

臺中高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

109年7月2日辯論終結

原告 簡仲勤

彭依凡

賴李明

薛傳宗

羅元松

楊武芳

共同

訴訟代理人 熊依翎 律師

被告 苗栗縣政府

代表人 徐耀昌

訴訟代理人 賴木山

劉瑋婷

游忠勳

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

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

按行政訴訟法第42條第1項、第3項固規定：「（第1項）行政法院認為撤銷訴訟之結果，第三人之權利或法律上利益將受損害者，得依職權命其獨立參加訴訟，並得因該第三人之聲請，裁定允許其參加。……（第3項）前2項規定，於其他

訴訟準用之。」經查，原告係訴請：(1)被告應命玉寶文創股份有限公司（下稱玉寶公司）將「玉寶文創股份有限公司納骨塔開發案」環境影響評估書送交被告辦理環境影響評估審查作業；(2)被告應作成命玉寶公司停止在坐落苗栗縣○○市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號土地上實施開發行為之行政處分，本件訴訟之結果雖可能影響玉寶公司之權益，但若被告依原告所請對玉寶公司作成如上之處分，玉寶公司仍可對被告所為處分提起行政救濟，且本件判決結果對玉寶公司並無不利，故本院認為尚無裁定命玉寶公司參加訴訟之必要。另原告遲至本件言詞辯論終結前夕，始具狀聲請本院裁定命玉寶公司獨立參加訴訟，本院認為其聲請應不予准許，先此敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

緣臺灣省政府社會處於民國80年7月25日以80社三字第22783號函核准訴外人鍾徐阿妹申請，在苗栗縣○○鎮○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號土地上（現為頭份市○○段○○○○○○○○○○○○○○號，下稱系爭土地）設置「私立慕恩塔」納骨塔（下稱系爭納骨塔），系爭納骨塔並領有被告所屬建設局核發083栗建管頭建字第0217號建造執照及093栗建管頭使字第0006號使用執照。系爭土地於核准後經多次產權移轉，於102年11月29日登記變更所有權人為鄭聚然，登記原因為拍賣。鄭聚然於105年6月1日出具土地及建物使用同意書授權玉寶公司在系爭土地興辦納骨塔使用。玉寶公司遂以105年7月22日玉0000000號函報被告變更「私立慕恩塔興辦事業計畫」，並新增聯外道路（土地坐落頭份市○○段○○○○○○○○○○號）。歷經3次補件，玉寶公司以106年9月22日玉00000000號函檢送補正後

之第4次變更興辦事業計畫，被告以106年9月29日府民生字第1060185885號函請被告所屬環境保護局（下稱環保局）評判，經環保局以106年10月27日環綜字第1060039244號函復被告略以：本案無須實施環境影響評估。案經被告各相關主管機關審認均符合法規後，被告遂以107年9月7日府民生字第1070177539號函同意系爭納骨塔興辦事業計畫變更（名稱變更為淨自在納骨塔）。原告為系爭納骨塔附近居民，於108年6月26日提送「公民告知書」請被告應命玉寶公司將環境影響評估書送交被告所屬環保局辦理環境影響評估審查作業，嗣經被告以108年7月16日府環綜字第1080029170號函（下稱108年7月16日函）復原告略以：本案尚無須實施環境影響評估。原告不服，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1.原告均為居住系爭納骨塔附近之當地居民，符合環境影響評估法（下稱環評法）第23條第8項及第9項規定所稱之受害人民，原告提起本件訴訟，為適格之當事人：原告6人均係居住在系爭納骨塔附近之當地居民，原告居住環境之空氣、土壤及水質等，將因系爭納骨塔（含聯外道路）之開發行為所引發之空氣污染、水污染、惡臭、噪音等，有侵害原告之生命、身體、健康等權利之虞外，因系爭納骨塔距離東興淨水廠僅254公尺，而東興淨水廠每日供應24萬噸自來水，供水區域包括苗栗縣竹南鎮、頭份市、造橋鄉、後龍鎮、新竹市○路以西地區及新竹科學園區支源水量，供水人口約60萬人。系爭納骨塔之開發行為所造成之空氣污染亦將造成東興淨水廠水質之污染，致當地居民即原告用水權益之不良影響或重大影響之虞，原告實為環評法第23條所稱之受害人民而具

01 提起本件訴訟之當事人適格。

02 2.系爭納骨塔（含聯外道路）開發行為之整體面積已達102年9
03 月12日修訂之開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定
04 標準（下稱「應實施環評認定標準」）第31條第1項第4款「
05 殯葬設施之興建或擴建位於山坡地申請開發或累積開發面積
06 超過1公頃時，應進行環評」之規定，然玉寶公司至今仍未
07 提送環境影響說明書予目的主管機關即被告，並進行環評審
08 查，顯已違反環評法第5條第1項第11款、第2項、第6條及「
09 應實施環評認定標準」第31條第1項第4款等規定：

10 (1)按最高行政法院102年度判字第782號判決意旨及殯葬管理
11 條例第6條第3項及第16條規定，聯外道路係屬骨灰（骸）
12 存放設施之應有設施，即開發案為順利營運所不可或缺之
13 設施，則應將聯外道路之興建視為該開發行為之整體，算
14 在申請開發或累積開發面積內，以判斷是否超過「應實施
15 環評認定標準」之規定，而應進行環境影響評估。

16 (2)次依106年3月9日修正公布之非都市上地開發審議作業規
17 範壹、總編之第26條、第6編殯葬設施之第5條規定，基地
18 應設置至少兩條獨立通往聯外道路一條其路寬至少8公尺
19 以上，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行
20 ，而殯葬設施之聯外道路更須符合道路尖峰小時服務水準
21 於D級上，且不得低於6公尺之規定。

22 (3)又按內政部101年11月6日台內民字第10102942742號函：
23 「本條例（按：殯葬管理條例）所定之聯外道路應係前開
24 審議規範所定之聯絡道路，即本條例聯外道路指殯葬設施
25 從基地起設置向外連接省道、縣道○鄉道○○路系統道路
26 之通道。」

27 (4)玉寶公司於106年9月22日提出興辦事業計畫書變更之申請

，規劃於頭份市○○段○○○○○○○○○○號土地上增設聯外道路，讓系爭納骨塔能夠順利營運，此行為屬殯葬管理條例第6條所稱「殯葬設施之擴充」，須申請變更興辦事業計畫並經目的主管機關即被告之核可，而聯外道路既屬同條例第16條所稱應有設施，即不可或缺之設施，應納入整體開發行為之面積，即合計頭份市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地面積外，因尚須使用現有巷道水源路229巷以連○○○鄉道○○○路，或以水源路229巷116弄作為聯外道路連接苗五鄉道，因此應再計入拓寬後符合非都市土地開發審議作業規範路寬之現有巷道水源路229巷及水源路229巷116弄之面積，始符環評法之意旨。

(5) 申言之，依前揭非都市土地開發審議作業規範之規定，系爭納骨塔應設置至少兩條獨立通往聯外道路，其中一條其路寬至少8公尺以上，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行，而殯葬設施之聯外道路更須符合道路尖峰小時服務水準於D級以上，且不得低於6公尺之規定，因此，上興段296-1及355-1等地號（假分割範圍）聯外道路路寬應為8公尺寬外（然目前是否符合8公尺路寬顯有疑問），倘以水源路229巷往苗五鄉道方向為8公尺聯外道路，其餘聯外道路均以6公尺為計算，系爭納骨塔之聯外道路總面積為15,703.99平方公尺即1.5074公頃，已達到102年9月12日修訂之「應實施環評認定標準」第31條第1項第4款規定殯葬設施之興建或擴建位於山坡地申請開發或累積開發面積超過1公頃之規定，而應進行環境影響評估。

(6) 因此，本件開發行為無論是以原核定之0.9243公頃，已變更為2.2314公頃來看（合計頭份市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號土地面積），或以被告主張上興段296-1及35

01 5-1等地號（假分割範圍）並計入全部聯外道路面積共1.5
02 704公頃以觀，均達到102年9月12日修訂之「應實施環評
03 認定標準」第31條第1項第4款規定，殯葬設施之興建或擴
04 建位於山坡地，申請開發或累積開發面積超過1公頃，應
05 實施環境影響評估之規定，然玉寶公司至今仍未提送環境
06 影響說明書予被告，以轉送環評主管機關即被告進行環評
07 審查，顯已違反現行環評法第5條第1項第11款、第2項、
08 第6條及102年9月12日修訂之「應實施環評認定標準」第3
09 1條第1項第4款等規定。

10 (7) 此外，現有巷道水源路229巷之路寬狹小，最窄處僅2.3公
11 尺，然玉寶公司為使其水泥灌漿車可進入系爭納骨塔施作
12 ，竟於108年12月26日強行拓寬現有巷道水源路229巷，致
13 頭份市○○段○○○○號土地遭水泥澆灌，經苗栗縣頭份地
14 政事務所現場土地複丈後，確認頭份市○○段○○○○號土
15 地確實遭到占用，所有權人郭承海多次要求刨除，至今仍
16 未果。因現有巷道水源路229巷道路狹小，其路旁亦緊鄰
17 住戶，倘系爭納骨塔在未經環境影響評估下而開始營運，
18 將造成含原告等當地居民飽受交通壅塞、空氣污染、水污
19 染、惡臭、噪音等，而有侵害其等生命、身體、健康等權
20 利之虞外，系爭納骨塔之開發行為所造成之空氣污染亦將
21 造成東興淨水廠水質之污染，更將造成含原告等當地居民
22 用水權益之不良影響或重大影響之虞。

23 (8) 被告雖援引乙證13內政部函釋辯稱聯外道路雖屬殯葬設施
24 之應有設施，其面積無需納入殯葬設施興辦事業計畫之基
25 地開發範圍等云云；然殯葬管理條例及環評法為不同之法
26 規範，環評法第1條立法目的即揭示環評制度係為「預防
27 及減輕開發行為對環境造成不良影響」，採預警原則，而

01 從前揭最高行政法院判決之意旨可知，系爭納骨塔位於山
02 坡地上，該聯外道路既屬系爭納骨塔之順利營運所不可或
03 缺之設施（為應有設施），依環評法之意旨，系爭納骨塔
04 開發營運之範圍，聯外道路之興建應視為系爭納骨塔「整
05 體開發行為」之內，「整體」來觀察開發行為是否對當地
06 環境之各項層面造成衝擊及不良影響，否則將完全破壞環
07 評制度，將促使開發單位任意將開發行為進行切割、或採
08 分期、分段施工等手段規避環評，而破壞環評法制所揭示
09 之預警原則及立法目的。

10 (9)被告又援引乙證16內政部函釋辯稱系爭納骨塔於87年10月
11 13日前核准設置，並依核准設置計畫施設完成，基於法律
12 不溯及既往原則，無聯外道路寬度不得小於6公尺之適用
13 ，亦無「非都市土地開發審議作業規範」之規定適用等云
14 云；然系爭納骨塔係由訴外人玉寶公司於106年9月22日提
15 出興辦事業計畫書變更之申請，規劃於頭份市○○段○○○
16 ○○○○○○號土地上增設聯外道路，而該興辦事業計畫書
17 之變更申請案係屬人民申請案件，依中央法規標準法第18
18 條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除
19 依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，
20 據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於
21 當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法
22 規。」應以申請變更時所適用之法規，即現行殯葬管理條
23 例及非都市土地開發審議作業規範之相關規定，本件並無
24 法律溯及既往之情形。

25 3.被告為目的事業主管機關兼環評主管機關，至今仍未命玉寶
26 公司提出環境影響說明書以進行審查，亦未命玉寶公司於完
27 成環評審查前應停止開發行為，顯已疏於執行環評法及相關

規定所課予之職務，因此請求鈞院判令被告依原告訴之聲明確實執行：

(1) 按環評法第4條規定：「本法專用名詞定義如下：一、開發行為：指依第5條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。」及第22條規定：「開發單位於未經主管機關依第7條或依第13條規定作成認可前，即逕行為第5條第1項規定之開發行為者，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並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3年以下有期徒刑或拘役，得併科新臺幣30萬元以下罰金。」

(2) 查原告於108年6月26日向被告提出公民告知書，已具體指摘開發單位即訴外人玉寶公司有違反環評法及授權訂定之相關命令之行為，被告有疏於執行職務之情形，並請被告依法命玉寶公司提出系爭納骨塔開發案之環境影響評估送審，及命玉寶公司在被告未依完成審查前不得實施開發行為。然被告僅以108年7月16日函覆原告「本件依目前計畫內容，尚無須實施環境影響評估。」後，至今仍未命玉寶公司提出環境影響說明書以進行審查，亦未命該公司於完成環評審查前應停止開發行為，顯已疏於執行環評法及相關規定所課予之職務，因此請求鈞院判令被告依原告訴之聲明確實執行等語。

(二) 聲明：(1) 被告應命玉寶公司將「玉寶文創股份有限公司納骨塔開發案」環境影響評估書送交被告辦理環境影響評估審查作業。(2) 被告應作成命玉寶公司停止在坐落苗栗縣○○市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號土地上實施開發行為之行政分。(3) 被告應給付原告新臺幣（下同）10萬元律師費用。

01 三、被告答辯及聲明：

02 (一) 答辯要旨：

03 1. 對原告為適格當事人，沒有爭執。

04 2. 系爭納骨塔依當時核准之法律及內政部相關函釋，不適用環
05 境影響評估相關法規及殯葬管理條例須有聯外道路及路寬6
06 公尺之限制，更不適用原告所提106年3月9日修正公布之非
07 都市土地開發審議作業規範之規定。針對原告主張，逐一論
08 駁如下：

09 (1) 關於原告主張：系爭納骨塔（含聯外道路）開發行為之整
10 體面積已達102年9月12日修訂之「應實施環評認定標準」
11 第31條第1項第4款規定殯葬設施之興建或擴建位於山坡地
12 申請開發或累積開發面積超過1公頃時，應進行環評之規
13 定，然玉寶公司至今仍未提送環境影響說明書予被告，以
14 轉送環評主管機關即被告進行環評審查，顯已違反環評法
15 第5條第1項第11款、第2項、第6條及「應實施環評認定標
16 準」第31條第1項第4款等規定乙節。經查：

17 ① 依據環評法規定，開發行為是否應實施環境影響評估，
18 係以開發單位向目的事業主管機關提送開發計畫內容、
19 規模及區位等資料，經目的事業主管機關審認符合其業
20 管之法令、規定或程序後，再轉送主管機關，依環評法
21 第5條暨申請時之「應實施環評認定標準」規定，評判
22 應否實施環評。

23 ② 系爭納骨塔前經臺灣省政府社會處80年7月25日80社三
24 字第22783號函核准設置在案，核准開發面積為9,243平
25 方公尺，惟查環評法係於83年12月30日以總統華總(一)義
26 字第8156號令制定公布，並自公布日施行，基於維持法
27 律之安定性，及法律不溯及既往原則，本案係環評法施

行前核准開發案件，自不受環評法限制，嗣後開發單位申請新增聯外道路（1,503.99平方公尺），提送興辦事業計畫變更，被告以106年9月29日府民生字第1060185885號函轉請環保局審認，環保局爰依行政院環境保護署102年9月12日環署綜字第1020078054號令修正發布「應實施環評認定標準」第31條第1項第4款及第39條第1項第2款之附表5「開發行為於中華民國99年3月2日前取得目的事業主管機關興建許可或向目的事業主管機關申請興建許可者，其累積開發規模應實施環境影響評估之認定標準及歷次擴建（擴大）規模合計總和之累積起算日期」規定，認定本案尚無須實施環境影響評估，併予敘明。

- (2) 關於原告主張：聯外道路係屬骨灰（骸）存放設施之應有設施，即開發案為順利營運所不可或缺之設施，則應將聯外道路之興建視為該開發行為之整體，計算在申請開發或累積開發面積內，而應進行環境影響評估乙節。經查，殯葬設施之聯外道路是否應列入基地面積範圍，前經被告以106年11月14日府民生字第1060221805號函請內政部釋示，案經內政部以106年11月20日台內民字第1060444661號函釋說明略以：按殯葬管理條例第12條至16條所稱之聯外道路，係指殯葬設施基地向外通行之通道，雖屬殯葬設施之應有設施，惟聯外道路不在該設施基地範圍內，其面積無須納入殯葬設施興辦事業計畫之基地開發面積。按內政部上開函釋，本案自非殯葬管理條例第2條第1項第8款所稱之擴充，爰依環評法規定，尚無須實施環境影響評估。
- (3) 關於原告主張：依106年3月9日修正公布之非都市土地開發審議作業規範壹、總編之第26條，即基地應設置至少兩

條獨立通往聯外道路，其中一條其路寬至少8公尺以上，另一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行，且不得低於6公尺之規定乙節。經查：

①非都市土地開發審議作業規範第1點規定：「本規範依區域計畫法第15條之2第2項規定訂定之。」是以，本案需涉及上開區域計畫法規定始有該作業規範之適用。

②區域計畫法第15條之1第1項第2款規定：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、……。二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。」第15條之2規定：「（第1項）依前條第1項第2款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：一、於國土利用係屬適當而合理者。二、不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。（第2項）前項審議之作業規範，由中央主管機關會商有關機關定之。」。

③綜上，本案基地頭份市○○段○○○○○○○○號既變更為殯葬用地，亦未辦理分區變更，自無原告所述規定之適用，併予敘明。

④另依內政部106年7月27日台內民字第1060053487號函說

明二略以：「… …，按旨塔核准設置當時適用之『臺灣省公墓、火葬場、殯儀館、納骨堂（塔）管理規則』並無規定納骨堂（塔）應有聯外道路（對外通道），至87年10月13日『臺灣省喪葬設施設置管理辦法』修正施行後，該辦法第10條始明定靈（納）骨堂（塔）應有對外通道且其寬度不得小於6公尺；… …本案倘經貴府查明旨塔係87年10月13日前核准設置，並依核准設置計畫施設完成且無違反當時法令，基於法不溯及既往原則，尚無上開辦法第10條第2項及殯葬管理條例第17條第2項有關聯外道路寬度不得小於6公尺之適用。… …」爰依上開函釋，該塔既已於80年經臺灣省社會處核准在案，尚無需設置6米寬聯外道路規定之適用。

(4) 關於原告主張：現有巷道水源路229巷之路寬狹小，最窄處僅2.3公尺，倘系爭納骨塔在外經環境影響評估下而開始營運，將造成含原告等當地居民飽受交通壅塞、空氣汙染、水汙染、惡臭、噪音等乙節。經查，就系爭納骨塔案，被告自始僅受理及核准骨灰（骸）存放設施，並無火葬場、殯儀館等殯葬設施，並不會有日後營運造成空氣汙染、水汙染等情事，原告認知恐有違誤等語。

(二) 聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

(一) 原告是否屬環評法第23條第8項及第9項規定之受害人民，具有當事人適格？

(二) 系爭納骨塔興辦事業計畫變更（新增聯外道路）是否應送交被告進行環境影響評估？被告以108年7月16日函復原告本件尚無須實施環境影響評估，是否適法？

(三) 原告請求：(1) 被告應命玉寶公司將「玉寶文創股份有限公司

納骨塔開發案」環境影響評估書送交被告辦理環境影響評估
審查作業；(2)被告應作成命玉寶公司停止在坐落苗栗縣○○
市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號土地上實施開發行為之
政處分；(3)被告應給付原告10萬元律師費用；是否有理由？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

上揭事實概要欄所載之事實，除前列之爭點事項外，其餘為
兩造所不爭執，且有臺灣省政府社會處80年7月25日80社三
字第22783號函及附件影本（本院卷第57頁、第105-114頁）
、頭份市○○段○○○○○○○○號土地謄本（本院卷第115-118
頁）、土地及建物使用同意書影本（本院卷第119）、玉寶
公司105年7月22日玉0000000號函影本（本院卷第121頁）、
頭份市○○段○○○○○○○○號土地謄本（本院卷第123-125頁
）、玉寶公司106年9月22日玉0000000號函影本本院卷第127
頁）、被告106年9月29日府民生字第1060185885號函影本（
本院卷第129頁）、環保局106年10月27日環綜字第10600392
44號函影本（本院卷第131-133頁）、被告107年9月7日府民
生字第1070177539號函及附件影本（本院卷第135-352頁）
、原告108年6月26日公民告知書影本（本院卷第353-377頁
）、被告108年7月16日府環綜字第1080029170號函影本（本
院卷第379-381頁）等附卷可稽，此部分事實堪以認定。

(二)原告為居住系爭納骨塔附近之當地居民，屬環評法第23條第
8項及第9項規定之「受害人民」，其提起本件訴訟，當事人
適格：

1.應適用的法令：

(1)行政訴訟法第9條規定：「人民為維護公益，就無關自己
權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得

01 提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」

02 (2) 環評法第23條第8項及第9項規定：「(第8項)開發單位
03 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
04 行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，
05 以書面告知主管機關。(第9項)主管機關於書面告知送
06 達之日起60日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該
07 主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政
08 法院提起訴訟，請求判令其執行。」

09 2. 最高行政法院106年11月份第1次庭長法官聯席會議決議：「
10 廢棄物清理法第72條第1項規定，受害人民或公益團體先以
11 書面敘明主管機關疏於執行法令之『具體內容』告知主管機
12 關，且主管機關於該書面送達之日起60日內仍怠於執行該具
13 體職務行為時，得直接訴請行政法院判令其執行該具體之職
14 務行為，乃行政訴訟法第9條所稱法律特別規定之公益訴訟
15 。而其訴訟類型之選擇，應與受害人民或公益團體所申請主
16 管機關疏於執行之具體內容相互對應，亦即視其所申請主管
17 機關應為具體措施之法律性質究屬行政處分（例如限期清除
18 處理、命令停工、停業或歇業、撤銷操作許可證等）或事實
19 行為（例如實施檢查或鑑定、代為清除處理之措施或進入公
20 私場所採樣或檢測等），而分別提起『課予義務訴訟』或『
21 一般給付訴訟』，始符合系爭規定要求受害人民或公益團體
22 須先以書面告知主管機關疏於執行法令之『具體內容』的立
23 法本意。至於若原告所提課予義務之訴為有理由時，而主管
24 機關就該具體職務行為涉及其行政裁量決定者，則屬是否適
25 用行政訴訟法第200條第4款所定判決方式之另一問題。從而
26 ，受害人民或公益團體如已以書面敘明主管機關疏於執行廢
27 棄物清理法第71條第1項所定命違規行為人限期移除其違法

01 回填廢棄物之具體內容，並告知主管機關，且主管機關於該
02 書面送達之日起60日內仍怠於執行該具體之職務行為，自得
03 直接訴請行政法院判命主管機關依該規定作成令違規行為人
04 限期移除其違法回填廢棄物之行政處分。」

05 3.經查，原告均為居住在系爭納骨塔附近之當地居民，其居住
06 地距離系爭納骨塔水平距離約僅290.74公尺至1.15公里不等
07 ，有水平距離圖附卷可供參考（本院卷第413-417頁），核
08 屬環評法第23條第8項及第9項規定之「受害人民」，其於10
09 8年6月26日提送「公民告知書」請被告應命玉寶公司將環境
10 影響評估書送交被告所屬環保局辦理環境影響評估審查作業
11 ，經被告以108年7月16日函復略以：本案尚無須實施環境影
12 響評估，亦有公民告知書附卷可資佐證，故原告自具有提起
13 本件行政訴訟之當事人適格。

14 (二)系爭納骨塔變更興辦事業計畫，新增聯外道路之開發行為，
15 依法無須實施環境影響評估；被告以108年7月16日函復原告
16 本件無須實施環境影響評估，並無違誤：

17 1.應適用的法令：

18 (1)環評法第5條第1項第11款、第2項規定：「（第1項）下列
19 開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估
20 ：……十一、其他經中央主管機關公告者。（第2項）前
21 項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及
22 環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於
23 本法公布施行後1年內定之，送立法院備查。」第6條規定
24 ：「（第1項）開發行為依前條規定應實施環境影響評估
25 者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實
26 施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。（第
27 2項）前項環境影響說明書應記載下列事項：一、開發單

01 位之名稱及其營業所或事務所。二、負責人之姓名、住、
02 居所及身分證統一編號。三、環境影響說明書綜合評估者
03 及影響項目撰寫者之簽名。四、開發行為之名稱及開發場
04 所。五、開發行為之目的及其內容。六、開發行為可能影
05 響範圍之各種相關計畫及環境現況。七、預測開發行為可
06 能引起之環境影響。八、環境保護對策、替代方案。九、
07 執行環境保護工作所需經費。十、預防及減輕開發行為對
08 環境不良影響對策摘要表。」第7條規定：「（第1項）開
09 發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向
10 目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管
11 機關審查。（第2項）主管機關應於收到前項環境影響說
12 明書後50日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主
13 管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以
14 50日為限。（第3項）前項審查結論主管機關認不須進行
15 第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開
16 之說明會。」

- 17 (2) 行為時（102年9月12日修正發布）「應實施環評認定標準
18 」第31條第1項第4款規定：「其他開發行為，有下列情形
19 之一者，應實施環境影響評估：……四、殯儀館、骨灰（
20 骸）存放設施興建或擴建工程符合第1款第1目至第7目規
21 定之一，或申請開發或累積開發面積2公頃以上。」第39
22 條規定：「第3條至第31條所定應實施環境影響評估之累
23 積開發規模，依下列方式計算：一、開發行為於中華民國
24 99年3月2日後向目的事業主管機關申請興建許可者，其累
25 積開發規模為申請興建與歷次擴建（擴大）規模之合計總
26 和。二、開發行為於中華民國99年3月2日前取得目的事業
27 主管機關興建許可或向目的事業主管機關申請興建許可者

，其累積開發規模為歷次擴建（擴大）規模之合計總和，其累積開發規模之累積起算日期及應實施環境影響評估之認定標準，依附表5規定辦理。」

(3) 殯葬管理條例第2條第8款規定：「本條例用詞，定義如下：……八、擴充：指增加殯葬設施土地面積。」

(4) 內政部106年11月20日台內民字第1060444661號函釋說明二：「按殯葬管理條例第12條至第16條所稱之聯外道路，係指殯葬設施基地向外通行之通道，雖屬殯葬設施之應有設施，惟聯外道路不在該設施基地範圍內，其面積無須納入殯葬設施興辦事業計畫之基地開發面積，亦無需變更編定為殯葬用地，至於該聯外道路應變更為何種用地，請依其他相關法規辦理。」（本院卷第385-386頁）。

2. 依上開環評法第7條規定，開發單位申請許可開發行為時，應檢具第6條所規定之環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查；又開發行為是否應實施環境影響評估，係以開發單位向目的事業主管機關提送開發計畫內容、規模及區位等資料，經目的事業主管機關審認符合其業管之法令、規定或程序後，再轉送主管機關，依環評法第5條及申請時之「應實施環評認定標準」規定，判定應否實施環評。

3. 經查，系爭納骨塔前經臺灣省政府社會處80年7月25日80社三字第22783號函核准設置在案，核准開發面積為9,243平方公尺（本院卷第57頁、第105-114頁）。而環評法係於83年12月30日以總統華總（一）義字第8156號令制訂公布，並自公布日施行，為維持法律之安定性，及法律不溯及既往原則，系爭納骨塔係環評法施行前已核准開發案件，其申請開發獲准自不受環評法限制。

01 4.嗣後，玉寶公司於105年7月22日申請新增聯外道路（包括上
02 興段355-1地號686.15平方公尺及296-1地號817.84平方公尺
03 ，合計1,503.99平方公尺），提送興辦事業計畫辦理變更，
04 依當時（102年9月12日修正）之「應實施環評認定標準」第
05 31條第1項第4款及第39條第2款之附表5（本院卷第423-429
06 頁）規定，其累積開發規模為歷次擴建（擴大）規模之合計
07 總和，其累積開發規模之累積起算日期為99年3月2日，應實
08 施環境影響評估之認定標準為「殯儀館、骨灰（骸）存放設
09 施興建或擴建工程符合第31條第1款第1目至第7目規定之一
10 ，或申請開發或累積開發面積2公頃以上。」若依上述標準
11 ，則80年7月25日經申請獲准之頭份市○○段○○○○○○○○號
12 即系爭土地，無須計入累積開發規模，而本件新增聯外道路
13 面積僅為1,503.99平方公尺，並未達到應實施環境影響評估
14 之認定標準。原告主張：倘以水源路229巷往苗五鄉道方向
15 為8公尺聯外道路，其餘聯外道路均以6公尺為計算，系爭納
16 骨塔之聯外道路總面積為15,703.99平方公尺即1.5074公頃
17 等語，顯與事實不符，自不足採。

18 5.況且，關於殯葬設施之聯外道路是否應列入基地面積範圍，
19 經被告以106年11月14日府民生字第1060221805號函（本院
20 卷第383-384頁）請內政部釋示，經內政部以上開106年11月
21 20日台內民字第1060444661號函釋說明略以，按殯葬管理條
22 例第12條至16條所稱之聯外道路，係指殯葬設施基地向外通
23 行之通道，雖屬殯葬設施之應有設施，惟聯外道路不在該設
24 施基地範圍內，其面積無須納入殯葬設施興辦事業計畫之基
25 地開發面積。而本件玉寶公司申請之聯外道路，土地坐落於
26 頭份市○○段○○○○○○○○號，並非於系爭納骨塔核准開發範
27 圍內（○○○鎮○○段948-3、958-17地號，現為頭份市○

○段○○○○○○○號），有土地複丈成果圖影本附本院卷第44
7頁可佐。是以，本案並非殯葬管理條例第2條第1項第8款所
稱之擴充，新增聯外道路並不在系爭納骨塔設施基地範圍內
，其新增聯外道路面積無須納入殯葬設施興辦事業計畫之基
地開發面積計算，自無須實施環境影響評估。原告主張：聯
外道路係屬骨灰（骸）存放設施之應有設施，即開發案為順
利營運所不可或缺之設施，則應將聯外道路之興建視為該開
發行為之整體，計算在申請開發或累積開發面積內，而應進
行環境影響評估等語，容屬誤解。

6.綜上所述，被告以108年7月16日函復原告本件無須實施環境
影響評估，實屬適法。原告主張：系爭納骨塔（含聯外道路
）開發行為整體面積已達1公頃以上，應進行環境影響評估
，然玉寶公司至今尚未提交環境影響說明書予被告並由被告
進行審查，顯然違法等語，核無足採。

（四）至於原告另主張：依106年3月9日修正公布之非都市土地開
發審議作業規範壹、總編之第26條，即基地應設置至少兩條
獨立通往聯外道路，其中一條其路寬至少8公尺以上，另一
條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行，且不得低於
6公尺之規定乙節。經查：

1.非都市土地開發審議作業規範第1點規定：「本規範依區域
計畫法第15條之2第2項規定訂定之。」是以，本案需涉及上
開區域計畫法規定始有該作業規範之適用。

2.區域計畫法第15條之1第1項第2款規定：「區域計畫完成通
盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都市
土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、
……。二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人
擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申

請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。」
第15條之2規定：「（第1項）依前條第1項第2款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：一、於國土利用係屬適當而合理者。二、不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。（第2項）前項審議之作業規範，由中央主管機關會商有關機關定之。」

3. 本案基地頭份市○○段○○○○○○○○號早已變更為殯葬用地，此次並未辦理分區變更，自無原告所述上述規定之適用。
4. 另依內政部106年7月27日台內民字第1060053487號函說明二略以：「……二、有關所詢旨塔係80年間核准設置，其聯外道路之寬度有無不得小於6公尺之限制1節，按旨塔核准設置當時適用之『臺灣省公墓、火葬場、殯儀館、納骨堂（塔）管理規則』並無規定納骨堂（塔）應有聯外道路（對外通道），至87年10月13日『臺灣省喪葬設施設置管理辦法』修正施行後，該辦法第10條始明定靈（納）骨堂（塔）應有對外通道且其寬度不得小於6公尺；另87年10月13日始經核准設置之殯葬設施，其應有設施之對外通道，自應符合寬度不得小於6公尺之規定，前經本部99年4月23日台內民字第0990080013號函釋在案。本案倘經貴府查明旨塔係87年10月13日前核准設置，並依核准設置計畫施設完成且無違反當時法令，基於法不溯及既往原則，尚無上開辦法第10條第2項及殯葬管理條例第17條第2項有關聯外道路寬度不得小於6公尺之適

用。……」（本院卷第451-452頁）。故依內政部上述函釋
意旨，系爭納骨塔既係於80年即已經臺灣省社會處核准在案
，尚無必須設置6公尺寬聯外道路規定之適用。

(五)關於原告主張：現有巷道水源路229巷之路寬狹小，最窄處
僅2.3公尺，倘系爭納骨塔在外經環境影響評估下而開始營
運，將造成含原告等當地居民飽受交通壅塞、空氣污染、水
污染、惡臭、噪音等語。經查，原告此部分主張尚非屬應實
施環境影響評估之認定標準，且系爭納骨塔案僅受理及核准
骨灰（骸）存放設施，並無火葬場、殯儀館、樹葬等殯葬設
施，並不會有日後營運造成空氣污染、水污染、惡臭、噪音
等情事，業經被告陳述明確，原告此部分主張容屬其主觀之
臆測。

(六)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資
料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
要，併此敘明。

六、結論：被告以108年7月16日函復原告本件無須實施環境影響
評估，並無違誤，原告訴請：(1)被告應命玉寶公司將「玉寶
文創股份有限公司納骨塔開發案」環境影響評估書送交被告
辦理環境影響評估審查作業；(2)被告應作成命玉寶公司停止
在坐落苗栗縣○○市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號土地
實施開發行為之行政處分；(3)被告應給付原告10萬元律師費
用；均屬無理由，應予駁回。

中 華 民 國 109 年 7 月 16 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官 莊 金 昌

法 官 楊 嶠 琇

法 官 陳 文 燦

01 以上正本證明與原本無異。

02 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表
03 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須
04 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴
05 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
06 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

07 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情
08 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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。 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。

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11

	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。	

中 華 民 國 109 年 7 月 16 日
書 記 官 林 昱 紋