

海洋委員會訴願決定書

海法訴字第 110108002 號

訴願人 OOOOOOOOOO

代表人 OOO

訴願代理人 葉孝慈律師

設：高雄市鼓山區中華一路 822 號 4 樓

訴願人因海洋污染防治法事件，不服屏東縣政府 110 年 7 月 1 日屏府環水字第 11033108600 號處分，提起訴願，本會決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。

事 實

一、訴願人所屬大林煉油廠外海二號浮筒於 110 年 6 月 22 日進行卸油作業時發生破裂，導致原油外洩（外洩地點經緯度：E120°16'41"、N22°29'45"），同年 7 月 26 日油污擴散並污染屏東縣恆春鎮山海漁港至紅柴坑漁港間海岸及鄰近區域，原處分機關屏東縣政府認為訴願人從事海域工程有嚴重污染之虞，未即採取措施以防止、排除或減輕污染，且未依原處分機關命令採取有效之必要應變措施，遂以訴願人違反海洋污染防治法（下稱海污法）第 19 條第 1 項及第 2 項規定，依同法第 49 條規定以 110 年 7 月 1 日屏府環水字第 11033108600 號裁處書裁處訴願人新臺幣 150 萬元。

二、訴願人於 110 年 7 月 1 日收受原處分後，不服而於 110 年 7 月 28 日之合法期間（自行政處分達到之次日起 30 日內）內轉經原處分機關向本會提起訴願，其訴願意旨：

（一）原處分機關與海洋委員會同就違反海污法第 19 條規定裁罰，

違反一事不二罰原則。

- (二)原處分機關就同一事件裁罰四次，違反一事不二罰原則。
- (三)訴願人已動員大量人力物力以防止、減輕及排除污染，且均按原處分機關及海洋委員會之指示辦理，未違反海污法第 19 條第 1 項及第 2 項之規定，原處分有認定事實錯誤、調查不備之違法。
- (四)原處分機關未考量訴願人事後所有之努力，逕以最高額度裁罰，與行政程序法第 7 條（比例原則）及第 10 條（裁量瑕疵）有違。
- (五)原處分機關未具體指摘訴願人有何未依原處分機關命令採取有效之必要措施之違法事實，未盡舉證責任，其處分顯有違誤。
- (六)原處分機關未參酌聯合國海洋法公約第 194、208、209、214 及 215 條之規定，亦未考量海污法第 19 條之立法意旨，顯屬適用法規錯誤。
- (七)系爭海域受重油污染，並非可歸責於訴願人，訴願人並無故意或過失責任，原處分有適用行政罰法第 7 條第 1 項規定不當之違誤。
- (八)訴願人已達海洋污染控制及防治之規範目的，無違反行政法上義務，處分之裁罰欠缺行政之合法性。
- (九)原處分未審酌行政罰法第 18 條及訴願人違反行政法上義務應受責難程度，顯有未洽。

三、原處分機關答辯意旨：

- (一)訴願人大林煉油廠外海浮蛇管線於 110 年 6 月 22 日凌晨 2 時在高雄海域破裂漏油後，當日早上 11 時即擴散至屏東縣琉球鄉岸際，甚至相隔 4 日後於同年 26 日油污再次擴散至屏東縣恆春鎮海域及岸際，顯見訴願人未積極巡視、主動掌握油污範圍，亦未能採取有效之措施以防止油污擴散。

- (二)本件係針對屏東縣恆春鎮海域及岸際之污染地點裁處，為時間地點不同之違規事實，不生一事不二罰之問題。
- (三)該府於琉球鄉召開之應變會議，多次請訴願人應儘速加強清查掌握油污範圍，惟訴願人皆未能依會議結論辦理，最終任由油污由案發地（高雄市）擴散至恆春半島岸際，實有怠忽延宕導致污染擴散之責。
- (四)訴願人派 105 名人力及僱用當地民力、膠筏、漁船，持續投入清污工作之時間點，已是原處分機關召開第 4 次應變會議之後，係前應變會議不斷要求訴願人配合辦理，訴願人方增派較多之人力及應變除污設備，加快岸際油污清理速度，顯見訴願人之應變速度難謂積極。
- (五)訴願人高雄大林廠前於 109 年 8 月 23 日晚間已發生一次外海浮油蛇管因颱風風浪過大，導致油輪卸原油海面浮蛇管破裂漏油，訴願人應注意備有更周詳海洋污染防治計畫及存有相關設備耗材量能，俾利同樣污染發生時，立即採取措施以防止、排除或減輕污染，並能注意浮蛇管狀況提早更換避免再次漏油，惟未見訴願人相關妥適改善作為，終至污染再次發生。
- (六)中央主管機關修正海污法時，即有參考國際公約之精神，故本案依海污法裁處未有抵觸該公約情形。

理 由

- 一、海污法第 4 條規定「(第 1 項)本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署（依行政院 107 年 4 月 27 日院臺規字第 1070172574 號公告，本法之中央主管機關自 107 年 4 月 28 日起變更為海洋委員會）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。(第 2 項)直轄市、縣（市）主管機關之管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央

主管機關會同內政部，於本法公告 1 年內劃定完成。」第 19 條規定「(第 1 項)公私場所從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，應即採取措施以防止、排除或減輕污染，並即通知主管機關及目的事業主管機關。(第 2 項)前項情形，主管機關得命採取必要之應變措施，必要時，主管機關並得逕行採取處理措施；其因應變或處理措施所生費用，由該公私場所負擔。」第 49 條規定「未依…第 19 條…規定採取防止、排除或減輕污染措施或未依主管機關命令採取措施者，處新臺幣 30 萬元以上 150 萬元以下罰鍰，並得限期令其改善；屆期未改善者，得按日連續處罰；情節重大者，得令其停工。」

海污法施行細則第 2 條第 5 款規定「本法所定中央主管機關之主管事項如下：五、涉及二直轄市、縣(市)以上海洋污染防治之協調或執行事項。」第 3 條第 1 款規定「本法所定直轄市、縣(市)主管機關之主管事項如下：一、直轄市、縣(市)海洋污染防治工作之規劃、協調及執行事項。」

行政院環境保護署與內政部 91 年 1 月 4 日會銜公告海污法直轄市、縣(市)主管機關管轄範圍，於內政部未劃定海域行政轄區前，以距岸 3 浬以內為其管轄範圍，並以海岸垂線法配合等距中線法劃定各直轄市、縣(市)間之管轄界線。

行政罰法第 25 條規定「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」第 29 條第 1 項規定「違反行政法上義務之行為，由行為地、結果地、行為人之住所、居所或營業所、事務所或公務所所在地之主管機關管轄。」第 44 條規定「行政機關裁處行政罰時，應作成裁處書，並為送達。」裁處書應記載事項則依行政程序法第 96 條規定(行政罰法第 44 條立法理由參照)。又行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：…二、主旨、事實、理由及其法

令依據。…」

二、經查本案從事海域工程（即利用浮筒從事原油輸送）致原油外洩之地點，位於經緯度 E120° 16' 41"、N22° 29' 45"，距岸 3 哩外，且其油污擴散之結果，造成屏東縣恆春鎮山海漁港至紅柴坑漁港間海岸及鄰近區域（距岸 3 哩內）亦受到污染，依據行政罰法第 29 條第 1 項、海污法第 4 條、海污法施行細則第 2 條第 5 款、第 3 條第 1 款規定及行政院環境保護署與內政部 91 年 1 月 4 日會銜公告，海洋委員會（行為地）及原處分機關（結果地）均有裁罰管轄權。

三、關於海污法第 19 條第 1 項部分：

（一）查原處分機關認定訴願人違反海污法第 19 條第 1 項之事實為：

「大林煉油廠從事海域工程（設置洩油浮筒及進行輸油作業）有嚴重污染之虞，未即採取措施以防止、排除或減輕污染，於 110 年 6 月 22 日輸油管破裂致原油外洩」。按公私場所於海上設置卸油浮筒及進行輸油作業，為避免輸油管意外破裂致原油外洩而有嚴重污染海洋之虞，固應依海污法第 19 條第 1 項採取相關防止措施，惟原處分機關僅以輸油管破裂致原油外洩之結果為憑，於補充答辯書中泛泛主張「訴願人高雄大林廠前於 109 年 8 月 23 日晚間已發生 1 次外海浮蛇管…漏油…應早有更周詳海洋污染防治計畫及存有相關設備耗材量能…並能注意浮蛇管狀況提早更換避免再次破裂漏油，惟未見訴願人相關妥適改善作為，終至污染再次發生。」至於訴願人設置卸油浮筒及進行輸油作業應採取何種措施以防止污染，及其未採取措施致違反海污法第 19 條第 1 項之涵攝過程，均未於原裁處書與答辯書中檢具事證說明理由。

（二）次查原處分機關雖答辯主張，訴願人於輸油管破裂漏油後，未採取措施以防止、排除或減輕污染，但同樣僅以原油擴散污染

屏東縣恆春鎮海域及岸際之結果為憑，至於訴願人於漏油後應採取何種措施以防止、排除或減輕污染，及其未採取措施致違反海污法第 19 條第 1 項之涵攝過程，均未於原裁處書與答辯書中檢具事證說明理由，且對於訴願人主張其於漏油後即採取緊急應變措施等情，亦未說明不予採酌之理由。

四、關於海污法第 19 條第 2 項部分：

(一)主管機關認為公私場所依海污法第 19 條第 1 項所採取之措施，仍不足以達到防治海洋污染之目的時，可依同條第 2 項規定，具體、明確地命令公私場所採取必要之應變措施。此外，公私場所從事海域工程如有嚴重污染相鄰海域或有嚴重污染相鄰海域之虞時，海污法第 19 條第 2 項所稱之「主管機關」，非僅指海域工程所在地之主管機關，尚包含因公私場所從事海域工程致其管轄海域有嚴重污染或有嚴重污染之虞時之主管機關，如此方能達到澈底防治海洋污染之目的。

(二)經查原處分機關認定訴願人違反海污法第 19 條第 2 項之理由為：「原處分機關於琉球鄉召開之應變會議，多次請訴願人應儘速加強清查掌握油污範圍並採取必要之緊急應變措施，惟訴願人皆未能依會議結論辦理。」惟觀原處分機關檢送之 8 次應變會議紀錄內容，與本案污染屏東縣恆春鎮山海漁港至紅柴坑漁港間海岸及鄰近區域有關之部分，僅第一次會議結論中之「請 OO 公司儘速掌握海上油污染範圍及應變資材能量」，至第二次至第八次會議結論皆係針對污染小琉球之部分，且僅泛泛要求訴願人儘速加強清除油污、持續巡查小琉球周邊海岸油污染範圍，及請訴願人檢視應變設備及人力是否足夠，倘若不足情形應儘速補充，並加強除污人員教育訓練等。換言之，8 次應變會議結論中，僅第一次之「請 OO 公司儘速掌握海上油污染範圍及應變資材能量」可得認係原處分機關之命令，然而其中「儘

速掌握」顯屬不確定法律概念，在認定訴願人有無達到「儘速掌握」之程度上未有客觀標準，難謂該命令已臻具體、明確；即便勉強認已具體、明確，但據訴願人檢送英商麥理倫國際公證有限公司台灣分公司出具之 110 年 7 月 4 日公證報告書以觀，在第三點緊急應變措施中之第二段及第三段，已說明訴願人如何掌握油污染範圍，原處分機關卻僅以油污有擴散至屏東縣恆春鎮山海漁港至紅柴坑漁港間海岸及鄰近區域之結果作為裁罰依據，至於訴願人如何未依原處分機關之命令儘速掌握海上油污污染範圍及應變資材能量致違反海污法第 19 條第 2 項之涵攝過程，均未於原裁處書與答辯書中檢具事證說明理由。

五、揆諸前揭法條規定及相關說明，原處分機關以訴願人違反海污法第 19 條第 1 項及第 2 項規定，依同法第 49 條規定裁處新臺幣 150 萬元罰鍰，惟原處分機關並未檢具事證說明訴願人如何該當構成要件之理由，僅分別以輸油管破裂及油污有擴散至屏東縣恆春鎮山海漁港至紅柴坑漁港間海岸及鄰近區域之結果作為裁罰依據，已與行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定未相符合，不無速斷之嫌，有由原處分機關再行查證之必要。爰將原處分撤銷，由原處分機關查明並重行審酌後於 2 個月內另為適法之處分，審酌時並應將下列事項納入考量，以符法旨：

- (一)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。」因此，行政機關本於行政裁量權而裁處罰鍰，應於處分書中說明其行使裁量權時依據該項規定所考量之事實與觀點，以確保理由完備。
- (二)海污法第 49 條規範違反同法第 19 條第 1 項之行為，係公私場所從事海域工程致嚴重污染海域或有嚴重污染之虞時，未即採取措施以防止、排除或減輕污染；違反第 19 條第 2 項之行為，

則係未依主管機關命令採取措施。二者課予行為人之義務內容與時點明顯有別，分屬不同行為。

(三)原處分機關另以訴願人違反漁港法第 18 條、漁業法第 44 條第 1 項第 4 款至第 9 款規定公告事項所為之裁罰處分，其違法事實與本案是為一行為或數行為，應就具體情節，斟酌各該條文之構成要件、保護法益、裁處目的及社會通念等因素綜合判斷決定之。

六、至訴願人主張原處分機關與海洋委員會同就違反海污法第 19 條第 2 項規定裁罰，違反一事不二罰原則一節，查該項所稱之「主管機關」，非僅指海域工程所在地之主管機關，尚包含因公私場所從事海域工程致其管轄海域有嚴重污染或有嚴重污染之虞時之主管機關，已如前述，而各該主管機關為保護轄管海域之海洋環境，自皆有權命令行為人採取必要之應變措施，而為各別獨立之行政處分，如行為人違反各該主管機關之命令，已屬不同作為義務之違反，分屬不同之數行為，依行政罰法第 25 條規定，分別處罰之。

七、另訴願人申請到場陳述意見，因本案尚待原處分機關查明後重行審酌另為適法之處理，即無通知訴願人到場陳述意見之必要，惟原處分機關如欲另為裁處，對於訴願人之主張或陳述，應於裁處書中擇要說明採酌與否之理由，併此敘明。

八、據上論結，本件訴願有理由，爰依訴願法第 81 條第 1 項本文及第 2 項決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 周美伍

委員 沈建中

委員 許啟業

委員 宋欣真

委員 賴恆盈

委員 劉嘉裕

委員 李淑如

委員 李亭萱

中 華 民 國 111 年 3 月 4 日

主任委員 李 仲 威