

論目的事業主管機關所為開發行為之許可及環評審查結論嗣後遭撤銷之法律效果

—最高行政法院一〇一年度裁字第一八八八號裁定評釋

劉昌坪 理律法律事務所資深律師

本案事實

因最高行政法院一〇一年度裁字第一八八八號裁定係以上訴人未具體指摘原判決有何違背法令之處為理由，而於程序上駁回上訴，故本文以下乃根據前審高雄高等行政法院一〇〇年度訴更二字第第三六號判決，分別整理原告所主張之事實、被告機關及參加人所提出之抗辯及判決理由，以供讀者參考。惟因受限於文章篇幅，本文針對法律爭點之說明，僅限於環評法第一四條第一項所稱之目的事業主管機關所為之開發行為許可之意義，及開發案已通過之環評審查結論嗣後遭行政法院撤銷，此種情形有無環評法第一四條第一項規定之適用，敬請讀者諒察。

壹、原告主張事實

- 一、依環境影響評估法第一四條規定：「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。」而本件之環境影響評估結論既被判決撤銷，自屬該當「環境影響說明書未經完成審查」之情形，故依環境影響評估法第一四條規定，其他目的事業主管機關自不得為開發行為之許可，其經許可者，許可無效。環境影響評估法第一四條所謂「開發行為之許可」，係指「各目的事業主管機關依各該專業法規所核發之許可處分」。故依照個別開發案之型態向各目的事業主管機關所申請之「各種許可」，皆屬環境影響評估法第一四條所稱之「開發許可」，在未經完成環境影響評估審查前，皆不得核發。
- 二、開發行為應實施環境影響評估細目及認定範圍標準（以下簡稱「認定標準」）第三三條規定：「開發行為之開發基地，同時位於本標準所列各種開發區位時，應以較嚴格之細目及範圍認定之，並以申請開發之整體面積進行環境影響評估。」縱分期興建，各期工程仍屬總開發行為之一部分，整體開發面積仍為五·九九五六公頃，依此立法目的，自應以開發行為總面積判斷其應否實施環境影響評估。故應否為環境影響評估之審查，實應以開發總面積為基準，不受整體開發行為是否分期興建之影響。環保署九十六年七月九日環署綜字第〇九六〇〇四九四八四號函更已明白闡釋，若開發工程准予分期判斷，則環境影響評估制度將失其意義與目的。
- 三、被告援引最高行政法院九十六年度裁字第一七三四號裁定，該裁定認：1.系爭開發行為因面積未達一公頃，依環境影響評估法第五條第二項規定無須為環境影響評估；2.被告已就未經核准之土地上之開發行為，以九十六年四月九日以府環一字第〇九六六一〇〇四二五號函裁處罰鍰三十萬元，並命其停止實施開發行為，足認相對人已依環境影響評估法第二二條規定予以處罰及防範云云。惟按最高行政法院之裁定並無如判決之拘束力，且裁定係未經過言詞辯論程序，最高行政法院對於事實之認定及法律之適用皆有所違誤。

貳、 被告機關及參加人之抗辯

- 一、 參加人依促參法第七及九條規定，本可自行規劃於本促參案全部或部分範圍辦理興建或營運工作。本促參案所使用之土地範圍與原有杉原海水浴場之經營範圍相同，參加人原規劃於一公頃範圍內興建主體建物，其餘停車設施、海水浴場、戶外設施、沙灘設施，僅係就既有設施加以整理更新，被告依參加人所請，同意土地之合併分割，並無悖於契約監督之立場，參加人依法向臺東地政事務所申辦土地合併分割作業，並依建築法、水土保持法規定向被告申請加路蘭段三四六之四地號之一般旅館建造執照、水土保持計畫，案經被告（環保主管機關）審查未達認定標準第三一條第十三款第五目之規定，依法免實施環境影響評估，被告乃依法核發建造執照及核定水土保持計畫。被告所屬各權責單位於受理參加人各項申請後均依法審核，並監督參加人後續執行情形。嗣參加人提出之變更計畫已達實施環境影響評估之規模，其變更計畫之環境影響說明書，被告亦依法審核中，並無協助業者規避環境影響評估法情事。
- 二、 「開發面積」究竟應以系爭 BOT 案計畫範圍抑或實際興建範圍計算？緣原告前曾提起另案訴訟，要求施以假處分，命參加人停止於加路蘭段三四六及三四六之四地號土地上之一切開發行為，經裁定駁回後，原告爰提出抗告，經最高行政法院九十六年度裁字第一七三四號裁定駁回確定，觀諸最高行政法院上開裁定可知，對於「開發面積（範圍）」之認定，其係以參加人於系爭 BOT 案之實際興建範圍（即建造執照所載基地面積）為計算，又因該實際興建範圍未達一公頃，而認依法即無須實施環境影響評估，故本件原告主張應以全部計畫範圍即五萬九千九百五十六平方公尺，應進行環境影響評估，其主張即有與最高行政法院之法律見解不一致之情形。
- 三、 參加人按投資執行計畫書之土地使用計畫，於九十四年八月向被告申請於加路蘭段三四六之四地號土地興建一般旅館，其申請之建築基地面積為九千九百九十七平方公尺，因未達一公頃，經認定不符認定標準第三一條第十三款第五目規定，依法免實施環境影響評估。另參加人於九十四年十二月十二日（九四）灣字第○九四一二〇〇一號函，提出變更投資執行計畫書，其興建範圍包括原核定之旅館區及新增之二期 Villa、三期旅館區。因其計畫興建之範圍已逾一公頃，依法應實施環境影響評估，故參加人按其變更投資執行計畫書，於九十五年九月八日向被告提出環境影響說明書，由被告環境影響評估委員會審查在案。
- 四、 環保署函文既係九十六年七月九日始作成，於被告核發建造執照予參加人之當時（即九十四年十月七日）並不存在，自不能溯及認被告於核發建造執照時，亦有此函文之適用，此觀最高行政法院七十三年度判字第一五八五號判決，亦認發布在後之解釋令如對當事人不利，基於信賴保護原則，不應溯及生效，僅適用於解釋函發布後之案件。而行政院六十一年六月二十二日台財字第六二八一號令亦載明：「解釋令發布前已確定之行政處分，所持見解縱與解釋令不符，除經上級行政機關對特定處分自行糾正者外，亦不受解釋令影響而變更。」又信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，即行政法規（包括解釋性之行政規則）之變更，亦有其適用（釋字第五二五號參照）。換言之，參加人就建造執照所取得之信賴應予保護，不應受嗣後環保署所為函文意見之影響，基此建造執照所許可之開發行為，自不能任由原告主張即認應命停止。
- 五、 按「開發行為之開發基地，同時位於本標準所列各種開發區位時，應以較嚴格之細目及範圍認定之，並以申請開發之整體面積進行環境影響評估。」雖為認定標準第三三條所明定，惟依認定標準第三一條第十三款規定：「……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：(1)位於國家公園，申請開發面積一公頃以上者。(2)位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。(3)位於海埔地。(4)位於自來水水源水質水量保護區。」

(5)位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。(6)位於都市土地，申請開發面積五公頃或擴建面積累積二·五公頃以上者。(7)位於非都市土地，申請開發面積十公頃或擴建面積累積五公頃以上者。(8)位於既設高爾夫球場者。」可知所謂「開發行為之開發基地，同時位於本標準所列各種開發區位時，應以較嚴格之細目及範圍認定之，並以申請開發之整體面積進行環境影響評估。」係指倘飯店同時位於「都市土地」及「山坡地」，而假設開發面積為一·五公頃，則依「都市土地」開發區位之標準，雖無須實施環境影響評估，惟因已超出「山坡地」開發區位之標準，則此時仍應實施環境影響評估，且應將位於「山坡地」開發區位內之面積連同「都市土地」開發區位內之面積一併實施環境影響評估。惟本開發案之開發區位僅位於「山坡地」單一區位，並無「開發基地，同時位於本標準所列各種開發區位」之情形，故原告主張本開發案應以較嚴格之細目及範圍認定，實屬誤解。

爭點

參加人於加路蘭段三四六之四地號土地（面積九千九百九十七平方公尺）興建飯店，是否為獨立之開發案而與加路蘭段三四六地號土地之開發無關？或其應屬參加人以 BOT 方式興建並營運杉原海水浴場整體開發案之一部分？參加人興建上開旅館前應否實施環境影響評估？參加人於未獲被告依環境影響評估法第七或一三條規定作成環境影響評估審查結論之認可前，逕於系爭土地興建飯店是否違反環境影響評估法？被告對參加人未實施環境影響評估，即逕於加路蘭段三四六之四地號土地興建旅館等開發行為，是否疏於執行？

判決理由

- 一、 參加人確有在本件開發案所使用之土地上興建觀光（休閒）旅館，雖然其興建旅館所使用之土地面積為九千九百九十七平方公尺，然因其開發基地，位於認定標準所列之開發區位，應以申請開發之整體面積進行環境影響評估。本件參加人申請開發之整體面積既為上開土地全部面積五萬九千九百五十六平方公尺，而非僅是旅館之建築基地而已，其申請開發面積顯逾一公頃以上，且因該土地屬山坡地，依認定標準第三一條第十三款第五目規定，自應實施環境影響評估。至於將應實施環境影響評估之開發土地面積，以土地分割方式，分割成每筆小於一公頃，各別開發或以分期施工之方式，以每次施工面積小於一公頃之方式開發，因其申請開發之整體面積不變，故不論係以上開何種方式開發，對該開發案應實施環境影響評估均不生影響。
- 二、 被告及參加人援引最高行政法院九十六年度裁字第一七三四號裁定，主張最高行政法院係認定參加人在加路蘭段三四六之四地號土地興建旅館，因該土地面積小於一公頃，故不必實施環境影響評估。然查上開最高行政法院裁定乃係就原告之主張是否符合行政訴訟法第二九八條第二項規定：「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」所為之判斷。至於本件 開發案是否應實施環境影響評估，該聲請案之原審及最高行政法院並未就此部分為實體調查，故上開裁定之見解認系爭開發行為依開發單位原訂計畫，因面積未達一公頃，依環境影響評估法第五條第二項之規定，無須經環境影響評估，既未經實體調查，且與上述本院調查結果不符，故最高行政法院上開裁定之見解，難做為本件免實施環境影響評估之依據。
- 三、 參加人身為開發單位，其縱獲得加路蘭段三四六之四地號建築基地之建造執照，然事後既提出擴大開發範圍達一公頃以上之變更規劃，則其負有對整體開發範圍完成全區環評程序之公法上義務，更毋庸置疑。參加人於未完成加路蘭段三四六及三四六之四地號土地上開發案之環評程序前，自不許在加路蘭段三四六之四地號土地上從事開發行為。

- 四、按「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。」環境影響評估法第一四條第一項定有明文。查本件開發之整體面積高達五萬九千九百五十六平方公尺，依上開法令規定自應實施環境影響評估，否則不得為開發許可。而興建旅館為開發行為，故其所需之建造執照，亦屬應獲許可之事項，於環評審查完成前，亦不應核發。
- 五、環境影響評估審查結論既經判決撤銷，溯及既往失效，即屬環境影響評估法第二二條所稱「未經依環境影響評估法第七條通過審查結論」情形，被告身為環評主管機關及本開發案之目的事業主管機關，自應依環境影響評估法第二二條規定命參加人停止實施開發行為。

評析

壹、何謂環評法第一四條第一項所稱目的事業主管機關所為開發行為之許可？

- 一、按環評法第一四條第一項規定：「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。」何謂目的事業主管機關所為開發行為之許可，學者見解不一，有學者認為環評法第一四條本身並未使用「開發許可」四個字，而是「不得為開發行為之許可」，環評法中完整出現「開發許可」四字者，僅有第一六條之一¹，其餘多半是「開發單位申請許可開發行為時」²、「主管機關應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請」³。因此所謂的「開發許可」並非單一專有概念，而是泛指「開發行為」之「許可」，而環評法有關「開發行為」的定義及規定，主要有兩處，一是第四條第一款的專有名詞定義⁴，另一是第五條第一項所列各款對環境有重大影響之虞的開發行為⁵，因此環評法第一四條所稱之「許可」，係指環評法第四條第一款暨第五條第一項所列各種開發行為依法所需之各種許可，舉凡與開發行為有關的任何許可、核准、同意等行政處分，皆應屬之⁶。惟亦有學者認為環評法第一四條第一項所稱之開發許可，係目的事業主管機關對於特定開發行為，依其職權所核發之特許決定，為對於開發計畫得否進行所為之審查決定，並不及於核發開發許可並進入建築階段後，由建築主管機關依相關建築法規作成之行政處分⁷。
- 二、關於環評法第一四條第一項所稱之開發許可，實務上則有認為應僅限於目的事業主管機關所核發之許可，例如臺北高等行政法院九十九年度訴字第一一七九號判決曾指出：「……被告國科會始為環評法第七條及第十四條所指之目的事業主管機關，其核發之開發許可，如違反

¹ 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。」

² 環評法第 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。」

³ 環評法第 13 條之 1 第 1 項：「環境影響說明書或評估書初稿經主管機關受理後，於審查時認有應補正情形者，主管機關應詳列補正所需資料，通知開發單位限期補正。開發單位未於期限內補正或補正未符主管機關規定者，主管機關應函請目的事業主管機關駁回開發行為許可之申請，並副知開發單位。」

⁴ 環評法第 4 條第 1 款：「開發行為：指依第五條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。」

⁵ 環評法第 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：一、工廠之設立及工業區之開發。二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。三、土石採取及探礦、採礦。四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。五、農、林、漁、牧地之開發利用。六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。七、文教、醫療建設之開發。八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。九、環境保護工程之興建。十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。十一、其他經中央主管機關公告者。」

⁶ 參見李建良，異哉所謂依環評法核發之開發許可，台灣法學雜誌，172 期，2011 年 3 月 15 日，13 頁；李建良，環境公民訴訟的訴訟類型與程序要件，台灣法學雜誌，211 期，2012 年 11 月 1 日，38 頁。

⁷ 參見傅玲靜，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，7 期，2010 年 6 月，219 頁。

第十四條第一項規定，始生無效之問題；被告內政部既非環評法第七條及第一四條所稱目的事業主管機關，並無上開規定之適用。」⁸而此一法律見解嗣後亦為最高行政法院一〇〇年度判字第二二六三號判決所採，亦即僅目的事業主管機關所核發之許可，方屬環評法第一四條第一項所稱之開發許可，非由目的事業主管機關所核發之許可，縱與開發案有關，亦無本條規定之適用。

- 三、筆者認為認定環評法第一四條第一項所稱目的事業主管機關所為開發行為之許可時，不應將本條規定之前後文字割裂而分別認定其意義，條文中既已規定「目的事業主管機關……不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」則非由目的事業主管機關核發之許可，縱與開發案有關，仍非屬於環評法第一四條第一項所稱之開發許可，此種解釋應較符合本條之文義解釋。此外，在環評法第一四條第一項出現「目的事業主管機關……不得為開發行為之許可」前，本法已於許多條文中使用「目的事業主管機關」一詞，例如環評法第七條第一項：「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。」第一一條第一項：「開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。」第一三條第一項：「目的事業主管機關應將前條之勘察現場紀錄、公聽會紀錄及評估書初稿送請主管機關審查。」亦即在環評法之規定下，必須先確定開發案之目的事業主管機關為何，開發單位方能向目的事業主管機關提出環境影響說明書並啟動後續之環評審查程序，則接續於上開規定後之第一四條第一項所稱之目的事業主管機關，似不宜擴張解釋為凡是開發單位必須要向其申請某一執照或許可之行政機關均包含在內，否則將發生開發案之目的事業主管機關難以特定之情形。再者，環評法除使用「目的事業主管機關」一詞外，亦於第八條第一項第一款⁹、第九條¹⁰、第一〇條第一項¹¹、第一一條第一項¹²及第一二條第一項¹³，將「目的事業主管機關」與「有關機關」並舉，顯見與開發案有關之行政機關並不能與目的事業主管機關劃上等號，因此在解釋上亦不宜將凡與開發案有關之行政機關所核發之執照、同意或許可，均解釋為係目的事業主管機關所為之「開發行為之許可」。

貳、開發案已通過之環評審查結論嗣後遭行政法院撤銷，此與環評法第一四條第一項規定之情形是否相同？

- 一、開發案已通過之環評審查結論嗣後遭行政法院撤銷，此與環評法第一四條第一項所稱之「環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可」之情形是否相同，學者之見解亦不一致。有學者認為環評法第一四條第一項之規定，文義上包括應作為開發行為許可前提之環評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，不限於自始

⁸ 不同意見請參李建良，多階段行政程序與環評程序：中科三期確認訴訟案（上）、（下）一臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1179 號判決理由逐段辨正，台灣法學雜誌，178、180 期，2011 年 6 月 15 日、2011 年 7 月 15 日，23-38、9-23 頁。

⁹ 環評法第 8 條第 1 項第 1 款：「前條審查結論認為對環境有重大影響之虞，應繼續進行第二階段環境影響評估者，開發單位應辦理下列事項：一、將環境影響說明書分送有關機關。」

¹⁰ 環評法第 9 條：「前條有關機關或當地居民對於開發單位之說明有意見者，應於公開說明會後十五日內以書面向開發單位提出，並副知主管機關及目的事業主管機關。」

¹¹ 環評法第 10 條第 1 項：「主管機關應於公開說明會後邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。」

¹² 環評法第 11 條第 1 項：「開發單位應參酌主管機關、目的事業主管機關、有關機關、學者、專家、團體及當地居民所提意見，編製環境影響評估報告書（以下簡稱評估書）初稿，向目的事業主管機關提出。」

¹³ 環評法第 12 條第 1 項：「目的事業主管機關收到評估書初稿後三十日內，應會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家、學者、團體及當地居民，進行現場勘察並舉行公聽會，於三十日內作成紀錄，送交主管機關。」

未完成環評審查之情形¹⁴。惟亦有學者認為，環評法第一四條的規定創造了一項行政法的特例，即 A 處分之撤銷可導致 B 處分之無效，而對 B 處分來說，因為效果為無效而非得撤銷，當初信賴 B 處分而行動之人，其信賴利益即「似乎」無法受到考量，就行政法之一般法理來說，除非瑕疵重大而明顯，違法的行政處分並非無效，否則可能有害人民之信賴利益¹⁵。環評法第一四條規定之立法旨意，乃是開發案件自始未經環評程序而擅自偷跑，逕行許可開發之重大違規情事，因此立法從嚴，規定其開發許可自始無效。反之，原先經環評程序審查通過，方取得開發許可者，則此種事後之情事變更與自始未經過環評程序不同，因此依據目的解釋不應適用環評法第一四條規定，而應回歸一般行政程序法規定辦理。尤其此種事後撤銷環評結論之特殊情形，尚涉及國家產業經濟發展之公共利益及善意第三人（投資廠商）之信賴保護問題，更應目的性限縮解釋適用¹⁶。

二、對於此一爭議問題，實務上則有認為環評審查結論嗣後遭撤銷與自始未通過審查之情形不同，例如臺北高等行政法院九十九年度訴字第一一七九號判決及最高行政法院一〇〇年度判字第二二六三號判決均認為開發案已通過之環評審查結論嗣後遭撤銷與環評法第一四條第一項規定之情形並不相同，其理由則為：

（一）我國環評法係於八十三年間制訂，同年十二月三十日公布施行，其第一四條原規定：

「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。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。」嗣為配合行政程序法之施行，九十二年一月八日修正第一四條為：「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。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。開發單位依前項提出之替代方案，如就原地點重新規劃時，不得與主管機關原審查認定不應開發之理由牴觸。」修正理由略以：「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，依本法第一三條規定，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。……」。又依立法資料顯示，環評法第一四條於制訂之初，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」。案經立法院審查後，始變更其內容如上開八十三年十二月三十日公布施行之第一四條原條文所示。

（二）揆諸前揭環評法第一四條制定、修正之過程，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

¹⁴ 傅玲靜，同註 7，260 頁；參見詹順貴，中環評事件的法律辨正，全國律師，15 卷 3 期，2011 年，12 頁。

¹⁵ 參見陳仲嶙，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，149 期，2010 年 4 月 1 日，31 頁。

¹⁶ 參見陳清秀，司法介入審查後對於環境影響評估之專業公信力之衝擊——以中科三期判決為例，2010 年環境影響——評估制度檢討與展望研討會。

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：「第一四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，所以第二項明定：『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。』……」，可知，環評法第一四條立法本意，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。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，無論是環評法於八十三年制訂時，抑或於九十二年修正時，似均非立法者所預見，亦無相應之規定，類此情形無論依文義解釋或立法解釋，均難認屬環評法第一四條第一項規範之範疇。

(三) 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。為保護開發許可相對人之信賴利益並維護法秩序之安定，自難以維護環評法規範功能為由，擴大解釋環評法第一四條第一項所定無效之情形，而認為在完成環境影響評估審查後，始作成之開發許可，於環境影響評估審查嗣後遭撤銷者，亦有環評法第一四條第一項之適用，仍為無效之行政處分，致生解釋環評法之「無效」，違背行政程序法「無效」法理之違背法令結果。

三、 除前揭判決外，法務部亦曾於九十九年六月二十五日法律字第○九九九○二○九六四號函指出：

(一) 主管機關公告環評審查結論之法律性質，自最高行政法院九十二年度裁字第五一九號裁定作成後，實務上認其性質屬於行政處分。惟在此之前，實務見解則認其並非行政處分，無從對之提起行政爭訟，自亦無由因行政法院判決而撤銷。據此，似可認本法第一四條第一項於八十三年十二月制定及九十二年一月修正當時，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，故本條項之立法意旨應僅限於自始未辦理環評之情形，而不及於環評審查結論公告嗣後經撤銷之情形。

(二) 查「環境影響評估程序」與「開發行為許可程序」乃屬不同之行政程序，不僅主管機關不同，所據以作成決定之法律依據亦有不同，故環境影響評估程序在性質上，僅是開發行為許可程序之「前階段程序」，二者間構成「多階段程序」（非多階段處分）；是以，環評主管機關作成審查結論並予公告時，環境影響評估程序即告終結，至於目的事業主管機關核發許可，則是另一階段之行政程序。上開「多階段程序」與實務上「前行政處分成為後行政處分之構成要件事實之一部分」雖不相同，惟後者之情形，縱前處分經撤銷後，後處分亦非當然無效，僅係得撤銷，依舉重以明輕之法理，於先行政處分非屬後行政處分構成要件事實之「多階段程序」，其因環評審查結論公告經撤銷時，其後之開發許可處分亦不能解為當然無效，而應認屬得撤銷之情形。

四、 筆者認為在環評法第一四條之修正案討論過程中，由立法委員彭百顯曾明確表示：「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¹⁷。……」可知，「本條的主要精神」乃是為了避免於環境影響評估尚未完成前，目的事業主管機關即擅自許可開發之情形，而非環境影響說明書之審查結論嗣後遭行政法院撤銷之狀況。且遍查立法院公報，亦無任何立法委員於審查本條規定時，曾經提出一旦環境影響說明書審查結論嗣後遭行政法院撤銷，即仍應適用本條規定之意見。實則環評法於八十三年立法之初，即已於第一四條第一項規定：「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。」顯然當時即已有目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，否則該開發許可為無效之概念，惟還原八十三年環評法制定時之時空背景，當時並無實務見解認為環境影響說明書審查結論之性質係屬行政處分，行政法院甚至一度認為環境影響說明書之審查結論僅是內部行為，因此不得對之提起撤銷訴訟¹⁸，直至最高行政法院作成九十二年度裁字第五一九號裁定之後，方確認環境影響說明書之審查結論係屬行政處分¹⁹，則當時立法者所欲規範之「環境影響說明書未經完成審查即核發開發許可」，顯然不是針對「環境影響說明書之審查結論嗣後遭行政法院撤銷」之情形，此種解釋方式亦較符合環評法第一四條第一項之立法原意。最後，為解決環評法第一四條第一項究竟是否適用於環評審查結論嗣後遭撤銷之爭議，部分立法委員業已提案修法，表示基於維護法安定性及信賴保護原則，故於第一四條第一項增訂但書規定：「但審查結論經訴願決定或行政法院裁判撤銷確定者，開發行為之許可依行政程序法第一百七十七條規定辦理。」並於第一四條增訂第二項規定：「前項開發行為之許可經權責機關判斷無行政程序法第一百七十七條但書規定不得撤銷之情形而撤銷者，自撤銷之日起失其效力，主管機關及目的事業主管機關應依第二十二條規定命開發單位停止實施開發行為。」²⁰因實務上環評審查結論遭撤銷之原因甚多，有時未必係開發單位之錯誤，故筆者認為此一修法不僅可解決現行規定所存在之爭議，亦可兼顧當事人之信賴保護，應予以肯定。

¹⁷ 參見立法院公報，83卷43期，41頁。

¹⁸ 參見高雄高等行政法院90年度訴字第1869號裁定：「本件被告對環境影響說明書所為之審查結論，乃行政機關在實行政程序之過程中以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為（內部行為），而非終局的裁決，開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，被告對環境影響說明書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，並未對外直接發生法律效果，自非屬行政處分……。」

¹⁹ 參見最高行政法院92年度裁字第519號裁定：「……原審以相對人對環境影響說明書所為之審查結論，乃行政機關在實行政程序之過程中以達成實體裁決為目的之相關行為，屬程序行為（內部行為），而非終局的裁決，開發行為最終准駁之權限係在目的事業主管機關，相對人對環境影響說明書所為審查結論，僅提供目的事業主管機關裁量核准與否之內部參考，並未對外直接發生法律效果，自非屬行政處分，依行政程序法第一百七十四條前段規定，僅得於對實體決定聲明不服時一併聲明之，固非無見。惟查本件系爭雲林縣B O O垃圾焚化廠興建營運計畫環境影響說明書審查會審查結論謂：本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依下列（一）至（十八）事項辦理，此有第二次審查會議記錄在卷可稽。經查其或係垃圾車輻經過地區應如何確保社區或校區之環境品質，或為有毒危害性污染物之防制及監測規定，難謂不具法律效果，參諸環境影響評估法第十六條第一項：『已通過之環境影響說明書或評估書，非經主管機關及目的事業主管機關核准，不得變更原申請內容』及第二十二條前段：『開發單位於未經主管機關依第七條或依第十三條規定作成認可前，即逕行為……開發行為者，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。』以觀，此項審查結論，難謂對開發單位不具拘束力，原裁定認其未對外直接發生法律效果，非屬行政處分云云，自有違誤。」

²⁰ 請參見立法院第7屆第6會期第4次會議議案文書，由吳育昇委員提案，環境影響評估法第十四條條文修正草案，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lgmeetimage?cfc8cfc9cfc9c8cdc5c7ced2c7cb>（瀏覽日期：2013年1月30日）