最 高 行 政 法 院 裁 定

108年度裁字第1313號

上　訴　人　油福有限公司
代　表　人　彭上優
訴訟代理人　梁志偉　律師
被 上訴 人　高雄市政府環境保護局
代　表　人　吳家安

上列當事人間水污染防治法事件，上訴人對於中華民國108年7月16日高雄高等行政法院107年度訴字第487號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；依同法第243條第2項規定，判決有該條項所列各款情形之一者，為當然違背法令。又提起上訴，應以上訴狀表明上訴理由並應　具關於上訴理由之必要證據，復為同法第244條第1項第4款及第2項所明定。且依同法第307條之1準用民事訴訟法第470條第2項第1款、第2款規定，上訴理由應表明原判決所違背之法令及其具體內容，暨依訴訟資料合於該違背法令之具體事實。是當事人提起上訴，如以原判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；如以原判決有行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀應揭示合於該條款之具體事實。上訴狀或理由書如未依上述方法表明，或其所表明者顯與上開法條規定之違背法令情形不相合時，即難認為已合法表明上訴理由，其上訴自非合法。

二、緣上訴人在高雄市○○區○○路○○○巷○○號設廠（下稱系爭工廠）從事食品製造業，惟未領有廢水排放許可證或簡易排

放許可文件。被上訴人於民國106年12月6日接獲民眾陳情而派員前往稽查，認上訴人將廠內廢水利用流經廠區旁之農田水利溝排入○○○，經採樣檢測結果，水溫為44.3℃（最大限值35℃）、氫離子濃度指數為5.6（最大限值6-9）、懸浮固體為102mg/L（最大限值30mg/L）、生化需氧量為21,200mg/L（最大限值30mg/L）、化學需氧量為43,900mg/L（最大限值100mg/L），均未符合行為時放流水標準。被上訴人於107年2月7日發函通知上訴人陳述意見。上訴人乃於同年月10日提出書面意見。經被上訴人審酌調查事實證據及上訴人所陳述之意見後，仍認上訴人違反水污染防治法（下稱水污法）第7條第1項及第14條第1項等規定，而從一重依同法第40條第1項及違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第2條規定，以107年5月23日高市環局稽字第10735403100號函附同日高市環局水處字第00-000-000000號裁處書（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣（下同）165萬元罰鍰，並依同法第45條第1項後段規定命系爭工廠產出廢水製程全部停工，另依環境教育法第23條規定處以環境講習8小時。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。

三、上訴意旨雖主張：細繹記載「水樣依品管規定封存」說明之稽查照片，無法判斷該樣品保存箱之溫度狀況為何，保存箱並無溫度計或其他顯示溫度之裝置，且亦無冰塊或其他保冷物品存在其物中，從而，原判決以被上訴人之稽查照片及稽查紀錄為基礎，認定被上訴人之採樣過程及其實際所使用之設備足認被上訴人採樣運送過程已符合事業放流水採樣方法（NIEA W109.52B）待測水樣於4℃± 2℃冷藏及暗處保存之規定，已有認定事實與所憑證據內容不相適合之理由矛盾。又上訴人是否具有故意或過失之行政罰主觀構成要件，亦即上訴人主觀上有無可非難性及可歸責性，未據原判決明確論斷，並未詳予究明上訴人係出於「故意」抑或「過失」而違反水污法等規定，僅認定：「原告所屬之從業人員就上開違

章行為縱無故意，亦難謂無過失，依上開規定，自應推定為原告之故意、過失。」未明確說明其法律上之意見或得心證之理由，其所載理由不明瞭或不完備，已有判決不備理由之違誤。且被上訴人並未審酌行政罰法第18條第1項規定之裁量事由，亦未考量上訴人之主觀可歸責程度（即究屬直接故意、間接故意、重大過失、具體輕過失或抽象輕過失）為妥適之裁量，足見被上訴人並未依法為合義務之裁量，對於應審酌之事項未予審酌，而有裁量濫用、怠惰之瑕疵，並造成本件顯然有過苛處罰之情事，亦不符個案實質正義之要求，實已違反憲法第23條之比例原則及第15條保障人民財產權之意旨。原判決未察及此，遽認被上訴人按裁罰準則第2條附表三及附表八規定計算罰鍰額度，即符合行政罰法第18條第1項規定之規範意旨，已有判決不適用行政罰法第18條第1項規定之違誤。另原判決既已依被上訴人106年12月6日稽查紀錄及照片認定上訴人每日排放量約20噸左右，卻又認被上訴人客觀上難以查核上訴人每日排放之正確水量，所載理由前後牴觸，已有判決理由矛盾之違誤。參諸裁罰準則附表三備註二但書規定可知，並未免除主管機關依法應依職權查核每日排放量之義務，然行政院環境保護署（下稱環保署）105年9月7日環署水字第1050073038號函釋（下稱105年9月7日函釋）將主管機關依法應依職權查核每日排放量之義務，轉換要求事業須自行舉證其用水來源及水量並經主管機關確認，明顯牴觸行政程序法第36條及第43條等規定揭示主管機關之職權調查義務，顯係對人民增加法律所無明文之限制，已違反法律保留原則。原判決未察環保署105年9月7日函釋已違反法律保留原則，仍援引作為不利於上訴人之論斷基礎，已有適用法規不當之違誤等語。

四、惟查原判決理由已論明：　上訴人在系爭工廠從事食品製造業（冬瓜糖磚、紅糖、冰糖製造），惟未領有被上訴人核發之水污染防治許可證。而被上訴人於106年12月6日接獲民眾陳情指稱高雄市○○區及○○區交界之○○○有廢水排放，

經被上訴人至系爭工廠稽查發現係上訴人將廠內製糖所產生之廢水利用流經廠區旁之農田水利溝（僅上訴人排放使用）排入○○○；而系爭工廠之廢水來源主要有2股，其一為廠後方有冷卻水排放，係使用地下水進行製程冷卻，每日排放量約20噸左右；另一則為生產製程使用3個二重鍋（每個容量約2噸）用以生產紅糖、冰糖及冬瓜糖磚，每日生產作業時間約為早上8點至下午5點15分，每個二重鍋每次作業約2小時，即須清洗1次所產生之清洗廢水，皆未經處理直接由廠房後方水利溝排放至○○○。而上訴人之負責人已自承系爭工廠使用地下水進行製程冷卻，每日廢水排放量已達20噸，則上訴人核屬水污法第2條第7款暨「水污染防治法事業分類及定義」之食品製造業，自亦屬水污法第14條第1項規定應申請排放許可證或簡易排放地面水體許可文件之業者。而上訴人未向主管機關取得相關許可文件，即將其生產製程中所生廢水直接由廠房後方水利溝排放至○○○，故被上訴人認定上訴人未取得排放許可證或簡易排放許可文件即排放廢水至地面水體而有違反水污法第14條第1項規定之行為自屬有據。上訴人於被上訴人稽查當日所排廢水經被上訴人採樣檢測結果為：pH為5.6（最大限值6-9）、水溫為44.3℃（最大限值35℃）、懸浮固體（SS）為102mg/L（最大限值30mg/L）、生化需氧量（BOD）為21,200（最大限值30mg/L）及化學需氧量（COD）為43,900mg/L（最大限值100mg/L）皆未符合行為時放流水標準，故被上訴人認定上訴人違反水污法第7條第1項暨行為時放流水標準第2條規定，亦屬有據。　對照被上訴人於106年12月6日至系爭工廠稽查時，發現上訴人將廠內製糖廢水利用流經廠區旁之農田水利溝排入○○○後，現場立即採集水樣乙組送驗並拍照存證等情，有被上訴人稽查照片在卷可憑；而由稽查照片以觀，被上訴人所採集之水樣確均依待測檢驗項目之保存方法規定經適當加酸保存與樣品貼上標籤及封條後，移入含冰水浴之樣品冷藏設備（保存箱）進行保存無誤，此亦有稽查紀錄中稽查結果摘要欄中

關於取樣送驗之紀錄可佐，故由被上訴人之採樣過程及其實際所使用之上開設備足認被上訴人採樣運送過程已符合前揭事業放流水採樣方法（NIEA W109.52B）待測水樣於4℃±2℃冷藏及暗處保存之規定。被上訴人採樣日期為106年12月6日16時9分，收樣日期為同年月7日8時25分，懸浮固體於同年月7日16時40分完成檢驗，並於同年月11日13時30分完成驗算；化學需氧量則於同年12月8日完成驗算；生化需氧量培養日期為106年12月7日至同年月12日，檢驗室中恆溫培養箱控制溫度之範圍值為20.6℃至19.6℃，驗算員於同年月15日完成驗算數據，亦足認本件樣品之採樣及檢測程序均符合環保署公告「水中生化需氧量檢測方法（NIEA W510.55B）」、「水中化學需氧量檢測方法-重鉻酸鉀迴流法（NIEA W515.54A）」及「水中總溶解固體及懸浮固體檢測方法-103~105℃乾燥（NIEA W210.58A）」等規定，其檢測結果自得作為裁罰之依據。上訴人並未慮及被上訴人所採集之水樣經檢驗後，仍須依檢測方法規定進行驗算、審核確認始能出具完整水質報告，其主張原處分違反正當行政程序云云，顯係出於對檢驗程序之誤解，且乏其據，亦不足採。又原處分既已分別記載主旨、事實、理由及其法令依據，亦已載明稽查當日所採水樣之檢測數據及其法定限值等事實，縱未記載所採集水樣之保存程序及詳細檢驗過程，仍已足使上訴人得以瞭解該行政處分之原因事實及處分依據之法令，自難認原處分此部分有何違反行政行為明確性原則之瑕疵。　被上訴人到場稽查當時，系爭工廠之製程及員工均處於正常操作生產狀態，且負責人亦未於稽查人員製作稽查紀錄時，當場表示有何設備閥遭高溫熔解之緊急危難情事。倘系爭工廠之製程於被上訴人前往稽查當日確已發生緊急危難之情形，衡諸一般經驗法則，現場員工理當處於優先排除設備故障之緊急狀態而無可能繼續從事正常生產，且其負責人勢將於稽查人員製作稽查紀錄時當場表明該工廠當時存在緊急危難情事，以供稽查人員查考。惟由卷內證據資料顯示，被上訴人稽查人員

到場時，系爭工廠顯仍處於正常操作生產之狀態，並無任何發生緊急危難之徵象，故上訴人嗣後主張該日製程設備故障而有緊急危難之情形云云，自難認與客觀事實相符。至上訴人固提出稽查當日修復廠內二重鍋之估價單及統一發票為佐。然該估價單及統一發票縱令為真，亦僅足證上訴人曾於稽查當日曾有維修二重鍋情事，尚不足以證明該二重鍋之維修原因、維修機件部位及其維修原因之程度已在客觀上造成緊急危難情事，故上訴人執此主張其當時符合緊急避難情事云云，仍無可採。被上訴人認定上訴人違反水污法第7條第1項、第14條第1項規定而從一重依同法第40條第1項裁罰，則屬有據。原處分係依裁罰準則第2條附表三及附表八之規定作為計算依據，核其罰鍰之裁處既係適用經法律授權訂定之裁量準則且已審酌上訴人違反行政法上義務行為應受責難程度、此部分所生影響等行政罰法第18條第1項所定因素，且未逾法定裁量範圍，且無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，亦無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，其罰鍰額度之裁量自難認有何違法。上訴人於106年12月6日稽查當日係使用地下水進行製程冷卻，而製糖　加水及二重鍋清洗水則係使用自來水源，其未領有水污染排放許可文件逕將廢水直接由廠房後方水利溝排放至至○○○，足見系爭工廠所使用之水源並非僅有自來水。上訴人雖於訴願補充理由（二）狀檢附自來水繳費證明，然僅能作為系爭工廠自來水用量之佐憑；其就使用地下水源部分，既無地下水權狀，亦無法提出地下水用水量相關證據資料以供被上訴人查核確認，則被上訴人客觀上確亦難以查核上訴人每日排放之正確水量，此即為裁罰準則附表三備註二所欲規範之典型狀況。是被上訴人依裁罰準則附表三備註二及環保署105年9月7日函釋意旨，以製程類似之同業別排放量作為規模認定之標準，進而作為裁量罰鍰時點數之計算依據，自難認有何違法。故被上訴人既認定上訴人為未依水污法取得許可證（文件）之業者，乃依環保署106年3月20日公告之105年全國水污染

防治許可證（文件）登記事業別食品製造業之前50%之每日核准排放量平均值，按其所屬行業別之廢污水排放量事業規模650立方公尺（噸）作為採計點數標準，自無違誤等語，即已詳述其得心證之理由及法律上之意見，並就上訴人之主張，何以不足採取，分別予以指駁甚明。且前揭裁罰準則既為中央主管機關環保署基於水污法第66條之1第2項授權所訂定，其附表三備註二說明：「未依本法取得許可證（文件）者，規模依本次違反本法前1年全國該業別許可證（文件）登記之前百分之50之每日最大排放量平均值認定之。但該每日最大排放量平均值低於主管機關之查核量時，以主管機關之查核量認定之」，即係以法規命令針對未依水污染防治法取得許可證（文件）之事業，推定其規模為「依本次違反本法前1年全國該業別許可證（文件）登記之前百分之50之每日最大排放量平均值」，但如果主管機關依職權調查舉證其排放量高於該每日最大排放量平均值時，則以主管機關之查核量為準（變更該推定）。同理，如果事業能舉證其排放量低於該每日最大排放量平均值時，即以事業能證明的排放量為準（變更該推定），環保署105年9月7日函乃闡釋此一規範意旨，符合反對法規推定事項者須負舉證責任之法理。又原判決理由僅係引述被上訴人106年12月6日稽查紀錄，謂：「系爭工廠之廢水來源主要有2股，其一為廠後方有冷卻水排放，係使用地下水進行製程冷卻，每日排放量約20噸左右」，對於「另一則為生產製程使用3個二重鍋（每個容量約2噸）用以生產紅糖、冰糖及冬瓜糖磚，每日生產作業時間約為早上8點至下午5點15分，每個二重鍋每次作業約2小時，即須清洗1次所產生之清洗廢水，皆未經處理直接由廠房後方水利溝排放至○○○」之排放量則未予認定，與其後面理由記載：「被告客觀上確亦難以查核原告每日排放之正確水量」等語，尚不生牴觸。觀諸前開上訴意旨無非重述其在原審主張之歧異見解，對原審認定事實及適用法律之職權行使，指摘為不當，並就原判決已論斷者，挑剔其未論斷或理由

矛盾，核與所謂原判決「違背法令」之情形顯不相當，均難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

五、依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　9　　月　　26　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　鄭　小　康

法官　劉　介　中

法官　帥　嘉　寶

法官　沈　應　南

法官　林　文　舟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　9　　月　　27　　日

書記官　楊　子　鋒