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538號
114年5月22日辯論終結

原　　告　黃韻融
被　　告　新北市政府環境保護局

代　表　人　程大維
訴訟代理人　陳俊揚
　　張丞輝
　　陳南宏

上列當事人間空氣污染防制法事件，原告不服新北市政府中華民國113年3月4日新北府訴決字第1122540778號（案號：1121061515號）訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分及該部分訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：緣原告於新北市○○區○○路○○○巷○○之○號設廠（下稱系爭工廠）從事水產品鯊魚煙加工處理業，且廠房面積146平方公尺及生產設備之馬力與電熱合計2.25千瓦，核屬改制前行政院環境保護署（下稱環保署）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類公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源（食品製造／處理程序）。被告於112年6月21日派員至系爭工廠稽查，復於同年6月27日會同相關單位至系爭工廠會勘確認，發現原告於系爭工廠設有解凍槽、蒸烤箱等，從事魚體解凍、清洗及燻烤等水產品加工處理作業程序，惟未領有固定污染源設置及操作許可證即逕行設置及操作，已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，被告依空污法第63條後段及公私場所固定

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）第3條規定，以112年11月14日新北環稽字第20-112-110006號裁處書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）160萬元罰鍰。原告不服原處分，提起訴願，經新北市政府決定訴願駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟（另裁處環境講習8小時部分，未據提起行政訴訟）。

二、原告起訴主張：

(一)廠房面積之限制係為避免過度擴張應申請設置、變更及操作許可之固定污染源之範圍，是自應以從事食品製造或處理程序之廠房面積計算，而非係將整間廠房包括休息、住宿、飲食、行政等所有面積全面涵蓋，若擴張解釋而將所有空間全面涵蓋，則若人民於漁市場進行水產品加工處理程序，豈非廠房面積應含括整個漁市場之面積，顯非事理之平。原告所租用之系爭廠房既設有生產區域、休息區域、住宿區域等不同用途之區域，而從事水產品加工處理程序之處係位於生產區域，被告所稱系爭廠房面積達146平方公尺，係將整間廠房面積一概相加計算，而非僅計算生產區域，自與環保署110年12月19日公告及其立法意旨相悖，是原告從事生產之系爭廠房面積既不足50平方公尺，即非空污法第24條第1項、第2項所非難之對象。

(二)環保署100年12月19日公告設有生產設備馬力與電熱之限制係為避免過度擴張應申請設置、變更及操作許可之固定污染源之範圍，蓋因馬力電熱較小之生產設備所生空氣污染並不足使行政機關動用行政罰，且環保署100年12月19日公告亦有明文係「生產設備之馬力與電熱」，自不涵蓋非生產設備之馬力與電熱至明，旨在避免諸如冰箱、冷凍庫等冷藏設備所產生之空氣污染輕微，或如空氣污染防制設施目的係為防制空氣污染產生，即便上開非生產設備之馬力與電熱較高，亦與防制空氣污染之根本目的無甚關聯，自不應將其計算至固定污染源之馬力與電熱。空污法第23條第1項、第2項、第35條第1項前段之規定，益證空氣污染防制設施並非固定污

染源之一部份，亦非屬生產設備，其所生之馬力與電熱自不應計算於環保署所公告固定汙染源生產設備之馬力與電熱之內。原告從事水產品加工處理程序之生產區域雖設有瓦斯爐、蒸烤箱、冷凍庫以及靜電式油煙處理抽風機、活性碳除味系統五項設備，惟依前揭意旨，冷凍庫、靜電式油煙處理抽風機及活性碳除味系統皆非屬生產設備，所產生之空氣污染極其輕微，自非所謂固定污染源，且靜電式油煙處理抽風機及活性碳除味系統原理係利用靜電原理去除99%以上之油煙、粉塵、粒狀汙染物及油霧，以降低空氣汙染及味道，屬空氣污染防制法施行細則第16條第1項、第2項所稱空氣污染防制設備至明，非屬生產設備，更遑論係固定污染源。則被告所稱原告生產設備之馬力與電熱合計2.25千瓦，係便宜行事而將系爭廠房內所有設備諸如瓦斯爐、蒸烤箱、冷凍庫、靜電式油煙處理抽風機、活性碳除味系統，甚至電燈、電扇、冷氣等與生產無關之設備全部相加計算，而非僅計算生產設備，自與環保署100年12月19日公告、空污法、空污法施行細則及其立法意旨相悖，是原告生產設備之馬力與電熱合計既不達2.25千瓦以上，即非空污法第24條第1項、第2項所非難之對象。

(三)被告於112年6月21日派員至系爭工廠稽查，復於112年6月27日再次會同相關單位至系爭工廠會勘，被告二日皆未攜帶任何電子測量儀器，而僅以量尺丈量系爭廠房全部面積，並以目視電錶之方式推測系爭廠房之生產設備馬力與電熱合計2.25千瓦，實難認如此便宜行事之調查方式所取得之資料得作為證據之用。被告於112年6月21日及112年6月27日所丈量之面積146平方公尺既係整間廠房之面積，自不得作為證明原告違法事實之證據之用，又被告既未單獨丈量生產區域之面積，即無積極證據以證明系爭工廠之生產區域面積大於50平方公尺。被告於112年6月21日及112年6月27日所目視之電錶係系爭廠房之所有設備用電，含括冷凍庫、靜電式油煙處理抽風機、活性碳除味系統，甚至是電燈、電扇、冷氣等與生

產完全無關之設備，自不得作為證明原告違法事實之證據之用，又被告既未單獨測量原告生產設備之馬力與電熱，即無積極證據以證明原告生產設備之馬力與電熱合計達2.25千瓦以上。

(四)原告於112年6月21日及同年月27日兩次稽查中皆積極配合，此部分被告按裁罰準則附表二之規定適用減輕裁罰權重0.2，固無疑義。惟原告自本件發生以前，從未有違反空污法之記錄，亦無涉及空污法第96條第1項規定之情節重大情形。裁罰準則係所謂「裁量性準則」之行政規則，被告應遵照該裁量性準則「A×B×C×D×(1+E)×罰鍰下限」之計算方式計算罰鍰金額，若有E(減輕裁罰事項，為附表二所列裁罰因子之權重，屬減輕處罰事項，計算罰鍰金額時皆應按公式計入。縱認原告從事水產品加工處理程序之系爭廠房面積達50平方公尺以上，生產設備之馬力與電熱合計亦達2.25千瓦以上，依裁罰準則附表二應減輕裁罰事項第㈢項之規定，原告所受裁罰應有0.5之減輕裁罰權重之適用，亦即罰鍰應為60萬元【（1-0.5-0.2）×200萬=60萬元】。被告違反平等原則、行政自我拘束原則及裁罰準則，有行政裁量之濫用情事，原處分應予撤銷。

(五)並聲明：原處分及訴願決定關於罰鍰160萬元部分均撤銷。

三、被告則以：

(一)被告於112年6月27日16時許會同新北市政府經濟發展局（下稱新北市政府經發局）及其他相關局處前往系爭工廠進行會勘，經查證現場從事水產品加工處理程序（鯊魚煙食品），惟未領有工廠登記證、廠房面積為146平方公尺（大於50平方公尺）且生產設備之馬力與電熱合計達2.25千瓦以上，已達環保署100年12月19日公告第2批第2類公私場所應申請設置、變更及操作許可「食品製造／處理程序」之固定污染源公告條件，惟未取得固定污染源設置及操作許可證，即逕行設置及操作，此有被告112年6月27日與新北市政府經發局會勘紀錄堪以認定，原告訴稱應以從事從事食品製造或處理程

序之廠房面積計算容非可採，被告依法裁處洵屬有據，並無違誤。

(二)本件涉及停工處分，因涉情節重大之違規行為本應重罰，依空污法第96條第1項規定屬情節重大情形，得減輕裁罰上限為E=0.5不予酌減。被告業已考量違規情節，應受責難程度及所生影響依據裁罰準則第3條規定計算裁罰金額，被告依規定核算處分點數及處分基數，已衡酌違規態樣加重及減輕點數(E)：二、應減輕裁罰事項（四）稽查配合度良好，扣除0.2，經核算裁處160萬元罰鍰，於法有據。

(三)並聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷如下：

(一)按空污法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署(環境部)；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」依卷附新北市政府109年2月14日新北府環秘字第1090218367號公告：「主旨：本府關於空污法……所定主管機關權限，劃分予本府環境保護局執行，……自即日生效。依據：『新北市政府組織自治條例』第2條第2項、第3項。」(本院卷第169頁)。基此，被告就違反空污法之裁處，具有處分之權限。

(二)被告認定系爭工廠為環保署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，並無違誤：

1.按空污法第3條第2款第2目規定：「本法用詞，定義如下：……□污染源：指排放空氣污染物之物理或化學操作單元，其類別如下：……㈡固定污染源：指移動污染源以外之污染源。……。」第24條第1項、第2項及第4項規定：「(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。」

2.經查，112年6月間原告在系爭工廠從事水產品鯊魚煙之製造處理業，為原告所不爭執（本院卷第200頁）。而系爭工廠面積146平方公尺，生產設備之馬力與電熱合計達2.25千瓦以上，已達工廠管理輔導法所稱工廠之認定標準，原告未經辦理工廠登記擅自從事鯊魚煙之製造加工，而經新北市政府經濟發展局以112年7月31日新北經工字第1121484104號函（下稱命令停工處分）命令停工，未經原告爭訟而告確定等情，有該局113年11月20日新北經工字第1132276464號函所附112年6月27日工廠勘查紀錄表、附表、系爭工廠相片、命令停工處分在卷可稽（本院卷第171-183頁）。可證系爭工廠屬環保署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（食品製造/處理程序公告條件：廠房面積大於50平方公尺以上，其生產設備之馬力與電熱合計達2.25千瓦以上，原處分卷第42-43頁），核與卷附被告112年6月21日稽查紀錄所載，系爭工廠生產區設置解凍槽、蒸烤箱等，系爭工廠從事魚體解凍、清洗、燻烤之鯊魚煙製造加工情節一致（原處分卷第33-35頁），惟原告自陳並未領有固定污染源設置及操作許可證即逕行操作等語（本院卷第201頁）。則原告從事食品製造業，系爭工廠面積146平方公尺，生產設備之馬力與電熱合計達2.25千瓦，屬環保署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；但原告未領有固定污染源設置、變更及操作許可證，即在該場址製程區設置蒸烤箱、冷凍庫、靜電式油煙處理抽風機等設備（本院卷第93-105頁原告提出之系爭工廠設備相片），從事水產品製造加工處理程序，違反空污法第24條第1項、第2項規定，甚為明確。

3.參酌環保署100年12月19日公告意旨，就其公告條件所稱之廠房面積大於50平方公尺以上及生產設備之馬力與電熱合計達2.25千瓦以上之工廠者，其主要目的係將屬工廠管理輔導法相關規定所規範之工廠，納入許可管制中，亦即倘屬依法應辦理工廠登記之工廠，且其製程符合環保署公告條件者，應依規定辦理固定污染源設置及操作許可證；互核衛生福利部會銜經濟部訂定之食品工廠建築及設備設廠標準第6條明訂「食品工廠包括辦公室、原料處理場、加工或調理場、檢驗或研究室、包裝室、倉庫、機電室、鍋爐室、修護室、更衣室、洗手消毒室、餐廳、員工休息室、員工宿舍及廁所等」，準此，所謂「食品工廠」應包括辦公室、加工或調理場、鍋爐室等區域，亦即環保署100年12月19日公告應申請設置、變更及操作許可之固定污染源工廠，等同工廠管理輔導法相關規定所規範之工廠，自當以食品工廠建築及設備設廠標準之認定範圍，作為空污法第24條適用對象之依據，非單單僅指實際從事食品製程區域。故被告援引新北市政府經發局查證結果，據以認定原告系爭工廠面積大於50平方公尺以上，其生產設備之馬力與電熱合計達2.25千瓦以上，應適用空污法第24條規定，辦理固定污染源設置及操作許可證，要屬有據。原告僅以系爭工廠劃分為生產、休息及住宿等區域，而從事水產品加工處理程序係位於生產區域，不足50平方公尺，生產設備之馬力與電熱合計未達2.25千瓦，遽謂不符合環保署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，容有誤會。

(三)被告以原告違反空污法第24條第1項及第2項規定，依同法第63條後段規定，以原處分裁處原告罰鍰160萬元部分，未依行政罰法第18條第1項規定，考量原告應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，亦未考量受處罰者之資力，應有裁量怠惰之違法：

1.按公私場所未依第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2萬元以上100萬元以下罰鍰，其違

反者為工商廠、場，處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，為空污法第63條所明定。同法第85條第1項及第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。」

2.裁罰準則第2條規定：「本準則適用於公私場所之固定污染源違反本法時應處罰鍰之裁罰。」第3條第1項、第2項、第3項、第5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。……(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。」

3.查被告以原告違反空污法第24條第1項、第2項，依同法第63條及裁罰準則第3條規定，審酌原告污染程度（A=10）、污染物質（B=1）、污染特性（C=1）、影響程度（D=2）、加重或減輕裁罰事項（未涉空污法第69條第1項規定之情節重大情形、稽查配合態度良好，E=1-0.2=0.8）、違反者為工商廠、場之罰鍰下限為10萬元，據予裁量罰鍰160萬元（計算式：10×1×1×2×(1-0.2)×10萬元），形式上計算無誤也符合裁罰準則。

4.惟按「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」「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。」行政程序法第10條、行政罰法第18條第1項分別定有明文。行政機關為協助所屬人員或下級機關行使裁量權，並維持法律適用之一致性及符合平等原則，固得訂頒裁量基準，供作所屬人員或下級機關於個案行使裁量權之準據(行政程序法第159條第2項第2款參照）。惟行政機關訂定之裁量基準，應遵循法律授權之目的及範圍，且其裁量時所取決者，僅就典型之案例為規定，而非具體之個案。故行政機關於個案行使裁量權時，原則上應受裁量基準之拘束(行政程序法第161條參照），但該具體個案如有特殊狀況或考慮行政罰法第18條第1項之審酌因素後，與裁量基準所定之典型案例情節有所不同時，自應本於法律授權目的為裁量，作成不同於裁量基準之決定，俾符個案之實質正義，否則即構成裁量怠惰之違法（最高行政法院108年度判字第186號判決意旨參照）。經查，據原告自陳，系爭工廠為其所承租，租期自111年12月15日開始，實際上從112年4月中開始使用，112年6月21日被第一次聯合稽查後我就沒有再做了，後來112年10月間我就整廠清空。期間沒有僱用員工，就是我與另一名林姓合夥人一起做而已；一週生產兩次，單次生產20公斤上下，我們生產完就帶去市場擺攤販售，每天去的市場都不一樣，如雙連、雙和市場；（原告銷售量及獲利？）當時才剛開始而已，也就是剛剛試水溫就沒了，沒有獲利等語（本院卷第252-253頁），被告對於原告上揭所述亦當庭表示沒有意見等語（本院卷第257-258頁），可證原告違反空污法規模不大、時間不長、影響甚小，亦無獲利可言。復經本院依職權調取原告所得資料及全部財產資料，原告名下僅有自用小客車一部，除此以外別無其他所得，有稅務資訊查詢結果清單可佐（本院卷第275-287頁），可證原告資力堪稱貧弱，而被告以原處分對原告裁處罰鍰160萬元，係純以裁罰準則第3條而為計算，並未依據行政罰法第18條第1項規定，考量上述原告違反空污法應受責難程度低、所生影響甚微及因違反行政法上義務幾無所

得利益，被告亦未考量原告並無資力，從而原處分應有裁量怠惰之違法。

五、綜上所述，原處分既有裁量怠惰之違法，訴願決定未加糾正，仍予維持，容有未洽，原告執前詞予以指摘，非無理由，自應由本院將原處分及訴願決定關於罰鍰部分一併撤銷。又本件應為如何之裁罰（罰鍰），此涉及被告之裁量權，基於權力分立原則，本院無從代為行使裁量權，著由被告審酌上揭本院所指摘原處分違反行政罰法第18條第1項相關事項，依法重為適法之處分。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

七、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　　114　　年　　6　　月　　5　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　李明益

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	所需要件

形	
(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)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　5　　日

書記官　李怡慧