

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第237號

上 訴 人 金允興實業有限公司

代 表 人 陳孟偉

訴訟代理人 蘇昱銘 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111年1月27日高雄高等行政法院108年度訴字第295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、事實概要：

上訴人在高雄市○○區○○里○○路000號（下稱系爭場所）從事金屬表面處理業，領有被上訴人核發之水污染防治措施計畫及水污染防治許可（證號：高市府環水排許字第00837-03號，許可效期自民國102年12月11日起至107年12月10日止，下稱系爭許可）。被上訴人於107年7月12日派員至系爭場所進行深度查核，在放流口採集放流水樣本送驗，發現含「氟鹽」量每公升1,710毫克（mg/L），超過放流水標準就金屬表面處理業所定氟鹽量最大限值每公升15毫克（mg/L）（下稱系爭違章一）；另又發現系爭場所實際設有2臺污泥壓濾式脫水機（系爭許可為1臺），並將活性吸附裝置擅自變更為濾布過濾裝置，復增加攪拌池、污泥濃縮池及放流口設置周界內，均與系爭許可內容不符（下稱系爭違章

01 二)。經被上訴人函予上訴人陳述意見之機會，並審酌事實
02 調查之結果後，認上訴人系爭違章一違反水污染防治法（下
03 稱水污法）第7條第1項，系爭違章二違反同法第14條第1項
04 規定，從一重依同法第40條第1項、環境教育法第23條等規
05 定，參酌行為時（104年10月19日修正發布）違反水污染防
06 治法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第2條附表三所定
07 之裁量基準，以107年10月25日高市環局土字10741470100號
08 函暨同日高市環局水處字第30-107-100020號裁處書（下稱
09 原處分），裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）798萬6,000元及
10 環境講習4小時。上訴人不服，提起訴願，經訴願決定以原
11 處分關於系爭違章一部分並無違誤，至於原處分認定系爭違
12 章二違法部分，因與系爭違章一非屬同一行為，原處分亦未
13 就此部分另為裁罰處理，即非訴願審理範圍，應由被上訴人
14 斟酌是否另予核處，因而決定駁回上訴人對原處分就系爭違
15 章一部分之訴願，上訴人仍有不服，向高雄高等行政法院
16 （下稱原審）提起行政訴訟，聲明撤銷訴願決定及原處分，
17 經原審以108年度訴字第295號判決（下稱原判決）駁回其訴
18 後，提起本件上訴。

19 二、上訴人起訴之主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決
20 所載。

21 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：

22 （一）上訴人於系爭場所從事金屬表面處理業領有系爭許可，被上
23 訴人於107年7月12日派員至系爭場所進行深度查核，在其放
24 流口採樣送驗檢測結果，發現「氟鹽」含量1,710mg/L，已
25 逾放流水標準所定最大限值，系爭場所並設有2臺污泥壓濾
26 式脫水機，且將活性吸附裝置變更為濾布過濾裝置，復增加
27 攪拌池、污泥濃縮池及放流口設置周界內，不符系爭許可內
28 容，被上訴人認定上訴人客觀上確有排放廢水超過放流水標
29 準最大限值之違章行為，所設置廢污水處理設備與系爭許可
30 內容未盡相符，自屬有據。而上訴人是領有系爭許可之金屬
31 表面處理專業廠商，對金屬表面處理業產生廢水易造成水污

01 染，應有認知，系爭許可並已載明：「廢（污）水處理前、
02 後之水質資料【處理前、後水質（氟鹽：ND～15mg/
03 L）】」，上訴人即應注意其廢（污）水處理後之水質應符
04 合氟鹽濃度低於15mg/L始得排放，尤其被上訴人於107年5月
05 25日即已發函通知將到場進行深度查核，事先給予約1個半
06 月時間準備，上訴人所屬從業人員仍未能控管製程所生廢水
07 符合放流水標準，致被上訴人到場採集放流水送驗之氟鹽含
08 量仍超標百倍以上，上訴人難謂無過失，應依行政罰法第7
09 條規定推定為有過失。被上訴人以上訴人違反水污法第7條
10 第1項規定而依同法第40條第1項裁罰，於法有據。

11 （二）原處分罰鍰之裁處，是依裁罰準則第2條附表三及附表八作
12 為計算依據，依該裁量基準審酌上訴人違反行政法上義務行
13 為應受責難程度、所生影響等因素，且其裁量結果未逾法定
14 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
15 量濫用，難認有何違法。至於受處罰者之資力僅為行政罰法
16 第18條第1項所定裁處罰鍰「得」考量之因素，所得衡酌公
17 司資力亦非僅以公司登記資本額為限，其機器設備、商業信
18 用等其他有形、無形資產均屬得認定公司資力之因素，上訴
19 人以其公司登記資本額主張裁罰過重，指摘原處分違法，並
20 無可採。又被上訴人到系爭場所進行操作檢查，上訴人製程
21 放流水已有部分排放至承受水體，所含氟鹽確已超過放流水
22 標準限值113倍，與裁罰準則第2條附表三所列減輕點數之
23 「未涉及實質污染、排放行為」情形不符。另原處分所裁罰
24 者，是107年7月12日當天深度查核而在系爭場所放流口採集
25 放流水送檢驗發現氟鹽逾放流水標準之違章行為，上訴人是
26 否另行私自使用氯化鈣清除氟鹽或事後補正系爭許可之變更
27 程序，均不影響系爭違章行為之裁罰。況裁罰準則第2條附
28 表三所定「查獲前已自行清除處理污染物或對水體環境採取
29 改善措施」之減輕事由，於違反水污法第7條第1項情形，指
30 事業發現排放至地面水體之廢污水超過放流水標準後，於主
31 管機關稽查前已開始清除處理，或於查獲前已採取維護、防

01 範或緊急應變措施圍堵超過放流水標準之廢污水繼續進入承
02 受水體或採取維護、防範或緊急應變措施減輕其影響之範圍
03 者而言，以鼓勵事業進行事後補救措施減輕其影響之程度，
04 避免污染擴大。至於上訴人所主張本件查獲前所採取以氯化
05 鈣清除氟鹽，及設置污泥壓濾式脫水機等自行清除處理污染
06 物或對水體環境採取改善措施等云，則是其未依系爭許可，
07 私自改以氯化鈣及新增污泥壓濾式脫水機等廢污水處理設施
08 排放廢（污）水，與裁罰準則第2條附表三所定上述減輕事
09 由有別。上訴人主張應適用裁罰準則之減輕點數等情均不可
10 採。原處分就罰鍰之裁量難認有違反比例原則或行政罰法第
11 18條第1項等情事。至於被上訴人認上訴人另違反水污法第1
12 4條第1項規定部分，實際上並未依同法第45條第1項裁處罰
13 鍰，且經訴願決定更正原處分此部分之法律適用，對原處分
14 結果不生影響。被上訴人認定上訴人違反水污法第7條第1項
15 而依同法第40條第1項規定裁處罰鍰798萬6,000元及環境講
16 習4小時，於法並無違誤等語，判決駁回上訴人之訴。

17 四、本院經核原判決並無違誤，茲就上訴意旨論斷如下：

18 （一）水污法是為防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體
19 系，改善生活環境，增進國民健康而制定。同法第7條規
20 定：「（第1項）事業……排放廢（污）水於地面水體者，應
21 符合放流水標準。（第2項）前項放流水標準，由中央主管
22 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
23 圍、管制方式、項目、濃度或總量限值、研訂基準及其他應
24 遵行之事項。……」第40條第1項規定：「事業或污水下水
25 道系統排放廢（污）水，違反第7條第1項或第8條規定者，
26 處新臺幣6萬元以上2千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆
27 期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或
28 停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒
29 令歇業。」環境教育法第23條規定：「自然人、法人、設有
30 代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其
31 他組織違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處

分機關處分停工、停業或新臺幣5,000元以上罰鍰者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」水污法中央主管機關行政院環境保護署依水污法第7條第2項授權訂定之放流水標準第2條第1項規定：「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……（五）金屬基本工業、金屬表面處理業、電鍍業和印刷電路板製造業適用附表五。……」附表五金屬基本工業、金屬表面處理業、電鍍業和印刷電路板製造業放流水水質項目及限值：「……氟鹽限值15。……」第6條第5款規定：「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。」依此，金屬表面處理業排放廢（污）水於地面水體者，其水質所含氟鹽應隨時保持不得逾每公升15毫克之最大限值，若有不符合此放流水標準而違反水污法第7條第1項之情形，應依同法第40條第1項規定予以處罰，且法人之事業因上述違反水污法第7條第1項所定之行政法上義務，經裁處罰鍰5,000元以上者，即應令該法人指派有代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。

（二）行為時裁罰準則第2條第3款、第8款規定：「違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定附表一至附表八所列情事裁處外，依行政罰法第18條第1項規定，應審酌違反本法義務行為應受責難程度、所生影響，並得考量受處罰者之資力。……三、前2款以外之事業或污水下水道系統適用附表三。……。八、違反本法各條款對應之處分基數，適用附表八。」第3條第1項、第2項規定：「（第1項）前條附表一至附表五罰鍰額度計算公式規定如下：罰鍰額度＝處分點數×處分基數。（第2項）前項處分點數為違規態樣點數加計加重點數扣除減輕點數；處分基數係指依附表八所列處分依據與違規者分類對應之處分基數。」附表三、事業（不含畜牧

業)、污水下水道系統(不含社區及其他指定地區或場所專用
污水下水道系統):「壹、違規態樣點數;一、基本點數:
違規對象類型:(一)規模(應取得排放許可證者,以許可
核准之廢污水排放量認定……)(Q) $Q < 50 \text{CMD}$ 之嚴重違規點
數:1點〔備註三:嚴重違規包含下列情形之一……:1.違
反本法第7條第1項放流水標準,且有下列情形之一:(1)排
放廢(污)水中污染物濃度為放流水標準限值5倍以上……。〕。……三、涉及排放或未經許可稀釋行為點數:
(一)排放超標之濃度:……3.有害健康物質(C1)〔以超
過放流水標準限值倍數最高之水質項目認定;備註五:超過
放流水標準倍數以超過放流水標準限值倍數最高之水質項目
認定,其計算方式為:(稽查採樣之檢測值-放流水標準限
值)/放流水標準限值=倍數。〕: $C1 \geq 50$ 倍之點數:120
點。……貳、加重或減輕點數事項:一、加重點數:加重類
型:(一)違規紀錄:自本次違反之日起,往前回溯1年內
違反相同條款次數(N):總點數(備註九:總點數指
「壹、違規態樣點數」之加總。) $\times 0.2N$ 。……二、減輕點
數(合計最多減輕點數不得超過總點數百分之80):(一)未
涉及實質污染、排放行為:總點數 $\times (0.2) \sim$ 總點數 $\times (0.$
4)。……(三)查獲前已自行清除處理污染物或對水體環
境採取改善措施:總點數 $\times (0.2)$ 。(四)稽查配合度良
好:總點數 $\times (0.1)$ 。……」附表八、違反本法各條款對應
之處分基數:「違反條文:第7條第1項。處罰依據:第40條
第1項。違規者分類:畜牧業以外之事業:……嚴重違規:6
萬元。……。」經核上開裁罰準則是環保署依水污法第66條
之1授權所訂定,供下級機關作為裁處水污法罰鍰之裁量準
則,該裁罰準則詳列違規態樣點數及加重或減輕點數事項,
違規態樣點數又區分為基本點數及各種態樣行為點數,規範
明確,不僅未逾越水污法第66條之1第2項之授權範圍,未增
加法律所無對人民權利或自由之限制或負擔,與法律保留原
則相合,且所列罰鍰輕重裁量因素與該法立法目的間有正當

01 合理關聯，與法治國比例原則相符，也周全按個案合理情事
02 為罰鍰輕重規劃，與實質平等原則相符，並與行政罰法第18
03 條第1項規定相合，未違背法律優越原則，應得為執法機關
04 援用為裁處罰鍰之基準。又裁罰準則第2條附表三貳之二之
05 （三）減輕點數事項（下稱系爭減輕事由一）所稱「查獲前
06 已自行清除處理污染物或對水體環境採取改善措施」，依其
07 文義及規範目的，乃指已有違反水污法之違章事實並已產生
08 污染物，或對水體環境已造成污染之結果，始有在違法事實
09 發生後、主管機關查獲前，自行清除污染物或採取改善水體
10 環境措施而得減輕裁罰之考量，藉此裁罰之減輕事項，鼓勵
11 事業在違章事實與污染結果發生後，積極採行補救措施，以
12 避免污染擴大。

13 （三）經查：

14 1.上訴人於系爭場所從事金屬表面處理業，領有被上訴人核
15 發之系爭許可，經被上訴人於107年7月12日派員進行深度
16 查核時，在其放流口採集放流水樣本送驗發現含氟鹽量每
17 公升1,710毫克，超過放流水標準就金屬表面處理業所定
18 最大限值每公升15毫克達5倍以上等情，為原判決依法確
19 定之事實。原審並進而以上訴人乃領有系爭許可之金屬表
20 面處理業的專業廠商，應認知其事業所生廢水易造成水污
21 染，系爭許可也已載明廢（污）水之水質氟鹽含量最大限
22 值，上訴人即應注意其處理後之廢（污）水氟鹽濃度應低
23 於該限值始得排放，尤其被上訴人約1個半月前即發函通
24 知上訴人將派員於上開日期進行深度查核，事先給予時間
25 進行準備，上訴人所屬從業人員仍未能控管其事業製程所
26 生廢水符合放流水標準所定之氟鹽限值標準，致採樣送驗
27 超標百倍以上等情為由，因而認定上訴人就系爭違章一之
28 行為乃有過失，被上訴人以上訴人違反水污法第7條第1項
29 規定而依同法第40條第1項裁罰，於法有據，原判決已敘
30 明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人在原審所稱
31 被上訴人未舉證上訴人就系爭違章一有何故意或過失即逕

濫以原處分裁罰之主張，何以不足採取，詳予指駁，並無違誤，自無判決理由不備或理由矛盾之情事。上訴意旨主張依證人劉憲琳、陳志恩於原審之證述，上訴人是因被上訴人稽查時要求換回系爭許可所載處理廢水設備及原料施作，以供被上訴人稽查，始發生氟鹽超標之違章情事，並非出於過失，原判決對此未置一詞即推定上訴人有過失，有判決理由不備之違背法令等語，經核無非是對原審取捨證據、認定事實之職權行使，加以爭執，尚難認有據。

2. 關於原處分就罰鍰裁量之適法性，查：

(1) 原判決已敘明被上訴人是依裁罰準則第2條附表三及附表八規定作為計算依據，以上訴人領有系爭許可所載之規模排放量36立方公尺/日，屬 $Q < 50 \text{CMD}$ ，且採樣水質中氟鹽檢測值為放流水標準限值5倍以上，屬嚴重違規，違規基本點數1點，而氟鹽為環保署公告之有害健康物質，上訴人排放超標之濃度為113倍，違規點數應為120點；合計違規態樣點數為121點，上訴人在本次違章日起回溯1年內有違反水污法相同條款之情事1次，應加計加重點數24.2點（計算式： $121 \times 0.2 \times 1$ ），又考量上訴人稽查配合度良好，應扣除減輕12.1點（計算式： 121×0.1 ），故其點數總計為133.1點，乘以處分基數6萬元，而裁處罰鍰為798萬6,000元，認原處分關於罰鍰之裁處已依上開裁量基準審酌上訴人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響等行政罰法第18條第1項所定因素，未有裁量逾越或濫用等違法裁量情事。

(2) 另就上訴人於原審主張：原處分罰鍰未考量上訴人資本額僅100萬元，卻受鉅額罰鍰，顯屬輕重失衡；上訴人以氯化鈣清除氟鹽，並設置污泥壓濾式脫水機等，應符合裁罰準則所定系爭減輕事由一；另深度查核當日，系爭場所之廢污水處理設施T01-01至08均未操作而處在靜止、未運作狀態，依稽查人員要求使用重捕劑產生之廢水亦儲存未予排放，應符合裁罰準則第2條附表三「未

01 涉及實質污染、排放行為」之減輕點數事由（下稱系爭
02 減輕事由二）等語，原判決亦已說明：

03 ①受處罰者資力僅行政罰法第18條第1項所定裁處罰鍰
04 得考量因素之一，所得衡酌資力事項非僅以公司登記
05 資本額為限，其他有形、無形資產均屬得認定資力事
06 項，難以上訴人公司登記資本額就得認原處分之罰鍰
07 過重（見原判決「事實及理由」欄「貳、五、（四）
08 2、」之理由論述）。

09 ②原處分裁罰對象是針對107年7月12日深度查核發現之
10 系爭違章一行為，無從將上訴人歷來是否私自使用氯
11 化鈣清除氟鹽，或事後補正變更系爭許可等情，納入
12 對系爭違章一裁處罰鍰之裁量；況裁罰準則所定之系
13 爭減輕事由一，於違反水污法第7條第1項之情形，指
14 事業發現排放至地面水體之廢污水超過放流水標準
15 後，於主管機關稽查前，已開始清除處理，或已採取
16 維護、防範或緊急應變措施，圍堵超標之廢污水繼續
17 進入承受水體，或採取相關應變措施以減輕其影響之
18 範圍，以鼓勵事業事後採取補救措施，避免污染擴
19 大。而上訴人所稱查獲前所採取氯化鈣清除氟鹽或設
20 置污泥壓濾式脫水機等措施，實係其未依所領系爭許
21 可，私自改以氯化鈣方式或私增污泥壓濾式脫水機等
22 廢污水處理設施而排放超標之廢（污）水，並非於違
23 章情節發生後，在查獲前為避免污染擴大所採取之事
24 後補救措施，與系爭減輕事由一有別，倘若得以減輕
25 罰鍰，反與水污法第14條規定藉許可制對排放廢污水
26 進行事前管制之意旨扞格。上訴人關於罰鍰裁量應適
27 用系爭減輕事由一之主張，並不可採（見原判決「事
28 實及理由」欄「貳、五、（四）4、」之理由論
29 述）。

30 ③原判決並依原審職權調查之結果，綜合被上訴人水污
31 染稽查紀錄、稽查照片、被上訴人委由元科科技股份

01 有限公司（下稱元科公司）協助執行深度查核後，由
02 元科公司依深度查核結果作成之深度查核評鑑報告
03 （下稱系爭報告）內之採樣位置示意圖，以及系爭報
04 告內廢污水處理設施現場作業紀錄所載放流量等，
05 顯示系爭場所於深度查核當日操作檢查之狀態為「操
06 作中」，排放檢查之狀態「有廢水排放至地面水體、
07 承受水體」，並經被上訴人在T01-1廢水調整池、T01
08 -6化學沉澱池及D01放流口採集水質樣品各乙組，當
09 時天氣晴朗，自然溢流等情，參照證人即稽查員陳志
10 恩到庭結證所稱：其到系爭場所時是自然溢流，採樣
11 前是在排放等語、證人即上訴人廠長劉憲琳所證：稽
12 查人員及學者來要測試過程採樣及督導流程是否正
13 確，我就讓機器開始運作，……當天叫我放，我有放
14 一點出來，他們在T01-08採樣，到那裡廢水就沒有辦
15 法回流等語，以及被上訴人自D01放流口採樣送驗結
16 果氟鹽含量每公升1,710毫克之情，因而認定上訴人
17 事業製程所生放流水已有部分排放至承受水體，且所
18 含氟鹽確已超過放流水標準限值113倍，顯非完全未
19 涉及實質污染、排放行為，與裁罰準則所定系爭減輕
20 事由二之情形不符。至於系爭報告內備註欄內所載上
21 訴人廢污水處理設施T01-01至08於查核當時未操作，
22 則經原審參酌證人即稽查當日會同進行深度查核之專
23 家學者周信賢到庭證詞，對照當天現場稽查照片顯示
24 稽查人員確時當場持採集水樣設備在各單元進行採
25 樣，以及水質樣品檢驗報告所載採樣時間、收樣時間
26 在107年7月12日深度查核當日等情節，而認系爭報告
27 所載廢污水處理設施於查核當時未操作，乃指水位未
28 達到高水位情形，並非廢污水設施全部處在靜止、未
29 運作狀態，否則豈有放流水可供稽查人員採集，至證
30 人周信賢所稱其記得是查核之前去採樣，再來處理程
31 序缺失等語，則指被上訴人一般委外進行深度查核前

01 為處理程序缺失之採樣分析，並非指本件深度查核當
02 天現場針對放流水採樣送請台宇環境科技股份有限公司
03 檢驗之水樣，因認上訴人此部分主張，容有誤解，
04 並無可採，被上訴人未依系爭減輕事由二減輕其裁罰
05 點數，並無違誤（見原判決「事實及理由」欄「貳、
06 五、（四）3、」之理由論述）。

07 (3)原判決前述關於原處分罰鍰裁量適法性之審查，不僅敘
08 明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人在原審之
09 論據，何以不足採取，尤其上訴人違章行為為何無從適
10 用系爭減輕事由一、二，依職權調查證據結果，分別予
11 以指駁，經核並無違經驗法則、論理法則或證據法則，
12 亦無所適用之法規與應適用之法規違背，而有判決違背
13 法令之情形。上訴意旨主張原判決未審酌證人劉憲琳於
14 原審所述系爭場所在稽查採樣前未排放氟鹽超標之廢水
15 的證詞，未審究系爭報告記載廢污水處理設施於查核當
16 時處於靜止未運作狀態而未排放廢水之情，或證人周信
17 賢所稱設施內水位未達滿水位，廢水未向外排放至水體
18 之證述等；況深度查核當日為稽查採樣所需始放流之廢
19 水，是否即屬排放行為或有構成實質污染，而不符合系
20 爭減輕事由二，亦非無疑，原判決均未予審酌，逕依證
21 人陳志恩之陳述，就認定上訴人製程所生氟鹽超標放流
22 水部分已排放至承受水體，而與裁罰準則第2條附表三
23 所列系爭減輕事由二不符，實有判決不適用法規、理由
24 矛盾而違背法令等云，經核無非以其一己主觀之見解，
25 對原審取捨證據、認定事實之職權行使，以及已詳予論
26 斷之事項再予爭執，並非可採。

27 (四)綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人之
28 訴，核無違誤。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢
29 棄，為無理由，應予駁回。

30 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
31 項、第98條第1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 112 年 3 月 29 日

02 最高行政法院第三庭

03 審判長法官 胡 方 新

04 法官 蕭 惠 芳

05 法官 曹 瑞 卿

06 法官 林 惠 瑜

07 法官 梁 哲 瑋

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 112 年 3 月 29 日

10 書記官 曾 彥 碩