臺灣橋頭地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第15號

民國108年5月27日辯論終結

原　　告　泰宏工程行

代　表　人　顏蔚

被　　告　高雄市政府環境保護局

代　表　人　袁中新

訴訟代理人　邱義雄

訴訟代理人　蘇芳瑩

上列當事人間空氣污染防制法事件，原告不服高雄市政府中華民國108 年1 月16日高市府法訴字第10830064300 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：被告於民國107年4月12日7 時30分，派員前往高雄市○○區○○路○○○○○○號（下稱系爭場址）稽查，於系爭場址周界外，發現目視範圍內清楚可見明顯粒狀污染物。嗣進入查察發現系爭場址內堆置大量樹枝、木板、木屑等廢木材物品（以下簡稱系爭廢木材）處於燃燒之狀態，惟現場未設置粒狀污染物收集及處理設備，致產生明顯粒狀污染物，散布於空氣中，造成空氣污染之情事，爰以107年5月2日高市環局稽字第107346101000號函予以舉發，並給予陳述意見之機會。原告雖於同年5月17日提出書面意見，惟經被告審酌調查事實證據及陳述意見後，仍認原告違反行為時之空氣污染防制法第31條第1項第1款規定之事實明確，爰依同法第60條第1項、環境教育法第23條及公私場所違反空氣污染防制法應處罰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第3條等規定，於107年6月6日以高市環局空處字第00-000-000000號裁處書（下稱系爭裁處書），裁處原告新臺幣（下同）10萬元罰鍰及環境講習2小時之行政處分（下稱原處分）。原告不服，

提起訴願，經遭訴願決定駁回。原告仍表不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：系爭場址之實際負責人為訴外人吳裕民，原告僅係承攬系爭場址之木材破碎工作，而系爭場址僅有1件破碎機為原告所有，其餘重機具及原物料等均非原告所有；且晚上5點以後就不屬原告責任，本件火災是系爭廢木材於半夜自燃起火，此有高雄市政府消防局提供之火災調查資料內容附卷可稽，故如將本件空氣污染事件歸責於原告，實非妥適等語。原告並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

㈠原告對於上開時間在系爭場址內之系爭廢木材處，有燃燒之狀態，致產生明顯之粒狀污染物散布於空氣之事實，並不爭執。雖原告主張其係向吳裕民承攬工程於系爭場址進行木材破碎工作，且系爭場址係由吳裕民租賃，故本件應裁罰系爭場址之實際負責人吳裕民，而與原告無關云云。惟查，被告稽查人員發現露天燃燒致生污染之情事，遂於當場作成稽查紀錄，經詢問原告之員工黃榮俊（即原告代表人顏蔚之配偶），其表示廠區堆置大量廢木材（含樹枝、木板、木屑等），均要進行破碎為木屑而供日後買賣之用，並未陳述原告與吳裕民為工作承攬關係，且被告核認該系爭場址火災之行為人為「泰宏工程行」即原告，黃榮俊於現場並無提出任何異議，且亦配合出示原告之名片供被告稽查登載之基本資料。次查，火災現場告示看板-「高雄市政府消防局第四大隊第二中隊災害現場搶救資料」亦明載：「起火戶：泰宏工程行boss：黃榮俊」，被告即依據原告陳述意見及現場工廠型態等事實調查證據，核認原告為系爭場址火災空氣污染負責之行為人，於作成稽查紀錄單後，並當場向原告之員工黃榮俊說明於系爭場址大門及周界，發現系爭廢木材因火災燃燒產生明顯粒狀污染物，散布於空氣中，核已違反行為時空氣污染防制法第31條第1項第1款規定，依法予以舉發，黃榮俊亦親自於稽查紀錄單簽名確認無誤。

㈡次按，原告於107年5月15日陳述意見書、107年7月10日訴願書僅提及系爭廢木材係因不可抗力因素而發生自燃，且遲至107年8月30日提出訴願補充理由書時，方主張系爭場址之實際負責人為吳裕民，原告係向吳裕民承攬該處木材破碎工作之情事，並檢附系爭土地契約書、系爭土地工程承攬合約書，以資佐證主張屬實云云。惟查，系爭場址供原告堆置木材與堆積木屑、樹枝葉，用以製作農業用堆肥，又觀諸原告商業登記公示資料之營業項目載有：「園藝服務業」、「造林業」、「特殊林木經營業」等，與系爭場址所堆置之物具有相當之關聯，皆為原告所不爭執，且原告主張該等木材係供買賣（非供燃燒）；及黃榮俊名片上登載有系爭場址之地址及電話，足資證明原告為系爭場址之實際管理人及使用人，吳裕民應為系爭場址資金提供者，原告則為勞務人力及機具提供者，雙方實有商業營利合作關係。次查，系爭場址土地之承租人為吳裕民，該土地租賃契約書所載明之連帶保證人為黃榮俊，而黃榮俊又為原告代表人顏蔚之配偶，足證雙方非為單純承攬關係。且依一般社會通念，倘黃榮俊並非系爭該址負責人，自應於被告稽查時當場否認，並陳述吳裕民為系爭場址負責人，始屬合理，且本件之火災事件均由原告行使及維護其權利（稽查、陳述、訴願及火災調查資料申請），詎原告嗣後始主張吳裕民為系爭場址之實際負責人云云，容屬事後推諉之詞，顯不足採。

㈢再按行為時之空氣污染防制法第31條第1項第3款規定，在各級防制區及總量管制區內，不得有置放、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之行為。違反前述規定係屬行為罰，其告發對象應為污染行為人，倘污染行為係由承攬業務公司所屬人員所執行，因承攬業務公司對人員之教育訓練及空氣污染防制工作負有管理之責，其污染行為人應認定為承攬業務公司，此有行政院環境保護署（下稱環保署）99年2月3日環署空字第0990003638號函釋參照。故縱認原告與吳裕民有工程承攬契約存在，即吳裕民為

名義負責人，然實際執行廢木材破碎及堆置工作之人為原告，即原告為實際之管理人及使用人，況原告於系爭場址亦有從事木材處理、堆肥等營業行為，則依上開環保署函釋意旨，空氣污染防制法第31條第1項第1款至第6款規定係屬行為罰，即「行為責任優於狀態責任」，原告既是系爭場址實際污染行為人，對空氣污染防制工作負有管理之責，亦係違法告發對象污染行為人。從而，原告違反行為時之空氣污染防制法第31條第1項第1款規定之事實明確，依同法第60條第1項、第75條、裁罰準則第3條及環境教育法第23條第2款等規定，被告裁處原告10萬元整罰鍰及環境教育講習2小時之處分，並無違誤等語，資為抗辯。被告並答辯聲明：原告之訴駁回。

四、本件如事實概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明於卷，並有被告107年4月12日公害案件稽查記錄工作單（參原處分卷第4頁）、稽查照片（參原處分卷第5-12頁）、原告商業登記公示資料（參原處分卷第13頁）、環保報案中心陳情案件處理電腦管制單（參原處分卷第16頁）、被告107年5月2日高市環局稽字第10734610100號通知原告陳述意見函及送達證書（參原處分卷第17-19頁）、原告107年5月15日陳述意見書（參原處分卷第21頁）、高雄市政府消防局提供火災調查資料內容（參原處分卷第22頁）、原處分（參原處分卷第24頁）、被告107年6月8日高市環局稽字第10735448000號函及送達證書（參原處分卷第26-28頁）、原告107年7月6日訴願書（參原處分卷第29-31頁）、原告107年8月23日訴願補充理由書（參原處分卷第35-37頁）、系爭承攬契約書（參原處分卷第38-39頁）、系爭土地租賃契約書（參原處分卷第40頁）、訴願決定書（參原處分卷第60-69頁）等件，暨原處分卷宗及訴願卷宗分別附卷可稽，洵堪認定。本件兩造之爭點厥為：原告是否有違反空氣污染防制法第31條第1項第1款之違章行為？本件之裁罰對象是否有誤？被告據以裁處如原處分所示，是否適法？

五、本院之判斷：

㈠按行為時之空氣污染防制法第31條第1項第1款及第2項分別規定：「在各級防制區及總量管制區內，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。」、「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60條規定：「（第1項）違反第31條第1項各款情形之一者，處新臺幣5千元以上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100萬元以下罰鍰。（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，按日連續處罰；情節重大者，得命其停止作為或污染源之操作，或命停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可證或勒令歇業。」第75條規定：「（第1項）依本法處罰鍰者，其額度應依污染程度、特性及危害程度裁處。（第2項）前項裁罰準則由中央主管機關定之。」又空氣污染行為管制執行準則第3條規定：「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條第1款規定：「主管機關執行本法第31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。‧‧‧。」另裁罰準則第1條規定：「本準則依空氣污染防制法（以下簡稱本法）第75條第2項規定訂定之。」第3條規定：「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。‧‧‧。」，而依「公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則附表」之規定：「違反條款：第31條第1項（於各級防制區有污染空氣之行為）。污染程度（A）違反者由各級主管機關依個案污染程度自行裁量，A=1-3；危害程度因子（B）1.污染行為有涉及毒性污染排放且稽查當時可查證者B= 1.5，2.其他違反情形者B=1；污染特性（C）C =違反本法發生日（含）前1年

內違反相同條款累積次數；應處罰鍰計算方式（新臺幣）：A× B× C×(　　)．

第23條第2款規定：「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）或其他組織有下列各款情形之一者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體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小時以下之環境講習：．．．。二、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5千元以上罰鍰。」

㈡經查，被告於107年4月12日7時30分，派員前往系爭場址稽查，於系爭場址周界外發現目視範圍內清楚可見明顯粒狀污染物，進入查察發現系爭場址內堆置系爭廢木材，處於燃燒之狀態，惟現場未設置粒狀污染物收集及處理設備，致產生明顯粒狀污染物，散布於空氣中，造成空氣污染，被告稽查人員乃於現場作成稽查紀錄單，由原告之員工黃榮俊確認無誤簽名。被告核認原告行為時之違反空氣污染防制法第31條第1項第1款規定，被告遂予舉發，嗣原告提出陳述意見後，被告續依空氣污染防制法第60條第1項及裁罰準則之規定，於107年6月6日以原處分裁處原告10萬元整，並依環境教育法第23條第2款之規定處原告2小時環境講習等情，此有被告107年4月12日稽查紀錄工作單（參原處分卷第4頁）、稽查照片（參原處分卷第5-12頁）、環保報案中心陳情案件處理電腦管制單（參原處分卷第16頁）、被告107年5月2日高市環局稽字第10734610100號通知原告陳述意見函及送達證書（參原處分卷第17-19頁）、原告陳述意見書（參原處分卷第21頁）、原處分（參原處分卷第24頁）、被告107年6月8日高市環局稽字第10735448000號函及送達證書（參原處分卷第26-28頁）等件在卷可稽。且原告對於在系爭場址內，因有堆置大量樹枝、木板、木屑等廢木材物品，於107年4月12日3時41分產生自燃之狀態，致造成空氣污染之情事等情，亦不爭執，自堪信為真實。

㈢原告雖主張：系爭場址非屬原告所承租管理，實際負責人為吳裕民，應以吳裕民為裁處對象云云。惟查，依據上開之稽查紀錄工作單上所載（參原處分卷第4頁），本件「稽查對象」欄位之名稱、電話、地址、登記編號及負責人（代表人或管理人）等資料，均係登載原告「泰宏工程行」，且在場會同稽查之原告代表人配偶黃榮俊，亦未就上開稽查紀錄之記載提出任何異議，且稽查紀錄又係由黃榮俊親自簽名，足徵黃榮俊對於本件違規情節，於稽查時並無爭執。又被告於作成系爭裁處書前，已將107年5月2日高市環局稽字第0000000000000號舉發通知函（參原處分卷第17-18頁），以原告登記營業所地址「高雄市○○區○○路○○號9樓」完成送達，此亦有送達證書可稽（參原處分卷第19頁），且被告於上開舉發通知函業已敘明：「・・・五、請貴公司於旨揭期限內檢具相關證明文件資料向本局提出陳述意見，為事實及法律上之陳述，逾期未提出或陳述意見無理由者，將依空氣污染防制法第60條第1項處新臺幣10萬元以上100萬元以下罰鍰。」等語（參原處分卷第17-18頁），故被告業已踐行行政程序法第39條規定應給予處分相對人陳述意見機會之程序。衡諸社會一般通念及經驗法則，倘本件空氣污染事件之裁處對象確實有誤，原告於收受被告前揭舉發通知函後，自當就系爭場址之實際負責人為吳裕民部分，極力辯明，惟原告就被告舉發之違規事實，均未為如此陳述，而係遲至提起訴願時，在其訴願補充理由書及本件行政訴訟時，始主張吳裕民為實際負責人，故應由吳裕民負責云云，顯與常情不符，是其此部分主張，是否為真實，已有可疑。縱如原告之主張，系爭場址之實際負責人為吳裕民，按行為時之空氣污染防制法第31條第1項第1款規範之主體為從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作之法人或自然人，又空氣污染防制法施行細則第24條第1項規定其他操作指分解、合成、篩選、乾燥、氧化、微波利用、噴灑、切割、粉碎或裝卸。準此，空氣污染防制法第31條係行為罰，違反該規定者，應

以實際從事污染行為之行為人為處分對象。次按行政責任類型上，除因責任人自己之行為而肇致公共秩序或公共安全之危害的行為責任外，尚有所謂非責任人自己行為所致之狀態責任，亦即有時基於土地資源的珍貴性、不可或缺性以及行政機關之人力、物力有其侷限性之本質，法律乃課與土地所有人維護土地義務，土地所有人若未盡維持土地義務即加以科罰，以符合環境保護之目標。惟於就同一違法事實有行為責任人與狀態責任人存在時，則應認行為責任人優於狀態責任人，選擇行為責任人為裁罰對象（參黃啟禎著，干涉行政法上責任人之探討，收錄於當代公法新論（中），翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，91年7月初版，第295至309頁及第319頁；李惠宗著，行政法要義，91年10月2版，第520頁）。復參最高行政法院95年1月24日庭長法官聯席會議決議要旨：「依84年8月2日修正公布之建築法第90條第1項（相當於現行建築法第91條第1項第1款）之規定，對於違反同法第73條後段（相當於現行建築法第73條第2項）規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人。建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。於本題情形，擅自變更使用者為乙，如建築主管機關已對乙處罰，並已足達成行政目的時，即不得對甲處罰。」等語。同認行為責任優先狀態責任。則行政機關於違章裁罰時，如同時有行為責任及狀態責任者，應選擇行為責任優先於狀態責任。同屬狀態責任，則有直接管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）而受處罰，則置直接應負責任之人免受處分，而處分次要責任之人，即非適法。

㈣再按行政罰法第10條第1項規定：「對於違反行政法上義務

事實之發生，依法有防止之義務，而能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。」職是，空氣污染防制法第31條第1項第1款既明文規定在各級防制區及總量管制區內，從事燃燒、融化、煉製、研磨、鑄造、輸送或其他操作，不得產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物。負責施作該木材破碎工程之承攬人，對於其所管領之工地範圍內有從事木材破碎等行為者，即負有採取適當防制措施，以防止工程發生污染空氣之義務。另依高雄市政府消防局107年5月15日火災調查資料載明：「起火處為東側室外木屑堆附近，起火原因係物品自燃引起火災可能性較大」等語（參原處分卷第22頁）。而原告承攬系爭場址之木材破碎工程，則實際執行廢木材破碎及堆置工作之原告，即應為系爭廢木材之實際管理人及使用人，況且原告於系爭地址亦有從事木材處理、堆肥等營業行為，更應善盡妥善監督管理之責任。詎系爭場址因堆置之木材自燃而引起火災，顯見原告未善盡維護及督導系爭場址之木材管理作業，至臻明確，其縱未有故意，亦難認無過失。倘原告係以消極不作為之方式，致達到發生與積極行為相同之結果，核屬不作為之行政不法行為，換言之，縱認原告僅為系爭場址之承攬人，惟原告如怠於防止危害之發生，仍屬行為時之空氣污染防制法第31條第1項第1款之課責對象。故原告以系爭場址之實際負責人為吳裕民為由，而認被告裁罰對象錯誤云云，難認有據。從而，被告斟酌原告之陳述與調查事實及證據之結果，核認本件空氣污染之行為人為原告，並以原告確有違反空氣污染防制法第31條第1項第1款規定，予以舉發，續以同法第60條第1項規定、裁罰準則第3條及環境教育法第23條第2款等規定，予以裁處如原處分，於法並無不合。原告此部分主張，亦屬無據。

六、綜上所述，原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，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，核與判決之結果並無影響，爰不逐一論列，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條、第218條、民事訴訟法第85條第1項前段、第385條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　17　　日

行政訴訟庭　法　官　楊富強

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　17　　日

書記官　邱秋珍