

01 臺北高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第七庭

03 112年度訴字第523號

04 114年4月17日辯論終結

05 原 告 歐欣環保股份有限公司

06 代 表 人 林志燦(董事長)

07 訴訟代理人 蕭偉松 律師

08 複 代 理 人 林欣萍 律師

09 訴訟代理人 陳毓芬 律師

10 陳奎霖 律師

11 被 告 環境部

12 代 表 人 彭啓明(部長)

13 訴訟代理人 陳修君 律師

14 陳志強

15 林桂帆

16 上列當事人間環境影響評估法事件，原告不服行政院中華民國11  
17 2年3月9日院臺訴字第1125004144號訴願決定，提起行政訴訟，  
18 本院判決如下：

19 主 文

20 一、訴願決定及原處分均撤銷。

21 二、訴訟費用由被告負擔。

22 事實及理由

23 一、程序事項：

24 本件起訴時，被告代表人為張子敬，於訴訟進行中依序變更  
25 為薛富盛、彭啓明，業經新任代表人分別具狀聲明承受訴訟  
26 (本院卷二第119、463頁)，經核並無違誤，應予准許。

27 二、爭訟概要：

01 (一)前行政院國軍退除役官兵輔導委員會龍崎工廠於民國102年1  
02 1月1日更名為國軍退除役官兵輔導委員會龍崎工廠，並於10  
03 8年1月11日裁撤，原為「南區(龍崎廠)事業廢棄物綜合處理  
04 中心開發案」(下稱系爭開發案)之開發單位，前所提環境影  
05 響說明書(下稱系爭環說書)經被告審查有條件通過，並以92  
06 年6月13日環署綜字第0920042859號公告(下稱92年6月13日  
07 公告)審查結論。嗣被告以96年2月1日環署綜字第096000905  
08 3號函同意系爭開發案之開發單位變更為原告，並於98年底  
09 審查通過環境影響差異分析報告暨環境現況差異分析及對策  
10 檢討報告(與系爭環說書下合稱環評書件)。

11 (二)被告於111年3月17日派員執行系爭開發案環境影響評估(下  
12 稱環評)監督，以部分開發範圍業經臺南市政府於110年7月3  
13 0日公告指定為「龍崎牛埔惡地地質公園」自然地景範圍，  
14 且位於經濟部103年依地質法公告、110年(7月6日)修正之地  
15 質敏感區位，後續開發將對各敏感區域環境產生無法回復之  
16 破壞，顯對環境造成不良影響為由，依環評法第18條第3項  
17 規定，以111年4月12日環署督字第1111043172號函(下稱前  
18 處分)，命原告就敏感區位所造成之影響，於111年5月10日  
19 前提出因應對策送被告審核，逾期予以裁處。原告於111年5  
20 月9日以工函字第11100009號函(下稱111年5月9日函)檢附因  
21 應對策(下稱系爭因應對策)送被告，被告以系爭因應對策報  
22 告顯未依據前處分及環評法施行細則第40條第2項規定提  
23 出，等同未提出因應對策，違反應提出因應對策之行政法上  
24 義務為由，以111年6月16日環署督字第1111082377號函(下  
25 稱111年6月16日函)請原告陳述意見。原告嗣以111年6月30  
26 日工函字第11100013號函(下稱111年6月30日函)，檢附意見  
27 陳述書及修訂版因應對策報告(下稱修正因應對策)送被告，  
28 被告認原告仍無法反駁違反環評法之事實，違規事實明確，  
29 遂依環評法第23條第1項第2款、環境教育法第23條及環境講  
30 習執行辦法第8條規定，以111年9月21日環署督字第1111124  
31 998號函附同號裁處書(下稱原處分)處原告罰鍰新臺幣(下

01 同)150萬元及令受環境講習8小時，並請原告限期改善，於1  
02 個月內提送因應對策予被告審核，若未於期限內提出文件，  
03 視為未完成改善，依環評法第23條第1項規定，得按日連續  
04 處罰。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，提起本件訴  
05 訟。

### 06 三、原告主張及聲明：

#### 07 (一)主張要旨：

08 1.行政法院審查行政處分違法性時，得一併審查該行政處分所  
09 據前提事實或要件之前處分，於前處分不具合法性時，應無  
10 從發生拘束後處分之構成要件效力，此即違法性承繼理論。  
11 系爭開發案未有實質意義之動工，長期處於未實施開發行為  
12 之狀態，根本無從該當環評法第18條第3項規定之構成要  
13 件。前處分有構成要件事實認定錯誤之明顯違法。法院應就  
14 原處分所據前提事實或要件即前處分一併為違法性之審查。

15 2.本件無環評法第18條第3項所定「對環境造成不良影響」之  
16 情形，原告無須提出因應對策：

17 (1)系爭開發案因配合行政院協調指示暫緩推動及臺南市政府長  
18 期以來不斷杯葛、阻撓之行為，自99年取得第1次水土保持  
19 施工許可證以來，未有實質意義之動工。更遭臺南市政府自  
20 108年起命停工長達3年有餘，並非處於開發行為「進行中」  
21 或「完成後使用」之狀態或階段，難謂有任何開發行為可能  
22 對環境造成不良影響，自不構成環評法第18條第3項所定應  
23 提出因應對策之情形。

24 (2)系爭開發案之開發基地係遭臺南市政府事後指定為自然地  
25 景、修正為地質敏感區位，開發行為並未對環境造成不良影  
26 響。

27 3.前處分違反行政行為明確性原則；要求原告於1個月內提出  
28 因應對策，期限顯屬過苛而無期待可能性、違反比例原則：

29 (1)被告未具體指出本件有何對環境造成不良影響之情事，亦未  
30 要求原告「就變化區域提出套繪圖」或「具體說明變化區

01 域」，原告自不可能依據前處分提出因應對策，有違行政程  
02 序法第5條所定行政行為明確性原則。

03 (2)原告提出因應對策，自需根據系爭開發案之實際開發程度、  
04 繼續開發可能對環境造成之具體不良影響究竟為何、現有何  
05 可即時執行之措施、未來有何可採行之應處，進而規劃兼顧  
06 系爭開發案現況及未來、最適切且合理之「環境保護對  
07 策」，以符環評法第18條之規範意旨。環評法施行細則第40  
08 條第2項僅列出因應對策應記載事項，相關法令未具體限定  
09 因應對策內容所應具備之特定形式或標準，被告亦從未就此  
10 對原告提供任何行政指導，加以被告前處分亦完全無相關說  
11 明、僅空泛要求原告提出因應對策。原告需消化前處分意  
12 思、研究環評法施行細則第40條第2項規定應記載之因應對  
13 策事項、揣測法令對因應對策內容之合理期待程度，並投入  
14 時間確認現況，進而妥善規劃及決定符合個案狀況之因應對  
15 策，最終製作書類文件提呈被告，顯非短短1個月時間可以  
16 完成，然被告以前處分無理要求原告必須於1個月內提出，  
17 此等時限，顯然對原告或任何人而言均屬過苛而無期待可  
18 能。

19 (3)原告勉力於前揭期限內之111年5月9日提出系爭因應對策，  
20 向被告承諾將來得施工時，將先辦理開發計畫範圍變更或修  
21 正，將經劃入自然地景範圍之土地排除於開發範圍以外；就  
22 部分開發面積位於地質敏感區位問題，已指出環評書件已提  
23 出相應配置及設計予以因應妥處，並向被告承諾於施工時將  
24 採用確保邊坡穩定安全之工法及保護措施，並以科學儀器持  
25 續監測邊坡數據，確保地質穩定，未來開發範圍變更而使水  
26 土保持設施坐落於地質敏感區，亦會辦理地質調查。被告仍  
27 認原告所提系爭因應對策內容不足以符合環評法施行細則第  
28 40條第2項第2款及第3款之要求，而視同「未提出」，顯不  
29 合理，違反比例原則。

30 4.原告已盡提出因應對策之義務，並無環評法第23條第1項第2  
31 款未提出因應對策之情形：

01 (1)被告前處分以系爭開發案之開發基地位於110年修正之地質  
02 敏感區位為由，要求原告提出因應對策。然110年僅係「山  
03 崩與地滑地質敏感區」範圍之修正，且依被告所提出之套繪  
04 圖可知，修正前、後之山崩與地滑地質敏感區幾無變動。至  
05 被告所稱系爭開發案土方來源區、固化穩定化處理廠區、污  
06 水處理廠區部分位於地質敏感區，然實則環評書件已針對基  
07 地全部範圍涉及斷層、地震、地質災害區(包括：山崩、地  
08 滑)等地質構造不穩定區部分，進行調查及提出之環境保護  
09 對策，規劃實施各項邊坡穩定措施及水土保持項目，並經被  
10 告核定在案。系爭因應對策已就環境保護對策進行檢討、記  
11 載具體可行之環境保護對策，並針對前處分所稱系爭開發案  
12 基地涉及自然地景、地質敏感區，而可能對環境造成不良影  
13 響等情，進行說明、提出具體可行之規劃及承諾，符合環評  
14 法第18條第3項規定。

15 (2)環評法第23條第1項第2款之「未提出因應對策」，應指開發  
16 單位「完全未提出任何因應對策內容」者而言。原告於111  
17 年5月9日遵期提出系爭因應對策，並符合環評法施行細則第  
18 40條規定，縱使被告審閱後認為部分內容或執行細節有未臻  
19 完善之處，此僅係被告是否予以審核通過、是否要求原告再  
20 予修訂、調整或補正之問題，而與完全未提出因應對策之情  
21 形有別。

22 (3)原告另於111年6月30日提出修正因應對策，內容亦記載「目  
23 前本案未實質施工……擬先申請停工再續辦開發範圍變  
24 更」、「辦理變更時，仍需一併考量周遭自然地景之開發限  
25 制，並於自然地景區鄰近設置隔離綠帶，避免影響景觀」、  
26 「原始設計規劃中已考量地質不穩定之狀況，在計畫  
27 內容已作合理配置與設計」、「若訴訟終結，本案後續得以  
28 繼續開發，本公司將先……申請計畫開發範圍之變更或修  
29 正，並將地質敏感區位納入整體評估作為規劃參據，併入各  
30 種應送審之書圖文件，預定期限約訴訟終結後1年」等因應  
31 對策之具體內容及實施規劃。反觀被告完全無法說明其究係

01 依何法律可擅自不受理人民已提出之書面文件，原處分欠缺  
02 充分實質理由而違反禁止恣意原則。

03 5.原處分違反誠實信用原則，亦有裁量怠惰，構成過苛處罰，  
04 違反比例原則及責罰相當原則之情形，並違反正當法律程  
05 序：

06 (1)系爭開發案自臺南市政府於108年1月25日以記者會及新聞稿  
07 表示暫定龍崎牛埔惡地為自然地景並命原告配合停工起，長  
08 期處於未開發施工之狀態，在被告作成前處分當下，原告甚  
09 至連水土保持設施之施工都無從進行，遑論興建廢棄物處理  
10 設施，系爭開發案基地無任何變動，被告顯無必須命原告在  
11 短短1個月內提出因應對策之急迫性。被告無視原告後續提  
12 送之修正因應對策，倉促作成原處分指摘原告「未提出」因  
13 應對策並逕裁處最高罰鍰數額150萬元，違反行政程序法第8  
14 條所定誠實信用原則，至為明確。

15 (2)「違反環境影響評估法罰鍰額度裁量基準」(下稱裁量基準)  
16 附表項次5所定違反環評法第18條第3項規定之3種違規情  
17 節，分別為「經主管機關命令提出因應對策，逾期始提出」、  
18 「經主管機關命令提出因應對策，逾期未提出」及  
19 「未依因應對策切實執行」，並針對不同違規情節設定不同  
20 點數、針對不同影響危害程度決定不同加權比重，進而依公  
21 式計算應裁處之罰鍰數額。原告已提出修正因應對策，本件  
22 至多僅能認原告係逾期提出因應對策，而非「未提出」。被  
23 告認定原告之違規情節為逾期未提出，並以違反情節點數為  
24 30點計，自有違誤。再者，原告既於原處分作成前補正修正  
25 因應對策，應屬本件裁量基準項次5所定b.1.「於主管機關  
26 完成裁處程序前已完成補救措施」之情形，於罰鍰計算上，  
27 自應納入影響危害程度加權比重「-50%」。則縱原告應受處  
28 罰，罰鍰數額至多為25萬元(計算式：裁處點數=10點×(1-5  
29 0%)=5點；裁處罰鍰=5點×5萬元/每點=25萬元)。

30 (3)原告應受責難程度、所生影響等情節均顯著輕微，原處分無  
31 視本件特殊情事，以及原告不論係主觀上應受責難程度、客

01 觀上所生影響等情節均顯著輕微，且系爭開發案之現況完全  
02 無法苛責、歸責原告等情，被告未據理由逕依裁量基準裁處  
03 最高額罰鍰150萬元，足見被告並未依行政罰法第18條第1項  
04 規定審酌減輕處罰之裁量因素，亦違反比例原則及責罰相當  
05 原則。

06 (4)原告於111年5月9日配合被告要求提出系爭因應對策，復於1  
07 11年6月30日提出修正因應對策，已盡力向被告說明系爭開  
08 發案現況和未來因應作為。倘被告認為原告所提因應對策有  
09 不完足之處，基於環評法第13條之1規定意旨及正當法律程  
10 序原則，應具體指明不完足之處並允原告補正，或提供足使  
11 原告調整之審查意見，具體明確說明不採納原告所提因應對  
12 策之理由，然被告並未為之，令原告無所適從，違反正當法  
13 律程序。

14 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

#### 15 四、被告答辯及聲明：

16 (一)答辯要旨：

- 17 1.被告前於111年3月17日執行系爭開發案環評監督，發現系爭  
18 開發案基地範圍，部分面積業經臺南市政府於110年7月30日  
19 公告指定為「龍崎牛埔惡地地質公園」之市定自然地景，且  
20 部分面積位於經濟部於103年依地質法公告，110年修正之地  
21 質敏感區，與環評書件通過時之狀況不同，後續開發行為將  
22 對各環境敏感區域產生無法回復之破壞，顯對環境造成不良  
23 影響，遂依環評法第18條第3項以前處分命原告於111年5月1  
24 0日前提出因應對策。原告未對前處分表示不服，提起行政  
25 救濟，已確定在案，不得於本件就環評法第18條第3項構成  
26 要件是否該當等前處分部分再行爭執。
- 27 2.本件因地質法的規範與過去不同，而使環境條件之外部規範  
28 發生變化及產生事實上差異。依現行規定，如土地開發行為  
29 基地與地質敏感區重疊，應委由專業技師進行現有資料調查  
30 及現地調查，在未進行現地調查的情況下，不可能繼續進行  
31 開發行為。然原告提出系爭因應對策，僅以簡單3頁文件敘

01 述事實狀態，且以水土保持計畫是否有效等不確定因素，作  
02 為土地排除於開發範圍或進行環評變更之條件，惟此非針對  
03 環評書件所為因應對策，未合於環評法施行細則第40條第2  
04 項第3款所定「提出環境保護對策之檢討、修正及預定改善  
05 完成期限」要件，亦未就系爭開發案之重要固化設施座落於  
06 自然地景範圍，有外在環境變更將改變系爭開發案之情形，  
07 後續如何進行開發及如何辦理環評變更程序，具體說明，與  
08 前處分之要求不符。被告於諮詢專業法律意見後，認定系爭  
09 因應對策並非法定文件，亦無從補正，應等同於原告未提出  
10 因應對策。原告違反提出因應對策之行政法上義務，該當環  
11 評法第23條第1項第2款規定。

12 3.環評法第18條第3項規定僅要求「開發行為進行中」而非實  
13 際動工，即實質上停工不影響環評法第18條第3項要件之認  
14 定。是系爭開發案在合法有效的情形下，被告自應為環評監  
15 督，於符合環評法第18條第3項要件時，原告即應提出因應  
16 對策。

17 4.原告固提出修正因應對策，形式上符合環評法施行細則第40  
18 條第2項規定，然依據原告提出修正因應對策所使用之時  
19 間，被告於前處分給予原告1個月提出因應對策之期限，應  
20 足以製作具有實質內容之因應對策，難認不具期待可能性，  
21 僅係原告怠於提出。且自然地景之公告及地質敏感區變更，  
22 係發生於103年及110年之事實，原告應已知悉，前處分要求  
23 被告於1個月提出因應對策，應已充足。

24 5.因應對策之內容明訂於環評法施行細則第40條，原告所提系  
25 爭因應對策與上開規定不符，被告並無通知或指導原告補正  
26 之義務，無環評法第13條之1規定環境影響說明書或評估書  
27 初稿經主管機關受理後，於審查時認有補正情形者，主管機  
28 關應通知開發單位限期補正之適用。原告所提系爭因應對策  
29 並非前開文件，被告未為受理，亦與環評法第13條之1所定  
30 「受理後」之要件不符。

01 6.立法院內政、經濟、司法3委員會審查環評法草案第18條規  
02 定修正重點：「……又將得『得』修正為『應』……：另於  
03 『提出』之上增列『限期』2字，藉防稽延。」足認該規定  
04 意旨特別強調主管機關命開發單位提出因應對策時，除已無  
05 裁量空間外，尚有明確「訂期」之義務，開發單位則有「遵  
06 期」提出之義務。如開發單位未「遵期」提出，理應從重裁  
07 處。被告針對原告於被告認定原告已逾期提出因應對策後，  
08 始為補正提出修正因應對策等違反環評法義務之情形，依裁  
09 量基準第2點第1項、附表項次5、(二)，及立法時特別規範  
10 「限期」之意旨，經被告所屬改制前環境督察總隊(於112年  
11 8月22日更名為環境管理署)「違反環保法令案件裁處審核小  
12 組」第142次會議討論決議，應屬裁量基準所定典型「相較  
13 於其他違反義務行為係屬較嚴重故點數最高」案件，並考慮  
14 行政罰法第18條第1項規定審酌因素如「尚無不法利得」而  
15 未予加重後，所為之合法適當裁罰額度。

16 (二)聲明：原告之訴駁回。

17 五、本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並  
18 有原處分(本院卷一第15頁至18頁)、訴願決定(本院卷一第2  
19 0頁至30頁)、環評書件(外放)、111年3月17日環評監督查核  
20 紀錄表(本院卷三第239、240頁)、前處分(本院卷一第197、  
21 198頁)、原告111年5月9日函及所附系爭因應對策(本院卷一  
22 第199頁至202頁)、被告111年6月16日函(本院卷一第203、2  
23 04頁)、原告111年6月30日函及所附意見陳述書、修正因應  
24 對策(本院卷一第205頁至245頁)附卷可稽，堪信屬實。

25 六、本件爭點為：

26 (一)本件是否有依環評法第18條規定，應命提出因應對策情形？  
27 「公告自然地景」、「地質敏感區位變更」是否構成「對環  
28 境造成不良影響」要件？

29 (二)被告以前處分命原告於111年5月10日前提出因應對策，原告  
30 未就前處分提起行政救濟，於本件得否再就前處分之合法性  
31 為爭執？

01 (三)前處分命原告提出因應對策之期限約1個月，是否充裕？是  
02 否違反期待可能性？

03 (四)原告所提因應對策，是否已盡提出義務？

04 (五)原處分是否有裁罰過苛之情事？

05 七、本院之判斷：

06 (一)環評法第1條規定：「為預防及減輕開發行為對環境造成不  
07 良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規  
08 定者，適用其他有關法令之規定。」第2條規定：「本法所  
09 稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄  
10 市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」(行政院112年8月18日  
11 院臺規字第1121028221號公告：環評法列屬「行政院環境保  
12 護署」之權責事項，自112年8月22日起改由「環境部」管  
13 轄)。第18條第1項、第3項規定：「(第1項)開發行為進行中  
14 及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機  
15 關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必  
16 要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。……  
17 (第3項)主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單  
18 位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。」  
19 第23條第1項第2款規定：「有下列情形之一，處30萬元以上  
20 150萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日  
21 連續處罰：□違反第18條第1項，未提出環境影響調查報告  
22 書或違反第18條第3項，未提出因應對策或不依因應對策切  
23 實執行者。」環評法施行細則第40條第2項規定：「本法第1  
24 8條第3項之因應對策，應記載下列事項：□開發單位之名稱  
25 及其營業所或事務所地址。□依據前項環境影響調查報告書  
26 判定之結論或主管機關逕行認定對環境造成不良影響之內  
27 容，提出環境保護對策之檢討、修正及預定改善完成期限。  
28 □執行修正後之環境保護對策所需經費。□參考文獻。□其  
29 他經主管機關指定之事項。」關於環評法第18條第3項主管  
30 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  
31 應對策，其規範目的係環評主管機關負有監督開發單位執行

01 環境影響說明書、評估書及審查結論之權責，必須隨時瞭解  
02 開發狀況及確保環評實效，該條所指「發現對環境造成不良  
03 影響」，雖未於環評法施行細則第40條第2項進一步定義，  
04 但參酌環評法施行細則第6條規定，環評法第5條所稱「不良  
05 影響」，指開發行為有「引起水污染、空氣污染、土壤污  
06 染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷  
07 或輻射污染公害現象」、「危害自然資源之合理利用」、  
08 「破壞自然景觀或生態環境」或「破壞社會、文化或經濟環  
09 境」等情形均屬之，所謂對環境是否造成不良影響，除了依  
10 據客觀事實進行判斷外，亦包含價值判斷，而法律上之評價  
11 為價值判斷的一部，是以，開發行為對環境造成不良影響之  
12 認定，自不應排除法律上評價指出之對環境有上述不良影響  
13 之情形。

14 (二)經查，系爭開發案原以國軍退除役官兵輔導委員會龍崎工廠  
15 為開發單位，其環說書經被告審查有條件通過，以92年6月1  
16 3日公告審查結論在案；於96年2月1日開發單位變更為原  
17 告，並於98年底審查通過環境影響差異分析報告暨環境現況  
18 差異分析及對策檢討報告等環評書件。被告於111年3月17日  
19 派員執行環評監督，並以部分開發範圍業經臺南市政府於11  
20 0年7月30日公告指定為「龍崎牛埔惡地地質公園」自然地景  
21 範圍，且位於經濟部於103年依地質法公告、110年7月6日修  
22 正之地質敏感區位，後續開發將對各敏感區域環境產生無法  
23 回復之破壞，顯對環境造成不良影響為由，依環評法第18條  
24 第3項規定，作成前處分命原告就敏感區位所造成之影響，  
25 於111年5月10日前提出因應對策送被告審核，逾期予以裁  
26 罰。原告以111年5月9日函檢附系爭因應對策予被告，被告  
27 以原告系爭因應對策報告未依據前處分及環評法施行細則第  
28 40條第2項規定提出，等同未提出因應對策，以111年6月16  
29 日函請原告陳述意見。原告以111年6月30日函檢附意見陳述  
30 書及修正因應對策，被告仍作成原處分等情，有前引證據可  
31 證。

01 (三)被告得以自然地景經公告及地質敏感區位變更為由，依環評  
02 法第18條第3項規定，命原告提出因應對策：

03 1.公告自然地景：

04 (1)文化資產保存法第3條第1款第9目規定：「本法所稱文化資  
05 產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄  
06 之下列有形及無形文化資產：□有形文化資產：(九)自然地  
07 景、自然紀念物：指具保育自然價值之自然區域、特殊地  
08 形、地質現象、珍貴稀有植物及礦物。」第78條規定：「自  
09 然地景依其性質，區分為自然保留區、地質公園；自然紀念  
10 物包括珍貴稀有植物、礦物、特殊地形及地質現象。」第81  
11 條第1項規定：「自然地景、自然紀念物依其主管機關，區  
12 分為國定、直轄市定、縣(市)定三類，由各級主管機關審查  
13 指定後，辦理公告。直轄市定、縣(市)定者，並應報中央主  
14 管機關備查。」第84條第1項及第2項規定：「(第1項)進入  
15 自然地景、自然紀念物指定之審議程序者，為暫定自然地  
16 景、暫定自然紀念物。(第2項)具自然地景、自然紀念物價  
17 值者遇有緊急情況時，主管機關得指定為暫定自然地景、暫  
18 定自然紀念物，並通知所有人、使用人或管理人。」第87條  
19 第2項規定：「政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨  
20 礙自然地景、自然紀念物之保存及維護，並應先調查工程地  
21 區有無具自然地景、自然紀念物價值者；如有發見，應即報  
22 主管機關依第81條審查程序辦理。」第88條第1項及第2項規  
23 定：「發見具自然地景、自然紀念物價值者，應即報主管機  
24 關處理。」「具自然地景、自然紀念物價值者遇有緊急情況  
25 時，主管機關得指定為暫定自然地景、暫定自然紀念物，並  
26 通知所有人、使用人或管理人。」可知文化資產保存法之主  
27 管機關發現、經提報有具保育自然價值之自然地景，得透過  
28 暫定自然地景及指定自然地景之公告程序，進行保存及維護  
29 之管制行為。

30 (2)經查，立法委員吳焜裕國會辦公室於107年12月28日以焜立  
31 字第1071228001號函(見本院卷二第475頁)以系爭開發案即

01 龍崎掩埋場預定地，極具自然地景價值，依文化資產保存法  
02 第88條第1項規定報改制前行政院農業委員會處理。經該會  
03 轉請臺南市政府處理後，臺南市政府於108年1月25日指定為  
04 暫定自然地景，並於110年7月30日公告指定「龍崎牛埔惡地  
05 地質公園」為臺南市定自然地景，自即日起生效，復經行政  
06 院農業委員會予以備查。自此原告系爭開發案範圍之58筆土  
07 地，其中17筆國有土地，經納入前開地質公園範圍；且滯洪  
08 池及固化處理廠預計坐落於被納入自然地景之土地中，有市  
09 府新聞(見本院卷一第131、132頁)、行政院農業委員會公文  
10 移文單(見本院卷二第476頁)、臺南市政府110年7月30日公  
11 告及土地範圍圖(見本院卷二第477、478頁)、行政院農業委  
12 員會110年9月14日農林務字第1100237496號函(見本院卷二  
13 第479頁)、另案行政院關於原告因經濟部廢止原告事業廢棄  
14 物綜合處理中心興辦事業計畫書事件之訴願決定(見本院卷  
15 三第45頁)、被告111年3月21日環署督字第1111037033號函  
16 (本院卷三第241頁)在卷可參。

17 (3)經核，系爭開發案經原告於98年底環評書件均審查通過後，  
18 臺南市政府認為系爭開發案之場址具特殊地形及地質現象特  
19 色，有保育自然價值，基於保存及維護自然地景之公益，遂  
20 依前開文化資產保存法之規定，於108年1月25日將系爭開發  
21 案部分場址指定為暫定自然地景，再於110年7月30日公告指  
22 定龍崎牛埔惡地地質公園為臺南市定自然地景，可知臺南市  
23 政府作為文化資產保存法之地方主管機關，對該處之公益評  
24 價，傾向於保存及維護，依同法第87條第2項規定，政府機  
25 關策定重大營建工程計畫時，亦不得對之有所妨礙。是故，  
26 被告於執行系爭開發案環評監督後，認定系爭開發案之環境  
27 條件已有不同，開發行為對環境造成之不良影響，應有具體  
28 的防範措施，爰依環評法第18條第3項規定，命原告提出因  
29 應對策，並無違誤。

30 2.地質敏感區位變更：

01 (1)99年12月8日制定公布之地質法第1條規定：「為健全地質調  
02 查制度，有效管理國土地質資料，建立國土環境變遷及土地  
03 資源管理之基本地質資訊，特制定本法。」第2條前段規  
04 定：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部」第5條第1項及  
05 第2項規定：「(第1項)中央主管機關應將具有特殊地質景  
06 觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地區，公告為地質敏  
07 感區。(第2項)地質敏感區之劃定、變更及廢止辦法，由中  
08 央主管機關定之。」第8條第1項前段規定：「土地開發行為  
09 基地有全部或一部位於地質敏感區內者，應於申請土地開發  
10 前，進行基地地質調查及地質安全評估。」第9條第1項規  
11 定：「依前條第1項規定進行基地地質調查及地質安全評估  
12 者，應視情況就下列方法擇一行之：□由現有資料檢核，並  
13 評估地質安全。□進行現地調查，並評估地質安全。」地質  
14 敏感區劃定變更及廢止辦法第2條第4款規定：「具有特殊地  
15 質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞之地質敏感區，包  
16 括以下各類：□山崩與地滑地質敏感區。」第9條規定：  
17 「地質敏感區因環境改變或新證據發現，致使地質敏感區範  
18 圍改變時，應辦理該地質敏感區之變更。」第13條第1項規  
19 定：「地質敏感區劃定、變更或廢止計畫書，經地質敏感區  
20 審議會審查通過後，由中央主管機關公告劃定、變更或廢止  
21 之地質敏感區。」地質法之訂定背景乃臺灣位處於歐亞板塊  
22 與菲律賓海板塊交界，屬於地震與山崩等地質災害頻繁地  
23 區，地質敏感區因山崩、地滑等地質作用容易導致災害風險  
24 上升，故需要建立制度性的地質調查、地質安全評估與風險  
25 管理架構。

26 (2)經查，地質法之中央主管機關經濟部於103年12月31日公告  
27 訂定「山崩與地滑地質敏感區(L0005臺南市)」(發文字第10  
28 304606820號)，再於110年7月6日公告修正，無論是修正前  
29 或修正後，系爭開發案有極大面積甚至土方來源區、固化穩  
30 定化處理廠區、污水處理廠區部分範圍係落於前開區位中，  
31 有已公告之地質敏感區列表、地質敏感區線上查詢系統查詢

01 結果(見訴願卷第34頁至66頁)、經濟部110年7月6日經地字  
02 第11004602650號公告(本院卷二第491頁)、山崩與地滑地質  
03 敏感區變更前後範圍圖(本院卷三第165頁至171頁)。

04 (3)經核，系爭開發案固於環評書件，包括系爭環說書，指出開  
05 發基地位於斷層、地震、地質災害區(包含山崩、地滑)之地  
06 質構造不穩定區(見表3.2-1，第3-7頁)，並於第11章提出預  
07 防及減輕開發行為對環境不良影響對策摘要表，然該書件係  
08 於92年9月製作，迨至地質法訂定公布後，特殊地質景觀、  
09 地質環境或有發生地質災害之虞之地區，中央主管機關應公  
10 告為地質敏感區；地質敏感區內之土地開發行為，事先應進  
11 行地質調查及地質安全評估並辦理簽證，所得結果並應納入  
12 開發行為審查書件，審查機關原則應邀請地質專家學者或地  
13 質專業執業技師參與審查，復應於實施或使用階段，防範地  
14 質災害之發生，土地開發審查程序已有不同。且系爭開發案  
15 之場址範圍所涉之地質敏感區亦有修正，原告雖主張系爭開  
16 發案自99年取得第1次水土保持施工許可證，即未有實質意  
17 義之動工，自108年起即停工，依被告所提出之套繪圖可知  
18 修正前、後之山崩與地滑地質敏感區變動有限，難謂有任何  
19 開發行為對環境造成不良影響等語，然衡酌地質法訂定公布  
20 後，該法主管機關經濟部判斷臺南市政府所轄地區，有特殊  
21 地質景觀、地質環境或有發生地質災害之虞等情形，分別劃  
22 定及修正山崩地滑地質敏感區範圍，而系爭開發案場址範圍  
23 幾乎與之重疊，後續開發自可能會對各地質敏感區環境產生  
24 無法回復之不良影響。被告作為環評監督之主管機關，認定  
25 地質敏感區位之劃設及調整，已對系爭開發案環境條件造成  
26 更異，遂依環評法第18條第3項規定，命原告提出因應對  
27 策，亦無違誤。

28 (三)被告以前處分命原告於111年5月10日前提出因應對策，原告  
29 雖未就前處分提起行政救濟，仍得於本件就前處分構成要件  
30 事實及法條解釋適用再為爭執：

01 1.按行政處分一經作成，即具有限制處分機關撤銷或廢止權限  
02 之效力，原不待處分確定，此乃行政處分之存續力，是處分  
03 機關於行政處分作成後，原則上不能任意否定行政處分的效  
04 力。又對既有之行政處分，其拘束力於該處分生效時即已發  
05 生，其他行政機關及法院在處理其他案件時，原則上只能視  
06 該行政處分為既成事實，納為自身裁判之基礎構成要件事  
07 實，即所謂行政處分之構成要件效力。行政法院雖有權對行  
08 政處分為適法性審查，惟此原則上僅限於作為請求標的之行  
09 政處分。是倘撤銷行政處分訴訟之先決問題涉及另一行政處  
10 分是否合法時，因該另一行政處分未經撤銷、廢止，則行政  
11 法院基於上述構成要件效力，原則亦不能否定該處分之效  
12 力；然如於先行處分與後行處分屬於一個連貫性之行政行  
13 為，且均以發生一定之法律效果為其目的，即先行處分僅屬  
14 後行處分之準備行為時，先行處分之違法性為後行處分所承  
15 繼，基於違法性承繼理論，在後行處分之撤銷訴訟上，法院  
16 得以先行處分之違法，進而否認後行處分之效力，而不引為  
17 後行處分之裁判依據。另如作成在前之行政處分適法性顯有  
18 疑義時，更不宜承認其構成要件效力。

19 2.查系爭開發案因臺南市政府公告自然地景及經濟部制定公布  
20 地質法並就公告劃定及變更地質敏感區位，環境條件已有不  
21 同，開發行為預計於前揭範圍實施，應已對環境產生不良影  
22 響，該當環評法第18條第3項規定，已如前述，核無原告所  
23 主張本件有該當構成要件事實認定錯誤之違法。然而，被告  
24 所為前處分就命於1個月內提出因應對策，逾期即處罰一  
25 節，經核，原處分係以原告於111年5月9日所提出之系爭因  
26 應對策，並未依據前處分所命期限及依環評法施行細則第40  
27 條第2項規定合法提出，等同未提出因應對策，有違行政法  
28 上義務，而為原處分之裁處。準此以觀，前處分與原處分具  
29 有因果連貫性，且以發生相同規制效果為其等目的，依照前  
30 開之說明，先行處分(前處分)之違法性為後行處分(原處分)  
31 所承繼，本院於本件關於原處分之撤銷訴訟，自得審查前處

01 分之內容是否違法，進而認定原處分合法性，是縱原告未就  
02 前處分提起行政救濟，本院仍得就前處分關於以1個月為期  
03 限命原告提出因應對策一節，進行合法性審查。

04 (四)前處分命原告提出因應對策之期限約1個月，難認所訂時間  
05 充裕，並無期待可能性，有違比例原則：

06 1.行政機關所課予人民之義務，在事實上或法律上無法期待人  
07 民遵守時，該行政處分無疑構成違反「期待可能性原則」之  
08 違法。

09 2.被告於111年4月12日所為前處分，要求原告於111年5月10日  
10 以前即前處分作成後約1個月期限內就系爭開發案基地涉及  
11 自然地景、地質敏感區等敏感區位所造成之影響，提出因應  
12 對策送被告審核，否則即處罰，其後並以原處分認定原告於  
13 111年5月9日所提出之系爭因應對策，並未依據前處分及環  
14 評法施行細則第40條第2項規定提出，等同未提出因應對  
15 策，有違行政法上義務，而為原處分之裁罰等。然參諸環評  
16 法施行細則第40條第2項規定可知，因應對策應記載事項應  
17 包括「依據主管機關逕行認定對環境造成不良影響之內容，  
18 提出環境保護對策之檢討、修正及預定改善完成期限」、「  
19 「執行修正後之環境保護對策所需經費」、「參考文獻」等  
20 內容，是故，開發單位依環評法第18條第3項規定，提出因  
21 應對策，應先進行環境調查、資料爬梳，檢討原環評書件所  
22 定環境保護對策並為修正，預估改善對環境造成不良影響之  
23 開發行為完成時點及費用，最後再撰寫成定稿。且被告亦自  
24 承：因應對策是環評文件，實際上必須委託顧問公司撰寫，  
25 以書件方式向被告提出以為審查，不能只以簡單3頁文件敘  
26 述事實狀態等語(見本院卷二第126、127頁112年12月20日準  
27 備程序筆錄)，然以被告所要求委託顧問公司撰寫、相當篇  
28 幅、不能僅描述事實狀態之因應對策，顯不能於短短1個月  
29 的期限完成。且除環評法施行細則第40條第2項所定之應記  
30 載事項外，法令並未要求開發單位應委託顧問公司、應以何  
31 特定形式或標準撰寫，被告亦未曾明確就因應對策應具備之

01 內容或就系爭因應對策缺乏之內容，給予行政指導或補正機  
02 會，使原告得以規劃兼顧系爭開發案現況及未來、最適切且  
03 合理之「環境保護對策」，以符環評法第18條之規範意旨。  
04 是故，依據前處分所定期限，難認被告已給予原告充裕時間  
05 提出因應對策。是故，被告以無期待可能性及違反比例原則  
06 顯然違法之前處分，進而作成原處分，認定原告依期限所提  
07 之系爭因應對策未符前處分及法令要求而為裁處，因承繼前  
08 處分之違法性，亦難認合法。

09 3.被告雖辯稱：「從原告提出第二次及完整審查版因應對策  
10 (指修正因應對策)，原告製作時間足以製作具有實質內容因  
11 應對策，(系爭因應對策)並非期待不可能」(見本院卷三第3  
12 7頁)。惟被告以原告依前處分所提出之系爭因應對策，為視  
13 同「未提出」一節，並不能成立，已如前述，被告亦自承：  
14 修正因應對策初步檢視已符合環評法施行細則第40條第2項  
15 因應對策之應記載事項，本應提出於環評委員會審查，但目  
16 前暫緩，因為系爭開發案之開發許可遭到廢止，環評法第16  
17 條之2亦已通過，故開發行為不能再繼續等語(本院卷二第12  
18 5、128頁、另見本院卷三第45頁)，則倘修正因應對策方能  
19 通過初步審查要件，則原告於111年6月30日方提出修正因應  
20 對策，更能證明被告以前處分要求原告於1個月期限提出因  
21 應對策，並不合理而無期待可能，有違反比例原則之違誤。

22 (五)原告依前處分提出因應對策，已盡提出義務，原處分難認適  
23 法：

24 1.經查，被告作成前處分命原告就敏感區位所造成之影響，於  
25 111年5月10日前提出因應對策送被告審核，逾期予以裁處。  
26 原告遂於111年5月9日提出系爭因應對策，被告以111年6月1  
27 6日函請原告陳述意見，原告再以111年6月30日函檢附意見  
28 陳述書及修正因應對策予被告。觀諸系爭因應對策，原告已  
29 就部分開發基地經納入自然地景範圍問題，向被告承諾將來  
30 得施工時，將先辦理開發計畫範圍變更，將經劃入自然地景  
31 範圍之土地排除於開發範圍以外；就部分開發基地位於地質

01 敏感區位問題，指出環評書件已提出相應配置及設計予以因  
02 應妥處，並向被告承諾於施工時將採用確保邊坡穩定安全之  
03 工法及保護措施，並以科學儀器持續監測邊坡數據，確保地  
04 質穩定；如未來開發範圍變更而使水土保持設施坐落於地質  
05 敏感區，亦會辦理地質調查(見本院卷一第201頁)。

06 2.觀諸原告所提意見陳述書，陳明：目前所採取之措施、環境  
07 保護對策之檢討、修正及預訂改善完成期限、執行環境保護  
08 對策所需經費等事項(見本院卷一209頁至212頁)。另修正因  
09 應對策，則依環評法施行細則第40條第2項之應記載事項，  
10 分列「開發單位之名稱及其營業所或事務所地址」、「主管  
11 機關逕行認定對環境造成不良影響之內容，提出環境保護對  
12 策之檢討、修正及預定改善完成期限。」、「執行修正後之  
13 環境保護對策所需經費」、「參考文獻」、「其他經主管機  
14 關指定之事項」等章節(見本院卷二第216頁至231頁)，被告  
15 亦自承：修正因應對策經被告初步檢視已符合環評法施行細  
16 則第40條第2項因應對策之應記載事項，本應提出於環評審  
17 查委員會審查，但目前暫緩，只因為系爭開發案之開發許可  
18 遭到廢止，環評法第16條之2亦已通過，而予擱置，被告除  
19 未說明何以系爭因應對策未能通過形式內容合格之門檻，甚  
20 至不足以提送審查，亦未予原告補正機會或為相關行政指  
21 導，嗣經原告提出陳述意見並檢送修正因應對策，再次作為  
22 因應對策之說明後，猶予忽視未送審核，卻認原告違反環評  
23 法第18條第3項規定，難認有據。另原處分除裁處原告罰鍰1  
24 50萬元及令接受環境講習8小時外，再命原告限期改善，於1  
25 個月內提送因應對策予被告審核，若未於期限內提出文件，  
26 視為未完成改善，依環評法第23條第1項規定，得按日連續  
27 處罰等節，又再一次要求原告提送因應對策，命令實令人民  
28 無所適從，有恣意決定之違法。至被告所為原處分既有上述  
29 違法，即毋庸審酌是否有裁罰過苛之情事，無自為裁罰金額  
30 之確定的問題(本院卷三第185頁)，附此敘明。

01 八、綜上所述，原處分有如上所述之違法，訴願決定未予糾正，  
02 亦有未合，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

03 九、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法與所提證據，經  
04 核均不影響判決結果，爰不逐一論述，附此敘明。

05 十、結論：本件原告之訴為有理由，判決如主文。

06 中 華 民 國 114 年 5 月 29 日

07 審判長法官 侯志融

08 法官 傅伊君

09 法官 郭淑珍

10 一、上為正本係照原本作成。

11 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭  
12 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
13 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
14 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
15 繕本）。

16 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
17 逕以裁定駁回。

18 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
19 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
20 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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	<ol style="list-style-type: none"> <li>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。</li> <li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li> <li>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。</li> <li>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。</li> </ol>
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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。</p>	

02 中 華 民 國 114 年 5 月 29 日

03 書記官 劉聿菲