

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度上字第779號

上 訴 人 興農股份有限公司

代 表 人 洪博彥

訴訟代理人 曾信嘉律師

被 上 訴 人 臺中市政府環境保護局

設臺中市西屯區文心路2段588
號

代 表 人 陳宏益

上列當事人間空氣污染防制法事件，上訴人對於中華民國108年6月6日臺中高等行政法院108年度訴字第50號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件被上訴人之代表人原為吳志超，嗣變更為陳宏益，並經新代表人具狀聲明承受訴訟，有該狀附卷可稽，核無不合，應予准許。

二、上訴人於臺中市○○區○○路000號設立王田廠從事農藥製造業，被上訴人於民國107年7月18日7時10分許派員前往該廠稽查，並會同現場負責人於廠區周界外採氣進行異味污染物（空氣污染物）官能測定，檢測結果異味污染物實測值為22，已逾固定污染源空氣污染物排放標準（下稱排放標準），違反行為時空氣污染防制法（下稱空污法）第20條第1項規定。經上訴人陳述意見後，被上訴人審認上訴人違反行為時空污法第20條第1項事證明確，爰依同法第56條第1項及公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則，以107年8月16日中市環稽字第1070089326號裁處書（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣（下同）10萬元罰鍰，並限期於107年9月21日前改善完成。上訴人不服，循序提起行政訴訟，

01 訴請撤銷原處分及訴願決定，經原審法院以108年度訴字第5
02 0號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，遂提起本件
03 上訴。

04 三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審答辯及聲明均引用原判決
05 所載。

06 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)依107年7月
07 18日稽查紀錄表之記載，可知上訴人現場負責人員已明確知
08 曉被上訴人採樣位置，對採樣位置位於道路上及採樣位置之
09 衛星定位點坐標並無異議。而本件檢驗結果異味污染物實測
10 值為22，已逾排放標準「工業區及農業區以外地區之周界排
11 放標準值10」之規定，被上訴人核認上訴人違反行為時空污
12 法第20條第1項及排放標準第2條規定之事實明確，以原處分
13 裁處上訴人10萬元罰鍰，並命上訴人於107年9月21日前完成
14 改善，自屬有據。雖上訴人主張本件稽查照片採樣位置是位
15 於路旁近水溝蓋處，實際採樣位置與被上訴人衛星定位點有
16 所落差，是被上訴人及訴願機關有必要再調查本件稽查照片
17 中所示之實際採樣位置云云。經查，依被上訴人107年7月18
18 日環境稽查照片顯示，採樣器材確係架設在興和路道路上，
19 已可合理推論採樣位置確實在道路用地無疑。又以系爭衛星
20 定位點坐標（24.0000000，120.0000000）查證臺中市空間
21 地圖查詢系統，被上訴人採樣位置確係位於興和路道路上，
22 且該路段並未被劃入農業區或工業區範圍內。另臺中市政府
23 法制局曾就本件採樣位置之道路使用分區疑義函詢臺中市政
24 府都市發展局，經該局107年10月23日中市都測字第1070180
25 205號函覆，及參照臺中市政府104年5月訂定之擬定高速公路
26 王田交流道附近特定區計畫（不包括高速鐵路臺中車站地
27 區）細部計畫（土地使用分區管制要點）書，可見本件採樣
28 位置確實係位於興和路之道路用地上，且該道路用地不屬農
29 業區或工業區，應無疑義。上訴人之主張，均非可採。(二)排
30 放標準係行政院環境保護署（下稱環保署）依行為時空污法
31 第20條第2項之授權而訂定，依排放標準第2條及第5條規

01 定，周界測定係在公私場所周界外任何地點，能判定污染物
02 由欲測之公私場所排放所為之測定，且考量敏感受體區位之
03 不同，異味污染物周界排放標準分為「工業區及農業區」與
04 「工業區及農業區以外地區」兩種，並以採樣位置所屬區域
05 別作為適用之標準判定依據，亦經環保署105年7月19日環署
06 空字第1050051067號函釋在案。上開函釋係主管機關本於職
07 權所作成之解釋性行政規則，因未增加法律所無之限制，且
08 無違反空污法之立法意旨，自可援引適用。是上訴人主張排
09 放標準僅形式上以採樣位置之土地分區作為差別待遇之分類
10 標準，有違平等原則云云，要有誤解，委非可採。雖上訴人
11 主張依環保署98年11月18日環署空字第0980101591號函釋意
12 旨，採樣地點為農業區之交通用地，應適用農業區排放標準
13 云云。然查，系爭採樣位置位於擬定高速公路王田交流道附
14 近特定區計畫（不包括高速鐵路臺中車站地區）細部計畫範
15 圍內，依其細部計畫（土地使用分區管制要點）書第5頁表
16 1，提及該計畫區內主要及次要道路包括八、九號道路即興
17 和路，興和路於土地使用計畫分類即屬於都市計畫法中「公
18 共設施用地」之道路用地，足見本件採樣位置在道路用地，
19 屬工業區及農業區以外地區，異味污染物標準值應為10。系
20 爭採樣位置位於都市計畫各土地使用分區外另設之公共設施
21 用地，不屬農業區或工業區，自與區域計畫法所規定非都市
22 土地之各土地使用分區內再編定交通用地有別，是上訴人所
23 舉上開環保署98年11月18日函釋，於本案即無適用餘地，其
24 主張即非可採。(三)至於上訴人訴稱被上訴人於前另案適用較
25 寬鬆之工業區及農業區之標準值，本件卻適用較嚴格之工業
26 區及農業區以外區域之標準值，被上訴人相同情形，前後適
27 用法規不同，原處分違反行政程序法第6條之平等原則云
28 云。經查，本件採樣位置位於擬定高速公路王田交流道附近
29 特定區計畫（不包括高速鐵路臺中車站地區）細部計畫範圍
30 內，該計畫範圍內之道路均屬於都市計畫法中「公共設施用
31 地」之道路用地，不屬農業區或工業區，是上訴人所稱前案

01 採樣位置縱位於南榮路上，即屬於工業區及農業區以外地
02 區，其異味污染物標準值應為10，該次認定採用標準值50，
03 乃該前案是否有違法認定之問題，上訴人並不能執此涉及違
04 法之行政先例作為本件原處分違反平等原則之依據。上訴人
05 上開主張，亦非可採。(四)本件上訴人所設立之王田廠係從事
06 農藥製造業，自應遵守空污法相關規定，然其違反行為時空
07 污法第20條第1項及排放標準有關工業區及農業區以外地區
08 異味污染物標準值為10之管制規定，縱無故意，至少亦有應
09 注意、能注意而不注意之過失責任，仍應處罰。從而，被上
10 訴人經審酌上開違章事實，認定上訴人係工商廠、場，違反
11 行為時空污法第20條第1項規定，事證明確，乃依同法第56
12 條第1項及公私場所違反空氣污染防治法應處罰鍰額度裁罰
13 準則第3條暨附表所列應處罰鍰計算公式規定，認定本案污
14 染程度A=1.0、危害程度B=1.0、違反本法發生日（含）前
15 1年內違反相同條款累積次數C=1，應處罰鍰計算方式： 1×1
16 $\times 1 \times 10$ 萬，處罰條款所定下限罰鍰10萬元，遂以原處分裁處
17 上訴人最低法定罰鍰10萬元，並限期於107年9月21日前改善
18 完成，經核既未逾越法定裁量範圍，且無裁量濫用或裁量怠
19 惰等情事，難謂為不法等語，駁回上訴人於原審之訴。

20 五、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨再予補充論述於
21 下：

22 (一)按行為時即107年8月1日修正前空污法第20條第1、2項規定
23 ：「公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標
24 準。」「前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設
25 施、污染物項目或區域會商有關機關定之。……」第56條規
26 定：「（第1項）公私場所違反第二十條第一項……者，處
27 新臺幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、
28 場，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。（第2項）依
29 前項處罰鍰者，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完
30 成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停
31 業，必要時，並得廢止其操作許可證或令其歇業。（第3

項)第一項情形，於同一公私場所有數固定污染源或同一固定污染源排放數空氣污染物者，應分別處罰。」嗣空污法於107年8月1日修正公布全文100條並自公布日施行，前開第20條第1、2項規定未修正，第56條變更條次為第62條並修正為：「(第1項)公私場所有下列情形之一者，處新臺幣二萬元以上一百萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上二十萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業：一、違反第二十條第一項規定。……(第2項)前項情形，於同一公私場所有數固定污染源或同一固定污染源排放數空氣污染物者，應分別處罰。」修正後空污法第62條第1項提高罰鍰上限，並將按日連續處罰修正為按次處罰，依行政罰法第5條規定，本件仍應適用裁處前最有利受處罰者即修正前之規定，合先指明。

(二)所謂固定污染源，係指不會因本身動力而改變位置之排放空氣污染物的物理或化學操作單元（行為時空污法第2條第2款、同法施行細則第3條規定參照）。公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合環保署依空污法第20條第2項授權所訂定排放標準第2條附表一、附表二之標準。而該標準第2條附表一將空氣污染物中「異味污染物」之排放標準，區分為「排放管道」及「周界」二者，並分別定有不同之排放標準，乃鑑於固定污染源排放空氣污染物，有「經由排放管道排放」及「未經管道收集而逕行逸散」兩種情形，因分屬不同污染排放狀況，始加以區別，並各自訂有不同之排放標準。依排放標準第2條附表一所示，關於「周界」（指公私場所所使用或管理之界線）標準值，係依據採樣位置所屬區域為「工業區或農業區」或「工業區或農業區以外地區」而區別，前者再以「新污染源」或「舊污染源」之不同，而分為標準值50、30，後者則未區分新舊污染源，標準值均為10（異味污染物為無因次之數學運算值，故無單位）。上開工

業區之定義為：「工業用地之地區、零星工業區或都市計畫工業區」；農業區之定義為：「1. 都市計畫農業區，或依法劃定之分區，經都市計畫主管機關認定屬於農業經營之分區。2. 依區域計畫法劃定之特定農業區、一般農業區、森林區及非屬上述分區之其他分區內使用地編定為農牧用地、養殖用地、林地用地及特定目的事業用地內作為農、牧業及其廢水處理設施等用途之土地。3. 其他經中央主管機關會商中央農業主管機關認定之土地。」又按排放標準第5條規定：「周界測定係在公私場所周界外任何地點，能判定污染物由欲測之公私場所排放所為之測定。如在公私場所周界外無法選定測點時（例如堤防、河川、湖泊、窪谷等）得在其廠界內三公尺處選定適當地點測定。公私場所污染源之所有人或代表人對周界之認定如有異議，應於該污染源於第一次被告發之次日起三十日內檢具書面資料向當地主管機關申請周界之再認定。」

- (三)按事實認定乃事實審法院之職權，苟其事實之認定符合證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦異於該當事人之主張者，亦不得謂為原判決有違背法令之情形。經查，被上訴人會同檢測機關人員於107年7月18日前往上訴人王田廠區稽查，於周界外選擇農藥異味最具代表性之地點始架設採樣器材，稽查紀錄表已載明採樣位置為大肚區興和路道路上，衛星定位為（24.0000000，120.0000000），且經上訴人現場負責人員確認並無爭議後始簽名，而本件採取之樣品依異味污染物官能測定法/三點比較式嗅袋法（NIEA A201.14A）進行分析，檢驗結果異味污染物實測值為22，已逾排放標準「工業區及農業區以外地區」之周界排放標準值10，被上訴人因認其違反行為時空污法第20條第1項規定等情，已據原審依法認定，核與卷內證據尚無不符。原判決並論明：依被上訴人環境稽查照片顯示，採樣器材確實係架設在興和路道路上，又以系爭衛星定位點坐標（24.0000000，120.0000000）查證臺中市空間地圖查詢系

01 統，採樣位置確係位於興和路道路上，且該路段並未被劃入
02 農業區或工業區範圍內，該址另經臺中市政府都市發展局10
03 7年10月23日中市都測字第1070180205號函覆，係屬高速公路
04 王田交流道附近特定區計畫（不包括高速鐵路臺中車站地
05 區）道路用地，乃都市計畫公共設施用地之道路用地，未編
06 定於農業區或工業區範圍內，應適用「工業區及農業區以外
07 地區」之周界排放標準值，上訴人聲請囑託地政事務所測
08 量，核無必要等語，已就其調查證據之辯論結果，論述其得
09 心證之理由及法律見解，於法並無不合，尚無判決適用法規
10 不當、判決不備理由或理由矛盾之違背法令情事。上訴意旨
11 仍執其於原審有關採樣地點實際位置而為原判決摒棄不採之
12 陳詞，並執其個人歧異之法律見解，再就原審所為論斷、證
13 據取捨及事實認定職權之行使為爭議，核無足取。

14 (四)又上訴意旨以：排放標準係援引都市計畫法及區域計畫法關
15 於農業區之定義，惟就農業區包圍之道路，在都市計畫法體
16 系下屬於公共設施用地的道路用地，為「工業區及農業區以
17 外地區」，但在區域計畫法體系下，則屬於農業區內之交通
18 用地，致同一事實地貌發生適用標準值不一之差別待遇，又
19 此僅以採樣位置之土地分區作為差別待遇分類標準，與空污
20 法及排放標準所欲達成之目的顯無關聯，有違憲法上平等原
21 則；行政機關就排放標準之執行有極高的主導空間，於都市
22 計畫土地稽查時，恐有一律於道路用地等公共設施用地採樣
23 之虞，變相導致都市計畫地區均適用「工業區及農業區以外
24 地區」標準值10之情形，對於都市計畫土地之公私場所特別
25 不利，而有間接性差別待遇，亦違反憲法上平等原則，原判
26 決逕援引排放標準，即有判決違背法令之情事云云。惟查，
27 依排放標準第2條及第5條規定，周界測定係在公私場所周界
28 外任何地點，能判定污染物由欲測之公私場所排放所為之測
29 定，異味污染物周界排放標準分為「工業區及農業區」與
30 「工業區及農業區以外地區」兩種，其以採樣位置所屬區域
31 別作為適用之標準判定依據，係考量污染受體（即民眾）所

01 承受之影響，而訂定不同適用之排放標準，以確保民眾之生
02 活品質，故非以固定污染源所在位置所屬區域別為依據。換
03 言之，公私場所應妥善做好異味污染物污染防制措施，將異
04 味污染物排放處理至符合採樣位置所屬區域適用之標準，而
05 該採樣位置一般即依民眾陳情所指地點執行採樣稽查，以確
06 保民眾平日生活得不受異味之影響。是異味污染物周界排放
07 標準依採樣位置為「工業區及農業區」與「工業區及農業區
08 以外地區」而設前者標準值50或30（稽查標準較寬鬆）、後
09 者標準值10（稽查標準較嚴格），乃基於污染受體所處不同
10 編定區域而為差別待遇，符合空污法為防制空氣污染，維護
11 生活環境及國民健康，以提高生活品質之立法目的，並無欠
12 缺關聯性及牴觸平等原則之情形。至於上訴人所指遭農業區
13 包圍之道路，在都市計畫法體系下屬於公共設施用地，但在
14 區域計畫法體系下則屬農業區內之交通用地，有同一地貌適
15 用標準值不一之差別待遇等情。實則，此乃源於都市計畫法
16 係針對都市土地之規範，因公共設施用地之特殊性，而與農
17 業區、工業區等土地使用分區相對立而為區別（都市計畫法
18 第四章規定參照）；區域計畫法則為大範圍區域綜合計畫之
19 規範，因而就非都市土地劃定大範圍之特定農業、一般農
20 業、工業等使用分區，再於該使用分區之內編定農牧、交通
21 等使用地（區域計畫法第2、3條規定參照）。是就遭農業區
22 包圍之道路而言，因其設於都市土地或非都市土地，周遭環
23 境原屬不同，人口集居、交通頻繁程度及道路使用情形亦有
24 差別，非可一概而論，其適用不同之排放標準，尚難謂已違
25 反平等原則。上訴人上開主張，自非可採。

26 (五)至於上訴意旨所舉司法院釋字第779號解釋意旨，該號解釋
27 係針對非都市土地之交通用地未能適用土地稅法第39條第2
28 項免徵土地增值稅規定之爭議，理由書所論「非都市土地如
29 經編定為交通用地，且依法核定為公共設施用地者（區域計
30 畫法施行細則第12條及第13條參照），其使用受限制，流動
31 性、市場交易機會及價值，因政府之政策及法令而受不利影

響之情形，與依都市計畫法指定之公共設施保留地受不利影響者相當。尤有甚者，非都市土地若實際已成為公路，亦即供作公共設施使用，其流動性、市場交易機會及價值所受不利影響更加嚴重。此類非都市土地，性質與依都市計畫法指定之公共設施保留地相似，在土地增值稅之徵免上，理應等同處理，俾符合租稅公平原則及憲法第7條保障平等權之意旨」，實著眼於非都市土地經編定為交通用地，且依法核定為公共設施用地者，其土地使用受到限制，流動性、市場交易機會及價值亦受不利影響，與依都市計畫法指定之公共設施保留地相似，所認土地增值稅之徵免應等同處理，乃是基於土地財產價值之角度而為觀察。惟此與空污法有關異味污染物周界排放標準分為「工業區及農業區」與「工業區及農業區以外地區」二種，係基於污染受體（陳情民眾）所在位置（採樣位置）所屬區域別而作區別，本有不同，其區別自無牴觸司法院釋字第779號解釋意旨可言。是上訴人指摘原判決援用排放標準，有違反司法院釋字第779號解釋意旨之違背法令云云，洵無可採。

(六)綜上所述，原判決駁回上訴人於原審之訴，並無違誤，上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 110 年 2 月 4 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 陳 國 成

法官 蕭 惠 芳

法官 曹 瑞 卿

法官 林 惠 瑜

法官 高 愈 杰

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 2 月 4 日

