

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

112年度訴字第209號

113年2月1日辯論終結

原告 赫采企業有限公司

代表人 鄭家家（董事）

訴訟代理人 沈靖家 律師

張聖堃 律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政（市長）

訴訟代理人 林晉成

游振尉

劉秋鑫

上列當事人間空氣污染防治法事件，原告不服環境部（改制前行政院環境保護署）中華民國111年12月27日環署訴字第1110067100號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣被告所屬環境保護局（下簡稱桃市環保局）依民眾檢舉，於民國111年3月9日下午1時45分至2時10分許前往桃園市○○區○○路000號稽查，發現該址為原告廠房，其作業區正從事油墨製造作業，生產流程為原料（環氧樹脂、二氧化硅）→秤重（1台）→攪拌（3台）→色膏→二次攪拌（3台）→成品（印刷油墨）。被告依據上述稽查事實，確認原告在前址場所設置之固定污染源等設備製程別，屬改制前行

政院環境保護署（於112年8月22日改制為環境部，下簡稱環保署）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」附表（公告條件表）中所定：第2批—「行業別：顏料、漆料、染料相關產品製造業及其他具有下列製造程序之行業」、第1類—「製程別：印刷油墨製造程序」。惟原告未取得被告核發固定污染源設置及操作許可證即逕行設置及操作，違反空氣污染防制法（下簡稱空污法）第24條第1項、第2項規定，被告遂依該法第63條、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（下簡稱裁罰準則）第3條第1項規定，以111年9月16日府環稽字第1110243486號函附裁處書（編號：20-111-080020）（下稱原處分）裁處新臺幣（下同）160萬元罰鍰，並命印刷油墨製造程序停工及限期於文到次日起90日內申請取得固定污染源操作許可證。原告不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

（一）被告於原處分認原告針對違反空污法乙事「縱無故意亦難免除過失之責任」，惟主觀上故意、過失乃至關違反行政法上義務而應受責難程度之認定，具備主觀上故意之人應受非難之程度顯然重於僅具主觀過失者，然被告不論原告對於違反本件行政法義務是否具備主觀故意或僅為過失，皆一律機械式地適用裁罰準則及附表所示公式及基數，未就個案狀況進行認定，且裁罰基數之「污染程度（A）」、「污染物項目（B）」、「污染特性（C）」、「影響輕度（D）」、「加重或減輕裁罰事項（E）」中亦完全未將主觀故意、過失納入作為調整裁量基數之因素，自此顯見被告逕依裁罰準則公式及基數裁處原告160萬元罰鍰，顯違反行政罰法第18條第1項、裁罰準則第3條第5項規定，亦有不符比例原則及存在裁量上之瑕疵甚明。又觀原告之資本總額僅為50萬元，然本件罰鍰金額卻高達160萬元，逾原告資本總額3倍之多，被告就

01 此部分顯未考量原告之資力而逕為裁罰，有裁量瑕疵之問
02 題，併予敘明

03 (二)依裁罰準則附表一第11項所示，屬中央主管機關公告第1批
04 及第2批應申請固定污染源設置與操作許可證而未申請、取
05 得者，其污染程度（A）之基數為固定值10，而雖取得設置與
06 操作許可證，但未依許可內容設置或操作，或違反固定污染
07 源設置與操作許可證相關管理辦法者，其污染程度（A）之基
08 數為固定值1，惟影響污染程度之因素應係涉及污染源之本
09 質，與客觀上是否取得設置與操作許可證並無關聯，凡是同
10 樣違反固定污染源設置與操作許可證相關管理辦法之行為，
11 不論設置、操作者是否取得設置與操作許可，其行為所造成
12 之影響應屬相當，換言之，是否取得設置與操作許可僅涉及
13 主管機關行政上之管理，與潛在或實際污染程度並無相關，
14 然裁罰準則附表一第十一項次卻以此等與污染程度無關之要
15 素作為區分裁罰基數之標準，造成於適用裁罰準則所示罰鍰
16 額度公式時，相同污染源及行為卻因是否取得許可證而存在
17 高達10倍（即10個基數）罰鍰額度之差距，是裁罰準則附表
18 一就此部分顯違反一般法律原則之平等原則。此外，依裁罰
19 準則附表一第11項所示，依法應申請設置與操作許可證而未
20 申請或取得便逕行設置或操作固定污染源者，其影響程度
21 （D）之基數為2-5，而取得設置與操作許可證但未依許可內
22 容設置或操作，或違反固定污染源設置與操作許可證相關管
23 理辦法者，其影響程度（D）之基數為1-5，惟關於影響程度
24 之認定，此應顯然涉及污染源本質及個案所造成之危害程
25 度，與是否取得設置與操作許可證並無關聯，取得設置與操
26 作許可證但未依許可內容設置、操作者所造成之環境影響程
27 度不必然較未取得設置與操作許可證者來得輕微，然上開基
28 數卻以固定污染源設置、操作者是否取得設置、操作許可證
29 為區分標準，致使未取得許可證者原則上需多給付較取得許
30 可證者至少1倍（即1個基數）之罰鍰額度，此顯然係以與影
31 響程度無關之因素作為裁罰金額之判準，造成相同污染源本

01 質及危害程度之行為人因是否取得設置、換作許可證而受有
02 相異之行政裁處，此實已違反行政行為所應遵守之平等原
03 則。據此，因裁罰準則附表一所示裁罰基數訂定顯有違反平
04 等原則之情，故本件原處分及訴願決定未考量個案情節逕依
05 上開規定裁處原告160萬元罰鍰即有違誤而應予撤銷等語，
06 並聲明求為判決：①原處分及訴願決定均撤銷。②訴訟費用
07 由被告負擔。

08 三、被告則以：

09 (一)被告於111年3月9日派員前往上揭地址稽查，現場除原告所
10 稱貯放原料外，仍發現有生產製程，其作業流程為原料(環
11 氧樹脂、二氧化硅)→秤重(秤重機1台)→攪拌(攪拌機3
12 台)→色膏→二次攪拌(攪拌機3台)→成品(印刷油墨)，該製程屬環保署公告之「第1批至第8批公私場所應申
13 請設置、變更及操作許可之固定污染源」第2批第一類顏
14 料、漆料、染料相關產品製造業及其他具有下列製造程序之
15 行業，原告未取得主管機關核准之印刷油墨製造程序之固定
16 污染源設置及操作許可證，即逕行設置及操作，已違反空污
17 法第24條第1項及第2項規定，以上事實，有原告所屬員工丁
18 ○良具名確認，並有被告111年3月9日環境稽查工作紀錄表
19 在卷可稽。再查丁○良係原告於該址負責代表員工，故該址
20 無論是否為原告所有，抑或以租賃方式進行使用，均不影響
21 該場所具有實際支配力之事實，其仍應恪遵空污法所賦予之
22 行政義務，原告未取得印刷油墨製造程序設置及操作許可而
23 逕行設置及操作，即屬違反空污法第24條第1項及第2項規
24 定，被告認事用法，洵無違誤。

26 (二)被告查原告違反空污法第24第1項及第2項，爰依同法第63條
27 規定裁處罰鍰160萬元，該罰鍰係據裁罰準則第3條規定，計
28 算應處罰鍰如下：1.污染程度(A)：應申請許可證而未申
29 請，或已申請尚未取得，逕行設置或操作污染源。屬中央主
30 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
31 證者，A=10。2.污染物項目(B)，B=1。3.污染特性(C)：

違反本法規定之日（含）前一年內違反相同條款之累積次數， $C=1$ 。4.影響程度（D）：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.加重或減輕裁罰事項（ $1+E$ ）：稽查配合度良好（ -0.2 ）， $E=-0.2$ ， $(1+E)=(1-0.2)=0.8$ 。6.罰鍰計算：「 $A \times B \times C \times D \times (1+E) \times 10$ 萬（ $10 \times 1 \times 1 \times 2 \times 0.8 \times 10$ 萬）」處160萬元罰鍰。另原告稱資本額僅50萬元，被告卻以其資本額3倍以上之罰鍰處分，惟資本額僅係原告營運所需之預估資力，並非其自核准設立起迄今從事油墨製造業務營運獲利所得資力，其稱被告以超過資本額3倍金額處分未考量其資力，實屬推諉卸責之詞，核無足採。又被告未扣減裁罰準則附表二所示減輕項目：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款規定之情節重大情形之0.5點，原因為：按環保署111年4月18日環署空字第1111044388號函釋略以：「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。」是以，原告製程未依規定取得固定污染源操作許可證而逕行操作，罰鍰計算不予減輕前開點數（0.5點）等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟費用由原告負擔。

四、原告在事實概要欄所載廠房從事油墨製造作業，經桃市環保局稽查認原告涉有未取得固定污染源設置及操作許可證即逕行設置及操作行為，違反空污法第24條第1項、第2項規定，遂以原處分裁處罰鍰160萬元，並命原告印刷油墨製造程序停工及接受環境講習8小時之情，有被告111年3月9日環境稽查工作紀錄表及採證照片（原處分卷一第3頁至第8頁）、原處分及訴願決定（本院卷第27頁至第38頁）等附卷可稽，兩造就此部分事實且無爭執，應可採為裁判基礎。原告雖不否認有未取得固定污染源設置及操作許可證，即在前址廠房從事油墨製造作業之事實，唯爭執原處分各項裁罰因子權重之計算有裁量瑕疵。被告則否認原告主張，並以原處分依裁罰

01 準則之裁罰公式計算罰鍰金額，於法並無違誤等語置辯。故
02 本件應審究者，乃為被告認定原告違反空污法第24條第1項
03 規定，而以原處分裁處罰鍰160萬元，並命印刷由墨製造程
04 序停工及環境講習8小時，是否適法？

05 五、本院之判斷：

06 (一)按空污法第1條開宗明義宣示立法目的係為防制空氣污染，
07 維護生活環境及國民健康，提高生活品質而制定。該法第2
08 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護
09 署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
10 府。」第24條第1項、第2項規定：「（第1項）公私場所具
11 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
12 前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關
13 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
14 可證內容進行設置或變更。（第2項）前項固定污染源設置
15 或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄
16 市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關申請及
17 取得操作許可證，並依核發之許可證內容進行操作。」第63
18 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
19 證，逕行設置、變更或操作者，處新臺幣2萬元以上100萬元
20 以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣10萬元以上2,
21 000萬元以下罰鍰，並令停工及限期申請取得設置或操作許
22 可證。」第96條第1項第1款規定：「（第1項）第30條第1項
23 第1款、第59條、第61條、第62條第1項、第64條、第65條第
24 1項、第67條第2項及第68條所稱之情節重大，指有下列情形
25 之一者：一、未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規
26 定。」準此可知，空污法就固定污染源之規制，係採事前許
27 可制度，凡有關污染源之設置、變更及操作，均須經主管機
28 關審查核可，發給設置、變更、操作許可證後，始得設置、
29 變更及操作。是以，公私場所具有經中央主管機關指定公告
30 之固定污染源，應依空污法第24條第1項規定，於設置前檢
31 具空氣污染防制計畫，向主管機關申請核發設置許可證，依

同法第24條第2項規定檢具符合該法相關規定之證明文件，向主管機關申請核發操作許可證，並依許可證內容進行設置及操作。如公私場所未申請核發操作許可證逕行操作，即屬違反空污法第24條第1項、第2項規定之情形，應依同法第63條裁處。

(二)本件被告所屬桃市環保局在桃園市○○區○○路000號內查獲原告在該廠房設置磅秤、攪拌機等，從事將環氧樹脂、二氧化硅、色膏等混合、攪拌以製造印刷油墨等情，有桃市環保局環境稽查工作紀錄表及稽查照片（原處分卷一第3頁至第8頁）等卷內可稽。而從事印刷油墨之生產者，因印刷油墨製造程序而新設及變更之固定污染源，係屬第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，有環保署於100年12月19日以環署空字第00000000000號公告可參（本院卷第57頁至第77頁，相關部分見第63頁），原告對前揭場所並未向地方主管機關即被告申請取得設置許可證之情復未爭執，則原告有違反空污法第24條第1項、第2項規定取得許可證即逕行設置並操作固定污染源之違規行為，乃甚明確。

(三)原處分罰鍰裁量之審查：

1.空污法第85條第1項、第2項規定：「（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。」又依前揭規定授權訂定之裁罰準則第3條第1項至第3項規定：「（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＝A×B×C×D×(1+E)×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，均為附表一所列裁罰因子之權重；E代表加重或減輕裁罰事項，為附表二所列裁罰因子

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。」裁罰準則附表一第11項就違反空污法第24條第1項規定，應申請許可而為申請，且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，其污染程度（A）為10，影響程度（D）則為2至5；另附表二第2項載明「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）：……(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。（減輕裁罰之權重上限，下同，為0.5）(四)稽查配合度良好。（0.2）」本院審諸空污法第85條第1項規定已針對空污法主管機關裁處罰鍰時應審酌之因素進一步具體化，而中央主管機關即環保署基於空污法第85條第2項規定之授權，考量違反空污法行為之污染源種類、污染物項目、程度、特性及危害程度，就行政罰法第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之標準，核其規定內容並無牴觸母法或其他逾越授權情形，被告自應於其裁罰時加以適用。

2. 查原告違反空污法第24條第1項、第2項規定，其從事印刷油墨之生產，屬前揭環保署公告第2批應申請固定污染源設置與操作許可證者，原告應申請許可證而未申請，依上開裁罰準則附表一第11項規定，其污染程度（A）為10；附表一第11項就污染物項目（B）未另區分，故均為1；原告前一年未有違規紀錄，污染特性（C）為1；又其應申請許可證而未申請，逕行設置或操作固定污染源，被告就影響程度（D）採最輕權重2；再原告於桃市環保局稽查時配合度良好，故另依附表二第2項減輕裁罰權重（E）0.2，據此計算罰鍰金額160萬元，計算式為 $10(A) \times 1(B) \times 1(C) \times 2(D) \times (1 - \langle E \rangle 0.2) \times (\text{罰鍰下限}) 10\text{萬} = 160\text{萬}$ ，被告以原處分對原告裁處該數額之罰鍰，自屬有據。

01 3.原告以裁罰準則附表一第11項裁罰因子中之污染程度
02 (A) 與影響程度(D)，均區分應申請許可證而未申請，
03 與已取得設置或操作許可證但未依許可內容設置或操作，
04 分別賦予10：1（污染程度）、2～5：1～5（影響程度）
05 之權重，主張被告將無關聯因素（是否取得許可證）作為
06 裁罰金額判準，違反平等原則；另爭執其係於違規日前3
07 年內首次違反空污法規定，應有附表二第2項、(三)減輕裁
08 罰事項（減輕權重上限為0.5）之適用，惟被告未予適
09 用，裁量亦有違誤等情。查：

10 (1)公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，
11 應於設置或變更前，檢具空氣污染防治計畫，向地方主
12 管機關或中央主管機關委託之機關申請及取得設置許可
13 證，並於設置或變更後，檢具符合相關規定之證明文
14 件，申請及取得操作許可證，並依核發之許可證內容進
15 行操作，如違反前開規定者，則應處罰鍰，並令停工及
16 限期申請取得設置或操作許可證，前開空污法第24條第
17 1項、第2項、第63條定有明文，蓋因固定污染源設置與
18 操作許可證之申請，涉及排放標準之適用、污染源設施
19 之操作現況、防制設備操作管理、連續自動監測採樣設
20 施規範、排放申報及排放量核定等（空污法第24條立法
21 理由參照），而環保機關為核發固定污染源操作許可
22 證，須就固定污染源設備及製程等資料逐項審查，始能
23 正確評估污染排放情形及其對環境影響。空污法第24條
24 第3項且明定地方主管機關或中央主管機關委託之機關
25 於核發許可證前，應將申請資料登載於公開網站，供民
26 眾查詢並表示意見，作為核發許可證之參考，足見許可
27 證之核發，亦有對民眾資訊公開之功能與意義。若未經
28 取得許可證，逕行設置、變更或操作，將使主管機關無
29 法掌握污染源之存在、其排放及污染情形，除造成空氣
30 污染外，並影響不知情民眾身體健康，相對於已取得許
31 可證但未依許可內容設置或操作之情形，其危害程序顯

然更加重大，空污法第96條第1項第1款亦將「未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定」列為情節重大，故原告主張是否取得許可證與污染程度、影響程度無關，對未取得許可證逕行設置或操作加重處罰有違平等原則云云，均非可採。原告聲請向行政院環境部函詢裁罰準則中各裁罰因子權重劃分依據，則認無調查必要，附此說明。

(2)次按裁罰準則附表二第2項、(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項規定之情節重大情形」者，得減輕裁罰（權重上限0.5），是該減輕裁罰事項之適用，需具備兩個要件，其一為「違規日前3年內首次違規」，其二則為「未涉及空污法第96條第1項規定之情節重大情形」。本件原告主張其係於違規日前3年內首次違反空污法規定，被告雖未爭執而可認屬實，然原告違規行為即為「未依規定取得許可證，逕行設置、變更或操作」，屬同法第96條第1項第1款「未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定」情形，原告既未該當上開附表二第2項、(三)之減輕裁罰要件，原處分未予適用減輕，並無違誤。環保署111年4月18日環署空字第0000000000號函（參本院卷第147頁、第148頁）同此見解，被告援引而抗辯原處分係屬有據，亦無不合。

4.第按行政罰法第18條第1項規定：「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。」可知，主管機關針對違反行政法上義務者裁處罰鍰時，固應以違規情節之輕重為斷，包括審酌其應受責難之程度、所生之影響及因違規行為所得之利益等因素，至於受處罰者之資力，則屬裁量時所「得」考量之事項，縱未予審酌，亦無裁量怠惰之可言。本件被告業依裁罰準則，經審酌原告之違規情節、應受責難程度及所生影響等情，並依裁罰

01 準則附表一、附表二各項裁罰因子權重，酌予計算罰鍰金
02 額為160萬元，並無違誤，詳如前述，縱令被告未予審酌
03 原告登記之資本額為50萬元，亦難謂有裁量怠惰之違法。
04 是原告前開主張，亦非可採。

05 (四)末按工商廠、場有違反空污法第24條第1項、第2項規定情形
06 者，除處罰鍰外，並令停工及限期申請取得設置或操作許可
07 證，空污法第63條後段已清楚規定。另自然人、法人、設有
08 代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其
09 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
10 分機關處分停工、停業或新臺幣5,000元以上罰鍰者，處分
11 機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人
12 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
13 習。環境教育法第23條亦有明文。本件原告因工廠違反空污
14 法第24條第1項規定之行政法上義務，經被告處分停工及160
15 萬元罰鍰，另處環境講習8小時，均無不合。

16 六、綜上所述，本件原告違反空污法第24條第1項、第2項規定，
17 事證應屬明確，被告以原處分裁處罰鍰160萬元，並命印刷
18 油墨製造程序停工及處環境講習8小時，並無違誤，訴願決
19 定遞予維持，亦無不合。原告上開爭執各節，均非可採，其
20 訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

21 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經
22 核均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

23 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
24 前段，判決如主文。

25 中 華 民 國 113 年 2 月 22 日

26 審判長法官 鍾啟煌

27 法官 蔡如惠

28 法官 吳坤芳

29 一、上為正本係照原本作成。

30 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
31 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內

補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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(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	

01
02
03

書影本及委任書。
中 華 民 國 113 年 2 月 22 日
書記官 何閣梅