訴訟法第229條第2項第2款及第4款之規定，為適用簡易訴訟程序事件。

貳、實體方面：

一、事實概要：

緣原告於新竹市香山區茄荖湖段229、229-5、230、230-1、230-2、231等6筆地號土地（重測後為新竹市○○段000○○000000○○0000○○0000○○0000○○0000地號土地，下稱系爭6筆土地）設

場，從事豬隻飼養作業，領有被告核發之畜牧場登記證書（證號：農畜牧登字第206140號）。嗣被告所屬環境保護局（下稱環保局）於民國106年11月21日15時20分許，派員會同檢測機構佶川環境科技有限公司（下稱佶川公司）前往前揭場址稽查時，於該場址周界鄰近民宅處採集異味污染物樣品，委託佶川公司進行檢驗分析，結果異味污染物濃度為39，被告遂以該檢驗分析結果超過行政院環境保護署（下稱環保署）公告之固定污染源空氣污染物排放標準（下稱空污排放標準）所定標準值（工業區及農業區之新設污染源為30）為由，認原告有違反行為時空氣污染防制法（下稱空污法）第20條第1項及空污排放標準第2條之規定，而依行為時空污法第56條第1項、行為時環境教育法第23條之規定，以107年3月5日府授環空字第1070035427號函附裁處書（編號：00-000-000000，下稱原處分）裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）10萬元、並應參加環境講習2小時。原告不服，提起訴願，經環保署以107年6月28日環署訴字第1070032475號訴願決定駁回，原告復提起行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明略以：

（一）查新竹市○○段000地號（重測前：茄苳段229地號）於79年1月24日所有人為洪國益，84年10月17日以前已在此土地建造完成系爭污染源養豬場房使用，僅因屬水利用地而無法登記在當時之畜牧場登記證。102年4月19日政府放寬水利用地亦可登記，才將茄苳段229地號登記在102年4月19日畜牧場登記證；並將負責人由洪國益改為洪國益之子洪顥仁。故原有既設畜牧場所污染源並未變更。再者，系爭污染源養豬場房在84年10月17日前已完成建造設立，此有84年10月17日至108年間歷年之航空照片可證，從84年10月17日航空照片與102年10月31日航空照片互相比對顯示養豬場房完全相同，證明系爭污染源養豬場房在95年10月21日以前即完成建造設立，場址均位於新竹市香山區茄苳湖段229（重測後大湖段386）、229-5（重測後大湖段413）、230

(重測後大湖段387)、230-1(重測後大湖段410)、230-2(重測後大湖段409)、231(重測後大湖段412)地號土地，確實屬於96年9月13日前設立，自應適用既存污染源異味污染物排放標準50之規定。

(二) 污染源之定義說明，按行為時空氣污染防制法第2條第1款及第2款規定：「本法專用名詞定義如下：1空氣污染物：指空氣中足以直接或間接妨害國民健康或生活環境之物質。2. 污染源：指排放空氣污染物之物理或化學操作單元。」。故本件污染源應指汙染源地（茄苳段229地號等土地）上排放異味之養豬場，限於豬舍。

(三) 按固定污染源空氣污染物排放標準第2條附表一：「空氣污染物：異味污染物。排放標準-周界-區域別-工業區及農業區-標準值(1)50(2)30。施行日期-新污染源：排放管道及周界排放標準 (2)、(3)自發布日施行。-既存污染源：二、周界標準(1)、(3)自發布日施行。備註四、周界排放標準(2)適用對象為位於工業區或農業區內之新污染源。但位於農業區內既設畜牧場所更新且飼養規模未變更者，適用既存污染源之排放標準。備註六、異味污染物排放標準適用對象，新污染源指中華民國九十六年九月十三日(含)後設立之污染源；既存污染源指中華民國九十六年九月十三日前設立之污染源。」，依上備註四規定，既存污染源周界標準自應適用(1) 50排放標準；新污染源則適用(2)30排放標準，但新污染源如位於農業區內既設畜牧場所更新且飼養規模未變更者，可適用既存污染源之排放標準。依上備註六規定，九十六年九月十三日前設立之污染源屬於既存污源，自應適用(1)50排放標準，不論既設畜牧場飼養規模變更與否或辦理畜牧登記變更作業。

(四) 依行政院環境保護署101年10月12日函解釋：「異味污染物周界排放標準適用案，不論既設畜牧場飼養規模變更與否，倘該畜牧場係於96年9月13日前設立，其異味污染物周界排放標準自應適用既存污染源之周界排放標準。」、

01 行政院環境保護署107年3月9日函解釋：「固定污染源空氣
02 污染物排放標準附表之異味污染物排放標準；工業區農業
03 區排放標準適用對象，新污染源指中華民國96年9月13日
04 (含)後設立之污染源，既存污染源指中華民國96年9月13
05 日前設立之污染源。不論既設畜牧場飼養規模變更與否，
06 倘該畜牧場係於96年9月13日前設立，其異味污染物周界
07 排放標準自應適用既存污染源之周界排放標準。」，本件
08 污染源係屬96年9月13日前設立，應適用既存污染源異味
09 污染物工業區及農業區周界排放標準50之規定，業經行政
10 院環境保護署解釋在案。

11 (五) 固定污染源空氣污染物排放標準第4條規定，既存污染
12 源、新污染源之認定，除另有規定外，其原則為：「(一)
13 81年4月11日以前設立之污染源為既存污染源。(二)81年4
14 月12日以後設立之污染源為新污染源。…。前項所稱設
15 立，係指固定污染源已完成建造、建造中或已完成工程發
16 包。」另依固定污染源空氣污染物排放標準附表一規定，
17 異味污染物排放標準適用對象，新污染源指96年9月13日
18 (含)後設立之污染源；既存污染源指96年9月13日前設立之
19 污染源。但位於農業區內既設畜牧場所更新且飼養規模未
20 變更者，適用既存污染源之排放標準。公私場所固定污染
21 源異味污染物排放標準之適用條件，係依據其排放空氣污
22 染物之污染源設立時間，進行判定應適用既存污染源或新
23 污染源之排放標準。倘公私場所固定污染源係屬96年9月1
24 3日前設立，則適用既存污染源異味污染物工業區及農業
25 區周界排放標準50之規定。

26 (六) 縱認行政院環境保護署在107年5月29日起停止適用上開前
27 二函釋，亦應自107年5月29日起往後停止適用。本件污染
28 源既屬96年9月13日前設立，不論既設畜牧場飼養規模變
29 更與否或辦理畜牧登記變更，應適用既存污染源異味污染
30 物工業區及農業區周界排放標準50之規定。綜上，原告雖
31 於106年11月21日有排放異味污染物，檢測結果異味污染

01 物濃度為39之行為，然該行為係於上開107年5月29日函修
02 改前所為，該107年5月29日函自不得作為本件處罰之理由
03 依據，該處分即為違法之行政處分，被告主張溯及對原告
04 106年11月21日之行為裁罰處分，顯已違反行政罰之法律
05 「不溯及既往」之原則，被告主張裁罰自無可採。

06 (七) 並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。訴訟費用由被告負
07 擔。

08 三、被告起訴及聲明略以：

09 (一) 原告雖主張茄苳牧場更名前原名為洪國益養豬場，設立於
10 86年12月，並於102年4月19日申請變更場名為茄苳牧場，
11 場址均位於新竹市香山區茄苳湖段229-5、230、230-1、2
12 30-2、231地號…云云，惟查，原告洪國益養豬場86年12
13 月所登記之畜牧場登記證證號：農畜牧登記字第006140
14 號，場址為新竹市香山區茄苳湖段229-5、230、230-1、2
15 30-2、231地號等5筆土地，面積3355.85平方公尺，豬舍5
16 棟1000平方公尺，飼養規模：公豬12頭、母豬250頭、肉
17 豬2750頭，另於97年10月13日變更飼養規模：公豬12頭、
18 母豬240頭、肉豬2650頭，又於102年4月19日變更為茄苳
19 牧場，畜牧場登記證所載內容為新竹市香山區茄苳湖段22
20 9、229-5、230、230-1、230-2、231地號等6筆土地，面
21 積為7783.8平方公尺，增加229地號1筆土地，面積增加44
22 27.95平方公尺，豬舍6棟、1500平方公尺、新增飼(芻)料
23 調配室及防疫消毒門口消毒設施，飼養規模：公豬15頭、
24 母豬535頭、肉豬3524頭。

25 (二) 原告更名前原名為洪國益養豬場，設立於86年12月，而本
26 案污染源之養豬場房在86年12月即已完成建造，此觀95年
27 10月21日與105 年5 月31日之航照圖互相比對已有增加屋
28 舍等，故明顯不同，即足證明該養豬場雖在95年10月21日
29 以前設立，然因設施有所增加，直到102 年4 月19日完成
30 變更登記作業。故原該畜牧場所污染源已有變更，核屬依
31 固定污染源空氣污染物排放標準第2條暨其附表一規定，

01 「異味污染物周界排放標準（30）適用對象為位於工業區
02 或農業區內之新污染源。但位於農業區內既設畜牧場所更
03 新且規模未變更者，適用既存污染源之排放標準」，故依
04 此一規定，該畜牧場設施變更、豬隻畜養量增加，以明列
05 於畜牧場登記證上，故自不適用既存污染源異味污染物排
06 放標準50之規定，應適用新污染源之排放標準（30）。

07 （三）依據空氣污染防制法規定授權訂定之固定污染源排放標準
08 第2條規定：「本標準適用於新設立或變更、或既存之固
09 定污染源（分別簡稱為新污染源、既存污染源）；其標準
10 如附表一、附表二。但特定業別、區域或設施另訂有排放
11 標準者，應優先適用該標準。」第4條第2項規定：
12 「……所稱設立，係指固定污染源已完成建造、建造中或
13 已完成工程發包。」而依排放標準第2條附表一之規定，
14 本案排放空氣污染物為「異味污染物」、其區域位於「農
15 業區」，又該場96年9月13日後新增飼(芻)料調配室及防
16 疫消毒門口消毒設施，飼養規模：公豬15頭、母豬535
17 頭、肉豬3524等…。故依該排放標準新設污染源之周界標
18 準值為應為30。另依附表一備註四規定：「周界排放標準
19 （2）（即排放標準值30）適用對象為位於工業區或農業區
20 內之新污染源。惟位於農業區內既設畜牧場所更新且飼養
21 規模未變更者，適用既存污染源之排放標準。」備註六規
22 定：「異味污染物排放標準適用對象，新污染源指96年9
23 月13日（含）後設立之污染源；既存污染源指96年9月13
24 日前設立之污染源。」

25 （四）針對現行畜牧場所之申請、登記及管理相關規定，行政院
26 農業委員會已於畜牧法中明定，畜牧場所飼養規模是否變
27 更之認定應回歸畜牧法第8條第2項：「畜牧場擴大飼養規
28 模而新建、增建、改建、修建、遷建畜舍、禽舍或變更場
29 址或家畜、家禽種類時，準用第6條規定辦理。」，準
30 此，原告所提供95年10月及105年4月之航照相片，對該地
31 域範圍說明因水利地無法登記，於102年辦理變更登記才

01 將其登記，然查該航照相片，相關建物設施已有所增減，
02 該場畜牧規模已增加，故該場辦理畜牧登記證變更亦已符
03 合畜牧法第8條第2項之認定，為新設污染源之規定。

04 (五) 原告該畜牧場址於105年至106年2年期間遭民眾陳情多達2
05 8次養豬異味污染問題，影響空氣品質，被告環保局亦多
06 次前往稽查，勸導該場加強養豬時異味管理與處理，惟該
07 場仍無確實加強異味污染管理及處理作為，被告環保局於
08 106年11月21日前往稽查，並執行採集異味污染物樣品，
09 經檢測後之異味污染值(39)適用新設污染源排放標準(3
10 0)之規定予以裁罰，並無所謂「違反行政法上義務之行
11 為非出於故意或過失者，不予處罰。」為行政罰法第7條
12 第1項所明定。其立法理由並謂：「現代國家基於『有責
13 任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應
14 以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人
15 主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責
16 性，故第1項明定不予處罰。」之情形。

17 (六) 另雖原告主張本件裁罰有違「不溯及既往」之原則，然被
18 告環境保護局依法進行裁罰，並未違反行政法之「不溯及
19 既往」原則。另查現行固定污染源空氣污染物排放標準(1
20 02年4月25日行政院環境保護署環署空字第1020032301號
21 修正發布)，係自81年即發布施行，該排放標準第2條附表
22 一所訂「異味污染物」標準限值，係自96年修訂後沿用迄
23 今，中間歷經100年、102年2次修正，均未調整相關標準
24 限值規範，本案所依據之周界標準判定方式已行之有年，
25 原告之畜牧場係屬該標準所訂之「新污染源」，爰此，亦
26 無原告所述發生在法所變更前，或新法規範之法律關係如
27 跨越新舊法施行時期等問題。

28 (七) 綜上，被告環保局經採樣檢測結果，確認違規事實，依規
29 告發裁處，應為適法之處分，本件原告之訴為無理由。

30 (八) 並聲明：原告之訴駁回，訴訟費用由原告負擔。

31 四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩

造所不爭執，並有被告107年3月5日府授環空字第1070035427號函、違反空氣污染防治法案件裁決書、行政院環境保護署107年6月28日環署訴字第1070032475號訴願決定書、新竹市動物保護及防疫所107年3月28日竹市動防字第1070000897號函、畜牧場登記證書（場名：洪國益養豬場）、畜牧場登記證書（場名：茄苳牧場）等件附卷可稽，應認係屬實在。據此，本件雙方有所爭執者，即本件究應適用既存污染源之周界排放標準即50？抑或應適用新污染源之周界排放標準即30？

五、本院判斷：

（一）按行為時空污法第20條規定：「（第1項）公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。（第2項）前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣（市）主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。」第56條第1項規定：「公私場所違反第20條第1項……者，處新臺幣2萬元以上20萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣10萬元以上100萬元以下罰鍰。」行為時環境教育法第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）或其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體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小時以下之環境講習：一、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處停工、停業處分。二、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5000元以上罰鍰。」又依行為時固定污染源空氣污染物排放標準第20條第2項規定授權訂定之空污排放標準第2條規定：「本標準適用於新設立或變更、或既存之固定污染源（分別簡稱為新污染源、既存污染源）；其標準如附表一、附表二。但特定業別、區域或設施另訂有排放標準者，應優

先適用該標準。」第4條第2項規定：「……所稱設立，係指固定污染源已完成建造、建造中或已完成工程發包。」而依固定污染源空氣污染物排放標準第2條附表一之規定，可知空氣污染物為「異味污染物」、區域別為「工業區及農業區」部分，新污染源應適用空污排放標準所定之周界標準值為30，既存污染源則為50。另上開附表一備註四規定：「周界排放標準（2）（即排放標準值30）適用對象為位於工業區或農業區內之新污染源。但位於農業區內既設畜牧場所更新且飼養規模未變更者，適用既存污染源之排放標準。」備註六規定：「異味污染物排放標準適用對象，新污染源指96年9月13日（含）後設立之污染源；既存污染源指96年9月13日前設立之污染源。」經綜合附表一備註四及六之規定得見，若96年9月13日後設立之新污染源應適用排放標準值（30），然若位於農業區內既設畜牧場所更新且飼養規模未變更者，適用既存污染源之排放標準。

（二）觀諸固定污染源空氣污染物排放標準第二條附表修正總說明得見：「依本署統計資料，空氣污染陳情案件自九十一年約三・三萬件逐年增加到九十五年約四萬件，其中屬惡臭陳情案件則自九十一年約佔陳情案件總數百分之五十三比例，於九十五年迅速攀升到百分之七十七，顯示惡臭污染已成為民眾注目之焦點。惟查，固定污染源空氣污染物排放標準中之臭氣或厭惡性異味排放標準，自八十一年訂定發布以來，經歷十餘年未修正，部分標準值已不合目前民眾生活品質需求。為提升對民眾生活品質之保障，爰修正固定污染源空氣污染物排放標準第二條附表之「臭氣或厭惡性異味」排放標準值，其修正重點如下：…三、考量新設污染源可於興建規劃時，對污染防制設施作妥善設計，預防異味產生，故將其排放標準加嚴為三十。」（參96年9月11日空污排放標準第2條附表修正總說明），觀諸上開修正總說明得見，條文立法精神有二重點：「（一）

因應舊有標準以不符合民眾對於生活品質保障之需求，因而修正上開條文，故而整體排放標準較舊有標準更為嚴格；（二）考量新設污染源可於興建規劃時，對污染防治設施作妥善設計，預防異味產生，亦即基於規範之合理性考量，嚴格標準措施（即排放標準30）需在受規範者得以及時做出相應妥善之防異味措施時，方得適用之。」，另佐以，行為時固定污染源空氣污染物排放標準第4條第2項規定：「……所稱設立，係指固定污染源已完成建造、建造中或已完成工程發包。」，於綜合上開條文立法精神得見，條文以設立於「96年9月13日」前或後作為界線劃分，課以新設污染源（物）設置者較舊法嚴格之防異味措施義務，乃因受規範者於該項標準公布施行後具有遵守更嚴格標準義務之可能性，故而若於96年9月13日該固定污染源（物）已然完成建造、建造中或已完成工程發包而不及符合較嚴格之防異味措施設計時，即應適用既存污染源之較為寬鬆之標準。因此，於進行相關個案判斷之際應注意受規範對象對於法律課以之「防異味義務」是否具有做出更嚴格之防異味設計措施之可能性作為判斷標準。

（三）按行政程序法第159條規定：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」上開所謂解釋性行政規則，係指主管機關基於職權因執行特定法律之規定，得為必要之釋示，以供本機關或下級機關所屬公務員行使職權時之依據。蓋法律所定者，多係抽象之概念，主管機關基於職權，因執行特定法律，就此抽象概念規定，自得為必要之釋示，以供本機關或下級主管機關作為適用法律、認定事實及行使裁

量權之基礎（司法院釋字第407號、第548號解釋文參照）。又所謂法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（參行政程序法第150條第1項），依此，法規命令與解釋性行政規則之作用都在於補充法規範之不足，其差異僅在於前者直接基於法律之授權並對外發生法律效果，而後者則須透過處分機關據以認事用法後始對人民發生效力。就法位階而言，法規命令之效力自是高於解釋性行政規則，但此係專指就同一規範事項有相互抵觸情事者，若法規命令及解釋性行政規則係各自補充不同之法規事項且不生抵觸，亦無違反上位階法規範情事者，當無排除解釋性行政規則而僅適用法規命令之餘地。

（四）本件究應屬既存污染源或新污染源之認定：

1. 「污染源」定義之認定：

行為時空氣污染防治法第2條第2款規定：「污染源指排放空氣污染物之物理或化學操作單元。」。污染源分為固定與移動污染源二種。再者，觀其文義以及立法意旨、規範目的可得，所謂可排放空氣污染物之物理或化學操作單元，乃指可排放空氣污染物之「客體或媒介」。有關畜牧場業中，可排放空氣污染物之客體或媒介應係指畜牧場域內任何可能排放空氣污染物、臭氣或厭惡性異味之設施、設備、建物及空間均屬規範範圍內，故舉凡與畜牧相關之場域或其內之設備，如豬舍、管理室、倉儲設備、廢水處理設施、堆肥舍、飼料調配室、防疫消毒設施、門口消毒設施等均屬之。至於原告主張所謂污染源限於污染源地上（即茄苳段229地號等土地）上排放異味之養豬場，亦即僅限於豬舍之範圍，然此過於限縮上開條文適用之範圍，有違原法條之立法意旨及精神，故原告上開解釋及主張容有誤會。

2. 區分既存污染源與新設污染源判斷標準（以異味污染源設立於「96年9月13日」前或後為判斷標準）：

如前所述，依行為時固定污染源空氣污染物排放標準第20條第2項規定授權訂定之空污排放標準第2條規定：「本標準適用於新設立或變更、或既存之固定污染源（分別簡稱為新污染源、既存污染源）；其標準如附表一、附表二。但特定業別、區域或設施另訂有排放標準者，應優先適用該標準。」第4條第2項規定：「……所稱設立，係指固定污染源已完成建造、建造中或已完成工程發包。」而依固定污染源空氣污染物排放標準第2條附表一之規定，可知空氣污染物為「異味污染物」時，區域別為「工業區及農業區」部分，新污染源應適用空污排放標準所定之周界標準值為30，既存污染源則為50。另上開附表一備註四揭示：「周界排放標準（2）（即排放標準值30）適用對象為位於工業區或農業區內之新污染源。但位於農業區內既設畜牧場所更新且飼養規模未變更者，適用既存污染源之排放標準。」備註六揭示：「異味污染物排放標準適用對象，新污染源指96年9月13日（含）後設立之污染源；既存污染源指96年9月13日前設立之污染源。」，綜上，若污染源於96年9月13日後方才建造、建造中或已完成工程發包，則應適用新污染源排放標準，反之，則適用既存污染源之排放標準。

3. 經查，經仔細比對原告所提出由民國84年至108年間系爭畜牧場場址之歷年空照圖可見，其場域明顯改變狀況如下：「①87年、88年、89年間圖示連棟廠址的下方（即本院108年度簡更一字第2號第339頁所示原告證21所謂的A堆肥舍及B廢水處理措施的位置部分）其範圍及建物的形狀不同；②91年、92年前開同位置處之場地形狀大小及設備亦有所不同，③98年間在原告所述堆肥舍及廢水處理措施的右上方新增一棟綠色的建物（即原告所稱飼料調配室，見本院108年度簡更一字第2號卷第341頁），④86年原告所提出來的堆肥舍及廢水處理措施的位置，其中堆肥舍部分，86年的時候，空拍圖並未有圓柱狀的東西，但92年同

樣的處所，卻新增圓柱狀的東西（即原告主張為新增加之廢水處理設備（見本院108年簡更一字第2號卷第367頁）」（見本院卷附空照圖），縱僅由空照圖外觀觀之，系爭養豬場於96年9月13日之後，至少於98年明顯新增一棟飼料調配室（即「綠色建築物」），則此系爭畜牧場域內既於96年9月13日之後有新污染源設立，已與84年訴外人洪國益擔任負責人之洪國益養豬場之狀態明顯不同，故於原告於102年申請變更登記為負責人後，由場名（茄苳牧場）、客體（場域內建物狀態、範圍）及主體（負責人變更）均有不同觀之，應認定屬於「新設立之污染源」，即應適用新設污染源排放標準（30）。

4. 另，原告雖主張系爭養豬場（豬舍）於86年業已設立，故應適用既存之固定污染源標準云云，然觀諸畜牧場登記歷程得見，系爭畜牧場於「①86年12月核准設立（場名洪國益養豬場，負責人為洪國益，場址係設於新竹市香山區茄苳段229-5、230、230-1、230-2、231等5筆地號土地，場地面積3355.85平方公尺、豬舍5棟1000平方公尺、管理室1間100平方公尺、倉儲設施1間50平方公尺、廢水處理設施1800平方公尺、堆肥舍120平方公尺等，其飼養家畜禽種類及規模為公豬12頭、母豬250頭、肉豬2750頭），②於97年10月13日變更登記（降低飼養規模，場名：洪國益養豬場，場址同前設於新竹市香山區茄苳段229-5、230、230-1、230-2、231等5筆地號土地，場地面積3355.85平方公尺、豬舍5棟1000平方公尺、管理室1間100平方公尺、倉儲設施1間50平方公尺、廢水處理設施1800平方公尺、堆肥舍120平方公尺等，其飼養家畜禽種類及規模為公豬12頭、母豬240頭、肉豬2650頭），③於102年4月29日變更登記（102年4月29日核發登記證書、農畜牧登字第206140號，場名茄苳牧場，負責人洪顥仁，場址係設於新竹市香山區茄苳段229、229-5、230、230-1、230-2、231等6筆地號土地，其場地面積為7783.8平方公尺，主要畜

牧設施有豬舍6棟1500平方公尺、管理室1間100平方公尺、飼（芻）料調配室1間40平方公尺、倉儲設施1間50平方公尺、廢水處理設施1800平方公尺、堆肥舍2間150平方公尺、防疫消毒設施門口消毒設施，飼養規模為公豬15頭、母豬535頭、肉豬3524頭」（見本院107年度簡字第32號卷第27、第28頁、本院108年度簡更一字第2號卷第45頁）。比對97年原告養豬場前身（洪國益養豬場）登記時之狀態與102年原告擔任負責人之狀況，二者間場名不同、場址及整體場域面積均增加、豬舍增加1棟（面積增加500平方公尺）、增加堆肥舍2間（150平方公尺）、增加飼料調配室1間（40平方公尺），增加防疫消毒設施門口消毒設施、飼養數量（母豬增加295頭、肉豬增加874頭），此外，參照97年洪國益養豬場變更登記之狀況與102年原告變更設立時之狀態可見，上開變更均發生於00年之後，即96年9月13日之後，可見原告登記時狀況已與86年設立時規模、場域、設施、場名均顯著不同，應認定屬於96年9月13日「新設立之污染源」，即應適用新設污染源排放標準（30）。

5. 此外，依畜牧法第8條第2項規定「畜牧場擴大飼養規模而新建、增建、改建、修建、遷建畜舍、禽舍或變更場址或家畜、家禽種類時，準用第六條規定辦理。」、同法第6條「申請畜牧場登記，應填具申請書，並檢附經環境保護主管機關審查核准之污染防治措施計畫，報請所在地直轄市或縣（市）主管機關核辦。」，由上開條文精神得見，對於畜牧場內因擴大飼養規模而新建、增建、改建、修建、遷建畜舍或變更場址或家畜、家畜種類等情況，均有可能造成環境污染加劇，因而需要透過政府於場域於變動時（如新建、增建、修建、遷建）時做出相應管制措施並加以監督。經查，觀諸本件畜牧場登記歷程及變動狀況已如前所述，①非唯「飼養數量」由「公豬12頭、母豬250頭、肉豬2,750頭」變更「公豬15頭、母豬535頭、肉豬3,

524頭」，②且『場址』由「新竹市香山區茄苳段229-5、230、230-1、230-2、231等五筆地號土地」變更為「新竹市香山區茄苳段229、229-5、230、230-1、230-2、231等六筆地號土地」，③另『場地面積』也由「3355.85平方公尺」設更為「7783.8平方公尺」，④『主要畜牧設施』亦由「豬舍5棟1000平方公尺、管理室1間100平方公尺、倉儲設施1間50平方公尺、廢水處理設施1800平方公尺、堆肥舍120平方公尺」變更為「豬舍6棟1500平方公尺、管理室1間100平方公尺、飼（芻）料調配室1間40平方公尺、倉儲設施1間50平方公尺、廢水處理設施1800平方公尺、堆肥舍2間150平方公尺、防疫消毒設施門口消毒設施」，可知86年及102年二者間飼養數量、場址、場地面積及主要畜牧設施均因有大幅度增加，依前開意旨，原告於102年登記時其飼養數量、場址、場地面積及主要畜牧設施均與訴外人洪國益86年所設立（97年變更登記）之洪國益養豬場已然明顯不同，場域已不具有規模同一及延續性，其中尚包括原告不否認屬於「污染源」之「豬舍」，而該豬舍亦由「5棟」增加為「6棟」，面積亦由「1000平方公尺」增加為「1500平方公尺」，縱不論其他變更、增加部分，既豬舍部分已於96年9月13日以後有「新建或增建」之事實明顯存在，隨其新興建（增建）之事實存在，其對可能造成環境之污染自應以新興建後之狀態及應適用之標準管制之，亦即應適用之（30）標準值加以管制，況系爭場域內除豬舍外，其他相關主要設施，如飼料調配室、堆肥舍、防疫消毒設施等均可能產生異味、造成環境污染之惡化，上開大幅度之新建、增建部分若仍視之為「既存之固定污染源」，仍適用較為寬鬆之標準（50），排除於較嚴格之標準值適用範圍之外，顯與常情及國際間及國內著重環境維護之趨勢相違。綜上，雖原告提出空照圖表示系爭養豬場整體外觀建物與86年間相同，然如前所述，建物用途已為大幅變更，甚者，豬舍由5棟增加為6

棟，且其中豬隻數量也以大幅增加，解釋上仍屬於「新建或增加、修建、改建」之範圍，亦符合適用96年9月13日新污染源設立標準之情況。

6. 再者，如前所述，探求條文規範意旨，以「96年9月13日」作為界線劃分，課以新設污染源（物）設置者較舊法嚴格之防異味措施義務，乃因受規範者於該項標準公布施行後具有遵守義務可能性及期待性，故而若於96年9月13日該固定污染源（物）已然完成建造、建造中或已完成工程發包而不及符合較嚴格之防異味措施設計時，即應適用既存污染源之較為寬鬆之標準，反之，若尚未建造者，則於建造過程及整體規劃時仍有做出相應防異味措施之可能性即應適用較嚴格之標準，故於進行相關個案判斷之際應注意受規範對象對於法律課以之「防異味義務」是否具有做出相應防異味設計措施之可能性作為判斷標準，本件原告申請變更登記時（102年）已距離96年修法（新標準設立）已超過6年之餘，而觀諸原告聲請變更登記時，其所經營之養豬場域擴大（豬舍數量增加、豬隻增加、設備場域業增加），橫情原告於進行上開養豬場豬舍及其他主要畜牧設施新建、增建及場域規劃等變更措施時，具有得以做出相應之更為嚴格之「防異味」之措施之可能性，故適用（30）排放措施並無過於苛責之處。

（五）有關原告主張本件應適用行政院環境保護署101年10月12日環署字第1010086244號函及107年3月9日環署空字第1070000000號之適用，依該函釋「異味污染物周界排放標準適用案，『不論既設畜牧場飼養規模變更與否』，倘該畜牧場係於96年9月13日前設立，其異味污染物周界排放標準自應適用既存污染源之周界排放標準。」而上開屬於解釋性行政規則，至於固定污染源空氣污染物排放標準第2條條文及附表一有關「異味污染物」備註第四點明確揭示：「周界排放標準（2）（即排放標準值30）適用對象為位於工業區或農業區內之新污染源。但位於農業區內既

設畜牧場所更新且飼養規模未變更者，適用既存污染源之排放標準。」，上開固定污染源空氣污染物排放標準屬於法規命令，雖法規命令與解釋性行政規則之作用都在於補充法規範之不足，其差異僅在於前者直接基於法律之授權並對外發生法律效果，而後者則須透過處分機關據以認事用法後始對人民發生效力。就法位階而言，若就同一規範事項有相互抵觸之情事者，法規命令之效力自是高於解釋性行政規則，自應排除解釋性行政規則而僅適用法規命令。本件101年及107年所為解釋性函示明顯與固定污染源空氣污染物排放標準第2條條文及附表一有關「異味污染」備註第四點所揭示內容違背，蓋觀諸第四點內容得見規定特別強調「但位於農業區內既設畜牧場所更新且『飼養規模未變更者』，適用既存污染源之排放標準」，足見在涉及農業區內既設場所時，該場域「飼養規模」是否相同是適用新污染源抑或既存污染源標準之重要指標，上開二解釋性函示內容雖未注意上開規範精神而做出與既有條文意旨相違之解釋，然被告於此次原告產生違規行為時，仍得本於正確之法律適用及解釋對原告進行裁罰。此亦可由行政院環保署104年4月16日環署都字第1040029538號函揭示：畜牧場於102年間增家畜牧設施並擴充飼養規模，無法適用既存污染源之排放標準（見本卷107年度簡字第32號卷第61頁）；另行政院環境保護署於107年5月29日函釋：「說明二、公私場所異味污染物適用既存污染源或新污染源之周界排放標準，除以96年9月13日前後設立之污染源進行界定外，尚須考量位於農業區既設畜牧場所更新、且飼養規模是否有變更，方得判定其畜牧場之異味污染物適用既存污染源或新污染源之周界排放標準值。故本署101年10月12日環署字第1010086244號函及107年3月9日環署空字第0000000000號函，上開解釋與法規規定不符，即日起停止適用。」（見本卷107年度簡字第32號卷第56-57頁），由上開解釋內容亦證前開行政院環保署101年10

01 月12日環署字第1010086244號函及107年3月9日環署空字
02 第0000000000號函示內容與法規有所抵觸，被告於個案認
03 定違規行為構成與否仍得本於正確適用法律對於違反法律
04 之違規行為進行裁罰。

05 (六) 再者，原告於訴願狀業已自陳：「系爭養豬場於104起業
06 經被告環保局裁罰達4次」等語；此外，原告於本次行為
07 前於104年已有相同之違反規定，由民眾陳情，行政院環
08 保署查證屬實，此有行政院環保署104年4月16日環署都字
09 第1040029538號函：「現場會同該場人員於畜牧場周界
10 外，執行異味污染物採樣檢測，檢測結果污染物檢驗值4
11 8，超出農業區周界排放標準值30（該畜牧場於102年間增
12 家畜牧設施並擴充飼養規模，無法適用既存污染源之排放
13 標準）」（見本院107簡字第32號卷第54頁），該次檢測
14 行為之時，原告場區人員有在現場參與整個過程，對於應
15 適用排放標準值「30」應知之甚詳，可見，原告於本次行
16 為發生前業已知悉其場區應適用之檢測標準；再者，本件
17 本件裁罰前，自民國105年至106起2年間期間遭民眾陳情
18 高達28次（見本院108年度簡更一字第2號卷第55-60頁）養
19 豬異味污染問題，被告環保局多次前往稽查，勸導該場加
20 強養豬時異味管理與處理，惟該場仍未確實加強異味污染
21 管理及處理作為，故被告環保局於106年11月21日再次前
22 往稽查，並執行採集異味污染物樣品，經檢測後之異味污
23 染值(39)適用新設污染源排放標準（30）之規定予以裁
24 罰，可認原告主觀上具有可非難性及可歸責性。

25 (七) 至原告主張有本件裁罰乃「溯及既往」之裁罰，然如前所
26 述，本件於96年9月13日之後已有「新設立之污染源」，
27 被告於原告違規當時（106年），適用正確之法律規定，
28 以新污染源排放標準標準值（30）進行檢測並進而判斷原
29 告具有違規行為而加以裁罰，並無裁罰溯及既往之問題，
30 原告此部分主張亦無可採。

31 六、綜上，綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦

01 無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予
02 駁回。

03 七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資
04 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
05 要，一併說明。

06 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98 條第1項
07 前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 109 年 12 月 22 日
09 行政訴訟庭 法 官 李毓華

10 一、上為正本係照原本作成。

11 二、如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀
12 並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴
13 訟資料可認為原判決有違背法令的具體事實），其未載明上
14 訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（上
15 訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上
16 訴理由書，則逕予駁回上訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣
17 3,000 元。

18 中 華 民 國 109 年 12 月 22 日
19 書記官 張懿中