

最 高 行 政 法 院 裁 定

114年度抗字第398號

抗 告 人 江慧楓

高慧容

孫逸民

陳淑芬

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 林石猛 律師

張宗琦 律師

王姿翔 律師

上列抗告人因與相對人高雄市政府間聲請停止執行事件，對於中華民國114年9月23日高雄高等行政法院114年度停字第21號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

一、抗告駁回。

二、抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、緣開發單位大陸建設股份有限公司為申請於○○市○○區○○段000地號土地興建住商大樓(下稱系爭開發行為或系爭開發案)，前依環境影響評估法(下稱環評法)第7條第1項規定，提送「○○市○○區○○段住商大樓新建工程環境影響說明書」(下稱系爭環說書)，由目的事業主管機關即相對人所屬工務局(下稱工務局)轉送環境影響評估(下稱環評)主管機關即相對人審查。案經相對人召開3次專案小組初審會議，並分別於民國113年9月5日召開第80次環境影響評估審查委員會(下稱環評會)會議、114年3月24日召開第83次環評會會議後，作成本案無須進入第二階段環評及通過環評審查等決議，由相對人以114年4月14日高市府環綜字第11433517300號公告系爭環說書審查結論(下稱原處分)。抗告人江慧楓等人(原聲請人孫正義未提起本件抗告)以其等均居住於受系爭開發行為影響5公里範圍內之地區居民，屬法律上利害關係人，而向原審聲請停止原處分之執行。經原審裁定駁回，遂提起本件抗告。

三、抗告意旨略以：

(一)本件訴願決定書附有訴願委員所提不同意見書，足見原處分顯有合法性疑義，包括：1.第83次環評會決議已要求開發單位進行補充說明之內容，且該內容係與系爭開發行為之環保對策有關之重要實質內容，但環評會並未就此補充說明進行審議，即作成通過系爭環說書之決議，顯然背離環評會審查之規範目的及實質審議精神，原處分有基於不完全資訊而為判斷之瑕疵。2.就系爭開發行為坐落地盤之類型，開發單位依其所委託之工程顧問公司測定結果而認定為「第二類地盤」；然相對人委託臺灣省結構工程技師公會所作成之「113年度高雄國賓大飯店都市危險及老舊建築物結構安全性能評估初步評估報告及差異分析報告」(下稱系爭危老結構評

估報告），則認定為「第三類地盤」，則兩者所採用之測定或試驗方法，是否均為科學上可接受之測定方法？如是，何以兩者認定結果不同？工務局建築管理處(下稱建管處)代表於第83次環評會所稱「關於耐震評估之報告書中，係採用保守估計而為第三類地盤」等語，在科學上是否足以採信？又如系爭環說書所述挖除地表下土層之作法，可排除土壤液化危險之疑慮，則何以第83次環評會仍要請開發單位補充說明施工期間地質風險管理及因應對策？地盤類型涉及系爭開發行為對各種地面沉陷可能造成之影響，第83次環評會未審酌系爭危老結構評估報告中之重要資訊而通過系爭環說書之審查，原處分顯有判斷基於不完全資訊之瑕疵。3.系爭開發行為完成後，預計將增加多少人口、可能對周遭環境的生活型態及公共設施的負荷產生何種影響，系爭環說書未見相關評估說明，原處分有基於不完整資訊而作成決定的瑕疵。

(二)相對人在開發單位尚未完成環評審查前，即以111年7月18日高市府工建字第11136301400號函（下稱111年7月18日函）核定開發單位所申請「擬定○○市○○區○○段000地號等1筆土地重建計畫案」，亦即核定系爭開發行為，違反環評法第14條第1項規定，原處分合法性已顯有疑義。

(三)系爭開發案係坐落於地質沉陷、土壤液化等深切疑慮之所在，在土壤液化區興建高樓層之住商大樓，自應更盡說理論證之義務。基於正當法律程序之要求，本案訴訟必然曠日廢時，而相對人又已於114年6月30日核發拆除執照，已屬於可短期內開工而對鄰近房屋、住戶人身財產安全，存在急迫之風險。原裁定以開發單位必須在環說書定稿經相對人備查後，於施工前30日內以書面告知相對人始得動工，而認並無情況急迫之情，然所謂「備查」只是開發單位陳報主管機關知悉，而非核准或同意之意，且相對人早在111年7月18日函即核准危老獎勵容積，而與是否為危樓之鑑定前後矛盾，經臺灣高雄地方檢察署偵查中，足見本件有予以暫時權利保護之必要。

01 (四)另開發單位因未經許可，逕行實施挖掘、釘樁、灌漿、設置
02 甲種圍籬並堆置土方等具體施工行為，違反環評法第17條規
03 定而遭相對人以114年9月25日高市府環綜字第11440271600
04 號函予以裁處，可見開發單位守法意識低落，嚴重漠視正當
05 程序，罔顧抗告人生命、身體、財產等權益，系爭環說書是
06 否全然屬實而無再釐清、查證之必要？本件應有裁定停止執
07 行之急迫必要性存在。

08 四、本院按：

09 (一)行政訴訟法第116條第1項至第3項規定：「（第1項）原處分
10 或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停
11 止。（第2項）行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決
12 定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依
13 職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告
14 之訴在法律上顯無理由者，不得為之。（第3項）於行政訴
15 訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，
16 且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲
17 請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。」
18 準此，原處分或決定原則上不因行政爭訟而停止執行，例外
19 允許停止執行，則以其執行具有將發生難於回復之損害且有
20 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
21 法律上顯無理由等消極要件，始得為之，聲請人並應就構成
22 上述停止執行之要件事實負其釋明之責。倘停止執行之聲
23 請，欠缺上揭任一法定要件，即屬要件不備，應予駁回。又
24 訴願法第93條第3項、第2項及行政訴訟法第116條第2項分別
25 將「行政處分之合法性顯有疑義」及「原告之訴在法律上顯
26 無理由」列為「得停止執行」及「不得停止執行」之態樣，
27 以符合停止執行制度，是行政法院審查停止執行之聲請時，
28 依即時可得調查之事證判斷，如聲請人之本案訴訟顯會勝訴
29 （即行政處分之合法性顯有疑義），即得裁定停止執行；惟
30 如聲請人之本案訴訟顯會敗訴（法律上顯無理由），則應駁
31 回其聲請；至如聲請人之本案訴訟並無顯會勝訴或敗訴之情

01 形，則應審究原處分之執行是否會發生難於回復之損害，且
02 有急迫情事，及停止執行對公益有無重大影響等要件，再加
03 以決定。又所謂「急迫情事」，係指原處分已開始執行或隨
04 時有開始執行之虞，必其執行將發生難於回復之損害且情況
05 緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟而言。

06 (二)本件並無抗告人所指原處分之合法性顯有疑義之情：

07 1.第83次環評會決議即系爭環說書審查結論略以：「(一)本案
08 經主席徵詢全體出席委員作成決議如下：1.本案經綜合考
09 量環境影響評估審查委員、各方意見及開發單位之答覆，
10 就本案生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生
11 態等可能影響之程度及範圍，經專業判斷，認定已無環境
12 影響評估法第8條及施行細則第19條第1項第2款所列各目
13 情形之虞，環境影響說明書已足以提供審查判斷所需資
14 訊，無須進行第二階段環境影響評估，詳述理由如下：
15 ……。2.本案通過環境影響評估審查，開發單位應依環境
16 影響說明書所載之內容及審查結論，切實執行。3.本環境
17 影響說明書定稿經本府備查後始得動工，並應於開發施工
18 前30日內，以書面告知目的事業主管機關及本府預定施工
19 日期；……。(二)委員及相關機關意見經開發單位於會中說
20 明，業經本會確認，請開發單位將委員及相關機關意見答
21 覆、補充說明資料及下列事項納入定稿：1.請補充說明開
22 挖施工期間環境監測。2.請說明施工期間地質風險管理及
23 因應對策。3.請說明營運期間交通尖峰時段疊加效應。4.
24 請適當減少汽車停車格位，以增加機車停車格位。5.請注
25 意電動充電樁預留管線之用電容量。」足見，上開決議除
26 已敘明系爭環說書業經該會通過審查，系爭開發行為無須
27 進入第二階段環評外，並明確表示開發單位於會中已經就
28 「委員及相關機關意見」予以說明並經該次環評會「確
29 認」，爰請開發單位將其對「委員及相關機關意見」所為
30 之答覆、補充說明資料併同該會所提示之事項納入「定
31 稿」；且觀諸該次會議紀錄所載討論過程，確有委員針對

01 施工期間之空污增量、地質之液化潛能趨勢與安全評估、
02 監測計畫中關於空氣自主檢查項目是否呼應智慧工地之相
03 關檢測、電動樁設置、施工或營運期間交通衝擊可能產生
04 之疊加效應等事項提出詢問或建議，而均經開發單位於會
05 中加以回應、說明。是從會議紀錄形式上觀之，並未見有
06 何開發單位就「委員及相關機關意見」所為之補充說明，
07 仍待另次環評會審議之意。是抗告人主張環評會嗣後未就
08 決議所要求之補充說明進行審議，即通過系爭環說書，可
09 認原處分基於不完全資訊而為判斷，顯有合法性疑義等
10 語，難認有據，其所舉本院109年度上字第1027號判決，
11 經核該案事實與本件不同，亦無從為其有利之認定。

12 2.又按內政部訂定發布之建築物耐震設計規範及解說2.5

13 「工址短週期與一秒週期水平譜加速度係數」內載明：用
14 於決定工址地盤放大係數之地盤分類，除臺北盆地區域
15 外，餘依工址地表面下30公尺內之土層平均剪力波速VS30
16 決定之。其中， $VS30 \geq 270\text{m/s}$ 者為第一類地盤（堅實地
17 盤）； $180\text{m/s} \leq VS30 < 270\text{m/s}$ 者，為第二類地盤（普通地
18 盤）； $VS30 < 180\text{m/s}$ 者，為第三類地盤（軟弱地盤）。經查，
19 依第83次環評會會議紀錄所載內容，可知系爭開發案之耐
20 震評估或土壤液化為環評會審議之重點，其中就抗告人所
21 指開發單位委託工程顧問公司測定為「第二類地盤」、系
22 爭危老結構評估報告認定為「第三類地盤」等節，均經委
23 員、開發單位、建管處代表分別提出詢問、說明或答覆，
24 並無抗告人所稱第83次環評會未審酌系爭危老結構評估報
25 告中重要資訊之情。至抗告人指稱兩者所採用之測定或試
26 驗方法是否均為科學上現行可接受之測定方法、兩者認定
27 結果為何不同、建管處代表所稱耐震評估報告係採用保守
28 估計而為第三類地盤之說詞在科學上是否足以採信、如挖
29 除地表下土層之作法是否確可排除土壤液化危險之疑慮等
30 節，核屬對於原處分合法性之爭執，未經實質審理尚難判

斷，無法在本件暫時權利保護之緊急程序中，僅憑抗告人所述情形，即認原處分之合法性顯有疑義。

3.再按開發單位應評估開發行為在施工與營運期間，對周遭環境之文化資產（含水下文化資產）、人口分布、當地居民生活型態、土地利用型式與限制、社會結構、相關公共設施包括公共給水、電力、電信、瓦斯與排水或污水下水道設施之負荷、產業經濟結構、教育結構等之影響，並對負面影響納入環境保護對策或另覓替代方案，開發行為環境影響評估作業準則（下稱環評作業準則）第36條第1項定有明文。本件抗告人固主張系爭環說書雖說明高雄市勞動力及非勞動力人口並無顯著增加，惟高雄市總人口數之增長與系爭開發行為對於周遭環境影響評估無涉，且以往作為飯店營運時的不固定人口數，與系爭開發行為完工後營運時增加之固定居住人口數，對環境造成之影響不同，系爭環說書卻未見對於完工營運後，預計增加多少人口、可能對周遭環境之生活型態及公共設施之負荷產生何種影響之相關評估說明，原處分顯有基於不完全資訊而為判斷之瑕疵等語。然查，稽諸第83次環評會會議紀錄所載，會中曾針對大樓出入口設置地點、系爭開發案完成後之交通衝擊（交通量及交通容量等評估分析）等事項予以討論、說明，系爭環說書審查結論亦載明：本案依環評作業準則，針對開發前後之物理及化學環境、生態環境、景觀遊憩、社會經濟、交通運輸、文化等環境因子評估，並依據結果研擬環境保護對策，如設置圍籬及防溢座、進行工地管理、保持工區整潔、規劃土方運送路線、進行環境監測等，評估無使當地環境顯著逾越品質標準或超過當地環境涵容能力之情況等語，足見第83次環評會已經就當地環境涵容能力之事項，針對開發單位所提出之系爭環說書加以審議。至於高雄市總人口數之增長與系爭開發行為對於周遭環境影響評估是否確實全然無涉、環評會是否尚有應予評估之事項而未評估致影響系爭環說書審查通過與否之判

01 斷，依現有證據資料，未經實質審理尚難判斷，無從據抗
02 告人前述主張，即認定原處分之合法性顯有疑義。

03 4.按目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評
04 估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，
05 無效，固為環評法第14條第1項所明文。然查，本件原處
06 分乃相對人就環評會審議通過開發單位所提系爭環說書而
07 公告其環評審查結論，並非相對人111年7月18日函，是抗
08 告人執該函文，主張相對人在開發單位尚未完成環評審查
09 前，即核定系爭開發行為，違反環評法第14條第1項規定
10 一節，乃係該函是否違法之問題，與原處分之合法性無
11 涉。抗告人據此指摘原處分合法性顯有疑義，自有誤會。

12 (三)本件並無停止原處分執行之急迫性：抗告人主張系爭開發案
13 係坐落於地質沉陷、土壤液化等深切疑慮之所在，相對人已
14 於114年6月30日核發拆除執照，已屬於可短期內開工而對鄰
15 近房屋、住戶人身財產安全，存在急迫之風險等語。然依系
16 爭環說書所載，系爭開發行為之工作內容包含拆除工程、土
17 建工程、裝修工程、設備工程、景觀工程，並依序施工。拆
18 除工程部分，其施工期程預估約39個月，其中第一階段之舊
19 有地上結構拆除時程為12個月、第二階段之連續壁及壁樁工
20 程為14個月、第三階段之地下室開挖、地下室舊有結構拆除
21 及地下室結構施作為13個月。又前述第83次環評會決議已載
22 明「本環境影響說明書定稿經本府備查後始得動工，並應於
23 開發施工前30日內，以書面告知目的事業主管機關及本府預
24 定施工日期」等語，而系爭環說書定稿經相對人於114年6月
25 10日同意備查後，工務局始於同年月30日核發拆除許可，嗣
26 開發單位於114年9月1日召開「施工前公開說明會」，工務
27 局則於114年10月20日召開拆除許可函工程之施工計畫書諮
28 詢會，然開發單位迄未向相對人提報預定施工日期。因此，
29 第一階段之舊有地上結構拆除工程不僅須耗費相當時日(預
30 計施工期間約12個月)，且目前亦尚未提報開工，而抗告人
31 所疑慮地質沉陷、土壤液化可能危及鄰近房屋、住戶人身財

01 產安全一節，應係於施作後續階段之連續壁工程、地下室開
02 挖及其結構拆除、施作等工程，始有可能發生，是尚難認本
03 件有何因原處分而發生難於回復損害之急迫情事。至開發單
04 位雖經相對人於114年8月4日現地查核時，發現現場有實施
05 挖掘、釘樁、灌漿、設置甲種圍籬並堆置土方等情，遭相對
06 人認定係屬於環評法所稱「動(施)工」之行為，而違反環評
07 法第17條規定，然開發單位違反行政法上義務之行為，並非
08 因原處分而生，自與應否停止原處分之執行無涉，抗告人據
09 此推論開發單位守法意識低落，本件應有裁定停止執行之急
10 迫必要性存在等語，亦非可採。

11 (四)另原裁定理由關於本件難認有何情況急迫而已無從期待訴願
12 機關即時救濟，非即時由原審予以處理將難以救濟之特殊情
13 形，故抗告人主張有逕向原審聲請裁定停止執行之必要，自
14 難採憑一節，按訴願法第93條第2項既已明文受理訴願機關
15 或原處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一
16 部停止執行，則由最貼近事實且具行政事務專業性之行政體
17 系（包括訴願機關）優先審查停止執行之必要性，方屬妥
18 適；惟如顯難認行政體系得以及時提供此種暫時之權利保
19 護，應許處分相對人或利害關係人逕向行政法院請求之。本
20 件姑不論於原審時，有無此等難以期待行政機關准許停止執
21 行之情事，然於原裁定作成後，抗告人在訴願程序所提停止
22 執行之申請，既經訴願決定附帶說明不合停止執行之要件，
23 則應認此際抗告人具有權利保護之必要，惟此已不影響前開
24 判斷，爰併予敘明。

25 (五)綜上所述，抗告人之聲請與行政訴訟法第116條第3項規定要
26 件不符，無從准許，原裁定駁回其聲請，並無不合，其抗告
27 為無理由，應予駁回。

28 五、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民
29 事訴訟法第95條第1項、第78條、第85條第1項前段，裁定如
30 主文。

31 中 華 民 國 114 年 11 月 6 日

01
02
03
04
05
06

最高行政法院第二庭
審判長法官 陳 國 成
法官 高 愈 杰
法官 林 秀 圓
法官 楊 坤 樵
法官 李 明 益

07
08
09

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 114 年 11 月 6 日
書記官 林 郁 芳