

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度簡上字

上訴人 鳳榮企業股份有限公司

代表人 張福隆

被上訴人 屏東縣政府

代表人 潘孟安

上列當事人間空氣污染防制法事件，上訴人對於中華民國107年12月14日臺灣屏東地方法院107年度簡字第29號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

(一) 上訴人在屏東縣○○鄉○○路○○○號設廠從事塑膠棧板製造作業。被上訴人所屬環境保護局於民國106年7月5日接獲通報該廠發生火災，被上訴人遂於106年7月7日16時許派員稽查，認定上訴人之塑膠粒年使用量為2,000公噸，屬行政院環境保護署（下稱環保署）公告第六批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源「射出成型程序」，惟上訴人未取得固定污染源設置、操作許可證即逕行設置、操作，違反行為時空氣污染防制法（下稱空污法）第24條第1項、第2項規定，乃依同法第57條及公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則規定，以106年7月26日屏府環空字第10632577900號行政裁處書（下稱原處分）裁處上訴人新臺幣（下同）10萬元罰鍰，並命停工及限期上訴人於106年10月24日前完成改善；另依行為

01 時環境教育法第23條第2款規定處環境講習8小時整。

02 (二) 上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，上訴人僅對於原處
03 分關於罰鍰10萬元部分提起行政訴訟，經臺灣屏東地方法
04 院107年度簡字第29號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回
05 其訴，上訴人不服，遂提起本件上訴。

06 二、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明
07 ，均引用原判決所載。

08 三、原判決駁回上訴人起訴之理由：

09 (一) 本件適用之母法為空污法，並以該法第85條授權訂立施行
10 細則；且被上訴人據以認定上訴人行為違法之空污法第24
11 條，該條第3項已明文固定污染源設置與操作許可證之申
12 請、審查程序、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或
13 停止委託及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關
14 定之。參以空污法第3條規定該法主管機關在中央為環保
15 署，在縣市為縣市政府，故環保署據此訂定固定污染源設
16 置與操作許可證管理辦法（下稱許可證管理辦法），並依
17 該辦法發布環保署100年12月19日環署空字第0000000000E
18 號（下稱100年12月19日公告），其授權明確，其規定內
19 容亦與空污法第1條所定規範意旨相符，且屬技術性、細
20 節性規範，自得予以援用，並無上訴人所稱之違反授權明
21 確及法律保留之情形。

22 (二) 環保署100年12月19日公告針對何種行業應屬於指定公告
23 之固定污染源，並非毫無根據，隨意圈選行業類型，而是
24 制定發布時，即已針對各行業是否為空氣之固定污染源經
25 過審核後，始公佈之。況射出成型時，一般塑膠原料處於
26 高溫，原料中所含的單體揮發將產生VOCs（即揮發性有機
27 化合物），這些VOCs並不會憑空消失，既然不會憑空消失

，一定要經過處理，否則將產生空氣污染。上訴人所稱不會產生污染，與事實不符。

（三）經營企業本有就自身企業之法規全面了解與遵守之義務，尤其上訴人所經營之產業對環境會造成污染，本即應對相關法令更加敏感，為降低污染維持永續環境更盡心力，若任何企業都可單純以不知法律為由，不盡守法之義務，不就是認為企業只要單純營利賺錢，至於污染就留給全地球人買單？上訴人既有遵守相關法令之義務，又無從提出不知法令之特別理由，縱無故意，對於未能了解法令，亦有過失。

四、上訴意旨及聲明：

（一）空污法關於授權制定法規命令，均有明確授權條款，如第5條第3項、第6條第4項、第7條第2項等40餘條文，而第24條第1項並無授權條款，依最高行政法院107年度判字第345號判決及司法院釋字第524號解釋意旨，空污法第24條第1項自非環保署100年12月19日公告之授權依據。原審以行為時空污法第24條第3項規定授權制定之許可證管理辦法第2條第2項規定作為環保署100年12月19日公告之授權依據。然許可證管理辦法為授權命令，而授權母法空污法並無允許再轉授權，故許可證管理辦法違反再授權禁止，再轉授權制定環保署100年12月19日公告，該公告因違反授權明確性亦為無效。

（二）空污法第24條第3項並無提及固定污染源之「分類」授權由主管機關定之，惟許可證管理辦法第2條第2項卻授權制定環保署100年12月19日公告，將固定污染源分為第一類、第二類，已逾越母法之授權範圍，並違反再授權禁止原則。雖許可證管理辦法第2條第1項規定：本辦法適用對象

，為依本法第24條第1項指定公告之固定污染源。繼而於該辦法第2條第2項授權制定環保署100年12月19日公告。然空污法第24條第1項規定指定公告之固定污染源必須求諸於授權命令，而非求諸於授權命令即該辦法第2條第2項再轉授權制定之環保署100年12月19日公告。且許可證管理辦法第1條已明文授權依據為空污法第24條第3項，並非同條第1項。許可證管理辦法逾越行為時授權母法空污法第24條第3項之授權，違反法律保留原則。故許可證管理辦法第2條及環保署100年12月19日公告均無效。原處分以環保署100年12月19日公告遽予裁罰上訴人，於法有違，原判決援引逾越授權母法之許可證管理辦法第2條，復適用違背再授權禁止之環保署100年12月19日公告，即屬判決違背法令。

(三) 上訴聲明：

1、原判決廢棄。

2、原處分及訴願決定關於裁罰上訴人10萬元之部分撤銷。

3、被上訴人應返還10萬元予上訴人，並自106年12月24日起，至清償日止按年利率5%計算之損害。

五、本院之判斷：

(一) 應適用之法令：

1、空污法：

(1) 第1條(91年6月19日修正公布)：「為防制空氣污染，維護國民健康、生活環境，以提高生活品質，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」

(2) 第3條(91年6月19日修正公布)：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；……；在縣(市)為縣(市)政府。」

01 (3) 第24條(91年6月19日修正公布)：「(第1項)公私場
02 所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設
03 置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣(市)
04 主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關申請
05 核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。(第
06 2項)前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相
07 關規定之證明文件，向直轄市、縣(市)主管機關
08 或經中央主管機關委託之政府其他機關申請核發操作許
09 可證，並依許可證內容進行操作。(第3項)固定污染
10 源設置與操作許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、
11 廢止、中央主管機關委託或停止委託及其他應遵行事項
12 之管理辦法，由中央主管機關定之。」

13 (4) 第57條(91年6月19日修正公布)：「公私場所未依第2
14 4條第1項或第2項取得許可證，逕行設置、變更或操作
15 者，處2萬元以上20萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠
16 、場，處新臺幣10萬元以上100萬元以下罰鍰，並命停
17 工及限期申請取得設置或操作許可證。」

18 (5) 第85條(91年6月19日修正公布)：「本法施行細則，
19 由中央主管機關定之。」

20 2、空污法施行細則：

21 (1) 第1條(92年7月23日修正發布)：「本細則依空氣污染
22 防制法第85條規定訂定之。」

23 (2) 第3條(92年7月23日修正發布)：「本法第2條第2款所
24 定污染源之類別如下：一、移動污染源：指因本身動力
25 而改變位置之污染源。二、固定污染源：指前款所稱移
26 動污染源以外之污染源。」

27 (3) 第6條第1款、第6款(92年7月23日修正發布)：「本法

所定直轄市、縣（市）主管機關之主管事項如下：一、直轄市、縣（市）空氣污染防制工作實施方案與計畫之規劃、訂定及執行事項。……六、固定污染源之列管、空氣污染物排放資料之清查更新與建檔、設置或操作許可內容之查核及連續自動監測設施設置完成之認可與功能之查核事項。」

（4）第19條第1項及第2項第1款（92年7月23日修正發布）：「（第1項）本法所定空氣污染防制設施，包括設備及措施。（第2項）前項設備種類如下：一、固定污染源：集塵設備、脫硫設備、脫硝設備、焚化設備、洗滌設備、吸收設備、吸附設備、冷凝設備、生物處理設備或其他具有防制空氣污染物排放之裝置。」

3、許可證管理辦法：

（1）第1條（96年11月21日修正發布）：「本辦法依空氣污染防制法第24條第3項規定訂定之。」

（2）第2條（96年11月21日修正發布）：「（第1項）本辦法適用對象，為依本法第24條第1項指定公告之固定污染源。（第2項）中央主管機關得依固定污染源製程、設備之種類、規模，將前項固定污染源分為第一類固定污染源或第二類固定污染源，並指定公告之。」

（二）經核原判決駁回上訴人於原審之訴，並無違誤，茲就上訴意旨再予論述如下：

1、上訴意旨固主張：許可證管理辦法第2條第2項再轉授權制定環保署100年12月19日公告，逾越母法授權範圍，違反法律保留原則、授權明確性原則及再授權禁止原則而無效，原判決予以援用自屬判決違背法令云云。然：

（1）按司法院釋字第443號解釋曾就層級化法律保留原則闡

釋：「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」此後司法院大法官即在「層級化法律保留體系」架構下，依「重要性」理論審查各該案件所涉「基本權」之重要程度及所涉法規影響之程度，區分其屬「絕對的法律保留」、「相對的法律保留」或「毋庸法律保留」之範疇。而司法院釋字第480號解釋就法規命令是否構成超越母法授權之審查方式進一步闡述：「在母法概括授權情形下，行政機關所發布之施行細則或命令究竟是否已超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷。」此一「回到目的」去作「綜合判斷」有無授權之審查方式，亦在司法院釋字第538號、第606號、第612號、第643號等解釋中加以運用，自得作為本院審查系爭辦法及公告是否逾越母法授權之審查標準。

(2) 查空污法第1條業已揭示該法之立法目的為「防制空氣污染，維護國民健康、生活環境，以提高生活品質」；參以現行空污法第24條第1項、第2項明文規定，經中央主管機關指定公告之固定污染源，需於設置前檢具空氣

01 污染防制計畫提出申請，先行取得固定污染源「設置許
02 可證」，始得進行固定污染源設備之安裝或建造，並於
03 固定污染源設置後，應檢具空污法相關規定之證明文件
04 申請核發「操作許可證」，始得依許可證內容進行操作
05 ，足見空污法針對各污染源所使用之原料、燃料、產品
06 及產製過程中所排放之空氣污染物，對人體健康及生活
07 環境之影響欲限制其排放量，藉以管制空污之排放；並
08 經由許可證制度之建立，俾確保各污染源皆能符合規定
09 之要求始得設置及操作，並依許可之內容運轉。空污法
10 第24條第1項乃規定，公私場所具有經「中央主管機關
11 指定公告之固定污染源」，應於設置或變更前，檢具空
12 氣污染防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央
13 主管機關委託之政府其他機關申請核發設置許可證，並
14 依許可證內容進行設置或變更；立法者進而於同條第3
15 項授權環保署就固定污染源設置與操作許可證之申請、
16 審查程序、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或停
17 止委託及其他應遵行事項訂定管理辦法。從而，就空污
18 法之立法目的及上開整體規定之關聯意義為綜合判斷，
19 應可推知立法者有意授權主管機關，就固定污染源之範
20 圍、類別及其設置許可證、操作許可證之申請、審查程
21 序、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或停止委託
22 及其他應遵行事項，依其行政專業之考量，以公告指定
23 並訂定法規命令以資規範。

24 （3）環保署為空污法第3條所定中央主管機關，其於100年12
25 月19日公告「公私場所應申請設置、變更及操作許可之
26 固定污染源」，其中第六批規定：「行業別：塑膠製品
27 製造業及其他具有下列製造程序之行業。類別：第二類

。適用對象：塑膠皮、膠布製造程序及射出成型程序。
製程別：射出成型程序。公告條件說明：一、以廢塑膠
或塑膠粒為原料，從事塑膠製品之製造，且總設計產量
或實際產量為1,000公噸／年以上者。二、製程中未使
用射出成型機具者，不在此限。」即係環保署基於空污
法中央主管機關之職權就空污法第24條第1項所定之應
申請設置、變更及操作許可之固定污染源其製程種類、
適用對象及條件所為之指定公告，自無違前揭空污法之
立法目的，亦難認已逾越母法之授權範圍。而許可證管
理辦法第2條規定：「（第1項）本辦法適用對象，為依
本法第24條第1項指定公告之固定污染源。（第2項）中
央主管機關得依固定污染源製程、設備之種類、規模，
將前項固定污染源分為第一類固定污染源或第二類固定
污染源，並指定公告之。」等內容，無非係指明該辦法
適用對象為依空污法第24條第1項經中央主管機關指定
公告之固定污染源，並重申中央主管機關環保署上開公
告得就固定污染源製程、設備之種類、規模加以區分，
核與法律授權意旨，並不相悖；而該辦法所定之限制規
定，內容規範明確，並未逾越母法授權之目的、內容及
範圍，亦無違反法律保留原則。其餘許可證管理辦法之
規定則僅屬執行母法之技術性、細節性次要事項，依前
揭關於行政命令是否逾越母法授權之審查標準，系爭辦
法及公告，自無違反授權明確性原則、法律保留原則及
不得轉授權原則。是上訴意旨主張許可證管理辦法第1
條已表明授權依據為空污法第24條第3項，並非同條第1
項；而母法空污法並無允許轉授權，故許可證管理辦法
第2條第2項違反再授權禁止，因此發布之環保署100年

12月19日公告因違反授權明確性亦無效；許可證管理辦法逾越行為時授權母法空污法第24條第3項之授權，違反法律保留原則，並指摘原判決予以援用，自屬判決違背法令云云，並不可採。

2、至上訴人主張：依最高行政法院107年度判字第345號判決及司法院釋字第524號解釋意旨，空污法第24條第1項自非環保署100年12月19日公告之授權依據云云。然最高行政法院107年度判字第345號判決所涉及是否符合授權明確性原則疑義之法律條文為道路交通管理處罰條例第29條之1第1項，而該條項係規定：「裝載砂石、土方未依規定使用專用車輛或其專用車廂未合於規定或變更車廂者，處汽車所有人新臺幣4萬元以上8萬元以下罰鍰，並當場禁止通行。」由該條文義及整體公定之關聯意義為綜合判斷，尚難推認已含有授權主管機關就該條所稱「規定」加以補充之意旨，核與本件所涉及之空污法第24條第1項已使用「經中央主管機關指定公告」之用語顯屬有間。而司法院釋字第524號解釋旨在闡述法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代；倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章，核與系爭許可證管理辦法及環保署公告係以空污法第24條第1項、第3項作為其授權依據之情形無涉，故上開判決意旨及司法院解釋均難作為本件原告上開主張之佐憑。上訴意旨執此主張原判決違背法令云云，亦難謂有據。

（三）綜上所述，上訴意旨無非重述其在原審業經主張而為原判決所不採之陳詞，或係以其對法規之主觀歧異見解，指摘

01 原判決有違背法令之情事，並不可採。原判決維持訴願決
02 定及原處分，而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
03 論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
04 回。

05 六、結論：本件上訴為無理由。

06 中 華 民 國 108 年 3 月 26 日

07 高雄高等行政法院第二庭

08 審判長法官 蘇 秋 津

09 法官 林 韋 岑

10 法官 曾 宏 揚

11 以上正本係照原本作成。

12 不得上訴。

13 中 華 民 國 108 年 3 月 26 日

14 書記官 林 幸 怡