

# 環評制度改革論壇與談稿

## — 停止執行制度於環評爭訟中之困境 —

蔡易廷（元貞聯合法律事務所）

### 一、行政訴訟法第 116 條適用於環評爭訟所生之難題：

以下所述主要為筆者從事環評爭訟的自身經驗，以及觀察行政法院針對此類事件的停止執行裁定所得，針對現行行政訴訟法第 116 條在環評爭訟適用的一些問題，提出些許建議就教於大家。按行政訴訟法第 116 條的停止執行作為暫時權利保護機制的一種，依照大法官解釋所揭示的意旨，自然必須合乎權利救濟有效性的要求。而環評爭訟是以環境法益為保護對象，鑑於環境法益的不可回復性與環境法上風險預防原則，理論上在環評爭訟中，原告依行政訴訟法第 116 條聲請停止行政處分（環評審查結論）的效力，應較為容易才是。然而，回顧行政法院准予停止審查結論的效力之案例，並非如此。

其原因大概有以下三端。首先，停止執行以原處分之執行有發生難於回復的損害（或之虞）及損急迫性為要件。但在環境爭訟中，環境法益是否將因開發行為受有損害，其判斷與證明相較於其他類型的案件，更為專業而大幅加劇聲請人的舉證難度；更有甚者，在大部分的環評爭訟案件，開發行為對於環境的影響，例如事業廢水或燃燒氣體的排放，可能都是在營運階段才表現出來，而法院認為營運至少也必須

等到開發單位拿到開發許可，也就是說，法院認為環境影響至少必須等開發許可核發後才發生，故在此前亦無停止執行之急迫性。

在這種情況下，聲請人想透過停止執行阻卻審查結論之效力，無疑相當困難。但可以思考的是，保全程序的審查時間即短，實務上通常很快就審結，在這種情況下，要求一般人民在具有高度專業性與證據偏在的環評爭訟能充分舉證，是否公平？而即便環境影響在開發許可核發後才會發生，但開發許可核發後，可否透過停止環評審查結論的效力來達到要求停止實施開發行為本身就有極大爭議（詳參後述）；何況隨時序推進，開發行為也逐漸趨於完成，等到開發完成後（例如園區完工）再聲請停止執行，此時必須審酌的因素將更為複雜，勢必進一步加劇停止執行之難度，如此恐怕無法充分回應環境破壞之不可回復性，或合乎風險預防的要求，也難以確實達到權利救濟有效性的憲法誠命。

針對上述問題，雖然在現行法下可透過個別法院藉由「合法性顯有疑義」或減輕聲請人釋明責任之方式來解決，但鑑於目前行政法院適用行政訴訟法第 116 條之見解相當分歧，且所謂「合法性顯有疑義」並非行政訴訟法條文明定事由，故正本清源之道仍在修法。因此，本次草案於環評法中酌採爭訟停止執行制度，應可適度解決前述問題，且相較於直接修改行政訴訟法，打擊範圍也較小，爭議相對較低。此外，如爭訟停止執行之推行阻力較大，或可於環評法中，依環評爭訟之特性訂定此等案件停止執行之要件，並改由環評主管

機關（修法後可能改為目的事業主管機關）來釋明「沒有難於回復的損害之虞」來緩和環評爭訟停止執行的困境。

## 二、多階段行政程序對環評爭訟之影響：

開發單位為實施其開發行為，依照現行環評法的觀察，應由開發單位先擬具環說書或環評書，經環評主管機關審查通過後，再經目的事業主管機關審核通過其開發計畫後，核發開發許可。依目前行政法院看法，無論是環評審查結論或開發許可，都是獨立的行政處分，而各自依其規制內容發生法律效力。這種前後處分間的關聯，學者稱之為多階段行政程序。

這種多階段行政程序的設計，導致前後階段行政處分可以各自成為獨立的行政爭訟程序標的，進而產生許多行政救濟上的爭議。現行環評法第 14 條所處理的環評與開發許可的關係，即為多階段行政程序所生爭議的一種。而在未經環評直接核發開發許可的情況，該開發許可依環評法第 14 條為無效，固無爭議。但如屬於開發許可核發後，其環評審查結論遭撤銷時，是否也有第 14 條的適用？早期實務採肯定見解，但近來有最高行政法院判決則認為，環評審查結論遭撤銷在形式上仍有行政處分的存在，與未曾環評不同，故廢棄原審確認開發許可（建造執照）無效之判決並駁回原告請求確認處分無效之訴<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 參見最高行政法院 105 年度判字第 543 號判決：「……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，所以行政處分成立生效後經撤銷溯及失效，與根本未作行政處分或無行政處分存在，全然不同。環評法第 14 條第 1 項係明定『環境影響說明書未經完成審  
第 3 頁，共 7 頁

環評法第 14 條之釋義業已盈庭，於此不贅。惟從多階段行政程序的特徵來看，上開判決見解似有商榷餘地。蓋該判決雖然並未否認環評審查結論經撤銷後，開發許可同樣罹有瑕疵<sup>2</sup>，但仍然必須有人民以開發許可為標的提起撤銷訴訟，才有可能由法院予以撤銷。循此，如未對開發許可提起撤銷訴訟或逾期提起，即便環評審查結論經撤銷，亦無改於開發單位持續依開發許可實施開發行為之情況。

然而，在開發案件中，相關行政處分殆係以開發單位為處分相對人，且我國土地開發程序的民眾參與及資訊公開亦嚴重不足，故當地居民大多數情況是無法馬上知悉開發許可的核發，如果屬於開發期程較長的案件，很可能因開發許可超過訴願法第 14 條所定 3 年期間，而無法撤銷。再者，當地居民除了要針對環評審查結論提起行政爭訟外，還必須持續關注後續開發許可的作成，並於作成後立即爭訟，導致當地居民必須面臨更多起的爭訟案件，無疑大幅加劇當地居民的負擔恐將減損人民監督環評的能量，而不利於環境保護。因此，本次草案將審查結論經撤銷的情況，亦明文定為開發許可無效之原因，應可適度簡化環評審查結論與開發許可之關聯，並減輕當地居民的訴訟負擔。

---

查或評估書未經認可』等文句，此從文義解釋，因明顯有『未經』二字，顯係指未曾經完成審查或未經認可之情形，並不包括開發案已通過之環評審查結論嗣後遭撤銷之情形，於完成環境影響評估審查後方作成之其他開發許可，即使該環境影響評估審查嗣後遭撤銷，亦無環評法第 14 條第 1 項規定之適用。」

<sup>2</sup> 參見前揭判決：「……至於『已完成環境影響評估審查後』，作成之開發許可，嗣後因環境影響評估審查結論遭撤銷，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 年制定時，抑或於 92 年修正時，顯然均非立法者所預見，亦無相應之規定，依立法解釋，殊難認屬環評法第 14 條第 1 項規範之範疇。」

### 三、環評爭訟中停止執行之效力範圍與執行：

另一個因多階段行政程序所導致的環評爭訟問題，則出現在暫時權利保護機制。蓋行政訴訟法第 116 條停止執行之標的為行政處分，是理論上所得停止之範圍，亦僅限於該標的處分之規制效果。如前所述，環評審查結論與開發許可既為獨立的行政處分，則如開發行為已開始動工，甚至是營運，因無論是動工或營運，均是以開發許可為依據，所以即便行政法院裁定停止環評審查結論之效力或執行，行政法院似亦無法於裁定中一併諭知開發單位停止施工或營運行為。最高行政法院即認為，後續開發程序之續行涉及目的事業主管機關之權責，不得於以環評主管機關為相對人之聲請案中，裁定停止後續開發程序之續行<sup>3</sup>。

然而，絕大多數案件的人民聲請停止環評審查結論之目的，在於阻止開發行為之續行。但依上開最高行政法院見解，縱然聲請人費盡千辛萬苦拿到准予停止執行之裁定，亦屬徒勞。平心而論，上開見解雖大幅減損環評爭訟中停止執行制度之功能，但仍合乎環評審查結論與開發許可間之結構，與停止執行標的之限制。上述爭議實導因於停止執行標的與停止執行裁定效力之射程（裁定的主、客觀範圍），本次草案採爭訟停止執行，並明定停止執行之效力，雖可大幅解決上述爭議<sup>4</sup>。但草案第 14-1 條所定之「開發行為之進行及完成後之

---

<sup>3</sup> 參見最高行政法院 99 年度裁字第 2034 號裁定：「然查：……本件開發單位之主管機關分別為內政部及國科會，與系爭原處分之主管機關為環保署並不相同。是環保署並非所謂開發許可之主管機關，亦非開發單位，非實施開發程序者，乃原裁定竟命環保署停止『關於開發程序之續行』，顯非適法。」

<sup>4</sup> 本次草案針對停止執效力僅規定：「開發單位及第三人均應立即停止開發行為之進行及完成後  
第 5 頁，共 7 頁

使用」等情況，均係以開發許可為依據，則以環評審查結論為標的之停止執行，可否藉由立法之方式，突破其標的規制範圍之限制，進一步將另一個獨立行政處分也納入停止執行的效力範疇？或可再行討論。

此外，即便認為停止環評審查結論效力可及於後續以開發許可為據之程序，惟依目前行政法院見解，以環評審查結論為標的所為之停止執行裁定，其性質為形成判決，故聲請人不得以茲為執行名義<sup>5</sup>，聲請禁止開發單位之施工或營運（給付行為）。因此，縱然聲請人克服前述諸多難題取得停止環評審查結論效力之裁定，惟如開發單位仍持續施工或營運，聲請人無法向法院聲請禁止其行為，此更進一步減損環評爭訟中，以審查結論為標的之停止執行裁定之功能。本次草案改採爭訟停止執行，並賦予停止執行有禁止開發單位及第三人持續施工供或使用之行為。循此，經人民爭訟後，如開發單位仍持續施工或營運，即得另依行政訴訟法第 298 條聲請禁止開發單位施工或營運之假處分，遞為執行名義，或可解決現行停止環評審查結論之裁定效力之困境。

#### 四、綜上所述，現行環評爭訟之停止執行制度，存有「停止執行要件認定難度極高」、「停止執行無法停止施工或營運」及「停

---

之使用」等開發行為之實施階段，至於開發許可之審議階段，似未能為上開新增條文所涵蓋，或可再為補充。如依前揭最高行政法院裁定意旨，此開發許可審議階段亦非得藉由停止環評審查結論之效力而阻卻之。惟本文認為，在開發許可審議階段，以環評審查結論為前提之開發許可尚未作成，則相關審議程序仍繫諸審查結論，而未經獨立行政處分（開發許可）所遮斷，此與動工及營運均係以開發許可為據不同。是審議程序的合法前提既經凍結，該審議程序自無從續行，

<sup>5</sup> 參見臺北高等行政法院 99 年度執字第 57 號裁定：「……本件執行名義非屬命停止為一定給付之確定裁判，應無疑義；且依前開規定及說明，停止執行之裁定為具有形成效力之裁判，系爭開發許可經法院裁定停止執行後，即生停止其法律上之效力，不待於法院之強制執行，是本院 99 年度停字第 54 號停止執行裁定，性質上非屬得為強制執行者……」

止執行裁定無法強制執行」等問題，核此已有架空停止執行作為擔保權利救濟有效性的制度目的之虞。從而，鑑於環境法益的不可回復性與風險預防原則，為環評爭訟量身打造合適的停止執行機制，應屬值得努力之方向。