

臺灣宜蘭地方法院民事判決

110年度重國字第1號

原告 東南實業股份有限公司（原名東碱股份有限公司）

法定代理人 陳榮元

訴訟代理人 陳威駿律師

複代理人 宋穎玟律師

被告 宜蘭縣政府

法定代理人 林姿妙

訴訟代理人 賴宇宸律師

複代理人 徐子淳律師

訴訟代理人 林修毅

游意婷

上列當事人間請求國家賠償事件，本院於民國111年3月1日言詞
辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告主張：原告之蘇澳總廠設於宜蘭縣○○鎮○○里○○○
路000號，自民國87年起，經被告於現場勘查後，核發設置
及操作許可證，原告均依空氣污染防治法（下稱空污法）等
相關規定，按期申請展延。最近一次持有鉀肥製造程序（M0
4）固定污染源操作許可證，有效期限自104年5月7日起至10
9年5月6日止，原告並於107年間更新且取得鉀肥製造程序固
定污染源設置許可證，有效期限自107年8月24日起至109年8
月23日止，上開許可證註明硫酸鉀係以密閉輸送機送入硫酸
鉀倉庫貯存，且依通常人之認知，及原告於申請許可證時之
工廠現狀，製作程序本應包含反應爐後端之冷卻機、圓篩
機、成品暫存槽及碳酸鈣中和貯槽等設備。原告申請展延上

01 開許可證，歷年來皆經被告予以核准，從無遭質疑記載不完
02 備之情事。然被告所屬環境保護局（下稱環保局）於107年1
03 0月5日派員至原告之蘇澳總廠廠區稽查，違法認定原告未取得
04 固定污染源設置及操作許可證，於107年10月11日以府環
05 稽字第1070028105號函（下稱原處分），命原告依空污法第6
06 2條規定立即停工。被告所屬公務員執行公權力有下列故意、過失：(一)、未依行政程序法第9條、第36條規定，職權
07 調查對於原告有利之事項；(二)、以錯誤之檢測方法認定原告
08 違反空污法之規定；(三)、作成原處分未給予原告陳述意見之
09 機會；(四)、歷年來於原告申請及延展許可證，均予核准，使
10 原告信賴其審核而操作，現竟稱原告未依法設置，違反信賴
11 保護原則；(五)、命原告立即停工，違反比例原則；(六)、命原
12 告停工並同時裁處罰款，違反一事不二罰原則。嗣經原告於
13 107年11月5日向行政院環境保護署（下稱環保署）提出訴
14 願，經環保署於108年2月23日以環署訴字第1070100699號撤
15 銷原處分（下稱原訴願決定），惟已無法挽回原告自107年10
16 月11日起停工所造成之損失。原告於109年10月12日向被告
17 請求國家賠償，經被告以109年府環法字第1090033504號拒
18 絕賠償理由書拒絕賠償，爰依國家賠償法第2條第2項、第9
19 條之規定，請求被告賠償原告無法運作鉀肥製造程序所受之
20 利益損失、增加成本及支出之費用合計新臺幣（下同）140,
21 919,084元。並聲明：被告應給付原告140,919,084元，及自
22 起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息；
23 並願供擔保，請准宣告假執行。

24
25 二、被告答辯：被告機關長期接獲宜蘭縣蘇澳地區居民陳情稱蘇
26 澳交流道附近常有異味衍生，原告蘇澳總廠廠區為該地區附
27 近製造空氣污染物之可能來源，被告遂於107年5月、6月間
28 即派員前往稽查，查獲原告蘇澳總廠廠區M04鉀肥製造程序
29 與被告機關核發之固定污染源操作許可證內容不符；且有部
30 分洗滌塔未列入許可證之內容，洗滌塔設備並未密封、未經
31 許可即排放鹽酸氣體於外等違法情事，已違反空污法第24條

第2項規定，被告於斯時已依法對原告公司進行裁罰。原告於被告機關稽查過程，為求符合洗滌塔運作故障情形，竟恣意製作虛偽不實環境監測記錄查檢表、意圖影響被告機關稽查人員於紀錄固定污染源及操作污染源防制設備操作紀錄之正確性，該承辦人員之犯罪行為前經臺灣宜蘭地方檢察署偵辦，經檢察官為緩起訴處分確定。嗣被告於107年8月間於原告廠區周界外發現仍有氣體酸味外溢，直至同年10月間，仍持續接獲民眾陳情原告廠區附近有異味衍生，被告遂於107年10月5日派員前往原告公司廠區進行深度查核，發現原告公司於鉀肥製作程序上有下列缺失情形：(一)原告蘇澳總廠廠區內共有12套反應爐，各反應爐後端連結之冷卻機2座、圓篩機設有9座，稽查時現場有粉塵溢散，可徵冷卻機及圓篩機並未密閉，且未納入申請許可證之範圍。(二)原告蘇澳總廠廠區內M04鉀肥製造過程，污染源E203至E206反應爐後端輸送帶，有二處開孔未密閉之情形，地面粉塵堆積已有一定程度，與操作許可證所述密閉輸送情形未合。(三)原告蘇澳總廠廠區內成品暫存槽計5座，稽查現場為常態使用，與許可證所述「出料輸送系統故障時使用」情形不符；反應爐鹼性物料之中和儲存槽計10座，並未納入許可證申請範圍。(四)污染源E204至E205反應爐後端廢棄流向，個別是E404、E405洗滌塔，許可證記載收集方式為「密閉」，然稽查人員在廠內製程作業環境進行檢測，測量鹽酸HCL檢測值為3至6ppm，且廠區該區域酸氣密佈，鄰近房門亦為開啟狀態，研判有影響包含蘇澳交流道在內之鄰近區域空氣品質之高度可能。(五)原告硫酸鉀工廠當日經查獲現場為造粒作業，雖有排放管道排出，然並未列入許可證之污染設備內。是被告依空污法第96條第1項勒令原告蘇澳廠區停工，應屬有據。又被告於稽查後，原告亦於107年10月8日向被告陳述意見，且被告於107年10月11日作成原處分並非未參酌原告所提陳述意見之內容，是原告所稱被告作成原處分並未給予原告陳述意見之機會，難認可採。再者，被告是否依固定污染源設置許可與操

01 作許可證管理辦法至現場勘查，與107年10月5日之稽查程序
02 原屬不同行政程序之開啟，原告不得以獲得許可證之行政程
03 序，主張信賴保護原則，遑論原告承辦人員前提供不實資
04 訊，妨害被告稽查紀錄之正確性，已構成信賴不值得保護之
05 情形。復且，原告鉀肥製造程序並未依照許可證所要求之密
06 閉內容進行操作，甚至部分生產設備並未列入許可證範圍，
07 原處分自有遏止未受許可之鉀肥製程持續生產之正當目的，
08 且依空污法第62條第1項第5款、第96條第1項第1款、第5
09 款、第6款、第7款規定，如有查獲違反前揭規定且情節重大
10 者，即得命令停工，並無先令其限期改善或裁處罰鍰之要
11 求。甚且，原告上開廠區之硫酸鉀工廠於稽查時為非合法建
12 造之建築物，依法本不得使用，原告自未將該硫酸鉀工廠列
13 入許可證申請內容，該硫酸鉀工廠即構成未經操作許可證核
14 定之排放管道排放空氣污染物，而有違反空污法第96條第1
15 項第6款之規定，被告所為之原處分未違反比例原則。並聲
16 明：原告之訴及假執行之聲請均駁回；如受不利判決，並願
17 供擔保請准宣告免為假執行。

18 三、兩造不爭執之事項：

- 19 (一)、原告之蘇澳總廠設於宜蘭縣○○鎮○○○路000號，持有鉀
20 肥製造程序（M04）固定污染源操作許可證，有效期限自104
21 年5月7日起至109年5月6日止，原告已於107年間更新且取得
22 鉀肥製造程序固定污染源0000000設置許可證，有效期限自1
23 07年8月24日起至109年8月23日止。上開許可證註明硫酸鉀
24 係以密閉輸送機送至硫酸鉀倉庫貯存。
- 25 (二)、原告之硫酸鉀工廠於108年1月23日取得建造執照，於108年4
26 月23日取得使用執照。
- 27 (三)、被告所屬環保局於107年10月5日派員至原告之蘇澳總廠廠區
28 稽查，於107年10月11日以原處分，依空污法第62條、第96
29 條第1項第1款、第5款、第6款規定命原告立即停工，原告即
30 行停工。被告並於107年10月17日裁處原告罰鍰200萬元。
- 31 (四)、原處分停工範圍至少有：反應爐後端接冷卻機24座、圓篩機

共計9座、成品暫存槽共計5座、碳酸鈣中和貯槽(含氧化鎂、重鹼等鹼性物質)共計10座、硫酸鉀工廠。

(五)、原告鉀肥製造程序設備之冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽均設置於反應爐後端，需採取密閉式操作。

(六)、被告所屬環保局於107年10月5日派員至原告之蘇澳總廠廠區稽查時，於原告廠區製程作業環境以檢知管檢測鹽酸氣是否排放，檢知管測得有鹽酸氣的排放反應，鹽酸氣所測得之濃度係依檢知管之數據認定。

(七)、被告於107年10月5日星期五派員至原告廠區稽查，並同日下午通知原告應於同年月8日星期一下午5時前陳述意見，原告已於107年10月8日向被告提出陳述意見書。

(八)、原告於107年11月5日向環保署提出訴願，經環保署以原訴願決定撤銷原處分確定。

(九)、原告於109年10月12日向被告提出國家賠償請求書，經被告於109年11月3日作成拒絕賠償決定。

四、原告主張被告做成之原處分為違法，致原告受有損害，為被告所否認，則本件爭點首應審酌：被告以原處分命原告停工，是否為執行職務行使公權力有故意、過失而侵害原告之權利？

(一)、被告以原告違反空污法第24條、第96條第1項第1、5、6、7款，做成原處分，其認定事實及適用法律因故意或過失而有違誤？

1.按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第2條第2項定有明文。又按國家機關依國家賠償法負賠償責任，係以其所屬公務員行使公權力之行為，具違法性為前提要件，此觀國家賠償法第2條規定自明。國家依國家賠償法第2條第2項前段規定所負損害賠償責任，係就公務員職務上侵權行為所負之間接責任，必先有特定之公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民之自由或權利，該特定公務員之行為已構成職務上之侵權行為時，國家始應

01 對該受損害之人民負賠償之責任。又行政處分之當否，與承
02 辦之公務員是否構成職務上之侵權行為，原屬兩事，行政處
03 分縱令不當，其為此處分或執行此處分之公務員未必構成職
04 務上之侵權行為。公務員本於專業智識判斷所做認定，縱令
05 嗣後其判斷經行政法院撤銷，亦不能因此即認定該公務員有
06 過失（最高法院92年度台上字第556號民事判決意旨參
07 照）。依上開說明，原處分之當否，與被告所屬公務員是否
08 構成職務上侵權行為，分屬二事，是本件是否符合國家賠償
09 之要件，仍應視被告所屬公務員是否有故意或過失而構成職
10 務上侵權行為為斷，依上開說明，未必與受原處分業經撤銷
11 之決定有關。又原處分經環保署以原訴願決定撤銷，未據提
12 起再訴願，已告確定，是原處分並未經行政法院審酌其適法
13 性，本院就原處分是否適法而為認定，不受訴願機關認定之
14 拘束，合先敘明。

- 15 2.查，本件被告做成原處分命原告停工，理由略以：環保局於
16 107年10月5日派員稽查原告蘇澳總廠，發現硫酸鉀製程反應
17 爐共計12套、後端接冷卻機共計24座、圓篩機共計9座、成
18 品暫存槽共計5座、CaCO₃中和貯槽（含氧化鎂、重鹼等鹼性
19 物質）共計10座為污染源，未納入許可證內。另硫酸鉀工廠
20 發現有造粒作業及排放管道（明顯排出粒狀污染物）；另硫
21 酸鉀暫存庫發現有硫酸鉀散裝堆置。稽查當時上述設備皆運
22 作中，並均常態使用且未密閉，且未於許可證中登載等情，
23 已違反空污法第24條規定，且符合民法第96條第1項第1款規
24 定屬情節重大之未經許可之污染源，依同法第62條規定令原
25 告蘇澳總廠M04鉀肥製程未列入之污染源設備或單元立即停
26 工（見本院卷一第29頁）。次查，被告在上開稽查過程發
27 現：已登記為固定污染源之反應爐現場操作方式與許可證記
28 載相符，無不法情事；然出反應爐之後之冷卻機設備（該廠
29 共計12套反應爐，每套反應爐後端連接2座冷卻機，共計24
30 座）未完全密閉，且未納入許可證；冷卻機後之圓篩機設備
31 （該廠反應爐後之圓篩機共計9座）現場發現有粉塵散落情

事，顯示未完全密閉，且未納入許可證；出反應爐之後端輸送帶有2處開孔未密閉、地面粉塵堆積已有一定厚度，與許可證所述密閉輸送不符合；成品暫存槽5座現場為常態使用，與許可證所述「出料之輸送系統故障時使用」不符；中和儲槽10座未納入許可證；於成品暫存槽與中和儲槽區域發現多數輸送設備呈開口狀態，或以布料填補設備，依現場粉塵散情況研判，開蓋部分長期未閉合、布料填補效果不佳；於洗滌塔至後端吸收塔間之作業環境，有明顯酸氣，以鹽酸HCL檢知器量測2次，測得約3至6PPM，該區域酸氣密佈，戴口罩仍感受濃烈酸味，現場人員皆無法留步，與許可證所載廢氣收集為密閉之情形不符，且該處廠房門窗多呈開啟狀態，研判可能影響鄰近區域空氣品質；硫酸鉀工場現場為造粒作業，未納入許可證，且造粒作業過程產生粉塵，雖有以防制設備收集後經排放管道排放，惟屬應納入於許可證之污染設備，又該硫酸鉀工場有排放目視可見之粒狀污染物等情（下稱系爭稽查結果），有稽查過程照片及說明可參（見本院卷一第387至393頁），原告就被告上開稽查過程及發現內容亦不爭執（見本院卷一第797頁），被告主張之原告蘇澳總廠廠區鉀肥製造程序有系爭稽查結果之缺失，堪以採信。

3.原告鉀肥製造程序（M04）所需設備為：反應爐、進料斗、貯料倉、中和劑進料斗、填充床式洗滌器、鹽酸儲槽、硫酸儲槽、吸收塔、儲槽、冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽之設備。鉀肥製造程序流程為：(一)鉀肥製造程序與鹽酸化學製造程序係共生程序，製造方式是以氯化鉀與硫酸為原料在反應爐進行化學反應，產生鹽酸與硫酸鉀。(二)製造程序過程：1.將氯化鉀自氯化鉀倉庫以覆蓋式輸送機送至加料桶暫存，進料時自反應爐頂加入；硫酸自硫酸儲槽以泵浦送至高位槽暫存，進料時硫酸利用重力自反應爐頂加入，兩者在爐內起化學反應，生成固態之硫酸鉀與氣態之鹽酸氣。2.硫酸鉀以覆蓋式輸送至硫酸鉀倉庫。3.鹽酸氣體經過混酸洗滌塔以鹽酸洗滌除塵，除塵後進入吸收塔利用軟水

01 吸收鹽酸氣氣體製造鹽酸，鹽酸成品送至儲槽儲存，未被吸
02 收之氣體送至洗滌塔，用水洗滌殘存之鹽酸氣，洗滌後之尾
03 氣由P211排放口排入大氣中（見本院卷二第80至102頁）。

04 (三)冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽設置於
05 反應爐後端，均需採取密閉式操作，密閉式收集的原因，主
06 要為防止粒狀污染物飄散至原告廠區外，並據原告陳述綦詳
07 （見本院卷二第12至14頁），復有原告申請固定污染源設置
08 許可證及固定污染源操作許可證之製程流程可參（見本院卷
09 一第201至205、236至238頁）。又原告自承鉀肥製造程序設
10 備之冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽及硫
11 酸鉀工廠均並未列入固定污染源設置許可證及操作許可證之
12 設備（見本院卷一第793至794頁）。則被告主張稽查過程所
13 見冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽等設備
14 及硫酸鉀工廠，未列入許可證設備，且未依設置許可採取密
15 閉式操作等事實，亦堪信為真實。原處分認定事實，並無違
16 誤。

- 17 4.按公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應
18 於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣
19 （市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請及取得設置
20 許可證，並依許可證內容進行設置或變更。前項固定污染源
21 設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直
22 轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關申請
23 及取得操作許可證，並依核發之許可證內容進行操作，空污
24 法第24條第1、2項定有明文。又按公私場所所有下列情形之一
25 者，處新臺幣二萬元以上一百萬元以下罰鍰；其違反者為工
26 商廠、場，處新臺幣十萬元以上二千萬元以下罰鍰，並通知
27 限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰；
28 情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其操作
29 許可或勒令歇業：五、違反第二十四條第一項、第二項規定
30 未依許可證內容設置、變更或操作及第四項所定辦法有關設
31 置與操作許可管理事項之規定，空污法第62條第1項第5款亦

有明文。再按空污法第62條第1項所稱之情節重大，指有「未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定」之情形，此亦為同法第96條第1項第1款所明定。查原告蘇澳總廠冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽等設備，並未列入固定污染源設置許可證及操作許可證內，已如前述。然上開設備於稽查時經發現並未密閉操作，而有粉塵散落、堆積及逸散酸氣之情況；其硫酸鉀工廠亦有造粒作業，未列入固定污染源設置許可證及操作許可證內，自屬未按許可證內容操作，原告自有違反空污法第24條第1、2項之規定，且依同法第96條第1項第1款規定，屬「未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定」情節重大，原告依同法第62條第1項第5款之規定令原告停工，其適用法律亦屬正確。

5.原告之硫酸鉀工廠為違章建築，且未列入固定污染源設置許可證之內容，已如前述，原告主張硫酸鉀工廠是否為違章建築，與有無違反空污法之管制分屬二事，固屬有據。然本件被告並非以硫酸鉀工廠為違章建築為由而予停工，係因硫酸鉀工廠確有產製污染物，惟未曾就其為固定污染源申請設置許可、未依已核發之鉀肥製造程序許可證內容操作而作成原處分。是原告主張被告之適用法律有違誤，難認有據。

6.原告主張依「固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法」（下稱「固定污染源管理辦法」）僅於有增加污染物種類、有增加排放量達一定單位以上，方需進行固定污染源許可證之變更。如僅係增加或變更固定污染源設備，但未涉及前述規定之情形時，僅需依固定污染源管理辦法第27條規定，以異動程序向主管機關報請備查即可，如未報請異動，亦不違反空污法第24條規定。原告於87年所領有之鉀肥製造程序固定污染源操作許可證，雖未列明冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽及硫酸鉀工廠等設備，惟依通常人之認知、被告之明知及原告申請許可證之工廠現狀，鉀肥製造程序本即涵蓋上開設備，且原告於申請前開製程之固定污染源操作許可證時所提出之空氣污染計畫，均已將前開

設備所排放之氣體納入考量等語，惟查：

- (1)、按固定污染源管理辦法第4條規定，空污法第24條第1項及第2項所稱變更，指固定污染源設備之更換擴增、製程、原(物)料、燃料或產品之改變，致有下列情形一者：一、增加空氣污染物排放種類。二、任一空氣污染物年放量推估較許可證記載之年許可排放量增加達百分之二十及五公噸以上。三、空氣污染物年排放量推估較許可證記載之年許可排放量增加達下列情形之一：(一)氮氧化物達五公噸以上。(二)硫氧化物達十公噸以上。(三)揮發性有機物達五公噸以上。(四)粒狀物達十公噸以上。(五)其他經中央主管機關指定之情形。公私場所固定污染源因增設空氣污染防制設施，致增加空氣污染物達第一項變更規定者，得依操作許可證異動申請程序規定辦理。又依空污法第24條及固定污染源管理辦法第4條之規定，檢具空氣污染防制計畫為向主管機關申請及取得設置許可證之要件，且如有固定污染源設備之更換或製程之改變，即應報請異動。上開規定係為確保主管機關對於業者設置固定污染源設備之管制措施，業者提出空氣污染防制計畫申請經准許後，自仍有依設置許可證操作之義務。查系爭冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽及硫酸鉀工廠，自始即未列入申請固定污染源之設備，如上開設備由原來以密閉方式輸送氣體，改為以逸散方式，則涉及製程變更，與原設置許可證所核准之內容不同，自應由原告依上開規定報請異動，乃原告未曾依上開規定報請異動。如未為之，難謂未違反空污法第24條之規定，原告上開主張為不足採。
- (2)、系爭鉀肥製造程序涵蓋冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽及硫酸鉀工廠，然原告於申請許可證係主張以密閉方式操作而為被告核發許可證，原告於申請許可證之工廠現狀究係如何，因距今已時日甚久，兩造均未能提出證據可參。然依本件稽查時所見之情形，

01 上開設備即輸送帶有2處開孔未密閉、成品暫存槽與中
02 和儲槽區域發現多數輸送設備呈開口狀態，或以布料填
03 補設備，開蓋部分長期未閉合、布料填補效果不佳；於
04 洗滌塔至後端吸收塔間之作業環境，有明顯酸氣，開口
05 處未予密閉等情，且依現場人員表示，開口多因現場人
06 員開蓋取樣後忘記關上，布料填補係因設備破損緊急處
07 置（見本院卷一第391頁），足見上開未密閉之操作環
08 境，係原告未依設置許可所載內容操作，並非上開設備
09 自始即為開放式設計而得以由核發許可證之主管機關勘
10 查得知有洩漏空氣污染物而成為固定污染源之可能。是
11 原告主張被告明知上開設備及工廠現狀而仍予以許可等
12 語，亦難採信。

13 (3)、原告主張於申請前開製程之固定污染源操作許可證時所
14 提出之空氣污染計畫，均已將前開設備所排放之氣體納
15 入考量，故原告並未增加污染源之排放量等語，為被告
16 所否認，自應由原告舉證以實之，然原告未能舉證。且
17 查前開設備申請設置許可時既載明以密閉方式輸送氣
18 體，為排除氣體逸散之方法，難以想像原告已將該等設
19 備所排放之氣體納入考量。又本件於稽查時發現現場酸
20 氣逸散等情明確，原告主張於冷卻機、圓篩機、成品暫
21 存槽、碳酸鈣中和貯存槽設備及硫酸鉀工廠並未增加污
22 染源之排放量，亦與事實不合。

23 7.原告主張被告所屬公務員因故意或過失以不正確方法測得之
24 數據，違反固定污染源空氣污染物排放標準第5條、行政程
25 序法第9條及第36條規定，原訴願決定亦據此認原處分不當
26 等語，經查：

27 (1)、按公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標
28 準，空污法第20條第1項定有明文。又固定污染源空氣
29 污染物排放標準（下稱空氣污染物排放標準）係依空污
30 法第20條第2項之規定而訂定，規範公私場所固定污染
31 源排放空氣污染物所應符合之排放標準。該標準適用於

新設立或變更、或既存之固定污染源（分別簡稱為新污染源、既存污染源）。所稱既存污染源、新污染源，除另有規定外，81年4月11日以前設立之污染源為既存污染源；81年4月12日以後設立之污染源為新污染源；81年4月12日以後因有關設備更新或其他任何理化性或操作方法改變而增加空氣污染物之排放潛量，或排放新增空氣污染物之污染源為新污染源，有空氣污染物排放標準第4條第12項可參。又周界測定係在公私場所周界外任何地點，能判定污染物由欲測之公私場所排放所為之測定。如在公私場所周界外無法選定測點時（例如堤防、河川、湖泊、窪谷等）得在其廠界內三公尺處選定適當地點測定。公私場所污染源之所有人或代表人對周界之認定如有異議，應於該污染源於第一次被告發之次日起三十日內檢具書面資料向當地主管機關申請周界之再認定，固亦有空氣污染物排放標準第5條規定可按。查，被告於稽查時係在原告廠區測得3至6ppm之鹽酸氣，未於原告廠區周界或周界外測定，為被告所不爭執。然被告依系爭稽查結果所見原告廠區之缺失，以原告違反空污法第24條未依許可證操作，且符合合同法第96條第1項第1款規定屬有「未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定」之情形，依同法第62條之規定令原告停工，並非認定原告違反空污法第20條第1項之規定，亦非指原告排放之鹽酸氣是否情節重大。本件空氣污染物係自未經許可之設備排放，被告在原告作業區域內處測定鹽酸氣，僅係輔助查核之手段，以證明冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽等設備未密閉輸送氣體之事實。是被告以上開方法測定鹽酸氣數值，不影響原處分作成之合法性。原告主張應不問鉀肥製造程序是否密閉輸送而應著重原告排放之鹽酸氣是否情節重大等語，顯有誤解。

(2)、原告又主張其領有鉀肥製造程序之固定污染源設置許可

證及操作許可證，原告之鉀肥製造程序本有權以逸散方式排放定量之空氣污染物質，並無未依許可證內容操作，且是否認定違反排放標準應依固定污染源空氣污染物排放標準予以檢測等語。查本件空氣污染物質即鹽酸氣，係自原設計為密閉輸送之設備排放，此部分並無可以以逸散方式排放之空間，原告此部分之主張亦不足採。

(二)、被告作成原處分有無給予原告陳述意見機會？

被告於107年10月5日星期五派員至原告廠區稽查，並同日下午5時45分通知原告應於同年月8日星期一下午5時前陳述意見，原告已於107年10月8日向被告提出陳述意見書，為兩造所不爭執。嗣被告於107年10月11作成原處分，堪認被告作成原處分有給予原告陳述意見之機會，且原告業已陳述意見。原告執此主張原處分之作成違法，亦不可採。

(三)、被告作成原處分有無違反信賴保護原則？

1.按行政行為，應保護人民正當合理之信賴，行政程序法第8條定有明文。此項信賴保護原則為行政法一般法律原則，依此原則，行政主體為公權力行為時，除基於維護或增進公共利益之必要者外，不得使信賴原公權力行為而其信賴值得保護之人民遭受不可預計之損失。是信賴原則之適用，應合於有信賴基礎、信賴表現及信賴值得保護之三要件，並斟酌公益。

2.原告雖主張：原告歷次申請展延鉀肥製程之固定污染源設置許可證及操作許可證時，被告均有派人至原告廠區進行勘查，且鉀肥製造程序即已包含冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽及硫酸鉀工廠，被告對原告申請展延，均予核准，從未以許可申請相關內容有欠缺為由通知原告限期補正後，確認各項文件正確性後據以核發，自無於事後反課以原告高於被告之責任。況期間經歷多年均無環保機關認定原告工廠鉀肥製造程序設置與操作許可證內容不符而予處罰。原告善意信賴被告對原告鉀肥製造程序之固定污

01 染源設置許可證及操作許可證之審查和許可，有信賴基礎存
02 在，且已基於該信賴基礎為多年營運行為，該信賴值得保
03 護。被告所屬公務員逕作成命原告停工之原處分，違反信賴
04 保護原則等語。

05 3.惟按公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，
06 應於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣
07 （市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請及取得設置
08 許可證，並依許可證內容進行設置或變更。前項固定污染源
09 設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直
10 轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關申請
11 及取得操作許可證，並依核發之許可證內容進行操作；公私
12 場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許
13 可證。已取得操作許可證之公私場所，因中央主管機關公告
14 實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之排放標準有
15 修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關
16 公告之期限內，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機
17 關委託之機關重新申請核發操作許可證，空污法第24條第
18 1、2項、第25條定有明文。依上開規定，固定污染源設置許
19 可證及操作許可證之核發，公私場所負有提出合於空氣污染
20 防制規定之計算及證明文件，由主管機關審核後予以核發。
21 查，原告申請及展延鉀肥製程之固定污染源設置許可證及操
22 作許可證時，係以鉀肥製造程序在冷卻機、圓篩機、成品暫
23 存槽、碳酸鈣中和貯存槽等部分製作過程均為密閉方式申請
24 設置許可及操作許可，既係以密閉方式，自非屬污染源，無
25 產生污染之疑慮，被告審查後核准原告申請之鉀肥製造程序
26 有關固定污染源之設置，自無疑義。原告遭原處分停工之原
27 因，係未依申請設置及操作許可證之內容操作，此發生於被
28 告核准設置及同意延展之後之事實，難認係被告為許可證之
29 准否時所得預見。被告之核准設置及延長許可等行政行為，
30 難以做為原告未依其申請內容操作之信賴基礎。

31 4.原訴願決定理由，依被告在該程序中補充答辯之內容（略

以：訴願人於87年設置之製程，其相關製程設備與本案本府所敘應納入而未納入許可證之冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽之製程設備、硫酸鉀工廠相同，惟訴願人早期設置之時乃係為密閉式操作且無污染逸散、洩漏等情事，非如本案稽查當日所查獲之輸送設備破損、冷卻機處於開蓋狀態、廠內布滿粉塵、更有鹽酸氣洩漏、污染逸散源周圍全無門窗等遮蔽物等情形，故於現場勘查後，認冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽非屬污染源設備，而同意訴願人未將之列入許可證。又硫酸鉀工廠並非屬經合法登記之訴願人廠區範圍內建築物，未為訴願人列入許可證之申請內容。主動、如實、精確、完整提出許可證申請本係訴願人之義務及責任，是該硫酸鉀工廠即非屬現場勘查人員應勘查之範圍等語）而認定「足認原處分機關所述應納入而未納入許可證之製程設備與訴願人所稱87年即設置之製程確屬相同；而訴願人歷次所提操作許可證（含檢測報告書審查、變更/異動及展延等作業）辦理審查及核發時之程序時，原處分機關雖曾辦理現場勘查但卻從未以許可申請相關內容有欠缺為由通知訴願人限期補正後，確認各項文件正確性據以核發，自無於事後反課以訴願人遠高於原處分機關之責任。況期間歷經多年均無環保機關認定該廠鉀肥製造程序（M04）與操作許可證內容不符，原處分機關遽以訴願人鉀肥製造程序設置與操作許可證內容不符而予以處罰，是否正當合理非無商榷餘地」。惟原訴願決定上開理由，有下列論理上之錯誤：

(1)、依被告上開答辯之內容，係陳述原告於申請設置許可證時為密閉式操作且無污染逸散、洩漏等情事，與本件本案稽查情形所見污染物及鹽酸氣洩漏之情形不同。則依被告答辯之內容，僅足以推論得知「處分機關所述應納入而未納入許可證之製程設備與訴願人所稱87年即設置之製程設備相同」，而非如原訴願決定所稱「處分機關所述應納入而未納入許可證之製程設備與訴願人所稱87

01 年即設置之製程確屬相同」。蓋設備固屬相同，但是否
02 啟閉設備而造成有關氣體收集之製程有異，即或係密閉
03 或係逸散，其製程即有不同。況且，依原告原申請許可
04 之內容，既載明冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣
05 中和貯存槽等以密閉方式輸送氣體，自不屬於應納入許
06 可證之製程設備。被告認上開製程設備應納入許可證，
07 係因系爭稽查之結果，並非以密閉方式輸送，不能倒置
08 因果，認現場稽查之未密閉輸送之情形即為原告申請許
09 可時之現狀且應由被告於核准許可或延長許可時即已查
10 知。參以100年1月4日於場址採樣時，鉀肥製造程序（M
11 04）區域內無粉塵堆積情形（見環保署訴願卷第256至2
12 57頁），與系爭稽查結果不同，足以佐證如原告於取得
13 許可後未繼續依許可證操作，難為被告所預知或命其補
14 正。

15 (2)、原告主張及原訴願決定均認：訴願人歷次所提操作許可
16 證（含檢測報告書審查、變更/異動及展延等作業）辦
17 理審查及核發時之程序時，原處分機關雖曾辦理現場勘
18 查，但卻從未以許可申請相關內容有欠缺為由通知訴願
19 人限期補正，確認各項文件正確性據以核發等語。查原
20 告於申請展延鉀肥製造程序之固定污染源設置許可證及
21 操作許可證時，被告均有派員至原告廠區內勘查，為原
22 告所自承（見本院卷一第187頁），被告亦主張其於87
23 年至原告廠區勘查時，廠區設備之製程及污染源均遵循
24 許可證要求，為密閉式之操作運轉，並無查得如系爭稽
25 查情形所見，於96年11月11日空污法修正定有應現場勘
26 查之規範後，就設置許可證及操作許可證之展延亦派員
27 至現場勘查，亦持上開相同標準（見本院卷一第715至7
28 16頁）。又原告既自承冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、
29 碳酸鈣中和貯存槽係以密閉方式輸送氣體，且無證據證
30 明被告於原告申請或延長而進行勘查時，查獲有冷卻
31 機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽未密閉而

01 仍持續運作之情況，難認原告係自申請許可證後多年來
02 均持續以系爭稽查結果之情形操作。原告作為生產業
03 者，如因設備老舊失修或未關閉設備開口，而未繼續保
04 持以密閉方式輸送出反應爐後端所產生之氣體，自不得
05 以被告未發現上開情形而圖卸責。原訴願決定認被告於
06 一次性之核發或延長許可證之審核責任大於原告依許可
07 證內容操作之責任，難認有據。

08 (3)、原訴願決定以多年均無環保機關認定該廠鉀肥製造程序
09 (M04)與操作許可證內容不符而認被告遽以原告之鉀
10 肥製造程序設置與操作許可證內容不符予以處罰有不當
11 乙節，查，多年均無環保機關認定該廠鉀肥製造程序
12 (M04)與操作許可證內容不符，原因或有多端，如被
13 告所稱原告申請時係採取密閉方式操作，合於原申請內
14 容，尚非無據。是被告於本件或本件稍早之107年5至8
15 月間（見本院卷一第367至373頁、378至384頁、環保署
16 訴願卷第233至238頁），始發現原告之違法操作情形，
17 與環保機關過去並未認定該廠鉀肥製造程序（M04）與
18 操作許可證內容不符，二者難認有何經驗法則或論理法
19 則之關連，不能以過去環保機關未認定該廠鉀肥製造程
20 序（M04）與操作許可證內容不符，即認原告此次經查
21 核之情形即為多年來之現狀。

22 (四)、被告依空污法第62條第1項命原告立即停工，有無違反比例
23 原則？

24 1.按違反空污法第24條第1、2項之規定者，依空污法第62條
25 第1項第5款，得處新臺幣十萬元以上二千萬元以下罰鍰，
26 並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按
27 次處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得
28 廢止其操作許可或勒令歇業。是依上開規定，對於原告違
29 反上開規定之行為，被告得處以罰鍰，情節重大者，得令
30 停工或停業、廢止其操作許可或勒令歇業。

31 2.原告主張依空污法第62條規定，被告尚得命原告限期改善

01 或裁處罰鍰，被告捨此，逕命原告之製程應立即停工，核
02 與比例原則不合等語。惟查，申請許可設置固定污染源設
03 備，就排放量申報項目，如粒狀污染物、硫氧化物、氮氧
04 化物、揮發性有機物，須紀錄排放量並上網登錄申報、定
05 期檢測、將檢測結果向主管機關申報等方法予以管制（見
06 本院卷一第255至265、270頁）。而未為申請許可之設
07 備，即可無庸為上開行為。故是否為固定污染源設備，其
08 管制手段不同，原告申請時未將系爭稽查時所見洩漏氣體
09 之冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽設備
10 列入設置許可，並非僅係申請許可證漏未記載各該設備之
11 缺失，乃係原告於設計使用冷卻機、圓篩機、成品暫存
12 槽、碳酸鈣中和貯存槽等設備時，即以密閉操作方式做為
13 鉀肥製造程序中之一環，此亦有原告經稽查後拆換改善上
14 開設備之照片可參（見環保署訴願卷第267至273頁）。系
15 爭冷卻機、圓篩機、成品暫存槽、碳酸鈣中和貯存槽設
16 備，既未密閉，本不應運轉，與合法設置但排放之空氣污
17 染物超標之情形不同。原告事後之操作方式如有變更，自
18 應依規定辦理異動，乃原告並未為之，而使該部分脫免於
19 空污監督範圍，更以未經許可之廠房產製空氣污染物，顯
20 見有意無視空污法相關管制規定，難謂其情節並非重大。
21 被告依當時測得數值，已超出固定污染源排放標準。又原
22 告前於107年5至8月間在同廠區已有違規情節等情綜合判
23 斷，認如未令其停止，無以排除違規所造成之未經合法管
24 理固定污染源之狀況，達成停止未經許可之製程繼續進行之
25 目的。其所採用之手段核與目的相合，較之上開條文所
26 示停業、廢止其操作許可或勒令歇業等處分，亦非屬過
27 當。是被告認定符合前開規定情節重大而作成原處分，難
28 認有違反比例原則。

29 (五)、被告命原告停工及裁處罰款，有無違反一事不二罰原則？

30 按違反空污法第24條第1、2項之規定者，依空污法第62條第
31 1項第5款，得處新臺幣十萬元以上二千萬元以下罰鍰，並通

01 知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處
02 罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其
03 操作許可或勒令歇業。又違反行政法上義務行為，除應處罰
04 鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併
05 為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政
06 目的者，不得重複裁處，行政罰法第24條第2項定有明文。
07 其中所稱其他種類行政罰，依行政罰法第2條第1款之規定，
08 指限制或禁止行為之處分，例如命令停工之處分。按被告所
09 屬環保局於107年10月5日派員至原告之蘇澳總廠廠區稽查，
10 於107年10月11日以原處分，依空污法第62條、第96條第1項
11 第1款、第5款、第6款規定命原告立即停工，被告並於107年
12 10月17日裁處原告罰鍰200萬元。其中罰鍰處分固屬行政
13 罰，然命停工之行政處分係命除去違法狀況或停止違法行為
14 所為之限制或禁止行為之處分，此項不利處分所欲達成之行
15 政目的，性質屬於行政強制執行之手段，為不具裁罰性之處
16 分，與罰鍰之處罰目的不同，依上開規定，自得併行裁處，
17 二項處分間並無一事不二罰之關係。原告上開主張，為無理
18 由。

19 五、綜上，原處分之作成難認違法，被告所屬公務員之執行公權
20 力之行為並無故意、過失，原告依國家賠償法第2條第2項請
21 求被告賠償其損害，為無理由，應予駁回。其假執行之聲
22 請，亦失其依據，併予駁回。

23 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及所提證據，
24 經核均與判決結果不生影響，爰不一一論列，併此敘明。

25 七、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

26 中 華 民 國 111 年 3 月 31 日
27 民事庭 法 官 謝佩玲

28 正本係照原本作成。

29 本院於111年4月1日製作之判決正本，因該正本與原本不符，應
30 予作廢，並重新製作正本，上訴期間自本判決收受送達後起算。
31 如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。

01 如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

02 中 華 民 國 111 年 4 月 20 日

03 書記官 黃家麟