

裁判字號：最高行政法院 109 年度上字第 244 號 行政判決

裁判日期：民國 111 年 03 月 22 日

案由摘要：放射性物料管理法

最高行政法院判決

109 年度上字第 244 號

上訴人 台灣電力股份有限公司

代表人 楊偉甫（原代表人）

訴訟代理人 謝友仁 律師

輔助參加人 經濟部

代表人 王美花

訴訟代理人 邱國勳

被上訴人 行政院原子能委員會

代表人 謝曉星

訴訟代理人 黃慧婷 律師

陳柏元 律師

張浩倫 律師

上列當事人間放射性物料管理法事件，上訴人對於中華民國 108 年 12 月 25 日臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1399 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於駁回上訴人下列第 2、3 項之訴及該訴訟費用部分均廢棄。

訴願決定及原處分均撤銷。

被上訴人就上訴人民國 106 年 9 月 6 日申請修正低放射性廢棄物最終處置計畫事件，應依本判決之法律見解作成決定。

其餘上訴駁回。

廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔；上訴駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件上訴人之代表人已變更為曾文生代理董事長，雖遲未承受訴訟，茲因上訴人委任有訴訟代理人代理訴訟，無停止本件訴訟之必要，先予敘明。

二、上訴人為放射性廢棄物產生者，前於民國 99 年 9 月 30 日依放

射性物料管理法（下稱物管法）第 29 條第 1 項及其施行細則第 36 條規定，以電核端字第 09909076291 號函提出「低放射性廢棄物最終處置計畫（修訂二版）」（下稱 99 年修訂二版最終處置計畫），修訂內容略以：「本次時程修訂之改正措施以相對時間敘述，如在地方公民投票順利通過情況下，自地方公民投票日起至行政院核定處置設施場址為止，尚需辦理環境影響評估，所需時程最短約需 3 年；處置設施建造施工階段時程仍暫估為 5 年」，經被上訴人以 100 年 10 月 20 日物三字第 1000002587 號函針對第 9 章時程規劃出具審查意見略以：「貴公司擬以浮動的公告核定候選場址作為計畫時程之規劃基準，將使處置計畫推動時程不明確，不符合物管法第 29 條第 1 項有關最終處置計畫應依計畫時程切實推動之規定。」經上訴人依旨修正，被上訴人乃以 101 年 5 月 4 日會物字第 1010007193 號函同意核備該計畫（下稱 101 年修訂二版最終處置計畫），修正最終處置場址選址作業時程預訂於 105 年 3 月完成。嗣上訴人以選址作業因地方政府均拒絕辦理公民投票（下稱公投），原最終處置計畫規劃時程不符實際狀況，鑑於選址主辦機關即經濟部尚未確定公投時程，致計畫時程無法確定為由，於 106 年 9 月 6 日以電核能部核端字第 1068075668 號函（下稱 106 年 9 月 6 日函）提出「最終處置計畫書（105 年修訂 4 版）」（下稱系爭計畫書），將「選址作業時程」與「核定候選場址後之作業時程」分開規劃，針對上訴人無法掌控之「辦理地方性公投」後之事務，以「經濟部辦理公投選出候選場址之時間作為起始點」進行最終處置計畫時程規劃。被上訴人以 106 年 10 月 20 日會物字第 1060013748 號函（即原處分），以計畫時程採「浮動時程」規劃，不符物管法第 29 條第 1 項及第 49 條規定意旨為由，拒絕核定。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，遂向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：「1. 原處分及訴願決定均撤銷。2. 被上訴人對於上訴人 106 年 9 月 6 日函申請修正低放射性廢棄物最終處置計畫事件，應作成准予核定之行政處分。」經原審 107 年度訴字 1399 號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴。上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人暨輔助參加人經濟部(下稱經濟部)在原審答辯，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)物管法第 29 條第 1 項規定所謂計畫時程是否容許採「浮動時程」或「相對時程」規劃，分述如下：

- 1.觀諸物管法第 49 條第 1 項立法理由、被上訴人提案要旨及經濟部陳述意見等說明，可知物管法制定之目的當使被上訴人透過具體之計畫時程得以有效督促廢棄物產生者完成最終處置計畫。
- 2.由立法歷程可知，立法者針對物管法第 29 條第 1 項之立法，係要藉由最終處置計畫設定計畫時程，並賦予違反計畫時程者處以罰鍰之法律效果，以達成早日解決放射性廢棄物問題，雖未就計畫期限同時為進一步具體明確之規定，惟此乃考量低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例（下稱場址條例）之草案，於物管法 91 年 12 月 25 日制定通過後，預期於不久未來亦即將送立法審議之故，始刪除草案中「一定期限」等文字。換言之，立法者原意顯係要求最終處置計畫必須訂立具體明確之時程，並無容許改採「浮動時程」或「相對時程」之可能，如此上訴人方可能依計畫時程切實推動，被上訴人才能依該計畫時程督促上訴人執行，並依法裁罰，至於關於選址工作之計畫時程則留待場址條例為具體規範，物管法與場址條例應可並行不悖。
- 3.從體系解釋，95 年 5 月 24 日公布施行之場址條例對於最終處置設施場址之選定須進行「設立選址小組」、「指定或選定處置設施選址作業者」、「擬定、公告及核定處置設施選址計畫」、「提報公告潛在場址」、「提出建議候選場址」、「核定建議候選場址」、「舉行地方性公民投票」、「進行候選場址第一及第二階段環境影響評估」及「核定候選場址」等應辦理事項，及依該條例第 5 條第 1 項、第 7 條、第 8 條、第 9 條、第 10 條第 1 項、第 11 條第 1 項等規定明定法定處理期限，並經上訴人將此納入 101 年修訂二版最終處置計畫第 4 章處置場址選址程序中，觀諸乙證 32 所附表 4.1「低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例規定之辦理事項預估時程表」

，益徵物管法關於最終處置場址之選定時程係透過場址條例具體規範。上訴人如遇有計畫窒礙難行或無可預期之事故發生，而需為修正變更最終處置計畫或計畫時程時，尚可依物管法施行細則第 36 條第 2 項規定，敘明理由及改正措施，報經主管機關核定後執行。由此相關法令規範為體系解釋，亦不容許最終處置計畫採浮動時程之規劃，倘容許上訴人以系爭計畫書，將規劃於 101 年修訂二版最終處置計畫具體明確時程，修改為「以經濟部辦理公投選出候選場址之時間作為起始點，重新假設處置計畫時程」，豈非可規避物管法施行細則第 36 條第 2 項規定課予上訴人應敘明理由及改正措施，始得經主管機關核定後修正系爭計畫書之義務，藉此「浮動時程」之規劃，達到一勞永逸之效果，並使場址條例前述法定處理期限之規範形同具文。

- 4.從物管法立法歷程觀之，立法者實無令場址條例取代物管法，或使包含上訴人在內之低放射性廢棄物產生者，脫免提報最終處置計畫核定義務之用意，況經濟部於 95 年 7 月 11 日依場址條例第 6 條第 1 項規定，已會商被上訴人指定上訴人為選址作業，上訴人尚負有場址條例第 6 條第 2 項、第 13 條至第 15 條、第 18 條義務。可知上訴人並未因場址條例之公布施行而遭剝奪其提報最終處置計畫，並依計畫時程切實推動之權限與義務。經濟部雖於 101 年 7 月 3 日以經營字第 10104604770 號公告核定「臺東縣達仁鄉」與「金門縣烏坵鄉」為建議候選場址，惟地方政府即臺東縣與金門縣政府均未能配合辦理地方性公投，致遲未依照場址條例第 11 條第 1 項規定，於前開公告期間屆滿後 30 日內，辦理地方性公民投票，嗣上訴人更遭被上訴人以 105 年 8 月 29 日會物字第 1050012628 號及 106 年 11 月 16 日會物字第 1060014912 號裁處書，分別裁處上訴人新臺幣（下同）1 千萬元及 3 千萬元罰鍰，然上訴人是否違反物管法第 37 條未依同法第 29 條第 1 項計畫時程執行最終處置計畫，仍應視上訴人依法所負擔之具體義務為何，及有無違法及可責性而定，並非計畫時程一有遲延，即不分緣由得一律加以裁罰，故尚非依此得倒果為因，反推認上訴人可任意選擇其自認無法自主決定之事項，改為浮動時程，如此顯將

有害前述最終處置計畫應依計畫時程切實推動立法意旨之貫徹。

(二)從上訴人暫存置放低放射性廢棄物容載量之期限，最終處置計畫依計畫時程切實推動，已刻不容緩：

- 1.目前核能電廠產生之低放射性廢棄物，係暫存於各核能電廠與蘭嶼貯存場。
- 2.其容載量到達上限之期限固容有一段時日，然觀諸上訴人 101 年修訂二版最終處置計畫第 4 章處置場址選址程序記載，足認上訴人自 81 年開始執行最終處置計畫至今已將近 30 年，迄今仍無具體成果，且已發現場址條例若干規定不明，可能影響計畫之確定性，復因臺東縣政府與金門縣政府於 101 年 10 月 9 日、101 年 9 月 26 日分別回函拒絕協助辦理地方性公投；經濟部後於 102 年 3 月 4 日邀集被上訴人、上訴人、內政部及中央選舉委員會等機關，召開「低放射性廢棄物最終處置設施場址公投評估研商會議」，仍無法達成共識，及至 105 年 5 月 5 日經濟部再次函請臺東縣、金門縣政府協助辦理地方性公投，仍遭其先後於 105 年 5 月 18 日、同年 7 月 29 日函復拒絕協助，而使最終處置計畫之選址工作延宕迄今，另參酌經濟部於原審準備程序陳述，堪認最終處置計畫執行之過程確可能遭遇諸多困難與變數，在此等事實背景下，最終處置計畫依計畫時程切實推動，實屬刻不容緩，已不容上訴人再以「浮動時程」之規劃推卸其依物管法第 29 條第 1 項所負依計畫時程切實推動之責任，而應依同法施行細則第 36 條第 2 項規定，隨時敘明理由及改正措施報經被上訴人核定並據以執行，如此被上訴人方能依物管法第 49 條第 1 項盡督促上訴人規劃最終處置設施籌建之責，並掌握相關法令有無不合時宜或缺漏之處，而為配合研擬相關法令修正案，以使嗣後據以裁罰時得以權責相符，至系爭選址工作因遭地方政府拒絕協助辦理公投而陷入僵局，場址條例規定是否足資因應此等情況，及有無修法之必要性，應由立法機關本於權責隨時檢討因應，附此敘明。
- 3.再參監察院以 85 年 9 月 23 日（85）院台經字第 5570 號函對行政院提出之糾正案文，與上訴人於 101 年修訂二版最終處置計

畫所載相符，無論從立法目的、歷史解釋或體系解釋之法律解釋方法，均應認最終處置場址之計畫時程應為具體時程，並無容許改採「浮動時程」或「相對時程」之可能。監察院亦一再以 98 年 3 月 11 日（98）院台財字第 0982200129 號函對行政院及 101 年 9 月 20 日以院台財字第 1012230920 號函對行政院、經濟部及上訴人、被上訴人提糾正案文，就上訴人放射性廢棄物最終處置計畫執行時程不斷延宕提出糾正，益徵系爭計畫書應採具體時程無疑。

- (三)被上訴人責令上訴人以具體時程方式規劃系爭計畫書，尚非客觀不能或欠缺期待可能性：配合場址條例之施行，上訴人於 96 年間曾提報修訂版最終處置計畫，經被上訴人於 96 年 4 月完成審查並予核備。基於最終處置計畫修訂版訂於 100 年底完成選址之目標未能達成，上訴人於 99 年 9 月 30 日提出最終處置計畫書（修訂二版），被上訴人於 100 年 10 月 20 日出具審查意見，上訴人依旨完成修正，經被上訴人於 101 年 5 月 4 日同意核備，修正選址作業時程預訂於 105 年 3 月完成。易言之，縱公投作業之主辦機關為經濟部，且整體作業程序具相當不確定性，然相關時程規劃非不能洽商相關機關及依以往辦理公民投票之情形，預估所需之時間，並無不能實現之理，自非無期待可能性，況上訴人並非無修正計畫時程之前例可循。
- (四)原處分尚無違行政程序法第 102 條之規定：原處分係予以駁回之否准處分，並無行政程序法第 102 條給予相對人陳述意見機會規定之適用。況上訴人所主張選址公投之不確定性，導致最終處置計畫書需改依浮動或相對時程規劃之爭點，早於上訴人 99 年修訂二版最終處置計畫時即曾向被上訴人提出，經被上訴人以 100 年 10 月 17 日、100 年 11 月 8 日審查意見暨答覆說明表多次回覆上訴人，稱浮動時程規劃將不符合物管法第 29 條第 1 項有關最終處置計畫應依計畫時程確實推動之規定，若因選務推動之需，得參酌公民投票法，規劃一合理時程等情，已如前述。上訴人 101 年修訂二版最終處置計畫經被上訴人於 101 年 5 月 4 日同意核備後，再陸續多次提出修正版，均仍堅持改採浮動時程規劃，遭被上訴人拒絕，有被

上訴人提出 102 年 4 月 18 日、105 年 6 月 28 日、同年 8 月 19 日、同年 10 月 5 日、106 年 3 月 2 日、同年 5 月 18 日、同年 6 月 5 日公函在卷可參，因原處分作成前，雙方已就前開爭點多次公文往返，上訴人已有充分陳述意見之機會，且均堅持採用浮動時程規劃，被上訴人答辯稱原處分所根據之事實，客觀上已明白足以確認，符合行政程序法第 103 條第 5 款得不給予上訴人陳述意見之機會，亦無違誤等語，駁回上訴人於原審之訴。

五、上訴意旨略謂：

- (一) 原判決認定「物管法制定之目的當係使主管機關即被告透過具體之計畫時程得以有效督促廢棄物產生者完成最終處置計畫」乙節，係以「立法院公報第 91 卷第 75 期院會紀錄第 4 至 7 頁」被上訴人主任委員歐陽敏盛及經濟部國營事業委員會執行長吳豐盛陳述意見為基礎，惟該資料非上訴人、被上訴人所提出，依本院 108 年度判字第 487 號、108 年度判字第 141 號判決意旨，原審未提示該資料予當事人陳述意見或進行辯論，未踐行闡明義務，顯見原判決有消極不適用行政訴訟法第 125 條第 2 項、第 3 項之違背法令。又原判決雖闡釋物管法第 29 條第 1 項規範意旨，惟未提場址條例第 20 條已明文規定選址作業應優先適用該條例接續辦理，並循此認定「從前述物管法之立法歷程觀之，立法者雖就最終處置設施場址選定之期程另以場址條例為規範，實無令該條例取代物管法」，有消極不適用中央法規標準法第 16 條、場址條例第 20 條之違背法令。
- (二) 原判決以「立法院公報第 91 卷第 75 期院會紀錄所附『物管法草案審查會通過與行政院提案條文對照表』」、「立法院第五屆第二會期科技及資訊委員會第八次全體委員會議紀錄」、「場址條例規定之辦理事項預估時程表」、乙證 34、乙證 1、乙證 4、乙證 5 作為證據方法，認定「物管法前述規定顯係要求最終處置計畫必須訂立具體明確之時程，並無容許改採『浮動時程』或『相對時程』之可能」、「物管法關於最終處置場址設施之選定時程係透過場址條例具體規範」、「從低放射性廢棄物最終處置相關之法令規範為體系解釋，亦不容

許最終處置計畫採浮動時程之規劃」、「相關時程規劃非不能洽商相關機關及依以往辦理公投之情形，並進而預估所需之時間，此對於原告而言並無不能實現之理，自非無期待可能性」之事實存在，亦未敘明其所憑之證據方法，認定「立法者雖就最終處置設施場址選定之期程另以場址條例為規範，實無令該條例取代物管法，或使包含原告在內之低放射性廢棄物產生者，脫免提報最終處置計畫核定義務之用意」之事實存在，攸關上訴人主張「被上訴人依物管法及場址條例，並無以固定時程方式規劃『辦理地方性公投』之計畫時程之權限」、「選址工作等時程，於場址條例之施行後，即明文排除物管法第 29 條第 1 項規定之適用，而應依場址條例之規定執行」、「責令上訴人負有認定或決定公投之固定時程等事務之義務，不具履行該義務之期待可能性，而有違『期待可能性原則』」有無理由之認定依據，然原審未將此證據上爭點曉諭兩造，復未逐一提示各項證據予兩造為適當辯論，即逕依自由心證認定，違反行政訴訟法第 131 條準用民事訴訟法第 268 條之 1 第 2 項及行政訴訟法第 176 條準用民事訴訟法第 296 條之 1 第 1 項之規定，並與行政訴訟法第 141 條第 1 項規定有違。

(三)上訴人擔任選址作業之權責，在於「協助」經濟部執行選址工作所需之幕僚工作（包含提供資料、工作場址調查、安全分析、公眾溝通及土地取得等）等。解釋上物管法第 29 條第 1 項規制內容，應不包含選址工作等事宜。原判決認定「物管法前述規定顯係要求最終處置計畫必須訂立具體明確之時程，並無容許改採『浮動時程』或『相對時程』之可能」，未記明其得心證之理由，並認定「至於關於選址工作之計畫時程則留待場址條例為具體規範，物管法與場址條例應可並行不悖」，將選址工作誤依物管法第 29 條第 1 項規定而責由上訴人負擔，進而要求上訴人必須決定「經濟部辦理公投選出候選場址」之具體日期，實有判決不備理由及不當適用物管法第 29 條第 1 項規定。

(四)物管法第 49 條第 1 項立法理由及立法院公報第 91 卷第 75 期院會紀錄第 4 至 7 頁，均未提及「辦理地方性公投之時程」有「

時限性」、「具體之計畫時程」等文字或意旨，場址條例亦未對「辦理地方性公投之時程」設有任何規範。原判決雖以「被告提案要旨及經濟部陳述意見等說明」遽認定物管法制定之目的「當係使主管機關即被告透過『具體之計畫時程』得以有效督促廢棄物產生者完成最終處置計畫」，惟未表示其所援引之具體內容與段落，復未敘明其認定「從低放射性廢棄物最終處置相關之法令規範為體系解釋，亦不容許最終處置計畫採浮動時程之規劃」依所憑之證據及所謂「體系解釋」意義為何，又立法者既未設有違反場址條例第 11 條（即未於公告期間屆滿後 30 日內辦理地方性公投者）之法律效果，則是否為法律漏洞？如否，應如何解釋後續辦理地方性公投之時程？原判決既認定臺東縣政府與金門縣政府先後二度明確表示拒絕協助辦理地方性公投。「場址條例固明定主辦機關為經濟部而非原告」、場址條例第 11 條「使原告無法完全掌控最終處置計畫之計畫時程」，縱然洽商相關機關，是否於事實上或法律上已無法期待上訴人遵守以具體時程方式規劃系爭計畫書義務之期待可能性？然原判決認定：立法者實無使上訴人「脫免提報最終處置計畫核定義務之用意」，101 年修訂二版最終處置計畫之「相關時程規劃非不能洽商相關機關及依以往辦理公投之情形，並進而預估所需之時間，此對於原告而言並無不能實現之理，自非無期待可能性」，其所憑證據為何？上訴人既非辦理「地方性公投」之主辦機關，卻仍課予其於最終處置計畫中提報「辦理地方性公投之時程」，是否合乎事理？原判決對此均未記明其得心證之理由，判決不備理由。再查臺東縣政府及金門縣政府拒絕辦理公投之事由，益徵選址延宕之原因，實係場址條例法規之不完備，被上訴人強迫上訴人以「固定時程」規劃辦理地方性公投，而未修訂窒礙難行之場址條例規定及增訂罰則監督地方政府切實辦理公投，係意圖掩蓋其未盡修法之職責。

- (五)被上訴人以 106 年 3 月 2 日會物字第 1060002973 號函強制上訴人依被上訴人之指示修訂處置計畫書，顯見其亦認為選址作業具高度不確定性。然按被上訴人要求自 106 年 3 月起 5 年內核定處置設施場址，扣除實施環境影響調查以及環境影響評

估所需時程及核定場址之 2.5 個月，應於 108 年 7 月前完成地方性公投。而臺東縣政府與金門縣政府既已明確表示拒絕協助辦理地方性公投，且辦理所需選舉人名冊，亦不可能交由經濟部來辦理公投作業，更遑論公投所需人力及經費問題，又臺東縣迄未制定公民投票自治條例，地方政府辦理公投之時日即遙不可及。縱然洽商相關機關，於事實上或法律上顯已無法期待上訴人遵守以具體時程方式規劃系爭計畫書義務之期待可能性。被上訴人後於 104 年 5 月 12 日核定之最終處置計畫書（修訂二版 Rev.4），亦暫以 17 個月規劃辦理公民投票之預估時程，並標註「未來再視主辦機關辦理公投實際期程配合調整」，顯見被上訴人亦認知無法以「固定時程」規劃。上訴人自應以「經濟部辦理公投選出候選場址之時間」為起始點規劃作業時程並執行，方具期待可能性。原判決漏未具體記明其得心證之理由，顯有判決不備理由。

六、本院判斷：

- (一)被上訴人為原子能法第 3 條所定原子能之主管機關，依該法職掌原子能科學與技術之研究發展、原子能開發資源之開發與利用、核子原料、燃料及反應器之管制、游離幅射之防護等事項。依同法第 21 條第 7 款、第 22 條第 8 款及第 26 條第 8 款規定，凡涉及核子原料、核子燃料之使用、廢棄、轉讓，及放射物質及可發生游離幅射設備之轉讓、廢棄，均應申報被上訴人核准，被上訴人並應派員稽查或稽核之。而被上訴人就上開職掌之核能專業及安全事項，於行政院原子能委員會組織條例亦有相對應的組織法規定。
- (二)嗣為強化核子原料、核子燃料及放射性廢棄物之管理，並配合行政程序法之施行，提升原有放射性物料安全之管制法令為法律位階，91 年 12 月 25 日制定公布施行物管法，以增進核子燃料及放射性廢棄物處理、貯存、運送與最終處置等相關作業之安全。物管法第 2 條規定：「本法之主管機關，為行政院原子能委員會。」第 3 條規定：「本法所稱放射性物料，指核子原料、核子燃料及放射性廢棄物。」第 4 條規定：「本法用詞定義如下：……三、放射性廢棄物：指具有放射性或受放射性物質污染之廢棄物，包括備供最終處置之用過核

子燃料。……五、最終處置：指放射性廢棄物之永久隔離處置。……九、經營者：指經政府指定或核准經營核子原料、核子燃料生產或貯存設施及放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施者；或經政府許可持有或使用放射性物料者。」第 29 條規定：「(第 1 項)放射性廢棄物之處理、運送、貯存及最終處置，應由放射性廢棄物產生者自行或委託具有國內、外放射性廢棄物最終處置技術能力或設施之業者處置其廢棄物；產生者應負責減少放射性廢棄物之產生量及其體積。其最終處置計畫應依計畫時程，切實推動。(第 2 項)前項之業者接受委託處理、運送、貯存及最終處置之收費標準，應報請主管機關核定之。」第 37 條規定：「未依第 14 條第 3 項、第 23 條第 5 項規定期限完成除役者或未依第 29 條第 1 項計畫時程執行最終處置計畫者，處新臺幣 1 千萬元以上 5 千萬元以下罰鍰，並得按年處罰。」第 49 條規定：「(第 1 項)本法公布施行後，主管機關應督促廢棄物產生者規劃國內放射性廢棄物最終處置設施之籌建，並要求廢棄物產生者解決放射性廢棄物最終處置問題。(第 2 項)本法公布施行後，以教學、研究、醫療為目的之新建核子原料、核子燃料生產或貯存設施，得以前項規劃籌建之最終處置設施暫代第 9 條第 2 項之規定。(第 3 項)本法公布施行後，處理、運送、貯存因教學、研究、醫療、農業或核能發電以外工業而產生之放射性廢棄物之業者，得以第 1 項規劃籌建之最終處置設施暫代第 29 條第 1 項之規定。」同法施行細則第 36 條規定：「(第 1 項)本法第 49 條第 2 項及第 3 項規定以外之低放射性廢棄物產生者或負責執行低放射性廢棄物最終處置者，應於本法施行後 1 年內，提報低放射性廢棄物最終處置計畫，經主管機關核定後，切實依計畫時程執行；每年 2 月及 8 月底前，應向主管機關提報上半年之執行成果。(第 2 項)低放射性廢棄物最終處置計畫及計畫時程修正時，應敘明理由及改正措施，報經主管機關核定後執行。」

- (三)法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權下所發布者，是否超越法律授權，雖不應拘泥於法條所用之文字

，惟仍應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷。物管法對於放射性物料之管制，係以母法明文規定或授權訂定法規命令，賦予被上訴人對生產、貯存設施之興建、運轉，放射性廢棄物處理、貯存或最終處置設施之興建，各該設施之變更設計，及其永久停止運轉之除役計畫，以及合格運轉人員資格之訂定及審核等事項為事先之核准或核定，使被上訴人能就與核能安全有關事項為事前風險控管及事後監督。審視物管法涉及「計畫」者，除第 29 條第 1 項後段之最終處置計畫外，其他計畫之提出，均於母法規定應報請被上訴人核准後始得實施(例如物管法第 14 條、第 23 條規定)；另物管法涉及應由被上訴人核定或核准之事項，亦不包含第 29 條第 1 項後段之最終處置計畫(例如物管法第 34 條、第 37 條規定)。再者，未經依物管法提出計畫或未依同法報經被上訴人核定或核准即擅自從事者，物管法均有相對應之罰則規定，唯獨並未課予放射性廢棄物之產生者提送最終處置計畫予被上訴人核定之義務，故亦無督促其提送計畫之管制手段或裁罰規定。

- (四)106 年 1 月 26 日修正施行電業法第 5 條規定：「(第 1 項)輸配電業應為國營，以一家為限，其業務範圍涵蓋全國。(第 2 項)設置核能發電之發電業與容量在二萬瓩以上之水力發電業，以公營為限。但經電業管制機關核准者，不在此限。(第 3 項)前項所稱公營，指政府出資，或政府與人民合營，且政府資金超過百分之 50 者；由公營事業轉投資，其出資合計超過百分之 50 者，亦同。」依其立法理由可知，電力網具有公用性及自然獨占特性，且與公眾利益息息相關，是以明定輸配電業由國家獨家經營，必要時，方就其業務之全部或一部委託民間經營。而核能發電因運轉與維修具有高度專業性，且核能燃料購買涉及國際事務，非民營機構可予處理；另倘發生核能事故，亦非民營機構可負荷或負擔，故仍維持公營，並自核一廠核准興建以來，均由上訴人營運核能發電。上訴人之股份結構主要由中央占百分 94.04，地方占百分之 0.1，其他政府機關占百分之 2.79，其餘民股占百分之 3.07。依國營事業管理法第 3 條第 1 項第 3 款規定可知，上訴人乃由政府

與人民合資且政府資本超過百分之 50 之國營事業。是物管法在上訴人爲獨占核能發電之公用事業及被上訴人爲掌理原子能主管機關之結構下，以第一章「總則」、第二章「核子原料及核子燃料之管制」、第三章「放射性廢棄物之管制」、第四章「罰則」、第五章「附則」共 51 條條文之體系及內容，建構由被上訴人職掌核能安全之主軸，賦予其對放射性物料生產、貯存、放射性廢棄物處理、貯存或最終處置等設施之整個興建及除役過程之法律上監督權限。至於放射性廢棄物之最終處置，不是只需考量處理技術而已，更涉及實施主體、安全基準、財務、管理、資訊公開、民眾參與、最終處置場址選定，以及各種利益衝突之權衡調和。物管法立法當時並無以該法統合規範上開全部事項之意，詳如下述。鑑於放射性廢棄物最後仍需永久與人類社會隔離，妥適之最終處置實爲處理放射性廢棄物的終局目標，惟最終處置計畫之具體內容、時程，涉及高度複雜之運作專業及實務操作經驗，更涉及跨部會、中央與地方政府之協調合作，民眾參與更不可或缺，因此物管法並未就最終處置爲具體規範，而是於第 29 條第 1 項後段及第 49 條第 1 項爲最終處置之宣示性、指示性規定。可見物管法立法當時係認爲我國核能供電既是由上訴人依循公共目的從事之任務，有共同承擔最終處置義務，故有別於物管法其他計畫應送被上訴人核定始得實施之處理模式，而將其中核能發電產生之放射性廢棄物最終處置計畫交由唯一有操作經驗之上訴人訂定，且未規定其訂定之計畫應交由被上訴人核定後始得實施。故解釋被上訴人執行物管法第 49 條第 1 項之督促及要求義務，而於同法施行細則第 36 條訂定要求低放射性廢棄物產生者提報最終處置計畫送其核定之範圍，自不得逾越法律授予之權限。

- (五) 查物管法係於 91 年 12 月 25 日制定公布施行，立法過程中就最終處置場址問題討論甚深，法案提案機關即當時代表被上訴人出席委員會審查時之機關意見：「處理及貯存是目前的階段，如果講到最終處置的話，經濟部、台電公司目前正在積極推動、執行最終處置計畫，當前的重點工作就是要找到一個最終處置場的設置場址。……將來經濟部、台電公司在推

動最終處置計畫時，會依據選址條例的規定……此條例目前在行政院審查中，很快就會報到大院來。」「時程是很重要的問題，……所以行政院很快就會提出最終處置場選址條例，其立法目的就是要針對委員所關心的這個問題，有一個專門、特別的條例來加以具體規範。……畢竟放射性物料管理法是一個安全的管制法，是有關安全管理的法律，而不是用來推動建場的時程，這兩個法的用意是有區別的。」「……現在政府正積極推動放射性廢料最終處置計畫，所以上個星期行政院已經開始審查我們擬定的另一個法案，叫做『低放射性廢棄物最終處置設施場址選址條例』，這個條例裡就有非常具體的時程，包括法案施行幾個月之內，主管機關經濟部就要指定經營者，並且成立選址委員會，並在幾個月之內提出候選場址，這些都有非常明確的規定。所以既然場址選定條例的草案時程都有具體的規定……。」「……主辦機關經濟部就是要負責督導所屬，包括台電公司，推動低放射性廢料最終處置計畫，現在核能後端營運基金大約有 1 千多億，主管機關之一就是經濟部，……經濟部因為有這些經費，所以他可以責成台電公司提報計畫來推動最終處置的選址作業，將來場址選定條例也會明確規定，哪個機關有哪些權責，更重要的，還有非常具體的時程，所以委員現在最關心的時程問題，都會在這個選址條例裡規定。」嗣經委員會討論後，將物管法第 29 條第 1 項草案後段「於一定期限內」等字刪除，並將「應積極設法」修正為「應負責」外，餘照行政院提案通過，即委員會定案之文字為現行條文內容，而後於 91 年 12 月 10 日經二、三讀通過（見 91 年 11 月 11 日立法院公報第 91 卷第 76 期委員會紀錄、91 年 12 月 10 日第 95 卷第 75 期院會紀錄）。由上觀之，物管法立法當時乃基於最終處置計畫中之最終處置場址選定及其時程，將另立專法規範之認識下，訂定第 29 條第 1 項後段、第 49 條第 1 項及第 37 條等規定。

- (六) 行政院於物管法三讀通過後，隨即於 91 年 12 月函請立法院審議場址條例草案，經委員會完成審查，遞經於 94 年 1 月完成協商，排入院會審查，惟因故未完成立法。行政院乃再於 94 年 6 月經院會討論通過後，重新向立法院提案。行政院所提

場址條例草案第3條並無強制性公投，且主辦機關依第9條規定於陳列或揭示候選場址遴選報告屆滿後2個月即可核定候選場址，並予公告，最後依第14條規定，報請行政院核定最終處置場址。換言之，上開草案各階段選址作業時程均由行政機關主導，確如被上訴人於物管法立法過程時之評估，最終處置場址之選定，得按其函請立法院審議之場址條例草案所預期之計畫時程執行。然經立法院委員會審議結果，該草案未獲全部採納，嗣於95年3月29日委員會通過立法委員提案強化民眾參與機制之版本，即候選場址應經當地縣(市)公投同意及相關程序，並維持最後應由行政院核定最終處置場址之規定，繼於95年4月28日完成二、三讀程序，並經總統於95年5月24日公布施行。則依場址條例第1條規定：「為選定低放射性廢棄物最終處置設施（以下簡稱處置設施）場址，並符合安全及環境保護之要求，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。」第2條規定：「本條例之主管機關為行政院原子能委員會；主辦機關為經濟部。」第3條規定：「本條例用詞定義如下：一、放射性廢棄物：指具有放射性或受放射性物質污染之廢棄物，包括備供最終處置之用過核子燃料。二、低放射性廢棄物：指除備供最終處置之用過核子燃料或其經再處理所產生之萃取殘餘物以外之放射性廢棄物。三、最終處置：指放射性廢棄物之永久隔離處置。四、潛在場址：指依選址計畫經區域篩選及場址初步調查，所選出符合第4條規定之場址。五、建議候選場址：指由選址計畫選出之潛在場址或縣（市）自願提出申請經審查通過者，遴選二個以上並經主辦機關核定及公告之場址。六、候選場址：經當地縣（市）公民投票同意之建議候選場址。」第5條規定：「(第1項)主辦機關應自本條例施行之日起3個月內，設處置設施場址選擇小組（以下簡稱選址小組），依本條例規定執行處置設施之選址工作。(第2項)前項選址小組成員人數17人至21人，由相關機關代表、專家學者組成，其中專家學者人數不得少於5分之3；小組成員產生方式、任期及小組會議召開、決議方式等設置規定，由主辦機關擬訂，報請行政院核定。」第6條規定：「(第1項)主辦機

關應會商主管機關選定或指定全國主要低放射性廢棄物產出機構為處置設施選址之作業者（以下簡稱選址作業者）。（第 2 項）選址作業者應提供選址小組有關處置設施選址之資料，並執行場址調查、安全分析、公眾溝通及土地取得等工作，且應於主辦機關設置之網站，按季公開處置設施場址調查進度等相關資料。」第 7 條規定：「（第 1 項）選址小組應於組成之日起 6 個月內，擬訂處置設施選址計畫，提報主辦機關。（第 2 項）主辦機關應於收到前項選址計畫之日起 15 日內，將選址計畫刊登於政府公報並上網公告 30 日。機關、個人、法人或團體，得於公告期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向主辦機關提出意見。（第 3 項）第 1 項選址計畫，主辦機關應會商主管機關及相關機關，並參酌機關、個人、法人或團體所提意見後，於前項公告期間屆滿 2 個月內核定之。」第 8 條規定：「選址小組應於選址計畫經主辦機關核定之日起 6 個月內，提報主辦機關公告潛在場址。」第 9 條規定：「（第 1 項）選址小組應於潛在場址公告之日起 6 個月內，向主辦機關提出建議候選場址遴選報告，並建議 2 個以上建議候選場址。（第 2 項）主辦機關應於收到前項建議候選場址遴選報告之日起 15 日內，將該報告公開上網並陳列或揭示於建議候選場址所在地之適當地點 30 日。機關、個人、法人或團體，得於陳列或揭示期間內以書面載明姓名或名稱及地址，向主辦機關提出意見。（第 3 項）主辦機關應會商主管機關及相關機關，針對機關、個人、法人或團體所提意見，彙整意見來源及內容，並逐項答復意見採納情形。」第 11 條規定：「（第 1 項）本法第 9 條、第 10 條核定建議候選場址之公告，應於期間屆滿後 30 日內該場址所在地縣（市）辦理地方性公民投票，不受公民投票法第 2 條之限制。經公民投票同意者，得為候選場址。（第 2 項）前項之候選場址有 2 個以上者，由主辦機關決定之。（第 3 項）第 1 項地方性公民投票之公聽會及投票程序，準用公民投票法之規定辦理。（第 4 項）第 1 項之場址公民投票應同日辦理，辦理公民投票所需經費由主辦機關編列預算。（第 5 項）選定之建議候選場址所進行之地方性公民投票，其結果、罰則與行政爭訟事項依照公民投票法相關規定

辦理。」第 14 條規定：「選址作業者應於候選場址通過環境影響評估審查後 1 個月內，檢附環境影響評估相關資料，提報主辦機關核轉行政院核定為處置設施場址後，於處置設施場址所在地之縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告之。」

第 18 條規定：「選址作業者執行處置設施相關場址調查作業期間，主管機關應派員檢查，並要求選址作業者檢送有關資料，以利後續處置設施設置申請時之安全審查作業。」第 20 條規定：「本條例施行前，依放射性物料管理法等相關法規執行低放射性廢棄物最終處置計畫之選址工作，於本條例施行後，依本條例規定接續辦理。」

- (七) 據上可知場址條例規定之選址作業程序係由不同階段構成，以完成最終場址之選定：(1)經濟部設置選址小組，報請行政院核定(第 5 條)；(2)經濟部會商被上訴人指定或選定選址作業者(第 6 條)；(3)選址小組擬訂選址計畫(第 7 條)；(4)經濟部公告及核定選址計畫(第 5、6、7 條)；(5)經濟部公告潛在場址及自願提出申請(第 6、8、10 條)；(6)經濟部核定並公告建議候選場址(第 6、9 條)；(7)辦理地方性公投(第 11 條)；(8)實施環境影響評估(第 13 條)；(9)經濟部報請行政院核定最終處置場址(第 13 條)；(10)土地取得(第 15、16、17 條)；(11)至於場址條例公布施行前已依物管法等相關法令辦理低放射性廢棄物最終處置計畫之選址工作者，則適用場址條例接續辦理(第 20 條)。
- 場址條例第 20 條立法意旨：「依 91 年 12 月 25 日公布施行放射性物料管理法第 29 條及第 49 條之規定，核能發電經營者應規劃籌建國內處置設施，並依處置計畫時程切實推動，以解決低放射性廢棄物問題。台電公司依據該法，已於 92 年 12 月提報『低放射性廢棄物最終處置計畫』，經原能會於 93 年 1 月完成審查核定，其中有關處置設施之選址作業，係由經濟部邀集相關機關，並由學術或研究單位推派 2 分之 1 以上之代表組成選址小組，進行選址作業。有關低放射性廢棄物最終處置計畫除依放射性物料管理法之規定外，並應符合環境影響評估法等相關法規之規定。因此，基於法律不溯既往與信賴保護原則，本條例施行前相關單位依現行法規規定，執行低放射性廢棄物最終處置計畫所進行之選址作業，於本條例施行

後應依本條例規定接續辦理後續事宜，以加速國內低放射性廢棄物處置作業，爰為本條規定。」是以，場址條例訂定後，最終處置計畫中之選址工作，應依場址條例辦理。

(八)被上訴人雖亦為場址條例之主管機關，惟其僅有於經濟部辦理第 6 條指定或選定選址作業時，辦理第 7 條選址計畫、第 9 條潛在場址作業時，出具會商意見給經濟部參考之權責，以及在場址條例第 4 條、第 16 條及第 18 條規範之事務上擔負把關最終處置場址安全性、參與用地變更協調等職權。至於選址工作之核心事項，例如最終處置之選址計畫、潛在場址公告、建議候選場址之核定及公告、公投之辦理均屬經濟部權責；又公投後之候選場址如有 2 個以上，由何場址入選，亦係由經濟部決定。至於上訴人則僅為經濟部依場址條例第 6 條指定之選址作業時，其得辦理事項為提供選址小組有關最終處置設施選址資料，執行場址調查、安全分析、公眾溝通、土地取得，及應於主辦機關設置之網站，按季公開處置設施場址調查進度等相關資料，並提出環境影響評估說明書交經濟部送交環保主管機關辦理等事務性工作，其對最終處置場址之選定，無任何決定權限。再者，經濟部完成場址條例之選址程序後，有權核定最終處置場址者為行政院(場址條例第 14 條)，並非經濟部亦非被上訴人。則場址條例公布施行前，無論上訴人依何法令規劃最終處置計畫並提報被上訴人核定，於場址條例公布施行後，最終處置計畫中之場址選定，均應依場址條例辦理。尤其受物管法第 49 條第 1 項規定督促及要求之對象為「放射性廢棄物產生者」並非經濟部，亦非行政院，更不及於地方政府，故被上訴人於執行物管法第 49 條第 1 項及其施行細則第 36 條之督促上訴人按計畫時程切實推動之計畫核定时，因場址條例公布施行後，未賦予其審核最終處置場址之選定及其時程確定之權限，故其於審核上訴人提出之最終處置計畫時，自無就此部分之實質內容命上訴人修正始予核定之權。

(九)經查：

- 1.上訴人為放射性廢棄物產生者，前於 99 年 9 月 30 日向被上訴人提出 99 年修訂二版最終處置計畫，修訂內容略以：「本次時

程修訂之改正措施以相對時間敘述，如在地方公民投票順利通過情況下，自地方公民投票日起至行政院核定處置設施場址為止，尚需辦理環境影響評估，所需時程最短約需3年；處置設施建造施工階段時程仍暫估為5年」，經被上訴人以100年10月20日物三字第1000002587號函針對第9章時程規劃出具審查意見略以：「貴公司擬以浮動的公告核定候選場址作為計畫時程之規劃基準，將使處置計畫推動時程不明確，不符合物管法第29條第1項有關最終處置計畫應依計畫時程切實推動之規定。」經上訴人提出修正，被上訴人乃以101年5月4日會物字第1010007193號函同意核備該計畫（即101年修訂二版最終處置計畫），該計畫規劃修正選址作業時程預訂於105年3月完成。嗣經濟部於101年7月3日公告核定「臺東縣達仁鄉」與「金門縣烏坵鄉」為建議候選場址，並函請地方政府協助辦理公投，但臺東縣政府與金門縣政府於101年10月9日、101年9月26日分別回函表示：「委託辦理地方性公投之內容不明確，另考量辦理地方性公民投票選務作業事項繁瑣，仍須與選舉委員會協商取得共識，故本案尚難協助。」「近年選舉投票率大部分均未超過50%，檢討原因離島交通不便，外地工作者礙於舟車勞頓購票困難致影響投票意願，囑咐辦理之地方性公投，恐因交通及門檻因素而不利推動，為符合住民自決精神，建請修正場址設置條例選址公投以鄉為範疇及協助改善對外交通。」等語（原審卷第429至431頁），而遭拒絕協助辦理地方性公投。經濟部再於102年3月4日邀集被上訴人、上訴人、內政部及中央選舉委員會等機關，召開「低放射性廢棄物最終處置設施場址公投評估研商會議」，仍無法達成共識，僅作成經濟部將繼續督同上訴人進行與臺東縣及金門縣溝通工作之會議結論，及至105年5月5日經濟部再次函請臺東縣、金門縣政府協助辦理地方性公投，仍遭其先後於105年5月18日、同年7月29日函重申前旨建議修正場址條例或以公投法制未備且未經議會審議等理由，拒絕協助（原審卷第433至436頁）；上訴人乃以最終處置場址之選址作業因地方政府均拒絕辦理公投，原最終處置計畫規劃時程不符實際狀況，而選址主辦機關經濟部尚未

確定公投時程，計畫時程尚無法確定，以 106 年 9 月 6 日函提出系爭計畫書（即 105 年修訂 4 版），將「選址作業時程」與「核定候選場址後之作業時程」分開規劃，就「辦理地方性公投」後之事務，以「經濟部辦理公投選出候選場址之時間作為起始點」進行處置計畫時程規劃，惟被上訴人認上訴人未依其指示，將計畫修正為自 106 年 3 月起 3 年內完成場址選定及土地取得，及自 106 年 3 月起 8 年內完成集中貯存設施完工啟用，致使計畫時程為「浮動時程」，不符物管法第 29 條第 1 項及第 49 條規定意旨為由，以原處分（詳如下述）拒絕核定等情，為原判決確定之事實，核與原審卷證資料相符，自得為本院判決之基礎。

- 2.再據原審卷附上訴人提報之 101 年修訂二版最終處置計畫第 4 章記載內容，上訴人於場址條例公布施行前後之作法各為：
- ①場址條例施行前，上訴人依物管法執行之低放射性廢棄物最終處置計畫，遵照被上訴人公布「低放射性廢棄物最終處置及其設施安全管理規則」所定之場址要求及規定辦理場址評選作業，已完成可能替代場址篩選報告與初步規劃評選報告，經提報經濟部場址評選小組審查同意就報告所提之 4 處替代場址進行初步現場探勘調查評估，亦即已進行至選出潛在場址前之調查工作，相當於場址條例第 8 條公告潛在場址前之階段。②場址條例公布施行後，經濟部於 97 年 8 月公告 3 處潛在場址，98 年 3 月公開建議候選場址遴選報告，建議臺東縣達仁鄉南田村及澎湖縣望安鄉東吉嶼 2 處為建議候選場址。其間，澎湖縣政府將望安鄉東吉嶼劃為澎湖南海玄武岩自然保留區，致經濟部無法完成 2 處以上建議候選場址之核定。另因現行規定就公投之程序及結果，準用公民投票法之規定辦理，難以如期完成選址作業程序，被上訴人乃配合地方制度法之修正與直轄市改制、行政院組織改造，啟動場址條例修正工作，期使選址作業得以順利推展。而上訴人於計畫書內雖有預估選址作業時間，惟亦載明因場址條例未明文規定若公告建議候選場址遴選報告之建議候選場址因不能預期之變化，喪失原本合格條件，致未能選足 2 個以上建議候選場址時之作法，故此情形將由主辦機關經濟部召集選址小

組討論決定後續選址作業；及因場址條例未規定當公投結果未能產生候選場址之作法，及發生因不可抗力，或受場址所在地方政府拒絕配合辦理公投作業，致無法依既定時程辦理公投，或建議候選場址所在縣公投皆未達門檻等情形時，經主辦機關經濟部與場址小組評估仍有可努力空間與作為時，即依選址程序重新作業等語；及因場址條例未考量選址作業流程及時程規定，如因故中斷或公投失敗時之空間，一旦發生上述情況時，選址作業須重新啟動，或於其他建議候選場址辦理公投，從而原規劃時程必須順延等情(原審卷第 709-724 頁)。上述各情，均經被上訴人予以肯認並核定在案。由此足見，被上訴人亦知最終處置場址如難以確定，原規劃之最終處置計畫亦難進展。

- 3.承上之同計畫第 9 章，上訴人依然重申整體作業期程具有前述之不確定性，但仍規劃「候選場址選定」至行政院核定場址與「土地取得」之時程如該計畫第 9 章圖 9.1，即經濟部與行政院應於上訴人計畫之時程完成各項工作及場址之核定。包括：①經濟部核定選址計畫最長 12.5 個月：經濟部應於場址條例公布施行後 3 個月內成立選址小組，選址小組成立後 6 個月提送選址計畫送經濟部。經濟部收到選址計畫之日起 15 日內將選址計畫刊登於政府公報並上網公告 30 日，並於公告結束後 2 個月內完成選址計畫核定事宜(包含會商被上訴人及相關機關，並參酌機關、個人、法人或團體所提意見)。②經濟部公告潛在場址最長 7.5 個月：包括選址小組於選址計畫核定後 6 個月內，提報潛在場址供經濟部公告，公告時間 1.5 個月。③經濟部公告至核定建議候選場址最長 16 個月。④經濟部辦理公投選出至核定候選場址最長 19 個月。⑤實施環境調查與環境影響評估最長 30 個月。⑥核定場址及投資計畫最長 25.5 個月，包括辦理投資可行性作業(含初步安全評估)24 個月，於 1 個月內陳報行政院核定場址及投資計畫，行政院應於 15 日內完成最終處置場址之核定及辦理公告，全案預訂於 105 年 3 月完成(見原審卷第 281-289 頁，101 年修訂二版最終處置計畫 R4 第 9 章)。

()則按物管法第 29 條第 1 項後段所稱之最終處置計畫，應包含最

終處置場址之選定，換言之，最終處置場址之選定為最終處置計畫其中一項，場址之選定為推動最終處置能否成功之關鍵。由物管法立法過程及當時之時空背景，立法者有意將最終處置場址之選定另以場址條例加以規範，則於場址條例公布施行後，有關最終處置場址之選定，即應依場址條例辦理。而有關最終處置場址選定之前、中各階段程序之辦理及核定權限機關均為經濟部，終局核定機關則為行政院，上訴人僅為被指定作為從事事務性工作之選址作業，並無選址及場址之決定權限，故其所為最終處置計畫，其中涉及最終處置場址時程部分，充其量僅為建議性質，並無拘束經濟部及行政院之效力。同理，被上訴人於場址條例施行後，於最終處置場址選定程序中，僅有提供會商意見給經濟部參考及把關最終處置場址安全性、參與用地變更協調等職權，其於執行物管法第 49 條第 1 項及其施行細則第 36 條之督促上訴人按計畫時程切實推動之計畫核定时，其權限已隨場址條例之施行而有變化，已不及於最終處置場址之選定及其時程之確定。

- () 再者，物管法第 29 條第 1 項後段及第 49 條第 1 項揭示放射性廢棄物產生者應按計畫時程切實推動最終處置計畫，於當時時空背景及法制架構下，目的在於要求放射性廢棄物產生者設法提出具體作法及目標，否則，形式上縱有時程，實質上與無時程無異。上訴人提報之 101 年修訂二版最終處置計畫，雖明確定出最終處置計畫時程，並預定全案於 105 年 3 月完成。然而，居於關鍵地位之最終處置場址選定，於場址條例公布施行後，已非上訴人及被上訴人可得決定。換言之，上訴人擬定之計畫時程係繫於最終處置場址之確定，惟上訴人只是場址條例所稱之選址作業，僅有從事第 6 條事務性工作之權責，有關最終處置場址選定非其得獨自推動完成，故即便擬具固定時程，或再將已屆期之原計畫時程，以整套往後展延之方式提報予被上訴人，亦是徒具形式，亦非物管法所要求之切實推動。又不論物管法第 49 條第 1 項或場址條例，均未賦予被上訴人督促或要求經濟部、行政院及地方政府切實推動之權限，故其執行物管法施行細則第 36 條之核定監督

權限，亦已不及於最終處置場址之選定及其時程之確定。則上訴人以 101 年修訂二版最終處置計畫之規劃時程已不符實際狀況，且經濟部尚未確定公投時程，爰提出改正措施將選址作業時程與核定候選場址後之作業時程分開規劃，向被上訴人提出系爭計畫書(原審卷第 63-65 頁、第 113-124 頁)，惟經被上訴人以原處分否准，理由謂：「……說明、……二、貴公司 105 年 6 月 15 日所提低放射性廢棄物最終處置計畫修正案，計畫時程採浮動時程規劃。惟依物管法第 29 條第 1 項規定，最終處置計畫應依計畫時程，切實推動。貴公司自應明確旨述計畫時程，如期如實執行處置計畫之各項任務，儘早籌建最終處置設施，妥善解決放射性廢棄物最終處置問題，以符合物管法第 49 條意旨。貴公司採浮動時程規劃，明顯不符物管法第 29 條第 1 項及第 49 條規定之意旨。三、旨揭修正案之計畫時程，本會業依物管法第 29 條及第 49 條規定於 106 年 3 月 2 日覈實審定，要求貴公司應自 106 年 3 月起 5 年內完成核定處置設施場址；另應變方案之集中貯存設施計畫時程，自 106 年 3 月起至完工啓用爲 8 年，其中場址選定及土地取得作業，應自 106 年 3 月起 3 年內完成。四、惟貴公司經本會多次要求仍未依本會前揭審定結果辦理，旨揭計畫書(105 年修訂 4 版)仍續採浮動時程，本會礙難同意。請貴公司依前揭本會之審定結果，儘速訂定具體明確計畫時程後，並提報本會審查核定。……。」(原審卷第 47-48 頁)，則如前述，被上訴人顯係要求對最終處置場址不具任何決定權限之上訴人訂出其上級機關經濟部及行政院應作爲及作出核定之期限，則上訴人縱然訂出，亦無拘束經濟部及行政院依其規劃辦理之效力。被上訴人猶拘泥於物管法第 29 條第 1 項及第 49 條規定之「時程」文字，而未見上訴人縱使依其指示修正爲明確之完成期限，仍非上訴人有權獨自完成，則依其指示修正之期限僅具形式意義，實質上仍爲另種浮動時程，不僅上訴人無從切實完成，被上訴人亦無從爲實質監督，故原處分否准之理由，核與場址條例不合。再者，被上訴人既確定最終處置場址之權限，則其要求上訴人依其決定之期限完成最終處置場址之選定，自與場址條例有違，而不適法。原判決未辨明上情，認

為立法者無令場址條例取代物管法，縱因應由經濟部辦理之公投作業時程相當不確定，然上訴人非不得洽商相關機關及以往辦理公投之情形，預估所需時間，而有定出具體時程之可能性，而應就包含最終處置場址計畫在內之最終處置計畫提出具體明確時程供被上訴人核定之義務，被上訴人方能督促上訴人規劃最終處置設施之籌建，依計畫時程切實執行，依法裁罰，並掌握相關法令有無不合時宜或缺漏應予提案修正，至最終處置場址選址工作是否因公投陷入僵局，場址條例是否足資因應而有修法必要，屬立法者應本權責修正檢討，以使嗣後裁罰時得以權責相符，故被上訴人以原處分否准核定系爭計畫，並無違誤等由，認定原處分並無違誤，核有不適用場址條例及適用物管法不當之違法。上訴意旨指摘原判決違背法令，即屬有據。

- () 至另案被上訴人以上訴人未依計畫時程切實推動公投等任務為由，依物管法第 37 條規定裁處上訴人 1 千萬元，經上訴人循序提起行政訴訟，經原審 106 年度訴字第 1242 號判決將訴願決定及原處分均撤銷，被上訴人不服，提起上訴，雖經本院 109 年度判字第 642 號判決將原審上述原判決廢棄發回。惟查，本院 109 年度判字第 642 號判決並未論及場址條例相關規定，而係認為該案原審判決未依職權探究該案原處分記載之內容，而以：「依最終處置計畫第 9 章『時程規劃』之圖 9.1『低放射性廢棄物最終處置場開發計畫預定時程』，雖劃記系爭任務之預定完成期間，約為 105 年 3 月，然亦載有『註 2：遵照原能會審查意見縮減為 17 個月為規劃期程，未來再視主辦機關辦理公投實際期程配合調整。』『註 3：條例未規定公民投票完成至候選場址核定之期限，公投結果若有二個以上候選場址，經濟部核定時間暫以 2 個月估計。』及『註 4：行政院核定場址所需時間，條例亦未規定，暫以 0.5 個月估計』之註記，則原處分所指系爭任務之計畫時程『105 年 3 月』是否屬不可變動之期間？並非無疑。但查，上述圖 9.1 就『民眾溝通』之任務，係規劃自 96 年下半年至 110 年期間推動執行，亦即在推動執行系爭任務期間內，被上訴人（即本件上訴人，下同）係負有『民眾溝通』任務（場址條例第 6 條第 2 項亦明定選

址作業者應執行公眾溝通工作）；而最終處置計畫第 11 章『計畫管理（含圖 11.1 之選址作業督導會報架構、表 11.1 之場址設置相關工作各部門分工表、表 11.2 之溝通宣導工作各組織分工表）』，已明確規劃其組織架構與管理、人力規劃、計畫管制查核點、品質作業、經費需求及分工等；且最終處置計畫第 12 章『民眾溝通（含圖 12.1 之溝通工作流程）』第 7 節，亦明定『推動地方公投同意之溝通作業』；從而原處分以被上訴人『負責最終處置計畫人力明顯不足』及『解除台東區處溝通小組編制』而違反最終處置計畫第 11 章及第 12 章第 7 節規劃，導致影響系爭任務之計畫時程之切實推動執行等情，是否屬實？涉及被上訴人上述行為是否構成物管法第 29 條第 1 項後段規定之違章，以及上訴人（即本件被上訴人，下同）得否依同法第 37 條規定予以裁罰之判斷，自有調查事實及證據之必要，惟原審就此並未調查、審酌，亦未說明上訴人就此所為之主張及舉證有何不足採之理由，原判決自有不適用行政訴訟法第 125 條第 1 項、第 133 條規定及判決不備理由之違法」為其廢棄發回上述另案原判決之理由。經核係指摘上述另案原判決認定事實不備理由，並無拘束本案或與本案發生歧異之問題，附此敘明。

- () 綜上所述，被上訴人以上訴人採浮動時程規劃，申請修正計畫書，不合物管法第 29 條及第 49 條意旨，要求上訴人應自 106 年 3 月起 5 年內完成核定處置設施場址，另應變方案之集中貯存設施計畫時程，自 106 年 3 月起至完工啓用為 8 年，其中場址選定及土地取得作業，應自 106 年 3 月起 3 年內完成等由，否准本件上訴人之申請，既有違法，訴願決定未予糾正，亦有未合。原判決予以維持，即有如前所述違背法令情事，且與判決結論有影響，則其維持訴願決定及原處分，即有未洽，上訴意旨指摘於此，求予廢棄關此部分之原判決，為有理由，應予准許，爰將原判決關此部分廢棄，並撤銷訴願決定及原處分。原處分與訴願決定經撤銷後，因被上訴人就上訴人依物管法提報之最終處置計畫，除最終處置場址外，其餘屬其審核權限部分仍應由被上訴人裁量後決定，上訴人請求判命被上訴人應作成如聲明 2 所示之行政處分，並未達全

部有理由之程度，依行政訴訟法第 200 條第 4 款規定意旨，上訴人在請求命被上訴人遵照本院判決之法律見解作成決定之範圍內為有理由，上訴人請求廢棄此部分原判決，為有理由；至上訴人逾此範圍之請求，原判決駁回上訴人此部分之訴，核無違誤，上訴人求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 256 條第 1 項、第 259 條第 1 款、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 3 月 22 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 王 碧 芳

法官 鍾 啟 煌

法官 蔡 紹 良

法官 簡 慧 娟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 111 年 3 月 22 日

書記官 邱 鈺 萍

資料來源：司法院最高行政法院裁判書彙編（111 年 1 月至 12 月）第 236-263 頁