臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年9月16日辯

原　　告　台灣電力股份有限公司
代　表　人　楊偉甫
訴訟代理人　吳榮昌　律師
　　林彥君　律師
　　蔡梓詮　律師
被　　告　臺中市政府環境保護局
代　表　人　陳宏益
訴訟代理人　吳佶諭　律師

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服臺中市政府中華民國109年3月2日府授法訴字第10900438854號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

（一）按水污染防治法（下稱水污法）第3條、第64條規定，事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，違反水污法規定而應受裁罰者，於直轄市原由主管機關直轄市政府為之。惟臺中市政府以民國100年10月6日府授環秘字第10000183869號公告，依臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定，劃分由被告執行水污法及其子法之主管機關權限。是本件原告起訴以臺中市政府環境保護局為被告，其當事人適格，先此說明。

（二）被告臺中市環境保護局代表人原為吳志超，嗣變更為陳宏益，其已具狀聲明承受訴訟（見本院卷421-425頁之承受訴訟狀等），依法核無不合，應予准許。

二、事實概要及其證據：

原告所屬台中發電廠（下稱系爭發電廠），於臺中市○○區○○里○○路○號從事發電作業，領有被告核發之廢（污）水排放地面水體許可證（證號：中市府環水許字第00000-00號，下稱系爭許可證）。經被告於民國108年9月19日、10月24日派員會同原告代表人員執行稽查（見本院卷225-228頁、231-234頁之被告水污染稽查紀錄及照片），發現以下違規事項：108年9月19日於D03放流口採樣檢測結果，硼檢測值：121mg/L（限值：5mg/L，見同卷229頁之水質樣品檢驗報告）；108年10月24日於D02、D04放流口採樣檢測結果，硼檢測值分別為：134mg/L與141mg/L（限值5mg/L，見同卷235-237頁之水質樣品檢驗報告），均未符合放流水標準，違反水污法第7條第1項規定。另原告共有4個獨立放流口排放廢水，前分別於107年8月29日、108年1月9日、108年3月6日、108年3月21日、108年4月10日經被告查驗放流水質不合格，且均已通知限期改善，108年已查獲4次放流水超標，此次為第5次，符合水污法第73條第1項第3款所稱重大情形，且上述放流水採樣檢測結果，係經行政院環境保護署（下稱環保署）公告認可檢測機構（琨鼎環境科技股份有限公司，下稱琨鼎公司）予以檢測，其檢測數據結果均未符合放流水標準，屬客觀上明白足以確認。故被告依水污法第40條第1項及環保署訂定之違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第6條第1項規定，分別以108年10月28日中市環水字第1080127282號函及裁處書（裁處書字號：00-000-0

00000、00-000-000000、00-000-000000）（以下合稱原處分，見同卷29-49頁），就上述D02、D03、D04放流口違章行為各裁處罰鍰2,000萬元，合計6,000萬元（另被告併同原處分命原告限期改善或補正，並命原告代表人接受環境講習部分，因原告均未提起行政救濟，故不予贅述，其詳見訴願卷34-36、399-415頁之訴願書及訴願補充理由書，本院卷13-27、297-298頁之起訴狀及準備程序筆錄）。原告就上述罰鍰部分不服，提起訴願，經臺中市政府109年3月2日府授法訴字第1090043854號訴願決定（下稱訴願決定，見本院卷83-96頁）駁回，遂提起本件行政訴訟（見本院卷13-27頁之行政訴訟起訴狀）。

三、原告主張略以：

（一）原告於訴願程序提出採樣樣品有鹽類含量過高，影響檢測結果之疑慮，然被告未就其進行「水中金屬及微量元素檢測方法-感應耦合電漿原子發射光譜法（NIEAW311.54C）」（下稱光譜法）檢測時，是否有排除高濃度鹽類之干擾因子提出證據，逕以有疑慮之數據作為裁罰之依據，顯未就裁罰之構成要件盡舉證責任，依客觀舉證責任之法理，應對被告作不利之認定：

1、依行政程序法第36條、第43條規定，行政機關對於人民違反行政法上義務欲加以處罰時，應由行政機關負證明受處罰者有處罰之構成要件行為之客觀舉證責任。又罰鍰處分直接影響人民之財產權，且與刑事罰類似，基於保障人民權益及行政權合法行使之目的，其違法事實所憑之證據，應達於使一般人不致有所懷疑而得確信為真實之程度。

2、次依臺北高等行政法院105年度訴字第383號判決意旨，如未遵守環保署針對特定檢測方法所頒布應遵守之程序，則

該檢測結果不得作為處罰之依據，故行政機關作成裁罰處分時，自應確保該檢測程序有遵守主管機關所訂之指引。

3、環保署108年5月21日環署授檢字第1080002885號函公告之光譜法中，即明確記載使用光譜法進行檢測，有諸多干擾因素，被告用來檢測系爭發電廠放流口所用之光譜法，需要排除諸多的干擾因素，才能確保檢測數值的正確性及可信性。上開干擾因素中之「阻塞干擾」部分即記載：「在分析過程中，因樣品溶液所含有的高濃度鹽類或懸浮微粒，會逐漸阻塞焰炬內管或霧化器，造成干擾效應。此干擾可將基質稀釋或使用耐高鹽類的霧化器配合內徑較大的注入內管來避免。」等語，可知樣品中若含有鹽類成分或懸浮微粒，將影響測試結果之可信性，必須採取相應的排除干擾程序。

4、原告於訴願程序中曾提出陳述意見書，質疑送測後發現水中干擾之硬度成分鎂、鈣等物質濃度已達2,575mg/L（碳酸鈣單位），是被告採樣之樣品係於高濃度鹽類之環境，可能已對檢驗方法產生阻塞干擾，進而影響檢測數值之正確性。被告雖以檢測報告指稱原告有違規之事實，被告自應就已採取排除干擾程序部分負舉證責任。惟訴願決定對於是否有針對過高之鹽類成分採取檢測方法之排除干擾方式，皆未提出相關證據證明有確實採取前述之方式排除干擾，亦未就檢測流程檢附相關報告、品質管理資料等資料，致原告無從知悉檢測報告是否有排出干擾因子，被告以該檢測報告之數據作為裁罰之依據，顯未就裁罰構成要件盡其舉證之責任，依客觀舉證責任之法理，應對被告為不利之認定，不得以有正確性疑慮之檢測結果作為處罰之依據。

（二）退步言之，縱認本案有硼超標之情事，然依照裁罰準則第2條規定，本件裁罰金額至多為1,653萬元，原處分以水污法第73條第1項第3款及裁罰準則第6條，裁處最高罰鍰額2,000萬元，顯未斟酌裁罰準則第2條所定之裁量基準，屬裁量怠惰且違反比例原則，應予撤銷：

1、依水污法第40條第1項、裁罰準則第2條第3款、第6條第1項規定及最高行政法院102年度3月份第2次庭長法官聯席會議決議、臺北高等行政法院105年度訴字第917號判決見解可知，受處分人之行為如符合水污法第73條第1項所稱之情節重大，裁罰準則仍賦予處分機關相當之裁量權，並未剝奪行政機關之裁量空間，亦無情節重大時應裁處最高罰鍰額之意旨，自與裁量收縮之情形有別。違反水污法之裁處金額額度，機關應以裁罰準則第2條附表所列情事及計算方式，針對個案情形是否符合要件，進行比例計算，並應斟酌是否有減輕事由的適用，縱有水污法第73條第1項所稱情節重大之情事，裁罰準則仍授予被告依具體情形裁量，並無情節重大即應裁處最高罰鍰之裁量收縮情形，故本件被告以有水污法第73條之情節重大為由，即依裁罰準則第6條裁處最高罰鍰額，未對裁量準則中之減輕事由加以判斷，顯已違反比例原則，亦有故意不行使裁量權之裁量怠惰情形。

2、又被告係以原告1年內經兩次限期改善仍違反水污法規定，該當水污法第73條第1項第3款之情節重大，作為裁處最高罰鍰額之依據。惟針對事業1年違反水污法次數之情形，裁罰準則第2條規定之附表3中，於「應加重點數」項目內，將違規紀錄（自本次違反之日起，往前回溯1年內違反相同條款次數）列入裁量項目中，亦即事業如有1年內

多次違反水污法之情形，裁罰準則已訂有相應之加重裁罰計算比例，是原告之違規情形已可被裁罰準則所訂定之裁量基準充分評價。然被告不顧裁罰準則之計算模式，直接將違規情形連結為裁處最高罰鍰額之理由，未就裁罰準則第2條及附表3所規定應斟酌之情事予以衡量，亦無視裁罰準則第6條賦予之裁量權，顯屬故意不行使裁量權之裁量怠惰，原處分應予撤銷。

3、若允許行政機關得任意以構成水污法第73條第1項所定情節重大要件為由，對違反之人直接處以最高額罰鍰，將使裁罰準則所定之計算基準形同具文，亦架空環保署制訂裁罰準則時所欲形塑之行為管制模式及違反義務之法律效果，同時使上級機關無法達成統一裁罰基準的目標。

4、是依裁罰基準第2條及其附表3計算，本案3個放流口合計之裁罰金額應為1,653萬元（D02放流口5,358,000元＋D03放流口5,586,000元+D04放流口5,586,000元＝16,530,000元），原處分未依裁罰準則規定，逕以最高罰鍰額裁處，顯有裁量濫用之情事，應予撤銷。

（三）被告曾針對系爭發電廠其他放流水不符合環保署頒訂標準之事件，依裁罰準則第2條及其附表3等規定裁罰2,346,000元之行政先例，已對人民形成相當的信賴，然於本件恣意不採用裁罰準則中附表之裁罰基準，逕分別裁處罰鍰最高額，嚴重違反行政自我拘束原則，有裁量濫用之情事，原處分應予撤銷：

1、依最高行政法院102年度判字第428號判決、106年度判字第492號判決意旨，可知行政機關作成行政處分時，對於相同或具同一性之事件，為保障人民之正當信賴，並維持法秩序的安定，應受合法行政先例或行政慣例之拘束，如

無實質正當理由，即應為相同的處理，此即所謂行政自我拘束原則，故行政機關於法律效果之選擇裁量即應依循此原則，方為適法之行政處分。

2、被告過往針對原告發生懸浮固體不符合放流水標準之情形，曾以裁罰準則第2條及其附表3之規定計算裁罰金額，該處分並經訴願機關即臺中市政府維持。故被告過去對於不符合放流水標準之情形，確實曾以裁罰準則內所定標準裁罰之行政先例。

3、裁罰準則係依水污法第66條之1授權制定的法規，其目的即在統一各機關行使裁量權的標準，依前述最高行政法院判決意旨，應產生拘束行政機關裁量權行使之外部效力，行政機關裁罰時即不得無視此裁罰準則。況原處分針對硼檢測值超標予以裁罰的情形，與被告針對懸浮固體檢測結果裁罰之情形相比較，兩者均屬放流水中特定物質第1次不符合放流水標準所為之裁罰處分，在違規態樣上實屬相當，本應依照平等原則做相同之處理，然被告針對懸浮固體係依照裁罰準則計算並裁處，並未逕行裁處罰鍰最高額，本次被告卻變動行政先例，改以水污法第40條第1項及裁罰準則第6條規定，對各放流口裁處最高罰鍰額2千萬元，顯已對相同事務為不同處理，破壞人民對行政機關的信賴，亦欠缺為差別待遇之正當理由，嚴重違反行政自我拘束原則，原處分應予撤銷。

（四）被告對於進行D02、D04放流口之採樣檢測時，未給予原告陳述意見機會逕為處分，顯有違誤，應予撤銷：

1、依行政程序法第102條規定及臺北高等行政法院104年度訴更一字第56號判決意旨，未給予處分相對人陳述意見之瑕疵，不因有進行訴願程序而補正，且具備此瑕疵之行政處

分屬得撤銷之行政處分。

2、系爭發電廠D02、D04放流口部分，被告僅表示所測的數值超標，未給予原告陳述意見之機會，即分別裁處2千萬元的罰鍰，顯違反行政程序法第102條應給予處分相對人陳述意見機會之正當法律程序，原處分應予撤銷。

（五）環保署107年12月25日環署水字第1070105265號函公告發布之水污法第36條「有害健康物質」中，並不包含硼，足證硼並非最嚴重之污染物，而被告稽查原告之3個放流口，硼濃度亦非相同，原處分未慮即此，逕處最高額之罰鍰，顯有裁量怠惰之違法。

（六）本件放流水超標的物質「硼」，原告於104年起，即針對系爭發電廠廢水處理相關措施進行改善，並制定改善計畫，惟因國內尚無成熟技術，原告乃委請工業技術研究院（下稱工研院）協助評估相關措施之規劃及建置，並依專業評估及試驗結果，訂定改善期程，以及陸續進行招標、決標、環評變更等行政程序，嗣於108年11月30日完成FGD廢水處理處理設備硬體建置，此經原告於訴願程序之陳述意見書及改善計畫書中載明，且上開建置程序繁雜，被告於準備程序稱可於88日內完成等語，顯非可採。原告於上開設施建置完成前，於顧及全國供電穩定及環保衝擊間採取減少燃煤用量，已顯著降低放流水中硼物質的濃度。廢水處理設施完工後，原告委託九連環境開發股份有限公司（下稱九連公司）檢測，放流水中硼濃度於109年2月19日、109年4月23日及109年6月19日分別為：0.69mg/L、2.89mg/L、1.09mg/ L，均已符合水污法第7條第1項規定之限值，故原告已盡最大努力履行行政法上之義務，並無故意違法之情形。惟若原告仍應受裁罰，請本院審酌行政罰法第

18條第1項之規定等語，並聲明求為判決：原處分（關於裁處罰鍰共6,000萬元部分）及訴願決定均撤銷。

四、被告答辯略以：

（一）原告主張被告未提出是否有排除高濃度鹽類干擾因子之相關證據，不符合客觀舉證責任等語：

本件係被告委由琨鼎公司，依上述光譜法進行檢測，被告又於108年10月24日召集學者專家舉行「台電中火陳述意見硼檢測方法釐清干擾」會議（下稱系爭會議）釐清確認，其決議明確記載：「本案檢測方法採用水中金屬及微量元素檢測方法──感應耦合電漿原子發射光譜法，無硝酸鹽及硬度干擾問題。」等語，並無原告所稱干擾未排除之情形。

（二）本件裁罰符合裁罰準則之規定：

1、環保署依水污法第66條之1授權，訂定裁罰準則供下級機關作為裁處水污法罰鍰之依據，屬依法律授權就其職掌事項為細節性、技術性之統一行政規則，且裁量基準之訂定，係行使裁量的統一規定，主管機關受其拘束，被告自可作為裁量的依據。

2、原告主張被告本件裁處最高額罰鍰，屬裁量怠惰且違反比例原則，惟裁罰準則第6條明定，違反水污法且屬第73條第1項各款情節重大情形之一者，得以各該條最高罰鍰額度裁處之。授權主管機關得依具體情形裁量，被告依法裁處並無違誤，況被告係本件情狀綜合考量，非僅以情節重大單一因素裁量，原告之主張顯屬無據。

3、原告自承自104年起就針對本件超標物質「硼」進行改善，顯見其早已知悉放流水中的硼含量不符合標準；且放流水標準中，硼含量始終為管制的物質，原告於明知不符合

標準情形下，仍執意繼續排放廢水，故意違反放流水標準，可證其應受責難程度為最高，被告依法裁處並無違誤。

4、本件裁罰後原告提出之改善計畫，預計總工程期僅88天，此觀原告提出之「台中發電廠#1～#10機FGD廢水場改善計畫及整廠功能提升計畫」（下稱系爭提升計畫）即明；且其資本達3千3百億元，資力雄厚，當有遵守法令之能力；其過去明知放流水超標，卻刻意規避應支出之環保成本，將環境成本外部化，持續排放超標廢水，不但影響環境甚鉅，甚至藉由節省水污染防治措施的設置費用，從中獲利甚多，被告依法裁量最高罰鍰額，並無不當。

（三）被告並無違反行政自我拘束原則：

原告放流水中硼含量經檢測超過標準，且涉及故意排放，與原告所主張被告108年5月30日中市環水字第1080059259號函及裁處書中之懸浮固體檢測超標情形不同。又水污法第7條第1項所稱之應符合放流水標準，係指每次排放廢（污）水於地面水體，均應符合全部放流水標準。故本件並無所謂行政自我拘束原則之適用，原告之主張顯有誤解。

（四）本件事證明確，依法得不予陳述意見：

依行政程序法第102條、第103條第5款規定，行政機關於作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，如處分所根據之事實客觀上明白足以確認，縱未給予處分相對人陳述意見之機會，亦無違行政程序法第102條之規定。本件原告排放之放流水超出標準，係經合法採樣檢驗，依客觀證據應屬明白足以確認，依前述規定，被告縱未給予原告陳述意見之機會，原處分亦未違反行政程序法第102條規定。

（五）原告前分別於107年8月29日、108年1月9日、108年3月6日

、108年3月21日、108年4月10日經查驗放流水質不合格，顯見原告確實在1年內已有2次以上違規，本次硼檢測超標雖為首次查獲，然如前述，原告於104年即已知悉硼含量不符合標準，今被告檢測仍不符合標準，顯見原告長期明知並故意排放高濃度超標廢水，原告稱其第1次遭裁罰，顯與其故意排放之事實無關。又依環保署94年9月23日環署水字第0940070589號函釋意旨，原告確實違反水污法第7條第1項規定，並符合同法第73條第1項第3款所稱「1年內經2次限期改善，仍繼續違反之情形」，是以在認定1年內經2次限期改善時，自應以行為人不符合標準之次數計算，而非以物質種類計算，此觀前述環保署函釋即明。水污法的立法目的在於每1次的排放都要在許可標準內，如將前述1年內經2次限期改善納入同一物質的要件，則將造成行為人只針對單一物質改善，不顧廢水中其他物質的平衡，反易使其他物質超標，造成漏洞，此顯非立法者之原意。91年間修正之水污法第7條第2項，係為符合行政程序法之授權明確性原則，與水污法第73條第1項第3款所規定的次數並無關聯性，無法由此推論出應為同一物質之污染，故原處分並無不當。

（六）原告雖主張原處分並未記載裁罰考量的因素等語，惟本件原處分已明確記載理由，且被告亦於訴願程序中及被訴後之歷次書狀中追補，而上開追補並未導致處分同一性變更，故原告主張並非可採，原處分並無違誤，訴願決定予以維持並無不合等語，並聲明求為判決：原告之訴駁回。

五、本院查：

（一）按水污法：

1、第7條第1項及第2項前段規定：「（第1項）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2項）前項放流水標準，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之，其內容應包括適用範圍、管制方式、項目、濃度或總量限值、研訂基準及其他應遵行之事項。・・・」。

2、第40條第1項規定：「事業或污水下水道系統排放廢（污）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。」。

3、第58條規定：「同一事業設置數放流口，或數事業共同設置廢水處理設施或使用同一放流口，其排放廢水未符合放流水標準或本法其他規定者，應分別處罰。」。

4、第66條之1第1項及第2項規定：「（第1項）依本法處罰鍰者，其額度應依污染特性及違規情節裁處。（第2項）前項裁罰準則由中央主管機關定之。」。

5、第73條第1項第3款規定：「本法第40條・・・所稱之情節重大，係指下列情形之一者：・・・三、1年內經2次限期改善，仍繼續違反本法規定。・・・」。

（二）次按放流水標準：

1、第1條規定：「本標準依水污染防治法（以下簡稱本法）第7條第2項規定訂定之。」。

2、第2條第1項第6款規定：「事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施之放流水標準，其水質項目及限值之規定如下：・・・一、事業・・・（六）發電廠適用附表6。・・・。」其附表6記載：發電廠放流水水質項目及限值

：「項目：硼；限值：5.0。」。

（三）又按裁罰準則：

1、第1條規定：「本準則依水汙染防治法（以下簡稱本法）第66條之1規定訂定之。」。

2、第2條第3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。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。‧‧‧。」。

3、第6條第1項規定：「屬本法第27條第4項、第28條第1項所稱情節嚴重，或第73條第1項各款情節重大情形之一者，得以各該條最高罰鍰額度裁處之。」。

（四）原告所屬系爭發電廠從事發電作業，領有系爭許可證，經被告於108年9月19日及108年10月24日派員會同原告人員執行稽查，分別於D03、D02及D04放流口採樣，並委由環保署公告認可檢測機構琨鼎公司檢測結果，其硼檢測值各為：121mg/L（108年9月19日採樣）、134mg/L與141mg/L（108年10月24日採樣），均超過法定限值5mg/L，皆未符合放流水標準，違反水污法第7條第1項規定。另被告前於107年8月29日（D04放流口，硝酸鹽氮檢測值84mg/L，法定限值50mg/L，見本院卷381-385頁之裁處函及裁處書）、108年1月9日（D03放流口，硝酸鹽氮檢測值68.9mg/L；懸浮固體檢測值93mg/L，法定限值30mg/L，見同卷386-393頁之裁處函及裁處書）、108年3月6日（D03放流口、硝酸鹽氮檢測值91mg/L，見同卷394頁之裁處書）、108年3

月21日（D02放流口、硝酸鹽氮檢測值105mg/L；化學需氧量154mg/L，法定限值100mg/L，見同卷395-399頁之裁處函及裁處書）、108年4月10日（D04放流口、懸浮固體檢測值72mg/L，法定限值30mg/L，見同卷400-403頁之裁處函及裁處書），分別派員採樣檢驗放流水質有上述不合格之情形，均已通知限期改善，其中108年已查獲4次放流水超標，此次為第5次，符合水污法第73條第1項第3款所稱重大情形，被告依水污法第40條第1項及裁罰準則第6條第1項規定，以原處分就本次上述D02、D03、D04放流口違章行為各裁處罰鍰2,000萬元，合計6,000萬元等情，業據被告提出上述事實概要欄及前開證據可證，固非無見。雖原告主張：依環保署公告之光譜法進行檢測時，若樣本含有鹽類成分或懸浮微粒，將影響測試結果之可信性，必須採取相應的排除干擾程序，但被告迄未提出相關證據以資證明確實採取排除干擾因子，顯未就裁罰構成要件盡其舉證責任云云。然依環保署公告之光譜法（NIEA W311.54C），其檢測時可能之干擾可分為光譜性干擾及非光譜性干擾，後者在分析過程中，若樣本含有高濃度鹽類或懸浮微粒，會逐漸阻塞焰炬內管或霧化器，造成干擾效應，此干擾可將基質稀釋或使用耐高鹽類的霧化器配合內徑較大的注入內管來避免（見本院卷51-53頁之行政院公報第25卷第93期）。原告為上述主張，無非以環檢所公告之「NIEA W40 4.53A」（水中硼檢測方法－薑黃素比色法），其檢測時可能產生之干擾而為此質疑（見同卷16、73-79頁之原告起訴狀及陳述意見通知書）。但被告委由琨鼎公司就本件系爭3個樣品均以「NIEA W311.54C」之方法進行檢驗，有上述水質樣品檢驗報告（見同卷229、235、237頁）

可證，並非使用原告所主張之「NIEA W404.53A」檢測方法。又被告於108年10月24日召集學者專家吳俊哲（美國密西根大學環工所博士，逢甲大學環境工程與科學學系特聘教授，見同卷367頁之基本資料）及洪俊雄（美國威斯康辛大學博士，中興大學環工系特聘教授，同卷369頁之師資基本資料）等人，就「台電中火陳述意見硼檢測方法釐清干擾」審查會議進行釐清確認，其決議明確記載：「本案檢測方法採用水中金屬及微量元素檢測方法──感應耦合電漿原子發射光譜法，無硝酸鹽及硬度干擾問題。」等語（見同卷239-240頁之該會議紀錄及簽到單），並無原告所稱干擾未排除之情形。另原告指稱被告於作成原處分前未予其陳述意見之機會，依法有違云云。惟查，本件原告排放之放流水超出標準，係經被告合法採樣檢驗，有上述證據足以證明，被告依客觀證據應屬明白足以確認原告上述違章行為之事實，則被告縱未給予原告陳述意見之機會，依行政程序法第102條、第103條第5款規定，尚無違誤。

（五）惟查，本件原處分有下列裁量濫用之違法情形：

1、按行政程序法第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」而行政訴訟法第4條第2項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」同法第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」準此可知，行政機關行使裁量權如逾越法定之裁量範圍者，為「逾越權限」；若不符合法律授權之目的者，該當「濫用權力」。換言之，所謂「裁量濫用」，係指行政裁量權之行使，發生牴

觸法律授權目的、漏未審酌應加斟酌之觀點、摻雜與事件無關之因素或動機或違反一般之法律原則等情事，因其屬權力行使之失誤或濫用，而構成違法。

2、次行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」此規定乃比例原則於行政裁罰領域之表現，行政機關為罰鍰處分時，在法定罰鍰金額範圍內，固有其裁量之權限，惟應按具體個案情節為適當考量而行使裁量權，始符合法律授權裁量之意旨，若罔顧個案正義，違反比例原則，將構成裁量瑕疵之違法。

3、又上述水污法第66條之1第1項規定：「依本法處罰鍰者，其額度應依污染特性及違規情節裁處。」且前揭裁罰準則第2條前段亦規定：「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。」是行政機關對於裁處罰鍰事項，縱定有罰鍰額度基準，仍應一一審酌行政罰法第18條第1項及上述法令所定之各項事由（如所生影響、污染特性及違規情節等）；否則，若一律均處以最高額度之罰鍰，即有濫用裁量權力之瑕疵，自屬違法。

4、有關硼(Boron)的研究及法令規定：

⑴依國家環境毒物研究中心有關「硼」之簡介（見被告言詞辯論意旨狀所附乙證16）略以：

①硼(Boron)是一種存在於自然界的複合物。硼常被發現與其它的物質結合，像是形成硼酸鹽。常見的硼酸鹽化合物包括硼酸、硼酸鹽和氧化硼。

②硼廣泛地分佈在地表水及地下水中；食用食物暴露到硼，主要是蔬菜以及水果；在製造地中工作以及使用含硼的化妝品及洗衣產品，都有可能暴露到硼酸鹽。

③吸入中度濃度的硼（硼的粉塵）會導致喉嚨、眼睛和鼻子的刺激。食入大量的硼（大約30克的硼酸）會導致胃、小腸、肝、腎及腦的傷害。動物實驗中指出，短時間或是長時間食入大量的硼，會影響男性的生殖器官，尤其是睾丸。

④美國衛生與人群服務部(Department of Health and Human Services, DHHS)、國際癌症研究中心(IARC)以及美國環保署(U.S EPA)並未將硼列為人類致癌物。在動物實驗中，終生暴露於含有硼酸的食物中，並沒發現致癌的證據。也沒有人類的研究發現硼有致癌的結果。

⑤動物實驗發現，懷孕時暴露到硼，會生出體重偏低、出生缺陷以及成長遲緩的子代。

⑥美國環保署已經訂定1天的飲用水中的硼暴露為4mg/L，10天的飲用水中的硼暴露為0.9mg/L，這樣的暴露不會造成孩童任何不舒服的反應。美國環保署已經訂定終生硼暴露在1mg/L之下，不會造成任何不舒服的反應。美國職業安全及健康管理局(Occupational Safety and Health Administration, OSHA)已經限制工人的平均暴露量，每日8小時工作時間或每週40小時工作暴露量為15mg/m3。

⑵又硼被命名為Boron，它的命名源自阿拉伯文，原意是「焊劑」的意思。硼是植物生長的微量元素之一，若供應過少，會造成植物發黃或發黑，甚至葉子變形。也是是動物和人類所必須的元素，在研究中發現，給小雞餵養維生素

D不足但並不完全缺乏的飼料時，硼能夠改善其骨骼鈣化。人體也需要少量的硼，以保持骨骼的健康，否則，可能導致關節炎和其他骨科病症。硼也是正常代謝所需要的微量元素之一，除了可以防止鈣質流失、骨質疏鬆，強化肌肉之外，對腦功能（記憶力、手眼協調及反應能力）的健康也有助益。但若攝取硼過量，將致「硼中毒」，產生腹瀉、嘔吐等現象（參照硼的自述，蘇明德先生著，2016年7月523期之科學發展；及化學元素故事－硼，網址：https://kknews.cc/history/3o98nb3.html）。

⑶由上可知，硼為動植物及人類生存必要的微量元素之一，人體應少量攝取，才能保持身體健康，但若過量則為有害。環保署107年12月25日環署水字第1070105265號公告（見本院卷335-341頁）：依水污法第36條第4項規定，修正「有害健康物質之種類」，並將名稱修正為「事業排放廢（污）水於土壤或地面水體所含有害健康物質之種類」，依該公告，共包括硝酸鹽氮、氰化物、鎘、鉛、總鉻、總汞、銅、銀、鎳、砷等60種有害健康物質，而未將硼列入其中，故硼並非法定之有害健康物質，已甚明確。

5、另依水污法第36條第1項、第2項及第4項規定：「（第1項）事業排放於土壤或地面水體之廢（污）水所含之有害健康物質超過本法所定各該管制標準者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣20萬元以上500萬元以下罰金。・・・（第2項）事業注入地下水體之廢（污）水含有害健康物質者，處1年以上7年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣20萬元以上2千萬元以下罰金。・・・（第4項）第1項、第2項有害健康物質之種類、限值，由中央主管機關公告之。・・・・。」惟若事業排放於土壤或地面水體

之廢（污）水未含有害健康物質，雖超過放流水標準者，僅能依同法第40條第1項規定而為行政裁處，但不可處以刑罰。此係肇因於該兩種違章行為對於水資源清潔之確保、生態體系之維護、生活環境之改善及國民健康之增進（水污法第1條前段規定之立法目的參照）等所生影響（即所生危害）程度輕重不同，而分別以刑罰及行政罰處理，以符合水污法之立法意旨。

6、復依上述裁罰準則第2條第3款規定：發電業違反水污法規定者，罰鍰額度除依附表3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。再依上述放流水標準附表3「壹、違規態樣點數」中「三、涉及超過管制標限值」之「（一）超過管制標限值之濃度（以應符合之管制標準限值認定）」的「4、有害健康物質C1（以超過應符合之管制標準限值倍數最高之水質項目認定」及「5、其他水質項目C2（以超過應符合之管制標準限值倍數最高之水質項目認定」。其中有害健康物質C1之濃度介於超過管制標限值之濃度0與1倍之間者，違規態樣點數計為3點；而其他水質項目C2（即非有害健康物質）之濃度介於超過管制標限值之濃度0與1倍之間者，違規態樣點數計為1點，餘此依該表類推計算。由此可見，發電業違反水污法規定，若係「有害健康物質」與「其他水質項目」（即非有害健康物質），涉及超過管制標限值之濃度，其違規態樣點數之計算，比例為3比1，此亦反應該兩種違章行為對上述生態環境及國民健康等之所生影響（即所生危害）及污染特性之程度輕重不同，而為相應比例違規態樣點數之規定，俾行政機關得據以適切合法之裁量，以符合水

污法之立法意旨。

7、依本院前案查詢表（見本院卷193-194頁）所載，原告於109年1月30日對被告提起水污法事件之行政訴訟（本院109年度訴字第25號），該案之事實略為：原告所屬系爭發電廠於上址從事發電作業，亦領有被告核發之廢（污）水排放地面水體許可證，經被告於108年3月21日派員會同原告代表人員至放流口(D02)採樣檢測結果，硝酸鹽氮檢測值：105mg/L（限值：50mg/L）及化學需氧量檢測值：154mg/L（限值：100mg/L），未符合放流水標準，違反水污法第7條第1項規定。被告以原告曾分別於107年8月29日、108年1月9日及3月6日經查驗放流水質不合格，且前2次違規情形均已經通知限期改善，而原告1年內經2次限期改善，仍繼續違反水污法規定，符合水污法第73條第1項第3款規定所稱情節重大情形，依同法第40條第1項規定及裁罰準則規定，以108年4月15日中市環水字第1080038586號函及裁處書，裁處最高罰鍰2,000萬元。原告不服，循序提起行政爭訟，經本院109年7月15日109年度訴字第25號判決原告之訴駁回（下稱本院另案判決，見司法院法學檢索系統）。依上述環保署107年12月25日公告，硝酸鹽氮為「事業排放廢（污）水於土壤或地面水體所含有害健康物質之種類」之一。原告於另案所排放廢水於地面水體，除內含有害健康物質之硝酸鹽氮超標外，且其所含之化學需氧量亦有超標之情形，又其1年內經2次限期改善，仍繼續違反水污法規定，符合同法第73條第1項第3款規定所稱情節重大情形，被告乃依同法第40條第1項規定及裁罰準則規定，裁處原告最高額之罰鍰2,000萬元。

8、惟本件系爭發電廠於108年9月19日及108年10月24日，經

被告於D03、D02及D04放流口採樣送驗所查獲之違章行為，僅為硼一項超標，依上述環保署107年12月25日公告，硼並非「事業排放廢（污）水於土壤或地面水體所含有害健康物質之種類」之一，另原告本件違章行為尚無如同另案有化學需氧量超標之其他違章情事；此外，本件原告違章行為亦符合水污法第73條第1項第3款規定所稱情節重大情形，又其實收資本額於108年間均為3,300億元（見本院卷195、375頁之經濟部商工登記公示資料查詢、公開資訊觀測站精華版），此均與另案所同。由上可見，被告就本件原處分裁量權之行使，雖已考量行政罰法第18條第1項所規定之原告違章行為應受責難程度及其資力，但並未就本件原告違章行為對水資源清潔之確保、生態體系之維護、生活環境之改善及國民健康之增進（水污法第1條前段規定之立法目的參照）等所生影響（所生危害）及污染特性加以審酌，即就系爭發電廠上述D03、D02及D04放流口違規排放未符合標準之放流水一律均處以最高額之罰鍰2,000萬元，合計6,000萬元，依上述規定及說明，顯有濫用裁量權力之瑕疵，自屬違法，應予撤銷。

六、結論：本件原處分有裁量濫用之違法，訴願決定未加糾正，亦有違誤，均應撤銷，另由被告重為適法之處分。故原告訴請撤銷，為有理由。又本件事證已臻明確，且兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本判決結果不生影響，故不一一論述，附此說明。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　7　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　詹　日　賢

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，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或

審訴訟代理人	依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　7　　日

書記官　詹　靜　宜