臺灣彰化地方法院民事判決

108年度重國字第1號

原　　告　臺灣化學纖維股份有限公司

000000000000000000

法定代理人　洪福源

訴訟代理人　張嘉真律師

　　詹祐維律師

　　王晨桓律師

被　　告　彰化縣政府

000000000000000000

法定代理人　王惠美

訴訟代理人　楊振裕律師

　　鍾承邑

　　謝松穎

被　　告　彰化縣環境保護局

000000000000000000

法定代理人　江培根

訴訟代理人　陳建良律師

　　許智誠

　　林順良

上列當事人間請求國家賠償事件，本院於民國111年4月21日言詞辯論終結，判決如下：

主　文

壹、被告彰化縣政府應給付原告新臺幣477,046,416元，暨自民國107年9月22日起至清償日止按年利率百分之五計算之利息。

貳、原告其餘之訴駁回。

參、訴之縮減後之訴訟費用由被告彰化縣政府負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

按依國家賠償法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機

關請求之；賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾30日不開始協議，或自開始協議之日起逾60日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴；國家賠償法（下稱國賠法）第10條第1項、第11條第1項分別定有明文。查原告以書面請求被告等人依國家賠償法賠償原告所受損害，業經被告拒絕後，方提起本件損害賠償訴訟，此有被告彰化縣政府拒絕賠償理由書107年度賠議字第15號、被告彰化縣環境保護局拒絕賠償理由書108年度賠議字第1號在卷可稽（見本院卷一第41頁、第47頁）。是本件原告起訴合於前揭法定程序，先予敘明。

貳、原告起訴主張：

一、被告彰化縣政府(下稱被告1)於民國(下同)100年12月30日准予核發原告彰化廠汽電共生設備M16、M17及M22(下合稱三製程)之固定汙染源操作許可證與生煤、石油焦或其他易致空氣汙染之物質使用許可證（下稱操作許可證、生煤許可證；二者下合稱系爭許可證），因期限至105年9月28日止，原告爰於105年6月14日依空氣污染防制法(下稱空污法)第29條、固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法(下稱管理辦法)第27條等相關規定，於原許可證期限屆至之三個月前，就三製程之系爭許可證，向被告1提出展延申請(原證3號)。

二、惟於展延申請之審查期間，被告1與被告彰化縣環境保護局(下稱被告2；與被告1下合稱被告)負責本案之公務員無據的一再命原告配合履行諸多超法規之要求，或就已經說明事項一再要求確認，皆未審查空污法規定展延申請之要件，期間三製程之展延審查程序中，總共命原告補正高達34次，更分別審查長達84日、81日及82日，遠超過當時管理辦法第27條第2項明定30日之法定審查期間(原證4號)。甚至被告公務人員明知原告已不斷依循審查意見積極配合辦理，並於期限內之105年9月26日(M16、M17)、同年月29日(M22)依審查意見補正展延申請文件，被告竟於105年9

月29日佯稱原告未依被告指示於期限內補正為由，駁回原告許可證展延申請（原證5-1至5-3號，下稱第一次駁回處分），且被告不但於原告之許可證期限屆滿之隔日，遽然違法駁回展延申請，繼又發文勒令原告停止三製程之運作，並警示若繼續操作將予重罰，原告不得已僅得一方面尋求行政救濟，另一方面立即依被告處分停止三製程之運作，使原告彰化廠內其他必須藉由三製程供應蒸汽始可運作之11項製程，因無蒸汽可使用被迫停產，致原告之彰化廠區突遭幾乎全面停產之困境而發生鉅額損失，嚴重侵害事業受憲法保障之營業自由及財產權。

三、嗣原告就第一次駁回處分提起訴願，承蒙訴願機關行政院環境保護署(下稱環保署)於106年3月10日以環署訴字第10050081628號訴願決定(原證6號，下稱第一次訴願決定)，指摘該第一次駁回處分違法，撤銷被告1之第一次駁回處分，並請被告1於訴願決定文到二個月內另為適法之處分；詎料，被告承辦人於收受訴願決定後虛耗近三個月仍未依訴願決定要旨為審查，反將被告於100年間所核發之原許可證全數撤銷，並以原告展延標的不存在、展延申請失所附麗云云為由，再次駁回原告展延申請(下稱第二次駁回處分)；幸再蒙環保署於106年11月24日以環署訴字第1060054337號訴願決定，撤銷被告1之撤銷許可證處分及第二次駁回處分，並請被告1於訴願決定文到二個月內另為適法之處分（原證7號，下稱第二次訴願決定）。而因第二次訴願決定之指示處置期限為107年1月底，迄原告起訴時，被告已逾長達14個月仍未依法作出任何處分，明顯違法。

四、此外，被告1前首長魏明谷於106年10月16日參加談話性節目時，透露伊早立下不予原告之彰化廠使用生煤、令彰化廠無法營運之決心（原證8號）。由於前首長明揭伊預設之立場，使得許可證之依法核發仍遙遙無期，原告之彰化廠無法營運之損失日益擴大中。詎料，前首長復於106年1

2月2日民進黨政黨提名誓師大會宣稱已解決台化問題、使其轉型變成觀光工廠云云（原證9號），且於107年7月18日對外公開之政黨中執會中，曲解宣揚為其政績而宣傳，強調貫徹停止台化廠鍋爐展延云云（原證10號），是被告公務員之違法行為，至為灼然。

五、綜上，環保署兩次訴願決定既已明確指摘，被告駁回原告展延申請之處分為違法，足見被告之公務員為本件行政處分時，即因前首長早已預設欲使原告關廠之立場，而違法及違背誠信的作出兩次駁回展延申請，甚至作成撤銷原許可證等不法處分，相關承辦人均難卸免其故意或過失之責任。故原告因該等公務員於執行職務行使公權力時，故意或過失不法侵害原告之自由或權利，並怠於行使職權，使原告無法繼續三製程汽電共生機組之運轉，牽連彰化廠之其他製程因無蒸汽使用而被迫停產無法營運，侵害原告權益甚鉅，得請求之損害賠償金額至少為新臺幣(下同)11億7,839萬1,193元，並自107年9月21日國家賠償請求書送達之翌日即107年9月22日（原證18號）起法定年利率5%計算之利息。

六、嗣原告依自己委託之會計師，以及鈞院之囑託鑑定報告所鑑定評估之損害金額，三次減縮聲明後之請求金額為4億7,704萬6,416元（計算式：55,220,141(所失利益：被迫停工所失利益）＋ 26,752,500（所受損害：被迫停工造成之違約賠償）＋ 395,073,775（所受損害：資產減損）＝ 477,046,416 ），並自國家賠償請求書送達之翌日即107年9月22日（原證18號）請求法定年利率5%計算之利息，原告茲依國家賠償法第2條第2項及同法第11條等規定，提起本件訴訟並聲明：

㈠被告應連帶給付原告新臺幣477,046,416元，暨自民國107年9月22日起至清償日止按年利率百分之五計算之利息。

㈡訴訟費用由被告負擔。

參、原告對於被告答辯內容之陳述：

一、被告所屬公務員於審核許可證展延申請時，違法作成二次駁回處分，該等駁回處分之違法性，業經訴願機關環保署作成訴願決定並撤銷確定(原證6、7號)：

㈠被告此等違法行為侵害原告自由及權利，應負國賠法第2條第2項「前段」之國家賠償責任：

1.環保署之第一次訴願決定，已臚列被告公務員第一次駁回處分違法之處如下：

⑴「原處分機關以『屆期未補正』為由，於105年9月29日分別以原處分駁回訴願人M16、M17、M22固污許可證暨生煤使用許可證展延申請……本件原處分機關未查明訴願人業於105年9月29日提出補正，仍於同日以『屆期未補正』為由駁回訴願人展延申請，其認定事實顯有違誤（原證6號，卷一第87頁）。」

⑵「原處分機關另以『所送申請文件已與原操作許可內容不符』為由，駁回訴願人展延申請，惟卷查原處分函及所附審查意見表內容主要係要求訴願人應修正申請類別為異動，並未敘明經比對原操作許可條件後，申請文件究與原許可證內容有何不符之處?此顯有處分理由不備之瑕疵……本件原處分駁回之審查意見表所載『承上次審查意見』應修正或檢附之資料，經比對與彰化縣環保局105年9月26日最後一次通知訴願人限期補正函所附之審查意見表，兩者內容根本不同（原證6號，卷一第89頁）。」

⑶「按固定污染源操作許可證之『展延』與『異動』，不僅原因要件不同，相關法源依據亦有別……卷查訴願人於補正過程中已再三陳明其係申請許可證之展延，故原處分機關於受理本件申請時自應受訴願人意思表示範圍之拘束，即應就展延之申請要件為審查，而非強迫訴願人必須選擇特定之程序（如異動申請），惟原處分機關卻仍於審查時多次要求訴願人確認是否申請展延，並一再要求其應辦理異動申請，此

顯與訴願人主觀意願有違，且該要求之法源依據為何？……足徵原處分機關顯因此而作出對訴願人不利之決定，除違反行政程序法所定行政指導之規定，亦有違不當聯結禁止之訾議（原證6號，卷一第93頁）。」

⑷「原處分機關有關M16、M17生煤固定碳等部分所為之轉換，已逾環說書定稿本內容範圍，亦應先辦理環境影響差異分析報告或對照表及許可證之異動申請，始為正辦……更有進者，如各級主管機關進行環評監督，發現其轉換後之許可證內容與環說書內容不符時，應如何處罰?原處分機關豈不自陷於困境；復於無法律授權基礎下，加嚴生煤含硫標準，並要求訴願人自行下修生煤使用量、蒸氣量、發電量、污染物排放量等，原處分機關之上開處置作為，顯然違反正當法律程序，亦有違恣意禁止原則……本案肇始於環評承諾，自應回歸環評規範解決。然原處分機關代表於本署調勘會議時自承：『……本府環保局綜計科雖有收到環保署檢送M22環說書定稿本，而綜計科收文後未知會空品科，空品科當然不知道，其在核發臺化固污許可，當然就無從知道應予納入環評承諾核發許可……』等語，顯見原處分機關內部單位之橫向聯繫已發生嚴重失能（原證6號，卷一第95頁）。」

⑸「本件原處分駁回訴願人申請展延過程，核有程序違法、理由不備、應命訴願人補正未予補正違反實質規定、補正要求前後不一、轉換瑕疵無法治癒、有違行政指導規定、違反不當聯結禁止及恣意禁止原則……等悖於正當法律程序之違誤……爰將原處分撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分（原證6號，卷一第96頁）。」

2.環保署之第二次訴願決定再次指出被告第二次駁回處分與另撤銷原許可證處分有諸多違法之處如下：

⑴「原處分機關作成行政處分，就調查證據認定事實有十足之權限，非僅得依恃訴願人所提供之資料或陳述，尚需經各該主管機關就其職掌權責範圍為實體之審查，自無於事後反課以訴願人遠高於原處分機關之責任，是縱訴願人提供之資料或陳述出於不正確或不完全，仍不得據以謂其信賴不值得保護，而撤銷違法之行政處分（最高行政法院93年度判字第1359號、99年度判字第1281號判決參照）。承上，本件原處分機關依行政程序法第117條，行使其撤銷之意思表示，訴願人並無信賴不值得保護之情事（行政程序法第119條），原處分機關於核發100年許可處分時本即應依法為職權調查，並非訴願人不為陳述，原處分機關即無法知悉之情形……（原證7號，卷一第115頁）。」

⑵「有關訴願人M16、M17是否為M22環評效力所及範圍，原處分機關尚需函請本署釋示始可確定，依前揭最高行政法院判決意旨，自難課以訴願人高於原處分機關之責任。另訴願人M22操作許可證申請文件欄業已明確勾選『環境影響說明書、評估書所載內容及審查結論』，有100年許可處分訴願人M22操作許可申請檢核表附卷可稽，則原處分機關以訴願人99年5月14日申請書內容記載不符環境影響說明書之承諾，因其未詳查而作成核發許可證，該違法情事係部分可歸責於原處分機關未盡職權調查之義務，職是之故，原處分撤銷之前係可歸責於己之違法處分，其裁量有濫用之疑慮。又原處分機關得否以訴願人漏未勾選須適用『環境影響評估』法，致使原處分機關依該資料或陳述而作成許可處分，訴願人並無值得保護之信賴存在為由，撤銷100年許可處分，亦非無可議之處。爰將本部分原處分撤銷，以符法旨（原證7號，卷一第116頁）。」

⑶「原處分機關顯未就本署訴願決定意旨所指摘駁回訴

願人105年6月14日展延申請案，審查過程中有疏於注意未納入環說書內容之違誤，更有甚者，進而將訴願人100年許可處分予以撤銷，並以失所附麗為由，逕予駁回訴願人M16、 M17、M22製程之固污許可證及生煤使用許可證之展延申請案，顯有違訴願法第95條及第96條規定，爰將本部分原處分撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分（原證7號，卷一第118頁）。」

3.因此，環保署前後兩次訴願決定均認定被告兩次駁回展延申請處分為違法，且於訴願決定理由中明確指出被告公務員於審查原告許可證展延許可時，確有不法審查之情事，是被告執行職務行使公權力時，應有故意過失積極違反法令不法侵害人民權利及自由之行為，應負國賠法第2條第2項前段之國家賠償責任。

㈡被告公務員亦有國家賠償法第2條第2項「後段」所定怠於執行職務，致原告自由、權利遭受損害之不法行為，被告當併依該條後段規定負國家賠償責任：

1.被告於第一次審查期間，不斷拖延或提出超法規之要求，逾越法定審查期間30日，遲至原許可證期滿之隔日違法駁回，致原告蒙受彰化廠被迫停產、無法營運之重大損害：

按「當時」管理辦法第27條第1項前段規定：「依本法第二十九條規定申請許可證展延者，應填具申請表及申請資料保證書，向審核機關為之。」同條第2項規定：「審核機關受理前項展延許可證申請後……應於三十日內完成書面審查及現場勘查……」可知許可證展延申請之法定審查期間為30日，惟被告公務員於審查時不斷拖延或多次提出超法規要求，展延審查程序期間中總共命原告補正高達34次，更分別使用長達84日、81日及82日為審查，遠超過法定30日審查期間，已屬違法怠於行使審查職權。

2.第一次訴願決定撤銷被告所為駁回展延申請處分後，被告仍未實質審查展延申請，復撤銷許可後第二次違法駁回展延申請，顯有違法：

第一次訴願決定於106年3月10日撤銷被告駁回展延處分後，訴願決定已明確命被告應於文到兩個月內為適法之處分，被告公務員卻無故拖延，不但遲至106年6月20日始另為處置，已逾指示期限達一個月之久，反而更撤銷許可證後，再次駁回原告之展延申請，故被告公務員顯有就展延申請案怠於行使審查及核准職權之違法。

3.是被告公務員確係於各階段之審查程序有所怠惰，拒絕依空污法之許可證展延申請之審查法定要件，於法定期限30日內為適法實質之審查，亦漠視兩次訴願決定之指示期限及要旨，致使系爭許可證展延申請審查程序自原告於105年6月間送件，迄至現今仍未審查核准，被告公務人員除構成國賠法第2條第2項前段之執行職務故意過失侵害人民權利之行為外，亦顯有國賠法第2條第2項後段「公務員怠於執行職務」造成原告自由及權利損害之情形，被告應併依該條後段負損害賠償之責。

㈢第三次訴願決定(原證36號)再撤銷被告第三次違法駁回展延申請之處分，被告應就原告遭前二次違法駁回處分而被迫停工之損害負賠償責任：

1.第三次訴願決定指出，第一次及第二次訴願決定意旨已表明被告為審核機關，自應由其主動將環境影響說明書內容納入許可證，被告第三次駁回展延處分仍未依訴願決定意旨辦理，顯屬違法：

「有關本件訴願人105年6月14日固污許可證及生煤使用許可證之展延申請案，其展延許可之審查，自應由原處分機關依法為合義務之裁量，將環評審查通過之環境影響說明書、評估書及審查結論納入許可證內容，此於前2次訴願決定理由書中已說明，原處分機關再次駁回訴願人展延申請，其裁量權之行使有應考量之因素而未予

充分考量情事之瑕疵，併予敘明（原證36號，卷八第95頁）。」

2.第三次訴願決定再指出，於第一次及第二次訴願決定即已告知被告，本件屬展延申請案，不得以原告未辦理異動申請為由而駁回或拒絕辦理：

⑴「本署第1次及第2次訴願決定業已分別指出，按行政程序法第116條規定，違法行政處分轉換之前，須符合轉換法律效果不得對當事人更為不利。而原處分機關於訴願人補正過程中已再三陳明其係申請許可證之展延，故原處分機關卻一再要求其辦理異動申請，此顯與訴願人主觀意願有違，按行政程序法第166條第2項規定『相對人明確拒絕指導時，行政機關應即停止，並不得據此對相對人為不利之處置』，足徵原處分機關顯因此而作出對訴願人不利之決定，除違反行政程序法所定行政指導之規定，亦有違不當聯結禁止之訾議（原證36號，卷八第92頁）。」

⑵「……原處分機關以『……所謂『納入環說書內容』，勢將導致原操作許可證之操作許可內容……及生煤使用許可證之許可內容異動……應由貴公司於異動前，重新申請……並非得逕由本府以「納入環說書內容」』為由，第3次駁回訴願人展延申請案（本件訴願標的），惟……本件申請案業經本署2次訴願審議決定審認……基於原處分機關為審查機關，其漏未審酌訴願人所屬彰化廠製程M22環評案，於88年3月12日經本署審查通過，且M16、M17為環評承諾事項效力所及範圍，致環評承諾事項未依空氣污染防制法相關規定納入許可證核發。況查，本案第1次訴願審議時……確認原處分機關係基於改善彰化縣空氣品質前提下，審查本件展延申請案，訴願人主張最後一次補正所為之內容，業以依原處分機關轉換後許可證內容修正，而原處分機關亦表示其審查訴願人申請展延均

係依更正後之許可證內容為之，此為兩造所不爭執……基上，原處分機關自應負較高注意義務，爰此不利即應歸原處分機關承受，故本案應認屬展延申請案，是原處分顯有未依訴願決定意旨重為處分之瑕疵……（原證36號，卷八第93頁）。」

3.因此，訴願機關已歷次(共三次)於訴願決定要求被告機關應負起責任，依法主動將環說書內容納入許可證後准予展延，惟被告機關不但一再無視訴願決定意旨，於鈞院審理時或審查原告展延申請時，仍堅持已遭訴願機關認定違法之主張（即被告認許可證內容與環說書不符，要求原告重新申請而原告未提出），更於第三次駁回處分主張訴願決定意旨矛盾云云（原證30-1號，卷六第40頁倒數第13行），顯有違法及拒絕依法行政之故意。是被告就此等故意過失違法行為所致原告之損害，自應依法賠償。

二、本件被告之駁回處分，既經訴願決定認定違法而撤銷確定，自應推定被告公務員應負故意過失責任，且被告公務員於審查展延申請時，不僅以違法之理由駁回展延申請，甚至怠為審查核准，應有不法行為之故意過失：

㈠被告於審理原告之展延申請時，基於預設駁回立場，甚有未依處分時空污法第29條第2項規定先命補正，即逕予駁回或佯稱未補正等違法(原證24號)，經第一次訴願決定指摘：「本件原處分駁回之審查意見表所載『承上次審查意見』應修正或檢附之資料，經比對與彰化縣環保局105年9月26日最後一次通知訴願人限期補正函所附之審查意見表，兩者內容根本不同」等語。亦即，第一次駁回處分所附之審查意見表與最後一次命原告補正者根本不同，被告卻以新增之未補正意見即逕予駁回。甚且就原告已依限完成補正，被告於駁回處分竟稱原告未依限補正云云(原證5-1至5-3第2頁)，亦經第一次訴願決定指摘：「……本件原處分機關未查明訴願人業於105年9月29日提出補正，仍

於同日以『屆期未補正』為由駁回訴願人展延申請，其認定事實顯有違誤」等語，故被告顯有過失之情形。

㈡再原告於原許可證105年9月28日期滿前3個月，已於105年6月14日依空污法第29條及管理辦法第27條申請展延，先遭被告公務員逾越法定審查期間30日，遲至原許可證期滿之隔日105年9月29日卻違法駁回，令三製程立即無法依法操作，原告彰化廠因無蒸汽供應而無法營運，損失重大。況被告於第一次訴願決定後，仍逾越訴願機關所命期限達一個月之久，共虛耗三個月拒絕為任何實質審查，反而撤銷原許可，至第二次訴願決定後，仍拖延逾二年後，違反第二次訴願決定意旨，枉法指摘第二次訴願決定有誤而不遵循，遽作成第三次違法駁回處分，又經第三次訴願決定撤銷之，迄今達1年8個月以上之久被告仍怠為處分，拖延法定期間審查義務之故意、過失甚明。

㈢被告於105年審查原告展延申請時，雖多次額外提出諸多超法規要求，原告亦已全數配合修正，詎被告卻以從未命原告補正且原告前所未聞之理由，駁回原告展延申請，可證被告應具有故意、過失：

1.原告於105年6月14日向被告提出展延申請後，被告2即提出超法規要求原告需額外增加防制設備等，惟原告原設置之防制設備已屬最高標準，實無再增加設置之實益，但原告仍向被告提出替代方案，並在經濟部105年9月6日召開會議協商下，被告2於會議中明確表示「最終版申請書已符合相關要求」等，可見其已認申請文件合法(原證25號)。同年105年9月19日，被告2局長江培根甚至對外稱：「找不到任何不予展延許可證的理由」(原證26號)，亦可見被告2所屬公務員本亦認為依法應核發許可證。詎料，被告1最後卻於新聞稿中稱：「……縣府將以台化遷出彰化市為政策方向……」(原證27號)，預設駁回展延申請之立場，斷然的以被告1或被告2從未命補正之理由，違法駁回原告之展延申請，

足證被告所屬公務員，明知展延申請合乎要求仍予駁回，具有故意或過失。

2.被告1更於第三次駁回處分稱：「第一次訴願決定第11頁理由指明……故本府此前審查意見有與貴公司申請文件與原許可操作條件是否相符無關之意見，其性質應僅為行政指導……請貴公司無庸考量」(原證30-1號至30-3號說明第三項)，足證被告1亦已自承於先前審查程序中，出具大量與展延審查無關之違法審查意見，於原告不得已配合辦理改正或提出替代方案後，被告又改稱該等審查意見並無法律拘束力或係原告公司自願配合云云，足證被告濫用公權力之違法故意過失甚明。

三、本件原告係主張依行為時之空污法第29條、管理辦法第27條第4項規定，本得於展延申請「未准駁」之期間，依原許可內容繼續操作之法定權利，因被告二次違法處分而遭剝奪侵害，尚非請求最後獲准展延許可之權利遭損害之賠償，故本案展延申請之最終結果如何，尚不影響原告之損害已發生之事實：

㈠原告依行為時空氣污染防制法第29條(現行條文第30條第3項)、管理辦法第27條第4項規定，本得於展延申請「未准駁」之期間，依原許可內容繼續操作之法定權利，此為兩造所不爭（鈞院110年4月21日筆錄第3頁、108年9月9日筆錄第2頁），是本件當初被告若能依法繼續審查，而非故意在許可證期滿之隔日違法駁回，至少原告尚可依當時有效之空污法第29條第2項規定(現行條文第30條第3項)，於准駁未定之審查期間內，依原許可證繼續執行，原告之彰化廠亦不致因被告二次違法駁回展延許可之處分，造成無法營運之損害，原告彰化廠無法營運之損害與被告二次違法駁回展延許可之處分間，顯有相當因果關係。

㈡申言之，於訴願決定撤銷被告兩次違法駁回展延處分前，原告仍受駁回展延處分效力所及，致無法依原許可證內容操作而被迫停工，惟依行政程序法第118條本文規定：

「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。」是該等駁回處分遭撤銷後，溯及失效。從而，被告自應賠償於二次訴願決定撤銷各該二次違法駁回展延處分之兩段期間共10.5個月內（「105年9月29日至106年3月10日」及「106年6月22日至106年11月24日」），原告因遭違法駁回處分而不能行使於「未准駁」之期間，依原許可內容繼續操作之權利所受之損害。

㈢再者，原告最終是否獲有展延，與本件原告請求無關，且原告於實體上非無獲准之可能，否則當無法訴願成功：

1.環保署於第三次訴願決定中已敘明「有關本件訴願人105年6月14日固污許可證及生煤使用許可證之展延申請案，其展延許可之審查，自應由原處分機關依法為合義務之裁量，將環評審查通過之環境影響說明書、評估書及審查結論納入許可證內容，此於前二次訴願決定理由書中已說明，原處分機關再次駁回訴願人展延申請，其裁量權之行使有應考量之因素而未予充分考量情事之瑕疵(原證36號；卷八第95頁)。」可知依法被告本應將環說書內容納入後，據以為展延之審查，故被告既遲尚未依法辦理將環說書內容納入許可證，訴願機關自暫無從審理原告課予義務之聲明。

2.是第三次訴願決定再以：「按原處分機關……所為展延申請之駁回處分，既經本署撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分，業如前述，則訴願人此部分請求即應由原處分機關於另為處分時本於主管機關之立場依職權予以核處，是訴願人本部分請求顯無理由，所訴應予駁回(原證36號；卷八第95頁)」。係要求被告應依訴願決定另為適法之處分，絕無認定原告於實體上無獲得展延權利之意思，蓋原告於實體上倘若毫無獲准展延之可能，當無法如被告所述僅因程序之瑕疵云云而訴願成功。

㈣至被告主張原告許可證屆期後即無從操作，被告於審查原

告展延申請後已予以駁回，原告即不能主張依行為時空污法第29條第2項之權利云云，應屬無據，蓋依行為時空污法第29條第2項之權利，本即為確保於期滿三個月前申請許可證展延之業者，即便於許可證屆期後，仍得依原許可條件繼續操作，以保護業者不因行政機關拖延或違法之審查，致權利受有損害。是被告違法駁回處分經訴願決定撤銷而溯及失效後，即回復未准駁之狀態，原告尚有依法繼續操作之權利，且因被告之駁回處分違法而遭受侵害，惟被告不但違法審查，更在許可證期滿之隔日駁回，造成原告無法預期之重大損害。

四、被告1與被告2皆為本件賠償義務機關，依國賠法第9條第1項、國家賠償法施行細則第18條第1項、國賠法第5條及民法第185條第1項規定，應連帶負損害賠償責任：

㈠原告依空污法第29條規定，依法向被告1彰化縣政府提出系爭許可證展延申請後，因被告2彰化縣環保局違法審查、被告1彰化縣政府兩次作成違法駁回原告展延申請處分，且被告1與被告2於第二次訴願決定作成後，仍怠於依二次訴願決定意旨等故意過失不法行為，致原告權利受到侵害，故本案依法應審查、核發許可證之主管機關為被告1彰化縣政府與被告2彰化縣環保局，兩機關公務員之故意過失行為，已共同侵害原告權利，依國賠法第5條準用民法第185條第1項規定、國家賠償法施行細則第18條第1項規定，被告彰化縣政府與彰化縣環保局皆屬本件賠償義務機關，應對原告負連帶賠償責任。

㈡又被告1既係作成違法處分之機關，且被告2為被告1之使用人，則被告1辯稱系爭許可證之展延申請係被告2之權責，被告1非本件賠償義務機關云云，顯與法令不符：

1.按空污法第2條規定：「本法所稱主管機關……在縣（市）為縣（市）政府。」故可知同法第27條、第28條、第30條所規定之核發、展延固定污染源操作許可證以及生煤等使用許可證之地方主管機關，於縣市應為縣

市政府。而系爭許可證，向來皆由被告1彰化縣政府具名核發，因此，本件公務員所為之二次違法駁回展延申請之行政處分，均係被告1所屬公務員即彰化縣縣長具名作成(原證5-1至原證5-3、原證19-1至19-3、原證20-1至20-3)。關此，被告2代理人亦於108年6月6日準備程序當庭表示：「對外行政行為為彰化縣政府」(筆錄第3頁)，足證被告1既係作成違法處分之機關，被告1公務員仍應負最終責任，依國家賠償法第9條第1項規定，被告1要屬賠償義務機關無疑。

2.被告2依彰化縣環境保護局組織規程，係立於被告1使用人之地位，協助被告1審查許可證，則被告2之故意、過失，依法仍屬被告1之故意過失：

被告1依法具有審查許可證展延之管轄權限，並對外作成違法駁回處分等行政行為，自亦具故意過失且當負國家賠償責任，縱被告2依彰化縣環境保護局組織規程等規定，係參與系爭許可證展延之審理，並出具意見等，惟因被告2屬被告1之使用人地位，故就被告2公務員之故意過失，依國賠法第5條、民法第224條之規定，被告1應與自己之故意過失負同一責任。

五、原告請求金額已依被告一致推薦之社團法人臺灣省會計師公會鑑定，經甘逸偉會計師鑑定後，於109年9月21日作成最終鑑定報告，是原告表明全部請求金額4億7,704萬6,416元（計算式：55,220,141(所失利益：被迫停工所失利益）＋ 26,752,500(所受損害：被迫停工造成之違約賠償）＋ 395,073,775(所受損害：資產減損）＝ 477,046,416），已獲鑑定報告肯認，合理有據：

㈠原告請求之金額，業經鑑定人作成二份鑑定報告及一份補充意見，原告並已依鑑定意見調整而減縮聲明，是原告請求之金額總計477,046,416元如下：

1.第一次減縮：

本件原告起訴時請求金額為578,309,851元，於訴訟期

間原告自行委請姜振富會計師進行損害金額之評估後，依姜振富會計師建議，減縮請求金額為548,757,465元（原告準備(一)暨變更訴之聲明狀；卷四第93頁）。

2.第二次減縮：

經鈞院發函囑託台灣省會計師公會鑑定，鑑定人作成109年5月28日鑑定報告(下稱鑑定報告)，認定原告請求皆屬合理有據，僅有部分項目應扣除迴轉利益3,090,048元，原告據以第二次減縮後，請求金額更正為545,667,417元（計算式：548,757,465－3,090,048＝545,667,417；109年6月12日原告準備(七)暨縮減訴之聲明狀；卷九第189頁）。

3.第三次減縮：

⑴嗣後，鑑定人針對原告資產減損部分之請求，除肯認原告原先以估計可回收金額之計算方式外，亦配合訴外人漢鼎國際財務諮詢股份有限公司，至原告之彰化廠區進行全廠區之設備估價作業，估算出原告彰化廠殘留設備目前之淨公允價值為68,621,001元，作為計算資產減損損害另一方式，並作成109年9月21日鑑定報告(下稱補充鑑定報告)，原告亦依此第三次減縮後，請求金額更正為477,046,416元（計算式：545,667,417－68,621,001＝477,046,416；原告109年10月5日準備(九)暨縮減訴之聲明狀；卷十第7頁）。

⑵另鈞院亦就被告對鑑定報告之質疑，囑託鑑定人回覆，鑑定人並作成110年1月13日鑑定報告補充意見(下稱鑑定報告補充意見)，逐點詳細回應被告質疑，認定原告之請求，要屬合理有據。

㈡原告係合格汽電共生製程，依法本得將餘電躉售予台電公司，且鈞院另囑託機械公會之鑑定報告，亦明確鑑定即使原告三台機組同時全力發電，亦不會違反汽電共生系統實施辦法所規定之有效熱能比，惟被告主張鑑定報告將原告售電收入納入營收計算，違反原告承諾及汽電共生系統實

施辦法規定云云，顯無理由：

1.系爭三製程乃原告依能源管理法而有設置之法定義務，且須符合汽電共生設備之法定高效率標準，始得申請核准為合格汽電共生系統，進而將此合格之汽電共生系統之餘電躉售予台電公司，此為原告配合政府促進能源合理使用、提升能源使用效率法令政策，且經核准為合格汽電共生系統，始有資格將此合格之汽電共生系統之餘電躉售予台電公司，鑑定報告亦說明，原告之售電收入屬於正常營業範疇，不應於計算時扣除（鑑定報告第2頁），故售電所得自係合法之營運所得。

2.關此，環保署於相關系爭三製程遭被告1課以所謂售電之不當利得處分案中，以訴願決定撤銷該不法處分，並指出「……訴願人發電量既未超過環評承諾值，自無獲取超額發電之利得，則原處分逕依臺灣電力股份有限公司104年公告汽電共生最低購電價格，以及經濟部能源局提供之非G8個別機組之售電量(G6、G7、G8機組之總和發電量、餘電售電量)，計算本件不法利得，亦難謂妥適……（原證19號）」，足見原告尚無違反環評承諾而有所謂不法利得之情形。

3.再者，被告主張應以生煤進口資料判定M22使用燃煤之狀況云云，惟該等主張早已經環保署於107年3月9日號訴願決定所明確不採：「即本件原處分僅記載訴願人有申報生煤樣品成分分析證明書，不符環說書生煤成分要求情形，並無97年1月之後有『稽查檢測M22製程燃燒之生煤成分不符環說書成分要求』之事實，逕予核認訴願人長期燃燒品質不符標準之生煤，故有關本案違規事實之認定及證據之調查，是否符合行政程序法第43條規定之意旨，亦非無疑義(原證19號)。」

4.又機械公會之鑑定報告已認定，本案三台發電機最大發電量為179,000度/小時，故即使三台同時全力發電，亦不違反汽電共生系統實施辦法所規定之有效熱能比（機

械公會110年10月7日鑑定報告第5頁)，縱原告「同時」運轉三套汽電共生機組，亦無違法發電之可能，舉重以明輕，倘係以「個別」汽電共生機組運轉方式，更無可能違反汽電共生系統實施辦法而違法發電，故原告售電之收入均屬合法，而無須將之扣除。

㈢原告因遭被告二次違法駁回處分，無法依當時有效之空污法第29條第2項(現行條文第30條第2項)於被告審查期間，依原許可證內容繼續操作之權利所受之損害，被告應負損害賠償責任，原告請求金額為4億7,704萬6,416元，謹詳述請求細項及證據如下：

1.所失利益55,220,141元：

原告因彰化廠被迫停產無法營運，於105年9月29日至106年3月10日，以及106年6月22日至106年11月24日，共10.5個月被迫停工之所失利益為55,220,141元，就原告此項主張，經被告一致推薦之社團法人臺灣省會計師公會指派甘逸偉會計師鑑定後，於109年9月21日作成最終鑑定報告，認定原告估算營業利潤損失55,220,141元之金額合理有據如下：

⑴「原告臺灣化學纖維股份有限公司請求鑑定事項，所失正常營業利潤新台幣(以下同)55,220,141元，本會計師認為其估算之求償金額係合理且有依據(鑑定報告第1頁第1項)。」

⑵「……經審酌力詮聯合會計師事務所出具之評估意見為該期間合理之原因，係參酌『臺灣證券交易所股份有限公司審查有價證券上市作業程序』及『財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心審查有價證券上櫃作業程序』之查核準則，以申請當期及前二年度之財報，作為公司獲利能力之評估參考依據。依此評估期間為三年。另經查詢法令針對企業有審查財務報告期間要求者，例如：依公司法第249條及250條針對公司債及無擔保公司債之評估亦以最近三年財務資訊作為是否有

償債能力之評估基礎。由政府諸多法令觀之，原告計算營業利潤之期間為33個月應屬合理(鑑定報告第5頁第(1)項)。」

⑶「……109年4月23日實地勘查之結果，彰化廠區除原絲三廠外皆未營運。因此，評估利潤的基礎將原絲三廠排除應屬合理。計算平均利潤所受損失之金額經力銓聯合會計師事務所排除財務費用後，調整為55,220,141元。此金額於鑑定過程中取得該工作底稿，收入總數及稅前淨利總數核對會計師查核簽證之財務報告相符，並經驗算受損失之金額後並無錯誤。汽電共生系統係在同一過程中同時產生電能、熱能及蒸汽，在會計上稱之為聯產品(Joint Product)，聯產品是指用同一種原料，經過同一個生產過程，生產出兩種或兩種以上的不同性質和用途的產品。因此，原告將聯產品-電之收入做為主要營運之來源與會計原理並不相違悖(鑑定報告第5頁第(2)項)。」

⑷「經檢視相關法規對於企業財務平均狀況，多以三年為要求來加以評估。且所失正常營業利潤不含仍在營運之原絲三廠。因此，原告依據此計算所受損失之營業利潤55,220,141元，經鑑定認為其估算之求償金額係合理且有依據(鑑定報告第6頁第(3)項)。」

2.所受損害421,826,275元：

⑴原告因彰化廠被迫停產無法營運，自105年10月1日暫估至107年8月底共計23個月期間，估計受有下列至少9億2,098萬7,942元之五種損失(已扣除未受影響之原絲三廠部分)，其中下列④、⑤為原告於本件請求之種類，損害額為421,826,275元：

①人力支出損失250,531,190元；

②折舊損失184,752,124元；

③維護設備功能及安全所生損失63,878,353元；

④被迫停產所衍生之違約賠償26,752,500元；

⑤資產減損之損失395,073,775元（此依完整鑑定報告認定之「淨公允價值」，將資產減損金額扣減迴轉利益後縮減為395,073,775元）。

⑵關於原告因被迫停產所衍生之違約賠償部分，鑑定報告認定原告確因被迫停產，無法履行與Gore-Tex公司之交貨約定遭求償，始與該公司協商和解並支付90萬美金，換算新臺幣約26,752,500元和解金，該金額合理有據：

①「原告因被迫停產而無法履行與客戶W.L. Gore & Associates Technologies (Shenzhen)公司(下稱Gore-Tex公司)交貨約定，遭Gore-Tex公司求償支付和解金美金900,000(換算新臺幣為26,752,500元)之損害金額合理有據(鑑定報告第1頁第2項)。」

②「經檢視彰化民事108重國字1卷4第135頁至159頁之合約、往來文件、和解協議、付款交易憑證、A/RInvoice及原告公司之轉帳清單。合約中2.2節係約定委外加工及其他形式的製造。2.2.1條中載明未經許可，不允許使用任何的委外加工及其他的製造方式；2.3.1條因生產設施關閉或變更等重大變化，應於變更前12個月通知。原告因彰化廠區三部汽電共生機組許可證展延申請，遭被告於105年9月29日駁回，致使原告無法於停工前12個月告知Gore-Tex。經檢視Gore-Tex於2018年4月25日開立給原告之A/RINVOICE……上註明『因台化公司停產導致戈爾公司損失，經協商同意和解賠償』，賠償金額為美金900,000元，與和解協議所示相同。原告於2018年4月27日匯付該筆賠償款，依當日匯率折算為新臺幣26,752,500元。該金額經驗算無誤，並核至匯款交易憑證及原告公司內部轉帳清單相符。原告因被迫停產而無法履行與客戶W.L.Gore&AssociatesTechnologies (Shenzhen)公司之交貨約定，遭Go

re-Tex公司求償支付和解金美金900,000(換算新臺幣為26,752,500元)之損害，損害係因類似契約關係之請求權而發生，且金額經雙方協商並簽立和解協議，其金額合理有據(鑑定報告第6頁第2項)。」

⑶關於原告因被迫停產所衍生資產減損之損失395,073,775元部分，鑑定報告認定原告以彰化廠設備「使用價值」為0作為可回收金額計算資產減損，除部分迴轉利益應調整外，其餘皆符合國際會計準則第36號第20項等規定：

①「經查原告於105年12月底將系爭生產設備列為『資產減損損失』理由為該資產之帳面價值已超過經由該資產『使用』可回收之金額，符合國際會計準則第36號之規定。提列資產減損符合原告應適用之會計準則……(完整版鑑定報告第1頁)」

②「原告所提彰化廠區三套系統(M16、M17、M22)及原絲三廠以外之製程設備尚未攤提完畢之帳列數餘額資產減損損失466,784,824元，其提列之方式及金額之計算，符合原告所應適用之會計準則，係有所依據且合理。但106年之迴轉利益3,090,048元，該資產明細包含在本次減損損失中，原告不應予以主張(完整版鑑定報告第1頁)。」

③「惟依據國際會計準則第36號第20項衡量可回收金額規定：『即使相同資產於活絡市場無報價，亦可能衡量其公允價值減處分成本。唯有時無法衡量公允價減處分成本，因對於衡量日，在現時市場情況下，市場參與者間在有秩序之交易中會發生出售該資產之價格，缺乏可靠估計之基礎。於此情況下，企業得以資產之使用價值作為可回收金額。』故本件系爭設備之資產減損損失，原告同樣以105年12月底衡量日之使用價值作為可回收金額之認定，以未攤提完畢之帳列數餘額資產減損損失466,784,82

4元，尚無不符原告應符合之會計準則，如前所述(完整版鑑定報告第2頁)。」。

④「另倘若以公允價值減去處分成本(下稱淨公允價值)作為可回收金額之估算依據時，本次(民國109年8月12日至109年9月21日)估算以105年12月底為衡量日，該系爭設備之淨公允價值為68,621,001元(完整版鑑定報告第1頁)……」

⑤是由鑑定報告內容足證，依國際會計準則第36號第20項規定，於系爭設備之出售價格缺乏可靠基礎時，原告依前開規定得以「使用價值」為0作為可回收金額，計算資產減損。因此，原告先前以系爭設備被迫停工後「使用價值」為0作為可回收金額，主張因被告違法行為，致原告於105年12月底就系爭三製程，發生尚未攤提完畢之帳列數餘額資產減損損失總計達466,784,824元，乃符合國際會計準則第36號第20項規定，僅嗣於106年發生迴轉利益3,090,048元不得請求，且原告已扣除此項迴轉利益並減縮聲明。又原告再依鈞院所囑，將本次完整版鑑定報告所鑑定之系爭設備「淨公允價值」68,621,001元自求償金額中予以扣除，故原告請求賠償之系爭資產減損本金已減縮為395,073,775元，合法有理。

3.以上，原告所受損害之金額為 477,046,416 元(計算式：所失利益 55,220,141 ＋ 所受損害 421,826,275 ＝ 477,046,416)，業經鈞院委託被告一致推薦之社團法人臺灣省會計師公會指派甘逸偉會計師鑑定後，於109年9月21日作成最終鑑定報告，肯認原告上開減縮後之各項請求金額及聲明如上。準此，原告依國家賠償法第2條第2項規定，請求被告等人連帶賠償477,046,416元，自屬有據。

肆、被告彰化縣政府答辯：

一、被告彰化縣政府於本件應非國賠法所定之賠償義務機關：

㈠參照地方行政機關組織準則第5條第1項第2款、彰化縣政府組織自治條例，本件共同被告彰化縣環境保護局(下稱環保局)之組織屬於一級機關，且具有獨立之組織規程(彰化縣環境保護局組織規程)，又其亦具有獨立之預算及關防印信，而有法定之賠償義務機關地位，故其與被告彰化縣政府分屬不同之行政機關。雖被告環保局形式上係以彰化縣政府名義作成處分，惟本件實際上係被告環保局(縣府所屬一級機關)機關人員所為之執行公務行為，此有彰化縣政府組織自治條例、彰化縣環保局組織規程及分層負責明細表可參，因而本件被告環保局自應依國家賠償法第9條規定列為獨立之賠償義務機關。另由原告於105年6月14日依處分時空污法第29條規定，向被告環保局提出系爭許可證展延申請之函文亦可得證（被1附件19）。

㈡再參照國賠法第9條第1項規定，關於系爭許可證展延申請之事務，既已依彰化縣政府組織自治條例（被1證1）第11條及環保局分層負責明細表（被1證3），明文規定授權被告環保局局長核定，而負責審查系爭許可證展延申請之承辦公務員又係共同被告環保局所屬公務員，並非被告彰化縣政府所屬公務員。從而，被告彰化縣政府自非賠償義務機關。則原告係依國賠法第2條第2項規定，主張被告彰化縣政府應負損害賠償責任，即屬無據。

二、縱認被告彰化縣政府於本件得為國家賠償義務機關，惟所屬承辦公務員係依法進行系爭許可證之展延審查，主觀上並無任何故意或過失，亦未怠於執行職務，且所作成之行政處分均係合法裁量，自不符國家賠償之要件：

㈠被告環保局審核系爭許可證之展延申請，具有裁量權限，得實質審查個案情況，綜衡全情後決定准許與否，基於行政專業所為裁量判斷，被告彰化縣政府原則上應予尊重。而許可證之展延申請，仍為「新案」之性質，主管機關准許展延後所核發之許可證，係與原許可證不同之「新許可

證」，亦即向主管機關申請核發許可證，依空污法相關規定，有二種申請程序：其一為依空污法第24條第1項、第2項及第29條第1項前段規定之一般性申請；另外則為依空污法於第29條第1項後段規定之展延申請程序。

㈡因此，並非如原告所稱係因前首長早已預設駁回展延申請之立場而駁回原告之申請，實則係依共同被告環保局本於專業判斷，認為原告取得系爭許可證之申請途徑，依法並不適用展延申請之程序，而應透過重新申請，改為異動申請之方式提出，始符規定，此由被告於105年9月29日第一次駁回原告之申請前(依分層負責由被告環保局決定駁回)，即一再以行政指導方式向原告表明應重新申請，但原告堅持僅申請展延，故最終無法取得系爭許可證，顯見被告並無怠於執行職務之情形。

㈢縱認本件果有原告所主張受有鉅額損害之情事，亦是肇因原告未重新申請系爭許可證使然，與被告所為處分及審查期間長短並無相當因果關係。

三、被告彰化縣政府駁回原告系爭許可證展延申請之行政處分，縱經環保署兩度撤銷，仍不得逕推論承辦審查之公務員有何侵害行為，蓋由原告於訴願期間，採取之下列行政救濟方式，可知被告駁回其展延申請，於法有據：

㈠原告向臺灣臺中高等行政法院聲請定暫時狀態假處分，請求暫時使鍋爐繼續運作，皆經該院以105年度全字第10號、105年度全字第11號、105年度全字第12號認無暫時權利保護之必要，而裁定聲請駁回確定在案(被證4至6)。

㈡環保署106年3月10日之訴願決定（被證7），駁回原告要求比照100年之許可證直接展延。而原告在歷次申請展延許可時，於申請書件表格均刻意漏未勾選是否需經環評，致被告彰化縣政府因原告之誤導而核發展延許可，原告顯有違誠實信用及協力義務。

㈢原告之展延申請於實體上並無理由，已經兩次訴願決定指明並經被告函詢環保署在案，原告仍執意為展延申請，被

告依法駁回，洵屬有據：

1.按第一次訴願決定理由略以：「本件原處分機關為維護其轄區空氣品質的立場與努力應予肯認，於系爭許可證展延案，固因追求實質環境正義之實現，然於處理過程亦不可偏廢程序正義。綜上觀之，本件原處分駁回訴願人展延申請過程，核有程序違法、理由不備、應命訴願人補正未予補正違反實質規定、補正要求前後不一、轉換瑕疵無法治癒、有違行政指導規定、違反不當聯結禁止及恣意禁止原則、未依循環評規定處置、核發空污許可證疏於注意未納入環說書內容等悖於正當法律程序之違誤。」次按第二次訴願決定書略以：「職是，原處分機關顯未就本署訴願決定意旨所指摘駁回訴願人105年6月14日展延申請案，審查過程有疏於未納入環說書內容之違誤，更有甚者，進而將訴願人100年許可處分予以撤銷，並以失所附麗為由，逕予駁回訴願人M16、M17及、M22製程之固污許可證及生煤使用許可證之展延申請案，顯有違訴願法第95條及第96條規定，爰將本部分原處分撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分。」由此可知二次駁回處分，主要係因程序事項尚有瑕疵而遭訴願決定撤銷，並非從實體上肯認原告之系爭許可證展延申請為有理由。

2.再者，針對原告兩次訴願請求被告應按100年12月23日之系爭許可證內容，作成准予原告系爭許可證展延之行政處分，環保署第一次訴願決定於主文揭示：「二、關於訴願人請求應按系爭許可證內容作成准予展延之行政處分部分，訴願駁回。」理由中記載：「復查原處分機關於100年12月23日所核發M16、M17、M22之系爭許可證，其有關生煤成分、生煤使用量、蒸汽量、及發電量等登載內容，與系爭環說書規範內容亦有未洽，是該等系爭許可證既未將審查通過之環境影響說明書內容納入，即有違固污許可證管理辦法第21條規定，為違法之

行政處分（詳見前述理由五、（三）4.及7.說明），原處分機關自不得依原操作條件核准展延。綜上，訴願人本部分請求顯無理由，所訴應予駁回。」亦於第二次訴願決定於主文明揭：「三、關於訴願人請求作成准予展延之行政處分部分，訴願駁回。」理由亦記載：「據上，原處分機關106年6月22日府授環空字第0000000000號、第0000000000A、第0000000000B號函所為展延申請之駁回處分，既經本署撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分，業如前述，則訴願人此部分請求即應由原處分機關於另為處分時本於主管機關之立場依職權予以否准，是訴願人本部分請求顯無理由，所訴應予駁回。」足徵訴願機關環保署已認定原告之系爭許可證展延申請係違法，更指示被告另為處分時，應本於主管機關立場予以否准。

3.另依被告函詢環保署，經環保署於109年10月23日以環署空字第1091163117號函復略以：「三、主管機關審查展延固定污染源許可證之相關規定，說明如下：（一）依107年8月1日修正公布之『空氣污染防制法』（以下稱本法）第30條第4項規定主管機關審查展延許可證，非有三級防制區內之既存固定污染源，依第6條第4項既存固定污染源應削減污染物排放量之準則規定削減第3款情形者，不得變更系爭許可證內容。（二）本案來函所提『貴府於審查業者展延申請時，逕以原許可內容不符環評承諾為由變更系爭許可證內容』，不符合前揭本法第30條第4項規定。四、本案倘發現業者現場實際操作所使用燃料標準未能符合環評承諾或系爭許可證內容，惟業者堅決表示仍以展延申請，不提異動申請，或辦理變更環境影響評估，應如何處理業者展延申請一節，說明如下：（一）『固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法』（以下簡稱固污管理辦法）第28條已明定公私場所因燃料使用異動而與燃料使用許可證記

載內容不符，應依規定重新申請燃料使用許可證。（二）另依管理辦法第36條第4項至第6項規定，審核機關受理各項許可證申請、變更、異動或展延，經審查公私場所操作許可證申請文件內容、現場勘查結果或空氣污染排放檢測報告不合規定、燃料使用許可證之申請文件內容不合規定或許可證展延之申請文件內容不合規定者，應即通知公私場所限期補正，屆期未補正者，則依管理辦法第45條第1項規定，應駁回其申請。（三）貴府審查公私場所固定污染源操作許可證延展申請案，請依本法及『固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法』，逕依權責審查。」該函即指明如被告逕以原許可內容不符環評承諾為由變更系爭許可證內容，將因違反空污法第30條第4項規定，屬違法之行政處分。甚且本件原告因生煤成分、生煤使用量、蒸汽量及發電量等異動，而與系爭許可證記載內容不符，本應依規定重新申請燃料使用許可證，原告屢經被告通知卻仍執意為展延申請，則被告既無變更許可證內容之權限，僅有駁回原告之展延申請一途，此乃依法行政，縱被告於兩次訴願決定後之審查期間，原告因此停工，仍係其未重新申請異動而依法應予駁回之必然結果。

四、被告於兩次訴願駁回期間，均積極函請環保署釋示並召開多次專業諮詢會議及詢問專家之法律意見，顯已善盡注意義務，並無任何故意、過失之情事：

㈠被告於第一次駁回處分之審查期間，函請環保署釋示 1 次、召開 3 次專家學者諮詢會議，依專家學者建議及法令規定完成審查作業後，始於105年9月29日駁回原告之展延申請（被1附件24）。於第二次駁回處分審查期間，召開 3 次專家學者諮詢會議、徵詢 1 次法律意見（被1附件25），依訴願決定書、專家學者法律意見書（被1附件26）及法令規定完成審查作業，並審酌100年原許可處分及105年轉換處分，經環保署訴願決定認定為違法行政處

分，且申請文件有虛偽不實之信賴不值得保護情形，符合法令撤銷要件，故於106年6月20日撤銷原告100年原許可處分及105年轉換處分，再於106年6月22日認系爭許可證既經撤銷，展延申請即失所附麗，因而駁回展延申請。

㈡因此，顯見被告為盡身為環境保護主管機關之職責，又為避免原告之權益受損，已盡其所能召開多次會議聽取專家學者意見，並經專業審查評估後以行政指導方式協助原告提出重新申請，惟原告堅持申請展延，被告僅得作出駁回處分。故承辦公務人員已盡其注意義務，主觀上自無任何故意或過失可言。

五、原告申請系爭許可證之展延，於法不合，被告環保局詳加審核後因此未准其展延申請，並無違法或不當：

㈠被告環保局於審查時，就原告所提書面文件應「實質」審查是否符合相關法規；如有不符，被告自應駁回申請，並非僅為原告於期限內一經提出申請表並檢具相關檢測報告、證明文件，被告即有允許展延之義務。

㈡依固污管理辦法第21條規定：「應實施環境影響評估之固定污染源，其許可證內容，應納入審查通過之環境影響說明書、評估書及審查結論核發。」同法第27條第3項本文規定：「第一項申請之文件不合規定或內容有欠缺者，審核機關應即通知公私場所限期補正；屆期未補正、未繳納審查費或審查結果與原操作許可內容不符者，駁回其申請。」又第一次訴願決定書(被1證7)已明確指出88年3月經環保署審查通過之「台灣化學纖維股份有限公司彰化廠汽電共生機組汰換暨擴充計畫環境影響說明書」(定稿本)內容之記載(被2證17)，原告就其使用生煤成分之承諾具有拘束力，亦即系爭環說書所載M16、M17、M22製程使用燃料成分之要求，屬環評承諾事項至明(第1次訴願決定書第12頁)；並再明確指出：「復查原處分機關於100年12月30日所核發 M16、M17、M22之原許可證，其有關生煤成分、生煤使用量、蒸氣量及發電量等登載內容，與系爭環

說書規範內容亦有未洽，是該等原許可證既未將審查通過之環境影響說明書內容納入，即有違固污許可管理辦法第21條規定，為違法之行政處分（詳見前述理由五、（三）4.及7.說明），原處分機關自不得依原操作條件核准展延」。

㈢因此，依上開規定及第一次訴願決定書意旨，原告既未遵守系爭環說書所為之環評承諾，被告基於監管空氣汙染源之權責，自無法任由當初違法之許可證予以展延，則被告駁回原告系爭許可證之展延申請，合法有據，且原許可處分因均屬違法處分，被告依法不應許可展延期限，縱原告辯稱係以強化汙染防制設備之方式減低排放濃度，此部分亦非展延申請程序所得審酌，被告僅能駁回原告之展延申請，由原告另行重新申請許可證，而被告環保局於105年9月29日第一次駁回原告展延之申請前，即以行政指導之折衷方式向原告表明應重新申請系爭許可證，惟原告仍堅持僅申請「展延」、不申請「異動」(不因異動重新申請)。又縱被告並無駁回原告之展延申請，系爭許可證亦因五年期限屆滿失其效力，故原告因無法繼續操作、使用M16、M17及M22製程而受有停廠之損害，係因遲未重新申請系爭許可證所致，與被告環保局之審查無關。

六、被告係於行政裁量空間之權限範圍內，作成適法之行政處分，且原告遲未依法就系爭許可證申請異動或重新提出申請，而僅申請展延，與法不合亦逾期，致被告環保局依其申請內容無法准許，又無審查之標的，尚非被告怠於執行職務行使公權力：

㈠空污法之立法意旨，依該法第1條規定揭示係為防制空氣汙染，維護生活環境及國民健康，以提高生活品質；並非保障許可證申請業者之生命、身體及財產之利益甚明，由此意旨可知主管機關對於展延許可證與否，尚非無裁量餘地。雖環保署先後以二次訴願決定，撤銷被告所為二次處分，觀諸二次訴願決定意旨，非命被告必須核准原告所為

申請，而係定期命被告另為適法處分。可見環保署亦不否認被告就是否核准原告系爭許可證展延申請有裁量空間。是被告既無義務必須核准原告之展延申請，自不得因被告未予核准，遽認應負怠於執行職務之國家賠償責任。

㈡至環保署第二次訴願決定書雖指出：「本件原處分既有上述違法撤銷訴願人100年許可處分，且未依訴願法第95條及第96條規定及本署訴願決定意旨，就訴願人105年6月14日固污許可證及生煤使用許可證展延申請案，依空污法、固污管理辦法及生煤許可證管理辦法等相關規定重為審查等瑕疵」，而撤銷被告所為處分。惟依環保署第一次訴願決定意旨，被告前所為之操作許可處分、生煤許可處分暨轉換處分，均屬違法處分且無從補正，依前開說明，原告不應循展延申請程序簡化許可證申請流程，被告依處分時之空污法規定亦無單方變更操作條件准予展延之權限，而系爭許可證於五年期限屆滿即失其效力，原告又遲未提出重新申請，因此被告環保局並無得以審查之標的，並非原告展延申請迄今均屬於懸而未決之狀態。

七、原告違反環評承諾之情形無從補正，其展延申請不論被告環保局審查期程如何，在本件空污法修正前，均無法准予系爭許可證之展延，縱原告因此停工，尚非被告所致之損害，兩者間無因果關係：

㈠原許可處分因均屬違法處分，被告依法不應許可展延期限，原告辯稱係以強化汙染防制設備方式減低排放濃度，此部分亦非展延申請程序所得審酌，被告僅能駁回原告之展延申請，由原告另行重新申請許可證，故被告環保局於105年9月29日第一次駁回原告展延之申請前，即以行政指導之折衷方式向原告表明應重新申請系爭許可證，惟原告仍堅持僅申請展延、而不申請異動(不因異動重新申請)。

㈡縱被告並無駁回原告之展延申請，系爭許可證亦於五年期限屆滿自動失其效力，故原告主張因無法繼續操作而受有工廠停廠之損害，係因其遲未重新申請系爭許可證所致，

與被告環保局關於展延之審查無關。

八、環保署訴願決定以程序瑕疵為由，撤銷發回被告另為適法之處分，然訴願決定並未認定原告符合展延要件，且訴願決定已駁回原告展延之申請，足見原告於實體上並無申請展延之公法上請求權，故無權利受損可言，被告自不負國家賠償責任：

㈠環保署訴願決定雖撤銷被告彰化縣政府之原處分，然其僅係以程序瑕疵等理由撤銷原處分，發回被告彰化縣政府另為適法之處分，且前後三次訴願決定均就原告請求准予展延部分予以駁回。據此，足見環保署訴願決定並未於實體上認定原告符合許可展延之要件，則原告於實體上既不符展延之要件，自不得僅以訴願決定撤銷原處分為由而請求國家賠償。蓋原告主張業務損失、財產損失等而請求國家賠償，自當以其實體上確實符合申請展延之要件為前提，倘其實體上不符合申請展延之要件，則其以營業損失、財產損失等為由請求國家賠償即屬無據。

㈡原告如認於實體上符合申請展延之要件，自非不得依法續行提起行政訴訟，由行政法院具體認定原告於實體上是否符合申請展延之要件，如經行政法院認定原告實體上符合申請展延之要件而判命被告應為准予展延之處分，始有被告應否負國家賠償責任之問題。

九、被告所為二次駁回處分，並無不法侵害原告依行為時空污法第29條與固污管理辦法第27條所得主張之自由或權利：

㈠共同被告環保局審查原告系爭許可證申請時，發現申請資料所附使用中及擬使用生煤之進口資料，品質均不符系爭環說書表4.3-2生煤成份要求所載內容。再檢視原告因異動而重新申請M22製程固定污染源操作許可證時所檢附相關單據及書表，發現原告所檢附使用生煤之進口或購買資料，在總水份、固有水份、灰份、揮發份、固定碳、含硫份均有部分或全部不符環說書表4.3-2生煤成份要求所載之情形。嗣經共同被告環保局於105年9月29日進一步派員

赴原告彰化廠，依環境影響評估法(下稱環評法)第18條規定執行監督查核工作並進行生煤抽檢，檢驗結果確定原告所使用生煤成分與環說書表4.3-2生煤成份要求所載內容不符。

㈡因此，原告提出之展延申請，生煤使用成分既已違反環評承諾，依環評法第16條，原告應經主管機關及目的事業主管機關核准始得為之。若原告於系爭許可證屆期前，就變更環說書內容關於使用生煤成分及用量之許可，已先行申請主管機關核准，應得於期限將屆時，使用展延程序簡化申請流程，然其違反環評承諾在先，復未依法申請變更，其雖主張係以提升汙染防治設備效能之方式控制排放濃度云云，然此主張是否屬實？相關檢測數據如何？對彰化縣區整體環境的影響評估又為何？均有待更一步調查蒐證之必要，且無論是否屬實，原告所為上開主張已涉及新許可證核發與否之實體決定事項，與系爭許可證據以核發之環說書內容已有明顯重大差異，已非展延申請此一簡化申請流程所可得處理之情形。

㈢第一次訴願決定明確指出：「復查原處分機關於100年12月30日所核發 M16、M17、M22之系爭許可證，其有關生煤成分、生煤使用量、蒸氣量及發電量等登載內容，與系爭環說書規範內容亦有未洽，是該等系爭許可證既未將審查通過之環境影響說明書內容納入，即有違固污許可管理辦法第21條規定，為違法之行政處分（詳見前述理由五、（三）4.及7.說明），原處分機關自不得依原操作條件核准展延」之結論。依固污管理辦法第21條、同法第27條第3項及第1次訴願決定書之意旨，原告既因未遵守環說書所為之環評承諾，被告基於監管空氣汙染源之權責，自然無法任由當初違法之許可證再予以展延。

㈣縱認第一次駁回處分與第二次駁回處分果有違法，於兩次駁回處分至兩度訴願決定撤銷之期間內，原告亦無依系爭許可證內容繼續操作之法定權利：

蓋被告於105年9月29日作成第一次駁回處分至環保署於106年3月10日訴願決定撤銷第一次駁回處分之期間，以及被告於106年6月22日作成第二次駁回處分至環保署於106年11月24日訴願決定撤銷被告第二次駁回處分之期間，因被告已對原告之展延申請作出准駁決定，即不符合「因審核機關之審查致許可證期限屆滿前無法完成展延准駁」之前提要件，依行為時空氣污染防治法第29條第2項及106年2月13日修正之固污管理辦法第27條第4項規定，原告於此期間內即無依系爭許可證內容繼續操作之法定權利，自無該權利遭受侵害可言。

十、原告主張受有營業利益之損失，亦僅係原告純粹經濟上之損失，非屬國家賠償之範圍，且與二次駁回處分並無因果關係：

㈠系爭許可證於105年9月28日屆滿後失效，原告不得繼續操作，乃執照本身特性所致；此後，原告既無權利操作製程，本無損害可言。縱使系爭處分之理由存在爭議，原告尚應證明其於105年6月14日申請展延許可證本應獲准，嗣因系爭處分駁回申請致其權利受損，始得請求國家賠償。再者，環保署於歷次訴願決定書撤銷系爭處分，並命被告於2個月內另為適法之處分，並非依訴願法第81條第1項前段逕為變更之決定（例如許可展延處分），即亦否定被告有准許展延之義務，原告對此亦無進一步對之提起行政訴訟爭執而告確定，原告若真不堪鉅額損害，於被告第一次駁回處分時，便可重新申請許可證，殊難想像會坐由損失之擴大，且至今均未有進一步再次取得許可證之積極舉措，甚至原告已逐漸將彰化廠導向觀光工廠之方向營運。

㈡故原告雖主張被告未准許展延許可證造成原告營業損失云云，然原告使用之生煤未符合環說書之承諾品質，被告依法不得准許展延，原告復未重新申請許可證，其因而無法重啟製程所受損失，乃係因其怠於行使自身權

利，被告並未侵害原告任何權利。況原告縱受有營業損失之損害，亦非權利遭受侵害所衍生，應屬純粹經濟上之損失。再者，經營任何事業本非均只有獲利，亦有可能發生虧損，顯見營業利益並非一種對世之絕對權利，故原告請求被告賠償經營損失，於法無據。

十一、設若本件縱成立國家賠償責任，原告亦與有過失，被告主張過失相抵，免除賠償責任：

㈠原告違反環評承諾，長期排放空氣污染物，且在歷次申請展延許可時，於申請書件表格均刻意漏未勾選是否需經環評，致被告因原告之誤導而核發展延許可，原告顯有違誠實信用及協力義務，環保署第三次訴願決定亦認為原告具有可歸責事由。

㈡又共同被告環保局於系爭展延申請案審查期間，因原告申請內容關於生煤成分、生煤使用量、蒸氣量及發電量等登載內容，與原告提出之環境影響說明書規範內容不符，曾多次請原告確認是否申請展延，抑或為異動申請，但原告仍執意申請展延，致共同被告環保局因此依法審查後，認定原告展延申請不合法，而駁回其申請。此乃可歸責於原告所致，其行為應與有過失。則設若本件被告彰化縣政府應負損害賠償責任，依法亦得免除或減輕。

十二、本件原告請求之損害賠償金額無理由且不合理：

據新聞媒體報導，原告之彰化廠於本件申請展延許可證前，已連續五年虧損，係原告目前唯一虧損之廠區(被證9)，顯見原告並不因被告駁回其展延申請而受損害，反因此減少虧損，自無請求國家賠償之理。又原告主張受有正常營業利潤、被迫停產所衍生之違約賠償及資產減損等損害並不合理，且與被告二次駁回處分應無因果關係，分述如下：

㈠鑑定報告以原告停產前33個月計算每月平均營業利潤不合理，至少應以停產前5年計算，始能忠實呈現原告之

正常營業利潤：

1.依所得稅法第21條、商業會計法第38條之相關規定，各項會計帳簿、財務報表及帳簿憑證依法均應保存五年，此雖為稅捐機關行政管理營利事業會計帳簿憑證之規範，但之所以規定應保存五年，即如依稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法第1條開宗明義所示，係為促使營利事業保持足以正確計算其銷售額及營利事業所得額。據此，為忠實呈現原告公司之正常營業利潤，自應參照上開規定，回溯五年檢視原告之會計年度營業收入狀況，始為合理。

2.惟鑑定報告中載稱：「經查力銓聯合會計師事務所出具之評估報告，已針對計算金額及計算方式出具相關評估報告。另鑑定過程中尋找有關財務評估的相關法令，如：公司法第249條及第250條等，多以最近三年為評估基礎。且100年至101年間因歐債風暴之影響，造成該年度營業虧損，屬於系統性風險之市場因素。經鑑定認為原告採33個月之計算基礎應屬合理，符合相關法規要求，且反映原告被迫停產期間當時之獲利能力」云云。則參照台灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則第4條第1項第3款第3目、稅捐稽徵機關管理營利事業會計帳簿憑證辦法第27條第1項等為忠實反應營利事業獲利能力之規範，鑑定報告竟為附和原告主張而捨棄應以五年會計年度為評估標準，顯然已失之偏頗，理由亦欠完備。

3.鑑定報告竟亦將100年至101年間，因歐債風暴之影響造成該年度營業虧損屬於系統性風險之市場因素，作為不計入計算所失正常營業利潤之期間，更屬無稽。實則，公司企業之經營原即會面臨諸多風險，包含天災、人禍、瘟疫、戰爭等，不論是62年間第一次石油危機、67年間第二次石油危機、91年間「非典型肺炎(SARS)」疫情流行、乃至於108年底爆發迄今仍在流

行之「武漢肺炎（COVID-19）」疫情，均係任何存在於世界上之公司企業，不可避免受波及而影響其營業獲利之市場因素，故上開各項足以對原告公司之營業利潤造成影響之不利因素均不應計入，僅能以承平時期計算原告公司之營業利潤？由此益徵鑑定報告，刻意捨去原告在100年至101年間虧損之營運狀況，迎合原告主張之33個月有盈餘之期間作為鑑定基準，顯然失真且偏頗不實，自無可採。況若依鑑定報告載稱檢視相關法規對於企業財務平均狀況，多以三年(36個月)為要求來加以評估云云，若可採，亦顯與鑑定報告卻認定原告採33個月之計算基礎不合，益徵鑑定報告理由之矛盾。

4.又原告原領有14張操作許可證中，僅有MA2熱媒加熱程序於申請資料表AP-M(續一)製程流程圖中，有說明TA21、TA22重油儲槽其熱源由公用廠M16、M17、M22供應，經被告審查後核可其使用並註記於固定污染源操作許可證(府授環空操證字第N0000-00號)；另MA6印染整理程序於申請資料表AP-M(續一)製程流程中，有說明EB11、EB12烘乾機由M22汽電共生提供熱源，經被告彰化縣環保局審查後核可其使用並註記於固定污染源操作許可證(府授環空操證字第N0000-00號)。至其餘M01、M02等8個製程，則未於固定污染源許可申請時納入申請項目內容，亦未經被告審查後納入其許可證中，自不得引用M16、M17及M22製程之熱能及蒸氣為使用。詎料，鑑定報告未深入瞭解相關環保法規之規範內容，竟率將未經被告審核許可之熱源及蒸汽違規使用部分之利益，亦認定為原告之所失利益，而未予排除，實有變相肯定違法行為之不當論斷。

5.再參照臺灣省機械技師公會鑑定鑑定報告書（鑑定編號：TMPEA110037；下稱機械技師鑑定報告）中，關於鑑定事項一「原告臺灣化學纖維股份有限公司M1

6、M17及M22號三套汽電共生系統，每小時可各生產供原告彰化廠生產作業使用之「低壓蒸汽」最大數量為何？」鑑定結論載明「每小時最大低壓蒸汽量：M16為135噸/小時、M17為160噸/小時、M22為185噸/小時。」而於產出最大低壓蒸汽量時可產生179,000度/小時之發電量（鑑定說明之表格）；關於鑑定事項四「承前2、3，原告三套汽電共生系統，若擬製造原告彰化廠生產設備每小時需用最大量低壓蒸汽，應個別或同時燃燒多少數量生煤？製造多少高壓蒸汽？因此產生多少電力？若僅製造原告彰化廠100年1月至105年9月各需用低壓蒸汽生產設備之實際總產量所需低壓蒸汽總量，應個別或同時燃燒多少數量生煤？製造多少高壓蒸汽？因此產生多少電力？」鑑定結論為「1.生產設備每小時需用最大量低壓蒸汽時，需三台同時燃燒生煤59.6噸/小時，高壓蒸汽476噸/小時，產生電力＝179,000度/小時。2.實際總產量所需低壓蒸汽時，需三台同時燃燒生煤57.6噸/小時，高壓蒸汽476噸/小時，產生電力＝179,000度/小時。」由此可知，每小時可產生最大電量為179,000度，而原告實際上所產生電量每小時亦為179,000度，惟原告實際生產時需使用之低壓蒸汽量僅為83.4噸/小時，並非可產生最大低壓蒸汽量480噸/小時。換言之，原告所有之M16、M17及M22三套製程設備，僅於生產最大低壓蒸汽量480噸/小時始會同時產生179,000度/小時之發電量，然原告實際生產時僅需使用83.4噸/小時之低壓蒸汽量，卻產生179,000度/小時之發電量，此明顯以售電營利為目的，全力燃燒生煤發電並出售予台電，亦已違反上開能源管理法第10條第2項及汽電共生系統實施辦法第10條前段等規定。

㈡原告遭Gore-Tex公司求償支付和解美金900,000元之損害與二次駁回處分無關，遑論其金額顯不合理：

1.依原告與Gore-Tex公司間之契約中2.2.1條載明未經許可，不允許使用任何的委外加工及其他的製造方式；2.3.1條記載因生產設備關閉或變更等重大變化，應於變更前12個月通知。是原告既可於徵詢Gore-Tex公司之許可後，使用委外加工或其他製造方式履約，即可毋庸賠償並支付和解金，原告捨此不為，任令損害發生或擴大，難謂非原告之不作為所造成之損失，應不可歸責於被告，被告應不負賠償責任。縱認被告應負賠償責任，然原告怠於使用委外加工或其他製造方式履約，而於賠償Gore-Tex公司並支付和解金後，再向被告請求國家賠償，揆諸民法第217條第1項之規定，原告自屬與有過失，法院得減輕或免除被告之賠償金額。

2.原告因未履行上開交貨合約，其因此減省之所有成本支出而獲有該部分之利益是否有納入？何以賠償金額協議為美金900,000元合理有據，而非金額更低之其他賠償金額？其具體賠償金額之形成依據為何？依一般商業交易，類此契約總價數額之交貨合約無法履行時違約賠償數額，有無可依循或評估之標準？能否具體說明？俱未見原告舉證，自難採信。

3.原告與訴外人Gore-Tex公司簽定和解協議時，未曾通知被告，而做成協議當時，原告無法繼續操作、使用M16、M17及M22製程而影響上開交貨合約之狀態已經產生，如原告認為該違約賠償應由被告負擔，即應通知被告參與協議，而非與訴外人Gore-Tex公司私相授受，逕自達成和解協議，自不能遽以其與Gore-Tex公司間之和解協議拘束被告，而請求被告賠償其支付Gore-Tex公司之和解金美金900,000元。

㈢原告所有之不動產、廠房及設備等資產並無毀損滅失，亦未喪失功能，尚不得以財務報表數字之變動，而認定原告受有權利侵害：

1.原告所主張資產減損，並非該生產設備有物理上之毀損、滅失，或功能上之減少、喪失，而僅係會計作業上帳目之處理，其是否真有利益或純經濟上之損失，已非無疑，更無自由或權利遭受侵害可言。準此，原告主張受有資產減損損失395,073,775元部分，並非自由或權利遭受侵害，自非國家賠償法所保護之客體，不得請求賠償。況固定資產屬台化公司之會計恆等式下之資產類別，屬於加項，如折舊後全數認列，不論該殘值是否仍具市場價值，亦不論是否仍須待尋潛在買家之搜尋成本等之減少，變相將該固定資產之殘值逕轉賣予被告，亦顯失公平。質言之，鑑定報告僅從會計帳之形式鑑定原告資產抽象之價值減損，並無法證明原告實際受有具體損害。

2.109年5月28日鑑定報告第7頁載明：「原告將提彰化廠區三套系統(M16、M17、M22)及原絲三廠以外之製程設備105年12月31日止尚未攤提完畢之帳列數餘額全數認列資產減損損失466,784,824元。提列減損損失係符合國際會計準則第36號規定。」第12頁卻又載明：「系爭生產設備105年9月底之市值，待經資產鑑價機構鑑定後另案辦理。」則在市價未明情況下，即得出原告提列466,784,824元減損損失為合理有據結論，再將市價之鑑定程序及結果納入109年9月21日補充鑑定報告，顯見鑑定報告未本於客觀公正立場為減損測試，始確認原告主張減損損失之合理性，反而成為原告及其委託力銓聯合會計師事務所出具之評估報告之橡皮圖章，故鑑定結論尚非可採。

3.再依漢鼎公司出具之台灣化學纖維股份有限公司彰化廠區之固定資產及未完成工程價值評估報告（下稱評估報告），並未釐清有何資產項目之價值減損與原告停工有關，而鑑定報告亦未釐清，即將全數具有「未折價餘額」之設備項目，全數列為資產減損範圍，顯

不可採。又該評估報告附件二價值明細所列許多具有「未折價餘額」設備項目之「已使用年數」已逾「耐用年數」、「物理性減值」已逾「帳面價值」等，故應無殘值卻仍評估有相當價值，足徵評估報告與鑑定報告無從證明原告受有其主張資產減損之損害。

十三、被告彰化縣政府聲明：

㈠原告之訴及其假執行之聲請均駁回。

㈡如受不利判決，被告願供擔保，請准免為假執行。

㈢訴訟費用由原告負擔。

伍、被告彰化縣環境保護局答辯：

就被告彰化縣政府之答辯內容，除被告彰化縣政府抗辯於本件應非國賠法所定之賠償義務機關此部分外(第肆、一、)，其他答辯援用之。

陸、兩造不爭執事項：

一、被告彰化縣政府於100年12月30日核發原告彰化廠汽電共生設備M16、M17及M22之固定污染源操作許可證與生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質使用許可證（即系爭許可證），期限至105年9月28日止，原告於原許可證期限屆至之三個月前就系爭許可證於105年6月14日向被告彰化縣政府申請展延。

二、被告彰化縣政府於105年9月29日以府授環空字第1050337478號、第0000000000號及第0000000000號函，駁回原告之展延申請（即第一次駁回處分）。

三、行政院環境保護署（即環保署）於106年3月10日以環署訴字第1050081628號訴願決定（即第一次訴願決定），撤銷第一次駁回處分。

四、被告彰化縣政府於106年6月20日以府授環空字第1060200148號、第0000000000號及第0000000000號函，撤銷系爭許可證，並於106年6月22日以府授環空字第0000000000號、第0000000000A號及第0000000000B號函，駁回原告之展延申請（即第二次駁回處分）。

五、環保署於106年11月24日以環署訴字第1060054337號訴願決定（即第二次訴願決定），撤銷第二次駁回處分。

六、原告於107年9月21日向被告等人提出國家賠償協議請求書，經被告彰化縣政府、彰化縣環境保護局分別於107年12月19日、108年3月4日作成拒絕賠償理由書。

七、被告彰化縣政府於108年9月18日以府授環空字第1080298955號、第0000000000號及第0000000000號函，駁回原告之展延申請（即第三次駁回處分）。

八、環保署於109年2月12日以環署訴字第1080075839號訴願決定（即第三次訴願決定），撤銷第三次駁回處分。

九、原告之彰化廠因此停工，而受有營業利益之損失。

柒、兩造爭執事項：

一、被告等人二次駁回原告關於系爭許可證展延申請之行政處分，是否成立侵權行為之各個要件？而得請求國家賠償。

二、原告請求損害賠償之範圍是否合法？

三、原告是否與有過失？

四、被告彰化縣政府於本件是否得為國家賠償之義務機關，且應與被告彰化縣環境保護局連帶負賠償責任？

捌、本院之判斷：

甲、被告彰化縣政府部分：

一、原告依空污法第29條規定，依法向被告彰化縣政府提出系爭許可證展延申請後，因被告之機關彰化縣環保局違法審查、被告彰化縣政府兩次作成違法駁回原告展延申請處分，且被告彰化縣政府於第二次訴願決定作成後，仍怠於依二次訴願決定意旨等故意過失不法行為，致原告權利受到侵害，故本案依法應審查、核發許可證之主管機關為被告彰化縣政府，依國賠法第2條第2項規定，被告彰化縣政府應負賠償責任。至彰化縣環保局不負賠償責任容於乙項部分論述。

二、按人民主張因違法行政處分侵害其權利，提起國家賠償訴訟，倘該行政處分業經訴願決定或行政法院裁判撤銷確

定，普通法院固仍應審查該事件是否具備其他國家賠償要件，惟就業經撤銷行政處分之違法性，應受確定之 訴願決定或行政法院裁判所拘束，不得為相異之認定（最高法院110年度台上字第1345號判決參照）。

三、原告主張： 被告彰化縣政府(下稱被告1)於100年12月30日准予核發原告彰化廠汽電共生設備M16、M17及M22(下合稱三製程)之固定汙染源操作許可證與生煤、石油焦或其他易致空氣汙染之物質使用許可證（下稱操作許可證、生煤許可證；二者下合稱系爭許可證），因期限至105年9月28日止，原告於105年6月14日依空氣污染防制法(下稱空污法)第29條、固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法(下稱管理辦法)第27條等相關規定，於原許可證期限屆至之三個月前，就三製程之系爭許可證，向被告1提出展延申請(原證3號)。

四、惟於展延申請之審查期間，被告1與被告彰化縣環境保護局(下稱被告2；與被告1下合稱被告)負責本案之公務員無據的一再命原告配合履行諸多超法規之要求，或就已經說明事項一再要求確認，皆未審查空污法規定展延申請之要件，期間三製程之展延審查程序中，總共命原告補正高達34次，更分別審查長達84日、81日及82日，遠超過當時管理辦法第27條第2項明定30日之法定審查期間(原證4號)。甚至被告公務人員明知原告已不斷依循審查意見積極配合辦理，並於期限內之105年9月26日(M16、M17)、同年月29日(M22)依審查意見補正展延申請文件，被告竟於105年9月29日佯稱原告未依被告指示於期限內補正為由，駁回原告許可證展延申請（原證5-1至5-3號，下稱第一次駁回處分），且被告不但於原告之許可證期限屆滿之隔日，遽然違法駁回展延申請，繼又發文勒令原告停止三製程之運作，並警示若繼續操作將予重罰，原告不得已僅得一方面尋求行政救濟，另一方面立即依被告處分停止三製程之運作，使原告彰化廠內其他必須藉由三製程供應蒸汽始可運

作之11項製程，因無蒸汽可使用被迫停產，致原告之彰化廠區突遭幾乎全面停產之困境而發生鉅額損失，嚴重侵害事業受憲法保障之營業自由及財產權。

五、嗣原告就第一次駁回處分提起訴願，經訴願機關行政院環境保護署(下稱環保署)於106年3月10日以環署訴字第1050081628號訴願決定(原證6號，下稱第一次訴願決定)，指摘該第一次駁回處分違法，撤銷被告1之第一次駁回處分，並請被告1於訴願決定文到二個月內另為適法之處分；詎料，被告承辦人於收受訴願決定後虛耗近三個月仍未依訴願決定要旨為審查，反將被告於100年間所核發之原許可證全數撤銷，並以原告展延標的不存在、展延申請失所附麗云云為由，再次駁回原告展延申請(下稱第二次駁回處分)；再經環保署於106年11月24日以環署訴字第1060054337號訴願決定，撤銷被告1之撤銷許可證處分及第二次駁回處分，並請被告1於訴願決定文到二個月內另為適法之處分（原證7號，下稱第二次訴願決定）。而因第二次訴願決定之指示處置期限為107年1月底，迄原告起訴時，被告已逾長達14個月仍未依法作出任何處分，明顯違法。

六、綜上，環保署兩次訴願決定既已明確指摘，被告駁回原告展延申請之處分為違法，足見被告之公務員為本件行政處分時，即違法及違背誠信的作出兩次駁回展延申請，甚至作成撤銷原許可證等不法處分，相關承辦人均難卸免其故意或過失之責任。故原告因該等公務員於執行職務行使公權力時，故意或過失不法侵害原告之自由或權利，並怠於行使職權，使原告無法繼續三製程汽電共生機組之運轉，牽連彰化廠之其他製程因無蒸汽使用而被迫停產無法營運，侵害原告權益甚鉅，得請求之損害賠償金額至少為新臺幣(下同)11億7,839萬1,193元，並自107年9月21日國家賠償請求書送達之翌日即107年9月22日（原證18號）起法定年利率5%計算之利息。

七、嗣原告依自己委託之會計師，以及本院之囑託鑑定報告所鑑定評估之損害金額，三次減縮聲明後之請求金額為4億7,704萬6,416元（計算式：55,220,141(所失利益：被迫停工所失利益）＋ 26,752,500（所受損害：被迫停工造成之違約賠償）＋ 395,073,775（所受損害：資產減損）＝ 477,046,416 ），並自國家賠償請求書送達之翌日即107年9月22日（原證18號）請求法定年利率5%計算之利息，原告茲依國家賠償法第2條第2項及同法第11條等規定，提起本件訴訟並聲明：

㈠被告應連帶給付原告新臺幣477,046,416元，暨自民國107年9月22日起至清償日止按年利率百分之五計算之利息。

㈡訴訟費用由被告負擔。

參、被告雖以前詞置辯，惟查：

一、被告所屬公務員於審核許可證展延申請時，違法作成二次駁回處分，該等駁回處分之違法性，業經訴願機關環保署作成訴願決定並撤銷確定(原證6、7號)：

㈠被告此等違法行為侵害原告自由及權利，應負國賠法第2條第2項「前段」之國家賠償責任：

1.環保署之第一次訴願決定，已臚列被告公務員第一次駁回處分違法之處如下：

⑴「原處分機關以『屆期未補正』為由，於105年9月29日分別以原處分駁回訴願人M16、M17、M22固污許可證暨生煤使用許可證展延申請……本件原處分機關未查明訴願人業於105年9月29日提出補正，仍於同日以『屆期未補正』為由駁回訴願人展延申請，其認定事實顯有違誤（原證6號，卷一第87頁）。」

⑵「原處分機關另以『所送申請文件已與原操作許可內容不符』為由，駁回訴願人展延申請，惟卷查原處分函及所附審查意見表內容主要係要求訴願人應修正申請類別為異動，並未敘明經比對原操作許可條件後，申請文件究與原許可證內容有何不符之處?此顯有處

分理由不備之瑕疵……本件原處分駁回之審查意見表所載『承上次審查意見』應修正或檢附之資料，經比對與彰化縣環保局105年9月26日最後一次通知訴願人限期補正函所附之審查意見表，兩者內容根本不同（原證6號，卷一第89頁）。」

⑶「按固定污染源操作許可證之『展延』與『異動』，不僅原因要件不同，相關法源依據亦有別……卷查訴願人於補正過程中已再三陳明其係申請許可證之展延，故原處分機關於受理本件申請時自應受訴願人意思表示範圍之拘束，即應就展延之申請要件為審查，而非強迫訴願人必須選擇特定之程序（如異動申請），惟原處分機關卻仍於審查時多次要求訴願人確認是否申請展延，並一再要求其應辦理異動申請，此顯與訴願人主觀意願有違，且該要求之法源依據為何？……足徵原處分機關顯因此而作出對訴願人不利之決定，除違反行政程序法所定行政指導之規定，亦有違不當聯結禁止之訾議（原證6號，卷一第93頁）。」

⑷「原處分機關有關M16、M17生煤固定碳等部分所為之轉換，已逾環說書定稿本內容範圍，亦應先辦理環境影響差異分析報告或對照表及許可證之異動申請，始為正辦……更有進者，如各級主管機關進行環評監督，發現其轉換後之許可證內容與環說書內容不符時，應如何處罰?原處分機關豈不自陷於困境；復於無法律授權基礎下，加嚴生煤含硫標準，並要求訴願人自行下修生煤使用量、蒸氣量、發電量、污染物排放量等，原處分機關之上開處置作為，顯然違反正當法律程序，亦有違恣意禁止原則……本案肇始於環評承諾，自應回歸環評規範解決。然原處分機關代表於本署調勘會議時自承：『……本府環保局綜計科雖有收到環保署檢送M22環說書定稿本，而綜計科收文後

未知會空品科，空品科當然不知道，其在核發臺化固污許可，當然就無從知道應予納入環評承諾核發許可……』等語，顯見原處分機關內部單位之橫向聯繫已發生嚴重失能（原證6號，卷一第95頁）。」

⑸「本件原處分駁回訴願人申請展延過程，核有程序違法、理由不備、應命訴願人補正未予補正違反實質規定、補正要求前後不一、轉換瑕疵無法治癒、有違行政指導規定、違反不當聯結禁止及恣意禁止原則……等悖於正當法律程序之違誤……爰將原處分撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分（原證6號，卷一第96頁）。」

2.環保署之第二次訴願決定再次指出被告第二次駁回處分與另撤銷原許可證處分有諸多違法之處如下：

⑴「原處分機關作成行政處分，就調查證據認定事實有十足之權限，非僅得依恃訴願人所提供之資料或陳述，尚需經各該主管機關就其職掌權責範圍為實體之審查，自無於事後反課以訴願人遠高於原處分機關之責任，是縱訴願人提供之資料或陳述出於不正確或不完全，仍不得據以謂其信賴不值得保護，而撤銷違法之行政處分（最高行政法院93年度判字第1359號、99年度判字第1281號判決參照）。承上，本件原處分機關依行政程序法第117條，行使其撤銷之意思表示，訴願人並無信賴不值得保護之情事（行政程序法第119條），原處分機關於核發100年許可處分時本即應依法為職權調查，並非訴願人不為陳述，原處分機關即無法知悉之情形……（原證7號，卷一第115頁）。」

⑵「有關訴願人M16、M17是否為M22環評效力所及範圍，原處分機關尚需函請本署釋示始可確定，依前揭最高行政法院判決意旨，自難課以訴願人高於原處分機關之責任。另訴願人M22操作許可證申請文件欄業已明確勾選『環境影響說明書、評估書所載內容及審

查結論』，有100年許可處分訴願人M22操作許可申請檢核表附卷可稽，則原處分機關以訴願人99年5月14日申請書內容記載不符環境影響說明書之承諾，因其未詳查而作成核發許可證，該違法情事係部分可歸責於原處分機關未盡職權調查之義務，職是之故，原處分撤銷之前係可歸責於己之違法處分，其裁量有濫用之疑慮。又原處分機關得否以訴願人漏未勾選須適用『環境影響評估』法，致使原處分機關依該資料或陳述而作成許可處分，訴願人並無值得保護之信賴存在為由，撤銷100年許可處分，亦非無可議之處。爰將本部分原處分撤銷，以符法旨（原證7號，卷一第116頁）。」

⑶「原處分機關顯未就本署訴願決定意旨所指摘駁回訴願人105年6月14日展延申請案，審查過程中有疏於注意未納入環說書內容之違誤，更有甚者，進而將訴願人100年許可處分予以撤銷，並以失所附麗為由，逕予駁回訴願人M16、 M17、M22製程之固污許可證及生煤使用許可證之展延申請案，顯有違訴願法第95條及第96條規定，爰將本部分原處分撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分（原證7號，卷一第118頁）。」

3.因此，環保署前後兩次訴願決定均認定被告兩次駁回展延申請處分為違法，且於訴願決定理由中明確指出被告公務員於審查原告許可證展延許可時，確有不法審查之情事，是被告執行職務行使公權力時，應有故意過失積極違反法令不法侵害人民權利及自由之行為，應負國賠法第2條第2項前段之國家賠償責任。

㈡被告公務員亦有國家賠償法第2條第2項「後段」所定怠於執行職務，致原告自由、權利遭受損害之不法行為，被告當併依該條後段規定負國家賠償責任：

1.被告於第一次審查期間，不斷拖延或提出超法規之要

求，逾越法定審查期間30日，遲至原許可證期滿之隔日違法駁回，致原告蒙受彰化廠被迫停產、無法營運之重大損害：

按「當時」管理辦法第27條第1項前段規定：「依本法第二十九條規定申請許可證展延者，應填具申請表及申請資料保證書，向審核機關為之。」同條第2項規定：「審核機關受理前項展延許可證申請後……應於三十日內完成書面審查及現場勘查……」可知許可證展延申請之法定審查期間為30日，惟被告公務員於審查時不斷拖延或多次提出超法規要求，展延審查程序期間中總共命原告補正高達34次，更分別使用長達84日、81日及82日為審查，遠超過法定30日審查期間，已屬違法怠於行使審查職權。

2.第一次訴願決定撤銷被告所為駁回展延申請處分後，被告仍未實質審查展延申請，復撤銷許可後第二次違法駁回展延申請，顯有違法：

第一次訴願決定於106年3月10日撤銷被告駁回展延處分後，訴願決定已明確命被告應於文到兩個月內為適法之處分，被告公務員卻無故拖延，不但遲至106年6月20日始另為處置，已逾指示期限達一個月之久，反而更撤銷許可證後，再次駁回原告之展延申請，故被告公務員顯有就展延申請案怠於行使審查及核准職權之違法。

3.是被告公務員確係於各階段之審查程序有所怠惰，拒絕依空污法之許可證展延申請之審查法定要件，於法定期限30日內為適法實質之審查，亦漠視兩次訴願決定之指示期限及要旨，致使系爭許可證展延申請審查程序自原告於105年6月間送件，迄至現今仍未審查核准，被告公務人員除構成國賠法第2條第2項前段之執行職務故意過失侵害人民權利之行為外，亦顯有國賠法第2條第2項後段「公務員怠於執行職務」造成原告自由及權利損害之情形，被告應併依該條後段負損害賠償之責。

㈢第三次訴願決定(原證36號)再撤銷被告第三次違法駁回展延申請之處分，被告應就原告遭前二次違法駁回處分而被迫停工之損害負賠償責任：

1.第三次訴願決定指出，第一次及第二次訴願決定意旨已表明被告為審核機關，自應由其主動將環境影響說明書內容納入許可證，被告第三次駁回展延處分仍未依訴願決定意旨辦理，顯屬違法：

「有關本件訴願人105年6月14日固污許可證及生煤使用許可證之展延申請案，其展延許可之審查，自應由原處分機關依法為合義務之裁量，將環評審查通過之環境影響說明書、評估書及審查結論納入許可證內容，此於前2次訴願決定理由書中已說明，原處分機關再次駁回訴願人展延申請，其裁量權之行使有應考量之因素而未予充分考量情事之瑕疵，併予敘明（原證36號，卷八第95頁）。」

2.第三次訴願決定再指出，於第一次及第二次訴願決定即已告知被告，本件屬展延申請案，不得以原告未辦理異動申請為由而駁回或拒絕辦理：

⑴「本署第1次及第2次訴願決定業已分別指出，按行政程序法第116條規定，違法行政處分轉換之前，須符合轉換法律效果不得對當事人更為不利。而原處分機關於訴願人補正過程中已再三陳明其係申請許可證之展延，故原處分機關卻一再要求其辦理異動申請，此顯與訴願人主觀意願有違，按行政程序法第166條第2項規定『相對人明確拒絕指導時，行政機關應即停止，並不得據此對相對人為不利之處置』，足徵原處分機關顯因此而作出對訴願人不利之決定，除違反行政程序法所定行政指導之規定，亦有違不當聯結禁止之訾議（原證36號，卷八第92頁）。」

⑵「……原處分機關以『……所謂『納入環說書內容』，勢將導致原操作許可證之操作許可內容……及

生煤使用許可證之許可內容異動……應由貴公司於異動前，重新申請……並非得逕由本府以「納入環說書內容」』為由，第3次駁回訴願人展延申請案（本件訴願標的），惟……本件申請案業經本署2次訴願審議決定審認……基於原處分機關為審查機關，其漏未審酌訴願人所屬彰化廠製程M22環評案，於88年3月12日經本署審查通過，且M16、M17為環評承諾事項效力所及範圍，致環評承諾事項未依空氣污染防制法相關規定納入許可證核發。況查，本案第1次訴願審議時……確認原處分機關係基於改善彰化縣空氣品質前提下，審查本件展延申請案，訴願人主張最後一次補正所為之內容，業以依原處分機關轉換後許可證內容修正，而原處分機關亦表示其審查訴願人申請展延均係依更正後之許可證內容為之，此為兩造所不爭執……基上，原處分機關自應負較高注意義務，爰此不利即應歸原處分機關承受，故本案應認屬展延申請案，是原處分顯有未依訴願決定意旨重為處分之瑕疵……（原證36號，卷八第93頁）。」

3.因此，訴願機關已歷次(共三次)於訴願決定要求被告機關應負起責任，依法主動將環說書內容納入許可證後准予展延，惟被告機關不但一再無視訴願決定意旨，於本院審理時或審查原告展延申請時，仍堅持已遭訴願機關認定違法之主張（即被告認許可證內容與環說書不符，要求原告重新申請而原告未提出），更於第三次駁回處分主張訴願決定意旨矛盾云云（原證30-1號，卷六第40頁倒數第13行），顯有違法及拒絕依法行政之故意。是被告就此等故意過失違法行為所致原告之損害，自應依法賠償。

二、本件被告之駁回處分，既經訴願決定認定違法而撤銷確定，自應推定被告公務員應負故意過失責任，且被告公務員於審查展延申請時，不僅以違法之理由駁回展延申請，

甚至怠為審查核准，應有不法行為之故意過失：

㈠被告於審理原告之展延申請時，似有預設駁回立場，未依處分時空污法第29條第2項規定先命補正，即逕予駁回或佯稱未補正等違法(原證24號)，經第一次訴願決定指摘：「本件原處分駁回之審查意見表所載『承上次審查意見』應修正或檢附之資料，經比對與彰化縣環保局105年9月26日最後一次通知訴願人限期補正函所附之審查意見表，兩者內容根本不同」等語。亦即，第一次駁回處分所附之審查意見表與最後一次命原告補正者根本不同，被告卻以新增之未補正意見即逕予駁回。甚且就原告已依限完成補正，被告於駁回處分竟稱原告未依限補正云云(原證5-1至5-3第2頁)，亦經第一次訴願決定指摘：「……本件原處分機關未查明訴願人業於105年9月29日提出補正，仍於同日以『屆期未補正』為由駁回訴願人展延申請，其認定事實顯有違誤」等語，故被告顯有過失之情形。

㈡再原告於原許可證105年9月28日期滿前3個月，已於105年6月14日依空污法第29條及管理辦法第27條申請展延，先遭被告公務員逾越法定審查期間30日，遲至原許可證期滿之隔日105年9月29日卻違法駁回，令三製程立即無法依法操作，原告彰化廠因無蒸汽供應而無法營運，自有損失。況被告於第一次訴願決定後，仍逾越訴願機關所命期限達一個月之久，共虛耗三個月拒絕為任何實質審查，反而撤銷原許可，至第二次訴願決定後，仍拖延逾二年後，違反第二次訴願決定意旨，枉法指摘第二次訴願決定有誤而不遵循，遽作成第三次違法駁回處分，又經第三次訴願決定撤銷之，迄今達1年8個月以上之久被告仍怠為處分，拖延法定期間審查義務之故意、過失甚明。

㈢被告於105年審查原告展延申請時，雖多次額外提出諸多超法規要求，原告亦已全數配合修正，詎被告卻以從未命原告補正且原告前所未聞之理由，駁回原告展延申請，可證被告應具有故意、過失：

1.原告於105年6月14日向被告提出展延申請後，被告2即提出超法規要求原告需額外增加防制設備等，惟原告原設置之防制設備已屬最高標準，實無再增加設置之實益，但原告仍向被告提出替代方案，並在經濟部105年9月6日召開會議協商下，被告2於會議中明確表示「最終版申請書已符合相關要求」等，可見其已認申請文件合法(原證25號)。同年105年9月19日，被告2局長江培根甚至對外稱：「找不到任何不予展延許可證的理由」(原證26號)，亦可見被告2所屬公務員本亦認為依法應核發許可證。詎料，被告1最後卻於新聞稿中稱：「……縣府將以台化遷出彰化市為政策方向……」(原證27號)，預設駁回展延申請之立場，斷然的以被告1或被告2從未命補正之理由，違法駁回原告之展延申請，足證被告所屬公務員，明知展延申請合乎要求仍予駁回，具有故意或過失。

2.被告1更於第三次駁回處分稱：「第一次訴願決定第11頁理由指明……故本府此前審查意見有與貴公司申請文件與原許可操作條件是否相符無關之意見，其性質應僅為行政指導……請貴公司無庸考量」(原證30-1號至30-3號說明第三項)，足證被告1亦已自承於先前審查程序中，出具大量與展延審查無關之違法審查意見，於原告不得已配合辦理改正或提出替代方案後，被告又改稱該等審查意見並無法律拘束力或係原告公司自願配合云云，足證被告濫用公權力之違法故意過失甚明，依上開行政處分意旨，原告並無民法第217條與有過失之情形，亦甚明確。

三、本件原告係主張依行為時之空污法第29條、管理辦法第27條第4項規定，本得於展延申請「未准駁」之期間，依原許可內容繼續操作之法定權利，因被告二次違法處分而遭剝奪侵害，尚非請求最後獲准展延許可之合法營業權利遭損害之賠償，故本案展延申請之最終結果如何，尚不影響

原告之損害已發生之事實：

㈠原告依行為時空氣污染防制法第29條(現行條文第30條第3項)、管理辦法第27條第4項規定，本得於展延申請「未准駁」之期間，依原許可內容繼續操作之法定權利，此為兩造所不爭（本院110年4月21日筆錄第3頁、108年9月9日筆錄第2頁），是本件當初被告若能依法繼續審查，而非故意在許可證期滿之隔日違法駁回，至少原告尚可依當時有效之空污法第29條第2項規定(現行條文第30條第3項)，於准駁未定之審查期間內，依原許可證繼續執行，原告之彰化廠亦不致因被告二次違法駁回展延許可之處分，造成無法營運之損害，原告彰化廠無法營運之損害與被告二次違法駁回展延許可之處分間，顯有相當因果關係。

㈡申言之，於訴願決定撤銷被告兩次違法駁回展延處分前，原告仍受駁回展延處分效力所及，致無法依原許可證內容操作而被迫停工，惟依行政程序法第118條本文規定：「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。」是該等駁回處分遭撤銷後，溯及失效。從而，被告自應賠償於二次訴願決定撤銷各該二次違法駁回展延處分之兩段期間共10.5個月內（「105年9月29日至106年3月10日」及「106年6月22日至106年11月24日」），原告因遭違法駁回處分而不能行使於「未准駁」之期間，依原許可內容繼續操作之權利所受之損害。

㈢再者，原告最終是否獲有展延，與本件原告請求無關，且原告於實體上非無獲准之可能，否則當無法訴願成功：

1.環保署於第三次訴願決定中已敘明「有關本件訴願人105年6月14日固污許可證及生煤使用許可證之展延申請案，其展延許可之審查，自應由原處分機關依法為合義務之裁量，將環評審查通過之環境影響說明書、評估書及審查結論納入許可證內容，此於前二次訴願決定理由書中已說明，原處分機關再次駁回訴願人展延申請，其裁量權之行使有應考量之因素而未予充分考量情事之瑕

疵(原證36號；卷八第95頁)。」可知依法被告本應將環說書內容納入後，據以為展延之審查，故被告既遲尚未依法辦理將環說書內容納入許可證，訴願機關自暫無從審理原告課予義務之聲明。

2.是第三次訴願決定再以：「按原處分機關……所為展延申請之駁回處分，既經本署撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分，業如前述，則訴願人此部分請求即應由原處分機關於另為處分時本於主管機關之立場依職權予以核處，是訴願人本部分請求顯無理由，所訴應予駁回(原證36號；卷八第95頁)」。係要求被告應依訴願決定另為適法之處分，絕無認定原告於實體上無獲得展延權利之意思，蓋原告於實體上倘若毫無獲准展延之可能，當無法如被告所述僅因程序之瑕疵云云而訴願成功。

㈣至被告主張原告許可證屆期後即無從操作，被告於審查原告展延申請後已予以駁回，原告即不能主張依行為時空污法第29條第2項之權利云云，應屬無據，蓋依行為時空污法第29條第2項之權利，本即為確保於期滿三個月前申請許可證展延之業者，即便於許可證屆期後，仍得依原許可條件繼續操作，以保護業者不因行政機關拖延或違法之審查，致權利受有損害。是被告違法駁回處分經訴願決定撤銷而溯及失效後，即回復未准駁之狀態，原告尚有依法繼續操作之權利，且因被告之駁回處分違法而遭受侵害，惟被告不但違法審查，更在許可證期滿之隔日駁回，造成原告無法預期之重大損害。

五、原告請求金額已依被告一致推薦之社團法人臺灣省會計師公會鑑定，經甘逸偉會計師鑑定後，於109年9月21日作成最終鑑定報告，是原告表明全部請求金額4億7,704萬6,416元（計算式：55,220,141(所失利益：被迫停工所失利益）＋ 26,752,500(所受損害：被迫停工造成之違約賠償）＋ 395,073,775(所受損害：資產減損）＝ 477,046,

416），已獲鑑定報告肯認，合理有據：

㈠原告請求之金額，業經鑑定人作成二份鑑定報告及一份補充意見，原告並已依鑑定意見調整而減縮聲明，是原告請求之金額總計477,046,416元如下：

1.第一次減縮：

本件原告起訴時請求金額為578,309,851元，於訴訟期間原告自行委請姜振富會計師進行損害金額之評估後，依姜振富會計師建議，減縮請求金額為548,757,465元（原告準備(一)暨變更訴之聲明狀；卷四第93頁）。

2.第二次減縮：

經鈞院發函囑託台灣省會計師公會鑑定，鑑定人作成109年5月28日鑑定報告(下稱鑑定報告)，認定原告請求皆屬合理有據，僅有部分項目應扣除迴轉利益3,090,048元，原告據以第二次減縮後，請求金額更正為545,667,417元（計算式：548,757,465－3,090,048＝545,667,417；109年6月12日原告準備(七)暨縮減訴之聲明狀；卷九第189頁）。

3.第三次減縮：

⑴嗣後，鑑定人針對原告資產減損部分之請求，除肯認原告原先以估計可回收金額之計算方式外，亦配合訴外人漢鼎國際財務諮詢股份有限公司，至原告之彰化廠區進行全廠區之設備估價作業，估算出原告彰化廠殘留設備目前之淨公允價值為68,621,001元，作為計算資產減損損害另一方式，並作成109年9月21日鑑定報告(下稱補充鑑定報告)，原告亦依此第三次減縮後，請求金額更正為477,046,416元（計算式：545,667,417－68,621,001＝477,046,416；原告109年10月5日準備(九)暨縮減訴之聲明狀；卷十第7頁）。

⑵另本院亦就被告對鑑定報告之質疑，囑託鑑定人回覆，鑑定人並作成110年1月13日鑑定報告補充意見(下稱鑑定報告補充意見)，逐點詳細回應被告質疑，

認定原告之請求，要屬合理有據。

㈡原告係合格汽電共生製程，依法本得將餘電躉售予台電公司，且本院另囑託機械公會之鑑定報告，亦明確鑑定即使原告三台機組同時全力發電，亦不會違反汽電共生系統實施辦法所規定之有效熱能比，惟被告主張鑑定報告將原告售電收入納入營收計算，違反原告承諾及汽電共生系統實施辦法規定云云，顯無理由：

1.系爭三製程乃原告依能源管理法而有設置之法定義務，且須符合汽電共生設備之法定高效率標準，始得申請核准為合格汽電共生系統，進而將此合格之汽電共生系統之餘電躉售予台電公司，此為原告配合政府促進能源合理使用、提升能源使用效率法令政策，且經核准為合格汽電共生系統，始有資格將此合格之汽電共生系統之餘電躉售予台電公司，鑑定報告亦說明，原告之售電收入屬於正常營業範疇，不應於計算時扣除（鑑定報告第2頁），故售電所得自係合法之營運所得。

2.關此，環保署於相關系爭三製程遭被告1課以所謂售電之不當利得處分案中，以訴願決定撤銷該不法處分，並指出「……訴願人發電量既未超過環評承諾值，自無獲取超額發電之利得，則原處分逕依臺灣電力股份有限公司104年公告汽電共生最低購電價格，以及經濟部能源局提供之非G8個別機組之售電量(G6、G7、G8機組之總和發電量、餘電售電量)，計算本件不法利得，亦難謂妥適……（原證19號）」，足見原告尚無違反環評承諾而有所謂不法利得之情形。

3.再者，被告主張應以生煤進口資料判定M22使用燃煤之狀況云云，惟該等主張早已經環保署於107年3月9日號訴願決定所明確不採：「即本件原處分僅記載訴願人有申報生煤樣品成分分析證明書，不符環說書生煤成分要求情形，並無97年1月之後有『稽查檢測M22製程燃燒之生煤成分不符環說書成分要求』之事實，逕予核認訴願

人長期燃燒品質不符標準之生煤，故有關本案違規事實之認定及證據之調查，是否符合行政程序法第43條規定之意旨，亦非無疑義(原證19號)。」

4.又機械公會之鑑定報告已認定，本案三台發電機最大發電量為179,000度/小時，故即使三台同時全力發電，亦不違反汽電共生系統實施辦法所規定之有效熱能比（機械公會110年10月7日鑑定報告第5頁)，縱原告「同時」運轉三套汽電共生機組，亦無違法發電之可能，舉重以明輕，倘係以「個別」汽電共生機組運轉方式，更無可能違反汽電共生系統實施辦法而違法發電，故原告售電之收入均屬合法，而無須將之扣除。

㈢原告因遭被告二次違法駁回處分，無法依當時有效之空污法第29條第2項(現行條文第30條第2項)於被告審查期間，依原許可證內容繼續操作之權利所受之損害，被告應負損害賠償責任，原告請求金額為4億7,704萬6,416元，謹詳述請求細項及證據如下：

1.所失利益55,220,141元：

原告因彰化廠被迫停產無法營運，於105年9月29日至106年3月10日，以及106年6月22日至106年11月24日，共10.5個月被迫停工之所失利益為55,220,141元，就原告此項主張，經被告一致推薦之社團法人臺灣省會計師公會指派甘逸偉會計師鑑定後，於109年9月21日作成最終鑑定報告，認定原告估算營業利潤損失55,220,141元之金額合理有據如下：

⑴「原告臺灣化學纖維股份有限公司請求鑑定事項，所失正常營業利潤新台幣(以下同)55,220,141元，本會計師認為其估算之求償金額係合理且有依據(鑑定報告第1頁第1項)。」

⑵「……經審酌力詮聯合會計師事務所出具之評估意見為該期間合理之原因，係參酌『臺灣證券交易所股份有限公司審查有價證券上市作業程序』及『財團法人

中華民國證券櫃檯買賣中心審查有價證券上櫃作業程序』之查核準則，以申請當期及前二年度之財報，作為公司獲利能力之評估參考依據。依此評估期間為三年。另經查詢法令針對企業有審查財務報告期間要求者，例如：依公司法第249條及250條針對公司債及無擔保公司債之評估亦以最近三年財務資訊作為是否有償債能力之評估基礎。由政府諸多法令觀之，原告計算營業利潤之期間為33個月應屬合理(鑑定報告第5頁第(1)項)。」

⑶「……109年4月23日實地勘查之結果，彰化廠區除原絲三廠外皆未營運。因此，評估利潤的基礎將原絲三廠排除應屬合理。計算平均利潤所受損失之金額經力銓聯合會計師事務所排除財務費用後，調整為55,220,141元。此金額於鑑定過程中取得該工作底稿，收入總數及稅前淨利總數核對會計師查核簽證之財務報告相符，並經驗算受損失之金額後並無錯誤。汽電共生系統係在同一過程中同時產生電能、熱能及蒸汽，在會計上稱之為聯產品(Joint Product)，聯產品是指用同一種原料，經過同一個生產過程，生產出兩種或兩種以上的不同性質和用途的產品。因此，原告將聯產品-電之收入做為主要營運之來源與會計原理並不相違悖(鑑定報告第5頁第(2)項)。」

⑷「經檢視相關法規對於企業財務平均狀況，多以三年為要求來加以評估。且所失正常營業利潤不含仍在營運之原絲三廠。因此，原告依據此計算所受損失之營業利潤55,220,141元，經鑑定認為其估算之求償金額係合理且有依據(鑑定報告第6頁第(3)項)。」

2.所受損害421,826,275元：

⑴原告因彰化廠被迫停產無法營運，自105年10月1日暫估至107年8月底共計23個月期間，估計受有下列至少9億2,098萬7,942元之五種損失(已扣除未受影響之原

絲三廠部分)，其中下列④、⑤為原告於本件請求之種類，損害額為421,826,275元：

①人力支出損失250,531,190元；

②折舊損失184,752,124元；

③維護設備功能及安全所生損失63,878,353元；

④被迫停產所衍生之違約賠償26,752,500元；

⑤資產減損之損失395,073,775元（此依完整鑑定報告認定之「淨公允價值」，將資產減損金額扣減迴轉利益後縮減為395,073,775元）。

⑵關於原告因被迫停產所衍生之違約賠償部分，鑑定報告認定原告確因被迫停產，無法履行與Gore-Tex公司之交貨約定遭求償，始與該公司協商和解並支付90萬美金，換算新臺幣約26,752,500元和解金，該金額合理有據：

①「原告因被迫停產而無法履行與客戶W.L. Gore & Associates Technologies (Shenzhen)公司(下稱Gore-Tex公司)交貨約定，遭Gore-Tex公司求償支付和解金美金900,000(換算新臺幣為26,752,500元)之損害金額合理有據(鑑定報告第1頁第2項)。」

②「經檢視彰化民事108重國字1卷4第135頁至159頁之合約、往來文件、和解協議、付款交易憑證、A/RInvoice及原告公司之轉帳清單。合約中2.2節係約定委外加工及其他形式的製造。2.2.1條中載明未經許可，不允許使用任何的委外加工及其他的製造方式；2.3.1條因生產設施關閉或變更等重大變化，應於變更前12個月通知。原告因彰化廠區三部汽電共生機組許可證展延申請，遭被告於105年9月29日駁回，致使原告無法於停工前12個月告知Gore-Tex。經檢視Gore-Tex於2018年4月25日開立給原告之A/RINVOICE……上註明『因台化公司停產導致戈爾公司損失，經協商同意和解賠償』，賠償金額

為美金900,000元，與和解協議所示相同。原告於2018年4月27日匯付該筆賠償款，依當日匯率折算為新臺幣26,752,500元。該金額經驗算無誤，並核至匯款交易憑證及原告公司內部轉帳清單相符。原告因被迫停產而無法履行與客戶W.L.Gore&AssociatesTechnologies (Shenzhen)公司之交貨約定，遭Gore-Tex公司求償支付和解金美金900,000(換算新臺幣為26,752,500元)之損害，損害係因類似契約關係之請求權而發生，且金額經雙方協商並簽立和解協議，其金額合理有據(鑑定報告第6頁第2項)。」

⑶關於原告因被迫停產所衍生資產減損之損失395,073,775元部分，鑑定報告認定原告以彰化廠設備「使用價值」為0作為可回收金額計算資產減損，除部分迴轉利益應調整外，其餘皆符合國際會計準則第36號第20項等規定：

①「經查原告於105年12月底將系爭生產設備列為『資產減損損失』理由為該資產之帳面價值已超過經由該資產『使用』可回收之金額，符合國際會計準則第36號之規定。提列資產減損符合原告應適用之會計準則……(完整版鑑定報告第1頁)」

②「原告所提彰化廠區三套系統(M16、M17、M22)及原絲三廠以外之製程設備尚未攤提完畢之帳列數餘額資產減損損失466,784,824元，其提列之方式及金額之計算，符合原告所應適用之會計準則，係有所依據且合理。但106年之迴轉利益3,090,048元，該資產明細包含在本次減損損失中，原告不應予以主張(完整版鑑定報告第1頁)。」

③「惟依據國際會計準則第36號第20項衡量可回收金額規定：『即使相同資產於活絡市場無報價，亦可能衡量其公允價值減處分成本。唯有時無法衡量公允價減處分成本，因對於衡量日，在現時市場情況

下，市場參與者間在有秩序之交易中會發生出售該資產之價格，缺乏可靠估計之基礎。於此情況下，企業得以資產之使用價值作為可回收金額。』故本件系爭設備之資產減損損失，原告同樣以105年12月底衡量日之使用價值作為可回收金額之認定，以未攤提完畢之帳列數餘額資產減損損失466,784,824元，尚無不符原告應符合之會計準則，如前所述(完整版鑑定報告第2頁)。」。

④「另倘若以公允價值減去處分成本(下稱淨公允價值)作為可回收金額之估算依據時，本次(民國109年8月12日至109年9月21日)估算以105年12月底為衡量日，該系爭設備之淨公允價值為68,621,001元(完整版鑑定報告第1頁)……」

⑤是由鑑定報告內容足證，依國際會計準則第36號第20項規定，於系爭設備之出售價格缺乏可靠基礎時，原告依前開規定得以「使用價值」為0作為可回收金額，計算資產減損。因此，原告先前以系爭設備被迫停工後「使用價值」為0作為可回收金額，主張因被告違法行為，致原告於105年12月底就系爭三製程，發生尚未攤提完畢之帳列數餘額資產減損損失總計達466,784,824元，乃符合國際會計準則第36號第20項規定，僅嗣於106年發生迴轉利益3,090,048元不得請求，且原告已扣除此項迴轉利益並減縮聲明。又原告再依本院所囑，將本次完整版鑑定報告所鑑定之系爭設備「淨公允價值」68,621,001元自求償金額中予以扣除，故原告請求賠償之系爭資產減損本金已減縮為395,073,775元，合法有理。

六、綜上，原告所受損害之金額為477,046,416元(計算式：所失利益 55,220,141 ＋ 所受損害 421,826,275 ＝ 477,046,416)，業經本院委託原、被告一致推薦之社團法

人臺灣省會計師公會指派甘逸偉會計師鑑定後，於109年9月21日作成最終鑑定報告，肯認原告上開減縮後之各項請求金額及聲明如上。準此，原告依國家賠償法第2條第2項規定，請求被告彰化縣政府給付原告4477,046,416元，暨自國家賠償請求書送達被告翌日即107年9月22日起至清償日止按年利率百分之五計算之利息，自屬有據，原告請求為有理由，應予准許。

乙、被告彰化縣環境保護局部分：

按我國國家賠償之主體為國家及其他公法人，此觀國家賠償法第2條第2項、第14條規定即明。又國家為賠償主體時，為便於人民請求賠償，同法第9條始規定賠償義務機關，該機關係代國家行使權利履行義務，其權利義務仍歸屬於國家，而非歸屬於機關；同法第2條3項、第4條2項、第3條第2項規定之賠償義務機關之求償權，即應歸屬於國家（最高法院109年度台上字第526號判決參照）。準此，被告彰化縣環境保護局為被告彰化縣政府轄下所屬機關，該機關係代彰化縣政府行使權利履行義務，其權利義務歸屬彰化縣政府，原告並無權對其提起國家賠償訴訟，此部分訴訟核屬當事人不適格，原告此部分之訴即為無理由，應予駁回。

丙、本件事證已臻明確，兩造所為其他主張、陳述並所提之證據，經審酌後，認與本件之結論無礙，故不再一一論述，並予敘明。

丁、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第79條。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　15　　日

民事第四庭　　法　官　李言孫

以上正本係照原本作成。

如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　15　　日

書記官　梁永慶