最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第259號

再審原告　台塑石化股份有限公司
代　表　人　陳寶郎
再審原告　麥寮汽電股份有限公司
代　表　人　陳寶郎
共　　同
訴訟代理人　王永春律師
　　王晨桓律師
再審被告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　林亮宇律師
　　王雲玉律師

上列當事人間空氣污染防制法事件，再審原告對於中華民國107年5月10日本院107年度判字第274號判決，提起再審之訴，本院判決如下：

主　文

再審之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理　由

一、本件再審被告代表人於訴訟中由李進勇變更為張麗善，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，經核無不合，應予准許。

二、緣再審原告台塑石化股份有限公司（下稱台塑石化公司）麥寮一廠公用廠坐落於雲林縣○○鄉○○○○○區7、15號，從事鍋爐汽電共生程序（M75），原領有再審被告核發之固定污染源操作許可證（下稱固污操作許可證）（府環空操證字第P0638-05號，有效期限自民國102年5月8日至104年7月4日），及生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質使用許可證（下稱生煤使用許可證）（府環空用證字第P0005-02號，有效期限自99年7月5日至104年7月4日）（上開2許可證下合稱原許可證一）。再審原告台塑石化公司於104年4月2日向再審被告所屬環境保護局提出原許可證一之展延申請案件，

經再審被告審查後，以104年6月26日府環空字第1043622251號函（下稱原處分一），同意辦理展延並重新核發許可證M75固污操作許可證（P0638-06）及生煤使用許可證（P0005-03）（下合稱系爭展延許可證一），有效期限均自104年6月26日至106年6月11日止，同時調整原許可證一之操作條件及內容。再審原告麥寮汽電股份有限公司（下稱麥寮汽電公司）坐落於雲林縣○○鄉○○○○○區7號，從事鍋爐發電程序（M1），原領有再審被告核發之固污操作許可證（府環空操證字第P0339-07號，有效期限自101年7月30日至104年6月28日），及生煤使用許可證（府環空用證字第P0003-03號，有效期限自99年6月29日至104年6月28日）（上開2許可證下合稱原許可證二）。另再審原告麥寮汽電公司於期限屆至前之104年3月19日及23日向再審被告所屬環境保護局提出原許可證二之展延申請，經再審被告審查後，以104年6月26日府環空字第1043620027號函（下稱原處分二），同意辦理展延並重新核發許可證M1固污操作許可證（P0339-08）及生煤使用許可證（P0003-04）（下合稱系爭展延許可證二），有效期限均自104年6月26日至106年6月11日止，同時調整原許可證二之操作條件及內容。再審原告均表不服，循序提起行政訴訟，經臺中高等行政法院以104年度訴字第435號判決（下稱原審判決）駁回，再審原告不服，提起上訴，經本院107年度判字第274號（下稱原確定判決）駁回而確定。再審原告仍不服，遂提起本件再審之訴。

三、再審原告起訴主張：㈠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條第1項、第3項規定可知，主管機關依法僅針對許可證有效期間審核，至展延許可證內容則不具有裁量權限。況該條第3項之適用前提為「固定污染源設置操作未達五年」或「位於總量管制區者」，惟再審原告均未有上開情事，自無適用該項規定。另行為時固定污染源設置與操作許可證管理辦法（下稱許可證管理辦法）第10條、第19條僅規定固污操作許可證之應記載事項，同辦法第

27條第1項及生煤、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第12條第1項，僅規定許可證屆滿前3至6個月內向主管機關提出展延申請，並無授權行政機關得調整其記載事項內容。原確定判決遽認主管機關可依修正前空污法第29條第1項及第3項實質審查系爭展延許可證一及系爭展延許可證二（下合稱系爭展延許可證）之內容及有效期限，錯誤解釋該法第29條第1項、第3項、許可證管理辦法第18條、第27條、行政程序法第10條及本院41年判字第17號判例，構成行政訴訟法第273條第1項第1款適用法規顯有錯誤之再審事由。㈡依107年8月1日修正之空污法（下稱修正後空污法）第6條立法說明可知，修正前空污法第6條第4項確實未授權行政院環境保護署（下稱環保署）就既存之固定污染源應削減污染物排放量事項有統一訂定規範之權，故環保署99年8月頒訂之「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）」，難認係基於該法第6條第4項所授權訂定之法規命令。縱認行動計畫屬法規命令，環保署亦以107年8月8日環署空字第1070062168號函表明，行動計畫未有刊登政府公報或新聞紙，足見行動計畫未依行政程序法第157條第3項規定刊登政府公報或新聞紙，並非有效之法規命令，不得作為審查再審原告申請展延許可證操作條件及內容之權源。再審被告本於未生效之行動計畫所頒訂之「雲林縣空氣污染防制計畫書（000-000年度）」（下稱空污防制書），亦因失所附麗而失效。原確定判決未加以詳查，逕認行動計畫可作為再審被告削減再審原告系爭展延許可證條件及內容之權源之一，已構成行政訴訟法第273條第1項第1款適用法規顯有錯誤之再審事由。況觀上開空污防制書之章節、架構及內容可知，僅提供空氣污染排放相關資訊與願景，與細節性裁量基準有別，其性質應屬行政程序法第163條之行政計畫，非屬同法第159條第2項第2款之裁量性行政規則。原確定判決認再審被告得依行動計畫意旨及空污防制書為據，實質審核、削減展延許可證之內容，顯

有適用修正前空污法第6條第3項、第4項規定及行政程序法第150條、第151條、第154條、第156條、第157條及第158條第1項規定之疏誤，且與授權明確性原則及法律保留原則相悖，而構成適用法規顯有錯誤之再審事由。㈢修正前空污法第7條僅賦予地方主管機關就有關空氣污染物排放、空氣品質等遠程目標訂定行政計畫性質之空污防制書；同法施行細則第8條所定各款內容，亦僅闡述空污防制書應記載之內容，均與主管機關得否實質審核展延許可證內容無涉。原確定判決認依修正前空污法第7條及其施行細則第8條規定，再審被告於受理許可證展延申請時，得審核實際污染現況、空氣品質狀況、環境負荷等因素，依實際需要核定展延許可證之內容，係就不應適用之法規誤予適用，構成適用法規顯有錯誤之再審事由。㈣依修正後空污法第30條第4項第1款規定，三級防制區內之既存固定污染源，須依第6條第4項既存固定污染源應削減污染物排放量之準則，才能削減，顯見依修正後空污法第30條第1項、第4項規定，主管機關始有調整許可證期限及內容之權限，修正前空污法第29條並無授權主管機關得調整許可證內容，原確定判決適用修正前空污法第6條第3項前段、第29條第1項、第3項規定而維持原處分一、二，適用法規顯有錯誤，且本件屬課予義務訴訟，則應適用修正後空污法第30條第1項及第4項規定，准再審原告所請而撤銷原處分一、二。㈤系爭固定污染源係設立於81年4月12日以後，依固定污染源空氣污染物排放標準第4條第1項第2款規定，為新增而非既存固定污染源，原確定判決以系爭固定污染源為既存固定污染源，亦有違反固定污染源空氣污染物排放標準第2條、第4條第1項第2款規定之適用法規顯有錯誤。㈥原確定判決雖認空污防制書係裁量性準則或指示性之行政規則，依行政程序法第160條第2項規定，解釋性或裁量基準之行政規則仍應由首長簽署，並刊登於政府公報發布之，惟空污防制書並未踐行登載於政府公報之發布程序，再審原告無從知悉，經再審原告以104年12月4日函請再審被告公開

後，其始刊載於所屬環保局之網站，顯見其違反行政程序法上開規定及明確性原則之要求。㈦再審被告以往核發展延許可證時，均未變更操作條件及內容，僅展延許可期限，此次裁量削減再審原告展延許可證操作條件及內容，係就本質相同事件恣意變更，有違反行政自我拘束及平等原則之違誤，原確定判決未查明即予維持，有適用法規顯有錯誤之再審理由等語。再審原告台塑石化公司聲明：1.廢棄原確定判決、原審判決；2.撤銷訴願決定及原處分一；再審被告應依再審原告台塑石化公司於前程序原審之聲明作成行政處分。再審原告麥寮汽電公司聲明：1.廢棄原確定判決、原審判決；2.撤銷訴願決定及原處分二；再審被告應依再審原告麥寮汽電公司於前程序原審之聲明作成行政處分。

四、再審被告則以：依修正前空污法第3條、第6條第3項及空污法施行細則第6條規定可知，再審被告就雲林縣空氣污染防制事項具有主管權限，故就其轄內之固定污染源之查核工作，亦屬於再審被告之權責範圍。是以，再審原告就原許可證一及二提出延展之申請，再審被告本於前開規定，就系爭展延許可證之有效期間及內容即有審查核定之權限。又依107年8月1日新修正空污法第30條第4項規定之立法理由，環保署本於中央主管機關地位，依修正前空污法第6條第4項授權訂頒之行動計畫，核係就母法已明訂之「三級防制區內，既存之固定污染源應削減污染物排放量」，為如何執行之細節性、技術性規定，並未逾越母法規範範圍，而再審被告依修正前空污法第7條規定，本於行動計畫意旨，於104年6月訂定空污防制書；修正後空污法第30條第4項之立法理由，即揭示於許可證展延申請時，再審被告以空污防制書作為核定許可證內容之依據，於法有據。又修正前空污法第29條規定，除就許可證有效期間敘明展延最長不得超過5年外，並無剝奪再審被告依前開規定之權責內容，故再審原告依此主張再審被告不得審查核定系爭展延許可證之內容，並無理由等語，資為抗辯，求為判決駁回再審原告之訴。

五、本院查：

㈠按確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款所定「適用法規顯有錯誤」之事由，固得提起再審之訴。惟所謂「適用法規顯有錯誤」，係指確定判決就事實審法院所確定之事實而為之法律上判斷，有適用法規錯誤之情形。即確定判決所適用之法規有顯然不合於法律規定，或與司法院現尚有效之解釋，或本院尚有效之判例顯然違反之情形。至於單純法律上見解之歧異，再審原告對之縱有爭執，非得謂為適用法規顯有錯誤而據為再審之理由。

㈡經查，原確定判決已指明：（修正前）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」、第3項規定許可證有效期間「依實際需要核定之」，係為促使主管機關善盡職責，審視實際污染現況、空氣品質狀況、環境負荷等因素，實質審查展延許可證之內容及有效期限，以兼顧產業經營、經濟發展與環境保護及居民健康，故主管機關於審查核發展延許可證時，就申請個案之實際情況，針對許可證內容及有效期限之審核，有相當之裁量餘地，並非一律應准許可證以舊有內容展延5年；倘認地方主管機關僅得形式確認檢測報告與製程、設施或操作條件相符，即應准以舊有內容展延5年，將使許可證之有效期限形同虛設，有違該法對許可證規定有效期限之管制目的；就固定污染源設置、操作許可證而言，依（修正前）空污法第24條第3項授權訂定之（行為時）許可證管理辦法第10條、第19條關於許可證應記載事項，包括「固定污染源之名稱、與空氣污染物排放有關之原（物）料、燃料用量或產品產量」、「空氣污染物之排放種類、年許可排放量」，足見主管機關許可之內容，不僅止於准否許可設置、操作固定污染源，尚涉及與空氣污染物排放有關之原（物）料、燃料用量或產品產量，及空氣污染物之排放種類、年許可排放量等內容，相互間有比例升減之因果連動關係，其一併載入許可證內容予以管制，符合該法有效防制空氣污染之規範意旨；暨引據（修正前）空污法第6

條第3項規定，三級防制區內既存之固定污染源應削減污染物排放量，同法第7條規定，縣（市）主管機關應依前條規定訂定公告空氣污染防制計畫，以及同法施行施行細則第8條規定，空氣污染防制計畫應包括環境負荷及變化趨勢分析、空氣品質現況及問題分析、空氣污染物排放清單及排放特性分析與空氣污染管制對策等項目，因認再審被告就許可證之展延進行審查，將空污防制書之評估結果、環境影響評估核定內容及所對應因應改善納入考量而作成原處分一、二，其針對燃煤電廠之管制並減少燃煤使用量，維持其繼續正常操作，並得以有效降低懸浮微粒之排放量，進而有效改善其縣內空氣品質，在兼顧產業經營、經濟發展與環境保護及居民健康之權衡之下予以展延，其裁量權之行使，於法並無不合，原審判決已敘明其依據及得心證之理由，認原處分一、二之裁量核屬有據，並無再審原告所指有違職權調查原則、判決不備理由之情等語。按主管機關於審核許可證展延申請時，依修正前空污法第29條規定，既非應一律依其舊有內容展延5年，參酌該條第3項有關「依實際需要核定之」規定，自應認其對於核發展延許可證之內容及有效期限，均具相當之裁量餘地，並非僅限於修正前空污法第29條第3項之範圍內始有裁量權，故其裁量權與該條項前段「固定污染源設置操作未達五年」或「位於總量管制區者」之要件無涉。至再審原告仍執於前訴訟程序已經原確定判決詳述而不採之見解，主張再審被告於審查許可證展延申請時，並無裁量權，其以往獲核展延許可證，均未變更操作條件及內容，此次遭削減展延許可證操作條件及內容，係就本質相同事件恣意變更，原確定判決、原審判決有違反行政程序法第10條、修正前空污法第29條、許可證管理辦法第18條、第27條規定、本院41年判字第17號判例、行政自我拘束及平等原則，且就不應適用修正前空污法第7條及同法施行細則第8條規定誤予適用云云，核屬其主觀上歧異之法律意見，尚與適用法規顯有錯誤之再審事由有間。

㈢次查，修正前空污法第6條第4項原規定：「前二項污染物排放量規模、二、三級防制區污染物容許增量限值、空氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術，由中央主管機關定之。」嗣於107年8月1日修正為：「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。」其中明文增訂對中央主管機關訂定「既存固定污染源應削減污染物排放量之準則」之授權，參酌其立法理由：「考量原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，爰於第四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）主管機關削減既存固定污染源之污染物排放量有所遵循。」即以授權規定仍受質疑，致三級防制區內直轄市、縣（市）主管機關執行削減污染物排放量之方式未有一致性做法，此次修法因而明文規定，以杜爭議。基此，環保署為達成修正前空污法第6條第3項規定，三級防制區內「既存之固定污染源」應削減污染物排放量之旨，於99年7月頒訂之行動計畫，訂定建議三級防制區內既存固定污染源減量作業之流程與方式，以供地方主管機關執行法律之參考，依上開說明，乃屬主管機關基於職權所訂定之細節性及技術性行政規則，經核並未對於人民行使權利增加法律所無之限制，亦未逾越母法之限度，則原確定判決以行動計畫於法律保留原則無違，再審被告依（修正前）空污法第7條規定，本於行動計畫意旨，於104年6月訂定空污防制書，供其屬官行使行政裁量時有所遵循，屬裁量性準則之行政規則，其內容亦未逾越行動計畫及母法規範範圍，而認再審被告於審查核發展延許可證時，依（修正前）空污法第29條第3項授權得依實際需要核定之裁量範疇，將行動計畫之建議及空污防制書內容納入考量，核定許可證展延期限及調整許可證內容，未悖於

法律保留原則，據以駁回再審原告上訴等語，經核並無不合。是再審意旨雖指摘原確定判決認行動計畫乃環保署依修正前空污法第6條第4項授權所訂定，適用法規顯有錯誤等語，惟原處分一、二既以修正前空污法第29條為依據，已如前述，有關行動計畫定性上之差別，於本件自不致影響原處分一、二合法性之基礎，與適用法規顯有錯誤之再審事由仍有未符，其主張則非可採。

㈣關於課予義務訴訟，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，原則上應以法院裁判時之法律及事實狀態為準。修正後空污法第30條規定固係自修正前空污法第29條移列而來，其中第1項增訂主管機關核准展延許可證有效期間之下限，及第4項第1款增訂主管機關於審查展延許可證時，三級防制區內之既存固定污染源，非有依第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之情形，不得變更原許可證內容等規定，立法意旨僅在規範直轄市、縣（市）主管機關有關許可證展延有效期間及變更內容之裁量範圍，尚非指其依修正後空污法第30條第1項、第4項規定始獲裁量權。實則，直轄市、縣（市）主管機關依修正前空污法第29條規定，於展延申請時，原即對展延許可證有效期間及變更許可證內容具有裁量權，業如前述。是再審原告援引原確定判決107年5月10日公告後、同年8月1日公布之修正後空污法第30條第1項、第4項規定，主張於該規定修正增訂後，主管機關始有調整許可證期限及內容之權限，修正前空污法第29條並無授權主管機關得調整系爭展延許可證內容，原審判決、原確定判決適用修正前空污法第29條第1項、第3項規定，顯有錯誤，且本件屬課予義務訴訟，則應適用修正後空污法第30條第1項及第4項規定，准再審原告所請而撤銷原處分一、二云云，即非可採。

㈤又按是否符合行政訴訟法第273條第1項第1款所定確定判決適用法規顯有錯誤之再審事由，係以確定判決所確定之事實

為前提，而判斷確定判決有無適用法規顯有錯誤。故而，主張確定判決認定事實錯誤，或主張與確定判決所確定之事實相異之事實，進而謂確定判決適用法規顯有錯誤，均不得認有適用法規顯有錯誤之事由。是再審原告主張系爭固定污染源係設立於81年4月12日以後，依固定污染源空氣污染物排放標準第4條第1項第2款規定，為新增而非既存固定污染源，原確定判決亦有違反上開排放標準第2條、第4條第1項第2款規定之適用法規顯有錯誤云云，係以原審判決認定事實錯誤，進而謂原審判決、原確定判決具適用法規顯有錯誤之再審事由，依上開說明，自屬無據。

㈥末按行政程序法第157條第3項規定：「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」第160條規定：「（第1項）行政規則應下達下級機關或屬官。（第2項）行政機關訂定前條第二項第二款之行政規則，應由其首長簽署，並登載於政府公報發布之。」法規命令具有創設性，係對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定（行政程序法第150條第1項參照），其未遵行發布程序者，不生效力。至於行政程序法第159條第2項第2款所定為協助下級機關或屬官統一解釋法令之解釋性行政規則，因屬上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象規定（行政程序法第159條第1項參照），且係闡明法令原意（司法院釋字第287號解釋參照），其解釋是否正確而得適用，繫於該法令是否應作如同該解釋性行政規則內容之解釋，該解釋性行政規則並不具創設性。然因解釋性行政規則究屬上級機關對下級機關，或長官對屬官所為之一般、抽象性規定，下級機關或屬官仍須受其拘束，依該解釋性行政規則作成與人民有關之行政行為，對人民仍有所影響，為使人民有所預見，行政程序法乃要求於下達下級機關或屬官生效後，應登載於政府公報發布之。惟此解釋性行政規則之發布，並非其成立或生效要件，是縱未依行政程序法第160條第2項規定

登載於政府公報，尚不影響其效力。依前所論，行動計畫及空污防制書均屬行政規則之性質，再審原告固爭執主管機關未以登載於政府公報之方式而為發布，然依上開規定及說明，應認尚不影響該行政規則之效力，再審被告據以作成原處分一、二，原審判決及原確定判決予以維持，尚難遽認有行政訴訟法第273條第1項第1款所謂適用法規顯有錯誤之再審事由。

六、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第278條第2項、第104條、民事訴訟法第95條、第78條、第85條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　108　年　5　月　30　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　沈　應　南

法官　蕭　惠　芳

法官　蘇　嫊　娟

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　108　年　5　月　30　日

書記官　黃　淑　櫻