

行政訴訟準備狀

案號：104 年度訴字第 1794 號

原 告	台灣人權促進會	臺北市天祥路 61 巷 22 號 2 樓
代 表 人	邱毓斌	同上
原 告	社團法人惜根台灣協會	新北市新店區花園十二路 5 之 603 號
代 表 人	徐世榮	同上
原 告	社團法人台灣農村陣線	臺北市汀州路 3 段 107 號 2 樓
代 表 人	徐世榮	同上
原 告	桃園縣教育產業工會	桃園縣中壢市義民路 53 號 2 樓
代 表 人	彭如玉	同上
原 告	蔡 呂 簡 蔡 張 鄭	
上 10 人共同 訴訟代理人	陳佩伊律師 趙怡嘉律師 吳宜蓁律師 陳璟茵律師 曾慧璇律師	元貞聯合法律事務所 臺北市忠孝東路二段 94 號 8 樓 (02) 2391-3808
原 告	社團法人環境法律人協會	臺北市愛國西路 9 號 3 樓之 3
代 表 人	詹順貴律師	同上
訴訟代理人	陳佩伊律師 趙怡嘉律師 吳宜蓁律師 陳璟茵律師 曾慧璇律師	元貞聯合法律事務所 臺北市忠孝東路二段 94 號 8 樓 (02) 2391-3808
被 告	行政院環境保護署	臺北市中正區中華路一段 83 號
代 表 人	魏國彥	同上

為環境影響評估法事件，上開原告等謹依法提呈行政訴訟準備狀事：

訴之聲明

- 一、被告應函請開發單位交通部民航局及桃園國際機場股份有限公司，應就擴建桃園國際機場園區之開發行為，實施第一階段環境影響評估。
- 二、被告應轉請目的事業主管機關交通部，命開發單位於被告就擴建桃園國際機場園區之開發行為完成環境影響評估審查前，停止實施開發行為。
- 三、被告應函請開發單位民航局和桃園機場公司於辦理完第一階段環評後，接續辦理第二階段環評。

事實及理由

壹、程序事項

原告均具當事人適格，說明如下：

- 一、依環境影響評估法（下稱環評法）第 23 條第 8 項第 9 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。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。」訴願法第 1 條「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」之規定可知環評法第 23 條第 9 項屬訴願法第 1 條但書所稱之法律另有規定者，故於符合環評法第 23 條之要件下，受害人民或公益團體得不經訴願程序而逕行起訴。
- 二、自環評法第 23 條第 8 項文義觀之，其並未對公益團體之性質或資格有所限制，故本案原告台灣人權促進會、社團法人惜根台灣協會、社團法人台灣農村陣線、桃園縣教育產業工會、社團法人環境法律人協會既均屬合法成立之現存公益團體，應具本案之當事人適格。被告謂應限縮解釋該條項所稱之公益團體，限於該公益團體之成立宗旨與環境保護有關者方屬之。惟此種限縮解釋不僅於法無據，亦與環評法第 23 條之公民訴訟性格不符。退步言之，縱認為應對該公益團體之資格有所限制，其限制方式亦應以與該開發案件有無利害關係為判準較為合理，而非僅社團宗旨與環境保護有關者方屬之。蓋需經環評之案件類型不一而足，且一個開發案之影響範圍

往往非僅止於環境面向，此觀環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款第 5 目、第 6 目亦包含人民居住權益之保障以及國民健康安全等可知。而此利害關係並不限於法律上利害關係，蓋公民訴訟於制度設計上係為使人民或公益團體得以為非自身法律上利害關係之事項提起訴訟（若公益團體本身對於起訴之案件有法律上利害關係，法體系上其即可依行政訴訟法第 4 條、第 5 條、第 6 條或第 8 條起訴，此部分係關於行訴法第 9 條與環評法 23 條之適用問題，詳後述第 6 點），因此毋寧可說當公益團體對起訴案件之利害關係尚未達法律上利害關係程度之情形，是典型符合公民訴訟之情形。故如認為該開發案涉及該公益團體成立宗旨之事項即應認為該公益團體具有事實上利害關係而得依環評法 23 條第 9 項起訴。

三、從擴建桃園機場園區此一開發行為觀之，其採用區段徵收之方式取得土地，侵害當地居民之生存權、財產權等基本人權甚鉅，而台灣人權促進會即係維護人權之公益團體【原證 1】。又徵收之土地包含大面積之特定農業區，許多良田都將因徵收而消失，可謂對當地之農民及農業發展有重大影響，而惜根台灣協會旨在推動農地生產環境保護、提升農業及維護農民權利【原證 2】，台灣農村陣線則係以農地利用之改善以及農業資源合理運用之促進為目的【原證 3】。另整個航空城計畫範圍將涉及 6 所學校之搬遷，對當地學童之受教權及任教老師之工作權均調影響重大，而桃園教育產業工會係為捍衛教育產業之環境而存在【原證 4】。至於環境法律人協會係以辦理環境公益案件及健全環境法制為任務【原證 5】，有當事人適格自無庸贅述。綜上，即便對公益團體之資格有所限制，本案中原告亦均具訴權而得提起本訴。

四、環評法所謂「當地居民」之內涵與範圍，係指依環評法第 8 條、施行細則第 20 條、第 22 條各款規定，有權受公告與通知，並參與公開說明會之居民。是以，居住於開發行為所在地及毗鄰之鄉鎮、市、區之居民，屬環評法上所稱「當地居民」，就當地開發行為之環評爭議，具有法律上利害關係，而有訴訟權能。原告 6 人既屬開發行為所在地之居民，表示航空城計畫之徵收範圍亦及於其現行住居所或其他相關權利（租賃權、地上權、抵押權等），一旦正式進入區段徵收階段，該等權利都將有所減損。此外，觀諸近來之環評爭議相關判決，法院多肯認當地居民具有依環評法相關規定起訴之訴權（北高行 98 年訴字 504 號、最高行政法院 102 年判字 70 號、最高法院 103 年判字 694 號參照），亦即法院認為上述案件中之當地居民有權利受侵害之虞因此得以起訴，既有權利受侵害之虞則屬受害居民當無疑義，蓋環評法本身係一預防機制，若謂人民必須受有實害之時方可起訴，將使環評法立法意旨蕩然無存。是以，被告所言當地居民非屬環評法第 23 條第 8 項所稱之受害人民實非可採。

五、依環評法第 8 條第 1 項、環評法施行細則第 20 條、第 22 條可知，環評法第 8 條係將程序參與權賦予給開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）之居民及毗鄰開發行為所在地之鄉（鎮、市、區）居民。本件上訴人係居住於開發行為所在地之居民，依環評法第 8 條之規範意旨，自應皆屬環評法第 8

條所保護之人之範圍，在其程序參與權被剝奪時，有提起訴訟之權能。而依環評法第 8 條、同法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款第 2 目、第 5 目規定，可認為本件開發案實已達應進入二階環評之程度，蓋本件開發案採區段徵收方式取得土地，除使徵收範圍之農田流失之外，亦對當地多數民眾之遷移、權益有顯著不利之影響。故若開發單位未先經環評程序即進行開發行為（區段徵收），當地居民不僅生存權、居住權、財產權等法律上權益將受到嚴重侵害，亦屬剝奪其依法本得參與環評之程序利益。綜上所述，被告謂原告之居民 6 人不因開發單位未先為環評而受有損害云云，洵非可採，本件原告具當事人適格應無疑義。

六、按行訴第 9 條客觀訴訟之規定係參考日本法而來（日本當年則是參考德國法而制定客觀訴訟之相關條文，故可謂我國行訴法亦係採德國法體系），惟環評法第 23 條則是參考美國法公民訴訟制度而來，因此在適用上難免有扞格不入之處。說明如下：

- （一）在保護規範理論之操作下，環評法有兼及保護系爭開發行為地當地居民之權利，此點應無太大疑義（最高行政法院 100 年判字第 1601 號判決最高行政法院 102 年判字 70 號判決參照）。依照我國行訴法體系，該當地居民既然具主觀公權利，則於其權利有受侵害之虞時，本可依行訴法第 4 條或第 5 條起訴救濟，而非依第 9 條提起客觀訴訟（實務見解有認為環評法 23 條為行訴法第 9 條但書所稱之法律有特別規定者，故體系解釋上應認為得依環評法第 23 條起訴者，應屬不具主觀公權利之人民及公益團體）。
- （二）惟現行環評法第 23 條第 8 項既明文受害人民得於踐行一定程序後，免經訴願而逕向行政法院起訴，站在保護人民之立場以及法院應依法裁判之觀點來看，應認為於立法者修法前，受害人民於環評案件中得選擇依行訴法第 5 條或環評法 23 條起訴。
- （三）若受害人民依行訴法第 5 條規定起訴，即受訴願先行之拘束，惟若上級主管機關受領訴願後發現行政處分確有違法不當之處而逕依職權撤銷之情況下，受害人民即無須承受漫長之訴訟歷程，可謂各有利弊。基於尊重程序當事人之程序主體地位及程序選擇權，受害人民可自行考量後作出決定。而本案中原告當地居民決定以環評法 23 條起訴，併此敘明。

七、就原告第一項聲明所進一步要求須做成命開發單位實施環境影響評估，亦應有當事人適格：

- （一）環境影響評估法 22 條僅調得於未實施環境影響評估前命停止開發行為，並無主管機關可命開發單位實施環境影響評估之規定。蓋環評法之立法目的在於節制、甚至禁止對環境有重大影響之虞的開發行為，並無促使、甚至鼓勵開發行為在符合環評要求下予以實施之用意。故依環評法之意旨，原告僅得聲明「停止開發行為」，而非強制「應為環評後實施」

- (二) 上開之論點，乃建立在該開發行為非屬必然須進行之前提之下，故當其實施行為被命停止後，仍有選擇不完成環境影響評估而放棄開發行為之可能。然就本案桃園機場開發案，屬於政府推行之開發案，非如民間開發案般得於無法通過環評審查之情形下停止甚至撤回，該開發案有通過的高度蓋然性，故應該例外使人民擁有請求被告機關命開發單位實施環評之主觀公權利。故在此情形下，縱聲明請求命實施環評，應不存在若命其實施環評即帶有鼓勵開發之意涵，因無論是否命其為之，此一開發案仍有繼續進行之必要。
- (三) 環境影響評估法第 7 條「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。」此一規定課與開發單位若欲實施開發行為，即負有完成環境影響評估並檢具相關說明之義務，藉由主管機關審查，為自然生態及社會大眾公共利益把關。自此第 7 條規定文義中，雖無法直接得出主管機關負有命開發單位實施環境影響評估之義務，然如同上述論點，本案為政府開發計畫，背後有著國家政策推行之沉重壓力，其開發許可的核發幾無否准之可能，又自環境影響評估法 14 條反面規定可知，須於完成環境影響說明書之審查或評估書認可後，始得做成有效的開發行為許可處分。因此在本案的具體個案脈絡之下，依照環境影響評估法第 7 條規定，已課與被告機關命開發單位進行環境影響評估之義務，蓋如此始得於主管機關其完成環境影響評估並提出環境影響評估說明書後，做成許可開發之有效的行政處分。

貳、實體事項

- 一、被告應轉請交通部命停止實施系爭開發行為之對象即開發單位，係交通部民用航空局（下稱民航局）及桃園國際機場股份有限公司（下稱桃園機場公司），被告辯稱原告於起訴狀未指明開發單位係何者云云，顯與事實不符，茲再詳予說明，並駁斥被告之論點如下：

- (一) 系爭開發行為之開發單位依法係民航局及桃園機場公司，該二者既未依環評法相關規定就系爭開發行為辦理環評，逕行實施系爭開發行為，被告即應依環評法第 22 條前段規定轉請交通部命民航局及桃機公司停止實施系爭開發行為：

1. 按，「開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為第五條第一項規定之開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰，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。」環境影響評估法（下稱環評法）第 22 條前段定有明文。

2. 次按，「本條例用詞，定義如下：一、機場專用區：指主管機關劃定提供航空運輸服務所需之機場範圍。二、國際機場園區：指機場專用區及其區內或毗鄰之自由貿易港區（以下簡稱自由港區）。」、「主管機關為國際機場園區（以下簡稱園區）之開發、營運及管理，設國營國際機場園區股份有限公司（以下簡稱機場公司）；其設置另以法律定之。」及「機場專用區之規劃、建設與營運管理涉及飛航服務作業及設施事項，應由交通部民用航空局與機場公司雙方以書面協議之。」國際機場園區發展條例第 3 條第 1、2 款、第 4 條及該條例施行細則第 12 條分別著有明文。
3. 系爭開發行為係擴建桃園國際機場園區，依上開國際機場園區發展條例第 4 條規定，應由桃園機場公司規劃實施，足見桃園機場公司就系爭開發行為屬環評法所稱之「開發單位」，惟該擴建內容除了「第二種自由貿易港專用區」外，亦包括「機場專用區」中第三跑道及機場用地等涉及飛航服務及設施之事項，依上開施行細則第 12 條之規定，就此部分之開發應由民航局及桃園機場公司共同協議規劃，二者同為開發單位。從而，「第二種自由貿易港專用區」之開發單位係桃園機場公司，而「機場專用區」之開發單位係民航局及桃園機場公司，足認整個擴建桃園國際機場園區之開發行為應以民航局及桃園機場公司為開發單位，此於起訴狀記載甚明。
4. 是故，原告並無未明確特定開發單位之情事，本件擴建機場園區之開發程度，已達應實施環境影響評估（下稱環評）之標準，民航局及桃園機場公司卻未依環評法第 5 條第 1 項、第 6 條第 1 項及第 7 條等規定，就系爭開發行為辦理環評，逕行實施系爭開發行為，被告依環評法第 22 條前段規定，自應轉請目的事業主管機關交通部，命開發單位民航局及桃園機場公司於被告就擴建桃園國際機場園區之開發行為完成環評審查前，停止實施開發行為。

(二) 被告辯稱原告未指明開發單位係何者云云，不足採取，爰逐項駁斥如下：

1. 被告之辯稱論理如下：原告於起訴狀第 4 頁第 4~9 行說明系爭開發行為時，前段引用「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫書」（下稱審定版都市計畫書），後段又提及「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」（下稱機場園區綱要計畫），足見原告所稱系爭開發行為之開發計畫究為「審定版都市計畫書」或「機場

園區綱要計畫」不明確，進而可知原告所謂系爭開發行為之開發單位究為內政部或交通部或民航局及桃園機場公司亦不明確（見被告 105.1.13 行政訴訟答辯狀第 8 頁第 9~20 行、第 10 頁第 1~7 行），事實上原告所稱之開發單位即民航局及桃園機場公司，迄今尚未就原告所標示之系爭開發行為範圍提出任何開發計畫，從而無開發行為存在，即依法並無提出開發計畫之環境影響說明書之義務（見被告 105.1.13 行政訴訟答辯狀第 9 頁第 7~9 行、第 10 頁第 14~17 行）。

2. 惟查，國際機場園區發展條例第 6 條規定：「機場公司依前條第一項園區綱要計畫、第九條之園區特定區計畫及前條第二項之園區實施計畫，擬訂園區重大建設計畫，應報主管機關核定；重大變更時，亦同。」依該條規定，桃園機場公司有遵照交通部所提之機場園區綱要計畫與內政部所提之審定版都市計畫書擬訂園區重大建設計畫之義務，機場園區綱要計畫與審定版都市計畫書既為擴建桃園國際機場園區之開發行為所應遵從者，則原告援引該二者作為指涉系爭開發行為之資料，並無不可，被告將其解為原告乃係指出開發計畫為何者卻前後不一致，實有誤會，又開發單位之特定並非必定由開發計畫推導而出，被告此論理方式有待商榷。至於被告主張之民航局及桃園機場公司尚未提出任何開發計畫故無開發行為存在一節，將於後文另為說明。

二、茲遵囑再行界定系爭開發行為之範圍如下：

系爭擴建桃園國際機場園區之開發行為的範圍，如被告所述，係指內政部所提之審定版都市計畫書中關於「桃園航空城機場園區建設計畫」之範圍，包括機場園區擴建範圍（擴充第三跑道用地、機場擴充用地、自由貿易港專用區及周邊地區），以及海軍基地及周邊地區，面積計約 1,481 公頃（見被告 105.1.13 行政訴訟答辯狀第 8 頁第 16 行~第 9 頁第 1 行，以及【原證 7】即審定版都市計畫書節本第 8-105 頁），該範圍即審定版都市計畫書【原證 11】第 8-102 頁圖 8-26 綠色區塊部分。其中，現有機場之北側將擴建「第三跑道」，東側則規劃「第二種自由貿易港專用區」（見審定版都市計畫書【原證 11】第 1-7 頁圖 1-3 及機場園區綱要計畫【原證 12】第 5-3~5-4 頁）。原告已於起訴狀第 5 頁第 2~6 行詳述系爭開發行為之範圍，實無不明確之處。

- 三、系爭開發行為確已進入規劃階段而開始實施，故被告辯稱在桃園機場公司依「機場園區綱要計畫」及「審定版都市計畫書」提出「桃園航空城機場

園區建設計畫」以前，原告所稱之系爭開發行為根本尚未規劃，亦即無開發行為存在云云，顯無可採，茲再詳予論述，並駁斥被告之答辯內容如下：

(一) 不論從環評法及其施行細則之文義解釋或目的解釋，系爭開發行為確已進入規劃階段，而應辦理環評，又開發單位桃園機場公司就亦由「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」核定之第三航站之開發，業已辦理環評並由目的事業主管機關交通部送被告審查在案，為避免開發單位透過分割開發規模之方式，導致被告基於不完全之資訊而作成審查決定，亦有解為系爭開發行為已開始實施之必要，應即辦理環評：

1. 按，環評法第 1 條規定：「為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，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」同法第 4 條第 2 款前段規定：「本法專用名詞定義如下：……二、環境影響評估：指開發行為或政府政策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，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。」足見我國環評係一項環境風險之預防機制，我國最高法院亦肯認我國環評法制係採預防原則（最高法院 102 年度判字第 782 號、100 年度判字第 1601 號判決參照）。是故，環評法第 5 條及第 8 條始規定在開發行為對環境有不良影響之虞與有重大影響之虞時，分別應實施第一階段與第二階段環境影響評估，而非須達確有不良影響或重大影響之程度，否則風險已轉為實害，已無預防之意義存在。

2. 復按，「所謂之『開發行為』，依環境影響評估法第 4 條規定，係指『依環境影響評估法第 5 條所為之開發行為，包括該行為之規劃、進行及完成後使用』，蓋自然環境為全體國民世代所有，本應減少干擾，讓其自然成長，自然演化；國民、事業及各級政府所負者，唯環境保護之義務與責任。縱使某世代有開發行為之必要，亦應以高品質寧適和諧之環境為目標，並以減輕人為因素對環境產生之負荷為要務，俾為後世代保留得以永續發展之環境。而不論開發行為之規劃、進行及完成後之使用，均係對環境加諸之人為干擾，則於未經完成環境影響評估，確認足以預防及減輕開發行為對環境造成之不良影響前，自不許開發單位擅自從事開發行為。」高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決闡述甚明。由該判決意旨可知，環評法所稱之開發行為，不以開發行為之實際動工為限，毋寧，揆諸環評法之規範意旨，開發行為的任何一個階段，只要該階段有可能對環評法第 4 條第 2 款及其施

行細則第 6 條、第 19 條所列各項環境因子造成顯著不利影響之虞，即已足認為開發行為之實施，而應於該階段進行前辦理環評審查，俾及早擬定環境因應措施。

3. 關於「開發行為」之定義，除了上開判決所引之環評法第 4 條第 1 款規定，係指依同法第 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，可知從規劃階段開始即足認屬開發行為之實施外，同法第 6 條第 1 項復規定：「開發行為依前條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應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。」此規定係因規劃階段已屬開發行為之實施，故開發單位於規劃時即須實施環評。又同法施行細則第 8 條具體指出「規劃」之定義如下：「本法第六條第一項之規劃，指可行性研究、先期作業、準備申請許可或其他經中央主管機關認定為有關規劃之階段行為。前項認定，中央主管機關應會商中央目的事業主管機關為之。」
4. 準此，於判斷是否已屬開發行為之規劃階段時，除參照環評法施行細則第 8 條之具體規定外，應輔以環評法立法目的係在預防環境風險作為判準，只要對環境有不良影響之虞，即足認開發行為已進入規劃階段而開始實施，依法辦理環評審查，以免當風險已轉為實害時始實施環評，將無法產生任何預防效果，環評機制形同虛設。
5. 經查，本件桃園國際機場園區之擴建，業經內政部都市計畫委員會 103 年 7 月 29 日第 832 號次會議所審定，刻正辦理區段徵收作業。該已開始進行之區段徵收程序係為取得系爭擴建機場園區開發行為之用地，必定先有開發用地始能進行後續開發行為，足認屬系爭開發行為之「先期作業」，而符合前開環評法施行細則第 8 條第 1 項有關開發行為「規劃」之定義，依環評法第 6 條第 1 項即應實施環評。
6. 又審定版都市計畫書明載總徵收面積將高達約 1,481 公頃（見審定版都市計畫書【原證 7】第 8-105 頁），就此等徵收作法對人民的影響而言，不僅對人民之財產權造成限制，且機場園區建設計畫之第三跑道預定地、自由貿易港區擴建範圍內之居民，配合跑道建設將全數遷移，僅有除第三跑道、自由貿易港區擴建範圍，其餘合法密集之聚落於不妨礙都市計畫原則下，劃設第一種住宅區或第一之一種住宅區剔除於區段徵收範圍，二者

各佔計畫面積 0.73%及 0.04%，共計僅佔計畫面積 0.77%，足見亦對當地眾多民眾之遷移、權益有顯著不利之影響（環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款第 5 目），如此大規模的徵收與開發，勢將影響當地居民生活環境、自然環境、社會環境、生態、經濟（該計畫周界多為農業使用）、文化（文化古蹟及城鄉風貌改變）等環評法第 4 條第 2 款所列各項環境因子（見審定版都市計畫書【原證 11】第 8-2、8-115~8-117 頁）。

7. 本件採區段徵收之方式取得開發用地，其造成當地環境之前開法定應評估事項不利影響的可能性，自實施區段徵收階段即已發生，從環評法預防環境風險之立法目的而言，亦應認開發行為業已進入「規劃」階段而由開發單位民航局及桃園機場公司所實施，自有依環評法之規定，於區段徵收程序完成前評價系爭開發行為對當地環境影響之必要。否則本件區段徵收程序完成後，系爭開發行為對前開法定應評估事項之環境因子之不利影響既成事實，此時再辦理環評，顯與風險預防之制度目的不符；再者，系爭開發行為既經耗費鉅額成本始完成區段徵收，其環評審查程序毋寧淪為區段徵收之背書，環評程序殆無實質審查之可能，自殊難想像該開發行為無法通過環評程序。
8. 第按，高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決謂：「查，距離系爭開發案約 5 百至 6 百公尺處，有案外人黃金海育樂事業股份有限公司（下稱黃金海公司）規劃之「臺東都蘭灣黃金海休閒渡假村開發計畫」（下稱黃金海開發計畫），該開發計畫類別為遊樂區之開發……則由上開黃金海開發計畫觀之，其開發面積將近系爭開發案開發面積 2 倍，且兩開發案性質相近，黃金海開發計畫已通過環境影響評估審查，並取得開發許可，雖逾期未開工，然已經開發單位依法提出環境現況差異分析及對策檢討報告送環保署審查在案，並未停止該開發案，足認該開發計畫係屬規劃中之計畫，依前揭法令規定，參加人製作系爭開發案之環境影響說明書時，自應將黃金海開發計畫與系爭開發案相互關係或影響記載在說明書中……」上開見解並為上訴審最高行政法院 101 年度判字第 55 號判決肯認在案；高雄高等行政法院 96 年度訴字第 647 號判決亦謂：「至於將應實施環境影評估之開發土地面積，以土地分割方式，分割成每筆小於 1 公頃，各別開發，或以分期施工之方式，以每次施工面積小於 1 公頃之方式開發，因其申請開發之整體面積不變，故不論係以上開何種方式開發，對該開發案應否實施環境影評估均不生影響。否則開發單位若得以土地分割或以分期施工之方式，規避實施環境影評估，則環境影響評估法等

相關規定，將形同具文。」，綜觀上開判決意旨，顯見如數開發行為所生之環境影響無法分別觀察，則環評法既係以環境不良影響為評價重心所在，是依該規範目的以言，即應將之視為單一不可分割之開發行為，始能避免開發單位以切割開發規模之方式，逐一規避環評程序。

9. 職此之故，開發單位桃園機場公司就亦由「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」核定之第三航站之開發，業已辦理環評並由目的事業主管機關交通部送被告審查在案。系爭擴建範圍包括「機場專用區」及「第二種自由貿易港專用區」之開發行為既同屬前揭綱要計畫所規劃，開發單位民航局及桃園機場公司就本件擴建機場園區之開發行為即應立即辦理環評，以避免開發單位透過分割開發規模之方式，導致被告基於不完全之資訊而作成審查決定。
10. 茲有附言者，原告所主張應被命停止之開發行為，並非指業經內政部都市計畫委員會 103 年 7 月 29 日第 832 次會議所審定之系爭區段徵收作業，本訴訟與對內政部嗣後作出之徵收處分不服而對該處分進行救濟係屬二事，所循救濟途徑並無過早或被告及訴訟類型錯誤之情事。蓋桃園國際航空城係馬總統於 97 年總統大選所提「愛台 12 建設」政見的其中一項建設，並經行政院 98 年 12 月 2 日院臺經字第 0980073417 號函核定通過「愛台 12 建設」總體計畫（見審定版都市計畫書【原證 7】第 1-2 頁），桃園國際航空城可分為「桃園國際機場園區」（蛋黃）及「周邊產業發展區」（蛋白）兩部分（見審定版都市計畫書【原證 7】第 1-2 頁），交通部就「桃園國際機場園區」部分依國際機場園區發展條例第 5 條提出「機場園區綱要計畫」，經行政院於 100 年 4 月 11 日核定，交通部再依同法第 9 條規定於 101 年 12 月 12 日交航（一）字第 1018100233 號函檢送「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」之申請書件，請內政部協助辦理特定區計畫擬定及審議事宜（見續召開內政部都市計畫委員會第 818 次會議紀錄【原證 13】第 2 頁），內政部都市計畫委員會始於 103 年 7 月 29 日第 832 次會議審議修正通過「審定版都市計畫書」，系爭「審定版都市計畫書」中明定本件「擴建桃園國際機場園區」之開發行為的用地取得方式係區段徵收，由交通部辦理（見審定版都市計畫書【原證 7】第 8-105 頁）。是故，系爭區段徵收作業僅係進行本件開發行為一連串流程之一，因欲從事本件開發行為始有為取得開發用地而進行區段徵收之必要，如前所述，依原告見解已屬規劃階段，原告所主張應被命停止者係指整個「擴建桃園國際機場園區」之開發行為，包

括該行為之規劃、進行及完成後之使用，而非指系爭區段徵收作業，併予敘明。

(二) 被告辯稱在桃園機場公司按國際機場園區發展條例第 6 條規定依「機場園區綱要計畫」及「審定版都市計畫書」提出「桃園航空城機場園區建設計畫」以前，原告所稱之系爭開發行為根本尚未規劃，亦即無開發行為存在，是無論係民航局或桃園機場公司，依法並無提出開發計畫之環境影響說明書之義務，復調原告將環評法第 4 條第 1 款規定之開發行為擴張解釋至開發行為尚未規劃（即開發計畫尚未提出）以前之都市計畫辦理徵收云云，實不足採，茲駁斥被告之答辯如下：

1. 被告辯稱原告於【原證 6】以螢光筆標示之範圍，即內政部於「審定版都市計畫書」（被告以「特定區計畫案」稱之）中所規劃未來將發展「桃園航空城機場園區建設計畫」之範圍，惟該「審定版都市計畫書」中，並未就「桃園航空城機場園區建設計畫」進行開發內容之規劃設計，因「桃園航空城機場園區建設計畫」之規劃與執行乃依法應由桃園機場公司接續辦理之事項，內政部所提「審定版都市計畫書」對「桃園航空城機場園區建設計畫」而言，僅屬政府政策環境影響評估作業辦法第 2 條規定所稱之政府政策，是系爭「審定版都市計畫書」並非原告於【原證 6】以螢光筆表示範圍之開發計畫，交通部據該「審定版都市計畫書」辦理之區段徵收作業，亦非屬原告於起訴狀中所稱之「系爭開發行為即擴建桃園國際機場園區之開發行為」。於桃園機場公司按國際機場園區發展條例第 6 條規定依「機場園區綱要計畫」及「審定版都市計畫書」就原告於【原證 6】以螢光筆標示之範圍提出「桃園航空城機場園區建設計畫」以前，原告所稱之系爭開發行為根本尚未規劃，遑論已實施開發行為，是依環評法第 4 條第 1 款規定就開發行為之定義，本件並無原告所稱之開發行為存在，從而民航局及桃園機場公司無辦理環評之義務（見被告 105.1.13 行政訴訟答辯狀第 11 頁第 17 行~第 13 頁第 5 行）。
2. 被告復調原告將環評法第 4 條第 1 款規定之開發行為擴張解釋至開發行為尚未規劃（即開發計畫尚未提出）以前之都市計畫辦理徵收，並將交通部（民航局）辦理「審定版都市計畫書」之徵收作業解釋為開發行為之實施，顯於法無據。並主張該「審定版都市計畫書」乃內政部擬定提出，而非民航局或桃園機場公司，自難認民航局及桃園機場公司有義務就該「審定版都市計畫書」製作環境影響說明書並函請交通部轉送被告進行環評審查作業（見被告 105.1.13 行政訴訟答辯狀第 14 頁第 8~15 行）。

3. 被告上述主張全無可採，首先，被告將開發單位桃園機場公司提出「桃園航空城機場園區建設計畫」此一開發計畫之時間點等同開發行為進入「規劃」階段之時間點，並且僵硬認定該開發計畫之提出作為開發行為已開始實施之唯一判準，不僅大開使開發單位得以輕易規避環評之漏洞，且在無法規根據下如此解釋，論理上實屬薄弱，蓋環評法施行細則第 8 條所規定之規劃定義態樣不僅限於此，從環評法第 1 條所宣示的藉由預防原則達到環境保護目的之立法意旨而論，被告全未說明為何區段徵收階段已可能對環境造成不利影響時，仍可罔顧該立法意旨而認開發行為既然未達其所僵硬定義之規劃程度即無須實施環評。
4. 再者，如前所述，依國際機場園區發展條例第 6 條規定，桃園機場公司有遵照交通部所提之「機場園區綱要計畫」與內政部所提之「審定版都市計畫書」擬訂園區重大建設計畫即「桃園航空城機場園區建設計畫」之義務，「審定版都市計畫書」既為開發單位從事擴建桃園國際機場園區之開發行為所應遵從者，則開發單位殆無變更計畫內容之可能，即使桃園機場公司之後提出「桃園航空城機場園區建設計畫」，亦不可能改變「審定版都市計畫書」中區段徵收之內容，況且依土地徵收條例規定，民航局及桃園機場公司亦無權限，退步言之，即使認開發單位有改變之權限，現徵收程序已進行中，至桃園機場公司提出上開計畫時，亦可能發生開發用地已一部或全部被徵收完畢，實害早已發生。是故，既然區段徵收如前所述不論係從環評法施行細則第 8 條之文義解釋，或從環評法之目的解釋，均屬對環境因子有造成不利影響之可能性的開發行為規劃階段，則開發單位民航局及桃園機場公司即應辦理環評，要難謂「審定版都市計畫書」係由內政部而非其所訂立、徵收作業係由交通部而非其所為，即可執此之詞，規避在風險轉為實害前即須實施環評之義務。

四、因系爭開發行為已符合「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」（下稱認定標準）第 4 條第 1 項第 12 款，又其中「機場專用區」的第三跑道開發，符合「認定標準」第 9 條第 2 款，故開發單位民航局和桃園機場公司應就開發行為辦理第一階段環評。

系爭擴建機場園區的開發範圍中，「機場專用區」及「第二種自由貿易港專用區」，面積即高達 684.61 公頃【原證 7 第 8-98 頁】，符合「認定標準」第 4 條第 1 項第 12 款：「園區之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：…… 十二、位於非都市土地，申請開發或累積開發面積十公頃

以上。」又系爭擴建園區開發範圍中涵蓋第三跑道之開發，按「認定標準」第 9 條第 2 款：「機場之開發，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：……二、興建機場跑道、跑道延長五百公尺以上或跑道中心線遷移。」興建第三跑道的開發行為，符合「認定標準」第 9 條第 2 款「興建機場跑道」，故開發單位民航局和桃園機場公司應就系爭開發行為，辦理第一階段環評。

五、系爭開發行為符合環評法施行細則第 19 條第 1 項第 1 款或第 2 款，符合環評法第 8 條，有「重大影響之虞」，侵害人民受憲法所保護的權利甚鉅，故被告應命開發單位民航局和桃園機場公司辦理完第一階段環評後，接續辦理第二階段環評。

(一) 系爭開發行為符合環評法施行細則第 19 條第 1 項第 1 款或第 2 款，故開發單位民航局和桃園機場公司辦理完第一階段環評後，應繼續辦理第二階段環評。

如第四點所述，系爭開發行為需即刻停止開發行為，辦理第一階段環評，作成環境影響說明書，並送交主管機關審查，若審查結果認為有重大影響之虞，應依環評法第 8 條進行第二階段環評，然何謂有重大影響之虞？應視環評法施行細則第 19 條，而系爭開發行為符合第 1 項 1 款：「依本法第五條規定應實施環境影響評估且屬附表二所列開發行為，並經委員會審查認定。」關於附表二所列應進行第二階段環評之開發行為：「一、園區之開發……（二）其他園區面積達一百公頃以上。」此「建設計畫」之範圍如前所述，面積約 1481 公頃【原證 7 第 8-105 頁】，故符合之；又「建設計畫」涵蓋第三跑道建設工程，又符合附表二：「六、機場跑道新建工程。」故「建設計畫」符合環評施行細則第 19 條第 1 項第 1 款，應該施行第二階段環評。退步言之，若法官認「建設計畫」不屬附表二所列開發行為，或未達附表二之規模，又可適用第 1 項第 2 款：「二、開發行為不屬附表二所列項目或未達附表二所列規模，但經委員會審查環境影響說明書，認定下列對環境有重大影響之虞者：……（五）對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響。」因「建設計畫」區段徵收面積達 1481 公頃，將嚴重影響人民就憲法所保障之人權，包括財產權、工作權都會有所侵害，且人民將被迫遷離自己的家鄉，也侵害居住遷徙自由（詳見第(二)點所述），故可以說對當地眾多居民之遷徙、權益，有顯著不利之影響，已符合環評法施行細則第 19 條第 1 項第 2 款第 5 目，故須進行第二階段環評。

(二) 系爭開發行為將侵害憲法所保護之人民財產權和居住遷徙自由，故須更加謹慎評估，除第一階段環評外，更須第二階段環評，才能保障人民之權利。

土地徵收會對人民之憲法保障權利侵害甚鉅，故可以認為對人民及環境會產生重大影響。首先，土地徵收將侵害憲法第 15 條保障之財產權，土地由人民所有，今為國家公益之發展徵收私人土地，已侵害人民對土地的所有權，依大法官釋字 672 號，仍應確保財產權之存續狀態使其自由使用、收益及處分之權能，並合於憲法第 23 條所定必要程度，以法律保留或授權之，才合乎憲法保護之意旨。又可能侵害憲法第 10 條之人民居住遷徙自由，徵收土地時，包含土地及土地上之定著物皆是徵收的範圍，若將人民供以居住的房屋與以徵收，則人民喪失居住之處所，有侵害居住權之虞，縱政府有給付補償金或抵價地，使人民在另外處所興建房屋以供居住，仍有違反其自由意志，強迫之遷徙的可能，故土地徵收有侵害人民居住遷徙自由之虞。在「建設計畫」中，徵收的土地多為農牧地，居住於土地上的人民從事農牧業者亦所在多有，縱然土地徵收後有金錢或土地做為補償，但農民可能被迫搬遷至不適宜農牧的土地上，亦無法再以農牧業作為職業，更有侵害憲法第 15 條保障之工作權之虞。綜上所述，土地徵收係屬對人民憲法保障權利之重大侵害，系爭開發行為中包含大量徵收土地的開發行為，有對人民及環境產生重大影響的可能，符合環評法第 8 條，有「重大影響之虞」，應更加審慎，就環境保障面多加評估，故在辦理完第一階段環評後，被告應接續辦理第二階段環評，才能對人民之權利有所保障。

(三) 針對被告未辦理第一階段環評，逕行開始發行為，無關「不確定法律概念」，法院可以判命被告停止開發行為並辦理環評。經由第一階段環評結論，判斷是否需要辦理第二階段環評，則有「不確定法律概念」的判斷，但經衡量對行政機關專業判斷的尊重和人民權利保障，法官仍有權適度介入審查，可判被告應命開發單位民航局和桃園機場公司辦理完第一階段環評後，亦須辦理第二階段環評。

就開發行為第一階段環評之結果，審查是否須作第二階段環評，行政機關的審查屬於「不確定法律概念」，不確定法律概念屬於構成要件的一部份，法官自然有權就事實適用法律，為完全的審查，惟在一定範圍內，行政機關有判斷餘地，基於權力分立的概念，和尊重行政權專業，法院應降低審查密度。對此類事件審查密度之判斷標準，可參考釋字 553 號：「……（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，

對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）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。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。……」

1. 在系爭開發行為中，被告尚未辦理第一階段環評，即逕行開始開發行為，違背法律明文規定應進行第一階段環評，才能得到開發許可的規定，此類程序是否進行的問題，無關「不確定法律概念」，法院自然可以判命被告停止開發行為並辦理環評。
2. 而經由第一階段環評，判斷是否需要辦理第二階段環評的審查結論，則有「不確定法律概念」的判斷，依環評法第 7 條：「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」故原則上主管機關應有審查的權利。且因環評涉及環境生態、社會文化等多種類型專業知識的事項，依上述釋字 553 號第（一）點，對涉及多項專業知識之不確定法律概念判斷，應更加尊重原判斷，但仍非允許行政機關恣意為判斷，在不侵害行政權的範圍內，法官應有適度介入的空間，加以做出妥適的法律判斷，又土地徵收侵害人權程度甚鉅，依上述釋字 553 號第（一）點後段：「又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。」故法官應提高審查之密度，不宜低度審查，而使人民的權利輕易受到侵害。

謹 狀

臺北高等行政法院 公鑒

【證物明細表】

附件：委任狀正本乙份。

原證 1：台灣人權促進會法人登記證書及章程。

原證 2：社團法人惜根台灣協會法人登記證書及章程。

原證 3：社團法人台灣農村陣線法人登記證書及章程。

原證 4：桃園縣教育產業工會登記證書及章程。

原證 5：環境法律人協會法人登記證書及章程。

原證 6：系爭開發行為位置示意圖。

原證 7：「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫書」審定版，節本。

原證 11：「擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫書」審定版，全文，

彩色影印。

原證 12：「臺灣桃園國際機場園區綱要計畫」，全文，彩色影印。

原證 13：續召開內政部都市計畫委員會第 818 次會議紀錄。

原證 8 至原證 10 僅於起訴狀援用，故於本準備狀不予詳列。

（以上證物除委任狀外，均屬影本）

中 華 民 國 1 0 4 年 3 月 2 7 日

原 告 台灣人權促進會

代 表 人 邱毓斌

原 告 社團法人惜根台灣協會

代 表 人 徐世榮

原 告 社團法人台灣農村陣線

代 表 人 徐世榮

原 告 桃園縣教育產業工會

代 表 人 彭如玉

原 告 蔡

呂

簡

蔡

張

鄭

上 10 人共同 陳佩伊律師

訴訟代理人 趙怡嘉律師

吳宜蓁律師

陳璟茵律師

曾慧璇律師

原 告 社團法人環境法律人協會

代 表 人 詹順貴律師

訴訟代理人 陳佩伊律師

趙怡嘉律師

吳宜蓁律師

陳璟茵律師

曾慧璇律師