臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
113年度簡字第358號

原　　告　永盛開發實業股份有限公司
000000000000000000
代　表　人　陳韻如
訴訟代理人　陳冠諭律師
被　　告　基隆市政府
000000000000000000
代　表　人　謝國樑
訴訟代理人　蕭元亮律師

上列當事人間環境影響評估法（下稱環評法）事件，原告不服被告民國113年2月28日基府環評字第00-000-000000號執行違反環境影響評估法案件裁處書（下稱原處分）、環境部113年7月29日環部法字第1130007476號訴願決定書（下稱訴願決定），提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由要領

一、爭訟事實概要：

(一)原告為「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BOO設置計畫」（下稱系爭計畫）之開發單位，系爭計畫環境影響說明書（下稱系爭環說書，見外放卷）經被告審查，作成有條件通過環境影響評估之審查結論，以93年4月28日基府環貳字第0930044281B號公告在案（本院卷一第51頁）。兩造於93年9月20日簽訂系爭計畫之契約（下稱系爭契約，本院卷一第235至379頁），經原告進行最終處置場相關設置（場址：基隆市七堵區瑪凌坑段東勢下股小段57之2等27筆土地，下稱系爭處置場），

被告於97年7月16日核發正式營運同意許可文件，營運期間自97年7月17日起至112年7月16日止（本院卷一第53至55頁）。

(二)被告所屬環境保護局（下稱被告環保局）於108年3月14日派員執行現地監督，發現系爭處置場現場無裝設廢氣燃燒裝置（本院卷一第196至198頁）；於同年4月26日現地監督，發現107年7月至108年3月均記錄無覆土（本院卷一第178至180頁）。被告認為原告分別有未依系爭環說書第8-8頁即第8.1.4節之二、(十)執行「設置廢氣燃燒裝置將所收集之廢氣直接燃燒處理」、未依系爭環說書第5-33頁即第5.2.2節之五執行「每日垃圾掩埋完成後須即覆土」之情事，而有違反環評法第17條之虞，於108年4月11日通知原告就未裝設廢氣燃燒裝置部分陳述意見，於108年5月14日及同年10月1日通知原告就未每日覆土部分陳述意見，原告分別於同年4月24日、5月24日、10月14日表示意見（本院卷一第57至70、73至80頁）。

(三)嗣被告認原告於108年3月14日至112年7月7日期間持續有未裝設廢氣燃燒裝置之違規、於108年4月26日至112年7月7日期間持續有未每日覆土之違規（本院卷一第458頁），違反環評法第17條規定，依同法第23條第1項第1款及環境教育法（下稱環教法）第23條規定，以112年7月14日基府環評字第00-000-000000號（未裝設廢氣燃燒裝置部分）、第00-000-000000號（未每日覆土部分）裁處書，各處原告罰鍰新臺幣（下同）30萬元、環境講習2小時（本院卷一第95至97頁）。案經環境部認上開兩項違規時間重疊，應依「違反環境影響評估法罰鍰額度裁量基準」（下稱系爭裁量基準）合併一案累計點數裁罰，不應分別裁罰，而以112年12月28日環部法字第1120100172號、第0000000000號訴願決定書撤銷上開二處分（原處分卷第234至263頁）。被告爰再作成原處分，併案裁處原告罰鍰40萬元、環境講習2小時（本院卷一第101頁），經環境部以訴願決定駁回原告訴願（本院卷第1

05至113頁），原告提起本件行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷。被告答辯聲明：原告之訴駁回。

二、兩造爭點（本院卷四第134、135頁，本院並酌作文字調整）：

(一)原處分是否逾越裁處權時效？

(二)原告在108年3月14日至112年7月7日期間，是否未依系爭環說書設置廢氣燃燒裝置，違反環評法第17條？

(三)原告在108年4月26日至112年7月7日期間，是否未依系爭環說書每日覆土，違反環評法第17條？

(四)被告裁量裁處40萬元、環境講習2小時，是否合法？

三、本院判斷：

(一)按環評法第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。」，立法意旨係為發揮環境影響評估制度之實質功能，故明定開發單位應切實執行環說書、評估書及主管機關作成審查意見所載之內容。如有違反者，主管機關得依同法第23條第1項第1款、第2項規定，處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，情節重大者，並得命其停止實施開發行為等；另得依環教法第23條規定，令接受1小時以上8小時以下環境講習。

(二)次按，要判斷開發單位是否切實執行環說書，必須先確認環說書所要求的具體內容為何。此涉及環說書內容之解釋，參照環評法第3、6、7條對環說書形成及生效（審查通過）之規定，自應探求環說書撰寫過程及環境影響評估審查委員會（下稱環審會）審查過程之相關事實，並通觀環說書全文，斟酌環評法之立法目的、開發行為之特性、專業認知，及當事人客觀上可得合理瞭解之內容，於文義上及論理上詳為推求。在環說書執行過程中，如開發單位與主管機關對於環說書要求內容應如何解釋、執行，發生爭議，參照前開環評法規定之環說書審查正當法律程序，自應送交環審會依上開所示解釋原則，並給予當事人表示意見之機會，於文義及合法

範圍內確認之（環說書是環審會審查通過的，環說書解釋發生疑義，環審會自應作第一線的確認），以使開發單位知悉該如何執行、主管機關知悉該如何監督執行（環評法第18條第1項規定參照）；如開發單位對環審會之解釋有所不服，得依法進行行政救濟；如開發單位接受環審會之解釋，但認為有變更之需要，則應依環評法第16條第1項規定，經法定程序變更環說書。開發單位係環說書之執行者，主管機關則是監督者，送交環審會確認環說書意涵，乃開發單位及主管機關雙方共同之責任，開發單位可以主動要求主管機關召開環審會進行確認，如開發單位未作為，主管機關亦應依職權召開環審會，主管機關不應任由爭議持續未決，遲未處理，否則可能衍生環評法第23條第8至10項等規定所定怠於執行職務之責任。

(三)關於廢氣燃燒裝置部分：

1、系爭環說書關於廢氣燃燒裝置之內容有：

(1)第5-33頁記載：「四、廢氣處理設施：掩埋場廢氣回收處理……本掩埋場主要因生垃圾比例較低，再加上其廢氣年限較短及集氣率較低等因素而不符經濟效益。故目前規劃之方案為以豎管收集後集中點火燃燒方式處理產氣問題，本場廢氣收集處理設施包括：1.廢氣移動阻絕設施，2.設置垂直排氣井，3.埋設橫向水平排氣設備，4.裝設廢氣燃燒裝置。」、「五、其他污染防治設施：(一)臭味防治：2.『掩埋作業進行中』及完成掩埋面時，須控制廢氣外逸，並利用燃燒裝置將垃圾分解經由排氣井產生之產氣燃燒。」

(2)第5-37頁記載：「(三)污染防治設施：廢氣收集與處理方面，就其『最終覆土』表面之廢氣收集燃燒室、廢氣排氣孔及基座加以檢核，以確立其廢氣處理橫向及垂直式設施之功能完備，另亦可在封閉掩埋區周圍設置排氣井。此種排除廢氣的方法常應用於掩埋場經最終覆蓋處理時。若氣體無法由掩埋場表層排除廢氣，則可藉周圍之集排氣管將廢氣加以收集，而經由排氣井排除廢氣。」

(3)第8-8頁記載：「8.1.4空氣品質：二、營運期間：(十)由於本場掩埋灰渣、飛灰固化物等，故沼氣量少，設置廢氣燃燒裝置將所收集之廢氣直接燃燒處理。」並附一廢氣燃燒裝置設置圖示，該圖顯示廢氣燃燒裝置的結構，在「最終覆土」下的垃圾層係埋設鐵管收集廢氣，「最終覆土」上的地面層則設有燃燒器等結構燃燒廢氣。

(4)第8-9頁記載：「三、『最終利用階段』：(一)持續針對掩埋區附近進行空氣品質監測工作，若監測結果超過環境品質標準時，則考量採取人工點燃廢氣法或加強最終覆土措施。」

(5)第8-49頁記載：「8.3.4環保措施替代方案：廢氣處置系統可分為廢氣收集系統及廢氣處理系統……收集系統方面又可分為被動式排氣系統及主動式抽氣系統……本掩埋場其生垃圾掩埋比例較低，再加上其廢氣年限較短及集氣率較低等特性，若採用主動式抽氣系統，須面臨下列的問題……廢氣經收集設備收集後，一般有兩種處理方式，分別為廢氣燃燒及廢氣回收利用……本掩埋場未來可能只有在營運初期有少量之生垃圾進場掩埋，因此沼氣產量將有限，若回收廢氣，恐不符經濟效益……因此本計畫採用被動式排氣燃燒系統應為較佳之選擇。」

(6)另系爭環說書第5-33頁記載：「五、其他污染防治設施：(一)臭味防治：1.每日垃圾掩埋完成後須即覆土，並經均勻壓實後厚度約5-20公分……；掩埋作業已達相當進度或暫時移轉工作面時須進行中間覆土，其厚度經壓實後約50公分；垃圾最終掩埋完成面達到後須配合未來土地利用計畫進行『最終覆土』。」、第8-8頁記載：「8.1.4空氣品質：二、營運期間：(五)每日掩埋完成後需即日覆土，並經均完壓實，使厚度約15-20公分。當掩埋各分區移轉工作面時，需實施中間覆土。而全場飽和後，則進行『最終覆土』。」有每日覆土、中間覆土及最終覆土之分。而系爭處置場係區分一般事業廢棄物區及灰渣區（以下所稱灰渣，包含飛灰及底

渣），分別掩埋一般事業廢棄物及飛灰（底渣則作為再利用材料，未進行掩埋），且系爭處置場為山谷地形，要配合水保工程進度分期分階（計有一期一階、二期一階到二期七階，共八個階段）進行開發及掩埋處置，每一階段完成是作中間覆土，並以該中間覆土作為基礎進行下一階段開發及掩埋，依序堆疊到二期七階，待二期七階掩埋區全部容量用罄並掩埋完成後，才產生最終掩埋面而進行最終覆土，並為兩造所不爭執（本院卷三第23、24、618頁，卷四第135、136頁）。是第5-37頁之（三）、第8-8頁附圖所指之「最終覆土」，乃指系爭處置場營運終期，至二期七階掩埋區全部容量用罄、產生最終掩埋面，為配合未來土地利用計畫所為之覆土。

2、又，台灣永續工程顧問有限公司（下稱台灣永續公司），乃當初受原告委託編製系爭環說書者，其函覆本院表示，系爭環說書關於廢氣燃燒裝置之內容，其性質係屬環評階段之規劃性、原則性環境保護措施，主要作為環評審查及後續開發單位執行之參考，至於後續廢氣燃燒裝置應如何具體裝設、設備規格如何選定等，應依現場實際狀況、相關法令等辦理（本院卷四第97、98頁）。另本院請兩造查覆環審會在系爭環說書審查過程中有無就廢氣燃燒裝置有所討論與要求而得進一步確認系爭環說書之規範意涵，兩造均回覆未找到環審會在審查過程中有任何討論的資料，也查無相關公聽會紀錄（本院卷三第631、633、649、663頁）。

3、再者，廢氣燃燒裝置有固定型（封閉型，系爭環說書第8-8頁附圖所示者即屬之）、簡易型（開放型，外觀通常就是一根垂直的排氣金屬管，有回火防止之安全設備，點火方式有自動電子點火或人工點火），要設置何種燃燒裝置，主要取決於掩埋場的設計規模、沼氣產生量等。前者適合於沼氣產生量達到一定門檻的掩埋場，掩埋場動工建設階段可能即須納入設計，其廢氣收集管線通常在營運期間就隨著垃圾堆疊逐層設置，最後才安裝燃燒裝置；後者適合於沼氣產生量達

不到固定型燃燒裝置的最低點火下限之掩埋場，或作臨時過渡處理用。實務上有見，在掩埋場營運初期，若垃圾量不足，只以簡易型燃燒裝置處理，或以被動式排氣管讓沼氣自然散發，待全場飽和、完成最終覆土而封場後，再設置固定型燃燒裝置。如掩埋場係分期分區進行掩埋，營運初期沼氣量不足，亦不適合設固定型燃燒裝置，而適合以簡易型/移動式的燃燒裝置，隨作業面的轉移而移動，待全區封場後，才評估設置固定型燃燒裝置。以上有網路查詢相關資料在卷可稽（本院卷三第345至359、363至369頁、卷四第23至35頁）。

4、綜據上開資料，本院認為系爭環說書關於廢氣燃燒裝置的要求應為：

(1)於「掩埋作業進行中」之階段，系爭環說書第5-33頁之五(一)、2只要求原告須控制廢氣外逸並利用燃燒裝置將垃圾分解經由排氣井產生之產氣燃燒，並未要求該燃燒裝置須以固定型者為限，也未指明必須設置燃燒裝置的特定時間、地點、條件。系爭處置場沼氣產生量有限且係分期分階進行掩埋，原告只要依兩造簽署之系爭契約第4.2.5條第1項第4款約定（本院卷一第346頁），考量廢氣之濃度及當地氣候條件等現場實際狀況，在符合相關法令的要求下，於有需要時，以不限型式的燃燒裝置處理即可。

(2)於完成「最終覆土」之階段，依系爭環說書第5-37頁之（三），及第8-8頁附圖，原告須完成設置固定型廢氣燃燒裝置。

(3)於封場後配合未來土地利用計畫的「最終利用階段」，依系爭環說書第8-9頁，如監測結果仍超過環境品質標準之條件成就，原告可再考量採取人工點燃廢氣法（未限以何種裝置為之）或只加強最終覆土措施。

(4)另依系爭環說書第8-49頁，上開各階段的裝置，只須利用被動式的排氣系統再進行燃燒即可，不用主動式的抽氣系統。

5、經查，被告作成原處分之經過，據證人即被告環保局環境管

理科（後改名為綜合計畫科，負責查核原告有無切實執行系爭環說書）之承辦人員李雨軒，於本院115年4月7日言詞辯論期日證稱略以：伊於108年3月14日至系爭處置場現地查核時，在當天營運的區域沒有看到系爭環說書第8-8頁附圖所示的固定型廢氣燃燒裝置，而於現地監督紀錄表（即後述之乙證4）記載「現場無裝設廢氣燃燒裝置」；伊應該沒有全區都看，且伊不瞭解廢氣燃燒裝置及其結構，也不確定在垃圾進場之前是否就能設置此裝置，還是垃圾進場之後才能設置；後來，伊只有口頭詢問被告環保局廢棄物處理科（負責系爭契約之履約管理）同仁現場的狀況，其稱依舊還是同樣的狀況，伊就作成原處分等語（本院卷三第598、599、602至604、607、608、612頁）。

6、嗣於本院審理程序中，被告整理其認定原告於108年3月14日至112年7月7日期間均未設置廢氣燃燒裝置的證據共有（本院卷三第618頁）：乙證4（被告環保局108年3月14日現地監督紀錄表，本院卷一第196至200頁）、乙證5（原告108年4月24日陳述意見書，本院卷一第405至409頁）、乙證6（被告環保局廢棄物處理科108/4/1、108/5/1、108/5/13、108/6/3、108/6/5、108/6/6、109/7/6、111/1/12、111/3/2、112/7/7查核照片，本院卷一第411至419頁）及原證23（原告提供沼氣收集井及簡易型移動燃氣裝置照片，即乙證5所附照片，本院卷二第61頁）。

7、可見，被告原是以原告於108年3月14日至112年7月7日期間均未設置系爭環說書第8-8頁附圖之固定型燃燒裝置，而作成原處分。但如上所述，此種認定並不符合系爭環說書對各階段的不同要求而不可採。況且，被告對原告在「最終覆土」後有依系爭環說書第8-8頁附圖設置固定型燃燒裝置，已不爭執（本院卷一第126頁、卷二第334頁、卷四第11頁），自難認原告有未切實執行系爭環說書第8-8頁附圖而違反環評法第17條之情事。

8、被告雖於本件訴訟審理中再追補理由，主張原告於最終覆土

前的營運期間（即前述「掩埋作業進行中」之階段），也須依上開網路資料及系爭契約第4.2.5條，設置符合安全的臨時性燃燒設施，原告未如此作為，仍違反環評法第17條等語（本院卷三第619、620頁）。但在掩埋作業進行中之階段，被告必須證明「何時、何地的現場沼氣濃度及氣侯等實際狀況為如何」、「根據何標準而可認定原告應在上開時地設置臨時性廢氣燃燒裝置進行處理」且「原告並未為之」，始可據以認定原告未切實執行系爭環說書。惟本院詢問被告能否明確指出在何時、系爭處置場的何區域應該要設置廢氣燃燒裝置，被告未能答覆，僅泛稱整個營運期間都應在系爭處置場內設置（本院卷四第140頁）。如今系爭處置場已完成最終掩埋面而封場，當初108年3月14日至112年7月7日之營運期間內，究竟在何時的何區域，其沼氣濃度及微氣候條件等為何，而有達到需要設臨時性的燃燒裝置處理的程度，已事過境遷而無法釐清，自無從判斷上開乙證4、乙證6等採證時間及地點原告是否應設置燃燒裝置，當然即無法進一步認定原告應設置而未設置而違反環評法第17條，被告不得率為裁罰。

9、綜上，原處分關於廢氣燃燒裝置部分之處分，與法有違。

(四)關於每日覆土部分：

1、系爭環說書關於每日覆土之內容有：

(1)第5-33頁記載：「五、其他污染防治設施：(一)臭味防治：1.每日垃圾掩埋完成後須即覆土，並經均勻壓實後厚度約5-20公分，覆土材料須採壓密性高、低透水係數之土壤；掩埋作業已達相當進度或暫時移轉工作面時須進行中間覆土，其厚度經壓實後約50公分；垃圾最終掩埋完成面達到後須配合未來土地利用計畫進行最終覆土。……3.若覆土面無法阻絕臭味逸出時，在臭氣易散逸表面上加灑一層碳屑或煤屑，以吸附臭味防止發散。4.氣候條件不利氣體擴散導致掩埋作業面垃圾臭氣累積時，可於未覆土之垃圾面噴灑除臭劑或芳香劑，以抑制臭味發散。……6.垃圾掩埋作業面若來不及覆土

時，以垃圾掩埋場專用之泡沫封層劑應急使用，噴灑覆蓋於垃圾未完成面上，惟仍應於最短時間內進行覆土作業。」

(2)第8-8頁記載：「8.1.4空氣品質：二、營運期間：(四)慎選覆土材料，採用壓密性高且透水係數低之土壤，依規定覆土並加強壓實。(五)每日掩埋完成後需即日覆土，並經均完壓實，使厚度約15-20公分。當掩埋各分區移轉工作面時，需實施中間覆土。而全場飽和後，則進行最終覆土。(六)易飛散之輕質垃圾宜先灑水或與土砂混合，且加以壓密，並增加覆土頻率以防止飄散。（七）若覆土面仍無法阻絕臭味逸出時，則可於臭味逸散面加灑碳屑、煤犀或芳香劑。（八）若因颱風或其他特殊狀況（如垃圾量大增）而暫時來不及覆土時，應即刻以專用之泡沫封層劑或其他替代覆土材料應急覆蓋，以防止異味發散。」

(3)第10-3頁記載：「（空氣品質預防及減輕對策）6.每日掩埋完成後需即日覆土，因特殊狀況而暫時來不及覆土時，應即刻以專用之泡沫封層劑或其他替代覆土材料應急覆蓋，以防止異味發散。」

2、又，台灣永續公司函覆本院表示，系爭環說書關於每日覆土之內容，其性質係屬環評階段之規劃性、原則性環境保護措施，主要作為環評審查及後續開發單位執行之參考，至於每日覆土之實際執行方式，應依現場實際狀況、相關法令等辦理（本院卷四第97、98頁）。另經兩造確認，環審會在系爭環說書審查過程中，曾有書面審查意見表示，掩埋產生之臭味受不同風速風向作用之擴散變化影響，也是空氣污染評估重要一環，請原告補充臭味在不同風向溢散影響範圍之評估結果（本院卷三第655頁）。原告則回覆略以：營運期間將掩埋之事業廢棄物為底灰（灰渣）、飛灰固體廢棄物、溝泥（淤泥）及其他不可燃垃圾等無機廢棄物，應不致產生有機物分解的臭味。此外，掩埋溝泥僅占全部事業廢棄物約3.5%，比例誠屬有限，且藉由每日垃圾掩埋完成後須即覆土，並經均勻壓實後厚度約5-20公分，覆土材料將採壓密性高及

低透水係數之土壤，故預期本案臭味的影響應相當有輕微，並可予以忽略（本院卷三第659頁）。

3、再者，依照系爭環說書93年4月28日審查通過時所適用之法令，即92年12月31日修正之「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」（下稱事業廢棄物處理標準）第30、31條，及91年11月27日修正之「一般廢棄物回收清除處理辦法」（下稱一般廢棄物處理辦法）第30條第1項第1款、第3項，都是規定「掩埋場」在每日工作結束時要覆土15公分以上並壓實，並沒有限定掩埋物的種類，不論掩埋的是一般事業廢棄物、一般廢棄物、灰渣，均須每日覆土；只有經主管機關同意得以其他方法代替，方例外不用每日覆土。嗣至兩造93年9月20日簽訂系爭契約後、系爭處置場97年7月17日開始營運前，93年12月29日修正之一般廢棄物處理辦法第31條第1項第3款，再規定「灰渣」如獨立分區掩埋，亦可以例外不適用第30條第1項第1款而不用每日覆土。迄今為止，上開每日覆土的原則、例外規定均同，未再變更（請見現行事業廢棄物處理標準第35條第1項第1款、第36條；現行一般廢棄物處理辦法第30條第1項第2款、第4項、第31條第1項第3款，其中第30條第1項第2款是自原第30條第1項第1款移列，但第31條第1項第3款尚未一併修正而仍規定不適用第30條第1項第1款，但實係指不適用現行第30條第1項第2款，行政院環境保護署105年1月4日環署廢字第1040109550號函釋參照）。

4、綜據上開資料，本院認為：

(1)系爭環說書第8-8頁之二(四)、(五)明文要求「依規定覆土」、「每日掩埋完成後需即日覆土」、「厚度約15-20公分」，是直接規定每日掩埋完成都需覆土，沒有限定掩埋物的種類，加上覆土厚度要求達15-20公分，均與事業廢棄物處理標準、一般廢棄物處理辦法的規範一致。且台灣永續公司表示系爭環說書僅係原則性規劃，實際執行要依相關法令進行等語，與第8-8頁之二(四)「依規定覆土」之意涵相符。應認系爭環說書已將每日覆土的要求與事業廢棄物處理

標準、一般廢棄物處理辦法等相關規定聯結，而可隨該等規定的修正與時俱進，符合環境保護之最新要求。是「於事業廢棄物處理標準、一般廢棄物處理辦法有規範」之部分，若原告符合該等規定每日覆土（應整體適用該等規定而不得割裂選擇性的適用，故亦包含例外經主管機關同意以其他方法代替、灰渣經獨立分區掩埋而不用覆土之情形），即可認符合系爭環說書之要求。反之，若不符合該等規定（包含經主管機關同意以其他方法代替，卻未依同意之代替方法切實執行、灰渣未切實獨立分區掩埋之情形），即有違反環評法第17條之問題；於「事業廢棄物處理標準、一般廢棄物處理辦法未規範」之部分，系爭環說書另有特別規範者（例如第5-33頁之五(一)3、4、6；第8-8頁之二(六)、(七)、(八)；第10-3頁），自仍應依其特別規範切實執行。

(2)系爭環說書第5-33頁之五(一)1雖記載「垃圾」要每日覆土約5-20公分，但未定義「垃圾」的範圍，既然未定義限定其範圍，且一般人對垃圾的理解即與廢棄物相當而在文義上可包含所有種類之廢棄物，自無理由畫地自限，以一般廢棄物處理辦法有「垃圾」的用語，但事業廢棄物處理標準沒有「垃圾」用語，而限於只有一般廢棄物始須每日覆土（原告上開回覆環審會書面審查意見之說明，亦未限定只有一般廢棄物始須進行每日覆土，併可參照）。況且，一般廢棄物處理辦法第31條也有規範非屬一般廢棄物之灰渣，如未獨立分區掩埋，亦須每日覆土（本院卷四第137頁），更見上開限縮解釋並不可採。至於第5-33頁之五(一)1記載覆土約「5-20公分」部分，與當時法令已要求覆土須15公分以上並不相符，鑑於製作環說書時，不至於會撰寫明顯不符合當時相關法令要求的內容，堪認應是誤載，實應同第8-8頁記載覆土要「15-20公分」為是。

5、經查，被告作成原處分之經過，據證人李雨軒於115年4月7日言詞辯論期日證稱略以：伊於108年4月26日至系爭處置場現地查核時，只有到現場的行政大樓看資料，沒到掩埋區看

覆土狀況，是因為107年7月至108年3月覆土管理紀錄表記載無覆土，伊於108年4月26日現地監督紀錄表記載「107年7月至108年3月均紀錄無覆土，返局另函續辦」；110年2月25日，伊有至現場看，但掩埋區正在施工，伊於該日現地監督錄表記載「1月份進場廢棄物未當日覆土部分，返局另函續辦」。會記載返局另函續辦，是因為系爭環說書有記載「垃圾」要每日覆土，當時我們內部還在討論「垃圾」要如何定義（註：證人曾於108年9月上簽，被告於108年10月1日發函，請原告就系爭環說書所載「垃圾」如何定義表示意見，本院卷一第73、74頁、卷二第63、65頁、卷三第612頁參照），後來內部法制人員有給我們意見，認為因為一般廢棄物處理辦法有垃圾兩個字，事業廢棄物處理標準則無，而飛灰屬於一般廢棄物，所以應該只有飛灰要每日覆土，一般事業廢棄物則不用（按，本院認為這種看法並不符合系爭環說書整體之真正意涵，也不符合相關法令之要求，已如前述），但被告最後未將此意見對外發文，並未要求原告據此辦理；後來，伊只有口頭詢問被告環保局廢棄物處理科同仁現場的狀況，其稱依舊還是同樣的狀況，伊就作成原處分等語（本院卷三第594、596、597、600、607至609頁）。

6、嗣於本件審理程序中，被告整理其認定原告於108年4月26日至112年7月7日期間未每日覆土的證據共有（本院卷三第618頁）：乙證2（被告環保局108年4月26日、110年2月25日現地監督紀錄表，本院卷一第178至187頁）、乙證8（被告環保局廢棄物處理科108/5/1、109/7/6、109/9/3、109/10/8、110/3/10、110/4/15、111/1/12、111/3/2、111/3/31、111/9/22、112/1/6、112/1/14、112/3/3、112/6/1、112/7/7查核照片，本院卷一第427至441頁）、乙證11（系爭處置場107年7月至108年3月、112年1月至112年7月「灰渣」之進場過磅統計表及覆土管理紀錄表，本院卷二第117至212頁）、乙證15-1至15-18（系爭處置場108年5月至112年6月間定期週會或月會會議紀錄暨簡報，本院卷二第95至162

頁）、乙證16（系爭處置場108年1月至112年7月「一般事業廢棄物」之月報表及覆土管理紀錄表，本院卷二第117至212頁）、乙證17（系爭處置場108年4月至112年7月「灰渣」之覆土管理紀錄表，本院卷二第485至586頁）。

7、查乙證8照片，被告雖有註記係於何日拍攝，但未提出拍攝日期之證明，且未能確認拍攝時間即是當日工作結束時，亦可能是當日工作尚未結束時，自不足以證明原告在特定日期當日工作結束時未覆土。惟依一般廢棄物處理辦法第30條第3項（修正前為第2項）規定，執行單位就覆土作業要製作紀錄，原告有無覆土，原則自可依原告製作之廢棄物進場紀錄及覆土管理紀錄加以判斷：

(1)乙證11是107年7月至108年3月、112年1月至112年7月「灰渣」的進場過磅紀錄及覆土紀錄，依進場過磅紀錄可知，其中有部分日期根本無灰渣進場，當然不能認為該等日期有未覆土之違規；至於有灰渣進場的日期，雖然覆土紀錄記載為無覆土，堪認原告未為覆土，但如前述，如果原告有就灰渣獨立分區掩埋，乃例外不用覆土之情形，仍不能認為原告違背系爭環說書之要求。就此，被告必須證明在該等灰渣有進場之日期，原告沒有獨立分區掩埋，才能認定原告違反環評法第17條。被告有委託監督顧問公司派員常駐系爭處置場（本院卷三第333、399頁），本可就灰渣於何日有無獨立分區掩埋即時採證，卻未見被告能提出相關證據，如今系爭處置場已完成最終覆土而封場，重新開挖確認哪些灰渣於何時未獨立分區掩埋且未覆土，又勢必影響環境且耗資甚鉅，而不可行。是於107年7月至108年3月、112年1月至112年7月期間，並無足夠證據可認原告就灰渣之覆土處理有不符合系爭環說書要求之情事。

(2)乙證17只是108年4月至112年7月「灰渣」的覆土紀錄，並無灰渣的進場過磅紀錄，除了與乙證11重疊的月份可參照乙證11之進場過磅紀錄外，乙證11所無之月份資料，即108年4月至111年12月期間，並無法勾稽何日有灰渣進場而原告未覆

土，縱使108年4月至111年12月期間有進場的部分，也有如上述不能證明原告未獨立分區掩埋的問題。是於108年4月至111年12月期間，亦無足夠證據可認原告就灰渣之覆土處理有不符合系爭環說書要求之情事。

(3)乙證16是108年1月至112年7月「一般事業廢棄物」的月報表摘要（即進場過磅紀錄）及覆土紀錄，依月報表摘要可知，其中有部分日期無一般事業廢棄物進場，自不能認為該等日期有未覆土之違規；至於有一般事業廢棄物進場的日期，有部分是記載有覆土的（108年5月全月份皆有覆土，其他月份則大多是部分日期有覆土），這之中除了被告委託之監督顧問公司發現111年3、4月份有覆土量及厚度不足等瑕疵，經被告函請原告改善（本院卷三第143至146頁），而可認為有違反系爭環說書要求外，其他有記載有覆土的部分，被告無其他原告未切實覆土的補充證據，即未能認有未覆土之違規。至於有一般事業廢棄物進場而記錄未覆土的部分，被告環保局曾以111年8月4日基環處壹字第1110006903號函（同年月19日送達原告）准許原告就一般事業廢棄物以0.5㎜不透水布覆蓋之替代方案試執行三個月，屆期原告函復執行成果，以了解替代方案成效後，再辦理申請核准後為之（本院卷二第295頁）。是111年8月19日至同年11月18日試執行替代方案期間，核屬經主管機關同意以其他方法代替而不用覆土之情形，只要原告有切實執行替代方案，即不能謂違背系爭環說書要求，但經本院要求，被告未能舉證原告有未依替代方案執行之情事，自不能認為原告違反系爭環說書。惟試執行期限屆至後，未見原告有向被告申請核准以上開替代方案繼續執行之事證，是111年11月19日至112年7月期間，有進場而記載未覆土的部分，仍應認為有未依規定覆土之違規。是於108年1月至112年7月期間，原告就一般事業廢棄物之覆土處理，僅部分日期有不符合系爭環說書要求之情事，並非全部。

8、綜上所述，被告認原告於108年4月26日至112年7月7日期間

持續有未每日覆土之違規，僅部分可採，亦即只有「一般事業廢棄物」部分，且僅有「部分日期」，可認有未每日覆土之違規。對於有違規的部分，原告應注意且得注意，卻未注意，核有過失，仍應依環評法第17條、第23條第1項第1款及環教法第23條規定予以處罰。又原告上開有違規的部分，在被告作成處分的前3年內仍有發生，依行政罰法第27條規定，自無逾越裁處權時效之問題。惟原處分是基於「108年3月14日至112年7月7日期間持續有未裝設廢氣燃燒裝置之違規、於108年4月26日至112年7月7日期間持續有未每日覆土之違規」之違規事實，而裁量處以罰鍰40萬元、環境講習2小時。現經本院認定之違規基礎事實與情節已有不同，且較輕微，被告應依本院判決意旨，重新依法裁量應處以多少罰鍰及環境講習，以達裁量之妥當性，基於權力分立原則，本院未得逕代為決定。

四、從而，被告錯誤認定原告違規事實，以原處分裁處罰鍰40萬元、環境講習2小時，核有違誤，應予撤銷，訴願決定未予糾正，亦有未合，原告聲明請求撤銷原處分及訴願決定，為有理由，應予准許。被告應再依本院上述說明，重為裁量，依法處分。

五、末按，如前所述，確認系爭環說書意涵是兩造共同之責任。兩造於108年間即發生裝設廢氣燃燒裝置、每日覆土之爭議，原告固應就其未確認系爭環說書意涵而為執行，承擔本件行政裁罰責任。惟被告也未及時送交環審會確認應如何處理，就每日覆土部分甚至先後於108年4月26日、110年2月25日二次向原告表示「返局另函續辦」，卻只是作內部討論，也未回覆原告「返局另函續辦」之結論，任由爭議持續至系爭處置場於112年7月營運終了後才逕作處分，不但使部分過去事實無從釐清已如前述，且就每日覆土的部分未及時導正而在掩埋過程中可能持續對環境造成不利影響，似與環評法第1條要求「預防及減輕」開發行為對環境造成不良影響之立法目的不符，而未善盡環評法第18條課予其監督執行之職

責，併予說明。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

七、結論：原告之訴為有理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　24　　日

法　官　劉家昆

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於收受送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令的具體事實），其未載明上訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　24　　日

書記官　陳弘毅