

發文字號：法務部 99.06.25 法律字第 0999020964 號函

發文日期：民國 99 年 06 月 25 日

要旨：關於環境影響評估審查結論之公告為行政法院撤銷後，既已無環境影響評估法第 14 條規定之適用，自應回歸行政程序法之適用，判斷有無不得撤銷之情形，而此撤銷權之行使，則應遵守行政程序法第 121 條第 1 項「自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起 2 年內為之」之規定

主旨：有關行政法院撤銷原公告環境影響評估審查結論後，原開發許可處分究應適用行政處分撤銷或無效之相關規定一案，本部意見如說明二至五，請查照參考。

說明：一、復 貴署 99 年 5 月 6 日環署綜字第 0990040955 號函。

二、按環境影響評估法（下稱本法）第 14 條第 1 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。」92 年修法前本項原規定為：「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。」觀諸上開條項修正前後之內容，修正之處有二：其一係區分環境影響說明書及評估書作不同方式之處理，其二係有關開發許可無效之處理。關於前段之修正理由，係因「依本法第 7 條規定，環境影響說明書作成審查結論後，即完成審查」，而評估書則尚須經主管機關之認可（本法第 13 條第 2 項參照）。至於後段之修正緣由，則係因行政程序法於 88 年 2 月 3 日制定公布、90 年 1 月 1 日施行，故本法於 92 年 1 月 8 日修正時，第 14 條第 1 項後段乃修正如上開文字，修正理由為：「有關許可後無效之處理，應回歸行政程序法規定，故將現行條文第一項後段『並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之』予以刪除。」依上開修正過程以觀，僅能推論出本條項已明定許可無效，且無函請註銷之問題，尚無法推論上開規定包括環評審查結論公告嗣後經撤銷之情形在內。

三、次按主管機關公告環評審查結論之法律性質，自最高行政法院 92 年度裁字第 519 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 14 條第 1 項於 83 年 12 月制定及 92 年 1 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。貴署來函說明三所述見解：「本署認依環境影響評估法第 14 條規定的立法原旨及法條文義所規範者，係指『自始未經完成環評審查』之環評案件情況」，本部敬表贊同。基於相同之推論，對於本法第 22 條規定：「開發單位於未經主管機關依第 7 條或依第 13 條規定作成認可前，即逕行為第 5 條第 1 項規定之開發行為者，處新臺幣…」亦應解為係指自始未經環評認可之開發行為而言，而不包括環評審查結論公告嗣後經撤銷之情形在內。

四、承前，環評審查結論之公告為行政法院撤銷後，原開發許可處分既無本法第 14 條規定之適用，自應回歸行政程序法之適用，此際須先探究者係環評審查與開發許可間之關係。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（以上參照：李建良著「環境行政程序的法制與實務—以環境影響評估法為中心」，刊於月旦法學雜誌第 104 期，2004 年 1 月，第 64 頁）。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（最高行政法院 97 年度判字第 1086 號判決及本部 99 年 1 月 8 日法律字第 0980036785 號函參照），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。

五、至於環評審查結論公告經行政法院撤銷確定後，原開發許可處分是否撤銷，應由原處分機關或其上級機關衡諸行政程序法第 117 條但書規定，判斷有無不得撤銷之情形；就此，業經行政院 99 年 2 月 11 日研商會議結論認為應衡量「健康風險初步評估結果、經濟發展、廠商權益及促進就業等整體公益」。又此項撤銷權之行使，應遵守同法第 121 條第 1 項「自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起 2 年內為之」規定，併此敘明。

正 本：行政院環境保護署

副 本：本部資訊處（第 1 類及第 2 類）、本部法律事務司（4 份）