臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@108年度訴字第

108年12月19日辯論終結

原　　告　台灣電力股份有限公司

代　表　人　楊偉甫

訴訟代理人　吳榮昌　律師

　　林彥君　律師

　　蔡梓詮　律師

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中華民國108年5月29日府授法訴字第1080091828號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告之台中發電廠（麗水場區貯煤場），領有被告中市府環空操證字第0106-06號固定污染源操作許可證（許可固定污染源：堆置場作業程序M01，下稱系爭操作許可證）。被告於民國108年2月20日派員前往該貯煤場（臺中市○○區○○路○號）稽查，查獲現場未完成封閉式建築物，數萬噸生煤仍露天堆置，未符合核准之固定污染源操作許可證內容「其他事項八：本製程屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』（105.1.26發布）規定之污染源，應於107

年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建築物。」嗣經被告認原告已違反空氣污染防制法第24條第4項及行為時固定污染源設置與操作許可證管理辦法第20條規定，爰依空氣污染防制法第62條及公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則規定，以108年3月4日中市環空字第1080021435號函附裁處書（裁處書字號：00-000-000000），裁處原告新臺幣（下同）30萬元罰鍰，並限期於108年6月2日前改善完成。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告並無作成原處分之權限：按「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。」、「本法所定之處罰，在中央由行政院環境保護署為之；在直轄市、縣（市）由直轄市、縣（市）政府為之。」空氣污染防制法第2條、第83條定有明文。是本件違反此法所為之處罰，應由臺中市政府為之，不得由直轄市政府以組織自治條例及相關機關組織規程而為權限劃分予直轄市政府所屬各級機關逕為行政處分，否則人民如因直轄市政府另有不同之權限劃分，而不服直轄市政府所屬各級機關之行政處分者，亦僅得依訴願法第4條第4款之規定向直轄市政府提起訴願，不僅使人民喪失由中央主管機關即行政院環境保護署（下稱環保署）為訴願審議直轄市政府所作成行政處分是否違法或不當之正當程序利益，亦使直轄市政府由該法第83條之有權處罰機關變成受理訴願機關，剝奪中央主管機關依法所賦予之法定權責。故直轄市政府如為不同之權限劃分，即屬違法。本件由臺中市政府作成之訴願決定

，竟以臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條及臺中市政府100年10月6日府授環秘字第1000183869號公告為依據，而認定被告有作成原處分之權限，自有未合。

2.臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例（下稱系爭自治條例）第6條之規定業已牴觸空氣污染防制法第24條第4項規定之情事，應為無效，不得作為系爭許可證之內容：

⑴系爭許可證之申請、公開內容、核發及其他應遵行事項之辦法應由環保署訂定之，然觀環保署依空氣污染防制法第24條第4項授權訂定之「固定污染源設置與操作許可證管理辦法」中，均未要求申請時須於107年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建築物，可見系爭自治條例第6條之規定乃係增加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所無之限制，更越權代環保署就申請固定污染源之要件加以訂定，系爭自治條例第6條規定已牴觸空氣污染防制法第24條第4項規定，依地方制度法第30條第1項為無效。故被告核發系爭許可證，應不得將系爭自治條例中無效之規定，作為系爭許可證之內容。被告卻以原告違反空氣污染防制法第24條第4項及固定污染源設置與操作許可證管理辦法第20條規定為由裁處，自非合法。

⑵環境基本法第25條第2項不得作為被告制定系爭自治條例之授權依據：按環境基本法第25條第2項固規定「地方政府為達成前項環境品質標準，得視其轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中央政府備查後，適用於該轄區」，然按立法院依照賴勁麟委員等提案通過之環境基本法，要旨概述謂：「台灣為提升環境生活品質，維護生態資源，確保人民擁有健康有文化的生活，並促進人類社會及全球永續發展，特就環境保育和全球永續發展的理念

，制定本基本法，並藉由基本法的明文規範，來引導國家政策方向以及相關法令的制訂，來達成環境保育、永續發展的總目標。」足見該基本法目的僅在提升環境品質，增進國民健康福祉，追求永續發展，並藉此明文規範引導國家政策方向及相關法令之制定。又綜觀其全部法條內容，多僅為簡略之規定，類似方針條款，故總體而言其僅屬環境政策之宣示，不具實質之規範效果。環境基本法與其他法規同為憲法第170條所稱之法律，並無優先於一般法律之效力。按臺北高等行政法院96年停字第95號、93年度訴更字第23號、96年度停字第81號、92年度訴字第374號裁判皆揭示基本法之性質僅具政策宣示之作用，並未涉及相關具體權利或法律上之利益。故對於特定領域事務之實際規範，仍有賴中央主管機關制定相關法律，將基本法之精神內涵具體化，作為實務運作之依據。故環境基本法應不得作為地方政府制定地方自治法規之授權依據，而須中央主管機關法律已明文規範地方政府得制定較嚴格之標準，地方政府方得依據該授權制定較嚴格之自治條例。被告主張其制定系爭自治條例第6條係依據環境基本法第25條規定之授權云云，洵屬無據。

3.按空氣污染防制法第23條第2項已明定固定污染源防制設施之規格、設置，應由中央主管機關定之，然被告自訂系爭自治條例第6條規定，逕對上開規格作出更嚴格之限制，已牴觸中央法律，按地方制度法第30條第1項規定應屬無效：

⑴空氣污染防制法第23條第2項規定：「固定污染源及其空氣污染物收集設施、防制設施或監測設施之規格、設置、操作、檢查、保養、記錄及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」，再比較同法第20條規定：「公私場所

固定污染源排放空氣污染物，應符合排放標準。前項排放標準，由中央主管機關依特定業別、設施、污染物項目或區域會商有關機關定之。直轄市、縣（市）主管機關得因特殊需要，擬訂個別較嚴之排放標準，報請中央主管機關會商有關機關核定之」，細譯二者差異可知，對於授權得由自治條例做更嚴格限制之事項，會於條文中明定地方政府得擬訂個別較嚴之排放標準，相反的，該法對於固定污染源之防制設施規格及設置，既未如第20條之規定方式，而係明定「由中央主管機關定之」，依體系解釋自應屬環保署之權限範圍，並非地方政府之自治範疇，應甚明確。

⑵環保署依空氣污染防制法第23條第2項規定之授權訂有固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法（下稱固污防制設施辦法），其第4條已對固污空氣污染防制設施明確規範其規格：「公私場所堆置逸散性粒狀污染物質，應設置或採行下列有效抑制粒狀污染物逸散設施之一：一、堆置於封閉式建築物內。二、除出入口外，堆置區四周應以防塵網或阻隔牆圍封，其總高度應達設計或實際堆置高度1.25倍以上。三、覆蓋防塵布或防塵網，覆蓋面積應達堆置區面積百分之八十以上。四、噴灑化學穩定劑，噴灑面積應達堆置區面積百分之八十以上。五、設置自動灑水設備，灑水範圍應涵蓋堆置區域，並於堆置期間噴灑，使堆置物保持濕潤。採前項第2款至第5款之設施者，並應設置阻隔設備及防溢座，防止堆置物掉落或溢流至堆置區外。」可知，有關固定污染源及空氣污染物之防制設施規格，上揭辦法僅規定採取其臚列之設施種類之一即可，並無硬性要求採取封閉式建築物之方式，故被告無視上開規定，逾越權限制定僅能採取「封閉式建築物」之更

嚴格標準，按地方制度法第30條第1項之規定，應屬無效。

4.退步言，縱認被告有作成原處分之權限，惟系爭許可證內之「參、其他規定事項第8點」之內容性質為負擔之附款，地方政府就固污操作許可證之核發應屬羈束處分，被告並無於許可證中增添負擔之權限。被告擅自增添「封閉式建築物」作為系爭許可證之負擔，應屬違法：

⑴查系爭許可證內容除載明許可固定污染源及許可條件外，並有其他規定事項之記載，惟該「參、其他規定事項」所列14點之內容，當中多明載請依相關規定辦理、應依許可內容及申請文件進行操作、將依相關規定進行處分等，可知「其他規定事項」僅係重申相關法律規定，並非主管機關以具意思表示為要素之單方行政行為所作成之行政處分內容。被告稱原告未於取得系爭許可證後就其記載內容有何行政爭訟，應不得再行爭訟云云，然該「其他規定事項」所列事項僅為單純重申相關法律規定，而無任何規制效力，非系爭操作許可證處分之內容，則原告於取得系爭許可證後並無從就該抽象之相關法律規定為行政爭訟之標的，亦即該附註之教示部分無處分之具體內容，並未發生公法上法律效果者，自難認係行政處分，而無提起訴願之餘地。

⑵就固定污染源操作許可證之申請及核發，空氣污染防制法已明定於第24條，細究其規範體系，申請核發流程，地方政府僅執掌執行層面之事項，為單純受理申請之機關，對於許可條件之實質內容並無添加制定之裁量權限，此觀諸該條第3項「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」仍歸由中央主管機關決定

，即可明瞭。且地方政府所審查之範圍，係查核該操作許可證之申請是否符合中央主關機關依據該條第4項所定之審查原則、公開內容等事項，若原告申請操作許可證符合中央主管機關所定之辦法，被告即有依法核發操作許可證之義務，該核發處分之性質屬羈束處分之性質。

⑶環保署依前述授權定有固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法，其第19條第1項第9款規定申請操作許可證時，於檢附之空氣污染防制設施說明書中須包含「空氣污染防制設施種類、構造、效能、流程、使用狀況」，而上開防制設施之規格自應係指同辦法第4條之規定。又原告已於申請許可證時說明所採取之防制空污設施中「防風柵網之圍封高度已達實際堆置高度之1.25倍以上，且已搭配自動灑水措施有效降低粒狀污染物逸散」等語，已符合前揭辦法第4條第1項第2款、第5款之規定，又地方政府對於許可證之核發既為羈束處分之性質，原告既已設置符合中央主關機關所定標準之空污防制措施，被告依法即應核發操作許可證，不得再為附款之添加。故被告所為之附款應有違誤。

⑷被告於系爭許可證中添加系爭負擔，係以無效之系爭自治條例作為依據，該負擔自屬無效，而行政處分之構成要件效力應以處分有效為前提，系爭負擔處分已屬無效，被告依據無效負擔處分所為之系爭裁罰處分，自不得主張具規制效果之構成要件效力。

5.原告自105年起已開始進行興建封閉式棚式煤倉之相關行政程序，顯見原告主觀上並無違反空氣污染防制法第24條第4項及固定污染源設置與操作許可證管理辦法第20條規定之故意或過失：

⑴依最高行政法院103年度判字第251號判決意旨，違反行政法上義務之行為乃行政罰之客觀構成要件，故意或過失則為行政罰之主觀構成要件，兩者分別存在而各別判斷，尚不能以行為人有違反行政法上義務之行為，推論出該行為係出於故意或過失，且應由國家負證明行為人有故意或過失之舉證責任。

⑵原告之台中發電廠本即規畫於系爭貯煤場內設置55萬、60萬公噸室內化煤倉各一座，及相關自動化機械輸送設備。而現今採行之防制措施，為設置防風柵網搭配自動灑水抑塵，依照相關研究計畫報告推估，總防制效率已達95.36%，與建置棚式煤倉之防制效率98%相距不大。且原告於被告於105年1月公布系爭自治條例後，旋於同年3月召開董事會決議同意興建棚式煤倉，並依經濟部所屬事業固定資產投資專案計畫編審要點規定於105年4月20日以電水火力部發字第1058033494號函研提可行性研究報告，105年11月21日獲行政院同意辦理該投資計劃，可知，原告於被告核發系爭許可證前，業已自主開始進行興建封閉式棚式煤倉之相關行政程序，並無任何遲誤及故意違反行政法義務之情形，遑論有過失。原告不具行政罰之主觀要件。

⑶系爭棚式煤倉工程於108年8月底已在進行基樁建置架設、鋼構施工組立以及基礎混凝土灌漿工程，累積工程進度為29.44%，符合預定之進度。又依煤倉完工模擬圖、密閉式煤倉內部配置模擬圖所示，系爭棚式煤倉完工後，應已可符合被告封閉式建築之要求。

6.被告要求原告於系爭許可證核發後1年半期間，將生煤堆置場均改為封閉式建築物，未考量原告之事業性質、相關作業流程所需之時間成本，給予合理之過渡作業時間，課予原告

欠缺期待可能性之義務，也對原告之信賴利益未給予合理之保障，有違信賴保護原則：

⑴行政程序法第8條、司法院釋字第575號解釋、最高行政法院89年度判字第946號、102年度判字第611號判決等，均認國家之行政行為必須符合誠實信用原則，於國家之行政行為致無法期待人民依法律所定之方式或期限履行其法定義務時，該行政行為即有違反比例原則之違誤。公權力行為課予人民義務者，均須以有期待可能性為原則。

⑵原告於系爭操作許可證尚未記載前，業已自主開始進行相關行政程序，惟被告於105年1月公告，再於106年6月核發之系爭許可證中重申系爭自治條例第6條規定，旋以原告未於107年12月完成予以裁罰，未考量原告為國營事業，於行政作業流程上較一般民間企業更為繁瑣，卻要求須於1年半之時間內須完成辦理固定資產投資計劃、環評程序，及依政府採購法辦理採購並進行施工等之相關行政流程，顯係課予原告欠缺期待可能性之義務，更有違行政程序法第7條有利不利一律注意原則之規定。

⑶原告所提「台中發電廠1～10號機供煤系統改善計畫可行性研究報告」中第12章第12.1節已敘明該計畫之執行方式及預訂完成時程，於105年4月提報棚式煤倉計畫。其中主要工程決標為107年6月30日，第1座第1期工程完工為110年9月30日，第2座第2期工程完工/計畫完成為113年6月30日，有研究報告可稽，上開時程業經行政院及經濟部同意在案，並於107年6月28日完成主要工程決標，目前尚未屆計畫完成時程。又維護空氣品質乃國民之共同責任，原告戮力遵守各項空污法規，投入建設煤場興建工程，諸如建置防塵柵網、連續式卸煤機、密閉式輸煤皮帶及上百支抑

塵嘴槍等等，積極努力降低煤場揚塵影響，原告係依循上級機關指示辦理計畫，實難謂原告有違反法律規定而應予裁罰之情事。

⑷按司法院釋字589號解釋之見解，行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之法律上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，以減輕其損害或避免影響其依法所取得之法律上地位，方符憲法公益與私益平衡之意旨。受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障。

⑸原告於系爭煤場之煤炭堆積約10-13公尺，防溢措施包括四周設置之23公尺防風柵網圍阻（含防溢座3公尺），中間並有四道同高之中繼柵網，另有160支抑塵水噴搶抑制揚塵，並有水車隨時作抑塵之補強，有環保措施相關圖片可稽，上述所為防治措施已符合固污防制設施辦法第4條之規定，原告以該辦法第4條規定作為信賴基礎，並依此設置防制設施，應已具備客觀上具體之信賴表現，而有相當之信賴利益。

⑹被告忽於105年1月26日公布系爭自治條例，並於第6條要求原告應於3年內即107年12月31日前將堆煤設施更改為封閉式建築物，已變更原告之信賴基礎，自應制定相應合理之過渡期間條款，以保障原告信賴利益。原告為國營事業公司，設置封閉式煤倉花費高達139億餘元，需歷經公司

董事會同意、研擬相關計畫並提報主關機關經濟部及行政院同意、環境影響評估、政府採購招標等繁瑣行政程序，又計畫興建之兩座棚式煤倉儲煤量達115萬公噸，另需再配合興建輸送生煤之封閉式管線，僅施工期間就預計達5年以上，實無可能於3年內完成全部程序，足證系爭自治條例僅制定3年期間並不合理，已違背憲法上之信賴保護原則，按地方制度法第30條第1項之規定，應屬無效。

7.系爭自治條例第6條之規定因牴觸空氣污染防制法第24條第4項規定之情事而無效，不得作為系爭許可證之內容。系爭許可證中之「其他規定事項」僅係單純重申相關法律規定，並非行政處分之內容。原告主觀上並無違反空氣污染防制法第24條第4項及固定污染源設置與操作許可證管理辦法第20條規定之故意或過失，原處分以原告有未依系爭操作許可證內容進行操作之情事而裁罰，洵非適法。退步言，縱認系爭許可證中之其他規定事項為行政處分內容之一部，然被告並未考量原告之事業性質、興建封閉式煤倉之時間成本，而逕限原告須於107年底完成所有封閉式煤倉，已違反行政行為有利不利一律注意原則，更課予原告不具期待可能性之義務，違反信賴保護原則，應予撤銷。原告之煤場堆置許可量為2075萬噸/年，每月生煤使用量約50至150萬噸，國內目前尚無能容納如此巨量生媒之室內倉庫。原告使用之生煤皆仰賴進口，儲運系統由運煤船載運至專用卸煤碼頭卸煤，再由密閉式輸煤設備運送至煤堆，整體運輸過程皆採密閉式進行，若於廠外租用室內煤倉，生煤於廠外室內煤倉與台中發電廠間之轉運過程須使用車輛載運，相較於目前於卸煤碼頭至貯煤場採用密閉式輸煤履帶，及設置防塵網與灑水抑塵設備，使用車輛運輸勢必將造成更嚴重揚塵污染問題，顯不適當，且

相關輸送生煤設備難以任意移動，若遷移貯煤場，將再面臨將生煤運送至發電廠燃燒之問題，被告建議之方案顯不可採。故要符合系爭自治條例所定之封閉式建築物標準，原告僅能採取自行興建室內煤倉之方式行之，被告抗辯原告應自行評估以其他方式堆置或租用倉庫云云，忽略原告實務上運作之可能性。且室內煤倉工程難度甚高，原告預計花費7年工期興建，係依客觀施工環境評估，並基於工程專業所作估算。而系爭棚式煤倉工程兩座煤倉外圍寬度約110公尺、長度500公尺、高度約55公尺，體積廣大，國內並無興建類似規模工程之前例與經驗，工程管理及規劃皆面臨困難，又因臨海每年10月至4月受強烈東北季風吹拂，風力超過一定強度會使高空吊掛無法作業，尚須進行新建煤倉與舊有輸煤廊道及轉運塔之銜接、新舊介面轉換整合等工程，皆大幅增加施工難度及工期，系爭自治條例僅給予原告3年過渡作業時間，顯不合理。且系爭自治條例經被告檢送行政院備查，業經經濟部以系爭自治條例牴觸經濟部業管法規為由，作出建議不予備查之決定。經濟部再於105年3月16日以經營字第10502602830號函提送原告公司補充意見，原告於補充意見明確指出因應屬國營事業，辦理重大專案計畫須依政府相關規定，自可行性研究、計畫陳核奉准、環評變更作業、採購規範編定及招標作業等程序，原告顯無法於系爭自治條例第6條所定之期限內完成室內煤倉興建等語，可見被告對於原告難於期限內興建煤倉亦已知悉，卻課予原告欠缺期待可能性之義務。又原告已盡最大努力履行行政法上義務，若鈞院認為原告仍應受罰，請衡諸上情依行政罰法第18條第1項規定斟酌裁處較低金額罰鍰。

8.按地方制度法第26條第2項、第3項規定，直轄市法規、縣（

市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣10萬元為限。自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布。然查系爭自治條例並未訂有罰則，被告卻逕將自治條例之內容定入系爭許可證之記載事項內，而據空氣污染防制法規定裁處原告30萬元，藉此規避地方制度法規範10萬元上限與報經行政院、中央各該主管機關核定後發布之程序，使系爭自治條例實質上具備裁罰之效果，已逾越其行政權之權限，實質上以行政權創設自治條例所無之效果，違反法律優位原則，違反權力分立原則。

㈡聲明：撤銷訴願決定及原處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告依法有作成原處分之權限，且法令均有授權依據：

⑴原告主張被告無作成原處分之權限，及固定污染源設置與操作許可證管理辦法並無規定須於107年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建築，系爭自治條例第6條規定無效云云。

⑵惟依臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定及臺中市政府100年10月6日府授環秘字第1000183869號公告：「公告事項：臺中市政府環境保護局執行下列法規之主管機關權限：空氣污染防制法及其子法。」固定污染源設置與操作許可證管理辦法為空氣污染防制法之子法，此有上揭辦法第1條規定：「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。」可知被告並無欠缺事務管轄權限。

⑶依空氣污染防制法第24條第1項及第2項規定，可知固定污染源操作許可證審查及核發，特別是空氣污染防制計畫的審查，係屬地方主管機關權限；而空氣污染防制法第24條第4項僅是規定設置操作許可證的管理辦法由中央主管機關定之，僅屬於程序規定的授權，與空氣污染防制計畫、防制設備等實質內容均無關聯，該條項本來即與固定污染源之防制方式應受如何拘束無關聯性，原告主張空氣污染防制法第24條第4項並沒有就固定污染源設置方式有授權地方政府以此方式作限制規定，及第20條僅就開放空氣污染物排放標準授權地方政府訂定云云，顯無可採。另生煤堆置管制屬環境保護事項，依據地方制度法第18條第9款規定，環境保護為直轄市自治事項範疇，且環境基本法第25條第2項亦規定：「地方政府為達成前項環境品質標準，得視其轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中央政府備查後，適用於該轄區。」據此臺中市政府依地方制度法第25條制定系爭自治條例，明確規定公私場所應遵守事項，被告據以審查並記載於許可證內，並無不合。

⑷依環保署105年4月18日環署綜字第1050025774號函說明三略以：「許可證內容之審查、核發及生煤堆置方式係地方主管機關依裁量訂定自治條例據以規範……綜上，核認旨揭自治條例第3條第2項至第4項、第6條及第7條無牴觸空氣污染防制法。」是被告核發原告系爭操作許可證時，依據前揭規定命原告於一定期限內為特定行為，並依據固定污染源設置與操作許可證管理辦法第19條規定，記載於固定污染源操作許可證中，並無不合，原告主張顯無理由。

2.系爭操作許可證中「其他規定事項」所記載之內容，具法效

性，且具有構成要件效力：

⑴按行政處分除非具有無效之事由而無效外，於未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在（行政程序法第110條第3項、第4項參照）。又一有效之行政處分，如未經相對人於法定期間內提起行政爭訟，或曾經行政爭訟程序確定後獲得維持，即已因不得再行爭訟而發生形式確定力（不可爭力），則原處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，均應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，此即所謂「行政處分之構成要件效力」（最高行政法院106年度判字第216號、第217號判決參照）。

⑵固定污染源設置與操作許可證管理辦法第19條規定：「操作許可證應記載事項如下：三、操作許可內容：（八）空氣污染防制設施、監測設施或採樣設施之檢查、保養、紀錄及其他應遵行事項之規定。……（十）其他經主管機關許可事項。」查被告核發系爭操作許可證「參、其他規定事項八」記載：「本製程屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』（105.12.26發布）規定之固定污染源，應於107年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建築物」等語，係依據上開管理辦法第19條規定所記載，其內容僅許可原告於107年12月31日前可為生煤露天堆置，並明白要求原告應於一定期限內將生煤堆置場改為封閉式建築物，而非僅重自治條例第6條：「本市轄內之生煤堆置場所，自中華民國107年12月31日起應以封閉式建築物為限。」之規定內容，核其性質屬行政程序法第92條第1項規定之行政處分，具有規制效力；另原告援引許可證內其他規定事項之其他內容，規制內容均不相同，無法佐證

其他規定事項八是否為行政處分，且各條項是否為行政處分應分別審視其效力，與本件無關聯性。

⑶原告於106年6月取得系爭操作許可證後，從未對該許可證所記載內容有何行政爭訟，因此對於上開命限期將生煤堆置場改為封閉式建築物之行政處分，即已因不得再行爭訟而發生形式確定力（不可爭力），即具行政處分之構成要件效力，被告據此認定原告未符合操作許可證登載內容，而有未依許可證內容進行操作之情事，並無違誤。

3.原告雖主張其在法規公告後被告核發許可證前，業已自主開始興建封閉式棚式煤倉之相關行政程序，無故意或過失云云，惟查，原告既自承在系爭許可證核發前，已自主開始進行相關行政程序，顯見其早已知悉上開條例規定內容及期限，於規劃時均應考量在內，於許可證核發後仍執意違反許可證內容，明顯故意違反行政法上義務，其主張無故意過失，顯屬卸責之詞。由現場照片及相關位置照片，可見原告有正在施工的生煤封閉式建築現況，以及生煤露天堆置現況。另從108年2月20日巡查紀錄工作單之附件，其中原告所提供之貯煤場操作紀錄顯示當天存量有1,421,605噸，可知現場有數萬噸生煤堆置。被告已合理給予完成期限，原告於106年6月取得系爭操作許可證，從未對該許可證所記載內容有何行政爭訟，原告主張於1年半內要求其完成，欠缺期待可能性云云，核屬對已確定力之行政處分所為之爭執，並無理由。且系爭自治條例草案業於104年5月8日預告公告，臺中市政府續以105年1月26日府授法規字第1050013098號令公布，並於第6條規定：「本市轄內之生煤堆置場所，自中華民國107年12月31日起應以封閉式建築物為限。」即自預告至107年12月31日止，已有3年半改善期限之緩衝空間，原告亦自承在

系爭許可證核發前，已自主開始進行相關行政程序，顯見其早已知悉上開條例規定內容及期限，於規畫時均應考量在內；另系爭自治條例第6條規定精神係為避免生煤堆置時造成逸散致污染環境，改善方式除依其規定將生煤堆置於封閉式建築物內外，亦可採用非堆置方式進行改善，而非僅有以大舉興建煤倉之方式解決。原告主張煤場改善時程需經行政院、經濟部同意，及政府採購程序始得開始辦理，本件履行義務無期待可能性云云，核無可採，被告依法裁處，並無不合。

4.依據空氣污染防制法第23條第2項規定授權訂定「固污防制設施辦法」，其第4條第1項第1款復規定：「公私場所堆置逸散性粒狀污染物質，應設置或採行下列有效抑制粒狀污染物逸散設施之一：一、堆置於封閉式建築物內。」同樣將「封閉式建築物」列為防制粒狀污染物逸散設施，主管機關考量系爭堆煤場能否有效收集各種空氣污染物，可於許可條件內命固定污染源以「封閉式建築物」作為防制設施。原告主張空氣污染防制法第24條第4項並沒有就固定污染源設置方式授權地方政府就此方式作限制規定，且其已符合「固污防制設施辦法」第4條第1項第2款、第5款規定，被告即應核發操作許可證云云，係誤解該辦法之內涵，與法規不符，因縱使「固污防制設施辦法」有其他防制設施可採，但法規要求審核的重點，應該在於對該固定污染源是否有效抑制粒狀污染物逸散，否則該條文無須以「有效」為構成要件，被告依權責審核後為系爭許可證登載內容，並無違誤。原告雖稱許可證之核發屬羈束處分而不得增加負擔云云，惟查，行政程序法第91條第1項固規定：「行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權時，以法律有明文規定或為確保

行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容為限，始得為之。」然依前述固定污染源設置與操作許可證管理辦法第19條之規定，關於許可證之核發容有對於相關設施選擇裁量之空間，非屬羈束處分。是被告依當時之規定審查原告所提出之空氣污染防制計畫或設施說明，為確保達到空氣污染防制法第23條有效收集各種污染物之管制目的，自得為上開登載內容，縱認該內容屬於附款，亦符合行政程序法第93條第1項之規定。

5.原告雖提出甲證八防制效率說明，但以「封閉式建築堆置」仍屬必要。該防制效率說明最主要依據為「台中電廠、煤場及周界2.5公里範圍粒狀物排放總量管理研究計畫」，而該研究計畫於「『空氣污染防制行動方案-國營事業及大型企業空污減量』107年盤點工作會議紀錄（台灣電力公司台中發電廠）」即遭與會委員鄭福田提出質疑該資料過於老舊，內容不完善。另於108年3月4日原處分後，108年9月的計算方式，係依照計算空氣污染防制費收費費率之「公私場所固定污染源申報空氣污染防制費之粒狀污染物、鉛、鎘、汞、砷、六價鉻、戴奧辛排放係數、控制效率及其他計量規定」計算，計算上防制效率雖可能略有增加，因計算基準不同，年排放量卻也增加兩倍有餘，由原本87.2269公噸/年，推估擴增到117.6247公噸/年。原告106年4月17日申請案及108年7月12日申請案，均已分別於106年6月30日（證書字號：0106-06）、108年9月18日核准發證（證書字號：0106-08）。況且，該研究報告即已指出「室內化儲煤，因此可顯著降低煤塵逸散」，及在環境效益評估上亦稱「煤場室內化後，未來當季風吹拂時，生煤不會飄散細微粉塵，可完全消除生煤微粒予人於視覺以及觸覺上之不舒適感，煤場鄰近地區之空

氣品質可以明顯改善，對居民之健康亦有正面效益，對整體而言，煤場室內化的環境效益相當宏大。」是原告稱興建棚式煤倉之防制效率差距不大等云，與其所做之研究報告不符。原告所設之防制設施，有防風牆、自動灑水、防風柵網，分屬「固污防制設施辦法」第4條第1項第2款、第5款之設施，其餘項目在現場並無設置。被告依空氣污染防制法裁處原告，並無規避地方制度法之問題，而許可證之核發是在自治條例訂立之後，原告亦無信賴之基礎。本件違反空污法第24條第4項之規定裁罰30萬元，係依：A污染程度因子數字為3、B危害程度因子為1、C污染特性為1，計算式為：3x1x1x10萬=30萬。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、爭點：

㈠被告有無作成原處分之權限？原告主張系爭自治條例第6條之規定，違反空氣污染防制法第23條第2項、第24條第4項等規定，應為無效，被告不得將該規定作為系爭操作許可證之內容，是否有理由？

㈡原告主張系爭操作許可證「其他事項八」內容，係課予原告無期待可能性之義務，及被告未給予合理過渡期間，是否有理由？原告是否具有故意或過失？

㈢被告以原處分裁處原告30萬元罰鍰及命限期改善，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

原告之台中發電廠（麗水場區貯煤場），領有被告中市府環空操證字第0106-06號固定污染源操作許可證。被告於108年2月20日派員前往該貯煤場（臺中市○○區○○路○號）稽查

，查獲現場未完成封閉式建築物，數萬噸生煤仍露天堆置，未符合核准之系爭操作許可證內容「其他事項八：本製程屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』（105年1月26日發布）規定之污染源，應於107年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建築物。」嗣經被告認原告已違反空氣污染防制法第24條第4項及行為時固定污染源設置與操作許可證管理辦法第20條規定，爰依空氣污染防制法第62條及公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則規定，於108年3月4日以原處分裁處原告30萬元罰鍰，並限期於108年6月2日前改善完成。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，此為兩造所不爭執，且有經濟部商工登記公示資料查詢服務、系爭操作許可證、巡查紀錄工作單及照片、原處分（裁處書、電子罰鍰繳款單）、訴願決定書、送達證書等件資料影本附卷可證（本院卷第29-47、52-60、77、78、101-103頁、訴願卷第43頁、第138頁），此部分事實堪以認定。

㈡應適用的法令：

1.107年8月1日修正之現行空氣污染防制法第2條規定：「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條規定：「（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。（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。……（第4項）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62條第1項第5款規定：「公私場所有下列情形之一者，處新臺幣2萬元以上1百萬元以下罰鍰；其違反者為工商廠、場，處新臺幣10萬元以上2千萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善，屆期仍未補正或完成改善者，按次處罰；情節重大者，得令其停工或停業，必要時，並得廢止其操作許可或勒令歇業：五、違反第24條第1項、第2項規定未依許可證內容設置、變更或操作及第4項所定辦法有關設置與操作許可管理事項之規定。」第83條規定：「本法所定之處罰，在中央由行政院環境保護署為之；在直轄市、縣（市）由直轄市、縣（市）政府為之。」

2. 108年9月26日修正前固定污染源設置與操作許可證管理辦法（修正後名稱：固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法）第1條規定：「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（即現行法第24條第4項）訂定之。」同辦法第20條規定：「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。」

3. 102年3月4日修正之現行公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則第2條規定：「本準則適用於公私場所之固定污染源及檢驗測定機構違反本法時應處罰鍰之裁罰。」第3條第1項規定：「違反本法各處罰條款，除本法另有規定者外，以附表所列之裁罰公式計算應處罰鍰。」附表（節錄）：「違反條款：……第24條第1項、第24條第2項、第24條第3項（即現行法第24條第4項）……；污染程度因子（A）：違反者由各級主管機關依個案污染程度自行裁量，A = 1,0～3.0；危害程度因子（B）：B = 1.0；污染特性（C）:C=

違反本法發生日（含）前一年內違反相同條款累積次數；應處罰錢計算方式：AxBxCx（各處罰條款所定下限罰鍰）。」

4.105年1月26日公布施行之臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例第6條規定：「本市轄內之生煤堆置場所，自中華民國107年12月31日起應以封閉式建築物為限。」

5.臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「中央法令明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。」臺中布政府100年10月6日府授環秘字第1000183869號函：「公告事項：臺中市政府環境保護局執行下列法規之主管機關權限：……二、空氣污染防制法及其子法。」

㈢依前開空氣污染防制法第24條第1、2、4項之規定：「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。……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。」；又修正前即行為時之106年02月13日固定污染源設置與操作許可證管理辦法第1條規定：「本辦法依空氣污染防制法（以下簡稱本法）第二十四條第三項規定訂定之。」（108年9月26日修正後之辦法則依107年8月1日修正後之空氣污染防制法第24條第4項及28條第2項之規定訂定）第20條規定：「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。」，故應認原告須依其所取得核可之許可證內容進行操作。

1.依空氣污染防制法第23條第2項規定授權訂定之100年2月11日修正公布之固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法第4條規定：「公私場所堆置逸散性粒狀污染物質，應設置或採行下列有效抑制粒狀污染物逸散設施之一：『一、堆置於封閉式建築物內。』二、除出入口外，堆置區四周應以防塵網或阻隔牆圍封，其總高度應達設計或實際堆置高度一．二五倍以上。三、覆蓋防塵布或防塵網，覆蓋面積應達堆置區面積百分之八十以上。四、噴灑化學穩定劑，噴灑面積應達堆置區面積百分之八十以上。五、設置自動灑水設備，灑水範圍應涵蓋堆置區域，並於堆置期間噴灑，使堆置物保持濕潤。採前項第二款至第五款之設施者，並應設置阻隔設備及防溢座，防止堆置物掉落或溢流至堆置區外。」，可知公私場所將逸散性粒狀污染物質堆置於封閉式建築物內，係有效抑制粒狀污染物逸散所設置或採行之設施之一。

2.又依首揭相關規定，及行政院環境保護署105年4月18日以環署綜字第1050025774號函說明稱：「三、許可證內容之審查、核發及生煤堆置方式係地方主管機關依裁量訂定自治條例據以規範；……綜上，核認旨揭自治條例第3條第2項至第4項、第6條及第7條無抵觸空氣污染防制法。」之情（見訴願卷第35、36頁），是以被告於105年1月26日公布施行臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例，及該條例第6條規定：「本市轄內之生煤堆置場所，自中華民國107年12月31日起應以封閉式建築物為限。」自為有據；原告主張系爭

自治條例第6條規定牴觸空氣污染防制法第24條第4項之規定，應為無效，及原告信賴環保署100年制定的行政規則，作出可用防塵網及灑水設備之防制措施，系爭自治條例規定變動原先的信賴基礎，違背信賴保護原則等詞，並非可採。

3.綜上，被告於106年6月對原告台中發電廠（麗水場區貯煤場）申請展延固定污染源操作許可證，核發系爭臺中市政府環境保護局固定污染源操作許可證准予展延（中市府環空操證字第0106-06號）（管制編號：L0000000)，有效期限：自106年10月15日起至108年10月14日止，及該可證記載事項中記載「八、固定污染源及空氣污染防制設備操作紀錄規定……9.室內化堆置-依『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』第六條規定，本廠『應於107年12月31日前將生煤堆置場改為室內堆置』。」及其他規定事項記載：「…四、應依許可內容及申請文件進行操作。五、許可內容有變更時，應依據作許可證之申請及核發程序，重新申請。……七、本製程屬『固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法』（100年2月11日修正公告)規定之固定污染源，請依相關規定辦理。八、本製程屬『臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例』(105年1月26日發布)規定之固定污染源，『應於107年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建藥物』。……十、若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證及其次頁文件後30日內，檢具相關文件並行文向主管機關提出修訂之申請，逾期未提出者，視為對許可核發內容無異議。……」等內容（見訴願卷第18、19頁、第44-56頁），核於法有據，並無無效事由，且原告對此系爭許可證准予展延之授益處分之附款亦未提出異議，故系爭許可證之內容在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，具有構成要

件效力；是原告主張許可證之核發為羈束處分，不得再為附款之添加，被告所為附款有違誤，其於系爭許可證中添加負擔，係以無效之系爭自治條例作為依據，該負擔自屬無效，則依據無效負擔處分所為之系爭裁罰處分，自不得主張具規制效果之構成要件效力等詞，亦非可採。

4.依空氣污染防制法第24條之規定，經中央主管機關指定公告固定污染源之公私場所，應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、操作許可證，並依許可證內容進行設置或變更、操作；且依臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「中央法令明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。」及臺中布政府100年10月6日府授環秘字第1000183869號函：「公告事項：臺中市政府環境保護局執行下列法規之主管機關權限：……二、空氣污染防制法及其子法。」；並據前揭1.至3.之說明內容，被告對原告取得固定污染源操作許可證後，有無依許可證內容進行操作之違規情事，自有執行空氣污染防制法及其子法之主管機關權限，是原告主張被告無作成原處分權限之詞，亦難採取。

㈣次按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」為行政罰法第7條第1項所明定；其立法理由係「現代國家基於有責任始有處罰之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第1項明定不予處罰。」本件：

1.雖原告提出其於105年11月間核定台中發電廠1-10號機供煤

系統改善計畫可行性研究報告第十二章計畫執行方式記載「經參酌台電公司台中、興達、大林及林口發電廠計畫及國內外燃煤電廠之煤場儲運工程經驗，擬定本改善計畫工程預定進度表(詳附表12.1-1，如該表所示，本供煤系統改善工程第一期工程(第一座煤倉及相關煤運系統)預計於民國110年9月底前完成，『整體計畫預計將於民國113年6月底完成』」等語，且經濟部於105年11月25日函通知經報奉行政院核復同意辦理（見訴願卷第2-4頁、第21頁）；惟原告未於107年12月31日前將生煤堆置場改為室內堆置，即屬未依上開許可證內容設置，有違空氣污染防制法第24條第1項、第2項之規定。

2.況承前㈢3.所述，原告對於系爭許可證核發內容關於八、固定污染源及空氣污染防制設備操作紀錄規定及其他規定事項「應於107年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建築物」之記載，並未提出修訂之申請，已視為對許可核發內容無異議；甚且系爭許可證在上揭八之紀錄規定尚記載「本廠（即原告）已依規定著手進行室內煤倉建置，惟本廠屬國營企業，須依公務機關流程進行可行性評估、環差變更、預算編列與設施建置等流程，於106年3月底進度已通過環評變更，並已進行設計顧問發包。」之情事。倘原告所執行供煤系統改善工程整體計畫預計於113年6月底完成，並致無法於107年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建築物者，如原告仍需繼續設置、變更、操作或使用者，則應重新申請設置、操作或使用許可證；此與主管機關審酌義務內容性質及履行之合理必要時間，在客觀上有無履行可能性之裁量無涉；是原告主張系爭操作許可證「其他事項八」內容，係課予其無期待可能性之義務，被告未給予合理過渡期間等詞，尚非可採。

3.茲原告提出煤倉工程108年8月份進度，說明「台中電廠生煤堆置改善工程辦理情形，本計畫於107年6月28日決標，7月9日開工，並於11月28日取得第一、二期煤倉一般建築許可。目前現場進行基礎混凝土灌漿工程中，截至108年8月底，總累計實際進度為29.44%」之情，並有相關資料照片為佐（見本院卷第263-273頁），亦可知其固已著手施作煤堆置場改為封閉式建築物之煤倉工程，惟仍係逾系爭許可證所載107年12月31日前之期限，而原告未對該許可證提出異議，亦未重新申請許可證，則原告就此已難謂無過失。

4.又原告雖有提出煤場抑塵防制效率說明：「108年9月之前，煤場防制效率計算（經環保局核可）：防風柵網88.4%，自動灑水抑塵60%，煤場總防制效率總共為1-[(1-88.4%)*(1-60%)] =95.36% 依台中電廠、煤場及周界2.5公里範圍粒狀物排放總量管理研究計畫報告∨推估；環保局於108年9月因本廠申請展延，……防制效率：達1.5倍以上防風柵網，防制效率75 %……每小時灑水1次防制效率85%……煤場總防制效率為1-(1-75%*(1-85%)=96.25%，均與室內堆置防制效率98%差異不大」，並附上煤場關於防塵網、抑塵噴槍噴水、水車及密閉輸送皮帶之環保設施，有該件說明及照片可佐（見本院卷第233-237頁）；而其據以說明上揭數據內容，係援引其前於106年4月14日固定污染源許可證展延申請資料，被告嗣因此項申請核發系爭許可證，原告原堆置場作業程序（M01）操作許可證（證號：中市府環空操證字第0106-05號）自106年10月15日作廢，有被告函文1份可稽（見本院卷第238-239頁、第29頁），足見原告雖有提出上揭煤場抑塵防制設施即防風柵欄及自動灑水措施之防制效率說明（見本院卷第238-239頁），經被告審核通過展延至108年10月14日即

系爭許可證，但被告仍於系爭許可證內載明原告應於107年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建築物者之旨，除上開系爭許可證記載事項可按外，尚有原告在被告106年6月30日檢送系爭許可證之函文上所記載需注意項目「環化：本廠煤場操作許可證申請展延，環保局已審核通過，核發許可證如附。需注意項目：1.本次展延僅獲2年有效期限，期間自106年10月15日至108年10月15日止。2.許可證其他事項記載：本廠屬生媒自治條例規定之固定污染源，應於107年12月31日前將生煤堆置場改為封閉式建築物。『屆時本廠煤場運轉仍有違反法令問題』……」之情可查(見本院卷第30頁）。再原告援引之108年7月4日固定污染源許可證展延申請資料，亦附有上揭煤場抑塵防制設施所採行防制技術之自動灑水及阻隔牆之防制效率估算資料表（見本院卷第240-241頁），但被告仍函覆通知與申請項目不符，不同意修訂其他規定事項之情，此亦有原告提出台中發電廠1-10號機供煤系統改善工程大事紀中說明「108.07.11-本廠因操作許可證記載需符合生煤自治條例第6條規定，發函向環保局懇請修訂註記內容-中廠字第1088070104號。108.08.26-環保局來函通知與申請項目不符，不同意修訂其他規定事項-中市環空字第1080096568號」可佐（見本院卷第245頁）；是原告主張其於系爭煤場之煤炭堆積約10-13公尺，防溢措施包括四周設置之23公尺防風柵網圍阻（含防溢座3公尺），中間並有四道同高之中繼柵網，另有160支抑塵水噴槍抑制揚塵，並有水車隨時作抑塵之補強，以固污防制設施辦法第4條之規定作為信賴基礎，並依此設置上開空污防制設施，應已具備客觀上具體之信賴表現，而有相當之信賴利益之詞，亦非可取。

5.復審之被告提出固定空氣污染源稽巡查紀錄工作單、稽查照

片（見本院卷第101-103、195-209頁）等資料，可見生煤現場堆積情狀與防塵網牆位置，及抑塵噴槍噴水與生煤堆放位置之距離，是否有效抑制粒狀污染物逸散，亦容有疑義；故應認原告於107年11月28日取得第一、二期煤倉一般建築許可，目前現場進行基礎混凝土灌漿工程中，截至108年8月底，總累計實際進度為29.44%，仍屬違反空氣污染防制法第24條第4項、行為時固定污染源設置與操作許可證管理辦法第20條所規定，未依固定污染源操作許可證內容進行操作之違規。

㈤另地方制度法第26條第1至3項規定：「自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣(市)稱縣(市)規章，在鄉(鎮、市)稱鄉(鎮、市)規約。直轄市法規、縣(市)規章『就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰』。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。『前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限』；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。」固可知直轄市就違反地方自治事項之行政業務者，係「得」規定處以罰鍰，及罰鍰最高以10萬元為限。惟前述空氣污染防制法就違反該法第24條第4項所授權訂定之修正前固定污染源設置與操作許可證管理辦法第20條規定公私場所未依固定污染源操作許可證內容操作之情形，業於空氣污染防制法第62條第1項第5款完成立法規定即違反者為工商廠、場，處10萬元以上2千萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善；則被告據以對本件原告未依系爭許可證「應於107年12月31日前將生煤堆置場改為室內堆置」之

內容操作的違規予以裁罰，應屬有據，是原告主張被告逕將自治條例之內容定入系爭許可證之記載事項內，而據空氣污染防制法規定裁處原告30萬元，藉此規避地方制度法規範10萬元上限與報經行政院、中央各該主管機關核定後發布之程序，使系爭自治條例實質上具備裁罰之效果，實質上以行政權創設自治條例所無之效果，違反法律優位原則、權力分立原則等詞，尚難採取。末被告審認原告構成違反空氣污染防制法第24條第4項、行為時固定污染源設置與操作許可證管理辦法第20條所規定：未依固定污染源操作許可證內容進行操作之違規，爰依空氣污染防制法第62條第1項第5款、公私場所違反空氣污染防制法應處罰鍰額度裁罰準則第3條第1項及附表之規定，依污染程度因子（A）：被告依本案污染程度裁量A =3.0；危害程度因子（B）：B = 1.0；污染特性（C）:C=違反本法發生日（含）前一年內違反相同條款累積本件1次；應處罰鍰計算方式：A（3.0）xB(1.0)xC(1)x（處罰條款所定下限罰鍰10萬元）=30萬元，以原處分裁處原告30萬元及限期於108年6月2日前改善完成，此項裁罰裁量結果，經核無裁量逾越、怠惰，或有何裁量濫用等瑕疵存在，並無違誤；是原告主張其已盡最大努力履行行政法上義務，請衡情依行政罰法第18條第1項規定斟酌裁處較低金額罰鍰之詞，難認可取。

㈥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，併此敘明。

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　　12　　月　　26　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　嵎　琇

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，	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。

經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　12　　月　　26　　日

書記官　黃　靜　華