

【裁判字號】104,判,200

【裁判日期】1040423

【裁判案由】環境影響評估法

【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

104年度判字第200號

上 訴 人 科技部中部科學工業園區管理局

代 表 人 王永壯

訴訟代理人 蔣大中 律師

莊郁沁 律師

林芝余 律師

被 上 訴 人 行政院環境保護署

代 表 人 魏國彥

訴訟代理人 潘正芬 律師

陳修君 律師

溫修慧

上列當事人間環境影響評估法事件，上訴人對於中華民國103年6月26日臺北高等行政法院103年度訴字第120號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人辦理中部科學工業園區第三期發展區（后里基地—后里農場部分）開發計畫（下稱系爭開發計畫）環境影響說明書（下稱環說書），前經被上訴人審查有條件通過，並於民國95年公告審查結論，被上訴人於101年2月9日派員辦理環境影響評估（下稱環評）監督，發現上訴人辦理系爭開發計畫，外運公共工程土石方456,595立方公尺，已逾環說書第5-3頁基地整地原則及第7-37頁表7.1-28后里農場園區內挖填土石方數量表所載公共工程土石方剩餘量175,431立方公尺，違反環境影響評估法（下稱環評法）第17條規定，且所得利益逾法定罰鍰最高額，乃依同法第23條第1項第1款及行政罰法第18條第2項規定，以102年5月6日環署督字第1020036925號裁處書（下稱原處分）處上訴人罰鍰新臺幣（下同）11,662,363元（即不法利得11,576,015元加計孳息86,348元），並依環境教育法第23條第2款規定及環境教育法環境講習時數及罰鍰額度裁量基準（下稱裁罰基準）裁處8小時環境講習。上訴人提起訴願，訴願機關將原處分關於裁罰孳

息86,348元部分撤銷，上訴人仍表不服，就訴願決定及原處分不利部分提起行政訴訟，經原審駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：(一)原環說書就剩餘土石方外運之環評，係將基地公共工程及建築工程合併進行預測，惟此二種工程所生剩餘土石方性質相同，利用相同運輸方式，無須將其分別視之。園區總體土石方確實大幅下降，外運土石方並未增加單位時間內車次或總體車次，無造成環境影響可能。且環說書係預測將來可能產生之環境影響，以供開發後比對檢討，不應作為裁罰依據，況上訴人已將環說書土石方預測予以變更並經被上訴人審查通過，實無違反環評法。(二)又系爭開發計畫外運公共工程土石方456,595立方公尺，係鑑於汛期將至，下游滯洪池須儘速開挖至設計量，以滿足排水系統所收集逕流水之公共利益。(三)上訴人係本於公共利益而存在之行政機關，無因違反行政法上義務而獲取利益可能，自無行政罰法第18條適用，且依科學工業園區管理局作業基金收支保管及運用辦法（下稱園區基金運用辦法）第3條，雖科學園區作業基金採自給自足模式，縱有結餘亦繳納國庫，故上訴人價購土石方收入非自行享有，況上訴人並非以土石方採取為業，其所為開發行為並非開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（下稱環評細目認定標準）第10條之土石採取，剩餘土石方僅是相關工程附屬效果，公共工程完工結算扣除土石方外運量費用後，仍需支付10億餘元，故上訴人就土石方外運情形並無實質淨利所得等語，求為判決將原處分暨訴願決定不利上訴人部分均撤銷。

三、被上訴人則以：(一)行政機關係為履行公法上任務，以謀取公共利益為目的，如有違反行政法上義務而獲取利益之可能，應等同其他違反行政法上義務者予以非難。本件公共工程土石方共超量外運281,164立方公尺，超量外運部分撥交虎尾園區180,503立方公尺及由園區承包商價購100,661立方公尺，上訴人於前者未受有利益，後者則按每立方公尺115元抵扣園區承包商應支付工程款計11,576,015元，本件裁處被上訴人已就上訴人有利及不利事項一併斟酌，且外運數量及價購土石方單價均係上訴人所提供，不法利得係依此計算而非推估，更與環說書記載為預測或精確計算無關，自係公平適當且合乎比例原則。(二)依環說書第5-3頁基地整地原則及第7-37頁表7.1-28后里農場園區內挖填土石方數量表所載內容，除將工程項目區分為公共工程、污水放流管工程及廠房興建工程等項目，並清楚載明各工程項目之剩餘土石方數量，並無以總量為管制標準之記載，故應分別管制，而依環說書

第7-53頁表7.5-1整地及公共工程剩餘土方運輸車次估算所載內容，推算超量外運部分每日增加單向100運輸車次，上訴人事前未針對可能造成之環境衝擊研擬相關環保對策，其後始提出環說書第二次變更內容對照表，且除將公共工程土石方數量大幅增為553,000立方公尺外，亦無相關環保對策。(三)上訴人違反依環說書所載內容及審查結論切實執行之義務，並就其中100,661立方公尺土方部分獲有積極不法所得，且對環境造成不良影響，原處分據以裁罰，並無違誤等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原判決以：(一)系爭開發計畫所生土石方區分為公共工程、污水放流管工程及廠房興建工程，其中公共工程土石方挖方總量為498,991立方公尺，填方總量為325,560立方公尺，則剩餘量依環說書所載應為175,431立方公尺，上訴人未依環說書執行而外運土石方456,595立方公尺，有違環評法第17條規定。且環說書表7.1-28系爭開發計畫挖填土石方數量表，既已區分為公共工程、污水放流管工程及廠房興建工程，應係出於施工期間、區域因素而為不同區分，上訴人既為開發單位，於自行提出之環說書作成區分，當依環說書、評估書所載內容及審查結論切實執行，是上訴人主張公共工程及建築工程所生剩餘土石方予以統籌運用，已違依環說書內容之執行責任。(二)被上訴人係按環說書第7-53頁表7.5-1整地及公共工程剩餘土方運輸車次估算所載內容，就本件超運之土石方推算單程車次約為100車次/日，上訴人若非依被上訴人上開計算每日運輸車次之增加，即造成運輸期間依比例加長（每日運輸車次未增加之情況），均對於空氣污染物排放量、運輸道路噪音、運輸車輛之清洗廢水及交通等造成環境影響。(三)上訴人既主張環說書僅係預測而非精確計算結果，則於執行之初，應已發覺環說書所計算與實際發生數量有極大差距，縱謂此係避免防汛期水災所致，亦應於公共工程土方得外運量即將達到規劃數量前，依環評法第16條第1項規定申請變更環說書內容，卻於被上訴人進行監督查核後始提出環說書第二次變更內容對照表，是無論被上訴人核准與否，均無從免除上訴人未切實執行環說書之責。(四)系爭開發行為雖非環評細目認定標準第10條之土石採取，惟上訴人超量外運土石，由園區承包商價購土石方100,661立方公尺，依園區基金運用辦法第3條、第10條規定，上訴人將前開價售土石方收入11,576,015元，直接抵扣其應支付承包商之同額工程款，則其確有違反環評法第17條義務行為而受有利益，其所得利益逾同法第23條第1項第1款所定罰鍰最高額，如不比

照一般人民或法人予以加重裁罰或追繳，將無法促其確實履行法律義務，乃依行政罰法第18條第1、2項規定併予裁罰，並無裁量怠惰、逾越或濫用之違法情事。(五)又上訴人係中央機關，其因違反環評法第17條規定，係違反環境保護法律之行政法上義務，且經被上訴人處5,000元以上罰鍰，洵屬該當環境教育法第23條第2款要件，是被上訴人依裁罰基準第2點規定，以本件裁處金額已逾1萬元，裁處金額與同一條款適用對象最高上限罰鍰金額之比例已大於70%為由，裁處8小時之環境講習亦無違誤等語，資為其判斷之論據。

五、本院查：

- (一)按「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。」「違反第17條之規定者，處30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期改善，屆期仍未改善者，得按日連續處罰。」「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5千元以上罰鍰。」環評法第17條、第23條第1項第1款及環境教育法第23條第2款定有明文。次按，「（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。」行政罰法第18條第1項、第2項亦有明定。
- (二)經查，系爭開發計畫環說書第5之3頁基地整地原則及第7之37頁表7.1之28后里農場園區內挖填土石方數量表所示，系爭開發計畫所生土石方區分為「公共工程」、「污水放流管工程」及「廠房興建工程」等項記載，其中公共工程尚區分為道路工程、公共管線、滯洪池工程及公共設施等項目，依環說書所載公共工程土石方挖方總量為498,991立方公尺，填方總量為325,560立方公尺，公共工程土石方剩餘量為175,431立方公尺，惟經被上訴人於101年2月9日派員辦理環評監督，發現上訴人已外運公共工程土石方456,595立方公尺，有被上訴人101年2月9日環評監督查核紀錄表附卷可稽，亦為上訴人所不否認，是原判決認定上訴人超量外運公共工程土石方，有未依環說書所載內容切實執行之事實，經核並無不合。

(三) 上訴人雖主張其並無未依環說書切實執行之情形，且依其最終執行系爭開發計畫所剩餘之土方量總數以觀，亦未超過環說書所載總量，故客觀上並未對環境造成不良影響云云，惟查：

- 1、依環說書表7.1之28系爭開發計畫挖填土石方數量表所示，系爭開發計畫有關挖、填土石方數量係區分為「公共工程」、「污水放流管工程」及「廠房興建工程」各項目等情，為原審依調查證據結果，所依法確定之事實，核此認定與卷內證據並無牴觸，上訴人雖主張系爭開發計畫所產出之土石方，係採取整體開發、相互支援及整合調度管理原則，而非將公共工程及廠房建築工程產生之土石方分別管理調度云云，惟依系爭環說書第5-3頁第5.2.3節基地整地原則，雖揭示「基地內力求挖填平衡方式規劃，無法平衡之剩餘土石方則採資源化利用規劃。」之原則，然此原則係為使挖方有適當之計畫，俾能獲得適當之數量，以配合其他工程之需要，以減少挖方之運棄量為目的，故自難僅以環說書載有挖填平衡方式規劃，及挖填土石方數量具有預測性質，即無視其原預訂之土石方挖填計畫，而謂各施工項目之挖填土方數量得予任意變更、互相流用，是原判決認系爭環說書就此土石方數量之記載方式，應係出於施工期間、區域而有所不同所為之區分，上訴人應依其所提之環說書內容切實執行，尚無不合。
- 2、又環評法係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的；而環評係就開發行為對可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，經評估審查並據以追蹤考核，是環評法第16條第1項規定環說書或評估書非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更；環評法第17條復規定開發單位應依環說書、評估書所載內容及審查結論，切實執行，且於有違反前開規定之情形，依同法第23條第1項第1款即應予處罰，核前開規定係課予開發單位對於環說書或評估書，未經核准不得變更及按其內容切實執行之公法上義務，且就違反前開規定之裁罰，並不以確實發生影響環境之具體結果為要件，是本件上訴人以其就系爭開發計畫之執行結果，剩餘土方量總數未逾原環說書所載總量，認本件客觀上未就環境造成不良影響而不應處罰，自與環評法第17條、第23條之規定不合，應非可採，是原判決認環說書所載包含相關預防與減輕對策內容之落實執行，乃為保護環境之關鍵，上訴人將公共工程及建築

工程所產生剩餘土石方予以統籌運用之主張，已然違背其依環說書所載內容切實執行之責任，洵屬有據。

3、此外，原判決就系爭開發計畫公共工程土石方超量外運281,164立方公尺，除撥交虎尾園區公共工程交換土石方180,503立方公尺部分外，對於園區承包商價購之土石方100,661立方公尺，由上訴人按每立方公尺115元抵扣其應支付承包商工程款計11,576,015元部分，認應屬上訴人因違反環評法第17條規定所得不法利益，且審酌其所得利益逾同法第23條第1項第1款所定罰鍰最高額，如未予加重裁罰無法促其確實履行法律義務，故認原處分援引行政罰法第18條第1項、第2項，參酌上訴人違法所得利益11,576,015元所裁處之罰鍰，及依環境教育法第23條第2款規定所處8小時之環境講習，核無違誤等情，亦已詳述其得心證之理由，並就上訴人主張如何不足憑採予以指駁，從而，上訴意旨指摘原判決適用環評法第17條顯有不當，且有判決不備理由及理由矛盾之違法云云，自無足取。

六、綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決將訴願決定及原處分關於裁處罰鍰於11,576,015元及8小時環境講習部分，予以維持，而駁回上訴人在原審之訴，尚無違誤，上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 104 年 4 月 23 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 劉 鑫 楨

法官 吳 慧 娟

法官 蕭 忠 仁

法官 汪 漢 卿

法官 劉 穎 怡

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 104 年 4 月 23 日

書記官 吳 玫 瑩