最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第176號

上　訴　人　桃園國際機場股份有限公司

代　表　人　楊偉甫
訴訟代理人　萬哲源　律師
　　余振國　律師
被 上訴 人　桃園市政府
代　表　人　張善政
訴訟代理人　林宗憲　律師

上列當事人間空氣污染防制法事件，上訴人對於中華民國110年12月2日臺北高等行政法院108年度訴字第1581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、本件訴訟進行中，上訴人代表人由林國顯變更為楊偉甫，被上訴人代表人由鄭文燦變更為張善政，均具狀聲明承受訴訟，應予准許。

二、爭訟概要：

上訴人為處置「臺灣桃園國際機場第三航站區建設計畫」（下稱第三航站建設計畫）工程剩餘土石方及相關土方管理設施，向訴外人國防部軍備局承租前海軍桃園基地如附表所示部分土地，委託訴外人興興營造有限公司辦理「土石方暫置場新建及管理工程」（開工日期民國107年4月24日、完工日期110年12月21日，工期共1,338日曆天，下稱系爭營建工程），為該工程之營建業主。上訴人於107年5月7日，向被上訴人申報其依行為時（即107年8月1日修正公布前條文，下同）空氣污染防制法（下稱空污法）第16條第1項第1款、空氣污染防制費收費辦法（下稱收費辦法）第5條第1項等規

定，原應主動申報繳納之營建工程空氣污染防制費（下稱空污費），並自行依改制前行政院環境保護署（下稱環保署，現改制為環境部）102年7月5日環署空字第0000000000號公告之營建工程空氣污染防制費收費費率（下稱空污費率）所附費率表，認系爭營建工程屬該表所列「其他營建工程」類別，且費率應適用該類別內「第一級營建工程」所應適用之第一級費率，即工程合約經費千分之2.8，估算其空污費總金額為新臺幣（下同）83萬5,200元，共分2期繳納，每期為41萬7,600元，第1期加計自認逾期2日所應加徵之滯納金4,176元，計為42萬1,776元。嗣經被上訴人所屬環境保護局（下稱環保局）查驗後發現，依系爭營建工程施作面積及工程項目，應按空污費率表所定「區域開發工程—工業區、社區及其他」之營建工程項目，依空污費率適用第一級費率，計算其空污費，被上訴人遂依收費辦法第17條第2項規定，以108年2月22日府環空字第0000000000號函（下稱原處分）通知上訴人，應以「區域開發工程（其他）」類別徵收空污費，核定其應繳納之空污費為1,324萬5,470元（分2期各應繳納662萬2,735元），加徵自開工日107年4月24日起算之逾期申報滯納金43萬478元，扣除已繳第1期金額42萬1,776元，第1期應補繳663萬1,437元，限期於108年3月20日前補繳。上訴人不服，循序向臺北高等行政法院(下稱原審)提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經原審以108年度訴字第1581號判決（下稱原判決）駁回，提起本件上訴。

三、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)系爭營建工程面積51.3191公頃，工程項目包含整地工程、排水工程、照明工程、號誌工程及道路工程，符合空污費率表之「區域開發工程」類別，且工程項目內之整地、排水及現有運輸道路維護等各項工程詳細內容，與空污費率表之

「其他營建工程」類別內其他土木工程、拆除工程、零星營建工程迥然不同。被上訴人認定上訴人自行以「其他營建工程」類別費率計算空污費，有未依收費辦法第5條規定申報工程類別之情形，依空污法第16條、第74條第1項前段及收費辦法第17條第2項等規定，以原處分通知上訴人應依「區域開發工程」類別費率徵收空污費，並重新核定上訴人應繳納之營建工程空污費，於法無誤，並無上訴人所稱違反信賴保護原則情形。

(二)上訴人雖稱系爭營建工程僅就現有道路維護，依環保署104年1月16日環署空字第0000000000號函（下稱環保署104年函），空污費率表之「道路工程」指「路面開挖、路基鋪設及AC封層」等作業，則系爭營建工程並不含道路工程云云，但環保署104年函業經同署於105年4月12日以環署空字第0000000000號函（下稱環保署105年函）停止適用，並說明：「道路之開挖、回填、刨除或鋪設，歸類為道路工程；路面破損之孔洞填補，歸類為其他營建工程。」等語，系爭營建工程中「現有運輸道路維護」，其工作項目有瀝青混凝土「鋪面」及瀝青混凝土面層「刨除」，依環保署105年函，自應歸類為道路工程，被上訴人認定系爭營建工程中有道路工程，難謂認定事實有誤，上訴人執已停止適用之函文主張被上訴人違反平等原則及行政自我拘束原則，亦屬無據。

(三)系爭營建工程之「排水工程」縱暫不施作，猶須施作整地工程、照明工程、號誌工程及道路工程等，仍符合空污費率表之「區域開發工程」類別。而營建工程施工期間會產生粒狀污染物影響空氣品質及民眾健康，不因其工程係臨時性或永久性而有不同。上訴人主張系爭營建工程中所施作之「臨時照明工程」、「臨時號誌設備工程」，均係臨時性工程，非屬「區域開發工程」備註欄中所定作業工程，被上訴人事實錯誤云云，亦無可採。

(四)上訴人雖另主張依系爭營建工程採購契約（下稱系爭採購契約）之約定，系爭營建工程分2階段，第1階段為工程階段，

第2階段係勞務管理階段，僅單純土石方暫置場管理工作，並無施作任何工程，不應作為計算營建空污費之基礎，原處分將第2階段工作期間納入核算空污費，違反行政程序法第9條、第36條、第43條規定云云，但依上訴人自陳之情，系爭土石方暫置場於107年8月23日設置完成並開放進土，因考量第三航站建設計畫相關工程仍有土石方堆置需求，系爭採購契約第1階段遂未辦理申報竣工、竣工查驗、部分驗收等程序，而於110年2月25日辦理第2次契約變更，將系爭採購契約第2階段之「封場後管理」工作全部予以減做，並將系爭採購契約第1階段「土石方進出暫置場之管理」工作延續至第2階段持續辦理，足證系爭營建工程已無第2階段勞務管理階段；至於第2次契約變更說明雖約定土石方暫置場管理不涉新建工程之施作。但系爭採購契約第1階段既未辦理申報竣工、竣工查驗、部分驗收等程序，系爭營建工程實際上是否確實未再施作工程，難逕予採信上訴人之主張；即使系爭營建工程果已竣工，上訴人亦可依空污費率第5點規定，於停工前事先向被上訴人報備，經其認定無污染情形，再扣除停工期間之空污費。然上訴人迄今未向被上訴人報備停工，則被上訴人依上訴人107年5月7日空污費申報表所載施工期程共1338日曆天，計算應繳納之系爭營建工程空污費，於法並無不合等詞，判決駁回上訴人之訴。

五、本院按：

(一)空污法第16條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）各級主管機關得對排放空氣污染物之固定污染源及移動污染源徵收空氣污染防制費，其徵收對象如下：一、固定污染源：……其為營建工程者，向營建業主徵收；……。（第2項）空氣污染防制費徵收方式、計算方式、繳費流程、繳納期限、繳費金額不足之追補繳、污染物排放量之計算方法等及其他應遵行事項之收費辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」第17條第1項、第2項規定：「（第1項）前條空氣污染防制費除營建工程由直轄市、縣（市）主管機關徵收外，

由中央主管機關徵收。……。（第2項）前項收費費率，由中央主管機關會商有關機關依空氣品質現況、污染源、污染物、油（燃）料種類及污染防制成本定之。」第23條第2項規定：「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。」第74條第1項規定：「未依第16條第2項所定收費辦法，於期限內繳納費用者，每逾1日按滯納之金額加徵百分之0.5滯納金，一併繳納……。」

(二)依空污法第16條第2項授權訂定之收費辦法第5條第1項規定：「（第1項）本法第16條第1項第1款所定對營建工程徵收之空氣污染防制費，營建業主應於開工前檢具登載工程類別、面積、工期、經費、涉及空氣污染防制費計算之相關工程資料及自行計算空氣污染防制費費額，向直轄市、縣（市）主管機關申報，經核定費額後，依第6條規定期限繳納至指定金融機構代收專戶。」第6條第2款、第3款規定：「營建工程空氣污染防制費繳納期限，依下列規定之一辦理：……二、繳納費額超過1萬元未滿500萬元者，得於開工前全額繳納，或於申請開工前，先繳交2分之1，於申請使用執照或工程驗收前，繳納剩餘費額。三、繳納費額為500萬元以上者，得於開工前全額繳納，或於工程期間內，分期平均繳納，並於直轄市、縣（市）主管機關核定之各期繳納期限內繳納完畢。」第17條第2項規定：「營建業主未依第5條……規定申報…空氣污染防制費或提供資料不完整者，直轄市、縣（市）主管機關得逕依查驗結果或相關資料，核定其應繳納之空氣污染防制費。」依此，對營建工程徵收之空污費乃採主動申報繳納，營建業主應於開工前即向直轄市、縣（市）主管機關（下稱主管機關）申報，若疏於收費辦法第5條所定之申報義務或提供資料不完整者，主管機關即得逕依查驗結果或相關資料，核定其應繳納之空氣污染防制費，則主管機關就其申報所為核定處分，僅具形式存續力且

存續力薄弱，客觀上不足以形成信賴基礎。況就空污費申報繳納事項，報繳義務人知之最詳，於徵收程序本負有申報協力義務，倘對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，其信賴亦不值得保護。

(三)依空污法第23條第2項授權訂定之行為時營建工程空氣污染防制設施管理辦法（下稱管理辦法）第4條第1項、第2項第5款、第7款、第3項規定：「（第1項）本辦法所稱營建工程，分為第一級營建工程及第二級營建工程。（第2項）符合下列情形之一者，屬第一級營建工程：……五、區域開發工程：施工規模達750萬平方公尺‧月者。……七、其他營建工程：工程合約經費達新臺幣180萬元者。（第3項）前項施工規模指施工面積（平方公尺）與施工工期（月）之乘積，施工工期每月以30日計算。」

(四)環保署依空污法第17條第2項授權於102年7月5日公告之空污費率，第1點規定：「營建工程排放總懸浮微粒，其應繳之空氣污染防制費收費費率，如附表。」第2點第1項第1款、第2項規定：「（第1項）費率分級及適用對象如下：(一)第一級費率：營建工程空氣污染防制設施管理辦法（以下簡稱管理辦法）所稱之第一級營建工程。(二)……。（第2項）營建工程適用之費率等級，由直轄市、縣（市）主管機關依營建業主第一次申報營建工程空氣污染防制費之資料核定。」第1點之附表則係按工程類別、適用對象所屬費率分級之不同，區別其應徵收費率之計算，並以「費基」欄、「備註」欄說明費率計算之必要事項。費率表就工程類別區分為「建築(房屋)工程」、「道路、隧道工程」、「管線工程」、「橋樑工程」、「區域開發工程」（其內再區分為「遊樂區」、「工業區、社區及其他」二類）、「疏濬工程」、「其他營建工程」等，備註欄就「區域開發工程」項目說明為：「一、係指開發面積1公頃以上（含）之開發工程。二、作業包括同時施工之填土、整地、污水、排水、自來水、道路、路燈、景觀綠化、配水池、電力電信、瓦斯管

線等部分或全部，以及必要建築與道路工程。三、於開發後另行申請建照之建築或道路或其他施工者，另以該項工程採計。」就「其他營建工程」項目第1點說明為：「一、係指非上述所列之其他土木工程、拆除工程、零星營建工程，或其他經地方主管機關指定者。」由此可知，若營建工程之開發面積1公頃以上，並於此等大面積區域內，同時施作費率表內所例示填土、整地、污水、排水、自來水、道路、路燈、景觀綠化、配水池、電力電信、瓦斯管線等部分或全部，以及相關必要之建築與道路工程的綜合性作業，即屬空污費率表所稱之「區域開發工程」，而非屬同表所列之「其他營建工程」。

(五)經查，上訴人為系爭營建工程之營建業主，系爭營建工程開工日期為107年4月24日，工期共1,338日曆天（以月計達44.6月），上訴人未於開工前申報繳納空污費，遲至同年5月7日，才以自行所認「其他營建工程」類別，依空污費率表對該工程類別內第一級營建工程應適用之第一級費率，即工程合約經費之千分之2.8費率，向被上訴人申報所估算應繳納空污費總金額為83萬5,200元，滯納金4,176元，並以分2期繳納方式，將第1期空污費連同滯納金共42萬1,776元予以繳納，嗣經被上訴人查驗發現，系爭營建工程之開發面積達51.3191公頃，工程項目同時包含整地工程、照明工程、號誌工程及道路工程等綜合性作業，符合空污費率表所列之「區域開發工程」類別（即其施工規模超過2,288萬平方公尺‧月，屬第一級營建工程），有未依法定工程類別申報之情形，故被上訴人依空污法第16條、第74條第1項前段及收費辦法第17條第2項等規定，以原處分通知上訴人應依「區域開發工程」類別第一級營建工程之費率徵收空污費，並重新核定其應繳納之空污費為1,324萬5,470元，加徵滯納金43萬478元，扣除已繳第1期金額42萬1,776元，限於108年3月20日前補繳第1期空污費663萬1,437元，於法並無違誤等情，已經原審依調查證據之辯論結果，詳述得心證之理由，並就

上訴人主張系爭營建工程所施作之現有道路維護所涉「鋪面作業」，並非空污費率表「區域開發工程」類別項目內所稱「道路工程」；原處分認定系爭營建工程所涉「排水工程」實際並未施作，不應作為認定「區域開發工程」類別之基礎；系爭營建工程施作之照明工程、號誌設備工程，均為土方暫置場所臨時性需要而施工之作業非屬空污費率表所列「區域開發工程」類別內之作業項目，原處分事實認定有誤；系爭採購契約約定之系爭營建工程第2階段365日曆天不應計入空污費之費基等節，何以不足採取，分別予以論駁甚明，核予卷內證據並無不合，原判決據以維持原處分，依上開說明，即無違誤。再參照本院前開關於空污費申報核定處分是否享有信賴保護之說明，本件上訴人就空污費率徵收程序核屬重要事項之營建工程類別，未依法定之正確類別而為申報，即對重要事項提供不正確資訊，使被上訴人依其申報作成初步核定，該核定不僅不足以形成信賴之基礎，上訴人之信賴也不值得保護，原判決因此論明被上訴人依收費辦法第17條第2項規定重新核定應徵收之空污費，並無上訴人主張之違反信賴保護情事，即核無不合。另空污費費率表在「道路、隧道工程」項目之「備註」欄雖說明：「包括平面道路及高架(含陸橋)道路之新建、拓寬與拆除工程」等語，但依其文義，所謂「道路、隧道工程」內涵，顯非以此等作業為限，環保署另依職權作成環保署105年函，以解釋性行政規則之形式，說明「道路之開挖、回填、刨除或鋪設」，亦歸類為費率表所稱之「道路工程」，參酌該等作業產生污染物影響空氣品質及民眾健康之程度，本與道路工程相當，則環保署105年函與空污法及空污費率（含附表）之規範意旨相合，對人民權利或自由並未增加法律所無之限制，自無違反法律保留原則之問題。上訴意旨就原判決已經詳為論述及指駁之事項，復執陳詞為爭議，並主張環保署105年函違反法律保留原則，原判決逕依該函釋審查原處分適法，即有判決不適用法規、適用不當與不備理由之違法云云，無非係

其個人之主觀見解及就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，即無可採。

(六)綜上所述，原判決維持原處分而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。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。

六、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　　112　　年　　9　　月　　7　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　曹　瑞　卿

法官　林　惠　瑜

法官　李　君　豪

法官　梁　哲　瑋

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　7　　日

書記官　曾　彥　碩

附表：（上訴人向國防部軍備局承租之土地）

桃園市蘆竹區大竹圍段1地號、同市蘆竹區八股段436地號、同市大園區大牛稠段大牛稠小段14、641、505-2、667-2地號、同段倒厝子小段39-10地號、同區竹圍段三塊石小段177地號等共8筆土地