

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第228號

上 訴 人 顏水木
訴訟代理人 鄭國安 律師
劉怡孜 律師
謝孟璇 律師

被 上 訴 人 高雄市政府環境保護局

代 表 人 張瑞琿
訴訟代理人 范仲良 律師

上列當事人間水污染防治法事件，上訴人對於中華民國110年1月19日高雄高等行政法院108年度訴字第407號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

一、上訴人在高雄市○○區○○路○○巷50號經營「○○牧場」（下稱系爭場址）從事畜牧業，領有高雄市政府核發之高市府環水簡排字第00923-02號水污染防治許可證（下稱系爭許可證）。行政院環境保護署（下稱環保署）南區督察大隊接獲民眾陳情而於民國107年10月2日派員前往系爭場址稽查，認其有違反水污染防治法（下稱水污法）情形。環保署乃以107年10月23日環署督字第1070086104號函請被上訴人查處。經被上訴人審酌調查所得證據及陳述意見後，認定上訴人未依登記事項操作而繞流排放事業廢水，且廢水採樣檢測結果逾行為時放流水標準，違反水污法第7條第1項、第18條之1第1項規定，且屬情節重大，從一重依同法第46條之1、違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱違反水污法裁罰準則）第2條及環境教育法第23條規定，以108年1月31日高市環局水處字第30-108-010036號裁處書（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣（下同）520,000元罰鍰及環境講習8小時，並命該畜牧場停業。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，

01 上訴人仍未甘服，遂向高雄高等行政法院（下稱原審）提起
02 行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷；被上訴人應
03 給付上訴人520,672元，及自109年7月27日起至清償日止，
04 按年息百分之5計算之利息。經原審判決駁回後，上訴人仍
05 不服，乃提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；訴願決定及
06 原處分均撤銷。

07 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所
08 載。

09 三、原判決駁回上訴人之訴，其理由略謂：

10 (一)水污法就事業排放之廢（污）水，係採取事前許可申請之管
11 制措施。本件上訴人於系爭場址經營畜牧業飼養牛隻，並領
12 有系爭許可證，依該許可證所載，有關牛舍區廢污水流經廢
13 水池後，依序應經過相關廢水處理設施，最後處理單元即最
14 終沉澱池後，始得經由放流口D01排放。是倘該牛舍區廢污
15 水未依循核准登記之處理流程，並由核准登記之放流口D01
16 排放，即已違反系爭許可證之許可範圍。環保署南區督察大
17 隊因接獲民眾陳情而於107年10月2日派員稽查，至高雄市橋
18 頭區豐祥路發現排水溝有牛糞污泥沉積情形，溯源而上在
19 南北路廟後巷雨水溝發現有牛糞污泥沉積物，並於同區南北路
20 廟後巷和復興西路交岔口系爭場址廠區排放口發現排放廢
21 水，水質混濁呈黃綠色狀態，經會同上訴人勘查系爭許可證
22 核准之放流口，則無廢水排放等情，足認上訴人確有將系爭
23 場址未經處理之事業廢水經由未核准登記之放流口排放至地
24 面水體的行為，自屬水污法施行細則第8條第1款所定繞流排
25 放。又稽查人員現場採取水樣送驗結果，該採取水樣特性為
26 黃綠色有臭味液體，生化需氧量、化學需氧量、懸浮固體，
27 均超過行為時放流水標準之標準限值等情，故被上訴人認定
28 上訴人排放廢水超過放流水標準最大限值而有違反水污法第
29 7條第1項、放流水標準第2條規定，及繞流排放事業廢水而
30 違反水污法第18條之1第1項規定的違章行為，而從一重依水
31 污法第46條之1規定裁罰，應屬有據。

01 (二)上訴人主張本件非其繞流排放之事業廢水，係由溝壁之縫隙
02 滲入採樣地點之雨水渠道；該灌溉溝渠連結至該南北路廟後
03 巷，則該沉積物亦可能為B1、B2農業用地所產生，非上訴人
04 繞流排放之事業廢水云云。然經原審當庭勘驗上訴人提出之
05 乙證1光碟，並參酌上訴人所提光碟擷取照片，至多僅能證
06 明與系爭場址雨水溝相鄰之灌溉溝渠，可能因水泥溝壁裂縫
07 有些微滲漏情形。縱有些微裂隙，亦無從自該處流入大量致
08 水質呈黃綠混濁狀態之牛糞污泥沉澱物，進而積累至下游雨
09 水側溝仍發現有牛糞污泥沉積物。上訴人另主張南區督察大
10 隊第2次採樣以挖掘方式採取溝渠土壤或殘渣，未依環保署
11 公告「事業放流水採樣方法」為採樣而予以裁罰云云。惟依
12 被上訴人提出之稽查當時照片，環保署南區督察大隊稽查人
13 員採取水樣之位置，在系爭場址位在復興西路側之雨水溝，
14 採樣當時之雨水溝內尚有排放水流，顯無上訴人所稱以挖掘
15 方式採取溝渠積土或殘渣作為水樣之情。又對照107年10月2
16 日督察紀錄，亦足見稽查人員進行第2次採樣，係在上訴人
17 及系爭畜牧場人員均獲悉欲在該雨水溝採取水樣，因遞延採
18 樣時機並發覺漸無廢水排放，並非稽查人員在該雨水溝明顯
19 無排放廢水之情形下刻意勉強採取水樣。且稽查人員已未追
20 究上訴人配偶翻倒第1次採取水樣之妨礙稽查行為，仍會同
21 上訴人再次採取水樣，並製作稽查紀錄當場交由上訴人簽名
22 確認，其採取水樣之方式及程序顯難認為有何違法情事。

23 (三)依上訴人提出該場址污水池照片，該畜牧場污水池架設在雨
24 水溝之上，僅以低矮水泥柱與雨水溝相隔，該污水池固設有
25 抽水馬達及水管，尚難僅以該畜牧場客觀上設置該設備，即
26 謂系爭畜牧場飼養牛隻所產生之廢污水毫無違法排放之可
27 能。而稽查當時，系爭場址許可之放流口並無廢污水排放，
28 反而是緊鄰污水池之雨水溝有排放廢污水，堪認上訴人所稱
29 之廢污水處理設施並無正常啟動運作。至上訴人提出之電費
30 繳費憑證，僅能顯示系爭畜牧場於該月份之用電情形，其所
31 提出之污泥貯存作業照片，亦非稽查當時所拍攝。而所提出

01 租賃契約之契約期間，則為109年9月29日至110年9月28日，
02 均無從作為上訴人於107年10月2日稽查時該抽水馬達之用電
03 度數及污泥貯存清運紀錄之佐憑。上訴人提出之證據，均不
04 足為其有利認定之佐憑。

05 (四)依水污法第73條第1項第7款規定可知，水污法第40條、第46
06 條之1「情節重大」，包含「其他經主管機關認定嚴重影響
07 附近地區水體品質之行為」。又違反水污法裁罰準則係環保
08 署基於水污法第66條之1第2項之授權，且經主管機關事前對
09 外公告週知，上訴人仍為違法排放，無由就該裁罰準則之認
10 定標準再為爭執。又依違反水污法裁罰準則第2條附表一、
11 附表八、違反水污法第18條之1罰鍰試算表可知，被上訴人
12 所為罰鍰裁處，係審酌：(1)上訴人之規模排放量8立方公
13 尺/日，屬 $0 < Q < 10\text{CMD}$ ，且排放廢(污)水中污染物濃度為
14 生化需氧量622mg/L，超過放流水標準6.7倍、懸浮固體6,59
15 0mg/L，超過放流水標準42.9倍，均逾管制標準限值5倍以
16 上，且違反水污法第18條之1第1項繞流排放，核屬嚴重違
17 規，違規基本點數2點；又影響〔廢(污)水注入點位置之
18 承受水體為典寶溪〕為丁類，違規點數為1點。(2)違反水污
19 法第18條之1第1項繞流排放行為點數，參酌上訴人經許可之
20 廢污水產生量為8立方公尺/日，屬 $0 < 20\text{CMD}$ ，點數為5點；
21 (3)涉及排放或未經許可稀釋行為點數：以超過放流水標準
22 限值42.9倍之懸浮固體認定，違規點數應為18；本次違規無
23 加重或減輕點數。故其處分點數應為26點(計算式： $1 + 2 +$
24 $5 + 18 = 26$ 點)。而上訴人從事畜牧業，又違反水污法第18
25 條之1第1項繞流排放，已屬嚴重違規，處分基數為20,000元
26 等情，裁處罰鍰520,000元(計算式：罰鍰額度=處分點數×
27 處分基數= $26 \times 20,000$ 元= $520,000$ 元)，未逾法定裁量範
28 圍、裁量濫用或怠惰，難認有違比例原則。另被上訴人依行
29 政罰法第24條第2項規定併為裁處停業、罰鍰及環境講習等
30 種類不同之處罰，難認有何上訴人主張縱其違反行政法上義
31 務具主觀上過失，原處分仍違反比例原則、一體注意原則、

01 裁量瑕疵云云之情事。再者，上訴人訴之聲明第1項訴請撤
02 銷原處分及訴願決定，既為無理由，則其訴之聲明第2項請
03 求被上訴人返還520,672元本息部分，即失所據，無由准
04 許，應併予駁回等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

05 四、本院經核原判決固非無見，惟按：

06 (一)行政訴訟法第125條第1項、第133條及第189條第1項、第3項
07 規定，行政法院於撤銷訴訟應依職權調查事實關係及證據，
08 不受當事人主張之拘束；為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調
09 查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得
10 心證之理由，記明於判決。倘其未善盡調查證據及審酌其證
11 明力之職責，或認定事實有悖於論理或經驗法則，其判決即
12 屬違背法令。又依同法第209條第3項規定，判決書理由項
13 下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。故
14 行政法院認定事實應憑調查所得之證據資料，就證據與事實
15 之關聯性如何，其證明力之有無，形成心證之理由，記明於
16 判決理由項下。如未說明所憑證據足供證明事實之心證理
17 由，或就當事人提出之證據摒棄不採，又未說明不採之理
18 由，或其調查證據未臻完備，不足以判斷事實之真偽，均構
19 成判決不備理由之違法。

20 (二)為防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善
21 生活環境，增進國民健康，制定有水污法，其第7條規定：
22 「(第1項)事業、污水下水道系統或建築物污水處理設
23 施，排放廢(污)水於地面水體者，應符合放流水標準。
24 (第2項)前項放流水標準，由中央主管機關會商相關目的事
25 業主管機關定之，其內容應包括適用範圍、管制方式、項
26 目、濃度或總量限值、研訂基準及其他應遵行之事項。直轄
27 市、縣(市)主管機關得視轄區內環境特殊或需特予保護之
28 水體，就排放總量或濃度、管制項目或方式，增訂或加嚴轄
29 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
30 機關後核定之。」第13條第1項規定：「事業於設立或變更
31 前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、

01 縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准。」
02 第14條第1項規定：「事業排放廢（污）水於地面水體者，
03 應向直轄市、縣（市）主管機關申請核發排放許可證或簡易
04 排放許可文件後，並依登記事項運作，始得排放廢（污）
05 水。登記事項有變更者，應於變更前向直轄市、縣（市）主
06 管機關提出申請，經審查核准始可變更。」第18條之1第1項
07 規定：「事業或污水下水道系統產生之廢（污）水，應經核
08 准登記之收集、處理單元、流程，並由核准登記之放流口排
09 放，或依下水道管理機關（構）核准之排放口排入污水下水
10 道，不得繞流排放。」第40條規定：「（第1項）事業或污
11 水下水道系統排放廢（污）水，違反第7條第1項或第8條規
12 定者，處新臺幣6萬元以上2千萬元以下罰鍰，並通知限期改
13 善，屆期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其
14 停工或停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文
15 件）或勒令歇業。（第2項）畜牧業違反第7條第1項或第8條
16 之規定者，處新臺幣6千元以上60萬元以下罰鍰，並通知限
17 期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得
18 令其停工或停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證
19 （文件）或勒令歇業。」第46條之1規定：「排放廢（污）
20 水違反第18條之1第1項、第2項或第4項規定者，處新臺幣6
21 萬元以上2千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完
22 成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必
23 要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇
24 業。」另中央主管機關環保署依水污法第7條第2項授權訂定
25 之行為時（106年12月25日修正發布）放流水標準第2條第1
26 項：「事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施之放流
27 水標準，其水質項目及限值之規定如下：一、事業……(七)前
28 6款以外之事業適用附表7。」附表7畜牧業有關「草食性動
29 物，如牛、馬、羊、鹿、兔等」之放流水水質項目及限值：
30 「生化需氧量80mg/L；化學需氧量：450mg/L；懸浮固體：1
31 50mg/L」。可知，事業於製造、操作、自然資源開發過程中

01 或作業環境所產生含有污染物之水，即水污法所稱之廢水
02 （該法第2條第8款參照）。畜牧業如排放廢（污）水於地面
03 水體者，應隨時保持符合上開放流水標準，如有違反者，應
04 依同法第40條第2項（原判決誤引第1項）規定予以處罰。另
05 依水污法第18條之1第1項規定，事業產生之廢水，應經核准
06 登記之收集、處理單元、流程，並由核准登記的放流口排
07 放，不得有繞流排放行為。故除非符合同條第3項規定之除
08 外情事，否則事業已向主管機關申請核發排放許可證或簡易
09 排放許可文件，並依登記事項運作後，所排放廢水卻未經核
10 准登記的收集、處理單元、流程，或未由核准登記的放流口
11 排放者，即屬違反水污法第18條之1第1項之繞流排放行為，
12 應依同法第46條之1規定處罰。

13 （三）關於水污法第18條之1第1項所定「繞流排放」，該法施行細
14 則第8條就其適用條件進一步具體界定：「本法第18條之1第
15 1項所定繞流排放，係指下列情形之一：一、以專管、渠
16 道、閘門調整或泵浦抽取方式使廢（污）水由未經核准登記
17 之放流口排放，或未依下水道管理機關（構）核准之排放口
18 排入污水下水道。但僅排放未接觸冷卻水者，不在此限。
19 二、廢（污）水未經核准登記之收集、處理單元、流程，而
20 由核准登記之放流口排放，有下列情形之一：（一）排放廢
21 （污）水中污染物濃度為放流水標準限值5倍以上。但氫離
22 子濃度指數、大腸桿菌群及水溫，不在此限。（二）排放廢
23 （污）水中氫離子濃度指數小於2或大於11。三、以共同排
24 放管線排放廢（污）水設有採樣口者，自採樣口排放廢
25 （污）水。四、取得貯留許可之事業或污水下水道系統排放
26 廢（污）水，其排放水質有第2款第1目或第2目情形之一。
27 五、其他經主管機關認定有繞開核准登記之收集、處理單
28 元、流程，或未依核准登記之放流口排放，意圖逃避主管機
29 關從事檢測等稽查之情形。」經核未逾授權範圍，與母法規
30 定及立法意旨無違，增加其適用法律之明確性，自得為執法
31 機關所援用。衡諸水污法施行細則第8條之立法理由載明：

01 「以專管、渠道、閘門調整或泵浦抽取方式等『蓄意行
02 為』，使廢（污）水由未經核准登記之放流口排放，或未依
03 下水道管理機關（構）核准之排放口排入污水下水道，為繞
04 流排放情形之一，爰新增第1項第1款。……規範『有逃避主
05 管機關稽查之意圖者』，屬繞流排放，爰新增第1項第5
06 款。」可知事業如違反上述水污法施行細則第8條第1款、第
07 5款類型之繞流排放行為，被評價為惡意或蓄意之違規行
08 為，自應限於故意行為（含直接故意及未必故意）。

09 （四）另水污法第73條第1項規定：「本法第40條、第43條、第46
10 條、第46條之1、第49條、第52條、第53條及第54條所稱之
11 情節重大，係指下列情形之一者：一、未經合法登記或許可
12 之污染源，違反本法之規定。二、經處分後，自報停工改
13 善，經查證非屬實。三、一年內經二次限期改善，仍繼續違
14 反本法規定。四、工業區內事業單位，將廢（污）水納入工
15 業區污水下水道系統處理，而違反下水道相關法令規定，經
16 下水道機構依下水道法規定以情節重大通知停止使用，仍繼
17 續排放廢（污）水。五、大量排放污染物，經主管機關認定
18 嚴重影響附近水體品質。六、排放之廢（污）水中含有有害
19 健康物質，經主管機關認定有危害公眾健康之虞。七、其他
20 經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為。」上開
21 水污法第73條第1項規定所稱之「其他經主管機關認定嚴重
22 影響附近地區水體品質之行為」，係法律就水污法第46條之
23 1規定所稱之「情節重大」，授權中央主管機關在同條項第1
24 款至第6款之行為類型外，對於特定行為類型補充認定該條
25 中段發生得令其停工或停業之構成要件。蓋某行為是否可能
26 及在如何情形「嚴重影響附近地區水體品質」，屬於高度科
27 技性事項，立法者有意授權中央主管機關基於專業自行訂定
28 補充規範，以利主管機關執法。從而，中央主管機關依此款
29 所為之認定，屬於對多數不特定人民，就一般事項所作抽象
30 之對外發生法律效果之規定（行政程序法第150條第1項），
31 具有法規命令之性質（本院104年度4月份第1次庭長法官聯

01 席會議決議意旨參照)，此不因主管機關自認為是行政規則
02 加以發布而有不同（參司法院釋字第672號解釋意旨）。而
03 立法者以水污法第73條第1項第7款，授權中央主管機關訂定
04 認定同法第40條、第43條、第46條、第46條之1、第49條、
05 第52條、第53條及第54條所稱之「情節重大」，主管機關就
06 其內容之形成固具有裁量權（學說上稱「訂定法規命令之裁
07 量」）。惟有關裁量權之行使，除不得逾越法定裁量範圍
08 外，並應符合比例原則、平等原則及法規授權之目的（行政
09 程序法第6條、第7條及第10條參照）。

10 (五)原審依調查證據之辯論結果，認定上訴人在系爭場址從事畜
11 牧業，領有高雄市政府核發之系爭許可證，依該許可證所
12 載，牛舍區廢污水流經廢水池後，依序應經過：固液分離裝
13 置、廢水池、輔助兼氣池(1)、兼氣池、輔助兼氣池(2)、曝
14 氣池(1)、曝氣池(2)、輔助曝氣池，並經廢水處理設施最後
15 處理單元即最終沉澱池後，始得經由放流口D01排放。環保
16 署南區督察大隊接獲民眾陳情而於107年10月2日派員前往系
17 爭場址稽查，在高雄市橋頭區豐祥路發現排水溝有牛糞污泥
18 沉積之情形，溯源而上在南北路廟後巷雨水溝發現有牛糞污
19 泥沉積物，並於同區南北路廟後巷與復興西路交岔口系爭場
20 址廠區排放口發現排放廢水，水質混濁呈黃綠色狀態，而系
21 爭許可證核准之放流口則無廢水排放，屬水污法施行細則第
22 8條第1款所定繞流排放之情形。又稽查人員現場採取水樣，
23 其特性為黃綠色有臭味液體，送驗結果為：生化需氧量622m
24 g/L（限值80mg/L，超過標準43.9倍）、化學需氧量2,200m
25 g/L（限值450mg/L，超過標準7.7倍）、懸浮固體6,590mg/L
26 （限值150mg/L，超過標準4.8倍），均超過行為時放流水標
27 準之標準限值，因認被上訴人認定上訴人排放廢水採樣檢測
28 結果超過行為時放流水最大限值，及未依登記事項操作而繞
29 流排放事業廢水，分別違反水污法第7條第1項及第18條之1
30 第1項規定，從一重依同法第46條之1、違反水污法裁罰準則
31 第2條及環境教育法第23條規定，以原處分裁處上訴人520,0

01 00元罰鍰及環境講習8小時，並命該畜牧場停業，核與卷內
02 資料相符，自得為本院判決之基礎。就上訴人主張稽查人員
03 以挖掘方式採取溝渠內經年累月之土壤或殘渣，而未依環保
04 署所公告「事業放流水採樣方法」為採樣乙節，原判決論
05 以：依107年10月2日督察紀錄所載，稽查人員進行第2次採
06 樣係因第1次所採水樣遭上訴人配偶翻倒，以致遞延採樣時
07 機，並發覺漸無廢水排放之情形，並無刻意勉強採取水樣之
08 情形；稽查人員已未追究上訴人配偶翻倒水樣之妨礙稽查行
09 為，仍會同上訴人再次採取水樣，並製作稽查紀錄當場交由
10 上訴人簽名確認，其採取水樣之方式及程序顯難認為有何違
11 法情事等語（參見原判決第15、16頁），已詳述其心證之依
12 據及理由，無悖於證據法則、經驗法則及論理法則，經核並
13 違誤。上訴意旨雖以：依「事業放流水採樣方法」公告中對
14 於採樣方式之操作標準，無論採樣方式為抓樣或混樣，皆需
15 於放流水之放流口處採集事業廢水，且其檢測項目生化需氧
16 量、化學需氧量及懸浮固體之水樣建議需要量，分別為1,00
17 0mL、100mL、500mL，由被上訴人提供資料無法證明已達上
18 開水樣建議需要量，造成其採集樣品須檢測項目有其他污染
19 源及數值是否精確之疑慮等語。惟上訴人所檢附環保署依水
20 污法第68條規定之授權，以107年12月11日環署授檢字第107
21 0007791號公告之「事業放流水採樣方法」，係自108年3月1
22 5日生效。則環保署南區督察大隊稽查人員於107年10月2日
23 進行稽查時，前揭「事業放流水採樣方法」尚未公告生效，
24 自無適用之餘地，上訴人此部分指摘自不足採。

25 (六)原判決以環保署105年3月11日環署水字第1050017863A號令
26 (下稱105年3月11日令釋)發布：「核釋水污染防治法第18
27 條之1第1項所定繞流排放與第2項所定稀釋行為，為同法第7
28 3條第1項第7款所稱嚴重污染附近水體品質之行為。」（見
29 訴願卷第143頁），為環保署本於水污法第73條第1項第7款
30 之授權，補充該款所定嚴重影響附近地區水體品質行為的構
31 成要件之法規命令，核無違反法律保留原則，被上訴人自得

01 據以認定水污法第73條第1項第7款所稱「其他經主管機關認
02 定嚴重影響附近地區水體品質之行為」。從而，被上訴人認
03 定上訴人違反水污法第7條第1項及第18條之1第1項規定，而
04 從一重依同法第46條之1規定裁罰，於法有據（參見原判決
05 第18頁），固非無見。惟依水污法第46條之1規定，事業排
06 放廢（污）水違反同法第18條之1第1項規定，除得處罰鍰
07 外，其情節重大者，得令其停工或停業；必要時，並得廢止
08 其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。可知事業違法繞
09 流排放廢（污）水之法律效果，按行為情節是否重大而有所
10 區別，情節非屬重大者，僅得處以罰鍰，情節重大者，方得
11 依水污法第46條之1後段規定，處以停工、停業、廢止水污
12 染防治許可證（文件）或勒令歇業等處分，核屬比例原則之
13 具體展現。據此，倘認環保署105年3月11日令釋，以事業有
14 「繞流排放行為違反水污法第18條之1第1項規定」，不論其
15 具體個案情節如何，一概認定屬嚴重影響附近地區水體品質
16 的行為，因此均構成水污法第46條之1後段規定所稱「情節
17 重大」行為，無疑使立法者就水污法第46條之1前、後段規
18 定有意區分一般情節及重大情節，分別賦予輕重不同之法律
19 效果，形同具文，顯不符水污法第46條之1、第73條第1項第
20 7款之立法規範意旨。況且，水污法第73條第1項第7款規
21 定：「其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行
22 為」，須其行為產生「嚴重影響附近地區水體品質」之客觀
23 情狀，始足當之，即以發生一定結果為要件。然違反水污法
24 第18條之1之繞流排放行為，係事業所繞流排放之廢水非經
25 核准登記之收集、處理單元、流程，或未由核准登記之放流
26 口排放者，即為已足，不以所排放廢水是否超過放流水標準
27 或產生何種影響為斷，核屬處罰要件係由積極行為即實現之
28 行為犯，不以發生「嚴重影響附近地區水體品質」情形為要
29 件。因此，基於水污法第46條之1、第73條第1項第7款規定
30 授權之裁量任務，適用環保署105年3月11日令釋，尚非一有
31 水污法第18條之1第1項所定繞流排放行為，即合致同法第73

01 條第1項第7款之構成要件，仍應於個案中具體認定行為人之
02 繞流排放行為，是否已達「嚴重影響附近地區水體品質」之
03 程度，始符合情節重大要件。原審未予詳查審認，逕以認定
04 上訴人前述違章行為，其情節重大，除裁處罰鍰520,000元
05 及環境講習8小時外，並命上訴人停業，遽以維持原處分，
06 自有未洽，原判決容有適用法規不當、違反職權調查證據及
07 判決不備理由之違法。

08 (七)又按行政罰法第7條第1項規定：「違反行政法上義務之行為
09 非出於故意或過失者，不予處罰。」此乃係因現代國家基於
10 「有責任始有處罰」之原則，對於違反行政法上義務之處
11 罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提。所謂
12 故意者，乃行為人對於違反秩序行為之構成要件事實，明知
13 並有意使其發生（直接故意），或預見其發生，因其發生不
14 違背本意，而任其發生（間接故意）；所謂過失者，乃行為
15 人對於違反秩序行為之構成要件之發生，雖非故意，但按其
16 情節，應注意、能注意而不注意，以致未能預見其發生（無
17 認識的過失），或雖預見其可能發生，而信其不發生之心態
18 （有認識的過失）。有關上訴人之主觀責任，原判決僅記
19 載：上訴人就系爭場址所產生之廢污水未能妥善收集至廢水
20 處理設施處理，反而使未符合放流水標準之廢水，由未經核
21 准登記之放流口排放於地面水體，自難認毫無疏失等語（參
22 見原判決第18頁）。依原判決上開記載，上訴人究屬故意或
23 過失，尚有未明。倘上訴人僅屬過失責任，依前開說明，似
24 非水污法第18條之1及水污法施行細則第8條第1款、第5款所
25 規範之繞流排放行為，原判決容有適用法規不當之違法；若
26 屬故意責任，則未據原審論斷，並敘明其法律上之意見或得
27 心證之理由，亦有判決不備理由之違背法令情事，原審應予
28 釐清。上訴意旨據此指摘原判決違法，即非無憑。

29 (八)綜上所述，原判決有上揭違背法令事由，且其違法情事足以
30 影響本判決結果，上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢
31 棄原判決，為有理由。惟因本件事證尚有由原審再為調查審

01 認之必要，本院並無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原
02 審另為適法之裁判。

03 (九)中央法規標準法第7條規定：「各機關依其法定職權或基於
04 法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送
05 立法院。」行政程序法第157條第3項規定：「法規命令之發
06 布，應刊登政府公報或新聞紙。」法規命令具有創設性，與
07 法律有同一效力，其未遵行發布程序者，不生效力。換言
08 之，法規命令未依行政程序法第157條第3項規定，刊登政府
09 公報或新聞紙者，不生效力。前開環保署105年3月11日令
10 釋，有無依行政程序法第157條規定刊登於政府公報或新聞
11 紙，依卷附資料（見訴願卷第143頁）尚難查知，揆諸上開
12 規定及說明，涉及上開令釋是否生法規命令效力之問題，原
13 審應依職權一併查明，附此敘明。

14 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
15 項、第260條第1項，判決如主文。

16 中 華 民 國 111 年 3 月 29 日

17 最高行政法院第二庭

18 審判長法官 吳 東 都

19 法官 陳 秀 嫻

20 法官 王 俊 雄

21 法官 林 妙 黛

22 法官 侯 志 融

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

24 中 華 民 國 111 年 3 月 29 日

25 書記官 高 玉 潔