

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@民國109年1月16日辯

原告 長虹光學企業股份有限公司

代表人 陳志龍

訴訟代理人 李文福 律師

被告 經濟部工業局安平工業區服務中心

代表人 黃進介

訴訟代理人 林昭禮

侯景文

蔡佳紋

上列當事人間使用費事件，原告不服經濟部中華民國108年5月20日經訴字第10806304680號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分（被告民國107年12月4日安工字第1077081751號函）關於污水處理費新臺幣541,364元部分撤銷。

二、被告應返還原告新臺幣595,500元。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔2分之1，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

按「（第1項）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。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」行政訴訟法第111條第1項及第2項定有明文。原告起訴狀所載訴之聲明原為：「一、先位

01 聲明：確認原處分關於異常COD使用費新臺幣（下同）32,86
02 0元及違規加重使用費492,990元部分均無效。二、備位聲明
03 ：訴願決定及原處分關於異常COD使用費32,860元及違規加
04 重使用費492,990元部分均撤銷。」嗣於本院民國108年10月
05 17日準備程序變更聲明為：「一、先位聲明：（一）確認原
06 處分（被告107年12月4日安工字第1077081751號函）關於異
07 常COD使用費32,860元及違規加重使用費492,990元部分均無
08 效。（二）被告應返還原告595,834元，及自108年8月8日起
09 至清償日止按年息百分之5計算之利息。二、備位聲明：（
10 一）訴願決定及原處分（被告107年12月4日安工字第107708
11 1751號函）關於異常COD使用費32,860元及違規加重使用費4
12 92,990元部分均撤銷。（二）被告應返還原告595,834元，
13 及自108年8月8日起至清償日止按年息百分之5計算之利息。
14 」再於本院108年12月19日準備程序更正聲明為「一、先位
15 聲明：（一）確認原處分（被告107年12月4日安工字第1077
16 081751號函）關於污水處理費541,364元部分無效。（二）
17 被告應返還原告595,834元及自108年8月8日起至清償日止，
18 按年息百分之5計算利息。二、備位聲明：（一）訴願決定
19 及原處分（被告107年12月4日安工字第1077081751號函）關
20 於污水處理費541,364元部分，應予撤銷。（二）被告應返
21 還原告595,834元及自108年8月8日起至清償日止，按年息百
22 分之5計算利息。」被告對於原告所為上開變更，當庭表示
23 無意見，揆諸前揭規定，應予准許。

24 貳、實體方面

25 一、爭訟概要：

26 原告前向被告申准聯接使用污水下水道系統，嗣被告於107
27 年11月間3次派員至原告之廢（污）水放流口進行水質採樣

，其中11月20日、11月21日2次所採取之水質樣本經化驗其COD（化學需氧量）值分別為222mg/L、189mg/L，合於進廠限值400mg/L，另同月19日所採取之水質樣本經化驗其COD值為10,991mg/L，則遠超過前揭進廠限值。被告依據上開檢測結果，以107年12月4日安工字第1077081751號函附編號1DZ00000000000/2DZ00000000000000號繳款單（下稱原處分），核定原告應繳納107年11月份污水處理系統使用費541,364元、一般公共設施維護費2,578元，合計共543,942元。原告不服前揭繳款單關於污水處理系統使用費部分，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、原告先位聲明主張被告未經法律授權，應無制訂管理規章之權源，其所制訂之「安○○區○○道使用管理規章」（下稱安工區管理規章），違反行政程序法第150條第2項規定，其內容有懲罰性規定（第21條）、剝奪人民財產權，亦為無效之行政命令規章。又下水道法之主管機關為內政部（下水道法第3條），經濟部缺乏事務權限，且有明顯重大之瑕疵，依無效之法規命令而為之行政處分，依行政程序法第111條第6款、第7款規定，屬於無效之行政處分，依同法第110條第4項規定，自始不生效力。縱認被告具有制訂安工區管理規章之法律權源，然而，安工區管理規章經被告證實係法規命令，被告就此部分，除發文予原告等用戶，宣稱該規章為其所制訂外，並未刊登政府公報或新聞紙，已經被告於準備程序時陳明在卷。是故，縱使被告有制訂安工區管理規章之權源，既未經核定及合法公布，依行政程序法第110條第2項規定尚未發生效力。

01 2、安工區管理規章之母法為下水道法，下水道法第25條第2
02 項規定：下水道用戶排洩下水，超過標準者，下水道機構
03 應限期責令改善。被告雖予原告限期改善之機會，卻又立
04 即處罰，自有超越法律之濫用行政權。況且，原告已依被
05 告通知，在期限內完成改善，其附條件之法律行為，條件
06 已經成就，應不得再行處罰，被告仍向原告課徵異常使用
07 費及加重違規使用費計525,856元部分，亦屬行政權濫用
08 。又下水道法關於使用費之規定，僅於第四章第26條及第
09 27條規定使用費及滯納金，被告於安工區管理規章第21條
10 第1項增設用戶排放廢（污）水之懸浮固體、化學需氧量
11 、重金屬PH值超過下水水質準時，其異常使用費或加重違
12 規使用費之計收方式，均屬超越母法而牴觸法律，依行政
13 程序法第158條第1項第1款規定為無效之法規命令，明顯
14 違反法律授權之行政處分，依憲法第172條、中央法規標
15 準法第11條、行政程序法第111條第7款規定，該行政處分
16 無效。原告於先位聲明提起確認無效訴訟，惟如先位聲明
17 理由不能成立，請就備位聲明所提撤銷訴訟審認。

18 3、被告除依規定向原告收取污水處理廠使用費外，再以違規
19 為條件，課徵違規處理費，又以加重違規為條件，加徵違
20 規處理費，屬懲罰性之課予人民義務。對人民違反行政法
21 上義務之行為，處以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之
22 限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之。以
23 命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第23條法律
24 保留原則之意旨（司法院釋字第394號、第402號、第619
25 號解釋參照）。安工區管理規章第21條不僅超越母法，其
26 對人民課以4倍及15倍處理費，依上揭大法官解釋意旨，
27 應屬裁罰性之行政處分，其未以法律規範，遽以自訂行政

規章，對原告課徵高額處理費，當然違法。

4、被告調查證據違反行政院環境保護署公告之「事業放流水採樣方法」第6點第3項：採樣前，採樣容器（或圓筒）及樣品保存容器應依照環境檢驗器皿清洗及校正指引（NIEA-PA106）或附表所列清洗方式進行清洗，及第9點第3項：採取適當之空白樣品，以判定樣品設備及在運送中是否遭受污染等之處理採樣及保存與品質管制事宜。被告工作人員於107年11月19日至原告公司採樣時，並未依規定將容器進行清洗，即行取水，亦未採取空白樣品為判定樣品是否遭受污染使用，程序上嚴重違反規定。被告自行認定事實及證據，任意課徵費用，未由公證之第三方鑑定證物，即遽以為之課罰依據，其就證據之審認不合程序正義。又原告係被告污水處理廠用戶，僅將污水送至污水處理廠處理，尚未使用任何下水道，且被告既已向污水處理廠用戶收取污水處理費，更要求用戶先行將廢水處理達水質標準，再送污水處理廠，否則即屬違規或加重違規，不具合理性。且被告至今仍未向原告告知此次排放水不合標準之行為，對環境造成多大之危害，為何必須課予1日高達525,856元之巨額罰款，即屬欠缺處罰之必要性。縱使原告確有瞬間不合水質標準，然課徵4倍違規使用費及15倍加重違規使用費，明顯不合比例原則，又原告苟真有下水水質不合規定，其期間不及1日，僅瞬間違規，即課予525,856元之重罰，亦不合比例原則。

5、被告原處分關於課徵污水處理費541,364元部分，原告認係依無效規章或違法或逾越或濫用權利之行政處分，而提起訴訟。於原告起訴後，被告向法務部行政執行署臺南分署，聲請就本件污水處理費541,364元及滯納金54,136元

（另扣解繳手續費250元及必要費用84元）共計595,834元，對原告財產予以強制執行，並已於108年8月7日，在原告台灣中小企業銀行安平分行帳戶轉帳扣款執行完畢。在此情事變更下，原告依行政訴訟法第7條，合併追加提起給付訴訟。既然被告所依據之法規命令無效，則其就該處分函中關於污水處理費全部之行政處分，應認為全部無效，已非訴願時所主張之異常、違規與加重計收污水處理費525,856元部分而已。而是被告處分函中污水處理費541,364元部分，暨該部分滯納金54,136元及執行發生之手續費250元、必要費用84元，共計595,834元，為給付訴訟之標的。爰依行政訴訟法第7條、第8條、第196條規定及民法第179條不當得利返還請求權之法律關係，請求被告返還，並依民法第203條規定，自被告向原告扣款日（即被告受領日）之翌日起，按年息百分之5計算利息。

（二）聲明：

1、先位聲明：

- (1) 確認原處分關於污水處理費541,364元部分無效。
- (2) 被告應返還原告595,834元及自108年8月8日起至清償日止，按年息百分之5計算利息。

2、備位聲明：

- (1) 訴願決定及原處分關於污水處理費541,364元部分，應予撤銷。
- (2) 被告應返還原告595,834元及自108年8月8日起至清償日止，按年息百分之5計算利息。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

- 1、被告依產業創新條例第50條第1項第1款成立工業區服務中

心，並依同條例第53條第2項規定之授權，就課徵性質上屬於特別公課之廢（污）水處理系統使用費，區分符合進廠限值之基本使用費與不符合進廠限值之加值使用費等不同課徵標準，擬定屬法規命令性質之安工區管理規章，核係為管制安平工業區廠商廢（污）水之排放及下水道廢（污）水處理系統之使用，並藉以維護與改善安○○區○○道系統及安平工業區水域之水質，及充作安平工業區開發管理基金，符合產業創新條例第1條及第49條第2項、第3項第4款之立法目的，其授權之目的、內容及範圍尚稱具體明確，且未逾越母法授權之範圍，核與法律授權明確性原則無違，自可援引適用。

2、被告為安平工業區管理機構及下水道機構，係依產業創新條例、下水道法、安工區管理規章及相關費率表等規定，據原告之廢（污）水排放情形，執行收取污水處理系統使用費之行政職務而作成系爭繳款單；而系爭繳款單載有相對人（即原告）名稱及地址、應繳納之一般公共設施維護費及污水處理系統使用費金額、繳款期限、收款銀行帳號與戶名、逾期不繳納加徵之滯納金等事項，並蓋用機關專用章及記載負責人姓名後，送達原告收受，該繳款單已直接影響原告之權利義務，並對之發生效力，應係被告就收取污水處理系統使用費事件所為對外直接發生法律效果之單方行政行為，自屬行政處分。

3、工業區之管理機構得向區內各使用人收取污水處理系統使用費。另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。下水道法第8條第1項及第26條第1

項規定係對工業區管理機構依排放下水之水質水量收取下水
水道使用費之明文規定。則依據下水道法第19條第1項之
概括授權規定而訂定之安工區管理規章，為使區內污水處
理系統正常運作，維護區內所有廠商權益，訂定下水水質
標準，並依下水水質、水量訂定費率、一般及加重計收標
準等規定，亦難謂有逾越母法之授權意旨，又公告之安工
區管理規章係由經濟部工業局所轄下61處工業區所執行之
依據，屬全國一致執行性事務。

4、原告向被告申准聯接使用污水下水道系統，嗣被告於107
年11月間4次派員至原告之廢（污）水放流口進行水質採
樣，分別為11月6日、11月19日、11月20日及11月21日，
其中11月6日、11月20日、11月21日3次所採取之水質樣本
經化驗其COD（化學需氧量）值分別為242mg/L、222mg/L
、189mg/L，合於進廠限值400mg/L，另同月19日所採取之
水質樣本經化驗其COD值為10,991mg/L，則遠超過進廠限
值，且上開4次之採樣係於原告廠區內採樣井取樣，採樣
過程亦有原告人員會同採樣，並於採樣紀錄表簽名確認，
為原告所不否認，原告如對採樣程序有意見，原告現場人
員得隨時表示意見，經核上開採樣程序符合法定程序，故
採集樣品已具代表性，堪足認定。又被告檢驗室為經「財
團法人全國認證基金會（TAF）」認證之實驗室（認證編
號：1749）許可之環境檢驗測定機構，上開檢測結果應屬
可信。再者，原告於107年9月20日經被告同意聯接使用，
並函文告知其應依安工區管理規章之規定事項辦理相關事
宜。是原告對製程廢（污）水排放應遵守相關規範，應知
之甚詳，本應善盡企業責任符合安平工業區污水處理廠之
下水水質標準進行操作，故原告自應依安工區管理規章第

01 14條、第21條規定，就排放之廢（污）水超過進廠限值之
02 水量及水質，負有給付加計使用費之義務。

03 5、至原告訴稱安工區管理規章不予限期責令改善之機會顯然
04 牴觸下水道法之規範，應屬無效之規章一節。按「下水道
05 用戶排洩下水，超過前項規定標準者，下水道機構應限期
06 責令改善；其情節重大者，得通知停止使用。」為下水道
07 法第25條第2項所明定。且按安工區管理規章第20條及第
08 21條規定，已同時明定下水道管理機構對用戶違反本規章
09 或下水水質標準之處理及用戶排放廢（污）水超過下水水
10 質標準時使用費之計徵，兩者無所謂先後執行順序，即於
11 違規事實發生就同時必須產生之執行方式，被告前已以10
12 7年11月19日安工環字第1077081114號簡便行文限期107年
13 11月28日以前請原告改善完成，並無不予限期改善之情形
14 。又前揭規定係規範用戶排放廢（污）水有違反下水水質
15 標準等情事，管理機構應限期令其改善，尚非謂管理機構
16 不能就用戶違規排放廢（污）水之情形逕行計收違規使用
17 費及加重違規使用費，所訴容有誤解。另原告僅於105年
18 至107年間即有4次排放水質超過下水水質標準之違規紀錄
19 ，雖原告稱30年一向守法也難以保證所操作製程排放之廢
20 （污）水均未有違規之情事發生。且被告針對用戶排放水
21 質超過下水水質標準時，其通知改善作業程序及污水處理
22 系統使用費計徵方式，並無不一。原告僅因本次所排放之
23 廢（污）水逾越下水水質標準過高，致其污水處理系統使
24 用費較高，即稱安工區管理規章牴觸母法，實屬臨訟編詞
25 之訴。

26 6、本件廢污水樣本查驗之作業程序，自106年6月23日經經濟
27 部工業局工業區環境保護中心（下稱環保中心）以工環檢

字第1068002474號函示應適用行政院環境保護署制定之「事業放流水採樣方法」，並依其相關規定執行採樣作業，俾利採樣過程能達合法、合理、公平、公開之目標，否則會嚴重影響分析結果的正確性。被告於107年11月19日上午8時58分派員至原告進行排放之廢（污）水當月定期採樣作業，由原告代表全程會同且確認採樣，被告採樣人員於採集水樣後立即量測水樣之pH值與溫度，並登載於採樣分析紀錄表後，請原告會同人員簽名確認後，立即以採樣車送回污水廠經「財團法人全國認證基金會（TAF）」認證之實驗室，並填寫廠商樣品接收轉碼、檢項會知表，由實驗室樣品管理員負責樣品之接收與登錄，實驗室人員於當日上午11時完成樣品收樣程序，並立即進行水質分析，經當日檢測人員依行政院環境保護署公告之「水中化學需氧量檢測方法－重鉻酸鉀迴流法（NIEA W515.54A）」檢測方法進行分析，測得化學需氧量（COD）值為10,991mg/L，遠超過進廠限值，足以認定該水樣水質異常屬實，其檢測結果自足作為核算污水費之依據，實無原告所稱稽查採樣未經具有公信力的第三人為證據之認定及球員兼裁判之情形。原告主張於經被告通知改善後，自行採樣請求複檢，承辦人員即刻受理，檢測並無超標，接受陳復，與事實明顯不符，被告僅基於服務廠商宗旨，協助廠商於改善完成後水質是否符合水質標準初步判定之參考依據，僅就化學需氧量項目進行簡易測定，並無水質分析檢測之事實，且樣品並不符合被告採樣及收樣作業程序，故此樣品並無從依據出具水質分析數值報告，故無原告訴稱水質已符合標準之說，且依安工區管理規章規定縱查獲違規當日改善完成者，仍需以1日計徵違規處理費用。

01 7、被告係經臺南市政府於82年10月27日公告為下水道管理機
02 構，涵蓋雨水、污水下水道之建設管理，所以安○○○區
03 ○○○○道系統排水區域、開始使用日期、接管程序及下
04 水道使用管理規章乃由被告（當時為臺灣省建設廳安平工
05 業區管理中心）依循下水道法程序於86年1月24日公告，
06 及區內廠商排入污水下水道之限值標準，被告於86年1月
07 12日以安管字第1032號函正式公告知會全區廠商，另其相
08 關污水處理系統營運維護費率係於88年3月2日由經濟部
09 核定後自88年1月1日起實施，惟因88年7月1日臺灣省精省
10 緣故，被告於88年8月31日重新公告安工區管理規章並自
11 88年9月1日起實施，是安工區管理規章乃依據下水道法第
12 19條規定訂定，係依規定通知下水道已可使用及辦理接用
13 程序，自得開徵使用費，並本件污水處理系統使用費費率
14 係依產業創新條例第53條第2項之授權，報經經濟部88年3
15 月2日經（88）工字第88260113號函核定訂定，乃為法律
16 授權而由行政機關訂定之法規命令，並未逾越母法授權之
17 目的、內容及範圍，與授權明確性無違，亦無違反平等原
18 則及信賴保護原則。另有關下水道使用管理規章之法令性
19 質，立法理由係為防治區內水污染並維護污水處理系統操
20 作之完善所訂定之，被告於108年10月25日以安工字第108
21 7081563號函請環保中心釋疑，環保中心於108年11月5日
22 函釋下水道使用管理規章及工業區污水處理廠系統使用費
23 費率計算表之法律性質及位階，應屬法規命令（106年度
24 高等行政法院法律座談會提案及研討結果、最高行政法院
25 107年度判字第23號判決參照）。又行政規則無須對外公
26 告，僅為內部作業之參考，對外不生效力，與人民的權利
27 義務無關，與現行的下水道使用管理規章之特徵顯然不同

。故下水道使用管理規章非行政規則，應無疑問。

8、被告向原告收取污水處理系統使用費之違規使用費（異常COD處理費）及加重違規使用費合計共525,856元，係依安工區管理規章之規定辦理，安工區管理規章涉及公物（安○○○區○○道）之一般使用，其法律本質乃行政程序法第92條第2項之一般處分。由內政部107年7月25日內授營環字第1070812681號函可知，無論依行政程序法有關一般處分之規定，或依下水道法第19條第1項之規定，安工區管理規章之生效，得以書面處分送達或公告方式為之，非必以刊登政府公報或新聞紙為之。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）被告訂立之安工區管理規章是否生效？

（二）被告未限期責令原告改善，逕計收違規使用費及加重違規使用費，有無違誤？

（三）被告對原告計收4倍異常使用費（處理費）及15倍違規加重使用費（處理費），有無違反比例原則？

（四）被告採樣及檢測程序有無瑕疵？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：

如爭訟事實欄所示之事實，有被告107年11月19日、20日、21日廠商取樣分析紀錄表（處分卷第25、62-63頁）、107年11月19日安工環字第1077081114號簡便行文（處分卷第31頁）、原處分（本院卷第31至37頁）、訴願決定（本院卷第19至29頁）等附卷可稽，應堪認定。

（二）應適用的法令：

1、產業創新條例第50條第1項第1款：「產業園區應依下列規

定成立管理機構，辦理產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜：一、中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發之產業園區，由各該主管機關成立，並得委託其他機關或公民營事業成立或經營管理。」

2、產業創新條例第53條第1項及第2項：「（第1項）依第50條規定成立之管理機構，得向區內各使用人收取下列費用：一、一般公共設施維護費。二、污水處理系統使用費。三、其他特定設施之使用費或維護費。（第2項）前項各類費用之費率，由管理機構擬訂，產業園區屬中央主管機關開發者，應報中央主管機關核定；屬直轄市、縣（市）主管機關、公民營事業開發者，應報直轄市、縣（市）主管機關核定。」

3、產業創新條例施行細則第2條第1款：「本條例用詞之定義如下：一、產業園區：指依本條例核定設置之產業園區與依原促進產業升級條例編定、開發之工業區，及依原獎勵投資條例編定之工業用地、開發之工業區。」

4、下水道法第9條：「中央、直轄市及縣（市）主管機關，為建設及管理下水道，應指定或設置下水道機構，負責辦理下水道之建設及管理事項。」

5、下水道法第19條第1項：「下水道機構，應於下水道開始使用前，將排水區域、開始使用日期、接用程序及下水道管理規章公告週知。」

6、安平工業區管理規章第1條：「安平工業區服務中心為下水道機構，並依產業創新條例第50條規定成立之管理機構（以下簡稱本機構），為安○○○區○○道系統之使用管理，依據下水道法第19條第1項規定訂定本規章。」

- 01 7、安工區管理規章第14條第1項第3款、第2項：「（第1項）
02 用戶使用下水道，其使用費之計收方式如下：……三、一
03 般用戶及特定用戶得按單一費率乘以水量計收。（第2項
04 ）前項使用費計算公式，由本機構訂之，並報請中央工業
05 主管機關核定後公告之。」
- 06 8、安工區管理規章第21條第1項第2款：「用戶排放廢（污）
07 水之懸浮固體、化學需氧量、重金屬、pH值超過下水水質
08 標準時，其異常或違規使用費之計收方式如下：……二、
09 用戶未主動通知，經本機構查獲違規排放廢（污）水者：
10 （一）收費水質：本機構查獲用戶排放廢（污）水當日，
11 經採樣檢測所得之水質。（二）收費日數：自查獲違規排
12 放當日起至本機構經用戶通知改善完成，且查驗其排放水
13 質符合下水水質標準之前1日止，查獲違規當日改善完成
14 者，以1日計。（三）收費水量：依前款第3目認定之。（
15 四）違規使用費計收方式：1、懸浮固體、化學需氧量、
16 重金屬、pH值以水質水量分級費率計算公式計收違規使用
17 費。2、除上述水質標準外之不符合項目，依違規情節輕
18 重按次計收違規使用費。（五）加重違規使用費：屬用戶
19 違規排放者，除依第1目至第4目計收違規使用費外，本機
20 構另依附表『用戶違規情節輕重認定標準』規定，以當月
21 日平均水量及查獲不符合下水水質標準之懸浮固體、化學
22 需氧量、重金屬之水質，以水質水量分級費率計算公式所
23 算金額之3至15倍，加重計收違規使用費。」
- 24 9、安工區管理規章第22條第1項：「本機構按月向用戶計收
25 之使用費，依所排放廢（污）水符合下水水質標準之水質
26 、水量，加計第21條第1項第1款、第2款或第3款及第23條
27 異常或違規排放廢（污）水之水質、水量經分級計費後之

總和。」

(三) 關於先位聲明部分：

1、按「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」行政程序法第111條定有明文。所謂無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基於維護法律安定性、國家本身所具有之公益性以及國家權威，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴認定，故乃兼採「明顯瑕疵說」與「重大瑕疵說」作為認定標準之理論基礎。是依行政程序法第111條之規定，行政處分無效之原因，除該條第1款至第6款之例示規定外，尚有該條第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前6款所未及涵蓋之無效情形。而行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。換言之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性之存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，在該處分被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已（最高行政法院10

8年度判字第82號判決參照)。

2、查原告主張原處分具有無效事由者，無非係以原處分所依據之安工區管理規章違反法律保留原則且未經刊登政府公報而屬無效之法規命令，故依據該無效之法規命令所為之原處分，依行政程序法第111條第6、7款規定亦屬無效之行政處分等語，為其主要論據。惟按所謂行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為（參行政程序法第92條第1項），且行政處分於送達、通知或使其知悉時起即發生處分效力（同法第110條），若該處分復無行政程序法第111條之無效情事時，該處分於具備處分要件後，即應推定其適法且有效。縱使行政處分有違法情事（例如：不適用法令、適用法令錯誤、違反程序或方式規定、裁量濫用或萎縮等是），亦僅是受處分人、利害關係人得循行政爭訟程序或原處分機關、上級機關依法撤銷，只要在未經有權機關予以撤銷前，其仍屬有效並推定適法之行政處分。至於行政處分所依據之法規命令是否存有無效事由，與行政處分本身無效之判斷，則屬二事，亦即，行政處分之效力本應與其所依據之法規命令效力，分別以觀，況法規命令縱有無效情事，亦僅是其所憑據之行政處分存有適用法令不當之違法情事而應予撤銷，尚非謂行政處分當然無效。行政處分是否無效，仍應就行政處分本身是否存有重大、明顯之瑕疵以為論斷。經查，被告原處分係以原告於107年11月19日排放之廢污水超逾安工區污水處理廠下水水質標準，經被告通知限期改善後，已於翌日、21日因採樣合格而改善完成，惟關於原告107年11月19日異常排放行為部分，被告乃爰依安工區管理規章第21條第1

項第2款規定，除計收基本污水處理費外，另計收違規期間之違規使用費及加計加重違規使用費共541,364元等語，並附繳款單、收費明細乙節，有原處分一份在卷可證（見本院卷第31至37頁），又參酌安工區管理規章第1條、第14條規定，被告既為該產業園區之管理機構及指定之下水道機構，並有權向產業園區之用戶收取下水道使用費，則被告依同規章第21條第1項第2款規定收取違規使用費之行政處置，並無存在明顯可見之重大瑕疵。乃原告前揭主張原處分具有無效事由者，均係指責原處分所依據之安工區管理規章，而非指責原處分本身，揆諸前揭規定之說明，原告逕依據行政程序法第111條第6、7款規定以安工區管理規章無效為由，遽認原處分亦當然無效云云，洵屬無據。從而，原告先位聲明訴請確認原處分無效，並以原處分當然、自始、絕對無效為由，併依行政訴訟法第7、8條規定，請求被告應返還原告依原處分所繳納之污水處理費541,364元、滯納金54,136元、執行手續費250元及必要費用84元（合計595,834元）及自行政執行扣繳翌日即108年8月8日起至清償日止，按年息百分之5計算利息部分，為無理由，不應准許。

（四）關於備位聲明部分：

1、按法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，為行政程序法第150條第1項所明定。另依中央法規標準法第7條規定，各機關基於法律授權訂定之命令應發布，並即送立法院，再依行政程序法第157條第3項規定，法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。據此，自行政程序法施行後，法規命令之發布，未刊登政府公報或新聞紙者，

不生發布之效力，而法規命令既未發布，自不生效力（參見學者林錫堯著，行政法要義四版，第204頁；另最高行政法院104年度4月份第1次庭長法官聯席會議（一）決議文亦明確表示：各機關基於法律授權訂定之命令應發布，且依90年1月1日起施行之行政程序法第157條第3項規定，法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙，此為法規命令之「生效要件」）。是以行政程序法第157條第3項既係規範法規命令發布之生效要件，則在該要件未完成前，法規命令即未生效。依此，主管機關自不得依據尚未生效之法規命令對人民課予公法義務或以其違反公法義務而對之處罰。

2、次按「（第1項）本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第2項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」復為行政程序法第92條所明定，該條第2項前段為對人之一般處分，後段則為對物之一般處分。此外，一般處分另有特別規定，如書面之一般處分經公告或刊登政府公報或新聞紙者，得不記明理由（行政程序法第97條第4款）、一般處分之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之（同法第100條第2項）。是以一般處分之送達，並不以刊登政府公報或新聞紙為必要。依此，從前揭一般處分與法規命令之定義觀之，二者仍有區別實益。法規命令之相對人為不特定之多數人，內容為一般性的抽象規範，而一般處分之相對人雖非特定，然依一般性特徵可得確定其範圍，且其內

容係就具體事件所為之決定或措施，即其事實關係須為具體而明確。亦即行政處分係以「特定」人與「具體」事實關係為其特徵，與法規命令係以「一般」人與「抽象」事實關係為規範對象有所區別。在判斷相對人是否特定，應以行政行為發布時為基準時點，判斷受行政行為規制之對象客觀上是否已然確定或可得確定（處分），抑或具有開放性而仍有繼續擴增之可能（法規命令）；在判斷事實關係是否具體，原則上得以規制效力是一次完成（處分）或具有反覆實施之作用（法規命令），作為輔助判斷之標準（最高行政法院102年度裁字第1129號、103年度裁字第1356號裁定要旨參照）。

3、經查，被告係於82年10月27日經臺南市政府公告為下水道管理機構，其初於88年8月31日以88安工字第0327號公告安工區管理規章共27條，並訂於同年9月1日起實施；後於92年4月14日以92安工字第0383號公告另公告新修正之安工區管理規章，表明前於88年9月1日公告之規章即日起廢止，新規章自92年4月15日起實施；嗣於96年7月10日以安工字第0967081744號公告續公告新修正之安工區管理規章，表明原92年4月15日公告之規章即日起廢止，新規章自96年8月1日起實施。雖被告嗣後續以104年7月2日安工字第1047080886號、106年5月12日安工字第1067080635號公告修正安工區管理規章部分條文，僅改動部分規定，並未將96年8月1日實施之安工區管理規章廢止適用，且安工區管理規章自96年8月1日開始實施時，即有現行安工區管理規章第14條、第20條、第21條規定之雛形。惟被告就安工區管理規章之發布，除以被告名義公告外，僅函知臺南市政府、經濟部工業局、安工區內各廠商外，並未刊登政府

公報或新聞紙乙節，為被告所是認（本院卷第110頁），並有被告提出臺南市政府82年10月27日公告、安工區管理規章歷次公告、106年5月12日、96年8月1日、92年4月15日、88年9月1日實施之安工區管理規章全文等文件在卷可稽（本院卷第43至56、147、187、301、314至357頁），則此等事實自堪信實。雖被告初稱：安工區管理規章係被告依產業創新條例第53條規定之授權制訂工業區污水處理廠系統使用費率計算方式，其法律性質應為法規命令等語（本院卷第182至183頁）；後又改稱：安工區管理規章係依下水道法第19條第1項規定所制定，且依內政部107年7月25日內授營環字第1070812681號函示意旨，安工區管理規章乃涉及下水道公物之一般使用，其法律性質應屬行政程序法第92條第2項後段之一般處分云云（本院卷第391至393頁）。惟查，內政部107年7月25日內授營環字第1070812681號函係謂：「下水道機構應依下水道法第19條或依行政程序法第92、100條之規定，採書面辦理行政處分通知，或以公告、刊登政府公報或新聞紙辦理一般處分之通知，對外公告下水道已可使用。基於使用者付費精神，下水道用戶經通知可使用後，自接用起應依直轄市、縣（市）主管機關所定使用費計算公式及徵收辦法繳納下水道使用費。」等語（本院卷第395頁），此係指下水道開始公用之通知，得以一般處分方式為之，但非謂下水道使用費率計收之規定，亦得以一般處分方式為之。至於下水道法第19條第1項規定僅係規範下水道開始使用前，下水道機構有義務將下水道管理規章公告周知，俾使用人有所遵循，但其既未定義下水道管理規章之法律性質，更未授權下水道機構訂定下水道管理規章，則被告逕援引內政部函示

及下水道法第19條規定，主張安工區管理規章應屬一般處分，且由被告以一般方式公告周知即可云云，尚屬率斷。次查，促進產業升級條例79年12月間制定時，其第40條第1、2項規定：「（第1項）工業主管機關或其委託之管理機構，應按其營運需要，向區內各使用人收取維護費用；其費率標準，應報請經濟部核定。（第2項）前項維護費用使用項目，包括工業區受託管理機構人事及行政費、公共安全費、公共設施、固有景觀及環境衛生維護費。」嗣88年12月31日修訂上開條例全文，於第65條第1至3項規定：「依第63條第2項設置之管理機構，得向區內各使用人收取下列費用：一、一般公共設施維護費。二、污水處理系統使用費。三、其他特定設施之使用費或維護費。（第2項）前項各類費用之費率，以自用自足為原則，由各該工業區管理機構擬訂，工業區屬中央工業主管機關開發者，應報請經濟部核定；屬地方工業主管機關、公民營事業或土地所有權人開發者，應報請直轄市或縣（市）政府核定。（第3項）污水處理系統使用費之費率，得按各使用人排入之廢水量及水質，訂定差別級距。」其立法理由表示：「本條為原條文第40條移列。……因應工業區所提供公共設施日趨多元，且推動民營化，於第1項規定將維護費依性質分為一般公共設施維護費，污水處理使用費及其他特定設施使用費或維護費，以落實使用者付費原則，並期能自給自足。……為期能確實反映污水處理廠營運之成本，且基於使用者付費原則，得按使用人排入之廢水量及水質，訂定差別級距，爰增訂第3項。」其後促進產業升級條例於99年5月12日廢止，另由產業創新條例所取代，其中產業創新條例第53條立法理由即表示：「一、參酌促

進產業升級條例第65條規定，第1項明定管理機構得向區內各使用人收取維護或使用費用，以維護產業園區內公共設施及環境品質。二、第2項明定各類費用之費率，由管理機構依其需求自行擬訂，惟需報經中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關核定，以監督費率之合理性……。」由是觀之，產業園區管理機構依據79年12月促進產業升級條例第40條第1項、88年12月促進產業升級條例第65條第1項、99年5月產業創新條例第53條第1項規定本得向園區排放廢污水用戶收取污水處理使用費（或維護費），並得按用戶排入之廢水量及水質，擬訂差別級距之使用費率計算基準。今查，被告為安平工業區依促進產業升級條例及產業創新條例所設置之管理機構，且被告擬訂之安工區管理規章第14條規定安工區內用○○○區○○○道應繳納使用費之計收方式、第21條規定安工區內用戶排放廢污水超逾水質標準時使用費之計徵，性質上均屬被告就區內用戶排水進入污水處理廠所需合格處理後排放區外地面水體之費用，基於使用者付費原則責令區內用戶一體承擔之污水處理使用費，而用戶若排放廢污水水量愈高、水質愈差者，管線終端之污水處理廠所需處理成合格水質之費用就愈高，此本應由排放違規廢污水用戶負擔更高額之污水處理使用費（此與管理機構有無通知其限期改善並無干係），雖安工區管理規章第1條規定稱其授權依據為下水道法第19條第1項規定，然實則其授權依據應為79年12月促進產業升級條例第40條第1項（88年12月修正為促進產業升級條例第65條第2項、99年5月由產業創新條例第53條第2項取代）規定始為適當，且觀其授權依據及規範內容，顯係被告單方面行使公權力並基於法律之授權而訂定，具有

抽象及開放性，且有反覆實施之作用（並非僅課某些用戶某次違規排放廢污水之異常或違規使用費），此與一般處分規範效力僅屬一次性者，顯然有別；其次，安工區管理規章係96年發布後始對未來產生規制效力，雖其課徵使用費之對象限於安工區內聯接污水下水道系統之用戶，但其第21條規定之異常或違規使用費於安工區管理規章發布當時並無法預見所涉及之違規用戶為何，必待其發布以後另有特定用戶因排放廢污水超逾安工區管理規章所訂水質標準之行為發生，經被告依據該規章核課其異常或違規使用費處分後，始對該違規用戶直接發生法律效果。再者，參諸被告亦自承安工區管理規章所訂之污水處理使用費性質上屬特別公課，依司法院釋字第426號解釋意旨，特別公課既課予義務人繳納金錢之負擔，理應以法律或法律授權之命令訂之，始符法律保留原則，則特別公課之負擔自不得以一般處分方式為之。綜此，揆諸前揭一般處分及法規命令之區別說明，安工區管理規章之法律性質自應屬基於法律授權制訂之法規命令。

4、又查，安工區管理規章既屬法規命令，依行政程序法第157條第3項規定，自應刊登政府公報或新聞紙。然被告作成原處分時，安工區管理規章尚未刊登政府公報及新聞紙，則安工區管理規章於被告處分之際即未發生發布之效力，揆諸前揭規定之說明，安工區管理規章即屬尚未生效之法規命令。雖被告辯稱安工區管理規章曾經經濟部核定，並於原告聯○○○區○○○○道系統時告知其應遵守安工區管理規章云云，但此等作為主要係為防止受處分人於法規命令生效後遭受突襲或主張其因不知法規而有阻卻責任事由，然被告縱有為前揭通知，仍不足以省略法規命令之

發布程序。是以安工區管理規章既未生效，被告自不得依該未生效之安工區管理規章第21條規定，課予原告特別公課之公法義務，依此，被告原處分關於核課原告污水處理費部分所憑據之法規命令既未生效，該等處分自非適法。乃被告辯以安工區管理規章應屬一般處分，只需一般公告周知即生效力，無須刊登政府公報或新聞紙，被告本得就原告違規排放行為核課污水處理費云云，尚屬無據，不應採取。又被告原處分既非適法，原告訴請撤銷，自屬有據。再者，原處分既經本院予以撤銷，原告亦無依產業創新條例第53條第3項規定向被告繳納滯納金之義務，則原告於108年8月7日已向被告繳付原處分所示之污水處理費541,364元、滯納金54,136元，共計595,500元，自屬被告無法律上之原因而受有此金額之利益，是原告依公法上不當得利之法律關係請求被告返還，為有理由，亦應准許。至原告請求被告亦應返還原告執行手續費250元、必要費用84元部分，查該費用係被告就原處分關於污水處理費部分及滯納金之請求，向法務部執行署臺南分署聲請執行，原告向執行署負擔繳納之執行費，被告並非公法上不當得利之受領人，原告依公法上不當得利法律關係，向被告請求返還前揭費用，為無理由，不應准許。

- 5、復按公法上不當得利，可分為一般公法上不當得利及特殊公法上不當得利。前者多屬國家公法上之收入，原則上並非旨在獲利，而是在於公益之運用，與私法上收益性質不同，自不可類推適用民法第182條第2項有關返還不當得利時應附加利息之規定；後者則如稅捐稽徵法第28條、第38條第2項或行政程序法第127條等，法律設有特別規定應計付利息或明文規定準用民法相關之規定。易言之，公法上

之返還義務，如無法律或其明確授權訂定之命令設有加計利息之規定或準用相關加計利息規定之明文，則不當然加計利息，此觀稅捐稽徵法第49條規定：「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。」自明（最高行政法院100年度判字第1340號、106年度判字第388號判決意旨參照）。查本件被告所受前揭原告所繳付之金額性質上僅屬一般公法上不當得利事件，並無法律或其授權訂定之命令設有加計利息或準用相關加計利息規定之明文，依上開規定及說明，尚不得類推適用民法第182條第2項有關返還不當得利時應附加利息之規定。是原告併請求被告給付自行政執行扣款之翌日起至清償日止按年息百分之5計算之利息部分，不能准許。

6、綜上所述，被告原處分依據尚未生效之安工區管理規章對原告核課污水處理費541,364元部分，並非適法，訴願決定未予糾正，亦非無違誤。原告備位聲明第1項對之訴請撤銷，為有理由，應予准許；另原告備位聲明第2項基於公法上不當得利法律關係，訴請被告返還其已繳納之原處分污水處理費541,364元、滯納金54,136元（合計595,500元），為有理由，亦應准許，至原告逾此金額之返還請求，為無理由，不應准許。又原告請求被告應加計利息返還部分，亦屬無理由，應併予駁回。又本案事證已明確，兩造其餘爭點（即安工區管理規章有無違反法律保留原則、比例原則及被告採樣及檢測程序有無瑕疵等是）並攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

01 六、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由。

02 中 華 民 國 109 年 2 月 6 日

03 高雄高等行政法院第三庭

04 審判長法官 吳 永 宋

05 法官 孫 奇 芳

06 法官 林 彥 君

07 以上正本係照原本作成。

08 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
09 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
10 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
11 定駁回。

12 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
13 訟法第241條之1第1項前段）

14 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
15 條第1項但書、第2項）

16 17 18 19	得不委任律師為訴訟 代理人之情形	所 需 要 件
20 21 22 23 24 25 26 27	（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。

(續上頁)

(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 109 年 2 月 6 日
書記官 謝 廉 縈