# 最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第403號

上　訴　人　新祥記工程股份有限公司

代　表　人　潘東發

訴訟代理人　呂錦峯　律師

被 上訴 人　新北市政府環境保護局

代　表　人　程大維

上列當事人間水污染防治法事件，上訴人對於中華民國109年1月9日臺北高等行政法院108年度訴字第460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、爭訟概要：

㈠上訴人因認其已取得「秀岡山莊第四號污水處理廠」（管制編號：F0502521，地址：新北市○○區○○○街00號）與「秀岡山莊第五號污水處理廠」（管制編號：F05A8079，地址：新北市○○區○○路○段000號，下合稱為系爭污水處理廠）之所有權，被上訴人前就訴外人秀岡山莊第一期社區管理委員會（下稱秀岡山莊第一期管委會）提出之「秀岡山莊第四號污水處理廠」污水下水道系統水污染防治許可證（簡易排放許可文件）展延暨一般性變更申請案，與「秀岡山莊第五號污水處理廠」水污染防治許可證（簡易排放許可文件）展延暨一般性變更申請案，分別以民國107年7月30日新北環水字第1071427560號函與107年7月30日新北環水字第1071427559號函核准發給之水污染防治許可證（種類：簡易排放許可文件，字號：新北市環水許字第03543-05號、有效期間為107年10月28日至112年10月27日止）與水污染防治許

可證（種類：簡易排放許可文件，字號：新北市環水許字第03544-04號、有效期間為107年10月28日至112年10月27日止）所載管理人（管理單位名稱）秀岡山莊第一期管委會，已發生變更為上訴人之情事，乃於107年10月11日向被上訴人提出申請變更簡易排放許可文件案件，經被上訴以107年12月25日新北環水字第1072364268號函（下稱原處分）否許所請。

㈡上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷；被上訴人應作成核准上訴人申請變更系爭污水處理廠簡易排放許可文件管理人為上訴人之行政處分。經原審以108年度訴字第460號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

二、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

三、原判決駁回上訴人在原審之訴，其主要論據如次：

㈠水污染防治法關於污水下水道之管理，其目標在於防治水污染之環境議題，其規範以「何人」排放污水，該人即就排放水之品質不得污染環境負擔保責任；而其負責內容以排放許可證之取得及依該證內容為行為之方式展現。故主管機關於排放污水者申請排放許可證之發給（含延展）時，審查重點在何人應就該設施負擔保責任及其污水處理設施是否合於標準，而非申請者是否為所有人、管理人、使用人。主管機關不能也不必因污水處理設施之私權歸屬不明，而拒絕審查排放污水者就排放許可證之申請，否則可能因私權歸屬不明導致污水不能排放，影響基本民生，且有害環境之保護。

㈡依105年1月9日修正發布水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法第32條第1項第7款規定，秀岡山莊第一期管委會就系爭污水處理廠污水下水道系統於申請核准延展水污染防治許可證，並無須檢附土地所有權人或管理人同意書。是上訴人以秀岡山莊第一期管委會係無權占有系爭污水處理廠乙節，執為申請變更管理人之事由，尚非可採。再者，系爭污水處理廠既仍由秀岡山莊第一期管委會實際經營、操作及維

護中，此有卷附被上訴人107年11月8日水污染稽查紀錄可稽，則被上訴人前同意該管委會延展系爭污水處理廠簡易排放許可文件之情事並無任何變更。

㈢上訴人現既非系爭污水處理廠之實際營運、操作管理人，亦無提出秀岡山莊第一期管委會同意將實際營運管理權移交上訴人並變更管理人之任何憑據，即向被上訴人申請變更簡易排放許可文件之管理人為上訴人，自屬無據。上訴人主張其他行政法規關於各項申請均要求申請人須提出私法上合法使用證明之規定一節，因各該行政法規各有其不同規範目的，尚與本件無涉，亦難據為有利上訴人之認定。至上訴人以其業向臺灣臺北地方法院訴請秀岡山莊第一期管委會遷讓返還系爭污水處理廠，若勝訴確定，系爭污水處理廠將由其實質管理為由，請求裁定停止本件訴訟程序一節，核與行政訴訟法第177條規定不符，並無停止訴訟程序之必要，附此敘明。

四、上訴意旨略以：

㈠上訴人為系爭污水處理廠之所有權人，則被上訴人否准上訴人所提之變更申請案件，已侵害上訴人之權利，依憲法第23條、中央法規標準法第5條、第6條等規定暨司法院釋字第299號、第394號、第402號、第409號、第426號等解釋意旨，自應以法律或依法律明確授權所訂定之法規命令為據。被上訴人徒依水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法第32條第1項第7款後段規定，否准上訴人所請，原審本應不受該辦法拘束，卻仍引為認定原處分合法基礎，自有違背法令之處。又本件為課予義務之訴訟，應以言詞辯論終結為裁判基準時，然原審卻以107年11月8日水污染稽查紀錄據論系爭污水處理廠，仍由秀岡山莊第一期管委會實際經營、操作及維護中，亦有違法之嫌。

㈡原判決認定縱使秀岡山莊第一期管委會屬非法占有，仍可取得系爭污水處理廠管理資格，實有判決理由不備、違反土地開發相關管制要點及論理法則之違法：

1. 秀岡山莊第一期管委會雖屬秀岡山莊興建計畫之開發單位，卻非自第一手開發單位即秀岡開發事業股份有限公司（下稱秀岡公司）而由無權占有人即聯岡開發事業股份有限公司接管系爭污水處理廠，此觀臺灣臺北地方法院101年度司執字第136429號民事裁定及臺灣高等法院107年度上易字第430號民事判決意旨自明，足證系爭污水處理廠確為秀岡山莊第一期管委會所竊佔，被上訴人不察逕賦予其管理資格，顯係以處分將犯罪行為合法化。
2. 反觀上訴人乃經秀岡公司發函同意就系爭污水處理廠等公共設施與「永柏企業股份有限公司」（下稱永柏公司）共負使用、管理暨分攤費用之責任及義務後，再由永柏公司以書面授予其土地使用權暨系爭污水處理廠管理權，與秀岡山莊第一期管委會係從無權占有人處接管系爭污水處理廠比較，自應更具管理系爭污水處理廠之資格。詎原判決略此不論，當有不備理由之違法。
3. 又秀岡山莊興建計畫環境影響說明書之開發場所，屬臺北水源特定區計畫內之第一種住宅區用地，再依變更臺北水源特定區計畫（土地使用分區管制要點通盤檢討）書土地使用分區管制要點第2點規定，身為開發單位之秀岡山莊第一期管委會本有「自行負擔取得及興修」公共設施的義務。詎原審不察上開管制要點對開發單位之要求，逕以現實非法的占有即賦予秀岡山莊第一期管委會管理系爭污水處理廠之資格，亦有違反上開管制要點之違法。
4. 況上訴人於原審還依法提出其適任系爭污水處理廠管理人的相關證明，縱使被上訴人撤銷秀岡山莊第一期管委會之管理資格，亦不會發生無人就該處理廠負擔保責任或無法使污水處理設施合於標準之情形。被上訴人未實質審查，並要求上訴人取得竊佔者即秀岡山莊第一期管委會同意，不僅與事理有違，亦增加水污染防治法及水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法所未有的條件。原審以「可能因私權歸屬不明致污水不能排放、影響基本民生」為

由，仍執意容認非法占有者享有系爭污水處理廠之管理資格，顯有理由不備及違反論理法則之違法。

㈢上訴人於原審曾提出殯葬管理條例第6條、臺北市違章建築處理規則第20條、臺北市免辦建築執照建築物或雜項工作物處理原則第2條、高爾夫球場管理規則第7條、未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第5條、溫泉法第4條、自來水法第61條之1、森林法施行細則第9條、漁業法第33條、休閒農業輔導管理辦法第30條、農業用地興建農舍辦法第9條及建築法第30條等諸多行政法規關於各項申請時均要求申請人須提出私法上合法使用證明之規定，此均為保障人民財產權而設，乃法治國原則之基本要求，詎原判決僅以「各個行政法規有不同規範目的」為由論駁，當有理由不備之當然違法。再者，水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法第32條第1項第7款後段於105年1月修正前，本有要求提出同意文件，卻因修正刪除，顯見主管機關並非自始從未考量到申請人之合法性與被管理物所有權人合法權益的保障，益見原判決所稱各個行政法規規範目的有別，顯屬無據。

㈣本件係以上訴人或秀岡山莊第一期管委會就系爭污水處理廠有現實管理權之民事法律關係為準據，原判決亦引用被上訴人所提稽查紀錄，確認系爭污水處理廠由秀岡山莊第一期管委會現實管理狀態中。基此，上訴人既對秀岡山莊第一期管委會向臺灣臺北地方法院提起遷讓返還系爭污水處理廠等民事訴訟，經該法院以108年度重訴字第224號、第682號民事判決上訴人勝訴，若獲勝訴確定，則上訴人即為現實上管理系爭污水處理廠之人，則此民事訴訟事件之判決結果顯為本件行政訴訟之準據，應有行政訴訟法第177條第1項規定之適用。詎原判決僅稱「核於行政訴訟法第177條規定不符，並無停止本件訴訟程序之必要」，而未有其他說明，當有理由不備之違法。

五、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。茲論述理由如次：

㈠按水污染防治法第14條規定：「（第1項）事業排放廢（污）水於地面水體者，應向直轄市、縣（市）主管機關申請核發排放許可證或簡易排放許可文件後，並依登記事項運作，始得排放廢（污）水。登記事項有變更者，應於變更前向直轄市、縣（市）主管機關提出申請，經審查核准始可變更。（第2項）前項登記事項未涉及廢（污）水、污泥之產生、收集、處理或排放之變更，並經中央主管機關指定者，得於規定期限辦理變更。（第3項）排放許可證與簡易排放許可文件之適用對象、申請、審查程序、核發、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」第19條規定：「污水下水道系統排放廢（污）水，準用第14條、第15條及第18條之規定。」水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法第1條規定：「本辦法依水污染防治法（以下簡稱本法）第13條第3項、第4項、第14條第3項、第19條準用第14條及第20條第2項規定訂定之。」第20條第1項前段規定：「事業或污水下水道系統辦理變更許可證（文件）時，應填具申請表，並檢附與變更有關之文件及申請資料確認書，送核發機關審查。……」第21條第1項第1款規定：「事業或污水下水道系統，變更下列水措計畫核准文件或許可證（文件）登記事項，應於事實發生之翌日起30日內，向核發機關辦理變更：一、基本資料。……」第32條第1項第7款規定：「事業或污水下水道系統申請許可證（文件）展延時，應填具申請表，並檢附下列文件：……七、水措設施設置於他人土地者，事業應檢附該土地所有人或管理人同意文件影本；污水下水道系統應檢附下水道主管機關核准文件影本。……」

㈡經核水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法係行政院環境保護署本於中央主管機關地位，依據水污染防治法第13條第3項、第4項、第14條第3項、第19條準用第14條及第20條第2項等規定之授權所訂定之法規命令，其關於污水下水道系統排放廢（污）水核發排放許可證或簡易排放許可文件

登記之申請及變更申請暨審查核准等事項之規定內容乃執行水污染防治法之細節性、技術性事項，自具法規範效力，得予以援用。

㈢依水污染防治法第19條準用第14條第1項後段、第20條及第21條第1項第1款及水污染防治措施計畫及許可申請審查管理辦法第20條第1項前段、第21條第1項第1款等規定之意旨，可見主管機關核發水污染防治許可證或簡易排放許可文件後，原登載之管理人（管理單位名稱）有變更之事實時，申請辦理變更登記，固非法所不許。惟所謂變更登記係指登記後，因事實狀態有變更情事，而變更原登記內容使之與目前實際情況相一致而言。準此以論，變更水污染防治許可證所載管理人（管理單位名稱）之登記涉及公法上權利義務主體之變更，若原登記之管理人（管理單位名稱）所歸屬之水污染防治法等法令上權利義務，實際上未發生移轉之事實時，主管機關無從逕憑申請人單方之主張，准許其變更之申請。

㈣依水污染防治法第42條規定：「污水下水道系統或建築物污水處理設施違反第7條第1項或第8條規定者，處罰其所有人、使用人或管理人；污水下水道系統或建築物污水處理設施為共同所有或共同使用且無管理人者，應對共同所有人或共同使用人處罰。」之意旨，可見污水下水道系統之設施所有人、使用人與管理人係屬不同概念，管理人未必應與所有人屬於同一主體。且水污染防治法所稱管理人乃指對污水下水道系統之實際營運、操作及維護之人，故污水下水道系統所屬建物之所有權人，對於該建築物本體雖享有私法上之管理、使用權能，但如實際上未就污水下水道系統為營運、操作及維護，即非當然成為污水下水道系統之管理人。亦即污水下水道系統之管理人（管理單位名稱）與何人對建物享有管理權能之判斷準據，並非一致。故經主管機關核准為污水下水道系統之管理人，僅在規制水污染防治法上之法律效果，並不影響私法上權利義務之歸屬。易言之，主管機關發給污水下水道系統水污染防治許可證或簡易排放許可文件

後，其污水下水道系統之實際營運管理者如無變更之情事，尚難徒憑污水下水道系統所屬建物之所有人變換，據為得申請變更污水下水道系統許可證明文件原載之管理人（管理單位名稱）之事實基礎。

㈤經核本件上訴人係檢具臺灣臺北地方法院107年9月14日核發之不動產（系爭污水處理廠）權利移轉證書及新北市政府新店地政事政所107年9月25日核發之建物（系爭污水處理廠）所有權狀（分見原處分卷2第20至22頁、第23頁、第54至56頁及第57頁），主張其於被上訴人107年7月30日核發水污染防治許可證（簡易排放許可文件）後，已取得系爭污水處理廠之所有權，憑以向被上訴人申請將污水下水道系統之管理人由原登載之秀岡山莊第一期管委會變更為上訴人，惟並無提出任何證據證明系爭污水下水道系統之實際營運管理者，已由許可證文件原載之管理人（管理單位名稱）秀岡山莊第一期管委會變更為上訴人之事實，為原審所認定，核與卷證資料相符，無違證據法則，則上訴人在原審提起本件課予義務訴訟，請求判令被上訴人應作成核准其申請變更污水下水道系統簡易排放許可文件管理人為上訴人之行政處分，自非適法有據。且核諸上開說明，本件上訴人起訴請求有無理由之判斷，亦非以上訴人所提民事訴訟請求秀岡山莊第一期管委會遷讓返還系爭污水處理廠之私權爭議判決結果為準據，原審未裁定停止本件行政訴訟程序之進行，亦無違背行政訴訟法第177條第1項規定之情形。

㈥從而，本件原判決理由載謂：主管機關於排放污水者申請排放許可證之發給（含延展）時，審查重點在何人應就該設施負擔保責任及其污水處理設施是否合於標準，不能也不必因污水處理設施之私權歸屬不明，而導致污水不能排放，影響基本民生，且有害環境之保護。本件系爭污水下水道系統於秀岡山莊第一期管委會申請核准延展水污染防治許可證後，既仍由其實際經營、操作及維護中，則被上訴人前同意該管委會延展系爭污水處理廠簡易排放許可文件之情事並無任何

變更，上訴人現既非系爭污水處理廠之實際營運、操作管理人，亦無提出秀岡山莊第一期管委會同意將實際營運管理權移交上訴人並變更管理人之任何憑據，故原處分據以駁回所請，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，並敘明本件並無行政訴訟法第177條規定應予停止訴訟之情形等語，據以駁回上訴人在原審之訴，經核於法無違。上訴意旨仍執前詞，資為指摘原判決有判決理由不備、違反土地開發相關管制要點及論理法則之違法云云，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　　12　　月　　16　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　王　碧　芳

法官　簡　慧　娟

法官　鍾　啟　煌

法官　蔡　紹　良

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　17　　日

書記官　莊　子　誼