最 高 行 政 法 院 判 決

115年度上字第42號

上　訴　人　大漢預拌廠股份有限公司

代　表　人　蔡錦達

訴訟代理人　宋重和　律師

　　翁敬翔　律師

被 上訴 人　新北市政府環境保護局

代　表　人　程大維

上列當事人間空氣污染防制法事件，上訴人對於中華民國114年11月27日臺北高等行政法院113年度訴字第55號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人代表人由蔡錦忠變更為蔡錦達，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、上訴人於○○市○○區○○○路000號設立未登記之工廠(下稱系爭工廠)，從事將水泥、混凝土粒料及摻料，以水充分混和之混凝土預拌製程(下稱系爭製程)，且為每日最大設計拌合量大於50立方公尺之作業，核屬改制前行政院環境保護署(下稱環保署，現改制為環境部)民國100年12月19日環署空字第1000109769E號公告(下稱100年12月19日公告)第2批第2類應申請設置、變更及操作許可之固定污染源。被上訴人因111年水污染熱區打擊計畫，於111年10月7日14時許派員至系爭工廠稽查，發現上訴人未領有固定污染源設置及操作許可證，逕行從事系爭製程，爰予舉發並予上訴人陳述意見。被上訴人審認上訴人為工商廠、場，違反空氣污染防制法(下稱空污法)第24條第1項、第2項規定，以112年7月4日

新北環稽字第1121268943號函併附同日新北環稽字第20-112-070005號及第20-112-070006號裁處書(下稱原處分)，依同法第63條後段及公私場所固定污染源違反空污法應處罰鍰額度裁罰準則(下稱裁罰準則)第3條規定，裁處上訴人罰鍰新臺幣(下同)160萬元，並命自裁處書送達之日起系爭製程停工；另依環境教育法第23條規定，處環境講習8小時。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法院(下稱原審)113年度訴字第55號判決(下稱原判決)駁回，遂提起本件上訴。

三、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載。

四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

(一)按，為防制空氣污染，維護生活環境及國民健康，以提高生活品質，制定有空污法(第1條參照)，第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第3條第2款第2目規定：「固定污染源：指移動污染源以外之污染源。」第24條規定：「(第1項)公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關申請及取得設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。(第2項)前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣(市)主管機關或經中央主管機關委託之機關申請及取得操作許可證，並依核發之許可證內容進行操作。……(第4項)固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、審查原則、公開內容、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或終止委託及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第63條規定：「公私場所未依第24條第1項或第2項規定取得許可證，逕行設置、變更或操作者，處新臺幣2萬元以上100萬元以下罰鍰；其違反者為工

商廠、場，處新臺幣10萬元以上2,000萬元以下罰鍰，並令停工及限期申請取得設置或操作許可證。」第85條規定：「(第1項)依本法處罰鍰者，其額度應依污染源種類、污染物項目、程度、特性及危害程度裁處，其違規情節對學校有影響者，應從重處罰。(第2項)前項裁罰之準則，由中央主管機關定之。」故空污法就固定污染源之規制，係採事前許可制，凡有關污染源之設置、變更及操作，均須經主管機關審查核可，發給設置、變更、操作許可證後，始得設置、變更及操作。

(二)環保署依空污法第24條第1項於100年12月19日公告：「主旨：公告『第1批至第8批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源』，並自即日生效。依據：空氣污染防制法第24條第1項。公告事項：……一、第1批至第8批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源，如附表。……(二)第2批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源公告日期為：83年5月25日……。」第1批至第8批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源公告條件表：「批次：2；行業別：預拌混凝土製造業及其他具有下列製造程序之行業；類別：第2類；適用對象：新設及變更固定污染源；製程別：混凝土拌合程序；公告條件說明：一、從事將水泥、混凝土粒料及摻料(如輸氣劑、飛灰、爐渣等)，以水充分混合之作業者。二、最大總設計拌合量在50立方公尺/日以下，且使用簡易混凝土拌合設備者，不在此限。」並於109年6月10日發布施行裁罰準則，第3條規定：「(第1項)違反本法各處罰條款，除本法另有規定者外，以罰鍰裁罰公式計算應處罰鍰，並取至新臺幣元，小數點後無條件捨去。(第2項)前項罰鍰裁罰公式如下：罰鍰額度＝AxBxCxDx（1+E）x罰鍰下限。(第3項)前項公式之A代表污染程度、B代表污染物項目、C代表污染特性及D代表影響程度，均為附表1所列裁罰因子之權重；E代表加重或減輕裁罰事項，為附表2所列裁罰因子之權重，屬加重處罰事項之E為正

值；屬減輕處罰事項之E為負值。……（第5項）各級主管機關裁處時，除依前4項規定計算應處罰鍰額度外，並應依行政罰法第18條第1項規定，審酌違反本法上義務行為應受責難程度及所生影響，並得考量受處分者之資力，予以論處。」附表1、項次11：「違反本法條款：第24條第1項、第2項……；處罰條款及罰鍰範圍(新臺幣)：第62條第1項第5款、第63條工商廠場：10~2,000萬元；污染程度(A)：一、應申請許可證而未申請，或已申請尚未取得，逕行設置或操作污染源(一)屬中央主管機關公告第1批及第2批應申請固定污染源設置與操作許可證者A=10；污染物項目(B)：B=1；污染特性(C)：C=違反本法規定之日(含)前1年內違反相同條款累積次數；影響程度(D)：一、應申請許可證而未申請，或已申請尚未取得，逕行設置或操作固定污染源，D=2~5」附表2：「一、應加重裁罰事項：加重或減輕裁罰事項：……二、應減輕裁罰事項（合計最多減輕權重不得超過總權重（AxBxCxD)百分之80）：……(四)稽查配合度良好，減輕裁罰之權重上限：0.2。」上開裁罰準則係環保署依空污法第85條第2項之授權訂定，以供下級機關作為裁處空污法罰鍰之依據，核屬依法律授權就行使裁量權所為規定，該裁罰準則詳列罰鍰裁罰公式及加重或減輕處罰事項，規範明確，且未增加法律所無之限制或負擔，自得參酌援用。

(三)次按，108年7月24日修正公布之工廠管理輔導法(下稱108年工廠管理輔導法)第28條之1第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關對於中華民國105年5月20日以後新增之未登記工廠（以下簡稱新增未登記工廠），應即依法停止供電、供水及拆除；對於105年5月19日以前既有之未登記工廠（以下簡稱既有未登記工廠），依下列規定辦理：一、『非屬低污染』之既有未登記工廠，應訂定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關廠。其拒不配合者，應依法停止供電、供水、拆除。二、『屬低污染』之既有未登記工廠，未依第28條之5第1項規定申請納管或提出工廠改善計畫者，應依法停止供

電、供水、拆除。三、『屬低污染』之既有未登記工廠，依第28條之5第1項規定提出工廠改善計畫經核定者，應輔導其改善，並定期對其實施稽查。」第28條之5第1項規定：「『低污染』之既有未登記工廠，應於本法中華民國108年6月27日修正之條文施行之日起2年內，自行或於直轄市、縣（市）主管機關通知後，申請納管，並於修正施行之日起3年內，提出工廠改善計畫。但有下列情形之一，不得申請納管：一、產品依法令禁止製造者。二、中央主管機關基於環境保護或安全考量公告不宜設立工廠者。三、直轄市、縣（市）主管機關報請中央主管機關同意公告不宜設立工廠者。」第28條之7第3項規定：「本章有關低污染之認定基準、第28條之5第1項、第4項、第5項及前條規定之申請條件、程序、直轄市、縣（市）主管機關審查程序、基準、核定工廠改善計畫得附加負擔之事項、改善情形之查核、展延改善完成之期限、第28條之5第3項第4款之規定事項、第1項營運管理金與第28條之5第2項納管輔導金之數額、繳交程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」據以訂定之特定工廠登記辦法第2條第1項及第2項規定：「未登記工廠符合下列條件者，至遲應於中華民國111年3月19日前向工廠所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請納管：一、105年5月19日前已從事物品製造、加工，且申請時仍持續中。二、『屬低污染』事業。三、產品非屬依法令禁止製造。四、非屬經濟部（以下簡稱本部）基於環境保護或安全考量公告不宜設立工廠。五、非屬所在地直轄市、縣（市）主管機關報請本部同意公告不宜設立工廠。」「前項第2款所稱低污染事業，指非屬本部公告低污染認定基準負面表列之行業及製程。」可知，立法者為健全工廠管理及輔導，杜絕農地違規使用，以達成「全面納管、就地輔導」之目標，除優先就「新增未登記工廠」依法執行相關措施外，另就「既有未登記工廠」依其違規情節及對周圍環境影響程度之輕重，予以分級分類處理，並明定予以納管輔導之

業者，以「低污染之既有未登記工廠」且承諾改善污染符合法規為前提要件，應於一定期限內申請納管，並提出改善計畫；倘逾前揭期限未申請納管或提出工廠改善計畫，地方主管機關仍應依法停止供電、供水、拆除；至「非屬低污染之既有未登記工廠」，因對環境影響較鉅，為民眾關切之焦點，此類工廠應限期輔導轉型為低污染工廠，否則僅能於期限內遷廠或關廠，無容任非屬低污染工廠長期於農地上未經核准登記營運，並持續造成環境、安全之影響或妨礙地方之發展（108年工廠管理輔導法第28條之1、第28條之5立法理由參照）。

(四)參以108年工廠管理輔導法第28條之8第1項規定：「取得特定工廠登記者，不適用區域計畫法第21條、國土計畫法第38條、都市計畫法第79條及建築法第86條第1款、第91條第1項第1款規定；該工廠建築物得准予接水、接電及使用，不受建築法第73條第1項規定之限制。」是以，108年工廠管理輔導法第28條之1第1項第1款，係經濟部為輔導、管理「未登記工廠」而訂定，核與本件違反環保法律係屬二事，且其條文修正之目的至多僅在繼續放寬土地使用之管制，使應登記而未登記工廠不適用土地及建築物管理等法律之相關規定，並不及於各種污染管制法律。復依108年工廠管理輔導法第28條之8第1項及103年1月22日修正之同法第33條第2項、第34條第4項等規定，明定僅於緩衝期間不適用國土計畫法第38條、區域計畫法第21條、都市計畫法第79條有關違反土地或建築物之使用及建築法第73條第1項、第86條第1款、第91條第1項第1款等土地及建管法令之限制處罰規定；並依108年工廠管理輔導法第28條之8第2項規定暨立法理由，針對「非屬低污染之既有未登記工廠」，於所定輔導期限內，配合輔導辦理轉型、遷廠或關廠，係不適用同法第30條第1款因未完成工廠登記擅自製造而令停工並限期完成工廠登記及屆期未完成登記仍從事製造致處罰鍰之效果，及不適用前開土地及建築物管理等法律處罰規定之情形，以引導此等工廠配合

辦理轉型、遷廠或關廠，足徵108年工廠管理輔導法並未免除空污法等各種污染管制法律之適用。否則，同為依環保法令規定未取得固定污染源設置及操作許可證即逕行設置或操作之工廠，如為合法登記工廠，仍應依空污法相關規定加以處罰；如為應登記而未登記之工廠，未依環保法令規定取得固定污染源之設置及操作許可證，反而得依工廠管理輔導法主張於輔導期限內逕行設置或操作，不得以空污法規定裁罰，適用法律之結果，自有顯失公平。上訴人未區分是否為低污染工廠，主張任何未登記工廠於輔導期限完成轉型、遷廠或關廠前，均得繼續於工廠內從事製造，並依現有規模條件營運，毋庸取得固定污染源設置及操作許可證，工廠管理輔導法與空污法課予業者之義務係有矛盾云云，顯屬其主觀歧異之見解，要無足取。

(五)至有關低污染之認定，經濟部依108年工廠管理輔導法第28條之7第3項規定授權，以109年3月20日公告「低污染認定基準」，採負面表列方式，凡不在該表所列舉之行業別或製程者，即屬低污染事業，其中表列編號26細類2332「非屬低污染行業別或製程：預拌混凝土製造業」。查上訴人於109年11月10日以其為「非屬低污染之既有工廠」檢附轉型、遷廠或關廠計畫等文件，填具「核定輔導期限申請書」向新北市政府經濟發展局(下稱經發局)申請核定輔導期限，經經發局以110年11月25日函核定輔導期限，要求上訴人應於112年9月18日前完成遷廠作業，上訴人委託順達環保顧問有限公司(下稱順達公司)辦理固定污染源設置及操作許可證之申請，順達公司已於110年12月14日向上訴人報價，上訴人至112年5月26日始向被上訴人提出設置及操作許可證申請，已經被上訴人駁回其申請等情，為原審依法所確定之事實，核與卷證相符。則上訴人非屬低污染行業之既有未登記工廠，則依前揭規定與說明，其雖可享有工廠管理輔導法對其於輔導期限內所為之放寬工廠管理及土地使用管制措施，而不會遭工廠管理輔導法及相關土地使用管制規定處罰，然並非因此免

除環保法規之管制，倘有未依空污法第24條第1項及第2項取得固定污染源之設置及操作許可證，逕行設置或操作，即有違反同法第63條規定，而應受罰。

(六)原判決斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論明：經濟部111年11月21日函「非屬低污染之既有未登記工廠，經核定輔導期限者，對健全未登記工廠之管理輔導作為並降低環境污染潛勢風險，且考量業者搬遷至合適用地或歇業需一定時程及維持生計，同意業者於輔導期限內及就現有規模條件下，可持核定輔導期限函作為目的事業主管機關證明文件向環保單位申辦環保許可文件」之內容，環境部環境管理署以112年10月16日函復上訴人重申前旨，被上訴人官方網站Q&A部分，就「既有且非屬低污染事業之工廠如何申請環保許可」之問題，回答「既有且非屬低污染事業之未登記工廠，得向經發局申請輔導轉型且從事低污染事業後，以既有且屬低污染事業之工廠向本局申請環保許可」可知，取得工廠管理輔導法所核發之輔導期限函，仍需向環境保護主管機關申請環保許可文件之設置及操作許可證，工廠管理或環境保護之主管機關見解並無不一致，且被上訴人官方網站Q&A說明亦不致使業主誤以為取得輔導期限函即毋庸申請環保許可文件，上訴人從事預拌混凝土製造業，除非轉型不再從事該事業，否則不可能成為低污染工廠，自無法以低污染之既有未登記工廠之身分，以現有條件繼續系爭製程，上訴人主張其於輔導期限內依現有規模條件營運，毋庸取得設置及操作許可證，並不可採；上訴人既於取得110年11月25日輔導期限函後隨即就設置及操作許可證之申請事宜向順達公司詢價，可見上訴人知悉如欲於輔導期限前以現有規模條件繼續營運，仍應依空污法就設置及操作取得許可此節甚詳，上訴人主張其信賴得於遷廠前依現狀繼續營運，也不足採；特定工廠登記辦法，係為處理低污染之既有未登記工廠之納管程序，本院113年度上字第630號判決所指特定工廠登記辦法第2條第1項第1款之業者必須於「105年5月19日前已從事物品製造、

加工，且申請時仍持續中」，係指「低污染之既有未登記工廠」之納管程序，與本件上訴人「非屬低污染之既有未登記工廠」有所不同，該案亦不涉及環保許可文件之設置及操作許可證取得問題，尚難比附援引等語，已敘明得心證之理由及法律上意見。上訴意旨指摘原判決未說明不採納上訴人主張之理由云云，無非重述其於原審提出而為原判決所不採之主張，復執陳詞為爭議，泛言原判決理由不備，應無足取。

(七)次查，被上訴人於111年10月7日14時許派員至未登記之系爭工廠稽查，發現上訴人從事系爭製程，且為每日最大設計拌合量大於50立方公尺之作業，屬空污法第24條第1項及第2項所定應申請設置、變更及操作許可之固定污染源，且查得上訴人代表人蔡錦忠前因犯空污法第56條不遵行停工命令罪，經臺灣新北地方法院108年度簡字第4571號刑事判決判處有期徒刑2月，以上訴人為工商廠、場，未取得設置及操作許可證，逕行設置及操作，違反空污法第24條第1項及第2項規定，依空污法第63條後段規定，裁處上訴人罰鍰160萬元，命自裁處書送達之日起系爭製程停工，及依環境教育法第23條規定，處環境講習8小時等情，為原審依職權所確定之事實，核與卷證相符。原判決並敘明：上訴人代表人前曾犯空污法第56條不遵行停工命令罪，自對空污法相關規定知悉甚明，詎仍未取得固定污染源之設置及操作許可證，猶於111年10月7日逕行設置及操作系爭製程作業，縱無故意，難謂無過失；上訴人於輔導期間內本僅能進行遷廠，不因此免除其申請固定污染源設置及操作許可之義務，被上訴人所為裁罰，並無怠惰及違反比例原則等語，亦無不合。上訴人自承系爭工廠位於農業區土地，據其於原審言詞辯論時引用書狀陳明，並記載於言詞辯論筆錄(原審卷第143、260頁)，依行政訴訟法第307條之1準用民事訴訟法第476條第2項規定，本院得斟酌之。是上訴人明知其非屬低污染行業，竟於農業區土地上，於未取得固定污染源設置及操作許可之情形下，即

逕行設置及操作系爭製程，危害程度已屬嚴重。則被上訴人依裁罰準則第3條第2項規定之罰鍰裁罰公式及附表1、2所列裁罰因子之權重，以本件污染程度(A)＝10(第2批應申請固定污染源設置與操作許可證者)、污染物項目(B)＝1、前1年內違反相同條款之累積次數(C)＝1、影響程度(D)＝2(應申請許可證而未申請)、稽查配合度良好(E)＝－0.2，以空污法第63條之違反者為工商廠、場者，處最低罰鍰金額10萬元等計算結果，裁處上訴人160萬元罰鍰【10×1×1×2×(1－0.2)×10萬元＝160萬元】，已審酌上訴人違規態樣、考量違規情節、應受責難程度及所生影響，且依有利於其之情事酌予減輕在案，實無裁量濫用或裁量怠惰，亦無違反比例原則。原判決之論述雖略有未足，惟不影響判決結果。上訴意旨主張原判決未調查及說明其已申請輔導轉型而配合遷廠，被上訴人未考量及此與上訴人應受責難程度、所生影響及、所得利益均輕微，即於其遷廠期限前為裁罰，有裁量怠惰之違法云云，無非僅以其一己主觀見解及與違反空污法無關之因素而再事爭執裁量違法，洵無可採。

(八)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤。上訴意旨執詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　華　民　國　115　年　10　月　8　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　洪　慕　芳

法官　鍾　啟　煒

法官　羅　月　君

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　8　　日

書記官　林　郁　芳