臺中高等行政法院判決

111年度訴字第27號
111年8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
訴訟代理人　曾彥程　律師
訴訟代理人　王聖凱　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　吳佶諭　律師

上列當事人間因空氣污染防制法事件，原告不服臺中市政府中華民國110年12月3日府授法訴字第1100220061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、程序部分：

原告起訴後，其代表人由楊偉甫變更為曾文生，茲經新代表人具狀聲明承受訴訟，有該行政訴訟聲明承受訴訟狀附卷可稽（本院卷第181頁），核無不合，先予說明。

貳、實體部分：

一、爭訟概要：

緣原告於臺中市○○區○○路0號從事火力發電業，領有被告核發民國110年5月中市府環空操證字第0106-09號堆置場作業程序(M01)固定污染源操作許可證；被告接獲通報於民國（下同）110年6月10日早上8時36分派員前往該場稽查，查獲原告臺中發電廠麗水場區（下稱系爭場址）之煤炭輸送

帶輸送煤炭過程中起火燃燒，產生大量黑煙之明顯粒狀物及燃燒煤炭產生之異味散布於空氣，嚴重影響附近地區空氣品質及有危害國民健康之虞。嗣被告通知原告陳述意見，經審酌稽查事證及陳述意見內容後，以110年7月16日中市環稽字第1100067610號函附裁處書(裁處書字號：00-000-000000)（下稱原處分）核認原告已違反空氣污染防制法（下稱空污法）第32條第1項第1款規定，爰依空污法第67條第1項、第96條第1項第4款、行政罰法第18條第1項等規定，處原告新臺幣（下同）5百萬元罰鍰；另依環境教育法第23條及環境講習執行辦法第4條、第8條第1項規定，處原告指派有代表權之人許家豪參加環境講習8小時。原告不服原處分，提起訴願，經訴願決定駁回後，原告仍不服，遂向本院提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.本件並無空污法第32條第1項第1款規定之適用，原處分顯屬違法，應予撤銷：

⑴按行政院環境保護署（下稱環保署）83年12月8日環署空字第57202號函（下稱83年12月8日函）意旨「火災事件之發生源並非空污法規範之污染源，其造成之空氣污染不宜依空污法處分」，又行政秩序罰須符合明確性原則，依空污法第32條第1項係以「從事」燃燒等行為為違規行為之構成要件，此參最高行政法院87年度判字第1640號判決理由，採相同見解。

⑵原告於案發當日，未有設備異常之情形，而係因落煤黏著於滾輪軸承，滾輪摩擦生熱而引起火災，因此本件確實有產生「黑煙」，而似已構成空污法第32條第1項第1款規定之「致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物」要件。然依火災調查資料內容，僅記載起火燃燒原因為「機械設備」，並無所謂因設備異常引起火災，因此原告

並無積極「從事」燃燒等行為，自始非空污法第32條第1項第1款之管制及處罰對象。

⑶又查，空污法第32條第1項第1款之立法目的，在於處罰從事同條項所列之行為並直接導致「明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物」之結果，始足以符處罰法定、處罰明確性原則。惟本件實乃「突發、不可預見」之事故，非原告刻意所為，更非因從事運輸行為而直接導致之燃燒，顯非屬空污法第32條第1項第1款所規範之行為。且檢視當日AQI均屬良好等級，並無對鄰近鄉鎮造成空氣品質不良影響，實無「致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物」之結果，亦不符空污法第32條第1項第1款之處罰構成要件。被告為本件裁罰，違反行政罰法第4條處罰法定原則。

2.原告所屬人員依法為生煤運輸及管理，主觀上並無故意或過失，此由原告於事發後立即採取因應措施，亦可證之，被告自不應對原告公司裁罰，原處分顯屬違法：

⑴按最高行政法院103年度判字第251號判決要旨，所謂行政罰之「構成要件該當性」係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。再按行政罰法第7條之立法理由可知，國家就主觀構成要件（即故意過失）需負舉證責任。

⑵查本件係因落煤黏著於滾軸，因摩擦生熱而引起之火災，然原告於輸煤皮帶運轉期間，已有設置偵測警報，亦有安排巡檢之人員，顯已盡善良管理人之注意義務，由此事實之觀之，本次火災純屬突發異常事件，原告並無故意違反空污法之行為，遑論有過失，原告既不具行政罰之主觀構成要件，被告未慮及此，逕作成原處分，顯有違法不當，應予撤銷。

3.再者，生煤運輸乃火力發電所不可或缺之行為，而該運輸行為當中發生諸如本件因運輸過程中生煤掉落至運輸帶而燃燒

起火之意外，乃從事火力發電過程中無從避免之風險，原告已有設置偵測警報，亦有安排定時巡檢人員，被告要求運輸過程中不得有意外發生，為期待不可能：

⑴按司法院釋字第575號解釋意旨及行政程序法第8條規定可知，國家之行政行為必須符合誠實信用原則，於國家之行政行為致無法期待人民依法律所定之方式或期限履行其法定義務時，該行政行為即有違反比例原則之違誤，應予廢棄或不予實施，方符法治國原則、信賴保護原則、比例原則及誠信原則等一般法律原則，此亦有最高行政法院89年度判字第946號判決可稽。

⑵本件臺中發電廠場內之之煤炭運送方式，係將自國外採購之煤炭，經由煤輪運抵碼頭後，以連續式卸煤機將煤炭從煤輪經由輸煤皮帶卸收，依煤源種類堆置至系爭場址各分區，由此可知，輸送生煤係火力發電過程中所必要之行為。被告忽略原告已設置監管設備及巡邏人力外，更要求原告不能發生如本件之意外，實屬期待不能。原處分實有違反法治國原則、信賴保護原則、比例原則及誠信原則等重大違誤。

4.縱認本件有空污法第32條第1項第1款之情事，依照「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）第3條，本件裁罰金額至多為3百萬元，惟原處分逕以空污法第67條第1項及行政罰法第18條第1項，逕裁處法定最高罰鍰額5百萬元，顯未斟酌裁罰準則第3條所訂之裁量基準，屬裁量怠惰且違反比例原則，應予撤銷：

⑴觀諸空污法第67條第1項及裁罰準則第3條第4項、第5項規定之規範體系，縱受處分人之行為已符合空污法第67條第1項之情形，裁罰準則就罰鍰之額度仍賦予處分機關相當之裁量權，除未剝奪行政機關裁處低於最高額罰鍰之裁量空間外，亦無符合情節重大時，即應裁處最高額罰鍰之意旨，與「裁量收縮」之情形有別。

⑵次按最高行政法院102年度3月份第2次庭長法官聯席會議決議之見解，倘逕處1倍之罰鍰，未具體說明審酌應處法定最高額度之情由，可認為不行使法規授與之裁量權，而有裁量怠情之違法。再按高雄高等行政法院110年度訴字第21號判決意旨，裁罰準則目的在落實行政罰法第18條第1項規定，違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響之抽象標準，因此於裁罰時除受處分者之資力有特殊情形外，原則上無庸重複行政罰法第18條第1項規定之抽象標準。故本件被告單以行政罰法第18條規定為由，未具體說明審酌何種因素即逕處最高額罰鍰，就是否符合裁量準則中所訂減輕事由不加以裁量判斷，且不顧裁罰準則中明文規範之計算模式，顯已違反比例原則，亦有故意不行使裁量權之裁量怠情情形。

⑶甚者，倘若允許行政機關得任意以構成空污法第67條第1項為由，對違反空污法規定之人直接處以最高額罰鍰，卻對於說明裁罰考量之因素付之闕如，將使裁罰準則所定之計算基準形同具文，亦已架空環保署制訂裁罰準則時所欲形塑之行為管制模式及違反管制義務之法律效果，同時使上級機關無法達成統一裁罰基準之目標。從而，依裁罰準則第3條及附表1、2計算，本案之裁罰金額最高應僅為3百萬元，原處分無視已明文訂定裁量基準之裁罰準則，逕以最高罰鍰額計算本件裁罰金額5百萬元顯有裁量濫用之情，應予撤銷。

⑷又「AQI」（中文名稱為：空氣品質指標），係指定量描述空氣品質狀況的非線性無量綱指數，其數值越大、等級和類別越高、顏色越深，代表空氣污染狀況越嚴重，對人體的健康危害也就越大。關於空氣品質指標對健康影響及活動建議之表格，可知空氣品質指標若為0至50，則為「良好」；若為50至100，則為「普通」；若超過100，則皆屬對人體健康有害之情形，且數值越大，對人體健康之危害越嚴重。本件火災實際上於2小時左右即已控制，且本件事

發當時風向為北北東風，於事發處之上、下風處，鄰近之環保署空氣品質監測站：沙鹿站、線西站、彰化站，當日全天即時AQI大致上皆低於50，僅上午10、11點及下午12點三時段有高於50，且數值分別為51、53、52。由此可見，本件事發當時AQI大致上均屬良好等級，僅二林站有三個時段屬於普通等級，顯然本件火災對鄰近鄉鎮無造成嚴重空氣品質不良影響，則本件未構成空污法第96條第1項第4款「大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質」之情形，不符合「情節重大」。依前揭裁罰準則第3條及附表1、2計算，本案之裁罰金額最高應僅為3百萬元。

5.被告曾有針對臺中發電廠其他違反空污法第32條第1項之事件，依裁罰準則第3條及附表1、2等規定裁罰45萬元之行政先例，已對人民形成相當之信賴，卻於本件中恣意不採用裁罰準則及附表中所定之裁罰基準，逕裁處最高罰鍰額5百萬元，嚴重違反行政自我拘束原則：

⑴按最高行政法院102年度判字第428號、106年度判字第492號判決見解可知，行政機關作成行政處分時，對於相同或具同一性之事件，為保障人民之正當信賴，並維持法秩序之安定，應受合法行政先例或行政慣例之拘束，如無實質正當理由，即應為相同之處理，此即所謂行政自我拘束原則，故行政機關於法律效果之選擇裁量即應依循此原則，方為適法之行政處分。查被告過往針對原告就發生其他違反空污法第32條第1項之情形，曾以裁罰準則第3條及附表1、2規定計算出裁罰金額為45萬元，此於該案之訴願書亦有明確記載。故被告機關過去對於違反空污法第32條第1項之情形，確實曾有以裁罰準則內所定標準裁罰之行政先例。

⑵查裁罰準則係依空污法第85條第2項授權制定，且其目的即在於統一各機關行使裁量權之標準，依照前揭最高法院判決意旨，應產生拘束行政機關裁量權行使之外部效力，行政機關裁罰時自不得對此裁罰準則，置之不論。且本件原

處分與過往開罰之狀況相比較，均屬固定污染源「第一次」不符空污法32條第1項所列各行為所作之裁罰處分，在違規態樣上實屬相當，本應依照平等原則作相同處理；然本次被告卻任意變動行政先例，未依裁罰準則計算罰鍰金額，改以空污法第67條第1項及行政罰法第18條，裁處法定最高罰鍰金額5百萬元，顯已針對相同事務為不同之處理，破壞人民對行政機關之正當信賴，亦欠缺做出差別待遇之正當理由，嚴重違反行政自我拘束原則，原處分應予撤銷。

6.被告於111年3月9日答辯狀主張追補原告構成空污法第32條第1項第3款規定之事由云云，有違行政處分同一性，不應准許：

⑴按最高行政法院103年度判字第359號判決意旨，於訴訟中追補理由，將侵犯訴願機關對原裁量處分合目的性之審查，且有礙受處分人之防禦權，故原則上不能為理由之追補。次按最高行政法院101年度判字第414號判決意旨，行政機關追補（變更）處罰處分理由須受不得喪失處分之同一性之限制，而處罰處分之同一性係由該處分所植基，關係違規行為構成要件之事實關係是否同一定之。

⑵空污法第32條第1項第1款、第3款，該2款係不同違規行為之成立事實為不同要件之規範，乃構成要件之規定，依上開實務見解，其違規行為構成要件之事實關係既非同一，不應准予追補；被告主張原告有第3款之事由，實為一新的行政處分，且被告於訴願程序並未提出追補第3款之主張，如允准被告追補，實嚴重侵害原告之救濟及訴訟防禦權。縱准許被告追補，然原告已善盡善良管理人注意義務，且本次火災純屬突發異常事件，原告並無管理不當之情形，原告亦不具空污法第32條第1項第3款之處罰構成要件。

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.本件有空污法第32條第1項第1款規定之適用：

⑴按最高行政法院100年度判字第2081號判決意旨，可知空污法所規範之空氣污染物，並非限於經排放管道排放之空氣污染物，凡因自己相關故意或過失行為，致足以直接或間接妨害國民健康或生活環境之物質，散布在空氣中者均屬之，自不能任由當事人以歧異法律見解為限於「必須設置相關設備所生之空氣污染」，始符空污法第31條第1項第1款規定之適用（107年6月25日全文修正後條次變更為空污法第32條，第1項第1款部分未修正）。高雄高等行政法院89年度訴字第59號判決意旨，火災發生之區域即是固定污染源，而為空污法規範之對象。又空氣污染防制法施行細則（下稱施行細則）第2條第2款第6目規定，空污法第3條第1款所定空氣污染物之分類中之「粒狀污染物」包含「黑煙」。因此，本件確實因輸送設備引起火災，致生大量黑煙明顯粒狀物，原告引用環保署83年12月8日函以火災事件之發生源並非空污法規範之污染源，其造成之空氣污染不宜依空污法處罰云云，尚非可採。

⑵依前揭實務見解，可知對於火災之情形空污法第32條第1項第1款亦有適用；本件原告從事火力發電之管理操作，本應做好預防措施，並負有防止發生違反空污法第32條第1項第1款事實發生之義務，以避免產生明顯粒狀污染物散布於空氣，造成污染情事。又本件燃燒地點為原告實際管領之密閉式輸送設備(碼頭煤輪至半煙煤堆置場之間），原告應負有防止是類物品燃燒之義務，本件事故原因為機械設備起火，原告既實際管領其密閉式輸送設備，涉及平日之維護管理，煙煤之露天燃燒事件，對該堆置場而言並非常態，卻仍發生嚴重大火，顯見係原告未善盡管理及維護義務所引起。另依臺中市政府於110年7月5日府授勞檢字第1100167158號行政處分書意旨，亦可見原告對於其場區之煤炭輸送之相關防止起火的措施或裝置相當輕忽，依

法均有其注意義務，對於其設備有易致生火災燃燒情形當有認識，本應加以注意，不應僅有偵測警報設備即為已足，原告亦未對該處分提起行政救濟，可見原告對於其有設備及措施不足、管理不當等事實，並無爭執；且於111年4月29日系爭場址之輸送帶復發生火災，皆足以證明原告對於系爭場址怠於管理或管理失當，致生嚴重火災持續燃燒污染空氣，未善盡維護及督導系爭場址煤炭輸送管理作業，與積極行為發生事實者相同，原告辯稱其無故意過失、已盡善良管理人之義務，或無期待可能，而不可歸責等云云，皆顯無理由。

2.被告依法追補空污法第32條第1項第3款為處分理由及法律依據：

⑴按最高行政法院107年度判字第278號判決意旨，行政處分作成後，行政機關得否於行政訴訟中追加、變更或補充行政處分理由及其法律依據，我國目前實務上多係採取「有條件肯定說」之見解，亦即行政法院基於職權調查原則及訴訟（程序）經濟原則，於「未改變行政處分之本質與結果（同一性）」、「須屬於裁判基準時已存在之理由」、「無礙當事人之攻擊防禦（程序保障權利）及「須由行政機關自行追補理由」之前提下，得允許行政機關於行政訴訟中追補行政處分之理由及其法律依據，此與行政程序法第114條第1項第2款、第2項所定處分未記明理由之補正行為有別。

⑵依該最高行政法院判決及相關實務見解，本件事實本有空污法第32條第1項第1款之適用，本件原告確實有維護、管理不當等情形，並依前該最高行政法院等實務見解對上開條文之闡釋之要旨可知，本件原告之行為同時會構成空污法第32條第1項第3款之規定，且依原處分所載，本件管理不當致生火災屬被告作成原處分時已存在之理由，被告追補空污法第32條第1項第3款理由及依據，同樣係就原告維護、管理不當等行為為行政罰之處分，並未改變原處分之

同一性，且於原告攻擊防禦無礙，非不同之行政處分，並參102年度高等行政法院及地方法院行政訴訟庭法律座談會提案九及鈞院108年度訴字第283號判決意旨，可知被告依法追補，並無不合。因此，本件原告同時違反空污法第32條第1項第1款、第3款，被告依法裁處並無不當。

3.原處分裁罰金額並無不當：

⑴本件系爭場址發生火災持續燃燒數小時，現場燃燒面積達4千平方公尺，黑色濃煙密佈，大量明顯粒狀污染物及異味污染物散布於空氣中，並隨風向擴散至臺中市、彰化縣各地，擴散範圍甚大，造成原告系爭場址區域下風處瀰漫未經任何處理的煤炭異味，短時間內空氣品質監測點之懸浮微粒測值明顯上升警示，除民眾不斷陳情燃燒濃煙及異味污染空氣，嚴重影響附近區域空氣品質及危害國民健康，可見原告於本次事故確實造成大量排放空氣污染物，嚴重影響附近區域之空氣品質

⑵原告所提之PM10趨勢圖，僅有PM10及AQI資訊，惟依據施行細則第2條第2款第6目規定之「黑煙」，其內容成分遠大於AQI之內容，依據AQI之定義完全不包含本件原告所逞生之異味污染物，故原告主張無造成鄰近鄉鎮空氣品質不量等云云，並非事實。再者，原告所提之PM10趨勢圖僅為4個觀測站之資料，被告提出之微型感測器檢測結果，在臺中市及彰化縣計有高達上千個感測位置，密集且即時，相較原告所提趨勢圖，做為影響範圍參考，更為精確；本件影響範圍確實包含臺中市及彰化縣，範圍甚大，嚴重影響附近地區之空氣品質，原告據此趨勢圖主張並無產生粒狀污染物、無造成空氣品質不良影響等云云，未反映實際情形，並不可採。

⑶又原告資本龐大，高達3千3百億元，原告之系爭場址更曾為世界最大火力發電廠，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

系爭場址之煤炭運輸作業易致生火災燃燒，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嚴重火災，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，符合法律規定之情節重大事由，被告依空污法第67條第2項、第96條第1項，及裁罰準則第3條第4項第1款、第5項規定，審酌本件一切情節後，裁處原告罰鍰金額5百萬元，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。

⑷至於原告持另案於109年裁處之行政處分，該件之事實為輸送作業時揚塵，造成粒狀污染物散布於空氣中，與本件因大範圍火災，造成大量粒狀污染物、異味污染物漫延之情形差異甚鉅，毫無比較基礎可言，無從比附援引，原告據此主張被告有違反行政自我拘束原則等云云，均不可採。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠被告追補空污法第32條第1項第3款為裁罰依據，是否於法有據？

㈡原告之行為是否違反空污法第32條第1項第1款、第3款規定，有無符合空污法第96條第1項第4款、第67條第2項規定「情節重大」之情形，原處分是否適法有據?

五、本院之判斷：

㈠前揭爭訟概要之事實，分別有甲證2、乙證5等資料可查；另本件判決相關證據之編號詳附表。

㈡應適用的法令(詳附錄)：

1.空污法第2條、第3條第1款、第5條第1項、第32條第1項第1款、第3款、第2項、第3項、第67條第1項、第85條第2項、第96條第1項第4款。

2.施行細則第2條第2款、第24條第1項第1款、第2款第1目。

3.空氣污染行為管制執行準則第3條、第6條。

4.裁罰準則第1條、第3條、第4條。

5.環境教育法第2條第1項、第23條。
6.環境教育法施行細則第13條。
7.環境講習執行辦法第4條、第8條第1項。
8.職業安全衛生法第6條第1項。
9.職業安全衛生設施規則第175條第1項第5款。
10.臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條。
11.行政罰法第4條、第7條、第10條、第18條第1項。
12.行政程序法第6條、第8條、第9條、第36條。

㈢被告追補空污法第32條第1項第3款為裁罰依據，係屬適法：

1.按行政處分作成後，行政機關得否於行政訴訟中追加、變更或補充行政處分理由及其法律依據，我國目前實務上多係採取「有條件肯定說」之見解，亦即行政法院基於職權調查原則及訴訟（程序）經濟原則，於「未改變行政處分之本質與結果（同一性）」、「須屬於裁判基準時已存在之理由」、「無礙當事人之攻擊防禦（程序保障權利）」及「須由行政機關自行追補理由」之前提下，得允許行政機關於行政訴訟中追補行政處分之理由及其法律依據，此與行政程序法第114條第1項第2款、第2項所定處分未記明理由之補正行為有別（最高行政法院107年度判字第278號判決可資參照）。

2.本件原處分審認之事實、裁處理由及法令依據係「違反空氣污染防制法第32條第1項第1款規定」（本院卷第37頁），且從原處分說明三、記載「本案燃燒之物既為貴公司（即原告）之輸煤設備；燃燒之地點既為貴公司所實際管理，貴公司對場內所發生之空氣污染情事即應負有管理之責任，且本案確實有從事『輸送』之行為，並因輸送設備異常引起火災，致產生大量黑煙明顯粒狀物及燃燒煤炭產生之異味散布於空氣。貴公司雖依空污法第89條規定立即採取因應措施，然貴公司為臺中市大型固定污染源，營運操作過程涉及易引起爆炸、火災、揚塵等易造成空氣污染及職業安全之情事卻未加強防制之設備及預防措施，顯

有疏於管理之實」，可知原處分已敘及「管理不當致發生火災」之理由；故依前揭說明意旨，被告辯以其在未改變原處分本質與結果之同一性，即基於相同事實基礎而補充原處分之法律依據為同法第32條第1項第3款之情，係屬有據，核此項追補並無不合。

㈣本件原告之行為違反空污法第32條第1項第3款規定，且符合空污法第96條第1項第4款、第67條第2項規定之「情節重大」情形：

1.本件原告之行為違反空污法第32條第1項第3款規定：

⑴按空污法第32條第1項第1款規定：「在各級防制區或總量管制區內，不得有下列行為：一、從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作，致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物。」是在各級防制區內，不得從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作行為，致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣中或他人財物，此條款之規定，並非僅限於故意之行為，縱屬過失行為，倘因此造成空氣污染，自亦在禁止之列。然本件火災之起火燃燒原因為機械設備，至於機械設備因何起火尚屬不明，無從認定原告有從事燃燒或其他操作行為，因過失而導致火災之情事，因此難以認為原告有違反空污法第32條第1項第1款之規定。

⑵又空污法於107年修正時，在第32條第1項第3款增列「管理不當產生自燃」之事由，其立法理由以：「近來屢有堆置物品管理不當，產生堆置物自燃之情事，爰於第3款新增管理不當產生自燃之情形。」本件原告系爭場址於本件發生火災同日，因未依職業安全衛生設施規則第175條第1項第5款規定，對於易燃粉狀固體輸送、篩分等之設備、有因靜電引起爆炸或火災之虞者，應採取接地使用除電劑、加濕、使用不致成為發火源之虞之除電裝置或其他去除靜電之裝置，而違反職業安全衛生法第6條第1項規定，經臺中市政府以乙證5之110年7月5日府授勞檢宇第1100167158號

函裁罰原告30萬元並公布原告名稱及負責人姓名；已見原告確實對於其所屬系爭場址之臺中發電廠管理的輸煤轉運塔TR-62及輸煤支撐塔TR-2間之輸煤皮帶（編號C-2A/2B/2C）等機械設備，未採取相關措施或裝置，使其不致成為發火源，有管理不當情事，嗣原告對該處分並未提起行政救濟，足認其未善盡維護、監督及管理系爭場址之煤炭輸送帶作業之義務，對於機械設備確有管理不當之情事，則因輸送帶輸送媒炭起火燃燒致生嚴重火災，並產生黑煙粒狀空氣污染物等，難謂無故意、過失。是原告主張本件係因落煤黏著於滾軸，因摩擦生熱而引起之火災，然原告於輸煤皮帶運轉期間，已有設置偵測警報，亦有安排巡檢之人員，顯已盡善良管理人之注意義務，由此事實之觀之，本次火災純屬突發異常事件，原告並無故意違反空污法之行為，遑論有過失，原告既不具行政罰之主觀構成要件，被告未慮及此，逕作成原處分，顯有違法不當等詞，並非可採。

2.本件符合空污法第96條第1項第4款、第67條第2項規定之「情節重大」情形：

⑴原告雖主張本件當日全天即時AQI大致上皆低於50，僅上午10、11點及下午12點三個時段高於50，且數值分別為51、52、53，可見本件事發當時AQI大致上屬良好等級，該火災事故並未對鄰近鄉鎮造成嚴重空氣品質不良影響，未構成空污法第96條第1項第4款之情節重大情形等詞，並提出甲證8行政院環境保護署空氣品質監測網網頁截圖以佐，說明AQI（中文名稱為：空氣品質指標），係依據監測資料將當日空氣中臭氧(O3)、細懸浮微粒(PM2.5)、懸浮微粒(PM10)、一氧化碳(CO)、二氧化硫(SO2)及二氧化氮(NO2)濃度等數值，以其對人體健康的影響程度，分別換算出不同污染物之副指標值，再以當日各副指標之最大值為該測站當日之空氣品質指標值(AQI)等。然依空污法施行細則第2條第2款第6目規定，空污法第3條第1款所定

之空氣污染物包含「黑煙：指以碳為主要成分之暗灰色至黑色微粒」，且空污法第96條第1項第4款規定「大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質」之情節重大情形，並未明文處分機關僅得依AQI為判斷是否嚴重影響附近地區空氣品質時之標準。

⑵查本件火災發生當下確實產生大量黑煙，且經被告所屬稽查人員於當日早上8點36分至現場進行空氣品質偵測，現場吹北北東風，在下風處偵測PM2.5之數值為：90mg/m^3，現場燃燒面積約4,000平方公尺，經被告查看空氣品質監測網相關監測資料，火災下風處感測器於7點50分開始有高值產生，於8點32分出現最高值177mg/m^3，遲至10點30分降至16.78mg/m^3，顯見已有長時間大量排放空氣污染物，此有被告陳情案件處理管制單、110年6月10日環境稽查紀錄影本、現場照片可證（即乙證2、3、6，本院卷第105-112、113-114、121-125頁）。又加上本件火災事故發生後於當日早上9點起，風向轉為西北風，於起火點所在下風處即臺中市龍井以南區域、彰化縣伸港鄉、線西鄉、和美鎮、鹿港鎮等鄰近鄉鎮地區之檢測器，亦出現偏高值及輕微高值之情形，有感測器之監測結果、現場周邊道路拍攝、空拍機拍攝之影片及照片可證（乙證9，本院卷第209-210頁），以上可知本件原告系爭場址之煤炭輸送帶輸送煤炭過程中起火燃燒，產生大量黑煙之明顯粒狀物及燃燒煤炭產生之異味散布於空氣，確實有空污法第96條第1項第4款「大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質」、同法第67條第2項「情節重大」等規定之情形，原告前開主張並無足採。

㈤被告所作之原處分適法，原告主張其有期待不可能、被告具有裁量怠惰及違反比例原則等情事等詞，並不可採：

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，因此承認其違章行為有阻卻責任事由（最高行政法院108年度上字第843號判決意旨可參）。本件原告身為國營企業，理應作為其他企業之表率，且從其資本額觀之，並非無能力能對其所管理之機械設備善盡管理義務；縱令其履行該作為義務，亦不會陷於客觀事實上特別艱難處境，亦未有陷入法律上遭究責、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。是原告主張生煤運輸乃火力發電所不可或缺之行為，而該運輸行為當中發生諸如本件因運輸過程中生煤掉落至運輸帶而燃燒起火之意外，乃從事火力發電過程中無從避免之風險，原告已有設置偵測警報，亦有安排定時巡檢人員，被告要求運輸過程中不得有意外發生，為期待不可能等詞，係非可採。

2.依行政罰法第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。」

⑴又關於行政機關裁量處分之司法審查，係就行政機關行使裁量權之過程或結果有逾越權限或濫用權力等違法情形為之。本件被告裁處原告最高罰鍰額度之依據為裁罰準則第3條第4項第1款，該裁罰準則係中央主管機關環保署依照空污法第85條第2項所授權訂定，並已考量空污法違規行為態樣及情節之輕重，就行政罰法第18條第1項所定之裁量事由加以具體化，作為環保人員執法時衡酌各項裁量因素之標準，並無抵觸母法或其他逾越授權情形，被告自得適用之。

⑵依裁罰準則第3條第4項規定「各級主管機關裁處罰鍰，除依第2項規定計算額度外，經各級主管機關認定，有下列情形之一者，得以該處罰條款之最高罰鍰裁罰：一、屬本法第96條第1項各款規定情節重大情形之一。……」可知中央主管機關已針對得裁處最高罰鍰額度之個案違章情形

予以明確規範。本件原告確實有違反空污法第67條第1項之行為，且其違規行為亦符合空污法第96條第1項第4款規定情節重大之情形，審酌原告為國營企業之資力，應有較高遵守行政法所賦予作為義務之能力，及其違犯空污法第32條第1項第3款之受責難程度重大，嚴重影響環境空氣品質，有危害國民健康之虞；且按空污法第67條第2項，若屬情節重大，被告可令原告停工或停業，必要時，甚得廢止其操作許可或勒令歇業，惟被告係依該裁罰準則第3條第4項裁處原告最高罰鍰額度，未對原告作成停工、停業、廢止其操作許可或勒令歇業，顯見被告已將行政罰法第18條第1項規定裁處時應考量等各項因素予以斟酌；原處分未逾法定裁量範圍，亦無與法律授權目的相違背或出於不相關動機之裁量濫用，復無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，依前揭說明，即難認原處分裁處最高罰鍰額度有何裁量怠惰或違背比例原則等情事存在。是原告主張被告所為原處分，具有裁量怠惰及違反比例原則等情事之詞，亦無可採。

㈥又環境講習執行辦法第4條第2款、第8條規定，及附件1規定：項次一，違反法條「第23條、第24條」，違反行為「違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處5千元以上罰鍰或停工、停業處分者。」，裁處金額與同一條款適用對象最高上限罰鍰金額之比例（A）「裁處金額逾1萬元」「70%＜A 」，環境講習（時數）「8」；查本件被告裁處原告之罰鍰金額為5百萬元，屬空污法第67條第1項規定最高上限之罰鍰額，依上揭環境講習執行辦法及附表1之規定，原處分令原告指派有代表權之人許家豪接受8小時之環境講習，並無違誤。

㈦綜據上述，原處分依空污法第67條第1項、第96條第1項第4款、行政罰法第18條第1項規定，裁處原告5百萬元罰鍰，並依環境教育法第23條第1項之規定，令原告指派有代表權之人指派有代表權之人許家豪接受8小時之環境講習，核屬

適法有據；訴願決定予以維持，並無不合。原告訴請撤銷原處分及訴願決定，並無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審酌後，核與本件判決結果不生影響，爰不逐一論究，附此敘明。

六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　8　　月　30　　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　楊　嵎　琇

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	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二

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	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　　8　　月　　30　　日

書記官　詹靜宜

附錄參考法條：

1.空氣污染法

第2條

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1款

本法用詞，定義如下：

一、空氣污染物：指空氣中足以直接或間接妨害國民健康或生活環境之物質。

第5條第1項

中央主管機關應視土地用途對於空氣品質之需求或空氣品質狀況劃定直轄市、縣（市）各級防制區並公告之。

第32條第1項第1款、第3款、第2項、第3項

第1項第1款、第3款

第1項

在各級防制區或總量管制區內，不得有下列行為：

第1款

一、從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作，致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物。

第3款

三、置放、混合、攪拌、加熱、烘烤物質、管理不當產生自燃或從事其他操作，致產生異味污染物或有毒氣體。

第2項

前項空氣污染行為，係指未經排放管道排放之空氣污染行為。

第3項

第一項執行行為管制之準則，由中央主管機關定之。

第67條

第1項

違反第32條第1項各款情形之一者，處新臺幣1千2百元以上10萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣10萬元以上5百萬元以下罰鍰。

第2項

依前項處罰鍰者，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停止作為或污染源之操作，或令停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業。

第85條第2項

前項裁罰之準則，由中央主管機關定之。

第96條第1項第4款

第30條第1項第1款、第59條、第61條、第62條第1項、第64條、第65條第1項、第67條第2項及第68條所稱之情節重大，指有下列情形之一者：

四、大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質。

2.空氣污染防制法施行細則

第2條第2款

本法第三條第一款所定空氣污染物之分類如下：

二、粒狀污染物：

（一）總懸浮微粒：指懸浮於空氣中，所有粒徑之微粒。

（二）懸浮微粒：指懸浮於空氣中，粒徑在10微米（μm）以下之粒子。

（三）細懸浮微粒：指懸浮於空氣中，粒徑在2.5微米（μm）以下之粒子。

（四）落塵：指粒徑超過10微米（μm），能因重力落下之微粒。

（五）金屬燻煙及其化合物：指含金屬或其化合物之微粒。

（六）黑煙：指以碳為主要成分之暗灰色至黑色微粒。

（七）酸霧：指含硫酸、硝酸、磷酸、鹽酸等微滴之煙霧。

（八）油煙：指含碳氫化合物之煙霧。

第24條第1項第1款、第2款第1目

第1項

固定污染源及移動污染源排放空氣污染物之檢查，其實施方式如下：

第1款

一、儀器檢查：指使用儀器，依中央主管機關規定之方法進行檢查。

第2款第1目

二、官能檢查：

（一）目視及目測：目視，指檢查人員以肉眼進行空氣污染源設施、操作條件、資料或污染物排放狀況之檢查。目測，指檢查人員以肉眼進行粒狀污染物排放濃度之判定。

3.空氣污染行為管制執行準則

第3條

主管機關執行空氣污染行為管制之判定位置，應於廠房外、周界或周界外，並能明確判定污染物係由受稽查污染源所逸散。

第6條

主管機關執行本法第32條第1項第1款行為管制時，除確認污染源有明顯之粒狀污染物散布於空氣中或他人財物外，並應確認其符合下列情形之一：

一、未裝置粒狀污染物收集及處理設備。

二、雖裝置粒狀污染物收集及處理設備，但廢氣未完全有效收集及處理。

三、由污染源與受污染財物之地理位置及污染發生當時氣象條件，可判定其具有關聯性。

4.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

第1條

本準則依空氣污染防制法（以下簡稱本法）第85條第2項規定訂定之。

第3條

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＝AxBxCxDx（1+E）x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，均為附表一所列裁罰因子之權重；E代表加重或減輕裁罰事項，為附表二所列裁罰因子之權重，屬加重處罰事項之E為正值；屬減輕處罰事項之E為負值。

第4項

各級主管機關裁處罰鍰，除依第2項規定計算額度外，經各級主管機關認定，有下列情形之一者，得以該處罰條款之最高罰鍰裁罰：

一、屬本法第96條第1項各款規定情節重大情形之一。

二、使用未經直轄市、縣（市）主管機關審查認可之固定污染源空氣污染物連續自動監測設施監測，產出且傳送不實之監測資料。

第5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行為應受責難程度及所生影響，並得考量受處分者之資力，予以論處。

第4條

依前條規定計算應處罰鍰額度逾法定罰鍰額度上限者，以該法定罰鍰額度上限裁處之；低於該法定罰鍰額度下限者，以該法定罰鍰額度下限裁處之。

5.環境教育法

第2條第1項

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23條

自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處分停工、停業或新臺幣5千元以上罰鍰者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。

6.環境教育法施行細則

第13條

本法第23條所稱負責環境保護權責人員，指法人、非法人團體、機關（構）、公營事業機構或其他組織之所屬員工，且從事督導或實際執行環境保護業務之人員。

7.環境講習執行辦法

第4條

有下列情形之一者，由處分機關令自然人以外之受處分人指派有代表權之人接受環境講習：

一、經處停工、停業處分。

二、1年內於同一直轄市、縣（市）主管機關轄區內，第2次以上違反同一環境保護法律或自治條例之同條同項（款、目）規定者，經處罰鍰金額逾該法定罰鍰最高額之百分之70，且逾新臺幣1萬元。

第8條第1項

處分機關裁處環境講習，應依附件一計算環境講習時數。

8.職業安全衛生法

第6條第1項

雇主對下列事項應有符合規定之必要安全衛生設備及措施：

一、防止機械、設備或器具等引起之危害。

二、防止爆炸性或發火性等物質引起之危害。

三、防止電、熱或其他之能引起之危害。

四、防止採石、採掘、裝卸、搬運、堆積或採伐等作業中引起之危害。

五、防止有墜落、物體飛落或崩塌等之虞之作業場所引起之危害。

六、防止高壓氣體引起之危害。

七、防止原料、材料、氣體、蒸氣、粉塵、溶劑、化學品、含毒性物質或缺氧空氣等引起之危害。

八、防止輻射、高溫、低溫、超音波、噪音、振動或異常氣壓等引起之危害。

九、防止監視儀表或精密作業等引起之危害。

十、防止廢氣、廢液或殘渣等廢棄物引起之危害。

十一、防止水患、風災或火災等引起之危害。

十二、防止動物、植物或微生物等引起之危害。

十三、防止通道、地板或階梯等引起之危害。

十四、防止未採取充足通風、採光、照明、保溫或防濕等引起之危害。

9.職業安全衛生設施規則

第175條第1項第5款

雇主對於下列設備有因靜電引起爆炸或火災之虞者，應採取接地、使用除電劑、加濕、使用不致成為發火源之虞之除電裝置或其他去除靜電之裝置：

五、易燃粉狀固體輸送、篩分等之設備。

10.臺中市政府組織權限劃分自治條例

第2條

第1項

中央法規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。

第2項

前項情形，應將管轄事項及法規依據公告之，並刊登本府公報。

11.行政罰法

第4條

違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。

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。

第2項

法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。

第10條

第1項

對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。

第2項
因自己行為致有發生違反行政法上義務事實之危險者，負防止其發生之義務。

第18條第1項
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。

12.行政程序法
第6條
行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。

第8條
行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。

第9條
行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。

第36條
行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據內容或名稱	所附卷宗	頁碼
甲證1(誤編原證1)	臺市政府環境保護局110年7月16日中市環稽字第1100067610號函(裁處書字號:00-000-000000)影本1份	本院卷	33-35

甲證2(誤編原證2)	臺中市政府110年12月3日府授法訴字第1100220061號訴願決定書影本1份	本院卷	43-53
甲證3(誤編原證3)	趨勢圖影本1份	本院卷	55
甲證4(誤編原證4)	罰鍰試算影本1份	本院卷	57
甲證5(誤編原證5)	臺中市政府109年11月25日府授法訴字第1090244170號訴願決定書影本影本1份	本院卷	59-65
甲證6	台中發電廠預防保養工作單影本各2份	本院卷	225-232
甲證7	台中發電廠皮帶運輸煤機每日巡檢表影本2份	本院卷	233-235
甲證8	行政院環境保護署空氣品質監測網網頁截圖1份	本院卷	237-245
乙證1	110年5月中市府環空操證字第0106-09號堆置場作業程序(M01)固定污染源操作許可證影本1份	本院卷	93-104
乙證2	被告陳情案件處理管制單、1999話務中心派工單影本1份	本院卷	105-112
乙證3	110年6月10日稽查紀錄影本1份	本院卷	113-114
乙證4	內政部消防署臺中港務消防隊110年6月30函影本1份	本院卷	115-116
乙證5	臺中市政府110年7月5日府授勞檢字第1100167158號函附行政處分書影本1份	本院卷	117-120
乙證6	該場址現場照片1份	本院卷	121-125
乙證7	相關新聞報導各1份	本院卷	127-146
乙證8	公開資訊觀測站網站查詢結果影本1份	本院卷	147

乙證9	感測器的監測結果、周邊道路拍攝、空拍機拍攝影片及照片各1份	本院卷	209-210
乙證10	111年4月29日火災新聞報導1份	本院卷	213-214
乙證11	環保署空氣品質監測網，關於空污感測物聯網介紹	本院卷	255