高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@民國108年6月25日辯

原　　告　油福有限公司
代　表　人　彭上優
訴訟代理人　梁志偉　律師
　　林石猛　律師
上　一　人
複代理人　陳建宏　律師
被　　告　高雄市政府環境保護局
代　表　人　袁中新
訴訟代理人　邱義雄
　　陳信豪

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服高雄市政府中華民國107年10月25日高市府法訴字第10730814500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、被告代表人原為蔡孟裕，嗣於本件訴訟審理中變更為張瑞琿、袁中新，並經被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第157頁、第89頁至第90頁），核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：

（一）原告在高雄市○○區○○路○○○巷○○號設廠（下稱系爭工廠）從事食品製造業，惟未領有廢水排放許可證或簡易排放許可文件。被告於民國106年12月6日接獲民眾陳情而派

員前往稽查，認原告將廠內廢水利用流經廠區旁之農田水利溝排入鳳山圳，經採樣檢測結果，水溫為44.3℃（最大限值35℃）、氫離子濃度指數為5.6（最大限值6-9）、懸浮固體為102m g/L（最大限值30mg/L）、生化需氧量為21,200mg/L（最大限值30mg/ L）、化學需氧量為43,900mg/L（最大限值100mg/L），均未符合行為時放流水標準。

（二）被告於107年2月7日發函通知原告陳述意見。原告乃於同年月10日提出書面意見。經被告審酌調查事實證據及原告所陳述之意見後，仍認原告違反水污染防治法（下稱水污法）第7條第1項及第14條第1項等規定，而從一重依同法第40條第1項及違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第2條規定，以107年5月23日高市環局稽字第10735403100號函附同日高市環局水處字第00-000-000000號裁處書（下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）165萬元罰鍰，並依同法第45條第1項後段規定命系爭工廠產出廢水製程全部停工，另依環境教育法第23條規定處以環境講習8小時。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、被告於106年12月6日進入原告廠內採樣廢水後交由被告環境稽查科進行檢測，惟就該採樣之樣品，被告WW00000000號檢測報告（下稱檢測報告）中並未載明或以相片佐證稽查人員於現場採樣後，有無確實依循環境樣品採集及保存作業指引（下稱作業指引），在運送過程及檢測期間使樣品保存於4℃之環境，亦無相關之樣品保存監控記錄。且被告環境稽查科於106年12月7日收樣後，迄106年12月18

日始出具檢測報告，期間相隔長達11日，顯已逾作業指引所規範之保存期限，其檢測結果是否正確而得為裁罰之依據，非無疑問。此外，原處分僅記載檢測報告之數值，並未對採樣及檢測人員是否合乎法令規定而確實執行樣品之相關保存程序為任何說明，亦無檢送相關具體資料予原告知悉，即認定原告違反水污法第7條第1項暨行為時放流水標準第2條規定，使原告無從確認被告認定事實有無錯誤、有無確實依相關法規作成裁罰之依據，有行政處分形式不完備之瑕疵，而有悖於行政程序法第5條及同法第96條第1項第2款所揭明確性原則及正當行政程序之違法。

2、系爭工廠係從事製冬瓜糖作業，106年12月6日當天發生設備閥遭高溫熔解之糖漿噴濺而無法正常操作運轉之情形，若製程鍋具因不耐高溫而破裂，將可能使現場工作人員生命、身體有發生災難之可能，當時係存在一緊急危難。此外，若原告未立即以大量冷水冷卻製程鍋具，鍋內高溫可能使製程鍋具破裂並使鍋內之高溫糖漿大量洩漏，進而侵害現場工作人員之生命、身體及財產等法益，斯時原告別無其他方法得以有效避免此危難，故原告遂出於救助現場工作人員生命、身體、財產法益之緊急危難的意思，以大量冷水沖洗設備閥作為緊急避難措施，此避難行為實屬不得已。且原告因沖洗設備閥不慎排放至溝渠之廢水中，並非蘊含高度有害物質及重金屬汙染之工業製程產出之廢液，與原告所採取保全廠區工作人員法益之措施相互權衡，應認其無避難過當之情形，符合行政罰法第13條緊急避難之阻卻違法事由，自得減輕或免除處罰，被告未察，仍對原告裁罰，自屬違法。

3、被告係依據裁罰準則中附表三計算原處分之罰鍰額度，參

諸裁罰準則附表三「壹、違規態樣點數」、「一、基本點數」中關於違規對象類型之規模部分，依同表備註二說明：「未依本法取得許可證（文件）者，規模依本次違反本法前1年全國該業別許可證（文件）登記之百分之50之每日最大排放量平均值認定之。但最大排放量平均值低於主管機關之查核量時，以主管機關之查核量認定之」。被告本應依行政程序法第36條及第43條規定實際調查原告之用水來源及用水量，進而判斷原告事業之廢污水排放規模，惟被告未經實際查核，逕依上述備註二認定原告所屬事業核准之廢污水排放量為650立方公尺（噸），已有違反其調查義務並認定事實錯誤之違誤，故被告適用裁罰準則之其餘標準計算得出之罰鍰金額為165萬元，自屬違法。又被告引用之行政院環境保護署（下稱環保署）105年9月7日環署水字第1050073038號函釋，對於舉證分配由原告進行舉證，違反行政程序法規定機關有職權調查義務之認定，違反法律保留原則，應拒絕適用該函釋。

4、縱原處分認定原告係違反水污法第40條第1項規定而得以裁處本件行政罰，然原告係為避免突發性事故致公共安全危害，而以大量冷水沖洗設備閥後排放廢水之緊急避難行為，顯與故意、經常性之污染行為有別。被告於作成原處分時除違反職權調查義務外，亦未視原告之歸責程度等相關情節裁處妥適罰鍰，彰顯被告並未依法為合義務之裁量，對於應審酌之事項未予審酌，而有裁量濫用之瑕疵，依行政訴訟法第4條第2項及第201條等規定，原處分應予撤銷。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、系爭工廠從事食品製造業，未領有被告核發之水污染防治許可證，經被告於106年12月6日接獲陳情高雄市鳥松區及大寮區交界之鳳山圳有廢水排放，經被告稽查係原告將廠內製糖廢水利用流經廠區旁之農田水利溝（僅原告排放使用）排入鳳山圳，現場採集水樣送驗。嗣會同原告人員進場稽查發現，原告從事製糖作業，其製程略以：1.台糖精製糖、二砂糖、2.加水溶解、3.加冬瓜片共煮、4.冷卻、5.成品（冰糖、紅糖、冬瓜糖磚）。原告廢水來源主要有2股，其中廠後方有冷卻水排放係使用地下水進行製程冷卻，其每日排放量約20噸左右，另生產製程共有3個二重鍋（每個容量約2噸）用以生產紅糖、冰糖及冬瓜糖磚，每日生產作業時間約為早上8點至下午5點15分，每個二重鍋每次作業約2小時，即須清洗1次所產生之清洗廢水，皆未經處理直接由廠房後方水利溝排放至鳳山圳，前述清洗（二重鍋）廢水及冷卻水產生方式與排放行為亦經原告負責人確認無誤。

2、原告每日廢水產生量已達20噸以上，屬水污法第2條第7款暨「水污染防治法事業分類及定義」之食品製造業，惟原告未領有廢水排放許可證，現場已請原告立即停止排放；原告當日所排廢水經採樣檢測結果為：pH為5.6（最大限值6-9）、水溫為44.3℃（最大限值35℃）、懸浮固體（SS）為102mg/L（最大限值30mg/L）、生化需氧量（BOD）為21,200（最大限值30mg/L）及化學需氧量（COD）為43,900mg/L（最大限值100mg/L）皆未符合放流水標準，已違反水污法第7條第1項暨行為時放流水標準第2條規定，故被告從一重依水污法第40條第1項暨裁罰準則第2條及附表

三規定，裁處165萬元罰鍰，並依同法第45條第1項後段之規定命原告自文到日起系爭工廠廠區產出廢水製程全部停工及環境講習8小時整，並無違法。

3、被告於106年12月6日至系爭工廠稽查時，現場立即採集水樣送驗並拍照存證，稽查採樣過程均依環保署公告之「事業放流水採樣方法」進行採樣、保存及運送水樣，且檢測數據亦依環保署公告檢測方法產生。依稽查採樣紀錄顯示，本件所採集之水樣依待測檢驗項目之保存方法規定經適當加酸保存與樣品貼上標籤及封條後，皆已移入含冰水浴之樣品冷藏設備（保存箱）進行保存，並符合事業放流水採樣方法（NIEA W109.52B）待測水樣於4℃± 2℃冷藏及暗處保存之規定。又依被告生化需氧量檢驗紀錄表內容所紀錄之最高溫：20.6℃與19.6，係指被告檢驗室中恆溫培養箱控制溫度之範圍值，並符合水中生化需氧量檢測方法（NIEA W510.55B）所稱「恆溫培養箱：溫度可控制在20± 1℃」之規定。另本件水樣係於106年12月7日由被告環境檢驗科收樣後進行樣品之檢驗，並依檢測方法規定進行驗算、審核確認才出具完整水質報告，有被告環境檢驗科之相關檢驗紀錄表及個人工作日誌可稽。原告主張採樣時間至報告出具時間已逾樣品保存期限乙節，屬對前述採樣、檢測方法程序之誤解，本件水質報告數據，足以代表原告排放廢水水質。

4、原告主張稽查當日發生設備遭高溫熔解之糖漿噴濺致無法正常操作，並實施大量冷水冷卻製程鍋具之緊急避難措施云云，惟被告稽查當時，原告製糖製程處於正常操作之狀態，原告陪同稽查人員稽查時，其態度亦屬正常，倘生產製程如發生可能致生緊急危害之情形，依一般經驗法則，

現場應有紊亂、急迫等情狀。觀諸稽查記錄及相關相片，顯無原告所指緊急危難之情狀或處於致力收集用以冷卻設備閥之廢水的狀態；再者，倘現場確實存有阻卻違法事由者，依一般通念，原告自應立即主張；原告明知被告稽查記錄並無緊急危難情狀之記載，詎漠視不語，並於稽查記錄簽名確認，顯然有違一般經驗法則，故原告嗣後始主張製程設備故障發生緊急危難之情形，亦屬推諉之詞。又原告對於製程設備修繕事實固有提出發票以資證明，除難證明符合緊急避難之要件外，系爭廢（污）水的產生，如前所述，係因二重鍋的清洗過程所產生，至於二重鍋故障與否，與本件無涉，原告事後推諉之詞，並不足採。原告僅空泛指稱緊急避難事由的存在，卻未提出相關佐證資料，尚難據為免罰之理由。另原告所屬系爭製糖製程有清洗（二重鍋）廢水及冷卻水產生，且原告於稽查當日所排放之廢水，經檢測結果為生化需氧量（BOD）及化學需氧量（COD）分別超出放流水標準高達706倍及439倍，已造成嚴重之環境污染，據此，被告對於原告未經許可排放系爭廢污水之行為予以處分，於法並無違誤。

5、原告經被告認定屬水污法第2條第7款暨「水污染防治法事業分類及定義」之食品製造業，且未依水污法規定取得排放許可證（文件），並於廠內使用自來水及地下水並作為生產製程使用，為原告所不爭執。被告於106年12月6日至原告廠內稽查時，原告無法提供地下水水權狀，且其設置地下水井並使用地下水供廠內製程冷卻水作業，然原告僅於訴願補充理由（二）檢附自來水單，並未提供廠內地下水水量相關資料供被告查核確認，屬於原告用水來源不明確之情事，依環保署104年10月19日環署水字第104008390

6號令裁罰準則附表3之備註二說明及105年9月7日函釋意旨，需以製程類似之同業別排放量作為規模之認定；據此，被告依環保署106年3月20日環署水字第1060020779號公告之「105年全國水污染防治許可證（文件）登記之前50%之每日核准排放量平均值」項次42.食品製造業每日核准排放量平均值為650立方公尺（噸），並依裁罰基準附表3規定計算處分點數，認事用法，並無違誤。本件處罰之理由為原告之製程「未經許可排放廢污水」，既然系爭製程為原告營業獲利之工具，被告課予其具體輕過失的注意義務，尚屬合理正當；再者，過失責任的認定乃構成要件的範疇，原告主張被告未考量歸責程度衡酌裁處罰鍰額度，容屬誤解，蓋環保署發布裁罰準則已明定行為人歸責程度與罰鍰的計算之標準，已將歸責程度予以類型化，且產生學理或實務上所稱外部化效力，被告自應受其拘束，秉於相同案件相同處理，不得為恣意差別待遇的原則辦理，原告指被告裁量濫用云云，誠屬誤解，並不足採。

（二）聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

（一）原告是否有未取得排放許可證或簡易排放許可文件即排放廢水至地面水體，以及其所排放廢水未符合行為時放流水標準限值之違章行為？

（二）被告以原處分裁罰原告罰鍰165萬元，並命系爭工廠產出廢水製程停工及處以環境教育講習8小時，是否適法？

六、本院之判斷：

（一）本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有高雄市政府102年5月14日高市府經工工字第10265437600號函、產品製程及工廠登記抄本（見原處分卷第11頁至第15頁

）、被告106年12月6日稽查紀錄、檢測報告、稽查照片、限期改善或補正通知書（見原處分卷第1頁至第6頁）、被告107年2月7日高市環局稽字第10730696900號函（見原處分卷第7頁至第8頁）、原告107年2月10日環字第1070210號函（見原處分卷第10頁）、原處分（見本院卷第30頁）及訴願決定（見本院卷第32頁至第51頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、水污法第7條（91年5月22日修正公布）：「（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。直轄市、縣（市）主管機關得視轄區內環境特殊或需特予保護之水體，就排放總量或濃度、管制項目或方式，增訂或加嚴轄內之放流水標準，報請中央主管機關會商相關目的事業主管機關後核定之。」

2、水污法第14條第1項（104年2月4日修正公布）：「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。」

3、水污法第40條第1項（104年2月4日修正公布）：「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。」

4、水污法第45條第1項（104年2月4日修正公布）：「違反第14條第1項未取得排放許可證或簡易排放許可文件而排放廢（污）水者，處新臺幣6萬元以上6百萬元以下罰鍰，主管機關並應令事業全部停工或停業；必要時，應勒令歇業。」

5、環境教育法第23條（106年11月29日修正公布）：「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，經處分機關處分停工、停業或新臺幣5千元以上罰鍰者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派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小時以下環境講習。」

（三）原告確有未取得排放許可證或簡易排放許可文件即排放廢水至地面水體，以及所排放廢水未符合行為時放流水標準限值之違章行為：

1、原告在系爭工廠從事食品製造業（冬瓜糖磚、紅糖、冰糖製造），惟未領有被告核發之水污染防治許可證，為原告所自承，並有高雄市政府102年5月14日高市府經工工字第10265437600號函、產品製程及工廠登記抄本（見原處分卷第11頁至第15頁）在卷可稽。而被告於106年12月6日接獲民眾陳情指稱高雄市鳥松區及大寮區交界之鳳山圳有廢水排放，經被告至系爭工廠稽查發現係原告將廠內製糖所產生之廢水利用流經廠區旁之農田水利溝（僅原告排放使用）排入鳳山圳；而系爭工廠之廢水來源主要有2股，其

一為廠後方有冷卻水排放，係使用地下水進行製程冷卻，每日排放量約20噸左右；另一則為生產製程使用3個二重鍋（每個容量約2噸）用以生產紅糖、冰糖及冬瓜糖磚，每日生產作業時間約為早上8點至下午5點15分，每個二重鍋每次作業約2小時，即須清洗1次所產生之清洗廢水，皆未經處理直接由廠房後方水利溝排放至鳳山圳等情，有被告106年12月6日稽查紀錄（見原處分卷第1頁至第2頁）及稽查照片（見原處分卷第4頁）附卷可考。而原告之負責人已自承系爭工廠使用地下水進行製程冷卻，每日廢水排放量已達20噸，則原告核屬水污法第2條第7款暨「水污染防治法事業分類及定義」之食品製造業，自亦屬水污法第14條第1項規定應申請排放許可證或簡易排放地面水體許可文件之業者。而原告未向主管機關取得相關許可文件，即將其生產製程中所生廢水直接由廠房後方水利溝排放至鳳山圳，故被告認定原告未取得排放許可證或簡易排放許可文件即排放廢水至地面水體而有違反水污法第14條第1項規定之行為自屬有據。

2、原告於被告稽查當日所排廢水經被告採樣檢測結果為：pH為5.6（最大限值6-9）、水溫為44.3℃（最大限值35℃）、懸浮固體（SS）為102mg/L（最大限值30mg/L）、生化需氧量（BOD）為21,200（最大限值30mg/L）及化學需氧量（COD）為43,900mg/L（最大限值100mg/L）皆未符合行為時放流水標準等情，此有檢測報告（見原處分卷第3頁）及行為時放流水標準（見原處分卷第158頁、第159頁）附卷可憑，故被告認定原告違反水污法第7條第1項暨行為時放流水標準第2條規定，亦屬有據。

3、原告雖主張：檢測報告中並未載明或以相片佐證稽查人員

於現場採樣後，有無確實依循作業指引，在運送過程及檢測期間使樣品保存於4℃之環境，亦無相關之樣品保存監控記錄；且被告環境稽查科於106年12月7日收樣後，迄106年12月18日始出具檢測報告，期間相隔長達11日，顯已逾作業指引所規範之保存期限，其檢測結果是否正確而得為裁罰之依據，非無疑問；原處分僅記載檢測報告之數值，並未對採樣及檢測人員是否合乎法令規定而確實執行樣品之相關保存程序為任何說明，亦無檢送相關具體資料予原告知悉，即認定原告違反水污法第7條第1項暨行為時放流水標準第2條規定，使原告無從確認被告認定事實有無錯誤、有無確實依相關法規作成裁罰之依據，有行政處分形式不完備之瑕疵，而有悖於行政程序法第5條及同法第96條第1項第2款所揭明確性原則及正當行政程序之違法云云。然查：

（1）環保署公告「事業放流水採樣之方法（NIEA W109.51B）」之適用範圍已敘明「本方法適用於事業、污水下水道系統及建築物污水處理設施放流水之採集」，故被告稽查事業廢（污）水排放至地面水體之水質是否符合法定標準之採樣程序，自應依該採樣方法執行採樣。而該採樣方法就採樣保存方法規定：「六、採樣及保存……（八）將樣品貼上樣品標籤及封條後，移入樣品冷藏設備進行保存及運送；樣品運送過程其樣品保存箱內應放入足量的冰塊及水形成冰水浴（註3）或其他適當方法，以符合待測物檢測方法或附表之保存方法規定。」及「附註：……3.本表未列出之檢測項目，建議以玻璃或塑膠瓶盛裝，於暗處，4± 2℃冷藏，並儘速分析。」（見本院卷第137頁、第139頁、第145頁）。對照被告於1

06年12月6日至系爭工廠稽查時，發現原告將廠內製糖廢水利用流經廠區旁之農田水利溝排入鳳山圳後，現場立即採集水樣乙組送驗並拍照存證等情，有被告稽查照片（見原處分卷第4頁至第5頁）在卷可憑；而由稽查照片以觀，被告所採集之水樣確均依待測檢驗項目之保存方法規定經適當加酸保存與樣品貼上標籤及封條後，移入含冰水浴之樣品冷藏設備（保存箱）進行保存無誤，此亦有稽查紀錄中稽查結果摘要欄中關於取樣送驗之紀錄可佐（見原處分卷第1頁），故由被告之採樣過程及其實際所使用之上開設備足認被告採樣運送過程已符合前揭事業放流水採樣方法（NIEA W109.52B）待測水樣於4℃± 2℃冷藏及暗處保存之規定。原告質疑本件水樣之保存方式是否符合相關規定欠缺相關紀錄云云，並不可採。

（2）被告採樣日期為106年12月6日16時9分，收樣日期為同年月7日8時25分，懸浮固體於同年月7日16時40分完成檢驗，並於同年月11日13時30分完成驗算；化學需氧量則於同年12月8日完成驗算；生化需氧量培養日期為106年12月7日至同年12日，檢驗室中恆溫培養箱控制溫度之範圍值為20.6℃至19.6℃，驗算員於同年月15日完成驗算數據等情，有檢測報告（見原處分卷第3頁）、懸浮固體、生化需氧量、化學需氧量檢驗紀錄表及個人工作日誌（見原處分卷第146頁至第156頁）及被告108年4月26日高市環局稽字第10834450100號函及附件（見本院卷第119頁至第129頁）等附卷足稽，亦足認本件樣品之採樣及檢測程序均符合環保署公告「水中生化需氧量檢測方法（NIEA W510.55B）」、「水中化學需氧量檢

測方法-重鉻酸鉀迴流法（NIEA W515.54A）」及「水中總溶解固體及懸浮固體檢測方法-103~105℃乾燥(NIEA W210.58A)」等規定，其檢測結果自得作為裁罰之依據。原告並未慮及被告所採集之水樣經檢驗後，仍須依檢測方法規定進行驗算、審核確認始能出具完整水質報告，其主張原處分違反正當行政程序云云，顯係出於對檢驗程序之誤解，且乏其據，亦不足採。

（3）按行政行為之內容應明確；行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，行政程序法第5條及第96條第1項定有明文。而行政程序法第96條之立法目的，在於使受處分之人民得瞭解行政處分之原因事實及處分依據之法令，而非要求行政機關將相關之法令、事實或採證認事之理由等鉅細靡遺記載，是書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，最高行政法院102年度判字第380號、101年度判字第488號判決亦同此見解。本件原處分既已分別記載主旨、事實、理由及其法令依據（見本院卷第27頁至第30頁），亦已載明稽查當日所採水樣之檢測數據及其法定限值等事實，縱未記載所採集水樣之保存程序及詳細檢驗過程，仍已足使原告得以瞭解該行政處分之原因事實及處分依據之法令，依上開說明，自難認原處分此部分有何違反行政行為明確性原則之瑕疵，故原告上開主張自無可採。

（四）被告以原處分裁罰原告罰鍰165萬元，並命系爭工廠產出廢水製程停工及處以環境教育講習8小時，應屬適法：

1、按「（第1項）違反行政法上義務之行為非出於故意或過

失者，不予處罰。（第2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」準此，行政罰之責任，包括故意及過失之違反行政法上義務行為均屬可罰，且法人之代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，即推定為該非法人團體之故意、過失。查原告所設之系爭工廠排放至地面水體之廢水確有超過行為時放流水標準所定之最大限值情形，且其亦有未取得排放許可證或簡易排放許可文件即排放廢水至地面水體之違章行為，業如上述；原告所屬之從業人員就上開違章行為縱無故意，亦難謂無過失，依上開規定，自應推定為原告之故意、過失。

2、原告雖主張：106年12月6日當天發生設備閥遭高溫熔解之糖漿噴濺而無法正常操作運轉之情形，若製程鍋具因不耐高溫而破裂，將可能使現場工作人員生命、身體有發生災難之可能，當時係存在緊急危難；原告出於救助現場工作人員生命、身體、財產法益之緊急危難的意思，以大量冷水沖洗設備閥作為緊急避難措施，實屬不得已；且原告因沖洗設備閥不慎排放至溝渠之廢水中，並非蘊含高度有害物質及重金屬汙染之廢液，與原告所採取保全廠區工作人員法益之措施相互權衡，應無避難過當之情形，符合行政罰法第13條緊急避難之阻卻違法事由，得減輕或免除處罰云云，並提出當日修復廠內二重鍋之估價單為佐。然查：

（1）行政罰法第13條係仿刑法第24條緊急避難不罰之規定而設，其適用前提是必須存在「緊急危難」情事，亦即：

行為人倘若沒有立即採取避難行為，有可能喪失救助自己或他人法益的機會，而無法阻止損害的發生或可能造成擴大損害的狀況；此外，必須是出於「不得已之行為」，亦即在面臨上述緊急危難下，行為人除採取該避難行為外，別無其他更適當的選擇，換言之，行為人面對利益衝突時，不得不選擇犧牲某利益，以保全特定法益。準此，必須存在對於自己或他人生命、身體、自由、名譽或財產存在現在之危險，而只能藉由合致違反行政法義務之行為加以排除，始符合行政罰法第13條所定緊急避難之要件。

(2)被告到場稽查當時，系爭工廠之製程及員工均處於正常操作生產狀態，且負責人亦未於稽查人員製作稽查紀錄時，當場表示有何設備閥遭高溫熔解之緊急危難情事，此觀稽查記錄（見原處分卷第1頁至第2頁）及稽查相片（見原處分卷第157頁）即明。倘系爭工廠之製程於被告前往稽查當日確已發生緊急危難之情形，衡諸一般經驗法則，現場員工理當處於優先排除設備故障之緊急狀態而無可能繼續從事正常生產，且其負責人勢將於稽查人員製作稽查紀錄時當場表明該工廠當時存在緊急危難情事，以供稽查人員查考。惟由上開卷內證據資料顯示，被告稽查人員到場時，系爭工廠顯仍處於正常操作生產之狀態，並無任何發生緊急危難之徵象，故原告嗣後主張該日製程設備故障而有緊急危難之情形云云，自難認與客觀事實相符。至原告固提出稽查當日修復廠內二重鍋之估價單及統一發票（見本院卷第55頁）為佐。然該估價單及統一發票縱令為真，亦僅足證原告曾於稽查當日曾有維修二重鍋情事，尚不足以證明該二重鍋之維

修原因、維修機件部位及其維修原因之程度已在客觀上造成緊急危難情事，故原告執此主張其當時符合緊急避難情事云云，仍無可採。被告認定原告違反水污法第7條第1項、第14條第1項規定而從一重依同法第40條第1項裁罰，則屬有據。

3、原告另主張：被告本應依行政程序法第36條及第43條規定實際調查原告之用水來源及用水量，進而判斷原告事業之廢污水排放規模，惟被告未經實際查核，逕依依裁罰準則中附表三備註二認定原告所屬事業核准之廢污水排放量為650立方公尺（噸），有違反其調查義務並認定事實錯誤之違誤，被告適用裁罰準則之其餘標準計算得出之罰鍰金額為165萬元，自屬違法；縱原處分認定其違反水污法第40條第1項規定而得以裁處行政罰，惟其係為避免突發性事故致公共安全危害，而以大量冷水沖洗設備閥後排放廢水之緊急避難行為，顯與故意、經常性之污染行為有別，被告未視原告之歸責程度等相關情節裁處妥適罰鍰，並未依法為合義務之裁量，對於應審酌之事項未予審酌，而有裁量濫用之瑕疵云云。然查：

（1）按「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。」此觀行政罰法第18條第1項規定甚明。而行政法院對於行政機關行使裁量權所作成裁量處分之司法審查，關於裁量權之行使部分，除非行政機關行使裁量權之過程或結果，有逾越權限或濫用權力之情形，而以違法論者外，原則上尊重之而作有限司法審查。次按「依本法處罰鍰者，其額度應依污染特性及違規情節裁處。前項裁罰準則由中央主管機關定之。

」水污法第66條之1定有明文。被告所適用之裁罰準則即為中央主管機關環保署基於水污法第66條之1第2項授權，考量水污法違規行為之態樣及情節之輕重，就行政罰法第18條第1項所定之裁量事由加以具體化所訂定之裁罰基準，以期統一各地方環保人員執法時之裁罰標準，被告自應於其裁罰時加以適用。

(2)被告對原告本件違章行為之罰鍰裁處係審酌：原告之規模排放量屬500≦Q＜700，且因水質檢測生化及化學需氧量為放流水標準限值5倍以上，屬嚴重違規，違規基本點數8點；氫離子濃度指數（PH）為5.6，屬5.0≦PH＜6.0，違規點數為1；水溫44.3℃，放流水標準限值35℃，兩者之攝氏溫差為9.3，因≧9℃，違規點數為6；其他水質項目，生化需氧量超過行為時放流水標準限值706倍【計算式：（00000－00）/30＝705.6（小數點後四捨五入）】，化學需氧量排放濃度則超過限值439倍【計算式：（00000－000）/100＝439】，以超過放流水標準限值倍數最高之生化需氧量認定，違規點數應為40；合計涉及排放或未經許可稀釋行為之點數為47點；本次違規無加重點數。而減輕點數部分：因其經常僱用員工數未滿100人，且自本次違反之日起往前回溯1年內無違反相同條款，應減輕點數11點【計算式：（8＋47）x 0.1＝55× 0.1＝5.5點】；又其稽查配合度良好，應減輕5.5點【計算式：（8＋47）x 0.2＝55× 0.2＝11點】；且其3年內首次違規且未涉及水污染防治法第73條規定之情形，尚應再減輕點數11點【計算式：（8＋47）x 0.2＝55× 0.2＝11點】。故其處分點數應為27.5點（計算式：8＋47－11－5.5－11＝27.5點）。生化需

氧量及化學需氧量排放濃度分別超過行為時放流水標準限值達706倍及439倍，已屬嚴重違規，處分基數為6萬元等情，裁處罰鍰165萬元【計算式：罰鍰額度＝處分點數x處分基數＝ 27.5× 6萬元＝165萬元】等情，此據被告陳明在卷（見訴願卷第128頁至第129頁）。足認原處分係依裁罰準則第2條附表三及附表八之規定作為計算依據（見訴願卷第154頁至第156頁），核其罰鍰之裁處既係適用前揭經法律授權訂定之裁量準則且已審酌前揭原告違反行政法上義務行為應受責難程度、此部分所生影響等行政罰法第18條第1項所定因素，且未逾法定裁量範圍，且無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，亦無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，依前揭說明，其罰鍰額度之裁量自難認有何違法。

（3）被告人員到場稽查當日，系爭工廠顯仍處於正常操作生產之狀態，顯無製程設備故障而有緊急危難之情形，業如上述，故原告主張被告未考量其排放廢水為緊急避難行為而視原告之歸責程度等相關情節裁處妥適罰鍰，並未依法為合義務之裁量而有裁量濫用之瑕疵云云，顯乏其據，自無可採。

（4）至原告主張被告未經實際查核，逕依依裁罰準則中附表三備註二認定原告所屬事業核准之廢污水排放量為650立方公尺（噸），有違反其調查義務並認定事實錯誤之違誤云云。惟觀諸前揭裁罰準則附表三「壹、違規態樣點數」「一、基本點數」中關於違規對象類型之規模部分，原則上就應取得排放許可證者，以許可核准之廢污水排放量認定，另依同表備註二說明：「未依本法取得許可證（文件）者，規模依本次違反本法前1年全國該

業別許可證（文件）登記之百分之50之每日最大排放量平均值認定之。但最大排放量平均值低於主管機關之查核量時，以主管機關之查核量認定之」（見訴願卷第154頁至第155頁），足見裁罰準則附表三就違規對象類型之規模換算點數時，原則上亦僅以書面上許可核准之廢污水排放量為計算基礎而非以業者實際廢污水排放量為據；而就未依水污法取得許可證（文件）者之規模認定，除前1年全國該業別每日最大排放量平均值低於主管機關之查核量者外，均以依其違反本法前1年全國該業別許可證（文件）登記之百分之50之每日最大排放量平均值認定，蓋未依水污法取得許可證（文件）者，並無經主管機關許可核准之排放量得以作為計算基礎，且主管機關在稽查未依水污法取得許可證（文件）業者時，亦因業者往往為規避稽查而刻意以各種方式隱匿其違規排放廢水之行為，更難以查核其每日實際廢水排放量，故裁罰準則就此以明確之行業別平均標準作為裁罰基準，俾能提高人民對於違反法令所受裁罰內容之預見可能性及執法人員適用法令之安定性。而該裁罰認定基準，既經主管機關事前對外公告週知；倘業者明知其所屬行業別之認定基準卻仍不願循規蹈矩，依法取得排放許可證（文件），甘冒前揭將受不利認定之風險而仍為未經主管機關許可核准之違法排放，實無由就被告適用上開裁罰準則所事先訂定之認定標準再為爭執。而原告於106年12月6日稽查當日係使用地下水進行製程冷卻，而製糖添加水及二重鍋清洗水則係使用自來水源，其未領有水污染排放許可文件逕將廢水直接由廠房後方水利溝排放至至鳳山圳等情，有被告106年12月6日稽查紀錄（見

原處分卷第2頁）在卷可稽，並經原告代表人於該稽查紀錄簽名確認無訛，足見系爭工廠所使用之水源並非僅有自來水。原告雖於訴願補充理由（二）狀檢附自來水繳費證明（見原處分卷第50頁至第53頁），然僅能作為系爭工廠自來水用量之佐憑；其就使用地下水源部分，既無地下水權狀，亦無法提出地下水用水量相關證據資料以供被告查核確認，則被告客觀上確亦難以查核原告每日排放之正確水量，此即為前揭裁罰準則附表三備註二所欲規範之典型狀況。是被告依裁罰準則附表3之備註二及環保署105年9月7日函釋意旨，以製程類似之同業別排放量作為規模認定之標準，進而作為裁量罰鍰時點數之計算依據，自難認有何違法。故被告既認定原告為未依水污法取得許可證（文件）之業者，乃依環保署106年3月20日公告之105年全國水污染防治許可證（文件）登記事業別食品製造業之前50%之每日核准排放量平均值，按其所屬行業別之廢污水排放量事業規模650立方公尺（噸）作為採計點數標準，自無違誤。原告主張被告違反職權調查義務並有認定事實錯誤之違誤云云，顯然對於該附表三關於規模之採計方式有所誤解，並不可採。

4、原告既有違反水污法第7條第1項及第14條第1項規定之違章行為，故被告從一重依水污法第40條第1項暨裁罰準則第2條及附表三規定，裁處165萬元罰鍰，並依同法第45條第1項後段之規定命原告自文到日起系爭工廠廠區產出廢水製程全部停工及環境講習8小時，自無違法。

七、綜上所述，原告前揭主張均不可採，被告認定原告違反水污法第7條第1項及第14條第1項規定，而依同法第40條第1項、

裁罰準則第2條規定，以原處分裁處罰鍰165萬元，並命原告自文到日起系爭工廠廠區產出廢水製程全部停工，及依行為時環境教育法第23條處環境講習8小時，並無違法；訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後認均與本判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

九、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　16　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　蘇　秋　津

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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　　108　　年　　7　　月　　16　　日

書記官　林　幸　怡