

## 行政法判解

## 判斷餘地與司法審查

## 最高行政法院100年度判字第1022號判決

## 【實務選擇題】

下列何選項有賦予行政機關判斷餘地？

- (A)行政執行法第5條：「行政執行不得於夜間、星期日或其他休息日為之。……」  
 (B)行政程序法第102條：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」  
 (C)行政法人法第31條：「行政法人之會計年度，應與政府會計年度一致。」  
 (D)環境影響評估法第8條：「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：……」

**答案**：D

## 【判決要旨】

## 一、事實概要：

A公司於89年間申請開發臺北縣新店市○○段溪西小段32地號等52筆土地，提出「新店安康一般事業廢棄物掩埋場興建工程環境影響說明書」送審，經臺北縣政府（現新北市政府）即上訴人分別於89年12月7日辦理現場勘查、89年12月21日召開第一次討論會、90年2月22日召開第一次審查會、90年3月15日召開第二次審查會後，作成「有條件通過環境影響評估」之審查結論（下稱系爭審查結論），並於90年8月21日以90北府環一字第303676號公告之。被上訴人等人民不服，先於92年7月4日向上訴人申請確認系爭審查結論無效，並要求依環境影響評估法（下稱環評法）第8條規定進行第二階段環境影響評估，經上訴人於92年8月29日以北府環一字第0920037123號函否准所請，訴願未果後遂起訴主張撤銷。台北高等行政法院認為系爭審查結論實體程序諸多違法，認為被上訴人之主張為有理由而予以撤銷；上訴人不服遂提起本件上訴。

## 二、裁判要旨：

最高行政法院駁回上訴人之上訴，判決指出：開發行為是否符合「對環境有

重大影響之虞」，為法律構成要件是否符合之判斷，此係決定「繼續進行第二階段環境影響評估」之前提。主管機關所屬環境影響評估審查委員會，以合議制方式判斷是否符合「對環境有重大影響之虞」，其成員依法其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二，具有專業判斷性質。專業判斷除有判斷濫用或判斷逾越或違反正當程序外，合理性之專業判斷原則上當予以尊重。惟專業判斷過程中若有應考量之因素而未考量之情事，或有不應考量之因素而予以考量之情事，均屬判斷濫用。甚至，諸多考量因素，對於其中某一項因素特別予以加重其考量之分量比例，而與該專業領域所共通各分量比例形成顯然之差異性，且沒有正當理由者，即違反比例原則或平等原則，亦屬判斷濫用，於法即有未合，該專業判斷自不得仍予以尊重。再者，若以權宜之計，而凌駕於應考量因素之上，形成應考量之因素而未能予以適當之考量，仍屬判斷濫用。

### 【學說速覽】

#### 一、不確定法律概念概述：

(一) 概念：係指法條中構成要件用語。基於法律明確性要求，立法時用語本應力求明確，惟基於規範事實多樣性、複雜性、歧異性，立法者有時須事實上選用內容較具多義性之「不確定法律概念」方足以含括錯綜複雜之社會事實。適用上須先透過解釋將之具體化以供適用。

#### (二) 類型：

1. 經驗概念：係一種描述性概念，乃以可供一般人經驗或感官加以判斷之概念為對象。
2. 規範概念：係一種有待價值認定之概念，需經由一定專業知識或一定之評價始能加以確定。例如「公序良俗」、「危險」、「國家安全」、「猥褻」等。

#### 二、不確定法律概念之司法審查：

(一) 原則：法院對於行政機關解釋不確定法律概念是否正確得加以審查，理由如下：

1. 不確定法律概念係法律概念，法院本可對於行政機關適用法律有無違誤加以審查。
2. 不確定法律概念解釋之結果僅有唯一正確之答案。
3. 透過法院事後審查得以彌補立法者事前監督之不足。

(二) 例外：在例外情形，法院之審查權限將受到限制而不能為完全之審查，此即以下之判斷餘地理論。

三、判斷餘地理論：

- (一) 意義：在特定範圍內，基於某些不特定法律概念需要經過評價或估測，不同之法律適用者會有不同解讀而難期一致；又行政較司法更專業分工，針對該等法律概念之判斷可能較法院更為正確，從而法院之審查即應予某程度之尊重或退讓。
- (二) 判斷餘地之司法審查：原則上僅能針對做成決定之組織及程序是否適法、決定本身有無違反法規及一般原理原則或者認定事實有無詳盡、違誤等瑕疵而為審查，又稱判斷瑕疵。
- (三) 判斷餘地存在之情形：高度專業性、技術性、屬人性、經驗性之事項或立法者明文承認之事項。

四、行政裁量與不確定法律概念之區別：

- (一) 質的區別說：認為兩者之本質並不相同，為目前我國學界及實務所採。資以下表示之：<sup>1</sup>

	行政裁量	不確定法律概念
適用之法規	僅存於公法法規	存在於公、私法規
存在之層次	係對法律效果之選擇	存在於構成要件事實中
行政機關自由判斷之可能性	(合義務之)裁量的各種選擇皆屬合法(但可能發生適當與否問題)	雖有多種解釋或判斷之可能,但只有一種係屬正確
法院之審查	法院以不審查為原則;然若有「裁量瑕疵」則屬應受審查之例外(行訴 201 條)。	法院審查為原則,但屬於行政機關之判斷餘地者,則尊重其判斷,惟例外時仍得審查。

- (二) 量的區別說：認為兩者均為立法者欲授權行政機關於適用法律時，有自行判斷之餘地，本質並無不同。而在依法行政原則下，行政機關之行為仍應受法院審查，僅審查時密度寬嚴不同。審查行政裁量時應較不確定法律概念寬鬆。

(三) 無區別說：

1. 有力說（吳庚11版改採此說）認為重點應放在適用法律解決行政事件本身是否合法、妥適，而非斤斤計較於技術性的概念區分，理由如下：
  - (1) 裁量與不確定法律概念之分合自比較法觀之本無定律；且歐洲多數國家其實並不區分。
  - (2) 兩者之區別前提須法條結構為條件式（若……則……），無法說明法條

<sup>1</sup> 參見吳庚，行政法之理論與實用，頁134，2010十一版。

結構是目的式時應如何區別；且立法時立法者根本沒有預設兩者之意思。

(3)裁量之行使基於法律授權目的下於個案當中亦應只有一種最能符合立法意旨之選擇。

2. 另有認（李建良）應該跳脫此爭議，而回歸憲法權力分立原則來檢視行政與司法之互動方為坦途。

### 【判決評析】

基於環境問題的特徵，及蘊含風險之不確定性以及環境破壞之不可逆性，環境影響評估之法制作為環境保護之事前預防風險手段，尤顯重要。從而本件行政法院在不破壞向來對於判斷餘地原則予以尊重，例外方審查判斷瑕疵之大前提下，透過進一步擴充、具體化判斷瑕疵，亦可變相達到強化司法對於判斷餘地之審查，也宣示行政法院對於行政專業判斷並非完全棄守，頗值贊同。惟從前述學界之意見有認，無論行政之裁量或判斷餘地，區分的實益其實並不明顯，不如別拘泥於形式用語，而應回歸權力分立之原則檢視行政與司法之互動，從而實務與通說建立之判斷瑕疵、裁量瑕疵之類型，其實都只是適用權力分立原則檢視後之部分結果而已；此種說法雖尚未形成學界共識，惟似值注意。

### 【關連性試題】

新竹科學工業園區管理局（下稱竹科管理局）欲辦理「新竹科學工業園區四期擴建用地竹南基地變更計畫暨其擴建計畫」，因涉及工業區污水排放與處理，影響鄰近新港溪、鹽港溪水文，而依法辦理環境影響評估。經第一階段環境影響評估，環境影響評估委員會（下稱環評會）於會議紀錄上加註雖尚有部分環保問題待釐清，惟因本開發案對於園區廠商事涉急迫，為權宜計而無庸一一審酌；並據此認為開發行為對於環境並無重大影響之虞，遂以環評會名義報請行政院環境保護署通過「有條件通過環境影響評估審查」之審查結論。試問系爭審查結論實體上有無違法之處？  
(作者模擬出題)

#### ◎答題關鍵：

參酌前述實務見解，本案如題所示尚有其他環保問題未釐清便予以作成有條件通過之審查結論，顯有應考慮而未考慮之判斷瑕疵；又對於園區廠商事涉急迫，為權宜之計而無庸一一審酌等情，觀諸環評法立法目的，應非環評法所應考量之事由，亦構成判斷之瑕疵，均使系爭審查結論違法。

【關鍵字】

判斷餘地、判斷瑕疵、環境影響評估。

【相關法條】

環境影響評估法第1條<sup>2</sup>、第8條<sup>3</sup>。

【參考文獻】

1. 李建良，行政法基本十講，元照出版，2011年初版。
2. 吳庚，行政法之理論與實用，元照出版，2010十一版。
3. 黃錦堂，判斷餘地理論於公務員保障法之適用與檢討，法令月刊，2009年9月。

<sup>2</sup> 該條規定：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」

<sup>3</sup> 該條規定：「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。開發單位應於前項陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。」