臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@106年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年1月16日辯

原　　告　麥寮汽電股份有限公司
代　表　人　陳寶郎
訴訟代理人　朱武獻　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10月25日環署訴字第1060060933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。

被告對於原告民國106年1月10日函就展延其鍋爐發電程序（M04）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。

事實及理由

一、被告代表人原為李進勇，嗣變更為張麗善，業據其具狀聲明承受訴訟（本院卷405-406頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要及其證據：

原告於雲林縣○○鄉○○○○○區0號設廠從事鍋爐發電程序（M04），原領有被告核發之固定污染源操作許可證（M04證號：府環空操證字第P0508-04號，有效期限：自民國101

年7月30日起至106年7月10日止，下稱原許可證，本院卷217-249頁）。嗣原告以106年1月10日（106）麥寮汽電字第17A0002CD39D號函（本院卷251頁），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106年6月12日府環空一字第1063621238號函（下稱原處分，本院卷279-281頁），同意展延核發M04操作許可證（府環空操證字第P0508-05號，下稱M04許可證，本院卷287-321頁），有效期限自106年7月11日起至107年8月10日止，同時調整原許可證許可之操作條件及內容（本院卷225-227、295-297頁之污染源編號E411之含硫量、年許可排放量參照）。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回（訴願卷269-280頁），遂提起本件行政訴訟（本院卷13-55頁）。

三、原告主張略以：

（一）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：

1、按最高行政法院103年度裁字第809號裁定、99年度裁字第895號裁定、101年度判字第492號判決、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。

2、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）決議意旨可參。

3、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。

4、新修正之空氣污染防制法（下稱空污法）第30條第1項規定，經核准展延之許可證，其有效期間為3年以上5年以下，是原處分有效期間為2年，於法不合。另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」（下稱削減準則）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。又按新修正之第30條第4項第2款、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「雲林縣空氣污染防制計畫書」（訴願卷62-85頁參照，下稱污防書），然該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。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。

5、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。故新修正空污法第30條第4項既規定非有所列各款情形，不得變更原許可證內容。又本件無新修正空污法第30條第4項所列各款情形，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。

（二）原告依空污法第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，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：

1、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：

⑴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，行政院提案理由及參照司法院釋字第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。

⑵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。

⑶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。

⑷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，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。

2、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。

3、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：

⑴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。

⑵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。

⑶再按同辦法第27條規定可知：

①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。

②管理辦法規定，審核機關應於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。

③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？

④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。

⑷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，乃環保署之主管事項，

即環保署乃空污法第29條第1項後段規定及管理辦法第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1000016969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，而依空污法施行細則第6條第6款所定直轄市、縣（市）主管機關之主管事項有「操作許可內容之查核」，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。

⑸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，依空污法第6條第3項、第7條規定及污防書得調整操作許可證內容。

（三）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，且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：

1、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。

2、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條及第7條之規定，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。

3、系爭污染源依固定污染源空氣污染物排放標準（下稱排放標準）第4條第1項第2款規定，乃設立在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。

4、次按空污法第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。而無裁量權者，以法律有明文規定，始得附加負擔，是被告對操作許可證附加負擔，於法不合。

5、再按管理辦法對於操作許可證展延之申請、審查程序及核發，於第27條以強制規定規範審核機關。然由管理辦法第27條第2項、第3項規定觀之，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，是管理辦法第27條亦未授權審核機關得以其他依據調整操作許可證之內容。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。然污防書之法律性質為行政計畫而非法規命令，不得據以限制人民之權利，被告以之調整許可證內容，屬干涉行政，有違法律保留原則，連上述之廣義裁量也談不上。

6、又按空污法施行細則第8條規定，可知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。又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）。

7、從而，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。而空氣污染防制計畫既為行政計畫，所定之減量目標

無拘束力，被告以之為削減操作許可證內容之依據，違反法律保留原則等語，並聲明求為判決：⑴撤銷訴願決定及原處分；⑵被告應依原告106年1月6日函之申請（原告漏載此部分），作成如起訴狀附件（本院卷57-73頁原告自擬之內容）所示之行政處分。

四、被告略以：

（一）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之查核工作，亦屬於被告之權責範圍。

（二）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：

1、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。

2、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。

3、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。

4、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。

5、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）。

6、本件原處分核發之展延操作許可證內容，與被告於前次核發之原許可證內容相同，僅展延該許可證頁次6之SOx污染物年許可排放量因生煤含硫份由1.5%降至0.95%後，為符合實際操作現況微調。另於許可證其他規定事項要求原告配合於空氣品質不良期間進行空氣污染物減量21.5 %之調配作業，並未針對系爭M04製程之生煤使用量或污染物排放總量進行減量。

7、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：

⑴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。

⑵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。

8、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，但綜觀各該函文意旨，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：

⑴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。

⑵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。

9、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。

10、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，率謂原處分有違法之情形，應認明確。

（三）原告主張被告無裁量權，對操作許可附加負擔於法不合：

1、按行政程序法第93條、第94條及第123條規定，所謂「附款」，乃行政機關以條件、期限、負擔或保留廢止權等方式附加於行政處分之主要內容的意思表示。另所謂「負擔」，係指附加於授益處分之特定作為、不作為或忍受之義務，相對人依負擔之附款而負有一定之義務，當相對人未履行該附款所定之義務時，行政機關即得依行政程序法第123條規定廢止該授予利益之行政處分，以強制受益人履行該所課予之義務。

2、被告對於操作許可證內容及期限均有裁量權，本得依行政程序法第93條之規定為附款，原處分說明七所記載之內容係針對操作許可證保留事後變更、廢止權之意。至原處分雖有於其他規定事項中載明本製程採用季節限定污染物減量，等比例要求於106年10月至107年3月之空氣污染物，相較於104年度實際排放量需減量21.5%，惟並未於其後為事後附加、變更、修正之記載，尚未對原告形成負擔性之規制效力，難謂係對操作許可附加負擔，而認原處分有違法之情形，原告主張顯屬誤認等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

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：被告原處分是否合法？原告請求本院判決：被

告應依其106年1月10日函之申請，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。於行政訴訟法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、原告不服被告以原處分作成M04許可證，其有效期限自106

年7月11日起至107年8月10日止，且同時調整原許可之操作條件及內容，而提起本件行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，並判命被告應依其106年1月10日函之申請，作成如其起訴狀附件所示之行政處分。是原告所提之行政訴訟類型，屬課予義務訴訟，且原處分雖准予展延該許可證，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原處分及訴願決定是否適法，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）被告原處分展延原許可證之申請，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原許可證核准許可日期文號為：91年7月11日府環二設證字第P0508-00號，有效期間並自該日起算（本院卷249頁，原許可證之其他規定事項欄參照）。

⑵嗣經被告92年9月17日府環空操證字第P0508-01號核准展延，有效期間並自該日起算（本院卷249頁，原許可證之其他規定事項欄參照）。

⑶嗣經被告93年7月1日府環空操證字第P0508-02號核准展延，有效期間並自該日起算（本院卷249頁，原許可證之其他規定事項欄參照）。

⑷嗣經被告96年7月11日府環空操證字第P0508-03號核准展延，有效期間並自該日起算（本院卷249頁，原許可證之其他規定事項欄參照）。

⑸嗣經被告101年7月30日府環空操證字第P0508-04號核准展延，有效期間自101年7月30日至106年7月10日為止（本院卷217、249頁，原許可證之有效期限及其他規定事項欄「許可展延」參照）。

⑹由上可知，原告原許可證，其設置操作使用早已逾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未滿3年，依法不合，應予撤銷。

（三）被告原處分同時調整之各該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、按新修正空污法第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，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。」新修正空污法第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。」新修正之第6條第4項立法理由為：「．．．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。」該條之立法理由略以：「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、又按新修正之空污法第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（本院卷401-404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，削減或變更各該許可證內容之餘地。再者，被告訂定之污防書（訴願卷62-85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。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款規定變更各該許可證之內容。

（四）被告對於本件申請展延原許可證之有效期限，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項申請固污操作許可證展延，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及內容，於法定範圍內具裁量權甚明。

2、原告於原許可證使用期限屆滿自106年7月11日開始約6個月前，於106年1月10日依行為時空污法第29條第1項等規

定，向被告申請展延該許可證，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，以原處分核發之M04許可證，並同時調整各該許可證之條件及內容，

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（本院卷57-73頁）所示之行政處分部分，即上述該許可證均應展延5年（即106年7月11日至111年7月10日，本院卷57頁之原告自擬稿參照），惟前揭展延期限涉及被告之行政裁量決定，本件原告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、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，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　　108　年　　1　　月　　30　　日

書記官　詹　靜　宜