

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

109年度訴字第939號

114年5月22日辯論終結

原告 臺中市政府環境保護局

代表人 陳宏益（局長）

訴訟代理人 李永裕 律師

被告 環境部

代表人 彭啓明（部長）

訴訟代理人 張順欽

謝知行

陳修君 律師

參加人 臺灣電力股份有限公司

代表人 曾文生（董事長）

訴訟代理人 陳鵬光 律師

詹祐維 律師

賴育佑 律師

上列當事人間空氣污染防治法事件，原告不服行政院中華民國109年6月24日院臺訴字第1090176623號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件訴訟進行中，原告代表人變更為陳宏益，茲據原告新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷二第127頁），核無不合，

應予准許。又環境部組織法於民國112年5月24日以總統華總一義字第11200043181號令公布，被告行政院環境保護署改制為環境部，其並經代表人薛富盛具狀聲明承受訴訟（本院卷六第267頁）；嗣後被告代表人由薛富盛變更為彭啓明，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（同上卷第455頁），核無不合，應予准許。本件訴訟進行中，參加人代表人由楊偉甫變更為曾文生，茲據參加人新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷五第225頁），核無不合，應予准許。

## 二、事實概要：

(一)參加人所屬臺中發電廠（下稱「臺中電廠」）前申請經原告許可設置固定污染源鍋爐發電程序M01至M08、M13及M14（下稱「系爭鍋爐發電程序」，其許可證核發日期及文號、有效期限、案關其他規定事項如本件訴願決定之附表，下稱「系爭操作許可證」及「系爭生煤使用許可證」，並合稱「系爭許可證」）計10組。嗣原告於108年11月29日派員執行固定空氣污染源稽巡查作業，查獲臺中電廠設置系爭鍋爐發電程序製程自108年1月26日起至同年11月28日止，總生煤使用量為1,110萬2,718公噸，逾1,104萬公噸，認其違反空氣污染防治法（下稱「空污法」）第24條第2項、第4項、第28條第2項、固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法（下稱「系爭管理辦法」）第23條、行為時生煤、石油焦煤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日修正發布名稱為「易致空氣污染之物質使用許可證管理辦法」）第10條及臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例（下稱「系爭自治條例」）第3條第4項後段規定（下合稱「空污法第24條第2項等規定」），從一重依空污法第62條第1項第5款、被告修正發布之公私場所違反空氣污染防治法應處罰鍰額度裁罰準則（109年6月10日修正發布名稱為「公私場所固定污染源違反空氣污染防治法應處罰鍰額度裁罰準則」）、環境教育法第23條及環境講習執行辦法第8條規定（下合稱「空污法第62條第1項第5款等規定」），

01 及考量臺中電廠生煤使用量極大，認定污染程度較其他公私  
02 場所嚴重，就系爭鍋爐發電程序製程等情，於108年12月3日  
03 以中市環空字第1080143156號函及所附同號裁處書（下稱  
04 「原裁罰處分1」）處參加人罰鍰新臺幣（下同）300萬元，  
05 限期於108年12月13日前完成改善，並請於改善期限屆滿  
06 前，提送相關改善或證明文件，及處環境講習2小時。

07 (二)原告於108年12月14日派員至臺中電廠進行複查作業，查獲  
08 臺中電廠設置之鍋爐發電程序M02、M03、M06、M07、M13、M  
09 14製程運轉中，仍有生煤持續使用，認未完成改善，違反空  
10 污法第24條第2項等規定，從一重依空污法第62條第1項第5  
11 款等規定，及考量臺中電廠生煤使用量極大，污染程度較其  
12 他公私場所嚴重，且為國營事業應受責難程度較高等情，於  
13 108年12月14日以中市環空字第1080148321號函及所附同號  
14 裁處書（下稱「原裁罰處分2」）處參加人罰鍰600萬元，限  
15 期於108年12月23日中午12時前完成改善，屆期如仍有生煤  
16 持續使用之情形，將按次處罰，及處環境講習4小時。

17 (三)原告復於108年12月23日派員至臺中電廠進行複查作業，查  
18 獲臺中電廠設置之鍋爐發電程序M02、M03、M06、M07、M0  
19 8、M13、M14製程運轉中，仍有生煤持續使用，認仍未完成  
20 改善，違反空污法第24條第2項等規定，且屬空污法第96條  
21 第1項第3款所指情節重大，從一重依空污法第62條第1項第5  
22 款等規定，於108年12月25日以中市環空字第1080151698號  
23 函及所附同號裁處書（下稱「原裁罰處分3」，並就原裁罰  
24 處分1、2、3，合稱「原裁罰處分」）處參加人罰鍰900萬  
25 元，並自109年1月1日起廢止臺中市政府108年11月及108年4  
26 月核發臺中電廠設置系爭鍋爐發電程序M02及M03中市府環空  
27 操證字第0083-08號及第0084-07號固定污染源操作許可證  
28 （下稱「系爭M02及M03操作許可證」）、M02及M03中市府生  
29 煤使用許可煤第004-8號及第005-7號生煤使用許可證（下稱  
30 「系爭M02及M03生煤使用許可證」）。另因原告業已同意臺  
31 中電廠自108年12月25日起進行廢水處理功能測試，且109年

01 之生煤使用量係自1月1日重新起算，故不另限期改善，惟請  
02 臺中電廠自109年1月1日起依許可核定之生煤使用許可量  
03 （不得超過1,104萬公噸）妥為操作，並處環境講習8小時。

04 參加人不服原裁罰處分1、2、3，向臺中市政府提起訴願。

05 (四)之後，參加人以109年2月13日函向被告陳訴原告有違法事  
06 由，經被告於109年2月15日函請原告更正，原告於109年2月  
07 20日函復被告說明，但並未依被告109年2月13日函，更正原  
08 裁罰處分。被告認參加人生煤使用量未超過許可證應記載內  
09 容，未違反空污法，且原告之裁罰處分有違信賴保護原則，  
10 屬違法之行政處分，依行政程序法第117條規定，於109年2  
11 月25日以環署空字第1090014354號函（下稱「系爭4號  
12 函」）撤銷上開原告3件裁罰處分即原裁罰處分，及以同日  
13 發文字第1090014354A號函（下稱「系爭4A號函」，與系爭4  
14 號函下合稱「系爭原處分」），說明原告3件裁罰處分違反  
15 空污法暨其授權修正發布之「固定污染源設置操作及燃料使  
16 用許可證管理辦法」（下稱管理辦法）等，其依行政程序法  
17 第117條規定，另函撤銷，並分別函知參加人、原告，撤銷  
18 原告所為之原裁罰處分。原告不服，對系爭撤銷函提起訴  
19 願，遭決定不受理，於是提起本件行政訴訟，先位聲明訴請  
20 確認系爭原處分無效，備位聲明訴請撤銷訴願決定及系爭原  
21 處分。

### 22 三、原告主張及聲明：

23 (一)原告訴請撤銷被告系爭4號函及系爭4A號函，為直接對外發  
24 生法律效果的行政處分，原告有訴訟權能：

25 1.依地方制度法第18條第9款第2目、環境基本法第7條及第25  
26 條及其立法理由，直轄市之環境保護為直轄市地方自治事  
27 項。被告以系爭原處分撤銷原裁罰處分，且被告系爭4A號函  
28 之理由欄亦否定原告對於臺中市自治條例之解釋或適用，顯  
29 干預臺中市依空污法及子法、臺中市自治條例對於臺中市空  
30 氣污染事項所為管制，自係具有外部效力之不利處分，臺中  
31 市自得對被告系爭4號函及系爭4A號函提起行政救濟。縱認

01 上述不可採，環境保護之執行仍為共同任務事項，以法律劃  
02 歸地方任務事項部分，應認屬於地方自治範圍，適用一般自  
03 治事項之監督模式，被告以原處分撤銷原裁罰處分，對臺中  
04 市地方自治權形成干預，系爭原處分為具有外部效力之不利  
05 處分。

06 2.地方自治團體享有憲法所保障之地方自主組織權，得因地制  
07 宜自主規劃採取有效能之組織體，遂行地方自治團體內部任  
08 務分派及執行(釋字第498號及第527號解釋意旨參照)；依地  
09 方制度法第55條第1項、地方行政機關組織準則第10條第1  
10 項，直轄市政府置市長1人，對外代表該市；且直轄市政府  
11 為處理事政，本於行政一體之原理得再分設各局處代表地方  
12 自治團體對外為或受意思表示；直轄市政府所屬下級機關在  
13 權限範圍內，得代表直轄市公法人為意思表示及受意思表  
14 示，此乃現代組織法之基本原理。臺中市係地方自治團體，  
15 自得基於自主組織權決定其內部執行機關。依臺中市政府10  
16 0年10月6日府授環秘字第1000183869號、100年11月22日府  
17 授環秘字第10002208961號等公告，原告為執行空污法及其  
18 子法、環境教育法(除第12條外)及其子法之主管機關，亦為  
19 臺中市自治條例之主管機關，就有關臺中市之空污法及其子  
20 法、環境教育法及其子法、臺中市自治條例等地方自治事  
21 務，得代表臺中市對外為或受意思表示，則原告所為之原裁  
22 罰處分遭被告以系爭原處分撤銷，侵害臺中市地方自治權，  
23 原告自得代表臺中市提起行政救濟。

24 (二)空污防制為地方自治事項：

25 1.直轄市主管機關依空污法第24條第1項、第2項規定、第28條  
26 第1項及第62條第1項第5款所辦理之各事項，既屬空污防制  
27 事務，自為辦理直轄市地方自治事項；且參地方制度法第70  
28 條第2項、財政收支劃分法第37條第1項及第2項等規定，地  
29 方自治團體辦理事務支出之經費係由中央或地方負擔，亦可  
30 作為區辦委辦事項或自治事項之佐證；直轄市主管機關依空  
31 污法第24條第1項、第2項規定、第28條第1項及第62條第1項

第5款辦理各項事務支出之經費，均由直轄市負擔，顯見前揭規定之事務絕非委辦事項。縱認環境保護之執行為共同任務事項，以法律劃歸地方任務事項部分仍應認屬地方自治範圍，適用一般自治事項監督模式；空污法第24條第1項、第2項規定、第28條第1項及第62條第1項第5款等規定之事項，既為直轄市主管機關權責，顯見法律已劃分為直轄市之地方任務事項，屬地方自治範圍。依地方制度法第2條第2款、第18條第9款第2目、環境基本法第7條及第25條規定，直轄市空污防制之環境保護事項係直轄市之地方固有自治事項，並非取決於專業法律規定之傳來自治事項，地方自治團體對於空污防制之環境保護自治事項具有自治立法權，國家不得以主管法律方式制定規定，排除地方制度法、環境基本法之適用。

2. 依合憲性解釋方法，空污法第24條第4項並非將直轄市主管機關辦理之空污防制地方自治事項規範為委辦事項，亦未排除直轄市之地方立法權，地方自治團體在不牴觸中央法規之情況，得就固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、審查原則、公開內容、核發、撤銷、廢止等事項，以自治條例為因地制宜之規範，方符憲法對地方自治之保障意旨；若遽以空污法第24條第4項規定，即認直轄市就空污法第24條第1項及第2項之事務僅為辦理委辦事項云云，並以該項規定排除直轄市在空污防制之地方自治事項立法權，顯係以一般法律排除、架空具有實質意義憲法之地方制度法及環境基本法，使直轄市在地方自治事項淪為執行中央法規之委辦機關，難謂符合憲法對地方自治之保障。況107年修正後空污法第1條修法說明已明示該法並非當然為特別法而優先適用，基於地方自治權限為憲法所保障之垂直權力分立與環境基本法第1條、地方制度法第1條揭櫫之基本法地位，倘空污法與地方制度法、環境基本法有牴觸疑慮，應以地方制度法、環境基本法等基本法規定為準。是依地方制度法第2條第2款及第18條第9款第2目、環境基本法第7條及第25條規

01 定，就固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、審  
02 查原則、公開內容、核發、撤銷、廢止等事項，既屬空污法  
03 之環境保護自治事項，地方自治團體在合理範圍具有地方自  
04 治權，自得在不牴觸中央法規之合理範圍內自為立法並執  
05 行，絕非受委辦機關。

06 3.空污法第28條第1項已明定直轄市主管機關對於公私場所固  
07 定污染源所使用之燃料及輔助燃料，有審查及核發使用許可  
08 證之權限，且空污法第28條第1項前段規範目的，係環境法  
09 上預防原則之實現，亦即對於污染之避免優先於污染之降  
10 低，兩者可以透過污染較少的產品生產程序及產品的研發來  
11 達成。準此，「符合中央主管機關所定燃料種類混燒比例及  
12 成分之標準」既係為達成「污染之避免」，地方自治團體本  
13 得基於地域之環境條件與產業結構，依地方制度法第18條第  
14 9款第2目、環境基本法第7條及第25條，就環境保護之地方  
15 自治事項制定自治條例，採取更嚴格之標準，以「更」達成  
16 「污染之避免」。是對於燃料種類混燒比例與成分之標準，  
17 及其使用許可證之申請、審查程序、許可條件、核發、撤  
18 銷、廢止、記錄、申報等事項，地方自治團體自得在不牴觸  
19 中央法規之範圍內，因地制宜自為政策、立法與執行，並得  
20 制定裁量基準，甚至以自治條例創設法定積極或消極許可要  
21 件。

22 4.直轄市、縣市主管機關依空污法第62條第1項第5款規定所處  
23 罰鍰、限期改善、廢止固定污染源操作許可、生煤或指定公  
24 告燃料使用許可證等，屬地方自治團體辦理之自治事項，理  
25 由如前述。

26 (三)依學者見解，國家和地方自治團體發生權限劃分爭議或競合  
27 衝突時，融貫的整全法體系是立法者與司法者在面對爭議時  
28 所該尋求的法律解釋方法和立場，否則將造成與其他憲法原  
29 則自我矛盾，或是形同具文的憲法破棄效果。往例在遇到諸  
30 多爭議時，國家均制定或修正法律，以法律優越原則輾壓地  
31 方自治權限，對於健全憲法地方自治制度之發展造成不利後

01 果，而應由憲法解釋加以救濟和禁止。再者，自治條例之制  
02 定權源，包含「自治事項」或依「依法律規定或上級法規之  
03 授權」（地方制度法第2條第2款參照），前者為憲法或地方制  
04 度法明文列舉保障之地方立法權（一般稱為固有自治事項），  
05 後者依專業法律個別授權而得制定個別自治法規（一般稱為  
06 傳來自治事項），前者乃固有權源，應較後者享有更大之自  
07 主空間。環境保護事項，依照憲法第111條之均權原則，依  
08 其性質有因地制宜之必要，屬地方自治事項，地方之立法權  
09 應受憲法保障，享有一定之自主空間，若中央制定各環境專  
10 法限縮地方自治團體制定環境自治法規之空間，恐因規範密  
11 度過高而侵犯地方自治團體受憲法保障之自治權，而屬違  
12 憲。因此，縱認空污防制屬委辦事項，依合憲性解釋，地方  
13 自治團體仍得在不牴觸中央法規之情況下，依地方制度法2  
14 第2款、第18第9第2目、第25條及環境基本法第7條、25條規  
15 定，訂定較中央更嚴格之行政管制標準；若遽以空污法排除  
16 直轄市在空污防制之地方自治事項立法權，顯係以一般法律  
17 排除、架空具有實質意義憲法之地方制度法及環境基本法，  
18 致地方自治團體在地方自治事項淪為執行中央法規的委辦  
19 機關，難謂符合憲法對於地方自治之保障。

20 (四)況107年修正後之空污法第1條修法說明已明示該法並非當然  
21 為特別法而優先適用，基於憲法增修條文第9條第1項制定之  
22 於地方自治權限為憲法所保障之垂直權力分立與環境基本法  
23 第1條、地方制度法第1條所揭示之基本法位階，如空污法與  
24 地方制度法、環境基本法牴觸，應以地方制度法、環境基本  
25 法規定為準，因此即便環境衛生、空污防制屬委辦事項，仍  
26 應容許直轄市得在不牴觸中央法規之情況，訂定較中央更嚴  
27 格的行政管制標準。又依釋字第738號解釋理由書意旨，在  
28 地方自治事項範圍內，直轄市得於不牴觸中央法規之範圍  
29 內，以自治條例為因地制宜之規範；環境衛生係屬地方自治  
30 團體之自治事項，中央訂定之規範係框架性規定，地方自治  
31 團體自得因地制宜；若將空污法之規定解釋為完全排除地方

01 立法，豈非架空直轄市之地方自治權限，將直轄市自治事項  
02 矮化為中央委辦事項；遑論，在固有自治事務領域中，國家  
03 法律制定之規制措施，應解釋為全國一致之最低基準，各地  
04 方自治團體可以自行規定更嚴格的管制規定。末以，縱認空  
05 污法關於地方政府之權限為中央委辦事項，臺中市自治條例  
06 仍應定性為地方自治團體之自治事項，中央對之干預是否違  
07 法，訴願機關應為實質審查。

08 (五)被告欠缺作成系爭原處分管轄權限：

09 1.行政程序法第111條第6款規定，缺乏事務權限之機關所為之  
10 決定，屬無效行政處分；所謂缺乏事務權限，係指欠缺事務  
11 管轄且重大明顯之情形，例如違反權力分立或職權分配之情  
12 形。而按地方制度法第1條第2項規定及其立法理由，地方制  
13 度法制定後，地方與中央權限劃分及管轄爭議悉依地方制度  
14 法辦理，中央主管機關如認地方自治團體所為處分違法，應  
15 依地方制度法第75條第2項規定報請行政院予以撤銷，中央  
16 主管機關並無直接撤銷之職權；若容許中央主管機關得直接  
17 依行政程序法第117條撤銷，豈非架空立法者為落實中央與  
18 地方分權之垂直權力分立制度所設之地方制度法第75條規  
19 定。

20 2.從地方制度法第26條第4項、第27條第3項、第30條第3項、  
21 第43條第4項、第46條第1項、第55條第1項、第75條第2項及  
22 第3項等規定可知，直轄市之監督機關為行政院，中央主管  
23 機關為行政院下級機關，僅為轉報機關，或充其量為幕僚而  
24 供研處意見。被告如認為原裁罰處分係屬違法，應依地方制  
25 度法第75條第2項報請行政院予以撤銷，且地方制度法第75  
26 條並無行政院得授權部會辦理之規定，被告並無依行政程  
27 序法第117條逕行撤銷之權，被告系爭4號函及系爭4A號函係屬  
28 缺乏事務權限之處分，依行政程序法第111條第6款規定自屬  
29 無效；縱非無效，亦應予以撤銷。

30 3.本件行政訴訟期間，被告於110年11月19日以環署空字第110  
31 1159549號函（下稱被告110年11月19日函）報行政院依地方

01 制度法第75條規定，作成110年11月24日函撤銷原告對參加  
02 人所作成之行政處分(包含原裁罰處分)，並稱其法律依據  
03 為地方制度法第75條第3項或第2項規定，顯見被告及行政院  
04 明知僅能由行政院循地方制度法第75條撤銷原裁罰處分，被  
05 告並無自行撤銷之權限，足證被告自認其系爭原處分為無效  
06 處分，否則原裁罰處分已因被告系爭原處分撤銷而溯及既往  
07 失效，即非行政院得以撤銷之標的。

08 4.被告就本件地方自治事項，亦非行政程序法第117條所稱之  
09 上級機關。行政程序法第117條之上級機關對下級機關監督  
10 範圍包含適法性及合目的性之全面監督；地方自治團體關於  
11 地方自治事項並無上級機關，雖仍應受自治監督，惟中央僅  
12 能為適法性之監督，不能為合目的性之監督(司法院釋字第5  
13 53號解釋文參照)。是以，地方自治團體辦理地方自治事項  
14 時，中央機關不具有全面監督權限，自非行政程序法第117  
15 條之撤銷權人；如地方自治團體辦理自治事項違背憲法、法  
16 律或基於法律授權之法規者，應由中央主管機關報行政院，  
17 依地方制度法第75條第2項規定予以撤銷、變更、廢止或停  
18 止其執行，中央主管機關不得以其上級機關自居，而主張依  
19 行政程序法第117條撤銷地方自治團體之處分。縱使肯認行  
20 政程序法第117條所規定之上級機關包括居於自治監督機關  
21 地位之國家機關，仍應將得審查及職權撤銷之範圍限縮至地  
22 方自治機關執行委辦事項。

23 5.退步言之，即便行政院環境保護署組織條例（下稱環保署組  
24 織條例）第3條屬行政程序法第117條與地方制度法第75條之  
25 特別規定，惟被告系爭原處分並無隻言片語提及環保署組織  
26 條例第3條但書及其要件事實，遑論具體說明個案事實究係  
27 如何符合情事緊急之要件，則被告既未適用環保署組織條例  
28 第3條但書，自應依地方制度法第75條、環保署組織條例第3  
29 條本文，報請行政院予以撤銷，被告並無自行撤銷之權，被  
30 告系爭原處分缺乏事務權限明顯重大，屬自始無效；縱非無  
31 效，亦應予以撤銷。再退步言，行政程序法第117條關於違

01 法之行政處分，法律上設計有2個救濟途徑，在法定救濟期  
02 間內由人民提起行政救濟，依訴願法及行政訴訟法所定之程  
03 序辦理；在法定救濟期間經過後，則授權由行政機關依行政  
04 程序法第117條規定為妥適處理；被告於原裁罰處分訴願期  
05 間，即逕以被告系爭4號函及系爭4A號函撤銷原裁罰處分，  
06 形式上亦違反行政程序法第117條所定法定救濟期間經過後  
07 之要件。

08 (六)被告作成系爭原處分未予原告陳述意見機會而違法：

09 被告作成系爭原處分前，並未給予陳述意見之機會，訴願程  
10 序亦未補正此瑕疵。惟被告自始不認為系爭原處分對原告而  
11 言為行政處分，自不可能係為踐行行政程序法第102條及第1  
12 04條之正當法律程序，且被告於該函文中亦無隻字提及得依  
13 行政程序法第105條提出陳述書、提出之期限、不提出之效  
14 果，以及將依行政程序法第117條規定撤銷原裁罰處分等，  
15 與行政程序法第104條規定不符；參加人雖稱原告於訴願程  
16 序有提出訴願書，即屬已補正云云，惟本件並未於訴願程序  
17 中補行陳述意見之程序，豈能以原告有提起訴願，即謂被告  
18 已經給予原告陳述之機會？若依此見解，形同只要受處分人  
19 提起訴願，就會被視為原處分機關已經給予陳述意見之機  
20 會，行政程序法第102條、第104條將形同具文。況行政院根  
21 本不讓原告在訴願程序依訴願法第65條行言詞辯論程序、依  
22 訴願法第63條第3項到指定處所陳述意見，如何能謂被告在  
23 訴願程序已補行陳述意見之正當法律程序？

24 (七)訴願決定剝奪原告以言詞辯論參與程序，訴願決定不受理即  
25 有違誤，應單獨撤銷訴願決定而重行訴願程序，若是對原告  
26 為有利判決，則不用回到訴願階段。

27 (八)原裁罰處分並無被告系爭原處分所指摘之違法瑕疵，即使  
28 有，亦不足以影響原裁罰處分之效力：

29 1.被告系爭4號函及系爭4A號函指摘臺中電廠108年符合許可證  
30 登載「自本自治條例公布日起4年內減少生煤使用量40%」  
31 係指1,260萬公噸部分：

01 (1)臺中市自治條例第3條第4項規定減少生煤使用量，是指減少  
02 實際生煤使用量，而非減少核定生煤許可量：

03 臺中電廠103年生煤使用量為18,393,326.779公噸，有臺中  
04 電廠86年至106年生煤使用量表可稽；而按臺中市自治條例  
05 之總說明可知，該自治條例第3條第4項所稱之減少生煤使用  
06 量，係指生煤實際使用量，而非許可證之核定生煤年用量。  
07 立法者在臺中市自治條例之總說明中，不但以臺中市103年  
08 生煤實際使用量18,393,326.779公噸為生煤使用量，更據以  
09 計算臺中市自治條例第3條第4項少40%生煤使用量，結果為  
10 減少735,7331萬公噸/年【計算式： $18,393,326.779 \text{公噸} \times 40\% = 7,357,330.716 \text{公噸}$ ，若以萬公噸為單位則為735.7331  
11 萬公噸】，亦即，第4年僅得使用1,104萬公噸/年【計算式：  
12  $18,393,326.779 \text{萬公噸} - 735,7331 \text{萬公噸} = 11,035,995.779 \text{萬公噸}$ ，若以萬公噸為單位則為1,104萬公噸(個位數以下四捨  
13 五入)】。是臺中市自治條例第3條第4項所稱之減少生煤使  
14 用量係指減少生煤實際使用量，並無任何曲解之空間。

15  
16  
17 (2)從文義解釋觀之，臺中市自治條例第3條第4項已明文規範減  
18 少生煤使用量係指減少生煤實際使用量，要無疑義。況參  
19 加人亦有參與104年5月15日「臺中市公私場所管制生煤及禁用  
20 石油焦自治條例(草案)公聽會」及104年12月8日「臺中市公  
21 私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例聽證會」，當明知該  
22 自治例第3條第4項所規範減少生煤使用量40%指減少生煤實  
23 際使用量，而非許可量。臺中市自治條例第3條第4項係為逐  
24 年減少臺中市生煤實際使用量，以達減少排放空氣污染物之  
25 成效，若以原許可量為減量基準，非但不符立法目的及精  
26 神，無視管制需求，更架空臺中市地方立法權。

27 2.關於被告系爭原處分指摘原告於108年11月19日核發之許可  
28 證燃料用量規定備註欄自行加入「108年1月26日至109年1月  
29 25日全廠生煤年使用量不得過1,104萬公噸」，違反固定污  
30 染源管理辦法第31條及第42條云云：

- 01 (1)原告106年11月核發臺中電廠系爭M01至M08、M14操作許可證  
02 及生煤使用許可證時，即已將臺中市自治條例第3條第4項對  
03 台中發電廠之規制「另本製程屬臺中市公私場所管制生煤及  
04 禁用石油焦自治規定之固定污染源，自本自治條例公布日起  
05 4年內少生煤用量百分之40」記載於許可證，參加人並無爭  
06 議，已發生形式存續力，參加人不得再事爭執。
- 07 (2)再者，108年4月之系爭M02操作許可證第5頁關於燃料用量、  
08 第20頁關於其他規定事項、生煤使用許可證第3頁於許可條  
09 件及第6頁關於其他規定事項均有本製程屬臺中市自治條例  
10 規定之固定污染源、自本自治條例公布日起4年內減少生煤  
11 使用量百分之40之記載，參加人對許可證亦無爭執；可知，  
12 原告於106年11月核發臺中電廠系爭M01至M08、M14操作許可  
13 證及生煤使用許可證，以及原M02之操作許可證、生煤使用  
14 許可證，均已規制臺中電廠於臺中市自治條例公布日起4年  
15 內減少生煤使用量百分之40，臺中電廠於108年1月26日至10  
16 9年1月25日全廠生煤年使用量本即不得超過1,104萬公噸  
17 （如前述）；因此，原告於108年11月19日以中市環空字第1  
18 080136383號函檢送之操作許可證及生煤使用許可證僅係重  
19 申已確定之許可證內容，並未就原登載生煤使用量重新進行  
20 審核准駁，符合固定污染源管理辦法第31條及第42條規定。
- 21 (3)退步言之，縱使原裁罰處分有上開所指瑕疵，亦不影響原裁  
22 罰處分之適法妥當。原告於106年11月核發臺中電廠系爭M01  
23 至M08、M13、M14許可證，以及原M02許可證，均已規制臺中  
24 電廠於臺中市自治條例公布日起4年內減少生煤使用量百分  
25 之40，是臺中電廠於108年1月26日至109年1月25日全廠生煤  
26 年使用量本即不得超過1,104萬公噸；即便如被告系爭4號函  
27 及系爭4A號函所稱，原告108年11月核發之系爭M02許可證之  
28 內容違反固定污染源管理辦法第31條、第42條，仍不能改變  
29 臺中電廠超量使用生煤、未符原M02許可證及臺中電廠其他  
30 鍋爐許可證內容之事實，原裁罰處分仍屬適法妥當。

01 (九)被告系爭4號函及系爭4A號函認為原告以108年11月20日函所  
02 為更正非屬固定污染源管理辦法第40條所稱誤寫、誤算或其他  
03 他類此之顯然錯誤，縱認屬誤繕，亦有違信賴保護原則乙  
04 節：

05 1. 臺中電廠106年8月取得之鍋爐發電製程許可證記載「本製程  
06 屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』規定  
07 之固定污染源……自109年1月26 日起應減少全廠生煤用量  
08 百分之40」，原告於同年11月就其中9張(M01-M08、M14)更  
09 正為「全廠生煤年用量不得超過1,600萬公噸……另本製程  
10 屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』規定  
11 之固定污染源……自本自治條例公布日起4年內減少生煤使  
12 用量百分之40」，足證原告於106年11月已透過更正許可證  
13 之方式變更規制內容，參加人未提起救濟，則該106年11月  
14 許可證處分已確定，對參加人有拘束力。

15 2. 嗣原告於108年11月間發現M13許可證其他規定事項欄之記載  
16 仍維持106年8月版本之記載，並未與全廠其他9個機組鍋爐  
17 發電程序許可證一同於106年11月更正，違反10個機組鍋爐  
18 發電程序應以全廠生煤使用量總量作為整體控管條件，各機  
19 組鍋爐發電程序控管條件應為一致，遂參酌臺中市自治條例  
20 第3條第4項之意旨，更正M13許可證記載，以符合原本規制  
21 事項；上述記載更正歷程有其前後脈絡可循，且更正後之內  
22 容與其他9部機組許可證106年11月更正記載內容具有同一  
23 性，未產生任何實質差異或異動。

24 3. 參加人於106年11月收受原告核發之臺中電廠M01-M08、M14  
25 許可證展延時，原告業已在許可證為更正記載，參加人無不  
26 服，則該處分對參加人已生形式拘束力，則參加人從全廠其  
27 他9個機組許可證既已知悉「自109年1月26日起應減少全廠  
28 生煤用量百分之40」，M13許可證為唯一記載相異者，應可  
29 知該相異記載屬漏未更正之顯然錯誤記載；況原告108年就M  
30 01、M03-M08、M14核發之許可證，以及108年4月之M02許可  
31 證均有該等製程屬臺中市自治條例規定之固定污染源，自該

01 自治條例公布日起4年內減少生煤用量百分之40之記載，亦  
02 未見參加人異議，在在可見參加人並無信賴基礎，縱有信賴  
03 亦不值得保護，而無信賴保護原則之適用。退萬步而言，即  
04 便原告於108年11月對M13許可證之更正違反固定污染源管理  
05 辦法第40條、信賴保護原則，惟依M01-M08、M14許可證內  
06 容，臺中電廠於108年1月26日至109年1月25日全廠生煤年使  
07 用量不得超過1,104萬公噸，被告系爭4號函及系爭4A號函所  
08 指瑕疵仍不能改變臺中電廠超量使用生煤，未符許可證內容  
09 之事實。

10 4.臺中市自治條例於105年1月26日公布施行，原告以108年1月  
11 26日為計算生煤使用量之起算基準，計算臺中電廠於108年1  
12 月26日至109年1月25日僅得使用1,104萬公噸，並無不妥：

13 (1)依臺中市自治條例第3條第4項文義可清楚得知，減少生煤使  
14 用量之4年期間要從自治條例公布日起算，在第4年要達到減  
15 少生煤年使用量百分之40，中央機關自應尊重地方自治團體  
16 之立法及判斷；該自治條例於105年1月26日公布施行，原告  
17 以108年1月26日起算，計算臺中電廠於108年1月26日至109  
18 年1月25日僅得使用1,104萬公噸，被告應予尊重。

19 (2)即便依被告系爭4號函及系爭4A號函之見解，以108年1月1日  
20 至108年12月31日計算生煤使用量，臺中電廠自108年1月1日  
21 至108年11月28日止，總生煤使用量為11,919,992公噸，有  
22 原告108年11月29日固定空氣污染源稽查紀工作單可證，  
23 臺中電廠仍逾1,104萬公噸/年之限制，不影響原裁罰處分認  
24 定臺中電廠超量使用生煤，違反許可證規制之事實。

25 (十)即使原裁罰處分違法，撤銷之對公益亦有重大危害：

26 生煤係易致空氣污染物質，燃燒生煤會排放懸浮微粒(PM2.5、  
27 PM10)、氧化物(SOX)、氮氧化物(NOX)、煤煙與粉塵、重金  
28 屬、戴奧辛等有害物質，為環境及人體有重大危害之污染源，  
29 且將嚴重殘害兒童腦部智力發展，造成過動兒、自閉症和低I  
30 Q、EQ等問題，更將提高不孕症、流產率。臺中電廠係我國最  
31 大燃煤電廠，亦為我國最大空氣污染來源，根據被告之國家空

01 氣污染物排放清冊資訊系統(TEDS10.0版)，105年臺中電廠PM  
02 2.5排放量占臺中市總排放量10.76%、氧化物(SOX)、氮氧化  
03 物(NOX)也分別占總排放量64.99%及40.84%，中興大學環境  
04 工程系教授莊秉潔教授曾計算臺中電廠造成全臺每人平均壽命  
05 減損15.1天以上，自有必要管制臺中電廠之生煤使用量。被告  
06 系爭原處分係對臺中市之環境保護自治事項進行干預，對臺中  
07 市地方自治權造成嚴重侵害，被告漏未審酌上情即逕為撤銷，  
08 應屬違法。

09 □展延許可核發是裁量行政，原告可藉由審查展延許可，增加臺  
10 中市自治條例所要求之規制內容於展延許可上：

11 1.原處分所載理由不完備，於事實審訴訟程序中，非不得為理  
12 由之追補；惟該追補理由須於作成行政處分時即已存在，不  
13 改變處分之同一性，且不妨礙當事人防禦，始得為之。就裁  
14 量處分而言，因法院不能取代行政機關之裁量，於訴訟中追  
15 補理由將侵犯訴願機關對原裁量處分合目的性之審查，且有  
16 礙受處分人之防禦權，故裁量處分不能為理由追補。於訴訟  
17 程序始提出新裁量理由，實際上等於作成新處分，明顯侵害  
18 受處分人之防禦權，不宜准許（最高行政法院106年度判字  
19 第558號、本院108年度簡上字第175號判決意旨參照）。

20 2.裁量處分本不許理由追捕；被告系爭原處分並未認為原告不  
21 得將臺中市自治條例第3條第4項後段之要求記載於許可證  
22 上，如被告追補此項理由將變更處分之同一性，不應准許；  
23 遑論原告訴願已被行政院不受理，若本院允許追補其他理  
24 由，將使原告訴願利益完全被踐踏。

25 3.原告106年11月核發之M01-M08、M14許可證即已記載臺中市  
26 自治條例第3條第4項後段減少生煤使用量規定之意旨，參加  
27 人收受許可證後並未救濟，該等許可證內容具有行政處分構  
28 成要件效力，參加人對於許可證上記載之管制規定知之甚  
29 詳，並應受其拘束，不得再事爭執。本院審查之標的既係被  
30 告系爭原處分，本院並非有權審查、撤銷許可證內容之機  
31 關，參加人若對原告核發之許可證之內容不服，亦應循序救

01 濟，在許可證內容未被撤銷確定前，該許可證內容只能視為  
02 既成事實，行政機關及法院均應予尊重，其合法性僅能由有  
03 權撤銷之機關加以審查。

04 4.關於參加人引用違法性承繼理論及最高行政法院105年判字  
05 第205號判決，主張本院應審查早已確定之許可證云云；原  
06 告核發予參加人之許可證均已確定，且非原裁罰處分之準備  
07 行為，不屬於一個連貫性手續，並無先行處分及後行處分之  
08 關係，自無違法性承繼理論之適用；況先行處分已經過行政  
09 爭訟之救濟期間，則行政法院受理後行處分之撤銷訴訟，不  
10 得假藉違法性承繼理論，審查該已具形式存續力之先行處  
11 分，否定其規制效果。臺中電廠106年8月取得之10張許可證  
12 記載「本製程屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自  
13 治條例』規定之固定污染源……自109年1月26日起應減少全  
14 廠生煤用量百分之40。」，原告於同年11月就其中9張許可  
15 證(M01-M08、M14)更正為「全廠生煤年用量不得超過1,600  
16 萬公噸……另本製程屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用  
17 石油焦自治條例』規定之固定污染源……自本自治條例公布  
18 日起4年內減少生煤使用量百分之40。」，臺中電廠應依該  
19 許可證內容操作，其行政處分外觀非常明顯，規制作用強  
20 烈，參加人若有不服自應提出救濟，若未曾為之，依最高行  
21 政法院105年度判字第205號判決見解，應認該等許可證行政  
22 處分之合法性明顯，構成要件效力相當大。參加人未曾就10  
23 6年11月所取得之9張許可證提出救濟，則該106年11月核發  
24 許可證處分已確定，不容參加人再事爭執。

25 5.行政院105年5月4日院臺環字第1050021156號函附被告105年  
26 4月18日環署空字第1050025774號函載明「許可證之內容、  
27 核發及生煤堆置方式係地方主管機關依裁量訂定自治條例據  
28 以規範……綜上，核認旨揭自治條例第3條第2項至第4項、  
29 第6條及第7條無牴觸空污防制法。」足證許可證之內容及核  
30 發屬直轄市主管機關權限，直轄市得訂定自治條例以規範。

原告於106年將臺中市自治條例第3條第4項後段意旨記載於許可證上，並未抵觸當時空污法規定，自屬合法有效。

6.依107年8月1日修正前空污法第29條，原告對展延許可證有效期間及變更許可證內容有裁量權；行政院109年3月13日函認為臺中市自治條例第3條第2項至第4項在107年8月1日空污法修正前係屬有效，則原告係在106年將該自治條例第3條第4項後段意旨記載於許可證上，既係在107年8月1日空污法修正以前，自無抵觸當時之空污法；原告106年將臺中市自治條例第3條第4項後段「自治條例公布日起0年內減少生煤使用量百分之40」意旨記載於許可證上自無違法：

(1)107年8月1日修正前之空污法第29條對固定污染源設置、操作及其所使用之燃料等核發許可證規定有效期限所為之管制，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、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，主管機關對於展延許可證之內容及有效期間之審核有裁量空間，非僅於修正前空污法第29條第3項之內始有裁量。

(2)固定污染源管理辦法於108年9月26日修法，修法前第19條第1項第3款第10目規定，經主管機關許可事項為作許可證應記載事項之一。爰此，原告106年將臺中市自治條例第3條第4項後段「自治條例公布日起4年內減少生煤使用量百分之40」意旨記載於許可證上，自無違法。

7.地方自治團體制定橫出或上乘之自治條例，並不一定要規定罰則，有關罰則可回溯援用國家法律之規定，參加人抗辯臺中市自治條例未訂有罰則、縱將該自治條例第3條第4項記載於許可證，仍不得依空污法或其子法為裁罰云云，亦非可採，遑論此已非被告系爭4號函及系爭4A號函作成之理由，本院不應審酌，否則即等同准許於裁量處分追補理由。又，原告將臺中市自治條例第3條第4項意旨記載於許可證上，既非空污法禁止附款事項，並有自治條例為依據，自屬裁量處

分得作成之附款；若承認地方自治條例是行政程序法第93條之法律，原告添加附款合法性並無問題等語。

□並聲明：1.先位聲明：確認原處分無效；2.備位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

#### 四、被告答辯及聲明：

##### (一)程序部分：

1.本件核心前提爭議為臺中市自治條例第3條第4項規定，惟該規定業經行政院109年3月13日函認因牴觸空污法第30條第4項規定為由而函告無效，臺中市議會已聲請釋憲，本件應於釋憲結果前停止本件訴訟程序。

2.本案緣起係空污法地方主管機關對於空污法管制對象所為個案行政處分。空污法中央主管機關依法原即得為行政監督，一般得依訴願監督之形式呈現（如台化彰化案，類此案件目前實務上咸認地方主管機關尚不得訴請撤銷該監督結果即訴願決定），然本案因臺中市政府將其空污法地方主管機關權限委任予原告執行，致剝奪被告於本案以中央主管機關訴願監督之可能，被告爰例外行使行政程序法第117條上級機關之職權，以確保依法行政。

3.原裁罰處分，除所涉臺中市自治條例第3條第4項前經行政院函告無效，復經被告報行政院，依地方制度法第75條第2項及第3項規定，以110年11月24日函撤銷（共撤銷8件裁罰處分）；行政院110年11月24日函雖非第二次裁決，然亦係與被告相同慎重甚或更為慎重所為之適法決定，依學說及最高行政法院105年度裁字第1387號裁定見解，原告及臺中市政府對之訴請救濟，應更得達到請求保護之終局目的，且有助於各方訴訟勞費之減省，應認本案已無權利保護必要而予駁回。

(二)生煤等燃料之使用與空污許可證之管制應屬空污法之管制事項，若非要定性，亦屬委辦事項，被告依職權撤銷原告之違法處分並通知其為適法處理，屬對地方主管機關所為之監督

措施，對原告而言非行政處分，亦難謂原告有權利或法律上利益受有損害而具法律上利害關係：

1.被告系爭4號函對參加人確屬行政處分，惟對原告則屬被告對於地方自治團體辦理委辦事項所為之監督措施，不生外部法律效果，非行政處分：

(1)按環境基本法第26條第1項明定，中央政府對於環境污染行為，應建立事前許可、機動查核及事業自動申報制度，以有效管制污染源；空污法第24條第1項、第2項、第28條第1項及第62條第1項第5款規定，公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空污防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請及取得設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更，固定污染源設置或變更後，應檢具符合空污法相關規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關申請，取得操作許可證及生煤燃料使用許可證，並依核發之許可證內容進行操作；固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、審查原則、公開內容、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或終止委託及其他應遵行事項之辦法（按：即固定污染源管理辦法）、固定污染源空污防制規費收費標準、違反空污法裁罰準則等，均由中央主管機關定之；足認空污法第24條第1項、第2項、第28條第1項及第62條第1項第5款規定之事項均屬委辦事項。

(2)空污法第20條第2項雖規定「直轄市、縣（市）主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準」而得另為觀察，然與「電子遊戲場業管理條例」及其子法「電子遊戲場業申請核發電子遊戲場業營業級別證作業要點」賦予地方政府以自治條例為因地制宜之規範有所不同，空污法第20條第2項所定較嚴排放標準尚須「報請中央主管機關會商有關機關核定之」，仍屬委辦事項，並不因之而為自治事項。

2.法務部97年4月24日法律字第0970007659號函（下稱法務部97年4月24日函）指明行政程序法第117條規定之上級機關指

對原處分具有行政監督權限之行政機關，不以有上下隸屬關係者為限，就地方自治團體之機關所為之行政處分，中央目的事業主管機關如對之具有行政監督（事務監督與合法性監督）權限，亦可認為此所稱上級機關。空污法第2條及92年7月23日修正施行之空污法施行細則第5條第11款明定，被告為空污法中央主管機關，主管事項包括地方空污防制、監測工作之監督、輔導及核定事項；故被告以系爭4號函撤銷原裁罰處分，係基於行政程序法第117條賦予原處分機關（地方）「上級機關」（中央主管機關）之「行政監督權限」而有管轄權，絕非缺乏事務權限。

3.行使行政程序法第117條之撤銷權限，不以「法定救濟期間經過為限。吳庚前大法官即指明「行政程序法第117條規定旨在揭示違法之行政處分可得撤銷之原則。故即使在違法負擔處分發生形式存續力後，行政機關仍得依職權撤銷之，舉重以明輕，則在違法負擔處分發生形式存續力以前，行政機關自亦得依職權撤銷之」；法務部99年6月21日法律決字第0999026605號函「按行政程序法……第117條前段規定：『違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。』核其立法意旨係基於依法行政原則，行政機關依其職權撤銷違法之行政處分，即使該處分已發生形式上之確定力，亦然。」亦有明釋，行政程序法研修小組討論結論亦肯認行政救濟期間可職權撤銷。

4.至於地方制度法第75條及環保署組織條例第3條對直轄市政府「各類行政行為」監督之統一規定，基於體系性解釋（法和諧性解釋與合憲性解釋），相對應於行政程序法第117條及訴願法第4條第5款對直轄市政府「個別行政處分」監督之特別規定（特別法），應屬一般規定（普通法），故本件毋須再「報行政院撤銷」，亦符「機關功能最適原則」之程序合比例性，併予陳明。

01 (三)原裁罰處分之違法，於客觀上足以明白確認，無須踐行行政  
02 程序法第102條以下之陳述意見程序；然基於行政程序法第1  
03 17條之原處分機關自省優先原則（類如訴願法第58條第2項  
04 「原行政處分機關對於前項訴願應先行重新審查原處分是否  
05 合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或變更原行政  
06 處分，並陳報訴願管轄機關」），被告遂以109年2月15日函  
07 通知原告檢討更正所為之違法處分，然經原告109年2月20日  
08 函陳述相關意見後，仍未自行撤銷，被告經再次審視，仍認  
09 原裁罰處分顯然違法，始作成被告系爭4號函及系爭4A號  
10 函，應符正當法律程序之保障。

11 (四)原裁罰處分除違法明顯而且相當嚴重外，撤銷對公益有利，  
12 故是否撤銷應已「裁量萎縮至零」：  
13 維持違法負擔處分之存續已超出可以期待個人容忍之界限，  
14 而全然不可容忍時，行政機關裁量即萎縮到零，應撤銷該違  
15 法處分。依法行政是公務機關核心價值，地方環保局在執行  
16 環境保護相關作為，應依法行政，被告為空污防制中央主管  
17 機關，對於空污管制法規秩序維護有其職責及義務，該等法  
18 規秩序維護與人民對法規之信賴，並避免顯可預見之「行政  
19 瑕疵衍生國家賠償訴訟案件」重大社會紛擾，亦屬公益之重  
20 要一環。臺中電廠屬於全國電力網之一部，為中部地區重要  
21 電源，如維持原裁罰處分（尤其是原告108年12月25日處分  
22 關於廢止許可證之部分），臺中電廠即須按原告之管制減少  
23 發電量，甚至廢止許可證而停機，將使電廠內各機組間運作  
24 與停機維護調度彈性受限，影響全國電力穩定供電的備轉容  
25 量率，不僅臺中電廠營業自由受限，更使全國供電的穩定性  
26 與合理調度都受衝擊影響，對公益有重大影響；若維持違法  
27 處分存續，對公益反有重大不利影響，撤銷之對公益有利。

28 (五)參加人並無違反許可證所載，違法超量使用生煤：

29 1.首先，臺中市自治條例規定之「減少生煤使用量」，該使用  
30 量所指為何（依新聞稿及林佳龍前市長於市議會所述，均指  
31 年許可使用量），因已轉載於許可證上，其規範上意義應與

01 空污法相關規範相符，即年許可使用量，亦即應以原許可證  
02 「全廠2,100萬公噸」為準。

03 2.依現行空污法，原告不得藉由展延許可之審查（或由申請異  
04 動程序、甚至以誤繕為由），增加臺中市自治條例所要求應  
05 逐次減量之規制內容於展延許可（或許可證）上：

06 (1)現行空污法針對展延許可之核發之性質，依最高行政法院10  
07 8年判字第467號判決「對於展延許可證之期限及內容，於法  
08 定範圍內具裁量權」之意旨，應認屬「有嚴格限制之裁量行  
09 政」；在不符合空污法第30條第4項各款所定法定要件之情  
10 況下，自不得於展延許可（或許可證）上變更原許可之「操  
11 作條件及內容」附款限制（該等應逐次減量的內容）。

12 (2)本件於言詞辯論終結前，臺中市自治條例第3條要求應逐次  
13 減量之規制內容，業經行政院109年3月3日函告溯及自107年  
14 8月1日起無效，故藉由展延許可之審查增加於展延許可（或  
15 許可證）上應已失其附麗。先前藉由展延許可之審查，增加  
16 臺中市自治條例所要求（自治條例原無相關罰則，故本應視  
17 為宣示性質）應逐次減量之內容，應認不具「規制性」，至  
18 多亦僅能視為宣示性質，蓋如賦予其「規制性」效力（及未  
19 達成之「法律效果」，即如原裁罰處分裁罰300萬元至900萬  
20 元之罰鍰及廢止許可證），顯然係規避地方制度法第26條第  
21 4項「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則  
22 時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布」之  
23 規定程序，而屬脫法行為，應屬無效。

24 3.臺中市自治條例第3條第4項「4年內減少生煤使用量百分之4  
25 0」已轉載於許可證上，其規範上之意義自應與空污法相關  
26 規範相符，所謂4年，應依變更日後之次年起算（本件被告  
27 已從寬依自治條例公布日之次年起算，即106年，4年即109  
28 年），起訖日為109年1月1日至109年12月31日：

29 被告108年11月1日函及108年11月12日函均重申106年8月1日  
30 環署空字第1060059426號函「固定污染源操作許可證核定內  
31 容倘以年為時間單位，核定其原（物）料、燃料用量、產品

產量或空氣污染物排放量等操作條件，則其管制方式以同一年度全年之操作情形為之，倘為年度中任一日變更或異動其固定污染源操作許可證年操作量，當辦理許可證年使用量減少之變更或異動，則當年度以變更或異動前之年許可使用量為上限，次一年度起以變更或異動後之年許可使用量作為限值；而辦理許可證中年使用量增量之變更或異動，當年度及次一年度均以變更或異動後許可證之年使用量為限值進行管制。」之意旨；臺中電廠發電實際操作條件是否符合許可證核定內容，應依空污法、固定污染源管理辦法及前揭說明判定。

4.臺中電廠生煤使用情形如下，均未逾許可證所載用量：

(1)4年內（縱從寬認定由其所載「自治條例公布日」「105年1月26日」起變更，依被告108年11月1日及106年8月1日函釋，應依109年底數據認定109年整年度為「第4年」）減少生煤使用量（許可使用量2,100萬公噸）40%（1,260萬公噸）：1,229.0357萬公噸（109年整年度）<1,260萬公噸。

(2)4年內（縱依108年1月26日至109年1月25日計算「第4年」）減少生煤使用量（許可使用量2,100萬公噸）40%（1,260萬公噸）：1,232.7404萬公噸（108年1月26日至109年1月25日）<1,260萬公噸。

(3)遑論尚未滿4年時之108年11月29日、108年12月14日及108年12月23日（分別由108年1月26日起算累積）：1,110.2718萬公噸、1,136.1038萬公噸、1,149.8488萬公噸皆<1,260萬公噸。

(4)故原裁罰處分所依憑計算之基準（使用量）與起訖時點（4年內）認定即顯有違誤，所為處分顯然違法。

(六)聲明：原告之訴駁回。

五、參加人陳述及聲明：

(一)被告系爭原處分所涉屬委辦事項，對原告屬上級機關之監督，非行政處分，無涉原告權利或法律上利益，原告不得提起本件行政爭訟：

- 01 1.直轄市主管機關依空污法第24條第1項、第2項規定，審查並  
02 核發固定污染源設置或操作許可證，屬中央委辦事項，依憲  
03 法法庭作成111年憲判字第6號判決；依憲法第108條第1項第  
04 18款及地方制度法第2條等規定，關於可能影響複數直轄  
05 市、縣市之公共衛生等事項，乃屬委辦事項，應由中央立  
06 法、地方執行，地方並無自立規範之權限。111年憲判字第6  
07 號判決更已明揭，自治條例之規範內容或實質影響範圍，超  
08 出一直轄市之轄區範圍，應屬跨地方轄區甚至全國性質之事  
09 項，即不應交由地方立法並執行，非屬地方自治立法權所及  
10 範圍，縱憲法第110條第2項得由各縣市共同辦理，該等事項  
11 之立法權仍應劃歸中央，屬於由中央立法地方執行之委辦事  
12 項。
- 13 2.空污法第24條第4項修正理由指明107年修正之空污法，特別  
14 新增規定許可證之審查原則、公開內容應由「中央主管機  
15 關」以全國性一致之內容辦理，避免地方政府各行其是，被  
16 告依此授權於108年9月26日修正固定污染源管理辦法，明定  
17 全國一致性之審查原則。故空污法第24條第1項、第2項有關  
18 審查並核發固定污染源設置或操作許可證之權限，當屬中央  
19 立法並由地方執行之委辦事項。
- 20 3.環境基本法第26條第1項對於公私場所製程等固定污染源，  
21 建立事前許可、查核與申報之制度，屬「中央政府」應負責  
22 事項，故「許可證審查原則」等空污法之固定污染源操作許  
23 可證制度，確屬中央政府訂立標準、地方執行之委辦事項。  
24 而由環境基本法第7條第1項、第2項、第25條第1項、第2項  
25 等規定可知，由於台灣面積有限，各地緊密結合，且環境污  
26 染有跨區移動或流動之性質，不僅侷限於特定地區，存在波  
27 及效果與擴散現象，如河川上游縣市之污染可能因河流帶至  
28 下游縣市，空氣污染亦有類似情形，故環境保護首重「整體  
29 規劃」，追求事權統一，由各地方政府各行其是將難收成效，  
30 是依據機關權限分配之功能最適原則，環境保護事宜應  
31 由中央統籌一致性之規範、計畫或標準，再由各地方據以配

01 合辦理，而非由地方各自逕行任意決定環境保護計畫或管制  
02 標準。環境基本法第7條、第25條規定已落實於空污法中，  
03 分別規範於空污法第7條第2項及第20條第2項，是以，環境  
04 基本法給予地方之權限須先由中央統一規劃後，始能由地方  
05 報請中央核定辦理，更僅限於「空污防制計畫」與「污染物  
06 排放標準」之擬訂，而無涉空污法第24條第1項、第2項所涉  
07 及之「許可證審查原則」等空污法固定污染源操作許可證制  
08 度，故觀諸環境基本法提及地方政府之條文，更顯空污法之  
09 固定污染源操作許可證等制度非地方自治事項，而屬中央委  
10 辦事項。原告於本院109年度停字第70號聲請停止執行案件  
11 中，亦自承臺中電廠生煤使用量將影響範圍及於全國，足見  
12 本件空污防制具全國性質。

13 4. 固定污染源涉及能源供應，有資本密集效應及建置效率問  
14 題，且多為經濟發展之前提基礎，攸關整體國計民生及國家  
15 安全存續至鉅，特別是在考量我國艱難之國際地位下，更不  
16 得忽略其存在為必要之惡；又固定污染源產生之空氣污染  
17 物，會隨氣候或天氣四處移動至不同直轄（縣）市間，非僅  
18 侷限於一土一隅，涉及不同地方間利益衝突，參照憲法第10  
19 8條第1項規定，應由中央立法作一致性及整體性規劃，再交  
20 由地方執行；若各地方政府各行其是，將造成各地權限積極  
21 衝突，皆拒絕核發任何固定污染源操作許可證或恣意制定嚴  
22 格規範，則我國產業經濟秩序勢將大亂，更證固定污染源許  
23 可證並不宜「因地制宜」，應有一致性之統一標準，要屬中  
24 央委由地方辦理之事項。

25 5. 由空污法第28條第3項修正理由可知，107年修正之空污法，  
26 特別將作為燃料使用之「生煤」與其他物質分別規範，同時  
27 明定「生煤使用之許可條件」應由中央為一致性之規範，俾  
28 利下級機關遵循執行。該等「許可條件」之條文為修法前相  
29 關規定所無，更證立法者確因生煤涉及我國重要能源政策，  
30 牽涉問題並不僅止於當地環境，同時涉及經濟與民生需求，  
31 是於空污法中特別要求由中央機關建立一致性之標準。因

01 此，「生煤使用之許可條件」之認定，自屬中央主管機關之  
02 委辦事項。

- 03 6. 依憲法法庭111年度憲判字第6號判決可知，空污法第24條、  
04 第28條所涉事項與生煤能源使用相關，屬中央能源調控政策  
05 一環，能源管理具全國一致性質，非屬地方自治權所得任意  
06 立法，制定行政管制標準之事項。由能源管理法第2條第2款  
07 及第6條第1項規定可知，生煤使用等能源之管理，屬中央立  
08 法並由地方執行之全國性事項。空污法第28條第1項關於生  
09 煤使用之相關規定，除與空氣污染事項有關，亦涉及我國整  
10 體能源資源之使用、調配，與我國整體經濟民生息息相關，  
11 屬具全國性之事項。況能源管理係我國經濟發展之前提基  
12 礎，攸關臺灣整體國計民生及國家安全存續至鉅，若各地方  
13 政府各自為政，將造成各地權限積極或消極衝突，則我國產  
14 業經濟秩序勢將大亂。臺中電廠為全國重要能源供應設施，  
15 對於全國能源穩定供應有重要影響，而能源穩定供應不僅涉  
16 及能源政策，更涉及民生需求、經濟發展、甚至國防安全等  
17 層面，亦與國營經濟事業或公用事業密切相關，其所涉影響  
18 範圍甚廣，顯非侷限於原告轄區內之地方事務，絕非地方自  
19 治權所得任意立法予以限制，確屬委辦事項。臺中市自治條  
20 例雖為地方制定通過，惟其規範對象為使用生煤為燃料之公  
21 私場所管制固定污染源，範圍包括參加人為履行公共任務、  
22 供應全國電力之臺中電廠，故其規範效果及適用結果，對其  
23 轄區外之全國國民日常生活、台灣整體經濟發展均產生直  
24 接、密切之實質影響，具有域外、跨縣市之全國性波及效  
25 果，自屬憲法法庭111年憲判字第6號判決所明揭「該地方自  
26 治條例之規範內容，已超出一縣（市）或一直轄市之轄區範  
27 圍，而應屬跨地方轄區甚至全國性質之事項，自不應完全交  
28 由各地方自治團體自行立法並執行。縱使依憲法第110條第2  
29 項規定，得由有關各縣共同辦理（執行），然其立法權仍應  
30 劃歸中央（憲法第108條第1項第9款及第10款規定意旨參

照），只是在執行上容可考量各地差異，而交由地方執行」之情形。

(二)空污法第62條第1項第5款規定之行政罰或秩序行政措施係為確保空污法第24條有效實施之手段，給與地方政府於執行空污法第24條第1項、第2項定之委辦事項時有相應執法工具；惟直轄市主管機關就違反空污法第24條之裁罰等仍僅得於法令規定之範圍內進行裁量，其目的始終係為實現空污法第24條之委辦事項，是空污法第62條第1項第5款規定之行政罰或秩序行政措施乃附麗或附隨於同法第24條，二者均屬於中央對地方之委辦事項，無從亦不容割裂。再由空污法第20條第1項、第2項規定可知，地方主管機關如認定對空氣污染物質有特殊需要，固得擬定加嚴之排放標準，但應交由中央核定。是以，原告對地方空氣污染如有不同於中央之規劃，依前揭規定，原告應向中央申請核定加嚴標準，始符空污法規範。

(三)又，111年度憲判字第6號判決指明「在我國憲法之單一國體制下，如專屬中央立法事項，地方即無以自治條例另行立法之權，至多只能依中央法律之授權，就其執行部分，於不違反中央法律之前提下，自訂相關之自治條例或規則。」，可知就專屬中央立法事項，地方只能在授權範圍內，訂立執行規範，自不得與中央法規牴觸。空污法第24條第1項、第2項、第28條第1項以及第62條第1項第5款等規定事項為中央委辦事項，已如前述；為兼顧地方自治，空污法已另為第11條、第20條規定，使原告等受委辦之地方自治團體得經中央主管機關審查、核定後，施行自己之空污防制計畫，以及加嚴之排放標準，則除上開規定外，即無許地方自治團體以地方自治為由，任意加嚴訂定空污法相關行政管制標準，否則上開規定即成具文，並將遭地方不法規避。況就生煤等能源管理事項，倘逕由地方自治團體立法制定更嚴格之行政管制標準，將導致國營經濟事業或公用事業，如參加人台中發電廠等各地方之能源供應設施，於中央執行之全國能源政策

01 下，受限於各地方自治團體所訂之管制標準，致生無從依中  
02 央政策目標使用相應數量之生煤等能源，難以對外供應充足  
03 能源之問題，將使各地國營經濟事業或公用事業量能失衡、  
04 全國能源政策無法落實，進而損及全國人民、事業之權益及  
05 經濟發展，更係明顯干預各該轄區外居民之權利義務。被告  
06 系爭原處分係被告本於上級機關之地位，依行政程序法第11  
07 7條規定，將原告違法作成之原裁罰處分均予以撤銷，且原  
08 裁罰處分所涉之空污法第24條第1項、第2項、第28條第1項  
09 及第62條第1項第5款等皆屬委辦事項已如前述，故被告系爭  
10 4號函及系爭4A號函為上級機關對於下級機關之內部監督行  
11 為，與上級機關依據訴願決定對於下級機關之行政處分進行  
12 監督無異，依最高行政法院99年度判字第417號判決見解，  
13 其不對外發生法律效果，自非行政處分，僅屬行政機關內部  
14 溝通之觀念通知，亦無涉原告之權利或法律上利益，要不能  
15 訴之於行政法院。

16 (四)本件並無原告所指未給予陳述意見機會、訴願剝奪其以言詞  
17 辯論參與程序之瑕疵：

18 原告為地方自治團體，並非行政程序法第102條規定之主體  
19 「人民」，自無須給與陳述意見之機會；況被告作成系爭4  
20 號函及系爭4A號函以前，曾以109年2月15日函請原告更正其  
21 違法處分，原告亦以109年2月20日函覆被告並陳述其意見，  
22 被告始依法撤銷原裁罰處分，足認原告於被告作成系爭4號  
23 函及系爭4A號函以前，確已陳述意見。退步言之，原告已於  
24 訴願程序中提出訴願書，依本院101年度訴字第1260號判決  
25 意旨，應足認原告已於訴願中陳述意見，該等瑕疵業已依行  
26 政程序法第114條第1項規定而治癒。系爭原處分所涉為委辦  
27 事項，對原告而言屬上級機關之監督，非行政處分，原告並  
28 無權利或法律上利益受侵害，訴願決定不予受理即無違誤。  
29 而依訴願法第63條規定，訴願程序以書面審理為原則，訴願  
30 機關係「得」給與陳述意見或言詞辯論之機會，原告指稱未  
31 給予言詞辯論之機會即屬有瑕疵云云，並無可採，且訴願機

01 關已作成決定，本件符合實體裁判要件，本院自得為實體裁  
02 判，並無單獨撤銷訴願決定而重行訴願程序之必要。

03 (五)縱認被告系爭4號函及系爭4A號函為行政處分，被告亦屬行  
04 政程序法第117條所稱之上級機關，而有作成被告系爭4號函  
05 及系爭4A號函之管轄權限。行政程序法第117條撤銷權並不  
06 以原處分法定救濟期間經過為要件：

07 1.由法務部97年4月24日函可知，行政程序法第117條之上級機  
08 關，除行政組織中具有上下隸屬關係之機關外，亦包含事務  
09 管轄之中央與地方目的事業主管機關，故被告對原告於包括  
10 空污法事項在內之環保事務範圍內，亦屬原告之上級機關。  
11 況被告系爭4號函及系爭4A號函作成時，空污法第2條及同法  
12 施行細則第5條第11款已明確規定，被告就地方政府之空污  
13 防制、監測工作具有監督及輔導之權限，自屬地方環保局之  
14 上級機關，故被告對原裁罰處分確有管轄權限。

15 2.被告係依據行政程序法第117條規定依職權撤銷原裁罰處  
16 分，行政程序法第117條職權撤銷之規定本身即可單獨為被  
17 告作成系爭4號函及系爭4A號函之法律依據；行政程序法第1  
18 17條立法理由明揭，除非有例外不得撤銷之情形，否則即使  
19 於法定救濟期間經過後，行政機關(包含原處分機關及上級  
20 機關)仍得職權撤銷違法之行政處分。地方制度法第75條第  
21 2項及環保署組織條例第3條規定，皆沿用行政程序法制定前  
22 之地方自治監督規定，應未影響或限制被告依行政程序法第  
23 117條本於職權撤銷之權力。

24 3.行政機關本於依法行政原則，應依職權撤銷違法處分，不因  
25 處分是否具形式確定力有別；由行政程序法第117條立法理  
26 由觀之，基於依法行政，行政機關本應依職權撤銷違法之行  
27 政處分，除非有例外不得撤銷之情形，否則即使法定救濟期  
28 間經過，行政機關(含原處分機關及上級機關)仍得職權撤  
29 銷之。是以，原裁罰處分雖尚未逾法定救濟期間，被告仍得  
30 稟其職權，依行政程序法第117條規定逕予撤銷。

01 (六)原告主張行政院已依地方制度法第75條第3項等規定再次撤銷  
02 原裁罰處分，可證被告系爭4號函及系爭4A號函係屬無效云  
03 云，顯不可採：

04 1. 行政程序法第111條第6款規定之專屬管轄為土地管轄；所謂  
05 缺乏事務權限，係指重大明顯一望即知之情形，諸如違反權  
06 力分立或職務分配者而言。行政處分是否具有重大明顯之瑕  
07 疵罹於無效，係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定  
08 之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判  
09 斷標準，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之  
10 瑕疵，如行政處分之瑕疵尚未達到重大、明顯之程度，一般  
11 人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之  
12 必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，  
13 僅係得撤銷而已（最高行政法院108年度判字第52號判決理  
14 由參照）；是以，縱認行政程序法第117條與地方制度法第7  
15 5條、環保署組織條例第3條等規定間，應如何競合適用有所  
16 疑義，亦不因此構成「重大明顯」、「任何未受過法學專業  
17 訓練之社會一般人一望即知」之瑕疵，絕非無效。

18 2. 系爭原處分與行政院110年11月24日函，係分別適用其各自  
19 職掌法令，就不同原因事實作成之行政行為，彼此獨自發生  
20 法律效果，互不妨礙。王澤鑑前大法官指明，若原因事實同  
21 時可滿足發生2種以上之法律效果及法律救濟方式者，則應  
22 認同2種法律效果及法律救濟方式得同時併存且行使，各該  
23 法律救濟方式本可各自得出各自之法律效果，並於嗣後執行  
24 層面上發生類似競合之結果，而非以其中一種法律救濟手段  
25 之結果，即否認另一不同法律救濟方式之行使。行政院109  
26 年3月13日函告臺中市自治條例無效後，為依法行政，貫徹  
27 地方制度法規定意旨，除同樣認定原裁罰處分有被告系爭原  
28 處分所指之違法外，亦認定廢證處分有欠缺法律依據之違  
29 法，從而基於不同原因事實，積極行使地方制度法第75條之  
30 撤銷職權，作成110年11月24日函以善盡其地方制度法所課  
31 予中央對地方自治團體之監督職責，得出地方制度法上之法

01 律效果，符合依法行政原則，實現法治國要求，實不能以行  
02 政院依地方制度法行使職權之結果，遂否定被告行使行政程  
03 序法之職權。

04 3. 肯認被告系爭原處分與行政院110年11月24日函同時存在，  
05 具有確保依法行政原則切實履行之顯著實益：

06 (1)被告系爭原處分經原告提出本件行政訴訟，尚未發生形式不  
07 可爭力，倘認為行政院於被告作成撤銷處分後，不能再作成  
08 撤銷處分，則在憲法上權力分立體制下，法院確定判決為最  
09 終結果，於被告系爭原處分一旦遭法院撤銷確定，原告違法  
10 處分即會立即重新復活，但行政院依地方制度法行使其職  
11 權，雖同樣認定該等處分違法，反而因先前受限致不能依法  
12 行使其職權，造成最終無法確保違法處分處於應撤銷之狀  
13 態，使原告之違法造成損害，顯與依法行政原則有違；反之  
14 亦然。準此，機關分別依其職掌法令撤銷違法處分，要不互  
15 相影響，具有確保依法行政原則實現之顯著實益。

16 (2)再者，原告已公然宣稱被告所為撤銷處分無效，訴願機關臺  
17 中市政府更於訴願決定中，全然不顧委員反對意見之指摘，  
18 逕稱被告無效而作成訴願駁回之決定，足證原告就被告系爭  
19 4號函及系爭4A號函之效力，存有爭議，為確保依法行政原  
20 則之實現，行政院再作成撤銷處分，降低爭議，顯具實益，  
21 自無違法。

22 (七)臺中電廠並無原告所指超量使用生煤之情事，被告據予撤銷並  
23 無違誤，且撤銷於公益並無重大危害：

24 1.臺中市自治條例第3條第4項業據行政院109年3月13日函告溯  
25 及自空污法107年8月1日修正施行時無效，故原告不得據此  
26 認定參加人使用超過年許可使用量，應先敘明。

27 2.臺中市自治條例未經行政院依地方制度法規定核准，系爭許  
28 可證上有關臺中市自治條例之記載，並非空污法及固定污染  
29 源管理辦法規定之許可證應記載事項，原告不得於參加人申  
30 請系爭許可證異動或展延時，將之趁機登載於系爭許可證  
31 上；該等記載縱經原告登載於系爭許可證上，亦不當產生

限期減煤之規制效果，參加人即無違反許可證而超量用煤之情事：

(1)臺中市自治條例並未設有罰則規定，故未依地方制度法第26條第4項規定送行政院核定；原告將臺中市自治條例第3條第4項規定之內容登載於許可證上，毋寧僅係重申臺中市自治條例之規定，屬提醒臺中電廠應遵守法令規定之觀念通知，參加人不因上述記載而負擔行政法上義務，自無違反許可證內其他有關自治事項記載之問題，原告亦不得以參加人操作不符此等記載為由，對參加人裁罰並限期改善；否則，原告將未經行政院核准之臺中市自治條例內容登載於許可證上，導致參加人如未依該自治條例減煤，將因違反許可證內容而遭原告以違反空污法處罰，使得臺中市自治條例實質上產生處罰之規定，而違反地方制度法第26條第4項，依最高行政法院106年度判字第312號判決意旨，應將該等記載解釋為無規制效力；否則，將使未經行政院核定之自治條例發生罰則效果，此為地方制度法第26條第4項所不許。

(2)108年9月26日修正之固定污染源管理辦法，將原本許可證應記載事項「其他經『主管機關』許可之事項」修正為「其他經『中央主管機關指定』之許可事項」，即係為落實空污法第24條第4項及第28條第2項由中央主管機關制訂全國統一規範，以利遵循並減少爭議之立法目的；至於依修正前固定污染源管理辦法核發之許可證，如其上內容有非屬新固定污染源管辦法所允許者，依被告108年11月12日函意旨，公私場所如有違反該等記載，尚不能逕認公私場所未依許可證操作，而應實體審酌所違犯之事項是否亦屬違反空污法，始得據予裁罰。臺中電廠10組發電機組之許可證皆係依舊固定污染源管理辦法核發，原告於系爭許可證上記載「本製程屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』規定之污染源…自本自治條例公布日起4年內減少生煤使用量百分之40」等文字，並非新固定污染源管理辦法第16條、第21條或第25條規定得於許可證上記載「其他經中央主管機關指

01 定」之許可事項，原告即不得逕以參加人操作違反許可證記  
02 載而予裁罰並限期改善。

03 (3)退步言之，縱認原告將臺中市自治條例轉載於許可證上具規  
04 制力，參加人並未對許可證提起救濟而告確定，本院仍得依  
05 最高行政法院105年度判字第205號、98年度判字第509號等  
06 判決意旨，認定許可證處分之侵害作用尚非明顯，依據違法  
07 性承繼理論，認定原裁罰處分承繼該許可證之違法性，而一  
08 併於本件審查該許可證之適法性。蓋學理上及實務上均已承  
09 認違法性承繼理論（最高行政法院98年度判字第509號判  
10 決、本院93年度訴字第2755號判決參照）。亦即，若前處分  
11 與新處分屬於一個連貫性之手續，且均以發生一定法律效果  
12 為其目的，前處分僅屬新處分之準備行為時，前處分之違法  
13 性將為新處分所承繼，在新處分之撤銷訴訟中，受訴法院仍  
14 得審酌前處分之適法性，進而判斷新處分是否適法。系爭許  
15 可證所記載關於自治事項之內容，僅屬原告提醒遵守法令之  
16 觀念通知，退步言之，縱認其有規制效力，惟臺中市自治條  
17 例於公布時既無罰則，亦未送經行政院核定，則參加人當無  
18 可能於收到許可證時，想像到原告竟然會於多年後主張該記  
19 載具有規制效力，是該段重複記載自治條例之文字對參加人  
20 是否產生新的規制力（參加人否認其有之）極不明顯，參加  
21 人倘於當時即提起訴訟，原告勢必又會抗辯該記載無規制效  
22 力云云，是參加人當時去爭訟，要無實益可言。因此，原告  
23 主張系爭許可證有構成要件效力，本院不得再審酌系爭許可  
24 證記載內容之適法性云云，顯不可採。

25 (4)原告核發展延許可屬羈束行政，非依法律規定不得變更原許  
26 可證內容，亦不得恣意增加空污法未規定得增加之限制，原  
27 告自不得於展延許可核發時趁機作成年許可量減少之規制內  
28 容。依空污法第30條第1項、第2項及第4項規定、最高行政  
29 法院108年度判字第467號判決、法務部100年5月11日法律字  
30 第1000009867號函釋等意旨，空污法主管機關對於核發展延  
31 許可操作條件及其內容無裁量權，於展延申請文件符合規定

時即應准予展延，且非有法定特別規定，不得變更原許可證操作條件及內容，故展延許可之核發自屬羈束行政。原告於審查參加人之許可證展延申請時，既無空污法第30條第4項但書所列情事，依法不得作成減少年許可量或其他變更原許可操作條件及內容的規制內容。

(5)原告於審查參加人許可證異動申請時，違法自行加入「年使用量不得超過1,104萬噸」之限制，違反固定污染源管理辦法第31條及第42條：

①固定污染源管理辦法第31條、第40條及第42條規定，於許可證異動審查程序，審核機關不得審查申請人申請項目或內容以外之事項，且非有顯然誤寫、誤算之錯誤，更不得依職權變更許可證記載事項或增加法規所未明定之義務。

②臺中電廠M02鍋爐發電製程領有原告核發固定污染源操作許可證與生煤使用許可證，並於106年11月間經原告准予展延(下合稱為106年許可證)，嗣因該製程依原告指示辦理空污改善工程，須修改許可證內關於空氣污染物排放量與操作條件之記載，參加人乃依固定污染源管理辦法第27條第1項第2款規定(舊管理辦法為第24條第1項第款)，於改善完成後30天內，即108年7月25日向原告提出固定污染源操作許可證之項次貳、三「空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集方式規定」及生煤使用許可證之項次壹、三「污染防制設備之操作條件」等2許可項目之異動申請，原告於審查過程中亦僅就申請異動項目出具審查意見，參加人並已於108年依原告審查意見補正申請文件，詎料原告竟於108年許可證內，在申請異動項目外，另行逕自修改106年許可證中固定污染源操作許可證之項次貳、二「原(物)料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程」及生煤使用許可證之項次壹、一「物質成分、使用量」等2許可項目關於生煤使用量部分之內容。

01 ③經原告修改後之108年許可證內容，除將參加人原先全廠  
02 之1,600萬噸年使用量削減為108年1月26日至109年1月25  
03 日間年使用量不得超過1,104萬噸外，更增加要求參加人  
04 必須每年都配合原告之要求，辦理許可證異動，顯係增加  
05 法規所未明定之義務，更違反固定污染源管理辦法第42條  
06 第4款及第5款規定。被告以原處分撤銷原裁罰處分，自無  
07 違誤。

08 (6)原告核給參加人之原許可證並無任何誤寫誤繕情事，原告以  
09 更正為名，實質變更許可證內容，違反固定污染源管理辦法  
10 第40條及行政程序法第101條規定，亦有違信賴保護原則：

11 ①原告以108年11月20日函，將原許可證中固定污染源操作  
12 許可證之項次貳、十六及生煤使用許可證之項次貳、六  
13 「其他規定事項」欄位所載：「本製程…『自』109年1月  
14 26日『起』應減少全廠生煤用量百分之40…」，以誤繕為  
15 由，逕自修改為「本製程…『至』109年1月26日『前』應  
16 減少全廠生煤用量百分之40…」。惟「自109年1月26日  
17 起」乃自109年1月26日向後起算時間之意，而「至109年1  
18 月26日前」則係從109年1月26日往前回推時間之意，兩者  
19 文義顯然不同；且比較原記載與新記載，「自」與  
20 「至」，發音及意義不同，「起」與「前」之發音及意義  
21 更迥異，可知許可證並無錯寫、誤繕之情形，而係原告於  
22 處分作成後，實質變更期程。

23 ②況觀察原告更動之原許可證「其他規定事項」欄位之其他  
24 部分之記載情形，比較原記載之前後體系脈絡，原許可證  
25 就生煤成份也是記載：「並『自』105年7月26日『起』混  
26 合調配生煤至符合每公斤生煤熱值六千卡以上、含硫份百  
27 分之0.5以下以及灰份百分之8以下，始得做為燃料使  
28 用」，看不出來原記載為原告顯不欲規制之事項；且倘若  
29 「自……起」等文字為誤寫，何以同項關於生煤成份之記  
30 載卻未隨之修改為「至…前」？由此益見，「自……起」  
31 與「至……前」文義顯然有別。原告主張原許可證有誤

寫、誤繕，並據以更正參加人臺中電廠之許可證內容云云，應非適法。

③此外，原許可證陸續於106年8月7日及106年9月25日獲核發，中間更經歷108年4月16日換發，若由處分外觀或記載事項前後脈絡可看出該處分記載事項顯非行政機關所欲規制或漏未規制者、原記載顯為行政機關誤寫、誤繕之情形，原告豈可能於2年後才發現原記載錯誤、中間歷經108年4月16日之許可證換發，卻未發現？由此益可知，原告將原記載修改為新記載，並非明顯誤寫誤繕之更正，而是在未經參加人申請之情況下，形式上及實質上廢止或撤銷原許可證而作成新許可證。

④最高行政法院109年度上字第369號判決已經指明，由於固定污染源操作許可證之異動，皆須經主管機關之審核，並完成試車、檢測、推估排放量或現場勘查等法定程序，確認相關操作內容、條件後，始能執行，倘僅於許可證內記載單項尚未完成許可證異動法定程序之內容，因尚無從以之為操作基礎，自不得以該等內容作為裁罰處分之構成要件。臺中電廠10部機組之許可證，於000年間申請展延時，原本各機組每年210萬噸、全廠共計2,100萬噸之生煤使用量，增加全廠生煤用量不得超過1,600萬噸之限制，因此相關之操作內容及條件，即經原告審查後隨同修正；惟108年間臺中電廠10部機組之許可證，除臺中電廠負責人變動及部分機組因空污改善工作而致生之異動外，其餘操作內容及條件均沿續舊有操作設施及條件，未再變動；由上可知，原告於108年審查參加人之異動申請時，亦認為生煤使用量之計算區間，應自臺中市自治條例公布後4年即109年1月26日始行起算，故自不會於108年4月間核發許可證時，要求變動生煤減量後應隨之變動之相關操作條件；迺原告嗣後竟稱應於108年間即完成減量云云，顯不可採。再者，原告所為裁罰處分稱參加人違反108年間許可證，惟108年許可證與生煤年許可量相關之操作內容及

條件，與106年間全廠生煤用量不得超過1,600萬噸限制時全然相同，足證108年許可證記載「自本市自治條例公布日起4年內減少生煤使用量百分之40」所表彰之生煤使用量，無論其數值為何，皆未完成試車、檢測、推估排放量或現場勘查等許可證異動之法定程序，是依上開最高行政法院判決所揭意旨，參加人自無依循該等記載內容逕行操作之可能，即不能以參加人操作違反該等生煤使用量之記載而為裁罰，參加人並無超量使用生煤之情形甚明。

⑤基此，被告於系爭4A號函說明三、(三)敘明原告以誤繕為由，抽換操作許可證，要求公私場所減少生煤使用量，非屬管理辦法第40條所稱誤寫、誤算或其他類此未符合本法規定之顯然錯誤，且有違行政程序法第8條信賴保護原則，並以被告系爭4號函撤銷原裁罰處分，自無違誤。

3.系爭許可證上有關臺中市自治條例第3條第4項所指「減少生煤使用量」，係指「年許可使用量」而非「實際使用量」，減量40%後之生煤年許可使用量為1,260萬公噸而非1,140萬公噸，參加人並無超量使用生煤情事：

(1)公私場所每年實際使用量存有落差，記載實際使用量不僅無任何實益，亦無事先登載之可能；且實際使用量逐年變動，如何能作為減煤標準？是空污法及固定污染源管理辦法等關於燃料使用量之規定，向來係規範「年許可使用量」，而非以高度浮動之「年實際使用量」作為管制基礎，倘以實際使用量作為管制內容，不但將失去操作彈性，且企業為避免遭限制，更將不顧一切大量使用生煤，衝高生煤使用量，此不但造成資源浪費，更無助於空污法目的之達成。故臺中市自治條例第3條第4項所稱「使用量」，自應理解為許可證上所載之「許可使用量」，始符空污法之規範意旨。且由生煤石油焦管理辦法第9條及固定污染源管理辦法第62條第3項用語亦可知，所謂「使用量」顯為經主管機關核定並記載於許可證上之「許可使用量」。

01 (2)臺中市自治條例「減少生煤使用量40%」之計算基礎，應以  
02 該自治條例公告時之原許可量即2,100萬公噸計算，則減量  
03 後之年許可量應為1,260萬公噸(計算式： $2,100 \text{萬} \times (1 - 0.4)$   
04  $= 1,260 \text{萬}$ )，此計算方式亦為原告108年9月20日新聞稿所自  
05 承。此外，106年12月12日台中市議會第2屆第6次定期會市  
06 政總質詢時，前市長林佳龍亦曾承認減量40%後之年許可使  
07 用量應為1,260萬公噸；凡此，皆可證明臺中市政府過往皆  
08 是以「許可使用量」而非「實際使用量」作為減量基準。

09 (3)依原告108年4月間核發之臺中電廠系爭M01至M08、M13及M14  
10 等10部機組許可證記載，生煤年用量為全廠1,600萬公噸，  
11 從無生煤年使用量不得超過1,104萬公噸之記載；M02製程之  
12 許可證嗣經原告另行恣意違法異動，業經參加人另行提起訴  
13 願在案，現因原告以本件尚未確定為由，停止訴願程序中。  
14 又，M01、M03至M08及M14等8套發電製程，依原告於108年4  
15 月間核發之許可證頁次5許可條件內生煤年使用量部分皆僅  
16 記載應符合臺中市自治條例，頁次19其他規定事項欄第16項  
17 記載「本製程屬『台中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自  
18 治條例』規定之固定污染源，自109年1月26日起應減少全廠  
19 生煤用量百分之40」，故系爭M01至M08、M13及M14等10部機  
20 組之許可證從未記載年使用量不得超過1,104萬公噸，原告  
21 以參加人使用超過1,104萬公噸為由裁罰，顯有違誤。

22 (4)原告欠缺法源依據且違反行政慣例，以臺中電廠000年之生  
23 煤實際使用量1,839萬公噸為計算基礎，計算出減量40%後  
24 之年許可使用量為1,104萬公噸，有違行政自我拘束原則及  
25 信賴保護原則。倘以實際使用量為計算基準，將造成「實際  
26 生煤使用量越低者，經按比例削減使用量後，獲得之新許可  
27 使用量反而更低」之荒謬結果，反會形同鼓勵、促使公私場  
28 所為了在未來獲得更多的生煤使用量，而積極使用生煤至每  
29 年之年許可量上限之不當情狀(燒好燒滿)，不但不利於減少  
30 排放空氣污染物，更與臺中市自治條例制定之「為減少公私  
31 場所排放空氣污染物及溫室氣體」目的相悖。至原告雖提出

01 104年5月15日之公聽會、104年12月6日之聽證會紀錄為主  
02 張，然遍觀該等聽證會紀錄，從未見任何出席人員討論或主  
03 張使用量為實際使用量，該等聽證會紀錄不能證明原告之主  
04 張。原告雖提出臺中市自治條例立法總說明，然原告俱未表  
05 明該自治條例係以減少實際使用量為基準，遑論該等說明更  
06 僅為背景說明，並非立法說明，自亦無從證明原告主張。

07 4.臺中市自治條例第3條第4項規定之4年期限，應於109年1月2  
08 6日始屆至，依被告歷來函釋，參加人自110年1月1日起至11  
09 0年12月31日止(即110年度)始須完成減煤40%：

10 (1)臺中市自治條例於105年1月26日公布生效，所稱之「自本自  
11 治條例公布日起4年內」，指自105年1月26日起算，於屆滿4  
12 年時，包含參加人臺中電廠在內之公私場所應完成減少生煤  
13 使用量百分之40。故臺中電廠應於109年1月26日起，始需達  
14 到該自治條例規定之減煤標準，亦即其109年1月26日至110  
15 年1月25日之生煤總使用量，不得超過1,260萬噸。否則，若  
16 依原告之主張，參加人自108年1月26日至109年1月25日間之  
17 生煤年使用量即需比自治條例公布時減少四成，豈非代表參  
18 加人僅有3年時間完成減煤？顯與自治條例文義不符。

19 (2)實則，依原告108年4月核發之M13之原操作許可證項次貳、  
20 十六及生煤使用許可證之項次貳、六「其他規定事項」欄位  
21 所載「本製程…『自』109年1月26日『起』應減少全廠生煤  
22 用量百分之40…」顯現原告明知依臺中市自治條例，參加人  
23 亦應自109年1月26日起才應減少全廠生煤用量百分之40。惟  
24 原告108年11月20日函以誤繕為由，將M13機組之原操作許可  
25 證項次貳、十六及生煤使用許可證之項次貳、六「其他規定  
26 事項」欄位所載「本製程…『自』109年1月26日『起』應減  
27 少全廠生煤用量百分之40…」，逕自修改為「本製程…  
28 『至』109年1月26日『前』應減少全廠生煤用量百分之4  
29 0…」，就此違法部分，除參加人已提起訴願外(現因原告以  
30 本件尚未確定為由停止訴願程序中)，此一行為更可證明原  
31 告106年10月核發許可證當時，亦認為參加人「自109年1月2

01 6日起」才應減少全廠生煤用量40%，而非應於109年1月26  
02 日前即須完成生煤減量。

03 (3)被告106年8月1日函已明揭，若許可證所載年許可量因變更  
04 或異動減少，則公私場所於變動之當年度仍然以變動前之許  
05 可量為上限，「次一年度」起才以變動後之許可量作為上  
06 限，此見解迭經被告108年11月1日函、108年11月12日函一  
07 再重申。準此，臺中市自治條例於105年1月26日公布生效，  
08 其所稱之「自本自治條例公布日起4年內」，當指自105年1  
09 月26日起算，於屆滿4年時，即應於109年1月26日起，始開  
10 始變動需達到自治條例減煤標準，故依上開被告歷來函釋，  
11 自應於109年1月26日之「次一年度」即110年1月1日至110年  
12 12月31日適用新減煤標準計算使用量，或採整數計算至少於  
13 109年度始能以變動後之使用量進行管制。

14 5.依固定污染源管理辦法第9條規定，參加人就固定污染源操  
15 作許可證內所載之許可條件（生煤使用量），應享有10%法  
16 定容許差值，原告於參加人生煤使用量尚未超過法定容許差  
17 值前，即以參加人違反操作許可證為由，裁罰參加人，均有  
18 違誤：

19 (1)固定污染源管理辦法第9條之立法目的，乃考量實務上各種  
20 製程操作過程中，不可能完全不變，一定會有操作條件跳動  
21 情形，所以讓取得許可證之公私場所有此容許緩衝條件，兼  
22 顧操作與管制。

23 (2)就10%容許差值，被告業已作成106年11月7日環署空字第10  
24 60084612號函、108年11月11日環署空字第1080083316號  
25 函、108年12月13日環署空字第1080094752號函及新聞稿清  
26 楚說明，此係中央法規賦予公私場所之操作彈性，地方政府  
27 之許可證主管機關對此並無裁量空間，若公私場所之實際生  
28 煤使用量，雖已逾許可證所載之許可使用量，惟尚未超過法  
29 定10%容許差值，且符合排放標準及空污法相關管制規定，  
30 即無違空污法；故縱依原告主張之生煤許可量1,104萬噸計  
31 算(參加人否認)，臺中電廠需俟使用生煤量超過1,214.4萬

噸(計算式： $1,104 \times 1.1 = 1,214.4$ )才有違反空污法之問題。  
原告逕以參加人使用生煤超過1,104萬噸為由，率爾裁罰，  
顯係錯誤。

(八)臺中市自治條例第3條第4項規定已溯及失效，所規定之4年  
限制已失所附麗，原裁罰處分自屬違法：

行政院109年3月13日函略以：臺中市自治條例第3條、第4條  
及第6條分別牴觸空污法、固定污染源管理辦法相關規定，  
依地方制度法第30條第1項及第4項，該自治條例部分條文應  
屬無效；其中，臺中市自治條例第3條第4項有關減煤之規  
定，應溯及自107年8月1日起無效，而第3條第2項至第4項規  
定即臺中市政府自行訂定之生煤使用比例審查及變更原許可  
證內容，屬於自行創設空污法所無之審查標準及展延許可條  
件，牴觸修正後空污法第30條第4項規定，應自空污法107年  
8月1日修正施行時無效。是以，系爭許可證上有關減煤之記  
載已失所附麗，原裁罰處分以參加人未依許可證有關減煤之  
記載操作而為裁罰即屬違法。

(九)系爭自治條例實屬個案性立法，有違平等原則，原告不得據  
為裁罰參加人之依據：

1. 原告於110年10月13日準備程序中，當庭主張臺中電廠是臺  
中市自治條例規制的唯一對象，則臺中市自治條例即屬針對  
參加人臺中電廠所為之個案性立法。實則，臺灣中部空氣品  
質最重要影響因素，受季節、境外污染物等其他因素影響更  
深，臺中市市長亦表示109年1月初空氣品質不良主要係因氣  
候及地理環境所致，且109年2月左右因逢武漢肺炎疫情，導  
致鄰近國家工廠大幅停工，此亦與臺中市空氣品質不良下降  
之時間點吻合，亦可佐證境外污染物方是影響中部地區空氣  
品質之重要因素。臺中電廠發電生煤使用量、空氣污染物排  
放量等，早已受相關環境保護法令所嚴格管制。故臺中電廠  
是否使用生煤發電達到足以危害臺中市民健康之程度，存在  
許多難以預測的變數，客觀上並無相當因果關係；臺中市空  
氣污染成因眾多，難以純粹歸因於臺中電廠燃煤發電，且臺

01 中電廠之生煤使用及廢氣排放均受到空污法規之限制，實難  
02 謂臺中電廠不減少生煤使用量40%，台中市民就會受到立即  
03 性的健康危險。是臺中市自治條例採取「減少臺中電廠之生  
04 煤使用量40%」之手段實難認與原告所稱臺中市自治條例欲  
05 達成之「保障臺中市民健康」之目的有合理關聯。

- 06 2. 遑論臺中電廠為全國重要能源供應設施，對於全國能源穩定  
07 供應有重要影響，涉及能源政策、民生需求、經濟發展、甚  
08 至是國防安全等層面之問題，非僅涉及環保事項；臺中市自  
09 治條例單方面要求「減少臺中電廠之生煤使用量40%」，未  
10 考量其他層面之重要影響因素，更難謂臺中市政府以該自治  
11 條例特別規範臺中電廠，所採之區分標準與差別待遇手段，  
12 與其目的間有合理關聯。從而，臺中市自治條例屬個案性立  
13 法之特殊類型法律，已違反平等原則之要求，構成違憲而屬  
14 無效，原告更不得執以作為裁罰參加人之依據。

- 15 (十)最高行政法院109年度裁字第1958號裁定已經認定，暫不論  
16 參加人所應遵循之生煤使用量係1,260萬公噸或1,104萬公  
17 噸，參加人依空污法固定污染源操作許可證，於操作台中發  
18 電廠各機組，仍應遵循空污法及許可證之排放標準，無從認  
19 定參加人操作機組必將導致空氣污染、影響人民生命身體健  
20 康損害，故撤銷原裁罰處分，要不對公益產生影響。實則，  
21 原告作成裁罰處分前，其多次對參加人表達之主張與其向來  
22 對外之說明不符，亦與許可證登載不符，雖被告多次去函警  
23 告原告所為要屬違法令其停止，迺原告一方面公然承認係因  
24 首長換人而更改見解，另一方面不理被告警告及命令，濫權  
25 解釋法令，濫行作成違法裁罰處分，故原告所作成本件裁罰  
26 處分係基於政治意圖，為嚴重破壞我國環境保護法制之不良  
27 示範，將其撤銷不但未損公益，實有益於公益，避免業者遭  
28 受行政暴力之迫害。

- 29 □關於原告主張參加人指摘原裁罰處分違法之理由超過被告系  
30 爭原處分，訴願不得予以援用追補乙節：

01 依最高行政法院108年度上字第1129號、100年度判字第122  
02 號等判決意旨，行政訴訟採職權調查主義，法院本即得審酌  
03 當事人主張以外之事實及法律上理由，以實現依法行政，故  
04 行政機關於未妨礙當事人之攻擊防禦下，自得就處分之事實  
05 及法律觀點補充或變更。被告作成系爭4號函及系爭4A號  
06 函，係認定原裁罰處分有錯誤認定「參加人超量使用生  
07 煤」、「生煤使用量期間計算錯誤」等瑕疵，故參加人所述  
08 原裁罰處分之違法，皆屬原告有認事用法錯誤之事實上及法  
09 律上理由，要無增加，且均係被告109年2月25日撤銷原裁罰  
10 處分時即存在之瑕疵，未改變被告系爭4號函及系爭4A號函  
11 之性質或結果，亦無礙原告之攻擊防禦，依最高行政法院所  
12 揭意旨，自得予以追補。

13 □地方制度法第26條第4項已明定訂有罰則之自治條例需經中  
14 央核定後始得發布，自不容地方政府以登載於許可證之方  
15 式，使自治條例未經核定而實質發生處罰之法律效果，否則  
16 即有違地方制度法及行政上誠信原則。況若臺中市自治條例  
17 將回溯空污法之規定，則依原告主張，臺中市自治條例為施  
18 行空污法第7條規定「空污防制計畫」之細部規範云云，即  
19 應回歸檢視違反空污防制計畫之法律效果；然而，空污法中  
20 「空污防制計畫」規範的對象是地方政府自己，空污法根本  
21 沒有訂立人民違反空污防制計畫時對人民之罰則，是在中央  
22 法令未規定罰則下，原告之主張益可證明原裁罰處分違法。

23 □原告主張行政院及被告均認為系爭許可證核發及審查屬地方  
24 主管機關權限云云，絕非事實：

25 1. 行政院於審理臺中市自治條例備查程序時，即曾諮詢相關部  
26 會意見，內政部、法務部、經濟部及被告等均就臺中市自治  
27 條例之適法性表示懷疑及反對：

28 (1)內政部於彙整表中即指出「…地方政府僅得就地方自治事  
29 項或基於法律即上級法規之授權，制定自治法規，且其規  
30 範內容不得有牴觸中央法規之規定。旨揭自治條例規範事

01 項是否屬地方自治事項，或有無其他法律授權直轄市辦理  
02 之規定，宜請行政院環境保護署予以釐清…」。

03 (2)法務部亦於彙整表中指出「…依憲法第111條規定，事務  
04 若具有全國一致性質者，其權限屬於中央…本自治條例規  
05 定不再核發生煤及石油焦使用許可證，非僅涉及地方之環  
06 境保護事項與得否因地制宜，更與我國整體之能源政策相  
07 關…」。

08 (3)經濟部於彙整表中直接表示「自治條例牴觸本部業管法  
09 規，建議不予備查」、「自治條例第3條規定，將限制能  
10 源供應事業就能源之生產方式等重要經營事項，對全國能  
11 源供應之穩定有顯著影響，牴觸『能源管理法』第6條規  
12 定…」、「…旨揭自治條例管制生煤作為發電燃料，將涉  
13 及全國能源供應穩定與安全，顯具全國一致性質，需有整  
14 體之規劃，應屬中央權限…」、「…旨揭自治條例管制生  
15 煤作為發電燃料，將衝擊臺中電廠發電產能，有影響供電  
16 之疑慮，進而衝擊全國電力供應穩定」、「自治條例將對  
17 台電公司造成重大影響，且部分條文窒礙難行…自治條例  
18 第3條第1項…台電公司發電能源多仰賴國外進口，故發電  
19 配比需考量能源供應安全，液化天然氣夏季安全存量僅約  
20 7天，且新設液化天然氣卸輸儲設施又極為困難，對我國  
21 能源安全將造成嚴重衝擊」、「自治條例第3條第4項…依  
22 此要求全國電力供應將短少8%，嚴重衝擊電力供應安全，  
23 且中油公司供氣能力已達上限，需待112年天然氣第三接  
24 收站完成後，始能增加供氣…」。

25 (4)被告亦於彙整表中明確指出「自治條例第3條第1項及第4  
26 條『不再核發使用許可證』牴觸空污防制法第28條規  
27 定…」。

28 2. 由於各該部會之疑慮甚鉅，行政院乃於105年5月4日院臺環  
29 字第1050021156號函要求臺中市政府再行檢討後修正，並未  
30 同意臺中市自治條例備查。原告臨訟片面主張行政院及各部  
31 會均認可許可證之核發及審核皆屬其權限云云，顯非事實。

01      □聲明：原告之訴駁回。

02      六、本件背景及相關爭訟情形：

03      (一)參加人不服原告於108年12月3日作成之原裁罰處分1，於法  
04      定救濟期間內，向臺中市政府提起訴願提起訴願，經遭駁  
05      回，續向臺中高等行政法院提起行政訴訟（案號：109年度  
06      訴字第113號）。

07      (二)參加人不服原告於108年12月14日作成之原裁罰原裁罰處分  
08      2，於法定救濟期間內向臺中市政府提起訴願，訴願決定機  
09      關迄未作成決定。

10      (三)參加人不服原告於108年12月25日作成之原裁罰原裁罰處分  
11      3，於法定救濟期間內向臺中市政府提起訴願，訴願決定機  
12      關迄未作成決定。

13      (四)其後，被告以臺中電廠生煤使用量均未超過許可證應記載內  
14      容，臺中電廠並未違反空污法，系爭原裁罰處分屬違法之行  
15      政處分，於109年2月25日作成原處分，依行政程序法第117  
16      條撤銷系爭原裁罰處分。原告不服，循序救濟，提起本件行  
17      政訴訟。

18      (五)另查，臺中市政府以105年1月26日府授法規字第1050013098  
19      1號函檢送業經臺中市議會第2屆第2次定期會審議通過制定  
20      之「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」（下  
21      稱系爭自治條例）公布令及條文，請被告轉請行政院備查。  
22      行政院以109年3月13日院臺環字第1090007334號函（下稱10  
23      9年3月13日函）通知臺中市政府，表示所報制定系爭自治條  
24      例一案，除第3條第1項及第4條抵觸空污法第28條第1項規  
25      定；第3條第2項至第4項抵觸空污法第30條第4項規定；第6  
26      條抵觸固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理  
27      辦法第4條第1項規定，依地方制度法第30條第1項及第4 項  
28      規定應屬無效外，餘業已備查。臺中市政府對於系爭自治條  
29      例第3、4、6條經行政院函告無效之行政行為不服，提起訴  
30      願，經訴願決定不受理後，續向本院提起行政訴訟（案號：  
31      109年度訴字第874號），訴請撤銷；臺中市議會則以109年9

01 月17日議法字第1090005623號函向司法院聲請解釋（現仍繫  
02 屬釋憲機關中，尚未終結）。

03 案經本院109年度訴字第874號裁定駁回臺中市政府之訴，理  
04 由略以：依最高行政法院103年度裁字第1310號裁定意旨，  
05 「依司法院釋字第527號解釋，地方自治團體對函告內容得  
06 選擇接受監督機關之意見，若仍持不同意見時，如受函告無  
07 效者為自治條例，由地方立法機關聲請解釋，非得選擇聲請  
08 解釋或循行政訴訟之途徑為救濟」之裁定意旨，已說明地方  
09 自治團體對函告自治條例無效，若仍持不同意見時，得由其  
10 立法機關逕行向司法院大法官聲請解釋，無須先循行政訴訟  
11 途徑為救濟，亦無由選擇透過行政訴訟途徑以為紛爭解決之  
12 空間。臺中市政府不服，提起抗告，經最高行政法院110年  
13 度抗告字第321號裁定駁回其抗告，理由為：依司法院釋字  
14 第527號解釋意旨，認在現行法制下，地方自治團體對於認  
15 在現行法制下，地方自治團體對於經各該地方立法機關議決  
16 通過制定之自治條例受函告無效，對函告內容持不同意見  
17 時，得由該地方自治團體之立法機關，就事件性質聲請司法  
18 院解釋。而本件業經臺中市議會向司法院請求為釋憲，從而  
19 本件係繫屬在憲法訴訟法修法施行前，而尚未終結之案件，  
20 縱如解釋抗告人亦可依現行法制提起行政訴訟，惟實務作業  
21 為避免受理行政爭訟結果發生與司法院解釋意旨相牴觸，亦  
22 會於爭訟期間，依法停止行政爭訟程序，因而本件若准由抗  
23 告人亦可提起行政訴訟，不僅與前述過渡規範之安排不盡一  
24 致，也無實質救濟功能。而本件既已由臺中市議會聲請釋憲  
25 在案，即應由憲法法庭以新制續為審理，自無適用同法第83  
26 條第1項而需另循行政爭訟途徑於用盡審級而受不利確定終  
27 局裁判，再進入憲法法庭審理之問題。

28 (六)原告以系爭M02操作許可證業經108年12月25日處分予以廢  
29 止，臺中電廠仍執行操作，乃分別以109年6月25日中市環空  
30 字第1090071492號函及所附20-109-060033號裁處書（下稱1  
31 09年6月25日處分）、109年6月29日中市環空字第109007156

01 7號函及所附20-109-060040號裁處書，裁處參加人罰鍰、並  
02 令M02製程停工等。被告認上開2件處分均屬違法之行政處  
03 分，乃分別以109年6月29日環署空字第1090048225號函、同  
04 年7月7日環署空字第1090049213號函予以撤銷。原告不服，  
05 循經訴願遭駁回後，原告向本院提起行政訴訟（案號：本院  
06 110年度訴字第130號、110年度訴字第129號，現均裁定停止  
07 訴訟中）。

08 (七)原告以M02製程未領有該局核發之固定污染源操作許可證，  
09 臺中電廠仍執行操作，且未遵循109年6月25日處分之停工處  
10 分，乃以109年7月21日中市環空字第1090078049號函及所附  
11 20-109-070024號裁處書，處台電公司罰鍰等，並命應確實  
12 遵行109年6月25日處分之停工處分。被告以109年7月21日處  
13 分屬違法之行政處分，乃以109年8月6日環署空字第1090056  
14 335號函予以撤銷。原告不服，循經訴願遭駁回後，向本院  
15 提起行政訴訟（案號：本院110年度訴字第126號，現裁定停  
16 止訴訟中）。

17 (八)原告以系爭M03操作許可證業經108年12月25日處分予以廢  
18 止，臺中電廠仍執行操作，遂以110年4月6日中市環空字第1  
19 100033600號函及所附20-110-040001號裁處書、110年4月7  
20 日中市環空字第1100034207號函及所附20-110-040004號裁  
21 處書，處參加人罰鍰、環境講習，並令M03製程停工。被告  
22 認上開2件處分均屬違法之行政處分，乃以110年4月16日環  
23 署空字第1100016113號函予以撤銷。原告臺中市環保局不  
24 服，循經訴願遭駁回後，向本院提起行政訴訟（案號：本院  
25 110年度訴字第1016號，現裁定停止訴訟中）。

26 (九)嗣被告以臺中市自治條例第3條第4項等規定業經行政院以10  
27 9年3月13日院臺環字第1090007334號函，依地方制度法第30  
28 條規定函告溯及自107年8月1日空污法修正施行時無效，則  
29 原告前開所作成之8件裁罰行政處分（下稱系爭8件裁罰處  
30 分。見上開(一)至(三)及(六)至(八)所述）自應已失所附麗，而有評  
31 估適用地方制度法另為處置之必要。被告遂以110年11月19

01 日環署空字第1101159549號函請行政院依地方制度法第75條  
02 規定，撤銷上開系爭8件裁罰處分。行政院遂依被告陳報，  
03 以110年11月24日院臺環字第1100037312號函予以撤銷。原  
04 告不服，提起訴願，經行政院以111年3月23日院臺訴字第11  
05 10168720號訴願決定書為不受理之決定，原告不服，乃向本  
06 院提起行政訴訟（案號：本院111年度訴字第628號，現裁定  
07 停止訴訟中）。

08 七、本件如事實概要欄所載之事實，有原告104年5月22日中市環  
09 空字第1040051357號函檢送臺中市自治條例等草案公聽會會  
10 議紀錄（本院卷一第199-230頁）、104年12月8日臺中市自  
11 治條例聽證會紀錄（本院卷一第231-268頁）、臺中市政府1  
12 05年1月26日府授法規字第1050013098號令及臺中市自治條  
13 例總說明、逐條說明暨臺中市自治條例（本院卷一第189-19  
14 7頁）、被告105年4月18日環署綜字第1050025774號函（本  
15 院卷四第395-396頁）、行政院105年5月4日院臺環字第1050  
16 021156號函（本院卷四第393頁）、原告106年8月核發M01-M  
17 08、M13-M14許可證（本院卷四第397頁）、被告106年11月7  
18 日環署空字第1060084612號函（本院卷四第223頁）、原告1  
19 06年11月核發M01-M08及M14許可證（本院卷一第323-358  
20 頁）、臺中市議會106年12月12日第2屆第6次定期會市政總  
21 質詢紀錄（本院卷三第103-108頁）、原告108年4月核發M02  
22 許可證（本院卷三第109-134頁）、原告108年4月核發之M03  
23 -M14許可證（本院卷一第283-322頁）、參加人台中電廠108  
24 年7月25日中廠字第1088081510號函檢送M02許可異動2款申  
25 請（本院卷三第135頁）、原告108年8月7日中市環空字第10  
26 80086902號函（本院卷三第137-140頁）、參加人台中電廠1  
27 08年9月5日中廠字第1082493593號函檢送M02異動申請補正  
28 資料（本院卷三第141頁）、原告108年9月核發M01許可證  
29 （本院卷一第269-273頁）、臺中市政府108年9月20日新聞  
30 稿（本院卷三第101頁）、被告108年11月1日環署空字第108  
31 0076396號函（本院卷三第155-160頁）、被告108年11月11

01 日環署空字第1080083316號函（本院卷四第221-222頁）、  
02 被告108年11月12日環署空字第1080082218號函（本院卷三  
03 第161-162頁）、原告108年11月19日中市環空字第10801363  
04 83號函檢送M02許可證（本院卷三第143-150頁）、原告108  
05 年11月核發M02許可證（本院卷一第274-282頁）、原告108  
06 年11月20日中市環空字第1080136434號函檢送更正後M13許  
07 可證次頁（本院卷三第151-152頁）、原告108年11月29日固  
08 定污染源稽巡查紀錄工作單（本院卷一第359-361頁）、被  
09 告108年12月13日環署空字第1080094752號函（本院卷四第2  
10 25-229頁）、原裁罰處分（本院卷一第67-82頁）、被告109  
11 年2月15日環署空字第1090010923號函（本院卷四第141-143  
12 頁）、原告109年2月20日中市環空字第1090016226號函（本  
13 院卷四第145-147頁）、被告109年2月25日函及同日A函（本  
14 院卷一第39-45頁）、臺中市政府109年3月5日府授法字第10  
15 80309344號訴願決定（本院卷四第189-205頁）、行政院109  
16 年3月13日院臺環字第1090007334號函（本院卷二第16-21  
17 頁）、行政院109年3月13日新聞（本院卷三第99頁）、行政  
18 院109年6月24日院臺訴字第1090176623號訴願決定（本院卷  
19 一第49-66頁）、行政院110年11月24日院臺環字第11000373  
20 12號函（本院卷五第351-356頁）、行政院111年3月23日院  
21 臺訴字第1110168720號訴願決定（本院卷五第357-382  
22 頁）、參加人台中電廠86年至106年生煤使用量表（本院卷  
23 四第295頁）等資料影本附卷可稽，為可確認之事實。歸納  
24 兩造及參加人陳述意旨，本件應審酌事項為：原告是否當事  
25 人適格？系爭4號函、系爭4A號函是否為直接對外發生法律  
26 效果的行政處分？系爭4號函、系爭4A號函是否因缺乏事務  
27 管轄權限而無效？被告依行政程序法第117條撤銷系爭4號函  
28 及系爭4A號函是否適法有據？爰判斷如下。

29 八、本院之判斷：

30 (一)程序部分：

01 1. 被告以本件核心前提爭議為臺中市自治條例第3條第4項規  
02 定，惟該規定業經行政院109年3月13日函，以抵觸空污法第  
03 30條第4項規定為由而函告無效，臺中市議會已聲請釋憲，  
04 本件應於釋憲結果前停止本件訴訟程序。惟臺中市議會聲請  
05 釋憲，並非行政訴訟法所規定之訴訟程序當然停止之事由，  
06 且原告也沒有合意不進行訴訟程序，故本件無裁定停止訴訟  
07 程序之事由，爰不停止訴訟程序。

08 2. 查原裁罰處分經被告以110年11月19日函報行政院，行政院  
09 旋以110年11月24日函撤銷包括原裁罰處分在內共8件裁罰處  
10 分，原告遂以行政院為被告，循序向本院起訴（詳如前六、  
11 九所述）。經查，行政院110年11月24日函說明記載「108年  
12 12月3日中市環空字第1080143156號函、108年12月14日中市  
13 環空字第1080148321號函、108年12月25日中市環空字第108  
14 0151698號函（本院註：即原裁罰處分1、2、3）、109年6月  
15 25日中市環空字第1090071492號函、109年6月29日中市環空  
16 字第1090071567號函、109年6月29日中市環空字第10900780  
17 49號函、110年4月6日中市環空字第1100033600號函、110年  
18 4月7日中市環空字第1100034207號函等8件對台電公司所為  
19 之處分既均有違法事實，本院爰依據地方制度法第75條第3  
20 項或第2項規定撤銷該等違法處分，……」足見行政院撤銷  
21 係基於中央政府對地方自治團體辦理委辦事項或自治事項之  
22 監督，依地方制度法規所為，而本件係被告以上級機關之地  
23 位，依行政程序法第117條規定撤銷原裁罰處分，二者係不  
24 同機關基於不同法律依據各自為之，顯然不同。被告辯稱行  
25 政院110年11月24日函係與被告相同慎重甚或更為慎重所為  
26 之適法決定，原告及臺中市政府對之訴請救濟，應更得達到  
27 請求保護之終局目的，且有助於各方訴訟勞費之減省，應認  
28 本件已無權利保護必要，應予駁回云云，為不可採。

29 (二)本件應適用之法令：

30 1. 地方制度法規定：

01 第1條第2項：「地方制度依本法之規定，本法未規定者，適  
02 用其他法律之規定。」

03 第2條第2至5款：「本法用詞之定義如下：二、自治事項：  
04 指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或  
05 法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執  
06 行責任之事項。三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上  
07 級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府  
08 交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。  
09 四、核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所  
10 陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定  
11 效力之謂。五、備查：指下級政府或機關間就其得全權處理  
12 之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知  
13 悉之謂。」

14 第18條第9款第2目：「下列各款為直轄市自治事項：九、關  
15 於衛生及環境保護事項如下：（二）直轄市環境保護。」

16 第19條第9款第2目：「下列各款為縣（市）自治事項：九、  
17 關於衛生及環境保護事項如下：（二）縣（市）環境保  
18 護。」

19 第75條第2項、第8項：「（第2項）直轄市政府辦理自治事  
20 項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主  
21 管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。（第  
22 8項）第2項、第4項及第6項之自治事項有無違背憲法、法  
23 律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；  
24 在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執  
25 行。」

## 26 2. 環境基本法規定：

27 第1條：「為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環  
28 境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法；本  
29 法未規定者，適用其他法律之規定。」

30 第7條規定：「（第1項）中央政府應制（訂）定環境保護相  
31 關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推

動實施之。（第2項）地方政府得視轄區內自然及社會條件之需要，依據前項法規及國家環境保護計畫，訂定自治法規及環境保護計畫，並推動實施之。（第3項）各級政府應定期評估檢討環境保護計畫之執行狀況，並公布之。（第4項）中央政府應協助地方政府，落實地方自治，執行環境保護事務。」

第25條：「（第1項）中央政府應視社會需要及科技水準，訂定階段性環境品質及管制標準。（第2項）地方政府為達成前項環境品質標準，得視其轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中央政府備查後，適用於該轄區。（第3項）各級政府應採必要措施，以達成前2項之標準。」

### 3. 空污法規定：

第1條：「為防制空氣污染，維護生活環境及國民健康，以提高生活品質，特制定本法。」

第2條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

第7條：「（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。（第3項）前項空氣污染防制計畫之擬訂，直轄市、縣（市）主管機關應考量空氣污染物流通性質，會商鄰近直轄市、縣（市）主管機關定之。」

第20條第1、2項：「（第1項）公私場所固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。（第2項）前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣（市）主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之。」

第24條：「（第1項）公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防治計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請及取得設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。（第2項）前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關申請及取得操作許可證，並依核發之許可證內容進行操作。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關，應於前2項許可證核發前，將申請資料登載於公開網站，供民眾查詢並表示意見，作為核發許可證之參考。（第4項）固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、審查原則、公開內容、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或終止委託及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

第28條：「（第1項）公私場所固定污染源所使用之燃料及輔助燃料，含生煤或其他中央主管機關指定公告者，應符合中央主管機關所定燃料種類混燒比例及成分之標準，並申請及取得直轄市、縣（市）主管機關核發之使用許可證，始得為之；其使用情形，應作成紀錄，並依規定向直轄市、縣（市）主管機關申報。（第2項）前項燃料種類混燒比例與成分之標準，及其使用許可證之申請、審查程序、許可條件、核發、撤銷、廢止、記錄、申報及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

第62條第1項第5款：「公私場所有下列情形之一者，處新臺幣2萬元以上1百萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣10萬元以上2千萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業：五、違反第24條第1項、第2項規定未依許可證內容設置、變更或操作及第4項所定辦法有關設置與操作許可管理事項之規定。」

01 第83條：「本法所定之處罰，在中央由行政院環境保護署為  
02 之；在直轄市、縣（市）由直轄市、縣（市）政府為之。」

03 4. 環境保護署組織條例第3條規定：「本署就主管事務，對於  
04 直轄市、縣（市）政府之命令或處分，認為有違背法令或逾  
05 越權限，或應執行法令而不執行者，得報請行政院停止、撤  
06 銷或處理之。但情事緊急時，本署得發布署令先行停止、撤  
07 銷或處理之。」

08 5. 行政程序法第117條規定：「違法行政處分於法定救濟期間  
09 經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級  
10 機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：  
11 一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第119條所列  
12 信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信  
13 賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」

14 (三)原告當事人適格：

15 1. 所謂原告當事人適格，係指原告就訴訟標的（權利或法律上  
16 之利益）有實施訴訟之權能而言，原告只須主張自己之權利  
17 或法律上之利益因中央或地方機關之違法行政處分，致受損  
18 害，即為當事人適格，亦即原告是否當事人適格，應依原告  
19 起訴主張之事實定之，而非依審判之結果定之。

20 2. 按空污法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政  
21 院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣  
22 （市）政府。」環境教育法第2條第1項規定：「本法所稱主  
23 管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政  
24 府；在縣（市）為縣（市）政府。」臺中市為辦理該市自治  
25 事項並賦予臺中市政府所屬下級機關及其所屬各區公所，專  
26 業職掌與執行權限，特制定臺中市政府組織權限劃分自治條  
27 例，該自治條例第2條規定：「中央法規明定直轄市政府為  
28 地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府  
29 得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。」

30 據上，臺中市政府以100年10月6日府授環秘字第1000183869  
31 號公告：「臺中市政府環境保護局執行下列法規之主管機關

01 權限：……二、空氣污染防制法及其子法。……」、100年1  
02 1月22日府授環秘字第10002208961號公告：「公告事項：臺  
03 中市政府環境保護局執行下列法規之主管機關權限：一、環  
04 境教育法（除第12條外）及其子法。……」即臺中市政府公  
05 告原告為執行空氣污染防制法及其子法、環境教育法（除第  
06 12條外）及其子法之主管機關權限。是原告就有關臺中市之  
07 空氣污染防制法及其子法、環境教育法及其子法、臺中市公  
08 私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例等地方自治事務，得  
09 代表地方自治團體臺中市對外為或受意思表示。故原告依據  
10 權限所為原裁罰處分遭被告撤銷，原告提起行政救濟，當事  
11 人適格。

12 (四)系爭4號函及系爭4A號函為行政處分：

- 13 1. 原告不服被告作成系爭4號函及系爭4A號函，依行政程序法  
14 第117條規定撤銷原裁罰處分，核屬原告與被告（中央機  
15 關）間公法上之爭議，而被告對本件之個案處置（系爭4號  
16 函、系爭4A號函）是否該當行政處分，得否提起行政爭訟？  
17 因原告所辦理事項係自治事項或委辦事項而有不同。倘原告  
18 辦理自治事項之決定遭被告基於中央監督主管機關地位撤  
19 銷，則涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實  
20 認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，  
21 原告對該處分不服者，自得循行政爭訟程序解決之。惟倘若  
22 原告辦理委辦事項之決定遭被告撤銷，則在委辦事項之領  
23 域，地方自治團體受國家之委任而承擔起國家任務，與國家  
24 之間處於「內部法律關係」，而與憲法對地方自治之制度性  
25 保障無涉，係中央監督主管機關對於地方自治團體所為之監  
26 督措施，並不發生外部法律效果，故其性質並非行政處分，  
27 自不得對之提起行政爭訟。
- 28 2. 本件屬地方自治團體辦理自治事項，而非委辦事項，理由如  
29 下：
- 30 (1)按地方制度法第2條規定：「本法用詞之定義如下：一、  
31 地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之

團體。……二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。三、委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」

第18條第9款第2目規定；「下列各款為直轄市自治事項

：九、關於衛生及環境保護事項如下：（一）直轄市衛生管理。（二）直轄市環境保護。」

(2)次按環境基本法第25條規定：「（第1項）中央政府應視社會需要及科技水準，訂定階段性環境品質及管制標準。

（第2項）地方政府為達成前項環境品質標準，得視其轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中央政府備查後，適用於該轄區。（第3項）各級政府應採必要措施，以達成前二項之標準。中央政府應視社會需要及科技水準，訂定階段性環境品質及管制標準。」其立法理由為「一、環境保護工作艱鉅，非一蹴可及，須分階段性實施，故於第一項明定中央政府有關機關應視客觀條件，訂定階段性環境品質及管制標準，以保障國民健康。二、環境問題與地方關係密切，為因應地方特性，使環境品質與污染防治、自然保育管制標準能因地制宜，爰於第二項明定地方政府得視轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中央政府備查後，適用於該轄區。三、為達到前二項之目標，各級政府均應採必要措施，爰於第三項明定之。」

(3)空氣污染防制為環境保護重要項目。由於環境保護為我國憲法制定時尚無從預見之新興議題，故憲法本文對環境保護並無規範，迄至制定憲法增修條文時，憲法增修條文第10條第2項明定，經濟與科學技術之發展，應與環境及生態保護兼籌並顧，惟就中央與地方權限應如何劃分，仍無任何表述。故環境保護事項之中央與地方權限劃分，仍應

01 回歸依憲法第111條規定，依事務之性質，事務有全國一  
02 致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一  
03 縣之性質者屬於縣，遇有爭議時，則由立法院解決之，亦  
04 即，依事務之性質定其權限歸屬，此即均權原則。而有關  
05 環境保護事項，中央有制定全國一致制度架構之必要，惟  
06 憲法第107條各款並無「環境保護」之規範，又因各地方  
07 之地理環境、自然條件、社會發展狀況、產業結構等均不  
08 相同，我國部分縣市確實也長年飽受工業污染之苦，是  
09 以，環境保護事項有因地制宜之必要，以解決各地方之特  
10 殊問題與需求。基此，立法者考量環境保護有因地制宜之  
11 特性，乃於地方制度法第18條第9款第2目、第19條第9款  
12 第2目規定，環境保護為直轄市、縣（市）之自治事項，  
13 並於環境基本法第7條及第25條規定，地方政府得視轄區  
14 內自然及社會條件之需要，依據中央制定環境保護相關法  
15 規及所策定之國家環境保護計畫，訂定該地方之自治法  
16 規、環境保護計畫或更嚴格之管制標準，經中央政府備查  
17 後，適用於該地方轄區；其立法理由揭示，環境問題與地  
18 方關係密切，為因應地方特性，使環境品質與污染防治、  
19 自然保育管制標準能因地制宜，爰明定地方政府得視轄區  
20 內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中央政府備  
21 查後，適用於該轄區。是以，我國環境基本法就環境保護  
22 已建立起中央與地方合作共管之架構，即：中央職責為統  
23 一全國秩序並形成制度，主要負責總體性制度面之形成與  
24 規劃，再依其法意志，就一部分具體細項，授權地方自治  
25 團體一定之立法權及執行權。於判斷事務性質是否屬地方  
26 自治事務，學說見解有謂得由「該事項向來之法律與實務  
27 係由地方自治團體遂行」以及「由該自治團體執行該事項  
28 是否較為妥適、有助於該地方住民的特殊利益或地方自治  
29 團體其他任務之遂行」以定之。

30 (4)觀諸空污法第20條、第24條、第28條及第62條規定可知，  
31 立法者授權地方政府就公私場所固定污染源訂定較嚴格之

01 排放標準，就固定污染源之設置、變更、使用之燃料種類  
02 混燒比例與成分之標準，有核發操作許可證或使用許可證  
03 之權限，並就公私場所固定污染源運作違反操作許可證或  
04 使用許可證之記載有裁罰權限等，即為立法者考量空氣污  
05 染防制之因地制宜特性，就空氣污染管制事務予以細分化  
06 後，依據空污管制合作共管之架構，分配予地方立法、執  
07 行之具體細項，此等事務分配應認屬立法者依據均權原則  
08 所為之權限歸屬決定。其中，關於公私場所操作固定污染  
09 源是否符合許可證記載，向來實務係由地方環保機關為查  
10 核監督，蓋由地方環保機關為查核監督較為即時，亦有助  
11 於維護、提升該地方生活環境品質，增進該地方住民之健  
12 康與福祉，是應認屬地方自治事務。則原告認定參加人所  
13 屬臺中電廠於108年11月29日、12月14日及12月23日遭查  
14 獲使用生煤不符系爭許可證記載，而以原裁罰處分據予裁  
15 處罰鍰並廢止許可證，即屬原告為執行空污法第83條分配  
16 予地方政府監督公私場所固定污染源是否依據許可證記載  
17 而操作之空污防制具體細項事務所為之處分，即屬地方自  
18 治事項。

19 (5)查本件為有關生煤使用量、固定污染源操作許可證及生煤  
20 使用許可證核發之爭議，參加人之臺中電廠總生煤使用  
21 量、固定污染源操作許可證及生煤使用許可證核發，影響  
22 臺中市空氣污染，空氣污染防制為環境保護環節，是依上  
23 開規定，固定污染源操作許可證及生煤使用許可證核發事  
24 項，屬空氣污染防制事務，為直轄市之環境保護範圍，而  
25 為直轄市地方自治事項。被告依行政程序法第117條規定  
26 撤銷原裁罰處分，原告不服，屬原告與中央機關間公法上  
27 之爭議。經查：

28 ①關於4號函：查系爭4號函以參加人為正本收受者，原告  
29 為副本收受者，內容記載：被告查明參加人遭原告裁罰  
30 之三次行政處分，生煤使用量均未超過許可證應記載內  
31 容，並未違反空污法等，屬違法之行政處分，爰依行政

01 程序法第117條規定撤銷等語，並於系爭4號函說明五記  
02 載救濟之教示條款，從形式觀察，4號函為以參加人為  
03 相對人之行政處分，但所產生之效果為消滅原告對該事  
04 項之監督規制效力，使原告對其轄區內公私場所固定污  
05 染源之操作喪失監督規制權限，涉及空污法適用在地方  
06 自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法  
07 效性之意思表示，其意在撤銷原告作成之原裁罰處分，  
08 為具有法效性之行政處分，對原告權利或法律上利益受  
09 有損害，原告自得提起行政救濟。

10 ②關於4A號函：查被告作成4A號函，係以原告為受文者，  
11 內容述明原告之原裁罰處分有違法情事，被告表明其基  
12 於上級機關之地位，依行政程序法第117條，撤銷原告  
13 以自治團體地位所作成之行政處分，旨在消滅原告所為  
14 行政處分之效力，足認是被告針對具體事件以原告為該  
15 4A號函之相對人，並生一定法律上效果之行政作為；且  
16 被告嗣後未再對原裁罰處分，以原告為相對人作出其他  
17 決定等過程以觀，縱被告4A號函迴避行政處分用語、未  
18 載教示條款，亦難謂為非屬行政程序法第92條所定義之  
19 行政處分。是以，被告109年2月25日4號函及4A號函對  
20 原告而言，均發生消滅原告對其地方自治事項作成處分  
21 之效力，當屬行政處分，依釋字第535號解釋意旨，原  
22 告自得提起撤銷訴訟以為救濟。

23 (6)雖被告及參加人辯稱原裁罰處分所涉之空污法第24條第  
24 項、第2項、第28條第1項及第62條第1項第5款等皆屬委辦  
25 事項，在委辦事項之領域，地方自治團體受國家之委任而  
26 承擔起國家任務，與國家之間處於「內部法律關係」，而  
27 與憲法對地方自治之制度性保障無涉。就此而言，國家對  
28 於地方自治團體辦理委辦事項，如同上級機關監督下級機  
29 關一般，得進行合目的性之監督及合法性之監督。是此際  
30 國家對於地方自治團體所為之監督措施，並不發生外部法  
31 律效果，故其性質並非行政處分。是系爭4號函及4A號函

對原告而言，難謂有法律上之利害關係，原告對之並無訴訟權能等語。惟空氣污染防治為環境保護環節，直轄市之環境保護屬直轄市地方自治事項，系爭4號函及4A號函已涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，已如前述，被告及參加人所辯，委不足採。

(五)關於先位聲明（確認原處分無效）部分：

1. 按行政訴訟法第6條第1項前段規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。」次按行政程序法第111條第6款規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」
2. 原告主張原處分構成行政程序法第111條第6款「欠缺事務管轄權限明顯重大」之無效事由，而為無效之行政處分；本件被告若認為原告所為原裁罰處分違法，依地方制度法第75條第2項，被告應報行政院予以撤銷，被告並無直接撤銷之職權，惟被告竟規避、架空立法者為落實中央與地方分權之垂直權力分立制度所設之地方制度法第75條第2項（地方制度法第75條第2項應係防止中央主管機關暴走之安全裝置），而自為原處分撤銷原告所為原裁罰處分，嚴重侵害地方自治權，核屬缺乏事務權限明顯重大，自屬自始無效云云。
3. 惟按「所謂無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。基於維護法律安定性、國家本身所具有之公益性以及國家權威，學說及各國立法例皆認為行政處分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴認定，故乃兼採『明顯瑕疵說』與『重大瑕疵說』作為認定標準之理論基礎。……其中第6款所謂『違背法規專屬管轄之規定』，主要係指對不動產或與地域相關聯之權利，所為之行政處分而欠缺土地管轄之情形……又所謂『缺乏事務權限』，係指欠缺事物管轄

而言，依體系解釋之結果，應限縮於重大明顯之情事，諸如違背權力分立等憲法層次之權限劃分基本原則（由議會代替行政機關作成處分行為、由教育行政機關核發建築執照、由衛生行政機關發給駕駛執照），這類瑕疵『如同寫在額頭上』，任何人一望即知，已達重大明顯程度，方屬無效；如非屬重大明顯情形，行政處分未經授權而缺乏事務權限者，為得撤銷而非無效，此乃基於行政機關體制之複雜性及管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨，為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，當係指行政處分之瑕疵已達同條第7款所規定重大而明顯之程度，諸如違反權力分立或職權分配之情形而言。另行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。換言之，該瑕疵須『在某程度上猶如刻在額頭上般』明顯之瑕疵，如行政處分之瑕疵倘未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已。」此有最高行政法院108年度判字第52號判決可資參照。是可知，行政程序法第111條第6款所謂「專屬管轄之規定」，係指法律規定某類行政權限專屬特定行政機關管轄之謂，倘無規定專屬管轄之法律明文，自不能就其他行政機關所為行政處分，指為有違背專屬管轄之規定。再者，違背法規有關專屬管轄之規定，主要是指對不動產或與地域相關連之權利，所為之行政處分，而欠缺土地管轄之情形。另所謂缺乏事務權限，則是指作成行政處分之行政機關就事件全然欠缺行政管轄權限而言；所謂重大明顯瑕疵，則係指該瑕疵為任何人所一望即知者，行政處分是否具有重大明顯之瑕疵而無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之。簡

言之，係以普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準，若普通社會一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，基於維持法安定性之必要，均不令該處分無效。

4. 原告主張被告若認原裁罰處分違法，依地方制度法第75條第2項，被告應報行政院予以撤銷，被告並無直接撤銷之職權；被告及參加人則辯稱：其本得依行政程序法第117條規定，基於空污法上級機關之地位，依職權撤銷原裁罰處分。足見究適用行政程序法第117條或地方制度法第75條有所疑義，難謂系爭4號函有「在某程度上猶如刻在額頭上般」重大明顯之瑕疵，為任何未受過法學專業訓練之社會一般人一望即知」之瑕疵，若一般人對其違法性的存在與否猶存懷疑，基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，即該處依然有效，僅係得撤銷而已。綜上，原告先位訴訟訴請確認無效，為無理由。

(六)關於備位聲明（即撤銷原處分）部分：

1. 地方制度法第1條第2項規定：「地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。」其立法理由為：「為明確地方制度規範之法律適用依據，爰於第二項明定本法與其他法律之適用順序。」第30條規定：「（第1項）自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。（第2項）自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。……（第4項）第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。……」第75條規定：「……（第2項）直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。（第3項）直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。（第8項）第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法

01 規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解  
02 釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」是地方  
03 制度法制定以後，地方與中央權限劃分及管轄爭議，悉依地  
04 方制度法規定辦理。據此，中央主管機關對於地方自治團體  
05 之行政監督權限範圍，自應依地方制度法規定辦理，中央主  
06 管機關如認為地方自治團體直轄市所為之行政處分違法，應  
07 依地方制度法第75條第2項規定，應報請行政院予以撤銷，  
08 中央主管機關並無直接撤銷之職權，即地方制度法具有特別  
09 法規定性質(地方制度法第1條參照)。行政程序法相對於地  
10 方制度法即為普通法之規定，基於「特別法優於普通法」法  
11 理，地方制度法之適用優先於行政程序法。因此，直轄市政  
12 府辦理自治事項或委辦事項違背憲法、法律或基於法律授權  
13 之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、  
14 廢止或停止其執行，並非由中央各該主管機關報行政院予以  
15 撤銷、變更、廢止或停止其執行。

- 16 2. 查參加人之臺中電廠採生煤為燃料之製造程序，計有10個鍋  
17 爐發電程序。經原告查獲臺中電廠設置系爭鍋爐發電程序製  
18 程自108年1月26日起至同年11月28日止，總生煤使用量為1,  
19 110萬2,718公噸，逾1,104萬公噸，認其違反系爭自治條  
20 例、空污法第24條第2項等規定，未限期改善等，作成原裁  
21 罰處分；被告則以空污法第24條及第28條已授權中央主管機  
22 關增加全國一致性審查原則及審查程序之訂定，被告業於10  
23 8年9月26日依空污法第24條第4項及第28條第2項修正發布管  
24 理辦法在案，其查明臺中電廠生煤使用量均未超過許可證應  
25 記載內容，並未違反空污法，系爭原裁罰處分屬違法之行政  
26 處分。依系爭4A號函說明三之記載，被告係認定：1. 系爭許  
27 可證核定之全廠年生煤使用量為2,100萬公噸，如依系爭M01  
28 至M08及M13、M14鍋爐發電製程許可證「全廠生煤用量不得  
29 超過1,600萬公噸……自本自治條例公布之日起4年內減少生  
30 煤使用量40%」之記載計算，參加人台中電廠108年全廠年  
31 生煤使用量應為1,260萬公噸，原告作成原裁罰處分時，參

01 加入台中電廠000年全廠年生煤使用量尚未超過1,600萬公  
02 噸；2. 原告於參加人台中電廠M02鍋爐發電製程申請異動  
03 時，自行於系爭M02許可證上登載非申請異動項目，再以參  
04 加入台中電廠未依許可證登載操作固定污染源作為裁罰之理  
05 由，該非申請異動項目之登載違反固定污染源管理辦法第31  
06 條及第42條規定；3. 原告以誤繕為由，將系爭M13鍋爐發電  
07 程序之許可證內容，由「本製程『自』109年1月26日『起』  
08 應減少全廠生煤用量40%」更改為「本製程『至』109年1月  
09 26日『前』應減少全廠生煤用量40%」，此非固定污染源管  
10 理辦法第40條所稱之誤寫、誤繕或類此顯然錯誤，縱認屬誤  
11 繕，亦有違信賴保護原則；4. 被告108年11月1日函已經指  
12 明，辦理許可證年使用量減少之變更或異動時，辦理當年度  
13 仍以變更或異動前之年許可使用量為上限，次一年度起再以  
14 變更或異動後之年許可使用量為上限，並以全年（即每年1  
15 月1日至12月31日）計算其年生煤使用量，故原告以108年1  
16 月26日作為期間起日計算參加人台中電廠之年生煤使用量，  
17 並據以認定台中電廠年生煤使用量超過系爭許可登載內容，  
18 即有違被告108年11月1日函等語，作為被告撤銷原裁罰處分  
19 之理由。即被告作成原處分並未以臺中市自治條例牴觸空污  
20 法及固定污染源管理辦法等規定，作為撤銷原裁罰處分之理  
21 由，而係自居為直轄市辦理空氣污染防制事項之上級機關地  
22 位，就原告執行自治事項所為之具體個案處分，認為違背  
23 空污法及固定污染源管理辦法相關規定，而依行政程序法第  
24 117條撤銷該具體個案處分。

- 25 3. 惟按地方制度法制定以後地方與中央權限劃分及管轄爭議，  
26 悉依地方制度法規定辦理。即中央主管機關對於地方自治團  
27 體之行政監督權限範圍，應依地方制度法規定辦理，中央主  
28 管機關如認直轄市政府辦理自治事項（包括作成處分、事實  
29 行為或擬訂計畫等）所為之行政處分違法，應依地方制度法  
30 第75條第2項規定，報行政院撤銷之，中央主管機關並無直  
31 接撤銷之權限，已如前述（見六1.）。經查，空氣污染防制

之環境保護為臺中市地方自治範疇，基於「特別法優於普通法」法理，應優先適用地方制度法第75條規定而非行政程序法第117條。即原告就有關臺中市政府授權辦理系爭自治事項作成原裁罰處分，若有違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，被告應報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，被告為行政院之下級機關，並無予以撤銷、變更、廢止或停止其執行之權限。縱認原告辦理系爭空氣污染防制之環境保護屬委辦事項而非自治事項，且原告辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，亦應由被告報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，仍非由被告自行撤銷、變更、廢止或停止其執行。被告依行政程序法第117條撤銷系爭原裁罰處分，即有違誤。

4. 雖被告辯稱：依空污法第2條規定，其為中央主管機關；依行為時空污法施行細則第5條第11款規定：「本法所定中央主管機關之主管事項如下：地方空氣污染防制、監測工作之監督、輔導及核定事項。」（現行規定改列為第4條），其為空污法之目的事業主管機關，對於原告具有行政監督之權限，核為行政程序法第117條所稱上級機關；參之法務部97年4月24日法律字第0970007659號函，略謂：行政程序法第117條所謂之「上級機關」，除行政組織中具有上下隸屬關係之機關外，亦包含「事務管轄」之中央與地方目的事業主管機關，故被告對原告於包括空污法事項在內之環保事務範圍內，亦屬原告之上級機關。被告自得依行政程序法第117條規定，依職權撤銷原告之違法處分（即原裁罰處分）云云。惟查：

- (1)由地方制度法第26條第4項（直轄市自治條例之核定與備查）、第27條第3項（直轄市行政規則之備查）、第30條第3項（直轄市自治條例與行政規則之函告無效）、第43條第4項（直轄市議會議決事項之函告無效）、第46條第1項（直轄市議會正副議長罷免案之處理）、第55條第1項（置直轄市副市長之備查）、第75條第2項、第3項（直轄

01 市執行自治事項及委辦事項違背憲法、法律、法規命令之  
02 撤銷等監督措施)等規定可知，直轄市之監督機關為行政  
03 院，中央各該主管機關作為行政院所轄下級機關，在中央  
04 與地方權限劃分上係屬平行層級之地位，就行政院與直轄  
05 市間權限劃分事務僅為轉報機關或幕僚角色，而非行政程  
06 序法第117條所稱之上級機關。故被告並非臺中市政府此  
07 一直轄市地方自治團體之組織層級意義的上級機關。

08 (2)法務部97年4月24日函雖將行政程序法第117條所稱之上級  
09 機關解釋為對於原處分機關之行政處分具有「行政監督」  
10 權限之行政機關，並不侷限於組織層級意義之上級機關；  
11 惟中央主管機關及地方自治團體間，就地方自治事項所為  
12 之監督，涉及介入地方自治團體之自治權限，與同一行政  
13 主體內部上級機關對下級機關所為之監督係基於內部關係  
14 所為之內部自我審查，二者有所不同，故對於地方自治團  
15 體所為之處分，縱認為中央主管機關有行政監督權限，而  
16 得依行政程序法第117條為職權撤銷，亦應區辨所涉事務  
17 為自治事項或委辦事項。如為自治事項，地方制度法第75  
18 條第2項及第8項已定有報請行政院撤銷、有疑義時應待司  
19 法院作成解釋而不得逕予撤銷之制度，即不得逕行援引行  
20 政程序法第117條規定為撤銷，否則無異於架空地方制度  
21 法第75條第2項、第8項對地方自治所為之制度性保障。經  
22 查本件並無行政院將系爭環保事項授權被告辦理（委  
23 辦）之情形，故原告就有關臺中市政府授權辦理自治事項  
24 有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章，應由中央各該  
25 主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，  
26 被告為行政院之下級機關，對於本件自治事項並無予以撤  
27 銷、變更、廢止或停止其執行之權限，本院認為定被告作  
28 為行政院下級機關，最多只得辦理幕僚角色提供研處意  
29 見。故本院認為法務部97年4月24日函釋之適用範圍應予  
30 限縮，中央主管機關就地方自治團體辦理地方自治事項所  
31 為之處分尚不得適用行政程序法第117條規定為撤銷，否

則將架空地方制度法第75條第2項及第8項對地方自治所為之制度性保障。

5. 按行政程序法第117條前段規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。……」可知違法行政處分之救濟可分為法定救濟期間內之救濟及法定救濟期間經過後之救濟，二個途徑。法定救濟期間內，行政處分的相對人或利害關係人對行政處分表示不服，提起訴願，依訴願法第58條第1項「訴願人應繕具訴願書經由原行政處分機關向訴願管轄機關提起訴願。」及第2項「原行政處分機關對於前項訴願應先行重新審查原處分是否合法妥當，其認訴願為有理由者，得自行撤銷或變更原行政處分，並陳報訴願管轄機關」規定處理。行政訴訟法第117條之規定核係考量程序之經濟及裁判之一致，行政事務之救濟程序及受理機關應單一化，我國立法架構就此以救濟期間是否經過為分類，救濟期間未經過者循正常之途徑經訴願而行政訴訟，救濟期間經過者始有行政程序法第117條之適用。若行政處分相對人或利害關係人未對違法行政處分提起行政爭訟請求撤銷，於法定救濟期間經過後，該違法行政處分產生形式確定力，基於依法行政原則，行政程序法第117條乃規定違法行政處分於「法定救濟期間經過後」，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷，其上級機關，亦得為之。是以，違法行政處分之救濟途徑在法定救濟期間內由人民提起行政救濟，依訴願法及行政訴訟法所定之程序辦理；在法定救濟期間經過後，依行政程序法第117條規定，由原處分機關及上級機關依職權辦理。茲行政程序法第117條乃違法行政處分於法定救濟期間經過後之救濟方式，條文所稱「法定救濟期間經過後」，係指行政處分因法定救濟期間經過後，不能再以通常之救濟途徑，予以撤銷或變更，而發生形式確定力者而言。其立法理由謂基於依法行政原則，行政機關本應依職權撤銷違法之行政處分，即使該行政處分已發生形式上之確定力，亦然。惟若如此，

01 將使法定救濟期間之規定喪失意義，且易使法律狀態長期處  
02 於不安定的爭議中，而使行政機關及法院疲於應付，有鑑於  
03 此，乃明文規定於行政處分發生形式確定力後，違法行政處  
04 分是否撤銷，原則上仍委諸行政機關之裁量。足見行政程序  
05 法第117條係針對已發生形式確定力之行政處分所為之例外  
06 規定，在行政處分之法定救濟期間內，上級機關無適用行政  
07 程序法第117條規定撤銷違法處分之餘地。否則，當事人在  
08 法定救濟期間內已經提起救濟，又許上級機關撤銷，不僅浪  
09 費司法資源，且可能發生矛盾情形，即被告以原告對參加人  
10 之裁罰處分違法，以原處分撤銷之，原告循序救濟，經法院  
11 認原告訴有理由而撤銷被告所為原處分；而上級機關却以被  
12 告以原告對參加人之裁罰處分違法，以原處分撤銷原告之裁  
13 罰處分，產生矛盾情形，滋生困擾。

- 14 6. 經查，參加人不服系爭原裁罰處分，就原裁罰處分已於法定  
15 救濟期間內提起救濟，參加人不服原裁罰處分1，循序救  
16 濟，目前繫屬臺中高等行政法院（案號：109年度訴字第113  
17 號）；原裁罰處分2、3目前訴願階段（因行政院以109年3月  
18 13日函告臺中市自治條例部分條文無效，臺中市議會已提出  
19 釋憲聲請，故臺中市政府停止訴願程序），系爭原裁罰處分  
20 是否屬違法行政處分，尚有疑義，是否為行政程序法第117  
21 條適用對象，即有疑義。再觀諸行政程序法第117條本文規  
22 定「違法行政處分於『法定救濟期間經過』後，原處分機關  
23 得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。」  
24 可知，受處分人即參加人既然已於法定救濟期間內表示不  
25 服，提起訴願，自應依訴願、行政訴訟之程序處理；除非參  
26 加人未於法定救濟期間內表示不服而提起訴願，則於法定救  
27 濟期間過後，原告得基於原處分機關地位及其上級機關始得  
28 主動依職權撤銷違法行政處分，以維依法行政。本件被告無  
29 視參加人就原裁罰處分已在法定救濟期間內，提起救濟而尚  
30 未確定，逕以原處分撤銷原裁罰處分，違反行政程序法第11  
31 7條所定「法定救濟期間經過後」之要件，於法不合。

01 7. 按舉重以明輕原則乃指現行法令對某一事項雖未設有直接、  
02 明確規定，但依已規定事項之目的考量，或邏輯上之推論，  
03 該未規定之事項，更有適用於已規定之理由時，其適用該規  
04 定乃屬當然解釋。易言之，須基於同一立法目的考量，未規  
05 定事項與已規定事項，具有事理或情理上之當然關係，經由  
06 舉著明微，借重喻輕之論理法則，可認為未規定事項，已涵  
07 蓋於已規定事項中，始有舉重以明輕原則之適用。若該事項  
08 並非法律所未規定，或法律已就本質上明顯差異，應為相殊  
09 評價之不同事項，分別規定其成立要件及效果，即不得任意  
10 比附援引，要無舉重以明輕原則之適用可言。經查，有關違  
11 法行政處分法定救濟期間之救濟，訴願法已有明確規定，不  
12 能謂本件有屬於法律所未規定之情形；違法行政處分遵期於  
13 法定救濟期間內救濟及法定救濟期間外之救濟，差異明顯，  
14 立法者乃就法定救濟期間外之救濟於行政程序法第117條為  
15 例外之規定，要無援用舉重以明輕原則可言。故系爭原裁罰  
16 處分縱屬違法處分，訴願決定以「法定救濟期間經過前，舉  
17 重以明輕，行政機關自亦得撤銷之」，殊屬無據，委難採  
18 憑。

19 8. 再按行政院環境保護署組織條例第3條：「本署就主管事  
20 務，對於直轄市、縣（市）政府之命令或處分，認為有違背  
21 法令或逾越權限，或應執行法令而不執行者，得報請行政院  
22 停止、撤銷或處理之。但情事緊急時，本署得發布署令先行  
23 停止、撤銷或處理之。」準此，被告就主管事務，對於直轄  
24 市、縣（市）政府之命令或處分，認為有違背法令或逾越權  
25 限，或應執行法令而不執行者，僅得報請行政院停止、撤銷  
26 或處理之，並無直接撤銷之權限。雖於情事緊急時，被告得  
27 發布署令先行停止、撤銷或處理之，惟個案事實究係如何符  
28 合所謂「情事緊急」被告應具體說明。經查，綜觀原處分記  
29 載，被告既未提及有符合行政院環境保護署組織條例第3條  
30 要件事實之情，對於本件有何應適用該條但書「情事緊急」  
31 之情形，亦無隻言片語之說明，即無適用行政院環境保護署

組織條例第3條但書之餘地。被告與參加人辯稱被告據行政院環境保護署組織條例第3條作成系爭原處分，要無違誤，為不可採。

九、綜上所述，原告先位訴訟請求確認原處分無效，為無理由，應予駁回；備位訴訟請求撤銷訴願決定及原處分，被告依行政程序法第117條規定，以原處分撤銷原裁罰處分即有違誤，訴願決定未予糾正，自有未洽，原告備位訴訟訴請撤銷為有理由，應予准許，故判決如主文所示。又本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併此敘明。

十、據上論結，原告之訴為一部有理由，一部無理由，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 6 月 19 日

審判長法 官 陳心弘

法 官 畢乃俊

法 官 林妙黛

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形 | 所 需 要 件             |
|-----------------|---------------------|
| (一)符合右列情形之一     | 1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代 |

|                                                                            |                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>者，得不委任律師為訴訟代理人</p>                                                      | <p>理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。</p> <p>2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。</p> <p>3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。</p>                        |
| <p>(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人</p>                             | <p>1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。</p> <p>4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。</p> |
| <p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p> |                                                                                                                                                                               |

02 中 華 民 國 114 年 6 月 19 日  
03 書記官 李建德