臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@107年度訴字第

107年12月26日辯論終結

原　　告　東億紙業股份有限公司
代　表　人　莊柏清
訴訟代理人　陳姿君　律師
輔　佐　人　莊永裕
被　　告　臺中市政府環境保護局
代　表　人　吳志超
訴訟代理人　吳佶諭　律師

上列當事人間空氣污染防制法事件，原告不服臺中市政府107年7月2日府授法訴字第1070076883號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：被告之代表人於原告起訴後，由白智榮變更為吳志超，並經變更後之代表人吳志超聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告從事造紙業，屬行政院環境保護署公告第8批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源，其設置之廢棄物焚化處理程序(M02)，領有原處分機關104年8月13日核發之固定污染源操作許可證（104年8月中市府環空操證字第0600-01號，下稱系爭操作許可證）。嗣被告查得原告申請系

爭操作許可證所記載坐落土地地號及面積等，均與原告領有之合法工廠登記證範圍不符，乃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13條、第31條及行政程序法第117條規定，以107年3月7日中市環空字第1070011867號函附裁處書（下稱原處分），撤銷系爭操作許可證。原告不服，提起訴願經臺中市政府107年7月2日府授法訴字第10700076883號訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭操作許可證，係屬既存（公告第8批），依法無庸申請設立許可證：

⑴原告所有之系爭焚化爐屬公告前已設置完成係屬既存（公告第8批），無需申請設立許可證。

⑵依行政院環保署98年11月4日環署空字第0980096692號函釋意旨，原告屬無須依「工廠管理輔導法」辦理工廠登記之管制對象，僅須公司營利事業登記證作為其目的事業主管關核發設置許可或相關證明文件申請固定污染源操作許可。依此，原告於97年即檢送該函釋所要求之營利事業登記證等相關資料文件，並取得許可證，並無違誤。又縱要檢送工廠登記證，原告業已檢送，且經濟部工廠登記證上，本即無註明地段、地號，更無涉提供資料不實之問題。

2.原告並未有管理辦法第31條第1款規定申請文件虛偽不實之情形：

⑴被告歷來核發之操作許可證並無記載地號。

⑵不論依許可管理辦法第12條第1項第1款或第13條第1款規定，皆僅要求提具目的事業主管機關核准設立、登

記或營運之相關證明文件即可（即原告合法工廠登記證），並未明文規定須檢具固定污染源坐落地號，更遑論固定污染源坐落地號須與原告合法工廠登記證之登記工廠坐落地號相符，則原處分自有明顯違法，且擅自增加法律所無之義務。

⑶依經濟部中部辦公室105年6月14日經中一字第10531331200號函可知，系爭焚化爐既未增加造紙產能，自不屬生產必要設備，故不涉及工廠變更登記，則系爭焚化爐輔助設備事項當然不須登載於原告合法工廠登記證內，更遑論所坐落之地號資料。

3.原處分已逾越2年之撤銷除斥期間：

依被告104年8月13日中市環空字第1040085925號函文說明六可知，被告於104年8月13日已明確知悉原告申請系爭許可證之地號資料與其合法工廠登記證登記之工廠坐落地號明顯不符，自已確實知曉有撤銷原因，應開始起算除斥期間，且原告亦已於102年4月25日固定污染源許可證展延申請資料之公私場所基本資料表C，主動於地號資料欄上明確記載系爭土地，被告究竟有何不知情？被告亦於105年1月13日中市環空字第1050003656號函文，將系爭焚化爐所在位置○○○區○○○段○○○○號），詢問都市發展局是否有違反相關規定，嗣經該局回復符合都市計畫法臺灣省施行細則及臺中市施行自治條例之規定。故原處分，已逾越2年之除斥期間，自屬違法。

4.再縱認尚未逾越行政程序法第121條第1項之2年除斥期間，惟依同法第117條第2款規定，原告無信賴不值得保護之情形，被告亦不得撤銷系爭操作可證。

5.原告並無故意或過失違反行政法上義務之情形，依行政罰法第7條第1項規定，被告不得撤銷系爭操作許可證：原處分係撤銷被告104年8月13日核發系爭操作許可證，屬裁罰性之不利處分，有行政罰法之適用。原告係於104年3月26日申請固定污染源操作許可證之展延，而環保署環署空字第1060096596號函文係於106年12月4日所發布，則依最高行政法院104年度判字第358號判決意旨，原告亦無法預測環保署何時會發布新函釋重新定義其行為係屬違反行政法上義務，難認原告有何過失情形可言；且原處分認事用法不但明顯曲解環保署106年12月4日環署空字第1060096596號函釋意旨，且該環保署行政函釋亦有重大違法之虞，則原告究竟有無違反行政法上之義務，亦非無疑。

6.被告於訴願或行政訴訟程序中答辯之說明非屬補正，不符行政程序法第114條第2項規定之要件，無從補正：

⑴又行政處分之理由依行政程序法固得於訴願程序終結前為之，惟理由之補正應依規定以「書面」辦理補正並送達處分相對人始生效力，該補正並不得以作成處分之行政機關於訴願或行政訴訟程序所為答辯說明、或訴願決定機關於訴願決定書補充理由所能替代，故被告稱於訴願程序以訴願補充理由書補正法律依據，有行政程序法第114條之適用顯無理由。

⑵又行政程序法第114條第2項規定，得於訴願程序終結前補正者，係指同條第1項第2款，必須記明之「理由」已於事後記明者。基此，上開允許之補正係指行政處分之「理由」而非行政處分之「法令依據」，行政處分之「法令依據」並不得補正。依被告答辯所載，

被告自承本件原告係依管理辦法第23條規定操作內容異動重新申請操作許可證，自應依同辦法第23條規定辦理，與管理辦法第13條無涉，原處分事實、理由及法令記載，卻以原告違反同辦法第13條第1項第1款提出申請文件虛偽不實為由，而依同辦法第31條第1款暨行政程序法第117條規定撤銷原告操作許可證，被告於訴願程序中固於107年6月6日提出訴願答辯書，以追補理由方式說明改依管理辦法第23條第1項第1款為法律依據之理由，惟本件原行政處分所適用之法令依據已有錯誤，應屬有重大明顯之瑕疵者。

7.原告104年3月26日係依管理辦法第23條第1項第2款所申請之異動，並非同法第23條第1項第1款所申請之異動，被告答辯主張原告104年3月26日係依同法第23條第1項第1款申請之異動及乙證6與事實不符，蓋依甲證37第1頁背面申請種類欄，記載「　操作（□異動一　異動二）」，被告提出之乙證10，係被告自己之內部文件，於被告此次提出之前，原告並未見過，原告主張104年3月26日係依同法第23條第1項第2款所申請之異動，係增設防制設施或提升防制效率者，所為之操作內容異動，僅須依同辦法第3項規定辦理。是原告104年間申請許可證之「異動」，屬無涉及第24條所稱之「變更」，更非屬申請設置許可，依同法第23條第1項第2款規定與第24條、第13條及第31條規定之申請方式及審查方式均屬不同，原處分援引同法第13條及第31條之規定，以申請文件不實為由，撤銷原告操作許可證，顯有違誤。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告申請文件虛偽不實，符合管理辦法第31條第1款之規定，且其信賴不值得保護

⑴按空氣污染防制法第24條授權訂立之管理辦法第5條第1項、第6條、第13條、第23條第1項第1款、第2項規定，又前開條文所謂「申請表」含公私場所基本資料表、公私場所製程摘要表及上開空氣污染防制計畫等文件，且該申請表內附有保證書一欄，應由申請人簽署保證書保證所申報文件俱為真實、精確及完整。因申請人所附之文件資料均為主管機關審核評估准駁之重要依據，倘其申報資料不實、不精確或不完整，自會誤導准駁之結果。

⑵原告之合法工廠登記證，登記之工廠坐落範圍為臺中市○○區○○○段○○○○號，然原告向被告提出廢棄物焚化爐操作許可證（M02製程）申請之地號則為臺中市○○區○○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○號，所寫之公私場所基本資料表的用地總面積、作業用地總面積、作業總樓板面積，均超出工廠登記證所許可臺中市○○區○○○段○○○○號土地之3230.14平方公尺，所出具之公私場所平面配置圖說亦超出合法工廠登記證範圍，且系爭焚化爐實際坐落於臺中市○○區○○○段○○○○號，非屬上開合法工廠登記證登記之工廠坐落地號，亦即申請操作許可證基本資料與工廠登記證核准內容不符，是原告所提出之公私場所基本資料表、公私場所平面配置圖說均與合法工廠登記證不相符合，有不實之情事，原告於申請書內已簽署保證書保證所申報文件俱為真實、精確及完整，詎料竟有

上開不實之情事，被告依管理辦法第31條等規定，以申請文件有虛偽不實為由，撤銷原告之許可證，於法有據，並無不合。況且，原告就此些重要事項提供不正確之資料，致被告依該不正確之資料作成許可設置之行政處分，依行政程序法第119條第1項第2款規定屬信賴不值得保護之情形，原告主張顯無理由。

⑶又依最高行政法院100年度裁字第2887號裁定意旨，本件原告係故以虛偽不實之內容向被告申請許可證，其所填寫之公私場所基本資料表的用地總面積、作業用地總面積、作業總樓板面積，均超出工廠登記證所許可臺中市○○區○○○段○○○○號土地之3230.14平方公尺，所出具之公私場所平面配置圖說亦超出合法工廠登記證範圍，並且系爭焚化爐實際坐落於臺中市○○區○○○段○○○○號，亦非屬上開合法工廠登記證登記之工廠坐落地號，不但違犯上開環境基本法所規定之協力義務，原告填載申請書虛偽不實之行為，亦非被告所促成，內容均為原告自行填載，其故以虛偽不實之內容向被告提出申請，原告之信賴不值得保護，原告主張顯無理由。

2.原處分無除斥期間問題：

臺中市政府於105年7月11日辦理聯合會勘，該會勘確認事項表經被告表示：「焚化爐所在地號為972（誤繕為902）地號，目前未在工廠登記範圍內（990地號）……。」故被告乃以105年8月15日中市環空字第1050088570號函通知原告應先變更工廠登記，將焚化爐所在地號載入工廠登記範圍後，再據以換發固定污染源操作許可證，係以系爭操作許可證為有程序瑕疵之行政處分，通知

原告為補正行為；嗣後為釐清有關事實及法令適用疑義，向行政院環境保護署申請釋疑，並經行政院環境保護署以106年8月22日環署空字第1060065394號、106年12月4日環署空字第1060096596號函明示：「公私場所提具之工廠登記證與其所申請之固定污染源操作許可證設立地點不相符，依管理辦法第12條及第13條規定，即不應核發其操作許可證」、「固定污染源設置地點（位置）不在合格工廠登記證範圍、地號內，則該公私場所無法申請取得操作許可證」，被告斯時始確知工廠登記證如與所申請之固定污染源操作許可證設立地點不相符，依法本不應核發系爭操作許可證，無從以程序瑕疵加以補正，即當初核發之系爭操作許可證為違法行政處分，應依職權予以撤銷。是被告以107年3月7日原處分撤銷系爭操作許可證，並無逾越行政程序法第121條第1項所規定2年撤銷權行使之期間。

3.原處分為撤銷許可證處分，非裁罰性行政處分，無關原告故意或過失：

原處分係依管理辦法第13條、第31條第1款暨行政程序法第117條規定，因原告申請許可證之文件虛偽不實，被告於發現後撤銷原告廢棄物焚化處理程序操作許可證，衡其性質並非裁罰性行政處分，僅為單純不利之行政處分，自無行政罰法第7條關於可責性規定之適用，原告主張，顯有誤解。況且，依據原告所提出申請之公私場所基本資料表、公私場所平面配置圖說等，均與合法工廠登記證不相符合，有不實之情事，原告顯係故為欺瞞而申請，所稱無故意或過失等云云，顯屬卸責之詞，並非實際。

4.被告已於訴願程序中補充管理辦法第23條之法律依據，被告所撤銷之原告廢棄物焚化處理程序操作許可證，係原告於104年3月間，依據管理辦法第23條第1項第1款所申請之異動，被告已於訴願程序中以訴願補充答辯書，依法補充上開管理辦法第23條第1項第1款法律依據之理由，不但合於行政程序法第114條之規定，同時也符合追補理由之方式，原告主張被告裁處書適用法規不當等云云，顯無理由。原告另主張其係以管理辦法第23條第1項第2款申請異動等云云，恐有誤解，原告於申請期間已變更異動之類別，改依管理辦法第23條第1項第1款申請異動，此有臺中市政府環境保護局固定污染源許可證申請案件查核管制表可證，原告主張顯有錯誤。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告申請系爭操作許可證時填載之坐落土地及面積等，是否與原告經臺中市政府核准之工廠登記內容及範圍不符，而有管理辦法第31條第1款所定申請文件有虛偽不實之情事？

㈡被告以原告申請系爭操作許可證時填載之坐落土地及面積等，與原告經臺中市政府核准之工廠登記內容及範圍不符，而有管理辦法第31條第1款所定申請文件有虛偽不實之情事，以原處分撤銷系爭操作許可證，是否適法？原處分之作成有無逾2年之除斥期間？原告有無信賴保護原則之適用？原告主張並無同款所定申請文件虛偽不實之故意過失，是否有理由？

五、本院的判斷：

㈠查行政處分以作成時之法規為據，法院受理撤銷訴訟審查

行政處分是否違法亦應以行政處分作成之法規為依據，不能以事後之法規對行政處分予以撤銷。空氣污染防制法於107年8月1日修正公布並施行，惟被告係於107年3月7日作成原處分，故本件仍應依修正前之101年12月19日修正公布之空氣污染防制法（下稱空污法）審查，且其授權訂定之上開管理辦法尚未修正，無論被告為原處分時或現時均為有效，原處分適用該管理辦法，自無不合。本院亦以該法規審查原處分，核先敘明。

㈡原告申請系爭操作許可證時填載之坐落土地及面積等，與原告經臺中市政府核准之工廠登記內容及範圍不符，而有管理辦法第31條第1款所定申請文件有虛偽不實之情事：

1.應適用的法令：空污法第24條、管理辦法第31條第1款、第5條第1項、第13條第1款、第12條第1項、第19條第1項第1款、第2款、第20條、第23條第1項第1款、第26條（附錄）。

2.依管理辦法第5條第1項規定之「固定污染源設置許可申請表」含公私場所基本資料表、公私場所製程摘要表及上開空氣污染防制計畫等文件，此觀原告申請系爭操作許可證之申請表（乙證7）即可知；又依同辦法第13條第1款規定，公私場所申請固定污染源操作許可證時，應檢具目的事業主管機關核准設立之相關證明文件；同辦法第12條第1項第1款規定，公私場所依本法第24條第2項規定，申請固定污染源操作許可證時，應填具申請表，並檢具下列文件，向審核機關為之：一、目的事業主管機關核准設立、登記或營運之相關證明文件影本。且同辦法第19條第1項第2款規定操作許可證應記載事項，包含公私場所名稱及地址，而第20條更規定公私場所

應於取得固定污染源操作許可證後，始得操作，並應依許可證內容進行操作。準此，核發固定污染源操作許可證之前提，以公私場所（包含所占用全部土地）經目的事業主管機關核准設立該事業為要件，故公私場所之固定污染源申請操作許可證，依同辦法上揭規定，填具申請表並應檢附之「目的事業主管機關核准設立、登記或營運之相關證明文件」，自當然包含公私場所經工廠登記主管機關核准其設置之工廠土地地號、工廠總面積等資料。是原告主張系爭廢棄物焚化處理程序(M02)坐落之地號資料並非申請操作許可證之必要文件，並無理由。

3.又按空污法第1條明定其立法目的在於防制空氣污染，維護國民健康、生活環境，以提高生活品質，而管理辦法既係由空污法第24條第3項規定授權訂定，是同辦法第31條第1款所稱之「申請文件有『虛偽不實』」之定義，應為合目的性之解釋，不僅為刑法上偽造、變造之意義屬之，即廠商以自己名義所製作之申請文件反於真實亦屬之，方得落實空污法防制空氣污染、維護國民健康、生活環境以提高生活品質之要求（最高行政法院100年度裁字第2887號裁定意旨參照）。因此，若公私場所原申請時填載坐落土地地號及面積，與其檢附之公私場所經核准設置資料或登記資料不符，而有操作許可證記載之基本資料有異動者之情形，且其情形無從由公私場所依管理辦法第26條第1項規定，檢具目的事業主管機關核准設立、登記或營運之相關證明文件影本，向審核機關申請換發或補發者，其情形即係公私場所申請操作許可證之文件反於真實，而屬於同辦法第31條第1款

所定「申請文件有虛偽不實」之情形，經操作許可證審核主管機關調查屬實者，得撤銷或廢止其許可證。

4.經查原告前於104年4月2日經臺中市○○○○○○市○○區○○路○○○號，地號為臺中市○○區○○○段○○○○號（重測前為上南坑段409-29地號，訴願1卷第738頁）土地設立工廠登記，登記廠地總面積為3,262平方公尺，建築物總面積為1792.66平方公尺，產業類別為15紙漿、紙及紙製品製造業（同卷第711至712頁），又原告工廠登記之造紙業屬行政院環境保護署（下稱環保署）公告第8批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源，經原告向被告申請操作許可證，被告乃就其設置之廢棄物焚化處理程序(M02)，於104年8月13日核發系爭操作許可證（甲證5）。然觀諸原告申請系爭操作許可證之申請表（甲證18），其於基本資料表記載「地址：本市○○區○○路○○○號」、「地號：本市○○區○○○段○○○○號、991、972及973地號」，其中用地總面積、作業用地總面積及作業總樓版面積均為4,868平方公尺，與其工廠登記證（甲證26）如上開所示許可範圍已有不符，且空氣污染防制設備即焚化爐，實際上係坐落在同段972地號土地上，歷經被告聯合會勘並報請環保署釋疑後認定屬實（詳如後述），故原告原申請系爭操作許可證時記載之工廠土地地號、總面積等資料，與工廠登記內容及範圍不符，而有申請操作許可證之文件反於真實，屬於同辦法第31條第1款所定「申請文件有虛偽不實」之情形。另原告雖曾於105年12月21日函檢附工廠變更登記申請書等文件，向臺中市政府申請工廠變更登記，然其申請新增含上開同段991、972、97

3地號等土地，屬豐原都市計畫乙○○○區○道路用地（乙證13），與都市計畫法臺中市施行自治條例第23條第2款第12目所定乙種工業區不得為製紙漿及造紙土地使用之管制規定不符，有違工廠管理輔導法第15條第2款規定，經臺中市政府以105年12月27日府授經工字第1050805297號函駁回其申請，原告循序提起行政訴訟，經本院106年度訴字第413號判決駁回及最高行政法院107年度裁字第1264號裁定駁回而確定在案。因此，原告申請系爭操作許可證時填載坐落土地地號及面積，與其經臺中市政府核准工廠登記之記載不符，且不相符合之同段991、972及973地號土地，依土地使用管制法規不得為製紙漿及造紙土地使用，故原告依法本不得於該3筆土地為系爭操作許可證管制設備之使用，原告依法亦不得申請變更工廠登記於上開3筆土地後向被告依同辦法第26條第1項規定申請換發操作許可證。

5.原告雖主張工廠登記證並無明定應記載工廠土地地號，然公私場所之固定污染源申請操作許可證，依同辦法第13條第1款、第12條第1項、第19條第1項第1款、第2款、第20條規定規定填具申請表應檢附之目的事業主管機關核准設立、登記或營運之相關證明文件，依前開規定及說明，當然包含公私場所經工廠登記主管機關核准其設置之工廠土地地號、工廠總面積等資料，而原告前開經臺中市政府核准之工廠登記資料，本有記載坐落土地地號及面積，故原告於申請系爭操作許可證時，依法自應於申請表中相關欄位內填載合於其工廠登記資料之內容，使申請內容與其工廠登記資料相符，並非工廠登記證上未記載即得免於照實填寫，原告上開主張，顯有曲

解法令。

㈢原處分之作成並未逾2年之除斥期間，原告並無信賴保護原則之適用：

1.應適用的法令：行政程序法第117條、第119條、第121條第1項、管理辦法第31條第1款（附錄）。

2.按行政程序法第121條第1項規定：「第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。」法文明示「知」為撤銷權除斥期間之起算點，在授益行政處分之撤銷，且其撤銷純係因法律適用之瑕疵時，尚非僅以原處分機關或其上級機關可得知悉違法原因時，為除斥期間之起算時點，仍應自有權撤銷之機關確實知曉原作成之授益行政處分有撤銷原因時，起算2年之除斥期間。又是否確實知曉有撤銷原因者，乃事實問題，自應具體審認。（最高行政法院102年度2月份庭長法官聯席會議決議）。而公私場所申請操作許可證之文件，若有管理辦法第31條第1款所定申請文件有虛偽不實之情事，因審核機關未予正確適用該規定而違法發放操作許可證，致有該款及行政程序法第117條所定應職權撤銷操作許可證之授益行政處分情形者，審核機關撤銷權之除斥期間起算點，應以審核機關或其上級機關確實知曉原核准之操作許可證有同款之情事，且其瑕疵無從補正（例如依同辦法第26條申請補發或換發操作許可證）者，始為適法。

3.經查，原告前申請系爭操作許可證時填載之坐落土地及面積等，與原告經臺中市政府核准之工廠登記內容及範圍不符，而有管理辦法第31條第1款所定申請文件有虛偽不實之情事，已如前述，然依原告申請系爭操作許可

證之申請資料檢附之工廠登記證，僅記載原告工廠登記地址，並無土地地號之記載，而被告非工廠登記主管機關，則被告依同辦法第16條第1項第1款規定，就原告所提出之申請書及相關資料為書面審查結果，未能發現原告有上開申請文件虛偽不實情事，應尚屬合理。嗣被告於104年8月13日函核發系爭操作許可證予原告後，雖將副本抄送臺中市政府經濟發展局，臺中市政府經濟發展局於同月17日函說明三略以若原告本次申請系爭操作許可證涉及工廠登記事項變更應辦理變更登記（乙證19），然依該函仍無從得知原告有上開申請文件虛偽不實情事，且該函並未抄送被告。其後，被告函詢臺中市政府都市發展局有關原告工廠所在土地之都市計畫內容，經該局105年1月21日函復得為原告之准許設立項目使用，復因民眾檢舉原告環境污染，經臺中市政府於105年7月11日辦理聯合會勘，依會勘確認事項表記載，被告表示「焚化爐所在地號為972（誤繕為902）地號，目前未在工廠登記範圍內（990地號）…。」，於此至多僅可認被告已知悉原告系爭空氣污染防治設備坐落之土地未於工廠登記範圍內。其後，被告以105年8月15日中市環空字第1050088570號函通知原告應先變更工廠登記，將焚化爐所在地號載入工廠登記範圍後，再據以換發固定污染源操作許可證（乙證17），乃係以系爭操作許可證為有程序瑕疵之行政處分，通知原告為補正，此時被告仍未有「確實知曉原核准之操作許可證有同辦法第31條第1款規定之情事，且其瑕疵無從補正」之得職權撤銷系爭操作許可證之原因。被告嗣後為釐清有關事實及法令適用疑義，向環保署申請釋疑，經環境署以106年8月22

日環署空字第1060065394號函、106年12月4日環署空字第1060096596號函釋示後，依上開函釋意旨，被告始確實知曉原核准之系爭操作許可證有同辦法第31條第1款規定之情事，且其瑕疵無從補正之得職權撤銷系爭操作許可證之原因，是被告於107年3月7日以原處分撤銷系爭操作許可證，尚無逾越行政程序法第121條第1項所規定2年撤銷權除斥期間期間；縱寬認被告於105年7月11日會勘時或105年8月15日通知原告補正時即「知有撤銷原因」，原處分仍無逾2年除斥期間甚明。

4.又原告於申請核發系爭許可證時，依法應於申請表中相關欄位內填載合於其工廠登記資料之內容，使申請內容與其工廠登記資料相符，且觀諸該申請表附有保證書一欄，經原告簽署保證所申報文件俱為真實、精確及完整。然原告申請系爭操作許可證時填載之坐落土地及面積確實與工廠登記內容不符，原告即有對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使被告依該資料而核發系爭許可，依行政程序法第119條第2款之規定，原告就被告核發系爭許可證之信賴自不值得保護，而無信賴保護原則之適用。

㈣原告主張並無管理辦法第31條第1款所定申請文件虛偽不實之故意或過失，為無理由：

1.應適用的法令：行政罰法第7條。

2.系爭操作許可證乃被告審核時因適用法令瑕疵而發放之違法受益處分，經被告依前開所述確實知曉有撤銷原因後，而以原處分撤銷該違法之系爭操作許可證，則原處分之性質係屬單純不利益之行政處分，並非原告違反行政法上義務而予以裁罰之裁罰性不利處分，即無行政罰

法第7條故意過失規定之適用。故原告主張並無申請文件虛偽不實之故意過失，應屬誤解。

3.另原告主張環保署106年8月22日環署空字第1060065394號函文及同署106年12月4日環署空字第1060096596號函不適用本件部分，惟該2則函釋僅係環保署就被告函詢系爭固定操作許可證審查基本資料之相關法令適用，依管理辦法等相關規定所為解釋性行政規則，其函釋內容尚無逾越母法授權範圍，且上開2函僅使被告確實知曉系爭操作許可證有管理辦法第31條第1款之申請文件不實情事，而有行政程序法第117條之違法得撤銷原因，被告仍係依系爭操作許可證違反管理辦法第31條規定，而作成原處分撤銷之，尚非以環保署上開2函釋為撤銷系爭許可證之法律依據，故原告主張，仍有誤解。

4.至原告主張被告應受訴願法第95、96及81條規定之拘束，不得再以焚化爐所在位置與地號不符涉及提供資料不實為由，而撤銷系爭操作許可證部分，惟觀諸原告所指被告應受拘束之訴願決定，分別為被告105年8月15日函請原告限期完成變更工廠登記，原告不服提起訴願並聲請停止執行經訴願不受理（甲證6），以及被告105年9月15日覆原告函文經原告提起訴願亦為訴願不受理（甲證7），以及被告以原告違反空污法相關規定而先後於106年2月13日、4月20日作成處分裁處原告之2個處分，原告先後提起訴願經訴願決定撤銷則由被告另為適法處分（甲證8、9），均與本件原處分之原因事實不符，上開訴願決定自無拘束被告之效力，原處分撤銷系爭操作許可證，亦無違反比例原則、恣意禁止或不利益變更禁止原則之疑義

㈤綜上，被告以原告申請系爭操作許可證時填載之坐落土地及面積等，與原告經臺中市政府核准之工廠登記內容及範圍不符，而有管理辦法第31條第1款所定申請文件有虛偽不實之情事，以原處分撤銷系爭操作許可證，適法有據。

㈥另原告主張行政處分理由之補正應依規定以「書面」辦理補正並送達處分相對人始生效力，被告於訴願程序以訴願補充理由書補正法律依據，有行政程序法第114條之適用顯無理由云云。惟按行政處分作成後，行政機關得否於行政訴訟中追加、變更或補充行政處分理由及其法律依據，我國目前實務上多係採取「有條件肯定說」之見解，亦即行政法院基於職權調查原則及訴訟（程序）經濟原則，於「未改變行政處分之本質與結果（同一性）」、「須屬於裁判基準時已存在之理由」、「無礙當事人之攻擊防禦（程序保障權利）」及「須由行政機關自行追補理由」之前提下，得允許行政機關於行政訴訟中追補行政處分之理由及其法律依據，此與行政程序法第114條第1項第2款、第2項所定處分未記明理由之補正行為有別（最高行政法院107年度判字第278號判決參照）。原處分記載依據管理辦法第13條、第31條暨行政程序法第117條，撤銷原告廢棄物焚化處理程序操作許可證（M02製程，字號：中市府環空操證字第0600-01號）；嗣訴願程序中，被告表明補充管理辦法第23條為撤銷系爭操作許可證之法律依據；迨於本院審理時，被告再次補充管理辦法第23條為原處分之理由及法律依據（本院卷第498、503頁），是於相同基礎事實補充原處分之法律上理由及依據，並未改變原處分同一性，自得追補之，是原告主張並無足採。

㈦本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟

資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

六、結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　16　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　林　靜　雯

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　　16　　日

書記官　黃　靜　華

附錄本判決引用的相關法令：

【空氣污染防制法】

第3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24條

(第1項)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政府其他機關申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。

（第2項）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政府其他機關申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作。

（第3項）固定污染源設置與操作許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、中央主管機關委託或停止委託及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。

【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5條

（第1項）公私場所申請固定污染源設置許可證時，應填具申請表，連同經依法登記執業之環境工程技師或其他相關專業技師簽證之空氣污染防制計畫，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關（以下簡稱審核機關）為之。

第6條

前條所稱之空氣污染防制計畫，其內容應包括下列事項：一、計畫目標。二、污染源廠場周界外兩公里範圍內之環境座落圖說。三、廠場設施平面配置圖說。四、生產製程流程圖說及產製期程。五、與空氣污染物排放有關之原（物）料與燃料之種類、成分及用量，產品種類及生產量。六、與空氣污染物排放有關之原（物）料與燃料之輸送、貯存及堆置方式。七、排放空氣污染物之種類、成分、濃度及其排放量。八、空氣污染收

集及排放管道設施、防制設施之種類、構造、效能、流程、使用狀況及其設計圖說。九、空氣污染收集及排放管道設施、防制設施之設置經費及進度。十、公私場所設立施工期間採取之污染防制設施。十一、其他經主管機關指定之事項。

第12條

（第1項）公私場所依本法第24條第2項規定，申請固定污染源操作許可證時，應填具申請表，並檢具下列文件，向審核機關為之：一、目的事業主管機關核准設立、登記或營運之相關證明文件影本。二、空氣污染防制計畫差異說明書。三、試車計畫書，其內容如下：（一）試車步驟或程序及達到申請最大產能操作條件所需日數。（二）推估各試車步驟或程序之空氣污染物產生情形及防範污染排放超過標準或限制範圍之措施。（三）空氣污染物排放檢測計畫。四、應實施環境影響評估之固定污染源，應檢附審查通過之環境影響說明書、評估書所載內容及審查結論。五、其他經主管機關指定之文件。

第13條

公私場所依本法第76條規定，申請固定污染源操作許可證時，應填具申請表，連同下列文件，向審核機關為之：一、目的事業主管機關核准設立、登記或營運之相關證明文件影本。二、空氣污染防制設施說明書。三、空氣污染物排放檢測計畫。四、其他經主管機關指定之文件。

第16條

（第1項）固定污染源操作許可證之審查及核發程序如下：一、審核機關受理固定污染源操作許可證之申請後，應通知公私場所於7日內繳納審查費，並於30日內完成書面審查。經審查符合規定者，審核機關對於依本法第24條規定申請者，應通知其進行試車；對於依本法第76條規定申請者，應通知其進行空

氣污染物排放檢測。

二、公私場所接到前款試車通知者，應依試車計畫完成試車，並於核准試車時間屆滿後15日內，向審核機關提報空氣污染物排放檢測報告，其檢測結果符合排放標準者，得繼續進行試車；公私場所接到前款空氣污染物排放檢測通知者，應於45日內依核定之空氣污染物排放檢測計畫完成檢測，並向審核機關提報空氣污染物排放檢測報告。但進行戴奧辛空氣污染物檢測者，得延長15日。

三、審核機關應於收到前款檢測報告後15日內完成審查，經審查符合排放標準者，審核機關應於完成審查後14日內通知公私場所繳納證書費及領取操作許可證。公私場所依本法第24條規定申請操作許可證者，應檢具目的事業主管機關核准登記或營運之許可文件，向審核機關領取操作許可證。

（第2項）公私場所無法依試車計畫完成試車者，得於試車期限屆滿前向審核機關申請展延。

（第3項）審核機關應於完成檢測報告書審查前進行現場勘查；第1項申請文件、現場勘查結果或空氣污染物排放檢測報告經查不合規定或內容有欠缺者，審核機關應即通知公私場所限期補正；屆期未補正、未繳納審查費或未提報空氣污染物檢測報告書者，駁回其申請。但已於期限內補正而仍不合規定或內容有欠缺者，審核機關得再通知限期補正。各次補正日數不算入審查期間內，且總補正日數不得超過90日。

第19條

（第1項）操作許可證應記載事項如下：

一、操作許可證之有效期間及證書字號。

二、公私場所基本資料：

㈠公私場所名稱及地址。

㈡公私場所負責人姓名、身分證明文件字號及住址。

第20條

公私場所應於取得固定污染源操作許可證後，始得操作，並應依許可證內容進行操作。

第23條

（第1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。……。

（第2項）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26條

（第1項）許可證於有效期間內因毀損、滅失或其記載之基本資料有異動者，公私場所得於事實發生後六十日內檢具目的事業主管機關核准設立、登記或營運之相關證明文件影本，向審核機關申請換發或補發。

第31條

公私場所固定污染源有下列情形之一者，審核機關得撤銷或廢止其許可證：一、申請文件有虛偽不實。

【行政程序法】

第117條

違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受

益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。

第119條

受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

第121條

（第1項）第117條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起2年內為之。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱	證據內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	原處分		本院卷	73-77
甲證2	網際網路業製造業及技術服務業購置設備或技術投資抵減證明申請書、證明、證明書、財政部台灣省中區國稅局台		本院卷	81-87

（續上頁）

	中縣分局90年7月25日中區國稅中縣審第0900018441號函			
甲證3	臺中縣固定污染源操作許可證(中縣府環空操證字第1652-00號)		本院卷	89-119
甲證4	臺中市政府環境保護局固定污染源操作許可證-中市府環空操證字第0600-00號		本院卷	121-149
甲證5	臺中市政府環境保護局固定污染源操作許可證-中市府環空操證字第		本院卷	151-179

（續上頁）

	0600-01號			
甲證6	臺中市政府臺中市政府訴願決定：案號：1050831		本院卷	183-195
甲證7	臺中市政府訴願決定書：案號：1050908		本院卷	199-209
甲證8	臺中市政府訴願決定書-案號：1060162		本院卷	213-235
甲證9	臺中市政府訴願決定書-案號：1060323		本院卷	239-254
甲證10	臺中市政府訴願決定書-案號：1060557		本院卷	257-271

（續上頁）

甲證11	臺中市政府訴願決定書-案號：1070232		本院卷	275-299
甲證12	經濟部中部辦公室105年6月14日經中一字第00000000000號函		本院卷	301
甲證13	經濟部中部辦公室105年6月30日經中一字第00000000000號函		本院卷	303
甲證14	行政院環境保護署106年7月24日環屬空字第0000000000號函		本院卷	305-309

（續上頁）

甲證15	行政院環境保護署106年8月22日環屬空字第0000000000號函		本院卷	311-315
甲證16	行政院環境保護署106年12月4日環屬空字第0000000000號函		本院卷	317-319
甲證17	固定污染源許可證展延申請資料		本院卷	321-346
甲證18	固定污染源操作許可證申請資料		本院卷	387-430
甲證19	臺中市政府環教保護局-104年8月13日中市環空字第1040		本院卷	471-472

（續上頁）

	085925號函			
甲證20	環保署83年7月8日環署空字第32184號函		本院卷	473
甲證21	環保署86年1月22日環署空字第01232號函		本院卷	475
甲證22	環保署98年11月4日環署空字第0900000000號函		本院卷	477
甲證23	臺中市都市發展局105年1月21日中市都企字第0000000002號函		本院卷	479-481
甲證24	台中高等行政法院98年		本院卷	621

（續上頁）

	度訴字第48號判決			
甲證25	原告焚化爐設置合約書		本院卷	645
甲證26	原告工廠登記證		本院卷	647
甲證27	內政部(90)台內營字第0000000號函釋		本院卷	649
甲證28	都市計畫法臺灣省施行細則		本院卷	651
甲證29	台中市政府都市發展局105年1月21日中市都企字第1050006902號文函		本院卷	693
甲證30	公私場所固定污染源設		本院卷	697

（續上頁）

	置操作許可資料表C之填表說明			
甲證31	台中市政府105年7月21日府授經工字第1050156042號函		本院卷	699
乙證1	鈞院93年度訴字第579號判決、最高行政法院95年度判字第1360號判決		本院卷	519-532
乙證2	行政院環境保護署106年12月4日環署空字第0000000000號函		本院卷	545-546
乙證3	行政院環境保護署106		本院卷	547-548

（續上頁）

	年7月24日環署空字第0000000000號函			
乙證4	行政院環境保護署106年8月22日環署空字第0000000000號函		本院卷	549-551
乙證5	公私場所基本資料表		本院卷	553-554
乙證6	公私場所平面配置圖說		本院卷	555
乙證7	固定污染源操作許可證申請檢核表		本院卷	557
乙證8	最高行政法院100年度裁字第2887號裁定		本院卷	559-562

（續上頁）

乙證9	臺中市政府公告-100年10月6日府授環秘字第0000000000號		本院卷	729
乙證10	臺中市政府環境保護局固定污染源許可證申請案件查核管制表		本院卷	731
乙證11	經濟部99年9月29日經中字第09900000000號公告		本院卷	733
乙證12	從事事業廢棄物廠(場)內自行利用及自行處理認定原則		本院卷	735
乙證13	臺中市豐原		訴願卷1	742-743

（續上頁）

	區都市計畫土地使用分區(或公共設施用地)證明書-豐○○區○○路365號			
乙證14	東億M02_許可證申請文件資料資料表(97年8月27日首次發證)		訴願卷1	710
乙證15	東億M02_許可證申請文件資料資料表(102年6月核發展延)		訴願卷1	709
乙證16	東億M02_許可證申請文件資料資料表(104年8月異動)		訴願卷1	708

（續上頁）

乙證17	臺中市政府環境保護局105年8月15日中市環空字第1050088579號函		訴願卷1	705
乙證18	臺中市政府經濟發展局105年7月11日中市經工字第1050030979號函		訴願卷1	703
乙證19	臺中市政府經濟發展局104年8月17日中市經工字第1040041550號函		訴願卷2	423-424
乙證20	台灣區造紙工業同業公會106年8月28日函		訴願卷2	414-422

（續上頁）

	乙證21	東億紙業焚化爐停用損失		訴願卷2	413
	乙證22	東億紙業股份有限公司銷貨憑單日報表		訴願卷2	367-385
	乙證23	東億紙業股份有限公司107年2月22日函		訴願卷2	352
	乙證24	臺中市政府經濟發展局104年8月17日中市經工字第1040041550號函		訴願卷2	72-73
	丁證1	107年11月6日準備程序筆錄		本院卷	595-600