臺中高等行政法院判決

111年度訴更一字第6號
111年8月3日辯論終結

原　　告　台灣電力股份有限公司

代　表　人　曾文生
訴訟代理人　吳榮昌　律師
　　王聖凱　律師
　　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109年3月2日府授法訴字第1090043854號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院109年10月7日109年度訴字第107號判決「訴願決定及原處分均撤銷」後，被告提起上訴，經最高行政法院111年2月24日109年度上字第1143號判決廢棄發回，本院更為判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、本審及發回前上訴審訴訟費用均由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

原告起訴後，其代表人由楊偉甫變更為曾文生，茲經新代表人具狀聲明承受訴訟，有該行政訴訟聲明承受訴訟狀附卷可稽，先此說明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告台灣電力股份公司所屬臺中發電廠（下稱臺中發電廠），於臺中市○○區○○里○○路0號從事發電作業，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00030-16號，下稱系爭許可證）。經被告於民國108年9月19日、10月24日派員會同原告代表人員執行稽查，發現以下違規事項：108年9月19日於D03放流口採樣檢測結果，硼檢測值：121mg/L（限值：5mg/L）；108年10月24日於D02、D04放流口採樣檢測結果，硼檢測值分別為：134mg/L與141mg/L（限值5mg/L），均未符合放流水標準，違反水污染防治法（下稱水污法）第7條第1項規定。另臺中發電廠共有4個獨立放流口排放廢水，前分別於107年8月29日、108年1月9日、108年3月6日、108年3月21日、108年4月10日經被告查驗放流水質不合格，且均已通知限期改善，108年已查獲4次放流水超標，此次為第5次，符合水污法第73條第1項第3款所稱情節重大情形，且上述放流水採樣檢測結果，係經行政院環境保護署（下稱環保署）公告認可檢測機構琨鼎環境科技股份有限公司（下稱琨鼎公司）予以檢測，其檢測數據結果均未符合放流水標準。故被告依水污法第40條第1項及環保署訂定之違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則(下稱裁罰準則)第6條第1項規定，分別以108年10月28日中市環水字第1080127282號函及裁處書（裁處書字號：00-000-000000、00-000-000000、00-000-000000），就上述D02、D03、D04放流口違章行為各裁處罰鍰新臺幣（下同）2,000萬元，合計6,000萬元（罰鍰部分下合稱原處分，另被告併同原處分命原告限期改善或補正，並命原告代表人接受環境講習部分，原告均未提起行政救濟）。原告就上述罰鍰部分不服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，前經本院以109年度訴字第107號判決（下稱前審判決）撤銷訴願決定及原處分，被告不服，提起上訴，經最高行政法院以109年度上字第1143號判決將本院前審判決廢棄，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原處分逕依水污法第73條第1項第3款以及裁罰準則第6條，以原告違反水污法情節重大云云，針對三放流口分別裁處法定最高罰鍰額2,000萬元，惟原處分顯未斟酌裁罰準則第2條所訂之裁量基準，屬裁量怠惰且違反比例原則，應予撤銷：

⑴觀之水污法第40條第1項、裁罰準則第2條第3款、第6條第1項規範體系可知，縱受處分人之行為已符合水污法第73條第1項各款規定情節重大之情形，裁罰準則就罰鍰之額度仍賦予處分機關相當之裁量權，除未剝奪行政機關裁處低於最高額罰鍰之裁量空間外，亦未符合情節重大時即應處最高額罰鍰之意旨，與「裁量收縮」之情形有別。

⑵按最高行政法院102年度3月份第2次庭長法官聯席會議之見解，未具體說明審酌應處法定最高額度之情由，可認為不行使法規授與之裁量權，而有裁量怠惰之違法。再按臺北高等行政法院105年度訴字第917號判決之意旨，被告仍應依行政罰法第18條第1項規定，審酌原告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、原告之資力等因素，據以裁處罰鍰，否則亦有裁量濫用之情形。依據前揭法規與法院見解，違反水污法之裁處金額額度，機關應以裁罰準則第2條附表所列情事及計算方式，針對個案情形是否符合裁罰準則所定要件，進行比對計算，並應斟酌是否有裁罰準則所定減輕事由之適用，且縱受處分人有水污法第73條第1項各款規定情節重大情形，裁罰準則仍授權機關依照具體情形進行裁量，並非一旦符合情節重大即應課以最高額罰鍰之「裁量收縮」情形。

⑶裁罰基準對於排放規模、所排放之污染物質是否屬有害健康物質、超標倍數、違規紀錄次數等皆已定有相應之加重裁罰計算比例，原告之違規情形實際上已可被裁罰準則所定之裁量基準充分評價，惟被告不顧裁罰基準明文規範之計算模式，直接將原告之違規情形連結為裁處罰鍰最高額之理由，就裁罰基準第2條及附表三規定之各項應斟酌情

事，未予衡量，無視裁罰準則第2條賦予行政機關之裁量權，被告顯屬裁量怠惰，原處分應予撤銷。

⑷若允許行政機關得任意以構成水污法第73條第1項所定情節重大要件為由，對違反水污法規定之人直接處最高額罰鍰，將使裁罰基準之計算基準形同具文，架空環保署制定裁罰基準時所欲形塑之行為管制模式及違反管制義務之法律效果，無法達成統一裁罰基準之目標。

2.原處分就原告所排放污染物質「硼」對於水污法保護法益之影響程度皆未予以斟酌，顯有應斟酌而未斟酌之裁量怠惰情形，原處分顯已違法，應予撤銷：

⑴按行政罰法第18條已明定裁處罰鍰應斟酌違法行為所生之影響，亦即應考量該行為危害之程度、該法規範保護法益受侵害之情事及嚴重程度。再按水污法第1條規定可知，水污法之立法目的與保護法益係為防治水污染，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。是以，行為人所排放之污染物質是否為有害健康之物質，攸關行為人違規行為對水污法保護法益「國民健康」侵害之程度及情節，自應作為行政機關裁處罰鍰金額時應斟酌之因素。

⑵查據環保署107年12月25日環署水字第1070105265號函(下稱107年12月25日函)公告修正之「有害健康物質」之種類中，共有60種有害健康物質，而「硼」並未在列，故環保署既然有意將「硼」排除在外，必然是認定「硼」物質對於人體健康之危害，不論在造成危害所需之濃度及頻率上，或者造成危害之嚴重程度，明顯較低與輕微；況且據被告所提出之論文中所述「生態毒性測試證實硼具有低生態毒性」等語，亦證明「硼」所造成之危害應屬輕微。

⑶既然「硼」非屬環保署公布之有害健康物質，顯然其非屬最嚴重之污染物，則其對於國民健康法益之影響必然較低，惟原處分卻就「硼」對於水污法保護法益之影響程度

皆未予以斟酌，而逕課以原告最高之罰鍰金額，則原處分顯有裁量怠惰之違法，應予撤銷。

3.過去被告裁罰原告最高罰鍰額2,000萬元之案例，係針對原告違規排放之行為包含二種以上之違規情形，違反二種放流水標準，故對於水資源確保、生態環境維護、國民健康之保障等水污法保護法益所造成之損害，相較於本件僅違反一項放流水標準之情形，損害較為嚴重，因而裁處最高額之罰鍰。從而，若本件對於保護法益侵害較為輕微之情形，也裁處最高額2,000萬元之罰鍰，則無法彰顯兩者就保護法益侵害程度之區別性，形同於斟酌罰鍰額度時，未考量本件違反行政法義務之行為對保護法益之影響，而有應斟酌而未斟酌之裁量怠惰瑕疵，故原處分應予撤銷。

4.按水污法第40條第1項規定對於違反水污法第73條第1項規定之罰鍰，定有6萬元以上2,000萬元以下罰鍰之裁處範圍，核其規範意旨，必然係要求裁處之行政機關須依照水污法第1條之保護法益與規範目的，根據侵害之程度，裁處與行為人可罰性相應之罰鍰金額，必然只有最嚴重之污染行為才能課以最高額之罰鍰。然本件排放之違規物質並非最嚴重之有害健康物質，且違規行為僅違反單一標準，對水污法保護法益之侵害非屬最嚴重之情形，若不考量前揭因素一律裁處最高額2,000萬元之罰鍰，相較於排放有害健康物質之嚴重違規行為，礙於最高罰鍰額之限制亦僅能裁處2,000萬元罰鍰，兩者比對之下，顯有輕重失衡，違反公平原則之情事。是以，被告於裁處時未斟酌本件並非排放有害健康物質，逕裁處最高額罰鍰，應有裁量怠惰之瑕疵。

5.原告已盡最大努力遵守行政法義務，並無被告所稱惡意違反行政法義務之情形：

⑴原告於107年間發現放流水有硼超標之情形後，已針對臺中發電廠廢水處理相關措施進行改善，並制定改善計畫，放流水之硼超標濃度也自107年8月間原告自行測得之401mg/L、306mg/L下降到本件被告測得之121mg/L～141mg/L；

又鑒於無法立即動支預算施設相關污水處理設備，原告為儘速改善放流水硼超標之情形，已先採取相關短期措施，於107年起逐年降低用煤量，足證原告並非刻意違規，且已在兼顧全國供電穩定下，盡最大之努力改善以符合法規標準。

⑵又在本件被告於108年9月19日派員首次進行檢測前，原告就已針對放流水硼污染之改善，委請工研院等協助評估相關措施之規劃及建置，並依專業評估及試驗之結果，訂定改善期程，並業於108年5月17日正式決標「臺中發電廠FGD廢水處理設備財物採購帶安裝」以處理硼超標之情形，嗣於108年11月30日完成硼含量部分之處理設備。

⑶完成前揭硼含量部分之處理設備後，依照原告委託九連環境開發股份有限公司製作之水質樣品檢驗報告，放流水硼濃度之數值於109年2月19日測得為0.69mg/L;109年4月23日測得為2.89mg/L;109年6月19日測得為1.09mg/L，皆已符合水污法第7條第1項規定之限值，足證原告已盡最大努力履行行政法上之義務，並無任何故意違法之情形。綜上，原處分及臺中市政府109年3月2日府授法訴字第10900 43854號訴願決定均應予撤銷。

6.由被告歷來對於違反水污法第7條第1項規定且情節重大者裁處罰鍰之情形，可證原處分確屬裁量怠惰且違反比例原則，應予撤銷：

⑴查欣富鎮企業有限公司（下稱欣富鎮公司）之放流口，於104年6月11日遭被告檢驗水質結果，測得懸浮固體檢測值591mg/L(標準值：30mg/L)、重金屬鎳檢測值45.5mg/L(標準值：1.0mg/L)，超過放流水標準，又「鎳」屬環保署公布之有害健康物質，且嚴重超標，故被告認定該案屬「情節重大」，裁處欣富鎮公司罰鍰43萬元；另查沅泰工業有限公司（下稱沅泰公司）大量排放廢水，於108年1月26日遭被告檢驗水質結果，測得化學需氧量413mg/L(標準值：100mg/L)、總鉻2.92mg/L(標準值：2.0mg/L)、鋅25.6mg/

L(標準值：5.0mg/L)、鎳330mg/L(標準值：1.0mg/L)，超過放流水標準，又「鎳」屬環保署公布之有害健康物質，且嚴重超標，故被告認定該案屬「情節重大」，裁處沅泰公司罰鍰1,145萬7,600元。

⑵由上開2案可見，並非一旦符合情節重大即應課以最高額罰鍰；而上開2案均係包含2種以上之違規情形，且其中「鎳」屬環保署公布之有害健康物質，其超標倍數更是分別高達45.5倍及330倍。又本件僅違反1項放流水標準之情形，且「硼」非屬環保署公布之有害健康物質，而本件3放流口超標倍數僅分別為26.8倍、24.2倍、28.2倍，顯然本件對於保護法益之侵害較上開2案為輕微；惟被告對上開2案均未裁處最高額罰鍰，對本件3放流口竟分別裁處最高額2,000萬元之罰鍰，此顯然無法彰顯與上開2案就保護法益侵害程度之區別性(本件侵害程度較低，罰鍰卻較高)，形同於斟酌罰鍰額度時，未考量本件違反行政法義務之行為對保護法益之影響，而有應斟酌而未斟酌之裁量怠惰瑕疵，且違反比例原則，故原處分應予撤銷等語。

㈡聲明：原處分關於罰鍰共6,000萬元及臺中市政府109年3月2日府授法訴字第1090043854號訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原處分符合裁罰準則之規定：

⑴環保署依水污法第66條之1授權，訂定裁罰準則供下級機關作為裁處水污法罰鍰之依據，屬依法律授權就其職掌事項為細節性、技術性之統一行政規則，且裁量基準之訂定，係行使裁量的統一規定，主管機關受其拘束，被告自可作為裁量的依據。

⑵原告主張被告裁處最高額罰鍰，屬裁量怠惰且違反比例原則，惟裁罰準則第6條明定，違反水污法且屬第73條第1項各款情節重大情形之一者，得以各該條最高罰鍰額度裁處之。授權主管機關得依具體情形裁量，被告依法裁處並無

違誤，況被告係綜合考量本件情狀，非僅以情節重大單一因素裁量，原告之主張顯屬無據。

⑶原告排放廢水於107至108年間，經查驗放流水質不合格，其中108年已查獲4次放流水超標，此次為第5次，又原告自承自104年起就針對超標物質「硼」進行改善，顯見其早已知悉放流水中的硼含量不符合標準；又放流水標準中，硼含量始終為管制的物質，原告明知不符合標準情形下，仍執意繼續排放廢水，且原告本有短期合於放流水標準之手段，並可積極尋求長期改善措施，卻消極以對，顯見原告長期明知卻故意違反放流水標準，惡意危害環境，可證其應受責難程度為最高，被告綜合考量後，依法裁處並無違誤。

⑷本件裁罰後原告提出之改善計畫，預計總工程期僅88天，此觀原告提出之「台中發電廠#1～#10機FGD廢水場改善計畫及整廠功能提升計畫」（下稱系爭提升計畫）即明；且原告資本額達3,300億元，資力雄厚，當有遵守法令之能力；其過去明知放流水超標，卻刻意規避應支出之環保成本，將環境成本外部化，持續排放超標廢水，不但影響環境甚鉅，甚至藉由節省水污染防治措施的設置費用，從中獲利甚多，且原告進行改善作業後，被告於109年至110年陸續前往原告廠區進行稽查採樣，已無再因硼超標而被查獲之情事，據此可知，原告確實有充分能力可以遵守法令，卻長期知情持續排放超標廢水，可責難程度高，被告依法裁量最高罰鍰額，並無不當。至於原告事後經被告裁罰後始增加處理設備，不過係符合原本應遵守的法定義務，對環境造成嚴重污染損害，已無法補救，且違規行為可罰性具備之認定，與原告實施違法行為後有無改善無涉，不得解免原告之責任。因此，被告裁量最高額罰鍰之原處分，並無不當，原告主張被告有裁量怠惰等情，並不可採。

2.原告雖主張原處分並未記載裁罰考量的因素等語，惟本件原處分已明確記載理由，且被告亦於訴願程序中及被訴後之歷次書狀中追補，而上開追補並未導致處分同一性變更，故原告主張並非可採，原處分並無違誤，訴願決定予以維持並無不合等。

3.原告放流水中硼嚴重超標，確實影響環境：

⑴依原告放流水超出標準值之情形，經檢測採樣結果，D03、D02、D04放流口硼檢測值依序為：121mg/L、134mg/L與141mg/L（限值5mg/L），分別超標24、26、28倍嚴重影響水體環境，此為客觀存在之事實。

⑵根據相關學術文獻資料，硼物質對人類及其他動物，在相當數值之上，會產生急性中毒的半致死結果，例如：人類是300mgB/kg，貓是250mgB/kg等等(1mgB/kg如以廢水換算等同於1mg/L，B是指硼物質)；實驗證明在高劑量之下會產生憂鬱、運動失調、甚至死亡之狀況，在生理上亦有腎病變與睾丸萎縮之現象。其餘中毒試驗，如亞急性中毒試驗(為期30-90天內)與慢性中毒試驗(為期2年以上），其結果亦與急性中毒試驗相似，試驗體有體重減輕、外觀上的畸形表現、造血能力降低之性狀，而雄性老鼠有輸精管退化、睾丸重量減少與萎縮。從各方試驗的結果可發現，被餵食硼酸或硼砂的實驗生物，其雄性有睪丸萎縮、精子數量減少，精子構造異常；雌性則是食慾減少、體重減少，腎臟重量增加；至於胎兒部分，有體重減少、高死胎率、骨骼與肋骨之高畸形率。

⑶有研究對巴西聖保羅州海岸廢水排放中的硼，進行了確定性和概率性生態風險評估，包含遠離排放口之參考地區與排放口周圍，並進行9種海洋生物進行試驗，生物毒性試驗中，其中一種海膽生物，其半最大效應濃度(EC50，指受測生物中造成50%個體受毒性影響的濃度)僅僅只有14.6 mg/L。

⑷關於水生生態系統的硼污染研究中，發現高濃度對植物和動物具有毒性作用，該研究包括兩個實驗，確定了硼毒性造成血液和精子細胞中的DNA損傷，第一個是對尼羅羅非魚的硼物質半致死濃度(LC50，能使百分之50實驗動物族群發生死亡時所需要之濃度），在96小時LC50為141.42mg/L，第二個是讓尼羅羅非魚暴露在5種不同的硼濃度（分別是1、5、25、50和100mg/L)，在這些不同的硼濃度中，尼羅羅非魚於暴露14天後，從血液學、血清生化比較DNA損傷情況之參數結果，在50和100mg/L濃度的實驗下，證明了高濃度硼的有害影響。據此可知，本件原告放流口硼檢測值分別為121mg/L、134mg/L、141mg/L，從前揭研究顯示都已經是造成環境嚴重影響的高濃度，尤其原告廢水排放處位於大肚溪口野生動物保護區內，其所造成之環境與生態危害甚鉅，且無可回復，被告裁罰並無裁量濫用等情事。

4.最高行政法院肯認被告得依據裁罰準則第6條第1項規定，以該處罰條款之最高罰鍰額度裁罰：

⑴最高行政法院發回意旨：裁罰準則第6條第1項規定，屬水污法第73條第1項各款規定情節重大情形之一者，得以該處罰條款之最高罰鍰額度裁罰，並非以排放之廢(污)水是否為法定之有害健康物質為必要條件。本件原處分依裁罰準則第6條第1項，屬水污法第73條第1項第3款所定情節重大情形，裁處最高罰鍰，毋須再區分排放之廢(污)水是否為有害健康物質而異其處罰標準，亦非適用裁處時之裁罰準則第2條第3款規定計算罰鍰。因此，本件所涉硼檢測值超標之具體情形，依法可裁處最高罰鍰，並無違誤。

⑵原告稱過去被告裁罰原告最高額罰鍰2,000萬元之案例，係針對原告違規排放行為包含二種以上之違規情形，本件如裁罰最高額2,000萬元，無法彰顯兩者就法益侵害程度之區別性，而有裁量怠惰等云云，此部分係以前審判決理

由之基礎所稱之相同主張，前審判決既已遭最高行政法院廢棄，顯見該理由未受支持。

⑶況且，廢水處理本非只針對單一物質，應注意處理廢水時的平衡機制，以免顧此失彼，此可參原告為本件所提出之改善計畫中說明，可知廢水處理是環環相扣，且反覆會在處理過程中產生不同的污染物，仍需進行再處理，以達排放廢水時無任何污染物超標的管制目的，且水污法第7條第1項所稱之應符合放流水標準之立法目的，在於對所有受規範物質，在每一次的排放，全數都在許可標準內，原告主張以超標物質數量為裁罰最高額依據，忽略違規行為需綜合考量整體情形，也誤解廢水處理是各項物質平衡之原理，逸脫法規文義，顯非立法本旨。且原告上述主張，顯與前審判決所持邏輯相同，與最高行政法院發回之意旨相牴觸，即裁罰準則第6條第1項規定，屬水污法第73條第1項各款規定情節重大情形之一者，得以該處罰條款之最高罰鍰額度裁罰，亦非以二種以上物質超標為必要條件。原告主張顯無理由，應予駁回。

5.原處分及訴願決定均無違誤，本件裁罰符合裁罰準則：

⑴原告持欣富鎮公司及沅泰公司之違規案件，主張被告分別裁處原告2,000萬元屬裁量怠惰。惟查，欣富鎮公司及沅泰公司之違章情節，與原告之情節迥異，超標的污染物質也不相同，本不得相提並論；原告不僅是在明知放流水不符合標準的情形下，執意繼續排放超標廢水，而且在108年已被查獲4次放流水超標，原處分已經分別是第5、6、7次；再者，欣富鎮公司及沅泰公司之資本額僅分別為100萬元及600萬元，反觀原告資本非常龐大，為我國數一數二的獨占事業，資本額高達3,300億元，原告之資本額規模，分別為上開2家公司的33萬與5萬倍，該2家公司的資力，未及原告之九牛一毛；原告之作業廢水單日核准的產生量，全廠合計，依據108年5月6日至111年5月11日有效之許可證，為2,071.08立方公尺，許可證異動後，依據10

8年10月18日至111年5月11日有效之許可證，為1,599.41立方公尺，而上開2家公司的日核准產生量，僅僅分別為20立方公尺及80.15立方公尺，以廢污水日核准產生量相較，也極為懸殊，相差數十倍至百倍；另原告各別排放口之每日許可排放水量，依據108年5月6日至111年5月11日有效之許可證，D03為646.8立方公尺，依據108年10月18日至111年5月11日有效之許可證，D02為360.84立方公尺，D04為570立方公尺，而上開欣富鎮公司的每日許可排放水量僅僅為20立方公尺，沅泰公司屬於貯存後清運，更無許可排放量，因此，以每日許可排放量相較，原告也遠高於上開2家公司至少數十倍以上；尤有甚者，原告的廢水排放位於大肚溪口野生動物保護區內，其所造成的環境與生態危害甚鉅，而且無可回復，而上開2家公司的排放位置，都是在市區的溝渠，對於環境與生態危害未如原告如此嚴重，原告竟持上開2家公司之違規情節稱本件保護法益輕微等云，亦徵原告對於環境保護之漠視、輕忽態度，毫無足取。

⑵原告反覆主張其僅有硼一項物質超標，且非有害健康物質等云，如前所述，原告之主張，對於本件被告處罰原告最高額罰鍰額度，並非法律上之必要條件，此亦為本次發回之主要意旨，原告之主張均與法不符；又被告係綜合本件情狀考量，於歷次書狀均有說明，非僅以情節重大單一因素裁量，亦無裁量怠惰之情形，原告主張均屬無據等語。

㈡聲明：原告之訴應予駁回。

四、爭點：

㈠原告本次違規行為是否符合水污法第40條第1項、第73條第1項所規定之「情節重大」？

㈡被告所為原處分是否適法?原告主張被告具有裁量怠惰及違反比例原則，是否可採?

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

原告所屬臺中發電廠，在臺中市龍井區麗水里龍昌路1號從事發電作業，領有被告核發之系爭許可證。經被告於108年9月19日、10月24日派員會同原告代表人員執行稽查，發現以下違規事項：108年9月19日於D03放流口採樣檢測結果，硼檢測值：121mg/L（限值：5mg/L）；108年10月24日於D02、D04放流口採樣檢測結果，硼檢測值分別為：134mg/L與141mg/L（限值5mg/L），均未符合放流水標準，違反水污法第7條第1項規定。另臺中發電廠共有4個獨立放流口排放廢水，前分別於107年8月29日、108年1月9日、108年3月6日、108年3月21日、108年4月10日經被告查驗放流水質不合格，且已通知限期改善，108年已查獲4次放流水超標，此次為第5次，被告認為符合水污法第73條第1項第3款所稱情節重大情形，且上述放流水採樣檢測結果，係經環保署公告認可檢測機構琨鼎公司予以檢測，其檢測數據結果均未符合放流水標準。被告於是依水污法第40條第1項及環保署訂定之裁罰準則第6條第1項規定，以原處分就上述D03、D02、D04放流口違規行為各裁處原告罰鍰2,000萬元，合計共6,000萬元，原告不服，提起訴願，經決定駁回等情，有原處分、訴願決定書附卷可佐（前審卷29-49、83-96頁）。

㈡原告本次違規行為符合水污法第40條第1項、第73條第1項所規定之「情節重大」：

1.應適用的法令：

⑴水污法第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。直轄市、縣（市）主管機關得視轄區內環境特殊或需特予保護之水體，就排放總量或濃度、管制項目或方式，增訂或加嚴轄內之放流水標準，報請中央主管機關會商相關目的事業主管機關後核定之。」第58條：

「同一事業設置數放流口，或數事業共同設置廢水處理設施或使用同一放流口，其排放廢水未符合放流水標準或本法其他規定者，應分別處罰。」第73條第1項第3款：「本法第40條、第43條、第46條、第46條之1、第49條、第52條、第53條及第54條所稱之情節重大，係指下列情形之一者：……三、1年內經2次限期改善，仍繼續違反本法規定。」

⑵環保署依水污法第7條第2項授權訂定之行為時（106年12月25日修正發布）放流水標準第2條第1項第1款第6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……㈥發電廠適用附表6。」第6條第5款：「本標準各項目限值，除氫離子濃度指數為一範圍外，均為最大限值，其單位如下：……五、其餘各項目：毫克/公升。」附表6中關於「項目硼，排放於自來水水質水量保護區外者，限值為5.0」據上可知，發電廠放流水標準，項目硼排放於自來水水質水量保護區外者，最大限值為5.0mg/L。

2.經查，被告於108年9月19日及10月24日進行一般性稽查，會同原告所屬臺中發電廠代表人員，至臺中發電廠廢水處理設備放流口D03、D02、D04採樣檢測，該2次一般性稽查皆有原告代表人員確認並且簽名之水污染稽查紀錄、稽查照片附卷可證（前審卷225-228、231-234頁）。嗣後被告將該2次所採樣之樣品送琨鼎公司檢測，D03放流口硼檢測值為121mg/L，達法定限值之24.2倍；D02、D04放流口硼檢測值分別為134mg/L、141mg/L，達法定限值之26.8、28.2倍，亦有水質樣品檢驗報告附卷可佐（前審卷229、235、237頁）。從而，原告所屬臺中發電廠所排放之放流水，其「硼」項目皆已超過前揭放流水標準及其附表所規定之法定最大限值5.0mg/L，而違反水污法第7條之規定，事證明確。而且，放流口D03、D02、D04皆屬原告所設置，依水污法第58條規定，原

告設置數放流口排放廢水未符合放流水標準，應分別處罰之。

3.次查，原告前於107年8月29日（D04放流口，硝酸鹽氮檢測值84mg/L，法定限值50mg/L）、108年1月9日（D03放流口，硝酸鹽氮檢測值68.9mg/L；懸浮固體檢測值93mg/L，法定限值30mg/L）、108年3月6日（D03放流口、硝酸鹽氮檢測值91mg/L）、108年3月21日（D02放流口、硝酸鹽氮檢測值105mg/L；化學需氧量154mg/L，法定限值100mg/L）、108年4月10日（D04放流口、懸浮固體檢測值72mg/L，法定限值30mg/L），分別派員採樣檢驗放流水質有上述不合格之情形，經通知限期改善，其中108年已查獲4次放流水超標，有被告107至108年間裁罰原告之歷次函文及裁處書附卷可稽（前審卷381-403頁），然原告竟不思反省，繼續違反水污法相關規定，並於108年9月19日及同年10月24日經被告進行一般性稽查時所查獲，因此原告本次違反水污法之排放行為，顯已符合前揭水污法第73條第1項第3款規定，1年內經2次限期改善，仍繼續違反水污法之「情節重大」情形。

㈢被告所為原處分適法有據，原告主張被告具有裁量怠惰及違反比例原則等語，並不可採：

1.應適用的法令：

⑴水污法第40條第1項：「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2,000萬元以下罰鍰，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。」

⑵裁罰準則第6條第1項：「屬本法第27條第4項、第28條第1項所稱情節嚴重，或第73條第1項各款規定情節重大情形之一者，得以各該條最高罰鍰額度裁處之。」

⑶行政罰法第18條第1項、第2項：「（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。（第2項）前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。」

2.依水污法第40條第1項規定，事業排放廢（污）水違反同法第7條第1項規定，除得處罰鍰外，其情節重大者，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。可知事業排放廢（污)不符合放流水標準之法律效果，按行為情節是否重大而有所區別，情節非屬重大者，僅得處以罰鍰，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，除處以罰鍰外，尚得依水污法第40條第1項後段規定，處以停工、停業、廢止水污染防治許可證（文件）或勒令歇業等處分，核屬比例原則之具體展現。

3.原告主張：環保署107年12月25日函並未將「硼」列在公告修正之「有害健康物質」之種類中，並據此主張：「『硼』非屬環保署公布之有害健康物質，顯然其非屬最嚴重之污染物，則其對於國民健康法益之影響必然較低」，且從被告所提出之論文（乙證23，本院卷191頁）中所述「生態毒性測試證實硼具有低生態毒性」，亦證明「硼」所造成之危害應屬輕微，非屬最嚴重之污染物，則其對於國民健康法益之影響必然較低，原處分就「硼」對於水污法保護法益之影響程度皆未予以斟酌，而逕課以原告最高之罰鍰金額，則原處分顯有裁量怠惰等違法，應予撤銷等語。經查：

⑴被告所提出之論文（乙證23，本院卷191頁）中雖有提到「硼」之生態毒性測試具低生態毒性，但同時該篇論文（本院卷196頁）也提到足以保護水生生物之環境水體中硼濃度限值為5.0mg/L，且當中一種海膽生物，其半最大效應濃度(EC50，指受測生物中造成50%個體受毒性影響的濃度)僅僅只有14.6mg/L，由此可見「硼」濃度若超過一定的數值，即會對生態產生重大危害。此觀點在被告所提

出之另一篇論文（乙證24，本院卷201頁）中提到尼羅羅非魚在高濃度的硼（50和100mg/L）之下，對其血液和精子細胞之DNA完整性及血清生化參數將產生有害影響，也可證明。

⑵本件原告所屬臺中發電廠廢水處理設備放流口D03、D02、D04之放流水，硼之檢測值均嚴重超標，分別達法定限值之24.2、26.8、28.2倍，顯然有害於健康及生態環境，且從水污法第1條之立法目的觀之，水污法不單僅係為保護國民健康法益，同時兼有保護生態環境法益之意旨，而臺中發電廠廢水排放進入大肚溪口野生動物保護區內，對環境與生態的危害甚鉅，原告主張「硼」對於國民健康法益之影響必然較低，並不足採。而且，依裁罰準則第6條第1項明文規定，屬水污法第73條第1項各款規定「情節重大」之一者，得以該處罰條款之最高罰鍰額度裁罰，至於「硼」是否屬於法定有害健康物質，並非得以該準則裁罰最高罰鍰額度之必要條件。

4.原告身為國營企業，理應作為全民之表率，卻未善盡其社會責任，於107至108年間因放流水質不合格，而有多次違反水污法之情事，合計共5次，其中3次並經限期改善，且單於108年間即已查獲原告有4次放流水超標之情形存在，其中原告於108年3月21日之違規行為，經裁處最高罰鍰2,000萬元並限期改善後，竟又繼續違規，嗣於108年9月19日、10月24日又經被告查獲「硼」之檢測值嚴重超越放流水標準之法定限值。而且，原告自承其自104年起就已針對本件超標物質「硼」進行改善(前審卷24頁)，107年硼超標濃度更高達214mg/L~401mg/L(前審卷322、325至329頁)，106年同樣超標達292mg/L~500mg/L(前審卷435、437頁)，原告輔佐人於前審亦自承：「我們知道改善之前硼的排放是有超標」(前審卷307頁)，顯見原告早已知悉其放流水之「硼」含量不符合標準，遠超過法定限值，原告既然早自104年間即已知悉其放流水之「硼」含量不符合標準，歷經多年仍未改善，經被告

測得超標24.2、26.8、28.2倍，顯見原告長期明知排放高濃度超標放流水之事實，仍執意排放超標放流水危害國人健康及環境，主觀上應屬故意，惡性較為重大，被告依法從重裁處並無違法。

5.被告於108年10月28日以原處分裁處原告最高罰鍰額度共6,000萬元後，原告旋於108年11月26日提出臺中發電廠全部放流口之系爭提升計畫並預期總工程所需期程僅88天（前審卷241、261頁），後續原告完成改善後，經委託九連環境開發股份有限公司製作之水質樣品檢驗報告，於109年2月19日、4月23日、6月19日測得放流水硼濃度之數值，皆已符合水污法第7條第1項規定之限值（前審卷439、441、443頁），足見原告乃不為也，並非不能也。另參酌原告108年度財務報表（本院卷123-126頁），其資產總額高達2兆756億餘元，期末現金及約當現金之餘額達26億餘元，其當年度營業收入高達5,951億餘元，稅後淨利達167億餘元，均可證明原告有充分能力恪遵行政法上之義務，乃原告竟放任放流水硼濃度逾標準多年而未改善，實有從重處罰之必要。原告主張其已盡最大努力遵守行政法義務，並無被告所稱惡意違反行政法義務等語，並不可採。

6.依前揭水污法第40條第1項規定可知，「情節重大」者除裁處罰鍰外，尚得令其停工或停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。本件原告108年已5次違規，但並未受有令其停工、停業、廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業之處分，被告僅就原告每一放流口違規行為，裁處原告罰鍰各2,000萬元，可見被告在裁處原告時，應已兼顧到原告屬涉及民生用電之國營事業，若貿然令其停工、停業、廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業，將對人民日常生活產生諸多不便影響，故尚難僅以原告受有2,000萬元較高罰鍰額度，即逕認被告所作成之原處分，於原告而言屬最重之處分。況且，依行政罰法第18條第2項規定，若審酌原告違反行政法上義務所得之利益超過法

定罰鍰最高額者，尚得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制，而被告並未適用該條項予以加重處罰。

7.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，原則上作有限度審查。本件被告裁處原告最高罰鍰額度之依據為裁罰準則第6條第1項，該裁罰準則係中央主管機關環保署依照水污法第66條之1第2項所授權訂定，並已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項所定之裁量事由加以具體化，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，核其規定內容並無抵觸母法或其他逾越授權情形，被告自得於其裁罰時加以適用。被告依該裁罰準則第6條第1項裁處原告最高罰鍰額度未逾法定裁量範圍，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，即難認原處分裁處法定最高罰鍰額度有何裁量怠惰或違背比例原則等情事存在。

8.至於原告主張：欣富鎮公司於104年6月11日遭被告檢驗水質結果，測得懸浮固體檢測值591mg/L(標準值：30 mg/L)、重金屬鎳檢測值45.5mg/L(標準值：1.0mg/L)，經被告認定屬「情節重大」，裁處欣富鎮公司罰鍰43萬元；另沅泰公司於108年1月26日遭被告檢驗水質結果，測得化學需氧量413 mg/L(標準值：100mg/L)、總鉻2.92 mg/L(標準值：2.0mg/L)、鋅25.6 mg/L(標準值：5.0mg/L)、鎳330mg/L(標準值：1.0mg/L)，經被告認定屬「情節重大」，裁處沅泰公司罰鍰1,145萬7,600元。該2案並非一旦符合情節重大即應課以最高額罰鍰，且均係包含2種以上之違規情形，其中「鎳」屬環保署公布之有害健康物質，而本件僅違反1項放流水標準之情形，且「硼」非屬環保署公布之有害健康物質，顯然本件對於保護法益之侵害較該2案為輕微，被告斟酌罰鍰額度時，未考量本件違反行政法義務之行為對保護法益之影響，

而有應斟酌而未斟酌之裁量怠惰瑕疵，且違反比例原則，故原處分應予撤銷乙節。經查：

⑴欣富鎮公司及沅泰公司之資本額僅分別為100萬元及600萬元，該2家公司的作業廢水日核准產生量，僅僅分別為20立方公尺及80.15立方公尺；而原告資本額則高達3,300億元，其臺中發電廠作業廢水單日核准的產生量，依據108年5月6日至111年5月11日有效之許可證，為2,071.08立方公尺，許可證異動後，依據108年10月18日至111年5月11日有效之許可證，為1,599.41立方公尺，且原告108年在本件違規之前已被查獲4次放流水超標，遲未改善仍繼續排放超標廢水等情，業據被告具狀陳述明確。可見欣富鎮公司及沅泰公司之營運規模、廢水排放量均遠不及原告所屬臺中發電廠，違規情節亦顯不相同，本不得相提並論。

⑵況且，事業排放廢（污）水違反水污法第7條第1項規定，情節重大者，除處以罰鍰外，尚得依水污法第40條第1項後段規定，處以停工、停業、廢止水污染防治許可證（文件）或勒令歇業等處分。觀之原告提出之事業、污水下水道系統查處公開資料（本院卷253-255頁）可知，欣富鎮公司除經被告裁處罰鍰43萬元之外，並命立即停工；另沅泰公司除經被告裁處罰鍰1,145萬7,600元之外，並命全廠停工、廢止許可證。較之原告本件違規僅受罰鍰處分，並未經命停工、廢止許可證等處分，該2家公司所受處分實屬更為嚴厲。從而，原告僅以罰鍰高低作為比較基準，而忽略停工、廢止許可證等處分，據以主張被告裁量怠惰且違反比例原則，自不可採。

㈣綜上所述，本件原告確有於108年9月19日、10月24日經被告派員稽查時，在臺中發電廠廢水處理設備放流口D02、D03、D04，排放「硼」檢測值嚴重超過法定限值之放流水之情形，構成水污法第7條第1項之違規行為，且符合水污法第40條第1項規定所稱之「情節重大」，事證明確。被告審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度重大、所生影響甚

鉅、因違反行政法上義務所得之利益不斐，並考量受處罰者之資力雄厚，依水污法第40條第1項及裁罰準則第6條第1項規定，就放流口D02、D03、D04之違規行為，各裁處原告罰鍰2,000萬元，合計6,000萬元，所為之原處分並無違法，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請將撤銷訴願決定及原處分關於罰鍰部分，為無理由。

㈤本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

六、結論：原告之訴無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　19　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳文燦

法　官　楊嵎琇

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　　8　　月　　19　　日

書記官　李孟純