

最高法院民事判決

110年度台上字第1907號

上訴人 臺中市政府建設局

法定代理人 陳大田

訴訟代理人 葉張基律師

被上訴人 江興營造有限公司

法定代理人 江瑞裕

訴訟代理人 蘇文俊律師

上列當事人間請求給付工程款事件，上訴人對於中華民國109年10月27日臺灣高等法院臺中分院第二審判決（107年度建上字第24號），提起一部上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

第三審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件被上訴人主張：兩造於民國103年10月1日簽訂「東勢－豐原生活圈快速道路第四標－跨大甲溪橋梁段工程」（下稱系爭工程）契約（下稱系爭契約），由伊承攬系爭工程，工程款新臺幣（下同）6億2629萬元。上訴人嗣於104年2月25日以系爭工程之環境影響評估審查（下稱環評審查）公告遭訴願撤銷（實際應為環境影響說明書審查結論遭撤銷）為由，要求伊停工，迨至同年10月已逾6個月以上仍未通知復工，伊乃於同年月19日依系爭契約第21條第10項第1、3款，及第4條第10項第5、8款之約定終止系爭契約。系爭契約係因系爭工程之環境影響說明書審查結論（下稱系爭審查結論）遭撤銷而依約終止，上訴人自有可歸責事由。伊因系爭契約終止，就「因停工所受損害」（下稱系爭損害）部分，受有3446萬8135元之損害等情。爰依系爭契約第21條第10項第1、3款，及第4條第10項第5、8款約定，就系爭損害部分，求為命上訴人給付3446萬8135元，及自105年6月7日起至清償日止，按年息5%計算利息之判決（未繫屬本院部分，不予贅述）。

二、上訴人則以：兩造間之權利義務關係，應以系爭契約為準，並

01 無公法上之行政一體原則適用。系爭工程因臺中市政府訴願決
02 定，撤銷臺中市政府環境保護局（下稱環保局）所為系爭審查
03 結論之原處分，屬於環保局之公法程序上瑕疵，非伊所得控制
04 ，亦非伊履行私法上系爭契約之瑕疵，伊就系爭契約並無可歸
05 責事由等語，資為抗辯。

06 三、原審審理結果，以：

07 (一)兩造於103年10月1日簽立系爭契約，由被上訴人承攬系爭工程
08 ，工程款6億2629萬元。上訴人於104年2月25日函知被上訴人
09 ，因系爭審查結論遭訴願撤銷故請求被上訴人暫停執行，迄至
10 104年10月間仍未通知被上訴人復工，已逾6個月以上。被上訴
11 人乃依系爭契約第21條第10項第1、3款，及第4條第10項第5、
12 8款之約定終止系爭契約。兩造於104年11月23日協調會議確認
13 被上訴人主張終止契約之日期為104年10月19日，為兩造所不
14 爭。

15 (二)依臺中市政府組織自治條例第3條、第6條及第14條規定，可知
16 臺中市政府為公法上機關，具有法人格，其內雖設有各局、處
17 、委員會等單位分層負責，訴訟上均具有當事人能力，惟基於
18 行政一體，上訴人與環保局之私法或公法上行為應認是臺中市
19 政府所為，上訴人既係臺中市政府之一體，自應承受環保局之
20 公法上行政行為瑕疵。又系爭工程開發案之開發單位原為臺中
21 市政府，於103年4月22日變更為上訴人，系爭審查結論遭撤銷
22 ，乃因程序瑕疵所致，並非因政策改變或外在因素，此一風險
23 及責任應由上訴人承擔。

24 (三)上訴人依系爭契約，有提供場地予被上訴人施作工程之協力義
25 務，有關施工場地之環評結果，於系爭工程開標前即已開始進
26 行，系爭工程得標日期為103年8月19日，系爭審查結論於同年
27 9月12日公告，於進行該公告前尚多次召開初審會議。系爭工
28 程於同年11月10日正式開工，利害關係人則於同年11月12日提
29 出訴願申請，可知系爭審查結論於104年2月6日遭撤銷，顯係
30 上訴人可預估或控制之風險。上訴人依系爭契約之約定，有提
31 供工程場地予被上訴人施作之協力義務，就系爭工程並有依法

01 提出環境影響說明書，及確保被上訴人得依通過之環境影響說
02 明書，安全及穩定施工之義務。環保局其後於104年8月25日另
03 經臺中市政府環評審查委員會（下稱市府環評會）審查通過，
04 同年月26日公告系爭工程之環境影響說明書審查結論，則系爭
05 工程之停工原因既已消滅，上訴人原應儘速通知被上訴人復工
06 ，乃迄至同年10月19日被上訴人終止系爭契約時止，並未通知
07 被上訴人復工，自有可歸責之事由。

08 (四)系爭契約第4條第10項第5、8款約定，契約履行期間，可歸責
09 於機關之情形且非可歸責於廠商，機關要求全部或部分停止執
10 行（停工），致增加廠商履約成本者，廠商未完成契約標的所
11 需增加之必要費用，由機關負擔。第21條第10項第1、3款則約
12 定，因可歸責於機關之情形，機關通知廠商部分或全部暫停執
13 行（停工），致廠商未能依時履約者，因此而增加之必要費用
14 ，由機關負擔。暫停執行期間累計逾6個月者，廠商得通知機
15 關終止或解除部分或全部契約，並得向機關請求賠償因契約終
16 止或解除而生之損害。系爭契約係因可歸責於上訴人且被上訴
17 人並無可歸責之事由，而經被上訴人依約終止，依上說明，被
18 上訴人自得請求上訴人賠償系爭損害部分之損害。兩造不爭執
19 被上訴人因系爭契約終止，就系爭損害部分受有3446萬8135元
20 之損害，從而，被上訴人求為命上訴人給付3446萬8135元本息
21 ，應予准許，為其心證之所由得，並說明上訴人其餘抗辯及聲
22 明證據為不足取及無須再予審酌之理由，因而維持第一審所為
23 上訴人敗訴之判決，駁回其上訴。

24 四 本院之判斷：

25 (一)按環境基本法第24條明定：中央政府應建立環境影響評估制度
26 ，預防及減輕政府政策或開發行為對環境造成之不良影響。環
27 境影響評估法（下稱環評法）於第1條揭櫫立法目的在預防及
28 減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的
29 ，第2條則明定主管機關在直轄市為直轄市政府。又各級主管
30 機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審
31 查委員會。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，由目的事業主管機關轉送主管機關審查。同法第3條第1項、第7條第1項亦有明文。

(二)次按行政組織，乃以憲法及法規為依據而成立，為管理國家事務，實現國家目標之主要手段，對社會各單位或組織體具有監督及協調之功能，為達此監督及協調功能目的，因而產生內部各個構成份子或單位，而各個構成份子即行政機關，仍屬該行政主體之內部單位。就行政權責而言，行政主體、行政機關或內部單位在組織意義下，仍屬一體，除獨立機關得依據法律獨立行使職權，不受其他機關指揮監督，並獨立負責外，本於組織權責之分工、分層負責之行政組織體，其所屬機關或內部單位，在行政責任歸屬下，基於權責相符法理，各司其職，各負其責。至於民事責任歸屬，包括損害賠償責任之歸責性（不法性），除法律另有特別規定外（如國家賠償法第9條），其歸責基礎原因之有無，仍按行政主體之整體構成份子（含行政機關、內部單位）之有無可歸責原因為斷，不因行政主體之各行政機關、內部單位職掌事項之分工、分層負責有所不同，進而因不同機關、內部單位之行政歸責原因，而免除行政主體之民事損害賠償責任。以故，因行政主體所屬之他機關或內部單位有不法歸責原因，致所屬之另一機關或內部單位無法履行其民事債務義務，債權人因而受有損害，應負賠償責任者，該應負履行義務之另一機關或內部單位不能主張其無可歸責之原因。

(三)查系爭審查結論為環保局於103年9月12日公告之行政處分（下稱原處分），因利害關係人向臺中市政府訴願，臺中市政府於104年2月6日以：系爭工程原始開發單位為臺中市政府，惟於103年4月22日更正開發單位為上訴人。開發單位函送系爭工程環境影響說明書至環保局審查，環保局組成審查專案小組作出初審意見，市府環評會通過環評審查，環保局於同年4月9日公告審查結論。惟市府環評會另於同年9月3日以臨時動議方式逕行審查，將其他調查及報告意見納入本案環境影響說明書後，撤銷該公告及通過環評審查，環保局乃於同年9月12日公告系爭審查結論。因市府環評會決議程序就初審結論是否依規定重新

01 提報委員會討論仍有疑義，為求原處分之正確性為由，訴願決
02 定撤銷原處分（見一審卷一第114-123頁）。是上訴人與環保
03 局同為臺中市政府之所屬機關，臺中市政府為系爭工程之原開
04 發單位，復係環評法之地方主管機關，系爭工程既因系爭審查
05 結論公告遭臺中市政府訴願決定撤銷而停工，被上訴人主張基
06 於行政一體原則，該停工係屬可歸責於上訴人之情形，且被上
07 訴人並無可歸責之事由，尚無不合。原審因而為上訴人不利之
08 判決，難認有何違背法令。上訴論旨，指摘原判決不當，聲明
09 廢棄，非有理由。

10 五、據上論結，本件上訴為無理由。依民事訴訟法第481條、第449
11 條第1項、第78條，判決如主文。

12 中 華 民 國 110 年 9 月 1 日

13 最高法院民事第七庭

14 審判長法官 魏 大 曉

15 法官 李 寶 堂

16 法官 邱 瑞 祥

17 法官 林 玉 珮

18 法官 李 文 賢

19 本件正本證明與原本無異

20 書 記 官

21 中 華 民 國 110 年 9 月 8 日