

【裁判字號】106,模環,1

【裁判日期】1060330

【裁判案由】有關建築事務

【裁判全文】

最 高 行 政 法 院 判 決

106 年度模環字第 1 號

上 訴 人 暨 被 上 訴 人 台灣環境保護聯盟

代 表 人 林文印

上 訴 人 暨 被 上 訴 人 劉炯錫

廖秋娥

賴進龍

陳藍姆洛

周蘭妹

林金蒂

鄭萬全

余忠國

共 同

訴 訟 代 理 人 黃競文 律師

翟恆威 律師

高珮瓊 律師

遊思夷 律師

吳睿恩 律師

被 上 訴 人 暨 上 訴 人 臺東縣政府

代 表 人 黃健庭

訴 訟 代 理 人 陳成曄 律師

官翰音 律師

洪培慈 律師

王亭涵 律師

上列當事人間有關建築事務事件，上訴人暨被上訴人對於中華民國 104 年 9 月 3 日高雄高等行政法院 102 年度訴字第 252 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 1.上訴駁回。
- 2.上訴駁回部分，訴訟費用由兩造分別負擔。

### 理 由

一、緣(一)原審參加人美麗灣渡假村股份有限公司(下稱美麗灣公司)於民國93年12月14日與被上訴人暨上訴人即原審被告臺東縣政府(下稱臺東縣政府)簽訂「徵求民間參與杉原海水浴場經營案興建暨營運契約」,以BOT方式於臺東縣卑南鄉○路○段346及346-2號土地(面積合計59,956平方公尺,編定為風景區遊憩用地之山坡地,所有權人為臺東縣,管理機關為臺東縣政府,94年5月2日前揭土地合併分割為同段346及346-4地號,96年11月15日經地籍圖重測編為富山段459及499地號,98年6月4日再將富山段459及499地號合併為富山段459地號)進行開發(即美麗灣渡假村開發案),依行為時「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31條第1項第13款第5目規定,應實施環境影響評估。其後美麗灣公司以「因應開發需要」為由,於94年2月21日以(94)灣字第09402001號函請臺東縣政府所屬旅遊局(已更名為臺東縣政府城鄉發展處)合併加路蘭段346及346-2號土地,再分割成加路蘭段346及346-4地號土地,將美麗灣公司實際之建築基地(即346-4地號土地,面積9,997平方公尺)分割出來,經臺東縣政府以「配合開發需要」理由,以94年3月8日府旅企字第0940015147號函同意辦理土地合併及分割作業,並於94年5月2日完成分割登記,因346-4地號土地面積未達1公頃經認定免實施環境影響評估,美麗灣公司於94年10月7日取得在上開346-4地號土地興建旅館之府城建字第0947005050號建造執照後,隨即進行施工。嗣經原審之原告台灣環境保護聯盟(下稱台灣環保聯盟)發現上情,乃於96年5月11日依環境影響評估法(下稱環評法)第23條第8項規定,函請臺東縣政府應依同法第22條規定,對美麗灣公司裁罰及命其立即停工,因臺東縣政府未依其請求執行,遂向高雄高等行政法院(下稱原審)提起行政訴訟請求判令臺東縣政府執行,經原審96年度訴字第647號判決臺東縣政府應命美麗灣公司停止坐落在加路蘭段346-4號土地上之一切開發施作工程行為,且臺東縣政府應給付台灣環保聯盟新臺幣(下同)6萬元後,臺東縣政府及美麗灣公司不服,提起上訴,經本院99年度判字第403號判決廢棄發回原審更為審理。嗣經原審99年度訴更一字第8號判決臺東縣加路蘭段346-4號(重測後併入富山段459地號)土地上之一切開發施作工程行為,且臺東縣政府應給付台灣環保聯盟6萬元,臺東縣政府及美麗灣公司仍不

服，再提起上訴，復經本院 100 年度判字第 1451 號判決將前揭原審更一審判決廢棄，發回原審更為審理。嗣經原審 100 年度訴更二字第 36 號判決臺東縣政府應作成命美麗灣公司停止坐落在臺東縣卑南鄉加路蘭段 346-4 號(重測後併入富山段 459 地號)土地上實施開發行為之行政處分，且臺東縣政府應給付台灣環保聯盟 6 萬元，臺東縣政府及美麗灣公司猶表不服，再提起上訴，經本院 101 年度裁字第 1888 號裁定駁回其上訴而確定。(二)又美麗灣公司於 94 年 10 月 7 日取得上開建造執照後，旋於 94 年 10 月 13 日與臺東縣政府簽訂「杉原海水浴場經營案第一次變更投資執行計畫書」，將客房數由 73 間增為 80 間，基地位置則因土地重新分割，變更為「本基地包含加路蘭段 346 及 346-4 地號等 2 筆土地」，美麗灣公司並於 95 年 9 月 26 日以擴建規劃別墅區增加開發範圍為由，申請開發「美麗灣渡假村新建工程」(下稱系爭開發案，全區開發範圍包括加路蘭段 346 及 346-4 地號土地，面積合計 59,956 平方公尺)，並檢具環境影響說明書送審，經臺東縣政府環境影響評估審查委員會審查後，於 97 年 6 月 15 日第 5 次審查會議作成「有條件通過環境影響評估」之結論(下稱 97 年環評結論)，臺東縣政府並以 97 年 7 月 22 日府環水字第 0976101385B 號公告之。劉炯錫等 8 人不服，循序提起行政訴訟，經原審 98 年度訴字第 47 號判決撤銷訴願決定及原處分，臺東縣政府及美麗灣公司不服，提起上訴，經本院 101 年度判字第 14 第 55 號判決駁回其上訴而確定。其後，美麗灣公司再於 101 年 4 月 20 日申請進行環境影響評估，臺東縣政府環境影響評估審查委員會於 101 年 12 月 22 日第 7 次會議作成「有條件通過環境影響評估審查」之審查結論，臺東縣政府以 102 年 2 月 1 日府授環水字第 1020002429B 號公告之，林淑玲等 14 人(含本件上訴人暨被上訴人林金蒂、鄭萬全、陳藍姆洛、劉炯錫、廖秋娥、賴進龍等 6 人)循序提起行政訴訟，經原審 102 年度訴字第 228 號判決撤銷訴願決定及原處分(臺東縣政府 102 年 2 月 1 日府授環水字第 1020002429B 號公告)，臺東縣政府不服提起上訴(原判決誤載美麗灣公司亦提起上訴)，復經本院 105 年度判字第 123 號判決駁回其上訴而確定。(三)另美麗灣公司前獲臺東縣政府核發 94 年 10 月 7 日府城建字第 0947005050 號建造執照興建地上 5 層地下 1 層之系爭建物，因該建造執照有效期間經過(96 年 8 月 29 日)尚未申報完工，經美麗灣公司之申請，臺東縣政府乃再於 99 年 8 月 11 日核發府城建字第 Z0000000000 號建造執照(下稱原處分一)，並於 99 年 9 月 21 日核發府城建字第 Z0000000000 號系爭建物之使用執照(下稱原處分二)。台灣環保聯盟及其他上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)共 9 人因上開 97 年環評結論，業經原審 98 年度訴

字第 47 號及本院 101 年度判字第 55 號判決撤銷確定，且原審 100 年度訴更二字第 36 號判決臺東縣政府應作成命美麗灣公司停止坐落於臺東縣卑南鄉加路蘭段 346-4 號（重測後併入富山段 459 地號）土地上實施開發行為之行政處分，亦經本院 101 年度裁字第 1888 號裁定駁回臺東縣政府及美麗灣公司之上訴而確定，而認依環評法第 14 條第 1 項規定，原處分一及原處分二已失所附麗而為無效，系爭建物屬違章建築應予拆除，乃繕具訴願書經由臺東縣政府向內政部提起訴願，請求確認原處分一及原處分二無效，並請求臺東縣政府應命美麗灣公司於 102 年 1 月 5 日內拆除系爭建物，逾期即強制拆除，臺東縣政府如怠於強制拆除，內政部應代行處理。經內政部 102 年 4 月 25 日台內訴字第 1020146534 號訴願決定不受理，台灣環保聯盟及其他上訴人暨被上訴人等 8 人不服，遂提起行政訴訟，聲明：1.(1)先位聲明：確認原處分一及原處分二均無效；(2)備位聲明：訴願決定及原處分一、原處分二均撤銷。2.被告(即臺東縣政府)應依原告(即台灣環保聯盟及其他上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)之申請，就系爭建物作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分。經原審於 104 年 9 月 3 日以 102 年度訴字第 252 號判決(下稱原判決)認為上訴人暨被上訴人即原審原告台灣環保聯盟非請求確認原處分一及原處分二均無效之適格原告，暨駁回台灣環保聯盟及其他上訴人等 8 人全部之訴。是以，上訴人暨被上訴人即劉炯錫、廖秋娥、賴進龍、陳藍姆洛、周蘭妹、林金蒂、鄭萬全、余忠國等人對原判決不服，乃提起上訴。

- 二、上訴人暨被上訴人即劉炯錫等 8 人起訴主張：臺東縣政府於 97 年 7 月 22 日以府環水字第 0976101385B 號公告「有條件通過環境影響評估」之結論，業經本院 101 年度判字第 55 號判決撤銷確定，依環評法第 14 條第 1 項規定，臺東縣政府於 99 年 8 月 11 日及同年 9 月 21 日所核發之原處分一及原處分二，即失所附麗而無效確定。系爭建物為既存於山坡地之違章建築，應有立即危險或致生水土流失之虞而影響公共安全，臺東縣政府為建築主管機關，其疏於依違章建築處理辦法第 11 條之 1 執行拆除，受害人民或公益團體自得敘明疏於執行之具體內容(應訂定拆除計畫限期拆除)，以書面對臺東縣政府提起訴願，而依環評法第 23 條第 8 項、第 9 項規定，臺東縣政府於書面告知送達之日起 60 日內仍未依法執行者，被上訴人自得對臺東縣政府怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行等語，求為判決：1.(1)先位聲明：確認原處分一及原處分二均無效；(2)備位聲明：訴願決定及原處分一、原處分二均撤銷。2.臺東縣政府應依被上訴人之申請，就系爭建物作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分。

- 三、 被上訴人暨上訴人即臺東縣政府則以：(一)依臺中高等行政法院 103 年度訴字第 140 號判決意旨，被上訴人等就原處分一、二皆不具利害關係，即無即受確認判決之法律上利益。況縱認原處分一及二為環評法第 14 條第 1 項所規範「目的事業主管機關」之「開發行為之許可」，惟本件並非自始從未完成環評審查，而係完成「97 年環評結論」後，為本院判決撤銷「97 年環評結論」之公告，故其並非「環境影響說明書未經完成審查」後所為之處分，而無該條項之適用。(二)依本院 93 年度判字第 1585 號判決、99 年度裁字第 4 號裁定及原審法院 99 年度訴字第 534 號判決意旨，即便確有被上訴人所述遞交違章建築檢舉函等情，非謂被上訴人有請求臺東縣政府為一定作為之法律上依據，或得逕提起行政訴訟，訴請拆除系爭建物，況臺東縣政府係合法核發建築執照及使用執照，被上訴人等無由主張臺東縣政府應予拆除系爭建物。再者，系爭建物領有合法之建造執照與使用執照（即原處分一及二），並非違章建築。退步言之，縱認原處分一及二因 97 年環評結論經法院撤銷而有狀態上之變化，依本院 103 年度判字第 324 號判決、99 年度判字第 709 號判決意旨，被上訴人並無由主張系爭建物應予拆除等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人在原審之訴。
- 四、 原審參加人美麗灣公司則以：依臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決、本院 100 年度判字第 2263 號判決意旨，目的事業主管機關所核發之許可，方屬環評法第 14 條第 1 項所指之開發許可，非由目的事業主管機關所核發之許可，縱與開發行為有關，亦不能無限上綱，而主張一律有環評法第 14 條第 1 項規定之適用。本件開發案之目的事業主管機關為臺東縣政府觀光旅遊處，然原處分一及二卻係由臺東縣政府建設處建築管理科核發，是原處分一及二顯非環評法第 14 條第 1 項所稱由目的事業主管機關作成之開發行為許可，被上訴人主張本件開發案之環評結論經行政法院撤銷後，原處分一及二依環評法第 14 條第 1 項規定應為無效云云，顯係將本件開發案之目的事業主管機關與原處分機關混為一談，實無足採。嗣「97 年環評結論」雖遭行政法院撤銷，然此與環評法第 14 條第 1 項規定「未經完成環境影響評估審查」之情形，顯然有別。另被上訴人請求臺東縣政府應作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分，顯不符合環評法第 23 條第 8 項及第 9 項所規定之構成要件等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人在原審之訴。
- 五、 原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)程序部分：上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)就其提起確認原處分一、二無效訴訟，已於起訴前在其所提出之訴願請求書主張原處分一、二均無效，且臺東縣政府亦已

於訴願答辯書主張原處分一、二均為有效，足徵在上訴人暨被上訴人起訴前，原處分一、二業經臺東縣政府為實質審查確認並非無效，應認上訴人暨被上訴人在提起本件確認原處分一、二無效之訴訟前，已向臺東縣政府請求確認無效而未被允許，臺東縣政府及美麗灣公司主張上訴人暨被上訴人未踐行行政訴訟法第6條第2項規定之行政程序，其提起本件確認訴訟不符實體判決要件，尚有誤解。(二)實體部分：1.關於原處分一及二是否無效之判斷：(1)依本院101年度裁字第2217號裁定意旨，上訴人暨被上訴人等8人既為系爭開發案之開發行為可能影響範圍內之當地居民，應保障渠等之個人權益，則渠等不僅為先前作成之97年環評結論處分之利害關係人，具有當事人適格，得請求撤銷97年環評結論處分，亦應係後續作成之系爭原處分一及二之利害關係人，具有當事人適格，得請求確認原處分一及二無效，如此方得以保障渠等之個人權益；至台灣環保聯盟因非系爭開發案之開發行為可能影響範圍內之當地居民，並無個人權益受損之事實，自非原處分一及二之利害關係人，即非適格原告，自應駁回其訴。(2)依環評法第14條規定可知，環評法乃係在既有各種開發行為有關的專業行政法律之外，基於環境保護之目的所特設的篩選機制，而構成各種專業許可程序的前提樞紐，故凡與開發行為有關之任何許可、核准、同意等行政處分(包括允許建築之建造執照及使用執照之發給)，皆應屬環評法第14條第1項所稱開發行為之許可；又該條第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」，不僅適用在「自始未通過環境影響評估」之情況，尚包括「環評結論經行政法院撤銷」之情形。美麗灣公司前以擴大開發範圍為由，於95年9月26日申請開發「美麗灣渡假村新建工程」(即系爭開發案)，於97年6月15日第5次審查會議作成「有條件通過環境影響評估」之97年環評結論，然經上訴人暨被上訴人循序提起撤銷訴訟，案經原審98年度訴字第47號判決撤銷臺東縣政府公告之97年環評結論，臺東縣政府及美麗灣公司不服，提起上訴，業經本院101年度判字第55號判決駁回其上訴確定，為兩造所不爭執。是臺東縣政府縱使曾經針對系爭開發案作成有條件通過環境影響評估之97年環評審查結論，然該結論既經原審及本院認為違法而撤銷確定，系爭開發案即屬未通過環境影響評估，美麗灣公司自不得在加路蘭段346及346-4地號土地上實施開發行為，應可認定(此業經原審100年度訴更二字第36號判決「被告應作成命參加人停止在坐落臺東縣卑南鄉加路蘭段346-4號(重測後併入富山段459地號)土地上實施開發行為之行政處分」)。再系爭開發案之整體開發面積高達59,956平方公尺，依行為時認定標準第31條第1項第13款第5目及第33

條規定，應實施環境影響評估，否則不得為開發許可，故其所需之建造執照及使用執照，亦屬應獲許可之事項，於環評審查完成前，亦不應核發。系爭開發案之 97 年環評結論既經原審及本院判決撤銷確定，應屬環評法第 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」之情形，臺東縣政府所核發之建築執照，依環評法第 14 條第 1 項規定，自屬無效，則上訴人暨被上訴人先位聲明訴請確認原處分一及原處分二均無效，即有理由。2.關於上訴人暨被上訴人訴請臺東縣政府應依其申請，就系爭建物作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分，有無理由之判斷：依環評法第 22 條、建築法第 25 條、第 73 條第 1 項、第 97 條之 2、違章建築處理辦法第 5 條、第 6 條規定、本院 93 年度判字第 1585 號判決、99 年度裁字第 4 號裁定意旨，美麗灣公司所有系爭建物雖因其建造執照無效而屬違章建築，因臺東縣政府遲未拆除，上訴人暨被上訴人認為臺東縣政府應作為而不作為，乃依訴願法第 2 條規定提起訴願，請求臺東縣政府應命美麗灣公司於 102 年 1 月 5 日內拆除系爭建物，臺東縣政府如怠於強制拆除，內政部應代行處理，經訴願決定不受理後，提起訴訟請求判令臺東縣政府應依上訴人暨被上訴人之申請，就美麗灣公司所有之系爭建物，作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分。然建築法第 25 條、第 73 條及違章建築處理辦法等規定係授權國家對建築管理所為之規定，而非屬授予人民得向主管機關為一定行政行為或請求拆除違章建築之法律依據。上訴人暨被上訴人訴請判令臺東縣政府應依上訴人之申請，核係向臺東縣政府檢舉系爭建物為違建之意，尚難認上訴人暨被上訴人有向臺東縣政府請求為一定行為之請求權存在。從而，上訴人暨被上訴人請求臺東縣政府應就系爭建物作成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分，應認為無理由等語，因而確認原處分一及原處分二均無效，暨駁回上訴人暨被上訴人其餘之訴。

#### 六、上訴人與被上訴人之上訴主張及答辯

##### (一) 有關台灣環境保護聯盟之當事人適格部分：

1. 上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)主張略以：原審未能詳究，得出臺灣環境保護聯盟不具確認利益之草率結論，屬行政訴訟法第 243 條第 2 項第 6 款規定之判決理由不完備，當然違背法令；且其合於同法第 259 條第 1 款、係確定之事實，以此請求最高行政法院就此部分判決台灣環境保護聯盟有當事人適格。依行政訴訟法第 6 條，確認訴訟之提起，需原告具有訴訟上確認利益，其按高雄高等行政法院 91 年度訴字第 747 號判決，即為是否具有以判決加以解決之必要性或實效性，其認定並非僅限於被當事人法律上地位具受侵害之危險與

否；原審僅以「臺灣環境保護聯盟無個人權益受損之事實」駁回本案當事人適格，而未考量其非自然人，自無個人權益受損可能，同前敘述，本案僅以個人權益維護做為確認利益的衡量恐有不妥，上訴人主張就公民團體對於環境保護制度及民主制度之督促與健全功能及凝聚社會共識之能力觀之，應予以肯認。又，依照環境影響評估法第 23 條第 8 項及第 9 項「行政機關違反環評法或由環評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。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」本案上訴人自得依上述規定向被上訴人提起訴願，又因其未於送達之行使期限內依法執行而得請求法院，就其怠於執行職務之情形，判令其執行。

2. 被上訴人暨上訴人(即臺東縣政府)答辯略以：原審法院認為台灣環境保護聯盟於系爭確認處分一、處分二無效之訴不具當事人適格並無違誤。首先觀行政訴訟法第 6 條第 1 項確認訴訟之要件，以其有「即受確認判決之必要」者，即原處分之有效與否不明確，衍生爭議，致其權利或法律上利益有受侵害之危險，而有訴請法院為確認判決之必要而言，即為就其當事人適格，對原處分應有利害關係存在。在此，原審之原告僅抽象地以環保團體參與訴訟對於紛爭解決有其「必要性」及「實效性」為由，並未指出具體明確之確認利益何在，亦於書狀承認臺灣環境保護聯盟不具備利害關係。總結而言，原審原告之主張僅有說明情感上利益，而無詳述其法律上利益究竟為何。

(二) 有關環評法第 14 條第 1 項之解釋適用：

1. 被上訴人暨上訴人(即臺東縣政府)主張略以：

原審判決適用環評法第 14 條第 1 項顯有違誤。蓋環境影響評估法第 14 條第 1 項「未經完成審查」規定，應認為其適用之情形不包含「開發案已通過之環評審查結論嗣後遭撤銷」，此僅強調「未經」為法條強調程序之時序性的結構，僅重形式。另環評法第 14 條第一項為保護開發許可相對人之信賴利益並維護法秩序之安定，不應目的性擴張解釋適用環評法第 14 條第 1 項所定無效之情形，而應回歸行政程序法之適用；又就法務部 99 年法律字第 0999020964 號函釋內容，立法者並未慮及環評審查結論公告可能因法院判決而撤銷情形。又，依照行政程序法第 111 條之重大明顯瑕疵說衡量，原處分一、二並無重大明顯瑕疵，而非無效之行政處分。綜上，被上訴人台東縣政府主張 97 年環評審查結論，係



「已完成環境影響評估審查」，雖然該結論經原審及本院認為違法而撤銷確定，但系爭開發案仍非屬環評法 14 條第 1 項所規定「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」之情形。

2. 上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)答辯略以：

環評法第 14 條第 1 項之適用，依法條文義、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。蓋因環評法立法目的係為「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」。又法條中所謂「未經認可『前』，不得為開發行為之許可」，為「條件關係」之語句，易言之，即「無條件、無評可、無開發」。且有學者認為，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；適用環評法，不應僅關注該法是否准予開發的程序控制機能，亦在於實質認定。系爭條文未規定「已完成環評嗣後經撤銷，其開發許可效力之情形」，實為立法漏洞。

(三) 有關上訴人得否以建築法相關規定或水土保持法為請求之依據：

1. 上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)主張略以：

原審判決並未審酌上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)主張有關水土保持法之聲明部分，雙方當事人皆就此提出攻擊防禦，原審卻未加以審理而僅以建築法規駁回本項請求，即使原審認為本案適用之相關建築法規不能支撐本案當事人公法上權利之主張，惟原告仍可能依水土保持法而得請求被告就系爭建物做成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分；上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)屬上開引據之建築法及違章建築處理法所欲保護的對象；原審判決認劉炯錫等 8 人為環評審查結論之利害關係人，又為請求確認係爭建築物之建造執照、使用執照之利害關係人，據以保護規範理論，應認建築法、違章建築物處理辦法具有保護規範之性質，且本件之上訴人皆為係爭建築物開發行為之利害關係人，故應據此保護規範所及暨被上訴人。

2. 被上訴人暨上訴人(即臺東縣政府)答辯略以：

上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)主張原審判決並未審酌被上訴人有關水土保持法之聲明，為行政訴訟法 243 條 2 項 6 款之判決不備理由。惟此不足以影響判決之結果，依行政訴訟法 258 條之規定，不得廢棄原判決；上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)認原審判決認其未因違章建築管理辦法 11 條之 1 前段取得公法上權利，為適用法規不當。此上訴理由應為無理由。

## 七、 本院查：

原審認台灣環保聯盟就本件訴訟無當事人適格；環評法第 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」適用於「環評審查結論經行政法院撤銷」之情形；上訴人暨被上訴人等 8 人不得請求被上訴人暨上訴人就系爭建物做成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分。由是可知，系爭案件有三大爭點：台灣環境保護聯盟是否具提起確認訴訟之當事人適格；環評法第 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」，是否尚適用於「環評審查結論經行政法院撤銷」之情形；上訴人暨被上訴人得否請求被上訴人暨上訴人就系爭建物做成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分。本院就此三點，悉述如下。

### (一) 台灣環保聯盟是否具提起確認訴訟之當事人適格：

1. 我國之行政訴訟，原則上採主觀訴訟，原告提起行政訴訟，應有權利或利益受到侵害。惟基於維護公益之考量，我國參考外國立法例，引入「公益訴訟」制度，使利害關係人以外之人對於行政機關之違法行為，就無關自身權利或法律上利益之事項，亦得提起行政訴訟，即所謂客觀訴訟。簡言之，我國行政訴訟類型可以此大略分類為主觀訴訟及客觀訴訟，前者以個人之主觀公權利受有損害時方得提起之，包含撤銷訴訟、課以義務訴訟、確認訴訟與一般給付訴訟；後者則不以權利或利益受到侵害為要件，公益訴訟即屬之。民國八十七年於行政訴訟法增訂第 9 條之「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟」即屬維護公益之訴訟。惟為了避免訴訟浮濫之情形，於該條但書規定以法律有特別規定者為限。
2. 就行政程序法第 9 條維護公益訴訟，應認須具備以下特別訴訟要件：(1)人民為維護公益而提起。(2)行政機關所為之違法行為，係無關於自己之權利及法律上利益。(3)以法律有特別規定者為限。而所謂「法律有特別規定者」，按本院 101 年判字第 973 號判決，即包含環評法第 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。」由是觀之，欲以環評法第 23 條第 8 項、第 9 項提起公益訴訟，應包含以下要件：(1)開發單位違反環

評法或依環評法授權訂定的相關命令。(2)主管機關疏於執行法定義務。(3)受害人民或公益團體應敘明疏於執行之具體內容並以書面告知主管機關。(4)主管機關於書面告知送達 60 日以上，仍未依法執行職務。(5)以主管機關為被告，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。

3. 按環評法第 23 條第 8 項、第 9 項之規定，欲以此提起公益訴訟，須以開發單位違反環評法或依環評法授權訂定的相關命令為前提。惟「確認原處分一、原處分二無效」之訴，似與此無關，如何證立公益團體得以該條提起訴訟？於系爭案件中，公益團體欲提確認原處分一、二無效之訴訟，蓋因原處分一、二係有關美麗灣公司建造執照與使用執照之發給，以多階段行政程序之法理而言，為 97 年環評結論之後續處分。台灣環保聯盟及其他上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)共 9 人因 97 年環評結論，業經高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號及本院 101 年度判字第 55 號判決撤銷確定，且高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決臺東縣政府應作成命美麗灣公司停止坐落於臺東縣卑南鄉加路蘭段 346-4 號土地上實施開發行為之行政處分，亦經本院 101 年度裁字第 1888 號裁定駁回臺東縣政府及美麗灣公司之上訴而確定，而欲確認依環評法第 14 條第 1 項規定，原處分一及原處分二已失所附麗而為無效，系爭建物屬違章建築應予拆除。
4. 由此可知，原處分一、二為 97 年環評結論之後續處分，因 97 年環評結論經法院確定判決撤銷，故台灣環保聯盟及其他上訴人暨被上訴人(即劉炯錫等 8 人)依照環評法第 14 條 1 項，欲確認原處分一及原處分二已失所附麗而為無效，系爭建物屬違章建築應予拆除。考量 97 年環評結論與原處分一、二之實質意義關聯，似可認台灣環保聯盟具提起確認原處分一、二之當事人適格。惟縱可適用該條，亦有其他條件需要考慮，諸如是否為該條所謂之公益團體、是否已有經書面告知主關機關之相關程序、訴訟類型之適用等。
5. 就環評法第 23 條第 8、9 項「公益團體」之判斷，不以其有權利或法律上利益受損為必要，惟為避免訴訟資源之浪費，應嚴格定義公益團體之「公益」為何，即該團體之章程所記載之成立宗旨是否為公益目的、該團體有無經過登記、是否長期投入相關活動等，臺北高等行政法院 100 年訴字第 598 號與高雄高等行政法院 100 年度訴更二字第 36 號判決可資參照。又，除上述認定標準外，環評法第

23 條第 8、9 項所謂之「公益團體」是否包含任一公益團體？本院認應加以限縮。由環評法第 1 條「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」，可知環評法之立法目的；且環評法第 4 條第 2 項「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。」界定了「環境」之內涵。因此，環評法第 23 條第 8、9 項公益團體之「公益」，亦應以生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等相關。

6. 台灣環保聯盟，按高雄高等行政法院 100 年訴更二字 36 號判決所載：「(台灣環境保護聯盟)於 89 年 4 月 29 日成立，並經內政部准予立案，有內政部 94 年 4 月補發之台內社字第 0940015154 號全國性及區級人民團體立案證書影本可稽。又其章程第 2 條第 1 項規定：『本組織為依法設立，非以營利為目的之社會團體，以結合關心環境保護人士，推展環保運動，維護台灣生態環境為宗旨。』及第 5 條規定：『本組織之基本主張如下：環境權為基本人權，不得交易或放棄；人民為維護自身之生存環境，得以反對危害環境之法令或政策，並有權決定及監督社區內之建設發展。人類乃依附自然環境而生存；自然資源的永續利用、人與自然的和諧相依乃是社會、經濟、科技發展應遵循的原則，也是人類生存的保證……。』」可知符合前述有關環評法第 23 條第 8、9 項有關公益團體之內涵。
7. 就書面告知之程序，台灣環保聯盟以書面對臺東縣政府提起訴願，而主管機關於書面告知送達 60 日以上，仍未依法執行職務。縱環評法第 23 條第 8 項是否屬訴願法第 1 條第 1 項但書規定之「免經訴願程序」容有疑義，惟台灣環保聯盟既已透過書面形式提起訴願，應無上述問題。
8. 於訴訟類型之判斷，環評法第 23 條第 9 項後段有「判令其執行」之字句，故實務多認其係請求主管機關為一定內容之行為，則據此所得提起之訴訟類型，應限於一般給付訴訟或課予義務訴訟，尚無提起確認訴訟之可能，本院 101 年判字第 980 號判決參照。故於一般給付訴訟或課予義務訴訟，應認台灣環保聯盟其有原告適格。然因系爭案件，乃有關於「確認原處分一、二無效」之確認訴訟，故如前所述，不宜適用環評法第 23 條第 8、9 項之規定，而應回歸行

政訴訟法第 6 條確認訴訟之相關規定。上訴人逕以環評法第 23 條第 8、9 項稱台灣環保聯盟於確認訴訟中均有當事人適格，實非可採。

9. 按行政訴訟法第 6 條第 1 項：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之」。一般認為，欲提起一行政訴訟，須主張「其權利或法律上利益受有損害」，始得提起之，亦稱為「訴訟權能」。除訴訟權能外，於確認之訴中，亦應考慮有無即受法律上利益之必要，即確認利益之有無，以該兩造當事人間之紛爭，是否有以確認判決加以解決之必要來判斷。就無效確認訴訟之提起，為何認原告須有受該確認無效判決之利益，蓋是因違法而無效之行政處分未經撤銷，故其是否無效而不具法律上效力始終具有疑慮，因法律關係之不明確，致處分之相對人或利害關係人之法律地位處於不明確之狀態，而須藉行政法院之判決以便確認並進一步確保其權益。由是之故，於系爭案例中，若欲提起一行政處分確認無效之訴，應先判定其有無訴訟權能，方判斷有無受無效判決之利益。訴訟權能與確認利益，兩者均為程序合法要件。此外，就行政訴訟法第 6 條第 2 項之規定，於確認行政處分無效之訴訟，亦須已向原處分機關請求確認其無效而未被允許，或請求後於 30 日內不為確答者，方得提起之。
10. 故就台灣環保聯盟是否得適用行政訴訟法第 6 條確認訴訟，首先應考慮其是否有訴訟權能。訴訟權能旨在強調系爭訴訟與其個人權利有關，亦即必須主張「自己」的法律上利益，而非他人或公眾之利益。又，就事實上法律關係及情感上利益等，亦應排除於外。一般而言，判斷有無訴訟權能，多以當事人是否為該處分之相對人而定。上訴人主張，並未明確說明台灣環保聯盟其有何權利或法律上利益直接因行政機關之違法行政行為受到侵害，非屬處分之相對人，難謂其有訴訟權能。縱退步言之，認台灣環保聯盟具訴訟權能，仍須考慮有無即受確認判決之法律上利益，即確認利益。又，既規定須有「即受」確認判決之法律上利益，可知此一不確定之法律狀態，宜限於立即到來或現時已存在者，不應擴張解釋而包含過去或未來有受害即受害之可能者。上訴人稱，確認利益之認定，應視當事人間就公法上關係之紛爭有無透過確認判決予以解決之必要性及實效性。使台灣環保聯盟具當事人適格有其必要性及實效性，

因其有助於一次性解決紛爭、訴訟經濟之維持，且該確認訴訟本具有公益之色彩，使台灣環境保護聯盟加入亦有助於凝聚社會共識云云。惟上訴人暨被上訴人之論述，似在強調社會公益，而未明確指出台灣環境保護聯盟自身之權利或利益何在。所謂凝聚社會共識、促進社會進步等等，雖為民主社會中重要之一環，然其亦難謂其屬法律上利益，反而近似於情感上之利益；此外，台灣環境保護聯盟亦未提及其所受到之法律上利益有何受到損害，故難謂其有確認利益。

11. 至於上訴人以行政訴訟法第 9 條主張，人民為維護公益，就無關於己之權利或法律上利益，對行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。惟如前所述，該條但書規定，須以有法律特別規定者為限，亦無適用之可能。
12. 綜上，台灣環保聯盟無提起「確認原處分一、二無效」確認訴訟之原告適格。
13. 另，上訴人暨被上訴人於上訴補充狀中指出，台灣環保聯盟亦應具「撤銷原處分一、二」之撤銷訴訟之當事人適格。然於原審中，「撤銷原處分一、二」屬原告之備位聲明，既然先位聲明之「確認原處分一、二無效」部分已為勝訴，自無須討論該撤銷訴訟之當事人適格；若欲討論，則涉及環評法第 23 條第 8、9 項是否適用於撤銷訴訟；如不適用，則有關撤銷訴訟之原告適格，宜回歸撤銷訴訟之訴訟權能與相關規範加以論之，於此不多加論述。

(二) 環評法第 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」，是否尚適用於「環評審查結論經行政法院撤銷」之情形：

1. 不爭執之事項：台東縣政府於補充狀、劉炯錫等 8 人於答辯狀中，皆認本案為多階段行政程序，應依其法理適用於本案，並無爭議，惟兩造有爭議者為適用多階段行政程序後之處分效力為何。台東縣政府認為，本案依多階段行政程序法理，並應回歸行政程序法對無效行政處分規定之適用，則本件「97 年環評審查結論」即使回歸行政程序法適用，仍非無效之行政處分；劉炯錫等 8 人則認原審於判決中既未明定失效日期，則環評審查結論自應依行政程序法第 118 條規定溯及既往失效，所核發之建照失所附麗而無效。當前行政處分（審查結論）為後行政處分（開發許可）之基礎，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，而原判決認係違法而非無效。台北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決參照。

2. 環評法第 14 條第 1 項之「開發行為許可」態樣何若，參照本院 98 年度判字第 1119 號判決之見解，應本環評法立法意旨，實質認定之。理由略以：環評法第 4 條：「本法專用名詞定義如下：一、開發行為：指依第 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。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。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」第 5 條：「(第 1 項)下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……十三、觀光(休閒)飯店、旅(賓)館興建或擴建，符合下列規定之一者：……(五)位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。……(第 2 項)前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。」第 7 條第 1 項：「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。」第 14 條第 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。」在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，否則其許可無效。此種開發行為之許可，包括允許建築(造)之建築(造)執照之發給(許可)。在未經環境影響評估而許可開發行為之具體個案，如發生該開發行為是否應經環境影響評估而導致開發行為之許可是否無效之爭執而涉訟時，該開發行為是否應經環境影響評估，即成為開發行為之許可是否無效本案爭議之先決問題，受訴行政法院應就該開發行為是否符合環評法第 5 條及認定標準應實施環境影響評估規定進行判斷。有鑑於環境影響評估之要求，係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(環評法第 1 條參照)，環評法第 5 條及認定標準所稱之各種建設及開發，自應從實質上予以認定，以免疏漏，而對環境造成不良影響，無法達成環境保護之目的。

3. 本案所涉之 97 年環評結論書為行政處分應無爭議，同時，以多階段行政程序之法理言，環評結論與開發許可分別為前提處分及其後續處分，其兩者之間依其立法對環境管制目的之脈絡而言，應可認為具有實質意義關聯，則前行為之效力應對後行為有相當影響乃屬當然。因此，基於環評法之立法目的應貫穿整部環評法之解釋適用，故依環評法做成之環評結論當即有達到「預防及減輕開發行為對環境造成不良影響之使命」，並且由此可知前提處分對於後續之開發許可處分應不僅止於程序性控制，並有實質管制之規範目的，始能克盡保護環境免於破壞之立法目的，達到減輕或預防之功能。
4. 環評法第 14 條第 1 項規定「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。」本院認為，系爭條文應依其立法目的，擴張解釋法條，以填補系爭法律原應規定而漏未規定，或法條文義不明所可能造成之漏洞，使環評法之規範體系更盡完備。是以，「已經環評嗣後撤銷之情況」係屬明確且重大之法律漏未規定情形，應有系爭條文之適用方能彌補立法缺漏，完備環評法之適用。論理上，雖被上訴人暨上訴人以嚴格文義解釋「未經」一詞，並得出本條規定為「環評與開發許可間之先後時序性關係」，其論述並非無據，惟若顧及立法精神及法律規定之實效性，似應不能僅對本條為嚴格之文義解釋，而忽略其他法律解釋方法於系爭條文之重要性，否則將使之忽略規範不盡適用於應被規範之事件態樣，使規範漏洞仍然存在、懸而未決，並恐使環評法淪為具文；而上訴人暨被上訴人針對系爭條文中之解釋適用則不著重在「未經」，而係對法條中之「前」一字作為本條適用範圍之關係，亦即認為「環評為開發許可之條件」，須有有效存在之環評始得為有效的開發許可處分，即有學者謂「無環評、無許可、無開發」。上訴人暨被上訴人對系爭條文之解釋適用言之有據，當有理由。上訴人強調系爭條文的「時序性及條件關係」，於環評法之管制並重程序與實質之精神相符，且解釋方法未有偏廢文義而不察立法背景，尚屬完備。承上所述，經本院調查兩造所提書面證據之結果，環評結論處分作為預防或減輕開發行為有害於環境之工具性程序，應強調其前提與後續處分之間之時間、條件關係，方能凸顯前提處分於程序及實體內容兩方面之重要性，始知有效達到管制目的以保環境，尚非不能僅止於時序性的關係，僅要求符合形式之程序爾，而忽略實體內容是否達到環評



法之規範目的，否則對於有瑕疵之環評結論書卻容任其處分相對人得據以取得後續之有效開發許可、甚或是與行政機關間或有不正當關係而使瑕疵之環評結論書於撤銷前即快速取得開發許可規避前提處分之影響。是以，若做嚴格之文義解釋則不能避免相對人間利用文義不明而規避環評法，恐使環評法第 14 條第 1 項規定形同具文。綜上，系爭條文之解釋應兼顧文義及立法精神等是，強調其程序、實質上發揮管制之效果，以時序性及條件關係為系爭條文規範結構之詮釋，方能達到立法所欲追求之規範效果。

5. 承前，環評法第 14 條第 1 項對「已經環評取得開發許可，嗣後撤銷環評結論」之情形亦有適用，系爭處分一、二因 97 年環評結論已經原審判決撤銷，其時間上之效力於原審既未明示，應認為係原則之適用，亦即溯及失效，則系爭處分一、二「於作成處分時，並未有有效之『環評結論』存在」，依環評法第 14 條第 1 項之規定，為無效之處分。原審判決理由雖不夠詳盡之處，惟其見解尚無違誤可資肯定。

(三) 上訴人暨被上訴人得否請求被上訴人暨上訴人就系爭建物做成訂定拆除計畫限期拆除之行政處分：

1. 上訴人暨被上訴人主張水土保持法第 12 條第 1 項為保護規範，而原審漏未審酌，是故當然違背法令，而此部分判決應當廢棄。惟於行政爭訟程序中，保護規範理論旨在建構人民公法上的權力，作為人民藉由行政爭訟程序請求行政機關作為或不作為的權利基礎，按判斷一法規範是否為「保護規範」時，參照司法院大法官釋字第四六九號解釋，除應解釋該當法規範立法者所追求之目的，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，亦應許其依法請求救濟；如解釋的結果，認定該當法規範僅以公共利益的保障為目標，

據此而為之行政處分或行政措施，其所生有利於人民之法律效果，對人民而言僅屬「反射利益」，即不足以作為請求之依據。且由司法院大法官釋字第四六九號解釋可知我國法乃採新保護規範理論，從客觀的解釋理論出發，旨在透過客觀法律意旨的探求，以尋繹出法律上客觀的意旨，惟此非謂司法機關在應用新保護規範理論時可以完全逸脫立法者的規範意旨，或肆意使基本權利的規範力進入個案解釋，進入基本權利之效力四射狀態，進而破壞憲法賦予立法機關形塑及界分基本權任務的憲政體制，因此法院若過度直接訴諸憲法作為承認人民給付請求權之依據，則可能使國家權力由立法朝司法傾斜，違反憲法之權力分立原則，是故保護規範理論應以特定之法律規定為解釋對象，而非以整部法律作為解釋標的，否則有過度擴張司法權限及造成解釋範圍不確定、難以界定之虞。

2. 承上述理論，本件上訴人暨被上訴人將水土保持法第 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。」及同法第 33 條第 2 項規定：「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。」及其施行細則第 35 條第五款規定：「損害田地、房舍、道路、橋樑安全，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。」條文中之「田地」、「房舍」等語解釋水土保持法之目的，不僅係為公益而設，而又有保障特定人生命、身體、財產權益之目的，藉由條文交錯解釋將整部水土保持法皆視為保護規範。上訴人暨被上訴人上述主張實過於擴張保護規範理論之範圍，使保護規範之訂定極為寬鬆而無限制框架，不合大法官解釋意旨，再者水土保持計畫與環境影響評估審查結果應一併送核之規定僅為程序上規定，無法因此得出水土保持法不用經過判斷是否為保護規範之程序，而直接與環境影響評估法一同作為保護規範認定之，亦即兩者不因此具同一效力，故上訴人暨被上訴人之主張不可採。

3. 且縱上訴人暨被上訴人於言詞辯論後以水土保持法之規範意旨與環境影響評估法相同，加以水土保持義務及水土保持計畫書補充作為依據，解釋水土保持法第 12 條第 1 項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，請求法院認定其為保護規範，惟參本院 100 年判字 2124 號判決，水土保持法中規定水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，且應依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，並未規定第三人向主管機關申請作成命水土保持義務人遵照水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護之權利，亦未規定主管機關對於該修建道路附近可得特定之人負有何種作為義務，故就水土保持法之整體結構、適用對象及所欲產生之規範效果等綜合判斷，其尚無賦予第三人就水土保持事項，有申請主管機關為一定作為之權利，可知水土保持法第 12 條僅為拘束水土保持義務人之行政規定，而非賦予第三人法律上利害關係人地位而有訴訟權能之保護規範，故上訴人之主張無理由，應駁回之。
4. 承上所述，當事人是否具法律上利害關係，依司法院釋字第 469 號解釋理由書意旨，係以保護規範理論為界定基準，而理論應用上法規範是否為保護規範應以特定之法律為解釋標的，而非以整部法律之規範意旨作解釋，否則即會過度擴張司法權限。而上訴人暨被上訴人主張從建築法第 67 條「有妨礙附近之安全與安寧者」、第 69 條「對該鄰接建築物應視需要作防護其傾斜或倒壞之措施」，文字皆含有對於建造建物附近、鄰接建物等範圍之特定，又依最高行政法院 93 年度裁字 725 號判決：「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。」、最高行政法院 102 年度判字第 613 號判決：「一個法規是否具有保護特定第三人之規範目的，不能只著眼該法規本身，與該法規相關聯的規範結構及制度性之週邊條件亦應一併納入斟酌，從客觀上理解規範之目的。」等等參照，由此得出縱使建築法無明文規定賦予人民有公法上之權利去請求主管機關拆處違章建築物，惟如前所述，若以整體結構性解釋法律，可觀之建築法亦含有保護特定區域、特定範圍內之人民之權利之意涵。此主張有將整部建築法條文皆解釋為保護規範之意。惟解釋法律究否為保護規範時，應以特定部分之法律規定

為準，而非以整部法條中的文字互相解釋，否則幾無法律無法解釋成保護規範，且當事人列舉之建築法法條縱為保護規範，亦與其所主張之同法 25 條規範樣態並非完全一致，故無法得出建築法第 25 條並非主關機關之行政管制規定而係賦予人民公法上權力之條文，又本院 93 年度裁字 725 號判決為撤銷訴訟之情形，與本案上訴人暨被上訴人請求主管機關為拆除處分之給付訴訟情形有別，蓋撤銷訴訟只是以基本權的防禦功能對違法行政處分尋求救濟，而給付訴訟則進一步承認人民有給付請求權，故要件應更加嚴格，不得僅以當事人為違章建築附近居民即認定其具有訴訟權能。

5. 另，上訴人暨被上訴人主張違章建築管理辦法 11 條之 1 前段規定配合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，足認該處理辦法第 11 之一有保護第三人利益之規定，是為保護規範，故其依環評法 23 條 8 項、9 項具訴訟權能。惟，參本管理辦法立法理由及本院 96 年判字 1391 號判決，本辦法之立法目的是為使地方政府就既存違建，視各轄區違建情形、都市發展需求綜合判斷，根據輕重緩急之程度逐步拆除，可知行政機關就違建拆除計畫有裁量空間，而非如上訴人暨被上訴人所主張特定情形下即對拆除違建之裁量收縮至零。再從建築法及其相關法令之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，係為公共利益而為規定；人民向主管機關檢舉違章建築，係告發之性質，僅使主管機關得以實施勘查、認定拆除與否之權限，並未賦予人民申請主管機關拆除他人違章建築法上權利，亦即人民並無向主管機關訴請拆除違章建築之法律上依據，主管機關未依人民之檢舉，拆除違章建築，人民僅係反射利益受有影響而已，難謂權利或法律上利益受有損害。由此可知，本辦法規定之違章建築拆除與否是由主管機關綜合考量而為處分，並非可由第三人以訴訟請求主管機關作為或不作為，故本管理辦法並非賦予特定人民公法上權力之保護規範。

6. 綜上所述，上訴人暨被上訴人所列舉之建築法規及違章建築管理辦法皆非保護規範，是故原告不具訴訟權能，無法對主管機關提起給付訴訟，僅可為檢舉告發行為，故此上訴為無理由，應予駁回。

八、 據上論結，本件上訴無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 106 年 03 月 30

日 最高行政法院第四庭

審判長法官 蔡 錦 鴻

法官 吳 和 振

法官 童 婕 宜

法官 羅 婉 云

以上正本證明與原本無異

中 華 民 國 106 年 03 月 30 日

書記官 李 佩 蓉

最高行政法院