

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第232號

民國113年6月13日辯論終結

原告 台灣中油股份有限公司煉製事業部大林煉油廠

代表人 廖本源

訴訟代理人 張坤明 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

黃政毓

魏慧敏

上列當事人間空氣污染防治法事件，原告不服高雄市政府中華民國112年5月9日高市府法訴字第11230310800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

壹、程序方面

本件於民國111年6月22日修正公布、112年8月15日施行之行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於修正行政訴訟法施行後尚未終結，依行政訴訟法施行法第18條第1款前段規定，應適用舊法（即修正前行政訴訟法）審理，合先敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告於○○市○○區○○○路00號廠址（下稱系爭廠區）從事加氫脫硫程序（製程編號：M17下稱系爭製程），並領有被告核發高市環局空操許證字第E0583-04號固定污染源操作

01 許可證（下稱系爭許可證）。被告於111年10月27日22時41
02 分許接獲高雄市政府消防局（下稱消防局）通報系爭廠區發
03 生火災，即派員至系爭廠區稽查，發現有明顯粒狀污染物
04 （煙霧）散布於空氣中，嗣進入系爭廠區查察，發現系爭製
05 程於111年10月27日22時30分正進行開爐，並以氫氣建壓，
06 惟因系爭製程之空氣冷卻器鰭管管束集管箱下端裂開，致氫
07 氣洩漏引起爆炸產生火災，而有明顯粒狀污染物散布於空氣
08 中，造成污染之情事。被告乃以111年11月11日高市環局稽
09 字第00000000000號函予以舉發，並給予原告陳述意見之機
10 會。原告於同年12月2日提出書面陳述意見，經被告審酌調
11 查事實證據及陳述意見後，仍認原告違反空氣污染防制法
12 （下稱空污法）第32條第1項第1款規定之事實明確，且衡酌
13 原告大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質，核
14 有同法第96條第1項第4款規定所稱情節重大之情形，爰依同
15 法第67條第1項、公私場所固定污染源違反空氣污染防制法
16 應處罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第3條、環境教育
17 法第23條等規定，以112年1月30日高市環局稽字第00000000
18 000號函檢附112年1月30日高市環局空處字第20-112-010007
19 號裁處書（下稱原處分）裁處新臺幣（下同）500萬元罰鍰
20 及環境講習8小時。原告不服，提起訴願，經訴訟決定駁
21 回，遂提起本件行政訴訟。

22 二、原告起訴主張及聲明：

23 （一）主張要旨：

- 24 1、原告並無故意或過失。
- 25 2、本次事件符合空污法第89條所定之故障，應為免罰。
- 26 3、被告適用空污法第96條第1項第4款之情節重大，裁處最高罰
27 鍰，顯有違誤。
- 28 4、原處分及訴願決定有濫用裁量、違反平等原則、有利不利一
29 律注意原則等違誤：原處分及訴願決定恣意創設空污法第96
30 條第1項第4款情節重大所無之要件，擴張其適用範圍，並未
31 注意原告有利之情事。

01 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

02 三、被告答辯及聲明：

03 (一)答辯要旨：

04 1、原告縱非故意，亦有過失，因本次事件顯屬人為疏失或維護
05 不良所造成。

06 2、本次事件非屬空污法第89條所定「故障」。

07 3、被告認定原告行為構成空污法第96條第1項第4款之情節重
08 大，並無違誤。

09 4、原處分裁處法定罰鍰最高額500萬元罰鍰，並依環境教育法
10 第23條第2款規定處環境講習8小時，以促其踐行改善，應屬
11 合理允當。

12 (二)聲明：原告之訴駁回。

13 四、爭點：

14 (一)原告是否違反空污法第32條第1項第1款規定？是否屬於同法
15 第89條所定「故障」？

16 (二)被告認原告違規情節重大，裁處500萬元罰鍰及環境講習8小
17 時，是否合法？

18 五、本院之判斷：

19 (一)前提事實：

20 如爭訟概要欄所載等情，業經兩造分別陳述在卷，並有系爭
21 許可證(第155至190頁)、111年10月27日被告環保稽查工作
22 記錄單及現場照片(第1至4頁)、陳情案件處理電腦管制單
23 (第6頁)、環保事件報備單(第54頁)、被告111年11月11
24 日高市環局稽字第00000000000號函(第7至8頁)、原告111
25 年12月2日大環發字第00000000000號書函(第25至26頁)、
26 被告112年1月30日高市環局稽字第00000000000號函(第40至
27 42頁)、被告112年3月6日高市環局稽字第00000000000號函
28 (第74頁)及同年4月10日高市環局稽字第00000000000號函
29 (第75頁)附原處分卷可稽，原處分(第27頁)及訴願決定
30 (第29至37頁)附本院卷為證，堪信為真實。

31 (二)應適用之法令：

01 1、空污法

02 (1)第32條第1項第1款、第2項：「(第1項)在各級防制區或總
03 量管制區內，不得有下列行為：一、從事燃燒、融化、煉
04 製、研磨、鑄造、輸送或其他操作，致產生明顯之粒狀污染
05 物，散布於空氣或他人財物。(第2項)前項空氣污染行
06 為，係指未經排放管道排放之空氣污染行為。」

07 (2)第67條第1項：「違反第32條第1項各款情形之一者，處新臺
08 幣1千2百元以上10萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，
09 處新臺幣10萬元以上500萬元以下罰鍰。」

10 (3)第85條：「(第1項)依本法處罰鍰者，其額度應依污染源
11 種類、污染物項目、程度、特性及危害程度裁處，其違規情
12 節對學校有影響者，應從重處罰。(第2項)前項裁罰之準
13 則，由中央主管機關定之。」

14 (4)第89條規定：「固定污染源之相關設施故障致違反本法規定
15 時，公私場所立即採取因應措施，並依下列規定處理者，得
16 免依本法處罰：一、故障發生後1小時內，向直轄市、縣
17 (市)主管機關報備。二、故障發生後24小時內修復或停止
18 操作。三、故障發生後15日內，向直轄市、縣(市)主管機
19 關提出書面報告。」

20 (5)第96條第1項第4款：「……第67條第2項……所稱之情節重
21 大，指有下列情形之一者：四、大量排放空氣污染物，嚴重
22 影響附近地區空氣品質。」

23 2、空污法施行細則

24 (1)第2條第2款第2目、第3目及第6目：「本法第3條第1款所定空
25 氣污染物之分類如下：二、粒狀污染物：……(二)懸浮微
26 粒：指懸浮於空氣中，粒徑在十微米(μm)以下之粒子。(三)
27 細懸浮微粒：指懸浮於空氣中，粒徑在二點五微米(μm)以
28 下之粒子。……(六)黑煙：指以碳為主要成分之暗灰色至黑
29 色微粒。」

30 (2)第20條第1項：「本法第32條第1項第1款及第3款所定其他操
31 作，指分解、合成、篩選、乾燥、氧化、微波利用、噴灑、

- 01 切割、粉碎、裝卸、機具運行或車輛位移。」
- 02 (3)第30條：「本法第89條所稱故障，指固定污染源之相關設施
- 03 不可預見且無法避免之功能失效。但因設計不當或操作、維
- 04 護不良者，不適用之。」
- 05 (4)第36條：「本法第96條第1項第4款所稱大量排放空氣污染
- 06 物，嚴重影響附近空氣品質，指綜合觀察空氣污染行為之各
- 07 項客觀情事，包括排放時間、連續排放久暫、污染態樣、污
- 08 染程度、危害程度、污染特性，經直轄市、縣（市）主管機
- 09 關認定有嚴重影響附近地區空氣品質者。」
- 10 3、行政罰法
- 11 (1)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
- 12 者，不予處罰。」
- 13 (2)第18條第1項：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應
- 14 受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，
- 15 並得考量受處罰者之資力。」
- 16 4、空污法第85條第2項授權訂定之裁罰準則第3條：「（第1項）
- 17 違反本法各處罰條款，除本法另有規定者外，以罰鍰裁罰公
- 18 式計算應處罰鍰，並取至新臺幣元，小數點後無條件捨去。
- 19 （第2項）前項罰鍰裁罰公式如下：罰鍰額度=A×B×C×D×（1
- 20 +E）×罰鍰下限（第3項）前項公式之A代表污染程度、B代表
- 21 污染物項目、C代表污染特性及D代表影響程度，均為附表一
- 22 所列裁罰因子之權重；E代表加重或減輕裁罰事項，為附表
- 23 二所列裁罰因子之權重，屬加重處罰事項之E為正值；屬減輕
- 24 處罰事項之E為負值。（第4項）各級主管機關裁處罰鍰，除
- 25 依第二項規定計算額度外，經各級主管機關認定，有下列情
- 26 形之一者，得以該處罰條款之最高罰鍰裁罰：一、屬本法第9
- 27 6條第1項各款規定情節重大情形之一。二、使用未經直轄
- 28 市、縣（市）主管機關審查認可之固定污染源空氣污染物連
- 29 續自動監測設施監測，產出且傳送不實之監測資料。（第5
- 30 項）各級主管機關裁處時，除依前4項規定計算應處罰鍰額度
- 31 外，並應依行政罰法第18條第1項規定，審酌違反本法上義務

01 行為應受責難程度及所生影響，並得考量受處分者之資力，
02 予以論處。」

03 5、環境教育法第23條：「自然人、法人、設有代表人或管理人
04 之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織違反環境
05 保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處分停
06 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
07 人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境保護權
08 責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」

09 (三)原告有違反空污法第32條第1項第1款規定之行為

10 經查，如爭訟概要欄所示，被告於111年10月27日22時41分
11 許接獲消防局通報系爭廠區發生火災，即派員至系爭廠區稽
12 查，發現有明顯粒狀污染物（煙霧）散布於空氣中，嗣進入
13 系爭廠區查察，發現系爭製程於111年10月27日22時30分正
14 進行開爐，並以氫氣建壓，惟因系爭製程之空氣冷卻器鰭管
15 管束集管箱下端裂開，致氫氣洩漏引起爆炸產生火災，而有
16 明顯粒狀污染物散布於空氣中，造成污染等情，有被告111
17 年10月27日環保稽查工作記錄單及照片、111年10月27日陳
18 情案件處理電腦管制單、系爭許可證、原告112年3月30日事
19 故檢討改善報告在卷可稽（原處分卷第1至6、155至190、21
20 2至224頁）；從上開照片及文書紀錄可知，當時現場有明顯
21 黑煙，屬於肉眼即可辨識之粒狀污染物，原告客觀上違反空
22 污法第32條第1項規定，應可認定。又依原告112年3月30日
23 事故檢討改善報告，事故現場發現三個破裂處（包括Flare
24 管線、中壓蒸氣管線、E-3004出口端之集管箱下方破裂），
25 製程高壓系統置換氫氣時，排放至Flare集管，Flare管線破
26 裂造成氫氣洩漏，引發氣爆火警，其中第三方調查報告指
27 出：「破損分析結果判斷E-3004-1集管箱有熔接瑕疵。初步
28 判斷本次事故原因為E-3004-1第一空氣冷卻器有熔接瑕疵，
29 與集管箱本體銲道發生破裂存在相關性，E-3004-1之加勁板
30 焊接形式與圖面要求不符（原處分卷第220頁）」。原告領有
31 系爭許可證從事系爭製程，本應注意確保運作設施之完善，

01 然因上述管理疏失，肇致系爭廠區發生火災，違反空污法第
02 32條第1項規定，主觀上自有過失。原告雖主張系爭製程開
03 爐前業經勞動部職業安全署檢查合格無虞後，始進行開爐作
04 業，既經檢查合格，即應認無維護及管理疏失；E3004冷卻
05 器雖有瑕疵，該等瑕疵係遭廠商隱匿、詐欺所致，原告並無
06 過失等語，然確保系爭廠區運作設施完善，乃原告之義務，
07 縱經開爐前檢查合格（本院卷第47頁）或施作廠商提供之冷
08 卻器有瑕疵，僅係行政檢查是否需要檢討精進或由原告另向
09 施作廠商求償之問題，均無從卸免原告持有系爭許可證，應
10 確保系爭廠區運作設施完善之注意義務。原告主張，並不可
11 採。再者，空污法施行細則第30條規定：「本法第89條所稱
12 故障，指固定污染源之相關設施不可預見且無法避免之功能
13 失效。但因設計不當或操作，維護不良者，不適用之。」符
14 合空污法第89條之意旨，並無違反法律保留原則，應可援
15 用。系爭廠區E-3004-1集管箱有熔接瑕疵，且有上述破裂情
16 事，屬於原告維護不良，為原告加強內部管理所能避免，顯
17 非天災或不可抗力因素所致，性質上非屬不可預見且無法避
18 免之功能失效，核與同法第89條所稱「故障」不符。是以，
19 原告雖有依空污法第89條後段規定，於事件發生後，立即進
20 行報備、停止操作、書面報告之程序，亦不得免予處罰。從
21 而，原告有過失違反空污法第32條第1項第1款規定之行為，
22 應可認定。

23 (四)被告認原告違規情節重大，裁處500萬元罰鍰及環境講習8小
24 時，並無違誤

25 1、按「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程
26 度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量
27 受處罰者之資力。」此觀行政罰法第18條第1項規定甚明。
28 對照前揭空污法第85條規定第1項已針對空氣污染防制主管
29 機關裁處罰鍰時應審酌之因素進一步具體化。而中央主管機
30 關環保署基於空污法第85條第2項授權，考量空污法違規行
31 為污染源種類、污染物項目、程度、特性及危害程度，就行

01 政罰法第18條第1項所定之裁量事由再訂定裁罰準則，以期
02 統一各地方環保人員執法時衡酌各項裁量因素及其計算方式
03 之標準，核其規定內容並無牴觸母法或其他逾越授權情形，
04 被告自應於其裁罰時加以適用。上開所定違反行政法上義務
05 行為之應受責難程度，僅係行政機關裁量時所應綜合審酌因
06 素之一，並不因行為人之主觀歸責程度僅屬於過失，即謂主
07 管機關不得裁處最高罰鍰（最高行政法院111年度上字第697
08 號判決意旨參照）。又空污法第96條第1項第4款規定：
09 「……第67條第2項及第68條所稱之情節重大，指有下列情
10 形之一者：……四、大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地
11 區空氣品質。」亦屬空氣污染防治主管機關審酌處罰範圍之
12 法定裁量事由，被告應於其裁罰時併予適用。主管機關認定
13 違反空污法行為符合該法第96條第1項各款規定情節重大情
14 形時，得經行使裁量權決定逕以該處罰條款之最高罰鍰裁
15 罰，而不再依裁罰準則第3條第2項規定之公式計算額度，自
16 無適用裁罰準則第3條第3項附表二所定事項據以計算罰鍰之
17 問題。

18 2、查系爭廠區於111年10月27日22時30分許爆炸引發火勢，被
19 告接獲通報後，派員至系爭廠區稽查時，已發現明顯粒狀污
20 染物（黑煙）散布於空氣，系爭廠區並於同日23時3分許發
21 生第二次爆炸，消防局於翌日3時9分撲滅火勢，並於4時21
22 分處理殘火完畢離開現場，該時段風向為西南風轉西北風、
23 北風（原處分卷第1、2頁；本院卷第136、137頁），位在系
24 爭廠區下風處之微型感測器，於同年10月27日22時30分至23
25 時50分許，鄰近系爭廠區下風處之臨海-125(中亨街042)及
26 臨海-127(中亨街033)等空氣品質監測站細微懸浮微粒PM10
27 達 $225.93 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ，為24小時標準值之2.25倍，而PM2.5達
28 $1.21 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ，為24小時標準值之4.03倍（原處分卷第36至3
29 9、152至154頁）；消防局共動員大林、林園、高桂、小
30 港、鳳祥、前鎮、成功、路竹等分隊26車（消防車23車、救
31 護車3車）及52人（消防人員51人、義消人員1人）前往滅火

01 (本院卷第147至148頁)等情,已可認定。顯見原告操作系
02 爭製程時因系爭廠區發生火災而產生明顯粒狀污染物(黑
03 煙)未經排放管道排放並散布於空氣之污染情形,已達嚴重
04 影響附近地區空氣品質之程度,依上開說明,符合前述空污
05 法第96條第1項第4款所稱情節重大無疑。原告主張,爆炸測
06 漏部分係氫氣燃燒形成的水,冒白煙都是水而非黑煙,對於
07 環境空氣品質幾無影響等語,應無可採。從而,被告以原告
08 違反空污法第32條第1項第1款,且大量排放空氣污染物嚴重
09 影響附近地區空氣品質,有同法第96條第1項第4款規定所稱
10 情節重大之情形,乃依同法第67條第1項後段暨裁罰準則第3
11 條第4項第1款、環境教育法第23條規定裁處最高罰鍰500萬
12 元及環境講習8小時,自屬有據,核已經由裁罰準則所訂定
13 更具體之標準審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程
14 度、所生影響等行政罰法第18條第1項所定因素,且未逾法
15 定裁量範圍,並無與法律授權目的相違或出於不相關動機之
16 裁量濫用,亦無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事,自難
17 認其罰鍰額度之裁量有何違法。原告雖主張被告僅依微型感
18 測器就鄰近工廠特定小範圍區域空氣污染濃度變化之極短時
19 測值為據,而非審究大範圍區域連續24小時測得之日平均值
20 等語,然查小港、林園及大寮空氣品質監測站離系爭廠區尚
21 有一段距離,或非位於系爭廠區下風處(原處分卷第153
22 頁、本院卷第176頁),無法真實反映系爭廠區附近細微懸
23 浮微粒24小時標準值,前揭以機器自動感應之微型感測器偵
24 測到PM10、PM2.5數值異常升高,與系爭廠區發生爆炸、產
25 生明顯粒狀污染物之時間吻合,已足以證明系爭廠區造成空
26 氣污染之重大影響,無須以一般民眾有無眼痛,咳嗽或喉嚨
27 痛等身體健康不適之生理狀況作為判斷依據。至於行為人造
28 成之空氣污染,如有證據認定足以影響環境部空氣品質指標
29 (AQI)所顯示的狀態色塊(本院卷第69頁),固有高度可能
30 構成違規情節重大;但上開指標僅在提醒一般民眾注意空氣
31 品質對人體健康的影響與活動建議,不是「違規情節重大」

01 的唯一判準；本件依上述證據資料已可認定原告符合空污法
02 第96條第1項第4款規定所稱情節重大情形，尚無從執環境部
03 空氣品質指標對原告為有利之認定，原告主張，應有誤會；
04 又被告依空污法裁罰之其他個案，因事實各自不同，尚無主
05 張平等原則之可能；原處分亦無濫用裁量、違反有利不利一
06 律注意原則之情形，原告主張，尚無可採。

07 六、綜上所述，原告之主張，均無可採。被告認定原告於事發時
08 產生明顯之粒狀污染物，違反空污法第32條第1項第1款規
09 定，並衡酌原告大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空
10 氣品質，有同法第96條第1項第4款規定所稱情節重大之情
11 形，乃依同法第67條第1項後段暨裁罰準則第3條第4項第1款
12 及環境教育法第23條等規定，作成原處分，並無違誤；訴願
13 決定遞予維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及
14 原處分，為無理由，應予駁回。本件為判決基礎之事證已臻
15 明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，核與判決結果不
16 生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

17 七、結論：原告之訴無理由。

18 中 華 民 國 113 年 6 月 27 日

19 審判長法官 林 彥 君

20 法官 黃 堯 讚

21 法官 黃 奕 超

22 以上正本係照原本作成。

23 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
24 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
25 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
26 定駁回。

27 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
28 訟法第49條之1第1項）

29 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
30 條第3項、第4項）

31 得不委任律師為訴訟

所需要件

代理人之情形	
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
<p>是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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。</p>	