

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第508號

114年6月12日辯論終結

原告 桃園市政府地政局

代表人 蔡金鐘

訴訟代理人 高曜堂

徐雪滿

洪崇遠律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政

訴訟代理人 江昌融

林宗憲律師

輔助參加人 環境部

代表人 彭啓明

訴訟代理人 許明華

劉雅蘭

程凱麟

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服環境部中華民國113年2月27日環部法字第1120104693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：

(一)緣改制前桃園縣政府（即被告）依促進民間參與公共建設法等規定，甄選評定嶺綦水科技股份有限公司（下稱嶺綦公司）與之議約，於民國102年9月間簽訂「桃園科技工業園區工業用水供水系統及污水下水道系統營運移轉案」投資契約

(下稱系爭契約)，雙方約定自簽約之次日起算20年營運期，嶺蓁公司取得桃園科技工業園區(下稱系爭工業區)工業用水供水系統及污水下水道系統營運權利，許可年限屆滿後，將所有營運資產無償移轉予被告(系爭契約第2.2條、3.1條參照)。另依據系爭契約第7.1.3條約定，嶺蓁公司應將污水處理至符合改制前行政院環境保護署(下稱環保署)所公告之放流水標準，始可排放。惟被告始終領有桃園科技工業園區專用污水下水道系統(下稱系爭污水下水道)的廢(污)水排放地面水體許可證迄今(證號、效期及許可證負責人記載詳如附表一所示，下統稱為系爭許可證)。

(二)被告所屬環境保護局(下稱桃園市環保局)於111年6月16日派員至廢水放流口採樣送驗，檢測結果硝酸鹽氮為53.9mg/L，未符合放流水標準所定限值(污水下水道系統-其他工業區專用污水下水道系統適用標準：硝酸鹽氮50mg/L)，核認違反水污染防治法第7條第1項規定，且符合民法第73條第1項第3款情形，依民法第40條第1項暨違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則(下稱裁罰準則)第2條及第3條規定，以112年9月21日府環稽字第1120254380號裁處書(下稱原處分)裁處被告【「名稱：桃園市政府(桃園科技工業園區專用污水下水道系統)」，代表人：蔡金鐘】新臺幣(下同)202萬8,000元之罰鍰。

(三)原告因原處分所載被告代表人適與其代表人之姓名(即蔡金鐘)相同，乃以受處分人自居，以「桃園市政府地政局」名義向環境部提起訴願，訴願機關要求補正訴願人為「名稱：桃園市政府。代表人：張善政」，原告亦據以補正。嗣經訴願決定駁回，原告並非名義上之訴願人，卻仍又自居為受處分人，提起本件行政訴訟，訴訟中又擬撤回其訴，雖經被告同意，但本院認其撤回有礙公益，不予准許。

## 二、原告主張：

(一)學者間有認行政主體或機關間因公法契約等爭議而滋生學理上所稱之「自己訴訟」，應援引行政訴訟法第2條採概括權

01 利保護之規定，分別視其性質準用前述明定之訴訟類型。且  
02 司法院釋字第40號解釋作成後，行政爭訟實務向認法律已規  
03 定得以機關作為行政秩序罰之受罰對象者，受罰之機關有提  
04 起訴訟之權能。本件原告係以機關之名義提起訴願，然因訴  
05 願機關要求更正，方變更為桃園市政府（桃園科技工業區專  
06 用污水下水道系統）之名義，然實際本體仍應為桃園市政府  
07 地政局，故於本件訴訟仍應以桃園市政府地政局為原告。

08 （二）環保署以111年6月27日環署水字第1111083788號函（下稱環  
09 保署111年6月27日函），檢送「水污染防治法第七條放流水  
10 標準執法應注意原則」（下稱系爭應注意原則）第2點第1款  
11 本文明文規定「稽查之放流水水質檢測值落於標準限值之應  
12 注意範圍（詳附件）內，且檢測值超過標準限值者，應再次  
13 採樣檢驗。」被告於111年6月16日稽查硝酸鹽氮之檢測結果  
14 為53.9mg/L，該檢測值即在注意範圍55mg/L以內，則依照系  
15 爭應注意原則第2點第1款規定，應再為採樣檢測。惟被告未  
16 有重為採樣檢測之情事，可認原處分並未遵守程序正當性，  
17 有所違誤，應予撤銷。雖環保署上揭函釋認為系爭應注意原  
18 則，適用自111年7月1日起稽查採樣檢驗之案件，被告亦以  
19 此為由拒絕適用系爭應注意原則再次採樣。然此解釋不當限  
20 制侵害原告權利，應採有利於原告之認定，不應限縮解釋採  
21 樣時111年6月16日系爭應注意原則尚未生效，即無系爭應注  
22 意原則之適用。

23 （三）並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

24 三、被告則以：原告主張被告不當限制系爭應注意原則之生效日  
25 一節，查環保署111年6月27日函說明三「本原則適用自111  
26 年7月1日起稽查採樣檢驗之案件。」惟本案稽查時間為111  
27 年6月16日，顯然本案並無該原則之適用情形。本案稽查之  
28 放流水硝酸鹽氮檢測值53.9mg/L，雖落於標準限值（50mg/  
29 L）之應注意範圍（限值在300濃度單位以下者，以限值±10%  
30 應注意範圍）內，然依前開說明，本案並無系爭應注意原則  
31 之適用，原告自無期待被告需依該原則第2點應再次採驗檢

樣之可能。是以，被告逕依第1次採樣結果作成原處分，並無違誤。並聲明：原告之訴駁回。

#### 四、本院判斷如下：

##### (一)原告提起本件訴訟不適格：

1.按行政訴訟法第107條第3項第1款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第2項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。」所謂「除第2項以外之當事人不適格」係指原告之訴並非訴狀誤列被告機關之情形，但原告或被告對於個案訴訟欠缺實施權能而言。申言之，行政訴訟，除有行政訴訟法第9條所定情形外，原則上應以人民之權利或法律上利益受損害為權利保護之要件，而其目的即在於排除民眾訴訟，並藉此區隔權利或法律上利益與法律規範之反射利益，或僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係之情形。因此，當事人就具體特定之訴訟，得以自己之名義為原告或被告，並得受訴訟標的法律關係之本案判決者，始具備當事人適格。

2.經查，原處分係以被告為裁處對象，而非以原告為相對人，至為明確；此參諸卷附原處分載明受處分人名稱為「桃園市政府（桃園科技工業園區專用污水下水道系統），統一編號：43504403（按此為被告的統一編號；原告預算獨立，另有統一編號）」，以及如附表一所示系爭污水下水道系統許可證領有人始終為被告，乃至於訴願機關要求本件訴願人必須補正以被告名義為之等節即明（參見訴願卷第13-14頁，環境部112年10月23日環部法字第1121316071號函）。原處分雖誤載被告代表人為「蔡金鐘」，而非被告實際代表人「張善政」，但此代表人之錯誤，當然不影響原處分裁處對象之客觀特定。至於原告以附表一項次4以下許可證之負責人，及原處分受裁處人代表人均記載為「蔡金鐘」，而「蔡金鐘」適又為原告代表人為由，即自居為原處分之受裁處人，顯然將行政機關代表人與行政機關混為一談，全無行政

01 組織之法制概念。是以，原告並非原處分相對人，欠缺實施  
02 訴訟權能，其提起本件撤銷訴訟即屬當事人不適格，且無從  
03 補正，本院應依行政訴訟法第107條第3項第1款之規定，逕  
04 以判決駁回其訴。

05 (二)原告撤回本件訴訟有礙公益之維護，依行政訴訟法第114條  
06 第1項規定，不應予准許：

- 07 1.公平與效率，是行政罰規範與執行之指導原則。亦即，行  
08 政罰之法規應與其他處罰法規之立法價值相同，處罰之原則  
09 標準，應一致公平，且經由行政處罰所追求的行政目的，必  
10 須因行政罰之執行而提升效能，符合成本效益，合先指明。
- 11 2.行政機關是否適格成為行政處罰之對象，學理上原有爭議，  
12 基於行政機關事實上亦有違反行政義務之可能，且實務上行  
13 政機關已被普遍認為具有行政主體地位，自應對其行為負  
14 責，立法者已於行政罰法第3條：「本法所稱行為人，係指  
15 實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或  
16 管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」第17  
17 條：「中央或地方機關或其他公法組織違反行政法上義務  
18 者，依各該法律或自治條例規定處罰之。」設有規定，宣示  
19 行政機關被視為一個具有獨立人格之處罰對象，對之予以處  
20 罰，除表明行政機關與其他國民平等，均有守法義務外，並  
21 且督促行政機關應監督其所屬人員行為之合法性，也警告行  
22 政機關之人員切勿違法而貽害所屬行政機關。因此，行政機  
23 關得處罰行政機關，殆為定論，此於行政機關隸屬於不同之  
24 公權力主體時，如中央（地方）機關處罰地方（中央）機  
25 關，或A市政府處罰B市政府，尚無疑義；但如A市政府處罰A  
26 市政府所屬行政機關，甚至於A市政府處罰A市政府，本質上  
27 是「球員兼裁判」，在法律邏輯上是否可能，已有重大疑  
28 義；而在透過行政罰以實現行政目的效能之追求上，則是奢  
29 望。以行政罰最常採用之手段（即罰鍰）為例，不論A市政  
30 府處罰A市政府所屬行政機關，或者A市政府處罰A市政府，  
31 罰鍰均無異於從A自治團體左邊口袋到同一自治團體右邊口

01 袋，對於違反行政法上義務之A市政府或所屬行政機關不生  
02 任何督促警示之意涵，何來透過行政罰以實現行政目的之可  
03 能？而既不可能實現行政目的，卻耗費稽查裁罰違規行為之  
04 行政成本，於效能原則有嚴重衝突。甚者，A市政府如與民  
05 間事業就同一市場同有違規行為，表面上相同之行政處罰，  
06 實質上卻對民間企業構成競爭障礙，就平等原則亦有重大違  
07 背。

- 08 3.本件原處分由被告作成，援引水污染防治法第7條第1項、第  
09 73條第1項第3款、第40條第1項等規定，進行「自我裁  
10 罰」。徵諸水污染防治法立法意旨，當以防治水污染，確保  
11 水資源之清潔，維護生態體系，改善生活環境，增進國民健  
12 康為其目的。其中，第7條第1項、第73條第1項第3款、第40  
13 條第1項：「……污水下水道系統……，排放廢（污）水於  
14 地面水體者，應符合放流水標準。」「……污水下水道系統  
15 排放廢（污）水，違反第7條第1項……規定者，處新臺幣六  
16 萬元以上二千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完  
17 成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必  
18 要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇  
19 業。」「本法第40條、……所稱之情節重大，係指下列情形  
20 之一者：……三、一年內經二次限期改善，仍繼續違反本法  
21 規定。……。」等規定，即就事業排放之廢（污）水，以放  
22 流水標準作為認定有無妨害水體涵容能力之管制標準，資管  
23 控防禦人為經濟活動對環境所造成污染實害之危險。職是，  
24 「水污染防治法地方主管機關之被告」所以對「領有系爭許  
25 可證之被告」進行「自我處罰」，其行政目的當就在自我要  
26 求排放廢（污）水於地面水體，必須符合放流水標準，以維  
27 護國民健康。
- 28 4.然而，系爭污水下水道所排廢水，已多次經檢測未符合放  
29 流水標準，而有如附表二所示違反水污染防治法情事，屢屢  
30 由被告自我裁罰，顯然無法收改善之效；徵諸前揭水污染防  
31 治法第40條第1項後段規定，既然始終未能改善，基於遏止

再犯，維護國民健康之本旨，系爭工業區當停工停業，必要時，也應廢止被告系爭許可證。而此，當然未見被告採取該等手段，究係出於比例原則之考量，或是事務本質上不可能，乃至於自我縱容違法，已無可考。但包含原處分在內如附表二所示各次處分，罰鍰均已繳納完畢，財務來源未明，依水污染防治法第66條之3第1項、第2項規定，該等罰鍰之「部分」又應納入水污染防治法第11條第6項由被告所設置之特種基金，並優先支用於該違反水污染防治法義務者（於本案，即被告）所污染水體之整治。如是，被告自我裁罰後，實質上無庸繳納罰鍰，卻取得特種基金之資金來源，於財務審計上是否合宜得當，恐亦不無爭議。

5. 又，揆諸附表二所示，系爭許可證始終由被告領得，項次3之許可證有期間為111年3月30日至116年1月19日，負責人記載為「鄭文燦」。但在項次3許可證有效期限內，自112年3月10日起卻連續換了4次許可證號，並將負責人記載為「蔡金鐘」，其理由何在，殊難索解；經比對附表二所示歷次裁處資料，原處分前之處分均以「鄭文燦」為被告代表人，而原處分所裁處違規行為之查緝日期為111年6月16日，但原處分遲至112年9月始作成，適巧系爭許可證於112年3月10日即換照，並更換負責人姓名為「蔡金鐘」，原處分也就以「蔡金鐘」為被告代表人對之裁處，甚至原告也就因此自任為受裁處人，提起後續行政爭訟等情以觀，被告「或許」也認知過往自我處罰之處分，有如上缺失，因此「有意識」地透過該等「誤載代表人」模式，藉此轉換受處分人為「原告」，避免球員兼裁判之困境。然而，該等模式將機關代表與機關混為一談，並不可採；且原告為地政機關，既非工業區之目的事業主管機關，也不職司環境保護業務，被告藉上開模式令原告為受水污染防治法之裁處對象，導致原告權責完全分離，無任何組織權源、預算及人力可為水污染防治事項之規劃整治，又必須因被告之違章行為而受罰，治絲益棼、弊端叢生。復且，原告為隸屬被告之行政機關，基於行政一體，

01 應遵循被告之指揮，然原告竟然對被告作成之原處分提起行  
02 政爭訟以避免「權利」受損，除了造成彼此間之嫌隙與緊張  
03 外，在行政一體原則上也有違背，最重要的是，這樣的爭訟  
04 救濟，本質上就違背了行政罰必要效率原則之考量。

05 6.論其實際，全國地方自治團體即為轄區內工業區污水下水道的  
06 廢（污）水排放地面水體許可證持有人之情況甚夥，被告  
07 應非特例；直轄市、縣（市）政府既自任水污染防治法之地  
08 方主管機關，又對排放污水事業之自己進行裁罰（或，即使  
09 將許可證之權限下放予自治團體內之局處機關單位），除了  
10 產生如上所述之各項法律爭議及行政倫理的問題外，勢必嚴  
11 重影響水污染防治成效。輔助參加人環境部為水污染防治法  
12 之中央主管機關，職司全國性及水污染防治政策、方案與計  
13 畫之訂定及督導（水污染防治法第3條、水污染防治法施行  
14 細則第3條參照），就上開實務上之困境，輔助參加人應提  
15 供地方主管機關專業協助，或促請工業區目的事業主管機關  
16 介入輔導，期如輔助參加人114年7月7日補充陳述意見狀末  
17 所自許，除持續依法監督地方執法外，將研議強化行政指  
18 導，建立跨機關協調平台，邀集相關目的事業主管機關（如  
19 經濟部、國科會等），建立制度化協調平台，針對設施功能  
20 不足導致之持續性污染熱點，要求目的事業主管機關依水污  
21 染防治法第24條積極介入輔導並追蹤其改善成果，共同守護  
22 國家水體環境。

23 7.從而，為期釐清行政組織權限之劃分，以求行政罰效能原則  
24 之貫徹，共同為國家水體環境維護，原告雖於114年4月29日  
25 撤回本件訴訟（本院卷二第177頁），經被告亦表同意撤回  
26 （本院卷二第191頁），然為環境公益之維護，本院認有必  
27 要經由審判以確認兩造及輔助參加人於水污染防治上各自應  
28 有之權能，原告訴之撤回有礙此項審判功能，而有礙於公  
29 益，依行政訴訟法第114條第1項規定，不得為之，不生撤回  
30 之效力。



(三)綜上，原告欠缺提起本件訴訟之適格，應予駁回；訴願決定命原告補正為被告之名義而為實體審查，未究明原處分作成涉及球員兼裁判之缺失，雖有違誤，但駁回撤銷原處分請求之結果，與本院並無不同，仍應予以維持。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

五、本件判決係以原告非適格當事人為由，駁回原告之訴；兩造其餘關於原處分稽查方式是否得當或不法之攻擊防禦方法及訴訟資料，核與判決結果不生影響，茲不贅述，併予說明。

六、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 114 年 7 月 10 日

審判長法 官 楊得君

法 官 彭康凡

法 官 高維駿

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，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 | 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 |

|                                                                            |                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 師為訴訟代理人                                                                    | <p>審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>                                            |
| (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                                    | <p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> |
| <p>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。</p> |                                                                                                                                                                               |

中 華 民 國 114 年 7 月 10 日

書記官 李怡慧

附表一

| 項次 | 證號               | 事業或污水下水道系統名稱             | 負責人 | 有效期間                |
|----|------------------|--------------------------|-----|---------------------|
| 1  | 桃市環排許字第H2004-12號 | 桃園市政府(桃園科技工業園區專用污水下水道系統) | 鄭文燦 | 108年12月6日至113年12月5日 |
| 2  | 桃市環排許字第H2004-13號 | 桃園市政府(桃園科技工業園區專用污水下水道系統) | 鄭文燦 | 111年1月20日至116年1月19日 |

01

|   |                          |                                  |     |                             |
|---|--------------------------|----------------------------------|-----|-----------------------------|
| 3 | 桃市環排<br>許字第H2<br>004-14號 | 桃園市政府(桃園科技<br>工業園區專用污水下水<br>道系統) | 鄭文燦 | 111年3月30日<br>至116年1月19<br>日 |
| 4 | 桃市環排<br>許字第H2<br>004-15號 | 桃園市政府(桃園科技<br>工業園區專用污水下水<br>道系統) | 蔡金鐘 | 112年3月10日<br>至116年1月19<br>日 |
| 5 | 桃市環排<br>許字第H2<br>004-16號 | 桃園市政府(桃園科技<br>工業園區專用污水下水<br>道系統) | 蔡金鐘 | 113年2月6日至<br>116年1月19日      |
| 6 | 桃市環排<br>許字第H2<br>004-17號 | 桃園市政府(桃園科技<br>工業園區專用污水下水<br>道系統) | 蔡金鐘 | 113年9月5日至<br>116年1月19日      |
| 7 | 桃市環排<br>許字第H2<br>004-18號 | 桃園市政府(桃園科技<br>工業園區專用污水下水<br>道系統) | 蔡金鐘 | 114年2月11日<br>至116年1月19<br>日 |

02 資料來源：環境部水污法相關資訊公開平台(網址：[https://waterpollutioncontrol.moenv.gov.tw/view/QueryList\\_Detail.aspx?ControlNO=H5388974&type=1](https://waterpollutioncontrol.moenv.gov.tw/view/QueryList_Detail.aspx?ControlNO=H5388974&type=1)，最後瀏覽日：114年7月9  
03  
04 日)、本院卷一第543頁。  
05

06 附表二

07

| 項次 | 違規時間         | 檢測結果                                              | 違反規定                                 | 裁罰依據                                                       | 裁處書                                                          | 受處分人                                                     |
|----|--------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| 1  | 110年<br>9月3日 | 鎳：0.76<br>1mg/L，<br>未符合放<br>流水標準<br>(0.7mg/<br>L) | 水污<br>染<br>防<br>治<br>法<br>第7條第<br>1項 | 水污<br>染<br>防<br>治<br>法<br>第40條<br>第1項<br>規定暨<br>裁罰準<br>則第2 | 111年4月<br>14日府環<br>稽字第11<br>10081422<br>號裁處<br>書，裁處<br>罰鍰24萬 | 名稱：<br>桃園市政府<br>(桃園科技<br>工業園區專<br>用污水下水<br>道系統)<br>統一編號： |

|   |           |                                                                      |              |                                   |                                                                    |                                                         |
|---|-----------|----------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
|   |           |                                                                      |              | 條第3款附表三、第3條                       | 3,000元，環境講習2小時整。<br>(本院卷一第239頁)                                    | 43504403<br>代表人：鄭文燦                                     |
| 2 | 111年3月30日 | 1. 硝酸鹽氮：71.2mg/L，未符合放流水標準(50mg/L)<br>2. 鎳：1.15mg/L，未符合放流水標準(0.7mg/L) | 水污染防治法第7條第1項 | 水污染防治法第40條第1項規定暨裁罰準則第2條第3款附表三、第3條 | 111年8月22日府環稽字第110217119號裁處書，裁處罰鍰29萬7,000元，環境講習2小時整。<br>(本院卷一第247頁) | 名稱：桃園市政府(桃園科技工業園區專用污水下水道系統)<br>統一編號：43504403<br>代表人：鄭文燦 |
| 3 | 111年6月16日 | 硝酸鹽氮53.9mg/L，未符合放流水標準(50mg/L)                                        | 水污染防治法第7條第1項 | 水污染防治法第40條第1項暨裁罰準則第2條第3款附表        | 112年9月21日府環稽字第1120254380號裁處書，裁處罰鍰202                               | 名稱：桃園市政府(桃園科技工業園區專用污水下水道系統)<br>統一編號：43504403            |

|  |  |  |  |           |                                                |             |
|--|--|--|--|-----------|------------------------------------------------|-------------|
|  |  |  |  | 三、第<br>3條 | 萬 8,000<br>元。<br>(即本案<br>原處分，<br>本院卷一<br>第29頁) | 代表人：蔡<br>金鐘 |
|--|--|--|--|-----------|------------------------------------------------|-------------|