

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

113年度訴字第87號

114年10月16日辯論終結

原告 家福股份有限公司

代表人 羅智先

訴訟代理人 陳信翰律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政

訴訟代理人 陳麗玲律師

上列當事人間空氣污染防制法事件，原告不服環境部中華民國112年11月28日環部法字第1120100855號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原處分關於罰鍰部分及該部分訴願決定均撤銷。

確認原處分關於處環境講習4小時為違法。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)緣被告所屬環境保護局（下稱環保局）於民國111年3月14日8時16分接獲桃園市政府消防局（下稱消防局）通報原告所屬楊梅物流中心（坐落於桃園市○○區○○路359號，下稱系爭場址）發生火災事故（下稱系爭火災事故），環保局於同日9時5分派員至系爭場址稽查，消防局為處理殘火及避免復燃，於111年3月18日撤離系爭場址，並將系爭場址交還原告管理。

(二)被告依環保局111年3月14日環境稽查工作紀錄表，核認原告管理不當導致發生系爭火災產生異味污染物，未裝置異味污染物收集及處理設備，致產生明顯異味散佈於空氣等情，已違反空氣污染防制法（下稱空污法）第32條第1項第3款規

01 定，依同法第67條第1項、第96條第1項第4款認定情節重  
02 大，暨公私場所固定污染源違反空氣污染防治法應處罰鍰額  
03 度裁罰準則（下稱裁罰準則）第3條、環境教育法第23條規  
04 定，以111年5月4日府環稽字第1110117884號裁處書（下稱  
05 前處分）處原告罰鍰新臺幣（下同）500萬元及環境講習8小  
06 時，原告不服提起訴願，經改制前行政院環境保護署（下稱  
07 環保署）以111年9月19日環署訴字第1110045870號訴願決定  
08 （下稱前訴願決定）撤銷前處分。

09 （三）嗣被告依環保局111年3月14日起至同年10月21日共計36次環  
10 境稽查工作紀錄表，及上開期間至少受理26件民眾陳情蚊蠅  
11 孳生及惡臭紀錄，依空氣污染行為管制執行準則（下稱執行  
12 準則）第8條第1款及第3款規定，認定系爭場址置放火災後  
13 廢棄物約1.7萬噸，產生腐臭異味，且原告未採行裝置異味  
14 污染物收集及處理設備，或其他降低異味等防制措施，導致  
15 異臭味持續逸散，嚴重影響附近地區空氣品質及引起社會關  
16 注重大公安事件與民眾恐慌，違反空污法第32條第1項第3款  
17 規定，且構成同法第96條第1項第4款及第7款規定情節重大  
18 情事，依同法第67條第1項暨裁罰準則、環境教育法第23條  
19 規定，以112年7月6日府環稽字第1120168255號裁處書（下  
20 稱原處分）處原告327萬元罰鍰及環境講習4小時（環境講習  
21 部分業已執行完畢）。原告不服，提起訴願，經環境部決定  
22 駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

## 23 二、原告起訴主張：

24 （一）原告於系爭場址設立家樂福楊梅物流中心（下稱物流中  
25 心），專供倉儲使用。原告並與中法興物流股份有限公司  
26 （下稱中法興公司）簽署物流服務協議書，委由中法興公司  
27 提供收驗貨、理貨、倉儲及物流配送等服務，並配合該等服  
28 務，將物流中心之使用權交予中法興公司管理使用。故物流  
29 中心之實際使用、管理權限之人為中法興公司，並非原告。  
30 依臺灣桃園地方檢察署111年度偵緝字第3450號檢察官起訴  
31 書及臺灣桃園地方法院111年度矚易字第2號刑事判決（下合

01 稱起訴書及判決)，系爭火災之發生係因訴外人許孟威於物  
02 流中心C棟常溫倉儲棧板暫存區抽菸後，未確實熄滅菸蒂火  
03 星，隨手將菸蒂棄置於現場後離開，棧板暫存區一隅之棧板  
04 即因其棄置之菸蒂引火燃燒。

05 (二)按空污法第32條第1項第3款規定乃係行為罰，係以處罰行為  
06 人為前提，且主管機關於認定處罰對象時，應考量何人方為  
07 具直接管領力者。本件物流中心之管理使用權本非原告，乃  
08 係中法興公司始具有直接管領力。原處分並未釐清其認定本  
09 件違章時點之時，該物流中心之管理使用權為何人？被告在  
10 未釐清所謂「行為人」是否為中法興公司？被告即逕自對原  
11 告為原處分之裁罰，自有違法而應予以撤銷。

12 (三)被告所指之災後廢棄物，乃係因物流中心在中法興公司管理  
13 使用過程，受中法興公司員工張錦旺指揮監督之許孟威抽菸  
14 後未確實熄滅火星，導致引發物流中心發生火災所衍生，實  
15 無從解釋該等災後廢棄物為原告所「置放」。且原處分所指  
16 災後廢棄物，並非原告得於災後迅速、逕自處理，尚須原告  
17 尋覓、委託合格清除處理業者，且提出處置計畫書予環保局  
18 審查核准始得清除。惟上揭尋覓、委託合格清除處理業者、  
19 提出處置計畫書報請核准，等待環保局核准之程序，衡情均  
20 需相當時日，殊難想像任何人能短期內完成環保局所要求之  
21 程序。故應認原告並無違章之故意、過失。

22 (四)並聲明：1.原處分關於罰鍰部分及該部分訴願決定均撤銷。

23 2.確認原處分關於處環境講習4小時為違法。

24 三、被告則以：

25 (一)不論起訴書及判決均記載「許孟威係在桃園市○○區○○路  
26 359號（家福股份有限公司倉儲）擔任拆櫃臨時工」，而非  
27 受雇於中法興公司。即便許孟威係受僱於中法興公司，然其  
28 所涉之公共危險罪，亦與本件非處罰火災行為人而係處罰  
29 違反空污法第31條第1項第3款「置放」行為者無關。原告為  
30 系爭場址承租人且火災後系爭場址係交還原告管理並負責復  
31 原工作。原告既實際承租人，僅將物流服務部分委託與他

人，依民法第535條規定委任人既有指示之權力，則原告主張其無直接管領力，顯然卸責，則被告認系爭場址置放火災後廢棄物產生異味污染物，並以原告為裁處對象，並無違誤，此與系爭場址發生火災之賠償責任歸屬，要屬二事。至於後續之損害賠償責任為原告與中法興公司間內部法律關係及責任如何分擔之問題，應由原告依雙方訂定物流服務協議書條款自行釐清，不影響本件裁處對象之認定。

(二)本件並非裁處系爭火災事故，而係堆置災後物品產生之異臭味行為，系爭場址火場內堆置災後廢棄物約1.7萬餘噸，產生腐臭異味，且於堆置期間未裝置異味污染物收集及處理設備，或採取其他降低異味之方式，導致空氣污染；以上事實有被告111年3月14日至111年10月21日環境稽查工作紀錄表在卷可稽。原告主張其無管領力，故無責任等節，顯與事實不符。

(三)原告主張111年3月14日新聞稿提到111年3月14日鄰近之空氣品質測站為「良好至普通」等級，但此不能進而推論其悶燒5天後周界之空氣品質，更不能認定因火場清出大量燃燒後之食品及貨物等長期堆置所衍生之惡臭。況且臭異味經排放後，即隨風向改變四處逸散，檢測值與採樣當時工廠操作情形採樣點、風速、風向、氣候條件、溫溼度均有相關，並不表示該廠周界外任何地點任何時間採樣均會符合標準。原告係違反空污法第31條第1項第3款規定之空氣污染行為（行為罰），並非以採樣檢測方式進行，亦即與空污法施行細則第33條第1項第2款及執行準則之規定進行「官能檢查」時如果採樣檢測不合格，違反同法第20條第1項所定之排放標準不同。前開二者就違規構成要件及稽查方式均不相同。

(四)111年3月14日發生火災後，同年月18日即將災後場址交還原告管理，當時原告本應盡速處理災後廢棄物，但其怠於清理導致延至同年10月21日仍有民眾投書陳情，顯見其有可歸責之處。且該惡臭自111年3月14日至10月21日長達7個月仍存在，雖原告稱該廢棄物高達1.7噸，短時間無清理完畢之期

待可能性，但在7個月中期間附近居民陳情抗議共計52件，  
並且有諸多議員質詢及媒體報導，其情節不可謂為不重大。

(五)並聲明：原告之訴駁回。

四、上述事實概要欄所述的事實，有前處分（本院卷一第75-77  
頁）、前訴願決定（本院卷一第79-88頁）、環保局111年3  
月14日至111年10月21日環境稽查工作紀錄表（原處分卷第1  
-190頁）、原處分（本院卷一第41-43頁）、訴願決定（本  
院卷一第45-56頁）在卷可稽，足以認定為真正。

五、本院判斷如下：

(一)按空污法第5條第1項之規定，授權中央主管機關即環保署應  
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，同條第2項並將防制區  
分為三級。第6條則規範各級防制區設置固定污染源之相關  
限制。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。……」綜合空污法上揭規定可知，  
空污法第32條之規範目的，應在透過固定污染源之控制，以  
降低污染物增量限值，確保各防制區之應有之空氣品質，而  
以未依法控制固定污染源為處罰之對象，並非一有污染空氣  
之行為，即屬該當。而且，觀諸空污法第32條第1項第3款的  
構成要件，參照原處分所指原告涉及之違章事實簡言之為  
「置放物質不得致產生惡臭」，屬不作為義務的課予，由於  
該規定僅規定禁止之行為，而未就行為人設定判別要件，從  
法律文義與體系解釋而言，任何人凡有「置放、混合、攪  
拌、加熱、烘烤物質」行為人、「管理不當」行為人，或  
「從事其他操作」行為之人，皆在該規定所定行為人的射程  
範圍。至「產生惡臭」，則是行為的結果，而非行為本身。

(二)經查，原告為系爭場址之所有權人，有系爭場址之土地建物  
查詢資料在卷可稽（本院卷二第24頁），於111年3月14日上  
午7時33分消防局經報案系爭場址發生系爭火災事故，經研

01 判起火處在C棟常溫倉儲棧板暫存區。勘查起火處發現C棟常  
02 溫倉儲棧板暫存區附近植栽綠帶區留有菸蒂，顯示曾有人員  
03 於該處附近吸菸並丟棄菸蒂於該處，調閱監視錄影畫面，發  
04 現許孟威2度步行至起火處抽菸，研判燃燒中之菸蒂經一段  
05 時間之蓄熱可能引燃起火處堆置之物品而造成火災；又逐層  
06 清理起火處，為放置木棧板，附近則有塑膠棧板、紙張及塑  
07 膠包膜等物品，經排除自然性物質引火、外人侵入引火、電  
08 氣因素引火、使用蚊香、燭火、焚香、炊事不慎及使用易燃  
09 液體引火之可能性，研判系爭火災事故的起火原因以菸蒂引  
10 起火災之可能性較大等節，有卷附消防局114年3月11日桃消  
11 調字第1140008900號函所附火災原因調查鑑定書摘要可參  
12 （本院卷二第42-45頁）。由於系爭場址設立之物流中心內  
13 堆放、儲存有食物、肉品等物，因系爭火災事故導致腐敗、  
14 損壞，固然經環保局稽查發現現場及附近區域產生惡臭的情  
15 形，有環保局111年3月14日至111年10月21日環境稽查工作  
16 紀錄表（原處分卷第1-190頁）。但是發生被告所指陳惡臭  
17 的結果，是因為原告所屬坐落系爭場址的物流中心，發生系  
18 爭火災事故現場遺留廢棄物所致，原告並沒有置放物質行為  
19 而致產生被告所指惡臭結果，被告作成原處分認定原告「置  
20 放災後腐敗異味肉品廢棄物於火災現場」，違反空污法第32  
21 條第1項第3款規定情節重大，依據同法第67條第1項規定，  
22 裁處罰鍰327萬元，原處分已有違反處罰法定原則之違法。  
23 而且，「空污法主要規範對象為固定污染源、移動污染源及  
24 經公告之特定空氣污染行為，火災事件之發生源並非空污法  
25 規範之污染源，其造成之空氣污染不宜依空污法處分」，早  
26 經環保署83年12月8日□環署空字第57202號函釋在案（本院  
27 卷二第9-10頁），被告亦當庭自承本件為倉儲類而非屬固定  
28 污染源等語（本院卷二第384頁），而空污法第32條之規範  
29 目的，如前所述乃透過固定污染源之控制，以降低污染物增  
30 量限值，確保各防制區應有之空氣品質，故應以未依法控制  
31 固定污染源為處罰之對象，本案是因為系爭火災事故而產生

01 惡臭，與固定污染源無關，既非固定污染源，則被告以上開  
02 空污法相關規定處罰原告，即於法有違。再就原處分所計算  
03 的罰鍰數額327萬元而言，其所依據者為公私場所固定污染  
04 源違反空氣污染防治法應處罰鍰額度裁罰準則（按即裁罰準  
05 則），依據裁罰準則的名稱就可以清楚知悉，必須是公私場  
06 所的固定污染源有違反空污法的情事，才能夠適用該裁罰準  
07 則計算罰鍰額度，本件係因系爭火災事故現場廢棄物產生惡  
08 臭的結果，與固定污染源無關，業經本院認定如上，被告作  
09 成原處分竟適用裁罰準則計算罰鍰數額，已有不應適用裁罰  
10 準則卻予以適用的違法。且就該327萬元罰鍰計算之基礎，  
11 即裁罰準則所規定應考量的各項點數，觀諸原處分的記載，  
12 「污染程度（A）：1」、「污染物項目（B）：1.5」、「污  
13 染特性（C）：1」、「影響程度（D）：1」，均是參照裁罰  
14 準則附表(五)項次十七(原處分卷第235-237頁)而來，至於原  
15 處分所載「污染程度（A）：1」、「影響程度（D）：1」均  
16 是最低數值。但裁罰準則附表（七）附表二記載「一、應加  
17 重裁罰事項（二）有本法第九十六條第一項第四款至第七款  
18 所稱情節重大情形」加重裁罰之權重上限為20，原處分卻依  
19 此以上限20計算罰鍰。而所謂「污染程度（A）」依原處分  
20 及附表（五）項次十七所載，是指「由直轄市、縣(市)主管  
21 機關審酌污染規模、持續時間、污染面積、受污染範圍與人  
22 數、敏感受體或其他相關污染及受影響情形，依個案裁  
23 量」、「A=1~5」。本件被告一再指陳系爭火災事故的惡臭  
24 瀰漫至中壢地區，情節十分重大等語（本院卷一第273  
25 頁），並提出相關新聞報導為證（本院卷一第109-122  
26 頁）。但是「污染程度（A）」與「影響程度（D）」卻均經  
27 原處分認定點數為最低的「1」，又自相矛盾的認定情節重  
28 大，而以加重裁罰之權重上限20點計算罰鍰。益證被告適用  
29 本無適用餘地的裁罰準則計算罰鍰，紊亂而前後說理不一，  
30 原處分自亦有裁量濫用的違法。原處分既有上述之違法情

01 事，其依據環境教育法裁處原告接受環境講習4小時，亦屬  
02 無據。

03 六、綜上所述，本件係因原告所屬物流中心發生系爭火災事故，  
04 經拋棄遺留現場廢棄物產生惡臭，原告沒有空污法第32條第  
05 1項第3款所稱置放物質致產生異味污染物的違章行為，原處  
06 分認定原告違反空污法第32條第1項第3款規定而加以裁罰，  
07 已有違反處罰法定原則之違法。又依據裁罰準則的名稱可  
08 知，必須是固定污染源有違反空污法的情事，才能夠適用該  
09 裁罰準則計算罰鍰額度，本件與固定污染源無關，原處分適  
10 用裁罰準則計算罰鍰327萬元，亦有裁量濫用之違法。原處  
11 分既有如上所述之違法，訴願決定予以維持，亦有未合，原  
12 告請求撤銷原處分及訴願決定關於罰鍰部分，及確認原處分  
13 關於環境講習部分違法如其訴之聲明所示，均有理由，應予  
14 准許。

15 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經  
16 核與本件判決結果不生影響，不逐一論述，併此敘明。

17 八、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第  
18 1項前段，判決如主文。

19 中 華 民 國 114 年 11 月 20 日

20 審判長法官 楊得君

21 法官 楊蕙芬

22 法官 高維駿

23 一、上為正本係照原本作成。

24 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭  
25 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
26 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
27 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
28 繕本）。

29 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
30 逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形                                                     | 所需要件                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (一)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、副教授者。<br>2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。 |
| (二)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。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。 |                                                                                                                                                            |

中 華 民 國 114 年 11 月 20 日

書記官 李怡慧