

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

109年7月29日辯論終結

原告 大有可為公寓大廈管理委員會

代表人 張志袁

訴訟代理人 林明倫律師

被告 新竹縣政府

代表人 楊文科（縣長）

訴訟代理人 許家銘

張維升

參加人 豐邑百貨股份有限公司

代表人 黃淑美（董事長）

訴訟代理人 洪煌村律師

複代理人 秦嘉逢律師

上列當事人間環境影響評估法事件，原告不服行政院環境保護署
中華民國108年1月25日環署訴字第1070084762號訴願決定，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：

(一)、本件原告代表人原為李源俊，嗣於訴訟進行中依序變更代表
人為王惠鈴、張志袁，並經變更後代表人張志袁具狀聲明承
受訴訟（本院卷二第191頁），核無不合，應予准許。

(二)、按「原告於判決確定前得撤回訴之全部或一部。但於公益之
維護有礙者，不在此限。」「訴之撤回，應以書狀為之。但

於期日得以言詞為之。」行政訴訟法第113條第1、3項定有明文。原告起訴時列新竹縣政府環境保護局為被告，認為竹北市○○段○○○○號商業大樓新建工程環境影響說明書定稿本是新竹縣政府環境保護局所作成的行政處分，有民國108年7月3日準備程序筆錄可參（本院卷一第263頁），於本院109年7月29日言詞辯論時當庭撤回，有該日筆錄附卷可參（本院卷二第253頁）。本院認原告之撤回對於公益無礙，因為新竹縣政府環境保護局僅是將參加人提供的環境影響評估說明書轉陳被告新竹縣政府予以公告，此項事實行為未對外發生權利義務變動而不是行政處分，且該環說書是參加人而非新竹縣政府環境保護局所作成，原告就此似有誤解。原告所不服者是被告新竹縣政府所作的公告，所以本不需要列新竹縣政府環境保護局為被告，所以原告此部分撤回對於公益無礙。

二、事實概要：

參加人就原告所在地（新竹縣○○市○○○街○○號）之鄰地（新竹縣竹北市○○段○○○○號，下稱系爭土地）請領有建造執照。嗣參加人提出變更設計計畫並提交環境評估審查，經被告107年5月8日府環發字第1070107914號公告審查結論（下稱原處分），並經被告107年8月30日府環發字第1070112496號函同意備查（下稱系爭同意備查函）參加人所提竹北市○○段○○○○號商業大樓新建工程環境影響說明書107年8月定稿本（含附錄，下稱原環說書）。原告不服原處分及系爭同意備查函而提起訴願，遭行政院環境保護署（下稱環保署）以108年1月25日環署訴字第1070084762號訴願決定書作成訴願不受理決定，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

01 (一)、原告為新竹縣○○市○○○街○○號之社區型公寓大廈管理委
02 員會，豐邑集團欲在原告鄰地即新竹縣竹北市○○段520地
03 號土地（下稱系爭土地）進行商場開發，參加人並領得被
04 告(96)府建字第00876號建造執照，原核定各層用途主要為
05 商場、停車空間，原核定竣工期限為「自開工日起53個月內
06 竣工」，參加人並於97年4月2日申報開工。參加人於申報開
07 工後未實際施工即停工，以遂其養地之目的。參加人見原竣
08 工期限101年9月1日屆期，遂申請更正核定工期，自承其僅
09 備料進場，因時逢金融海嘯影響百貨商辦至鉅，需調整開發
10 步調，且其積極重新思考設計細節，有意變更興建計畫。被
11 告竟未依新竹縣建築管理自治條例第24條所定標準審核，雖
12 認定參加人未繼續施工、尚未申報基礎勘驗等，仍逕依參加
13 人之申請，將建築期限核定為122個月，較原核定工期高達2
14 倍多！參加人已順利展延工期至10年之久，並將計畫變更設
15 計為商場、餐廳、辦公室、住宅等混合型大樓而非原本之百
16 貨公司。

17 (二)、104年10月間，由豐邑建設股份有限公司（與參加人屬同一
18 集團）興建，相距系爭土地僅六百餘公尺之「浩瀚一品」建
19 案工地發生大規模坍塌之嚴重工安事故，被告亦於104年11
20 月間請建商提出建地及周邊環境之維護計畫予建築主管機關
21 ，並通知鄰近社區。原告因覺豐邑集團就系爭土地工地安全
22 之控管有明顯瑕疵，除於105年間依法向被告陳情並參與環
23 評程序，原告提出法律適用疑義及程序瑕疵之質疑，包括系
24 爭土地建案未進行地質鑽探，無監測地下水，難以進行鑑定
25 ；系爭土地建案與原告社區僅相隔12公尺，卻預計開挖24公
26 尺左右之深度，且建商未重新更換97年設置之H型鋼；建商
27 未依被告指示進行鄰房現況鑑定；系爭土地建案就獎勵容積

與開挖退縮標準用96年之標準，但土地使用用途限制卻採用105年標準，適用新舊法規之標準明顯不一。惟被告仍協助豐邑集團進展環境評估影響程序。新竹縣政府環境保護局於系爭環評程序第一階段第二次審查會後，仍陸續於107年5月2日、107年6月20日、107年7月24日發函予原告，請原告提供回覆意見。故原告至107年7月底為止，均認為系爭環評程序第一階段尚未完結，不知有附件1公告。原告亦接續於107年5月、7月、8月間發函提出意見。嗣後，因原告遲未接獲被告就系爭環評程序之後續通知，原告社區住戶張志袁於107年9月底左右前往被告詢問，被告知被告已上網公告附件1公告，住戶旋即回報原告，經原告上網確認後，始知有公告。原告實難甘服，爰依法提起訴願及行政訴訟。

(三)、訴願決定逕以原告性質為管理委員會並非自然人，非屬開發場所附近範圍內之當地居民為由，錯誤認定原告提起訴願不適格，誠有違誤。由原告社區之區分所有權人會議紀錄可知，原告社區之區分所有權人已授權原告處理本件訴訟，此有陳情相關新聞及連署書可證。原告以及社區住戶均為被告訂定之建築爭議事件處理辦法所稱之「鄰房」，原告及豐邑集團進行工程鄰房現況鑑定程序時，原告亦為適格當事人，原告具有防範鄰損之正當法律權源，原告與系爭土地建案距離甚近，具有法律上利害關係，提起撤銷訴訟自具原告適格。

(四)、原處分未考量系爭土地為區段徵收重劃後所標售之土地，其依法標售時特別公告「僅限大型商場或旅館興建使用」，且參加人原請領建照核定各層用途主要為商場，漠視系爭開發行為竟從原規畫之百貨公司重大變更為商場、餐廳、辦公室及住宅等混合大樓，其用途已迥然有別等節，審查程序自有瑕疵：

01 1、按新竹縣建築管理自治條例第24條第2項：「前項建築期限
02 　，如因構造特殊、施工困難、工程鉅大或情形特殊顯有增加
03 　日數之必要者，得視實際需要，酌予增加。」規定，僅在工
04 　程有構造特殊、施工困難、工程鉅大或情形特殊者時，始得
05 　延長建築期限。然如原告歷來所陳，被告逕依參加人之申請
06 　，將建築期限核定為122個月，延長長達10年之久，顯然違
07 　反上揭規範，參加人所自承時逢金融海嘯影響百貨商辦至鉅
08 　，需調整開發步調，且其積極重新思考設計細節，顯然係要
09 　重大變更使用用途，不符新竹縣建築管理自治條例第24條第
10 　2項明訂之要件甚明。

11 2、又，系爭土地為區段徵收重劃後所標售之土地，其依法標售
12 　時特別公告「僅限大型商場或旅館興建使用」，此係綜合考
13 　量附近區段土地之住戶數量、文化環境、生活環境（尤其是
14 　交通）所為之使用目的限制，自不得在未經嚴謹評估程序下
15 　即恣意變更，此觀參加人原始建照原核定各層用途限於商場
16 　、停車空間即明！然，豐邑集團在養地10年後，眼見附近人
17 　口及消費恐無法支撐大型百貨商場之營運，遂試圖變更設計
18 　及用途，而原處分卻未就何以之前限制「僅限大型商場或旅
19 　館興建使用」，而現今之住戶數量、文化環境、生活環境有
20 　何轉變，導致得變更為住宅、商辦等用途使用等節作出任何
21 　說明，顯非適法。

22 (五)、參加人另於今年8月間突然提出環境影響說明書變更審查結
23 　論之申請，主張依新修正之開發行為應實施環境影響評估細
24 　目及範圍認定標準（下稱認定標準）第26條，高度超過120
25 　公尺之高樓建築才應實施環評，因其開發規模欲降為119.8
26 　公尺，已非應實施環評之列管對象，故得變更原審查結論云
27 　云。然：

01 1、開發行為應否實施環境影響評估，應以開發單位向目的事業
02 主管機關申請許可之開發內容，依環境影響評估法（下稱環
03 評法）第5條及「申請時」之認定標準判認之。本案前進行
04 環評程序時係依102年9月12日版本之認定標準第26條：「高
05 樓建築，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、住
06 宅大樓，其樓層三十層以上或高度一百公尺以上。二、辦公
07 、商業或綜合性大樓，其樓層二十層以上或高度七十公尺以
08 上。」為之，參加人自不得於環評程序結束且已有明確承諾
09 （如：3倍地下室開挖深度作為鄰房鑑定距離、敦親睦鄰溝
10 通會議、增闢備用車道，保留基地內部人行空間等）後，事
11 後又主張應適用新法，欲免除其承諾之責。再者，觀諸新舊
12 認定標準第26條之規定標準，綜合性大樓從舊標準高度70公
13 尺以上一下子放寬到120公尺以上，其間差距高達50公尺之
14 譜！其顯有影響附近住民安全之虞，當非可輕易變更之。

15 2、實則，參加人主張開發高度欲降為119.8公尺，與新修正認
16 定標準第26條所定120公尺極為接近，根本相去無幾，加以
17 高樓建築竣工測量高度時，有容許誤差範圍（建築物高度測
18 量方法仍應依建築技術相關法令規定辦理），易生爭議，其
19 惡意規避環評法之心態，明如觀火。尤其，若未來該建築物
20 興建完成後，依據建築技術相關法令測量高度超過120公尺
21 時，因環評法及認定標準並無容許誤差之規定，因此本案應
22 認定違反環評法第7條，依據同法第14條及第22條處理開罰
23 ，併予敘明。

24 3、另以，參加人就系爭開發案已變更規劃興建影城，此明顯會
25 對附近交通等環境因素產生不良影響，但參加人於本次申請
26 變更審查結論隻字未提，亦嚴重影響附近居民之權益。實施
27 環境影響評估的目的，在事前防範開發行為可能對環境造成

不良影響，通過審查後，開發單位在施工及營運時，執行各項環境保護措施，並有目的事業主管機關及環保主管機關追蹤監督，因此環境影響評估是落實永續發展的重要措施，不應輕易讓開發者以操弄些微數字的方式規避相關程序監督。參加人嗣後因知悉原告將參加環境影響評估審查委員會，始於當日臨時撤回提案。惟參加人試圖利用迂迴手法規避環評程序中所為承諾之情，表露無遺。

(六)、系爭土地工地附近路面至少也發生兩次類似地面沉陷之狀況，此主要應係豐邑集團當初施工前允諾要進行之傾斜監測措施均未施作，而開挖地下室後，穩固的基礎變成了鬆軟泥土，地基液化後影響路基也跟著被掏空。再者，據原告所知，豐邑集團現銷售竹北豐邑520建案，係主打影城百貨之賣點，但環評階段時，參加人一再強調沒有影城規劃，所以當時賣場容留人數及交通影響評估均遭低估計算！

(七)、參加人之開發行為關涉原告社區居民生存、工作、財產等基本權利，其環境影響評估之判斷自應提高審查密度，繼續進行第二階段環境影響評估：

1、面對專業行政判斷，司法院釋字第553號解釋及最高行政法院102年度判字第70號、102年度判字第120號、103年度判字第66號、103年度判字第704號等判決，建構六至八項司法審查標準，且闡釋如行政機關之判斷涉及人民基本權者，即應提高審查密度，其內涵類同於美國聯邦最高法院所建構嚴格檢視法則（Hard Look Doctrine），均作為法院於權力分立下，對行政機關所為行政決定之司法控制。

2、查參加人之開發行為關涉原告社區居民生存、工作、財產等基本權利，然原審查結論審查密度極低，僅以「無顯著不利之影響」等寥寥數語即認為無進行第二階段環評之必要，揚

棄上揭審查標準，自有消極不適用法規之違誤。

3、實則，觀諸環境影響評估法制兩階段程序之比較，第一階段僅是從書面形式審查開發單位自行提出之預測分析，過濾其開發行為對環境是否有重大影響之虞，自第二階段開始才真正進入一個較縝密、且踐行公共參與的程序。無論主管機關係僅實施第一階段環境影響評估，即就開發單位所提環境影響說明書，作成許可之審查結論，或實施第二階段環境影響評估後，始對開發單位所提環境影響評估報告書，作成認可的審查結論，對於開發行為之進行及完成後之使用，均應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形。

4、又環評法第8條第1項既規定：「前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境影響評估者」，而該法第8條第1項所稱之「重大影響」，則例示規定於環評法施行細則第19條各款，可見只要開發案具有其中一款情形「之虞」，即應繼續進行第二階段環境影響評估，而非必須開發案對於環境「有重大影響」時，始足當之；且環評法第8條第1項所謂「對環境有重大影響之虞」，係指「開發行為對環境有重大影響之虞」而言，至於開發單位履行其所擬訂之預防及減輕開發行為對環境不良影響對策或審查結論所附加之負擔後，是否可以化解開發行為「對環境有重大影響之虞」，乃主管機關應於事後檢查驗證其核定之環境保護對策成效之事項，自難以事先預測的可能成果，作為免除繼續進行第二階段環境影響評估的理由，此對照環評法第5條第1項規定文義及同法第6條第2項第7款、第8款、第10款、第18條規範意旨自明。否則，開發單位提出環境影響說明書，除其擬訂之預防及減輕開發行為對環境不良影響對策仍無法化

01 解「對環境有重大影響之虞」者，不能通過環境影響評估審
02 查外，如果其擬訂之環境保護對策可以化解「對環境有重大
03 影響之虞」，即不須進行第二階段環境影響評估，環評法規
04 定第二階段環境影響評估的程序，豈不是成為具文？

05 (八)、並聲明：1、訴願決定、原處分均撤銷。2、訴訟費用由被
06 告負擔。

07 四、被告則以：

08 (一)、系爭案件環境影響評估審查（含變更）程序及法令依據。

09 參加人原申請系爭案件開發許可（樓高133.45公尺），依據
10 102年9月12日發布之認定標準第26條第1項第2款規定：辦公
11 、商業或綜合性大樓，其樓層20層以上或高度70公尺以上，
12 應實施環境影響評估。參加人於106年3月17日向被告提送系
13 爭案件環境影響說明書（下稱原環說書），經被告107年2月
14 5日107年第2次環境影響評估審查委員會審查通過後，作成
15 原處分。環保107年4月11日修正發布認定標準第26條：高樓
16 建築，其高度120公尺以上，應實施環境影響評估，嗣後參
17 加人變更開發計畫，降低樓高為119.8公尺，符合認定標準
18 第47條第1項第1款及第3款規定：「經環境影響評估審查完
19 成之開發行為，事後於開發行為進行中或完成後，有下列情
20 形之一，致原開發行為未符合應實施環境影響評估之規定者
21 ，開發單位得依本法（環境影響評估法）第16條規定辦理變
22 更環境影響說明書或評估書、審查結論內容：1、開發行為
23 規模降低。3、應實施環境影響評估之規定修正。」參加人
24 依環評法第16條及環境影響評估法施行細則（下稱施行細則
25 ）第37條第1項第4款規定向被告申請變更原環說書及原處分
26 ，於108年11月19日向被告提送環說書變更內容對照表（變
27 更系爭公告），經被告108年12月23日108年第7次環境影響

01 評估審查委員會作成決議，同意參加人所提變更。

02 (二)、108年12月23日被告108年第7次環境影響評估審查委員會會
03 議決議二之(一)之法令依據：

04 參加人因開發規模未符合應實施環境影響評估之標準，向被告
05 申請免依已通過審查之系爭環說書及系爭公告之執行，被告
06 依施行細則第37條規定，於108年12月23日召開108年第7
07 次環境影響評估審查委員會審議，新竹縣政府環境影響評估
08 審查委員會依據新竹縣政府環境影響評估審查委員會組織規
09 程規定進行實質審查，經過半數委員出席且出席委員過半數
10 同意後，作成委員會決議。依據開發行為環境影響評估作業
11 準則第59條規定：開發行為環境影響評估作業，法令未規定
12 者，以主管機關環境影響評估審查委員會之決議為準，有關
13 新竹縣政府第7次環境影響評估審查委員會決議之決議二之
14 (一)但書：開發單位事後變更開發計畫致符合應實施環評時
15 ，仍應依系爭環說書及系爭公告內容執行。係委員會考量本
16 案原開發計畫（樓高133.45公尺）已通過環境影響評估審查
17 ，相關環境衝擊之減輕對策及環評承諾已載明於系爭環說書
18 及審查結論，本次申請變更開發計畫（樓高119.8公尺）接
19 近應實施環境影響評估標準（120公尺），雖依法得准予參
20 加人所提申請（免依系爭環說書及審查結論執行），惟認為
21 參加人如實際開發計畫達應實施環評標準時，仍應執行系爭
22 環說書及審查結論所載之減輕對策及承諾以降低對環境之衝
23 擊，爰保留主管機關之監督及裁罰權，被告依本次決議作成
24 109年1月14日府授環發字第1098650399號公告審查結論，如
25 參加人未據以執行，則違反環境影響評估法第17條規定，被
26 告將依同法第23條規定處新台幣30萬元以上150萬元以下罰
27 鍰，並限期改善。另有關決議二之(一)但書應依法申請變更

的部分，係依環境影響評估法第16條規定，參加人如後續欲變更開發計畫且達應實施環評標準時，未經被告核准，不得變更。

(三)、原告非屬法律上之利害關係人，不具提起撤銷訴訟資格：

依最高行政法院103年度判字第66號、100年度判字第1601號判決及101年度裁字第2217號裁定意旨及開發行為環境影響評估作業準則第6條附件五第1點規定，環境影響評估審查結論處分之利害關係人為位於前揭附表五規定之開發場所及附近5公里範圍內或附表五規定之開發行為半徑10公里內之當地居民，惟依「公寓大廈管理條例」第3條第9款規定，管理委員會為執行區分所有權人會議事項及公寓大廈管理維護工作之組織，屬於非法人團體，並非自然人，亦非屬開發場所及附近5公里範圍內或開發行為半徑10公里內之當地居民，其當事人適格應以具有住戶全體為訴訟進行之委託為必要，且原告主張僅為事實上利益或反射利益，並非法律上利益，尚難謂具有法律上之利害關係。

(四)、原告之當事人適格依據尚有瑕疵：

原告主張其經大有可為社區之區分所有權人會議授權處理系爭案件一應相關事宜，並提供區分所有權人會議紀錄及社區規約及組織章程，惟依原告所提之大有可為社區規約第1條定義，區分所有權人為建築物的所有權人，與住戶之定義仍有不同，區分所有權人已排除承租人或其他實際居住於社區之居民，且區分所有權人亦有可能並未實際居住於當地，即非屬開發場所及附近5公里範圍內或開發行為半徑10公里內之當地居民，原告以區分所有權人會議之決議作為全體住戶委託之依據，恐有瑕疵。

(五)、系爭環境影響評估案件為新案開發行為審查，非舊案變更：

參加人106年3月17日所提開發行為內容及規模，依當時法規，符合認定標準第26條第1項第2款規定：「綜合性大樓，其樓層20層以上或高度70公尺以上，應實施環境影響評估」。參加人依當時「開發行為環境影響評估作業準則」（下稱作業準則）第5條之1及第10條之1規定（新法條文為第9條及第15條），於作成環境影響說明書前，於環保署「環評開發案論壇」105年10月13日及105年11月4日分別公開系爭開發行為名稱、內容及說明書主要章節，並於106年3月17日提送說明書至被告，經被告程序審查通過及參加人繳交審查費後，始進入環境影響評估實質審查階段，原告所稱系爭開發行為由百貨公司變更規劃為商場、餐廳、辦公室及住宅等混合大樓一事，係參加人於本案提送說明書前之規劃，非於本案環境影響評估審查階段中發生，爰原告主張系爭環評案因變更規劃內容，致環境影響評估審查程序有瑕疵、相關污染評估恐有低估云云，尚無理由。（前開作業準則經行政院環境保護署106年12月8日環署綜字第1060097427號令修正發布、認定標準經行政院環境保護署107年4月11日環署綜字第1070026361號令修正發布，系爭案件提送日期為106年3月17日，爰適用舊法。）

(六)、補充已通過環境影響評估審查案件之開工通報法令依據：

本案審查結論所述之「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。」係依作業準則第39條規定作成，特此補充。另依環評法第7條第3項規定，審查結論主管機關認定不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會；查參

01 加人尚未舉行公開說明會，亦尚未以書面告知本府預定施工
02 日期，且自系爭案件通過環境影響評估審查後未有任何事實
03 上之動工行為，原告所稱竹北市○○○街和勝利二路交叉口
04 日前出現之微幅沉陷，疑為系爭案件開挖所致種種推斷，與
05 事實不符，應不足採。

06 (七)、補充本案環境影響評估歷次審查會議紀錄及參加人回覆意見
07 :

08 參加人提送之說明書於本府作成審查結論前，共經被告召開
09 3次專案小組初審會及2次環境影響評估委員會，經委員、列
10 席機關、民意代表及與會民眾充分表達意見及討論後，參加
11 人均依歷次會議決議及委員、相關機關及民眾之意見逐項回
12 覆，顯見系爭案件環境影響評估實質審查過程甚為嚴謹，亦
13 落實民眾參與制度，符合環評法立法意旨及公民參與之精神
14 ，原告所稱歷次環評會議本府替參加人護航，未收實際審查
15 之效等語，尚非有據。

16 (八)、參加人申請變更環境影響評估審查結論後續申請資料及歷程
17 :

18 經被告電話詢問參加人聯絡人林發基先生表示：系爭案件申
19 請降低樓高，涉及環境影響評估變更及都市設計審議事項，
20 已依規同步送審，申請樓高皆為119.8公尺，現階段環境影
21 響評估變更已核定，待都市設計審議核定後，再向新竹縣政
22 府工務處建築管理科申請建照變更事宜。

23 (九)、系爭開發行為經審議後已認定無環評法第8條及施行細則第
24 19條所列各款情形之虞，無須進入第二階段環境影響評估：
25 依據新竹縣政府環境影響評估審查委員會組織規程第8條，
26 本會之會議應有全體委員過半數之出席始得開會，應有出席
27 委員過半數之同意始得決議，查被告107年2月5日107年度第

2次環境影響評估審查委員會會議紀錄簽到表，共計12名委員出席會議，爰本次會議召集及決議程序均符合相關規定；又依據上開會議決議，已認定本案已無環評法第8條及施行細則第19條所列各款情形之虞，環境影響說明書已足以提供審查判斷所需資訊，無須進入第二階段環境影響評估，並逐一詳列其憑斷理由，顯見委員已充分實質審查是否應進入第二階段環境影響評估。

(H)、本案經環境影響評估審查委員會會議決議通過，會議召集及決議程序均符合相關規定，且本件無原告所稱相關資訊取得不易之情事：

1、原告主張於系爭案件環評程序中，相關資訊取得不易，查本案開發單位依據作業準則規定，於作成原環說書前辦理下列事項：（一）將開發行為內容等相關資訊公開於中央主管機關指定網站（下稱指定網站）二十日，供民眾、團體及機關表達意見，（二）舉行公開會議，並於會議十日前將會議時間、地點及開發行為主要內容刊登於指定網站，且以書面告知開發行為之目的事業主管機關、開發行為基地所在之縣（市）政府、縣（市）議會、鄉（鎮、市、區）公所、鄉（鎮、市）代表會及鄉（鎮、市、區）之村（里）長辦公室，符合法定程序，另被告於系爭環評案歷次環評審查會議開會通知及會議紀錄皆以書面通知相關機關、團體及單位，並將會議資訊及會議紀錄刊登於指定網站，供民眾下載閱覽，無原告所稱相關資訊取得不易之情事。

2、另原告不服本案無需進入第二階段環評，依據被告107年2月5日107年度第2次環境影響評估審查委員會會議決議，已認定本案已無環評法第8條及施行細則第19條所列各款情形之虞，環境影響說明書已足以提供審查判斷所需資訊，無須進

入第二階段環境影響評估，並逐一詳列其憑斷理由，顯見委員已充分實質審查是否應進入第二階段環境影響評估。另依據新竹縣政府環境影響評估審查委員會組織規程第8條，本會之會議應有全體委員過半數之出席始得開會，應有出席委員過半數之同意始得決議，經查被告107年2月5日107年度第2次環境影響評估審查委員會會議紀錄簽到表，共計12名委員出席會議（含2位機關代表），故本次會議召集及決議程序均符合相關規定。

(四)、系爭案件審查程序已於系爭公告後完結：

系爭公告乃被告依據環境影響評估法第7條規定暨被告107年2月5日107年度第2次環境影響評估審查委員會會議決議辦理公告審查結論，而原告所稱107年5月2日、107年6月20日及107年7月24日函，係辦理已通過之環境影響說明書定稿本初稿內容確認作業，為環評書件定稿程序之一環，並非審查程序，且被告皆有協助將原告及其他民眾所提意見彙整轉送參加人，並請參加人依委員及民眾意見詳實答覆並修正定稿本初稿內容，原告容有誤解。

(五)、系爭公告非系爭開發案件實際開發許可，參加人後續實施開發行為仍不得違反其他主管機關法令。

有關係爭案件核定之建築期限及土地使用管制等疑義，參加人亦於106年8月14日該案第2次專案小組審查會議上說明；又系爭公告係被告受理審查參加人所提之環境影響說明書，經審查完結後，依環境影響評估法公告之審查結論，並非系爭案件實際開發行為之許可，查系爭公告事項已載明「有關本案環評內容涉及其他主管機關權責者，應符合相關主管機關法令規定」，是以，被告作成系爭公告，程序並無不法，且系爭公告並未免除參加人於後續進行開發行為時，應當履

行之其他法律義務或責任，自無撤銷之理由。參加人108年7月10日所提系爭環境影響說明書變更內容對照表（變更審查結論）且於108年8月12日申請撤回一事，與系爭公告之合法性爭點無直接因果關聯。

(四)、有關決議三提到未依系爭環說書及原處分執行者，依環評法第17條、第23條處分，如果參加人應該另提申請變更環評，則被告依環評法第17條、第23條所處分者，是參加人的何種行為部分。誠如前段所述，參加人係變更開發計畫未達應實施環評標準，經被告核准後同意變更系爭環說書及原處分，參加人仍應依環評法第17條規定，依核定之變更內容對照表及被告109年1月14日府授環發字第1098650399號公告審查結論執行，如果參加人後續變更開發計畫而致開發行為規模達應實施環評標準，則「未依原環說書及新竹縣政府107年5月8日府環發字第1070107914號公告之內容執行」及「未依法申請變更」等行為皆違反環評法第17條規定，而依同法第23條裁罰。

(四)、原來環評所作成的前提條件（即高度70公尺）已不存在，該環評是否還有任何拘束效力？

本案參加人依法申請變更系爭環說書及系爭公告，經被告同意變更在案，參加人自公告日（109年1月14日）起免依系爭環說書所載內容及原處分之審查結論執行，故原處分對參加人已無拘束效力。至於被告108年第7次環境影響評估審查委員會會議決議內容所提：「開發單位事後變更開發計畫致符合應實施環評時，仍應依原環說書及新竹縣政府107年5月8日府環發字第1070107914號公告內容執行。」旨在希望參加人如變更開發計畫致應實施環評時，除應依法申請變更外，於被告核准前，仍應執行相關措施以減輕環境衝擊，考量原

環說書及系爭公告所載之各項環境衝擊減輕對策及承諾事項
相關內容業經新竹縣政府環境影響評估審查委員會審查通過
，相關內容並無太大差異，尚可適用於本案，惟直接引用全
部文字作為決議內容篇幅過大，故僅引述其名稱。綜上所述
，原處分業經新竹縣政府環境影響評估審查委員會會議決議
變更，已不對參加人具有拘束效力，被告依規公告，並無違
法或不當，本案應無繼續訴訟之必要。

(五)、並聲明：1、駁回原告之訴。2、訴訟費用由原告負擔。

五、參加人則以：

(一)、環評目前已解除列管（高度不滿120公尺，不用受原處分的
限制），故本件應無訴訟必要。原告不應單純的臆測作為權
利保護的理由，原告的起訴狀也未對參加人的環評提出任何
明確違法的理由，故本件無提起訴訟的必要。107年8月30日
函不是行政處分，也不影響原告公法上的權益。

(二)、並聲明：1、駁回原告之訴。2、訴訟費用由原告負擔。

六、本院之判斷：

原告認原處分及訴願決定違法而訴請撤銷，被告與參加人均
認並無違法，本院審理認為本件主要爭點如下：1、系爭同
意核備函是否為行政處分，原告對於系爭同意核備函提起訴
願是否合法？2、原告提起訴願、撤銷訴訟是否具當事人適
格？3、原告主張本件應依環評法第8條繼續進行第二階段
環境影響評估，有無理由？

(一)、查，事實概要欄所述之事實，有原處分即被告107年5月8日
府環發字第1070107914號公告（本院卷一第23-25頁）、系
爭同意核備函即被告107年8月30日府環發字第1070112496號
函（本院卷一第27頁）、竹北市○○段○○○○號商業大樓新
建工程環境影響說明書定稿本、定稿本-附錄（均見本院卷

外放證物)及其節本(本院卷一第29-47頁)、訴願決定書(本院卷一第49-55頁)為證,堪信為真。

(二)、系爭同意核備函並非行政處分,原告對之提起訴願及本件撤銷之訴,並不合法。

1、按行政訴訟法第4條第1項規定:「人民因中央或地方機關之違法行政處分,認為損害其權利或法律上之利益,經依訴願法提起訴願而不服其決定……得向行政法院提起撤銷訴訟。」又所謂行政處分,依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定,係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。至行政機關所為通知、單純事實之敘述、理由之說明、就法令或行政契約約定條款所為釋示、重申及行政指導等,並未對外直接發生法律上效果,即非行政處分。次按行政訴訟法第107條第1項第10款規定:「原告之訴,有下列各款情形之一者,行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者,審判長應定期間先命補正:……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」準此,當事人如對非行政處分提起撤銷訴訟,即屬起訴不備要件,其情形無可補正,應以裁定駁回之。

2、查系爭同意核備函是被告對於參加人所提環說書定稿本予以同意備查,請參加人依環境影響評估書件內容及審查結論切實執行,並依環評相關法規辦理。依據則為環評法第7條與被告107年第2次環境影響評估審查委員會議決議辦理。且副本抄送目的事業主管機關即被告所屬工務處,請依環評法第18條規定辦理追蹤事宜(本院卷一第27頁)。而上開委員會已經依環評法第7條之規定做成系爭開發行為無須進入第二階段環評審查之結論並經被告做成原處分予以公告,從而系

爭同意備查函只是被告對於參加人將原環說書予以定稿後送請被告備查，被告並不因為做成系爭同意備查函而額外發生其他法律效果，故其性質僅屬觀念通知而非行政處分。原告對於系爭同意備查函提起訴願及本件撤銷訴訟，並不合法。訴願決定未以此為理由予以不受理，雖不適當，惟其結論並無二致，尚無予以撤銷之必要。又原告此部分訴不合法雖應以裁定駁回，但本院連同原告其餘之訴以判決駁回，較為謹慎，亦無不妥，故就此部分不另以裁定駁回。以下則就原告訴請撤銷原處分與訴願決定無理由之部分予以論述。

(二)、原告有當事人適格

1、行政訴訟法第4條、第24條依序規定：「（第1項）人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。（第2項）逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。（第3項）訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」、「經訴願程序之行政訴訟，其被告為下列機關：一、駁回訴願時之原處分機關。二、撤銷或變更原處分時，為撤銷或變更之機關。」準此，原告提起撤銷訴訟，只須表明其權利或法律上之利益，有因其所主張之違法行政處分受損害，即符合此部分之特別訴訟要件，至於其權利或法律上之利益是否確實因違法行政處分而受損害，則屬其訴有無理由之問題（最高行政法院103年度判字第222號意旨參照）

2、依公寓大廈管理條例第36條第3款規定：「管理委員會之職務如下：三、公寓大廈及其周圍之安全及環境維護事項。」

第38條第1項規定：「管理委員會有當事人能力。」，以及大有可為管理委員會組織章程第1條規定：「依據公寓大廈管理條例及大有可為社區規約，成立大有可為管理委員會並制定大有可為管理委員會組織章程。」，可知原告係依公寓大廈管理條例規定而成立之管理委員會，有新竹縣竹北市公所109年5月22日竹市工字第1095004993號函及所附大有可為管理委員會組織章程可參（見外放證物第1頁、第25頁），故原告有當事人能力；另觀諸原告上述主張，可知其訴請撤銷原處分，係為避免其擔任管理委員會之大有可為社區因參加人於鄰近土地之開發案，危及該社區居民之生命、身體、財產安全及環境維護，故屬前述公寓大廈管理條例第36條第3款所定原告應維護公寓大廈安全之職務範疇。是原告提起本件訴訟，既係執行其法定職務，自具備實施訴訟之權能，被告抗辯原告無提起本件訴訟之當事人適格，自無可採。訴願決定以原告不具法律上利益僅具事實上利益為由予以駁回，亦無可採。

（四）、原告主張並無理由

1、行政法院實務見解認為，提起行政爭訟，須其爭訟有權利保護必要，即具有爭訟之利益為前提，否則即屬欠缺權利保護之必要，其訴應予駁回（最高行政法院108年度判字第421號判決意旨參照）。提起行政訴訟請求法院裁判者，應以有權利保護必要為前提；且權利保護必要之要件，為法院應依職權調查之事項，倘原告之訴欠缺權利保護必要之要件，應認其訴為無理由，予以判決駁回（最高行政法院108年度判字第293號判決意旨參照）。又依原處分做成時的認定標準第26條第1項第2款規定：辦公、商業或綜合性大樓，其樓層20層以上或高度70公尺以上，應實施環境影響評估。而107年4

月11日修正發布之認定標準第26條則修正為：高樓建築，其高度120公尺以上，應實施環境影響評估。又依認定標準第47條第1項第1款及第3款規定：經環境影響評估審查完成之開發行為，事後於開發行為進行中或完成後，有下列情形之一，致原開發行為未符合應實施環境影響評估之規定者，開發單位得依本法（環境影響評估法）第16條規定辦理變更環境影響說明書或評估書、審查結論內容：一、開發行為規模降低。三、應實施環境影響評估之規定修正。

2、又環評審查會對申請變更環境影響說明書或評估書內容之審查，可說是環境影響評估之延續，亦是有賴法定程序及具各項專業委員予以把關，法院對此部分之判斷，亦給予一定程度之尊重。法院對環評審查會關於環境影響評估審查之尊重，是承認其判斷餘地。然而對行政機關之判斷餘地，於行政機關之判斷有恣意濫用或其他違法情事時，得予撤銷或變更，其情形包括：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量。6.行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，例如平等原則等。上開例示法院可審查之情形，大部分以存在行政機關進行判斷作成結論之理由時，法院始有可能審查。此理由存在之要求，可以在法院降低對行政機關判斷餘地審查密度之同時，擔保行政機關判斷之正確性。苟行政機關進行判斷僅有結論而無理由，法院根本無從審查該

判斷有無上開例示或其他恣意違法情事，舉輕以明重，此際自應認行政機關之判斷出於恣意濫用而違法。環評審查會對環境影響評估之審查，既承認其有判斷餘地，應要求其判斷存在理由。此項理由至少是可自環境影響評估之審查過程可知得其審查結論之依據，否則法院無從審查其判斷有無上述例示或其他法院可審查之瑕疵。欠缺理由之環評審查結論，即屬判斷出於恣意濫用而違法。（最高行政法院103年度判字第66號判決意旨參照）

3、查，參加人原申請之開發許可之樓高為133.45公尺，符合修正前認定標準第26條第1項第2款規定：辦公、商業或綜合性大樓，其樓層20層以上或高度70公尺以上，故應實施環境影響評估。參加人於106年3月17日所提送的原環說書，經107年2月5日被告107年第2次環境影響評估審查委員會審查通過後，作成系爭公告。委員會審查結論並詳細記載審查結論如下：「經綜合考量環境影響評估審查委員、學者專家、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，經委員會專業判斷，認定已無環境影響評估法第8條及施行細則第19條所列各款情形之虞，環境影響說明書已足以提供審查判斷所需資訊，無須進入第2階段環境影響評估，理由如下：

(1)、經調查本案周圍之相關計畫，評估結果並無發現有顯著不利之衝突且不相容者。(2)、經調查本案鄰近地區之環境資源或環境特性，包括氣象及空氣品質、噪音及振動、水文及水質、地形、地質及土壤、廢棄物、景觀遊憩、社會經濟、交通運輸、文化資產及環境衛生等環境項目，經評估對環境資源或環境特性，無顯著不利影響。(3)、本案基地非位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境，另經現場調查，本

案計畫周圍為都市○○區段，無發現保育類野生動物或珍貴稀有之物種，經評估後本案對於保育類物種或珍貴稀有動植物之棲息生存，並無顯著不利之影響。(4)、本案施工與營運期間各項環境衝擊評估，包括空氣品質、噪音振動、水文水質等模擬結果，經評估本案開發後對環境之影響，並無使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力之情形。(5)、本案計畫區內無原住民保留地，基地現況並無人居住，未來將興建為住商大樓使用，評估本案開發行為並未對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式造成顯著不利之影響。(6)、本案為住商大樓興建，非屬應實施健康風險評估之作業行為管制類別，於施工及營運期間並無使用、產生或廢棄如環保署「健康風險評估技術規範」所稱之危害性化學物質，經評估本案開發並無對國民健康或安全，有顯著不利之影響情形。(7)、本案開發範圍位於新竹縣，各項環境因子之影響範圍局限於新竹縣境內，對於其他國家之環境，無顯著不利之影響。(8)、其餘審查過程未納入環境影響說明書內容之各方主張及證據經審酌後，不影響本專業判斷結果，故不逐一論述。」有原處分附卷可參（本院卷一第23-24頁）。且經參照系爭環說書定稿本之附錄F公開說明會議紀錄及網路公告相關資訊、附錄I歷次審查意見回覆說明，可知本案確實在環境影響評估階段，包括審查委員、學者專家、各方意見的質疑，以及開發單位之答覆，足以使審查委員做成「認定已無環境影響評估法第8條及施行細則第19條所列各款情形之虞，環境影響說明書已足以提供審查判斷所需資訊，無須進入第2階段環境影響評估」的審查結論。亦即審查結論已經詳細敘明獲得其結論的理由與依據，經核未見有何下列瑕疵：1.行政機關所為之判斷，是否出於錯

01 誤之事實認定或不完全之資訊。2.法律概念涉及事實關係時
02 其涵攝有無明顯錯誤。3.對法律概念之解釋有無明顯違背
03 解釋法則或牴觸既存之上位規範。4.行政機關之判斷，是否
04 有違一般公認之價值判斷標準。5.行政機關之判斷，是否出
05 於與事物無關之考量。6.行政機關之判斷，是否違反法定之
06 正當程序。7.作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判
07 斷之權限。8.行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵
08 守之原理原則，例如平等原則等。故本院認其並無違法。

09 4、且本案開發單位即參加人承諾事項有三點：(1)、3倍地下室
10 開挖深度作為鄰房鑑定之距離。(2)、於開工前再召開一次公
11 開會議外之敦親睦鄰溝通會議並製作成紀錄。(3)、開發基地
12 鄰莊敬六路與勝利二路既有公共空間併基地部分增闢一備用
13 車道，並保留基地內部人行空間，以供交通繁忙使用。」有
14 系爭公告附卷可參（本院卷一第25頁）。而參加人就上開3
15 點承諾事項陳稱「有關鄰房鑑定部分已於108年12月29日完
16 成，敦親睦鄰公開說明會部分也已於108年12月21日完成，
17 增闢備用車道部分是在原來的環境影響說明書，不在第二次
18 變更的範圍，但日後我們還是會循著這個承諾實施，雖然被
19 告不再要求我們要依承諾執行」等語，此經參加人於本院言
20 詞辯論時陳明在卷（本院卷二第257頁），可知參加人已經
21 完成其中2點，並承諾會做到第3點。且由上開3點承諾事項
22 的與環評之通過審查之關聯度較低等情，可知環評委員會做
23 成免經第2階段環評審查的結論，並不是倚賴於參加人完成
24 上開3點承諾才能達成。何況其中2點已經完成而第3點本屬
25 原環說書內容之一，故更能認為原處分並無瑕疵。

26 5、況且由於107年4月11日修正發布認定標準第26條已經修正為
27 高樓建築，其高度120公尺以上，應實施環境影響評估，

嗣後參加人變更開發計畫，降低樓高為119.8公尺，符合認定標準第47條第1項第1款及第3款所規定：經環境影響評估審查完成之開發行為，事後於開發行為進行中或完成後，有下列情形之一，致原開發行為未符合應實施環境影響評估之規定者，開發單位得依本法（環境影響評估法）第16條規定辦理變更環境影響說明書或評估書、審查結論內容：一、開發行為規模降低。三、應實施環境影響評估之規定修正。的情形。參加人依環評法第16條及其施行細則第37條第1項第4款規定，向被告申請變更原環說書及原處分，於108年11月19日向被告提送系爭環說書變更內容對照表（變更原處分），經108年12月23日被告108年第7次環境影響評估審查委員會作成決議二之（一）略以：同意參加人所提變更，自公告日起開發單位免依原環說書及原處分執行。但開發單位事後變更開發計畫致符合應實施環評時，仍應依原環說書及原處分執行。如參加人未據以執行，則違反環評法第17條規定，被告將依同法第23條規定處以罰鍰並限期改善。另有關上開決議二之（一）但書應依法申請變更的部分，係依環評法第16條規定，參加人如後續欲變更開發計畫且達應實施環評標準時，未經被告核准即不得變更等情，並經被告以109年1月14日府授環發字第1098650399號公告在案（本院卷二第81-82頁）。足認參加人依規定已不受系爭環說書與原處分之拘束，若興建高度符合規定應實施環評時，始應依原環說書與原處分執行，系爭環說書與原處分於符合此條件時才有其拘束力。又查，至本院言詞辯論終結時，此項條件尚未成就，參加人自不受系爭環說書與原處分之拘束，則原告提起本件訴訟即無權利保護必要。

(五)、原告雖稱本件環評做得不夠徹底理應進入第二階段環評，現

01 在卻因參加人降低建物高度等於第一階段環評也不用做等語
02 ，惟查，被告之環評委員會做成本件免進入第二階段環評之
03 審查結論，並無瑕疵，已如前述，故原告上開主張並無可採
04 。且由於依認定標準第47條第1項第1款及第3款、第26條規
05 定，參加人將建築物高度降低之後，已不受系爭環說書與原
06 處分之拘束，若興建高度符合規定應實施環評時，始應依原
07 環說書與原處分執行，目前此項條件既尚未成就，參加人本
08 不受系爭環說書與原處分之拘束，則原告對於原處分提起本
09 件撤銷訴訟，即無權利保護必要。訴願決定認為原告無法律
10 上利益而非適格訴願人予以訴願不受理，雖非妥適，惟本件
11 原告之訴既無權利保護必要，本院對於訴願決定予以撤銷亦
12 無實益，爰不予撤銷。

13 七、綜上所述，系爭同意備查函並非行政處分，原處分並無不法
14 ，訴願決定均以原告並非適格訴願人予以訴願不受理，雖屬
15 未洽，惟結論尚無違誤，仍應維持，原告訴請撤銷系爭同意
16 備查函及原處分，分別為訴不合法及無理由，雖分別應以裁
17 定及判決予以駁回。惟本院認為兩者均以本件同一判決駁回
18 ，較為謹慎，亦無不妥，故就此部分不另以裁定駁回。

19 八、又本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述，經核於判決結
20 果不生影響，爰不逐一論究，附此敘明。

21 九、據上論結，本件原告之訴一部分為不合法、一部分為無理由
22 ，依行政訴訟法第107條第1項第10款、第98條第1項前段，
23 判決如主文。

24 中 華 民 國 108 年 8 月 26 日

25 臺北高等行政法院第七庭

26 審判長法 官 陳心弘

27 法 官 魏式瑜

01

02 一、上為正本係照原本作成。

03 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
04 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
05 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

08 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
09 條第1項但書、第2項）

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

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

01 依法得為專利代理人者。

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

06
07 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴
08 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
09 文書影本及委任書。
10

11 中 華 民 國 109 年 8 月 26 日

12 書記官 林淑盈