

【裁判字號】105,環模,3

【裁判日期】民國 106 年 06 月 08 日

【裁判案由】環境影響評估法

【裁判全文】

台北高等行政法院判決

105 年度環模字第 3 號

民國 106 年 06 月 01 日辯論終結

原告 社團法人台灣蠻野心足生態協會

代表人 文魯彬

訴訟代理人 蔡錦鴻 律師

吳和振 律師

童婕宜 律師

羅婉云 律師

被告 行政院

代表人 林全

訴訟代理人 張嘉耘 律師

宋易修 律師

李雲可 律師

謝雨修 律師

張斐昕 律師

參加人 金昌石礦股份有限公司

代表人 呂克甫

訴訟代理人

上列當事人間環境影響評估法事件，原告不服行政院 106 年 03 月 24 日院臺訴字第 1060168038 號訴願決定，爰提起行政訴訟，本院判決如下：

【主文】

訴願決定撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

【事實及理由】

壹、事實

- 一、本案參加人，即開發單位金昌石礦股份有限公司(下稱金昌石礦公司)，計劃進行大理石礦石之開採，採礦量為每年 1,500 萬公噸，申請礦業用

地面積為 104.4841 公頃，包括金昌石礦與鄰礦（寶來石礦及合盛原石礦）公界緩衝區域（5.0744 公頃），以 3 礦合作開採方式進行開採。行政院環保署於 97 年 2 月 21 日以環署綜字第 0970013997C 號公告審查「金昌石礦申請核定暨變更核定礦業用地（金昌、寶來及合盛原石礦三礦聯合開採）環境影響說明書」結論有條件通過。翌年，經濟部於 98 年 4 月 2 日經授務字第 09820106620 號函依礦業法第 43 條規定核定暨註銷金昌公司礦業用地，同意聲請人開發。

- 二、經濟部礦務局於 103 年 3 月 14 日轉送金昌石礦公司辦理「金昌石礦申請核定暨變更核定礦業用地（金昌、寶來及合盛原石礦三礦聯合開採）環境現況差異分析暨環境影響差異分析報告」至環保署審查，因該公司所送報告書內容未載明應提送環境現況差異分析及對策檢討報告之緣由，環保署分別於 103 年 3 月 20 日、4 月 11 日函請金昌石礦公司釐清，再於 103 年 5 月 1 日函請經濟部釋示本案（金昌石礦公司為所領臺濟採字第 5465 號採礦權礦區）開發許可時點之認定。
- 三、經濟部 103 年 5 月 7 日經授務字第 10300576610 號函認為「依環境影響評估法第 16 條之 1 規定，金昌石礦公司所領旨揭採礦權礦區開發許可時點，應以取得水土保持施工許可證及申報開工為之。」金昌石礦公司遂於 103 年 6 月 6 日撤回前開環境現況差異分析暨環境影響差異分析報告。
- 四、參加人金昌石礦公司於 105 年 8 月 15 日通知環保署，其預定於 105 年 9 月 1 日開工，環保署並於 8 月 26 日函復收悉該公司申報開工。經濟部於 105 年 8 月 18 日經授務字第 10520108990 號函復金昌石礦公司所領臺濟採字第 5465 號礦業權（金昌石礦）重新造送之 105 年度施工計畫書圖已予備查，並於 105 年 8 月 19 日同意備查金昌石礦公司申報開工。
- 五、本案原告及訴外人財團法人地球公民基金會遂於 105 年 8 月 31 日向環保署發出公民告知函，意旨略以：（1）本案經濟部開發許可之時點應以該部核定金昌石礦公司礦業用地之時間（98 年 4 月 2 日）為準，而非以經濟部 105 年 5 月 7 日經授務字第 10300576610 號函所述：「…金昌公司所領旨揭採礦權礦區開發許可時點，應以取得水土保持施工許可證及申報開工為之。」為開發許可之時點。爰此，請本署依環境影響評估法第 16 條之 1 命金昌石礦公司提出環境現況差異分析及對策檢討報告，經由經濟部礦務局轉送本署審查。（2）本署未依前項完成審查前，應命金昌石礦公司不得實施開發行為。
- 六、經濟部則續於 105 年 10 月 27 日以經務字第 10504605390 號函提出意見略以：「本案開發許可之時點，…，本部認為宜以金昌石礦公司取得花蓮縣政府 105 年 2 月 26 日核發水土保持施工許可證及同意開工函之後，依本部礦務局 105 年 8 月 19 日同意開工備查之日為開發許可時點較符法律規定」。惟環保署不採經濟部之見解，而於 105 年 12 月 30 日以環

署綜字第 1050109432A 號函請本案參加人金昌石礦公司應依環境影響評估法第 16 條之 1 規定辦理，命其提出環境現況差異分析及對策檢討報告送環保署審查，於環保署未完成審查前，不得實施開發行為。

七、嗣後，金昌石礦公司於 106 年 1 月 4 日向環保署提出訴願，聲請環保署撤銷 105 年 12 月 30 日環署綜字第 1050109432A 號函所為處分；並於 1 月 6 日向環保署提出緊急申請停止執行書，申請事項為：「本署 105 年 12 月 30 日環署綜字第 1050109432A 號函處分於行政救濟程序終結確定前，停止執行」。另外，經濟部於 106 年 2 月 8 日以經務字第 10602601610 號函，同意本案參加人金昌石礦公司所領臺濟採字第 5465 號採礦權申報開工，並換發「經礦政採登字第 0182 號」礦場登記證。

八、原告與訴外人財團法人地球公民基金會於 106 年 3 月 3 日聲請訴願參加，行政院法規會並於 106 年 3 月 9 日以院臺訴字第 1060084137 號函復其派員於該訴願會會議備詢； 106 年 3 月 15 日，行政院召開該訴願案言詞辯論會，106 年 3 月 24 日以院臺訴字第 1060168038 號決定：「原處分撤銷」。

貳、理由

一、原告「社團法人台灣蠻野心足生態協會」具有本案之當事人適格：

(一) 按環評法第 23 條第 8、9 項之規定，欲提起公民訴訟者，須具備以下四個要件：(1)原告為公益團體、(2)開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令、(3)主管機關疏於執行、(4)書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行。符合以上各該要件者，即可以主管機關為被告，提起行政訴訟。就各要件之判定，茲述如下：

1. 原告為公益團體：就「公益團體」之判斷，應從嚴認定，以該團體之章程所記載的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綜合判斷，而並非任何公益團體皆屬之，以避免在有限的訴訟資源下，排擠到他人實施訴訟的空間。本案中，台灣蠻野心足生態協會是以公益目的作為成立宗旨，長年來亦投入大量心力致力於環保活動，且被告亦未對此有所爭執，故台灣蠻野心足生態協會屬該條之公益團體，符合提起公民訴訟之資格。

2. 開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令：按當事人適格之審查，僅以原告之主張為形式上的認定，至於真正的權利義務關係為何，屬實體法上原告訴訟有無理由之範疇，與當事人適格之判斷無涉。原告稱被告機關撤銷環保署 105 年 12 月 30 日環署綜字第 1050109432A 號函之行政院 106 年 3 月 23 日院臺訴字 1060168038 號訴願決定書，使開發單位金昌石礦公司不需提出環境現況差異分析及對策檢討報告有違反環評法第 16 條之 1 條規定之情事。被告則稱其所作之訴願決定於法律程序上

有正當理由，故開發單位依此訴願決定書之行為並無違反環評法。惟查：環評法的立法目的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。既然本法是以環境保護為立法宗旨，其重點應該在於開發單位是否有違反環評法至環境保護受有損害的情形，若該行為確實違反環評法規定，卻因過失或其他原因得相關政府機關同意或許可，亦不能使該行為的違法性消失。是故，環評法第 23 條所謂「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令」此一現象應無任何限制，亦即，只要開發單位有違反環評法上所規定事由，不論開發單位之行為是否先經政府機關同意，皆未與本要件有所扞格。至於開發單位是否確有違反環評法第 16 條之 1 之規定，屬實體法上原告訴訟有無理由之範疇，核與當事人適格之判斷無涉。

3. 主管機關疏於執行：

(1) 「主管機關」得擴張解釋或類推適用至「被告機關」：環評法第 23 條第 8、9 項規定受害人民或公益團體在主管機關對於前述開發單位違反環評法之行為怠於執行時可提起公民告知訴訟。而依環評法第 2 條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，故被告以原告將其作為被告並不具有當事人適格，主張本案應予駁回。惟查：法律解釋固然以文義解釋為出發，但並非唯一且終局的解釋方法，另外尚有歷史解釋、目的解釋…等解釋方法可資配合。環評法第 2 條雖稱主管機關在中央為環保署，但並無嚴格限制的規定，是否有擴張的可能即有賴其他法律解釋方法。而細究環評法中公民告知訴訟之所以給予人民此一訴訟權能，其目的在於監督、促使主管機關作成符合環境保護的行政處分，重點應在於該行政處分的作成是否能達到環境保護的宗旨，似無只侷限在由環保署所作成的行政處分上之意圖。以本案為例，開發單位是否應該再提環差評估書的此一行政處分的決定權，已經訴願程序轉移至環保署之上級機關，即行政院身上，若採取嚴格的文義解釋，僅可對環保署提起公民告知訴訟，豈非使進入訴願程序後的行政處分，即便和環境保護關係密切，仍可以逸脫於環評法第 23 條公民告知訴訟的監督範圍之中？再者，行政一體為我國大法官釋字 613 號所表彰的基本原則，憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲法別有規定外，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高之行政院之指揮監督

(大法官釋字 613 號參照)。行政院既然對環保署保有一定之指揮監督權，亦難否認其對環保署之行政處分有決定權，基於此一決定權，環評法第 23 條所規定之主管機關，更非不可擴張解釋至行政院之可能。

- (2) 「疏於執行」應可包含「違法執行」，且被告機關確有違法執行：原告主張環評法第 23 條第 8、9 項是為了監督行政機關是否有善盡執行預防與減輕開發行為對環境造成不良影響之責任，而賦予人民及公益團體提起公民訴訟之權利，如行政機關僅是疏於執行，公益團體即可訴訟，違法執行係不應為而為之，較之疏於執行更加嚴重，公益團體更應得以監督，以防行政機關違法濫權，避免因行政機關的違法，造成環境無可回復的破壞，故認為於主管機關違法執行之情形下，本條公民告知訴訟的規定亦應有所適用。被告對此並無爭執，本院基於環評法立法目的即為保護環境，對此亦採肯定見解。然被告雖不爭執違法執行可包含於公民告知訴訟中，但抗辯其所作出之訴願決定是依法裁量，並非違法執行。惟查：所謂違法執行，並不僅指程序上有無違法，還包含該行政行為有無實質違反的可能。被告確實是依訴願法規定作出訴願決定而無程序上瑕疵，但是否有實質上的違法，仍有檢驗之空間。雖行政院對其訴願決定之作成有裁量權，但有爭議時，司法仍能在最後介入並作出判斷，此即行政訴訟賦予人民爭訟權利的意義，若認為因訴願為行政機關裁量權而無違法執行之可能即在程序上將原告之訴駁回，將斷絕人民對訴願決定的任何救濟可能。故在訴訟的程序判斷上，應可允許原告主張被告在此有違法執行之情狀而提起訴訟，至於實體上是否確有違法執行，則待進入訴訟後由法院加以判斷。

4. 書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行：原告於 105 年 8 月 31 日提出公民告知書，而行政院於 106 年 3 月 24 日撤銷原處分，實已超過書面告知送達之日起 60 日，符合環評法第 23 條 9 項之要件。

(二) 環境公民訴訟所得提起之訴訟類型：

1. 由於環評法第 23 條第 9 項後段有「判令其執行」之字句，故學界多有以文義解釋，而認為此係請求主管機關為一定內容之行為，因而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，尚無提起撤銷訴訟之餘地。
2. 然而，由立法沿革觀察，與環境有關的法令中關於公民訴訟之條款，首見於 1999 年 1 月修正公布之《空氣汙染防制法》第 74 條。該條款係仿照美國《潔淨水法》(Clean Water Act)中之公

民訴訟條款，其規範任何個人與團體皆得以「工廠」或「主管機關」為被告，請求「法院」判令其遵行或執行該法所定之義務。由此可見，當初立法本旨乃係欲透過法院之判決來要求「主管機關」或「公私場所」履行其法定之環保義務，立法之初並未對於行政訴訟的訴訟類型加以考量並作限縮，故似無不得提起課予義務之訴及一般給付訴訟以外之其他訴訟類型之可能。

3. 且既然本判決已然肯認疏於執行得以擴張至違法執行，則公益團體得以提起之訴訟種類，亦應當一併擴及至撤銷訴訟，否則二者無法相互呼應，而將使該擴張解釋或類推適用無法發揮實質上的功效。
4. 附帶一提，既然環評法第 23 條第 8 項、第 9 項之公民訴訟類型得以擴及至撤銷訴訟，則按行政訴訟法第 11 條，得準用撤銷訴訟有關之規定。

二、本案並無行政程序法第 13、14 條管轄競合之問題：

- (一) 按「同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。前項機關於必要之情形時，應為必要之職務行為，並即通知其他機關。」「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。前項情形，人民就其依法規申請之事件，得向共同上級機關申請指定管轄，無共同上級機關者，得向各該上級機關之一為之。受理申請之機關應自請求到達之日起十日內決定之。」為行政程序法第 13 條、第 14 條所明定。是關於行政機關管轄競合或爭議時，管轄機關之決定，法已有明文，交由爭議機關協議、共同上級機關指定或各該上級機關協議定之，屬行政權範疇，非得由司法權加以介入(最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決參照)。
- (二) 行政機關為達成行政目的，必須有其權限，以使權責相符，實際發揮作用。惟權限之賦予可在組織法層次與作用法層次為之，權限一經劃定之後原則上不再變動，此即管轄恆定原則，為行政程序法第 11 條第 5 項規定：「管轄權非依法規不得設定或變更」之意旨。惟為行政目的有效達成與行政效率之追求，於例外狀況下仍允許管轄權變動，如委任、委辦、委託、行政委託、法規變更公告移轉管轄權等方式，均得依法定程序變更行政機關之管轄權。
- (三) 在制度設計上，環評法係採所謂「雙主管機關制」，開發行為之目的事業主管機關與環評之主管機關非屬同一，立法宗旨在藉由目的事業主管機關基於開發行為專業面向之初步評估，再經環評主管機

關主持公共參與、多方辯論以取捨價值，凝聚共識，形成環境永續經營之決策。易言之，目的事業主管機關與環評主管機關就環境保護預防措施之實踐，並非互相扞格、牽制；反之，係以「協力方式」完成環境影響評估的製作、審查與監督此等行政任務，惟並不代表關於開發許可之認定權限，已依環境影響評估法施行細則(下稱環評法施行細則)第38條之1移轉予開發行為之目的事業主管機關認定，理由如下：

1. 環評制度的施行可促使公部門於制定各項政策與私部門進行各種開發行為前，能藉由事前的評估、審議機制，充分的將環境因素考量其中，而作出最適的決策，藉以防免公害、維護環境與保育生態，同時也期待藉由該機制調解環境保護與經濟發展間之衝突，環保署和開發行為之目的事業主管機關各司其職以達上開目的。
2. 環境影響評估法第(下稱環評法)第16條之1：「開發單位於通過環境影響說明書或評估書審查，並取得目的事業主管機關核發之開發許可後，逾三年始實施開發行為時，應提出環境現況差異分析及對策檢討報告，送主管機關審查。主管機關未完成審查前，不得實施開發行為。」又開發許可之定義及認定依環評法施行細則第38條之1定之，若按被告機關所言，開發行為時點之認定，於訴願決定時已考量「雙主管機關各自權限之衝突」，代表經濟部亦具有認定之權限，問題則在於經濟部係依據何法律取得該認定之權限？
3. 環評法乃「各目的事業法暨專業法」適用的上位法或前提法，也就是在既有與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，因此，環評法不僅與開發許可之核發關涉甚深，且為土地開發許可之核發程序的前置性樞紐。關於環境影響評估事項，其事項應包含開發行為許可之認定，環保署具有管轄權限，當無疑義，若其意欲將此事項交由經濟部認定，則涉及行政程序法第15條第2項「權限委託」之問題。
4. 行政程序法第15條第2項規定：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」本身並非賦予原管轄機關得移轉其管轄權之直接授權規定，毋寧僅屬管轄權移轉之「要件與程序規定」。易言之，管轄權得否移轉，應視其他組織法規或行政法規而定。再者，原管轄機關須有權限移轉之法律行為，最後，必須踐行公告與刊登政府公報或新聞紙之正當行政程序。
5. 關鍵在於，行政程序法第15條第2項僅明言「依法規」，但卻未揭示授權法規與同法第11條第1項之管轄權設立法規間應立於

何等之位階關係。析言之，行政機關是否得以下位法規作為授權基礎，以移轉其經由上位法規所賦予之權限？根據德國學界之一般見解，原則上授權行政機關移轉管轄權之法規「在法規位階上」至少應與賦予原管轄機關管轄權之法規相當，始符合法治國家法律優位原則之要求。基此，行政機關若依據較劃定其管轄權之法規位階更低之法規移轉其權限予其他機關者，則該管轄權之移轉將不具合法性。依此，環評法施行細則僅具有法規命令之性質，其位階低於環評法，不得作為授權依據。

(四) 綜上，經濟部並未取得認定開發行為時點之權限，本案無管轄競合之問題，故無行政程序法第 13、14 條之適用，原告仍得起訴請求司法權加以介入裁判審查。

三、本件開發許可之認定，應以經濟部 98 年 4 月 2 日經授務字第 9820106620 號函之核定暨註銷核定礦使用礦業用地處分為準：

(一) 環境影響評估法第 16 條之 1 之「開發許可」不以「實際得實施開發行為」為必要：

1. 按環境影響評估法第 16-1 與該法之施行細則第 38-1 之「目的事業主管機關」，於本件，毫無疑問的，自係指核准金昌石礦公司開發案之經濟部。
2. 次按「開發許可」與「開發行為許可」應屬二不同之概念，除體系解釋上，與同法第 5 條、7 條、14 條之用語不同外，後者所著重者自應在於個別「開發行為」之核定，而不是一個單一整體之概念，而本件之開發許可，則著重在整體之開發判定，即對於開發計畫得否進行所為之總體綜合審查決定，就該行為所產生之整體效益，以及對環境之影響與補救措施所可能之耗損為全面評價者（最高行政法院 103 年度判字第 694 號判決）。
3. 承上所述，既然開發行為所著重者在於開發計畫之整體綜合觀察而依目的事業主管機關依其專業所為者，則其解釋上自以該「形式許可」為主，是否為實際得實施開發行為，要非所問。自法條文義解釋上，亦無法得知此項要求。
4. 且依環境影響評估法第 16 條之 1 之立法目的觀之，本條之設立乃肇於，法規命令如有涉及限制人民之權利或課以義務或規定其他重要事項者，應以法律或法律具體明確授權之法規定之，爰將本法施行細則第四十二條規定移列為本條，故目的解釋上自應參考舊環境影響評估法施行細則第 42 條之立法目的，即防免如許可後一定期間未開發，而衍生出時空變化下，環境影響說明書或評估書所預測之環境影響程度，可能與真正實施開發行為時之環境現況發生出入，而無法發揮環境影響評估制度之功能。因而，被告辯稱之「…逕將舊環評法施行細則第 42 條

之目的，視作環評法第 16-1 條之立法目的，無不疑問…」云云，恐有誤會，顯悖離立法者之意思，並不足採。

5. 被告另持環保署 95 年 12 月 13 日環署綜字第 0950082441 號函以抗辯，「環境影響評估法第 16-1 條之逾三年始實施開發行為係以是否進行實質動工為判定標準」，然先不論函釋之見解並不得拘束法院，且綜觀該函之意旨，乃係針對「逾三年始實施開發行為」此一要件而為者，換言之，係用以判斷實施開發行為之認定，與本件「開發許可」要件之認定，乃屬二事，不可混淆之。
 6. 被告另所舉之最高行政法院 105 年度判字第 239 號、104 年度判字第 360 號、102 年度判字第 165 號等判決之看法，同承如上所述，觀此些判決先例之闡述，皆係針對「實施開發行為」此一要件，而與「開發許可」有間，被告之抗辯顯將二者混淆之。
 7. 至若被告所指陳之阻礙經濟發展，亦不足採。蓋環境影響評估法之環境差異報告書之乃係基於許可後未為開發之時空背景更動而為者，亦即背景為目的事業主管機關依其專業而許可後之環境變更，而未為動工之原因在所不問，在在顯示此部分法條乃著重在於環境之保護，而無關乎於經濟之考量，且環境評估法本在於平衡經濟開發與環境影響二者，被告僅側重於經濟部分解釋法條，亦未見其實質理由為何。
 8. 綜上所述，環境影響評估法第 16 條之 1 之「開發許可」之認定，本不以實際得實施開發行為為必要，僅主管機關就開發行為所產生之整體效益及影響及損耗實質審查後作出形式許可即足。
- (二) 本件至實際開工時顯已逾 3 年之久，自應提出並送交環差報告書：
1. 本件，經濟部於 98 年 4 月 2 日經授務字第 09820106620 號函之核定暨註銷核定礦使用礦業用地處分，該函依據礦業法第 43-1 條核定金昌公司得將花蓮縣秀林鄉克寶山段 1-1、2、3、22、23、24、24-2 及 26 地號等 8 筆土地為礦業用地使用，則自屬主管機關依其專業對於開發計畫得否進行所為之總體綜合審查決定，而應係環境影響評估法第 16-1 之「開發許可」無疑，亦即，僅要開發行為之目的事業主管機關針對該開發行為為整體之風險評估及專業性判斷考量等實質審查後，無論其名稱為核定抑或變更皆涵蓋之。
 2. 被告指陳「變更…係針對開發行為許可…」云云，尚不足採，蓋開發許可與開發行為許可之差異，前已述及，係主管機關針對整體效益已進行實質審查而核定金昌公司之礦業用地開發，非針對某特定「開發行為」之許可。再者，被告抗辯「105 年 10

月 27 日之經務字第 10504605390 號函亦有實質審查…」，惟要首次有開發許可之實質審查時，即該當環境影響評估法之開發許可要件，縱嗣後亦有實質審查之情事，亦無解於先前所為之開發許可以及 3 年起算時點之認定。

3. 至若被告所辯稱「應以實際開發日為準…云云」，自不足採，蓋開發許可之認定本不以實際動工為準，前已述及。至若「依環境影響評估法施行細則第 48 之 1 之規定…應以經濟部之認定為主…云云」，亦不足採，蓋姑且不論該細則僅具法規命令之性質，而不得作為授權之法源，然同前所述，此一施行細則規定乃為「協力」之用，並非將環境影響評估法之認定移轉予開發行為之目的事業主管機關。
4. 綜上所述，以 98 年 4 月 2 日作為開發許可認定之時點，則顯已逾越 3 年之期限，故自應送交環境現況差異分析報告書予主管機關審查之。

四、參加人「金昌石礦股份有限公司」主張環保署環署綜字第 1030042251 號函（下稱 103 年 5 月 22 日函）為一信賴基礎，系爭環保署原處分違反信賴保護原則，行政院撤銷該處分之訴願結果合法，惟本院認為此處並無行政程序法第 8 條之適用：

- (一) 法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，此為司法院大法官釋字第 525 號解釋理由書所闡明。依據通說之見解，人民主張信賴保護的要件有三，即信賴基礎、信賴表現及信賴值得保護。
- (二) 所謂信賴基礎，必須是公權力決定或行為，且依據一般的經驗，此等公權力決定或行為將導出某個特定的法律狀態，而足以引起人民產生特定的期望。簡言之，信賴基礎是足以引起人民期望的公權力行為，除具體之行政處分外，尚包括抽象之行政命令（最高行政法院 92 年度判字第 275 號判決、93 年度判字第 1677 號判決參照），此處應釐清的是，103 年 5 月 22 日函是否具備法效性。
- (三) 對於法效性之認定，依司法院大法官釋字第 423 號解釋文之意旨，行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異，而後實務以有無准駁之表示認定是否對外發生法律效果，惟行政機關對於人民請求之事項，雖未為具體准駁之表示，但由其述之事實及理由之說明內容，如已足認其有准駁之表示，而對人民發生法律效果者，自難謂非行政處分（最高行政法院 102 年度裁字第 941 號裁定參照）。至於行政

機關所為單純之敘述或理由之說明，因不生何法律效果，自非行政處分。

(四) 本件事實中，環保署因無法判認參加人應否依環評法第 16-1 條提送本案環差分析及報告，函請經濟部就參加人所領系爭採礦權礦區得實施開發行為時點之認定釋示，並以經濟部之函示說明，尚無應提送本案環差分析及報告，等同僅係單純敘述經濟部之見解，並藉此作為函攝依據，103 年 5 月 22 日函亦無任何具體之准駁表示，依此，103 年 5 月 22 日函並未有法效性。

(五) 故綜上所述，103 年 5 月 22 日函非為一行政處分，其並非確認參加人於本案無提交環差分析及報告之必要，僅係單純之敘述，非為行政處分，參加人不得據此認存有信賴基礎。

參、據上結論，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第 195 條第 1 項前段、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 106 年 06 月 08 日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官 陳 淑 玲

法官 黃 冠 儒

法官 高 世 軒

法官 郭 怡 姝

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後 20 日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

中 華 民 國 106 年 06 月 08 日

書記官 李 佩 蓉