臺中高等行政法院判決

111年度訴字第151號
111年10月12日辯論終結

原　　告　台灣電力股份有限公司

代　表　人　曾文生
訴訟代理人　吳榮昌　律師
　　曾彥程　律師
　　劉士睿　律師
被　　告　臺中市政府環境保護局

代　表　人　陳宏益
訴訟代理人　卓延穎

上列當事人間空氣污染防制法事件，原告不服臺中市政府中華民國111年5月6日府授法訴字第1110035442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：

行政訴訟法第111條第1項、第2項規定：「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。(第2項)被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」原告起訴時原聲明：臺中市政府民國111年5月6日府授法訴字第1110035442號訴願決定（下稱訴願決定），及被告臺中市政府環境保護局111年1月7日中市環空字第1110001886號函之行政處分（下稱原處分）均撤銷。嗣於本院準備程序時變更聲明為：訴願決定及原處分關於罰鍰新臺幣（下

同）60萬元部分均撤銷。被告對於原告所為訴之變更無異議，而為本案之言詞辯論，視為同意變更。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

被告110年9月10日派員至原告所屬臺中發電廠(下稱臺中電廠)執行查核作業，現場抽檢M03鍋爐發電程序(下稱M03製程)，查核時該製程之A302靜電集塵器（EP）（下稱A302集塵器），於當日11時1分43秒跳脫後，上傳煙道連續監測系統(Continuous Emission Monitoring Systems，簡稱CEMS，下稱監測系統)不透光率自當日11時6分起即超出排放標準，被告嗣於當日17時許派員進廠，至17時12分仍超出排放標準，排放管道(P301)每日不透光率(OP)超過30%之累計時間，逾4小時。被告認為原告已違反空氣污染防制法(下稱空污法)第20條第1項、第2項暨電力設施空氣污染物排放標準（下稱電力設施標準）規定，經通知原告陳述意見後，被告依空污法第62條第1項第1款及公私場所固定污染源違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）規定，於111年1月7日以原處分裁處原告罰鍰60萬元，並依環境教育法第23條規定暨環境講習執行辦法第8條規定，命原告指派環境保護權責人員參加環境講習2小時。原告不服，提起訴願，經臺中市政府駁回訴願，原告就罰鍰部分仍不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告對於本件事故並非出於故意或過失，故被告自不應對原告裁罰，則原處分顯屬違法，應予撤銷，詳述如下：

⑴按最高行政法院103年度判字第251號判決要旨：「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』。『違反行政法上義務之行為』乃行政罰之客觀構成要件，『故意或過失』則為行政罰之主觀構成要件，兩者分別存在而各別判斷，尚不能以行為人

有『違反行政法上義務之行為』，推論出該行為係出於『故意或過失』」。準此，所謂「構成要件該當性」分為客觀構成要件該當性及主觀構成要件該當性，「違反行政法上義務之行為」僅係行政罰之客觀構成要件，尚須符合主觀構成要件（即故意過失）始可裁罰。次按行政罰法第7條立法理由：「現代國家基於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第1項明定不予處罰……現代民主法治國家對於行為人違反行政法上義務欲加以處罰時，應由國家負證明行為人有故意或過失之舉證責任，方為保障人權之進步立法」，因此，國家就主觀構成要件（即故意過失）負舉證責任。

⑵本件事故發生原因為電纜托架突然斷裂使電纜失去支撐，垂落後與現場儀器磨損產生破皮，導致電纜漏電起火，進而使3號機靜電集塵器(EP) T/R SET突然跳脫。又原告所屬人員對廠內機組進行定期之維修保養時，皆會於機組維修期間目視檢查托架外觀狀況是否有損壞；惟本件托架突然斷裂之主因應為設備震動、地震等不可預見且無法避免之外力所致，故原告所屬人員於目視檢查外觀狀況時，並無法檢查出托架內部結構是否已近斷裂臨界點，亦無法預期振動及其他外力之發生時間，顯然本件事故純屬突發異常事件而非出於原告公司之故意或過失。

⑶本件事故發生後，基於為迅速升載以穩定供電之考量，原告當日並無將3號機停機解聯之條件(詳述如後)，故原告於維修期間之電力調配亦無過失。

⑷綜上，原告對於本件事故並非出於故意或過失，故不具行政罰之主觀要件，則被告未慮及此而逕作成原處分，顯有違法之不當，應予撤銷。

2.被告要求原告於本件事故發生後應立即停機解聯發電，此顯屬無期待可能性，故自不應予以裁罰，則原處分應予撤銷，

詳述如下：

⑴按最高行政法院102年度判字第611號判決意旨：「凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之『期待可能性原則』，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限」。

⑵由原告所屬臺中電廠當日之連續自動監測報表下午2時之發電量監測數據可見，7號機及9號機僅分別發電52.5萬瓩及53.6萬瓩，然此係因7號機及9號當時正分別進行防制設備修繕及風扇修繕而須降載所致，至於其餘機組之發電量皆已臨近滿載之55萬瓩。此外，雖大潭電廠燃氣2號機組當日僅發電46.7萬瓩，然此係因該機組之發電機定子過熱，因此進行降載檢修所致。是以，實際上原告於本件事故發生後，已竭盡所有機組當時之發電能力予以發電，顯然並無餘裕可補足3號機缺口。

⑶再者，近年來因應太陽光電占供電比例之增加，延伸出「夜尖峰用電」一詞，即伴隨太陽能的消失，供電便產生一大缺口。因此，在太陽能發電量減少後，3號機之發電量即為不可或缺的，為避免晚間失去太陽能導致供電缺口之情事發生，3號機就必須保證能隨時升載併入供電的行列中；若是將3號機停機解聯，光是重新啟動到提供滿載55萬瓩就必須花費7個小時，如此便無法即時升載以穩定供電。是以，基於為迅速升載以穩定供電之考量，當日並無將3號機停機解聯的條件。

⑷綜上，為確保能穩定供電，原告當日並無將3號機停機解聯的條件，則被告要求原告於本件事故發生後應立即停機

解聯發電即屬無期待可能性，是本件依最高行政法院102年度判字第611號判決意旨即不應予以裁罰，故原處分應予撤銷。

3.退步言之，縱認原告於維修期間之電力調配有過失、立即停機解聯發電非屬無期待可能性(假設語氣)，惟原處分仍屬裁量濫用且違反一律注意原則，應予撤銷，詳述如下：

⑴按空污法第89條規定：「固定污染源之相關設施故障致違反本法規定時，公私場所立即採取因應措施，並依下列規定處理者，得免依本法處罰：一、故障發生後1小時內，向直轄市、縣（市）主管機關報備。二、故障發生後24小時內修復或停止操作。三、故障發生後15日內，向直轄市、縣（市）主管機關提出書面報告」， 次按空污法施行細則第30條規定：「本法第89條所稱故障，指固定污染源之相關設施不可預見且無法避免之功能失效。但因設計不當或操作、維護不良者，不適用之」，再按行政院環境保護署（下稱環保署）95年6月30日環署空字第0950048357號函釋：「有關空氣污染防制法第77條『故障』之定義乙節……即其係指不可預見且無法避免之設備功能失效，且應為非經常性之設備功能失效且非故意或人為疏失或不當維修所造成，如天災或無預警停電等外力因素」。查本條雖賦予行政機關裁量權，惟倘若允許行政機關得任意於行為人符合空污法第89條規定而得以免罰之情況下，對違反空污法規定之人仍處以罰鍰，將使空污法第89條規定形同具文，同時亦已架空該條鼓勵行為人通報及即時修復以減輕污染之立法目的，先予敘明。

⑵本件事故確實符合空污法第89條規定所稱之「故障」：

①本件事故發生原因為電纜托架突然斷裂使電纜失去支撐，垂落後與現場儀器磨損產生破皮，導致電纜漏電起火，進而使3號機靜電集塵器(EP) T/R SET突然跳脫，已如前述。又被告所提乙證9之發生原因為落煤黏著於滾輪軸承，滾輪摩擦生熱而引起火災；而乙證10之發生

原因為防制設備A102靜電集塵器有1個灰斗其氣鎖閥之三通閥電線些微鬆脫，導致飛灰有逸散情形。由此可見，本件事故與被告所提乙證9、乙證10之發生原因全然不同，則被告以乙證9、乙證10主張本件事故係原告公司怠於管理或管理失當而非「故障」，顯然有所違誤。

②又原告之人員對廠內機組進行定期之維修保養時，皆會於機組維修期間目視檢查托架外觀狀況是否有損壞；然本件托架突然斷裂之主因應為設備震動、地震等不可預期之外力所致，故原告之人員於目視檢查外觀狀況時，並無法檢查出托架內部結構是否已近斷裂臨界點，亦無法預期振動及其他外力之發生時間，顯然托架突然斷裂確屬不可預見之情事。

③是以，電纜托架突然斷裂導致3號機靜電集塵器(EP)之跳脫乃不可預見且無法避免之功能失效，並非設計不當或操作、維護不良所致，因此本件事故依空污法施行細則第30條規定及環保署95年6月30日環署空字第0950048357號函釋，應符合空污法第89條規定所稱之「故障」。

⑶既然本件事故符合空污法第89條規定所稱之「故障」，且原告又已依循空污法第89條各款規定之程序處理，則依該條規定原告即應得以免罰。

⑷本件事故係因電纜托架突然斷裂導致3號機靜電集塵器(EP)突然跳脫，並非設計不當或操作、維護不良所致；而在事故發生後原告亦已盡最大努力積極搶修，並於同日晚上7時30分即恢復正常使用；至於未將3號機停機解聯而降載發電，乃係為確保能穩定供電以滿足當時期用電需求。

⑸是以，由上開事實可見，原告應受責難之程度應屬輕微；惟原處分卻未審酌上開對原告公司有利之事實，逕認原告公司應受責難之程度較重而不採空污法第89條免罰之規

定，則原處分顯屬裁量濫用且違反一律注意原則，應予撤銷。

4.綜上所述，原處分及訴願決定關於罰鍰60萬元部分均應予撤銷等語。

㈡聲明：訴願決定及原處分關於罰鍰60萬元部分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原處分審酌故障事實，顯係原告未善盡維護保養之責，難謂無過失，依法裁罰有據：

⑴原告所述本件故障因素係因A302集塵器T/R SET之接地電纜劣化，造成電纜受損接地故障，致A302集塵器失效，然該電纜與托架間受損故障，非難以預見，原告應注意，能注意，卻未注意，難謂無過失之責。

⑵再者，依原告所提出之故障報備文件資料可知，原告可藉由電纜托架狀態，初步判定損壞情形，後續亦可採用紅外線溫度器，監測確認損壞情形，其採用並非屬於限制性或特殊性檢核工法，應無窒礙難行之處。

⑶原告所屬臺中電廠之鍋爐發電程序，雖皆有定期進行機組維護保養，然本件違規M03鍋爐機組，於110年4月6日重新啟動併聯發電，於同年9月10日即發生電纜劣化故障，未達半年，未合於常態電纜劣化產生之時間，顯未有落實維護保養防制設備，原告稱本件事故不可預見等語，屬推諉之詞，並不足採。

⑷本案係因靜電集塵器T/R SET(接地設施)劣化跳脫，造成本次故障污染排放主因；經查原告所屬臺中電廠麗水煤場，另於110年6月10日也曾因未落實接地設施，導致煤炭輸送帶火災事故，造成大量空氣污染排放，接地設施屬重要保護機制，原告身為全國最大電力供應業，對於接地設備應有認識，卻接連發生電氣設備之未接地或接地設施故障情事；再者，原告系爭場址另於109年7月22日亦曾發生M01鍋爐發電程序之所屬靜電集塵器(EP，A102)設備故

障，造成粒狀污染物逸散，原處分為近年來同場址第2起靜電集塵器因故障產生空氣污染情事，靜電集塵器為主要防制粒狀污染物排放污染之設備，原告應有充分認識；綜上，均顯示原告公司對系爭場址並未善盡接地設施及靜電集塵器維護保養督導之責，足見有怠於管理或管理失當，與因積極行為發生事實者同，縱原告公司非故意，亦有過失。

⑸依原告所提故障報備中預防對策內容，全面清查電纜托架狀態，進行紅外線溫度監測等云云，查政府電子採購網公開資訊，近年來各機關均有購置紅外線溫度器設備，採購金額自10餘萬元至300餘萬元不等，對照原告111年股東常會年報，其110年資產總額高達2兆205億餘元，其當年度營業收入高達6,210億餘元，稅後淨利達223億餘元，均可證明原告有充分資力，落實維護保養義務，理應無窒礙難行之處。

⑹依行政罰法第7條第1項規定及司法院釋字第275號解釋文，原告雖非故意，但核其情節，在客觀上無不能注意之情事，仍難辭過失之行政責任，依法裁罰有據。

2.原處分審酌違規情節，依規定採行故障之排放標準認定，合於一律注意原則：

⑴對照電力設施標準第4條第3項暨附表6規定，及同條第1項暨附表1規定可知，防制設備維修期間粒狀污染物之不透光率排放標準為30%，已較一般操作狀態粒狀污染物之不透光率20%，較為寬鬆10%。本次查獲排放管道P301不透光率，自110年9月10日11時6分超出排放標準30%，遲至被告派員進場時，排放濃度仍持續超標，最大值高達92.7%，且累計超標時數約6小時，已遠超上開標準規定，違規事實明確，原處分依法有據。

⑵依原告所屬臺中電廠提供故障報備文件可知，A302集塵器故障造成粒狀污染物逸散約2,225.04公斤（以係數計算），約635公噸生煤所造成之污染排放，對照原告申報

該排放管道110年第3季(7、8、9月)空污費排放量，相當於該排放管道平時排放量175倍(0.2公斤粒狀污染物/每噸生煤)，該排放管道當季(110年第3季，92天)生煤排放量為8,780.86公斤，本次故障造成污染行為相當於當季23天排放量，再者，陳情民眾遠於2公里以外地點，仍可以目視確認明顯可見黑色煙霧並拍攝該管道有污染排放行為，加上連續自動監測不透光率結果(排放濃度最大值高達92.7%)可證，造成空氣粒狀物污染情節事證明確。考量本次造成污染之高排放量且時間長達6小時，且原告所屬臺中電廠屬國營企業，並為臺中市最大固定污染源，本應防制空氣污染、維護生活品質及國民健康，善盡空污法之義務，卻有前開明確造成污染之事實，原處分審酌後，採計故障時較為寬鬆之排放標準，並依稽查當時配合態度良好，予以減輕權重，皆已充分審酌相當條件，於法並無不合。

⑶被告考量空污法違規行為態樣及情節之輕重，按行政罰法第18條第1項規定，考量原告資本龐大，高達2兆205億餘元，原告之系爭場址更為世界前10大燃煤發電廠，規模巨大非國內一般企業所能比擬，可見原告有充分能力可遵守法令，並防止本件事實發生，卻輕忽本身義務進而造成嚴重之空氣污染。且原告對靜電集塵器維護保養，依法有注意義務等情事，皆有認識，已如前述，本應加以注意卻因諸多疏忽發生故障，進而污染空氣，可見原告對系爭場址確有怠於管理或管理失當，屬空污法施行細則第30條規定之「維護不良者」，原處分依空污法第62條第1項第1款及裁罰準則規定，審酌本件一切情節後，裁處原告罰鍰金額60萬元，並無裁量逾越或濫用等情形，原告主張原處分有裁量濫用等云云，顯無理由。

3.原告當日供電尚有餘裕裝置備載容量，可採解聯發電降低污染之迴避作為，並非無期待可能性：

⑴原告主張違規當日，平均負載為歷史第1高等語，然依原告公開過去電力之供需資訊，110年最高尖峰負載日為7月27日，其淨尖峰供電為4,279.4萬瓩、尖峰負載為3,884.42萬瓩，備轉容量及備轉容量率分別為395萬瓩及10.17%；違規當日淨尖峰供電為4,204萬瓩、尖峰負載3,873.7萬瓩，備轉容量及備轉容量率分別為330.3萬瓩及8.53%。

⑵本件違規3號機組於當日併聯發電僅10.4萬瓩，對照違規當日備轉容量及備轉容量率分別為330.3萬瓩及8.53%，原告就算解聯進行修復，僅影響10.4萬瓩（占0.27%），當日備載容量率仍有8%以上，遠高於110年5月17日之備轉容量143.7萬瓩及備轉容量率3.84%，及同年7月5日之備轉容量226萬瓩及備轉容量率6.07%，退一步言，即便該機組解聯修復，也不影響原告所稱供電穩定。

⑶依原告當日各機組發電狀況，臺中電廠內10部燃煤機組，最高以8號機為例，產生53.3萬瓩發電量，廠內扣除6號機組歲修外，其各發電機組(1號、2號、4號、5號、6號、7號、9號及10號)重新調配操作，均達53.0萬瓩發電量時，可增加12.7萬瓩發電量，便可取代M03鍋爐機組當日10.4萬瓩發電量；再者對照違規當日大潭電廠燃氣2號機組，當日僅46.7萬瓩，尚有27.4萬瓩餘裕量，原告自可就轄下各發電廠進行電力調度，補足本件違規之M03鍋爐機組所缺發電量，達到供電穩定。可見原告主張為供電穩定，違規當日負載為歷史第1高，無法解聯發電，欠缺期待可能性，皆屬推諉之詞，並不足採等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告主張其並無故意或過失，且本件違規應適用空污法第89條免予處罰，是否可採？

㈡原告主張故障之3號機組未停機解聯，屬無期待可能性，是否可採？

㈢被告所為原處分是否適法？是否裁量濫用或違反一律注意原則？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

被告110年9月10日派員至原告所屬臺中電廠執行查核作業，現場抽檢M03製程，查核時該製程之A302集塵器，於當日11時1分43秒跳脫後，監測系統不透光率自當日11時6分起即超出排放標準，被告嗣於當日17時許派員進廠，至17時12分仍超出排放標準，排放管道(P301)每日不透光率(OP)超過30%之累計時間，逾4小時；被告認為原告已違反空污法第20條第1項、第2項暨電力設施標準規定，經通知原告陳述意見後，依空污法第62條第1項第1款及裁罰準則規定，以原處分裁處原告60萬元。原告不服，提起訴願，經臺中市政府決定駁回等情，有原處分、訴願決定書等附卷可佐（本院卷33、35-48頁）。

㈡原告確有違反空污法第20條規定之事實：

1.應適用的法令：

⑴按空污法第2條規定：「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。」第3條第2款第2目規定：「本法用詞，定義如下：……二、污染源：指排放空氣污染物之物理或化學操作單元，其類別如下：……㈡固定污染源：指移動污染源以外之污染源。」第20條規定：「（第1項）公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。（第2項）前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣（市）主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。」

⑵環保署依空污法第20條第2項授權訂定之電力設施標準第2條第1款、第6款、第14款規定：「本標準用詞及符號定義如下：一、電力設施：指汽力機組、氣渦輪機組、複循環

機組、引擎機組等發電機組或汽電共生設備鍋爐。……六、汽電共生設備鍋爐：指第2款至第5款以外，使用鍋爐蒸汽發電，同時產生熱能或製程用蒸汽之設備鍋爐。……十四、防制設備維修期間：指單一機組空氣污染防制設備年累積維修時數不得超過120小時下，既存污染源中汽力機組或汽電共生設備鍋爐裝設之空氣污染防制設備，進行檢修或設備更換過程而停止或影響其操作之期間。但因情形特殊，報經直轄市、縣（市）主管機關核可者，不受年累積維修時數限制。……」第4條第3項規定：「前2項緊急備用電力設施、起火期間及停車期間、防制設備維修期間之空氣污染物排放標準依附表6。」附表6、緊急備用電力設施、起火期間、停車期間及防制設備維修期間之排放標準：「固定污染源：汽力機組及汽電共生設備鍋爐，空氣污染物：粒狀污染物(不透光率）。排放標準：……連續自動監測：每日不透光率6分鐘監測值超過30％之累積時間不得4小時。」

⑶環保署109年12月29日環署空字第1091207094號公告：「主旨：修正『直轄市、縣（市）各級空氣污染防制區』，並自中華民國000年0月0日生效。依據：空氣污染防制法第5條第1項。公告事項：直轄市、縣（市）各級空氣污染防制區，如附表。」附表、直轄市、縣（市）各級空氣污染防制區劃定表：「縣市：臺中市。……細懸浮微粒(PM2.5）：三。……。」

2.原告所屬臺中電廠之M03製程為燃氣複循環機組，屬於前述電力設施標準第2條第1款之電力設施及第6款之汽電共生設備鍋爐，又依照電力設施標準第4條第3項規定，汽電共生設備鍋爐防制設備維修期間之空氣污染物排放準係依附表6，即連續自動監測：每日不透光率6分鐘監測值超過30％之累積時間不得4小時。經查，被告於110年9月10日至原告所屬臺中電廠執行稽查時，現場抽檢發現M03製程之粒狀污染物防制設備A302集塵器，於110年9月10日11時1分43秒跳脫

後，由原告進行搶修，然上傳監測系統之不透光率之6分鐘監測值，自當日11時6分起即超過法定限值之30％，高達75.02％，並於當日17時24分後始降至於法定限值內之27.42％，累積時間已達6小時餘，此有臺中電廠3號機不透光率6分鐘監測日報表（本院卷53頁）可佐。又原告所屬臺中電廠係屬前述空污法第3條第2款第2目規定所稱之固定污染源，依空污法第20條規定於排放空氣污染物時，應符合前述電力設施標準，然事發當時臺中電廠M03製程之粒狀污染物排放時，每日不透光率6分鐘監測值超過30％，累積時間已超過法定4小時之上限，顯不符合電力設施標準第4條第3項及其附表6之法定標準，應可認原告有違反空污法第20條規定之行為，事證明確。

㈢原告主張其並無故意或過失，且本件違規應適用空污法第89條免予處罰，並不可採：

1.應適用的法令：

⑴按空污法第89條規定：「固定污染源之相關設施故障致違反本法規定時，公私場所立即採取因應措施，並依下列規定處理者，得免依本法處罰：一、故障發生後1小時內，向直轄市、縣（市）主管機關報備。二、故障發生後24小時內修復或停止操作。三、故障發生後15日內，向直轄市、縣（市）主管機關提出書面報告。」

⑵環保署依空污法第99條授權訂定之空污法施行細則第30條規定：「本法第89條所稱故障，指固定污染源之相關設施不可預見且無法避免之功能失效。但因設計不當或操作、維護不良者，不適用之。」

2.據上，適用空污法第89條免予處罰，必須符合：⑴故障係因相關設施不可預見且無法避免之功能失效，而非因設計不當或操作、維護不良者；⑵於第89條所規定之期限內報備、修復或停止操作、提出書面報告。又所稱「不可預見且無法避免之功能失效」，須類如天災或無預警外力因素所致者，始足當之；若屬公私場所內部因素所致者，應認非屬不可預見

且無法避免。蓋公私場所產生污染源者，均負有防制污染之義務，凡造成污染者原則上均應予處罰，故障免罰僅屬例外規定，自應嚴格限縮其適用範圍，否則無異縱容公私場所得將其內部成本外部化，有害於公益。

3.原告雖主張：本次事故係因M03製程之A302集塵器於110年9月10日11時1分43秒時T/R SET接地，因電纜不可預見之劣化突然跳脫，致監測系統不透光率監測值自當日11時6分起超出排放標準，是以，本件故障並非設計不當或操作維護不良所致，依前述空污法施行細則第30條規定，應符合空污法第89條規定所稱之「故障」，且事故發生後原告已依循空污法第89條各款規定程序處理，是原告雖因設備故障致有違反空污法暨電力設施標準規定，然已依循空污法第89條各款規定程序處理，依該條規定應得予以免罰等語。惟查：

⑴本件A302集塵器T/R SET接地跳脫，經判定為電纜瑕疵劣化及電纜托架下垂間拉扯，造成電纜受損接地故障，且波及周圍設備，此有原告所屬臺中電廠110年9月17日中廠字第1108110489號函附故障書面報告可佐（本院卷125-126頁）。原告身為國營電力公司，負責全國電力供應，對於其所管理之設備自應善盡維護之義務，再從前述原告故障書面報告中原告所提出之防止方法可知，本件事故可從全面清查電纜托架狀態，並將損壞嚴重之部分即時換新，以加強電纜托架結構應力等措施予以避免，且該措施並非屬於限制性或特殊性檢核工法，以原告之能力並非不能期待其實行貫徹；而且，電纜瑕疵劣化與電纜托架下垂均屬長時間使用所致，非不得從外觀上予以檢視查悉，且屬原告內部經營管理上所得避免，顯非如天災或無預警外力等無可避免因素所致，原告平日若有定時清查與維護，應不難發現電纜瑕疵劣化與電纜托架下垂之現象，而得及時防止本次事故之發生，可見原告對於A302集塵器之電纜與托架維護上顯有疏失，致電纜托架斷裂，電纜垂落後磨損產生破皮，導致電纜漏電起火，進而使A302集塵器接地跳脫，

引發粒狀污染物排放時有超出法定標準之事故，雖然如原告所陳其於該事故發生後已依空污法第89條規定進行報備、搶修，但並非屬不可預見且無法避免之功能失效，被告認本件A302集塵器接地跳脫非屬空污法第89條所稱之「故障」而不得免予處罰，合乎空污法施行細則第30條但書之規定。

⑵參以，原告所屬臺中電廠曾於109年7月22日亦發生M01鍋爐發電程序之所屬靜電集塵器(EP，A102)設備故障，造成粒狀污染物逸散，相隔不足1年2個月，本件為同場址第2起靜電集塵器因故障產生空氣污染事故，靜電集塵器為主要防制粒狀污染物排放污染之設備，臺中電廠卻接連發生故障造成污染事件，更顯示原告並未善盡靜電集塵器維護保養之責，而具有過失。縱A102靜電集塵器故障原因與本件不同，然若原告警覺性夠，立即清查檢視全部靜電集塵器之相關設備，應可及時發現A302集塵器電纜劣化與托架下垂之現象，進而於故障發生前更新電纜與托架。

㈣原告主張故障之3號機組未停機解聯，屬無期待可能性，亦不可採：

1.按行政法領域的無期待可能性概念，係指被課予行政法上義務的人，因陷於事實上或法律上的特別艱難處境，一般社會觀念難以期待這個人可以有合乎義務規範之行為，因此承認其違法行為有超法規阻卻責任事由。

2.原告主張：其已竭盡所有機組當時之發電能力進行發電，已無餘裕可補足3號機組缺口，且在太陽能發電量減少後，3號機組之發電量即為不可或缺，以避免夜間失去太陽發電後導致供電缺口發生，若將3號機組解聯，無法及時升載穩定供電，基於迅速升載以穩定供電之考量，當日並無將3號機組停機解聯之條件，本件違反空污法之義務仍屬無期待可能性等語。經查：

⑴事故當日原告淨尖峰供電能力為4,204萬瓩，當日14時瞬時尖峰負載為3,873.7萬瓩，備轉容量尚餘330.3萬瓩（計

算公式：淨尖峰供電能力－瞬時尖峰負載），備轉容量率為尚餘8.53%（計算公式：備轉容量÷瞬時尖峰負載x100%），而原告所屬臺中電廠3號機組於事故發生當日之發電量為10.4萬瓩，若將其予以停機僅會影響當日備轉容量率約0.27%，可見於事故當日用電尖峰時，縱然將臺中電廠3號機組予以停機，備轉容量仍有319.9萬瓩，備轉容量率尚有8.26%，此有事故發生當日電力供需資訊可佐（本院卷139-140頁）。

⑵縱如原告主張：依其提出之全臺用電量曲線圖及太陽能發電量曲線圖（本院卷197頁），事故發生當日用電尖峰14時至18時，全臺用電量約減少273萬瓩至約3,600萬瓩，太陽能發電則減少330萬瓩，當日18時將產生57萬瓩之電力缺口等語。然從前述事故發生當日電力供需資訊可知，原告當日淨尖峰之供電能力為4,204萬瓩，即使少了太陽能及臺中電廠3號機組之發電量，尚有3,863.6萬瓩之供電能力（4,204萬瓩－330萬瓩－10.4萬瓩＝3,863.6萬瓩），亦足以供應事故當日18時之全臺所需之用電量，由此可見，原告於本件事故發生後，並非無將3號機組停機解聯之條件。

⑶又對照「備轉容量率燈號說明的計算公式和判定依據」（本院卷209頁）所載，備轉容量綠燈號分為5級：①綠燈：備轉容量率大於等於10%：供電充裕，系統供電餘裕充足。②黃燈：備轉容量率10%～6%之間：供電吃緊，系統供電餘裕緊澀。③ 橙燈：備轉容量率小於等於6%：供電緊戒，系統限電機率增加。④紅燈：備轉容量90萬瓩以下：限電警戒。⑤黑燈：備轉容量50萬瓩以下：限電準備。從而，110年9月10日事故當日縱臺中電廠3號機組停機減少當日之發電量10.4萬瓩，剩餘備轉容量仍有319.9萬瓩，備轉容量率尚有8.26%，僅屬供電吃緊之黃色燈號，尚未達到備轉容量率供電緊戒之橙色燈號。

3.原告所屬臺中電廠屬固定污染源，空污法第20條已明文規定公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準，衡諸一般社會通念，令原告於排放空氣污染物時，遵守履行該規定符合排放標準之作為義務，並不會使原告陷於客觀事實上特別艱難處境，亦不會使其陷入法律上遭究責、義務衝突或法律上不利益地位之窘境，尚難認原告有事實上或法律上之特殊事由，致已無法期待其有合乎義務規範之行為，且原告並非無將3號機組停機解聯之條件，已如前述，可見原告對於本件違反空污法之義務屬無期待可能性等主張，皆非可採。

㈤被告所為原處分並無違法：

1.應適用的法令：

⑴空污法第62條第1項第1款規定：「公私場所有下列情形之一者，處新臺幣2萬元以上100萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣10萬元以上2,000萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業：一、違反第20條第1項規定。……」第85條規定：「（第1項）依本法處罰鍰者，其額度應依污染源種類、污染物項目、程度、特性及危害程度裁處，其違規情節對學校有影響者，應從重處罰。（第2項）前項裁罰之準則，由中央主管機關定之。」

⑵環保署依空污法第85條第2項授權訂定之裁罰準則第3條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）違反本法各處罰條款，除本法另有規定者外，以罰鍰裁罰公式計算應處罰鍰，並取至新臺幣元，小數點後無條件捨去。（第2項）前項罰鍰裁罰公式如下：罰鍰額度＝A×B×C×D×（1＋E）×罰鍰下限。（第3項）前項公式之A代表污染程度、B代表污染物項目、C代表污染特性及D代表影響程度，均為附表1所列裁罰因子之權重；E代表加重或減輕裁罰事項，為附表2所列裁罰因子之權重，屬加重處罰事項之E為正值；屬

減輕處罰事項之E為負值。」附表1「……項次7。違反本法條款：第20條第1項（固定污染源排放空氣污染物應符合排放標準規定）。本法處罰條款及罰鍰範圍（新臺幣）：第62條第1項第1款；工商廠場: 10～2,000萬元。污染程度（A）：一、粒狀污染物不透光率測定值與排放標準之比值R （倍數）；㈢3≦R<4；A＝4。（B）污染物項目：B＝1.5。污染特性（C）：C＝違反本法規定之日（含）前一年內違反相同條款之累積次數。影響程度（D）：D＝1。……備註1：附表項次7違反本法條款第20條第1項（固定污染源排放污染物應符合排放標準規定）之污染程度（A）計算規定中，粒狀污染物不透光率測定值、……，係指同一空氣污染物項目之最高測值。」附表2「一、應加重裁罰事項：……㈨違規地點位於三級防制區。適用本加重裁罰事項之條款為：……本法第20條第1項……。權重上限：0.2。二、應減輕裁罰事項（合計最多減輕權重不得超過總權重（A×B×C×D）80％）：……㈣稽查配合度良好。權重上限：0.2。……。備註3：加重裁罰事項㈨：三級防制區內，未符合空氣品質標準之指標污染物為懸浮微粒（PM10）或細懸浮微粒（PM2.5）者，……，均適用本表所定應加重裁罰事項中『違規地點位於三級防制區』之權重規定。」

㈢環保署109年12月29日環署空字第 1091207094號公告：「主旨：修正『直轄市、縣（市）各級空氣污染防制區』，並自中華民國000年0月0日生效。依據：空氣污染防制法第5條第1項。公告事項：直轄市、縣（市）各級空氣污染防制區，如附表。」附表、直轄市、縣（市）各級空氣污染防制區劃定表：「縣市：臺中市。……細懸浮微粒(PM2.5）：三。……」

㈣臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「中央法令明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織

規程為權限劃分。……。」臺中市政府100年10月6日府授環秘字第1000183869號公告：「……。公告事項：臺中市政府環境保護局執行下列法規之主管機關權限：……。二、空氣污染防制法及其子法。……。」

2.經查，原告違反空污法第20條第1項之違規事實明確，且本件事故係因原告對於A302集塵器之電纜維護上顯有疏失，並造成A302集塵器接地跳脫所引起，無法適用空污法第89條規定予以免罰，已如前述，被告審酌臺中電廠雖依空污法第89條報備在案，然違規當日11時6分排放管道P301不透光率即已超過電力設施標準第4條第3項暨附表6規定之30％，最大值曾高達92.73％，累計超標時數逾6小時，遠超過規定之4小時，造成粒狀污染物逸散約2,225.04公斤（以係數計算）；而M03製程單日聯電量僅10.4萬瓩，占當日發電備轉容量率僅0.27％，倘該製程立即停機解聯，理當不致影響整體供電穩定性；考量本次造成污染排放量較高，且原告屬國營企業並為臺中市最大固定污染源，應受責難程度較高等情，依同法第62條第1項第1款規定及裁罰準則附表1核認原告本件污染程度(A)：粒狀污染物不透光率測定值與排放標準之比值R（倍數），依照該附表備註1說明，係採同一空氣污染物項目之最高測值，與排放標準進行計算，因當日粒狀污染物不透光率最高測定值為11時36分所測的之92.7％（本院卷145頁），與排放標準30％進行計算，R（倍數）值為3.09，介於3至4倍間，因此A＝4；污染物項目(B)：B＝1.5；污染特性(C)：原告違反空污法發生日(含)前一年內違反相同條款累積次數為1次，C＝1；影響程度（D）D＝1。加重或減輕裁罰事項（E）：應加重裁罰事項為粒狀污染物細懸浮微粒（PM2.5）之違規地點為臺中市，屬於三級防制區，加重裁罰權重上限為＋0.2；應減輕裁罰事項為稽查配合度良好，減輕裁罰權重上限為－0.2，因此E＝0。罰鍰計算方式：工商廠場A×B×C×D×（1＋E）×10萬元，故為4×1.5×1×1×1×10萬元＝60萬元。是被告以原處分裁處原告60萬元罰鍰，

已依法就污染程度、污染物項目、污染特性、影響程度、及加重或減輕裁罰事項等因素，審酌原告有利及不利之情形，實屬有據，並無違法。原告主張：原處分有裁量濫用、違反一律注意原則、違反不當聯結禁止原則等違法情形存在等語，並不可採。

㈥綜上所述，原告違反空污法第20條第1項之規定，事證明確，其上述主張均無可採。被告審酌原告排放管道(P301)監測不透光率最大值高達92.73%，且超標時數約6個小時，造成粒狀空氣污染物逸散約2,225.04公斤（以係數計算），本件事故造成污染之排放量較高，並考量原告所屬臺中電廠為國營企業且為臺中市最大之固定污染源，依空污法第62條第1項第1款及裁罰準則第3條第1項至第3項，裁處原告罰鍰60萬元，並無違法，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請將撤銷訴願決定及原處分關於罰鍰60萬元部分，為無理由。

㈦本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

六、結論：原告之訴無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　26　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳文燦

法　官　張鶴齡

法　官　黃司熒

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　26　　日

書記官　李孟純