

臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1981號

) FKT64W1Z1X5L0;@110年7月29日辯

01
02
03
04 原 告 華城有限公司
05 代 表 人 楊景仁（董事）
06 訴訟代理人 范綱祥 律師
07 被 告 桃園市政府
08 代 表 人 鄭文燦（市長）
09 訴訟代理人 陳縈樺
10 蘇嘉豪
11 劉秋鑫

12 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
13 華民國108年10月28日環署訴字第1080056860號訴願決定，提起
14 行政訴訟，本院判決如下：

15 主 文

16 原告之訴駁回。

17 訴訟費用由原告負擔。

18 事實及理由

19 一、爭訟概要：

20 原告於桃園市○○區○○路○○巷○○○號從事印染整理業，領
21 有被告核發之水污染防治許可證（文件）（證號：桃市環排
22 許字第H0349-05號，有效期間：自民國104年1月19日起至10
23 7年5月8日止，下稱系爭許可證），經被告所屬環境保護局
24 （下稱桃園市環保局）於105年7月30日14時41分至16時37分
25 許派員前往稽查，發現原告廢水處理單元薄膜生物反應系統
26 （MBR）迴流污泥管線之內部閥體無法完全關閉，導致生物
27 污泥從缺口處流至放流槽進而經放流口（編號：D01，下稱

系爭放流口）排出廠外，另於系爭放流口採取水樣送驗結果，懸浮固體為17,400毫克／公升、化學需氧量為26,200毫克／公升（mg/L）、真色色度為5,130，均未符合放流水標準所定限值（印染整理業：懸浮固體30毫克／公升、化學需氧量160毫克／公升、真色色度550色度單位），核認一行為同時違反水污染防治法第7條第1項、第28條第1項規定，被告乃從一重依同法第40條第1項及行為時即104年10月19日修正公布之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108年6月26日府環稽字第1080139124號函附裁處書（編號：00-000-000000）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）237萬6,000元（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，經行政院環境保護署（下稱環保署）以108年10月28日環署訴字第1080056860號訴願決定駁回（下稱訴願決定），原告仍不服，因此提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1. 原告之污染防治設備，係採用價格昂貴之薄膜生物反應系統（MBR），結合微生物分解水中污染物再搭配化學混凝沉澱系統，確保放流水符合標準。生物反應系統是模仿大自然水體自淨的過程，運用水體中的微生物消化水體中有機物質的代謝及生長過程，分解去除污染物。原告於105年7月30日不慎疏漏排放者為薄膜生物反應系統（MBR）之活性污泥，應屬污水處理系統之原物料，非屬水污染防治法第2條所定廢水之範疇。
2. 本件違規原因係因原告之薄膜生物反應系統（MBR）迴流污泥管線的內部閥體無法完全關閉，導致生物污泥從缺口處流至放流槽進而自系爭放流口排出廠外，並非故意，而係不慎

所導致之疏漏，且經被告採樣檢測結果，僅係懸浮固體、化學需氧量及真色色度超標，並無檢測出其他對環境產生嚴重污染之重金屬或化學有害物質，此與一般事業廢水檢測超標，而依水污染防治法第7條裁罰之情形不同。被告將原告不慎「疏漏」，恣意解釋等同該條規範之「排放」，逾越法律文義，且違反平等原則。

3.原告為人數規模12人的小公司，排放之污染總質量變化不大，水量亦有限，當污染總質量固定時，濃度高，水量一定不可能太多，且依活性污泥特性，懸浮固體濃度高，則其物理特性自然容易產生沈澱現象，且水流速度必然較為緩慢，則於流放過程不久後，懸浮固體成分均已沈澱距離原告公司不遠處，生物污泥又無有害物質，根本不會流至大漢溪水體，而發生大量疏漏嚴重影響附近水體品質之情形，自不該當水污染防治法第73條第1項第5款所定「大量排放污染物」，且「經主管機關認定嚴重影響附近水體品質」之情節重大情形，依環保署108年1月14日環署水字第108003765號函釋（下稱環保署108年1月14日函釋）意旨，應依違反同法第28條規定裁處。況被告106年2月14日字第00-000-000000-0號環境講習通知單（下稱系爭環境講習通知單）主旨載明：「依據違反水污染防治法第28條第1項案件裁處書（中華民國105年10月20日字第00-000-000000號，下稱系爭「裁處書」）裁處環境講習2小時」，且依被告所提EEMS環保稽查處分管制系統資料所載，系爭「裁處書」之裁罰金額為50萬4,000元。可見被告作成之前處分即系爭「裁處書」係以原告違反同法第28條第1項規定裁處，原告亦接受此裁罰並未提出行政救濟，於實施環境教育後，被告又核發106年3月28日字第00-000-000000-0號接受環境講習證明單（下稱系爭環境講習證

明單），證明依據復載明：「依據違反水污染防治法第28條第1項案件裁處書（中華民國105年10月20日字第00-000-000000號）裁處環境講習2小時。」雖被告漏未將前處分之系爭「裁處書」及繳款單送達原告，然基於行政自我拘束原則，被告自不得嗣後再恣意變更違反法條，並增加不利原告之裁罰金額。

4.原告向來遵守環保法令規範，依法設置水污染防治設備，本次違規純屬意外疏漏，並已於事發後積極檢討改進。況近年印染行業因景氣低迷，原告已數年無獲利，並於108年3月底停止接單生產。被告卻於時隔2年，原告改善完成後，改依水污染防治法第7條為最重之裁罰，且達原告資力難以負擔之程度，顯有違比例原則。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1.系爭許可證頁次5/38之水污染防治措施資料／廢（污）水產生與水污染防治措施流向示意圖，明載原告薄膜生物反應系統（MBR）之污泥流向應委託清運，濾液則應迴流原廢水處理設備調勻池（T01-01），非可直接放流至承受水體，顯見其仍屬廢水性質。又原告於經核准之事業廢棄物清理計畫書（核准字號Z000000000000，下稱系爭計畫書），亦載明其污泥係廢水處理程序產生之廢棄物，足見該生物污泥係原廢（污）水中之污染物經廢（污）水處理設施產出，雖可少量迴流至活性污泥槽使其維持處理效能，惟其特性仍為污染物之濃縮，非屬原物料，與事業製程為製造產品而使用原物料之性質不同。且系爭放流水因含生物污泥，其懸浮固體、化學需氧量、真色色度均超標，未符合放流水標準。其中懸浮固

體及真色色度會阻礙光在水中的穿透，造成濁度上升及透明度下降，進而影響水生植物的光合作用，影響河川水體溶氧；另懸浮固體亦會造成魚類呼吸作用受阻，影響魚類的生長與繁殖，甚至使其因窒息而死亡等生態環境影響。再者，懸浮固體伴隨濁度提升，干擾淨水處理時的消毒作用；其沉積於河床，洪水時期則會阻礙水流造成水患，若沉積於水庫區，則可能減少水庫的蓄水空間。可見該生物污泥係屬污染物及廢棄物，若未妥善處理散布於環境中，勢必造成環境污染，並無疑義。

2.原告於系爭放流口所排放系爭放流水之灰黑（紫）色廢水，已流至新北市○○區○○路金包珠巷附近之大漢溪（距離原告約1.5公里），且隨大漢溪河道持續流往下游，被告於105年7月30日11時23分許接獲新北市政府環境保護局（下稱新北市環保局）通報後，於當日14時41分許派員前往桃園市○○區○○街○○○號旁涵洞（下稱系爭涵洞）稽查時，據新北市環保局於9時20分許發現污染時間已逾5小時，而系爭放流口仍持續排放灰黑色廢水，顯見原告未有積極應變處理本次污染。另由系爭許可證頁次27/38之放流口排放情形及最終排放之承受水體載明為大漢溪，且被告於系爭涵洞水體檢視水色明顯為灰黑色，水體整片亦為灰黑色，並有泥狀物殘留，復與事後未受污染時相同地點之水體照片比對，及由新北市環保局稽查紀錄所附稽查照片，明顯可見大漢溪水體亦呈灰黑（紫）色，顯見原告本次排放之廢水，已嚴重影響大漢溪水體品質。

3.系爭放流水經檢測結果，懸浮固體超標579倍、化學需氧量超標162倍、真色色度超標8倍，依原告自承本次疏漏水量為15立方公尺，估算原告排放之污染物，於懸浮固體為261公

斤、化學需氧量為393公斤，對照原告行業別排放廢水符合放流水標準時，懸浮固體應為0.45公斤、化學需氧量2.4公斤，二者間污染物差異量於懸浮固體為260.55公斤、化學需氧量為390.6公斤，而依行為時裁罰準則超標5倍以上即屬嚴重違規，原告甚且超過裁罰準則其他水質項目（C2）之最高級距（50倍），自屬排放大量排污染物。

4.原告排放系爭放流水含大量污染物，嚴重影響附近水體品質，屬一行為同時違反水污染防治法第7條第1項及第28條第1項規定，是被告依環保署103年1月16日環署水字第1030005665號函釋（下稱環保署103年1月16日函釋）及環保署108年1月14日函釋意旨，從重依水污染防治法第40條第1項裁處，罰鍰金額係依行為時裁罰準則第2條第3款附表三及第3條計算，符合比例原則，並無違誤。又被告於作成原處分前，雖4次函知原告違規事實及法令依據，並限期陳述意見，然僅屬觀念通知，均非行政處分。至原告所稱系爭環境講習通知單，並非本件爭訟之程序標的，且其登載依據之系爭「裁處書」，係未完成行政程序預擬之裁處書稿，並未陳核作成及送達原告，不具行政處分之效力，是被告並未違反行政自我拘束原則。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）系爭放流水是否屬於水污染防治法第2條所稱之廢水？

（二）原告排放系爭放流水之行為，是否同時違反水污染防治法第7條第1項及第28條第1項規定，且符合民法第73條第1項第5款規定之要件？

（三）原處分是否違反比例原則及平等原則？

（四）原處分是否違反行政自我拘束原則？

01 五、本院的判斷：

02 (一)前提事實：

03 上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有系爭許
04 可證（乙證1）、原處分及送達證書（原證7、原處分卷第77
05 頁）、訴願決定及送達證書（本院卷第55-65頁、訴願卷第2
06 71頁）可查，堪信為真。

07 (二)應適用的法令及法理說明：

08 1.水污染防治法第1條規定：「為防治水污染，確保水資源之
09 清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康，特
10 制定本法。……」第2條第1款、第2款、第4款、第5款、第6
11 款、第7款、第8款、第10款、第11款、第13款、第14款、第
12 17款、第18款規定：「本法專用名詞定義如下：一、水：指
13 以任何形式存在之地面水及地下水。二、地面水體：指存在
14 於河川、海洋、湖潭、水庫、池塘、灌溉渠道、各級排水路
15 或其他體系內全部或部分之水。……四、污染物：指任何能
16 導致水污染之物質、生物或能量。五、水污染：指水因物質
17 、生物或能量之介入，而變更品質，致影響其正常用途或危
18 害國民健康及生活環境。六、生活環境：指與人之生活有密
19 切關係之財產、動、植物及其生育環境。七、事業：指公司
20 、工廠、礦場、廢水代處理業、畜牧業或其他經中央主管機
21 關指定之事業。八、廢水：指事業於製造、操作、自然資源
22 開發過程中或作業環境所產生含有污染物之水。……十、廢
23 （污）水處理設施：指廢（污）水為符合本法管制標準，而
24 以物理、化學或生物方法處理之設施。十一、水污染防治措
25 施：指設置廢（污）水處理設施、納入污水下水道系統、土
26 壤處理、委託廢水代處理業處理、設置管線排放於海洋、海
27 洋投棄或其他經中央主管機關許可之防治水污染之方法。…

…十三、放流口：指廢（污）水進入承受水體前，依法設置之固定放流設施。十四、放流水：指進入承受水體前之廢（污）水。……十七、水質標準：指由主管機關對水體之品質，依其最佳用途而規定之量度。十八、放流水標準：指對放流水品質或其成分之規定限度。」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；……」第7條規定：「（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。……」第28條第1項規定：「事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備，有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞者，應採取維護及防範措施；其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內，通知當地主管機關。主管機關應命其採取必要之防治措施，情節嚴重者，並令其停業或部分或全部停工。」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……規定者，處新臺幣6萬元以上2,000萬元以下罰鍰，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。」第51條第2項規定：「違反第28條第1項規定者，處新臺幣1萬元以上600萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。」第59條第1項規定：「廢（污）水處理設施發生故障時，符合下列規定者，於故障發生24小時

內，得不適用主管機關所定標準：一、立即修復或啟用備份裝置，並採行包括減少、停止生產或服務作業量或其他措施之應變措施。二、立即於故障紀錄簿中記錄故障設施名稱及故障時間，並向當地主管機關以電話或電傳報備，並記錄報備發話人、受話人姓名、職稱。三、於故障發生24小時內恢復正常操作或於恢復正常操作前減少、停止生產及服務作業。四、於5日內向當地主管機關提出書面報告。五、故障與所違反之該項放流水標準有直接關係者。六、不屬6個月內相同之故障。」第73條第1項第5款規定：「本法第40條、…所稱之情節重大，係指下列情形之一者：…五、大量排放污染物，經主管機關認定嚴重影響附近水體品質。…」另行為時即106年11月29日修正前環境教育法第23條第2款規定：「自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體有代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下之環境講習：…二、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5,000元以上罰鍰。」又環保署依水污染防治法第7條第2項規定授權訂定，於行為時即105年1月6日修正公布之放流水標準第2條第1項規定：「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，其水質項目及限值如附表一。」其附表一關於印染整理業之印花、梭織布染整者污水處理設施之廢污水，其化學需氧量、懸浮固體、真色色度等項目之最大現值依序為160（mg/L）、30（mg/L）、550（色度單位）。準此，事業所排放之廢（污）水應符合放流水標準；另所設置之輸送或貯存設備有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞者，應採取維護及防範措施，

其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內通知當地主管機關，為前揭法條明定業者應盡之義務，若有違反，即應受罰。

2. 環保署106年2月15日環署水字第1060012002號函釋：「一、原物料、藥品之疏漏情形，係指貯存原物料、藥品之槽體、閥門、管線或溝渠因設備破損、破裂而滲漏、洩漏，或因設備堵塞、故障而溢流至地面水體之行為。二、考量原物料、藥品屬有價物質，事業或污水下水道系統不會主動或故意藉由疏漏之方式，將原物料、藥品排放至地面水體，且原物料、藥品屬性非屬水污染防治法第2條所定廢水、污水之範疇，故排放行為不構成水污染防治法第7條之要件。三、另依據本署96年8月24日環署水字第0960059689號函說明二，不論疏漏物為原料或液體廢棄物，均可以違反水污染防治法第28條處分。故對於原物料、藥品疏漏之情形，應依違反水污染防治法第28條規定處分。」（下稱環保署106年2月15日函釋），及環保署108年1月14日函釋：「一、對於畜牧業以外之事業或污水下水道系統，其輸送或貯存設備有疏漏廢（污）水致污染水體且排放之廢（污）水未符合管制標準者，已同時違反水污染防治法（以下簡稱本法）第7條及第28條規定，本署105年12月6日環署水字第1050099946號函釋說明三敘明，若經認定為上述同時違反本法第7條及第28條規定，屬一行為或具有關聯性，應從重依違反本法第7條處分。二、惟基於本法第28條之疏漏情形，係指輸送或貯存廢（污）水之槽體、閥門、管線或溝渠因設備破損、破裂而滲漏、洩漏，或因設備堵塞、故障而溢流至地面水體，其屬過失性性質，可責性較低，故於裁罰上與一般排放廢（污）水超過管制標準之處分程度，應有所區別。三、故如查獲疏漏廢（污）

01) 水致污染水體，屬本法第28條主管機關認定情節嚴重，或
02 有本法第73條第1項第5款至第7款所稱情節重大，包含大量
03 疏漏經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質，或含有害
04 健康物質經主管機關認定有危害公眾健康之虞，或其他經主
05 管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為者，得依上開
06 說明一之函釋內容進行裁處；如非屬上述違規情形者，考量
07 其基礎事實有別，亦得以違反本法第28條規定裁處之。惟依
08 個案具體事實，主管機關仍得逕依實際情形認定之。」核係
09 水污染防治法之中央主管機關環保署對主管法規水污染防治
10 法，針對原物料、藥品疏漏之情形，應依何規定處分，及設
11 置輸送或貯存設備有疏漏廢（污）水致污染水體且排放之廢
12 （污）水未符合管制標準，同時違反水污染防治法第7條、
13 第28條規定之裁處方式等疑義所為之解釋性行政規則，上開
14 函釋符合水污染防治法之立法意旨，且與法律保留原則尚無
15 違背，自得為地方主管機關所引用。

- 16 3. 行為時裁罰準則第2條第3款、第8款規定：「違反本法規定
17 者，罰鍰額度除依下列規定附表一至附表八所列情事裁處外
18 ，依行政罰法第18條第1項規定，應審酌違反本法義務行為
19 應受責難程度、所生影響，並得考量受處罰者之資力。……
20 三、前2款以外之事業或污水下水道系統適用附表三。……
21 八、違反本法各條款對應之處分基數，適用附表八。」其附
22 表三規定：「壹、違規態樣點數：一、基本點數：違規對象
23 類型：規模（應取得排放許可證者，以許可核准之廢污水排
24 放量認定……）（Q）：事業： $100 \leq Q < 300$ ：嚴重違規點數
25 ：4點。……。三、涉及排放行為點數：其他水質項目（C2
26 ）（以超過放流水標準限值倍數最高之水質項目認定）：C2
27 ≥ 50 倍：40點。……。貳、加重或減輕點數事項：一、加重

點數：有下列情形之一者，總點數加百分之20：(一)排放廢（污）水之水質項目『真色色度』超過放流水標準限值且導致排放廢（污）水之承受水體外觀變色。……二、減輕點數：經常僱用員工數未滿100人之事業自本次違反之日起，往前回溯1年內無違反相同條款者：總點數×（0.2）稽查、配合度良好：總點數×（0.1）。……」附表八、違反本法各條款對應之處分基數：「違反條文：第7條第1項、處分依據：第40條第1項、違規者分類：畜牧業以外之事業、嚴重違規：60,000。」第3條規定：「（第1項）前條附表一至附表五罰鍰額度計算公式規定如下：罰鍰額度＝處分點數×處分基數。（第2項）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；處分基數係指依附表八所列處分依據與違規者分類對應之處分基數……。」第4條規定：「（第1項）一行為違反本法數個規定，應依法定罰鍰額度最高之規定裁處之，於法定罰鍰額度最高額相同時，則以其法定罰鍰額度最低額最高者裁處之。（第2項）主管機關應依前項確定違規行為據以裁處之條文後，再擇第2條規定附表所列情事裁處之。」上開裁罰準則係環保署依水污染防治法第66條之1之授權訂定，以供下級機關作為裁處水污染防治法罰鍰之依據，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。

(三)系爭放流水屬於水污染防治法第2條所稱之廢水：

1.原告於桃園市○○區○○路○○巷○○○號從事印染整理業（印花、梭織布染整者），領有被告核發核准廢（污）水排放地

面水體之系爭許可證，經桃園市環保局於105年7月30日14時41分至16時37分許派員前往稽查，發現系爭放流口排放灰黑色之系爭放流水，現場檢測水質PH7.0、水溫31.4℃、導電度2,860，另採樣COD250ml×1加硫酸使pH<2，氯鹽500ml×1，SS1,000ml×1，真色色度1,000ml×1，以上水樣皆4℃以下暗處冷藏保存送驗，並進入原告廠內現場稽查，該廠未作業，經會同廠方人員至廢水處理單元薄膜生物反應系統（MBR）巡查，發現該廠MBR迴流污泥管線因不明原因開啟約1/3，排放至化學混凝槽，原與MBR聯動之化學混凝槽應加藥操作後去除污泥，因MBR未達液位未啟動，故化學混凝槽未加藥，致生物污泥續流至放流槽後排放，廠方人員立即關閉迴流管線後，現場停止排放，以上稽查過程皆經拍照存證，並請廠方人員確認無誤簽名。又系爭放流水採樣送驗結果，懸浮固體為17,400毫克／公升、化學需氧量為26,200毫克／公升、真色色度為5,130色度單位，均未符合印染整理業懸浮固體30毫克／公升、化學需氧量160毫克／公升、真色色度550色度單位之放流水標準所定限值等情，為原告所不爭執（本院卷第304頁），並經本院會同兩造當庭勘驗稽查採樣錄影光碟屬實（乙證8、本院卷第307、311-371頁），又有系爭許可證所附系爭放流口資料表（本院卷第112頁）、桃園市環保局稽查工作紀錄表（原處分卷第182、183頁）、稽查照片（乙證8）、桃園市環保局稽查送驗申請單（原處分卷第186頁）、桃園市環保局委託環境檢測機構樣品檢測報告（原處分卷第187頁）可稽。足見桃園市環保局當日之採樣方法，符合環保署公告之事業放流水採樣方法（乙證10），系爭放流水因含有原告廢水處理單元薄膜生物反應系統（MBR）放流廢水前，應去除而因故未去除之生物污泥，致水

01 質不符合放流水標準。

02 2. 原告雖主張系爭放流水所含之生物污泥係其薄膜生物反應系
03 統（MBR）之活性污泥，應屬污水處理系統之原物料，非屬
04 水污染防治法第2條所定廢水等語。惟依系爭許可證許可登
05 記事項頁次：5/38及6/38；參、水污染防治措施資料／廢（
06 污）水產生與水污染防治措施流向示意圖（本院卷第82頁）
07 及水質平衡示意圖（本院卷第83頁）所示，及系爭計畫書（
08 乙證9）所載，再參以原告所提出活性污泥法之流程和原理
09 （甲證13）及薄膜生物反應槽的簡介與應用（甲證14）之內
10 容，可知活性污泥係由大量微生物及作為黏附基礎之無機物
11 質所組成之微型生態系統，藉由活性污泥與污水進行反應，
12 使微生物吸收並分解污水中之有機污染物，使污染物從污水
13 中轉移至增殖之微生物，進而達到淨化污水水質之目的，而
14 經廢水處理單元薄膜生物反應系統（MBR）之活性污泥，雖
15 可少量迴流至活性污泥槽以維持處理效能之濃度，但終究為
16 含有污染物之污泥，最終濃縮污染物之無機性污泥仍將流至
17 污泥貯槽，經脫水程序後為事業廢棄物，並須委託合格之清
18 運商處理。

19 3. 況且，系爭放流水因含有生物污泥，使懸浮固體、化學需氧
20 量、真色色度超過印染整理業懸浮固體、化學需氧量、真色
21 色度之放流水標準甚多，而依環保署全國環境水質監測網各
22 類污染物對河川水體影響之資料（乙證15）指出，懸浮固體
23 及真色色度會阻礙光在水中的穿透，造成濁度上升及透明度
24 下降，進而影響水生植物的光合作用，影響河川水體溶氧；
25 另懸浮固體亦會造成魚類呼吸作用受阻，影響魚類的生長與
26 繁殖，甚至使其因窒息而死亡等生態環境影響。再者，懸浮
27 固體伴隨濁度提升干擾淨水處理時的消毒作用；其沉積於河

01 床，洪水時期會阻礙水流造成水患，若沉積於水庫庫區，則
02 可能減少水庫的蓄水空間，對於生態體系及生活環境均造成
03 危害。

04 4. 綜上，系爭放流水所含之生物污泥，核與原告產品製程所使
05 用原物料之性質顯然不同，自不屬原物料，當無環保署106
06 年2月15日函釋之適用，是系爭放流水應屬水污染防治法第2
07 條所稱之廢水，故原告上開主張，並不可採。

08 (四) 原告排放系爭放流水之行為，同時違反水污染防治法第7條
09 第1項及第28條第1項規定，且符合民法第73條第1項第5款規
10 定之要件：

11 1. 本件係由新北市環保局接獲新北市鶯歌區大漢溪（下游）沿
12 岸居民舉報有水污染情形，於105年7月30日9時20分許派員
13 稽查，並於9時48分許與報案人電話聯繫確認水污染地點後
14 ，前往新北市鶯歌區之大漢溪，發現金包珠巷附近大漢溪水
15 體有紫灰色的廢水，再往上游巡查，發現在系爭涵洞流出廢
16 水，並經系爭涵洞之排水溝續流至大漢溪水體，現場通報勤
17 務指揮中心，並聯繫桃園市環保局前往壽山工業區查緝排放
18 廢水工廠，桃園市環保局於105年7月30日11時23分許接獲新
19 北市環保局通報後，於當日14時41分許，派員前往系爭涵洞
20 稽查，發現大漢溪溪水呈灰黑色並有污泥殘留，循水流至上
21 游巡查，發現原告之系爭放流口有灰黑色廢水排放，於現場
22 檢測水質PH7.0、水溫31.4℃、導電度2,860，於同日14時59
23 分許進行採樣，於15時15分許進行系爭放流水口排放情形錄
24 影蒐證，並進入原告廠內稽查，該廠未作業，經會同廠方人
25 員至廢水處理單元薄膜生物反應系統（MBR）巡查，發現該
26 廠MBR迴流污泥管線因不明原因開啟約1/3，排放至化學混凝
27 槽，原與MBR聯動之化學混凝槽應加藥操作後去除污泥，因M

BR未達液位未啟動，故化學混凝槽未加藥，致生物污泥續流至放流槽後排放，廠方人員立即關閉迴流管線後，現場停止排放，以上稽查過程皆經拍照存證，並請廠方人員確認無誤簽名。而於系爭放流口採取水樣送驗結果，懸浮固體為17,400毫克／公升、化學需氧量為26,200毫克／公升、真色色度為5,130色度單位，均未符合放流水標準所定限值（印染整理業：懸浮固體30毫克／公升、化學需氧量160毫克／公升、真色色度550色度單位）等情，有新北市環保局稽查紀錄及現場採證照片（乙證16）、桃園市環保局環保報案電話接聽程序暨案件登錄表（原處分卷第181頁）、桃園市環保局稽查工作紀錄表（原處分卷第182、183頁）、稽查照片（乙證8、11）、桃園市環保局稽查送驗申請單（原處分卷第186頁）、桃園市環保局委託環境檢測機構樣品檢測報告（原處分卷第187頁）、本院勘驗筆錄（本院卷第307、311-371頁）足憑。

2. 由前述查獲經過可知，於105年7月30日9時20分許新北市環保局派員稽查前，系爭涵洞已流出黑灰色之系爭放流水，而為附近民眾所發現，並向新北市環保局舉報，經新北市環保局人員於9時48分至10時40分許，前往新北市鶯歌區之大漢溪，發現金包珠巷附近大漢溪水體呈現紫灰色，再往上游巡查，發現在系爭涵洞有黑灰色廢水持續流出，並經系爭涵洞之排水溝續流至大漢溪水體，嗣桃園市環保局接獲新北市環保局通報，於同日14時41分許派員至系爭涵洞稽查，該處整片水體水色呈灰黑色，並有泥狀物殘留，續至上游巡查，於14時59分許發現原告之系爭放流口有灰黑色廢水排放，進行採樣後，於15時15分許觀察系爭放流口仍持續有灰黑色廢水排出，經會同原告廠方人員入廠內稽查，原告廠方人員始發

現其廢水處理單元薄膜生物反應系統（MBR）迴流污泥管線之內部閥體無法完全關閉，導致生物污泥從缺口處流至放流槽進而排出廠外，經立即關閉迴流管線後，現場才停止排放，足見當日原告排放含污染物之系爭放流水的時間已超過5個小時，系爭放流水並已流至約1.5公里遠處之新北市○○區○○路金包珠巷附近之大漢溪（甲證18、本院卷第584頁），且隨大漢溪河道持續流往下游，顯見原告所設置之輸送或貯存設備，有疏漏致污染水體，且未及時發現立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內通知當地主管機關，違反水污染防治法第28條所定之作為義務，且有過失甚明。

3. 又由系爭許可證之許可登記事項頁次：27/38及28/38「參、水污染防治措施資料／排放地面水體放流口資料表」，其中「放流口排放情形及最終排放之承受水體」記載為「大漢溪」，「排放頻率」記載為「(一)每月排放30日、(二)每日24小時連續排放」，「排放水量（立方公尺／日）」之「核准量」記載為「271.57（立方公尺／日）」（本院卷第112、113頁），且新北市環保局於105年7月30日上午獲報，派員至新北市鶯歌區之大漢溪稽查時，發現金包珠巷附近大漢溪水體已呈現灰紫色，系爭涵洞亦持續流出黑灰色廢水，並續流至大漢溪水體（乙證16），而桃園市環保局獲報，於同日下午派員前往系爭涵洞稽查時，整片水體呈灰黑色，並有泥狀物殘留，顯與未受污染時相同地點之水體為無色迥異（乙證11），而桃園市環保局於105年7月30日稽查當日於系爭放流口採樣排放之黑色系爭放流水，經檢測結果懸浮固體超標達579倍 $(17,400 - 30) / 30 = 579\vee$ 、化學需氧量亦超標達162倍 $(26,200 - 160) / 160 = 162\vee$ 、真色色度則超標8倍 $(5,130 - 550) / 550 = 8\vee$ ，原告又自承本次疏漏水量為15

立方公尺（原處分卷第20、144頁），再依放流水檢測濃度及物理化學學理公式：重量＝體積×濃度，估算原告行業別印染整理業（印花、梭織布染整者），排放廢水符合放流水標準時，懸浮固體應為0.45公斤、化學需氧量2.4公斤，而系爭放流水排放之污染物於懸浮固體為261公斤、化學需氧量為393公斤，二者污染物差異量於懸浮固體為260.55公斤、化學需氧量為390.6公斤，污染物總量相差數百倍（計算式詳乙證14），且依前述行為時裁罰準則第2點之附表三規定：「壹、違規態樣點數：……。三、涉及排放行為點數：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）：C2≥50倍：……」備註三：「嚴重違規包含下列情形之一……1.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）。……」原告因過失所排放之系爭放流水中，超過放流水標準限值倍數最高之水質項目懸浮固體，其濃度超過放流水標準限值倍數579倍，亦遠超過附表三其他水質項（C2）之最高級距（50倍）甚多，足見原告因過失排放之系爭放流水不符合放流水標準，且屬大量排放污染物，並經主管機關認定嚴重影響附近水體品質，違反水污染防治法第7條第1項之作為義務，且符合同法第73條第1項第5款所定情節重大之情形。

4. 至於原告於105年3月2日委託輝揚環境檢測股份有限公司進行水質水量現場採樣，作業廢水及洗滌塔廢水之懸浮固體檢測值為136及159毫克／公升、化學需氧量為2,000及240毫克／公升、作業廢水之真色色度為230色度單位（甲證12、原處分卷第23、37頁），至多僅能證明原告於105年3月2日當

日所產生廢水之懸浮固體、化學需氧量及真色色度等項目之檢測值，但不足以證明其於105年3月30日違規排放當日實際排放廢水之懸浮固體、化學需氧量及真色色度等項目之檢測值，尚不足作為有利於原告之認定。

5.從而，原告因過失使其所設置之輸送或貯存設備，疏漏排放系爭放流水致污染水體，且未及時發現立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內通知當地主管機關；又其所排放之廢水不符合放流水標準，且屬大量排放污染物，並經主管機關認定嚴重影響附近水體品質之情節重大情形，核屬一行為同時違反水污染防治法第7條第1項及第28條規定，並有同法第73條第1項第5款所稱情節重大之情形，是被告依環保署108年1月14日函釋意旨，認原告之行為應從重依違反同法第7條第1項規定，依同法第40條第1項裁罰，並無違誤。

(五)原處分並未違反比例原則及平等原則：

1.原告因過失之一行為同時違反水污染防治法第7條第1項及第28條規定，並有同法第73條第1項第5款所稱情節重大之情形，應從重依違反同法第7條第1項規定，依同法第40條第1項裁罰，已如前述。被告依同法第40條第1項及行為時裁罰基準第2條、第3條規定，考量(1)系爭許可證核准之廢污水排放量271.57（立方公尺／日，本院卷第112頁），屬 $100 \leq Q < 300$ 之規模，且為嚴重違規，計違規點數4點，(2)排放之廢水中懸浮固體（C2）17,400毫克／公升， $C2 \geq 50$ 倍，計違規點數為40點，(3)排放廢水之水質項目「真色色度」超過放流水標準限值，且導致排放廢水之承受水體外觀變色，總點數加20%，計加重違規點數8.8點 計算式： $(4 + 40) \times 0.2 \vee$ ，(4)原告為經常僱用員工數未滿100人之事業（本院卷第79頁），自本次違反之日起，往前回溯1年內無違反相同條款

，總點數 $\times 0.2$ ，計減輕違規點數8.8點 計算式： $(4+40) \times 0.2 \vee$ ，(5)稽查配合度良好，總點數 $\times 0.1$ ，計減輕違規點數4.4點 計算式： $(4+40) \times 0.1 \vee$ ，(6)合計處分點數：39.6（計算式： $4+40+8.8-8.8-4.4$ ），(7)原告違反法條對應之處分基數：6萬元／點，(8)罰鍰計算：處分點數 9.6×6 萬元／點=237萬6,000元，故被告以原處分裁處原告237萬6,000元罰鍰，經核此罰鍰裁量結果，並無明顯不合比例，或有證據顯示逾越法規授權裁量範圍之裁量逾越，或裁量怠惰，或有何不當聯結、違反比例原則或平等原則之裁量濫用等的裁量瑕疵存在，於法並無不合。

2. 至於原告於事發後已積極檢討改進，改善完成，係屬事後改善行為；又原告所稱其已數年無獲利一情縱屬實，亦屬罰鍰能否分期繳納，尚難執為原處分違反比例原則或平等原則之論據。

(六)原處分並未違反行政自我拘束原則：

1. 合法行政處分之作成，除應遵守法律之明文規定外，尚應慮及公法上一般法律原則之適用。行政機關作成行政處分時，對於相同或具同一性之事件，為保障人民之正當合理之信賴，並維持法秩序之安定，應受合法行政先例或行政慣例之拘束，如無實質正當理由，即應為相同之處理，以避免人民遭受不能預見之損害，此即所謂行政自我拘束原則（最高行政法院106年度判字第527號判決參照）。

2. 被告作成原處分之經過如下：

(1) 被告以105年8月24日府環稽字第1050206345號函知原告陳述意見，並限期於105年9月19日前完成改善，且於該函說明欄記載：「……三、原因事實：貴公司領有本府核發之廢（污）水排放地面水體許可證（桃市環排許字第H0349-05號），

案經本府環境保護局於105年7月30日派員前往貴公司稽查，於廢水放流口採樣檢測結果，懸浮固體：17,400mg/L、化學需氧量26,200mg/L、真色色度：5,130色度單位，未符合放流水標準（懸浮固體：30mg/L、化學需氧量：160mg/L、真色色度：550色度單位），核已違反水污染防治法第7條第1項規定。經查係因貴公司薄膜生物反應器（MBR）迴流污泥管線因不明因素開啟，生物污泥未經加藥處理由放流槽排放，致影響放流水水質。四、法規依據：違反水污染防治法第7條第1項規定，本府爰依同法第40條第1項規定，最高可裁處新臺幣2,000萬元罰鍰。……」等語（原處分卷第177-178、179頁），並經原告以105年8月30日（105）華水字第105083001號函（下稱原告105年8月30日函）陳述事發經過及維修施工照片（原處分卷第158-176頁）。

(2) 被告繼以105年10月4日府環稽字第1050242432號函知原告陳述意見，並於該函說明欄記載：「一、……復貴公司105年8月30日（105）華水字第105083001號函。……三、貴公司係從事印染整理業，案經本府環境保護局於105年7月30日派員前往稽查，貴公司放流口有灰黑色廢水排出，經查係因薄膜生物反應系統（MBR）迴流污泥管線之內部閥體故障，無法完全關閉，導致生物污泥從缺口處流至放流槽進而排出廠外，惟貴公司未立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內通知主管機關，核已違反水污染防治法第28條第1項規定。四、法規依據：違反水污染防治法第28條第1項規定，爰依同法第51條第2項規定，最高可裁處新臺幣600萬元罰鍰。……」等語（原處分卷第155-156、157頁）。

(3) 被告以系爭環境講習通知單通知原告派員於106年3月28日上午10時，至萬能科技大學參加環境講習2小時，其主旨欄記

載：「依據違反水污染防治法第28條第1項案件裁處書（中華民國105年10月20日字第00-000-000000號，即系爭「裁處書」）裁處環境講習2小時。」備註欄記載：「貴公司薄膜生物反應系統（MBR）迴流污泥管線之內部閥體故障，無法完全關閉，導致生物污泥從缺口處流至放流槽進而排出廠外，惟貴公司未立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內通知主管機關。」注意事項欄記載：「一、依環境教育法第24條第2項規定，經主管機關令其接受環境講習，……二、若拒不接受環境講習或時數不足者，主管機關將依環境教育法第24條第3項規定『……處……』。」等語（原處分卷第119頁）。原告依系爭環境講習通知單派員參加環境講習2小時，並獲被告發給系爭環境講習證明單，其證明依據記載：「依據違反水污染防治法第28條第1項案件裁處書（中華民國105年10月20日字第00-000-000000號）裁處環境講習2小時。」等語（原處分卷第120頁）。然系爭「裁處書」並未作成及送達，被告所屬人員嗣發現資料繕打錯誤，已於107年12月27日申請塗銷環保稽查處分管制系統（EEMS）登載之系爭「裁處書」字號獲准，並於108年1月2日塗銷（原處分卷第193-196頁）。

- (4) 被告又以108年1月4日府環稽字第1070329353號函知原告陳述意見，並於該函說明欄記載：「……三、原因事實：貴公司從事印染整理業，領有本府核發之廢（污）水排放地面水體許可證（桃市環排許字第H0349-05號），案經本府環境保護局於105年7月30日派員稽查，查獲貴公司放流口有灰黑色廢水排出，經查係薄膜生物反應系統（MBR）迴流污泥管線之內部閥體無法完全關閉，導致生物污泥從缺口處流至放流槽進而排出廠外，惟貴公司未立即採取緊急應變措施，並於

01 事故發生後3小時內通知主管機關，核已違反水污染防治法
02 第28條第1項規定；另於放流口採樣檢測結果，懸浮固體：1
03 7,400mg/L、化學需氧量26,200mg/L、真色色度：5,130色度
04 單位，未符合放流水標準（懸浮固體：30mg/L、化學需氧量
05 ：160mg/L、真色色度：550色度單位），亦同時違反同法第
06 7條第1項規定。四、法規依據：(一)違反水污染防治法第7條
07 第1項規定，爰依同法第40條第1項規定，最高可裁處新臺幣
08 2,000萬元罰鍰。(二)違反水污染防治法第28條第1項規定，爰
09 依同法第51條第2項規定，最高可裁處新臺幣600萬元罰鍰。
10 ……」等語（原處分卷第152-153、154頁），並經原告以10
11 8年1月14日（108）華水字第1080114001號函檢附其105年8
12 月30日函所附意見陳述書、維修施工照片及系爭環境講習通
13 知單、系爭環境講習證明單（原處分卷第138-151頁）回復
14 ，原告另以108年1月10日（108）華水字第1080110號函檢附
15 系爭環境講習通知單，向桃園市環保局調閱系爭「裁處書」
16 （原處分卷第190-192頁），經承辦人員於簽呈說明系爭「
17 裁處書」未寄發送達，已辦理塗銷，考量原告已完成2小時
18 環境講習，後續擬於開立裁處時，另案簽請免再次受訓，以
19 維原告權益（原處分卷第191頁）。

- 20 (5)被告再以108年2月25日府環稽字第1080036169號函知原告陳
21 述意見，並於該函說明欄記載：「……三、原因事實：貴公
22 司從事印染整理業，領有本府核發之廢（污）水排放地面水
23 體許可證（桃市環排許字第H0349-05號），案經本府環境保
24 護局於105年7月30日派員稽查，查獲貴公司放流口有灰黑色
25 廢水排出，經查係薄膜生物反應系統（MBR）迴流污泥管線
26 之內部閥體無法完全關閉，導致生物污泥從缺口處流至放流
27 槽進而排出廠外，惟貴公司未立即採取緊急應變措施，並於

01 事故發生後3小時內通知主管機關，核已違反水污染防治法
02 第28條第1項規定；另於放流口採樣檢測結果，懸浮固體：1
03 7,400mg/L、化學需氧量26,200mg/L、真色色度：5,130色
04 度單位，未符合放流水標準（懸浮固體：30mg/L、化學需氧
05 量：160mg/L、真色色度：550色度單位）。四、按行政院環
06 境保護署108年1月14日環署水字第108003765號函，基於水
07 污染防治法第28條之疏漏情形，係指輸送或貯存廢（污）水
08 之槽體、閘門、管線或溝渠因設備破損、破裂而滲漏、洩漏
09 ，或因設備堵塞、故障而溢流至地面水體，其屬過失性質，
10 可責性較低，故於裁罰上與一般排放廢（污）水超過管制標
11 準之處分程度，應有所區別。且本案未達情節嚴重或情節重
12 大，故擬依違反水污染防治法第28條第1項規定裁處。五、
13 法規依據：違反水污染防治法第28條第1項規定，爰依同法
14 第51條第2項規定，最高可裁處新臺幣600萬元罰鍰。……」
15 等語（原處分卷第135-136、137頁）。

- 16 (6) 案經桃園市環保局承辦人員重新審查後，認本件原因事實為
17 同時違反水污染防治法第7條第1項及第28條第1項規定，依
18 環保署108年1月14日函釋說明一、三，如查獲疏漏廢水致污
19 染水體，屬同法第73條第1項第5款至第7款所稱情節重大，
20 同時違反同法第7條第1項及第28條第1項規定，屬一行為或
21 具有關聯性，應從重依違反同法第7條第1項處分。而本件原
22 告係排放高濃度廢水未符合放流水標準，懸浮固體懸浮固體
23 ：17,400mg/L（標準：30mg/L），超標達579倍；化學需氧
24 量26,200mg/L（標準：160mg/L），超標達162倍，故認定屬
25 同法第73條第5款規定之情節重大，大量排放污染物，嚴重
26 影響附近水體品質，同時違反同法第7條第1項及第28條第1
27 項規定，屬一行為或具有關聯性，而依上開函釋應從重依違

反同法第7條第1項處分，另據行政罰法第5條規定從新從優原則計算罰鍰，並以108年6月4日簽呈簽准（原處分卷第127-128頁），被告乃作成原處分（原處分卷第130-132頁）。

2. 由前述原處分作成之過程可知，被告於作成原處分前，業就原告從事印染整理業，領有系爭許可證，經桃園市環保局於105年7月30日派員稽查，查獲系爭放流口有灰黑色廢水排出，經查係薄膜生物反應系統（MBR）迴流污泥管線之內部閘體無法完全關閉，導致生物污泥從缺口處流至放流槽進而排出廠外，惟原告未立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內通知主管機關；另於放流口採樣檢測結果，懸浮固體為17,400mg/L、化學需氧量為26,200mg/L、真色色度為5,130色度單位，未符合放流水標準（懸浮固體：30mg/L、化學需氧量：160mg/L、真色色度：550色度單位）之違規事實，以及該違規事實分別違反水污染防治法第28條第1項、第7條第1項規定之法律依據告知原告，請原告陳述意見，原告當可知悉其排放系爭放流水之行為係同時違反水污染防治法第28條第1項、第7條第1項規定，並可預見將依同法第51條第2項、第40條第1項規定裁處。縱被告於作成原處分前，因內部人員之行政疏失，於環保稽查處分管制系統（EEMS）登載並未實際作成並送達之系爭「裁處書」字號，致系統匯出系爭環境講習單，通知原告參加環境講習，惟系爭「裁處書」並未實際作成及送達原告，既為兩造所不爭執，自不具行政處分之效力；況EEMS環保稽查處分管制系統資料之裁罰金額欄係記載「504,000，『建議』裁處金額……」（原處分卷第195頁），可見處分金額尚未確定，故上開行政疏失僅涉及被告內部行政懲處，及原處分能否另處原告環境講習而已，尚難謂已使原告產生本件係依違反水污染防治法第28條

第1項規定裁處，且裁處金額為50萬4,000元罰鍰之正當合理信賴，是原告據此主張原處分違反行政自我拘束原則，亦難憑採。

(七)綜上所述，原告主張原處分違法的各種理由，都不可採。被告所作成的原處分，其認定事實及適用法律，均無違誤，訴願決定予以維持，亦於法相合。原告仍主張上情，起訴請求撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

六、本件的判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

中華民國 110 年 8 月 19 日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法官 許麗華

法官 梁哲瑋

法官 孫萍萍

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
-----------------	------

(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(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 110 年 8 月 19 日
書 記 官 李 虹 儒