

臺灣高等法院臺中分院民事判決

111年度重上國字第3號

上 訴 人

即被上訴人 臺灣化學纖維股份有限公司

法定代理人 洪福源

訴訟代理人 姜威宇律師

張嘉真律師

詹祐維律師

上 訴 人 彰化縣政府

法定代理人 王惠美

被 上 訴 人 彰化縣環境保護局

法定代理人 江培根

上二人共同

訴訟代理人 陳建良律師

楊振裕律師

張欽昌律師

上列當事人間請求國家賠償事件，臺灣化學纖維股份有限公司、彰化縣政府對於民國111年7月15日臺灣彰化地方法院108年度重國字第1號第一審判決，各自提起上訴，本院於民國113年5月7日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

- 一、原判決關於命彰化縣政府給付新臺幣4億7,704萬6,416元本息，及訴訟費用之裁判，均廢棄。
- 二、上開廢棄部分，臺灣化學纖維股份有限公司在第一審之訴駁回。
- 三、臺灣化學纖維股份有限公司之上訴駁回。
- 四、第一、二審訴訟費用由臺灣化學纖維股份有限公司負擔。

事實及理由

- 一、上訴人即被上訴人臺灣化學纖維股份有限公司（下稱臺化公司）主張：

(一)伊位於彰化縣○○市○○里○○路0段000號、臺化莊352號廠區（下稱彰化廠）內，已設置完成且使用生煤為燃料之M16、M17、M22鍋爐汽電共生製程設備（設備代號依序為G6、G7、G8，下分稱M16、M17、M22製程），各領有上訴人彰化縣政府（下稱彰化縣政府）於民國100年9月29日、101年1月2日核發之固定污染源操作許可證（下稱固污操作許可證）及生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質使用許可證（下稱生煤等使用許可證，並與固污操作許可證，合稱系爭許可證），有效期限均至105年9月28日止。伊於該期限屆滿前之105年6月14日，依107年8月1日修正前空氣污染防制法（下稱修正前空污法）第29條、106年2月13日修正前固定污染源設置與操作許可管理辦法（108年9月26日更名為固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法；下稱修正前固污許可證管理辦法）第27條規定，向彰化縣政府所屬機關即被上訴人彰化縣環境保護局（下稱彰化縣環保局，並與彰化縣政府合稱彰化縣政府等2人）申請展延。惟因彰化縣政府首長預設駁回展延申請以令彰化廠停產之立場，致伊就彰化縣環保局所屬公務員於審查期間所命諸多超法規之要求，以及於105年8月16、29日核發之修正換發處分（下稱105年修正換發處分），均已於期限內完成補正。彰化縣政府等2人仍違反修正前固污許可證管理辦法第27條第2項所定30日審查期限，遲至系爭許可證期限屆滿翌日即105年9月29日驟以彰化縣政府名義駁回伊之申請（下稱第一次駁回處分）。經伊提起訴願，改制前行政院環境保護署（下稱環保署）認彰化縣政府有未依職權將環境影響說明書內容納入許可證後准予展延之違法情事（下稱系爭違法情事），於106年3月10日撤銷第一次駁回處分，並命彰化縣政府於2個月內另為適法處分（下稱第一次訴願決定）。彰化縣政府等2人仍未依該訴願決定意旨為實質審查，彰化縣政府反而於106年6月20日逾越訴願機關所命期限後，將105年修正換發處分及系爭許可證之許可處分均予撤銷（下稱系爭撤銷處分），再於106年6

月22日以展延申請失所附麗為由，駁回伊之申請（下稱第二次駁回處分）。經伊就第二次駁回處分及系爭撤銷處分提起訴願，環保署認彰化縣政府確有系爭違法情事，其所為系爭撤銷處分為違法，且未依第一次訴願決定意旨重為處分，違反訴願法第95條、第96條規定，而於106年11月24日將第二次駁回處分及系爭撤銷處分均予撤銷，並命彰化縣政府於2個月內另為適法處分（下稱第二次訴願決定）。然彰化縣政府等2人仍否認有第二次訴願決定所指違法不當之情事，拒不依訴願意旨另為適法之處分，拖延至108年9月18日始由彰化縣政府第三次駁回伊展延之申請（下稱第三次駁回處分，與前開二次駁回處分，合稱系爭駁回處分）。經伊提起訴願，環保署認彰化縣政府仍有系爭違法情事，且未依第一、二次訴願決定意旨重為處分，違反上開訴願法規定，而於109年2月12日撤銷第三次駁回處分，並命彰化縣政府於2個月內另為適法處分（下稱第三次訴願決定，與第一、二次訴願決定，合稱系爭訴願決定）；顯見彰化縣政府等2人所為第一、二次駁回處分確有違法。又彰化縣政府等2人屢以違法之系爭駁回處分藉故拖延，且迄今仍怠於依系爭訴願決定意旨作成准予系爭許可證期限展延之處分，致彰化廠長期處於無法營運，製程設備至今仍無法運轉，亦有怠於執行職務之違法不作為。

- (二)彰化縣政府等2人前開所為，致伊於申請展延後至合法准駁決定作成前，依修正前空污法第29條第2項中段（107年8月1日修正公布後為同法第30條第4項）、106年2月13日增訂之修正前固污許可證管理辦法第27條第4項規定，所賦予按系爭許可證繼續操作及使用之權利，以及彰化廠繼續營運生產之營業權、自由權均遭受侵害，因而受有：1.因第一次駁回處分而賠償訴外人Gore-Tex公司和解金新臺幣（下同）2,675萬2,500元之損害；2.自105年9月29日起至106年3月10日止及自106年6月22日起至同年11月24日止之第一、二次駁回處分效力存續期間合計10.5個月，無法繼續使用M16、

M17、M22製程營運之營業利益損失5,522萬141元；3.第一、二次駁回處分及怠於執行職務之不作為，致原絲三廠及M16、M17、M22製程設備以外之其餘彰化廠尚未折舊完畢設備發生資產減損3億9,507萬3,775元之損害；合計損害金額為4億7,704萬6,416元。又伊所受上開損害，係因彰化縣環保局於展延申請審查期間多次違法命補正，以及彰化縣政府據此作成第一、二次違法駁回處分之行為，暨彰化縣政府等2人怠於作成展延審查准駁處分之不作為所造成，彰化縣政府等2人應負連帶賠償責任，且伊前已請求其等國家賠償均遭拒。爰依國家賠償法第2條第2項前段、後段、第5條、民法第185條第1項前段之規定，求為命彰化縣政府等2人連帶給付4億7,704萬6,416元及加計自107年9月22日起算法定遲延利息之判決。

二、彰化縣政府等2人辯以：

- (一)依彰化縣政府組織自治條例第11條、彰化縣環保局組織規程第2條規定，彰化縣環保局係隸屬彰化縣政府而受其指揮、監督，並無獨立決定國家意思並對外表示之權限；且作成系爭駁回處分及臺化公司提起訴願之對象，均為彰化縣政府，彰化縣環保局並非賠償義務機關。
- (二)臺化公司前於88年就M16、M17、M22製程於環境評估說明書（下稱系爭環說書）所承諾內容，及M22製程環境評估審查結論（下合稱系爭環評承諾及審查結論），依環境影響評估法（下稱環評法）第17條規定具有拘束力。惟彰化縣政府前於審查臺化公司系爭許可證核發之申請文件，未發現臺化公司欠缺環評法第16條第1項所定經主管機關及目的事業主管機關准予變更環境影響說明書內容關於使用生煤成分（M16、M17、M22製程）及用量（M16、M17製程）許可之證明文件，致違反修正前固污許可證管理辦法第21條規定，核發違反系爭環評承諾及審查結論之系爭許可證。嗣經彰化縣政府於審查系爭許可證展延申請時，發現系爭許可證內容有上開情事，即依職權作成105年修正換發處分。惟該105年修

正換發處分因未經臺化公司依修正前固污許可證管理辦法第23條第1項及109年3月23日修正前生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質販賣或使用許可證管理辦法（109年3月23日更名為易致空氣污染之物質使用許可證管理辦法；下稱修正前易致空污物質許可證管理辦法）第10條第2項規定提出異動申請，經第一次訴願決定認為違反行政程序法第116條第1項但書第1款不得轉換之規定，並不合法，違法之系爭許可證不生轉換效力。彰化縣政府依訴願法第96條規定應受第一次訴願決定之拘束，系爭許可證依法自不應維持，系爭許可證縱有信賴保護，亦僅得保護至期限屆滿為止。加以臺化公司堅持以105年修正換發處分內容即變動系爭許可證所載原操作條件（生煤成分）申請展延，拒絕彰化縣政府對其所為以異動為由重新申請許可之行政指導。依修正前固污許可證管理辦法第27條第3項規定，亦應駁回臺化公司展延之申請，不得如同第二次訴願決定理由所指，以「納入環說書內容」變更系爭許可證內容之方式，准許展延之申請。且伊等之公務員經積極函請環保署釋示，並召開多次專業學者諮詢會議及詢問專家之法律意見後，基於事實並本於專業及法律確信之審查，作成第一、二次駁回處分，並無故意或過失。

(三)伊等依修正前空污法第29條第1項後段、第3項規定，僅有審查核發系爭許可證展延申請之裁量權限，並無單方變更操作條件准予展延之權限。然臺化公司始終堅持僅申請展延系爭許可證，致伊等無從准許臺化公司之申請內容。且因臺化公司遲未依法就系爭許可證申請異動或重新提出申請，致伊等於系爭許可證期限屆滿失效後，並無得以審查之標的，故伊等之公務員並無怠於執行職務之情事。

(四)第一、二次訴願決定違反訴願法第79條第1項、第2項規定，並無拘束法院之效力。

(五)修正前固污許可證管理辦法第29條第2項中段規定，並無展延申請未准駁期間得依原許可內容繼續操作之明文規定。環保署於106年2月13日增訂之固污許可證管理辦法第27條第4

項，公私場所於許可證期限屆滿失效後得依原許可內容設置或操作之規定，抵觸修正前空污法第24條第2項有關「並依許可證內容進行操作」規定，且超越該母法授權範圍，為無效之行政命令。縱認上開行政命令為修正前空污法第29條之解釋性補充規則，然性質僅屬以行政命令例外給予公私場所於許可證屆期失效後之准駁未定期間之操作許可，並非原許可證期限之展延，亦非公私場所之自由權利。且彰化縣政府已於系爭許可證期限屆滿前，作成駁回展延申請之處分，臺化公司於第一、二次駁回處分至第一、二次訴願決定撤銷期間內，既無依系爭許可證內容繼續操作之法定權利，自無侵害臺化公司任何自由或權利可言。況臺化公司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，非屬國家賠償法第2條第2項規定保護之客體。

(六)臺化公司使用之生煤，未符合系爭環評承諾及審查結論之品質，伊等依法不得准許展延，臺化公司復未重新申請許可證，嗣系爭許可證於期限屆滿後失效，臺化公司即不得繼續操作，則臺化公司縱受有無法重啟製程之損失，亦係其怠於行使自身權利，遲未重新申請許可證所致，與伊等無關。

(七)系爭許可證本即於105年9月28日屆期，且臺化公司於申請系爭許可證時，提供不實資料，致系爭許可證有違反環評法之情事，則於系爭許可證期限屆滿後，未能獲准展延，本為臺化公司合理預期之結果，臺化公司自無受有因無法操作系爭許可證而減少營業利潤之損害。又非合格汽電共生系統之M16製程於臺化公司所主張103年1月至105年9月共33個月期間，平均每月可獲得售電利潤，以及臺化公司於上開期間為增加發電而同時操作逾一組以上汽電共生機組所獲售電利益，暨M22製程於上開期間使用燃燒違反系爭環評承諾及審查結論之生煤而獲得營業利潤，均非屬臺化公司依通常情形或原計畫可預期獲得之收益。經扣除後，亦無臺化公司所主張有於上開33個月期間平均獲得每月525萬9,026元之營業利潤。況臺化公司彰化廠停產前5年，即100年1月至105年9月

共69個月期間，平均營業利潤呈現虧損狀態。而彰化廠停止生產，已使臺化公司因該廠虧損所導致全公司之獲利減損原因消失，而受有利益。經依民法第216條之1規定，扣除此部分所獲得之利益後，亦無臺化公司所指因彰化廠停產10.5個月，而受有減少5,522萬141元營業利潤損失之情事。

- (八)臺化公司係於105年10月24日自行決定關廠不再復工，且係委外代工廠商未能於約定期限內提出符合約定規格標準之貨物，始致GORE-TEX公司對臺化公司求償，並非因產品無預警停止供應問題所致。臺化公司就其主張之違約結果，自得向代工廠商求償，並未受有損害。且該等違約結果，與臺化公司彰化廠暫時不能操作汽電共生設備間，並無相當因果關係。況臺化公司於系爭許可證展延申請第一次遭駁回時，即可預期可能無法繼續操作及使用M16、M17、M22製程而影響其與GORE-TEX公司間合約之履行，卻消極不行使依約所得主張權利，以減免違約責任，任令損害發生或擴大，臺化公司對於違約損失結果應自負其責，至少亦應負與有過失之責。
- (九)臺化公司自105年10月7日起，暫時不得繼續操作及使用M16、M17、M22製程，並未對其彰化廠任何資產設備造成危害，或因此導致毀損滅失或價值貶損。至臺化公司於105年12月在會計帳上認列4億6,678萬4,824元資產減損損失，僅為該公司評估資產不繼續使用而無法以獲利收回原購置資產之投資，乃於帳面上提前認列損失之節稅措施。況臺化公司主張之資產損失，乃肇因其違反系爭環評承諾及審查結論，違法操作M16、M17、M22製程，卻未重新申請系爭許可證，並自行決定關廠所致，與彰化縣政府所為處分及作成處分之審查期間長短，並無相當因果關係。另臺化公司自105年12月起，未曾就其帳面價值所列減損之資產為處分、使用，且在決定關廠不復工後，即任由廠內設備閒置、荒廢，致4、5年後進行鑑定結果為價值全失，與彰化縣政府作成3次效力期間短暫之駁回處分，或未作成處分致有准駁未定情事，均無關連。

(十)臺化公司違反系爭環評承諾及審查結果，長期排放空氣污染物，並於展延許可之申請書件表格刻意漏未勾選是否需經環評，致彰化縣政府遭其誤導而核發系爭許可證，已違反誠實信用及協力義務，具有可歸責事由，並經第三次訴願決定認定在案。且臺化公司於系爭許可證展延申請之審查期間，拒絕以異動為由重新申請，致彰化縣政府依法認定展延申請不合法予以駁回，此乃可歸責於臺化公司之原因所致，且臺化公司復自行決定關廠，縱使臺化公司因此受有損害，臺化公司亦與有過失，且應負絕大部分責任。

三、原審判命彰化縣政府給付臺化公司4億7,704萬6,416元，及自107年9月22日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息；另駁回臺化公司對彰化縣環保局之請求。臺化公司、彰化縣政府各自提起上訴。關於臺化公司上訴部分，其上訴聲明：(一)原判決關於駁回臺化公司後開第2項之訴部分廢棄。(二)上開廢棄部分，彰化縣環保局應與彰化縣政府連帶給付臺化公司4億7,704萬6,416元，及自107年9月22日起至清償日止，按年息5%計算之利息。彰化縣環保局答辯聲明：臺化公司之上訴駁回。關於彰化縣政府上訴部分，其上訴聲明：(一)原判決不利於彰化縣政府部分廢棄。(二)上開廢棄部分，臺化公司在第一審之訴駁回。臺化公司答辯聲明：彰化縣政府之上訴駁回。

四、兩造不爭執事項（本院卷三第340至342頁）：

(一)臺化公司彰化廠內，已設置完成且使用生煤為燃料之M16、M17、M22製程，經彰化縣政府於86年3月、89年1月首次核發M16、M17、M22製程之固定污染源操作許可證，及96年3月首次核發M16、M17、M22製程之生煤等使用許可證，歷經數次異動、換發，彰化縣政府就臺化公司於99年5月14日因許可證內容之異動申請，於100年9月29日以府授環空字第1000312240號函同意異動，以及於101年1月2日以府授環空字第1000410781號函同意換（補）發並隨函檢送之系爭許可證，有效期限均至105年9月28日止。

- (二)臺化公司於88年申請設置M22製程前，依環評法規定向環保署提出環說書申請審查，環保署於同年3月審查通過系爭環說書。
- (三)臺化公司於系爭許可證期限屆滿前3個月之105年6月14日向彰化縣政府所屬機關即彰化縣環保局申請展延。彰化縣環保局於展延申請審查期間，函請臺化公司補正申請文件次數總計34次。彰化縣政府於105年9月29日以府授環空字第1050337478號、第1050337489號及第1050337502號函，駁回臺化公司之展延申請，即第一次駁回處分。
- (四)彰化縣政府於105年8月29日以府授環空字第1050300059號函、府授環空字第1050299967號函就M16、M17製程，以及於105年8月16日以府授環空字第1050275882號函就M22製程，核發修正系爭許可證部分內容之處分，即105年修正換發處分。
- (五)臺化公司不服第一次駁回處分，向環保署提起訴願，經該署於106年3月10日以環署訴字第1050081628號訴願決定，撤銷第一次駁回處分，即第一次訴願決定。
- (六)彰化縣政府於106年6月20日以府授環空字第1060200148號、第1060200179號及第1060200090號函撤銷105年修正換發及系爭許可證之許可處分，即系爭撤銷處分，並於同月22日以府授環空字第1060197866號、第1060197866A號及第1060197866B號函，駁回臺化公司就系爭許可證之展延申請，即第二次駁回處分。
- (七)臺化公司不服第二次駁回處分及系爭撤銷處分，向環保署提起訴願，經該署於106年11月24日以環署訴字第1060054337號訴願決定，撤銷第二次駁回處分及系爭撤銷處分，即第二次訴願決定。
- (八)臺化公司於107年9月21日向彰化縣政府等2人提出國家賠償協議請求書，經彰化縣政府等2人分別於107年12月19日、108年3月4日作成拒絕賠償理由書。臺化公司提起本件訴

訟，程序上符合國家賠償法第10條第1項規定協議先行政序。

- (九)彰化縣政府於108年9月18日以府授環空字第1080298955號、第1080298961號及第1080298963號函，駁回臺化公司之展延申請，即第三次駁回處分。
- (十)臺化公司不服第三次駁回處分，向環保署提起訴願，經該署於109年2月12日以環署訴字第1080075839號訴願決定，撤銷第三次駁回處分，即第三次訴願決定。
 - 臺化公司之M16製程自104年11月13日起已非汽電共生系統實施辦法之合格汽電共生系統，其所生產之電力，不能請求公用售電業收購。
 - 彰化縣政府前就M22製程作成106年11月14日府授環綜字第1060395588號處分，以臺化公司售電所得為不法利得為由，裁罰臺化公司12億4,400萬元罰鍰。經臺化公司向環保署提起訴願後，該署以107年3月9日環署訴字第1060093290號訴願決定，撤銷上開罰鍰處分。
 - 臺化公司彰化廠區除原絲三廠外，自105年10月7日起完全停工，迄今未復工。
 - 臺化公司於107年10月4日與GORE-TEX公司達成和解，並給付和解金美金90萬元換算新臺幣為2,675萬2,500元。

五、本院之判斷：

(一)彰化縣政府等2人均為本件之賠償義務機關：

臺化公司主張：第一、二次駁回處分雖以彰化縣政府名義作成，然彰化縣環保局具有獨立編制、預算，且該局公務員參與作成第一、二次駁回處分，與彰化縣政府均為本件之賠償義務機關等語，彰化縣政府就其為本件之賠償義務機關，並不爭執，而彰化縣環保局則否認其為本件之賠償義務機關，並以前詞置辯。按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。國家賠償法第2條第2項定有明文。依同法第9條第1項規

定，依前開條項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償義務機關。又按我國國家賠償法係採國家責任機關賠償之制度，亦即雖以國家為賠償之主體，但仍以各級行政機關為賠償義務人。又賠償義務機關固不以有權利能力者為限，惟仍須有獨立之編制及組織法之依據，且有決定國家意思並對外表示之權限，始足當之（最高法院80年度台上字第454號判決意旨參照）。經查，彰化縣政府組織自治條例第11條規定：「本府設警察局、消防局、衛生局、環境保護局、文化局、地方稅務局，分別掌理有關事項，其組織規程另定之」（原審卷二第29至33頁）。彰化縣環保局依前開規定，訂有彰化縣環保局組織規程，有獨立之編制及組織規程（原審卷二第35、36頁），與依彰化縣政府組織自治條例第6條所設之民政處等內部單位，並不相同，堪認彰化縣環保局屬於行政機關。又第一次駁回處分雖以彰化縣政府名義為之，然展延申請案審查期間之補正函文，係以彰化縣環保局名義為之，且第一次駁回處分之通知函文，載明依分層負責規定授權主管局長即彰化縣環保局局長決行，而系爭撤銷處分及第二次駁回處分之通知函文，均蓋有彰化縣環保局文書校對之章，有第一次駁回處分函（原審卷一第63至73頁）、系爭撤銷處分函（原審卷三第145至171頁）、第二次駁回處分函（原審卷三第172至180頁）、彰化縣環保局通知臺化公司補正之函文（本院卷一第466至617頁）可稽，堪認彰化縣環保局所屬公務員因執行職務有參與作成系爭駁回處分，依照前揭說明，臺化公司主張彰化縣政府等2人均為本件之賠償義務機關等語，應為可採。

(二)彰化縣政府等2人所屬公務員作成第一、二次駁回處分，難認主觀上有故意或過失：

臺化公司主張：彰化縣政府違法作成第一、二次駁回處分，經環保署第一、二次訴願決定撤銷，應推定彰化縣政府等2人所屬公務員有故意或過失，且依彰化縣政府等2人代表人之公開發言，彰化縣政府等2人早有預設立場違法審查，益

證彰化縣政府等2人所屬公務員有故意或過失云云，為彰化縣政府等2人所否認，並以前詞置辯。按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。國家賠償法第2條第2項前段定有明文。是公務員職務上之行為須符合行使公權力、有故意或過失、行為違法、特定人自由或權利所受損害與違法行為間具相當因果關係之要件，國家始負賠償責任。而行政處分因不當或違法而被撤銷，承辦之公務員並不當然構成職務上侵權行為。請求人主張國家機關應依上開規定負賠償責任，仍應以作成系爭行政處分之公務員主觀上有故意或過失為要件（最高法院111年度台上字第1409號判決意旨參照）。又行政處分之作成常涉及對事證之證據價值判斷及相關法令之解釋，均具主觀性，若無何違常之顯然錯誤或其他不法行為存在，雖嗣後因受處分人循行政爭訟程序聲明不服，經上級機關或行政法院為相異認定而推翻，亦不能因此逕認為行政處分之公務員有故意或過失之不法行為，而應負國家賠償責任。經查：

- 1.彰化縣政府於105年9月29日以臺化公司經彰化縣環保局通知補正，屆期未補正（含未修正申請類別為異動），且所送申請文件已與原操作許可內容不符為由，依修正前空污法第29條第2項、修正前固污許可證管理辦法第27條第3項、修正前易致空污物質許可證管理辦法第12條第3項規定，為第一次駁回處分（原審卷一第63至73頁）。而第一次訴願決定撤銷第一次駁回處分，並駁回臺化公司請求彰化縣政府應按系爭許可證作成准予展延之行政處分，其理由略以：(1)臺化公司彰化廠新增M22製程環評案中，對M16、M17製程當時現況之描述，屬其申請開發M22許可之配套措施，為不可分割之一部分，屬環評承諾事項，要無疑義。臺化公司長期以來均未履行環說書所載M16、M17製程使用燃料成分要求，核屬違反環評承諾事項至明（原審卷一第86、87頁）。(2)彰化縣政府以「屆期未補正」為由，於105年9月29日分別以原處分駁回

臺化公司許可證展延申請。惟彰化縣政府通知臺化公司補正期限分別為105年9月27（M16、M17製程部分）、28日（M22製程部分），臺化公司已分別於105年9月26（M16、M17製程部分）、29日（M22製程部分）補正，且105年9月28日因梅姬颱風而停止上班，彰化縣政府未查明臺化公司業已提出補正，仍以屆期未補正為由，駁回臺化公司展延申請，其認定事實顯有違誤（原審卷一第87至89頁）。(3)彰化縣政府以所送「申請文件已與原操作許可內容不符」為由，駁回臺化公司展延申請。惟卷查原處分函及所附審查意見表內容主要係要求臺化公司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日最後一次通知臺化公司限期補正函所附之審查意見表，兩者內容根本不同。且彰化縣政府以審查階段未曾命臺化公司補正之事由，據以為駁回處分之事由，屬應補正未予補正，而違反實質規定之行政作為（原審卷一第89至91頁）。(4)彰化縣政府已知許可證為違法之處分，故將許可證之生媒成分修正為與環說書內容相同，其性質為「違法行政處分之轉換」，須俟臺化公司補正異動申請行為始生效力。該轉換後之行政處分，因欠缺臺化公司異動之申請，屬行政程序法第114條第1項第1款所稱違法之行政處分，彰化縣政府所為轉換行為，即於法有違。彰化縣政府復以此轉換後之許可證內容作為審查客體，於程序上自有明顯且重大之瑕疵（原審卷一第91至93頁）。(5)固污操作許可證之「展延」與「異動」，不僅原因要件不同，相關法源依據亦有別。臺化公司於補正過程中已再三陳明其係申請許可證之展延，故彰化縣政府於受理本件申請時自應受臺化公司意思表示範圍之拘束，即應就展延之申請要件為審查，而非強迫臺化公司必須選擇特定之程序（如異動申請），惟彰化縣政府卻仍於審查時多次要求臺化公司確認是否申請展延，

並一再要求其應辦理異動申請，此顯與臺化公司主觀意願有違，且該要求之法源依據為何？足徵彰化縣政府顯因此而作出對臺化公司不利之決定，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（原審卷一第93、94頁）。(6)彰化縣政府既為許可證之核發機關，同時亦為環評監督之主管機關，既於審查臺化公司展延許可時，發生許可證內容與環說書不符或實際操作條件與環說書未洽，應先以臺化公司違反環評法第17條及修正前空污法第24條第2項規定，裁處命臺化公司限期改善。彰化縣政府有關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？彰化縣政府豈不自陷於困境；復於無法律授權基礎下，加嚴生煤含硫標準，並要求臺化公司自行下修生煤使用量、蒸氣量、發電量、污染物排放量等，彰化縣政府之上開處置作為，顯然違反正當法律程序，亦有違恣意禁止原則（原審卷一第94、95頁）。(7)本案肇始於環評承諾，自應回歸環評規範解決。然彰化縣政府內部單位之橫向聯繫已發生嚴重失能，除未將已通過之環說書及審查結論納入許可證核發外，亦疏於督促臺化公司履行環評承諾義務，造成臺化公司長期排放空氣污染物。而臺化公司除有未依環評承諾事項履行之違法外，經檢視其歷次申請展延許可，在申請書件表格就本件是否需經環評欄位均刻意空白未勾選，容有違反誠實信用及協力義務，致使主管機關疏於注意而核發其展延許可之情事。彰化縣政府及臺化公司未盡環境基本法所定應共負環境保護之義務與責任，共同肇致所轄地區空氣品質惡化，損及民眾享有清淨空氣之權益，均有可歸責事由（原審卷一第95、96頁）。(8)彰化縣政府為維護其轄區空氣品質之立場與努力應予肯認，於系爭許可證展延案，固應追求實體環境正義之實現，然於處理過程亦不可偏廢程序正義。本件

原處分駁回臺化公司申請展延過程，核有程序違法、理由不備、應命臺化公司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，由彰化縣政府於文到2個月內另為適法之處分（原審卷一第96、97頁）。(9)彰化縣政府已於一定期間內作為，無訴願法第2條第1項課予義務訴願規定之適用，且彰化縣政府所核發系爭許可證，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，有違修正前固污許可證管理辦法第21條規定，為違法之行政處分，彰化縣政府自不得依原操作條件核准展延。臺化公司請求彰化縣政府應按系爭許可證作成准予展延之行政處分，顯無理由，應予駁回（原審卷一第97、98頁）。

- 2.彰化縣政府於106年6月20日以依第一次訴願決定意旨，105年修正換發處分未經臺化公司提出申請即為轉換，違反修正前固污許可證管理辦法第23條第1項第1款、修正前易致空污物質許可證管理辦法第10條第2項規定，且該處分內容違反系爭環說書內容，違反環評法第17條、第16條第1項規定，為違法行政處分，依行政程序法第117條規定，撤銷105年修正換發處分；另以系爭許可證內容違反系爭環說書內容，違反環評法第17條、第16條第1項規定，屬違法行政處分，依行政程序法第117條本文、修正前固污許可證管理辦法第31條、修正前易致空污物質許可證管理辦法第16條規定，撤銷系爭許可證之許可處分（原審卷三第145至171頁）。彰化縣政府復於106年6月22日以依第一次訴願決定意旨，系爭許可證之許可處分及105年修正換發處分，均為違法處分，不得依該等處分內容審查或准許展延之申請，且該等處分均經撤銷，臺化公司展延之申請即失所附麗，為第二次駁回處分（原審卷三第172至180頁）。第二次訴願決定撤銷第二次駁回處分及系爭撤銷處分，其理由略以：(1)關於系爭撤銷處分部分：①彰化縣政府對於臺化公司違反環評法第17條之情

事，應依同法第23條第1項第1款、第2項為裁罰處分，至於是否准許展延申請或是否撤銷系爭許可證之許可處分及105年修正換發處分，應符合合義務性之裁量，不得有裁量瑕疵（原審卷一第114頁）。②依第一次訴願決定意旨，彰化縣政府為系爭許可證之許可處分時，即應主動將環評承諾予以納入，而非全然依臺化公司之申請資料作為審核依據。且彰化縣政府作成行政處分，就調查證據認定事實有十足之權限，非僅得依恃臺化公司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，自無於事後反課以臺化公司遠高於彰化縣政府之責任，是縱臺化公司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。彰化縣政府依行政程序法第117條，行使其撤銷之意思表示，臺化公司並無信賴不值得保護之情事，彰化縣政府於核發系爭許可證之許可處分時本即應依法為職權調查，並非臺化公司不為陳述，彰化縣政府即無法知悉之情形（原審卷一第114至116頁）。③依第一次訴願決定意旨，臺化公司彰化廠新增M22製程環評案中，對M16、M17製程當時現況之描述，屬其申請開發M22許可之配套措施，為不可分割之一部分，屬環評承諾事項。有關臺化公司M16、M17是否為M22環評效力所及範圍，彰化縣政府尚需函請環保署釋示始可確定，依最高行政法院判決意旨，自難課以臺化公司高於彰化縣政府之責任。另臺化公司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』，有系爭許可證之許可處分臺化公司M22操作許可申請檢核表可稽，則彰化縣政府以臺化公司99年5月14日申請書內容記載不符環說書之承諾，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彰化縣政府未盡職權調查之義務，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（原審卷一第116、117頁）。④彰化縣政府得否以臺化公司漏未勾選須適用『環境影響評估法』，致使彰化縣政府依該資料或陳述而作成許可

處分，臺化公司並無值得保護之信賴存在為由，撤銷系爭許可證之許可處分，亦非無可議之處。爰將本部分原處分撤銷，以符法旨（原審卷一第116頁）。(2)關於第二次駁回處分部分：彰化縣政府顯未就第一次訴願決定意旨所指摘駁回臺化公司展延申請案，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，進而將臺化公司系爭許可證之許可處分予以撤銷，並以失所附麗為由，逕予駁回臺化公司展延申請案，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，由彰化縣政府於文到2個月內另為適法之處分（原審卷一第118、119頁）。

3.臺化公司雖主張：第一、二次駁回處分既經第一、二次訴願決定認定違法而撤銷，應推定彰化縣政府等2人所屬公務員應負故意或過失責任云云（本院卷三第482、483頁）。惟按公務員於執行職務行使公權力時，不法侵害人民之自由或權利者，以出於故意或過失者為限，國家始對之負損害賠償責任，此觀國家賠償法第2條第2項前段規定自明。查系爭行政處分業經最高行政法院判決撤銷確定，乃原審所認定，惟行政處分被撤銷，與承辦之公務員是否構成職務上侵權行為，分屬兩事，究作成系爭行政處分之公務員是否有故意過失，仍應依憑證據認定，原判決未說明其認定之依據，遽以系爭行政處分既被撤銷，難謂作成系爭處分之公務員無過失，進而推論上訴人應負國家賠償責任，已有未合（最高法院103年度台上字第644號判決意旨參照）。是彰化縣政府作成第一、二次駁回處分，雖經訴願機關第一、二次訴願決定撤銷，依照前揭說明，就彰化縣政府等2人所屬公務員是否有故意或過失，仍應由本院依憑證據自行認定，不生推定之效力。

4.系爭許可證之許可內容分別如下：(1)M16製程：100年12月30日府授環空操證字第N1052-04號固污操作許可證、府授環空煤用字第N0011-04號生煤使用許可證之許可內容為蒸汽量207.08公噸/小時，發電容量57,194.4KW/小時，燃煤量

23.667公噸/小時、204,480公噸/年，煙煤主要成分、比例分別為碳40%、水分8-13%、灰份4-20%、揮發性物質25-32%、總硫量0.4-1.2%（原審卷三第1、5、18、20頁）。

(2)M17製程：100年12月30日府授環空操證字第N1045-04號固污操作許可證、府授環空煤用字第N0010-04號生煤使用許可證之許可內容為蒸汽量350公噸/小時，發電容量111,000KW/小時，燃煤量43公噸/小時、366,360公噸/年，煙煤主要成分、比例分別為碳40%、水分8-13%、灰份4-20%、揮發性物質25-32%、總硫量0.4-1.2%（原審卷三第37、41、54、56頁）。

(3)M22製程：100年12月30日府授環空操證字第N1127-04號固污操作許可證、府授環空煤用字第N0012-03號生煤使用許可證之許可內容為蒸汽量350公噸/小時，發電容量101,060KW/小時，燃煤量39.7公噸/小時、333,480公噸/年，煙煤主要成分、比例分別為碳40%、水分8-13%、灰份4-20%、揮發性物質25-32%、總硫量0.4-1.2%（原審卷三第73、77、90、92頁）。而臺化公司於88年申請設置M22製程前，依環評法規定向環保署提出環說書申請審查，環保署於同年3月審查通過「臺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）（即系爭環說書），其中：(1)「4.2計畫開發前功用場現況說明」記載：「臺化公司……於彰化廠區設置G4-G7四套汽電共生設備，供應彰化廠區各廠所需電力及蒸汽……表4.2-2為各鍋爐設備所使用之燃料用量及燃料主要成份」；表4.2-2「G4-G7燃料使用量及成份」記載：使用於G6、G7之生煤成分，使用量各為18、32T/hr，熱值大於6,000Kcal/Kg，硫份0.84%、灰份14.45%（原審卷三外放之被證17第94、98、99頁）。

(2)「4.3開發計畫內容」項下「4.3.2開發計畫換新機組設備內容」小點記載：「4.3.2表4.3-1為蒸汽鍋爐及汽渦輪機之規格需求。……鍋爐預計使用之主燃料為購自國外之生煤，參考歷年使用生煤之成份（如附錄十六），本計畫使用生煤之成份要求如表4.3-2所示，單位發熱量

6,000Kcal/Kg以上，預計使用量為39.7T/hr」；且生煤成分要求於表4.3-2則臚列：「固有水份2.6%，灰份13.8%，揮發份31.2%，硫份0.87%，固定碳54.3%」。另「4.3.4開發計畫污染源特性及污染防治措施」小點記載：「2.廢氣污染特性及防制措施：本汰舊換新計畫最主要之目的在於減少空氣污染之排放量，特別是氮氧化物之排放量。因此本計畫之G8機組將採用最佳可行之控制技術（以燃煤而言）來降低污染物之排放濃度。以下分別說明其所採行之防制措施：(1)燃燒系統：本系統蒸汽鍋爐主要燃料為煤，燃煤量39.7T/h……(2)物料儲運系統……②生煤供應系統：本開發計畫完成後每年需增用之最大燃煤量約為161,280噸」（原審卷三外放之被證17第119、122、126頁）。堪認彰化縣政府等2人主張：系爭許可證關於生煤成份之硫份、灰份、每小時用量，與系爭環評承諾及審查結論關於硫份低於0.84%、0.87%，灰份低於14.45%、13.8%，每小時用量18、32公噸之標準，並不相符等語，應為可採。

- 5.觀諸第一次訴願決定雖撤銷第一次駁回處分，然亦同時肯認：系爭環評承諾及審查結論，屬環評承諾事項，原應納入系爭許可證內容，系爭許可證之許可處分未納入系爭環評承諾及審查結論，屬於違法行政處分（前揭1.(2)(4)）；將系爭許可證之生煤成分修正為與環說書內容相同，其性質為「違法行政處分之轉換」，須為異動申請，且臺化公司僅為系爭許可證展延之申請，未為異動之申請（前揭1.(4)(5)）等情。可見彰化縣政府以系爭許可證內容與系爭環評承諾及審查結論不符，認為臺化公司應將申請類別由展延修正為異動，復以臺化公司未依限期修正申請類別為異動，而作成第一次駁回處分，關於相關事實之認定，與第一次訴願決定並無不同。至於彰化縣政府等2人所屬公務員本於職權解釋適用相關法令，認臺化公司應將申請類別修正為異動，雖與訴願機關見解有異，尚難據此逕認有何違常之顯然錯誤或其他不法行為存在。

- 6.彰化縣政府於105年8月29日以府授環空字第1050300059號函、府授環空字第1050299967號函就M16、M17製程，以及於105年8月16日以府授環空字第1050275882號函就M22製程，核發修正系爭許可證部分內容之處分，即105年修正換發處分（原審卷六第197至210頁）。臺化公司於105年9月23、26、29日補正資料，亦依彰化縣環保局審查意見，修正系爭許可證關於生煤年用量、水蒸氣年用量、電力年用量等項目之展延申請內容，有臺化公司105年9月26日105台化彰安全衛生字第163A0020DB5E、163A00210AF1號函（本院卷一第513至515、565至567頁）、105年9月23日105台化彰安全衛生第163700152F05號函（本院卷一第609至611頁）、105年9月29日105台化彰字全衛生字第163A00211F88號函（本院卷一第615至617頁）可佐。且第一次訴願決定書復載明：臺化公司主張最後一次補正所為內容，業已依彰化縣政府轉換後許可證內容修正，而彰化縣政府亦表示其審查臺化公司申請展延均係依轉換後之許可證內容為之（原審卷一第86頁）。堪認臺化公司就彰化縣政府所為105年修正換發處分，雖未為異動申請，致訴願機關認彰化縣政府為該轉換行為，於法有違。然臺化公司就彰化縣政府所為105年修正換發處分，並未提起訴願聲明不服，且其申請展延內容，復已依105年修正換發處分內容修正，則彰化縣政府等2人所屬公務員本於上開歷程並依職權解釋適用相關法令，以105年修正換發處分作為審查客體，縱與訴願機關對於相關法令之解釋不同，亦難認為何違常之顯然錯誤或其他不法行為存在。
- 7.況且，環保署於109年10月23日以環署空字第10911631177號函（本院卷二第241至243頁），回復彰化縣政府有關係爭許可證展延申請案之疑義，其說明欄第四點載明：「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原許可證內容，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程序，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，經審查公私場所所有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展延申請案，請依本法(即空污法)及管理辦法相關規定，逕依權責審查」。而前揭固污許可證管理辦法第28條、第36條、第45條雖係於108年9月26日修正，然其立法理由依序為：「考量公私場所持有之燃料使用許可證內容，因燃料品項或使用量改變而有異動調整之必要，爰新增第1項燃料使用許可證之異動程序」、「現行條文第9條第2項、第16條第3項及第27條第3項所述申請文件等經審核後之補正規定，統整於本條一併規範」、「現行條文第9條第2項、第16條第3項、第26條第4項及第27條第3項所述申請文件，以及形式審查檢具資料不足與案件未繳費之駁回規定，於第1項統一規定各項許可證申請應遵循之駁回程序」，堪認前揭規定僅係將異動程序予以明文化，並統整修正前各項規定，故上開函文意旨於本件第一、二次駁回處分時，仍有其適用。佐以彰化縣政府於審查臺化公司展延申請時所檢附使用中及擬使用生煤之進口資料，其成份與系爭環說書生煤成份要求不符，嗣經彰化縣政府於105年12月7日以彰化縣政府環保局於105年9月29日辦理系爭環說書環境影響評估監督查核並進行生煤抽檢，檢驗結果生煤樣品成份與系爭環說書生煤成份要求內容不符，且臺化公司辦理系爭許可證展延申請所附生煤進口資料中105年8月9日進口之生煤成份不符系爭環說書生煤成份要求內容，已違反環評法第17條規定，而依同法第23條第1項第1款規

定，裁處罰鍰30萬元，臺化公司提起訴願，經環保署於106年6月16日駁回訴願，有臺化公司申請書附件、彰化縣政府書函、環保署訴願決定書（原審卷三第204至207、210至222頁）可參。臺化公司依105年修正換發處分所提出之展延申請內容，既與系爭許可證記載內容不符，且彰化縣環保局現場勘查結果，以及系爭許可證展延申請文件，亦與系爭環說書內容不符，則彰化縣政府等2人所屬公務員認為臺化公司應申請異動，並通知臺化公司限期補正，復因臺化公司未依限期補正，而駁回系爭許可證展延之申請，就相關法令之解釋適用，與前揭環保署109年10月23日函文，並無不符，尚難認有何違常之顯然錯誤或其他不法行為存在。

8. 環保署發布之「直轄市、縣（市）主管機關及中央主管機關委託之政府其他機關辦理鍋爐燃燒高污染特性燃料之固定污染源許可證審查參考原則」（本院卷二第237、238頁）第4點明定適用之對象包含固定污染源設置與操作證之展延申請；第5點第1項第2款、第3項第1款、第5項第2款亦規定，審查事項包含：「目的性審查」，即鍋爐燃燒之高污染特性燃料種類及使用量，是否符合因應製程或污染設備所需之熱能、蒸氣；「燃料特性審查」，即以生煤為燃料者，其來源、種類、數量是否與使用許可證規範相符，並應要求檢具成分相關佐證資料（如：海運貨物檢驗報告、可追溯之燃料來源資料、檢測報告品保品質記錄等）；許可內容至少應包括：含硫量上限、灰分上限、固定碳下限、熱值下限；「排放量審查」，審核機關審查異動或展延許可申請時，應以該次許可申請排放量不超過原許可核發排放量為原則。堪認彰化縣政府於審查系爭許可證之許可處分展延申請時，對於生煤之使用量、成分、空氣污染物排放量等事項，非無審查之權限。而經濟部於105年9月6日邀集環保署、彰化縣政府建設局及環保局、臺化公司，就系爭許可證之許可處分展延申請案，召開釐清會議。該次會議中，彰化縣環保局表示：該局依據環保署之要求，訂定彰化縣固定污染源許可審查原

則，於104年6月26日公告實施，公告後，有7家業者提出新設或變更，僅臺化公司採行替代方案，針對先前許多爭點，經臺化公司補正後，近期所提出最終版本申請書已符合相關要求，該局將依法進行審查等語；臺化公司表示：臺化公司遭彰化縣環保局要求依審查原則補正8次，已依據彰化縣政府審查意見、彰化縣環保局要求，提出補正資料並提送審核等語；並達成包含：「彰化縣政府為維護縣民居住品質，嚴格把關審核轄內固定污染源設置情形，並訂定『彰化縣鍋爐蒸氣產生程序許可證審查原則』，經濟部及環保署均尊重其審查權力」、「請臺化公司就彰化縣政府為環境保護所提之要求研擬可行之改善替代方案，儘速修正固定污染源許可證申請內容，送彰化縣政府審查，並請彰化縣政府權責審理」之會議結論，有會議紀錄（原審卷四第227至232頁）可參。則彰化縣政府等2人所屬公務員本於主管機關審查權限，依據前揭審查參考原則、審查原則、會議結論，要求臺化公司提出下修生煤使用量、蒸氣量、發電量、污染物排放量等之改善替代方案，尚非全無憑據，縱訴願機關認有法律程序上之疑義，亦難認有何違常之顯然錯誤或其他不法行為存在。

9. 第二次訴願決定撤銷系爭撤銷處分，固認為彰化縣政府作成系爭許可證之許可處分，就調查證據認定事實有十足之權限，縱臺化公司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，且系爭違法情事，係部分可歸責於彰化縣政府未盡職權調查之義務，彰化縣政府撤銷可歸責於己之違法處分，有裁量濫用之疑慮云云。惟按行政程序法第119條第2款、第3款規定，受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。又按法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信

賴保護之法理基礎。行政法上信賴保護原則之適用，須具備下列要件，始足當之：一、信賴基礎：須有一個足以引起當事人信賴之國家行為（行政處分或行政機關其他行為）；二、信賴表現：當事人因信賴該國家行為而展開具體之信賴行為，且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，如該國家行為嗣有變更或修正，將致當事人遭受不能預見之損失；三、信賴值得保護：當事人之信賴，必須值得保護。如當事人有行政程序法第119條各款規定之事由，其信賴即不值得保護（最高行政法院111年度上字第632號判決意旨參照）。第一次訴願決定既已認定臺化公司除有未依環評承諾事項履行之違法外，經檢視其歷次申請展延許可，在申請書件表格就本件是否需經環評欄位均刻意空白未勾選，容有違反誠實信用及協力義務，致使主管機關疏於注意而核發其展延許可之情事（前揭1.(7)），且第二次訴願決定亦不否認臺化公司提供之資料或陳述出於不正確或不完全（前揭2.(1)②），依照前揭說明，臺化公司是否不具行政程序法第119條第2款、第3款之事由，而猶有信賴值得保護，非無探究之餘地。彰化縣政府等2人所屬公務員本於第一次訴願決定意旨及相關規定，作成系爭撤銷處分，尚無違常之顯然錯誤或其他不法行為存在。

- 10.第二次訴願決定撤銷第二次駁回處分，固認為彰化縣政府審查過程中有疏於注意未納入環說書內容之違誤云云。惟前揭環保署109年10月23日函（本院卷二第241至243頁）說明欄第三點載明：「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『空氣污染防治法』（以下簡稱本法）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等3款情形者，不得變更原許可證內容。(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合環評承諾為由變更原許可證內容』，不符合前揭本法第30條第4

項規定」。而前揭空污法第30條第4項雖係於107年8月1日增訂，然其立法理由為：「中央主管機關既已依第6條第4項訂定三級防制區既存固定污染源應削減污染物排放量準則（下稱削減準則），並頒訂推動三級防制區既存固定污染源減量改善至二級防制區行動計畫（下稱行動計畫），推動空氣污染物減量工作，故直轄市、縣（市）主管機關配合前述削減準則及行動計畫，依第7條規定，擬訂並經中央主管機關核定之所轄地區空氣污染防制計畫及削減準則，作為公私場所固定污染源展延許可證之削減依據，自屬於法有據，爰新增第4項規定，俾利直轄市、縣（市）主管機關於削減既存固定污染源空氣污染物排放量及審查時有所遵循」，堪認該條項係配合空污法第6條、第7條關於削減既存固定污染源空氣污染物排放量之規定，始增訂例外得變更原許可證內容之情形。故該條項增訂前，主管機關於審查展延許可證時，不得變更原許可證內容，上開函文意旨於本件第一、二次駁回處分，仍有其適用。而系爭許可證內容有未納入系爭環評承諾及審查結論之違法情事，已如前述，依照前揭函文意旨，彰化縣政府於審查臺化公司就系爭許可證之展延申請時，依法不得逕將系爭環評承諾及審查結果納入而變更系爭許可證內容。則彰化縣政府等2人所屬公務員未將系爭環評承諾及審查結果納入而變更系爭許可證內容，據以准許臺化公司展延之申請，尚非無據，縱與訴願機關前揭見解不同，亦無違常之顯然錯誤或其他不法行為存在。

- 11.彰化縣環保局長江培根於105年9月27日接受媒體訪問時，雖有「審件仍未過…鍋爐就不得再運轉，否則即違反空氣污染防制法第57條，可罰10萬到100萬元罰款，並命停工及限期申請取得設置或操作許可證，若仍不停工，將移送彰化地檢署，負責人將有1年以下徒刑的刑責」之言詞（原審卷一第153、154頁），然此屬其對於法規要件、效果，及主管機關可能作為之陳述，尚難認為有預設審查結論之情事。而時任彰化縣長魏明谷於106年10月4、16日、同年12月2日、107年

9月、同年12月間接受媒體訪問或公開談話時，雖有「臺化公司沒有理由再留在彰化市區」、「未來臺化更應該轉型協助彰化市為商業城市，所以我們認為應該要把它停掉」、「解決臺化問題」、「推動臺化停爐轉型」、「絕不會讓臺化復工」等言詞（原審卷一第121至129、133至152頁），然其前揭發言內容，係在陳述彰化縣政府駁回系爭許可證展延申請之審查結論，以及對彰化縣未來發展之影響，難認有預設審查結論之情事；況其發言時間均在彰化縣政府作成第一、二次駁回處分之後，亦無從以其事後之發言，反推彰化縣政府作為第一、二次駁回處分前，已有預設審查之結論。

12. 綜上，彰化縣政府等2人所屬公務員既本於前揭歷程及事實作成第一、二次駁回處分，且所憑事實除有前揭事證可資佐證外，亦為第一、二次訴願決定所肯認，復無證據足資證明其等本於職權就相關法令所為解釋適用，有何違常之顯然錯誤或其他不法行為存在，縱第一、二次駁回處分經訴願機關為相異認定而撤銷，亦不能因此逕認彰化縣政府等2人所屬公務員有故意或過失之情事。

(三) 臺化公司請求彰化縣政府等2人賠償其支付Gore-Tex公司之和解金2,675萬2,500元，以及第一、二次駁回處分效力存續期間（即自105年9月29日起至106年3月10日止及自106年6月22日起至同年11月24日止）合計10.5個月之營業利益損失5,522萬141元，為無理由：

臺化公司主張：彰化縣政府等2人違法作成第一、二次駁回處分，致其於申請展延後至合法准駁決定作成前，依修正前空污法第29條第2項中段、106年2月13日增訂之修正前固污許可證管理辦法第27條第4項規定，得按系爭許可證繼續操作及使用之權利，以及彰化廠繼續營運生產之營業權、自由權遭受侵害，因而受有前揭損害云云，為彰化縣政府等2人所否認，並以前詞置辯。經查：

1. 空污法第30條第3項關於「公私場所固定污染源於第一項規定期間，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託

之機關申請展延，因該機關之審查致許可證期限屆滿前無法完成展延准駁者，公私場所固定污染源於許可證屆滿後至完成審查期間內，得依原許可證內容設置、操作或使用」之規定，雖係於107年8月1日始增訂，然其立法理由載明：「將固定污染源設置與操作許可證管理辦法第27條第4項提升至本法位階，爰新增第3項規定」。而修正前固污許可證管理辦法第27條第4項關於「公私場所固定污染源於許可證期限屆滿前3至6個月內向審核機關申請展延，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者，公私場所固定污染源於許可證屆滿後至完成審查期間內，得依原許可證內容設置或操作」之規定，雖係於106年2月13日始增訂，然其立法理由亦載明：「基於誠實信用原則，並依空氣污染防治法第29條第2項反面解釋與行政法院判決意旨，爰參照水污染防治措施計畫及許可申請審查辦法規定、100年4月13日環署廢字第1000027179號函釋，增列公私場所於法定期限內向審核機關提出許可證展延申請，但審核機關未於原許可證期限屆滿前作成准駁決定者，公私場所得繼續依原許可內容進行設置或操作之依據，爰增列第4項規定」。佐以修正前空污法第29條第2項前段、中段明定：「公私場所申請許可證展延之文件不符規定或未能補正者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關應於許可證期限屆滿前駁回其申請；未於許可證期限屆滿前3至6個月內申請展延者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關於其許可證期限屆滿日尚未作成准駁之決定時，應於許可證期限屆滿日起停止設置、變更、操作、販賣或使用」。堪認空污法第30條第3項、修正前固污許可證管理辦法第27條第4項增訂之前，依修正前空污法第29條第2項前段、中段規定之反面解釋，固污操作許可證之持有人於許可證期限屆滿前3至6個月內向審核機關申請展延，倘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時，於許可證屆滿後至完成審查期間內，仍得依原許可證內容操作及使

用至明。空污法第30條第3項及修正前固污許可證管理辦法第27條第4項之增訂，僅係將上開反面解釋之意旨予以明文化而已。

2. 臺化公司係於系爭許可證105年9月28日期限屆滿前3個月以前之105年6月14日向彰化縣政府所屬機關即彰化縣環保局申請展延，固如前述。惟105年9月28日因梅姬颱風全國各縣市均停止上班，有網路新聞資料（本院卷四第155至157頁）可考，且為兩造所不爭執（本院卷四第162、163頁），是彰化縣政府於翌日即105年9月29日作成第一次駁回處分，尚無前揭「因主管機關之審查致許可證期限屆滿前無法完成展延准駁」之情事。

3. 彰化縣政府等2人所屬公務員作成第一、二次駁回處分主觀上既無故意或過失，且彰化縣政府已於系爭許可證期限屆滿前，完成展延准駁，尚無臺化公司所稱侵害其系爭許可證繼續操作及使用之權利，以及彰化廠繼續營運生產之營業權、自由權之情事。因此，臺化公司依國家賠償法第2條第2項之規定，請求彰化縣政府等2人賠償支付Gore-Tex公司和解金2,675萬2,500元、10.5個月營業利益5,522萬141元之損害，即屬無據。

(四) 彰化縣政府等2人未依系爭訴願決定所命期限作成處分，且迄今未就臺化公司展延之申請重新作成處分，有公務員怠於執行職務之情事：

臺化公司主張：彰化縣政府等2人以違法之系爭駁回處分藉故拖延，且迄今仍怠於依系爭訴願決定意旨作成准予系爭許可證期限展延之處分，有怠於執行職務之不作為等語，為彰化縣政府等2人所否認，並以前詞置辯。經查：

1. 彰化縣政府等2人主張：臺化公司關於其等2人所屬公務員有國家賠償法第2條第2項後段之主張，係第二審提出之新攻擊方法，違反民事訴訟法第447條第1項規定云云。惟按當事人在第二審不得提出新攻擊或防禦方法。但事實發生於第一審法院言詞辯論終結後者，或對於在第一審已提出之攻擊或防

禦方法為補充者，非在禁止之列，此觀民事訴訟法第447條第1項但書第2款、第3款規定即明。查臺化公司於108年3月18日起訴時，即主張：彰化縣政府等2人逾法定審查期間及第一、二次訴願決定所命處置期限，怠於執行職務，致其權利遭受損害，併依國家賠償法第2條第2項後段規定，請求彰化縣政府等2人負國家賠償責任等語（原審卷一第20至22頁）。嗣於原審審理期間，彰化縣政府於108年9月18日為第三次駁回處分（原審卷五第373至419頁），且經環保署於109年2月12日為第三次訴願決定，撤銷第三次駁回處分（原審卷八第75至97頁），則臺化公司於本院審理中主張：彰化縣政府等2人未依第三次訴願決定所命處置期限，持續怠於執行職務迄今等語，係對上開已在第一審提出之攻擊方法為補充，且部分事實發生於第一審法院言詞辯論終結後，核與上開規定相符，自應准許。

2. 臺化公司於系爭許可證期限屆滿前3個月之105年6月14日向彰化縣政府所屬機關即彰化縣環保局申請展延，彰化縣政府於105年9月29日作成第一次駁回處分，環保署於106年3月10日為第一次訴願決定，撤銷第一次駁回處分，並限彰化縣政府於文到2個月內另為適法之處分，彰化縣政府於106年6月22日始作成第二次駁回處分；環保署於106年11月24日以第二次訴願決定，撤銷第二次駁回處分，並限彰化縣政府於文到2個月內另為適法之處分，彰化縣政府於108年9月18日始作成第三次駁回處分；環保署於109年2月12日以第三次訴願決定，撤銷第三次駁回處分，並限彰化縣政府於文到2個月內另為適法之處分，彰化縣政府迄今未就臺化公司展延之申請，重新作成處分；有臺化公司展延申請資料（原審卷一第55頁）、第一次駁回處分（原審卷一第63至73頁）、第一次訴願決定（原審卷一第75至99頁）、第二次駁回處分（原審卷三第172至180頁）、第二次訴願決定（原審卷一第101至120頁）、第三次駁回處分（原審卷五第373至419頁）、第三次訴願決定（原審卷八第75至97頁）為證，且為兩造所不

爭執。堪認彰化縣政府有未於系爭訴願決定所定期限，就系爭許可證之展延申請，作成准駁行政處分之情事。

3.彰化縣政府等2人雖引用大法官會議釋字第469號解釋（下稱釋字第469號解釋），據以主張其等未作成處分，不屬於國家賠償法第2條第2項後段公務員怠於執行職務之情形云云（本院卷三第359頁）。惟查：

(1)釋字第469號解釋文載明：「法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第2條第2項後段，向國家請求損害賠償」，其解釋理由略以：「國家賠償法第2條第2項規定：『公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同』，凡公務員職務上之行為符合：行使公權力、有故意或過失、行為違法、特定人自由或權利所受損害與違法行為間具相當因果關係之要件，而非純屬天然災害或其他不可抗力所致者，被害人即得就積極作為或消極不作為，依上開法條前段或後段請求國家賠償，該條規定之意旨甚為明顯，並不以被害人對於公務員怠於執行之職務行為有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行為必要。惟法律之種類繁多，其規範之目的亦各有不同，有僅屬賦予主管機關推行公共事務之權限者，亦有賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，對於上述各類法律之規定，該管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為，或尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害，或性質上仍屬適當與否之行政裁量問題，既未達違法之程度，亦無在個別事件中因各種情況之考量，例如：斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否

須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，已致無可裁量之情事者，自無成立國家賠償之餘地。倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟」。亦即，法律如屬賦予主管機關推行公共事務之權限者，或賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，該管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為，因無法認為人民之權利遭受直接之損害，或屬適當與否之行政裁量問題，固無成立國家賠償之餘地。惟如法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務，已無不作為之裁量空間，如因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。

- (2)修正前空污法第29條第2項規定：「公私場所申請許可證展延之文件不符規定或未能補正者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關應於許可證期限屆滿前駁回其申請；未於許可證期限屆滿前3至6個月內申請展延者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府

其他機關於其許可證期限屆滿日尚未作成准駁之決定時，應於許可證期限屆滿日起停止設置、變更、操作、販賣或使用；未於許可證期限屆滿前申請展延者，於許可證期限屆滿日起其許可證失其效力，如需繼續設置、變更、操作、販賣或使用，應重新申請設置、操作、販賣或使用許可證」。修正前固污許可證管理辦法第27條第2項、第3項規定：「審核機關受理前項展延許可證申請後，應通知公私場所於7日內繳納審查費及證書費，並應於30日內完成書面審查及現場勘查，經審查符合規定者，應於完成審查後14日內通知公私場所領取許可證」、「第1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、未繳納審查費及證書費或審查結果與原操作許可內容不符者，駁回其申請。但已於期限內補正而仍不合規定或內容有欠缺者，審核機關得再通知限期補正。各次補正日數不算入審查期限內，且補正總日數不得超過30日」。亦即，固污操作許可證使用者如於有效期限屆滿前3至6個月內，向主管機關提出展延申請，主管機關應於30日內完成書面審查及現場勘查，經審查符合規定者，應於完成審查後14日內通知公私場所領取許可證，如認申請之文件不合規定或內容有欠缺者，審核機關應即通知限期補正，如未能補正者，即應於許可證期限屆滿前駁回其申請。是以彰化縣政府等2人依照前揭規定，對於是否准許系爭許可證展延之申請，固有審查及裁量之權限，然仍負有於期限內為准駁行政處分之作為義務，並無不為准駁行政處分之裁量權限。與釋字第469號解釋理由所指法律賦予主管機關推行公共事務之權限，或賦予主管機關作為或不作為之裁量權限之情形，顯然有間。此由彰化縣政府等2人自承：其等未主張有不作為即不為行政處分之裁量權限，僅主張就展延申請之准駁具有裁量權限等語（本院卷四第29頁）亦明。彰化縣政府等2人前開抗辯，自無可採。

4. 綜上，彰化縣政府既未依前揭規定及系爭訴願決定所定期限，就系爭許可證之展延申請，作成准駁之行政處分，依照前揭說明，彰化縣政府等2人所屬公務員有國家賠償法第2條第2項後段公務員怠於執行職務之情事，應堪認定。

(五) 臺化公司請求彰化縣政府等2人賠償原絲三廠及M16、M17、M22製程設備以外之其餘彰化廠尚未折舊完畢設備發生資產減損3億9,507萬3,775元之損害，為無理由：

臺化公司主張：彰化縣政府等2人作成第一、二次駁回處分及怠於執行職務之不作為，致其原絲三廠及M16、M17、M22製程設備以外之其餘彰化廠尚未折舊完畢設備發生資產減損3億9,507萬3,775元，而受有損害云云，為彰化縣政府等2人所否認，並以前詞置辯。經查：

1. 臺化公司主張：其受有資產減損損失3億9,507萬3,775元，計算方式係以：(1)原絲三廠及M16、M17、M22製程設備以外之其餘彰化廠設備至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4億6,678萬4,824元；(2)扣除前揭設備以105年12月底為衡量日之淨公允價值6,862萬1,001元；(3)再扣除106年發生迴轉利益309萬48元後之餘額等情（本院卷三第590至593頁），固提出臺化公司105年度財務報表會計師查核報告（原審卷一第177至181頁）為據，且經原審囑託社團法人臺灣省會計師公會指派甘逸偉會計師依據會計準則鑑定無訛，有鑑定報告（外放）可參。惟按所謂損害，乃財產上或其他法益上實際所生之不利益（最高法院109年度台上字第232號判決意旨參照）。而國際會計準則第36號「資產減損」之目的，係訂定企業用以確認資產之列報未超過其可回收金額之程序。資產帳面金額如超過經由該資產之使用或出售而回收之金額，該資產即稱之為已減損，企業應列減損損失（本院卷一第221頁）。臺化公司因彰化縣政府駁回系爭許可證展延之申請，自105年9月29日起，雖不能繼續操作及使用M16、M17、M22製程，然其彰化廠內全部設備並未因此而毀損或滅失，就該等設備本身而言，並未

發生不利益。縱臺化公司經評估停工閒置之生產設備已無回收可能，依照前揭國際會計準則於財務報表中認列資產減損，亦僅屬財務報表上資產帳面金額之減少，與該等設備實際價值減損與否無涉。臺化公司於財務報表認列資產減損損失後，倘經准許繼續操作及使用M16、M17、M22製程或有其他證據顯示原認列資產減損之損失可能已不存在時，該資產帳面金額即應予迴轉，並認列至當期利益（商業會計處理準則第24條第2項），此由臺化公司106年年報中認列309萬元之迴轉利益（原審卷五第187、188頁）即明。臺化公司財務報表認列前揭設備之資產減損金額，既非屬該等設備實際價值減損所生之不利益，尚難認為臺化公司受有此項損害。

2. 彰化縣政府等2人所屬公務員作成第一、二次駁回處分主觀上並無故意或過失，且臺化公司財務報表認列資產減損數額，經扣除前揭淨公允價值及迴轉利益後，固有3億9,507萬3,775元，然此非屬臺化公司前揭設備實際價值減損所生之不利益，彰化縣政府等2人所屬公務員雖有前揭怠於執行職務之情事，臺化公司亦不得據此請求賠償。
3. 此外，臺化公司縱因彰化縣政府等2人所屬公務員前揭怠於執行職務之不作為而受有損害，其所受損害之項目及金額，可能因彰化縣政府准否系爭許可證之展延，及其行政爭訟程序之結果、終結時間而異。系爭許可證准否展延，既迄今仍未確定，實難認定臺化公司究因彰化縣政府等2人所屬公務員前揭怠於執行職務之不作為而可能受有如何之損害。臺化公司如認彰化縣政府於法定期間內應作為而不作為，致損害其權利或利益，非不得依訴願法第2條及行政訴訟法第5條第1項之規定，循行政爭訟程序救濟。何況，臺化公司除為前揭主張外，於本件訴訟程序中，亦未主張其受有其他項目之損害，自非本院所得審究，附此敘明。
4. 因此，臺化公司依國家賠償法第2條第2項之規定，請求彰化縣政府等2人賠償其原絲三廠及M16、M17、M22製程設備以外

之其餘彰化廠尚未折舊完畢設備發生資產減損3億9,507萬3,775元之損害，即屬無據。

六、綜上所述，臺化公司依國家賠償法第2條第2項前段、後段、第5條、民法第185條第1項前段之規定，請求彰化縣政府等2人連帶給付4億7,704萬6,416元本息，為無理由，不應准許。原審就彰化縣政府部分，為彰化縣政府敗訴之判決，尚有未洽，彰化縣政府上訴意旨指摘原判決此部分不當，求為廢棄改判，為有理由，爰本院將原判決此部分廢棄，改判如主文第二項所示。原審就彰化縣環保局部分，為臺化公司敗訴之判決，理由雖有不同，結論則無二致，仍應予以維持；臺化公司上訴意旨指摘原判決此部分不當，求予廢棄改判，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及所提出之各項證據資料，經審酌後，均與判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、據上論結，本件彰化縣政府之上訴為有理由，臺化公司之上訴為無理由，爰判決如主文。

中 華 民 國 113 年 6 月 25 日
民事第一庭 審判長法官 張瑞蘭
法官 廖穗蓁
法官 鄭舜元

正本係照原本作成。

如不服本判決，應於收受送達後20日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書狀（均須按他造當事人之人數附繕本）。

上訴時應提出委任律師或具有律師資格之人之委任狀；委任有律師資格者，另應附具律師資格證書及釋明委任人與受任人有民事訴訟法第466條之1第1項但書或第2項所定關係之釋明文書影本。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴裁判費。

書記官 賴淵瀛

中 華 民 國 113 年 6 月 25 日