

臺灣新竹地方法院民事判決

108年度建簡上字第1號

上訴人 新竹縣政府
法定代理人 楊文科
訴訟代理人 許美麗律師
古旻書律師
蔡麗雯律師
被上訴人 立洲工程顧問有限公司
法定代理人 吳烘森
訴訟代理人 王志陽律師
王新發律師

上列當事人間給付服務費事件，上訴人對於民國107年12月28日本院竹北簡易庭107年度竹北建簡字第12號第一審判決提起上訴，本院於民國109年3月25日辯論終結，判決如下：

主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

壹、上訴人主張：除與原審主張相同者外，另補稱：

一、按「工程驗收合格且無待廠商解決事項，廠商得向機關請求依第三條計算之結算契約價金總額，但應扣除機關已給付之服務費用。」系爭監造契約第5條第1項第2款第4目定有明文。本件製作環境監測報告確係被上訴人依系爭監造契約應負之契約義務，而系爭工程因未執行環境監測計畫，遭新竹縣政府環保局於106年7月26日裁罰110萬元，上訴人收受裁罰函後，已於106年9月14日府工養字第1060127377號函通知被上訴人繳納，被上訴人拒絕後，上訴人只好先行墊付繳納完畢，並先後以106年11月3日府工養字第1060157732號函、107年3月9日府工養字第1070032897號函請求被上訴人給付，被上訴人仍置之不理，顯見系爭監造契約仍有關於損害賠償之待解決事項未能解決，依系爭監造契約第5條第1項第2款第4目規定，上訴人自得拒絕給付尾款予被上訴人。

01 二、按「縣（市）政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核
02 定；各縣（市）政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣（市）
03 議會同意後，報內政部備查；縣（市）政府所屬機關及學
04 校之組織規程，由縣（市）政府定之。」、「前項縣（市）
05 政府一級單位定名為處，所屬一級機關定名為局，二級單位
06 及所屬一級機關之一級單位除主計、人事及政風機構外，定
07 名為科。但因業務需要所設之派出單位與警察及消防機關之
08 一級單位，得另定名稱。」地方制度法第62條第2項、第3項
09 定有明文。次按「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方
10 自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單
11 獨法定地位之組織。行政程序法第2條定有明文。又依行政
12 法通說，均認為行政機關為行使公權力之組織，具有單獨法
13 定地位，且有特定管轄權，其中單獨法定地位更可細分為獨
14 立的人事與預算編制、單獨的組織法規及印信等，此有大法
15 官吳庚所著《行政法之理論與實用》一書節本可參。由地方
16 制度法第62條第2項、第3項規定可知，新竹縣政府所轄內部
17 單位係以「處」命名（如工務處）；而如新竹縣政府環境保
18 護局此等以「局」命名者乃屬行政機關，與前揭內部單位有
19 別，大法官吳庚所著《行政法之理論與實用》一書更明確指
20 出如縣市政府之環保局即屬行政機關而非內部單位。

21 三、就民事法律上，新竹縣政府環境保護局有獨立行文及獨立與
22 他人締約、履約之能力，此時如係由其支出之金額須以其自
23 己之預算支應，同理若係因而取得收入之時，應歸其所有，
24 不論收支上訴人均無置喙或任意動用之餘地，彼此間不能互
25 相干涉亦無一體性，反之於上訴人之情形時亦然；此與上訴
26 人內部單位（如工務處）無法獨立行文更無從以其名義對外
27 締約、履約，概以上訴人名義對外行文、締約、履約而權利
28 義務均歸上訴人本身之情形顯然不同，足徵原判決認定實有
29 重大違誤。

30 四、因新竹縣政府環境保護局係屬行政機關，具有獨立之編制及
31 預算，與上訴人間預算彼此獨立，是上訴人遭新竹縣政府環

境保護局裁罰110萬元後，上訴人須自行編列財源支應繳納，並匯入新竹縣政府環境保護局之帳戶成為其罰鍰收入，上訴人自受有支出110萬元之損害甚明。故上訴人確因被上訴人未履行系爭監造契約所定環境監測工作義務，導致遭到裁罰110萬元之結果，其間有因果關係，而由前述亦足證上訴人確實因而受有損害，則上訴人於原審本訴所提抵銷抗辯，及反訴所請求之損害賠償，依法有據。

五、由主計總處函之說明可知，系爭裁罰所得罰鍰依法本即須入公庫，然上訴人新竹縣政府對於被裁罰而繳納之罰款並無權擅自動用該款項，自受有損害。蓋因上訴人新竹縣政府既屬政府機關，一切歲入及歲出均必須按照預算法等法定程序編列預算為之，在公庫內之金錢並非上訴人新竹縣政府得自行任意處分或處置。且因上訴人新竹縣政府及新竹縣政府環境保護局均屬主管機關，預算為平行獨立，渠等預算歲出不得互相流用，足以佐證上訴人新竹縣政府為繳納系爭裁罰之罰鍰，確須依法定程序以自己編列之預算支應，足以證明新竹縣政府確實受有損害，其情甚明。

六、上訴人既已與被上訴人合法訂立系爭監造契約，約明兩造權利義務關係，則兩造自須依約履行，於違約時亦應循契約約定方式處理。本件被上訴人違約之舉甚為明確，若僅因上訴人係政府機關而致被上訴人得以脫免違約責任，豈非變相鼓勵政府採購行為中之廠商均得群起效尤，於廠商之行為實際違反法規之行政法義務時均無須負責，視兩造間系爭監造契約之違約處罰如無物，使政府機關無法循契約約定求償。

並聲明：

本訴上訴聲明

1、原判決廢棄。

2、被上訴人於原審所提本訴及假執行之聲請均駁回。

3、第一、二審之訴訟費用均由被上訴人負擔。

反訴上訴聲明

1、原判決廢棄。

01 2、被上訴人應給付上訴人新台幣陸拾壹萬陸仟肆佰參拾元及自
02 原審反訴起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之
03 五計算之利息。

04 3、第一、二審之訴訟費用均由被上訴人負擔。

05 貳、被上訴人則以：除與原審主張相同者外，另補稱：

06 一、被上訴人係受託監造「北二高茄苳交流道通往新竹縣聯絡道
07 路改善工程（A段）第2標」（本案工程），而非「北二高茄
08 苳交流道往新竹縣連絡道工程」（另案工程），前揭「北二
09 高茄苳交流道往新竹縣連絡道工程環境影響說明書（定稿本
10 ）」（新竹縣政府101年12月28日府環發字第0110162723號
11 公告）原係上訴人新竹縣政府（工務局）為施作「北二高茄
12 苳交流道往新竹縣連絡道工程」，而委託第三人東達工程顧
13 問有限公司製作，送請上訴人新竹縣政府（環保局）核准者
14 ，惟因上訴人新竹縣政府（工務處）於施工前變更施工路線
15 ，即上開原規劃之「北二高茄苳交流道往新竹縣連絡道工程
16 」實際上並未施作，而另施作變更規劃後之路線工程，被上
17 訴人係受託執行「變更規劃後之路線工程」里程1k+120~1k
18 +700工程之監造作業，其與另案「原規劃路線」之「北二高
19 茄苳交流道往新竹縣『聯絡道工程』」，並不相同。亦即，
20 另案「原規劃路線」之「北二高茄苳交流道往新竹縣『聯絡
21 道工程』」所作之環境影響評估說明書，並不適用於本案工
22 程。

23 二、本件上訴人新竹縣政府（工務處）早於104年6月間，已知「
24 北二高茄苳交流道通往新竹縣聯絡道路改善工程A段（第2標
25 ）」與原環境影響說明書所述之開發內容有明顯落差，而遭
26 到監察院之提案糾正，惟上訴人新竹縣政府（工務處）仍並
27 未就本案工程「北二高茄苳交流道通往新竹縣聯絡道路改善
28 工程A段（第2標）」（即變更規劃後之路線）委請專業環境
29 工程顧問公司辦理環境影響評估作業，並作成環境影響評估
30 說明書，送請被告新竹縣政府（環保局）核准，直至本案工
31 程「北二高茄苳交流道通往新竹縣聯絡道路改善工程A段（

第2標)」於106年3月間辦理正式驗收完成後，於106年7月間遭上訴人新竹縣政府（環保局）以上訴人新竹縣政府（工務處）承辦本案工程「北二高茄苳交流道通往新竹縣聯絡道路改善工程A段（第2標）」違反環境影響評估法第17條規定，依同法第23條規定裁處新台幣140萬元罰鍰後，始委託第三人「日揚環境工程有限公司」製作「北二高茄苳交流道通往新竹縣聯絡道路改善工程（A2及A3標）環境影響說明書」送審查，初審日期106年8月21日，委員會日期106年11月27日，公告日期106年12月29日，107年1月正式定稿。

三、上訴人「變更前路線」（原規劃路線）工程，並非被上訴人受託執行監造本案工程之內容；況該「變更前路線」（原規劃路線）工程實際上並未施作，如何依據原環評書之監測點執行該項工程「施工前及施工期間」所造成空氣品質、環境噪音與振動、營建噪音、地表水、放流水、地下水、土壤、陸域生態及交通量等之環境監測？遑論被上訴人受託執行本案自始至終（自工程申報開工時起至完工驗收合格完畢為止），上訴人從未交付任何環境影響說明書（無論另案工程或本案工程）予被上訴人，上訴人新竹縣政府將所屬單位公務人員之違失推諉塞責於被上訴人，實不足取。

四、上訴人新竹縣政府（工務處）與新竹縣政府（環保局）同屬上訴人新竹縣政府所轄單位，即屬同一法人格，觀之上訴人新竹縣政府（環保局）對上訴人新竹縣政府（工務處）裁處罰鍰，其裁處書上處分機關與受處分人（機關）之負責人（管理人或代表人）同為新竹縣縣長邱鏡淳，上訴人新竹縣政府（工務處）所繳納之罰鍰，亦歸入上訴人新竹縣政府之府庫，基於同一法人格之理由，其對於上訴人新竹縣政府，毫無任何金錢損害之可言。上訴人新竹縣政府藉此拒付服務報酬予被上訴人，並對被上訴人提起本件反訴，均為無理由。

並聲明

本訴部分

1、上訴駁回。

2、第一、二審訴訟費用由上訴人負擔。

反訴部分

1、上訴駁回。

2、第一、二審訴訟費用由上訴人負擔。

參、兩造不爭執之事項：

一、兩造於103年3月17日簽訂「生活圈道路交通系統建設計畫（公路系統）6年（98-103）計畫-北二高茄苳交流道通往新竹縣聯絡道路改善（A段第2標）工程委託監造技術服務」委託監造契約（下稱系爭監造契約），由被上訴人承攬上訴人與訴外人振鑫營造股份有限公司間《生活圈道路交通系統建設計畫（公路系統）6年（98-103）計畫-北二高茄苳交流道通往新竹縣聯絡道路改善（A段）第2標》工程（下稱系爭工程）之監造工作。

二、系爭工程於103年10月19日申報開工，於105年5月24日申報完工，並經上訴人於106年2月7日驗收完成。上訴人已依監造契約給付849,250元服務費用予被上訴人，尚餘尾款483,570元未給付。

三、「新竹縣政府」於106年7月26日以府環發字第1060111815號函以系爭工程施工前及施工期間未執行環境監測計畫，違反環境影響評估法第17條規定，依同法第23條、違反環境影響評估法罰鍰額度裁量基準第2條等規定，裁處110萬元罰鍰（下稱系爭裁罰函）。業經上訴人以106年9月14日府工養字第1060127377號函催告被上訴人繳納。

肆、本院之判斷：

一、查兩造簽訂之系爭監造契約第5條第1項第2款第4目約定：「工程驗收合格且無待廠商解決事項，廠商得向機關請求依第三條計算之結算契約價金總額，但應扣除機關已給付之服務費用」等情，而系爭工程於103年10月19日申報開工，於105年5月24日申報完工，並經上訴人於106年2月7日驗收完成，上訴人依系爭監造契約約定，共已給付849,250元服務費用予被上訴人，尚餘尾款483,570元未付，是被上訴人於原審

主張其得向上訴人請求483,570元之監造服務費尾款，即屬有據。雖上訴人稱本件製作環境監測報告係被上訴人依監造契約所負之契約義務，且因系爭工程未執行環境監測計畫，遭新竹縣政府環保局於106年7月26日裁罰110萬元，顯見系爭監造契約確有損害賠償之待解決事項未能解決，上訴人自得拒絕給付尾款予被上訴人等語。然探究契約之真意，全部工程完工，經正式驗收且無待廠商解決事項，當得付清尾款，此尾款應具有保固款之性質。而所謂保固保證金係工程驗收合格後，承攬商提供與保留款保證金同額或依工程合約規定之保固保證金作為擔保，該保固保證金迄全部工程完工保固期滿，業主簽發保固合格通知，或由業主通知解除本保證責任時，無息退還，故保固保證金之法律性質為瑕疵擔保責任，在契約中明訂定作人得於工作完成驗收後，自支付的工程款中扣留一定比例，至保固期滿檢驗合格後，始行發還，若承攬人未依限修護或拒絕修護，定作人得自行修護，修護費用則由保固保證金中扣抵，因此其功用在於擔保定作人對於工作物瑕疵擔保的修補請求權、修補費用償還請求權等權利。是上訴人主張之上開損害賠償債權核非本件工程尾款所應保固之「待廠商解決事項」，故被上訴人於原審請求上訴人給付監造服務費尾款，核屬有據，應予准許。

二、又查兩造簽訂之系爭監造契約第1條第1項第4款約定：「契約包括下列文件：…4.契約本文、附件及其變更或補充」等情，且系爭監造契約之附件「服務工作範圍」第一(八)點約定：「依據本工程環境影響說明書，負責辦理施工前及施工期間之環境監測工作，並撰寫監測報告供環保局審查，施工期間如遇環保或其他主管機關，辦理本開發計畫之追蹤考核作業，得標廠商亦應參與會議做簡報、答詢及簡報資料」，故被上訴人依據契約之約定本有依據環境影響說明書，辦理系爭工程施工前及施工期間之環境監測工作，並撰寫監測報告供環保局審查之契約義務。雖被上訴人稱本案工程並非「北二高茄苳交流道往新竹縣連絡道工程」之另案工程，原

上訴人另案工程委託第三人東達工程顧問有限公司製作之環境影響評估說明書並不適用於本案工程，而本案之環境影響評估說明書係於106年7月間遭新竹縣政府環保局裁處罰鍰後，始委託第三人「日揚環境工程有限公司」於106年12月29日公告，上訴人於本件既未交付任何環境影響說明書何來實施相關之監測作業等情。惟系爭工程因違反環境影響評估法第17條規定，並依同法第23條裁處新臺幣140萬元罰鍰之情，為兩造所不爭執，且新竹縣政府環境保護局於107年10月5日之環發字第1070013606號函說明本件裁罰原因為：「

1、依據環境影響評估法第16條規定，已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容；依據環境影響評估法第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。

2、本案應先依環境影響評估法相關規定，提送變更路線資料，經環境影響評估審查委員會審查通過後，才能進行A2標路線之施工，惟本案在A2標路線已完工後才提送變更路線資料，即違反環境影響評估法第17條規定，爰依同法第23條及「違反環境影響評估法罰鍰額度裁量基準」第2條規定，並依其附表第三.4項次情節F：實際開發規模、強度或配置方式與環評書件所載之內容不符者，違反情節點數6點（5萬元/每點）裁罰。」。故被上訴人本應依據契約並依據環境影響評估法第17條規定，執行依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，然被上訴人既就本案於103年10月至106年3月期間，均未進行環境監測計畫，縱系爭道路工程變更路線，亦應依據環境影響評估法第16條之規定，提送變更路線資料，經環境影響評估審查委員會審查通過，始進行施工，故上訴人確因被上訴人未進行環境監測計畫，而遭上訴人環保局依同法第23條規定裁罰110萬元。

三、末所謂行政機關僅係行為主體而非權利（義務）主體，其在權限內所為之行為，無論屬於公法行為或私法行為，其結果

最後均歸屬於權利（義務）主體之國家或地方自治團體，且有關本件新竹縣政府與新竹縣政府環境保護局間之預算、支出是否獨立、該局基於職權裁罰所得歸入何處及該府是否有權動用該所得等情，業經行政院主計總處於108年7月4日之主預督字第108101592號函說明：「

1、預算法第4條規定，歲入之供一般用途者。為普通基金，歲入之供特殊用途者，為特種基金。爰除該項裁罰所依據之法規或其他法規，有特別指定用途或撥入特種基金外，均應歸入一般用途，並採統收統支原則，供為各機關歲出之財源，即非屬裁罰機關之諄屬財源。

2、查該局108年度法定預算書，有關該局基於職權裁罰所得部分，係編列於歲入來源別預算表項下罰金罰鍰及怠金-罰金罰鍰科目，列有違反空氣污染防治法罰鍰金額等7項罰鍰收入，上開罰鍰收入依統收統支原則均繳入公庫縣庫），其中除違反空氣污染防治法、水汙染防治法及噪音管制法3項罰鍰收入有部分金額係以收支併列方式編列，用以支應特定支出外，均供一般用途。」

本件新竹縣政府雖於106年7月26日以府環發字第1060111815號函以系爭工程施工前及施工期間未執行環境監測計畫，違反環境影響評估法第17條規定，依同法第23條、違反環境影響評估法罰鍰額度裁量基準第2條等規定，對上訴人裁處110萬元罰鍰，然揆諸上開說明，新竹縣環保局就此施以裁罰之收入之罰鍰，除法律另有規定外，應歸入各級政府之公庫即上訴人之公庫，是就上訴人新竹縣政府而言，當無任何金錢損害可言。故上訴人既未受有支出110萬元之罰鍰損害，其併就原審反訴部分提出上訴主張抵銷抗辯後之損害賠償，亦失有據。

四、綜上，被上訴人於原審請求上訴人給付483,570元服務費，為有理由；又上訴人於原審反訴請求抵銷系爭監造契約尾款483,570元之616,430元部分，因該裁罰之110萬元係歸入上訴人之公庫，難認受有損害，故其主張賠償債權而為抵銷後

01 之請求，亦難認有據，應予駁回。原審為上訴人敗訴之判決
02 ，結論並無二致，應予維持。上訴意旨指摘原判決不當，求
03 予廢棄改判，為無理由，應予駁回其上訴。

04 五、本件事證已臻明確，兩造其餘主張陳述及所提之證據，經審
05 酌後，認與結果無涉，爰無一一論述之必要，附此敘明。

06 六、據上論結，上訴人之上訴為無理由，依民事訴訟法第 436 條
07 之 1 第 3 項、第 449 條第 1 項、第 78 條，判決如主文。

08 中 華 民 國 109 年 4 月 8 日

09 民事庭審判長法官 楊明箴

10 法官 周美玲

11 法官 彭淑苑

12 以上正本係照原本作成。

13 本判決不得上訴。

14 中 華 民 國 109 年 4 月 8 日

15 書記官 林琬茹