高雄高等行政法院判決

111年度訴字第181號
民國112年5月25日辯論終結

原　　告　台灣中油股份有限公司

代　表　人　李順欽
訴訟代理人　葉光洲　律師
複 代理 人　曹孟哲　律師
被　　告　海洋委員會
代　表　人　管碧玲
訴訟代理人　馬振耀
　　張訓嘉　律師

上列當事人間海洋污染防治法事件，原告不服行政院中華民國111年4月13日院臺訴字第1110170646號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分關於裁處原告罰鍰新臺幣100萬元部分均撤銷。

二、原告其餘之訴駁回。

三、訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：被告代表人原為李仲威，於本件訴訟審理中分別變更為周美伍、管碧玲，並據其新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷1第263-269頁、卷2第77-85頁），核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

緣原告所有工作船桃油9號於民國110年10月24日14時50分於外海（經緯度N25°09’00”/E121°11’27”）巡視時，發現原告煉製事業部桃園煉油廠(下稱桃園煉油廠)一號外海浮筒A串浮蛇管(下稱系爭浮蛇管)第9節微漏油污（洩漏油品種類

為原油，下稱系爭漏油事故），旋即於同日16時30分通報。被告所屬海洋保育署(下稱海保署)於同日17時2分接獲通報後，經調查認定原告洩漏油於海洋之違規事證明確，已違反行為時（103年6月4日公布，下同）海洋污染防治法(下稱海污法)第18條第1項規定，且因情況實屬急迫，未給予原告陳述意見機會，被告即依行為時海污法第42條規定，以110年10月26日海授保字第1100010696號函附同號裁處書(下稱原處分)，裁處原告罰鍰新臺幣(下同)100萬元，並命其於110年10月27日前完成頂水止漏。原告不服，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：

㈠主張要旨：

1.被告未舉證以實原告就系爭漏油事故有何故意或過失：

⑴原告就系爭漏油事故發生乙節未有爭執，然就系爭漏油事故之發生並無故意或過失。且被告未提出任何法規範建構原告負有於系爭浮蛇管附近設置「防護措施」之注意義務，逕以原告未設置「系爭浮蛇管週邊之防護措施」、「實質上『足以防止油污洩漏』之防護措施」及「足以防止油污洩漏之防護措施」等諉稱原告違反注意義務，顯與行政罰法第7條之規定有違，合先陳明。

⑵系爭漏油事故之成因並非卸油過程發生意外，亦非東北季風導致浮蛇管纏繞浮筒所生，而係經第三人駕駛船隻撞擊並該船隻之螺旋槳切割所致：

A.就相關卸油設備而言：

(A)系爭1號浮筒設置於（E1210 11’27"，N250 09’00"）之海面，有座標圖及照片可參（本院卷1第293-295頁）可參，又油輪進行卸油作業之流程，乃透過大纜繩組固定油輪，油輪使用油泵將原油經浮蛇管（漂浮於水面上，長度約300米）、浮筒、水下蛇管、海底鋼管至油槽輸送，此有油品運輸作業方式之說明可考，首應陳明。

(B)為避免上開管線經不明船隻撞擊、破壞，原告業已向交通部航港局北部航務中心申請分別將「1號浮筒約800公尺為半徑所圍成之範圍、2號浮筒約1,000公尺為半徑所圍成之範圍」設為禁航區，並「沿各海底管線路徑左右各500m之範圍」設為禁錨泊區（本院卷1第293頁塗螢光筆部分），同時原告所屬所有工作船均已加裝防絞措施，且於浮筒及系爭浮蛇管附近設置警示燈、霧笛等裝置，顯已設置諸多預防措施善盡防範義務。

(C)又原告距離系爭漏油事故發生前最近一次卸油工作係於110年10月13日進行，斯時系爭浮蛇管之狀況尚屬正常，並無任何漏油事故發生，此有原告110年10月13日海上作業課外海卸油報告載明「本次作業後附近海域正常無污染，人員安全無工安事故」等語可證，顯見系爭漏油事故並非原告執行卸油工作所致。

B.系爭漏油事故亦非東北季風盛行季節裡，原告有未盡被告所謂之「加強防護措施義務」所致：

(A)其中關於工作船每日巡視部分：

新竹海巡隊與桃園煉油廠海上作業課課長黃瑞吉於110年12月21日之訪談筆錄提及：「我們基本上天氣許可每天都會開船去巡，10月20日上午巡視正常後，21日至23日天候不佳未出海巡視，直至24日巡視發現有油污」等語，並觀原告所留存110年10月14日至110年10月20日之設備檢查維護工作報告表，均足證原告除海象不佳導致工作船無法出航外，確實每日均有前往系爭浮蛇管巡視。然直至110年10月20日止無任何異狀，是被告無端指摘原告未按日巡視系爭浮蛇管之狀況，並無可採。

(B)關於使用監視器確認設備狀況部分：

由原告海洋污染防治計畫第4-5頁清楚顯示「轄區人員於辦公室不定時利用CCTV監看1號浮筒、2號浮筒及中油碼頭」顯未包含「浮蛇管」在內，且由原告桃園煉油廠110年10月26日桃廠海運發字第11011298210號函（下稱原告110年10月26日函）檢送「1號浮筒A串浮蛇管第9節微滲可能原因及因應說明」備註第3點載明監視器監看之目標為「1號浮筒」而非「系爭浮蛇管」。而系爭漏油事故發生之理由乃「系爭浮蛇管」而非「1號浮筒」遭船隻撞擊，亦徵原告以現有設備下監看CCTV系統與否顯與系爭漏油事故得否避免毫無關聯，原告自無違反注意義務之情事；佐以上開備註另載明「為達更有效掌握外海設備狀況（如浮蛇管是否纏繞），已開始進行浮筒監視器CCTV改善，預計111年6月完成。改善後浮筒監視器CCTV尺寸將加大，解析度增加，可使用網路監看畫面。」等語，足證除已善盡法律所課予之注意義務外，更為有效掌握設施情形，逐步加強更新相關設備，俾利海洋環境之保護，被告僅憑自身主觀之認知，即任意指摘原告未善盡注意義務，實無理由。

C.且於系爭漏油事故發生後，原告即已委託金屬工業研究發展中心（下稱金屬中心）就系爭漏油事故發生之原因進行鑑定，經該中心出具鑑定報告載明：「（一）觀察破損輸油管外觀，輸油管受到強烈撞擊而產生外層橡膠呈現快速破裂與缺損、內部泡綿缺失以及表面變形凹陷，管內鋼線裸露未斷裂，撞擊點附近外層橡膠呈現快速破裂形貌，應受到船隻螺旋槳葉片快速切割造成，且輸油管內部因受管外撞擊呈現內部凸起變形形貌。……（三）由上述試驗可知，此輸油管應係受到船隻撞擊造成外層橡膠破裂，同時內層泡棉亦受撞擊拉扯，後又經螺旋槳葉片快速切割，因

而導致缺失，另外，輸油管外側遭受撞擊導致管內壁受撞位置凸起變形產生破裂，最終導致輸油管破管漏油。」等語，足證系爭浮蛇管受損係經船隻撞擊及船隻之螺旋槳切割所致。至於被告提出「達順6號」船長柯建順之訪談筆錄及「達順6號」船體照片辯稱系爭漏油事故並未發生肇事船云云，至多僅能證明系爭浮蛇管並非因「達順6號」船隻撞擊而受損，無法證明另無其他真正肇事船撞擊系爭浮蛇管，使輸油管遭船隻螺旋槳切割破裂而漏油。

⑶原告就系爭浮蛇管之管理及維護並無不當：

參諸橫濱橡膠株式會社108年8月6日所提出之浮蛇管更換年限建議報告，浮蛇管內各項管線之建議更換年限為1到7年不等。另依原告系爭浮蛇管第9節更新紀錄表，可知系爭浮蛇管甫於110年7月19日完成更新。佐以金屬中心鑑定報告另載明：「（二）輸油管外層橡膠比對CNS 10023表2被覆橡膠Gr.G伸長率需400%以上才無老化產生，而撞擊處縱向位置伸長率稍低400%，此可能為輸油管受到撞擊後材質產生變化導致伸長率降低所致；而其他三處橡膠縱向與橫向測試值皆高於400%以上，顯示此輸油管外層橡膠無明顯老化現象。」當可知悉，系爭浮蛇管更新後距離110年10月24日系爭漏油事故之發生尚不到4個月，遠遠不達建議之更換年限；縱以出廠時點計算使用年限，衡諸系爭浮蛇管為108年出廠之品項，距離系爭漏油事故發生亦僅2年左右，顯低於5至8年之耐用年限，又原告更換系爭浮蛇管前確實依內部作業流程完成試壓，確定正常後始開始使用，可見原告已善盡注意義務維護系爭浮蛇管之品質，並無任何過失。

⑷原告於系爭漏油事故發生時，不僅立刻通報海上作業課，並於1小時10分鐘內迅速成立緊急應變中心，亦派遣所屬工作船24小時輪流駐守現場巡視監控油花狀況，直至系爭漏油事故得到控制，且本件原告已於系爭浮蛇

管附近裝設警示燈、霧笛，並申請禁航區之劃設，同時陸續改善監視器錄影畫面業如前述，實已善盡一切注意義務，惟系爭漏油事故之成因乃遭不明船隻撞擊所致，原告本身亦為受害者，被告實不應基此裁處原告行政罰鍰。

2.被告未審酌系爭漏油事故情節輕微，逕依行為時海污法第42條之規定裁處原告最高額罰鍰100萬元，原處分具裁量濫用之瑕疵：

⑴系爭漏油事故之漏油量尚屬最輕微層級：

A.原告於系爭漏油事故發生前，除按日派遣工作船前往巡視，並於系爭浮蛇管附近設置警示燈、霧笛，申請禁航區之劃設，同時陸續改善監視器錄影畫面，更依系爭浮蛇管建議汰換之年限更新管線等情，實已善盡維護、管理義務，縱有過失，應受責難程度亦屬輕微，首應陳明。

B.況參酌系爭漏油事故通報表載明「油污外洩量及現況：溢油估計：微量」而該漏油量之計算方式係以系爭漏油事故面積約40,000平方公尺、油污約占漏油面積之50%、油污顏色為銀白色估計油污厚度為0.00002m，據以推知漏油量為400公升（40,000平方公尺x0.00002公尺x50%＝400公升），然為避免低估漏油狀況，原告最終更以500公升之總量進行通報，絕無被告所指「以多報少」之情形。是該漏油量屬被告於110年1月發布之「海洋油污染事件應變層級判定標準」中「第一級小型外洩」，為情節最輕微之層級；且相較於他案原告煉製事業部大林煉油廠(下稱大林煉油廠)之漏油事故中漏油量達50公噸而言並非重大（二者相差100倍）。則原處分及訴願決定徒以原告半年內二度發生漏油事故，疏未論及系爭漏油事故之發生非可歸責於原告且情節輕微亦未污染環境敏感區，逕

裁處原告與大林漏油事件相同之最高額100萬元罰鍰，顯有裁量濫用之違法，依法應予撤銷。

C.又原告於系爭漏油事故發生後接連於110年10月24日下午5點巡視許厝港至竹圍漁港間岸際、110年10月25日巡視永安漁港至淡水間岸際、110年10月26日巡視永安漁港至淡水間岸際、110年10月27日巡視永安漁港至淡水間岸際，然均未發現任何異常，足見系爭漏油事故並未造成環境敏感區發生污染之情事，至為明確。被告雖提出乙證4之「油污染擴散模擬警報單」辯稱原告僅巡視到永安漁港外海，未往更南邊之新竹外海進行巡視云云，然所謂「外海巡視」應屬原告於漏油事故發生後之處理而為行為時海污法第19條應考量之範疇，並非依行為時海污法第18條裁處罰鍰時所需考量之「因子」，況上開「油污染擴散模擬警報單」乃油污染擴散之「模擬」而非「實際」情形，被告至今亦未證明新竹地區因系爭漏油事故而受有任何損害，自不得逕以該「模擬」結果作為裁處原告最高額罰鍰之理由。

⑵系爭漏油事故與大林煉油廠漏油事故原因不同，不可為相同裁處：

大林煉油廠109年8月24日之漏油事故係因浮蛇管已安裝8年53天而未更換，外串浮蛇管出現撕裂孔所致【本院卷1第109頁，㈢事故原因分析】；110年6月22日之漏油事故則係因輸油作業時油管破裂，後續應變處理不當所致。是大林煉油廠兩次漏油事故無論前期保養維護、漏油主因、後續緊急應變處理、原告主觀上應受責難程度等皆與本件系爭漏油事故不同。被告徒憑原告過去發生之漏油事故，逕認原告於系爭漏油事故中亦具嚴重疏忽而裁處原告最高額罰鍰100萬元，顯有裁量濫用之瑕疵，不言自明。

⑶細繹海洋污染防治計畫第2-29頁第(2)點之內容規範浮蛇管與水下蛇管「銜接介面」之污染防治管制措施，其漏油之成因與系爭漏油事故乃「系爭浮蛇管破損」之間毫無關聯，況原告所提「緊急應變處理說明」乃針對系爭漏油事故於110年10月24日發生後所為之說明，本不會針對先前之措施為相關記載，被告執上開說明誑稱原告未於110年10月14日卸油結束後為頂水作業，實屬對於證據之斷章取義，不足可採。

㈡聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.系爭漏油事故之發生係原告疏於管理，未於東北季風盛行之季節，於使用輸油設施時善盡其每日檢查浮筒之義務，並適時使用CCTV監視器、工作船加強監看浮蛇管，以防止浮蛇管纏繞破裂、避免遭外來船隻闖入破壞，亦未於浮蛇管有破裂之風險時，立即採取處理之措施，且就是否有船隻闖入均無法立刻知悉，顯見原告並未善盡其採取防護措施之義務而具有過失：

⑴桃園煉油廠外海所設置浮筒工程即系爭浮蛇管，屬於輸油工程之一環，因輸油工程係可能對於海洋造成嚴重污染之危險源，故身為管理人之原告本應認知其具有謹慎防範洩漏之「注意義務」。依據原告110年10月26日函敘明本件事故可能漏油原因為：「浮蛇管交纏或纏繞浮筒造成第9節損傷滲漏。」並解釋係因東北季風期間，因湧浪及風速風向影響，致容易發生交纏與纏繞。且依桃園煉油廠外海浮筒輸油作業海洋污染防治計畫（109年5月核定本）頁2-23至2-25已表明：「在海象惡劣之情況下（東北季風期尤為嚴重），浮蛇管極易相互碰撞或纏繞浮筒，此不僅可能造成浮蛇管法蘭螺絲鬆脫滲漏，於外層浮體磨損後，若浮蛇管內層螺旋狀鋼圈斷裂，則浮蛇管將破裂而大量漏油。」可知原告早已可預

見事故發生，尤其，該處每年秋冬季間東北季風盛行，並基於浮蛇管於東北季風盛行期間易纏繞之特性，於計畫內並載明其具體防範對策包含：「1.落實執行浮筒每日、每周及每月例行性檢查，以確保設備正常。……5.發現浮蛇管纏繞浮筒或交疊時，在海況許可時應立即處理，以降低損害之風險。」惟於系爭漏油事故發生後，原告先是宣稱浮蛇管相互纏繞或纏繞浮筒為事故主因，而後空言臆測或有船隻闖入造成事故之發生，除前後主張不一致且相互矛盾無法自圓其說外，更可證明其未依照桃園煉油廠海洋污染防治計畫，踐行浮筒每日檢查之作業，亦未善盡其採取防護措施之義務，積極使用監視器、瞭望鏡、工作船巡視浮蛇管周邊是否有船隻闖入等異變，或於發現浮蛇管纏繞浮筒或交疊時立即處理，導致系爭漏油事故之發生，對此應具有過失。

⑵且依原告110年10月26日函敘明：「目前是採天氣許可時派遣工作船出海檢查巡視；外海天氣惡劣海象不佳時，本廠使用浮筒監視器CCTV確認設備狀況。」桃園煉油廠海洋污染防治計畫頁4-5亦有說明：「轄區人員於辦公室不定時利用CCTV監看1號浮筒、2號浮筒及中油碼頭，不定時於竹圍辦公室使用瞭望鏡觀察。」顯見原告本得透過監視器監控浮筒周邊異狀，以防止浮蛇管破裂導致油料洩漏，惟觀原告於事故發生後始檢討浮筒監視器是否符合監看標準，顯見其未確實執行監看浮蛇管之作業，或監視設備無法符合監看標準。此外，若真如原告所言現行監視器無法適時觀察浮蛇管，則原告等同說明天氣惡劣工作船無法巡視時，原告即會對監控浮蛇管採取放棄無所謂之態度，此種說法顯然自承其未對於浮蛇管進行每日檢查、適時監控。原告雖提出甲證15說明其有履行每日檢查浮蛇管之義務，然其未巡視之天數包含10月15、17、21、22、23日，從輸油完畢10月14日起至發現漏油10月24日止，短短11日即有將近一半之天數

均未使用工作船巡視，顯見其巡查之不足，且原告亦未舉證上開時段均有天氣惡劣而無法進行巡查之情形。

⑶金屬中心之鑑定報告不足可採：

A. 系爭浮蛇管之性質為橡膠，是否符合金屬中心之專業應有所疑問。

B. 再者，海事發生之案件通常係由海事檢定公證公司出具檢定報告，而金屬中心並無海事公證之業務，故其報告形式上之證明力是否足夠，不無疑問。

C. 實質上，金屬中心鑑定報告中，並未提及撞擊之船隻為油輪、漁船或是其他船舶，亦未提及若船隻不同，損害結果有何不同，蓋船隻螺旋槳通常係在水面下，系爭浮蛇管係浮在海面上，船隻螺旋槳之位置又會如何造成系爭浮蛇管之破損，而與原告自行認定應係浮蛇管交纏或纏繞浮筒造成本件事故之原因，有所不同，且該報告亦未說明為何可排除浮蛇管相互纏繞等情形，更與原告110年10月26日函所認定之事故原因有異，是該鑑定報告所得出之結論應不可採。

⑷因此，即便系爭漏油事故發生之周邊屬於禁航區，事實上仍可能發生包含：未遵守規範者故意闖入、船隻因疏忽誤闖等情形，原告既係國內煉油、儲油、運送油料之專門機構，理應具備防範油污外洩之專業能力，況系爭漏油事故亦為原告自有之工作船於巡查時所發現，顯見其具備能注意系爭浮蛇管附近海域是否有船隻闖入，並適時檢討、加強浮蛇管周邊防護措施之能力，而非諉稱該處為禁航區，理應不會有船隻出沒，完全忽略輸油過程所可能帶給海洋之風險，顯未善盡管理上之注意義務。實際上，縱真如原告所述有船隻闖入撞擊導致系爭浮蛇管破裂（被告否認之，因原告此說純屬臆測，未作確實可信之舉證），更能證明原告未盡防護措施極其明顯，原告既未掌握其輸油設施現場實際之狀況，甚至連是否有船隻闖入均不知悉，僅能作此臆測。況依被告海

巡署艦隊分署第12海巡隊之調查報告所示，並無發現肇事船，故原告主張並無理由。是不論原告有無提出確切證據證明實有此一第三人施加外力導致漏油，與原告違反自身之注意義務係屬兩事，無法減免或降低原告之注意義務。

⑸桃園煉油廠海洋污染防治計畫頁4-3已敘明：「浮蛇管（不含Tanker Rail Hose）及水下蛇管之耐用年限為8年，Tanker Rail Hose為6年，耐用年限為進庫時起算。」若沒有使用即不會有耗損此邏輯成立，則原告自身何必於海洋污染防制計畫內明白指明耐用年限從進庫時起算？顯見原告所稱系爭浮蛇管為剛啟用之新管無耗損問題，並無足採。另防治計畫頁4-4也說明：「本廠每年均辦理發包委託代巡視外海設備業務，對接近禁航區域等限制區域之人員及船筏進行勸導及驅離，並防止撞船及魚網毀損等意外之發生，迄今執行成效良好。」可知原告自身亦不否認其對於接近禁航區之人員及船筏進行勸導及驅離之能力，惟原告於系爭漏由事故中不但未有採取任何勸導及驅離之動作，甚至稱系爭漏油事故可能為不明之船隻撞擊所造成而不具可歸責性，此種完全推卸自身責任之說詞，不但與其所稱「勸導與驅離執行成效良好」之事實不相符，亦置其自身為危險源製造者之責任於不顧，更彰顯原告欠缺海洋污染防治觀念，未確實執行污染防治計畫，對於系爭漏油事故之發生具有重大過失。

⑹故在被告已舉證原告具有過失之情況下，若原告仍認為該輸油管破裂原因係完全肇因於其他船隻撞擊所造成，原告對於洩漏事故並無過失，則原告應舉證說明係「何種船隻」於「何時」闖入造成系爭漏油事故之發生，以證明其已確實掌握輸油設施現場之狀況，且於假設存在之撞擊事故「事發當下」亦已盡一切措施避免船隻靠近

輸油管、並防止浮蛇管遭海浪纏繞之注意義務而無過失。

2.原告已非首次發生洩漏油污之事件，參照歷年來之污染紀錄，短短兩年內即三度發生洩漏事故，顯示原告對於系爭漏油事故之發生具有嚴重疏忽，且系爭事故所洩漏之原油對於海洋環境、生物、人體均具有危險性存在。又原告未確實執行「頂水作業」清除管線內殘油，以致於輸油結束後數10日仍有相當數量之油料洩漏至環境敏感區，更怠於全盤檢查油污是否均清除完畢，實對於海洋環境具有不利之影響，若不重罰將導致海污法防範海洋污染之立法目的不被重視，故裁處最高額度100萬元之罰鍰，應有理由且符合行政罰法第18條第1項之規範：

⑴系爭漏油事故發生前，大林煉油廠業分別於109年8月24日及110年6月22日發生洩漏油污之事故，後者更造成小琉球、恆春半島等環境敏感區遭嚴重影響而遭被告裁處罰緩100萬元。且相關漏油事故發生後，原告針對大林煉油廠110年6月22日事故所出具之調查檢討報告中，早已指出自身管理之不足，須加緊改善自身輸油設施之防護；且依照110年6月26日14時00分「中油大林廠2號外海浮筒漏油事件」第7次緊急應變視訊會議紀錄，命原告調派桃園煉油廠工作船前往除污支援之結論，與110年7月29日大林廠事故後桃園煉油廠也有參與檢討之會議紀錄，證明桃園煉油廠有參與漏油事故之檢討與除污行動經驗。則原告理應更加注意浮蛇管等輸油設施之管理並通盤檢討，以避免再次發生相同之洩漏事件；豈料，短短4個月又2天再度發生洩漏油污事故，更是兩年內之第三度事故，發生事故之時間點十分密接，且每次事故均有不同理由，系爭漏油事故更是將自身監視器設備、工作船巡視之不足說成已善盡注意義務，顯見原告對於事故之檢討僅為虛應了事，甚至指責被告裁量濫用，忽略自身檢討及改善不足之事實，其主觀上應受責

難程度顯然巨大。是以，原告屢次洩漏油污於海洋中，若不予以最高罰鍰額度之裁處，亦可能對於社會造成潛在性之影響，污染行為人將認我國並不嚴格取締洩漏油污之行為，甚至輕放，進而導致海洋受到污染之風險增加。

⑵況被告核准從事運送油品者，對象均為原告，則原告身為政府持股百分之百之國營企業，為主要供應國內油品之大型公司，其資力與應對油洩漏污染之應變能力本應屬國內一流，除有相當足夠資力承擔該額度之罰鍰外，利用海洋從事運油營利事業，理應善盡社會責任；惟原告以此一法人主體從事營利事業，而獲有商業利益，卻輕忽內部管理及控制，任其旗下所屬輸油設施接二連三發生事故後不予以檢討改善，反而以其內部組織規劃不同，如稱大林廠發生事故與桃園煉油廠無關，推諉卸責，顯然不足可採，故不容原告抗辯其洩漏數量與大林煉油廠漏油事故相比並非重大，而認被告之裁處為裁量濫用。

⑶又系爭漏油事故所洩漏之油品種類為UZ／KC原油，其內含多環芳香族碳氫之有毒化合物，包括苯、甲苯、二甲苯，此等化合物會對人類動植物造成危害，且多環芳烴為致癌物質，此等化學物質難溶於水，會持續留在環境內，透過皮膚直接接觸或呼吸系統進入人體，而產生致癌症狀，在哺乳類或鳥類等生物體內，芳香族碳氫化合物甚至會轉變成毒性更強之物質傷害DNA，使生物產生突變。即便如原告所主張系爭漏油事故僅有不超過1公秉的漏油量，但在一般汽車之油箱滿載大約平均可容納50公升即0.05公秉（按，1公秉換算成容積單位為1,000公升），而1公秉大約等同於將載有20輛汽車油箱滿載之油品均倒入海洋當中，是此種油污染亦非謂對於海洋生態不會造成影響。

⑷再者，桃煉廠海洋污染防治計畫頁2-29敘明：「（2）浮蛇管及水下蛇管銜接介面之污染防治管制措施……B.頂水作業操作難度高且具有漏油風險性，如遇設備檢修或特殊；緊急狀況，為避免浮筒設備故障導致漏油污染海域，由卸油工程師決定是否於每艘油輪卸油畢後酌量頂水。頂水作業為卸油作業結束後以郵輪貨油泵泵打至少300立方公尺海水，清除管內殘油，以降低發生意外事故時造成污染之機率及數量。」可知原告有於卸油完畢後採取頂水作業之應有措施，以避免管內之殘油溢出而污染海洋，於本件東北季風盛行季節之特殊狀況下，原告理應知悉浮蛇管有破損之風險，並考量輸油設施周邊一帶為環境敏感區而於卸油後事先進行頂水作業，清除管內殘油以避免洩漏，惟原告卻未確實採取此一措施，導致仍有殘油於浮蛇管破損後洩漏，並在事故發生後，始於110年10月25日8時進行頂水作業，可證原告對於輸油過程欠缺戒備之疏失與造成之影響。

⑸且依照由原告委請成功大學所提出「油污染擴散模擬警報單」之模擬結果顯示：「在發生卸油24小時後（預報時間為10月25日14:50）油污染在海面上分佈情況如圖2，由預測結果顯示仍有油污染停留桃園觀音海岸，在海面上的油污染仍繼續往新竹外海方向漂移。」可知原告於110年10月24日14時50分於發現事故後之24小時內，應可依據警報單預測油污染之流向，巡視預測結果所顯示將會被影響之各處是否有油污存在，並展開相對應之措施因應。惟依據原告所提出之緊急應變處理說明，其僅於110年10月24日17時人員巡視「許厝港至竹圍漁港間岸際」、110年10月25日8時30分工作船巡視「台北港至永安漁港間海域」，110年10月26日「桃6與桃9向一號浮筒北邊海域巡視」，最南僅巡視到永安漁港外海一帶，而未更往南邊巡視至新竹外海一帶，實怠

於檢查是否有油污繼續飄往更南方之新竹海域，對於海洋之污染造成進一步擴大之風險。

⑹是以，鑒於行政罰警戒之意義，因被告於針對大林廠洩漏油料導致海域嚴重污染事件為最高額度100萬元之裁罰後，短短4個月又2天即再次發生本件事故，證明該處罰額度仍不足以令原告有所警惕並防止其再犯，故若不裁處最高額度之罰鍰，將無法達到行政罰預防之功能，並產生我國為海洋國家卻無法保護海洋之情形，而違背行為時海污法第1條之立法意旨。故被告於海污法所授權裁量罰鍰額度之範圍內，而為本件裁罰處分，實已盡裁量義務。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告就系爭漏油事故有無故意或過失？

㈡被告以原處分裁處原告最高額1百萬元，有無裁量瑕疵？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在卷，復有原告110年10月24日桃園煉油廠海洋污染事件通報表（本院卷1第35頁）、原告110年10月26日函（本院卷1第315-316頁、第320頁）、金屬中心檢測技術發展組「桃園煉油廠一號浮筒A串浮蛇管第9節海上輸油管破損分析」（工令編號：L10SE000-0000，本院卷1第37-49頁）、被告海巡署艦隊分署第12海巡隊111年1月4日艦第十二隊字第1112200026號函送系爭漏油事故之調查卷宗資料（本院卷1第93-106頁）、原處分（本院卷1第25頁）及訴願決定書（本院卷1第27-33頁）等附卷可證，堪予認定。

㈡行為後法律變更之說明：

1.應適用之法律：

⑴行為時行政罰法第5條規定：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條

例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」

⑵行為時海污法第18條第1項規定：「公私場所不得排放、溢出、洩漏、傾倒廢（污）水、油、廢棄物、有害物質或其他經中央主管機關指定公告之污染物質於海洋。但經中央主管機關許可者，得將油、廢（污）水排放於海洋；其排放並應製作排放紀錄。」第42條規定：「違反中央主管機關依第8條第2項所定之污染管制措施或第18條第1項規定者，處新臺幣20萬元以上1百萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰。」

⑶112年5月31日修正公布海污法全文69條；除第11、17條條文之施行日期由行政院定之外，其餘條文自公布日施行。則行為時海污法第18條第1項移列條次於新法第21條第1項並修正條文規定為：「廢（污）水、油、廢棄物、有害物質或其他經中央主管機關指定公告之污染物質，不得排洩或傾倒於海洋。但經中央主管機關許可者，得將油、廢（污）水排放於海洋；其排放並應製作排放紀錄。」違反之法律效果則規定於新法第53條規定：「違反依第8條第2項公告之污染管制措施或第21條第1項本文規定者，處新臺幣20萬元以上2千萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按次處罰。」

2.本件應依行為時海污法為判斷：

按行為之處罰，以行為時之法律有明文規定者為限。此為民主法治國家之基本原則，於違反行政法上義務之處罰，亦有其適用。故行政罰處分之適法性，原則上應以人民行為時之法律狀態為判斷基準，而非以行政法院判決時之法律狀態為判斷基準。縱依行政罰法第5條採取所謂「從新從輕」法則，就行政罰而言，原則上應係指「行為後法律有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律。但裁處前之

法律有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定」，即該行政罰之適法性，原則上以原處分作成時之法律狀態為判斷基準。則本件原處分作成時，海污法並未修正，直至判決時，海污法才為修正，且新海污法第21條第1項規定之要件並非與行為時海污法第18條第1項相同，而新法法律效果更重於行為時海污法第42條，故而本件原處分之適法性判斷，自應以行為時海污法為依據，先此敘明。

㈢系爭漏油事故該當行為時海污法第18條第1項規定，且原告有可歸責之事由：

1.違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，為行政罰法第7條第1項規定甚詳。準此，行為人倘出於故意或過失致原油洩漏於海洋者，行政機關即得依行為時海污法第18條第1項、第42條之規定予以裁罰，自不待言。

2.經查，被告於110年10月24日下午17時2分接獲原告通報桃園煉油廠系爭浮蛇管第9節微漏，油品種類為原油，且工作船桃油9號巡視時有發現油污等情，有桃園煉油廠海洋污染事件通報表影本附卷可稽(本院卷1第35頁)，並為原告所不爭執，則原告有違反行為時海污法第18條第1項洩漏油於海洋之事實，堪以認定。

3.原告(系爭浮蛇管所有人)違反管理注意義務而有過失：

⑴原告將輸油管（即系爭浮蛇管）送請金屬中心鑑定洩漏原因，並依該中心分析報告而主張，系爭浮蛇管應係受到船隻撞擊造成外層橡膠破裂，同時內層泡棉亦受撞擊拉扯，後又經螺旋槳葉片快速切割，因而導致缺失，另系爭浮蛇管外側遭受撞擊導致管內壁受撞位置凸起變形產生破裂，最終導致系爭浮蛇管破管漏油，但原告所有工作船均有裝設防絞設施，可認定系爭浮蛇管之損壞非原告所為，且系爭浮蛇管周圍海域皆為禁航區，原告無法預測會有船舶撞擊導致系爭浮蛇管破裂，足證原告無故意過失云云。

⑵然按行政罰法第7條第1項所謂「過失」可分為無認識過失與有認識之過失，前者係指行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者；後者則係行為人對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生而言。又所謂「故意」係指對於違反行政法上義務之構成要件事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意而言，亦即違反行政法上義務之為，不論故意或過失，均應予以處罰。參諸行為時海污法第18條第1項規定之立法意旨，由於公私場所利用海洋設施排放、溢出、洩漏、傾倒廢(污)水、油、廢棄物、有害物質入海，往往造成嚴重污染，爰予明定禁止。原告未能舉證證明確有第三人施加外力導致漏油，且所提金屬中心分析報告內容，並未否認原告有洩漏油品至海洋中之事實，至多僅能證明原告之系爭漏油行為並非故意所致。況原告既在桃園煉油廠外海海上設置系爭浮蛇管，理應善盡管理責任，且其明知發生洩油會對海域造成嚴重污染，當進行海上工程時更應審慎為之，例如於海象允許時加強浮蛇管海域之巡邏、天候不佳時透過監視器之監看，以預防誤入浮管區船隻之碰撞。另輸油作業結束後，採取頂水作業清除管內殘油，更屬防止浮蛇管破裂時油污外漏應採取之措施。惟查，系爭浮蛇管於110年10月24日通報漏油前，固有原告於同月14、16日、18-20日之檢查維護紀錄(見本院卷2第117-121頁)然破裂前之10月21日至23日並無巡查紀錄，亦為原告所自承(見本院卷2第105頁)。此外，原告於110年10月13日卸油完畢後(見本院卷1第301頁)並未採取頂水措施清除管內餘油，因而於浮管破裂時洩漏於海洋，原告就系爭漏油事故，顯有未盡加強防護措施之義務。況原告為我國煉油、儲油與運送油料之專業機構，就油料之管理具備特別知識或能力，然原告在應注意、能注意而

不注意之情形下，未盡專業之注意義務導致系爭油污洩漏之結果，其有過失至明。

⑶至原告主張系爭漏油事故後，為避免管線經不明船隻撞擊、破壞，業已向交通部航港局北部航務中心申請分別將「1號浮筒約800公尺為半徑所圍成之範圍、2號浮筒約1,000公尺為半徑所圍成之範圍」設為禁航區，並「沿各海底管線路徑左右各500m之範圍」設為禁錨泊區，且於浮筒及系爭浮蛇管附近設置警示燈、霧笛等裝置。另為達更有效掌握外海設備狀況（如浮蛇管是否纏繞），已開始進行浮筒監視器CCTV改善，及於通報主管機關漏油事件後，採取海面上全天候(110年10月24-27日)監視、岸際早晚來回巡查及拍照存證等應變處理措施(見訴願卷第12-15頁)等情，核屬事後改善行為，並不影響原告有前述違規事實之認定，故其所訴核不足採。

㈣被告以原處分裁處原告1百萬元罰鍰及限期完成頂水止漏，其中就罰鍰1百萬元之裁量存有瑕疵，應予撤銷：

1.原告確有違反行為時海污法第18條第1項之行為，業如上述，則被告依行為時同法第42條規定裁罰固有其據。惟查行為時海污法第42條固賦予主管機關就業者漏油於海洋者，處以20萬元以上1百萬元以下罰鍰之裁量權限，惟主管機關依此裁量規定所為之決定，仍受法律授權意旨及一般法律原則等制約，非得恣意擅為。是按行政罰法第18條第1項規定，裁處罰鍰應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。倘行政機關於具體個案行使裁量為罰鍰裁處時，有應考量事項而未考量，或將與違章行為無關連之因素，納入考量之不當聯結情事，即構成裁量之濫用，行政法院自應依行政訴訟法第201條規定，予以撤銷。

2.原處分關於罰鍰裁量部分，原處分及裁處書並未敘明理由，綜合被告歷次答辯要旨，其裁處係考量以下因子：

⑴原告就系爭漏油事故並非初犯，應受責難程度巨大：本件系爭漏油事故發生前，大林煉油廠業分別於109年8月24日及110年6月22日發生洩漏油污之事故，而桃園煉油廠工作船於後者漏油事件時更曾前往除污支援，原告理應更加注意浮蛇管等輸油設施之管理並通盤檢討，以避免再次發生相同之洩漏事件；豈料，短短4個月又2天再度發生洩漏油污事故，更是兩年內之第三度事故，發生事故之時間點十分密接，則原告主觀上應受責難程度顯然巨大。

⑵原告為國營企業，並有資力為漏油事故防治，卻輕忽內部管理及控制，任旗下所屬輸油設施接二連三發生事故後不予以檢討改善。

⑶系爭漏油事故所洩漏之油品種類為UZ／KC原油，其內含多環芳香族碳氫之有毒化合物，包括苯、甲苯、二甲苯，此等化合物會對人類、動、植物造成危害，即便如原告所主張系爭漏油事故僅有不超過1公秉的漏油量，仍非謂對於海洋生態不會造成影響。

⑷原告於卸油作業結束後，未採取以頂水作業清除管內殘油，以降低發生意外事故時造成污染之機率及數量。

⑸原告所提出之緊急應變處理說明，其僅於110年10月24日17時人員巡視「許厝港至竹圍漁港間岸際」、110年10月25日8時30分工作船巡視「台北港至永安漁港間海域」，110年10月26日「桃6與桃9向一號浮筒北邊海域巡視」，最南僅巡視到永安漁港外海一帶，而未更往南邊巡視至新竹外海一帶，實怠於檢查是否有油污繼續飄往更南方之新竹海域，對於海洋之污染造成進一步擴大之風險，則被告依行為時海污法第42條規定處以最高罰鍰1百萬元，實已考量行政罰法第18條第1項規定才作成裁罰處分。

3.然查：

⑴系爭漏油事故與大林煉油廠2次漏油事故成因及漏油量均屬有別：

A.本件系爭漏油事故與大林煉油廠漏油事故雖同因浮蛇管破裂而生，然後者之漏油事故係因浮蛇管已安裝8年53天而未能適時更換，因湧浪持續劇裂拉扯，使外串浮蛇管出現撕裂孔所致【本院卷1第109頁，㈢事故原因分析】。而本件系爭浮蛇管甫於110年7月16日組裝完成，至110年10月24日系爭漏油事故發生時，並未逾越使用年限，核與大林煉油廠109年8月24日漏油事故二者之成因及可歸責之程度，尚屬有別。

B.原告就系爭漏油事故之通報表中，就「油污外洩量及現況」通報溢油估計：「微量」(本院卷1第35頁)；並於後續處置過程中，具體化漏油量約為500公升(0.5公秉)，有原告提出之緊急應變處理說明附卷可參(本院卷1第237頁)。於此相較於大林煉油廠110年6月22日之漏油事故中，漏油量達50公噸而言（二者相差100倍），所生危害應不若該事件。

⑵原告於系爭漏油事故發生後，已提出改善防免措施：

原告於系爭漏油事故發生後接連於110年10月24日下午5點巡視許厝港至竹圍漁港間岸際、110年10月25日巡視永安漁港至淡水間岸際、110年10月26日巡視永安漁港至淡水間岸際、110年10月27日巡視永安漁港至淡水間岸際，有其提出之緊急應變處理說明在卷可參(本院卷1第237-238頁)。足見原告於系爭漏油事故後，已積極監控及防免污染擴大之情事。

⑶再者，原告桃園煉油廠違反行為時海污法18條第1項規定之行為而受罰，核屬第1次裁罰，並無經過被告多次裁罰仍不予改正之情事，是應認原告違反行政法上義務行為應受責難程度，非屬最嚴重之情形。

⑷非屬裁罰因子之不當聯結：

A.按浮蛇管於一般卸油作業結束後應採取以頂水作業(即於油管內打(注)入水)以清除管內殘油，原為避免勞工職災及預防浮蛇管破裂時油外洩之措施，原告亦因未採取此一作業而於油管破裂時造成漏油而經認定有疏失而違章成立，本件若於罰鍰之裁處時，再將此項疏失列為裁罰加重因子，容有重覆評價情形。

B.再者，被告另以成大油污擴散模擬警報單（本院卷1第317-318頁）在海面上的油污染有繼續往新竹外海方向漂移之可能，然原告就新竹外海未有任何巡視、監看，足認原告並未積極防止油污擴大，應予加重處罰。然查，系爭漏油事故發生後，原告應巡視之範圍，本屬監控及防止油污擴大之減災措施，應由處置單位視個案而具體處置，成大警報單故有上開模擬之推估，然被告並未有具體證據（如空拍照片或監視影像等）足證系爭漏油事故已使油污向南漂至新竹外海一帶，且成大警報單亦不諱言若海流與風的條件改變，溢油在海洋中擴散漂移路徑及影響範圍可能與模擬結果不同等語，是被告以原告提出巡視範圍未及於新竹外海，認原告未積極減災，作為加重裁罰因子，亦屬無據。

4.綜上，被告以大林煉油廠2次漏油事故作為比較標的，卻未具體審酌兩案與本件系爭漏油事故之成因及情節均屬有別，且將與裁罰無關之因子不當聯結後，即以原告有違反行為時海污法第18條第1項規定之行為，逕予裁處行為時海污法第42條法定最高額度之100萬元罰鍰，揆諸首開說明，應認原處分裁罰100萬元部分有裁量濫用之違法，應予撤銷。

六、綜上所述，原處分關於認定原告構成行為時海污法第18條第1項之違章行為並依同法第42條命其限期改善部分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回；至於原處分依行為時海污法第42條規定逕裁

處原告最高額度罰鍰100萬元部分，則有裁量濫用之違法，訴願決定就此部分未予糾正，核有未合，原告訴請撤銷該裁罰部分，為有理由，應予准許，由被告依本判決之意旨，就罰鍰額度另為合義務性裁量之處分。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

七、結論：本件原告之訴為一部有理由，一部無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　6　　月　　15　　日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官　林　彥　君

法官　廖　建　彥

法官　黃　堯　讚

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　　112　　年　　6　　月　　17　　日

書記官　江　如　青