

臺中高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@109年8月13日辯

04 原 告 永峰建設有限公司

05 代 表 人 賴淑鈴

06 訴訟代理人 徐正安 律師

07 輔 佐 人 戴志峰

08 被 告 苗栗縣政府

09 代 表 人 徐耀昌

10 訴訟代理人 張智宏 律師

11 黃建誠 律師

12 上列當事人間建造執照事件，原告不服內政部108年7月23日臺內
13 訴字第1080040928號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

14 主 文

15 原告之訴駁回。

16 訴訟費用由原告負擔。

17 事實及理由

18 一、爭訟概要：

19 (一)緣訴外人建來成建設股份有限公司(下稱建來成公司，已
20 解散)，於民國(下同)92年間申請在分割前苗栗縣○○
21 市○○段○○○○號等21筆土地(山坡地保育區丙種建築用
22 地，基地面積合計：25,491.7平方公尺)開發新社區(天
23 下一家)，依據行政院環境保護署(下稱行政院環保署)
24 91年12月31日修正發布之「開發行為應實施環境影響評估
25 細目及範圍認定標準」第25條第1項第1款第5目之規定，
26 因上開開發用地屬新社區建設，且位於山坡地，申請開發
27 面積1公頃以上，屬應實施環境影響評估之案件，然建來

成公司於開發上開新社區前，未辦理環境影響評估，逕自委請訴外人漢中工程顧問有限公司（規劃公司），於同年2月19日檢送「申請開發建築用地地勢平坦無涉開挖整地之免辦理水土保持計畫」向被告農業局申請免辦水土保持計畫，經被告以92年3月11日府農保字第0920022122號函（下稱92年3月11日函）答覆系爭開發案不涉開挖整地，無須擬具水土保持計畫等語，被告建設局遂以92年3月13日建管字第0925402669號函（下稱92年3月13日函）覆業經農業局審核完竣，請併入建照案辦理等語，被告乃陸續核發（92）栗建管頭建字第00155號等建造執照。嗣臺灣苗栗地方檢察署（下稱苗栗地檢署）檢察官偵查建來成公司實際負責人、前農業局水土保持課長及課員等9人，於辦理上開新社區開發案時涉犯貪汙治罪條例等罪嫌，乃提起公訴，並經臺灣苗栗地方法院審理後認定：本件山坡地保育區丙種建築用地，開發面積超過1公頃，應依規定先擬具水土保持計畫送請水土保持課審核，並完成環境影響評估審核後，始可檢附審查通過文件向建管課依序申請「雜項執照」、「建造執照」，有關「免擬具水土保持計畫」、「免辦環評並核發建築執照」等部分有罪，遂於101年3月7日以99年度訴字第778號刑事判決有罪在案。嗣原告為起造人於其所有分割後同段688-168、688-224地號等2筆山坡地保育區丙種建築用地（下稱系爭688-168等2筆地號土地，基地面積：673.5平方公尺）興建地上5層（含突出物2層）之集合住宅，經被告核發（107）栗商建頭建字第00057號建造執照。惟被告環境保護局（下稱被告環保局）認上開原社區開發案於申請開發時未先徵詢環評主管機關意見，並查察應否實施環境影評估，開發基地尚未

01 通過環境影響評估審查，基地範圍內已興建住宅多已取得
02 使用執照，且有後繼買受情形，因原開發單位業已解散，
03 系爭688-168等2筆地號土地申請建築位於上開開發範圍內
04 ，該2筆土地建築執照申請案應否實施環評有認定疑義，
05 乃以107年11月21日環綜字第1070050532號函（下稱107年
06 11月21日函）詢行政院環保署有關開發基地範圍內建築開
07 發行為應如何列管等情，經行政院環保署以107年12月6日
08 環署綜字第1070094981號函（下稱107年12月6日函）覆略
09 以：「……說明：……二、開發行為應否實施環評，應以
10 開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發行為內容，
11 依申請時之『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認
12 定標準』……及本署依環評法第5條第1項第11款公告規定
13 予以認定。社區之開發如符合認定標準第25條新市區建設
14 規定，應實施環評。三、因本案來函說明苗栗縣○○市○
15 ○段○○○○號等21筆土地未依法實施環評並核發建造執
16 照開發新社區案，請貴局先洽該目的事業主管機關，就該
17 違法核發建造執照依相關法規規定辦理後，後續該土地之
18 開發，再請貴局依『認定標準』規定，本於權責判認應否
19 實施環評。」

20 （二）嗣被告依環境影響評估法第14條等規定，以108年2月11日
21 府商建字第1080026484號函（下稱原處分）通知原告略以
22 ：「撤銷臺端（永峰建設有限公司 代表人：賴淑鈴 等
23 10筆詳起造人名冊）領有本府核發（107）栗商建頭建字
24 第00057號建造執照一案，……說明：……二、原開發範
25 圍本縣○○市○○段○○○○號等21筆土地（基地面積25,49
26 1.7平方公尺）於92年2月間為申請開發新社區，依據行政
27 院環保署91年12月31日環署綜字第0910091684號令修正之

『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』第25條及其相關規定，新社區興建或擴建，位於山坡地，申請開發面積1公頃以上者，應實施環境影響評估。三、另依據行政院環保署105年6月28日環署綜字第1050045926號函意旨，各項開發行為應否實施環評，應以開發單位向目的事業主管機關所提計畫內容，依申請時之認定標準及環評法第5條第1項第11款公告規定予以認定，故應於目的事業主管機關許可之時間點，以全區之面積判認，而非後續於區內申請各項工程建造執照時個別重複判認，該函釋已載明判認應否實施環評之計畫內容依據及時機，故旨揭執照所在頭份市○○段○○○○○○○○○○號土地，應併入原基地範圍判認，亦應實施環境影響評估，惟尚未辦理，爰依環境影響評估法第14條規定，撤銷旨揭（107）栗商建頭建字第00057號建造執照。……」等語。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1、查本案爭執之系爭688-168等2筆地號土地，688-224地號土地係於94年2月1日分割於688-168地號土地，而688-168地號土地係於94年2月1日分割自688地號。而688地號土地重測前係登記興隆段興隆小段217-135地號土地，而217-135地號土地係分割自興隆段興隆小段217-25地號土地（76年時之土地面積0.7269公頃）。故被告認建來成公司於92年2月申請包含688地號土地等21筆土地開發成新社區時，包括688地號等21筆土地面積共25491.7平方公尺（688地號土地面積為316.62平方公尺），超過一公頃，依當時91年12月31日之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍

認定標準」25條及相關法令應實施環境影響評估；故從688地號土地分割出來之688-168及688-224地號土地亦應實施環境影響評估通過後，方能依山坡地建築管理辦法第3、4條之規定申請雜項執照及建築執照。疑義：

(1) 依被告108年6月6日補充答辯狀附件12所附土地清冊之688地號土地為316.62平方公尺，而附件4所附案內分割自688地號土地之土地688-168地號土地為247.16平方公尺、688-224地號土地為426.34平方公尺，兩者共673.5平方公尺，顯然案內二筆地號土地於94年分割自688地號土地，與92年建來成公司申請之688地號土地有所不同，則為何仍認屬建來成公司92年申請興建新社區等21筆土地之一部分而應實施環境影響評估？顯有疑問。

(2) 依被告訴願補充答辯狀二所載，688地號土地重測前地號為217-135地號土地，係分割自217-25地號土地，依該狀附件6之非都市土地變更編定申請書所載，76年之非都市土地變更編定申請書所載之217-25地號土地面積為0.7269公頃（7,269平方公尺），顯然688地號土地之前身土地並不足一公頃，如何要辦理環境影響評估？

(3) 依山坡地建築管理辦法第3條及第4條規定，應實施環境影響評估而未實施完成審查通過前，該等土地無法聲請雜項執照，亦無法申請建築執照，而此即本件撤銷建築執照之爭議所在。

2、依照行政院環境保護署105年6月28日環署綜字第1050045926號函（下稱105年6月28日函）意旨所產生之法規疑義：

(1) 被告係依主管機關行政院環境保護署105年06月28日函所認定之「應以開發單位向目的事業主管機關所提計畫內容，依申請時之認定標準及環評法第5條第1項第11款公告規

定予以認定，故應於目的事業主管機關許可之時間點，以全區之面積判認」，故認本件系爭688-168等2筆地號土地應列入原基地範圍判認應否實施環境影響評估，不應個別重複判認。然認本件系爭688-168等2筆地號土地應列入「全區」面積判讀，此「全區」之意義為何？又依91年12月31日之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」25條第3項第2款「二尚未取得建造執照，毗連之基地於新案申請建造執照之日前一年內取得建造執照，二案以上建築物規劃連結或規劃使用相同之公共設施系統，合計開發面積一公頃以上者，該新申請案應實施環境影響評估。」，本件基地除本件系爭688-168等2筆地號土地以外之其他土地均已於10餘年前即已取得建築執照、使用執照及權狀，僅餘本件二筆土地尚未開發，並不符合該條款之要求，依規亦不應實施環境影響評估。

(2) 在主管機關行政院環境保護署105年06月28函說明四亦有「惟目的事業主管機關或各直轄市、縣（市）政府，針對該解釋令之執行上如有難處，或除土地擴建面積外，對於未擴增原基地面積之新建、增建及舊有建築物拆除重建納入認定標準之方式提出建議，本署將於未來修正認定標準時納入審慎檢討。」之說明，則：

A. 本件二筆土地共673.5平方公尺（建築面積僅661平方公尺），卻必須以原開發範圍基地面積25,491.7平方公尺之全區面積為環境影響評估，是否有違比例原則？

B. 縱如被告所認需全區實施環境影響評估，但依現時全區基地之實際狀況，則除非被告撤銷全區其它建案的使用執照，並將建物敲除，始得實施環境影響評估。但依行政程序法第131條規定：公法上之請求權，於請求權人為行政機

01 關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅。基地
02 全區其他住戶的建築使用執照皆已核發10年以上，被告顯
03 無法撤銷住戶的建築使用執照，亦無法拆除建物，如何實
04 施環境影響評估？

05 C.承上，在此執行有困難的情況下，是否即應依上揭解釋第
06 4項說明，重為檢討是否須就全區基地實施環境影響評估
07 ？

08 3、按行政程序法第8條、行政法院52年判字第345號判例及行
09 政法院70年判字第975號裁判，本件被告自承並無撤銷被
10 告92年3月11日函之免水保核准函，被告所認本件之「全
11 區」21筆土地亦陸續開發，被告亦無要求其等實施環境影
12 響評估情況下就核發建築執照、使用執照，所興建之建物
13 並為保存登記完畢。果如此，如何獨獨要求原告所有之「
14 全區」土地僅餘之二筆土地辦理「全區」土地之環境影響
15 評估？再又，被告在未有環境影響評估前容許「全區」除
16 原告所有土地以外土地之開發行為，而原告所有土地僅占
17 「全區」土地之百分之2.64（ $673.5/25491.7$ ），果原告
18 所有占全區百分之2.64土地之開發行為可能影響「全區」
19 環境（包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化
20 、生態等）可能影響之程度，則近百分之98土地之開發行
21 為更有影響之虞。然事實上，該等百分之98土地上興建房
22 屋之開發行為至今已久，亦不見有何對生活環境、自然環
23 境、社會環境及經濟、文化、生態等之影響，訴願決定所
24 認與事實顯有不符。

25 4、依原處分說明所示撤銷原告建造執照之理由及訴願駁回理
26 由（一），原告前曾依原處分及訴願決定理由向被告請求
27 撤銷全區除原告以外其他19筆土地地上物之使用執照等，

01 唯遭被告以信賴利益保護之原則駁回。亦即被告全區19筆
02 土地業已開發完成，係屬已成事實無法改變。果如是，全
03 區共21筆土地已開發19筆土地係屬事實，為何餘之2筆土
04 地開發要與全區另外已完成開發之19筆土地再一併進行環
05 境影響評估？

06 5、被告要求進行全區土地之環境影響評估，是否包含地上物
07 ？係以目前現狀進行環境影響評估即可亦或需回復到當初
08 全區未開發之情狀進行評估？縱以現狀進行環境影響評估
09 ，是否需全區土地及地上物所有權人之同意？如非以現況
10 進行環評時，則全區土地應回復如何之狀態始得進行環境
11 影響評估？若實際上無法就全區土地進行環境影響評估時
12 ，本件二筆土地應如何處置？不得開發？並向鈞院聲請調
13 查證據。

14 （二）聲明：

15 原處分及訴願決定應予撤銷。

16 三、本件被告答辯及聲明：

17 （一）答辯要旨：

18 1、查，本件訴外人建來成公司於92年2月19日申請於分割前
19 688地號等21筆土地開發新社區（下稱系爭新社區），於
20 92年3月11日取得被告無需擬具水土保持計畫同意函，並
21 經被告建設局以92年3月13日函復業經農業局審核完竣，
22 請併入建照案辦理。嗣，原告公司於107年6月8日在系爭
23 同地段688-168等2筆地號土地申請建築，面積合計673.5
24 平方公尺，經被告機關於107年6月15日核發（107）栗商
25 建頭建字第00057號建造執照。嗣，被告機關認688-168
26 等2筆地號土地，經併入原社區開發基地範圍判認應實施
27 環境影響評估，惟因尚未辦理，乃依行政程序法第117條

、環境影響評估法第14條等規定，以原處分撤銷系爭建造執照，合先敘明。

2、再者，訴外人建來成公司於92年2月19日申請於分割前688地號等21筆土地山坡地保育區丙種建築用地，基地面積合計25,491.7平方公尺，開發新社區時，依行為時山坡地開發建築管理辦法及認定標準規定，該開發案應依序申請開發許可、雜項執照及建造執照，並依環境影響評估法相關規定，檢附有關書圖文件或該管主管機關之同意文件。惟，訴外人建來成公司當時並未依行為時山坡地開發建築管理辦法規定辦理，即逕委請漢中工程顧問有限公司（規劃公司）於92年2月19日檢送申請開發建築用地地勢平坦無涉開挖整地之免辦理水土保持計畫予被告農業局申請免辦水土保持計畫，經被告以92年3月11日函復系爭開發案無涉開挖整地，無需擬具水土保持計畫，並經被告建設局以92年3月13日函復業經農業局審核完竣，請併入建照案辦理，被告乃陸續核發92栗建管頭建字第00155號等建造執照，而苗栗地檢署檢察官前曾就建來成公司實際負責人、前農業局水土保持課長及課員等9人，於系爭新社區開發案涉犯貪污治罪條例等罪嫌提起公訴，案經苗栗地方法院審認系爭新社區開發案所屬土地係屬山坡地保育區丙種建築用地，且其開發面積超過1公頃，依規定應先擬具水保計畫送請水保課審核，並完成環境影響評估審核後，始可檢附審查通過文件向建管課依序申請雜項執照、建造執照，有關免擬具水土保持計畫、免辦環評並核發建造執照等部分判決有罪在案，此有臺灣苗栗地方法院99年度訴字第778號刑事判決書節本可稽。據此，足徵系爭新社區開發案，因未先徵詢環

評主管機關意見並查察應否實施環境影響評估，開發基地尚未通過環境影響評估審查，則依環境影響評估法第14條第1項及行政院環境保護署86年11月5日環署綜字第66541號函釋意旨，被告應不得給予開發同意、開發許可及建造執照許可，其經許可者無效。

3、依行政院環境保護署105年6月28日函意旨所示，系爭688-168等2筆地號應否實施環境影響評估，應依開發申請時之認定標準予以認定，於目的事業主管機關許可之時間點，以全區擴大之面積判認之，且本案被告環境保護局認系爭新社區開發案於申請開發時未先徵詢環評主管機關意見，並查察應否實施環境影響評估，開發基地尚未通過環境影響評估審查，基地範圍內已興建住宅多已取得使用執照，且有後繼買受情形，因原開發單位業已解散，系爭688-168等2筆土地申請建築位於系爭新社區開發案範圍內，該2筆土地建築執照申請案應否實施環評有認定疑義為由，乃以107年11月21日函詢行政院環保署有關開發基地範圍兩建築開發行為應如何列管。案經行政院環保署以107年12月6日函復略以：「……說明……二、開發行為應否實施環評，應以開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發行為內容，依申請時之『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準』……及本署依環評法第5條第1項第11款公告規定予以認定。社區之開發如符合認定標準第25條新市區建設規定，應實施環評。三、因本案來函說明苗栗縣頭份市○○段○○○○號等21筆土地未依法實施環評並核發建造執照開發新社區案，請貴局先洽該目的事業主管機關，就該違法核發建造執照依相關法規規定辦理後，後續該土地之開發，再

第1項第11款公告規定予以認定，故應於目的事業主管機關許可之時間點，以全區之面積判認，而非後續於區內申請各項工程建造執照時個別重複判認，該函釋已載明判認應否實施環評之計畫內容依據及時機，故苗栗縣頭○市○○段○○○○○○○○○○○○○○○號等2筆土地，應併基地範圍判認應否實施環境影響評估，不個別重複判認。按臺北高等行政法院102年度訴字第139號判決要旨，故原告不得要求被告作為撤照之行政處分，亦為不得主張不法之平等。原告仍應依環境影響評估法第7條規定辦理。

5、準此，系爭新社區開發案面積既達1公頃以上，其漏未辦理環境影響評估審查，依法本不得給予基地範圍內土地開發同意、開發許可及建造執照許可，其經許可者無效，已如前述，而原告嗣後於系爭688-168等2筆土地申請建築，面積雖合計僅673.5平方公尺，惟依上開環境影響評估法相關規定，其既位系爭新社區開發案範圍內，自應併入系爭新社區開發面積判認應否實施環境影響評估審查，不得切割以個別建築面積認定。又，有關原告向鈞院聲請略謂向被告環保局函詢本件有無可能實地進行環境影響評估？是否依應得全區21筆地號土地及地上物所有權人之同意後始得進行？另如進行全區環境影響評估時，是否須將全區土地上之地上物移除後方能進行？等事項，此乃屬原告事後應如何辦理環境影響評估之範疇，與本件系爭土地應否辦理環境影響評估之爭點無關，故應無函查之必要。至於，系爭688-168等2筆地號土地究應如何辦理環境影響評估？尚待原告向主管機關提出申請，並經主管機關審核方得確認之，倘原告對於主

管機關所為之審核有疑異，自得循行政程序救濟之，併此敘明。

6、另查，茲據原告所提甲證四被告92年3月11日之函文，其主旨記載有關漢中工程顧問公司申請座落在苗栗縣○○鎮○○段688、693、694、695、705、721、722、723、724、725、732、733、735、739、740、741、742、743、788、789、790等21筆地號土地丙種、丁種建築用地申請開發建築等內容以觀，已足徵系爭688地號土地係屬系爭新社區所屬用地之一。再者，本件原告申請建築之基地分別為系爭688-168及688-224等2筆地號土地，其中系爭688-168地號土地係於103年10月11日分割自系爭688地號土地，而系爭688-224地號土地則係於94年2月1日分割自系爭688-168地號土地（按，系爭688-168等2筆地號土地分割均係核准開發之後始辦理分割者），此除有系爭688-168等2筆地號土地登記謄本、建來成公司92年2月申請開發時檢附之開發範圍圖及現行建築套繪圖可稽外，並有系爭688地號土地登記謄本及系爭688-168等2筆地號土地之異動索引可稽。據此，足徵系爭688-168等2筆地號土地或係直接分割自系爭688地號土地，或自系爭688地號土地所分割之子地號土地再分割出者，故系爭688-168等2筆地號土地確係涵蓋於系爭新社區開發案範圍內。

7、又，依苗栗縣頭份地政事務所109年8月3日所函覆意旨略謂：「查，本案688-224地號已於107年間與688-168地號合併為688-168地號，另查688-168地號為93年間由688地號分出，次查688等地號迭經合併分割，經以現今地籍圖套合92年間未合併前地籍圖（本次檢送鑑界複丈原圖）

01 ，現有 688-168 地號應位於 788、743 地號上等內容以觀，
02 更足徵系爭 688-168 地號土地位置應位於系爭新社區所屬
03 用地之一之 788、743 等地號土地上。」，且依建來成公
04 司 92 年 2 月申請開發時檢附之開發範圍圖、現行建築套繪
05 圖，亦足徵系爭 688-168 等 2 筆地號土地係位於建來成公
06 司原申請系爭新社區開發所檢送的開發圖面內。

07 8、至於，系爭 688 地號土地因曾與同地段 693 等地號土地辦
08 理合併，之後又因分割增加同地段 688-2 等地號土地，嗣
09 又合併同地段 688-6 等地號土地，再分割增加同地段 688
10 -143 等地號土地，之後又合併自同地段 688-207 等地號土
11 地，再分割增加同地段 688-228 地號土地，此有系爭 688
12 地號土地登記謄本可稽。故，有關係爭 688 地號土地之面
13 積，因其曾與其它地號土地合併及分割出不同地號土地
14 而有所變動，併此敘明。綜上，足徵系爭 688-168 等 2 筆
15 地號土地確係涵蓋於系爭新社區開發案範圍內，故，原
16 告公司否認系爭 688-168 等 2 筆地號土地與訴外人建來成
17 公司所申請系爭新社區開發案之土地不同乙節，即已卷
18 附資料不符而不足採。

19 9、本件被告原雖係依環境影響評估法第 14 條規定撤銷系爭 0
20 0057 號建造執照，惟依環境影響評估法第 14 條規定「目
21 的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估
22 書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，
23 無效。」，故系爭 00057 號建造執照依環境影響評估法第
24 14 條規定應屬無效，原處分引用行政程序法第 117 條撤銷
25 系爭 00057 建造執照，自屬贅引，此部分被告業已發函原
26 告更正之，此有更正函文可稽。

27 10、綜上，足徵被告機關以原處分撤銷原告領有系爭建造執

01 照，依法應無不合，已如前述，而訴願機關審酌上情而
02 認系爭原處分尚無不合，而應予維持並據以駁回原告之
03 訴願，核其認事用法亦無不合，本件原告之請求顯無理
04 由而應予駁回。

05 （二）聲明：原告之訴駁回。

06 四、爭點：

07 （一）原告所有系爭688-168等2筆地號土地是否屬於92年間建來
08 成公司申請興建系爭新社區土地之一部分？

09 （二）應實施環境影響評估者是否係以原基地「全區」為認定範
10 圍？原處分如此認定是否違反比例原則、平等原則？

11 （三）上開全區範圍，除系爭688-168等2筆地號土地外之其他土
12 地均已取得建築執照、使用執照及權狀之事實，是否影響
13 原處分之合法性？

14 （四）原處分認定系爭688-168等2筆地號土地，應併入原基地範
15 圍判認，亦應實施環境影響評估，是否違反信賴保護原則
16 ？

17 五、本院的判斷：

18 （一）前提事實：

19 前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示各項資料可查（
20 甲證1、3、4、5、乙證2至10，本件判決相關證據之編號
21 詳附表）。

22 （二）關於系爭688-168等2筆地號土地位於應實施環境影響評估
23 之範圍，應實施環境影響評估，惟原告未依規定辦理，依
24 環境影響評估法第14條規定，被告核發（107）栗商建頭
25 建字第00057號建造執照，應屬無效：

26 1、按環境影響評估法第1條規定：「為預防及減輕開發行為
27 對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定

01 本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」第2
02 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護
03 署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府
04 。」第4條規定：「本法專用名詞定義如下：一、開發行
05 為：指依第5條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、
06 進行及完成後之使用。二、環境影響評估：指開發行為或
07 政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經
08 濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、
09 客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計
10 畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段
11 、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」第
12 5條第1項第11款規定：「下列開發行為對環境有不良影響
13 之虞者，應實施環境影響評估：……十一、其他經中央主
14 管機關公告者。」第6條第1項規定：「開發行為依前條規
15 定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境
16 影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成
17 環境影響說明書。」第7條第1項規定：「開發單位申請許
18 可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管
19 機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。」
20 第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明
21 書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之
22 許可，其經許可者，無效。」另行為時建築法第97條之1
23 規定：「山坡地建築管理之辦法，由內政部定之。」行為
24 時山坡地開發建築管理辦法第4條規定：「（第1項）山坡
25 地開發建築，應向直轄市、縣（市）主管建築機關依下列
26 順序申請辦理：一、申請開發許可。二、申請雜項執照。
27 三、申請建造執照。（第2項）山坡地有前條第1款、第2

款與第4款之情形之一，或有第3款情形而其開發建築面積在1公頃以下者，免依前項第一款申請開發許可。」第7條規定：「申請開發許可，應檢附下列文件：一、申請書。二、開發計畫書、圖。三、依水土保持法或環境影響評估法相關規定，應檢附之有關書圖文件或該管主管機關之同意文件。」及行為時開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第25條第1項第1款第5目規定：「新市區建設，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、新社區（含國民、勞工住宅）興建或擴建，符合下列規定之一者：……（五）位於山坡地，申請開發面積1公頃以上者。」上開開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準，係主管機關行政院環保署依據環境影響評估法第5條第2項規定之授權所訂定，屬辦理實施環境影響評估事務之細節性、技術性之規定，並未逾越母法授權範圍，符合法律保留原則，為合法之法規命令。

2、次按，行政院環保署105年6月28日函：「一、本署105年1月7日環署綜字第0000000000A號令（簡稱該解釋令），係針對『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（簡稱認定標準）』第23條第1項第1款各種文化、教育、訓練設施或研究機構之擴建訂定認定原則。……二、該解釋令係為避免開發單位以切割方式規避環境影響評估（簡稱環評），依環評法第7條規定：『開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，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。』爰各項開發行為應否實施環評，應以開發單位向目的事業主管機關所提計畫內容，依申請時之認定標準及本署依環評法第5條第1項第11款公告規定予以認定，故應確實於目的事

業主管機關許可之時間點，以全區擴大之面積判認，而非後續於區內申請各項工程建造執照時個別重複判認。三、查司法院釋字第287號解釋文『行政主管機關就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，固應自法規生效之日起有其適用。惟在後之釋示如與在前之釋示不一致時，在前之釋示並非當然錯誤，於後釋示發布前，依前釋示所為之行政處分已確定者，除前釋示確有違法之情形外，為維持法律秩序之安定，應不受後釋示之影響……。』因該解釋令係為統一法律適用，首次通案作成之釋示，並未涉認定標準第23條第1項規定之細目及範圍，或認定標準第39條規定之累積開發規模判斷之變更，各主管機關前所作環評行政處分已確定者，參照上開司法院解釋文，為維持法律秩序之安定，仍應依環評法規定辦理，如擬變更環境影響說明書或評估書、審查結論內容，應依環評法第16條規定辦理，於變更前後均須符合環評法規定。四、惟目的事業主管機關或各直轄市、縣（市）政府，針對該解釋令之執行上如有難處，或除土地擴建面積外，對於未擴增原基地面積之新建、增建及舊有建築物拆除重建納入認定標準之方式提出建議，本署將於未來修正認定標準時納入審慎檢討。」上開函令係主管機關行政院環保署本於統一解釋法令之職權，為執行環境影響評估法規定所為之解釋性行政規則，因未增加法律所無之限制，且未違反環境影響評估法立法意旨，行政機關於辦理相關事務時，自得援引適用。

3、由上開規定及函釋可知，環境影響評估法之主要重點在預防及減輕開發行為造成不良影響，藉以達成保護環境及維護生活品質之目標。開發行為對環境有不良影響之虞者，

應實施環境影響評估，環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。第一階段環境影響評估程序係由開發單位於規劃開發行為時，先自行依環境影響評估作業準則進行環境影響評估，並作成環境影響說明書，其目的在使開發單位自行預測開發行為可能引起之環境影響，並提出對策或替代方案。開發單位申請許可開發行為時，並應檢具環境影響說明書，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。又新市區之興建若位於山坡地，申請開發面積達1公頃以上者，其開發行為即應實施環境影響評估，且開發單位之開發行為依規定應實施環評者，於規劃時，應確實於目的事業主管機關許可之時間點，以全區擴大之面積判認，而非後續於區內申請各項工程建造執照時個別重複判認，自行依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書，送請主管機關審查，其未經完成審查或評估書未經認可前，經開發行為許可者為無效。

4、經查，原告擬在系爭688-168等2筆地號土地上建築1棟地上5層10戶之建物，並經被告以107年6月15日府商建字第1070111586號函核發建造執照（參見本院卷第125頁），惟該2筆土地係於94年間分割自688地號，位於上開建來成公司於92年間申請開發新社區範圍內，此有土地登記第二類謄本、建來成公司92年2月申請開發時檢附之土地清冊、原開發範圍圖及建築套繪圖、被告109年7月15日府商建字第1090140345號函、苗栗縣頭份地政事務所109年8月3日頭地二字第1090004672號函、鑑界複丈原圖、地籍異動索引等件在卷可稽（參見乙證2、3、4、9及訴願卷第121

01 頁至第123頁），並為原告不爭執（參見本院卷第608頁）
02 。原告主張「依被告108年6月6日補充答辯狀附件12所附
03 土地清冊之688地號土地為316.62平方公尺，而附件4所附
04 案內分割自688地號土地之土地688-168地號土地為247.16
05 平方公尺、688-224地號土地為426.34平方公尺，兩者共
06 673.5平方公尺，顯然案內2筆地號土地於94年分割自688
07 地號土地，與92年建來成公司申請之688地號土地有所不同，
08 則為何仍認屬建來成公司92年申請興建新社區等21筆
09 土地之一部分而應實施環境影響評估？顯有疑問。」等云
10 ，應屬其對系爭688-168等2筆地號土地原位於上開建來成
11 公司於92年間申請開發新社區範圍內，嗣因合併、分割（
12 參見訴願卷第96頁）致其面積有所變動之過程有所誤解，
13 委非可採。另依前揭說明，系爭688-168等2筆地號土地應
14 否實施環境影響評估，自應依開發申請時之認定標準予以
15 認定，於目的事業主管機關許可之時間點，以全區擴大之
16 面積判認。系爭688-168等2筆地號土地位於水土保持法及
17 山坡地保育利用條例之相關規定所稱之山坡地，且原開發
18 單位建來成公司申請開發面積達1公頃以上（參見訴願卷
19 第87頁、88頁、第96頁至101頁、第120頁至第123頁），
20 則原告在系爭688-168等2筆地號土地上之建造房屋，自屬
21 「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」於
22 91年12月31日修正以後之「開發」行為態樣，該當於環境
23 影響評估法第4條第1款有關「開發行為」之要件，依據前
24 揭環境影響評估法第7條第1項規定，原告於申請開發時即
25 應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，然原
26 告並未提出環境影響說明書經主管機關審查，自有未合。
27 是原告訴稱「688地號土地重測前地號為217-135地號土地

，係分割自217-25地號土地，依76年之非都市土地變更編定申請書所載之217-25地號土地面積為0.7269公頃（7,269平方公尺），顯然688地號土地之前身土地並不足1公頃，為何要辦理環境影響評估。」等云，亦有所誤解，並非可採。

5、又依環境影響評估法第14條第1項規定，目的事業主管機關於環境影響說明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。另行為時山坡地開發建築管理辦法第4條及第7條規定，山坡地開發建築，應依序申請開發許可、雜項執照及建造執照，而申請開發許可，應依水土保持法或環境影響評估法相關規定，檢附有關書圖文件或該管主管機關之同意文件。準此，原告在系爭688-168等2筆地號土地上興建房屋，應依序申請開發許可、雜項執照及建造執照，並依環境影響評估法相關規定，檢附有關書圖文件或該管主管機關之同意文件。然本件原告並未提出環境影響說明書經主管機關審查，即經被告核發（107）栗商建頭建字第00057號建造執照，依照上開規定，該建造執照許可，應屬無效。

6、另按，行政程序法第110條第4項規定：「無效之行政處分自始不生效力。」第113條第1項規定：「行政處分之無效，行政機關得依職權確認之。」第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。……」第118條規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。……」經查，原告並未提出環境影響說明書經主管機關審查，被告即核發（107）栗商建頭建字第00057號建造執照，該建造執照許可，應屬無效，已如前述。又依照上開行

政程序法第113條第1項規定，無效之行政處分自始不生效力，但行政機關得依職權確認之。原處分雖記載行政程序法第117條、第118條及環境影響評估法第14條等規定，但其理由欄已明確記載本件係依環境影響評估法第14條「撤銷」前揭（107）栗商建頭建字第00057號建造執照（參見本院卷第32頁），依該規定，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。又無效之行政處分係自始不生效力，亦經前揭規定甚明。顯見，原處分有使前揭（107）栗商建頭建字第00057號建造執照自始不生效力之本意，此觀原處分復記載行政程序法第118條有關「溯及既往失其效力」之類似內容亦可得知。準此，原處分記載行政程序法第117條、第118條應屬贅引之性質，其依環境影響評估法第14條規定，確認前揭（107）栗商建頭建字第00057號建造執照係屬無效，且係自始不生效力之法效性，並不受影響。況且，被告亦依上開意旨，另以109年8月7日府商建字第1090157064號函（參見乙證10）更正原處分之內容，故仍應予以維持。再原處分認定旨揭（107）栗商建頭建字第00057號建造執照為無效，自屬確認性質之行政處分，原告不服，仍有本件撤銷訴訟之實益，附此敘明。

7、雖原告主張「被告自承並無撤銷被告92年3月11日函之免水保核准函，被告所認本件之『全區』21筆土地亦陸續開發，被告亦無要求其等實施環境影響評估情況下就核發建築執照、使用執照，所興建之建物並為保存登記完畢。果如此，如何獨獨要求原告所有之『全區』土地僅餘之2筆土地辦理『全區』土地之環境影響評估？再又，被告在未有環境影響評估前容許『全區』除原告所有土地以外土地

01 之開發行為，而原告所有土地僅占『全區』土地之2.64%
02 (673.5/25491.7)，果原告所有占全區2.64%土地之開
03 發行為可能影響『全區』環境（包括生活環境、自然環境
04 、社會環境及經濟、文化、生態等）可能影響之程度，則
05 近98%土地之開發行為更有影響之虞。」「本件2筆土地
06 共673.5平方公尺（建築面積僅661平方公尺），卻必須以
07 原開發範圍基地面積25,491.7平方公尺之全區面積為環境
08 影響評估，是否有違比例原則？」等云。然按，憲法之平
09 等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件作相同處
10 理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法之
11 平等，不包含違法之平等。故行政先例需屬合法者，乃行
12 政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人民
13 有要求行政機關重複錯誤之請求權。原告所有之系爭688
14 -168等2筆地號土地位於原開發單位建來成公司申請開發
15 面積達1公頃以上之開發範圍，應實施環境影響評估，雖
16 該新社區開發案漏未辦理環境影響評估審查，基地範圍內
17 已興建住宅並已取得使用執照，且有後續買受情形，但上
18 開核發之開發許可及建造執照許可，依法應屬無效，已如
19 前述，則原告自不得主張此「違法之平等」，要求被告應
20 比照該等違法案例授予利益，其此部分主張自非可採。至
21 於原告向本院聲請「向被告環保局函詢本件有無可能實地
22 進行環境影響評估？是否依應得全區（21筆地號土地及地
23 上物所有權人）之同意後始得進行？另如進行全區環境影
24 響評估時，是否須將全區土地上之地上物移除後方能進行
25 ？」等事項，乃屬原告事後應如何辦理環境影響評估之問
26 題，要與本件系爭688-168等2筆地號土地應否辦理環境影
27 響評估無關，並不影響原處分之合法性，且無再予調查之

必要，均附此敘明。

(三) 本件被告作成原處分，依照環境影響評估法第14條認定被告核發(107)栗商建頭字第00057號建照執照無效，並未違反信賴保護原則：

1、按行政程序法第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」此即誠實信用及信賴保護原則。然處分之相對人如有「以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分」、「對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分」及「明知行政處分違法或因重大過失而不知」等情形，參酌行政程序法第119條之規定意旨，其信賴即不值得保護。另環境影響評估，乃就開發行為對環境（包括生活環境、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，事前予以調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查，其目的係為了預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，具有濃厚之公益目的。

2、本件系爭688-168等2筆地號土地所在社區未辦理環境影響評估，被告核發(107)栗商建頭建字第00057號建造執照，依環境影響評估法第14條規定，應屬無效，且係自始不生效力，已如前述，基於環境保護之目的，此無效之規定，本具有濃厚之公益考量，原告縱有信賴利益，仍難與本件所欲維護之公益相比擬。況且，原告興建房屋所坐落之基地位於山坡地，有相關之建築管理規範，原告有查證及瞭解相關法規並主動遵守之義務，其為辦理前開建造執照，曾於105年10月28日檢送簡易水土保持申報書申請實施開發建築用地簡易水土保持申報，經被告以107年1月25日

府水保字第1070019352號函覆原告略以：「主旨：有關水土保持義務人（永峰建設有限公司代表人：賴淑鈴君）於本縣○○市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號等2筆土地種建築用地），為辦理建造執照申請實施開發建築用地簡易水土保持申報案，業依水土保持計畫審核監督辦法第7條審核完竣，本計畫尚屬可行，請查照。說明……二、水土保持計畫（簡易水土保持申報書）僅為開發利用案要件之一，需俟目的事業主管機關依法核定計畫後，水土保持義務人始得依核定之計畫內容執行，另涉及森林法、建築法、環境影響評估法、區域計畫法等及相關法令規定部分，應另由各該主管機關核定，不在本計畫核定範圍內。……。」等語（參見訴願卷第80頁），已告知縱使系爭688-168等2筆地號土地業經水土保持計畫審核通過，但涉及環境影響評估法等法令規定部分，應另由各該主管機關核定，並未排除該等土地應依照上開規定實施環境影響評估之義務，原告亦不得將此應主動遵守之責任推卸給行政機關。另前揭被告92年3月11日函核准「免擬具水土保持計畫」，因涉及不法，業經臺灣苗栗地方法院於101年3月7日以99年度訴字第778號刑事判決認定係屬違法行政處分，該判決經上訴臺灣高等法院臺中分院，最終經最高法院於102年12月5日以102年度臺上字4883號刑事判決駁回上訴後確定在案（參見本院卷第93頁至第107頁、第443頁至第449頁），均在原告申請及經被告核發（107）栗商建頭建字第00057號建造執照之前。再者，依前揭原告向被告申請建造執照時所提出簡易水土保持申報書，其中關於檢核事項中，就「申請開發基地內土地無違規開發情形？」勾選「是」、就「申請開發基地內土地無坐落於特定水土

01 保持區？」勾選「是」，有該等簡易水土保持申報書在卷
02 可稽（參見本院卷第345頁）。顯見，原告對系爭688-168
03 等2筆地號土地是否能正常開發使用確實存有疑義，縱非
04 明知被告所核發之上開建造執照為無效，仍難謂無因重大
05 過失而不知之情形。是原告主張本件應有原處分已違反誠
06 實信用、信賴保護原則云云，容屬誤解，委非可採。至於
07 原告主張「依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認
08 定標準25條第3項第2款『尚未取得建造執照，毗連之基地
09 於新案申請建造執照之日前1年內取得建造執照，二案以
10 上建築物規劃連結或規劃使用相同之公共設施系統，合計
11 開發面積1公頃以上者，該新申請案應實施環境影響評估
12 。』本件基地除本件系爭688-168等2筆地號土地以外之其
13 他土地均已於10餘年前即已取得建築執照、使用執照及權
14 狀，僅餘本件2筆土地尚未開發，並不符合該條款之要求
15 ，依規亦不應實施環境影響評估。」一節。經查，原告所
16 稱行為時開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標
17 準第25條第3項第2款規定（參見訴願卷第26頁），係針對
18 申請開發面積1公頃以下，但與毗連土地面積合計逾1公頃
19 之山坡地新社區而為規範，而本件原社區開發案，其申請
20 開發面積達25,491.7平方公尺，並無上開規定之適用，是
21 原告此部分主張，亦非可採。

22 （四）本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟
23 資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述
24 的必要，一併說明。

25 六、結論：原告之主張，尚難採憑。被告以原處分認定系爭建造
26 執照無效，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告
27 仍執前詞，訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁

01 回。

02 中 華 民 國 109 年 8 月 27 日

03 臺 中 高 等 行 政 法 院 第 三 庭

04 審 判 長 法 官 莊 金 昌

05 法 官 陳 文 燦

06 法 官 劉 錫 賢

07 以上正本證明與原本無異。

08 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
09 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
10 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
11 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
12 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

13 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
14 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

15	得不委任律師為訴訟 代理人之情形	所 需 要 件
16		
17	(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。
18		
19		
20		
21		
22		
23		
24		
25		
26		

(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。

中華民國 109 年 8 月 27 日

書記官 許騰云

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱與內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	被告108年2月11日府商建字第1000000000號函（原處分）	本院卷	31-32
甲證3	建照執照號碼（	本院卷	43

(續上頁)

01		107) 栗商建頭		
02		建字第00057號		
03		影本		
04				
05	甲證4	被告92年3月11	本院卷	45-46
06		日苗府農保字第		
07		0000000000號函		
08		之免水保核准函		
09		影本		
10				
11	甲證5	被告108年9月26	本院卷	421-423
12		日府商建字第10		
13		00000000號函影		
14		本		
15				
16	乙證2	頭份市○○段68	本院卷	109-115
17		8-168及688-224		
18		地號土地登記謄		
19		本		
20				
21	乙證3	原開發範圍圖	本院卷	117
22				
23	乙證4	被告建築套繪圖	本院卷	119
24				
25	乙證5	原告108年7月29	本院卷	437-438
26		日書函		

(續上頁)

01	乙證7	系爭688地號土	本院卷	515-517
02		地登記謄本正本		
03				
04	乙證8	系爭688-224及	本院卷	519-531
05		系爭688-168異		
06		動索引正本		
07				
08	乙證9	苗栗縣頭份地政	本院卷	561-596
09		事務所109年8月		
10		3日函		
11				
12	乙證10	被告109年8月7	本院卷	597-599
13		日府商建字第10		
14		00000000號函		
15				