

臺北高等行政法院判決

111年度訴字第725號

112年2月9日辯論終結

原告 三橫實業股份有限公司中壢廠

代表人 廖丕承

訴訟代理人 潘祐霖 律師

複代理人 蔡佳翰 律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政（市長）住同上

訴訟代理人 陳國紹（兼送達代收人）

黃渝絜

江昌融

上列當事人間空氣污染防治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國111年4月21日環署訴字第1100079760號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

本件被告代表人原為鄭文燦，訴訟中變更為張善政，業據被告新任代表人張善政提出承受訴訟狀聲明承受訴訟（本院卷第293頁），核無不合，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

緣原告從事化學製品製造業，其所設「塑膠及合成樹脂製造程序（含接著劑製造程序）—其他合成樹脂或塑膠製造程序（M04）」，屬行政院環境保護署（下稱環保署）公告第2批第1類公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源。

嗣被告所屬環境保護局（下稱桃園市環保局）於民國110年9月14日14時8分至15時32分許派員至該廠稽查，發現現場污染源—槽型反應器（含冷凝器）E401及E405作業中，領有被告核發之固定污染源設置許可證（證號：設證字第H5126-00號），惟原告未取得操作許可證即逕行操作，核認確有違反空氣污染防制法（下稱空污法）第24條第2項規定，被告乃先以110年9月29日府環稽字第1100247259號函（下稱被告110年9月29日函）請原告陳述意見後，復依同法第63條暨公私場所固定污染源違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）規定，以110年10月28日府環稽字第1100267096號函附裁處書（編號：20-110-100013）（下稱原處分）裁處新臺幣（下同）160萬元罰鍰，並命該廠「塑膠及合成樹脂製造程序（含接著劑製造程序）—其他合成樹脂或塑膠製造程序(M04)」停工，復限期於111年1月25日前取得操作許可證，並處原告代表人環境講習8小時。原告不服，提起訴願，經決定駁回後，原告猶未甘服，遂就罰鍰部分提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1.原告違規行為符合裁罰準則附表二之二「應減輕裁罰事項」（三）「違規日前3年內首次違反本法規定，且未涉及本法第96條第1項規定之情節重大情形」（下稱系爭減輕裁罰事項）之規定：

依行政院環境保護署（下稱環保署）110年6月25日環署空字第1100027672號函釋（下稱110年6月25日函釋）之意旨，可知原告應符合「違規日前3年內首次違反本法規定」之要件。又原告係違反空污法第24條第2項規定，而該條項非空污法第96條第1項所列舉之條文，故原告並無情節重大而不得減輕之情形，被告應依裁罰準則之規定予以減輕，減輕後之裁罰金額應為60萬元。

01 2.原處分所適用之環保署111年4月18日環署空字第1111044388
02 號函釋（下稱環保署111年4月18日函釋）違反法律保留原
03 則：

04 環保署111年4月18日函釋雖認客觀上存有空污法第96條第1
05 項第1款「未經合法登記或許可之污染源」之情事，即屬
06 「情節重大」，當事人即無從主張有系爭減輕裁罰事項之適
07 用。然而，觀諸空污法第96條第1項之規範體例，可知該條
08 所稱之「情節重大」應以第1項本文所羅列之條文為前提，
09 亦即須先以行為人所違反之空污法態樣為第30條第1項第1
10 款、第59條、第61條、第62條第1項、第64條、第65條第1
11 項、第67條第2項與第68條，始有進一步探討是否有第96條
12 第1項各款之情節重大情形，不能僅以個案中存有空污法第9
13 6條第1項規定之各款事由，即可逕謂「情節重大」。況且，
14 參酌空污法第96條第1項尚有第7款「其他嚴重影響附近地區
15 空氣品質之行為」之補遺性質之概括條款，倘依循環保署11
16 1年4月18日函釋對於空污法第96條第1項之適用邏輯，恐將
17 得出「縱使行為人違反空污法之態樣非第96條第1項本文所
18 羅列之條文，主管機關仍可依職權認定該行為屬於『其他嚴
19 重影響附近地區空氣品質之行為』而構成情節重大」之結
20 論，如此無異架空立法者對於空污法第96條第1項規定之適
21 用邏輯，此實已逸脫立法者原有之規範體系。因此，環保署
22 111年4月18日函釋顯已過度擴張空污法第96條第1項規定之
23 適用範圍，不僅與司法院釋字第586號解釋意旨不符，亦與
24 憲法第23條規定所揭示之法律保留原則相牴觸，被告援引此
25 一違憲函釋作成之原處分亦屬違法。

26 3.原處分違反行政自我拘束原則與有利不利一律注意原則：

27 依高雄市政府環境保護局（下稱高雄市環保局）110年6月7
28 日高市環局稽字第11035455200號函（下稱110年6月7日函）
29 及環保署110年6月25日函釋之內容，可以推認本件應有適用
30 系爭減輕裁罰事項之餘地，然被告未予適用，復未說明理
31 由，顯然有違行政自我拘束原則及有利不利一律注意原則。

01 (二)聲明：訴願決定及原處分關於160萬元罰鍰部分均撤銷。

02 三、被告答辯及聲明：

03 (一)答辯要旨：

04 1.本案屬空污法第96條第1項第1款規定所稱「情節重大」之情
05 形，自無系爭減輕裁罰事項之適用：

06 原告所違反之法令為空污法第24條第2項規定，核屬空污法
07 第96條第1項第1款所稱「情節重大」之情形，依據環保署11
08 1年4月18日函釋意旨，應予排除系爭減輕裁罰事項之適用。
09 至於高雄市環保局110年6月7日函詢環保署之個案，之所以
10 適用系爭減輕裁罰事項，係因裁罰準則修正發布前之違規次
11 數並未計入所致；而本案無法減輕裁罰，則係因環保署111
12 年4月18日函釋「未依規定取得固定污染源操作許可證而逕
13 行操作者，不適用裁罰準則附表二之二所列應減輕裁罰事
14 項」，核與前開高雄市環保局裁罰之個案係因違反空污法第
15 32條第1項規定之事實不同，自無從比附援引。再者，空污
16 法除第96條所列「第30條第1項第1款、第59條、第61條、第
17 62條第1項、第64條、第65條第1項、第67條第2項及第68
18 條」有提到「情節重大」之文字外，同法第70條及第80條第
19 4項亦有敘及，顯然並非如原告所言，「情節重大」須以空
20 污法第96條第1項所列之條文為前提，是原告應有誤會。

21 2.被告依職權調查，查獲原告未取得塑膠及合成樹脂製造程序
22 (含接著劑製造程序)——其他合成樹脂或塑膠製造程序之操
23 作許可證，即逕行操作。是以，原告違法事實明確，相關證
24 據亦無違失，對原告有利及不利事項亦已一律注意，被告依
25 法裁處，洵屬有據，故原處分應予維持。

26 (二)聲明：原告之訴駁回。

27 四、爭點：

28 被告就原告違反空污法第24條第2項規定之裁罰，未依系爭
29 減輕裁罰事項予以減輕，是否適法無誤？

30 五、本院之判斷：

31 (一)前提事實：

01 1.原告從事化學製品製造業，其所設「塑膠及合成樹脂製造程
02 序（含接著劑製造程序）—其他合成樹脂或塑膠製造程序(M
03 04)」，屬環保署公告第2批第1類公私場所應申請設置、變
04 更及操作許可之固定污染源。嗣桃園市環保局於110年9月14
05 日14時8分至15時32分許派員至該廠稽查，發現現場污染源
06 一槽型反應器（含冷凝器）E401及E405作業中，雖領有被告
07 核發之固定污染源設置許可證（證號：設證字第H5126-00
08 號），惟未取得操作許可證即逕行操作，確有違反空污法第
09 24條第2項規定。

10 2.原告違反空污法第24條第2項規定，倘不能適用系爭減輕裁
11 罰事項，依裁罰準則規定之計算方式，裁罰金額應為160萬
12 元；反之，倘應適用系爭減輕裁罰事項，依裁罰準則規定之
13 計算方式，裁罰金額應為60萬元。

14 3.上開事實，為兩造所不爭執，並有原告之商工登記公示資料
15 （本院卷第7頁）、被告環境稽查工作紀錄表、採證照片
16 （原處分卷第2至3頁）、被告110年9月29日函及送達證書
17 （原處分卷第4至5頁）及本院111年12月20日準備程序筆錄
18 （本院卷第276頁）可稽，自堪認為真正。

19 (二)應適用之法令及說明：

20 1.空污法第1條規定：「為防制空氣污染，維護生活環境及國
21 民健康，以提高生活品質，特制定本法。」第2條規定：
22 「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄
23 市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第24條第
24 1項、第2項規定：「（第1項）公私場所具有經中央主管機
25 關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污
26 染防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關
27 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
28 置或變更。（第2項）前項固定污染源設置或變更後，應檢
29 具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管
30 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，
31 並依核發之許可證內容進行操作。」第63條規定：「公私場

01 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
02 更或操作者，處新臺幣2萬元以上100萬元以下罰鍰；其違反
03 者為工商廠、場，處新臺幣10萬元以上2,000萬元以下罰
04 鍰，並令停工及限期申請取得設置或操作許可證。」第96條
05 第1項第1款規定：「(第1項)第30條第1項第1款、第59條、
06 第61條、第62條第1項、第64條、第65條第1項、第67條第2
07 項及第68條所稱之情節重大，指有下列情形之一者：一、未
08 經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定。」準此可
09 知，空污法就固定污染源之規制，係採事前許可制度，凡有
10 關污染源之設置、變更及操作，均須經主管機關審查核可，
11 發給設置、變更、操作許可證後，始得設置、變更及操作。
12 是以，公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染
13 源，應依空污法第24條第1項規定，於設置前檢具空氣污染
14 防制計畫，向主管機關申請核發設置許可證，依同法第24條
15 第2項規定檢具符合該法相關規定之證明文件，向主管機關
16 申請核發操作許可證，並依許可證內容進行設置及操作。如
17 公私場所未申請核發操作許可證，即逕行操作，即屬違反空
18 污法第24條第2項規定之情形，且亦涉及第96條第1項第1款
19 規定「未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定」之
20 情形。

- 21 2.空污法第85條第1項、第2項規定：「(第1項)依本法處罰鍰
22 者，其額度應依污染源種類、污染物項目、程度、特性及危
23 害程度裁處，其違規情節對學校有影響者，應從重處罰。
24 (第2項)前項裁罰之準則，由中央主管機關定之。」又依
25 空污法第85條第2項規定授權訂定之裁罰準則第3條第4項第1
26 款、第5項規定：「(第4項)各級主管機關裁處罰鍰，除依
27 第2項規定計算額度外，經各級主管機關認定，有下列情形
28 之一者，得以該處罰條款之最高罰鍰裁罰：一、屬本法第96
29 條第1項各款規定情節重大情形之一。……(第5項)各級主
30 管機關裁處時，除依前4項規定計算應處罰鍰額度外，並應
31 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

01 受責難程度及所生影響，並得考量受處分者之資力，予以論
02 處。」附表二之二則載明：「加重或減輕裁罰事項：……
03 二、應減輕裁罰事項（合計最多減輕權重不得超過總權重(A
04 xBxCxD)百分之80）：……(三)違規日前3年內首次違反本法
05 規定，且未涉及本法第96條第1項規定之情節重大情形。」
06 再者，空污法第85條第1項規定已針對空污法主管機關裁處
07 罰鍰時應審酌之因素進一步具體化，而中央主管機關環保署
08 基於空污法第85條第2項規定之授權，考量違反空污法行為
09 之污染源種類、污染物項目、程度、特性及危害程度，就行
10 政罰法第18條第1項所定之裁量事由再訂定裁罰準則，以期
11 統一各地方環保人員執法時衡酌各項裁量因素及其計算方式
12 之標準，核其規定內容並無牴觸母法或其他逾越授權情形，
13 被告自應於其裁罰時加以適用。

- 14 3.環保署110年6月25日函釋略以：「主旨：『公私場所固定污
15 染源違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則』修正發布
16 前違反空氣污染防制法規定之次數，不列入同準則附表2之
17 2、『應減輕裁罰事項』（3）所定違規日前3年內違反本法
18 規定之次數計算，詳如說明，請查照。說明：……三、上述
19 規定主要係考量公私場所違規日前3年內首次違反本法規定
20 （即空氣污染防制法），且其違規情節未涉及本法第96條第
21 1項規定之情節重大情形，已明定係違反『本法』規定為要
22 件，而非以違反『本法相同條款』規定。公私場所在一定期
23 間內首次違反本法規定，代表公私場所於該特定期間內常態
24 操作情形良好，3年內始發生違規情事，非屬累犯性質，因
25 此予以減輕裁罰。四、另，本準則附表2之2、『應減輕裁罰
26 事項』（3）係109年6月10日修正發布之新增規定，對於公
27 私場所過去已發生之違規事實，自無法改變，為期藉由減輕
28 裁罰之機制，鼓勵公私場所遵守法規以減少違規次數。因
29 此，本準則修正發布前之違規次數，不列入違規日前3年內
30 違規次數之計算。……」（本院卷第263至264頁）111年4月
31 18日函釋略以：「主旨：未依規定取得固定污染源操作許可

證而逕行操作者，不適用『公私場所固定污染源違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則』附表二之二、（三）所列應減輕裁罰事項，請查照。說明：一、依空氣污染防制法（下稱本法）第96條第1項第1款規定，未經合法登記或許可之污染源違反本法規定者，屬本法所稱之情節重大。又依旨揭裁罰準則第3條第4項第1款規定，經各級主管機關認定屬情節重大者，得以該處罰條款之最高罰鍰裁罰。上開規定主要係考量非法設置及操作者，主管機關無法掌握其污染及排放狀況，有造成空氣污染及影響民眾健康之虞，爰規定有該情形者，應予以重罰以遏止該非法行為。二、另依旨揭裁罰準則附表二之二、（三）規定，違規日前3年內首次違反本法規定，且未涉及本法第96條第1項第1款規定之情節重大者，得減輕裁罰權重上限為 $E=0.5$ ；因涉及情節重大之違規行為本應重罰，故排除本項減輕裁罰之適用規定。……」

（本院卷第121至122頁）又上開函釋係環保署基於主管機關之地位，就執行系爭減輕裁罰事項違規次數之計算、是否以違反「本法相同條款」為限及所稱「涉及本法第96條第1項第1款規定之情節重大」為細節性、技術性規定，合乎空污法之立法意旨，且無違法律保留原則，自得予以適用。

(三)原告違反空污法第24條第2項規定，並不符系爭減輕裁罰事項之要件，故被告以原處分裁罰原告，未依系爭減輕裁罰事項予以減輕，洵屬適法無誤：

1.本件原告就其違反空污法第24條第2項規定，被告依同法第63條規定對之裁罰，洵無違誤等節，並未爭執，僅就該裁罰金額應否適用系爭減輕裁罰事項予以減輕乙情爭議（本院卷第276頁）。而查，系爭減輕裁罰事項係規定：「違規日前3年內首次違反本法規定，且未涉及本法第96條第1項規定之情節重大情形」，易言之，行為人必須同時符合「違規日前3年內首次違反本法規定」及「未涉及本法第96條第1項規定之情節重大情形」，方得依上開規定減輕。

01 2.次查，原告前於108年10月3日經桃園市環保局派員稽查時發
02 現其所設「塑膠及合成樹脂製造程序—其他樹脂化學製造程
03 序（UV上光油）（M02）」未申請展延，於操作許可證逾有效
04 期間後仍繼續操作，核認違反空污法第24條第2項之規定，
05 被告遂依同法第63條規定裁處10萬元罰鍰，並命該程序（M0
06 2）停工，限期取得許可證在案之事實，有卷附被告108年11
07 月25日府環空字第1080298421號函附裁處書（編號：20-108
08 -110022）附卷可稽（訴願卷第12頁）。又原告雖於本件違
09 規日即110年9月14日前3年內有違反空污法第24條第2項規定
10 而經被告裁處罰鍰在案，然揆諸前揭環保署110年6月25日函
11 釋，原告前次違規之日期即108年10月3日既在裁罰準則109
12 年6月10日修正發布前，則原告該次違反空污法規定之次
13 數，即不列入系爭減輕裁罰事項所稱違規日前3年內違規次
14 數之計算。因此，原告本次違反空污法第24條第2項規定，
15 業已符合系爭減輕裁罰事項所稱「違規日前3年內首次違反
16 本法規定」之要件。

17 3.再查，原告既不否認其有違反空污法第24條第2項規定，則
18 該未經許可操作之固定污染源，即屬同法第96條第1項第1款
19 「未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定」之情
20 形，依前揭環保署111年4月18日函釋意旨，被告未依系爭減
21 輕裁罰事項予以減輕裁罰，於法洵屬有據。

22 4.原告雖稱：原告係違反空污法第24條第2項規定，而該條項
23 非空污法第96條第1項所列舉之條文，故原告並無情節重大
24 而不得減輕之情形，至於環保署111年4月18日函釋已過度擴
25 張空污法第96條第1項規定之適用範圍，不僅與司法院釋字
26 第586號解釋意旨不符，亦與憲法第23條規定所揭示之法律
27 保留原則相牴觸，被告援引此一違憲函釋作成之原處分亦屬
28 違法等語。但查，空污法第96條第1項係就同法第30條第1項
29 第1款、第59條、第61條、第62條第1項、第64條、第65條第
30 1項、第67條第2項及第68條規定所稱之情節重大予以定義，
31 而空污法第24條第2項規定內容本無「情節重大」之字眼，

01 故自不可能出現於該法第96條第1項所列舉之條文中。再
02 者，揆諸前開裁罰準則第3條第4項第1款規定可知，凡屬空
03 污法第96條第1項各款規定情節重大情形之一，即得以該處
04 罰條款之最高罰鍰裁罰，由此顯見有空污法第96條第1項各
05 款規定之情節重大情形，本應予以重罰，自不可能再依系爭
06 減輕裁罰事項予以減輕，故系爭減輕裁罰事項所稱「未涉及
07 本法第96條第1項規定之情節重大情形」，自不以行為人違
08 反空污法第96條第1項所列舉之條文為限，是原告所為前開
09 主張，洵非可採。

10 5.原告另稱：本件依高雄市環保局110年6月7日函及環保署110
11 年6月25日函釋之內容，應有適用系爭減輕裁罰事項之餘
12 地，被告未予適用，復未說明理由，顯然有違行政自我拘束
13 原則及有利不利一律注意原則等語。但查，觀諸高雄市環保
14 局110年6月7日函（本院卷第261至262頁）之內容可知，高
15 雄市環保局係就系爭減輕裁罰事項所稱「違規日前3年內首
16 次違反本法規定」是否限於違反「相同條款」，且於裁罰準
17 則修正施行前之違規次數是否列入計算之疑義請環保署釋
18 示，經環保署以前開110年6月25日函釋說明略以，裁罰準則
19 修正發布前違反空污法規定之次數，不列入違規日前3年內
20 違規次數之計算，且亦不以違反相同條款為限，核與本件所
21 爭執者，係原告違反空污法第24條第2項規定是否涉及空污
22 法第96條第1項第1款所規定之情節重大而不得減輕之情形無
23 涉。因此，原告援引高雄市環保局110年6月7日函及環保署1
24 10年6月25日函釋之內容，主張原處分有違行政自我拘束原
25 則及有利不利一律注意原則云云，亦非可取。

26 (四)綜上所述，原告所述各節，均非可採。從而，被告以原處分
27 裁罰原告160萬元，洵無違誤。訴願決定遞予維持，亦無不
28 合。原告猶執前詞，請求判決如訴之聲明所示，為無理由，
29 應予駁回。

30 六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料

經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

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

中 華 民 國 112 年 2 月 23 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法 官 蕭忠仁

法 官 林麗真

法 官 林秀圓

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
(一)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。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當	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。

01

者，亦得為上訴審
訴訟代理人

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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 112 年 3 月 6 日

03

書記官 張正清