臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@106年度訴字第
）FKT64W1Z1X5L0;@106年度訴字第
）FKT64W1Z1X5L0;@108年1月16日辯

原　　告　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
　　王晨桓　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28日環署訴字第1060039688號、106年9月26日環署訴字第1060039686號、第0000000000號、第0000000000號訴願決定，分別提起行政訴訟（本院106年度訴字第430號、第431號），本院合併判決如下：

主　文

一、106年度訴字第430號部分：

原處分A及其訴願決定均撤銷。

被告對於原告民國105年11月3日函就所為展延原告麥寮三廠（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。

二、106年度訴字第431號部分：

原處分B1、B2及其訴願決定均撤銷。

被告對於原告民國105年8月8日及105年11月4日函就所為展延原告麥寮三廠（公用廠）鍋爐汽電共生程序（M13、M14）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：

（一）按「分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。」行政訴訟法第127條第1項定有明文。本件原告分別向本院提起之106年度訴字第430號（下稱A案）、第431號（下稱B案）空氣污染防制法事件，因該等訴訟之當事人相同，且均係基於同一之事實上及法律上之原因，合於上開規定，爰予合併辯論及合併裁判。

（二）被告代表人原為李進勇，於審理中變更為張麗善，其已具狀聲明承受訴訟（本院106年度訴字第430號卷【下稱A卷】646頁之聲明狀、本院106年度訴字第431號卷【下稱B卷】761-762頁之聲明狀），依法核無不合，應予准許。

二、事實概要及其證據：

（一）106年度訴字第430號（即A案）部分：

1、原告麥寮三廠（公用廠）（坐落於雲林縣○○鄉○○○○○區00號、39號）從事鍋爐汽電共生程序（M10），原領有被告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，A卷181-198頁）。嗣原告於104年10月22

日向被告所屬環境保護局（下稱雲林縣環保局）提出操作許可證展延申請，經被告以105年2月16日府環空一字第10553604115號函（下稱前處分）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，A卷199-215頁），同時調整許可證許可之操作條件及內容。原告不服，提起訴願，經行政院環境保護署（下稱環保署）以105年8月23日環署訴字第1050041868號訴願決定駁回，遂提起行政訴訟，經本院106年4月26日105年度訴字第376號判決駁回在案。

2、嗣原告以105年11月3日（105）塑化麥總字第105546號函（A卷345頁）向雲林縣環保局提出操作許可證展延申請，經被告以106年4月17日府環空一字第1063613120號函（下稱原處分A，A卷263-264頁），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，A卷265-282頁），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，僅部分依原告實際操作現況微調污染物之年許可排放量（A卷223頁之差異對照表參照）。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回（A卷283-295頁），遂提起本件行政訴訟（A卷13-53頁）。

（二）106年度訴字第431號（即B案）部分：

1、原告麥寮三廠（公用廠）（坐落於雲林縣○○鄉○○○○○區00號、39號）從事鍋爐汽電共生程序（M13、M14），原領有被告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。以下各稱「原M13許可證」及「原M14許可證」，B卷231-247、259-274頁），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，生煤年使用量：M10、M11、M12均為：499,320公噸，M13、M14均為：569,400公噸，有效期限：自101年4月25日起至106年4月16日止，下稱原生煤許可證，B卷275-286頁）。

2、嗣原告以105年8月8日（105）塑化麥總字第105384號函（B案訴願3卷61頁）及105年11月4日（105）塑化麥總字第105544號函（B案訴願2卷54頁）向雲林縣環保局提出上述許可證展延申請。

⑴前者經被告以105年11月24日府環空一字第1053646214號函（B案訴願3卷181-182頁），同意展延核發M13許可證（府環空操證字第P0680-05號，B卷475-489頁），原告不服，提起訴願，經環保署以106年3月29日環署訴字第1050103144號訴願決定（B卷249-253頁）撤銷。嗣被告重為處分，以106年4月17日府環空一字第1063613149號函（下稱原處分B1，B卷333-334頁），同意展延核發M13許可證（府環空操證字第P0680-06號，下稱M13許可證，B卷335-351頁），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（B卷255-258頁之差異對照表參照）。

⑵後者經被告以106年4月17日府環空一字第1063613147號（下稱原處分B2，B卷365-366頁，上述原處分A、B1、B2以下合稱原處分），同意展延核發M14許可證（府環空操證字第P0690-04號，下稱M14許可證，B卷367-383頁），同時調整原許可證之操作條件及內容（生煤含硫量：≦0.95

；4~6號重油含硫量：≦0.5；SOx：317.55公噸；鉛：0.025549公噸；鎘：0.002694公噸；汞：0.002248公噸；戴奧辛：7.19X10-9噸，B卷372頁）；以及生煤許可證（府環空用證字第P0002-05號，生煤年使用量：M10為：372,000公噸、M11為：423,747.48公噸、M12為：499,338公噸、M13為：443,099公噸、M14仍為：569,400公噸，下稱生煤許可證，B卷397-408頁，及287頁之對照表參照），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。

⑶原告不服，提起訴願，亦遭環保署以106年9月26日環署訴字第1060039682號（係對生煤許可證不服，B卷411-421頁）、第0000000000號（係對M14許可證不服，B卷385-395頁）、第0000000000號（係對M13許可證不服，B卷353-364頁）訴願決定駁回，遂合併提起本件行政訴訟（B卷13-67頁）。

三、原告主張略以：

（一）106年度訴字第430號（即A案）部分：

1、原告依空氣污染防制法（下稱空污法）第29條第1項後段規定，有請求被告展延操作許可證附款期限之公法上請求權：

⑴依許可制度理論，原告有請求被告展延操作許可證附款期限之公法上請求權：

①按空污法第24條之前身，乃81年1月16日修正所新增之第14條規定，行政院提案理由為：「特定業別（例如：水泥、鋼鐵或農業製造業等）極易造成空氣污染，故對於其固定污染源之設置或變更，有事前即予管制之必要，設置或變更完成後，正式操作前，亦需經嚴格測試，

合格者才准其操作，故需採許可制度，爰訂於第1及第2項。」及參照陳春生大法官於法院釋字第678號解釋協同意見書內容，可知空污法對於特定業別固定污染源之設置及操作，基於事前管制之必要，採許可制，是所謂申請核發許可證，乃申請設置、操作許可之意。

②次按空污法第29條規定前身，為81年1月16日修正所新增之第18條，行政院提案理由為：「明定主管機關依本法核發之各項許可證，或其展延之有效期限為5年。」由此可知，核發及展延操作許可證之有效期限，均為5年。操作許可證有效期限屆滿而仍繼續使用者，應於期滿前「提出許可證之展延申請」。是所謂「提出許可證之展延申請」，乃請求展延操作許可有效期限5年之意。

③經立法院司法及法制委員會聯合審查後，第14條之條文未修正，第18條之條文經修正為：「第18條依第14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，應於期滿6個月前，向省（市）或（縣）主管機關提出申請核准延長，每次展延不得超過5年。」審查會之理由為：「將核准展延修正為核准延長」。由上可知，空污法對於固定污染源之設置、操作及繼續使用採許可制度，乃因固定污染源之設置、操作會產生空氣污染，基於事前管制之必要，設置、操作均須經許可。然不能許可設置、操作後即置之不理，乃規定許可須有期限附款，為5年；而固定污染源設置之投資甚鉅，不能使其操作5年後無以為繼，又規定有效期滿繼續使用者，應在期滿前申請展延有效期限，展延之期限亦為5年。如此即得每5年檢查固定污染源操作

情形，有無符合操作許可證內容，以收管制之效。

④許可，乃人民於憲法上所保障固有權利之回復，若申請條件齊備，行政機關就應給予許可，無裁量權限。在空污法制定前，政府對於固定污染源之設置及操作，並未禁止及管制，即便最早在63年5月13日制定，64年5月24日公布之空污法，對於固定污染源之設置及操作，亦未禁止及管制；直至81年1月16日修正，81年2月1日公布之空污法，才對固定污染源之設置、操作及繼續使用，採許可制加以管控。此一過程足以印證許可制乃回復憲法保障人民固有權利之說。蓋在空污法對於固定污染源之設置、操作及繼續使用採許可制管制之前，人民本有設置操作固定污染源以為營業之營業自由，受憲法工作權之保障，且人民所投資設置之固定污染源，乃其財產，亦受憲法財產權之保障。是人民依空污法第29條第1項後段規定，繼續使用操作許可，申請展延操作許可證之附款期限，乃有公法上請求權。

⑵依保護規範理論，原告有請求被告展延操作許可證附款期限之之公法上請求權：

按司法院釋字第469號解釋理由書意旨，可依保護規範理論認定人民有無公法上之請求權。空污法第29條第1項前段取得之操作許可有附款5年期限，期限屆滿，操作許可證本應失效，然其後段又規定期滿仍繼續使用者，於操作許可證附款之期限屆滿前，應申請展延期限，俾繼續操作，顯係寓有保護期滿仍繼續使用者（特定人）利益之意。蓋設置固定污染源投資甚鉅，操作5年未必回本或尚未獲利，自應保護其繼續操作之利益。是故人民依空污法第29條第1項後段規定，申請展延操作許可之附款期限，乃有

其公法上請求權。

2、被告有依固定污染源設置與操作許可證管理辦法（下稱管理辦法）第27條所定程序審查之義務：

⑴申請展延操作許可證附款期限之公法上請求權，其內涵包含行政機關須依法定程序審查而為准駁，此乃人民程序基本權之主觀權利作用：

①按空污法第24條第3項規定可知，空污法授權中央主管機關（即行政院環境保護署，下稱環保署）對固定污染源之設置及操作，訂定管理辦法，已明定授權事項，且其授權不得違反司法院釋字第636號解釋理由所揭櫫之明確性原則。而該管理辦法不能逾越空污法之授權事項，其性質為法規命令，行政機關及人民均應遵守之。是依管理辦法審查核發展延操作許可證申請，乃正當法律程序，於人民之程序基本權之主觀作用（權利）而言，人民亦得要求行政機關遵守，故行政機關實有遵守法定程序之義務。

②次按管理辦法第19條規定可知，操作許可證載有「操作許可內容」及「有效期間」，即操作許可之附款期限。而依同辦法第18條規定，可知操作許可證內容應為如何，管理辦法乃以強制規定規範，行政機關即有作為義務，無權擅自調整。

③再按同辦法第27條規定可知：

a、操作許可證展延之申請、審查程序及核發，管理辦法乃以強制規定規範之，審核機關有依法定程序審查而為准駁之義務，符合許可制度理論所謂「許可（又稱警察許可制），乃人民於憲法上所保障固有權利之回復，若申請條件齊備，行政機關就應給予許可，無裁

量權限；限制須合乎法律保留授權明確性。」之說。

b、管理辦法規定，審核機關應於應於30日內完成書面審查及現場勘查，經審查符合規定者，應於完成審查後14日內通知領取許可證，故審核機關之審查方法為書面審查及現場勘查。且審核機關准許展延，除依空污法第29條第1項規定，就操作許可得附加期限附款外，管理辦法並未授權審核機關得調整操作許可證內容或附加負擔附款。

c、審核機關駁回操作許可證展延之申請，只有3種情形，即屆期未補正、未繳納審查費或審查結果與原操作許可內容不符。既曰「審查結果與原操作許可內容不符者，駁回其申請」，則審核機關乃以書面審查及現場勘查之審查結果，是否與原操作許可證內容相符，而為展延申請之准駁。故操作許可證內容乃申請展延操作許可證准駁之標準，展延操作許可證，僅展延其附款期限以繼續使用，與操作許可證內容無關，並未授權審核機關得調整操作許可證內容為展延核發。蓋作為准駁標準之操作內容，若得調整，則以何標準為准駁？

d、審核機關未能於操作許可之有效期限屆滿前，依規定審查完成展延准駁，縱使操作許可有效期限屆滿，公私場所仍得依操作許可之內容操作，即自動延長操作許可之有效期限。

⑵又按空污法施行細則第5條第2款規定，全國性空氣污染防制法規之訂定、研議及釋示事項，為環保署之主管事項，即環保署乃空污法第29條第1項後段及管理辦法第27條規定之有權解釋機關。依環保署100年3月14日環署空字第10

00016969號函、96年12月26日環署空字第0960093718號函、98年5月14日環署空字第0980042049號函可知，操作許可證展延申請，審核機關乃在審查固定污染源之操作情形，有無符合操作許可內容及空污法相關規定，以為准駁。而該等函釋乃以上開空污法之強制規定為前提，自不能逾越，被告稱該等函釋並未說明主管機關就展延申請無裁量權，實屬無稽。再依空污法施行細則第6條第6款規定，直轄市、縣（市）主管機關之主管事項有「操作許可內容之查核」，是地方主管機關自須遵守環保署上揭函釋，以確保空污法第24條第2項規定之意旨。

⑶審核機關依管理辦法第27條規定，既有依強制規定審查而為准駁之作為義務，則另以其他程序，進而更改操作許可證內容，則非於審查展延操作許可證附款期限所允之事，此亦可由空污法第29條及同法施行細則第6條，均無規定被告於審查操作許可證申請展延有效期限時，得調整操作許可證內容。蓋操作許可證內容應為如何，乃管理辦法第18條所強制規定，而經空污法授權訂定之管理辦法，就操作許可證展延申請，亦僅規定「審查結果與原操作許可內容不符者，駁回其請。」並無審核機關得更改操作許可證內容之規定。

⑷另按最高行政法院101年度判字第245號判決意旨可知，固定污染源管理辦法第16條第3項及第27條第2項、第3項規定，就空污法中對於固定污染源之操作或展延，所採行者為許可制，僅需管制對象符合管制要件（即得符合排放標準，且申請文件、現場勘查結果或空氣污染物排放檢測報告均符合規定），除非法律另有規定，否則審核機關係採「應為」之形式規定之，即審核機關無裁量空間而應給予

許可。被告之審查程序及審查標準，應依循固定污染源管理辦法規定行之，被告如欲加以限制，需符合法律保留及授權明確性原則。

⑸被告援引空污法施行細則第6條第1款、第6款及第13款等規定，作為其對展延許可證之內容有裁量權限之依據。然依最高行政法院102年判字第632號判決明指，空污法施行細則乃係就執行空污法之「細節性」、「技術性」事項加以訂定，對於展延許可僅予部分許可甚或部分否准，核屬影響人民之營業權及財產權甚鉅，係非可單以施行細則訂定之事項。而空污法施行細則第6條第1款、第6款及第13款之規定，對於授權事項之內容均非屬具體明確，被告如以此作為對許可內容限制之依據，顯已違反授權明確性及法律保留原則。

⑹復依空污法107年8月1日修正通過之第30條第4項規定可知，審查展延許可證時，對於原許可證內容是否得予變更，立法者或環保署方有權訂定相關規定，此絕非被告之權限範圍、亦非屬被告之自治事項。被告將其對所轄地區空氣污染防制事項之主管權限，或依空污法施行細則第6條第6款對於「許可內容之查核」，誤認為作用法上之依據，以之作為限縮展延許可證操作條件及內容之規定，係違反法律保留原則。是被告對於展延許可並無裁量權限，其對許可內容予以「附款」（即核發許可，但予以減量），顯係違反行政程序法第93條第1項之規定。

3、被告於審查展延操作許可證申請時，不能「裁量」不依管理辦法第27條所定審查程序而為准駁，而擅以他法調整操作許可證之內容：

⑴行政裁量中，行政機關經法律之授權，於法律之構成要件

實現時，得決定是否使有關之法律效果發生，或選擇發生何種法律效果，為狹義之行政裁量。於此意義之行政裁量，如無法律之授權規定，即無裁量可言。行政程序法第10條、行政訴訟法第4條第2項、第201條規定所指之裁量，即狹義之裁量。至於在不適用法律保留之範圍，行政得依本身之創意而行動，或在擬定各種計畫時，具有判斷及評價之自由，雖亦涉及行政之決定自由，但無關構成要件之涵攝及法律效果之決定，則為廣義之行政裁量。

⑵訴願決定認被告依空污法第29條第1項規定後段，對原告申請展延操作許可證附款期限，依空污法第6條及第7條規定，有裁量權，得依雲林縣空氣污染防制計畫書（下稱污防書）視空氣污染現況調整許可內容。惟遍觀空污法第6條、第7條及第29條第1項後段規定，並無於展延操作許可證有效期限申請時，於何實際情況（構成要件），得如何調整操作許可證內容（法律效果）之記載。依該等條文解釋為行政機關有上述之狹義裁量權，已違反法律明確性原則，乃違法之行政判斷。而依第29條第1項前段規定，操作許可有5年之附款期限，同項後段規定，期滿繼續使用者，應申請展延，每次展延不得超過5年；就此以行政程序法第10條及第93條規定亦可推知，審核機關於操作許可及繼續使用，對於操作許可內容及附款期限，均無裁量權限。

⑶被告稱依空污法第29條第1項規定、環保署102年6月17日函意旨，原處分依法並無違誤云云，惟查環保署102年6月17日函係就公私場所遷廠得依實際管制需求，展延其許可證效期至遷廠日所為釋示，本件無遷廠情形，且實際管制需求不同，自不得比附援引。且被告要求原告應依其違法

限縮之原操作許可證（即第P0388-08號）提出申請，被告上開審查意見，屬程序處分，惟依行政程序法第110條第3項、第174條規定，原告對原處分A不服時，得對前開程序處分一併聲明不服，故被告雖稱M10許可證與原告本次申請展延內容並無不同云云，並非事實，亦難認原處分A此即屬適法。

⑷被告復稱依最高行政法院104年度判字第55號判決意旨，及許可證制度之相關立法（如農藥管理法、環境用藥管理法等），主管機關均有展延與否之裁量權云云，惟上舉各法許可之展延，行政機關依各相關規定，本得為准駁，然於調整許可證內容及效期與廢止，須有特別行政作用法之規定始能為之，而空污法則無，行政機關自不能恣意為之。至於該最高行政法院判決意旨，乃謂操作許可證異動時，因非屬變更，無另需設置許可證，故其效期從於操作許可證。是該判決意旨與行政機關得否調整展延許可證之內容及效期無關。

⑸被告稱原M10許可證核發為「附有期限」之授益行政處分，申請展延性質為新案，與原許可證各自獨立，其期限屆滿即失效，無「部分廢止」情形云云，惟按空污法第29條第1項、第27條第2項及第4項規定可知其立法精神，在使審核機關應於期限內完成審查，並無期限屆滿即失效之問題。且依管理辦法第27條已強制規定許可證展延申請應如何審查，無新、舊案之區別。再參照農藥管理法第16條第1項及第3項，足見展延與重新申請分屬不同程序，若要以展延為重新申請，亦須有明文規定。

4、被告依空污法第24條第3項（107年8月1日修正後為第4項）規定，其受環保署授權範圍僅止於執行審查程序，不得

自行增加環保署未定之審查許可要件，及加嚴審查標準：按空污法第24條第3項所訂定之「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」（下稱生煤管理辦法），均無地方主管機關於展延申請案中，得逕行限縮許可證操作條件及內容之規定。且依環保署空氣品質保護及噪音管制處所編集之「固定污染源設置與操作許可證管理問題集【第二章之五、展延】問題6，亦顯見被告無逕行限縮許可證之操作條件及內容之權限。另依司法院釋字第524號解釋所揭示之「再授權禁止原則」，是無論被告自行加嚴審查標準，或以自行頒定之污防書規制許可證之核發及廢止事宜，均違法律保留原則。

5、被告所頒訂之污防書，所涉者應僅為概括之政策指引，不得作為具體個案中限縮許可證操作條件及內容之依據，原處分A顯然違反法律保留原則：

⑴被告削減M10許可證相關內容之法律依據，係依其所定之「污防書」，惟污防書僅為依空污法第6條、第7條所定之概括政策指引，以體系解釋觀之，該2條規定所涉及者為空氣污染之「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，應為空污法第24條以下之規範。

⑵污防書之授權依據，似為空污法第7條及環保署依同法第6條第4項所頒訂之「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」（下稱環保署行動計畫）。依照空污法第7條及環保署行動計畫，固然或縱使得訂定系爭污防書，惟因空污法第7條及該行動計畫，所涉者均為改善整體空氣品質之「管制方針」或「防制計畫」，故

依前開規定頒訂之系爭污防書，亦僅得就改善整體空氣品質之「管制方針」或「防制計畫」予以明訂，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。

⑶按司法院釋字第443號解釋理由書揭櫫層級化法律保留原則，被告於展延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。惟空污法並無明文規定於展延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，亦即被告並無就有關事項訂定法規命令之權限。

⑷即便被告依空污法施行細則第8條訂定系爭污防書，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系爭污防書，更不應規範限制或剝奪人民權利之事項。故被告以污防書為依據，顯已違反法律保留原則。

6、污防書並未踐行行政程序法所定之法定程序，顯非適法：

⑴該污防書之性質，可能有3種，若屬行政程序法第159條以下所定之「行政規則」，則至多僅為拘束行政機人關內部之裁量性、作業性規範，不得作為限制人民權利之依據。如屬「職權命令」，則依司法院釋字第443號解釋理由書意旨，僅得針對細節性、技術性之事項規定，減量影響人民之營業權及財產權等基本權利甚鉅，以職權命令規範，顯非適法。若污防書性質屬「法規命令」，則依行政程序法第154條及第155條規定，有舉行聽證之必要，然查系爭污防書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，直至被告援引污防書對原告有關之許可證恣意為減量處分後，原告始得知污防書之存在，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，足見系爭污防書之制定、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。

⑵污防書乃係由雲林縣環保局委辦公司「昱山環境技術服務顧問有限公司」負責彙整及編寫而成，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，已容有疑義。而污防書經被告委請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，而今被告再自系爭污防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，斑斑可考。

⑶按最高行政法院104年度4月份第1次庭長法官聯席會議決議（一）意旨，法規命令應依行政程序法第157條第3項規定，刊登於政府公報或新聞紙，始發生效力；而未生效之法規命令，自不得用以作為剝奪或限制人民之自由、權利之依據。而就環保署99年8月頒訂之環保署行動計畫，是否遵循「法規命令」應行之「發布」程序，經環保署以107年8月8日環署空字第1070062168號函明確表示，可知環保署行動計畫顯未依行政程序法第157條第3項規定刊登於政府公報或新聞紙，並非有效之法規命令，自不得作為被告削減原告展延許可證操作條件及內容之權源，而被告本於該未生效之環保署行動計畫所訂頒之「污防書」亦隨之失效，均非削減原告展延許可證操作條件及內容之合法依據。是原處分A根據未符合法規命令生效要件之環保署行

動計畫、合法性失所附麗之污防書而作成，顯非適法。

7、污防書不僅非屬適法之法令依據，其內容亦欠缺得減量之明確、具體規定，污防書中摘要II表一「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：

⑴關於「雲林縣空氣污染削減目標」之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，其以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。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，且此觀表一上方之說明文字中，亦表明「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。

⑵污防書乃被告依空污法施行細則第8條規定所訂，其內容包含第8條各款事項，不得偏廢。詎料被告斷章取義，僅片段摭取污防書摘要II表一之「計畫目標」，即欲作為減量之依據，惟污防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。且污防書明確將禁煤自治條例當作管制對策，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。如與前揭「雲林縣空氣污染削減目標」相對照，得見該污防書關於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條及空污法第28條規定，已遭環保署於104年9月7日依地方制度法第30條規定予以函告無效。是基於實行該禁煤自治條例所擬定之減量目標，顯已欠缺期待可能，自應予以調整，污防書亦應修訂後重行公告，否則，其適法性即有疑義。

8、按地方制度法第25條及第28條第2款規定，地方自治團體就本其自治事項或依法律及上級法規之授權，而欲就人民基本權予以剝奪或限制時，應經地方立法機關通過之自治條例始得為之，而自治法規除不得違反中央與地方權限劃分外，應符合憲法第23條之法律保留原則。被告恣意削減系爭操作許可證之生煤許可量、含硫份、產量及空氣污染物排放量等，均影響原告之營業權及財產權甚鉅，暫不論被告對此事項之管制權限屬自治權或係依法律及上級法規之授權而來、是否逾越授權範圍等，因許可量之削減已嚴重限制、剝奪原告之權利，故至少應由自治條例定之，且制定程序並應依地方制度法26條第4項、第32條第1項等規定行之。被告逕以未經地方立法機關通過，主要內容由環境顧問公司編寫之「污防書」即削減原告之許可量，規避地方制度法第28條第2款應以「自治條例」始得限制人民權利之誡命，違反法律保留原則及明確性原則。

9、被告訂定之空氣污染防制計畫，其性質為行政計畫，不得

據為調整操作許可證之依據：

⑴按空污法施行細則第8條規定，空氣污染防制計畫載有計畫目標，係行政機關對未來之發展目標，以計畫為張本，並依此逐步具體完成，為行政程序法第163條規定之行政計畫。而該計畫乃由空污法第7條授權被告訂定而由環保署核備，亦非雲林縣議會通過之地方自治條例。另按行政程序法第164條第1項規定，可知空氣污染防制計畫並無集中事權之效果（一般處分或法規命令）。是空氣污染防制計畫，既非法規命令，亦非地方自治條例，計畫所定之減量目標，並無法之拘束力，被告以之為削減操作許可證內容之依據，違反法律保留原則。

⑵被告將管理辦法第27條所定展延操作許可證審查程序所無之空氣污染防制計畫，納入展延操作許可審查程序，並藉審查原告展延操作許可有效期限申請之際，削減原操作許可內容，實與依管理辦法第27條所定之操作許可展延申請、審查程序及核發無關。故訴願決定所謂之裁量，無關構成要件之涵攝及法律效果之決定，既非狹義之裁量，亦非廣義之裁量。復因被告調整許可內容，屬干涉行政，亦有法律保留原則之適用。

⑶被告雖依空污法第7條授權而訂定空氣污染防制計畫，載有空氣污染物減量目標，被告為其衛生及環境保護自治事項之行政目的，本即可依計畫所載步驟逐步完成，而與展延申請操作許可有效期限無關。但削減操作許可證內容，已侵害原告之公法上權利，自有法律保留原則之適用，且原告既有展延操作許可附款期限之公法上請求權，被告削減操作許可內容，亦有否准原告請求之意，未能滿足原告之公法上權利，則應不問展延處分合法與否，並予撤銷。

⑷被告辯稱依空污法第3、6、7條，同法施行細則第5、6條規定，就雲林縣空氣污染防制事項，有執行、「查核」及訂定空氣污染防制計畫之「權限」云云，然通觀上開條文，並無規定主管機關於審查操作許可證展延效力期間之申請時，有調整許可證內容及效力期間之權限，亦即主管機關無此權限。況依司法院釋字第570號、第654號解釋意旨，被告若無特別行政作用法性質之法令為依據，即應適用一般行政作用法性質之行政程序法，不能依權限規定調整M10許可證之內容及效期，致影響原告之權益。

10、被告以原告近5年生煤使用量之次低值，限縮核發M10許可證，無法令之依據，顯係出於恣意（污防書並非適法之法令依據，且遍查系爭污防書，其內容並無生煤燃料用量應減量77.5%之文字或規定，訴願決定未予糾正，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）。原告相關許可證減量爭訟案件中，被告有以近5年次低使用量核定、亦有以近10年最低使用量，甚或如本案以近5年最低使用量為方法進行計算與核定許可量，然此無任何規律可循，亦無任何明確標準。且何以被告非以近5年/10年/3年/1年生煤實際使用量最高值/平均值進行計算？被告未能說明，顯出於恣意。其隨意削減許可證操作條件及內容，完全未考量原告營運所需之正常或通常用量，致原告顯難依此許可量為正常之營運，侵害原告之營業權及財產權甚鉅，被告辯稱顧及蒸氣量可能導致原告產能受影響，故參考工廠近5年用量云云，然被告作成原處分時，完全未查明於通常營運之情況下，該削減量之合理性與期待可能性，此亦與行政程序法第9條、第36條規定未符。

11、原處分A之許可期間，均僅有2年，環保署曾多次指摘被告「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」，是被告就展延許可期限之核給，應有其合理之理由，並予揭露，方屬正辦；訴願決定稱：因污防書應每2年檢討修正改善，故許可效期限縮為2年以內，俾能有效修正改善其空氣污染防制計畫云云，然此已嚴重背離空污法得予5年展延期限規定之立法本旨，更有未審酌個案情形以核定許可效期之裁量怠惰，被告就許可期限顯屬裁量濫用。

12、另原處分A之說明欄尚有記載：「本府保留事後之附加、變更或修正權力」，即保留權力。惟行政處分之附款本身，性質上亦屬行政處分，若負擔附款課負人民之義務限制人民權利非屬輕微時，依司法院釋字第443號解釋意旨，應有層級化法律保留體系下之法律保留原則適用。是展延申請時許可證操作條件及內容之限縮，或為負擔附款之註記，核屬對原告財產權等憲法保障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。惟本件被告作成「保留權力」之註記，並無載明其法令依據為何，實際也並無任何作用法或作用法授權訂定之命令賦予主管機關權限，此「保留權力」明顯牴觸依法行政原則。

13、課予義務訴訟為人民依法向行政機關申請，而未獲核准之救濟所設之訴訟類型：

⑴按最高行政法院103年度裁字第809號、99年度裁字第895號裁定、101年度判字第492號、100年度判字第1924號判決意旨，可知課予義務訴訟其訴訟標的及爭議，乃人民所

主張之公法上請求權是否存在，而非行政機關怠為處分或否准處分是否合法。

⑵行政訴訟法第5條第2項規定為否准行政處分之課予義務訴訟，因行政機關已為駁回處分，其訴之聲明，除請求行政機關為行政處分，或特定內容之行政處分外，並附帶請求撤銷駁回處分；且原處分A合法與否，應考量言詞辯論終結時之法律狀態，此有最高行政法院101年度判字第306號判決及最高行政法院97年12月份第3次庭長法官聯席會議（二）決議意旨足供參酌。

⑶課予義務訴訟乃人民有公法上請求權而依法申請，行政機關有作為義務，然行政機關怠於處分或駁回申請時，所予人民救濟之訴訟類型。其訴訟標的為人民之公法上請求權，如法院認人民之公法上請求權存在，則判決行政機關應為行政處分，或特定內容之行政處分，若行政機關已為駁回申請之處分，則亦附帶撤銷駁回處分。若法院認人民之公法上請求權不存在，則駁回訴訟。無論何者，均無捨人民公法上請求權不論，而專審理裁判行政機關所為之否准處分是否合法，如此即屬訴訟程序違背法令。

⑷按新修正之空污法第30條第4項第1款及第6條第4項規定，可知「既存固定污染源應削減污染物排放量之準則」為此次修法後所新增之規定，而於107年8月1日後，中央主管機關尚未訂定此一準則，故本案並無得適用本款規定削減原告展延許可內容之餘地。被告援用最高行政法院107年度判字第273號判決，主張環保署係本於中央主管機關地位，依修正前空污法第6條第4項規定而授權頒訂之環保署行動計畫云云，顯有適用法規錯誤。

⑸次按新修正之第30條第4項第2款、第6條、第7條第1項及

第2項規定，可知「中央主管機關訂定空氣污染防制方案」為本次修正新增，而於107年8月1日後中央主管機關尚未訂定此空氣污染防制方案，因此被告目前當然無法依據此方案訂定空氣污染防制計畫。縱使被告前曾訂有污防書，然污防書並非依據上開中央主管機關訂定之空氣污染防制方案所擬訂，亦非同法第30條第4項第2款之情形，故被告亦無法依空污法第30條第4項第2款規定，削減原告之展延許可內容。再按新修正之第30條第4項第3款及第28條第2項規定，可知「燃料種類混燒比例與成分標準」亦為此次修法新增之規定，而自107年8月1日後中央主管機關尚未訂定此項標準。

⑹復按中央法規標準法第18條規定及最高行政法院99年度判字第1118號判決意旨，課予義務訴訟應以言詞辯論終結時之法律、事實狀態為判斷基準時點，是本院審究應否撤銷原處分、另作成適法處分之判斷，應以新修正之空污法第30條為判斷基準。原告之許可證，並無新修正空污法第30條第1項所示有效期間得縮減至未滿3年之3款例外情事，且被告對此亦未能舉證說明，故其所核發有效期間僅有2年（自106年4月17日至108年4月16日）之許可證，即不能認屬適法。

⑺從而，於課予義務訴訟，法院為裁判時，應考量當時之法律狀態以為裁判，而無須審酌行政機關否准處分之合法性。查本件無新修正空污法第30條第4項所列各款情形，則應准原告所請，被告所為變更原許可證內容之展延處分，自於法不合等語，並聲明求為判決：⑴撤銷原處分A及其訴願決定；⑵被告應作成如附件（A卷55-71頁原告自擬之內容）所示之行政處分。

（二）106年度訴字第431號（即B案）部分：

1、原告除援用上述主張（B卷758頁之言詞辯論筆錄參照）外，另就M14、M13許可證及生煤許可證部分陳稱略以：

⑴按空污法第28條規定前身，為81年1月16日修正所新增之第17條，行政院提案理由為：「．．．三、要求販賣或使用生煤等物質者，參仿農業管理法第22條第1項規定，明定應向有關機關申請許可，並應依規定作成紀錄，妥善保存備查，必要時主管機關得令申報，以利污染源之追查。申報之有關規定，容於施行細則中明定。」而71年4月27日修正，71年5月7日修正之空氣污染防治法第5條第1項第1款規定：「在防制區內不得有左列行為：一、未經主管機關許可，販賣或使用生煤或其他易致空氣污染之燃料。」第2項規定：「前項第1款易致空氣污染之燃料，由主管機關會同有關機關訂定後公告之。」。

⑵經立法院司法及法制委員會聯合審查後，第14條、第17條之條文未修正，僅第18條之條文經修正如前述。準此可知，空污法對於固定污染源之設置、操作及繼續使用採許可制度，乃因固定污染源之設置、操作會產生空氣污染，基於事前管制之必要，設置、操作均須經許可。且規定許可須有期限附款為5年，而許可期限期滿繼續使用者，應在期滿前申請展延有效期限，展延期限亦為5年。如此即得每5年檢查固定污染源操作情形，有無符合操作許可證內容，以收管制之效。

⑶被告有依管理辦法第27條及生煤管理辦法第12條規定所定程序審查之義務：

①按空污法第28條第2項規定授權中央主管機關訂定「生煤管理辦法」，已明定其授權之事項，管理辦法不能逾

越空污法之授權事項，而管理辦法之性質為法規命令，行政機關及人民均應遵守管理辦法。

②次按生煤管理辦法第9條及第10條規定可知，生煤許可證載有「許可內容」，應以許可內容使用，使用許可證亦有「有效期間」，即生煤使用許可之附款期限。

③再按生煤管理辦法第12條規定可知，生煤使用許可乃以「應為規定」規範之，審核機關有依法定程序審查而為准駁之義務。既曰「經審查符合規定者，應於14日內通知其領許可證」，則審核機關審查符合規定，即應展延生煤使用許可，無權擅改生煤使用許可內容。

④準此可知，行政機關對展延許可有效期限之審查程序及核發，係依空污法第24條第3項及第28條第2項規定，授權中央主管機關訂定具法規命令性質之管理辦法及生煤管理辦法規範之。而上開授權不違反司法院釋字第636號解釋理由揭櫫之明確性原則，且該管理辦法及生煤管理辦法審查核發展延操作許可證申請，乃正當法律程序，於人民之程序基本權之主觀作用（權利）而言，人民亦得要求行政機關遵守，故行政機關實有遵守法定程序之義務。

⑷被告於審查展延操作許可證申請時，不能「裁量」不依管理辦法第27條及生煤管理辦法第12條所定審查程序而為准駁，而擅以他法調整操作許可證之內容：

①訴願決定認為空污法第6條、第7條、第29條，業已授權主管機關，於審查核發展延固定污染源操作及生煤許可證時，可就申請個案之實際情況，針對許可證內容及有效期間之審核，具有裁量權。然遍觀空污法第6條、第7條、第29條之規定，並無於展延許可有效期限申請時，

於何實際情況（構成要件），得如何調整操作許可內容（法律效果）之記載。依該等條文解釋為行政機關有上述之狹義裁量權，已違反法律明確性原則，乃是違法的行政判斷。

②訴願決定亦認為，污防書為調整許可內容之依據，顯見被告並未依管理辦法第27條及生煤管理辦法第12條規定法定程序而為審查，而有為達其行政目的，藉審查展延許可有效期限之申請，調整許可內容之情形。然上開訴願決定所謂之裁量，無關構成要件之涵攝及法律效果之決定，復因調整許可內容，屬干涉行政，而有法律保留原則適用，即連上述廣義之裁量也談不上。

③管理辦法及生煤管理辦法對於許可展延之申請、審查程序及核發，於管理辦法第27條第2項、第3項及生煤管理辦法第12條以審核機關「應為」之形式規定之。然由管理辦法第27條及生煤管理辦法第12條規定觀之，於操作許可，審核機關應以書面審查及現場勘查之審查結果，是否與原操作許可內容相符，而為展延申請之准駁；於生煤使用許可，審核機關應以是否符合規定，而為展延申請之准駁。是管理辦法第27條及生煤管理辦法第12條，並未授權審核機關得以其他依據調整許可證內容。

④按空污法第29條第1項規定，操作許可證有5年之附款期限，期滿繼續使用者，應申請展延，每次展延不得超過5年。此依行政程序法第10條及第93條規定亦可推知，審核機關於操作許可繼續使用，對於操作許可內容及附款期限，均無裁量權限。而對許可證附加負擔，須以法律有明文規定為限，然空污法對於主管機關為展延許可並無附加負擔之規定，則原處分B2為展延許可，附加於

空氣品質不良期間進行空氣污染物減量21.75%之負擔，即屬違法。

⑤被告辯稱其他製程之操作許可已減生煤使用量，故生煤使用許可亦減量，以符合生煤管制一致性云云，然被告減少其他製程操作許可證之生煤使用量，乃屬違法，被告反以之為生煤許可證減少生煤量之依據，已違正當法律程序，於法無據。

⑥原告之系爭污染源，依固定污染源空氣污染物排放標準第4條第1項第2款規定，設立在81年4月12日以後，為新污染源，並已採行最佳可行控制技術，並不在削減污染物排放量之列。被告辯稱係依原告之實際使用量調整操作許可證內容，然原告之實際使用量，不足許可證核准之內容，或因設備維修、沒有需求、經營考量等原因，並非操作之結果，違反許可證內容或相關法令。既然實際使用量，不足許可證核准之內容，即未造成對環境更嚴重的負擔，被告據以調整證許可證內容，毋乃多此一舉。反而，原告乃依公法上請求權，請求被告展延許可證有效期限，並非請求被告依原告實際使用量調整許可證內容，被告所為，違反法定申請展延許可證有效期限之審查程序，完全超出原告之預期，違反正當法律程序，侵害原告之程序基本權。

⑸原處分B1、B2之許可期間，於M13、M14許可證及生煤許可證，僅分別為19個月、13個月及13個月，就過短之許可證核定期限，環保署曾多次指摘被告是否符合空污法或其他相關規定之立法意旨及有無裁量濫用，是被告就核給展延許可期限應有合理之理由，訴願決定已嚴重背離空污法得予5年展延期限規定之立法本旨，被告顯屬裁量濫用。

⑹原處分B1、B2之說明欄亦有記載：「本府保留事後之附加、變更或修正權力」，即保留權力部分，原告主張援引前述等語，並聲明求為判決：⑴撤銷原處分B1、B2及其訴願決定；⑵被告應作成如附件1、附件2、附件3（B卷71-118頁原告自擬之內容）所示之行政處分。

四、被告略以：

（一）106年度訴字第430號（即A案）部分：

1、雲林縣空氣污染防制事項，係被告之主管事項，自得依其權限訂定空氣污染防制計畫執行及查核：

參照空污法第3條、第6條、第7條、同法施行細則第6條規定及最高行政法院102年度判字第632號判決意旨，有關雲林縣空氣污染防制事項，自屬被告之主管事項，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，包括工廠之煙囪排放、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、被告就原告依空污法第29條第1項提出操作許可證之展延申請，對於許可證內容及期限，均有裁量權：

⑴就環境保護的問題以言，在環境行政體系中所常用的「許可制」，固然是各種環境保護法律手段中相當重要的一種，然而，所謂「許可」者，基本上應係指國家將「原本屬於人民的（憲法上）權利」交還給人民，而非由國家所「創設」。因此，許可制度的核心意旨應在於：人民得要求國家規定明確的許可要件，而於人民的申請符合法律所規定的許可要件時，法律對人民自由權利的限制，即不復存在，從而人民享有核發許可的權利。不過，從環境保護的

觀點而言，若干攸關人類生存的重要資源，若任令人民毫無節制地利用，勢將危及人類的生存空間，故有特別加以保護的必要，就此部分國家應有較大的管理與經營空間。因此，在上述許可制度之外，應容許國家對於重要資源或具有重大危害性的物質加以管制，於此則涉及「原則禁止，例外許可」的問題，而與前者所謂「原則許可，例外禁止」的情形有所不同，換言之，國家（特別是行政機關）對於是否許可一節，享有較廣的裁量空間，對此國內學者習以「特許」稱之。

⑵質言之，在環境保護上固然常以「許可制」作為手段，人民或可主張其符合申請要件並要求國家核發許可，然並非得一概以此作為限制國家管制之理由，質言之，即便是「許可」，仍涵有「原則禁止，例外許可」、「原則許可，例外禁止」之別，在重要資源或具有重大危害性的物質上，應容許國家有較廣之裁量空間。依原告之論理，顯無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，倘未容許行政機關得視環境負荷能力而有裁量餘地，率認行政機關只得為羈束處分，尚難達環境保護之基本目的。

⑶參酌我國針對許可證制度之相關立法，有關許可證之效力，多給予5年之有效期間，如期滿仍繼續使用者，應於期滿前一定期間內向主管機關申請核准展延，又每次展延期間，不得超過5年（參農藥管理法第16條、水污染防治法第15條、環境用藥管理法第10條、毒性化學物質管理法第14條、空氣污染防制法第29條），足認此立法技術帶有使各主管機關至少於每5年期間，應依個案實際情形、當時環境狀況等因素，衡量審酌之，並非一經展延申請，主管

機關即必須核發許可證。

⑷觀農藥管理辦法第16條第3項規定（103年12月24日修正）及修正理由謂：「・・・增列第3項定明登記時間超過15年之農藥許可證申請展延時，應依據第10條授權訂定之農藥理化性及毒理試驗準則所規定之試驗項目，補充過去辦理登記未提供之毒理資料，俾使過去登記之農藥能重新確認其安全性。此外，為使業者能充分準備前揭毒理試驗相關資料，定於本法修正通過後5年施行，以為過渡準備。」並觀環境用藥許可證申請核發作業準則第2條（102年6月13日修正）：「依本法第10條第1項申請環境用藥許可證，有下列情形之一者，不予核發：・・・五、環境用藥經主管機關認定有危害國民健康或污染環境之虞。六、申請文件或資料之內容不實。・・・・。」足徵就「展延」之立法技術，立法者已概括授權主管機關得審酌系爭經濟活動對目前環境是否有嚴重不良影響，或有危害之虞，縱使申請內容與原許可證相同，仍得不予展延。

⑸空污法建立之許可證制度，依空污法第24條、第29條、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，檢具符合固污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（最高行政法院104年度判字55號判決意旨參照）。

⑹原處分A核發之系爭操作許可證（第P0388-09號）內容，與被告於前次核發之原操作許可證（第P0388-08號）內容相同，僅部分依原告實際操作現況微調污染物之年許可排放量。

⑺原告以空污法第29條第1項等規定及許可制度理論主張具有公法上請求權，若申請條件齊備，被告就應給予許可，無裁量權限云云，惟查：

①按空污法第24條第1項、第2項及第29條第1項前段規定，申請取得許可證者，其為5年。同法第29條第2項後段規定可知許可證核發為「附有期限」之授益行政處分，許可證於其有效期限屆滿時，往後失其效力；而許可證於有效期限期滿時，既已失效，惟當事人如仍有繼續使用固定污染源之需要者，依空污法第24條第1項、第2項及第29條第1項前段規定，可再「重新」申請取得許可證，經主管機關審核後，即可再次領得有效期限為5年之新許可證。惟「設置」申請及「展延」申請審核之文件及過程，具有高度重疊性，本可互相利用而為簡化，故立法者另定同法第29條第1項後段規定，只要當事人於有效期限屆滿前3至6個月內，向主管機關提出展延申請，經主管機關審核通過後，即可「重新取得」「每次不超過5年」之展延許可證，以達簡化相關作業流程之

實益。

②考其立意，「展延」申請係簡化作業流程，使遵循規定而於期間內提出申請之業者，無須重新進行試車等繁冗程序，即可重新取得有效之許可證，本質上與其它處理程序並無不同，被告之審核作業流程雖經簡化，但並不因此改變其為「新案」之性質，被告所核發之「新許可證」即為與原許可證不同之「新的授益行政處分」，兩者分別獨立，原許可證自屆滿5年有效期限失效後，即無所謂之「部分廢止」之情形。被告就此項主管事項若僅能進行「形式審查」，而無「實質審查」之權責，將使原許可證變相成為「永久性之許可證」，即無法達成空污法第1條前段規定之立法意旨。

⑻原告雖執環保署96年12月26日、98年5月14日、100年3月14日函釋為據，但綜觀全函意旨，應係針對空污法第29條設置及操作許可證申請展延之程序、期間及規範目的加以闡釋，並未有任何說明主管機關就操作許可證展延申請無裁量權限之敘述，且參上開函釋之個案內容：

①環保署98年5月14日函係針對個案回覆，倘申請者無法提出必要文件，主管機關於准予核發操作許可證前，仍得另就其無法提出之文件是否影響其效力，據以判定是否核發操作許可證，足認主管機關就是否依展延申請核發操作許可證前，仍有審核權限。

②環保署100年3月14日函回覆內容，係針對空污法第29條第3項之固定污染源而言（依同法施行細則第23條規定，空污法第29條第3項之固定污染源係指臨時性瀝青拌合設備或混泥土拌合設備、粉粒狀物推置場、移動式事業廢棄物焚化爐設備或其他經主管機關認定屬臨時性設

置者），針對此種臨時性設置固定污染源之設置操作未達5年或位於總量管制區者，主管機關應衡量實際需要核定許可證有限期間，而非直接給予5年有效期間，至臨時性設置固定污染源所承做之工程結束後，仍將於原地使用該臨時性設置固定污染源者，應依空污法第29條規定辦理許可證之展延申請。原告以本條項反對解釋，推論空污法第29條第1項後段所謂「每次展延不得超過5年」，非給予主管機關裁量效力期間之權限云云，顯然錯誤理解本條項之解釋及立法意旨，自無足採。

⑼再按空污法第29條第1項規定，係明定許可證每次展延最長期限為5年，主管機關得依申請人所檢具之檢測報告，視實際污染狀況核定許可證內容及最長不超過5年之期限。質言之，前述規定絕非拘束主管機關僅得核發有效期間為5年之許可證，反而意在促使主管機關善盡其職責，至少每5年須視空氣品質現況、環境負荷等因素，重新審查許可證之內容及期限，以落實維護國民健康、生活環境之立法意旨。原告以本條立法歷程，主張其隱含鼓勵人民投資，並安於投資之意旨，基於誠信原則衍生之行政一體原則，展延之有效期間均為5年云云，顯然忽視環境基本法及空污法制定之立法目的。另就展延有效期間而言，依環保署102年6月17日環署空字第1020044272號函意旨，主管機關就操作許可證申請展延之有效期間，自得依實際管制需求，核定5年以內之有效期間，應認本件核發許可證之有效期間於法有據。

⑽從而，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之適當性，而為部分許可之裁量處分。基此，原告於原許可證有效期限屆滿前，固在「程序上」有申請展延之權利，然被告就原告申請之展延許可證內容及有效期間，均具有裁量權，原告自不得以被告有「實質上」審核其申請並重新核定排放量等內容，率謂原處分A有違法之情形，應認明確等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

（二）被告就106年度訴字第431號（即B案）之答辯，亦援用上述主張（B卷758頁之言詞辯論筆錄參照），於此不再贅述。

五、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩造之爭點為：被告原處分（即原處分A、B1、B2）是否合法？原告請求本院判決：被告應依其105年8月8日、105年11月3日及105年11月4日函之申請（原告漏載此部分），作成如其起訴狀附件所示之行政處分，是否有據？茲論述如下：

（一）本件屬課予義務訴訟，應以本院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日修正施行之空污法相關規定，應予援用：

1、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，原則上非僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結前之事實狀態的變更，以及法律審法院裁判前之法律狀態的變更，均應綜合加以考量，以為判斷（最高行政法院107年度判字第329號判決意旨參照）。亦即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（同院106年度判字第632號判決意旨併參）。又原告提起課予義務訴訟，除聲明請求命被告作成行政處分（在案件尚未成熟的情形）或特定內容之行政處分（在案件已經成熟的情形）外，另附帶聲明請求將否准處分（含訴願決定，下同）撤銷，其乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟，與課予義務訴訟具一體性，不可分割。此際，若行政法院認為原告之訴有理由，判命被告應依原告之申請作成特定行政處分，則不審究否准處分之合法性，應併予附帶撤銷。蓋判斷否准處分之合法性係以否准處分作成時為裁判基準時，而課予義務訴訟應考量事實審法院言詞審理程序終結前之事實狀態的變更及法律審法院裁判前之法律狀態的變更，兩者不同，倘否准處分亦予以合法性之審查，則可能形成行政法院於同一判決內，既認定否准處分具合法性，又命被告應依原告之申請作成特定行政處分，造成兩個相對立的結果同時存在同一判決內，亦即形成一個申請案件出現被告否准作成特定行政處分合法，且原告訴請被告應依其申請作成特定行政處分亦合法之歧異情形（同院101年度判字第306號號判決意旨參照）。

2、再者，行政訴訟程序中新舊法規更迭之情形，並無如行政處理程序，有中央法規標準法第18條之明文規定；且所謂「行政決定基準時點」與「行政訴訟判斷基準時點」，乃分屬不同概念。至最高行政法院62年判字第507號及72年判字第1651號判例謂：「按中央法規標準法第18條規定：『各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許

之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。』所謂處理程序終結，係指主管機關處理人民聲請許可案件之程序而言，並不包括行政救濟之程序在內，故主管機關受理人民聲請許可案件，其處理程序終結後，在行政救濟程序進行中法規有變更者，仍應適用實體從舊，程序從新之原則處理」，係行政訴訟法改制前所表示之見解，該判例前半段亦闡明中央法規標準法第18條規定，僅適用於行政機關處理申請案程序，後半段所示行政救濟程序進行中應適用實體從舊、程序從新原則，係針對舊制僅有之撤銷訴訟而言。於改制後關於課予義務訴訟之判斷基準時點自有不同，應無適用餘地（同院99年度判字第1118號、99年度判字第873號判決意旨參照）。

3、原告不服被告分別以原處分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被告前處分展延許可相同，僅部分依原告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，以上均同時調整原許可及生煤許可證之操作條件及內容，而提起本件行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，及判命被告應依其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（A卷641頁、B卷756頁之言詞辯論筆錄參照）。是原告所提之行政訴訟類型，屬課予義務訴訟，且系爭原處分雖准予展延操作許可證，惟被告核准展延之內容及期限，均與原告請求展延

作成如上述附件所示之許可證內容及期限不相合致，故系爭原處分之性質，即與否准原告上開申請相同，屬否准處分。因此，原告之請求是否有理，附屬聲明請求撤銷之系爭原處分及其訴願決定是否適法，依前開規定及說明，原則上均以本院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日修正施行之空污法相關規定，即應予援引適用為判斷之依據。

（二）被告原處分展延上述許可證之申請，均違反新修正空污法第30條第1項規定：

1、原告之申請是否有理由，原則上以本院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，而空污法已於本院上開言詞辯論終結前之107年8月1日修正施行，故現行同法相關規定，即應予援引適用為判斷之依據。依現行同法第30條第1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五年。三、固定污染源位於總量管制區。」依該條項但書規定，原告申請展延許可證，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，被告准予展延之有效期間始得縮減至未滿3年。

2、經查：

⑴原M10許可證：

①其核准許可日期文號為：90年1月6日府環二操證字第P0388-00號，有效期間自90年1月6日至95年1月5日為止（本院卷282頁，原M10許可證之其他規定事項欄參照）。

②嗣因負責人異動，經被告91年12月27日府環二操證字第P0388-01號核准，有效期間自90年1月6日至95年1月5日為止（本院卷282頁，原M10許可證之其他規定事項欄參照）。

③嗣因負責人異動，經被告92年10月20日府環二操證字第P0388-02號核准，有效期間自92年10月20日至95年1月5日為止（本院卷282頁，原M10許可證之其他規定事項欄參照）。

④嗣經被告95年1月6日府環二操證字第P0388-03號核准展延，有效期間自95年1月6日至100年1月5日為止（本院卷282頁，原M10許可證之其他規定事項欄參照）。

⑤嗣因負責人異動，經被告95年11月20日府環二操證字第P0388-04號核准展延，有效期間自90年1月6日至95年1月5日為止（本院卷282頁，原M10許可證之其他規定事項欄參照）。

⑥嗣經被告97年5月16日府環空操證字第P0388-05號排放量重新認定，有效期間自97年5月16日至100年1月5日為止（本院卷282頁，原M10許可證之其他規定事項欄參照）。

⑦嗣經被告100年1月30日府環空操證字第P0388-06號核准展延，有效期間自100年1月31日至105年1月5日為止（本院卷282頁，原M10許可證之其他規定事項欄參照）。

⑧嗣經被告102年8月2日府環空操證字第P0388-06號「異動

款」，有效期間自102年8月2日至105年1月5日為止（本院卷282頁，原M10許可證之其他規定事項欄參照）。

⑨嗣經被告105年2月16日府環空操證字第P0388-08號核准展延，有效期間自自105年2月16日至106年4月16日為止（本院卷282頁，原M10許可證之其他規定事項欄參照）。

⑩由上可知，該許可證之設置操作早已逾5年。

⑵原M13許可證：

①其核准許可日期文號為：95年11月24日府環二操證字第P0680-00號，有效期間自95年11月24日至100年11月24日為止（本院卷247頁該許可證之其他規定事項欄參照）。

②嗣因其申請異動，經被告97年5月16府環空操證字第P0680-01號核准，有效期間自97年5月16日至100年11月24日為止（本院卷247頁該許可證之其他規定事項欄參照）。

③嗣經被告100年11月24日府環空操證字第P0680-02號核准展延，有效期間自100年11月24日至105年11月23日為止（本院卷247頁該許可證之其他規定事項欄參照）。

④嗣其申請負責人異動，經102年8月2日府環空操證字第P0680-03號核准，有效期間自102年8月2日至105年11月23日為止（本院卷247頁該許可證之其他規定事項欄參照）。

⑤嗣其申請異動，經被告104年10月1日府環空操證字第P0680-04號核准，有效期間自104年10月1日至105年11月23日為止（本院卷231、247頁該許可證之有效期間欄及其他規定事項欄參照）。

⑥由上可知，該許可證設置操作早已逾5年。

⑶原M14許可證：

①其核准設置許可日期文號為：94年3月14日府環二操證字

第P0424-00號，有效期間自94年3月14日至99年3月13日為止（本院卷383頁該許可證之其他規定事項欄參照）。

②嗣因其申請操作，經被告96年4月17府環空操證字第P0690-00號核准，有效期間自96年4月17日至99年4月16日為止（本院卷383頁該許可證之其他規定事項欄參照）。

③嗣經被告101年4月25日府環空操證字第P0690-01號核准展延，有效期間自101年4月25日至106年4月16日為止（本院卷383頁該許可證之其他規定事項欄參照）。

④嗣其申請異動，經被告102年8月2日府環空操證字第P0690-02號核准，有效期間自102年8月2日至106年4月16日為止（本院卷383頁該許可證之其他規定事項欄參照）。

⑤嗣其申請異動，經被告104年10月1日府環空操證字第P0690-03號核准，有效期間自104年10月1日至106年4月16日為止（本院卷383頁該許可證之有效期間欄及其他規定事項欄參照）。

⑥由上可知，該許可證之設置操作早已逾5年。

⑷原生煤許可證：

①其核准許可為日期文號為：101年4月25府環空用證字第P0002-04號，有效期間自101年4月25日至106年4月16日為止（本院卷275頁之原生煤許可證）。

②嗣經被告106年4月17日府環空用證字第P0002-05號核准展延，有效期間自106年4月17日至107年5月16日為止（本院卷397頁之原生煤許可證）。

③由上可知，本使用許可證之設置使用至本院108年1月16日為止，早已逾5年。

3、原告上述許可證，其設置操作、使用早均已逾5年，已甚明確。又原告各該許可證於前揭有效期間內，並無任何

違反本法規定情節重大經處分確定之情事，此為兩造所不爭執；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（按目前僅高雄市及屏東縣經劃定為空氣污染物總量管制區，環保署104年6月30日環署空字第0000000000G號函、經濟部104年6月30日經工字第10404602980號函參照）。原告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，被告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）被告調整上述許可證之操作條件及內容與生煤使用量，違反新修正空污法第30條第4項規定：

1、按新空污法第30條第4項規定：「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。」其立法理由略以：「．．．五、中央主管機關既已依第6條第4項訂定3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），並頒訂環保署行動計畫，推動空氣污染物量工作，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，．．．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。」。

2、次按行為時（即107年8月1日修正前）之空污法第6條第4項規定：「前2項污染物排放量規模、二、三級防制區污染物容許增量限值、空氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術，由中央主管機關定之。」新空污法第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。」其修正立法理由為：「．．．四、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，修正後之第6條第4項始明確授權中央主管機關有針對削減既存固定污染源之污染物排放量之依據。

3、再按修正前之空污法第7條規定：「直轄市、縣(市)主管機關應依前條規定訂定公告空氣污染防制計畫，並應每2年檢討修正改善，報中央主管機關核備之。」新修正空污法第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。（第3項）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。」該條修正立法理由略

以：「一、新增第1項，中央主管機關應訂定空氣污染防制方案，據以執行，並作為直轄市、縣（市）主管機關擬訂空氣污染防制計畫之依據。空氣污染防制方案應定期檢討，依空氣品質改善需要進行修正。二、．．．．：（一）直轄市、縣（市）主管機關除依第6條規定擬訂空氣污染防制計畫外，並應依據中央主管機關訂定之空氣污染防制方案擬訂，．．．。（二）為掌握直轄市、縣（市）主管機關執行空氣污染之改善，並確保充分配合中央主管機關對全國空氣品質之規劃及管理；又因應修正條文第30條第4項，新增直轄市、縣（市）主管機關應依本條所定空氣污染防制計畫，削減公私場所固定污染源空氣污染物之排放量，據以核發展延許可證。基此，中央主管機關對直轄市、縣（市）主管機關所擬訂之空氣污染防制計畫，必須加以審查後作成決定，爰將現行條文『訂定公告』空氣污染防制計畫，修正為『擬訂』；報央主管機關『核備』，修正為『核定』。（三）空氣污染防制計畫內容，須包含應削減污染物種類、排放量及削減期程，為利直轄市、縣（市）主管機關為長期之整體規劃，爰將每2年檢討修正，修正為每4年檢討修正。三、基於空氣污染物之流通性質，明定空氣污染防制計畫之擬訂，應會商鄰近直轄市、縣（市）主管機關，使空氣污染防制計畫更具管制成效，爰新增第3項規定。會商過程如有爭議，得由中央主管機關進行協調。」準此可知，直轄市、縣（市）主管機關擬定空氣污染防制計畫，應依中央主管機關應訂定之空氣污染防制方案及現行之空污法第6條規定，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，並報中央主管機關核定後公告。

4、又按新修正空污法第28條規定：「（第1項）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，．．．。（第2項）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。」。

5、經查，依本院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）尚未依新修正空污法第6條第4項規定，而訂定「削減準則」，此為兩造所不爭執（A卷643-644頁之言詞辯論筆錄參照），故被告尚無得依空污法第30條第4項第1款規定，削減或變更原許可證內容之餘地。又被告訂定之污防書（A卷235-258頁），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，而環保署尚未訂定空氣污染防制方案，是本件被告亦無得依空污法第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，依新修正空染法第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，故本件被告亦無從依空污法第30條第4項第3款規定變更上述許可證之內容。

（四）被告對於原告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」，第29條第3項規定許可證有效期間「依實際需要核定

之」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。此乃立法者斟酌環境保護問題之特殊性，環境品質及狀況變化快速，且事涉高度科技之新生事務，授權主管機關視實際情況之具體因素，依其行政專業而為合義務性之裁量，倘地方主管機關僅得形式確認檢測報告與製程、設施或操作條件相符，不論實際污染現況、空氣品質現況、環境負荷等因素如何，一律准予許可證以舊有內容均展延5年，將使許可證之有效期限形同虛設，有違空污法對許可證規定有效期限之管制目的，亦限制主管機關為達防制空氣污染，維護國民健康、生活環境之立法宗旨而得依事實狀況審核污染源排放量之權限（最高行政法院107年度判字第272號至第275號判決意旨參照）。且行為時空污法第29條規定於107年8月1日修正施行同法移列第30條，並於該條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」（第30條第1項前段），以及可縮短有效期限（同條第1項但書），以補充舊法規定不完備之處，有同法107年8月1日修正條文第30條含修正總說明，修正條文對照表可查，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。

2、本件原告於105年11月3日、105年8月8日及105年11月4日

分別向申請展延上述許可證，依前開規定及說明，被告對於原告展延之申請，無論依行為時同法第29條或現行同法第30條規定，均於法定範圍內具有裁量權，已甚明確，原告主張被告就此無裁量權，依法不能變更調整原許可證，否則，有違法律保留原則及行政程序法相關規定，顯有誤解，不能採取。

（五）本件應依行政訴訟法第200條第4款規定判決：

1、關於否准處分之課予義務訴訟，其訴訟目的在於取得其依法申請之行政處分或特定內容之行政處分，而非在於撤銷否准處分，當原告所提起之課予義務訴訟具備訴訟成立要件，行政法院即應先實體審理課予義務訴訟本案聲明有無理由，並以原告所主張之請求權基礎於裁判時是否有效存在為斷，當課予義務訴訟有理由時，行政法院判決主文除依情形分別適用行政訴訟法第200條第3款或第4款規定之方式判決外，因其亦具有排除否准處分之效力，實務上併諭知將其附屬聲明之訴願決定及否准處分均撤銷，以求法律關係明確，避免存在一個與判決主旨不符之否准處分（最高行政法院107年度判字第63號判決意旨參照）。因此，行政法院依事實審言詞辯論終結時之事實及法律狀態實質審理結果，判斷原告所提起之課予義務訴訟有理由時，固應撤銷訴願決定及否准處分，然若衡酌原告申請是否應予准許，其事證尚未臻明確，或其中牽涉被告裁量決定者，行政法院不應代被告為決定，而應依同法第200條第4款規定，判決命被告機關依行政法院判決之法律見解另為調查後，對於原告重為適法之處分。

2、如前所述，被告就本件原告之展延申請案件，以原處分依修正前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。惟原告提起本件課予義務訴訟，聲明請求被告應作成如起訴書附件（即A卷55-71頁、B卷71-118頁原告自擬之內容）所示之行政處分，即上述各該許可證均應展延5年（即M10：106年4月17日至111年4月16日、M13：105年11月24日至111年11月23日、M14：106年4月17日至111年4月16日、生煤許可證：106年4月17日至111年4月16日，A卷55頁、B卷71、89、107頁之原告自擬稿參照），且其操作條件、內容及生煤使用量均不應變更（A卷223-225頁、B卷225-258、287頁之差異對照表參照），前揭展延期限涉及被告之行政裁量決定，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，應判命被告依本院判決之法律見解另為調查後，對於原告作成決定，故原告其餘請求部分，不應准許，應予駁回。

（六）至於原告不服被告於其申請後、作成原處分前，函請原告依原許可證及原生煤許可證內容申請以為補正等行政行為（A案訴願卷41-43頁、B案訴願1卷78-80頁、訴願2卷58頁、訴願3卷199-180頁之原告105年10月7日（105）塑化麥總字第105497號、105年11月4日（105）塑化麥總字第105543號、106年1月11日（106）塑化麥總字第106032號、第106031號、106年2月9日（106）塑化麥總字第106079號、第106080號、106年3月3日（106）塑化麥總字第106140號、第106139號、106年3月31日（106）塑化麥總字第106200號補正函，A卷161-163頁、B卷205-208頁之原告行政訴訟補充理由狀參照），一併聲明不服部分，核原告所爭執被告於作成原處分前命原告補正等行政行為，其性質屬行政處分前之程序行為或準備行為，依行政程序法第174條

規定，原處分既有前開違法應予撤銷，該等從屬於原處分之行政行為即失其合法性，應一併溯及失其效力，併此敘明。

六、結論：

原告之訴有理由，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。被告應依本判決之法律見解，就原告本件許可證展延申請案件，重為適法之處分，是原告其餘之訴，不應准許，應予駁回。又本件事證已臻明確，環保署107年8月8日環署空字第1070062168號復本院有關「行動計畫」有無刊登政府公報或新聞紙之問題（A卷578、586-588頁參照），及兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，附此說明。

中　　華　　民　　國　　108　年　　1　　月　　30　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　蔡　紹　良

法　官　詹　日　賢

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	所　需　要　件

代理人之情形	
（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　　108　年　　1　　月　　30　　日

書記官　詹　靜　宜