

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

114年度簡上字第77號

上訴人 永盛開發實業股份有限公司

代表人 陳韻如

訴訟代理人 陳冠諭 律師

被上訴人 基隆市政府

代表人 謝國樑（市長）

訴訟代理人 蕭元亮 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114年6月16日本院地方行政訴訟庭113年度簡字第90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、本件爭訟概要：

(一)上訴人為「基隆市政府鼓勵民間機構興建營運一般事業廢棄物(含垃圾焚化灰渣)最終處置場B00設置計畫(下稱系爭計畫)」開發單位，系爭計畫環境影響說明書(下稱環說書)經被上訴人審查，作成有條件通過環境影響評估之審查結論，以民國93年4月28日基府環貳字第0930044281B號公告在案。被上訴人與上訴人於93年9月20日簽訂「基隆市政府鼓勵民間機構興建營運一般事業廢棄物(含垃圾焚化灰渣)最終處置場B00設置計畫契約(下稱系爭契約)」，經被上訴人於94年2月4日核發其同意設置文件後設置廢棄物處理設施(場址：○○市○○區○○○段東勢下股小段57之2等27筆土地，下稱系爭處置場)，並於97年7月16日取得正式營運同意許可文件開始營運(營運期限自97年7月17日起至112年7月16日止，共15年)。又系爭計畫第3次環境影響差異分析報告(下稱系爭

01 第3次環差報告)，經被上訴人109年4月13日審查通過，以10
02 9年5月5日府授環管壹字第1090360453號函准予變更在案，
03 並以109年8月10日府授環處壹字1090026193號函變更系爭處
04 置場營運同意許可文件每月廢棄物處理量為6,000公噸。

05 (二)被上訴人所屬環境保護局(下稱基隆市環保局)委託訴外人富
06 聯公司於109年9月18日查核監督系爭處置場，發現該月廢棄
07 物進場量已近6,600公噸(按：以每月許可處理量加計容許
08 差值10%)，依系爭契約開立改善單，限期109年9月21日前
09 完成改善。嗣基隆市環保局據上訴人於「事業廢棄物申報及
10 管理資訊系統」申報系爭處置場109年9月份廢棄物處理量為
11 7,906.5公噸，認上訴人已超出環評承諾及營業許可同意文
12 件核准廢棄物處理量且未改善，依系爭契約第11章11.2.2.1
13 條第2款規定，以109年11月16日基環處壹字第1090008360號
14 函(下稱109年11月16日函)處上訴人新臺幣(下同)10,000
15 元罰款；其後，又於112年7月14日以上訴人未依環說書所載
16 承諾月處理量切實執行，未符系爭第3次環差報告，且有加
17 重瞬時環境影響之情事，違反環境影響評估法(下稱環評法)
18 第17條規定等情，依環評法第23條第1項第1款暨違反環境影
19 響評估法罰鍰額度裁量基準(下稱裁量基準)規定，以基隆
20 市政府執行違反環境影響評估法案件基府環評字第10-112-0
21 70003號裁處書(下稱原處分)，裁處上訴人罰鍰300,000
22 元。上訴人不服原處分，訴願被駁回後向本院地方行政訴訟
23 庭(下稱原審)提起行政訴訟，經原審以114年6月16日113
24 年度簡字第90號判決(下稱原判決)駁回上訴人在原審之
25 訴。上訴人不服而提起本件上訴。

26 二、上訴人起訴主張及訴之聲明，被上訴人於原審之答辯及聲
27 明，均引用原判決所載。

28 三、原審判決駁回上訴人之訴，其理由略以：

29 (一)上訴人為系爭計畫之開發單位，與被上訴人簽訂系爭契約，
30 依據環評法第17條、第23條第1項第1款規定，開發單位未依
31 環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行

01 即應受罰。而基隆市環保局依上訴人於「事業廢棄物申報及
02 管理資訊系統」申報系爭處置場109年9月份廢棄物處理量為
03 7,906.50公噸，認上訴人已超出環評承諾及營業許可同意文
04 件核准廢棄物月處理量，被上訴人依此認上訴人違反環評法
05 第17條規定，依同法第23條第1項第1款暨裁量基準規定裁處
06 300,000元罰鍰，洵屬有據。

07 (二)上訴人主張已妥善處理109年9月份超量進場廢棄物，不生加
08 重瞬時環境影響問題，且被上訴人前依違反系爭契約條款處
09 罰，已達到全部行政目的云云。惟觀諸系爭第3次環差報告
10 可知，上訴人月處理量為6,000公噸，核以上訴人109年9月
11 份廢棄物處理量為7,906.50公噸，是上訴人超收系爭第3次
12 環差報告核准6,000公噸廢棄物月處理量約為三分之一，明
13 顯增加環境負擔造成不良影響，難謂不生加重瞬時環境影響
14 問題。至基隆市環保局以109年11月16日函處上訴人「10,00
15 0元罰款」，係以上訴人違反系爭契約內容，屬民事責任性
16 質之違約罰款，核與上訴人因違反環評法所受罰鍰處分，分
17 屬二事，上訴人對於原處分裁處罰鍰之性質，容有誤會。上
18 訴人又以與被上訴人相關續約問題，主張被上訴人濫用其行
19 政高權而為裁罰云云。惟本件上訴人有如原處分所載之違規
20 行為，至系爭契約續約與否，與本件訴訟係屬國家行政權於
21 裁罰上訴人時是否合法行使之公法上爭議無涉。

22 (三)上訴人復主張為避免危難之發生及擴大，致其無法遵守環評
23 法第17條之規定，欠缺期待可能性，自無主觀上之可歸責性
24 及可非難性，並有緊急避難之阻卻違法事由，應不予處罰云
25 云。惟依證人即於本件違規行為時任職之陳○宜證述，足認
26 上訴人於109年4月與桃園市政府環境保護局（下稱桃園市環
27 保局）締約時，已可預估109年度之總處理量為何，且上訴
28 人既與被上訴人係以每月進場量上限作為締約模式，嗣後上
29 訴人再與他人締約時，就必須預估每個月進場量不一之風險
30 存在。況上訴人原先亦已預估於109年8、9月處理量，並顯
31 可預估其處理量臨屆每個月處理量的容許值。又查上訴人於

01 109年9月底已知悉當時容許值僅剩300至400噸，且上訴人原
02 先即有預排其他民營業者進場量等情，顯示上訴人對於系爭
03 廢棄物進場處理量係可預估、預先控管、對於超收廢棄物事
04 實並非不可預見。上訴人對於本件違規事實之發生，主觀上
05 應有認識，卻仍使之發生。上訴人倘有收受其他縣、市廢棄
06 物之需求，亦應依環評法相關規定辦理變更，方屬適法，且
07 上訴人對於超收廢棄物事實並非不可預見。是上訴人未依環
08 評法相關規定辦理變更，仍持續為超收廢棄物之違反環評承
09 諾行為，核與緊急避難及無期待可能性法理不符。故上訴人
10 前開主張，均難足採。

11 四、上訴意旨略以：

12 (一)上訴人於原審程序中，針對「是否對於環境負擔造成不良影
13 響」、「是否有原處分所稱加重瞬時環境影響之情事」等
14 節，業提出109年7月至12月環境監測報告為據，主張：觀之
15 109年7月至同年12月間之環境監測報告，足知在109年9月間
16 放流水標準均符合標準，縱認上訴人於109年9月間有收受數
17 量超出環評承諾每月6,000公噸之情事，亦未對環境造成更
18 不利之影響等語。從而，依前開客觀證據資料顯示109年9月
19 至同年12月之期間，系爭處置場既未因109年9月間收受7,90
20 6.50公噸之廢棄物，造成環境負擔之不良影響，乃至於有原
21 處分所謂加重瞬時環境影響等情事，顯見原處分對此部分事
22 實認定與客觀證據資料不符。惟原判決竟亦未衡酌前開上訴
23 人之攻擊方法及證據資料，復未敘明前開主張及證據有何不
24 可採之理由，徒憑臆測泛以上訴人109年9月份收受廢棄物之
25 處理量，超過系爭第3次環差報告月處理量約為3分之1為
26 由，逕行認定只要超過約3分之1，即必定會對於環境負擔造
27 成不良影響及發生加重瞬時環境影響等情事，如此推論過
28 程，未免速斷，實有認定事實徒憑臆測而不憑證據，致有判
29 決不備理由之當然違背法令。

30 (二)基隆市環保局109年11月16日函對上訴人處以民事罰款10,00
31 0元後，被上訴人對於上訴人110年1月29日函無任何反對意

01 見，且迄至系爭契約於112年7月16日期滿為止，長達2年餘
02 之期間，亦均未進行任何處置，顯見被上訴人業已透過前開
03 長期之不作為，肯認上訴人縱於109年9月所收受之廢棄物，
04 有超出環評月處理量6,000公噸等情事，亦係基於公共利益
05 及緊急情況而為，並已因上訴人審慎妥善處理進場廢棄物，
06 而未有加重瞬時環境影響之問題，故而不行擇定依環評
07 法第23條等規定為行政罰鍰。然被上訴人卻因系爭契約修訂
08 續約之爭議，一方面要求上訴人繼續接受以遠低於外縣市行
09 情之不合理價格進行續約，導致雙方遲遲無法達成共識，他
10 方面為迫使上訴人以不合理之價格續約，持續拖延上訴人於
11 112年3月16日所提出之公民營廢棄物處理設施試運轉計畫申
12 請案，迨至系爭契約期滿即112年7月16日之後，亦仍未按環
13 境部之指示，就該申請案作成任何適法之核准處分，可知被
14 上訴人就上訴人未依照其所提出之不合理續約要求，而處處
15 打壓並報復上訴人，以達其自己不正之行政目的。從而，經
16 綜合衡酌被上訴人在訴人於110年1月29日函文陳述意見後，
17 長達2年餘之久，並無任何反對意見及任何處置，當中兩造
18 又發生系爭契約之修訂續約及其他行政爭訟之諸多爭議，足
19 見原處分之作成，顯有參雜其他無關乎本件裁罰事實之考
20 量。是以原判決顯係忽略上訴人前開主張之前後整體脈絡在
21 於「被上訴人於收受上訴人陳述意見後，長達2年餘，並無
22 任何意見及處置」、「兩造間在此2年期間有諸多其他系爭
23 契約及其他公法爭議事件」，以及「被上訴人刻意擇定於系
24 爭契約於112年7月16日屆滿後，對上訴人進行裁罰」等節，
25 以致於原處分之作成，核有違反「誠信原則」、「不當聯結
26 禁止原則」之瑕疵，並有「濫用行政裁量權」之違法等情
27 形，實有判決理由不備之當然違背法令。

28 (三)細究證人陳○宜之證述，可知首先證人陳○宜已證稱上訴人
29 於109年9月以前，並無法事先預估109年9月可能會有超出環
30 評承諾容許值6,600噸之情形。其次，證人陳○宜亦證稱原
31 本於109年間之預估，未加計桃園市垃圾焚化廠及台灣糖業

01 股份有限公司環保事業營運中心（下稱台糖環保營運中心）
02 營運之岡山焚化廠（下稱岡山焚化廠）的廢棄物，每月平均
03 廢棄物進場數量為4,000噸左右，109年4月得標桃園市垃圾
04 焚化廠之標案後，預估每月進場數量為750噸至800噸，然桃
05 園市垃圾焚化廠卻拖延至109年8月才開始將廢棄物運送進
06 場，而109年8月間進場時，並無超出環評承諾數量之情形，
07 則上訴人於109年9月間又要如何預期桃園市垃圾焚化廠發生
08 大量堆積廢棄物而有緊急清運之需要，致有超出預期數量之
09 廢棄物需要進廠等情事？至於岡山焚化廠廢棄物進場部分，
10 亦同，蓋岡山焚化廠標案上訴人係於109年7月得標，而在10
11 9年8月間亦無超出環評進場數量上限之情形，上訴人本無法
12 事先預期岡山焚化廠於109年9月間之廢棄物有超出標案平均
13 處理量之需求。況且，岡山焚化廠之所以臨時有大量清運廢
14 棄物進場之需求，亦係因突發狀況即當地民眾不斷陳抗所導
15 致，此更非上訴人所能事先預料。又縱使原判決引用證人陳
16 ○宜證述：「差不多到將近快9月底，當時接受處理的容許
17 值還有300至400噸。」、「當時民間業者都是先預排……」
18 等語，推論上訴人於109年9月底已知悉當時容許值僅剩300
19 至400噸，且有預排其他民間業者進場，因此認定上訴人對
20 於超收廢棄物之事實並非不可預見。然上訴人於109年8月即
21 有收受岡山焚化廠及桃園市垃圾焚化廠之廢棄物，斯時卻均
22 未超出環評月處理數量6,000噸之上限。又證人陳○宜所謂
23 「當時民間業者都是先預排」等語，一方面係民間業者預估
24 數量係如同其他標案一般，從總量推估每月平均數量，或以
25 先前之收受進場數量進行評估，亦即民間業者預排數量是在
26 證人陳○宜所稱排除岡山焚化廠及桃園市垃圾焚化廠之進場
27 數量後，加計其他各縣市之焚化廠(含基隆市天外天焚化廠)
28 之每月平均進場廢棄物數量約4,000噸此一範圍之內。是以
29 上訴人預排民間業者之進場數量，核與是否能預見109年9月
30 間岡山焚化廠及桃園市垃圾焚化廠有突發狀況導致大量廢棄
31 物進場等節，兩不相涉；另一方面參照證人陳○宜前揭證述

01 之完整內容為：「當時民間業者都是先預排，主要是桃園市
02 垃圾焚化廠無法預估到當月會出大量，還有岡山的部分，也
03 是因為民眾陳情抗議，盡快迅速處理。當時桃園市垃圾焚化
04 廠我無法很確定預估當月會進場多少量，只知道如果他們承
05 辦有提到，如果他那邊不盡速處理的話，會導致垃圾堆積的
06 民生問題，甚至焚化爐停爐。」可得知悉109年9月當月係因
07 無法預見之突發狀況，且客觀上復有陳抗及停爐等緊急狀
08 況，上訴人為協助岡山焚化廠及桃園市垃圾焚化廠避免該等
09 危難之發生，不得不優先收受該等廢棄物進場，方因此超出
10 環評之月處理數量上限，至少上訴人在109年9月開始以前，
11 是無法事先預估前開岡山焚化廠及桃園市垃圾焚化廠出現大
12 量廢棄物亟待協助處理進場之情形，以預先進行控管。據
13 此，原審罔顧證人陳○宜再三強調當時無法預期岡山焚化廠
14 及桃園市垃圾焚化廠臨時出現大量廢棄物急需進場之情形，
15 以及岡山焚化廠、桃園市垃圾焚化廠之標案資料顯示每月應
16 僅分別約有833公噸、882公噸之廢棄物進場，上訴人實無法
17 預見岡山焚化廠及桃園市垃圾焚化廠之緊急狀況，以事先進
18 行控管等情事，僅擷取證人陳○宜部分證述內容，逕行論斷
19 上訴人對於本件違規事實之發生，並非不可預見，主觀上應
20 有認識，卻仍使之發生云云，實有認定事實與所憑證據不符
21 之情形，而有判決理由矛盾之當然違背法令。

22 (四)原判決認本件無緊急避難及欠缺期待可能性法理之適用，然
23 觀諸證人陳○宜於原審程序證稱可知岡山焚化廠所產出之飛
24 灰，因其標案流標而長期堆置於廠區，且斯時岡山焚化廠所
25 產出之飛灰亦確實僅有以簡易之不透水布覆蓋，並大量堆置
26 於路面之狀況，恐有環境污染並侵害居民身體健康之高度風
27 險之緊急狀況，導致當地民眾不斷陳抗，岡山焚化廠方因此
28 於109年9月間優先要求上訴人大量清運處理其所產出之焚化
29 廢棄物，而上訴人為避免前開危難之擴大，縱使在109年9月
30 底即將超出環評容許量每月6,600公噸之上限，亦不得不繼
31 續收受岡山焚化廠之廢棄物進場。至於桃園市垃圾焚化廠部

01 分，則係因桃園市焚化廠遲遲未按照原定計畫清運其所產出
02 之飛灰，不斷堆置，若不加速清運，將會造成當地環境污
03 染、民生垃圾問題，甚至停爐之危機，亦有緊急之情事，上
04 訴人確有不得已繼續收受廢棄物進場之緊急情況。是以，上
05 訴人為阻止前開危難之發生或擴大，基於公共利益之維護，
06 始不得已於109年9月間收受岡山焚化廠及桃園市垃圾焚化廠
07 所產出之廢棄物，縱認因此超出環評容許差值每月6,600公
08 噸數量之上限，而有違反環評法第17條規定等情事，亦符合
09 行政罰法第13條之阻卻違法事由，應不予處罰。況在前開緊
10 急危難之境況下，上訴人如要依環評法相關規定變更收受處
11 理量之上限，依證人陳○宜前開證詞，可知上訴人先前辦理
12 變更增加每月處理量上限即耗時半年之久，則上訴人在109
13 年9月底有可能超過系爭第3次環差報告核准之上限容許差值
14 6,600噸時，無論如何係不可能於短時間內完成變更並經核
15 准審查通過。經綜合衡酌前開客觀情勢並參酌上訴人之特殊
16 處境，在事實上或法律上實難以期待上訴人繼續遵守環評每
17 月處理量上限之規定，而欠缺期待可能性，自有「阻卻責任
18 事由」之存在，揆諸最高行政法院111年度上字第642號、10
19 2年度判字第611號判決所揭櫫之意旨，上訴人於環評法上遵
20 守每月收受處理量上限之義務，即歸於消滅，而應不予處
21 罰。原判決對於本件何以不符合欠缺期待可能性法理及緊急
22 避難等規定，恣置未論，亦未敘明上訴人前揭主張及所提出
23 之證據資料，何以不可採之理由，僅略以上訴人主觀上得以
24 預見有超收廢棄物之情事發生為由，遽謂本件無期待可能性
25 法理及緊急避難之適用，顯係執與欠缺期待可能性法理及緊
26 急避難之構成要件毫不相干之理由，而為上訴人不利論斷，
27 是原判決所憑持之理由，難謂完備，自有判決不備理由及適
28 用法規不當之違背法令等語。並聲明：①原判決暨訴訟費用
29 之裁判均廢棄。②上廢棄部分，訴願決定及原處分均撤銷；
30 或發回本院地方行政訴訟庭。③第一、二審訴訟費用由被上
31 訴人負擔。

01 五、本院核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤。茲就
02 上訴意旨補充論述如下：

03 (一)按環評法第16條第1項規定：「已通過之環境影響說明書或
04 評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更
05 原申請內容。」第17條規定：「開發單位應依環境影響說明
06 書、評估書所載之內容及審查結論切實執行。」第23條第1
07 項第1款規定：「有下列情形之一，處30萬元以上150萬元以
08 下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：
09 一、違反…第17條之規定者。」可知開發單位進行開發行
10 為，經實施環境影響評估者，負有依環境影響說明書、評估
11 書所載內容及審查結論切實執行之行政法上義務，如有違
12 者，應依前揭第23條第1項第1款規定課予行政罰。

13 (二)查上訴人為系爭計畫開發單位，於93年9月20日與被上訴人
14 簽訂系爭契約設置系爭處置場，依系爭第3次環差報告，系
15 爭處置場營運同意許可文件每月廢棄物處理量為6,000公
16 噸，許可處理量含容許差值則為6,600公噸。上訴人於109年
17 9月份廢棄物進場量達7,906.5公噸，逾環說書等文件承諾月
18 處理量，經被上訴人以依環評法第23條第1項第1款及裁量基
19 準規定，以原處分裁處罰鍰30萬元等情，為原審確定之事
20 實，核有被上訴人93年4月28日基府環貳字第0930044281B號
21 (原審卷一第47頁)、被上訴人97年7月16日基府環貳自第097
22 0065272號函(原審卷一第49頁至第53頁)、被上訴人109年8
23 月10日府授環處壹字第1090026193號函(訴願卷第110頁至第
24 112頁)、被上訴人109年11月16日基環處壹字第1090008360
25 號函(原審卷一第55頁至第57頁)、被上訴人110年1月18日府
26 授環管貳字第1100360100號函(原審卷一第59頁至第61頁)、
27 原告110年1月29日陳述書(原審卷一第63頁至第65頁)、被上
28 訴人112年7月21日以府授環管貳字第1120361165號函(原審
29 卷一第103頁至第107頁)、原處分(原審卷一第109頁)、訴願
30 決定(原審卷一第111頁至第125頁)、第3次環境影響差異分
31 析報告所附歷次申請變更內容與原通過內容比較表(原審卷

01 一第203頁至第205頁)、富聯工程顧問股份有限公司109年9
02 月21日總發富管字第10909214號函(原審卷一第213頁至第21
03 5頁)、事業廢棄物申報及管理資訊系統-系爭處置場109年9
04 月份處理量申報資料(訴願卷第85頁至第87頁)、系爭契約書
05 (原審卷二第23至66頁)、系爭第3次環差報告(原審卷二第17
06 頁)等附卷可稽,自可採為本件裁判基礎。

07 (三)上訴人確已違反環評法第17條規定,被上訴人依同法第23條
08 第1項第1款規定對上訴人裁罰,要屬有據:

09 1.上訴人營運之系爭處置場,於109年9月份廢棄物處理量為
10 7,906.5公噸,既已超過系爭第3次環差報告中規定之6,00
11 0公噸(加計容許差值10%後,最高處理量為6,600公噸,
12 參原審卷一第213頁至第215頁),上訴人違反環評法第17
13 條規定,已經明確,被上訴人依同法第23條第1項第1款對
14 上訴人裁罰,於法自屬有據。

15 2.上訴人提出系爭處置場109年7月至12月環境監測報告為
16 據,爭執在109年9月間放流水標準均符合標準,並未對環
17 境造成更不利之影響,無原處分所謂加重瞬時環境影響等
18 情事云云。然按環境影響評估乃由開發單位依環境影響評
19 估作業準則,自行預測評估開發行為可能引起之環境影響
20 及其範圍,提出包含減輕或避免不利環境影響之對策或替
21 代方案後,由環評主管機關審查;環境影響說明書或評估
22 經審查通過後,開發單位就其所載之內容及(主管機關)
23 審查結論即負切實執行之行政法上義務;至若隨著開發階
24 段,原先所預測評估之影響輕重及其範圍與現實發生落差
25 者,則須依環評法第16條規定,按其情形對於環境可能產
26 生危害之風險大小,重做環評(環評法施行細則第38條第
27 1項)、提出環差報告(同細則第37條第1項本文)、提出
28 變更內容對照表(同細則第37條第1項但書),及無涉環
29 境保護之經主管機關核備(同細則第36條第2項)等輕重
30 不同之變更程序,顯見開發行為所生環境影響,乃以依前
31 述法定程序所預測評估者為據,與「瞬時環境影響」無

01 關，故環評法第23條第1項第1款之構成要件明定「違反環
02 評法第17條規定」，而只要開發單位有未依環境影響說明
03 書、評估書所載之內容及審查結論切實執行，即有「違反
04 環評法第17條規定」要件之該當。至於開發單位違反環評
05 法第17條規定之行為，是否致生「加重瞬時環境影響之情
06 事」，並非所問。依據前開說明，原處分「……經本府判
07 定未符辦理其變更時分析之環境影響差異且有加重瞬時環
08 境影響之情事……」等說明（說明二、(三)，參原審卷一第
09 105頁），其「有加重瞬時環境影響之情事」等語，當屬
10 贅論；至原判決以「……原告（即上訴人）超收系爭第3
11 次環差報告核准6,000公噸廢棄物月處理量約為三分之
12 一，明顯增加環境負擔造成不良影響，難謂不生加重瞬時
13 環境影響問題。」（原判決第9頁第25行至第27行）強化
14 上訴人違規之論述，本諸上訴人超收量明顯逾越系爭第3
15 次環差報告，推論「難謂不生加重瞬時環境影響問題」，
16 雖難謂抵觸經驗法則，惟有無「加重瞬時環境影響」既非
17 應審酌之構成要件，原判決此部分認定與判決結果自無影
18 響，上訴意旨指摘原判決前開論述有認定事實徒憑臆測而
19 不憑證據，致罹有判決不備理由之當然違背法令，遂不採
20 取。

21 (四)上訴人主張其超收有緊急避難、欠缺期待可能性等阻卻違法
22 或阻卻責任事由，並指摘原判決有判決不備理由及適用法規
23 不當之違法云云，均非可採：

24 1.上訴人主張因基隆市、桃園市、新竹縣市及高雄市垃圾焚
25 化廠所產出之系爭廢棄物持續產出，各縣市所屬主管機關
26 紛紛請求入場，倘逕行中斷收受處理，將造成各縣市焚化
27 廠廢棄物堆積或衍生無法處理民生垃圾，進而導致當地民
28 眾抗爭等情事，上訴人基於公共利益及緊急情事，致其無
29 法遵守環評法第17條之規定，欠缺期待可能性，自無主觀
30 上之可非難性，並有緊急避難之阻卻違法事由，應不予處
31 罰，並指摘原判決未論述對於本件何以不符合欠缺期待可

01 能性及緊急避難等規定，有判決不備理由及適用法規不當
02 之違法云云。

- 03 2.查原判決就上訴人緊急避難、欠缺期待可能性等主張，業
04 以「質諸證人即原告於本件行為時任職之陳○宜證稱略
05 以：『(問：原告永盛公司在109年9月間，何時預期到當
06 月的收受數量可能會超過6,600公噸的容許量？當時可收
07 受處理的容許量尚有多少？)答：差不多到將近快9月底，
08 當時接受處理的容許值還有三百至四百噸；(問：永盛公
09 公司在知悉可能會超過6,600公噸的容許量後，為何最終109
10 年9月還是超過6,600公噸的容許量？)答：當時因為無法
11 預測會超出容許量，而且一些民營業者之前就預排在容
12 許量裡面，主要是因為岡山的部分他所堆積的量很多，都
13 受到民眾在抗議。桃園的部分，也反應他們現場堆積的量
14 太多，如果不加速清運的話，會造成當地的環境污染；
15 (問：原本按照你的預估，109年桃園焚化廠的標案，原本
16 每月預計大概進場多少公噸？)答：3、4月得標的時候，
17 總量7,500公噸的數量，這是算到12月的時候，用每個月
18 平均的方式進場，大約每個月的量是750至800公噸的量進
19 場，但109年桃園焚化廠是8月份才開始進場；(問：8月開
20 始清運，109年剩餘的月份總共5個月，是否5個月內要清
21 運7,500公噸的飛灰？)答：是；(問：就垃圾焚化廠飛灰
22 穩定化物等廢棄物進場容量經被告核定109年每月之容量
23 為若干？)答：每月最大容許量是6,600噸。當時我們與民
24 間業者間就廢棄物的部分(包含飛灰或灰渣)，如果不包
25 含桃園焚化廠及岡山焚化廠，我們就109年8、9月間每月
26 處理量預估的數量，我印象中大概是介於4,000噸左右，
27 於109年8月以前我知道桃園焚化廠原本預計109年總處理
28 量7,500噸的飛灰尚未有任何進場，岡山焚化廠原本預計1
29 2個月總處理量是10,000噸，109年8月以前也還沒有任何
30 進場。』等語，足認原告於109年4月與桃園焚化廠締約
31 時，已可預估109年度之總處理量為何，且原告既與被告

01 係以每月進場量上限作為締約模式，嗣後原告再與他人締
02 約時，就必須預估每個月進場量不一之風險存在，若以年
03 度總量為預估，後又以當月發生突發狀況為由超收處理
04 量，則原告與被告間所簽訂之系爭契約豈非形同具文。況
05 查，如證人上開所述，原告原先亦已預估於109年8、9月
06 處理量，除了高雄岡山焚化廠與桃園焚化廠之系爭廢棄物
07 處理數量每月約4,000公噸。是後續即便桃園焚化廠遲至8
08 月開始進場，將於5個月內處理7,500噸系爭廢棄物，原告
09 顯可預估其處理量臨屆每個月處理量的容許值。又原告於
10 109年9月底已知悉當時容許值僅剩300至400噸，且原告原
11 先即有預排其他民營業者進場量等情，顯示原告對於系爭
12 廢棄物進場處理量係可預估、預先控管、對於超收廢棄物
13 事實並非不可預見。是認原告對於本件違規事實之發生，
14 主觀上應有認識，卻仍使之發生。」、「系爭處置場第一
15 期廢棄物處理量每月6,000公噸為系爭第3次環差報告核准
16 內容，且為原告應切實執行事項，是原告尚有收受其他
17 縣、市廢棄物之需求，亦應依環境影響評估法相關規定辦
18 理變更，方屬適法。且如前所述，原告對於超收廢棄物事
19 實並非不可預見。是原告未依環境影響評估法相關規定辦
20 理變更，仍持續為超收廢棄物之違反環評承諾行為，核與
21 緊急避難及無期待可能性法理不符。原告前開主張，均難
22 足採。上訴人對於超收廢棄物事實並非不可預見，是上訴
23 人未依環評法相關規定辦理變更，仍持續為超收廢棄物之
24 違反環評承諾行為，核與緊急避難及無期待可能性法理不
25 符，認上訴人前開主張，均難足採。」等情（原判決第10
26 頁第11行至第12頁第3行），詳為指駁，並無何判決不備
27 理由情形。

28 3.次按所謂緊急避難，係依行政罰法第13條規定「因避免自
29 己或他人生命、身體、自由、名譽或財產之緊急危難而出
30 於不得已之行為，不予處罰。但避難之行為過當者，得減
31 輕或免除其處罰。」；至無期待可能性則為超法規之阻卻

01 責任事由，學理上係以公權力行為課予人民義務時，如依
02 客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無
03 法期待人民遵守時，前開行政法上義務應受到限制或歸於
04 消滅。本院查：

05 (1)上訴人主張岡山焚化廠及桃園市垃圾焚化廠均有飛灰穩
06 定化物堆積無從清運處理，岡山當地里民且揚言抗爭等
07 情，固據提出Line通訊軟體對話紀錄及照片、中時新聞
08 網109年8月20日網路新聞報導頁面等為佐（原審卷一第
09 151頁至第163頁、第175頁），堪認屬實。次觀諸岡山
10 焚化廠、桃園市垃圾焚化廠前揭決標公告所載，岡山焚
11 化廠係於109年7月17日公告決標，履約期間為109年7月
12 15日至同年12月31日（參原審卷一第169頁）；桃園市
13 垃圾焚化廠則係於109年4月13日公告決標，履約期間為
14 109年4月15日至同年12月31日（參原審卷一第181
15 頁），亦可見岡山焚化廠、桃園市垃圾焚化廠該兩標
16 案，確均有執行之急迫性。然岡山焚化廠、桃園市垃圾
17 焚化廠所以面臨飛灰穩定化物大量堆積無從清運處理的
18 困境，當為各種長短期、內外在因素結合肇生，在上訴
19 人未就此舉證說明，原審且未依職權調查的情況下，本
20 院無從審究，惟從責任政治的觀點出發，該等問題要為
21 各該管地方政府所應面對解決者。此外，依上訴人所提
22 出之Line通訊軟體對話內容（原審卷一第175頁截圖影
23 本），岡山焚化廠、桃園市垃圾焚化廠要求上訴人收運
24 處理飛灰穩定化物，究係因居民確有「生命、身體、自
25 由、名譽或財產」之緊急危難，抑或因來自居民或地方
26 政府的壓力，實待斟酌。依據本件卷證資料，尚難認確
27 有緊急危難之存在。

28 (2)其次，觀諸上訴人與被上訴人間簽訂之系爭契約，第一
29 部申請須知2.2〔計畫內容〕之2.2.1【基本計畫內容】
30 第2項約定「甲方（被上訴人，下同）交付乙方（上訴
31 人，下同）之焚化灰渣、溝泥及不可燃性垃圾每公噸委

01 託處理費以不超過新臺幣1,400元整，申請人之報價金
02 額不得高於前述金額。」，第二部投資契約4.1〔甲方
03 之主要責任〕第3款約定「甲方依契約規定支付乙方委
04 託處理費時，得俟上級補助款撥付完成，依基隆市政府
05 公款支付作業處理暨獎懲要點辦理後撥付乙方委託處理
06 費，於環保署不予補助後，甲方應按季支付乙方委託處
07 理費。」，第四部操作營運條款6.01(a)款約定「自第
08 一個請款季開始及以後之每一個請款季，甲方應依下式
09 支付費用予乙方，以供乙方依本操作營運條款操作維護
10 本場：委託處理費用＝季委託處理量□每公噸委託處理
11 費。」（原審卷一第273頁、第313頁、第383頁），上
12 訴人營運之系爭處置場乃「有償」處理被上訴人交付之
13 廢棄物，甚為明確。對照上訴人係「岡山焚化廠飛灰穩
14 定化物處理暨清運工作」、「109年度桃園市垃圾焚化
15 廠飛灰穩定化產物委託處理計畫（開口契約）」之得標
16 廠商，有上訴人於原審自行提出之109年7月17日「岡山
17 焚化廠飛灰穩定化物處理暨清運工作」更正決標公告、
18 109年4月13日「109年度桃園市垃圾焚化廠飛灰穩定化
19 產物委託處理計畫（開口契約）」決標公告（原審卷一
20 第165頁至第173頁、第177頁至第189頁）可稽；而前述
21 決標公告分別有「決標金額：164,400,000元，壹億陸
22 仟肆佰肆拾萬元。估算方式：履約標的預估為10,000公
23 噸，復依工程保險費暨職安相關費用換算單價。」（岡
24 山焚化廠決標公告，原審卷一第173頁）、「決標金
25 額：111,750,000元，壹億壹仟壹佰柒拾伍萬元。估算
26 方式：新臺幣每公噸149,000元*7500公噸＝新臺幣111,
27 750,000元。」（桃園市垃圾焚化廠決標公告，原審卷
28 一第189頁）等記載，堪認上訴人基於與前述採購案契
29 約執行機關台糖環保營運中心、桃園市環保局間契約關
30 係，亦係有償處理岡山焚化廠、桃園市垃圾焚化廠之廢
31 棄物。上訴人既然將因收受岡山焚化廠、桃園市垃圾焚

01 化廠委託處理之飛灰穩定化物而有營收利益，則其超量
02 收受，即有所宣稱之「岡山、桃園居民環境衛生」公
03 益與上訴人私益的交纏，更難逕認上訴人超收係「出於
04 不得已之行為」。

05 (3)第按環評制度係為防止及減輕開發行為對環境造成不良
06 影響，藉以達到環境保護之目的，環評法第1條明白宣
07 示。系爭第3次環差報告所定系爭處置場每月廢棄物處
08 理量上限，乃以系爭計畫環評範圍（主要位於被上訴人
09 轄區內）之環境承载力（例如地下水、土質、居民健康
10 等）為評估準據。上訴人超收岡山焚化廠、桃園市垃圾
11 焚化廠委託處理之飛灰穩定化物，不僅無視環境影響說
12 明書或評估書變更之法定程序，其擅以系爭計畫環評範
13 圍內環境風險，交換處理外縣市垃圾堆積（及其所生民
14 怨）問題，更使環評制度形同虛設。上訴人援引緊急避
15 難、期待可能性原則主張阻卻違法與阻卻責任，尚非有
16 據。原判決論述雖未及此，惟其認定上訴人緊急避難、
17 無期待可能性之主張不可採的結論既然相同，上訴人指
18 摘原判決有適用法規不當之違法，仍不採取。

19 六、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤。
20 上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄原判決，為無理
21 由，應予駁回。

22 七、結論：本件上訴為無理由，爰判決如主文。

23 中 華 民 國 115 年 3 月 6 日
24 審判長法官 林家賢
25 法官 郭淑珍
26 法官 吳坤芳

27 上為正本係照原本作成。

28 不得上訴。

29 中 華 民 國 115 年 3 月 6 日
30 書記官 何閣梅