

臺中高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

109年1月9日辯論終結

原告 龍口食品企業股份有限公司

代表人 張中光

訴訟代理人 鄭智文 律師

吳文哲 律師

被告 彰化縣政府

代表人 王惠美

訴訟代理人 楊素惠

趙 彬

李其樺

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國108年4月2日環署訴字第1080010455號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告於彰化縣○○鎮○○里○○路○○○號設廠從事製粉業，領有被告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）。經被告所屬環境保護局於民國107年5月3日派員稽查，發現該廠作業廢水以專管由未經核准登記之放流口繞流排放至廠外地面水體，並經稽查人員於廢水排放處採取水樣送驗，結果生化需氧量（BOD）為74.8毫克/公升（mg/L

01)、化學需氧量 (COD) 為 818 毫克 / 公升 (mg/L)、懸浮固
02 體為 103 毫克 / 公升 (mg/L)，未符合放流水標準所定限值 (製粉業：生化需氧量 50 毫克 / 公升、化學需氧量 100 毫克 / 公升、懸浮固體 80 毫克 / 公升)，核認一行為同時違反水污染防治法第 7 條第 1 項及第 18 條之 1 第 1 項規定，爰依同法第 46 條之 1 及行為時違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則 (下稱「裁罰準則」) 規定，以 107 年 12 月 13 日府授環水字第 1070435441 號函檢附裁處書 (下稱原處分)，裁處新臺幣 (下同) 316 萬 8 千元罰鍰，並限期於 108 年 1 月 4 日前檢具已拆除或封閉繞流口之相關證明文件，報請被告查驗；另依行為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，命原告於文到 180 日內完成自動監測 (視) 設施及電子式電度表之設置。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

15 二、原告起訴主張及聲明：

16 (一) 主張要旨：

- 17 1. 被告於廢水排放處採取水體送驗，結果生化需氧量 (BOD)
18 為 74.8 毫克 / 公升、化學需氧量 (COD) 為 818 毫克 / 公升、懸
19 浮固體為 103 毫克 / 公升，固非無見，惟原告從事製粉業，絕
20 對無使用毒性化學物質，且廢水中所含有機物大都可被生物
21 分解，此從被告所申請許可之水污染防治措施許可證等相關
22 資料可證，而 BOD 是代表廢水中可生物分解部分的有機物，C
23 OD 則代表廢水中近乎全部的有機物，故 BOD/COD 值愈大，表
24 示廢水中所含的污染物質可被生物分解的部分所佔比例愈大
25 ，即廢水之生物分解性愈好，反之亦然。因此，BOD 與 COD 比
26 值之測定為鑑定廢水生物可分解性最簡便易行的方法。以下
27 將 BOD/COD 分為三種情況：BOD/COD $\geq$ 0.6：廢水中所含的有

機物大都可被生物所分解。 $BOD/COD \approx 0.2$ ：廢水中所含的有機物不容易被生物分解，微生物需加以馴化。 $BOD/COD \approx 0.0$ ：廢水中含有毒性物質，不太容易以生物處理法處理。準此，倘依被告檢驗結果BOD為74.8毫克/公升、COD為818毫克/公升，則 $BOD/COD=0.09$ ，則依環保教科書定論之見解，竟為廢水中含有毒性物質，堪認此檢驗結果不符合環保專業上之判斷，完全悖離經驗法則與論理法則，難據為原處分之基礎。

2.聲請調查證據：請通知國立中興大學環境工程學系教授盧至人為鑑定人，以證明BOD/COD比值之測定，為鑑定廢水生物可分解性分類與原告廢水之關係比值。另請傳被告檢驗人員到庭說明上揭比值之關係。

3.從大數據以觀，本件原廢水係從工廠馬上流下來，如水污染防治許可證（本院卷第47頁）所示，當初水質的懸浮固體（SS）10-350，化學需氧量（COD）10-650，生化需氧量（BOD）10-300，COD與BOD比值大約均介於0.4多至2點多，從其他已處理過(三)進出處理單元之水質資料（本院卷第51頁），COD與BOD比值大約介於0.4多至2倍初，右邊的數據比值大約都一樣，換算的比值應符合證人盧至人所為證詞之數據，BOD218.7、COD473.9、SS214.9，綜觀所有水措相關的不同水質變化，COD與BOD比值應該介於0.4多至1點多倍或2點多倍，本案BOD是74.8，標準是50，BOD原告已大量降下來，COD居然還818，標準是100，SS標準是80，SS原告也降至103，故COD818顯非合理之範圍。依據專家證人之證詞，可知系爭檢測報告有瑕疵，不能作為處分裁罰之依據。

4.原處分以原告違反水污染防治法第7條第1項，依第40條裁罰，另外違反第18條之1，依第46條之1裁罰，依行政罰法第24

條第1項應從重裁罰，但被告於點數計算時兩個並列加總，並無從重，此點瑕疵，請鈞院斟酌。另水污染防治法第23條第1項規定，水污染物及水質水量之檢驗測定，應委託中央主管機關核發許可證之檢驗測定機構辦理。因原處分卷內無此資料，請被告提供。

- (1) 請鈞院查明「彰化環保局」或「該局環檢科」是否為中央主管機關核發許可證之檢驗測定機構？若非取得許可證之檢驗測定機構出具之檢驗測定，系爭檢測報告即具有瑕疵。而此法定證據方法限制，並不可由法規命令、行政規則、職權命令、組織法之職權，甚或無法規範根據之行政函示予以變更。被告雖主張依據彰化縣政府組織自治條例等規定，彰化縣環境保護局為執行水污染防治法之權責機關，有權執行水污染防治法相關事務。但依司法院釋字第570號解釋及說明，現代法治國之國家機關為任何行為，除需有組織法之授權，就特定事務仍須有行為法授權，始得合法行為。此觀水污染防治法第26條第1項立法授權，各級主管機關得派員攜帶證明文件，「進入」事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施之場所，為各項查證工作。水污染防治法第23條第1項既就「水污染物」及「水質」「水量」之檢驗測定，授權中央主管機關核發許可證之檢驗測定機構辦理，即無以組織法片面變更行為法規定之理。況且同為行政機關（構）之屏東縣動物防疫所、臺北市自來水事業處、陸軍化生放核訓練中心、經濟部水利署國立成功大學水工試驗所、國軍高雄總醫院、經濟部工業局工業區環境保護中心、金門縣自來水廠、經濟部加工出口區管理處、臺南市政府衛生局、國軍花蓮總醫院等，均可以遵循水污染防治法第23條第1項規定，申請中央主管機關核發許可證，何以本件被告所設檢驗測定機構

(單位)無須依法行政申請核發許可證?參諸證人盧至人教授於108年7月30日準備程序之證述內容,佐以國家教育研究院(前國立編譯館)之辭書,可知系爭檢測報告檢測值,確實存有疑義。被告雖檢附環保署檢驗所106年10月24日環檢字第0000000000A號函,但未檢附107年度盲樣測試結果供參。又依環保署於98年7月14日環署檢字第0000000000D號公告之「水中化學需氧量檢測方法—密閉式重絡酸鉀迴流法(NIEA W517.52B),檢測方法載有:「二、適用範圍:本方法適用於氯離子濃度小於2,000mg/L, COD值介於10至220mg/L水樣之分析」「七、步驟:每一水樣檢測前均須測定氯離子濃度並記錄之。」惟被告所提出之系爭水質檢測報告(樣品編號:10705W11)、個人工作日誌及品保品管等相關資料,似無測定氯離子濃度之紀錄。且縱使被告稱可以用另一方式替代,但檢測範圍只到220,但本件數值乃818mg/L,是否仍得依上揭方法檢驗測定,亦有問題。

- (2)按行政罰與刑事犯除違反人類基本價值之自然刑事犯罪,存有本質應處罰之惡性外,係量的不同,而非質之差異。是量刑前,該當於各種犯罪構成要件與法定加重、減輕事由之具體事實,既共同作用而形成刑罰裁量範圍之量刑外部性界限,其於刑罰決定過程中顯業經考量並據以評價被告犯罪輕重。故法院於刑罰範圍內量刑時,自不得再執為裁量刑罰輕重之標準。否則,即違反重複評價之禁止。原處分以原告事業規模「180CMD」及「嚴重違規」予以評價,並給予4點,然於違反水污染防治法第18條之1行為時,再以事業規模「180CMD」再度評價並給予30點,而非20點,另於處分基數時,再次以「嚴重違規」不法要素,論以較重之6,000,而非「一般違規」3,000,即就事業規模「180CMD」及「嚴重違規

」顯有重複評價情事，違反重複評價禁止原則。原處分關於其罰鍰之計算方式，以併罰方式裁罰（即累加原處分(一)2.部分30點，及(一)3.部分14點），顯悖於行政罰法第24條第1項依法定罰鍰最高之規定裁處之意旨。

(二)聲明：撤銷訴願決定及原處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

- 1.被告稽查當日所採水樣皆依行政院環境保護署（下稱環保署）環境檢驗所公告品保品管規定之固定、冰存及送驗，檢驗人員檢測過程皆依公告之檢測方法辦理。經重新檢視數據確認當日所採樣品之檢測結果無誤：生化需氧量（BOD）為74.8mg/L、化學需氧量（COD）為818mg/L。所謂BOD值是以生物分解利用水中有機物，計算其消耗水中溶氧所得出之物質。依學理說明BOD/COD比值在0.3以上為生物易分解，比值在0.1~0.3間為中度可分解；比值在0.1以下為生物難分解。是故當比值偏低時，僅能說明水中所含能被生物分解利用之有機物含量較低，而只能以化學方式氧化之物質較多，而非水中含有有毒物質之解釋。另本件BOD檢測值為74.8mg/L，並非極低之數值，表示水樣含有生物可分解之物質。綜上，導致BOD/COD比值偏低的原因，與有毒物質並無絕對相關。以本案而言，第(3)點BOD/COD $\div$ 0.0，兩種情況都可能造成，一是有毒物質，另一是不太容易以生物處理法處理。亦即，如果有毒會造成比值很低，是因該毒性讓微生物無法生存，第二個可能性，只是單純廢水幾乎都不能被生物所處理，才造成其比值很低，幾乎接近於零。
- 2.依環保署發布之放流水標準，製粉業之各項水質項目及限值為生化需氧量50mg/L、化學需氧量100mg/L、懸浮固體80mg/

01 L。本件稽查當日於原告之未經核准登記之放流口所採水樣
02 ，經檢測結果生化需氧量為74.8mg/L（超過放流水標準限值
03 0.49倍）、化學需氧量為818mg/L（超過放流水標準限值7.1
04 8倍）、懸浮固體為103mg/L（超過放流水標準限值0.28倍）
05 ，未符合放流水標準所定限值，有水質檢測報告可稽，原告
06 所述BOD與COD比值之測定，僅用於鑑定廢水生物可分解性，
07 與所排放之廢水仍應符合放流水標準所定限值並無關聯。

08 3.按事業產生之廢（污）水應經核准登記之收集、處理單元、
09 流程，並由核准登記之放流口排放，不得繞流排放，且所排
10 放之廢（污）水水質應符合放流水標準，為水污染防治法第
11 7條第1項、第18條之1第1項明定事業應遵守之義務，若有違
12 反，即應受罰。被告於107年5月3日派員稽查，查獲原告作
13 業廢水以專管方式由未經核准登記之放流口繞流排放至廠外
14 地面水體，並於該排放口採取水樣送驗，檢測結果生化需氧
15 量，未符合放流水標準所定限值，核有違反水污染防治法第
16 7條第1項及第18條之1第1項規定，被告依同法第46條之1暨
17 行為時「水污染裁罰準則」規定裁處；另依「水措管理辦法
18 」第56條規定，命原告於文到180日內完成自動監測（視）
19 設施及電子式電度表之設置，並無違誤。

20 4.有關一行為違反水污染防治法數個規定之罰鍰計算方式，環
21 保署105年12月6日環署水字第1050099946號解釋函略以：「
22 二、惟對於畜牧業以外之事業或污水下水道系統同時違反水
23 污染防治法第7條（放流水超標）及第18條之1（繞流、稀釋
24 或未正常操作等），因法定罰鍰均為6萬至2,000萬元，並無
25 上、下限不同而須從一重擇定處分條文之情形，故其點數計
26 算應考量基本點數、違反本法第18條之1行為點數、排放行
27 為點數，再酌予加重或減輕點數。」被告據此及行為時「裁

01 罰準則」計算，並無違誤。

02 5.行政程序法第15條第1項規定：「行政機關得依法規將其權
03 限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」彰化縣政府組織
04 自治條例第2條規定：「彰化縣政府（以下簡稱本府）依法
05 辦理自治事項，執行中央機關委辦事項，並監督鄉（鎮、市
06 ）自治。」第11條規定：「本府設警察局、消防局、衛生局
07 、環境保護局、文化局、地方稅務局，分別掌理有關事項，
08 其組織規程另定之。」被告於89年1月31日公告彰化縣環境
09 保護局組織規程，已將環境保護事項（包含水污染防治法及
10 其子法之權限），劃歸由彰化縣環保局掌理，故彰化縣環保
11 局為執行水污染防治法之權責機關，有權執行水污染防治法
12 相關事務。再按水污染防治法第26條第1項明定：「各級主
13 管機關得派員攜帶證明文件，進入事業、污水下水道系統或
14 建築物污水處理設施之場所，為下列各項查證工作：一、檢
15 查污染物來源及廢（污）水處理、排放情形。二、索取有關
16 資料。三、採樣、流量測定及有關廢（污）水處理、排放情
17 形之攝影。」水污染防治法施行細則第4條第6款規定：「本
18 法所定直轄市、縣（市）主管機關之主管事項如下：……六
19 、直轄市、縣（市）水污染防治之監測及檢驗。」被告之環
20 保局依法有據。

21 6.由水污染防治法修訂歷程，行為時（105年12月7日修正公告
22 ）水污染防治法第23條「水污染物及水質水量之檢驗測定，
23 除經中央主管機關核准外，應委託中央主管機關核發許可證
24 之檢驗測定機構辦理。檢驗測定機構之條件、設施、檢驗測
25 定人員之資格限制、許可證之申請、審查、核發、換發、撤
26 銷、廢止、停業、復業、查核、評鑑等程序及其他應遵行事
27 項之管理辦法及收費標準，由中央主管機關定之。」規定，

01 係由修正前水污染防治法第22條第2項「放流水水質水量之
02 檢驗測定，應委託主管機關審查合格之廢（污）水檢驗測定
03 機構辦理。檢驗測定機構管理辦法及收費標準，由中央主管
04 機關定之」條文修正移列，參酌立法院公報立法委員葛雨琴
05 說明：「政府一向希望不僅由政府機關作水質水量的檢驗測
06 定，因為政府不可能作這麼多的事情，所以大力鼓勵民間有
07 此設備及專業知識儘量來申請加入檢測的陣容……目的即是
08 為鼓勵民間申請設置檢驗機構」等語。可見水污染防治法第
09 23條之立法目的，係針對民間設置之檢驗機構，並非針對環
10 境保護之政府主管機關。且依據水污染防治法第23條第2項
11 訂定之環境檢驗測定機構管理辦法第3條、第4條乃規定「申
12 請檢測機構許可證者，應向中央主管機關行政院環境保護署
13 為之。」「申請檢測機構許可證者，應具備下列條件之一：
14 一、非公營事業之公司實收資本額或財團法人登記財產總額
15 在新臺幣五百萬元以上者。二、公營事業或『非環境保護主
16 管機關之政府機關（構）』。三、公立大專以上院校。」將
17 環境保護之政府主管機關排除在申請環境檢驗測定機構許可
18 證應具備條件之外，並無違反水污染防治法第23條之意旨，
19 自得適用。被告環保局對水污染物及水質水量具有檢驗測定
20 之法定權責，無須另申請檢測機構許可證，並無違誤。

21 7.被告之環保局就本件水質檢測項目「生化需氧量」與「化學
22 需氧量」部分，業經環保署環境檢驗所盲樣測試檢測結果初
23 測合格，有106年10月24日環檢一字第0000000000A號函檢附
24 盲測結果報告單附卷為憑，可見被告之環保局環境檢驗科係
25 經認證通過，所執行水質檢驗工作亦經測試合格，被告據以
26 裁處並無不合。有關COD檢測方法，原告提及須有氯鹽的判
27 斷標準，根據環保署公告517.52檢測方法，確實必須要檢測

氣鹽，但其規定亦可用樣品的導電度作為替代的判斷標準，當導電度小於一個數值下時，就可以免檢測氣鹽，因為氣鹽就是一個導電物質，依照 517.52 的檢測方法，導電度在 680 時，可以免做氣鹽檢測，也就是可以直接判斷氣鹽在 2000 以下，就可以直接適用這個方法來作檢測。系爭檢測報告有提及導電度為 680。至 COD 檢測與 BOD 比例有所偏差部分，證人已說明不應以結果回推此物質可能是什麼情況，且證人亦提及本案因為繞流關係，確實可能混入生物沒有辦法處理之其他物質，導致其比例數值差異過大。

(二) 聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

(一) 被告採樣及檢驗過程有無瑕疵？原告主張該檢驗結果 BOD/COD 比值為 0.09，表示廢水中含有毒物質，檢驗結果有違經驗法則與論理法則，是否可採？

(二) 被告以原處分裁處原告 316 萬 8 仟元罰鍰、限期改善，及限期完成自動監測（視）設施及電子電度表之設置，是否適法？

五、本院的判斷：

(一) 前提事實：

原告於彰化縣○○鎮○○里○○路○○○號設廠從事製粉業，領有被告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）。經被告所屬環境保護局於 107 年 5 月 3 日派員稽查，發現該廠作業廢水以專管由未經核准登記之放流口繞流排放至廠外地面水體，並經稽查人員於廢水排放處採取水樣送驗，結果生化需氧量為 74.8 毫克/公升（mg/L）、化學需氧量為 818 毫克/公升（mg/L）、懸浮固體為 103 毫克/公升（mg/L），未符合放流水標準所定限值（製粉業：生化需氧量 50

毫克/公升、化學需氧量100毫克/公升、懸浮固體80毫克/公升)，核認一行為同時違反水污染防治法第7條第1項及第18條之1第1項規定，爰依同法第46條之1及行為時裁罰準則規定，以107年12月13日府授環水字第1070435441號函檢附裁處書，裁處原告316萬8千元罰鍰，並限期於108年1月4日前檢具已拆除或封閉繞流口之相關證明文件，報請被告查驗；另依行為時「水措管理辦法」第56條規定，命原告於文到180日內完成自動監測（視）設施及電子式電度表之設置。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，此為兩造所不爭執，且有原告水污染防治措施計畫及水污染防治許可證（文件）、107年5月3日稽查紀錄、檢測報告及照片、原處分及訴願決定、送達證書等件資料影本附卷可證（訴願卷第23-52、14-17、81-90頁），此部分事實堪以認定。

(二)應適用的法令：

- 1.水污染防治法第7條第1項規定：「事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢（污）水於地面水體者，應符合放流水標準。」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條之1第1項、第2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。前項廢（污）水須經處理始能符合本法所定管制標準者，不得於排放（入）前，與無需處理即能符合標準之

水混合稀釋。」第40條第1項規定：「事業……排放廢（污）水，違反第7條第1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……。」第45條第2項規定：「違反第14條第1項未依排放許可證……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……。」第46條之1規定：「排放廢（污）水違反第18條之1第1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……。」第73條第1項第7款規定：「本法第40條、……第46條之1……所稱之情節重大，係指下列情形之一者：……七、其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為。」

2. 水污染防治法施行細則第4條規定：「本法所定直轄市、縣（市）主管機關之主管事項如下：……六、轄內水污染防治之監測及檢驗。」第8條第1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，……。」

3. 行為時「水措管理辦法」第56條規定：「（第1項）事業或污水下水道系統有下列情形之一者，應依規定期限向直轄市、縣（市）主管機關申請並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（以下簡稱自動監測（視）設施）、廢（污）水（前）處理設施獨立專用電子式電度表（以下簡稱電子式電度表）之設置。除電子式電度表外，均應與直轄市、縣（市）主管機關維持正常連線傳輸功能：一、經主管機關查獲有繞流排放之情事。……（第3項）事業或污水下水道系統有第1項第1款至第4款或第6款違規情事者，以下簡稱重大違規者；…

01 …（第5項）第1項、第2項之規定期限如下：一、重大違規
02 者，以接獲主管機關裁處書或書面通知之日起180內為之。
03 ……」

04 4.又水污染防治法第7條第1項所規定之放流水標準，應由中
05 央主管機關會商相關目的事業主管機關定之，其內容應包
06 括適用範圍、管制方式、項目、濃度或總量限值、研訂基
07 準及其他應遵行之事項，為同條第2項所明定。據此，主管
08 機關環保署訂定發布放流水標準，其第2條規定：「事業、
09 污水下水道系統及建築物污水處理設施之放流水標準，其
10 水質項目及限值之規定如下：一、事業……（七）前六款
11 以外之事業適用附表七。……附表七……製粉業生化需氧
12 量50mg/L、化學需氧量100mg/L、懸浮固體80mg/L。」

13 (二)關於被告所屬環保局稽查人員107年5月3日於廢水排放處採
14 取水樣送驗結果，生化需氧量為74.8毫克/公升（mg/L）、
15 化學需氧量為818毫克/公升（mg/L）、懸浮固體為103毫克/
16 公升（mg/L），未符合放流水標準所定限值（製粉業：生化
17 需氧量50毫克/公升、化學需氧量100毫克/公升、懸浮固體8
18 0毫克/公升）部分：

19 1.原告雖主張倘依被告檢驗結果BOD為74.8毫克/公升、COD為
20 818毫克/公升，則 $BOD/COD=0.09$ ，則依環保教科書定論之
21 見解，竟為廢水中含有毒性物質，堪認此檢驗結果不符合
22 環保專業上之判斷，完全悖離經驗法則與論理法則等詞；
23 但被告則辯以：導致BOD/COD比值偏低的原因，與有毒物質
24 並無絕對相關，蓋以本案而言 $BOD/COD \div 0.0$ ，有兩種情況
25 ，一是有毒物質，另一是不太容易以生物處理法處理，都
26 可能造成。即如果有毒，會造成比值很低，是因該毒性讓
27 微生物無法生存，第二個可能性，只是單純廢水幾乎都不

01 能被生物所處理，才造成其比值很低，幾乎接近於零之情
02 ；而參以證人即國立中興大學環境工程學系教授盧至人到
03 庭證述：「（這樣是否有毒？）這個不致於，如剛才所述
04 ，我才要知道原告是做什麼的，既是食品業，『除非加了
05 非常高、離譜的防腐劑』，不然一般食品業的廢水不致於
06 有毒，除非在『處理廢水時又加了很多其他奇奇怪怪的東
07 西』，既然BOD生物化學需氧量做的出來，縱使、假設有
08 毒，毒性也不致於太高……。 （原告主張照本件檢驗結果生
09 化需氧量（BOD）74.8毫克/公升與化學需氧量（COD）818
10 毫克/公升之比值呈現有毒狀況？）有毒一般是一種形容，
11 是否真的有毒，必須藉由國家標準生物毒性測試，才知道
12 是否具有生物的毒性。假設COD真的高達818，這樣的COD進
13 入水體，水體中的氧會很快消耗掉，魚會缺氧而死，而不
14 是被毒死……。 （關於第(3)點， $BOD/COD \div 0.0$ ：廢水中含有
15 毒性物質，不太容易以生物處理法處理。是否可解釋為，
16 倘若有毒，它的比值比較有可能為零。我認為甲證4解釋等
17 於零代表有毒，似有不恰當？）我同意。……。 」等語，應
18 認原告前揭被告稽查本件廢水檢驗結果係含有毒性物質之
19 廢水的主張，尚非可逕認為真實可信。

20 2. 證人盧至人固證稱：「（原告是製造米粉類，原則上比值
21 為何？）證人如果是食品業、麵粉、米粉等之類的，最主
22 要是人要吃的，這些東西裡面的有機物，大部分殘留下來
23 的，之所以會出現在廢水中，可能生產時洗什麼東西，洗
24 下來的原料例如米、麵粉等之類的，倘若如此，『其COD比
25 BOD大約1.5至3倍』，……。 （本件檢驗結果生化需氧量（BO
26 D）74.8毫克/公升，化學需氧量（COD）818毫克/公升，懸
27 浮固體（SS）103毫克/公升？這樣化驗出來的結果是否符

合一般？) …… 這樣的BOD74.8，COD818是高的。 …… 這裡面一定有哪一個數字分析的誤差範圍太大，不管COD有誤差，還是BOD有誤差，這兩個數字看起來是不太符合一般廢水處理之後的狀況。 …… 如果這個數據沒有錯，不管分析的過程，我們就接受這些數據，就化學需氧量 (COD) 818可能偏高，因為我們不能只看BOD、COD，而必須連SS一起看，所以當SS是103時，如果我不做實驗純粹用猜的，我大概猜COD是150，我必須強調這是猜測的，不做COD，去猜COD大概是多少，我看這個SS大概會猜150左右，BOD就不一定，BOD因為裡面好不好分解又不一定，看COD是可以稍微憑經驗去猜，如果以這個值來看，COD818是高的。」；惟其亦同時證述：「當然仍需視廢水中其他的成分而定，因為我們不曉得這樣的食品『有無添加其他我們不知道的其他物質』，應視有無添加其他的東西。」「『假設沒有其他物質例如硫化物等干擾』，一般是不會，但實際上有沒有我不知道，『先假設沒有其他污染物干擾』 …… 這樣的廢水『除非加了我們不知道的東西』，不然的話，以這樣的原料及製程所排放的廢水不應該有毒。 …… (第一個讓您當下的專業反應，是某個參數有可能做錯了？) 另外一個就是『因為我們真的不曉得水裡面有無剛才所述這些還原性物質』，這些還原性物質會在BOD分析當中呈現不出來，卻在COD分析當中比較容易測到，根本不曉得有無其他的還原性物質，『最典型的代表就是硫化物、亞鐵這類的東西』。」等情，是亦難以證人上揭證述內容即可推認本件於廢水排放處採取水樣送驗結果數值係屬違誤。

3. 而證人盧至人復證述：「(本件廢水未經處理程序，水流經蒐集溝才被被告採集到，是否因在這個過程當中可能混

01 入其他物質導致化學需氧量（COD）會提升？）如剛才所述
02 　，假設這個數字成立，最大的可能原因是硫化物、亞鐵等
03 類似這些的還原性物質，但這些還原性物質卻不是有機物
04 　，而是其他非有機的還原性物質，當非有機性還原性物質
05 很多時，BOD做不出來，因BOD一樣低，COD卻很高，COD是
06 用重鉻酸鹽去氧化，所以還原性的東西當然就會被氧化掉
07 　，此時COD就會呈現出來。COD原則上仍指有機性物質的分
08 析，但因COD氧化分解程序會讓一些還原性的物質呈現在CO
09 D的分析中，如果有硫化物等，有可能COD會比BOD高非常多
10 　，但這些不是有機性的，是無機性的物質，或者油在做COD
11 分析時會被分析出來，但BOD分析時只能分析其中的一部分
12 　，油品拿來做BOD與COD分析也會看到COD值很高，BOD卻不
13 太高，因為它不太溶於水，油也有這種傾向。（食品用的
14 食用油或機器操作的油是否均有可能？）一般而言是偏礦
15 物油，食物油這個比例不會那麼離譜。（如剛才證人所述
16 　，如果證人看到這個SS值103，會推估COD150，是否有可能
17 在實驗中產生COD818偏離的數據？）假設我只看這3個數據
18 　，為了省錢起見，我會建議COD重做。」等語；故本院就CO
19 D重作檢驗、本件檢驗有無瑕疵及檢驗結果COD值高達818毫
20 克/公升之原因等函詢環保署，經環保署108年10月29日環
21 署訴字第1080080289號函復本院稱：「二、旨揭行政訴訟
22 案，經本署環境檢驗所審視系爭水樣檢測結果，意見如下
23 　：（一）採樣程序部分，未發現有不符本署公告『事業放流水
24 採樣方法（NIEA W109.51B）』之處。（二）檢測程序部分，未
25 發現有不符本署公告檢測方法『水中生化需氧量檢測方式
26 （NIEA W510.55B）』、『水中總溶解固體及懸浮固體檢測
27 方法－103～105℃乾燥（NIEA W210.58A）』及『水中化學

01 需氧量檢測方法－密閉式重鉻酸鉀迴流法（NIEA W517.52B
02 ）』之處。三、又貴院所提『請將系爭水樣所涉化學需氧
03 量COD重作檢驗結果』一節，依『事業放流水採樣方法（NI
04 EA W109.51B）』附表各種檢驗項目採樣及保存方法之規定
05 ，化學需氧量（COD）最長保存期限7天；故系爭水樣不論
06 是否有留存樣品，均已無法重作檢測；亦難以後續非同日
07 時所採水樣之檢測結果，論斷本案系爭水樣之檢測結果是
08 否有瑕疵。四、另依據化學需氧量檢測方法－密閉式重鉻
09 酸鉀迴流法』（NIEA W517.53B）方法概要：『化學需氧量
10 （Chemical oxygendemand，簡稱COD）是水中有機物污染
11 最常用的指標之一，測定程序為是在消化管中依序加入過
12 量之重鉻酸鉀，硫酸及水樣後，於密閉消化管中在150℃下
13 加熱迴流；待反應完成後，以硫酸亞鐵銨滴定溶液中殘餘
14 之重鉻酸鉀，由所使用之硫酸亞鐵銨體積，即可換算求得
15 水樣中之化學需氧量』，此表示樣品中可被氧化有機物的
16 含量。至於系爭樣品COD高達818mg/L之原因，因無相關資
17 料據以判定該水樣之有機物種類、污水量、水污染防治設
18 備及其他相關資訊，無從判斷。」（見本院卷第291頁）並
19 有彰化縣政府函附水污染稽查紀錄、稽查採樣照片、水質
20 檢測報告、個人工作日誌、懸浮固體檢驗紀錄表、化學需
21 氧量檢驗紀錄表、生化需氧量檢驗紀錄表、樣品取用紀錄
22 表等相關資料可按（本院卷第294-305頁）；是綜此，無足
23 認定被告採樣及檢驗過程有瑕疵或有原告所主張檢驗結果
24 BOD/COD比值為0.09，有違經驗法則與論理法則之情事。

25 4.又原告雖主張密閉式重鉻酸迴流法（NIEA W517.52B）檢測
26 方法載有：本方法適用於氯離子濃度小於2,000mg/L，COD
27 值介於10至220mg/L水樣之分析，步驟（一）每一水樣檢測

前均須測定氯離子濃度並記錄之，被告108年10月8日府授環字第1080355528號函附資料似無測定氯離子濃度之紀錄，則本件依系爭檢測報告之檢測值，化學需氧量（COD）數值乃818mg/L，是否仍得依上開化學需氧量檢測方法-密閉式重鉻酸鉀迴流法（NIEAW517.52B）檢驗測定亦有問題等詞；惟本院審之被告所辯述依照公告的檢測方法有敘明，當氯離子過高約2000mg/L以上時，以517.52方法檢測可能會受影響，所以提到也可以用導電度來代替氯鹽的判斷，因為當氯離子過高時，導電度會比較高，我們判斷出來導電度只有680，在這個公告方法內，當導電度為680，這個數值是可以直接測定，而不進行氯鹽測定，因為導電度這個低，就代表氯鹽不會超過數值2000mg/L以上，更何況如果一定要限制測試氯鹽才有辦法判斷的話，那又何必提及以導電度來代替判斷，公告方法有記載可以檢測COD數值220的情況，以這個標準方法敘明的量下去進行，我們依據這個量來進行時會測不出來，所以必須會對樣品稀釋，只要有這個步驟，就可以測試超過220以上，因為畢竟廢水不可能全部都在220以下，在220以上一定是有其他類似的方法來處理等內容，核與98年7月14日環署檢字第0000000000D號公告自公告日起實施NIEA W517.52B水中化學需氧量檢測方法一密閉式重鉻酸鉀迴流法所載「二、適用範圍本方法適用於氯離子濃度小於2,000mg/L，COD值介於10至220mg/L水樣之分析。『若水樣COD值太高時，則須予適當稀釋後才能進行檢測。』……七、步驟（一）每一水樣檢測前均須測定氯離子濃度，並記錄之。『檢測方法可採用以下三種方法之一』：『1.導電度估算法：』未加保存試劑之水樣，依『水中導電度測定方法一導電度計法』（NIEA W203）測

定水樣之導電度，『導電度 $\leq 4,000\mu\text{ nho/cm}$ 視為氯離子濃度小於 $2,000\text{mg/L}$ 』，記錄導電度值；若導電度 $> 4,000\mu\text{ nho/cm}$ ，則依七（一）2或七（一）3測定氯離子濃度。2.氯離子試紙估算法……3.氯離子濃度檢測方法……」，以及本件系爭排放口採樣水質之導電度係 $680\mu\text{ nho/cm}$ ，亦有被告檢測報告可稽等相符（分別見本院卷第375-379頁、298頁），且前開3.所述環保署108年10月29日環署訴字第1080080289號亦函復稱檢測程序部分，未發現有不符環保署公告檢測方法「水中化學需氧量檢測方法－密閉式重鉻酸鉀迴流法（NIEA W517.52B）」之事實，故原告該項主張並無足取，併此敘明。

5.被告依彰化縣政府組織自治條例第2、11條，及彰化縣環境保護局組織規程第4條第5款，主張其隸屬彰化縣政府掌理水污染及其他環境品質檢驗事項，兼受環保署之指揮監督，並依按水污染防治法第26條第1項及水污染防治法施行細則第4條第6款之規定，主管水污染防治之監測及檢驗，及派員進入事業污水處理設施之場所，檢查污染物來源及廢（污）水處理、排放情形、採樣、流量測定等，核均於法有據，並有相關文件資料可佐（見本院第192-270頁）；又被告關於「生化需氧量」與「化學需氧量」之檢測化合物106/07/25盲測測試樣品統計結果部分，業經環保署環境檢驗所106年10月24日環檢一字第0000000000A號函檢送106年度盲樣測試檢測結果初測合格在卷可查（見本院卷第271-272頁），亦堪信為真實，故原告主張本件水污染物及水質水量之檢驗測定，應委託中央主管機關核發許可證之檢驗測定機構辦理之詞，並非可採。

（四）再水污染防治法施行細則第8條第1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。……」。準此，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）核准之排放口排放，均係水污染防治法第18條之1第1項所定繞流排放之違規行為。本件被告所屬環境保護局於107年5月3日派員稽查，現場查得原告作業廢水以專管方式、由未經核准登記之放流口排放至廠外地面水體，經會同原告代表人員蕭博丞確認該專管係從原告廠內延伸至廠外，有原告公司北斗廠現場稽查情形照片及水污染稽查紀錄可證（見原處分卷第23-29頁），自堪信為真實，應認原告此部分構成水污染防治法第18條之1第1項繞流排放之違規行為。

(五)按行為時「裁罰準則」第2條第3款、第8款規定：「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。……三、前2款以外之事業或污水下水道系統適用附表3。……八、違反本法各條款對應之處分基數，適用附表8。」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×
點數加計加重點數扣除減輕點數；處分基數係指依附表8所列處分依據與違規者分類對應之處分基數……。」附表3規定：「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：100≤Q<300：嚴重違規點數—4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）： $100 \leq Q < 2000 \text{CMD} - 30$ 點。……三、涉及排放行為點數：其他水質項目（C2）7倍 $\leq C2 < 8$ 倍 - 14點。……貳、加重或減輕點數事項：一、加重點數：（一）違規紀錄：自本次違反之日起，往前回溯1年內違反相同條款次數（N）——總點數 $\times 0.2N$ 。二、減輕點數：稽查配合度良好：總點數 $\times (0.1)$ 。……」附表8、違反本法各條款對應之處分基數：「違反條文：第7條第1項、第18條之1第1項。處分依據：第40條第1項、第46條之1。違規者分類：畜牧業以外之事業：嚴重違規—60,000。……備註一：嚴重違規包含下列情形之一……：（一）.違反本法第7條第1項放流水標準，且有下列情形之一：(1)排放廢（污）水中污染物濃度為放流水標準限值5倍以上（但不包含氫離子濃度指數、大腸桿菌群及水溫）。……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。」本件：1.原告係從事製粉業，領有彰化縣政府核發之水污染防治許可證，乃水污染防治法令所規範之義務人，負有隨時注意廢（污）水設備之完善及管理，防止違反污染水體發生之義務，並應對該場產生之廢水妥善收集處理；且生化需氧量、化學需氧量及懸浮固體均為現行放流水標準管制項目，以前揭製粉業之放流水標準為例，各項目最大限值為：生化需氧量50mg/L、化學需氧量100mg/L、懸浮固體80mg/L，若超過標準會影響承受水體所能涵容污染物之量，影響水資源之清潔，危害農漁業安全，進而影響國民健康。惟承上(四)所述，原告未妥善收集至廢水處理設施處理，並使廢（污）水由未經核准登記之放流口排放廢水於地面水體，自有其可歸責之故意，堪以認定。

01 2.且環保署105年3月11日環署水字第0000000000A號令：「
02 核釋水污染防治法第18條之1第1項所定繞流排放與第2項
03 所定稀釋行為，為同法第73條第1項第7款所稱嚴重污染附
04 近水體品質之行為。」；承上(四)所述，原告本次違規排放
05 之廢水檢測結果，為懸浮固體103mg/L（放流水標準80mg/
06 L，超過放流水標準限值0.28倍）、化學需氧量818mg/L（
07 100mg/L，超過放流水標準限值7.18倍）及生化需氧量74.
08 8mg/L（放流水標準50mg/L，超過放流水標準限值0.49倍
09 ），未符合放流水標準所定限值，有上開被告所屬環境保
10 護局水污染稽查紀錄、採樣情形照片、檢測報告、個人工
11 作日誌、檢驗紀錄表及樣品取用紀錄表等在卷可稽（見本
12 院卷第294-305頁），皆超出放流水管制標準限值，對環
13 境影響自屬甚鉅，依上開說明，即屬水污染防治法第73條
14 第7款規定經主管機關認定嚴重影響附近水體品質之行為
15 。

16 3.又按行政罰法第24條第1項規定：「一行為違反數個行政
17 法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁
18 處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」
19 及環保署105年12月6日環署水字第1050099946號函：「二
20 、惟對於畜牧業以外之事業或污水下水道系統同時違反水
21 污染防治法第7條（放流水超標）及第18條之1（繞流、稀
22 釋或未正常操作等），因法定罰鍰均為6萬至2,000萬元，
23 並無上、下限不同而須從一重擇定處分條文之情形，故其
24 點數計算應考量基本點數、違反本法第18條之1行為點數
25 、排放行為點數，再酌予加重或減輕點數。」；本件原告
26 繞流排放廢水至地面水體，不符放流水標準所定限值，構
27 成水污染防治法施行細則第8條第1款所定之繞流排放行為

，已有違反水污染防治法第7條第1項及第18條之1第1項規定之違規故意。是被告核認原告係一行為違反水污染防治法第7條第1項及第18條之1第1項規定，乃從一重依同法第46條之1暨行為時違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則規定合計原告違規點數48點（基本點數規模嚴重違規：4點+違反第18條之1行為點數：第一項繞流排放行為（以許可廢（污）水產生量（Q）認定）： $100 \leq Q(180CMD) < 2,000CMD$ ：30點+涉及排放或未經許可稀釋行為點數：排放超標之濃度：其他水質項目（C2）（以超過放流水標準限值倍數最高之水質項目認定）（ $7 \leq C2 < 8$ 倍）：14點=48點）；且原告於本件107年5月3日稽查前，曾於106年7月27日違反水污染防治法第7條第1項規定，經被告裁處罰鍰72萬元在案（見訴願卷第54-56頁），加重點數：違反水污染防治法第7條第1項經裁處在案， $N=1$ ：總點數 $\times 0.2$ $N=48 \times 0.2$ （1）=9.6點，又減輕點數：稽查配合度良好總點數48點 $\times$ （0.1）=4.8點，故處分點數=違規點數+加重點數-減輕點數=48點+9.6點-4.8點=52.8點，則罰鍰額度=處分點數 $\times$
=52.8點 $\times$ 附表 8、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） $\vee = 3,168,000$ 元，即 基本點數（4+30+14）+加重點數9.6點-減輕點數4.8點 $\vee \times 60,000$ 元=52.8 $\times 60,000$ 元=316萬8,000元；並限期原告於108年1月4日前檢具已拆除或封閉繞流口之相關證明文件，報請被告查驗，及依行為時水措管理辦法第56條規定，命原告於文到180日內完成自動監測（視）設施及電子式電度表之設置，揆諸首揭法條規定及上述說明意旨，核屬適法有據。故原告主張被告於點數計算時兩個並列加總，存在數罪併罰的問題，違反從一重裁罰

的基本概念之詞，亦非可採。

(六) 本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

六、結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

中華民國 109 年 1 月 30 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官莊金昌

法官劉錫賢

法官楊岵琇

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一) 符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代

01		理人具備會計師資格者。
02		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
03		理人具備專利師資格或依法得為專
04		利代理人者。
05		
06	(二) 非律師具有右	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
07	列情形之一，	二親等內之姻親具備律師資格者。
08	經最高行政法	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
09	院認為適當者	。
10	，亦得為上訴	3.專利行政事件，具備專利師資格或
11	審訴訟代理人	依法得為專利代理人者。
12		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
13		、公法上之非法人團體時，其所屬
14		專任人員辦理法制、法務、訴願業
15		務或與訴訟事件相關業務者。
16		
17	是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例	
18	外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所	
19	示關係之釋明文書影本及委任書。	
20		

21 中 華 民 國 109 年 1 月 30 日

22 書記官 黃 靜 華