

補充狀		
案 號	年度 訴 字第	號
	承辦股別	
類 別	新臺幣 元	
稱 謂	姓名或名稱 依序填寫：國民身分證統一編號或營利事業統一編號、性別、出生年月日、職業、住居所、就業處所、公務所、事務所或營業所、郵遞區號、電話、傳真、電子郵件位址、指定送達代收人及其送達處所。	
上 訴 人	台灣環保聯盟 (代表人：林文印) 劉錫 廖秋娥 賴進龍 林金蒂 鄭萬全 陳藍姆洛 周蘭妹 余忠國	
訴 訟 代 理 人	黃競文 翟恆威 高珮瓊 遊思夷 吳睿恩	
被 上 訴 人	臺東縣政府	
代 表 人	黃健庭	

壹、上訴人台灣環保聯盟具有提起「確認原處分一、二無效」及「撤銷原處分一、二」之當事人適格。

一、按環境影響評估法（下稱環評法）第23條第8項規定，「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。」以及第9項規定，

「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。」指行政機關違反本法或本法授權訂定之相關命令，疏於執行時，受害人民或公益團體得以書面敘明具體內容告知主管機關，且不應以本法所規定執行之法規為限，重點在違背本法或本法授權之相關命令，而行政機關有權執行一定行為予以矯正者，且於六十日內未依法執行即屬怠於執行職務，得提起行政訴訟判令其執行。

二、查本案原處分一、二有違反環評法第14條規定之虞，即未經環評，行政機關應不能為開發行為之許可，因此台灣環境保護聯盟提起行政訴訟，無論是確認無效或請求撤銷原處分一、二，皆在於請求行政法院判令行政機關為符合環評法第14條規定「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。」的執行行為。

三、次查，書面告知是否可以訴願之提起便為已足？上訴人認為是肯定的，正如原審判決理由中對於行政訴訟法第6條第2項之解釋，認為「其目的在於先由原處分機關自行審查及自行確認其所作成之行政處分是否無效。是以此種行政程序之踐行，並無嚴格遵守請求確認、未被允許或不為確答等流程之必要，而係以在起訴前經原處分機關為實質審查確認行政處分並非無效為已足」，同理，環評法第23條第8、9項規定之書面告知，其目的亦在先使原處分機關有機會自行審查及自行確認其是否有違反及疏於執行之情事，重點不在實踐特定的程序，故既已提起訴願並已經表達相同的意思告知主管機關便已足矣。

四、再查，當事人適格乃法院為實體判決之前提，有前述違反環評法第14條之虞便應具備使台灣環境保護聯盟具備當事人適格，因法院裁判應先程序後實體之原則，凡欲實體審理違反環評法或環評法授權訂定之命令是否有理由者，

即應先為當事人適格與否之認定，且當事人適格涉及誰能以本案當事人之地位實施本訴訟並請求法院判決之權限，倘整個訴訟過程皆使其處於是否為當事人之狀態不明，不僅侵害其訴訟上之防禦權，且終局判決才說明其不具當事人適格，無異於浪費法院及當事人之勞力、費用及時間。

五、故按環評法第23條第9項，台灣環境保護聯盟基於上述說明，以書面敘明並告知行政機關違反環評法第14條，並疏於執行合於同條之行為，得以提起行政訴訟，具有本案當事人適格。

貳、環境影響評估法第14條第1項所稱「環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可」，是否適用於「環境影響評估審查結論經行政法院撤銷」之情形？

一、探求環評法第14條第1項之法條文義、規範體系與立法目的，本條項並非單純指涉「未經」審查之程序意涵，環評審查結論「已完成但嗣後經行政法院撤銷」之情形應亦有本條項之適用。

環評法之立法本旨，是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，乃環評法第1條所明文規定。此一原則規定整體適用於整部法律，故在解釋法律文義上，亦應由此原則為核心出發，方才符合立法本意。而細究環評法第14條第1項規定，綜合整部環評法之立法本旨，其規範目的顯為：合法完成環評審查程序，乃是目的事業主管機關為開發行為之許可的前提要件；再依中研院法律所研究員李建良之見解¹，本條項文句中「未經認可『前』，不得為開發行為之許可」，考量環評法之規範體系，該「前」字並非時間序列上的概念，而係彰顯環評認可與開發行為許可處分間「條件關係」之語句，易言之，即「無條件、無評可、無開發」。學者傅玲靜教授之見解亦認為²，本條項所謂「未經完成審查或評估書未經認可」之情形，應包含審查結論自始不存在、嗣後由環評主管機關自行撤銷或「行政法院判決撤銷確定」之情形。

¹ 李建良（2010），〈中科環評的法律課題—台灣法治國的淪喪與危機〉，《台灣法學雜誌》，第149期，頁18。

² 傅玲靜（2010），〈論環境影響評估審查與開發行為許可間之關係—由德國法「暫時性整體判斷」之觀點出發〉，《興大法學》，第7期，頁213-214。

環評法第 14 條原條文為「目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之。」後來於 92 年修正為「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。」

然依 92 年之法案修正說明：「一、依本法第七條規定，環境影響說明書經主管機關作成審查結論後，即完成審查；至於評估書部分，依本法第十三條規定，應經主管機關認可後，才視為完成審查。爰將第一項條正為『未經完成審查或評估書未經認可前』。二、有關許可後無效之處理，應回歸行政程序法規定，故將第一項後段『並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之』予以刪除。」

可見，92 年修法係希望與環評法第 7、13 條的用詞一致，立法者在制訂此法之初與本次修正，均無意使「環境影響說明書未經完成審查」變成單純指程序意涵的「自始未經完成環評審查」；王毓正教授即認為³，如此解釋方式似與本條項並列之「環境影響評估書未經認可前」之規範意義不相一致，因後者不僅需完成第二階環評審查，開發行為尚須得到認可，若認可決定遭司法判決撤銷，則該處分依行政程序法 118 條前段溯及既往失效，將導致後續之開發許可無效，尚缺乏充足理由說明何以前後兩者法律效果如此不對等。

又依中研院法律所研究員李建良之見解⁴，適用環評法時，不應僅關注該法是否准予開發的程序控制機能，因倘若行政法院僅指摘環評審查結論之程序瑕疵，而未對系爭開發案進行是否對環境有重大影響之實質性判斷，將使得主觀機關僅需補行或重作環評程序，即可再次通過環評審查，無異給予行政機關「不斷修補程序的無限可能」，有違環評法之規範意旨，亦難以

³ 王毓正（2010），〈司法判決撤銷環評審查結論之後，續行施工？—中科三期環評撤銷訴訟判決後之爭議問題〉，《台灣法學雜誌》，第 147 期，頁 3。

⁴ 李建良，《美麗灣案的法律推理—高高行一〇二年度訴字第四八一號判決的理由重構與關聯課題》，《月旦法學雜誌》，第 253 期，11-19 頁。

阻止目的事業主管機關持續為不當開發之許可。原審法院擅以文義解讀，將環評法第 14 條限縮解釋，實有違立法之本旨，將縮減環評法之適用範圍，使其保護環境之目的難以實現。

二、行政機關函釋若認有違法或違憲之虞，法院得不予適用

法務部 99 年 6 月 25 日法律字第 0999020964 號函釋，對於環評法第 14 條之解釋「本條項之立法意旨應僅限於自未辦理環評之情形」。然函釋係行政機關就其主管法令之適用疑義所作成之解釋函，是一解釋性行政規則，若認有違法或違憲之虞，法院得不予適用，本函釋乃違背環評法立法意旨，是法院不宜適用之。

三、觀環評法第 14 條第 1 項之立法資料，本條項顯漏未規定環評審查結論「已完成但嗣後經行政法院撤銷」之情形，應藉目的性擴張解釋，填補該法律漏洞。

按，在法律漏洞的認定上，重要的是一個應被規範的生活事實，根本未被規範，或未被作妥當的規範，此情形係法律對之無完全的規範，乃屬法律漏洞。而法律漏洞之填補，本屬行政機關與法院的權限與義務，必須對於法律繼續貫徹其基本思想，其操作模式及猶如立法者立於其觀點下，通常應會對此問題如何加以規定。

目的性擴張係使用於，在法律文義所涵蓋的情形，如衡諸該規定的立法意旨，顯然過狹，以致不能貫徹該規範的意旨，因此，顯有超越該規定的文義的必要，以將其適用範圍擴張及於該文義所不包括的類型。

環評法第 14 條之表面文字，似僅規範了自始未經完成審查或認可之情形，但觀其整部法律，並未對於「環評結論遭到撤銷」之情形有所規範。然其立法意旨乃是：合法通過環評程序，始能獲得開發許可。若認違法通過之環評結論，仍可為開發許可，將導致其環境保護之最終目的蕩然無存，並

使不肖廠商得到法律漏洞可趁隙鑽入。

且，「環評結論後遭撤銷」之情形亦非立法者所有意省略，此可由立院第 7 屆第 6 會期第 4 次會議中，吳育昇立委欲提案將環評法第 14 條第 1 項增訂但書，規範審查結論遭到撤銷之情形。然在提案尚未通過立院三讀通過前，此一法律漏洞需先由法院做出合乎立法意旨之補充，以避免大自然珍貴的資產遭到無法挽回的傷害。

四、第 14 條第 1 項具「多階段行政程序」性質，法院既未訂立失效時點，環評審查結論自依行政程序法第 118 條溯及既往失效，核發建照失所附麗而無效。

按環評審查結論認可與開發許可之作成，雖屬不同之主管機關分別依職權所行使之公權力進行政程序，然二者實質上具有內容之關聯性，且前行政處分為後行政處分之基礎，可謂廣義之「多階段行政程序」。觀我國環評法，即含有前述之多階段程序設計特色，同法第 14 條第 1 項規定尤為顯然，顯示了環評審查結論與開發許可作成之緊密相連關係；而當前行政處分（審查結論）為後行政處分（開發許可）之基礎，該在前之基礎處分因廢棄或解除條件成就等原因而失其效力時，後續開發許可自會因此而無效(99 年度訴字第 1179 號判決)。本案中，環評審查結論既已被撤銷，在法院未另外訂立失效時點的情形下，參學者陳仲嶙教授之見解⁵，應依行政程序法第 118 條，溯及既往失其效力，被上訴人所核發之建照自失所附麗而無效。

參、上訴人是否得請求被上訴人台東縣政府做成拆除處分？

一、就「違章建築處理辦法第 11 條之 1 是否屬於保護規範，上訴人是否得據此請求被上訴人作成，就系爭建物作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分」部分，補充說明如下：

1. 按本件上訴人於原審主張，依據違章建築處理辦法（以下簡稱處

⁵ 陳仲嶙（2010），〈環評撤銷後的開發許可效力—評環保署拒絕令中科三期停工〉，《台灣法學雜誌》，第 149 期，頁 29-34。

理辦法)第 11 條之 1 前段規定：「既存之違章建築影響公共安全

者，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限期拆除。」，惟該條文之

完整規定事項，第一項：「既存違章建築影響公共安全者，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限期拆除；不影響公共安全者，由當地主管建築機關分類分期予以列管拆除。」、第二項：「前項影響公共安全之範圍如下：一、供營業使用之整幢違章建築。營業使用之對象由當地主管建築機關於查報及拆除計畫中定之。二、合法建築物垂直增建違章建築，有下列情形之一者：(一) 占用建築技術規則設計施工編第九十九條規定之屋頂避難平臺。(二) 違章建築樓層達二層以上。三、合法建築物水平增建違章建築，有下列情形之一者：(一) 占用防火間隔。(二) 占用防火巷。(三) 占用騎樓。(四) 占用法定空地供營業使用。營業使用之對象由當地主管建築機關於查報及拆除計畫中定之。(五) 占用開放空間。四、其他經當地主管建築機關認有必要。」、第三項：「既存違章建築之劃分日期由當地主管機關視轄區實際情形分區公告之，並以一次為限。」。

2. 觀之其條文之內容，可看到該處理辦法第二項有關影響公共安全之範圍中，有「占用建築技術規則設計施工編第九十九條規定之屋頂避難平臺。」、「合法建築物水平增建違章建築，有下列情形之一者：(一) 占用防火間隔。(二) 占用防火巷。(三) 占用騎樓。」等，可從「佔用屋頂避難平臺」、「合法建物水平增建之建築占用防火間隔、防火巷、騎樓」等語，又查最高法院 93 年度裁字第 725 號裁定：「參照司法院釋字第四六九號解釋，係採保護規範說為其理論基礎，查建築法規實施建築管理，以維護公共安全、公共衛生，故亦有保護近鄰居民之居住環境之作用，其因而所享之利益自應受法律之保護。抗告人自始即主張：其為本案違章建築之鄰人，該違建佔用抗告人所有之土地，並佔用法定空地所預留之防火巷及排水溝，嚴重影響抗告人之居家安全等語，抗告人主張因本案違建而權利受損害，相對人就抗告人請求拆除本案違章建築，所為答覆實質上為否准之處分，抗告人因該函所生之效力其利益是否受損害，得否認為利害關係人，及可否對之提起行政救濟，均非無再加研求之必要。」，上開之裁定認受違章建築佔用法定空地所預留之防火巷、排水溝之抗告人，因嚴重影響

抗告人之居家安全等語，且依該裁定援引之司法院第四六九號解釋，認該抗告人為利害關係人得依此提起行政救濟，而認原裁定未能深究與一般無利害關係之檢舉違章案件不同，將原裁定廢棄發回之。

3. 是以，本件上訴人主張之處理辦法第 11 條之 1 前段，雖難就該前段之條文認定是否具保護規範理論之性質，然若觀之該條文第二項所列舉之影響之公共安全範圍，從「佔用屋頂避難平臺」、「合法建物水平增建之建築占用防火間隔、防火巷、騎樓」等語，認該處理辦法第 11 有保護第三人利益之規定，是以本件上訴人主張之處理辦法第 11 條之 1 前段係符合保護規範理論，自屬無疑。
4. 而本件上訴人是否為保護規範所欲保護之第三人，已於原上訴理由所敘明，是以本件之上訴人得主張違章建築處理辦法第 11 條之 1，請求被上訴人作成就系爭建物作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分。

二、就「水土保持法第 12 條是否屬於保護規範，上訴人是否得據此請求被上訴人作成，就系爭建物作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分」部分，補充說明如下：

1. 按水土保持法第 12 條第 1 項規定：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核。」而違反本條的法律效果則規定於同法第 33 條第 2 項：「違反第 12 條經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。」系爭建物之環境影響評估結論，已經法院判決撤銷確定，自不合於本法之規定，於茲不贅。
2. 查就上開法規是否屬於保護規範，而賦予特定人得請求國家為一定作為之主觀上公權利，誠如被上訴人及 鈞庭所言，「保護規範理論之運用，旨在透過法律解釋，尋繹系爭法律規定（系爭行政處分違反之法規）的規範意旨及保護取向，故係以「特定」的法律規定為解釋對象，而非「整部法律」的立法意旨。「保護規範」

之認定若以整部法律作為詮釋對象，則解釋的範圍將過於寬泛、無以聚焦、界定，脫離保護規範之理論本旨，亦不符法院裁判應限於原告指摘事項及範圍之訴訟法理。固然，原告似乎可以比較容易找到具有保護個人權利的規定，作為主張論證的法律基礎；但同樣地，行政法院或被告也可以任意找到只有公益取向的規定(尤其是第 1 條立法目的之規定)，據以否定原告之訴訟權能，其結果將使「保護規範」失卻「界分公益與個人權益」的規範功能。」⁶然而，如欲探求水土保持法 12 條本身是否屬於保護規範，必須深入檢視條文中賦予水土保持義務人「水土保持義務」，此一義務所欲保護之利益，究竟僅係公益，抑或隱含對特定人生命、身體、財產保護之意旨。換言之，上訴人於上訴狀中，自水土保持法施行細則第 35 條第五款之規定「有下列情形之一者，主管機關得為維護水土保持之需要，依本法第二十五條至第二十七條規定執行緊急處理；執行緊急處理時，主管機關應通知水土保持義務人，並於各該主管機關公告處公告之：……五、損害田地、房舍、道路、橋樑安全。……」中，有「田地、房舍安全」等語，而認所謂的「水土保持義務」，不僅僅是為了維護水土保持法第 1 條「保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉」之公益，更含有保護特定人生存權(健康)、工作權、財產權等權利，並非指陳「整部水土保持法都是保護規範」，而仍是就「水土保持法第 12 條是否屬於保護規範」進行檢驗。

3. 次查，亦可從行政院農委會水土保持局提供的「水土保持計畫書」之內容要求⁷，探究水土保持法第 12 條是否屬於保護規範。析言之，其內容包括地形、地質、水文之調查、水土保持及邊坡穩定之確保，以及防災設施之設置等。就此而言，應可認水土保

⁶ 李建良，訴訟權能與保護規範——反思環評撤銷訴訟的原告適格問題，台灣本土法學雜誌，284 期，頁 5 (2015 年)。

⁷ 行政院農業委員會水土保持局，水土保持計畫內容(一般性適用)，

http://www.swcb.gov.tw/system/subsys/laws/file_treat.asp?AutoID=116&dtype=1 (最後瀏覽日：2017 年 3 月 24 日)。

持法所欲發生之規範效果，除避免該開發區域發生地質災害，更兼有保護附近居民之生存、工作及財產之權利。是以，不論探求「水土保持義務」之內涵，或是觀察「水土保持計畫書」之內容，均可認水土保持法第 12 條所加諸於水土保持義務人之水土保持義務，不僅係為公益，亦有保護附近居民權利之意。綜合上述，應認水土保持法第 12 條為保護規範。

4. 再查本案上訴人是否為水土保持法第 12 條所欲保護之對象，可參照學者李建良之見解，「保護規範之射程範圍的認定，係以系爭規定之規範意旨為基礎，進行合於該規範意旨之實際判定，嚴格來說，並非只是單純的「空間概念」，亦無固定僵化的準據，其範疇的界定毋寧取決於規範意旨與個案事實之比對關係。」⁸必須澄清者，係上訴狀中，上訴人基於「其為環境影響評估結論之利害關係人，已為法院判決認可」一事，而主張上訴人亦應屬於水土保持法第 12 條所欲保護之對象，並非指「環境影響評估結論」與「水土保持計畫」之利害關係人當然同一，而僅係基於環境影響評估之規範意旨，是預防開發行為對於環境之可能侵害；而水土保持法所關注的地質災害，屬於環境災害的態樣之一，而認在本案中，上訴人亦應係水土保持法第 12 條所欲保護之對象。
5. 就此而言，法院當然得就實際狀況，而為更加擴張或限縮之認定。惟，上訴人與被上訴人在原審中已就此一爭點分別提出主張，並為實質之攻擊防禦，原審判決竟對此未置一詞，當然也未對上訴人是否屬於水土保持法第 12 條之保護對象進行判斷，而此一判斷之結果，涉及到上訴人得否據此向請求被上訴人就系爭建物作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分。對於判決結果有相當大的影響，自屬無疑。
6. 綜上所述，原審判決並未審酌上訴人主張有關水土保持法之聲明部分，此部分判決理由不備，屬當然違背法令，並足以影響判決之結果。

⁸ 李建良（註 1），頁 7