

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第299號

上 訴 人 社團法人台灣蠻野心足生態協會

代 表 人 陳憲政

訴訟代理人 郭鴻儀 律師

蔡雅滢 律師

林俊儒 律師

被 上 訴 人 環境部（原行政院環境保護署）

代 表 人 薛富盛

訴訟代理人 陳志強

陳渤丰

陳修君 律師

參 加 人 海洋風力發電股份有限公司

代 表 人 Koichi Tamura 住同上

訴訟代理人 李劍非 律師

李瑞涵 律師

上列當事人間環境影響評估法事件，上訴人對於中華民國111年1月20日臺北高等行政法院109年度訴更一字第85號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、參加人經環境影響評估之「海洋竹南離岸式風力發電計畫」開發案（下稱系爭開發案），於海域打樁工程施工期間，違反系爭開發案環境影響說明書（下稱環說書）關於設置觀察船及鯨豚觀察員之承諾，經上訴人於民國108年7月15日向被上訴人提出公民告知函，被上訴人乃以108年8月28日環署督字第1080063212號裁處書（下稱系爭裁罰處分），裁處參加人新臺幣（下同）150萬元罰鍰及環境講習8小時在案。因上訴人認被上訴人未依環境影響評估法（下稱環評法）第23條

第1項規定，按日連續處罰參加人並命其限期改善及提出改善計畫，復未依同條第2項規定，命參加人停止實施開發行為，乃依環評法第23條第9項規定，提起行政訴訟，聲明：

「1.被上訴人應基於參加人進行海域打樁工程施工期間未依系爭開發案環說書第八章環境保護對策設置鯨豚觀察員乙事，依環評法第23條第1項規定對參加人處以最高額罰鍰並按日連續處罰，復命參加人限期改善及提出改善計畫。2.被上訴人未就前項改善計畫執行成果為合格查驗前，應命參加人停止開發行為。3.被上訴人應支付上訴人因本案所生之律師費用、偵測鑑定費用及其他訴訟費用。」經改制前臺北高等行政法院（下稱原審）以108年度訴字第1807號裁定駁回，上訴人提起抗告，該裁定經本院109年度裁字第1999號裁定廢棄發回原審更為審理，嗣上訴人變更其聲明，求為判決：「1.被上訴人應撤銷系爭裁罰處分，另行對參加人作成適法之裁罰處分。2.被上訴人應支付上訴人52萬元。」仍遭原審以109年度訴更一字第85號判決（下稱原判決）駁回上訴人在原審之訴，上訴人遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張及被上訴人、參加人在原審的答辯，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，判決駁回上訴人在原審之訴，其理由略以：

（一）、系爭開發案所在之苗栗沿海地區屬於中華白海豚重要活動海域，而離岸風力機組可能對鯨豚造成之衝擊影響包括基礎施工過程之打樁噪音影響、風機營運期間的低頻噪音，以及風場範圍可能造成棲地破碎化、魚類相改變等，故依參加人提經被上訴人審查通過之系爭環說書所載，系爭開發案施工期間將備置足夠的鯨豚觀察員以及水下聲音監聽等措施，並隨時因噪音變動而進行施工管制或減輕衝擊措施。而依系爭環說書第八章「環境保護對策及替代方案」所載之施工管制措施，乃先劃定警戒區及監測區，當警戒區內有鯨豚出現時，須立即停止製造噪音之打樁施工行為；監測區內則必須透過

01 觀察員來監測區內鯨豚的出現與移動路徑，了解其是否朝警
02 戒區移動、即時通報並要求當場停止打樁。警戒區和監測區
03 設置觀察船在基礎打樁時進行監測，包括海上視覺監測及水
04 下麥克風監聽。設置觀察船數量需依照總監測範圍面積及訓
05 練有素的海上鯨豚觀察員視線範圍約1公里計算，假設於深
06 水海域打樁其噪音可四處傳遞，警戒區周圍設置2艘船角位
07 置於2公里邊長正方形航線，以順時鐘或逆時鐘方式巡航，
08 每艘船以船速6節行駛8公里航線需43.2分鐘；監測區每4平
09 方公里設置1艘船，每艘船以船速6節行駛7.5公里航線需40.
10 5分鐘，總監測範圍面積36平方公里，總共需要10艘觀察
11 船。開始打樁前，觀察員需先確認警戒區內至少30分鐘無鯨
12 豚活動，打樁時一旦發現鯨豚進入警戒區，施工單位應立即
13 停止打樁，等待鯨豚離開警戒區30分鐘後，再採取漸進式打
14 樁慢慢回復到正常打樁力道繼續工程。若發現鯨豚進入監測
15 區，則觀察記錄其目擊資料與移動方向，確認海豚無再往警
16 戒區移動。經被上訴人執行本案環境影響評估監督情形，認
17 參加人分別於108年6月8日、6月21日、7月8日及7月10日，
18 有未依系爭環說書所載內容切實執行之情，涉及違反環評法
19 第17條規定：1. 6月8日D25號機組基礎打樁期間，1艘負責警
20 戒區觀察船未於警戒區範圍，遲至打樁作業完成後始返回警
21 戒區內；2. 6月21日A02機組基礎打樁期間，因海況不佳，導
22 致監測區觀察船提早返港，僅2艘觀察船於打樁時配置鯨豚
23 觀察員進行觀測作業；3. 7月8日A04機組基礎打樁期間，因
24 海況不佳，導致監測區觀察船提早返港，僅2艘觀察船於打
25 樁時配置鯨豚觀察員進行觀測作業；4. 7月10日C14機組基礎
26 打樁期間，雖已調派相關施工船隻作為觀察船，因海況不
27 佳，鯨豚觀察員無法個別登船，導致監測區無法依規劃均配
28 置有搭乘鯨豚觀察員之觀察船情形下，進行觀測作業等情，
29 與系爭環說書所載配置足額觀察員及觀察船之內容不符，已
30 違反環評法第17條規定，而依同法第23條第1項第1款，裁處
31 150萬元罰鍰，並依環境教育法第23條第2款及環境講習執行

01 辦法第8條規定，處8小時之環境講習，被上訴人已執行其法
02 定職責，尚無上訴人所指怠於執行職務之情。

03 (二)、本件參加人既有違反系爭環說書所載內容之行為，而合致環
04 評法第23條第1項之處罰要件，惟因未有經被上訴人命其限期
05 改善而屆期不改善之情，而不符合「按日連續處罰」之要件，
06 客觀事證上復無違反環評承諾事項之行為「情節重大」
07 之情，則被上訴人於法律效果裁量上選擇裁處罰鍰，就此而
08 言尚無裁量瑕疵可指。又被上訴人依違反環境影響評估法罰
09 鍰額度裁量基準（下稱系爭裁量基準）項次三.2違反情節B
10 （二）「未依環評承諾執行……其他經主管機關依個案認定
11 之特定事項」，得出「違反情節點數」為4點，依「罰鍰計
12 算」欄所載每點裁罰金額為5萬元，4點之罰鍰金額總計為20
13 萬元（4點×5萬元/點=20萬元）；再依該項次之「違反情節
14 點數」欄所載「註：違反數環評承諾項目者，依違反項目累
15 計點數」，將參加人4次違反系爭環說書所載內容，按次累
16 計點數共16點（4次×4點/次=16點），換算成罰鍰金額即為
17 總計80萬元（16點×5萬元/點=80萬元）。又被上訴人考量
18 系爭開發案之開發量體龐大、參加人連續發生未依系爭環說
19 書所載內容執行之情事、參加人之資力及應受責難程度高等
20 情，而依環境影響評估監督及裁處不法利得作業要點第6點
21 第1項規定，裁處法定最高罰鍰150萬元。另就不法利得審核
22 結果，認參加人各日打樁作業期間已調派足額之觀察船及鯨
23 豚觀察員，雖因故未能依系爭環說書所載內容配置於警戒區
24 或監測區，然應無違反環評法義務所得之積極不法利得，是
25 被上訴人業已將參加人4次違反系爭環說書之行為全數納入
26 考量，並審核其是否因此而獲有不法利得，並無疏未就參加
27 人違規情事予以依法論究之情，且被上訴人已依法定最高罰
28 鍰額度裁處參加人，亦無事證足以證明參加人嗣後仍有持續
29 違反系爭環說書所載內容之行為，自亦難認系爭裁罰處分客
30 觀上無法有效督促開發單位履行環評書件所載之義務；況環
31 評法就違反環評書件行為數之認定，並無類如道路交通管理

處罰條例第85條之1第2項，設有明文規定，而行為數之判斷標準，於學理上或實務上本屬仁智互見，各有所據，上訴人自難以其一行為之主張，逕認系爭裁罰處分為違法，否則無異以其法律上之主張取代被上訴人之判斷，而有侵犯行政機關認事用法職權之嫌，是上訴人主張被上訴人未就參加人4次違反系爭環說書之行為予以分次論處，構成環評法第23條第8項、第9項所定「疏於執行」或「未依法執行」之要件等語，自不足採。又上訴人雖依環評法第23條第8項、第9項踐行書面告知，並提起本件公民訴訟，主張被上訴人未依參加人違反系爭環說書所載內容之次數及按參加人所受不法利得加以裁罰，而「疏於執行」環評法令等語，惟被上訴人並無疏於執行環評法令情事，已如前述，是上訴人依環評法第23條第10項規定請求被上訴人支付律師費用，尚非有據等語，茲為其論據。

四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無不合，茲就上訴理由再予論述如下：

(一)、按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訂立。依該法第7條第1項規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。」第17條規定：「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。」第18條第1項規定：「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形……。」第23條第1項第1款、第2項、第8項、第9項、第10項規定：「（第1項）有下列情形之一，處新臺幣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：一、違反……第17條之規定者。……（第2項）前項情形，情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為……（第8

項)開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。(第9項)主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。(第10項)行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對預防及減輕開發行為對環境造成不良影響有具體貢獻之原告。」其中第23條第8項所謂主管機關疏於「執行」，係指開發單位違反該法或依該法授權訂定之相關命令而構成要件該當時，主管機關疏忽怠為執行其法律效果而言；乃視受害人民或公益團體所申請主管機關疏於執行之具體內容，個案予以認定其所主張主管機關疏於執行行為是否存在。

- (二)、又被上訴人為使主管機關對違反環評法案件之裁處罰鍰符合比例原則，訂有系爭裁量基準。依該基準第2點規定：「(第1項)違反本法(即環評法)規定者，罰鍰額度除依附表所列情事計算外，另應審酌因違反本法義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，予以併計裁處。(第2項)前項有關違反本法義務所得利益之計算及裁處，依環境影響評估監督及裁處不法利得作業要點辦理。」第4點規定：「本基準計算之罰鍰逾法定最高罰鍰者，以該法定最高罰鍰額裁處之；未達法定最低罰鍰額者，以該法定最低罰鍰額裁處之。但第2點所得之利益超過法定罰鍰最高額時，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2點附表將「違反情節」及「影響危害程度」納為罰鍰額度之裁量參考因素。而關於環評法第17條規定開發單位應切實執行環境影響說明書、評估書所載內容之義務課予規範，就違反者應依同法第23條第1項所授予之裁量權範圍內為裁處罰鍰處分，則見於附表項次「三.2B(二)」：「未依環評承諾執行土方處置計畫……或其他經主管機關依個案認定

之特定事項。」規定違反情節點數4點（註：違反數環評承諾項目者，依違反項目累計數。），影響危害程度則依同項次三.1規定，同一違反事實自本次違反日起，往前回溯1年內第2次違規者，其影響危害程度加權比重為+50%，如係第3次（含）以上違規者，其影響危害程度加權比重為+100%。裁處點數為違反情節點數 $\times$ （1+影響危害程度加權比重），再以每點5萬元計算罰鍰金額，其金額不得低於環評法第23條第1項規定之法定最低罰鍰額，亦不高於該法定最高罰鍰額。準此，開發單位有未依環評承諾執行經主管機關依個案認定之特定事項，此違反情節基本裁罰點數為4點，而裁處點數每點為5萬元，且於未達法定最低罰鍰額30萬元之情形，係以該法定最低罰鍰額裁處之，經核並未逾越母法之限度，乃得為被上訴人於處理相關違章案件時所援用。

(三)、查系爭開發案所在之苗栗沿海地區屬於中華白海豚重要活動海域，而離岸風力機組可能對鯨豚造成之衝擊影響包括基礎施工過程之打樁噪音影響、風機營運期間的低頻噪音，以及風場範圍可能造成棲地破碎化、魚類相改變等，依系爭環說書，系爭開發案施工期間將備置足夠的鯨豚觀察員，施工管制措施乃先劃定警戒區及監測區，當警戒區內有鯨豚出現時，須立即停止製造噪音之打樁施工行為；監測區內則必須透過觀察員來監測區內鯨豚的出現與移動路徑，了解其是否朝警戒區移動、即時通報並要求當場停止打樁。警戒區和監測區設置觀察船在基礎打樁時進行監測，包括海上視覺監測及水下麥克風監聽。設置觀察船數量需依照總監測範圍面積及訓練有素的海上鯨豚觀察員視線範圍約1公里計算，假設於深水海域打樁其噪音可四處傳遞，警戒區周圍設置2艘船角位置於2公里邊長正方形航線，以順時鐘或逆時鐘方式巡航，每艘船以船速6節行駛8公里航線需43.2分鐘；監測區每4平方公里設置1艘船，每艘船以船速6節行駛7.5公里航線需40.5分鐘，總監測範圍面積36平方公里，總共需要10艘觀察船等情，業有系爭環說書在卷可憑（見原審卷第55頁至第69

頁系爭環說書第七章「預測開發行為可能引起之環境影響」
7.2生態環境、7.2.4鯨豚及第八章「環境保護對策及替代方案」
8.1環境保護對策、8.1.1施工期間、8.1.1.1海上環境），乃原審依法確定之事實。基此，系爭開發案於參加人進行海上打樁作業時，需配置足額觀察船及訓練有素的海上鯨豚觀察員，監測施工區附近的鯨豚出沒與移動路徑，並於有影響鯨豚聽覺健康之虞時，即為對應的停工措施，資以維護該生態環境資源之永續發展。

(四)、承前所述，依環評法第23條第1項及第2項之規定，對於開發單位，未切實執行環境影響說明書承諾事項之行為，主管機關可能執行職務之行為包括：1. 處開發單位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。2. 情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命開發單位停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命開發單位停止實施開發行為等。從而，主管機關對於開發單位違反環評承諾事項之行為，應依法執行之職務，乃視個案情節，依上開規定行使職權，對開發單位違反環評承諾事項行為作成處分，其中罰鍰處分且係在法律授權範圍為合義務之裁量決定，此觀行政程序法第10條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」甚明。另證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定異於該當事人之主張者，不得謂為原判決有違背法令之情形；而證據之證明力如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，苟已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，而未違背論理法則、經驗法則或證據法則，即不能指為違法。

(五)、按行為人違反行政法上義務之行為是否為「一行為」，應依個案具體判斷，就個案具體情節，斟酌法規範構成要件、立法意旨、保護法益及處罰目的、期待可能與社會通念等因素，綜合考量決定之（司法院釋字第754號解釋及本院111年度上字第441號判決意旨參照）。查被上訴人以108年8月28

日環署督字第0000000000號函檢送系爭裁罰處分予參加人，業於該函說明：「二、本署於108年7月5日及7月12日派員執行本開發案環境影響評估監督，並經審閱貴公司108年7月12日、7月23日及8月2日函復本署監督意見回覆，發現本開發案與『海洋竹南離岸式風力發電計畫環境影響說明書』所載內容不符，業已違反環境影響評估法第17條規定：（一）6月8日D25號機組基礎打樁期間，1艘負責警戒區觀察船未於警戒區範圍，遲至打樁作業完成後始返回警戒區內。（二）6月21日A02機組基礎打樁期間，因海況不佳，導致監測區觀察船提早返港，僅2艘觀察船於打樁時配置鯨豚觀察員進行觀測作業。（三）7月8日A04機組基礎打樁期間，因海況不佳，導致監測區觀察船提早返港，僅2艘觀察船於打樁時配置鯨豚觀察員進行觀測作業。（四）7月10日C14機組基礎打樁期間，雖已調派相關施工船隻作為觀察船，因海況不佳，鯨豚觀察員無法個別登船，導致監測區無法依規劃均配置有搭乘鯨豚觀察員之觀察船情形下，進行觀測作業。（五）上開情節與本案環境影響說明書8.1.1.1節所載：『警戒區和監測區設置觀察船在基礎打樁時進行監測…。』『設置觀察船需依照總監測範圍面積及訓練有素的海上鯨豚觀察員視線範圍約1公里計算…警戒區周圍設置2艘船位置於2公里邊長正方形航線以順時鐘或逆時鐘方式巡航，…監測區每4平方公里設置1艘船…總監測範圍36平方公里，總共需要10艘觀察船』不符。……本案已違反環境影響評估法第17條『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』規定，依同法第23條第1項第1款，裁處新臺幣150萬元整罰鍰……」（違規事實同系爭裁罰處分違反事實欄所載；見原審卷第223頁至第224、226頁），足見被上訴人係就參加人於108年6月8日、6月21日、7月8日及7月10日共4次與系爭環說書所載配置足額觀察員及觀察船之內容不符行為，綜合評價為法律上一行為，並以其違反環評法第17條規定，未切實執行系爭環說書所載內容，而依同法第23條第1

項第1款規定裁處150萬元罰鍰。核系爭環說書載明參加人施作海上打樁工程時，在規劃之警戒區及監測區需配置足額觀察員及觀察船，目的在避免鯨豚受打樁施工干擾，以維護鯨豚之聽覺健康，前已述及。參加人於系爭環說書承諾於海上打樁施工期間，設置足額觀察員及觀察船，目的在踐行對鯨豚生態環境之保護，並未對應多數法益；復審酌環評法第23條第1項就開發單位未切實執行環境影響說明書承諾事項之行為，所為裁罰，旨在強化環評法對開發行為之監督及裁處執法工作，確保開發單位依審查通過之環境影響說明書等書件內容及審查結論切實執行，以達預防及減輕開發行為對環境造成不良影響。從而被上訴人將參加人於該持續施工期間中，因上述4次未調派足額之觀察船及鯨豚觀察員，致生未切實執行系爭環說書之行為，依社會通念綜合評價為法律上一行為，尚難謂已逾合理範圍。被上訴人且於原審即陳明：縱使認定為一行為，違規次（日）數越多，被上訴人本得於法定範圍內予以加重等語在卷（見原審卷第547頁被上訴人言詞辯論意旨狀）。

(六)、查原審業依調查證據之辯論結果，論明：參加人於監測區有上述3次因海況不佳，而致觀察船提早返港或觀察員無法登船，另有1次觀察船未於警戒區等，與系爭環說書所載配置足額觀察員及觀察船之內容不符，已經被上訴人本於環評法第18條第1項所定監督環說書執行之職責，以參加人違反環評法第17條規定，依系爭裁量基準項次三.2違反情節B（二），得出「違反情節點數」為4點，依「罰鍰計算」欄所載每點裁罰金額為5萬元，4點之罰鍰金額總計為20萬元（4點×5萬元/點＝20萬元）；再將參加人4次違反系爭環說書所載內容，按次累計點數共16點（4次×4點/次＝16點），換算成罰鍰金額即為總計80萬元（16點×5萬元/點＝80萬元），考量系爭開發案之開發量體龐大、參加人連續發生未依系爭環說書所載內容執行之情事、參加人之資力及應受責難程度高等情，而裁處法定最高罰鍰150萬元，並依環境教

育法第23條第2款及環境講習執行辦法第8條規定，處8小時之環境講習；因其未有經被上訴人命其限期改善而屆期不改善之情，而不符合「按日連續處罰」之要件，客觀事證上復無違反環評承諾事項「情節重大」，被上訴人已將參加人4次違反系爭環說書之行為全數納入考量，並審核其未因此而獲有不法利得，並無疏未就參加人違規情事予以依法論究之情，且被上訴人已依法定最高罰鍰額度裁處參加人，尚無上訴人所指怠於執行職務之情，難認已合致環評法第23條第8項、第9項所定「疏於執行」、「未依法執行」或「怠於執行職務」之要件，上訴人訴請為如其聲明之判決，為無理由等得心證之理由甚詳，核與卷內事證並無不符，並無違背論理法則或經驗法則。依上述規定及說明，亦無判決不適用法規或適用不當等違背法令情事。上訴意旨主張參加人有4次違法行為，而是否得按日連續處罰係針對「自然或法律上之單一行為」，原判決於此有適用法律錯誤；且原判決未說明被上訴人依系爭裁量基準何以得將4次違法行為直接乘以單次點數即4點，亦未就被上訴人何以因開發量體龐大即直接將罰鍰乘以2計算最終罰鍰總額，係有不備理由等違法云云，乃其主觀見解，並無可採。再被上訴人就參加人上述違章行為既無評價不足之瑕疵，已如前述，則原判決就參加人上述4次未調派足額之鯨豚觀察船及觀察員行為，得予綜合評價為法律上一行為之理由，雖未臻詳盡，然不影響判決之結論，上訴人尚無從執為廢棄原判決之事由，爰併此敘明。

(七)、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，其結論並無違誤。上訴論旨，仍執前詞，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、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 28 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 胡 方 新

01 法官 李 玉 卿
02 法官 張 國 勳
03 法官 洪 慕 芳
04 法官 林 玫 君

05 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
06 中 華 民 國 112 年 9 月 28 日
07 書記官 邱 鈺 萍