

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第58號

上 訴 人 基 富 食 品 股 份 有 限 公 司

代 表 人 麥 大 衛 (David Gerard Mc Donald)

訴 訟 代 理 人 涂 榆 政 律 師

莊 惠 萍 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 332 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、緣上訴人所屬彰化廠（坐落彰化縣○○鄉○○村○○路○○○號，下稱上訴人彰化廠）從事食品製造業，領有被上訴人核發之水污染防治許可證（文件）（證號：彰縣環水許字第00000-00號；許可種類：廢（污）水排放地面水體許可證）。經被上訴人所屬環境保護局（下稱彰化縣環保局）分別於民國106年6月4日至廠區稽查，並經臺灣彰化地方法院檢察署（現更名為臺灣彰化地方檢察署，下稱彰化地檢署）指揮彰化縣警察局及彰化縣環保局於106年8月11日執行聯合稽查，發現以下違規事實：（一）廢水未依登記事項流程處理，而由最終沉澱池增設之管線連接至未登載回收設備後，逕將其廢水排放至廠內D01告示牌旁之採樣監視井，與放流水混合後排放於地面水體（下稱系爭違規行為1）。（二）切肉區廢水排放於逕流廢水放流口RD02上游未登載之集水井，該股廢水再藉由RD02排放到地面水體（下稱系爭違規行為2）。（三）調節池下方設有1孔洞，於該槽體外側發現有1封閉管線（106年6月初封閉），藉以由該封閉管線將調節池及油水分離池廢水排放至廠區外地面水體（下稱系爭違規行為3）。被上

訴人認上訴人上開違規行為，構成水污染防治法施行細則（下稱水污法施行細則）第8條第1款之繞流排放情形，違反水污染防治法（下稱水污法）第18條之1第1項規定，依同法第46條之1暨108年1月16日修正前違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱行為時裁罰準則）第2條及其附表3、附表8規定，以107年7月6日府授環水字第1070232682號處分（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣（下同）3,096,000元罰鍰，另依環境教育法第23條規定處環境講習2小時整。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。亦遭臺中高等行政法院（下稱原審）判決駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

（一）上訴人彰化廠於106年8月11日、106年6月4日確有系爭違規行為1至3：

- 1.按水污法第18條之1第1項、同法施行細則第8條第1款、第5款規定，事業產生之廢（污）水應經核准登記之收集、處理單元、流程處理，並由核准登記之放流口排放，不得繞流排放，為業者應遵守之義務，若有違反，即應受罰。
- 2.經查，上訴人領有水污染防治許可證，其應依登記事項進行排放污水之程序，即應由最終沉澱池→快混槽（二）→加壓浮除設備→放流池，始得排放。惟彰化縣環保局於106年8月11日至上訴人彰化廠區執行聯合稽查，查獲上訴人之廢水處理流程竟係直接由最終沉澱池接至未登載回收設備後，其廢水排放至廠內D01告示牌旁之採樣監視井，與放流水混合後排放於地面水體；且查獲上訴人切肉區廢水排放於逕流廢水放流口RD02上游一未登載集水井，該股廢水藉由RD02排放到地面水體，及調節池發現一孔洞，於該槽體外側發現有一封閉管線（106年6月初封閉），藉以由該封閉管線將調節池及油水分離池廢水排放至廠區外地面水體等情事，經彰化縣環

01 保局於未登載之集水井採樣檢測結果，生化需氧量、化學需
02 氧量及懸浮固體均超過放流水標準。

03 3.又查彰化縣環保局於106年6月4日至上訴人彰化廠區執行稽
04 查，查獲該廠區右側有非屬許可證核准之涵管（即艾瑞始達
05 股份有限公司RD01）正排放大量作業廢水，經現場採樣檢測
06 結果，生化需氧量、化學需氧量及懸浮固體均超過放流水標
07 準，且該涵管一牆之隔即為上訴人廢水處理單元調節池，經
08 彰化縣環保局現場查證結果，該股繞流排放廢水應係調節池
09 繞流排放，且經採樣調節池水樣檢測結果，其pH值、水溫與
10 涵管採取水樣相同，檢測結果生化需氧量、化學需氧量及懸
11 浮固體均超過放流水標準；另調節池並無破損，經後續趕到
12 之上訴人人員停止排放調節池廢水後，涵管之繞流排放廢水
13 亦隨即停止；調節池旁有一地下開關，其上設有1支移動式T
14 字型金屬制開關棒，上訴人現場人員僅稱廢水處理單元故障
15 ，並未提及地下開關，復經彰化縣環保局於同年8月11日稽
16 查確認，該股廢水係由上訴人調節池直通上開RD01，可認10
17 6年6月4日該管線尚未封閉。

18 4.綜合前開系爭違規行為1至3之事實，被上訴人審認上訴人屬
19 水污法施行細則第8條第1款之繞流排放情形，違反水污法第
20 18條之1規定，且因上訴人調整廢水流向之行為屬水污法第7
21 3條第1項第7款所稱嚴重影響附近地區水體品質之行為，違
22 規情節重大，依水污法第46條之1暨行為時裁罰準則，以原
23 處分裁處上訴人罰鍰，並依環境教育法第23條規定處環境講
24 習2小時，於法尚無不合。

25 5.至上訴人質疑被上訴人並未證明接至回收水設備之水含有污
26 染物，為未符合放流水標準之廢水云云：

27 (1)惟按水污法施行細則第8條第1款規定，只要廢（污）水由
28 未經核准登記之放流口排放，或未依下水道管理機關（構
29 ）核准之排放口排放，均係水污法第18條之1第1項所定繞
30 流排放之方式，構成繞流排放之違規行為。

31 (2)依本件106年6月4日稽查紀錄之記載及檢測結果，上訴人以

RD01繞流排放者為未符合放流水標準之作業廢水，復據彰化縣環保局106年8月11日查獲上訴人廢水有繞流排放行為，並經上訴人代表王朝健及專責人員胡志宏於稽查紀錄簽名確認。另依彰化地檢署106年度他字第1875號水污染防治法案106年8月11日訊問上訴人之專責人員胡志宏、員工蔡原葦及前專責人員彭智勇之訊問筆錄，是上訴人確有利用暗管藉以繞開核准登記之收集、處理單元、流程由未經核准登記之放流口排放，意圖逃避主管機關檢測等稽查之情形，違反水污法第18條之1第1項規定甚明。故上訴人之主張，殊無可採。

(二)原處分罰鍰應為適法：

- 1.依97年5月13日裁罰準則訂定第2條之立法說明，已揭示依該準則所計算之罰鍰額度僅為裁罰之下限，主管機關於具體個案仍可斟酌污染特性及違規情節，依權責於法律規定之處罰限度內提高罰鍰額度，核屬行政罰法第18條第1項規定之體現。被上訴人於裁處罰鍰時，自得考量上訴人違法行為之動機、目的、違反行政法上義務所得之利益、對環境安全之危害程度、懊悔實據、配合調查等態度暨綜合其他判斷因素，而為決定。
- 2.查上訴人從事食品製造業，領有水污染防治許可證，乃水污法令所規範之義務人，自負有防止違反污染水體之發生義務，惟上訴人未妥善收集至廢水處理設施處理，並以未登記之管線排放方式使廢水由未經核准登記之放流口排放廢水於地面水體，尚非不可歸責於上訴人，顯係故意。
- 3.上訴人於106年8月11日、6月4日違規排放之廢水檢測結果，皆超出放流水管制標準數倍以上，對環境影響甚鉅。而相關承受水體中有其自然生態循環體系，不論微生物、魚、蝦等生物皆保持自然平衡，影響環境甚鉅，係屬水污法第73條第1項第7款所稱之嚴重影響附近地區水體品質。
- 4.被上訴人綜合上情，依水污法第46條之1規定暨行為時裁罰準則第2條及其附表3、附表8規定，考量上訴人違規情節、

01 應受責難程度及所生影響、因違反行政法上所得利益等，酌
02 予計算處分罰鍰3,096,000元，核認屬水污法第46條之1所定
03 裁量範圍，並無違誤。並依環境教育法第23條第2款規定裁
04 處環境講習2小時，亦非無據。

05 (三)結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。上
06 訴人訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

07 四、上訴意旨略謂：

08 (一)本件被上訴人以上訴人有排放廢(污)水違反水污法第18條
09 之1第1項規定，依同法第46條之1規定裁處，其應證明之要
10 件事實之一為「上訴人排放之水流為含有污染物之水」，被
11 上訴人並應提出採樣之檢驗結果證明之。且由上訴人之水污
12 染防治措施，最終沉澱池之水為處理後符合放流水標準之水
13 ，得由放流口排放至廠區外，迺原審竟在全無客觀事證得以
14 證明由最終沉澱池接至未登載回收水設備之水，為含有污染
15 物之水，顯不該當水污法第46條之1規定之處罰客體「廢水
16 」情況下，逕認定上訴人有系爭違規行為1，自有判決不適
17 用行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條規定之違背法
18 令。又106年6月4日稽查紀錄僅及於系爭違規行為3，且該日
19 稽查紀錄明載是調節池外的管路，與系爭違規行為1為最終
20 沉澱池旁增設管線至回收設備，顯然無關，迺原判決以系爭
21 違規行為3之採樣檢測結果稱系爭違規行為1有排放未符合放
22 流水標準之作業廢水云云，認定事實與所憑證據內容不符，
23 自有判決不備理由及理由矛盾之違背法令。

24 (二)被上訴人並未證明系爭違規行為2該未登載之集水井的廢水
25 有排放到地面水體之事實，其僅以稽查時發現有未登載之集
26 水井，即謂上訴人有違法排放廢水之行為云云，顯有違誤。
27 迺原審竟在全無客觀事證得以證明該未登載之集水井的廢水
28 有排放到地面水體，顯不該當水污法第46條之1規定之處罰
29 要件「排放行為」情況下，逕認上訴人有系爭違規行為2，
30 自有判決不適用行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條
31 規定之違背法令。且原判決就上訴人主張該未登載之集水井

設有泵浦，持續將該集水井之廢水抽至廢水處理措施，並無逕行排放至地面水體，且被上訴人均未證明該未登載之集水井的廢水有排放至地面水體，自不該當水污法第46條之1規定之處罰要件乙節，未說明不予採納之理由，並有判決不備理由之違背法令。

(三)被上訴人106年6月4日稽查紀錄以上訴人有將廢水藉由該調節池外之管線排放到地面水體云云，然該日稽查紀錄所登載之排放事實，實係因上訴人之離職員工張津逢為謀取檢舉獎金，於該日先向被上訴人謊報上訴人正在偷排廢水，再擅自翻牆進入上訴人彰化廠區，以工具開啟該管線閘門，使廢水排入溝渠，此一事實並經彰化地檢署調查屬實，以張津逢前開行為涉犯刑法無故侵入他人建築物附連圍繞之土地罪聲請簡易判決處刑在案，故自不得據此證明上訴人有以調節池外之已封閉管線將廢水排放至地面水體之事實。迺原審竟在全無客觀事證得以證明上訴人有藉由該管線將調節池的廢水排放到地面水體，顯不該當水污法第46條之1規定之處罰要件「排放行為」情況下，逕認上訴人有系爭違規行為3，自有判決不適用行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條規定之違背法令。且上訴人亦提出另案刑事案件106年9月27日偵訊紀錄，證明被上訴人所稱檢察官曾詢問彭智勇調節池外之管線閘門乙事，並非事實，以及依上訴人之專責人員蔡原葦於另案刑事案件106年8月11日第1次接受檢察官訊問時表示：「沒有（操作過這個開關閥排放廢水進入水溝過）。」、「沒有（人用這個開關閥排放過廢水）。」足證上訴人雖係承接前手之舊廠區，然就此既有之管線從未使用過，並無違法排放廢水之行為，迺原判決未予審究，亦未說明不採之理由，僅憑106年6月4日稽查紀錄遽為不利上訴人之認定，並有判決不備理由之違背法令等語。

五、本院經核原判決尚無違誤，茲就上訴意旨論斷如下：

(一)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條規定：「(第1項)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3項)排放許可證與簡易排放許可文件之適用對象、申請、審查程序、核發、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」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……」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，不得繞流排放。

(二)次按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，中央主管機關乃於水污法施行細則第8條第1款及第5款規定：「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、閘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。……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。」核此規定並未牴觸母法，應予援用。

(三)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。至於水污法第7條規定要求事業排放廢水於地面水體者，應符合放流水標準，此乃另一法定義務，如有違反，則另該當同法第40條之處罰要件。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，不須檢驗該廢水所含污染物之成分或濃度；至於如更查得事業所繞流排放之廢水不符合放流水標準，而另有違反水污法第7條第1項之情事，則因另該當同法第40條之處罰要件，按行政罰法第24條第1項之規定，依法定罰鍰額最高之規定裁處。

(四)經查，上訴人領有水污染防治措施計畫及水污染防治許可證，其應依登記事項進行排放廢水之程序，即應由最終沉澱池→快混槽（二）→加壓浮除設備→放流池，始得排放；惟經查獲有下列行為：1.其廢水處理流程，係直接由最終沉澱池

接至未登載回收設備後，其廢水排放至廠內D01告示牌旁之採樣監視井，與放流水混合後排放於地面水體；2.其切肉區廢水排放於逕流廢水放流口RD02上游一未登載集水井，該股廢水藉由RD02排放到地面水體，及調節池發現一孔洞，於該槽體外側發現有一封閉管線（106年6月初封閉），藉以由該封閉管線將調節池及油水分離池廢水排放至廠區外地面水體；3.其廢水處理單元調節池，旁有一地下開關，其上設有1支移動式T字型金屬制開關棒，直通逕流廢水放流口RD01，且於106年6月4日該管線尚未封閉，此為原審所依法確定之事實，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，上訴人所為業已違反水污法第18條之1規定之事業廢水不得繞流排放之義務，被上訴人依同法第46條之1規定予以處罰，即屬有據。

(五)關於上訴意旨指摘被上訴人未提出採樣之檢驗結果，舉證證明上訴人排放之水流為不符合放流水標準之含有污染物之水，原判決認定事實與所憑證據內容不符，有判決不備理由及理由矛盾之違背法令一節，依前揭(三)之說明，上訴人將水污法第18條之1及第7條的2個不同法定義務，混為一談，非可採信。況依前所述，上訴人所領有之水污染防治措施計畫及水污染防治許可證，係主管機關依其所提申請內容而予核准者，如果依上訴人之主張，其所設水污染防治措施，經最終沉澱池為處理後即符合放流水標準，得由放流口排放，則其自應循法定程序將水污染防治措施申請變更免除「一►快混槽（二）►加壓浮除設備►放流池」之單元及流程，而非擅自繞流至回收水設備。

(六)又關於上訴意旨指摘原判決就上訴人主張該未登載之集水井設有泵浦，持續將該集水井之廢水抽至廢水處理措施，並無逕行排放至地面水體，且被上訴人均未證明該未登載之集水井的廢水有排放至地面水體，自不該當水污法第46條之1規定之處罰要件乙節，未說明不予採納之理由，並有判決不備

理由之違背法令一節，依前揭(一)及(二)之規定及說明，上訴人既於所送審核之水污染防治措施計畫及水污染防治許可證，設置並操作廢水處理措施，且獲准將廢水排放地面水體，則其所產生之廢水，自應使其流入經核准登記之集水井，並使其循序最終由核准登記之放流口排放於地面水體，本件原判決業已認定並敘明切肉區之廢水流入未登載之集水井，則上訴人即已違反水污法第18條之1廢水之排放，應經核准登記之收集、處理單元、流程之規定，所辯稱設有泵浦持續將該集水井之廢水抽至廢水處理措施云云，已無解其違法繞流排放之行為，原判決縱未予以說明不予採納之理由，亦無違法之可言，上訴意旨，非屬可採。

(七)末查關於系爭違規行為3，原判決業已敘明係指於106年8月11日稽查確認，上訴人之廢水處理單元調節池，旁有一地下開關，其上設有1支移動式T字型金屬制開關棒，直通逕流廢水放流口RD01，且於106年6月4日該管線尚未封閉之事實，則上訴意旨猶將106年6月4日上訴人之離職員工張津逢擅自侵入廠區，以工具開啟該管線閘門，使廢水排入溝渠一事，混為一談，已非可採。至於上訴人主張其係承接前手之舊廠區，就上開既有之管線從未使用過，並無違法排放廢水之行為，原判決未予審究，亦未說明不採之理由，僅憑106年6月4日稽查紀錄遽為不利上訴人之認定，有判決不備理由之違背法令云云，查原判決業已敘明復據彰化縣環保局於106年8月11日查獲上訴人廢水處理流程未依登記事項處理，逕排放至地面水體，屬繞流排放行為，此有卷附稽查紀錄並經上訴人代表王朝健及專責人員胡志宏簽名確認(乙證3)等語，上訴意旨謂其僅憑106年6月4日稽查紀錄云云，顯屬誤解；再者，查依上訴人之水污染防治措施計畫及水污染防治許可證之所核准登記之流程，其所設置之調節池，下一步應僅連接快混池(一)及(四)，縱係承接前手之舊廠區，亦應於水污染防治措施計畫及水污染防治許可證申請之前，即應將此直通逕流廢水放流口RD01之管線予以封閉，以符申請之真實內

容，況被上訴人於106年6月4日稽查時尚可看到該地下開關上面設有1支移動式T字型金屬制開關棒，上訴人之辯稱無可採信，原判決縱未予審究，亦未說明不採之理由，於法亦無違背。

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 2 月 6 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 蘇 嫻 娟

法官 鍾 啟 煌

法官 王 碧 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 109 年 2 月 6 日

書記官 蘇 婉 婷