臺灣屏東地方法院行政訴訟判決

111年度簡字第5號

111年8月5日辯論終結

原　　告　台灣中油股份有限公司

000000000000000000

代　表　人　李順欽

訴訟代理人　李玲玲律師

　　林若馨律師

被　　告　屏東縣政府

000000000000000000

代　表　人　潘孟安

訴訟代理人　蘇唯綸律師

　　楊慧娘律師

上列當事人間因漁業法事件，原告不服屏東縣政府於中華民國110年7月5日屏府農漁字第11030963200號行政裁處書處分、行政院農業委員會110年12月7日農訴字第1100719116號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分及訴願決定均撤銷。

訴訟費用被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件為不服行政機關所為罰鍰處分而涉訟，其標的金額為新臺幣（下同）15萬元，係在40萬元以下，依行政訴訟法第229條第1項第2款規定，應適用簡易訴訟程序，以地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院，核先敘明。

二、事實概要：原告於110年6月22日凌晨2時18分許，進行賴比瑞亞籍油輪洩油作業時，因內串蛇管破裂，導致約25公噸阿拉伯原油外洩，油污擴及小琉球海域。而遭油污擴及之海域屬屏東縣政府110年3月31日屏府農漁字第11011479101號「琉球、車城水產動植物繁殖保育區及有關限制事宜」公告（下稱系爭公告）保護之範圍。嗣被告認定原告污染之海域

屬「琉球水產動植物保育區」內，破壞棲息地環境之事證明確，爰依漁業法第65條第1項第6款、第44條第1項第4款至第9款、第45條之規定，於110年7月5日以屏府農漁字第11030963200號行政裁處書（下稱原處分）裁罰原告新臺幣（下同）15萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，嗣經行政院農業委員會以110年12月7日農訴字第1100719116號訴願決定駁回訴願，原告仍為不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張：

㈠原處分主要理由為原告原油外洩之行為致污染系爭海域，然被告於訴願階段之答辯書卻以原告未採取必要之應變措施為由，致污染系爭海域。惟原油外洩及未採取必要之應變措施兩者行為態樣明顯不同，則原處分究認定原告何種行為違反上開規定即有未明。倘被告認原告係未採取必要之應變措施而予以裁罰，則原處分中未記載該部分之事實及理由，顯有違法。

㈡次查，系爭原油洩漏茲因海象不佳致蛇管破裂，原告主觀上應不具故意或過失，且不具可非難性及可歸責性。原告既對於原油洩漏乙事無責任可言，自不應對原告裁罰，原處分容有違誤。

㈢又案發當時凌晨2時12分許，人員發現卸載壓力異常後，即於2時18分停泵並關閉閥門以防油料洩漏。旋並派船前往檢查，於2時30分發現內串浮蛇管第7節破裂，僅耗費短短12分鐘即迅速找到洩漏點。嗣原告除通報相關單位，並於2時50分成立應變小組，派遣拖船、工作船，攜帶器材前往除污，防止繼續漏油及油污擴散。另在海巡署之協助下，在小琉球花瓶岩至中澳沙灘沿海一帶設置攔油索進行相關作業，同時於小琉球外海、近海、沿岸及港口等地展開油污攔截及清理。原告動用大量人力物力進行相關減污工作，且作業過程均按屏東縣政府及海洋委員會指示辦理，截至6月29日巡察結果確認無油污，於110年7月8日完成所有作業。且依事後海保署於110年7月9日監測，系爭

事故發生後，海龜活動數量創歷史新高，可見未有破壞棲息地之事實。而原處分認定破壞棲息地無非僅憑原油擴散範圍臆測其棲息地遭破壞，未敘明任何具體理由亦未提出證據以實其說，僅以擬制推測事實即予以裁處最高罰鍰，有違比例原則，並有構成裁量怠惰之違法。

㈣再查，原告上開原油洩漏事件因同時違反海洋污染防治法規定，先後分別遭海洋委員會罰鍰150萬元及被告罰鍰150萬元，詎被告嗣於110年7月5日又以原處分以原告違反漁業法之規定裁罰原告15萬元，然不論原處分係認定原告為原油洩漏或者未採取必要之應變措施，而上開2行為均屬時間、空間上具有密接性，無法分割之自然1行為，自不得論以數行為處罰之。再者，被告上開各該處分所引用之海洋污染防治法及漁業法等相關規定，其規範目的均為防治海洋污染，保護海洋環境，維護海洋生態，為保育、合理利用水產資源，規範目的均相同，且法律效果、處罰種類均相同。基此，被告既已依海洋污染防治法裁處罰鍰，足以達成其污染防治、保育海洋之行政目的，依行政罰法第24條第1項之規定，應不得再以漁業法第65條對原告裁罰。

㈤綜上，原處分有上述諸多違法，訴願決定未予更正而逕行駁回原告之訴願亦有違法等語。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

㈠原處分業已載明原告原油洩漏，導致系爭公告之海域範圍遭到污染而生棲息地被破壞。至訴願答辯書內容，僅係說明解釋上開因果關係及認定依據，申言之，如原告應變得宜，或許稍減影響程度則效果或有不同。是原告字斟句酌主張被告訴願答辯書有何用字遣詞疏漏之處，顯為臨訟置辯之詞，難認可採。

㈡再者，原告以海龜數量反推該海域生態未受破壞云云，亦難參採。蓋原油對海洋生態之破壞及後遺症實難計數，且

在墾丁海域亦曾歷經阿瑪斯號油輪浩劫，是原油對於海洋生態之衝擊早已是社會一般人之常識。況海洋中除海龜外，尚有諸多保育類生物需賴以乾淨之海域生存。原告以海龜現存數量來認定無違反規定係直接否定系爭公告海域範圍之法律上意義，其論述顯屬推測之詞，偏離經驗法則。原告主張其業已採取相當必要之應變措施，無疑只是認為採取必要措施後，後續對環境影響破壞之外部成本，均非被告身為主管機關所該聞問，均以逸脫被告在歷經多次破壞海洋生態之災難後所提出系爭公告其立法目的，並忽視被告守護海洋生態之國家保護義務。申言之，被告依法以原告之作為過程認定裁罰結果，此係法規授權予被告之權限，系爭事故為原告之故意或過失行為導致污染發生，無疑為明確之事實。

㈢末查，本件經上級主管機關即行政院農業委員會詳加認定指導後，確認被告之裁處係根據漁業法之立法目的，以個別之構成要件發生合法裁量而生法律效果，與法務部108年3月13日法律字第10803503320號函釋意旨相符，不存有重複處罰一行為之情，原告此部分主張亦無可採。

㈣綜上，原告違規事實明確，原處分及訴願決定均無違誤等語，資為抗辯，並聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠應適用之法律：

1.漁業法第44條第1項第9款、第2、3項：「(第1項)主管機關為資源管理及漁業結構調整，得以公告規定左列事項：九、其他必要事項。(第2項)違反前項第四款至第九款規定之一者，應由該公告機關處分。(第3項)直轄市、縣（市）主管機關依第一項規定公告前，應報由中央主管機關核定之。」

2.漁業法第45條：「(第1項)為保育水產資源，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。(第2項)水產動植物繁殖保育區之設置，由直轄市主管機關核定，或由縣

(市)主管機關提具該保育區之管理計畫書，報中央主管機關核定後公告之；其涉及二省(市)以上者，應報由中央主管機關核定之。(第3項)保育區之管理，應由管轄該保育區之直轄市或縣(市)主管機關負責。但該水域跨越二縣(市)、二省(市)以上，或管轄不明時，由中央主管機關指定機關管理之。」

3.屏東縣政府110年3月31日屏府農漁字第11011479101號「琉球、車城水產動植物繁殖保育區及有關限制事宜」公告事項八(一)：「八、限制事項：(一)琉球水產動植物繁殖保育區及車城水產動植物繁殖保育區除經主管機關核准之學術研究及管理單位人員外，禁止於保育區範圍內以任何方式採捕(含徒手)保育對象或破壞棲息地環境之行為。」

4.漁業法第65條第1項第6款：「有下列情事之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：六、違反第四十四條第一項第四款至第九款規定公告事項之一。」

5.海洋污染防治法第19條：「(第1項)公私場所從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知主管機關及目的事業主管機關。(第2項)前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該公私場所負擔。」

6.海洋污染防治法第49條：「未依第十六條第一項、第十九條、第二十四條或第三十二條規定採取防止、排除或減輕污染措施或未依主管機關命令採取措施者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰；情節重大者，得令其停工。」

7.行政罰法第7條第1項：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」

8.行政罰法第24條第1項：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」

9.行政罰法第25條：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」

㈡經查，原告確於上揭時、地，因上開卸油作業油管破裂之故導致原油外洩，油污遍及系爭公告之「琉球水產動植物繁殖保育區」範圍內(下稱系爭漏油事件)，被告以原處分裁罰原告15萬元，於同一事件被告另以原告違反海洋污染防治法規定裁罰原告150萬元(即110年7月1日屏府環水字第11033108601號處分，非本件訴訟標的，下稱海污法處分)等節【按系爭漏油事件，原告除受有上開2處分外，尚受其餘3處分如下(均非本件訴訟標的)：①被告以原告違反海洋污染防治法規定，裁罰150萬元(110年7月1日屏府環水字第11033108600號處分，污染範圍與本件不同而為恆春鎮山海漁港至紅柴坑漁港間)；②被告以原告違反漁港法規定，裁罰250萬元(110年7月6日屏府農漁字第11025749100號處分，污染範圍涵蓋小琉球、琉球新、杉福、山海及紅柴坑漁港)；③海洋委員會以原告違反海洋污染防治法規定，裁罰150萬元(110年6月26日海授保字第1100006683號處分，污染範圍為大林煉油廠外海浮筒、小琉球及屏東縣恆春半島周邊海域)】，除為兩造不爭執外，並有卷附屏東縣政府110年7月5日屏府農漁字第11030963200號行政裁處書（本院卷第24至25頁）、行政院農業委員會110年12月7日農訴字第1100719116號函檢送訴願決定書（第26至32頁）、屏東縣政府110年8月10日訴願答辯書（第33至37頁、第81至89頁）、自由時報新聞網110年7月10日網路新聞資料截圖（第38至39頁）、中油公司大林煉油廠外海二號浮筒蛇管破裂漏油污染案琉球嶼（小琉球）及周邊海域油污清除作業之查核及公證（第40至50頁）、屏東縣政府110年3月31日屏府農漁字第

11011479101號公告（第74至76頁）、海洋委員會110年6月26日海授保字第1100006683號函檢送海洋委員會執行違反海洋污染防治法案件行政裁處書（第54至56頁）、屏東縣政府110年7月1日屏府環水字第11033108601號行政裁處書（第57至58頁）等可佐，上情信屬實在。

㈢查：

1.按違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，行政罰法第7條第1項定有明文。是以，行政裁罰，必以故意、過失之主觀要件具備為裁罰基礎，並應由裁罰機關就行為人主觀上故意、過失之存在負舉證之責，此為法治國之基本。查系爭漏油事件，油污影響所及範圍涵蓋被告公告之「琉球水產動植物繁殖保育區」(下稱系爭琉球保育區)，兩造就此並無爭執(本院卷第118頁審理筆錄上方，原告自承本件與被告海污法處分為同一事實)，又系爭琉球保育區之劃定係被告依漁業法第44條第4、9款及第45條規定，本於地方主管機關職權而公告，公告內容即屬漁業法規定之一部而具法律位階，人民自有遵守義務，違者被告即得依漁業法第65條第6款規定處以罰鍰無訛。而經細譯系爭公告內容(本院卷第191頁以下參照)，除第四點就系爭琉球保育區之範圍以GPS座標標定外，並於第八點規定有「限制事項」，其中第八(一)部分係規定：「琉球水產動植物繁殖保育區及車城水產動植物繁殖保育區，除經主管機關核准之學術研究及管理單位人員外，禁止於保育區範圍內以任何方式採捕(含徒手)保育對象或破壞棲息地環境之行為。」依此，則在系爭琉球保育區內「破壞棲息地環境」者，即應依漁業法上開規裁罰。又遍查漁業法，並未就此一破壞行為設有「無過失責任」規定，亦即，該罰則之適用可不論行為人主觀故意、過失有無而得逕予處罰，又該法規定之裁罰係行政罰性質無訛，則本件即應回歸首揭行政罰法第7條第1項規定，探究行為人系

爭漏油事件破壞棲息地環境，是否出於故意、過失而具備主觀裁罰要件，並應由應由裁罰機關即被告就主觀違法要件成立負舉證之責。

2.而查，本件依原處分說明欄「二、違法事實」所載，原告違反漁業法上揭規定應受裁罰之事實為：『(一)受處分人110年6月22日凌晨2時18分進行賴比瑞亞籍「NISSOS REENIA」油輪輸油時，內串蛇管破裂，導致約25公噸阿拉伯原油外洩，油污擴及小琉球海域。(二)依本府110年3月31日公告...受處分人污染海域屬琉球水產動植物繁殖保育區範圍，其行為違反本公告事項，禁止以任何方式破壞棲息地環境之行為。...綜上，因受處分人違法事證明確，且污染嚴重影響生態環境，乃逕依漁業法第65條第1項第6款規定裁處新臺幣15萬元整。』等語(本院卷第24頁)。然上開裁罰內容就原告本件究係出於何種故意、過失情形並未說明，則原處分擬裁罰之具體事實，即隱晦不明而有疑義。案經本院於審理期日當庭詢問被告所指原告違法漁業法之故意、過失情節何指？則據被告訴訟代理人答稱略以：「包括原告在輸油時負有不應該使原油外洩的義務，以及原油外洩後未盡力防止損害結果擴大並且導致上開區域污染」等語。(本院卷第118頁審理筆錄上方參照)惟經本院勾稽核對被告據以裁罰原告「過失致破壞棲息地環境」(按暫以過失情節論)證據，初僅據被告於審理中之111年4月13日提出屏東縣政府訴願答辯書1紙(被證2，本院卷第77頁以下)及海洋保育署新聞快訊(本院卷第84至86頁背面)2件為證，然前者經核，僅為被告片面指摘原告違規之自撰訴願答辯內容，後者則係摘錄其他機關之新聞稿，上開2證據加總，均無足證明原告確有上揭「過失致破壞棲息地環境」之漁業法違章行為。案又經本院依職權發函被告機關提供本件裁罰之案卷資料到院(本院卷第102頁函稿參照)，惟截至本件111年8月5日言詞辯

論終結時，均未據被告提出本院說明。案再經本院於審理中之111年2月17日依職權向行政院農業委員會調取本件全卷，而經檢視訴願卷全卷內容，被告機關於訴願程序中，亦僅提出油污範圍示意圖1紙(訴願卷第137至138頁)、本事件相關新聞報導及現場照片數紙(訴願卷第63至71頁)；上開證據經交互稽核，固能證明系爭漏油事件確實造成系爭琉球保育區範圍海域有油污波及結果，惟就原告過失行為之相關證據(例如證明原告係因何種過失而導致原油外洩，或原告違反何種具體作為義務導致本件災害範圍波及保育區等)，均付闕如，則本件被告幾乎僅以媒體報導或其他機關之新聞稿作為原處分裁罰之基礎，縱認本院依通常知識而可認定原油外洩必然造成海域污染進而影響生態棲息地，本件符合漁業法上揭規定之棲息地環境確遭破壞結果，惟被告就原告本件違章行為於裁罰當時既未能具體指明其故意、過失之主觀裁罰要件，嗣亦未能積極證明原告確有前揭「違反某作業規定而致原油輸油時外洩」及「原油外洩後未盡力防止損害結果擴大」等作為義務之違反，原處分事實及理由自有未見明確之瑕疵，且足可證明原告違章行為成立之相關蒐證亦有不足，即具撤銷事由。

3.附帶說明者為，被告就系爭漏油事件亦另以海污法處分裁罰原告150萬元罰鍰，惟該處分嗣於訴願程序中經海洋委員會訴願決定撤銷該處分(海法訴字第000000000號，本院卷第173頁以下)，撤銷之理由主要係以：被告並未能舉證證明原告所為確實違反海洋污染防治法第19條之構成要件，且被告並未就上開法條之涵攝過程檢具事證說明理由，被告僅以輸油管破裂導致原油外洩之結果即逕予處罰，處分即有率斷等語。(本院卷第181頁參照)被告於上開海污法處分中之行政瑕疵，洽與本件未盡舉證責任之情節相仿。而被告上開海污法裁處既已無法通過行政內部之自我檢視，本院循依上開標準認定原

處分瑕疵如上，亦難謂標準過苛，係為司法堅守法治國依法行政之必要，否則無異改認漁業法上揭規定為採無過失責任課予，或舉證責任倒置而應由受裁罰人自行舉證於違規結果之發生並無故意、過失，此顯與現制未符而無從採認，自難據為被告有利之認定。

㈣又縱認本件原告就系爭漏油事件之發生為有故意、過失而可歸責，惟按一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處，行政罰法第24條第1項前段定有明文。此為行政罰上之一事不二罰明文規定，以免同一行政違章行為因不同法令之誡命義務違反，而受多次性質重複之裁罰，參照大法官會議釋字第604號解釋意旨，此為人民受憲法保障之基本權，自應尊重及維護。本件被告既已依海污法規定就系爭漏油事件對原告為150萬元罰鍰裁處業說明如上，則被告是否仍可援用漁業法規定復對原告進行本件之裁罰？即非無疑。而查：

1.本件原處分裁罰原告違反漁業法規定之事實，依被告於本院審理時自陳，係指「原告在輸油時負有不應該使原油外洩的義務，以及原油外洩後未盡力防止損害結果擴大，並導致上開區域污染而破壞棲息地環境」等語。(前開五、㈢、2.參照)再參照被告前揭海污法處分裁罰原告之事實，係經載明為：「貴公司大林煉油廠從事海域工程(設置卸油浮筒進行輸油作業)有嚴重污染之虞，未即採取措施以防止、排除或減輕污染，於110年6月22日輸油管破裂致原油外洩，且未依本府命令採取有效之應變措施，導致重油於同日污染本縣琉球鄉花瓶岩沙灘至大福漁港(港區)及花瓶岩沙灘至落日亭海岸，違反海洋污染防治法第19條第1及第2項規定」等語(本院卷第57頁海污法處分內容參照)。兩相對照，上開2處分所裁罰之原告違章事實，內容完全相同，即均針對原告事前未能防止輸油工程外洩，及事後未能積極採取應變措施而致災害擴大之不作為處罰，2處分自均屬針對原告同

一故意、過失行為所為，應無疑義，揆依上開說明，本件自有行政罰法第24條一事不二罰規定之適用。而按海污法第49條規定之法定罰鍰金額為30萬元以上150萬元以下，漁業法第65條第6款之罰鍰金額則為3萬元以上15萬元以下，兩相比較，海污法之法定罰鍰金額顯較漁業法為高，從而本件經援用行政罰法第24條第1項前段規定後，被告僅得依海污法規定裁處原告，無再依漁業法規定為本件裁處之空間。又縱然被告海污法處分業經訴願程序撤銷有如上述，惟本件即便被告指述之原告故意、過失污染破壞系爭保育區棲息地之事實為真，被告既僅得依海污法裁處，原處分誤引漁業法為本件裁罰基礎，亦於行政罰法第24條第1項規定未合，而具得撤銷事由，則被告主張，現海污法處分業遭訴願撤銷，本件已無一事二罰情形，原處分更應維持云云，係將不同爭點混屬一事，自非可取。

2.被告復主張，所謂一行為，於行政法上概念應可區分為自然之一行為及法律上一行為，本件縱然認為原告自然上僅有一故意、過失行為，惟按海污法及漁業法之立法目的不同，保護法益各異，如均有違反，即應視為數行為，而應適用行政罰法第25條規定分別處罰之，則被告循依海污法、漁業法規定分別裁罰如上，並無違誤等語。惟參照本件裁罰基礎之漁業法第44條第1項系爭公告，於該公告之事項一明揭，系爭公告目的為：「為確保琉球、車城海域水產資源之永續利用，特劃定琉球、車城水產動植物繁殖保育區，及禁止採捕保育對象物種，藉以有效養護及管理漁業資源」等語(本院卷第191頁)，堪認漁業法系爭公告之立法意旨係在「養護、保育漁業資源」。又按海污法第19條1項係規定：「公私場所從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知主管機關及目的事業主管機關。」；同法第49條則規

定：「未依規定採取防止、排除或減輕污染措施或未依主管機關命令採取措施者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰；情節重大者，得令其停工。」依此，公私場所從事海域工程時，負有事前採取措施以防止嚴重污染，及事後(即污染事件發生)應採取措施排除、減輕污染之作為義務；考其立法目的，自在防止、減少和控制海洋環境來自海底活動、區域內活動的污染(海污法第19條立法理由參照)。再參照海污法第1條規定：「為防治海洋污染，保護海洋環境，維護海洋生態，確保國民健康及永續利用海洋資源，特制定本法。」其立法意旨為：「海洋環境保護，包括污染防治及自然保育兩方面，本法係對污染之預防與整治予以規範，兼具消極與積極之措施，爰予明定本法之制定目的」等語。綜上而論，堪認海污法第49條及第19條第1項上揭規定，終極目的，係在海洋之「污染防治」及「自然保育」兩大面向，核與漁業法系爭公告立法意旨係在「養護、保育漁業資源」，目的同一，而屬相符。審諸釋字第754號解釋意旨，就是否為(法律上)數行為，應綜合考量各法律間之法規範構成要件、保護法益及處罰目的資為判斷(解釋理由書第3段參照)，則海污法、漁業法上揭規定，既構成要件(禁止污染、破壞海洋環境)、保護之法益(海洋資源及生態)及處罰目的(課予事前防止、事後排除或減輕災害擴大之誡命義務)並無不同，本件自堪認定原告系爭漏油事件所為，即便自被告主張之法律上一行為觀點而論，亦無「數行為」存在，即無行政罰法第25條之適用餘地。被告主張如上，應有誤會，難認可採。

六、綜上所述，原處分作成時，有內容、理由未明之瑕疵，且被告未能舉證證明原告於漁業法第44條第1項第9款、第65條第6款之違反有故意、過失，再本件縱認原告確有故意、過失

而可歸責，被告亦僅得依海污法裁罰，而不得再依漁業法裁處。原處分既有如上之瑕疵，處分即非適法，訴願決定未予糾正，亦有未洽。原告訴請撤銷，為有理由，爰判決如主文所示。

七、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　31　　日

行政訴訟庭　法　官　曾士哲

正本係照原本作成。

如不服本判定，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　　31　　日

書記官　廖苹汝