臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@106年度訴字第

108年12月11日辯論終結

原　　告　台塑石化股份有限公司

代　表　人　陳寶郎

訴訟代理人　王晨桓　律師

　　林伊柔　律師

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，原告不服行政院環境保護署中華民國106年9月26日環署訴字第1060036474號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

訴願決定及原處分均撤銷。

被告就原告於民國103年4月21日與103年10月14日所提「鍋爐汽電共生程序（M28）」固定污染源操作許可證與「鍋爐汽電共生程序（M29）」固定污染源操作許可證之異動申請案件，應依本判決之法律見解，重為適法之處分。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

㈠被告代表人於訴訟繫屬中變更為張麗善，已據其具狀聲明承受訴訟（見本院卷第765-3頁），經核無不合，應予准許。

㈡原告於起訴後，已於108年11月1日具陳更正聲明狀將原起訴

狀所載訴之聲明（見本院卷第13至14頁）更正為：1.先位聲明：⑴原處分及訴願決定均撤銷。⑵被告應按如下資料，核發固定污染源操作許可證：①鍋爐汽電共生程序（M28）：被告應作成如更正聲明狀附件3所示之行政處分。②鍋爐汽電共生程序（M29）：被告應作成如更正聲明狀附件4所示之行政處分。2.備位聲明：⑴原處分及訴願決定均撤銷。⑵被告應按如下資料，核發固定污染源操作許可證：①鍋爐汽電共生程序（M28）：被告應作成如更正聲明狀附件5所示之行政處分。②鍋爐汽電共生程序（M29）：被告應作成如更正聲明狀附件6所示之行政處分（見本院卷第800至801頁）。經核其係基於相同基礎事實，為訴之聲明之變更，在程序上並非法所不許，本院自應就其更正後訴之聲明為審判。

㈡本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

原告就位於雲林縣麥寮一廠（輕油廠，公私場所管制編號P0000000）內之鍋爐汽電共生程序（M28）與（M29）原領有被告核發之「其他發電作業程序」固定污染源操作許可證（M28：府環空操證字第P0712-02號及M29：府環空操證字第P0713-02號），有效期限均自101年2月22日至102年2月19日。因原告於101年1月提出「六輕相關計畫廢氣燃燒塔處理常態廢氣改善案（變更內容對照表）」報告，承諾於101年12月前完成煉油部廢氣燃燒塔常態廢氣回收至M28及M29（CFB）循環式流體化床鍋爐，達到常態廢氣不再由廢氣燃燒塔燃燒去化之環保目標，乃於當年10月22日提出第1次上開鍋爐汽電共生程序（M28）及（M29）固定污染源操作許可證異動申請

案件，經雲林縣環境保護局（下稱雲林縣環保局）於101年12月26日核准試車後，原告即將煉油部常態廢氣改以回收作為製程氣燃料使用，不再排放至廢氣燃燒塔燃燒。又為提高煉油部各製程間停車期間大量廢氣之回收使用率，以降低排往廢氣燃燒塔之燃燒去化量，原告再於103年4月21日及103年10月14日提送第2次鍋爐汽電共生程序（M28）及（M29）固定污染源操作許可證異動申請，經多次試車、審查、補正後，被告以105年10月17日府環空一字第1053636924號函（下稱前處分）予以核給上開鍋爐汽電共生程序（M28）及（M29）固定污染源操作許可證，其主要內容如下：M28製程部分：粒狀污染物為21.008噸/年、硫氧化物為50.795噸/年、氮氧化物為126.066噸/年、揮發性有機物為6.068噸/年；而M29製程部分：粒狀污染物為6.999噸/年、硫氧化物為35.689噸/年、氮氧化物為42.12噸/年、揮發性有機物為8,016噸/年，有效期限自105年10月17日至106年4月16日止。原告不服前處分所核准之有效期限僅半年，且污染物處理量遠低於其申請異動內容，主張違反固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條規定為由，提起訴願，經行政院環境保護署（下稱環保署）作成106年3月29日環署訴字第1050093183號訴願決定（下稱前訴願決定）撤銷前處分，由被告另為處分。嗣被告重新審查上開申請案件後，作成106年4月17日府環空一字第1063613143號函（下稱原處分）核給鍋爐汽電共生程序（M28）之府環空操證字P0712-04號固定污染源操作許可證及鍋爐汽電共生程序（M29）之府環空操證字P0713-04號固定污染源操作許可證，有效期限均自105年10月17日至106年11月16日止。被告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

㈠被告就原告申請案件未依照固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條規定核發固定污染源操作許可證：

1.被告頒訂之「雲林縣空氣污染防制計畫書」第7-16至7-19頁已明確說明，依現行操作許可證管理辦法規定，其全部許可審查及核發作業大致可分為四個階段：⑴收件作業，分為收費作業及登錄作業；⑵審查作業；⑶試車，檢測作業（申請操作許可時才需要此階段）；⑷核發作業。經第二階段書面審查作業後，審查機關即已確認申請人所申請之燃料、原料、產品之用產、量，以及物料進出量、操作條件之合理性、完整性、一致性及適法性，故被告經此一階段審查後，其審查結果即為其核定之許可申請內容，而於本案中，亦等同於原告之申請量。

2.至於後續依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第16條進行之試車檢測作業或監督檢測作業，僅係為確保申請人於正式運轉時得符合其申請及被告審查後核定之許可內容，且於此核定條件操作運轉下，排放標準亦能符合被告前一審查階段核定之許可內容。而固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條進一步規定：「公私場所固定污染源依第16條進行試車或檢測時，與空氣污染物排放有關之操作條件應達操作許可證申請最大產量、原（物）料及燃料使用量百分之八十以上；無法達百分之八十以上者，應以試車或檢測時之實際操作條件之1.2倍，作為操作許可證核定內容。」，其目的在於確保試車或檢測結果具代表性，故須依照或接近實際開車時之操作條件，俾模擬實際開車情形，以利確認主管機關依第二階段審查通過所核定之許可內容，申請人是否能確實符合。

3.被告竟辯稱固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條之前段係規定實際操作條件應達申請最大產量、使用量之百分之八十以上，而後段則規定實際操作條件未達百分之八十以上者，應依實際操作條件之1.2倍作為操作許可證核定內容。故實際操作條件未達百分之八十以上時，法律始有明定以實際操作條件之1.2倍據以核定，於實際操作條件達百分之八十以上者，屬法令未強制規範應以何者為操作許可證之核定內容，故其得自行裁量等語，顯屬謬誤。蓋若依此解釋，當申請人實際操作條件已達百分之八十以上之法令要求時，得任由主管機關恣意核定許可證內容，以如本件個案為例，原告所受核定之石油焦用量即驟降80%及84%，但實際操作條件未達百分之八十以上者，卻反而得確保其許可證之核定內容至少有實際操作條件之1.2倍，此豈非懲罰實際操作條件達百分之八十以上規定之申請人，卻僅保障實際操作條件未達百分之八十以上規定之申請人，此已嚴重違反平等原則，益見被告所為構成違法。

㈡被告任意削減原告原申請固定污染源操作許可證之產量、原（物）料、燃料使用量及空氣污染物排放量，於法無據，且被告所頒訂之雲林縣空氣污染防制計畫書為概括之政策指引，不得作為具體個案中限縮許可證操作條件及內容之依據，故原處分顯然違反法律保留原則，應予撤銷：

1.雲林縣空氣污染防制計畫書僅為依空氣污染防制法第6條、第7條所定之概括政策指引，於體系解釋上，該兩條僅為概括規定，應依同法第24條以下各條規定方得限制個別固定污染源，方屬適法。

2.依體系解釋，空氣污染防制法第6條及第7條規範者為空氣

污染之「管制方針」，並非個別或特定固定污染源之管制授權依據，對於固定污染源為限制之作用法上依據，應為空氣污染防制法第24條以下之規定。姑不論該雲林縣空氣污染防制計畫書是否得對外發生法律效果，縱認得對外生效，亦僅及於宏觀之政策指引，不得作為申請個案中限縮許可證操作條件及內容之依據：

⑴雲林縣空氣污染防制計畫書之授權依據，似為空氣污染防制法第7條及環保署依同法第6條第4項所頒訂之行動計畫。惟二者均屬促進空氣品質改善之「管制方針」或「整體性防制計畫」，即便得對外發生法律效果，亦僅及於宏觀之政策指引，尚非允許地方主管機關得就個別或特定固定污染源進行管制之具體明確授權依據，故被告遽將抽象之「管制方針」作為得於展延或異動個案中限縮許可證操作條件及內容之依據，即有違誤。

⑵司法院釋字第524號解釋明示：「倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」。依空氣污染防制法第24條第3項規定，固定污染源操作許可證之申請、審查程序、核發、撤銷及廢止等事宜，為中央主管機關即環保署之管理權限範圍，故依照法律授權，環保署始有就前開事宜訂定管理辦法之權限，地方主管機關即被告機關依法並無受此授權，故被告逕以雲林縣空氣污染防制計畫書規制關於固定污染源操作許可證之核發及廢止等事宜，即有法律保留原則之違反，若被告主張該權限係基於環保署行動計畫之授權，亦與司法院釋字第524號解釋所揭示之「再授權禁止原則」有違。

⑶遍查環保署依空氣污染防制法第24條第3項規定所授權

訂定之固定污染源設置與操作許可證管理辦法及生煤、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等針對許可證之審議規範中，均無地方主管機關於異動申請案中，得逕行限縮許可證操作條件及內容之規定。反而，依照固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條規定：「公私場所固定污染源依第16條進行試車或檢測時，與空氣污染物排放有關之操作條件應達操作許可證申請最大產量、原（物）料及燃料使用量百分之八十以上；無法達百分之八十以上者，（應以試車或檢測時之實際操作條件之1.2倍，作為操作許可證核定內容。」已就操作許可證應核定之內容有具體規制，益徵被告另以雲林縣空氣污染防制計畫書為依據，限縮固定污染源異動申請時許可證之操作條件及內容，顯然欠缺作用法之授權，且顯然牴觸固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條之規定。

⑷被告依照空氣污染防制法第7條及環保署行動計畫所授權訂定之雲林縣空氣污染防制計畫書，其得規制內容之範圍應有限制，不得逾越方針性事項而訂定具體或特定之固定污染源管制規範，亦不得僅以該「管制方針」即限縮具體個案中許可證之操作條件及內容，否則應屬逾越授權範圍，違反法律保留原則及法律優位原則。準此，被告顯未辨明空氣污染防制法第6條、第7條及環保署行動計畫之授權範圍，實未賦予地方主管機關有就個別固定污染源操作許可證之核發及廢止等事項進行規制之權限，且將對於空氣污染之整體性防制計畫，與個別固定污染源許可證之管制，於體系上混為一談，更無視固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條規定已就操

作許可證應核定之內容有具體規制，足見被告逕行援引雲林縣空氣污染防制計畫書即作為限縮原告許可證操作條件及內容之依據，應有牴觸固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條規定、空氣污染防制法授權意旨或逾越授權範圍之違誤。

3.依司法院釋字第443號解釋理由所示層級化法律保留意旨，若屬限制人民權利之事項，應以法律訂之，或透過法律之具體、明確授權以命令定之。異動申請時對許可證操作條件及內容之限縮，核屬對原告營業自由及財產權等憲法保障之基本權利顯非輕微之限制，應以法律或有法律具體明確授權之命令訂之，方屬適法。惟固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條已規定被告應依該條規定核定許可證內容，而空氣污染防制法並無明文規定於異動申請時，被告得就許可證操作條件及內容另為限制，更未具體、明確授權地方主管機關就前開事項得以命令訂定之，亦即被告並無就案關事項訂定法規命令之權限。即便被告係依空氣污染防制法施行細則第8條內容訂定雲林縣空氣污染防制計畫書，惟施行細則本身即屬概括授權之命令，僅得規範細節性、技術性，及影響人民權利輕微之事項，其所授權訂定之下位階規範即雲林縣空氣污染防制計畫書，更不應規範限制或剝奪人民權利之事項。是被告於原告申請異動時，就許可證操作條件及內容恣意限縮，業已涉及對原告受憲法保障之基本權顯非輕微之限制，並非細節性、技術性事項，故被告以雲林縣空氣污染防制計畫書為依據，顯已違反法律保留原則。

4.雲林縣空氣污染防制計畫書之內容，自制定至公告之過程，未設民眾參與程序，故原告完全無從知悉，而直至被告

援引雲林縣空氣污染防制計畫書對原告之有關許可證恣意為減量處分後，原告始得知雲林縣空氣污染防制計畫書之存在，惟被告就雲林縣空氣污染防制計畫書之具體內容，猶未予以揭露，經原告以104年12月4日（104）塑化麥總字第104519號函請被告公開後，雲林縣環保局網站始有全文內容可供檢索，足見雲林縣空氣污染防制計畫書之制定、公告及公開過程均屬草率，恐已對原告乃至被告所轄地區民眾造成突襲。尤有甚者，雲林縣空氣污染防制計畫書乃係由雲林縣環保局委請「昱山環境技術服務顧問有限公司」負責彙整及編寫而成，且全文共計12篇，厚達近500頁，是否均經嚴謹之規劃、評估與考證，容有疑義，而雲林縣空氣污染防制計畫書經被告委請4位委員進行計畫審查後，即送環保署核備，其制定程序與得規制人民權利義務之法規命令相較，顯然罹於粗糙玩疏，而今，被告再自篇章浩繁之雲林縣空氣污染防制計畫書中隨意摭取若干片段章節，即遽稱得作為限縮原告許可證操作條件及內容之依據，其違法之處可明。

㈢雲林縣空氣污染防制計畫書之內容，欠缺得減量之明確、具體依據，而該污防書中摘要「雲林縣空氣污染削減目標」，絕大部分係植基於經環保署宣告無效之「訂定工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例」（下稱禁煤自治條例），是該污防書之削減目標，不僅顯非適法，更欠缺期待可能性，故被告以此為據，削減核發原告申請之固定污染源操作許可證之產量、原（物）料、燃料使用量及空氣污染物排放量等，均屬違法：

1.原告於106年7月14日就本件申請案赴環保署陳述意見時，被告亦列席並陳稱其削減原告許可證之產量、原（物）料

、燃料使用量及空氣污染物排放量，係依據雲林縣空氣污染防制計畫書中摘要「雲林縣空氣污染削減目標」，其中例如SOx部分，基準年排放量7,032公噸，104年計畫目標削減量1,175公噸，106年計畫目標削減量5,623公噸，109年目標削減量5,623公噸，以109年排放量1,409公噸為減量目標，並以年度之計畫目標削減量作為許可證減量之依據。

2.然該目標本身並不得作為限制人民權利之依據，仍須有法律明確規定，方足當之。此觀其說明載謂：「由表中也可知目前所規劃之各項稽查手段所能削減之污染物排放量，仍與計畫的目標削減量仍有一段差距，此部份有賴法規的訂定或境外移入的減少或排除等因素共同配合方可達成」，顯已明確指出，此目標削減量之達成必須有賴於法規的訂定，絕非謂被告得直接以政策目標作為具體個案中固定污染源之管制依據。

3.雲林縣空氣污染防制計畫書係被告依據空氣污染防制法施行細則第8條規定所訂定，其內容包含該條各款所列法令依據、計畫目標、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、空氣污染管制對策、新設或變更固定污染源審核作業方式、避免空氣品質惡化及緊急應變措施、相關機關或單位之分工事項、執行期間及工作進度、需要之經費、人力及物力、其他經中央主管機關指定事項等項，各章節理應相輔相成，不得偏廢。詎料，被告斷章取義，僅片段摭取雲林縣空氣污染防制計畫書摘要之「計畫目標」，即欲作為減量之依據，惟細繹雲林縣空氣污染防制計畫書中訂定關於如何達成計畫目標之第6章及第7章內容，並無得限制、減量

個別固定污染源之依據或明文。

4.雲林縣空氣污染防制計畫書第6-5、6-21及6-22頁明確將禁煤自治條例當作管制對策，並於實行此一對策之前提假設下，推估106年SOx預估削減量得達4,588公噸、109年SOx預估削減量得達5,595公噸，如與雲林縣空氣污染防制計畫書中摘要「雲林縣空氣污染削減目標」相對照（計畫目標削減量：106年為5,623公噸、109年為5,623公噸），得見雲林縣空氣污染防制計畫書關於SOx之計畫目標削減量絕大比例係欲透過實行禁煤自治條例達成，蓋透過禁煤條例所預估可達成之削減量，於106年佔計畫目標削減量達81.5%（4,588公噸/5,623公噸）、109年更達99.5%（5,595公噸/5,623公噸），但該禁煤自治條例第3條及第4條因牴觸地方制度法第25條及空氣污染防制法第28條規定，已遭環保署於104年9月7日依地方制度法第30條規定函告無效，該自治條例規定既經函告無效，則植基於實行該禁煤自治條例所擬定之減量目標，自應予以調整，而雲林縣空氣污染防制計畫書亦應修訂後重行公告，否則其適法性即有疑義。

5.雲林縣空氣污染防制計畫書摘要之「雲林縣空氣污染削減目標」，因絕大部分係植基於禁煤自治條例，故於禁煤自治條例經宣告無效後，該污染削減目標亦已顯然欠缺期待可能性，實無由仍任令被告再於具體個案中將之取巧援引為削減原告系爭許可證操作條件及內容之依據，否則即形同讓經環保署宣告無效之禁煤自治條例有借屍還魂之機會，顯違法制。

㈣被告未依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條規定核定許可證內容，已顯屬違法，其復以原告近十年運轉紀錄

之最低用量核准石油焦之許可量，顯屬出於恣意，完全無法令之依據：

1.被告稱其核定石油焦用量之方式，乃係取原告近十年運轉紀錄之最低用量核准石油焦許可證之用量（M28核准71,192噸/年、M29核准58,812噸/年），而如將前開「石油焦許可量」加計「製程氣可換算為石油焦之用量（M28核准232,283.664KN㎥/年、M29核准195,607.296KN㎥/年）（M28約換算為12噸/年、M29約換算為10噸/年）」後，M28及M29實際上許可量約為19萬頓及15萬頓云云。

2.被告核定石油焦用量之上開計算方式，並無法令依據，且顯係出於恣意，蓋於原告相關許可證之類似減量爭訟案件中，被告有以近十年最低使用量核定、亦有以近5年次低量，甚或以近5年最低量為方法進行計算與核定，顯無任何規律可循而係出於恣意，且該核定方式已顯然背離固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條規定。甚且，被告以近十年最低使用量為核定，與原告94年至104年M28/M29石油焦通常使用量相距甚遠，顯見被告之核給量完全不敷使用，難以期待原告以此許可量為正常之營運。

3.況M28製程於104年5月21日已遵照被告環保局104年5月18日出具之審查意見要求將石油焦申請量改為247,908噸，M29製程於104年5月21日亦遵照被告環保局104年3月27日出具之審查意見要求將石油焦申請量改為267,180噸，然被告仍違背自己出具之審查意見要求原告修改之石油焦申請量（M28製程247,908噸，M29製程267,180噸），而恣意以被告近十年最低使用量為核定，顯非適法，故縱退萬步言，依照信賴保護原則、誠信原則、行政自我拘束原則等，被告亦應受其審查意見拘束，所核給之石油焦用量不得低

於247,908噸（M28）及267,180噸（M29），方屬適法。

4.原告製程氣之特性，為平時量少（約6,000N㎥/小時），僅於停開車時始會有短時間大量製程尾氣產生（約18,000-20,000N㎥/小時），非屬穩定之製程氣，此由原告M28及M29鍋爐104年至105年使用製程氣（燃料）統計表之小時平均量僅有9,289N㎥及8,153 N㎥即可得知；然因製程氣之非穩定性，故原告亦無法僅以最小量或平均量申請核准，否則於停開車時段之製程氣將動輒超標，惟此絕非表示被告所核給之製程氣量，原告均得穩定控制或自由轉換為石油焦用量而加以運用。基此，被告於訴願答辯書中雖辯稱：「M28製程核定操作許可證石油焦使用量加上製程尾氣用量後減量47.80%（為申請量之52.20%）；M29製程核定操作許可證石油焦使用量加上製程尾氣用量後減量56.37%（為申請量之43.63%），二製程核定量均非10年實際使用量之最低量，仍較雲林縣空氣污染防制計畫書原訂石油焦用量應減量77.5%為低，已給予訴願人許多之緩衝空間」等語，亦即將石油焦用量加計所核給之製程氣可換算為石油焦之用量後，實際上石油焦許可量約為19萬噸及15萬噸，並非10年實際使用量之最低量云云，然查遍雲林縣空氣污染防制計畫書內容並無所謂石油焦用量應減量77.5%之文字或規定，對此行政院環保署非但未於訴願階段加以糾正，反將其引以為訴願決定之重要依據，顯見訴願決定書已違背事實至明，且此一加總計算之方式，為被告所獨創，不但無法令依據，亦無標準可循，嚴重違反行政行為明確性原則及許可證之安定性，是原處分顯屬裁量濫用。

5.被告雖辯稱：「本縣各項污染物貢獻源分析，硫氧化物97

％來自於工業排放，雲林縣空氣污染防制計畫書中既定之106年硫氧化物削減目標量為5,623公噸，以97％來自於工業排放，對照基準年排放量7,032公噸則應削減77.5％的工業排放量（5,454公噸）才可達成雲林縣空氣污染防制計畫書預定目標。……」，以及其所削減之石油焦用量已較雲林縣空氣污染防制計畫書原訂應減量77.5％為低云云。惟原告系爭製程歷年之空污排放量，占被告轄內之污染物排放量比例均極低，以硫氧化物為例，28製程僅佔1.21％，29製程僅佔1.07％，被告仍劃一、機械式地認定系爭製程之燃料亦應為等量之削減，致原告系爭製程陷於無從為常態運轉之困境，此亦顯有裁量怠惰之瑕疵。

㈤本件原處分之許可期間，實際上僅有7個月，形式上亦僅為13個月，顯屬裁量濫用，應予撤銷：

1.原處分有效期限雖載明自105年10月17日至106年11月16日，形式上為13個月，然原處分來函日為106年4月17日，如此計算，則許可證有效期限實僅為7個月，此與環保署於訴願決定中糾正被告「本件6個月（有效期限之操作許可證一經核發予原告，倘原告欲繼續運作系爭（M28）（M29）製程者即須依『屆滿前3至6個月內』及『檢具1年內最近1次之檢測報告』等規定立即準備申請展延，是否符合空氣污染防制法第29條第1項、第3項及其施行細則第23條暨管理辦法第27條第1項規定之立法意旨？有無裁量濫用？不無疑義」之意旨，亦有明顯違誤。

2.空氣污染防制法第29條第1款，依第24條第2項規定，核發操作許可證有效期間為5年，況依環保署空保處所編纂「固定污染源設置與操作許可證問題集」（99年6月第一版），其中針對異動申請且進行試車檢測，異動後許可證有

效期限如何計算問題，明確答覆為「該項異動為重新申請核發操作許可證之規定，故其異動後之操作許可證有效期限應重新計算，即自發證日期往後5年計算」，被告所為，亦有違此一明確規範；且縱認前揭許可證問題集僅係作為被告裁量之參考，惟被告就其所核發之許可期限是否適法乙節，亦僅粗糙泛稱該許可期限已令原告足以於展延時檢具1年內最近1次之檢測報告云云，亦顯難認被告就許可期限是否符合空氣污染防制法等規定之立法意旨等節已充分評估並為適法之裁量。

㈥原告系爭M28及M29製程雖以石油焦為燃料，惟透過採用循環式流體化床鍋爐（CFB）潔淨燃燒技術，其整體製程之污染排放優於傳統燃燒技術，具無廢水、無污泥、低氮氧化物（NOx）、低硫氧化物（SOx）等特性，其空氣污染物排放濃度，更遠優於國家標準及台電燃煤電廠甚或國際標準，被告空言泛稱於工業使用石油焦為燃料將會排放大量的硫氧化物與氮氧化物，且將引起致癌性疾病，嚴重危害民眾健康云云，顯係於無科學證據佐證之情況下捕風捉影，企圖誤導法院及污名化原告系爭製程，並非事實等情。並聲明求為判決：1.先位聲明：⑴原處分及訴願決定均撤銷。⑵被告應按如下資料，核發固定污染源操作許可證：①「鍋爐汽電共生程序（M28）」：被告應作成如108年11月1日更正聲明狀附件3所示之行政處分。②「鍋爐汽電共生程序（M29）」：被告應作成如如更正聲明狀附件4所示之行政處分。2.備位聲明：⑴原處分及訴願決定均撤銷。⑵被告應按如下資料，核發固定污染源操作許可證：①「鍋爐汽電共生程序（M28）」：被告應作成如108年11月1日更正聲明狀附件5所示之行政處分。②「鍋爐汽電共生程序（M29）」：被告應作成如如更正

聲明狀附件6所示之行政處分。

四、被告答辯及聲明略謂：

㈠雲林縣空氣污染防制事項屬於被告之主管權責範圍，被告為維護雲林縣之空氣品質，自得依其權限訂定空氣污染防制計畫，並執行及查核有關雲林縣空氣污染防制之事項：

1.依空氣污染防制法第6條及第7條、空氣污染防制法施行細則第6條規定及最高行政法院102年判字第632號判決意旨，有關雲林縣空氣污染防制事項，自屬於被告之主管事項，而被告基於其主管權限，應訂定公告並執行轄內之空氣污染防制計畫，就其轄內之固定污染源（即非因本身動力而改變位置之污染源，包括工廠、場之煙自排放、廠內逸散、營建施工產生之粉塵逸散、露天燃燒等）之查核工作，亦屬於被告之權責範圍。

2.依空氣污染防制法第24條第2項、第29條第1項等規定辦理許可證之異動及展延，經被告審查通過後，重新給予操作許可證。原告從事鍋爐汽電共生程序（M28、M29），原領有被告核發之固定污染源「其他發電作業程序」操作許可證（M28證號：府環空操證字第P0712-02號、M29證號：府環空操證字第P0713-02號，下稱原許可證），有效期限均至102年2月19日。原告為辦理前揭許可證異動及展延程序歷程如下：

⑴原告於101年10月12日提送M28、M29操作許可證異動申請資料，被告環保局以101年11月5日雲環空字第1011036412號函請原告補正相關資料，原告於101年11月22日補正後，被告環保局依原告所提「試車計劃書」及相關申請資料書面審查，以101年12月26日雲環空字第1011042361號函同意原告進行試車，原告應於試車期間101年

12月28日至102年3月27日屆滿前及產能達80%以上時進行檢測並完成相關檢測作業，同時於原告試車期間內邀請專家學者進行現場試車查核作業。惟原告於試車過程中因壓縮機與DCS連線測試異常，無法依試車計畫書預定時間完成試車，於102年3月15日第一次申請展延試車期限至102年6月27日，又因尚未取得建物消防設備執照而未能將廢棄導入回收管線，無法依試車計畫書預定時間完成試車，於102年6月11日第二次申請展延試車期限至102年9月25日。原告上開展延試車期限之申請，雲林縣環保局均同意展延，惟因原告遲未依專家諮詢委員會議通知補正，被告依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第16條第3項規定以103年5月21日府環空字第1033618775號函，駁回原告之操作許可證異動申請。

⑵因原告仍有異動需求，於103年4月21日重新提送M28、M29之操作許可證異動申請資料，雲林縣環保局依原告所提「試車計劃書」及相關申請資料書面審查，以103年5月7日雲環空字第1031015133號函同意原告進行試車，原告應於試車期間103年5月12日至103年8月9日屆滿前及產能達80%以上時進行檢測並完成相關檢測作業。然原告於試車過程中因製程設施（風車）運轉尚未完成測試，於103年7月24日申請展延試車期限至103年11月7日。惟原告所持展延理由，非屬不可抗力之事由，故雲林縣環保局以103年9月29日雲環空字第1031028091號函覆不予同意。

⑶嗣原告M29申請案未能於期限內完成試車並補正相關資料，須重新申請，故先於103年10月14日提送M28申請案完成試車作業之檢測報告等資料，雲林縣環保局審查後

，於103年11月3日、12月27日、104年5月18日陸續請原告補正相關說明及資料。

⑷原告於103年10月14日第三次提送M29操作許可證異動申請資料，雲林縣環保局依原告所提「試車計劃書」及相關申請資料書面審查，於103年11月21日以雲環空字第1030042953號函同意原告進行試車，原告應於試車期間103年11月21日至104年2月18日屆滿前及產能達80％以上時進行檢測並完成相關檢測作業。原告於104年3月5日提送完成試車作業之相關資料，雲林縣環保局審查後，於104年3月27日、7月13日陸續請原告補正相關說明及資料。

⑸被告嗣於105年3月1日召開「台塑石化股份有限公司麥寮一廠（M28、M29）其他發電作業程序許可審查專家諮詢會議」，請原告提出本次異動申請之製程特性、環評承諾通過文件、設備元件維護保養狀況、排放量估算結果污染防制設備操作情形等資料，並於會議中說明。經與會專家提出審查意見，並由原告補充說明後，被告以105年10月17日府環空一字第1053636924號函核發有效期限自105年10月17日至106年4月16日止之操作許可證（M28許可證編號：府環空操證字第P0712-03號、M29許可證編號：府環空操證字第P0713-03號）。

⑹原告不服，於105年11月14日提起訴願，經訴願受理機關作成106年3月24日環署訴字第1050033183號訴願決定撤銷前處分。是被告以106年4月7日府環空一字第1063613143號函重新核發有效期限自105年10月17日至106年11月16日止之固定污染源操作許可證（M28許可證編號：府環空操證字第P0712-04號、M29許可證編號：府環

空操證字第P0713-04號），復經環保署106年9月26日環署訴字第1060036474號訴願決定予以維持。

3.原告提出本件M28、M29操作許可證申請異動案，乃其製程、設施或操作條件「異動」而與操作許可證記載內容不符，且未涉及變更，依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第23條第1項第1款規定，應於異動前，依操作許可證申請及核發程序，重新申請。又原告就鍋爐汽電共生程序（M28）及（M29）之固定污染源操作許可證之異動申請，同時符合展延規定，被告依空氣污染防制法第24條第2項、29條第1項及管理辦法第23條規定，准予異動及展延申請，而核發府環空操證字第P0712-04號之鍋爐汽電共生程序（M28）固定污染源操作許可證與府環空操證字第P0713-04號之鍋爐汽電共生程序（M29）固定污染源操作許可證，有效期限自105年10月17日至106年11月16日止，於法有據，並無違誤。

㈡被告就原告依空氣污染防制法第24條第2項、第29條第1項及固定污染源設置與操作許可證管理辦法第23條規定提出許可證之異動及展延申請，對於許可證內容及期限，均有裁量權：

1.空氣污染防制法建立之許可證制度，依空氣污染防制法第24條、第29條、固定污染源設置與操作許可證管理辦法第3條第1項、第5條第1項、第10條、第11條、第12條、第23條及第27條等規定意旨可知，固定污染源設置、展延或變更（即設備之更換或擴增、製程、原物料、燃料或產品之改變）之許可證，會因其空氣污染物有無變動或變動程度之高低，有不同處理程序之要求。其中就經中央主管機關指定公告之固定污染源之設置及使用，除應於設置前檢具

空氣污染防制計畫申請核發「設置許可證」外，並應於設置或變更後，檢具符合上開許可證管理辦法之證明文件申請核發「操作許可證」。且依同法第29條第1項規定，依上開程序申請核發之設置及操作許可證，其有效期間均為5年。期滿仍繼續使用者，應於屆滿前3至6個月內，填具申請表，並檢具固定污染源1年內最近1次之檢測報告，或其他足以說明符合本法相關規定之證明文件，以及1年內最近1次空氣污染物排放檢測報告，向地方主管機關申請展延許可證，且每次展延不得超過5年，可參照最高行政法院104年度判字55號判決意旨。

2.依空氣污染防制法第1條、第3條及第5條至7條暨空氣污染防制法施行細則第6條等規定意旨，可知縣（市）政府為空氣污染防制法之縣（市）主管機關，其執行空氣污染防制法應實現防制空氣污染，維護國民健康、生活環境，以提高生活品質之公共利益目的，如所轄境內之空氣品質狀況，業據中央主管機關劃定公告為二級防制區者，即顯示該區域未符合空氣品質標準，縣（市）政府即應本於主管機關職權訂定公告空氣污染防制計畫，執行相關措施，並應每2年檢討修正改善，俾改善轄境內之空氣品質，以達成維護國民健康、生活環境及提高生活品質之公共利益。再者，公私場所具有中央主管機關指定公告之固定污染源者，應於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫提出申請，由主管機關核發許可證，依許可證內容進行設置或變更，再申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作，此稽之空氣污染防制法第24條第1項及第2項規定可明。由現行法制既明定申請者應依許可證內容進行設置或變更，及依許可證內容進行操作，而非謂主管機關應依其申請條件

及內容作成准駁處分，足見主管機關受理固定污染源操作（含燃料使用）許可證之申請案件，並非限於形式審查其合法性要件，作成羈束處分，仍得實質審查其申請內容及條件之適當性，而為部分許可之裁量處分，可參照本院104年度訴字第435號行政判決意旨。

3.就本件而言，原告提出鍋爐汽電共生程序（M28）及（M29）固定污染源操作許可證之異動申請案，應依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第23條第2項規定填具申請表，檢具空氣污染防制設施差異說明書、試車計畫書及異動所需之工程期程等相關文件，被告須先就各項申請資料內容進行合理性之形式審查，以正確掌握污染源各種狀況並作為管制策略之參考依據。書面審查通過後，申請者應依所提之「試車計畫書」內容進行試車，並應於試車期間紀錄試車進度包括產能、操作狀況、污染防制設備等規定之監（檢）測相關資料備查，排放空氣污染物亦須符合排放標準及環評承諾值，此觀雲林縣環保局同意原告試車之101年12月26日雲環空字第1011042361號函、103年5月7日雲環空字第1031015133號函及103年11月21日雲環空字第1030042953號函記載自明。是以，原告主張被告經書面審查後，其審查結果即為核定之許可申請內容，亦等同原告之申請量，後續依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第16條進行之試車檢驗作業，僅係確保申請人正式運轉時得符合申請及許可內容云云，顯然認為被告只要受理申請，僅得依照申請內容為形式上之合法性審查，並作成羈束處分，然依原告之論理，顯未考量環境保護問題之特殊性，實因環境品質及狀況變化快速，且事涉高度科技之新生事務，倘未容許審查機關得視環境負荷能力而有裁量餘地，

率認審查機關只得為羈束處分，尚難達環境保護之基本目的。

4.況且，被告同意原告就本件申請異動案進行試車後，原告因無法依試車計畫完成試車，屢次向被告申請展延，而被告依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第16條第2項、第23條第3項規定，得對原告展延試車期限之申請，為准駁之處分。再者，原告就本件提送完成試車作業之相關資料後，被告依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第16條第3項規定，陸續請原告依審查意見說明補正，並召開「台塑石化股份有限公司麥寮一廠（M28、M29）其他發電作業程序許可審查專家諮詢會議」，請原告提出本次異動申請之製程特性、環評承諾通過文件、設備元件維護保養狀況、排放量估算結果污染防制設備操作情形等資料，並依被告之主管權限，核定操作許可證之內容及期限，自屬適法，足見原告主張被告就許可證核定內容無裁量權云云，並不足採。

5.至原告援引固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條規定，主張只要原告「實際操作條件達申請最大產量（使用量）之百分之八十以上，應以申請最大產量（使用量）為操作許可證核定內容」云云，顯屬誤解。蓋固定污染源設置與操作許可證管理辦法第18條規定，係規範操作許可證之最大產量、原（物）料及燃料操作條件之核定方式，並非拘束審查機關僅能依申請核定許可證內容及期限。原告上開解釋方式，顯然忽略空氣污染防制法明定被告作為空氣污染防制主管機關掌有之審核權限，以及空氣污染防制法建立之許可制度係為掌握並管制固定污染源之污染排放情形，藉以維護國民健康、生活環境，以提高生活品質

之立法意旨。

㈢被告就原處分許可證有效期限之核定，亦屬適法有據：

1.有關固定污染源操作許可證有效期限之核定，依最高行政法院104年度判字第55號判決理由及環保署106年4月20日環署空字第1060029240號函釋意旨，可知倘申請者依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第23條申請操作許可證異動者，若同時符合空氣污染防制法第29條及固定污染源設置與操作許可證管理辦法第27條操作許可證展延規定，檢具1年內最近1次之檢測報告，或其他足以說明符合本法相關規定之證明文件，為簡政便民，因已符合操作許可證展延相關規定，經審核機關審查通過後，操作許可證有效期限重新計算，最長不超過5年；倘操作許可證異動未涉及重新進行檢測者，因檢附之資料不同，未有逕自適用空污法第29條之規定，則異動操作許可證有效期間之截止日，自應與操作許可證或展延操作許可證所載有效期間之截止日相同，尚不得重新計算。

2.原告提出鍋爐汽電共生程序（M28）及（M29）固定污染源操作許可證異動申請案，因須執行檢測作業，以證明符合排放標準及空氣污染防制法相關規定，且有展延之必要，故被告依其申請，重新給予有效期限自105年10月17日至106年11月16日止之操作許可證，應屬有據，並無違誤。原告援引「固定污染源設置與操作許可證問題集」主張應給予有效期限5年計算之許可證，並不可取等語。並聲明判決駁回原告之訴。

五、本件兩造爭點為：被告就原告所提上開固定污染源操作許可證異動申請案件，以執行雲林縣空氣污染防制計畫為由，作成調降製程之燃料核可使用量及核給有效期限自105年10月

17日至106年11月16日止之鍋爐汽電共生程序（M28）府環空操證字第P0712-04號固定污染源操作許可證與鍋爐汽電共生程序（M29）府環空操證字第P0713-04號固定污染源操作許可證，是否適法有據？原告請求被告就「鍋爐汽電共生程序（M28）及（M29）應分別作成核給如更正聲明狀附件3、4或5、6所示內容之固定污染源操作許可證之行政處分，有無理由？

六、本院判斷如下：

㈠前提事實：

原告前就位於台塑石化股份有限公司麥寮一廠（輕油廠）內場所管制編號P0000000之鍋爐汽電共生程序（編號M28）與鍋爐汽電共生程序（編號M29）向被告領有固定污染源操作許可證各1份，有效期限均自至101年2月22日起至102年2月19日止，原告於各該許可證有效期限屆至前之101年10月12日提出異動申請案件，通過雲林縣環保局書面審查准予試車，復多次展延試車期間後，經由專家諮詢委員會審議後，認定應定期命補正，原告因未能補正，而在被告以103年5月21日府環空字第1033618775號函駁回其申請案件之前，即重新在於103年4月21日及103年10月14日就上開鍋爐汽電共生程序（M28）與（M29）提出固定污染源操作許可證異動申請案件，雲林縣環保局就先行原告所提「試車計劃書」及相關申請資料進行書面審查，以103年5月7日雲環空字第1031015133號函准許原告進行試車，原訂試車期間自103年5月12日至103年8月9日屆滿，須就產能達80％以上時進行檢測並完成相關檢測作業，原告因未能如期順利完成試車，經多次展延試車期限後，被告於105年3月1日召開專家諮詢會議審查後，乃作成前處分核發府環空操證字第P0712-03號之鍋爐汽電共

生程序（M28）固定污染源操作許可證與府環空操證字第P0713-03號之鍋爐汽電共生程序（M29）固定污染源操作許可證，惟經環保署以106年3月24日環署訴字第1050033183號訴願決定予以撤銷，被告重新審查後乃作成原處分核給鍋爐汽電共生程序（M28）之府環空操證字第P0712-04號固定污染源操作許可證與鍋爐汽電共生程序（M29）之府環空操證字第P0713-04號固定污染源操作許可證，其中有效期限均自105年10月17日至106年11月16日止，而主要燃料石油焦最大設計量編號M28部分為71,192噸/年、M29部分為58,812噸/年，復經環保署106年9月26日環署訴字第1060036474號訴願決定予以維持等情，有被告101年核發之鍋爐汽電共生程序（M28）府環空操證字第P0712-02號固定污染源操作許可證與鍋爐汽電共生程序（M29）府環空操證字第P0713-02號固定污染源操作許可證（分見本院卷第114至129頁及第251至272頁）、原告101年10月12日申請函（見本院卷第509頁）、被告103年5月21日府環空字第1033618775號函（見本院卷第535頁）、原告103年4月21日及103年10月14日申請鍋爐汽電共生程序（M28）及（M29）固定污染源操作許可證異動函（見本院卷第537頁及第561頁）、雲林縣環保局歷次審查結果與補正通知函（分見本院卷第549頁、第553頁、第557頁、第563頁、第565至567頁、第571頁、第575頁、第579至587頁及第591頁）、原告歷次補正函（分見本院卷第543頁、第547頁、第551頁、第555頁、第569頁、第573頁）、前處分即被告105年10月17日府環空一字第1053636924號函（見本院卷第345至346頁及第609至611頁）、前訴願決定即環保署106年3月29日環署訴字第1050093183號訴願決定（見本院卷第347至353頁）、原處分及被告106年4月核發鍋爐汽電共生程序

（M28）府環空操證字第P0000-000號固定污染源操作許可證與鍋爐汽電共生程序（M29）府環空操證字第P0713-04號固定污染源操作許可證（見本院卷第629至631頁、第633至665頁及第667至699頁）及環保署106年9月26日環署訴字第1060036474號訴願決定（見本院卷第441至453頁）等件可稽，堪予認定。

㈡經核被告就原告提出上開鍋爐汽電共生程序（M28）及（M29）固定污染源操作許可證異動申請案件，作成原處分核給府環空操證字第P0712-04號（M28）與府環空操證字第P0713-04號（M29）之固定污染源操作許可證各1份，有效期限均自105年10月17日至106年11月16日止；而主要燃料石油焦最大設計量，由原許可證核定量（M28）之369,672噸/年及（M29）369,672噸/年，調降為（M28）為71,192噸/年與（M29）為58,812噸/年，此對照新舊固定污染源操作許可證所載可明。被告雖謂原告上開申請案件同時具有異動與展延申請之雙重效果，故被告重新核發固定污染源操作許可證時，對於製程燃料核可使用量及有效期限自享有裁量權限等語。惟：

1.按人民對於行政機關就其申請案件未完全如其申請內容之為准許處分，而依行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴訟救濟，行政法院應以事實審言詞辯論終結時（其未經言詞辯論者以裁判時）之事實及法律狀態為判斷基準，審查被訴行政機關是否負依該申請內容作成准許處分之義務（最高行政法院108年度判字第493號判決意旨參照）。是本件原告申請案件應適用之空氣污染防制法及固定污染源設置與操作許可證管理辦法相關規定，於原處分作成後均已修正，其相關規定內容均有顯著變更，且於本院言詞辯論終結前已公布生效施行，自應以新修正規定作為審查本件

原告之訴有無理由之準據。

2.經對照如附錄所示107年8月1日修正前空氣污染防制法第29條與修正後同法第30條之規定內容，並參考此次修正理由載謂：「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。」及「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。」等意旨，可知依修正前規定，主管機關審查固定污染源操作許可證有效期間之展延申請案件時，固得依實際需要，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，衡量產業經營、經濟發展與環境保護及居民健康之價值輕重，享有調降原許可之製程燃料使用量及縮短有效期限之裁量權，並非應一律按舊許可證之內容，為展延5年有效期限之處分。然依107年8月1日修正施行之空氣污染防制法第30條第1項規定，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」；必須申請人具有該項但書各款所列情形之一，始得縮減為3年以下。且依修正後該條第4項規定，主管機關非有符合此項各款所列情形之一者，不得變更原許可證之內

容（最高行政法院108年度判字第493號判決意旨參照）。

3.復對照107年8月1日修正前後之空氣污染防制法第6條第4項規定，並參考其修正理由載謂：「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。」等意旨，足見修正後空氣污染防制法第6條第4項已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；且依修正後空氣污染防制法第7條第2項規定，直轄市及縣（市）主管機關擬定空氣污染防制計畫，應依中央主管機關所訂定之空氣污染防制方案，並應依空氣污染防制法第6條規定報中央主管機關核定後公告。足認環保署於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，非屬空氣污染防制法第30條第4項第1款所稱依該法第6條第4項授權訂定之削減準則。被告依修正前空氣污染防制法第7條規定本於上開行動計畫而訂定之空氣污染防制計畫，非屬修正後空氣污染防制法第30條第4項第2款所稱依同法第7條第2項規定之程序而訂定之空氣污染防制計畫，已據最高行政法院以108年度判字第493號判決表示最新之法律見解，復指明原來107年度判字第272號判決所示之法律見解，在空氣污染防制法於108年8月1日修正施行後不得再予適用在案。則被告非依修正後法定程序訂定生效之雲林縣空氣污染防制計畫書，自不得作為審查原告上開申請案件之法規範依據。

4.查本件被告雖具陳：原告上開許可證異動申請案件係在舊

空氣污染防制法第29條所定固定污染源操作許可證申請展延期限內提出申請，同時符合該規定之展延申請要件，基於簡政便民，故應認其異動申請案件亦發生申請展延期限之效果意思，仍有舊空氣污染防制法第29條第1項規定之適用，得作成展延期限不及3年之原處分等語，並援引環保署106年4月20日環署空字第1060029240號函釋為依據（見本院卷第502至506頁）。但被告既認定原告提出上開許可證異動申請案件可發生展延申請之效果，則舊空氣污染防制法在原處分作成後，本件訴訟言詞辯論終結之前，既已於107年8月1日修正施行，依上開規定及說明，自應依新修正空氣污染防制法相關規定，以審查被告所為准許展延處分得否存續於新法律秩序，有無撤銷重為處分之必要。而依新修正空氣污染防制法第30條第1項規定，主管機關受理固定污染源操作許可證有效期間之展延申請案件，非有該條第1項但書各款所列情形之一，僅得在3年至5年之法定期間內行使裁量權，無從不附理由逕自將有效期縮短至未滿3年，而上開修正規定於原處分作成時既尚未生效施行，被告明顯未及考量該但書各款所列之情形，其作成原處分核准新固定污染源操作許可證之有效期限自105年10月17日至106年11月16日，明顯與新修正空氣污染防制法第30條第1項規定相牴觸，原處分所規制之效果自不能存續於新創設之法律秩序，應予以撤銷。

5.依修正後空氣污染防制法30條第4項之規定，主管機關審查展延許可證，非有該項所列3款情形之一，不得變更原展延許可證內容。且依新修正固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法第41條規定，公私場所依第20條規定進行試車或檢測時，審核機關核定操作許可證與空氣污染

物排放有關之操作條件，其主要原（物）料及燃料使用量達申請之百分之八十以上者，應依申請內容作為操作許可證之核定內容。如無法達申請之百分之八十以上者，應以試車或檢測時之實際操作條件之一．二倍，作為操作許可證之核定內容。又鑑於固定污染源設置與操作許可證之申請，涉及排放標準之適用、污染源設施之操作現況、防制設施操作管理、連續自動監測採樣設施規範、排放量申報及核定等事項，其審查宜有全國一致標準，避免各直轄市、縣（市）主管機關間出現審查程序不同、審查標準不一，甚至於法無明文情況下，擅自課以公私場所法令所無之義務，或提出與申請或變更事項無關之審查意見並作成行政處分等情形，衍生諸多爭議，爰配合空氣污染防制法第24條第4項新增授權範圍，將原固定污染源設置與操作許可證管理辦法修正其名稱為「固定污染源設置操作及燃料許可證管理辦法」，並增訂第六章「許可證審查原則」，以建立許可證審查全國一致性原則，不容各直轄市或縣市政府各自為政。而依108年9月26日修正施行之該辦法第39條及第40條規定，主管機關受理各項許可證申請、變更、異動、換補發或展延案件，其審查範圍不得及於申請、變更、異動、換補發或展延內容以外之事項；除發現核發之許可證有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，應即更正並限期公私場所換領證書外，不得依職權逕行變更許可證應記載事項（參照修正總說明）。

6.本件原告上開固定污染源操作許可證異動申請，既經依試車計畫書完成試車，被告未及適用新修正固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法第41條規定，以核准原告之燃料使用量，而以原告近十年運轉紀錄之最低用量予以

核准，明顯與新修正規定所定之原則相違背，無從維持，應予撤銷。又本件原處分雖有前揭違法情形，應予撤銷，惟原告上開申請案件有無修正後空氣污染防制法第30條第1項但書各款及第4項各款所列之情形，因事證尚屬未明，仍待被告依職查調查，則原告請求本院判命被告逕依其先位訴之聲明或備位訴之聲明所列之固定污染源操作許可證內容，作成准許之處分，明顯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，命被告依本判決之法律見解另為調查後，對原告作成決定，爰駁回原告此部分之請求。

七、綜上所述，本件原告主張原處分具有違法應予撤銷之情形，自屬可取，應予准許，訴願決定予以維持，自有未合，均應予以撤銷。爰判決命被告應依本判決之法律見解，就原告上開申請案件，重為適法之處分。至於原告其餘部分之請求，因涉及被告應再調查明確之事證，且屬於被告裁量權行使範圍，本院無從逕依原告請求為有理由之判決，自應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條、第200條第4款，民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　8　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　蔡　紹　良

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關

	、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　8　　日

書記官　凌　雲　霄

附錄本判決引用的相關法令：

【空氣污染防制法】

第1條

為防制空氣污染，維護生活環境及國民健康，以提高生活品質，特制定本法。

第2條

本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第5條

中央主管機關應視土地用途對於空氣品質之需求或空氣品質狀況劃定直轄市、縣（市）各級防制區並公告之。

前項防制區分為下列三級：

一、一級防制區：國家公園及自然保護（育）區等依法劃定之區域。

二、二級防制區：一級防制區外，符合空氣品質標準之區域。

三、三級防制區：一級防制區外，未符合空氣品質標準

之區域。

前項空氣品質標準，由中央主管機關會商有關機關定之，並應至少每4年檢討一次。

第6條

一級防制區內，除維繫區內住戶民生需要之設施、國家公園經營管理必要設施或國防設施外，不得新設或變更固定污染源。

二級防制區內，新設或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，其污染物排放量須經模式模擬證明不超過污染源所在地之防制區及空氣品質同受影響之鄰近防制區污染物容許增量限值。

三級防制區內，既存之固定污染源應削減污染物排放量；新設或變更之固定污染源污染物排放量達一定規模者，應採用最佳可行控制技術，其屬特定大型污染源者，應採用最低可達成排放率控制技術，且新設或變更之固定污染源污染物排放量應經模式模擬證明不超過污染源所在地之防制區及空氣品質同受影響之鄰近防制區污染物容許增量限值。

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

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。

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。

前項空氣污染防制計畫之擬訂，直轄市、縣（市）主管機關應考量空氣污染物流通性質，會商鄰近直轄市、縣（市）主管機關定之。

第24條

公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請及取得設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。

前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關申請及取得操作許可證，並依核發之許可證內容進行操作。

直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關，應於前2項許可證核發前，將申請資料登載於公開網站，供民眾查詢並表示意見，作為核發許可證之參考。

固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、審查原則、公開內容、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或終止委託及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。

第28條

公私場所固定污染源所使用之燃料及輔助燃料，含生煤或其他中央主管機關指定公告者，應符合中央主管機關所定燃料種類混燒比例及成分之標準，並申請及取得直轄市、縣（市）主管機關核發之使用許可證，始得為之

；其使用情形，應作成紀錄，並依規定向直轄市、縣（市）主管機關申報。

前項燃料種類混燒比例與成分之標準，及其使用許可證之申請、審查程序、許可條件、核發、撤銷、廢止、記錄、申報及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

第29條（107年8月1日修正前原條文）

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。

公私場所申請許可證展延之文件不符規定或未能補正者，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應於許可證期限屆滿前駁回其申請；未於許可證期限屆滿前3至6個月內申請展延者，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於其許可證期限屆滿日尚未作成准駁之決定時，應於許可證期限屆滿日起停止設置、變更、操作、販賣或使用；未於許可證期限屆滿前申請展延者，於許可證期限屆滿日起其許可證失其效力，如需繼續設置、變更、操作、販賣或使用者，應重新申請設置、操作、販賣或使用許可證。

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。

第30條

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。

公私場所申請許可證展延之文件不符規定或未能補正者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關應於許可證期限屆滿前駁回其申請；未於許可證期限屆滿前3至6個月內申請展延者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關於其許可證期限屆滿日尚未作成准駁之決定時，應於許可證期限屆滿日起停止設置、變更、操作或使用；未於許可證期限屆滿前申請展延者，於許可證期限屆滿日起其許可證失其效力，如需繼續設置、變更、操作或使用者，應重新申請設置、操作或使用許可證。

公私場所固定污染源於第1項規定期間，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請展延，因該機關之審查致許可證期限屆滿前無法完成展延准駁者，公私場所固定污染源於許可證屆滿後至完成審查期間內，得依原許可證內容設置、操作或使用。

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。

【空氣污染防制法施行細則】

第6條

本法所定直轄市、縣（市）主管機關之主管事項如下：

一、直轄市、縣（市）空氣污染防制工作實施方案與計畫之規劃、訂定及執行事項。

二、直轄市、縣（市）空氣污染防制法規、規章之訂定及釋示事項。

三、直轄市、縣（市）空氣品質之監測、監測品質保證、空氣品質惡化警告之發布及緊急防制措施之執行事項。

四、直轄市、縣（市）空氣污染防制工作及總量管制措施之推行與糾紛之協調處理事項。

五、空氣污染防制費之查核及催繳事項。

六、固定污染源之列管、空氣污染物排放資料之清查更新與建檔、設置或操作許可內容之查核及連續自動監測設施設置完成之認可與功能之查核事項。

七、公私場所申報紀錄之審核及連線資料之統計分析事項。

八、公私場所及交通工具空氣污染物排放之檢查或鑑定事項。

九、轄境內使用中機器腳踏車排放空氣污染物檢驗業務之執行及檢驗站之認可及管理事項。

十、轄境內汽車排放空氣污染物不定期檢驗業務之執行及檢驗站之認可及管理事項。

十一、直轄市、縣（市）空氣污染防制統計資料之製作及陳報事項。

十二、直轄市、縣（市）空氣污染防制之研究發展、宣導及人員之訓練與講習事項。

十三、其他有關直轄市、縣（市）空氣污染防制事項。

【108年9月26日修正前修正前固定污染源設置與操作許可證管理辦法】

第1條

本辦法依空氣污染防制法（以下簡稱本法）第24條第3項規定訂定之。

第2條第1項

本辦法適用對象，為依本法第24條第1項指定公告之固定污染源。

第23條第1項及第2項

公私場所因操作內容異動而與操作許可證記載內容不符，未涉及本法第24條所稱之變更者，依下列規定辦理：

一、製程、設施或操作條件異動者，應於異動前，依操作許可證申請及核發程序，重新申請。但推估未增加空氣污染物排放量者，得不重新進行檢測。

二、改用低污染性原（物）料或燃料、拆除或停止使用產生空氣污染之設施、增設防制設施或提升防制效

率者，應於事實發生後30日內檢附相關證明文件，向審核機關提出申請。

依前項第1款規定重新申請操作許可證者，應填具申請表，並檢具空氣污染防制設施差異說明書、試車計畫書及異動所需之工程期程等相關文件。試車日數不得超過90日。但報經審核機關核准者，不在此限。

第27條第1項

依本法第29條規定申請許可證展延者，應填具申請表及申請資料保證書，向審核機關為之。申請展延操作許可證者，並應檢具一年內最近一次之檢測報告，或其他足以說明符合本法相關規定之證明文件。但因停工（業）無法檢具一年內最近一次檢測報告者，得報經審核機關同意以替代證明文件辦理。

第30條

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。

公私場所申請許可證展延之文件不符規定或未能補正者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關應於許可證期限屆滿前駁回其申請；未於許可證期限

屆滿前3至6個月內申請展延者，直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關於其許可證期限屆滿日尚未作成准駁之決定時，應於許可證期限屆滿日起停止設置、變更、操作或使用；未於許可證期限屆滿前申請展延者，於許可證期限屆滿日起其許可證失其效力，如需繼續設置、變更、操作或使用者，應重新申請設置、操作或使用許可證。

公私場所固定污染源於第1項規定期間，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請展延，因該機關之審查致許可證期限屆滿前無法完成展延准駁者，公私場所固定污染源於許可證屆滿後至完成審查期間內，得依原許可證內容設置、操作或使用。

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，依第六條第四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。

【108年9月26日修正後固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法】

第1條

本辦法依空氣污染防制法（以下簡稱本法）第24條第4項及第28條第2項規定訂定之。

第4條

本法第24條第1項及第2項所稱變更，指固定污染源設備之更換或擴增、製程、原（物）料、燃料或產品之改變，致有下列情形之一者：

一、增加空氣污染物排放種類。

二、任一空氣污染物年排放量推估較許可證記載之年許可排放量增加達百分之二十及5公噸以上。

三、空氣污染物年排放量推估較許可證記載之年許可排放量增加達下列情形之一：

（一）氮氧化物達5公噸以上。

（二）硫氧化物達10公噸以上。

（三）揮發性有機物達5公噸以上。

（四）粒狀物達10公噸以上。

（五）其他經中央主管機關指定之情形。

公私場所固定污染源因增設空氣污染防制設施，致增加空氣污染物達第1項變更規定者，得依操作許可證異動申請程序規定辦理。

第20條

公私場所於審核機關依第33條通知試車或空氣污染物排放檢測後，應依下列程序辦理：

一、公私場所接到試車通知者，應依試車計畫書完成試車，並於核准試車期限屆滿前15日內，向審核機關提送空氣污染物排放檢測報告或足供認定符合本法相關規定之證明文件，且其檢測結果符合排放標準者，得繼續進行試車。

二、公私場所應於接到空氣污染物排放檢測通知後60日內，依核定之空氣污染物排放檢測計畫完成檢測，並向

審核機關提送空氣污染物排放檢測報告。

前項第1款之核准試車期限，不得超過100日。公私場所無法於核准試車期限內依試車計畫書完成試車者，得於核准試車期限屆滿前向審核機關申請展延，展延申請次數不得超過2次，且含原核准試車期限之試車總日數不得超過190日。但經審核機關核准者，不在此限。

公私場所於試車期限屆滿15日前申請展延者，因審核機關審查致試車期限屆滿前無法作成展延之准駁，公私場所得於試車期限屆滿後至試車展延作成准駁期間內，依試車計畫書內容繼續試車；未於試車期限屆滿15日前申請展延者，審核機關於試車期限屆滿未作成展延之准駁，公私場所應停止試車。

公私場所於試車期間有修正試車計畫書內容之必要者，應檢具修正後經環境工程技師或其他相關專業技師簽證之試車計畫書，經審核機關核准後，依核准內容進行試車。未經審核機關核准前，得依原試車計畫內容繼續試車。

第27條

公私場所因操作內容異動而與操作許可證記載內容不符，未涉及本法第24條所稱之變更者，應依下列規定重新申請操作許可證：

一、製程、設施或操作條件異動者，應於異動前，依操作許可證申請及核發程序辦理。但推估未增加空氣污染物排放量者，得不重新進行檢測。

二、改用低污染性原（物）料或燃料、拆除或停止使用產生空氣污染之設施、增設防制設施或提升防制效率者，應於事實發生後30日內檢具相關證明文件，向審核機關提出申請。

固定污染源操作條件異動，未涉及原許可之製程及設施正常運作功能、防制效率及排放量改變者，應報請審核機關備查，取代原許可證操作條件。

審核機關認有必要，得令公私場所進行空氣污染物排放檢測，確認符合應遵循之排放標準後，始得予以備查。

依第1項第1款規定重新申請操作許可證者，應填具申請表，並檢具空氣污染防制設施差異說明書、試車計畫書及異動所需之工程期程等相關文件。

公私場所依第1項第1款申請操作許可證異動者，其取得操作許可證後申請之總異動排放量累計達第4條第1項第2款或第3款規定者，應依本法第24條第1項規定辦理許可證變更。經辦理變更程序取得操作許可證者，其總異動排放量之累計，自完成變更之日起，重新計算。

第 28條

公私場所因燃料使用異動而與燃料使用許可證記載內容不符，應依下列規定重新申請燃料使用許可證：

一、燃料之使用種類或使用量異動者，應於異動前，依燃料使用許可證之申請及核發程序辦理。

二、改用低污染性燃料、增設、拆除或停止使用產生空氣污染之設施或防制設施者，應於事實發生後30日內檢附相關證明文件，向審核機關提出申請。

依前項第1款規定重新申請燃料使用許可證者，應填具申請表，並檢具異動所需之工程期程等相關文件。

第 31條

審核機關受理第12條、第18條、第24條、第27條、第28條及第30條規定之申請，應依下列程序完成審查，且審查範圍不得及於申請項目或內容以外之事項，並將審查

結果作成准駁決定：

一、形式審查：審核機關應於收到網路申請及書面資料後，就申請文件內容進行書面完整性審查，並自收件日起7日內完成審查及通知公私場所於7日內繳納審查費。

二、實質審查：審核機關應自公私場所完成繳費翌日起35日內完成實質審查、諮詢及通知審查結果。

前項審查於必要時，審核機關得延長實質審查期限15日；受理第一類固定污染源設置、操作許可證之申請，其實質審查期間得延長30日；受理符合第14條或第15條規定固定污染源之設置許可證申請，其實質審查期間得延長45日。

審核機關實質審查下列申請，應進行現場勘查：

一、許可證展延。

二、依第27條第1項第1款不需重新進行檢測或同條項第2款操作許可證異動。

三、依第28條第1項重新申請燃料使用許可證。

第1項申請屬設置或操作許可證者，審核機關應於公私場所完成繳費翌日起，將申請資料公開於中央主管機關指定之網站7日，於資訊公開結束翌日，開始實質審查。但因許可證異動重新申請或許可證展延者，不在此限。

第41條

公私場所依第20條規定進行試車或檢測時，審核機關核定操作許可證與空氣污染物排放有關之操作條件，應依下列原則辦理：

一、主要原（物）料及燃料使用量達申請之百分之八十以上者，應依申請內容作為操作許可證之核定內容。

二、主要原（物）料及燃料使用量無法達申請之百分之八十以上者，應以試車或檢測時之實際操作條件之一．二倍，作為操作許可證之核定內容。