最　高　行　政　法　院　判　決

108年度上字第1070號

上　訴　人　雲林縣政府

代　表　人　張麗善

訴訟代理人　張繼圃　律師

被 上訴 人　台塑石化股份有限公司

代　表　人　陳寶郎

訴訟代理人　王永春　律師

上列當事人間空氣污染防制法事件，上訴人對於中華民國108年8月15日臺中高等行政法院108年度訴字第15號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、事實概要：

㈠被上訴人麥寮三廠（公用廠）坐落於雲林縣麥寮鄉台塑工業園區17號、39號，從事鍋爐汽電共生程序，原領有上訴人核發之固定污染源操作許可證（M14證號：府環空操證字第P0690-03號，下稱P0690-03號操作許可證），及生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質使用許可證（M10-M14證號：府環空用證字第P0002-04號，下稱P0002-04號生煤使用許可證，並與上開P0690-03號操作許可證合稱原許可證），原許可證有效期限原至民國106年4月16日。被上訴人於105年11月4日申請原許可證展延，經上訴人於106年4月17日以府環空一字第1063613147號函同意展延並核發操作許可證（M14證號：府環空操證字第P0690-04號，下稱P0690-04號操作許可證）及生煤使用許可證（M10-M14證號：府環空用字第P00

02-05號，下稱P0002-05號生煤使用許可證），有效日期自106年4月17日至107年5月16日止（下稱前原處分。又P0002-05號生煤使用許可證及P0690-04號操作許可證，合稱前原處分許可證），因被上訴人不服前原處分調整該許可證內容及期間，提起訴願遭駁回後，提起行政訴訟，經原審法院以106年度訴字第431號判決將前原處分及訴願決定撤銷，命上訴人依該判決之法律見解，重為適法之處分，經本院以109年1月22日109年度判字第39號判決駁回上訴人之上訴在案。

㈡被上訴人於107年2月23日仍以原許可證申請展延，經上訴人所屬環境保護局（下稱雲林縣環保局）以107年3月22日雲環空字第1070002764號函（下稱107年3月22日補正函），命被上訴人依審查意見表補正，被上訴人遂改以前原處分許可證之內容申請展延，案經上訴人審查後，於107年7月4日以府環空二字第1073606803號函同意展延並核發操作許可證（M14證號：府環空操證字第P0690-05號，下稱P0690-05號操作許可證），除修正排放口（PE02）、廢氣流向、排放口流程圖、選擇觸煤還原設備（AE01）廢氣處理量、粉煤濕底鍋爐檢測項目為鉛、鎘、汞及其他規定事項外，其餘與前次展延許可證許可之操作條件及內容相同；生煤使用許可證（M10-M14證號：府環空用證字第P0002-06號，下稱P0002-06使用許可證），除修正部分廢氣流向、燃油/煤鍋爐（EB09、EC09）燃料為燃料氣及其他規定事項外，其餘與前次展延許可證許可之操作條件（含生煤年使用量）及內容相同，有效期限均自107年5月17日起至109年5月16日止（下稱原處分）。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷；2.上訴人應作成如起訴狀附表所示之行政處分。經原審法院判決：訴願決定及原處分均撤銷；上訴人對於被上訴人107年2月23日函就所為展延上訴人麥寮三廠（公用廠）鍋爐汽電共生程序之固定污染源操作許可證（M14部分）及生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質使用許可證（M10至M14部分）之申請，應依本判決之法律見解，重為適

法之處分；被上訴人其餘之訴駁回。上訴人不服，遂提起本件上訴。並聲明：原判決不利於上訴人之部分廢棄。

二、被上訴人起訴主張及上訴人在原審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠被上訴人申請展延操作許可證及生煤使用許可證期限5年，上訴人雖同意展延，然就期限予以縮短為2年及修正部分規定事項，等同於否准，被上訴人自得提起課予義務訴訟，並以原審108年8月1日言詞辯論終結時之事實及法律狀態為判斷之基準時點，而空氣污染防制法(下稱空污法)已於原審上開言詞辯論終結前之107年8月1日修正公告施行，故現行同法相關規定，應予援引適用為判斷之依據。

㈡經查：1.原M14固定污染源操作許可證：上訴人核准被上訴人設置許可日期文號為94年3月14日府環二操證字第P0424-00號，有效期間自94年3月14日至99年3月13日為止。嗣被上訴人申請操作，經上訴人以96年4月17日府環空操證字第P0690-00號核准，有效期間自96年4月17日至99年4月16日為止，再以上訴人101年4月25日府環空操證字第P0690-01號核准展延，有效期間自101年4月25日至106年4月16日為止。又被上訴人申請異動，經上訴人以102年8月2日府環空操證字第P0690-02號核准，有效期間自102年8月2日至106年4月16日為止。嗣被上訴人又申請異動，經上訴人104年10月1日府環空操證字第P0690-03號核准（領有P0690-03號操作許可證），有效期間自104年10月1日至106年4月16日為止。上訴人復以106年4月27日府環空操證字第P0690-04號核准展延（領有P0690-04號操作許可證），有效期間自106年4月27日至107年5月16日為止。依上述可知，該許可證之設置操作早已逾5年。2.原生煤許可證：其核准許可日期文號為：101年4月25府環空用證字第P0002-04號（領有P0002-04號生煤使用許可證），有效期間自101年4月25日至106年4月16日為止。嗣經上訴人106年4月17日府環空用證字第P0002-05號核

准展延（領有P0002-05號生煤使用許可證），有效期間自106年4月17日至107年5月16日為止。又經上訴人107年5月17日府環空用字第P0002-06號核准展延（領有P0002-06號生煤使用許可證），有效期間自107年5月17日至109年5月16日止。可知，本使用許可證之設置使用至108年8月1日為止，早已逾5年。3.被上訴人上述2張許可證，其設置操作、使用均已逾5年，且各該許可證於前揭有效期間內，並無任何違反空污法規定情節重大經處分確定之情事；另系爭固定污染源所在之雲林縣，尚未經劃定為總量管制區。被上訴人各該許可證既無現行空污法第30條第1項但書各款所定之情形，上訴人未及適用現行之法律，即以原處分核准展延各該許可證皆未滿3年，依法不合，應予以撤銷。

㈢行政院環境保護署(下稱環保署)迄今尚未依現行空污法第6條第4項規定訂定「削減準則」，上訴人尚無得依現行空污法第30條第4項第1款規定，削減或變更原許可證之內容。又上訴人訂定之空氣污染防制計畫書（下稱污防書），並非依據環保署訂定之空氣污染防制方案及現行之空污法第6條規定而來，而環保署尚未訂定空氣污染防制方案，上訴人亦無得依空污法第30條第4項第2款規定變更原許可證內容。再者，公私場所使用燃料之種類、成分或混燒比例之標準，依現行即新修正之空污法第28條第2項規定，應由中央主管機關會商有關機關定之，惟環保署亦未就此標準為規定，是上訴人亦無從依現行空污法第30條第4項第3款規定變更上述許可證之內容。經查，原處分對操作許可證修正排放口（PE02）、廢氣流向、排放口流程圖、選擇觸煤還原設備（AE01）廢氣處理量、粉煤濕底鍋爐檢測項目為鉛、鎘、汞；對生煤使用許可證修正部分廢氣流向、燃油/煤鍋爐（EB09、EC09）燃料為燃料氣等事項，非屬影響數量之內容，上訴人尚可依職權依被上訴人實際操作流程作業狀況予以調整；惟對於固定污染源操作許可證之「其他規定項目」、生煤使用許可證之「使用物質、主成分及年用量」，就原處分之P069

0-05操作許可證與被上訴人申請內容，除了期限之差異外，尚有「其他規定事項」內容之差異；而原處分之P0002-06生煤使用許可證與被上訴人申請內容，除了期限之差異外，尚有「使用物質、主成分及年用量」等內容之差異，均已涉及操作條件及內容之變更。是上訴人就本件被上訴人之展延申請案件，以原處分依修正前空污法規定核發上述許可證，並同時調整各該許可證之條件及內容與生煤使用量，核與現行空污法第30條第4項規定不符，應予以撤銷。

㈣惟被上訴人提起本件課予義務訴訟，聲明請求上訴人應作成如起訴狀附表及附件所示之行政處分，即上述各該許可證均應展延5年（即M14：107年5月17日至112年5月16日、生煤許可證：107年5月17日至112年5月16日），且其操作條件、內容及生煤使用量均不應變更，前揭展延期限涉及上訴人之行政裁量決定，尚未達全部有理由之程度，依行政訴訟法第200條第4款規定，應判命上訴人依原審判決之法律見解另為調查後，對於被上訴人作成決定，故被上訴人其餘請求部分，不應准許，應予駁回。

㈤至於被上訴人一併聲明不服之雲林縣環保局107年3月22日補正函，核被上訴人所爭執上訴人於作成原處分前命被上訴人補正等行政行為，其性質屬行政處分前之程序行為或準備行為，依行政程序法第174條規定，原處分既有前開違法應予撤銷，該等從屬於原處分之行政行為即失其合法性，應一併溯及失其效力，併此敘明等詞，為其論據。

四、本院查：

㈠按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條第2項定有明文。是於課予義務訴訟事件，行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，作成法律上判斷，其判斷基準時點，原則上應以事實審法院言詞

辯論終結時之事實狀態及法律審之法律狀態為準。本件被上訴人申請上訴人依其申請內容，作成如起訴狀附表所示之行政處分（即展延原許可證有效期限期間均自107年5月17日至112年5月16日止），因不服原處分核准展延有效期限為2年（均自107年5月17日至109年5月16日止），且同時調整該許可證之操作條件及內容，遂提起課予義務訴訟，經原審法院於108年8月1日言詞辯論終結，依上開說明，本件應適用107年8月1日修正公布之現行空污法。

㈡關於固定污染源操作許可證及生煤使用許可證有效期間之展延申請，行為時空污法第29條規定：「（第1項）依第24條第1項、第2項及前條第1項核發之許可證，其有效期間為5年；期滿仍繼續使用者，應於屆滿前3至6個月內，向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關提出許可證之展延申請，每次展延不得超過5年。……（第3項）固定污染源設置操作未達5年，或位於總量管制區者，其許可證有效期間，由直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關依實際需要核定之。」嗣於107年8月1日修正公布施行，有關許可證之申請展延，移列至現行空污法第30條規範：「（第1項）依第24條第1項、第2項、第28條第1項及前條第1項核發之許可證，其有效期間為5年；期滿仍須繼續使用者，應於屆滿前3至6個月內，向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關提出許可證之展延申請，經核准展延之許可證，其有效期間為3年以上5年以下。但有下列情形之一者，每次展延有效期間得縮減至未滿3年：一、原許可證有效期間內，違反本法規定情節重大經處分確定。二、固定污染源設置操作未達5年。三、固定污染源位於總量管制區。……（第4項）直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關審查展延許可證，非有下列情形之一者，不得變更原許可證內容：一、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。二、屬第7條第2項所定空氣

污染防制計畫指定削減污染物排放量之污染源，依規定期程計算之削減量。三、公私場所使用燃料之種類、成分標準或混燒比例變更。」其立法說明指明：「許可證之展延於『操作條件不變』之前提下，不應任意更動，爰新增直轄市、縣(市)主管機關展延許可證有效期間之下限。」「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。」

㈢空污法為達成防制空氣污染、維護生活環境及國民健康，以提高生活品質之立法宗旨，而對於固定污染源設置、操作及其所使用之燃料等核發許可證規定有效期限之管制目的可知，行為時空污法第29條第1項規定，許可證展延期限每次展延不得超過5年，同條第3項亦規定許可證有效期間「依實際需要核定之」，意在促使主管機關於審查核發展延許可證時，應依實際需要，審視個案申請公私場所實際污染現況、空氣品質狀況、環境負荷等因素，實質審查決定展延許可證之內容及有效期間，以兼顧產業經營、經濟發展與環境保護及居民健康，故主管機關對於展延許可證之內容及有效期間之審核，有相當之裁量空間，並非一律准予許可證以原有內容均展延5年。而依現行空污法第30條，其第1項明文規定主管機關核准展延許可證有效期間之範圍為「3年以上5年以下」；惟若有該條項但書所列「原許可證有效期間內，違反本法規定情節重大經處分確定」、「固定污染源設置操作未達5年」、「固定污染源位於總量管制區」等3款情形之一，

主管機關准予展延之有效期間始得縮減為3年以下。至於展延許可證之內容，依同條第4項規定，主管機關非有符合該項各款所列法定要件之一者，不得變更原許可證之內容。

㈣經查，系爭原操作許可證及原生煤使用許可證設置操作期間已達5年以上，於原許可證及各次展延暨異動許可證之有效期間內，亦無違反空污法規定情節重大經處分確定之情事；且系爭固定污染源所在雲林縣，尚未經劃定為總量管制區，核無現行空污法第30條第1項但書各款所列之情形；又上訴人係依空污防制書減量計畫，按被上訴人提出之檢測報告及申請文件推估而得之空氣污染物年排放量，調整展延許可證關於空氣污染物年許可排放量之內容，並非審酌現行空污法第30條第4項各款所列要件而為調整，均屬原判決依調查證據之辯論結果所認定，核與卷內證據相符。依此認定及原審係108年8月1日言詞辯論終結，依上開規定及說明，本件應適用107年8月1日修正公布之現行空污法第30條規定，是展延有效期間為「3年以上5年以下」。惟原處分未及考量系爭固定污染源並使用生煤並無該條第1項但書各款所列情形，僅准予展延有效期間2年，已低於該項本文明定主管機關展延有效期間之下限3年；復未審究被上訴人申請展延之原操作許可證及生煤使用許可證，是否有同條第4項但書各款所列法定要件，即逕予變更前展延許可證內容，自屬違法，應予撤銷。惟本件展延期限事涉上訴人之裁量權限，故認被上訴人之請求尚未達全部有理由之程度（即上訴人請求作成如起訴狀附表所示行政處分），依行政訴訟法第200條第4款規定，爰判決撤銷原處分及訴願決定，命上訴人依原判決之法律見解另為調查後，對被上訴人作成決定，並駁回被上訴人其餘之訴，即無不合。

㈤現行空污法第6條第4項規定：「二、三級防制區之污染物排放量規模、污染物容許增量限值、空氣品質模式模擬規範、三級防制區特定大型污染源之種類及規模、最佳可行控制技術、最低可達成排放率控制技術及既存固定污染源應削減污

染物排放量之準則，由中央主管機關定之。」第7條規定：「（第1項）中央主管機關應訂定空氣污染防制方案，並應每4年檢討修正。（第2項）直轄市、縣(市)主管機關應依前條規定及前項方案擬訂空氣污染防制計畫，報中央主管機關核定後公告之，並應每4年檢討修正。……。」該第6條第4項立法理由載明：「考量現行條文對三級防制區內既存固定污染源應削減污染物排放量之執行方式未有一致性做法，爰於第4項授權中央主管機關訂定既存固定污染源削減污染物排放量準則，俾利三級防制區內直轄市、縣(市)主管機關依循。」可知，現行空污法第6條第4項明確授權中央主管機關針對既存固定污染源之污染物排放量訂定削減準則，且直轄市、縣(市)主管機關依現行空污法第7條第2項規定擬定空氣污染防制計畫，應依中央主管機關訂定之空氣污染防制方案及報中央主管機關核定後公告。而環保署尚未訂定空氣污染防制方案，則上訴人於104年6月訂定之污防書顯非現行空污法第30條第4項第2款所稱依同法第7條第2項所定之空氣污染防制計畫。是上訴人於審查被上訴人展延申請資料時，尚難就期限、操作條件及內容予以核定。經查，被上訴人申請展延之內容與上訴人核定之原處分內容，二者除有效期間有差異外，對於固定污染源操作許可證之「其他規定項目」、生煤使用許可證之「使用物質、主成分及年用量」，亦有差異。詳言之，原處分之P0690-05操作許可證取消其他規定事項十之內容，另新增九、針對各煤炭成分分析、煙道（增測PM2.5）及FGD排水應進行各項重金屬及PAHs檢測作業（頻率為每半年1次），前述檢測結果請依規定提報至環保局備查，以及應符合「雲林縣電力設施空氣污染物排放標準草案」規範；另增加：每年10月至隔年3月空氣污染排放量以101年實際污染物排放量為基準需減量21.75%，上訴人之核定已涉及操作條件及內容，與前揭規定及說明不合。原處分之P0002-06生煤使用許可證核定：M10生煤及含硫份%：372,000公噸/0.95%、M11生煤及含硫份%：423,747.48公噸/0.9

5%、M12生煤及含硫份%：449,338公噸/0.95%、M13生煤及含硫份%：443,099公噸/0.95%、M14生煤及含硫份%：569,400公噸/0.95%，已調整生煤使用量，變更使用許可證條件及內容，亦不合前揭規定及說明，故原判決以原處分上開核定內容與空污法第30條第4項規定不符，予以撤銷，即無違誤。又行為時固定污染源設置與操作許可證管理辦法第19條係規定操作許可證應記載事項；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（於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）第9條係規定使用許可證應記載事項，揆其內容並未賦予上訴人得變更操作許可證操作條件及內容之權限，上訴人主張依上開條文顯見允許其就有關「操作條件」針對現實狀況予以調整，並無違反空污法第30條第4項規定云云，乃其一己之法律見解，是上訴意旨指摘原判決僅從文義單純解釋，未就上開條文間之規定，妥依體系加以闡釋，有不適用法規或適用不當之違法，自不足採。至原判決論及原處分對操作許可證修正排放口（PE02）、廢氣流向、排放口流程圖、選擇觸煤還原設備（AE01）廢氣處理量、粉煤濕底鍋爐檢測項目為鉛、鎘、汞；對生煤使用許可證修正部分廢氣流向、燃油/煤鍋爐（EB09、EC09）燃料為燃料氣等事項，非屬影響數量之內容，上訴人尚可依職權依被上訴人實際操作流程與作業狀況予以調整云云，雖屬贅論，惟不影響判決結果，自無廢棄原判決之必要，爰予敘明 。

㈥綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，命上訴人依原判決之法律見解另為處分，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　5　　月　　27　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　胡　方　新

法官　陳　秀　嫈

法官　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　5　　月　　27　　日

書記官　徐　子　嵐