

彰化縣政府訴願決定書（案號 106－305）

府法訴字第 1060031997 號

訴 願 人：○○股份有限公司

代 表 人：吳○○

送達代收人：陳○○

訴願人因申請搭排許可事件，不服本縣和美鎮公所（下稱原處分機關）105 年 11 月 18 日和鎮建字第 1050024589 號函送會勘紀錄，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人前於 103 年 9 月 22 日向原處分機關申請事業廢（污）水搭排排入和美鎮○○段 1042 地號道路側溝，經原處分機關以 103 年 9 月 24 日和鎮建字第 1030019242 號函復略以「有關貴公司申請放流水排放本所道路側溝（○○段 1042 地號）…原則同意…惟放流水水量及水質標準，由環保主管機關檢驗合格核定後始得排放。…因貴公司申請排放位置變更，原本所 103 年 5 月 14 日核發之和鎮建字第 1030009600 號搭排同意許可予以撤銷並失其效力。」，訴願人不服原處分機關 103 年 5 月 14 日和鎮建字第 1030009600 號函遭撤銷，遂提起訴願，經本府 104 年 5 月 6 日府法訴字第 1040087094 號函訴願決定駁回，並經臺中高等行政法院 104 年訴字第 208 號判決、最高行政法院 105 年度裁字第 312 號裁定駁回確定在案；嗣因訴願人尚未取得原處分機關之搭排許可，復於 105 年 9 月 13 日以其坐落和美鎮○○里○○路 3 號工廠，向原處分機關申請事業廢（污）水搭排排入和美鎮○○段 1042 地號道路側溝（使用渠道名稱：和美鎮○○○街 65 巷道路側溝），原處分機關於 105 年 11 月 2

日至和美鎮○○里○○路3號前進行現場會勘，並依據104年8月15日施行之「彰化縣和美鎮公所辦理搭排許可作業原則」第5點規定，認定本件訴願人之申請案已造成鄰近居民集結抗議，且申請搭排之排水系統位於易發生淹水事件之地區，目前尚未整體改善完成，應暫不核發搭排許可，並以105年11月18日和鎮建字第1050024589號函檢送11月2日會勘紀錄，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

(一) 本案行政處分所依據之「彰化縣和美鎮公所辦理搭排許可作業原則」如認屬於職權命令，且如未送立法院審查，即違反法律保留原則：

1. 按各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院，中央法規標準法第7條定有明文；次按各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議，立法院職權行使法第60條第1項可資參照；再按行政命令經審查後，發現有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之，立法院職權行使法第62條可資覆按。

2. 本件經查：系爭作業原則為網路所查無，是否曾下達發布，尤值置疑。系爭作業原則是否依法送立法院，亦無任何資料考徵，難以認定系爭作業原則形式上合法。

(二) 本案行政處分所依據之系爭作業規定，並非規範「細節性、技術性事項」，違反法律保留原則：

1. 按「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。」大法官釋字第443號解釋可資參照。

2. 本件另查，系爭第5條規定：為維護公共安全、避免增加易淹水地區負擔，申請地區為1~3款地區者，暫不核發搭排許可。其中條文使用「公共安全」，並影響申請人使用道路側溝之權益，非規範「細節性、技術性事項」。則揆諸前揭大法官解釋意旨，系爭作業規定既非規範「細節性、技術性事項」，復無法律授權，自不符合法律保留原則，原處分機關以法律所無之事項，限制訴願人之權利，顯然違法不當。

(三) 本案行政處分及系爭作業規定違反「不當聯結禁止原則」：

1. 所謂「不當聯結禁止」是指行政行為對人民造成不利益所使用之手段，必須與行政行為所欲追求之目的間有合理聯結關係存在，目的在防止行政機關利用其優勢地位而濫用公權力，造成人民不合理之負擔。
2. 本件經查，原處分機關為道路用地及其附屬設施之主管機關，並非環保主管機關，其管理道路及其側溝，行政目的即在於道路及水路之通行。然查，本案行政處分及系爭作業規定以「居民抗議與否」，作為駁回搭排之要件，並未說明其與道路及水路通行之合理關連，顯然違反「不當聯結禁止原則」。
3. 若此規定可行，任何工業區、任何廠房只要有居民集結抗議，是否主管機關即可扣住其各項許可或執照不准營業呢？是否路權機關可以藉此禁止工廠通行所管理之道路或水路呢？民眾抗議真可以作為法律之要件呢？本案行政處分及系爭作業規定確實違反「不當聯結禁止原則」。

(四) 本案行政處分及系爭作業規定違反「法律明確性原則」：

1. 按法律明確性之要求，非僅指法律文意具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定。有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違，大法官釋字第 432 號解釋可資參照。
2. 本件復查，本案行政處分及系爭作業規定關於「位於易淹水事件地區」、「目前尚未作整體改善」等要件，易淹水認定標準為何？整體改善之標準又如何？其規範用語將主觀臆測偷渡至法律要件，並不能明確理解、受規範者難以預見，流於原處分機關說了算，違反「法律明確性原則」。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 原處分機關係轄內下水道之管理機關，具有准駁人民申請使用下水道搭排設施管線之法定權限地位：原處分機關基於水污染防治法、水污染防治措施計畫及許可申請審查辦法、彰化縣下水道管理自治條例等規定，對於轄內公共下水道有建設及管理之法定權限地位，並得於法定權限內權衡公共利益而准駁他人於下水道搭排管線或設施之申請。準此，原處分機關參考彰化縣政府水利建造物搭排申請表單之項目，在原處分機關建設課網站上提供下水道搭排申請表單供民眾下載使用，其表格內容除標題增加和美鎮公所外，其餘與彰化縣政府提供之表格大略相同，故訴願人填具前開表格對原處分機關申請搭排許可，核與向彰化縣政府申請下水道搭排許可時之負擔相同，原處分機關並無增加更不利之限制。
- (二) 原處分機關基於法定權限地位制定之「彰化縣和美鎮公所辦理搭排許可作業原則」並無違反法律保留原則：查

原處分機關係於 104 年 7 月 31 日召開「彰化縣和美鎮公所辦理搭排許可作業原則（草案）研商會議」，經與會人員討論後，同意通過系爭搭排原則及申請搭排相關表格內容。原處分機關並以 104 年 8 月 7 日和鎮建字第 1040017200 號函將系爭搭排原則送交彰化縣政府水利資源處、工務處及彰化縣環境保護局備查。

（三）依行政程序法第 159 條、第 160 條規定可知，行政規則在功能上包括組織性行政規則、作業性行政規則、解釋性行政規則及裁量基準 4 類，前 2 類僅具有對內效力，而具拘束下級機關、屬官乃至於訂定機關之效力，屬於組織法層次之規範，因此僅須下達屬官即能發生效力，與解釋性行政規則及裁量基準，因直接影響人民權利義務，須登載於公報並踐行法定發布程序者不同。由系爭搭排原則第 1 條可知，其目的係為維護和美鎮鎮民健康、居住安全並兼顧和美鎮之經濟發展，提供承辦人於人民申請搭排許可時之業務處理、認定方式，故系爭搭排原則應屬行政程序法第 159 條第 2 項第 1 款之「作業性行政規則」，並未對外發生效力或限制人民之權利自由。至訴願人指稱應依中央法規標準法規定送交立法院云云，並不影響該行政規則之效力，此觀最高法院 103 年度台上字第 757 號判決理由謂「中央法規標準法第 7 條規定：『各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。』固賦予行政機關送置義務，使立法機關得以監督，然並非以此為命令之生效要件。因此，若行政機關之職權命令漏未併送立法院，並不影響其效力」即明。

（四）訴願人雖稱系爭搭排原則第 5 條係以法律所無之事項限制人民權利云云，惟由訴願人提出之申請表即「彰化縣和美鎮公所水利建造物搭排切結書」記載「具切結書人○○股份有限公司使用彰化縣和美鎮公所水利建造物，除遵守有關法令外，並具切結條件如下：…八、使用期間如有下列情事之一者，具切結書人應即負責改善或

停止使用，否則，彰化縣和美鎮公所得隨時限制使用或撤銷許可及拆除其設施物，所有損失與彰化縣和美鎮公所無關… 4、妨害公務或他人權益。5、公務或公益上認需限制或停止使用」，及「彰化縣和美鎮公所水利建造物搭排承諾書」記載：「立承諾書人○○股份有限公司，使用彰化縣和美鎮公所排水渠道搭排放水，廢（污）水排入彰化縣和美鎮○○○街 65 巷道路側溝內，願意承諾；廢（污）水排放後，如發現日後造成排水渠道內有影響水流、水質或農、居民有抗議情事，乙方接獲甲方通知辦理改善，乙方不得以任何理由拒絕」可知，系爭搭排原則不過是將前揭切結書及承諾書內容，制定具體化作業辦法，以便原處分機關於受理人民搭排申請時得以遵循、參考，並無使人民增加其他負擔或限制；訴願人於提供申請搭排應備表單時已切結、承諾有前揭情事發生時，原處分機關得限制使用並逕行撤銷其搭排許可。是可知，在人民申請原處分機關核發搭排許可時，如已有影響水流或居民抗議情事之事實存在，原處分機關自得在前述事實排除前暫不發給搭排許可。從而，系爭搭排原則確無增加或限制訴願人之權利行使，且係基於轄內公共下水道建設及管理之法定權限地位而定，用以作為原處分機關內部審核搭排申請之參考，訴願人謾稱系爭搭排原則違反法律保留原則云云，實無可採。

- (五) 由訴願人出具之前揭申請表「彰化縣和美鎮公所水利建造物搭排切結書」及「彰化縣和美鎮公所水利建造物搭排承諾書」內容可知，訴願人於申請前應能知悉並預見如遇有前揭切結及承諾內容事實，例如在下水道進行搭排有害於公益或第三人權益、造成排水渠道內有影響水流水質或農、居民抗議之情事時，原處分機關將撤銷訴願人之搭排許可或要求訴願人進行改善，故如於許可申請前已遇有前揭例示情事者，則原處分機關基於下水道管理機關地位，自得於前揭例示情事排除前，裁量暫不發給使用許可，自屬適法。

- (六) 彰化縣和美鎮○○里因地勢低窪、排水不良，每逢瞬間雨量過大或颱風來襲，均會造成淹水之災情，尤其以和美鎮○○里○○路及○○○街之淹水問題最為嚴重。該地區淹水問題早已有地方民意代表關切，經新聞媒體多次報導，更被列為彰化縣和美鎮地區災害防救計畫中和美鎮近十年(95-104)易淹水區域災害調查表之地區；而原處分機關為解決轄內糖友里每逢大雨必淹水之窘況，已積極向彰化縣政府申請補助糖友里排水系統整體規劃設計案之改善經費。從而，訴願人申請搭排之地點在彰化縣和美鎮○○○街 65 巷側溝，確實係位於本鎮轄內易發生淹水之地區，且該地區之排水系統現仍在積極改善中。是在排水系統改善完成前，原處分機關暫不核准訴願人之搭排申請，以防止因訴願人排放污水作業導致淹水災情，並避免日後改善排水系統時須拆毀訴願人之搭排設施，足見原處分機關之處分與公共利益相符。
- (七) 訴願人申請之目的係為使用彰化縣和美鎮○○○街 65 巷道路側溝搭排經營電鍍廠之廢水至雨水下水道，惟遭當地居民因擔憂農田灌溉水源遭污染而激烈反對，並多次因居民大規模全體抗議而登上新聞媒體版面；原處分機關於 105 年 11 月 2 日現場會勘時，亦有彰化縣環境保護聯盟及反電鍍自救會及附近居民與會，並表示反對搭排及污水排放。故訴願人申請搭排之行為業已引起附近眾多居民之恐慌及抗爭，顯不利於下水道供公共使用之目的。從而，既訴願人已作成遇有農、居民抗議情事時應辦理改善之承諾，及為避免妨害他人權益得逕由原處分機關廢止搭排許可之切結，則在訴願人排除居民抗議情事、消弭渠等對於排放電鍍廢水之不安前，自得暫不發給訴願人搭排許可，以維護公共利益。此係原處分機關基於該下水道管理機關地位所為之裁量權行使，並無違反不當聯結禁止原則之情。

理 由

- 一、按「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」司法院大法官釋字第 423 號解釋意旨可資參照。
- 二、查本件訴願人以 105 年 9 月 13 日○○和美公所搭排字第 1050913001 函向原處分機關申請事業廢（污）水搭排排入和美鎮○○段 1042 地號道路側溝，經原處分機關於 105 年 11 月 2 日至和美鎮○○里○○路 3 號前進行現場會勘，並作成會勘紀錄，嗣原處分機關即以 105 年 11 月 18 日和鎮建字第 1050024589 號函送該會勘紀錄，上開函文略以：「檢送本所 105 年 11 月 2 日召開『○○股份有限公司申請搭排』案之會勘紀錄乙份，請查照。」，是此函文僅係檢送 105 年 11 月 2 日之會勘紀錄，固非行政處分，然該 105 年 11 月 2 日會勘紀錄載有「…六、結論：…（二）綜上點說明，本案因造成鄰近居民集結抗議，且申請搭排之排水系統亦位於易發生淹水事件地區，且目前尚未作整體改善完成，故本所暫不核發搭排許可。」等內容，似有否准訴願人側溝搭排申請之意，則參照前揭大法官釋字第 423 號解釋意旨，其性質上應屬具體對外發生法律效果之行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異，是本件原處分機關雖係於會勘紀錄中載明駁回訴願人申請之意旨，然應仍得視之為一行政處分，合先敘明。
- 三、次按「本法專用名詞定義如下：…二、地面水體：指存在於河川、海洋、湖潭、水庫、池塘、灌溉渠道、各級排水路或其他體系內全部或部分之水。…十三、放流口：指廢

(污)水進入承受水體前，依法設置之固定放流設施。
十四、放流水：指進入承受水體前之廢(污)水。」、「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」、「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。…排放許可證與簡易排放許可文件之適用對象、申請、審查程序、核發、廢止及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」水污染防治法第2條、第3條及第14條第1項、第3項定有明文。

四、再按「本辦法依水污染防治法(以下簡稱本法)第13條第3項、第4項、第14條第3項、第19條準用第14條及第20條第2項規定訂定之。」、「事業或污水下水道系統申請許可證(文件)審查時，應填具申請表，並檢附下列文件：…六、放流水排入專用雨水下水道、灌溉渠道或私有水體者，該管理機關(構)或所有人之同意文件影本。…十一、水措設施設置於他人土地者，事業應檢附該土地所有人或管理人同意文件影本；污水下水道系統應檢附下水道主管機關核准文件影本。…十八、其他經核發機關指定之文件。」水污染防治措施計畫及許可申請審查辦法第1條及第14條第1項第6款、第11款、第18款定有明文。

五、復按「道路側溝目前尚無相關法令規範搭排許可之作業程序，為本鎮鎮民健康福祉及維護居住環境安全，並兼顧鎮內經濟發展，特訂定本原則作為受理申請搭排許可之依據。」、「本作業原則適用範圍為村里道路側溝及位處都市計畫內道路側溝。」、「為維護公共安全、避免增加易發生淹水事件地區之負擔，並避免發生民眾抗爭事件，申請地點位於下列地區本所暫不核發搭排許可：(一)申請

搭排之排放點經水利會認定流入灌溉溝渠者。(二)事業設立、營運造成鄰近居民恐慌、致發生集結抗議等事件者。

(三)位於易發生淹水事件地區，且目前尚未作整體改善者。」彰化縣和美鎮公所辦理搭排許可作業原則第1點、第2點、第5點定有明文。

六、未按「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行政規則包括下列各款之規定：一、關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方式、人事管理等一般性規定。二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」、「行政規則應下達下級機關或屬官。行政機關訂定前條第2項第2款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」行政程序法第159條、第160條定有明文。

七、卷查，本件訴願人為取得事業廢(污)水放流水搭排排入道路側溝管理機關之同意文件，即原處分機關核發之搭排許可，於105年9月13日向原處分機關提出申請，同時檢附搭排切結書、搭排承諾書等文件，嗣經原處分機關於105年11月2日至現場會勘，認定本件申請案已造成鄰近居民、本縣環境保護聯盟及反電鍍廠自救會等群眾集結抗議，表示反對搭排及污水排放，且申請搭排之排水系統位於和美鎮○○里，低勢低窪，排水不良，易發生淹水事件，被列為彰化縣和美鎮地區災害防救計畫中近10年易淹水區域災害調查表之地區，此有105年11月2日會勘紀錄影本、彰化縣和美鎮地區災害防救計畫附卷可稽，是原處分機關依前揭彰化縣和美鎮公所辦理搭排許可作業原則規定，暫不核發搭排許可，尚無違誤，應予維持。

八、至訴願人主張系爭「和美鎮公所辦理搭排許可作業原則」違反法律保留原則、不當聯結禁止原則等語，查系爭作業

原則係原處分機關基於其道路管轄機關之立場，參照水污染防治措施計畫及許可申請審查辦法第 14 條第 1 項第 6 款規定依權限所訂定，以作為是否同意申請人於轄內道路側溝搭排以排放廢（污）水之判斷依據，目的在維護和美鎮鎮民健康、居住安全及兼顧和美鎮之經濟發展，據此，系爭作業原則應屬原處分機關依其權限所為規範機關內部業務處理方式之一般性規定，蓋原處分機關本有權限決定是否同意申請人於轄內道路側溝進行搭排，申請人並不當然享有經由搭排而排放廢（污）水至他人所有或管理之道路側溝之權利，是原處分機關為使內部承辦人員得以明確判斷是否同意搭排之申請，遂以訂定作業性行政規則之方式明定判斷標準俾供遵循或參考，其下達屬官即能發生效力，行政程序法第 159 條第 1 項、第 2 項第 1 款及第 160 條第 1 項規定可資參照，綜上，訴願人之主張尚非可採。

九、另參照訴願人於 105 年 9 月 13 日向原處分機關申請搭排許可所檢附之「彰化縣和美鎮公所水利建造物搭排切結書」記載「具切結書人○○股份有限公司使用彰化縣和美鎮公所水利建造物，除遵守有關法令外，並具切結條件如下：…八、使用期間如有下列情事之一者，具切結書人應即負責改善或停止使用，否則，彰化縣和美鎮公所得隨時限制使用或撤銷許可及拆除其設施物，所有損失與彰化縣和美鎮公所無關… 4、妨害公務或他人權益。5、公務或公益上認需限制或停止使用」，及「彰化縣和美鎮公所水利建造物搭排承諾書」記載：「立承諾書人○○股份有限公司，使用彰化縣和美鎮公所排水渠道搭排放水，廢（污）水排入彰化縣和美鎮○○○街 65 巷道路側溝內，願意承諾；廢（污）水排放後，如發現日後造成排水渠道內有影響水流、水質或農、居民有抗議情事，乙方接獲甲方通知辦理改善，乙方不得以任何理由拒絕」等內容，則參照 105 年 11 月 2 日會勘紀錄所載內容可知，本件訴願人申請案

實已造成鄰近居民恐慌致發生群眾集結抗議，且申請搭排之排水系統位於易發生淹水事件之地區，於公益上應認有須予以限制使用之情事，除符合前揭彰化縣和美鎮公所辦理搭排許可作業原則規定，應暫不核發搭排許可已如前述，亦符合訴願人自行切結及承諾之內容，且參酌前揭水污染防治措施計畫及許可申請審查辦法規定，事業如向本縣環境保護局申請廢（污）水排放許可證，應檢附管理機關或所有人之同意文件，是本件於原處分機關同意訴願人進行搭排前，既已有上述情事發生，原處分機關自得依其道路管理機關地位，決定暫不同意搭排，實難謂有何違法之處，訴願人主張其違反不當聯結原則等語，尚屬無據。

十、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會

主任委員 陳善報（請假）

委員 溫豐文（代理）

委員 蕭文生

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 常照倫

委員 陳坤榮

委員 魏平政

委員 黃耀南

中 華 民 國 1 0 6 年 4 月 1 3 日

縣 長 魏 明 谷

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月
內向臺中高等行政法院提起行政訴訟。
(臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號)