最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第493號

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
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　朱武獻　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9月5日臺中高等行政法院106年度訴字第474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、本件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、爭訟經過：

(一)被上訴人麥寮二廠(公用廠)坐落雲林縣○○鄉○○○○○區○0號、第8-5號，從事鍋爐汽電共生程序（M02、M03、M04、M05、M07，以下合稱系爭固定污染源），原領有上訴人於民國100年5月核發之固定污染源操作許可證（證號：府環空操證字第P0343-07、P0344-06、P0345-06、P0346-06及P0342- 08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P0001-05號，下稱生煤使用許可證)(以上二者合稱為原許可證），有效期限分別至104年11月20日、同年月21日及同年月22日止。

(二)被上訴人於104年7月31日提送原許可證申請展延，經上訴人以105年1月6日府環空一字第1043645883號函（下稱前處分），同意核發展延操作許可證（證號：府環空操證字第P0343-

08、P0344-07、P0345-07、P0346-07、P0342-09號）及展延生煤使用許可證（證號：府環空用證字第P0001-06號）（以下合稱前展延許可證），有效期限均自105年1月6日起至106年6月11日止，同時調整原許可證之操作條件及內容。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審法院105年度訴字第336號判決駁回，復經本院107年度判字第272號判決駁回上訴人確定在案。

(三)嗣因前展延許可證有效期限將屆滿，被上訴人於106年1月6日提出展延申請，經上訴人以106年6月12日府環空一字第10063621206號函（下稱原處分），同意展延核發操作許可證（證號：府環空操證字第P0343-09、P0344-08、P0345-08、P0346-08、P0342-10號）及生煤使用許可證（證號：府環空用證字第P0001-07號），有效期限均自106年6月12日起至108年6月11日止，並調整前展延許可證內容(關於空氣污染物年許可排放量）。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書附表附件1至6所示之行政處分。經原審法院判決訴願決定及原處分撤銷；上訴人對於被上訴人於106年1月6日之展延申請，應依原判決之法律見解重為適法之處分，並駁回被上訴人其餘之訴。上訴人遂提起上訴。

三、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係以：

(一)被上訴人所提本件行政訴訟類型，屬課予義務訴訟，是其請求是否有理由，原則上均以原審法院107年8月15日言詞辯論終結時之事實及法律狀態為判斷之基準時點，故107年8月1日修正施行之空氣污染防制法（下稱新空污法）相關規定，即應予援引適用為判斷之依據。

(二)按107年8月1日修正前空污法（下稱舊空污法)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」，係賦予主管機

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，並非一律准予許可證以舊有內容均展延5年。上開規定於107年8月1日修正時移列新空污法第30條，並明定地方主管機關核准之有效期限為「3年以上5年以下」，且可縮短有效期限及變更原許可證內容之條件等，以補充舊法規定不完備之處，可知新空污法已明定地方主管機關對於展延許可證之期限及內容，於法定範圍內具裁量權甚明。被上訴人於106年1月6日申請展延前展延許可證之有效期間，無論依舊空污法第29條或新空污法第30條規定，上訴人於法定範圍內均具裁量權。

(三)依新空污法第30條第1項但書規定，被上訴人申請展延前展延許可證之固定污染源，除非有「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」等情形之一，上訴人准予展延之有效期間，始得縮減至未滿3年；惟系爭固定污染源於原許可證、前展延許可證有效期間，查無違反同法規定情節重大經處分確定，又其設置操作期間已超過5年，且系爭固定污染源所在雲林縣，尚未經劃定為總量管制區。上訴人未及考量系爭固定污染源尚不符合新空污法第30條第1項但書所示情形，逕作成原處分僅准予展延2年之期間，核已低於新空污法第30條第1項本文明定展延有效期間之下限即3年，上訴人就被上訴人申請展延前展延許可證有效期間之審核，即有裁量逾越之違法。

(四)再者，原處分調整前展延許可證之內容，是否已經審酌被上訴人及系爭固定污染源有新空污法第30條第4項各款所列情形，使上訴人得例外變更前處分核定之許可證內容，未見原處分明載其理由及法令依據，觀諸卷內資料亦屬未明，且原處分就展延期限已有違法俱如前述，是上訴人就系爭固定污染源之許可證有關有效期間及內容之審核，均與其裁量決定有關，自應由上訴人重行審查，而不應由法院代為決定。從而，被上訴人訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予

准許，惟其請求上訴人作成聲明2之行政處分部分，因事證尚未臻明確或涉及行政機關之裁量決定，尚未達全部有理由程度，依行政訴訟法第200條第4款規定，應判命上訴人依原判決之法律見解另為調查後作成決定，故上訴人其餘請求部分，不應准許，應予駁回等詞，為其論據。

五、上訴意旨略謂：上訴人係依據雲林縣政府於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)予以調整操作許可證之條件及內容，為本院107年度判字第272號判決所肯認，更符合新空污法第30條第4項規定，上訴人已於訴願程序中敘明上情，原判決未論及此，逕認未見原處分載其理由及法令依據，且卷內資料亦屬未明，即有判決理由不備之違法等語。

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，應以行政法院裁判時之法律及事實狀態為準。本件被上訴人於106年1月6日提出許可證展延申請，因不服原處分核准展延有效期間2年及調整前展延許可證內容，提起課予義務訴訟，經原審法院於107年8月15日言詞辯論終結，此有被上訴人之起訴狀及言詞辯論筆錄附原審卷可按，依上開說明，本件自應適用107年8月1日修正公布之新空污法。

(二)關於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（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。」

(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)經查，系爭固定污染源設置操作期間已達5年以上，於原許可證、前展延許可證有效期間內，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，核無新空污法第30條第1項但書各款所列之情形。又上訴人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，調整前展延許可證關於空氣污染物年許可排放量之內容，並非審酌新空污法第30條第4項各款所列要件等情，已經原審依調查證據之辯論結果認定甚明，核與卷內證據相符，則依上開規定及說明，本件依原審107年8月15日言詞辯論終

結時之事實及法律狀態，應適用107年8月1日修正公布之新空污法第30條規定，原處分未及考量系爭固定污染源並無該條第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；復未經審究被上訴人申請展延前展延許可證，是否有同條第4項但書各款所列法定要件，逕予變更前展延許可證內容，自屬違法，應予撤銷。原判決審認上訴人對於展延許可證有效期限，依新空污法第30條第1項本文規定之「3年以上5年以下」，具有法定裁量權，且系爭固定污染源是否有同法第4項各款所列主管機關可據以變更前展延許可證內容之要件，事證未明，上訴人之請求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，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請求，即無不合。

(五)又查，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。是以，行政院環境保護署於99年7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」，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；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。至本院107年5月10日作成之107年度判字第272號判決，係依當時有效之舊空污法為論斷，與本件應適用新空污法之規範無涉。上訴意旨援引主張上訴人依空污防制書調整許可證之內容，符合新空污法第30條第4項規定，且為本院107年度判字第272號判決所肯認，上訴人已於訴願程序中敘明上情，指摘原判決未論及此，有判決理由不備之違法云云，委無可採。

(六)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。

七、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　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　卿

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