

最高法院民事判決

113年度台上字第1921號

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

被上訴人 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

共 同

訴訟代理人 陳建良律師

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國113年6月25日臺灣高等法院臺中分院第二審判決（111年度重上國字第3號），提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於駁回上訴人請求被上訴人彰化縣政府給付之訴，及該訴訟費用部分廢棄，發回臺灣高等法院臺中分院。

其他上訴駁回。

第三審訴訟費用關於駁回其他上訴部分，由上訴人負擔。

理 由

一、本件上訴人主張：伊設置於彰化廠之M16、M17及M22鍋爐汽電共生製程（下分稱編號製程）設備，領有被上訴人彰化縣政府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（下合稱系爭許可證），有效期至民國105年9月28日止。伊在效期屆至前3個月於同年6月14日向被上訴人彰化縣環境保護局（下稱彰化縣環保局）申請展延，詎彰化縣環保局多次要求補正已逾越法規，彰化縣政府則於同年8月16日、29日先為核發修正系爭許可證部分內容之處分（下稱換發處分），再於同年9月29日駁

01 回伊之展延申請（下稱第1次處分），經伊提起訴願，改制前
02 行政院環境保護署（下稱環保署）於106年3月10日撤銷第1次
03 處分（下稱第1次訴願決定）。被上訴人未依訴願決定意旨實
04 質審查，反於同年6月20日先為撤銷換發處分及系爭許可證之
05 處分（下稱撤銷處分），再於同年月22日駁回伊之展延申請
06 （下稱第2次處分）。伊對之提起訴願，環保署於同年11月24
07 日將撤銷處分及第2次處分均予撤銷（下稱第2次訴願決定）。
08 詎彰化縣政府仍不依訴願決定意旨另為適法處分，遲至108年9
09 月18日再次駁回伊之展延申請（下稱第3次處分，與前2次合稱
10 系爭處分），經伊提起訴願，復遭環保署於109年2月12日予以
11 撤銷（下稱第3次訴願決定，與前2次合稱系爭訴願決定）。被
12 上訴人違法為系爭處分，且不遵系爭訴願決定意旨於2個月內
13 另為適法處分，迄未就伊展延申請為准許處分，侵害伊按系爭
14 許可證繼續操作、使用及營運生產之營業權、自由權，致伊受
15 有(一)賠償訴外人Gore-Tex公司和解金新臺幣（下同）2675萬25
16 00元；(二)105年9月29日至106年3月10日、106年6月22日至11月
17 24日第1、2次處分存續期間（10.5個月）無法營運之營業利益
18 損失5522萬141元；(三)原絲三廠及M16、M17及M22製程設備以外
19 其餘彰化廠尚未折舊完畢設備資產減損3億9507萬3775元，合
20 計4億7704萬6416元之損害等情。爰依國家賠償法第2條第2項
21 前段、後段，民法第185條第1項前段規定，求為命被上訴人如
22 數連帶給付本息之判決。

23 二、被上訴人則以：彰化縣環保局隸屬彰化縣政府，且未作成系爭
24 處分，非賠償義務機關。彰化縣政府審查展延申請時，發現上
25 訴人申請文件欠缺主管機關就其環境影響說明書（下稱環說
26 書）內容關於使用生煤成分及用量變更之許可證明文件，乃依
27 職權作成換發處分。惟換發處分未經上訴人申請異動而為，經
28 第1次訴願決定認於法不合，彰化縣政府受拘束，係上訴人拒
29 不以異動為由重新申請，堅持申請展延，彰化縣政府自無單方
30 變更操作條件予以准許之權限，因而駁回其展延申請，主觀上
31 並無故意或過失可言。且因上訴人遲未依法就系爭許可證申請

異動或重新申請，系爭許可證因效期屆滿而失效，彰化縣政府即無審查之標的，所屬公務員無怠於執行職務之情事。上訴人無依系爭許可證繼續營運之權利，自無受營業利益之損失可言；其於105年10月24日自行決定關廠，因此違約賠償Gore-Tex公司和解金，並任由廠內設備閒置荒廢致價值貶損，均與彰化縣政府所為駁回系爭處分或未為准駁處分間，無因果關係。縱上訴人受有損害，其先前申請展延之申請書刻意未勾選是否需經環評，致彰化縣政府誤發許可證，違反誠信及協力義務，又拒以異動為由重新申請，致展延申請遭駁回，與有過失等語，資為抗辯。

三、原審廢棄第一審命彰化縣政府給付之判決，改判駁回上訴人該部分第一審之訴；並維持第一審駁回上訴人請求彰化縣環保局給付之判決，駁回其上訴，係以：

(一)依彰化縣政府組織自治條例第11條規定制訂之組織規程，彰化縣環保局與同條例第6條所設之民政處等內部單位不同，屬行政機關，其所屬公務員因執行職務參與作成系爭處分，與彰化縣政府同為本件賠償義務機關。

(二)系爭許可證經彰化縣政府先後於86年3月、89年1月及96年3月首次核發，期間歷經數次異動、換發，上訴人嗣於105年9月28日屆滿前3個月之同年6月14日申請展延，彰化縣政府於同年8月16日就M22製程、同年9月29日就M16、M17製程核發修正系爭許可證部分內容之換發處分，同年9月29日為第1次處分，106年6月20日為撤銷換發處分及系爭許可證之處分，再於同年9月22日、108年9月18日依序作成第2、3次處分。其間，經環保署於106年3月10日、11月24日及109年2月12日依序以第1、2、3次訴願決定撤銷第1、2、3次處分，均命彰化縣政府於2個月內另為適法處分。惟彰化縣政府遭第3次訴願決定撤銷後，迄今仍未就上訴人之展延申請重新作成處分等節，為兩造所不爭。

(三)按行政處分之作成，常涉及對事證之價值判斷及相關法令之解釋，具主觀性，若無違常之顯然錯誤或其他不法行為存在，不因嗣後經訴願機關為相異認定，即認作成行政處分之公務員有

故意或過失之不法行為。查系爭許可證關於生煤成分之硫份、灰份、每小時用量，確實與上訴人於88年間申請設置M16、M17及M22製程設備於環說書所承諾內容及M22製程環境評估審查結論不符。第1次訴願決定雖撤銷第1次處分，然同時肯認(1)系爭許可證未納入上開環說書承諾及環評審查結論，屬於違法行政處分；(2)換發處分性質為「違法行政處分之轉換」，應為異動申請，彰化縣政府認上訴人應為異動申請，復以其拒將申請類別由「展延」修正為「異動」，因而為第1次處分，關於相關事實之認定，與第1次訴願決定並無不同。又上訴人除未履行環評承諾事項外，其歷次申請展延，於環評欄位上均刻意空白未勾選，違反誠信及協力義務，使主管機關疏於注意而予許可，依行政程序法第119條第2、3款規定，其信賴是否值得保護，仍值探究，彰化縣政府本於第1次訴願決定意旨所為撤銷處分，並無不合。更因上訴人依換發處分補正資料，修正系爭許可證關於生煤、水蒸氣及電力年用量等項之申請內容，復未對換發處分提起訴願聲明不服，彰化縣政府自得以換發處分為審查客體。另環保署109年10月23日函復彰化縣政府關於系爭許可證申請案疑義，意旨說明依107年8月1日增訂之空氣污染防治法（下稱空污法）第30條第4項，與108年9月26日修正之固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法（原名固定污染源設置與操作許可證管理辦法，下稱管理辦法）第28條、第36條及第45條，關於展延許可申請不得變更原許可證內容，內容不符應重新申請，如發現不符，應通知限期補正，逾期不補正，駁回其申請等規定，雖均公布施行於第1、2次處分之後，惟觀其立法理由，或係為配合空污法第6、7條就既存固定污染源削減污染物排放量而增訂，或僅係將異動程序予以明文化，並統整修正前各項規定，於本件第1、2次處分仍有適用餘地。系爭許可證既有違法情事，彰化縣政府又不得逕行變更許可證內容，在通知上訴人逾期未據補正後，因而駁回其展延之申請，係公務員本於職權解釋適用法令，縱與訴願機關見解不同，尚無證據證明有違常之顯然錯誤或其他不法行為存在，不

01 能逕認主觀上有故意或過失之情事。至彰化縣環保局局長江培
02 根、彰化縣縣長魏明谷接受媒體訪問或公開談話，僅說明法規
03 要件、效果及主管機關可能作為，或陳述駁回系爭許可證之審
04 查結論及對彰化縣未來發展之影響，亦難執此遽認被上訴人於
05 第1、2次處分前已預設審查結論。

06 (四)針對107年8月1日修正前空污法（下稱修正前空污法）第29條
07 （修正後移置於第30條）第2項前段、中段規定為反面解釋，
08 固污操作許可證持有人於許可證期限屆滿前3至6個月向審核機
09 關申請展延，倘審核機關於許可證期限屆滿前未完成展延准
10 駁，其在許可證期限屆滿至審查期間，仍得依原許可證內容操
11 作及使用。其後，107年8月1日增訂之空污法第30條第3項，及
12 106年2月13日增訂之管理辦法第27條第4項為相同規定，觀諸
13 各該規定之立法理由，即係將上開反面解釋予以明文化。上訴
14 人於系爭許可證105年9月28日期限屆滿前3個月於同年6月14日
15 向彰化縣環保局申請展延，期滿當日因颱風停止上班，彰化縣
16 政府於翌日作成第1次處分，尚無前揭「因主管機關之審查致
17 許可證期限屆滿前無法完成展延准駁」情形。彰化縣政府作成
18 第1、2次處分，主觀上無故意或過失，且係於系爭許可證期限
19 屆滿前完成展延之准駁，並未侵害上訴人依系爭許可證繼續操
20 作及使用之權利，或彰化廠繼續營運生產之營業權、自由權，
21 上訴人依國家賠償法第2條第2項規定，請求被上訴人賠償支付
22 Gore-Tex公司和解金2675萬2500元、10.5個月營業利益5522萬
23 141元之損害，即屬無據。

24 (五)按依修正前空污法第29條第2項、106年2月13日修正前管理辦
25 法（下稱修正前管理辦法）第27條第2、3項規定，固污操作許
26 可證持有人於有效期限屆滿前3至6個月內提出申請，主管機關
27 應於30日內完成書面審查及現場勘查，審查符合規定者，應於
28 14日內通知領取，如申請文件不合規定或內容有欠缺，應通知
29 限期補正，補正日數不算入審查期限內，且補正總日數不得超
30 過30日，如未能補正，應於許可證期限屆滿前駁回其申請。準
31 此，彰化縣政府負有於期限內准駁行政處分之作為義務，而無

01 不作為之裁量權限。查環保署為第3次訴願決定撤銷第3次處分
02 後，被上訴人所屬公務員迄未就系爭許可證之展延申請重新為
03 准駁，雖有國家賠償法第2條第2項後段怠於執行職務情事，惟
04 所謂損害，乃財產或其他法益實際所受之不利益。上訴人因彰
05 化縣政府駁回系爭許可證展延之申請，而自105年9月29日起不
06 能繼續操作及使用M16、M17及M22製程設備，但其彰化廠設備
07 並未毀損或滅失而有損害。至於其停工閒置之生產設備因無回
08 收可能，依國際會計準則第36號，扣除淨公允價值及迴轉利益
09 後在財務報表認列3億9507萬3775元之資產減損，要僅係帳面
10 金額減少，與設備之實際價值減損與否無涉，倘嗣經准許繼續
11 操作及使用上開製程，或有其他證據顯示原認列之資產減損可
12 能已不存在時，該帳面金額即迴轉認列為當期利益，難認上訴
13 人受有實際損害。退步縱認上訴人因此受有損害，亦可能因彰
14 化縣政府嗣為准駁系爭許可證之展延，及其行政爭訟之終結時
15 間及結果而異。亦即，系爭許可證之展延准駁迄未確定，無從
16 據以認定上訴人已因被上訴人所屬公務員之不作為受有任何損
17 害。況上訴人如認其權利受損，尚非不得依訴願法第2條及行
18 政訴訟法第5條第1項規定，循行政爭訟程序救濟。是上訴人依
19 國家賠償法第2條第2項後段規定，請求被上訴人賠償原絲三廠
20 及M16、M17及M22製程設備以外之其餘彰化廠尚未折舊完畢設
21 備發生資產減損3億9507萬3775元之損害，亦非正當。

22 (六)綜上，上訴人依國家賠償法第2條第2項、民法第185條第1項前
23 段規定，請求被上訴人連帶給付4億7704萬6416元本息，為無
24 理由，不應准許。

25 四、本院判斷：

26 (一)廢棄發回（即請求彰化縣政府給付）部分：

- 27 1. 按行政機關之公務員作成行政處分，因涉及對證據之價值判斷
28 及相關法令之解釋，受處分人循行政爭訟程序聲明不服，經訴
29 願機關為相異認定而推翻者，固不能逕認其有故意或過失之不
30 法行為。然訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關
31 之效力；原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分

者，應依訴願決定意旨為之，此觀訴願法第95條前段、第96條規定甚明。是行政處分經訴願機關以其訴願有理由予以撤銷，若訴願決定意旨係指摘事件之事實尚欠明瞭，原處分機關雖得調查事證另為適法處分，但在相同事實之法律狀態，有關指摘適用法律之見解有所違誤部分，基於行政一體原則，原處分機關應受訴願決定意旨之拘束，即應以訴願決定所為撤銷理由之法律上判斷為其處分基礎。倘原處分機關仍拒不依訴願決定意旨為新處分，若有違常之顯然錯誤或其他不法情事存在，自無從解免其應負故意或過失之國家賠償責任。其次，法律規定之目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且已明確國家機關應執行一定之職務義務，行政裁量已極度限縮而無不作為之裁量餘地，並該機關故意或過失之不作為，與人民自由或權利遭受損害間有相當因果關係者，除逾人力所能防免者外，國家機關因所屬公務員怠於採取積極措施所造成之損害，應負國家賠償法第2條第2項後段規定之賠償責任。另機關所屬公務員行使公權力或怠於執行職務有無故意或過失，涉及其行為（作為或不作為）時之主觀狀態，應以行為當時之認知而定。

2. 次按修正前空污法第29條第1項、第2項中段雖僅規定，公私場所之固定污染源許可證，效期屆滿仍繼續使用者，應於屆滿前3至6個月提出展延申請，「未」於屆滿前3至6個月內申請展延者，主管機關未於屆滿前為准駁決定時，應於許可證效期屆滿日起停止設置、變更、操作、販賣或使用。而對於依規定在效期屆滿前3至6個月內提出展延申請，主管機關卻未於屆滿前為准駁決定之情形，則未有明確規範。審酌行政機關於執行職務、作成行政行為時，應以誠實、信用之方法為之，並應保護人民之正當合理信賴（行政程序法第8條規定參照）。人民已依規定在期限內提出展延申請，當可合理期待主管機關在許可證期限屆滿前作出准駁處分，倘因機關審查致無法於效期屆滿前完成展延准駁者，該行政程序延宕導致之不利益，不應歸由人民承擔，方不違誠信及信賴保護原則。因以106年2月13日增訂之管理辦法第27條第4項，及107年8月1日增訂之空污法第30

條第3項均明定此種情形，在許可證效期屆滿後至機關完成審查期間內，公私場所仍得依原許可證內容設置、操作或使用。觀諸管理辦法立法理由載明基於誠信原則，並依修正前空污法第29條（修正後移置第30條）第2項之反面解釋與行政法院判決意旨而予增列；空污法立法理由則明揭因將上開管理辦法提升至本法位階而增訂。本諸上開規範意旨，在前揭管理辦法與空污法增修前，依修正前空污法第29條第2項規定之反面解釋，公私場所固定污染源許可證持有人已依規定於許可證效期屆滿前3至6個月內提出展延申請，因主管機關之審查致無法於許可證期限屆滿前完成展延准駁者，於許可證期限屆滿至完成審查之期間，應認其仍得依原許可證內容繼續設置、操作或使用。

3. 查上訴人在系爭許可證105年9月28日屆滿前3個月於同年6月14日即提出展延之申請，經彰化縣政府為第1、2次處分，並於106年6月20日為撤銷系爭許可證之處分，嗣均經環保署為第1、2次訴願決定撤銷而不存在，為兩造所不爭執；又第3次處分經第3次訴願決定撤銷後，依前開修正前空污法第29條第2項、修正前管理辦法第27條第2、3項規定，彰化縣政府負有於期限內准駁行政處分之作為義務，並無不作為之裁量權限，惟迄未為處分，有怠於執行職務之情事，均為原審所認定（原判決第9頁不爭執事項(三)(五)(六)(七)、第28至33頁）。揆諸歷次訴願決定之法律理由，第1次訴願決定指摘彰化縣政府為第1次處分，有程序違法、理由不備、應命上訴人補正未予補正違反實質規定、補正要求前後不一、轉換瑕疵無法治癒、有違行政指導、違反不當聯結禁止原則等悖於正當法律程序之違誤（一審卷一第75至99頁）；第2次訴願決定意旨亦明揭彰化縣政府核發系爭許可證，應依法為職權調查，不得以上訴人提供之資料或陳述不正確或不完全，而謂其信賴不值得保護，上訴人申請書內容不符環說書之承諾，致彰化縣政府核發系爭許可證，部分可歸責於彰化縣政府未盡調查之義務，竟為撤銷處分，有濫用裁量之疑慮（同上卷第101至120頁）；第3次訴願決定則指摘第3次處

分：(1)無視上訴人展延申請，一再要求其辦理異動申請，有違
行政程序法所定行政指導之規定，亦有違不當聯結之禁止；(2)
許可證之生煤成分與環說書內容不符而誤發系爭許可證，該違
法情事可歸責於彰化縣政府未盡職權調查之義務，反歸咎上訴
人未翔實記載，裁量有濫用之疑慮；(3)上訴人已依彰化縣政府
要求補正（即已依轉換更正後之許可證內容為修正），應由彰
化縣政府將環說書及審查結論納入許可證內容為合義務之裁
量，彰化縣政府未依第1、2次訴願決定意旨重為處分，有違訴
願法第95條、第96條規定等語（一審卷八第75至97頁）。依首
揭說明，彰化縣政府依法應受系爭訴願決定意旨之拘束，即應
以訴願決定所為撤銷理由之法律上判斷為其處分基礎，以維行
政一體與誠信原則，並保護人民合理信賴。然其所屬公務員竟
不顧訴願決定撤銷之理由，反覆為駁回展延申請及撤銷系爭許
可證之處分，甚且迄未依系爭訴願決定意旨重為處分。究竟彰
化縣政府所屬公務員斯時為系爭駁回或撤銷處分，及迄未為准
駁處分之原因及法律依據為何？是否無顯然錯誤或其他不法情
事存在？倘有，能否認為彰化縣政府已於許可證屆期前完成展
延准駁，而未侵害上訴人依系爭許可證繼續操作及使用暨其繼
續營運生產之權利？均非無疑。關涉公務員行為時主觀上有無
故意或過失，及彰化縣政府應否負國家賠償責任之判斷，自應
查明釐清。原審未遑詳查細究，逕以系爭許可證與環評承諾及
審查結論不符，上訴人於系爭許可證展延申請書環評欄未勾
選，違反誠信及協力義務，又不依彰化縣政府行政指導將展延
變更為異動申請等等，已經系爭訴願決定意旨明揭不採之理
由，據以認定第1、2次處分屬彰化縣政府所屬公務員解釋適用
相關法令之職權，主觀上無故意或過失，而為上訴人不利之判
斷，殊嫌疏略。

4. 又按損害賠償，除法律另有規定或契約另有訂定者外，應填補
權利人所受損害及所失利益，為民法第216條第1項所明定。而
被害人財產損害之範圍，應就其侵害事故（作為或不作為）發
生前、後財產之價值狀態，綜合衡量比較以定其數額，倘其損

01 害係持續發生者，損害賠償請求權人亦非不得就訴訟事實審言
02 詞辯論前已確定發生之損害先為請求。上訴人主張彰化縣政府
03 迄未依系爭訴願決定意旨就系爭許可證展延申請為准許之處
04 分，生產設備因停工閒置而無可回收，致其受有資產減損3億9
05 507萬3775元之損害（原審卷三第574至589頁、卷四第163至16
06 4頁），並有第一審法院囑託社團法人臺灣省會計師公會（指
07 定甘逸偉會計師實施鑑定）出具鑑定報告為憑〔一審卷九第36
08 9頁（鑑定報告外放）〕。倘若非虛，以上訴人於105年6月14
09 日即申請展延，經系爭處分、系爭訴願決定，至本件訴訟事實
10 審言詞辯論113年5月7日止，歷有年所，彰化縣政府仍怠於就
11 展延准否為適法處分，使上訴人因此無法依系爭許可證繼續操
12 作及使用，致令資產閒置數年，依一般經驗法則，能否謂其未
13 受有資產價值減損之損害？自滋疑義。究竟上訴人上開損害與
14 彰化縣政府怠於執行職務間是否有因果關係？攸關上訴人得否
15 請求損害賠償及其損害若干之判斷，均應查明。原審未詳查細
16 究，遽以上訴人資產減損僅是財務報表帳面金額，系爭許可證
17 准否展延尚未確定，其所受損害之項目及金額難以認定，即為
18 不利上訴人之判斷，亦嫌率斷。

19 5. 上訴論旨，指摘原判決此部分不當，求予廢棄，非無理由。

20 (二)駁回上訴（即請求彰化縣環保局給付）部分：

21 1. 按依第2條第2項請求損害賠償者，以該公務員所屬機關為賠償
22 義務機關，國家賠償法第9條第1項定有明文。所謂公務員所屬
23 機關，係指將行使公權力之職務託付該公務員執行之機關而
24 言。故縣（市）政府將其自治事項或中央委辦事項，託付所屬
25 執掌相關業務之機關或單位（如環境保護局等）編制內公務員
26 執行，該公務員以縣（市）政府地位，對外執行職務行使公權
27 力，侵害人民之自由或權利者，仍應以該行政主體即縣（市）
28 政府為賠償義務機關。

29 2. 查依修正前空污法第29條第1項規定，固污操作許可證期滿仍
30 繼續使用者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關
31 委託之政府其他機關提出許可證之展延申請。參酌修正前同法

第3條（現行法移置第2條）規定，所稱主管機關：在中央為環保署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。基此，上訴人申請系爭許可證展延之主管機關為彰化縣政府，此觀系爭處分均由彰化縣政府作成亦明。又彰化縣環保局所屬公務員參與系爭處分之作成，固為原審所認定（原判決第11頁），然依卷附彰化縣政府組織自治條例第5條、第11條，及彰化縣環保局組織規程第2條規定（一審卷二第30、31、35頁），彰化縣環保局隸屬彰化縣政府一級機關，掌理府內環境保護事項。則彰化縣環保局編制內公務員受彰化縣政府指示，就其執掌環境保護業務參與系爭處分作成，其後均係以彰化縣政府名義作成系爭處分，上訴人亦係主張彰化縣政府作成系爭處分及迄未為准駁展延之處分致受有損害，則本件國家賠償義務機關應係彰化縣政府，彰化縣環保局則不與焉。從而，上訴人以彰化縣環保局為賠償義務機關提起本件國家賠償訴訟，為無理由。原審駁回上訴人此部分請求，理由雖有不同，惟結論並無二致，仍應予維持。上訴論旨，指摘原判決此部分違背法令，聲明廢棄，非有理由。

(三)末查，本件事實未明，尚待事實審調查審認，無依上訴人請求為言詞辯論之必要，附此敘明。

五、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由。依民事訴訟法第477條第1項、第478條第2項、第481條、第449條第2項、第78條，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 2 月 11 日

最高法院民事第五庭

審判長法官 林 金 吾

法官 徐 福 晋

法官 藍 雅 清

法官 李 國 增

法官 高 榮 宏

本件正本證明與原本無異

書 記 官 林 沛 侯

01 中 華 民 國 115 年 2 月 25 日