

臺灣臺北地方法院民事判決

107年度重訴字第1000號

原告 儷山林休閒開發股份有限公司

法定代理人 郭淑珍

訴訟代理人 吳存富律師

複代理人 黃韋儒律師

徐亦安律師

訴訟代理人 李臺平

被告 臺北市政府

法定代理人 柯文哲

訴訟代理人 周立仁律師

余孟昌

上列當事人間返還費用事件，本院於民國108年6月10日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴及假執行之聲請均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、原告主張略以：

(一)兩造締約前

1.兩造前於民國94年12月13日簽訂「民間機構參與興建暨營運北投線空中纜車投資契約」（下稱系爭契約，即附表編號12），由原告參與投資北投線空中纜車之興建與營運（下稱系爭BOT案）。而被告於辦理系爭BOT案前，行政院環境保護署（下稱環保署）90年3月30日（90）環署綜字第0000000號函即已表明：系爭BOT案無需環評，僅需另依國家公園法施行細則第10條辦理預先評估環境影響（附表編號2.）；被告乃依92年8月13日修正前促進民間參與公共建設法施行細則第39條規定，辦理預先評估環境影響。

2.又系爭BOT案之興建橫跨被告及訴外人陽明山國家公園管理處（下稱陽管處）之管轄行政區，被告為系爭BOT案之主辦機關，依兩造締約時規範，系爭BOT案是否需通過環境影響

01 評估（下稱環評）之法令為「開發行為應實施環境影響評估
02 細目及範圍認定標準」（下稱實施環評認定標準）及「環境
03 影響評估法第5條第1項第11款所稱其他經中央主管機關公告
04 者」。因系爭BOT案為「纜車」之興建，不屬於前揭規範應
05 實施環評項目（附表編號2.13.），是依上開當時環評法令規
06 定，系爭BOT案亦無需實施環評。

- 07 3. 且系爭BOT案之興建及使用計畫與預先評估環境影響，經內
08 政部國家公園計畫委員會於91年11月27日第49次會議審議原
09 則同意，並獲內政部同意開發備查，嗣經行政院於94年3月
10 24日院臺建字第0940011485號函核定通過，再經內政部及被
11 告發布系爭BOT案之公告，而被告所屬工務局新建工程處就
12 系爭BOT案向被告所屬交通局申請開發許可，亦獲被告同意
13 （附表編號3.4.5.7.8.9.10.11.）。從而，原告就系爭BOT案
14 ，於兩造締約前所為可行性評估、先期規劃書及最終計畫書
15 定稿版（93年版）亦已合於當時環評法相關規定。

16 (二) 兩造締約後

- 17 1. 原告於締約後，將補充及修改之「民間機構參與興建暨營運
18 北投線空中纜車興建管理暨素地開發計畫書」（下稱系爭BO
19 T案開發計畫書）交予內政部營建署（下稱營建署）、陽管
20 處及被告審議，適逢「實施環境認定標準」於95年2月20日
21 修正並發布第31條第20款規定增列「纜車與興建或擴建」為
22 應實施環評之項目（附表編號13.）。被告遂就系爭BOT案是
23 否需實施環評一節函詢環保署，據該署以95年12月15日環署
24 綜字第0000000000A號函覆內容，可知系爭BOT案是否因法令
25 修正而需適用新法實施環評，端視被告及國家公園主管機關
26 內政部審查系爭BOT案開發計畫書後，原開發許可有無撤銷
27 、廢止或失效之情形而定（附表編號15.16.17.）。
28 2. 惟嗣被告以99年4月23日府授工新字第09960000000號函檢附
29 系爭BOT案相關資料，函請陽管處層報營建署審議時，卻併
30 為系爭BOT應實施環評之建議（附表編號19.）；內政部則以
31 99年5月5日內授營園字第0990803565號函送環保署謂：「…

01 …至於原核准計畫則尚難逕以修正後計畫有差異而認有撤銷
02 、廢止或失效之情形，基此，本案如依臺北市政府建議，要
03 求應辦理環評，則應採之法律依據為何，併請示明」（附表
04 編號20。）。

05 3.環保署另以99年5月21日環署綜字第0990046380號函覆內政
06 部：「……關於函詢本案應否環境影響評估之法律依據，本
07 署已於95年12月15日以環署綜字第0950100506號函（與該署
08 95年12月15日環署綜字第0000000000A號意旨相同）函釋在
09 案。……四、本案開發許可應否廢止或撤銷、受益人之信賴
10 保護是否值得保護等係屬貴部及臺北市政府權責……對於臺
11 北市政府建議本案實施環境影響評估乙節，本署基於環境保
12 護之立場，亦樂見其成」（附表編號21。）。

13 4.營建署於99年7月26日召開研商被告所報「北投線空中纜車
14 計畫」後續審議事宜會議並，將會議結論函送訴外人交通部
15 、環保署、行政院公共工程委員會、陽管處、營建署國家公
16 園組及被告參考，該結論為：(1)……應否辦理環評，應依申
17 請當時之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標
18 準」規定辦理。(2)……有關原計畫辦理審議時前經環保署函
19 示不需環評，請臺北市政府加強說明現建議辦理環評之法令
20 依據及理由後，併同修正計畫提請本部國家公園計畫委員會
21 審議（附表編號22。）。

22 5.被告以99年10月28日府授工新字第09970099600號函覆內政
23 部略謂：「本案開發之龍鳳谷站尚未取得建照執造，且山上
24 終點站所領95陽建字第00006號建造執照業於95年7月經陽明
25 山國家管理處宣告失效在案，爰本案顯示符合前述環保署函
26 所稱『有原許可撤銷、廢止或失效之情形』，故本府建議本
27 案應依『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
28 』第31條第1項第19款規定實施環境影響評估……本案是否
29 應實施環境影響評估，仍應由環評審查主管機關環保署判釋
30 認定」（附表編號23。）。

31 6.惟內政部國家公園計畫委員會於99年12月1日召開第90次委

員會議已說明略謂：「陽管處前於95年7月26日表示無效之建築執照，係後階段之建築許可，與本案所指原計畫分屬二事……本BOT案暨經主辦機關臺北市政府建議實施環境影響評估，並經環保署表示樂見其成，請臺北市政府確認後提送環評主管機關審查。」（附表編號24。）

7. 被告以100年2月16日府工新字第09915241200號函通知原告略謂：因前揭內政部國家公園計畫委員會99年12月1日第90次委員會議結論，環保署就環評一事樂見其成，內政部同時指示被告確認後提送環評主管機關審查。而原告提送內政部審議之「系爭BOT案開發計畫書」（99年3月版），與系爭BOT案93年原許可內容相較，於土石挖土量及填方量、場站建築配置、停車空間及數量等規劃內容均有差異，被告依內政部國家公園計畫委員會第90次委員會議結論，認「系爭BOT案開發計畫書」99年3月版與系爭BOT案93年原許可內容有所差異，復依系爭契約3.2約定，應由原告實施環評，以完成系爭BOT案（附表編號25）。
8. 又系爭BOT案原開發許可係被告交通局於招商前核發，迄今未經公文廢止原開發許可，業經被告於106年8月29日北投線空中纜車BOT案第三屆協調委員會第2次會議中所表明，且內政部迄未撤銷或廢止其核發之開發許可（附表編號30），足見無論於修法前後，系爭BOT案均無庸實施環評。

（三）原告應毋須實施環境影響評估

1. 稽之環評主管機關即環保署上開歷次函文，可知系爭BOT案是否需實施環評之判斷標準，仍以被告及內政部於審查系爭BOT案開發計畫書後，是否因原核准計畫有差異致原開發許可有撤銷、廢止或失效情形而定。
2. 國家公園主管機關即內政部前以99年5月5日內授營園字第0990803565號函釋示，原核准計畫尚難逕以修正後計畫有差異而認有撤銷、廢止或失效之情，並函詢被告建議環評之法律依據。
3. 內政部國家公園計畫委員會99年12月1日第90次委員會議

01 討論時，委員會亦指出被告勿將陽管處認定「建築執照無效
02 」與「開發許可有撤銷、廢止或失效」混為一談。

03 4.至環保署就被告建議環評一事，其回應係基於環境保護之立
04 場，並非基於法規命令，可見環保署及內政部均不認為系爭
05 BOT案有實施環評之法律準據。

06 5.原告所提99年3月版計畫書，就塔柱數量、高度、跨距、土
07 石挖方、填方、場站配置樓地板面積、停車空間數量及營運
08 期汙水量等項目，固與93年定稿版有所差異，惟內政部迄未
09 因此認定原開發許可有撤銷、廢止或無效情，且環保署就上
10 開塔柱數量等項目之增減比例，致環境影響之負面判斷，亦
11 有預先評估環境影響報告書可參。原告所提計畫書自屬原開
12 發許可之範疇，而毋須實施環評。

13 6.兩造締約後，「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認
14 定標準」修正第31條第20款，增列「纜車與興建或擴建」為
15 應實施環評項目，然依最高行政法院58年判字第458號判例
16 ，行政命令於頒佈後始生效力，則系爭契約第3.2所訂原告
17 工作範圍，自無可能涵蓋兩造締約時所無之規定，被告要求
18 原告實施環評有違不溯及既往原則及前揭判例。被告實應依
19 系爭契約第19.1約定，就原告實施環評部分，另與原告訂立
20 書面，被告率以100年2月16日府工新字第09915241200號函
21 指示原告實施環評，已溢脫系爭契約約定。

22 (四)本件原告請求權基礎

23 1.原告依系爭契約本無需實施環評，惟其依被告指示為之，並
24 於100年11月4日提出系爭BOT案環境影響說明書予被告，轉
25 交環評審查單位，被告亦就原告所提環評單據費用為具體檢
26 視並同意備查，足認兩造間就原告實施環評之勞務給付行為
27 ，已合意成立類似委任之無名契約，依民法第529條適用委
28 任之規定，原告爰依民法第546條規定，請求被告償還環評
29 費用之必要支出新臺幣（下同）1,035萬7,700元。

30 2.縱認兩造未成立類似委任之無名契約，然原告為免北投區居
31 民與環保團體對被告陳抗反對不斷，致工期持續延宕，伊未

01 受委任，仍為被告實施環評以釐清系爭BOT案開發計畫書對
02 環境所造成之影響，且該環評審查亦由被告環境保護局承認
03 ，並有條件之審議通過，足見被告肯認原告有無因管理之行
04 為，依民法第178條溯及原告代其實施環評時，適用委任規
05 定，被告應依民法第546條規定償還原告實施環評費用之必
06 要支出。

07 (五)至環評審查結論雖經臺灣高等行政法院104年度訴更一字第
08 14號判決環評結論撤銷，然此係可歸責被告程序審查不當所
09 致，不影響原告本件環評費用之請求權。爰依類似委任之無
10 名契約及無因管理等規定，提起本訴，請求法院擇一為原告
11 有利之判決。因而聲明：

- 12 1.被告應給付原告1,035萬7,700元，及自起訴狀繕本送達翌日
13 起至清償日止，按年息5%計算之利息。
14 2.願供擔保請准宣告假執行。

15 二、被告答辯略以：

16 (一)被告100年2月16日府工新字第09915241200號函，表明其依
17 據內政部國家公園計畫委員會第90次委員會決議事項及環保
18 署函釋辦理，又原告前提送內政部審議之99年3月版計畫書
19 ，被告於99年4月23日府授工新字第09960000000號函，明列
20 該報告書與93年原許可內容相比較有所差異，故被告依內政
21 部99年12月1日國家公園計畫委員會第90次會議紀錄決議事
22 項(一)，確認99年3月版與93年原許可內容有所差異，應實施
23 環評。並依系爭契約3.1及3.2之約定，由原告完成系爭BOT
24 案興建開發計畫書及環評說明書之製作。全係依主管機關函
25 釋、會議決議事項及系爭契約所為之事實通知，雙方並無於
26 系爭契約之外，另成立委任契約或類似委任之無名契約。原
27 告實施環評係履行系爭契約所需辦理事項，亦無成立無因管
28 理之可能。

29 (二)兩造締約時，因當時開發規模、環評法規，及被告函詢環保
30 署等機關所獲函覆，均顯示系爭BOT案毋須環評，而未把環
31 評所需作業時間加計於工期，然系爭契約並未將「實施環評

01 　　」明文排除於原告應辦理事項之外，故其後認系爭BOT案需
02 　　實施環評時，解釋上當屬於系爭契約3.2約定「應由原告辦
03 　　理其他工作」之範疇。

04 　　(三)原告以105年1月4日力管發字第04306號函請環保署同意「北
05 　　投線空中纜車計畫環境影響說明書」由原管轄主管機關續行
06 　　審查。環保署以105年1月19日環署綜字第1050000843號函覆
07 　　認無必要，並釋明該環境影響說明書之環評主管機關為環保
08 　　署。又被告環境保護局以105年1月11日北市環秘(一)字第105
09 　　30068900號函表示該環境影響說明書審查結論已遭法院撤銷
10 　　，自始不存在，本件纜車之興建計畫，其環評主管機關為中
11 　　央，原告所提環境影響評估書件應依規定送環保署審查等語
12 　　，可見原告所提「北投線空中纜車計畫環境影響說明書」迄
13 　　未經環保署審查。且原告實施環評是否已將相關費用支付予
14 　　對應廠商，不無疑問，被告何以就此有給付義務，亦應由原
15 　　告說明。

16 　　(四)因而聲明：

- 17 　　1.原告之訴及假執行之聲請均駁回。
18 　　2.如受不利判決，請准供擔保免為假執行。

19 　　三、本院之判斷：

20 　　按當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約
21 　　即為成立。民法第153條第1項定有明文。是當事人互相表示
22 　　意思一致者，契約始能成立。又解釋意思表示，固應探求當
23 　　事人之真意，而非拘泥於所用之詞句，為民法第98條所明定
24 　　。惟所謂當事人真意係指當事人已經表示於外部之效果意思
25 　　，如文字已表示當事人之真意，無需別事探求者，即不得捨
26 　　此文字更為解釋。又按所謂無因管理，係未受委任，並無義
27 　　務，而為他人管理事務者，其管理應依本人明示或可得推知
28 　　之意思，以有利於本人之方法為之。此參民法第172條足知
29 　　。從而，所管理者如非他人事務者，自非無因管理。查：

30 　　(一)原告主張兩造於94年12月13日簽訂系爭契約，由原告辦理系
31 　　爭BOT案之興建與營運，而環保署前以90年3月30日（90）環

署綜字第0000000號函表明系爭BOT案無需環評，僅需依國家公園法施行細則第10條規定辦理預先評估環境影響；且系爭BOT案之興建及使用計畫與預先評估環境影響，嗣經內政部國家公園計畫委員會91年11月27日第49次會議審議原則同意，繼獲內政部同意開發備查，行政院則以94年3月24日院臺建字第0940011485號函核定通過，再經內政部及被告發布系爭BOT案之公告，被告所屬工務局新建工程處就系爭BOT案向被告所屬交通局申請開發許可，亦經被告以94年11月3日府交規字第09405932000號函同意；而兩造締約後，因應實施環評認定標準於95年2月20日修正並發布第31條第20款規定，增列「纜車與興建或擴建」為應實施環評之項目，被告就系爭BOT案是否需實施環評一節函詢環保署，該署以95年12月15日環署綜字第0000000000A號函覆，此後歷經被告、內政部及環保署函文往返、營建署召開有關係爭BOT案後續審議會議後，被告以100年2月16日府工新字第09915241200號函通知原告實施環評等情，有原告所提出上開函文及會議紀錄影本、被告提出之系爭契約影本為證（各該函文與會議之相關重要內容暨附卷頁次，均詳參附表），此等文書資料之形式上真正及所示內容，亦俱為兩造所不爭執（本院卷(一)第585至586頁），自均堪信屬實。

(二)惟原告引為其主張所謂類似委任之無名契約之被告100年2月16日府工新字第09915241200號函，被告係表示：「……三、本案應否實施環境影響評估，前經環保署於95年12月15日環署綜字第0000000000A號函釋……。四、貴公司所提送內政部審議之『系爭BOT案開發計畫書』（99年3月版），前經本府99年4月23日府授工新字第09960000000號函（諒達），已列明該報告書與北投線空中纜車BOT案93年原許可內容相比較，在……等規劃內容均有差異，故本府依旨揭會議紀錄決議事項(一)，確認貴公司所規劃之……（99年3月版）與本BOT案93年原許可內容有所差異，應實施環評。五、另依系爭契約第3.1條約定甲方（本府）之工作範圍為『取得北投線空中纜

車計畫所需用地之所有權或使用權，並交付乙方使用』暨『北投線空中纜車路線及場占位置之規劃確定』。該投資契約第3.2條約定乙方（貴公司）之工作範圍為『乙方為完成北投線空中纜車計畫，應負責辦理甲方工作範圍以外之其他工作……』，故北投線空中纜車BOT案應由開發單位（貴公司）依內政部國家公園計畫委員會第90次委員會議審議決議及環境影響評估法相關規定，完成北投線空中纜車BOT案興建開發計畫書及環境影響評估說明書之製作，一併送本府轉報內政部及環保署予以審議。」等語。可知，被告上開函文內容，係直接且明白表示依系爭契約之約定，而就系爭BOT案對原告請求實施環評甚明。

(二)又參上開所稱環保署於95年12月15日環署綜字第0000000000A號函：「說明：二、『北投線空中纜車計畫』如無設置『研習住宿設施』及『溫泉遊憩設施』，依貴府上開95年11月21日函已表示所核發之開發許可應仍為有效，又依內政部營建署95年10月26日函，本案仍須進行實質計畫審查，主要檢視與原核准計畫差異及確認：(一)如經國家公園主管機關檢視及確認與原核准計畫有差異，有原許可撤銷、廢止或失效之情形，而需重新申請時，應重新依『實施環評認定標準』規定，辦理環評。(二)如經國家公園主管機關檢視與原核准計畫差異及確認，原許可仍屬有效，本案可依國家公園主管機關及臺北市政府原核准計畫執行，則依本署90年3月30日（90）環署綜字第0019403號函釋，無需實施環評。」及上開被告99年4月23日府授工新字第09960000000號函所附「93年與99年版計畫書差異比較表」及「北投線空中纜車BOT案興建管理暨素地開發計畫書（99年3月版）審查意見彙整表」（本院卷(一)第313至320頁），可知，被告100年2月16日府工新字第09915241200號函之真意確係因認原告之「系爭BOT案開發計畫書」93年版及99年版有相當差異，而不具備內政部99年5月5日內授營園字第0990803565號函所稱之「同一性」（本院卷(一)第119頁），乃要求原告依系爭契約實施環評，並非

在系爭契約外，另有向原告提出委託實施環評之要約或有其他締約意思無疑。

(四)原告固主張依環保署90年3月30日(90)環署綜字第0019403號函及被告(交通局)94年11月3日府交規字第09405932000號函許可開發前之文件，可知系爭契約並未要求原告實施環評。惟參被告94年11月3日府交規字第09405932000號函許可開發前之相關文件(附表編號11以前)，其經認定無需實施環評、預先評估環境影響審查通過及同意備查、公告生效者，毋寧係「系爭BOT案開發計畫書」93年版，而非之後才出現之99年版；再參系爭契約第7.1.1條約定：「乙方就纜車之規劃、設計及施工作業，除應符合法令規定外，並應符合本契約、申請須知及其澄清文件中所規定之各項設計規範及技術規範……」及前揭第3.1、3.2條等約定(本院卷(一)第244、226頁)，可知，系爭BOT案，被告僅立於主辦機關及目的事業主管機關之管理與監督者之地位，至於興建及營運等開發行為細節，則均交由原告負責。從而，若原告「系爭BOT案開發計畫書」93年版及99年版確有相當差異，而不具備同一性者，其99年版計畫，依前揭契約約定，固仍屬原告就系爭契約之履約事項，然就環境影響評估法而言，則屬新的「開發行為」，依當時「應實施環評認定標準」第31條第20款規定，即應實施環評，此與被告上開開發許可函及之前就系爭BOT案認為無需實施環評之相關文件無關，被告前揭要求原告實施環評之函文，確有其論理脈絡，非就系爭BOT案原開發計畫無憑要求實施環評。

(五)原告雖又主張依系爭契約第7.3.2.1條，原告應於簽約日起18個月內完工(本院卷(一)第246頁)，則系爭契約自未將環評考慮在內云云。惟依系爭契約約定，興建及營運等開發行為細節均交由原告負責，即並不排斥原告另行規劃，甚至落入應依環境影響評估法實施環評之範圍，業如前述，至於完工期限，則屬原告在規劃開發細節時應自行評估履約能力及風險，及如因此逾期應歸責何方，或屬系爭契約所約定之除

01 外事項（本院卷(一)第276頁）問題。例如，原告所不爭執之
02 其因嗣在山上站規劃設置「研習住宿」及「溫泉遊憩」等設
03 施，環保署以95年7月21日環署綜字第0950058307號函告知
04 上開項目符合應實施環評認定標準第23條第1款規定而應實
05 施環評，陽管處則據以依環境影響評估法第14條第1項認其
06 於95年6月2日核發之95陽建字第00006號建造執照無效（原
07 告雖提起行政訴訟，然經臺北高等行政法院95年度訴字第38
08 99號判決及最高行政法院98年度判字第1119號判決駁回其訴
09 確定，參本院調閱之臺北高等行政法院102年度訴字第694號
10 卷(一)第313至335頁），而經兩造於96年8月1日協調為系爭契
11 約除外事項（本院卷(一)第563頁，即附表編號18.）。從而，
12 被告在此情況下，依系爭契約第3.2條約定，要求原告實施
13 環評，並非無據，原告無從曲解被告100年2月16日府工新字
14 第09915241200號函文真意，而謂被告有另向其提出委託實
15 施環評之要約或其他締約意思。乃原告主張兩造間就原告實
16 施環評有類似委任之無名契約關係，即屬無據。

17 (六)又系爭BOT案為空中纜車計畫，依交通部制定「空中纜車興
18 建營運注意事項」第2條規定：其主管機關為空中纜車所在
19 之直轄市、縣（市）政府。據此，系爭BOT案之主管機關乃
20 為系爭BOT案所在之直轄市政府即被告無疑。又促進民間參
21 與公共建設法（下稱促參法）第5條第2項規定：「本法所稱
22 主辦機關，指主辦民間參與公共建設相關業務之機關：在中
23 央為目的事業主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市
24 ）為縣（市）政府。」而促參法規範意旨在於行政任務民營
25 化，至國家任務屬性並未改變，只是將提供服務責任轉換為
26 國家擔保責任，從而，地方自治團體就行政任務民營化，自
27 相當於目的事業主管機關。而參系爭契約前言：「茲雙方同
28 意依『促參法』及相關主管機關訂定之規定，由乙方參與投
29 資北投線空中纜車之興建與營運，營運期間屆滿後，移轉該
30 建設之所有權予甲方……。」第1.1.2條約定之契約文件第3
31 款：「臺北市政府於94年4月20日發布之『徵求民間參與興

建暨營運北投線空中纜車申請須知』……。」第1.4.2.9條就甄審委員會之名詞定義約定：「指臺北市政府為審核北投線空中纜車之申請案件，依促參法第44條及『民間投資公共建設案件甄審委員會組織及評審辦法』規定所設置之委員會。」等約定（本院卷(一)第219至222頁），被告即係系爭BOT案依促參法招商之主辦機關，兩造對此亦無爭執，自應肯認被告係系爭BOT案之目的事業主管機關。

(七)參以，環境影響評估法第2條係規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環保署；在直轄市為直轄市政府。」另第7條第1項規定：「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。」而104年7月3日修正發布、105年1月3日施行前之同法施行細則第3條第3款規定：「本法所定中央主管機關之權限如下：三、有關中央目的事業主管機關轉送環境影響說明書、環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）及環境影響調查報告書之審查事項。」第4條第3款規定：「本法所定直轄市主管機關之權限如下：三、有關直轄市目的事業主管機關轉送環境影響說明書、評估書及環境影響調查報告書之審查事項。」及第12條前段規定：「本法所稱主管機關，依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之。」可知，當時環境影響評估主管機關之決定，是由目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之，如由中央目的事業主管機關轉送環境影響說明書者，其審查由中央主管機關為之，由直轄市目的事業主管機關轉送者，其審查由直轄市主管機關為之。被告既係系爭開發案之目的事業主管機關，則依上開環境影響評估法及前揭修正施行前同法施行細則之規定，系爭BOT案之環評主管機關亦係被告無疑（至附表編號25之行政院環保署函文所示，因環境影響評估法施行細則105年1月3日修正施行，纜車興建之環評主管機關變更為行政院環保署，則係另一問題）。

(八)而按環境影響評估法所稱開發單位，指自然人、法人、團體

01 或其他從事開發行為者。為同法施行細則第7條所明定。另
02 依前引系爭契約第7.1.1條、第3.1條及第3.2條等約定，可
03 知，系爭BOT案，被告僅立於主辦機關及目的事業主管機關
04 之管理與監督者之地位，至於興建及營運等開發行為細節則
05 均交由原告負責。從而，原告自屬系爭BOT案之開發單位無
06 疑。又本件系爭BOT案，係主辦機關即被告依促參法之規定
07 辦理招商，乃學說上所謂屬「計畫型之公私協力模式」，即
08 由公部門即主辦單位之被告將公共任務委由民間機關即原告
09 執行，其自己則由第一線給付者或執行者角色，退居為輔助
10 性之促進者及擔保者（參照促參法第14條、第16條、第19條
11 、第22條、第24條等為國家擔保責任具體化規定；同法第五
12 章管制及監督規定則彰顯主辦機關與民間機構公私益對立之
13 利害關係），則在此情況下，主辦單位之被告並不具有與民
14 間機構即原告共同執行公共任務之「共同開發人」地位，此
15 有論述甚詳之最高行政法院103年度判字第694號判決可資參
16 照。而依環境影響評估法第6條第1項：「開發行為依前條規
17 定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環境影
18 響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境
19 影響說明書。」及第7條第1、3項、第8條及第11條第1項等
20 規定，可知，系爭BOT案之環評，客觀上係開發單位即原告
21 之法定義務，並非身為主辦機關、目的事業主管機關甚至環
22 評主管機關之被告之事務。

23 (九) 況未受委任，並無義務，而為他人管理事務者，其管理應依
24 本人明示或可得推知之意思，以有利於本人之方法為之；管
25 理人開始管理時，以能通知為限，應即通知本人。如無急迫
26 之情事，應俟本人之指示，為民法第172條、第173條第1項
27 所分別明定。可知，若管理人係無因管理，其管理自應依本
28 人明示或可得推知之意思，以有利於本人之方法為之，且於
29 開始管理時亦應即通知本人，並應俟本人之指示。本件原告
30 於被告以100年2月16日府工新字第09915241200號函要求其
31 依系爭契約實施環評前，雖曾主張依之前各機關函示，系爭

01 BOT 案並無需實施環評。惟在歷經相關機關函文往返及會議
02 (如前述(一)及附表所示)後,作為系爭BOT案主辦機關、目
03 的事業主管機關及環評主管機關之被告,已在上開函文將此
04 問題確立為因原告「系爭BOT案開發計畫書」93年版及99年
05 版有相當差異而需實施環評,原告亦因此就「系爭BOT案開
06 發計畫書」99年版實施環評,縱不認為原告此舉是否係承認
07 確屬其基於系爭契約之義務範圍,然此歷經多時討論之問題
08 ,苟原告確係本於無因管理意思而為,絕無不能對被告明示
09 無因管理意思並通知被告甚至等候其進一步指示之情況。則
10 原告在被告依系爭契約請求,且其並無不能通知被告或急迫
11 情況下,未將其無因管理之意思通知被告,並等候被告指示
12 ,即難謂原告就「系爭BOT案開發計畫書」99年版實施環評
13 ,主觀上符合無因管理之要件。

14 四、綜上所述,原告依類似委認之無名契約及無因管理之法律關
15 係,起訴請求被告給付1035萬7700元,及自訴狀繕本送達翌
16 日起至清償日止,按週年利率5%計算之利息,核屬無據,應
17 予駁回。又原告之訴既經駁回,其假執行之聲請亦失所附麗
18 ,應一併駁回之。

19 五、本件事證已臻明確,兩造其餘攻擊防禦方法及所舉未經援用
20 之證據,經本院斟酌後認均不足以影響本判決之結果,爰不
21 一一論述。

22 六、據上論結,本件原告之訴為無理由,依民事訴訟法第87條第
23 1項、第78條,判決如主文。

24 中 華 民 國 108 年 7 月 8 日
25 民 事 第 八 庭 法 官 陳 賢 德

26 以上正本係照原本作成。

27 對於本件判決如有不服,應於收受送達後20日內向本院提出上訴
28 書狀,敘述上訴之理由,上訴於臺灣高等法院,並按他造當事人
29 之人數附具繕本。如委任律師提起上訴者,應一併繳納上訴審裁
30 判費。

31 中 華 民 國 108 年 7 月 8 日

附表

編號	發文機關	發文日期及字號	發文對象	要旨	頁次
1.	臺北市政府 環境保護局	90年3月8日北市 環秘(一)字第9020 561000號函	行政院環境 保護署	函詢「北投線空中纜車計畫」是否須實施環境影響評估。	本院卷(一) 第71至73 頁
2.	行政院環境 保護署	90年3月30日(90)環署綜字第0000000號函	臺北市政府 環境保護局	1.是否應實施環境影響評估，依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第19條第3款規定、行政院環境保護署依環境影響評估法第5條第1項第11款之公告辦理。 2.依來函所示北投線空中纜車計畫申請開發面積、挖填土方量等，未達前項標準，無須實施環境影響評估。 3.依國家公園法施行細則第10條規定，北投線空中纜車計畫之興建應預先評估環境影響。	本院卷(一) 第75至77 頁
3.	內政部	91年12月17日台 內營字第091008 3371號函	臺北市政府 工務局新建 工程處	檢送內政部國家公園計畫委員會第49次會議紀錄(有關陽明山國家公園管理處所報臺北市政府辦理「北投線空中纜車計畫」，既經專案小組依國家公園法暨其施行細則規定辦理預先評估環境影響審查通過，原則同意納入陽明山國家公園計畫第二次通盤檢討辦理後續審議作業)。	本院卷(一) 第79、82 頁
4.	內政部	92年1月13日內 授營園字第0920 084187號函	內政部營建 署陽明山國 家公園管理 處	貴處所報臺北市政府辦理「北投線空中纜車計畫」，經內政部國家公園計畫委員會第49次會議決議原則同意納入陽明山國家公園計畫第二次通盤檢討辦理後續審議作業。	本院卷(一) 第85頁
5.	內政部	92年1月27日內 授營園字第0920 002665號函	臺北市政府 工務局	貴局函送之「北投線空中纜車計畫報告書」及「預先評估環境影響報告書」同意備查，惟仍須俟陽明山國家公園計畫第二次通盤檢討循序報奉行政院核定後再行辦理。	本院卷(一) 第87頁

(續上頁)

6.	臺北市政府	92年11月25日府都二字第09224810900 號公告		「變更臺北市北投線空中纜車路線用地計畫案」計畫書圖在本府及北投區公所公告欄發布實施，並自92年11月27日零時生效。	本院卷(一)第95頁
7.	行政院	94年3 月24日院臺建字第0940011485號函	內政部	所報「陽明山國家公園計畫(北投線空中纜車計畫個案變更計畫書)」同意照經建會意見辦理。	本院卷(一)第89頁
8.	內政部	94年5 月12日台內營字第09400834131號函	臺北市政府、營建署陽明山國家公園管理處	檢送「陽明山國家公園計畫(北投線空中纜車計畫)」公告及附件，請自94年5 月12日起公開展示。	本院卷(一)第91頁
9.	內政部	94年5 月12日台內營字第0940083413號公告		公告「陽明山國家公園計畫(北投線空中纜車計畫)」，自94年 5月12日起生效。	本院卷(一)第93頁
10.	臺北市政府工務局新建工程處	94年10月18日北市工新企字第09000000000號函	臺北市政府交通局	檢送「北投線空中纜車計畫報告書」及「預先評估環境影響報告書」，請核發「北投線空中纜車計畫案」之開發許可函。	本院卷(一)第97頁
11.	臺北市政府(交通局)	94年11月3 日府交規字第09405932000號函	臺北市政府工務局新建工程處	1.有關「北投線空中纜車計畫案」之興建開發同意續為辦理。 2.簽約後，民間投資人仍需完成都市設計及土地使用開發許可。	本院卷(一)第101頁
12.	兩造簽訂系爭契約	94年12月13日			本院卷(一)第213至312頁
13.	行政院環境保護署	95年2 月20日		依環境影響評估法第5條第2項規定授權訂定之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，其第31條第20款將「纜車之興建或擴建」增列為應實施環境影響評估之開發行為。	
14.	行政院環境保護署	95年7 月21日環署綜字第0950058307號函		系爭BOT 案「山上站」之規劃涉及「研習住宿」及「溫泉遊憩」設施，需辦理環境影響評估。	本院卷(一)第117頁(引用)
15.	臺北市政府	95年9 月20日府工新字第095627	行政院環境保護署		本院卷(一)第103頁

(續上頁)

		58400號函			(引用)
16.	臺北市政府	95年11月21日府工新字第09505870700號函	行政院環境保護署	前所核發之開發許可仍然有效	本院卷(一)第103頁(引用)
17.	行政院環境保護署	95年12月15日環署綜字第0950100506A號函	臺北市政府	系爭BOT案需進行實質計畫審查，如經國家公園管理機關檢視確認與原核准計畫有差異，而有原許可撤銷、廢止或失效情形，而需重新申請時，則需實施環境影響評估，反之，若可依原核准計畫執行，則無需實施環境影響評估。	本院卷(一)第103、105頁
18.		96年8月1日系爭BOT案協調委員會第2次會議		本計畫之「研習住宿設施」經環保署認定為符合「環境影響評估細目及範圍認定標準」第23條第1款之「教育設施」項目，應實施環評後，遭陽管處認定原核發山上站之95陽建字第00006號建造執照無效一事，屬系爭契約除外事項。	本院卷(一)第563頁
19.	臺北市政府	99年4月23日府授工新字第09960000000號函	陽明山國家公園管理處	1.檢送特許公司提送之相關文件及臺北市政府之93年與99年版計畫書差異比較表。 2.據悉，龍鳳谷站未取得建造執照，山上站95年陽建字第00006號建造執照則經陽明山國家公園管理處撤銷。 3.因歷次申請開發內容均不相同，有無影響安全性、對環境衝擊程度等，均宜事先評估，建議實施環境影響評估。	本院卷(一)第313至320頁
20.	內政部(營建署)	99年5月5日內授營園字第0990803565號函	行政院環境保護署	1.因臺北市政府99年4月23日府授工新字第09963723600號函及陽明山國家公園管理處99年4月26日營陽企字第0000000007號函提請審議。 2.臺北市政府雖建議實施環境影響評估，然差異分析欠缺對環境正負面影響及容許比例，亦乏相關差異分析案例，為免開發業者規避環評，捨棄對環境	本院卷(一)第117至119頁

(續上頁)

				影響較佳方案，爰請就相關差異項目之正負面影響表示意見，以及如依臺北市政府建議而實施環境影響評估，其法律依據為何？	
21.	行政院環境保護署	99年5月21日環署綜字第099046380號函	內政部	1.有關係爭BOT案應否實施環境影響評估，應就開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發計畫，依當時之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」認定。 2.有關係爭BOT案應否實施環境影響評估之法律依據，已於95年12月15日環署綜字第0950100506A號函表示意見。 3.系爭BOT案之開發許可應否廢止或撤銷，系屬內政部及臺北市政府權責，對於臺北市政府建議實施環境影響評估，行政環境保護署樂觀其成。	本院卷(一)第121至123頁
22.	內政部	99年8月10日內授營園字第0990806615號函	交通部、行政院環境保護署、行政院公共工程委員會、臺北市政府、陽明山國家公園管理處、內政部營建署	檢送99年7月26日臺北市政府所報系爭BOT案後續審議事宜會議紀錄(會議紀錄結論：1.應否實施環境影響評估，應依申請當時之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」。2.臺北市政府建議實施環境影響評估，尊重本件促參案件主管機關臺北市政府之意見，但因環保署前已函示不須實施環境影響評估，故請臺北市政府加強法令依據說明。)	本院卷(一)第129至135頁
23.	臺北市政府	99年10月28日府授工新字第0990000000號函	內政部	1.經查龍鳳谷站尚未取得建造執照，山上站95年陽建字第00006號建造執照則經陽明山國家公園管理處宣告失效，而有行政院環境保護署95年12月15日環署綜字第0000000000A號函所稱「原許可撤銷、廢止或失效之情形」。 2.系爭BOT案應否實施環境影響評估，仍應由環評審查主管機關行政院環境保護署認定。	本院卷(一)第137至139頁

(續上頁)

24.	內政部	99年12月16日台內營字第0990810499號函	發文對象眾多，從略	檢送99年12月1日國家公園計畫委員會第90次委員會議紀錄（內政部意見略以：1.陽管處95年7月26日表示無效之建造執照，係後階段之建築許可，與系爭BOT案之開發許可係屬二事。2.應否實施環境影響評估，應由行政院環境保護署認定。）	本院卷(一)第141至155頁
25.	臺北市政府	100年2月16日府工新字第09915241200號函	原告	1.原告提送內政部審議之「民間機構參與興建暨營運北投線空中纜車興建管理暨開發計畫書」（99年3月版），與系爭BOT案93年原許可內容相較，於土石挖土量、土石填方量、場站建築配置、停車空間及數量等規劃內容均有差異，被告依內政部國家公園計畫委員會第90次委員會議結論，認上開99年3月版計畫書與系爭BOT案93年原許可內容有所差異，應實施環評。 2.依系爭契約第3.2約定，臺北市政府工作範圍「以外之其他工作」均應由原告實施，故原告應實施環境影響評估，以完成系爭BOT案。	本院卷(一)第67至69頁
26.	臺北市政府環境保護局	101年6月28日北市環秘(一)字第00000000000號函	原告	請依「環境影響評估書件審查收費辦法」第2條、第4條規定，於文到15內繳交審查費，並提供環境影響說明書及檔案光碟片。	本院卷(一)第463頁
27.	臺北市政府工務局	104年11月25日北市工新字第10000000000號函	原告	檢送104年11月19日系爭BOT案履約管理工作小組第3次會議（原告提報環評相關費用經該會議完成檢視同意備查）。	本院卷(一)第467至471頁
28.	臺北市政府環境保護局	105年1月11日北市環秘(一)字第10000000000號函	行政院環境保護署	原告所提「北投線空中纜車計畫環境影響說明書」，前經臺北市政府作成審查結論，於102年1月16日公告，然經臺北高等行政法院104年度訴更一字第14號判決撤銷確定。若開發單位未來欲繼續進行本案纜車興建計畫，其環	本院卷(一)第391至392頁

(續上頁)

				境影響評估主管機關為中央，原告應將環境影項評估書件送行政院環境保護署審查。	
29.	行政院環境保護署	105年1月19日環署綜字第1050000843號函	原告	依本署104年7月3日修正發布、105年1月3日施行之環境影響評估法施行細則，本署即為環境影響評估主管機關，故貴公司函請同意「北投線空中纜車計畫環境影響說明書」由原管轄主管機關續行審查案，本署認無必要。	本院卷(一)第389頁
30.		106年8月29日系爭BOT案第3屆協調委員會第2次會議			本院卷(一)第107、109頁
31.		106年10月2日系爭BOT案第3屆協調委員會第3次會議			本院卷(一)第351至365頁
32.	臺北市政府	106年11月3日府授工新字第10000000000號函	原告	被告不同意系爭BOT案第3屆協調委員會第3次會議所作協調決議。	本院卷(一)第367至368頁