最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第492號

上　訴　人　台塑石化股份有限公司
代　表　人　陳鶴郎
訴訟代理人　王晨桓　律師
　　林伊柔　律師
被上訴人　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，上訴人對於中華民國107年8月1日臺中高等行政法院106年度訴字第473號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決關於駁回上訴人下列第2、3項之訴及該訴訟費用部分均廢棄。

訴願決定及原處分均撤銷。

被上訴人就上訴人106年1月6日申請許可證展延事件，應依本判決之法律見解作成決定。

其餘上訴駁回。

廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔，上訴駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件被上訴人代表人由李進勇變更為張麗善，茲據其聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人麥寮一廠（公用廠）坐落雲林縣○○鄉○○○○○區0號、15號，從事鍋爐汽電共生程序（M71、M75，以下合稱為系爭固定污染源），原領有被上訴人核發固定污染源操作許可證（證號：府環空操證字第P0386-08、P0638-06號，下稱操作許可證）及生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質使用許可證（證號：府環空用證字第P0005-03號，下稱生煤使用許可證)(以上二者合稱為原許可證），有效期限均至

民國106年6月11日屆滿。嗣上訴人於106年1月6日提送原許可證展延申請，經被上訴人以106年6月12日府環空一字第1063621202號函（下稱原處分），同意核發M71、M75操作許可證（證號：府環空操證字第P0386-09號、同字第P0 638-07號）及生煤使用許可證（府環空用證字第P0005-04號）（以下合稱系爭展延許可證），有效期限均自106年6月12日起至108年6月11日止，同時調整原許可證之操作條件及內容。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.被上訴人應作成如起訴書附件5至7所示之行政處分，經原審法院判決駁回，遂提起上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決書所載。

四、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：

(一)按107年8月1日修正前空氣污染防制法(下稱舊空污法）第24條第1項、第2項及第29條第1項前段規定可知，被上訴人核發之原許可證，為附有期限之授益行政處分，上訴人於5年有效期限屆滿後，依同法第24條第1項、第2項及第29條第1項前段規定，固可再重新申請取得許可證，經主管機關審核後，即可再領得有效期限為5年之新許可證。是以，上訴人展延申請及被上訴人審核之作業流程，僅係簡化申請流程與審核程序，並不因此改變其為新申請案之性質，則被上訴人核發系爭展延許可證，為與原許可證不同之「新的授益行政處分」；被上訴人就此主管事項，非僅形式審查換證，仍需依職權為實質審查始能作成准駁決定。另依同法第29條第1項後段「每次展延不得超過5年」之文義及立法理由觀之，係指每次展延以5年為最大期限，並非一律給予5年之規定。

(二)依行政院環境保護署（下稱環保署）103年8月13日公告空氣污染防制區劃定表所載，雲林縣就懸浮微粒部分為三級防制區。是上訴人申請者為既存之固定污染源操作許可證展延，依舊空污法第6條第3項規定，應削減污染物排放量；就此，環保署依同條第4項規定，於99年8月頒訂「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），被上訴人依同法第7條及行動計畫意旨，於104年7月13日公告「雲林縣空氣污染防制計畫書(000-000年度）」（下稱空污防制書），以達減量縣內懸浮微粒質量，改善縣內空氣品質至二級防制區之目標，核有法規明文授權依據。則被上訴人審查上訴人展延申請時，自得就所提書面文件實質審查是否符合空污防制書所定目標及範圍，如不符，即得依職權修正許可證之許可數據。況依地方制度法第19條第9款第2目規定，環境保護為縣自治事項，被上訴人就此自治事項訂定空污防制書，經中央主管機關環保署備查後公告實施，依地方制度法第25條後段、第27條規定，即無不合。原處分以空污防制書作為許可證展延之審查依據，未違反不當聯結禁止及法律保留原則。

(三)上訴人生煤使用總量占雲林縣98%，使用生煤作為燃料確實造成雲林地區空氣品質變化，嚴重危害居民健康，為改善現有空氣品質，經專家建議，仍須採取源頭管制，以減少生煤使用量作為主要管制措施，方能達到實質降低空氣污染物排放量之目標。故被上訴人參考行動計畫及雲林縣空污防制書，就硫氧化物的排放量，按被上訴人核定原許可證時的生煤使用量，參考上訴人近5年實際生煤使用量，調降其生煤使用量，為近5年期間之中間使用量，而核定系爭展延許可證之生煤使用量應調降噸數，仍較雲林縣空污防制書原訂生煤用量應減77.5%高出甚多。被上訴人已考量系爭製程與經營成本等因素，給予逐步降低使用量之權衡改善緩衝時間，無採取禁燒或遽降使用量之管制措施，原處分無裁量濫用，亦無違比例及公益原則等詞，為其論據。

五、上訴意旨略謂：

(一)依舊空污法第29條第1項、第3項規定可知，主管機關僅針對有效期間有裁量權限；且該條第3項適用前提為「固定污染源設置操作未達五年」或「位於總量管制區者」，上訴人未有上開情事，自無適用該項規定。原判決認定舊空污法第29

條第1項、第3項規定，賦予被上訴人實質審查展延許可證內容之裁量權限，適用法規顯有錯誤。

(二)依107年8月1日修正空污法（下稱新空污法）第6條立法說明可知，舊空污法第6條第4項未授權環保署就既存固定污染源之污染物排放量訂定削減準則，環保署頒訂之行動計畫，非屬法規命令；縱認該行動計畫屬法規命令，惟環保署未依行政程序法第157條第3項規定刊登政府公報或新聞紙，即不生效力。被上訴人本於上開失效之行動計畫所頒訂之空污防制書，亦因失所附麗而失效；況觀諸空污防制書之內容，僅提供空氣污染排放相關資訊與願景，自非屬同法第159條第2項第2款之裁量性行政規則。原判決認被上訴人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，顯有適用法規不當之疏誤，且與授權明確性原則及法律保留原則相悖。

(三)依新空污法第30條第4項第1款規定，主管機關須依同法第6條第4項訂定之削減準則，才能削減三級防制區內既存固定污染源之污染物排放量，顯見新空污法始授權主管機關有調整許可證期限及內容之權限，原判決適用舊空污法第6條第3項前段、第29條第1項、第3項規定，而維持原處分，適用法規顯有錯誤，且本件屬課予義務訴訟，本院應併予審酌修正後空污法之相關規定等語。

六、本院查：

(一)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。是關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，關於個案事實基礎，應以行政法院事實審言詞辯論終結時；個案法律基礎，應以行政法院法律審裁判時，為裁判基準時點。

(二)次以，本件固定污染源操作許可證與生煤使用許可證有效期間之展延申請，舊空污法第29條原規定：「(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。」嗣該法於107年8月1日修正公布施行，有關許可證之申請展延，移列至新空污法第30條規範，該條第1項、第4項規定：「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。」「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。」其修正理由指明：「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，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。」

(三)揆諸空污法為達成防制空氣污染、維護國民健康、生活環境之立法宗旨，而對於許可證規定有效期限之管制目的，可知舊空污法第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項規定許可證有效期間「依實際需要核定之」，係課予主管機關於審查核發展延許可證時，應依實際需要，審視個案申請人實際污染現況、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，故主管機關對於展延許可證之內容及有效期間之審核，有相當之裁量餘地，並非一律准予許可證以舊有內容均展延5年。而依107年8月1日修正公布施行之新空污法第30條規定，其第1項明文規定主管機關核准展延許可證有效期間之裁量權限為「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。

(四)又按新空污法第6條第4項、第7條分別規定：「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)主管機關削減既存固定污染源之污染物排放量有所遵循。」由此可知，新空污法第6條第4項始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)主管機關依新空污法第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新空污法第6條規定，並報中央主管機關核定後公告。足見，環保署於99年7月頒訂之行動計畫，核屬行政規則，尚非新空污法第30條第4項第1款所稱依同法第6條第4項授權訂定之削減準則；被上訴人依舊空污法第7條規定，本於上開行動計畫之旨，於104年6月訂定之空污防制書，以供所屬公務員行使裁量權時有所遵循，屬裁量性準則之行政規則，亦非新空污法第34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。

(五)本件上訴人於106年1月6日提出原許可證之展延申請，因不服原處分核准展延有效期間2年及調整原許可證內容，提起課予義務訴訟，請求判決撤銷訴願決定及原處分，暨判命被上訴人應作成如聲明2所示行政處分，原審法院於107年7月18日辯論終結，於同年8月1日宣示判決駁回上訴人之訴；同日，新空污法修正公布施行，依上開說明，上訴人對原判決提起上訴，本院為法律審，自應適用修正後之新空污法為裁判。是以，原審未及適用新空污法第30條第1項、第4項之規定，而依舊空污法第29條第1項、第3項規定，維持被上訴人所為核准展延期限2年；暨依空污防制書調整原許可證內容之原處分及訴願決定，尚有未洽，上訴意旨指摘此部分原判

決違法，即堪採取。惟承上論，主管機關審查許可證之展延申請，依新空污法第30條第1項本文規定，其有效期限「3年以上5年以下」之法定範圍內，主管機關有裁量權；若有該條項但書所列3款情形之一，主管機關准予展延之有效期間得縮減為3年以下；另主管機關於符合同條第4項所列3款情形之一者，得變更原許可證之內容。然則，依原審確認之事實，上訴人申請展延原許可證之系爭固定污染源，是否有新空污法第30條第1項但書各款所列主管機關得縮減展延有效期間為3年以下之情形；或同條第4項各款所列主管機關可據以變更原許可證內容之要件，尚未經被上訴人調查審認，事證未明，再者，被上訴人對於展延期限「3年以上5年以下」，有法定裁量權，法院不能代為裁量，上訴人請求判命被上訴人作成聲明2所示行政處分之訴，難認為有理由，原判決駁回此部分上訴人之訴，即無不合。

(六)綜上所述，上訴人申請展延原許可證，原判決未及適用新空空污法第30條規定，而依舊空污法第29條規定，予以維持原處分及訴願決定，尚有未洽，上訴意旨指摘於此，求予廢棄，為有理由，應予准許。惟許可證之展延申請，涉及被上訴人之裁量權，且上訴人有無新空污法第30條第1項但書、同條第4項各款所列之情形，事證未明，上訴人請求判命被上訴人應作成如聲明2所示之行政處分，並未達全部有理由之程度，依行政訴訟法第200條第4款規定意旨，上訴人在請求命被上訴人遵照本院判決之法律見解作成決定之範圍內為有理由，上訴人請求廢棄此部分原判決，為有理由；至上訴人逾此範圍之請求，原判決駁回上訴人此部分之訴，核無違誤，上訴人求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　108　年　10　月　24　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　曹　瑞　烽

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

法官　蕭　惠　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　108　年　10　月　24　日

書記官　廖　鴻　勳