

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第164號

115年8月11日辯論終結

上 訴 人 治基工程開發有限公司

代 表 人 蔡啟宏

訴訟代理人 陳建宏 律師

廖蔚庭 律師

被 上 訴 人 新北市政府環境保護局

代 表 人 程大維

送達代收人 張維宇

訴訟代理人 王馨瑤

曾成飆

張維宇

輔助參加人 環境部

代 表 人 彭啟明

訴訟代理人 謝知行

黃子育

上列當事人間空氣污染防治法事件，上訴人對於中華民國113年1月31日臺北高等行政法院111年度訴字第890號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、原判決廢棄。

二、訴願決定及原處分均撤銷。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

一、新北市政府警察局刑事警察大隊(下稱新北市刑大)、內政部警政署保安警察第7總隊第3大隊發現坐落○○市○○區○○段○○、○○○○、○○○○、○○○○地號土地(下稱系爭土地，第1筆為國有土地，後3筆為訴外人陳○德所有[下稱3筆土地]，

01 陳○德因所有土地有下述土石堆置情事，違反區域計畫法第  
02 15條第1項、第21條規定，遭裁罰新臺幣[下同]27萬元及令  
03 停止非法使用，經臺北高等行政法院111年度訴字第908號判  
04 決駁回其訴確定)，於民國110年8、9月間，有大量砂石車頻  
05 繁進出，遂進行調查。期間，被上訴人於110年9月24日，在  
06 ○○市○○區○○路發現大量砂石車載運土石方，路口並有  
07 專人監控，協同新北市政府警察局三峽分局，於該日下午4  
08 時20分許、翌日下午4時45分許，先後派員至○○市○○區  
09 ○○路00-00號旁空地稽查，認上訴人涉有在系爭土地堆置  
10 土石且體積超過3,000立方公尺，核屬改制前行政院環境環  
11 保署(下稱環保署，改制後為環境部即輔助參加人)100年12  
12 月19日環署空字第1000109769E號公告(下稱100年12月19日  
13 公告)應申請設置、變更及操作許可之固定污染源。上訴人  
14 未領有固定污染源設置及操作許可證，逕行設置及操作，違  
15 反空氣污染防制法(下稱空污法)第24條第1項、第2項規定，  
16 依空污法第63條後段及公私場所固定污染源違反空氣污染防  
17 制法應處罰鍰額度裁罰準則(下稱裁罰準則)第3條規定，以1  
18 11年2月16日新北環稽字第20-111-020013號裁處書，處上訴  
19 人20萬元罰鍰，另以同日新北環稽字第20-111-020014號裁  
20 處書(與前述裁處書合稱原處分)，命自裁處書送達之日起堆  
21 置場停工，並依環境教育法第23條規定，處環境講習8小  
22 時。上訴人不服，循序提起行政訴訟，經臺北高等行政法院  
23 (下稱原審)111年度訴字第890號判決(下稱原判決)駁回，遂  
24 提起本件上訴，聲明：原判決廢棄；訴願決定及原處分均撤  
25 銷或發回原審更為審理。

26 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記  
27 載。

28 三、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

29 (一)上訴人載運土石方前往系爭土地堆置，該當空污法第24條第  
30 1項、第2項之違規：

- 01 1. 被上訴人於110年9月24日、9月25日查獲上訴人經由訴外人  
02 鄭○僱用司機載運土石方至系爭土地堆置之情，有被上訴人  
03 稽查紀錄及採證照片附卷可稽，經原審依職權調取臺灣新北  
04 地方檢察署111年度偵字第13679號偵查卷宗查明，上訴人實  
05 際負責人(原判決誤載為代表人)、鄭○及訴外人司機林○佑  
06 於警詢及偵訊中均坦承上情，並與系爭土地所有人陳○德於  
07 警詢、偵訊及受陳○德委任處理系爭土地整地事宜之訴外人  
08 劉○斌於警詢、偵訊及原審審理時所述相合。
- 09 2. 上訴人主張係載運園藝用沃土至系爭土地，並無違反空污法  
10 第24條第1項、第2項規定。惟查，上訴人與劉○斌訂定買賣  
11 合約書(下稱系爭買賣合約)，約定由上訴人載運一般園藝用  
12 土至系爭土地，上訴人遂將先前為履行與世詮營造工程股份  
13 有限公司(下稱世詮公司)間買賣合約而載運至○○市○○區  
14 ○○路工地(下稱文山區工地)覆蓋之一般園藝用土，再從該  
15 工地挖取並僱請司機林○佑等載運至系爭土地覆蓋堆置等  
16 情，有上訴人主張與劉○斌、世詮公司簽訂之買賣合約書，  
17 出貨證明書為佐，核諸證人劉○斌於原審證述，陳○德、鄭  
18 ○、訴外人古年文於警詢、偵訊中陳述，及新北市刑大設置  
19 監視器統計進出系爭土地砂石車之統計表(下稱車輛進出統  
20 計表)，上訴人確有僱請司機從文山區工地載運土方至系爭  
21 土地。被上訴人以110年9月25日稽查時，現場量測已堆置土  
22 石方之3個區域，合計15,896.4立方公尺，認為上訴人載運  
23 堆置之土石方數量，上訴人否認並主張其中來自中和區、五  
24 股區者並非其所載運。而系爭土地所堆置來自五股區、中和  
25 區之土石方，係由高進國際實業有限公司(下稱高進公司)、  
26 鄭穎工程有限公司(下稱鄭穎公司)處理載運，上訴人主張並  
27 未自五股區、中和區工地載運土石方前往系爭土地堆置，尚  
28 非無據。而訴外人張○化於111年2月13日在系爭土地進行種  
29 植作業一事，上訴人稱係陳○德因遭新北市政府所屬機關裁  
30 罰，為使系爭土地恢復農用並改善達植生80%，方要求訴外  
31 人張○誠協助，張○誠則請張○化前往進行作業。陳○德並

01 稱系爭土地經覆蓋沃土後已進行施灑肥料、植栽綠化，其委  
02 請劉○斌找訴外人鄭○湧施作護坡係為鞏固基地防止土壤流  
03 失等語，並提出現場照片4幀為佐。被上訴人以張○化在系  
04 爭土地植栽逕認張○誠或上訴人實際管領系爭土地，應有速  
05 斷，此外，被上訴人並未提出何積極證據說明五股區、中和  
06 區工地之剩餘土石方亦係由上訴人載運堆置，則被上訴人以  
07 系爭土地現場土石方堆置總量認均屬上訴人所為，並不可  
08 採。上訴人在系爭土地堆置土石方，不問其性質為園藝用土  
09 或剩餘土石方，均屬逸散性粒狀污染物質，且堆置體積在3,  
10 000立方公尺以上，屬環保署100年12月19日公告第5批第2類  
11 應申請設置、變更或操作許可之固定污染源。上訴人未於設  
12 置前檢具空氣污染防制計畫，申請取得設置及操作許可證，  
13 即逕行載運土石方進入堆置，所為該當空污法第24條第1  
14 項、第2項規定。

15 (二)上訴人屬工商廠、場，依空污法第63條規定罰鍰下限為10萬  
16 元，復依裁罰準則第3條規定，本件污染程度(A)參數被上訴  
17 人核定為2；污染物項目(B)為1；污染特性即累積次數(C)為  
18 1(即本件違規)；影響程度(D)參數被上訴人核定為2；上訴  
19 人於違規日前3年內係首次違反，且未涉及空污法第96條第1  
20 項情節重大情形，減輕權重為0.5，故E為-0.5。依上開各項  
21 參數計算裁罰金額為 $2 \times 1 \times 1 \times 2 \times (1 - 0.5) \times 10$ 萬元=20萬元。被  
22 上訴人依空污法第63條規定處罰鍰20萬元並令停工，再依環  
23 境教育法第23條、環境講習執行辦法第8條第1項、第3項及  
24 其附件1規定裁處環境講習8小時，均屬有據，訴願決定遞予  
25 維持，亦無不合等語，為其判斷之基礎。

#### 26 四、本院查：

27 (一)按為防制空氣污染，維護生活環境及國民健康，以提高生活  
28 品質，而制定空污法，第24條規定：「(第1項)公私場所具  
29 有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更  
30 前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣(市)主管機關  
31 或中央主管機關委託之機關申請及取得設置許可證，並依許

01 可證內容進行設置或變更。(第2項)前項固定污染源設置或  
02 變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、  
03 縣(市)主管機關或經中央主管機關委託之機關申請及取得  
04 操作許可證，並依核發之許可證內容進行操作。……(第4  
05 項)固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、審查  
06 原則、公開內容、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或  
07 終止委託及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定  
08 之。」第63條規定：「公私場所未依第24條第1項或第2項規  
09 定取得許可證，逕行設置、變更或操作者，處新臺幣2萬元  
10 以上100萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣1  
11 0萬元以上2,000萬元以下罰鍰，並令停工及限期申請取得設  
12 置或操作許可證。」又前揭第24條第4項所訂定固定污染源  
13 設置操作及燃料使用許可證管理辦法(下稱設置操作許可辦  
14 法)，第2條第1項規定：「公私場所固定污染源經中央主管  
15 機關依本法第24條第1項指定公告者，應申請設置或操作許  
16 可證。」第12條第1項規定：「公私場所依本法第24條第1項  
17 規定申請固定污染源設置許可證，應填具申請表，並檢具空  
18 氣污染防制計畫，向審核機關為之。」第17條規定：「公私  
19 場所應於取得固定污染源設置許可證後，始得進行固定污染  
20 源設備安裝或建造，並應依許可證內容進行設置或變更。」  
21 第18條第1項規定：「公私場所依本法第24條第2項規定，申  
22 請固定污染源操作許可證，應填具申請表，並檢具下列文  
23 件，向審核機關為之：……」第23條第1項條規定：「公私  
24 場所應於取得固定污染源操作許可證後，始得操作，並應依  
25 許可證核定內容操作。」可知，為防制空氣污染，空污法就  
26 固定污染源之管制，係採事前許可制，凡公私場所具有經中  
27 央主管機關指定公告之固定污染源，所為設置、變更及操  
28 作，均須經主管機關審查核可。詳言之，依空污法第24條第  
29 1項規定，應於「設置前」檢具空氣污染防制計畫，向主管  
30 機關申請核發「設置許可證」後，始得依許可證內容進行設  
31 置，並於設置後，依空污法第24條第2項規定，檢具符合該

01 法相關規定之證明文件，向主管機關申請核發操作許可證，  
02 始得依許可證內容進行操作。倘公私場所具公告之固定污染源，  
03 未依空污法第24條第1項或第2項之規定申請取得許可，  
04 即逕行設置或操作，係由主管機關依第63條規定處罰。另違  
05 反者為工商廠、場，除處較重罰鍰外，並應令其停工及限期  
06 申請取得許可，由此足知，負有前述申請義務者，為實際具  
07 有設置、管理及營運該固定污染源之能力，並得履行許可內  
08 容與污染防制義務之公私場所，自包括工商廠場及非工商廠  
09 場。然不論屬何者，具申請取得許可義務之公私場所，應就  
10 其所設置之固定污染源具法律上或事實上管領力，方可謂具  
11 設置、管理及營運該固定污染源之能力，並得履行污染防制  
12 義務，而足以達成主管機關令停工之要求，及可排除非法設  
13 置或操作之狀態，因此負有補辦申請取得該場所設置或操作  
14 許可之義務。

15 (二)環保署100年12月19日公告：「主旨：公告『第1批至第8批  
16 公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源』，自  
17 100年12月19日生效。……公告事項：一、第1批至第8批公  
18 私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源，如附  
19 表。」「附表：批次：五；行業別：各行業；類別：第2  
20 類；適用對象：新設、變更；製程別：堆置場；公告條件說  
21 明：一、同一公私場所，其地平面上逸散性粒狀污染物質堆  
22 置場之總設計或實際堆置體積在3千立方公尺以上或堆置量  
23 在6萬公噸/年以上者。……；備註：逸散性粒狀污染物質指  
24 因人為或自然之破壞、擾動或風蝕作用，致物質本身或其表  
25 面附著粒狀物散布於空氣者。」是逸散性粒狀污染物質主要  
26 係因該物質本身或其表面附著粒狀物會散布於空氣，應予管  
27 理(上述之申請取得設置、操作許可)及防制(可參固定污染  
28 源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法第4條所規  
29 定，堆置於封閉式建築物內、堆置區四周應以防塵網或阻隔  
30 牆圍封、覆蓋防塵布或防塵網、噴灑化學穩定劑、設置自動  
31 灑水設備等有效抑制粒狀污染物逸散之方法)，以維護空氣

品質。因此，不論該逸散性粒狀污染物質是否屬營建土石方，抑或可種植之土方，只要該物質本身或其表面附著物會散布於空氣，均屬之。是本件所堆置者究為營建土石方抑或園藝用土，不會影響是否構成環保署100年12月19日公告應申請設置、操作許可之固定污染源認定。

(三)查被上訴人於110年9月24日、25日查獲上訴人載運土石方至系爭土地堆置，緣自系爭土地所有人陳○德有整地需求而委任劉○斌處理整地事宜，劉○斌再經由鄭○湧、鄭○之中介，使高進公司及上訴人運至系爭土地堆置，其中來自五股區、中和區之土石方，係由高進公司及鄭穎公司載運，現場量測已堆置之土石方合計15,896.4立方公尺等情，為原審依職權確定之事實，核與卷內證據相符。參以原審所引系爭買賣合約，陳○德、劉○斌、鄭○於警詢及偵訊之陳述及證人劉○斌於原審之證述以觀，系爭土地之3筆土地為陳○德所有，其並將3筆土地與相連之另10筆土地覆土整地事宜委託劉○斌處理，劉○斌遂與上訴人簽訂系爭買賣合約，約定就陳○德所有該13筆約4、5千坪左右之土地，向上訴人購買園藝用土進行覆土，並處理現場事宜及向陳○德匯報進度，因上訴人所售價額較高，所以110年9月1日前係委由鄭○湧找鄭○運土並進行整地，嗣鄭○湧死亡，才由上訴人於110年9月1日委由鄭○運沃土進場至遭查獲為止，可認上開土方之堆置係出於土地所有權人陳○德整地之需求而向外購買，並委託劉○斌為其處理相關事宜。則陳○德所有需覆土整地之土地達13筆之多，並達4、5千坪之廣，實際已堆置15,896.4立方公尺土方、土石方，遠超過法定之3,000立方公尺以上，屬空污法第24條第1項及第2項應申請設置及操作許可之具固定污染源之場所。

(四)被上訴人雖辯稱陳○德於系爭買賣合約範圍內於其土地堆置土石達3,000立方公尺以上情形，固應負有依空污法第24條第1項及第2項申請取得許可之義務，惟超出系爭買賣合約範圍外之土石堆置，申請義務人為實際堆置之上訴人云云。然

01 原判決已敘明：依車輛進出統計表，於110年8月24日至9月2  
02 4日間，共有652車次土石方來自文山區工地，證人劉○斌並  
03 證稱上訴人載運至系爭土地之土石方有300多車，按查獲之  
04 砂石車貨廂容積上限14.7立方公尺計算上訴人載運至系爭土  
05 地之土石方，約為4,410立方公尺至9,584立方公尺間，且上  
06 訴人自陳其土方來源係依其與世詮公司間買賣合約，原已載  
07 運至文山區工地覆蓋後所退之園藝用土，數量均為4,000立  
08 方公尺，則上訴人載運至系爭土地堆置之土方體積約為4,00  
09 0立方公尺等語，並無不合。而依陳○德複委託上訴人整地  
10 堆置之土方數量，已屬空污法第24條第1項及第2項應申請設  
11 置及操作許可之具固定污染源之場所，自應取得設置及操作  
12 許可始得進行覆土堆置，已如前述。至上訴人僅為受陳○德  
13 複委託運土方堆置之人，且系爭土地上之其他土石方屬鄭○  
14 湧或高進公司等其他人所堆置，難認均屬上訴人所為。縱上  
15 訴人載運文山區工地所退之園藝用土至系爭土地傾倒堆置，  
16 致引起塵土飛揚或污染空氣之行為屬實，係有無違反空污法  
17 第32條第1項第2款規定，而依同法第67條第1項處罰之問  
18 題，難認其依買賣合約履行而運置土方，即屬對系爭土地有  
19 法律上或事實上之管領力，而係具申請取得設置及操作許可  
20 義務之公私場所。況系爭土地尚有前述之其他人進行堆置土  
21 石，亦難認上訴人就非其所堆置之土石亦有管領力而可履行  
22 主管機關令該他人停工之要求，並可排除非法設置或操作之  
23 狀態。被上訴人僅執鄭○及其所僱司機林○佑所稱係與上訴  
24 人接洽進入傾倒乙節，未視上訴人係受託完成陳○德所有系  
25 爭土地整地覆土事宜所為，鄭○並受上訴人委託載運沃土等  
26 情，於上訴後又改稱：上訴人於系爭買賣合約範圍外，有依  
27 空污法第24條第1項及第2項規定就系爭土地之場所申請設  
28 置及操作許可義務云云，實無足取。被上訴人以上訴人未取得  
29 設置及操作許可，逕行堆置土石，依空污法第63條及裁罰準  
30 則第3條規定，以原處分處上訴人20萬元罰鍰並命停工，及  
31 依環境教育法第23條規定處環境講習8小時，自非適法。原

判決未釐清空污法第24條第1項及第2項之申請義務性質及主體，並究明對於系爭土地所設置固定污染源具法律上或事實上管領力，而有設置、管理及營運該固定污染源之能力，並得履行污染防制義務者，尚非上訴人，即認上訴人有違反空污法第63條規定，而將原處分予以維持，核有認定事實未依證據與適用法規不當之違背法令。

五、綜上所述，原判決既有上開違背法令情形，且已影響判決之結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又因本件事實已臻明確，且所涉法律問題已經兩造於本院準備程序及言詞辯論期日充分攻防，本院自為判決，並不會對兩造造成突襲，故由本院本於依法確定的事實，將原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分。

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、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 8 月 20 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

法官 王 俊 雄

法官 鍾 啟 煒

法官 陳 文 燦

法官 羅 月 君

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 115 年 8 月 20 日

書記官 林 郁 芳