最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第296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
被 上訴 人　麥寮汽電股份有限公司
代　表　人　陳寶郎
訴訟代理人　王晨桓　律師
　　林伊柔　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108年1月30日臺中高等行政法院106年度訴字第471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、被上訴人於雲林縣○○鄉○○○○○區0號設廠從事鍋爐發電程序（M01、M02），原領有上訴人核發固定污染源操作許可證（M01：核准許可日期文號為民國89年6月29日府環空操證字第P0339-00號，經多次核准展延，最近一次上訴人以104年6月26日府環空操證字第P0339-08號核准展延，有效期間自104年6月26日至106年6月11日止。M02：核准許可日期文號為89年11月16日府環空操證字第P0381-00號，經多次核准展延，最近一次上訴人以104年12月25日府環空操證字第P0381-09號核准展延，有效期間自104年12月25日至106年6月11日止。以下各稱「原M01操作許可證」及「原M02操作許可證」，並合稱原操作許可證），及生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質使用許可證（核准許可日期文號為92年9月府環二用證字第P0003-00號，經多次核准展延，最近一次上訴人以104年6月26日府環空用證字第P0003-04號核准展延，有效期間至106年6月11日止，下稱原生煤使用許可證）。嗣被上訴人以106年1月6日（106）麥寮汽電字第17A0002CF313號

函，及106年1月6日（106）麥寮汽電字第17A0002C8715號函（以下合稱106年1月6日申請函），向上訴人所屬環境保護局（下稱雲林縣環保局）提出上述原操作許可證及原生煤使用許可證展延申請，經上訴人以106年6月12日府環空一字第1063621238號函（下稱原處分），同意展延核發M01操作許可證（府環空操證字第P0339-09號）、M02操作許可證（同字P0381-10號，M01及M02操作許可證以下合稱系爭操作許可證），同時調整原許可之操作條件及內容（差異對照表）；以及生煤使用許可證（府環空用證字第P0003-05號，生煤年使用量：污染源編號E111之粉煤濕底鍋爐【屬M01操作許可證部分】為1,400,000公噸、污染源編號E211之粉煤濕底鍋爐【屬M02操作許可證部分】為1,520,000公噸、污染源編號E411之粉煤濕底鍋爐為1,932,000公噸，下稱系爭生煤使用許可證），以上許可證有效期限均自106年6月12日起至108年6月11日止。被上訴人不服，提起訴願，亦遭行政院環境保護署（下稱環保署）106年10月24日環署訴字第1060060931號（係對系爭生煤使用許可證不服）、第0000000000號（係對系爭操作許可證不服）決定駁回，合併續提行政訴訟，經原審法院106年度訴字第471號判決(下稱原判決)：訴願決定及原處分均撤銷；上訴人對於被上訴人106年1月6日函就所為展延其原操作許可證，及原生煤使用許可證之申請，應依原判決之法律見解，重為適法之處分；被上訴人其餘之訴駁回。上訴人不服，提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人在第一審的答辯，均引用原判決的記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠被上訴人所提本件行政訴訟類型，屬課予義務訴訟，其請求是否有理由，附屬聲明請求撤銷之原處分及訴願決定是否適法，原則上應以原審法院108年1月16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(下稱新修正空污法)相關規定，即應予援引適用為判

斷之依據。㈡依新修正空污法第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3款情形之一，上訴人准予展延之有效期間始得縮減至未滿3年；然而被上訴人原操作許可證及原生煤使用許可證，其設置操作、使用早已逾5年，且被上訴人各該許可證於有效期間內，並無任何違反本法規定情節重大經處分確定之情事。另系爭固定污染源所在之雲林縣，尚未經劃定為總量管制區，是被上訴人各該許可證既無新修正空污法第30條第1項但書各款所定之情形，上訴人未及適用該新修正之法律，即以原處分核准展延原操作許可證及原生煤使用許可證皆未滿3年，依法不合，均應撤銷。㈢依原審法院108年1月16日言詞辯論終結時之事實及法律狀態，中央主管機關（即環保署）尚未依新修正空污法第6條第4項規定，訂定「既存固定污染源應削減污染物排放量準則」，故上訴人尚無得依該空污法第30條第4項第1款規定，削減或變更各該許可證內容之餘地。再者，上訴人訂定之雲林縣空氣污染防制計劃書(000-000年版，下稱污防書)，並非依據環保署訂定之空氣污染防制方案及現行之空污法第6條規定而來，且環保署尚未訂定空氣污染防制方案，是上訴人亦無得依新修正空污法第30條第4項第2款規定變更原操作許可證內容。又公私場所使用燃料之種類、成分或混燒比例之標準，依新修正空污法第28條第2項規定應由中央主管機關會商有關機關定之，惟環保署亦未就此標準為規定，故上訴人亦無從依新修正空污法第30條第4項第3款規定變更各該許可證之內容。㈣按行為時（即91年6月19日修正公布施行時）之空污法第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。且上開規定於107年8月1日修正時移列第30條，並明定地方主管機關就同法第24條第2項、第28條第1項申請固污操作許可證、生煤使用許可證展延，其核准之有效期限為「3年以上5年以下」（第30條第1項前段），並可縮短有效期限（同條第1項但書），以補充舊法規定不完備之處，可知現行同法已明定地方主管機關對於展延許可證之期限，於法定範圍內具裁量權甚明。被上訴人於106年1月6日申請展延各該許可證之有效期間，無論依行為時空污法第29條或現行空污法第30條規定，上訴人於法定範圍內具有裁量權，而判決上訴人就被上訴人之展延申請案件，以原處分核發之系爭操作許可證及系爭生煤使用許可證，並同時調整各該許可證之條件及內容與生煤使用量，核與現行空污法第30條第4項規定不符，應予撤銷。惟被上訴人提起本件課予義務訴訟，聲明請求上訴人應作成如起訴狀附件6-8所示之行政處分部分，即上述各該許可證均應展延5年（即自106年6月12日至111年6月11日），前揭展延期限涉及上訴人之行政裁量決定，而被上訴人訴之聲明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，應判命上訴人依原判決之法律見解另為調查後，對於被上訴人作成決定，故被上訴人其餘請求部分，不應准許，應予駁回。

四、本院查：

㈠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，原則上應以事實審法院言詞辯論終結時之事實狀態及法律審之法律狀態為準。本件被上訴人以106年1月6日函，申請上訴人依其申請內容（如起訴狀附件6、7、8）展延原操作許可證及原生煤使用許可證，

因不服原處分核准展延有效期限為2年以下（均自106年6月12日起至108年6月11日止），且同時調整各該許可證之操作條件及內容，遂提起課予義務訴訟，經原審法院於108年1月16日言詞辯論終結，依上開說明，本件應適用107年8月1日修正公布之現行空污法。

㈡關於系爭原操作許可證及原生煤使用許可證有效期間之展延申請，依行為時空污法第29條規定：「（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，移列至現行空污法第30條規範：「（第1項）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。……（第4項）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。」其立法說明為：「……第1項修正……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。……直轄市、縣(市)主管機關依據中央主管機關按第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及第7條擬定之空氣污染防制計畫，作為公私場所固定污染源展延申請時，變更許可內容之依據，自屬於法有據，爰新增第4項規定，俾利直轄市、縣(市)主管機關遵循。」

㈢揆諸空污法為達成防制空氣污染、維護生活環境及國民健康，以提高生活品質之立法宗旨，而對於固定污染源設置、操作及其所使用之燃料等核發許可證規定有效期限之管制目的可知，行為時空污法第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項亦規定許可證有效期間「依實際需要核定之」，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間，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，有相當之裁量空間，並非一律准予許可證以原有內容均展延5年。而依現行空污法第30條，其第1項明文規定主管機關核准展延許可證有效期間之範圍為「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。

㈣經查，系爭原操作許可證及原生煤使用許可證設置操作期間已達5年以上，於原許可證及各次展延許可證之有效期間內，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，核無現行空污法第30條第1項但書各款所列之情形；又上訴人係依

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，並非審酌現行空污法第30條第4項各款所列要件而為調整，均屬原判決依調查證據之辯論結果所認定，核與卷內證據相符。依此認定及原審係108年1月16日言詞辯論終結，依上開規定及說明，本件應適用107年8月1日修正公布之現行空污法第30條規定，是展延有效期間為「3年以上5年以下」惟原處分未及考量系爭固定污染源並使用生煤並無該條第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；復未審究被上訴人申請展延之原操作許可證及生煤使用許可證，是否有同條第4項但書各款所列法定要件，即逕予變更前展延許可證內容，自屬違法，應予撤銷。惟系爭固定污染源及使用生煤是否有同條第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，故認被上訴人之請求尚未達全部有理由之程度（即上訴人請求作成如起訴狀附件6-8所示處分），依行政訴訟法第200條第4款規定，爰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之訴，即無不合。

㈤又現行空污法第6條第4項規定：「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7條規定：「（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項立法說明以：「考量現行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)主管機關依循。」可知，現行空污法第6條第4項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)主管機關依現行空污法第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現行空污法第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」（下稱行動計畫），核屬行政規則，尚非現行空污法第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；上訴人依行為時空污法第7條規定，本於上開行動計畫之旨，於104年6月訂定公布之污防書，依本院107年度判字第272號判決見解，屬裁量性準則之行政規則，係供所屬公務員行使裁量權時有所遵循，惟環保署尚未訂定空氣污染防制方案，則上訴人上開污防書顯非現行空污法第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。上訴人雖引用環保署於107年10月25日修正之行政規則「空氣污染防制法修正公布施行後過渡期間執行原則」（下稱執行原則）第3點之規定，略以「相關法規尚未訂定或修正發布前，主管機關所為之行政處分應適用修正前相關法規」，而主張其依據環保署於99年8月頒訂之行動計畫所訂定之污防書，於107年8月1日於現行空污法修正施行後，仍有適用云云。惟執行原則第3點所稱「相關法規尚未訂定或修正發布前……」，依該執行原則第1點規定，係指107年8月1日空污法修正施行後，各級主管機關依新空污法授權「應」制定，但尚未訂定或修正發布」之「法規命令」與「行政規則」而言。準此，執行原則第3點所稱「主管機關所為之行政處分應適用修正前相關法規」者，亦係指主管機關必須直接依「應修正而尚未修正」之「舊」法規命令或行政規則，作成行政處分之情形而言，核與本件「應直接適用現行空污法第30條第1項及第4項規

定作成處分」之情形，尚有不同，從而上訴人主張依執行原則第3點規定，其訂定之污防書於現行空污法修正施行後，仍有適用，是上訴人於審查被上訴人展延申請資料時，得就期限、操作條件及內容予以核定，惟原判決未予審酌，自有判決不適用法規或適用不當及判決不備理由之違法，為不可採。

㈥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。

五、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　109　年　5　月　28　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　胡　方　新

法官　陳　秀　媖

法官　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　5　月　28　日

書記官　徐　子　嵐