最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第931號

上　訴　人　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

被 上訴 人　陳韋甄即絨騰貿易商行

上列當事人間空氣污染防制法事件，上訴人對於中華民國111年10月27日臺中高等行政法院110年度訴字第344號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人陳韋甄係絨騰貿易商行（獨資商號）之負責人，該商行於○○市○○區○○路○○巷00號（下稱系爭廠房）從事橡膠加工作業。系爭廠房於民國110年2月20日凌晨1時30分許起火燃燒，臺中市政府消防局（下稱消防局）於1時47分到場滅火，火勢約於14時33分始撲滅，經上訴人前往稽查，以系爭廠房因置放橡膠等物質管理不當致產生自燃，發生嚴重火災，因而產生大量明顯之粒狀及異味污染物散布於空氣中，嚴重影響附近地區包括○○區及○○區等地區空氣品質，影響範圍甚廣且短時間內造成當地及下風處瀰漫似燒橡膠之異味，並接獲多起陳情火災所產生之空污案件，經訪談居民有出現頭暈、呼吸困難、感覺不舒服、睡不著之症狀，依污染源、受體之地理位置及污染發生當時氣象條件判定具有關聯性，已嚴重影響附近地區，違反空氣污染防制法（下稱空污法）第32條第1項第3款規定，並已該當同法第96

條第1項第4款規定所稱「大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質」之情節重大認定標準，乃依同法第67條第1項及第96條第1項第4款規定認定屬情節重大，及行政院環境保護署（下稱環保署）訂定之「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條規定，以110年3月12日中市環稽字第1100021517號裁處書（下稱原處分1）裁處被上訴人新臺幣（下同）500萬元罰鍰，另依環境教育法第23條規定，處環境講習8小時。被上訴人不服，提起訴願，經臺中市政府110年10月13日府授法訴字第1100102733號訴願決定（下稱訴願決定1）駁回。嗣系爭廠房於110年3月13日凌晨3時8分許經報案起火燃燒，經消防局3時26分許到達現場滅火，上訴人亦於4時許前往稽查，火勢於5時55分許撲滅，並以系爭廠房因置放橡膠等物質管理不當致產生自燃，發生火災，致產生大量明顯粒狀及異味污染物散布於空氣中，違反空污法第32條第1項第3款規定，乃依同法第67條第1項及裁罰準則第3條規定，以110年4月27日中市環稽字第1100040131號裁處書（下稱原處分2）裁處被上訴人60萬元罰鍰，另依環境教育法第23條規定，處環境講習2小時。被上訴人不服，提起訴願，經臺中市政府110年10月13日府授法訴字第1100133441號訴願決定（下稱訴願決定2）駁回。系爭廠房復於110年3月28日12時24分許經報案起火燃燒，消防局於12時41分許到達現場，火勢於13時01分撲滅，上訴人於14時許前往稽查，以系爭廠房因置放橡膠等物質管理不當致產生自燃，發生火災，致產生明顯粒狀及異味污染物散布於空氣中，違反空污法第32條第1項第3款規定，依同法第67條第1項及裁罰準則第3條規定，以110年4月27日中市環稽字第1100040130號裁處書（下稱原處分3）裁處被上訴人90萬元罰鍰，另依環境教育法第23條規定，處環境講習2小時。被上訴人不服，提起訴願，經臺中市政府110年10月7日府授法訴字第1100133435號訴願決定（下稱訴願決定3）駁回。被上訴人向原審提起行政訴訟，聲明：訴

願決定1及原處分1、訴願決定2及原處分2、訴願決定3及原處分3均撤銷。經原審以110年度訴字第344號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定1、2、3，及原處分1、2、3後，上訴人提起上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原判決為不利上訴人之判決，係以：

㈠被上訴人陳韋甄為00年0月00日生，於104年4月29日向臺中市政府申請獨資設立獨資商號絨騰貿易商行，已屬成年之完全行為能力人，其為獨資商行負責人，自應負擔包含公、私法在內之法律義務。被上訴人前因違反廢棄物清理法(下稱廢清法)相關規定，經上訴人於107年3月7日以裁處書裁處罰鍰，並命於107年4月30日改善完成，及依環境教育法處環境講習分別為2小時、2小時及1小時，當時受裁罰之相對人即載為陳韋甄（即絨騰貿易商行負責人），陳韋甄並分別前往上課，足認被上訴人明知系爭廠房為絨騰貿易商行營業場所，且於系爭廠房所為相關違規行為之裁罰，於法律上將歸責予被上訴人負擔。被上訴人於107年間受罰後並未變更負責人，無論其內部係僱用或指示何人處理相關承租土地、申請電力、報稅、橡膠加工處理等事務，均無礙於被上訴人本身方為對外之行政法上義務主體，於獨資商行違反行政法上義務而為處罰時，自應以被上訴人為裁罰對象。至被上訴人主張實際負責人為其父親○○○（原名○○○），核屬其私法上內部之約定問題。

㈡依消防局函稱內容、消防局火災原因調查鑑定書、證人即系爭火災鑑定報告主筆者○○○於臺灣臺中地方檢察署(下稱臺中地檢署)110年度偵字第30298號公共危險案(下稱公共危險案)之證述，及關於系爭廠房於110年2月20日起火之原因，既判定為無法排除遺留不明火源引發火災之可能性，即難認係因管理不當行為而致橡膠原料產生自燃，與空污法第32條第1項第3款之管理不當產生自燃等要件應屬有間，上訴

人以原處分1裁處被上訴人法定罰鍰最高額度500萬元，另依環境教育法第23條規定處被上訴人環境講習8小時，於法不符合，應予撤銷。

㈢被上訴人主張110年2月20日災後現場已斷水斷電，然被上訴人未能提出委請水車到場灑水之證明，亦未有相關證據可資認定，則被上訴人在災後避免現場悶燒復燃乙事，應認有就燒損橡膠管理不當致產生自燃之情事。在110年2月20日第1次火災發生後，被上訴人未即時清運已燒損之橡膠原料，而後續4度復燃之情事（含本件原處分2、原處分3之事實），是否得以被上訴人未遵期提出廢棄物處置計畫而歸責於被上訴人，尚非無疑。被上訴人或○○○已無適足資力為災後現場管理及後續清理廢棄物，且已確實向上訴人之稽查人員陳述其經濟窘境、束手無策之情，其即便有前揭就燒損橡膠管理不當產生自燃之情事，然究無證據可認係故意為之，而被上訴人既已認知可灑水降溫避免復燃，且水車費用應仍在被上訴人或○○○等人資力可及範圍，卻未為之，對原處分2、原處分3復燃之發生，仍應認有過失。惟上訴人就原處分2、原處分3之裁罰未見審酌被上訴人主觀上應受責難程度要件，僅逕依裁罰準則所示之罰鍰計算方式，應認已構成裁量怠惰之違法，亦有違責罰相當之比例原則。另因原處分1應予撤銷，接續之原處分2、原處分3之裁罰因子權重計算，均將原處分1作為累積次數而計算在內，即有違誤等由，為其判斷之論據。

四、本院按：

㈠原判決關於原處分1及訴願決定1部分：

1.空污法第32條規定：「(第1項)在各級防制區或總量管制區內，不得有下列行為：……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67條規定：「(第1項)違反第32條第1項各款情形之一者，處新臺幣1,200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500

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。」第96條第1項規定：「……第67條第2項……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.空污法第32條第1項第3款所稱之「管理不當產生自燃」乃107年8月1日修正空污法時，考量近來屢有堆置物品管理不當，產生堆置物自燃之空污情事，而新增之義務態樣。依同款所例示「置放、混合、攪拌、加熱、烘烤物質」及概括規定之「從事其他操作」等態樣，均以在各級防制區或總量管制內，不得因從事上開操作行為致產生異味污染物或有毒氣體為要件，亦即本款規定並非禁止置放、混合、攪拌、加熱、烘烤物質、堆置貯存物品或從事其他操作行為之管制規定，而是課予從事上開操作行為時，不得因此產生空污之義務。是依其體系及規範目的，以一般受規範者得以理解及可預見之標準解釋，所謂「管理不當產生自燃」，係指堆置或貯存之可燃物質因自身發熱或蓄熱達到一定溫度，或醱酵產生沼氣等可燃氣體後，引發自行燃燒，且該燃燒事故係因未依該物品之性質為適當之管理致該物品自燃造成空污情形而言。至於因明火之外部火源引發物品燃燒非屬自燃，自不宜任意擴張解釋，遽依本款規定處罰，而違反處罰法定原則。

3.經查，系爭廠房存放將近500公噸至600噸橡膠原料及訴外人○○○所有之油墨、溶劑等物品，於110年2月20日歷經13個小時之火災，全數燒毀。依被上訴人提供SBR橡膠原料物質安全資料表（產品編號：SBR1502），其應避免：「溫度超

過攝氏200度」、「產品含有不飽合狀態，可能會發生放熱之氧化降解反應」、「產品累積且長時間暴露高溫空氣中，可能導致自體加熱（Self-heating）或自燃（autoignition）」、「避免陽光直射」；經消防局火災原因調查鑑定結果，研判起火處在橡膠原料加工廠1樓作業區利拿機<3>北側附近；至於起火原因，依利拿機<3>北側地面散放之橡膠原料均為塊狀固體，且僅以間隙式堆疊2層，現場無可供蓄熱或暴露於高溫下之環境條件，研判橡膠原料自燃引燃火災之可能性較低；另消防局清理勘察起火處附近，地面擺放橡膠原料燒損碳化、燒失嚴重，火災調查人員勘察現場戶外空地鐵箱裝之橡膠原料（SBR)，其大小狀態不盡相同，表面會有塑膠袋（膜）包裝，經查訪負責人○○○及其太太○○○之談話筆錄供述內容，案發前2月19日20時下班前最後一項工作，是與2名臨時工一同將當日切條機和射出機旁邊剩餘的橡膠原料，一起搬到利拿機<2>及利拿機<3>周圍的地面擺放，人員離開後約5小時30分即發生火災；火災調查人員勘察現場，於橡膠原料加工廠門口外擺放鐵桶及藍色塑膠桶附近地面與工作桌邊窗戶窗溝內均發現遺留菸蒂，住家廚房外木長椅下方附近地面發現菸蒂、打火機及香菸盒遺留，宿舍房間<3>窗戶下窗溝與房間<4>窗戶邊矮桌面上均發現遺留菸蒂等情，綜合現場燃燒後狀況、火流延燒路徑、燒損程度事實、橡膠原料物質安全資料表、轄區分隊火災出動觀察紀錄與關係人談話筆錄供述內容分析，消防局鑑定研判本案起火原因無法排除遺留火種引燃火災之可能性。再據證人即系爭火災鑑定報告主筆者○○○於臺中地檢署公共危險案證稱：如同火災原因調查報告書所載起火原因研判的部分，已經排除敬神、祭祀及燃放炮竹、蚊香、燈燭、縱火、電氣因素，還有橡膠原料自燃等引燃火災之起火原因，鑑定書有寫橡膠原料引起自燃的可能性較低，且經瞭解當天操作橡膠原料特性如火災概要第10點所述，參酌橡膠原料堆疊方式，及現場無可供蓄熱或暴露於高溫下的環境條件，故認為橡膠原料自

燃可能性較低等情，為原審依法確定之事實。是110年2月20日之火災，其由橡膠原料自燃引燃火災之可能性既較低，且無法排除遺留火種引燃火災之可能，則原判決論明上開火災難認屬橡膠原料自燃引起，不符空污法第32條第1項第3款之要件，因認原處分1即有違誤，乃將訴願決定1及原處分1撤銷，經核認事用法，並無不合。至於系爭廠房已否辦理工廠登記、有無設置室內消防設施、平日有無辦理消防演練、勞工職業訓練、得否於起火時間使用室內消防栓防止火勢延燒等關於廠房管理當否事宜，及系爭廠房堆置之橡膠有無取得相關事業廢棄物許可，及其堆置貯存是否符合廢清法之管制規定等，核均屬被上訴人有無違反各該法令所定之行政法義務，而應否依各該管制或行政罰法律處分或處罰之問題，要與本件是否合於空污法第32條第1項第3款之自燃要件，分屬二事。原判決有關被上訴人有未辦理工廠登記、平日未有防災流程準備、消防演練等怠於及不當管理系爭廠房之論述，即屬贅論，惟不影響此部分判決之結論，仍應予以維持。上訴意旨仍執原判決有關系爭廠房管理不當之論述，指摘原判決理由矛盾，並以原判決有適用空污法第32條第1項第3款規定不當情事，求予廢棄原判決，並無可採，應予駁回。

㈡原判決關於原處分2、訴願決定2、原處分3及訴願決定3部分：

1.行政訴訟法第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」查裁罰準則係環保署依據空污法第85條第2項規定所訂定關於違反空污法違章案件為處罰行使裁量權事項，而訂頒之裁量基準，主管機關為裁罰時，如有違反裁罰準則，即屬濫用裁量權限而違法。

2.裁罰準則第3條規定：「(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，小數點無條件捨去。(第2項)前項罰鍰裁罰公式如下：罰鍰額度＝A x B x C x D x (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，並得考量受處罰者之資力，予以論處。」其中附表一第17項次有關違反空污法第32條第1項之裁量因子C：「C＝違反本法規定之日(含)前1年內違反相同條款之累積次數」。

3.經查，被上訴人陳韋甄明知其為獨資商號絨騰貿易商行之設立人及該商行有使用系爭廠房之情事，雖系爭廠房係由陳韋甄之父○○○於該處從事橡膠加工業務，惟對外均以絨騰貿易商行名義營業等情，為原判決確定之事實，是以被上訴人既為絨騰貿易商行之負責人，則原判決認定其應對絨騰貿易商行使用之系爭廠房負擔管理義務，而為空污法第32條第1項第3款之行政法上義務人，不因系爭廠房係交由○○○管理使用而得免除被上訴人之行政法上義務，並無不合。次查，系爭廠房110年2月20日火災，經上訴人於110年2月22日到場稽查後，認定現場建築物結構損壞、機具設備及原堆置油墨、溶劑位置及相關物品皆燒毀，僅餘災後燃燒過廢棄物（數量難以目視判定），故要求被上訴人於110年3月31日前，依廢清法規定提送廢棄物處置計畫書，經上訴人審查通過後方可進行清除處理，並請被上訴人注意現場廢棄物悶燒冒煙狀況避免復燃；嗣系爭廠房東側於110年2月26日凌晨復燃，經上訴人當日稽查，並聯繫消防局表示業已開立火災現場勘察完畢通知書，火災廢棄物已可進行清除處理，上訴人乃變更上揭3月31日前之期限，請被上訴人於3月15日前提送廢棄物處置計畫書，當日○○○表示鐵材、鐵架、機械設備請上訴人告知可先清運處理，後續才有辦法清除整理橡膠、分類，故而稽查紀錄載明「廢管科口頭應允申訴之鐵材、鐵

架、機械可優先處理」；而據證人即○○○○○之負責人○○○110年11月22日於臺中地檢署公共危險案件偵查中證稱：伊於2月底至3月去系爭廠房幫○○○整理燒過的東西，應該有2、30次，用小台挖土機，把鐵分類出來，可以用的橡膠、不能用的橡膠分開，幾乎都有翻到，但範圍很大、分很多區域，把好的、不好的分開，當時領現金薪水一天8,000元，並在清運廠商之前就先幫○○○分類鐵、橡膠出來等情，亦為原判決合法確定之事實，是原判決據以認定○○○於110年2月26日取得上訴人之稽查人員口頭應允得先行處理鐵材、鐵架、機械等物後，於2月底3月初委請○○○到場主要應係整理鐵材、鐵架、機械等物，並將能用與不能用之橡膠予以區分，但未有相關證據可資認定被上訴人在災後避免現場悶燒復燃，應認被上訴人就燒損橡膠有管理不當致產生自燃情事，即非無據。雖臺灣臺中地方法院(下稱臺中地院)111年度易字第448號刑事判決認定○○○為系爭廠房之實際負責人，疏未注意工廠內菸蒂火種已否確實熄滅，致該火種自110年2月20日起引燃現場易燃物品而發生火災，及後續多次因燒損之橡膠堆積蓄熱而引燃火災多次，而對○○○論罪科刑(拘役55日，如易科罰金，以1千元折算1日)。惟刑事責任與行政責任並不相同，上開臺中地院對○○○所為之有罪判決，無礙被上訴人為空污法第32條第1項第3款之行政法上義務人。又行政訴訟依職權認定之事實亦不受刑事判決認定事實之拘束，而因上開刑事判決僅以110年2月20日之菸蒂引燃之起火原因概括論述該次以後之各次復燃之原因事實，原審爰本於職權調查證據之結果認定原處分2、3即110年3月13日及3月28日之自燃事實，合於行政訴訟法第133條及第189條第1項之規定，於法有據。

4.原判決進而依卷證資料論明：依被上訴人主張○○○自110年2月20日火災發生當下，即聽從消防局建議僱請大型怪手至現場開挖翻攪橡膠防止悶燒，同步由消防局射水降溫等語，及據消防局函復原審之詢問內容，可知橡膠原料於110

年2月20日火災案大部分已燒損嚴重，橡膠原料屬可燃物，遇適當火源或化學反應蓄熱達燃點均可能起火燃燒，而消防局在完成消防作業及現場調查鑑定完成並開立勘察完畢通知書後，未見消防局或上訴人對災戶指示如何防止復燃之具體作法；參以證人即○○○○股份有限公司之○○○於臺中地檢署110年度偵字第31885號刑案調查筆錄稱：遭燒毀之橡膠約90噸，價值約7至8萬美金，伊後續沒向絨騰貿易商行求償，因為伊知道他處境困難等語，及○○○有限公司之○○○○於同刑案調查筆錄稱：遭燒毀的橡膠估算約1,000萬元，伊有請絨騰貿易商行賠償，但是他無力償還，已經知道他沒錢還了，後來就沒講等語。另系爭廠房坐落之土地所有權人○○○之子○○○於110年11月22日臺中地檢署訊問時稱「○○巷上面的廢棄物應該要由○○○清除，但○○○沒有行動，只有載1車走，後來法院說要強制執行，我們才在期限內完成清除動作，拆除加上清運約750萬元左右」等語，暨○○○及其家人於火災後面對數百平方公尺之斷水斷電廠區及燒損數量達數百噸之橡膠之窘境，仍看顧現場，且於後續復燃第一時間發現火災通報消防單位前來灌救，因此縮短甚多滅火時間，降低火災所生影響等情，因認被上訴人並非故意不當管理燒損橡膠產生自燃，惟被上訴人既認知可灑水降溫避免復燃，卻未能注意避免，仍有過失等情，核與原處分1、2、3所記載：「現場已無明火，本局認定完成改善」「違反時間110年3月13日04時00分……火勢於當日05時55分撲滅，本局認定改善完成」「違反時間110年3月28日14時00分……經本局於110年3月28日派員前往旨揭地點稽查，火勢於當日14時40分撲滅，本局認定改善完成」等情所示火勢撲滅後之復燃情形吻合，是原判決據以認定被上訴人就110年3月13日、3月28日之火災，雖具有空污法第32條第1項第3款規定置放燒損橡膠管理不當產生自燃情事，惟並非故意為之，但具有過失，核與經驗法則與論理法則無違。依上說明，上訴人裁罰時即應適用裁罰準則第3條第5項之規定，說

明其已依行政罰法第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，並得考量受處罰者之資力，予以論處，惟原處分2、3未予說明，僅依裁罰準則第3條第1項至第4項之規定，公式性的計算應處罰鍰，即有違反裁罰準則第3條第5項規定情事。從而，原判決以原處分2、3之罰鍰處分有裁量怠惰之違法，及各該罰鍰之計算，亦因原處分1之撤銷，其原依裁罰準則第3條第2項、第3項所為C項污染特性「違反本法規定之日（含）前1年內違反相同條款之累積次數」之裁罰因子權重，均將原處分1作為累積次數而計算在內，而隨之有所違誤等由，撤銷原處分2、3之罰鍰處分，經核於法並無不合。又環境教育法第23條規定之環境講習係以經處分機關處分停工、停業或5千元以上罰鍰為前提要件，本件原處分2、3之罰鍰處分既經撤銷，則相隨之環境講習處分，即因前提要件之不存在而失依附，原判決雖未說明併予撤銷此部分處分之理由，惟不影響判決之結論，仍應予以維持。上訴意旨執詞主張其係依裁罰準則計算罰鍰，且環境講習部分係獨立可分之處分，惟原判決未說明撤銷原處分2、3關於環境講習之理由，或就與原判決結果無涉之贅論，指摘其為不當，求為廢棄，均無可取，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　114　年　8　月　14　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

法官　蔡　如　琪

法官　簡　慧　娟

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　14　　日

書記官　蕭　君　卉