

臺北高等行政法院判決

109年度訴更一字第85號

110年12月30日辯論終結

原告 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

李菁琪律師

林俊儒律師

被告 行政院環境保護署

代表人 張子敬（署長）

訴訟代理人 涂邑靜

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 蔡朝陽（董事長）

訴訟代理人 李劍非 律師

林欣萍 律師

上列當事人間環境影響評估法事件，原告提起行政訴訟，經本院108年度訴字第1807號裁定後，原告不服，提起抗告，最高行政法院以109年度裁字第1999號裁定廢棄發回更審，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

第一審及發回前抗告審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

01 一、程序事項：

02 (一)按「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他
03 訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。
04 (第2項)被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞
05 辯論者，視為同意變更或追加。(第3項)有下列情形之一
06 者，訴之變更或追加，應予准許：…。二、訴訟標的之請
07 求雖有變更，但其請求之基礎不變。」「(第1項)原告
08 於判決確定前得撤回訴之全部或一部。但於公益之維護有
09 礙者，不在此限。…。(第3項)訴之撤回，應以書狀為
10 之。但於期日得以言詞為之。」行政訴訟法第111條第1
11 項、第2項、第3項第2款及第113條第1項、第3項分別定有
12 明文。

13 (二)本件原告社團法人台灣蠻野心足生態協會起訴時訴之聲明
14 為：「一、被告應基於海洋風力發電股份有限公司進行海
15 域打樁工程施工期間未依『海洋竹南離岸式風力發電計
16 畫』環境影響說明書第八章環境保護對策設置鯨豚觀察員
17 乙事，依環境影響評估法(下稱環評法)第23條1項規定對
18 海洋風力發電股份有限公司處以最高額罰鍰並按日連續處
19 罰，復命該公司限期改善及提出改善計畫。二、被告未就
20 前項改善計畫執行成果為合格查驗前，應命海洋風力發電
21 股份有限公司停止開發行為。三、被告應支付抗告人
22 【按：應為《原告》之誤】因本案所生之律師費用、偵測
23 鑑定費用及其他訴訟費用。」(本院108年度訴字第1807
24 號卷【下稱1807卷】第11頁)。嗣於民國110年1月20日準
25 備程序時，撤回(原告稱之為「減縮」、「變更」)上開第
26 1項聲明關於「復命該公司限期改善及提出改善計畫」部
27 分及第2項聲明(本院卷第39、40、43頁)；又於110年3月2
28 4日準備程序變更聲明為：「一、原處分(即被告民國108
29 年8月28日環署督字第1080063212號裁處書)撤銷。二、被
30 告應依環境影響評估法第23條1項規定，對海洋風力發電
31 股份有限公司作成適法之處分。三、被告應支付原告新臺

幣伍拾貳萬元。」(本院卷第77、78頁)；復於110年9月1日準備程序時變更訴之聲明為：「一、被告應撤銷民國108年8月28日環署督字第1080063212號裁處書，另行對海洋風力發電股份有限公司作成適法之裁罰處分。二、被告應支付原告新臺幣伍拾貳萬元。」(本院卷第370頁)。

(三)原告撤回部分之訴，乃因其認為參加人海洋風力發電股份有限公司業已完成離岸風機打樁施工作業，已無就施工期間設置鯨豚觀察員乙事予以改善之可能(本院卷第46頁)，經核尚無礙於公益之維護；而原告所為訴之變更，則均以被告行政院環境保護署未就參加人違反環境影響說明書(下稱環說書)所載設置鯨豚觀察員之情予以適法裁罰為其主張之依據，是其請求之基礎未變，且被告就原告變更聲明，並無異議而為本案之言詞辯論，揆諸前揭規定，原告所為訴之變更，應予准許。至原告請求被告應支付新臺幣(下同)52萬元部分，乃係將其原起訴聲明關於「律師費用、偵測鑑定費用及其他訴訟費用」之金額，予以具體化，此部分與訴之變更無涉，均合先敘明。

二、事實概要：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，違反系爭開發案環說書關於設置觀察船及鯨豚觀察員之承諾，經原告於108年7月15日向被告提出公民告知函，被告乃以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150萬元罰鍰及環境講習8小時在案。因原告認被告未依環評法第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(起訴狀誤載為第8項)，提起行政訴訟，經本院以108年度訴字第1807號裁定(下稱原裁定)駁回。原告不服，提起抗告，經最高行政法院109年度裁字第1999號裁定(下稱發回裁定)廢棄原裁定，發回本院更為審理。

三、原告起訴及聲明：

01 (一)程序部分：

- 02 1.原告依發回裁定意旨及環評法第23條第8項及第9項規定，
03 請求被告依法撤銷系爭裁罰處分並作成合義務裁量決定：
04 主管機關就其決定如享有裁量餘地，仍應依法為合義務裁
05 量，不得有裁量瑕疵。環評主管機關對於開發單位違反環
06 評承諾事項之行為，負有依環評法第23條第1項、第2項規
07 定為合義務裁量之義務，對於其疏於執行裁量決定，原告
08 自得依該條第8項、第9項規定，訴請法院判令主管機關執
09 行其怠於執行職務之行為。
- 10 2.原告依環評法第23條第9項規定提起課予義務訴訟，免經
11 訴願程序：被告針對原告公民告知之內容，雖作成系爭裁
12 罰處分，惟原告認上開裁處有違行政罰法第25條「一行為
13 一處罰」及第18條第1、2項等相關規定，而有裁量濫用之
14 瑕疵，故依環評法第23條第9項規定，免經訴願程序，請
15 求本院判令被告應撤銷上開裁罰處分，並另為適法之處
16 分。
- 17 3.原告訴請被告另行作成適法之處分，與公民告知書請求事
18 項應執行之內容一致：原告因發現參加人108年6月21日違
19 反環評法之行為，而依環評法第23條第8項規定，以書面
20 告知被告應針對參加人施工期間可能之違法情形，請求被
21 告應依環評法第23條第1項規定予以執行。被告既發現參
22 加人於施工期間內，有數次違反環評法第17條之情形，即
23 應依同法第23條第1項規定，作成合義務裁量之裁罰處
24 分，原告縱未於書面公民告知請求被告就參加人違法行為
25 作成「合義務裁量」，或書面告知內容未載明其他施工期
26 間之違法期日，亦不影響被告依法行政之義務。原告提起
27 本件訴訟之執行內容與原告書面告知被告之內容仍屬一
28 致，於法並無不合。

29 (二)實體部分：

- 30 1.系爭裁罰處分未依參加人違反環評法之數行為，為「一行
31 為一罰」之裁罰：

01 (1)參加人於108年6月8日、6月21日、7月8日、7月10日進
02 行水下基礎打樁工程，違反「海洋竹南離岸式風力發電
03 計畫環境影響說明書」(下稱系爭環說書)第八章環境保
04 護對策及替代方案8.1.1.1-2節「鯨豚觀察員及觀察船
05 之設置數量與方法」規定，就學理標準而言，參加人4
06 次行為，均為獨立、分別而可以區隔之行為，各次違反
07 之情狀各有不同，6月8日乃是一時不察而在警戒區外觀
08 測、7月8日及7月10日是海象惡劣而未能配置，明顯是
09 基於不同情境而非屬於同一行為動機所為之判斷；再
10 者，不同日期、不同空間，亦難認有緊密關聯，無法構
11 成單一事件之違反義務行為，自非屬於行政接續犯。

12 (2)就實務標準而言，參加人4次違反系爭環說書之行為並
13 非時間密集(4次違反行為分別相距10餘日、10餘日、2
14 日)，且經分別查獲，違規地點也非相同。再者，從環
15 評法第17條要求環說書切實執行之行為規範特性觀察，
16 每一次出船至警戒區的決定都與系爭環說書是否能夠切
17 實執行至為相關，每次出船決定均具單一危害性，自非
18 屬於行政接續犯，是系爭裁罰處分未依參加人4次違反
19 行為分別裁罰，乃屬違法。

20 2.參加人4次行為之違法事實及空間明顯可分，而具有獨立
21 性，非同一違反事實。系爭裁罰處分未依違反環境影響評
22 估法罰鍰額度裁量基準(下稱系爭裁量基準)設計目的，
23 就其影響危害程度分次加權比重裁罰，違反行政自我拘束
24 原則而有裁量濫用之情，應予撤銷：

25 (1)依系爭裁量基準第3點及該基準「備註」之說明，可見
26 在一行為同時違反數規定情形下，以累計次數計算，且
27 原則上同一事實之裁處罰鍰上限應受限於150萬元，但
28 如果係涉及不同違反事實之行為，每次行為自不受150
29 萬元之限制。

30 (2)參加人4次行為係不同違規事實，依前揭規定，應先區
31 分不同違反事實計算其違規情節點數，並就參加人第二

次以上之違規行為，考量影響危害程度計算加權比重，據此計算參加人之違規情節點數共計26點(130萬元)，再審視其應受責難之程度、所生影響、不法利得及其資力，調整參加人之裁罰金額。然依「違反環境影響評估法案件裁處金額表」記載，被告對於「違反情節點數」記載(4*4次)，其分項裁處金額共計為80萬元，乃係將4次違反事實納入同一裁處金額表計算，而為單一裁罰，僅計16點(80萬元)，架空系爭裁量基準要求應考量各項影響危害程度之加權比例，顯已違背該裁量基準設計之目的，系爭裁罰處分自有違反行政自我拘束原則而有裁量濫用之情，應予撤銷。

3.系爭裁罰處分未依環境影響評估監督及裁處不法利得作業要點(下稱裁處不法利得作業要點)第6點第1項及行政罰法第18條規定充分考量參加人違反環評法第17條規定之情節，加重其罰鍰：

(1)按系爭裁處不法利得作業要點第6點第1項規定：「主管機關對違反本法規定之行為，其罰鍰額度除依違反環境影響評估法罰鍰額度裁量基準規定辦理外，並應審酌違反本法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反本法義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，予以裁處。」故對於違反環評法之裁罰，應先依系爭裁量基準計算違規情節點數，再審酌違規行為應受責難程度、所生影響、不法利得及受處罰者之資力調整罰鍰數額。

(2)據媒體報導，參加人停工之損失成本單日高達千萬餘元，相較於違反環評承諾而未派足鯨豚觀察員之裁罰，單次裁罰範圍僅30萬至150萬元，猶如小巫見大巫。本件系爭裁罰處分未審酌參加人施工期程延誤之違約負擔，及單趟出海施工之成本，參加人寧可違反鯨豚觀察員之環評承諾，亦不願停止施工致生其履約及成本上之負擔，上開裁罰根本不足以生嚇阻、警惕參加人應遵守環評承諾之效果。

01 (3)又被告認為「本案各日打樁作業期間已調派足額之觀察
02 船及鯨豚觀察員，因上開說明五之情事未能依環評書件
03 所載內容配置於警戒區或監測區，應無違反環境影響評
04 估法義務所得之不法利得」，其推論顯然有誤。參加人
05 因派遣不足額鯨豚觀察船，而於6月8日D25號機組節省1
06 船次之成本費用、6月21日A02號機組節省8船次之成本
07 費用、7月8日A04號機組節省8船次之成本費用、7月10
08 日C14號機組節省6船次之成本費用，均係參加人之不法
09 利得，被告未納入審酌，已違反行政罰法第18條、系爭
10 裁量基準第2點規定，被告自應撤銷系爭裁罰處分，而
11 另為適法之裁罰處分。

12 4.被告應支付原告52萬元之適當律師費用：依環評法第23條
13 第10項規定，原告為減輕參加人未依系爭環說書設置鯨豚
14 觀察員而導致鯨豚受有潛在損害等不良影響，延聘律師向
15 被告提起公民告知及相關訴訟代理，共歷經108年7月15日
16 公民告知階段(8萬元)、108年7月24日聲請定暫時狀態處
17 分階段(8萬元)、聲請定暫時處分遭駁回抗告階段(6萬
18 元)、提起行政訴訟(本院108年訴字第1807號)階段12萬
19 元)、訴訟遭駁回抗告階段(6萬元)以及本訴訟階段(12萬
20 元)，原告預計支付適當之律師費用共計52萬元，各階段
21 平均費用僅為8萬6千餘元，尚與一般行政訴訟費用相符。

22 5.聲明：

23 (1)被告應撤銷系爭裁罰處分，另行對參加人作成適法之裁
24 罰處分。

25 (2)被告應支付原告52萬元。

26 四、被告答辯及聲明：

27 (一)本件被告並無「未依法執行」或「怠於執行職務」之情：

28 1.參諸水污染防治法第72條公民訴訟條款之立法理由：

29 「被告若為主管機關首長，其起訴構成要件應為主管機關
30 作為，並限定在非裁量權之行為。」乃係繼受美國法，故
31 關於我國現行相關環境法令公民訴訟條款中之「疏於執

01 行」，依前揭立法理由、移植自美國之立法例與最高行政
02 法院之見解，似應僅限於「非裁量權之行為」，即使依本
03 院106年度訴字第1107號判決見解，例外亦僅擴及「裁量
04 減縮至零之特殊情形」。

05 2.又公民訴訟得向法院提起請求判令執行的範圍限於公民告
06 知時所敘明疏於執行之具體內容，至於具體內容為何，應
07 由法院就具體個案判斷。本件原告公民告知疏於執行的具
08 體內容僅含「108年6月21日開發單位違法之行為」，是本
09 件得請求判令執行之部分應不包含參加人其他違法行為
10 （惟被告亦皆已依法裁處）。

11 3.本件於原告提出108年7月15日公民告知函之前，被告即於
12 108年7月5日進行環評監督，並要求參加人回覆說明並提
13 供相關資料；復於108年7月12日再次進行環評監督，並要
14 求參加人補充說明。經綜合公民告知事項與被告查核發
15 現，參加人執行系爭開發案確有未依其環說書件所載內容
16 切實執行之情事（違反環評法第17條），爰於命其陳述意
17 見再次確認後，依環評法第23條第1項第1款規定裁處（法
18 定罰鍰最高額）150萬元整罰鍰，是被告已確實依法執行
19 職務，參加人亦已據此因應改善，被告並於過程中向原告
20 公開揭露相關辦理資訊，應屬公私協力確保依法行政、保
21 護環境之典範美事，絕無「未依法執行」或「怠於執行職
22 務」之情事，原告提起本件公民訴訟並無理由。

23 4.本件裁罰處分額度之認定，係依系爭裁量基準及裁處不法
24 利得作業要點所為之裁量決定，且未達「裁量減縮至零」
25 致必須以「特定金額」裁罰之程度，故「依法執行」之要
26 件即司法審查之範圍，應目的性限縮解釋至「有無裁罰」
27 為足。

28 (二)系爭裁罰處分認定參加人違規之事實(有4日未完備鯨豚監
29 測)，因時間相當密接，在法律上即應評價為一行為；而縱
30 使認定一行為，違規次（日）數越多，被告本得於法定範圍
31 內予以加重處分，此觀諸系爭裁量基準附表項次3.3E未執行

一般環境監測時「每缺一季2點」之計點邏輯甚明；另附表項次3.2 B：(2)之情節記4點，再依「裁處罰鍰」欄的計算方式按每一裁處點數乘以5萬元，總計為20萬元，再參考「違反情節點數」欄「註：違反數環評承諾項目者，依違反項目累計點數」，將4次違反情事累計即20萬元×4=80萬元，亦符該精神。又因本件接續違法情節相對重大，被告依行政罰法第18條及系爭裁罰基準第2點第1項，加重罰鍰至法定最高罰鍰上限之150萬元，是該裁罰處分符合比例原則，並無裁量過當或不足的問題，如將參加人4次違規行為予以別處罰，其結果反而更輕（30萬元+30萬元+40萬元+40萬元=140萬元），是縱認本件司法審查之範圍擴及至「裁罰之額度」，被告予以一次性裁罰150萬元罰鍰，而非分4次事實加以裁罰，亦未合致環評法第23條第8項「疏於執行」或「未依法執行」之要件。

(三)再者，縱認參加人因違反環評法而可能有所得利益，推估亦僅26萬7,332元，而非原告所稱「23船次成本費用之減省」，至於原告所稱參加人「不願停止施工導致違約成本負擔」，除無事證確認外，目前於實務個案或通案上，皆未擴及計算或衡量此為其所得利益。上開26萬7,332元因低於法定罰鍰最高金額150萬元，加計系爭裁量基準附表計算之金額80萬元，依系爭裁量基準第2點、裁處不法利得作業要點第6點第1項及被告101年10月3日環署督字第1010075853號函之附件計算範例，其裁罰額度區間為106萬7,322元至150萬元，亦與本件裁罰處分結果相符，故縱認司法審查範圍擴及至「諸項裁量因子」，本件亦未構成「疏於執行」或「未依法執行」。

(四)聲明：駁回原告之訴。

五、參加人陳述：

(一)被告就參加人違反環說書之行為，裁罰150萬元罰鍰，並未違反行政自我拘束原則，亦無裁量濫用或瑕疵之違法，

顯不該當環評法第23條第8項、第9項之疏於執行或未依法執行規定之情形：

1.本件參加人違反系爭環說書之行為，為一行為，被告就一行為處以單一裁罰，並未違法：參加人於基礎打樁期間，在緊密之時間與空間下，連續進行打樁及鯨豚觀測，而此段連續期間內因海象惡劣等因素而於108年6月8日、6月21日、7月8日及7月10日未能依系爭環說書於警戒區及監測區配置所承諾數量之觀察船及鯨豚觀察員，實係基於同一施工之意思於同一施工連續期間所為具有時間與空間之緊密行為，為接續行為，客觀上可被整體評價為未切實執行系爭環說書而違反環評法第17條規定之單一事件，自應評價為一行為。

2.無論參加人之違規行為為一行為或數行為，被告衡酌參加人相關違規情形及裁處因素後，作成法定裁罰額度最高額之150萬元裁罰處分，並無裁量濫用或裁量瑕疵之違法：

(1)依被告提出系爭裁罰處分之相關簽稿資料，可知該裁罰金額係被告依系爭裁量基準及裁處不法利得作業要點第6點規定，考量參加人資力及應受責難程度(「考量本案開發量體龐大，開發單位又連續發生未依環說書所載內容執行之情事，其資力及應受責難程度高」)，加重裁罰至最高罰鍰金額150萬元。可見，無論參加人違規行為數係一行為或數行為，被告均已依系爭裁量基準累計違反情節點數，復審酌參加人資力、應受責難程度、所生影響及所得利益加重罰鍰金額，即使參加人已依系爭環說書內容備置觀察船及鯨豚觀察員，惟因天候海象惡劣程度超出預期，導致未能完全依系爭環說書規劃配置於警戒區及監測區，以及參加人於受通知相關違反行為後，積極提出說明與相關改正方案，系爭裁罰處分作成後更再無相同違規紀錄，被告仍於此等情形下，裁罰最高罰鍰額度，顯

已就參加人相關違反系爭環說書之行為，為充足充分之評價，自無違反行政自我拘束原則而構成裁量濫用或裁量瑕疵之情形。

(2)原告另稱應對參加人4次行為分4次裁處云云，惟行為數之認定並不影響系爭裁罰處分係以單一處分作成，或應分別以4次處分裁處，只要被告所為之裁罰處分已充分評價參加人之違規行為，以單一裁罰處分，或4次裁罰處分裁處，應均屬被告之裁量範圍。又依原告自述，即使分4次計算參加人相關違規點數，依系爭裁量基準計算之罰鍰金額僅為130萬元，與系爭裁罰處分裁罰150萬元相較，可知被告已參酌相關裁罰應考慮因素，而採取法定最高上限之裁罰予以評價參加人之違規行為，自無從構成裁量瑕疵之違法。

3.環評法第17條規範目的，乃在於促使開發單位履行環說書內容，以預防及減輕開發行為造成不良影響。本件參加人未能依系爭環說書內容執行觀測，實係受海象不佳之天候因素影響，參加人為尊重觀察船之專業判斷及維護觀察員之人身安全等，實無從強迫相關人員於惡劣氣候條件下仍派船出海觀測，並已盡所能調派觀察船及鯨豚觀察員執行觀測，被告就參加人違法行為裁處法定罰鍰最高額，不僅已足達到環評法第17條之管制目的，並有效警告參加人勿再度違反。實則，參諸：(1)參加人因天候海象惡劣程度超出預期，導致未能完全符合原承諾，其違反行政法上義務行為應受責難程度較低；(2)參加人於違反系爭環說書之當下即盡力採取相應措施；(3)參加人事後與台中大型漁船簽訂合約，以積極改善因海象惡劣致無法切實執行系爭環說書之情形；(4)參加人於7月10日未符承諾施工後，於打樁工程施工完成前，再無任何違規紀錄；(5)系爭裁罰處分於第一次裁處即採取法定最高額度之150萬元罰鍰等因素，被告竟仍裁處法定罰鍰最高額，姑不論是否有裁罰過苛或逾越比例原則

之情，實已構成充足之評價，絕無原告所主張之裁量瑕疵。

(二)被告裁處法定最高額150萬元罰鍰，已充分審酌參加人資力及所得利益等因素，符合行政罰法第18條第2項及系爭裁量基準第2點等規定，無環評法第23條第8項、第9項之疏於執行或未依法執行情事：

1.依被告簽稿資料記載：「不法利得審核結果：本案各日打樁作業期間已調派足額之觀察船及鯨豚觀察員，因上開說明五之情事未能依環說書件所載內容配置於警戒區或監測區，應無違反環境影響評估法義務所得之積極不法利得」，可見被告確實經審酌參加人陳述內容，認定參加人雖未切實執行系爭環說書，惟並無因此節省執行成本，無所得利益。事實上，參加人係與廠商簽署固定給付金額的契約，由廠商依參加人所需提供觀察船及鯨豚觀察員，參加人相關支出並非按時計費，亦不因單日海象不佳無法派船、派員而有減少支出費用之情形，參加人確實無從因未依環說書內容執行鯨豚觀測而有執行成本之節省。

2.原告泛稱參加人有23船次成本費用之節省云云，然原告顯未查參加人已採取相應措施，雖未能依系爭環說書規劃於警戒區及監測區配置觀察船及鯨豚觀察員，但已盡力符合系爭環說書所要求之觀察船及鯨豚觀察員數量，並無船次成本費用之節省，例如108年6月8日係因一艘原應於警戒區觀測之觀察船，一時不察在警戒區以外進行觀測，即遭被告認定違反環評法第17條規定，惟參加人於該日仍有派足觀察船及鯨豚觀察員，並不因此可節省1船次成本費用；又如108年7月8日、7月10日雖均係因海象惡劣而無法將觀察船及鯨豚觀察員依系爭環說書規劃配置於監測區，惟參加人實已分別準備8艘船隻及8位鯨豚觀察員、10艘船隻及10位鯨豚觀察員進行觀測，自無原告所稱節省6船次及8船次成本費用之可言。

01 3.原告另稱被告應考量參加入履約施工違約金或單趟施工
02 成本之負擔云云，此無非係建立在多重假設之空泛主張，
03 包括假設會有鯨豚出沒於警戒區，以致停止打樁且
04 無法於當日復工，又因該數日之停工導致工期延誤等，
05 明顯純屬主觀臆測；況原告所稱履約施工違約金或單趟
06 施工成本之負擔云云，其等費用根本難以計算及特定，
07 實無從作為加重裁處之因素。

08 (三)聲明：原告之訴駁回。

09 五、本院之判斷：

10 (一)原告提起本件訴訟，其當事人適格：

11 按行政訴訟法第9條規定：「人民為維護公益，就無關自己
12 權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提
13 起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」稽其立法意
14 旨，乃依傳統「訴訟利益」之理論，須就與自己權利或法律
15 上利益有直接關係之事項，始得提起訴訟，但情況較為特殊
16 之公法爭議事件，為維護公益，應許與自己權利及法律上利
17 益無直接關係之人民，得就行政機關之違法行為提起行政訴
18 訟，惟此種訴訟究屬例外，不宜過度擴張，須以法律有特別
19 規定者為限，始得為之。次按環評法第23條第8項、第9項規
20 定：「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主
21 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
22 具體內容，以書面告知主管機關。」「主管機關於書面告知
23 送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以
24 該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政
25 法院提起訴訟，請求判令其執行。」即所謂「公民告知訴
26 訟」，其中就公益團體部分，其依環評法第23條第9項規定
27 提起訴訟，並不以該團體因主管機關怠於執行職務而「受
28 害」為必要，其訴訟目的乃在於督促行政機關確實、迅速執
29 行法規之規定，以確保行政之客觀合法性，而非為維護該團
30 體自身之權益，是環評法第23條第9項關於公益團體訴權之
31 規定，即為行政訴訟法第9條之特別規定。本件依原告成立

之目的及任務，在於「透過相關法律行動之支援，包括法規研究，舉辦研討會，舉辦環保相關、且與法律相涉之公聽會及教育性行動，以及提供法律支援予媒體及其他具教育性之活動，藉以使自然環境免遭不當對待，保存現有自然環境，以及幫助恢復已遭破壞之自然環境」，此有法人登記證書在卷可考（1807卷第81頁），是原告乃以推動環保工作為宗旨，透過舉辦研討會、公聽會及其他具教育性之活動，以避免自然環境遭受不當對待，並保存、恢復自然環境，是其性質屬於環保公益團體，應可認定，原告提起本件訴訟，其當事人自屬適格。

(二)原告未經訴願程序，逕行提起本件訴訟，其程序適法：前揭環評法第23條第8項、第9項既規定以開發單位有違法情事，主管機關疏於執行為前提，並明定人民或公益團體於告知後，主管機關如仍未於一定期間內依法執行時，始得直接訴請行政法院判令其執行。既稱「判令其執行」，自係請求主管機關為一定內容之行為，則據此所得提起之訴訟類型，應限於一般給付訴訟或課予義務訴訟（參見最高行政法院101年度判字第980號判決意旨）。而究應提起一般給付訴訟或課予義務訴訟，自應依主管機關所應為之行為或措施的法律性質屬於行政處分或事實行為而定。本件原告訴請「被告應撤銷108年8月28日環署督字第1080063212號裁處書，另行對海洋風力發電股份有限公司作成適法之裁罰處分」，乃係請求被告應作成解消系爭裁罰處分規制效力之行為，並對參加人另行作成行政裁罰，經核該等行為或措施，均屬行政機關就公法上具體事件所為對外發生法律效果之行政處分，是就此部分訴之聲明而言，原告所提本件訴訟之類型，乃係提起請求行政機關應為行政處分之課予義務訴訟。又依行政訴訟法第5條規定，提起課予義務訴訟前，固應先經訴願程序，惟環評法第23條第9項既明文「直接向行政法院提起訴訟」，其應屬訴願法第1條第1項但書所定之特別規定，而免經訴願程序，是原告於踐行環評法第23條第8項之「書面告知」程序

01 後，認「主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法
02 執行」，乃未經訴願程序而逕行提起本件訴訟，其程序自屬
03 適法。

04 (三)原告訴請被告應撤銷系爭裁罰處分，另行對參加人作成適法
05 之裁罰處分，核與「書面告知」之請求事項相符：按行政機
06 關未執行職務之可能因素眾多，為尊重行政機關執行任務之
07 規劃，並使其有自我審查之機會，以改善行政效率並避免訟
08 累，依環評法第23條第8項、第9項規定，公益團體提起公民
09 訴訟前，應先以書面催告行政機關，以促使其儘速採取必要
10 之行政措施，公益團體若未踐行此先行程序即提起訴訟，其
11 訴訟乃不合法；且公益團體之訴權乃法律特別規定，已如前
12 述，其訴權範圍自應限於法律所明定，是公益團體提起公民
13 訴訟請求法院判令主管機關執行之職務，自應與公益團體書
14 面告知主管機關應依法執行之具體內容一致，始符法意(最
15 高行政法院101年度判字第973號判決亦同此意旨)。本件被
16 告固辯稱原告公民告知疏於執行的具體內容僅含「108年6月
17 21日開發單位違法之行為」，是本件得請求判令執行之部分
18 應不包含參加人其他違法行為等語。然查，參諸原告108年7
19 月15日公民告知函(1807卷第17頁至第27頁)，其所指被
20 告疏於執行之事項固載稱：「開發單位(按：指參加人，下
21 同)於108年6月21日有違反環評法第17條，惟鈞署(按：指被
22 告)迄未依環評法第23條第1項規定命開發單位改善並裁
23 罰…，而有疏於執行職務之情事。」等語(1807卷第23
24 頁)，與系爭裁罰處分所認定參加人違反環說書所載內容之
25 日期為108年6月8日、6月21日、7月8日、7月10日等情(本院
26 卷第435頁至第437頁)，於次數上雖有出入，然綜觀公民告
27 知函全文內容，可知原告所告知之重點在於被告應就參加人
28 違反系爭環說書所載內容之行為予以裁處罰鍰，並命參加人
29 改善及停止開發行為(關於命參加人改善及停止開發行為部
30 分，亦均為原告起訴時之聲明事項，惟該等部分嗣經原告撤
31 回，已如前述)，而就裁處罰鍰部分，於其「公民告知意

旨」欄並載明「處以最高額罰鍰並按日連續處罰」(1807卷第17頁)，可見只要被告發覺參加人違反系爭環說書所載內容之行為，原告即要求被告應「處以最高額罰鍰並按日連續處罰」，並無只針對參加人「108年6月21日」違反系爭環說書內容之行為，告知被告應予裁罰之意。而因被告就參加人上開4次違反系爭環說書所載內容之行為，予以一次性裁罰150萬元罰鍰，而非按次裁罰，原告因認被告疏於執行，經公民告知程序後，乃訴請本院判令被告應撤銷系爭裁罰處分，另行對參加人作成適法之裁罰處分，自與前揭公民告知之意旨相符，被告上開所辯，尚無可採。

(四)被告並無原告所指怠於執行職務之行為：

1.按「(第1項)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2項)主管機關應於收到前項環境影響說明書後五十日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以五十日為限。(第3項)前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。」「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。」「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。」「有下列情形之一，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：一、違反…第十七條之規定者。」環評法第7條、第17條、第18條第1項及第23條第1項第1款分別定有明文。經查：

(1)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

01 噪音，以及風場範圍可能造成棲地破碎化、魚類相改變
02 等，故依參加人提經被告審查通過之系爭環說書(本院
03 卷第53頁至第70頁)所載，系爭開發案施工期間將備置
04 足夠的鯨豚觀察員以及水下聲音監聽等措施，並隨時因
05 噪音變動而進行施工管制或減輕衝擊措施。而依系爭環
06 說書第八章「環境保護對策及替代方案」所載之施工管
07 制措施，乃先劃定警戒區及監測區，當警戒區內有鯨豚
08 出現時，須立即停止製造噪音之打樁施工行為；監測區
09 內則必須透過觀察員來監測區內鯨豚的出現與移動路
10 徑，了解其是否朝警戒區移動、即時通報並要求當場停
11 止打樁。警戒區和監測區設置觀察船在基礎打樁時進行
12 監測，包括海上視覺監測及水下麥克風監聽。設置觀察
13 船數量需依照總監測範圍面積及訓練有素的海上鯨豚觀
14 察員視線範圍約1公里計算，假設於深水海域打樁其噪
15 音可四處傳遞，警戒區周圍設置2艘船角位置於2公里邊
16 長正方形航線，以順時鐘或逆時鐘方式巡航，每艘船以
17 船速6節行駛8公里航線需43.2分鐘；監測區每4平方公
18 里設置1艘船，每艘船以船速6節行駛7.5公里航線需40.
19 5分鐘，總監測範圍面積36平方公里，總共需要10艘觀
20 察船。開始打樁前，觀察員需先確認警戒區內至少30分
21 鐘無鯨豚活動，打樁時一旦發現鯨豚進入警戒區，施工
22 單位應立即停止打樁，等待鯨豚離開警戒區30分鐘後，
23 再採取漸進式打樁慢慢回復到正常打樁力道繼續工程。
24 若發現鯨豚進入監測區，則觀察記錄其目擊資料與移動
25 方向，確認海豚無再往警戒區移動。

26 (2)經被告執行本案環境影響評估監督情形，認參加人分別
27 於108年6月8日、6月21日、7月8日及7月10日，有未依
28 系爭環說書所載內容切實執行之情，涉及違反環評法第
29 17條規定，經通知參加人陳述意見後，仍認參加人於：
30 ①6月8日D25號機組基礎打樁期間，1艘負責警戒區觀察
31 船未於警戒區範圍，遲至打樁作業完成後始返回警戒區

內；②6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；③7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；④7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，進行觀測作業等情，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款及環境講習執行辦法第8條規定，處8小時之環境講習等情，有被告108年7月19日環署督字第1080052914號函、參加人108年7月30日洋P字第2019070322號函及所附意見陳述書、被告108年8月28日環署督字第1080063212號函及所附系爭裁罰處分(本院卷第213頁至第226頁)在卷可稽。是被告已本於環評法第18條第1項所定監督環說書執行之職責，就參加人違反系爭環說書之行為，於踐行行政調查及聽取意見陳述等程序後，於違反事實終了翌月即予以裁罰，被告顯然已執行其法定職責，尚無原告所指怠於執行職務之情。

2.原告雖主張被告應就參加人上述違反系爭環說書所載內容之行為，予以分次裁處，而非一次性裁罰150萬元等語，然查：

(1)按「法律授與行政機關裁量權者，其目的在於給予行政機關於法律要件實現時，得依個別之具體情況，斟酌決定是否使有關之法律效果發生，或選擇發生何種法律效果；此決定或選擇之空間，乃所謂之『裁量餘地』。惟法律授權行政機關得為裁量，並非放任行政機關自由決定，其行使裁量時，仍應遵循法律授權之目的及有關之

法律界限。是行政程序法第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。』故行政機關應依法律授權裁量之目的為合義務裁量，其有作成無瑕疵裁量決定之法律義務。而對於開發單位違反環評承諾事項之行為，依環境影響評估法第23條第1項及第2項之規定，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，前已述及。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一定之裁處決定，亦即對於該裁量決定之內容，主管機關依法享有裁量權，並且須依個案情節，依職權認定是否有情節重大的情事，而有轉請目的事業主管機關，命開發單位停止實施開發行為或有自行逕命開發單位停止實施開發行為之必要。而主管機關雖享有裁量餘地，然應依法為合義務之裁量，不得有裁量瑕疵。」此經發回裁定意旨闡述甚詳。本件參加人既有違反系爭環說書所載內容之行為，而合致環評法第23條第1項之處罰要件，惟因未有經被告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之行為「情節重大」之情，則被告於法律效果裁量上選擇裁處罰鍰，就此而言，尚無裁量瑕疵可指。

- (2)次按環評法第23條第8項所定主管機關疏於「執行」，係指開發單位違反環評法或依環評法授權訂定之相關命令而構成要件該當時，主管機關怠為執行其法律效果（最高行政法院99年度判字第403號判決意旨參照），或所採取之措施客觀上無法有效督促開發單位履行環評書

件所載之義務而言，至於主管機關所採取之有效措施是否合法、妥當，並不在環評法第23條第8項、第9項所定得由公益團體行「公民告知」程序、提起公民訴訟之範圍。經查，本件被告依系爭裁量基準項次三.2違反情節B(二)「未依環評承諾執行…其他經主管機關依個案認定之特定事項」，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)；再依該項次之「違反情節點數」欄所載「註：違反數環評承諾項目者，依違反項目累計點數」，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)。又被告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，而依裁處不法利得作業要點第6點第1項規定，裁處法定最高罰鍰150萬元。另就不法利得審核結果，則認參加人各日打樁作業期間已調派足額之觀察船及鯨豚觀察員，雖因故未能依系爭環說書所載內容配置於警戒區或監測區，然應無違反環評法義務所得之積極不法利得等情，有被告所提作成系爭裁罰處分之簽稿資料、裁處金額表(本院卷第227頁至第233頁)及系爭裁量基準(本院卷第97頁至第106頁)在卷可考，是被告業已將參加人4次違反系爭環說書之行為全數納入考量，並審核其是否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，且被告已依法定最高罰鍰額度裁處參加人，卷內亦無事證足以證明參加人嗣後仍有持續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觀上無法有效督促開發單位履行環評書件所載之義務；更何況，環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，原告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告之判斷，而有侵犯行政機關認事用法職權之嫌，是原告主張被告未就參加人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。

3. 又原告主張參加人因派遣不足額鯨豚觀察船，而受有節省船次之成本費用，且系爭裁罰處分亦未審酌參加人施工期程延誤之違約負擔，及單趟出海施工之成本，參加人寧可違反鯨豚觀察員之環評承諾，亦不願停止施工致生其履約及成本上之負擔等語。然原告就其上開主張，迄未能提出相關事證供本院參酌，其空言主張參加人受有不法利得，已非有據；且依參加人所提鯨豚監測作業合作契約(本院卷第673頁至第682頁)、鯨豚觀察員作業顧問服務契約(本院卷第683頁至第740頁)，並未見參加人得因海象因素未能獲派足額之觀察船或鯨豚觀察員，而得主張扣減契約金額或服務費用之相關約定，是原告主張參加人因派遣不足額鯨豚觀察船，而受有節省船次之成本費用等語，並無可採。又參加人上開4次違反系爭環說書內容之日，並無證據證明確有鯨豚進入警戒區，致參加人必須暫時停工，且縱有此情，依前述系爭環說書所載內容，施工單位等待鯨豚離開警戒區30分鐘後，亦可再採取漸進式打樁慢慢回復到正常打樁力道繼續工程，是原告所指參加人施工期程延誤之違約負擔及單趟出海施工之成本等節，亦屬無據。至原告訴訟代理人於本院言詞辯論時，以鯨豚觀察員作業顧問服務契約備註二記載：「本報價單『一、現場監測費用(鯨豚觀察員)』工作期間為通知預定開始工作時間起60日…，開始工作後，以工作時間60日為一單位，不可中途中止，若工作時間超過60日，額外費用將依『一、現場監測費用(鯨豚觀察員)』之小計總金額，以超過之工作天數

01 與60日之比例計算…。」(本院卷第714頁)，主張參加人
02 如因施工延宕，超過60日後仍需要聘請鯨豚觀察員，顯然
03 會提高成本費用等語(本院卷第671頁)，然此部分亦屬假
04 設性的臆測之詞，卷內並無事證證明參加人各次違反系爭
05 環說書所載內容之日，確有鯨豚進入警戒區，致參加人必
06 須暫時停工，並因此延宕工程而需額外負擔延長工期之成
07 本費用等情，是原告上開主張，亦非可採。

08 (五)按環評法第23條第10項規定：「行政法院為前項判決時，得
09 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
10 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
11 具體貢獻之原告。」本件原告雖依環評法第23條第8項、第9
12 項踐行書面告知，並提起本件公民訴訟，主張被告未依參加
13 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
14 加以裁罰，而「疏於執行」環評法令等語，惟被告並無疏於
15 執行環評法令情事，已如前述，是原告依上開規定請求被告
16 支付上開律師費用，尚非有據。

17 (六)綜上所述，原告主張，均無可採。參加人固於執行系爭開發
18 案期間，有4次違反系爭環說書所載內容之情事，惟業經被
19 告審酌各次違規情節、參加人之資力及應受責難程度高等
20 情，並審核參加人未有不法利得，而作成系爭裁罰處分，難
21 認已合致環評法第23條第8項、第9項所定「疏於執行」、
22 「未依法執行」或「怠於執行職務」之要件，原告依上開規
23 定，訴請本院為如其聲明所示之判決，為無理由，應予駁
24 回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及
25 訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，爰不逐一論
26 列，附此敘明。

27 六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
28 1項前段，判決如主文。

29 中 華 民 國 111 年 1 月 20 日

30 臺北高等行政法院第二庭

31 審判長法 官 蕭忠仁

法官 羅月君

法官 李明益

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	

01

人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 111 年 1 月 20 日

03

書記官 陳德銘