

2. 操作：

- (1) **第一層次**：確認原告主張系爭處分違法所引據之法令規定（須具體指摘違反何法令規定）。
- (2) **第二層次**：解釋該規定是否屬於保護規範，即該法規之規範目的，除保護公益外，是否兼及保護特定範圍或可得特定範圍之個人的法律上利益（法律抽象規範意旨的解釋）。
- (3) **第三層次**：判斷原告是否屬於系爭法規之保護對象。即在確立系爭規定屬於保護規範後，更需進一步具體判斷本件原告是否為該保護規範所及（具體個案認定問題）。

筆者的話

簡單來說，在此處，讀者對於利害關係人的訴權操作，可更細緻區分為「利害相同」及「利害相反」兩種。就前者，即便形式上觀之，其為相對人以外之利害關係人，然在訴權的判斷上，仍應以相對人理論（實際相對人、效應相對人）為準；就後者，則操作保護規範理論，以視原告有無訴權。

考題直擊站

雲林縣林內垃圾焚化廠開發單位於90年3月檢具環境影響說明書，送請雲林縣政府審查，經審查會作成結論，不須進行第二階段環境影響評估，本案有條件通過環境影響評估審查。嗣於90年5月公告雲林縣林內垃圾焚化廠興建營運計畫影響說明書審查結論。某甲主張其住所距離垃圾焚化廠預定地二公里以內，如垃圾焚化廠開始營運，所造成之空氣及水源之污染，將影響其身體健康及農作物之生長，生存權及財產權均有受損害之虞，爰循序提起撤銷訴訟，請求撤銷雲林縣政府環境影響評估審查結論之行政處分。

試問：

- (一)按行政訴訟法第4條第1項規定，人民因行政機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益者，得提起撤銷訴訟。故原告提起撤銷訴訟，必須有可能受損害之公法上權利存在，始為適格之當事人。甲提起撤銷訴訟，主張其公法上之權利係基於環境影響評估法，因環境影響評估法之目的，除保護公共利益之外，亦保護個人之主觀權利，故其為適格之原告。甲之主張是否可採？其法理依據何在？
(104律三節錄)

參考法條：

環境影響評估法第8條第1項

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。
- 二、將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。
- 三、於新聞紙刊載開發單位之名稱、開發場所、審查結論及環境影響說明書陳列或揭示地點。

考題破解

原則上應先指明甲是利害相反之利害關係人（真正第三人），故本題關於訴權之判斷，應依保護規範理論，且可引釋字第469號作為描述保護規範理論之大前提。

在層次一的部分，就是找到第8條規定（本題的參考法條實際上給了4、5條左右，於此囿於篇幅未全部援引，但在考試上要自己找）；復就層次二，可以說對環境重大影響之虞之所以要二階環評，除了維護公益之外，因人民之生存權等等亦與環境之維持有密切相關，此際應可認有兼及保護特定人民之意旨；最後在層次三，就是確認系爭請求人甲是位於該環境影響之範圍內，為保護規範之對象所及。若上述皆肯定，甲之主張自屬可採。

三、具備訴訟利益：

原告無更便捷之救濟方法、原告之請求上有實現之可能、原告之起訴無違誠信原則。



孤立撤銷訴訟？

一、內涵⁸：

「孤立之撤銷訴訟」（或名為隔離撤銷訴訟、獨立撤銷訴訟、分離撤銷訴訟）通常發生在針對申請遭駁回時，單就駁回決定不服；或經訴願程序後，單獨針對訴願決定而不針對原處分不服等情形討論之。換言之，「隔離」係指區隔對原作成或原所企求之行政處分之救濟目的，而單獨針對駁回決定或訴願決定提起之撤銷訴訟之意。

二、容許性：（以北高行107訴232為例）

實務多認為：「按提起任何訴訟，請求法院裁判均應以有權利保護必要為前提，而對於訴訟類型之選擇，本身即含有訴之目的實踐的意義，選擇錯誤而為訴之聲明，則難於達成訴之目的，起訴即欠缺權利保護之必要。……依據修正後行政訴訟法第5條規定，受處分之相對人經訴願程序後，得向法院提起課予義務訴訟，請求該機關應為特定內容之行政處分，若原告仍只訴請撤銷原處分，而未請求課予該機關作為之義務，顯然不能達到訴之目的，而出現所謂孤立之撤銷訴訟，依上開說明，原告提起此類孤立之撤銷訴訟，顯欠缺權利保護要件之必要，應予判決駁回。」

三、學說緩和⁹：

論理上，若原告單獨請求撤銷駁回處分非屬無效率的救濟，或有單

⁸ 程明修（2011），〈針對行政處分附款提起隔離（孤立）撤銷訴訟之容許性／北高行100訴更一12〉，《台灣法學雜誌》，190期，頁231-232。

⁹ 董保城（2022），《行政法新論》，頁433；李建良，前揭註3，頁221-223。

獨請求撤銷駁回處分之保護必要，例如當人民申請之處分，因事實或法規變更而無提起課予義務訴訟之實益，然如該駁回處分之效力繼續存在，可能損及申請人之權利，或人民為保留將來有取得有利處分可能性者，即應例外容許¹⁰。其次，既為使人民有效利用行政訴訟救濟其權益，制度上所應課予義務之對象，非提起訴訟之原告人民，反當應令法官負擔較多之闡明義務，以使原告得充分了解並善用行政訴訟。



四、原則應踐行先行政程序：

例如訴願或相當於訴願之先行程序。

五、其他限制：

遵守起訴期間（行訴 § 106）、行政程序法第174條關於程序行為救濟之限制。

爭

地方自治團體不服函告無效之救濟

一、憲法訴訟法第83條之前：函告無效非處分，且只能釋憲。

（一）函告無效定性：欠缺具體事件之要件而非處分。

依過去實務穩定見解，多認為：「……系爭自治條例係原告本於其地方自治團體之立法權所制定公布之抽象法規，並非就具體事件所為對外發生法效之行為，被告以109年3月13日函宣告系爭規定無效，

¹⁰ 李建良老師曾舉一例：「甲檢附於B國取得之碩士學位證書，向K國立大學報考博班，經審查後認為該國外學歷與國內同級同類學校規定不相當，故予以否准。惟嗣後甲改附C國取得之碩士學位證書，並獲准報考且順利考取。」於本例中，李師指出，甲雖已無提起課予義務訴訟之實益，惟鑑於：「K認定B國碩士學歷與我國同級同類學校規定不相當之駁回處分，仍具有確認處分之效力」，故甲得以此為程序標的提起撤銷訴訟，除去該駁回處分所生之不利益。李建良，前揭註3，頁221-223。

係依地方制度法第30條第4項規定行使其自治監督之法規審查權限，並非就具體個案事實而為，核與行政處分要件不同。」

(二)救濟：僅能逕行大法官解釋。

參最高法院103年裁字第1310號「依司法院釋字第527號解釋，地方自治團體對函告內容得選擇接受監督機關之意見，若仍持不同意見時，如受函告無效者為自治條例，由地方立法機關聲請解釋，非得選擇聲請解釋或循行政訴訟之途徑為救濟」之裁定意旨，已說明地方自治團體對函告自治條例無效，若仍持不同意見時，得由其立法機關逕行向司法院大法官聲請解釋，無須先循行政訴訟途徑為救濟，亦無由選擇透過行政訴訟途徑以為紛爭解決之空間。況函告無效性質上亦非行政處分。從而，原告因不服函告無效所提起之撤銷訴訟，於法未合。

(三)學理評析¹¹：

「函告無效」之性質（原則上）屬「行政處分」，蓋對自治法規之函告無效，明確係一單方具體之行為，合於行政處分之要件；至該自治法規被函告無效所產生之一般抽象性效果，與函告行為本身之定性尚不能併為思考。如地方自治團體對之不服者，理論上應先提起行政爭訟。但當不排除因案例事實複雜、可能涉及憲法上爭議而聲請釋憲，例如對「函告無效」所依據的法律認為違憲或持不同見解，即可能得依大法官法第5條第1項第1款後段聲請「法令違憲」。即仍應注意相關行為之性質，以對應其所得提起之救濟途徑（憲法上爭議／行政法上爭議），爰大法官依此有謂「就事件之性質」¹²當屬重要，而不能對此誤解為地方自治團體就上級監督機關之函告無效行為即均得

¹¹ 吳信華（2020），〈依「地方制度法」之聲請釋憲——釋字第527號解釋評析〉，《裁判時報》，100期，頁45-46。

¹² 釋字第527號：「地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就『事件之性質』聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。」