

裁判字號：行政法院 89 年度判字第 1767 號 行政

裁判日期：民國 89 年 06 月 01 日

案由摘要：空氣污染防治法事件

行 政 法 院 判 決

八十九年度判字第一七六七號

原 告 聯成石油化學股份有限公司

代 表 人 苗育秀

訴訟代理人 俞一明

宋治生

被 告 高雄縣政府

訴訟代理人 王基權 被告職員

右當事人間因空氣污染防治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國八十八年三月四日八八環署訴字第○七二五四號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如左：

主 文

再訴願決定、訴願決定及原處分均撤銷。

事 實

緣被告所屬環境保護局（下稱環保局）於民國八十七年五月三日二十時十五分，接獲民眾陳情謂原告D二○一四反應器發生氣爆，隨即於同日二十一時，指派稽查人員會同原告廠長至其工廠稽查，發現原告工廠反應器氣爆時間係發生於當日十八時五十五分，該公司並未於事故發生一小時內向被告所屬環保局報備；經稽查人員查看現場確認反應器內反應物（鄰二甲苯）自破裂盤排放，並有設備之保溫棉散落。被告以原告違反行為時空氣污染防治法（下稱空污法）第二十條第一項規定，依同法第四十條之規定，裁處原告新台幣一百萬元罰鍰。原告不服，提起訴願、再訴願，遞遭決定駁回，遂提起行政訴訟。茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、查行為時空氣污染防治法第二十條第一項規定：「公私場所之固定污染源因突發事故，大量排放空氣污染物時，負責人應立即採取緊急應變措施，並於一小內通知當地主管機關」。從而負責人立即採取應變措施，且於一小時內通知當地主管機關義務之前提要件為：1.發生突發事故。2.致大量排放空氣污染物時。二、本件事實過程，均與上述二前提要件不符合：1.原告林園廠D2014 反應器破裂片於八十七年五月三日十八時五十五分破裂乃屬安全設計，並非發生突發事故。反應器之設計壓力雖高達2Bar，（正常操作壓力約為○·四五 Bar ），但系統設計基於安全為首要考量，當壓力達○·七 Bar 時系統即自動切停進料（鄰二甲苯），當壓力達○·八 Bar 時安全破裂片即破裂而洩壓，以維護人員及設備安全。本廠對產生系統之安

全設計皆與世界先進國家同步，破裂片於系統壓力上昇達破裂壓力時即會破裂，以達到保護人員及設備安全之作用，由上敘述可見並無突發事故發生。2.並無大量排放空氣污染物之事實：原告D-2014反應器破裂片發生破裂、逸散之氣體為水及二氧化碳，其鄰二甲苯因為過氧化反應而放熱產生H₂O（水）及CO₂（二氧化碳）之狀況下，溫度上升體積瞬間膨脹，造成反應器內壓力上升於0.86 BarG，導致破裂片破裂，鄰二甲苯與空氣混合物在未氧化反應條件下是不會體積膨脹，當然不會造成破裂片破裂發生，簡而言之，鄰二甲苯既於反應器破裂片破裂前即以氧化形成水及二氧化碳，則破裂時當無鄰二甲苯之逸散，當然就不會有污染的產生。此原理請參考證一之計算說明及學理資料，因此所謂「不正常排放空氣污染物於大氣之中」於本件破裂片破裂之正常安全措施之情況下是不存在的，其理至明，再者亦可由破裂異響時現場及監測系統並無發現任何煙霧及異味等污染足可證明。在鄰二甲苯全部氧化生成二氧化碳與水份的同時，溫度增加，壓力突升超過安全破裂片設計壓力，其反應時間僅在瞬間，系統已在未達破裂片壓力時即自動停止進料，依德國Lurgi公司在此系統設計之反應氣體自安全破裂片破裂逸散，採直接排放大氣，因為逸散之反應氣體並非空氣污染物，且德國Lurgi公司，在全世界之酸酐製程都是如此，亦無污染環境之虞，更證明了『鄰二甲苯』已全部完全氧化反應生成水及二氧化碳等無害氣體逸散之事實。由上所述原告並無大量排放空氣污染物之事實。三、原訴願決定機關指摘原告所屬PA二場反應器容積有一.四公斤鄰二甲苯逸散. . .云云，惟查原告從未敘及過PA二場反應器會有一.四公斤之鄰二甲苯逸散，只於訴願書中一再強調說明是一.四公斤之鄰二甲苯業已全部氧化反應生成水及二氧化碳之氣體物逸散，訴願決定機關未能瞭解有機物全部氧化之反應機構有所誤解，因而誤判。2.原訴願決定機關再以「物質安全資料表」之資料，以「短時間時量平均容許濃度」為一二五PPM，故逸散量影響空氣體積應有二五八四立方公尺為由，說明有破壞「生存環境，危害國民健康之虞」，判定原告工廠已排放大量污染物，其所據資料明顯有誤，首先本事件並無任何之鄰二甲苯逸散，亦無二五八四立方公尺之影響空氣體積計算，其次所謂「時量平均容許濃度」，依行政院勞工委員會八十四年六月三十日第三次修正之法令及其他國際法令定義是指勞工必須於『密閉之作業場所』連續暴露十五分鐘之容許濃度，然本廠D-2014反應器位置處於室外開放空間，四周均無任何隔離、阻絕亦無牆壁或屋頂等建築物阻礙，並位處本廠九公頃土地之正中央絕非密閉之作業場所，十分明顯，而原訴願決定機關竟以行政院勞工委員會八十四年六月三十日第三次修正之『勞工作業環境空氣中有害物容許濃度標準』為維持原處分論據，其適用對象與範圍均與空氣污染防治法之規定迥異，二者並不相互適用，再訴願決定機關不察，遽執予維持原處分，適用法規有明顯錯誤。四、查行政處分須受「比例原則」之拘束，所謂比例原則，乃是指國家之行

為（包括立法、行政、司法），其所使用之手段與其所欲實現之目的，二者之間必須成一定正當合理之關係，不得不成比例，一般咸認其所包含之分支原則有三：分別為（一）「適當性原則」：指國家為達成某一特定目的所採行之措施，必須適合或至少有助於目的之達成。（二）「必要性原則」：指所有能夠達成立法目的之方式中，國家為達成其所企求之目的而所採行之措施，唯有當其不能選擇任何其他「同樣有效」（*Gleich wirksam*）且為「最小侵害」之方式時，始為必要之手段。（三）「（狹義）比例性原則」：國家為追求特定之目的所造成之法益限制或侵害，相對於所企求之目的而言，必須成合理的、適當的比例。是行政機關之行政處分須符合比例原則。本件被告執行「空氣污染防治法」、「空氣污染防治法施行細則」暨「固定污染源空氣污染物排放標準」均須受比例原則之拘束。被告於再訴願程序答辯中聲稱：依空污法第四十條『違反第二十條規定者，處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰』，其罰鍰額度乃該法賦予本縣之行政裁量權，原告工廠八十六年至今已發生兩次事故，累積違反空污法案件九次，居本縣三大石化工廠排行第一，且原告『原生及衍生微粒污染物』及『臭氣污染』均屬本縣統計前一百大排放量之工廠，被告依其違規事實及污染排放量裁處一百萬元罰款，依法並無不合云云，惟查：1.本件原告反應器破裂片之作用，猶如電器設備之保險絲或安全閥，當家用電器設備用電瞬間負荷過鉅時，保險絲或保險開關跳脫，用以避免用電持續超過負荷，導致電線走火，致肇災害。原告反應器之破裂片亦係基於反應器設計值容許壓力範圍，對異常壓力產生時，以破裂片破裂用以洩壓，以避免累積過鉅之功力超乎設備所能負荷而產生氣爆之意外事故，有如前述，被告以原告工廠上開正常防護之安全措施將之視為「發生突發事故、大量排放空氣污染物」，不僅與事實不符，原告並非罪大惡極，被告卻重懲原告以罰款之法定上限，嚴重違反上開行政法法理所揭示之比例原則、適當性原則、必要性原則。2.被告指摘原告工廠「八十六年至今已發生兩次事故，累積違反空污法案件九件」云云，事實上，被告過去處罰原告工廠均是基於相同或相似之事由，原告工廠並未發生「突發事故」，無重大違規之事實發生。原告以往對被告之處分採息事寧人之作法，不敢有所申訴，惟並未因此獲得被告善意之回應，故本件原告決定尋求行政救濟。法理上不能以原告對先前所遭受處分未提起申訴而為原告「前科累累」，此乃原告所最難忍受。對被告嚴重違反行政法比例原則，原告惟有尋求鈞院公正裁決之救濟。綜上所述，請求撤銷原處分、訴願及再訴願等語。

被告答辯意旨略謂：一、依據環保署 3. 環署字第○九九五五號解釋函，空污法第二十條所稱「大量排放空氣污染物」係指「公私場所，．．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．．．」。原告公司所屬 P A 二廠 D 二〇一四反應器容積依

資料顯示合計為二〇·七七立方公尺，經計算後鄰二甲苯逸散量一·四公斤。查閱「物質安全資料表」有關資料，其中「短時間量平均容許濃度」為一二五 PPM，故依計算後前述逸散量影響空氣體積至少達二五八四立方公尺，因此可為「．．．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．．．」當無問題。二、原告強調一·四公斤之鄰二甲苯已全部氧化反應生成水及二氧化碳氣體且安全閥屬安全設計，不會造成環境污染等問題乙事。依原告公司二〇·七七立方公尺鄰二甲苯反應槽，其排放量不僅只有一·四公斤之排放量，而反應槽瞬間爆炸，鄰二甲苯不致全部氧化，應仍含有鄰二甲苯溢散，依物質安全資料表紀錄二甲苯如進入人體，將會刺激人體鼻、喉嚨及皮膚造成肝臟及腎臟．．．等之損害，而且鄰二甲苯於氧化反應過程中不可能全部生成水及二氧化碳，可能衍生其他化合物，若因破裂片發生破裂，其衍生之化合物將會排放於大氣中，故產生環境污染乃不爭之事實。三、另原告指摘破壞異響時，現場及監測系統並無發現煙霧及異味污染乙事，經本府調閱林園工業區監測中心監測資料顯示，原告工廠發生事件時風向為東北風及北北東風，而依原告工廠之地理位置，其污染物隨風向飄散至雙園大橋，監測中心監測位置並無法測得其洩漏數據，且異常排放之氣體屬氣狀物，因此由照片應無法得知。四、原告陳述污染改善方面有誠意做好各項環保措施，懇請准予免罰並撤銷原處分乙案。依行為時空污法第四十條「違反第二十條規定者，處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰」，其罰鍰額度乃空污法付予被告之行政裁量。原告工廠八十六年至今（含本次）已發生兩次事故，累積違反空污法案件九次，居本縣三大石化工業排行第一，且原告「原生及衍生微粒污染物」及「臭氣污染」均屬本縣統計前一百大排放量之工廠，故被告依其違規事實污染排放量及本次違規情節裁處一百萬元罰款依法並無不符。綜上所述，原告之訴顯無理由，請求依法判決駁回等語。

理 由

按「公私場所之固定污染源因突發事故，大量排放空氣污染物時，負責人應立即採取緊急應變措施，並於一小時內通知當地主管機關。」、「違反第二十條規定者，處新台幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰；情節重大者，得命其停工或停業，必要時，並得撤銷其操作許可證或勒令歇業。」固為行為時空污法第二十條第一項、第四十條所明定。惟上開第二十條第一項「大量排放空氣污染物」之認定標準，依行政院環境保護署八十二年三月二十四日，環署空字第〇九九五五號函示應以：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，其負責人應立即採取緊急應變措施，並於一小時內向當地主管機關報備。可知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

常大量排放空氣污染物，及負責人應立即採取緊急應變措施，並於一小時內向當地主管機關報備，為構成要件。查本件被告所屬環保局於八十七年五月三日二十時十五分，接獲民眾陳情謂原告D二〇一四反應器發生氣爆，隨即於同日二十一時至二十三時，指派稽查人員會同原告廠長至其工廠稽查，發現原告工廠反應器氣爆時間係發生於當日十八時五十五分，該公司並未於事故發生一小時內向被告所屬環保局報備；經稽查人員查看現場確認反應器內反應物（鄰二甲苯）自破裂盤排放，並有設備之保溫棉散落，乃依法舉發，經被告以原告違反行為時空污法第二十條第一項規定，依同法第四十條之規定，裁處原告一百萬元罰鍰，一再訴願決定並遞予維持，固非全然無見。惟按，當事人主張事實，須負舉證責任，倘其所提出之證據，不足為主張事實之證明，自不能認其主張之事實為真實。又行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。次按，事實之認定，應憑證據，為訴訟事件所適用之共通原則。行政罰之處罰，雖不以故意為要件，然其違法事實之認定，要不能僅憑片面之臆測，為裁判之基礎；本院三十九年判字第二號、六十二年判字第四〇二號著有判例。查所謂「大量排放空氣污染物」，既為空污法第二十條第一項違章行為之成立要件。而原告並一再否認其反應器發生氣爆後，反應器內鄰二甲苯有自破裂盤溢散大量排放而造成空氣品質嚴重惡化、危害國民健康之情事；則就原告有「大量排放空氣污染物」之違法事實，揆諸上揭判例意旨，自應由被告負舉證責任。經查，本件除稽查紀錄工作單內，由稽查人員填載經確認反應器內反應物（鄰二甲苯）自破裂盤排放，並有設備之保溫棉散落等語外；並無任何證據足以證明該鄰二甲苯有造成大量排放空氣污染物之事實。即被告亦自承現場稽查時，未經目測或機器檢測到污染空氣，僅能從原告反應器容積合計二〇·七七立方公尺，計算其鄰二甲苯溢散量一·四公斤，依「物質安全資料表」有關資料中「短時間量平均容許濃度」為一二五ppm，推算其溢散量影響空氣體積至少達二五八四立方公尺，而推定原告「大量排放空氣污染物」等情無訛。次查，原告工廠所在之林園工業區工業管理中心設有空氣污染物監測中心，原告工廠及其附近多家工廠亦均依固定污染源空氣污染物連續自動監測設施管理要點設有固定污染源空氣污染物連續自動監測設施，乃兩造所不爭；依上開監測設施管理要點第二十條規定，監測設施應有連續自動記錄原始輸出訊號之設備，其記錄值應註明監測刻度值及監測時間。另，氣狀污染物排放濃度、排放量、稀釋氣體濃度或粒狀污染物不透光率監測紀錄值及超過排放標準之紀錄，均為監測設施應記錄之項目，亦為該要點二十一條所明定。本件事務發生時，原告及其附近公私場所存在之監測設施均處於正常運作狀態，為何被告始終未能提出原告有「大量排放空氣污染物」之監測數據？足見被告憑空推定本件有大量排放空氣污染物之情事，已嫌無據。再查，被告固指稱依「物質安全資料表」紀錄二甲苯

如進入人體，將會刺激人體鼻、喉嚨及皮膚造成肝臟及腎臟．．．等之傷害云云，但設若被告之前開推論屬實，則本件事故有無因之造成附近居民身體不適、健康受損，事關是否「大量排放空氣污染物」之違法要件，亦有詳予查明之必要，殊難徒憑片面臆測而執為裁罰之依據。末查，本件事故之發生，其情節屬中等程度以下，此為被告訴訟代理人所自認（見本院八十九年五月十日筆錄），茲被告竟對原告裁處空污法第四十條最高罰鍰一百萬元之處分，是否符合比例原則？尤非無研求之餘地。綜上，被告遽為本件處分，殊嫌率斷，一再訴願決定未予詳求率予維持原處分，亦屬可議，原告起訴意旨執以指摘，非無理由。爰均予撤銷，由被告再詳予調查，另為適法之處分，以昭折服。

據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第二十六條前段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 九 年 六 月 一 日

行 政 法 院 第 三 庭

審 判 長 評 事 曾 隆 興

評 事 鄭 淑 貞

評 事 林 家 惠

評 事 徐 瑞 晃

評 事 張 瓊 文

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 陳 盛 信

中 華 民 國 八 十 九 年 六 月 一 日

資料來源：最高行政法院裁判要旨索引彙編第三輯（94年12月）51、784頁行政訴訟舉證責任判決要旨選輯（90年12月版）第133-136頁最高行政法院裁判要旨彙編第20輯（91年6月）第1129-1133頁環保行政爭訟司法實務見解選輯（94年版）第472-475頁