

臺灣雲林地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第4號

108年9月17日辯論終結

原告 臺灣化學纖維股份有限公司

代表人 王文淵

輔佐人 陳奕帆

輔佐人 許鐘乙

訴訟代理人 毛鈺棻律師

複代理人 梁志偉律師

被告 雲林縣政府

代表人 張麗善

訴訟代理人 吳瑞釗

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服中華民國107年12月20日環署訴字第1070085344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。

訴訟費用新台幣貳仟玖佰貳拾元由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告所屬海豐廠（坐落於雲林縣麥寮鄉台塑工業園區23號）從事石油化學業，領有被告雲林縣政府即原處分機關（下稱原處分機關）核發之水污染防治許可證（證號：雲縣環水許字第0000-00號，許可種類：廢（污）水排放地面水體許可證），經原處分機關所屬雲林縣環境保護局（下稱雲林縣環保局）於民國107年5月15日11時25分至11時45分派員督同元科科技股份有限公司（下稱元科公司）人員前往廠區稽查，並於放流口採取水樣送檢，結果化學需氧量為178毫克/公升（mg/L）未符合放流標準（石油化學－化學需氧量100毫克/公升，違反水污染防治法第7條第1項規定，案由原處分機關依同法第40條第1項暨違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）之規定，裁處原告新台幣14萬7

千元罰鍰；另依環境教育法第23條規定，處環境講習2小時（下稱原處分）。原告不服，於107年8月21日經由雲林縣環保局提起訴願，經遭訴願決定駁回，仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

甲、程序方面：

(一)、訴願機關未依原告之聲請調查證據及未予原告陳述意見之機會，逕就其詢問原處分機關之證據，採為對原告不利訴願之基礎，訴願程序明顯違反訴願法第67條規定之瑕疵：

1、依訴願法第67條第1項規定：「受理訴願機關應依職權或囑託有關機關或人員，實施調查、檢驗或勘驗，不受訴願人主張之拘束。」、第3項規定：「受理訴願機關依職權或依申請調查證據之結果，非經賦予訴願人及參加人表示意見之機會，不得採為對之不利之訴願決定之基礎。」本件訴願機關曾就本案樣品之採樣及檢測是否與環境保護署公告之「事業放流水採樣方法（NIEA W109.51B）及「水中化學需氧量檢測方法－密閉式重鉻酸迴流法（NIEA W517.52B）相符詢問環境檢驗所，然並未通知原告，亦未就詢問之結果，給予表示意見之機會，即於訴願決定書載明：「五、(二)……又本件檢驗報告經本署環境檢驗所審視全卷及檢測報告書，核認本案樣品之採樣及檢測，並無違反本署公告『事業放流水採樣方法（NIEAW109.51B）及「水中化學需氧量檢測方法－密閉式重鉻酸迴流法（NIEA W517.52B）規定情事，該檢測數據正確性核無疑義，其檢測結果自足作為處分之依據。」採為對原告不利之訴願基礎，訴願程序顯有違反訴願法第67條第3項之瑕疵。

2、按「受理訴願機關應依職權或囑託有關機關或人員，實施調查、檢驗或勘驗，不受訴願人主張之拘束。」為訴願法第67條第1項所規定。依此規定，受理訴願機關負有依職權調查為訴願決定所需事實之義務，學理上稱之為職權調查主義，立法目的在於發現真實，並確保訴願決定之客觀正確性及行

政行為合法性。因此，訴願人主張或就有關事實之自認，對受五日訴訟機關並無拘束力，該機關如認為仍有調查之必要者，可依職權繼續調查。又同法第2項規定「受理訴願機關應依訴願人或參加人之聲請，調查證據。…」。

因而，訴願人聲請調查證據，除非受理訴願機關認為不必要，否則即應調查，而就認為不必要調查部分，應於訴願決定書內說明理由，否則即屬違法。本件原告107年8月20日所出具之訴願書，已指出本件採樣及檢測多有瑕疵並要求調查證據，則原處分及訴願機關均須就原告所為主張及聲請，依職權為事實之調查。然原處分機關對於原告之聲請置之不論，且未於訴願決定書說明內容，顯然違法。

乙、實體方面：

(一)、元科公司並非行政院環境保護署環境檢驗所認可「W517.52B 檢測方法」之環境檢驗測定機構名單，顯見其依法無從辦理水污染防治法規範事項之採樣作業。

1、按「水污染物及水質水量之檢驗測定，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之檢驗測定機構辦理。檢驗測定機構之條件、設施、檢驗測定人員之資格限制、許可證之申請、審查、核發、換發、撤銷、廢止、停業、復業、查核、評鑑等程序及其他應遵行事項之管理辦法及收費標準，由中央主管機關定之」為水污染防治法第23條所明定。

2、次按「同法第23條規定『水污染物及水質水量之檢驗測定，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之檢驗測定機構辦理』。因此本署許可之環境檢驗測定機構之檢測人員經實施相關教育訓練之後，依本署公告檢測方法及相關品質規範管理檢測機構人員執行採樣，即屬適法」（參行政院環境保護署署長信箱回覆，附件6）。

3、第按，行政院環境保護署102年5月6日環署水字第1020037207號函：「若受託對象非屬本署核發許可證之檢驗測定機構，其屬性為行政助手，環保機關稽查人員應帶隊辦理，並

執行採樣、檢測業務，受託者則協助辦理貼標籤、冷藏、記錄、拍照等非直接涉及採樣、檢測之助理事宜。」；「貴單位若需公告委託專責機構，協助辦理具裁處效力之採樣事宜，宜於公告內容明列受託機構（如顧問公司或專責機構等）應具備依『環境檢驗測定機構管理辦法』取得之本署環境檢驗測定機構許可證，且具有『事業放流水採樣方法』許可項目之條件，後續執行採樣業務時方具正當性及合理性。」（附件7）

4、經查，本案被告環保局偕同至原告廠區辦理抽測之機構為元科公司，然參諸行政院環境保護署環境檢驗所認可「W517.52B 檢測方法」之環境檢驗測定機構名單，元科有限公司並未列載於其中，顯見其依法無從辦理水污染防治法規範事項之採樣作業。惟被告環保局未依前揭法令規定監督採樣及審查採樣檢測，遽由元科科技股份有限公司辦理本件「採樣」業務，揆諸上開函釋意旨，此一採樣過程即違反水污染防治法第23條之規範意旨，並有悖於正當行政程序原則之違法，進而再依該機構之檢驗測定結果為裁罰處分，顯屬違法而應予撤銷（參高雄高等行政法院96年度訴字第689號行政判決，附件8）。

5、末者，訴願決定謂：「卷查本件稽查係由雲林縣環保局指派李姓稽查人員，督同該局委託執行前揭計畫之元科公司劉姓1員共計2位稽查人員前往稽查，有卷附雲林縣政府委託公告、稽查紀錄及稽查人員工作證影本可稽，足認上述2員具備執行本件稽查採樣之資格。另有雲林縣環保局委託台宇公司檢測之檢驗服務委託單及檢測報告書明載樣品編號、運送方式、送樣及收樣時間附卷佐證，系爭樣品係由本署許可之檢驗測定機構台宇公司（許可證字號：第054號）執行檢測。」（參訴願決定書第5頁），僅提及「台宇公司」之許可證字號，並未審酌元科公司未獲行政院環境保護署許可證乙事，訴願決定顯有未依證據糾正原處分機關，駁回原告之訴願，即有未合。

- 01 (二)、原告之放流水水質未有化學需氧量超標情事，被告採證顯有
02 瑕疵，不足以作為本件裁處之依據：
- 03 1、按行政機關對於人民違反行政法上義務欲加以處罰時，應由
04 該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
05 證責任。又罰鍰處分直接影響人民之財產權，且與刑事罰類
06 似，基於行政訴訟法保障人民權益，確保國家行政權合法行
07 使之宗旨，其違章事實所憑之證據而為訴訟上之證明，應達
08 於通常一般人不致有所懷疑而得確信為真實之程度，方得據
09 為違章事實之認定，而加以處罰。
- 10 2、依行政院環境保護署公告之W517標準檢驗方法，「分析人員
11 須先瞭解水樣基質並判斷本法的適用性，以免造成傷害。」
12 (參該法三、(一)，附件9)，依此，採樣人員需具判斷水
13 樣基質以及適用該法之專業，「元科公司」非行政院環境保
14 護署公布之「以W517.52B檢測方法認可之檢驗室」，如何認
15 定該公司之採樣人員具有專業？顯無法令原告信服。
- 16 3、另本件採樣過程之錄影即「11:19:00~11:24:50」(參原告
17 訴願補充理由書之附件9)，此與被告提出之檢測報告採樣時
18 間吻合，其中「11:19:20~25」有採樣人員將清洗水倒回取
19 樣點之情形，是以，本件已有污染水樣之情事，採證即有瑕
20 疵，本件檢測結果實不足以作為裁處之依據。
- 21 4、再者，本件稽查當時，被告不准原告分樣自主檢測，原告僅
22 能同步自行採樣，且此一樣品業經台塑企業總管理處安衛環
23 中心環境監測處檢驗結果為53.3毫克/公升(mg/L)(附件
24 10)、汎美檢驗科技有限公司檢驗結果為50.5毫克/公升(
25 mg/L)(附件11)及放流水自動連續監測該日之數值為
26 62.83毫克/公升(mg/L)(附件12)，再觀諸該日監測記
27 錄各小時平均值為58.34-66.56間毫克/公升(mg/L)(附
28 件13)，與原處分機關委外檢驗之數值178毫克/公升(
29 mg/L)，顯有相當之差距。是以，被告在有上開採樣瑕疵之
30 情況下，何以得據此一可疑之檢測結果對原告處罰，尚非無
31 可議之處。

01 (三)、被告仍未提出「全程4度C保存樣品」之證明：

02 1、按行政機關對於人民違反行政法上義務欲加以處罰時，應由
03 該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
04 證責任。又罰鍰處分直接影響人民之財產權，且與刑事罰類
05 似，基於行政訴訟法保障人民權益，確保國家行政權合法行
06 使之宗旨，其違章事實所憑之證據而為訴訟上之證明，應達
07 於通常一般人不至有所懷疑而得確信為真實之程度，方得據
08 為違章事實之認定，而加以處罰。如未能發現積極確實之證
09 據，或證據不足以證明處罰要件事實，自不得以推測或擬制
10 之方法，以為處罰之基礎。次按行政法院依行政訴訟法第
11 125條第1項及第133條前段規定，固應依職權調查證據及
12 事實關係，不受當事人主張之拘束。惟職權調查證據仍有其
13 限度，如法院依職權調查證據後，於審理最後階段，行政機
14 關作成處罰之要件事實存否仍屬不明時，依證據法則客觀舉
15 證責任分配原則，則應由行政機關負擔客觀舉證責任之不利
16 益（參最高行政法院107年度判字第714號判決、高雄高等
17 行政法院103年度訴字第355號判決、臺北高等行政法院
18 106年度訴字第1248號判決、臺北高等行政法院106年度訴
19 字第1256號判決、臺北高等行政法院107年度訴字第1216號
20 判決）。

21 2、觀諸鈞院諭知：「請被告訴代下次庭期一週前提出全程4度
22 C資料。」（參鈞院108.8.27言詞辯論筆錄第2頁）。惟被
23 告目前僅提出當日將樣品存放在4度C之證明，未提出後續
24 直到檢驗室均有全程依規定保存之證明。又被告將樣品委由
25 快遞公司送至台宇環境科技股份有限公司之實驗室（位於高
26 雄）檢驗（參訴願卷第76頁），該溫度自會有所變化，自不
27 能以在現場冷藏之結果，等同全程冷藏之情形。又依據黑貓
28 宅急便之公告「低溫宅急便並非全程恆溫運輸，包裹在裝載
29 、理貨及配送時將短時間接觸外部空氣」，是被告在無法證
30 明其將樣品全程保存在4度C以下，進而依據該檢驗結果而
31 認定構成要件事實，其依據之證據方法即有偏差，故被告以

原告有違反水污染防治法第7條第1項規定而依同法第40條第1項裁罰，其事實認定即乏所據而有錯誤，被告抗辯依法採證並無違法云云，自無足採。

(四)、被告所提「水污染源稽查/採樣現況表」中之「廠方代表確認無誤後簽名」，並無法抗辯其有依法採證。蓋該記錄既係被告之稽查人員所為，非原告公司之人員所為，則雖稽查人員及會同單位簽名人員應受該記錄內容之拘束，惟事業單位簽名者於上簽名，卻不能認定為承認上開非其記載之內容確實無誤，因該記錄究非事業單位簽名者之意見，且事業單位簽名者於該記錄表上並無任何可資表示意見之欄位，故對於該記載有任何不服時，亦無從反應。是事業單位簽名者於該記錄表簽名之意義，除可認定簽名者確係「到場」外，僅剩「知悉」稽查人員為此記錄而已，並無法逕予認定簽名係表示對記錄完全無意見，而認定記錄為真實。即原告公司人員於該工作記錄表上簽名所代表之涵意，僅如警察當場舉發民眾有違反道路交通管理處罰條例之情形，而開立舉發單，民眾於該舉發單上簽名一樣，民眾之簽名並非承認該舉發情事，僅代表在場並知悉該舉發情事而已，民眾仍可進行意見陳述及提出行政爭訟（參臺灣桃園地方法院101年度簡字第12號判決）。是以，被告以此作為原告公司人員確認採樣過程無誤，仍無足採。

(五)、被告機關人員未全程「監督」元科公司人員之採樣作業：

1、按涉及行政法上之行政檢查行為，乃屬公權力之行使，如未獲得環保署許可之稽查機構，則該稽查機構僅屬環保機關之行政助手，環保主管機關人員應全程監督其檢測作業，該公司所屬人員不得單獨行使公權力，於該公司稽查、採樣過程中，應由被告所屬環保局人員在場全程監督，確認其稽查、採樣係依環保署頒布之方法為之。

2、本件被告機關人員充其量僅係「全程在場」，而非「全程監督」，蓋當日有兩組人員進行九個放流口之採樣，被告機關人員僅有一人如何「全程監督」兩組人員、九個放流口之採

01 樣？尚非無疑。此觀證人李文琪到庭證稱：「(法官問：當
02 時還有無其他單位匯集該處一起採樣？)有，應該是六輕放
03 流口就是在該處【註：當日有九個放流口進行採樣】。」(參
04 鈞院108.7.23言詞辯論筆錄第7頁)、「(原告複訴訟代
05 理人問：當時現場情況下，證人跟環保局承辦人對於當天稽
06 查有無分工？)當時我們分工我是指揮調度，他們是直接採
07 樣，我做書面紀錄，稽查紀錄。」(參鈞院108.7.23言詞辯
08 論筆錄第3頁)自明。是以，本案被告環保局偕同至原告廠
09 區辦理抽測之機構為元科科技股份有限公司，然參諸行政院
10 環境保護署環境檢驗所認可「W517.52B檢測方法」之環境檢
11 驗測定機構名單，元科公司並未列載於其中，顯見其依法無
12 從辦理水污染防治法規範事項之採樣作業。且被告環保局未
13 全程監督元科公司人員採樣，遽由元科公司辦理本件「採樣
14 」業務，此一採樣過程即違反水污染防治法第23條之規範意
15 旨，原處分顯屬違法而應予撤銷。

16 (六)、被告答辯稱訴願機關無須就其調查證據結果予原告陳述意見
17 之機會，因該次調查結果僅為詢問是否符合方法而已云云(參
18 108年6月6日言詞辯論筆錄)。惟訴願法第67條第3項
19 已明定，受理訴願機關依職權或依申請調查證據之結果，非
20 經賦予訴願人及參加人表示意見之機會，不得採為對之不利
21 之訴願決定之基礎，並未區分調查證據之內容為何，被告此
22 一辯稱，顯逾法未合。今遍尋訴願卷，可知受理訴願機關，
23 確實未給予原告陳述意見之機會，即採對原告不利之訴願決
24 定之基礎，故訴願程序顯有違反訴願法第67條第3項之瑕疵
25 至明。

26 (七)、被告雖然主張元科公司係被告依據行政程序法第16條第1項
27 及第2項規定，將有關採樣業務之權限委託該公司辦理，然
28 檢驗測定機構應取得中央主管機關核給之許可證後，始得辦
29 理水污染防治法規定之檢驗測定，為水污染防治法第23條所
30 明定。準此，在被告自行從事水污染防治行為而委託檢驗測
31 定機構實施檢測之情形下，所委託之檢驗測定機構已需具備

中央主管機關核給許可證之資格，舉重以明輕，縱認被告得將其有關水污染防治之權限委託民間團體行使，該受託民間機構所得行使之權限當無大於被告之理。是被告雖將其水污染防治之檢測權限委託給元科公司行使，亦不因此使元科公司之權限大於被告，進而使該公司免受水污染防治法第23條之規範，而得在未取得環保署核給許可證之情形下對原告從事檢驗測定。被告上述主張，顯係誤解法令之規定，並非可取。故此部分採樣既係由不合法定資格之元科公司所為，縱後續由台宇公司檢測，然前半段之採樣已不合法，其檢測結果自不得採為認定原告違章之證據，然被告卻採納為處罰原告之依據，其處分自屬違法，洵堪認定。

(八)、被告稱原告之採樣人員非屬環保署許可之檢測人員，是台塑企業總管理處安衛環中心環境監測處及汎美檢驗科技有限公司無其效力云云（參被告108年4月19日答辯狀第六點）。惟汎美檢驗科技有限公司為水污染防治法第23條規定取得中央主管機關核給之許可證之檢驗測定機構。實與本次被告裁罰原告之情形相同，「採樣」人員未取得環保署核給之許可證，而檢測機構始具環保署核可之資格。依此，何以兩造之採樣均未獲環保署核可之情況下，被告所為採樣較為可信？若依被告之邏輯，原告之人員不具採樣專業性，則檢驗結果不可信，然被告之人員同樣不具採樣專業性，何以得據此一可疑之檢測結果對原告處罰？尚非無疑。

(九)、被告顯有誤解水污染防治法第23條規定之情形

1、司法院大法官議決釋字第392號、第520號解釋理由書所宣示：「基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法」、「國家為達成刑事司法究明案件真相之目的，非謂即可訴諸任何手段」等語。不論行政罰或刑事處罰，目的都在以公權力處罰人民，其遵守正當法律程序與正當行政程序的本質並無二致；所謂的依法行政原則，要求的就是行政機關必須守法，即令人民有違法違規行為，行政機關亦必須在遵守正當法律程序、誠實信用、比例原則等法治國原則下舉發或

處罰人民，不計代價、不問是非及不擇手段之真實發現，才是法治國的禁忌，更是依法行政原則所以拘束國家機關的真諦。

2、次按「檢驗測定機構應取得中央主管機關核給之許可證後，始得辦理本法規定之檢驗測定。前項檢驗測定機構應具備之條件、設施、檢驗測定人員資格限制、許可證之申請、審查程序、核（換）發、撤銷、廢止、停業、復業、查核、評鑑程序及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。本法各項檢驗測定方法，由中央主管機關定之。」為空氣污染防治法第44條所明定。準此，未取得中央主管機關核給檢驗測定許可之機構，既無從事空氣污染防治法檢測行為之資格，縱其對公私場所進行檢測，所為之檢測結果，不得作為認定公私場所有無違反空氣污染防治法違章行為之證據」、「在被告自行從事空氣污染防治行為而委託檢驗測定機構實施檢測之情形下，所委託之檢驗測定機構已需具備中央主管機關核給許可證之資格，舉重以明輕，縱認被告得將其有關空氣污染防治之權限委託民間團體行使，該受託民間機構所得行使之權限當無大於被告之理。是被告雖將其空氣污染防治權限委託曼○公司行使，亦不因此使曼○公司之權限大於被告，進而使該公司免受空氣污染防治法第44條之規範，而得在未取得環保署核給許可證之情形下對原告從事檢驗測定。被告上述主張，顯係誤解法令之規定，並非可取。故此部分檢測既係由不合法定資格之曼○公司所為，其檢測結果自不得採為認定原告違章之證據，然被告卻採納為處罰原告之依據，其處分自屬違法，洵堪認定。」（參高雄高等行政法院97年度訴字第933號判決，附件14）。

3、查被告雖然主張元科公司係被告依據行政程序法第16條第1項及第2項規定，將有關採樣業務之權限委託該公司辦理，然檢驗測定機構應取得中央主管機關核給之許可證後，始得辦理水污染防治法規定之檢驗測定，為水污染防治法第23條所明定。又揆諸前開規應，檢驗測定自包括「採樣」，準此

，在被告自行從事水污染防治行為而委託檢驗測定機構實施檢測之情形下，所委託之檢驗測定機構已需具備中央主管機關核給許可證之資格，是縱認被告得將其有關水污染防治之權限委託元科公司行使，亦不因此使元科公司之權限大於被告，進而使該公司免受水污染防治法第23條之規範，而得在未取得環保署核給許可證之情形下對原告從事檢驗測定。被告上述主張，顯係誤解法令之規定，並非可取。被告先前已有類似行為，為高雄高等行政法院97年度訴字第933號判決加以指摘其誤解法令並撤銷原處分，被告此次再以相同手法，顯然漠視正當法律程序且未記取先前經驗，致使人民權益受損，實令人遺憾。

4、再予指明者，若肯認被告得將其有關水污染防治之權限委託予不具中央主管機關核給許可證資格之人行使，豈不謂任何人只要經過被告機關依法公告，無須經過環保署核定即可成為具有採樣專業之人員（參被告108年4月19日答辯狀第六點第7行）？，此一答辯顯與法無據，亦與論理法則相悖。

(H)、被告稱原告公司之採樣未保存在4度C冷藏：

1、基於法秩序安定，行政處分原則上雖受有效推定；惟基於人權保障，及法治國依法行政乃是針對政府機關的要求，故行政處分並不受合法推定。因而，於公權力行使之合法性受人民質疑時，應由機關就行政處分程序及實質內容之合法性負舉證責任，行政訴訟法第125條、第133條等明文規定行政法院於撤銷訴訟，應職權調查事實及證據，即在確保國家行政權之合法行使，以保障人民權益（參吳庚，行政爭訟法論，2014.9，頁240）。

2、次按除本法有規定者外，民事訴訟法第277條之規定於本節準用之，行政訴訟法第136條定有明文。依行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條前段之規定，當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任。依此，行為須具備水污染防治法所規定裁處行政罰之構成要件，主管機關始得對相對人科處行政罰之制裁。則依行政訴訟實務就舉證責

任所採之法律要件分類理論，主張水污染防治法所規定之法律效果者，自應就該規定之要件即權利發生之事實，負舉證之責任。即認為事實不明的情況下，其不利益應歸屬於由該事實導出有利之法律效果的訴訟當事人負擔。換言之，主張權利或權限之人，於有疑義時除法律另有規定外，應就權利發生事實負舉證責任，而否認權利或權限之人或主張相反權利之人，對權利之障礙或是消滅、抑制之事實，負舉證責任。本件被告認原告排放廢水COD超標，依上開說明，被告自應就原告有違反放流水標準所定限值乙節，負舉證責任。

3、再按「倘行政機關違反水質樣品之採集及保存規定，亦無相關之樣品保存監控紀錄，則該檢測結果之數值，即難憑為人民違規之依據。」為臺中高等行政法院97年度訴字第173號判決揭示在案（附件15）。

4、元科公司自不具中央主管機關核給許可證之資格，如何確保其採樣流程符合規定，是被告應就原處分是否符合作業指引保存規定樣品舉證說明之。不得僅以「採行檢測方法為『NIEA W517.52B』，樣品保存依規定『4度C冷藏並暗處貯藏』」（參被告108年4月19日答辯狀第三點）一語帶過，依前開判決，被告應載明或以相片佐證現場採樣後如何依作業保存規定保存並運送。從而，倘被告無法舉證擔保其採樣程序均符合規範，應認其採樣過程非無瑕疵。是被告所舉原告違規事實難認存在，其據以為原處分，即有違誤，應予撤銷（參臺灣彰化地方法院103年度簡字第4號行政判決，附件16）。

(四)、關於被告採樣污染水樣乙事，觀諸環保署公告之事業放流水採樣方法第三點第（一）項「採樣器材應避免交互污染。」及第九點品質管制「採樣時，視需要採取適當之空白樣品：設備空白樣品：在現場使用過之採樣設備經清洗後，以不含待測物之試劑水淋洗，收集最後一次之試劑水的淋洗液者。由設備空白樣品之分析結果，可判知採樣設備是否遭受污染。」。據此，可知採樣要避免污染樣品之情形，始得確保將

來檢測之正確性。查元科公司在採樣其他放流口之水質後，在至本件系爭之放流口進行清洗容器，將水倒入採樣點，不無污染水樣之疑慮。先前其他採樣人員在為採樣作業時，為避免倒回採樣處造成水質污染，會將洗滌水倒往下游處而非逕倒入採樣處。是本此採樣瑕疵至明。從而，系爭水樣既有採樣方式未符合規定之情形，且保存方式亦未見被告說明，故以此水樣所為之系爭檢驗報告，被告即不應引為基礎，並據以認定原告有違反水污法之規定（參臺灣桃園地方法院102年度簡字第235號行政判決，附件17）。

(四)、被告辯稱水污染防治法第23條僅規定「檢驗測定」，未包括採樣云云。惟：

1、觀諸行政院環境保護署署長信箱回覆：「同法第23條規定『水污染物及水質水量之檢驗測定，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之檢驗測定機構辦理』。因此本署許可之環境檢驗測定機構之檢測人員經實施相關教育訓練之後，依本署公告檢測方法及相關品質規範管理檢測機構人員執行採樣，即屬適法」（同附件6）。

2、按，行政院環境保護署102年5月6日環署水字第1020037207號函：「若受託對象非屬本署核發許可證之檢驗測定機構，其屬性為行政助手，環保機關稽查人員應帶隊辦理，並執行採樣、檢測業務，受託者則協助辦理貼標籤、冷藏、記錄、拍照等非直接涉及採樣、檢測之助理事宜。」；「貴單位若需公告委託專責機構，協助辦理具裁處效力之採樣事宜，宜於公告內容明列受託機構（如顧問公司或專責機構等）應具備依『環境檢驗測定機構管理辦法』取得之本署環境檢驗測定機構許可證，且具有『事業放流水採樣方法』許可項目之條件，後續執行採樣業務時方具正當性及合理性。」（同附件7）

3、環境檢驗測定機構管理辦法第2條第1款規定「本辦法專用品詞定義如下：一、環境『檢驗測定』業務：指應用各種物理性、化學性或生物性檢測方法以執行環境標的物採樣

、檢驗、測定之工作。」，明確揭示檢驗測定包括「採樣」。

4、承上，上開函釋及規定均明確闡釋「檢驗測定」包括「採樣」及「檢測」。蓋「採樣」及「檢測」同屬高度專業之作業，倘任由不具專業之人員作業，將影響檢測結果，從而，何以檢測須具備專業，採樣不需要？實令人費解。依此，本件被告委託元科採樣，然元科公司及其人員不具採樣專業，此一採樣過程即違反水污染防治法第23條之規範意旨，並有悖於正當行政程序原則之違法，被告進而再依該機構之檢驗測定結果為裁罰處分，顯屬違法而應予撤銷（參高雄高等行政法院96年度訴字第689號行政判決，同附件8）。

(四)、本件檢驗程序或有滴定藥劑不均勻之情形，茲說明如下：

1、觀諸水樣Z000000000及Z000000000在操作紀錄表使用50倍做出來數值與10倍做COD數值差異很大（如下圖，訴願卷第78頁），？水樣「Z000000000」50倍稀釋之結果為234，較10倍稀釋計算結果為1171；水樣「Z000000000」50倍稀釋計算出156，較10倍稀釋計算1140，兩者均差異甚大，合理懷疑該實驗室不無操作上之瑕疵或有滴定藥劑本身不均勻之問題，甚或操作中無均勻攪拌，此二水樣雖非本件爭執之水樣，然在同一實驗室下，相同之操作人員，本件水樣即有可能因該實驗室之操作人員操作上之瑕疵或藥劑問題，導致COD檢驗數值偏高異常，是本件檢驗報告不足為採。

2、另原告之放流水自動連續監測（CWMS）該日之數值為62.83毫克／公升（mg/L）（同附件12），再觀諸該日監測記錄各小時平均值為58.34-66.56間毫克／公升（mg/L）（同附件13），均合乎標準。又該CWMS放流水自動連續監測系統於106年1月1日上線，並依主管機關之規定，定時每月校正及每季完成RATA相對誤差校正作業，亦未如上開兩造採樣、保存樣品及檢驗作業會有人為因素干擾，此一數值應較為可信。

(四)、綜上所述，被告原處分以未符環保署資格之人員進行採樣作

業，且採樣過程顯有瑕疵，被告憑為裁罰之依據，核有違誤，訴願決定未予糾正，遞予維持，亦有未合。原告訴訟論旨求予撤銷，自有理由。

(五)、聲明：(1)訴願決定(行政院環境保護署民國107年12月20日環署訴字第1070085344號訴願決定)及原處分(雲林縣政府民國107年7月23日雲環水二字第1073607485號裁處書)均撤銷。(2)訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯：

(一)、按「事業、污水下水道系統或建築物污水處理設施，排放廢(污)水」、「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。」水污染防治法第7條第1項、第40條第1項分別定有明文。

(二)、原告主張元科公司並非行政院環境保護署環境檢驗所認可「W517.52B檢測方法」之環境檢驗測定機構名單，顯見其無從辦理水污染防治法規範事項之採樣作業，惟查：

1、本府107年4月20日以府環水二字第1073603980號公告權限委託元科公司辦理轄內事業單位稽查及放流水採樣工作，並委託；台宇環境科技股份有限公司(下稱台宇公司)及「南台灣環境科技股份有限公司，辦理水質檢測業務。

2、本案之採樣作業由環保稽查員會同委辦公司元科公司人員進行，樣品送到環保署認證之台宇公司。採行檢測方法為「NIEA W517.52B」，樣品保存依規定「4度C冷藏並暗處貯藏」。

(三)、原告主張原告放流水水質未有化學需氧量超標情事，被告採樣瑕疵，不足以作為本件裁處之依據：

查原告經環保局107年5月15日由環保局稽查員及委辦公司人員於流放口進行放流水採樣，經檢驗結果：化學需氧量(COD) 178mg/L，超過放流水標準，依據水污染防治法第7條第1項規定，已超過放流水標準。

01 (四)、原告主張採樣人員將清洗水倒回取樣點，已有污染水樣情事
02 :

03 惟查，採樣點器具清洗之目的，係為避免器具影響水質採樣
04 之準確性，另清洗水倒進取樣點，因水體有流動性，並無影
05 響採樣。

06 (五)、原告主張其現場採樣樣品業經台塑企業總管理安衛環忠心環
07 境監測檢驗結果為53.3毫克/公升、汎美檢驗科技有限公司
08 檢驗結果為50.5毫/公升，並未超標：

09 查原告進行「同步」自行採樣分析，惟原告之採樣人員非屬
10 環保署許可之環境檢驗機構之檢測人員，且未經地方政府依
11 法公告合格採樣公司人員，檢驗數據無可供參考，且原告僅
12 執行採樣作業，並未依法將所採樣品保存於「4度C冷藏並
13 暗處貯藏」，水樣運送至實驗室恐已變質，其檢驗數據無其
14 效力。

15 (六)、聲明：(1)原告之訴駁回。(2)訴訟費用由原告負擔。

16 四、本件如事實概要欄所載之事實，除下列爭執要點外，餘有訴
17 願決定書、原處分、送達證書、水污染稽查紀錄、台宇公司
18 水質樣品檢驗報告、檢驗委託單等可稽。本件爭執要旨在於
19 : (一)本件受理訴願機關所作成訴願決定，有無違反訴願法第
20 67條第3項：「…調查證據之結果，非經賦與訴願人及參加
21 人表示意見之機會，不得採為對之不利之訴願決定基礎。」
22 之規定？(二)水污染防治法第23條第1項：「水污染物及水質
23 水量之檢驗測定」該條文中之『檢驗測定』是否包括『採樣
24 』，被告所屬雲林縣環保局委託元科公司人員至原告廠區放
25 流口『採樣』，有無違反水污染防治法第23條第1項之規定
26 ？本件『採樣』過程是否適法？分述如下：

27 五、本院判斷：

28 (一)、本件受理訴願機關所作成訴願決定，有無違反訴願法第67條
29 第3項之規定：

30 1、按「檢驗測定機構應取得中央主管機關核給之許可證後，始
31 得辦理本法規定之檢驗測定。前項檢驗測定機構應具備之條

件、設施、檢驗測定人員資格限制、許可證之申請、審查程序、核（換）發、撤銷、廢止、停業、復業、查核、評鑑程序及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。本法各項檢驗測定方法，由中央主管機關定之。」此為空氣污染防治法第44條所明定，而水污染防治法第23條規定：「水污染物及水質水量之檢驗測定，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之檢驗測定機構辦理。檢驗測定機構之條件、設施、檢驗測定人員之資格限制、許可證之申請、審查、核發、換發、撤銷、廢止、停業、復業、查核、評鑑等程序及其他應遵行事項之管理辦法及收費標準，由中央主管機關定之。」上開兩種法之規範方式相似，而空氣污染防治法第44條明文規定「本法各項檢驗測定方法，由中央主管機關定之。」，水污染防治法雖然就檢驗測定方法沒有規定得由中央主管機關定之，然亦不妨礙中央主管機關就「本法各項檢驗測定方法」制定相關之檢驗測定方法，先予敘明。

2、查行政院環境保護署就水污染防治事件關於「事業放流水採樣方法（NIEA W109.51B）」、「水中化學需氧量之檢測方法－密閉式重鉻酸迴流法（NIEA W517.52B）」，分別制定相關檢驗測定方式之規定。就「採樣」言，待檢物體確保不受污染之純正性，涉及檢驗結果之正確性與否，為避免其遭受污染，乃須訂定嚴格之採樣及保存方法，故其重要性並不亞於後階段之檢測。而檢測方法更是攸關檢測數值之產出，是行政機關作出裁罰與否之基礎，故「採樣」、「檢測」之適法與否，顯然為接受行政處分一方之重要攻防方法。經查，原告在其訴願書（第13頁）已表明：「請鈞署依上開規定，命原處分機關提出本件放流水之檢驗報告，並檢視有無採樣、檢測之瑕疵，同時賦與訴願人表示意見之機會。」；並於訴願補充理由書（第1、2頁）中質疑「採樣」人員之資格及「採樣」方法之適法性。然訴願機關僅就「採樣」及「檢測」請環境檢驗所表示意見，並就環境檢驗所回覆之意見逕

01 採為不利訴願決定之基礎，且僅於訴願決定書敘明「本件檢
02 驗報告經本署環境檢驗所檢視全卷及檢驗報告，核認本案樣
03 品之採樣及檢測，並無違反本署公告『事業放流水採樣方法
04 (NIEAW109.51B)』、『水中化學需氧量之檢測方法-密閉
05 式重鉻酸迴流法(NIEAW517.52B)』規定情事，並未就該調
06 查證據之結果給予原告表示意見之機會，致其喪失進一步請
07 求調查證據發現真實之機會，自有悖正當行政程序之違法。

08 (二)、水污染防治法第23條第1項：規定「水污染物及水質水量之
09 檢驗測定，除經中央主管機關核准外，應委託中央主管機關
10 核發許可證之檢驗測定機構辦理。」該條文中之『檢驗測定
11 』是否包括『採樣』，被告所屬雲林縣環保局委託元科公司
12 人員至原告廠區放流口『採樣』，有無違反水污染防治法第
13 23條第1項之規定？本件『採樣』過程是否適法？

14 1、如前所述，「採樣」與「檢測」同等重要，故行政院環境保
15 護署就水污染防治事件之放流水「採樣」及各項「檢測方法
16 」制定有相關標準作業流程並於公告後，提供稽查單位及檢
17 測單位有所依循。是水污染防治法第23條第1項所規範之『
18 檢驗測定』一詞，從文義解釋中之當然解釋，自應包括『採
19 樣』在內，因一個正確檢測數據結果的產出，『採樣』是個
20 不可或缺的環結，其重要性不亞於『檢測』本身，故同法第
21 23條第2項所要求檢驗測定機構之條件、設施、檢驗測定人
22 員之資格限制、許可證之申請、審查、核發、換發、撤銷、
23 廢止、停業、復業、查核等規定，不僅適用於『檢測單位』
24 ，同樣適用於『採樣單位』，方符合法規範之意旨。

25 2、經查，元科公司並非行政院環境保護署環境檢驗所認可「
26 W517.52B檢測方法」之環境檢驗測定機構名單，此為兩造所
27 不爭執，且被告亦未提出元科公司已經主管機關核發許可證
28 之檢驗測定機構，則由元科公司人員進行本件之『採樣』其
29 適法性實屬可疑。

30 3、按「同法第23條規定『水污染物及水質水量之檢驗測定，除
31 經中央主管機關核准外，應委託中央主管機關核發許可證之

01 檢驗測定機構辦理』。因此本署許可之環境檢驗測定機構之
02 檢測人員經實施相關教育訓練之後，依本署公告檢測方法及
03 相關品質規範管理檢測機構人員執行採樣，即屬適法」（參
04 行政院環境保護署署長信箱回覆，附件6參照，審理卷第
05 106頁）。又行政院環境保護署102年5月6日環署水字第
06 1020037207號函：「若受託對象非屬本署核發許可證之檢驗
07 測定機構，其屬性為行政助手，環保機關稽查人員應帶隊辦
08 理，並執行採樣、檢測業務，受託者則協助辦理貼標籤、冷
09 藏、記錄、拍照等非直接涉及採樣、檢測之助理事宜。」；
10 「貴單位若需公告委託專責機構，協助辦理具裁處效力之採
11 樣事宜，宜於公告內容明列受託機構（如顧問公司或專責機
12 構等）應具備依『環境檢驗測定機構管理辦法』取得之本署
13 環境檢驗測定機構許可證，且具有『事業放流水採樣方法』
14 許可項目之條件，後續執行採樣業務時方具正當性及合理性
15 。」（附件7，審理卷第107頁參照）由以上水污染防治法
16 之中央主管機關行政院環保署，就水污染防治法第23條之解
17 釋，可知主管機關，若欲將採樣、檢測等具裁處效力之事宜
18 委託其它機關辦理，則其應具備依『環境檢驗測定機構管理
19 辦法』取得之環保署環境檢驗測定機構許可證，且具有『事
20 業放流水採樣方法』許可項目之條件，於後續執行採樣業務
21 時方具正當性及合理性。否則受託者僅能協助辦理貼標籤、
22 冷藏、記錄、拍照等非直接涉及採樣、檢測之助理事宜。」
23 上開解釋自可拘束原處分機關。

24 4、經查，被告雖於107年4月20日以府環水二字第0000000000
25 號公告元科公司協助辦理「107年度雲林縣水污染稽查管制
26 暨申報許可資料管理計畫」，辦理包括『執行轄內事業位稽
27 查及放流水採樣工作，而本案被告所屬環保局於107年5月
28 15日偕同至原告廠區辦理抽測之機構為元科公司人員，從卷
29 內訴願決定卷內之水污染源稽查／採樣現況表之稽查／採樣
30 現況照片，可知係由元科公司人員單獨作業整個採樣過程，
31 雖然證人李文琪（本件被告稽查人員）到院證稱：「（請問

證人當時對本案採樣時，是否有全程在場監督？）答：對，當時都是在場監督的。」、「（當天稽查有無分工？）答：當時我們分工，我是指揮調度，他們是直接採樣，我做書面紀錄，稽查紀錄。」、「（採樣工作不是你負責進行？答：不是）」、「（當時進行完整採樣工作大概有幾個步驟可否說明？）答：要先把水樣採起來、容器要先沖洗，從洗完後再蒐集採樣品在瓶子，當場會測量PH值、溫度、水溫可現場做量測的，量測好紀錄下來，把蒐集樣品封罐，簽寫封條並由我會同受採樣公司簽名後封條封存再送檢驗。」可證本件環保局稽查人員僅係在旁從事監督「採樣」及記錄採樣過程，然整個「採樣」程序，係由元科公司人員單獨完成，要與上開環保署就行政助手，於稽查時所得為之行為所作成之解釋有違。而所謂『監督』，因非親自為之，而係假手他人，環保局之稽查人員同時間尚在進行其它紀錄工作，實難專一進行監督，而『採樣』過程，依被告提出之『事業放流水採樣方法』之規定，顯見其相當繁瑣，且具專業性，顯非一般非專業人員所得勝任，故任一環結之疏忽，皆有可能造成採樣之『待測物』之污染，被告卻將此等重要之『採樣』工作委由元科公司人員單獨作業，自有違誤。

5、另本院依據原告原告提出之光碟勘驗結果如下：

畫面中在11.19.20秒左右在採樣區有人隔著柵欄，以長條狀的採樣器尾端塑膠瓶，採樣人員有以採樣器在流動水裡有清洗的動作，再將水倒入水裡面，再取樣之情形。此有勘驗筆錄可參，然依照『事業放流水採樣方法』採樣方法第三點第(一)項規定「採樣器材應避免交互污染」，然從勘驗影像，可知採樣人員清洗採樣容器後，隨即將清洗水倒入水面，之後又從水面採取樣品。雖然被告辯稱，清洗水倒回取樣點，因水體具流動性，無影響所採水樣之情事云云，惟上開『事業放流水採樣方法』既指示採樣器材應避免交互污染，則採樣人員應盡一切可能，避免產生交互污染危險之可能性，確保採樣之『待測物』無污染，方符合上開『事業放流水採樣方

01 法』之規範意旨。

02 6、綜上，元科公司人員並無獨立進行採樣之權限，而本件『採
03 樣』過程，亦有可議之處，再者，原告之放流水自動連續監
04 測（CWMS）該稽查日之數值為62.83毫克／公升，而各小時
05 平均值為58.34-66.56毫克／公升之間（審理卷第141頁）
06 ，並未超出標準值，是本件採樣檢測結果僅能作為管制上之
07 參考，不得作為告發處分之依據。被告既未依法令規定為『
08 採樣』，則其依據採樣檢測結果對原告所為裁罰，於程序上
09 核與正當法律程序之規定有違，其處分即有瑕疵。

10 六、綜上所述，被告未就該調查證據之結果給予原告表示意見之
11 機會，亦未依前揭法令規定『採樣』及審查採樣檢測結果，
12 顯有違正當法律程序之要求，而難期公正，致影響原告權益
13 ，則被告依採樣檢測結果對原告所為裁罰，及並依環境教育
14 法裁處環境保護權責人員環境講習2小時，自屬違法；訴願
15 決定，未予糾正，亦有未洽。原告訴請將訴願決定及原處分
16 均撤銷，核有理由，爰均撤銷之。

17 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法與判決結果不
18 生影響，爰不予一一論駁。

19 八、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第
20 1項前段，判決如主文。

21 中 華 民 國 108 年 10 月 17 日
22 行政訴訟庭 法 官 陳定國

23 上列為正本係照原本作成。

24 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
25 明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可
26 認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應
27 於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均
28 須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上
29 訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

30 中 華 民 國 108 年 10 月 17 日
31 書記官 鄭國銘

