臺北高等行政法院判決

107年度訴更一字第14號

108年10月17日辯論終結

原　　告　信鼎技術服務股份有限公司

代　表　人　施雲鵬（董事長）

訴訟代理人　孔繁琦　律師

　　李思靜　律師

複代理人　　潘玥竹　律師

被　　告　新北市政府環境保護局

代　表　人　劉和然（局長）

訴訟代理人　蔡正廷　律師

　　張克豪　律師

　　林宗憲　律師

上列當事人間空氣污染防制法事件，原告不服新北市政府中華民國104年5月7日新北府訴決字第1032466879號訴願決定（案號：000000000號），提起行政訴訟，經最高行政法院發回本院更審，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

被告應給付原告新台幣伍仟肆佰貳拾陸萬柒仟參佰玖拾伍元。

原告其餘之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111

條第1項、第3項第2款定有明文。另按行政訴訟法第8條規定：「（第1項）人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。（第2項）前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第4條第1項或第3項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」原告提起本件撤銷訴訟，其訴之聲明係請求撤銷原處分及訴願決定，嗣於105年1月13日具狀追加聲明，一併請求被告返還54,267,395元及自104年12月14日起至清償日按年息百分之5計算之利息（見本院前審卷1第269、270頁），其請求之基礎即係以原處分撤銷為據，且所主張之事實相同，且無礙於訴訟終結及被告之防禦，揆諸上揭規定，自應予准許，先予敘明。

二、事實概要：

原告承攬被告所屬樹林垃圾焚化廠（下稱樹林焚化廠）營運操作管理，簽立「臺北縣樹林垃圾焚化廠委託營運操作管理服務契約」（下稱系爭委託契約），原告依該契約規定負責該廠自動連續監測設施（即Continuous Emission Monitoring System，下稱CEMS）操作、維護、申報及繳納空氣污染防制費（下稱空污費）事項。因民國100年4月間訴外人華亞汽電股份有限公司（下稱華亞汽電公司）與南亞塑膠工業股份有限公司（下稱南亞塑膠公司）涉嫌以電腦程式模擬不實空氣污染物排放濃度，申報繳納空污費，被告遂針對轄內採用相同形式CEMS之樹林焚化廠進行查驗，並派員取回留存於廠內之原始監測數據，比對發現該廠於100年4月24日前向被告提報之每日零點及全幅偏移測試（下稱偏移測試）數據與留存廠內之原始監測數據並不一致，向被告提報之數據顯為

經修改之不實數據，而為無效數據，致提報之CEMS監測數據已失去其代表性及正確性，無法作為核算空污費之估算依據。被告爰依空氣污染防制費收費辦法（下稱空污費收費辦法）第18條第1項第1款及第19條第1項規定，以排放係數重新核算該廠硫氧化物（SOx）及氮氧化物（NOx）排放量之2倍計算空污費，並追溯自95年第2季至100年第2季共5年間之應繳金額，共計新臺幣（下同）54,267,395元，以103年10月28日北環空字第1031588875號函（下稱原處分）通知原告應於103年11月28日前繳納。原告不服，提起訴願仍遭駁回，遂向本院提起訴訟。經本院以104年度訴字第899號判決（下稱原判決）駁回原告之訴，原告不服提起上訴，案經最高行政法院以107年度判字第37號判決將原判決廢棄，發回本院更為審理。另原告於本院前審訴訟進行中繳納上開費用，並以105年1月13日追加訴之聲明：「被告應返還原告54,267,395元及自104年12月14日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。」（見本院前審卷1第269頁），經本院前審另以裁定駁回此部分訴之追加，業經原告提起抗告，由最高行政法院另以107年度裁字第34號裁定廢棄發回本院更為審理。

三、本件原告主張：

（一）聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應返還原告54,267,395元及自104年12月14日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。

（二）關於訴之追加部分：

原告為免本件雙方爭議範圍擴大，前已以樹林焚化廠為繳費主體，先行繳納原處分之裁罰金額，乃於前審105年1月13日以行政訴訟訴之變更暨準備3狀，依行政訴訟法第111條第3項第2款規定，請求被告回復原狀、或請求被告返還

其所受之公法上不當得利，誠屬適法。

（三）原處分並未指明據以裁罰之法令究係101年9月6日修法前抑或修法後之空污費收費辦法，與行政程序法第5條及第96條第1項規定相違。遑論原處分所載之空污費收費辦法第19條並無中央主管機關得據為重新計算追繳5年內應繳之空污費金額之規範，亦無中央主管機關得委辦直轄市、縣（市）主管機關辦理之規定。且中央主管機關行政院環境保護署（下稱環保署）係至101年9月6日，始以環署空字第1010075529號公告（下稱101年9月6日公告），將辦理空污費之相關工作委辦直轄市、縣（市）主管機關辦理，惟新北市政府於前開時日以前，即於100年1月17日以北府環秘字第1000005770號公告（下稱100年1月17日公告）將權限劃分予被告執行，是被告是否有作成原處分之權限，亦有疑慮。

（四）按空污費收費辦法第18條於101年9月6日修訂，其立法理由第2點明揭：「……本條文係規範公私場所蓄意以不實資料申報或虛偽記載、變造與空氣污染防制費相關資料者，主管機關得逕依二倍排放量或費率計算空氣污染防制費…，以排除非故意短報或漏報者。」然被告迄今仍未就原告有無違反空污費收費辦法規定之主觀故意，及客觀上是否有「偽造」、「變造」抑或「短報」、「漏報」與空污費徵收有關數據之行為，提出相關事證。而被告函送臺灣新北地方檢察署（下稱新北地檢署）告發，稱原告有傳送不實數據而涉犯空污法第47條明知不實事項而申報及刑法第399條第2項詐欺得利罪等罪嫌乙事，經該署以105年度偵字第15824號及107年度偵字第16505號為不起訴處分，認定原告並無違反空污費收費辦法之主客觀行為。至於本

院函調之另案臺灣新北地方法院（下稱新北地院）103年度重易字第1號案件及臺灣桃園地方法院（下稱桃園地院）105年度審簡字第308號案件卷證，係因南亞塑膠公司樹林公用廠（下稱南亞樹林廠）廠方人員，利用CEMS設施偽造變造數據與空污費計算有關數據，與原告「無偽造變造與空氣污染防制費計算有關資料之能力」，且亦「無任何證據可證明原告及其人員有偽造變造與空氣污染防制費計算有關數據之主客觀行為」，完全不同，不應援引為本件之證明。

（五）本件所涉及之CEMS設施，其運作方式係於廢氣排放時，該設施將進行連續自動採樣、分析與記錄空氣污染物排放濃度，並將監測數據即時上傳至主管機關，以便主管機關掌握污染防制設施之操作情況，藉此判斷污染源排放情形是否符合標準，並作為空污費之徵收基準。而為使CEMS設施運作正常，每日須執行1次與空氣污染防制費計算徵收無關之「零點」及「全幅」校正。至於本件CEMS設施校正期間之實際運作方式，依程式設計商聯宙科技股份有限公司（下稱聯宙公司）之設計，本即會於電腦資料庫儲存「校正數據」（即B數據），並於次日上傳前開校正數據（即A數據）予被告，2數據完全相同，並無任何不一致之情形。又本案所爭議之非正常採樣分析之零點全幅偏移測試期間數據，被告已於本件108年1月29日準備程序改稱原處分所依據之原始數據（即C數據）並非真實，即原處分中作為比對基礎之原始數據非真實數據，是被告以該「原始數據比對原告提報之每日零點及全幅校正數據」後所認定之事實，即屬錯誤，其據錯誤之事實作成原處分，自應撤銷。

（六）原告並無偽造、變造與空污費計算有關資料之客觀行為，亦未存有「少繳空污費」之主觀故意，更未見產生前開「少繳（而非多繳）空污費」之結果：

1.因本件之CEMS系統軟體於100年第2季後已由聯宙公司移除附圖2所示之模擬數據功能（未產出C數據），是以100年第2季後之空污費核算，依被告之邏輯應屬正常，可供參考。相對而言，倘原告果如被告所述，係有偽造、變造空污費核課相關資料，致使核課之空污費減少，則爭議期間之氮氧化物、硫氧化物平均排放濃度數值理應低於100年第2季後。然觀諸本件固定污染源即樹林垃圾焚化廠95年度至102年度之CEMS氮氧化物、硫氧化物年度平均排放濃度，本件樹林焚化廠於95年度氮氧化物、硫氧化物平均排放濃度分別為100.48、6.11，相較於101年度氮氧化物、硫氧化物平均排放濃度90.96、5.81、102年度氮氧化物、硫氧化物平均排放濃度95.56、4.71，可知本件樹林焚化廠於爭議期間之氮氧化物、硫氧化物平均排放濃度數值，並未低於非爭議期間。

2.再者，比較本件固定污染源樹林垃圾焚化廠與其他相同（即新店廠）與類同之垃圾焚化廠（即臺中文山廠、嘉義市廠、臺南安南廠）之CEMS氮氧化物、硫氧化物年度平均排放濃度可知，本件樹林焚化廠之數據並未顯著偏低。

3.本件空污費之計算納徵，於93年第2季(含)以前均採季檢測數據計算；而93年第2季以後始採CEMS設施監測數據計算空污費；以氮氧化物及硫氧化物為例，若95年第2季至100年第2季亦採季檢測數據計算空污費，則與已納之空污費相較，可知二者並無明顯費用上差異，亦即污染排放量並無明顯不同，益證原告事實上並無短報或漏報空氣污染

防制費情事，縱本件果有被告所指摘之每日零點全幅偏移測試數據與留存廠內之原始監數據並不一致之情，亦不影響空污費之課徵繳納。而爭議期間之空污費繳費金額，並未有低於100年及101年金額之現象，縱比較每噸垃圾所繳納之空污費，爭議期間分別為95年平均每噸4.27元、96年平均每噸3.54元、97年平均每噸2.99元、98年平均每噸2.58元、99年平均每噸2.67元，與100年之平均每噸3.06元及101年之平均每噸2.68元，並未有顯著之差異，可見縱係被告認有問題之爭議期間，樹林焚化廠所繳之空污費數額並未有顯著偏低之情，相關資料實未有偽造或變造之情，原告亦未有以故意方式短報或漏報空污費計算有關資料。

（七）被告係基於本件CEMS設施校正期間「模擬數據」為「校正數據」之錯誤認知，主觀臆測原告有本件違章：

1.按固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理辦法（下稱空污自動監測管理辦法）附錄13「每日監測紀錄之數據類別及傳輸格式」規範，本件CEMS設施之每日定期零點及全幅偏移測試紀錄其格式碼為422，且每日校正期間所應記載留存者，僅有零點及全幅之2組數據，而非該校正期間全部之數據。基此，原告爰以留存於樹林焚化廠內之100年1月6日之校正期間之數據為例，原告確實於該日進行法定之校正，校正期間為03:45-04:00，並於該校正期間紀錄零點及全幅各2組數據（03: 50全幅校正成功、03:53零點校正成功）。可知設施管理辦法規範之校正期間，僅需留存零點及全幅2組數據，確與本件CEMS設施所留存之B數據相符，俱見原告確有遵循相關法令規範紀錄本件空污費計算相關數據之監測。

2.本件CEMS設施之校正期間模擬數據（即C數據），乃為於校正期間由系統於每5分鐘自動產出並進行留存，此為當時受委託程式設計單位聯宙公司之原本設計，觀臺灣高等法院（下稱高等法院）103年度上易字第1915號刑事判決可憑，而該C數據依法根本無須留存及上傳予被告，本不具任何法令規範下之意義，此由C數據於校正期間係為每5分鐘留存而有多組數據，而非僅於零點及全幅校正留存2組數據之事實即明。基此，原告爰以留存於樹林廠內之100年1月6日之校正期間「模擬數據」為例，原告確實於該日進行法定之校正，校正期間為03:45-04:00，惟系統於前開校正期間自行產出每5分鐘依程式設計者所自動留存之模擬數據共4組數據（03:45、03:50、03:55、04:00），俱見前開數據確非屬法令規範「應於校正期間留存之數據」。

3.復觀諸被告以101年5月8日北環空字第1011692806號函（下稱101年5月8日函）知樹林焚化廠，稱其於100年8月24日取回廠內留存之數據後發現有與申報資料未符情形云云。然前開函文附件內容之100年1月6日校正期間為例，該日校正期間為03：45-04：00紀錄零點及全幅校正各2組數據（03：50全幅校正成功、03：53零點校正成功），確與原告留存於樹林廠內之100年1月6日之校正期間「校正數據」相符，即見原告確實於該日進行法定之校正。至於該日校正期間之模擬數據，校正期間亦為03：45-04：00，惟系統於前開校正期間自行產出每5分鐘依程式設計者所自動留存之模擬數據共4組數據（03：45、03：50、03：55、04：00），此記載亦與原告留存於樹林廠內之100年1月6日之校正期間「模擬數據」相符。

4.綜上各節可知，原處分所認原告「於100年4月24日前向本局提報之每日零點全幅校正數據與留存廠內之原始監測數據並不一致」云云，實係誤將「模擬數據」（C數據）與「上傳校正數據」（A數據）為比較，因而為錯誤之事實認定。甚且，本件自原處分作成迄今，無法指明偽造變造之「數據」內容，究為A數據、B數據抑或C數據，並反覆變更其說詞之情況下，自無從見諸原處分作成之所憑事實為何。

（八）原告並無就CEMS設施進行偽造變造與空污費計算有關資料之能力：

1.本件CEMS設施係由原告委由訴外人聯宙公司進行設置、連線及維護保養工作，而觀諸原告與聯宙公司92年簽定之委辦合約約定內容載明，本件CEMS之保養工作係由原告委由聯宙公司進行廠內操作、巡檢管理，以確認CEMS設施數據上傳是否正常及儀器有無正常運轉等語，故原告並無就CEMS設施進行偽造變造與空污費計算有關資料之能力，遑論為違反空污費收費辦法規定行為之可能。而原告係於101年5月間經聯宙公司告知後，始知悉CEMS設施校正期間有維修參考值此一「模擬數據之C數據」之存在，益見原告實無於該日以前為偽造變造與空污費計算有關資料行為之可能。

2.依最高行政法院判決發回意旨，有關聯宙公司員工蕭炳松於另案刑事案件偵審時之陳述，益見原告並不知悉本件CEMS設施於校正期間存有模擬數據功能並為使用，確屬事實。又就本件CEMS設施有模擬數據功能存在之原因，揆諸高等法院103年度上易字第1915號刑事判決第參段「無罪部分」、第四、㈡點之認定，亦可知本件CEMS設施設置模擬

數據功能，應係為程式設計者蕭炳松為測試本件CEMS軟體是否得正常運作，始撰寫模擬數據功能並為設置，依常理於正式使用時，設計者根本無需告知使用者即原告有此功能之存在，遑論如何使用該模擬數據功能機制，是原告根本無從知悉有該模擬數據功能之存在，遑論進而就該模擬數據功能進行操作。

3.聯宙公司係因南亞樹林廠有利用CEMS設施模擬數據功能於非校正期間上傳不實監測數據之情事，故而聯宙公司於100年約4、5月間主動至樹林廠進行CEMS之系統改版，而移除CEMS設施於校正時之模擬數據功能。而被告從未提出任何證據證明原告有類同前開南亞塑膠公司樹林廠之故意過失及違反空汙費收費辦法之行為，竟徒憑本件CEMS設施亦係由聯宙公司所設置乙情，逕為原處分之作成，實於法未符。

（九）本案客觀上根本並無任何偽造、變造或以短報或漏報與空污費計算有關資料之行為：

1.依證人蕭炳松於新北地院103年重易字第1號刑事案件提出之刑事答辯㈠狀第3頁㈢所載內容，及其於本院108年5月14日準備程序證述可知，本件CEMS設施校正期間模擬數據之C數據，係證人於本件CEMS軟體設計之維修參考值，其目的乃為了避免廠區空氣污染防治操作人員誤為煙囪實際排放值之氣體濃度而錯誤用藥，而設定維修參考值並不會造成零點及全幅校正結果產生不正確結果。復由證人蕭炳松證述可知，CalP選項與校正期間之維修參考值選項乃屬不同的事，勾選Calp選項會讓每日校正程序一定通過，而本案並無勾選Calp之情。故本案客觀上根本並無任何偽造、變造或以短報或漏報與空污費計算有關資料之行為。

2.按空污自動監測管理辦法之規範，於非校正期間之「正常監測期間」數據，始屬空污費計算之所據，即校正期間之數據為無效數據，並非屬空污費計算及徵收之依據。而從被告於本件108年1月29日準備程序之陳述可知，其就系爭CEMS設施監測所得之數據，於一般正常監測期間，相關原告留存於廠內之數據與上傳予被告之數據確屬一致，並無爭執；至於，非屬一般正常監測期間而係屬每日應進行一次零點及全幅偏移測試之校正期間，原告亦確實遵守自動監測設施管理辦法附錄12之規範上傳予被告。是以，原告確無偽造變造任何與計算空氣污染防制費有關資料之行為。

（十）原告並非本件空污費徵收之義務人：

1.原告雖與被告簽訂之「臺北縣樹林垃圾焚化廠委託營運操作管理服務契約」（下稱樹林焚化廠委託操作管理契約），然原告實際提供服務時，被告並非完全將實際使用或管理權限交於原告，此由組織編制上，被告有於樹林焚化廠派駐數名公務員及顧問公司代表於廠內執行管理工作，每月均會定期召開廠務會議，就樹林焚化廠之使用、管理下達指示可證。又以召開之廠務會議紀錄為例，其會議內容不惟涉及契約管理事項，如原告向被告請求給付操作費用之請款事項，尚包括垃圾及灰渣採樣分析、環境品質測試、煙囪排氣之採樣、委託第三公正機構完成主要設備（焚化爐鍋爐系統煙氣處理系統及汽輪機系統）性能測試等行政管理事項，以及垃圾清運報表及廢氣處理系統操作管理等操作管理事項，由被告基於「委託操作管理契約」之甲方地位，就前開契約約定之原告工作內容進行管理、行政管理及廢氣處理系統之操作管理，確有權指揮監督原告；

甚且，就該等委託操作管理契約之私法契約履行期間，被告不定期監督查核之對象，亦係被告轄下之樹林焚化廠，而非原告，足認被告始為空污法第16條第1項第1款規定固定污染源之實際使用人或管理人，當亦係該條所規範之徵收對象，原告要不因前開契約之簽訂，而承受被告之行政法上義務。

2.復揆諸本件固定污染源操作許可證，其上所載之公私場所名稱為「新北市政府環境保護局樹林垃圾焚化廠」，足認本件空污費之徵收義務人，確應為被告或其轄下之樹林焚化廠。

3.觀諸本件過往通知提供空污費計算有關資料之對象，以及類同本事件之新店焚化廠，俱見空污費徵收義務人確係該公私場所，而非該受委託之私人單位即原告。

（十一）原處分關於污染物排放量並未正確計算，故所得出之空污費計算金額顯然有誤：

原處分計算金額附件之補繳計算表其說明2第⑵點所列95年4月25日至100年4月24日之排放量，僅將廢棄物焚化量乘以法定之0.851（硫氧化物）及1.581（氮氧化物）之公告係數加以計算，然依環保署101年1月19日環署空字第10010007215號函，除其附表一係「公私場所固定污染源空氣污染防制費之硫氧化物及氮氧化物排放係數」即原處分將廢棄物焚化量乘以法定公告係數之所由外；同函附表二亦已明載各型控制或處理設備控制硫氧化物及氮氧化物之控制效率。換言之，於計算廢氣排放量時，除須乘以法定之公告係數外，尚應將各型控制或處理設備得控制之效率併同計算，否則形同該等設備全無效能。甚且，依前述公告之「公私場所固定污染源申報空氣污染防制費之硫氧化物

及氮氧化物排放係數及控制效率規定」第3點規定，於符合前述規定之情況下，原告將可依認可後優於公告控制效率值計算，進而得出更低之空污費補繳金額；然原處分並未依附表2之控制效率予以扣除，亦未考量其實際之排放係數是否低於公告排放係數值或其實際之控制效率優於公告控制效率值，確實有誤。

（十二）原處分之作成多數期間已逾越請求權時效：

姑不論原處分之作成是否適法，依行政程序法第131條規定，以103年10月28日作成原處分之日觀之，本件空污費請求權時效僅得請求至98年10月29日止之金額，則原處分所得請求補繳空污費之期間應為98年10月29日至100年4月24日之期間；至於95年4月25日至98年10月28日之期間，已逾5年請求權時效等語。

四、被告則以：

（一）聲明：駁回原告之訴。

（二）經比對原告實際上傳予被告之校正數據，及被告取回原告受託操作焚化廠內所留存之CEMS原始數據，顯示原始數據於校正期間，並未符合完成校正程序之相當數值，亦即原告未依規定進行有效之校正程序，有前審所提存留於廠內原始監測數據拷貝光碟及原處分卷附件11所示案例1至案例7可參，故原告上傳成功校正數據顯係偽造、變造之不實數據。復依證人蕭炳松於本院108年5月14日準備程序之證詞，可知證人對於維修參考值的設計邏輯雖表示已不復記憶，然針對原告廠區所留存原始數據除被證4案例1以外，其他案例均無法判斷出有原告所稱維修參考值之設定下所產生之數據，顯見該廠於校正期間數據變化各有不同樣態。

（三）原告雖稱並不知悉系爭軟體存有模擬數據功能，然該軟體一經開啟程式，電腦畫面即會顯示「分析報表查詢欄位(Data Query)」項下存在「原始平均資料查詢(Raw Data Query)」、「校正資料查詢(Cali Result)」等相關查詢功能，其中「原始平均資料查詢(Raw Data Query)」係供查詢連續不間斷特定污染源每5分鐘之實際排放相關數值，亦即記錄焚化廠於排放特定污染源時，每5分鐘內之「平均值」、「最大值」及「最小值」之原始數值，又校正資料查詢(CaliResult)」則係紀錄每日之偏移測試數據，即記錄每日零點、全幅偏移測試數據。而被告於100年8月取回原告受託操作焚化廠內留存之CEMS原始數據，均於該軟體開啟後「分析報表查詢欄位(Data Query)」項下「原始平均資料查詢(Raw Data Query)」功能可得查知，並無隱晦或有難以窺見之情事。原告既稱廠內留存之CEMS原始數據係避免爐控人員及污染防制自動控制程式誤判，顯見原告之爐控人員對於系爭軟體程式之「分析報表查詢欄位(DataQuery)」項下「原始平均資料查詢(Raw Data Query)」、「校正資料查詢(Cali Result)」等相關查詢功能，絕無不知悉之理，何況原告自95年間受被告委託操作系爭焚化廠，至100年4月24日移除該軟體之模擬功能前，已長達5年以上使用系爭軟體，應可認定原告係明知校正期間未有完成校正程序，而故意上傳不實之校正數據予被告。

（四）被告於原處分作成前，業有通知原告提出使用防制設備的原料及保養紀錄證明，然原告均未提出合法使用相關原物料及保養設備之紀錄文件、足資證明空氣污染物控制設備正常及有效操作之紀錄資料，而依環保署96年11月28日環署空字第0960090651號公告之「公私場所固定污染源申報

空氣污染防制費之硫氧化物及氮氧化物排放係數及控制效率規定」公告事項三㈠之規定，已明白揭示空污費計算時，扣抵控制或處理設備效率應符合基本要件包括檢附規定紀錄項目，且紀錄項目能證明防制設備正常及有效操作，倘紀錄項目未齊全者，或其紀錄項目無法證明正常及有效操作者，自無理由要求扣抵空氣污染控制或處理設備效率之費用。故原處分核算空污費不予扣除防制設備控制效率，並無違誤。

（五）被告係於100年8月時方自原告廠區取回原始數據資料，並於103年10月28日作成原處分，依行政程序法131條及參酌最高行102年11月份第1次聯席會議決議要旨，原處分之公法上請求權並無消滅。再者，因原告僅有在100年4月24日以前存有偽造、變造數據之情事，應依96年11月30日修正公布之空污費收費辦法第19條、第20條規定為裁罰依據，而上開2條文與原處分所載101年9月6日修正後第18及第19條主要條文內容均相符，僅為條項變更，並不影響原處分基礎事實之認定。

（六）本件空污費分成3個時期計算之原因，是基於95年4月1日至同年4月24日係CEMS計算空污費，95年4月25日至100年4月24日係以公告係數計算空污費，100年4月25日至同年6月30日係以CEMS監測數據計算空污費。至於區分實益在於100年4月25日以後並無發現有偽造、變造情事，100年4月24日回溯5年則是發現有偽造、變造情事，但因95年4月1日至同4月24日未滿一〇〇〇區〇〇〇〇段計算等語，資為抗辯。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有樹林焚化廠CEMS數據分析案例（見原處分

卷第50頁）、樹林焚化廠每日零點全幅校正數據分析樣態報告（見同上卷第51至54頁）、原處分書（見同上卷第22至24頁）、訴願決定書（見同上卷第25至41頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：被告以原告提供不實之空污費計算有關資料，即原告向被告提報之測試數據與留存廠內之原始監測數據並不一致，且原始校正為未符規定之無效校正，致原監測數據已失去其代表性及正確性，無法作為核算空污費之估算依據。被告以原處分逕依排放係數核算該污染源之2倍計算空氣污染防制費，並重新計算追溯5年內之應繳金額，有無違誤？

六、本院之判斷：

（一）本件被告有事務管轄權限：

按為防制空氣污染，維護生活環境及國民健康，以提高生活品質，制定有空污法，107年8月1日修正公布前之空污法（以下同）第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」其規範意義係指「直轄市」與「縣（市）」公法人依上開規定取得空氣污染防制事務之管轄權限，「直轄市」與「縣（市）」得基於自主組織權，決定其內部執行機關（本院103年2月份第1次庭長法官聯席會議參照）。新北市政府既已依上開規定取得空氣污染防制事務之管轄權限，依新北市政府組織自治條例第2條第2項規定，自得將其權限委任所屬下級機關辦理，而新北市政府業於100年1月17日以北府環秘字第1000005770號之公告函文（見原處分卷第44頁），將關於空污法所定主管機關權限部分，劃分予被告執行，應符合行政程序法第15條第1、3項之規定。又地方制度法第2條規定：「本法用詞

之定義如下：……三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。……」空污法第16條規定：「（第1項）各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空氣污染防制費，其徵收對象如下：一、固定污染源：依其排放空氣污染物之種類及數量，向污染源之所有人徵收，其所有人非使用人或管理人者，向實際使用人或管理人徵收；其為營建工程者，向營建業主徵收；經中央主管機關指定公告之物質，得依該物質之銷售數量，向銷售者或進口者徵收。……（第2項）空氣污染防制費徵收方式、計算方式、繳費流程、繳納期限、繳費金額不足之追補繳、污染物排放量之計算方法等及其他應遵行事項之收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」依前開空污法第16條第2項授權訂定之空污費收費辦法（101年9月6日修正）第18條第1款規定：「公私場所依本法第16條第1項第1款繳納空氣污染防制費之固定污染源，有偽造、變造或以故意方式短報或漏報與空氣污染防制費計算有關資料者，各級主管機關得依下列規定辦理：一、中央主管機關得逕依排放係數核算該污染源排放量之2倍計算空氣污染防制費。……」第19條規定：「（第1項）公私場所以前條之方式或其他不正當方法逃漏空氣污染防制費者，中央主管機關得重新計算追溯5年內之應繳金額。應徵收空氣污染防制費之空氣污染物起徵未滿5年者，則自起徵日起計算追溯應繳金額。……」第25條規定：「中央主管機關得將第2條、第3條所定之徵收與申報作業、第9條所定之審查與查核作業、第10條第1項第3款與第2項之核定自廠

係數與同意變更排放量計算依據及第11條至第14條、第17條至第20條所定之結算、核算、核定、追補繳作業等事項，委辦直轄市、縣（市）主管機關辦理。」依上開規定，環保署乃以101年9月6日公告，委辦各直轄市、縣（市）主管機關辦理空污費收費辦法規定之固定污染源空污費徵收、申報、審查、查核、結算、核算、核定、追補繳作業等事項，並自000年0月0日生效，由新北市政府執行環保署交付辦理之非屬該團體事務。而新北市政府亦屬空污法之主管機關，其於100年1月17日即將相關事務委任被告執行，與新北市政府於101年9月6日以後受委辦，而被告於103年10月28日依空污費收費辦法第18條第1款及第19條第1項規定作成原處分，並無齟齬，故被告就本件有事務管轄權限。原告主張本件有權依空污費收費辦法第18條、第19條核算空污費及追溯5年內應繳金額應為環保署，原處分係由缺乏事務權限之機關作成云云，即非可採。

（二）原告為實際使用人、管理人，負有繳納空污費之義務：

次按空污費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許（司法院釋字第426 號解釋文參照）。據此，空污法第16條第1 項第1 款即明定，固定污染源之空污費徵收對象，原則上係污染源之所有人，惟於所有人非使用人或管理人者，則應向實際使用人或管理人徵收，而已符合法律保留之原則。至於空污法及收費辦法中，所稱「公私場所」係包括公場所及私場所，「公場所」係指如機關、車站、街道或其他公共設施場所，「私場所」則包括私人所有之工廠及住宅等

場所，而均係裝置固定污染源之場所。職是，固定污染源空氣污染防制費繳費單之「公私場所名稱」即係空污法或收費辦法「公私場所」之具體對象，亦即特定之固定污染源，依前揭規定，原則上係由該固定污染源之所有人為空污費之繳納義務人，然倘固定污染源係由所有人以外之第三人使用或管理者，即應以實際使用人或管理人為繳納義務人。經查，本件固定污染源之場所為樹林焚化廠，依新北市政府環境保護局組織規程第3 條第14款規定，樹林焚化廠係被告所屬單位，掌理區域性垃圾處理業務、廢棄物焚化廠、飛灰固化處理廠運轉、操作之監督及管理等事項，而為被告所有之公場所。惟被告業已依行政院核定之「垃圾焚化廠委託操作管理應行注意事項」與原告簽訂系爭委託契約，將樹林焚化廠委託上訴人操作管理15年，依上開契約之約定，原告受委託之工作範圍包括：垃圾計量、進料、貯存、焚化、資源回收、污染防治、設備維修、環境監測、檢測、設備檢查、灰渣之清運、資訊（含各種記錄、報表）控制整理、廠房與周界環境之維護，及依環保署公布之收費辦法及空污費收費費率之規定，執行繳交空污費及向主管機關申報工作，並由被告支付操作管理費予原告，且明確約定原告對於樹林焚化廠僅有使用權，而不得出售該廠之設備零件，此有委託契約之操作管理規範附卷可稽（見本院前審卷1 第37頁以下）。因此，樹林焚化廠係由原告實際進行管理及使用，則本件固定污染源樹林焚化廠既係由所有人以外之原告使用及管理，自應以實際使用及管理之原告為本件空污費之繳納義務人。原告主張：依環保署103 年11月21日環署空字第1030093056號函，空污費之徵收對象為收費辦法或固定污染源空氣污染防制

費繳費單所載「公私場所名稱」之公場所（即機關）或私場所（即工商廠場），且行政法上義務不因私法契約而移轉，原判決認事用法有誤云云。惟查，上開函文亦載明空污費之徵收對象為固定污染源之所有人、實際使用人或管理人，而公私場所如同時為固定污染源之所有人、實際使用人及管理人，此時，固應以該公私場所為空污費之繳納義務人，惟如公私場所非固定污染源之實際使用人或管理人時，上開函文並未就該情形加以說明，自難僅憑上開函文認定本件空污費之繳納義務人應為繳費單所載之公私場所。此外，固定污染源之實際使用人或管理人負有繳納空污費之行政上義務，實係源自空污法第16條第1項第1款之規定，並非因私法契約而將固定污染源所有人之行政上義務移轉予第三人。原告係本件固定污染源之實際使用人及管理人，已如前述，故其為本件空污費之繳納義務人，而與固定污染源空氣污染防制費繳費單所記載之公私場所名稱無涉，自不生應由被告繳納後，另依系爭委託契約之約定，循民事訴訟程序向原告請求之問題。至於司法院釋字第448號解釋係針對行政機關代表國庫出售或出租公有財產之行為，係私法上契約行為，當事人若對之爭執，應循民事訴訟程序解決，核與本件空污費之繳納義務人之法律爭議無涉，原告此部分主張，核無足採。

（三）徵收空污費之性質係特別公課，非行政罰，無3年裁罰權時效之問題：

承前所述，依空污費收費辦法所徵收之空污費，性質上屬於對義務人課予繳納金錢負擔之特別公課，而非行政罰，自無行政罰法裁處權3年時效之適用。此外，所謂授權須具體明確應就該授權法律整體所表現之關聯意義為判斷，

而非拘泥於特定法條之文字（司法院釋字第394號解釋理由書參照）。空污法第16條第2項規定係就空污費徵收方式、計算方式、繳費流程、繳納期限、繳費金額不足之追補繳、污染物排放量之計算方法等及其他應遵行事項之收費辦法，授權中央主管機關會商有關機關定之。而空污費收費辦法第18條係規定以不實資料申報或虛偽記載、變造與空污費相關資料時，其空污費之計算方式，第19條第1項則係規定以上開不正當方法逃漏空污費時，追溯繳納空污費之期間，是以收費辦法第18條、第19條第1項係規範空污費之計算方式、繳費金額不足之追補繳等，既未逾越空污法第16條第2項規定之授權範圍，應符合授權明確性及法律保留原則。又原告主張空污費收費辦法第18條及第19條第1項規範偽造、變造或故意短報空污費得以2倍計算空污費之計算方式及追溯補繳，實屬具有懲罰性質之行政罰，而非特別公課，應有行政罰法第27條之適用；依原處分之記載，被告係發現100年4月24日前所提出校正數據與留存廠內之原始監測數據不符，然原處分係於103年10月28日始作成，其裁處權顯已因3年期間之經過而消滅云云。惟按依空污法徵收之空污費係本於污染者付費之原則，對具有造成空氣污染共同特性之污染源，徵收一定之費用，俾經由此種付費制度，達成行為制約之功能，減少空氣中污染之程度；並以徵收所得之金錢，在環保主管機關之下成立空氣污染防制基金，專供改善空氣品質、維護國民健康之用途。此項防制費既係國家為一定政策目標之需要，對於有特定關係之國民所課徵之公法上負擔，並限定其課徵所得之用途，在學理上稱為特別公課（司法院釋字第426號解釋理由書參照）。而針對偽造、變造或以故意方式

短報、漏報與空污費計算有關資料者，其原申報之固定污染源空氣污染物排放量相關資料既已失其正確性，監測設施之量測值即無法作為計算追繳空污費之計算依據，自無從核算其差額，故空污費收費辦法第18條第1款乃規定得逕依排放係數核算排放量之2倍計算空污費，作為推算實際空氣污染物排放量及追繳空污費之計算方式，尚難認其具有懲罰之用意，核其性質應仍屬特別公課，是原告前開主張，即非可採。

（四）被告有給予原告陳述意見之機會：

復按行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」依上開法律規定，僅須給予處分相對人陳述意見之機會，而使主管機關得知相對人之意見，即為已足。原告雖主張被告103年7月29日北環空字第1031339053號函（下稱103年7月29日函）並未說明或釐清本件情狀是否該當收費辦法，即逕以原處分要求原告繳納空污費，原告根本未有實質陳述意見之機會，原處分確有明顯而重大之瑕疵，故依行政程序法第111條第7款規定，原處分顯屬無效云云。惟查，本件原處分作成前，被告業以103年7月29日函請原告陳述意見，原告則於103年8月21日提出陳述意見。而103年7月29日函已載明：「主旨：貴公司承攬本局樹林垃圾焚化廠營運操作管理，自動連續監測數據不實，應行補繳空氣污染防制費，……。說明：……二、貴公司承攬本局樹林垃圾焚化廠營運操作管理，……經本局派員調閱比對留存於廠內之原始監測數據，發現貴公司於100年4月24

日前向本局提報之每日零點全幅校正數據與留存廠內之原始監測數據明顯不一致，原始校正為未符規定之無效校正，致CEMS所量測數據已失代表性及正確性，……。三、依據說明一辦法第18、19條規定，……主管機關得逕依排放係數核算該污染源排放量之2倍計算空氣污染防制費，並重新計算追溯5年內之應繳金額。……」等語（見原處分卷第17至19頁、本院前審卷1第148、149頁），則上開函文業已說明將依排放係數重新核算空污費之事實及法律依據，故而被告擬重新核算原告應行補繳空污費，如原告欲扣抵空氣污染物排放量，應提供防制或處理設備為正常及有效操作之佐證資料或紀錄，則原告收受上開函文後，自得就上開事實認定、法律適用，以及扣抵空氣污染物排放量各節表示意見。嗣原告以103年8月21日函（見原處分卷第20、21頁）即表示其非本件空污費之徵收對象，且無「偽造、變造或以故意方式短報或漏報」之行為，復說明樹林焚化廠之CEMS監測數據具有正確性之理由，顯見原告已就原處分作成之事實及法律依據於實質上陳述意見，是被告主張其作成原處分前已給予原告陳述意見之機會，於法尚無不合，原告此部分主張，尚非可採。

（五）有關設置自動監測設施，以連續監測空污排放狀況之規定及說明：

1.按空污法第20條第1項規定：「公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。」第21條規定：「（第1項）公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應於每年1月底前，向當地主管機關申報其固定污染源前一年排放空氣污染物之年排放量。（第2項）前項固定污染源空氣污染物年排放量之計算、申報內容、程序與

方式、查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第22條規定：「（第1項）公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源者，應於規定期限內完成設置自動監測設施，連續監測其操作或空氣污染物排放狀況，並向主管機關申請認可；其經指定公告應連線者，其監測設施應於規定期限內完成與主管機關連線。（第2項）前項以外之污染源，主管機關認為必要時，得指定公告其應自行或委託檢驗測定機構實施定期檢驗測定。（第3項）前2項監測或檢驗測定結果，應作成紀錄，並依規定向當地主管機關申報；監測或檢驗測定結果之紀錄、申報、保存、連線作業規範、完成設置或連線期限及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」依前開空污法第22條第3項授權訂定之108年4月12日修正前「固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理辦法」（下稱空污監測設施管理辦法）第2條第1、3至5款規定：「本辦法專用名詞定義如下：一、連續自動監測設施（以下簡稱監測設施）：指可連續自動採樣、分析與記錄固定污染源空氣污染物、稀釋氣體排放濃度及排放流率之設施。……三、全幅（Span）：指公私場所依其空氣污染物、稀釋氣體排放濃度及排放流率之實際排放狀況，以監測設施標準氣體或校正器材設定量測範圍內所能量測之最大值。四、零點偏移：指監測設施操作一定期間後，以零點標準氣體或校正器材進行測試所得之差值。五、全幅偏移：指監測設施操作一定期間後，以全幅標準氣體或校正器材進行測試所得之差值。……」第13條：「（第1項）公私場所應依下列規定進行監測設施之例行校正測試、查核及保養，並作成紀錄，保存2年備查。一、零點及全幅偏移測試，應每日

進行一次。……（第2項）前項測試或查核程序應符合附錄2至附錄9規定。……」而附錄2第(四)點有關「二氧化硫、氮氧化物監測設施之性能規格」，已明定「……4.零點偏移（24小時）≦3%全幅。5.全幅偏移（24小時）≦3%全幅。……」第(六)點則規定「零點及全幅偏移測試程序：為檢驗監測設施在量測排放濃度（或排放流率）之準確程度，應定期進行零點及全幅偏移測試並記錄之。……」附錄9、監測設施監測數據之計算處理規範規定第(五)點有關「無效數據之認定」，亦明定「監測設施有下列情形之一，其監測數據視為無效數據：……3.監測設施每日零點及全幅偏移測試有下列情形之一：……(2)氣狀污染物之測試偏移大於設施規格值之兩倍。……」附錄13「每日監測紀錄之數據類別及傳輸格式」（附件2），於第(二)點「數據類別」，明文規定格式碼「422」二氧化硫以及「423」氮氧化物之資料類別，為每日定期零點及全幅偏移測試紀錄；另附錄14第(四)點「資料格式說明」，第11款有關「422」二氧化硫、「423」氮氧化物監測設施每日校正紀錄之每日校正紀錄，亦規範於校正期間所應留存於資料庫內之數據，產生零點及全幅之2組數據。

2.又101年9月6日修正公布之空污費收費辦法第18條規定：「公私場所依本法第16條第1項第1款繳納空氣污染防制費之固定污染源，有偽造、變造或以故意方式短報或漏報與空氣污染防制費計算有關資料者，各級主管機關得依下列規定辦理：一、中央主管機關得逕依排放係數核算該污染源排放量之2倍計算空氣污染防制費。……」第19條規定：「公私場所以前條之方式或其他不正當方法逃漏空氣污染防制費者，中央主管機關得重新計算追溯5年內之應繳

金額。應徵收空氣污染防制費之空氣污染物起徵未滿5年者，則自起徵日起計算追溯應繳金額。」修正前係第19、20條，其分別規定：「依本法第16條第1項第1款徵收空氣污染防制費之固定污染源，有偽造、變造、短報或漏報與空氣污染防制費計算有關之空氣污染物排放量相關資料者，中央主管機關得逕依排放係數核算該污染源排放量之2倍計算空氣污染防制費，並於下一次應繳納空氣污染防制費期限內，一併繳納。」第20條規定：「（第1項）公私場所以前條之方式或其他不正當方法逃漏空氣污染防制費者，中央主管機關得重新計算追溯5年內之應繳金額。自起徵日起計算追溯應繳金額。（第2項）前項追溯應繳應徵收空氣污染防制費之空氣污染物起徵未滿5年者，則金額，應自逃漏空氣污染防制費發生日起，至繳納之日止，依繳納當日郵政儲金1年期定期存款固定利率按日加計利息。」其修法理由為：「一、條次變更。二、本條文係規範公私場所蓄意以不實資料申報或虛偽記載、變造與空氣污染防制費相關資料者，主管機關得逕依2倍排放量或費率計算空氣污染防制費，爰於修正條文增列以故意方式短報或漏報之相關文字，以排除非故意短報或漏報者。……」可知上開修正前空污費收費辦法第19、20條之條號變更為18、19條，惟法條內容大致相同，修正條文將短報或漏報行為須故意者明文化，對於申報人更為有利。本件原處分認定原告於100年4月24日移除CEMS軟體之模擬數據功能前，有偽造、變造或短報或漏報空污費計算有關資料之行為，當時適用之空污費收費辦法第19、20條，雖變更條號為18、19條，然其內容大致相同，修正後對原告並無不利，是原告提起本件撤銷訴訟，應適用原處分作成時之101

年9月6日修正後空污費收費辦法第18、19條規定，先予敘明。

3.經查，原告與聯宙公司於92年間簽訂工作委辦合約（下稱委辦合約），委由聯宙公司進行本件CEMS設施設置、連線及維護保養工作，其中第3條約明工作範圍為：「1、連續自動監測設施設置……2、電腦連線：監測資料除收集於現場之控制盤外，並傳送至廠內中央控制室之監測電腦及分散控制系統(DCS)，以及連線至臺北縣政府環境保護局及環保局駐廠樹林辦公室。3、8年維護保養工作……4、校正氣體、保養耗材及維修備品提供……5、依環保署最新公告之連續自動監測設施品質保證作業規範，於每季執行所需之品質保證功能查核(RATA)。6、定期及不定期提交保養及維修紀錄表及報告。」第8條「罰則」約定：「……4、樹林廠依據環保署公告之『固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點』每季進行一次相對準確度測試……。」（見本院卷1第138至165頁）。可知本件CEMS之保養工作係由原告委由聯宙公司進行廠內操作、巡檢管理，以確認CEMS設施數據上傳是否正常及儀器有無正常運轉。至於CMES設施之運作方式係於廢氣排放時，該設施將進行連續自動採樣、分析與記錄空氣污染物排放濃度，並將監測數據即時上傳至主管機關，以便主管機關掌握污染防制設施之操作情況，藉此判斷污染源排放情形是否符合標準，並作為空氣污染防制費之徵收基準，且為使CMES設施運作正常，每日須執行一次與空氣污染防制費計算徵收無關之零點及全幅校正。

（六）本件尚無積極證據足認原告有偽造、變造或以故意方式短報或漏報與空污費計算有關資料：

1.按前揭空污費收費辦法第18條之修正理由載明本條文係規範公私場所蓄意以不實資料申報或虛偽記載、變造與空氣污染防制費相關資料者，主管機關得逕依2 倍排放量或費率計算空氣污染防制費，故增列以故意方式短報或漏報之相關文字，以排除非故意短報或漏報者，已如前述。可知行為人須有主觀故意以及客觀上之違法行為，主管機關始得依法命其補繳空氣污染防制費。從而被告依上開規定，逕依排放係數核算該污染源排放量之2 倍計算空污費，自應就原告有偽造、變造或以短報或漏報與空污費計算有關資料之行為，且係以故意方式為之，負舉證責任。原處分依排放係數核算該污染源之2 倍計算空污費，並重新計算追溯5 年內之應繳金額，無非以被告派員至樹林焚化廠調閱留存於廠內之原始CEMS監測數據，與原告於100年4月24日前向被告提報之每日零點全幅校正數據，進行比對並非一致，是其提報之校正數據顯為不實數據，且原始校正為未符規定之無效校正，致CEMS所量測數據已失代表性及正確性，亦無法作為空污費之計算依據為據（見前審卷1第69至71頁）。惟前揭原處分所稱比對不一致所指內容，被告就儲存電腦資料庫儲存「校正數據」（下稱「B數據」、上傳前開校正數據（下稱「A數據」）、被告於留存廠內之數據（下稱「C數據」），先係以「認定為A或B的數據有問題、是偽造變造。」（見前審卷2第40頁之105年4月18日準備程序筆錄）；嗣以「……原告主張在CMES數據內有一段透過數據模擬，被告當然不爭執，亦增A、B、C均有偽造變造之情形。」；又改稱：「……但被告認為C是最真實的，而A、B與C無法吻合，故認定A、B是不真實的。」（見同上卷第42頁）；又於本院準備程序時稱C數

據為真實，嗣改稱：「……也就是最開始被告認為C數據應該是最真實的，但隨著訴願及訴訟程序，原告主張3：45～4：00的C數據是透過聯宙公司設計的軟體模擬功能產生，故C數據會跟B數據的資料不一致，就變成說被告原本拿來當作依據的校正期間測出來的C數據似乎也不是真實的，此時就應該由原告來提出原始的C數據為何，再來比對跟A、B數據是否相符。」（見本院卷1第470、471頁之本院108年1月29日準備程序筆錄）。就此，本件自原處分作成迄今，被告對於偽造變造之「數據不一致」內容之陳述，多有變更，究為正確何指，自無以知悉原處分作成之所憑事實為何，已有瑕疵可指。

2.又查，原告於本院審理時自始主張被告所取回之原始CEMS監測數據係製程控制參考值，並非實際排放數值之監測數據。就此，南亞樹林廠涉嫌申報不實資料，其CEMS監測系統設計人蕭炳松被訴違反空污法第47條申報不實及詐欺罪之刑事案件（經高等法院103年度上易字第1915號刑事判決無罪確定），其於偵查時結證稱略以：伊是聯宙公司專案經理，南亞樹林廠CEMS系統程式由伊撰寫，所撰寫之模擬數據有些廠有使用，有些廠沒有使用，打入特別密碼就會出現畫面，供選擇是否使用，其效果可以把監測數據制在一定範圍內，因為在寫程式時，沒有實際的儀器取樣，需要用該程式產生測試之數據，看是否符合法規，移交給南亞公司時並未移除等語（見新北地檢署102年度偵字第4505號偵查卷第21至23頁）；打開視窗並輸入帳號密碼，點選畫面的「是否兩段範圍」、「第二段範圍」欄位，會產生限定在一定數據一定範圍內，其功能在於擴大測量範圍及測量精確度，伊所設計之CEMS軟體均有這功能，100

年4月後以後應環保單位要求，無論在任何時候都要上傳真實數據，所以將該欄位移除等語（見同上卷第27至30頁）；在校正期間會發生數據下盪及上揚之情形，收據上升要加更多的藥，一般鍋爐都是電腦控制，會分析採樣數據來自動加藥或減藥，所以數據若擺盪，爐控人員會不知如何控制鍋爐，因此設計有維修參考值欄位等語（見同上卷第135至139頁）。嗣於刑事法院審理時所提答辯狀略以：伊於設計軟體時，為確保軟體可正常運作，在上線硬體前會反覆執行功能測試，其中在Calp選項勾選後，軟體即會通過零點全幅校正；另於零點全幅校正期間，為避免廠區操作人員誤為實際排放濃度而錯誤用藥，伊於軟體設計有「維修參考值」此一選項，執行時圖表即呈現平緩之預設數值等語（見新北地院103年度重易字第1號卷2第108至112頁）。又證人蕭炳松於本院準備程序時結證稱：Calp選項是提供給軟體離線狀態測試，與設計維修參考值不同；後者因為監測系統數據會連接到防治控制系統，有些控制系統對區間內突然過低及過高的數值產生誤判，就會誤噴藥，造成操作上的困擾；也就是在校正期間內，我們會給一個狀態給系統知道現在是校正期間，但萬一有些系統設計不這麼好，它不知道是在校正中或者監測系統在維修中的話，可能會因為監測系統傳送的忽高忽低數據，讓控制系統產生誤判，開始進行氣體中和之噴藥作業，因此設計一個維修參考值讓系統知道按照這個標準來判斷是否要噴藥，所以說需不需要設定維修參考值要看這個控制系統能不能接收我們給他的狀態代號；提示表格（見本院卷1第136頁）右邊欄位是5分鐘不間斷監測出之數值，其計算邏輯為何已記不得，無法判斷是否有人鍵入維修參考值，應

該與Calp無關，設定維修參考值不會影響零點及全幅校正結果產生不正確結果等語（見本院卷2第144至153頁之108年5月14日準備程序筆錄）。衡諸證人蕭炳松先後於系爭刑事案件及本院審理時多次證述內容相一致，並無齟齬矛盾之處，縱有部分細節稱已遺忘，亦符常情；且與聯宙公司於101年5月14日發送原告之電子郵件陳明：「氣狀污染物之每日校正資料查詢與原始校正資料最大值不符誠屬誤會，其說明如下：因分析儀器設備於校正週期內之數據皆屬無效數據，校正程序啟動執行時數據變化較大。在校正程序啟動時，DAS程式執行之邏輯採取校正週期內依振盪百分比（若測值在一定時間內連續無變化，防當程式將判斷為設備當機，故參考污染物排放經驗值設定其變化）之維修參考值，以避免爐控人員誤判，造成相關設備異常操作……。」等語相符（見本院卷1第166、167頁），堪以採認。

3.承上，本件CEMS設施係原告委由訴外人聯宙公司進行設置、連線及維護保養等工作，其軟體由證人蕭炳松所設計，係通用於不同之分析儀設備，並非針對被告之樹林焚化廠特別設計撰寫。而CEMS設施既應每日進行1次零點及全幅偏移測試，在每日15分鐘之校正期間，會將正常廢氣管道取樣線關閉，而自標準氣體鋼瓶引入「零點」（即污染值為0ppm之純淨氣體）及「全幅」（即污染值最高之髒污氣體）兩種標準氣體進行校正。本件CEMS設施於校正期間經電腦資料庫儲存「校正數據」（即原告所稱「B數據」），並於次日上傳前開校正數據予被告（即「A數據」），故A、B數據相同，並未有任何不一致之情形，難認有違反上開監測規定之規範。又CEMS系統程式由證人蕭炳松撰寫

，其於未連接硬體之離線狀態時，為測試使用設有Calp選項，又避免於校正期間錯誤用藥，另設有維修參考值如前述；然證人蕭炳松到庭證稱其不知有無告知原告操作人員可使用維修參考值，因為不是每個系統有此需要等語。姑不論原告是否知悉有上開功能及其產生之數據，原告於校正期間上傳予被告之校正數據，與留存於電腦內之校正數據相符一致如前述，至於留存在電腦內之另一組數據則為前述之維修參考值，被告並未舉證或提供相關事證足認原告有何偽造、變造或以故意方式短報或漏報與空氣污染防制費計算有關資料，其據以主張原告上傳之監測數據為無效數據，因此以原處分逕依排放係數核算該污染源之2倍計算空氣污染防制費，並重新計算追溯5年內之應繳金額，即無憑據。至被告主張校正期間最大檢測數據約180ppm以上，最小檢測值約1至3ppm，平均值應落在170ppm左右，惟原證4顯示平均值為2.97、3.34、0.37、1.51ppm，原證3上傳數據卻是全幅及零點校正成功，自可推論其上傳數據不實，且整理出7種CEMS數據的態樣（見本院前審卷2第225至231頁）作為論據云云；顯係將原證4數據視為全幅及零點校正之實際平均值，忽略證人蕭炳松所稱其為維修參考值之情，自不足採。

4.又查，本件原告提出「氮氧化物及硫氧化物採季檢測數據計算空污費比較表」（見本院卷1第118頁），表示若95年第2季至100年第2季亦採季檢測數據計算空污費，則與已繳納之空污費相較，二者並無明顯差異，亦即污染排放量並無明顯不同；另提出「95年至101年空污費繳費金額及每噸空污費金額比較表」（見本院卷1第119頁），表示爭議期間之空污費繳費金額，並未有低於100年及101年金額

之現象，甚有部分年度所繳金額係遠高於被告所認正常繳費之100年及101年等情，為被告所不否認。且被告自承南亞樹林廠案件之違法樣態，其中1種是在非校正期間有利用聯宙公司設計軟體來進行數據之偽造、變造，讓偵測數據都維持在正常值內而不會超標，以節省空污費用，本件確實沒有發現原告在非校正期間使用模擬數值的情事，但認為原告在校正期間的數值有誤等語（見本院卷1第475、456頁）。而校正期間數據與空污費之計算及徵收無涉，則原告倘有被告所指「故意偽造、變造計算資料」，其目的係讓所偽造、變造行為產生減少空污費繳納之獲利結果，方符常情。基於主管機關立場，未落實校正程序所產生之資料屬無效數據，自無法據以計算空污費，擬制空污費數額固有其意義；然就廠商而言，進行違規行為所圖者應係少繳空污費之利益，其故意大費周張偽造、變造申報數據，僅為取得通過校正之數據，而此對空污費繳納數額並無影響如前述，較難想像。況且，縱令被告指稱原告不實申報僅為通過校正程序，然原告偽造、變造之時間、地點及方式為何，被告並未舉據以實其說，自難因在廠內查悉有另一組數據，遽以認定原告有偽造、變造或以故意方式短報或漏報與空氣污染防制費計算有關資料之行為，被告主張自不足採。

5.再查，被告以原告及其派駐在樹林垃圾焚化廠擔任廠長之石家昇，基於明知為不實事項而申報不實及意圖使原告短少支出空氣污染防制費之不法利益之犯意，自96年間起至100年3月止，以不詳方式，自該廠傳送不實之監測數據至環保局進行申報，使被告陷於錯誤，誤將上傳之不實數據認為係真實數據，據以核算錯誤之空氣污染防制費，因認

石家昇涉犯空污法第47條明知不實事項而申報及刑法第339條第2項詐欺得利罪嫌；原告因公司之受僱人執行業務而違反空污法第47條之罪，應依同法第50條之規定，科以該條之罰金刑，移送由新北地檢署檢察官偵辦。其中時任樹林焚化廠廠長石家昇結證稱：「（問：有無專責負責操作CEMS系統的專業人員？）沒有負責操作的人員。我們有問題時就是依照跟聯宙公司的合約去打電話，請聯宙公司派人來處理。依照我們跟聯宙公司的合約，我們通知他們時，他們24小時內必須派人來處理。」「（問：是否知道在委託聯宙公司設計、安裝、維護CEMS系統時，有無存在CEMS的模擬程式？）不知道。」「（問：聯宙公司有無教導你們去操作CEMS系統的模擬程式　？）沒有。」等語（見本院卷1第393至399頁）。經該署檢察官偵查後認依卷內事證無從確認原告或廠長石家昇係以何手段、方式為捏造數據不實上傳行為，復無積極證據足認其等有明知不實事項而申報之違反空污法或詐欺犯行，因此以105年度偵字第15824號、107年度偵字第16505號處分不起訴（見本院卷1第335至338頁），且經本院調取該案卷宗核閱屬實。又本件緣起於南亞樹林廠人員利用CEMS設施偽造變造與空污費計算有關數據，被告因此就同為使用該設施之原告進行調查。而南亞樹林廠廠長張國賢、運轉課課長王俊智因犯詐欺得利罪，均經新北地院以103年度重易字第1號判決判處有期徒刑8月，緩刑3年，並應於本判決確定後1年內，向公庫支付新臺幣40萬元，南亞塑膠公司因其受僱人執行業務犯空污法第47條之不實申報罪，處罰金新臺幣80萬元確定（見本院卷1第444至467頁）。惟查南亞樹林廠人員知悉CEMS系統存有模擬數據功能，時任南亞樹林廠高

級工程師張武雄與廠長張國賢（經新北地檢署檢察官為緩起訴處分，見本院卷1第420至426頁）、運轉課課長王俊智，自95年4月19日起至100年4月18日止，透過監測數據模擬功能傳送不實監測數據至被告進行申報，為其等供承不諱，因此經法院判決有罪如前述，核與本件情形迥然不同，自難僅因原告與南亞樹林廠同為使用聯宙公司設計運作之CEMS設施，在無積極證據證明之情況下，即比附援引，逕認原告亦有故意申報不實數據之行為，其理至明。原處分於法尚有未合，原告訴請撤銷，自屬有據。

（七）原告聲明第2項請求被告返還已繳納之空污費及其利息部分：

1.按行政訴訟法第196條第1項規定：「行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」其立法理由在於允許行政處分雖已執行完畢，但仍有回復原狀之可能與實益時，經原告聲請後，仍得提起撤銷之訴，並命被告機關為回復原狀之處置，藉以排除行政處分之結果，以符訴訟經濟。又按行政訴訟法第8條規定：「（第1項）人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。（第2項）前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第4條第1項或第3項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」上開第2項規定，係賦予法院得就撤銷行政處分及以該行政處分撤銷為前提之給付請求一併為判決。準此，原告於提起撤銷訴訟，得併為請求被告給付，法院得於同一訴訟程序

就給付請求併為判決，此始符合訴訟經濟原則，並免裁判結果相互牴觸；否則原告尚須待撤銷訴訟確定後始得再為請求給付，不符訴訟經濟原則（最高行政法院106年度判字第289、562號判決、107年度裁字第34號裁定參照）。

2.經查，原告前已於104年12月14日依原處分繳納空污費54,267,395元，為兩造所不否認，且有空污費繳費單影本附卷可稽（見前審卷1第292頁），本判決既認原處分及訴願決定有關繳納空污費部分應予撤銷，則原處分自溯及失其效力，被告依該原處分而收受原告所繳納之罰鍰，即無法律上原因，原告依行政訴訟法第8條第2項、第196條第1項規定（見本院卷第1第46、290頁），訴請被告返還已繳納之空污費，核有理由。

3.至於原告訴請被告給付其於104年12月14日繳納空污費起至清償日止，按年息百分之5計算之利息云云。惟按公法上不當得利，可分為一般公法上不當得利及特殊公法上不當得利。特殊公法上不當得利之返還請求權，如98年1月21日修正公布之稅捐稽徵法第28條、第38條第2項及行政程序法第127條等，法律已明定應計付利息或準用民法相關規定；惟一般公法上不當得利，則無此規定，蓋因公法上已有「信賴保護原則」、「誠實信用原則」及「衡平原則」等足資應付，且因國家公法上之收入，原則上係用於公益，而非獲利，與私法上收益性質不同，故一般公法上不當得利事件，國家並未受有何利息利益，故無類推適用民法第181條及第182條第2項有關本於該利益更有所取得者並應返還及返還不當得利時應附加利息等規定之必要與實益。易言之，公法上之返還義務，如法律或其明確授權訂定之命令未有加計利息之規定或準用相關加計利息規定之

明文，並不當然加計利息，此觀稅捐稽徵法第49條「滯納金、利息、滯報金、怠報金、短估金及罰鍰等，除本法另有規定者外，準用本法有關稅捐之規定。但第6條關於稅捐優先及第38條關於加計利息之規定，對於罰鍰不在準用之列。」之規定自明（最高行政法院106年判字第582號判決參照）。本件原告除訴請被告應返還其所繳納之空污費公法上不當得利外，並類推適用民法第182、203條規定，請求被告附加自104年12月14日起至清償日止按年利率5%計算之利息一併償還，即屬無據，此部分應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法與舉證，經核與判決結果不生影響，爰不分別斟酌論述，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第104條、第200條第4款，民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　11　　月　　14　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　李　玉　卿

法　官　李　君　豪

法　官　侯　志　融

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　11　　月　　14　　日

書　記　官　徐　偉　倫