

最 高 行 政 法 院 裁 定

114年度抗字第108號

抗 告 人 晶鼎綠能科技股份有限公司

代 表 人 林榮顯

訴訟代理人 范瑞華 律師

陳一銘 律師

高敬棠 律師

相 對 人 環境部

代 表 人 彭啓明

訴訟代理人 陳志強

陳渤丰

陳修君 律師

上列當事人間環境影響評估法事件，抗告人對於中華民國114年1月16日臺北高等行政法院113年度訴字第275號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

一、原裁定關於駁回抗告人備位之訴及該訴訟費用部分廢棄，應由臺北高等行政法院高等行政訴訟庭更為裁判。

二、其餘抗告駁回。

三、駁回部分抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

一、抗告人辦理「經濟部工業局彰濱工業區資源化處理中心新建營運移轉計畫（BOT）案（下稱系爭開發案）」環境影響說明書（下稱系爭環說書），前經行政院環境保護署（改制後為相對人，下稱相對人）以民國111年3月30日環署綜字第1111040516號公告（下稱111年3月30日公告）審查結論，認無須進行第二階段環境影響評估。抗告人依環境影響評估法（下稱環評法）第7條第3項規定，於112年3月31日辦理系爭環說書公開說明會，並於同年4月17日檢送相關資料通知相對人公開說明會已依法辦理完成。相對人嗣以112年5月16日環署督字第1121050417號函（下稱系爭函），認抗告人辦理上述

01 公開說明會，相關議程、聲明異議、會議延期、紀錄應載明
02 事項、聲明異議之處理等多未符合環境影響評估公開說明會
03 作業要點（下稱作業要點）之規定，視為未辦理完成，抗告
04 人應另案再行辦理公開說明會。抗告人不服，提起訴願經決
05 定不受理，繼提起行政訴訟，聲明：(一)先位之訴：系爭函及
06 訴願決定不受理部分均撤銷。(二)備位之訴：確認抗告人就系
07 爭環說書依環評法第7條第3項舉行公開說明會，已於112年3
08 月31日已完成。經臺北高等行政法院（下稱原審）113年度
09 訴字第275號裁定（下稱原裁定）駁回。抗告人不服，遂提
10 起本件抗告。

11 二、原裁定略以：系爭函乃相對人基於環評法中央主管機關之職
12 權，為促使抗告人依該法第7條第3項確實召開公開說明會而
13 作成，核屬行政指導，對抗告人不發生任何權利義務變動之
14 規制效力。況相對人於抗告人預定辦理公開說明會前之112
15 年3月29日辦理監督現勘作業，查得現場已有部分建物、地
16 表整地及施作圍籬等相關工程施作，因認抗告人未辦理完成
17 說明會即施作系爭開發案相關工程，違反環評法第7條第3
18 項、第17條規定，另以112年5月17日環署督字第1121055414
19 號函附同號裁處書（下稱另案處分），依同法第23條第1項
20 第1款、環境教育法第23條及環境講習執行辦法第8條規定，
21 對抗告人裁處罰鍰新臺幣30萬元、限期於112年6月30日改善
22 完成，並處環境講習2小時，另案處分始對抗告人發生權利
23 義務變動之規制效力，是訴願決定就系爭函部分不予受理並
24 無違誤。抗告人提起先位之訴，求為撤銷非行政處分之系爭
25 函，乃起訴不備要件且無從補正，應予駁回。又抗告人所提
26 備位之訴，所請求確認者為事實，與行政訴訟法第6條第1項
27 所容許3種確認訴訟類型不符，亦不備起訴要件且不能補
28 正，應併駁回。

29 三、抗告意旨略以：系爭函已對抗告人發生權利義務變動之規制
30 效力，此不因相對人作成另案處分而有異，原裁定竟混淆系
31 爭函與另案處分對抗告人分別形成之規制效力，認另案處分

始對其權利義務產生影響，系爭函則非行政處分，自屬違誤。又抗告人於原審備位訴訟之聲明，係經原審行使闡明權而配合變更，且所求確認者為法律關係而非事實，原裁定竟以其依原審闡明結果而訴請確認之標的係事實，並非法律關係，認非法律容許之確認訴訟類型，有不適用行政訴訟法第125條之違背法令等語。

四、本院查：

(一)先位之訴部分：

- 1.按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。若僅為行政機關單純之事實敘述、理由說明或觀念通知，自非行政處分，人民如對之提起撤銷訴訟，其起訴即不備合法要件，行政法院應予裁定駁回。
- 2.次按環評法第7條規定：「（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。（第2項）主管機關應於收到前項環境影響說明書後50日內，作成審查結論公告之，並通知目的事業主管機關及開發單位。但情形特殊者，其審查期限之延長以50日為限。（第3項）前項審查結論主管機關認不須進行第二階段環境影響評估並經許可者，開發單位應舉行公開之說明會。」第23條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）有下列情形之一，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按日連續處罰：一、違反第7條第3項……之規定者。（第2項）前項情形，情節重大者，得由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為。必要時，主管機關得逕命

其停止實施開發行為……。是以，開發單位申請許可開發行為時，檢具之環境影響說明書，經環評法主管機關審查結果，認為不須進行第二階段環境影響評估者，開發單位應舉行公開之說明會，如未舉行，得由環評法主管機關依環評法第23條第1項第1款規定予以裁處。環評法主管機關若僅發函通知開發單位應舉行公開說明會，未依環評法第23條第1項第1款作成裁罰處分者，該通知函僅係促請開發單位應依環評法第7條第3項規定辦理，未對開發單位直接發生不利之法律規制效力，屬觀念通知性質，並非行政處分。

3.經查，抗告人為系爭開發案之開發單位，其就系爭開發案所提系爭環說書經相對人於111年3月30日公告審查結論，無須進行第二階段環境影響評估。抗告人於112年4月17日檢送相關資料通知相對人其已於112年3月31日辦理完成公開說明會，嗣經相對人以系爭函通知抗告人，略謂其辦理公開說明會之程序，多未符合作業要點之規定，視為未辦理完成，應另案再行辦理公開說明會等情，有相對人公告之系爭環說書審查結論、抗告人檢送相對人辦理112年3月31日公開說明會相關資料及系爭函等附卷可稽。是以，系爭函係相對人對抗告人說明，抗告人先前所檢送關於112年3月31日公開說明會之資料，經其檢視後，認為與作業要點規定不符，不能認為抗告人於該日已辦理完成公開說明會之理由，並促請抗告人應另行辦理，俾符合環評法第7條第3項規定，其性質僅屬理由說明及觀念通知，並非行政處分，抗告人自不得以之為撤銷訴訟之標的。原裁定以系爭函並非行政處分，認抗告人在原審以先位聲明訴請撤銷系爭函及訴願決定不受理部分為不合法，予以駁回，並無違誤。抗告意旨執其一己主觀見解，主張系爭函具有對抗告人應舉行公開說明會之法律狀態為拘束性確認，及創設抗告人應另案辦理公開說明會之義務等規制效力，自屬行政處分，並指摘原裁定為違法，自非可採。

(二)備位之訴部分：

01 1.按行政訴訟法第125條第4項：「審判長應向當事人發問或告
02 知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳
03 述；其所聲明、陳述或訴訟類型有不明瞭或不完足者，應令
04 其敘明或補充之。」係規定行政法院審判長所負闡明義務。
05 闡明的功能，不僅促進訴訟程序能圓滿進行，且在保障當事
06 人程序上權利及實體上權利之實現，避免因欠缺經驗、能力
07 或不諳法令而遭不利結果。闡明的範圍包括必須促使當事人
08 提出有益的聲明或其他聲請以促進訴訟目的與程序之進行，
09 及不逾越當事人意思而協助其更正聲明以符合目的，如未盡
10 闡明之責或未正確、合法闡明而逕行裁判，其踐行之訴訟程
11 序即有重大瑕疵。經查，抗告人於原審起訴之初，係援引行
12 政訴訟法第6條第1項前段規定，以聲明第2項求為確認其就
13 系爭環說書依環評法第7條第3項舉行公開說明會義務，已於
14 112年3月31日後不存在。經核該項聲明並不涉及行政訴訟法
15 第6條第1項前段所定2種確認訴訟類型中之確認行政處分無
16 效，當屬另一類型之確認公法上法律關係不存在訴訟。抗告
17 人嗣於原審言詞辯論期日經審判長行使闡明權後，將該第2
18 項聲明改列為備位聲明，且修正為確認其就系爭環說書依環
19 評法第7條第3項舉行公開說明會，已於112年3月31日後完
20 成。然抗告人於原審審判長詢問：「備位聲明是確認事實還
21 是確認法律關係？」時，仍明確表示係求為確認法律關係之
22 存否。詎原裁定竟以抗告人依審判長闡明而修正之該備位聲
23 明，所請求確認者為事實，與行政訴訟法第6條第1項所定確
24 認訴訟類型不符，乃不備起訴要件為由，予以駁回，顯然違
25 背抗告人原本起訴之意旨，則抗告人主張：其於原審之備位
26 聲明係經審判長行使闡明權而配合變更，且所求確認者為法
27 律關係而非事實，原裁定竟以其依原審闡明結果而訴請確認
28 之標的為事實，認非法律容許之確認訴訟類型，遽為對其不
29 利之裁判，未協助其將聲明補充完足，有未善盡闡明義務之
30 違法，自非無據。

01 2.次按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經
02 言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長
03 應先定期間命補正：一、除第2項以外之當事人不適格或欠
04 缺權利保護必要。」行政訴訟法第107條第3項第1款定有明
05 文。另依行政訴訟法第6條第1項前段規定，確認公法上法律
06 關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上
07 利益者，不得提起之。所謂即受確認判決之法律上利益，須
08 因法律關係之存否不明確，致原告在公法上之地位有受侵害
09 之危險，而此項危險得以對於被告之確認判決除去者，始為
10 存在，係屬確認訴訟之實體判決要件，倘不具備此項要件，
11 乃欠缺權利保護之必要，應以判決駁回之。依抗告人之主
12 張，其係因兩造對其於112年3月31日是否完成舉辦系爭環說
13 書之公開說明會存有爭執，可能導致其遭相對人依環評法第
14 23條第1項第1款、第2項規定裁處罰鍰甚至命停止開發，另
15 因環評法施行細則第18條規定：「開發單位依本法第7條第3
16 項舉行公開說明會，應於開發行為經目的事業主管機關許可
17 後動工前辦理。」相對人認其於112年3月31日未完成舉辦公
18 開說明會，亦造成其無法動工等原因，而認為有以原審備位
19 聲明，提起確認公法上法律關係不存在訴訟之必要。然抗告
20 人原本預定於112年4月1日施工，其因此自111年10月20日起
21 陸續向彰化縣政府申請雜項執照及建造執照，惟屢遭退件或
22 退回補正，致其迄至112年3月31日仍未取得雜項執照及建造
23 執照，事實上亦無可能於次日即動工等情，迭據抗告人於原
24 審及本院具狀陳明，核與另案處分說明三、(一)記載抗告人曾
25 函知相對人預定於112年4月1日進行施工作業等情相符。是
26 抗告人所稱系爭開發案無法動工，致其權利或法律上利益受
27 侵害之危險，實係因彰化縣政府未核准其雜項執照及建造執
28 照之申請所致，與相對人認其未於112年3月31日完成舉辦公
29 開說明會並無必然關聯，抗告人以相對人為被告，訴請確認
30 其就系爭環說書依環評法第7條第3項舉行公開說明會已於11
31 2年3月31日完成，並不足以排除其所稱因未經彰化縣政府核

01 發雜項執照、建造執照而無法動工之危險。又抗告人如遭相
02 對人以違反環評法第7條第3項規定為由，依同法第23條第1
03 項第1款、第2款規定裁處，就此法律上地位之不安狀態，應
04 對該等裁罰處分提起他訴訟以求救濟，亦非能以提起本件確
05 認訴訟將之除去。依上說明，抗告人以原審備位聲明所提確
06 認訴訟，即難認有受確認判決之法律上利益，本應以判決駁
07 回。原審以抗告人備位訴訟之聲明所求確認者為事實，並非
08 合法，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，以裁定駁
09 回，即屬違式裁判（即應依判決為之而誤以裁定駁回），容
10 有違誤。抗告論旨，指摘原裁定駁回抗告人原審備位之訴部
11 分為不當，求予廢棄，應認為有理由。且因本件非屬依行政
12 訴訟法第104條之1規定由地方行政法院（即高等行政法院地
13 方行政訴訟庭）審理之事件，爰將原裁定此部分廢棄，由原
14 審高等行政訴訟庭更為裁判。

15 五、據上論結，本件抗告為一部有理由、一部無理由。依行政訴
16 訟法第272條、第104條，民事訴訟法第492條、第95條第1
17 項、第78條，裁定如主文。

18 中 華 民 國 114 年 7 月 31 日

19 最高行政法院第四庭

20 審判長法官 王 碧 芳

21 法官 王 俊 雄

22 法官 陳 文 燦

23 法官 林 秀 圓

24 法官 鍾 啟 煒

25 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

26 中 華 民 國 114 年 7 月 31 日

27 書記官 廖 仲 一