

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 113年度上字第489號

03 114年8月12日辯論終結

04 上 訴 人 高雄市政府經濟發展局

05 代 表 人 廖泰翔

06 訴訟代理人 周元培 律師

07 洪郁婷 律師

08 被 上 訴 人 大寶精密工具股份有限公司

09 代 表 人 石川則男

10 訴訟代理人 林石猛 律師

11 張宗琦 律師

12 蘇偉哲 律師

13 上列當事人間使用費事件，上訴人對於中華民國113年6月21日高
14 雄高等行政法院112年度訴更一字第12號判決，提起上訴，本院
15 判決如下：

16 主 文

17 一、上訴駁回。

18 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

19 理 由

20 一、被上訴人為高雄市岡山本洲產業園區（下稱本洲園區）之進
21 駐廠商，上訴人所屬園區服務中心（下稱園區服務中心）於
22 民國107年1月23日派員至被上訴人廠區進行廢（污）水水質
23 檢驗作業，經在其採樣井（下稱系爭採樣井）取樣化驗結
24 果，發現懸浮固體量（SS）為479mg/L、化學需氧量（COD）
25 為1,100mg/L、鋅（Zn）為12mg/L、溶解性鐵（Fe）為188m
26 g/L、礦物性油脂為4,910mg/L及動物性油脂為5,590mg/L
27 （總油脂為10,500mg/L），均超過進廠限值，違反行為時
28 （下同）高雄市岡山本洲產業園區下水道管理辦法（下稱下
29 水道管理辦法）第13條規定。嗣園區服務中心於107年1月24

01 日派員至被上訴人廠區進行廢（污）水水質複檢作業，經在
02 系爭採樣井取樣化驗結果，上開項目皆符合進廠限值，上訴
03 人爰依下水道管理辦法第15條、第18條規定，以107年7月16
04 日高市經發工字第10731342600號函（下稱原處分）核計被
05 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
06 道系統進廠限值（基本）污水處理系統使用費新臺幣（下
07 同）33,768元，以及超過進廠限值加計污水處理使用費（下
08 稱使用費）18,604,465元，合計18,638,233元。被上訴人對
09 上開使用費18,604,465元部分不服，循序提起行政訴訟，並
10 聲明：訴願決定及原處分關於命被上訴人繳納超過進場限值
11 加計污水處理系統使用費18,604,465元部分均撤銷。經高雄
12 高等行政法院（下稱原審）107年度訴字第492號判決（下稱
13 前審判決）駁回後，提起上訴，經本院110年度上字第745號
14 判決廢棄前審判決，發回原審更為審理。嗣原審更為審理
15 後，以112年度訴更一字第12號判決（下稱原判決）：一、
16 訴願決定及原處分關於命被上訴人繳納使用費超過325,389
17 元部分，均撤銷。二、被上訴人其餘之訴駁回。上訴人就其
18 敗訴部分不服，遂提起本件上訴【被上訴人就其敗訴部分並
19 未上訴，已告確定，故本院審理之範圍為原處分命被上訴人
20 繳納有關油脂之使用費（礦物性油脂使用費8,570,132元、
21 動物性油脂使用費9,708,944元，合計18,279,076元）部
22 分】，並聲明：原判決不利上訴人部分廢棄，上開廢棄部
23 分，被上訴人在第一審之訴駁回。

24 二、被上訴人起訴主張及上訴人於原審之答辯均引用原判決所
25 載。

26 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係以：

27 (一)依改制前行政院環境保護署（現已改制為環境部，下稱環境
28 部）94年3月2日環署檢字第0940015591號公告之「水質檢測
29 方法總則」第3點第3款及環境部105年11月18日環署檢字第1
30 050092838號公告之行為時（下同）「水中油脂檢測方法—
31 索氏萃取重量法(NIEA W505.52C)」（下稱索氏萃取重量

01 法)第6點第1、2款規定可知，於採樣前，所有採樣容器須
02 經清洗程序，而油脂採樣程序中，僅規範廣口玻璃瓶須以正
03 己烷溶劑淋洗，未提及尚須其他採樣容器，考量採樣時不得
04 進行分裝之規定，堪認廣口玻璃瓶為採樣時唯一需用之容
05 器，故應自採樣井中取水直接導引至廣口玻璃瓶內保存，始
06 符索氏萃取重量法第6點第2款「不得分裝樣品」之程序規
07 定。而本件採樣過程，依卷附之採樣影片觀之，採樣人員係
08 先採集水樣至大塑膠量杯(5L)，再進行各個檢驗項目之取
09 樣程序，於油脂項目，則係由大塑膠量杯(5L)取樣至廣口
10 玻璃瓶(1L)，此採樣程序顯已違反索氏萃取重量法第6點
11 第2款「不得分裝樣品」之規定。

12 (二)本件油脂採樣係當日採樣人員以目視系爭採樣井之廢(污)
13 水狀況所臨時增加之採樣項目，而採樣容器之大塑膠量杯因
14 係供數個檢測項目採樣使用，非專用於油脂採樣，故僅用清
15 潔劑清潔，並未以正己烷淋洗，是該大塑膠量杯未符合索氏
16 萃取重量法第6點第1款關於油脂檢測採樣容器之洗淨要求，
17 自有瑕疵。準此，上開採樣程序既有前揭瑕疵，則其後續檢
18 測之油脂含量，自不得作為原處分計算使用費之依據。從
19 而，原處分命被上訴人應繳納有關油脂之使用費(礦物性油
20 脂使用費8,570,132元、動物性油脂使用費9,708,944元，合
21 計18,279,076元)部分，於法無據等語，判決撤銷訴願決定
22 及原處分關於命被上訴人繳納使用費超過325,389元部分。

23 四、本院查：

24 (一)產業創新條例第50條第1項第1款規定：「產業園區應依下列
25 規定成立管理機構，……：一、中央主管機關或直轄市、縣
26 (市)主管機關開發之產業園區，由各該主管機關成
27 立……。」第53條第1項第2款、第2項規定：「(第1項)依
28 第50條規定成立之管理機構，得向區內各使用人收取下列費
29 用：……二、污水處理系統使用費……。(第2項)前項各
30 類費用之費率，由管理機構擬訂，產業園區屬中央主管機關
31 開發者，應報中央主管機關核定；屬直轄市、縣(市)主管

01 機關、公民營事業開發者，應報直轄市、縣（市）主管機關
02 核定。」又依產業創新條例第53條第2項規定而訂定之下水道
03 管理辦法第13條規定：「用戶排入園區下水道之廢（污）
04 水水質，應符合主管機關公告各管制項目之進廠限值。」第
05 15條第1項規定：「園區下水道使用費，每月按用戶排放之
06 廢（污）水符合進廠限值之水量及水質，加計超過進廠限值
07 之水量及水質，經分級計費後之總和計收。」第18條規定：
08 「用戶排放廢（污）水水質超過進廠限值者，其使用費依下
09 列規定計收：一、收費日數：……（二）經主管機關查獲違
10 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
11 經查驗排放水質符合進廠限值之前一日止；當月無檢測合格
12 紀錄且未能舉證違規排放日者，追溯至當月一日起算。二、
13 收費水量：（一）設置廢（污）水計量設備者：依前款收費
14 日數所抄錄之起訖讀數計算。（二）經主管機關指定以自來
15 水計量設備計量者：依當月排放量之日平均值乘以前款收
16 費日數計算。三、收費水質：以用戶主動告知異常排放或主
17 管機關查獲違規排放當日採樣檢測所得之水質為計算基
18 礎。」上開下水道管理辦法規定就使用費區分符合進廠限值
19 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
20 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
21 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
22 區水域之水質，及充作本洲園區開發管理基金，符合產業創
23 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
24 權之目的、內容及範圍具體明確，且該辦法中就收取使用費
25 相關規定部分，亦未逾越母法授權之範圍，核與法律授權明
26 確性原則無違，自可援引適用。

27 (二)環境部94年3月2日環署檢字第0940015591號公告之「水質檢
28 測方法總則」第1點「方法概要」規定：「本方法總則係為
29 使用水質檢測方法時，可能遇到的一般問題，提供水質檢測
30 之干擾、設備材料、試劑、樣品保存、樣品處理、方法選
31 用、結果處理以及品質管制等之綜合指引，作為執行特定水

01 質樣品之指定項目檢測時之參考。……。」第2點「適用範圍」規定：「本總則適用於執行飲用水、飲用水水源、地面
02 水體、海域水體、地下水、放流水及廢(污)水等水質樣品之
03 法規管制檢測時之一般規定，詳細之規定須參考各別檢測方
04 法，……。」可知，水質檢測方法總則為一般性規定，詳細
05 規定仍須參考各別檢測方法。而關於油脂檢測方法，除應依
06 一般性規定之水質檢測方法總則第6點「採樣及保存」第1
07 款、第4款：「(一)採樣的方法需因採樣的目的及分析方
08 法的要求，而規劃不同的採樣方式。採樣的目的二是要採集具
09 代表性的樣品，但是採集的體積也必須夠大以滿足分析需求
10 及符合樣品的代表性等功能。……(四)採樣前，應先確
11 認採樣工具及樣品容器沒有受到污染。……」規定之原則採
12 樣外，另應依環境部公告之索氏萃取重量法規定辦理。又索
13 氏萃取重量法第1點「方法概要」規定：「水樣中油類及固
14 態或黏稠之脂類，藉過濾法與液體分離後，用正己烷以索氏
15 (Soxhlet)萃取器萃取，將正己烷蒸發後之餘留物稱重，
16 即得總油脂量；將總油脂溶於正己烷，以活性矽膠吸附極性
17 物質，過濾蒸乾後稱重，即得礦物性油脂量；總油脂量與礦
18 物性油脂量之差，即得動植物性油脂量。」第3點「干擾」
19 第1款規定：「任何可溶解於正己烷溶劑中之元素硫、芳香
20 環有機物、含氯、硫和氮之碳氫化合物以及某些有機染料可
21 能會一併被萃取出而被誤判為油脂。」第6點「採樣與保
22 存」第1款、第2款規定：「(一)以廣口玻璃瓶採集具代表
23 性水樣，採樣前廣口玻璃瓶先以清潔劑清潔，於清水洗淨後
24 再以正己烷淋洗，以去除干擾物質。(二)採樣時，水樣不
25 得溢出樣品瓶且不得分裝樣品。檢驗時需全量分析。」準此
26 可知，水質採樣方法重在採集之水質樣品是否具備該地水質
27 之代表性，而以廣口玻璃瓶採樣前，應先以清潔劑清潔，於
28 清水洗淨後再以正己烷淋洗，且採樣時，水樣不得溢出瓶口
29 且不得分裝樣品，方符油脂之採樣程序。
30

01 (三)經查，園區服務中心於107年1月23日派員至被上訴人廠區進
02 行廢（污）水水質檢驗作業，經在系爭採樣井取樣化驗結
03 果，發現礦物性油脂為4,910mg/L及動物性油脂為5,590mg/L
04 （總油脂為10,500mg/L），均超過進廠限值，上訴人遂以被
05 上訴人違反下水道管理辦法第13條規定，而依同辦法第15
06 條、第18條規定分別加徵使用費8,570,132元、9,708,944
07 元。又當日之採樣程序，係由採樣人員先採集水樣至大塑膠
08 量杯，再進行各個檢驗項目之取樣程序，於油脂項目，則係
09 由大塑膠量杯取樣至廣口玻璃瓶，且油脂採樣使用之容器，
10 僅廣口玻璃瓶有以正己烷淋洗，而大塑膠量杯則僅用清潔劑
11 清潔，並未以正己烷淋洗等節，為原審依法確定之事實，核
12 與卷證相符。原審並據以論明：本件以大塑膠量杯採集水樣
13 後再取出1L水樣至廣口玻璃瓶內，考量油脂因具黏稠性，易
14 黏附於採樣器具（瓶）壁上，倘非自採樣井直接取水至廣口
15 玻璃瓶內，即構成分裝行為，已屬違法。另參酌任何可溶解
16 於正己烷溶劑之物質均可能干擾檢測結果，影響油脂檢測數
17 據，故規範油脂採樣容器必須經正己烷淋洗之步驟，以去除
18 干擾物質。是以，本件採樣人員先採集水樣至大塑膠量杯，
19 再由大塑膠量杯取樣至廣口玻璃瓶，且大塑膠量杯未以正己
20 烷淋洗之採樣程序（下稱系爭採樣程序），業已分別違反索
21 氏萃取重量法第6點第1款、第2款規定之採樣程序等語。惟
22 查，觀諸環境部所屬國家環境研究院前曾以113年3月18日環
23 研技字第1135004076號函就系爭採樣程序之疑義回復原審略
24 以：「三、……（三）油脂因具黏稠性，易黏附於採樣器具
25 （瓶）壁上，採集樣品時依本部『水中油脂檢測方法-索氏
26 萃取重量法（NIEA W505.54B）六（二）規定：『採樣時，水
27 樣不得溢出樣品瓶且不得分裝…』，也是因為分裝過程會造
28 成部分油脂黏附瓶壁，造成檢測誤差。（四）以正己烷淋洗
29 容器可去除樣品瓶中之油脂。」等語可知，分裝樣品，將因
30 油脂黏附於分裝前之採樣器具（瓶）壁上，以致在檢測分裝
31 後之樣品時，可能產生「濃度低估」之情形。因此，採樣人

01 員先採集水樣至大塑膠量杯，再由大塑膠量杯取樣至廣口玻
02 璃瓶之採樣程序，固已違反索氏萃取重量法第6點第2款「不
03 得分裝樣品」之規定，然此反可推知該樣品實際油脂濃度應
04 比檢測之結果更高，故此程序之違反，對被上訴人而言，並
05 無不利。至於大塑膠量杯於採樣前雖未以正己烷淋洗，然原
06 判決既依證人即○○○○○○股份有限公司（下稱○○○
07 公司）採樣部經理○○○及實驗室主任○○○之證詞，認定
08 該大塑膠量杯採樣前業以清潔劑清潔，則該大塑膠量杯之油
09 脂應已大部分去除，縱然未以正己烷淋洗，其殘留油脂干擾
10 之程度，相較於從大塑膠量杯分裝至廣口玻璃瓶時，油脂黏
11 附於分裝前之大塑膠量杯壁上所產生之影響，應較為輕微，
12 故原判決僅以系爭採樣程序業已分別違反索氏萃取重量法第
13 6點第1款、第2款規定為據，而不問系爭採樣程序之違反是
14 否不利於被上訴人，即以前揭理由撤銷訴願決定及原處分關
15 於命被上訴人應繳納有關油脂之使用費（礦物性油脂使用費
16 8,570,132元、動物性油脂使用費9,708,944元，合計18,27
17 9,076元）部分，洵屬未洽。

18 (四)然按：

- 19 1.依前揭水質檢測方法總則第6點第1款及索氏萃取重量法第6
20 點第2款、第3款規定可知，採樣之方法，須因採樣之目的及
21 分析方法之要求，而規劃不同之採樣方式，而非不論採樣目
22 的、分析方法，均使用相同之採樣方法；至於採樣之目的，
23 則是要採集具代表性的樣品，除水樣不得溢出樣品瓶且不得
24 分裝樣品外，其取樣量一般約為1L，以滿足分析需求及符合
25 樣品的代表性等功能。而揆諸環境部就水質檢測方法總則第
26 6點第1款規定之涵義，前曾以112年9月18日環部授研字第11
27 25001349號函復原審略以：「三、……（一）有關『採樣的
28 目的是要採集具代表性的樣品，但是採集的體積也必須夠大
29 以滿足分析需求及符合樣品的代表性等功能』此處所指的代
30 表性係指採樣過程必須依調查目的，使用適當採樣設計所取
31 得的樣本，所採集到的樣品，以反映環境場址所呈現之污染

01 特徵為原則，包含何時採、在何處採樣及採集之樣品量。
02 ……（三）採樣深度部分，說明如下：……2、進行水中油
03 脂採樣時得依『水質檢測方法總則（NIEA W102.51C）六、
04 採樣與保存（九）』『單一樣品：在特定的位置採集單一的樣
05 品，通常會在採樣計畫內事前先規劃好採樣的地點、深度等
06 條件，只能代表單點一次的樣品結果。』。如對『代表性樣
07 品採樣深度』有爭議時，可輔以採樣計畫書依據目的及採樣
08 標的物（油脂）特性進行規劃。」由此可知，為能「反映
09 環境場址所呈現之污染特徵」，必須依調查目的、使用適當
10 採樣設計所取得之樣本方具代表性，至於採集之時間、地
11 點、數量僅為例示，並非符合適當之採集時間、地點及數
12 量，而不問檢驗之項目有無特殊之性質，是否須設計不同之
13 採樣方法，即一概認為依此所採取之樣品即具代表性。是
14 以，上訴人主張只要符合索氏萃取重量法要求之時間、地點
15 及體積，即具代表性等語，尚非可取。

16 2.經查，○○○公司於107年1月23日至被上訴人廠區進行廢
17 （污）水水質檢驗作業時，原沒有要檢驗油脂項目，係因進
18 行檢驗作業時，發現水樣中有很多油脂，方才增加檢驗油脂
19 項目乙節，業經證人○○○證述在案，且為兩造所不爭執，
20 是○○○公司於檢驗前，自無可能規劃油脂之採樣方式。又
21 證人即○○○公司當日負責採集水樣之○○○乃證稱：
22 「……我們的採樣品都是採表層，不會採底層，因為底層會
23 擾動沉積物，影響採樣的樣品，……」、「【問：你從水井
24 採樣之後，那個水樣有無經過大量杯（即5L之大塑膠量杯）
25 再倒入棕色瓶子（即1L之廣口玻璃瓶）或是直接從水井採樣
26 到棕色瓶子？】棕色瓶子是經由大量杯再倒入的」、「
27 「（問：……你們在裝入採樣瓶時，有無另外拍攝影片？）
28 沒有」等語。然而，由於油的密度比水小，因此油會漂浮在
29 水面上，不會與水混合，此為物理常識，證人○○○僅為避
30 免擾動沉積物而採取表層之水樣，卻因臨時決定檢驗油脂項
31 目，而未規劃就油脂項目採取不同之採樣方法，則依此方式

01 採取表層之水樣，是否即具代表性的樣品，已非無疑。何
02 況，依證人○○○所述，採樣當日之採樣程序，係由採樣人
03 員先採集水樣至大塑膠量杯，而就油脂項目，則係由大塑膠
04 量杯再倒入廣口玻璃瓶。而因油脂之密度比水小，油會浮在
05 水面上，則當水樣從大塑膠量杯倒入廣口玻璃瓶時，證人○
06 ○○係如何倒入？倒入之速度如何？均會影響倒入廣口玻璃
07 瓶內水樣之油脂濃度。準此，本件上訴人委請之○○○公司
08 既係臨時決定檢驗油脂項目，致未依油脂之特性而規劃與當
09 日另準備檢驗其他項目不同之採樣方式，並致其採取之水樣
10 有失其代表性之疑慮，則上訴人依此有代表性疑慮之水樣檢
11 驗其油脂濃度，復依此油脂濃度計算被上訴人應繳納之使用
12 費，即非適法有據。

13 3.至上訴人雖稱：油脂濃度一旦超過2倍，被上訴人應給付之
14 使用費即無差異，是原判決固認定系爭採樣程序有瑕疵，但
15 此不僅無法確認原處分認定當日採取之水樣油脂濃度達2倍
16 以上核屬違法外，更未說明該水樣如何不符合其他等級之規
17 範，卻逕將此部分之使用費全部撤銷，洵有理由不備之違背
18 法令情形等語。但查，本件採取之水樣既有不具代表性之疑
19 慮，則因此而檢驗之油脂濃度即非可採，至於該水樣之採樣
20 瑕疵究竟影響若干之油脂濃度，既無檢驗數據可資佐證，復
21 無任何經驗法則可以參酌，故自難由法院逕自認定系爭採樣
22 程序之瑕疵，並不影響系爭水樣之油脂濃度仍超過2倍以上
23 或符合其他等級之判斷。何況，依上訴人提出本件被上訴人
24 排放廢（污）水超過進廠限值使用費計算說明及計算表（前
25 審卷一第53至54頁）可知，本件礦物性油脂、動物性油脂之
26 使用費，均係按收費水量437.68立方公尺（即收費日數23天
27 之水量）、油脂濃度及單價，並按0至2倍6個級距（即進廠
28 限值以下、1.25倍至進廠限值、1.5倍至1.25倍、1.75倍至
29 1.5倍、2倍至1.75倍、2倍以上等6個級距）計算之。以礦物
30 性油脂為例，其中第6項超過進廠限值2倍以上之使用費，其
31 計算式為 $4,890\text{mg/L}$ （濃度） $\times 437.68\text{m}^3$ （水量） $\div 1,000 \times 4$

01 (超過進廠限值2倍之係數) × 1,000元/kg (單價) = 8,560,
02 952元。因此，油脂濃度既為計算式之一環，則油脂濃度若
03 干，確已影響上訴人究竟得向被上訴人收取若干使用費之結
04 果。是以，上訴人主張油脂濃度一旦超過2倍，被上訴人應
05 給付之使用費即無差異等語，即非可採。準此，上訴人以原
06 處分核計被上訴人應繳納礦物性油脂及動物性油脂之使用費
07 共計18,279,076元，所據部分事實基礎已生動搖，此亦攸關
08 原處分使用費之計算與認定，而影響原處分之合法性及判決
09 之結果，且因本件應繳納之使用費若干，乃涉及油脂濃度之
10 數據，此部分資料既有欠缺，法院自無從代為計算，故原判
11 決將此部分之訴願決定及原處分判決撤銷，即無違誤，上訴
12 人應依法重為適法之處分。

13 五、綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分關於命被上訴人繳
14 納使用費超過325,389元部分之理由，雖與本院未盡相同，
15 然其結論既無不合，仍應維持。上訴意旨，仍執前詞，指摘
16 原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

17 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2
18 項、第98條第1項前段，判決如主文。

19 中 華 民 國 114 年 8 月 21 日

20 最高行政法院第四庭

21 審判長法官 王 碧 芳

22 法官 王 俊 雄

23 法官 鍾 啟 煒

24 法官 陳 文 燦

25 法官 林 秀 圓

26 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

27 中 華 民 國 114 年 8 月 21 日

28 書記官 蕭 君 卉