

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

114年度訴字第539號

114年12月1日辯論終結

原告 冠閎實業有限公司

代表人 王偉斯（董事）

訴訟代理人 方道樞 律師

被告 新北市政府環境保護局

代表人 程大維（局長）

訴訟代理人 陳俊揚

林昱勳

陳南宏

（兼送達代收人）

上列當事人間空氣污染防治法事件，原告不服新北市政府中華民國114年4月9日新北府訴決字第1140237498號函檢送訴願決定（案號：1141060164號），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：

原告在新北市新莊區化成路267巷31號設廠之工廠（下稱系爭工廠）從事食品製造作業，被告於民國113年7月8日10時許派員稽查，當場發現以烘烤流程從事飼料或飼料添加物製造之食品製造/處理程序，且面積318.9平方公尺、生產設備之馬力與電熱合計達14.6千瓦，屬改制前行政院環境保護署

01 (下稱環保署) 公告第2批第2類公私場所應申請設置、變更
02 及操作許可之固定污染源，惟原告未取得被告核發固定污染
03 源設置及操作許可證，即逕行設置機械設備、操作。被告認
04 原告違反空氣污染防治法第24條第1項、第2項規定，依同法
05 第63條後段及109年6月10日新修正之公私場所固定污染源違
06 反空氣污染防治法應處罰鍰額度裁罰準則(下稱行為時裁罰
07 準則) 第3條、環境教育法第23條、環境講習執行辦法第8條
08 第3項等規定，以113年12月19日新北環稽字第1132519203號
09 函併附同日新北環稽字第20-113-120003號(下稱原處分
10 一)、第20-113-120004號裁處書(下稱原處分二，與原處
11 分一合稱原處分)，裁處新臺幣(下同)160萬元罰鍰，及
12 命食品製造/處理程序停工、環境講習8小時。原告不服原處
13 分，提起訴願，經訴願決定駁回，原告遂提起本件行政訴
14 訟。

15 二、本件原告起訴主張：

16 (一)系爭工廠為「寵物貓狗食品」之製造及處理，非屬飼料管理
17 法第3條第1項規定之飼料，亦非屬由炸作業，亦未從事事屠
18 體脫毛、解剝及分肢(或切塊)等屠宰作業程序，更未從事水
19 產品加工處理程序，並無以植物性油籽、豬脂或牛脂等為原
20 料，經壓榨、萃取或精煉之製造程序，從事植物油或動物油
21 生產，且按改制前行政院農業委員會(下稱農委會)107年7
22 月30日農牧字第1070230182號函寵物貓、狗並非該條項家
23 畜、家禽、水產動物之範疇。又依農委會104年8月12日農牧
24 字第1040043103A號函可知指定貓、狗為適用動物保護法寵
25 物食品之寵物種類。故系爭工廠為「寵物貓狗食品」之製造
26 及處理非屬於空氣污染防治法第24、63條及公告第2批第2類
27 應申請設置、變更及操作許可固定污染源之公私場所。

28 (二)被告以環境部113年10月29日環部空字第0000000000號函示
29 逕認原告所生產之寵物食品應申請並取得設置與操作許可證
30 始能設置及操作，顯已違反法律保留原則：

01 1.環境部上開函示係於原處分作成過程中所為，被告任意以此
02 作為裁罰依據，增加公告所無之裁罰樣態，擴充飼料之定
03 義，顯然於法無據。

04 2.又何謂「飼料」，法律體系解釋而言，應參酌飼料管理法之
05 定義，及飼料管理法之主管機關（按指農委會）解釋，環境
06 部非飼料之主管機關，且公告中未對飼料有所定義，當應參
07 照飼料管理法第1條之規定解釋「飼料」之定義，被告依環
08 境部上開行政解釋函示自行創造法律所無之定義後，適用空
09 氣污染防治法第24、63條之規定而為原處分，且擴張應申請
10 使用許可證之範圍，違反法律保留原則及法律優位原則，牴
11 觸環境部公告、空氣污染防治法、飼料管理法授權意旨，亦
12 有逾越授權範圍之違誤。

13 (三)原處分一未敘明裁罰金額計算方式，未說明審酌原告污染程
14 度、污染項目、污染特性、影響程度、減輕裁罰事項，亦未
15 考量原告均恪遵法律，且農委會明文表示原告非飼料製造業
16 者、原告資力等，顯無從使原告瞭解受裁罰之理由為何，更
17 無法判斷裁處是否合法妥當，亦未與原告限期改正之機會，
18 依司法院釋字第313號解釋、最高行政法院96年度判字第594
19 號判決要旨原處分一顯屬出於恣意，原處分違法。

20 (四)並聲明：

21 1.原處分及訴願決定均撤銷。

22 2.訴訟費用由被告負擔。

23 三、被告答辯略以：

24 (一)依環境部113年11月1日環部空字第0000000000號函釋（下稱
25 環境部113年11月1日函），針對飼料製造過程中衍生之粒狀
26 污染物或異味污染物等空氣污染物需加以管制，且不論名稱
27 為「飼料」或「寵物食品」，其製程污染特性一致，產品性
28 質相同，84年9月16日公告第四批及83年5月25日公告第二批
29 公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源，其條
30 件說明所稱「飼料」或「飼料添加物」，尚未受後續公布之
31 「飼料管理法」或「動物保護法」所稱「飼料」或「寵物食

01 品」定義拘束，故符合前揭公告條件者，即應申請並取得設
02 置與操作許可證始能設置及操作，被告依法裁處洵屬有據，
03 並無違誤。至原告稱違背法律保留一節，查空氣污染防治法
04 第24、63條就未取得固定污染源設置及操作許可證之行為，
05 已有處罰規定，被告依法規主管機關環境部基於協助下級機
06 關或屬官適用法條之意，針對何謂本法所稱之「固定污染
07 源」作成上開函釋(解釋性行政規則)而為原處分，與法律
08 保留原則及處罰法定原則無違，原告所訴顯係對法令執行之
09 誤解，核不足採。

10 (二)次查本件涉及停工處分，因涉及情節重大之違規行為本應重
11 罰，依空氣污染防治法第96條第1項規定屬情節重大情形，
12 得減輕裁罰上限為 $E=0.5$ 不予酌減。被告業已考量原告違規
13 情節、應受責難程度及所生影響、加重及減輕點數等，依行
14 為時裁罰準則附表一第11項次規定：污染程度(A)，一、
15 應申請許可證而未申請，或已申請尚未取得，逕行設置或操
16 作污染源(一)屬中央主管機關公告第一批及第二批應申請固定
17 污染源設置與操作許可證者， $A=10$ ；污染物項目(B)， B
18 $=1$ ；污染特性(C)， $C=$ 違反本法規定之日(含)前1年內
19 違反相同條款之累積次數， $C=1$ ；影響程度(D)，一、應
20 申請許可證而未申請，或已申請尚未取得，逕行設置或操作
21 固定污染源， $D=2$ 。依附表二第2項規定：加重或減輕裁罰
22 事項(E)，(四)稽查配合度良好， $E=-0.2$ ， $1+E=0.$
23 8 ，核算處分點數及處分基數，裁處160萬元(計算式：
24 $(A) 10 \times (B) 1 \times (C) 1 \times (D) 2 \times (1+E) 0.8 \times$ 基本額度10萬
25 元 $=160$ 萬元。)罰鍰，於法有據。

26 (三)並聲明：

27 1.駁回原告之訴。

28 2.訴訟費用由原告負擔。

29 四、如事實概要欄所載之事實，有被告113年7月8日編號第04Z00
30 0000000號稽查紀錄及現場照片影本(原處分卷第77至97
31 頁)、環保署100年12月19日環署空字第00000000000號公告

01 (下稱環保署100年12月19日)節錄(原處分卷第99至100
02 頁)、被告113年12月19日新北環稽字第0000000000號函暨原
03 處分(原處分卷第59至62頁)、訴願決定書(本院卷第77至86
04 頁)附卷可稽,復為兩造所不爭執,堪信為真實。

05 五、本院之判斷:

06 (一)應適用之法令:

07 1.行為時空氣污染防制法第1條規定:「為防制空氣污染,維
08 護生活環境及國民健康,以提高生活品質,特制定本法。」
09 第3條第1款、第2款規定:「本法用詞,定義如下:一、空
10 氣污染物:指空氣中足以直接或間接妨害國民健康或生活環
11 境之物質。二、污染源:指排放空氣污染物之物理或化學操
12 作單元,其類別如下:(一)移動污染源:指因本身動力而改變
13 位置之污染源。(二)固定污染源:指移動污染源以外之污染
14 源。……」第24條第1項、第2項規定:「(第1項)公私場
15 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
16 變更前,檢具空氣污染防制計畫,向直轄市、縣(市)主管
17 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
18 依許可證內容進行設置或變更。(第2項)前項固定污染源
19 設置或變更後,應檢具符合本法相關規定之證明文件,向直
20 轄市、縣(市)主管機關或經中央主管機關委託之機關申請
21 及取得操作許可證,並依核發之許可證內容進行操作。」第
22 63條規定:「公私場所未依第24條第1項或第2項規定取得許
23 可證,逕行設置、變更或操作者,處新臺幣2萬元以上100萬
24 元以下罰鍰;其違反者為工商廠、場,處新臺幣10萬元以上
25 2,000萬元以下罰鍰,並令停工及限期申請取得設置或操作
26 許可證。」。

27 2.裁罰準則為中央主管機關依空氣污染防制法第85條第2項規
28 定授權所訂定,供各級主管機關依空氣污染防制法裁處罰鍰
29 時應循之裁量準則。行為時裁罰準則第2條規定:「本準則
30 適用於公私場所之固定污染源違反本法時應處罰鍰之裁
31 罰。」第3條第1、2、3、5項規定:「(第1項)違反本法各

01 處罰條款，除本法另有規定者外，以罰鍰裁罰公式計算應處
02 罰鍰，並取至新臺幣元，小數點後無條件捨去。（第2項）
03 前項罰鍰裁罰公式如下：罰鍰額度=A x B x C x D x (1+
04 E) x 罰鍰下限。（第3項）前項公式之A代表污染程度、B代
05 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
06 1所列裁罰因子之權重；E代表加重或減輕裁罰事項，為附表
07 2所列裁罰因子之權重，屬加重處罰事項之E為正值；屬減輕
08 處罰事項之E為負值。……（第5項）各級主管機關裁處時，
09 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
10 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
11 生影響，並得考量受處分者之資力，予以論處。」又依附表
12 1規定：「(一)屬中央主管機關公告第一批或第二批應申請固
13 定污染源設置與操作許可證者，A=10、B=1、C=1違反本
14 法規定之日（含）前1年違反本法相同條款之累積次數、D=
15 2~5」。

16 3.又依環保署100年12月19日，第2批第2類之食品工業及其他
17 具有下列製造程序之行業，製程別為食品製造／處理程序，
18 其中從事食品製造或處理程序，其廠（場）房面積大於50平
19 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
20 工廠，且從事飼料或飼料添加物製造、加工及分裝之生產
21 者，其新設或變更固定污染源，應申請設置、變更及操作許
22 可（原處分卷第99至100頁）。

23 4.由上述規定可知，公私場所具有經中央主管機關指定公告之
24 固定污染源，應依行為時空氣污染防制法第24條第1項規
25 定，於「設置前」檢具空氣污染防制計畫，向主管機關申請
26 核發「設置許可證」後，始得進行固定污染源設備安裝或建
27 造，依許可證內容進行設置；並於固定污染源設置後，依同
28 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
29 主管機關申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作。
30 如公私場所未依行為時空氣污染防制法第24條第1項取得設
31 置許可證或依同條第2項取得操作許可證，逕行設置、變更

01 或操作者，主管機關應依同法第63條規定予以裁處。依照上
02 開第24條第1項及第2項法律規定，「設置」與「操作」為空
03 污法上2種不同行為態樣與構成要件，公私場所須分別取得
04 空污法第24條第1項規定之「設置許可證」或同條第2項之
05 「操作許可證」，方得為「設置」、「變更」或「操作」等
06 各該不同之行為。

07 5.環境教育法第23條規定：「自然人、法人、設有代表人或管
08 理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織違反
09 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
10 停工、停業或新臺幣5,000元以上罰鍰者，處分機關並應令
11 該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境
12 保護權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」。

13 6.環境講習執行辦法第8條第3項規定：「一行為違反同一環境
14 保護法律或自治條例，經處分機關同時處罰鍰及停工、停業
15 處分者，其環境講習時數應從重處分。」。

16 (二)原告未依規定取得固定污染源設置許可證，逕行設置、操作
17 飼料或飼料添加物製造之食品製造/處理程序，違反行為時
18 空氣污染防治法第24條第1項規定：

19 1.經查，依原告經濟部商工登記公示資料查詢服務（原處分卷
20 第120至122頁），記載原告所營事業包括「C201010飼料製
21 造業」、「F103010飼料批發業」、「F202010飼料零售業」
22 等，則原告有從事飼料製造之事業。其次，系爭工廠面積31
23 8.9平方公尺、生產設備之馬力與電熱合計達14.6千瓦，且
24 為2層樓，1樓設置生鮮處理室、烤箱區（大型烤箱8個）、
25 急速冷凍機、冷凍櫃、升降機；2樓設置成品包裝室、封箱
26 區等，所使用之原料甘油、添加劑或為大桶裝、或為袋裝，
27 規模非小，又稽查當場發現生鮮處理室處理之生肉逾20大
28 箱，且系爭工廠為「生肉解凍→清洗+切割→混和原料（生
29 肉+甘油+各類添加劑）→落料→烘烤→冷卻→成品取出→
30 包材標示→秤重包裝→包材封口→常溫貯存→出貨」之程
31 序，生產諸如包材標示「一口超酥鴨 大包裝超值組」、

01 「深海鯊魚軟骨 大包裝超值組」、「卵磷脂羊雞條 大包裝
02 超值組」、「深海鯊魚軟骨 大包裝超值組」、「御天犬 燕
03 麥雞肉條」之產品等節，有被告113年7月9日稽查紀錄表、
04 現場照片、廠區圖（原處分卷第77至97頁）附卷可證，復為
05 兩造所均不爭執（本院卷第129至130頁），則以原告所營事
06 業包括飼料製造，且系爭工廠之規模非小、查獲之產品包材
07 均為大包裝之情況，應認其所生產者已為飼料之範疇，屬環
08 保署公告第2批第2類應申請設置、變更及操作許可固定污染
09 源之私場所，故原告本應依行為時空氣污染防制法第24條第
10 1項規定，應先向被告申請及取得設置、操作許可證，並依
11 許可證內容方得進行設置、操作。然原告未取得設置、操作
12 許可證，即逕行逕行設置、操作飼料或飼料添加物製造之食
13 品製造/處理程序，已違反行為時空氣污染防制法第24條第1
14 項規定。

15 2.原告雖主張依飼料管理法主管機關農業部認定所生產者為寵
16 物食品、非飼料，非屬環保署公告第2批第2類固定污染源，
17 又被告依環境部113年11月1日函違反法律保留原則，認原告
18 違反行為時空氣污染防制法第24條第1項規定為原處分，有
19 所違誤云云。然查：

20 (1)環境部113年11月1日函（原處分卷第114至115頁）係環境部
21 本於其為空氣污染防制法之主管機關職權，就其先前公告
22 「第2批第2類食品製造/處理程序」所為之解釋性函，以供
23 所屬公務員認定事實、執行法律之依據，經核與空氣污染防
24 制法規範文義與目的相符，且未對人民增加法律所無之限
25 制，與法律保留原則無違，自得適用。原告主張被告適用此
26 函認定其為第2批第2類應申請設置、變更及操作許可之固定
27 污染源，違反法律保留原則云云，已不可採。

28 (2)原告所營事業包括飼料製造，且系爭工廠規模非小、原告之
29 產品包材均為大包裝等情，應認其所生產者為飼料之範疇
30 （已如前述），又空氣污染防制法第1條已揭立法理由「為
31 防制空氣污染，維護生活環境及國民健康，以提高生活品

01 質」，83年5月25日公告第二批公私場所包括飼料、飼料添
02 加物之製造、加工及分裝之生產者，87年11月9日始立法公
03 布「動物保護法」第3條第3款關於寵物之規定（指犬、貓及
04 其他供玩賞、伴侶之目的而飼養或管領之動物。），則以其
05 後始立法公布區分動物中之寵物食品而排除不適用空氣污染
06 防制法之適用已令人質疑，參以環境部113年11月1日函釋
07 （原處分卷第114至115頁）亦說明，「……不論名稱為『飼
08 料』或『寵物食品』，其製程污染特性一致，產品性質相
09 同，……83年5月25日公告第二批公私場所應申請設置、變
10 更及操作許可之固定污染源，其條件說明所稱『飼料』或
11 『飼料添加物』，未受後續公布之『飼料管理法』或『動物
12 保護法』所稱『飼料』或『寵物食品』定義拘束，……」，
13 故縱原告主張其所生產者為寵物食品，仍違反行為時空氣污
14 染防制法第24條第1項之規定。

15 (3)至原告提出農業部113年11月7日農護字第0000000000號函
16 （本院卷第39頁）主張所生產者為寵物食品乙節，惟依原告
17 經濟部商工登記公示資料查詢服務（原處分卷第120至121
18 頁），記載原告所營事業除「F103010飼料批發業」、「F20
19 2010飼料零售業」、「C201020寵物食品製造業」、「F1060
20 60寵物食品及其用品批發業」、「F206050寵物食品及其用
21 品零售業」外，尚包括「C201010飼料製造業」等，則農業
22 部僅就原告所申報寵物食品部分為此函，而忽略其所營事業
23 包括飼料製造部分而為解釋，故此函無從為有利於原告之認
24 定。綜上，原告上開主張並不可採。

25 (三)原處分依行為時裁罰準則裁處160萬元罰鍰、停工、命原告
26 接受環境講習8小時，應屬適法：

27 1.裁罰準則附表1固於113年12月31日修正為：「(一)屬中央主
28 管機關公告第一批或第二批應申請固定汙染源設置與操作
29 許可證者，A=6~10、B=1、C=1違反本法規定之日（含）
30 前1年違反本法相同條款之累積次數、D=2~5」，然裁罰準
31 則附表1之修正並非行政罰法第5條所規定之法律或自治條

01 例之變更（最高行政法院113年度上字第328號判決意旨參
02 照），故本件仍依行為時裁罰準則附表1之規定計算罰鍰金
03 額，先予敘明。

04 2.從而，被告依裁罰時空氣污染防制法第85條第2項授權訂定
05 之裁罰準則第3條第2項規定之罰鍰裁罰公式【罰鍰額度=A×
06 B×C×D×(1+E)×罰鍰下限】，及裁罰時附表1、2所列裁罰因
07 子之權重，以本件污染程度(A)=10(第二批應申請固定污
08 染源設置與操作許可證者，第2類固定污染源)、污染物項
09 目(B)=1、違反本法規定之日(含)前1年內違反相同條款
10 之累積次數(C)=1、影響程度(D)=2(應申請許可證而未申
11 請)、稽查配合度良好(E)=-0.2計算結果，裁處原告160
12 萬元罰鍰【計算式：A×B×C×D×(1+E)×罰鍰下限=10×1×1×2
13 ×(1-0.2)×10萬元=160萬元】，並依空氣污染防制法第63
14 條後段規定，命食品製造/處理程序停工，以及依環境教育
15 法第23條暨環境講習執行辦法第8條第3項規定，裁處環境
16 講習8小時，即於法有據，並無不合。

17 五、綜上所述，原告所訴均非可採，本件原處分無違誤，訴願
18 決定予以維持，亦無不合，原告訴請撤銷，為無理由。本
19 院認原告聲請向農業部函詢專供寵五狗食用之肉乾類寵物
20 食品是否不屬於空氣污染防制法第24條第1項公告之第2批
21 第2類應申請設置、變更及操作許可之固定污染源（本院卷
22 第242頁）已無調查之必要，併此敘明。

23 六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟
24 資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述
25 的必要，併此敘明。

26 據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

27 中 華 民 國 114 年 12 月 29 日

28 審判長法官 鍾啟煌

29 法官 李毓華

30 法官 蔡如惠

31 一、上為正本係照原本作成。

- 01 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
 02 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
 03 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
 04 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
 05 繕本）。
- 06 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，
 07 逕以裁定駁回。
- 08 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
 09 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
 10 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。

01

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 114 年 12 月 29 日

03

書記官 陳湘文