高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@107年度訴字第

民國109年2月4日辯論終結

原　　告　和桐化學股份有限公司

代　表　人　楊猷傑

訴訟代理人　周玉蘭　律師

　　林石猛　律師

上　一　人

複代理人　陳建宏　律師

被　　告　高雄市政府環境保護局

代　表　人　王玨

訴訟代理人　范仲良　律師

上列當事人間水污染防治法事件，原告不服高雄市政府中華民國107年5月3日高市府法訴字第10730329400號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

被告代表人原為蔡孟裕，嗣於本件訴訟審理中先後變更為張瑞暉、袁中新、吳家安、王玨，並經被告新任代表人分別具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）原告在高雄市○○區○○○巷0號之廠區（下稱系爭廠區）從事化工業，並領有高雄市政府核發之高市府環水排許

字第00000-00號水污染防治許可證（下稱系爭許可證）。系爭廠區於民國106年5月30日上午8時30分因煤油槽T2液位控制計故障，造成煤油自槽頂呼吸閥溢流。現場雖有設置防溢堤，然因防溢堤底部排水閥開啟而造成5至6公噸煤油洩漏至後勁溪。被告則於同日上午9時33分接獲原告書面通報上開煤油洩漏情事。

（二）被告就上開煤油洩漏事件於106年6月6日發函通知原告陳述意見，嗣經被告審酌事實證據及原告陳述之意見後，仍認定原告違反水污染防治法（下稱水污法）第28條規定且屬情節重大情形，乃依同法第51條第2項、第73條第5款、第7款、違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則（下稱裁罰準則）第6條及行為時環境教育法第23條第2款，以106年6月26日高市環局水處字第00-000-000000號執行違反水污法案件裁處書（下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）600萬元罰鍰，並處環境講習8小時。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、原告並無違反水污法第28條第1項前段之情事：

（1）原告立即關閉儲槽區防油堤雨水排水閥及雨水閘門，逕流放流口之排水道用吸油棉除油，並將油水分離池及儲槽區防溢堤內之煤油回收，以防止煤油再有外洩情事之發生。9時通報被告、經濟部工業局仁大工業區服務中心（下稱仁大管理中心）、高雄市政府經濟發展局（下稱經發局），立即動員廠內現有人力並緊急召回端午節休假之主管及人員投入處理工作。立即派員至竹後大排、竹子門、楠陽高架橋（高楠公路）、德民橋、惠民橋

、益群橋、右昌大橋、興中制水閘門等處置攔油索、攔油柵及使用吸油棉除油，以控制並縮小污染範圍。向仁大管理中心調借攔油索、吸油棉。增調包商卓盛企業有限公司人員於106年5月31日至同年6月3日，每日增派人員全力投入清除浮油工作。租用救生艇，協助將浮油快速集中回收處理。是原告於事件發生後依緊急應變措施立即關閉儲槽區防溢堤雨水排水閥及雨水閘門，投入所有能動員之人力、物力，全力置攔油索、攔油柵，在第一時間內限制或縮小污染影響範圍，將危害降低，顯已遵循行政院環境保護署（下稱環保署）公告之緊急應變措施內容為執行，並無「未採取維護及防範措施」或「未立即採取緊急應變措施」之情事，所為與水污法第28條第1項前段規定有間，被告認定原告有違水污法第28條之事實，應屬有誤。

（2）被告於本院107年10月9日準備程序表示原告就本件事故之發生，同時違反水污法第28條第1項前段及中段等規定，作為原處分之裁罰理由。然原處分既已認定原告「設置煤油貯存設備，有疏漏污染物至水體之情事」，則縱使原告於前階段該當水污法第28條第1項前段所定有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞之情事（原告對此仍否認），然該部分行為事實業經後階段該當水污法第28條第1項中段所定有疏漏致污染水體之行為所吸收，自不應再論以疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞之行為。從而，被告認定原告對本件事故之發生亦違反水污法第28條第1項前段規定之要件，適用法律錯誤。

（3）現行水污法第28條第1項前段及中段係於91年4月25日修正，其立法理由記載：第1項明定事業或污水下水道系

統應防範其輸送或貯存設備，疏漏污染物或廢（污）水污染水體，若有發生應採取緊急措施，並通知當地主管機關。可知第1項前段規定「應採取維護或防範措施」係明定「事業或污水下水道系統應防範其輸送或貯存設備」。由此可知水污法第28條第1項前段乃規定事業或污染下水道系統設置之輸送或貯存設備，即有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞者，應採取維護及防範措施係指應有防範其輸送或貯存設備而言。原告所有編號T2煤油儲槽為碳鋼材質，底部舖面為水泥，就地上油品貯存設施已設置防溢堤，防溢堤高度為150公分、防溢堤材質為水泥、圈圍容量有3283.2立方公尺。上開防範設備並經環境工程技師林玉青所審核通過。可知原告確已設置「防範其貯存設備」，符合水污法第28條第1項前段「應採取維護或防範措施」之要件。被告稱原告將防溢堤開啟有違水污法第28條第1項前段之「應採取維護及防範措施」，係誤解水污法第28條第1項前段規定之內容。水污法第28條第1項規定乃要求事業「應為防範其輸送或貯存設備」之設置，原告將防溢堤開啟與上開「應為防範其輸送或貯存設備」設置之構成要件不符，被告以此認定原告有違水污法第28條第1項前段顯然有誤。再者，原告開啟防溢堤為疏漏煤油之原因，充其量應屬水污法第28條第1項中段「其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施」之疏漏事由，並非可單獨成立違反水污法第28條第1項前段構成要件之行為，被告所指應屬有誤。

2、原告並無違反水污法第28條第1項中段之情事：

（1）原告於106年5月30日上午事發後立即關閉T2回流閥及關

閉儲槽區排水閥，將油水分離池及儲槽區防溢堤內之煤油回收，同時派出人員，攜帶攔油索12條（8吋x10呎）、吸油棉1箱，沿後勁溪進行勘查、攔油及除油作業。因攔油索及吸油棉數量有限，約10時許原告即向仁大管理中心顏主任調借攔油索2包、吸油棉3箱及向穩而固廠商叫貨，約11時許在高楠公路布置攔油索，同時也緊急向臺灣中油股份有限公司（下稱中油公司）橋頭控制室商借應變器材（攔油索、器材等），只因值班人員無法決定出借，且適逢端午假期，一時無法聯絡上主管人員，約14時許聯絡上中油公司黃三泰主任、橋頭李宗盈經理，請求協助調借攔油索、器材等。約15時許於益群橋布置攔油索，約16時許於德民橋布置攔油索，約17時30分許於惠民橋布置攔油索。可知原告於事發後立即竭盡所能為緊急處理，只因適逢端午假期，在攔油索調借上花了一些時間，但原告自始至終均以積極、迅速、盡責之態度處理。被告指稱「依原處分卷第45頁稽查紀錄所載，發生時間為8：30，下午2點左右，原告僅於楠陽高架橋設置一條攔油索，於下午6：40於放流口看見河面有油污，可見現場並無應變措施。」等語，顯與事實不符。再者，稽查紀錄第2點「洩油量初估為50公秉」之記載，顯與本件洩油量為5至6公噸之客觀事實不符，該稽查紀錄之記載是否全可採信，尚屬有疑。原告已為上開多項緊急措施，且各該緊急措施行為與環保署91年11月25日訂頒檢驗標準並無不符，被告指稱原告沒有採取緊急應變措施，有違反水污法第28條第1項中段「其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施」之情事，顯屬有誤。

（2）被告雖抗辯原告於本事件發生後未有緊急應變措施，甚至於被告通知有停工及撤照之虞時，原告才採取緊急應變措施作為等語。但由甲證4可證原告於發現煤油洩漏後，立即關閉槽區雨水排放閘門，啟動緊急應變措施，通知廠外休假人員回廠，被告、仁大管理中心、經發局等；將油水分離池及儲槽區防溢堤內之煤油回收；逕流放流口之排水道用吸油棉除油；向仁大管理中心調借攔油索、吸油棉；請中油公司黃主任、李經理協助支援救生艇；被告支援真空抽吸車在益群橋處水道協助清除；竹後大排、竹子門、楠陽高架橋、德民橋、惠民橋、通群橋、右昌大橋、興中制水閘門等處置攔油索、攔油柵及使用吸油棉除油；直至6月3日下午4時許經被告確認後，於興中制水閘門拆除最後一道攔油柵，完成清理作業。被告所稱原告「未有應變措施」，或稱於「通知有停工及撤照之虞」才採取緊急應變措施等情均與事實不符。

（3）系爭許可證所載：「一、地上油品貯存設施資料：（一）設施編號T02～T05……三、預防疏漏污染之器材及物品：（一）器材及物品名稱：吸油棉（二）是否備足：是」據此，原告已有備足應變器材，至於向其他單位借調應變器材，係為加速處理漏油及確保漏油得以順利清除，尚不得僅以原告事發時有向他人借調吸油棉、攔油索，即遽予認定原告未備足應變器材。

（4）環保署108年3月13日環署水字第1080018016號函（下稱環保署108年3月13日函）記載「水污染物種類繁多，污染態樣不同，實務上無法逐一訂定各種污染物之防範與應變措施內容與執行方法」，是實務上並無針對「煤油

」污染訂定防範與應變措施內容與執行方法，又「無法單以或直接以油污量來作為所需應變資材計算推估依據」。則被告指稱應就認定原告「未採取緊急應變措施」之依據負舉證責任。由原告上開措施足證原告於作業環境內確已備置應變器材設備，並於貯油場應設置防溢堤，避免油品疏漏至作業環境外，污染水體水質。又於污染發生時，立即停止排放廢（污）水，同時啟動能限制或縮小污染範圍之措施，防止污染持續擴大，汲取之污染物亦妥善處理，所為均已符合上開函文所稱「應變措施」之內容。是被告指稱原告沒有採取緊急應變措施，有違反水污法第28條第1項中段「其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施」之情事，顯屬有誤。

3、被告雖稱當天稽查人員侯遠德所為稽查紀錄記載：「現場未見有應變措施作為」等語，然：

（1）證人侯遠德於108年9月24日在準備程序中證稱：「（法官問：稽查紀錄內容第三點倒數第二行『本局人員於18時40分左右仍在放流口處看到河面有油污，現場未見有應變措施作為』，此段稽查紀錄內容所看到具體狀況為何？為何如此記載？）我約18時左右回到原告公司現場，放流口看到不少的水排出來，整個渠道還是油膩狀況，沒有將油污移除，原告沒有在放流口處放置任何吸油棉措施，僅在高楠公路下架設而已。」「（原告訴訟代理人問：依稽查紀錄三、記載『現場未見有應變措施作為』，但依據第三段前段紀錄『已經設置三處攔油索及吸油棉』，證人是認為設置不足？還是未見有任何措施？）我是針對下午6點多在原告公司源頭放流口部分還有油污，沒有防治措施。」等語。可知其所為稽查紀錄

所載之「未見有應變措施作為」，僅是針對其就放流口部分所見，並非就原告對本事件所為整體應變措施為評價，被告卻援引該紀錄認定原告於本事件「未有應變措施作為」，顯屬有誤。

(2)證人侯遠德稱其於下午6點多回到原告公司，在放流口還有油污，認為原告沒有在放流口放置吸油棉措施等語為不實。依原告提出之「緊急應變紀錄及處理報告」四、參與應變之人員及任務等相關紀錄可知，事發當天原告已指派多人處理放流口之除污措施，並非無作為；且原告當日確實已立即於放流口鋪設吸油棉，有現場照片2張可證。由此足徵證人侯遠德於稽查紀錄所為記載與事實不符，被告以該稽查紀錄為處分依據，顯屬有誤。

(3)依原告應變紀錄及處理報告「三、應變內容及其排除、清理之方法」之內容及證人鄭儒鴻於108年9月24日準備程序中之證詞，可知原告於事發當下確已立即動員，緊急為各種防止污染擴散之措施作為，原告於事發當日18時確已於放流口排水道放置吸油棉除油，且並非僅在高楠公路下架設吸油棉及攔油索，而係多道佈置，被告指稱原告沒有採取緊急應變措施，證人侯遠德所述原告於18時僅在高楠公路下架設吸油棉等語，均屬有誤。另證人侯遠德稱其在污水排放口看到油花，此係緣於排放口材質為水泥，原先洩漏的油會吸附於水泥之上，而非原告未實行防治措施所致。

(4)證人侯遠德於108年9月24日準備程序中雖證稱：「（法官：當天到場進行稽查時，請證人連續始末陳述。）證人答：我大約11、12點到和桐公司現場，我看到油槽防溢堤滿出來，有不少油花，現場有煤油味，另外在洩漏

油槽防溢堤已經滿了，因當天有下雨，防溢堤有雨水，我們循著排水渠道連接排水溝及排放口，發現排放口及渠道有油花，空氣中有散佈油的味道。我詢問現場人員有無做相關緊急防治，他們有派人巡看油的分佈情形，但我發現排放口閘門沒有關到，水一直流出去。」然依證人鄭儒鴻108年9月24日準備程序之證詞及原告高雄廠煤油外洩緊急應變紀錄及處理報告：「8.處理紀錄如下：5/30：08:30郭副總巡視發現漏油。08:30發現T2煤油儲槽液位計故障溢滿漏油，立即關閉槽區雨水排放閘門，啟動緊急應變，通知廠外休假人員、環保局、大仁管理中心、經發局。」等記載，可知原告確於事發當日8時30分便立即關閉雨水排放閘門，且並無油槽防溢堤溢滿之情形，實係漏油附著於污水排放溝之水泥上，故證人侯遠德始因而稱其發現排放口與渠道有油花。是被告對於此部分之事實認定有誤。

4、縱認原告有違水污法第28條第1項前段之事實，然被告依水污法第51條第2項、第73條第5款、第7款及裁罰準則第6條裁處罰鍰600萬元，於法未合：

（1）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，得以各該條款最高罰鍰額度裁處之。」然違反水污法第28條第1項規定者，應依同法第51條第2項為處罰；而同法第73條所規定「情節重大」之情形限於同法第40條、第43條、第46條、第46條之1、第49條、第52條、第53條及第54條，並未將同法第51條納入規範，則違反水污法第28條第1項，依同法第51條規定之處罰，並無同法第73條所規範情節重大之適用，自無適用裁罰準則第6條規定。由被告106年7月25日高市環局

土字第10635558600號函可知，被告係依訴願決定所稱與罰鍰裁量無關之水污法第51條、第73條對原告為裁罰依據，則依訴願決定上開記載被告所為裁處顯於法有違，應予撤銷。

（2）依被告裁罰當時之105年12月7日修正公布之水污法第73條第1項第5及第7款、104年10月19日修正公布之裁罰準則第6條規定，適用範圍並未包含水污法第28條第1項規定。是以，被告認定原告有水污法第73條規定「情節重大」之情形，依裁罰準則第6條規定，逕裁處原告水污法第51條第2項規定之最高額罰鍰金額，已有適用法律錯誤之違誤。108年1月16日裁罰準則第6條第1項修正為：「屬本法第27條第4項、第28條第1項所稱情節嚴重，或第73條第1項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。」始將違反水污法第28條第1項規定列入得裁處最高罰鍰之情形。對照上述裁罰準則第6條第1項之新舊條文內容及水污法第73條規定，可知於舊法時期，裁罰準則第6條非為水污法第28條第1項、第51條第2項得裁處最高罰鍰額之依據，否則何須修法？故被告逕以水污法第51條第2項規定之最高罰鍰金額裁處原告，其裁量之結果實有裁量瑕疵。

（3）裁罰準則第2條第3款已規定畜牧業、社區及其他指定地區或場所適用附表三，同條第8款亦規定違反本法各條款規定的處分基數適用附表八，即行政機關對於水污染防治之裁罰已定有裁量基準，則被告本應先依裁罰準則依違規點數乘以處分基數計算罰鍰，始為正辦，然被告卻未依裁罰準則裁罰，即有裁量怠惰之違法。

5、被告對原告裁罰最高額罰鍰600萬元，有違行政罰法第18

條規定、禁止過苛處罰原則、罪罰相當原則及比例原則：

(1)原告主觀可歸責程度輕微：

A.本事故當時現場開△由煤油槽T4→製程並建立T4自身循環，因操作員未注意到T2回流閥尚還微開2圈，使得T4部分煤油打入T2，又因T2液位計故障，造成T2煤油溢滿由頂部呼吸閥流出至儲槽區防溢堤內，又因下雨時已將儲槽區排水閥打開排水，以致煤油漏溢至廠外。

B.原告並非故意違背環保法規，受責難程度應屬較輕，依行政罰法第18條第1項規定，自應對原告從輕裁罰。況由上開事實可知原告過失情節輕微，被告卻未考量原告之主觀可歸責程度，對原告處以最高額罰鍰，顯然違反上開法律規定及司法院解釋意旨，有違責罰相當原則。

(2)被告認定本事件屬「情節重大」，實屬有誤：

A.水污法第73條第1項第5款、第7款有關「情節重大」係規定「大量排放污染物，經主管機關認定嚴重影響附近水體品質。」「其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為。」須符合「大量排放污染物」，且「經主管機關認定嚴重影響附近水體品質」之要件始足當之。但被告未提出其就「大量排放污染物」之「大量」認定依據，未提出其認定「嚴重影響附近水體品質」之實證或檢測數據，而僅以抽象敘述、主觀認定，與上開法律規定要件不符。

B.本件雖有洩漏煤油約6公噸，但依「行政院環境保護署水污染事件緊急應變及聯防體系作業流程程序」第2點規定可知，原告所為尚屬第1級污染內之下限，屬相當輕微程度，被告卻處以最高額罰鍰，若污染情節較原告所為重者，將裁處何種額度之罰鍰，以示輕重？由此足

證被告對原告所為最高額罰鍰之處分，顯屬不當。訴願決定雖稱上開作業要點與本案所應處罰鍰之衡酌要屬二事，但由該作業要點可知污染程度有分3級，以漏油量論，原告所為屬第1級，即可能尚有較原告所為污染事件嚴重之第2級、第3級情況。被告對於原告所為尚屬較為輕微之污染即處以最高額罰鍰，則對於其他污染情節較嚴重者，無法再處以更高額罰鍰，顯然將失公平，未能符合公平、比例原則。

C.被告指稱煤油某些成份使水中魚體或有機體體內有生物濃縮現象，除造成溶氧降低造成斃死魚外，即造成後勁溪水體及附近水域生物因食物鏈循環反應，恐對人體造成健康影響之虞等語，但未提出確切數據之實證，亦未提出對污染前後水質之檢測資料，僅以推論之詞為指摘，於法未合。況洩漏的煤油均浮於水面，不溶於水體，如何因食物鏈對人體造成健康影響尚屬有疑。再者，被告於106年5月30日派人至後勁溪進行水體採樣，並無提供前後水體分析數據及相關影響數據，以資證明原告煤油影響後勁溪水體品質嚴重程度，被告卻直接認定本事件屬情節重大，於法未合。

(3)被告未考量原告所為緊急應變措施等處置，對原告處以最高額罰鍰，顯然違反過苛處罰原則：

A.原告於事件發生後立即依緊急應變措施全力置攔油索、攔油柵，甚至請中油公司支援救生艇布置攔油柵，投入人力、物力才能有效限制或縮小污染影響範圍，已將危害降至最低。原告對於煤油疏漏到後勁溪一案，除採取「即時性」之緊急應變措施進行浮油清除，以限制或縮小污染影響範圍而減輕危害，事後仍秉持守法誠信原則

、善盡企業社會責任。

B.依高雄農田水利會來函（雖疏漏事件並未造成橡皮壩腐蝕、劣化等現象），基於雙方良好協商，並摒除疑慮，而於106年6月21日會同工作站人員進行清洗處理，至農田水利會認可為止。另於106年6月15日上午10時假惠豐里活動中心召開說明會，詳述事發緣由經過，洩漏物質（煤油）特性並表達原告深刻歉意及善後之決心、積極負責之態度，亦獲鄰近居民之認同、支持與諒解。原告於事發後立即為限制或縮小污染影響範圍而儘可能的投入所有人力、物力，事後並積極善後，被告完全未審酌原告上開努力，逕對原告處以最高額度之罰鍰，顯然有違責罰相當及比例原則。

（4）原告於發現漏油通報後已積極採取如緊急應變紀錄及處理報告所載之緊急應變措施，並非放任漏油擴散。被告卻未考量原告對本事件並非故意造成，且事件發生後主動通報未有隱匿，亦主動架設攔油索並回收煤油等情形，視原告之過失責任輕重裁處妥適之罰鍰，逕對原告處以最高罰鍰600萬元，顯然涉有對於應審酌事項未為審酌之裁量怠惰的違法。

（5）被告於106年5月30日當天對原告煤油洩漏水質採樣檢驗（由原處分卷內容可知此為被告就本事件所為唯一之檢驗），姑且不論被告並未提供前後水體檢驗數據為比對，以資證明原告公司煤油洩漏後所產生之影響；縱僅以被告所為採樣之檢驗報告而言，檢驗結果為：PH7.73、水溫29度C、生化需氧量122mg/L、化學需氧量152mg/L、油脂170mg/L、懸浮固體19.7mg/L、鋅0.036mg/L，總鉻、銅、鎳則未檢出。而依放流水標準規定，上開檢驗

之PH值、水溫均屬正常，總鉻、銅、鎳未檢出，鋅、懸浮固體均在正常值範圍；其他檢出雖有部分不符放流水標準之項目，但核對裁罰準則第2條附表三之違規態樣點數規定，可知該違規態樣均非屬該表規定違規點數最高者，甚至未及較高等級，且本件為過失而非故意行為所致，被告卻逕對原告裁處最高額之罰鍰，顯與上開規定不符。

6、被告雖令原告指派其環境保護權責人員陳佳足接受8小時之環境講習，然此依環境教育法第23條係以原告有違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經裁處5千元以上罰鍰者為構成要件。而原處分裁處罰鍰既有違誤，應予撤銷，則環境講習部分應失所附麗，亦請求併予撤銷。

（二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原告有未採取維護及防範措施之行為：

（1）水污法第28條第1項前段規定課予事業單位預先防範之義務，事業單位當應保持其維護及防範措施之功能。本件發生疏漏之貯存設備為T2煤油槽，其液位控制計故障而發生疏漏油品情事，依據原告領得之系爭許可證記載，T2油品貯存設施，其防止疏漏之維護及防範措施計有設置高度150公分之防溢堤、吸油棉等2項。依其防溢堤設置高度為150公分，容量有3283.2立方公尺，而該T2油槽容量為2543.2立方公尺；即使T2油槽內油品全部洩漏，亦可以防溢堤作為防範而不致發生污染水體情事。原告當應維持其防範措施正常運作，才能符合預先防治污染之目的。原告廠區煤油槽T2液位控制計故障，造成

煤油自槽頂呼吸閥溢流，現場雖有設置防溢堤，卻因原告將防溢堤底部排水閥常開，使防溢堤失去預先防範作用，導致煤油洩漏至後勁溪水體。原告將許可證所登記之防溢堤底部排水閥開啟，使原有防範措施失去功能，已構成「未採取維護及防範措施」情事，有違反水污法第28條第1項前段之行為。

（2）依環保署108年3月13日函說明二：「以貯存油品之設施而言，依『水污染防治措施及檢測申報管理辦法』第44條規定，貯油場應設置防溢堤，避免油品疏漏至作業環境外，污染水體水質。」原告於案發當日將防溢堤底部排水閥常開，導致防溢堤完全沒有作用，依法應具備之防範措施失去功能，違反水污法第28條第1項前段「未採取維護及防範措施」之情事明確。

2、原告有未立即採取緊急應變措施之行為：

（1）事業採取水污法第28條第1項所稱之緊急應變措施，自需符合環保署91年11月25日公告緊急應變措施內容與執行方法，並非任由事業恣意採取措施即得諉稱已採取緊急應變措施。原告雖主張於發現煤油洩漏時已立即採取緊急應變措施，然依被告是日稽查紀錄所示，被告於12時許至後勁溪巡視，發現原告僅於楠陽高架橋下方位置設置吸油棉索（此距離原告排放口1.57公里），並無其他攔阻煤油進入後勁溪之具體作為，且據通報單所載是向仁大管理中心協助借調，而非原告本身平常即備妥以應變突發事故。此時，仍有油污持續自上游流下，且因水流湍急及吸油棉索架設方式有誤，吸附油污之效果有限，煤油仍持續向下游流佈，被告繼續沿後勁溪主流河防道路續行，於德惠橋及益群橋附近均可聞到煤油味及

看到河面上油花，可見污染已經擴大。被告旋即前往原告辦公室，依水污法第71條規定，令原告限期清除處理，並告知依同法第51條第2項規定，被告必要時，並得廢止系爭許可證或勒令歇業，原告方驚覺事態嚴重，始停止全廠作業，動員全體員工至德民橋、益群橋架設吸油棉索。是原告主張已立即採取緊急應變措施，顯與事實不符。

(2)水污法第28條第1項中段係要求事業「立即」採取緊急應變措施，並非由被告告知後方始採取，且其採取之措施當應視洩漏之情況，依環保署所定之措施內容與執行方法為之。被告接獲通報前往稽查時，洩漏之煤油已持續向後勁溪下游流佈，污染已擴大至德惠橋及益群橋，原告卻未立即採取任何緊急措施，直至被告稽查人員告知原告限期清除處理時，原告方停止全廠作業，動員全體員工至德民橋、益群橋架設吸油棉索，原告貽誤緊急處理時效，造成污染擴大，實有嚴重之過失。原告未立即採取緊急措施，致使煤油洩漏不僅擴大至德惠橋、益群橋，更遠流至鄰近出海口，造成後勁溪水體長達6.69公里受到煤油污染，原告主張已在第一時間內限制或縮小污染影響範圍，將危害降至最低，顯與事實不符。

(3)原告於106年5月30日上午9時雖有電話通報並於9點33分書面通報，然通報內容謹記載「煤油外洩至後勁溪」，並未通報洩漏之數量究竟多少。嗣被告派員先至原告公司現場稽查，約14時左右會同原告人員巡視後勁溪，此時原告僅在楠陽高架橋位置佈置1道索狀吸油棉。稽查人員當時親見不少油花自其上游漂流下來，且自其漂流至下游。稽查人員繼續沿後勁溪主流河防道路續行，於

德惠橋及益群橋附近均可聞到煤油味及看到河面上油花，可見煤油污染已持續擴大，被告旋即前往原告公司告知違法，原告方驚覺事態嚴重，始停止全廠作業，動員全體員工至德民橋、益群橋架設吸油棉索，故原告所整理之緊急應變措施，在5月30日14時之後所進行之措施，係因被告稽查後要求始行辦理，並非原告於發現污染洩漏後辦理之措施。

（4）原告明知洩漏煤油之數量多達5公噸以上，卻於當日上午11時僅於楠陽高架橋機車道下方河道設置1道攔油索，此措施根本不足以防止污染持續擴大，此處距離原告排放口1.57公里，但原告未採取緊急應變措施，喪失將煤油限制在後勁溪支流之黃金時間，導致蔓延至後勁溪主流，擴大污染範圍。待至被告稽查發現，14時許已經擴大蔓延至下游3、4公里遠之益群橋，原告怠於採取緊急應變措施，導致污染範圍擴大，實有重大疏忽。且原告並未依照現場實際狀況，依據油污污染水體範圍以及受污染水體之地形、地貌、流量、下游是否有影響飲用水或農漁業水源等諸多情形綜合判定，沒有「立即」設置多道之攔油索或吸油棉等器材，以避免擴大油污染，顯已違反水污法第28條第1項中段規定。

3、原告欠缺預防疏漏污染之器材物品，未能立即採取適當之緊急措施，導致污染範圍擴大：

（1）原告之排放口進入後勁溪位置，為阻絕污染之第1道防線，然原告自9時發現事故至18時39分均未採取緊急措施；另竹仔門橋為原告洩漏煤油至後勁溪所接觸的第1座橋，亦未設置應變措施，其顯未採取緊急措施，防止污染擴大。

（2）被告於事故當日14時14分，雖見原告於高楠公路橋已有架設應變措施，然連接處有空隙，油污自空隙持續流至下游，該橋為原告洩漏至後勁溪所接觸第2個橋點，但原告未注意油污自空隙洩漏，未採取緊急應變措施。

（3）原告未備足預防疏漏污染之器材。原告於被告中午前往稽查後，方於15時22分於益群橋上游200m架設吸油棉索，惟連接處有空隙，油污自空隙持續流至下游。依原告事後報告，此吸油棉索為原告於被告前往稽查之後，才向中油公司請求協助，顯見原告不僅欠缺吸油棉索等防止疏漏污染之物品，更怠於立即採取緊急措施，直至被告稽查後，方有積極作為。依原告所申請之系爭許可證第32/51頁，關於地上油品貯存設施T2（即本次事故之煤油槽）記載：「三、預防疏漏污染之器材及物品（一）器材及物品名稱『吸油棉』（二）是否備足『是』」「四、油品洩漏之收集及處理方式（一）收集方式『以人工收集』（二）處理方式『自行』」顯見原告明知疏漏污染必須備足吸油棉且以人工方式收集。然據本件事故之通報單所載原告係向仁大管理中心協助借調，而非原告平常備妥以應變突發事故。嗣於被告中午前往稽查後，原告才再向中油公司請求協助，顯見原告並未備足吸油棉等防止疏漏污染之物品。

（4）被告於事故發生中午前往稽查，原告僅於高楠公路橋架設1道吸油棉索，現場無人監控注意洩油情況，亦無人員收集洩漏油品，致使高楠公路橋下所設置之吸油棉索連接處有空隙，煤油持續往下游洩漏，原告未採取任何緊急措施，直至被告人員稽查並告知必要時，並得廢止系爭許可證或勒令歇業，原告方才驚覺事態嚴重，始停

止全廠作業，動員全體員工至德民橋、益群橋架設吸油棉索。是原告不僅欠缺應備妥之預防疏漏污染之器材，更未立即採取緊急措施，原告怠於採取緊急措施，致污染範圍擴大長達6.69公里，更造成後勁溪河川生態嚴重受損，實有重大疏忽。

4、本件污染程度嚴重影響後勁溪水體，屬情節重大情形，依裁罰準則第6條規定得以最高罰鍰額度裁處：

（1）裁罰準則第6條所謂「各該條」係指違反水污法處罰條文，並非限於水污法第73條所列條文，此觀裁罰準則第2條附表三、事業（不含畜牧業）、污水下水道系統（不含社區及其他指定地區或場所專用污水下水道系統）所載：「壹、違規態樣點數」「六、其他違反本法行為點數」之「未採行緊急應變措施（違反本法第27、28條）」，及「備註三：嚴重違規包含下列情形之一：……4.符合本法第73條所稱情節重大情形」等節，並未排除水污法第28條仍有「情節重大」適用之餘地，可知前開所指「各該條」應指水污法中各該處罰之條文，非僅限於同法第73條第1項所列「第40條、第43條、第46條、第46條之1、第49條、第52條、第53條及第54條」等條文始可適用。

（2）原告為上市公司，實收資本額達101億餘元，對於污染之防範應遵守水污法相關規定，不能諉為不知。本件案發時仁武區106年5月29日至5月30日9時累積雨量僅為4.5毫米，未達交通部中央氣象局（下稱氣象局）104年9月1日修訂之「大雨」定義，原告卻逕自開啟雨水排水閥，致貯油槽防溢堤失去效用，因缺乏維護及防範措施而造成5至6公噸煤油洩漏至後勁溪，是原告就系爭疏漏

事件有重大疏失無疑。

(3)原告未依環保署所定之緊急應變措施處理，導致疏漏之油污污染範圍擴大，除水污染外，亦增加空氣污染，讓地方民眾飽受空氣異味之苦，造成身體不適，且造成後勁溪綿延6.69公里煤油、最遠流至鄰近出海口，除斃死魚大量產生外，高雄農田水利會透過興中制水閥門調控後勁溪水位取水，用以灌溉橋頭區農田，且下游鄰近出海口均有民眾進行遊憩釣魚捕捉行為，參照煤油特性，該洩漏情事，除造成水體污染負荷提升及嚴重影響水體品質外，亦對人體健康有嚴重影響之虞，其情節自屬重大。

(4)被告於事故發生當時於楠陽高架橋採集後勁溪水樣，分析結果生化需氧量（BOD）152mg/L、油脂170mg/L等，前者與105年後勁溪每月於惠豐橋（距楠陽高架橋較近測點）人工採樣年平均測值6.61mg/L，逾約22倍；另油脂測得170mg/L與放流水標準（10mg/L）比較，逾約16倍，皆明顯高出許多，對於水體時有嚴重影響。此外，現場煤油洩漏至後勁溪部分，因原告未依水污法第28條規定「採取維護及防範措施」，致使污染影響範圍擴大，由廠區煤油洩漏口沿後勁溪河面綿延至楠梓區興中制水閘門處，長達6.69公里，已達「水污染事件緊急應變及聯防體系作業要點」規定其應變層級為第2級以上。因煤油洩漏情事造成該河段範圍水體之水生生物深受其害，且影響附近民眾生活品質及影響水體利用，被告在同年5月30日起至同年6月3日止油污清除期間亦撈除不少斃死魚，益證本件污染事故確已嚴重影響水體品質無疑。

5、被告已依行政罰法第18條第1項規定審酌：

（1）本件污染事故自106年5月30日污染發生，直至同年6月3日下午5時左右，一連清除處理5日方才大致清理完畢，期間被告除每天出動至少6名人員沿後勁溪巡視督導原告清除進度外，亦於6月1日出動沖吸溝泥車5車次、清潔人員至少20名協助清除至少23,230公斤油污。

（2）本件事故發生確為原告逕自開啟雨水排水閥致使貯油槽防溢堤失去效用之人為疏失造成，且未於第一時間緊急應變，經被告前往原告辦公室，依水污法第71條規定，令原告限期清除處理，並告知依同法第51條第2項規定，被告必要時，並得廢止其系爭許可證或勒令歇業，原告方驚覺事態嚴重，始停止全廠作業，動員全體員工至德民橋、益群橋架設吸油棉索，為避免煤油影響範圍繼續向出海口擴散，原告於翌日（5月31日）始於後勁溪興中制水閘門處架設攔油索，然污染影響已持續1天多且河道污染範圍已達6.69公里。依「水污染事件緊急應變及聯防體系作業要點」已達第2級應變層級（河川污染長度5公里以上，未達15公里），原告顯未採取適當之緊急措施，限制或縮小污染影響範圍，降低事故造成之危害，致造成後勁溪水污染事件，對環境及生態造成危害。次依煤油物質安全資料表物理及化學性質，臭味閾值1ppm，味道石油味，洩漏至河面，因不溶於水，蒸氣隨水面流動飄散至下游，致造成益群橋沿岸居民陳情電話不斷，影響生活品質。又後勁溪近興中制水閘門有農田水利會引水灌溉設施，恐影響水體利用及農業灌溉用水。且原告實收資本額10,215,928,080元，已考量原告之資力，實無過苛處罰。原告因消極不作為，讓本可

避免煤油溢流洩漏至後勁溪事件發生；後續清除作為舉措失當讓油污原可集中限制在後勁溪支流，卻蔓延至主流，進而到達出海口；期間亦因油污情事，讓當地民眾飽受空氣異味之苦，徒增身體不適；後勁溪水體用途有農業灌溉、民眾遊憩等功能，然因本次污染事件嚴重影響水體品質、後勁溪下游河段產生大量斃死魚及影響後勁溪生態，亦抹煞被告、高雄市政府相關單位與市民對後勁溪河川整治及生態復育所做辛苦付出。故被告因原告洩漏煤油污染後勁溪一事，屬事業疏漏污染物致嚴重影響附近地區水體品質，被告以原告違反水污法第28條規定，並依水污法第73條第1項第5款、第7款及裁罰準則第6條規定，以水污法第51條第2項規定予以最高罰鍰額度裁處，適法允當。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原告是否違反水污法第28條第1項前段所定「應採取維護及防範措施」以及同條項中段所定「其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施」之作為義務規定？

（二）被告依水污法第51條第2項、同法第73條第1項第5款、第7款、裁罰準則第6條及行為時環境教育法第23條第2款以原處分裁處原告罰鍰600萬元及環境講習8小時，有無違法？

五、本院之判斷：

（一）本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有系爭許可證（見原處分卷第4頁至第20頁）、原告通報單（見原處分卷第44頁）、被告106年5月30日稽查紀錄及照片（見原處分卷第45頁至第49頁）、被告106年6月6日高市環局土字第10635141300號函（見原處分卷第50頁、第51頁

）、原處分（見原處分卷第3頁）及訴願決定（見本院卷1第23頁至第33頁）等附卷可稽，至堪認定。

（二）應適用之法令：

1、水污法

（1）第28條：「（第1項）事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備，有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞者，應採取維護及防範措施；其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內，通知當地主管機關。主管機關應命其採取必要之防治措施，情節嚴重者，並令其停業或部分或全部停工。（第2項）前項之緊急應變措施，其措施內容與執行方法，由中央主管機關定之。」

（2）第51條：「（第1項）違反第27條第1項、第4項規定者，處新臺幣6萬元以上600萬元以下罰鍰；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。（第2項）違反第28條第1項規定者，處新臺幣1萬元以上600萬元以下罰鍰，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；必要時，並得廢止其水污染防治許可證（文件）或勒令歇業。」

（3）第66條之1：「（第1項）依本法處罰鍰者，其額度應依污染特性及違規情節裁處。（第2項）前項裁罰準則由中央主管機關定之。」

2、水污染防治措施及檢測申報管理辦法

（1）第1條：「本辦法依水污染防治法（以下簡稱本法）第18條、第19條準用第18條、第20條第3項、第22條、第31條第2項及第32條第4項規定訂定之。」

（2）第44條：「（第1項）貯油場設置之地上油品貯存設施

，應符合下列規定：一、底部應為水泥或不滲透材質鋪面。二、四周應設置防溢堤，其高度為50公分以上，圍圍容量為油品貯存設施容量的百分之110以上。但設置困難，經主管機關同意者，得以替代方式為之。（第2項）前項事業應依油品貯存設施容量，備足預防疏漏污染之器材及物品。（第3項）前2項設施、器材及物品應定期維護。（第4項）第1項貯存設施洩漏之油品，應妥善收集及處理。」

3、裁罰準則（104年10月19日修正發布）

（1）第1條（104年10月19日修正發布）：「本準則依水污染防治法（以下簡稱本法）第66條之1規定訂定之。」

（2）第2條（104年10月19日修正發布）：「違反本法規定者，罰鍰額度除依下列規定附表一至附表八所列情事裁處外，依行政罰法第18條第1項規定，應審酌違反本法義務行為應受責難程度、所生影響，並得考量受處罰者之資力。一、畜牧業適用附表一。二、社區及其他指定地區或場所專用污水下水道系統適用附表二。三、前2款以外之事業或污水下水道系統適用附表三。四、建築物污水處理設施適用附表四。五、違反本法第30條水污染管制區內禁止行為者，適用附表五。六、違反本法第11條第4項所定辦法，逾期90日仍未繳納水污染防治費者適用附表六。七、違反依本法第20條第3項、第22條、第31條第2項、第32條第4項或第33條第2項規定，有申報義務而不為申報或申報不完全者，適用附表七。八、違反本法各條款對應之處分基數，適用附表八。」

4、環境教育法第23條（99年6月5日修正公布，自公布後1年施行）：「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：一、違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處停工、停業處分。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。」

5、行政罰法第18條：「（第1項）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2項）前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。（第3項）依本法規定減輕處罰時，裁處之罰鍰不得逾法定罰鍰最高額之2分之1，亦不得低於法定罰鍰最低額之2分之1；同時有免除處罰之規定者，不得逾法定罰鍰最高額之3分之1，亦不得低於法定罰鍰最低額之3分之1。但法律或自治條例另有規定者，不在此限。（第4項）其他種類行政罰，其處罰定有期間者，準用前項之規定。」

（三）原告違反水污法第28條第1項前段所定「應採取維護及防範措施」以及同條項中段所定「其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施」之作為義務：

1、按水污法係為防治水污染，確保水資源之清潔，維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康之目的而制定之專業環保法規，此觀該法第1條即明。故水污法就事業排放之廢（污）水，施以事前許可申請、事中變更許可申請及事後撤銷或廢止許可之管制措施，以預防人為經濟活動對環境所可能造成危害之風險；並以放流水標準作為認定有無

妨害水體涵容能力之管制標準，以管控防禦人為經濟活動對環境所造成污染實害之危險。事業檢具水污染防治措施計畫及相關文件，申請設置廢（污）水處理設施處理廢（污）水，使其符合放流水標準，再排放於地面水體之許可制度，係基於風險預防原則，由事業先就水污染防治措施之構想，設計規劃有關防治方法、步驟及措施，並經主管機關審核其合理性及可行性所為之行政管制；而放流水標準，則係基於危險防禦原則，不問事業是否取得設置廢（污）水處理設施處理排放廢（污）水之許可，概以其排放於地面水體之廢（污）水是否符合放流水標準作為管制方法。又水污法第28條第1項前段對於事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備，有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞者，課予事業應採取維護及防範措施之作為義務；同條項中段則規定其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內，通知當地主管機關，以排除或減輕污染之危害，避免污染擴大所造成對環境生態之影響。

2、查煤油屬輕質油，無色，輕味，液態混合物，在有機溶液中易溶，在水中不可溶，若排到水中，除自水面揮發；某些成份可吸附於水中沉澱物和懸浮物，水中魚體或有機體體內有生物濃縮現象等情，有環保署108年3月13日函在卷可參（見本院卷1第318頁），堪認煤油係屬水污法第2條第4款所定之污染物，如有疏漏至水體，勢將對於水體及周遭環境生態造成相當程度之污染。而原告系爭廠區所設置之油品貯存設施T2係用以貯存煤油，此觀其貯油槽設施相關資料即明（見原處分卷第8頁）。

依上開規定及說明，原告自應就該煤油槽採取維護及防範

措施，以避免煤油疏漏污染水體。對照水污染防治措施及檢測申報管理辦法第44條規定：「（第1項）貯油場設置之地上油品貯存設施，應符合下列規定：一、底部應為水泥或不滲透材質鋪面。二、四周應設置防溢堤，其高度為50公分以上，圈圍容量為油品貯存設施容量的百分之110以上。但設置困難，經主管機關同意者，得以替代方式為之。（第2項）前項事業應依油品貯存設施容量，備足預防疏漏污染之器材及物品。（第3項）前2項設施、器材及物品應定期維護。……」足見事業不但負有採取維護及防範措施之作為義務，更應就相關設施、器材及物品定期維護以保持其得以發揮避免污染水體之正常功能狀態。惟原告所運作之系爭廠區於106年5月30日上午8時30分因煤油槽T2液位控制計故障，造成煤油自槽頂呼吸閥溢流，現場雖有設置防溢堤，然因防溢堤底部排水閥開啟而造成5至6公噸煤油洩漏至後勁溪等情，業如上述。堪認因原告所屬員工將防溢堤底部之排水閥開啟，已使防溢堤失去預先防範煤油疏漏至水體之作用，以致煤油疏漏至後勁溪水體而造成污染，自難謂原告已善盡就該煤油槽所應採取維護及防範措施之作為義務。此外，水污法第28條第1項中段則規定其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，並於事故發生後3小時內，通知當地主管機關；同條第2項則規定該條第1項之緊急應變措施，其措施內容與執行方法，由中央主管機關定之。環保署乃於91年11月25日依水污法第28條第2項公告「事業或污水下水道系統輸送或貯存設備疏漏致污染水體者應採取之緊急應變措施內容與執行方法」（下稱緊急應變措施內容與執行方法）：「事業或污水下水道系統發生水污染防治法第28條第1項輸送或

貯存設備疏漏污染物或廢(污)水致污染水體者，應立即採取緊急應變措施，其措施內容與執行方法如下：一、操作異常、設施故障或意外事故之抑止或排除；必要時應即啟用備份裝置。二、限制或縮小污染影響範圍，或採取減輕危害之措施。三、減少或停止服務作業量。四、清除洩漏污染物質。五、劃設安全與管制區域，避免影響其他人員或事物。」（見原處分卷第60頁），足見依水污法第28條第1項中段規定所為之「緊急應變措施」必須符合上開緊急應變措施內容與執行方法之規定，亦即：緊急應變措施必須達到前述環保署公告緊急應變措施內容與執行方法所規範之「設施故障或意外事故之抑止或排除、限制或縮小污染影響範圍或減輕危害程度、清除洩漏污染物質、劃設安全與管制區域，避免影響其他人員或事物」等要求。而原告於106年5月30日9時雖曾以電話向被告通報系爭漏油事故，並於9點33分再以書面向被告通報，然於當日12時許被告派員至原告公司進行稽查，並於14時左右會同原告公司人員巡視後勁溪時發現：竹仔門橋為原告洩漏煤油至後勁溪所接觸的第1座橋，當日14時5分許，原告尚未在該橋處設置阻絕污染設施，以防止污染擴大；當日14時14分，被告見原告在高楠公路橋已有架設吸油棉索，該橋為原告洩漏至後勁溪所接觸第2個橋點，然原告所架設攔油索之連接處有空隙，以致油污仍自空隙處持續流至下游，而原告表示因庫存不足，無法增加更多吸油棉索；原告於被告前往稽查後，於15時22分在益群橋上游200m架設吸油棉索，於17時39分在德民橋架設吸油棉索，惟上開所架設吸油棉索之連接處亦均有空隙，油污自空隙持續流至下游；迄18時39分原告均未在其廠區排放口進入後勁溪位置設置

阻絕污染設施；此漏油事故致系爭廠區外之後勁溪長達6.69公里遭受煤油污染，迄同年6月3日始完成清除等情，為證人侯遠德到庭結證綦詳（見本院卷1第455頁至第457頁），並有被告106年5月30日稽查照片（見本院卷2第45頁至第47頁）、被告106年5月30日水污染稽查紀錄及照片18幀（見原處分卷第45頁至第49頁）、原告高雄廠106年6月8日煤油外洩緊急應變紀錄及處理報告（下稱原告106年6月8日報告，見本院卷1第239頁至第295頁）在卷可憑；而原告因攔油索、吸油棉庫存不足，事發後向各處調借、採購等情，亦據證人鄭儒鴻到庭結證屬實（見本院卷1第459頁），堪認原告雖曾於當日11時許在高楠公路橋（原告洩漏至後勁溪所接觸第2個橋點）布置攔油索，然經被告到場稽查發覺該攔油索之連接處有空隙而致油污仍自空隙處持續流至下游，原告因其庫存不足而無法立即增加更多吸油棉索，迄當日15時許以後原告始陸續在各橋點再增置調借之攔油索補強其緊急應變措施，此時距發現系爭煤油槽疏漏已約6小時餘，對照各橋點位置圖以觀（見本院卷1第207頁、311頁），實難謂其已立即採取足以攔阻煤油往下游流佈之緊急應變措施以避免污染持續擴大。從而，被告認定原告亦違反水污法第28條第1項中段所定未立即採取緊急應變措施之情事，並非無據。

3、原告雖主張：原告就系爭煤油槽確已設置防溢堤等設備並經環境工程技師簽證，符合水污法第28條第1項前段「應採取維護或防範措施」之要件；被告認定原告將防溢堤開啟有違水污法第28條第1項前段「應採取維護及防範措施」顯然有誤；原告開啟防溢堤為疏漏煤油之原因，充其量屬水污法第28條第1項中段「其有疏漏致污染水體者，應

立即採取緊急應變措施」之疏漏事由，並非可單獨成立違反水污法第28條第1項前段構成要件行為；原處分既已認定原告「設置煤油貯存設備，有疏漏污染物至水體之情事」，則縱使原告於前階段該當水污法第28條第1項前段所定有疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞之情事，然該部分行為事實業經後階段該當水污法第28條第1項中段所定有疏漏致污染水體之行為所吸收，自不應再論以疏漏污染物或廢（污）水至水體之虞之行為，被告認定原告對本件事故之發生亦違反水污法第28條第1項前段規定，適用法律錯誤云云。然水污法第28條第1項前段課予事業單位採取維護及防範措施之作為義務的目的，無非在於藉由事業單位所採取之維護及防範措施以避免貯存設備發生疏漏污染物時污染水體，達成確保水資源之清潔，維護生態體系之立法目的。為達上開立法目的，事業單位自應保持其所採取之維護及防範措施處於得以發揮避免污染水體之正常功能狀態，否則該防範措施無異形同虛設。而原告所有之系爭T2煤油槽設防溢堤，高度為150公分，容量有3283.2立方公尺等情，有其貯油槽設施相關資料（見原處分卷第8頁）及現場照片（見本院卷2第41頁）附卷可稽；對照該T2煤油槽之容量為2543.2立方公尺以觀，堪認依其防溢堤固有之設計容量，即使該煤油槽內油品全部洩漏，亦可為防溢堤圈圍容量所完全容納而不致發生污染水體情事。但因原告所屬員工疏未將防溢堤底部之排水閥保持關閉，已使防溢堤喪失防範水體污染之作用，致煤油洩漏至後勁溪水體，依上開說明，其徒具防溢堤之設施外觀，但並無實際防溢之功能，自仍構成「未採取維護及防範措施」情事，其自有違反水污法第28條第1項前段之行為無疑。此外

，水污法第28條第1項前段係課予事業單位於未有任何疏漏事件發生前即採取維護及防範措施之作為義務；對照同條項中段則係課予事業單位於發生疏漏事件時，應立即採取緊急應變措施及通報當地主管機關之作為義務，足見水污法第28條第1項前段及同條項中段之行為義務內容與發生時點有間，尚難僅以原告開啟防溢堤排水閥為疏漏煤油之原因，即遽認其非可單獨成立違反水污法第28條第1項前段構成要件行為；至於倘事業單位因同一疏漏事件先後違反水污法第28條第1項前段及同條項中段所定之作為義務時，仍生適用同法第51條第2項加以裁罰如何審酌其違章情節之問題。原告上開主張，並未慮及其所採取之維護及防範措施必須處於得以發揮避免污染水體之正常功能狀態，始屬善盡水污法第28條第1項前段所課之作為義務，且誤解水污法第28條第1項前段及同條項中段所定之行為義務內容與發生時點，自不可採。

4、原告另主張：其於事件發生後依緊急應變措施立即關閉儲槽區防溢堤雨水排水閥及雨水閘門，原告已盡力為多項緊急措施，投入所有能動員之人力、物力，全力置攔油索、攔油柵，在第一時間內限制或縮小污染影響範圍，將危害降低，已遵循環保署公告之緊急應變措施內容為執行，並無「未立即採取緊急應變措施」之情事，被告認定原告違反水污法第28條第1項中段規定，應屬有誤云云，並引用其106年6月8日報告與證人即系爭廠區當時之副廠長鄭儒鴻之證詞為佐。惟事業依水污法第28條第1項中段規定所為之「緊急應變措施」必須符合前述環保署所訂定之緊急應變措施內容與執行方法規定之「設施故障或意外事故之抑止或排除、限制或縮小污染影響範圍或減輕危害程度、

清除洩漏污染物質、劃設安全與管制區域，避免影響其他人員或事物」等要求，業如前述。復經本院就水污法第28條第1項所定「緊急應變措施」關於煤油外洩情形之具體應變措施標準函詢環保署，其函覆略以：「……污染發生時，業者應立即依實際狀況採取下列措施：停止排放廢（污）水；依廢（污）水或污染物性質，執行適當之污染控制，並依現場狀況，立即採取攔截、阻隔、截流、收集、暫時貯存等限制或縮小污染範圍之措施，防止污染持續擴大」「……實務上，於漏油（含煤油）時，為爭取時效，一般係『立即』佈置防止油污擴散器材（攔油索、汲油器、吸油棉等器材），並視油污污染水體範圍（即當時受污染水體之地形、地貌、流量、氣候條件、下游是否有影響飲用水或農漁業水源等諸多情形綜合判定），設置多道之攔油索或吸油棉等器材，以避免擴大油污染。」「業者如未能立即佈置防止油污擴散器材，而於『若干時限內』才採行，或未做好防範措施、未能有效採取應變措施限制或縮小污染影響範圍、減輕危害，均顯示已未依規定採取防範措施及應變措施，恐因錯失應變黃金時刻，造成污染擴大。」等語，有環保署108年3月13日函（見本院卷1第317頁至第319頁）在卷可稽。對照前述被告於事發當日中午前往現場稽查發現：迄當日14時5分許，原告尚未在其洩漏煤油至後勁溪所接觸的第1座橋（竹仔門橋）處設置阻絕污染設施，以防止污染擴大；當日14時14分被告見原告於洩漏至後勁溪所接觸第2個橋點（高楠公路橋）雖有架設吸油棉索，然原告所架設攔油索之連接處有空隙，以致油污仍自空隙處持續流至下游；原告於被告前往稽查後，於15時22分始在益群橋上游200m架設吸油棉索，於17時39

分在德民橋架設吸油棉索，惟上開所架設吸油棉索之連接處亦均有空隙，油污自空隙持續流至下游；迄18時39分原告仍未在其廠區排放口進入後勁溪位置設置阻絕污染設施等情；參以被告派員到場稽查發現原告在高楠公路橋布置吸油棉索之連接處有空隙，以致油污仍自空隙處持續流至下游時，原告表示其因庫存不足，無法增加更多吸油棉索等情，亦有證人侯遠德之證詞在卷可憑（見本院卷1第455頁），堪認原告因其庫存之吸油棉索不足，因而未能立即布置足夠之防止油污擴散器材（攔油索、汲油器、吸油棉等器材），並視油污污染水體範圍，審酌當時受污染水體之地形、地貌、流量、氣候條件、下游是否有影響飲用水或農漁業水源等情形，設置多道攔油索或吸油棉等器材，以避免擴大油污染，致被告接獲通報前往稽查時，原告洩漏之煤油仍持續向後勁溪下游流佈，污染已擴大至德惠橋及益群橋，其貽誤緊急處理時效，造成後勁溪水體長達6.69公里受到煤油污染。至原告提出系爭廠區放流口照片2幀（見本院卷2第9頁）欲證明其確於事發當日即已在放流口鋪設吸油棉，並據以指稱證人侯遠德之證詞及稽查記錄之記載均有瑕疵云云。惟對照被告稽查人員於事發當日18時39分在系爭廠區排放口所拍攝之照片（見本院卷2第109頁）以觀，原告確於事發當日18時39分時均仍未在系爭廠區排放至後勁溪之排放口設置任何防止油污擴散器材，堪認證人侯遠德之證詞及稽查記錄中關於事發當日18時39分許放流口處仍有油污、未見應變措施作為等節，並非不實。故原告主張其已在第一時間內限制或縮小污染影響範圍，將危害降至最低，已遵循環保署公告之緊急應變措施內容為執行，並無「未立即採取緊急應變措施」之情事云云

，顯與客觀事實相違，尚難採憑。

（四）被告依水污法第51條第2項裁罰原告雖屬有據，然其依同法第73條第1項第5款、第7款、裁罰準則第6條及行為時環境教育法第23條第2款以原處分裁處原告罰鍰600萬元及環境講習8小時，其法令適用及裁量非無違法：

1、按行政罰法第7條：「（第1項）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2項）法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」準此，行政罰之責任，包括故意及過失之違反行政法上義務行為均屬可罰，且法人之代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，即推定為該法人之故意、過失。查原告確已違反水污法第28條第1項前段所定「應採取維護及防範措施」以及同條項中段所定「其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施」之作為義務，業如上述；原告所屬之從業人員就上開違章行為有應注意能注意而疏未注意之過失，依上開規定，自應推定為原告之過失。從而，被告認定原告有違反水污法第28條第1項而依水污法第51條第2項加以處罰，並非無據。

2、按行政法院對於行政機關行使裁量權所作成裁量處分之司法審查，關於裁量權之行使部分，除非行政機關行使裁量權之過程或結果，有逾越權限或濫用權力之情形，而以違法論者外，原則上尊重之而作有限司法審查。蓋法律之功能在抽象、概括地規範社會生活事實，立法技術與效能皆不容許法律對特定類型的生活事實從事過度詳盡的規制，

加以生活事實之演變常非立法當時所能預見，故必須保留相當彈性俾以適用；從而，立法者透過此種保留彈性之構成要件設計方式賦予行政機關裁量權限，使行政機關於適用法律對具體個案作成決定時，得按照個案情節，在法律劃定之範圍內擁有相當之決定權限。然裁量權並非全無限制之自由或任意為之，行政機關行使裁量時，必須受法律授權目的之拘束，且必須與個案情節有正當合理之連結，否則即屬裁量瑕疵，行政行為亦將因此違法。行政訴訟法第4條第2項規定：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」同法第201條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」即為行政訴訟法上就「裁量逾越」與「裁量濫用」之裁量瑕疵態樣所為之明文規定；另基於舉重以明輕之法理，「不為裁量」解釋上當然亦屬於裁量瑕疵。因此，行政機關所為之行政處分，如有「不為裁量」、「裁量逾越」、「裁量濫用」等裁量瑕疵情形之一時，該行政處分即構成違法而行政法院得予撤銷。

3、查被告作成原處分裁處原告水污法第51條第2項所定罰鍰最高額600萬元，無非係以原告煤油洩漏情事嚴重影響後勁溪水體品質，屬情節重大情形並引用水污法第73條第1項第5款、第7款及裁罰準則第6條等規定為其依據。惟按水污法第73條第1項係規定：「本法第40條、第43條、第46條、第46條之1、第49條、第52條、第53條及第54條所稱之情節重大，係指下列情形之一者：一、未經合法登記或許可之污染源，違反本法之規定。二、經處分後，自報停工改善，經查證非屬實。三、1年內經2次限期改善，仍繼續違反本法規定。四、工業區內事業單位，將廢（污）

水納○○○區○○○○道系統處理，而違反下水道相關法令規定，經下水道機構依下水道法規定以情節重大通知停止使用，仍繼續排放廢（污）水。五、大量排放污染物，經主管機關認定嚴重影響附近水體品質。六、排放之廢（污）水中含有有害健康物質，經主管機關認定有危害公眾健康之虞。七、其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為。」足見水污法第73條第1項各款係針對水污法第40條、第43條、第46條、第46條之1、第49條、第52條、第53條及第54條所稱「情節重大」之定義性規定，其並未明文將水污法第28條第1項或第51條第2項列入該條之適用範圍。且按「依本法處罰鍰者，其額度應依污染特性及違規情節裁處。前項裁罰準則由中央主管機關定之。」水污法第66條之1定有明文。裁罰準則即為中央主管機關環保署基於水污法第66條之1第2項授權，考量水污法違規行為之態樣及情節之輕重，就行政罰法第18條第1項所定之裁量事由加以具體化所訂定之裁罰基準，以期統一各地方環保人員執法時之裁罰標準，被告自應於其裁罰時加以適用。而行為時之裁罰準則第6條（104年10月19日修正發布）係規定：「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。」對照該條於108年1月16日修正後之條文為：「（第1項）屬本法第27條第4項、第28條第1項所稱情節嚴重，或第73條第1項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。（第2項）前項本法第27條第4項、第28條第1項所稱情節嚴重，指疏漏或排放廢（污）水或污染物至水體，有下列情形之一者：一、大量疏漏或排放廢（污）水或污染物，經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質。二、廢

（污）水或污染物含有害健康物質，經主管機關認定有危害公眾健康之虞。三、其他經主管機關認定嚴重影響附近地區水體品質之行為。」其第1項特別增列水污法第27條第4項及第28條第1項所稱情節嚴重者得以各該條最高罰鍰額度裁處，並於同條第2項並就水污法第27條第4項、第28條第1項所稱情節嚴重增訂3款認定標準，亦足見該次修訂前之裁罰準則第6條顯然僅係針對前揭水污法第73條各款所定情節重大情形，規定得以各該條最高罰鍰額度裁處，而不包含水污法第28條第1項之情形。準此，水污法第73條所定「情節重大」之情形既已明文限於同法第40條、第43條、第46條、第46條之1、第49條、第52條、第53條及第54條所定情形，而未將同法第51條第2項納入該條規範，則違反水污法第28條第1項，依同法第51條第2項規定之處罰，自難遽認有同法第73條第1項各款所定情節重大及行為時裁罰準則第6條規定之適用。至被告執裁罰準則第2條附表三備註欄關於嚴重違規之定義，抗辯裁罰準則第6條所謂「各該條」係指違反水污法處罰條文並非限於水污法第73條所列條文云云，顯係混淆裁罰準則附表關於嚴重違規點數之計算標準與水污法第73條所列舉情節重大之規定，且係由子法之附表附註欄內容作為解釋上位階之母法適用範圍，尚難採憑。況裁罰準則第2條第3款既已規定畜牧業、社區及其他指定地區或場所以外之事業應適用附表三，同條第8款亦規定違反本法各條款規定之處分基數適用附表八，其對於違反水污法行為之裁罰既已訂定裁量基準，被告本應依裁罰準則按依違規點數乘以處分基數計算其罰鍰數額作為裁罰結果，其竟引用水污法第73條第1項第5款、第7款及行為時裁罰準則第6條等規定作為其裁處

原告水污法第51條第2項所定罰鍰最高額600萬元之法令依據，即非無可議。

4、按憲法第15條保障人民之財產權，國家對人民財產權之限制應符合憲法第23條比例原則。對人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，涉及對人民財產權之限制，其處罰應視違規情節之輕重程度為之，俾符合憲法責罰相當原則，司法院釋字786號解釋理由書闡釋甚明。行政罰法第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。」即為行政機關裁處罰鍰時應考量責罰相當原則之具體規定。查原告所運作之系爭廠區於106年5月30日上午8時30分因煤油槽T2液位控制計故障，造成煤油自槽頂呼吸閥溢流，現場雖有設置防溢堤，然因防溢堤底部排水閥開啟而造成5至6公噸煤油洩漏至後勁溪等情，業如上述，足認原告所屬員工係因過失而違反「應採取維護及防範措施」之作為義務，從而，原告就該部分違反行政法上義務行為之應受責難程度，自應較故意違反者為低。且原告於事發後，於水污法第28條第1項規定之法定期間內先主動以電話通知被告，再以書面傳真通知被告，亦於上午先為部分緊急應變措施，待被告派員到場稽查指正後復陸續於當日下午及往後數日再動員相當之人力、物力追加設置攔油索、攔油柵，以限制污染影響範圍，仍有利於污染危害之降低，並於同年6月3日完成清除洩漏污染物質之工作等情，有原告提出106年6月8日報告（見本院卷1第239頁至第295頁）附卷可佐，堪認原告並非毫未履行水污法第28條第1項所定之各項作為義務，且其不但未因本件違反行政法上義務而獲得任何經濟上利益，

反而因此受有經濟上損失。此外，被告於106年5月30日當天12時47分許就原告煤油洩漏事件在楠陽高架橋進行水質採樣檢驗，其檢驗結果為：PH7.73、水溫攝氏29度、生化需氧量122mg/L、化學需氧量152mg/L、油脂170mg/L、懸浮固體19.7mg/L、鋅0.036mg/L，總鉻、銅、鎳則未檢出等情，有水質樣品檢驗報告在卷可稽（見原處分卷第56頁）。對照放流水標準以觀，其PH值、水溫尚屬正常，總鉻、銅、鎳未檢出，鋅、懸浮固體均在正常值範圍；僅生化需氧量、化學需氧量及油脂等項目不符放流水標準，其中又以油脂項目超過標準最多，但核對裁罰準則第2條附表三之違規態樣點數規定，該項目超標亦非屬該表所定違規點數最高級距者，足見原告本件違反上開法定作為義務之所生影響尚非裁罰基準附表所定之危害程度最嚴重情形者。再對照環保署所訂定「水污染事件緊急應變及聯防體系作業要點」中關於水污染事件應變層級分類規定，對於污染程度係分為3級（最嚴重者為第3級；見原處分卷第28頁至第29頁）。本件漏油事故由原告系爭廠區疏漏約5至6公噸之煤油沿後勁溪河面綿延至楠梓區興中制水閘門處，污染河川水體長度約為6.69公里，以河川污染長度而論核屬「水污染事件緊急應變及聯防體系作業要點」所定應變層級中之第2級；以漏油數量而論則屬該要點所定應變層級中之第1級。是由該分級標準以觀，尚有較原告所造成本件污染事件嚴重之第3級情況。被告對於原告所為至多尚屬第2級之本件污染即處以水污法第51條第2項所定之最高額罰鍰，相對於其他污染情節達第3級情況之更加嚴重者，即無法再處以更高額罰鍰，自難認其本件關於罰鍰之裁量權行使符合前揭責罰相當原則。從而，原告主張被告對

其裁罰最高額罰鍰600萬元，有違行政罰法第18條規定、禁止過苛處罰原則、罪罰相當原則及比例原則等詞，即非無據。故被告未考量原告並非故意造成本件疏漏事故，且事發後主動通報，亦陸續動員人力架設攔油索並回收煤油等情形，視原告之應受責難程度、所生影響裁處妥適之罰鍰，而逕對原告處以水污法第51條第2項所定最高罰鍰600萬元，自非無對於應審酌事項未為審酌之裁量瑕疵，依上開說明，原告主張原處分因裁量瑕疵之違法而行政法院得予撤銷，自屬有據。

5、原處分裁處罰鍰部分既經本院撤銷，則裁處環境講習部分於被告重行裁處罰鍰之前即不符行為時環境教育法第23條第2款所定要件而應併予撤銷，須待被告重行裁處罰鍰時始能併為裁處。

六、綜上所述，原告主張其無違反水污法第28條第1項之行為，並不可採。被告作成原處分認定原告有違反水污法第28條第1項規定之違章行為，並依同法第51條第2項規定為裁罰，則非無據。惟因原處分裁處原告最高罰鍰存有前述裁量瑕疵，應予撤銷；訴願決定就此部分未予糾正，亦有未合。然因罰鍰處分涉及行政機關之裁量權限，尚非行政法院可得取代行政機關而自為決定，本院既無從代替被告為裁量，爰將原處分關於罰鍰部分予以撤銷，由被告就此部分重為審酌而為適法之裁量決定。從而，原告起訴意旨，請求撤銷訴願決定及原處分關於裁處罰鍰部分，為有理由，應予准許。至原告訴請撤銷原處分關於裁處環境講習部分，因原處分裁處罰鍰部分既經本院撤銷而應併予撤銷，待被告重行裁處罰鍰時再併為裁處。故原告請求併予撤銷環境講習部分，亦應准許。

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

本院審酌後認與本判決之結果已不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、結論：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　3　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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241條之1第1項前段）

三、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1項但書、第2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　　3　　月　　3　　日

書記官　林　幸　怡