臺灣橋頭地方法院行政訴訟判決

108年度簡字第42號

民國108年10月28日辯論終結

原　　告　財億貨運有限公司

代　表　人　簡義鋒

訴訟代理人　楊申田律師

　　陳思道律師

被　　告　高雄市政府環境保護局

代　表　人　吳家安

訴訟代理人　王宗政

　　鄭郁蒨

　　黃文成

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6月19日高市府法訴字第10830489400 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、程序事項：被告之代表人原為袁中新，於訴訟繫屬中變更為吳家安，業經其於民國108年9月3日具狀聲明承受訴訟（本院卷第93-94頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：原告所屬車牌000-00號營業貨運曳引車（下稱系爭車輛），於107年11月15日行經高雄市○○區○○路及大中路口（下稱系爭路口）時，因系爭車輛載運瀝青混凝土（AC），車斗未依規定覆蓋防塵網，遭高雄市政府警察局左營分局交通分隊員警查獲，並移請被告查處。被告依據上開員警移交證物內容，發現系爭車輛涉有違反空氣污染防制法第23條第2項暨固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法（下稱固定污染源管理辦法）第6條第1款規定之情事，乃於107年12月22日以高市環局空字第107462529 00號函通知原告，依「違反固定污染源逸散性粒狀污染物空氣

污染防制設施管理辦法之缺失記點及處理原則」（下稱缺失記點及處理原則）查核缺失點數10點，並給予原告陳述意見機會，原告雖於同年12月28日提出意見陳述，惟經被告審酌調查事實證據及原告意見之陳述後，核認原告違反空氣污染防制法第23條第2項規定之事實明確，爰依同法第62條第1項第4款、環境教育法第23條等規定，於108年3月6日以高市環局空處字第00-000-000000號裁處書（下稱本件裁處書），裁處原告新臺幣（下同）10萬元罰鍰及環境教育講習2小時之處分（下稱原處分），原告對上開原處分不服，提起訴願後，經高雄市政府以108年6月19日高市府法訴字第000000000000號訴願決定予以駁回，原告猶表不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告之主張：

（一）本件「瀝青混凝土（AC）」運往所欲使用之道路過程，並非固定污染源管理辦法所欲管制之範圍：

1.依據固定污染源管理辦法第2條第1款規定：「逸散性粒狀污染物質：指因人為或自然的破壞、擾動或風蝕作用，致物質本身或其表面附著之粒狀物散布於空氣者。」，再參行政院環境保護署（下稱環保署）所頒布之瀝青拌合業逸散性粒狀污染物防制技術手冊（下稱防制技術手冊）載明略以：「・・・七、運輸作業：運輸作業逸散粒狀污染物來源包含砂石車載運物料逸散、車行揚塵及道路污染等，依序說明如下：（一）砂石車運輸砂石原料，倘車斗未緊密覆蓋，高速行駛下，載運物料沿途飛散或掉落路面，造成揚塵污染；或因載運物料含水率高，沿途滴落污水、污泥至路面，造成道路污染。（二）砂石車或裝卸機具行駛於瀝青拌合廠內，因擾動地面塵土，使其捲揚，逸散至空氣中。（三）砂石車車體及輪胎沾粘、夾帶沙土，倘未清洗乾淨，直接駛出瀝青拌合廠，使附近道路表面因沙土等附著，造成與乾淨路面有顏色差異之情形。」等語。

2.綜上可知，立法者係著重所謂物質本身或其表面附著之粒

狀物飛揚散布於空氣，影響空氣品質之行為，並非所有與「瀝青」相關製程或運輸程序，均屬受規範之「逸散性粒狀污染物質」。此節若以「瀝青」為例，包含瀝青原物料即砂石進廠過程、進廠後瀝青拌合、乾燥、露天堆置等容易揚塵散布之過程等，蓋立法者著重前開過程之防止揚塵粒狀物散布於空氣，亦即形成拌合後之「瀝青」前之可能揚塵過程，至於拌合完畢後之瀝青成品運往所欲使用之道路過程中，則非所欲管制之範圍。次按固定污染源管制辦法第3條規定：「本辦法適用對象，指附表一所列會產生逸散性粒狀污染物之公私場所固定污染源。但不包括營建工地。」而該條附表則僅含「瀝青拌合業及其他具有右列製造程序之行業──瀝青拌合程序」，僅指拌合程序，不及拌合後之運輸程序，蓋已拌合之「瀝青混凝土(AC)」已熔合，如何逸散至空氣中？

3.按「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」行政罰法第4條定有明文。查處罰法定主義為行政機關應遵守之原則，既然並無任何法令規定所謂「瀝青混凝土(AC)」屬逸散性粒狀污染物，則依法不應處罰。

（二）系爭路口並非固定污染源管理辦法第3條所欲規範之「公私場所」：

1.查依固定污染源管理辦法第3條規定：「本辦法適用對象指附表一所列會產生逸散性粒狀污染物之『公私場所固定污染源』」，次按環保署95年5月2日環署空字第0950031557號函釋載明，空氣污染防制法中所稱之「公私場所」，包含工商廠場及非工商廠場，如公司、工廠（場）及商業場所等，復按依固定污染源管制辦法第3條所訂定之附表一均律定砂石採集業、採礦業、水泥製造業、鋼鐵冶煉業等等「場內」作業即明，不包含系爭地點之公共道路。

2.次按固定污染源管理辦法第6條規定：「公私場所以車輛運輸逸散性粒狀污染物質，應設置或採行下列有效抑制粒

狀污染物逸散之設施：・・・二、公私場所內供運輸車輛通行之路徑及區域，應鋪設混凝土、瀝青混凝土或鋼板，且不得有路面色差。但其位於堆置區及礦區者，得鋪設粗級配或粒料，並於作業期間灑水，使表面保持濕潤。三、運輸車輛離開公私場所前，應以加壓沖洗設備清洗車體及輪胎，其表面不得附著逸散性粒狀污染物質。公私場所門口及其延伸十公尺之路面，不得有運輸車輛帶出之逸散性粒狀污染物質。・・・」可知，上開管理辦法僅規定運輸車輛離開公私場所前之防止污染措施，與公眾道路無涉，且依常理判斷，公眾道路並無法鋪設混凝土、瀝青混凝土或鋼板以防止色差，故系爭路口並非固定污染源管理辦法所欲規範之「公私場所」。

（三）綜上所述，原處分及訴願決定認事用法實屬違法，爰依法提起本件訴訟等語。原告並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

四、被告則以：

（一）依據空氣污染防制法第23條規定意旨，公私場所應有效收集各種空氣污染物，並維持其空氣污染防制設施或監測設施之正常運作，而固定污染源管理辦法係依空氣污染防制法授權訂定之防制設施管理辦法，應依公私場所現況（貨運行業）加強其所有車輛覆蓋及其他防制作業。

（二）原告雖主張：其並非固定污染源管理辦法之規範對象云云。惟查，原告以所有系爭車輛載運瀝青，並有因人為擾動的載運作用，致瀝青或其表面附著之粒狀物散布於空氣之風險，核屬從事逸散性粒狀污染物運輸作業之貨運業，即為固定污染源管理辦法第3條規定所稱會產生逸散性粒狀污染物之公私場所固定污染，自屬該管理辦法適用對象，依同管理辦法第6條第1款規定，應設置或採行有效抑制粒狀污染物逸散之設施。然原告所有之系爭車輛於從事前開運輸作業時，有未以封蓋（防塵網、布）緊密覆蓋貨箱之事實，此有存證照片附卷可稽，足堪認定，則無論其是否

確產生明顯之粒狀污染物，業已違反前開空氣污染防制法第23條；及固定污染源管理辦法第6條第1款因空氣污染防制目的所為之規定。另依據環保署98年5月11日環署空字第0980040884號函釋意旨略以：「・・・有關運輸車輛未依規定覆蓋或設置污水收集設施，是否可依本條文對車輛之司機（或所有人）逕行開單告發部分，依本辦法，倘車輛未依規定妥善做好覆蓋及污水收集設施，逸散粒狀污染物或滴落污水、污泥或掉落逸散性粒狀污染物質於地面污染環境，經稽查確認違規情節屬實者，如車輛屬公私場所所有，處分對象為公私場所，如屬貨運業者（個人）所有，則處分對象為貨運業者（個人）。・・・」，亦肯認貨運業者為固定污染源管理辦法第3條規定之適用對象。

（三）原告所有之系爭車輛載運瀝青產品未覆蓋防護網之地點，係位於高雄市○○區○○路與大中路口之供公眾通行之公共道路區域，顯已違反固定污染源管理辦法之缺失記點及處理原則，運輸車輛未使用密閉式貨箱，或未以封蓋緊密覆蓋貨箱，記缺失10點，且原告對上開事實並無異議，被告應逕依違反固定污染源管理辦法規定處分，於法並無不合。至於原告主張並無拍攝到粒狀污染物散布於空氣中一節，核與違反空氣污染防制法第32條第1項第1款規定，於空氣污染防制區及總量管制區內從事輸送行為，須致產生明顯之粒狀污染物，散布於空氣或他人財物，始得對污染行為人依同法第67條規定裁處之情事，二者之立法目的及構成要件，容有不同。是原告前開主張，核屬對本件之事實認定及法律適用，容有誤解，委不足採。被告係依法裁處，尚無不當等語，資為抗辯。被告並聲明：原告之訴駁回。

五、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108年3月6日高市環局空字第10830016800號函（參本院卷第23-25頁）、本件裁處書（參本院卷第27頁）、訴願決定書（參本院卷第31-37頁）、舉發違反道路交通管理事

件通知單（參本院卷第39頁）、被告107年12月22日高市環局空字第10746252900號函（參本院卷第41-42頁）、舉發照片（參本院卷第43頁）、防制技術手冊（參本院卷第45-58頁）、原告庭呈資料照片（參本院卷第99-103頁）、原告陳述意見狀（參原處分卷第18-21頁）、經濟部商工登記公示資料（參原處分卷第47頁）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：原告以系爭車輛載運瀝青混凝土（AC），因車斗未依規定覆蓋防塵網之行為，是否為固定污染源管理辦法所規範之對象？原告是否有違反空氣污染防制法第23第2 項所規定之違章行為？被告據以裁處如原處分所示，是否適法？

六、本院之判斷：

（一）按空氣污染防制法第23條規定：「（第1項）公私場所應有效收集各種空氣污染物，並維持其空氣污染防制設施或監測設施之正常運作；其固定污染源之最大操作量，不得超過空氣污染防制設施之最大處理容量。（第2項）固定污染源及其空氣污染物收集設施、防制設施或監測設施之規格、設置、操作、檢查、保養、紀錄及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」同法第62條第1項第4款規定：「（第1項）公私場所有下列情形之一者，處新臺幣二萬元以上一百萬元以下罰鍰；・・・其違反者為工商廠、場，處新臺幣十萬元以上二千萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業：・・・四、違反第二十三條第一項規定或同條第二項所定辦法有關空氣污染物收集、防制或監測設施之規格、設置、操作、檢查、保養、記錄及管理事項之規定。・・・」次按環境教育法第23條規定：「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，經處分機關處分停工、停業或新臺

幣五千元以上罰鍰者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境保護權責人員接受一小時以上八小時以下環境講習。」；又環保署依上開空氣污染防制法第23條第2項授權發布施行之固定污染源管理辦法，其第2條規定：「本辦法專用名詞定義如下：一、逸散性粒狀污染物質：指因人為或自然的破壞、擾動或風蝕作用，致物質本身或其表面附著之粒狀物散布於空氣者。・・・四、防塵網：指製作成網狀，具抑制粒狀污染物逸散功能之設施。五、防塵布：指以布料、帆布或塑膠布等材料製作，具抑制粒狀污染物逸散功能之設施。・・・十三、路面色差：指道路表面因沙土等粒狀污染物附著，造成與乾淨路面有顏色差異之情形。・・・」、第4條第1項規定：「公私場所堆置逸散性粒狀污染物質，應設置或採行下列有效抑制粒狀污染物逸散設施之一：一、堆置於封閉式建築物內。二、除出入口外，堆置區四周應以防塵網或阻隔牆圍封，其總高度應達設計或實際堆置高度1.25倍以上。三、覆蓋防塵布或防塵網，覆蓋面積應達堆置區面積百分之80以上。四、噴灑化學穩定劑，噴灑面積應達堆置區面積百分之80以上。五、設置自動灑水設備，灑水範圍應涵蓋堆置區域，並於堆置期間噴灑，使堆置物保持濕潤。」第6條規定：「公私場所以車輛運輸逸散性粒狀污染物質，應設置或採行下列有效抑制粒狀污染物逸散之設施：一、運輸逸散性粒狀污染物質之車輛應使用密閉式貨箱，或以封蓋緊密覆蓋貨箱，封蓋採防塵布或防塵網者，應捆紮牢靠，邊緣應延伸覆蓋至貨箱上緣以下至少15公分。」、又環保署為使直轄市、縣（市）主管機關對於防制設施管理辦法規定，有一致之處理方式及符合比例原則，於100年2月11日以環署空字第1000010730號令訂定發布「缺失記點及處理原則」第2點及第3點規定：「二、違反本辦法規定之缺失記點如下：（一）未依本辦法規定設置或採行污染防制設施者，記10點。（二）雖設置防

制設施，但未符合本辦法規定者，記4點。（三）違反本辦法規定之缺失記點，詳如附表。三、違反本辦法規定之缺失記點處理原則如下：（一）稽查當次之缺失點數合計未達10點者，應要求公私場所限期改善；屆期未改善或未完成改善者，依違反本辦法規定處分。（二）稽查當次之缺失點數合計在10點以上者，逕依違反本辦法規定處分。」另依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：「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。」該附表：「違反條款：第23條第2項。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=1.0~3.0。危害程度（B）：B=1.0。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× 10萬元」，合先敘明。

（二）次按環保署104年6月29日環署空字第1040046661號函釋載明略以：「・・・二、依固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法（以下稱管理辦法）第6條第1款規定，公私場所以車輛運輸逸散性粒狀污染物質，應依該款規定設置或採行有效抑制粒狀污染物逸散之設施。該條文內容並無因地點之不同（如公私場所內部或外部），而可免除該管理辦法規範之但書（排除）規定。違反管理辦法規定者，依空氣污染防制法第56條規定處分。另查管理辦法附表1序號9規定，從事逸散性粒狀污染物質運輸作業之貨運業，屬本辦法適用對象，法已明定。三、・・・查載運逸散性粒狀污染物質之運輸車輛包含2種污染源，一為車輛排放廢氣，係因車輛本身動力而改變位置，依空氣污染防制法施行細則第3 條之定義，屬移動污染源；二為被載運之逸散性粒狀污染物質，不因本身動力而改變位置，係屬固定污染源。又查管理辦法規範之污染源為逸散性粒狀污染物質（固定污染源），且貨運業為管理辦法適用

對象，其以運輸車輛（運輸工具）載運逸散性粒狀污染物質，自應受該管理辦法所規範，違規即應受罰。四、另本案運輸車輛執行逸散性粒狀污染物質運輸作業，如亦有空氣污染防制法第31條第1項各款所定之空氣污染行為，則可依同法第60條規定處分。・・・」等語，復按環保署98年8月28日環署空字第0980072542號函釋載明：「・・・二、依前揭辦法第6條規定，公私場所以車輛運輸逸散性粒狀污染物質，應設置或採行有效抑制粒狀污染物逸散之設施，主要在規範車輛運輸逸散性粒狀污染物質過程中，應妥善做好空氣污染防制措施，以避免逸散粒狀污染物質或掉落含粒狀物之污水、污泥，進而引起揚塵，造成空氣污染情形。三、倘車輛裝載之瀝青屬逸散性粒狀污染物質，則屬適用本辦法管制對象，該車輛應設置或採行有效抑制粒狀污染物逸散之設施。若其車體可承載溫度高達120度之瀝青，自有適用材料可作為覆蓋或設置可行之抑制粒狀污染物逸散之設施。且前揭辦法已給予業者約半年緩衝期，予以改善，爰此，本案仍應依前揭規定辦理為宜。倘確有困難者，得依該辦法第11條規定，提出替代之方法，報請直轄市或縣（市）主管機關同意後為之。或依空氣污染防制法第45條規定，請目的事業主管機關協助輔導改善。」等語。再按環保署98年5月11日環署空字第0980040884號函釋意旨略以：「・・・有關運輸車輛未依規定覆蓋或設置污水收集設施，是否可依本條文對車輛之司機（或所有人）逕行開單告發部分，依本辦法，倘車輛未依規定妥善做好覆蓋及污水收集設施，逸散粒狀污染物或滴落污水、污泥或掉落逸散性粒狀污染物質於地面污染環境，經稽查確認違規情節屬實者，如車輛屬公私場所所有，處分對象為公私場所，如屬貨運業者（個人）所有，則處分對象為貨運業者（個人）。・・・」等語。按上開環保署函釋，乃空氣污染防制法之主管機關環保署本於其權責，為執行空氣污染防制法之細節性、技術性事項所為解釋，合

乎空氣污染防制法之立法意旨，亦未逾越母法之限度，本院自得予以援用。

（三）經查，本件原告為汽車運輸業者，系爭營業貨運曳引車為其所有，被告以系爭車輛於107年11月15日載運瀝青混凝土（AC）行經系爭路口時，未依上揭固定污染源管理辦法第6條第1款規定於車斗覆蓋防塵網之行為事實，有舉發違反道路交通管理事件通知單（參本院卷第39頁）、舉發照片（參本院卷第43頁）等件附卷足稽。另原告對於有以系爭車輛載運瀝青混凝土（AC），且並未覆蓋防塵網之事實，亦不爭執，應堪認定屬實。

（四）原告雖主張：瀝青混凝土並非固定污染源管理辦法所欲管制之逸散性粒狀污染物質，且系爭路口亦非上開辦法第3條規定之「公私場所」，故伊並非固定污染源管理辦法之規範對象云云。經查，所謂逸散性粒狀污染物質，係指因人為或自然的破壞、擾動或風蝕作用，致物質本身或其表面附著之粒狀物散布於空氣者，固定污染源管理辦法第2條定有明文。且依上開環保署之函釋意旨可知，被載運之逸散性粒狀污染物質，不因本身動力而改變位置，即屬固定污染源，又固定污染源管理辦法內容並無因地點之不同（如公私場所內部或外部），而可免除該管理辦法規範之但書（排除）規定；又從事逸散性粒狀污染物質運輸作業之貨運業，亦屬固定污染源管理辦法之適用對象；倘車輛裝載之瀝青屬逸散性粒狀污染物質，亦屬上開管理辦法管制對象，若系爭車輛屬公私場所所有，處分對象為公私場所，如屬貨運業者所有，則處分對象為貨運業者。經查，本件原告既屬貨運業者，此有經濟部商工登記公示資料可據（參原處分卷第47頁），則原告以其所有系爭車輛載運瀝青，並有因人為擾動的載運作用，導致瀝青或其表面附著之粒狀物，有散布於空氣之風險，核屬從事逸散性粒狀污染物運輸作業之貨運業，自應受上開固定污染源管理辦法之規範，且系爭車輛應依規定於車斗覆蓋防塵布。從而

，被告機關於發現原告所屬之系爭車輛有前開違章行為，而以原告有違反空氣污染防制法第23條第2項之規定，依同法第62條第1項第4款、裁罰基準及環境教育法第23條第2款等規定，裁處原告罰鍰10萬元及環境講習2小時之處分，核無違誤。

（五）綜上所述，原告以所有系爭車輛載運瀝青，並有因人為擾動的載運作用，致瀝青或其表面附著之粒狀物散布於空氣之風險，核屬從事逸散性粒狀污染物運輸作業之貨運業，即為固定污染源管理辦法第3條規定所稱會產生逸散性粒狀污染物之公私場所固定污染，自屬該管理辦法所規範之適用對象，依同管理辦法第6條第1款規定，自應設置或採行有效抑制粒狀污染物逸散之設施。然原告所有之系爭車輛於從事前開運輸作業時，有未以封蓋（防塵網、布）緊密覆蓋貨箱之事實，如上說明。則被告核認原告有違反空氣污染防制法第23條第2項規定之事實明確，爰依同法第62條第1項第4款、環境教育法第23條等規定，以原處分裁處原告10萬元罰鍰及環境教育講習2小時之處分，核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

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，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　11　　月　　18　　日

行政訴訟庭　法　官　楊富強

上為正本係照原本作成。

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　　11　　月　　18　　日

書記官　邱秋珍