

行政訴訟上訴補充狀			
案 號	年度	字第	號承辦股別
訴訟標的	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 (原審被告)	台東縣政府		
訴訟代理人	陳成曄 官翰音 洪培慈 王亭涵		
被上訴人	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	
--	--------------------	--

為補充之事由

為訴請原判決確認上訴人 99 年 8 月 11 日府城建字第 A0997002105 號建造執照及 99 年 9 月 21 日府城建字第 C0997002602 號使用執照無效之部分廢棄一事，依法提出補充書狀，補充上訴理由：

訴之聲明

同上訴狀。

事實及理由

壹、就我方說明環評法第 14 條第 1 項依其制訂及修正過程、立法及修正理由觀之，並無包含環評審查結論「已完成但嗣後經行政法院撤銷」之情形，該主張之理由未完備，補充理由如下：

一、同上訴狀所述，我方對於環評法第 14 條第 1 項之立法解釋，係引用臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決之見解。該判決分別就環評法第 14 條第 1 項之制訂及修正過程、立法及修正理由之說明為審酌，肯認於完成環評審查後方作成之開發許可，即使該環評審查嗣後遭撤銷，亦無環評法第 14 條第 1 項規定之適用，前開見解亦經最高行政法院 100 年度判字第 2263 號判決引為確定判決之見解。茲重申判決理由說明如下：

(一) 我國環評法係於 83 年間制訂，同年 12 月 30 日公布施行，其第 14 條原規定：「(第 1 項) 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。(第 2 項) 經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案重新送主管機關審查。」嗣後為配合行政程序法之施行，92 年 1 月 8 日修正第 14 條為現行法條文：「(第 1 項) 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。(第 2 項) 經主管機關審查認定不應開發者，目的事

業主管機關不得為開發行為之許可。…」修正理由略以：「一、依本法第 7 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 13 條規定，應『經主管機關認可後，才視為完成審查』。爰將第 1 項修正為『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 1 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 年之修法旨為區分環境影響說明書及評估書最初完成審查之程序有所不同，並可合理推論環評法第 14 條第 1 項規定係針對「自始從未經完成環評審查」之情形。

(二)又依立法資料顯示，環評法第 14 條於制訂之初，行政院所提草案條文內容原係：「目的事業主管機關於環境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，由主管機關函請目的事業主管機關撤銷之。」；行政院之說明則為：「明定開發行為之目的事業主管機關於評估程序終結前，不得為開發行為之許可，以免忽略環境因素之考量（立法院公報第 82 卷第 74 期院會紀錄）。案經立法院審查後，始變更其內容如上開 83 年 12 月 30 日公布施行之第 14 條原條文所示。

(三)揆諸前揭環評法第 14 條制定、修正之過程，以及各該立法及修正理由之說明，並參以制訂當時立法委員彭百顯委員發言稱：「本條的主要精神，是避免目的事業主管機關在水土保持及環境影響評估未完成之前，即許可進行開發，以免再發生類似過去教育部在環境影響評估未完成前，即開放高爾夫球場開發許可的情形。……不致產生在環境影響評估未完成前，目的事業主管機關即已許可開發，在民間投入大量資本及人力、物力進行開發後，主管機關才發現會對環境造成影響，致使人民權利受到重大損害。……」、立法委員趙少康發言稱：「第 14 條是環境影響評估法中非常重要的條文，因為政府各部會或各政府間協調常會發生問題，特別是目的事業主管機關有時環境影響評估未審查完成前就准許開發，有時主管機關制止，它還置之不理，甚至環境影響評估通過，其他政府機關也已承諾了，它還是置之不理。……另外，有時主管機關認為不應開發時，目的事業主管機關置之不理還是許可，所以，第 2 項明定：『經主管機關審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發之許可。』……」（立法院公報第 83 卷第 43 期院會紀錄），可知，環評法第 14 條立法本意，在於應先完成環境影響評估審查，目的事業主管機關始得為後續之開發許可，亦即時間上有其先後順序，主管機關不得在未完成環境影響評估審查

前，逕為開發許可，否則，該開發許可自始無效，不待撤銷，以促使目的事業主管機關尊重環保署對於環境影響評估之判斷。

(四)至於「完成環境影響評估審查後」，作成之開發許可，因環境影響評估審查嗣後被撤銷，產生如何之影響，該開發許可是否亦屬無效，無論是環評法於 83 年制訂時，抑或於 92 年修正時，似均非立法者所預見，亦無相應之規定，類此情形依立法解釋，殊難認屬環評法第 14 條第 1 項規範之範疇。

二、按該判決之見解，環評法第 14 條第 1 項依立法解釋，顯然並無包含環評審查結論「已完成但嗣後經行政法院撤銷」之情形；有關「完成環境影響評估審查後」作成之開發許可，因環境影響評估審查嗣後被撤銷，產生如何之影響、該開發許可是否亦屬無效，立法者亦未能預見，無相應之規定，自始並非屬環評法第 14 條第 1 項規範之範疇。

貳、前次言詞辯論庭(民國 106 年 3 月 23 日)中，經法官闡明本造就確認原處分一、二無效部分廢棄之爭點，在論理上應先認定行政處分之效果再討論相對人信賴保護或法安定性之問題，爰補充說明如下。

一、維持法律安定性之必要暨保護行政處分相對人信賴利益，係採重大明顯瑕疵理論，亦即適用行政程序法第 111 條而非擴張適用環評法第 14 條第一項之法理基礎和理由，係一抽象要求與價值考量，並非指行政處分無效之認定應判斷個別行政處分是否有信賴保護之情形。

查最高行政法院 106 年度判字第 47 號、104 年度判字第 646 號、103 年度判字第 585 號就確認行政處分無效之訴中行政處分如何認定為無效之見解認為：「按『行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。』行政程序法第 111 條規定明確。而所謂無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分之形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基於維護法律安定性、國家本身所具有之公益性及國家權威，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴認定，故乃兼採「明顯瑕疵說」與「重大瑕疵說」

作為認定標準之理論基礎。是以，依上開行政程序法第 111 條之規定，行政處分無效之原因，除該條第 1 款至第 6 款之例示規定外，尚有該條第 7 款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前 6 款所未及涵蓋之無效情形。而行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準，如行政處分之瑕疵尚未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已。」

又被上訴人之前亦有引用最高行政法院最高行政法院判決 100 年度判字第 2263 號所維持之台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決見解：「準此，行政機關作成行政處分，將其就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施對外表示，使之發生一定之法律效果，既有行政處分之外觀形式存在，並對外發生法律效力，基於法律安定性之要求暨保護行政處分相對人信賴利益，自不宜輕易認定為無效之行政處分，必該處分有明顯重大之瑕疵，可認自始即確定不能發生法律效力者，始為無效行政處分。」

從上述最高行政法院之見解可知，行政處分是否應認定為無效，基於維持法律安定性之必要暨保護行政處分相對人信賴利益，除非行政處分之瑕疵已達到重大、明顯之程度而為一般人一望即知之程度，否則不應另該處分無效。換言之，行政程序法第 111 條採**重大明顯瑕疵理論**之理由在於維持法律安定性之必要暨保護行政處分相對人信賴利益。

本案中，雙方法律上之爭點在於，於環評結論嗣後撤銷之情形，應擴張適用環評法第 14 條第一項或回歸行政程序法之適用。環評法第 14 條第一項之目的性擴張解釋之錯誤在於，行政處分是否應認定為無效，依上開最高行政法院見解和行政程序法法理，基於法律安定性、信賴利益之保護，應考量瑕疵是否為重大明顯；然而，若依原審擴張解釋環評法第 14 條第一項之結果，將生無論該環評撤銷之瑕疵是否為明顯重大抑或係輕微而可得補正，均一概認定其為無效，忽視行政處分無效認定須考量法律安定性、信賴保護之抽象價值，實明顯違背行政程序法無效行政處分認定之法理。

詳言之，環評法第 14 條第一項在立法者限其於環評結論自始不存在或自始無效之情形(本案中為環評結論係遭撤銷而非確認無效或不存在)適用時，後續目的事業主管機關縱然違法為開發行為許可之處分，相對人亦無從信賴自始

無效之開發行為許可處分，自不生法律安定性和信賴保護之問題，故在環評結論自始不存在或自始無效之情形毋庸考量、權衡法律安定性之抽象價值要求。但在原本環評有效，目的事業主管機關在環評有效期間所為之開發行為許可即屬有效，此時即生法律安定性及信賴保護之問題，在此類情形如擴張解釋環評法第 14 條第一項，將忽視行政處分是否應認定為無效，須考量維持法律安定性之必要暨保護行政處分相對人信賴利益之要求，而從重大明顯理論為斷，不得一概無效。

此處維持法律安定性之必要暨保護行政處分相對人信賴利益，係採重大明顯瑕疵理論，亦即於本案中應適用行政程序法第 111 條而排拒擴張解釋環評法第 14 條第一項之法理基礎和理由，係一抽象要求與價值考量，並非指行政處分無效之認定應判斷個別行政處分是否有信賴保護之情形。本案中，原處分一、二係依行政程序法第 111 條重大明顯理論之判準，無其所定之七款無效事由而為有效，非因其有信賴保護之存續保障而有效併此敘明。

- 二、所謂給予考量信賴保護之機會，係指應先認定系爭瑕疵行政處分(原處分一、二)非無效後，方得由行政機關或下級審再做撤銷、廢棄或存續之判斷；而非具體適用信賴保護之各項要件判斷行政處分之效力。

信賴保護原則之適用，在具體個案中，係於瑕疵之行政處分非無效之情形，行政機關決定職權撤銷或廢棄時應予個案審酌。本案之爭點，係此一瑕疵行政處分(原處分一、二)，究為無效、得撤銷或有效的效力認定爭議，尚未進入有效之瑕疵行政處分是否於具體個案中有信賴保護之適用，蓋此係事實上爭點，僅事實審法院或行政機關得為判斷。被上訴人指出原審之環評法之解釋適用違背行政程序法無效行政處分認定之法理，係主張其法律解釋適用錯誤，原處分一、二效力之判斷有違背法令之情事，尚非認為原處分一、二等有效之瑕疵行政處分是否實際上有信賴保護適用，此應由行政機關或下級審再做判斷。被上訴人之主張與本案法官闡明在論理上應先認定行政處分之效果再討論相對人信賴保護之問題，並不相違。

最高行政法院最高行政法院判決 100 年度判字第 2263 號所維持之台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決見解亦認為：「是以，環評法第 14 條第 1 項規定既未包括完成環境影響評估審查後，始作成之開發許可，其環境影響評估審查嗣後遭撤銷之情形，原開發許可之效力即無該規定之適用，應依有關「分階段行政程序」及「接續行政處分」之行政法理認定，並依該條修正理由，回歸行政程序法之適用，國科會自得依相關規定將之廢棄；至於國科會

究應適用撤銷或廢止之規定，以資處理，容或有討論之空間，惟原核發之 95 年開發許可非屬無效之行政處分，則無疑義。本件上訴人等以環保署 95 年環評審查結論遭判決撤銷確定，進而主張原核發之被上訴人國科會 95 年開發許可，依環評法第 14 條第 1 項規定，為無效之行政處分云云，自無足採。」其意旨與被上訴方見解相同。

三、又從另一角度言之，行政處分之無效應為自始、當然、確定無效。然而，如果一行政處分是否無效，竟係取決於其他行政處分之撤銷與否之決定，而非一般人一望即知其為無效，則該行政處分之「無效」即非自始、當然無效，而係取決於行政機關或行政法院嗣後依行政程序法第 114 條至第 118 條，為其他行政處分撤銷與否之決定。換言之，在多階段行政程序，前後行政處分之間有相牽連之情形，前行政處分之無效，因為係自始、當然、確定無效，後行政處分方有可能亦為無效(如其牽連關係已達到後行政處分係以前行政處分為前提要件則為無效，惟多階段行政程序之各行政處分間牽連關係各有不同，未必皆如此)；蓋前行政處分不待撤銷或確認而當然無效，後行政處分方有機會由一般人一望即知其為無效。若前瑕疵行政處分並非無效，而係得撤銷，則其牽連之後行政處分即不可能因此一撤銷之前處分而為當然無效，蓋其是否有效將取決於前行政處分於行政機關或行政法院之決定。

故本案中，97 年環評結論既為得撤銷而非無效，系爭原處分一、二即不可能因 97 年環評結論撤銷之故，而竟為無效之認定，蓋其違背行政程序法第 111 條行政處分之無效，通說認為應為自始、當然、確定無效之解釋。

參、就我方引用最高行政法院 61 年裁字 137 號判例，說明本件被上訴人主張之違章建築處理辦法 11-1 條並非保護規範，該主張與現行實務見解有所不合，補充理由如下：

一、最高行政法院 61 年裁字 137 號判例（下稱系爭判例）見解略以：「政府拆除違章建築，旨在謀求公共利益，非為保護土地所有人之私權，故違章建築之所有人或使用人認為拆除違章建築之處分為違法或不當者，固得請求行政救濟，而土地所有人則不得因主管官署不為拆除處分，提起訴願或行政訴訟，良以土地所有人要求拆除地上他人之違章建築，其目的在於收回土地，純屬私權範圍，如有爭執，應循民事訴訟程序，以求解決，要無請求行政救濟之餘地。」

其餘最高行政法院判決（90 年裁字 380 號裁定、90 年裁字 528 號裁定、90 年判字 1637 號判決、93 年裁字 328 號裁定、94 年裁字 422 號裁定、94 年裁字第 2247 號裁定、96 年度裁字第 1733 號裁定、98 年度裁字第 3309 號裁定）

及行政法院判決（85 年判字 1306 號判決、87 年裁字 131 號裁定、88 年裁字 147 號裁定）亦採相同見解。

二、本件得援引系爭判例否定被上訴人訴訟權能，於法並無違背：

該判例之事實關係係由土地所有人請求拆除違建，和本案事實略有不同，且無從查證該件訴訟中原告所提出之請求權基礎為何，得否援引系爭判例似有疑義。惟由最高法院表達之法律見解可知，實務認為拆除違章建築僅為維護公益，並無保護特定人私益之意旨，故違章建築處理辦法並非同時保護公益與私益之保護規範。僅違章建築之所有人或使用人（即處分之相對人），得就拆除處分循行政爭訟程序救濟，相對人以外之第三人皆不具訴訟權能。不論為判例中之原告（土地所有人）或本件之被上訴人（其法律上地位至多為檢舉人），皆非處分相對人。

三、實務亦援引系爭判例，認定土地所有人以外之第三人亦無訴訟權能：

高雄高等行政法院 92 年度訴字第 839 號裁定，該案法院援引系爭判例否定原告（不具土地所有人身分之檢舉人）之訴訟權能，該件訴訟之原告抗告意旨略以：「最高行政法院 61 年裁字 137 號判例應係針對已具備民事訴訟救濟訴訟實施權之土地所有權人，其不當浪費行政救濟資源之行為。惟抗告人現今已非土地所有權人，原裁定剝奪抗告人所殘存的行政救濟之權利，已與憲法第 16 條之規定有違云云。」抗告法院（即最高行政法院 94 年裁字 422 號裁定）針對此抗辯，認為：「政府拆除違章建築旨在謀求公共利益，非為保護土地所有人之私權。依上開判例意旨，自非為保障檢舉人（第三人）之私權而設，難謂原裁定適用上開判例失當，原裁定於法並無違背」。

最高行政法院 90 年裁字 528 號裁定亦引用系爭判例，否定鄰地所有人之訴訟權能。

綜上，可知實務並未限縮於原告為土地所有權人時，始得援引系爭判例否定其訴訟權能，亦得適用於原告僅為檢舉人或鄰地所有人等第三人之情形。

四、據上論結，被上訴人不具訴訟權能，被上訴人之請求並無理由

此致

最高行政法院 公鑒

中華民國 106 年 3 月 22 日

模擬書狀

環境公益訴訟