

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第438號

上 訴 人 施建民

訴訟代理人 羅惠馨 律師

林秉嶽 律師

上 訴 人 財團法人地球公民基金會

代 表 人 李根政

訴訟代理人 詹順貴 律師

被 上 訴 人 環境部

代 表 人 彭啓明

訴訟代理人 陳修君 律師

李明昌

陳志強

參 加 人 世豐電力股份有限公司

代 表 人 廖桂隆

訴訟代理人 黃國益 律師

許雅筑 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113年4月30日臺北高等行政法院110年度訴字第913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、上訴人及訴外人柯真光、李月娥Siku・Jiru、徐福義Siqueru・Jiru、徐福田Iban・Jiru於民國110年5月11日向被上訴人提出公民告知函(下稱系爭函)，主張：「豐坪溪及其支流水力發電開發計畫」(下稱系爭開發計畫)預計在花蓮縣卓溪鄉

01 豐坪溪上游河床海拔標高197公尺處興建攔河堰，經長約3,0
02 00公尺之導水隧道引水至太平橋上游2公里處的露天式水力
03 發電廠；前於88年4月14日經被上訴人審查有條件通過系爭
04 開發計畫環境影響評估(下稱環評)報告。參加人於89年10月
05 17日取得經濟部開發許可後，原訂於91年動工卻遲未動工，
06 逾3年未實施開發行為，亦未提出環境現況差異分析及對策
07 檢討報告(下稱環現差報告)送被上訴人審查，經花蓮縣政府
08 認違反環境影響評估法(下稱環評法)第16條之1及第17條規
09 定，依環評法第23條第1項第1款規定，以95年7月5日府環綜
10 字第09506204910號函裁處新臺幣(下同)60萬元罰鍰。嗣參
11 加人提出環現差報告，復經被上訴人以98年11月16日環署綜
12 字第0980097434號函審查通過，及花蓮縣政府以100年1月31
13 日府環綜字第1000018643號函同意參加人繼續實施開發行
14 為。然參加人自98年提出環現差報告經被上訴人備查後，遲
15 未實施開發行為，迄今已十餘年，違反環評法第16條之1應
16 再行提出環現差報告之規定，被上訴人未命參加人提出，疏
17 於執行前揭規定，爰以書面告知被上訴人應命參加人再行提
18 出環現差報告並送被上訴人審查等語。經被上訴人以110年6
19 月9日環署督字第1101065018號函(下稱110年6月9日函)復
20 以：參加人已於98年11月提出環現差報告並經審查通過在
21 案，查無參加人應再次提出環現差報告之依據等語。上訴人
22 以被上訴人於收受系爭函後逾60日，仍未命參加人提出環現
23 差報告，顯有怠於執行職務之情事，依環評法第23條第9項
24 規定向臺北高等行政法院(下稱原審)提起行政訴訟，並聲
25 明：1.先位聲明：被上訴人應作成命參加人就系爭開發計畫
26 提出環現差報告送被上訴人審查，及於未完成審查前不得實
27 施開發行為之行政處分。2.備位聲明：被上訴人應作成命參
28 加人於提出系爭開發計畫環現差報告送被上訴人審查前，不
29 得實施開發行為之行政處分。經原審以110年度訴字第913號
30 判決(下稱原判決)駁回，遂提起本件上訴。

01 二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審答辯、參加人於原審陳述
02 及原判決理由，均引用原判決之記載。

03 三、本院經核原判決結論尚無違誤，茲就上訴意旨再論述如下：

04 (一)環評法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院
05 環境保護署(現改制為被上訴人)；在直轄市為直轄市政府；
06 在縣(市)為縣(市)政府。」第23條第8、9項規定：「開發單
07 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
08 行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以
09 書面告知主管機關。」「主管機關於書面告知送達之日起六
10 十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為
11 被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴
12 訟，請求判令其執行。」環評法第23條第8項所謂主管機關
13 疏於「執行」，係指開發單位違反該法或依該法授權訂定之
14 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
15 效果而言，故應視受害人民或公益團體所申請主管機關疏於
16 執行之具體內容，個案認定其所主張主管機關疏於執行行為
17 之性質，以正確適用行政訴訟法相關規定。受害人民或公益
18 團體依環評法第23條第9項規定，提起行政訴訟，請求被告
19 應為行政處分者，其性質亦屬課予義務訴訟，其聲明請求被
20 告應作成之行政處分內容，必須與其前依同條第8項規定，
21 以書面告知被告應依法執行之具體內容一致，始符環評法第
22 23條第9項規定被告怠於執行職務行為之構成要件。開發單
23 位若無違反環評法或依環評法授權訂定之相關命令，主管機
24 關即無疏於執行之問題，受害人民或公益團體自無從據以請
25 求判令其執行。

26 (二)環評法第7條第1項規定：「開發單位申請許可開發行為時，
27 應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目
28 的事業主管機關轉送主管機關審查。」第14條第1項規定：
29 「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估
30 書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無
31 效。」第16條之1規定：「開發單位於通過環境影響說明書

或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」第18條規定：「(第1項)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；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。(第2項)開發單位作成前項調查報告書時，應就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環境影響說明書、評估書之預測結果相互比對檢討。(第3項)主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。」上開環評法第16條之1係於91年6月12日修正時增訂，其原為環評法施行細則第42條，依該條文原立法說明意旨：環評程序完成、目的事業主管機關核發執照後，開發單位未必立刻進行開發行為。隨著時空變化，環境影響說明書(下稱環說書)或評估書所預測之環境影響程度與補救措施，可能與真正實施開發行為時之環境現況發生出入，不能發揮環評制度之功能，因此當環說書或評估書完成後，超過一定之時間尚未進行開發行為者，開發單位於實施開發行為時應再考量當時之環境因素，以及所可能造成之環境影響，送請主管機關審查，未經審查完成前，不得實施開發行為等語。可知，環評法第16條之1規定目的在於避免環評預測當時之環境影響程度與補救措施，與實施開發行為時之環境現況，因未進行開發及長時間經過，情況發生差異，以致無法發揮環評之作用，故設定此項期間限制，並命開發單位提出環現差報告，以落實環評之功能。

(三)上訴人及訴外人柯真光、李月娥Siku·Jiru、徐福義Sigeru·Jiru、徐福田Iban·Jiru於110年5月11日向被上訴人寄送系爭函，其主旨記載：「一、請被上訴人依環評法第16條之1命參加人提出系爭開發計畫環現差報告送被上訴人審查。

二、被上訴人未依前項完成審查前，應命參加人不得實施開發行為」，並主張：被上訴人為環評審查及監督主管機關，參加人於98年提出環現差報告，經被上訴人備查，並經花蓮縣政府同意復工後，遲未實施實質開發行為，其預計於110年9月施作攔河堰及廠房土建工程，已逾98年環現差報告11年，則類推適用環評法第16條之1規定，應再命參加人提出環現差報告。且在被上訴人未依法完成審查前，應命參加人不得實施開發行為，被上訴人並應依環評法第23條第1項第1款對參加人處以罰鍰等語。綜觀該函內容，係表達參加人就系爭開發計畫應依環評法第16條之1提出環現差報告，環評法主管機關即被上訴人應命其提出，且於完成審查前不得實施開發行為。被上訴人嗣以110年6月9日函告知上訴人，認查無參加人應提出第2次環現差報告之辦理依據。上訴人遂以被上訴人期限內未執行系爭函所指行為，向原審提起行政訴訟，先位聲明：被上訴人應作成命參加人就系爭開發計畫提出環現差報告送被上訴人審查，及於未完成審查前不得實施此開發行為之行政處分；備位聲明：被上訴人應作成命參加人於提出系爭開發計畫環現差報告送被上訴人審查前，不得實施此開發行為之行政處分。核其性質屬課予義務之訴，觀諸系爭函所載，與上訴人先位聲明一致，亦可包含備位聲明，程序尚無不合。又上訴人施建民為卓溪鄉太平村民，亦為布農族太平部落族人，住居距系爭開發計畫之直線距離為584.81公尺，並為系爭開發計畫使用之卓溪鄉山里段176、202地號土地所有權人，其主張系爭開發計畫違反環評法第16條之1規定而主管機關疏於執行，有主觀權利受損害，應屬環評法第23條第8項之受害人民；上訴人財團法人地球公民基金會之成立目的為「提昇人民環境意識並採取行動，善盡地球公民之責任」，應屬環評法第23條第8項、第9項規定所稱公益團體，原判決認其均具當事人適格，並無違誤。

(四)經查，參加人依經濟部於83年9月3日公告之開放發電業作業要點，提出系爭開發計畫，規劃在卓溪鄉豐坪溪中游標高約

200公尺處及其上游南向支流標高約566公尺處河床，分別設置第一及第二攔河堰，其中第一攔河堰蓄積溪水，引至豐坪溪下游第一電廠；第二攔河堰攔蓄溪水，引至第一攔河堰南側第二電廠。環評報告前於88年2月24日經被上訴人環評會第56次會議決議有條件通過，參加人於88年8月函送被上訴人報告定稿本，於88年8月25日經被上訴人同意備查。經濟部並於89年10月17日核發開發許可，另於91年11月7日就系爭開發計畫之施工行為，核發電業發電設備設置工作許可證。其後參加人陸續申請延展工作許可證，亦據經濟部分別自94年10月27日起逐年持續同意延展工作許可證有效期限。至上訴人實施開發行為：參加人於93年9月30日發文承攬廠商介興營造廠股份有限公司（下稱介興公司），請其於93年10月31日以前開工，經介興公司於93年10月29日檢附開工報告書等文件，函復已於93年10月31日開工。嗣被上訴人所屬環境督察總隊會同花蓮縣政府環境保護局於94年7月26日執行環評監督，發現參加人於89年10月17日取得經濟部核發之開發許可後，未於施工前將施工環境保護執行計畫送被上訴人審查即逕行施工，進度10.24%，亦有取得開發許可後逾3年始實施開發行為，未提出環現差報告送被上訴人審查之違規事實，違反環評法第16條之1及第17條規定，花蓮縣政府遂裁處參加人罰鍰60萬元，參加人嗣提出98年環現差報告，經被上訴人審查通過，經花蓮縣政府於100年1月31日同意參加人繼續實施開發行為。且依參加人向經濟部能源局（現已改制為經濟部能源署）陳報之工程進度可知：其於101年10月26日復工；101年12月3日進行工區內臨時施工道路、聯絡道路整修；102年4月10日整復聯絡道路；102年12月25日進行中平林道、右岸道路及第二電廠引水隧道整修；103年6月30日完成第一攔河堰聯絡道路及臨時施工道路整修及部分第二電廠引水隧道；104年12月10日完成工區內第一攔河堰及中平林道支線通往交通隧道之臨時施工道路及聯絡道路整修，第二電廠交通隧道完成399公尺，系爭開發計畫完成約2

01 0%；105年1月29日臨時辦公房舍聯外道路修復及擋土牆施
02 作、工區道路維護；105年12月9日因颱風造成臨時施工道路
03 及中平林道中斷，大致修復完成。永歲投資控股股份有限公司
04 司(下稱永歲公司)於108年6月取得參加人股權，於108年11
05 月29日辦理土建工程決標，至110年9月1日進行攔河堰及廠
06 房工程土建施作等情，為原審依法確定之事實，核與原審卷
07 證並無不符。

08 (五)承上，原判決並論明：依環評法第16條之1規定文義，開發
09 單位一旦實施開發行為，概念上無可能再有一次實施開發行
10 為。所謂實施開發行為，環評法第4條第1款雖規定，開發行
11 為係指同法第5條之行為，即包括規劃、進行及完成後之使
12 用。然參照環評法第16條之1之立法說明，應解釋為對環境
13 具影響之施工行為，故規劃部分既非對環境具影響之施工行
14 為，尚非屬環評法第16條之1之實施開發行為，而應以開發
15 單位陳報施工日期作為實施開發行為之始點。承攬廠商介興
16 公司前檢附開工報告書等文件函復參加人，已於93年10月31
17 日開工，至94年7月26日被上訴人所屬環境督察總隊會同花
18 蓮縣政府環境保護局執行環評監督時，參加人正在施工，工
19 程進度10.24%，足認其已實施開發行為。嗣參加人因違反環
20 評法而停工，至100年1月31日花蓮縣政府同意復工，又因參
21 加人資金不足，致開發進度緩慢，直至永歲公司於108年6月
22 取得參加人股權，辦理土建工程決標及進行攔河堰及廠房工
23 程土建施作。是參加人已於93年10月31日實施開發行為，無
24 從再以攔河堰土建工程獨立視為另一實質開發行為，或是停
25 工後之復工行為解為開啟另一實施開發行為，進而要求參加
26 人再次提出環現差報告。故被上訴人以其認定實施開發行為
27 之始點為93年10月31日申報開工日，參加人並無再次依環評
28 法第16條之1提出環現差報告之義務，尚難認本件符合上訴
29 人所提告知事項「開發單位有違反本法或本法授權命令」之
30 要件，被上訴人自無疏於執行之情事等語，業已詳述其判斷
31 之依據及得心證之理由，並就上訴人之主張何以不足採取予

01 以論駁甚明，核無違反論理法則、經驗法則、證據法則或判
02 決理由矛盾、理由不備等情事，尚無判決違背法令情事。上
03 訴意旨指摘原判決誤將開發單位陳報施工日解為實施開發行
04 為日，且認定行為時點前後不一，不符經驗及論理法則，論
05 理相互矛盾，有認事用法錯誤、判決理由矛盾之違法云云，
06 自無可採。

07 (六)至於上訴意旨主張：系爭開發計畫環現差報告審查通過，經
08 花蓮縣政府同意復工後，參加人又因發生資金缺口，無力繼
09 續辦理施工，直至108年由永歲公司接手經營權，系爭開發
10 計畫主要進度亦與對環境具有影響之第一、第二攔河堰工程
11 無關。參加人於花蓮縣政府核准復工後，應於103年1月31日
12 前實施對環境具影響之第一、第二攔河堰工程，否則即應提
13 出環現差報告。98年環現差報告已逾15年，透過環評法第16
14 條之1將環現差報告送審，始能確認先前所規劃之相關環境
15 保護對策，是否因環境時空變遷而與現況有所落差而須重新
16 檢討或調整。依目前環評法制並不會出現參加人已獲通過的
17 環評結論被撤銷或宣告失效之情形，98年提出之環現差報告
18 內容，既與真正實施開發行為之現況發生明顯落差，原判決
19 未依環評法第16條之1之立法及規範目的，為類推適用或目
20 的性擴張解釋，而命參加人應再次提出環現差報告及停止實
21 施開發行為，已有適用法規不當及理由不備之違背法令云
22 云。惟按，參諸原增訂環評法第16條之1之立法說明：為發
23 揮環評制度之功能，當環說書或評估書完成後，超過一定之
24 時間「尚未進行開發行為」者，開發單位於實施開發行為時
25 應再考量當時之環境因素，以及所可能造成之環境影響，提
26 出環現差報告等語，已指明該規定係處理「尚未實施開發行
27 為」之情形。另觀諸環評法第18條規定，開發行為進行中及
28 完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關
29 監督環說書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命
30 開發單位定期提出環境影響調查報告書，就開發行為進行前
31 及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環說書、評估

書之預測結果相互比對檢討。如發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。是可知環評法第16條之1係在規範開發行為進行前；而同法第18條係在處理開發行為進行中及完成後，因外部環境發生變化而評估條件失真之管制規範。原判決業指明：本件情形是因系爭開發計畫長期、斷續施工，尚未進行至主要工程部分，亦發生通過環評審查之環說書、環差及環現差報告顯示之環境資訊及預測，與外部實際環境資訊之落差問題，此固係環評法制應加重視之課題。但以環評法第16條之1而言，立法者僅在規範開發單位尚未進行開發行為之環現差報告提出義務，被上訴人依環評法第16條之1規定認參加人毋庸再次提出環現差報告，自難認有疏於執行法令之情形。至於上訴人提出環評法第16條之1修正草案(草案移列至同法第30條)，固係規定以停工期間逾5年作為開發單位重新提出環現差報告之義務。惟其仍屬修法草案，並非現行有效之法律，益見所謂「實施開發行為」，尚非以上訴人所稱係實施主要或真正對環境有害之工程部分，而作為必須提出環現差報告之斷點。本件參加人獲目的事業主管機關即經濟部持續核發工作許可證，並進行施工行為，縱以上開草案內容，亦無從推認參加人有再次提出環現差報告之義務，則上訴人有關類推適用及目的性擴張解釋環評法第16條之1規定等主張，均難認屬可採等語，於法並無不合。上訴意旨上開主張，洵無足採。又參加人既無再次提出環現差報告之義務，原判決另論及本件環境現況是否已有顯著重大變化，或違反環評法第16條之1規定，應否適用同法第23條之法律效果等部分，則屬贅論，上訴意旨另據以指摘原判決違背法令部分，經核與本件判決結論並無影響，附此敘明。

(七)末按本院為法律審，依行政訴訟法第254條第1項規定，除別有規定外，應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎，當事人在上訴審不得提出新事實、新證據作為上訴之理由。上訴意旨另主張：參加人因預計新增工程項目，因而提出第

01 二次環境影響差異分析報告，嗣經被上訴人於114年3月4日
02 召開初審會，多數委員認系爭開發計畫之環評過時已久，難
03 以作為判斷系爭開發計畫對現況環境影響資料，而對自然環
04 境有重大影響之疑慮，因而作出就申請變更內容重新辦理環
05 評之會議結論等語。惟查此部分核屬上訴人於上訴審始提出
06 之新攻擊防禦方法，且涉及事實認定，本院無從加以審酌，
07 併此敘明。

08 (八)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴
09 意旨仍執前詞及其他與判決結果無涉之理由指摘原判決違背
10 法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

11 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
12 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
13 前段，判決如主文。

14 中 華 民 國 115 年 7 月 23 日

15 最高行政法院第二庭

16 審判長法官 陳 國 成

17 法官 林 秀 圓

18 法官 楊 坤 樵

19 法官 李 明 益

20 法官 高 愈 杰

21 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

22 中 華 民 國 115 年 7 月 23 日

23 書記官 章 舒 涵