最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第39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　台塑石化股份有限公司
代　表　人　陳寶郎
訴訟代理人　王永春　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430號、第431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、本件事實經過：

(一)臺中高等行政法院（下稱原審）106年度訴字第430號（即A案）部分：

1.被上訴人麥寮三廠（公用廠）（坐落雲林縣○○鄉○○○○○區00號、39號）從事鍋爐汽電共生程序（M10），原領有上訴人核發固定污染源操作許可證（M10證號：府環空操證字第P0388-07號，有效期限自民國102年8月2日起至105年1月5日止）。嗣被上訴人於104年10月22日向上訴人所屬環境保護局（下稱雲林縣環保局）提出操作許可證展延申請，經上訴人以105年2月16日府環空一字第1053604115號函（下稱A案前處分）同意展延核發操作許可證（證號：府環空操證字第P0388-08號，有效期限自105年2月16日起至106年4月16日止，下稱原M10許可證），同時調整許可證許可之操作條件及內容。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，經原審105年度訴字第376號判決駁回，本院107年度判字第273號判決駁回確定在案。

2.嗣被上訴人以105年11月3日（105）塑化麥總字第105546號

函向雲林縣環保局提出按固定污染源操作許可證（證號：府環空操證字第P0388-07號）內容之展延申請，經上訴人以106年4月17日府環空一字第1063613120號函（下稱原處分A），同意展延核發操作許可證（證號：府環空操證字第P0388-09號，下稱M10許可證），有效期限自106年4月17日起至108年4月16日止，本次許可之操作條件及內容原則與前次展延許可相同，僅部分依被上訴人實際操作現況微調污染物之年許可排放量。被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，提起行政訴訟，並聲明：(1)撤銷原處分A及其訴願決定；(2)上訴人應作成如A案起訴狀附件所示之行政處分。

(二)原審106年度訴字第431號（即B案）部分：

1.被上訴人麥寮三廠（公用廠）（坐落雲林縣○○鄉○○○○○區00號、39號）從事鍋爐汽電共生程序（M13、M14），原領有上訴人核發固定污染源操作許可證（M13證號：府環空操證字第P0680-04號，有效期限自104年10月1日起至105年11月23日止。M14證號：府環空操證字P0690-03號，有效期限自104年10月1日起至106年4月16日止。以下分稱原M13許可證及原M14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P0002-04號，下稱原生煤許可證），有效期限自101年4月25日起至106年4月16日止。

2.嗣被上訴人以105年8月8日（105）塑化麥總字第105384號函及105年11月4日（105）塑化麥總字第105544號函向雲林縣環保局提出上述許可證展延申請。

(1)前者經上訴人以105年11月24日府環空一字第1053646214號函，同意展延核發M13許可證（證號：府環空操證字第P0680-05號，有效期限自105年11月24日起至106年4月16日止），同時調整原許可之操作條件及內容，被上訴人不服，提起訴願，經行政院環境保護署（下稱環保署）106年3月29日環署訴字第1050103144號訴願決定以上訴人核發該操作許可證之有效期限不足5個月，有無裁量濫用等疑義為由，

撤銷上開處分。嗣上訴人重為處分，以106年4月17日府環空一字第1063613149號函（下稱原處分B1），同意展延核發M13許可證（證號：府環空操證字第P0680-06號，下稱M13許可證），有效期限自105年11月24日起至107年11月23日止，同時調整原許可之操作條件及內容。

(2)後者經上訴人以106年4月17日府環空一字第1063613147號函（下稱原處分B2，上述原處分A、B1、B2合稱原處分），同意展延核發M14許可證（證號：府環空操證字第P0690-04號，下稱M14許可證），同時調整原許可之操作條件及內容；以及生煤許可證（證號：府環空用證字第P0002-05號，下稱生煤許可證），同時調整部分生煤年使用量。以上2許可證有效期限均自106年4月17日起至107年5月16日止。

3.被上訴人不服，分別提起訴願，遭環保署以106年9月26日環署訴字第1060039682號（係對生煤許可證不服）、第0000000000號（係對M14許可證不服）、第0000000000號（係對M13許可證不服）訴願決定駁回，遂合併提起行政訴訟，並聲明：(1)撤銷原處分B1、B2及其訴願決定；(2)上訴人應作成如B案起訴狀附件1、附件2、附件3所示之行政處分。

(三)A案及B案經原審合併辯論及合併裁判以106年度訴字第430號判決及106年度訴字第431號判決（下稱原判決）：1.A案部分：原處分A及其訴願決定均撤銷；上訴人對於被上訴人105年11月3日函就所為展延被上訴人麥寮三廠（公用廠）鍋爐汽電共生程序（M10）之固定污染源操作許可證之申請，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。2.B案部分：原處分B1、B2及其訴願決定均撤銷；上訴人對於被上訴人105年8月8日及105年11月4日函就所為展延被上訴人麥寮三廠（公用廠）鍋爐汽電共生程序（M13、14）之固定污染源操作許可證及生煤、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，遂提起本件上訴。

二、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。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)本件屬課予義務訴訟，應以原審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日修正施行之現行空氣污染防制法（下稱現行空污法）相關規定，應予援用：

1.人民提起課予義務訴訟所為請求是否有理，於事實審法院審理時，原則上以事實審法院言詞辯論終結時之事實及法律狀態為判斷之基準時點。本件被上訴人不服上訴人分別以原處分A作成M10許可證，其有效期限自106年4月17日起至108年4月16日止，操作條件及內容原則與A案前處分展延許可相同，僅部分依被上訴人實際操作現況微調污染物年許可排放量；以原處分B1作成M13許可證，其有效期限自105年11月24日起至107年11月23日止、以原處分B2作成M14許可證及生煤許可證，該等許可證之有效期限均自105年11月24日起至107年11月23日止（按：應為「自106年4月17日起至107年5月16日止」之誤），均同時調整原許可及生煤許可證之操作條件及內容，而提起本件訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，及判命上訴人應依其105年8月8日、105年11月3日及105年11月4日函之申請，作成如其起訴狀附件所示之行政處分。

2.是被上訴人所提屬課予義務訴訟，且原處分雖准予展延操作許可證，惟上訴人核准展延之內容及期限，均與被上訴人請求展延作成如上開附件所示之許可證內容及期限不相合致，故原處分即與否准被上訴人上開申請相同，屬否准處分。因此，被上訴人之請求是否有理，附屬聲明請求撤銷之原處分及其訴願決定是否適法，原則上均以原審108年1月16日言詞辯論終結時之事實及法律狀態為判斷基準時點，故現行空污法相關規定，即應予援引適用。

(二)上訴人原處分展延許可證之申請，均違反現行空污法第30條第1項規定：

1.依現行空污法第30條第1項但書規定，被上訴人申請展延許

可證，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。

2.經查，被上訴人原M10許可證、原M13許可證、原M14許可證及原生煤許可證，其設置操作、使用早均已逾5年。又被上訴人各該許可證於有效期間內，並無任何違反空污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。被上訴人各該許可證既無現行空污法第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各該許可證皆未滿3年，依法不合，均應撤銷。

(三)上訴人調整上述許可證之操作條件及內容與生煤使用量，違反現行空污法第30條第4項規定：經查，依原審108年1月16日言詞辯論終結時之事實及法律狀態為基準，中央主管機關（即環保署）尚未依現行空污法第6條第4項規定，而訂定「三級防制區既存固定污染源應削減污染物排放量準則」，故上訴人尚無得依現行空污法第30條第4項第1款規定，削減或變更原許可證內容之餘地。又上訴人104年6月訂定之「雲林縣空氣污染防制計畫書（000-000年版）」（下稱空污防制書），並非依據環保署訂定之空氣污染防制方案及現行空污法第6條規定而來，而環保署尚未訂定空氣污染防制方案，是上訴人亦無得依現行空污法第30條第4項第2款規定變更原許可證內容。再者，公私場所使用燃料之種類、成分或混燒比例之標準，依現行空污法第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，故上訴人亦無從依現行空污法第30條第4項第3款規定變更原許可證之內容。

(四)上訴人對於被上訴人申請展延各該許可證有效期限，於法定範圍內具裁量權：

1.按107年8月1日修正施行前之空污法（下稱行為時空污法）

第29條第1項及第3項規定可知，為促使主管機關善盡職責，法律規定每次展延以5年為最長期限，並非一律給予5年，主管機關須依實際需要，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，針對許可證有效期限之審核，有相當之裁量餘地。且行為時空污法第29條規定於107年修正時移列第30條，並於該條第1項明定地方主管機關就同法第24條第2項、第28條第1項申請固定污染源操作許可證、生煤許可證展延，其核准之有效期限為3年以上5年以下，以及可縮短有效期限，以補充舊法規定不完備之處，即現行空污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。

2.本件上訴人對於被上訴人展延之申請，無論依行為時空污法第29條或現行空污法第30條規定，均於法定範圍內具有裁量權，被上訴人主張上訴人就此無裁量權，依法不能變更調整原許可證云云，顯有誤解。

(五)本件應依行政訴訟法第200條第4款規定判決：上訴人就本件被上訴人之展延申請案件，以原處分依行為時空污法規定核發上述許可證，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書附件所示之行政處分，即各該許可證均應展延5年，且其操作條件、內容及生煤使用量均不應變更，前揭展延期限涉及上訴人之行政裁量決定，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。

(六)結論：被上訴人之訴有理由，原處分既有上開違法，訴願決定予以維持，亦有未合，均應撤銷。上訴人應依原判決之法律見解，就被上訴人本件許可證展延申請案件，重為適法之

處分，是被上訴人其餘之訴，不應准許，應予駁回。

四、上訴意旨略謂：環保署依行為時空污法第6條第4項之授權，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」，上訴人依行為時空污法第7條規定，本於環保署上開行動計畫意旨，訂定空污防制書，其性質乃上訴人為簡化其執行個案之行政裁量，所訂頒之裁量性準則或指示的行政規則，以供其屬官行使裁量權限時有所遵循，本院107年度判字第272號判決意旨可參。環保署雖尚未依現行空污法第7條規定訂定空氣污染防制計畫，上訴人亦尚無從據以擬定雲林縣空氣污染防制計畫，惟依「空氣污染防制法修正公布施行後過渡期間執行原則」第3點規定「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。」上訴人於審查被上訴人展延申請資料時，自有空污防制書之適用，而得就被上訴人申請展延許可證於審查時，就期限、操作條件及內容予以核定。是本件上訴人訂定之空污防制書於空污法107年修正施行後，仍有適用。原判決未察，顯有不適用法規或適用不當之違誤，且對於上訴人所提事實，恝置不論，復未說明理由，亦有不備理由之判決違背法令情事等語。

五、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。本件被上訴人分別於105年11月3日提出A案許可證展延申請，同年8月8日及11月4日提出B案之許可證展延申請，因不服原處分核准展延有效期間在2年以下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

108年1月16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日修正公布之現行空污法。

(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，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。」

(三)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舊有內容均展延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。

(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，核無現行空污法第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，並非審酌現行空污法第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108年1月16日言詞辯論終結時之事實及法律狀態，應適用107年8月1日修正公布之現行空污法第30條規定，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年至1年1月不等，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，依現行空污法第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，被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)又按現行空污法第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」，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。至本院107年5月10日作成之107年度判字第272號判決，係依當時有效之修正前空污法為論斷，與本件應適用現行空污法之規範無涉。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，符合現行空污法第30條第4項規定，且為本院107年度判字第272號判決所肯認，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。

六、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　1　月　22　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　陳　國　成

法官　蘇　嬿　娟

法官　鍾　啟　煌

法官　王　碧　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　年　　1　　月　　22　　日

書記官　蘇　婉　婷