臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年8月13日辯

原　　告　登嵙有限公司
代　表　人　羅芷淳
訴訟代理人　蔡宜靜　律師
　　王士豪　律師
被　　告　臺中市政府環境保護局
代　表　人　吳志超
訴訟代理人　吳佶諭　律師

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108年9月4日府授法訴字第1080152287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

一、爭訟概要：

緣原告於臺中市○里區○○路○○號從事應回收廢棄物處理業（廢輪胎類），被告接獲通報，於民國（下同）108年5月7日14時25分派員前往該場稽查，查獲現場廢輪胎貯存區發生火災（火災發生地點○○里區○○路○○○○號），場址周界因廢輪胎燃燒致明顯大量粒狀污染物及異味污染物散布於空氣中並擴散至臺中市各區，已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，核認原告公司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，爰依同法第67條第

1項及第96條第1項第4款規定認定情節重大，處原告新臺幣（下同）500萬元罰鍰；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，處羅巧芸環境講習8小時。原告及羅巧芸均不服，提起訴願後遭訴願決定駁回，原告乃提起本件行政訴訟（羅巧芸部分未提起行政訴訟已告確定）。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭工廠係因不明原因起火燃燒，原告並無從事空污法第32條第1項第1款之行為因而導致失火，被告裁罰實非適法：

⑴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。」其所處罰對象為具有「從事」燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作之行為之人，即需有「從事」之行為為構成要件，此觀其（舊法第19條）立法理由謂：「現行第5條第1項第3款移列為第1款並修正。研磨、鑄造、輸送等操作引起之粒狀污染物，近年來民眾陳情亦多，由於其為溢散性污染，測定不易，故對於從事燃燒之行為加以禁止。」

⑵行政院環境保護署（下稱環保署）106年11月15日環署訴字第10600603222號訴願決定曾以：「引發本件大火之原因究係訴願人從事燃燒？抑或其他操作所致？攸關本件違規事實之認定。卷查訴願人設廠從事塑膠機板作業，原處分機關核認本件大火係訴願人煉製作業過程致發生災害，惟並無佐證資料證明系爭大火與該廠製程有何關聯？……並無相關事證足以判定系爭大火係因訴願人從事空氣污染

防制法第31條第1項第1款行為所致。則本件是否係因『煉製』作業不當引發大火致產生明顯粒狀污染物，而得合致前揭法條規定從事操作之構成要件及定義？即有未明，原處分機關未提出具體相關資料證明，逕予裁處難謂無疑義。」及高雄高等行政法院100年度訴字第480號、98年度訴字第548號判決均以：揆諸空污法第31條第1項規定及環保署函釋之意旨，可知該條之處罰對象為具有「從事」燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作之行為人，規範之主體自以主觀上有「從事」燃燒、融化等操作意識之行為人為要件，並因行為人在從事各項行為時，因故意逸散或過失未盡維護責任致生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物之情形，始構成違章行為。至行為人如無從事燃燒等之主觀意識及行為，並非當然為處罰之對象。

⑶環保署83年12月8日環署空字第57202號函釋謂：「空氣污染防制法主要規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行為。火災事件之發生源並非該法規範之污染源，其造成之空氣污染不宜依空氣污染防制法處分。」

⑷原告工廠係從事廢輪胎處理業，作業流程為將廢輪胎做為原料，以輸送帶將廢輪胎送入粗破碎機及細破碎機，切割成碎塊，篩選取出鋼絲純輪胎碎片，作業前需將廢輪胎置放於工廠之貯存區，貯存區僅供前開作業流程之蒐集、取得廢輪胎存放之用，並無進行任何作業。本案起火點係發生於廢輪胎貯存區，有被告稽查紀錄可證，是原告並無「從事」燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作行為，且經臺中市政府消防局火災調查資料明載起火原因「原因不明」，故本件實乃「突發、不可預見」之事故，

非原告刻意所為，顯非屬空污法第32條第1項第1款所規範之行為。

2.退步言，如認原告有空污法第32條第1項第1款之情事，惟被告未考量本案係因突發、不可預料之事故所導致火災，而逕依同法第67條第1項後段裁處最高額度罰鍰，顯未就原告有利及不利事項一律注意，有裁量濫用之情事，其所為之裁罰處分應予撤銷：

⑴按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。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，行政程序法第9條及第36條定有明文。次按「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。」、「主管機關裁處時，除依前項規定計算罰鍰額度外，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、所生影響及因違反本法義務所得之利益，並得考量受處分者之資力，予以論處。」行政罰法第18條第1項、公私場所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條第2項分別定有明文。

⑵最高行政法院101年度判字第73號判決明揭違反行政法上義務之行為人，其主觀責任條件有故意及過失之分，並因故意或過失致有違反行政法上義務之行為，其受責難程度本屬有別。臺北高等行政法院105年度訴字第917號判決以：「罰鍰裁罰準則第6條固規定：『屬本法第73條各款規定情節重大情形之一者，得以各該條最高罰鍰額度裁處之。』然亦非僅以『情節重大』之單一因素，即得裁處最高額度300萬元罰鍰，被告仍應依行政罰法第18條第1項規定

，審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響、因違反行政法上義務所得之利益、原告之資力等因素，據以裁處罰鍰，否則仍屬裁量濫用之情形。」

⑶系爭工廠失火顯非原告「故意」所導致，被告於裁罰時均未考量原告應受責難程度，訴願決定僅以嚴重影響附近空氣品質為論斷基礎，未考量原告主觀上是否有「故意」或「過失」責任條件，均未依「裁罰準則」第3條第2項規定加以審酌考量，逕予裁處最高罰鍰500萬元，原處分核有裁量瑕疵之違誤。

3.原告將廠房區分作業區及廢輪胎貯存倉庫區，廢輪胎貯存倉庫區僅存放廢輪胎及備用機具設備，而備用機具設備僅貯存於該處並未使用○○○區○○○路相區隔，此乃為管理安全之考量，訴願決定竟謂原告於貯存區置放機具而有怠於管理，有重大過失云云，其認事用法實有違誤：

⑴訴願決定以原告廢輪胎貯存區堆置其他物品、雜物及機具，原告應負有防止義務，卻怠於管理或管理失當，雖非故意，亦有重大過失，被告裁處最高額500萬元，並無裁量濫用情形云云，惟查，原告之作業區及廢輪胎貯存區係不同位○○○區○○○○路相隔，廠區配置主要係為管理便利及安全維護考量，貯存區置放待處理之廢輪胎及備用機具設備，備用機具設備僅貯存並未使用，且以馬路為空間之隔離；廠區消防主管單位亦會定期稽查，並於事故發生前之108年4月28日、5月5日亦經臺中市政府環境保護局環境稽查大隊進行稽查，均合格而無任何裁罰紀錄，原告對廠區之管理實已盡力。

⑵本件起火原因經調查為「原因不明」，並非原告作業或廠區內之維護有失當，被告未考量此點即逕裁處最高額，實

有裁量濫用之情事。訴願決定雖認定原告有重大過失，惟理由竟以貯存區與機具一同放置而有重大疏失云云，顯係基於錯誤事實，未詳查起火原因及廠區配置管理。

⑶聲請調查證據：請向臺中市政府消防局及臺中市環境保護局稽查大隊函查原告歷次稽查紀錄，以證明原告廢輪胎貯存區之管理維護，並無怠於管理或維護管理不當之疏失。

4.被告於109年2月4日鈞院準備程序另追補原告有空污法第32條第1項第3款規定之事由，有違行政處分同一性，於法無據：

⑴按最高行政法院107年度判字第280號、104年度判字第384號判決意旨，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。又101年度判字第414號判決以，法規對人民違規行為之裁量處罰規定，可分成兩部分，一是成立違規行為之構成要件規定，一是決定處罰範圍（法律效果）之裁量規定。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，非屬違規行為構成要件之處罰裁量理由，雖有追補（變更），並不會導致處罰處分喪失

其同一性。被告雖援引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討論意見，其意見與上揭實務見解相同，追補處分理由之前提需符合行政處分同一性，及以違規行為構成要件之事實關係是否同一定之。

⑵最高行政法院103年度判字第359號判決以：「但就裁量處分而言，因行政法院不能取代行政機關之裁量衡量，且於訴訟中追補理由，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。況且於訴訟程序始提出新裁量理由，實際上等於作成新處分，明顯侵害受處分人之防禦權，自不宜准許。」

⑶空污法第32條第1項第1款係規定：「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。」同條項第3款係規定：「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。」上開2款係就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，則不應准予追加，被告主張原告有同條項第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加第3款之主張，如允准被告追加，實嚴重侵害原告之救濟及訴訟防禦權。且被告未詳述有何相同事實基礎，構成要件是否同一。故被告於訴訟中追補第3款事由，有違處分同一性原則，不應准許。

⑷退步言，縱准許被告追補空污法第32條第1項第3款事由，然依被告108年5月7日環境稽查紀錄表「現場稽查或處理情形」已明載「於周界、溝渠勘查，僅有乾淨消防水流入

」，足證原告廢輪胎貯存區並無被告所謂因管理、維護不當之情事。實則，原告貯存區僅係蒐集、取得廢輪胎存放之用，並無進行任何作業，機械設備及油桶均妥善放置，且油桶係做為置放鐵片之用，實無可能有被告所稱廢油洩漏之情事，否則於稽查時溝渠應有廢污水流入，故原告於維護、管理實無疏失。

㈡聲明：撤銷訴願決定及原處分。

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最高行政法院100年度判字第2081號判決意旨：「依空污法第2條第1款、第31條（現行法第32條）第1項第1款、第2項規定，可知我國空氣污染防制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，致使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。上訴人主張本件火災事故為一突發狀況，不可能要求火災事故者事前預知，而就該火災事故裝置相關污染物之收集及處理設備等語一節，忽略本件火災事故所生之空氣污染物，依原審本於職權調查審認之事實，係肇因在於上訴人所屬石油煉製作業過程中之加氫脫硫處理程序（M06製程）之重油管線斷裂所致，此既涉上訴人平日工廠重油管線之維護，自難諉為他人之責任。」高雄高等行政法院89年度訴字第59號判決亦認「本件原告所屬麥寮廠烯烴一廠收集廢油管道之浮油溢流至排水道及路面而引起火災……火災發

生之區域即是固定污染源，而為空氣污染防制法規範之對象。……原告引用行政院環境保護署83年12月8日環署空字第57202號函釋，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原告主張空污法第32條第1項第1款處罰對象為具有從事行為為構成要件，及本件是不明原因之火災，為突發不可預見之事故等云，惟依據前開實務見解，火災發生之區域即是固定污染源，而為空污法規範之對象，且我國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，致使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，空污法第31條第1項第1款對於火災之情形，亦有適用。

⑶原告從事廢輪胎類回收處理作業，依據其廠區配置圖，可知處理製程包括處理作業區、貯存區、其他場所（辦公室、新辦公室）等範圍，原告於系爭場址內貯存區堆放廢輪胎各項產品，均屬原告之營業物品，貯存亦為製程之一部分，該等物品本易有致生火災產生明顯粒狀污染物之虞，原告從事處理及堆放廢輪胎之管理操作，即應做好預防措施，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。本件燃燒地點為原告實際管領之廢輪胎貯存區，原告應負有防止是類物品燃燒之義務，事故原因雖屬不明，但既為原告實際管領之區域，涉及平日之維護管理，廢輪胎之露天燃燒事件，對該處置場而言並非常態，卻仍發生嚴重大火，顯係原告未善盡管理及維護所引起。參以原告場址前於107年12月11日亦曾發生火災，是原告對於

其場區廢輪胎之作業及貯存有易致生火災燃燒情形當有認識，本應加以注意，卻仍於短時間內再次發生嚴重火災，足見原告對系爭場址有怠於管理或管理失當，而致生嚴重火災持續燃燒污染空氣，故原告未善盡維護及督導系爭場址之廢輪胎之管理作業，與因積極行為發生事實者同，縱原告非故意，亦有過失。且原告是輪胎再利用廠商，本即拿輪胎來做燃燒，參照原處分卷申請登記的申請表頁碼4-7再利用的契約，即賣給臺灣氣電共生公司作燃燒之用，故原告應好好管理工廠，避免燃燒。

2.本件裁罰金額並無不當：

⑴依空污法第67條第2項規定：「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：大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質。」「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，以附表所列之裁罰公式計算應處罰鍰。但經主管機關認定，屬本法第82條（現行法第96條）各款規定情節重大情形之一者，得以該處罰條款之最高罰鍰裁罰。……」空氣污染防制法修正公布施行後過渡期間執行原則第4點規定「……於違法行為該當本法第96條各款規定情節重大情形之一者，得以各該條罰鍰最高額裁處。」環保署105年8月29日環署空字第10050066149號函：「二、上述所稱之大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者，係指公私場所之固定污染源因故障、人為疏失、天災或不可抗力等因素，致不正常

排放空氣污染物，短時間內即有造成空氣品質嚴重惡化、破壞生存環境、危害國民健康之虞者，得認定為大量排放空氣污染物；另貴局得以公私場所附近監測站之監測數據、煙道檢測結果、佐證照片、向當地居民詢問結果，或以植物受污染情形等具體客觀之證據，併予審酌，再據以判定是否構成空氣污染防制法第82條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形。」

⑵原告主張被告裁量濫用云云，惟查，系爭場址發生火災持續燃燒近40小時，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隨風向擴散至臺中市各地，擴散範圍甚而達與火災現場距離30公里遠之大里區，造成原告場區下風處瀰漫燒塑膠、輪胎燒焦及煞車焦味，短時間內空氣品質監測點之懸浮微粒測值明顯上升警示，除民眾不斷陳情廢輪胎燃燒濃煙及異味（惡臭）污染空氣，被告訪談附近居民亦紛紛表示有出現頭暈、呼吸困難等症狀，造成附近區域內多所學校停止所有戶外活動並戴口罩上下課，嚴重影響附近地區空氣品質及危害國民健康，故原告於本次事故確實造成大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質，以上事實均有該場址現場照片、監測數據及影像檔案、受影響居民訪談結果、相關新聞報導可證；再者，原告場址前於107年12月11日即曾發生火災，是原告對於其場區廢輪胎之作業及貯存有易致生火災燃燒情形當有認識，本應加以注意卻仍於短時間內再次發生嚴重火災，足見原告對系爭場址有怠於管理或管理失當，而致生嚴重火災持續燃燒污染空氣，被告依法裁罰，並無裁量逾越或濫用情形。

3.被告依法得追補空污法第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號判決意旨參照）。

⑵本件事實本有空污法第32條第1項第1款之適用，已如前述，凡因自己相關故意或過失行為，致使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，原告確實有維護、管理不當等情形，且原告於本件同時構成同條項第3款所規定「置放或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。」之情事，被告依法追補同條項第3款為處分理由及法律依據，是基於相同事實，並未改變原處分同一性，且無礙原告之攻擊防禦，並非不同之行政處分（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意旨參照），原告主張不可在本案追補云云，顯無理由。

4.原告確實有維護、管理不當等情形：

⑴按廢輪胎回收貯存清除處理方法及設施標準（下稱「設施標準」）第3條規定：「廢輪胎回收、貯存、清除方法及設施，應符合下列規定：一、運送時，車輛機具應設置防

雨措施，並避免發生溢出、洩漏、飛散、掉落等造成污染環境或危害人體健康之情事。二、運送車輛機具應設置緊急滅火設備，貯存廠（場）區應設置消防安全設備及避雷設備或接地設備，並應定期檢修。三、貯存地點、容器、設施應經常保持清潔完整，不得有廢棄物飛揚、溢出、洩漏、散發惡臭、污染地面及積水等情事。四、應貯存於具排水及污染物截流設施之不透水地面。五、貯存廠（場）區四周應設置圍籬及設置貯存區。廢輪胎及其再生料、廢棄物應依其特性或數量分區貯存，各分區並標示其種類及名稱。六、廢輪胎堆置貯存高度不得超過4公尺；採固定分隔設施貯存廢輪胎者，堆置高度不得超過6公尺。分區貯存寬度及長度不得超過20公尺，各區域間應有明顯標線，且有2公尺以上之分隔走道，或固定分隔設施。廢輪胎應採取繩索捆綁、護網、擋樁、堵牆或其他必要措施，防止發生飛散、掉落、倒塌或崩塌等情事。七、貯存區周圍6公尺範圍內應嚴禁煙火，且不可存放任何易燃性物質，並應設置嚴禁煙火標示。廢輪胎或其再生料、廢棄物採室外貯存者，其貯存區應設置於消防設備之有效範圍內。八○○○區○○○○道應保持暢通，不得阻礙安全出口、消防安全設備及電氣開關等。九、廢輪胎貯存應有遮雨設施，並具備防止蚊蠅或其他病媒孳生之設備或措施，且應適時噴灑環境衛生用藥，作成紀錄備查。十、其他經中央主管機關指定者。」

⑵原告於系爭場址內貯存區堆放廢輪胎類各項產品，從事處理及堆放廢輪胎之管理操作，即應做好預防措施，尤應符合上開「設施標準」之規定，原告於系爭場址貯存區堆滿各項廢輪胎以外的廢棄物、雜物，甚至有廢棄機械、油桶

等，並有廢油洩漏之情形，對於貯存地點未保持清潔完整，並且將上開易燃性物質放置在貯存區周圍6公尺範圍內。再者，堆置廢輪胎的狀況雜亂，四散於貯存區內外，也未符合「設施辦法」所要求堆置時須防止發生飛散、掉落、倒塌或崩塌等情事，此有被告於108年4月28日、5月5日、5月9日至現場稽查之照片及相對位置圖可證，上開情形分別違反「設施標準」第3條第3款、第6款、第7款等規定。原告在貯存區周遭堆放機械、油桶等易燃物品，不論稽查紀錄結果為何，現場狀況足以證明原告未善盡管理及維護，而有重大疏失之情形，本件事實認定並無違誤。上開情節同時違反空污法第32條第1項第1款、第3款之情事，被告依法裁處並無不當。

5.按空污法第32條規定：「在各級防制區或總量管制區內，不得有下列行為：……」原告屬於違反在「各級防制區」之行為，此有環保署105年8月3日環署空字第1050061014號公告可證。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠被告於訴訟中追補空污法第32條第1項第3款為裁罰依據，是否適法？

㈡原告系爭廠址發生火災所致空氣污染，是否符合空污法第32條第1項第1、3款之違章態樣？原告是否具有故意、過失（主觀構成要件）？

㈢本件有無構成空污法第96條第1項第4款之情節重大？被告裁處最高額罰鍰500萬元，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

原告於臺中市○里區○○路○○號從事應回收廢棄物處理業（廢輪胎類），被告接獲通報，於108年5月7日14時25分派員前往該場稽查，查獲現場廢輪胎貯存區管理不當而發生火災，場址周界因廢輪胎燃燒致明顯大量粒狀污染物及異味污染物散布於空氣中並擴散至臺中市各區，已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，核認原告公司違反空污法第32條第1項第1款規定，爰依同法第67條第1項及第96條第1項第4款規定認定情節重大，處原告500萬元罰鍰；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，處羅巧芸環境講習8小時。原告及羅巧芸均不服，提起訴願，遭訴願決定駁回，原告乃提起本件行政訴訟（羅巧芸部分未提起行政訴訟已告確定），此為兩造所不爭執，且有環境稽查紀錄表、罰鍰裁處書及環境講習裁處書、送達證書、原告陳述意見書、訴願書、訴願決定等附卷可稽（訴願卷第156-186、390-400頁），此部分事實堪以認定。

㈡適用之法規：

1.空氣污染防制法第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1款規定：「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項規定：「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：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。……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1項執行行為管制之準則，由中央主管機關定之。」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96條第1項規定：「第30條第1項第1款、……、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。……七、其他嚴重影響附近地區空氣品質之行為。」

2.空氣污染防制法施行細則第2條規定：「本法第2條第1款所定空氣污染物之種類如下：一、氣狀污染物：……二、粒狀污染物：（一）總懸浮微粒：指懸浮於空氣中之微粒。（二）懸浮微粒：指粒徑在十微米（μm）以下之粒子。（三）落塵：粒徑超過10微米(μm)，能因重力逐漸落下而引起公眾厭惡之物質。（四）金屬燻煙及其化合物：含金屬或其化合物之微粒。（五）黑煙：以碳粒為主要成分之暗灰色至黑色之煙。（六）酸霧：含硫酸、硝酸、磷酸、鹽酸等微滴之煙霧。（七）油煙：含碳氫化合物之煙霧。……」第33條第1項規定：「公私場所及交通工具排放空氣污染物之檢查，其實施方式如下：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。二、官能檢查：（一）目視及目

測：目視，指稽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.公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則第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，以附表所列之裁罰公式計算應處罰鍰。但經主管機關認定，屬本法第82條（即現行法第96條）各款規定情節重大情形之一者，得以該處罰條款之最高罰鍰裁罰。（第2項）主管機關裁處時，除依前項規定計算罰鍰額度外，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、所生影響及因違反本法義務所得之利益，並得考量受處分者之資力，予以論處。」

4.行政罰法第7條規定：「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。」第10條規定：「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。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。」

5.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號公告事項：「臺中市政府環境保護局之行下列法規之主管機關權限：二、空氣污染防制法及其子法。」100年11月22日府授環秘字第10002208961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：一、環境教育法（除第12條外）及其子法。……。」

6.環保署105年8月29日環署空字第1050066149號函：「要旨：關於空氣污染防制法第82條（即現行法第96條）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形，係指公私場所之固定污染源因故障、人為疏失、天災或不可抗力等因素，致不正常排放空氣污染物，短時間內即有造成空氣品質嚴重惡化、破壞生存環境、危害國民健康之虞者。……說明：……二、上述所稱之大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者，係指公私場所之固定污染源因故障、人為疏失、天災或不可抗力等因素，致不正常排放空氣污染物，短時間內即有造成空氣品質嚴重惡化、破壞生存環境、危害國民健康之虞者，得認定為大量排放空氣污染物；另貴局得以公私場所附近監測站之監測數據、煙道檢測結果、佐證照片、向當地居民詢問結果，或以植物受污染情形等具體客觀之證據，併予審酌，再據以判定是否構成空氣污染防制法第82條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形。」（訴願卷第117頁）

㈢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）。本件被告原處分係審認「違反事實-貴公司於臺中市○里區○○路○○號設廠，從事應回收廢棄物處理業（廢輪胎類），申請之登記證字號為106中市環廢處字第（登）日009-04號，本局於108年5月7日14時25分派員前往稽查，查獲貴公司廢輪○○○區○○○○○里區○○路16之6號）『管理不當致發生火災』，導致廢輪胎燃燒產生明顯之大量粒狀污染物及異味污染物散布於空氣中，並隨風向擴散至豐原區……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空氣品質及有危害國民健康之虞。……」，及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85頁），可知原處分既已敘及「管理不當致發生火災」之理由，係存在於訴願程序終結前者，故嗣被告於本院準備程序中陳稱「原告的行為構成空氣污染防制法第32條第1項第3款規定之置放、管理不當而產生自燃」之情（本院卷第211頁），審酌此部分核與上開原處分違反事實內容，該項管理不當致生火災屬被告為原處分時已存在之理由，則原告是否有前述同法第32條第1項第3款「管理不當產生自燃」之事由，業經原告就此在本院審理期間予以充分之攻擊及防禦，應認尚無礙其程序保障之權利；故被告辯述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，依前揭說明意旨，被告此項追補即無不合，先予敘明。

㈣原告系爭廠址發生火災所致空氣污染，是否符合空污法第32條第1項第1、3款之違章態樣？原告是否具有故意、過失（主觀構成要件）？

1.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。又空污法第32條第1項第3款於107年8月1日修正前為第31條第1項第3款，其規定略以：「置放、混合、攪拌、加熱、烘烤物質或從事其他操作，致產生惡臭或有毒氣體。」修正後條文：「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。」即增列「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。」故對於管理不當導致火災所造成之空氣污染，核屬第3款之事由，而非第1款之事由。

2.復按環保署83年12月8日環署空字第57202號函釋謂：「空氣污染防制法主要規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行為。火災事件之發生源並非該法規範之污染源，其造成之空氣污染不宜依空氣污染防制法處分。」及環保署89年6月7日環署空字第0036598號函釋：「主旨：有關廢輪胎堆置場因發生火災致排放空氣污染物，得依違反空氣污染防制法第29條規定處分火災之縱火人或因廢輪胎回收過程管理失當所引起之行為人。內容：一、依空氣污染防制法第2條第1項第2款規定，污染源係指排放空氣污染物之物理或化學操作單元。另依同法第29條規定，在各級防制區

不得有從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送及其他操作，致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物之行為。二、本案廢輪胎堆置場本身並非空氣污染源，但若經人為蓄意縱火造成露天燃燒時，因點火燃燒為一物理化學操作單元，且有排放空氣污染物之事實，即符合前述污染源之定義。因廢輪胎之露天燃燒事件，對該處置場而言並非常態，主管機關倘查得火災之縱火人或查證係因該處置場所屬公司於廢輪胎回收過程管理失當所引起者，得依違反空氣污染防制法第29條規定處分該行為人。」

3.查本件被告於108年5月7日14時25分至7時30分現場稽查或處理情形：「……該址係為廢輪胎回收處理業……稽查時，該廠廢胎儲存區已燃燒中……本局於該廠周界發現有明顯粒狀物及異味散布於空氣中，核已違反空氣污染防制法第32條相關規定，予以告發處分……」有被告函覆環境稽查紀錄表及系爭場址現場照片可按（本院卷第147-153、249、251-254頁），足知原告之系爭現場廢輪胎貯存區確因火災燃燒致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物。但查，依火災調查資料內容係載「原告廢輪胎暫存區倉庫儲存室東北側附近起火，起火原因不明」之情，此有臺中市政府消防局提供火災調查資料內容可稽，復有原告提出廠區配置照片及圖示，及被告提供系爭場址現場照片可參（本院卷第99、101-109、147-153頁），且經臺中市政府消防局109年2月25日中市消預字第1090008481號函復本院：「三、另查旨揭公司歷年發生二次火災，火災原因研判如下：㈠107年12月11日18日54分（火災發生地點○○里區○○路○○號），起火原因研判以輪胎粉碎區作業線機組第二道鋼絲選機電源配線電氣因素引燃火災之可能性較大。㈡108年5月7日13時18分（火災

發生地點○○里區○○路○○○○號），起火原因研判：1.查起火處堆放廢輪胎為未絞碎處理之輪胎，一般橡膠輪胎均具有耐熱、耐磨之特性，菸蒂、蚊香等微小火源之熱能難以引燃橡膠輪胎，另查訪登嵙有限公司實際負責人羅瑞星先生訪談筆錄供述內容表示：『火災發生前並無人員在內部工作，最後1次進入儲存室是5月5日週日上午11點多』，故排除菸蒂、蚊香等遺留火種引燃火災之可能性。2.本案火災目擊者及報案人發現火災時，火勢已非常猛烈，又因火災現場經長時間劇烈燃燒及搶救調用大型機具開挖嚴重破壞，已無法研判門、窗是否有侵入破壞跡象、無法蒐證採樣易燃性液體成分，且火災現場範圍廣大，路口監視器拍攝範圍無法全面涵蓋，無證據可供判定縱火引燃火災之可能性。3.現場蒐證採樣電源開關箱內電源配線，送內政部消防署鑑定結果為熱熔痕，因火災現場經長時間劇烈燃燒及搶救調用大型機具開挖嚴重破壞，無證據可供判定電氣因素引燃火災之可能性。4、綜合上述研判，本案起火原因不明。」（本院卷第217-234頁）且本件亦無因其他證據顯示原告有從事燃燒或其他操作行為，因過失而導致系爭火災之情事；是以，原告有無從事燃燒致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物之事實認定部分，被告機關應依職權調查證據，尚難僅憑有燃燒之事實，即逕處以空污法第32條第1項第1款及第67條第1項規定之行為罰。

4.按107年8月1日修正空污法第32條第1項第3款，其修正說明如下：「……（三）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。」；本件原告雖提出廠區配置照片及圖示（本院卷第101-109頁），說明廠房作業區及廢輪○○○區○○路區隔，已盡

管理安全責任之詞；而依前揭3.所述臺中市政府消防局109年2月25日函文內容，就火災發生地點○○里區○○路○○○○號處，排除菸蒂、蚊香等遺留火種引燃火災之可能性，惟因「火災現場經長時間劇烈燃燒及搶救調用大型機具開挖嚴重破壞」，已無法研判亦無證據可供判定縱火引燃火災或電氣因素引燃火災之可能性，此種無法研判之狀況非得推認原告無管理不當情事。再本院審酌原告廠址16號及16-6號處所於107年3月14日有因消防安全檢查不合規定限期改善、複查之檢查紀錄表，及迄至108年1月7日目前施工中未營業之消防安全檢查紀錄（本院卷第220-224、230-233頁），系爭廠址16號及16-6號處所是否符合消防安全設備設置情形已有疑義；且原告提出其於108年4月28日、5月5日、5月9日至現場稽查之照片及相對位置圖，說明原告堆置廢輪胎的狀況雜亂，四散於貯存區外，及未符合廢輪胎回收貯存清除處理方法及設施標準所要求堆置時，須防止發生飛散、掉落、倒塌或崩塌等情事，有相關照片、位置圖及108年5月5日之環境稽查紀錄表、現場照片可參(本院卷第363-369、373-379頁），容認原告有「設施標準」第3條規定廢輪胎回收、貯存、清除方法及設施，應符合下列規定「三、貯存地點、容器、設施應經常保持清潔完整……」、「六、……廢輪胎應採取繩索捆綁、護網、擋樁、堵牆或其他必要措施，防止發生飛散、掉落、倒塌或崩塌等情事。」、「七、貯存區周圍……不可存放任何易燃性物質」等違反情形。是以，承上3.所述本件雖無證據顯示原告有從事燃燒或其他操作行為，或其他積極起火原因而致系爭火災，但原告上開堆置廢輪胎方法及廠區管理有違前揭「設施標準」第3條規定情事，則系爭火災發生地○○里區○○路○○○○號處，自有因物品管理不當，產

生堆置物自燃之事實，應堪認定；故被告辯述原告違反空污法第32條第1項第3款規定之詞，係屬有據。

㈤本件有無構成空污法第96條第1項第4款之情節重大？被告裁處最高額罰鍰500萬元，是否適法？

1.按「在各級防制區及總量管制區內，從事其他操作，致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣」，為構成行為時空污法第60條第1項及第31條第1項第1款違規行為之要件，至同法第82條第5款規定「大量排放空氣污染物，嚴重影響附近地區空氣品質者」之情形，則是對構成行為時空污法第60條第1項及第31條第1項第1款之違規行為予以處罰時，審酌決定其處罰範圍之裁量理由，前者為處罰之構成要件，後者則涉及法律效果，二者應有所區別（最高行政法院101年度判字第414號判決意旨參照）；故前述空污法第96條第1項規定：「第30條第1項第1款、……、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。……七、其他嚴重影響附近地區空氣品質之行為。」係屬審酌處罰範圍之裁量理由，而非處罰之構成要件，不以具有故意之主觀責任為限，倘為過失亦有適用。

2.依被告108年5月7日14時25分至7時30分之環境稽查紀錄表記載現場火勢由消防局動員25車次、48人持續搶救中之情，及現場照片可見燃燒火勢所致暗灰色及黑色濃煙密布、大量排放，造成明顯粒狀污染物逸散於空氣中之事實（本院卷第147-153、249、252-253頁）；且被告提出系爭火災發生當天即108年5月7日11時至同年月8日0時止之臺中市微型感測器PM2.5分布趨勢資料，亦見空品監測站監測結果稱「火災產生之煙流向上飄升，再藉由盛行風(北風系列)向南吹送，於17

:00時太平測站及大里測站PM1.0及PM2.5出現高值，霧峰及烏日測站則於18:00～20:00出現PM1.0及PM2.5高值，如圖1、圖2，其中PM1.0最高值為102μg/m3發生於20:00的烏日測站。PM2.5最高值為47μg/m3發生於18:00、20:00的霧峰測站(如表1)」之情，有相關監測數據及影像檔案可稽，亦有被告提出原告公司於○里區○○路16之6號設立輪胎貯存區火警空污受影響對象(108年5月7日至108年5月9日）之訪談結果（本院卷第155-178頁）；據上足見現場燃燒產生之黑煙濃度已超過各項檢測標準，其造成之污染已達嚴重影響空氣品質之程度，縱認原告非屬故意行為，惟依上開說明意旨，其情節已符合前述空污法第96條第1項第4款所稱情節重大之情形。

3.承上所述，本件原告之行為、依其情節已符合空污法第96條第1項第4款所稱情節重大情形；而依原告應回收廢棄物處理業申請登記申請表資料內容，均見其處理廢輪胎類項目之流程及處理量，亦有各貯存區規劃設置，並有火災緊急應變計畫書、消防演練內容紀錄及消防人員編組等（相關內容見原處卷），益見原告為應回收廢棄物處理業專業公司，對於其所處理廢輪胎類項目，自應有較高之注意義務及受責難程度。本件系○○里區○○路○○○○號處發生火災，導致大量濃黑煙粒狀污染物逸散於空氣中，嚴重影響附近地區之空氣品質，被告審認上開違規情節，依上開空污法第67條第1項規定及「裁罰準則」第3條之規定，裁處原告最高罰鍰500萬元，核未逾越法定裁量範圍，亦無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，且無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事；是原告主張原處分未依「裁罰準則」第3條第2項規定加以審酌考量，逕予裁處最高罰鍰500萬元，核有裁量瑕疵

違誤之詞，並非可採。

㈥綜上所述，本件被告以原處分認定原告違反空污法第32條第1項第1款之規定，雖有未洽，但被告業已追補同條項第3款之規定為裁罰依據，故被告依同法第67條第1項及第96條第1項第4款規定認定情節重大，處原告500萬元罰鍰，尚屬合法有據。訴願決定遞予維持，尚無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　27　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵩　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

（續上頁）

（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。
（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。
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　　109　　年　　8　　月　　27　　日

書記官　黃　靜　華