

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第533號

上 訴 人 環騰工業有限公司

代 表 人 林世騰

訴訟代理人 黃鼎鈞 律師

被 上 訴 人 彰化縣政府

代 表 人 王惠美

上列當事人間水污染防治法事件，上訴人對於中華民國107年5月30日臺中高等行政法院106年度訴字第446號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺中高等行政法院。

理 由

一、緣上訴人於彰化縣○○市○○里○○路○○○○○號設廠（下稱上訴人工廠）從事金屬製品製造業，屬水污染防治法列管之事業，經被上訴人所屬環境保護局（下稱彰化縣環保局）於民國105年12月31日10時50分至11時30分許派員前往稽查，發現上訴人工廠正將清洗製程機台切削液所產生之作業廢（污）水排放至地面承受水體，經稽查人員於排放處採取水樣送驗，結果懸浮固體為645毫克／公升（mg/L）、銅為5.83毫克／公升（mg/L），均未符合放流水標準所定限值（金屬製品製造業：懸浮固體30毫克／公升；事業共同適用標準：銅3毫克／公升），違反水污染防治法第7條第1項，經被上訴人以106年5月12日府授環水字第0000000000號處分（下稱原處分），依同法第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）規定裁處新臺幣（下同）124萬8千元罰鍰。上訴人不服，循序提起行政訴訟。經原審法院判決駁回後，乃提起本件上訴。

二、上訴人於原審起訴意旨略謂：（一）依行政院環境保護署（下稱環保署）106年2月17日環署水字第1060013140號函（下稱106年函）意旨，可知因保養機台而以自來水沖洗機台所產生之廢水，即屬作業廢水，若非屬常態性因保養機台而以自來

01 水沖洗機台產生廢水者，並非定有廢水產生，本件係員工漏
02 未先行收集切削液所致，故無須取得許可，惟若有因清洗機
03 台而排放廢水致生污染之情況，仍應認已違反水污染防治法
04 第30條規定，應依第52條規定應裁罰。惟被上訴人以上訴人
05 之行為已違反水污染防治法第7條第1項規定，逕依第40條第
06 1項對上訴人進行裁罰，訴願機關亦悖於其上開函釋意旨，
07 違反該函釋之主旨係特定「非常態性產生之『清洗廢水』排
08 放」之處分，且清洗機台廢水之排放，究否應申請許可，依
09 照該函釋之說明，區別僅在於是否為經常性之排放。又上訴
10 人雖從事CNC鋁鐵加工，然於營運過程中均無廢水產生與排
11 放之情形，被上訴人提出環保署公告「水污染防治法事業分
12 類及定義」之說明而認上訴人屬「16.金屬基本工業」，顯
13 有違誤。蓋所稱事業，係針對製程產生廢水而經常性排放廢
14 水，應取得許可接受管制，有列管號碼者，經告發違規加以
15 裁處後，行政機關仍應持續追蹤管制；然上訴人之營運本無
16 廢水產生，遑論經常性之廢水排放，上訴人並無經列管取得
17 號碼而屬受管制之業者，被上訴人於本件裁處後，亦未有再
18 追蹤上訴人營運廢水之排放情形，非屬水污染防治法第2條
19 第7款所稱之事業。(二)被上訴人稽查人員至上訴人廠址採取
20 欲檢驗之水樣時，上訴人均未見被上訴人有以合於「環境樣
21 品採集及保存作業指引」（下稱作業指引）之4℃冷藏保存
22 設備，且針對一般金屬之採樣，同樣未見被上訴人有以1+1
23 硝酸洗淨之塑膠瓶容器裝載，更未見有加硝酸使水樣之pH<
24 2之舉；又上訴人主要係從事鋁鐵加工業，無論係加工品本
25 身，或係機台及本次未及妥善收集之切削液，均未有銅之成
26 分，則檢驗結果何以有高濃度之銅成分。故原處分以未符作
27 業指引保存規定樣品之檢測結果，憑為裁罰上訴人之依據，
28 顯有違誤，程序上顯存有重大瑕疵，訴願決定未予糾正，亦
29 有未合。(三)被上訴人雖依照裁罰準則之附表所載之減輕點數
30 扣減上訴人應受裁罰之數額，然裁罰準則第2條規定，被上
31 訴人除應依附表內容加以核算裁罰金額之外，應依行政罰法

第18條第1項規定，審酌上訴人違反本法義務行為應受責難程度、所生影響，此係被上訴人裁罰處分依法令所應據以審酌事項，並非如同該條項末所稱「受處罰者之資力」，此屬被上訴人可自行決定應否納入審酌之事項，二者顯非相同。惟觀諸原處分或其於訴願程序中答辯內容，均未見被上訴人有另依行政罰法第18條第1項規定，審酌上訴人違反水污染防治法義務行為應受責難程度、所生影響等事項為其裁罰之基礎，顯見被上訴人對於上訴人之裁罰處分未完全符合裁罰準則規定所應審酌之所有事項，顯有適用法令錯誤等語，為此請求判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被上訴人於原審答辯意旨略謂：(一)1.上訴人從事「金屬基本工業-金屬製品製造業」，屬水污染防治法列管之事業，於起訴狀所述環保署106年函之前，就上訴人違反此類案件原則均應命其停工，乃被上訴人考量本件違反樣態係屬非常態性排放廢水者，逕命其停工，恐有違比例原則，爰特意去函環保署請示就此類非常態性排放廢水案件之辦理方式，環保署亦就此類案件說明應不予以停工處分為宜。又上訴人雖稱應依水污染防治法第30、52條規定辦理，惟經彰化縣環保局發函係請示針對非常態性排放廢水應否停工為主，並未提及水值超過標準乙節，故環保署106年函於不知本件尚有水質採樣不合格情況下，僅列舉得適用水污染防治法第30條規定，而未提及水污染防治法第7條規定，實屬當然，但該函並未排除適用除水污染防治法第14條第1項其他法令，上訴人主張恐有恣意擴大解釋該函內容之虞。另水污染防治法第7條規定並不以取得水污染許可證為其要件，而水污染防治法第40條規定即訂有其他可選擇性併罰之管制性措施及種類行政罰，其一即為「得廢止其水污染防治許可證（文件）」，上訴人係斷章取義逆推其規定（即水污染防治法第7條）需有水污染許可證為其要件，係增加原規定所無之要件，實不可取，況事業皆以未取得水污染防治許可證即可免予裁罰，亦令水污染防治法成為具文。況上訴人工廠非坐落於彰化縣

01 所公告之「水污染管制區」，自無水污染防治法第30條規定
02 之適用餘地，縱有適用，倘同時違反水污染防治法第7條第1
03 項及第30條規定，依行政罰法第24條規定從一重處罰，仍應
04 依違反水污染防治法第7條第1項規定裁處。是原處分，並無
05 不合。2.按「水污染防治法事業分類及定義」針對事業類型
06 作出分類，以從事CNC加工而言，即屬金屬基本工業中的金
07 屬製品製造業，確定業別後，始有排外條款適用。又水污染
08 防治法第30條乃針對管制區內之違法行為，對特定行為加以
09 禁止，上訴人屬水污染防治法列管對象已如前述，且當時所
10 在地非屬污染管制區內，自應適用對象較明確且要件較符合
11 之水污染防治法第7條規定。另依環保署函釋意旨，可知事
12 業之廢水，即便非屬常態性，亦應經處理符合各事業別標準
13 始得排放。至上訴人提及管制編號，係為被上訴人管制事業
14 方便所編列，本未向事業端提供，除非事業有填納表格需要
15 才會向彰化縣環保局索取，而上訴人前於103年6月17日因無
16 許可貯留振動研磨廢水於廠內，而受罰在案，是彰化縣環保
17 局早已於103年7月11日建制其管制編號為Z000000000000，惟
18 是否有管制編號並不影響其污染行為。況縱因上訴人偶發而
19 致污染水體，其樣態、污染程度，與領有水污染防治許可證
20 者之偶發廢水未符合標準情形，實際危害水體環境程度並無
21 二致，自不應免除適用，而水污染防治法第66條之2規定，
22 除就污染行為處罰外，另就「經常性排放之污染行為」規定
23 不法利益之追繳，實已就「經常性排放之污染行為」定有處
24 分規定，故在偶發性行為屬一行為情形下，自應以水污染防
25 治法第7條規定裁處。3.上訴人所提水污染防治法施行細則
26 第17條第5款係指排放土壤，惟按本件稽查照片可知，該排
27 放點為溝渠，非為土壤，上訴人應屬誤用法令。故上訴人稱
28 應適用廢棄物清理法，以廢棄物案件辦理，但依照環保法令
29 ，通常以外在態樣為「傾倒」，適用廢棄物清除處理法，惟
30 本件是經「專管排放」，所以比較上宜適用水污染防治法。
31 (二)就被上訴人採樣品保存過程，稽查人員於存放時已依作業

指引於 $4\pm 2^{\circ}\text{C}$ 區間存放，且以新開封之塑膠瓶（鑒於重複使用除另需經洗淨程序且迭有爭議，故彰化縣環保局一律使用新品）裝載，並依規定加硝酸至 $\text{pH}< 2$ 。又本件稽查過程係由稽查人員採樣並進行相關品保保存程序在先，會同上訴人廠區人員入內稽查於其後，故上訴人未見相關採樣品保保存過程，實屬當然，依環保署89年5月16日環署水字第0025098號函亦明釋稽查過程得不會同事業主稽查，是因採樣時機往往有時間性，依上訴人廠區大小，如經前往門前告知後再走回排放口採樣，上訴人可能終止排放行為，以致無從採樣，故先行採樣並無不宜，且彰化縣環保局會同陳情人稽查周界外排放情形，基於保護陳情人立場，自無通知業者可能，然稽查人員已依法踐行相關程序，並無上訴人所稱保存程序瑕疵行為。再者，上訴人主張何來檢驗結果有高濃度之銅成分部分，鑒於事業本身對於生產作業時所使用物品、人力及時間其了解程度皆高於主管機關，且本於職業道德、操守有維護環境之責，所生產之污染物質性及量能，亦應由廠商自行控管，主管機關所轄僅為公正判定有無違規事項，而於認定有違反事由時裁處，並命業者改善，是故倘水質檢測報告並無瑕疵，應自行檢視其廢水產生、處理方式並進行改善，而非逕以原物料未使用銅而推翻水質檢測結果。至上訴人對被上訴人拍照日期、清晰度之疑義，有關溫度照片部分，該反光部分並非溫度，而係 pH 值，溫度部分並無反光，該溫度顯示與法規所定 $4\pm 2^{\circ}\text{C}$ 並無不合，被上訴人已提供電子檔，其上具日期影像、EXIF等資料可供查驗。(二)本件裁處係依裁罰準則，而裁罰準則已分別就事業或污水下水道系統之規模、違規行為之案件類型、違規情節、承受水體特性等分別訂定違規態樣點數，及加重或減輕之裁量點數基數則依違規行為之案件類型、違規情節予以訂定，依其污染特性及違規情節，代表其可能造成污染之風險高低，同時亦寓有其責任、大小之意，故裁罰準則所訂以此推定事業之可責性，並不違反比例原則。且本件考量上訴人製程屬CNC製程，一般情況下

01 毋須製程用水，其規模僅以 $Q < 50\text{CMD}$ 予以計算，非依 106 年 3
02 月 20 日環署水字第 1060020779 號公告之 105 年全國金屬基本
03 工業水污染防治許可證（文件）登記前 50% 之每日核准排放
04 量平均值（2,556CMD）予以認定，且被上訴人就停工部分，
05 已如前述免予適用，故非上訴人所述未審酌違反行政法上義
06 務行為應受責難之程度及所生影響等情事等語，為此請求判
07 決駁回上訴人在原審之訴。

08 四、原判決駁回上訴人之訴，其理由略謂：（一）上訴人所從事者，
09 乃金屬製品製造業，屬環保署公告水污染防治法列管之事業
10 範圍，則其無論係製程排放廢（污）水、清理機台或其他非
11 常態性排放廢（污）水，只要有排放廢（污）水於地面水體
12 之行為，其排放之廢（污）水均應符合放流水標準，否則即
13 違反水污染防治法第 7 條第 1 項規定，應受同法第 40 條第 1 項
14 之處罰。又上訴人所據資料乃被上訴人前經他人陳情至上訴
15 人工廠稽查並裁罰之資料，然觀繫該裁罰資料，僅係於「稽
16 查狀況概述」欄記載「……該公司從事金屬表面振動研磨作
17 業」等字句，並未認定上訴人工廠係金屬表面處理業，而其
18 「管制編號」僅係被上訴人就上訴人相關違規情事及裁處情
19 形，為管理及上傳環保稽查處分管制系統，而建制之編號，
20 該管制編號與上訴人屬同法所定何種事業，亦無關聯，故上
21 訴人之主張，顯有曲解該裁罰資料及上開同法相關規定之文
22 義，要無足採。（二）上訴人屬水污染防治法列管之事業，本需
23 就其排放之廢（污）水負隨時保持符合放流水標準狀態之責
24 任，不因是否取得主管機關核發之排放許可證或簡易排放許
25 可文件而異，是上訴人工廠所排放廢水於系爭時點經被上訴
26 人稽查及採樣檢測結果既已超過標準，被上訴人依法裁罰，
27 核無不合。又環保署 106 年函復僅係就被上訴人所詢問關於
28 上訴人本件違規是否適用水污染防治法第 14 條規定命令停工
29 部分說明，並經被上訴人審酌後認上訴人工廠系爭排放廢（
30 污）水行為與同法第 14 條管制目的不合，上訴人所違反者乃
31 同法第 7 條第 1 項所定排放廢（污）水應符合放流水標準之責

任，應依同法第40條規定裁處，並據以作成原處分，於法並無違誤。況上訴人工廠並非坐落於被上訴人所公告之水污染管制區內，自非屬水污染防治法第30條規定：「在水污染管制區內，不得有下列行為……」適用之範圍甚明，而環保署上開函復就非常態性排放廢（污）水而不合於同法第14條管制目的者，係例示說明「得」以違反同法第30條處分等語，尚非應以違反同法第30條規定處分，觀其函復意旨亦明。故上訴人之主張，顯有誤解該函復之文義，委無足採。至上訴人稱於水污染管制區外，多以廢棄物清理法處理云云，然上訴人系爭清洗機台排放之廢（污）水，業經被上訴人檢測結果均超過法定標準，自屬水污染防治法所規範之「廢水」範圍，並因其排放廢（污）水所含物質超過法定上限標準而有污染環境之事實，自應適用同法予以規範管理，核無捨棄與本件系爭違規行為適切之同法規定，而求諸關聯性較低之廢棄物清理法適用之必要，是上訴人之主張，顯係誤解水污染防治法之規範意旨，並無可採。(二)本件稽查過程，係彰化縣環保局稽查人員會同陳情人先於上訴人工廠排放口採樣後，再會同上訴人廠區人員入廠區稽查後，由上訴人廠區人員簽名於稽查紀錄在案，並經上訴人於言詞辯論程序當庭表示對稽查人員於排放口採樣照片並不爭執；且系爭稽查照片雖未顯示拍照日期，然經原審命被上訴人補充提供稽查照片電子檔並當庭提示，依該電子檔內各照片檔案所示日期，均為105年12月31日，與彰化縣環保局至上訴人工廠稽查為同一日，上訴人對此亦無表示反對意見。準此，被上訴人所提示上開稽查紀錄及稽查照片，堪信為真實，原審自得採為判斷系爭稽查程序是否合於規定之證據，合先敘明。被上訴人稽查人員進行廢水採樣及保存之過程，依前開稽查照片，可知稽查人員於存放本件水樣時，係加硝酸至pH< 2後，裝載於新開封之塑膠瓶，於冰桶以4± 2℃區間貯藏，且被上訴人於言詞辯論程序當庭稱90年後相關採樣均係以拋棄式之新瓶罐裝載等語，核其採樣與保存合於環境樣品採集及保存作業指引

之「表二水質（包括水質水量、飲用水及地下水）樣品保存規定」之標準程序。又原處分係於106年5月16日送達上訴人之受雇人生效，有送達證書在卷可考，尚非上訴人主張之106年10月底；且本件有害重金屬水質檢驗時間，由相關檢測資料可知為106年1月13日，並未超過上開表二明定之180日最長保存期限，懸浮固體水質檢驗時間由檢測資料可知為106年1月6日，亦未超過上開表二明定之7日期間。彰化縣環保局稽查人員系爭檢驗採樣之過程及保存核無違法，則是否係因上訴人製程中其機台或加工之物件含銅之成分，致清洗機台所排放廢水檢測結果含銅，抑或其他外力因素，尚不得而知，上訴人雖稱其工廠從事鋁鐵加工業，所有製程均未有銅之成分云云，然未據提出相關證據以實其說，自無從以上訴人所稱即逕行推翻系爭依法定程序採樣及檢驗之檢測結果；況縱檢測報告得出之銅成分與上訴人排放廢水確無關聯，惟上訴人所排放系爭廢（污）水之懸浮固體濃度亦已超過法定最大限值而與法有違，本應受罰，故無論檢測結果驗出銅之成分何來，經核並不影響原處分之適法性。(四)被上訴人已就上訴人規模、違規行為之案件類型、違規情節、承受水體特性，及加重或減輕之裁量點數基數等，依裁罰準則第2條、第3條及第2條附表3、附表8等標準計算罰鍰額度，並考量上訴人製程屬CNC製程，一般情況下毋須製程用水，且系爭清理作業非屬經常性排放，其規模僅以 $Q < 50\text{CMD}$ 予以計算，非依106年3月20日環署水字第1060020779號公告之105年全國金屬基本工業水污染防治許可證（文件）登記前50%之每日核准排放量平均值2,556CMD予以認定後，計算點數及罰鍰結果略以：(1)違規態樣點數：①基本點數（規模 $Q < 50\text{CMD}$ ）1點；②涉及排放或未經許可稀釋行為點數：有害健康物質（ $C1$ ）： $0 \leq C2 < 1$ 倍（應係 $0 < C1 < 1$ 倍之誤寫）：3點；其他水質項目（ $C2$ ）： $20 \text{倍} \leq C2 < 30 \text{倍}$ ：28點；(2)加重或減輕點數事項：①減輕點數：經常僱用員工數未滿100人之事業自本次違反之日起，往前回溯1年內無違反相同條款者：總點

數 $\times 0.2$ ；稽查配合度良好：總點數 $\times 0.1$ ；其他經主管機關認定事項：總點數 $\times 0.05$ （考量製程清洗廢水非屬經常性運作產生，酌予減輕）；(3)處分點數＝違規態樣點數＋加重點數－減輕點數，本件處分點數＝ $(1+3+28)-(1+3+28)\times(0.2+0.1+0.05)=20.8$ ；(4)違反本法各條款對應之處分基數：（畜牧業以外之事業：嚴重違規：60,000），罰鍰額度＝處分點數 $\times$ 處分基數＝ $20.8\times 60,000=1,248,000$ 元等情，復將計算式詳列於原處分中，被上訴人就上訴人於系爭違規之裁量及裁罰額度，業已審酌行政罰法第18條第1項規定而為適切之裁罰，於法即無不合等語。

五、上訴意旨除引述其於原審起訴主張之部分理由外，略謂：(一)本件適用水污染防治法裁處之前提，重點在於上訴人是否為16.金屬基本工業之事業，至客觀上有清洗機台之廢水排放造成污染，則係後階段探討應適用何法令條款裁罰之問題，此乃不同層次之要件審查，然無論如何，欲以水污染防治法裁處，仍應先確立受裁罰之對象屬事業分類下之事業。被上訴人於前次庭期雖提出上訴人前於103年7月11日建制管制編號，然被上訴人亦自承上訴人於103年間遭裁罰列管時之製程與本件製程完全不同，當時上訴人遭建制管制編號並裁罰，係因上訴人於製程中會產生廢水下，未經許可貯留震動研磨廢水，本件製程既無任何廢水產出及排放，且觀繫該裁罰資料所示行業別，當時上訴人乃係「金屬表面處理業」，屬事業分類下之第18項，亦非被上訴人現稱上訴人為第16項之「金屬基本工業」，被上訴人本無從再以上訴人前因屬金屬表面處理業，製程產生廢水貯留廢水而遭裁罰列管之情，遽認上訴人現仍屬事業分類下之事業而得以水污染防治法加以裁處，上訴人現確非事業分類下之事業，該列管編號之存在，僅係被上訴人疏未更正刪除，若上訴人確屬事業分類下之「金屬基本工業」，何以被上訴人不將上訴人自「金屬表面處理業」更正為「金屬基本工業」？何以被上訴人未再就本件持續追蹤管制？觀繫環保稽查處分管制系統，其「行業別

01 上清楚記載上訴人當時為「金屬表面處理業」，且有「管
02 制編號Z000000000000」及個案之「稽查編號10-W-00000000」
03 之個別記載，原判決不僅誤認上訴人於前次裁罰當時非屬金
04 屬表面處理業外，亦誤將管制編號認定為原已存在為個案建
05 制之稽查編號，原判決就此部分之事實認定顯有重大違誤之
06 處，而此部分之事實認定，涉及水污染防治法事業分類及定
07 義下之「事業」究否應經列管而建制管制編號，及上訴人究
08 否為水污染防治法之規範對象等重要爭點，原判決基於錯誤
09 事實而未能進一步釐清，致錯誤適用法令，原判決就此部分
10 實存有判決適用法令錯誤之違誤。況參照水污染防治法第1
11 條後段、第36條第1項及水污染防治法施行細則第17條第5款
12 等規定，或可由此推知水污染防治法就非常態性、主觀上無
13 排放廢水故意之排放情形，根本非其裁處之對象及行為態樣
14 ，而應依水污染防治法第1條後段規定乃應適用其他法令辦
15 理；實則，行政機關針對類此非常態性廢水污染之情形，一
16 般均視是否屬水污染管制區內而加以區別，若業者位處水污
17 染管制區內，則適用相關水污染管制區之特別法令，若位處
18 水污染管制區外，大多乃均以廢棄物清理法加以裁處，惟無
19 論如何，絕非現被上訴人逕行適用水污染防治法第40條第1
20 項、第7條第1項之情形，被上訴人強硬適用水污染防治法，
21 裁處完全不符合該條適用對象之上訴人高額罰鍰，原處分適
22 用法令顯有錯誤，屬違法行政處分。原判決對於同樣屬於透
23 過管線排放，惟係非常態性而短時間，且非主觀上故意排放
24 之情，水污染防治法實已排除是類情形為裁罰之對象及行為
25 態樣，何以認為上訴人之該等主張不可採，均未見其於理由
26 中加以說明，原判決就此部分之認定，實有判決理由不備之
27 違背法令。細究環保署106年函，其要旨明確為「核釋『非
28 常態性』產生之『清洗廢水』排放之『處分』及改善方式」
29 ，而說明中所指水污染防治法第30條、第52條規定，係已屬
30 針對廢水排放造成污染之裁處，即亦已就本件情形可能適用
31 之法令加以回覆，已無關被上訴人當時函詢之內容為何，否

則若依照被上訴人及原判決所認，上訴人因清洗機台而偶發性之過失排放，豈不應依水污染防治法第7條第1項、第40條及第30條、第52條規定分別裁罰，如此結果，實與一事不兩罰原則相悖，由此益證，環保署106年函確屬針對本件情形究應如何適用法令而予以裁罰之說明，已非單純停工與否之處分。原判決就此部分之認定，實存有適用法令錯誤之違背法令。綜上，上訴人已非列管事業，況若依原判決之認定，則是否一般用水，諸如上訴人之員工洗滌碗筷之洗滌水，若同樣經系爭管線（按系爭管線乃係上訴人為排放雨水避免積水而設置）排水遭認定有超標之成分而認屬污水，僅因該管線係上訴人工廠一般排水使用，即均可逕認屬水污染防治法規範之對象，為水污染防治法事業分類及定義下之事業，並制式操作裁罰標準，而裁處鉅額金額，如此結果，絕非水污染防治法所欲規範情形，再者，既謂列管事業，本應有管制編號，本件情狀絕非水污染防治法所欲規範者，原判決不察，竟以被上訴人依水污染防治法規定對上訴人進行裁處為適法，對於上訴人之主張何以不採，亦未見理由之說明，顯有判決適用法令錯誤及理由不備之違背法令。(二)上訴人於原審提起本件訴訟指摘原處分之違誤處時，即一再強調上訴人主要係從事鋁鐵加工業，無論係加工品，抑或係機台本身與本次未及妥善收集之切削液（按其是一種特別為機械加工而設的冷卻劑和潤滑劑。成分包括油、油水乳化液、膏劑、凝膠、氣霧、空氣或其他氣體），其中均未含有銅之成分，既為如此，何來檢驗結果會有高濃度之銅成分？針對此部分疑義，原審不僅有特別於107年1月16日以中高行金和106訴446字第1070000167號函函詢被上訴人，並於開庭時再次要求被上訴人說明原因，而無論係被上訴人庭前提出之107年1月22日府授環水字第1070026214號函，抑或係前次庭期當庭陳述之說明，均未否認上訴人之前開主張，且依照被上訴人於原審提出之照片（即原審卷第143頁鋁鐵屑之照片）可知，被上訴人本明知上訴人之加工品僅為鋁鐵，被上訴人甚至亦於10

7年2月6日開庭時稱切削液以其認定係屬水的一種，僅略謂臆測銅具有累積性，並以養豬業者之畜牧廢水亦可能因累積之關係而銅超標云云為類比；既為如此，上訴人就此部分之主張業經被上訴人所自認，本應由被上訴人說明何以會有如此高濃度銅成分之存在，而以被上訴人之前開說明，根本毫無所據，均屬推測之詞。而被上訴人於原審提出之相關照片，上訴人早已否認其真實性及正確性，諸如原審卷第139頁至第149頁照片，其中第139頁採取水樣照片，因上訴人未偕同被上訴人至現場採集檢體，故第139頁於排放口採取水樣部分，是否僅單純採取排放口水樣，上訴人無從知悉，上訴人否認之（按上訴人於原審辯論程序對於原審卷第139頁照片表示無意見，僅係對於該照片所示處所確屬上訴人工廠周圍，蓋就此些照片所示地方，上訴人之代理人於原審107年3月6日開庭時即表明該等照片因屬局部，且未曾至現場，是無從判斷第139頁之照片確否為上訴人工廠附近），另第147頁至第149頁之照片，攸關被上訴人是否確依作業指引採集與保存，實無從單單以照片認定之（按第147頁下方儀表有關水樣樣品加酸保存後於冰桶以 $4\pm 2^{\circ}\text{C}$ 進行貯藏，其小數點前之數字因反光似乎亦無從判斷為何），遑論該等照片均有事後臨訟製作之可能（按僅儀表數據，無從確知其檢驗之保存水體係何者），上訴人早已於原審開庭時及辯論意旨狀中否認其真實性及正確性。原判決不察，未細究兩造於原審之攻防內容，錯以舉證責任之分配，徒以上訴人無詳實舉證為由，逕認上訴人就此部分之主張無理由，顯有判決適用舉證責任歸屬等法則不當之違背法令。退步言之，縱認被上訴人就上訴人質疑水體採樣及儲存過程之瑕疵致有高濃度銅成分之存在之主張，有為部分否認，而臆測略謂檢驗結果含有高濃度銅成分之可能原因係機具即容器溶出云云，惟按行政訴訟法第125條第2項、第3項、第133條規定，原判決既認上訴人就主張部分未提出相關證據加以證明所主張者（按上訴人之主張實未經被上訴人否認，或僅針對機台部分上訴人有加

以舉證之必要），然此部分之證據提出並無任何客觀上不能
（按參照上證一物質安全資料表、上證二買賣合約及綜合型
錄、上證三證明書所示，切削液及加工機台本身，均無銅成
分之存在，其中金屬皂多為鈣、鋅、鋁、鋇、鎂，亦無銅成
分。若有必要，亦可傳喚廠商至庭結證說明），原審本應依
法闡明由上訴人提出相關證據資料以明所述，抑或逕依法職
權調查，豈料，原審均未就此部分進行應有之證據調查，亦
從未向上訴人闡明補充舉證說明之機會，反嗣於判決後，方
於理由中略謂上訴人就此部分之說明未有舉證以實其說云云
，原判決就此部分之認定同存有判決不適用法則及證據應調
查而未調查之違背法令。至於縱懸浮固體濃度超標而應受罰
，然銅成分超標之情若予以剔除，被上訴人之審核基準即已
有不同，本應重新衡量，相對於二種超標成分之存在，單一
超標之情，其裁罰數額亦應減輕，絕非如此高額，簡言之，
此部分涉及裁罰對象內容之異動，客觀事實既已迥異，豈有
於本件處分之正確性與否無影響？原判決就此部分之論述，
似有誤會。另系爭機台係由帝屋鑄造工廠股份有限公司鑄造
，上訴人併提出該公司之證明書，以證明本件清洗之系爭機
台之構成，確無任何銅成分之存在。(三)上訴人前即已買受緊
鄰自身工廠之前方農地，鄰近有以超音波方式處理廢金屬之
公司（該公司於上訴人於此處設廠前，即已存在，下稱系爭
公司），經系爭公司告知該農地上緊鄰其圍牆之田溝為其所
有。上訴人經由近日整地時發現，系爭公司或有利用其自行
挖掘之魚池，作為掩飾其排放廢水至被上訴人採集本件系爭
水樣之水溝中，即系爭公司先將其工廠廢水排入其池塘中，
後再流放至其所謂之田溝裡，末再偷偷流放至被上訴人採集
本件系爭水樣之水溝中；回歸本件爭議，被上訴人採集水樣
之水溝中，除上訴人因本件偶次清洗機台之清洗水體漏未收
集而排放至其中外，或有系爭公司長期排放廢水入水體之情
形，且以系爭公司係以超音波處理廢金屬為業，清除淨化其
上之雜質而論，系爭公司排放之廢水當有被上訴人檢驗而屬

01 超標之高濃度銅成分之可能，凡此事實仍有調查釐清之必要
02 ，攸關係爭處分是否合法之疑義等語，為此請求廢棄原判決
03 ，並撤銷訴願決定及原處分，或發回原審法院更為審理。

04 六、本院查：

05 (一)按水污染防治法第1條規定：「為防治水污染，確保水資源
06 之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康，
07 特制定本法。本法未規定者，適用其他法令之規定。」第2
08 條規定：「本法專用名詞定義如下：……四、污染物：指任何
09 能導致水污染之物質、生物或能量。……七、事業：指公司、
10 工廠、礦場、廢水代處理業、畜牧業或其他經中央主管機關
11 指定之事業。八、廢水：指事業於製造、操作、自然資源開發
12 過程中或作業環境所產生含有污染物之水。……」第3條規
13 定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在
14 直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第7
15 條第1項規定：「事業、污水下水道系統或建築物污水處理
16 設施，排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準。
17 」第40條第1項規定：「事業或污水下水道系統排放廢（污）
18 水，違反第7條第1項或第8條規定者，處新臺幣6萬元以上
19 2千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者
20 ，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必要時，並
21 得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。」

22 (二)次按行為時放流水標準第1條規定：「本標準依水污染防治
23 法（以下簡稱本法）第7條第2項規定訂定之。」第2條第1項
24 規定：「事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施之放
25 流水標準，其水質項目及限值如附表一。」第6條規定：「
26 本標準各項目限值，除氫離子濃度指數為一範圍外，均為最
27 大限值，其單位如下：……五、其餘各項目：毫克／公升。
28 」復按附表一規定：「（適用範圍）事業、污水下水道系統
29 及建築物污水處理設施之廢污水共同適用（項目）銅（最大
30 限值）3.0……；（適用範圍）金屬基本工業、金屬表面處
31 理業、電鍍業、船舶建造修配業（項目）懸浮固體（最大限

值) 30……」再依行為時環保署 99 年 12 月 15 日修正公告「水
污染防治法事業分類及定義」附件規定：「(業別) 16. 金
屬基本工業(定義)……(2) 鋁製造業：從事鋁金屬之冶鍊、
鑄造、擠型、軋延、伸線等，以製造鋁片、皮、箔、管、條
、棒及線材等基本製品之事業，包括鍊鋁、鋁鑄造、鋁材軋
延、伸線、擠型等之事業。……(5) 其他基本金屬製造業：(1)
至(4)以外，金屬之冶鍊、鑄造、擠型、軋延、伸線等之事業
。(6) 金屬製品製造業：從事金屬鍛造、粉末冶金、金屬手工
具製造、金屬結構及建築組件製造、鍋爐製造、金屬容器製
造及其他金屬製品製造之事業。……18. 金屬表面處理業：…
…」

(三) 原判決以前揭理由，認被上訴人於 105 年 12 月 31 日稽查發現上
訴人排放清洗製程機台切削液之作業廢水至地面承受水體，
經採樣檢測結果，懸浮固體及銅之檢測值均超過放流水標準
所定最大限值，違反同法第 7 條第 1 項，乃依同法第 40 條第 1 項
暨裁罰準則規定，以原處分裁處 124 萬 8 千元罰鍰，核無違誤
，訴願決定遞予維持，亦無不合，而將訴願決定及原處分均
予維持，駁回上訴人所提撤銷之訴。固非無見。

(四) 惟依行政訴訟法第 133 條前段規定，行政法院於撤銷訴訟，或
於其他訴訟，為維護公益者，固應依職權調查證據，以期發
現真實，然職權調查證據有其限度，仍不免有要件事實不明
之情形，而必須決定其不利益結果責任之歸屬，故當事人（
包括被告機關）仍有客觀之舉證責任，民事訴訟法第 277 條前
段規定：「當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證
之責任。」於上述範圍內，仍為撤銷訴訟及其他為維護公益
之訴訟所準用（行政訴訟法第 136 條參照）。又行政裁罰爭訟
案件係國家行使處罰高權的結果，與刑事罰類似，行政處分
相對人並無責任自證無違規事實，且有「無罪推定」、「疑
罪從無」原則之適用，故行政機關應就處罰之要件事實（包
括主觀上故意或過失之責任要件）負擔客觀舉證責任，且其
證明程度至少應達到「幾近於真實的蓋然性」（蓋然率 99.8

01 %以上，或稱真實的確信蓋然性），始能認為真實，若僅使
02 事實關係陷於真偽不明之狀態，法院仍應認定該處罰要件事
03 實為不存在，而將其不利益歸於行政機關。本院39年度判字
04 第2號判決要旨明示：「行政官署對於人民有所處罰，必須確
05 實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其
06 處罰即不能認為合法。」即本乎斯旨。易言之，關於處罰要
07 件事實，基於依法行政及規範有利原則，應由行政機關負擔
08 提出本證的舉證責任，本證必須使法院之心證達到完全確信
09 之程度，始可謂其已盡舉證之責，若未能達到完全確信之程
10 度，事實關係即陷於真偽不明之狀態，則法院仍應認定該待
11 證事實為不實，其不利益仍歸於應舉本證的當事人；至於反
12 證，則係指當事人為否認本證所欲證明之事實所提出之證據
13 ，亦即當事人為反對他造主張之事實，而主張相反的事實，
14 為證明相反的事實而提出的證據，其目的在於推翻或削弱本
15 證之證明力，防止法院對於本證達到確信之程度，故僅使本
16 證之待證事項陷於真偽不明之狀態，即可達到其舉證之目的
17 ，在此情形下，其不利益仍應由行政機關承擔。

18 (五)復依行政訴訟法第125條、第189條規定，行政法院應依職權
19 調查事實關係，不受當事人主張之拘束，並應行使闡明權，
20 使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論，暨令其陳述
21 事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或
22 陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之；為裁判時
23 ，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則
24 判斷事實之真偽，並將得心證之理由，記明於判決。倘其未
25 善盡調查證據及審酌其證明力之職責，或認定事實有悖於論
26 理或經驗法則，其判決即屬違背法令。又依同法第209條第3
27 項規定，判決書理由項下，應記載關於攻擊或防禦方法之意
28 見及法律上之意見。故行政法院認定事實應憑調查所得之證
29 據資料，就證據與事實之關聯性如何，其證明力之有無，形
30 成心證之理由，記明於判決理由項下。如未說明所憑證據足
31 供證明事實之心證理由，或就當事人提出之證據摒棄不採，

又未說明不採之理由，或認定事實徒憑臆測而不憑證據，或調查證據未臻完備，不足以判斷事實之真偽，均構成判決不備理由之違法；如判決有多項理由，卻互相衝突，無以導出判決之結論者，即屬判決理由矛盾。

(六)上訴人工廠從事金屬製品製造業，屬水污染防治法列管之事業，經彰化縣環保局於105年12月31日10時50分至11時30分許派員前往稽查，發現上訴人工廠正將清洗製程機台切削液所產生之作業廢（污）水排放至地面承受水體，經稽查人員於排放處採取水樣送驗，結果銅為5.83毫克／公升（mg/L），未符合放流水標準所定限值（事業共同適用標準：銅3毫克／公升），雖有水污染稽查紀錄及檢測報告在卷可稽，但上訴人於原審主張其係從事鋁鐵加工業，無論係加工品本身，或係機台及本次未及妥善收集之切削液（按其是一種特別為機械加工而設的冷卻劑和潤滑劑，成分包括油、油水乳化液、膏劑、凝膠、氣霧、空氣或其他氣體），均未含有銅之成分；被上訴人就此主張，無論以107年1月22日府授環水字第1070026214號函覆原審法院，抑或於準備程序之陳述，均未加以否認，僅稱：「就本件檢驗結果檢出銅成分之可能原因，查切削液（油）主要用途為潤滑，物件進行切削加工時，CNC機台內將添加切削液與物件及機台進行接觸，倘物件或機台含有銅之成分，即有可能溶出銅，故其所排清洗機台廢水檢測結果就會檢出銅。」（原審卷第217頁）或「切削液…為水的一種…即使是養豬業者，畜牧廢水也可能銅超標，因為累積的關係…」等語（原審卷第253、257頁）。揆諸原判決理由則謂：「彰化縣環保局稽查人員系爭檢驗採樣之過程及保存核無違法，則是否係因原告製程中其機台或加工之物件含銅之成分，致清洗機台所排放廢水檢測結果含銅，抑或其他外力因素，尚不得而知」（原判決第15頁），顯然認為系爭檢測報告得出之銅成分與上訴人排放廢水有無關聯尚屬不明。惟依上訴人提出之反證即物質安全資料表（記載切削液之成分）、買賣合約及綜合型錄暨證明書（記載加工機台之來源），

01 尚非無調查釐清事實真相之可能，原審未窮盡調查證據之能
02 事（行使闡明權令兩造聲明證據或自行依職權調查），亦未
03 審究上訴人有無故意或過失，即以事證不明，逕為客觀舉證
04 責任之分配，已屬率斷；又將系爭處罰要件事實（上訴人排
05 放之廢水是否符合放流水標準所定銅成分限值）不明的不利
06 益結果責任歸屬於行政處分相對人，核與前揭證據法則有違
07 ；再者，行政處分相對人否認本證之證明力所提出之反證，
08 因其目的在於推翻或削弱本證之證明力，防止法院對於本證
09 達到確信之程度，故僅使本證之待證事項陷於真偽不明之狀
10 態，即可達到其舉證之目的，然原判決卻認為「原告雖稱其
11 工廠從事鋁鐵加工業，所有製程均未有銅之成分云云，然未
12 據提出相關證據以實其說，自無從以原告所稱即逕行推翻系
13 爭依法定程序採樣及檢驗之檢測結果」（原判決第15、16頁
14 ），不啻要求上訴人為其所否認本證所欲證明之事實負擔舉
15 證責任至推翻本證的證明力的程度，亦與前揭證據法則有違
16 。且原判決繼謂：「縱檢測報告得出之銅成分與上訴人排放
17 廢水確無關聯，惟原告所排放系爭廢（污）水之懸浮固體濃
18 度亦已超過法定最大限值而與法有違，本應受罰，故無論檢
19 測結果驗出銅之成分何來，經核並不影響原處分之適法性」
20 （原判決第16頁），惟原判決既先認上訴人就其反對之主張
21 未據提出相關證據以實其說，自無從推翻系爭依法定程序採
22 樣及檢驗之檢測結果，卻又謂「縱檢測報告得出之銅成分與
23 上訴人排放廢水確無關聯」，理由似有矛盾；何況依裁罰準
24 則第2條附表3、事業（不含畜牧業）……規定：「……三、
25 涉及排放……點數：有害健康物質（C1）（以超過放流水標
26 準限值倍數最高之水質項目認定）： $0 < C1 < 1$ 倍：3點。」而
27 系爭檢測報告得出之銅成分5.83毫克／公升（mg/L），超過
28 放流水標準所定限值（事業共同適用標準：銅3毫克／公升）
29 的0.94倍，必須加計違規態樣點數3點，此攸關罰鍰金額之多
30 寡，原判決卻謂「無論檢測結果驗出銅之成分何來，經核並
31 不影響原處分之適法性」云云，於法容有未合。尤其是上訴

01 人主張其鄰近以超音波方式處理廢金屬之某公司或有先將廢
02 水排入池塘中再流放至田溝裡，末再偷偷流放至被上訴人採
03 集本件系爭水樣之水溝中，故被上訴人採集水樣之水溝中，
04 除上訴人因本件偶次清洗機台之清洗水體漏未收集而排放至
05 其中外，或有其鄰近之某公司長期排放廢水入水體之情形，
06 且因該公司係以超音波處理廢金屬為業，排放之廢水當有檢
07 驗出超標之高濃度銅成分之可能等語，攸關係爭檢測報告得
08 出之銅成分是否出自上訴人排放之廢水，原審未及調查釐清
09 ，亦有未洽。

10 (七)綜上所述，原判決認事用法及其理由既有前述可議之處，且
11 影響裁判之結果，上訴人聲明將之廢棄，即為有理由，爰將
12 原判決廢棄，發回原審法院更為審理。

13 據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第
14 260條第1項，判決如主文。

15 中 華 民 國 108 年 11 月 20 日

16 最高行政法院第四庭

17 審判長法官 鄭 小 康

18 法官 蘇 嫻 娟

19 法官 劉 介 中

20 法官 帥 嘉 寶

21 法官 林 文 舟

22 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

23 中 華 民 國 108 年 11 月 20 日

24 書記官 楊 子 鋒