

裁判字號：高雄高等行政法院 91 年度訴字第 289 號 行政判決

裁判日期：民國 91 年 08 月 13 日

案由摘要：空氣污染防治法

高雄高等行政法院判決

九十一年度訴字第 289 號
九十一年七月三十日辯論終結

原 告 青衛企業股份有限公司
代 表 人 卓忠吉
訴訟代理人 曾劍虹 律師
卓清勤
被 告 高雄縣政府
代 表 人 楊秋興 縣長
訴訟代理人 鄭 嵐
羅憶琇

右當事人間因空氣污染防治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國九十一年一月四日環署訴字第○九○○○六三六九五號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事 實

甲、事實概要：

緣原告於高雄縣湖內鄉○○村○○街一二一巷四十一號設廠從事皮革製造作業。被告經民眾多次陳情原告公司有惡臭逸散產生，乃於民國（下同）九十年八月七日，派員前往原告上開工廠後方即高雄縣湖內鄉○○街三十八號前實施周界採樣，並進行臭味及異味官能測定，其採樣後之樣品依據行政院環境保護署公告之方法（三點比較式嗅袋法）檢測，測驗結果臭氣或厭惡性異味檢測值為四十一，不符合固定污染源空氣污染物排放標準所定限值（住宅區排放標準：一〇），被告乃據以開立高縣空污處字第○○○二〇四號處分書裁處原告新台幣（下同）十萬元罰鍰，並限於九十年十二月七日前改善完成。原告不服，提起訴願，經遭決定駁回，乃提起本件行政訴訟。

乙、兩造聲明：

一、原告聲明求為判決：

(一) 訴願決定及原處分均撤銷。

(二) 訴訟費用由被告負擔。

二、被告聲明求為判決：

(一) 原告之訴駁回。

(二) 訴訟費用由原告負擔。

丙、兩造爭點：

一、原告起訴狀暨補充理由略謂：

(一) 按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。」

行政訴訟法第四條定有明文。本件原告自六十九年間即設廠於高雄縣湖內鄉○○村○○街一二一巷四十一號，迄今長達二十三年，是符合設廠規定之合法公司及工廠，設廠土地原為工業用地，被告竟於九十年九月六日，引據八十八年一月二十日公布之空氣污染防治法第五十一條、第二十條及固定污染源空氣污染物排放標準第二條等規定，將原告工廠污染物以「工業區及農業區以外地區標準為一〇」，認定原告污染物臭氣或厭惡性異味檢測值四十一，不符合固定污染源空氣污染物排放標準所定限值（住宅區排放標準：一〇），而開立高縣空污處字第○○○二〇四號處分書裁處原告十萬元罰鍰，並限於九十年十二月七日前改善完成。原告不服，遂於九十年九月十七日經由被告提起訴願，案經行政院環境保護署於九十年一月四日以環署訴字第〇九〇〇〇六三六九五號訴願決定駁回原告撤銷原處分之請求，爰依法提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分。

(二) 被告將原告工廠所在地及採樣地點（高雄縣湖內鄉○○○街三十八號前）以住宅區（工業區及農業區以外地區標準：一〇）空氣污染物排放標準限值一〇，作為裁罰處分之依據，其理由為原告工廠及採樣地業經高雄縣（湖內鄉公所）列入湖內鄉大湖地區都市計畫內住宅區，故本案周界之排放標準適用工業區及農業區以外地區標準：一〇，作為排放限值，並無違誤。

(三) 惟，原告合法設立工廠在先，檢測地點（尖美社區）住宅區成立在後，縱工廠所在地使用分區因都市計畫而變更為住宅區，亦不能逕認原告工廠已淪為非法，原告工廠當可繼續為從來之使用，而不當然因使用分區變更而得逕以提高污染物之排放標準，遑論都市計畫亦有通盤檢討而變更之可能（都市計畫法第二十六條等）。退而言之，依據都市計畫法第四十一條規定：「都市計畫公布實施後，其土地上原有建築物不合土地使用分區規定者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所認有必要時

，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移；其因變更使用或遷移所受之損害，應予適當之補償，補償金額由雙方協議之；協議不成，由當地直轄市、縣（市）（局）政府函請上級政府予以核定。」換言之，土地之利用事後不合使用分區者，除得為原來之使用外（僅限制不得增建或改建，並不當然變為違章，而應拆除），必要時始限期（合理期限）令其變更使用或遷移；其變更使用或遷移所受之損害，應予適當之補償，足見除非對原告為適當之補償，原告仍得為從來之使用，則有關排放標準自應以「工業區」標準：五〇，為排放限值，而不得逕以工業區及農業區以外（住宅區）標準，苛求原告。

（四）按行政程序法第一百零二條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會」，惟本件被告於九十年八月七日臨時到達高雄縣湖內鄉〇〇〇街三十八號前採樣時，原告職員謝員（未經授權）固有到場，但稽查人員僅表示「本案依採樣分析結果依法辦理」，並未給予陳述意見機會且未告知謝員轉知原告陳述意見，亦不符合行政程序法第三十九條規定。又被告機關九十年九月六日以九〇府環二字第WB〇〇五六一五號函所檢送違反空氣污染防治法之本件處分書（九十年九月三日高縣空污處字第〇〇〇二〇四號）作成之前，亦未曾通知原告對採樣結果陳述意見，其上開行政處分，自屬違反行政程序法第一百零二條規定，參照同法第一百四條第二項規定，其行政處分即屬違法，為保障原告之程序上利益，應請准予撤銷其行政處分，以樹立督促依法行政之立法原意及保障人民程序權益。

（五）復且，被告機關上開採樣鑑定結果，原告否認其真實性及正確性。被告對違反空氣污染防治法之採樣內容應送客觀檢驗機構分析，且證明其污染源為原告所引起。豈可憑空指摘「臭氣或厭惡性異味」實測值為四十一及污染源來自原告工廠。

（六）又據國立成功大學環境工程學系教授表示，行政機關依空氣污染防治法第二條第二項所訂之「固定污染源空氣污染物排放標準」，其臭氣或厭惡性異味周界標準，其工業區及農業區以外地區標準為十，乃嚴苛之標準，可能只有在玉山國家公園等處才能符合標準，遑論其排放標準第二條規定：「本標準適用於新設立或變更，或既存之固定污染源．．．」之溯及規定，亦有可議。且對於既存固定污染源無任何改善時間及輔導措施或補償，即一律從新標準嚴苛執法，將合法工廠一旦變更為非法製造污染源工廠而加以處罰，應有「行政裁量權濫用」之違法。原告工廠停工，上百名員工之生計如何解決，工作二、三十年即將退休之員工，如原告關廠即頓失退休金請領機會，應由何行政機關負擔？

以上種種均足證固定污染源空氣污染物排放標準不合理、不合法，有逾越母法（空氣污染防制法）授權範圍及行政裁量權濫用之疑慮。

二、被告答辯暨補充理由略謂：

- (一) 依據空氣污染防制法第二十條第一項：「公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。」及同法第五十一條：「公私場所違反第二十條第一項，其違反者為工商廠、場，處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。依前項處罰鍰者，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按日連續處罰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得撤銷其操作許可證或令其歇業」。
- (二) 被告處分書對違反之事實所引用之排放標準值是「住宅區標準值」，對於所認定之標準值原告雖有異議。惟查，原告公司設廠於上開地址已近三十年，雖符合公司法、商業登記法等相關規定，但目前該廠後方已闢建為一住宅社區（尖美社區），且該廠與社區僅一牆之隔，故屢遭該社區民眾陳情有惡臭逸散產生；被告遂於九十年八月七日前往該廠後方即高雄縣湖內鄉○○○街三十八號前實施周界採樣，其採樣過程中皆有該廠工作人員陪同進行，採樣地點為尖美社區，係屬於住宅區，有稽查紀錄工作單可稽，其採樣後之樣品亦依據環保署公告之方法（三點比較式嗅袋法）檢測，其檢測結果臭氣或厭惡性異味檢測值為四十一。
- (三) 依據「固定污染源空氣污染物排放標準，其臭氣或厭惡性異味周界標準：工業區及農業區標準為五十；工業區及農業區以外地區標準為十。標準之認定係以採樣位置所屬區域別適用之標準為依據」。經被告環保局函請高雄縣湖內鄉公所提供該廠與採樣地點係屬何種用地，依高雄縣湖內鄉公所九十年八月二十日以（九〇）湖鄉建字第六九五九號函復，該廠及採樣地點皆座落於湖內鄉大湖地區都市計畫內住宅區。故本案周界之排放標準為工業區以外地區標準：十，並無違誤；本案檢測結果已超過法規之排放標準，原告違法空氣污染防制法之行為無庸置疑，被告依法處分並無違誤。
- (四) 依行政程序法第一百零三條第五款規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：…五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。…」，本案之採樣地點緊鄰原告廠區之圍牆，牆高度僅達胸口高度，於牆邊即可明顯聞到廠內臭味，臭味之來源無可置喙。
- (五) 本案之採樣地點位於原告廠房圍牆外之下風處，採集之樣品由被告環境保護局進行官能測定，依行政程序法第四十三條本文：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實

之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」本案之調查過程、處分並無違誤。

- (六) 本案之處理過程，從未述及因原告工廠為非法工廠而為之處分，僅依空氣污染防治法第二十條第二項所訂之「固定污染源空氣污染物排放標準」而處分，前述標準於八十八年六月三十日修正發佈實施，且實施前均經多次說明會及公聽會，法令之緩衝期於法有據，實無溯及規定之爭論；原告未深思改善污染源，維護附近居民權益，反爭論與改善污染無關之情節。

理 由

- 一、按「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果。」；「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。…」分別為行政程序法第三十九條及第一百零二條前段所規定。次按「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：…三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。…前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」為同法第一百四十四條第一項及第二項所明定。再按「當事人或利害關係人不服行政機關於行政程序中所為之決定或處置，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之。…」亦為同法第一百七十四條前段所規定。是相對於行政機關，行政法院即使無法單獨針對行政程序行為加以審查，但於審理實體決定時，亦應就行政機關在陳述意見程序所為的各種裁量決定，依據憲法正當法律程序的要求以及行政法上的基本原則加以審查，合先敘明。
- 二、本件原告於高雄縣湖內鄉○○村○○街一二一巷四十一號設廠從事皮革製造作業。被告所屬之環境保護局經民眾多次陳情該公司有惡臭逸散產生，乃於九十年八月七日派員前往該廠後方即高雄縣湖內鄉○○街三十八號前實施周界採樣，並進行臭味及異味官能測定，並以其採樣後之樣品依據環保署公告之方法（三點比較式嗅袋法）檢測，測驗結果臭氣或厭惡性異味檢測值為四十一，不符合固定污染源空氣污染物排放標準所定限值（住宅區排放標準：一〇）為由，於未給予原告陳述意見機會之行政程序下，裁處原告十萬元罰鍰，並限其於九十年十二月七日前改善完成之事實，有九十年八月七日高雄縣環境保護局事業廢氣稽查紀錄工作單、九十年九月六日高雄縣政府九〇府環二字第WB〇〇五六一五號函及九十年九月三日高縣空污處字第〇〇〇二〇四號處分書附於原處分卷可稽，並為兩造所不爭執，自堪信為真實。經查，被告所為之罰鍰處分，性質上屬於對人民權利

不利之行政處分，依據行政處序法第一百零二條規定，應於作成處分前給予人民陳述意見之機會，以符合正當法律程序。茲兩造所爭執者，乃本件處分被告是否應依前揭行政程序法第三十九條及第一百零二條規定給予原告陳述意見之機會？及本件行政處分所根據之事實，是否係客觀上明白足以確認，而為行政程序法第一百零三條第五款規定之行政機關得不予陳述意見機會之情形？厥為本件判斷原告主張有無理由之關鍵所在。

三、經查，本件被告雖主張依行政程序法第一百零三條第五款規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：…五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。…」，本案之採樣地點緊鄰原告廠區之圍牆，牆高度僅達胸口高度，於牆邊即可明顯聞到場內臭味，臭味之來源無可置喙。又本案之採樣地點位於原告廠房圍牆外之下風處，採集之樣品由被告環境保護局進行官能測定，依行政程序法第四十三條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」本案之調查過程、處分並無違誤云云。惟觀諸行政程序法的對外面向主要係由聽證程序及陳述意見程序所構成，直接影響人民與行政機關間的直接互動及其溝通關係，其規範與制度核心理念，係指向人民權利的保障；故於解釋該法第一百零三條各款所規定之行政機關得不給予陳述意見機會之情形，自應採嚴格限縮之解釋方法，方符合例外解釋從嚴法則，其中第五款規定行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，應係指所根據之事實，一望即知，客觀上明白足以確認者而言。另受處分相對人之陳述意見應包括事實上之陳述與法律上之陳述，如僅以事實已明確即剝奪相對人之陳述意見機會，顯然不合理；故雖然行政處分所根據之事實，客觀上已明白足以確認，但有法律上之爭議者，仍應給予相對人陳述意見之機會（參看蔡茂寅等四人合著行政程序法實用，第二版，頁一四〇）。據此，本件原告既於起訴暨補充理由中略謂，原告合法設立工廠在先，檢測地點（尖美社區）住宅區成立在後，縱工廠所在地使用分區因都市計畫而變更為住宅區，亦不能逕認原告工廠已淪為非法，原告工廠當可繼續為從來之使用，而不當然因使用分區變更而得逕以提高污染物之排放標準，遑論都市計畫亦有通盤檢討而變更之可能（都市計畫法第二十六條等）。退而言之，依據都市計畫法第四十一條規定：「都市計畫公布實施後，其土地上原有建築物不合土地使用分區規定者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移；其因變更使用或遷移所受之損害，應予適當之補償，補償金額由雙方協議之；協議不成，由當地直轄市、縣（市）（局）政府函請上級政

府予以核定。」換言之，土地之利用事後不合使用分區者，除得為原來之使用外（僅限制不得增建或改建，並不當然變為違章，而應拆除），必要時始限期（合理期限）令其變更使用或遷移；其變更使用或遷移所受之損害，應予適當之補償，足見除非對原告為適當之補償，原告仍得為從來之使用，則有關排放標準自應以「工業區」標準：五〇，為排放限值，而不得逕以工業區及農業區以外（住宅區）標準，苛求原告。況且，被告機關上開採樣鑑定結果，原告否認其真實性及正確性。被告對違反空氣污染防治法之採樣內容應送客觀檢驗機構分析，且證明其污染源為原告所引起。豈可憑空指摘「臭氣或厭惡性異味」實測值為四十一及污染源來自原告工廠。又據國立成功大學環境工程學系教授表示，行政機關依空氣污染防治法第二十條第二項所訂之「固定污染源空氣污染物排放標準」，其臭氣或厭惡性異味周界標準，其工業區及農業區以外地區標準為十，乃嚴苛之標準，可能只有在玉山國家公園等處才能符合標準，遑論其排放標準第二條規定：「本標準適用於新設立或變更，或既存之固定污染源．．．」之溯及規定，亦有可議；且對於既存固定污染源無任何改善時間及輔導措施或補償，即一律從新標準嚴苛執法，將合法工廠一旦變更為非法製造污染源工廠而加以處罰，應有「行政裁量權濫用」之違法。以上種種均足證固定污染源空氣污染物排放標準不合理、不合法，有逾越母法（空氣污染防治法）授權範圍及行政裁量權濫用之疑慮等語。觀諸前開說明，本件行政處分所根據之事實，顯非如被告所主張客觀上明白足以確認，核與行政程序法第一百零三條第五款之規定尚屬有間，被告主張得不給予處分相對人陳述意見之機會，顯有誤解。又本件被告訴訟代理人於九十一年七月三十日言詞辯論程序中陳稱：「…依照行政程序慣例，僅於現場稽查後，告知將依採樣分析結果依法辦理，俟檢驗分析結果出來即開單處分，…」

；經審判長闡明：「依照已公布行政程序法規定，尤其是不利於當事人之處分，應給予當事人陳述意見的機會，為什麼未給予當事人陳述機會？」；被告訴訟代理人陳稱：「因為僅循慣例，未注意到已公布之行政程序法之規定。」益可證明被告作成上開系爭處分前，未給予相對人陳述意見之機會，乃肇因於被告之疏失。況本件被告係以其所屬環境保護局之「排放管道（周界）空氣污染物檢驗結果報告」做為作成系爭處分之唯一證據方法，依行政程序法之立法意旨，更應給予相對人就事實及法律上之爭議陳述意見之機會。準此，被告僅以行政程序法第一百零三條第五款規定，認其所根據之事實，客觀上明白足以確認而未給予原告陳述意見之機會，依首揭規定，尚有未合。

四、綜上所述，被告主張其作成系爭處分，依行政程序法第一百零三條第五款規定，所根據之事實，客觀上明白足以確認，得不給予相對人陳述意見之機會，實不足

採，訴願決定，未予糾正，同為可議。則原告執此指摘，依首揭規定，為有理由，原處分及訴願決定均應予撤銷，以期適法。至兩造其餘攻擊防禦方法，與本案判決結果不生影響，爰不予贅述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第一百九十五條第一項前段、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 一 年 八 月 十 三 日
高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 江幸垠

法 官 戴見草

法 官 林石猛

右為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後二十日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後二十日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後二十日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

提起上訴應預繳送達用雙掛號郵票七份（每份三十四元）。

中 華 民 國 九 十 一 年 八 月 十 三 日
法院書記官 洪美智

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（91年版）第二期 378-391 頁