臺北高等行政法院判決

111年度訴字第13號
111年11月3日辯論終結

原　　告　安美謙德環保股份有限公司

代　表　人　陳冠宏(董事長)

訴訟代理人　洪國華　律師
　　鄭安佑　律師
　　鄧湘全　律師

被　　告　行政院環境保護署

代　表　人　張子敬（署長）
訴訟代理人　潘正芬　律師
　　陳修君　律師
　　龔聖祐

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服行政院中華民國110年12月2日院臺訴字第1100190352號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於罰鍰新臺幣叁佰萬元及廢止叁項檢測項目之許可部分均撤銷。

確認原處分關於處環境講習捌小時部分為違法。

被告應給付原告新臺幣叁佰萬元。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論

者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更或追加。」「（第1項）行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。（第2項）撤銷訴訟進行中，原處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受確認判決之法律上利益時，行政法院得依聲請，確認該行政處分為違法。」行政訴訟法第111條第1項、第2項、第3項第2款、第5款及第196條分別定有明文。查本件原告於111年1月4日起訴時聲明為：「訴願決定及原處分均撤銷」（見本院卷1第13頁），而原處分係包含罰鍰新臺幣（下同）300萬元及環境講習8小時，並廢止原告執行水質水量檢測類之「事業放流水採樣（不含自動混樣採水設備）：事業放流水採樣方法(NIEA W109)」、「水溫：水溫檢測方法(NIEA W217)」、「氫離子濃度指數（pH值）：水之氫離子濃度指數（pH值）測定方法－電極法(NIEA W424)」等3項檢測項目許可（下合稱系爭檢測項目許可）（見本院卷1第35至43頁），惟原告已於110年12月3日完成環境講習8小時，並於111年2月16日繳納罰鍰300萬元，此為被告所不爭執（本院卷1第248頁、第273頁之筆錄、第387頁），並有環檢所自行收納款項收據及環境講習簽名單存卷可稽（本院卷1第277頁、第399至401頁），原處分關於環境講習8小時部分因已執行完畢而無回復原狀之可能，係符合行政訴訟法第6條第1項後段提起確認訴訟之要件，原告遂於111年6月1日具狀變更及追加其訴之聲明為：「1.訴願決定及原處分關於罰鍰300萬元及廢止3項檢測項目之許可部分均撤銷。2.確認原處分關於處環境講習8小時部分為違法。3.被告應給付原告300萬元。」（見本院卷1第259頁、）。核其訴訟標的之請求雖有變更及追加，但其請求之基礎不變，且有情事變更情形，被告就上開訴之變更已表

示同意，就訴之追加亦無異議，而為本案之言詞辯論（本院卷1第387頁、本院卷2第173至180頁），本院亦認原告所為訴之變更及追加，合於前揭規定，洵屬適當，應予准許。

二、事實概要：

原告設置之「安美謙德環保股份有限公司檢驗室」（下稱檢驗室）係領有被告核發環署環檢字第056號環境檢驗測定機構許可證（下稱系爭檢測機構許可證）之環境檢驗測定機構。嗣被告於民國109年11月11日派員至原告設置之檢驗室查核，發現採樣人員簡○珉（下稱簡君）於108年5月13日離職後，仍於執行水質水量檢測類專案編號GE108W16198及GE108W16199等2份水質樣品檢測報告（下稱系爭檢測報告）採樣日期均為108年5月16日之一般水質及地下水採樣記錄表（下稱採樣紀錄表）簽名，原告涉於系爭檢測報告中偽造離職人員簽名之情事，有違依水污染防治法（下稱水污法）第23條第2項規定訂定之環境檢驗測定機構管理辦法（下稱管理辦法）第24條第1項第8款檢測或數據處理過程虛偽不實者規定之虞，於109年12月8日以環署授檢字第1091006422號函限期請原告陳述意見。原告指派代表於109年12月17日至被告環境檢驗所（下稱環檢所）陳述意見後，被告以依據發現事證及原告指派代表於109年12月17日至環檢所陳述意見紀錄內容與補提資料，原告申報簡君離職日期為108年6月3日（按應係10日），雖提供支付簡君108年4月（108年5月3日轉帳）及5月（108年6月5日轉帳）之薪資付款資料，並主張簡君於108年5月13日離職後仍有續薪，惟未能提供簡君於108年5月13日離職後之出勤紀錄及薪資計算明細紀錄，且申報簡君勞工保險及全民健康保險退保日為108年5月14日，所述不足採信。被告核認原告於執行水質水量檢測類系爭檢測報告採樣日期均為108年5月16日之採樣紀錄表偽造離職人員簡君簽名，合致管理辦法第24條第1項第8款檢測過程虛偽不實者規定，且屬同辦法第24條第2項第1款所列情節重大情事，乃依水污法第49條、環境檢驗測定機構違反環保法規罰鍰額

度裁罰準則（下稱裁罰準則）、環境教育法第23條及環境講習執行辦法第8條規定，於110年4月15日以環署檢字第1108000083A號函附同號裁處書（下稱原處分）處原告罰鍰300萬元及處環境講習8小時整，並廢止系爭檢測項目許可。原告不服，提起訴願，遭決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

㈠檢測處理過程皆為實在，內容無虛偽不實：

1.系爭檢測報告製作過程，先由採樣人員採樣後，樣品經由儲存、運送等程序，再交由品管員、分析員進行審核、檢驗、驗算，而觀察採樣人員術科訓練紀錄表，放流水採樣之訓練科目內容為pH計操作、水溫量測、樣品回收保存等，可見採樣員之工作內容單純為採樣後將樣品帶回實驗室，難以損害水污報告之正確性，而系爭檢測報告皆有完成採樣，有委託檢測公司之人員簽名可證，後續之審核、檢驗、驗算亦是由合格之品管員、分析員進行，故樣品檢測過程、樣品、數據本身均為實在，未損害系爭檢測報告之正確性。退步言之，即令依被告認定之事實，原告至多該當管理辦法第24條第1項第2款規定（即違反管理辦法第17條第1項第3款規定之未依檢驗室管理手冊執行業務），惟被告仍作出原處分，違反水污法第49條，應予撤銷。

2.本件主要被告針對原告採樣過程不實開罰，認此情節比單純採樣不實還嚴重」，惟「採樣」與「採樣過程」難以看出有何不同。被告如不主張「採樣人員資格不符」及「採樣不實」，原告僅能想像「未採樣」或「採樣時未遵守標準作業程序」等兩種情形才構成「採樣過程不實」，惟原告早已主張確實指派人員進行採樣，除由公司場所人員簽名之採樣紀錄表外，原告人員廖◯捷於刑事偵查程序亦表示原告確實指派其前往採樣。被告既主張原告之違法事實為採樣過程不實，則應負舉證責任，惟被告根本未舉證原告人員採樣時未遵守標準作業程序，應為有利於原告之認定。

3.客觀情況而言，廖○捷多次接受幾乎所有採樣項目之訓練及考核，其絕對有能力採樣有效的放流水樣品，廖○捷亦供述；「儀器顯示什麼數據，我就紀錄什麼數據，PH、水溫、導電度、鹽度都是有儀器量測的，數值是什麼就寫什麼。」故系爭檢測報告之正確性全然未受影響。廖○捷亦供述原告除了本案只會指派其單獨為無須向被告申報、民間自行檢驗之案件採樣水，故應認本案所生影響輕微，相較於管理辦法第24條第1項第8款所示「檢測報告或其他申報資料虛偽不實」等情形，兩相對照比較，本件顯屬較為輕微。再者，廖○捷為應用英語系畢業，並於106年12月13日入職原告公司，按管理辦法第8條第2款規定，其須具有相關檢測經驗3年以上才能成為合資格檢測人員；又按被告發布之環境檢驗測定機構檢驗室品質系統基本規範六、(四)，檢測人員每年須至少執行績效評估樣品檢測1次，故廖○捷最早至109年12月13日才有3年以上相關檢測經驗，且還須經過1年至少1次之考核，因此廖○捷時至110年5月下旬離職時還未取得檢測人員資格實屬正常，況廖○捷亦供述調職從事行政工作，故原告公司自無須繼續訓練廖○捷，亦未拖延廖○捷成為合資格檢測人員之進度。另本案皆為原告檢測室主任王○梅、負責檢測報告業務之涂○瑜所為，二人目前均已離職，故離職者並非僅有廖○捷，另廖○捷除了供述其離職原因與其在地方檢察署之供述無關、原告未提供法律服務或替其請律師以外，亦供述「我跟公司沒有糾紛」、「公司沒有對我不好」、「既然傳喚我來，我就實話實說」、「我對原告沒有仇恨，大家好聚好散」，應認原告可歸責程度輕微，而廖○捷之證詞有非常高的證明力。

㈡退萬步言之，本件並非情節重大，被告不得廢止系爭檢測項目許可：

1.依水污法第49條規定，縱使有檢測過程虛偽不實之行為，所犯須為情節重大，被告才得令停業，必要時並得廢止許可。「處理過程」之虛偽不實與「檢測報告」之虛偽不實嚴重性

仍有差別，二者在處罰裁量上自不可等同對待；且水污法第73條已明文定義同法第49條之「情節重大」。管理辦法第24條第2項第1款未衡酌違規情節輕微之情形，一律認為情節重大，得以裁罰停業、廢止許可等行政罰，已違反責罰相當原則(司法院釋字786號解釋參照)，並牴觸水污法第49條、第73條規定。

2.觀諸水污法第73條「污染源」(第1款)、「停工」(第2款)、「工業區內事業單位」(第4款)、「排放污染物」(第5款)、「排放之廢（污）水」(第6款)、「嚴重影響附近地區水體品質」(第7款)等用語，可知上述6款僅適用於污染源，僅有「1年內經2次限期改善，仍繼續違反本法規定」(第3款)適用於原告，而原告無第3款之情形，未構成情節重大。另依最新之「環境檢驗測定法」草案第31條明文定義情節重大，雖該法尚未經立法院通過施行，惟可以證明被告內部自有判斷標準，卻仍按管理辦法第24條第2項第1款遽認原告所犯情節重大，顯有裁量怠惰。

3.雖被告提出最高行政法院106年度判字第584號判決及本院106年度訴更一字第100號判決以支持其見解，惟該案與本案事實完全不同，除該案適用之法律「飲用水管理條例」未定義情節重大外，該案之事實為檢測機構實際未有樣品，卻有樣品檢驗、測定之紀錄，且最高行政法院將情節重大限縮於樣品監視鏈中斷之情形。惟本件原告皆完整進行採樣、檢驗、測定等程序，未有該案樣品監視鏈中斷之情形，故該案之法律見解不應適用於本案。故原處分在水污法第49條情節重大之裁量上顯有瑕疵，違反行政程序法第10條，原處分廢止系爭檢測項目許可之部分應予撤銷。

4.水污法第73條係於91年5月22日年修正公布全文時新增，立法理由為「停工停業，係涉及人民權利義務，爰以法律明定情節重大之情形」。立法者為保障環境檢驗測定機構之權利，於水污法第73條明文規定何謂水污法所稱「情節重大」，而此標準亦明文適用於同法第49條，規範對象未限於

事業，故水污法根本未授權被告以管理辦法補充規定。況水污法第73條亦曾因應新增同法第46條之1條定有情節重大之規定，故管理辦法第24條第2項牴觸水污法第73條，應予拒絕適用。

㈢縱令依被告認定事實，本件違規情節輕微，被告不得對原告裁處法定最高額罰鍰：

1.裁罰準則第2條及其附表2、第4條係沿用管理辦法第24條第1項第8款、第2項第1款之邏輯，同樣未衡酌違規情節輕微之情形，**一律認為得裁罰最高額罰鍰，違反責罰相當原則**(司法院釋字第786號解釋參照)，並牴觸水污法第49條、第66條之1第1項、行政罰法第18條第1項，法院應拒絕適用。

2.況裁罰準則本身即有相互牴觸之處，該準則第4條規定「違反管理辦法24條第2項，……得以各法所定最高法定罰鍰額度裁處之」，第2條、附表2卻規定「檢測機構違反……水污染防治法第23條第2項……授權訂定環境檢驗測定機構管理辦法（以下簡稱管理辦法）規定，依附表2所列裁罰計算公式計算應裁處之罰鍰」、違反管理辦法第24條第2項第1款者「依處罰條款法定罰鍰最高額裁罰」。除重複規定外，裁罰準則第4條為裁量處分，第2條、附表2為羈束處分，同一裁罰準則中卻有兩種截然不同類型之行政處分，使被告得恣意選擇適用，與母法授權之目的不合，法院自應審酌其重大違誤而為適法判斷。

3.如不適用裁罰準則，而適用水污法第66條之1第1項(原告為檢測機構，僅適用「違規情節」)、行政罰法第18條第1項，應以違規情節、受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益為判斷標準，而原處分認定簽名不實之系爭檢測報告有2件，違反期間為1日(108年5月16日)，相較於原告1年檢驗、測定超過萬件樣品之數量，兩相比較非屬重大。另原告對於相關人員之疏誤，事後已深刻檢討內控機制，且原告除檢測費用外，未額外獲得利益，按被告發布之「放流水水質水量檢驗測定收費標準」，原告於本案檢驗放流水之

項目至多收費5,590元（不含成本），故被告不應予最嚴苛之行政罰。

㈣就算本件檢測過程虛偽不實且情節重大，原告所犯未達「必要時」，而被告裁罰廢止系爭檢測許可，亦未與停業併同裁罰，違反水污法第49條規定：

1.水污法未明文定義該法第49條之「必要時」，司法實務上亦未闡釋，惟參照對於同法他條「必要時」之解釋，有認為「長期違規」、「嚴重影響水質」、「不可能改善」(參見最高行政法院99年度判字第1209號判決、本院97年度訴字第1783號及98年度訴字第1381號判決)等情形構成水污法第40條第1項之必要時；又認為「命令停工，並多次查獲仍繼續營業之事實，且違規情節重大」構成水污法第53條之必要時(本院104年度訴字第790號判決)。惟被告根本未審酌有無必要，逕以最重方式懲罰原告，實屬不公。

2.按管理辦法第25條第2項、第24條之1第2項規定，如原告僅遭被告裁罰停業系爭檢測項目許可，得提出15組實在之檢測數據以申請復業；惟如遭被告廢止許可，須至2年後才得重新申請。因此，相對於歇業、廢止許可，停業為較為輕微之行政罰，被告須審查環測機構所犯「情節重大」且「必要時」，才「並」得廢止許可或歇業，以作為加重處罰之用，故廢止許可無法獨立於停業而存在，如此解釋亦符合水污法第49條之文義架構。原告所犯未構成「必要時」，被告根本不得廢止系爭檢測項目許可，非如被告所稱僅廢止原有203項許可中之3項即謂適法。況原處分裁罰原告罰鍰及廢止許可，未有停業處分，應有未洽。

3.再按水污法第23條規定，事業僅能委託檢驗測定機構檢驗測定水污染物及水質水量，被告卻廢止「事業放流水採樣方法(NIEA W109）」，使原告完全無法接受事業之委託進行放流水之檢測，縱使有再多其他檢測放流水之許可亦屬枉然，僅能被動等待其他家檢驗測定機構採樣後再委託，上情導致原

告於放流水之採樣業務直接歸零，除業績下滑外，更影響原告聘僱之眾多採樣人員之生計。

4.水污法第73條明文規定：「本法……第49條、……所稱之情節重大，係指下列情形之一者……」，因此該條再如何限縮解釋，也無限縮至不適用檢測機構之理。又「廢止許可」、「停業處分」為構成要件不同之行政罰，停業處分比起廢止許可須再構成「必要時」才得裁罰。另水污法第49條之用語為「必要時，『並』得廢止其許可」，而非擇一關係的「或」，被告主張廢止部分許可處分實質上已包含較輕停業處分之法律效果云云，明顯逾越文義解釋之最大範圍。

㈤按一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，行政機關得否科以與刑罰相類之行政處罰，端視該行為之刑事訴追或審判程序終局結果而定，在刑事審判程序尚未終局確定前，行政機關自不得逕予裁罰(高雄高等行政法院106年度訴字第480號判決參照)。水污法第35條第1項處罰之行為，按同法第39條對於法人定有罰金刑，雖被告主張原告未必該當同法第39條之罪，惟被告主張無法拘束檢察機關，而本案刑事部分目前仍在臺灣桃園地方檢察署另案偵查中(111年度偵字第7334號)，因此原告作為法人是否會因本案受到刑事處罰仍未確定，被告即作成原處分，明顯違反行政罰法第26條第1項、第32條第1項一事不二罰、刑事優先原則。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：1.訴願決定及原處分關於罰鍰300萬元及廢止系爭檢測項目之許可部分均撤銷。2.確認原處分關於處環境講習8小時部分為違法。3.被告應給付原告300萬元。

四、被告答辯略以：

㈠原告所述採樣員之工作內容單純云云，並不可採：

1.被告對於各項檢驗項目之檢測方法在採樣與檢測部分，均具有高度專業要求規定，故環境檢驗測定機構在執行相關業務前須取得被告許可，而檢測人員亦須為合格檢測人員，非如原告所述工作內容單純。而檢測人員除須符合管理辦法規定

外，依原告「人員訓練程序書(QP-O-07)三、內容1.3.2.4」規定，採樣人員須經原告訓練考核通過進行採樣工作，以確保其採樣相關技術能力是否符合被告標準檢測方法要求。

2.本案採樣人員簡君於108年5月13日離職，採樣紀錄表中採樣人員簡君之簽名為偽造，且108年5月16日2份採樣紀錄表中另一位人員廖○捷非屬原告合格檢測人員，自始無法確認如何取得有效樣品，遑論後續分析是否正確，已嚴重影響系爭檢測報告之可信度。故原告於本案檢測或數據處理過程不實在，自屬檢測過程虛偽不實之情形，此觀諸原告管理手冊與被告基本規範：「採樣時應記錄相關資料與操作之程序。紀錄內容應包括……、採樣人員」及「技術紀錄（三）技術紀錄管制2.技術紀錄應包括每項採樣、檢驗或測定工作及查核數據與結果之日期、負責人員之識別。」甚明。

㈡原處分確實衡量原告違法行為可非難性，所為合乎比例之裁罰與管制，並無裁量怠惰：

1.最高行政法院106年度判字第584號判決及本院106年訴更一字第100號判決之事實類似於本案，該兩案判決均肯定檢測過程虛偽不實者，得依處罰鍰罰條款法定罰鍰最高額裁罰，與責罰相當性原則或比例原則尚無牴觸。

2.環境檢測係為瞭解環境品質與污染排放之重要關鍵工作，其結果與國民健康息息相關，歷來被告均認定「檢測或數據處理過程、檢測報告或其他申報資料虛偽不實者」屬違規態樣中情節重大，故管理辦法第24條第2項與各環境法令所明文列舉之其他「情節重大」事由認定適用上並行不悖，類如本案情節之案件，被告均依法予以裁處罰鍰上限並予以廢止相關部分許可，係被告一直遵循之裁量標準。至於原告所述裁罰準則第4條規定及第2條第2項之附表2規定，皆為裁量規定，並未因有附表2而使相關處分成為羈束處分。

3.本案罰鍰處分因經裁量已為最高額，且初估原告因違反水污法義務所得之利益（數千至數萬元，原告自承介於此區間中）並未超過罰鍰最高額，故未依行政罰法第18條第2項加

重裁罰，亦未如本院109年度訴字第1481號判決之案件，係依行政罰法第18條第1項加計違反該法義務所得之利益予以裁罰，應非屬裁量怠惰。

㈢管理辦法第24條第2項各款關於檢測機構於執行環境檢驗測定業務所列舉情節重大之規定，係依水污法第23條第2項授權訂定，並未牴觸同法第49條及第73條規定，蓋第73條所列舉（違法）情節重大之情事皆係針對污染源而非檢測機構，故該條款中「第49條」應目的性限縮不予適用。此由空氣污染防制法第96條對污染源之情節重大條款中，未列規範檢測機構之「第70條」之體系性解釋亦明。

㈣另被告於110年4月9日環署檢字1108000088號移請臺灣臺中地方檢察署偵辦函之主旨略為：「本署許可環境檢驗測定機構安美謙德環保股份有限公司（以下簡稱安美謙德公司）之負責人陳冠宏君，疑涉刑法第215條所述情事，移請貴署偵辦，請查照。」可知本案被告為前揭移請偵辦函僅就原告負責人（自然人）涉犯刑法第215條部分為之，而非水污法，是被告後續對原告罰鍰之處分，並未違反行政罰法第26條及第32條之「刑事優先原則」（至於廢止原告檢測項目許可之處分非屬行政罰，自更無該等條文之適用）。況前揭刑事案件刻正由地檢署偵查中，法律見解與結果皆未卜，學理上亦有行政機關並非不得先行裁罰，縱程序上有違反刑事優先原則之虞，但只要原裁罰處分最終可獲得正當性，解釋上應維持該處分之合法性之闡釋。為此，求為判決：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有環檢所109年11月11日環境檢驗測定機構查核紀錄表（原處分卷第19至21頁）、專案編號GE108W16198及GE108W16199之採樣紀錄表（原處分卷第27至29頁、第48頁）、被告109年12月8日環署授檢字第1091006422號函（原處分卷第116至117頁）、簡君離職證明書（原處分卷第118頁）、原處分（本院卷第35至43頁）、訴願決定（本院

卷第47至73頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：㈠原告違規行為是否該當水污法第49條規定所指的「情節重大」、「必要時」之情形？㈡管理辦法第24條第1項是否有抵觸母法及水污法第49條、第73條？㈢原處分裁處原告法定最高罰鍰有無恣意裁量？

六、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令規定及法理：

1.水污法第23條第2項規定：「檢驗測定機構之條件、設施、檢驗測定人員之資格限制、許可證之申請、審查、核發、換發、撤銷、廢止、停業、復業、查核、評鑑等程序及其他應遵行事項之管理辦法及收費標準，由中央主管機關定之。」第49條規定：「違反第23條第1項或依第23條第2項所定管理辦法者，處新臺幣3萬元以上300萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停業，必要時，並得廢止其許可證或勒令歇業。」第73條第1項規定：「（第1項）本法第40條、第43條、第46條、第46條之1、第49條、第52條、第53條及第54條所稱之情節重大，係指下列情形之一者：一、未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定。二、經處分後，自報停工改善，經查證非屬實。三、1年內經2次限期改善，仍繼續違反本法規定。四、工業區內事業單位，將廢（污）水納入工業區污水下水道系統處理，而違反下水道相關法令規定，經下水道機構依下水道法規定以情節重大通知停止使用，仍繼續排放廢（污）水。五、大量排放污染物，經主管機關認定嚴重影響附近水體品質。六、排放之廢（污）水中含有有害健康物質，經主管機關認定有危害公眾健康之虞。七、其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為。」考諸該條文之立法理由明白揭示「停工停業，係涉及人民權利義務，爰以『法律』明定情節重大之情形。」準此可知，水污法之主管機關倘若認定檢驗測定機構有該當違反第23條第1項或依第23條第2項所定管理辦法之情由，且有水

污法第49條規定所稱之「情節重大」者，係得令其停業，必要時，並得廢止其許可證或勒令歇業，此等法律效果乃涉及人民生存權及工作權，故自應由法律明定水污法第49條規定所稱之「情節重大」之情形。又按管理辦法第25條係規定；「（第1項）檢測機構經中央主管機關撤銷、廢止許可證或停止其檢測類別或項目者，自處分書送達之日起，不得再執行該檢測業務。（第2項）前項許可證經中央主管機關撤銷或廢止後，自撤銷或廢止之日起，該檢測機構於2年內不得向中央主管機關提出同一檢測項目之許可證申請。」而公司法第17條之1則規定：「公司之經營有違反法令受勒令歇業處分確定者，應由處分機關通知中央主管機關，廢止其公司登記或部分登記事項。」依此，公司一旦遭廢止許可證或停止其檢測類別或項目，自處分書送達之日起，不得再執行該檢測業務，且自廢止之日起，該檢測機構於2年內不得向中央主管機關提出同一檢測項目之許可證申請，若遭受勒令歇業處分確定，處分機關即應通知中央主管機關，廢止其公司登記或部分登記事項，足見廢止其許可證或勒令歇業相較於停業處分，前者對人民之權利侵害程度更甚於後者。是以，水污法之主管機關就認定是否該當水污法第49條所稱之「必要時」，亦應以有該當「情節重大」之情形為其前提要件至明。

2.管理辦法第1條規定：「本辦法依……、水污染防治法第23條第2項、……規定訂定之。」第20條第1項規定：「中央主管機關得派員攜帶證明文件，進入檢測機構或採樣現場進行查核工作，並命其提供有關資料，檢測機構不得規避、妨礙或拒絕。」第24條第1項第8款、第2項第1款規定：「（第1項）檢測機構有下列情形之一者，依……水污染防治法第49條、……各該罰則規定辦理：……。八、申請許可文件、檢測人員之設置、檢測或數據處理過程、檢測報告或其他申報資料虛偽不實者。（第2項）檢測機構於執行環境檢驗測定業務有下列情形之一者，屬情節重大，除處罰鍰外，得依前

項各該法律規定命其停業，必要時，並得廢止其許可證或勒令歇業：一、申請許可文件、檢測人員之設置、檢測或數據處理過程、檢測報告或其他申報資料虛偽不實。」基此可知，管理辦法係基於水污法第23條第2項規定授權訂定之，而該條項僅明定授權中央主管機關（即被告）訂定有關「檢驗測定機構之條件、設施、檢驗測定人員之資格限制、許可證之申請、審查、核發、換發、撤銷、廢止、停業、復業、查核、評鑑等『程序』及『其他應遵行事項之管理辦法』及『收費標準』」，並未授權被告得另創設水污法所未規定之停業或廢止許可證的事由至明。是以，管理辦法第24條第2項第1款規定所謂「屬情節重大」之情形，並非水污法第73條第1項各款規定所臚列情形之一，且是否屬「情節重大」亦非屬與「檢驗測定機構許可證之廢止、停業等『程序』及『其他應遵行事項之管理辦法』及『收費標準』」相關事項，核非屬水污法第23條第2項所授權規定之範疇，則管理辦法第24條第2項第1款規定有關停業、廢止許可證或勒令歇業部分，顯係增加法律所無之限制（亦即增加水污法第73條第1項所未規定之得廢止檢驗測定機構許可證、停業的事由），已牴觸母法，係涉及對人民生存權及工作權之限制，本院自得於本件個案中不予適用。

3.環境教育法第23條規定：「自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其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5千元以上罰鍰者，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。」

㈡查原告設置之檢驗室經被告核發系爭檢測機構許可證，為取得系爭檢測項目許可之檢測機構，其受委託執行系爭檢測報告，其中採樣紀錄表（編號GE108W16198有分別採集鉻廢水、鎳廢水及放流水之共3張採樣紀錄表；編號GE108W16199有採集放流水之1張採樣紀錄表）之「採樣日期」欄上均記

載為108年5月16日，「採樣人員」欄均有簡君之簽名，惟原告所僱採樣人員簡君於108年5月13日即已離職，前揭採樣紀錄表上之簡君簽名均係由原告所僱員工廖○捷所簽名偽造，而廖○捷非屬原告合格檢測人員等情，此為原告所不爭執，並經證人廖○捷於本院準備程序時具結後證述上情屬實（本院卷1第370至372頁之筆錄），且有環檢所109年11月11日環境檢驗測定機構查核紀錄表（原處分卷第19至21頁）、檢測機構管理資訊系統查詢之原告檢測人員設定資料（原處分卷第97頁）、原告之檢驗室人員變更後資料總表（原處分卷第98至106頁）、專案編號GE108W16198及GE108W16199採樣紀錄表（原處分卷第27至29頁、第48頁）、載明簡君實際離職日期108年5月13日之離職交接手續單暨離職證明書（原處分卷第94頁、第107頁、第118頁）、簡君勞工保險退保申報表、勞保被保險人投保資料明細（原處分卷第95至96頁）、衛生福利部中央健康保險署北區業務組保險對象對外提供資料明細表（原處分卷第121頁）在卷可稽，此部分事實，應堪採信為真實。基上可知，被告認定原告於執行系爭檢測報告之採樣紀錄表上，偽造離職人員簡君簽名，合致管理辦法第24條第1項第8款所規定檢測過程虛偽不實之情形，係有違反水污法第23條第2項授權訂定之管理辦法第24條第1項第8款規定，核屬於法有據。

㈢又按管理辦法第8條規定：「檢測人員除檢驗室主管及品保品管人員外，其資格應符合下列條件之一：一、公立或立案之私立專科以上學校或經教育部承認之國外專科以上學校之理工醫農或環境相關科系畢業者。檢測機構變更代表人，應於變更後90日內辦理變更登記。二、公立或立案之私立高中（職）畢業，具有相關檢測經驗三年以上而有證明文件者。但化驗科、化工科、農化科、食品科或環境相關科畢業者，得減少1年檢測經驗。」另按行政罰法第7條規定：「（第1項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。（第2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、

中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」經查，證人廖○捷於本院準備程序時尚證稱：伊係應用英文科系畢業，在原告採樣部門任職，經理王○梅為伊直屬上司，上開採樣紀錄表上「簡○珉」的簽名都是伊於採樣回來當天所簽名的，當場是由委託單位偕同伊到採樣口做採樣，因為當時簡君已經離職了，伊並不具有正式採樣人員資格，這個報告若只有簽伊的名字的話是無效的，報告寫完後涂○瑜會封物流箱寄回臺中的實驗室，據涂○瑜所述，她是在採樣前幾天或前一週就已經把簡君的名字申報上去，她就叫伊在紀錄表上簽簡君的名字，簽名當時伊也會怕，但伊為了要取得這個資格，就配合這樣做，經理王○梅說好好配合做事，後面3年就會變正式的等情甚詳（本院卷1第372頁至378頁），並有原告出具之廖○捷在職證明書、離職證明書及證人廖○捷與涂○瑜間之通訊紀錄在卷可佐（本院卷1第449至455頁）。復細觀卷存專案編號GE108W16198及GE108W16199之原告檢測委託單（原處分卷第26頁及第47頁），其上記載「採樣日期：108年5月16日」、「報告日期：108年5月31日」、「業務承辦員：涂○瑜」、「業務主管：王○梅」、「指派採樣員：簡○珉（廖）」等情。由此可知，原告所僱用之職員廖○捷、涂○瑜及王○梅均明知簡君已於108年5月13日離職，就前揭系爭檢測報告之檢測過程係虛偽不實乙節，確係基於故意而為之，故依行政罰法第7條第2項規定，應推定為原告之故意。

㈣雖被告抗辯稱：管理辦法第24條第2項各款關於檢測機構於執行環境檢驗測定業務所列舉情節重大之規定，係依水污法第23條第2項授權訂定，並未牴觸同法第49條及第73條規定，蓋水污法第73條所列舉（違法）情節重大之情事皆係針對污染源而非檢測機構，故水污法第73條中所指「第49條」應為目的性限縮不予適用，此由空氣污染防制法第96條對污

染源之情節重大條款中，未列規範檢測機構之「第70條」之體系性解釋亦明云云。惟查，按水污法第73條第1項規定已明文臚列7款有關水污法第49條及同法第40條、第43條、第46條、第46條之1、第52條、第53條、第54條所稱「情節重大」之具體情形，其中水污法第73條第1項第3款所規定之「1年內經2次限期改善，仍繼續違反本法規定」情形，經與前揭水污法第49條規定（即「違反第23條第1項或依第23條第2項所定管理辦法者，處新臺幣3萬元以上300萬元以下罰鍰，並『通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者』，按次處罰；『情節重大者』，得令其停業，必要時，並得廢止其許可證或勒令歇業」）相互對照可知，檢驗測定機構倘若有違反依水污法第23條第2項所定管理辦法，並於1年內經2次通知限期改善，仍繼續違反管理辦法之規定，即屬該當水污法第73條第1項第3款規定所稱之「情節重大者」。而水污法第73條第1項既已明文規定指出何謂同法第49條所稱之「情節重大」，且因該當同法第49條規定所稱之「情節重大」者，依該條後段規定，係產生得令違反者停業，必要時，並得廢止其許可證或勒令歇業之法律效果，此乃涉及人民生存權及工作權，參諸前揭水污法第73條之立法意旨，應由法律明定屬「情節重大」之情形為何，管理辦法第24條第2項第1款所規定之「情節重大」，係增加母法所無之限制，於本件不應予以適用，已如前述。至於空氣污染防制法第96條僅就同法第30條第1項第1款、第59條、第61條、第62條第1項、第64條、第65條第1項、第67條第2項及第68條所稱之情節重大的具體情形予以規範，並未將該法第70條有關檢驗測定機構違反同法第49條第1項、第2項之情節重大亦列入規範範圍，此屬立法機關之立法裁量，並非可當然一體適用於水污法，亦無將水污法第73條之明文規定置之不論之理。是以，被告辯稱水污法第73條所列舉屬情節重大之情事皆係針對污染源而非檢測機構，水污法第73條中所指「第49條」應為目的性限縮不予適用乙節，容屬其一己歧異之見

解，並非可採。從而，本件原告雖有違反水污法第23條第2項授權訂定之管理辦法第24條第1項第8款所規定檢測過程虛偽不實之情形，但並非屬水污法第73條第1項各款中所指同法第49條規定所稱「情節重大」之情形，則原處分逕予認定原告該當管理辦法第24條第2項第1款之情節重大，而依水污法第49條規定，廢止系爭檢測項目許可，即屬於法無據，係有瑕疵可指。

㈤再按水污法第49條明文規定就違反第23條第2項所定管理辦法者，「得」裁處法定罰鍰為3萬元以上300萬元以下，並非「應」裁處最高法定罰鍰額度300萬元。且按「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」行政罰法第18條第1項定有明文。又按水污法第66條之1規定：「（第1項）依本法處罰鍰者，其額度應依污染特性及違規情節裁處。（第2項）前項裁罰準則由中央主管機關定之。」而被告依水污法第66條之1第2項規定授權訂定之裁罰準則第4條係規定，檢測機構違反管理辦法第24條第2項者，「『得』以各法所定最高法定罰鍰額度裁處之」，並未規定一律應裁處最高法定罰鍰額度。而裁罰準則第2條第2項則係規定：「檢測機構違反……水污染防治法第23條第2項……授權訂定環境檢驗測定機構管理辦法（以下簡稱管理辦法）規定，依附表二所列裁罰計算公式計算應裁處之罰鍰。」惟該條文之附表二規定：「違反管理辦法第24條第2項第1款申請許可文件、檢測人員之設置、檢測或數據處理過程、檢測報告或其他申報資料虛偽不實者，裁罰計算公式（新臺幣）：依處罰條款法定罰鍰最高額裁罰。」依此可知，該附表二就違反管理辦法第24條第2項第1款者，未有規定任何裁罰計算公式，而一律規定裁處法定罰鍰最高額裁罰，此部分附表二規定顯係與裁罰準則第4條之裁量規定互相矛盾。此外，經對照上開附表二就違反管理辦法第24條第2項第2款者（即指相同檢測項目於1年內違反第17條第1項第

2款＜依中央主管機關公告之檢測方法、品質管制事項及檢驗室之標準作業程序執行檢測＞及第3款＜依檢驗室管理手冊執行其業務＞規定，經主管機關處分3次者），亦係規定「依處罰條款法定罰鍰最高額裁罰」，而參照管理辦法第24條第1項第2款係規定：「違反第17條第1項第3款規定，未依檢驗室管理手冊之人員、設備、要求事項、標單與合約之審查、方法的選用及驗證、採樣、檢測樣品之處理、技術紀錄、檢測報告、管理系統的文件管制或紀錄的管制之規定執行業務。」依此可知，就違反管理辦法第17條第1項第3款規定（即依檢驗室管理手冊執行其業務），而有未依檢驗室管理手冊之人員執行「採樣」業務之情形者，尚且須就相同檢測項目於1年內，違反第17條第1項第2款、第3款規定，經主管機關處分3次者，裁罰準則附表二始規定裁處「依處罰條款法定罰鍰最高額裁罰」。則上開附表二就違反管理辦法第24條第2項第1款規定者，卻未進一步考量違規者所虛偽不實之申請許可文件數、檢測人員之設置人數、檢測或數據處理之項目數、檢測報告數或其他申報資料筆數等不同裁罰因素，亦未考量該違反行政法上義務行為（如：虛偽不實之檢測過程）應受責難程度、所生影響，而一律依處罰條款法定罰鍰最高額裁罰，顯有失公平，是以，上開附表二部分有與水污法第66條之1第1項所規定之意旨（應依違規情節裁處）相違背，本院自亦得於本件個案中不予適用。

㈥固然檢測機構執行檢測業務時，倘若採集之樣本有虛偽不實，自會直接影響最後檢測結果之正確性，惟倘若檢測機構於檢測過程中確有派員採樣，僅採樣人員係未符合採樣人員資格，則非當然會影響檢測報告之正確性。而依管理辦法第17條第2項規定：「放流水採樣人員申報之項目，同時應填報確實進廠起訖日期及時間、採樣起訖日期及時間、採樣會同事業人員照片等。」經查，證人廖○捷於本院準備程序時證述：原告確有派伊去執行系爭檢測報告之採樣，伊有受過採樣放流水之訓練，在此之前就有跟著前輩一起去，看他們

如何做，伊都是用儀器測量，並依儀器所顯示之數據予以記錄，PH、水溫、導電度、鹽度都是有儀器量測的；原告提出之採樣人員術科紀錄表是伊簽名的，評定結果是副理寫的等情屬實（本院卷1第375至377頁），並有原告訴訟代理人提出之採樣人員術科訓練紀錄表7張、人員訓練考核總表6張在卷可佐（本院卷1第421至443頁）。復細觀卷存系爭檢測報告之採樣紀錄表，其上「採樣人員」欄除簡君之簽名係虛偽不實外，該欄位所記載之採樣人員「廖○捷」則係與事實無違，且採樣紀錄表上有詳細記載進廠起訖日期及時間、採樣起訖日期及時間，並有客戶簽名確認。據上可知，原告雖係派不具採集人員資格之廖○捷執行委託單位之一般水質及地下水採樣，其所為採樣並非當然會影響系爭檢測報告中之各項檢測正確性。而參照前揭管理辦法第24條第1項第2款之規定，違反管理辦法第17條第1項第3款規定（即依檢驗室管理手冊執行其業務），而有未依檢驗室管理手冊之人員執行「採樣」業務之情形者，尚且須就相同檢測項目於1年內，違反第17條第1項第2款、第3款規定，經主管機關處分3次者，始裁處「依處罰條款法定罰鍰最高額裁罰」，則被告就原告違反管理辦法第24條第1項第8款之違規行為，未予考量該檢測過程之虛偽不實，事實上是否必會連帶影響檢測報告、檢測或數據處理項目之正確性，其違規情節相較於管理辦法第24條第2項第2款所規定屬情節重大之情形，是否嚴重程度並未相當，即逕依裁罰準則第2條之附表二有關「違反管理辦法第24條第2項第1款」規定，處罰條款法定罰鍰最高額裁罰，該附表二就違反管理辦法第24條第2項第1款規定者，並未考量違規者所虛偽不實之申請許可文件數、檢測人員之設置人數、檢測或數據處理之項目數、檢測報告數或其他申報資料筆數等不同裁罰因素，實難認有一併考量原告之違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響。從而，原處分就原告上開違法行為，裁處法定最高額度罰鍰300萬元，係違反比例原則，核有裁量怠惰之違法。然因被告就裁

處原告罰鍰之裁量權並未限減縮至零，亦即被告仍得參照行政罰法第18條第1項及水污法第66條之1第1項規定，審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益等違規情節，並得考量原告之資力等情事以行使其裁量權（蓋因水污法第49條規定之法定罰鍰額為3萬元以上300萬元以下，仍有相當裁量空間），故本院就原處分認定原告違規行為屬實部分，仍無從取代行政裁量權而自行判決該部分罰鍰若干加以糾正，而須撤銷原處分，由被告另為合義務性之裁量的適法處分。

㈦至被告稱最高行政法院106年度判字第584號判決及本院106年度訴更一字第100號判決意旨均肯定檢測過程虛偽不實者，得依處罰鍰罰條款法定罰鍰最高額裁罰，與責罰相當性原則或比例原則尚無牴觸乙節。惟該案之事實為檢測機構因檢測過程中執行採樣及分析過程之時間為不實記載，發生中斷樣品監視鏈之情形，致有檢測或數據處理過程之資料虛偽不實記載之違法，此與本案有實際派不具採樣人員資格之職員執行採集樣本而在採樣紀錄上偽造具採樣人員資格者之簽名，以致檢測過程虛偽不實之情形有異，該案與本案之基礎事實並不相同，且該案所適用之罰則規定為飲用水管理條例，與本案所適用罰則規定乃為水污法，而飲用水管理條例並未明文定義屬情節重大之情形，此係與水污法第73條明文規定情節重大之情形有別，故該案就裁罰準則之法律見解並不當然適用於本案，併此敘明。

七、綜上所述，被告認定原告有上開檢測過程虛偽不實之違規行為而屬情節重大，作成原處分裁處法定最高額罰鍰及處環境講習8小時，並廢止系爭檢測項目許可，其中就原處分關於罰鍰部分，核有違反比例原則而有裁量怠惰之違法，就原處分關於廢止系爭檢測項目許可部分所依據之管理辦法第24條第2項第1款有關停業、廢止許可證或勒令歇業部分，顯係增加法律所無之限制，係與水污法第73條規定相牴觸，核屬於法無據，均有瑕疵可指，應予撤銷，就原處分關於處環境講

習8小時部分，即因原處分關於裁處5千元以上罰鍰（即300萬元罰鍰）之前提已遭撤銷而失所據。原處分既有上述瑕疵可指，訴願決定，未予糾正，亦有違誤。是以，原告以原處分認事用法有誤，訴請判決如其聲請所示，為有理由，自應准許。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　1　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　林家賢

法　官　林淑婷

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代

	理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　1　　日

書記官　李淑貞