

— 特約撰稿 —

公民訴訟路上的摸索

文 / 詹順貴

繼今年 1 月 19 日美麗灣渡假村開發案的環境影響評估（以下簡稱環評）審查結論被判決撤銷確定後，當初因美麗灣渡假村股份有限公司（下稱美麗灣公司）刻意規避環評，分割土地申請建造執照興建旅館，加上台東縣政府的積極配合放水而提起的公民訴訟，也在最高行政法院於 9 月 21 日以美麗灣公司與台東縣政府的上訴不合法裁定駁回而成爲台灣第一件公民訴訟勝訴確定案例。

回想此案歷程，自 2007 年 4 月下旬，台灣環境保護聯盟台東分會祕書林雲閣到台北尋求資源較豐富的環保團體協助，經台灣蠻野心足生態協會祕書長林子凌與當時台灣環境保護聯盟祕書長何宗勳出面召開記者會揭發此案的不法。記者會邀請立法委員林淑芬與作者出席，作者接觸之下，大爲詫異：一是爲何台東當地團體與居民得知此案的資訊是如此之遲（旅館主結構差不多已完成）？二是美麗灣公司貪婪鑽營，雖難苟同，尙能理解，但台東縣政府爲何膽敢如此包庇妄爲？瞭解之後，前者是因爲包括環評案件在內的地方政府資訊公開程度，遠遠不如中央及台北；後者也是台東地處偏遠，媒體（尤其地方記者）、公民或檢調、政風的監督能力，

也遠遠不如台北。

台灣環境保護聯盟沒有自己的律師，而當時台灣蠻野心足生態協會年輕專職律師流動率較高，較欠缺訴訟經驗，於是在林子凌祕書長的囑託之下，協助處理此案的法律工作便落在作者的身上。同年 5 月 11 日公民告知書¹發出，同年 7 月 26 日向高雄高等行政法院提起這宗訴訟。有別於學術上的學理探討與判決理由的評析²，作者以下乃從法律實務工作者的角度，說明訴訟實務的策略研析與取捨決定的思考脈絡與摸索。

一、誰來當原告？

本案係依環評法第 23 條第 8 項、第 9 項所提起公民訴訟。環評法第 23 條第 8 項規定，可以主張主管機關疏於執

¹ 告知書與起訴書由台灣蠻野心足生態協會律師陳柏舟負責主要撰寫。

² 其中涉及公民訴訟議題學理上的相關探討，請參閱李建良，論環境法上公民訴訟，法令月刊，51 卷 1 期，2000 年 1 月，頁 14-27；李建良，環境公民訴訟新典範—簡析台北高等行政法院 98 年度訴字第 504 號判決，台灣法學雜誌，152 期，2010 年 5 月，頁 57-68；林明鏞，環境法上公益訴訟之司法實踐—評行政法院之相關裁判，行政訴訟二級二審制實施十週年回顧論文集，2011 年 6 月，頁 65-93。

圖說：2009年八八風災後，作者所拍攝之刺桐風災後漂流木。



來源：詹順貴律師攝

行職務而發公民告知書的適格對象為「受害人民或公益團體」，主管機關於前項告知書送達後逾 60 日仍未執行該職務者，同條第 9 項乃規定「人民或公益團體」得以該主管機關為被告，直接向行政法院起訴，請求判令其執行。第 9 項雖然僅規定「人民或公益團體」，但解釋上此「人民」不僅應該是第 8 項的「受害人民」，而且必須是有寄發公民告知書給主管機關的受害人民。在如此理解之下，鑑於美麗灣旅館主體結構已接近完工，加上 2007 年當時，行政法院對於環評審查結論的撤銷訴訟，開發基地周邊居民可否做為原告？仍尚未有較明確的定論，而本案又是尚未環評前的公民訴訟，為免卡在程序問題上，乃決定僅以公益團體為原告³。

其次，環保的公民訴訟，其公益團體是否一定要章程明定以關心環保議題為宗旨的公益團體？當然也可以挑戰，但亦著眼於避免節外生枝，想直接進入實質審理，所以最後未加入當地刺桐部落的居民原告，僅以立案多年的台灣環

境保護聯盟為原告，寄發公民告知書。

二、該如何為聲明一公民訴訟的訴訟類型摸索？

書面告知 60 日期滿後，起訴書該如何為公民訴訟的訴之聲明，同時涉及公民訴訟的訴訟類型定性。礙於作者學識有限，此乃作者苦惱的最大問題。最初作者將之定性為一般給付訴訟類型，以此方式為聲明，雖獲高雄高等行政法院（96 訴 647 判決）採納，並判決原告勝訴，但遭最高行政法院加以指摘發回；更一審時作者已依發回意旨修正為課予義務訴訟，高雄高等行政法院雖亦仍判決原告勝訴，可惜該判決（99 訴更一 8）在此部分的理由，仍被最高行政法院嫌交代不夠清楚，再加上原告的聲明也不太符合課予義務訴訟類型的聲明方式，亦即作者僅聲明：「被告應命參加人停在……土地上之一切開發施作工程之行爲」，而非「被告應作成命參加停止在……土地上實施開發行爲的行政處分」，因此很快二度被發回。直到更二審，因為相關學術論文討論已多，無論高雄高等行政法院抑或作者，經吸收終於能清楚掌握此種公民訴訟的本質以及作正確的聲明。

³ 其後作者在另一公民訴訟案（新竹湖口垃圾轉運站規避環評案），便以當地村民為受害人民擔任原告起訴，台北高等行政法院 98 年度訴字第 504 號判決原告勝訴。



來源：林淑玲提供

圖說：美麗灣公司偷埋設排水暗管。

三、美麗灣環評通過又被判決撤銷，在本件公民訴訟案件審理過程的影響

依最高行政法院 100 年度判字第 1924 號判決意旨，課予義務訴訟應以最後事實審法院言詞辯論終結時之事實狀態為依據，判決原告之請求有無理由。本件公民訴訟進行至更一審時，其後補做全區的環評業已有條件通過，但同時也由作者代理當地居民提起撤銷訴訟，經高雄高等行政法院 98 年度訴字第 47 號判決撤銷，由台東縣政府與美麗灣公司上訴最高行政法院中。於是美麗灣公司即極力主張上述最高行政法院 100 年度判字第 1924 號判決意旨，主張台東縣政府怠於執行職務情形已不存在，本件已無保護必要與訴訟實益。作者抗辯該環評審查結論又已遭判決撤銷；美麗灣公司則援引環保署當初在捍衛中科三期環評判決撤銷的說法，辯稱其與台東縣政府均已上訴，判決尚未確定，環評審查結論仍有效力；作者則稱撤銷訴訟乃形成之訴，一經判決撤銷即生效力。更一審雖仍判決原告勝訴，惟此部分僅在理由中簡單交代仍有論知命其停止一切開發行為之必要。更二審時，美麗灣公司仍再度以此理由強力抗辯，所幸更二審的言詞辯論期日訂在 2012 年 2 月 9

日，而作者在 2 月 2 日收到上述最高行政法院駁回台東縣政府與美麗灣公司針對撤銷環評判決上訴的 101 年度判字第 55 號判決，可說是天地萬物生靈的幫忙，排除掉一項可能讓本件公民訴訟難以確定的不利因素。

最後更二審仍第三度判原告勝訴，並在美麗灣公司重作環評即將進行第二次審查時，作者再接獲最高行政法院裁定駁回台東縣政府與美麗灣公司的上訴，而讓此台灣第一件公民訴訟勝訴案件得以完全確定，作者衷心感謝冥冥之中的天意。

四、環評法第 14 條的解釋

特別值得一提的是，高雄高等行政法院更二審（100 訴更二 36）判決接受了作者援引李建良教授大作《中科環評的法律課題—台灣法治國淪喪與危機》⁴、林昱梅教授大作《預防原則與「停、看、聽」環評機制之落實—中科三期環評案之省思》⁵與陳仲麟教授大作《環評撤銷後的開發許可效力—評環保

⁴ 請參閱台灣法學雜誌，149 期，2010 年 4 月，頁 17-28。

⁵ 請參閱台灣法學雜誌，161 期，2010 年 10 月，頁 17-30。

圖說：今年杰拉華颱風並未登台僅過境，但海浪已打到美麗灣建物的邊緣，產生掏沙現象。



來源：黃大宛提供

署拒絕中科三期停工》⁶等的論述，採為判決理由，認為環評法第 14 條第 1 項不僅適用在「自始未經環境影響評估」的情況，尚包括「審查結論被行政法院撤銷」的情形。所以本件開發案未經環評審查，台東縣政府不得核發建造執照給美麗灣公司，否則其所核發之建造執照亦屬無效（指 0.9997 公頃部分），不生信賴保護問題。而美麗灣公司事後以整區 5.9956 公頃補做環評，雖通過環評審查並據此取得相關執照及許可，但其環評結論既經判決撤銷確定，溯及既往失效，也是屬於環評法第 22 條所稱「未經環評法第 7 條通過審查結論」之情形。也是說環評被撤銷後，建造執照依環評法第 14 條第 1 項規定還是無效，台東縣政府仍應命美麗灣公司停止實施開發行為。此時，縱然認為本件美麗灣公司已取得興建旅館的相關執照可，而有信賴保護問題，但依行政程序法第 119 條第 3 款規定，其因規避環評在先，屬於明知行政處分違法，或屬因重大過失而不知該行政處分違法，其信賴也不值得保護。

⁶ 請參閱台灣法學雜誌，149 期，2010 年 4 月，頁 29-34。

五、違建該不該拆？行政機關的態度

此案所在的杉原海岸位於花東沿海保護區（屬於內政部 1984 年 2 月 23 日公告自然海岸的一般保護區），其保護原則為「在不影響環境生態特色及自然景觀下，維持現有之資源利用型態。」所以，原有的杉原海水浴場，即使是遊憩區，也只能維持原有海水浴場（遊憩功能之一）的利用型態。在沙灘上興建大型旅館，當然在違背上述保護原則。

財團都想占據原本應屬全民公共財的山水美景第一排，用以興建豪宅或高級渡假飯店。財團如果依法行事，在商言商，在道德或許可以加以抵制譴責，惟法律上終究無可厚非；但如果規避法律，違法行事，即應加以唾棄制裁。上述判決已明指建造執照無效、業者不受信賴保護。繼環保署長沈世宏主張應予拆除之後，內政部長李鴻源也認為現有的美麗灣旅館是實質違建（指不能補正應予拆除的違建）。台東縣政府在沒有國賠疑慮下，仍拒不予以拆除，執意再透過形式上的環評審查替美麗灣公司護航，令人不齒。全民為拿回屬於大家的公共財，應該集體善用公民力量加以撻伐，並抵制美麗灣集團相關企業，使其得不償失。



來源：林雲閣拍攝

圖說：沙灘應該是美麗灣吸引遊客的生財工具，但美麗灣公司為節省成本，卻將營建廢棄物就地掩埋，不僅破壞沙灘也危及遊客安全。

六、最後，究應聲明台東縣政府支付多少律師費用？是否應隨每次發回更審而擴張聲明？此外，要不要以原告台灣環境保護聯盟在此案對台灣環境保護有貢獻而另外請求費用？在公民訴訟上也非常具有意義，都曾猶豫思考。後來也都為讓案件儘速勝訴確定，避免節外生枝不得已而作罷。

作者感想：

環境保護與經濟發展的目的，都是為了讓我們的身體健康、生活美好，原本不會衝突。現今的衝突，是來自少數壟斷自然資源與經濟發展利益的金權貴扭曲了經濟發展的本質。尤其最近經

濟低迷，又因為台塑六輕 4·7 期的擴廠環評案，再度引發環保是經濟發展絆腳石的言論。其實環保運動從來沒有本事阻擋經濟發展，充其量僅能稍稍替它踩踩剎車，避免經濟發展的車輪過於盲目快速而出軌翻覆。但在這節骨眼上，卻讓無能政府與貪婪財團找到藉口；前者用以推卸無能照顧人民的責任；後者則趁機可以繼續毫不負責任地掠奪自然資源，創造經營神話，而把污染留給地方弱勢居民與後代子孫。此種經濟發展模式，是它的初衷目的嗎？是我們要的吗？是我們該忍受的嗎？值得大家深思！

◇詹順貴

美麗灣案原告律師、現職元貞聯合法律事務所主持律師、環境法律人協會監事；長期關注台灣環境保護與人權及身心障礙議題。