最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第185號

上　訴　人　元太畜產股份有限公司
代　表　人　賴志賢
訴訟代理人　李進建　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108年3月13日臺中高等行政法院107年度訴字第219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、事實概要：上訴人設廠於門牌號碼彰化縣○○市○○路○段○○○巷○○○號處所從事屠宰業，領有被上訴人核發水污染防治許可證（下稱許可證），經彰化縣環境保護局（下稱環保局）於民國105年6月22日下午2時至下午3時30分許派員前往稽查，發現上訴人有下列違章事實：㈠私自在原水溝側壁鑿孔裝置原許可證未登載之管線，使肉品清洗、解凍廢水不經原許可之管線路徑，改由此一管線直接注入逕流廢水排放溝，排放至廠外承受水體即員林大排，違反水污染防治法（下稱水污法）第14條第1項規定；㈡在許可證登載作業區外從事肉品清洗作業，未妥善收集產生之廢水至原水溝為處理，使其逕由廠區地面漫流至廠區圍牆旁孔洞排放至廠外溝渠，屬於水污染防治法施行細則（下稱水污法施行細則）第8條第5款之繞流排放情形，違反水污法第18條之1第1項規定。案經被上訴人認定上訴人上開違規行為屬實，乃以被上訴人107年1月9日府授環水字第1070007563號書函及編號：00-000-000000裁處書（下稱原處分），就上訴人違反水污法第14條第1項規定部分，依同法第45條第2項規定裁處新臺幣（下同）12萬元罰鍰；而就違反同法第18條之1第1項規定部分，依

同法第46條之1規定，裁處1,824,000元罰鍰，合計罰鍰1,944,000元，並限期於107年2月12日前檢具經所屬廢水處理專責人員確認後之具體改善措施報告書及變更水污染防治許可證或恢復與原許可證登載事項相符之具體改善證明文件，向環保局報請查驗；且應於文到180日內，依裁處時水污染防治措施及檢測申報管理辦法（下稱水措管理辦法）第56條規定，檢具已完成水量自動監測設施、水質自動監測設施、攝錄影監視設施、連線傳輸設施及廢（污）水（前）處理設施獨立專用電子式電度表設置之相關證明文件，送請環保局審查及辦理水污染防治許可文件變更。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明請求撤銷訴願決定及原處分，經原法院107年度訴字第485號判決（下稱原判決）駁回後，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠上訴人領有被上訴人核發許可證，在上開處所設廠從事屠宰業，經環保局派員於105年6月22日到場稽查後，由被上訴人依相關證據資料，認定上訴人未經申請核准變更許可證登記項目，自行變更許可證登記配置管線，在原水溝與逕流廢水排放溝間，裝置管線，將肉品清洗、解凍廢水經由此一管線注入逕流廢水排放溝，違反水污法第14條第1項規定。又在許可證登載作業區外從事肉品清洗作業，將清洗肉品廢水逕由廠區圍牆孔洞排放至廠外溝渠之繞流排放情形，違反水污法第18條之1第1項規定，而作成原處分各依水污法第45條第2項、第46條之1規定裁處12萬元、1,824,000元罰鍰，並限期改善。上訴人雖主張其自105年3月1日至108年2月28日起將廠區出租予他人使用，其並非行為人一節。惟核上訴人所提租賃契約書簽署日期為105年7月20日，明顯在環保局105年6月22日稽查之後，且上訴人負責人於稽查當日在場陳述意見，已難憑認其主張信實可採。況上訴人既為上開場址從

事屠宰業之事業主體，向被上訴人申領許可證，自應就該場址負有水污染防治之義務，並不因其私自容許他人使用該場址之私法關係而卸免其義務，上訴人仍應負行政法上之責任。

㈡環保局於105年6月22日到場稽查時，在許可證登記之原水溝沿線發覺其轉角側壁有鑿穿孔洞另接管線對外連通，經以軟管注入紅色染料水後，係由逕流廢水排放溝排出，而此管線不在原許可證登記之管線配置範圍，且未經向被上訴人申請變更，復對照被上訴人核准之許可證所載廠區逕流廢水流向示意圖、稽查現場管線實況照片與示意圖，可見上訴人從原水（未淨化的廢水）溝轉角處鑿孔安裝原許可證未登載之管線接通到逕流廢水排放溝至明，自有違水污法第14條第1項規定。是上訴人雖謂被上訴人所指之管線係屋簷流落雨水及一般地面流放溝渠所流通之水溝，非屬排放廢水之水溝等情，自無可採。

㈢上訴人係在登記之室內作業區外從事肉品清洗，而未收集、處理所產生廢水，任其漫流，逕由廠區圍牆旁孔洞排出廠外溝渠內，其雖謂繞流排放限縮以專管、閥門調整或泵浦抽取方式，上開行為不符水污法施行細則第8條第5款規定之繞流排放情形云云，並援引行政院環境保護署（下稱環保署）97年4月10日環署水字第0970025279號令（下稱環保署97年4月10日令）為據。然水污法第18條之1第1項所稱「繞流排放」，係指事業未將所產生之廢水依核准登記之收集、處理單元、流程及放流口，或未依下水道管理機關（構）核准之排放口予以排放而言。是水污法施行細則第8條就水污法第18條之1第1項所定繞流排放情形，除於第1款至第4款例示各該常見類型外，復於第5款概括規定其他經主管機關認定有繞開核准登記之收集、處理單元、流程，或未依核准登記之放流口排放，意圖逃避主管機關從事檢測等稽查之情形。上訴人上開排放未經處理之事業廢水之行為態樣，自該當水污法施行細則第8條第5款概括規定之情形。上訴人既持有許可證，

對於廢水處理全部程序至為瞭然，竟擅自在許可之作業區外作業，並將產生之事業廢水繞開水污染處理措施為處理，難認其無逃避主管機關檢測及稽查之主觀意圖，至於環保署97年4月10日令後段亦已明載「……等其他方式，逕自違法排放」等字句，上訴人援引上開令釋指稱繞流排放限縮以專管、閥門調整或泵浦抽取方式等情，難謂允洽。

㈣關於上訴人違反水污法第14條第1項規定之行為，被上訴人適用行為時同裁處時（下稱裁處時）違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第2條附表三、八（下或逕稱裁處時附表三、八）之規定，就上訴人違反水污法第14條第1項規定部分，依上訴人領取之許可證所載每日使用水量（CMD）為500≦Q< 700CMD，決定其規模或影響類型之基本點數為2點，並依其未依排放許可證文件登記事項運作，涉及應於變更前提出申請，經審查核准始可變更之事項係屬於「其他經主管機關認定者」之行為態樣，決定其點數為3點。而因上訴人屬於經常僱用員工數未滿100人之事業，且自本次違反之日起，往前回溯1年內無違反相同條款者，具有合計最多減輕點數不得超過總點數80%之減輕點數情形，乃將總點數x 0.2，其處分點數為4點（計算式：〈2＋3〉－〈2＋3〉x 0.2＝4），因非屬裁處時附表八備註所列之嚴重違規，依一般違規情節，處分基數為30,000，應裁罰金額為12萬元（計算式：4× 30,000＝120,000）。至於違反水污法第18條之1第1項規定部分，上訴人之每日許可廢水產生量（CMD）為100≦Q < 2,000CMD，其基本點數為30點，其具有合計最多減輕點數不得超過總點數80%之減輕點數情形，乃將總點數x（ 0.2），其處分點數為30.4點（計算式：（8＋30）－（8＋30）x（ 0.2）＝30.4）。因其繞流排放行為屬於裁處時附表三備註三、2.之嚴重違規，處分基數應計60,000，應裁罰金額為1,824,000元（計算式：30.4× 60,000＝1,824,000）。又上訴人上開違反水污法第14條第1項與第18條之1第1項規定係屬2個各自獨立之違規行為，應分論併罰，上開

違規行為依同法第45條第2項及第46條之1規定，皆應限期管制其實施改善，則被上訴人復限期上訴人於107年2月12日前檢具經所屬廢水處理專責人員確認後之具體改善措施報告書及變更許可證或恢復與原許可證登載事項相符之具體改善證明文件，報請環保局查驗，及限於文到180日內，依裁處時水措管理辦法第56條規定，檢具已完成水量自動監測設施、水質自動監測設施、攝錄影監視設施、連線傳輸設施及廢（污）水（前）處理設施獨立專用電子式電度表設置之相關證明文件，送請環保局審查及辦理水污染防治許可文件變更，核屬必要、適當及合理。上訴人雖以：被上訴人將其繞流排放行為認定為嚴重違規並非有據，且其行為應屬裁處時附表三、壹、五所稱「未妥善收集處理溢流之廢（污）水」之態樣，再對應裁處時附表八以計算其違規點數及處分基數云云。然裁處時附表八對畜牧業以外之事業違反水污法第18條之1第1項之繞流排放行為論以嚴重違規，加重其處分基數，要屬適切允當，並無違反平等原則或比例原則可言。至於裁處時附表三之五所列「未妥善收集處理溢流之廢（污）水」之態樣，係適用對象為違反水污法第18條授權訂定之水措管理辦法第23條至第28條有關土壤處理管理規定之行為，核與上訴人違反水污法第18條之1第1項規定之行為不同，為其論據，並判決駁回上訴人之訴。

四、上訴人上訴主張略以：

㈠依水污法第18條之1第1項規定之文義解釋，本件行政罰義務人所應負責者為行為責任而非狀態責任，應以實際違法排放廢水之行為事業始得作為處罰之對象。上訴人於105年3月1日已將上開廠址出租予訴外人三珍有限公司（下稱三珍公司）兼代表人周莉玲，並於105年7月20日補簽租賃契約，是其並非行為人，原審雖認簽約日期於稽查後方為補簽，不符經驗法則等情，顯係忽視契約內容，曲解雙方當事人真意，誠屬理由不備。上訴人代表人乃基於房東身分，因接到稽查通知始前往系爭廠房接受稽查並且陳述意見，亦與經驗法則相

符，詎料原審竟藉此認定上訴人為行為人，實則倒果為因且理由不備，且有違本院95年1月份庭長法官聯席會議（下稱聯席會議）決議。原判決片面擷取環保署93年10月5日環署水字第0930064518號函釋前半段之意旨，忽視後半段有關各級環保機關執行稽查時，應查明實際違規行為人究為出租人或承租人，或兩者兼有，再依查處結果告發處分實際違規行為人等記載，逕認上訴人申領有許可證，自應就該場址負有水污染防治之義務，並不因其私自容許他人使用該場址之私法關係，而卸免其應履行之公法上義務云云，自與上開函釋整體意旨不符。

㈡水污法施行細則第8條第5款之概括條款，解釋方法須與同條第1款至第4款列舉規定具有共同類似性，始符合擴張解釋意旨。從而，觀諸列舉規定，可知「其他繞流行為」須與「管線、渠道、閥門、泵浦抽取」等方法具相當類似性，方構成繞流行為。且依104年11月24日水污法施行細則第8條修正總說明修正理由第四、八點，可知並非所有「由未經核准登記之放流口排放」皆屬違法行為。本件現場之孔洞並非上訴人意圖規避稽查所挖掘之放流口，自無蓄意或意圖規避主管機關稽查，且無違反水污法施行細則第8條第5款之規定。然原審卻對上開概括條款作無限制之擴張解釋，且無法從本條規定之立法理由與立法院會議紀錄中勾稽得知原判決所述「繞流行為不論其行為態樣為何，皆屬繞流排放之立法目的」，且將會與裁處時裁罰準則附表三、壹、五「未妥善收集處理溢流之廢污水」之行為無法區別，已超越擴張解釋所容許之範圍，有取代立法職權、違反權力分立原則之疑慮。而新增訂水污法第18條之1，係為處罰實務上業者最常採用「埋設暗管或惡意繞流」之方式排放廢水，可知該條行為人應限於「故意犯」始能處罰，上開廠址出租予三珍公司與代表人周莉玲，據周莉玲所稱稽查當日肉品清洗作業係廠商卸貨地點錯誤，偶因無地方可存放而暫置於處理區外之車輛迴轉停車區，且因係臨時性卸貨作業，被上訴人所稱之廢水僅為冷凍

肉品與常溫清水之解凍水，環保署亦無即時採樣證明解凍水有產生足以明顯污染環境或造成人體健康危害之虞，現場稽查並無任何坑洞或可供水流出之未經核准流放口，無任何溝渠可作為排放肉品處理後之廢液，而係現場屋簷流落雨水及一般地面流放溝渠，且無故意，則原審認本件符合水污法施行細則第8條第5款之規定，有違法律保留原則。再者，由三珍公司上述行為以觀，本件上訴人亦無「意圖逃避主管機關從事檢測等稽查」之情形，亦不符水污法施行細則第8條第5款之規定。

㈡依裁處時附表三備註三2.規定，違反水污法第18條之1第1項有關廢水繞流排放者固屬嚴重違規；惟本件被上訴人逕依上訴人「產生之肉品清洗廢水未妥善收集至原水溝，於廠區地面漫流逕由廠區圍牆旁洞孔排放至廠區後方溝渠」行為，認定上訴人該當裁處時附表三、八，顯然過苛，本件關於違反水污法第18條之1第1項部分，應以裁處時附表三、壹、五規定之「未遵行土壤處理管理規定（違反管理辦法第23條至第28條）」中之「未妥善收集土壤處理後溢流之廢（污）水」，並依裁處時附表八計算違反本法各條款對應之處分基數，以一般違規點數5點乘以處分基數1萬5千元計算，合理之裁罰金額應以7萬5千元計，方為適法。原判決未依行政罰法第18條規定對上訴人之行為責任、應受責難程度及資歷整體因素一併考量，逕予裁處高額罰鍰，有裁量怠惰、違反比例原則之違誤。

五、本院經核原判決尚無違誤，蒐就上訴意旨論述如下：

㈠按水污法第13條規定：「（第1項）事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准。（第2項）前項事業之種類、範圍及規模，由中央主管機關會商目的事業主管機關指定公告之。（第3項）第1項水污染防治措施計畫之內容、應具備之文件、申請時機、審核依據及其他應遵行事項，由中央主管機關定之。……」第14條第1項規定

：「事業排放廢（污）水於地面水體者，應向直轄市、縣（市）主管機關申請核發排放許可證或簡易排放許可文件後，並依登記事項運作，始得排放廢（污）水。登記事項有變更者，應於變更前向直轄市、縣（市）主管機關提出申請，經審查核准始可變更。」第18條規定：「事業應採行水污染防治措施；其水污染防治措施之適用對象、範圍、條件、必備設施、規格、設置、操作、監測、記錄、監測紀錄資料保存年限、預防管理、緊急應變，與廢（污）水之收集、處理、排放及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。」第18條之1第1項規定：「事業或污水下水道系統產生之廢（污）水，應經核准登記之收集、處理單元、流程，並由核准登記之放流口排放，或依下水道管理機關（構）核准之排放口排入污水下水道，不得繞流排放。」第45條第2項規定：「違反第14條第1項未依排放許可證或簡易排放許可文件之登記事項運作者，處新臺幣6萬元以上6百萬元以下罰鍰，並通知限期補正，屆期仍未補正者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。」第46條之1規定：「排放廢（污）水違反第18條之1第1項、第2項或第4項規定者，處新臺幣6萬元以上2千萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。」由以上規定，可知經指定公告之事業，於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送審查核准；該事業排放廢水於地面水體者，更應申請核發排放許可證或簡易排放許可文件後，並依登記事項運作，始得排放廢水，凡此規定，均在達成防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康之宗旨；是事業自應依前述所送審核之水污染防治措施計畫及水污染防治許可證(文件)之內容，設置並操作廢水處理措施，其所產生之廢水，應經核准登記之收集、處理

單元、流程，並由核准登記之放流口排放，原登記事項未經審查核准變更，不得擅自變更，否則，即構成違反水污法第14條第1項規定，而依同法第18條之1第1項規定，更不得繞流排放。

㈡次按水污法施行細則第8條規定：「本法第18條之1第1項所定繞流排放，係指下列情形之一：一、以專管、渠道、閥門調整或泵浦抽取方式使廢（污）水由未經核准登記之放流口排放，或未依下水道管理機關（構）核准之排放口排入污水下水道。但僅排放未接觸冷卻水者，不在此限。二、廢（污）水未經核准登記之收集、處理單元、流程，而由核准登記之放流口排放，有下列情形之一：㈠排放廢（污）水中污染物濃度為放流水標準限值5倍以上。但氫離子濃度指數、大腸桿菌群及水溫，不在此限。㈡排放廢（污）水中氫離子濃度指數小於2或大於11。三、以共同排放管線排放廢（污）水設有採樣口者，自採樣口排放廢（污）水。四、取得貯留許可之事業或污水下水道系統排放廢（污）水，其排放水質有第2款第1目或第2目情形之一。五、其他經主管機關認定有繞開核准登記之收集、處理單元、流程，或未依核准登記之放流口排放，意圖逃避主管機關從事檢測等稽查之情形。」事業有出於節省處理廢水成本或逃避稽查、處罰等各種動機，其排放廢水，或有未經核准登記之收集、處理單元、流程者，或有未經核准登記之放流口者等多種繞流排放態樣，此為水污法中央主管機關即環保署於水污法施行細則第8條規定之緣由，核此規定並未牴觸母法，應予援用。是依上開規定及說明可知，事業廢水依法既不得繞流排放，故事業應將廢水經其處理設施為正常操作處理，始得排放於地面水體，如有違反此一法定義務，即應依水污法第46條之1之規定受罰。申言之，事業如經查獲有廢水繞流排放之事實，亦即只要主管機關能證明事業所繞流排放的廢水是原應經核准登記之收集、處理單元、流程，並應由核准登記之放流口排放者，即為已足。

㈢繼按裁處時裁罰準則第2條規定：「違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定附表1至附表8所列情事裁處外，依行政罰法第18條第1項規定，應審酌違反本法義務行為應受責難程度、所生影響，並得考量受處罰者之資力：一、畜牧業適用附表1。二、社區及其他指定地區或場所專用污水下水道系統適用附表2。三、前2款以外之事業或污水下水道系統適用附表3。」第3條規定：「前條附表1至附表5罰鍰額度計算公式規定如下：罰鍰額度＝處分點數x處分基數。前項處分點數為違規態樣點數加計加重點數扣除減輕點數；……」第2條附表三、事業（不含畜牧業）……：「壹、違規態樣點數：一、基本點數：違規對象類型－規模（應取得排放許可證者，以許可核准之廢污水排放量認定……）(Q)：事業……50≦Q< 100：一般違規點數──2點，嚴重違規點數－8點。……二、違反本法第18條之1行為點數：第1項繞流排放行為（以許可廢〈污〉水產生量(Q)認定）……100≦Q< 2,000CMD──30點。……四、違反第14條、第20條及第32條許可規定點數：……未依排放許可證（文件）登記事項運作，涉及應於變更前提出申請，經審查核准始可變更之事項（違反本法第14條第1項）……其他經主管機關認定者──1至6點。……貳、加重或減輕點數事項……二、減輕點數（合計最多減輕點數不得超過總點數百分之80）……經常僱用員工數未100人之事業自本次違反之日起，往前回溯一年內無違反相同條款者──總點數x（ 0.2）……備註三、嚴重違規包含下列情形之一……：2.違反本法第18條之1第1項……有關廢（污）水繞流排放……等規定。」第2條附表八違反本法各條款對應之處分基數規定：「違反條文……第14條第1項畜牧業以外之事業：一般違規基數──30,000……第18條之1第1項、第2項、第4項畜牧業以外之事業：60,000……備註一、嚴重違規包含下列情形之一……：2.違反本法第18條之1第1項……有關廢（污）水繞流排放……等規定。」上開裁罰準則係環保署依水污法第66條之1之授權訂定，以供下級機關作為裁

處水污法罰鍰之依據，核屬依法律授權就其職掌事項所為細節性、技術性之統一行政規則，該裁罰準則詳列違規態樣點數及加重或減輕點數事項，違規態樣點數又區分為基本點數及各種態樣行為點數，規範明確，且未增加法律所無之限制或負擔，自得參酌援用。

㈣經查，上訴人於上開廠址從事屠宰業，領有水污染防治措施計畫及許可證，其因上開廠址產生之製程作業（清洗內臟）廢水及員工生活污水，應依登記事項進行排放廢水之程序，即應由固液分離機→速流井→廢水調整池→流量控制器→接觸氧化池→生物沈澱池→放流槽→活性碳吸附裝置，始得排放；惟經環保局於105年6月22日到場稽查後，被上訴人查獲有下列行為：1.未經申請核准變更許可證登記項目，自行變更許可證登記配置管線，在原水溝與逕流廢水排放溝間，裝置管線，將肉品清洗、解凍廢水經由此一管線注入逕流廢水排放溝。2.在許可證登載作業區外從事肉品清洗作業，將清洗肉品廢水逕由廠區圍牆孔洞排放至廠外溝渠之繞流排放情形，此為原審依法確定之事實，核與卷內證據資料相符，與證據法則、經驗法則及論理法則均無違背，自應為本院判決之基礎。依前所述，上訴人所為上開兩行為，業已分別違反水污法第14條第1項、第18條之1規定之義務，被上訴人各依同法第45條第2項、第46條之1規定予以處罰，即屬有據。

㈤上訴意旨雖以：上訴人於105年3月1日已將系爭廠房出租三珍公司兼代表人周莉玲，租期至108年2月28日止，並於105年7月20日補簽租賃契約，是其並非本件違反水污法之行為人，詎原判決未就上開證據予以調查，逕行認定上訴人為行為人，實係倒果為因且理由不備，且有違本院95年1月份聯席會議決議等情。惟就此部分之爭執，業經原審核對上訴人所提上開租賃契約，簽訂日期確為105年7月20日（見原審卷第73至81頁，其中簽訂日期見第81頁），已明顯在環保局105年6月22日稽查之後；而稽查當日上訴人負責人業已到場並陳述意見，且其並未陳述租賃情事，有水污染稽查紀錄附卷

可稽（見原審卷第165至166頁），是原判決據以認租賃契約及上訴人上開主張並無足採，核與卷內證據資料相符，與證據法則、經驗法則及論理法則均無違背，並無上訴人指摘有何判決不備理由之情事。再者，上訴人既為行為人，本件即無再就行為責任、狀態責任進行探究之餘地，更無何違反本院95年1月份聯席會議決議之情形可言。

㈥上訴意旨次以：水污法施行細則第8條第5款之概括條款，依104年11月24日該條修正理由、環保署97年4月10日令釋、行政院國家發展委員會（下稱國發會）法規鬆綁建言暨新創法規調適平台（下稱國發會平台）「合理訂定『水污染防治法第18條之1，有關繞流排放之認定與處罰準則』」中環保署之回應內容，其解釋方法須與同條第1款至第4款列舉規定具有共同類似性，始符合擴張解釋意旨，而本件現場之孔洞並非上訴人意圖規避稽查所挖掘之放流口，自無蓄意或意圖規避主管機關稽查，則原判決認上訴人符合水污法施行細則第8條第5款規定之繞流排放，除與該條文義不合外，更與母法即水污法第18條之1相悖而有違法律保留原則云云。惟查，上訴人係在登記之室內作業區外從事肉品清洗，而未收集、處理所產生廢水，任其漫流，逕由廠區圍牆旁孔洞排出廠外溝渠內，經環保局105年6月22日到場查獲等情，有水污染稽查紀錄及現場拍攝實況照片可憑（原審卷第165至167頁及第168頁上方相片），此為原審認定之事實，未見有何違反經驗法則、論理法則及證據法則。且核水污法第18條之1第1項明定事業產生之廢水，應經核准登記之收集、處理單元、流程，並由核准登記之放流口排放，或依下水道管理機關（構）核准之排放口排入污水下水道，不得繞流排放之意旨。可見所謂「繞流排放」，係凡指事業未將所產生之廢水依核准登記之收集、處理單元、流程及放流口，或未依下水道管理機關（構）核准之排放口予以排放而言。易言之，事業對於所產生之廢水未依規定經過處理程序完成，逕行放流者，不論其行為態樣為何，即屬繞流排放。而實務上繞流排放之方

式，固以專管、渠道、閥門調整或泵浦抽取方式使廢水由未經核准登記之放流口為常，然因繞流排放之行為樣態甚多，自不以上開方式為限，如僅以列舉方式規定，極難窮盡臚列而得以完整規範，是水污法施行細則第8條就水污法第18條之1第1項所定繞流排放情形，除於第1款至第4款例示各該常見類型外，復於第5款概括規定其他經主管機關認定有繞開核准登記之收集、處理單元、流程，或未依核准登記之放流口排放，意圖逃避主管機關從事檢測等稽查之情形，以免掛漏。本件上訴人既自行填報其設置事業廢水污染防治措施，繪製廢水處理之單元及流程路線，並持有許可證（見原審卷第87至120頁許可證），對廢水處理全部程序至為明瞭，其竟擅自在許可之作業區外作業，並將產生之事業廢水繞開水污染處理措施為處理，逕由圍牆孔洞流至廠外溝渠，足以認定其具有逃避主管機關檢測及稽查之主觀意圖，至為灼然。上開排放未經處理之事業廢水之行為態樣，雖與水污法施行細則第8條第1款至第4款規定之情形有別，然核其非但繞開核准登記之單元流程，尚未依核准登記之放流口排放，自該當於同條第5款之規定。至於上訴人所提水污法施行細則第8條增訂意旨（見本院卷第144至145頁），即在說明上述規定意旨；其另提環保署97年4月10日令釋（見本院卷第157頁），並非就其後增訂水污法施行細則第8條規定所為之解釋（按係就斯時水措管理辦法第2條第12款規定繞流排放所為解釋，且該上開關於繞流排放之規定業於104年11月24日修正刪除之）；至於國發會平台議題（見本院卷第158頁）之提案日時間係104年7月間，而環保署之回應亦非針對其後增訂之水污法施行細則第8條規定所為，均難執為水污法施行細則第8項第5款之規定有何牴觸水污法第18條之1第1項之規定可言。是原審依上述卷證資料，認上訴人在登記之室內作業區外從事肉品清洗，而未收集、處理所產生廢水，任其漫流，逕由廠區圍牆旁孔洞排出廠外溝渠內，符合水污法施行細則第8條第5款繞流排放規定，進而違反水污法第18條之1第1

項規定，未見有何違反法律保留原則之違法，是上訴人此部分之主張原判決違背法令一節，非屬可採。

(七)原審審認關於上訴人違反水污法第14條第1項規定之行為，被上訴人以上訴人領取之許可證所載規模即每日許可核准廢污水排放量為680立方公尺（500≦Q< 700CMD，見原審卷第115頁），依裁處時附表三、壹、一之規定決定其規模或影響類型之基本點數為2點，並以其未依排放許可證（文件）登記事項運作，涉及應於變更前提出申請，經審查核准始可變更之事項係屬於「其他經主管機關認定者」之行為態樣，依裁處時附表三、壹、四之規定，決定其點數為3點；而因上訴人屬於經常僱用員工數未滿100人之事業，且自本次違反之日起，往前回溯1年內無違反相同條款者，具有合計最多減輕點數不得超過總點數80%之減輕點數情形，乃依附表三、貳、二將總點數x 0.2，其處分點數為4點（計算式：〈2＋3〉－〈2＋3〉x 0.2＝4），復因非屬裁處時附表三備註三所列之嚴重違規，依附表八「畜牧以外之事業」一般違規情節，處分基數為30,000，計算應裁罰金額為12萬元（計算式：4× 30,000＝120,000）。另關於違反水污法第18條之1第1項規定之行為，上訴人每日許可核准廢污水排放量為680立方公尺（500≦Q< 700CMD），因其繞流排放行為屬於裁處時附表三備註三、2.所示之嚴重違規，依裁處時附表三、壹、一之規定決定其規模或影響類型之基本點數為8點，又繞流排放之時間、數量無從掌握，依裁處時附表三、壹、二規定，以其每日許可核准廢污水產生量（CMD）為680立方公尺（100≦Q< 2,000CMD，見原審卷第94頁），決定繞流排放行為點數為30點，再依裁處時附表八規定決定其處分基數應計60,000，又其具有合計最多減輕點數不得超過總點數80%之減輕點數情形，乃依裁處時附表三、貳、二規定將總點數x 0.2，其處分點數為30.4點（計算式：〈8＋30〉－〈8＋30〉x〈 0.2〉＝30.4），應裁罰金額為1,824,000元（計算式：30.4× 60,000＝1,824,000）。而上訴人上開違反水污法

第14條第1項與第18條之1第1項規定係屬2個各自獨立之違規行為，應分論併罰，上開違規行為依同法第45條第2項及第46條之1規定，皆應限期管制其實施改善，則被上訴人復限期上訴人於107年2月12日前檢具經所屬廢水處理專責人員確認後之具體改善措施報告書及變更許可證或恢復與原許可證登載事項相符之具體改善證明文件，報請環保局查驗，及限於文到180日內，依裁處時水措管理辦法第56條第1項規定，檢具已完成水量自動監測設施、水質自動監測設施、攝錄影監視設施、連線傳輸設施及廢（污）水（前）處理設施獨立專用電子式電度表設置之相關證明文件，送請環保局審查及辦理水污染防治許可文件變更，核屬必要、適當及合理。上訴人雖以本件關於違反水污法第18條之1第1項部分，應以裁處時附表三、壹、五規定之「未遵行土壤處理管理規定（違反管理辦法第23條至第28條）」中之「未妥善收集土壤處理後溢流之廢（污）水」，並依裁處時附表八計算違反本法各條款對應之處分基數，以一般違規點數5點乘以處分基數1萬5千元計算裁罰金額7萬5千元云云。然查，本件上訴人既係違反水污法「第18條之1第1項」之規定，而其所執附表三、壹、五係屬違反同法「第18條」規定點數，已與本件爭執無涉；至於違反水污法第18條之1第1項行為之處分基數僅有60,000一種，而未見有何15,000之選項存在。是上訴人指稱原判決未依行政罰法第18條規定，對上訴人之行為責任、應受責難程度及資歷整體因素一併考量，逕為裁處上開高額之罰鍰，有裁量怠惰、違反比例原則之違誤，判決違背法令云云，亦無可採。

六、綜上所述，原判決駁回上訴人之訴，於法並無不合。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　　109　　年　　3　　月　　31　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　蘇　嫊　娟

法官　鍾　啟　煌

以上正本證明與原本無異

中　華　民　國　109　年　4　月　1　日

書記官　蔡　宜　婷