

授益行政處分之撤銷

—以撤銷固定污染源設置及操作許可證為例

編目：公法

出處	月旦裁判時報，第 74 期，頁 5-22
作者	林明鏞教授
關鍵詞	授益行政處分撤銷、溯及失效、不法利得、行政罰、信賴保護
摘要	<p>1.本文以事後撤銷許可證之案例為例，主要探討授益行政處分事後違法撤銷之問題。</p> <p>2.因事後違法而受撤銷之授益行政處分，若使其溯及失效，會形成法律安定性的重大變化，甚至於可能因變成「自始違法」，而有受不法利得追繳及裁罰之危險。</p> <p>3.因此，此種事後撤銷之效力能否不溯及失效？本文將檢討分析相關法規，提出見解。</p>
重點整理	<p>案例事實</p> <p>1.A 公司取得三個鍋爐之操作許可，該許可包含 2 個有期限之「許可證」，A 公司於期限屆滿前向 B 縣府申請展延許可證，但 B 縣遲不予核准，至許可證效期屆滿後一天，以其他形式理由，駁回 A 公司之申請，A 公司不服，向環保署提起訴願，環保署撤銷 B 縣府處分並要求另為適法處分。</p> <p>2.B 縣府嗣後仍駁回展延許可證之申請，理由為：A 公司違反環評法第 16 條及第 17 條承諾事項，原許可證有「事後違法」情事，依行政程序法(下稱行程法)第 117 條全部撤銷。A 公司不服，向環保署再提起訴願。</p> <p>3.環保署部分撤銷 B 縣府之駁回處分，主要理由為：違反環評法第 16 條及第 17 條，應依同法第 23 條裁罰，而非駁回展延處分，有「不當聯結」裁量瑕疵之情事。其次，B 縣府溯及撤銷已屆滿效期之操作許可，違反行程法第 118 條但書，亦違反訴願法第 45 條及第 96 條。</p> <p>4.B 縣府嗣後反認 A 公司已違反環評法第 17 條，依同法第 23 條處罰及追繳 A 公司 12 億餘元罰鍰。</p>
	<p>授益行政處分撤銷之法律限制</p> <p>1.按行程法第 117 條規定，違法行政處分並非應一律加以撤銷，而係依三層授權結構判斷。</p> <p>2.第一層應判斷是否撤銷行政處分，行程法第 117 條規定原則上應撤銷，以維公益，但為兼顧受益人之信賴利</p>

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">授益行政處分撤銷之法律限制</p>	<p>益，若符合法定要件，例外得不撤銷。</p> <p>3.第二層係判斷撤銷全部或一部行政處分，處分機關應判斷該違法處分之性質、內容是否可分？但判斷並非易事，應視個案違法程度及處分機關裁量因素而定。</p> <p>4.第三層係處分機關應判斷撤銷之處分，是否溯及失效。論理而言，違法處分不宜使其仍續存於現實狀態，故宜溯及使違法處分失效，此亦為行程法第 118 條本文規範意旨。但實務上，授益處分若溯及失效且對公益有重大影響者，若一律採取溯及失效原則，不僅違反撤銷目的，亦與比例原則相違悖。</p> <p>5.故行程法第 118 條但書規定，若撤銷違法處分溯及失效，會影響公益或避免受益人財產上損失，原處分機關得決定該處分不溯及失效或另訂失效日期，以免影響法安定性過鉅。</p> <p>6.除行程法第 117 條至第 121 條規定外，尚有其他特別法規定，例如：公務人員考績法第 16 條。而訴願法第 83 條之情況決定，亦屬行程法第 117 條之特別規定，由於訴願法第 83 條之要件較行程法第 117 條嚴格，故實務上運用不多。</p> <p>7.小結：</p> <p>(1)行程法第 117 條規定，授益行政處分撤銷之限制，主要是其但書規定之二種情形：①撤銷對公益有重大危害者，即不得撤銷處分，例如：撤銷核電廠之營運許可，致備載容量明顯不足，而有全國停電或限電之虞者；②受益人之信賴利益大於所欲維護之公益時，亦不得撤銷處分。</p> <p>(2)惟若有特別法規定較行程法第 117 條更嚴格者，例如：公務人員考績法第 16 條、訴願法第 83 條，依特別法優先普通法原則，應優先適用特別法。</p>
	<p style="text-align: center;">本案 爭點整理</p>	<p>(一)許可證依法得否加以撤銷？</p> <p>1.按固定污染源設置及操作許可證，屬環保法上之授益行政處分，得否由原處分機關撤銷？若空污法無特別規定，則應判斷處分是否違法，以及有無行程法第 117 條但書不得撤銷情形。</p> <p>2.首應審酌許可證之核發或操作有無「違法」情事：</p> <p>(1)A 公司於申請時，似無對重要事項提供不正確資料或陳述，致 B 縣府依該資料或陳述作成處分，因 A 公司已依法檢送環說書定稿本，但收受單位</p>

重點整理

本案
爭點整理

未知會空品科，以致未納入 A 公司環評承諾事項，即核發許可，故該許可在核發時並未「違法」，而是在 B 縣府事後發現並認為 A 公司取得許可後，未依環說書內容履行，屬於行政法上「事後違法」態樣，故依行程法第 117 條本文撤銷許可。

(2)A 公司抗辯，環說書定稿本對使用生煤及數量之陳述，非屬「承諾事項」，故 A 公司未違反環評法第 16 條或第 17 條，尚無「事後違法」情形。

3.本文認為：

(1)是否屬「承諾事項」，應探求當事人真意，依環說書、決定書之內文，客觀綜合評估之。

(2)但環保署卻不附理由，完全接受 B 縣府之單方認定，有違反職權調查原則之疑義。

(3)環保署過度解讀「承諾事項」，且亦違反「解釋意思表示，應探求當事人之真意」(民法第 98 條)之基本法理。

4.其次，縱使因為固污許可證管理辦法第 21 條之規定，而認為「環評承諾事項」可事後依職權自動納入「許可證內容」，而認為受益人違反承諾事項，該授益處分成為事後違法之狀態，故許可機關得撤銷，撤銷機關仍應詳細論證：該違法行政處分有無行程法第 117 條但書不得撤銷情事存在。

5.環保署第二次訴願決定對於關鍵之先決問題：撤銷許可證對公益有無重大危害？A 公司之信賴利益是否高於所欲維護「清潔空氣」之公益？皆略而不談，其訴願決定有重大瑕疵，B 縣府之撤銷處分亦有相同之關漏。

6.又，依前所述，尚有不可分之第二階及第三階判斷，須同時載明於撤銷處分。申言之，B 縣府撤銷許可處分時，應敘明係撤銷一部或全部許可？撤銷效力是否溯及失效或事後失效？此二關漏記載，使本案被推定為「全部撤銷」及「溯及失效」，導致 A 公司蒙受龐大財產損失(停業至今)，亦面臨鉅額行政罰，違反依法行政及比例原則。

(二)許可證撤銷是否當然應溯及失效？

1.行程法第 118 條本文雖規定溯及既往失其效力，但此原則性規定，主要適用於非授益行政處分。

2.撤銷授益行政處分，撤銷機關首應考量行程法第 118 條但書要件，亦即撤銷該案件，是否對公益造成損

重點整理

本案
爭點整理

害？或受益人會遭受如何程度之損失？若答案為肯定，應另定失效日期，以維護公益及避免受益人遭受不可期待其忍受之財產損失，以求「依法行政」及「信賴保護」之衡平。

3.但 B 縣府卻予以溯及失效撤銷，絲毫未考量對公益及受益人財產上之鉅大損失，且類此依法自動納入許可證範圍之規定，受益人尚無信賴不值得保護情形。

(三)不法利得與行政罰之合法性為何？

1.B 縣府溯及撤銷 A 公司許可證時，認定 A 公司長期持續違反環評承諾，經 B 縣環保局進行生煤抽驗，確認與承諾值不合，爰依環評法第 17 條及第 23 條第 1 項，處罰 A 公司 12 億餘元(含不法利得)。

2.環評法第 17 條及第 23 條第 1 項規定，最高罰鍰為 150 萬元，本件處罰高達 12 億餘元，係因計算 A 公司有不法利得之故。但本案不法利得計算，係以推計方式作成，容有討論餘地。

3.裁處行政罰除應考量行為違法性外，並應斟酌該事件之「有責性」。申言之，行為人違反行政法上義務之行為，有無故意或過失亦應列入處罰考量因素(行政罰法第 7 條第 1 項)。本件 B 縣府對 A 公司之裁罰，有下列疑義尚待釐清：

(1)A 公司在環說書之使用生煤「平均成分參考表」之敘述，是否屬環評法第 17 條之環評承諾事項？若否，該罰鍰處分將因構成要件不該當而有得撤銷之違法。且 B 縣府僅以其中一批進口生煤不合格為由，即遽為認定其當然逾越生煤成分平均值，該罰鍰處分有構成要件不該當之情形。

(2)行政罰法第 27 條第 1 項明定行政罰之裁罰時效為 3 年，B 縣府竟誤引最高行 105 年 10 月份第 1 次庭長法官聯席會議，而認為可追究長達 10 年的違法行為，惟該決議係針對「不作為」義務行為數認定問題，與環評法第 17 條規範行政法上「積極」作為義務，兩者顯不相同。故 B 縣府致多僅能追溯至為處分前三年之「違法行為」。

4.關於不法利得之計算方式，行政罰法第 18 條第 2 項揭示在「所得之利益範圍內」「酌量追繳」。但環境影響評估監督及裁處不法利得作業要點第 7 點，卻將所得利益計算無限上綱，過度擴張不法利得追繳

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">本案 爭點整理</p>	<p>範圍，顯與行政罰法規定牴觸。</p> <p>5.A 公司有無違反環評法第 17 條規定之故意或過失，涉及行政處罰之前提要件，惟 B 縣府的不法利得處分，僅做一次調查檢驗，且推定 A 公司有違反環評法第 17 條之故意或過失，明顯違反行政罰法第 7 條第 1 項規定，可視為本案處罰之重大瑕疵之一。</p> <p>6.A 公司之固污許可證被 B 縣府溯及既往撤銷，其結果是：A 公司一切製程自始違法，因其「無許可」卻「私自」排放廢氣，而此結果也可作為另一個處罰 A 公司之法律依據，形成惡性循環。因此，溯及既往之原則，在授益性、持續性之行政處分，實不宜採用，否則除違反行程法第 118 條但書規定，亦牴觸同法第 7 條比例原則。</p> <p>7.不法利得之行政調查，由於 A 公司並未提供其歷年發電、售電、獲利等資料，因此 B 縣府僅憑能源局所提供之部分間接資料，即推算出相關數據，其推算基礎及推算過程是否違反「經驗法則」及「論理法則」？有待深入探究。</p> <p>(四)A 公司得請求信賴利益、損失補償或國家賠償？</p> <p>1.按行程法第 120 條第 1 項關於信賴保護補償之規定，查 A 公司之許可證被 B 縣府撤銷後，A 公司並無行程法第 119 條信賴不值得保護之情形，故 A 公司得請求 B 縣府給予合理之補償，但「合理」數額究為多少，仍須參酌行程法第 120 條第 2 項規定之上限，不超過受益人因該許可證存續可得之財產上利益，由行政法院為最後決定。</p> <p>2.此外，若 A 公司之行政救濟，獲得確定勝訴判決或決定，而撤銷原撤銷許可證處分時，因該撤銷許可處分因已不復存在，故 A 公司不得依行程法第 120 條向 B 縣府請求「合理補償」。若非如此，A 公司除得依行訴法第 7 條合併請求損賠或其他財產上之給付外，亦得依國賠法第 2 條第 2 項前段，主張 B 縣府公務員之突襲式認定有過失，請求國家賠償。</p>
<p style="text-align: center;">考題趨勢</p>	<p>一、違法行政處分是否應一律加以撤銷？行政程序法對此有何規定？</p> <p>二、撤銷授益行政處分，且決定溯及既往失效，有可能產生甚麼法律爭議？</p> <p>三、在行政罰法施行後，釋字第 275 號解釋是否應繼續援用？</p>	

延伸閱讀

- 一、林明鏘，〈撤銷授益行政處分之返還義務與執行—兼評最高行政法院 104 年 6 月第一次庭長法官聯席會議決議及 104 年 12 月 30 日修正行政程序法第 127 條〉，《月旦法學教室》，第 165 期，頁 9-12。
 - 二、林三欽，〈違法授益行政處分受益人之信賴保護—以金錢或可分物給付之授益行政處分為中心〉，《中研院法學期刊》，第 9 期，頁 1-48。
- ※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】
www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！