

行政訴訟上訴補充暨答辯狀			
案 號	年度	字第	號承辦股別
訴訟標的 金額	新 臺 幣		
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	臺灣環保聯盟 (代表人：林文錫) 劉廖秋錫 廖賴進娥 賴林金龍 林鄭萬蒂 鄭陳藍姆全 周余蘭洛 余忠妹國		
訴訟代理人	宋易修律師 謝雨修律師 李雲可律師 張斐昕律師		
被上訴人	張嘉耘律師 臺東縣政府		

為提起上訴事

上訴人不服高雄高等行政法院判決102年度訴字第252號有關建築事務之判決，茲就被上訴人答辯狀暨上訴狀，與民國106年3月23日言詞辯論程序中衍伸之疑問，提出上訴補充狀與答辯狀，補充上訴理由：

訴之聲明

- 一、 原判決除確定部分以外廢棄。
- 二、 廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用由被上訴人負擔。

事實及理由

- 一、 被上訴人答辯狀暨上訴狀中，被上訴人就環評法第14條是否包括「嗣後撤銷」的情形；與民國106年3月23日言詞辯論程序中，法官訊問上訴人是否具確認原處分一與原處分二無效之訴，以及請求拆除系爭建物之訴，補充理由如下。
- 二、 原審以認定環評法第14條「未經完成審查」包含「嗣後撤銷」之情形，確認原處分一及原處分二均為無效，並無判決違背論理法則之情事：
 - (一) 上訴人主張環評法第14條「未經審查」不應包含「嗣後撤銷」之情形，因而認為原審判決有違論理法則。

上訴人據以主張的理據有二：（一）環評法第14條修正理由與行政

院的說明，顯示系爭法條重點在於確保主管機關作成環境影響評估審查，時序上應前於核准開發行為之許可，而並未包含核准許可後，環境影響評估審查遭到撤銷之情形。因此，系爭法條之「未經完成審查」，應僅限於「自始未經審查」。

(二) 環評審查與後續之建照許可，為「多階段行政程序」。多階段行政程序中，個別行政處分的效力應依個案判斷。此外，有瑕疵之行政處分，僅於符合行政程序法第111條之重大瑕疵時，才會自始無效。環評法第14條既將未經完成審查而核准之建照許可定為無效此種重大法律效果，其規定的情形應限縮嚴格解釋，否則有法價值判斷輕重失衡，違背立法者追求之法安定性與人民對行政行為之信賴。環評結果需具有重大瑕疵，始能在不違背上述價值下，得致「無效」的法律結果，進而致後續許可無效。若非如此，須基於行政程序法第114條之法理，考量人民之信賴利益，予以先行補正環評程序，以治癒建照許可之瑕疵，實不應直接使該建照許可無效。

(二) 環評法第14條之「未經完成審查」應包含「嗣後撤銷」之

情形，故上訴人之主張與其理據並無理由，且原審判決因此無

判決違背法令之情事。茲分點說明如下：

1. 環評法第14條之修正，並無考量環境影響評估審查與核准許可間的時序問題。「嗣後撤銷」之情事，僅當時立法者未考量，

應屬法律漏洞。觀環境影響評估之目的，應擴大「未經完成審查」之解釋，含納「嗣後撤銷」之情形。

- (1) 環評法第14條之修正理由，第一點係配合本法其他條文，統一程序用語。第二點係針對舊法「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」中，被刪除之「並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之」，說明不需註銷下，應如何判斷法律效果。而無效之法律效果，回歸行政程序法第110條第4項，為自始當然無效。此外，行政院的說明，強調者係「開發行為之許可，不可忽略環境影響因素之考量，因此在許可前，應完成評估程序」，而非時序問題。
- (2) 此外，觀當時立法院院會紀錄，可知當時無就時序問題爭執，毋寧立委係就「如何有效發揮環評程序功能」討論。詳言之，當時林明義委員、彭百顯委員、許添財委員就「環保署是否應有超越經建會獲行政院決定的權力」爭論，而非時序問題。如彭百顯委員表示：「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。過去負責環境影響評估及水土保持的主管機關往往是多頭馬車，此次我們將水土保持的主管機關定位於農委會、環境影響評估的主管機關定位於環保署，以使權責一致，不致產生在環境影響評估未完成前，目的事業主管機關即以許可開發。」（立法院公報第83卷第43期第41頁參照）許添財委員亦表示：「環境影響評估主管機關則就其專業知識，擔負起環境保護、環境影響評估的責任。我們如果把主管機關的制衡權、核可權取消，那麼整部環境影響評估法便失去意義。」（立法院公報第83卷第43期第42頁參照）兩人皆回應林明義委員對於給予環保署的較大權力的質疑。

(3) 綜上，歷史解釋可知，環評法第14條並無意就時序問題進行規範，重點毋寧是給予主管機關環保署較大權力。可得推知，「未經完成審查」是否包含「嗣後撤銷」之問題，應屬法律漏洞，在尋求歷史解釋的方法無果後，應就其他解釋方法，如目的解釋、合憲解釋等。

(4) 目的解釋上，本法係「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」而制定（環評法第1條參照）。環境影響評估所屬的國家環境保護政策，係以「提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發

展，以推動環境保護」為目的（環境基本法第1條參照），且「基於國家長期利益，經濟、科技及社會發展均應兼顧環境保護。但經濟、科技及社會發展對環境有嚴重不良影響或有危害之虞者，應環境保護優先」（環境基本法第3條參照）。因此，如果嚴格限縮解釋「未經完成審查」之內涵，將產生主管機關偏重經濟發展與私人企業，而未審慎看待環評程序，以俾取得開發行為之許可的合法性外觀，導致大幅度降低環評程序的成效。

(5) 此外，合憲解釋上，憲法增修條文第10條第2項亦規定：

「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」可見制憲者亦將環境保護作為我國憲政秩序採擇的價值。因此擴大「未經完成審查」之內涵，亦呼應我國憲政價值。

2. 環評法係立法者經過價值判斷後，特別訂立之行政法規。因此解釋「無效」之法律效果，應依作為特別法之環評法的目的解釋，而非依一般法之行政程序法。

(1) 多階段行政程序為學理概念，並非法律概念，因此討論多階段行政程序時，個別處分的法律效力及其相互間的關係，仍應回歸相關之法律規定判斷。學界亦持相同見解。（李建良，論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨——兼評最高行政

法院96年度判字第1603號判決，中研院法學期刊，9期（2011）
參照）

(2) 縱目的政程序法第111條有關於行政處分在何種情形下無效的判斷，惟非環評法第14條判斷開發行為許可無效之標準，蓋環評法係立法者權衡環境保護、人民信賴保護、法安定性、經濟開發等價值下的結果。因此環評法第14條就開發許可無效，以給予「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」之原因，而無需探求作為行政法基本法理之行政程序法第111條的判斷方法。

(3) 此外，92年1月修正系爭條文時，正值行政程序法制定之時。從立法理由亦可明白，立法者有注意到行政程序法與環評法之關係。若立法者認為判斷環評法第14條之開發許可無效原因時，應回歸行政程序法第111條解釋時，理應直接刪除第14條的規定，明示回歸適用行政程序法之意圖。事後觀之，可見立法者已經作出偏向環境保護之價值判斷，給予系爭條文所規定的情況作為開發許可處分無效的原因。

三、 就被上訴人答辯狀所載臺灣環境保護聯盟不具本案當事人
適格之部分：

(一) 公益訴訟中之原告不須有確認利益

1. 被上訴人於答辯狀中表示：「上訴人就原處分一及原處分二之確認無效之訴，僅具備事實上利害關係，而無法律上利益受侵害可言，故不具本案之確認利益，依此，上訴人不具本案當事人適格。」認定臺灣環保聯盟不具本案之確認利益，因此不具本案之當事人適格。
2. 惟按行政訴訟法第9條之規定：「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。但以法律有特別規定者為限。」本條即為學說所稱之「公益訴訟」條款，其規定立法者得以立法准許人民或團體就無關自己權益之事項提起行政訴訟。意即，在公益訴訟中的原告不因不具確認利益而不具當事人適格。
3. 行政訴訟法第9條所稱之「法律有特別規定者」，於本件訴訟即為環境影響評估法第23條第8、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。」
4. 此外，行政訴訟法第11條並規定：「前二條訴訟依其性質，準

用撤銷、確認或給付訴訟有關之規定。」就本條文義可知，公益訴訟條款可適用於撤銷、確認或給付訴訟等不同的訴訟類型，不僅僅侷限於某種特定類型。

(二) 臺灣環境保護聯盟屬於環境影響評估法中之公益團體

1. 本件訴訟係依環境影響評估法第23條第8、9項之規定提起之行政訴訟，環評法第23條即為立法者根據行政訴訟法第9條所特別訂定之公益訴訟條款，上訴人以人民及公益團體為主體提起行政訴訟來監督主管機關，因此本案屬於公益訴訟之類型。
2. 臺灣環境保護聯盟依其組織章程所載之宗旨，以及長期以來舉辦許多倡議環保的行動，足可認定為公益團體。高雄高等行政法院100年度訴更二字第36號判決亦採此見解：「按環境影響評估法第23條第8項及第9項規定……查，原告於89年4月29日成立，並經內政部准予立案，此有內政部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附卷可稽。而原告章程第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。」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。環境保護乃全體人類之責任，並無國界、種族、宗教及黨派之分，凡關心環境之個人或團體，均應積極主動為共同的目標團結奮鬥。」則原告係推展環保運動，維護台灣生態環境之公益團體，得依上開規定提起本件行政訴訟。」

(三) 綜上所述，上訴人臺灣環境保護聯盟屬於行政訴訟法第9條、環境影響評估法第23條第所規定之公益團體，當然具有提起公益訴訟之當事人適格，不需具有本案之確認利益。

此 致

最高行政法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 6 年 3 月 9 日