臺中高等行政法院判決

111年度訴字第216號
111年12月7日辯論終結

原　　告　國軍退除役官兵輔導委員會福壽山農場

代　表　人　陳相寶
訴訟代理人　吳榮昌律師
複 代理 人　曾彥程律師
被　　告　臺中市政府環境保護局

代　表　人　陳宏益
訴訟代理人　吳佶諭律師

上列當事人間因水污染防治法事件，原告不服臺中市政府中華民國111年7月28日府授法訴字第1110188448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

壹、程序方面：

原告國軍退除役官兵輔導委員會福壽山農場代表人於訴訟進行中由侯榮芳變更為陳相寶，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第171頁），核無不合。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣原告位於臺中市○○區○○路00號為遊樂園事業，屬水污染防治法（下稱水污法）公告列管事業（遊樂園區），領有被告臺中市政府環境保護局核發之廢（污）水排放地面水體許可證（證號：中市府環水許字第10622-06號，有效期限為民國106年11月7日至111年11月6日止，下稱許可證）。被告於110年12月6日派員前往現場放流口採樣，測得放流水之氨

氮檢測值：43mg/L（限值：10mg/L），認未符合放流水標準，違反水污法第7條第1項規定，爰依第40條第1項暨違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）等規定，以111年3月22日中市環水字第1110025356裁處書（字號：00-000-000000），裁處原告罰鍰新臺幣（下同）44萬1,000元，並限期111年3月25日前完成改善，另處原告環境講習4小時（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以111年7月28日府授法訴字第1110188448號訴願決定駁回（下稱訴願決定）。原告對罰鍰部分猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠原處分關於罰鍰部分未審酌行政罰法第18條所定之事項顯屬裁量濫用且違反一律注意原則：

1. 按裁罰準則第2條第3款規定：「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，依行政罰法第十八條第一項規定，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、前二款以外之事業或污水下水道系統適用附表三」據此，行政機關除依附表一至附表八所列情事裁處外，仍應審酌行為人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響、因違反行政法上義務所得之利益、資力等因素，據以裁處罰鍰，否則即屬裁量濫用之情形。

2. 查被告核發予原告之許可證，登載內容中「採樣及檢（監）測資料表」未有「氨氮」檢測項目；又原告自106年11月7日領取該許可證至今，皆依據許可證登載內容進行操作及每半年定期進行檢測申報作業，且近兩次申報（110年9月份及111年3月份）均經被告審查結果「認可」在案。是以，原告係以為該許可證內「採樣及檢（監）測資料表」中之檢測項目即為全部放流水標準所規範之物質，而因此疏未注意「氨氮」亦為放流水標準所規範之物質，並非明知「氨氮」為放流水標準所規範之物質而故意超標。而由

上開原告之申報均經被告審查結果「認可」亦可見，原告於知悉該檢測物質為放流水標準所規範之物質時，均會竭盡所能遵守法令以避免超標，因此本件超標確實僅係因原告疏未注意「氨氮」為放流水標準所規範之物質，並非出於原告之「故意」。

3.再者，氮在污水中係以有機態氮、氨態氮（或稱氨氮）、硝態氮、亞硝態氮等形式存在，其中氨態氮包括游離氨（NH3）和銨鹽（NH4+），而常見的氨氮廢水處理技術為生物脫氮法，亦即讓水中的硝化菌的作用讓氨氮在有氧的環境下將其氧化變成硝態氮（即硝化作用），此為一般汙水處理場常見的方法（原告之污水處理設備亦含有此處理技術）。而根據研究顯示，硝化菌受到溫度影響很大，在溫度低於15℃時，將使硝化菌生長速率變慢、硝化作用速率急遽降低，進而導致氨氮增加；在溫度低於5℃時，硝化菌之生命活動甚至幾乎停止。本件檢測日期為110年12月6日，而當日原告放流口所在環境平均氣溫僅8℃，顯然當時硝化菌之硝化作用速率已大幅降低，因而導致氨氮檢測值大幅提高。又被告曾於110年8月9日至原告放流口進行水污染稽查，當日原告放流口所在環境平均氣溫為16.4℃，而該次檢驗結果並未顯示「氨氮」有違反放流水標準之情事；原告亦於111年3月15日自行委託廠商至放流口進行氨氮檢測，當日原告放流口所在環境平均氣溫為11.5℃，該次檢驗結果顯示氨氮檢測值為0.65mg/L，在在證明氣溫確實對於氨氮檢測值影響甚鉅。

4.況且，硝化菌亦會受到氧氣含量影響，此乃因硝化菌是好氧菌，即要在氧氣足夠環境下，硝化菌才能將氨氮轉化成硝態氮。又冬季時高山上的氧氣確實比夏季時低，本件在相對缺氧的冬季檢測，因此當時硝化作用效率必然較差，則所測氨氮檢測值必然較高。

5.綜上，既然本件超標僅係因原告疏未注意「氨氮」為放流水標準所規範之物質而並非出於原告之「故意」，加上本

件因低氣溫、低氧氣含量而使硝化菌之硝化作用效率變差而影響氨氮檢測值，顯然原告應受責難之程度應屬輕微；惟原處分關於罰鍰部分卻未依行政罰法第18條審酌原告應受責難程度，亦未審酌上開對原告有利之事實，逕以水污法第40條第1項之規定及裁罰準則裁處原告罰鍰44萬1,000元，則原處分關於罰鍰部分顯屬裁量濫用且違反一律注意原則，應予撤銷。

㈡聲明：訴願決定及原處分關於罰鍰44萬1,000元部分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告所持許可證內所載水污染防治措施資料/採樣及檢（監）測資料表，表列項目源自「水污染防治措施及檢測申報管理辦法」（下稱管理辦法）第83條第1項規定：「事業或污水下水道系統申報之水質、水量、監測資料，其檢測、量測、監測頻率依附表一規定辦理。」及管理辦法附表一「事業或污水下水道系統檢測申報項目及檢測頻率」，一、原廢(污)水及放流水水質，（一)一般水質，事業或污水下水系統別(四十七)遊樂園（區)項目下，所列應申報之水質項目。惟上開應申報水質項目，只是一般性、概略的管制申報項目，與放流水標準並無關聯性。依據放流水標準第2條第1項第1款第8目之規定，原告應適用附表八之標準，附表八所列之適用範圍之共同適用項目中，所列事業放流水水質項目，遠多於上開管理辦法所列應申報之水質項目，此均為原告依水污法第7條所應注意之法定義務，本不以列為管理辦法附表一之申報項目為限，原告所持許可證頁次23/32頁，更載明原告應適用放流水標準行業別為「遊樂園(區）」，原告持採樣及檢(監)測資料表未有氨氮檢測項目，以及其定期檢測申報作業均經認可，主張其非故意違反放流水標準等云云，顯無理由，否則豈非謂原告所產生未列於申報水質項目，但屬於放流水標準所管制之重金屬，可恣意排放於水體之中？原告主張顯非管理辦法、放流水標準之

立法原意。再者，原告一方面主張其對於氨氮項目應符合標準非明知，一方面卻又主張其污水處理設備有生物脫氮法之處理技術，其主張顯然矛盾，據此可知，原告稱其以為許可證內之檢（監）測資料表及為全部放流水標準所規範之物質等語，與事實不符，而無足採。

㈡次查，依據被告110年12月6日水污染稽查紀錄所載，當日採樣之水溫為15.2度，此亦有當日採樣照片可證，原告主張稽查當日平均氣溫為8℃，因而導致氨氮檢測值大幅提高等語，與事實不符，均無足採。更何況原告之廢水處理程序中，歷經多道處理單元槽體，其廢水長時間處於室內或槽體中，水溫不會等同於氣溫。至於原告雖持被告110年8月9日稽查採樣結果、原告111年3月15日自行委託廠商檢測結果主張氣溫差異所造成影響，然均非與110年12月6日稽查當日之相同條件，不同時間的水質採樣，除可能有原告所主張之氣溫差異外，尚可能有許多不同變因，諸如園區使用人數造成的原廢水內容差異、廢污水處理的反應差異等等，每次情形未必相同，均可能造成採樣檢測的結果不同，原告主張均不足採。

㈢裁罰準則係環保署依水污法第66條之1之授權訂定，以供下級機關作為裁處水污法罰鍰之依據，該裁罰準則詳列違規態樣點數及加重或減輕點數事項，違規態樣點數又區分為基本點數及各種態樣行為點數，規範明確，且未增加法律所無之限制或負擔，被告自得參酌援用。本件被告依據裁罰準則附表計算，並依行政罰法第18條第1項規定，審酌一切情節，包含原告於本件違反義務行為應受責難程度、所生影響等，並考量原告之資力，被告並無未審酌原告應受責難程度或未審酌有利原告事實，被告依法裁處並無違誤。

㈣聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

原處分關於罰鍰部分是否合法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有許可證、被告水污染稽查紀錄、被告環境檢驗科檢驗結果、原處分之裁處書、訴願決定各1份在卷可查（見本院卷25至62、63至65、69至80、129至131頁）。

㈡應適用的法令：

1.水污法第7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。」

2.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，違反第七條第一項或第八條規定者，處新臺幣六萬元以上二千萬元以下罰鍰，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。」

㈢有關原告排放氨氣限值之說明：

本件依許可證所載，原告主業為係遊樂園（區）（見許可證頁次23/32，本院卷第53頁），位於自來水水質水量保護區內，即保護區代碼【P018】大甲流域天輪壩以上自來水水質水量保護區（見許可證頁次3/32，本院卷第28頁），再經被告以原告排放地面水體放流口座標（D01）定位後（見許可證頁次3/32，本院卷第28頁），原告確係位於自來水水質水量保護區內，有自來水水質水量保護區查詢系統1份在卷可佐（見本院卷第201頁），依水污法第7條第2項所授權訂定之放流水標準第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……㈧前七款以外之事業適用附表八。」附表八「晶圓製造及半導體製造業、光電材料及元件製造業、石油化學業、化工業、金屬基本工業、金屬表面處理業、電鍍業、印刷電路板製造業、發電廠及海水淡化廠以外之事業放流水水質項目及限值」，適用範圍「共同適用」，

項目「氨氣」、「排放於自來水水質水量保護區內者」，限值「10」，可知原告關於氨氣之排放限值為10mg/L甚明。

㈣原告對其放流水所含氨氣超過排放限值之違規行為，應有故意：

1.查水污法第7條第1項既已規定事業排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準，則原告自應遵守上揭㈢所示之氨氣排放限值。至於許可證內所載水污染防治措施資料/採樣及檢（監）測資料表，水樣來源區分放流水、原廢（污）水，檢測項目有「水溫（攝氏）」、「pH值」、「懸浮固體（mg/L」、「化學需氧量」、「生化需氧量（mg/L）」、「大腸桿菌群CFU/100ML」等（見本院卷第55頁），未見有「氨氣」，然此等項目係來自於管理辦法第83條第1項及附表一所規定應申報之水質項目，而管理辦法第1條已明文係依水污法第18條等規定訂定之，水污法第18條第1項規定：「事業應採行水污染防治措施；……」可知上揭檢測項目無非針對事業水污染防治措施之水質檢測，其範圍自較放流水標準所揭示之水質檢測項目為小，不得取放流水標準而代之。故原告主張其不知有氨氣管制措施，排放之放流水所含氨氣超過排放限值，並無故意乙節，並非可採。

2.又查原告設有客房、營區，供遊客投宿、露營，此經本院查核原告網頁屬實，且原告曾於110年8月9日因違反水污法第7條第1項規定，經被告以110年11月25日中市環水字第11000130312號裁處書裁罰12萬1,500元，有上揭裁處書1份在卷可考（見本院卷第235至237頁），本次為第2次違規，其應已預見其營業活動所造成之水污染程度可能高於管制標準，仍不違背其本意，未加強管制或改善，逕予排放，原告應有未必故意甚明。

㈤本件檢測結果，並未受溫度之影響：

本件檢測時之水溫為「15.2℃」，有稽查紀錄1份及稽查照片2張存卷可參（照片部分見本院卷第155頁），而當日採樣

時間（10時20分），氣溫為11.9℃，有當日氣象觀測資料1份在卷可考（見本院卷第93頁），是原告所指檢測時溫度為8℃乙節，除與實際氣溫不符外，亦非檢測時之水溫，是原告主張：根據研究顯示，硝化菌受到溫度影響很大，在溫度低於15℃時，將使硝化菌生長速率變慢、硝化作用速率急遽降低，進而導致氨氮增加；在溫度低於5℃時，硝化菌之生命活動甚至幾乎停止，當日放流口所在環境平均氣溫僅8℃，已大幅降低污染防治效果，導致氨氮檢測值大幅提高等語，顯屬誤會，不能採信。另原告性質上既係「遊樂園（區）」，又屬開放性空間，其排除之放流水水質可能受入園遊客、活動性質或其他環境因素所影響，是原告主張110年8月9日被告檢測結果，放流水並無氨氣，111年3月15日自行委託廠商檢測，放流水氨氣檢測值為0.65mg/L等節，尚不能為有利原告之認定。

㈥原處分裁罰金額，並無違誤：

1. 依裁罰準則第2條第3款規定：「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，依行政罰法第十八條第一項規定，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、前二款以外之事業或污水下水道系統適用附表三。」

2. 依裁罰準則附表三壹之「違規態樣點數」，本件為「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）」，㈠規模（Q），依許可證頁次7/32所載，原告為「事業獲指定地區或場所專用污水下水道」，總廢（污）水產生量為30立方公尺，故廢污水量：Q< 50CMD，一般違規點數為「1」；㈡影響：依許可證頁次23/32所載，「排放情形及最終排放之承受水體」之「陸域地面水體分類」為「甲類」，故一般違規點數為「7」；㈢涉及超過管制標準限值或未經許可稀釋行為點數，裁罰準則附表三，備註7：「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。」本件氨氣檢測值為為43mg/L，依上揭計算公式，結果應為3.3【（43－10）/10】，為超過管制標準限值之濃度，而其他水質項目（C2）（以超過應符合管制標準限值倍數最高之水質項目認定）：3≦C2< 4，點數為「6」，依裁罰準則附表三，備註11：「總點數指【壹、違規態樣點數】之加總。」故本件氨氮超標合計違規點數為14點【1＋7＋6】。

3.又依附表三貳之「加重或減輕點數事項」，㈠應加重點數：裁罰準則備註9：「於所定期間內，一行為同時違反本法數個規定從重處分者，其未依違反條款裁罰之違規次數，仍應納入違規紀錄中規定之違反相同條款次數計算。於本準則中華民國一百零四年十月十九日修正施行前違反本法相同條款之次數不列入計算。」備註10：「N係指未經撤銷之裁罰次數。同一違規理由之違規案件，經通知限期改善，屆期仍未改善，按次處罰者，應視為同一案件。其按次處罰之次數不列入N計算。」查原告曾於110年8月9日因違反水污法第7條第1項規定，經被告裁罰，本件為第2次違規，已如上述，故加重類行為「自本次違反之日起，往前回溯1年內違反相同調款次數N為「1」，從而，加重點數為2.8【14□0.2□1】；㈡應減輕點數：本件原告符合稽查配合度良好（總點數□（-0.1））、受處分對象於陳述意見時提出環境改善作法經主管機關認定者（總點數□（-0.05），故減輕點數為-2.1【14□（-0.1-0.05）】，故加重與減輕點數合計為0.7【2.8-2.1】，處分點數為14.7點【14＋0.7】。依據裁罰準則附表八，違反條文「第7條第1項」，處分依據「第40條第1項」，違規者分類-畜牧業以外之事業-一般違規，30,000元。再依裁罰准第3條規定：「（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。」從而，本件應裁罰之罰鍰金額為44萬1,000元【14.7□30,000】，並無違誤。

㈦原處分並未違反行政罰法第18條第1項規定：

查原處分係依裁罰基準裁罰，而該裁罰基準實已依據違章情形不同特性，具體列出裁罰之明確標準，並視是否初次違章、稽查配合度及改進作法等因素，予以加重或減輕，自無不妥，又原告既非初次違規，即無減輕責難之可能，再原告位於自來水水質水量保護區內，原告任意排放超出規範限值之氨氣，自影響自來水水質，進而危害社會大眾健康，所生影響亦難謂輕微，是原處分審酌上揭情狀，依裁罰準則裁處罰鍰44萬1,000元，並未違反行政罰法第18條第1項規定。

㈧綜上所述，被告於上揭時、地，測得原告所排放之放流水氨氮檢測值：43mg/L，超過放流水標準，違反水污法第7條第1項規定，依水污法第40條第1項暨裁罰準則等規定，以原處分裁處罰鍰44萬1,000元部分，認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐一論列，附此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　21　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　黃　司　熒

法　官　張　鶴　齡

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴

者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、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者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　21　　日

書記官　黃　靜　華