

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第745號

上 訴 人 大寶精密工具股份有限公司

代 表 人 石川則男

訴訟代理人 林石猛 律師

張宗琦 律師

蘇偉哲 律師

被 上 訴 人 高雄市政府經濟發展局

代 表 人 廖泰翔

上列當事人間使用費事件，上訴人對於中華民國110年9月23日高雄高等行政法院107年度訴字第492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、上訴人為高雄市岡山本洲產業園區之進駐廠商，被上訴人所屬園區服務中心於民國107年1月23日派員至上訴人廠區進行廢（污）水水質檢驗作業，經在其採樣井取樣化驗結果，發現懸浮固體量（SS）為479mg/L、化學需氧量（COD）為1,100mg/L、鋅（Zn）為12mg/L、溶解性鐵（Fe）為188mg/L、礦物性油脂為4,910mg/L及動物性油脂為5,590mg/L（總油脂為10,500mg/L），均超過進廠限值，違反行為時高雄市岡山本洲產業園區下水道管理辦法（下稱下水道管理辦法）第13條規定。嗣園區服務中心於107年1月24日派員至上訴人廠區進行廢（污）水水質複檢作業，經在其採樣井取樣化驗結果，上開項目皆符合進廠限值，被上訴人爰依行為時下水道管理辦法第15條及第18條規定，以107年7月16日高市經發工字第

10731342600號函（下稱原處分）核計上訴人107年1月（1月1日至1月23日）應繳納符合園區下水道系統進廠限值（基本）污水處理系統使用費新臺幣（下同）33,768元，以及超過進廠限值加計污水處理系統使用費18,604,465元，合計18,638,233元。上訴人對繳款書所為之加計使用費部分不服，提起訴願遭決定駁回，循序提起本件行政訴訟，並訴請撤銷訴願決定及原處分關於命上訴人繳納超過進廠限值加計污水處理系統使用費18,604,465元部分。經原審以107年度訴字第492號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

三、原判決駁回上訴人之訴，其理由略以：（一）原處分之受文者及正本收受者係記載為「大寶精密工具股份有限公司（即上訴人）」，但說明欄第二項關於受處分人卻又記載為「大寶精密工具股份有限公司本洲廠」，代表人為「倉喬健司」，則原處分書面之相對人究係上訴人抑或大寶精密工具股份有限公司本洲廠，似有未明。惟查，上訴人早於58年5月15日即向被上訴人辦理公司登記，至於大寶精密工具股份有限公司本洲廠並無公司登記，僅有工廠登記，並記載其工廠組織型態為「股份有限公司」，公司名稱為「大寶精密工具股份有限公司（即上訴人）」；且被上訴人所屬岡山本洲產業園區服務中心人員初於107年1月23日至上訴人設於被上訴人岡山本洲產業園區之廠址辦理水質採樣稽查作業，發現水質異常，被上訴人遂以107年3月16日高市經發工字第10731008500號函通知「大寶精密工具股份有限公司（即上訴人）」於文到10日內向被上訴人陳述意見。依此，從處分事件整體觀察，足見原處分之相對人本即為上訴人。雖上訴人初以「大寶精密工具股份有限公司本洲廠」名義於原處分法定救濟期間向被上訴人提起訴願，惟其後業經訴願機關發現原處分前揭顯然錯誤，乃以107年9月13日高市法局訴字第10730699700號函通知上訴人應補正正確之訴願人名稱及代表人姓名，

01 經上訴人依上開函示於107年9月20日補正訴願書後，視同上
02 訴人已於原處分法定救濟期間提出合法訴願。從而，被上訴
03 人於107年9月26日以高市經發工字第10735028800號函，依
04 行政程序法第101條規定更正原處分說明欄第二項關於相對
05 人之記載為「大寶精密工具股份有限公司（即上訴人）」、
06 代表人為「石川則男（含其年籍資料）」，即非對該處分事
07 件施以撤銷或廢止等重為處分，只是將原處分疏略之顯然錯
08 誤加以更正，自屬適法之處置。上訴人指稱被上訴人原處分
09 之相對人應為大寶精密工具股份有限公司本洲廠，被上訴人
10 無從依行政程序法第101條規定逕對原處分辦理更正云云，
11 顯屬誤解，不應採取。(二)又查，服務中心向園區內各廠商收
12 取污水處理廠污水處理系統使用費，係依據產業創新條例第
13 53條第2項規定授權管理機構依其污水處理需求自行擬訂管
14 理辦法及其附件費率計算，尚無違反法律保留原則；而下水
15 道管理辦法所課徵之污水處理系統使用費（含基本使用費及
16 超過進廠限值之加值使用費），其本質非屬對課徵義務人之
17 處罰，自非行政罰，此項特別公課課徵對象僅限於本洲園區
18 進駐之廠商，則其當非稅捐負擔，無涉納稅者權利保護法第
19 14條所指之課稅基礎或稅捐處罰，自與推計課稅所揭示之舉
20 證責任分配原則無關；又雖行為時下水道管理辦法第18條第
21 1款第2目此等推定規定顯較諸水污染防治法嚴苛，然特別公
22 課既有其特別之行政目的，本不得與行政罰相互比擬，且綜
23 觀行為時下水道管理辦法規定，主管機關對用戶課徵超過進
24 廠限值之加值使用費，本屬補充且例外之規範，只要用戶每
25 月排放之廢（污）水符合進廠限值之水量及水質，即不產生
26 此項特別公課之費用，並藉此督促用戶至少每月應定期主動
27 查驗其所排放之廢（污）水，此等推定規定致使加值使用費
28 成倍數高昇，確能有效抑制廠商偷排廢（污）水之意圖，亦
29 難謂此項規定另有違反平等原則、誠信原則或比例原則；又
30 雖上開下水道管理辦法於本件原處分作成以後，已於108年9
31 月6日復經高雄市政府以府經工字第10834670500號令修正該

01 辦法第18條規定，與行為時下水道管理辦法第18條第1款第2
02 目規定之收費日數計算方法存有明顯差異，然此等使用費之
03 計收既屬特別公課，而非租稅，本無適用或類推適用租稅規
04 範之餘地，況前揭法令之修訂又係發生於處分作成以後，亦
05 不生新舊法比較之疑義。(三)再查，被上訴人107年1月23日委
06 派南台灣環境科技股份有限公司（下稱南台灣公司）至上訴
07 人工廠執行採檢業務之採樣井，即位於上訴人廠房圍牆旁，
08 該採樣井規格及其上方鐵蓋與高雄市岡山本洲產業園區服務
09 中心辦理工廠污水納管、聯接申請說明（下稱納管聯接申請
10 說明書）之記載內容相符，且被上訴人自105年12月間起至1
11 07年12月間止到上訴人工廠進行採樣之水井，也都與107年1
12 月23日執行之採樣井並無二致；另依證人即岡山本洲產業園
13 區服務中心環保組組員鄭瓊怡、上訴人總務課職員徐懷勝及
14 南台灣公司採樣人員陳紹凡於原審準備程序之證稱，可知被
15 上訴人歷來均在上訴人工廠同一採樣井取水採樣及檢驗，不
16 僅上訴人會同執行採檢之總務人員從未異議，甚且依其手繪
17 水井污水流向圖觀之，該井確為下水道管理辦法第7條規定
18 及納管聯接申請說明書所指進駐廠商為申請核發聯接使用證
19 明所設置並供該區人員實施定期採檢之採樣井。雖上訴人指
20 稱上訴人工廠之採樣井並非被上訴人107年1月23日執行採檢
21 標的之上開污水井，而應係位於上訴人本洲廠區面本工二路
22 圍牆外人行道邊編號CG14a之採樣井云云，然查，上訴人指
23 稱編號CG14a之採樣井，經核與納管聯接申請說明書所示之
24 採樣井規格及樣式明顯不同，更非被上訴人歷來執行取水採
25 檢之位置，復核與前揭證人證述情節相背，是其前開主張，
26 亦屬無據。(四)又查，南台灣公司採樣人員從採樣井內取水裝
27 入現場放置之大、小採樣瓶內，兩個採樣瓶內隨即顯上下兩
28 層顏色，被上訴人職員鄭瓊怡即在廠商採樣分析紀錄表上記
29 載：「樣品外觀混濁」、「上層浮一層油脂，水樣分2層顏
30 色，上層黃綠色，下層淡黃色。」等語，並經上訴人職員徐
31 懷勝會同簽名，嗣陳紹凡所取水樣由南台灣公司職員收樣及

01 進行檢驗後，發現懸浮固體量（SS）為479mg/L、化學需氧
02 量（COD）為1,100mg/L、鋅（Zn）為12mg/L、溶解性鐵（F
03 e）為188mg/L、礦物性油脂為4,910mg/L及動物性油脂為5,5
04 90mg/L（總油脂為10,500mg/L），均超過進廠限值；後經被
05 上訴人翌日（107年1月24日）再度派員複檢時，在同一採樣
06 井取水採檢後，所有水質檢驗項目均已符合進廠限值。而上
07 訴人於被上訴人107年1月23日執行採檢作業以前，不曾定期
08 自主執行水質查驗，而是於本事件發生後方委派專職檢驗公
09 司前來上訴人工廠執行水質自主查驗作業等事實，為兩造所
10 不爭。準此，上訴人就被上訴人107年1月23日採水檢驗結
11 果，確有行為時下水道管理辦法第13條規定之違反，依同辦
12 法第15條第1項後段規定應按其超過進廠限值之水量及水質
13 課徵加值使用費，又因上訴人違規排放係經被上訴人稽查時
14 所查獲，且上訴人未曾實施自主定期查驗致其無法提出107
15 年1月間曾經水質檢測合格紀錄，依行為時下水道管理辦法
16 第18條第1款第2目規定，其收費日數共計23日，依此計算其
17 加值使用費共計18,604,465元。從而，被上訴人依上開計算
18 結果，以原處分除向上訴人計收當月之基本使用費33,768元
19 外，另加徵超過進廠限值之加值使用費18,604,465元乙節，
20 尚屬適法之處置。(五)雖上訴人主張被上訴人107年1月24日執
21 行複檢作業時，上訴人工廠之採樣井已無超過進廠限值之水
22 體，顯見107年1月23日採樣井富含油脂之水體應係單一偶發
23 事件；又採樣人員陳紹凡只採上層水位，不足以代表母體水
24 樣；被上訴人對尚未排出而仍在污水處理井之水體執行採
25 檢，亦有違反禁止不當聯結、比例原則情事云云。然查，上
26 訴人於107年1月24日被上訴人執行複檢作業時已改善其排放
27 水體，只是說明上訴人有善盡其水質改善義務，尚不足以反
28 推107年1月23日之排放水體僅是上訴人之偶發排水事件。依
29 行政院環境保護署（下稱環保署）於94年3月2日以環署檢字
30 第0940015591號公告之水質檢測方法總則第6點「採樣及保
31 存」第1項規定及南台灣公司110年3月4日南台灣字第110030

01 403號函，可知水質採樣著重在採樣之體積是否夠大，而不
02 在於應於水面下何等深度之水域內採水。且依證人徐懷勝、
03 陳紹凡於原審準備程序之證稱，可知證人陳紹凡所採水樣已
04 屬該水井內中段偏底部之水體，確足以代表該採樣水井之水
05 質。雖上訴人主張證人陳紹凡僅採取表層水質，而油脂本來
06 就分佈在上層水位，其所採取水樣不具代表性云云，並提出
07 其自行模擬採樣井採水方式不同而導致不同檢測數據之錄影
08 光碟、照片、道濟製藥廠股份有限公司水質樣品檢驗報告等
09 文件為證。然查，上開文件係上訴人「自行施作之實驗」，
10 其水井環境及其內容物原本即與本件採樣水井107年1月23日
11 之水質現況不同，自不得比附援引，上訴人前揭主張，顯不
12 足以否定其所採取水樣之代表性，自無可取。再查，依納管
13 聯接申請說明書及證人徐懷勝手繪採樣水井污水流向圖一
14 份，綜合觀察，園區內各用戶所設置之採樣井，乃係用戶排
15 放其自有污水至園區污水幹管前之最終臨時儲放所，則各用
16 戶依園區規定設置之採樣井自是最能代表該用戶排放污水之
17 水質。上訴人逕指陳被上訴人對尚未排出而仍在污水處理井
18 之水體執行採檢，有違反禁止不當聯結、比例原則情事，亦
19 屬無據等語。

20 四、上訴人上訴意旨略以：(一)原審並未提示環保署94年3月2日環
21 署檢字第0940015591號公告予上訴人表示意見，亦未行使闡
22 明權使上訴人得為事實上及法律上適當完全之辯論，原判決
23 顯然有行政訴訟法第125條第2項、第3項闡明義務之違法。
24 (二)依107年1月23日現場採樣影片之截圖，可發現採樣人員陳
25 紹凡於同一日之不同次採樣有不同油水分布比例之結果，且
26 採樣人員陳紹凡對此一現象竟表示非其專業無法回答等語，
27 然原判決對此有利於上訴人之重要證據並未多所著墨說明，
28 亦未說明上訴人上該主張不可採之理由，原判決顯有判決不
29 備理由之違法。(三)依當日採樣影片內容，可知自污水井口往
30 下看實無法以肉眼探知該污水井深度，而採樣人員陳紹凡當
31 日亦僅略以蹲姿進行採樣，故其採集水樣之部位應為污水井

01 水體之中上層而非中底部，然原判決逕認採樣人員陳紹凡係
02 對於當日污水井之中底部進行採樣，實有違反證據法則之違
03 誤。(四)依南台灣公司110年3月4日南台灣字第110030403號函
04 所載明「經查環檢所於各公告檢測方法中，均未對水井或蓄
05 水池中之水質採樣深度有所規範。」可知現行對於水體中油
06 脂含量之採樣方法呈現規範空白之情況，並無一致客觀符合
07 科學之標準，單憑採樣人員之經驗執行，顯不符合科學法
08 則，然原判決逕認採樣人員陳紹凡當日所採水樣足以代表污
09 水井中之水體，有判決違反經驗法則、論理法則之違誤。又
10 上訴人自行模擬污水井情狀並模擬進行採樣，實為證明「人
11 為之不同採樣方法，將對樣本之檢測數值造成重大差異」，
12 而實驗結果亦呈現如於水體中不同部位，以不同方法進行採
13 樣，所得樣本數值確有重大差異，上訴人並非主張以該模擬
14 實驗之數據取代當日之污水井採樣數據，然原判決逕認上訴
15 人自行施作之實驗，其水井環境及其內容物原本即與本件採
16 樣水井107年1月23日之水質現況不同，本不得逕自比附援引
17 云云，顯有誤會。(五)下水道管理辦法雖有產業創新條例第53
18 條第1項第2款、第2項為授權依據，然該條文規定僅容許管
19 理機構收取污水處理系統使用費，並無包含污水處理系統使
20 用費之任何費用收取、計算，得採推計方法或推計核定方
21 法，是行為時下水道管理辦法第18條第1款就污水處理系統
22 使用費以「收費日數」計算，並未有產業創新條例授權之授
23 權依據，然原判決逕認行為時下水道管理辦法第18條第1款
24 已符合法律保留原則，顯有行政訴訟法第243條第1項適用法
25 規不當之違背法令情事。(六)依本院94年度判字第527號判決
26 意旨，可知若有需因分配實體權利無法證明之風險，或免除
27 主管機關就權利發生要件事實之舉證責任，而將舉證責任轉
28 換由人民負擔，必須有法律明文或明確授權規定，則下水道
29 管理辦法在無產業創新條例明文授權情況下，免除被上訴人
30 就得收取污水處理系統使用費日數之舉證責任，恣意將舉證
31 責任倒由用戶負擔，有違法律保留原則，且下水道管理辦法

01 所計算結果較水污染防治法嚴苛，顯情輕法重不合比例原
02 則，然原判決逕認原處分適法，顯有違法律保留原則與證
03 據、舉證法則。(七)司法院釋字第218號解釋意旨指明如行政
04 機關採用推計方法，應力求客觀、合理，則本件收取之「加
05 計使用費」，與「用戶排放污水」與「實際進廠處理污水」
06 之水量、水質必須密切相關，始有收取高額加計使用費之合
07 法性、正當性。然被上訴人未能證明含高濃度油脂污水是否
08 確有排入下水道，復無流入被上訴人污水處理廠處理之任何
09 紀錄或證明，且縱使污水於採樣井內真有經馬達抽取排出，
10 亦屬井內下層油脂數值相對偏低之水體，顯見被上訴人收取
11 之「鉅額加計使用費」，與「用戶排放污水」與「實際進廠
12 處理污水」之水量、水質關連性並不明確，然原審不察，率
13 然肯認原處分計算之污水處理系統使用費，原判決顯有違
14 誤。末以，僅憑園區人員到場稽查時日決定計算收費日數及
15 使用費，顯何法理與正當性依據，更凸顯下水道管理辦法之
16 不合理。(八)上訴人原為高雄市岡山本洲產業園區素行優良之
17 日資廠商，過往鮮少有長時間、大量排出超出進廠限値之污
18 水，有長期客觀紀錄可考，本件污水超標事件僅屬單一、偶
19 發事件，原處分對上訴人收取高額污水處理系統使用費，顯
20 有違行政程序法第9條對當事人有利情形注意義務，然原判
21 決就上訴人上開主張未具任何不採信之理由，有判決不適用
22 法規及判決不備理由之情事等語。

23 五、本院查：

24 (一)按行為時產業創新條例第3條規定：「本條例所稱主管機
25 關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)
26 為縣(市)政府」、第50條第1項第1款規定：「產業園區應
27 依下列規定成立管理機構，……：一、中央主管機關或直
28 轄市、縣(市)主管機關開發之產業園區，由各該主管機
29 關成立……。」第53條第1項第2款、第2項規定：「(第1
30 項)依第50條規定成立之管理機構，得向區內各使用人收
31 取下列費用：……二、污水處理系統使用費……。(第2

項)前項各類費用之費率，由管理機構擬訂，產業園區屬中央主管機關開發者，應報中央主管機關核定；屬直轄市、縣(市)主管機關、公民營事業開發者，應報直轄市、縣(市)主管機關核定。」行為時下水道管理辦法雖未明列其法律授權依據，但其於第3條第1項第1款、第6款、第7款規定：「本辦法之用詞定義如下：一、用戶：指接用園區下水道排放家庭污水或事業廢水(以下簡稱廢(污)水)者。……六、進廠限值：指園區下水道可容納排入之廢(污)水水質標準。七、污水處理系統使用費(以下簡稱使用費)：指產業創新條例第53條第1項第2款規定之費用。」準此，行為時下水道管理辦法訂明其收取之污水處理系統使用費係指依產業創新條例第53條第1項第2款規定，由同條例第50條規定成立之管理機構，向區內各使用人所收取之污水處理系統使用費(產業創新條例第53條第1項、第2項參照)。高雄市政府基於產業創新條例第53條第2項之授權，訂定下水道管理辦法，於第2條明定主管機關為被上訴人，於第15條訂定收取污水處理系統使用費規定部分，係依據產業創新條例授權而訂定之法規命令。且該辦法就污水處理系統使用費，區分符合進廠限值之基本使用費與不符合進廠限值之加值使用費等不同課徵標準，係為管制本洲園區廠房污水之排放及下水道污水處理系統之使用，並藉以維護與改善本洲園區下水道系統及本洲園區水域之水質，及充作本洲園區開發管理基金，符合產業創新條例第1條及第49條第2項、第3項第3款之立法目的。其授權之目的、內容及範圍具體明確，且該辦法中就收取污水處理系統使用費相關規定部分，亦未逾越母法授權之範圍，核與法律授權明確性原則無違，自可援引適用。

(二)本件地方主管機關依據產業創新條例規定訂定行為時下水道管理辦法，每月按用戶排放之廢(污)水符合進廠限值之水量及水質，加計超過進廠限值之水量及水質，經分級

計費後之總和計收使用費。行為時下水道管理辦法第18條規定：「用戶排放廢（污）水水質超過進廠限值者，其使用費依下列規定計收：一、收費日數：（一）經用戶主動告知異常排放者：自主管機關知悉之日起至用戶改善完成並經查驗排放水質符合進廠限值之前1日止；其異常排放於當日改善完成者，以1日計。（二）經主管機關查獲違規排放者：自當月檢測合格紀錄之次日起至用戶改善完成並經查驗排放水質符合進廠限值之前1日止；當月無檢測合格紀錄且未能舉證違規排放日者，追溯至當月1日起算。……」其收費日數區分經用戶主動告知異常排放或經主管機關查獲違規排放，而採取不同之處理收費標準。其中經主管機關查獲違規排放者：自當月檢測合格紀錄之次日起至用戶改善完成並經查驗排放水質符合進廠限值之前一日止。係在就廠商已被查獲違規排放之事實時，自當月檢測合格紀錄之次日起，至被查獲違規排放時，廠商實際係自何時開始違規排放無法確認，應如何計收廠商應繳納之使用費之情形加以規範。就當月該期間無法確認廠商實際係於何時開始違規排放情形，行為時下水道管理辦法逕以不合格之日數計收使用費，所使用手段雖屬從嚴，與經用戶主動告知異常排放者，係自主管機關知悉之日起算，採從寬收費標準，有所不同。但查，用戶是否有異常排放，用戶端居於使用者立場，最能即時發覺是否有異常情形。就現時之稽查技術，園區服務中心實際上無法24小時隨時監控園區內各家廠商有無違規排放廢水，其藉由回溯日數計收違規使用費之手段，來降低園區內廠商違規排放廢水之情形。其作為遏止違規行為手段，與維護污水處理廠運作功能，並維護園區環境品質及秩序等行政目的，具有合理之聯結關係存在，難謂違反不當聯結禁止原則。且其溯及日數為自當月檢測合格紀錄之次日起至用戶改善完成並經查驗排放水質符合進廠限值之前1日止，仍在每月計收使用費範圍內。且行為時下水道管理辦法第18條第1款第2目

亦設有「未能舉證違規排放日者」要件，亦即廠商尚得提出水質檢驗合格紀錄以舉證該回溯計算期間其無違規排放情事，符合利益衡平，尚無過度而違反比例原則。行為時下水道管理辦法該規定，仍在產業創新條例第53條有關污水處理系統使用費各類費用之費率，授權由管理機構擬訂，直轄市、縣（市）主管機關核定之範圍。雖管理下水道之其他工業園區，有規定自查獲違規日起算使用違規使用費部分，但其等係由不同主管機關所訂定，其等基於各自權責就所屬園區訂定收費費率，其間收費費率或標準縱有不同，不能指有違平等原則。另園區內不論何廠商違規排放廢污水，均適用同一下水道管理辦法予以計算收費日數，並無差別待遇之情形，亦無違反平等原則（本院109年度判字第474號、第472號判決參照）。

（三）依產業創新條例第49條及產業園區開發管理基金收支保管及運用辦法第3條第4款、第4條規定，為因應產業園區發展之需要及健全產業園區之管理，主管機關得設置產業園區開發管理基金，而產業園區維護費、使用費、管理費、服務費及權利金均為該基金來源之一，目的作為產業園區或其周邊相關設備、環境維護或改善，及產業園區管理機構之營運等之用途。由產業園區之設置，開發管理基金之來源，及其作為產業園區或其周邊相關公共設施之興建、維護或改善，及產業園區管理機構之營運等之用途，可知管理機構向區內用戶收取包含產業創新條例第53條規定之維護費及使用費等費用，係基於特定之政策目的，對區內負特殊群體責任之具同質性的特定群體所課徵，用以實現有利區內用戶環境之公共任務所需經費，而以區內群體為共同義務人，專款專用於與該群體有密切關聯之共同利益事務，且其收入與用途間並不存在對價關係，屬達成特定國家任務之特別公課。論者常引述德國學說及實務見解，主張特別公課係國家對人民所課徵之金錢負擔，與稅捐仍有相似性，應準用租稅法律主義，無論課徵之目的、

對象、費率（或費率之上限）或用途，皆應由法律明定，而不得授權主管機關以命令定之。惟我國相關法制與德國頗有差異，將德國之特別公課理論原封不動移植運用，自非所宜（司法院釋字第788號解釋許志雄大法官協同意見書可資參照），且釋字第426號解釋已論明特別公課之性質與稅捐不同，而對特別公課採取相對法律保留立場，亦即雖有法律保留原則之適用，但法律保留之密度較低，關於徵收特別公課之目的、對象、用途，原則上固應由法律予以規定，惟於符合法律授權明確性原則下，亦不妨委由行政機關以命令定之。上訴意旨以特別公課與稅捐有類似性，指摘產業創新條例並未明定或授權得採推計方式計算污水處理系統使用費，且將舉證責任倒置由用戶負擔舉證責任，行為時下水道管理辦法違反法律保留原則云云，並非可採。

（四）上訴人前開主張雖非可採，原判決維持原處分認定上訴人應依行為時下水道管理辦法第18條規定加徵超過進廠限值之加值使用費18,604,465元，固非無見。惟：

1. 行政訴訟法第125條規定：「（第1項）行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。（第2項）審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。」從而行政法院應依職權調查事實關係，固不受當事人主張之拘束，但審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之陳述及辯論，避免對於當事人產生突襲性之裁判，倘未踐行此項闡明之義務，使當事人為事實上及法律上適當完全之陳述及辯論，遽以未經當事人充分陳述及辯論之法律見解，採為判決之基礎，即與行政訴訟法第125條第2項規定有違。且行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之證據評價基礎，乃全辯論意旨及調查證據之結

01 果。基於行政訴訟之職權調查原則(行政訴訟法第125條第
02 1項及第133條)，法院必須充分調查為裁判基礎之事證以
03 形成心證，法院在對全辯論意旨及調查證據之結果為評價
04 時，應遵守兩項要求，一是「訴訟資料之完整性」，二是
05 「訴訟資料之正確掌握」。前者乃所有與待證事實有關之
06 訴訟資料，都必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即
07 法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審
08 酌亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法第125條第1項、
09 第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法
10 令。

11 2.本件園區下水道使用費之爭執，源於被上訴人所屬園區服
12 務中心於107年1月23日派員至上訴人廠區進行廢（污）水
13 水質檢驗作業，經在其採樣井取樣化驗結果，發現懸浮固
14 體量（SS）為479mg/L、化學需氧量（COD）為1,100mg/
15 L、鋅（Zn）為12mg/L、溶解性鐵（Fe）為188mg/L、礦物
16 性油脂為4,910mg/L及動物性油脂為5,590mg/L（總油脂為
17 10,500mg/L），均超過進廠限值，被上訴人遂以上訴人違
18 反行為時下水道管理辦法第13條規定，而依同辦法第15
19 條、第18條規定加徵超過進廠限值之加值使用費18,604,4
20 65元。因園區下水道使用費，係採分級計費（行為時下水
21 道管理辦法第15條第1項規定參照），超過進廠限值越
22 多，須加徵之使用費越高（可參見本件之使用費計算表，
23 原審卷1第55頁至第57頁）。上訴人於原審即對上開檢驗
24 作業之採樣過程強烈爭執，主張因油脂密度較水小，油脂
25 會浮在水上，如於水井的上層取樣，油脂檢測數值自然較
26 高，且採樣後分裝會導致油脂集中倒入採樣玻璃瓶中，而
27 使樣本失準，不足以代表母體水樣，不能據為計算超過進
28 廠限值之加值使用費之依據等語。經查：

29 (1)原判決援引環保署94年3月2日以環署檢字第0940015591
30 號公告之水質檢測方法總則第6點「採樣及保存」第1項
31 規定：「採樣的方法需因採樣的目的及分析方法的要

01 求，而規劃不同的採樣方式。採樣的目的是要採集具代
02 表性的樣品，但是採集的體積也必須夠大以滿足分析需
03 求及符合樣品的代表性等功能。」並認為與南台灣公司
04 110年3月4日南台灣字第110030403號函表示：「經查環
05 檢所於各公告檢測方法中，均未對水井或蓄水池中的水
06 質採樣深度有所規範。」等語（見原審卷1第625頁）相
07 符，而得出「水質採樣方法重在採集之水質樣品是否具
08 備該地水質之代表性，而為確保樣品之代表性，則著重
09 在採樣之體積是否夠大，而不在於應於水面下何等深度
10 之水域內採水」（見原判決第32頁第6行至第17行）之
11 結論。

12 (2)惟前述水質檢測方法總則第6點第1項規定已敘明「採樣
13 的目的是要採集具代表性的樣品，但是採集的體積也必
14 須夠大以滿足分析需求及符合樣品的代表性等功能。」
15 固然意謂採樣體積如果過小，不足以滿足分析需求及符
16 合樣品代表性。但能否直接推論認為「採樣體積夠大，
17 樣品就一定具有代表性」？實非無疑。本件水質樣品檢
18 測係採用「索氏萃取重量法（NIEA W505.52C）」（見
19 原審卷1第237頁），依原審卷附環保署105年11月18日
20 環署檢字第1050092838號公告之「水中油脂檢驗方法—
21 索氏萃取重量法」第6點採樣與保存規定：「(一)以廣口
22 玻璃瓶採集具代表性水樣……(三)水樣取樣量一般約為1
23 L……」（見原審卷1第59頁），如依原判決之邏輯，採
24 樣體積夠大足以滿足分析需求水量，就表示採樣有代表
25 性，則前述「水中油脂檢驗方法—索氏萃取重量法」第
26 6點既規範水樣取樣量1L，又何需要求須採集「具代表
27 性」水樣？原審並未闡明使兩造就水質檢測方法規範之
28 採樣方式為適當完全之辯論，遽為不利上訴人之推論。
29 上訴人指摘原判決違反行政訴訟法第125條第2項、第3
30 項規定，自屬有據。

01 (3)又，南台灣公司油脂檢驗紀錄表記載檢出礦物性油脂達
02 4,914mg/L之樣品編號為「Z0000000000」、水樣體積為2
03 00mL（見原審卷1第240頁），檢出油脂10,500mg/L之樣
04 品編號為「Z0000000000」、水樣體積為200mL（見原審
05 卷1第241頁）。原審於110年2月1日通知採樣之陳紹凡
06 到庭，其證稱107年1月23日採樣影片中棕色瓶子是採油
07 脂的採樣瓶，只裝1瓶，1,000ml（見原審卷1第590
08 頁），棕色瓶子是經由大量杯再倒入的等語（見原審卷
09 1第591頁），而卷內水質水樣採量紀錄表記載樣品編號
10 為「Z000000000000」，採樣體積1L（見原審卷1第238
11 頁）。則陳紹凡於107年1月23日所採水樣為1,000mL，
12 樣品編號Z000000000000，核與檢驗紀錄檢出超過進廠限
13 值之水樣體積200mL，樣品編號Z0000000000，並不相同。
14 有無誤植？尚待釐清。另參照「水中油脂檢驗方法
15 —索氏萃取重量法」第6點採樣與保存規定：「(一)以廣
16 口玻璃瓶採集具代表性水樣，採樣前廣口玻璃瓶先以清
17 潔劑清潔，於清水洗淨後再以正己烷淋洗，以去除干擾
18 物質。(二)採樣時，水樣不得溢出樣品瓶且不得分裝樣
19 品。檢驗時需全量分析。」本件有無符合上述採樣不得
20 分裝、檢驗需全量分析之要求？亦有可疑。原審未調查
21 釐清，遽認採樣檢驗之結果可採，亦有應調查證據未調
22 查之違背法令。

23 (4)油脂之密度比水小，所以油會浮在水上，此為物理常
24 識。進行水中油脂檢驗時，究應如何採集「具代表性」
25 之水樣？前述水中油脂檢驗方法—索氏萃取重量法並未
26 提示，縱如檢測之南台灣公司所稱「經查環檢所於各公
27 告檢測方法中，均未對水井或蓄水池中的水質採樣深度
28 有所規範。」（見原審卷1第625頁），上訴人對於本件
29 採樣是否具代表性既然爭執甚鉅，且此影響檢驗結果及
30 使用費之計算，法院自應先予釐清。原審未究明，容有
31 應調查證據未調查之違法。又，本件採集水樣之陳紹凡

01 於原審到庭作證時自承「因為樣品的油是浮在上面，我
02 們的採樣品都是採表層，不會採底層，因為底層會擾動
03 沈積物。」（見原審卷1第589頁），原判決卻認定其採
04 集之水樣屬水井內「中段偏底部之水體」（見原判決第
05 33頁第16行），核與卷內證據不合。

06 （五）綜上所述，原判決有如上所述違背法令之情事，上訴意旨求
07 予廢棄，為有理由，惟因此部分事證有待原審再予調查審認
08 之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審
09 更為適法之裁判。

10 六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項
11 、第260條第1項，判決如主文。

12 中 華 民 國 112 年 5 月 4 日

13 最高行政法院第二庭

14 審判長法官 帥 嘉 寶

15 法官 林 玫 君

16 法官 李 玉 卿

17 法官 鍾 啟 煒

18 法官 洪 慕 芳

19 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

20 中 華 民 國 112 年 5 月 4 日

21 書記官 張 玉 純