

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97號

114年10月16日辯論終結

原告 美福倉儲股份有限公司

代表人 李森波

訴訟代理人 林玉芬律師

李荃和律師

何蔚慈律師

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12月28日環部法字第1120039426號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

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11日4時6分許接獲桃園市政府消防局（下稱消防局）通報原告之倉儲工廠（坐落於桃園市○○區○○路○段109號）發生火災事故（下稱系爭火災事故），環保局爰於同日4時50分派員前往稽查，發現現場火勢尚未趨緩，並於翌日即111年3月12日10時2分許前往現場後續追蹤，發現仍持續燃燒，經消防局調查起火原因係原告4樓冷凍庫北側東端處引起之電氣火災，且持續悶燒長達21天。嗣火災撲滅後，消防局於111年3月25日完成火災原因調查，將現場交還原告管理，並進行結構補強、災後重建及廢棄物清理等災後作業。

01 (二)被告依環保局111年3月12日環境稽查工作紀錄表，核認原告
02 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
03 染物收集及處理設備，違反空氣污染防制法（下稱空污法）
04 第32條第1項第3款規定，依同法第67條第1項、第96條第1項
05 第4款暨公私場所固定污染源違反空氣污染防制法應處罰鍰
06 額度裁罰準則（下稱裁罰準則）、環境教育法第23條規定，
07 以111年5月4日府環稽字第1110113904號裁處書處原告罰鍰
08 新臺幣（下同）500萬元及環境講習8小時，原告不服提起訴
09 願，經改制前行政院環境保護署（下稱環保署）以111年8月
10 23日環署訴字第1110045867號訴願決定撤銷。嗣被告就同一
11 事件，認原告違反空污法32條第1項第3款規定，依同法第67
12 條第1項、第96條第1項第4款暨裁罰準則、環境教育法第23
13 條規定，以111年9月27日府環稽字第1110267345號裁處書處
14 原告鍰500萬元及環境講習8小時，原告不服提起訴願，經環
15 保署以112年1月10日環署訴字第1110070704號訴願決定撤
16 銷。

17 (三)被告復依環保局111年3月11日至111年6月1日共95件環境稽
18 查工作紀錄表，以原告於廠區置放災後廢棄物6,000餘噸，
19 未予密封或加蓋，亦未裝置異味污染物收集及處理設施，導
20 致異臭味持續逸散，經環保局以111年3月29日桃環事字第11
21 10027041號函（下稱111年3月29日函）限期原告於同年4月1
22 2日前清除，惟原告遲至同年6月1日始清理完成，且於同年3
23 月23日至6月1日期間，在原告廠區範圍測得氨氣，有明顯異
24 臭味，違反空污法第32條第1項第3款規定，該期間被告受理
25 37件市政信箱及39通陳情電話，民眾陳情有嘔吐、頭暈、起
26 疹、喉嚨或身體不適及異臭味等，且廠區周界孳生大量蒼
27 蠅、果蠅，嚴重影響附近地區空氣品質，屬空污法第96條第
28 1項第4款及第7款規定所稱之「情節重大」情形。被告依同
29 法第67條第1項、第96條第1項第4款及第7款暨裁罰準則第3
30 條第4項、環境教育法第23條規定，以112年7月25日府環稽
31 字第1120195222號裁處書（下稱原處分）處原告500萬元罰

01 緩及環境講習8小時。原告不服，提起訴願，經環境部決定
02 駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

03 二、原告主張：

04 (一)被告就不可歸責於原告之系爭火災事故所做出之前二處分，
05 均經環保署以訴願決定認定前二處分違法並撤銷，被告自應
06 尊重訴願決定書之意旨。惟被告並未提出新事證以證明原告
07 有違反空污法第32條第1項第3款之事實，而就同一事件以相
08 同事證所做之同一內容之原處分，核屬違反訴願法第95條之
09 規定，應予撤銷。

10 (二)原告於系爭火災事故之火勢經消防隊控制後，即迅速進入火
11 場進行善後作業，並委託多家廢棄物清運業者進行廢棄物清
12 運，甚至於111年3月25日原告即主動積極向環保局提報處置
13 計畫書，環保局並於同日予以核備，均足證原告並無違犯空
14 污法之故意或過失。且於消防局撲滅火災及完成調查前，原
15 告無從進行結構補強及清理室內廢棄物，因救災調查程序仍
16 在進行，原告無法進入室內，更為避免影響救災調查，亦無
17 從進行裝置異味污染物收集及處理設備或其他降低異臭味之
18 方式。

19 (三)有關異味污染物官能測定，環境部公告有「異味污染物官能
20 測定法一三點比較式嗅袋法(NIEA A201.14A)」，原處分
21 及訴願決定均以環保局111年3月11日至111年6月1日稽查紀
22 錄為據，然該稽查紀錄是否係經訓練合格人員檢查？是否係
23 依環境部公告之測定方法檢測？均屬不明。且由被告自始至
24 終均未提出官能測定過程之相關證據以觀，足證被告並未依
25 法定調查程序進行調查。

26 (四)並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

27 三、被告則以：

28 (一)原處分之裁處理由係原告於火災撲滅後，於廠區「置放」災
29 後廢棄物產生異臭味，未予密封或加蓋，亦未裝置異味污染
30 物收集及處理設施，裁處違規事實及理由與經撤銷之2次處
31 分以原告「因管理不當產生自燃」之事實明顯不同，是本件

01 顯然非對同一內容為處分，無訴願法第95條不得再為同一內
02 容之處分行為。

03 (二)雖原告抗辯系爭火災事故非屬於空污法所規範之污染源，並
04 否認有堆置行為等。但本件並非裁處系爭火災事故，而係堆
05 置災後物品產生之異臭味行為，其雖稱需補強結構方得進入
06 火場清理等語，惟自111年3月25日（即火災後交還原告管理
07 日）起至6月1日間至現場稽查30次稽查紀錄中，均有惡臭味
08 之稽查紀錄及民眾陳述等可考。又該82日期間原告持續「置
09 放」該災後腐敗異味肉品廢棄物於火災現場，業經被告受理
10 37件市政信箱及39通陳情電話，民眾陳情有嘔吐、頭暈、起
11 疹、喉嚨或身體不適及異味等情，又發現廠區周界有產生大
12 量蒼蠅、果蠅之情事，業有稽查紀錄及民眾陳情與相關照
13 片、錄影等資料可考。此已符合空氣污染行為管制執行準則
14 （下稱執行準則）第8條第1款、第3款規定，及原告造成空
15 氣污染行為總計達82天且排放大量空氣污染物，嚴重影響附
16 近地區空氣品質及引起社會關注重大公安事件與民眾恐慌，
17 核屬空氣污染防制法第96條第1項第4款、第7款規定情節重
18 大情形。

19 (三)原告為該火災建築物之管理人，對於災後長期堆置於該地發
20 出惡臭之污染物本有清理之責，且於清理期間應善盡減少惡
21 臭逸散（裝置相關減臭設施，如覆蓋帆布或噴消毒水）之行
22 為，惟其明知應盡速清理卻怠於清理，亦未為減少惡臭之行
23 為，致該惡臭長達82天，造成附近居民陳情抗議，此除有陳
24 情資料外，並且有諸多議員質詢及媒體報導，其情節不可謂
25 為不重大。空污法施行細則第26條規定，所謂惡臭指足以引
26 起厭惡或其他不良情緒反應之氣味。本件稽查紀錄之結果已
27 載有讓人難以忍受之異臭味均為原告工廠周界之商家及民眾
28 所表示，即非被告稽查員個人主觀之感受，而係平均值之概
29 念，原告所指摘對惡臭為被告之主觀印象等節，洵無足採。

30 (四)並聲明：原告之訴駁回。

01 四、上述事實概要欄所述的事實，為兩造所不爭執，並有環保局
02 111年3月12日環境稽查工作紀錄表（編號1120039426訴願卷
03 第418-421頁）、111年5月4日府環稽字第1110113904號裁處
04 書（本院卷一第56頁）、111年8月23日環署訴字第11100458
05 67號訴願決定（本院卷一第57-67頁）、111年9月27日府環
06 稽字第1110267345號裁處書（本院一卷第71頁）、112年1月
07 10日環署訴字第1110070704號訴願決定（本院卷一第73-82
08 頁）、環保局111年3月11日至111年6月1日環境稽查工作紀
09 錄表（編號1120039426訴願卷第415-423頁、原處分卷第51-
10 391頁）、111年3月29日函（編號1120039426訴願卷第414-8
11 頁）、被告受理37件市政信箱及39通陳情電話紀錄表（原處
12 分卷第43-49頁）、原處分（本院卷一第31頁）、訴願決定
13 （本院卷一第33-44頁）在卷可稽，足以認定為真正。

14 五、本院判斷如下：

15 （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
16 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
17 市、縣（市）各級防制區並公告之，同條第2項並將防制區
18 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
19 限制。第32條規定：「（第1項）在各級防制區或總量管制
20 區內，不得有下列行為：……三、置放、混合、攪拌、加
21 熱、烘烤物質、管理不當產生自燃或從事其他操作，致產生
22 異味污染物或有毒氣體。……」綜合空污法上揭規定可知，
23 空污法第32條之規範目的，應在透過固定污染源之控制，以
24 降低污染物增量限值，確保各防制區之應有之空氣品質，而
25 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
26 之行為，即屬該當。而且，觀諸空污法第32條第1項第3款的
27 構成要件，參照原處分所指原告涉及之違章事實簡言之為
28 「置放物質不得致產生惡臭」，屬不作為義務的課予，由於
29 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
30 律文義與體系解釋而言，任何人凡有「置放、混合、攪拌、
31 加熱、烘烤物質」行為人、「管理不當」行為人，或「從事

01 其他操作」行為之人，皆在該規定所定行為人的射程範圍。
02 至「產生惡臭」，則是行為的結果，而非行為本身。

03 (二)經查，原告所屬坐落桃園市○○區○○路○段109號的倉儲
04 工廠，於111年3月10日22時43分經報案發生系爭火災事故，
05 經研判起火處在4樓4B冷凍庫北側東端處。檢視起火處發現
06 庫板及蛇管均有局部擊穿、熔凝情形，且電源線有熔斷
07 (凝)之情形，電源線熔痕為通電痕，清理起火處地板尚保
08 持完整，未發現其他火熱源，經排除自然性物質引火、外人
09 侵入引火及微小火源(菸蒂)引火之可能性，研判起火原因
10 以電器因素引起火災之可能性較大等節，有卷外附桃園市政
11 府消防局113年8月7日桃消調字第1130026883號函所附火災
12 原因調查鑑定書可參。由於原告上揭倉儲內堆放、儲存有食
13 物、肉品等物，因系爭火災事故導致腐敗、損壞，固然經環
14 保局稽查發現現場及附近區域產生惡臭的情形，有環保局11
15 1年3月11日至111年6月1日間61件環境稽查工作紀錄表(編
16 號1120039426訴願卷第415-423頁、原處分卷第51-391頁、
17 本院卷一第279-2至371頁)，以及民眾反應陳情紀錄在卷可
18 稽(原處分卷第43-49頁)。但是發生惡臭的結果，是因為
19 原告所屬倉儲發生系爭火災事故現場遺留廢棄物所致，原告
20 並沒有置放物質行為而致產生惡臭結果，被告作成原處分認
21 定原告「置放災後腐敗異味肉品廢棄物於火災現場」，違反
22 空污法第32條第1項第3款規定情節重大，依據同法第67條第
23 1項及裁罰準則第3條規定，裁處最高罰鍰額度500萬元，原
24 處分已有違反處罰法定原則之違法。而且，「空污法主要規
25 範對象為固定污染源、移動污染源及經公告之特定空氣污染
26 行為，火災事件之發生源並非空污法規範之污染源，其造成
27 之空氣污染不宜依空污法處分」，早經環保署83年12月8日
28 □環署空字第57202號函釋在案(本院卷一第249-250頁)，
29 被告亦當庭自承本件為倉儲類而非屬固定污染源等語(本院
30 卷二第261頁)，而空污法第32條之規範目的，如前所述乃
31 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

01 區應有之空氣品質，故應以未依法控制固定污染源為處罰之
02 對象。本案是因為系爭火災事故而產生惡臭，與固定污染源
03 無關，既非固定污染源，則被告以上開空污法相關規定處罰
04 原告，即於法有違。再就原處分所計算的罰鍰數額500萬元
05 而言，其所依據者為公私場所固定污染源違反空氣污染防治
06 法應處罰鍰額度裁罰準則（按即裁罰準則），依據裁罰準則
07 的名稱就可以清楚知悉，必須是公私場所的固定污染源有違
08 反空污法的情事，才能夠適用該裁罰準則計算罰鍰額度。本
09 件係因系爭火災事故現場廢棄物產生惡臭的結果與固定污染
10 源無關，業經本院認定如上，則被告就本院所質疑原處分裁
11 處罰鍰500萬元的計算方式為何，一開始稱「情節重大就可
12 以逕自以最高罰則裁處不必計算。」等語（本院卷一第234
13 頁），也就是依據原處分所載，直接適用裁罰準則第3條第4
14 項規定，以本件原告有空污法第96條第1項第4款「大量排放
15 空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質。」第7款「其他
16 嚴重影響附近地區空氣品質之行為。」之違規情節重大情
17 事，故以處罰條款即空污法第67條第1項之最高罰鍰500萬元
18 裁罰。但是被告復提出計算表，主張原所計算的罰鍰數額是
19 1,650萬元，再依據裁罰準則第4條「依前條規定計算應處罰
20 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
21 之；……」的規定，故本案以罰鍰額度上限500萬元裁處之
22 等語（本院卷一第278、401-403頁），益證被告適用本無適
23 用餘地的裁罰準則計算罰鍰，紊亂而前後說理不一，原處分
24 亦有裁量濫用的違法。

25 六、綜上所述，本件係因原告所屬倉儲發生系爭火災事故，經拋
26 棄遺留現場廢棄物產生惡臭，原告沒有空污法第32條第1項
27 第3款所稱置放物質致產生異味污染物的違章行為，原處分
28 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，已
29 有違反處罰法定原則之違法。又依據裁罰準則的名稱可知，
30 必須是固定污染源有違反空污法的情事才能夠適用該裁罰準
31 則計算罰鍰額度，本件與固定污染源無關，原處分適用裁罰

01 準則計算罰鍰500萬元，亦有裁量濫用之違法。原處分既有
02 如上所述之違法，訴願決定予以維持，亦有未合，原告請求
03 判決如聲明所示，為有理由，應予准許。

04 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
05 核與本件判決結果不生影響，不逐一論述，併此敘明。

06 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
07 1項前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 114 年 11 月 20 日

09 審判長法官 楊得君

10 法官 楊蕙芬

11 法官 高維駿

12 一、上為正本係照原本作成。

13 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
14 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
15 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
16 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
17 繕本）。

18 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，
19 逕以裁定駁回。

20 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
21 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
22 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
23

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。 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。

	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。 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。
<p>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。</p>	

中 華 民 國 114 年 11 月 20 日

書記官 李怡慧