

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第589號

111年10月27日辯論終結

原告 先鋒材料科技股份有限公司等19人（名稱、代表人及地址詳如附表）

共同

訴訟代理人 詹順貴 律師

簡凱倫 律師

被告 行政院環境保護署

代表人 張子敬（署長）

訴訟代理人 涂邑靜

陳渤丰

陳修君 律師

參加人 臺北市政府捷運工程局

代表人 張澤雄（局長）

訴訟代理人 陳希佳 律師

張詩芸 律師

上列當事人間環境影響評估法事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」行政訴訟法第111條第1項定有明文。本件原告即如附表所示先鋒材料科技股份有限公司等19人於起訴時，訴之聲明為：「被告應作成命臺北市政府捷運工程局於6個月內提出『臺北捷運系統環狀線建設計畫』之環境影響調查報告書及因應

對策送審，及於被告完成審查並通過前，不得實施『臺北捷運系統環狀線建設計畫』於北環段原Y19站至Y19A站間開發行為之行政處分。」(本院卷一第49、50頁)；上開聲明嗣經多次變更或修正，於本院言詞辯論時變更為：「被告應作成命臺北市政府捷運工程局於未提出環境影響差異分析並經被告完成審查通過前，停止實施『臺北捷運系統環狀線建設計畫』於北環段原Y19站至Y19A站間開發行為之行政處分。」(本院卷四第79頁)，被告行政院環境保護署並同意上開訴之變更(本院卷四第79頁)，揆諸前揭規定，原告所為訴之變更，於法並無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)緣「民間參與台北捷運系統環狀線先期規劃」環境影響說明書(開發單位為改制前臺北縣政府)前經有條件通過環境影響評估(下稱環評)審查，並經被告於92年2月17日以環署綜字第0920011817號公告審查結論(下稱92年環說書)，依該開發行為計畫內容，Y7站至Y17站為高架路段，Y1站至Y7站以東、Y17站以北至Y29站為地下路段。嗣因「中正國際機場聯外捷運系統中正國際機場至三重站段建設計畫環境影響說明書」經有條件通過環評審查，其中中正機場線A3站與上開捷運環狀線計畫Y19站共站，並經協調A3站位於車站地面第三層、Y19站位於地面第五層，臺北縣政府乃變更開發行為內容，並作成「民間參與台北捷運系統環狀線先期規劃環境影響差異分析報告」(下稱94年環差報告或第1次環差報告)，報經被告環境影響評估審查委員會(下稱環評會)第132次會議審核通過後，由被告以94年7月15日環署綜字第0940055353號函通知開發單位即臺北縣政府。其中，上開環差報告關於「變更內容」部分載明：「本計畫…，計有三個區段擬予變更，分述如次。…。三、變更區段三：…。因應Y19站由地下車站轉為高架車站之縱坡線型，原計畫里程17K+628~20K+175由地下轉為高架，…。本區段原規劃為第二階段工

01 程，變更為高架後將提早至第一階段施工，…。」等語，亦
02 即將Y17站至Y19站間路段，由地下形式變更為高架形式。

03 (二)嗣開發行為名稱、開發單位經分別變更為「臺北捷運系統環
04 狀線建設計畫」(下稱系爭計畫或系爭開發行為)、「臺北市政府
05 捷運工程局」後，參加人臺北市政府捷運工程局分別提出
06 並經被告環評會審核通過第2次(101年7月)、第3次(106
07 年6月)、第4次(108年7月)及第5次(110年6月)環差報告，
08 其所提「臺北都會區大眾捷運系統環狀線北環段及南環段暨
09 周邊土地開發」綜合規劃報告書(下稱108年綜合規劃書)，
10 亦經行政院108年5月31日院臺交字第1080088530號函准予辦
11 理。原告認第1次環差報告所為之開發行為變更，涉及新增
12 之出土路段，其選址與規劃設計，將對原告權益影響重大，
13 乃分別於110年3月3日、3月16日、4月1日(公民告知人：均
14 如附表編號1至編號3之原告)、同年3月19日(公民告知人：
15 如附表編號4至編號19之原告)提出公民告知書、補充理由
16 書，請求被告依環境影響評估法(下稱環評法)第18條第1
17 項、第3項規定，命參加人於6個月內提出系爭計畫開發行為
18 之環境影響調查報告書及因應對策送被告審查，並於被告完
19 成審查通過前，命參加人不得實施系爭計畫中北環段原Y19
20 站至Y19A站之開發行為。經被告分別以110年4月29日環署督
21 字第1101033271號函、環署督字第1101033271A號函復略
22 以：本署將持續依環評法第18條規定進行監督作業，並要求
23 開發單位依環評書件所載內容及審查結論切實執行；如查有
24 與環評書件所載內容或審查結論不符之情事，將依法辦理等
25 語。原告認被告上開函復內容形同拒絕上開公民告知事項，
26 遂提起本件行政訴訟。

27 三、原告起訴及聲明：

28 (一)原告具備當事人適格：本件出土路段預計設置在五工路於五
29 權一路口至五權三路口間(下稱系爭出土段；參見外放「附
30 件3號」第5次環差報告第4-2頁至第4-3頁)，依開發行為環
31 境影響評估作業準則(下稱環評作業準則)第10條之附件五、

附表六，於系爭出土段範圍內之相關重大設施、計畫等，皆可能受到系爭開發行為之影響，而有將之納入並記載於環說書或評估書上之必要。原告雖非自然人，然公司作為法律上權利主體，亦應保障其權利主體之地位，原告均坐落於系爭開發行為影響範圍之內，自具備當事人適格。

(二)參加人違反之法令與違法之事實：

1.92年環說書原將出土段設置於Y17站至Y18站之間(即新北市○○區○○路○○○○00巷路口)，Y17站以北路線則規劃為地下化路段。然參加人於94年環差報告將原本Y17站至Y19站地下化的規劃調整為高架化，卻未對Y19站以北後續路線規劃進一步說明，亦即94年環差報告「變更內容」之「變更區段三」，僅記載參加人計畫調整Y18站至Y19站從地下段(里程17K+628~20K+175)改為高架段，並未包括將改於Y19站至Y19A站間五工路設置出土段，直至108年綜合規劃書始明確表示將出土段改設於五工路段，然對於出土段選址變動，卻未見參加人於歷次的環差報告中，就該變更內容提出申請並加以評估其對周遭環境之影響，既然94年環差報告之申請變更內容並不包括系爭出土段，亦未曾針對出土段的變更所產生之交通、振動等影響進行評估，自非該次環境影響差異分析(下稱環差分析)之範圍，被告亦無從加以審查核准，是參加人未依法就出土段位置之調整申請變更原申請內容，與環評法第16條、第17條規定有違。

2.無論是否應環評而未環評，或變更開發行為內容有無申請核准，審酌判斷之重點仍應回到開發行為相關書件之記載，尤其法律已明文規定之應記載事項。本件94年環差報告第1-1、1-2頁確實均未將出土段記載於申請變更之範圍，且參加人亦無法提出證據證明其有將變更後之出土路段納入申請變更之範圍，而從94年環差報告已就「變更區段三」之範圍以標示里程數之方式予以特定，亦難認有無

法精確標示而有難以特定之情況，故若當時參加人確已規劃將出土段改設於五工路段，自應將之列入變更內容。

3. 被告辯稱94年已辦理過路線規劃，108年綜合規劃書係工程細部設計等語，與工程實務不符，因工程細部計畫須提出路線工程圖，將路線里程數、高度、建築工法等明確標示註記，使得標廠商得以按圖施作，108年綜合規劃書內容根本無法作為招標機關指示得標廠商施工之依據，充其量僅係對於路線之設計構想，屬環評法第4條第1款所稱開發行為中之規劃，是出土段實際規劃係直至108年方始定案，參加人於94年既尚未提出，被告自不可能於94年辦理環差分析時即對此加以審查。

(三)被告疏於執行之法令與具體內容：

1. 對於參加人未依環評法第16條規定，於變更開發行為設計規劃時，向被告申請變更原申請內容並經核准，即公開招標，顯已違反環評法第17條規定，依同法第23條第1項、第2項規定，被告即應命參加人停止正在進行之開發行為，惟被告至今仍未有任何作為，有疏於執行職務之具體事實。

2. 被告援引多則司法實務見解，辯稱環評法第16條並未規定違反之法律效果等語：

- (1) 然依環評法第16條規定，非經主管機關核准，不得變更原申請內容，亦即開發單位擬變更設計，於未辦理環差分析並經審查通過前，依同法第17條規定，仍應維持原環評通過之開發行為內容施工，否則開發行為即有未依環說書所載內容與環評結論切實執行之情事，依同法第23條第1項第1款規定，主管機關自得對開發單位加以裁罰、命限期改善，並進一步命其停止擅自變更之開發行為。是從環評法第16條第1項、第17條及第23條第1項、第2項之體系解釋，可知對於開發單位任意變更已通過環評審查之開發行為內容卻未向主管機關申請核准者，

01 環評法確實有得對其進行裁罰並命其停止開發行為加以
02 規範（完全法條）。

03 (2)依參加人於92年所申請之開發行為，Y19站至Y19A站間
04 之路段規劃為地下段，而今108年綜合規劃書重新調整
05 環狀線第二階段工程規劃設計（包含將Y19站至Y19A站
06 間原地下化之設計改增設出土段），參加人僅得依此經
07 行政院核准之設計方案與預算進行施工，理論上已無依
08 原始核定方案進行施工之可能性，於此情形下，被告已
09 無裁量權，僅得命參加人盡速就變更設計部分以向被告
10 申請核准之方式達成限期改善之目的。又因系爭開發行
11 為現已實際進行中，有迫切停止之必要，故應由被告逕
12 命參加人停止實施開發行為。

13 (3)從環評法風險預防的立法意旨，環評法第22條既明定主
14 管機關對於開發行為違法未辦理環評者，應命其停止開
15 發行為，依舉重明輕原則，當開發單位擬變更原先已通
16 過環評的開發行為內容，如未經過主管機關核准，亦應
17 為相同之處理（亦即此時環評法第16條與第17條應合併
18 使用來產生法律效果），否則環評制度即會出現漏洞，
19 致所欲達成之風險預防立法目的蕩然無存。

20 3.參加人固以原告所提之公民告知書中未完整詳載本件應適
21 用之法條，而質疑原告未完整踐行公民告知程序。然查，
22 依被告所公告「環境影響評估法公民訴訟書面告知格式」
23 （下稱公民告知書格式），僅係就公民告知書之書寫方式
24 提供方向與建議，其重點毋寧在於可得特定開發單位違反
25 法令與事實及主管機關疏於執行職務情事即可，而非作為
26 構成要件，強制框限公民告知書之內容範圍。細繹公民告
27 知書格式，可發現格式就各說明事項所要求之說明程度有
28 所不同，對於開發單位違反法令與事實及主管機關疏於執
29 行職務項目，僅要求內容「儘可能」、「有助於」主管機
30 關理解。反之，對於「受害原因說明」及「公益團體之證
31 明」則分別要求「應說明其受害情形」及「應敘明其團體

成立之宗旨，並於附件中提供相關證明文件」，要求之證明程度顯然有別，足見其格式設計上確實對於受害人民舉證責任之要求有所調整。本件原告提出之公民告知書，業已指出參加人違反環評法之事實（即變更出土段位置一事，未向主管機關申請變更原核准內容），並告知被告疏於執行職務的情事，並無參加人所稱未完整告知之情。

(四)原告權利暨周遭環境因參加人變更開發行為內容而受影響：

1.有關交通影響部分：出土段改址於五工路後，將大幅度縮減五工路之路幅（含縮減人行道），該路段即完全無法使每日數十輛次以上之大型聯結車，以符合道路交通安全規則之方式行駛及左右轉，且除施工及列車振動影響外，出土段的設置亦將大幅度改變當地的交通模式，甚至影響到忠孝大樓廠房車輛的進出，若要求警衛協助指揮引導，將增加警衛所無力負荷之業務，且此舉不啻將參加人輕易變更開發行為內容所引發之交通危險轉嫁與民間廠商與警衛。

2.有關振動影響部分：

(1)關於原告先鋒材料科技股份有限公司、科邁斯科技股份有限公司主張系爭出土段通車後，列車運行產生之振動將影響工廠精密製程一事，參加人雖以系爭出土段將配置浮動式道床(FST)，本件開發行為實施之工程不會對於原告造成影響等語。然上開兩家公司之精密儀器與設備，其精度要求都已在1奈米以下，參加人稱減振效益可達無感地震或可適用精度在3微米之製版印刷或檢測儀器等語，根本不符需求，且要求廠商事後增加工廠對於精密儀器的減振設備，將本應由開發單位負擔的環境影響對策轉嫁於原告，亦顯然本末倒置。再者，系爭出土段完工後，大客車、貨櫃車依然會行經該路段，此時貨櫃車所產生的振動與捷運列車通過所產生之振動，兩者相加只會更加大振動，與開發單位假設完工後車潮會減少而提出環狀線大坪林站至十四張站出土段平時鮮少

貨櫃車經過之情形，顯有不同，其以此推估系爭出土段完工後的振動情形，即有不當。

(2)參加人固舉94年環差報告之等音線圖等資料，辯稱該次環差評估時已經把Y19站至Y19A站納入評估，才會在五工路進行振動測試等語。惟依環評作業準則附表七「開發行為環境品質現況調查表」，有關噪音與振動項目之調查地點，應以「開發行為影響範圍內（含開發行為鄰近一公里內之敏感受體、取棄土場周界及運輸道路等）。」而調查項目應包含敏感受體（學校、醫院、住宅區、精密工廠）。是94年環差報告之所以在五工路進行噪音振動測試，正因為變更範圍為Y18站至Y19站，參加人依規定須針對變更範圍周遭1公里內之敏感受體進行調查，若參加人當時確將系爭出土段納入變更範圍，則其應該再以出土段為中心針對1公里範圍內之周遭敏感受體進行測量，上開資料根本無從證明當時已經把系爭出土段納入評估。又環評作業準則附表十「環境影響預測及評估方式」，明文應以現場量測說明施工中及營運後之振動量，與國外之振動管制標準比較，並說明是否影響建物結構安全及人體生理心理健康，以民宅餐廳前作為其測試地點，而未針對新北產業園區內精密工廠進行監測，亦與上開規定之要求不合。

(3)由94年環差報告3.2噪音振動章節中變更區段之表格，可知「五工路旁住宅」係「變更區段三」範圍之檢測點，而「變更區段三」之範圍，依報告上之記載：「區段三Y18站、Y19站及其間之高架段，選取各區段旁豪美大樓、思源路Y18車站前住宅、頭前國中、思源路中山路口住商大樓及五工路旁住宅為代表受體，…。」，且其預測之振動係「高架化」之路線設計，並非以「高架—地下」間平面出土段之路線設計作為預設振動之基準，是此部分並無參考價值。

01 3.系爭出土段施工方式從潛盾工法變更為明挖覆蓋法，施工
02 方法大幅增加對於周遭環境之影響：按92年環說書所載，
03 地下化路段採取潛盾法，即係希望施工方式降低對於路線
04 交通衝擊影響，而今出土段位置變更後，採用明挖覆蓋
05 法，施工期間必須就明挖範圍築起施工圍籬，按一般經
06 驗，系爭出土段選址變更對五工路周遭環境及交通產生之
07 變化顯然已經超越92年環說書之評估，絕非被告與參加人
08 所稱變更內容對於周遭環境並無造成重大影響。

09 4.上開變更內容對於周遭環境可能造成之影響，參加人皆未
10 實際進行評估：參加人固以94年環差報告中，審查委員張
11 長義之審查意見內容，可看出當時已考量出土段調整後對
12 環境之影響等語。然觀諸該審查意見，可知審查委員已預
13 見該次變更設計，後續第二階段工程路線銜接可能發生問
14 題，要求當時的開發單位對此應為說明，開發單位雖稱可
15 參見94年環差報告第3.6節及第3.7節，因應對策可參見第
16 4章等語，然上開章節均未提到路線變更後可能影響將來
17 出土段選址變更的問題，及變更申請內容後對於周遭交
18 通、振動噪音以及施工方式變化所產生之影響。至參加人
19 所指等音線圖，已明確表示測試之路段限於Y18站至Y19站
20 間高架路段，遑論原告所爭執者，並不限於振動噪音之問
21 題，尚包含系爭出土段設置後對於五工路交通之影響、施
22 工方式變更對於周遭環境之影響性，94年環差報告就此部
23 分之評估均付之闕如。

24 (五)聲明：被告應作成命參加人於未提出環差分析並經被告完成
25 審查並通過前，停止實施系爭計畫於北環段原Y19站至Y19A
26 站間開發行為之行政處分。

27 四、被告答辯及聲明：

28 (一)原告於本件歷經多次變更訴之聲明後，其最終訴之聲明，與
29 公民告知書所載「請貴署依環境影響評估法第18條第1項及
30 第3項規定…」等內容，完全不同，是原告訴之聲明不在原
31 公民告知書之請求事項中，不符告知前置原則，本件起訴為

01 不合法，應予駁回。退步言之，縱認如附表編號1至編號3所
02 示原告等3人，曾於後續公民告知補充理由書中敘及第16條
03 規定，而與原告訴之聲明有關，亦僅限於環評法第16條部
04 分，至於其餘部分（即環評法第17條規定及第23條法律效果
05 部分）及其餘16名原告未為該等補充，不符告知前置原則，
06 故該等部分之起訴仍不合法。

07 (二)至如附表編號1至編號3所示原告等3人關於環評法第16條部
08 分之聲明，參照相關實務見解，認為環評法並未規定違反第
09 16條之法律效果，且環評法並未規定開發單位就申請變更負
10 有提出「重新進行環境影響評估」或進行「環境影響差異分
11 析報告之環評審查」之作為義務，而被告也無權命開發單位
12 就申請變更必須「重新進行環境影響評估」或進行「環境影
13 響差異分析報告之環評審查」，人民或公益團體對該等狀況
14 亦無由提起公民訴訟，故本件原告聲明「被告應作成命參加
15 人於未提出環境影響差異分析並經被告完成審查並通過
16 前…」部分，因不符公民訴訟之內在界限，顯無理由。

17 (三)再退步言，縱認原告之請求合法，依相關學說及實務見解，
18 環評法第23條各項間之適用乃法律明文賦予行政機關就個案
19 裁量之權力，此種按情節輕重採取循序漸進之處分，符合比
20 例原則，因顯無裁量權萎縮至零之情形，原告亦不能依此規
21 定，直接請求本院判令如其聲明後段「停止實施系爭計畫於
22 北環段原Y19站至Y19A站間開發行為之行政處分」之最重處
23 分，故該部分請求亦因不符公民訴訟之外在界限，而顯無理
24 由。

25 (四)於94年環差報告中，Y18站、Y19站已從地下段變更為高架
26 段，Y19A站仍為地下段，可知該次變更包括Y19站與Y19A站
27 之間的出土段，從94年環差報告中，也可以看到委員審查過
28 程中明確知悉地下變更為高架的變化，委員應明確知悉出土
29 段會在Y19站與Y19A站之間，且94年環差報告針對出土段的
30 噪音、空污及振動都有加以評估。至於原告所述書件中記載
31 方式、圖示或箭頭或許有未盡精確之處，但不影響該次變更

01 後，Y19A站仍然屬於地下段的事實，也不影響94年環差報告
02 有及於出土段的變更，故參加人並無原告所述之違法。況環
03 評書件記載縱有不足，參諸最高行政法院96年度判字第715
04 號判決意旨，亦非本件爭訟標的。再者，94年環評書件之審
05 查是否盡如人意，除無從於處分確定近20年後再為翻案外，
06 環評審查之主管機關，並非開發單位，無論該審查結論實質
07 上具有瑕疵與否，均無從據以指稱開發單位具有環評法第23
08 條第8項所定之違規行為情形。

09 (五)關於原告公民告知書及本訴訟中所提及開發行為相關事項，
10 被告除基於法定職責與永續發展理念持續監督外，亦於參加
11 人提出環評書件變更時依法辦理，在充分資訊公開與民眾參
12 與之前提下，透過被告環評會針對書件內容進行相關審查，
13 有關振動、交通影響部分，參加人並無違反環評法或授權命
14 令，且並非第5次環差報告審查之範圍，惟被告環評會第395
15 次會議亦已決議請參加人將之納入定稿以積極回應民眾陳
16 情，參加人亦已遵循為之，被告絕無「怠於職務之行為」。

17 (六)聲明：原告之訴駁回。

18 五、參加人陳述：

19 (一)原告於公民告知書中所請求之意旨與原告於本件訴訟之請求
20 不一致，屬起訴不備法定要件且無從補正：

21 1.本件原告訴之聲明與原告110年3月3日、3月19日公民告知
22 書所載不符，參諸最高行政法院109年度判字第562號判決
23 意旨，應屬於起訴不合法。縱原告主張110年4月1日公民
24 告知補充理由(二)書已提出被告「亦有依環評法第16條規
25 定，命臺北市府捷運工程局提出環境影響差異分析報
26 告」之義務等語，然該次告知人僅如附表編號1至編號3所
27 示原告等3人，並非本件原告全體；且原告於公民告知書
28 中亦未曾提及參加人涉有違反環評法第17條、第23條之情
29 事，於本件訴訟中始為請求，與公民告知書之請求內容也
30 不一致。

01 2.按環評法第16條第1項係課予開發單位未經核准不得變更
02 原申請內容之義務，並賦予主管機關審查變更申請之權
03 責，然環評法並未規定開發單位違反第16條之法律效果，
04 可知該條文乃訓示規定。環評法第17條則係課予開發單位
05 應依照環評通過內容執行開發行為之義務。若開發單位違
06 反該義務，依環評法第23條第1項第1款及第2項定其法律
07 效果。由此可知，第16條、第17條是截然不同的規範，分
08 別明定開發單位及主管機關不同義務及權限，二者之間並
09 不存在相關聯的適用關係。原告若欲爭執本件開發行為之
10 五工路出土段選址未經申請變更，即應針對94年環差報告
11 通過之處分提起撤銷訴訟，該次環差報告通過之處分既未
12 經撤銷或廢止，更未因其他事由而失其效力，自具備形式
13 存續力及實質存續力，原告無權藉公民訴訟制度爭執其合
14 法性。

15 (二)參加人未違反環評法第16條第1項及第17條規定，被告自無
16 怠於執行職務之情事：

17 1.94年環差報告係針對92年環說書內容所辦理之必要變更，
18 而92年環說書有關環狀線開發行為之目的及其內容，均無
19 單獨記載「出土段」之工程項目，故94年申請變更時，亦
20 無法就「出土段」一項進行單獨變更或內容比較。關於五
21 工路段之申請變更內容(包含於「變更區段三」)，係將Y1
22 9站變更為高架，Y19A站則維持地下車站，變更前後已標
23 示於94年環差圖1.3-1、1.3-2、1.3-6。此次變更中，Y19
24 站北移約100公尺與機場捷運A3站共構(已完工之A19站地
25 址為五工路35號)，而Y19A站自92年環評時即為地下車
26 站，位於五工路上，橫交五權五路與五權六路，與目前設
27 計完成之位置相同，是出土路段必然位於兩車站之間的五
28 工路上。且於環評審查時，張長義委員、黃乾全委員、交
29 通部運輸研究所代表均有就其專業範圍詢問「變更區段
30 三」高架至地下變更等相關意見，當時參加人已清楚說明
31 有關重要影響情形，並經審查委員同意後通過，可見環評

委員均已知悉申請變更內容包含五工路出土段，並已探討變更項目對於後續環境可能之影響。

2.捷運環評主要係針對捷運車站、路線、機廠等重大設施對環境整體之影響進行評估，環評法及其施行細則並無規定須以「出土段」作為評估項目，歷年辦理環評變更，尚無環評委員或環評主管機關要求將「變更路段中之出土段」列為變更項目單獨進行環差調查、分析、評估之案例。因「出土段」（或稱漸變段）為高架車站及地下車站銜接之必然結構設施，出土段為高架—地下間轉換之必要漸變結構，其結構上屬於開放式之明挖結構，施工方式與地下明挖隧道相同，僅因深度隨著捷運進入地下的過程中，會有部分結構體突出地面。至於出土段確定之長度及位置則須於後續設計階段，前後兩車站高程差確定，並考量行經路段道路之路型後，方能進一步於細部設計階段定案。再加上出土段並非特殊路段或結構，故並不會於環說書特別標示其精確位置，須待環評通過後、施工前再由細部設計顧問進行設計確定。又出土段噪音、振動、景觀等影響經採用隔音牆、浮動式道床、擋土壁等減輕措施後，其影響相對於高架段更輕微，五工路出土段周邊亦無醫院、學校、純住宅等環境敏感點，故無須另以出土段為「變更內容」項目，進行局部環評。

3.原告所稱Y19站以北突出之部分仍為高架路線等語，乃參加入基於工程分標點與營運功能之考量，故尚未施作至94年環差報告「變更區段三」之里程20K+175。環狀線第一階段施作至Y19站，其高架突出部分為車輛必要之停車長度，並供設置營運安全必要之止衝檔，同時達到和機場捷運轉乘之功能。倘若繼續施作該斜坡路段，於營運安全無益，更須進行路軌設施之維護保養，反而增加營運單位負擔。至於第5次環差變更內容「…Y19站至Y19A站間高架段路線恢復納入原環說第二階段工程範圍」，是依法申請將原預計於第一階段施工之一小段高架段納入第二階段施

01 工，高架段後續即須藉由出土段漸變接續至Y19A地下車
02 站，並非原告所指五工路出土段不在94年環差申請變更之
03 範圍。

04 4.以空氣品質為例，94年環差報告「變更區段三」內空氣品
05 質之主要受體為臺北醫院、頭前國中、興化國小；噪音振
06 動部分，「變更區段三」選取了周遭受高架橋施工以及未
07 來營運影響較大的頭前國中、車站旁住宅、商業大樓、及
08 五工路工業住宅等代表受體。又出土段為地下段與高架段
09 銜接之結構，出土段一端為地下，無噪音影響，另一端為
10 開口端有「噪音」影響需評估，且出土段噪音相較於高架
11 段影響範圍較小，至於振動、交通項目則影響更小，並可
12 經由細部設計考量改善至符合相關法規要求。92年環說書
13 北環段出土段噪音係評估隧道口附近敏感點之影響，其噪
14 音模擬等噪音線圖亦僅標示「地下段、隧道口、高架
15 段」，並無特別標示「出土段」。而94年環差報告「變更
16 區段三」，考量五工路出土段北側為地下型式，且沿線兩
17 側為工業區廠房，其噪音影響與92年環評相同；而五工路
18 出土段南側則緩升漸變為高架型式，且鄰近有五工路工業
19 住宅，故於新北產業園區服務中心前「五工路旁工業住
20 宅」之測點進行營運期間列車行駛噪音評估模擬，模擬結
21 果屬可忽略影響，而出土段之位置與「五工路旁工業住
22 宅」之測點距離相近，得以證明參加人於辦理94年環差分
23 析時確實已就五工路出土段之周圍進行評估。

24 5.又關於五工路周邊交通及振動影響部分，94年環差報告亦
25 已分別就交通影響(包括施工期間、營運期間)、振動影
26 響(包括施工期間之營建工程振動、運輸車輛交通振動及
27 營運期間之振動)為調查及分析。至原告所引環評作業準
28 則附表七「開發行為環境品質現況調查表」，並非94年當
29 時有效之法令，且五股工業區非精密園區，原告工廠亦非
30 精密工廠，自無上開規定之適用。

01 6.捷運系統環評章節並非依據機廠、車站、通風口或出土段
02 等結構形式進行撰寫。因環評資源有限，實無法因應各方
03 要求於指定地點或針對個別廠家特殊要求，於環評或環差
04 分析通過後再行辦理法規規定外之環差分析作業。環境背
05 景調查及預測分析選點係環評專業顧問基於各區段土地使
06 用分區綜合考量後選定，並非單純依照結構形式選點，94
07 年環差報告就「變更區段三」已清楚記載噪音敏感點之選
08 點依據，並以較易受影響之「住宅區」辦理環境音量補充
09 調查，「住宅區」對於環境品質的要求高於「工業區」，
10 相較於原告要求選擇「五工路出土段」作為預測分析、後
11 續監測點更具環評代表性。

12 7.綜上，參加人並無違反環評法第16條第1項規定之情事，
13 所實施之開發行為係依94年環差報告切實執行，亦無違反
14 同法第17條規定，自無從構成環評法第23條第8項所稱
15 「主管機關疏於執行」及「怠於執行職務」之情事。

16 (三)退步言，縱認參加人有上述法令之違反，原告之請求並非被
17 告之權責事項：依環評法及相關規定，被告無權命參加人就
18 變更部分進行環差分析之環評審查，是原告無得據以請求被
19 告命參加人提出環差分析報告之請求權基礎，其於本件訴訟
20 之請求事項顯無理由。又環評法及相關規定並未規範違反環
21 評法第16條之法律效果，故縱認參加人有違反該條的情事，
22 被告亦無權命參加人於提出環差分析並經被告審核通過前，
23 停止實施開發行為。至環評法第17條之法律效果為同法第23
24 條，屬被告之裁量權限，並非可提公民訴訟之事項。縱然參
25 加人違反第17條規定，被告亦僅能依環評法第23條第1項第1
26 款或第2項之規定，對參加人處以罰鍰並命限期改善、情節
27 重大者命其停止實施開發行為等，環評法第23條既涉及被告
28 裁量權之行使，並無裁量減縮至零之情事，原告之請求，自
29 屬於法無據。

30 (四)退萬步言，縱認參加人違反上述法令，且原告之請求屬被告
31 之權責範圍，原告所請求事項亦已由參加人落實並經環評會

01 審查通過：縱認參加人於94年環差報告未就五工路出土段申
02 請變更，參加人於第5次環差分析變更時，仍依環評委員建
03 議就原告陳情事項慎重補充回應並納入環差報告中，更將五
04 工路出土段納入捷運環狀線第二階段工程施工期間與營運期
05 間之環境監測計畫表內，提出五工路出土段之噪音振動減輕
06 對策、復舊路型配置檢討等防制措施，並於「7.2節環境監
07 測計畫之檢討及修正」新增五工路出土段施工及營運期間之
08 噪音振動監測，經環評委員確認後審查通過，且章節內容均
09 依環評法施行細則第37條之1所訂應記載事項辦理，辦理過
10 程及文件格式均符合法令規定。是原告之請求若經允准，參
11 加人亦只能再次進行上述監測與評估，並由被告就完全相同
12 之內容進行審查，造成行政資源之浪費，罔顧市民權益與國
13 家經濟發展。

14 (五)聲明：原告之訴駁回。

15 六、本院之判斷：

16 (一)如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有92年環說
17 書定稿本(外放「附件1號」)、94年環差報告定稿本(本院卷
18 二第21頁至第231頁)、第2次至第4次環差報告定稿本節本
19 (本院卷二第457頁至第482頁)、108年綜合規劃書(外放「附
20 件2號」)、第5次環差報告定稿本(外放「附件3號」)、110
21 年3月3日公民告知書(本院卷一第117頁至第126頁)、3月16
22 日公民告知補充理由書(本院卷三第213頁至第216頁)、110
23 年3月19日公民告知書(本院卷一第127頁至第139頁)、110年
24 4月1日公民告知補充理由(二)書(本院卷二第233頁至第249
25 頁)、被告110年4月29日環署督字第1101033271號函、環署
26 督字第1101033271A號函(本院卷一第175頁至第178頁)在卷
27 可考，此部分之事實，可以認定。

28 (二)本件原告均不具當事人適格：

29 1.按行政訴訟法第9條規定：「人民為維護公益，就無關自
30 己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，
31 得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」揭示公

益訴訟在訴訟法上的一般性基礎。我國受美國影響，於各環境法領域引進公民訴訟條款(最早為88年1月間修正之空氣污染防治法)，環評法於92年1月8日修正時，亦於第23條增列公民訴訟條款，並規定為：「(第8項)開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。(第9項)主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」上開規定即為行政訴訟法第9條但書所謂「法律有特別規定」。該等訴訟之目的不再限於個人權利之救濟，填補私人個人的損害，而是為了維護社會整體的環境利益，允許受到環評法所禁止之環境傷害所衝擊之私人，得藉由訴訟之提起，填補政府執法上之不足，以公民的力量回應政府的失靈。

2. 回應政府失靈，被廣泛認為是公民訴訟機制背後的政策考量，此一機制與當事人適格之判斷關係密切，蓋引入公民來矯正政府失靈，讓公民作為追求環境公益之執法機制的一環，其意涵是只要法律未被遵循，即使不見得直接侵害各該公民之權利或法律上利益，只要其因政府執法不力所生環境危害之範圍，包括生活、自然、社會、文化、生態等各層面受影響所及者，即廣泛承認其得基於環境保護之立場而具有訴訟權能，不再侷限主觀訴訟之權益受損標準來解釋及界定。但相對上，如此廣泛之訴訟權能也必須予以適當調控，在我國行政訴訟裁判費用門檻不高的情況下，如此輕易地啟動司法程序，恐形成政府機關窮於應訴，而無暇顧及應有的行政作為，亦可能造成行政法院過度負擔，影響其他訴訟權人實體權利的保障。是擴張與限縮公民訴訟兩股力量的衝突，必須為某種程度的妥協，也就是採納公民訴訟機制之同時，勢必就原告之當事人適格為適當的調控，始能切合實際，真正保障人民之訴訟權。

01 3.揆諸環評法第23條第9項規定，具備當事人適格者被區分
02 為兩種類型，一係個人，另一係團體。在個人部分，須以
03 受害為前提；在團體部分，限於以追求公益為目的者，兩
04 者均以先行告知而政府未適當回應其告知為其要件。關於
05 個人，法律規定為「人民」，雖未明文限定為「自然
06 人」，然解釋上，不應包括自然人為發揚其人格及實踐憲
07 法所保障之基本權，所延伸以人或財產聚合而依法律規定
08 所成立之各種法人團體(社團法人、財團法人)或非法人團
09 體。蓋：

10 (1)回歸憲法奠基於人本主義的思維，環境基本權應當被視
11 為自然人之生命權、健康權、財產權及工作權等基本權
12 保障範圍，而成為具有複合性質的基本權，此乃自然人
13 追求人性尊嚴所專屬之權利，難以想像為法律上所擬制
14 之人格所得享有，自不宜承認為政府未踐行環境保護相
15 關法律之法律上、經濟上，甚或情感上之被害人。

16 (2)團體存續依其所據法律定之，自僅於其設立所據之法律
17 範圍內，被「比照」自然人享有實體上權利以及為實現
18 其實體上權利所應具備之訴訟權能。環境基本權不論是
19 從滿足生態上最低生存需求，或未來合乎人性尊嚴之永
20 續發展等視角觀之，環境法領域原不承認「團體」具有
21 受害適格，本無從令其該當環境公民訴訟之權能。然鑒
22 於臺灣環境保護實務上，以環保為宗旨的團體，比個人
23 更有資源與專業能力進行訴訟，對於促成環保法規的實
24 現具有重要的價值。因此，乃於自然人之外，另允許公
25 益團體(指經立案核准以環境保護為宗旨之公益團體)無
26 須受限於自然人以「受害」為適格之要件，於踐行告知
27 程序且政府無適當回應時，即得提起公民訴訟，以強化
28 自然人回應政府失靈之力道。

29 4.綜上，環評法第23條第9項以「受害人民或公益團體」為
30 公民訴訟原告之適格規定，應適當詮釋為自然人須以受害
31 為前提，團體則以環保為宗旨者為限，一則限縮過於廣泛

之公民訴訟權能，二則強化回應政府失靈之力道。本件原告均非自然人，或為以營利為目的之社團法人(除附表編號3以外之原告)，或為公寓大廈管理委員會(如附表編號3所示之原告)之非法人團體(依公寓大廈管理條例第3條第9款規定，管理委員會係由區分所有權人選任住戶若干人為管理委員所設立之組織，旨在執行「區分所有權人會議決議事項」及「公寓大廈管理維護事務」，於完成社團法人登記前，僅屬非法人團體)，概念上均屬「利己團體」，應認不具環評法上公民訴訟之當事人適格，是原告之訴，核無權利保護必要。

(三)原告之訴於實體上亦無理由：

1.原告訴之聲明內容與「書面告知」之請求事項並無不符：

(1)考諸前揭環評法第23條第8項、第9項規定賦予「受害人民或公益團體」對主管機關怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟之權利，最主要乃係為避免因政府囿於有限的財政、人員及專業支援而執行不足，或受制於外力因素之考量而執行意願低落，導致無力履行立法者所課予環境執法之職責，藉由私部門力量的引入，以貫徹立法意旨的實現。然為尊重行政機關執行任務之規劃，並使其有自我審查之機會，以改善行政效率並避免訟累，「受害人民或公益團體」依環評法第23條第8項、第9項規定提起訴訟前，應先以書面催告行政機關，以促使其儘速採取必要之行政措施，若未踐行此先行程序即提起訴訟，其訴訟乃不合法；且上開訴權乃法律特別規定，其訴權範圍自應限於法律所明定，是「受害人民或公益團體」訴請法院判令主管機關執行之職務，自應與書面告知主管機關應依法執行之內容一致，始符法意。至訴請法院判令主管機關執行之職務與書面告知事項的內容是否一致，應審酌個案情節定之，如訴請法院判令主管機關執行之職務已包含於書面告知所要求主管機關執行之職務中，即難認其訴為不合法。

01 (2)本件被告及參加人固辯稱原告訴之聲明與公民告知書所
02 載不符等語。然查：

03 ①原告於110年3月3日(公民告知人：均如附表編號1至
04 編號3之原告)、同年3月19日(公民告知人：如附表編
05 號4至編號19之原告)所提公民告知書「主旨」欄均記
06 載：「一、請貴署(按：即被告，下同)依環境影響
07 評估法(下稱環評法)第18條第1項及第3項規定，命
08 台北市政府捷運工程局(下稱開發單位)在6個月內提
09 出『台北捷運系統環狀線建設計畫』開發行為(下稱
10 本件開發行為)之環境影響調查報告書及因應對策送
11 貴署審查。二、於貴署未完成前項審查並通過前，並
12 命台北市政府捷運工程局不得實施前開開發計畫中北
13 環段原Y19站至Y19A站之開發行為。」(本院卷一第11
14 7、118頁、第130頁)，是上開公民告知書認被告疏於
15 執行而告知應依法執行之具體內容為「命參加人於一
16 定期限內提出環境影響調查報告書及因應對策送
17 審」、「在審查通過前，命參加人不得實施北環段原
18 Y19站至Y19A站之開發行為」等2項內容。

19 ②原告於本件訴之聲明內容則為：「被告應作成命臺北
20 市政府捷運工程局於未提出環境影響差異分析並經被
21 告完成審查通過前，停止實施『臺北捷運系統環狀線
22 建設計畫』於北環段原Y19站至Y19A站間開發行為之
23 行政處分。」原告訴訟代理人並於準備程序時陳稱：
24 上開訴之聲明重點是在後段的不得(按：原告嗣於言
25 詞辯論程序修正為「停止」，見本院卷四第79頁)實
26 施Y19站至Y19A站間變更後的開發行為，前段「於未
27 提出環境影響差異分析並經被告完成審查通過前」只
28 是依環評法第16條設定一個解除條件，故訴之聲明前
29 段只是呼應環評法第16條的法律效果，並沒有強制參
30 加人應提出環差分析報告來送審等語(本院卷三第103
31 頁)，是原告於本件訴訟所為訴之聲明，乃係以參加

01 人提出環差分析報告送被告審查通過為解除條件，訴
02 請被告應命參加人停止實施北環段原Y19站至Y19A站
03 間開發行為（前開公民告知書固未如訴之聲明載明
04 「行政處分」一詞，然所謂「命」，乃係要求對方為
05 一定之行為或不行為，解釋上應包括作成具有法效性
06 之下命處分，是不能以公民告知書未載明「行政處
07 分」，即認其與訴之聲明的請求事項不同），因條件
08 （附款的一種）係對行政處分的主要規制內容（依原告
09 訴之聲明所要求被告作成之行政處分，乃係以「命參
10 加人停止實施北環段原Y19站至Y19A站間開發行
11 為」，為該行政處分之主規制內容），在時間上予
12 以限制（依原告訴之聲明，其解除條件，即係就「參
13 加人得以實施北環段原Y19站至Y19A站間開發行
14 為」，附加「參加人提出環差分析報告送被告審查通
15 過」之事實發生時點，以為限制），本身並無實質的
16 規制內容，構成整合入行政處分之非獨立成分（至於
17 對條件有所不服得否提起救濟，乃屬另事），是應認
18 為原告訴之聲明，主要係請求「被告應命（或『作
19 成』）參加人停止實施北環段原Y19站至Y19A站之開發
20 行為（之行政處分）」。

21 ③揆諸上述說明，可知本件原告訴之聲明，係請求被告
22 作成附解除條件之「命參加人停止實施北環段原Y19
23 站至Y19A站之開發行為」的行政處分，其行政處分之
24 主要規制內容，與前揭公民告知書的請求事項之一即
25 「被告應命參加人不得實施北環段原Y19站至Y19A站
26 之開發行為」，尚無不同，是原告訴請本院判令被告
27 執行之職務（命參加人停止實施開發行為），已包含於
28 公民告知書所要求被告執行之職務中，自難認其訴為
29 不合法。至原告於上開公民告知程序及本件訴訟中所
30 主張原告應提出之環評書件，固有不同（前者為環境
31 影響調查報告書及因應對策，後者為環差分析），然

01 原告於上開公民告知書中，請求被告應依環評法第18
02 條第1項至第3項規定，「命參加人於一定期限內提出
03 環境影響調查報告書及因應對策送審」部分，已非本
04 件訴之聲明的範圍；而原告於本件訴之聲明所載「參
05 加人於未提出環境影響差異分析並經被告完成審查通
06 過前」，則為其請求「被告應作成命參加人停止實施
07 北環段原Y19站至Y19A站間開發行為之行政處分」，
08 所附加繫於一項未來是否發生並不確定之特定事實的
09 解除條件，該特定事實之發生與否或何時發生既非確
10 定，自非被告應執行之職務而得由法院判令執行，尚
11 不得據此即認原告訴之聲明與公民告知書所載不同，
12 是被告及參加人前開所辯，自無可採。

13 2.原告請求被告應作成命參加人於未提出環差分析並經被告
14 完成審查通過前，停止實施原Y19站至Y19A站間開發行為
15 之行政處分，並無理由：

16 (1)被告並無作成附解除條件之命參加人停止實施開發行為
17 行政處分之權限：

18 ①依前揭環評法第23條第8項、第9項規定，須「開發單
19 位」違反環評法或依環評法授權訂定之相關命令（如
20 依環評法第31條授權訂定之施行細則、環評法第5條
21 第2項授權訂定之環評作業準則、開發行為應實施環
22 境影響評估細目及範圍認定標準【下稱應實施環評認
23 定標準】）規定，而主管機關疏於執行；且受害人民
24 或公益團體應敘明主管機關疏於執行之具體內容，以
25 書面告知該主管機關，而在主管機關於書面告知送達
26 之日起60日內仍未依法執行時，該人民或公益團體始
27 得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，
28 直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。惟環評
29 法第23條第8項係課予主管機關就開發單位有違反環
30 評法令之情事應為執行之義務。基於依法行政原則，
31 主管機關僅得於權限範圍內對於開發單位之違規行為

01 予以規制，使發生與其行為相對應之法律效果。易言
02 之，開發單位縱使有違反環評法或依環評法授權訂定
03 相關命令之行為，主管機關仍應依法律明定之效果予
04 以執行，非可恣意而為，其非屬違規行為之法律效果
05 者，行政法院無從判令主管機關執行(最高行政法院
06 105年度判字第392號判決意旨參照)。

07 ②次按環評法第5條固明列對環境有不良影響之虞的開
08 發行為，應實施環評，並於同條第2項授權訂定之應
09 實施環評認定標準，分就環評法第5條列舉之開發行
10 為，採取正面表列方式，自所在位置區域、規模（如
11 面積、長度、高度、與周邊環境之距離）、實施開發
12 行為之方式等，規定開發行為應實施環評之條件。因
13 此，開發行為是否須實施環評，係以開發行為之類型
14 及規模為斷，且以「對環境有不良影響之虞」為界定
15 準據。又屬於應實施環評之開發行為者，其開發單位
16 於規劃時，應依環評作業準則，實施第一階段環評，
17 將開發行為相關資訊刊登於指定網站，供民眾、團體
18 及機關表達意見，並以書面告知該開發行為之目的事
19 業主管機關及有關機關(環評法第6條第1項、環評作
20 業準則第9條)，再擬具說明書主要內容，刊登於指
21 定網站及舉行公開會議，供民眾、團體及機關表達意
22 見。依前開方式所蒐集之意見及會議紀錄，開發單位
23 應將其辦理情形及各方意見處理回應，編製於環說書
24 (環評法第6條第1項、環評作業準則第15條)，開發
25 單位於申請許可開發行為時，即應檢具環說書，向目
26 的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主
27 管機關(按：中央為行政院環境保護署；在直轄市為
28 直轄市政府；在縣、市為縣、市政府)審查。主管機
29 關應於收到環說書後50日內，作成審查結論公告之，
30 並通知目的事業主管機關及開發單位。主管機關之審
31 查結論如認不須進行第二階段環評並經許可者，開發

單位應舉行公開之說明會(環評法第2條、第7條)；審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環評者，開發單位應將環說書分送有關機關、於適當地點陳列或揭示至少30日、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點，並於陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會(環評法第8條；關於「對環境有重大影響之虞」的判斷標準，可參環評法施行細則第19條)，開發單位於公開說明會後45日內，應作成紀錄函送相關機關或人員，並公布於指定網站至少30日(環評法施行細則第22條)。主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇(環評法第10條)，再由開發單位參酌相關意見，編製環境影響評估報告書(下稱評估書)初稿，向目的事業主管機關提出(環評法第11條)。目的事業主管機關應於收到評估書初稿後30日內辦理現場勘察並舉行公聽會，並於30日內作成紀錄，再將勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。主管機關應於60日內作成審查結論，並將審查結論送達目的事業主管機關及開發單位；開發單位應依審查結論修正評估書初稿，作成評估書，送主管機關依審查結論認可。評估書經主管機關認可後，應將評估書及審查結論摘要公告，並刊登公報(環評法第12條、第13條)。目的事業主管機關於環說書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效(環評法第14條第1項)。開發單位應依環說書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行(環評法第17條)。

- ③由上開規定，可知開發單位係附隨其開發行為許可之申請，向目的事業主管機關提出環說書，且須先經主管機關作成審查結論後，再依其結論，由目的事業主

管機關決定是否核發開發許可。是我國環評法制乃係以現有或未來個別專業法律之許可制度為基礎，在目的事業主管機關作成許可決定之前，增設一套評估、篩選機制，開發行為若未通過環評審查者(不論是第一階段環評或第二階段環評)，目的事業主管機關不得為開發行為之許可；通過環評審查者，則目的事業主管機關是否為開發行為之許可，有無裁量權限，則回歸專業法律之解釋適用。再者，開發單位於取得開發行為許可後，雖負有依環評審查結論實施開發行為之義務，如有違反，環評法並設相應之法律效果(參見環評法第23條第1項第1款、第2項規定)，然環評程序之啟動，既以依法應實施環評為前提，而是否應依法實施環評，復取決於開發事業之類別及開發行為之所在位置區域、規模、實施方式等事項，原則上自應由熟知開發行為內容之開發單位主動實施環評，以履行環評之法定義務，或由審查開發行為許可要件(包含環評)之目的事業主管機關督促開發單位實施環評，以完備許可之法定要件，故除法律有明文規定外，被告並無命開發單位實施環評程序之權限。

- ④再按「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。」環評法第16條第1項定有明文。又該條項所稱「變更原申請內容」，係指開發單位之名稱及其營業所或事務所、開發行為之名稱及開發場所、開發行為之目的及其內容、環境保護對策、替代方案，或減輕或避免不利環境影響之對策、綜合環境管理計畫、對有關機關意見之處理情形、對當地居民意見之處理情形等內容之變更(環評法施行細則第36條第1項)，並按變更原申請內容之事項對環境影響之程度，分別由開發單位函請目的事業主管機關轉送主管機關「備查」(環評法施行細則第36條第2項)、檢附「變更內

容對照表」，由目的事業主管機關核准後，轉送主管機關核准(環評法施行細則第37條但書)、提出「環境影響差異分析報告」，由目的事業主管機關核准後，轉送主管機關核准(環評法施行細則第37條本文)、就申請變更部分，「重新辦理環境影響評估」(環評法施行細則第38條)。惟變更原申請內容之事項對環境影響之程度如何及其相應所須遵循之程序，在法無明文應由主管機關先行判定開發單位變更原申請內容之事項對環境影響之程度，而要求開發單位應循相應之法定程序的情況下，自應由熟知擬變更開發內容之開發單位自行評估，再送由目的事業主管機關轉請主管機關進行審查，是主管機關並無逕命開發單位就申請變更事項，必須送請備查、檢附變更內容對照表、提出環差分析報告或重新辦理環評之權限。

- ⑤本件原告主張參加人未依環評法第16條規定，於變更開發行為設計規劃時，向被告申請變更原申請內容並經核准，即公開招標，已違反同法第17條規定，依同法第23條第1項、第2項規定，被告即應命參加人停止正在進行之開發行為等語，而聲明請求被告應作成命參加人於未提出環差分析並經被告完成審查通過前，停止實施系爭計畫於北環段原Y19站至Y19A站間開發行為之行政處分，繼而陳稱上開訴之聲明重點是在後段，前段「於未提出環差分析並經被告完成審查通過前」只是呼應環評法第16條的法律效果，並沒有強制參加人應提出環差分析報告來送審等語(本院卷三第103頁、第105頁)。然按「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。」「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」行政程序法第93條第1項前段、第94條分別定有明文。附款(包括條件)之作用在於補充或限制行政處分之效力，於裁量處分，原則上固容許有附款，然

01 裁量處分並不因添加附款，即免受依法行政原則之支配。
02 如前所述，主管機關並無逕命開發單位就申請變更事項，
03 必須送請備查、檢附變更內容對照表、提出環差分析報告或
04 重新辦理環評之權限；而主管機關依環評法第23條第2項規定，
05 於必要時命開發單位停止實施開發行為，乃係對開發單位營業自由
06 或財產權行使之重大限制，如附加以「開發單位應提出環差分析
07 並經主管機關完成審查通過」之解除條件，命開發單位停止
08 實施開發行為，形同主管機關將其無權命開發單位提出環差
09 分析報告送審之權限，變相以附加解除條件之方式，達其意欲
10 命開發單位提出環差分析報告送審之目的，並以命開發單位停止
11 實施開發行為，作為使開發單位必須提出環差分析報告送審之手段，
12 自難謂與依法行政原則相合；更何況，如依原告上開主張，認
13 參加人有違反環評法第17條規定情事(按：參加人並無違反該
14 規定，詳後述)而有同法第23條第1項、第2項等規定之適用，
15 則原告應係請求被告逕命參加人停止實施開發行為即可，何須
16 附加上開解除條件？足見依原告之聲明，要求參加人提出環差
17 分析報告送審，實為其主要目的。是被告既無權命參加人提出
18 環差分析送審，自亦無作成附解除條件(參加人於未提出環差
19 分析並經被告完成審查並通過前)之命參加人停止實施開發行為
20 行政處分之權限，本件原告之請求，自無理由。

21
22
23
24
25 (2)參加人亦無原告所指違反環評法第17條規定之情事：

26 ①按「(第1項)有下列情形之一，處新臺幣三十萬元以上
27 一百五十萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按
28 日連續處罰：一、違反第七條第三項、第十六條之一或第十七條
29 之規定者。二、違反第十八條第一項，未提出環境影響調查報告
30 書或違反第十八條第三項，未提出因應對策或不依因應對策切實
31 執行

者。三、違反第二十八條未提出因應對策或不依因應對策切實執行者。（第2項）前項情形，情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，其不遵行者，處負責人三年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。」環評法第23條第1項、第2項分別定有明文。是開發單位有環評法第23條第1項各款所定情事之一，情節重大，而有必要者，主管機關方得逕命開發單位停止實施開發行為。

②次按環評法第16條第1項固規定：「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。」然違反上開規定者，並不在同法第23條第1項各款所列違規行為之態樣之一，自無從以開發單位有違反第16條第1項規定情事，而依第23條第1項、第2項規定予以裁罰或為不利處分。原告固主張依環評法第16條規定，非經主管機關核准，不得變更原申請內容，亦即開發單位擬變更設計，於未辦理環差分析並經審查通過前，依同法第17條規定，仍應維持原環評通過之開發行為內容施工，否則開發行為即有未依環說書所載內容與環評結論切實執行之情事等語。然按環評法第17條係規定：「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。」開發單位變更原申請內容，如未涉及環說書、評估書所載之內容及審查結論等事項，其變更行為未經主管機關及目的事業主管機關核准，並不當然違反第17條規定；亦即，若開發單位變更開發行為內容，並不在環說書、評估書或審查結論所載之具體內容或事項範圍內，縱其就該變更內容，應依規定送請備查、檢附變更內容對照表、提出環差分析報告或重新辦理環評，而未辦理，亦與環評

01 法第17條之規定無涉。經查，本件依原告主張，係認
02 為94年環差報告之申請變更內容並不包括出土段，亦
03 未曾針對出土段的變更所產生之交通、振動等影響進
04 行評估，自非該次環差分析之範圍，被告亦無從加以
05 審查核准，直至108年綜合規劃書始明確表示將出土
06 段改設於五工路段，是參加人未依法就出土段位置之
07 調整申請變更原申請內容，與環評法第16條、第17條
08 規定有違等情，足見原告所指參加人違規情事，並非
09 係認參加人違反環說書、評估書或審查結論所載之具
10 體內容或事項，而是認為94年環差報告未曾就出土段
11 進行環評，自無從指為參加人有違反環評法第17條規
12 定之情。至原告主張環評法第22條既明定主管機關對
13 於開發行為違法未辦理環評者，應命其停止開發行
14 為，依舉重明輕原則，當開發單位擬變更原先已通過
15 環評的開發行為內容，如未經過主管機關核准，亦應
16 為相同之處理，否則環評制度即會出現漏洞等語。惟
17 環評法第22條係規定開發單位於未經主管機關依第7
18 條或依第13條規定作成認可前，即逕行為開發行為之
19 法律效果，無論環評法就開發單位違反第16條規定未
20 設法律效果之規定，是否為立法疏漏，就違反實施環
21 評義務所為之裁罰或命限期改善、停止實施開發行為
22 之規定，與主管機關有無命令開發單位履行實施環評
23 義務之權限，仍屬二事，原告既請求被告作成附解除
24 條件(參加人於未提出環差分析並經被告完成審查通
25 過前)之命參加人停止實施開發行為的行政處分，自
26 無從援引環評法第22條規定，據為其有利之認定，是
27 原告上開主張，自無可採。

28 ③退一步而言，94年環差報告之環評範圍，亦已涵蓋原
29 告所指出土路段：

30 ①原告固主張94年環差報告第1-1、1-2頁均未將出土
31 段記載於申請變更之範圍，故該報告並未包括將改

於Y19站至Y19A站間五工路設置出土段等語。然查，依94年環差報告之記載，已說明系爭計畫變更之目的在於「配合中正機場線A3站高架共站，Y17站至Y19站間由地下形式變更為高架形式，…。」並於「變更內容」欄內載明：「三、變更區段三：…，調整Y19站場站位置及線型以與中正機場捷運線『五股工業區站』共站，中正機場捷運車站位於第三樓層、環狀線捷運車站位於第五樓層，兩車站共用『五股工業區』之入口大廳。因應Y19站由地下車站轉為高架車站之縱坡線型，原計畫里程17K+628~20K+175由地下轉為高架，…。本區段原規劃為第二階段工程，變更為高架後將提早至第一階段施工，…。」（本院卷二第40、41頁）；而依變更前、後路線與開發期程示意圖（圖1.3-1、圖1.3-2），均可見五工路為Y19站及Y19A站之銜接路段（本院卷二第42、43頁），並未變更，則Y19站既由地下車站轉為高架車站，Y19A站則維持地下車站（參見92年環說書第4-1頁、第5-6頁），則原本該段間（指Y19站至Y19A站）屬地下形式，因Y19站改為高架車站後所產生之縱坡線型（經過Y19站後，軌道逐漸下行遁入地下），勢必產生出土路段，則94年環差報告之環評範圍，應已涵蓋出土路段，此由環評委員、專家學者、交通部運輸研究所（下稱運研所）曾於專案小組初審會議分別提出「變更區段三為調整Y19站之位置及路線，並將Y18與Y19站體由地下變更為高架，應說明變更後對沿線及鄰近區土地利用與景觀之影響與因應」（張長義委員）、「變更區段三為由地下段變更為高架段，工程進行時施工車輛勢必依據道路面積而影響交通，因此應提出具體之交通維持計畫」（黃乾全教授）、「Y19車站由地下變更為高架車站，所造成景觀與噪音之影響，民眾之接

01 受度如何？」(運研所)等意見，並均經開發單位說
02 明研辦情形，其中就運研所意見部分，開發單位說
03 明「Y19車站附近現為工業區，計畫變更對景觀及
04 噪音之影響並不顯著」等情(本院卷二第34頁、第3
05 6頁)，即可知之；且參諸94年環差報告第二章「環
06 境現況差異分析」(本院卷二第51頁以下)，就噪音
07 及震動部分，均有進行現況補充調查，其噪音振動
08 監測位置即包含「五工路旁工業住宅」(本院卷二
09 第61頁至第66頁)，其實際測點則為五工路上、工
10 業區管理中心斜對面之民宅餐廳(本院卷二第145
11 頁)；另第三章「開發行為變更後環境影響差異分
12 析」(本院卷二第81頁以下)，其中就「噪音振動」
13 部分，雖係針對第一階段(按：包括Y19站，而Y19A
14 站仍為第二階段)施工及營運期間之噪音振動進行
15 模擬預測，以瞭解計畫變更前後對沿線敏感受體可
16 能之影響，然其噪音模擬範圍已及於原告所指之出
17 土段位置(本院卷二第102頁【等音線圖】、第623
18 頁至第625頁)，亦可見94年環差報告之環評範圍，
19 確實包括因Y19站變更為高架車站後，該車站與Y19
20 A地下車站間之銜接路段(包括出土段)，是原告上
21 開主張，自無可採。

22 **②**原告以下主張，均不足採：

23 I 原告雖稱依環評作業準則附表七「開發行為環境
24 品質現況調查表」，可知94年環差報告之所以在
25 五工路進行噪音振動測試，正因為變更範圍為Y1
26 8站至Y19站，參加人依規定須針對變更範圍周遭
27 1公里內之敏感受體進行調查，94年環差報告之
28 等音線圖(圖3.2-4)，無從證明當時已經把出土
29 段納入評估等語。然原告所舉「開發行為環境品
30 質現況調查表」，係針對環境品質之「現況」進
31 行調查(環評作業準則嗣於106年間修正時，為

01 簡化第一階段環評作業，提升環評審查之公信力
02 及環評書件製作之效率，修正開發行為環境品質
03 現況調查表，要求開發單位進行環境品質現況調
04 查時，應落實優先引用政府機關已公布之最新資
05 料，或其他單位長期調查累積之具代表性資料，
06 藉以縮短環境調查所需時間，並加強環境背景現
07 況資料之公信力），此與前開等音線圖（本院卷
08 二第102頁）係就開發行為「變更後」之營運期
09 間，進行列車行駛噪音模擬，屬預測評估之性
10 質，有所不同（然94年環差報告第二章「環境現
11 況差異分析」，仍有就噪音及振動部分進行現況
12 補充調查，見本院卷二第61頁至第66頁）；更何
13 況，綜觀94年環差報告就前開等音線圖所在之章
14 節說明（本院卷二第89頁至第98頁），均未表示其
15 模擬預測係就「變更範圍周遭1公里內之敏感受
16 體」進行調查，是原告上開主張，顯屬臆測之
17 詞，自不可採。

18 II 又原告主張其所爭執者，不限於振動噪音之問
19 題，尚包含出土段設置後對於五工路交通之影
20 響、施工方式變更對於周遭環境之影響性，94年
21 環差報告就此部分之評估均付之闕如；又以民宅
22 餐廳前作為測試地點，而未針對精密工廠進行監
23 測，亦與環評作業準則附表十「環境影響預測及
24 評估方式」之要求不合等節，均屬審查結論是否
25 評估不足而具有瑕疵之問題，如有不服，自可針
26 對94年環差報告依法定程序予以救濟，此與94年
27 環差報告之環評範圍是否及於出土段無涉，是原
28 告上開主張，亦無足採。

29 (四)綜上所述，原告主張，均無可採。本件原告均不具提起本件
30 訴訟之當事人適格，且被告並無作成附解除條件（參加人於
31 未提出環差分析並送被告完成審查通過前）之命參加人停止

實施開發行為行政處分之權限，參加人亦無違反環評法或依環評法授權訂定之相關命令之情，被告自無環評法第23條第8項、第9項所定「疏於執行」、「未依法執行」或「怠於執行職務」之可言，原告依上開規定，訴請本院為如其聲明所示之判決，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 11 月 17 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法 官 楊得君

法 官 高維駿

法 官 李明益

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。

01

	3. 專利行政事件，上訴人或其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，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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。 4. 上訴人為公法人、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，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 111 年 11 月 17 日

03 書記官 陳德銘

04 附表：

05

編號	名稱	地址
	代表人	
1	先鋒材料科技股份有限公司	
	鄒素慧（董事長）	
2	科邁斯科技股份有限公司	
	林瑋翔（董事長）	
3	新北產業園區忠孝公寓大廈管理委員會	
	黃宏進	
4	正坤彩色製版印刷股份有限公司	
	江奕賢（董事長）	

5	優聯科技股份有限公司	
	鄭紹祖（董事長）	
6	兆盈實業股份有限公司	
	楊奇（董事長）	
7	曜良實業股份有限公司	
	蕭榮居（董事長）	
8	一升科技股份有限公司	
	徐金祥（董事長）	
9	又聲企業有限公司	
	謝宜宏（董事）	
10	大毅技術工程股份有限公司	
	江誠榮（董事長）	
11	台旭環境科技中心股份有限公司	
	江誠榮（董事長）	
12	奕銘工業股份有限公司	
	洪淳逸（董事長）	
13	家稜實業股份有限公司	
	洪淳逸（董事長）	
14	路必康實業有限公司	
	蘇崑昌（董事）	
15	立哲企業有限公司	
	林錦茂（董事）	
16	華基企業股份有限公司	
	雷依蓁（董事長）	
17	雅吉特殊印刷有限公司	
	林明興（董事）	
18	橋記工業股份有限公司	
	陳威霖（董事長）	
19	奇彥企業有限公司	
	蘇崑昌（董事）	