最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第175號

上　訴　人　水美工程企業股份有限公司
代　表　人　朱萬鈞
訴訟代理人　陳塘偉律師
被 上訴 人　桃園市政府
代　表　人　鄭文燦

上列當事人間空氣污染防制法事件，上訴人對於中華民國107年4月19日臺北高等行政法院106年度訴字第1581號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣上訴人所屬觀音廠從事廢棄物處理業，領有被上訴人核發固定污染源操作許可證（操證字第H2203-09號，下稱系爭許可證），經被上訴人所屬環境保護局（下稱環保局）會同行政院環境保護署（下稱環保署）督察總隊北區環境督察大隊於民國106年5月5日10時51分許派員前往稽查，發現廠內製程污染源進料貯坑（編號E002）屋頂設有自然通風扇，且外牆設有作為裝設消防泡管之開孔，核認上訴人未依系爭許可證內容，採負壓操作且密閉收集污染物方式進行操作，違反行為時空氣污染防制法（下稱空污法）第24條第2項規定，遂於同日13時開立違反空污法限期改善或補正通知書（下稱原處分），限上訴人於106年7月4日17時前完成改善。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，提起行政訴訟，亦遭臺北高等行政法院（下稱原審）以106年度訴字第1581號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：　依系爭許可證第4頁，係要求垃圾進料貯坑內部氣體應處於不得外洩之負壓狀態，而非要求垃圾進料貯坑之設置必須處於外觀上之密閉狀態。且系爭許可證第6頁之項目係「三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量

及其推估依據、收集方式規定」，並非要求垃圾進料貯坑之設置必須處於密閉狀態，而係針對「空氣污染物」本身所為要求，對照前開系爭許可證第4頁於製作流程圖明載「…E002維持在負壓下操作…」，足證系爭許可證僅要求垃圾進料貯坑內之氣體處於負壓狀態，無庸於儲槽外觀上維持密閉。況依被上訴人所提環保署就本件所為釋疑之106年6月29日環署空字第1060045464號函，亦不認為外觀上非密閉，即構成原處分合法之理由。是原處分以外觀上非屬密閉而為處分理由，顯屬不法。　原處分全憑被上訴人稽查人員主觀上臆測，未能提出任何客觀事證，證明垃圾進料貯坑因未具負壓設置，致使氣體外溢。且被上訴人並未否認稽查人員當日確未進入進料貯坑內量測其內有機氣體數值，顯見被上訴人單憑外在數值，即推論氣體是內往外排出，更遑論被上訴人無法排除所量測之125ppm之揮發性有機氣體（VOCs），係屬環境背景數值的可能性，實難認被上訴人已盡客觀舉證責任。上訴人所設垃圾進料貯坑，歷年來經被上訴人多次審查核定通過，然被上訴人遽認垃圾進料貯坑違反行為時空污法第24條第2項情事，實違信賴保護原則。況垃圾進料貯坑之狀態，自設立起至原處分時均未有改變，被上訴人對相同事實，無理由且無證據下為歧異認定，有違行政自我拘束原則。且當日稽查人員看到自然通風器轉動，實因垃圾進料貯坑處於密閉狀態，外界空氣經自然通風器以自然導流方式引入垃圾進料貯坑所致，並非因垃圾進料貯坑未具負壓設置。又垃圾進料貯坑側邊開孔裝設消防泡管，乃上訴人依法設置消防安全必需設置之重要設備，亦未造成原處分所稱有未維持密閉、負壓狀態之情事。ŋ被上訴人未同時裁處罰鍰並通知限期補正或改善，有違行為時空污法第56條第2項之規定等語。求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被上訴人則以：　依系爭許可證第4頁「製程流程圖」及第6頁「三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集方式規定」內容，明確記載廢棄物進料貯坑應維持

負壓下操作且採密閉收集方式收集污染物。　被上訴人環保局於稽查當日，發現上訴人未依系爭許可證內容規範將進料貯坑污染物密閉收集，故限期上訴人應將違規事實改善完成，嗣被上訴人環保局於106年6月13日再度派員前往稽查，上訴人已將進料貯坑屋頂之自然通風扇拆除，並改裝具風門之強制排風扇。又稽查人員於現場以攜帶式氣體偵測器，排除背景值之干擾，分別於進料貯坑之消防泡管開口處，測得揮發性有機氣體讀值為125ppm，及廠區內遠離消防泡管開口處，測得揮發性有機氣體讀值為2ppm，此兩數值相差高達62.5倍，足以顯示揮發性有機氣體係從貯坑內往外洩出，上訴人未符合密閉收集之違法事證明確。　稽查人員於現場詢問時，上訴人員工亦無法對垃圾進料貯坑負壓狀況進行確認，有稽查紀錄上訴人副課長林詩潮簽名確認在卷。上訴人雖稱當日稽查人員看到自然通風扇轉動，實屬正常現象云云，顯然與自然通風扇之熱氣由內往外排出之設計原理相違背，上訴人所辯，洵無可採。況依環保署106年6月29日環署空字第1060045464號函復可知，系爭許可證未包含自然通風扇及外牆消防孔（管）等設施，是以上訴人倘有消防及安全考量，需變動製程設施或操作條件，仍應依行為時空污法第24條規定及固定污染源設置與操作許可證管理辦法（下稱許可證管理辦法）第23條第1項規定，先就變動部分向被上訴人申請，並經被上訴人審查同意後，始得為之等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：　上訴人領有被上訴人核發之系爭許可證，依系爭許可證第4頁「製程流程圖」及第6頁「三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集方式規定」內容可知，上訴人所設廢棄物進料貯坑應維持負壓下操作且採密閉收集方式收集污染物。然上訴人所設立進料貯坑之屋頂設有數個自然通風扇，且外牆設有作為裝設消防泡管之開孔，核認未符合系爭許可證規範操作，已違反行為時空污法第24條第2項規定，故被

上訴人於106年5月5日開立限期改善或補正通知書並同時交付上訴人簽收，核無不合。　嗣被上訴人於106年6月13日再度派員前往稽查，上訴人已將進料貯坑屋頂之自然通風扇拆除，並改裝具風門之強制排風扇（需用電啟動，且以開關方式控制），另稽查人員於初估約3公尺高之消防泡管開口處及廠區內遠離消防泡管開口兩處，以攜帶式氣體偵測器分別測量，排除背景值之干擾，測得揮發性有機氣體讀值分別為125ppm及2ppm，此兩數值相差高達62.5倍，顯示揮發性有機氣體係從貯坑內往外洩出等情，足認上訴人確有未依核准之系爭許可證採密閉收集方式進行操作之違法情事。又個案有無違法行為，應依個別案情調查認定，尚不得僅以他案查無違法情事，即認本案並無違法。　環保局稽查人員於106年5月5日現場詢問時，上訴人員工無法對垃圾進料貯坑負壓狀況進行確認，上訴人辯稱自然通風扇係因垃圾進料貯坑處於密閉狀態，外界空氣經自然通風器以自然導流方式引入垃圾進料貯坑而致轉動，故轉動情形實屬正常現象云云，核與自然通風扇之熱氣由內往外排出之設計原理顯有違背，自非可採。上訴人又稱倘採密閉收集，而不得於進料貯坑開孔裝設消防設備，恐有違消防法及職業安全衛生相關規定之虞云云。惟按行為時空污法第24條第1、2項規定及許可證管理辦法第23條第1項規定，本件上訴人倘有消防及安全考量，需變動製程設施或操作條件，仍應依法先就變動部分向被上訴人申請辦理系爭許可證之異動或變更，並經審查同意後，始得為之，所辯不足採。此外，環保局前以106年6月14日桃環稽字第1060052237號函請環保署釋示有關上訴人於進料貯坑裝設自然通風及安裝消防泡管等情形，是否符合系爭許可證內容所定密閉收集之規範，經該署於106年6月29日環署空字第1060045464號函復，系爭許可證並未包含自然通風扇及外牆消防孔（管）等設施。ŋ上訴人稱本件被上訴人未同時處罰並通知限期補正或改善，有違行為時空污法第56條第2項之規定云云。惟按行為時空污法第56條第2項規定之依前項處

罰鍰者，並通知限期補正或改善，二者同屬違反同法第24條第2項規定之法律效果，條文上以「並」字連接，如有違反該條項之情形，依同法第56條第2項規定，應作成二個行政處分，賦與兩個法律效果，依其意旨，解釋上並非限於應先處以罰鍰再通知限期補正或改善，或是二者應於同時為之，若主管機關發現違法情事，於作成罰鍰處分之前，先為通知限期補正或改善之處分，應非法所不許。原處分於法並無不合，上訴人訴請撤銷，為無理由，據以駁回上訴人在原審之訴。

五、上訴意旨略謂：　依系爭許可證第4頁「貳、許可條件一製作流程圖」圖下方框說明第二點明載「T001儲槽皆採密閉式，不會逸散污染物。粉碎機及E002維持在負壓下操作……」等語可知，係要求垃圾進料貯坑內部氣體不得外洩之負壓狀態，而非要求垃圾進料貯坑之設置必須處於外觀上之密閉狀態。且依許可證第6頁之項目係「三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集方式規定」亦可知，該等項目並非要求垃圾進料貯坑之設置必須處於密閉狀態，而係針對空氣污染物本身所為要求，對照系爭許可證第4頁於製作流程圖明載「…E002維持在負壓下操作…」等語，足證系爭許可證僅要求垃圾進料貯坑內之氣體需處於負壓狀態，無庸於儲槽外觀上維持密閉，然原判決不備理由，逕認廢棄物進料貯坑應維持負壓下操作且採密閉收集方式收集污染物，顯屬行政訴訟法第243條第2項第6款判決不備理由之事由。　上訴人所設立之垃圾進料貯坑，自89年起經被上訴人核認符合行為時空污法之相關規定，直至原處分作成之日，均未改變，並經核發許可證達8次之多，依行政自我拘束原則，被上訴人應對相同事實作相同合法認定。然被上訴人前後歧異認定之理由，迄今未見，原判決遽認上訴人違反行為時空污法第24條第2項規定，漏未說明理由，顯有判決不備理由之違法；且違反平等原則及行政自我拘束原則，顯有適用法規不當之違背法令。　被上訴人自始未以科學方法舉證

證明，稽查或處分當時進料貯坑係處於非負壓、非密閉收集之狀態，亦即原處分所植基之基礎事實全憑被上訴人及稽查人員主觀臆測，自不該將認定事實真偽之不利益歸於上訴人。然原判決未依證據法則，錯置舉證責任而將事實真偽不利益歸於上訴人，顯有違背證據法則。ŋ被上訴人原處分係先通知限期補正或改善，嗣始另裁罰上訴人，與行為時空污法第56條第2項規定有違，參酌本院101年度判字第236號判決意旨，適用上係先處罰，嗣才有處罰未果之督促改善，此均為不利處分，應嚴守法條規定，不得恣意擴充解釋，原判決逕認原處分未違法，顯有判決違背法令等語。

六、本院經核原判決駁回上訴人之訴，並無違誤。茲就上訴意旨補充論斷於下：

按「（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3項）固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或停止委託及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」「公私場所違反……第二十四條第一項或第二項未依許可證內容設置、變更或操作、……；其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。」「依前項處罰鍰者，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按日連續處罰；……。」行為時即107年8月1日修正公布前之空污法第24條及第56條第1項、第2項分別定有明文。

次按事實認定乃事實審法院之職權，苟其事實之認定符合證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實

之認定亦異於該當事人之主張者，亦不得謂為判決有違背法令之情形。又所謂判決不備理由，係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據。故縱其說明為當事人所不認同，亦與判決不備理由有間。本件上訴人所屬觀音廠從事廢棄物處理業，領有被上訴人所核發系爭許可證，經被上訴人所屬環保局等派員於106年5月5日前往稽查，發現廠內製程污染源進料貯坑（編號E002）屋頂設有自然通風扇，且外牆設有作為裝設消防泡管之開孔，核認未符合系爭許可證應採負壓操作且密閉收集污染物方式進行操作之內容，違反行為時空污法第24條第2項規定，遂以原處分限期上訴人於106年7月4日17時前完成改善等情，為原審依卷證資料及調查所得而依法確定之事實，核與卷附證據相符。而原判決已論明：被上訴人核發之系爭許可證，第4頁「製程流程圖」及第6頁「三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集方式規定」載明，上訴人所設廢棄物進料貯坑應維持負壓下操作且採「密閉收集」方式收集空氣污染物，然上訴人所設進料貯坑屋頂設有數個熱氣由內往外排出之自然通風扇，且外牆設有作為裝設消防泡管之開孔，核認未符合系爭許可證規範操作，已違反行為時空污法第24條第2項規定，被上訴人於106年5月5日作成限期改善或補正之原處分，同時交付上訴人簽收，嗣被上訴人再於106年6月13日派員前往稽查，上訴人已將進料貯坑屋頂之自然通風扇拆除，改裝需用電啟動、具風門之強制排風扇，另稽查人員於消防泡管開口處，及廠區內遠離該開口處，以攜帶式氣體偵測器分別測量，排除背景值之干擾，測得揮發性有機氣體讀值分別為125ppm及2ppm，此兩數值相差高達62.5倍，顯示揮發性有機氣體係從貯坑內往外洩出，且稽查人員於現場詢問時，上訴人員工亦無法對垃圾進料貯坑負壓狀況進行確認，又上訴人倘有消防及安全考量而需變動製程設施或操作條件，依行為時空污法第24條第1、2項及許可證管理辦法第23條第1項規定

，仍應先向被上訴人申請辦理系爭許可證之異動或變更，經被上訴人審查同意後，始得為之等情，足認上訴人確有未依系爭許可證內容採密閉收集方式進行操作之違法情事，已明確論述其認定事實之依據及理由，亦對上訴人之主張如何不足採之論證取捨等事項詳為論斷，核無違誤。至於上訴人執詞指摘系爭許可證僅要求垃圾進料貯坑內之氣體需處於負壓狀態，無庸於儲槽外觀上維持密閉，外界空氣經自然通風器以自然導流方式引入垃圾進料貯坑而致轉動，實屬正常現象，又倘依許可採密閉收集，而不得於進料貯坑開孔裝設消防設備，恐有違消防法及職業安全衛生相關規定之虞，被上訴人自始未以科學方法舉證證明，稽查或處分當時進料貯坑係處於非負壓、非密閉收集之狀態，原處分所植基之基礎事實全憑被上訴人及稽查人員主觀臆測，顯有判決不備理由及違背證據法則之判決不適用法規或適用不當云云，無非重述其在原審業經提出而為原判決摒棄不採之主張，並執其個人歧異之法律見解，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使為指摘，洵不足採。

又上訴意旨指摘原處分係先通知其限期補正或改善，嗣始另為裁處罰鍰之處分，與行為時空污法第56條第2項規定有違，參酌本院101年度判字第236號判決意旨，適用上係先有處罰，嗣後才有處罰未果之督促改善規定之適用，此為不利處分，應嚴守法條而不得恣意擴充解釋，原判決認原處分未違法，顯屬判決當然違背法令云云。惟按行為時空污法第56條第2項所規定「依前項處罰鍰者，並通知限期補正或改善」，其以「並」字連接，係指違反同法第24條第2項規定而有應依第56條第1項處罰鍰之情形，亦應通知限期補正或改善，解釋上係指主管機關對違章者應作成該兩種法律效果之行政處分，但未限於「先處罰鍰」或「同時通知」，若主管機關發現有應處罰鍰之違章情事，先當場通知其限期補正或改善，嗣始作成罰鍰處分，尚非法所不許。尤以查獲違反行為時空污法第24條第2項規定者，多屬已發生空氣污染之情形

，若限縮解釋而不許主管機關於作成罰鍰處分前，先行通知限期補正或改善，以致無法即時防制空氣污染，當與空污法規範目的不合。原判決維持原處分而駁回上訴人之訴，自屬有據。至於上訴人所舉本院101年度判字第236號判決意旨：「……空氣污染防制法第56條第1項之規定，即在對違反空氣污染防制規定者加予處罰；同條第2項則係對違反第1項規定未能補正或限期改善完成者加予處罰，其處罰之方式為按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可證或令其歇業。『按日連續處罰』之目的，乃在藉由不斷的處罰，促使行為人履行其公法上義務，其規範目的並非在過去義務違反之制裁，而係針對將來義務履行所採取之督促方法。……」僅指「按日連續處罰」係對於違反同條第1項規定且未能補正或限期改善完成者後續所加之督促方法，並未限制主管機關應先裁處罰鍰後始得通知限期補正或改善，與前揭說明尚無牴觸。是上訴人上開有關原判決違背法令之主張，委非可採。

ㄋ 末按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同的事件作相同的處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法上平等原則係指合法之平等，並不包含違法之平等。故行政先例必須是合法的，乃行政自我拘束之前提要件，憲法上平等原則並非賦予人民有要求行政機關重複錯誤之請求權。基於相同原因事實作成之行政處分，若行政機關恣意為不公平之差別待遇，致損及特定當事人之權益，始生違法之差別待遇而有公權力濫用情事。此與本院91年度判字第1079號、96年度判字第993號判決意旨所論述行政自我拘束原則，實無齟齬。上訴意旨復謂其設立之垃圾進料貯坑，自89年起經被上訴人核認符合行為時空污法相關規定，核發許可證達8次之多，直至原處分作成之日，均未改變，被上訴人依行政自我拘束原則，應對相同事實作相同認定，原判決遽認上訴人違反行為時空污法第24條第2項規定，有違平等原則及行政自我拘束原則，顯有適用法規不當之違背法令云云。然查，上訴人之廠

內製程污染源進料貯坑，經被上訴人派員於106年5月5日前往稽查，發現其未符系爭許可證應採負壓操作且密閉收集污染物方式進行操作之內容，違反行為時空污法第24條第2項規定，業如前述，是上訴人所稱該進料貯坑曾獲核許可證等情縱然屬實，惟依上開說明，其主張亦難據為有利上訴人之認定。

ē綜上所述，原判決認事用法並無違誤，已明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之主張如何不足採之論證取捨等事項，亦均有詳為論斷，其所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，並無所謂判決不適用法規或適用不當或判決理由不備等違背法令之情形。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　4　　月　　18　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　沈　應　南

法官　蕭　惠　芳

法官　蘇　嫊　娟

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　4　　月　　18　　日

書記官　蘇　婉　婷