高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@108年度訴字第

民國109年11月10日辯論終結

原　　告　永記造漆工業股份有限公司

代　表　人　張德仁

訴訟代理人　洪錫鵬　律師

被　　告　高雄市政府環境保護局

代　表　人　張瑞琿

訴訟代理人　王宗政

　　陳靖玟

　　黃煒勝

上列當事人間毒性化學物質管理法事件，原告不服高雄市政府中華民國108年8月22日高市府法訴字第10830682800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、被告代表人於訴訟審理中變更為王玨，嗣又變更為張瑞琿，並分別具狀聲明承受訴訟(見本院卷第149、303、359頁)，核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：

原告未取得第一類毒性化學物質「壬基酚(165-01)」(下稱壬基酚)之輸入許可，即於民國107年1月23日輸入壬基酚濃度50-75%W/W之「NEBOTHIX C 668-00」（下稱系爭貨物）共13,680公斤，計72桶；財政部關務署遂於107年3月21日通報行政院環境保護署毒物及化學物質局（下稱毒化局），毒化

局於同年4月23日函請被告查明。同年5月15日被告至原告廠區稽查，發現原告僅有壬基酚之使用及貯存登記文件（濃度為100%W/W及5%W/W以下），並未取得輸入許可證。原告主動通知另一批系爭貨物將於107年5月28日輸入，被告乃於同年6月13日再次至廠區封存15,200公斤，計80桶。被告以原告未取得輸入許可證而擅自輸入，乃於108年4月24日發函通知原告陳述意見。原告於同年5月9日提出書面意見，經被告審酌原告陳述之意見及所調查之事證後，仍認原告違反行為時毒性化學物質管理法(下稱毒管法)第13條第1項及第2項規定，而依同法第32條第2款及環境教育法第23條規定，以108年5月29日高市環局毒處字第00-000-000000號執行違反毒性化學物質管理法案件裁處書（下稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）100萬元，及環境講習2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、106年9月26日修正之列管毒性化學物質及其運作管理事項(下稱毒化物管理事項)第6條第5款即明定「下列物質或物品，不受本法之管制……（五）使用鄰苯二甲酸酯類、壬基酚……作為可塑劑，且經固化在正常使用狀況下不會造成環境危害。」嗣於100年7月20日再修正可塑劑為「添加劑」，並適用迄今。原告長年輸入含有壬基酚之系爭貨物係作為添加劑，以產製熱固型態之環氧基樹脂塗料，俾使於固化後可防止地面的磨損及龜裂，且在正常使用下不會造成環境危害，有台灣檢驗科技股份有限公司（下稱台檢公司）出具無毒證明之試驗報告可稽，被告未調查上情，遽為裁罰，顯違法令。

2、依行政院環境保護署(下稱環保署)102年11月8日環署毒字第1020093200號函釋意旨可知，使用壬基酚作為添加劑，且經固化在正常使用狀況下不會造成環境危害，不受毒管法之管制。另環保署針對原告詢問熱固型態之環氧基樹脂塗料中含有壬基酚作為添加劑，是否受毒管法之規範？亦於107年4月2日函覆原告使用壬基酚，不受毒管法之管制。另臺南市政府環境保護局(下稱南市環保局)就統怡國際股份有限公司（下稱統怡公司）於104年至106年間輸入貨物「METHYLETHYL KE TONEPEROKIDE」或「MEPOXE」疑似含公告列管毒化物鄰苯二甲酸二甲酯，以其使用之「NOROX MEKP-925 RED」原料，超過管制濃度10%，卻未取得毒性化學物質核可文件，即逕行運作，違反毒管法第13條第4項規定，依同法第35條第8款規定處6萬元罰鍰。本件原告之違章事實與上開統怡公司相似，故被告以違反毒管法第13條第1項、第2項規定，依同法第32條裁處100萬元罰鍰，應有違誤。另嘉信遊艇股份有限公司（下稱嘉信公司）函詢環保署有關該公司玻璃纖維產品製程中所需之添化物-樹脂硬化劑，是否不受毒管法之管制？環保署107年5月7日環化評字第1070005435號函覆該公司檢附之樹脂硬化劑之鄰苯二甲酸二甲酯含量管制濃度（10%），屬毒管法管理範疇。而上開二案最終似均未開罰，故本件被告應定期令原告補正即可，而不應逕予處罰。

3、本件應係對於毒化物管理事項第6條第5款之排除條款規定內容，各業者認知不一致而衍生適法性之爭議。環保署就統怡公司、嘉信公司及原告等3家公司對於同一排除條款所作之判定標準、過程、結果及裁處方式皆不盡相同，例如：(1)法規明顯無雙劑型製成品，或是屬於製成品前之運作行為等字眼，惟環保署卻以此援引解釋，並作為是否適法性之判斷

。(2)業者被判定違法，但後續卻又無裁罰。(3)明顯同一種案例所依循之同一條適用條款，卻出現4種不同之判定結果。原告主張於排除條款未有詳細載明部分，主管機關即環保署應先以輔導方式協助業者改善，或以修法補足，而非自行援引不利業者之解釋，進而對業者進行裁處。

(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：

訴願決定理由已述及原告前於97年10月24日即取得被告核發之壬基酚登記文件(證號:000-00-00000、000-00-00000)，顯見原告前已知曉壬基酚之運作係受毒管法及相關法令所管制等語。另依毒化局107年10月2日環化評字第1070013334號函說明二亦認為原告需申請取得輸入許可，始得輸入，原告主張其輸入行為，不受毒管法管制，核其主張洵屬原告對於法令之誤解，難據為免罰之理由。

(二)聲明：原告之訴駁回。

五、爭點：

(一)系爭貨物是否須向被告申請核發輸入許可證？

(二)被告以原處分裁處原告罰鍰100萬元及環境教育講習2小時，是否適法？

六、本院之判斷：

(一)爭訟概要欄所載事實，業經兩造分別陳明在卷，並有被告108年5月29日高市環局土字第10835151000號函(本院卷第23-26頁)、原處分(本院卷第27-28頁)、107年5月15日、107年6月13日、107年8月27日毒性化學物質稽查工作單含照片(處分卷2第13-18、19-28、37-41頁)、被告107年8月21日高市環局土字第10740438300號函(處分卷1第4-6頁)、107年3月

21日財政部關務署高雄關通關疑義暨權責機關答覆聯絡單（處分卷2第2頁）、系爭貨品物質安全資料表(處分卷2第4-14頁)、107年1月23日及107年5月28日進口報單(處分卷2第3、25頁)、被告108年4月24日高市環局土字第10834513000號函（處分卷2第44-46頁）等附卷可稽，洵堪認定。

(二)系爭貨物原告須向被告申請核發輸入許可證，始得輸入：

1、應適用之法令：

(1)行為時毒管法（該法已於108年1月16日修正公布其名稱為「毒性及關注化學物質管理法」及全文75條，除第7、54、65、67、72條自公布日施行外，其餘自公布後1年施行【即109年1月17日】；以下所引均為行為時法即102年12月11日修正版）

A.第1條：「為防制毒性化學物質污染環境或危害人體健康，掌握國內化學物質各項資料，據以篩選評估毒性化學物質，特制定本法。」

B.第2條：「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；在縣（市）為縣（市）政府。」

C.第3條第1款、第2款：「本法專用名詞定義如下：一、毒性化學物質：指人為有意產製或於產製過程中無意衍生之化學物質，經中央主管機關認定其毒性符合下列分類規定並公告者。其分類如下：（一）第一類毒性化學物質：化學物質在環境中不易分解或因生物蓄積、生物濃縮、生物轉化等作用，致污染環境或危害人體健康者。……二、運作：指對化學物質進行製造、輸入、輸出、販賣、運送、使用、貯存或廢棄等行為。」

D.第7條第1項：「化學物質之毒理特性符合本法第3條所定毒性化學物質之分類定義者，中央主管機關應公告為第一類、第

二類、第三類或第四類毒性化學物質。」

E.第11條：「(第1項)毒性化學物質之運作，除法律另有規定外，應依中央主管機關公告或審定之方法行之。(第2項)中央主管機關得依管理需要，公告毒性化學物質之管制濃度及大量運作基準。」

F.第13條第1項：「製造、輸入、販賣第一類至第三類毒性化學物質者，應向主管機關申請核發許可證，並依許可證內容運作。」

G.第32條第2款：「有下列情形之一者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰，並令其限期改善；屆期未完成改善者，得令其停工或停業；必要時，並得勒令歇業、撤銷、廢止登記或撤銷、廢止其許可證：……二、未依第13條第1項規定取得許可證而擅自運作。」

(2)環境教育法第23條：「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。」

(3)106年9月26日公告之毒化物管理事項第1條及第6條第5款：「依據：毒性化學物質管理法第7條、第11條及第25條第4項。公告事項：一、公告毒性化學物質及其管制濃度與大量運作基準如附表一。本公告所稱毒性化學物質指附表一所列化學物質含量達管制濃度以上之物質。……六、下列物質或物品，不受本法之管制：……（五）使用鄰苯二甲酸酯類、壬基酚、壬基酚聚乙氧基醇、雙酚A作為添加劑，且經固化在正常使用狀況下不會造成環境危害。」

2、得心證之理由：

(1)上述毒管法第2條雖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。惟高雄市政府依據高雄市政府組織自治條例第2條第2項及102年6月6日高市府人力字第10230565500號令修正發布（自102年4月1日施行）高雄市政府環境保護局組織規程第3條第2款之規定，以102年7月2日高市府環土字第10236031200號公告，將高雄市依毒管法第2條規定取得地方自治團體之團體權限，劃歸由被告掌理。準此，地方自治團體高雄市依行政程序法第11條第1項規定，將其依毒管法而取得之權限，基於自主組織權，分配機關權限由被告職掌，則被告就本件有關毒管法事件，關於核發輸入許可證，自有事務管轄之權限。又被告雖於原處分之違反事實欄記載原告取得換發毒性化學物質登記文件登載之運作度(100%W/W)與本案輸入之系爭貨物濃度不符，已違反毒管法第13條第2項，然此部分被告尚未裁罰，業據兩造陳述明確（本院卷第428頁），是本件審理範圍僅限於原告究有無違反毒管法第13條第1項未取得輸入許可證部分，先予敘明。

(2)按毒性化學物質係指人為有意產製或於產製過程中無意衍生之化學物質，經中央主管機關認定其毒性符合下列分類規定並公告者。又所謂第一類毒性化學物質係指在環境中不易分解或因生物蓄積、生物濃縮、生物轉化等作用，致污染環境或危害人體健康之物質，而壬基酚於96年12月7日業經環保署公告為第一類毒性，其管制濃度為5W/W%，大量運作基準為50公斤，則輸入壬基酚，其濃度高於5W/W%或大量運作基準超過50公斤者，自應向主管機關申請核發許可證，此業據行為時毒管法第3條第1款第1目、第11條及第13條第1項規定

明確，並有106年9月26日公告之毒化物管理事項一之附表一列管編號165可佐。查原告於107年1月23日輸入壬基酚濃度50-75%W/W之系爭貨物共13,680公斤及於107年5月28日輸入相同濃度之壬基酚，共15,200公斤等情，有被告107年5月15日及同年6月13日毒性化學物質工作稽查單（處分卷一第2-3頁、處分卷二第19-28頁）可稽，依上述毒管法之規定，自應向主管機關即被告申請核發許可證。

(3)原告雖主張上述毒化物管理事項之公告第6條第5款，即使用壬基酚作為添加劑，且經固化在正常使用狀況下不會造成環境危害，不受本法（毒管法）之管制，故原告輸入含有壬基酚之系爭貨物，自無須向被告申請核發輸入許可證云云，並以107年4月2日環保署首長信箱回覆內容為證（本院卷第59頁）。惟按毒化物管理事項之公告排除毒管法管制之「物質」，係指以公告毒性化學物質為原料或添加劑所作成之「製成品」，在一定條件下，不受毒管法之管制，此有毒化物管理事項總說明意旨可參。然非謂「製成品」一旦不受毒管法之管制後，其含有公告毒性化學物質之輸入，亦一併不受毒管法之管制。且證人即毒化局評估管理組專門委員林松槿亦證稱：「（問：公告管理事項第6條第5款的前提是這些物質或物品不受本法之管制，條文內容為使用壬基酚如果作為添加劑，且經固化在正常使用狀況下不會造成危害，不受母法管制，當時為何會有此排除條款之規定？）因它的使用狀態，其實不只壬基酚，以此案例而言，塗在牆上固化以後不會釋出，不會造成環境危害，不會受到母法管制。再者，就管理上，不可能叫每個屋主用油漆都去申請一張使用許可，故此排除規定是針對已經完成固化以後的成品做排除。以此案例而言，有從國外輸入壬基酚，壬基酚有放在場所，所以有

貯存，接著把壬基酚作成後端產品，所以有使用，但並未在這個階段完成固化，故必須依毒管法申請許可文件。」等語明確（本院卷第142-143頁），又環保署亦說明：「倘運作人以鄰苯二甲酸酯類、壬基酚、壬基酚聚乙氧基醇、雙酚A等為原料，製成含上述毒性化學物質之製成品，屬製成製成品前之行為，應依毒性及關注化學物質管理法相關規定，取得許可證、登記文件後，始得運作。」有環保署109年5月4日環署授化字第1090006940號函附卷可佐（本院卷第183-184頁），益證毒化物管理事項之公告排除項目僅限於一定條件下之「製成品」無訛，非擴大及於公告毒性化學物質，細稽107年4月2日行政院環保署首長信箱回覆內容，亦重覆上述意旨。系爭貨物之壬基酚濃度高達50-75%W/W，就系爭貨物而言，壬基酚既高達5成以上，應屬其主要成分之原料，而系爭貨物係以液體且有毒性狀態下而為使用，以添加於熱固型態之環氧基樹脂塗料上，則系爭貨物應屬原料而非製成品，其輸入自須申請核發輸入許可證灼然甚明。是原告主張無須向被告申請核發輸入許可證云云，顯違反法規意旨，洵不足採。至證人即原告之環保專責人員孫武正證述：「列管毒性化學物質及其運作管理事項第6條第5款係規定，把這項物質作為添加劑，且經固化在正常使用狀態下，我們使用後狀況是固化的，不會造成環境之危害，故我們公司以壬基酚作為添加劑不用申請許可證，因有排除條款的適用。」等語，其將排除管制之「製成品」擴大及於公告毒性化學物質之原料，依上開說明，亦無足採。

(4)雖原告復主張南市環保局就統怡公司於104年至106年間輸入疑似含公告列管毒化物鄰苯二甲酸二甲酯貨物，以違反毒管法第13條第4項規定，依同法第35條第8款規定處6萬元罰鍰

。又嘉信公司、統怡公司二案，最終似均未開罰云云。惟查上述個案行為樣態與本件不同，因本件係未經許可而輸入，而統怡公司及嘉信公司則係以違法運作管制毒化物，另其所涉及之公告毒性化學物質亦不相同等情，有毒化局107年5月7日環化評字第1070005435號函（本院卷第373-374頁）及南市環保局109年10月7日環水字第1090106458號函（本院卷第435-437頁）可稽，而上述公司之實際輸入貨物究係原料或是製成品？若輸入貨物為製成品，其正常使用下是否會造成環境危害？均不明瞭，自不能相互援引，且縱情節相同，行政先例必須是合法，行政機關始不得任意悖離。倘上述案例，主管機關若違法未為處罰，原告亦不得據此要求被告應為「不法平等」之行政作為。

(三)原告未申請核發輸入許可證而輸入壬基酚，則被告以原處分裁處原告罰鍰100萬元及環境教育講習2小時，應屬適法：

1、應適用之法令：

行政罰法第7條：「（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。」

2、得心證之理由：

依上述規定，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。查原告既以油漆顏料之製造及內外銷為業，且於46年5月29日即設立迄今，有

經濟部商業司之商工登記公示資料查詢資料（本院卷第65-66頁）可憑，而壬基酚為製造油漆之重要添加劑，原告自有能力明瞭壬基酚之環境危害及政府對壬基酚之相關管制規範，又輸入壬基酚作為添加劑，既為其營業行為之一部，即應善盡其依行為時毒管法所負前揭行政法上義務，是其代表人、管理人或實際行為之職員於自國外輸入壬基酚前本應注意其所輸入之原料是否含有行為時毒管法所列管之毒性化學物質；如含有列管之毒性化學物質，即應先依同法第13條第1項向主管機關申請核發輸入許可證。其代表人、管理人或實際行為之職員對於所輸入系爭貨物含有列管之毒性化學物質壬基酚，應先向主管機關申請核發許可證而未先申請即予輸入之行為，縱非故意，亦難謂毫無過失。從而，依前揭行政罰法第7條第2項規定，仍應推定為原告之過失。故被告認定原告違反行為時毒管法第13條第1項規定之違章行為明確，而依同法第32條第2款及環境教育法第23條規定加以裁罰，自屬有據。則原告主張被告未為調查，遽為裁罰，顯違法令云云，並不足採。

(四)綜上所述，原告前揭主張並不可採，被告認定原告違反行為時毒管法第13條第1項規定，而依同法第32條第2款及環境教育法第23條規定，以原處分裁處原告罰鍰100萬元及環境教育講習2小時，並無違法，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

(五)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。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　30　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　曾　宏　揚

法官　廖　建　彥

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	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、

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	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　　11　　月　　30　　日

書記官　洪　美　智