

高雄高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第二庭

114年度停字第21號

聲 請 人 江慧楓

高慧容

孫逸民

陳淑芬

孫正義

張麗貞

陳玟蓉

周志明

傅立德

蔡東益

葉明福

共 同

訴訟代理人 熊依翎 律師

簡凱倫 律師

相 對 人 高雄市政府

代 表 人 陳其邁

上列當事人間聲請停止執行事件，本院裁定如下：

主 文

一、聲請駁回。

二、聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理 由

一、按「（第1項）原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。（第2項）原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。（第3項）前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」「（第1項）原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。……（第3項）於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。」訴願法第93條、行政訴訟法第116條第1項、第3項分別定有明文。準此，原處分或決定原則上不因行政救濟程序而停止執行，例外於原處分之合法性顯有疑義，或其執行於客觀相當因果關係上可預期具有「將發生難於回復之損害」且有「急迫情事」之積極要件，並無「於公益有重大影響及原告之訴在法律上顯無理由」之消極要件，始得例外允許停止執行。此外，訴願人於訴願程序進行中得向受理訴願機關或原處分機關申請停止原處分之執行，經由對於原處分之執行有無違法或不當的行政自我審查機制尋求暫時性權利保護；較諸行政法院依行政訴訟法規定僅限於違法性而不及於妥當性之審查範圍，訴願程序之審查範圍更為廣泛；當事人若僅因原處分之執行發生爭議，不待訴願程序即逕聲請行政法院裁定停止原處分之執行，實將架空前述制度上審查範圍更為廣泛之行政自我審查機制，從而，自須在其情況急迫，

01 訴願機關即時救濟已無從期待而非即時由行政法院予以處理
02 將難以救濟之特殊情形，始得依訴願法第93條第3項或行政
03 訴訟法第116條第3項規定，逕向行政法院聲請停止執行；否
04 則，即難認具有逕由行政法院裁定停止執行之必要。而聲請
05 人倘逕向行政法院聲請裁定停止原處分之執行，則對於符合
06 前述聲請停止執行之法定要件事實應負有釋明之責，蓋停止
07 執行乃屬暫時權利保護而非本案救濟程序，法院就停止執行
08 要件事實之存否須於有限時間內依即時可得調查之證據而為
09 認定；倘其就前述任一法定要件釋明不足，即屬要件不備，
10 行政法院即應予裁定駁回。

11 二、聲請意旨：

12 （一）開發單位大陸建設股份有限公司（下稱開發單位）為住商
13 大樓新建工程之開發行為（下稱系爭開發行為）提送「○
14 ○市○○區○○段○○○樓新建工程環境影響說明書」
15 （下稱系爭環說書）予相對人進行環境影響評估（下稱環
16 評）審查。相對人召開專案小組會議及環評審查會議，包
17 括聲請人江慧楓等為數甚多之當地居民屢次於會議中提出
18 對系爭開發行為所帶來地質沉陷、土壤液化等深切疑慮。
19 然相對人於民國114年3月24日第83次環評審查會議，竟在
20 環評委員及當地居民均表達有甚多事項尚待調查釐清下，
21 逕行決議通過環評審查，並以114年4月14日高市府環綜字
22 第00000000000號公告環評審查結論（下稱原處分）。聲
23 請人江慧楓等人不服原處分，已於114年5月13日向訴願機
24 關環境部提起訴願（案號11400152051EH05）。原處分有
25 未參酌「113年度高雄國賓大飯店都市危險及老舊建築物
26 結構安全性能評估初步評估報告及差異分析報告書」（下
27 稱系爭危老結構評估報告書）之重要資訊、系爭環說書未
28 納入水災風險之評估以及對於系爭開發行為所在都市計畫
29 之公共設施涵容能力進行評估外，系爭開發行為於施工過
30 程所產生的水壓壓差是否會造成鄰近既有建築物沉陷而影
31 響結構安全，以及地下水位跟地下水壓的監測系統規劃等

問題均尚未釐清之情況下，相對人環評審查委員會率然通過第一階段環評，已有判斷基於不完整資訊之重大瑕疵，原處分之合法性顯有疑義，本應待行政救濟之結果確定後另為處置。相對人所屬工務局卻執意於114年6月30日核發拆除許可予開發單位。開發單位則於114年9月1日依環境影響評估法（下稱環評法）第7條第3項及環評法施行細則第18條辦理施工前之公開說明會，系爭開發行為已處於隨時可動工而有急迫之情事。聲請人為防免系爭開發行為進行拆除工程、深開挖工程及後續開發行為所產生之不利影響而受有難以回復之損害，且系爭開發行為僅屬私人工程，顯與維護重大公共利益無關，已於114年8月19日向訴願機關環境部申請停止執行，然截至目前為止，訴願機關仍未作成准駁處分，顯然無法在短時間內作成決定。參照最高行政法院95年度裁字第1690號裁定意旨，因系爭開發行為已處於隨時可動工之緊急狀態，然訴願機關至今仍未就聲請人申請之停止執行為准駁，聲請人為防免因原處分之執行而受有難以回復之損害，依行政訴訟法第116條第3項、第13條第1項規定向行政法院聲請停止執行。

（二）聲請人均居住在受開發行為影響5公里範圍內地區，屬開發行為之當地居民，自具當事人適格：

- 1、最高行政法院102年度判字第70號判決、100年度判字第1601號判決及100年度判字第2088號判決意旨已揭示，當地居民在該具體個案開發行為「可能引起之『環境（陽光、空氣、水、土壤等）影響範圍』內」主張環評審查結論對其生存、工作、財產等權利或利益造成不良影響或重大影響之虞，即屬行政訴訟法第4條規定之利害關係人，而環評法第7條、第8條、第16條之1、第16條第1項結合環評法施行細則第37條、第38條等規定，旨在保障開發行為當地居民生命、身體、財產權益及程序參與權不因開發行為而遭受不利益影響，自屬保護規範。蓋環境污染具有擴散性，當污染藉由空氣、水文、生態活動等媒介擴散出去，

01 難謂開發行為造成之空氣、水質污染不會對當地居民產生
02 生存權、健康權、工作權、財產權之影響。開發行為當地
03 居民之權利皆受到環評法之保護。

04 2、系爭開發行為位在○○市○○路及民生二路，鄰愛河河
05 畔，聲請人主要為京城凱悅社區及夢萊茵社區之住戶，其
06 中京城凱悅社區緊鄰系爭開發行為僅7.6公尺，夢萊茵社
07 區則緊鄰系爭開發行為僅10公尺，是聲請人均位於受開發
08 行為影響5公里範圍內地區；尤其系爭開發行為屬深開挖
09 工程，開挖深度達27.25m且位於高液化潛勢區，僅距離愛
10 河約30公尺，施工過程所產生水壓壓差是否會造成鄰近既
11 有建築物沉陷而影響結構安全，為歷次環評初審小組及環
12 評審查會議所關注焦點，業經諸多環評委員於113年9月5
13 日第80次環評審查會議提出，是系爭開發行為將對聲請人
14 之生命、身體及財產權益構成重大風險外，其均有受到系
15 爭開發行為所引起之空氣污染、水污染、土壤、噪音及振
16 動等污染之可能，顯見系爭開發行為將侵害其生命權、健
17 康權、財產權等權利，原處分不予進入第二階段環評程序
18 之審查結論，直接侵害其程序參與權，其自屬於法律上之
19 利害關係人，具有聲請本件停止執行之當事人適格。

20 (三)系爭開發行為屬深開挖工程，施工過程所產生水壓壓差是
21 否會造成鄰近既有建築物沉陷而影響結構安全，以及地下
22 水位跟地下水壓監測系統規劃等問題，業對聲請人之生
23 命、身體及財產權益構成難以回復損害之重大風險，而系
24 爭開發行為亦加劇當地之空氣污染而侵害當地居民含聲請
25 人之健康權而受有難以回復之損害，本件有保全之急迫性
26 外，相對人環評審查委員會第83次審查會議在開發單位，
27 尚未補充調查說明，且亦未經環評委員再就上開問題實質
28 審議下，竟於審查會議當日逕行通過，違反環評法合議制
29 及實質審議之精神，顯有判斷基於不完全資訊之瑕疵，且
30 與開發行為環境影響評估作業準則（下稱環評作業準則）
31 第31條規定有違，原處分之合法性顯有疑義：

- 01 1、依最高行政法院108年度裁字第450號裁定意旨，所謂「難
02 於回復之損害」固要考慮將來可否以金錢賠償，但不應只
03 以「能否用金錢賠償損失」當成唯一判準。如損失填補可
04 以金錢為之，但其金額過鉅時，或者計算有困難時，為避
05 免將來國家負擔過重的金錢支出或延伸出耗費社會資源的
06 不必要爭訟，仍應考慮此等後果是否有必要列為「難以回
07 復損害」之範圍（最高行政法院108年度裁字第737號、10
08 2年度裁字第340號、101年度裁字第2041號、101年度裁字
09 第1200號、101年度裁字第483號、100年度裁字第1058號
10 及95年度裁字第2380號裁定意旨參照）。
- 11 2、環評作業準則第31條規定：「開發單位對於開發行為因基
12 礎開挖與處理、抽沙、填土、高填方或地下深開挖包含隧
13 道、涵管以及營運期間可能造成之各種地面沈陷或地下水
14 位變化等現象，應予預測研判其可能影響，並納入環境保
15 護對策。」系爭開發行為開挖深度達27.25m且位於高液化
16 潛勢區，僅距離愛河約30公尺，施工過程所產生水壓壓差
17 是否會造成鄰近既有建築物沉陷而影響結構安全，為歷次
18 環評初審小組及環評審查會議中關注之焦點，而在113年9
19 月5日第80次環評審查會議仍有多位委員所提出之問題及
20 要求開發單位所補充之資料，均屬於環評法第6條第2項第
21 7款「預測開發行為可能引起之環境影響」、第8款「環境
22 保護對策、替代方案」規定之環說書應記載事項。由環評
23 委員發言之核心要旨可知系爭開發行為位於地下水位高且
24 土層鬆散之沙質地層，並處於高液化潛勢區，深達27公尺
25 之開挖工程將致重大地質安全風險，尤以地層沉陷、液化
26 與鄰房龜裂為最嚴重之隱憂。深開挖距離鄰房過近（距離
27 聲請人所居住京城凱悅社區僅約10公尺），且僅距離愛河
28 約30公尺，加上地下水位高，極易導致土壤液化與基礎沉
29 陷。其中當基地抽水至負27公尺時，與愛河常態水位間將
30 形成顯著壓差，等同2個大氣壓之水壓落差，此壓差將直
31 接作用於鄰近建物之地下結構，極可能造成龜裂或沉陷。

然環說書完全未提出量化分析，亦未評估此壓差對鄰房結構之承受力影響。環評委員即以「過港隧道」工程之實際案例為戒，指出40年前同地區即曾因抽水降低地下水位導致滲流與壓力沉陷，造成周邊房屋龜裂、燈塔傾斜。

3、類似案例於臺灣已頻頻發生。例如○○縣○○路同一建地多次路面坍塌，其中地下室開挖抽水帶走土砂，導致基地外砂土隨水流失、造成地層下陷是初步判斷主因之一；再如000年0月發生於○○市○○區○○○路000巷基地塌陷案例，即為開挖連續壁導溝出現坍孔，導致巷弄土石流入工地拉扯地底自來水管線，水流沖刷後致地基流失，據到場建築師指出「因為這裡是砂土層，連續壁施工挖下去時特別容易失敗」。綜合環評委員意見，及高雄「過港隧道」、○○市○○區建案基地塌陷、新竹縣竹北市建案基地塌陷等案例，在在證明本案深開挖顯已構成危及聲請人及鄰近居民生命、身體及財產權益之重大風險，系爭開發行為之實施，無疑將對聲請人造成難以回復之損害。

4、開發單位就環評委員提出之問題或要求補充資料雖以「第80次大會會議審查意見辦理情形回覆表」為補充說明，其中就表8.3-6地下室開挖安全監測系統規劃之監測項目【地下水壓】修正為「每開挖階段及抽水作業期間每天定時觀察，平時每周2次（人工複測）」，儀器數量從6處至9處，而監測項目【地下水位】修正為「每開挖階段及抽水作業期間每天定時觀察，平時每周2次（人工複測）」，儀器數量仍維持4處，顯與多位環評委員一再強調要增加地下水位跟地下水壓的監測之頻率、數量及位置，以即時因應地下水位快速上漲或下降所造成壓差，對於基地及鄰近建築物之結構安全可能造成危害採取應變措施等意旨不符外，相對人環評審查委員會於114年3月24日第83次環評審查會議仍以決議方式要求開發單位針對無法於現場說明、回覆部分進行補充及說明：「1. 請補充說明開挖期間環境監測。2. 請說明施工期間地質風險管理及因

應對策。」當日即草率作成本案「無須進入第二階段環境影響評估」之審查結論，環評審查委員會所要求補正資料並未再次召開會議進行審查，嚴重規避環評審查委員會合議制及實質審議之設置精神，其所作成之結論亦係基於不完整、不正確之資訊所為，顯具重大明顯之瑕疵，原處分之合法性顯有疑義。

- 5、系爭環說書記載「本案因開挖深度為27.25m，已大於規範要求之20m，且本基地於底表下23.7m至地表下37.3m皆為黏土層，亦不符合液化之條件。故基礎下方之土壤，應無液化危害之虞。而本案縱使已挖除液化土壤，仍採用了基樁、連續壁等工法，以期能完全防止土壤液化對結構物之影響」、「本基地抽水主要為符合兩項需求，一為維持開挖面內施工性之祛水，另一項則為開挖期間因應地層與地下水分佈之抗上舉破壞所需解壓措施。目前規劃基地以低透水性之地下連續壁為擋土措施，其深度貫入地表下49m，達低透水性凝聚性土層，故實務上開挖區內祛水作業對於區外地下水位影響有限」、「綜整模擬降水後引致地表沉陷及開挖工程估算沉陷量，基地之監測配置數量及頻率皆將進行調整，地下水壓及地下水位人工複測之頻率由平時每周一次增加為平時每周兩次，每開挖階段及抽水作業期間則每天定時觀測，用以量測地下水壓之電子式水壓計埋設數量由6處增加為9處（詳表8.3-6），相關數據並經專業人員判識，以達即時掌握狀況採行必要緊急應變措施，確保新建工程、鄰房及周邊環境安全」，顯與多位環評委員一再強調要增加地下水位跟地下水壓的監測之頻率、數量及位置，以即時因應地下水位快速上漲或下降所造成壓差，對於基地及鄰近建築物之結構安全可能造成之危害採取應變措施等意旨不符，相對人環評審查委員會竟仍作成「無須進入第二階段環境影響評估」之審查結論，其判斷顯基於不完整、不正確之資訊所為，原處分之合法性顯有疑義。相對人所屬工務局已於114年6月30日核發拆

01 除許可予開發單位，系爭開發行為已處於隨時可動工而有
02 急迫之情事，本件顯有保全之急迫性。

03 6、系爭開發行為坐落及鄰近區域之環境現況，空氣品質惡劣
04 且被列為三級防制區，已嚴重不符合空氣品質標準，國家
05 科學及技術委員會（下稱國科會）於102年5月20日發布之
06 「都市空氣污染暴險人口分佈」已指出：「目前重要的粒
07 狀空氣污染物為粒徑小於2.5微米（ μm ，即10⁻⁶m）的大氣
08 懸浮微粒，簡稱作PM2.5（PM, Particulate Matter），
09 可能影響人體之心肺功能，世界衛生組織建議PM2.5之24
10 小時平均值應不超過25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ （微克/立方公尺），年平
11 均值應不超過10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 。」且屏東縣政府環保局亦發布：
12 「PM2.5易附著戴奧辛、多環芳香烴及重金屬等有害物
13 質，長期吸入可能會引起過敏、氣喘、肺氣腫、肺癌、心
14 血管疾病、肝癌、血液疾病等。無論長期或短期暴露在高
15 濃度PM2.5環境之下，皆會提高呼吸道疾病及死亡的風
16 險，尤其是對於敏感性族群的影響更為顯著。」然依系爭
17 環說書表7.1.1-4施工期間敏感受體點增量模擬結果，在
18 施工期間所生PM10或PM2.5之空氣污染均加劇，且遠高於
19 世界衛生組織所建議年平均值應不超過10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 之標準，
20 尤其是基地東側民宅之PM10日平均值從72 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 嚴重惡化
21 為109.817 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，而PM2.5年平均值更是從18.7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 嚴
22 重惡化為24.905 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ，且系爭開發行為之施工期間長達
23 50個月，當地居民含聲請人江慧楓等人將因系爭開發行為
24 已處於隨時可動工之情況下，因系爭開發行為加劇當地空
25 氣污染，侵害其健康權而受有難以回復之損害，本件顯有
26 保全之急迫性。

27 （四）原處分有未參酌系爭危老結構評估報告書之重要資訊、系
28 爭環說書未納入水災風險之評估以及對於系爭開發行為所
29 在都市計畫之公共設施涵容能力進行評估外，系爭開發行
30 為於施工過程所產生的水壓壓差是否會造成鄰近既有建築
31 物沉陷而影響結構安全，以及地下水位跟地下水壓監測系

01 統規劃等問題均尚未釐清之情況下，相對人環評審查委員
02 會率然通過第一階段環評，有判斷基於不完整資訊之重大
03 瑕疵，原處分之合法性顯有疑義：

04 1、原處分有未參酌系爭危老結構評估報告書之重要資訊，已
05 構成判斷基於不完全資訊之重大瑕疵：

06 (1)依環評作業準則第25條規定，開發單位應對開發行為基地
07 及毗鄰之受影響地區之邊坡穩定、地基沈陷、地質災變等
08 事項，為預測及評估，且相關預測評估，需先建立於完整
09 之地盤類型評估之基礎。系爭環說書雖記載本案經由剪力
10 波速試驗，而依建築物耐震設計規範，將本案地盤歸類為
11 第二類地盤（普通地盤）。然依相對人委託臺灣省結構工
12 程技師公會（下稱結構技師公會）所作成系爭危老結構評
13 估報告書可知系爭開發行為所坐落之地盤類型，無論是依
14 高雄市建築師公會於109年9月所作成耐震能力初步評估報
15 告，或結構技師公會所作成113年系爭危老結構評估報告
16 書，均將系爭開發行為坐落地盤類型歸類為第三類地盤，
17 而屬於「危險地盤」類型，進而形成相同之開發行為位
18 址，適用地盤類型卻有重大差別之情況。

19 (2)姑不論系爭環說書或系爭危老結構評估報告書孰為正確，
20 就此攸關地基沈陷、地質災變之重要事項，環評審查委員
21 會本即應納入前揭高雄市建築師公會109年9月耐震能力初
22 步評估報告及結構技師公會113年系爭危老結構評估報告
23 書等2份報告而與環說書之立論為綜合專業判斷，然在第8
24 3次審查會議上儘管經揭露上述地盤類型之重大歧異，卻
25 仍在未納入上揭2份報告之基礎資料為綜合判斷下，逕作
26 成通過第一階段環評之決議，原處分顯有判斷基於不完全
27 資訊之瑕疵，其合法性顯有疑義。

28 2、原處分就水災風險之評估，顯有判斷基於不完全資訊之瑕
29 疵，亦與環評作業準則第34條有違：

30 (1)依環評作業準則第34條規定，系爭開發行為位址位於淹水
31 潛勢區，且依○○市○○區淹水災害潛勢圖，以重現期距

100年之24小時模擬累積降雨量350mm、500mm及650mm，顯示於累積降雨量350mm時，系爭開發行為位址鄰近周圍地區已陷入淹水狀態，且隨累積降雨量攀升而愈加嚴峻，然環說書僅記載設置雨水回收池、雨水貯集設施及植栽綠化以資因應，但此滯洪措施是否足因應上揭強降雨態勢，均未見有任何評估，已有判斷基於不完全資訊之瑕疵。

(2)系爭環說書僅以重現期距100年之24小時模擬累積降雨量為模擬評估，但於氣候變遷時代，依行政院頒訂國家氣候變遷調適政策綱領，對於氣候變遷之調適因應，首要為對極端氣候型態之強降雨為評估，再於極端氣候型態之推估基礎上從事調適策略之擬定。是以，依行政法人國家災害防救科技中心推估，於未來增溫2°C之情境下，於2041年至2060年期間，關於發生極端降雨事件造成之淹水災害衝擊，系爭開發行為所位於前金區之淹水災害風險係屬最高之第五級，淹水危害之脆弱度則高達第四級，但環說書完全未有對於未來氣候變遷強降雨所引發淹水災害之風險評估，亦未將上揭國家災害防救科技中心之公開資訊納入評估，原處分有判斷基於不完全資訊之瑕疵；且開發單位亦未就極端氣候型態所導致淹水災害風險擬定環境保護對策，亦與環評作業準則第34條有違，原處分之合法性顯有疑義。

3、系爭環說書未對於系爭開發行為所在都市計畫之公共設施涵容能力進行評估，原處分顯有判斷基於不完全資訊之重大瑕疵，且與環評作業準則第36條規定有違，原處分之合法性顯有疑義：

(1)系爭開發行為係位於高雄市都市計畫「變更原高雄市（前金、新興、苓雅地區）細部計畫（第四次通盤檢討）案」，且該細部計畫第四次通盤檢討已明揭：「現行之容積獎勵規定因基於本計畫區公共設施服務水準不足，現行容積容納人口總量已逾計畫人口，為鼓勵發展大眾運輸政策及推動容積移轉政策之考量，且高雄市政府已劃定容積

01 移轉接受地區範圍公告在案，加上本市大部分細部計畫區
02 均已廢止容積獎勵規定，有關現行容積獎勵規定（包含
03 『建築技術規則』建築設計施工篇第十五章實施都市計畫
04 地區建築基地綜合設計、『高雄市鼓勵建築物增設停車空
05 間自治條例』及原都市計畫說明書內之容積獎勵規定）經
06 檢討後，應不再適用。」

07 (2)系爭開發行為所位於都市計畫業因現行容積容納人口總量
08 逾越計畫人口而導致該計畫區「公共設施服務水準不足」
09 之問題，從而系爭開發行為之容積率高達1,142.4%，則
10 在計畫區之公共設施服務水準已顯然不足之情況下，帶來
11 之衝擊為何？對相關公共設施包括公共給水、電力、電
12 信、瓦斯與排水或污水下水道設施之負荷之影響為何？均
13 未見環說書有所評估，原處分顯有判斷基於不完全資訊之
14 瑕疵，且與環評作業準則第36條規定有違，原處分之合法
15 性顯有疑義。

16 (五)原處分之合法性顯有疑義，無立即執行之公益外，本件准
17 予停止執行，不僅對公益無重大影響，反而保全當地居民
18 之生命權、健康權、財產權之私益及周遭環境之重大公
19 益：

20 1、依最高行政法院99年度裁字第2032號裁定意旨：「合法性
21 顯有疑義之行政處分，不具立即執行之公益，係法治國家
22 之依法行政原則之具體化，而為維護憲法原則之重大公益
23 所要求。」原處分有未參酌系爭危老結構評估報告書之重
24 要資訊、系爭環說書未納入水災風險之評估以及對於系爭
25 開發行為所在都市計畫之公共設施涵容能力進行評估外，
26 系爭開發行為於施工過程所產生的水壓壓差是否會造成鄰
27 近既有建築物沉陷而影響結構安全，以及地下水位跟地下
28 水壓的監測系統規劃等問題均尚未釐清之情況下，相對人
29 環評審查委員會率然通過第一階段環評，已有判斷基於不
30 完整資訊之重大瑕疵，已如前述，原處分屬合法性顯有疑
31 義之行政處分，顯不具立即執行之公益。

01 2、系爭開發行為僅屬私人工程，與公共利益無涉，原處分停
02 止執行對公益無重大影響，本件准予停止執行能防免系爭
03 開發行為可能引發地質不均勻之沉陷，進而導致周遭環境
04 及鄰近之建築物塌陷、龜裂甚至倒塌等重大公共安全災害
05 之重大公益，並保全包含聲請人江慧楓等人之當地居民之
06 身體、健康免受因系爭開發行為所生之重大不利影響而受
07 有難以回復之損害，以及維護其生命權、健康權、工作權
08 及財產權之私益，原處分停止執行有助於公益。

09 三、相對人陳述意旨：

10 （一）聲請人聲請停止執行之理由屬本案實體事項，原則上非屬
11 行政法院審查停止執行案件應審酌之法定要件，至少原處
12 分具風險評估（預測）特性，具有判斷餘地，在未經實質
13 審理之程序，尚難由停止執执行程序即時可調查事證認定其
14 適法性顯有疑義：

15 1、停止執行制度係屬暫時權利保護，並非本案救濟程序，衡
16 諸暫時權利保護制度之規範目的，係藉由迅速之形式審查
17 以決定是否給予人民暫時性之權利保護，並非實質審查原
18 處分實體內容所作成之終局性決定，故法院係依即時可調
19 查之事證認定事實並作成判斷（最高行政法院110年度抗
20 字第12號裁定參照），至原處分是否違法應予撤銷，乃其
21 本案訴訟是否有理之範疇，非審理停止執行之事件所得置
22 喙（最高行政法院100年度裁字第1058號裁定參照）。退
23 步言之，行政法院實務上固認審查停止執行聲請時仍可斟
24 酌本案勝敗可能性作為衡量因素之一，然相對人認仍應限
25 於原處分在即時可調查之事證已達「合法性顯有疑義」，
26 即法諺「刻在額頭上的明顯」足以動搖其正當性之程度，
27 始足當之（最高行政法院107年度裁字第1086號裁定參
28 照）。

29 2、環評審查委員會所為審查不受主管機關之指揮監督，具有
30 相當之獨立性，且就開發行為對環境有無「不良影響之
31 虞」或「重大影響之虞」及是否「造成不良影響」等不確

01 定法律概念的判斷，具風險評估（風險預測）特性，所為
02 審查結論具有專業判斷性質，行政法院對此專業判斷採取
03 較低審查密度，原則上應予尊重，而承認環評會之決定有
04 判斷餘地，僅於顯然違法情事時，始得予撤銷或變更（最
05 高行政法院110年度上字第307號判決參照）。相對人所屬
06 環評會做成通過環評審查之決議，其會議召開、決議之方
07 式，審查程序及組織並無違法之情事，聲請人在訴願程序
08 中亦不爭執。另環評會就開發行為對環境有無「不良影響
09 之虞」或「重大影響之虞」及是否「造成不良影響」等不
10 確定法律概念的判斷，具風險評估（風險預測）特性，所
11 為審查結論具有專業判斷性質，倘無基於錯誤之事實認定
12 或不完全之資訊、違反一般公認之價值判斷標準、出於與
13 事物無關之考量、違反法定之正當程序、作成判斷之組織
14 是否合法且有判斷之權限等瑕疵者，自應屬判斷餘地之範
15 疇，原處分是否適法，仍應由受理訴願機關或繫屬之行政
16 法院實質審查始得認定，非謂以現行即時可調查之事證即
17 驟認原處分已達「合法性顯有疑義」之程度。原處分是否
18 違法應予撤銷，乃其本案訴訟是否有理之範疇，非審理停
19 止執行之事件所得置喙。聲請人指摘原處分有基於不完整
20 資訊之主張為無理由。

21 （二）原處分為環評審查結論之性質僅屬開發行為許可程序之前
22 階段程序，二者間構成多階段程序（法務部99年6月25日
23 法律字第0000000000號函參照），並非直接發生開發行為
24 立即實施之效力，故執行環評審查結論本身不會直接對居
25 民權益造成立即危害：

- 26 1、行政訴訟法第116條第2項、第5項規定，聲請停止執行之
27 要件為：(1)原處分或決定之執行是否將發生難以回復之損
28 害；(2)是否有急迫情事；(3)是否於公益無重大影響或原告
29 之訴非顯無理由，如未符合上述要件，即應予駁回（最高
30 行政法院99年度裁字第2034號裁定、100年度裁字第1058
31 號裁定參照）。系爭開發行為採分段、分期施工之方式，

01 開發內容依序分別為「拆除工程、連續壁工程→樁基礎工
02 程→下部結構及上部結構→外牆帷幕／裝修工程→室內裝
03 修工程及景觀工程」，拆除工程預估約39個月【第一階
04 段：舊有地上結構拆除12個月；第二階段：連續壁及壁樁
05 工程14個月；第三階段（B1F～B3F）：地下室開挖、地下
06 室舊有結構拆除、地下室結構施作13個月】。目前相對人
07 所屬工務局僅核發拆除執照予開發單位，且須提送拆除施
08 工計劃經審議通過後始得動工。換言之，即便原處分存
09 在，尚非屬立即啟動施工之依據，將來開發單位申請建造
10 執照、雜項執照或其他許可時，仍須依建築法、都市計畫
11 （設計）及結構、工安等規範，接受各目的法規之主管機
12 關審查與監督，透過各專業法規多重規範與防護機制，以
13 避免危害之發生。是以，環評審查結論之執行至多為開發
14 行為許可程序之前階段程序，並不會造成立即且難以回復
15 之損害。

16 2、聲請人主張原處分之執行致開發單位施作連續壁、地下室
17 開挖工程，恐造成地質下陷致結構鄰損之危害。惟本案開
18 發期程於舊有地上結構拆除工期約12個月後始進入第二階
19 段即連續壁及壁樁工程。換言之，聲請人所謂造成地質塌
20 陷與鄰損緊急狀態之地層深開挖行為係在拆除工程進行12
21 個月後始實施，尚難認已符合「急迫情事」且「具相當因
22 果關係」之要件。

23 3、聲請人主張開發行為已處於隨時可動工之情況，將加據當
24 地空氣污染，侵害其健康權，造成難以回復之損害。惟環
25 評法制定之目的在於預防及減輕開發行為對環境造成不良
26 影響，藉以達成環境保護之目的。換言之，經濟社會發展
27 在客觀上並無法做到零風險，因此需要透過法律、政策和
28 技術手段，在環境保護和經濟發展之間取得平衡，而達到
29 整個社會可以接受的環境污染「可容忍風險」水平。相對
30 人轄區固位於空氣污染三級防制區，然營建工程○○市○
31 區屬於常見之開發行為，無論是拆除工程或興建工程，均

01 受建築法、建築技術規則、空氣污染防治法、噪音管制法
02 等法規拘束，非謂有此等行為即對民眾產生不可逆之危
03 害，此等受有風險控管及法令限制之「社會容許合理風
04 險」與立即急迫之危害終究有別。

05 4、以直觀的角度探究環評制度設計在於事前審查，要求開發
06 單位提出具體環境影響減輕對策，以保障居民生活品質與
07 環境安全，而各目的事業主管機關除應依環評審查結論內
08 容核發相關許可外，並應依環評法第18條規定與主管機關
09 實施開發行為追蹤與監督，促使開發單位切實執行環評審
10 查結論。換言之，環評審查結論之執行反而有利於環境保
11 護目的之實現，相對人既非所謂開發許可之主管機關，亦
12 非開發單位或實施開發程序者，從「暫時權利保護制度合
13 目的性」及「保全急迫性及必要性」觀之，聲請人聲請邏
14 輯與理由均有誤解，尚難據為停止執行原處分之理由。

15 (三) 聲請人聲請停止執行理由並未具備「執行處分將發生難以
16 回復之損害」及「有急迫必要」之要件，實體上原處分適
17 法性並非顯有疑義，故其聲請停止執行顯無理由。

18 四、本院之判斷：

19 (一) 查開發單位為辦理系爭開發案前依環評法第7條第1項規
20 定，向相對人提具系爭環說書進行環評審查；經相對人於
21 112年11月21日、113年1月24日及同年4月18日辦理3次專
22 案小組初審會議，相對人所屬環評審查委員會於113年9月
23 5日召開第80次會議進行審查，復於114年3月24日召開第
24 3次會議作成決議：「1、本案經綜合考量環境影響評估審
25 查委員、各方意見及開發單位之答覆，就本案生活環境、
26 自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程
27 度及範圍，經專業判斷，認定已無環境影響評估法第8條
28 及施行細則第19條第1項第2款所列各目情形之虞，環境影
29 響說明書已足以提供審查判斷所需資訊，無須進行第二階
30 段環境影響評估，評述理由如下：……。2、本案通過環
31 境影響評估審查，開發單位應依環境影響說明書所載之內

容及審查結論，切實執行。3、本環境影響說明書定稿經本府備查後始得動工，並應於開發行為施工前30日內，以書面告知目的事業主管機關及本府預定施工日期；採分段（分期）開發者，則提報各段（期）開發之第1次施工行為預定施工日期。4、本案自公告日起逾10年未施工者，審查結論失其效力；開發單位得於期限屆滿前，經目的事業主管機關核准後轉送本府展延審查結論效期1年，展延期間不得超過5年。……。」相對人乃據以依環評法第7條第2項規定作成原處分公告系爭環說書審查結論：「公告事項：一、公告系爭環說書審查結論：（一）本案經綜合考量環境影響評估審查委員、各方意見及開發單位之答覆，就本案生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，經專業判斷，認定已無環評法第8條及施行細則第19條第1項第2款所列各目情形之虞，環境影響說明書已足以提供審查判斷所需資訊，無須進行第二階段環境影響評估，詳述理由如下：……。（二）本案通過環境影響評估審查，開發單位應依環境影響說明書所載之內容及審查結論，切實執行。（三）本環境影響說明書定稿經本府備查後始得動工，並應於開發行為施工前30日內，以書面告知目的事業主管機關及本府預定施工日期；採分段（分期）開發者，則提報各段（期）開發之第1次施工行為預定施工日期。……。」聲請人不服原處分而於114年5月13日向訴願機關環境部提起訴願，並同年8月19日向訴願機關環境部具狀申請停止執行，復於同年8月29日具狀向本院聲請裁定停止原處分之執行等情，有相對人歷次專案小組初審會議紀錄（見本院卷第307頁至第409頁）、相對人所屬環評審查委員會第80次會議紀錄（見本院卷第410頁至第454頁）及第83次會議紀錄（見本院卷第137頁至第143頁）、原處分（見本院卷第62頁至第64頁）、行政訴願書（見本院卷第69頁）、行政訴願申請停止執行狀（見本院卷第71頁）及行政停止執行聲

請狀（見本院卷第11頁至第36頁）在卷可稽。而開發單位所提具之系爭開發案環說書初稿送請環評委員會審查，既歷經前揭各次專案小組初審會議及環評審查委員會第80次會議審查，並經開發單位依各會議決議所載事項為補充修正後，將系爭環說書提環評審查委員會第83次會議決議同意確認在案，相對人始據以作成原處分公告其審查結論，則由相對人作成原處分之程序於形式上以觀，審查結論認符合環評法第7條且不屬於同法第8條及施行細則第19條第1項第1款及第2款各目所定情形，因而無須進行第二階段環評，核非顯然違法。聲請人既自陳其已依法向訴願機關提訴願且亦向訴願機關具狀申請停止執行，依首揭說明，其不待訴願程序復向本院聲請裁定停止原處分之執行，實將可能架空制度上審查範圍更為廣泛之行政自我審查機制，自須在其情況急迫，訴願機關即時救濟已無從期待而非即時由本院予以處理將難以救濟之特殊情形，始得依訴願法第93條第3項或行政訴訟法第116條第3項規定逕向本院聲請停止執行。而經本院依職權向訴願機關查詢本件訴願及申請停止執行審議情形，訴願機關就該案仍在審議中並依法延長審議而均尚未作成准駁等情，有本院公務電話紀錄（見本院卷第203頁）在卷可稽；對照聲請人係於114年8月19日（同年月20日送達）始向訴願機關具狀申請停止執行，其於同年月29日即逕向本院聲請停止執行，其僅泛稱訴願機關顯然無法在短時間內就其停止執行之申請作成准駁決定而未能釋明究竟有何無從期待訴願機關給予即時救濟而非即時由本院予以處理將難以救濟之特別情形，已難遽認有逕由本院裁定停止執行而予暫時權利保護之必要性。

（二）聲請人向本院聲請本件停止執行，無非係以原處分有未參酌系爭危老結構評估報告書之重要資訊、系爭環說書未納入水災風險之評估、未對系爭開發行為所在都市計畫之公共設施涵容能力進行評估、尚未釐清系爭開發行為於施工

01 過程所產生水壓壓差是否會造成鄰近既有建築物沉陷而影
02 響結構安全以及地下水位跟地下水壓的監測系統規劃等問
03 題，相對人環評審查委員會第83次會議率然通過第一階段
04 環評有判斷基於不完整資訊之重大瑕疵，亦違背環評作業
05 準則第31條、第34條、第36條等規定，原處分之合法性顯
06 有疑義等節為其論據。惟由系爭環說書第六章「開發行為
07 可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況」之淹水潛勢記
08 載：「本計畫位於高雄市前金區，非位於重現期100年之
09 淹水潛勢區。另參考高雄市前金區地區災害防救計畫，
10 ……本計畫區為0.5~1m以下之區域。」（見本院卷第163
11 頁）系爭環說書第七章「預測開發行為可能引起之環境影
12 響」地形、地質與土壤之衝擊評估記載：「本案因開挖深
13 度為27.25m，已大於規範要求之20m，且本基地於底表下2
14 3.7m至地表下37.3m皆為黏土層，亦不符合液化之條件。
15 故基礎下方之土壤，應無液化危害之虞。而本案縱使已挖
16 除液化土壤，仍採用了基樁、連續壁等工法，以期能完全
17 防止土壤液化對結構物之影響。」（見本院卷第153頁）
18 等節；對照開發單位於系爭環說書就民眾意見答覆略以：
19 依據地質鑽探報告土壤液化層為地表下方20M深度，本計
20 畫開挖約27.25M，已將具液化風險土層挖除去除液化潛
21 能，本計畫連續壁深度約50M，已穿越具液化潛能之土
22 層，且本案具基樁，穿越具液化潛能之地層結構體不受液
23 化影響（見系爭環說書第6-66頁）；以及開發單位於114
24 年3月24日相對人環評審查委員會第83次會議亦列席就環
25 評審查委員提問加以答覆（見本院卷第141頁）等情以
26 觀，尚難由即時可得調查之既有證據即遽認原處分確有聲
27 請人所主張之顯然違法。至原處分是否屬基於不完整資訊
28 之判斷，有無違背環評作業準則第31條、第34條、第36條
29 等規定而有違法瑕疵，猶待進行中之訴願程序及將來可能
30 繫屬之本案訴訟經過實體上之證據調查程序由兩造為事實
31 上及法律上適當完全之辯論，始足認定，依聲請人目前之

01 釋明及本院依職權即時可得調查之證據，實難遽認原處分
02 有不待調查顯然即知之違法，依首揭說明，自難謂其與訴
03 願法第93條第3項或行政訴訟法第116條第3項所定得逕由
04 本院裁定准予停止執行之要件相符。

05 (三) 聲請人固主張：相對人所屬工務局已於114年6月30日核發
06 拆除許可予開發單位，開發單位於同年9月1日辦理施工前
07 之公開說明會，系爭開發行為已處於隨時可動工之緊急狀
08 態而有急迫之情事；系爭開發行為屬深開挖工程，施工過
09 程所產生的水壓壓差是否會造成鄰近既有建築物沉陷而影
10 響結構安全，以及地下水位跟地下水壓的監測系統規劃等
11 問題，業對其等之生命、身體及財產權益構成難以回復損
12 害之重大風險，而系爭開發行為亦加劇當地之空氣污染而
13 侵害當地居民之健康權而受有難以回復之損害，故有保全
14 之急迫性云云，並提出開發單位114年9月1日辦理施工前
15 公開說明會之公告（見本院卷第67頁）、類似案例新聞報
16 導（見本院卷第131頁至第135頁、第169頁至第171頁）及
17 國科會、屏東縣政府環保局發布之參考資料等為佐。然
18 查，系爭開發案係採分段（分期）開發，系爭環說書第五
19 章「開發行為之目的及其內容」已載明施工階段之工作內
20 容包含拆除工程、土建工程、裝修工程、設備工程、景觀
21 工程；施工程序為「拆除工程、連續壁工程→樁基礎工程
22 →下部結構及上部結構→外牆帷幕／裝修工程→室內裝修
23 工程及景觀工程」；施工期限為「拆除工程預估約39個月
24 （第一階段：舊有地上結構拆除12個月、第二階段：連續
25 壁及壁樁工程14個月、第三階段（B1F～B3F）：地下室開
26 挖、地下室舊有結構拆除、地下室結構施作13個月）、施
27 工期程預估約50個月、預計118年取得使照等情，此觀系
28 爭環說書第五章（見本院卷第157頁）即明，足見聲請人
29 所稱可能造成地質塌陷與鄰損緊急狀態之地層深開挖行為
30 應係在該拆除工程實際開工12個月以後始會實施；而開發
31 單位已於114年9月1日辦理施工前公開說明會等情，固有

01 開發單位114年9月1日辦理施工前公開說明會會議紀錄及
02 相關簡報資料（見本院卷第213頁至第274頁）在卷可稽，
03 然對照原處分公告之審查結論載明：「（三）本環境影響
04 說明書定稿經本府備查後始得動工，並應於開發行為施工
05 前30日內，以書面告知目的事業主管機關及本府預定施工
06 日期；採分段（分期）開發者，則提報各段（期）開發之
07 第1次施工行為預定施工日期。」（見本院卷第64頁）堪
08 認開發單位倘欲就系爭開發案實際開始施工，必須在環說
09 書定稿經相對人備查後，並應於開發行為施工前30日內以
10 書面告知目的事業主管機關及相對人預定施工日期，始能
11 開始動工。而經本院依職權向相對人查詢結果，開發單位
12 尚未依該審查結論（三）規定向相對人提報預定施工日期
13 等情，亦有本院公務電話紀錄（見本院卷第205頁）在卷
14 可憑，核無原處分之執行，對聲請人之生命、身體及財產
15 等權益將發生難於回復損害之急迫情形，更難認有何其情
16 況急迫，訴願機關即時救濟已無從期待而非即時由本院予
17 以處理將難以救濟之特殊情形。故聲請人主張原處分有逕
18 向本院聲請裁定停止執行之必要，自難採憑。至聲請人主
19 張系爭開發行為僅屬私人工程而與公共利益無涉，停止原
20 處分之執行對公益無重大影響乙節，則因行政訴訟法第11
21 6條第3項規定之條文結構，行政法院須先審查是否合致該
22 項本文所定停止執行要件以後，始須進一步衡酌是否於公
23 益有重大影響而不應准停止執行。本件聲請既難遽認已合
24 於行政訴訟法第116條第3項本文所定要件，則聲請人關於
25 停止原處分執行對公益有無重大影響之主張，即無續予論
26 斷之必要。

27 （四）綜上所述，依聲請人之主張，尚不足以釋明原處分公告之
28 環評審查結論有停止執行以避免發生難於回復損害之急迫
29 必要性，亦不足以釋明非即時由行政法院予以處理將難以
30 救濟之特殊情形，依首揭說明，其逕向本院聲請停止原處
31 分之執行，核與前揭裁定停止執行之法定要件不符，應予

駁回。至聲請人其餘主張，核屬將來可能繫屬之本案訴訟有無理由之範疇，尚非停止執行之聲請程序所得審究，爰不逐一論述，附此敘明。

五、結論：聲請為無理由。

中 華 民 國 114 年 9 月 23 日

審判長法官 孫 奇 芳

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，	1. 抗告人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

亦得為上訴
審訴訟代理
人

4. 抗告人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 9 月 24 日

03

書記官 林 幸 怡