

辯論賽題目分析

本案時序表

	日期	事件及事件內容	參考附件及備註
1.	100 年間	為配合臺西市空氣污染防制政策，原告特地更換發電機組之空氣污染防制設備，並盡量配合提出合理之污染物減量期程。 被告 100 年 12 月 19 日函文(附件 3)記載：「如配合採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防制設備，於相同操作條件下，相關固定污染源操作許可證原則上展延五年」。	附件 3__臺西市環保局函
2.	105/12/01	原告向被告申請展延 M11 至 M13 固定污染源操作許可證及生煤使用許可證。	附件 2_原許可證 3 組
3.	105/12/20	由於 103 年 6 月 1 日臺西市空氣污染防制計畫書已訂定四年內就境內公私場所硫氧化物(SOx)、氮氧化物(NOx)之年排放量削減百分之五十，即至 107 年底之目標削減量分別為 4,200 公噸、2,300 公噸，故被告要求原告須就如何加速削減燃煤所生污染物，並配合調整減量期程予以說明，並請原告於收文後 14 日內補正相關事項。	
4.	106/01/20	原告提交補正後之展延申請書及資料。	附件 4__許可證展延申請書
5.	106/02/20	被告以西環空一字第 10600088 號函同意展延原告 M11 至 M13 固定污染源操作許可證及生煤使用許可證，有效期限均自 106 年 3 月 16 日起至 109 年 3 月 15 日止，核准之生煤年使用量自原本 360 萬公噸降低至 240 萬公噸。	附件 5__第一次展延許可證 3 組 *有效期限 3 年 *生煤年使用量降低近 34%
6.	106/03/07	原告提起訴願。	
7.	106/03/15	原告原固定污染源操作許可證及生煤使用許可證到期。	附件 2_原許可證 3 組
8.	106/08/24	訴願機關臺西市政府以西府訴字第 1060800079 號訴願決定，撤銷被告第一次展延許可處分。	附件 6__訴願決定書
9.	106/08/31	臺西市議會通過臺西市空氣品質改善自治條例。	
10.	106/09/15	臺西市空氣品質改善自治條例公布施行。	附件 1__自治條例

	日期	事件及事件內容	參考附件及備註
11.	106/11/01 (系爭處分)	被告以西環空一字第 106003248 號函同意展延 M11 至 M13 固定污染源操作許可證及生煤使用許可證，有效期限均自 106 年 11 月 1 日起至 108 年 10 月 31 日止，核准生煤使用許可證之生煤年使用量為 180 萬公噸。	附件 7_系爭展延許可證 3 組 *有效期限 2 年 *生煤年使用量降低 50%
12.	107/06/05	臺西市政府以西府訴字第 1070000125 號訴願決定駁回訴願。	附件 8__訴願決定書
13.	107/07/23	原告向臺北高等行政法院提起行政訴訟。	
14.	107/08/01	空氣污染防治法修法，中央官員認為臺西市空氣品質改善自治條例可能牴觸中央法規。	
15.	107/08/20	本件行政訴訟第一次準備程序。	
16.	107/10/01	行政院依地方制度法第 30 條第 4 項規定將臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條及第 4 條規定函告無效。	臺西市議會未提出釋憲（議會出現政黨意見不合情形）
17.	107/11/12	本件行政訴訟第三次準備程序。	

爭點一：本案之裁判訴訟基準時，應以何時為準？

【原告】

一、本件為課予義務訴訟，應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，即依 107 年 8 月 1 日修正後空氣污染防治法規定作為裁判之依據。

(一) 參照最高行政法院 109 年度判字第 39 號判決意旨：「按『人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。』行政訴訟法第 5 條第 2 項定有明文。是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，應以行政法院裁判時之法律及事實狀態為準。本件被上訴人分別於 105 年 11 月 3 日提出 A 案許可證展延申請，同年 8 月 8 日及 11 月 4 日提出 B 案之許可證展延申請，因不服系爭處分核准展延有效期間在 2 年以下及調整前展延許可證內容，提起課予義務訴訟，經原審法院於 108 年 1 月 16 日言詞辯論終結，此有被上訴人之起訴狀及言詞辯論筆錄附原審卷可按，依上開說明，本件自應適用 107 年 8 月 1 日修正公布之現行空污法。」有關課予義務訴訟應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，尚有最高行政法院 109 年度判字第 654 號判決及 104 年度判字第 156 號判決可資參照。

(二) 本件係原告為能依法繼續操作固定污染源及其防制設備，於 105 年 12 月 1 日向被告申請展延 M11 至 M13 固定污染操作許可證及生煤使用許可證至 5 年，且不變更原生煤使用核准量（於 106 年 1 月 20 日完成申請書之補正），目的係為請求被告機關依申請作成

特定之許可處分所提起之「課予義務訴訟」。依上開司法實務判決意旨，本件之裁判訴訟基準時自應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。

(三) 是本件於裁判上應有 107 年 8 月 1 日最新修正空氣污染防制法相關規定之適用。另臺西市空氣品質改善自治條例因已遭行政院函告無效，自非有效法律，被告作成系爭處分明顯無據。

(四) 此外，因 107 年 8 月 1 日空氣污染防制法第 30 條規定就固定污染源操作許可證展延申請規範之修正內容係屬對人民有利之變更，適用新修正之法規，並無違反法律不溯及既往原則，亦無違反信賴保護原則。況基於程序經濟原則及權利救濟有效性，更無不適用新修正空氣污染防制法相關規定，或無視臺西市空氣品質改善自治條例業已遭行政院函告無效之理。

【被告】

一、本件縱為課予義務訴訟，惟參照最高法院 109 年度裁提字第 3 號裁定意旨：「……在具體個案中決定裁判基準時點，應依實體法規定。法律並未有明文時，自應參酌法規規範意旨，以法律不溯及既往原則、當事人既得權利信賴保護、程序經濟原則或權利救濟的有效性等觀點判斷之……，而非依據訴訟種類決定基準時。」另參照最高法院 108 年度判字第 400 號判決意旨：「『事實狀態裁判基準時』之判準決定，與『訴訟類型』無涉。故無所謂『撤銷訴訟之事實狀態裁判基準時，必以處分作成時為準』，或『課予義務訴訟之事實狀態裁判基準時必以法院言詞辯論終結時為準』之法理存在。仍需視個案所屬部門法領域之規範特徵，考量以下各項因素而為判定。而在不同部門法間，各項因素之權重會有不同。a.實體法之尊重：若各別實體法已明示『裁判基準時』之判準，法院即應尊重該實體法之具體規定。b.權力分立原則之考量：若事務具有專業性，而行政部門已設置專業機關處理，法院即應節制司法審查權限，將事實狀態之裁判基準時置於『原處分作

成時』，給予專業機關較大之審酌權限。…… (B).而本案『事實狀態裁判基準時』，仍應以『處分作成時』為判準，其理由則為：a.本案涉及公平交易法，屬極其專業之領域，法院應尊重權力分立原則，儘量限縮審查範圍，留給具有專業能力之公平交易委員會較大之審查空間。」

二、由上可見，訴訟類型並非決定行政訴訟裁判基準時之決定性因素，本件屬於地方環境保護事務領域，於事務本質具有特殊之專業性，地方政府就此事務並享有自治權，法院即應尊重臺西市政府為解決地方嚴重空氣污染問題、防止地方環境惡化所制定之臺西市空氣品質改善自治條例，及被告據此所形成之判斷餘地。況行政院函告該自治條例無效之行為違憲（詳後述），應認臺西市空氣品質改善自治條例仍屬現行有效法律，且為空氣污染防制法以外之地方特別法，該自治條例於本案自仍有適用之餘地，系爭處分尚非無據。

爭點二：系爭處分是否違反法律保留原則？臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定是否為合憲之法規？有無牴觸現行空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定¹？

1. 本案所涉及之空氣污染管制事項參照憲法、憲法增修條文相關規定以及釋字第 234、258、259、467、498、550、553、738 號等解釋之意旨，是否為直轄市之地方自治事項？
2. 現行空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定是否侵害直轄市地方自治權之核心，而有違憲之虞？地方制度法第 30 條第 4 項¹之函告無效規定，以及行政院之函告是否亦然？

【原告】

一、臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 項規定業經行政院函告無效，規範內容亦牴觸現行空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定，被告卻據以作成系爭處分嚴重干預人民之營業權及財產權，違反法律保留原則。

(一) 本件原告固為經濟部持股達 99%之國營事業，其在公司目的及章程所訂之範圍內，仍為享有憲法所保障基本權利之權利主體，此有司法院大法官釋字 765 解釋意旨可資參照²。

¹ 地方制度法第 30 條：「(第一項)自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。(第二項)自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。(第三項)委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。(第四項)第一項及第二項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。(第 5 項)自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」

² 釋字 765 號解釋：「按司法院大法官審理案件法(下稱大審法)第 5 條第 1 項第 2 款規定，人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。公營事業依公司法規定設立公司者，雖其政府資本超過百分之五十，在法律上，其性質仍為私法人，具有獨立之人格，為權利義務之主體，得享受權利，負擔義務(國營事業管理法第 6 條參照)。查聲請人為經濟部主管之國營事業，依公司法規定設立股份有限公司，具私法人地位。雖其權利義務需受公益目的之較大制約，然國家既因市場經濟與效率等

(二) 系爭處分侵害原告之營業權及財產權，形式上卻非依有效之法律或法律授權之規定為之，違反法律保留原則。

1.按憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」此外，憲法第 23 條規定，對於侵害人民自由權利之行政行為應有法律依據，此即「法律保留原則」，乃源於民主國原則及法治國原則，亦有司法院大法官第 443 號解釋意旨可資參照³。另參照司法院大法官釋字第 514 號⁴及第 672 號解釋⁵意

考量而選擇以公司型態設立此等公營事業，復要求其應依照企業方式經營，並力求有盈無虧，增加國庫收入(國營事業管理法第 4 條參照)，**是其在目的及公司章程所定範圍內，仍得享有憲法財產權之保障。**如其憲法上所保障之權利受到不法侵害，亦應得依據大審法上開規定，向本院聲請解釋。」

³ 釋字第 443 號解釋：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制(參照本院釋字第三九二號解釋理由書)，而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。**至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。**」

⁴ 釋字第 514 號解釋：「人民營業之自由為憲法第十五條工作權及財產權應予保障之一項內涵。基於憲法上工作權之保障，人民得自由選擇從事一定之營業為其職業，而有開業、停業與否及從事營業之時間、地點、對象及方式之自由；基於憲法上財產權之保障，人民並有營業活動之自由，例如對其商品之生產、交易或處分均得自由為之。許可營業之條件、營業須遵守之義務及違反義務應受之制裁，均涉及人民工作權及財產權之限制，依憲法第二十三條規定，必須以法律定之，且其內容更須符合該條規定之要件。若營業自由之限制在性質上，得由法律授權以命令補充規定者，授權之目的、內容及範圍，應具體明確，始得據以發布命令，迭經本院解釋在案(本院釋字第三一三號、第三九〇號、第三九四號、第四四三號、第五一〇號解釋參照)。」

⁵ 釋字第 672 號解釋：「憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴(本院釋字第四〇〇號解釋參照)。**立法機關對人民財產權之限制，如合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之或明確授權行政機關訂定法規命令者，即與上開憲法意旨無違，迭經本院解釋在案(本院釋字第三一三號、第四八八號、第六〇〇號解釋參照)。**行政罰之沒入，係對人民財產不法所得或違反行政法上義務之行為，對其財產加以強制剝奪，其規定應合乎上開意旨，乃屬當然。」

旨，如欲就憲法第 15 條保障人民之營業權及財產權加以限制，自須以法律定之或以法律明確授權行政機關為之。

2. 現行空氣污染防治法第 30 條第 1 項及第 4 項規定：「依第二十四條第一項、第二項、第二十八條第一項及前條第一項核發之許可證，其有效期間為五年；期滿仍須繼續使用者，應於屆滿前三至六個月內，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，其有效期間為三年以上五年以下。但有下列情形之一者，每次展延有效期間得縮減至未滿三年：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。」、「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、屬第七條第二項所定空氣污染防治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。」
3. 被告作成系爭處分固就原告之 M11 至 M13 固定污染源操作許可證及生煤使用許可證，僅准予展延 2 年，並將核准之生煤使用量降低 50%，惟查，原告申請 M11 至 M13 固定污染源及生煤使用許可證之展延，並無上開空氣污染防治法第 30 條第 1 項但書規定及第 4 項例外規定之情形，且被告作成系爭處分所依據之臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定業於 107 年 10 月 1 日經行政院函告無效（此舉並無違憲，詳後述），被告透過作成系爭處分，不當限制原告原依上揭空氣污染防治法第 30 條第 1 項及第 4 項規定可取得之充足展延年限、足額生

煤使用量，此亦將使原告於前次更換空污防制設備之成本仍在償付時，卻面臨為替代性燃料變更或購置空氣污染防制設備之營業上重大調整，未能以既有之設備繼續營業，甚至可能因未能及時變更燃料或空氣污染防制設備，面臨停業之風險，嚴重影響原告之營業權及財產權，系爭處分之作成違反法律保留原則。

(三) 空氣污染管制事項所屬之環境保護事務宜由中央訂定，至多交由地方執行，非專屬直轄市之地方自治事項，被告制定與空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定相牴觸之自治條例規定為行政院宣告無效，與憲法意旨無違。

1. 依憲法第 118 條規定：「直轄市自治，以法律定之。」直轄市依法實施自治者，得以法律定之，惟上開法律迄未制定時，現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，係依據中央頒行之法規行之，此有司法院大法官釋字第 259 號解釋意旨可資參照⁶。可見，直轄市之自治權至多為法律層級，受中央法規之拘束。司法院大法官釋字第 234 號及第 258 號解釋意旨，雖謂直轄市在憲法上之地位與省相當，與省為同級之地方自治團體。惟參照司法院大法官釋字第 467 號解釋意旨⁷，自省虛級化後，省不再有憲法規定之自治事項，直轄市與省既為同地位，自亦無憲

⁶ 釋字第 259 號解釋：「憲法關於地方制度，於其第十一章就省、縣與直轄市有不同之規定，直轄市如何實施地方自治，憲法第一百十八條授權以法律定之。故直轄市實施地方自治，雖無須依省、縣自治相同之程序，惟仍應依憲法意旨，制定法律行之。」、「憲法規定之地方自治，須循序實施，前述直轄市自治之法律，迄未制定。現行直轄市各級組織及實施地方自治事項，均係依據中央頒行之法規行之。為貫徹憲法實施地方自治之意旨，仍應斟酌當前實際狀況，從速制定直轄市自治之法律，以謀求改進。在此項法律未制定前，直轄市之自治與地方行政事務，不能中斷，現行由中央頒行之法規，應繼續有效。」

⁷ 釋字第 467 號解釋：「中華民國八十六年七月二十一日公布之憲法增修條文第九條施行後，省為地方制度層級之地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，自非地方自治團體性質之公法人。符合上開憲法增修條文意旨制定之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。」

法層級之自治地位，其制定地方規範應受中央法規之拘束，不得與之相牴觸。

- 2.縱認直轄市仍具憲法層級之自治地位，憲法雖無環境保護事項歸屬為中央或地方權限之明文，惟按憲法第 108 條第 1 項第 18 款規定「公共衛生」事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。因環境保護與公共衛生息息相關，應為公共衛生所涵括，依上開規定，應由中央立法，至多交由地方予以執行，並非專屬於地方之自治權限。
- 3.退步而言，縱認為環境保護事項非屬憲法第 107 條或第 108 條列舉之中央權限，憲法第 111 條亦規定：「如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣，遇有爭議時，由立法院解決之。」查因環境是全體國民之公共財，係支撐國家發展之基石，且仰賴全國各縣市及人民共同維護遵守，方可收保護環境衛生之效，加以臺灣地小人稠，空氣污染多為跨縣市之問題，此事務應具有全國一致之性質，而應屬中央執掌之事項。
- 4.環境保護事項縱得因地制宜，惟因空氣污染本不易就個別地方區域為明確劃分，自有事權統一之必要，若容許地方自治團體自己擬定法律，恐將形成法規紊亂，一國多制，空氣污染管制事宜將因而窒礙難行，長期下來不利國家之發展。交由中央統籌主持，視國家整體施政需要而立法課與地方協力義務，使中央與地方自治團體於垂直分權之基礎上，相互合作協力，除有利事權統一，亦可收因地制宜之效，尚符合憲法設置地方自治制度之本旨（司法院大法官釋字第 498 號解釋意旨參照⁸）。

⁸ 釋字第 498 號解釋：「地方自治為憲法所保障之制度，憲法於第十章詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第一百十一條明定如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有一縣性質者則屬於縣，旨在使地方自治團體對於自治區域內之事務，具有得依其意思及責任實施自治之權。」

5.觀諸空氣污染防制法第 7 條規定：「中央主管機關應訂定空氣污染防制方案，並應每四年檢討修正。（第一項）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，並應每四年檢討修正。（第二項）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。（第三項）」，及同法第 8 條第 1 項規定：「中央主管機關得依地形、氣象條件，將空氣污染物互相流通之一個或多個直轄市、縣（市）指定為總量管制區，訂定總量管制計畫，公告實施總量管制。」可見於我國法制下，空氣污染管制事項實已歸屬為中央之職權，由中央統籌，僅交由地方執行，非地方專屬權限，地方自不得未經中央法規授權擅自就空氣污染管制事項立法或為與中央法規相牴觸之立法。再者，參照空氣污染防制法修正總說明，現行空氣污染防制法第 30 條第 1 項與第 4 項就固定污染源操作許可證及生煤使用之展延所設環保審查標準業已言明為下限規定（或可謂固定規定）⁹，此亦係循立法者基於環保之事務本質就中央與地方間所為權責劃分而來，既非憲法第 109 條所列之地方專屬執行事項，地方自治團體自不宜且不得就此為更嚴格之規定，否則有違憲法有關中央與地方權限劃分之意旨。

地方自治團體在特定事務之執行上，即可與中央分權，並與中央在一定事務之執行上成為相互合作之實體。從而，地方自治團體為與中央政府共享權力行使之主體，於中央與地方共同協力關係下，垂直分權，以收因地制宜之效。憲法繼於第十一章第二節設『縣』地方制度之專節規定，分別於憲法第一百十八條、第一百二十一條、第一百二十八條規定直轄市、縣與市實行自治，以實現住民自治之理念，使地方人民對於地方事務及公共政策有直接參與或形成之權。憲法增修條文第九條亦係本諸上述意旨而設，地方制度法並據此而制定公布。」

⁹ 空氣污染防制法第 30 條規定 107 年 8 月 1 日修正理由：「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。」（參修正總說明第 27 頁）

6. 退步而言，按地方制度法第 26 條第 4 項、第 27 條第 3 項及第 30 條第 4 項等各項中央對地方之監督規定可以得知，地方立法權僅為中央執行權之附屬，故其位階亦低於法律之位階¹⁰。職是，縱肯認空氣污染管制事項屬於地方自治事項，被告對此享有訂定自治條例之權限，惟該條例之位階亦低於法律之位階，自不得與中央法令相牴觸。
7. 是以，被告既無權就固定污染源操作許可證展延等空氣污染管制事項享有專屬之地方自治權，卻擅自制定臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，與空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定意旨相牴觸，自無可採，應認系爭處分並非依據法律或法律授權之命令而為之，違反法律保留原則。

二、空氣污染管制事項非屬地方自治權之核心，行政院函告臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條及第 4 條規定無效所依地方制度法第 30 條第 4 項規定，以及行政院函告之行為，均無違憲問題。

(一) 承前述，環境保護之空氣污染管制事項（尤其本案之固定污染源操作許可證及生煤使用許可證之展延許可）並非專屬地方執行，屬於中央與地方共同協辦之事項，現行空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項設計原則性規定供地方主管機關遵循，實符合中央與地方之權限劃分，並未侵害地方自治權之核心。再者，司法院大法官釋字第 498 號解釋意旨雖提及地方自治係受憲法保障之事項，惟僅係認為不得剝奪地方自治機關得為相關自治事項之權利，地方制度法第 30 條第 4 項規定並未完全或直接禁止地方自治團體訂定自治條例，僅係規範其不得違反憲法、法律等規範，並無侵害地方自治團體立法權，或侵及地方自治核心之問題。

¹⁰ 徐良維（2014），環境保護之地方立法權與其實踐難題，法令月刊，第 65 卷第 6 期，頁 37-39。

(二) 另參照司法院大法官釋字 527 號解釋意旨：「地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應視受函告無效者為自治條例抑自治規則，分別由該地方自治團體之立法機關或行政機關，就事件之性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令。有關聲請程序分別適用司法院大法官審理案件法第八條第一項、第二項之規定，於此情形，無同法第九條規定之適用。」針對依地方制度法第 30 條規定函告無效之情形，地方自治團體尚得循聲請釋憲之途徑，以資救濟，仍受司法審查所保障，並未阻斷地方自治團體表示不同意見之機會，或謂其僅能接受自治條例遭函告無效之結果，而無其他救濟途徑，自難認此一規定侵害地方自治權之核心，並無違憲。

【被告】

一、臺西市空氣品質改善自治條例為地方自治團體因地制宜制定之特別法，較現行空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定本得優先適用，系爭處分未違反法律保留原則。

(一) 地方自治團體之自治條例具法律位階性質，系爭處分之作成於形式上並未違反法律保留原則。

關於自治條例之性質，固有認為自治條例僅具有行政權性質¹¹，然自治條例為地方議會所制定，經議會進行民主程序制定而成，應與中央法規一樣具有民主正當性基礎¹²，自治條例自屬於憲法第 23 條所稱之法律¹³。若採中央全面立法優越的原理，將使地方自治團體無排他性的專屬自治領域¹⁴。臺西市空氣品質改善自治條例既具有法律位階性質，內容係為維護市民健康、增進重大公

¹¹ 蔡宗珍（2006），營業自由之保障及限制—最高行政法院 2005 年 11 月 22 日庭長法官聯席會議決議評釋，林明鏘、蔡茂寅主編，行政法實務與理論（二），頁 22-24，台北：元照。

¹² 蔡秀卿（2009），地方自治法，頁 233，台北：三民。

¹³ 林明鏘（2000），論地方立法—以臺北自治法規為例，律師雜誌，244 期，頁 11。

¹⁴ 許志雄（2010），地方自治的普遍化與國際化，許志雄彙編，憲法秩序之變動，頁 407-408 台北：元照。

共利益所必要（詳後述），被告據之作成系爭處分並未違反法律保留原則。

(二) 臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 項規定為地方特別法，本於對地方自治權之尊重，及地方因地制宜之特別需求，應認無違憲，系爭處分內容並未違反法律保留原則。

1. 按憲法第 118 條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」有認為直轄市之地方自治僅為法律層級，並未達到憲法層級。惟依司法院大法官釋字第 234 號解釋¹⁵及第 258 號解釋¹⁶意旨，直轄市之地位與省相當。另依司法院大法官釋字第 258 號解釋意旨：「憲法關於地方制度，於其第十一章就省、縣與直轄市有不同之規定，直轄市如何實施地方自治，憲法第一百十八條授權以法律定之。故直轄市實施地方自治，雖無須依省、縣自治相同之程序，惟仍應依憲法意旨，制定法律行之。」直轄市之地方自治應同係受憲法之制度性保障，具憲法層級之地位。

2. 我國憲法並未明文規定環境保護事項之權限劃分，憲法第 107 條規定並未將環境保護列為中央專屬之立法及執行事項，可知，環境保護事項之權限並非專屬於中央。另依憲法第 108 條第 18

¹⁵ 釋字第 234 號解釋：「按國稅與省稅、縣稅之劃分，由中央立法並執行之；中央為謀省與省間、省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省縣應酌予補助，憲法第一百零七條第七款、第一百四十七條著有明文。而直轄於行政院之市，其地位與省相當，財政收支劃分法第十二條第一項規定營業稅及印花稅為省及直轄市稅；同條第二項及第三項復分別規定營業稅及印花稅，在省應以其總收入百分之五十，由省統籌分配所屬之縣（市）（局）；在直轄市應以其總收入百分之五十，由中央統籌分配省及直轄市；旨在統籌中央及地方之財源，以謀求地方經濟之平衡發展。」

¹⁶ 釋字第 258 號解釋：「憲法所稱之『市』，有僅指省轄市者，例如第一百零九條第三款所定『省、市』及第一百二十八條所定之『市』是；有兼指直轄市者，例如第二十六條第一款所定『縣、市』是。憲法第一百十八條既將直轄市之自治，列入第十一章『地方制度』『省』之一節內，則直轄市依法實施自治者，即與省為同級地方自治團體，在憲法上之地位、權責、財源及負擔，與省相當；且直轄市人口密集，在政治、經濟、文化上情形特殊，其環境、衛生、公安及交通等建設，所需經費，恆較縣及省轄市龐大，須將其財源，妥為分配，以免影響市政建設之均衡發展，其教育、科學、文化之經費所佔預算總額之比例數，應比照關於省之規定。」

款「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……十八、公共衛生」及憲法第 109 條第 1 款「左列事項，由省立法並執行之，或交由縣執行之：……省教育、衛生、實業及交通」之規定，縱認空氣污染管制之環境保護事項可歸屬為公共衛生領域，然除得由中央立法委由地方執行外，亦有專屬由地方立法及執行之面向，是尚難認為環境保護事項僅得由中央規劃及管理，完全無涉地方自治，或輕忽地方自治團體之環境保護自治權。

3.此外，參照司法院大法官釋字第 498 號意旨：「中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法、適當與否或其他一定之監督(同法第四章參照)。是地方自治團體在憲法及法律保障範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予尊重。」地方自治為所憲法保障之制度，地方自治團體對於自治區域內之事務，有得依其意思及責任實施自治之權，中央自應予尊重。

4.根據地方制度法第 2 條 2 款規定：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」同法第 18 條第 9 款規定：「下列各款為直轄市自治事項：九、關於衛生及環境保護事項如下：（一）直轄市衛生管理。（二）直轄市環境保護。」及環境基本法第 7 條第 2 項及第 4 項規定：「地方政府得視轄區內自然及社會條件之需要，依據前項法規及國家環境保護計畫，訂定自治法規及環境保護計畫，並推動實施之。」、「中央政府應協助地方政府，落實地方自治，執行環境保護事務。」同法第 25 條 2 項規定：「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。」故有認為地方制度法 18 條規定之事項，屬於以法律規定的自治事項，解釋上，中央法規應屬於全

國一致性之最低標準而已，各地方仍有依實際需要而制定額外標準的自治空間¹⁷。上開規定，不僅明文規範環境保護為直轄市自治事項，且地方自治團體為轄區內自然及社會條件之需要，尚可制定自治法規或較嚴之管制標準，以執行及落實地方之環境保護。

5.臺西市空氣品質改善自治條例第3條第2項及第4項為被告基於環境保護自治權，因地制宜所得訂定之特別法，雖就審查及核給固定污染源操作許可證年限及生煤使用量之部分，較現行空氣污染防治法第30條第1項及第4項規定嚴格，惟應屬因地制宜下可得容許之範圍，尚難謂有何牴觸中央法規之問題。

(1)參照司法院大法官釋字第738號解釋意旨：「若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行權責，或地方就相關自治事項自行制定自治法規，其具體分工如有不明時亦均應本於前開均權原則而為判斷，俾使中央與地方自治團體在垂直分權之基礎上，仍得就特定事務相互合作，形成共同協力之關係，以收因地制宜之效，始符憲法設置地方自治制度之本旨（本院釋字第四九八號解釋參照）。準此，中央為管理電子遊戲場業制定電子遊戲場業管理條例，於該條例第十一條賦予地方主管機關核發、撤銷及廢止電子遊戲場業營業級別證及辦理相關事項登記之權，而地方倘於不牴觸中央法規之範圍內，就相關工商輔導及管理之自治事項（地方制度法第十八條第七款第三目、第十九條第七款第三目參照），以自治條例為因地制宜之規範，均為憲法有關中央與地方權限劃分之規範所許。」、「自治法規除不得違反中央與地方權限劃分外，若涉人民基本權之限制，仍應符合憲法第二十三條之法律保留原則。就此，憲法第一百

¹⁷ 陳清秀，地方自主立法權之範圍與合法界限（與談意見），月旦法學雜誌，第234期，2014年11月頁96-98。

十八條就直轄市之自治，委由立法者以法律定之；嗣憲法增修條文第九條亦明定省、縣地方制度以法律定之。地方制度法乃以第二十五條規定：『直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。』第二十八條第二款規定：『下列事項以自治條例定之：……二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。』基此，地方自治團體倘就其自治事項或依法律及上級法規之授權，於合理範圍內以自治條例限制居民之基本權，與憲法第二十三條所規定之法律保留原則亦尚無牴觸。」「前揭電子遊戲場業管理條例第九條第一項有關電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院五十公尺以上之規定，即可認係法律為保留地方因地制宜空間所設之最低標準，並未禁止直轄市、縣(市)以自治條例為應保持更長距離之規範。故系爭規定二、三、四所為電子遊戲場業營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院一千公尺、九百九十公尺、八百公尺以上等較嚴格之規定，尚難謂與中央與地方權限劃分原則有違，其對人民營業自由增加之限制，亦未逾越地方制度法概括授權之範圍，從而未牴觸法律保留原則。至系爭規定二另就幼稚園、圖書館，亦規定應保持一千公尺距離部分，原亦屬地方自治團體自治事項之立法權範圍，亦難謂與中央與地方權限劃分原則及法律保留原則有違。」

- (2)此外，內政部 92 年 5 月 16 日台內民字第 0920004984 號函釋亦指出：「有關地方制度法與自治法規規範密度不同，致發生適用疑義按地方制度法第 30 條之規定，自治法規不得與法律、中央法規命令牴觸；惟法律、中央法規命令對特定自治事項之規範，係側重公共利益與秩序之基本保障，若地方自治團體認為其有因地制宜之需要，尚得制(訂)定相關自治法規而為更

高密度之規範，仍非該法所不許。」

- 6.誠如前述，環境保護為法律所定之自治事項，且地方自治為憲法所保障之制度，臺西市空氣品質改善條例自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，就固定污染源操作許可證及生煤使用許可證展延申請案所核給有效期限及生煤使用量，雖較現行空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定嚴格，然因臺西市境內有嚴重空氣污染問題，境內居民因空氣污染罹患肺部和呼吸道、心血管疾病之比例明顯較其他縣市高，臺西市政府為有效幫助境內空氣污染問題之改善，基於維護市民身體健康之重大公益需求，因地制宜之需要，而制定較中央法規更為嚴格之標準，尚難謂與中央與地方權限劃分原則或法律保留原則有違。
- 7.再者，臺西市空氣品質改善條例自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定之標準，實際上並未完全禁絕或阻絕境內包含原告在內之工商企業未來不得再以生煤為燃料，亦非不准許相關許可證之展延，並無司法院大法官釋字第 738 號解釋所稱形成實質阻絕之效果¹⁸，自亦無違反比例原則之問題，原告主張系爭處分所依之臺西市空氣品質改善條例自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定抵觸空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定，並不可採。

¹⁸ 釋字第 738 號解釋：「系爭規定二、三、四所欲達成維護社會安寧、善良風俗、公共安全及國民身心健康等公益之立法目的洵屬正當，所採取電子遊戲場業營業場所應與特定場所保持規定距離之手段，不能謂與該目的之達成無關聯。且各直轄市、縣（市）就其工商輔導及管理之地方自治事項，基於因地制宜之政策考量，對電子遊戲場業營業場所設定較長之距離規定，可無須對接近特定場所周邊之電子遊戲場業，耗用鉅大之人力、物力實施嚴密管理及違規取締，即可有效達成維護公益之立法目的，係屬必要之手段。至該限制與所追求之公共利益間尚屬相當，亦無可疑。尚難謂已違反比例原則而侵害人民之營業自由。惟有鑑於電子遊戲場業之設置，有限制級及普通級之分，對社會安寧、善良風俗、公共安全及國民身心健康所可能構成妨害之原因多端，各項原因在同一直轄市、縣（市）之各區域，所能產生影響之程度亦可能不同。加之各直轄市、縣（市）之人口密度、社區分布差異甚大，且常處於變動中。各地方自治團體有關距離限制之規定，如超出法定最低限制較多時，非無可能產生實質阻絕之效果，而須受較嚴格之比例原則之審查。相關地方自治團體允宜配合客觀環境及規範效果之變遷，隨時檢討而為合理之調整，併此指明。」

二、地方制度法第 30 條第 4 項之函告無效規定以及行政院之函告，已侵犯地方立法權，侵及地方自治之核心，有違憲之虞。

- (一) 參照司法院大法官釋字 550 號解釋意旨：「地方自治團體受憲法制度保障，其施政所需之經費負擔乃涉及財政自主權之事項，固有法律保留原則之適用，於不侵害其自主權核心領域之限度內，基於國家整體施政需要，中央依據法律使地方分擔保險費之補助，尚非憲法所不許。前述所謂核心領域之侵害，指不得侵害地方自治團體自主權之本質內容，致地方自治團體之制度保障虛有化，諸如中央代替地方編製預算或將與地方政府職掌全然無關之外交、國防等事務之經費支出，規定由地方負擔等情形而言。」
- (二) 地方立法制度為地方自治權之核心，地方制度法第 30 條第 4 項之函告無效規定，卻賦予中央有逕自推翻地方所定自治條例之權限，侵及地方自治團體之立法權，此部分屬地方自治權核心之侵奪，故學說上有認為，於承認自治條例具有立法權性質之前提下，應將現行自治法規之行政監督制度廢除，並強化大法官或行政法院之規範審查功能，將國家立法權與自治立法權衝突之問題，回歸司法審查之範疇¹⁹。此外，參照司法院大法官釋字第 553 號解釋意旨：「地方制度法關於自治監督之制度設計，除該法規定之監督方法外，缺乏自治團體與監督機關間之溝通、協調機制，致影響地方自治功能之發揮。從憲法對地方自治之制度性保障觀點，立法者應本憲法意旨，增加適當機制之設計。」地方制度法第 30 條第 4 項之函告無效規定，因侵害地方自治權之核心，又缺乏與中央之溝通、協調機制，致地方自治完全被置於中央監督之下，應屬違憲，行政院據以將臺西市空氣品質改善條例自治條例第 3 條及第 4 條規定函告無效，屬違憲之行政命令²⁰，依司法院大法

¹⁹ 徐良維（2014），環境保護之地方立法權與其實踐難題，法令月刊，第 65 卷第 6 期，頁 51。

²⁰ 法務部 104 年 9 月 14 日法律字第 10403511680 號函：「查地方制度法第 30 條規定：『自治條例與憲

官釋字第 216 號解釋意旨²¹，鈞院自得拒絕適用。

法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。（第 1 項）自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例牴觸者，無效。（第 2 項）第 1 項及第 2 項發生牴觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。……（第 4 項前段）……」第 32 條第 1 項規定：『自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依……第 43 條規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋者外，應於 30 日內公布。』上級自治監督機關對於自治條例或自治規則予以函告無效之行為，係依上開規定之授權行使其法規審查權限所為，並非就具體個案事實而為，與本法第 92 條第 1 項行政處分要件不同，應非屬行政處分性質（最高行政法院 103 年度裁字第 1310 號裁定參照）。另學說上亦有認為，上級自治監督機關依地方制度法上開規定，對於自治條例或自治規則予以函告無效時，因其標的為自治條例或自治規則，該標的並非為自治事項之具體個案，而係對於不特定多數人反覆發生規範效力之一般抽象性規範，故上開函告非針對具體事件，應非本法第 92 條所稱之行政處分（詹鎮榮著，論地方法規之位階效力——地方制度法第 30 條『中央法破地方法』之辨正，收錄於成大法學，第 12 期，95 年 12 月，第 50 頁參照）。

²¹ 釋字第 216 號解釋：「法官依據法律獨立審判，不受任何干涉，憲法第八十條載有明文。各機關依其職掌就有關法規為釋示之行政命令，法官於審判案件時，固可予以引用，但仍得依據法律，表示適當之不同見解，並不受其拘束，本院釋字第一三七號解釋即係本此意旨；司法行政機關所發行政上之命令，不影響於審判權之行使，為法院組織法第九十條所明定。司法行政機關自不得提示法律上之見解而命法官於審判上適用，如有所提示，亦僅供法官參考，法官於審判案件時，不受其拘束。惟上述各種命令，如經法官於裁判上引用者，當事人即得依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定聲請解釋。本件聲請，依上開說明，應予受理。」

三、系爭處分是否違反行政行為恣意禁止原則、行政自我拘束原則？有無違反信賴保護原則？

【原告】

一、系爭處分違反行政自我拘束原則及行政行為恣意禁止原則。

(一) 按，行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第 6 條定有明文，此即行政法上之平等原則。行政機關對相同之事件，不得作成不同於以往之決定，此即源自於行政法上平等原則之「行政自我拘束原則」²²」，就此，有以下最高行政法院判決意旨可資參照：

1.最高行政法院 102 年度判字第 131 號判決：「『行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。』、『行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。』行政程序法第 6 條及第 8 條分別定有明文...行政機關作成行政處分時，對於相同或具同一性之事件，為保障人民之正當合理之信賴，並維持法秩序之安定，應受合法行政先例或行政慣例之拘束，如無實質正當理由，即應為相同之處理，以避免人民遭受不能預見之損害，此即所謂行政自我拘束原則。」

2.最高行政法院 100 年度判字第 2044 號判決：「行政機關作成行政處分時，對於相同或具同一性之事件，為保障人民之正當信賴，並維持法秩序之安定，應受合法行政先例或行政慣例之拘束，如無實質正當理由，即應為相同之處理，此即所謂行政自我拘束原則，故行政機關於法律效果之選擇裁量即應依循此原則，方為適法之行政處分。」

(二) 次按，所謂「禁止恣意原則」，係指行政機關不得為故意之恣意

²²吳庚，行政法之理論與實用，2015 年 2 月，增訂十三版，頁 72；陳敏，行政法總論，2009 年，六版，頁 92。

行為，且禁止任何客觀上違反憲法基本精神及事務本質之行為；
行政機關僅應基於實質觀點而為決定與行為，其行為與所處理之事實須保有適度之關係，不得欠缺合理充分之實質理由，且不得有任何客觀上違反憲法基本精神及事務本質之行為，有最高行政法院 91 年度判字第 1944 號判決、84 年度判字第 2700 號判決意旨可資參照。

(三) 原告自 100 年起為配合被告之空氣污染防制政策，已特地更換發電機組之空氣污染防制設備，就固定污染源採用最佳可行控制技術，並配合提出合理之污染物減量期程，進而於 101 年領有被告核發之 M11 至 M13 固定污染源操作許可證及生煤使用許可證，有效期限為 5 年、核定生煤年使用量為 360 萬公噸。被告於前述固定污染源之操作條件均未變更，固以系爭處分同意展延上述許可證，卻將有效期限大幅縮短為 2 年，且核准之生煤使用量亦大幅減少至 180 萬公噸，僅餘原許可使用量之 50%。被告雖稱此係為促使原告污染防制技術及能力之提昇、配合最新法令及時應變、持續觀察原告燃煤技術與效率、未逾臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條及第 4 條規定所容許之裁量範圍，主張系爭處分並無違法云云。惟查：

1. 被告過去一向就業者提出之許可證核給 4 年以上有效期限，已形成合法之行政慣例。
2. 此外，原告就 M11 至 M13 固定污染源操作許可證及生煤使用許可證申請被告許可「展延」，其事件性質與請求核給內容較之於先前操作許可申請及展延申請並無不同，自不得為不同之處理。換言之，原告燃煤技術與效率之提升，係因原告早於 100 年即已就固定污染源採用最佳可行控制技術，並基此於 101 年自被告處取得有效期限為 5 年、核定生煤年使用量為 360 萬公噸之原固定污染源操作許可證及原生煤使用許可證 3 組，嗣後至原告於 105

年申請展延上開許可證時，於該固定污染源之操作條件均未變更之下，被告卻逕自將有效期限大幅縮短為 2 年、核准生煤年使用量減少為 180 萬公噸，顯見被告主張目的係為促使原告污染防治技術及能力之提昇、持續觀察原告燃煤技術與效率云云，明顯與其行政決定欠缺實質關聯，縱被告有裁量權，惟其並未提出正確之裁量因素及作成裁量決定之理由，被告所云，實屬推諉之詞，不足為採。

3. 據上，被告作成系爭處分，對於過往已形成合法行政慣例、性質上同為申請展延許可證，且相關事實條件均未變更之事件未為相同處理，且其為不同之處理明顯欠缺合理充分、實質正當之理由，有違前揭行政行為恣意禁止原則及行政自我拘束原則。

二、系爭處分違反信賴保護原則。

(一) 按，行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴，行政程序法第 8 條定有明文。而行政法上所謂「信賴保護原則」，係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，則不能因嗣後法規之制定或修正，而使其遭受不能預見之損害，用以保護人民之既得權益，有最高行政法院 89 年度判字第 3319 號判決意旨可資參照。行政機關所為之行政處分，既屬就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，並因此對受處分人產生規制效力，進而形塑公法上權利義務之秩序，自應有信賴保護原則之適用，此見諸司法院大法官釋字第 525 號解釋意旨即明²³。

(二) 再按，信賴保護原則之適用，乃以具備三個要件為前提，即(1)信賴基礎、(2)信賴表現及(3)信賴值得保護。臺中高等行政法院 103

²³ 釋字第 525 號解釋：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止（行政程序法第一百十九條、第一百二十條及第一百二十六條參照），即行政法規之廢止或變更亦有其適用。」

年度訴字第 190 號判決已就信賴保護原則之要件作成清楚之闡釋：「行政法上信賴保護原則之適用，須具備下列所述要件，始足當之：一、須有信賴基礎：即須有一個足以引起當事人信賴之國家行為（含行政機關之行政處分或其他行為）。二、信賴表現：即當事人因信賴該國家行為而展開具體之信賴行為（包括運用財產及其他處理行為），且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，而如嗣後該國家行為有變更或修正，將使當事人遭受不能預見之損失。三、信賴值得保護：即當事人之信賴，必須值得保護。但如當事人有以詐欺、脅迫或賄賂方法，獲得國家行為，或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為行為；或明知行政機關之行為違法或因重大過失而不知等情形者，則其信賴不值得保護（行政程序法第 119 條規定參照）。是以，一般而言，適用信賴保護原則須具備 3 個要件，即信賴基礎（國家行為）、信賴表現（人民安排其生活或處置其財產）及信賴值得保護（人民之誠實、正當、並斟酌公益），應無疑義。」

(三) 查被告過去一向就業者提出之許可證核給至少 4 年以上有效期限，已形成合法之行政慣例，且原告於 100 年「更換發電機組之空氣污染防制設備、配合提出合理之污染物減量期程，以採用最佳可行控制技術」之過程中，被告曾於同年 12 月 19 日以西市空制知第 0000968 號函向原告具體表示：「基於本市之空氣污染防制政策，為促使市區空氣品質有效改善，如配合採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防制設備，於相同操作條件下，相關固定污染源操作許可證原則上展延五年。」前述合法行政慣例及被告 100 年 12 月 19 日西市空制知第 0000968 號函，均屬引起原告正當信賴之行政行為，足資為原告之信賴基礎。

(四) 次查，原告自 100 年起採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防制設備、提出污染物減量期程，並主動投入人力、物力及時

間，於原固定污染源操作許可證及生煤使用許可證 106 年 3 月 15 日到期前之許可期間內，持續償付初時購買及建置設備之費用，並就相關設備進行維修、軟硬體更新、汰換老舊或耗損之機組零件等工作，只為維持最佳可行控制技術之相同操作條件，上開行為自屬原告之信賴表現。

(五) 再查，原告於取得固定污染源操作許可證後，均依法操作固定污染源防制設備，並無重大違規紀錄，並無信賴不值得保護之情形。然被告作成系爭處分，逕自限縮許可證之有效期間為 2 年，並將核准之生煤年使用量恣意限縮，此舉將迫使原告須緊急尋找替代性燃料，須於前次更換空氣污染防制設備尚在償付成本費用之期間，面臨為替代性燃料變更或購置空氣污染防制設備之營業上重大調整，若原告未能順利完成調整，更將因此面臨停業之風險。惟被告除空泛之空氣污染防制政策外，始終無法提出其得為如此限縮處分之具體理由，實有違信賴保護原則。

(六) 末查，空污防制及能源轉型等環境保護相關願景之實現，實仰賴政府、業者與人民積極且友善之協調合作、攜手共進。倘業者為落實環境保護之社會責任，選擇主動轉型、提昇污染防制及能源生產相關技術與能力，所換來者竟係許可證之核准內容（包含有效期限及核准生煤年使用量）愈加受到限縮之不利結果，恐將因此減損我國高污染產業積極進行產業轉型與能源轉型之意願，最終有礙我國前述願景之有效實踐，絕非社稷人民之福。

【被告】

一、系爭處分未違反行政自我拘束原則及行政行為恣意禁止原則。

(一) 按，「憲法第 7 條所定之平等權，係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的，而為合理之不同處置。」為司法院大法官釋

字第 211 號解釋闡明在案，可知，所謂平等原則係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的為合理之不同處置。

(二) 被告就核准生煤年使用量及每次展延有效期間之裁量權限，業於臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條定有明文：「自本自治條例施行日起，環保局不再核發新設生煤使用許可證。已核發之既存生煤使用許可證，應自本自治條例施行日起三年內減少生煤年使用量百分之三十至百分之五十，環保局並得據此變更前項許可證之內容。」、「為配合環保局每年重新檢討本市空氣品質狀況及空氣污染物質減量目標，環保局就固定污染源生煤使用許可證之每次展延有效期間為一年以上三年以下。」該自治條例並於 106 年 9 月 15 日公布施行。

(三) 查，臺西市政府訴願審議委員會以 106 年 8 月 24 日西府訴字第 1060800079 號訴願決定撤銷被告 106 年 2 月 20 日西環空一字第 10600088 號函之展延許可處分後，經被告重新調查並於 106 年 11 月 1 日作成系爭處分時，臺西市空氣品質改善自治條例既已施行，被告就許可證之展延有效期限及核准生煤年使用量，即應於自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條所定之裁量範圍內為之，以符依法行政。

(四) 因被告慮及，相較於周遭縣市，臺西市屬於低窪且封閉之地形，空氣污染不易向外排出，擴散情形不佳，加上境內石化、鋼鐵、發電等高污染工業聚集，臺西市境內長期以來存有嚴重之空氣污染問題，經年多次出現空氣污染「紫爆」之情形，威脅市民健康，甚至有健康調查研究報告，指出本市居民罹患肺部和呼吸道、心血管疾病之比例明顯較其他縣市為高，進而有促使境內高污染工業業者提升從事發電製程上之污染防制技術及能力之迫切需求。此外，臺西市空氣品質改善自治條例業於 106 年 9 月 15 日公布施

行，已如前述，是為配合最新法令，促使原告得及時應變，併審酌原告最近 5 年之燃煤發電技術及效率明顯提升，且許可證到期時仍得再次提出展延申請，並無妨礙其權益等情，進而以系爭處分展延原告固定污染源操作許可證及生煤使用許可證之期限為 2 年，且核准生煤年使用量減少為原許可使用量之 50%即 180 萬公噸，被告所為之處分內容並未逾越該自治條例授權之裁量範圍，且尚屬合理而未過苛，於法無違。

(五) 實則，空氣污染防治主管機關應依實際需要，審視實際污染現況、空氣品質狀況、環境負荷、業者技術與能力之可行性等因素，實質審查展延許可證之內容及有效期限，始能兼顧產業經營、經濟發展與環境保護及居民健康。被告為善盡主管機關職責，以維護市民健康，減少本市公私場所排放空氣污染物，並提升空氣品質，於審查核發展延許可證時，就申請個案之實際情況，針對許可證內容及有效期限之審核，自有相當之裁量餘地。倘被告僅得形式確認檢測報告與製程、設施或操作條件相符，不論當地之實際污染現況、空氣品質現況、環境負荷、業者技術與能力之可行性等因素如何，一律依許可證舊有內容展延，將使許可證展延審查之制度形同虛設，有效期限之設定亦將毫無意義，有違我國空氣污染防治法及前開臺西市空氣品質改善自治條例對許可證規定有效期限及核准生煤年使用量之管制目的，亦將使被告為達防制空氣污染，維護國民健康、生活環境之目的而得依事實狀況審核污染源排放量之權限無法貫徹行使。

(六) 此外，行政法上平等原則並未限制法律授權主管機關，斟酌具體案件事實上之差異及立法之目的為合理之不同處置，而被告作成系爭處分，就原告固定污染源操作許可證生煤使用許可證之有效期限展延及生煤年使用量之核准有較以往不同之處理，既係本於上述原因所為之適法裁量，自與平等原則及行政自我拘束原則無

違，亦未違反行政行為恣意禁止原則。

二、系爭處分並未違反信賴保護原則。

(一) 誠如前述，被告基於臺西市空氣污染防治主管機關之地位，依臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條所授與之裁量權限，本得依實際需要，審視實際污染現況、空氣品質狀況、環境負荷、業者技術與能力之可行性等因素，實質審查展延許可證之內容及有效期限，而非僅得形式審查，或一律依許可證舊有內容為展延許可，業如前述。換言之，被告過往所核給之許可證，均係被告分別就具體事件為實質審視後所為之裁量決定，縱認被告過去一向就業者提出之許可證核給 4 年以上有效期限，惟此仍係被告就實際具體申請案之個別審查結果，並非嚴格或已產生拘束力之行政慣例，實無從作為原告之信賴基礎。

(二) 被告固於 100 年 12 月 19 日西市空制知第 0000968 號函表示：「基於本市之空氣污染防治政策，為促使市區空氣品質有效改善，如配合採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防治設備，於相同操作條件下，相關固定污染源操作許可證原則上展延五年。」云云，惟當時本市空氣污染防治政策，與現今通過臺西市空氣品質改善自治條例下之空氣防治政策已有時空背景上之顯著差異，且自上開函文採「原則上」之用語，並言及「本市空氣污染防治政策或法令如有變更，貴公司應依法配合辦理變更或調整。」，可見其並非具拘束性之承諾，且原許可證中均有註明「相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理」，被告就許可證期限展延及生煤年使用量之核准，實仍有視具體個案為適法裁量之權限，並不因上開函文而一定展延有效期限為 5 年，上開函文不足以作為原告之信賴基礎，本件並無違反信賴保護原則之問題。

(三) 此外，縱使原告就上開函文有所信賴表現，惟因臺西市空氣品質改善自治條例係為解決臺西市境內長期嚴重空氣污染問題，以維

護市民健康、保障民眾健康權之目的，所欲維護之公共利益顯然大於原告所主張之信賴利益，被告作成系爭處分自屬合法。

三、系爭處分是否違反不利益變更禁止原則？

【原告】

- 一、依訴願法第 81 條第 1 項：「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。」即訴願機關若基於行政監督之觀點，須對原處分另為不利處置，亦宜經由其他途徑為之，而非逕自於訴願決定中對訴願人為不利益之變更，破壞訴願作為行政救濟之本旨。訴願法 81 條第 1 項但書即係上開見解之明文規定。
- 二、固有認為該不利益變更禁止原則僅針對訴願機關，然學說上有認為不僅係訴願機關不得自為不利之變更，於其命原處分機關為合法適當之處分時，「原處分機關」亦同受此一規定之限制，不得為更不利訴願人之變更²⁴。就此，最高行政法院判決業已明確揭諸，訴願機關命原處分機關另為處分時，「原處分機關」亦應受「不利益變更禁止原則」之拘束，而不得為更不利於訴願人之處分：

- (一) 最高行政法院 103 年度判字第 575 號判決：「惟按訴願法第 81 條第 1 項規定：『訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益之變更或處分。』其立法理由明載：『參酌行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則第 15 條，明定受理訴願機關審酌事證後，認訴願為有理由者，受理訴願機關之處理方法有三：(一)以決定撤銷原行政處分之全部或一部。(二)逕為變更之決定。(三)發回原行政處分機關另為處分。受理訴願機關逕為變更之決定或原行政處分機關重為處分時，均不得於訴願人表示

²⁴ 陳敏，行政法總論，新學林，96 年 10 月五版，頁 1349-1351。

不服之範圍內，為更不利益之變更或處分。』等語，亦即受理訴願機關決定發回原處分機關另為處分時，原處分機關不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分。惟原判決卻謂：訴願決定認訴願有理由，若訴願決定撤銷原行政處分，未逕為變更之決定，而由原處分機關另為處分，因原處分機關另為處分並非於行政救濟程序內所為，故不涉及行政救濟之問題而不得為更不利之變更或處分。查本件上訴人遭裁罰 34 萬元之處分，經訴願機關以訴願有理由而撤銷原處分由原處分機關另為處分，原處分機關依發回意旨重為處分，並非於行政救濟程序內所為，由於並未涉及行政救濟之問題，即無前開不利益變更禁止原則之適用餘地等語，顯已違反上開訴願法第 81 條第 1 項明載之立法理由，原判決即有適用法規不當之違法。」

- (二) 最高行政法院 105 年度判字第 623 號判決：「……原判決以訴願法第 81 條第 1 項但書所定之『不利益變更禁止原則』，受理訴願機關發現原處分從輕處置，確屬違法，亦僅能駁回訴願，而在理由中指明本應撤銷或變更原處分，惟受此原則之拘束，乃作此決定，且上開規定不僅適用於自為變更之訴願決定，於其命原處分機關另為合法適當之處分時，原處分機關亦受此規定之限制，不得為更不利之處分。2.本件被上訴人於 101 年 8 月至 10 月間之前述時段，有長期持續反覆宣播未經核准之系爭違規廣告之事實，上訴人於 102 年 1 月 4 日以被上訴人違反藥事法第 66 條第 3 項規定，依同法第 95 條第 1 項規定處 24 萬元罰鍰（裁處書附註欄併載明「違規廣告應立即停止宣播」之旨），被上訴人不服提起訴願，先後經 2 次訴願決定撤銷並命發回重新處分（違規處罰事實均相同），上訴人依訴願決定撤銷意旨重為處分時，就罰鍰數額先後分別裁處 66 萬元及原處分所處 3,060 萬元罰鍰；前後計三次罰鍰（24 萬元、66 萬元、3,060 萬元），一次較一次更重。依上

說明，本件上訴人針對被上訴人之上開違規行為，既曾以 102 年 1 月 4 日裁處書處被上訴人罰鍰 24 萬元，被上訴人不服，提起訴願，受理訴願機關對於上訴人之違法裁處，僅能駁回訴願，並在理由中指明本應撤銷或變更原處分，惟受訴願法第 81 條第 1 項但書所定『不利益變更禁止原則』之拘束，乃作此決定；詎前後 2 次之訴願決定竟予撤銷，並命上訴人另為處分，則上訴人縱應受該訴願決定之拘束，亦應於處分中表明本應裁處 360 萬元罰鍰，惟因受訴願法第 81 條第 1 項但書所定『不利益變更禁止原則』之拘束，故仍裁處 24 萬元罰鍰，始為正辦；詎上訴人於第 2 次訴願決定撤銷發回重為處分後，竟以原處分處被上訴人 3,060 萬元罰鍰，即有違誤，受理訴願機關非但未予糾正，竟仍予維持，業已違反訴願法第 81 條第 1 項但書所定『不利益變更禁止原則』甚明。」

- (三) 查，本件之系爭處分作成前，原告已就 106 年 2 月 20 日之展延處分提起訴願，並經西府訴字第 1060800079 號訴願決定撤銷上開處分，該訴願決定認為被告未提出足以支持「作成與過去核准有效期限更為縮短以及逕為降低生煤使用量之許可內容」之明確事實及法令依據，並命被告另為適法之處分。此顯非因被告作成原處分有裁量濫用或逾越裁量權限而致有利於原告之情形。詎料，被告 106 年 11 月 1 日作成系爭處分，有效期限卻較前次處分更加縮短、核給之生煤年使用量更少，顯然較訴願決定之內容更為不利。按上開司法實務判決見解，「不利益變更禁止原則」所拘束之對象應不限於受理訴願機關臺西市政府，尚包括被命重為適法處分之原處分機關即被告臺西市政府環境保護局，方足保障人民透過行政爭訟程序為救濟之權利。被告重新作成處分時應受訴願法第 81 條第 1 項但書限制，卻作成相較於前次處分更為不利之系爭處分，違反不利益變更禁止原則。

【被告】

一、按最高行政法院 105 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議：「訴願法第 81 條第 1 項……其但書明文規定『於訴願人表示不服之範圍內』，顯係限制依本文所作成之訴願決定，不得為更不利益之變更或處分，自是以受理訴願機關為規範對象，不及於原處分機關。本項規定立法理由雖載有『受理訴願機關逕為變更之決定或原行政處分機關重為處分時，均不得於訴願人表示不服之範圍內，為更不利益之變更或處分』之文字。然其提及參考之民國 69 年 5 月 7 日訂定之『行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則』第 15 條，僅規定受理訴願機關認訴願為有理由時之處理方法，並未規定原行政處分機關於行政處分經撤銷發回後重為處分時，不得為更不利於處分相對人之處分。在法無明文時，尚不得以立法理由所載文字，限制原行政處分機關於行政處分經撤銷發回後重為處分時，於正確認事用法後，作成較原行政處分不利於處分相對人之行政處分，否則不符依法行政原則。因此，原行政處分經訴願決定撤銷，原行政處分機關重為更不利處分，並不違反訴願法第 81 條第 1 項但書之規定。惟原行政處分非因裁量濫用或逾越裁量權限而為有利於處分相對人之裁量者，原行政處分機關重為處分時，不得為較原行政處分不利於處分相對人之裁量，否則有違行政行為禁止恣意原則。」

二、準此，原處分機關於行政處分經撤銷發回後重為處分，縱使為更不利於處分相對人之處分，並不受「不利益變更禁止原則」之拘束，此亦有以下司法實務判決可資參照：

(一) 最高行政法院 105 年度判字第 561 號判決：「末按『依法行政原則』為法治國家所要求之憲法原則，而訴願法第 81 條第 1 項：『訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原行政處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利益

之變更或處分。』規定，其本文係規範受理訴願機關於訴願有理由時，應為如何之決定；其但書明文規定『於訴願人表示不服之範圍內』，顯係限制依本文所作成之訴願決定，不得為更不利益之變更或處分，係以受理訴願機關為規範對象，而不及原處分機關，此為本院所採之見解（本院 105 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照）。是以，上訴人以系爭土地徵收補償偏低，提出異議，雖經被上訴人地評會 103 年 6 月 30 日 103 年第 4 次會議，決議系爭土地以 102 年 11 月 15 日為估價基準日，評定市價為每平方公尺 21,700 元，上訴人不服，提起訴願，經內政部以本案徵收公告期滿次日起算第 15 日為 102 年 12 月 31 日，屬於 102 年度徵收計畫，依查估辦法第 17 條及第 28 條規定，應以 101 年 9 月 1 日為估價基準日完成宗地市價之評議作業，供需用土地人計算徵收補償價額之基準，認地評會 103 年第 4 次會議關於系爭土地市價之決議，係以 102 年 11 月 15 日為估價基準日，違反上開查估辦法規定，而撤銷 103 年 7 月 22 日函處分。被上訴人依上開訴願決定意旨，提交該市地評會 103 年第 9 次會議重新復議，決議以 101 年 9 月 1 日為估價基準日，查估徵收土地擬評宗地市價為每平方公尺 13,300 元，經市價變動幅度調整後為每平方公尺 14,000 元，雖較每平方公尺 21,700 元為低，尚難謂與訴願法立法精神及該法第 81 條第 1 項規定之意旨有違，亦與行政程序法第 8 條之規定不相衝突。」

- (二) 最高行政法院 109 年度判字第 117 號判決：「經查，上訴人於其所刊登之廣告中所使用詞句，被上訴人先以 106 年 4 月 17 日函附裁處書裁處 4 萬元罰鍰，然因被上訴人對於事實之認定及法律之適用有所違誤，經臺中市政府訴願審議委員會作成撤銷該 106 年 4 月 17 日之處分，由被上訴人另為適法處分之決定後，被上訴人重新檢視該等違規行為，於原處分中審認廣告詞句屬『已涉

及醫療效能』，改依食品安全衛生管理法第 28 條第 1 項及第 2 項裁罰 60 萬元，雖顯較前處分裁罰金額為重，惟原處分係由被上訴人於正確認事用法後而為裁處，依照前開決議意旨，應無訴願法第 81 條第 1 項但書所謂不利益變更禁止原則之適用。是上訴人主張『上訴人對被上訴人已作成之行政處分所提起之行政救濟程序，反而因提起行政救濟而遭受較前行政處分更不利之變更及處分，有違不利益變更禁止原則。』云云，雖非可採。」

三、被告之前次處分固為臺西市政府以 106 年 8 月 24 日西府訴字第 1060800079 號訴願決定撤銷，惟參照上開實務判決見解，被告重新作成處分並不受訴願法第 81 條第 1 項但書「不利益變更禁止原則」之拘束，被告自得重為本案之證據事實調查，並適用臺西市空氣品質改善自治條例作成系爭處分，被告本於正確之認事用法，認定有縮短原告固定污染源操作許可證及生煤使用許可證之有效期限及生煤使用量之必要，縱較前次處分對原告更為不利，並無違反不利益變更禁止原則。