

2021 理律盃

校際法律系所學生模擬法庭辯論賽

被告行政訴訟言詞辯論意旨狀

參賽編號：2111

原告：大發股份有限公司

被告：臺西市政府環境保護局

行政訴訟言詞辯論意旨狀

案號 ○○年○○字○○號

股別 ○股

原 告 大發股份有限公司 設：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

代 表 人 葉梅蘭 住：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

訴訟代理人 ○○○ 住：○○市○○路○○段○○號

被 告 臺西市政府環境保護局 設：臺西市東安區成功路一段 101 號

代 表 人 艾保玉 住：○○市○○路○○段○○號

訴訟代理人 ○○○ 住：○○市○○路○○段○○號

1 為當事人間請求空氣污染防制法事件，謹依法提呈辯論意旨事：

2 【答辯聲明】

3 一、原告之訴駁回。

4 二、訴訟費用由原告負擔

5 【事實】

6 一、被告係臺西市政府環保局，主管該市轄內有關空氣污染防制等環保事項，並依職權
7 訂定臺西市空氣污染防制計畫書，原告大發公司為臺西市境內以生煤為主要燃料之
8 火力發電廠，並領有固定污染源鍋爐發電程序 M11 至 M13 許可證〔西市環操證字
9 第 M-10100011 號（被證 1）、第 M-10100012 號（被證 2）、第 M-10100013 號（被
10 證 3）〕及生煤使用許可證〔西市空煤用證字第 C-101401 號（被證 4）、第 C-101402
11 號（被證 5）、第 C-101403 號（被證 6）〕，有效期限皆至 106 年 3 月 15 日到期，核
12 定生煤使用量為 360 萬公噸。

13 二、原告於 105 年 12 月 1 日向被告申請展延前述固定污染源操作許可證及生煤使用許
14 可證，被告於 105 年 12 月 20 日以西環空字第 10500012 號函回覆，以 103 年 6 月
15 1 日臺西市空氣污染防制計畫書中預定消減公私場所硫氧化物及氮氧化物之年排放
16 量至百分之五十為由，要求原告需於展延申請書中提出加速削減燃煤所生污染物之

計畫。經原告之承辦人員補件（被證 7）後，被告依 106 年 8 月 31 日通過之「臺西市空氣品質改善自治條例（下稱系爭自治條例）」並參酌相關事證，將前述固定污染源操作許可證部分展延自 106 年 3 月 16 日起至 109 年 3 月 15 日止，生煤年使用量自 360 萬公噸降至 240 萬公噸（被證 8 至 13）。原告公司不服展延處分，遂提起訴願，臺西市政府訴願審議委員會審理後認為該許可展延判斷標準有「非無事實調查未臻明確」之疑慮，因此於 106 年 8 月 24 日以西府訴字第 1060800079 號訴願決定（被證 14）撤銷原展延許可處分，並另為適法之處分。

三、臺西市環保局依西府訴字第 1060800079 號訴願決定意旨，重新調查相關事證後，於 106 年 11 月 1 日以西環空一字第 106003248 號同意展延上述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為年使用量 180 萬公噸（被證 15 至 20）。豈料原告公司仍不服，再次提起訴願，惟臺西市政府以 107 年 6 月 5 日西府訴字第 1070000125 號訴願決定駁回訴願（被證 21），原告認為該許可展延處分及自治條例有違法之疑慮，故於 107 年 7 月 23 日向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

【理由】

一、本案為課予義務訴訟，惟裁判訴訟基準時應例外以處分作成時為準。

（一）原告並不具請求特定結果之公法上請求權。

1. 按行政訴訟法第 5 條之課予義務訴訟，除原告須為有權提起之人外，其對於所欲請求做成之處分亦須具備請求權，方符合課予義務訴訟之提起要件。

2. 次按司法院大法官（下同）釋字第 469 號解釋理由書及臺中高等行政法院 109 年訴字第 238 號裁定意旨，人民對行政機關是否具公法上請求權，或其僅享有反射利益，應就法律規範保障之目的觀之；而法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定。如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設，惟就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可知亦有保障

1 特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許
2 其依法請求救濟。因此，如法律規範目的，行政機關享有裁量權以決定是否賦予
3 人民一定之利益時，若無裁量收縮至零，縱行政機關怠於執行職務，人民亦無請
4 求行政機關為一定行政行為之公法上請求權。

5 3. 查本件原告係請求作成對其有利之處分，原告為處分相對人，然依前述所言，僅
6 有裁量收縮至零之情狀外，人民方有請求行政機關為特定結果，即一定處分之請
7 求權。今被告依臺西市自治條例第四條規定，給予一年至三年之延展處分，原告
8 雖係處分相對人，而有主觀公權利，然而主管機關就系爭展延處分之給予具有裁
9 量權，且並無裁量收縮至零之情狀發生，因此，原告並無提起課予義務訴訟之請
10 求權，其起訴程序不合法，請 鈞院以裁定駁回。

11 (二) 行政訴訟之裁判訴訟基準時，視事件的本質而有不同。

12 1. 按最高行政法院 98 年度判字第 822 號判決及最高行政法院 108 年度判字第 492
13 號判決意旨，法院實務一般認為，除個別實體法領域有明確規定者外，得以訴訟
14 類型做基本的區分。課予義務訴訟之裁判基準時，因所欲判斷者乃人民依法有無
15 請求行政機關為特定作為之權利，而非僅在審查處分是否合法之問題，故其裁判
16 基準時，原則上區分事實與法律：個案事實基礎，應為事實審言詞辯論終結時；
17 個案法律基礎則在行政法院法律審審判時。

18 2. 惟最高行政法院 108 年度判字第 467 號判決（附件 1）意旨指出，司法實務通說
19 有關其裁判基準時之判準，僅係個案法律適用結果之歸納統計結論，或可適用於
20 大部分的課予義務訴訟案型，但非絕對標準，仍可能存有例外情形。

21 3. 學說上更指出，應以實體法規定決定行政訴訟之裁判訴訟基準時，從而課予義務
22 訴訟也可能以行政處分作成時作為裁判基準時點。例如，若個別實體法已明示裁
23 判訴訟基準時之判準，法院即應尊重；此外，基於權力分立原則，若事務具有專
24 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¹。另有論者指出，判斷基準時的探討，須充分討論個別實體法領域面對法規與事實變遷的態度，究竟是開放或封閉；如其傾向不容許於爭訟中以原處分作成後之新法秩序或事實，來重新評價原處分，則應以原處分作成時為本案之裁判訴訟基準時²。

（三）本案訴訟雖為課予義務訴訟，惟依個別實體法之規定與事務之本質，裁判訴訟基準時應例外以原處分作成時為準。

1. 本案訴訟屬課予義務訴訟，並無爭議。惟查，依現行空氣污染防制法（下稱新空污法）第 3 條、第 6 條與第 7 條、新空污法施行細則第 6 條規定，以及最高行政法院 102 年度判字第 632 號判決意旨，臺西市空氣污染防制事項，屬被告之主管事項，故被告為維護臺西市之空氣品質，自得依其權限訂定空氣污染防制計畫，並執行及查核有關臺西市空氣污染防制之事項。從而被告基於主管權限，應訂定公告並執行轄內之空氣污染防制計畫；其轄內固定污染源之查核工作，亦屬被告之權責範圍。

2. 次查，民國（下同）107 年 8 月 1 日修正空氣污染防制法。惟無論修正前之空氣污染防制法（下稱「舊空污法」）或現行新空污法，在第 24 條及第 25 條皆提及：「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委託之機關申請及取得設置許可證...」、「已取得操作許可證之公私場所，因中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之（排放）標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之（政府其他）機關重新申請核發操作許可證。」且舊空污法第 29 條及新空污法第 30 條皆提及：「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

¹ 陳淑芳，撤銷訴訟之裁判基準時點，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，頁 10，2006 年 10 月（附件 2）。

² 林三欽，課予義務訴訟之事實基準時，月旦法學教室，第 197 期，頁 12，2019 年 3 月（附件 3）。

許可證之展延申請……」、「未於許可證期限屆滿前三至六個月內申請展延者，直轄市、縣（市）主管機關或中央關委託之政府其他機關於其許可證期限屆滿日尚未作成准駁之決定時，應於許可證期限屆滿日起停止設置、變更、操作（、販賣）或使用；未於許可證期限屆滿前申請展延者，於許可證期限屆滿日起其許可證失其效力，如需繼續設置、變更操作（、販賣）或使用者，應重新申請……」。甚至相關子法中，固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法亦有規定，若公私場所因操作內容異動而與操作許可證記載內容不符，未涉及空氣污染防制法第 24 條所稱之變更者，須重行申請許可³。此等規定一再顯示於空氣污染防制法制中，特別注重操作污染源及申請當下之設置與操作方式、法規狀態與對整體環境的空氣品質之影響。換言之，此一個別實體法領域面對法規與事實變遷的態度較為封閉，較不容許於爭訟中，以原處分作成後之新法秩序或事實來重新評價原處分。

3. 復查，系爭自治條例經合法訂定，對臺西市政府具有法拘束性，因此臺西市政府環保局應受舊法及合法合憲之系爭自治條例拘束，於其授權之裁量下作成處分。且系爭處分之作成，具有高度專業性，司法機關自應予以尊重，避免過度侵害權力分立原則。準此，於法規賦予主管機關如此高度裁量及自主空間上，法院不得進行高密度之審查，其僅得就行政處分做成時該否准處分是否有形式上之違法予以審查，否則行政機關將無所適從。

4. 綜上，因本案個別實體法之規定面對法規與事實變遷的態度較為封閉，且因事務之本質具有專業性而應予專業機關較大之審酌權限，故雖本案訴訟屬課予義務訴訟，但本案之裁判訴訟基準時應例外以原處分作成時為準。

二、系爭處分係依據合憲之系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條所作成，並未違反法律保留原則。

（一）舊空污法第 29 條第 1 項並未違憲，系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定並無抵觸；新空污法第 30 條第 1 項及第 4 項規定侵害直轄市地方自治權之核心而

³ 108 年修正前第 23 條，修正後第 27 條。

1 違憲，法官應依釋字第 371、572 號，裁定停止訴訟，並聲請解釋憲法。

2 **1. 環境保護事項屬地方自治事項，且空氣污染管制事項屬環境保護事項。**

3 (1) 按釋字第 467 號解釋：「中央與地方權限劃分係基於憲法或憲法特別授權之法
4 律加以規範，凡憲法上之各級地域團體符合下列條件者：一、享有就自治事項
5 制定規章並執行之權限，二、具有自主組織權，方得為地方自治團體性質之公
6 法人。」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
7 詳列中央與地方之權限，除已列舉事項外，憲法第 111 條明定如有未列舉事
8 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
9 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
10 之權。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
11 事務之執行上成為相互合作之實體。」釋字第 738 號解釋：「第 111 條明定如
12 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
13 則屬於縣之均權原則...」、「若中央就前開列舉事項立法賦予或課予地方執行
14 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
15 均應本於前開均權原則而為判斷...」、「依地方制度法第 25 條及第 28 條第 2
16 款規定，地方自治團體得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，以自治
17 條例規範居民之權利義務，惟其內容仍不得牴觸憲法有關中央與地方權限劃
18 分之規定、法律保留原則及比例原則。」

19 (2) 次按，地方制度法第 30 條第 1 項規定：「自治條例與憲法、法律或基於法律
20 授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」第 118 條：「直轄市之
21 自治，以法律定之。」地方制度法第 18 條第 9 款：「下列各款為直轄市自治
22 事項：九、關於衛生及環境保護事項如下：...（二）直轄市環境保護。」

23 (3) 查，形式上，憲法第 107 條至第 110 條均未對環境保護事項有所列舉，相較
24 之下，憲法明文授權之地方制度法，將環境保護事項定為直轄市自治事項，據

1 此即可得知，環境保護事項顯係地方自治事項，無管轄權限之中央⁴，不得立
2 法剝奪地方自治權限。另依釋字第 738 號之意旨，無論列舉或未列舉事項如
3 有分工不明，亦應本於均權原則為判斷。惟本案顯係地方制度法列舉為地方
4 自治事項，而憲法卻未有列舉，未有分工不明之情狀，當毋庸適用均權原則；
5 即使以均權原則為斷，實際上環境保護當受所在地區不同而影響，水污染涉
6 及產業結構及土壤環境，空氣污染除涉及產業結構外，亦涉及地形及氣候等
7 因素。各地方之地理環境及自然條件不同、社會發展狀況迥異、產業結構亦
8 殊，事實上臺灣部分縣市確實長年飽受嚴重工業污染之苦，從而環境保護事
9 項顯有因地制宜之必要。

10 (4) 就此，學說上亦指出：「除地方制度法外，作為環境保護事項主要之規範...環
11 境基本法第 7 條第 2 項即明定，地方政府得依據中央環境保護法規及國家環
12 境保護計畫『訂定自治法規』，第 4 項亦稱『中央政府應協助地方政府，落實
13 地方自治』，肯認環境保護為地方自治事項...同法第 25 條則規定，地方政府
14 為達成中央政府訂定之階段性環境品質標準，得訂定較嚴之管制標準，送中
15 央政府備查即可。其立法理由表示：『...二、環境問題與地方關係密切，為因
16 應地方特性，使環境品質與污染防治、自然保育管制標準能因地制宜，爰於第
17 二項明定地方政府得視轄區內自然及社會條件，訂定較嚴之管制標準，經中
18 央政府備查後，適用於該轄區。...』益證立法者亦肯認環境品質與污染防治、
19 自然保育管制標準應因地制宜，為地方自治事項，地方自治團體於一定要件
20 下，有自治立法權限，得訂定較嚴之管制標準⁵。」據此，環境保護事項應屬
21 地方自治事項無疑。退萬步言，縱認即使憲法及地方制度法對環境保護事項
22 已明確認定為地方自治事項，中央仍得為框架性之立法，仍應進一步探討中
23 央法規有無規範密度過高，致剝奪地方自治權限。

⁴ 同此見解，如吳明孝，地方自治與環境保護的美麗哀愁—簡評「雲林縣工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例」，臺灣法學雜誌，第 281 期，頁 36-37，2015 年 10 月（附件 4）。

⁵ 劉如慧，論地方空氣污染自治立法——以臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例為例，中律會訊，第 20 卷第 3 期，頁 9，2017 年 11 月（附件 5）。

(5) 次查，依舊空污法第 3 條（新空污法為第 2 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。」且依事物本質，對於直轄市內之空氣污染狀況、業者之經營狀況與操作現況等，皆是直轄市主管機關方最為熟悉，且即便操作條件未變動，空氣污染現狀亦會變動，此時對於排放量與操作條件之要求即難謂無須調整。換言之，在固污操作採許可制之前提下，其最主要之目的乃在於抑制規範對象之空污排放行為，以在最低限度內達成維護空氣品質之公益，且許可與否之審查係由地方執行，故地方自治團體自得視當地受空氣污染影響之現狀，因地制宜而為更嚴格之規定。故空氣污染防制事項應屬環境保護事項而在地方自治權限之下，應無疑義。

2. 舊空污法第 29 條第 1 項並未違憲，系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條並未牴觸之，而屬合憲；新空污法第 30 條第 1 項及第 4 項則屬違憲，系爭自治條例自無牴觸之疑慮。

(1) 按最高行政法院 94 年 11 月庭長法官聯席會議決議及最高行政法院 95 年判字第 1034 號判決均提及：「關於縣（市）工商輔導及管理，乃屬地方制度法第 19 條第 7 款第 3 目規定之縣（市）自治事項，依同法第 25 條之規定，縣（市）本得就其自治事項...故縣（市）依其地方環境之需要，以自治法規另定較高之限制標準，難謂與電子遊戲場業管理條例第 9 條第 1 項之規定牴觸。」內政部 90 年 10 月 31 日臺（九十）內營字第 9067014 號函謂：「有關自治條例所定罰則，如較法律為更高度之規定，是否即屬牴觸法律，尚不可一概而論，應視相關法律規範事項之性質及立法之目的，為整體考量。」準此以言，地方自治團體所得享有之自治事項，以符合憲法，或憲法有特別授權對中央及地方權限劃分之法律為主，且不得牴觸中央法規。而於事項具體分工不明時，應本於憲法第 111 條均權原則為斷。若中央及地方均有管轄權限，而地方法規與中央法規有所扞格時，即認為地方法規牴觸中央法規而屬無效，尚嫌速斷。此時仍應視事項之性質，考量有無因地制宜之需要，據以判斷地方

法規有無牴觸中央法規。

(2) 至於中央法規究屬「下限框架」或「上限框架」，學者指出，先應依我國憲法第十章中央與地方權限之劃分模式，及地方制度法第 18 條以下自治事項規範架構，對規範事項為定性，並考量該事務性質，較屬因地制宜之自治事項，或較宜由中央為全國一致性規定以決；其次，涉及地方自治事項就其自治立法權核心領域，應注意中央法規僅能作為框架規範，規範密度不應過高而侵犯地方自治團體之自治權；再者區分框架性質，如上位法規旨在保障規範對象之基本權，統一界定其受公權力行為侵害之全國一致性上限，俾防止遭地方自治團體過度干預者，應視其為上限框架，地方法規雖得因地制宜，惟不得逾越中央法規管制上限。反之，倘若上位法規之主要目的旨在抑制規範對象之行為，俾確保公益得受全國一致最低限度之維繫，或旨在保障規範對象獲得全國一致之最低照料者，則應視其為下限框架，在此範圍內，地方法規為使公益獲得較佳之維繫，得為更嚴格之管制規定。且理論上不排除中央法規制定者整合前述兩種方式，同時設定自治立法之上、下界限，形成所謂上下框架模式⁶。

(3) 據此，地方法規與中央法規就「地方自治事項」競合而為規範時，地方法規有無牴觸中央法規，應探討中央法規之框架性質。中央法規若為下限框架，地方得基於維護公益，訂定更嚴格之規範；中央法規若為上限框架，則因地方法規不得逾越管制上限而無因地制宜之空間，中央法規如過度侵害自治權則屬違憲；中央法規若未具有框架性，如規範密度過高，亦屬違憲。

(4) 末按釋字第 371、572 號解釋，憲法之效力既高於法律，法官有優先遵守之義務，法官於審理案件時，對於應適用之法律，依其合理之確信，認為有牴觸憲法之疑義者，自應許其先行聲請解釋憲法，以求解決。故遇有前述情形，各級法院得以之為先決問題裁定停止訴訟程序，並提出客觀上形成確信法律

⁶詹鎮榮，論地方法規之位階效力——地方制度法第三十條「中央法破地方法」之辨正，成大法學期刊，第 12 期，頁 39、41，2006 年 12 月（附件 6）。

為違憲之具體理由，聲請本院大法官解釋。

(5) 查舊空污法第 29 條第 1 項規定：「依第二十四條第一項、第二項及前條第一項核發之許可證，其有效期間為五年；期滿仍繼續使用者，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政府其他機關提出許可證之展延申請，每次展延不得超過五年。」配合裁判基準時為處分作成時，應適用舊空污法之下，依前開學說判斷，五年以下之期限規定方屬保障人民生命權、健康權獲得全國一致之最低照料之下限框架，地方自治團體自得基於公共利益之追求而為更嚴格之規範，舊空污法仍保有地方因地制宜之空間而合憲。而舊空污法第 29 條第 1 項僅規定五年以下之下限，故系爭自治條例第 4 條規定為兩年，與之自未牴觸；另許可證內容得否變更、調整，舊空污法則無規範，系爭自治條例第 3 條第 2 項自得對環境保護事項，基於因地制宜之考量，而為更嚴格之規範，亦無牴觸舊空污法之可能。

(6) 退萬步言之（被告並不採取此見解），若裁判基準時為言詞辯論終結時，而應適用新空污法之下，新空污法第 30 第 1 項規定，固定污染源操作許可證之核發（並參第 24 條第 2 項）及展延年限，原則為三到五年，其立法理由謂：「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。」（附件 7）換言之，三年以上係下限框架，則於目的性擴張解釋之下，地方自治團體當得基於公益需求，而為更嚴格之立法，自無牴觸中央法規之疑慮；而若認為三年以上，係避免受規範之業者之職業自由受到過度干預，而屬上限框架，則顯然限制地方自治團體就環境保護事項為更嚴格之規範。更毋庸言得核發未滿三年操作許可證之例外事由，不論係第 1 款違反本法情節重大，第 2 款設置操作未達五年，或第 3 款為於總量管制區（第 8 條第 1 項規定由中央指定為總量管制區），均係以中央法規（即新空污法）為基準，判斷有無符合例外情形，規範密度過高而侵害地方自治權限核心。揆諸前開理由，新空污法第 30 第 1 項若非保留地方得為更嚴格之規定，則屬規範密度顯然過高，已過度侵害地方自治權限

而違憲。

(7) 新空污法第 30 條第 4 項規定，非有特定情形，展延許可證不得變更原許可證內容。另依固定污染源設置操作及燃料使用許可證管理辦法第 21 條第 3 款，與空氣污染物排放有關之主要原（物）料、燃料種類、成分、用量等，均係許可證內容所應記載之事項，即不得任意變更。第 1 款所涉三級防制區認定，涉及空氣品質標準訂定，而依新空污法第 5 條第 3 項，空氣品質標準係中央主管機關定之，亦即對空氣品質標準之訂定，地方幾無參與空間，而僅具有無拘束力之會商建議；第 2 款所涉新空污法第 7 條第 2 項空氣污染防制計畫，雖係由地方自治團體訂定，惟仍應經中央主管機關核定並公告，否則即不具任何效力，顯見地方自治團體毫無參與空間；第 3 款所涉使用燃料之種類、成分標準或混燒比例變更，數據若未有差異，地方自治團體即不得變更許可證內容，不但在構成要件上地方自治團體毫無權限判斷何種情況屬變更，於符合或不符合但書狀況時，地方自治團體更無判斷餘地。據此，新空污法第 30 條第 4 項所規定之特定情況，均一再侵害地方自治團體自治權之核心，規範密度過高而毫無框架性質，應屬違憲。

(8) 基此，新空污法第 30 條第 1、4 項，侵害臺西市自治權核心，違反憲法第 111、118 條及地方制度法第 18 條第 9 款權限分配之規定，而屬違憲，且該條文違憲之結果，涉及本案被告勝敗，故法院應依釋字第 371、572 號解釋之意旨，聲請解釋憲法。

(9) 據上論結，舊空污法第 29 條第 1 項合憲，且其僅規定五年以下之下限，故系爭自治條例第 4 條規定為兩年，自未牴觸之。另許可證內容得否變更、調整，舊空污法則無規範，系爭自治條例第 3 條第 2 項對環境保護事項，基於因地制宜之考量，而為更嚴格之規範，亦無牴觸舊空污法之可能。而新空污法第 30 條第 1 項及第 4 項，均已侵害地方自治團體自治權之核心，規範密度過高而毫無框架性質而違憲；系爭自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條，自無牴觸新空污法第 1 項及第 4 項之可能，不生違憲之問題。

1 (二) 地方制度法第 30 條第 4 項之規定,以及本案行政院之函告無效(下稱系爭函告),
2 皆違憲且不應拘束法院。

3 1. 按釋字第 371、572 號,法官對其適用之法律有違憲確信時,應裁定停止訴訟,
4 聲請解釋憲法,已經如前述。次按學說上所謂適用上違憲,係指法規本身未遭宣
5 告違憲,但法規適用於特定情形時,則有牴觸憲法之情狀⁷。例如釋字第 242 號解
6 釋(附件 11)即認為,雖中華民國 74 年 6 月 3 日修正公布前之民法親屬編第 985
7 條及第 992 條規定,乃維持一夫一妻婚姻制度之社會秩序所必要,與憲法並無牴
8 觸。惟國家遭遇重大變故,在夫妻隔離,相聚無期之情況下所發生之重婚事件,
9 與一般重婚事件究有不同,對此種有長期實際共同生活事實之後婚姻關係,仍得
10 適用上開第 992 條之規定予以撤銷,嚴重影響其家庭生活及人倫關係,反足妨害
11 社會秩序,就此而言,自與憲法第 22 條保障人民自由及權利之規定有所牴觸。

12 2. 查地方制度法第 30 條第 4 項規定:「第一項及第二項發生牴觸無效者,分別由
13 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
14 機關予以函告無效。」係國家為維持法優位性所定之規定,給予中央機關得以決
15 定地方自治條例有效性之權限,本身並無違憲之處,蓋我國地方自治團體,不如
16 聯邦國家中各州、省或邦有其獨立之制訂憲法,且中央政府之權限亦非由各省權
17 限列舉後所剩餘者,而係兩者均予以明定之均權制度,兩者於非專屬事務之執行
18 上,而係相互合作之實體並共同協力。而釋字第 527 號解釋(附件 12)即認為,
19 地方自治團體對函告無效內容持不同意見者,依大法官審理案件法第 5 條第 1 項
20 規定及該號解釋意旨,得聲請司法院解釋之。此一解釋雖給予地方自治機關救濟
21 之權利,惟忽略我國釋憲難度甚高,縱使地方自治機關提起釋憲,幾無成功之可
22 能,更混淆函告無效此一行為之性質,學說上多有批評⁸;反之,若認為函告無效

⁷ 廖元豪,適用上違憲與合憲性解釋,月旦法學教室,第 143 期,頁 7,2014 年 9 月(附件 8)。

⁸ 吳信華,論地方自治團體的聲請釋憲,政大法學評論,第 87 期,頁 145 以下,2005 年 10 月(附件 9);
黃錦堂,地方監督之行政爭訟法問題—德國法之比較,法令月刊,第 39 卷第 8 期,頁 25,2018 年 8 月
(附件 10)。

之效力已具行政處分之性質，而循一般救濟途徑提起行政救濟⁹，惟我國相關案件均予以駁回（附件 17）。故不論係釋字第 527 號解釋意旨或學說見解，地方自治團體均毫無救濟可能，地方制度法第 30 條第 4 項應屬事實上違憲。

3. 次查，函告無效處分同時須適用之法律有二：一為地方制度法第 30 條第 4 項，次為行政院認為自治條例所牴觸之國家法律或中央法規。於本案，地方制度法第 30 條第 4 項條文具體適用上已使地方自治團體毫無救濟機會，應屬違憲。其次，新空污法第 30 條第 1 項及第 4 項亦因規範密度過高，過度侵害地方自治團體之自治權限而屬違憲。

4. 再查，行政院所為函告無效，姑不論性質為何，均係行政院表達其法律見解，法院基於憲法第 80 條依法審判原則，及憲法權力分立原則，監督行政機關合法性乃至於合目的性，分權制衡之要求下，法院當不應受行政機關所表示之法律見解所拘束，此亦屬釋字第 137、216 號之意旨。

5. 綜上所述，法院基於依法審判原則、權力分立原則及實質上函告無效已屬違憲，自不應受系爭函告之拘束，並應依釋字第 371、572 號解釋意旨，於確信此二者有牴觸憲法之疑義時，應裁定停止訴訟，聲請大法官解釋。

6. 茲有附言者，系爭函告依釋字第 527 號及其他實務見解，均未言明其性質為何，惟學說多認為應屬行政處分¹⁰，則縱現行制度係以提起憲法解釋作為救濟途徑，仍不改其係行政爭訟之性質，被告不論係依釋字意旨聲請釋憲或依學說見解提起行政訴訟，則本案為避免裁判矛盾，法院宜依行政訴訟法第 177 條第 2 項裁定停止訴訟。縱認為非屬行政處分，由監督機關就地方自治條例所為函告無效措施，性質上亦屬「非終局性」之行政權作用而已¹¹，依釋字第 527 號之意旨，倘若地

⁹蕭文生，地方自治之監督，載：國家·地方自治·行政秩序，元照，頁 80-81，2009 年 9 月（附件 13）。

¹⁰同註 10，頁 80-81；吳信華，依「地方制度法」之聲請釋憲——釋字第 527 號解釋評析，裁判時報，第 100 期，頁 45-46，2020 年 10 月（附件 14）；蔡宗珍，地方自治監督與自治法規監督，月旦法學雜誌，第 134 期，頁 157，2006 年 7 月；（附件 15）

¹¹詹鎮榮，論地方法規之位階效力——地方制度法第三十條「中央法破地方法」之辨正，成大法學期刊，第 12 期，頁 46，2006 年 12 月（附件 16）

方自治團體對此函告無效不服者，應聲請解釋憲法。據此，自治條例是否牴觸中央法規，並非經函告即終局無效，如地方自治團體有所爭執，仍應由司法院大法官作成最終決定。於大法官解釋尚未作成前，行政法院不得僅據監督機關之函告無效，即認定自治條例無適用餘地。且為避免裁判矛盾，應類推適用行政訴訟法第 177 條第 2 項，裁定停止訴訟，法院不應逕自拒絕適用系爭自治條例。

（三）系爭處分並未違反法律保留原則。

1. 按釋字第 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...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...涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定...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。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」準此以言，憲法第 8 條人身自由及人民生命權以外基本權利之限制，及涉及公共利益重大事項之給付行政，非屬細節性或技術性事項者，原則上應以法律或得由法律授權法規命令限制之。此乃法治國原則之具體展現，實務將憲法第 23 條解釋為法律保留原則之明文例示，亦肯認其為一般法律原則。行政處分作成既有行政程序法第 4 條之適用，其作成即應符合法律保留原則之要求。次按地方制度法第 28 條：「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。」

2. 經查，形式上系爭處分依照系爭自治條例而作成，而系爭自治條例已按地方制度法相關規定制定及公布施行。依地方制度法第 28 條，自治條例得作為法律保留之基礎，學說亦同此見解¹²。且系爭自治條例之效力，於新空污法第 30 條第 1 項

¹² 黃錦堂，地方制度法論，元照，二版，頁 271-273 以下，2012 年 03 月；林明鏘，論地方立法權，載：營建法學研究，元照，頁 78 以下，2006 年 11 月（附件 18）；江嘉琪，地方自主立法權之範圍與合

1 及第 4 項及地方制度法第 30 條第 4 項均屬違憲之前提下，行政法院應不得任意
2 排除自治條例之效力逕行裁判，且實質上，違憲之函告無效自對系爭自治條例作
3 為法律保留之基礎並無影響，故系爭處分仍有系爭自治條例作為法律保留之基礎。

4 3. 綜上所述，依照系爭自治條例作成系爭處分，符合自治條例保留，並無違反法律
5 保留原則。

6 三、系爭處分未違反任何行政法上之原理原則。

7 (一) 系爭處分具備合理充分的實質理由，未違反行政行為恣意禁止原則。

8 1. 按最高行政法院 90 年度判字第 88 號判決，所謂行政行為恣意禁止原則，係指行
9 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
10 關係。簡言之，此一原則係禁止行政機關之行為欠缺合理充分的實質理由而流於
11 恣意。

12 2. 次按系爭自治條例第 3 條第 2 項規定：「已核發之既存生煤使用許可證，應自本
13 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
14 得據此變更前項許可證之內容。」第 4 條則規定：「為配合環保局每年重新檢討
15 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
16 證之每次展延有效期間為一年以上三年以下。」

17 3. 查系爭處分係經原告第一次申請展延許可，對前次處分不服提起訴願，經臺西市
18 政府訴願審議委員會以西府訴字第 1060800079 號訴願決定（被證 14）撤銷後，
19 再次作成之新許可展延處分。後原告又對此不服並再次向臺西市政府提起訴願。
20 該第一次訴願決定中，原處分遭撤銷之主要理由為事實調查未臻明確，是被告即
21 依該訴願決定之意旨，重新進行調查後方重新作成系爭處分。系爭處分經第二次
22 訴願後，臺西市政府訴願審議委員會以西府訴字第 1070000125 號訴願決定（被
23 證 21），維持系爭處分不予撤銷，可知經重行調查後，已無所謂事實調查未臻明
24 確之情形存在。

法界限——以臺灣地方自治法規制定實務為觀察中心，月旦法學雜照，第 234 期，頁 22，2014 年 11 月（附件 19）。

4. 次查，臺西市境內長期以來存有日益嚴重之空氣污染問題，臺西市對於空氣品質惡化雖積極投入改善但始終未見成效，且環保團體多次集結民眾舉辦遊行訴求改善，抗議聲浪不絕，皆為不爭之事實。系爭處分之主旨中，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，仍在系爭自治條例第3條第2項及第4條規定所容許的裁量範圍內。被告之所以作成此內容之處分，乃經被告重新進行事實調查後，衡量臺西市之空氣污染情形，為促使原告從事發電製程上之污染防制技術及能力之提昇，並配合最新法令以為及時應變。此外，考量原告近五年之燃煤發電技術及效率明顯提升，故重新裁量後決定予以縮短許可證之有效期間，以及核給處分所載之生煤年使用量；許可證到期時，原告本得再次提出展延申請，故期限之縮短實質上並無妨礙原告權益。

5. 據上，系爭處分所為決定，無論在事實面或法規面，顯然皆具有合理充分的實質理由，自與行政行為恣意禁止原則無違。

（二）未有事件相同或具同一性之行政先（慣）例存在，系爭處分不生違反行政自我拘束原則之問題。

1. 按最高行政法院101年度判字第1034號判決意旨，所謂行政自我拘束原則，乃基於平等原則之要求而生，係指行政機關於作成行政處分時，若法律或命令對其情形應如何處理，並未作明確、具體之規定者，則此時如無正當理由，應受其行政先例或行政慣例之拘束。對於相同或具有同一性之事件，應為相同之處理，否則即違平等原則而構成違法¹³。

2. 是以，如欲使行政機關後來所為之行政處分，適用行政自我拘束原則，而受到以前所為行政處分（即行政先例或行政慣例）之拘束，則不僅以往所為行政處分須為合法，亦須法規未對該事件為明確具體之規定，且其事件之法規與事實基礎，更須相同或具有同一性。如各次事件所採見解僅屬個案，即不能援引據為行政機

¹³最高行政法院95年判字第1271號判決、最高行政法院91年度判字第1418號判決、最高行政法院88年度判字第3724號判決皆同此意旨。

1 關違反行政自我拘束原則之理由，前開最高行政法院 101 年度判字第 1034 號判
2 決意旨參照。

3 3. 查系爭處分之事件雖亦屬許可證展延申請之事件，但所謂被告「就業者提出之許
4 可證申請，一向核給四年以上之有效期限…」等情，顯然只是原告自身之瞭解與
5 認知，尚不足以作為可行之參照。於事實面上，即使原告並未變更固定污染源之
6 操作條件，但臺西市之空氣污染問題日益嚴重乃不爭之事實，故在事實基礎上即
7 有若干不同，被告於核發許可證之審查過程中自須加以審酌並作出應對。

8 4. 次查，於法規面上，被告以往核給許可證時並未有系爭自治條例存在，是此次在
9 法規基礎上亦有不同。而此次之展延許可係基於該新訂定之自治條例，在其第 3
10 條、第 4 條規定所容許的裁量範圍內而為裁量，乃依法規對該事件所為明確、具
11 體之規定而為決定。

12 5. 據此，系爭處分無論於事實面或法規面上皆與過往不同，即使同為展延許可申請
13 事件，亦不能援引以往之許可處分作為行政先（慣）例；則既無可供參照之行政
14 先（慣）例存在，自不生違反行政自我拘束原則之問題。

15 **（三）原告不具備任何信賴基礎，系爭處分未違反信賴保護原則**

16 1. 按最高行政法院 102 年度判字第 436 號判決（附件 20）意旨，行政法上信賴保護
17 原則，係指係指人民因相信既存之法秩序，已獲取權利或法律上之利益，不得因
18 嗣後法秩序發生變動，使其遭致不能預見之損害而言。故須行政機關對外已有表
19 示國家意思或事實行為之信賴基礎存在，當事人因而表現具體之信賴行為，因行
20 政機關去除該信賴基礎，致使當事人既得權益受損害，始符合信賴保護原則之適
21 用要件。

22 2. 惟關於此一原則之適用範圍如何，行政法院向有不同見解。最高行政法院 105 年
23 度判字第 173 號判決意旨認為，信賴保護原則係人民信賴授益處分之存續力，故
24 僅適用於授益性質行政處分之撤銷或廢止，並以當事人有值得保護之利益為要件。
25 最高行政法院 98 年度判字第 172 號判決意旨認為，信賴基礎不限於授益處分之
26 撤銷，法規或一般行政處分之變更，亦均可能適用該原則，惟倘無法規或行政處

分之變動，自不得主張信賴保護原則¹⁴。前開最高行政法院 102 年度判字第 436 號判決意旨認為，須行政機關對外有表示國家意思或事實行為之信賴基礎存在，當事人因而表現具體之信賴行為，始符合信賴保護原則之適用要件；惟此一判決在實際適用上，仍認該國家意思表示或事實行為，須為具法效性的決斷，方能作為信賴基礎。最後，最高行政法院 92 年度判字第 449 號判決意旨則認為，只要行政機關有表示意思於外之外觀，或有作成事實行為，皆可作為信賴基礎。

3. 西市空制知第 0000968 號函（被證 22，下稱「系爭函」）不得作為原告主張信賴保護原則之信賴基礎。

(1) 查本案所涉系爭函，乃用於回復大發公司 100 年 11 月 2 日大發力字第 100384 號函，內文僅謂：「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...。」

(2) 首先，系爭函乃對於原告來函詢問之回應，並非對大發公司就展延許可之申請而為的准駁決定，外觀上與行政處分大有不同。其次，自文義上觀之，因採用「原則上」之文字而非一種承諾，可知原告是否採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防制設備，以及其操作條件是否相同，僅為被告於審查展延許可申請時，重要審酌事項之一；至於最終決定如何，仍須審酌其餘事項，故如被告於審酌其餘事項後認有限縮許可期限之必要，尚非不得予以限縮。甚且，系爭函中更提及：「本市空氣污染防制政策或法令如有變更，貴公司應依法配合辦理變更或調整...。」文義上未見任何欲受系爭函拘束之意，亦無意以系爭函強制拘束原告，應不致使原告產生「採用最佳設備必將獲准五年期限」之信賴。

4. 退步言之，縱認系爭函可作為信賴基礎（此為假設語氣，被告仍不認同可作為信賴基礎），惟系爭函實質上僅屬對原告五年前申請時所詢問之回函，要不能再適

¹⁴ 最高行政法院 103 年度判字第 322 號判決、最高行政法院 101 年度判字第 261 號判決、臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1280 號判決皆同此見解。

1 用於五年後另一申請展延許可事件，否則豈非等同於所有行政機關為宣傳或達成
2 政策目的所撰寫之未具承諾性質之函文，皆能無限向未來產生效用？此外，系爭
3 函已明確指出：「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
4 理變更或調整...。」而系爭函出現後，系爭處分作成前，臺西市已新訂定合憲之
5 系爭自治條例，而五年期限顯不在該自治條例賦予行政機關之裁量範圍內，故原
6 告對系爭函之信賴在該自治條例出現後自應已不存焉。

7 5. 綜上所述，原告指稱其對被告五年前之回函有所信賴，且在五年後仍應繼續拘束
8 被告，甚至在系爭自治條例出現後仍然對系爭函有所信賴，皆係故意混淆。故本
9 案原告不僅無任何信賴基礎，更無信賴之事實存在，自不生信賴保護之問題，系
10 爭處分當無違反信賴保護原則之可能。

11 四、系爭處分之作成機關並非訴願法第 81 條第 1 項但書之規範對象，不生不利益變更 12 禁止原則之問題。

13 （一）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
14 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
15 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。」
16 其但書即為一般所稱不利益變更禁止原則，學理指出，因訴願程序乃法院外救濟
17 程序，亦屬行政自我審查之一環，無處分權主義之適用，故其禁止不利益變更並
18 非一般法律原則，而純屬立法政策上之考量¹⁵。

19 （二）次按最高行政法院 105 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議意旨，訴願法第 81
20 條第 1 項但書之規範對象，僅限於受理訴願機關，而不及於原處分機關。如受理
21 訴願機關將原處分撤銷，並請原處分機關重為適法之處分時，並不受訴願法第 81
22 條第 1 項但書之限制。惟若原處分非因裁量濫用或逾越裁量權限，而作成有利於
23 處分相對人之裁量，則原處分機關重為處分時，不得為較原處分更為不利於相對
24 人之裁量，否則有違行政行為恣意禁止原則。

¹⁵吳庚、張文郁，行政爭訟法論，元照，頁 143，2016 年 9 月 8 版（附件 21）。

1 (三) 再按最高行政法院 103 年度判字第 575 號判決(附件 22)意旨雖認為，訴願撤銷
2 原處分並命原處分機關重為適法處分，有不利益變更禁止原則之適用，惟若原處
3 分被撤銷後，原處分機關在重為實質審查後，係基於不同之事實基礎重為處分時，
4 自不受此原則之拘束。

5 (四) 查本案第一次訴願時，訴願決定機關乃基於「非無事實調查未臻明確」之理由撤
6 銷第一次許可處分，並發回命被告重為適法處分，乃認為被告可能係基於錯誤之
7 事實而為決定，可推知該處分之裁量結果係基於錯誤事實認定而作成，而有裁量
8 濫用之狀況。後被告重為處分前確已重新調查事實，本於裁量權限並於系爭自治
9 條例所容許之範圍內自為決定。職是，經重新調查後，系爭處分之事實基礎已與
10 第一次訴願時之原處分不同，且經第二次訴願亦已確認系爭處分應已無「事實調
11 查未臻明確」之情。

12 (五) 據此，且不論依最高行政法院決議之見解，被告本不受訴願法第 81 條第 1 項但
13 書之拘束，更非其所謂「非因裁量濫用或逾越裁量權限，而作成有利於處分相對
14 人之裁量」之情形；即使按照前開最高行政法院 103 年度判字第 575 號判決之見
15 解，系爭處分因係基於不同之事實基礎重為處分，自亦不受不利益變更禁止原則
16 之拘束。原告指稱系爭處分有違反不利益變更禁止原則之虞，實屬對此一原則之
17 規範對象及適用範圍有所誤解。

18 五、綜上答辯意旨，本案系爭處分及訴願決定均合法，原告之主張均無理由，故原告之
19 訴應予駁回。懇請 鈞院依法判決如答辯聲明。

20
21 此 致

22 臺灣臺北高等行政法院 公鑒

23 中 華 民 國 ○ ○ 年 ○ ○ 月 ○ ○ 日

24 具狀人：臺西市政府環境保護局

25 代表人：艾保玉

26 撰狀人：○○○ (蓋章)



局長 艾保玉

1 被證與附件清單

2 【證據】

- 3 被證1： 固定污染源操作許可證__西市環操證字第 M-10100011 號
- 4 被證2： 固定污染源操作許可證__西市環操證字第 M-10100012 號
- 5 被證3： 固定污染源操作許可證__西市環操證字第 M-10100013 號
- 6 被證4： 生煤使用許可證_西市空煤用證字第 C-101401 號
- 7 被證5： 生煤使用許可證_西市空煤用證字第 C-101402 號
- 8 被證6： 生煤使用許可證_西市空煤用證字第 C-101403 號
- 9 被證7： 大發股份有限公司許可證展延申請書
- 10 被證8： 固定污染源操作許可證__西市環操證字第 M-10600011 號
- 11 被證9： 固定污染源操作許可證__西市環操證字第 M-10600012 號
- 12 被證10： 固定污染源操作許可證__西市環操證字第 M-10600013 號
- 13 被證11： 生煤使用許可證_西市空煤用證字第 C-106501 號
- 14 被證12： 生煤使用許可證_西市空煤用證字第 C-106502 號
- 15 被證13： 生煤使用許可證_西市空煤用證字第 C-106503 號
- 16 被證14： 臺西市政府訴願決定書__西府訴字第 1060800079 號
- 17 被證15： 固定污染源操作許可證__西市環操證字第 M-10600111 號
- 18 被證16： 固定污染源操作許可證__西市環操證字第 M-10600112 號
- 19 被證17： 固定污染源操作許可證__西市環操證字第 M-10600113 號
- 20 被證18： 生煤使用許可證_西市空煤用證字第 C-106601 號
- 21 被證19： 生煤使用許可證_西市空煤用證字第 C-106602 號
- 22 被證20： 生煤使用許可證_西市空煤用證字第 C-106603 號
- 23 被證21： 臺西市政府訴願決定書__西府訴字第 1070000125 號
- 24 被證22： 臺西市政府環境保護局函__西市空制知第 0000968 號
- 25 被證23： 臺西市空氣品質改善自治條例全文
- 26 被證24： 2021 理律盃模擬法庭辯論賽賽題

1 **【附件】**

2 附件1： 最高行政法院 108 年度判字第 467 號判決

3 附件2： 陳淑芳，撤銷訴訟之裁判基準時點，行政院國家科學委員會專題研究
4 計畫成果報告，頁 10，2006 年 10 月

5 附件3： 林三欽，課予義務訴願之事實基準時，月旦法學教室，第 197 期，頁
6 12，2019 年 3 月

7 附件4： 吳明孝，地方自治與環境保護的美麗哀愁—簡評「雲林縣工商廠場禁
8 止使用生煤及石油焦自治條例」，臺灣法學雜誌，第 281 期，頁 36-37，
9 2015 年 10 月

10 附件5： 劉如慧，論地方空氣污染自治立法——以臺中市公私場所管制生煤及
11 禁用石油焦自治條例為例，中律會訊，第 20 卷第 3 期，頁 9，2017 年
12 11 月

13 附件6： 詹鎮榮，論地方法規之位階效力——地方制度法第三十條「中央法破地
14 方法」之辨正，成大法學期刊，第 12 期，頁 36，2006 年 12 月

15 附件7： 新空污法第 30 第 1 項修法理由

16 附件8： 廖元豪，適用上違憲與合憲性解釋，月旦法學教室，第 143 期，頁 7，
17 2014 年 9 月

18 附件9： 吳信華，論地方自治團體的聲請釋憲，政大法學評論，第 87 期，頁
19 145 以下，2005 年 10 月

20 附件10： 黃錦堂，地方監督之行政爭訟法問題—德國法之比較，法令月刊，第
21 39 卷第 8 期，頁 25，2018 年 8 月

22 附件11： 釋字第 242 號解釋

23 附件12： 釋字第 527 號解釋

24 附件13： 蕭文生，地方自治之監督，載：國家·地方自治·行政秩序，元照，
25 頁 80-81，2009 年 9 月

26 附件14： 吳信華，依「地方制度法」之聲請釋憲——釋字第 527 號解釋評析，裁

- 1 判時報，第 100 期，頁 45-46，2020 年 10 月
- 2 附件15：蔡宗珍，地方自治監督與自治法規監督，月旦法學雜誌，第 134 期，
- 3 頁 157，2006 年 7 月
- 4 附件16：詹鎮榮，論地方法規之位階效力——地方制度法第三十條「中央法破地
- 5 方法」之辨正，成大法學期刊，第 12 期，頁 46，2006 年 12 月
- 6 附件17：地方自治團體行政救濟遭駁回之相關裁判
- 7 附件18：黃錦堂，地方制度法論，元照，二版，頁 271-273，2012 年 03 月；林
- 8 明鏘，論地方立法權，載：營建法學研究，元照，頁 78 以下，2006 年
- 9 11 月
- 10 附件19：江嘉琪，地方自主立法權之範圍與合法界限——以臺灣地方自治法規
- 11 制定實務為觀察中心，月旦法學雜誌，第 234 期，頁 22，2014 年 11
- 12 月
- 13 附件20：最高行政法院 102 年度判字第 436 號判決意旨
- 14 附件21：吳庚、張文郁，行政爭訟法論，元照，頁 143，2016 年 9 月 8 版
- 15 附件22：最高行政法院 103 年度判字第 575 號判決意旨
- 16 附件23：107 年修正前空氣污染防制法第 24 條及第 29 條之條文內容
- 17 附件24：107 年修正後空氣污染防制法第 7 條第 30 條之修正理由
- 18 附件25：基礎事實及事件時序表

【證據】

被證 1

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環操證字第 M-10100011 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染防制法核發許可證規定，准予依許可登記記載內容進行操作。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：IF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M11）

五、許可登記事項：共 18 頁（含首頁）

六、有效期限：自民國 101 年 03 月 16 日起
至民國 106 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 105 年 09 月 15 日起
至民國 105 年 12 月 14 日止

八、倘逾許可證有效期間仍需操作者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

備註：

- 一、本證係許可申請人以許可證記載之事項作為，如有其他違反情事或新規定者，依相關法令辦理。
- 二、公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證；另倘中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，重新申請核發操作許可證。

【影本】

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可固定污染源	製程、主要設備及排放口	略
貳、許可條件	一、製程流程圖	略
	二、原（物）料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程	略
	三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集排放方式規定	略
	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他經主管機關許可事項	18

頁次：2／18

【影本】

參、其他規定事項

許可證號：西市環操證字第 M-10100011 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 360 萬公噸。
- 二、 請依許可內容及申請文件進行操作。
- 三、 許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核發程序，提出變更申請。
- 四、 依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第 22 條規定，固定污染源設置與操作許可證記載之各項許可條件、數值，得有百分之十之容許差值。但仍應符合相關管制及排放標準之規定。
- 五、 相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理並符合新排放標準之要求。
- 六、 若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件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。
- 七、 應依本市空氣污染防制計畫書核配之減量污染物及污染排放量額度提出減量方案並配合執行。
- 八、 本製程應如實記錄空氣污染物排放量、發電量、生煤投入量、生煤成分品質，定期提報本局備查。
- 九、 有關空氣污染物防制設施產生之廢水、廢棄物應依水污染防治法、廢棄物清理法之規定進行申報。
- 十、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：18/18

【影本】

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環操證字第 M-10100012 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染防制法核發許可證規定，准予依許可登記記載內容進行操作。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M12）

五、許可登記事項：共 18 頁（含首頁）

六、有效期限：自民國 101 年 03 月 16 日起

至民國 106 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 105 年 09 月 15 日起

至民國 105 年 12 月 14 日止

八、倘逾許可證有效期間仍需操作者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

備註：

一、本證係許可申請人以許可證記載之事項作為，如有其他違反情事或新規定者，依相關法令辦理。

二、公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證；另倘中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，重新申請核發操作許可證。

[影本]

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可固定污染源	製程、主要設備及排放口	略
貳、許可條件	一、製程流程圖	略
	二、原（物）料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程	略
	三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集排放方式規定	略
	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他經主管機關許可事項	18

頁次：2／18

【影本】

參、其他規定事項

許可證號：西市環操證字第 M-10100012 號（管制編號：JF0201739）

- 一、全廠生煤年使用量不得超過 360 萬公噸。
- 二、請依許可內容及申請文件進行操作。
- 三、許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核發程序，提出變更申請。
- 四、依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第 22 條規定，固定污染源設置與操作許可證記載之各項許可條件、數值，得有百分之十之容許差值。但仍應符合相關管制及排放標準之規定。
- 五、相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理並符合新排放標準之要求。
- 六、若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件向主管機關提出修訂之申請，逾期末提出者，視為對許可核發內容無異議。
- 七、應依本市空氣污染防制計畫書核配之減量污染物及污染排放量額度提出減量方案並配合執行。
- 八、本製程應如實記錄空氣污染物排放量、發電量、生煤投入量、生煤成分品質，定期提報本局備查。
- 九、有關空氣污染物防制設施產生之廢水、廢棄物應依水污染防治法、廢棄物清理法之規定進行申報。
- 十、本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：18/18

【影本】

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環操證字第 M-10100013 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染防制法核發許可證規定，准予依許可登記記載內容進行操作。

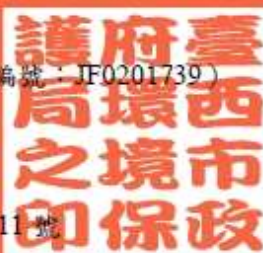
一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623



四、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M13）

五、許可登記事項：共 18 頁（含首頁）

六、有效期限：自民國 101 年 03 月 16 日起
至民國 106 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 105 年 09 月 15 日起
至民國 105 年 12 月 14 日止

八、倘逾許可證有效期間仍需操作者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

備註：

- 一、本證係許可申請人以許可證記載之事項作為，如有其他違反情事或新規定者，依相關法令辦理。
- 二、公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證；另倘中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，重新申請核發操作許可證。

[影本]

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可固定污染源	製程、主要設備及排放口	略
貳、許可條件	一、製程流程圖	略
	二、原（物）料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程	略
	三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集排放方式規定	略
	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他經主管機關許可事項	18

頁次：2／18

【影本】

參、其他規定事項

許可證號：西市環操證字第 M-10100013 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 360 萬公噸。
- 二、 請依許可內容及申請文件進行操作。
- 三、 許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核發程序，提出變更申請。
- 四、 依固定污染源設置與操作許可證管理辦法第 22 條規定，固定污染源設置與操作許可證記載之各項許可條件、數值，得有百分之十之容許差值。但仍應符合相關管制及排放標準之規定。
- 五、 相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理並符合新排放標準之要求。
- 六、 若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件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。
- 七、 應依本市空氣污染防制計畫書核配之減量污染物及污染排放量額度提出減量方案並配合執行。
- 八、 本製程應如實記錄空氣污染物排放量、發電量、生煤投入量、生煤成分品質，定期提報本局備查。
- 九、 有關空氣污染物防制設施產生之廢水、廢棄物應依水污染防治法、廢棄物清理法之規定進行申報。
- 十、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：18/18

【影本】

生煤使用許可證

首頁

西市空煤用證字第 C-101401 號

下列申請人申請生煤使用許可，經核符合空氣污染防制法核發規定，准予依許可登記事項辦理。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）

五、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M11）

六、有效期限：自民國 101 年 03 月 16 日起
至民國 106 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 105 年 09 月 15 日起
至民國 105 年 12 月 14 日止

八、倘許可證期滿仍需繼續使用者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

[影本]

生煤使用許可證 次頁

項 目	內 容	起始頁數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及操作期程	略
	三、防制設施操作條件規定	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁次：2／6

【影本】

貳、其他規定事項

許可證號：西市空煤用證字第 C-101401 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 360 萬公噸。
- 二、 請依許可內容使用許可物質。
- 三、 許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 四、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 五、 每次購買及每月使用、庫存之生煤，應作成紀錄，保存五年備查。
- 六、 前項之紀錄於每年 1 月及 7 月底前，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報前半年之紀錄資料。
- 七、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 八、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防治法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：6／6

【影本】

生煤使用許可證

首頁

西市空煤用證字第 C-101402 號

下列申請人申請生煤使用許可，經核符合空氣污染防制法核發規定，准予依許可登記事項辦理。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）

五、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M12）

六、有效期限：自民國 101 年 03 月 16 日起

至民國 106 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 105 年 09 月 15 日起

至民國 105 年 12 月 14 日止

八、倘許可證期滿仍需繼續使用者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

【影本】

生煤使用許可證 次頁

項 目	內 容	起始頁數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及操作期程	略
	三、防制設施操作條件規定	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁次：2／6

【影本】

貳、其他規定事項

許可證號：西市空煤用證字第 C-101402 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 360 萬公噸。
- 二、 請依許可內容使用許可物質。
- 三、 許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 四、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 五、 每次購買及每月使用、庫存之生煤，應作成紀錄，保存五年備查。
- 六、 前項之紀錄於每年 1 月及 7 月底前，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報前半年之紀錄資料。
- 七、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 八、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防治法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：6/6

【影本】

生煤使用許可證

首頁

西市空煤用證字第 C-101403 號

下列申請人申請生煤使用許可，經核符合空氣污染防制法核發規定，准予依許可登記事項辦理。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）

五、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M13）

六、有效期限：
自民國 101 年 03 月 16 日起
至民國 106 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：
自民國 105 年 09 月 15 日起
至民國 105 年 12 月 14 日止

八、倘許可證期滿仍需繼續使用者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 羅銘謙

中華民國 101 年 3 月

【影本】

生煤使用許可證 次頁

項 目	內 容	起始頁數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及操作期程	略
	三、防制設施操作條件規定	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁次：2／6

【影本】

貳、其他規定事項

許可證號：西市空煤用證字第 C-101403 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 360 萬公噸。
- 二、 請依許可內容使用許可物質。
- 三、 許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 四、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 五、 每次購買及每月使用、庫存之生煤，應作成紀錄，保存五年備查。
- 六、 前項之紀錄於每年 1 月及 7 月底前，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報前半年之紀錄資料。
- 七、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 八、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防治法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：6/6

【影本】

被證 7

公私場所名稱：大發股份有限公司

地 址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

所屬行業名稱：電力供應業 電話：(012)2655-3097

管 制 編 號：JF0201739

填 表 日 期：106 年 1 月 20 日(第一次補正)

固定污染源許可證展延

申 請 資 料

固定污染源設置或操作許可證展延申請檢核表

表 A P - Z

1.公私場所名稱	大發股份有限公司	2.管制編號	JF0201739
3. 申請或公告類別： (1)許可申請項目： ☐ 設置 ☒ 操作 / 原許可證書字號：西市環操證字第 M-10100011 號、第 M-10100012 號、第 M-10100013 號；（生煤使用許可證）西市空煤用證字第 C-101401 號、第 C-101402 號、第 C-101403 號，有效日期：106 年 3 月 15 日。 (2)公告類別： ☒ 第一類 ☐ 第二類(乾洗作業製程) ☐ 第二類(非乾洗作業製程)			
4.申請文件(請勾選)： 一、操作許可證展延應檢附之申請文件： ■1.申請展延之原操作許可證影本。同時申請展延該固定污染源所使用燃料之生煤使用許可證影本。 ■2.近一年空氣污染物排放檢測報告，檢測日期：105 年 10 月 30 日（略）、最新減量期程表（略）。 □3.其他說明符合空氣污染防治法規相關規定之證明文件，名稱_____ □4.其他經主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關指定之文件，名稱_____ 二、設置許可證展延應檢附之申請文件： □1.申請展延之原設置許可證影本（共_____頁） □2.設置工程進度變更說明表(表 AP-SD) □3.其他經主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關指定之文件，名稱_____			
5.聯絡方式 聯絡人員姓名：簡孟儒 職稱：操作工程師 電話：(012) 2655-3097 #2124 聯絡人電子信箱：mengruchien@dafa.com.tw 聯絡人手機：0912-974-800 代理人姓名：李柏昱 職稱：操作工程師 電話：(02) 2655-3097 #2889			
6.保證書 申請人 葉梅蘭 今代表 大發股份有限公司（公私場所名稱）在法律之約束下，保證此次申請展延許可證，製程、污染源、污染防治設備現況及產品或產能操作條件與原許可證內容相同，本人深知申報不實資料將受最嚴重之法律處分，如有故意申報不實並可判處刑罰等規定。 此 致 臺西市政府環境保護局 申請人(負責人)簽名：葉梅蘭 職稱：董事長 蓋章：   公私場所名稱(加蓋公司印章)：大發股份有限公司 申請日期：105 年 12 月 1 日 第一次補正日：106 年 1 月 20 日			
*本表不敷填寫時，請自行影印空白表格使用，填妥後請在右上角填寫管制編號及製程編號，右下角填寫頁次。			頁 次 1

※申請許可證之污染源應填具申請檢核表，連同相關檢附文件一式三份送交直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關為之。

附件（略）

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環操證字第 M-10600011 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染防制法核發許可證規定，准予依許可登記記載內容進行操作。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：IF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623



四、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M11）

五、許可登記事項：共 20 頁（含首頁）

六、有效期限：自民國 106 年 03 月 16 日起
至民國 109 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 108 年 09 月 15 日起
至民國 108 年 12 月 14 日止

八、倘逾許可證有效期間仍需操作者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 3 月

備註：

- 一、本證係許可申請人以許可證記載之事項作為，如有其他違反情事或新規定者，依相關法令辦理。
- 二、公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證；另倘中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，重新申請核發操作許可證。

【影本】

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可固定污染源	製程、主要設備及排放口	略
貳、許可條件	一、製程流程圖	略
	二、原（物）料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程	略
	三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集排放方式規定	略
	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他經主管機關許可事項	20

頁次：2/20

【影本】

參、其他規定事項

許可證號：西市環操證字第 M-10600011 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 240 萬公噸。
- 二、 請依許可內容及申請文件進行操作。許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核發程序，提出變更申請。
- 三、 相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理並符合新排放標準之要求。
- 四、 若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件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。
- 五、 應依本市空氣污染防制計畫書核配之減量污染物及污染排放量額度提出減量方案並配合執行。
- 六、 本製程應如實記錄空氣污染物排放量、發電量、生煤投入量、生煤成分品質，定期提報本局備查。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：20/20

【影本】

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環操證字第 M-10600012 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染防制法核發許可證規定，准予依許可登記記載內容進行操作。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623



四、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M12）

五、許可登記事項：共 20 頁（含首頁）

六、有效期限：自民國 106 年 03 月 16 日起

至民國 109 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 108 年 09 月 15 日起

至民國 108 年 12 月 14 日止

八、倘逾許可證有效期間仍需操作者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 3 月

備註：

一、本證係許可申請人以許可證記載之事項作為，如有其他違反情事或新規定者，依相關法令辦理。

二、公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證；另倘中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，重新申請核發操作許可證。

[影本]

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可固定污染源	製程、主要設備及排放口	略
貳、許可條件	一、製程流程圖	略
	二、原（物）料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程	略
	三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集排放方式規定	略
	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他經主管機關許可事項	20

頁次：2／20

[影本]

參、其他規定事項

許可證號：西市環操證字第 M-10600012 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 240 萬公噸。
 - 二、 請依許可內容及申請文件進行操作。許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核發程序，提出變更申請。
 - 三、 相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理並符合新排放標準之要求。
 - 四、 若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件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。
 - 五、 應依本市空氣污染防制計畫書核配之減量污染物及污染排放量額度提出減量方案並配合執行。
 - 六、 本製程應如實記錄空氣污染物排放量、發電量、生煤投入量、生煤成分品質，定期提報本局備查。
 - 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。
- （以下空白）

頁次：20／20

【影本】

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環操證字第 M-10600013 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染防制法核發許可證規定，准予依許可登記記載內容進行操作。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M13）

五、許可登記事項：共 20 頁（含首頁）

六、有效期限：自民國 106 年 03 月 16 日起

至民國 109 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 108 年 09 月 15 日起

至民國 108 年 12 月 14 日止

八、倘逾許可證有效期間仍需操作者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 3 月

備註：

一、本證係許可申請人以許可證記載之事項作為，如有其他違反情事或新規定者，依相關法令辦理。

二、公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證；另倘中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，重新申請核發操作許可證。

[影本]

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可固定污染源	製程、主要設備及排放口	略
貳、許可條件	一、製程流程圖	略
	二、原（物）料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程	略
	三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集排放方式規定	略
	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他經主管機關許可事項	20

頁次：2／20

【影本】

參、其他規定事項

許可證號：西市環操證字第 M-10600013 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 240 萬公噸。
- 二、 請依許可內容及申請文件進行操作。許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核發程序，提出變更申請。
- 三、 相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理並符合新排放標準之要求。
- 四、 若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件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。
- 五、 應依本市空氣污染防制計畫書核配之減量污染物及污染排放量額度提出減量方案並配合執行。
- 六、 本製程應如實記錄空氣污染物排放量、發電量、生煤投入量、生煤成分品質，定期提報本局備查。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：20/20

【影本】

生煤使用許可證

首頁

西市空煤用證字第 C-106501 號

下列申請人申請生煤使用許可，經核符合空氣污染防制法核發規定，准予依許可登記事項辦理。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）

五、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M11）

六、有效期限：自民國 106 年 03 月 16 日起

至民國 109 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 108 年 09 月 15 日起

至民國 108 年 12 月 14 日止

八、倘許可證期滿仍需繼續使用者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 3 月

【影本】

生煤使用許可證 次頁

項 目	內 容	起始頁數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及操作期程	略
	三、防制設施操作條件規定	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁次：2／6

【影本】

貳、其他規定事項

許可證號：西市空煤用證字第 C-106501 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 240 萬公噸。
- 二、 請依許可內容使用許可物質。許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 三、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 四、 每次購買及每月使用、庫存之生煤，應作成紀錄，保存五年備查。
- 五、 前項之紀錄於每年 1 月及 7 月底前，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報前半年之紀錄資料。
- 六、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防治法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：6/6

【影本】

生煤使用許可證

首頁

西市空煤用證字第 C-106502 號

下列申請人申請生煤使用許可，經核符合空氣污染防制法核發規定，准予依許可登記事項辦理。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）

五、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M12）

六、有效期限：自民國 106 年 03 月 16 日起

至民國 109 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 108 年 09 月 15 日起

至民國 108 年 12 月 14 日止

八、倘許可證期滿仍需繼續使用者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 3 月

[影本]

生煤使用許可證 次頁

項 目	內 容	起始頁數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及操作期程	略
	三、防制設施操作條件規定	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁次：2／6

【影本】

貳、其他規定事項

許可證號：西市空煤用證字第 C-106502 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 240 萬公噸。
- 二、 請依許可內容使用許可物質。許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 三、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 四、 每次購買及每月使用、庫存之生煤，應作成紀錄，保存五年備查。
- 五、 前項之紀錄於每年 1 月及 7 月底前，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報前半年之紀錄資料。
- 六、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：6/6

【影本】

生煤使用許可證

首頁

西市空煤用證字第 C-106503 號

下列申請人申請生煤使用許可，經核符合空氣污染防制法核發規定，准予依許可登記事項辦理。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）

五、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M13）

六、有效期限：自民國 106 年 03 月 16 日起

至民國 109 年 03 月 15 日止

七、申請展延期限：自民國 108 年 09 月 15 日起

至民國 108 年 12 月 14 日止

八、倘許可證期滿仍需繼續使用者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 3 月

【影本】

生煤使用許可證 次頁

項 目	內 容	起始頁數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及操作期程	略
	三、防制設施操作條件規定	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁次：2／6

【影本】

貳、其他規定事項

許可證號：西市空煤用證字第 C-106503 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 全廠生煤年使用量不得超過 240 萬公噸。
- 二、 請依許可內容使用許可物質。許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 三、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 四、 每次購買及每月使用、庫存之生煤，應作成紀錄，保存五年備查。
- 五、 前項之紀錄於每年 1 月及 7 月底前，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報上半年之紀錄資料。
- 六、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防治法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：6/6

【影本】

臺西市政府訴願決定書

中華民國 106 年 8 月 24 日

西府訴字第 1060800079 號

訴 願 人：大發股份有限公司

代 表 人：葉梅蘭

原處分機關：臺西市政府環境保護局

訴願人因空氣污染防治法事件，不服原處分機關 106 年 2 月 20 日西環空一字第 10600088 號函核發之固定污染源操作許可證及生煤使用許可證，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於文到 2 個月內另為適法之處分。

事 實

緣訴願人大發股份有限公司(坐落於臺西市豐富區大現里中心路 123 號)從事以生煤為主要燃料之火力發電廠，其設置之固定污染源鍋爐發電程序原領有原處分機關核發之 M11 至 M13 固定污染源操作許可證(證號：西市環操證字第 M-10100011、M-10100012、M-10100013 號，下稱操作許可證)；生煤使用許可證(證號：西市空煤用證字第 C-101401、C-101402、C-101403 號，下稱生煤使用許可證)，有效期限均至 106 年 3 月 15 日。嗣訴願人於 105 年 12 月 1 日向原處分機關提出前開許可證之展延申請，並於 106 年 1 月 20 日完成補正，案經原處分機關審查，以 106 年 2 月 20 日西環空一字第 10600088 號函同意展延核發固定污染源操作許可證(證號：西市環操證字第 M-10600011、M-10600012、M-10600013 號)，及生煤使用許可證(證號：西市空煤用證字第 C-106501、C-106502、C-106503 號，下稱生煤使用許可證)，有效期限均自 106 年 3 月 16 日起至 109 年 3 月 15 日止，三組許可證合計核准之生煤年使用量自原本 360 萬公噸降低至 240 萬公噸。訴願人不服，認原處分機關就三組許可證未給予 5 年有

效期間，且志意降低生煤年使用量，於106年3月7日逕向本府提起訴願，案經原處分機關重新審查後，於同年5月6日檢卷答辯到府。另訴願人於106年6月18日補充訴願理由到府，併案審議。

理 由

一、按「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.....申請核發設置許可證，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.....申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作。」「販賣或使用生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質者，應先檢具有關資料，向直轄市、縣(市)主管機關申請，經審查合格核發許可證後，始得為之.....第1項販賣或使用許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」「依第24條第1項、第2項及前條第1項核發之許可證，.....期滿仍繼續使用者，應於屆滿前3至6個月內，向直轄市、縣(市)主管機關.....提出許可證之展延申請，每次展延不得超過5年。」空氣污染防制法第24條第1項、第2項、第28條第1項、第3項、第29條第1項定有明文。次按固定污染源設置與操作許可證管理辦法(以下稱固污許可管理辦法)第27條第1項規定：「依本法第29條規定申請許可證展延者，應填具申請表，向審核機關為之。申請展延操作許可證者，並應檢具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。但因停工(業)無法檢具1年內最近1次檢測報告者，得報經審核機關同意以替代證明文件辦理。」又生煤、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(以下稱生煤許可管理辦法)第12條第1項規定：「依本法第29條規定申請許可證展延者，應填具申請表，向地方主管機關為之。但申請展延使用許可證者，應檢具1年內最近1次空氣污染物排放檢測報告。」

二、訴願人主張及補充理由略以：「(一)系爭許可證並未具體敘明減量政策與更新內容之依據、內容為何，顯已違反行政程序法第96條第1項第2款所定行政機關對行政處分之理由說明及記載義務，有處分理由不備之瑕疵。(二)本案為原許可證之展延申請案，於維持原操作條件下，應核給5年有效期間，且訴願人已配合原處分機關政策，採用具備最佳可行控制技術之最新空氣污染防治設備，原處分機關100年12月間函文已允諾，於相同操作條件下，就訴願人之固定污染源操作許可原則上展延5年，然系爭許可證有效期限僅3年，顯與空氣污染防治法第29條第1項、固污許可管理辦法第27條第1項及生煤許可管理辦法第12條第1項規定之立法意旨不合，有違反依法行政原則，裁量濫用及違反信賴保護原則之違法，應予撤銷，並依照訴願人展延申請予以許可」等語。原處分機關之答辯理由略以，系爭許可證內容係為配合本府103年空氣污染防治政策及污染防治計畫書所定減量目標，故而必須將核給之生煤使用減量，並非恣意、無據；至100年函文僅稱原則上展延5年，然該函尚附註得依本府空氣污染防治政策或法令之變更，請訴願人配合辦理調整，可見並非具有拘束性之允諾，原處分機關未核給5年有效期間並未違反信賴保護原則云云。

三、按公私場所固定污染源依據固污許可管理辦法、生煤許可管理辦法規定，檢具申請資料及相關檢測報告，向主管機關申請展延操作許可證、生煤使用許可證，主管機關自應善盡審查責任，視實際污染現況審酌許可證核定內容。

四、按空氣污染防治法第29條第1項及第3項規定，「依第二十四條第一項、第二項及前條第一項核發之許可證，其有效期間為五年；期滿仍繼續使用者，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政府其他機關提出許可證之展延申請，每次展延不得超過五年。」、「固定污染源設置操作未達5年，或位於總量管制區者，其許可證有效期間，由直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關依實際需要核定之。」自法條文義觀之，就本條所為之展延，主管機關應具有裁量權限，蓋主管機關須「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，以兼顧公司經營權益、經濟發展與環境保護及當地居民健康。

五、惟於本案中，大發公司 5 年前為配合本市之空氣污染防治政策，已就固定污染源採用最佳可行控制技術，更換發電機組之空氣污染防治設備，並提出污染物減量期程，又當時原處分機關另有發 100 年函文表示如配合採用最佳可行控制技術之最新空氣污染防治設備，其固定污染源操作許可證原則上展延 5 年。而今大發公司申請展延，卻受原處分機關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，然未見原處分機關提出足以支持此認定、作成此決定之明確事實及法令依據，故原處分機關所為之展延非無事實調查未臻明確之情形。又展延有效期限涉及原處分機關之行政裁量決定，亦應由原處分機關一併查明認定。爰將原處分撤銷，由原處分機關於文到 2 個月內另為適法之處分，以符法旨。

據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

臺西市政府訴願審議委員會

市長 陳志豪

主任委員 黃志強

委員 林俊宏

委員 張志宏

委員 吳俊傑

委員 蔡家豪

委員 鄭志明

委員 許光和

委員 陳文雄

委員 郭金龍

委員 楊明輝

委員 寧采察

委員 林俊雄

委員 黃國富

委員 楊文龍

中 華 民 國 106 年 8 月 24 日

市長 陳志豪

如不服本訴願決定，得於收受決定書次日起2個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環操證字第 M-10600111 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染防制法核發許可證規定，准予依許可登記記載內容進行操作。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M11）

五、許可登記事項：共 20 頁（含首頁）

六、有效期限：自民國 106 年 11 月 01 日起
至民國 108 年 10 月 31 日止

七、申請展延期限：自民國 107 年 04 月 30 日起
至民國 107 年 07 月 31 日止

八、倘逾許可證有效期間仍需操作者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 11 月

備註：

一、本證係許可申請人以許可證記載之事項作為，如有其他違反情事或新規定者，依相關法令辦理。

二、公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證；另倘中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，重新申請核發操作許可證。

【影本】

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可固定污染源	製程、主要設備及排放口	略
貳、許可條件	一、製程流程圖	略
	二、原（物）料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程	略
	三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集排放方式規定	略
	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他經主管機關許可事項	20

頁次：2/20

【影本】

參、其他規定事項

許可證號：西市環操證字第 M-10600111 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 本製程屬本市空氣品質改善自治條例規定之固定污染源，須依前開自治條例之規定配合減少生煤使用量。經核全廠生煤年使用量不得超過 180 萬公噸。
- 二、 請依許可內容及申請文件進行操作。許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核發程序，提出變更申請。
- 三、 相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理並符合新排放標準之要求。
- 四、 若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件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。
- 五、 應依本市空氣污染防制計畫書核配之減量污染物及污染排放量額度提出減量方案並配合執行。
- 六、 本製程應如實記錄空氣污染物排放量、發電量、生煤投入量、生煤成分品質，定期提報本局備查。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：20/20

【影本】

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環操證字第 M-10600112 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染防制法核發許可證規定，准予依許可登記記載內容進行操作。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：IF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M12）

五、許可登記事項：共 20 頁（含首頁）

六、有效期限：自民國 106 年 11 月 01 日起

至民國 108 年 10 月 31 日止

七、申請展延期限：自民國 107 年 04 月 30 日起

至民國 107 年 07 月 31 日止

八、倘逾許可證有效期間仍需操作者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 11 月

備註：

一、本證係許可申請人以許可證記載之事項作為，如有其他違反情事或新規定者，依相關法令辦理。

二、公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證；另倘中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，重新申請核發操作許可證。

【影本】

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可固定污染源	製程、主要設備及排放口	略
貳、許可條件	一、製程流程圖	略
	二、原（物）料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程	略
	三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集排放方式規定	略
	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他經主管機關許可事項	20

頁次：2／20

【影本】

參、其他規定事項

許可證號：西市環操證字第 M-10600112 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 本製程屬本市空氣品質改善自治條例規定之固定污染源，須依前開自治條例之規定配合減少生煤使用量。經核全廠生煤年使用量不得超過 180 萬公噸。
 - 二、 請依許可內容及申請文件進行操作。許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核發程序，提出變更申請。
 - 三、 相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理並符合新排放標準之要求。
 - 四、 若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件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。
 - 五、 應依本市空氣污染防制計畫書核配之減量污染物及污染排放量額度提出減量方案並配合執行。
 - 六、 本製程應如實記錄空氣污染物排放量、發電量、生煤投入量、生煤成分品質，定期提報本局備查。
 - 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。
- （以下空白）

頁次：20/20

【影本】

臺西市政府環境保護局固定污染源操作許可證 首頁

西市環操證字第 M-10600113 號

下列申請人申請固定污染源操作許可，經核符合空氣污染防制法核發許可證規定，准予依許可登記記載內容進行操作。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M13）

五、許可登記事項：共 20 頁（含首頁）

六、有效期限：自民國 106 年 11 月 01 日起

至民國 108 年 10 月 31 日止

七、申請展延期限：自民國 107 年 04 月 30 日起

至民國 107 年 07 月 31 日止

八、倘逾許可證有效期間仍需操作者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 11 月

備註：

一、本證係許可申請人以許可證記載之事項作為，如有其他違反情事或新規定者，依相關法令辦理。

二、公私場所因遷移或變更產業類別，應重新申請核發設置及操作許可證；另倘中央主管機關公告實施總量管制或主管機關據以核發操作許可證之標準有修正，致其操作許可證內容不符規定者，應於中央主管機關公告之期限內，重新申請核發操作許可證。

【影本】

固定（空氣）污染源操作許可證 次頁

項目	內容	起始頁數
壹、許可固定污染源	製程、主要設備及排放口	略
貳、許可條件	一、製程流程圖	略
	二、原（物）料、燃料用量或產品產量及其操作條件、操作期程	略
	三、空氣污染物之排放種類、年許可排放量及其推估依據、收集排放方式規定	略
	以下略	以下略
參、其他規定事項	其他經主管機關許可事項	20

頁次：2／20

[影本]

參、其他規定事項

許可證號：西市環操證字第 M-10600113 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 本製程屬本市空氣品質改善自治條例規定之固定污染源，須依前開自治條例之規定配合減少生煤使用量。經核全廠生煤年使用量不得超過 180 萬公噸。
- 二、 請依許可內容及申請文件進行操作。許可內容有變更時，應依操作許可證之申請及核發程序，提出變更申請。
- 三、 相關法規或排放標準有變更時，應依新規定辦理並符合新排放標準之要求。
- 四、 若對許可證核發內容有疑問，請於收到許可證後 30 日內，檢具相關文件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。
- 五、 應依本市空氣污染防制計畫書核配之減量污染物及污染排放量額度提出減量方案並配合執行。
- 六、 本製程應如實記錄空氣污染物排放量、發電量、生煤投入量、生煤成分品質，定期提報本局備查。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：20/20

【影本】

生煤使用許可證

首頁

西市空煤用證字第 C-106601 號

下列申請人申請生煤使用許可，經核符合空氣污染防制法核發規定，准予依許可登記事項辦理。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）

五、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M11）

六、有效期限：自民國 106 年 11 月 01 日起
至民國 108 年 10 月 31 日止

七、申請展延期限：自民國 107 年 04 月 30 日起
至民國 107 年 07 月 31 日止

八、倘許可證期滿仍需繼續使用者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 11 月

[影本]

生煤使用許可證 次頁

項 目	內 容	起始頁數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及操作期程	略
	三、防制設施操作條件規定	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁次：2／6

【影本】

貳、其他規定事項

許可證號：西市空煤用證字第 C-106601 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 本製程屬本市空氣品質改善自治條例規定之固定污染源，須依前開自治條例之規定配合減少生煤使用量。經核全廠生煤年使用量不得超過 180 萬公噸。
- 二、 請依許可內容使用許可物質。許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 三、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 四、 每次購買及每月使用、庫存之生煤，應作成紀錄，保存五年備查。
- 五、 前項之紀錄於每年 1 月及 7 月底前，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報前半年之紀錄資料。
- 六、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防治法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：6/6

【影本】

生煤使用許可證		首頁
西市空煤用證字第 C-106602 號		
下列申請人申請生煤使用許可，經核符合空氣污染防制法核發規定，准予依許可登記事項辦理。		
一、公私場所名稱：	大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）	
二、地址：	臺西市豐富區大現里中心路 123 號	
三、負責人姓名：	葉梅蘭	
	住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號	
	身分證字號：S224397623	
四、許可登記事項：	共 6 頁（含首頁）	
五、許可固定污染源：	鍋爐發電程序（M12）	
六、有效期限：	自民國 106 年 11 月 01 日起 至民國 108 年 10 月 31 日止	
七、申請展延期限：	自民國 107 年 04 月 30 日起 至民國 107 年 07 月 31 日止	
八、倘許可證期滿仍需繼續使用者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。		
局長 艾保玉		
中華民國 106 年 11 月		

[影本]

生煤使用許可證 次頁

項 目	內 容	起始頁數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及操作期程	略
	三、防制設施操作條件規定	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁次：2／6

【影本】

貳、其他規定事項

許可證號：西市空煤用證字第 C-106602 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 本製程屬本市空氣品質改善自治條例規定之固定污染源，須依前開自治條例之規定配合減少生煤使用量。經核全廠生煤年使用量不得超過 180 萬公噸。
- 二、 請依許可內容使用許可物質。許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 三、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 四、 每次購買及每月使用、庫存之生煤，應作成紀錄，保存五年備查。
- 五、 前項之紀錄於每年 1 月及 7 月底前，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報前半年之紀錄資料。
- 六、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：6/6

【影本】

生煤使用許可證

首頁

西市空煤用證字第 C-106603 號

下列申請人申請生煤使用許可，經核符合空氣污染防制法核發規定，准予依許可登記事項辦理。

一、公私場所名稱：大發股份有限公司（管制編號：JF0201739）

二、地址：臺西市豐富區大現里中心路 123 號

三、負責人姓名：葉梅蘭

住址：臺西市平屯區中正二街 6 巷 11 號

身分證字號：S224397623

四、許可登記事項：共 6 頁（含首頁）

五、許可固定污染源：鍋爐發電程序（M13）

六、有效期限：自民國 106 年 11 月 01 日起

至民國 108 年 10 月 31 日止

七、申請展延期限：自民國 107 年 04 月 30 日起

至民國 107 年 07 月 31 日止

八、倘許可證期滿仍需繼續使用者，應依空氣污染防制法相關規定辦理展延。

局長 艾保玉

中華民國 106 年 11 月

【影本】

生煤使用許可證 次頁

項 目	內 容	起始頁數
壹、許可條件	一、物質成分、使用量	略
	二、污染源名稱、操作條件及操作期程	略
	三、防制設施操作條件規定	略
貳、其他規定事項	其他規定事項	略
	以下略	以下略

頁次：2／6

【影本】

貳、其他規定事項

許可證號：西市空煤用證字第 C-106603 號（管制編號：JF0201739）

- 一、 本製程屬本市空氣品質改善自治條例規定之固定污染源，須依前開自治條例之規定配合減少生煤使用量。經核全廠生煤年使用量不得超過 180 萬公噸。
- 二、 請依許可內容使用許可物質。許可內容有異動者，應於異動前，重新申請使用許可證。
- 三、 領有使用許可證者，其許可之物質以自用為限，不得轉讓。
- 四、 每次購買及每月使用、庫存之生煤，應作成紀錄，保存五年備查。
- 五、 前項之紀錄於每年 1 月及 7 月底前，依中央主管機關規定之格式向地方主管機關申報上半年之紀錄資料。
- 六、 相關法規有變更時，應依新規定辦理。
- 七、 本案經查若有虛偽不實、具有空氣污染防制法第 82 條各款情形之一，或違反其他相關法令規定，本局保留行政處分之撤銷或廢止權，屆時得撤銷或廢止本許可證。

（以下空白）

頁次：6/6

【影本】

臺西市政府訴願決定書

中華民國 107 年 6 月 5 日
西府訴字第 1070000125 號

訴 願 人：大發股份有限公司

代 表 人：葉梅蘭

原處分機關：臺西市政府環境保護局

訴願人因空氣污染防治法事件，不服原處分機關 106 年 11 月 1 日西環空一字第 106003248 號函核發之固定污染源操作許可證及生煤使用許可證，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴 願 駁 回

事 實

緣訴願人大發股份有限公司(坐落於臺西市豐富區大現里中心路 123 號)從事以生煤為主要燃料之火力發電廠，其設置之固定污染源鍋爐發電程序原領有原處分機關核發之 M11 至 M13 固定污染源操作許可證(證號：西市環操證字第 M-10100011、M-10100012、M-10100013 號，下稱操作許可證)；生煤使用許可證(證號：西市空煤用證字第 C-101401、C-101402、C-101403 號，下稱生煤使用許可證)，有效期限均至 106 年 3 月 15 日。嗣訴願人於 105 年 12 月 1 日向原處分機關提出前開許可證之展延申請，並於 106 年 1 月 20 日完成補正。後經原處分機關審查，以 106 年 2 月 20 日西環空一字第 10600088 號函同意展延核發固定污染源操作許可證(證號：西市環操證字第 M-10600011、M-10600012、M-10600013 號)，及生煤使用許可證(證號：西市空煤用證字第 C-106501、C-106502、C-106503 號，下稱生煤使用許可證)，有效期限均自 106 年 3 月 16 日起至 109 年 3 月 15 日止，三組許可證合計核准之生煤年使用量自原本 360 萬公噸降低至 240 萬公噸。訴願人不服提起訴願，經本府 106 年 8 月 24 日西府訴字

第 1060800079 號訴願決定撤銷臺西市環保局之展延處分，並命其於 2 個月內另為適法之處分。嗣經原處分機關重新調查後，於 106 年 11 月 1 日以西環空一字第 106003248 號函，同意展延上述 M11 至 M13 固定污染源操作許可證及生煤使用許可證之有效期限為 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。訴願人對此不服，再次向本府提起訴願。

理 由

一、按「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，檢具空氣污染防治計畫，向直轄市、縣(市)主管機關.....申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。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.....申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作。」「販賣或使用生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質者，應先檢具有關資料，向直轄市、縣(市)主管機關申請，經審查合格核發許可證後，始得為之.....第 1 項販賣或使用許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」「依第 24 條第 1 項、第 2 項及前條第 1 項核發之許可證，.....期滿仍繼續使用者，應於屆滿前 3 至 6 個月內，向直轄市、縣(市)主管機關.....提出許可證之展延申請，每次展延不得超過 5 年。」空氣污染防治法第 24 條第 1 項、第 2 項、第 28 條第 1 項、第 3 項、第 29 條第 1 項定有明文。次按固定污染源設置與操作許可證管理辦法(以下稱固污許可管理辦法)第 27 條第 1 項規定：「依本法第 29 條規定申請許可證展延者，應填具申請表，向審核機關為之。申請展延操作許可證者，並應檢具 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。但因停工(業)無法檢具 1 年內最近 1 次檢測報告者，得報經審核機關同意以替代證明文件辦理。」又生煤、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(以下稱生煤

許可管理辦法)第12條第1項規定:「依本法第29條規定申請許可證展延者,應填具申請表,向地方主管機關為之。但申請展延使用許可證者,應檢具1年內最近1次空氣污染物排放檢測報告。」

二、再按「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3年內減少生煤年使用量百分之30至百分之50,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1年以上3年以下。」¹⁰⁶年9月15日公布施行之本市空氣品質改善自治條例第3條第1項、第2項、第4條定有明文。

三、訴願人主張略以:「原處分機關自訂臺西市空氣品質改善自治條例,核發之系爭許可證有效期限僅2年,且強制降低生煤年使用量,與空氣污染防制法第29條第1項、固污許可管理辦法第27條第1項及生煤許可管理辦法第12條第1項規定之立法意旨不合,違反法律保留原則,並有裁量濫用、違反信賴保護原則、不利益變更禁止原則之違法,應予撤銷,並依照訴願人展延申請予以許可。」等語。原處分機關之答辯理由略以,系爭許可證內容係依本市空氣品質改善自治條例第3條第2項及第4條規定作成。前開自治條例規定,係本市基於維護市民身體健康之重大公益需求,依辦理地方環保事務之自治權所訂定,期能有效幫助境內空氣污染問題之改善,系爭許可證內容並未禁絕訴願人以生煤為燃料,且亦非不准許展延相關許可證,大發公司仍得於許可證到期後再次申請展延,權益並未受重大影響,前開自治條例規定並無抵觸空氣污染防制法第29條等規定之情形,原處分實屬合法、有據云云。

四、訴願人固主張系爭許可證有效期限僅2年,與空氣污染防制法第29條第1項、固污許可管理辦法第27條第1項及生煤許可管理辦法第12條第1項規定之立法意旨不合,惟按憲法第15條保障人民生存權之規定,此項基本權利涵蓋環境權、健康權及人性尊嚴之範疇,國家機關負有實現及維護之憲法上義務。

因此，當生活環境已危及國民健康時，政府機關為求改善，以確保前述國民基本權利之實現，需於合理必要之範圍內，限制公司法人之經營權。尚非法秩序所不許。觀諸空氣污染防治法第 29 條第 1 項規定，展延所核發者賦予主管機關享有於 5 年有效期間之上限範圍內，使其有於斟酌各種具體情況為適當裁量之權限。故本件原處分機關於核發展延系爭許可證，自得依本市空氣品質改善自治條例第 3 條第 2 項及第 4 條規定，斟酌考量境內空氣品質惡化亟待改善之情形，將許可證有效期間限縮效期至 2 年，並減少核給之生煤年使用量，將核准之生煤年使用量降低至百分之 50，即 180 萬公噸，此應無裁量逾越之情事，於法並無不合。又原處分係經原處分機關重為事實調查所作成，由於事實基礎不同，且法令有所變更，並無訴願人所稱違反不利益變更禁止原則之情形。訴願人所訴，核不足採，原處分應予維持。據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

臺西市政府訴願審議委員會

市長 陳志豪

主任委員 黃志強

委員 林俊宏

委員 張志宏

委員 吳俊傑

委員 蔡家豪

委員 鄭志明

委員 許志成

委員 陳文雄

委員 郭金龍

委員 楊明輝

委員 邱明德

委員 林俊雄

委員 黃國富

委員 楊文龍

中 華 民 國 107 年 6 月 5 日

市長 陳志豪

如不服本訴願決定，得於收受決定書次日起2個月內，向臺北市高等行政法院
提起行政訴訟。

臺西市政府環境保護局 函

地址：12345 臺西市東安區成功路一段 101 號
承辦人：劉羽新
傳真：012-3399-3999
電話：012-9933-9333
電子信箱：yuxinliu@twcepb.gov.tw

123

臺西市豐富區大現里中心路 123 號

受文者：大發股份有限公司

發文日期：中華民國 100 年 12 月 19 日

發文字號：西市空制知第 0000968 號

速別：速件

密等及解密條件或保密期限：普通

主 旨：有關貴公司之力大 2 號發電機組設備與空氣污染防制設備變更事宜，詳如說明，請 查照。

說 明：

- 一、復 貴公司 100 年 11 月 2 日大發力字第 100384 號函。
- 二、貴公司所提出關於力大 2 號發電機組設備與空氣污染防制設備擬進行變更之相關申請及說明文件，本局已依法定程序辦理各項審查。
- 三、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。
- 四、本市空氣污染防制政策或法令如有變更， 貴公司應依法配合辦理變更或調整。

正本：大發股份有限公司

副本：本局空氣噪音防制科

代理局長 關新倪

本案依照分層負責授權單位主管科長決行

臺西市空氣品質改善自治條例

(中華民國一百零六年九月十五日臺西市政府行法規字第 10609151314 號
令制定公布)

- 第 1 條 為維護臺西市（下稱本市）市民健康，減少本市公私場所排放空氣污染物，以提升空氣品質，特制定本自治條例。
- 第 2 條 本自治條例主管機關為臺西市政府環境保護局（下稱環保局）。
- 第 3 條 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。
- 第 4 條 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。
- 第 5 條 本市使用生煤之公私場所，空氣污染防制設備應採用行政院環境保護署公告之固定污染源最佳可行控制技術。
- 第 6 條 本自治條例自公布日施行。

2021 年理律盃模擬法庭辯論賽題
主題—空氣污染管制與中央地方權限爭議

- 一、臺西市為我國第七個直轄市，位於臺灣西部地區。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，有環保團體甚至提出自行對當地工業區居民所進行之健康調查研究報告，指出該地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。
- 二、因市民多次向臺西市陳情反應，臺西市亦已多次向中央主管機關爭取依空氣污染防治法第 8 條規定指定為總量管制區，惟多年來臺西市仍未經中央主管機關指定為總量管制區。鑑於臺西市之空氣污染問題亟需改善，並順應民意，臺西市議會於民國（下同）106 年 8 月 31 日三讀通過「臺西市空氣品質改善自治條例」，由臺西市政府於 106 年 9 月 15 日公布施行。
- 三、大發股份有限公司（下稱「大發公司」）設址於臺西市豐富區大現里中心路 123 號，為經濟部持股達 99%之國營事業，係以生煤為主要燃料之火力發電廠，過程將產生大量之二氧化碳（CO₂）、一氧化碳（CO）、二氧化硫（SO₂）、二氧化氮（NO₂）、臭氧（O₃）、懸浮微粒（PM₁₀）、細懸浮微粒（PM_{2.5}）等空氣污染物質，依法須設置空氣污染防制設備。
- 四、大發公司前經臺西市政府環境保護局（下稱「臺西市環保局」，經臺西市政府依法授權辦理環境保護事務）許可設置固定污染源鍋爐發電程序 M11 至 M13，並領有臺西市環保局核發之固定污染源操作許可證 3 組（證號：西市環操證字第 M-10100011 號、第 M-10100012 號、第 M-10100013 號）及生煤使用許可證（證號：西市空煤用證字第 C-101401 號、第 C-101402 號、第 C-101403 號），有效期限均於 106 年 3 月 15

日到期，核定生煤年使用量為 360 萬公噸。

五、大發公司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。

六、大發公司為能繼續上述固定污染源程序之操作，便於上開許可證有效期限屆至以前，提前於 105 年 12 月 1 日向臺西市環保局申請展延上開固定污染源操作許可證及生煤使用許可證。

七、臺西市環保局審查過程，因考量臺西市之空氣污染問題日益嚴重，對於空氣品質惡化雖積極投入改善但始終未見成效，且環保團體多次集結民眾舉辦遊行訴求改善，抗議聲浪不絕。為促使境內工商企業排放之空氣污染物質快速減量，臺西市環保局便以 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（SO_x）、氮氧化物（NO_x）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 公噸為由，要求大發公司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，以 105 年 12 月 20 日西環空字第 10500012 號函，請大發公司於收文後 14 日內補正相關事項。

八、大發公司承辦人員簡孟儒收到函文後，回憶起大發公司五年前為配合臺西市之空氣污染防制政策，為就固定污染源採用最佳可行控制技術，特地更換發電機組之空氣污染防制設備，當時已盡量配合提出合理之污染物減量期程。過程中曾見臺西市環保局之公函，表示「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」。於今就同一空氣污染防制設備，臺西市環保局卻要求必須加速污染物減量期程、削減更多污染物，技術上似有困難，惟為避免展延申請之時間耽誤，簡孟儒仍依臺西市環保局之意見進行補正，並於 106 年 1 月 20 日提交補正後之展延申

請書及資料¹。

九、臺西市環保局遂以 106 年 2 月 20 日西環空一字第 10600088 號函同意展延上述之 M11 至 M13 固定污染源操作許可證（證號：西市環操證字第 M-10600011 號、第 M-10600012 號、第 M-10600013 號）及生煤使用許可證（證號：西市空煤用證字第 C-106501 號、第 C-106502 號、第 C-106503 號），有效期限均自 106 年 3 月 16 日起至 109 年 3 月 15 日止，而三組許可證合計核准之生煤年使用量則自原本 360 萬公噸降低至 240 萬公噸。

十、大發公司雖收到臺西市環保局之展延許可，惟就其瞭解及認知，臺西市環保局過去一向就業者提出之許可證核給四年以上有效期限，且大發公司並未變更固定污染源之操作條件，臺西市政府卻僅發給有效期三年之許可證，並將核准之生煤年使用量降低近 34%，將使大發公司被迫緊急尋找替代性燃料，甚至需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。大發公司為保障經營權益，遂向臺西市政府提起訴願。

十一、臺西市政府訴願審議委員會認以臺西市環保局就上開展延許可處分，核給三年有效期限及核准生煤年使用量為 240 萬公噸，其作成與過去核准之有效期限不同以及逕為降低生煤年使用量之判斷標準並不清楚，認為「非無事實調查未臻明確」之情形，於 106 年 8 月 24 日作成西府訴字第 1060800079 號訴願決定，撤銷臺西市環保局上開展延許可處分，命其於 2 個月內另為適法之處分。

十二、臺西市環保局因此重新進行調查，以 106 年 11 月 1 日西環空一字第 106003248 號函同意展延上述 M11 至 M13 固定污染源操作許可證

¹ 附件 4。

(證號：西市環操證字第 M-10600111 號、第 M-10600112 號、第 M-10600113 號) 及生煤使用許可證 (證號：西市空煤用證字第 C-106601 號、第 C-106602 號、第 C-106603 號)，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 (下稱「系爭處分」)。

十三、大發公司收到臺西市環保局重新作成之系爭處分，但此次核給之有效期限反較前次處分更加縮短、核給之生煤年使用量更少，立即以電話向臺西市環保局人員謝大雄詢問原因，惟僅獲其簡短回覆：「經過本局重新進行事實調查，為促使大發公司從事發電製程上之污染防制技術及能力之提昇，並配合最新法令以為及時應變，經重新裁量後予以縮短許可證之有效期間，又大發公司最近五年之燃煤發電技術及效率明顯提升，最終決定核給處分所載之生煤年使用量。許可證到期時，大發公司仍得再次提出展延申請，並無妨礙大發公司權益。此舉仍在臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條、第 4 條規定容許的裁量範圍內，並無違法。」

十四、大發公司雖一度猶豫是否提起訴願，其考慮因素在於，擔心訴願機關再次認為臺西市環保局事實調查不清楚而要求另為適法之處分，大發公司將因此反覆陷入訴願泥沼，且若臺西市環保局再次作成新的展延許可處分，反而可能招致有效期間更加縮短、核給生煤年使用量更少之結果，而有躊躇。惟大發公司幾經權衡、考慮之下，認為系爭處分確實有違法之處，對於公司經營影響重大，最後仍決定向臺西市政府提起訴願。然旋即遭臺西市政府以 107 年 6 月 5 日西府訴字第 1070000125 號訴願決定，駁回訴願。大發公司不服，遂於 107 年 7 月 23 日向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

十五、臺西市空氣品質改善自治條例公布後，臺西市市民多表示贊成，接受新聞媒體採訪之市民許小姐表示：「這麼久以來臺西市空氣沒事就

『紫豹』，現在終於有所作為，通過空氣品質改善條例，對於本市空氣污染的改善應該可以期待大有助益，非常支持！」多數臺西市市民亦認為對於當地空氣污染問題將可帶來有效之改善。

十六、 惟於空氣污染防制法 107 年 8 月 1 日修法同時，有中央之政府官員於新聞媒體上受訪表示：「空氣污染問題並非單一縣市政策可得解決，應有全國一致之政策對應，空氣污染管制及許可展延管制事項是中央的權限，地方無權透過自治條例制定與中央法規相抵觸之內容。臺西市自治條例固然立意良善，但與中央法規明顯抵觸。」並進而表示，其有聽聞行政院傾向認為臺西市空氣品質改善自治條例第 3 條及第 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。新聞媒體訪問法界人士董河協教授對此之意見，董教授表示行政院可能考慮到前開自治條例規定已嚴重干預國營事業之營業自由，也干預其操作固定污染源防制設備之權利，該條例所規範事項實更攸關國家環保及能源政策之走向，恐怕需要中央與地方坐下來從長計議。隨後，更有新聞媒體消息傳出行政院可能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。

十七、 本件訴訟於 107 年 8 月 20 日進行第一次準備程序時，大發公司即向承審法官陳一智主張，臺西市環保局雖准許大發公司固定污染源操作許可證及生煤使用許可證之展延，惟未依空氣污染防制法第 30 條第 1 項規定給予 5 年有效期間，僅給予 2 年之有效期間，並將核准之生煤年使用量降低至一半，認為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 項規定相悖，違反憲法中央與地方權限劃分原則，更有嚴重限制大發公司營業自由，以致違反憲法第 23 條所定法律保留原則及比例原則之虞。臺西市環保局則以為，直轄市政府基於憲法保障之自治權，就地方之環保事項，本得制定自治條例予以規範，臺西市空氣品質改善自治條例可以有

效幫助境內空氣污染問題之改善，臺西市基於維護市民身體健康之重大公益需求，且並未完全禁絕境內工商企業如大發公司以生煤為燃料，亦未不准予展延相關許可證，主張制定該部自治條例並無大發公司所稱之違憲疑義。

十八、 嗣行政院於 107 年 10 月 1 日依地方制度法第 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。臺西市長接受新聞媒體採訪時表示：「空氣品質改善自治條例部分規定遭行政院函告無效，讓人感到遺憾。這部自治條例對於臺西市民的健康而言，有其重要意義及必要性，臺西市民的聲音不應該被忽視。再者，自治條例的規定並非完全禁止使用生煤或禁止展延之嚴苛規定，藉此自治條例促使企業提升製程效率，有效降低生煤使用量，現實技術上並非不可行，說這樣會嚴重限制到企業的營業自由實在太過沉重。」

十九、 與此同時，雖傳出臺西市議會將就行政院函告無效之作為向司法院大法官聲請釋憲，然因主要政黨民王黨、政民黨及無黨籍議員意見不一，電視新聞畫面上甚至可見議員於議事討論過程互相大打出手，議事程序幾度癱瘓，臺西市議會遲遲未能提出釋憲聲請。惟經新聞媒體事後訪問民王黨議員田將輝對於由市議會提出釋憲聲請之看法，田議員表示：「民王黨是本議會的多數黨，我們有充分把握於下個會期可成功提起釋憲！」但法界學者與專家經新聞媒體採訪，詢問對此事看法時，多數評價認為田議員的意見過於樂觀。

二十、 本件行政訴訟於 107 年 11 月 12 日進行第三次準備程序時，大發公司稱以臺西市空氣污染品質改善自治條例第 3 條及第 4 條規定業經行政院函告無效，於本案無適用餘地，法院得逕予撤銷系爭處分及訴願決定。臺西市環保局則重申其依憲法賦予之自治權，得就涉及地方環保事項，基於維護市民身體健康之重大公益，因地制宜制定符合地方需求之自治條例。新修正之空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定已

侵犯地方受憲法保障之自治權，而屬違憲，地方制度法第 30 條第 4 項由行政院函告地方自治條例無效之規定亦屬違憲，故本案行政院之函告應屬無效，行政法院於本案若不遽予拒絕適用行政院之函告，承審法官即應本於法律違憲之確信，向司法院大法官聲請釋憲。

二十一、原告大發公司及被告臺西市環保局均不爭執上述全部事實，亦不爭執本案法院具有管轄權，陳一智法官初步整理本案爭點如下：

(一)本案之裁判訴訟基準時，應以何時為準？

(二)系爭處分是否違反法律保留原則？臺西市空氣污染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. 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 項之函告無效規定，以及行政院之函告是否亦然？

(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？

(四)系爭處分是否違反不利益變更禁止原則？

二十二、除上述爭點外，關於爭點一，承審法官陳一智特別諭知，希望兩造於相關主張或理由中，可就以下事項予以說明：關於環保事項，憲法及增修條文規定中央、地方間如何分權？分權之標準為何？現行空氣污染防制法第 30 條第 1 項及第 4 項規定之環保審查標準是底線規定、固定規定，或上限規定？地方政府得否訂定比中央更嚴格之審查標準？

二十三、 法院要求兩造於言詞辯論前，針對上述爭點，由原告大發公司提出載有訴之聲明之言詞辯論意旨狀，並由被告臺西市環保局提出載有答辯聲明之言詞辯論意旨狀。行言詞辯論時，法院得當場指定全部或部分之爭點，命雙方進行辯論。

【附件】

附件 1

01

最 高 行 政 法 院 判 決

02

108年度判字第467號

03

上 訴 人 雲林縣政府

04

05

代 表 人 張麗善

06

訴訟代理人 林亮宇 律師

07

被 上 訴 人 麥寮汽電股份有限公司

08

09

10

代 表 人 陳寶郎

11

訴訟代理人 朱武獻 律師

12

上列當事人間空氣污染防治法事件，上訴人對於中華民國108年1

13

月30日臺中高等行政法院106年度訴字第472號判決，提起上訴，

14

本院判決如下：

15

主 文

16

上訴駁回。

17

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

18

理 由

19

一、事實概要：

20

1.被上訴人於雲林縣○○鄉○○○○○區0號設廠從事鍋爐發

21

電程序（M04），原領有上訴人核發之固定污染源操作許可

22

證（M04證號：府環空操證字第P0508-04號，有效期限：自

23

民國101年7月30日起至106年7月10日止，下稱原許可證）。

24

嗣被上訴人以106年1月10日（106）麥寮汽電字第17A0002CD

25

39 D號函，向上訴人所屬環境保護局（下稱雲林縣環保局）

26

提出操作許可證展延申請，經上訴人以106年6月12日府環空

27

一字第1063621238號函（下稱原處分），同意展延核發M04

28

操作許可證（府環空操證字第P0508-05號，下稱M04許可證

29

），有效期限自106年7月11日起至107年8月10日止，同時調

30

整原許可證許可之操作條件及內容。

31

2.被上訴人不服，提起訴願遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經

32

臺中高等行政法院（下稱原審法院）106年度訴字第472號判

01 決（下稱原判決）以「訴願決定及原處分均撤銷。被告（即
02 上訴人）對於原告（即被上訴人，下同）民國106年1月10日
03 函就展延其鍋爐發電程序（M04）固定污染源操作許可證之
04 申請，應依本判決之法律見解，重為適法之處分。原告其餘
05 之訴駁回。」上訴人不服，遂提起本件上訴。

06 二、被上訴人起訴主張：

07 1. 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
08 濟所設之訴訟類型：

09 A. 新修正之空氣污染防制法（下稱空污法）第30條第1項規
10 定，經核准展延之許可證，其有效期間為3年以上5年以下
11 是原處分有效期間為未滿2年，於法不合。另按新修正
12 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
13 存固定污染源應削減污染物排放量之準則」（下稱削減準
14 則）為此次修法後所新增之規定，而於107年8月1日後，
15 中央主管機關尚未訂定此一準則。又按新修正之第30條第
16 4項第2款、第7條第1項及第2項規定，可知「中央主管機
17 關訂定空氣污染防制方案」為本次修正新增，而於107年8
18 月1日後中央主管機關尚未訂定此空氣污染防制方案，因
19 此上訴人目前當然無法依據此方案訂定空氣污染防制計畫
20 。縱使上訴人前曾訂有「雲林縣空氣污染防制計畫書」（
21 下稱污防書），然該污防書並非依據上開中央主管機關訂
22 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
23 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
24 項規定，可知「燃料種類混燒比例與成分標準」亦為此次
25 修法新增之規定，而自107年8月1日後中央主管機關尚未
26 訂定此項標準。

27 B. 課予義務訴訟法院為裁判時，應考量當時之法律狀態以
28 為裁判，而無須審酌行政機關否准處分之合法性。故新
29 修正空污法第30條第4項既規定非有所列各款情形，不得
30 變更原許可證內容。又本件無新修正空污法第30條第4項
31 所列各款情形，應准被上訴人所請，上訴人所為變更原

- 許可證內容之展延處分，自於法不合。
2. 被上訴人依空污法第29條第1項後段規定，有請求上訴人展延操作許可證附款期限之公法上請求權，上訴人有依固定污染源設置與操作許可證管理辦法（下稱固污許可證管理辦法）第27條所定程序審查之義務。
3. 上訴人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，且上訴人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：
- A. 訴願決定認上訴人依空污法第29條第1項規定後段，對被上訴人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。
- B. 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。上訴人辯稱係依被上訴人之實際使用量調整操作許可證內容，然被上訴人之實際使用量，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，上訴人據以調整許可證內容，毋乃多此一舉。反而，被上訴人乃依公法上請求權，請求上訴人展延許可證有效期限，並非請求上訴人依被上訴人實際使用量調整許可證內容，上訴人所為，違反法定申請展延許可證有效期限之審查程序，完全超出被上訴人之預期，違反正當法律程序，侵害被上

01 訴人之程序基本權。

02 C.次按空污法第29條第1項規定，操作許可證有5年之附款
03 期限，期滿繼續使用者，應申請展延，每次展延不得超
04 過5年。此依行政程序法第93條規定亦可推知，審核機關
05 於操作許可繼續使用，對於操作許可內容及附款期限，
06 均無裁量權限。而無裁量權者，以法律有明文規定，始
07 得附加負擔，是上訴人對操作許可證附加負擔，於法不
08 合。

09 D.再按管理辦法對於操作許可證展延之申請、審查程序及
10 核發，於第27條以強制規定規範審核機關。然由管理辦
11 法第27條第2項、第3項規定觀之，審核機關應以書面審
12 查及現場勘查之審查結果，是否與原操作許可內容相符
13 ，而為展延申請之准駁，是管理辦法第27條亦未授權審
14 核機關得以其他依據調整操作許可證之內容。上訴人將
15 管理辦法第27條所定展延操作許可證審查程序所無之空
16 氣污染防治計畫，納入展延操作許可審查程序。然污防
17 害之法律性質為行政計畫而非法規命令，不得據以限制
18 人民之權利，上訴人以之調整許可證內容，屬干涉行政
19 ，有違法律保留原則，連上述之廣義裁量也談不上。

20 E.又按空污法施行細則第8條規定，可知空氣污染防治計畫
21 載有計畫目標，係行政機關對未來之發展目標，以計畫
22 為張本，並依此逐步具體完成，為行政程序法第163條規
23 定之行政計畫。又該計畫乃由空污法第7條授權上訴人訂
24 定而由環保署核備，亦非雲林縣議會通過之地方自治條
25 例。另按行政程序法第164條第1項規定，可知空氣污染
26 防治計畫並無集中事權之效果（一般處分或法規命令）
27 。

28 F.從而，上訴人雖依空污法第7條授權而訂定空氣污染防治
29 計畫，載有空氣污染物減量目標，上訴人為其衛生及環
30 境保護自治事項之行政目的，本即可依計畫所載步驟逐
31 步完成，而與展延申請操作許可有效期限無關。但削減

01 操作許可證內容，已侵害被上訴人之公法上權利，自有
02 法律保留原則之適用。而空氣污染防治計畫既為行政計
03 畫，所定之減量目標無拘束力，上訴人以之為削減操作
04 許可證內容之依據，違反法律保留原則等語，求為判決
05 ；(1)撤銷訴願決定及原處分；(2)上訴人應依被上訴人
06 106年1月6日函之申請（被上訴人漏載此部分），作成如
07 起訴狀附件所示之行政處分。

08 三、上訴人則以：

- 09 1.雲林縣空氣污染防治事項，係上訴人之主管事項，自得依其
10 權限訂定空氣污染防治計畫執行及查核；

11 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
12 及本院102年度判字第632號判決意旨，有關雲林縣空氣污染
13 防治事項，自屬上訴人之主管事項，上訴人基於其主管權限
14 ，應訂定公告並執行轄內之空氣污染防治計畫，就其轄內固
15 定污染源之查核工作，亦屬於上訴人之權責範圍。

- 16 2.上訴人就被上訴人依空污法第29條第1項提出操作許可證之
17 展延申請，對於許可證內容及期限，均有裁量權：

18 A.空污法建立之許可證制度，依空污法第24條、第29條、管
19 理辦法第3條第1項、第5條第1項、第10條、第11條、第12
20 條、第23條及第27條等規定意旨可知，固定污染源設置、
21 展延或變更之許可證，會因其空氣污染物有無變動或變動
22 程度之高低，有不同處理程序之要求。其中就經中央主管
23 機關指定公告之固定污染源之設置及使用，除應於設置前
24 檢具空氣污染防治計畫申請核發「設置許可證」外，並應
25 於設置或變更後，檢具符合固污許可證管理辦法之證明文
26 件申請核發「操作許可證」。且依同法第29條第1項規定
27 ，依上開程序申請核發之設置及操作許可證，其有效期間
28 均為5年。期滿仍繼續使用者，應於屆滿前3至6個月內，
29 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
30 ，或其他足以說明符合同法相關規定之證明文件，以及1
31 年內最近1次空氣污染物排放檢測報告，向地方主管機關

- 01 申請展延許可證，且每次展延不得超過5年（本院104年度
02 判字第55號判決意旨參照）。
- 03 B.本件原處分核發之展延操作許可證內容，與上訴人於前次
04 核發之原許可證內容相同，僅展延該許可證頁次6之SO_x污
05 染物年許可排放量因生煤含硫份由1.5%降至0.95%後，為
06 符合實際操作現況微調。另於許可證其他規定事項要求被
07 上訴人配合於空氣品質不良期間進行空氣污染物減量21.5
08 %之調配作業，並未針對系爭M04製程之生煤使用量或污染
09 物排放總量進行減量。
- 10 C.被上訴人以空污法第29條第1項等規定及許可制度理論主
11 張具有公法上請求權，若申請條件齊備，上訴人就應給予
12 許可，無裁量權限云云，惟查：
- 13 (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
14 申請取得許可證者，其為5年。同法第29條第2項後段
15 規定可知許可證核發為「附有期限」之授益行政處分，
16 許可證於其有效期限屆滿時，往後失其效力；而許可證
17 於有效期限期滿時，既已失效，惟當事人如仍有繼續使
18 用固定污染源之需要者，依空污法第24條第1項、第2項
19 及第29條第1項前段規定，可再「重新」申請取得許可
20 證，經主管機關審核後，即可再次領得有效期限為5年
21 之新許可證。惟「設置」申請及「展延」申請審核之文
22 件及過程，具有高度重疊性，本可互相利用而為簡化，
23 故立法者另定同法第29條第1項後段規定，只要當事人
24 於有效期限屆滿前3至6個月內，向主管機關提出展延申
25 請，經主管機關審核通過後，即可「重新取得」「每次
26 不超過5年」之展延許可證，以達簡化相關作業流程之
27 實益。
- 28 (2).考其立意，「展延」申請係簡化作業流程，使遵循規定
29 而於期間內提出申請之業者，無須重新進行試車等繁冗
30 程序，即可重新取得有效之許可證，本質上與其它處理
31 程序並無不同，上訴人之審核作業流程雖經簡化，但並

01 不因此改變其為「新案」之性質，上訴人所核發之「新
02 許可證」即為與原許可證不同之「新的授益行政處分」
03 ，兩者分別獨立，原許可證自屆滿5年有效期限失效後
04 ，即無所謂之「部分廢止」之情形。上訴人就此項主管
05 事項若僅能進行「形式審查」，而無「實質審查」之權
06 責，將使原許可證變相成為「永久性之許可證」，即無
07 法達成空污法第1條前段規定之立法意旨。

08 D.被上訴人雖執環保署96年12月26日、98年5月14日、100年
09 3月14日函釋為據，但綜觀各該函文意旨，應係針對空污
10 法第29條設置及操作許可證申請展延之程序、期間及規範
11 目的加以闡釋，並未有任何說明主管機關就操作許可證展
12 延申請無裁量權限之敘述。

13 E.再按空污法第29條第1項規定，係明定許可證每次展延最
14 長期限為5年，主管機關得依申請人所檢具之檢測報告，
15 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
16 。質言之，前述規定絕非拘束主管機關僅得核發有效期間
17 為5年之許可證，反而意在促使主管機關善盡其職責，至
18 少每5年須視空氣品質現況、環境負荷等因素，重新審查
19 許可證之內容及期限，以落實維護國民健康、生活環境之
20 立法意旨。被上訴人以本條立法歷程，主張其隱含鼓勵人
21 民投資，並安於投資之意旨，基於誠信原則衍生之行政一
22 體原則，展延之有效期間均為5年云云，顯然忽視環境基
23 本法及空污法制定之立法目的。另就展延有效期間而言，
24 依環保署102年6月17日環署空字第1020044272號函意旨，
25 主管機關就操作許可證申請展延之有效期間，自得依實際
26 管制需求，核定5年以內之有效期間，應認本件核發許可
27 證之有效期間於法有據。

28 F.現行法制既明定申請者應依許可證內容進行設置或變更，
29 及依許可證內容進行操作，而非謂主管機關應依其申請條
30 件及內容作成准駁處分，足見主管機關受理固定污染源操
31 作（含燃料使用）許可證之申請案件，並非限於形式審查

01 其合法性要件，作成羈束處分，仍得實質審查其申請內容
02 之適當性，而為部分許可之裁量處分。基此，被上訴人於
03 原許可證有效期限屆滿前，固在「程序上」有申請展延之
04 權利，然上訴人就被上訴人申請之展延許可證內容及有效
05 期間，均具有裁量權，被上訴人自不得以上訴人有「實質
06 上」審核其申請並重新核定排放量等內容，率謂原處分有
07 違法之情形，應認明確。

08 3.上訴人對於操作許可證內容及期限均有裁量權，本得依行政
09 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
10 針對操作許可證保留事後變更、廢止權之意。至原處分雖有
11 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
12 比例要求於106年10月至107年3月之空氣污染物，相較於104
13 年度實際排放量需減量21.5%，惟並未於其後為事後附加、
14 變更、修正之記載，尚未對被上訴人形成負擔性之規制效力
15 ，難謂係對操作許可附加負擔，而認原處分有違法之情形，
16 被上訴人主張顯屬誤認等語，並聲明求為判決駁回被上訴人
17 之訴。

18 四、至於原判決之判斷結論及其理由形成論述，以及上訴意旨之
19 具體內容，均詳如下述，於此不再贅言。

20 五、本院按：

21 1.本件被上訴人提起行政爭訟之原因事實及上訴人提起本件上
22 訴之客觀事實經過，詳如下述：

23 A.被上訴人於雲林縣○○鄉○○○○區0號設廠從事鍋爐
24 發電活動，而領有上訴人核發、具備下述許可內容之原許
25 可證。

26 (1).許可從事之活動：鍋爐發電程序（M04）。
27 (2).許可從事之事項：固定污染源操作許可。
28 (3).許可證字號（原M04證號）：府環空操證字第P0508-04
29 號。
30 (4).許可期限：
31 (A).自101年7月30日起。

- 01 (B).至106年7月10日止。
- 02 B.被上訴人嗣於106年1月10日，出具(106)麥寮汽電字第17A
- 03 0002CD39D號函，向上訴人所屬雲林縣環保局提出操作許
- 04 可證展延5年之申請。
- 05 C.上訴人受理雲林縣環保局轉送之展延申請後，本諸自身職
- 06 權，作成下列展延許可規制內容之原處分（許可規制內容
- 07 有變更）：
- 08 (1).原處分之表徵：
- 09 106年6月12日府環空一字第1063621238號函。
- 10 (2).原處分之規制內容：
- 11 (A).同意展延而發給「新M04操作許可證」（改以「府環
- 12 空操證字第P0508-05號」來表徵，下稱「新M04證號
- 13 」，見原審卷第287頁至第321頁）。
- 14 (B).許可期限：
- 15 a.自106年7月11日起。
- 16 b.至107年8月10日止。
- 17 (C).操作條件及內容之變動（變動內容甚為複雜，新舊對
- 18 比詳原審卷第225頁至第227頁之「原M04證號」內容
- 19 ，與原審卷第295頁至第297頁之「新M04證號」內容
- 20 之比較，主要之不同，表現在污染源編號E411粉煤濕
- 21 底鍋爐之含硫量、年許可排放量限定值之差異）。
- 22 D.被上訴人不服原（許可）處分中經變更之「操作條件及內
- 23 容」（因在該條件及內容下，其鍋爐發電程序許可造成之
- 24 空氣污染量將被迫降低，增加其鍋爐發電之生產成本或迫
- 25 其縮小產能），而提起訴願。再經訴願機關決定駁回，被
- 26 上訴人復向原審法院提起行政訴訟，經原審法院作成原判
- 27 決，為以下之諭知：
- 28 (1).上訴人對於被上訴人106年1月10日函，就展延其鍋爐發
- 29 電程序（M04）固定污染源操作許可證之申請，應依原
- 30 判決之法律見解，重為適法之處分。
- 31 (2).被上訴人其餘請求（請求上訴人作成操作許可證【原M0

- 01 4證號】展延5年部分），因為許可期間之長短，上訴人
02 享有裁量權，故予駁回。
- 03 E.上訴人因此向本院提起上訴，請求廢棄原判決，駁回被上
04 訴人在原審法院所提之課予義務訴訟。
- 05 2.原判決認原處分違法，而認有由上訴人重為處分之必要，其
06 理由形成則如下述：
- 07 A.程序法部分：
- 08 (1).本案被上訴人之起訴請求，基於下述理由，應屬課予義
09 務訴訟。其事實認定與法律適用之裁判基準時為事實審
10 法院言詞辯論終結時與法律審法院作成裁判時。
- 11 (A).上訴人對被上訴人之固定污染源操作許可展延申請，
12 並未全數依申請內容為對應之許可。例如被上訴人之
13 申請年限為5年，而上訴人僅核准1年。並附上很多排
14 放污染量之限制，增加被上訴人鍋爐發電之生產成本
15 或迫其減縮產能。
- 16 (B).因此在被上訴人許可申請內容未被滿足之範圍內，原
17 處分即屬否准處分，被上訴人請求上訴人作成完全如
18 其請求內容之許可處分，此等訴訟請求，性質上應屬
19 課予義務訴訟。
- 20 (2).因此對原審法院而言，裁判基準時應為原審法院108年1
21 月16日言詞辯論終結時，從而107年8月1日修正施行之
22 空污法相關規定，應為本案之適格法規範。
- 23 B.實體法部分：
- 24 (1).本案事實應適用之要件判準法規範為新修正空污法第30
25 條第1項規定，理由如下：
- 26 (A).被上訴人原依空污法第24條第1項及第2項規定，申請
27 固定污染源之設置及操作許可證。
- 28 a.空污法第24條第1項規定：
- 29 公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染
30 源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防制計畫，
31 向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託

01 之機關申請及取得設置許可證，並依許可證內容進
02 行設置或變更。

03 b.空污法第24條第2項規定：

04 前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相
05 關規定之證明文件，向直轄市、縣（市）主管機關
06 或經中央主管機關委託之機關申請及取得操作許可
07 證，並依核發之許可證內容進行操作。

08 (B).其後被上訴人申請展延前開固定污染源排放許可（即
09 原M04證號），其申請許可之規範依據即為新修正之
10 空污法第30條第1項規定。該條項規定內容如下：

11 依第24條第1項、第2項、第28條第1項及前條第1項核
12 發之許可證，其有效期間為5年；期滿仍須繼續使用
13 者，應於屆滿前3至6個月內，向直轄市、縣（市）主
14 管機關或中央主管機關委託之機關提出許可證之展延
15 申請，經核准展延之許可證，其有效期間為3年以上5
16 年以下。但有下列情形之一者，每次展延有效期間得
17 縮減至未滿3年：

18 一、原許可證有效期間內，違反本法規定情節重大經
19 處分確定。

20 二、固定污染源設置操作未達5年。

21 三、固定污染源位於總量管制區。

22 (C).是以本案被上訴人申請展延排放許可，其請求應否准
23 許，應依空污法第30條第1項規定之構成要件內容定
24 之。而依該條項但書規定，被上訴人之展延許可申請
25 需有「原許可證有效期間內，違反本法規定情節重
26 大經處分確定」、「固定污染源設置操作未達5年」
27 、「固定污染源位於總量管制區」等3款情形之一，
28 上訴人准予展延之有效期間始得縮減至未滿3年。

29 (2).而在本案中，被上訴人並無前開法規範但書所定之要件
30 事實存在，因此上訴人之展延許可年限不得少於3年。
31 而前揭「新M04證號」之許可展延年限只有1年，自屬違

01 法，原處分難以維持。

- 02 (3). 又從許可處分之「許可內容」言之，固定污染源操作之
03 展延許可，其許可所附之「操作條件及內容」附款限制
04 依空污法第30條第4項之規定（內容詳如下述），須
05 先由環保署訂定「空氣污染防制方案」，再依該方案之
06 具體規定內容以為依據。然因該方案迄今仍未制定，故
07 上訴人不得引用空污法第30條第4項各款規定，變更原
08 許可所附之「操作條件及內容」附款限制。爰說明如下
09 ；

10 (A). 新修正空污法第30條第4項各款規定之內容如下：

11 直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機
12 關審查展延許可證，非有下列情形之一者，不得變更
13 原許可證內容：

14 一、3級防制區內之既存固定污染源，依第6條第4項
15 既存固定污染源應削減污染物排放量之準則規定
16 削減。

17 二、屬第7條第2項所定空氣污染防制計畫指定削減污
18 染物排放量之污染源，依規定期程計算之削減量
19 。

20 三、公私場所使用燃料之種類、成分標準或混燒比例
21 變更。

22 (B). 針對前開條項第1款規範意旨之詮釋，基於下述規定
23 內容及立法理由說明，足知「修正後之空污法第6條
24 第4項規定，始明確授權中央主管機關有針對削減既
25 存固定污染源之污染物排放量之依據」。

26 a. 立法院在制定前開條項第1款規定時，曾於立法理
27 由中表明以下之法律見解：

28 ……中央主管機關既已依第6條第4項訂定3級防制
29 區既存固定污染源應削減污染物排放量準則（下稱
30 削減準則），並頒訂推動3級防制區既存固定污染
31 源減量改善至2級防制區行動計畫，推動空氣污染

01 物量工作，故直轄市、縣（市）主管機關配合前述
02 削減準則及行動計畫，依第7條規定，擬訂並經中
03 央主管機關核定之所轄地區空氣污染防治計畫及削
04 減準則，作為公私場所固定污染源展延許可證之削
05 減依據。……俾利直轄市、縣（市）主管機關於削
06 減既存固定污染源空氣污染物排放量及審查時有所
07 遵循。

08 b.行為時（即107年8月1日修正前）之空污法第6條第
09 4項規定內容則為：
10 前2項污染物排放量規模、2、3級防制區污染物容
11 許增量限值、空氣品質模式模擬規範及最佳可行控
12 制技術，由中央主管機關定之。

13 c.新修正之現行空污法第6條第4項規定謂：
14 2、3級防制區之污染物排放量規模、污染物容許增
15 量限值、空氣品質模式模擬規範、3級防制區特定
16 大型污染源之種類及規模、最佳可行控制技術、最
17 低可達成排放率控制技術及既存固定污染源應削減
18 污染物排放量之準則，由中央主管機關定之。

19 d.新修正之現行空污法第6條第4項規定之立法理由則
20 稱：
21 考量原條文對3級防制區內既存固定污染源應削減
22 污染物排放量之執行方式未有一致性做法，爰於第
23 4項授權中央主管機關訂定既存固定污染源削減污
24 染物排放量準則，俾利3級防制區內直轄市、縣（
25 市）主管機關削減既存固定污染源之污染物排放量
26 有所遵循。

27 (C).針對前開條項第2款規範意旨之詮釋，基於下述規定
28 內容及立法理由說明，足知「直轄市、縣（市）主管
29 機關擬定空氣污染防治計畫時，應依中央主管機關訂
30 定之空氣污染防治方案及現行之空污法第6條規定，
31 考量空氣污染物流通性質，會商鄰近直轄市、縣（市

- 01) 主管機關定之，並報中央主管機關核定後公告」。
- 02 a. 修正前之空污法第7條規定：
- 03 直轄市、縣(市)主管機關應依前條規定訂定公告空
- 04 氣污染防治計畫，並應每2年檢討修正改善，報中
- 05 央主管機關核備之。
- 06 b. 新修正之現行空污法第7條規定：
- 07 (a). 第1項：
- 08 中央主管機關應訂定空氣污染防治方案，並應每
- 09 4年檢討修正。
- 10 (b). 第2項：
- 11 直轄市、縣(市)主管機關應依前條規定及前項
- 12 方案擬訂空氣污染防治計畫，報中央主管機關核
- 13 定後公告之，並應每4年檢討修正。
- 14 (c). 第3項：
- 15 前項空氣污染防治計畫之擬訂，直轄市、縣(市)
- 16) 主管機關應考量空氣污染物流通性質，會商鄰
- 17 近直轄市、縣(市)主管機關定之。
- 18 c. 新修正之現行空污法第7條，其立法理由謂：
- 19 一、新增第1項，中央主管機關應訂定空氣污染防
- 20 制方案，據以執行，並作為直轄市、縣(市)
- 21 主管機關擬訂空氣污染防治計畫之依據。空氣
- 22 污染防治方案應定期檢討，依空氣品質改善需
- 23 要進行修正。
- 24 二、… …
- 25 (一) 直轄市、縣(市)主管機關除依第6條規
- 26 定擬訂空氣污染防治計畫外，並應依據中
- 27 央主管機關訂定之空氣污染防治方案擬訂
- 28 ，… …。
- 29 (二) 為掌握直轄市、縣(市)主管機關執行空
- 30 氣污染之改善，並確保充分配合中央主管
- 31 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治計畫，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治計畫，必須加以審查後作成決定，爰將現行條文『訂定公告』空氣污染防治計畫，修正為『擬訂』；報中央主管機關『核備』，修正為『核定』。

（三）空氣污染防治計畫內容，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，明定空氣污染防治計畫之擬訂，應會商鄰近直轄市、縣（市）主管機關，使空氣污染防治計畫更具管制成效，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。

（D）. 針對前開條項第3款規範意旨之詮釋，基於下述規定內容，足知公私場所使用燃料之種類、成分或混燒比例之標準，應由中央主管機關依法會商有關機關決定。

a. 新修正之現行空污法第28條第1項規定：

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……。

b. 新修正之現行空污法第28條第2項規定：

前項燃料種類混燒比例與成分之標準，及其使用許

01 可證之申請、審查程序、許可條件、核發、撤銷、
02 廢止、記錄、申報及其他應遵行事項之辦法，由中
03 央主管機關會商有關機關定之。

04 (E).但截至108年1月16日原審法院言詞辯論終結時，前述
05 新修正空污法第30條第4項各款之法定要件均未被滿
06 足，故上訴人作成原處分展延許可，不得任意變更原
07 許可所附之「操作條件及內容」附款限制，爰說明如
08 下：

09 a.針對新修正空污法第30條第4項第1款之規定而言，
10 經查中央主管機關（即環保署）尚未依新修正空污
11 法第6條第4項規定，而訂定「削減準則」。故上訴
12 人尚無得依空污法第30條第4項第1款規定，削減或
13 變更原許可附款限制之餘地。

14 b.針對新修正空污法第30條第4項第2款之規定而言，
15 上訴人訂定之污防書（見訴願卷第62頁至第85頁）
16 ，並非依據環保署訂定之空氣污染防制方案及新修
17 正之現行空污法第6條規定而來。環保署尚未訂定
18 空氣污染防制方案，是上訴人亦不得依空污法第30
19 條第4項第2款規定變更原許可所附之「操作條件及
20 內容」附款限制。

21 c.針對新修正空污法第30條第4項第3款之規定而言，
22 因公私場所使用燃料之種類、成分或混燒比例之標
23 準，依新修正空污法第28條第2項規定應由中央主
24 管機關會商有關機關定之。惟環保署亦未就此標準
25 為規定，故上訴人亦無從依空污法第30條第4項第3
26 款規定變更原許可之內容。

27 (4).上訴人對本件申請展延原許可之展延年限，在法定範圍
28 內，享有裁量權。故行政法院即使認原處分違法，亦不
29 得依被上訴人之請求內容，自為判決。理由如下：

30 (A).立法沿革說明：

31 a.按於91年6月19日修正公布施行之行為時空污法第2

01 9條第1項規定，許可證展延期限「每次展延不得超
02 過5年」，同法第29條第3項規定許可證有效期間「
03 依實際需要核定之」。

04 b.參酌本院107年度判字第272號至第275號判決意旨
05 對前開法規範之詮釋，認其規範意旨為：

06 (a).為促使主管機關善盡職責，法律規定每次展延以
07 5年為最長期限，並非一律給予5年。

08 (b).主管機關須「依實際需要」，審視實際污染現況
09 、空氣品質狀況、環境負荷等因素，實質審查展
10 延許可證之內容及有效期限，以兼顧產業經營、
11 經濟發展與環境保護及居民健康。

12 (c).故主管機關於審查核發展延許可證時，就申請個
13 案之實際情況，針對許可證有效期限之審核，有
14 相當之裁量餘地。此乃立法者斟酌環境保護問題
15 之特殊性，環境品質及狀況變化快速，且事涉高
16 度科技之新生事務，授權主管機關視實際情況之
17 具體因素，依其行政專業而為合義務性之裁量。

18 (d).倘地方主管機關僅得形式確認檢測報告與製程、
19 設施或操作條件相符，不論實際污染現況、空氣
20 品質現況、環境負荷等因素如何，一律准予許可
21 證以舊有內容均展延5年，將使許可證之有效期
22 限形同虛設，有違空污法對許可證規定有效期限
23 之管制目的，亦限制主管機關為達防制空氣污染
24 ，維護國民健康、生活環境之立法宗旨而得依事
25 實狀況審核污染源排放量之權限。

26 c.又行為時空污法第29條規定於107年8月1日修正施
27 行時，移列至同法第30條，並於該條明定地方主管
28 機關就同法第24條第2項申請固污操作許可證展延
29 ，其核准之有效期限為「3年以上5年以下」（現行
30 空污法第30條第1項前段），以及可縮短有效期限
31 （同條第1項但書），以補充舊法規定不完備之處

01 。由此可知現行空污法同樣明定地方主管機關對於
02 展延許可證之期限及內容，於法定範圍內享有裁量
03 權限。

04 (B).本案被上訴人於原許可期限屆滿前6個月，先於106年
05 1月10日依行為時空污法第29條第1項等規定，向上訴
06 人申請展延該許可，無論依行為時空污法第29條或現
07 行空污法第30條規定，上訴人於法定範圍內具有裁量
08 權。

09 (C).因此本案應依行政訴訟法第200條第4款規定，將訴願
10 決定及原處分撤銷，發回原處分機關（即上訴人）更
11 為處分。

12 3.上訴人指摘原判決違法，其具體主張詳如下述。

13 A.上訴人於104年6月訂定之污防書，於空污法107年8月1日
14 修正公布後，對本案事實仍有適用餘地。理由如下：

15 (1).前開污防書係依修正前之空污法第7條規定（即「直轄
16 市、縣（市）主管機關應依前條規定訂定公告空氣污染防
17 制計畫，並應每2年檢討修正改善，報中央主管機關核
18 備之。」）制定。

19 (2).該污防書之內容，乃係對中央主管機關所劃定之轄區及
20 各防制區之污染排放量規模、污染物容許增量限值，空
21 氣品質模式模擬規範及最佳可行控制技術，進行整體規
22 劃。每2年檢討修正改善，報中央主管機關核備並公布
23 之。

24 B.而依本院107年度判字第272號判決意旨所示，該污防書之
25 規範位階及規範效力詳如下述。

26 (1).該污防書屬行政規則，無違法律保留原則，因為：

27 (A).依司法院釋字第443號解釋理由書所示，若僅屬執行
28 法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發
29 布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微
30 影響，尚非憲法所不許。

31 (B).環保署本於中央主管機關之地位，依空氣污染防制法

01 第6條第4項授權，於99年8月頒訂之行動計畫，係就
02 母法已明定之「三級防制區內，既存之固定污染源應
03 削減污染物排放量」，為如何執行之細節性、技術性
04 規定，並未逾越母法規範範圍。參酌前開司法院解釋
05 理由書之法律見解，核與法律保留原則無違。

06 (C).上訴人依修正前空污法第7條規定，本於環保署上開
07 行動計畫，於104年6月訂定污防書（經環保署核備修
08 正後，於104年7月13日公告），以達到減量縣內懸浮
09 微粒質量，改善縣內空氣品質至二級防制區之目標，
10 其規定之內容核亦未逾越上開行動計畫及母法規範範
11 圍。該污防書之性質，乃係上訴人為簡化其執行個案
12 之行政裁量，所訂頒之裁量性準則或指示的行政規則
13 ，以供其屬官行使裁量權限時有所遵循。

14 (2).污防書對本案之規範作用說明：

15 (A).依污防書規定內容，係將六輕工業區之空氣污染管制
16 納入重點工作項目，並訂定管制策略（包括落實許可
17 制度、法規查核、掌握排放總量、污染稽查檢測），
18 據以實施。

19 (B).因此上訴人得依污防書內容，將評估結果、環境影響
20 評估核定內容及所對應改善作為納入申請展延許可核
21 定內容一併管理。

22 C.原判決未審酌於107年10月25日修正之「空氣污染防制法
23 修正公布施行後過渡期間執行原則」第3點規定（即「相
24 關法規尚未訂定或修正發布前，主管機關所為之行政處分
25 應適用修正前相關法規」）。因為：

26 (1).環保署迄今尚未就新修正之現行空污法第7條規定，訂
27 定空氣污染防治方案。上訴人亦無從據以擬定「空氣污
28 染防治計畫」。

29 (2).但上訴人於審查本件展延許可申請時，依前開法規範，
30 仍有前開污防書之適用，得依污防書之規定內容，就許
31 可期限、操作條件及內容予以核定。

01 4. 本院則基於下述理由，認原判決認事用法均甚妥適。上訴人
02 之前開上訴意旨則非有據，無從推翻原判決判斷結論之合法
03 性。爰說明如下：

04 A. 按決定本件上訴是否有據之關鍵，實在於「時際法」議題
05 。即「在上訴人審查本件被上訴人展延許可之申請時，有
06 關展延許可要件，以及許可所附『操作條件及內容』等附
07 款限制之添加事項，其所應適用之判準法規範，究竟是新
08 修正之現行空污法第30條第1項及第4項規定（新法）。抑
09 或應為『依修正前空污法第7條規定，由上訴人自行訂定
10 之前開行政規則污防書（舊法）』。對此法律適用議題，
11 應有如下之適用判準：

12 (1). 新、舊法抽象規制效力在時間上之交替時點，「原則上
13 」應為新法修正公布之日起，除非立法者另有安排。此
14 時應進一步說明之事項為：

15 (A). 立法者可基於「法安定性」之考量，在新法中明示「
16 讓新法中某些法規範延後生效（使舊法之部分條文，
17 在新法制定後繼續存在抽象之規制效力）」。

18 (B). 立法者亦可基於「法進步性」之考量，在新法中明示
19 「新法中某些法規範之抽象規範效力，在時間上得溯
20 及至舊法有效期間內」。

21 (C). 而立法者調整新法抽象規制效力在時間上之「延後」
22 或「溯及」，則應通過合憲性之檢驗。另外基於權力
23 分立原則，執法者（行政部門與司法部門皆然）則無
24 權擅自更動新法抽象規制效力之形成時點。

25 (2). 在確定新、舊法抽象規制效力之交替時點後，由於「為
26 法律適用之個案事實」，通常皆非瞬間形成，乃隨時序
27 之經過方全然具備，屬「時段」之概念。故個案之法律
28 事實常有跨越新、舊法「交接」時點之情形發生。此即
29 學說上所稱「不真正溯及既往」之實體法適用議題。依
30 目前實務上通說見解，傾向於「以新法為判準規範」，
31 使最符合目前社會現實需求之新法秩序狀態得以貫徹。

- 01 (3).又上述「為法律適用之個案事實」內容為何？仍有待為
02 進一步之詮釋。在主觀訴訟結構之基礎下，有關特定權
03 利成立之要件事實及決定權利內容時有待審酌之各項因
04 素事實，均屬「為法律適用之個案事實」。此等要件事
05 實及參酌因素事實之時空範圍界定，則要考量形成權利
06 法規範之具體規範意旨。但一般而言，行政機關在決定
07 人民公法上請求權是否成立及界定其權利內容時，應參
08 酌作成決定前之一切既存事實因素（仍有例外，例如專
09 利權之授與，基於專利法之鼓勵創新之規範特徵，會強
10 調特定技術形成時之事實狀態，而不考量事後新發生之
11 事實）。
- 12 (4).透過以上三步驟確定個案之實體法判準規範及其應斟酌
13 之事實範圍後，所謂「事實與法律狀態裁判基準時」之
14 判準即當然形成。事實上原判決所言之「裁判基準時」
15 議題，即使不能與「實體法適用」議題劃上等號，二者
16 間之關係亦非常密接。在此應說明之事項則為：
- 17 (A).現行司法實務通說認「課予義務訴訟之事實認定與法
18 律適用，其裁判基準時點為事實審言詞辯論終結時，
19 或法律審裁判時」，基本上只是反應前述「行政機關
20 在決定人民公法上請求權是否成立及界定其權利內容
21 時，應參酌作成決定前之一切既存事實因素」之「實
22 體法適用原則」。
- 23 (B).是以有關「課予義務訴訟裁判基準時為事實審法院言
24 詞辯論終結時或法律審法院裁判時」之法律適用判準
25 ，基本上只是個案法律適用結果之歸納統計結論。可
26 適用於大部分之「課予義務訴訟案型」，但非絕對標
27 準，在不同案型中，仍可能存有例外情形。
- 28 B.在以上法理基礎下，本案之判準規範，不僅如原判決所言
29 ，在裁判基準時之層次上，應以言詞辯論終結前之事實狀
30 態為準。在實體法層次之法律適用，亦應適用107年8月1
31 日修正之現行空污法第30條第1項及第4項規定。爰說明如

下：

- (1). 按本案中被上訴人並非第1次提出「許可排放固定污染源」之申請，而是在其依原來許可，繼續排放固定污染源之情況下，提出展延許可（年限）之申請。則其排放許可申請應否受到許可，以及許可之條件或負擔限制，所應考量之要件事實與斟酌因素事實，並不能只限於被上訴人提出申請時之事實狀態，而應一併考量在展延許可作成前之「排放固定污染源」現狀。因此本案之許可構成要件事實內容，實屬「時段」概念，且跨越107年8月1日新、舊空污法抽象規制效力之交接時點。其應否許可之實體法判準，自應依新修正之空污法定之。
- (2). 再者針對本件爭議之規範特質而言，觀之現行空污法第30條第1項及第4項之修正規定內容，如與舊法相較，顯然更重視法明確性與法安定性之要求，以保障「排放固定污染源廠商對許可排放」之信賴。因為：
- (A). 經許可之固定污染源排放，必然同時伴隨持續性之生產活動，而且此等持續性之生產活動有長期性，事前要有大量之資本投入。
- (B). 如果展延許可之決定完全取於行政主管機關之專業決定，無法經由外在之法規範判準進行司法審查。該等許可決定即不具可預測性，生產廠商可能因此無法維持長期平穩之生產活動，使其原始資本投入失去產能，並因資本折舊而遭受意外損失。
- (C). 現行空污法之修正，其立法目的顯然包括：期待透過司法部門之法定要件審查，用以節制環保機關之職權，使排放固定污染源廠商相信空污法在制度設計上之可信賴性。
- (D). 鑒於現今科技不斷大幅進步，環保管制手段亦越趨專業化及複雜化之現狀，在事物本質上，固需尊重環保機關之專業判斷權限。但廠商對其生產設備財產權之使用權能，可以不受環保部門任意牽制之權益，亦應

01 同時給予充份之保障，以避免公部門之濫權介入。因
02 此亟需建立管制環保公部門職權行使之法制框架，以
03 維公、私法益之均衡性。現行空污法第30條第1項及
04 第4項修正規定，正是上述規範意旨之呈現，應認最
05 符合當今社會現狀之法秩序狀態，而應在本案中予以
06 優先適用（相較於舊法而言）。

07 (3). 因此在本案中，依現行空污法所建構之法秩序應被優先
08 貫徹，本案事實認定與法律適用之裁判基準時，應分別
09 以原審言詞辯論終結時與本院判決時為準。

10 C. 原判決在以上之法律見解基礎下，詳細解釋分析現行空污
11 法第30條第1項及第4項之規定內容，並對本案事實為法律
12 涵攝，作成以下之法律論斷，認原處分違法，有撤銷發回
13 重為處分之必要，其認事用法均無違誤。

14 (1). 在本案事實不具備現行空污法第30條第1項但書各款要
15 件之情況下，原處分「僅許可展延1年1個月」之規制決
16 定違法。但依現行空污法第30條第1項前段本文之規定
17 ，許可展延期間之長短，在3年至5年之範圍內，上訴人
18 仍享有裁量權。

19 (2). 在本案事實不符合空污法第30條第4項各款所定法定要
20 件之情況下，上訴人作成許可展延處分時，不得變更原
21 許可之「操作條件及內容」附款限制。原處分變更原許
22 可之「操作條件及內容」附款限制，自屬違法。

23 D. 上訴意旨雖引用環保署於107年10月25日修正之行政規則
24 「空氣污染防治法修正公布施行後過渡期間執行原則」第
25 3點之規定（即「相關法規尚未訂定或修正發布前，主管
26 機關所為之行政處分應適用修正前相關法規」），而謂本
27 案得以「上訴人於104年6月以『環保署本諸修正前空污法
28 第6條第4項規定授權，於99年8月頒訂之行動計畫』為據
29 而訂定，經環保署核備修正後，於104年7月13日公告」之
30 「行政規則」污防書為處理本案之適格法規範，據以規範
31 本件展延許可之「期間長短」與「操作條件及內容」附款

限制事項。但此等法律意見並不符合規範本旨，爰說明如下：

- (1). 前已言之，新、舊法抽象規制效力之交接時點，應由立法者決定。不能由執法部門以無法規授權依據之「行政規則」規範之。故前開「空氣污染防治法修正公布施行後過渡期間執行原則」（下稱執行原則）行政規則，充其量僅屬行政程序法第159條第2項第2款所指之「解釋性規定」或「裁量基準」。僅具統一解釋法令、認定事實與行使裁量權之功能。不生決定個案新、舊法適用之規範效力。
 - (2). 再者該執行原則第3點所稱「相關法規」，依該執行原則第1點規定，係指「各級主管機關依新空污法授權『應』制定，但尚未訂定或修正發布」之「法規命令」與「行政規則」而言。是以該執行原則第3點所稱「主管機關所為之行政處分應適用修正前相關法規」者，亦係指「主管機關必須直接依『應修正而尚未修正』之『舊』法規命令或行政規則，作成行政處分」之情形而言。與本案「應直接適用現行空污法第30條第1項及第4項規定作成處分」之情形，尚有不同，該執行原則第3點對本案亦無適用餘地。
- E. 另外本案之法律適用涉及新、舊法之比較選擇，而本院107年度判字第272號判決之法律適用，則係單純依修正前之空污法規定。自不得因該判決對前開污防書規範位階之定性（定性為「行政規則」）與對其規範效力之肯認，而認該污防書仍得為處理「本案展延許可申請」之判準規範。因為與該污防書聯結之法規範實為行為時空污法第29條第1項規定，其明定「……許可證之展延申請，每次展延不得超過5年」。但現行空污法第30條第1項明定「展延許可」則以「3年以上，5年以下」為原則，需有但書規定之各款情形，展延期間方得縮減至未滿3年。本案既應適用現行空污法第30條第1項規定，則與行為時空污法第29條第1

01 項連結之污防書規定，自不得再於本案中予以援用。上訴
02 意旨引用該判決之法律見解，而謂「污防書在現行空污法
03 修正施行後，仍得續為處理本案展延許可申請之適格法規
04 範」云云，於法自非有據。

05 5.總結以上所述，原判決於法無違，應予維持。上訴意旨指摘
06 原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，本件上訴應予駁回
07 。

08 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項
09 、第98條第1項前段，判決如主文。

10 中 華 民 國 108 年 10 月 9 日

11 最高行政法院第四庭

12 審判長法官 鄭 小 康

13 法官 陳 秀 璣

14 法官 劉 介 中

15 法官 林 文 舟

16 法官 帥 嘉 寶

17

18 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

19 中 華 民 國 108 年 10 月 9 日

20 書記官 徐 子 嵐



由上述可知，對於行政處分原屬合法，事後違法之情況，當事人總是有一個管道請求廢棄原處分。所以認為在撤銷訴訟中，行政法院得撤銷事後違法之行政處分，並不會對於乖乖接受處分，而未提起救濟之當事人造成不公平對待，進而違反平等原則。蓋當事人未爭訟，以至於行政處分具有形式確定力後，若行政處分事後違法時，當事人仍可依行政程序法第一二八條申請再開程序，請求廢棄原處分，其權益同樣可以獲得確保。

肆：訴訟法上之考量因素

關於撤銷訴訟之裁判基準時點究竟是訴訟法上或實體法上之問題，在學說上迭有爭議。就此應認為，行政處分作成後事實與法規發生變更，而行政處分事後違法時，在撤銷訴訟中是否應加以考量，此乃訴訟法上之問題。在訴訟法上若肯定應加以考量後，何種事實與法規事後的變更會影響行政處分之合法性，[~63]此乃是實體法上之問題¹⁹。從而若欲主張行政處分作成後之事實與法規的變更，在撤銷訴訟中應加以考量的話，如本文所採之見解，則仍有幾個訴訟法上的因素應加以考量與釐清。這些訴訟法上的因素也會影響撤銷訴訟之裁判基準時點的決定。

一、訴訟種類與裁判基準時點

我國現今司法實務（參前所引之最高行政法院 92 年判字第 1331 號判決，最高行政法院 95 年判字第 0099 號判決）與德國聯邦行政法院早期之裁判²⁰見解率皆認為，行政訴訟之裁判基準時點，在撤銷訴訟是以行政處分作成時，理由為行政法院在此所審查的，是行政機關是否依法作成行政處分；在課予義務訴訟與一般給付訴訟是以裁判（事實審言詞辯論終結）時作為裁判基準時點，理由為此兩種訴訟皆是命被告對原告為一定之行為，故須於裁判時被告對原告有為特定行為之義務，原告有請求被告為特定行為之權利，原告才能獲得勝訴判決。惟德國聯邦行政法院後來之裁判已改變此種見解，而認為無論是撤銷訴訟或課予義務訴訟，應以那一時點作為裁判基準時點，應以實體法的規定決定之，從而撤銷訴訟也可能以裁判時，課予義務訴訟也可能以行政處分作成時作為裁判基準時點²¹。我國司法實務此種以訴訟種類決定裁判基準時點的作法是否合理，頗值得探究。

學說與實務一直試圖針對各種訴訟種類找出具體裁判基準時點的作法（是行政處分作成時、最後行政決定作成時或裁判時）可能是一種迷思。也許各種訴訟種類，與每一

比喻並不恰當。對 K. Kleinlein 見解之批評，參 D. Mager, a.a.O. (Fn. 2), S. 67.

¹⁹ 參 H. Köhler, Der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der verwaltungsgerichtlichen Aufhebungsklage, DVBl. 1959, S. 650 ff. (652).

²⁰ 撤銷訴訟，參 BVerwGE 1, 35 (36); 2, 259 (260)。課予義務訴訟，參 BVerwGE 1, 291 (295)。

²¹ 撤銷訴訟，參 BVerwGE 51, 15 (24 f.); 66, 178 (182)。課予義務訴訟，參 BVerwGE 51, 15 (24 f.); 78, 243 (244); 84, 157 (160)。



作者文獻

課予義務訴願之事實基準時

林三欽 · 東吳大學法律學系教授

桃園市民甲（訴願人）民國（下同）101年購屋，同年8月提出青年安心成家利息補貼方案獲准。2年優惠期間（102、103年）經過後，主管機關於104年依規定查核甲前2年度（102、103年）的家庭收入平均值有無超過當年度百分之五十分位點。由於甲102、103年度家庭收入平均超過桃園市查核金額上限，主管機關乃於105年4月1日發函通知甲自5月1日起停止利息補貼（下稱「原處分」）。甲不服，提起訴願，甲主張，其於104年失業，收入驟減，請依據其103、104年之收入重新核算。請問，本案訴願決定應否考量甲104年收入驟減之事實？（本文改編自桃園地院105年度簡字第105號判決，但本文見解與其不同）

關鍵詞：課予義務訴願、事實基準時、法令基準時、違法判斷基準時

壹 爭點

本訴願案的類型為何？訴願決定應以何時點的事實為基礎？

貳 解析

一、「判斷基準時」理論概述

本題與「訴願決定基準時」有關，即在探求訴願決定應以何時之法規與事實為基準。案例事實最初形成直到進入爭訟程序，可能歷經事實的變化及法規修正，於此情形，爭訟裁決機關究竟應以何時的法規與案例事實為本案裁決的基礎？係頗為棘手的問題。我國文獻就此問題，參考德國文獻之用語，以「行政爭訟裁判之基準時」或「行政處分違法判斷基準時」來表述此一問題。

（一）區分「法令基準時」與「事實基準時」

學說與實務處理「行政爭訟裁判基準時」之課題時，通常並不區分「法令基準時」與「事實基準時」，二者向來被認為在同一時點。其實，爭訟裁決之「法令基準時」與「事實基準時」雖有相關，但應個別思考，因為其判斷脈絡略有不同。以行政裁罰案為例，其事實基準時為「行為時」或「舉發時」；至於其「法令基準時」，則應依據行政罰法第5條規定，於

DOI: 10.3966/168473932019030197002

「行為後」至「行政機關最初裁處時」之間，依據從新從輕原則來選擇準據法規。

(二) 訴願決定原則上以「原處分作成時」為基準時

訴願決定之基準時原則上為「行政處分作成時」，例外時方為訴願決定時，主要理由如下：

1. 訴願程序為「行政程序」終結後另啟的「行政爭訟程序」，因而訴願決定係以事後檢視的角度來判斷系爭行政處分之合法性；

2. 避免相同案例，僅因有無提起訴願，即適用不同的法令。

(三) 例外

訴願決定例外地應以「訴願決定時」為基準時的情形主要如下：

1. 具有持續效力的行政處分，在其效力存續期間；具有持續效力的行政處分，其效力在行政處分作成之後持續不斷地發生，直到行政處分存續期間終了為止。因此在這類行政處分的效力存續期間，有必要隨時檢討其正當性與合法性，以決定是否提前終止其效力。

2. 尚未執行的行政處分：需執行而尚未執行的行政處分，貫徹其效力的執行行為，可以說是使該行政處分效力實現的行為，經由執行行為該行政處分的效力得以終結。這種情形與「具有持續效力的行政處分」類似，都是效力仍在發生之中、尚未終結的行政處分。因此在該行政處分付

諸執行以前，也有必要隨時檢討其繼續存在的正當性與合法性。

3. 課與義務訴願：

(1) 首先在事實部分，在訴願審議期間，不論案件事實發生有利或不利於訴願人之變化，訴願審議機關原則上皆應加以斟酌（基準時：訴願決定時）。其理由：因此類爭訟的內涵在於請求行政機關為某一行政行為，則究竟該行政行為之要件是否具備，不應拘泥於原決定時的狀態，而應將後續的發展納入考量。否則，人民將被迫於訴願被駁回後再度提起申請，不符合訴訟經濟與紛爭一次解決之原則。

(2) 在訴願決定前法令有所變更：至於法令規範部分，對於訴願人有利的法令規範變化，基於前述「訴訟經濟」與「紛爭一次解決」的原則，應予以斟酌；但若法令規範是往訴願人不利的方向調整，為維護當事人的權益，對於原處分作成後不利於當事人的法令變化原則上應不予考慮，而仍以對當事人有利的舊法為依據，除非該法令修正有溯及既往的效力。若非如此，人民將承受行政機關「違法駁回申請」後法令不利修正之風險。

(四) 訴願決定基準時之探求應考量

個案決定之特質

判斷基準時的問題與個別實體法領域的特性有密切關係，例如商標法、專利法、稅法、建築法等不同的實體法律領域，均因為其實體規範的特徵有所差異，



而導致其判斷基準時的不同。少數情況，法令甚至明定決定基準時，例如商標法第30條。「判斷基準時何在」的探討，應充分反映每個實體法律領域面對法令變遷與事實變化的態度，究竟是開放或封閉。所謂開放的態度，意謂著容許於爭訟中以原處分作成後的新法秩序或新事實來重新評價早先所為之行政處分。至於所謂封閉的態度，則指應謹守原處分作成時的事實與法令狀態。

二、本案之檢視

本案當事人甲由於財產查核結果不符合法定要件，領受利息補貼之資格被原處分終止，甲不服遂提起「撤銷」原處分之訴願。此類事件看似「撤銷訴願」；但由於甲希望藉由本案訴願使其能繼續領受利息補貼。換言之，甲看似藉由訴願以撤銷「負擔處分」（停止補貼）；但其實是爭取領受補貼的受益地位，因而應認為本案性質上為「課予義務訴願」。

本案主要爭點在於，甲是否擁有繼續領受補貼的資格。此一問題繫於，原處分所查核年度後，其「收入變化」訴願決定機關應否予以考量，此與訴願決定之「事實基準時」有關。既然本案為課予義務訴願，如前所述，在事實基準時部分，不論原處分作成後發生有利或不利於訴願人之變化，訴願審議機關原則上皆應加以斟酌，換言之，訴願決定之事實基準時在

「訴願決定時」。

但除了訴願決定基準時之一般理論外，個別案件行政決定之特性亦應納入考量。本案屬於社會補助行政，各項補助的申請資格，主要為申請人之家庭收入在當地家庭之百分位。且基於公平原則，同一年度之申請案或查核案，其審查之事實基礎，應為相同之年度。以本案而言，當主管機關於104年進行查核（以確認受補貼者是否符合繼續領受的資格）時，應以102、103年之收入為事實基礎；即使本案當事人訴稱，其於104年失業，收入驟減；基於公平性考量，同一梯次審查案的事實基礎應為一致的年度，否則不但難以建立公平的審查機制；也將引起混亂，因為未獲補助者將紛紛主張其查核基礎年度的下一年度收入有變化，要求重新審酌。

參 結論

甲所提撤銷訴願實質上應認為係課予義務訴願。課予義務訴願的事實基準時原本為訴願決定時；但為落實補助行政的公平原則，各申請人作為審查基礎之收入年度應一致，所以本案訴願決定無須考量甲104年收入驟減之事實。□

（本文已授權收錄於月旦知識庫及月旦系列電子雜誌☛www.lawdata.com.tw）

附件 4

肆、禁用生煤石油焦條例是否抵觸空氣污染防制法之規定

較有疑義者，在於禁用生煤石油焦條例是否抵觸「空氣污染防制法」（以下簡稱空污法）第 28 條與第 30 條之規定？依據空污法第 28 條規定「（第 1 項）販賣或使用生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質者，應先檢具有關資料，向直轄市、縣（市）主管機關申請，經審查合格核發許可證後，始得為之；其販賣或使用情形，應作成紀錄，並依規定向當地主管機關申報。（第 2 項）前項易致空氣污染之物質，由中央主管機關會商有關機關公告之。（第 3 項）第一項販賣或使用許可證之申請、審查程序、核發、撤銷、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」依據前述法律之授權，環保署另公布「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」，針對「生煤」與「石油焦」之「販賣」與「使用」均採取嚴格管制之許可制，並強制販賣者與使用者紀錄使用量與申報，違反之法律效果則依據空氣污染防制法第 58 條規定進行裁罰。此外，另依據同法第 30 條規定「（第 1 項）中央主管機關得禁止或限制國際環保公約管制之易致空氣污染物質及利用該物質製造或填充產品之製造、輸入、輸出、販賣或使用。（第 2 項）前項物質及產品，由中央主管機關會商【台灣法學雜誌第 281 期，2015 年 10 月，第 35 頁】有關機關公告；其製造、輸入、輸出、販賣或使用之許可申請、審查程序、廢止、紀錄、申報及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」基於前述之相關法規，環保署署長旋即主張依據空污法 28 條，地方主管機關得許可生煤與石油焦之使用，但並未有禁止之規定，而禁止特定物質使用則屬於空污法第 30 條之權限，則僅有中央主管機關始得為之，而此得出地方主管機關不得禁用，禁用生煤石油焦條例抵觸空污法而無效。

若回到前述的操作審查模式，本文認為首先應視該「禁用生煤石油焦條例」與空氣污染防制法之規範權限是否為憲法第 107 條中央政府專屬立法事項⁷？其次，則應判斷

7 憲法第 107 條規定「左列事項，由中央立法並執行之：一 外交。二 國防與國防軍事。三 國籍法及刑事、民

「禁用生煤石油焦條例」所規範之「對象」、「規範事項」、內容和範圍是否同一？本文認為憲法第 107 條並未明文規定環保事項，甚至更具體之空氣污染防治事項並非屬於中央政府的專屬立法事項，因此顯然與能源行政事項不同，中央政府並沒有專屬且排他的立法權；反之，依據地方制度法第 19 條第 9 款第 2 目規定，「環境保護」為縣自治事項，依據同法第 2 條第 2 款規定，環境保護事項為地方自治團體依地方制度法之規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該地方自治團體辦理之事故，故負其政策規畫與執行之事項。對於環境保護事項，甚至具體的空氣污染防治事項，地方自治團體顯然具有自治權限，得自行規畫政策，自行立法並自行執行。

申言之，固然「禁用生煤石油焦條例」所規範之「對象」、「規範事項」、內容和範圍與空污法第 28 條之事項雖屬同一，而有重複規範，或為不同之規定問題，但因環境保護事項係屬於地方自治事項，因此判斷是否牴觸並不能僅以規範內容不同加以論斷，而在屬於自治事項的範疇下，法律對於自治事項之規範一般被理解為「框架性的規範」，而作為規範內容的最低基準或最高標準，而是否為最低基準或最高標準，則須視規範內容涉及的基本權利侵害類型，在個案中進行判斷。就司法實務而言，我國便曾發生以電子遊戲業管理之事項，地方自治團體所為限制該行業營業距離為 1000 公尺之規定，與中央法律「電子遊戲場業管理條例」第 9 條規定是否牴觸的問題。對此最高行政法院認為「電子遊戲場業管理條例第 9 條第 1 項規定：『電子遊戲場業之營業場所，應距離國民中、小學、高中、職校、醫院 50 公尺以上。』上開規定之立法目的，乃鑑於電子遊藝場對於社會安寧會造成一定之影響，故明定其營業場所應距離對於環境安寧有著極高要【台灣法學雜誌第 281 期，2015 年 10 月，第 36 頁】求之學校、醫院 50 公尺以上。因其限制對於營業人營業自由之影響尚屬輕微，所定 50 公尺之限制，應解為係對電子遊戲營業場所設置之最低限制。又關於縣（市）工商輔導及管理，乃屬地方制度法第 19 條第 7 款第 3 目規定之縣（市）自治事項，依同法第 25 條之規定，縣（市）本得就其自治事項，於不牴觸中央法律之前提下，自行制訂符合地域需要之自治法規，故縣（市）依其地方環境之需要，以自治法規另定較高之限制標準，難謂與電子遊戲場業管理條例第 9 條第 1 項之規定牴觸。惟關於創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務，應以自治條例定之，為地方制度法第 28 條第 2 款所明定。」（最高行政法院 94 年 11 月份庭長法官聯席會議（94/11/22）、最高行政法院 96 判 1740 號判決參照），內政部亦曾經認為「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。

事、商事之法律。四 司法制度。五 航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。六 中央財政與國稅。七 國稅與省稅、縣稅之劃分。八 國營經濟事業。九 幣制及國家銀行。十 度量衡。十一 國際貿易政策。十二 涉外之財政經濟事項。十三 其他依本憲法所定關於中央之事項。

「地方自治與環境保護的美麗哀愁—簡評『雲林縣工商廠場禁止使用生煤及石油焦自治條例』」
已獲著作權人授權利用，由法源資訊重新校編

準此，自治法規若未抵觸法律、中央法規命令所定上、下限之規制範圍，於此範圍內，則不生抵觸中央法律、法規命令之疑義。（內政部 92 年 5 月 16 日台內民字第 0920004984 號函參照）⁸

準此，本文認為依據空污法第 28 條規定並授權環保署制定「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」，其既然採許可制又為地方主管機關職掌之地方自治事項，則許可之裁量基準，自屬地方自治團體得因地制宜自為政策、自為立法與執行之權限，應無疑義，空污法所建立者乃是對於生煤、石油焦使用會造成空氣污染之最低管制方式—即許可制，反之若地方主管機關放任不予審查，對於固定污染源之申請均一律許可，導致形同報備制者，反而有違反空污法第 28 條之嫌。

而就「禁用生煤石油焦條例」而言，吾人固認為並未違反空污法第 28 條，但須進一步追問者在於對於生煤與石油焦之使用，地方主管機關有無做成不許可之裁量空間？又該裁量空間是否可以自治條例方式加以完全封閉？對此本文認為從「保護規範理論」的角度，應視目前社會事實是否已經達到「裁量限縮至零」而已無其他裁量空間？依據釋字第 469 號解釋之意旨「倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒不為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害【台灣法學雜誌第 281 期，2015 年 10 月，第 37 頁】害，被害人自得向國家請求損害賠償。……如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」本號解釋雖然係針對國家賠償法第 2 條第 2 項後段遭到不當限縮而發，但其宗旨即在於強調國家負有對人民基本權利保護之義務，且若有已無不作為之裁量空間時，即不得怠於執行職務。

地方之特殊問題與需求²²。準此，從事務性質而言，環境保護亦屬地方自治事項。立法者顯然對此也抱持相同看法，爰於地方制度法第 18 條第 9 款第 2 目及第 19 條第 9 款第 2 目中明定，環境保護係為直轄市及縣（市）之自治事項。

除地方制度法外，立法者於環境基本法第 7 條及第 25 條對於地方自治權限亦有著墨。該法第 7 條規定：

「（第 1 項）中央政府應制（訂）定環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，並推動實施之。（第 2 項）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。（第 3 項）各級政府應定期評估檢討環境保護計畫之執行狀況，並公布之。（第 4 項）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。」

上開條文第 2 項明定，地方政府得依據中央環境保護法規及國家環境保護計畫「訂定自治法規」，第 4 項亦稱「中央政府應協助地方政府，落實地方自治」，肯認環境保護為地方自治事項，地方自治團體在一定要件下，享有自治立法權限。同法第 25 條則規定：

「（第 1 項）中央政府應視社會需要及科技水準，訂定階段性環境品質及管制標準。（第 2 項）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。（第 3 項）各級政府應採必要措施，以達成前二項之標準。」按之，地方政府為達成中央政府訂定之階[~16]段性環境品質標準，得訂定較嚴之管制標準，送中央政府備查即可。其立法理由表示：「……二、環境問題與地方關係密切，為因應地方特性，使環境品質與污染防治、自然保育管制標準能因地制宜，爰於第二項明定地方政府得視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。……」益證立法者亦肯認環境品質與污染防治、自然保育管制標準應因地制宜，為地方自治事項，地方自治團體在一定要件下，有自治立法權限，得訂定較嚴之管制標準。

綜上，就環境保護之權限歸屬，我國憲法本文及憲法增修條文雖然未置一辭，然而依據憲法第 111 條規定之均權原則、憲法第 110 條第 1 項第 11 款規定，以及地方制度法及環境基本法之上開規定可知，環境保護是為受憲法保障之地方自治事項，而空氣污染防制作為環境保護之重要環節，自亦包括在內。爰此，依據司法院釋字第 738 號解釋意旨，地方自治團體自得就空氣污染防制措施，以自治條例為因地制宜之規範，並且憲法及地方制度法之概括授權符合法律保留原則之要求。不過

22. 有論者認為安全、衛生、環境標準等事項，性質上不宜由地方各行其是，蓋人民生命健康之價值不因其居住於不同的地方自治團體轄區而有不同，故無法謂某一縣市的安全、衛生、環境標準應該較另一縣市嚴格；參見羅昌發大法官提出之釋字第 738 號部分不同意見書，頁 5。惟此一看法忽略各地方之產業結構等背景因素，蓋部分縣市乃工業重鎮，甚至重污染工業即位於市區當中，此時其環保標準自然有較為嚴格之需求與必要，以維護轄區人民生命健康。

中央法規草案內容不一致，例如地方法規與較中央政府法規之管轄範圍、立法方法、法規草案之性質、是否仍符合上位法規定，或條文不足保障權利維持。即應如何判斷其實質上是否仍符合上位法所訂定之「框架」？學界就此問題，上位法之規範目的扮演著關鍵性的角色。蓋法規草案旨之不同，吾人可判定其所設置之制度影響「世界觀」，嚴密界限。抑或兩者兼具之「上下界限」性質。

抽象言之，終究上位法與旨在保障「規範對象」之基本權，統一界
定其受公權力行為侵害之範圍一致性上，增防防止違地方自治團體過度
干預者，則其應視為「上級框架」。在此範圍內，地方法規（～38）關係因
地制宜，採取較為寬鬆之管制，但即不得逾越中央法規之管制上線，否
則即因其規範內容與上位法規「不一致」，而發生抵触之情形。欲如歐
州稅制對地方稅、地方自治團體本於財政自治高度，本得因地制宜規定
自行訂定稅率，惟為避免地方自治團體藉此對地方居民之財產權造成過
度侵害，新稅法第五條規定有各類國家活動與國營稅之最高徵收率¹¹，
暨任制「上級框架」之典範。

惟有疑義者，倘若中央專法之範圍與該地之地方制法第二十條第三章所規定之十款有所抵觸者，則地方在行使其自治立法權時，應以何者為上級框架？按該項答覆體以觀，中央專法與地方自治條例間

[illegible]

本報記者在日前與該市有關方面接洽時，獲悉該市有關方面已於日前向該市有關方面接洽，並已於日前向該市有關方面接洽。

之原則性權利得例外由法律予以排除之範圍上。

民之，稱其上位法規之「主要目的」旨在抑制規範對象之行為，俾保障公益俾得全國一致性之最也限或相當，或是在保障規範對象得全國一致性之最低限度者，則其應視為「下限框架」。在此範圍內，地方方法規為公益維護時較佳之框架，得為更嚴格之管制規定（即前述日本方法規為公益維護時較佳之框架，得為更嚴格之管制規定）；或是為促進規範對象獲得較佳之福利條件，俾為公益維護下之上限條例）；或是為促進規範對象獲得較佳之福利條件，俾為更廣闊之給付規定。此時，地方法規則上位法規在外觀文義上雖有所行格，但實質上卻是「內容一致」，不生規範衝突之情形。屬於此類下下限框架之中央法規甚多，例如的場電子遊戲場業管理條例第九條第一項規定：「已侵害者對電子遊戲場業者之營業自由，固無侵擾；然就其主要之規範目的，乃在於設定全國中小學及醫院安全寧靜之最低標準，故認為屬於下下限框架規範，應無不〔40-41〕之虞」⁷²。地方自治團體間市街都市稅則徵收率程度以及各土地分區使用類型間之關連性，在該業者營業自由由憲法保障之考量下，因地制宜決定出比比例之設置距離。又如社會福利立法，通常亦屬此等下限框架規範。地方自治團體得本於照顧地方居民之考量，立法給予地方居民更為優厚之社會福利給付。

此外，爲使全國法秩序不致因地方自治團體自治立法權之行使而歧

[illegible]

第三十條 (全文修正)

中

[illegible]

一。原許可證有效期限內，違反本法規定情節嚴重者，經部分撤

一、國家三級學院設置應作五種五種。

三、國學研究會於海軍部設置，

「**「日本は、日本に勝つ」**」

[illegible][illegible][illegible][illegible][illegible]

一、根據七條國二項所定空氣污染預防計劃提出期限為其經修改之污染源，依規定期限計算之期限。

三、公私場所使用燃料之種類、成分標準或濃度比例變更。

一、情式變異：

二、第一項修正說明如下：

出題者文於編

(一) 傳單三項規第一項規定違章片因情節輕微者，經傳單三項規第二項特別在傳單一項以相應方式敘述，並製作文學修正。

一個想在前頭，一個想落在後面，這就叫做「爭先恐後」。

(一) 第一组：第一组为第一组，第二组为第二组。

[illegible][illegible][illegible]

情況，就對權利侵害過鉅。大法官一旦宣告「法規違憲」，雖然保障了部分人民的權利，但也同時犧牲了這個法律所維護的公益。或許這也就是司法釋憲機關，往往會採取「司法自制」的原因。

為求「雙贏」，讓法規「正面」的部分繼續生效執行，但在「負面」的地方則不被適用，於是就有了「適用上違憲」與「合憲性解釋」的作法。

二、「適用上違憲」的解釋方法

(一)「適用上違憲」之意義

「適用上違憲」是指法規「本身」並未被宣告違憲，但法規「適用」在某些情況下，則被認為抵觸憲法。其審查的是「適用」到個案的狀態。又可分為「個案適用違憲」與「類型適用違憲」。

舉例而言，刑法第二七一條規定殺人者得處「死刑」。若個案被告情節並非重大，甚至有其情可憫的事實，法官卻仍然判處死刑。那麼，即使刑法第二七一條本身並未違憲，然而在個案中，對被告適用死刑，就可能侵犯生存權，此即屬「個案適用違憲」。

換一種情形，如果大法官認定「對智能障礙之被告判處死刑」當然違反比例原則，那就是一種類型化的適用違憲。依此，凡是被告被認定為「智能障礙」，適用死刑之規定就當然違憲。普通法院於個案中無須再做權衡，當然不得判處死刑。

(二)大法官的實務運用

大法官在實務上較少採取此種解釋方

法。釋字第七一二號解釋似是最近採此方法的解釋。在該號解釋中的主要爭議，是臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六五條「已有子女或養子女者，不得收養大陸地區人民」的規定，限制（自由地區）人民收養大陸地區人民之權利，是否抵觸憲法？

大法官首先承認該法限制人民「收養子女之自由」，卻同時認定該法合憲，因為「如許臺灣地區人民依民法相關規定收養大陸地區人民，而無其他限制，將造成大陸地區人民大量來臺，而使臺灣地區人口比例失衡，嚴重影響臺灣地區人口發展及社會安全」。如果純依以往習慣的「規範審查」方式，或許就只好作成「法律合憲」的解釋，而犧牲收養者的自由。

然而大法官更細膩地區分不同類型的「收養大陸人民」：

「惟臺灣地區人民收養其配偶之大陸地區子女，將有助於其婚姻幸福、家庭和諧及其與被收養人之身心發展與人格之形塑，系爭規定並未就此種情形排除法院應不予認可之適用，實與憲法強調人民婚姻與家庭應受制度性保障，及維護人性尊嚴與人格自由發展之意旨不符。就此而言，系爭規定對人民收養其配偶之大陸地區子女自由限制所造成之效果，與其所欲保護之公共利益，顯失均衡，其限制已屬過當，與憲法第二十三條比例原則不符，而抵觸憲法第二十二條保障人民收養子女自由之意旨。」

也就是說，僅在「臺灣地區人民收養其配偶之大陸地區子女」的情況，才會「顯失

其特殊之規範目的下，亦不可能毫無限制地直接準用，最多係因性質相近，依憲法訴訟之共通原理而類推適用，但若性質不同，則更無法相提併論。²³因之，地制法上相關聲請釋憲之條文，即應從其條文本身探究其要件，而不能單純適用大法官法相關條文。

三、地方自治團體「行政訴訟」與「憲法訴訟」之關聯性

地方自治團體之各項爭議本質上係屬公法上爭議，其救濟途徑除聲請釋憲外，另視案件性質，亦可能有行政爭訟途徑可供考量。理論上言之，此二種救濟途徑雖均屬公法上救濟途徑，但案件類型應可明確劃分，蓋行政訴訟法第二條明定「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」此「公法上爭議」，依通說即係指「憲法爭議以外之公法爭議」，²⁴故憲法上爭議自係由大法官予以解決，其餘爭議（在法律無特別規定下）則歸屬於行政法院審理。然地方自治團體因自治等相關事項所引發之爭訟途徑卻未必可如此截然區別（詳下述），則此二者間是否併存、抑或有先後關係，即有釐清之必要。

（一）二者併存

就此首先可以確定的是，在地制法前述條文明確規定在若干情形下其救濟途徑係聲請釋憲者，則在此等類型發生之際，即應循釋憲管道；然在上級機關之監督措施常被視為「行政處分」之情形

²³ 例如地制法第30條第5項與大法官法第5條第1項第1款第三種情形均屬審查法令之合憲性與否之類型，故有向可能類推適用；但地制法第43條第5項關於「地方議會議決自治事項」合法（憲）性之審查，即無法被涵蓋於大法官法上之各種類型，要件上當即無法一併思考。

²⁴ 參閱吳庚，行政爭訟法論，頁40，1999年5月修訂版；盛子龍，於翁岳生編，行政訴訟法逐條釋義，（第2條）頁47以下，2002年11月。

下，²⁵地方自治團體亦可提起訴願（訴願法第一條第二項）及行政訴訟。²⁶例如地制法第七十六條第五項即明定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。」²⁷凡此均說明行政爭訟途徑亦為地方自治團體可採行之方式，亦即於相關案件發生時，即應視各該憲法訴訟及行政訴訟之類型及要件，而定其爭訟程序。

但問題即為，此等上級機關對地方自治團體之監督行為，本文以為視其性質或態樣，亦非不可能屬於一種涉及（干預）地方自治團體「自治權限」之行為，而符合大法官法第五條第一項第一款中段之「機關權限爭議」類型，依此似即不能排除地方自治團體就此監督行為有直接聲請釋憲之可能性。²⁸在此種紛雜之情形下，地方

²⁵ 法治斌／董保城，同註1，頁466。當然監督行為之態樣至為繁雜，亦未必完全屬行政處分，參閱蕭文生，同註2，頁1520以下；程明修，同註2，頁125以下。

²⁶ 行政訴訟法就此雖乏明文，但學者均認係法條之疏漏，但可透過解釋填補此一漏洞。參閱黃錦堂，同註3，頁346；法治斌／董保城，同註1，頁469。

²⁷ 至於上級機關對自治行政機關辦理自治事項為「撤銷、變更、廢止或停止其執行」（地制法第75條第8項），而地方自治團體若有不服，對此是否可提起行政救濟及其相關問題，應為思考自治監督與行政救濟之重點。就此大法官於釋字第553號解釋（台北市里長延選案）中表示：「本件行政院撤銷台北市政府延期辦理里長選舉之決定，涉及中央法規適用在地方自治事項時具體個案之事實認定、法律解釋，屬於有法效性之意思表示，係行政處分，台北市政府有所不服，乃屬與中央監督機關間公法上之爭議，惟既屬行政處分是否違法之審理問題，為確保地方自治團體之自治功能，該爭議之解決，自應循行政爭訟程序處理。台北市如認行政院之撤銷處分侵害其公法人之自治權或其他公法上之利益，自得由該地方自治團體，依訴願法第一條第二項、行政訴訟法第四條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所為處分之適法性問題為終局之判斷。」

²⁸ 若以釋553台北市里長延選案之情形為說明，雖經解釋文中明白指出台北市應循行政爭訟途徑救濟，然本文以為，若台北市以中央（行政院）之撤銷之該監

自治團體對上級監督措施既可提起行政救濟，復未排除聲請釋憲之可能性，則二者間之關係究係先後關係、排除關係、抑或二者可併存？就此前述大法官第五五三號解釋則似認若該監督行為可被認定係屬行政處分者，則自應依行政爭訟途徑解釋，學者間似亦多認為原則上應以行政爭訟為主。²⁹

就此涉及地方自治團體對上級監督行為行政爭訟與憲法爭訟途徑之競合與劃分，確屬地方自治團體爭訟救濟途徑之重要、且難以解決之問題。於初步判斷下，若首依憲法訴訟之補充性原則（Subsidiaritätsprinzip）觀察，於一般的審級救濟途徑可將該爭議予以解決者，即毋庸透過聲請釋憲之途徑為之，而上級機關之監督行為在本質上既（多）被界定為行政處分，則首應提起者應係行政救濟，似並無疑問。然除此之外本文更加認為，行政訴訟與憲法訴訟之目的不同，行政訴訟審判權與憲法訴訟審判權各司其職，對於地方自治之監督行為固首先可以行政救濟之途徑以解決爭議，但該行為若同時涉及憲法上之爭議，或其本質雖可能屬行政處分，但亦非不可歸類為憲法上權限爭議之行為者，則行政法院就此未必即有專屬審判權限，尤其在案件性質定位上若較偏重於憲法層次，依功能最適之思考，則仍應由憲法審判之專屬機構——在吾國即司法院

督行為侵害其憲法上所保障之自治權限，而依大法官法第5條第1項第1款中段之「機關爭議類型」聲請釋憲，程序要件上亦應無不合！

²⁹ 參閱黃錦堂，同註2，頁301；林明昕（座談會發言），「北市里長延任案的面面觀」座談會，月旦法學雜誌，85期，頁186，2002年6月；程明修，同註2，亦普遍論及對上級監督行為之行政訴訟問題。然亦有以台北市里長延選案為例，以爭議解決之實效性而肯認釋憲制度之解決方式，參閱法治斌，以「大」為尊或同舟共濟？——由台北市里長延選談起，政大法學評論，71期，頁20以下，2002年9月。惟氏於本案中所指之聲請釋憲之主體係指中央機關而言，非指受監督之台北市。

大法官——審理，可能亦較允當。³⁰故判別之標準應在於「在具體的爭議中，該監督行為是否同時涉及憲法上之爭議，或該案件之本質較偏向憲法爭議或行政爭議，而以何機關審理本案為最合適」之觀點思考，而不應一概認係行政處分即以提起行政爭訟為唯一途徑。

因之，就因自治監督所產生之爭議，本文以為，在吾國現行制度下，憲法訴訟與行政訴訟二者間係屬一種併立關係，固然原則上係以行政爭訟為首先考量，但在法律明定或特殊情形下，亦仍有憲法訴訟之存在可能性。

(二)以行政訴訟作為聲請釋憲之前提要件？

地方自治團體對上級機關依地制法第七十五條所為之各種監督處分行為，或同法第七十六條所規定處分，如認為違法時，得依行政救濟管道為之；或就地制法雖無明文，但若解釋上諸多監督措施在被界定為公法上行為之情形下，即有行政救濟管道之適用，但在此一救濟管道窮盡後，是否可再聲請釋憲？就此，釋字五二七號解釋中認為，若地制法第七十五條主管機關對地方自治團體行政機關辦理自治事項認為違法違憲，而予以撤銷、變更、廢止或停止執行等處分行為，「有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋」。如此整段文義似乎與大法官法第五條第一項第二款「人民

³⁰ 尤其吾人若再以釋553台北市里長延選案為思考，本案若單純提起行政爭訟，其時效性是否緩不濟急？尤其在本案可能具有憲政上一般性意義之情形下（中央可否任意以監督行為之方式介入地方自治權限之行使？），本質上是否由大法官審理較為妥當？凡此，本文以為均非無考空間！

聲請釋憲」之類型一併思考，而將此行政爭訟途徑界定為屬該款要件中「窮盡救濟途徑」之一種，而後方可聲請釋憲。

姑不論大法官對此是否語帶保留，³¹本文就此係採不同看法：大法官法第五條第一項第二款之聲請釋憲，主要目的係為保障聲請權人憲法上所保障之基本權利受侵害的一種特殊救濟途徑。地方自治團體作為公法人，原則上無法為基本權利之主體，³²其所享有者

³¹ 前述釋527文句係「若……而合於……亦非不得」，似亦未明白肯定而預留空間。然大法官就此實則係承襲先前見解而來：於高雄市發行公益彩券案，高雄市欲發行彩券而被中央拒絕，因而聲請釋憲，大法官並未受理，其理由謂：「本件聲請人高雄市，代表機關高雄市政府，為公益彩券發行條例第四條規定，將公益彩券之發行權，由原定之直轄市改由主管機關（即財政部）指定之銀行辦理，侵害地方自治權，聲請解釋憲法。惟查地方機關聲請解釋者，其聲請應經由上級機關層轉，為司法院大法官審理案件法第九條前段所明定；法人聲請者，須於其憲法上所保障之權利遭受不法侵害，依法定程序提起訴訟，經確定終局裁判後，始得為之，同法第五條第一項第二款定有明文。本件聲請核與上開規定不合，應不予受理。」（見司法院公報，42卷5期，頁95，2000年5月）。於此，除以高雄市未經層轉外（就此部分的討論詳本文後述「伍、二」），並認為高雄市的聲請並未符合大法官法第5條第1項第2款之要件。而依本文見解，高雄市之法律地位係公法人（地制法第2條第1款參照），原則上並不能成為基本權利的主體，同時其本質並非在於促進某種基本權利的實現，而發行彩券更不能謂係高雄市之「基本權利」（而應係國家的「權限」！），故本案高雄市就此無法依大法官法第5條第1項第2款提起釋憲。

³² 參閱許宗力，基本權主體，月旦法學教室，4期，2003年2月，頁80（84）以下。而例外情形，公法人（或類似公法人之具有公性質之機構）可享有憲法上之基本權利者，例如訴訟權（憲法第16條），在此範圍內，即可為訴訟權之基本權利主體而可為釋憲聲請人；或其本質即在實現某個特定基本權利的內容者，則在此範圍內亦可為「聲請人」，例如現今公立大學雖非公法人，但為具有公性質的組織，依其本質可享有「學術自由」及「大學自治」之基本權利（請學自由——憲法第11條及釋380參照）。因之於此範圍內亦享有基本權利而可為聲請人；又如由政府為相當比例出資而設立的公共電視台（公共電視法第2條參照），固具有濃厚的公的性質，但其本質既在於「廣電自由」（憲法第11條及釋364參照）的實現，則在此部分既可為該基本權利的主體，則亦可

係憲法上賦予國家任務之「權限」，而非「基本權利」，故亦應無大法官法本款之適用。³³因之即使地方自治團體依地制法或其他法律可提起行政救濟，但在未明白承認其享有基本權利之情形下，仍不能謂此屬於大法官法第五條第一項第二款之「窮盡救濟途徑」，而可依此聲請釋憲。³⁴

惟於此而產生的一個問題是，在法技術面上既將上級機關之監督措施視為公法上行為的一種，配合相關法規（訴願法第一條第二項，行政訴訟法第二條）而允許自治團體以行政爭訟之方式提請救濟，則在此一救濟途徑終結後，何以不得再依大法官法本款規定而再行救濟，如此對自治團體地位之保障豈非不周？本文對此的看法是，憲法訴訟僅係涉及憲法之問題而非屬一般的審級救濟途徑，故行政爭訟途徑與憲法爭訟途徑二者間，在自治團體之監督救濟程序中係各自獨立而並無隸屬之關聯性，解釋上即不應將行政訴訟途徑視為聲請釋憲之必然前提要件；而即使訴願法第一條第二項規定對違法或不當之監督處分，致損害其權利或利益者，可於立法技術上以行政爭訟之方式予以救濟，但亦不能即直接擴張認為其遂可享有

為聲請權人，但此究均屬例外情形。對於公法人是否得以成為基本權利主體，德國學理以及該國聯邦憲法院見解之詳細介紹與分析，可參閱李建良／劉淑範，論公法人之基本權利能力——基本權利「本質」之一道未解難題，發表於中央研究院第四屆「憲法解釋之理論與實務」學術研討會，2003年9月26日至27日。

³³ 類似看法，吳庚，憲法之解釋與適用，頁379，2004年6月3版。同時若以釋553台北市里長延選案為例，即使台北市於此種行政爭訟途徑完畢而欲聲請釋憲，請問台北市於本案中有何「基本權利」可以主張？（台北市有里長延選的「基本權利」？抑或此係國家事務之「權限」？）

³⁴ 換言之，在文義解釋上，大法官法第5條第1項第2款之「法人」固可包含「公法人」，然依本文所述，在本款設置目的（目的解釋）的考量下，即限縮法條範圍，而認原則上僅有「私法人」在內。

人民聲請釋憲之訴訟權能，或因此而可成為憲法上基本權利之主體。況就地方自治團體之聲請釋憲，為保障此一憲法上之制度，大法官法及地制法上亦均有多種聲請程序規定，符合要件即可聲請，應不致有保障不周之情形。若未注意本款規範意旨而曲解適用，反而破壞本款制度設計之原意，殊非解釋法律應有之道！

參、司法院大法官審理案件法之程序規定

吾國關於聲請釋憲之相關規定，主要係在大法官法第四條第一項第三款、第五條第一項第一款及第二款，以及第七條第一項第一款，均與地方自治團體聲請釋憲有關，以下即分別論述之。³⁵

一、大法官釋憲之一般職權規定——第四條第一項第三款

大法官法第四條第一項為關於大法官解釋憲法之事項，其中第三款即有「關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章有無牴觸憲法之事項」之規定。就此地方自治法規固可為大法官解釋之對象，但依本條文義及規範目的觀察，應係闡明大法官解釋事項之一般權限規定，³⁶而非特別指明地方自治團體聲請釋憲之相關程序

³⁵ 現司法院定位或可能更動而改為純粹審判機構（釋530參照）。司法院大法官審理案件法因此提出新的修改版本（同註20，立法院議案關文書），其中第19條第1項關於聲請釋憲之權限規定，除增加法官聲請釋憲及增加三分之一立法委員聲請釋憲之期限為六個月外，餘均與現今大法官法文字無甚差異。故本文說明即使於未來新法通過後，其相關理論應仍有適用空間。

³⁶ 蓋就本條之立法原意觀察，此原為司法院大法官會議規則時期（民國38年8月至47年7月）所無。而大法官法之所以有本條規定，可溯源於民國47年制定司法院大法官會議法時之背景。由於民國46年5月時大法官作成釋字76號解釋，認（當時之）國民大會、立法院及監察院共同相當於民主國家之國會，引起立法院不滿，認為憲法上並無「國會」字樣，大法官就此不應為如此解釋，遂修改「司法院大法官會議規則」為「司法院大法官會議法」，於其中第4條

附件 10

以下舉出兩個案例。首先為，F. Schoch 教授舉出一個合法起訴但地方敗訴的說明：縣政府指令要求所屬某鄉【法令月刊第 69 卷 8 期，2018 年 8 月，第 24 頁】鎮市將其轄區內之某長達 150 公尺路段之單邊禁止停車改為雙邊，並因此要求鄉鎮市作出有關的交通牌示等處置。該鄉鎮市認為，系爭的處置違反地方自治權，尤其地方的景觀形貌自主

45 Gemot Lissack (2009), *Bayerisches Kommunalrecht*, 3. Aufl., § 8, Rn. 40.

46 Gemot Lissack, 前揭註 45。

47 Hartmut Maurer (2011), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 18. Aufl., § 23, Rn. 23.

48 Franz-Ludwig Knemeyer (2007), *Bayerisches Kommunalrecht*, 12. Aufl., Rn. 421.

「地方監督之行政爭訟法問題—德國法之比較」已獲著作權人授權利用，由法源資訊重新校編

形成權，蓋本案將涉及系爭地點（地帶）之既有的諸多的商店與設施，這且已經成為該鄉鎮市之文化與社會生活的一部分，經由如上指令這恐將不保。系爭指令依據「道路交通管理法」作成，屬於委辦事項領域。該學者認為，鄉鎮市所宣稱之市區交通或城市發展規劃高權固非無據，但非絕對，而是於法律範圍內才享有之，該法第 45 條已經有所規定（交通主管機關得規定特定的街道或街道的部分段落，出於交通之安全與秩序的理由，而限制、禁止使用或要求改道）；本件中，相關裁量難謂過當。

第二件為 Cassel 高等行政法院 1996 年的判決，涉及專門指令之欠缺專業法律授權。某鄉鎮市經營管理一個游泳池，其排放噪音而不無違反聯邦公害污染防治法，而屢被附近鄉鎮市向該邦之「中級汙染防治主管機關」舉發，該機關乃下令該城市（作為經營主體）應採行若干降低噪音音量的措施，但被該城市以成本過高為理由而拒絕，而後，經由多次的檢測發現，該鄉鎮市仍然違反有關的規定，所以該汙染防治機關乃作成處置，該泳池的營業期間遭到限制，而且被課以怠金，鄉鎮市長乃提起行政爭訟。判決指出，對公權力主體採行課予一定的行為、容忍或不作為之義務，以及就之的行政強制執行，只能於專門法律有規定時始得為之；而就此，德國聯邦公害污染防治法並沒有授權；該邦鄉鎮市自治法並沒有授權專業主管機關如此的權限，毋寧，其須函請一般監督機關行使有關的職權。本件中，汙染防治機關的處置從而違反法律的界線。

至於地方政府針對指令爭訟而獲得勝訴的判決，並不多見，前舉之地方政府於轄區制訂特別限速管制區之判決，最高行政法院固然裁定得提起上訴，但並未觸及實體問題。

二、我國法

就個案監督處置之行政爭訟之合法性，我國憲法沒有明文，法律層次見諸地方制度法第 30 條第 4 項、第 5 項（針對自治條例、自治規則及委辦規則）、第 75 條第 8 項（針對地方政府執行自治事項或委辦事項）。我國訴願法第 1 條第 2 項規定：「各級地方自治團體對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依訴願法提起訴願，但法律另有規定者，從其規定。」於此顯示，地方自治團體對於上級監督

機關之行政處分，得提起訴願，但委辦事項領域之監督處置是否該當「行政處分」？第三個依據，為行政訴訟法第4條第1項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二【法令月刊第69卷8期，2018年8月，第25頁】個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」若地方政府之行政處分遭當事人提起訴願並經訴願決定撤銷，則地方政府得否提起行政訴訟？德國法於此不論自治或委辦事項均採肯定說，已如前述。

本文關注者為地方監督所引發的行政爭訟，而不及於地方自治團體的土地受到徵收，或經劃入水源管制區而遭使用限制之類型。

附件 11

釋字第242號解釋

瀏覽人次：9327 < 第 242 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第242號

解釋公布院令

中華民國 78 年 06 月 23 日

解釋爭點

於國家遭重大變故，夫妻隔離下之重婚關係得撤銷？

解釋文

中華民國七十四年六月三日修正公布前之民法親屬編，其第九百八十五條規定：「有配偶者，不得重婚」；第九百九十二條規定：「結婚違反第九百八十五條之規定者，利害關係人得向法院請求撤銷之。但在前婚姻關係消滅後，不得請求撤銷」。乃維持一夫一妻婚姻制度之社會秩序所必要，與憲法並無牴觸。惟國家遭遇重大變故，在夫妻隔離，相聚無期之情況下所發生之重婚事件，與一般重婚事件究有不同，對於此種有長期實際共同生活事實之後婚姻關係，仍得適用上開第九百九十二條之規定予以撤銷，嚴重影響其家庭生活及人倫關係，反足妨害社會秩序，就此而言，自與憲法第二十二條保障人民自由及權利之規定有所牴觸。

理由書

中華民國七十四年六月三日修正公布前之民法親屬編，其第九百八十五條規定：「有配偶者，不得重婚」，旨在建立一夫一妻之善良婚姻制度，其就違反該項規定之重婚，於第九百九十二條規定：「結婚違反第九百八十五條之規定者，利害關係人得向法院請求撤銷之。但在前婚姻關係消滅後，不得請求撤銷」，以資限制。此項規定，並不設除斥期間，乃在使撤銷權人隨時得行使其撤銷權，為維持一夫一妻婚姻制度之社會秩序所必要，與憲法並無牴觸。惟修正公布前民法親屬編未如修正公布後之第九百八十八條規定重婚為無效，則重婚未經撤銷者，後婚姻仍屬有效，而國家遭遇重大變故，在夫妻隔離，相聚無期，甚或音訊全無，生死莫卜之情況下所發生之重婚事件，有不得已之因素存在，與一般重婚事件究有不同，對於此種有長期實際共同生活事實之後婚姻關係，仍得適用上開第九百九十二條之規定予以撤銷，其結果將致人民不得享有正常婚姻生活，嚴重影響後婚姻當事人及其親屬之家庭生活及人倫關係，反足以妨害社會秩序，就此而言，自與憲法第二十二條保障人民自由及權利之規定，有所牴觸。至此情形，聲請人得依本院釋字第一七七號及第一八五號解釋意旨，提起再審之訴，併予說明。

大法官會議主席 院長 林洋港

大法官	翁岳生	翟紹先	楊與齡	李鐘聲
	楊建華	楊日然	馬漢寶	劉鐵錚
	鄭健才	吳庚	陳瑞堂	張承韜
	張特生	李志鵬		

意見書、抄本等文件

附件 12

釋字第527 號解釋

瀏覽人次：19751 < 第 527 筆 / 共 808 筆 > [回列表頁](#)

解釋字號

釋字第527 號

解釋公布院令

中華民國 90 年 06 月 15 日

解釋爭點

地制法得聲請司法院解釋各規定之意涵？

解釋文

一、地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第二十八條第三款、第五十四條及第六十二條所明定。在該法公布施行後，凡自治團體之機關及職位，其設置自應依前述程序辦理。惟職位之設置法律已有明確規定，倘訂定相關規章須費相當時日者，先由各該地方行政機關依地方制度法相關規定設置並依法任命人員，乃為因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可適用，乃屬當然。

二、地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第四項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。同法第四十三條第五項及第三十條第五項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予函告無效，向本法院法官聲請解釋而言。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。至地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依地方制度法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，尚不得逕向本法院聲請解釋。原通過決議事項或自治法規之各級地方立法機關，本身亦不得通過決議案又同時認該決議有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規疑義而聲請解釋。

三、有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依同條第八項規定聲請本院解釋。地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第七十五條第八項逕向本法院聲請解釋。其因處分行為而構成司法院法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議時，則另得直接聲請解釋憲法。如上述處分行為

有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條規定解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。

理由書

地方自治團體享有自主組織權及對自治事項制定法規並執行之權限，業經本院釋字第四六七號解釋在案。所謂自主組織權係謂地方自治團體在憲法及法律規範之前提下，對該自治團體是否設置特定機關（或事業機構）或內部單位之相關職位、員額如何編成得視各該自治團體轄區、人口及其他情形，由該自治團體之立法機關及行政機關自行決定及執行之權限（參照地方制度法第二十八條第三款）。中華民國八十八年一月二十五日地方制度法公布實施後，各級地方自治團體之機關及職位之設置程序，應由地方立法機關依照法律及中央主管機關擬訂之組織準則，制定組織自治條例，始得辦理。此觀該法第二十八條、第五十四條及第六十二條之規定甚明。違反此一程序設立之機關及所置人員，地方立法機關自得刪除其相關預算、審計機關得依法剔除、追繳其支出。惟職位之設置法律已有明確規定，地方立法機關對於是否設置或員額多寡並無裁量之餘地，而訂定相關規章尚須相當時日者，經中央主管機關同意由各該地方行政機關先行設置並依法任命人員，係因應業務實際需要之措施，於過渡期間內，尚非法所不許。至法律規定得設置之職位，地方自治團體既有自主決定設置與否之權限，自應有組織自治條例之依據方可進用，乃屬當然。

地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第三項決議之地方法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。發生上述無效情形時，依第四十三條第四項規定，直轄市議會決議事項由行政院予以函告，縣（市）議會議決事項由中央各該主管機關予以函告，鄉（鎮、市）民代表會議決事項由縣政府予以函告。第四十三條第五項「第一項至第三項議決自治事項與憲法、法律、中央法規、縣規章有無牴觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之」及第三十條第五項「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」之規定，均係指對相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關，對議決事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依相關規定逕予函告無效，向本院法官聲請解釋而言。地方自治團體對函告內容持不同意見時，如受函告無效者為自治條例，該地方立法機關經會議決得視其性質聲請本院解釋憲法或統一解釋法令，其聲請程式適用司法院法官審理案件法第八條第一項或第二項之規定；如受函告無效者為自治規則由該地方自治團體最高層級之行政機關（即直轄市政府、縣、市政府、鄉、鎮、市公所）聲請本院解釋憲法或統一解釋法令，並無須經由上開審理案件法第九條之層轉程序。蓋聲請解釋之標的既係中央主管機關或上級政府函告無效，內容且涉及地方自治團體之自治權限，該中央主管機關或上級政府已成為爭議之一造，自無更由其層轉之理。如受函告之法規為委辦規則，依地方制度法第二十九條之規定，原須經上級委辦機關核定後始生效力，受函告無效之地方行政機關應即接受，尚不得聲請本院解釋。又地方行政機關對同級立法機關議決事項發生執行之爭議時，應依同法第三十八條、第三十九條等相關規定處理，亦不得逕向本院聲請解釋。又地方制度法既無與司法院法官審理案件法第五條第一項第三款類似之規定，允許地方

立法機關部分議員或代表行使職權適用憲法發生疑義或發生法律牴觸憲法之疑義，得聲請本院解釋。各級地方立法機關自不得通過決議案，一面又以決議案有牴觸憲法、法律、或其他上位規範而聲請解釋，致違禁反言之法律原則。

有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第七十五條對地方自治團體之行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第二項、第四項及第六項之自治事項，認是否違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依同條第八項規定聲請本院解釋。其未經本院解釋而逕予撤銷、變更、廢止或停止執行之行為，受處分之地方自治團體仍持不同見解，可否聲請本院解釋，同條第八項文義有欠明確。衡諸憲法設立釋憲制度之本旨，係授予釋憲機關從事規範審查權限（參照憲法第七十八條），除由大法官組成之憲法法庭審理政黨違憲解散事項外（參照憲法增修條文第五條），尚不及於具體處分行為違憲或違法之審查。從而地方自治團體依第七十五條第八項逕向本院聲請解釋，應限於上級主管機關之處分行為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第三十條第五項聲請解釋之情形。至於因上級主管機關之處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款之要件，亦非不得聲請本院解釋。至若無關地方自治團體決議事項或自治法規效力問題，亦不屬前開得提起行政訴訟之事項，而純為中央與地方自治團體間或上下級地方自治團體間之權限爭議，則應循地方制度法第七十七條解決之，尚不得逕向本院聲請解釋。

地方自治團體行使職權，就非屬前述之事項聲請解釋憲法或統一解釋法律，其聲請程序應分別以觀：（一）地方立法機關經各該議會之決議，得依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款或第七條第一項第一款，分別聲請本院為憲法解釋或統一解釋，無須經由上級機關層轉，此亦為本院受理該類案件之向例（參照釋字第260號、第二九三號、第三〇七號解釋）。（二）直轄市、縣（市）之行政機關（即各該政府）辦理自治事項，發生上開司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議，或同法第七條第一項第一款見解歧異，且依其性質均無受中央主管機關所表示關於憲法或法令之見解拘束者，基於憲法對地方自治建立制度保障之意旨，各該地方政府亦得不經層轉逕向本院聲請解釋。（三）直轄市、縣（市）之行政機關執行中央委辦事項，本應接受中央主管機關指揮監督，如有適用憲法發生疑義或適用法律發生見解歧異，其聲請本院解釋，仍應依司法院大法官審理案件法第九條之程序提出。又地方行政機關依職權執行中央法規，而未涉及各該地方自治團體之自治權限者亦同，均併此指明。

大法官會議主席 院長 翁岳生

大法官	劉鐵錚	吳庚	王和雄	王澤鑑
	林永謀	施文森	孫森焱	陳計男
	曾華松	董翔飛	楊慧英	戴東雄
	蘇俊雄	黃越欽	謝在全	

意見書、抄本等文件

抄本527

相關法令

分，並非行政機關相互間之意見交換或上級機關對下級機關之職務上命令。上開爭議涉及中央機關對地方自治團體基於適法性監督之職權所為撤銷處分行爲，地方自治團體對其處分不服者，自應循行政爭訟程序解決之。其爭訟之標的爲中央機關與地方自治團體間就地方自治權行使之適法性爭議，且中央監督機關所爲適法性監督之行爲是否合法，對受監督之地方自治團體，具有法律上利益。爲確保地方自治團體之自治功能，本件台北市之行政首長應得代表該地方自治團體，依訴願法第1條第2項、行政訴訟法第4條提起救濟請求撤銷，並由訴願受理機關及行政法院就上開監督機關所爲處分之適法性問題爲終局之判斷，受訴法院應予受理。其向本院所爲之釋憲聲請，可視爲不服原行政處分之意思表示，不生訴願期間逾越之問題（參照本院院字第422號解釋及訴願法第61條），其期間應自本解釋公布之日起算」。

二、行政爭訟

地方自治團體是否能夠提起行政爭訟首先取決於地方自治團體是否能夠主張自治權保障的侵害等同於對地方自治團體或利益的損害。另一方面監督機關的行爲究竟爲何，是否具外部效力，亦影響地方自治團體是否以及能夠提起何種的行政爭訟，換句話說監督措施的種類將影響地方自治團體針對監督措施所提出的救濟方式。

（一）法律監督措施之救濟

就法律監督的措施而言，基本上地方自治團體的權利救濟並無太大問題，尤其是屬於事後制裁性質的監督措施對於地方自治團體而言，乃屬得撤銷的行政處分。該類監督措施涉及到地方自治團體自治公法人的地位並影響到其自治領域。相對於地方自治團體，該類措施具有對外效力。就自治事項而言，地方自治團體原則上得以自我負責方式爲之，監督措施必須有特別的授權基礎，且以地方自治團體的行爲違法爲前提。但另一方面地方自治團體亦得主張監督措施並未合法爲之。例如地方制度法第76條第5

項規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對於代行處理之處分，如認為有違法時，依行政救濟程序辦理之。惟此項規定僅具宣示說明的意義，即使無此規定，地方自治團體亦非不能提出行政救濟。監督措施則受行政法院完全的審查。若監督措施為行政處分，則除法律另有規定外，訴願法第1條第2項規定，各級地方自治團體對上級監督機關之行政處分認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依法提起訴願，對於訴願決定不服，再依行政訴訟法提起行政訴訟。

就指責駁斥權而言，其行使基本上為行政處分，因此地方自治團體自可提起訴願及行政訴訟。對於命令處分，地方制度法第76條第2項特別規定直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）對命令處分如認為窒礙難行時，應於期限屆滿前提出申訴，行政院、中央各該主管機關、縣政府得審酌事實變更或撤銷原處分。至於申訴未成時是否仍得再對該命令提起訴願，則顯然無此必要，蓋此時針對代行處理提起行政救濟，亦即訴願與撤銷訴訟即可達到相同的目的。

比較有問題的是針對監督機關的資訊權，有認為此項資訊權的行使並非行政處分，因此並不得提起撤銷訴訟⁶⁰，但亦有認為監督機關行使資訊權亦是對於地方自治團體自治權的侵害，因此在此類案例中亦應給予地方自治團體提出救濟的機會，否則監督行為將移轉至此項領域。為阻止監督機關廣泛地調查蒐集，應給予地方自治團體針對此項資訊請求提出撤銷訴訟，在非行政處分的情形，提出一般給付訴訟中的不作為訴訟之機會。在許可保留部分，若監督機關拒絕許可或根本未予處理時，除法律另有規定外⁶¹，地方自治團體得依行政訴訟法第5條第1項及第2項提起課予

⁶⁰ H. Hofmann/M. Muth/R.-D. Theisen, Kommunalaufsicht in NRW, 1990, S. 421.

⁶¹ 例如地方制度法第32條第3項規定，自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於1個月內為核定與否之決定，逾期視為核定，由函報機關自行公布或發布。

類型。

此錯誤見解影響所及者，憲法訴訟法就「地方行政機關認為自治條例違法違憲」之情況，並無設定有可聲請釋憲之規定。²³其結果或則即無法聲請，或則依大法官本號解釋之意旨而以地制法第75條第8項為依據，均屬不當。

參、地方自治團體依「大法官法」聲請釋憲

前述地制法聲請釋憲之規定實則尚屬單純，即以上級機關之「監督關係」為思考並合理闡釋各該程序合法要件即可判斷。較複雜者反而為，中央或地方均可能在不同情狀下依據大法官法而聲請釋憲，且其情形亦不侷限於因監督關係而生。²⁴此根本上即大法官法乃作為聲請釋憲之基礎性法律，於合於要件下，上級監督機關或地方自治團體（或其機關）當均可依此聲請釋憲；尤其在上級監督機關之部分，如其聲請釋憲，則與地制法所規定者並無扞格，二者間亦無衝突或排他之關係，即完全視各該法律關係而判斷。而大法官於本號解釋中亦有論及地方自治團體視其情形而可

依大法官法聲請釋憲者，相關問題分述如下：

一、對「函告無效」聲請釋憲之依據與主體

本號解釋於解釋文段碼2論及地制法第43條第5項及第30條第5項之聲請主體為「上級監督機關」後，接續說明：「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或自治規則，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。」此即表示，地方自治團體如對上級監督機關（依地制法第30條）就「自治法規」之所為「函告無效」行為不服者，其不同之機關得「就事件之性質」（為不同情狀的）聲請釋憲。²⁵

此段說明應注意之處有二：「函告無效」之性質（原則上）屬「行政處分」（行政程序法第92條），²⁶如地方自治團體對之不服者，理論上應先提起行政爭訟。但當不排除因案例事實複雜，可能涉及憲法上爭議而聲請釋憲，例如對「函告無效」所依據的法律認為

²³ 即該法第3章之「法規範審查案件」，係以「國家最高機關」（及「立法委員」）作為聲請人所為之思考（第47及49條）。此一立法疏漏或係受到本號解釋此一見解之影響（或如與本號解釋無關者，則問題更形嚴重！）。

²⁴ 亦即中央因監督關係而可依地制法相關規定聲請釋憲，地方亦可能因中央之此一監督關係依大法官法聲請釋憲（即本號解釋中大法官多所闡釋者）；或如並非因監督關係所引發，中央或地方亦可能就各該案例事實（在合於要件下），依大法官法（或憲法訴訟法）而聲請釋憲。

²⁵ 如此際合於聲請釋憲之要件，解釋文段碼2即另有提及無大法官法第9條「層轉」規定之適用。

²⁶ 就此學理上尚有不同意見，惟本文以為對自治法規之函告無效，明確係一單方具體之行為，合於行政處分之要件；至該自治法規被函告無效所產生之一般抽象性效果，與函告行為本身之定性尚不能併為思考。

違憲或持不同見解，即可能得依大法官法第5條第1項第1款後段聲請「法令違憲」，或依同法第7條第1項第1款聲請「統一解釋法令」。²⁷即仍應注意相關行為之性質，以對應其所得起之法律救濟途徑（憲法上爭議／行政法上爭議），爰大法官依此有謂「就事件之性質」當屬重要，而不能對此誤解為地方自治團體就上級監督機關之函告無效行為即均得聲請釋憲，或僅以聲請釋憲為其法律救濟途徑。²⁸

另一個問題更在於，此際若合於聲請釋憲之情狀者，則聲請之主體大法官有謂：如被函告無效者係「自治條例」，則由「地方立法機關」聲請；如被函告無效者係「自治規則」，則以「地方行政機關」為聲請人。

此見解實非周延、甚且錯誤，蓋如可能依大法官法聲請釋憲者，當應判斷是否合於該法中各該訴訟類型所定要件。此際不論是依第5條第1項第1款

（之各種類型）或第7條第1項第1款而聲請，法條上之「地方機關」固包含地方之立法機關與行政機關，然其要件尚有須「行使職權」（適用憲法或法律等）。此「行使職權」之闡釋因可能廣狹不一，然當以行使其法定職權（之際），或事件之發生與其職權有所關連為必要。如自治條例為地方立法機關通過然卻被函告無效，此固與地方立法機關（之職權）有關，其（視案例情狀而）可聲請釋憲固無疑問；然就地方自治條例之真正適用者當係地方行政機關，反而更與其權限行使有關，惟依大法官此處之見解卻無法就此聲請釋憲，實對大法官法上聲請釋憲之要件未臻合理思考。

附帶論述，此情狀如於憲法訴訟法中，自治法規被函告無效後，地方自治團體欲「就事件之性質」聲請釋憲，則憲法訴訟法已無地方可聲請「機關爭議」及「統一解釋法令」之可能性；²⁹

²⁷ 如係憲法訴訟法，地方自治團體聲請中央法規違憲者係依據第82條；然同法中統一法令解釋之聲請者限於人民（第84條），地方自治團體即無由再為此種聲請。

²⁸ 實務上行政院訴願會即有案例而有見解為，函告無效並非就具體事件所為之決定，非為行政處分。「地方自治團體對函告無效之內容持不同意見者，依地方制度法第三十條第五項規定及參照司法院釋字第527號解釋意旨，得聲請司法院解釋之，非得循訴願程序尋求救濟。」（院台訴字第1020152497號訴願決定，2013年11月20日）。而此見解亦為臺北高等行政法院所肯定（103年度訴字第118號裁定），見吳明孝，地方自治法規違函告無效之救濟途徑與問題——兼評行政院院台訴字第一〇二〇一五一四九七號之訴願決定與臺北高等行政法院一〇三訴字第一一八號裁定，月旦法學雜誌，235期，2014年12月，27頁以下。另行政院民國109年5月28日臺訴字第1090175096號訴願決定書，針對臺中市政府對行政院就「臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例」相關條文函告無效事件所提起之訴願予以駁回。亦係類似見解及用語。此問題本文現僅精要提示重點為：前述訴願會及行政法院之見解認為函告無效應循聲請釋憲之途徑救濟，究竟是確切認為「函告無效」非屬「行政處分」（因而當非提起行政爭訟），抑或是誤解釋字第527號之意旨（忽略「就事件之性質」），認為對函告無效應循聲請釋憲之途徑為救濟，從而（反推）認為其非屬「行政處分」？

²⁹ 即憲法訴訟法第47條規定：「國家最高機關……就所適用之法規範……。」地方行政機關無

Angle

對事監督方面最常見的便是作成糾正處分（或稱「駁斥權」¹¹）（*Beanstandung*），以下命糾正的方式行使監督權。自治監督機關可就有違法之嫌的地方自治事項之決定或措施，以個別指令或行政處分形式作出糾正之要求，命地方自治團體限期改善，為一定的作為或不作為（變更或廢棄原決定或於怠忽法定職務時要求採取一定措施）。¹²糾正處分依其標的屬性與監督密度之不同，可為外部法性質之行政處分，亦可能僅為內部法性質之上級機關對下級機關之指令行為，而非行政處分。

以具有行政處分性質之糾正處分作為自治監督手段，除可落實地方自治之理念，避免監督機關實質介入參與自治決策運作外，更可進一步建立合理的糾紛解決程序：於監督機關作出糾正處分後，地方自治團體方可具體地針對此一處分，提起相關的行政救濟程序以爭執其合法性，訴願機關或行政法院即有認定監督標的所在之自治法規、地方議會之議決事項、地方政府所辦理之事項是否抵觸法令。現行地

制法中，有關自治監督機關所得行使之「警告無效」手段（第三十條第四項、第四十一條第四項），以及「撤銷、變更、廢止或停止其執行」之手段（第七十五條各項）等，可認為已具有行政處分屬性之糾正處分性質。

3. 代行處理

監督機關發出糾正處分後，自治團體仍未依糾正指令之要求進行改善措施時，制度上往往進一步賦予監督機關採行直接介入干預的監督措施，亦即監督機關於一定的條件下逕行介入自治行政的運作，或是逕行廢棄自治團體所為違法的自治行政措施，或是於逕行替代或指定專人執行自治團體拒不履行之法定義務。¹³此種情況下，代行機關並未取得該事務之法定管轄權，而只是代為執行特定事務，其性質應屬於「法定代理人」地位，¹⁴因此代行處理之事務原則上應表現被代行機關之名義與代行之意旨，而其法律效果直接歸屬於被代行之自治團體。¹⁵地制法第七六條亦明文授予自治監督機關此等代行處理之

¹¹ 法治斌、董保城合著所使用之用語，見法治斌、董保城合著，註10書，462頁。

¹² 法治斌、董保城合著中將駁斥權限定用於自治監督機關對於地方自治團體違法作為時之壓制性監督手段，而另以「下達命令權」作為獨立一項針對地方自治團體應作為而不作為時的監督手段，註10書，464頁。本文認為，法理上的糾正處分實已可包括命令作為或不作為的監督內容，針對應作為而不作為的糾正處分，其監督內容在命令作為，具有規制性內容；而命令停止或改善違法作為之糾正處分，其監督內容除在糾正違法行為外，亦同時具有規制內容（限期改善等），兩種監督權均在表現對地方自治團體違法行為之壓制作用，均具有行政處分之性質，不必也不宜分別為兩種監督手段類型。至於法制設計上若表現為兩種監督權，則其依據應為具體法律規定，非學理的類型區分。德國學理有關駁斥權與下達命令權分別說明者，實係基於德國各邦關於自治監督手段之法律規定中，往往獨立規定此兩種具體監督手段，成為糾正處分的兩種具體表現型態所致。Vgl. Eberhardt Schmidt-Altmann, Kommunalrecht, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin 2005, Rn. 42.

¹³ 可參考許宗力，註4文，363頁以下介紹。

¹⁴ 法治斌、董保城合著，註10書，464頁及其所引註。

附件 16

更多期刊、圖書與影音講座，請至【元照網路書店】www.angle.com.tw

此，地方法規是否牴觸上位法規即屬國家、上級地方自[~45]治團體以及委辦機關監督標的之一。就監督手段之類型而言，此乃屬於典型事後監督中之「駁斥權」(Beanstandungsrecht)性質⁷⁸。

惟有疑義者，有權機關對於地方法規宣告無效之摘斥權，究屬「確認」性質，抑或具有使地方法規喪失規範效力之「形成」性質？此問題乃涉及地制法第三十條所稱之「無效」，係指「當然無效」或是「須經有權機關撤銷後始失其效力」之無效類型。按基於法安定性原則之考量，地方法規既經有權制定機關依法定程序制定與公(發)布，在外觀上已彰顯出其存立之形式規範效力。從而，在法規範位階效力議題上，德國及我國學理與裁判實務上大多較傾向於採「得為無效」(Vernichtbarkeitslehre)之見解⁷⁹，而不使牴觸上位法規之下位法規在位階效力上發生傳統之自始當然無效(Nichtigkeitsslehre)結果，本文從之。

(二) 自治條例之特別事前監督：地制法第 26 條第 4 項

除前揭之事後監督外，若自治條例「訂有罰則」者，則依照地制法第二十六條第四項之規定，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布。質言之，就此情形地制法採取「事前監督」機制；監督機關認為自治條例中之罰則規定有違上位法規之框架者，則得不予核定，以阻卻該自治條例之生效。

⁷⁸ Vgl. P. J. Tettinger, *Besonderes Verwaltungsrecht*/1, 7. Aufl., 2004, § 11, Rn. 352. 尚須說明者，德國法上監督機關對地方民意代表機關決議之指摘駁斥權，並無類似我國之「宣告無效」監督手段，毋寧當監督機關認為自治規章違法時，往往係以「撤銷」或「變更」手段，以排除其違法性。在此意義下，其形成性效力顯無疑義。Vgl. U. Lübking/K. Vogelgesang, *Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation*, 1999, S. 113 f., Rn. 188.

⁷⁹ Vgl. W. März, a. a. O. (Fn. 75), Rn. 46 m. w. N.; 蔡宗珍，前揭文(註 13)，頁 177。採確認性質者，參見蔡秀旗，中央與地方間爭議解決法制之現況與課題，月旦法學雜誌第 104 期，2004 年 1 月，頁 27。

附件 17

行 政 院 訴 願 決 定 書 院臺訴字第 1090175096 號

訴願人：臺中市政府

代表人：盧○燕

訴願代理人：李○裕

訴願人因自治條例函告無效事件，不服行政院 109 年 3 月 13 日院臺環字第 1090007334 號函，提起訴願，本院決定如下：

主 文

訴願不受理。

理 由

- 一、訴願法第 77 條第 8 款後段規定，對於依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者，應為不受理之決定。地方制度法第 30 條第 5 項規定「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。」參照司法院釋字第 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，就事件之性質聲請該院解釋。
- 二、本院環境保護署 105 年 3 月 23 日環署綜字第 1050022701 號函轉陳訴願人臺中市政府 105 年 1 月 26 日府授法規字第 10500130981 號函送臺中市公私場所管制生煤及禁用石油焦自治條例(以下簡稱自治條例)及相關部會意見彙整表。本院

105 年 5 月 4 日院臺環字第 10050021156 號函據以請臺中市政府照本院有關機關意見再加研議。109 年 2 月 26 日院臺環字第 1090164821 號函檢附本院有關機關(單位)意見，並請臺中市政府說明。臺中市政府據以 109 年 3 月 4 日府授環空字第 1090045364 號函送自治條例意見說明。本院交通環境資源處以本院 109 年 3 月 13 日院臺環字第 1090007334 號函訴願人，以所報制定自治條例一案，除第 3 條第 1 項及第 4 條抵觸空氣污染防制法第 28 條第 1 項規定，第 3 條第 2 項至第 4 項抵觸空氣污染防制法第 30 條第 4 項規定，第 6 條抵觸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(以下簡稱管理辦法)第 4 條第 1 項規定，依地方制度法第 30 條第 1 項及第 4 項規定應屬無效外，餘業已備查。

三、訴願人不服，以本院 109 年 3 月 13 日院臺環字第 1090007334 號函宣告自治條例部分條文無效，侵害訴願人之地方自治權，屬行政處分；有關函告無效之救濟管道，聲請釋憲或統一解釋，與行政爭訟間，係屬併行而無相互排斥關係；憲法訴訟法公布迄今雖未生效，但憲法訴訟法第 83 條規定立法理由，若地方自治團體之自治法規經監督機關函告無效，地方自治團體基於憲法所保障之地方自治權自受侵害，該函告無效之行政行為自係行政處分云云，提起訴願。

四、查本院 109 年 3 月 13 日院臺環字第 1090007334 號函告自治條例第 3 條第 1 項及第 4 條抵觸空氣污染防制法第 28 條第 1 項規定，第 3 條第 2 項至第 4 項抵觸空氣污染防制法第 30 條

第 4 項規定，第 6 條抵觸管理辦法第 4 條第 1 項規定無效，地方自治團體對受函告無效之自治條例內容持不同意見時，依地方制度法第 30 條第 5 項規定及司法院釋字第 527 號解釋意旨，得聲請司法院解釋之，非得循訴願程序尋求救濟，訴願人所提訴願於法不合，應不受理。所請言詞辯論及陳述意見，核無必要，併予指駁。

五、據上論結，本件訴願為不合法，爰依訴願法第 77 條第 8 款後段決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 林秀蓮

(迴避)

委員 陳愛娥

(代行主席職務)

委員 吳靜如

委員 蔡茂寅

委員 郭麗珍

委員 李寧修

委員 林春榮

委員 沈淑妃

委員 黃育勳

委員 林明鏘

委員 程明修

委員 呂理翔

中 華 民 國 109 年 5 月 28 日

案號：A-109-000624

第 3 頁(共 4 頁)

如不服本決定，得於決定書送達之次日起 2 個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

裁判字號：臺北高等行政法院 103 年訴字第 118 號裁定

裁判日期：民國 103 年 06 月 30 日

裁判案由：地方制度法

臺北高等行政法院裁定

103年度訴字第118號

原告 高雄市政府

代表人 陳菊（市長）

訴訟代理人 陳忠儀 律師

陳家祥 律師

複代理人 許富雄 律師

被告 行政院

代表人 江宜權（院長）住同上

訴訟代理人 張 芸

黃文祥

上列當事人間地方制度法事件，原告不服行政院中華民國102年11月20日院臺訴字第1020152497號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

一、按「（第1項）人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。（第2項）各級地方自治團體或其他公法人對上級監督機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，亦同。」「（第1項）本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。（第2項）前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。……」「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」訴願法第1條、第3條及第77條第8款分別定有明文。準此，地方自治團體對於上級監督機關，就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而直接、對外發生法律效果之單方行政行為，固可提起訴願，惟若對於非屬行政處分，或依法另有救濟程序，而非屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願，即非合法，其據以提起行政訴訟者，屬未經合法訴願程序，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，其起訴起訴不合程式或不備其他要件，應以裁定駁回之。

第 1 頁

二、原告以民國102年3月4日高市府觀產字第10230383200號函送高雄市都市計畫住宅區旅館設置辦法（下稱系爭辦法），報請被告備查。被告以102年6月6日院臺建字第1020029631號函（下稱系爭函）復略以：系爭辦法除第4條及第5條前段有關面臨道路寬度之部分，與都市計畫法第39條規定有違，依地方制度法第30條規定，自即日起無效外，餘業已備查。原告不服，主張被告依地方制度法第30條規定函告系爭辦法部分條文無效之行為，干預並侵害其自治權限，且系爭函屬行政處分，但未依法給予原告陳述意見之機會，未附任何理由即為無效之宣告，有重大明顯之瑕疵等語，提起訴願，經決定不予受理，遂提起本件行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及系爭函，並就系爭辦法第4條及第5條前段規定作成准予備查之處分。

三、本院查：

（一）按「判斷課予義務訴訟判決事實及法律狀態之基準時，應以事實審行政法院言詞辯論終結時的法律與事實狀態為據。」最高行政法院102年度判字第746號判決意旨參照。本件原告訴之聲明為：「撤銷訴願決定及系爭函，並就系爭辦法第4條及第5條前段規定作成准予備查之處分」，核其聲明內容係請求本院命被告作成特定內容之處分，本件訴訟類型為行政訴訟法第5條第2項規定之課予義務訴訟，依上開最高行政法院判決意旨，應以本院審理終結時之法律狀態為據。

（二）次按現行地方制度法第27條規定：「（第1項）直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。（第2項）前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。（第3項）直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。」第30條第2項、第4項及第5項分別規定：「……（第2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4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。」司法院釋字第527號解釋：「……二、地方制度法……第30條第1項至第4項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。同法……第30條第5項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律

或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第4項逕予函告無效，向本法院大法官聲請解釋而言。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8條第1項、第2項之規定……。三、有監督地方自治團體權限之各級主管機關，依地方制度法第75條對地方自治團體行政機關（即直轄市、縣、市政府或鄉、鎮、市公所）辦理該條第2項（按：即『直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。』）、第4項及第6項之自治事項，認有違背憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，未依各該項規定予以撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依同條第8項規定聲請本院解釋。地方自治團體之行政機關對上開主管機關所為處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生之效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依同法第30條第5項聲請解釋，自治團體之行政機關亦得依同法第75條第8項逕向本院聲請解釋。……如上述處分行為有損害地方自治團體之權利或法律上利益情事，其行政機關得代表地方自治團體依法提起行政訴訟，於窮盡訴訟之審級救濟後，若仍發生法律或其他上位規範違憲疑義，而合於司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款之要件，亦非不得聲請本院解釋。……。』準此，地方自治團體制定自治規則，有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規之疑義，而未經上級監督機關依地方制度法第30條第4項函告無效者，上級監督機關得依同條第5項向司法院申請解釋；如自治規則經上級監督機關函告無效，而地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應由該地方自治團體之行政機關向司法院聲請解釋。至於地方自治團體辦理自治事項有違背憲法、法律或其他上位規範之疑義，而有權監督地方自治團體之各級主管機關未予撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依地方制度法第75條第8項規定向司法院聲請解釋；地方自治團體對於上級主管機關，就該地方自治團體辦理自治事項所為之撤銷、變更、廢止或停止執行等處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依地方制度法第30條第5項聲請解釋者，地方自治團體之行政機關亦得依同法第75條第8項規定，向司法院聲請解釋。亦即，地方制度法第30條第5項之規定，係地方自治團體行使地方立法權，制定自治條例或自治規則，有牴觸上位規範之疑義時，向司法院聲請解釋之規定；同法第75條則係地方自治團體辦理自治事項，有牴觸上位規範之疑義時，向司法院聲請解釋之規定（司法院釋字第

553號解釋意旨參照)。

(二)再按都市計畫法第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」第85條規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。」查原告於102年1月14日訂定發布都市計畫法高雄市施行細則，其第18條附表一「高雄市都市計畫土地使用分區管制項目一覽表」一、住宅區規定：「住宅區之土地及建築物，以供住宅及無礙居住寧靜、安全及衛生之使用為主，不得為右列之使用：……二十、旅館。備註：經目的事業主管機關核准，不在此限。」惟原告以102年3月4日高市府觀產字第10230383200號函送被告備查之系爭辦法第4條規定：「一般觀光旅館全部或一部設置於都市計畫住宅區者，基地應面臨寬度30公尺以上之已開闢道路。」及第5條前段規定：「一般旅館全部或一部設置於都市計畫住宅區者，基地應面臨寬度8公尺以上之已開闢道路……。」乃原告就都市計畫住宅區內設置旅館應面臨之道路寬度等交通、防火事項所為之規定，為都市計畫法第39條規定得依據地方實際情況於施行細則中規定之事項，依同法第85條規定，應由原告訂定，送交內政部核轉被告備查。原告訂定之都市計畫法高雄市施行細則僅規定住宅區原則上不得設置旅館，例外經目的事業主管機關核准者，不在此限，並未於該施行細則中，就例外得於住宅區設置旅館者，其所應面臨之道路寬度為相關規定，而於法律位階屬自治規則之系爭辦法中規定，則原告訂定系爭辦法第4條及第5條前段規定，涉及原告行使地方自治立法權有無抵觸都市計畫法等上級規範之疑義，既經被告以系爭函宣告為無效，原告如對該宣告無效有不同意見，依上開規定及說明，即應由原告向司法法院聲請解釋。

(四)又本件並非原告辦理地方自治具體個案，經上級機關作成處分撤銷、廢止、變更或停止執行該地方自治具體事項所產生之爭議，而係原告行使地方自治立法權所生之爭議，故被告以系爭函宣告系爭辦法第4條及第5條前段規定無效，並非就原告辦理地方自治之具體個案作成撤銷、廢止、變更或停止執行之行政處分，原告應循之救濟途徑，即非司法院釋字第527號解釋所述「提起行政訴訟、窮盡審級救濟後聲請大法官解釋」之方式。是以，地方制度法第30條第5項既已對地方自治團體行使立法權有無抵觸上位規範之救濟途徑為特別規定，原告未循該條項規定聲請司法解釋，而對非屬行政處分之系爭函提起訴願，依訴願法第77條第8款規定，即屬違誤，訴願決定不予受理，並無不合，原告提起本件訴訟

，自非合法，應予駁回。

四、依行政訴訟法第107 條第1 項第10款、第104 條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 103 年 6 月 30 日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法 官 黃 秋 鴻

法 官 畢 乃 俊

法 官 陳 鴻 斌

上為正本係照原本作成。

如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造人數附繕本）。

中 華 民 國 103 年 7 月 1 日

書記官 林 俞 文

資料來源：司法院法學資料庫系統

裁判字號：最高行政法院 103 年裁字第 1310 號裁定

裁判日期：民國 103 年 09 月 11 日

裁判案由：地方制度法

最 高 行 政 法 院 裁 定

103年度裁字第1310號

抗 告 人 高雄市政府

代 表 人 陳 菊

訴訟代理人 陳忠儀律師

陳家祥律師

上列抗告人因與相對人行政院間地方制度法事件，對於中華民國103年6月30日臺北高等行政法院103年度訴字第118號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理 由

- 一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。
- 二、緣抗告人以民國102年3月4日高市府觀產字第10230383200號函送「高雄市都市計畫住宅區旅館設置辦法」（下稱系爭辦法）報請相對人備查。經相對人以102年6月6日院臺建字第1020029631號函（下稱系爭函）復略以：「系爭辦法除第4條及第5條前段有關面臨道路寬度之部分，與都市計畫法第39條規定有違，依地方制度法第30條規定，自即日起無效外，餘業已備查。」抗告人主張相對人上開函告系爭辦法部分條文無效之行為，干預並侵害其自治權限，且相對人所為係屬行政處分，但卻未依法給予抗告人陳述意見之機會，亦未附任何理由即為無效之宣告，有重大明顯之瑕疵等語，訴經訴願機關為「訴願不受理」之決定，遂提起行政訴訟，求為「撤銷訴願決定及系爭函，並就系爭辦法第4條及第5條前段規定作成准予備查之處分」之判決，原法院以其起訴不合法而裁定駁回，抗告人復行抗告。
- 三、原裁定係以：(一)依地方制度法第27條、第30條第2項、第4項及第5項規定及司法院釋字第527號解釋意旨可知，地方自治團體制定自治規則，有牴觸憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規之疑義，上級監督機關未依地方制度法第30條第4項函告無效者，上級監督機關得依同條第5項規定申請解釋；如自治規則經上級監督機關函告無效，而地方自治團體對函告無效之內容持不同意見時，應由該地方自治團體之最高行政機關聲請解釋。至於地方自治團體辦理自治事項有

第 1 頁

違背憲法、法律或其他上位規範之疑義，而有權監督地方自治團體之各級主管機關未予撤銷、變更、廢止或停止其執行者，得依地方制度法第75條第8項規定聲請解釋；地方自治團體對於上級主管機關，就該地方自治團體辦理自治事項所為之撤銷、變更、廢止或停止執行等處分行為，認為已涉及辦理自治事項所依據之自治法規因違反上位規範而生效力問題，且該自治法規未經上級主管機關函告無效，無從依地方制度法第30條第5項聲請解釋者，地方自治團體之行政機關亦得依同法第75條第8項規定聲請解釋。亦即，地方制度法第30條第5項之規定係地方自治團體行使地方立法權，制定地方自治條例或自治規則，有牴觸上位規範之疑義時，聲請解釋之規定；同法第75條則係地方自治團體辦理自治事項，有牴觸上位規範之疑義時，聲請解釋之規定（參照司法院釋字第553號解釋意旨）。(一)系爭辦法第4條規定：「一般觀光旅館全部或一部設置於都市計畫住宅區者，基地應面臨寬度30公尺以上之已開闢道路。」及第5條前段規定：「一般旅館全部或一部設置於都市計畫住宅區者，基地應面臨寬度8公尺以上之已開闢道路……。」乃抗告人就都市計畫住宅區內設置旅館應面臨之道路寬度等交通、防火事項所為之規定，為都市計畫法第39條規定得依據地方實際情況於施行細則中規定之事項，依同法第85條規定，應由抗告人訂定，送交內政部核轉相對人備查。而抗告人並未於該施行細則中，就例外得於住宅區設置旅館者，其所應面臨之道路寬度為相關規定，而於法律位階屬自治規則之系爭辦法中規定，則系爭辦法第4條及第5條前段規定，自屬涉及抗告人行使地方自治立法權有無牴觸都市計畫法等上級規範之疑義，既經相對人以系爭函宣告為無效，抗告人如對該宣告無效有不同意見，即應由抗告人聲請司法院大法官為解釋。(二)本件並非抗告人辦理地方自治具體個案，經相對人為撤銷、廢止、變更或停止執行該地方自治具體事項所產生之爭議，系爭函並非相對人就抗告人辦理地方自治之具體個案作成撤銷、廢止、變更或停止執行之行政處分，抗告人對之提起訴願，訴願機關依訴願法第77條第8款規定為不受理之訴願決定，並無不合，抗告人提起訴訟自非合法等詞，實為論據。

- 四、抗告意旨略謂：(一)依行政院法規會101年3月7日院臺規字第1010012018號函，行政程序法第92條第1項規定及司法院釋字第553號解釋意旨，可知上級監督機關就中央法規適用在地方自治團體之自治事項所為之具體個案法律解釋，屬於具法效性之意思表示，核屬行政處分，地方自治團體如有不服，自得提起訴願及行政訴訟。而都市計畫及觀光事業依地方制度法第18條第6款及第10款規定，為直轄市之自治事項，抗告人依法擬定系爭辦法，並依地方制度法第27條第3項第2款規定函送相對人備查，迺相對人竟函告其中第4條及第5條前段無效，顯損及抗告人自治權限及法律上利益，抗告人自得

依法提起行政訴訟。原裁定認為相對人並未就抗告人之地方自治具體事項而為撤銷、廢止、變更或停止，非屬行政處分云云，顯有適用地方制度法第30條第5項規定錯誤及不適用司法院釋字第553號解釋之違誤。(一)相對人所為函告固為地方制度法授與之法規審查權限，然其審查方式仍係個案、具體判斷，並否定抗告人制定之自治規則之效力，顯具體侵害抗告人之自治權。又地方自治條例或規則是否與憲法、法律或授權之法律牴觸滋生疑義時，地方制度法第30條第5項係規定「得」而非「應」聲請司法院解釋，抗告人選擇循訴願、行政訴訟程序為救濟，仍屬適法，原裁定認為抗告人不得提起本件訴訟，亦有適用地方制度法第30條第5項規定錯誤之違誤等語。

五、本院查：

(一)按「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……□起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。次按「轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治規則，除法律或基於法律授權之法規另有規定外，應於發布後分別函報行政院、中央各該主管機關、縣政府備查，並函送各該地方立法機關查照。」「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。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。委辦規則與憲法、法律、中央法令牴觸者，無效。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3項發生牴觸無效者，由委辦機關予以函告無效。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。」亦為地方制度法第27條、第30條所明定。又「……□地方制度法第43條第1項至第3項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第30條第1項至第4項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。同法第43條第5項及第30條第5項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第4項逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。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。……。」業經司法院釋字第527號解釋在案。

- (○)經查，抗告人依地方制度法規定訂定系爭辦法，而以102年3月4日高市府觀產字第10230383200號函報請相對人備查。經相對人以系爭函復略以：「系爭辦法除第4條及第5條前段有關面臨道路寬度之部分，與都市計畫法第39條規定有違，依地方制度法第30條規定，自即日起無效外，餘業已備查。」乙節，為原裁定所認定，復為兩造所不爭。是以系爭辦法乃屬抗告人本諸地方自治團體職權訂頒之抽象規則，並非就具體事件所為對外發生法效之行為，相對人以系爭函宣告該辦法第4條及第5條前段無效，亦係依地方制度法第30條第4項規定之授權行使其法規審查權限而已，並非就具體個案事實而為，核與訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項所謂中央或地方機關單方就公法上具體事件所為，對外直接發生法律效果之決定或其他公權力措施之行政處分要件不同，原裁定據以認定系爭函並非行政處分，且地方制度法第30條第5項亦已規定解決雙方爭議之程序，抗告人捨此不為，提起行政訴訟，於法不合，核無違誤。至行政院法規會101年3月7日院臺規字第1010012018號函釋「上級自治監督機關對地方自治團體辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，予以撤銷、變更、廢止或停止其執行，地方自治團體不服者，即得提起訴願」及司法院釋字第553號解釋等意旨，係指上級自治監督機關以地方自治團體個案辦理自治事項，有違背憲法、法律或基於法律授權之法規，而為撤銷、變更、廢止或停止其執行之處分之情形而言，本件僅為相對人依法行使法規審核權限，已如前述，自與上開函釋及解釋意旨內容不符，抗告人執以指摘原裁定有不適用法規或適用法規錯誤之情事，應屬法律見解之歧異，無足憑採。抗告人又以地方自治條例或規則是否與憲法、法律或授權之法律牴觸滋生疑義時，地方制度法第30條第5項係規定「得」而非「應」聲請司法院解釋，則抗告人選擇循訴願、行政訴訟程序為救濟，仍屬適法，主張原裁定有適用地方制度法第30條第5項規定錯誤之違誤等語。惟依司法院釋字第527號解釋意旨，該規定應係指對相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關，對地方立法機關通過之自治條例或地方自治團體通過之自治規則有否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，得選擇宣告無效或未依相關規定逕予函告無效而聲請解釋；地方自治團體對函告內容亦得選擇接受監督機關之意見，若仍持不同意見時，如受函告無效者為自治條例，由地方立法機關，如受函告無效者為自治規則，由地方自治團體之最高行政機關聲請解釋而言，非如抗告人所稱得選擇聲請解釋或循行政訴訟之途徑為救濟，抗告人此項主張亦非有據。
- (○)綜上所述，原裁定認事用法均無違誤。抗告意旨仍執已見，指摘原裁定違法，求予廢棄，非有理由，應予駁回。

六、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條，民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 103 年 9 月 11 日

最高行政法院第六庭

審判長法官 林 茂 權
法官 楊 惠 欽
法官 吳 東 都
法官 許 金 釵
法官 姜 素 娥

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 103 年 9 月 11 日

書記官 賀 瑞 鸞

資料來源：司法院法學資料庫系統

裁判字號：臺北高等行政法院 99 年訴字第 1926 號判決

裁判日期：民國 99 年 12 月 16 日

裁判案由：臺北市樹木保護自治條例

臺北高等行政法院判決

99年度訴字第1926號
99年12月2日辯論終結

原告 臺北市立萬華國民中學
代表人 吳秋麟（校長）住同上
訴訟代理人 莊乾城 律師
複代理人 林清源 律師
訴訟代理人 顏光正
被告 臺北市政府
代表人 郝龍斌（市長）住同上
訴訟代理人 劉明興
黃旭田 律師
翁國彥 律師

上列當事人間臺北市樹木保護自治條例事件，原告不服內政部中華民國99年7月27日台內訴字第0990064630號訴願決定（案號：0000000000），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

一、事實概要：

- （一）原告辦理臺北市立萬華國中校舍改建第2期工程暨停車場新建工程，工程範圍內受保護樹木保護計畫暨移植與復育計畫，經民國（下同）94年4月18日召開第2屆臺北市樹木保護委員會第7次委員會決議通過，被告並以94年5月25日府文化四字第09406160800號函准予核備。計畫案內受保護樹木共18株，其中13株原地保留，5株基地內移植。該計畫施工要項紀錄，經96年9月11日召開第5屆臺北市樹木保護委員會第1次委員會決議准予備查，會議紀錄並經被告以96年10月2日府文化四字第09630891000號函檢送原告。嗣被告於98年2月間派員勘查通過移植之受保護樹木完成移植後生長狀況，發現原告未經主管機關同意，擅自將部分受保護樹木移出，被告所屬文化局乃以98年3月2日北市文化四字第09830439400號函請原告於98年3月27日前提出該基地內共18株受保護樹木（含5株同意移植）之現況說明，原告以98年3月26日北市萬中總字第

第1頁

09830070700 號函復：「……五、有關計畫案執行之現況（迄至目前）說明如下：（一）原編列序號1.2.3.4.11.13.14.15.16.17.18.等共11株樹木仍依原規範於現地保護或基地內定植，目前除序號13之小葉南洋杉外，餘生長情形均良好。（二）另序號5.6.7.8.9.10.12.等7株樹木，於工程執行之後期，或因位處圍牆邊緣、或因位於消防通道上，除形成工程執行之困境，同時工程執行時樹木亦有受到傷害之疑慮，因而為求保護該7株之樹木能順利生長，且為掌握時效（本校工程當時已嚴重延宕），本校經洽詢臺北縣、市可容納安置之處所，經查本市○○路燈管理工程處已無適當處所可安置，而臺北縣八里文化公園（縣府管轄）腹地廣闊、環境良好，遂移植於該處，目前移植之樹木生長狀況均屬良好。（三）本校樹木移出之處所，工程業經完成，且植入水黃皮、紅淡比等新樹種……。六、本校於執行『校舍改建第二期工程暨停車場新建工程』時，由於工程期程延宕、經費執行壓力、人員更替頻繁、工地障礙頗多等問題，致總務人員已費盡心力解決各項工程事宜；本案受保護樹木之處理確有可議之處，但本校並無傷害或漠視樹木保護之原意，在時間緊迫下仍盡力覓得適合安置處所讓樹木順利生長，……。」被告所屬文化局於98年4月16日辦理現場會勘，會議結論：「（一）為使本案提送本市樹委會審議，請萬華國中提送下列事項：1.請提出本案樹保執行過程詳細說明（包含各時間點），及台北縣同意樹木移植至八里十三行文化公園之證明。2.八里十三行文化公園種植之樹木很多，請確實指出移植至該公園之7株榕樹。3.請提出本案補植計畫及7株榕樹移回校內之移植計畫。（二）本案辦理審查時，請相關單位到場說明。」

- （二）原告據上開會勘結論提出說明後，案經被告提送98年7月30日召開第6屆臺北市樹木保護委員會第14次專案小組暨第16次幹事會議，會議決議：「1.本案有關受保護樹木未經申請核准逕行移植乙事，已違反本市樹保法，建請依相關規定辦理。2.已移植至台北縣八里十三行文化公園之受保護樹木，建請移回萬華國中校園內。3.本案提送本市樹保會討論。」被告審認原告擅自將7株受保護樹木移植至台北縣八里十三行文化公園，顯蓄意未經主管機關同意逕自進行受保護樹木移植，且校內1株移植後生長狀況不佳之受保護小葉南洋杉，經被告所屬文化局派員至現場勘查，發現該樹已經死亡，上半部樹幹已腐朽，顯示原告於樹木移植後未善盡維護管理及養護之責，已違反臺北市樹木保護自治條例第5條規定，依同條例第11條規定，以99年1月12日府授文化四字第09932010300號函裁處訴願人，未經主管機關同意即進行移植之7株受保護榕樹每株處以罰鍰新臺幣（下同）70,000元，計處以罰鍰490,000元，另受保護小葉南洋杉移植後應未善盡養護責任導致死亡處

以罰鍰90,000元，共計處以罰鍰580,000 元整（下稱原處分）。

- （三）原告不服，主張一、有關非經主管機關許可移植受保護樹木7 株至他處部分：（一）原核定現地保留之13株樹木，計有7 株樹木，工程執行時發現，倘若不移植恐造成樹木死亡，倘若停工辦理後續申請作業，恐將造成工期延宕及工程費增加的影響，為求時效，乃先辦理移植作業至台北縣八里文化公園，並待臺北縣政府同意發予證明後，再行補辦相關行政程序，無奈廠商遲未取得臺北縣政府相關證明，致無法順利提報文化局審核。（二）原意在保護工程基地上之樹木，並無傷害或漠視樹木保護之心，故盡力覓得適合安置處所讓樹木順利生長。（三）本案時任總務人員確有行政處理瑕疵，請酌量下列因素，同意減輕裁罰：（1）執行人員於98年8 月已處以免兼總務主任並降調為專任教師。（2）裁罰於法有據，情理上請考量執行人員係執行公務，在兩難情況下的不符程序作為，且其目的亦在保護樹木。（3）移出之7 株係形成工程執行之障礙者，局部影響者仍以現地保留為原則。（4）執行人員擔任總務人員執行重大工程歷經5 年，工作繁重仍戮力從公，本案確有不當，理應處罰，但以逐株裁罰對當事者有不可承受之重，建請是否以乙案為裁罰基準。二、關於受保護樹木小葉南洋杉移植後死亡部分：（一）本案樹木移植標總計移植162 株樹木（含校內5株），經代辦機關完成保活期查驗，存保率達95% 以上，符合契約規定。（二）保活期過後，同樣養護環境下，同時移植之4 株受保護樹木皆存活良好，不能據此斷定原告未善盡維護管理及養護導致小葉南洋杉死亡。（三）據臺北市園藝花卉商業同業公會派員會勘判定，可能因樹木本身健康狀況、體質較差，再經移植過程，抵抗力薄弱情形下，經歷多次颱風侵襲，逐漸凋零死亡，應非人為照顧因素使然。（四）移植與復育計畫經核定，並無不當移植，自治條例未敘明樹木移植並存活若干年後，因故死亡應如何裁罰，以維護不力為由，裁罰9 萬元於法似有不符。（五）移植樹木有一定風險，存活率難以達成100%，相關人員執行樹木移植標均兢兢業業，善盡植栽維護之責，無主管機關所指作為，請免除受保護樹木小葉南洋杉移植後死亡之裁罰云云，提起訴願。原告復補充訴願理由稱一、裁處罰鍰49萬元（移樹部分），對本案執行人員於資力上，形成極大負擔，因解決實務困境而非圖利自己所產生之行政疏失，需負擔如此大筆金額，實為不可承受之重，且原處分以1 樹1 罰亦屬無據，原告行為只有1 個，原處分分7 次處罰。三、依行政院農業委員會林業試驗所林木疫情鑑定與資訊中心診斷報告，系爭小葉南洋杉係因染褐根病而死亡，原告98年3 月26日函文，係依事實陳報該樹生長狀況不佳，因缺乏相關專業人員，未能即時發現該樹係因染病導致並通報處理

，仍誤以為是移植後之不適應而已，實屬不可抗力等語，提出訴願，經訴願決定以原處分關於未善盡維護管理之責致1株受保護小葉南洋杉死亡處以罰鍰90,000元部分撤銷，並將原告其餘部分之訴願駁回。原告不服上開訴願遭駁回部分，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張略以：

(一)有關原告非經主管機關許可移植受保護樹木7株至他處事實部分：

- 1、本案所指係原告校舍改建第二期工程暨停車場新建工程基地上生長之樹木（共162株），原訂校舍改建第二期工程暨停車場新建工程受保護樹木保護計畫暨移植與復育計畫案，於94年5月業經被告准予核備在案，該計畫案共18株受保護樹木（13株原地保留、5株基地內移植）。該計畫案經捷運局南工處代辦發包（原告學校樹木移植標），由達盛農業公司得標，於94年6月17日開工、95年1月16日驗收合格，96年1月17日保活期查驗通過，96年9月11日被告所屬文化局准予備查。
- 2、計畫案中現地保留之7株樹木，或位處新建圍牆邊緣、或位於消防通道上，形成工程執行之重大障礙因素，倘若不移植恐造成工期延宕及工程費增加的影響，同時工程執行時樹木亦有受到傷害之疑慮（計畫案序號5.6.7.8.9.11.12）。因而為求保護該7株樹木能順利生長，且掌握時效，於遍尋各地後，以臺北縣八里文化公園腹地廣闊、環境良好，遂於96年10月2日由太豐農牧公司無償代為移植於該處。
- 3、98年2月被告所屬文化局派員到校勘查樹木，於同年3月2日行文要求被告說明移植樹木現況，並於98年4月16日辦理萬華國中及八里文化公園現場會勘，請原告提出相關資料提送樹保會討論，原告均依規定提出說明。

(二)有關原告非經主管機關許可移植受保護樹木7株至他處，請求撤銷訴願決定及原處分理由部分：

- 1、茲因原告校舍改建期歷經10年，期間校內無運動場，師生活動空間嚴重不足，影響正常教學甚鉅，全校莫不期待儘速完工。本案原核定現地保留之13株樹木，計有7株樹木，工程執行時發現，倘若不移植恐造成樹木死亡，倘若停工辦理後續申請作業，恐將造成工期延宕及工程費增加的影響，為求時效，乃先辦理移植作業至臺北縣八里文化公園，並待臺北縣政府同意發予證明後，再行補辦相關行政程序，無奈太豐農牧公司遲遲無法取得臺北縣政府相關證明，致無法順利提報文化局審核。在此期間，總務工程人員為工程順利完工已費盡心力解決各項工程事宜。
- 2、原告原意在保護工程基地上之樹木，並無傷害或漠視樹木保護之心，故盡力覓得適合安置處所讓樹木順利生長，目前生長狀況良好且獲臺北縣政府高灘地工程管理處同意定

植於八里文化園區。

- 3、本案經被告核定原地保留應為13株，移出者之7株係形成工程執行之障礙者，而局部影響者仍以現地保留為原則。
 - 4、本案於未經主管機關許可即同意移植受保護樹木7株至他處，時任總務人員確有行政處理瑕疵，裁罰之依據係臺北市樹木保護自治條例第5條及第11條。然本案被告係採一樹一罰為準據，每棵樹罰7萬元，計裁罰49萬元；就原告而言，本案為同一工程之問題，在整體通案考量下之行政作為，原即屬乙案為著眼；另方面原條例亦無明確指出一樹應予一罰；綜上，本案被告雖本於保護樹木之責，然顯為裁罰過當。
 - 5、本案後續積極進行補救事宜，相關補植計畫業已經臺北市樹木保護委員會審議通過，准予核備。將於原告學校致良樓拆除暨景觀工程施作，預計於99年11月完工。
- (三) 綜上，敬請參酌行政罰法第18條第1項，裁處時應審酌(1) 違反行政法上義務行為應受責難程度；(2) 所生影響；(3) 因違反行政法上義務所得之利益；(4) 並得考量受處罰者之資力等因素，酌予加重或減輕。茲說明如后：
- 1、本案執行人員（總務主任）於工程執行遭遇障礙時，處理本案樹木問題，在整體考量工程不致延宕損及全校師生殷切期盼早日完工、預算執行壓力，同時避免樹木因施工受到不當傷害（有挖掘傷害樹根及溶劑傷害生存之虞）之各項因素下，決定先行移植，係基於公共利益之不符程序作為。雖違反行政法上義務行為，然應受責難程度應有審酌減輕之處。
 - 2、本案所生影響，在工程上已避免工期不斷增加而減少工程費（政府預算）之損耗；而因執行人員（總務主任）及與會成員，均以保護樹木免於傷害為最高原則，才決定移植他處，目前該7株樹木生長情形良好，受傷害之影響已降到最低。
 - 3、本案執行人員（總務主任）基於執行公務立場，在兩難情形下，以最低傷害之方式處置，並無不當圖利他人或自身之行為。
 - 4、本案今日因主管機關裁處罰鍰49萬元（移樹部分），受處分機關雖為臺北市立萬華國民中學（即原告），惟審計部明文規定「罰款不應由預算機關預算支應」，故實際罰款責任仍為本案之執行人員。對於身為公教人員之本案執行人（總務主任）於資力上，已形成極大負擔；尤其在純粹執行公務上，因解實務困境而非圖利自己所產生之行政疏失，需負擔如此大筆金額，實為不可承受之重。
 - 5、望請綜合前述說明，在原告應負起相關疏失責任下，以併案而非依樹木數量裁處之。
- (四) 被告所訂定之臺北市樹木保護自治條例，違法下列規定而無效：行政程序法第150條第1項、第2項、第151條、中央

法規標準法第2條、第3條、第4條、第5條、第6條、第11條、憲法第170條、第172條。

- (五) 綜上所述，原告主張為有理由並起訴聲明：1、訴願決定不利原告部分、原處分均撤銷。2、訴訟費用由被告負擔。

三、被告抗辯則以：

- (一) 按臺北市樹木保護自治條例（下簡稱樹木保護自治條例）第5條規定，原告辦理臺北市萬華國中校舍改建第二期工程暨停車場新建工程案基地內喬木，經被告樹木保護委員會第2屆第7次委員會審議確認基地內共計18株受保護樹木，並依樹木保護自治條例第6條規定提出受保護樹木保護計畫暨移植與復育計畫，並業經被告樹木保護委員會第2屆第7次委員會會議決議，准予核備；本案共18株受保護樹木，13株原地保留，5株進行基地內移植；受保護樹木保護計畫暨移植與復育計畫之移植施工要項紀錄業於96年1月16日及96年5月14日提送被告所屬文化局，並經被告樹委會第5屆第1次委員會准予備查。後原告於96年1月16日及96年5月14日將本案受保護樹木保護計畫暨移植與復育計畫之移植施工要項紀錄業提送被告所屬文化局，並經被告樹委會第5屆第1次委員會准予備查，惟原告取得本被告予受保護樹木移植暨復育計畫施工要項紀錄備查後，擅自將應原地保留之7株受保護樹木進行移植至臺北縣八里十三行公園，顯蓄意未經主管機關同意逕自進行受保護樹木移植，及1株受保護小葉南洋杉移植後因未善盡養護責任導致死亡。故被告依樹木保護自治條例第11條規定，因每1株受保護樹木進行移植，都須提送主管機關審議通過後始可進行，該自治條例是以每株樹木都是獨立生命體進行保護，故被告將7株受保護樹木未經主管機關同意即進行移植之態樣，以1株1罰計算，每株裁處原告7萬元、共計49萬元，並無逾越裁量之虞。
- (二) 原告於98年3月26日函文敘述該受保護小葉南洋杉生長狀況不佳，並未向被告所屬文化局請求協助，且依據樹木保護自治條例第3條第1項第3款及第8條規定，受保護樹木之所有人或占有人，得向樹木所在地區公所提出申請，轉請被告所屬工務局提供養護技術援助，惟原告亦未提出需求申請。被告所屬文化局自樹木保護自治條例成立以來，辦理多次受保護樹木推廣、講座宣導，且歷年來每年均在被告公訓處辦理受保護樹木研習課程，提供被告相關業務之公務人員研習機會，提升被告相關業務人員專業知識，故1株已死亡小葉南洋杉裁處9萬元，裁處罰鍰共計580,000元，於99年1月12日以府授文化四字第09932010300號處分函（即原處分函）寄送原告。
- (三) 原告主張本案原核定原地保留之13株樹木，其中7株樹木位處於新建圍牆邊緣、或位於消防通道上，形成工程執行

之重大障礙因素，倘若移植恐造成工期延宕及工程費增加的影響，同時工程執行時樹木已又受到傷害之疑慮一節，原告在整體工程規劃設計或因涉及工程變更設計，發現這7株受保護樹木恐受到影響無法原地保留時，應依樹保自治條例重新提出樹保移植與復育計畫，惟其卻隱瞞事實，在經被告樹木保護委員會通過原核准之樹保計畫施工要項紀錄准予核備後，即未經主管機關同意，逕自將7株受保護榕樹移植至台北縣八里十三行文化公園，原告在已知這些受保護榕樹受樹木保護自治條例依法保護且亦了解相關程序之情況下，仍違反該自治條例第5條之規定。雖依據原告表示：「其於96年9月15日進行本案實地現勘及討論，由萬華國中總務單位決定：為求保護樹木，避免施工影響其生存，擬建議樹木移植他處，並開始物色適當地點後報請臺北市政府文化局核備。」惟原告均未將相關事項提報被告所屬文化局，且經被告所屬文化局函詢臺北縣政府其表示，並未接獲原告聯繫要移植樹木至文化公園內之訊息，承前所述，原告在未經被告許可進行移植，而移植地點亦未取得台北縣土地管理機關之同意，原告之作為顯見其對被告受保護樹木之漠視態度，後經被告所屬文化局協助協調始取得臺北縣政府同意該7株受保護榕樹於該公園定植。

- (四) 原告表示本案樹木移植162株樹木(含5株受保護樹木)，經代辦機關被告捷運工程局南區工程處完成保活期查驗，存活率達95%以上，且移植區域面積廣闊，設置自動澆灌系統，並善盡維護校區內植栽生長環境良好，故小葉南洋杉死亡非人為因素造成。經被告所屬文化局查證，原告於98年3月26日北市萬中總字第09830070700號函說明五略以：「……除小葉南洋杉外，餘生長情形均屬良好。」顯見原告於當時即知該樹生長狀況不佳，卻未提出任何救治計畫，而任其死亡，且依據被告第7屆臺北市樹木保護委員會第5次委員會討論：「已死亡之受保護小葉南洋杉，由照片判斷，基部樹皮被大面積破壞，可能因校方除草機具使用不慎所致，顯是校方在樹木管理上不盡用心。」，顯見原告其破壞樹木及未善盡維護良好生態環境之責。原告另於99年2月24日經行政院農業委員會林業試驗所至萬華國中了解樹木生長情形，且於99年3月始確認該株受保護小葉南洋杉感染褐根病死亡(樹木罹患褐根病主要是感染寄主的根部，初期病徵為全株黃化萎凋，隨著感染部位向樹幹基部移動，愈來愈多的根系遭受感染，而喪失輸送水分及養分的功能，病株地上部的病徵開始表現，樹勢開始無生氣，葉片呈淡黃色，樹冠因水分傳導功能受阻，導致葉子掉落而開始稀疏，枯枝漸多，再生之葉片變小，有時枝梢不抽頂芽)。染患褐根病之樹木，除了因病死亡外，樹木因根部腐朽造成支撐能力逐漸喪失，易風倒與風

折，甚至在無風狀態下無預警倒伏，造成公共安全之危險。學校屬公共場所，該校內有數千名學生，而樹下空間更是學生休息時間休憩之處，該樹樹高高達15公尺，對學生安全頗有造成威脅之虞，原告卻在樹木死亡後，遲至林業試驗所於99年3月初主動調查全市樹木了解生長狀況，始發現該樹罹患褐根病，才通知被告所屬文化局，樹木在罹病到死亡過程中，定能發現其異狀，顯見原告確實在該受保護小葉南洋杉移植後，未善盡維護管理之責。

(五) 今原告認為7株榕樹移植至臺北縣八里十三行文化公園案，建請以乙案為基準裁罰（上限10萬元），惟每株樹木均有其獨立生命體，應以個別生命體看待，且受保護樹木係採逐株認定方式，故本案仍維持以單株樹木進行裁處，而非以樹群進行裁處，本案裁處考量原告明知法令，而分就個別樹木存活情形罰鍰，對於尚存之樹木處以每株7萬元罰鍰，死亡之樹木處以9萬元罰鍰，實已衡量其應受責難之程度，而進行裁處，且被告於99年1月22日第7屆臺北市樹木保護委員會第5次委員會，請原告進行報告本案受保護樹木管理情形說明，原告當場提出減輕處分之要求，然經會議討論決議，本案仍依樹木保護自治條例第11條規定裁處58萬元罰鍰，維持原裁量。

(六) 原告未經主管機關許可即進行受保護樹木移植，違法情狀已明，且原告僅以校舍工程進度為考量，卻未審酌綠色生態保育亦是教學內容的一部份，顯見其對於受保護樹木之漠視及草率處理，且本案裁罰對象為臺北市立萬華國民中學（即原告）而非針對本案執行人員個人，爰此，若依行政罰法第18條，於裁處罰鍰，審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力，應以萬華國中為考量對象，而非僅針對本案執行人員（總務主任）進行資力考量。

(七) 原告主張，其未經主管機關許可即移植7株受保護樹木至他處，因該7株樹木位處於同一工程範圍，移植樹木係在整體通案考量下，不得不所為之行政作為，且樹木保護自治條例並未明確規定一樹應予一罰，故被告之裁罰實屬過當云云。惟查：

- 1、所謂一事不二罰原則，亦稱為重複處罰之禁止，為現代民主法治國家之基本原則（司法院釋字第503號解釋參照），惟何謂一事、何謂二罰？其解釋與認定並非原告所得任意主張。
- 2、按，違反行政法上義務之行為是否為一行為，係個案判斷之問題，即必須就個案具體事實予以判斷，而非就某法規與某法規之間之關連為何，或就抽象事實，予以抽象之判斷。於具體個案判斷時，宜就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素決定之（林錫堯著，行政罰法，第51頁參照）；認定行政

罰法上之行為，並非以自然意義的行為為出發點，而須從行政法作為行為規範所形成的行政義務個數來判斷行為的個數，故與刑法基本上以犯意的個數作為判斷標準不同（李惠宗著，行政罰法之理論與案例，頁99-100參照）。

- 3、經查，樹木保戶自治條例之相關法規，均顯示以樹木為本位之謙卑思維，蓋每一株受保護樹木均為獨立之生命體，各有其應予維護之保存價值：

(1)樹木保護自治條例草案總說明指出：「……愈來愈密集的都市建設使得生活環境中的綠色空間更顯得彌足珍貴，尤其是座落於街道巷弄間的大樹、老樹……成為整個臺北市發展變遷最具代表性的見證，和最具歷史價值的活古蹟……」；進一步言，該條例第1條更是明白揭示其立法目的為保護具有保存價值之樹木及其生長環境；同條例第2條所定義之受保護樹木，係就各株樹木之樹胸高、樹胸圍、樹齡等客觀特徵，分別以觀、逐一認定。可見法規之整體意旨，係將每株受保護樹木視為獨立之生命體，每株受保護樹木均有其不同面向之保存價值。

(2)再按，被告為能依據適當原則、有效裁處樹保條例事件，並建立執行之公平性，特訂定台北市政府處理違反台北市樹木保護自治條例事件統一處理及裁罰基準（下簡稱裁罰基準），作為處理相關案件之裁罰準則。其中，違反樹木保護自治條例第5條者，於移植而確認存活之情形，處7萬元；移植而導致死亡者，處9萬元，由是可知，移植後之樹木存活或死亡，其裁罰額度並不相同，探究該裁罰基準之制訂意旨，係因每株樹木遭移植時所折損，所產生之樹保條例所希望保護之法益輕重有別，故被告在決定是否裁罰、以及裁罰額度之時，必須一一確認受保護樹木是否移植後仍存活、是否因移植而死亡，顯然係將每株受保護樹木均視為獨立生命體而予以保護，故該裁罰基準係以一樹一罰為基礎而制訂無庸置疑，蓋移植後確認存活與移植後導致死亡，兩行為之可非難性並不相同。本件若依原告所主張，移植7株樹木僅為一個行為，則移植（或砍伐、破壞）一株受保護樹木，固然應裁罰7萬元；但難道移植（或砍伐、破壞）一整片受保護樹木時，亦僅裁罰7萬元？由此即可證原告主張顯不可採。

(3)按行政罰法第25條之規定，本案中不但每一株受保護樹木均須提送主管機關審議通過後始可進行移植，被告亦係在逐一確認7株受保護樹木均為存活後，根據裁罰基準一一作出裁處，被告對於原告之數行為為數罰，並無任何違失或逾越裁量之處。

- 4、參酌現行實務上對於動物保護法、廢棄物清理法、食品衛生管理法等關於行為數之認定，本件基於保護樹木之立法

目的，將每株樹木視為獨立生命體而就系爭七株樹木之移植分論併罰，於法並無不合：

(1)在動物保護法方面，參酌台北地方法院98年度易字第2872號刑事判決意旨，可見法規對於動物之保護，係將每隻動物視為獨立之生命體，依據行為人之不同行為態樣、違法情節以及每隻動物傷害或死亡之法益侵害結果，分別評價、論斷。

(2)在廢棄物清理法方面，行政實務上則多探求其立法意旨，認為「維護定著物不被污染」為該法所追求之行政目的，故認定行為數時，應按被污染之定著物數目，分別處罰之，而與行為是否基於同一動機、目的或概括意思無關。行政院衛生署1977年2月16日衛署環字第140140號函釋、本院96年度簡字第629號判決、97年度簡字第810號判決、本院95年度訴字第3452號判決、本院97年度訴字第2510號判決意旨可參。

(3)在食品衛生管理法事件中，行政實務上對於違規廣告行為之認定，著重在各該廣告所生之違法效果，而非廣告之內容。可參酌行政院衛生署1997年3月3日衛署食字第86003925號函釋、最高行政法院96年度判字第302號判決之意旨。

5、事實上，從事建設開發等工程時，受保護樹木係以原地保留為原則，在無法原地保留時，始得由建設開發者自行負擔經費，並擬具移植計畫與復育計畫書圖向主管機關申請移植，並經審議通過後方得為之（樹木保護自治條例第6條第2項參照）。蓋主管機關必須就移植之必要性、可能性，以及在兼顧樹木存活與生長環境維護之前提下，逐一認定各株樹木是否適合進行移植。原告亦自承其針對不同編號之樹別，逐一審認各該樹木具有影響新設圍牆工程、影響地下室工程、影響校舍消防通道等形成工程重大障礙之事由，顯見每株樹木依其生長環境或保存價值，均有不同之移植事由，原告卻主張其基於工程之整體考量，移植7株樹木僅屬於一行為，前後主張自相矛盾，實無足採。

（八）樹木保護自治條例所訂立之罰鍰額度，均在母法規定範圍內，並未逾越母法之授權範圍，縱令裁罰基準備而不用，被告依樹木保護自治條例之規定，本得每件處以5萬元以上，10萬元以下之罰鍰：

1、按樹木保護自治條例第11條，被告為處理違反該條例事件，俾能循適當原則予以有效裁處，建立執行之公平，減少爭議及訴願之行政成本及提高公信，特制訂樹木保護自治條例，其中規定樹木已達樹木保護自治條例認定標準，且已通報所有人或占有人者，若未經主管機關許可而移植，其確認存活者，處7萬元，導致死亡者，處9萬元，凡此額度均在母法裁罰額度之範圍內，並無違背母法或逾越裁量之情事。

- 2、蓋自母法即樹木保護自治條例規定觀之，對於樹木之保護乃逐株認定，各情形不同之樹木，各有其應受保護之價值，每株受保護之樹木均為獨立之生命體，是以，在樹木移植後有必要一一確認樹木之存活情形，而以資辨明行為人侵害樹木法益之輕重，在法定罰鍰額度之內，處以輕重有別之裁罰。
 - 3、准此，被告對於原告之裁罰，既有母法之授權，符合母法保護樹木之授權目的，其裁罰標準亦甚明確，被告所處罰鍰額度又非逾越法定裁量範圍，且處罰輕重有別，由更合於比例原則之要求，並無違法不當。
 - 4、按行政罰法第18條第1項之規定，本院縱認本案應拒絕適用樹保裁罰基準，然而被告仍得依母法裁處額度範圍內，依行政罰法第18條加重減輕之，故仍無礙於本案之裁處結果。
- (九) 原告稱本件處分所據以裁罰之樹保裁罰基準乃99年3月15日所訂定，而本案處分係於99年1月12日作成，依法律不溯及既往原則，無適用餘地云云。惟查，原告未經主管機關同意移植受保護樹木之行為，依據92年4月及制訂公布之樹木保護自治條例第5條、第11條，本應予以裁罰，樹保裁罰基準之新訂或變更，並不影響宜執行行為之罰與不罰或罰多罰少，其充其量僅為行政機關內部裁處罰鍰類型化之參考標準，移植行為在樹木保護自治條例之規定下，本及應予一樹一罰，且裁處額度依該條例本在5萬以上、10萬以下；亦即，縱令本院認為樹保裁罰基準依原告主張不得適用，然而被告依據已制訂公布之樹木保護自治條例本得一樹一罰，且本得於母法裁處額度範圍內，依合理裁量加重或減輕之，故被告之裁處實屬合法有據而無不當。
- (十) 原告稱本案事後經教育局簽奉臺北市長酌處本案為同一單一行為併為一案、處原告5萬元罰鍰，經臺北市長批示云云，經查，原告所呈附件即99年10月18日公文，僅係請求臺北市長同意將本案再提請臺北市樹木保護委員會重新討論而已，並非原處分已經有權機關予以變更，況本案早在99年1月22日即曾提送臺北市樹木保護委員會討論是否應減輕裁罰，最終仍維持原處分。是原告所辯，應不足採。
- (□) 據上論結，原告未經主管機關審議通過即移植7株受保護樹木，係7個違反行政義務之數行為，被告採取一株一罰之裁處方式，並無違失，為此答辯聲明：1、駁回原告之訴。2、訴訟費用由原告負擔。

四、本件應適用之法律及本院見解：

- (一) 按「本法依中華民國憲法第一百八條及中華民國憲法增修條文第九條第一項制定之。」「下列各款為直轄市自治事項：……四、關於教育文化及體育事項如下：……(四) 直轄市文化資產保存。……」「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。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」地方制度法第1條第1項、第18條第4款、第25條定有明文。是台北市政府自有權利依地方制度法規定擬定草案，經台北市議會審議通過後，公告發布實施臺北市樹木保護自治條例。

- (二) 台北市為保護具有保存價值之樹木及其生長環境，維護都市自然文化景觀及綠色資源，並健全都市生態，特制定台北市樹木保護自治條例。該條例第2條規定：「本自治條例所稱受保護樹木，係指本市轄區內，具有下列各款情形之一者：一、樹胸高直徑〇·八公尺以上者。二、樹胸圍二·五公尺以上者。三、樹高十五公尺以上者。四、樹齡五十年以上者。五、珍稀或具生態、生物、地理及區域人文歷史、文化代表性之樹木，包括群體樹林、綠籬、蔓藤等，並經主管機關認定者。前項樹胸高直徑係指離地一·三公尺所量測之樹木直徑，樹胸圍係指離地一·三公尺所量測之樹木周圍。」第5條規定「受保護樹木非經主管機關許可，不得砍伐、移植或以其他方式破壞，並應維護其良好生態環境。」第11條規定「違反第五條之規定者，處新臺幣五萬元以上十萬元以下之罰鍰，經限期改善未完成者，得連續處罰至完成改善為止。」第6條規定：「從事建築、開闢道路、公園、綠地或其他公共工程之建設開發者，應檢附施工地區內樹籍資料及受保護樹木之保護計畫或移植與復育計畫等相關資料，提送主管機關審查同意後始得施工。其屬申請建築執照者，應由建設開發者備齊樹籍資料及保護計畫或移植計畫與復育計畫等相關資料，提送主管機關審查同意後，始得由工務局核發執照。前項基地屬公有土地者，其受保護樹木以原地保留為原則。其無法原地保留時，應由建設開發者自行負擔經費，並擬具移植計畫與復育計畫書圖向主管機關申請移植，經審議通過後始得為之。第一項基地屬私有土地者，建設開發者為利用土地之需要，得擬具移植計畫與復育計畫書圖，並自行負擔經費，向主管機關申請移植。」是未經主管機關許可逕行移植「受保護樹木」者，依法自應受裁罰。

- (三) 次按行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」而上開行政罰法裁處罰鍰之功能，首在回復行政秩序，及預防再犯；故罰鍰度上，應力求客觀違反行政法義務情狀與主觀違反行政法之故意過失責任能夠相符，以達成警告及預防功能；又為避免「行為人獲取不法利益」，上開立法考量行為人違反行政法上義務所得之利益及考量受罰者之資力部分，亦寓有制裁之性質。故行政罰法上裁量罰鍰之功能，為回復行政秩序、預防再犯及制裁等。

- (四)再按臺北市樹木保護條例草案總說明(本院卷第245 頁以下)指出：「……愈來愈密集的都市建設使得生活環境中的綠色空間更顯得彌足珍貴，尤其是座落於街道巷弄間的大樹、老樹，伴隨多人的記憶成長，也成為整個臺北市發展變遷最具代表性的見證，和最具歷史價值的活古蹟。為了保存台北市珍貴的文化遺產，提昇市民生活品質，引導市民共同愛護綠色資源，爰依據文化資產保存法之立法意旨及地方制度法第18條第4 款之規定，制定台北市樹木保護自治條例據以執行。」而該條例第1 條明定立法目的為「為保護具有保存價值之樹木及其生長環境」；第2 條所定義之「受保護樹木」，依上開條文規定，乃就各株樹木之樹胸高、樹胸圍、樹齡等客觀特徵，分別以觀、逐一認定。是被告認上開法規範之整體意旨，係將每株受保護樹木視為獨立之生命體，每株受保護樹木均有其不同面向之保存價值等語，即屬有據。
- (五)又按行政機關為顧及法律適用的一致性，符合原則，或針對對於經簡化類型化法律效果的需求，在典型、大量出現之輕微不法事件，訂定裁量基準作為下級機關行使裁量權之準則，上開裁量基準或裁量基準表，性質上屬行政規則，若未逾越法律授權及違反法律保留原則，並依行政程序法第160 條規定公告，行政機關於具體裁罰事件予以援用，本院亦予適當尊重。查被告為能依據適當原則、有效裁處違反台北市樹木保護條例案件，並建立執行之公平性，所定「台北市政府處理違反台北市樹木保護自治條例事件統一處理及裁罰基準」(下稱「裁罰基準」)，作為處理相關案件之裁罰準則。其中，違反樹保條例第5 條者，於「移植」而「確認存活」之情形，處七萬元；「移植」而「導致死亡」者，處九萬元之規定，參照上開說明，裁罰基準既經公告，又未逾越母法授權及法律保留原則，本院予以尊重。綜上，本件被告陳稱，移植後之樹木「存活」或「死亡」，其裁罰額度並不相同，而本件裁罰基準之制訂意旨，係因每株樹木遭移植時所折損、所產生之樹保條例所希望保護之法益輕重有別，故被告在決定是否裁罰、以及裁罰額度之時，必須一一確認受保護樹木是否移植後仍存活、是否因移植而死亡，顯然係將每株受保護樹木均視為獨立生命體而予以保護，與前述臺北市樹木保護條例第1 條、第2 條規定每一樹木為單一生命體加以保護之立法意旨相符，故上開裁罰基準係以一樹一罰為基礎，乃為法解釋之當然等語，即足採認。
- (六)「一、地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第二十八條第三款、第五十四條及第六十二條所

明定。……二、地方制度法第四十三條第一項至第三項規定各級地方立法機關議決之自治事項，或依同法第三十條第一項至第四項規定之自治法規，與憲法、法律、中央法規或上級自治團體自治法規牴觸者無效。同法第四十三條第五項及第三十條第五項均有：上述各項情形有無牴觸發生疑義得聲請司法院解釋之規定，係指就相關業務有監督自治團體權限之各級主管機關對決議事項或自治法規是否牴觸憲法、法律或其他上位規範尚有疑義，而未依各該條第四項逕予函告無效，向本院大法官聲請解釋而言。……」司法院釋字第527號解釋參照。依照上開解釋及首揭地方制度法等規定，被告為地方自治團體，本有權在不違憲法及法律規範之前提下，制定本件臺北市樹木保護條例等實質法律，拘束該自治團體成員。從而原告於言詞辯論時主張本件系爭臺北市樹木保護條例，並無法律授權規定，與行政程序法第150條所稱法律命令不符，同時與行政程序法第151條法規命令不符；另並非立法院通過之條例，與中央法規標準法第3、4、5、6、11條規定；並違反憲法第170條、第172條故無效云云，即對上開法律性質有所誤解，應先指明。

- 五、本件兩造對事實概要欄記載並不爭執，並有原告提出原告提出之原處分書、訴願決定書、受保護樹木遷移圖、受保護樹木位置顯面詳圖(移植後)、原告校舍改建第二期暨停車場新建工程案第一次斷根施工要項紀錄照片、本案受保護樹木共18株依樹保計畫處理說明表、臺北市政府捷運工程局南區工程處95年1月27日工程結算驗收證明書、臺北市政府捷運工程局南區工程處工程決算書、竣工計價書、驗收紀錄、臺北市政府捷運工程局南區工程處96年1月7日北市南土一字第09660003300號函、謝國仁建築師事務所96年1月16日96謝發字第0099號函、原告校舍改建第二期暨停車場新建工程案樹木保護、移植及復育計畫結案報告、被告96年10月2日府授文化四字第09630891000號函、原告七株受保護樹木移植障礙因素說明書、謝國仁建築師事務所99年6月14日99謝發字第0010號函、臺北市政府文化局98年3月2日北市文化四字第09830439400號函、原告98年3月26日北市萬中總字第09830070700號函、臺北市○○○○○○路燈工程管理局96年4月4日北市工公圖字第09630905800號函、被告94年5月5日府文化四字第09406160800號函、原告96年10月5日北市萬中總字第09630520000號函、98年4月16日為萬華國中校舍改建第二期暨停車場新建工程受保護樹木移植案辦理現堪會議紀錄、臺北市政府文化局98年6月1日北市文化四字第09830492800號函、原告98年6月16日北市萬中總字第09830192100號函、原告98年7月9日北市萬中總字第09830233700號函及其附件、臺北市政府文化局98年8月5日北市文化四字第09830538600號函、臺北市政府99年1

月19日府授文化四字第09932015400 號函、原告99年1 月22 日北市萬中總字第09930032300 號函、被告99年2 月3 日府授文化四字第09932016000 號函、99年1 月22日原告受保護樹木移植臺北縣八里文化公園移植前、移植後、現況對照圖、臺北縣政府高灘地工程管理處99年5 月10日北高維字第099005541號函、被告99年5 月17日北市文化四字第09932644800 號函、臺北市文化局99年4 月9 日北市文化四字第09932108200 號函、臺北市政府文化局99年6 月17日北市文化四字第09932121600 號函、被告99年6 月30日府文化四字第09930684900 號函、99年6 月22日原告校舍改建第二期暨停車場新建工程受保護樹木未經主管機關同意逕自移植之補植計畫、臺北市教育局98年12月21日北市教會字第09840838500 號函、臺北市政府主計處98年12月16日北市主會決字第09831563900 號函；及被告提出之被告94年4 月27日府文化四字第09406157500 號函、被告文化局94年12月2 日北市文化四字第09432130300 號函、被告96年10月2 日府文化四字第09630891000 號函、被告文化局98年3 月2 日北市文化四字第09830439400 號、被告文化局98年4 月20日北市文化四字第09830491400 號函、被告文化局99年6 月1 日北市文化四字第09830492800 號函、被告文化局99年6 月25日北市文化四字第09831275600 號函、原告98年6 月16日北市萬中總字第09830192100 號函及同年7 月9 日北市萬中總字第09830233700 號函、被告文化局98年8 月5 日北市文化四字第09830538600 號函、臺北縣政府農業局98年5 月7 日北農林字第0980362590號函、被告99年2 月3 日府文化四字第09932016000 號函、原處分書、內政部99年2 月6 日台內訴字第0990028442號函、原告99年2 月3 日北市萬中總字第09930048000 號函、被告99年2 月24日府文化四字第09932013800號函訴願答辯書（均為影本）附本院卷可查，自足認為真實。

六、本件兩造對原告陳報經被告核備之保護樹木保護計畫暨移植與復育計畫，其中依臺北市樹木保護自治條例第2 條規定編號5.6.7.8.9.10.12.受保護之7 株樹木，原告於工程中，未經主管機關許可，逕行將之由原告校園移植至臺北縣八里文化公園等事實並不爭執；是本件爭點厥為：臺北市樹木保護自治條例是不因違反行政程序法第150 條等規定無效？臺北市樹木保護自治條例第11條規定之處罰是否為一株（樹）一罰？

（一）臺北市樹木保護自治條例為現行有效的實質法律。按臺北市樹木保護自治條例為臺北市政府依地方制度法第18條第4 款所定自治事項，經由臺北市議會（立法機關）審議通過並以92年4 月18日臺北市政府（92）府法三字第09202858800 號令制定公布；且上開自治條例並未牴觸憲法、法律或基於法律授權之中央法規（或上級自治團體之自治條例），亦未經行政院宣告無效，參照地方制度法第30條規定，

司法院釋字第527 號解釋及本院前開法律見解，本件訟爭臺北市樹木保護自治條例，自屬現行有效的實質法律；又上開自治條例第5 條、第11條等規定，授權明確，又未違反法律保留原則；故原告主張違反行政程序法、中央法規標準法等及違反法律保留原則云云，容有誤會，應先指明。

(二) 再按如前述臺北市樹木保護自治條例之本院法律見解及立法草案總說明(即理由四(二)(四))可知，上開自治條例之整體立法意旨，乃將「每株」受保護樹木視為獨立之生命體，每株受保護樹木均有其不同面向之保存價值；據此解釋違反第5 條「未經主管機關許可不得移植」，乃係就每一株依法受保護樹木而言，並非泛指該次整個事件或行為而言；故被告主張違反臺北市樹木保護自治條例第5 條規定，而依同條例第11條規定之處罰時，自應以每一株(樹)受保護之樹木為計罰基礎，即屬有據。同理，原告主張應依一個事件概括處理裁罰一件，不能按本件移植之7 株樹木合併處罰云云，即無理由。

(三) 本件原告未經許可移植受保護樹木7 株；被告以原告違反臺北市樹木保護自治條例第5 條規定，並依第11條規定以原處分裁罰每株7 萬元罰鍰部分，核屬於法有據，原告陳稱法律保效，應一株一罰云云，俱無理由，並不足採。

七、原告再主張本件原處分所引之裁罰基準在原處分作成後始於99年3 月15日作成，自有溯及既往適用之違法云云；惟細譯原處分並未引用當時尚未生效之裁罰基準，且有關行政機關訂立裁量基準作為下級機關行使裁量權之準則，法律性質上屬行政規則(詳如上述理由四(五))，以本件言並無何不法，原告前開主張亦無理由。原告又主張原處分違反行政罰法第18條云云；然查行政罰法第18條第1 項規定裁處罰鍰之功能，除包括回復行政秩序，及預防再犯外，在罰鍰額度上則考量客觀違反行政法義務情狀與主觀違反行政法之故意過失責任，並藉以達成警告及預防功能；查本件原告已申報系爭7 株受保護樹木，且明知若需移植應先經申請被告許可，逕以一時權便，漠視法律規定，特別是原告亦為廣義的行政機關，豈可為不守法之「示範」，因此本院認原處分所為之裁罰，裁罰理由雖未詳盡，惟亦無恣意裁量之違法，參照前開本院對行政罰法第18條之見解，原告此部分主張亦無理由。至於原告主張因工程及後續補植計畫且本件與一般非公益移植樹木可責難度低云云，惟本件原告為學校教育機構，本應教導學生守法，且公部門機關更要嚴守法律以為一般民眾表率，原告以前開理由冀邀較輕度罰鍰，核與前開行政罰法之預防及警告功能不符，顯不能採據，應併敘明。

八、綜上，原告未經許可移植受保護之樹木7 株，違反臺北市樹木保護自治條例第5 條規定，被告依同自治條例第7 條規定，每株裁罰7 萬元之原處分部分，經核並無違誤；訴願決定

予以維持，亦無不合，原告執前詞訴請撤銷如聲明所示，並無理由，應予駁回。又本件事證已明，兩告其餘攻擊防禦方法，核與判斷結果無涉，爰不一一論述。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 99 年 12 月 16 日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法官 黃清光

法官 程怡怡

法官 洪遠亮

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

中 華 民 國 99 年 12 月 16 日

書記官 陳德銘

資料來源：司法院法學資料庫系統



以上得由地方制度法第30條探知，自治法規僅於抵觸法律、自治法規時，始屬無效，其不允許中央以行政規則介入自治事項。

就地方制度法第2條第2款後段之「法定自治事項」，地方議會也係有權制訂「自治條例」。

四、地方法規名稱

地方法規名稱爲「自治條例」，而與地方「自治規則」及中央法律區別。委辦規則之名稱準用自治規則之規定（第29條第2項後段）。

五、罰則與法律保留問題

直轄市、縣市自治條例得對違規行爲規定罰鍰或勒令停工、停止營業、吊扣執照等不利益之處分；最高罰鍰額度爲新台幣十萬元，但得規定連續處罰²，此項權限鄉鎮市不得享有，雖說不無出於地方政治生態、向來施政績效及將要廢除自治選舉的考量，但畢竟鄉鎮市之自治仍然維持，鄉鎮市一律如此，對於縣轄市或鎮顯然不利。

省縣自治法、直轄市自治法未授權地方自治團體制訂罰則就此，當時學界見解分歧。採全面否定說者主要係以憲法第23條之「法律」用詞與憲法第170條對「法律」所作之界定爲立論，認爲非經修改此等憲法條文不可；另一種見解則以地方政治生態惡劣、法制人才嚴重不足爲理由³，反對開放。贊成論者則以制憲者對地方制

題之研究》，翰蘆，頁165以下（2000）。

² 吾人應正視中央部會及縣市政府、鄉鎮市公所之法制人員不足之嚴重情形。目前行政院各部會之法規會之編制人員常只有三人而已，縣市政府除台北縣之外並沒有「法制室」之設立，而只是在秘書室中設有法制股而已，常見的情形爲股長一人與課員三人（這是高雄縣政府的情形，課員鮮少爲高考法制科目及格者）。

³ 今只有台北縣政府設有法制室，承辦法規、訴願與國家賠償案件，正式編制人員十人，其餘各縣市未設有之，而只是在秘書室偶有一、二法制類科人員，鄉

度之上開保障、釋字第38號解釋後段（「至縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之根據，不得限制人民之自由權利」）、憲法第23條「法律」之放寬解釋、民主原則（地方首長與議會均由民選產生）、責任政治等作為立論，主張若地方自治法中有一條文為概括之授權，而且地方只在一定之範圍內有處罰權，則地方自治團體應有此項權限。

比較法上，德國各邦之地方自治法律規定，地方自治團體得就居民違反自治條例之行為於一定範圍內有處罰權，值得參考⁴。其次，地方就自治事項有立法權而其竟就依此立法權所課予之要求無任何裁罰權以為強制之擔保，殆屬不可想像。

本文認為，憲法解釋應從憲法之整體，尤其憲法地方自治價值與地方自治制度章節（尤其直選以及明文肯認地方自治事項與立法權），不得單以第23條「法律」用詞為唯一考量。其次，即使就立法院或行政院之控制地方而避免國中有國及整體憲法價值的一致性而言，又得有多種手段，其中若以德國「民主正當性控制理論」而言，中央得有諸多控制面向（要素），只要整體控制能達到必要水平即可，地方自治條例只得制訂有限度的罰則（罰鍰新台幣十萬元以下但得連續處罰），其須經地方之民選行政首長提案及民選產生之地方議會之三讀審查，而須經上級監督機關核准始對外發生效力，相關監督已經充分，而地方自治具有高度民主及人權等方面之

鎮市更差，詳見拙著，〈地方文官體制之研究——我國問題暨德國制度之比較〉，收錄於拙著，〈地方自治法制化問題之研究〉，頁201、208（1995）。筆者認為，以此來限制地方之裁罰權，未免本末倒置，而且過當。

⁴ 依德國巴登-符騰堡邦鄉鎮自治法第142條之規定，鄉鎮得在規章中就居民之違反公共設施使用規定、於緊急之強制任務與急難時之被徵召協助之義務不為履行以及違反瓦斯水電暖氣之強制接管使用，依行政秩序罰法（Gesetz ueber Ordnungswidrigkeiten）之規定處罰。該邦縣自治法第61條有相似之規定。日本地方自治法第14條第4項：「普通地方公共團體，除法令另有規定外，在其條例中，對於違反條例者，得規定處二年以下徒刑或禁錮，日幣百萬圓以下之罰金、拘役、罰鍰或沒收之刑罰。」第5項：「有關前項罪刑，由國家之裁判所管轄之。」

重要性，為憲法所高度保障，其核心的意志展現之一為地方立法權，而立法權一般當然會涵蓋對違規者的處罰規定。

六、成立與生效

地方自治條例於經地方議會三讀後成立。至於生效，為確保國家法體系之一致性，自治條例於制訂後應立即送交上級監督機關審查，經核准後始得公布與發生效力，這部分比較法上得有若干差異。

依德國各邦之鄉鎮邦轄市自治法與縣自治法之規定，地方自治團體所制訂之法規須於報經（Anzeige）上級監督機關核定通過（Genehmigung）後⁵，地方政府始得公布，並自公布後發生效力。換言之，德國各邦係採許可主義，更精確言之，其係採「限期許可制」，各邦之地方自治法律常規定，上級監督機關必須於一定期間內完成審查，否則視為通過。

法國1982年地方自治改革法則規定，地方法規於制訂後得立即公布、生效；上級監督機關不得直接否准，而只能訴請行政法院撤銷之。上級監督機關固然享有審查與監督權，但因地方自治條例為地方自主決定的展現，又經過如上周延程序，監督機關不能單方宣告違法，而須訴請行政法院為之。

地方制度法第26條規定，自治條例若未訂有罰則者，地方政府得直接公布施行，但於此同時應報請備查，反之則於上級監督機關

⁵ 事前報備（且須經核定）與事後備查有所不同，亦即前者若未經上級政府同意備查則不發生效力，性質上等同許可制，差別在於事前報備案件的公益危險性較低，一般都可獲得許可，報備後若監督機關於一定期間內未予否決，即為可決。事後備查案件則於該法規公布後即生效力，上級監督機關於事後收到備查文件時得審查並於發現違法時加以制止。但實務上二者的區別得為縮小，亦即，凡就上級監督機關高度關切案件，例如高雄市政府謝長廷市長所推動而準備送請議會審議之「高雄市彩券發行自治條例」因涉及中央與地方之彩券發行權爭議，得為事前研議而於收到備查公文「立即」為不同意備查的決定，使該項法規幾乎立即失去效力。就報備制，參見拙著，Anzeigepflichten im Verwaltungsrecht, Diss. Tübingen (1989)。

事法律」劃歸中央權限，因此地方法規不得有此類「行政刑罰」之規定，否則即屬違憲；而「行政秩序罰」，因為侵害人民權利程度較為輕微，且衡諸地方自治之本旨，應無禁止之理⁴²。

對於前揭學者之看法，本文則有修正之見解，意即：基於前述憲法第107條第3款之明文限制，地方法規之罰則規定不得有行政刑罰之內容，因應予肯定；但是，並非所有「行政秩序罰」侵害人民權利皆較「輕微」，（例如：嚴厲高額之連續財產罰有時其侵害程度不亞於刑罰，例如：公平交易法第40條5千萬元以下之罰鍰），因此對於行政秩序罰則之內容宜依我國憲法第23條規定之意旨加以限制，以不「剝奪」人民權利之行政秩序罰，始可訂明於地方法規中。至於何者已達於「剝奪」人民權利之程度？則首先應將現行行政秩序罰之種類或手段列入整體清單中，舉凡：撤銷許可、勒令歇業、沒入、撤銷資格、拆除……等已達「剝奪」人民權利者，皆宜在「地方法規標準法」中加以明文列舉排除，使得學界長久以來對於是否所有「不利益處分」權皆屬地方立法權之難題，獲得解答⁴³。

現行地方制度法第26條第2項第3項規定，從表面觀察則係一項突破傳統法律保留（即國會保留）原則之限制，乃授與地方自治條例得對於違反地方自治事項之行政義務者，處以10萬元以下之罰鍰及其他種類之行政罰（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）。此一

⁴² 蔡茂寅，〈地方自治立法權之界限〉，月旦法學雜誌第30期，1997年11月，頁73參照；陳樹村，〈地方自治法規與罪刑法定主義〉，憲政時代第22卷第2期，1996年10月，頁38以下參照。

⁴³ 黃錦堂，〈台北市與中央權限劃分之研究〉，台北市研考會委託研究報告，1996年5月，頁143參照，對此問題有詳細之討論；此外，洪家殷，〈行政秩序罰論〉，五南，1998年2月，頁184以下，對於行政秩序罰之種類，有詳細之清單與分類，可供參考。

容許地方自治條例得為處罰性之規定，固然符合地方自治團體長期以來事實上之需求，形式上似「推翻」前述大法官一系列之解釋內容，即縱使地方自治條例無憲法或法律之個別授權，仍得單獨限制人民之自由權利；當然亦有人認為其實，地方制度法第26條之規定即屬「法律概括授權」，所以大法官釋字第38、313、363、402號之相關解釋意旨仍未受推翻。此種不同見解除涉及地方制度法是否為「概括授權」外，亦與「自治條例本質是否為法律」之看法有密切關聯。申言之，依前述對法律保留原則之討論可知，地方制度法本身並為未明文承認（亦無法承認）自治條例本質亦屬法律（否則即須加以層層限制），而且此種概括授權應屬嚴格意義下之「法律保留」，只是係一種「概括性之法律保留」⁴⁴。

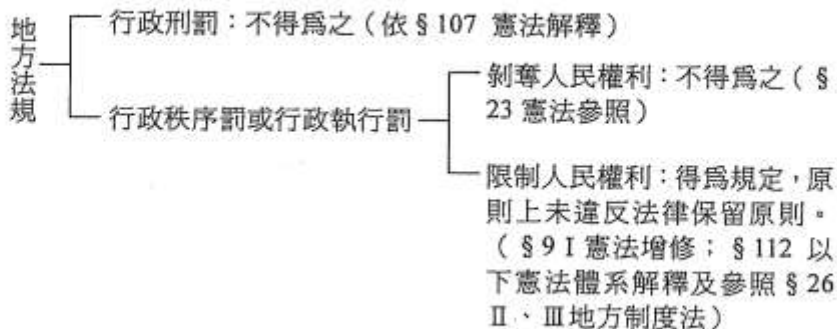
此外，地方制度法僅承認自治條例得限制人民之自由或權利，但仍不得剝奪人民之自由或權利，所以舉凡勒令歇業、吊銷執照或命令拆除等完全剝奪人民自由與權利之處分，仍歸由中央之法律始得規定，此一規定，乃符合憲法第23條及憲法增修條文第9條第2項及本文第112條以下之體系解釋，應予贊同。

最後，有關地方制度法第26條第3項所稱之「或其他一定期限內限制或禁止為一定之行為之不利益處分」究指何意？是否可含有剝奪自由或權利之處分在內？例如：禁止一定期間內使用水電或其他生存照顧設施，而且期滿後不當然得回復水電供應？即有相當之爭論（例如：台北市取締色情及賭博性營業場所自治條例草案第3條第2項及第9條之規定）。蓋此處之「不利益處分」是否

⁴⁴ 地方制度法第26條第2、3項之規定是否有違法律保留原則下之「授權明確性原則」（或稱禁止概括授權原則），不無疑義。但是劉文仕認為地方制度法已將自治條例所能規範之內容具體列舉（參見第18至20條規定），故應符合授權明確性原則，氏著，《地方立法權》，學林，1999年7月4月，頁182。但此一見解未深入分析地方制度法第26條所定之法律概括效果，似有未妥。

僅限於與例示之手段相當者為限？申言之：該不利益處分除須係一定行為之限制或禁止外，該限制與禁止且須受一定期限內之限制（或稱之為「限制罰」），該限制不得達於權利剝奪之程度，例如：前揭之斷絕水電之供應應似有逾越限制之程度而達剝奪之情形（且其採取不因期限屆滿而當然回復水電供應之方式）。

綜合言之：地方法規與法律保留原則彼此間之關係，首先應肯認地方法規就自治事項並經地方民意機關議決通過之自治條例，屬於憲法第23條所稱之「法律」，不受憲法第170條之限制。但其得為限制人民自由或權利之事項則得以下表簡述之：



陸、如何落實地方立法權（代結論）

經由體系性地討論地方立法權之本質、名稱、範圍、地方立法機關之隸屬，地方法規之位階效力、地方法規與法律保留原則之關係後，如何在制度面上（或法制面上）落實這些理念，便成為法律人責無旁貸的第二個重大使命。此時，我國暫且不論台灣地區於實踐過程中所產生的不良現象（例如：黑金充斥各級地方民意機關中），純粹從減少制度的不明確性的觀點而論，為使地方立法權制度能夠有效運作，基本上應循下列之三大步驟齊頭並進：

一、增修憲法規定

按地方立法權之核心問題首在如何將地方與中央立法權限彼此切割分離，對此問題我國憲法有關中央與地方權限劃分之規定（憲法第107條至第111條規定），一方面既列舉中央權限，另外一方面復列舉地方權限，最後又補增所謂「全國一致性質」、「全省一致性質」與「全縣一致性質」之模糊劃分標準，使得我國憲法究採「聯邦國」或「單一國」體制而聚訟紛云⁴⁵，因此也造成學者嘗試從單一國（如：日本）或聯邦國（如：德國）體制角度切入，嘗試尋找出立法權限之劃分努力，其結果並不十分成功⁴⁶。亦有學者更提出在不修改憲法之前提下，依據「地方自治法」作為劃分權限之標準，在「規定模式」上進行大規模且細緻之權限劃分⁴⁷。

本文認為問題癥結既然出現在憲法第10章中央與地方之權限劃分（第107條至第111條）不盡理想上，則根本解決問題之道亦宜就憲法規定之增修著手，始克有濟。才不致於過分迂迴而節外生枝。就我國憲法第10章的增修方式可能有二種增修方向可供參酌：

（一）明文列舉中央（或者地方）之權限，將剩餘權限全歸屬地方（或中央）。所以可以先整理現行憲法第107、108條之列舉權限，彙整為一條，並刪除憲法第109、111條之規定，僅保留權限爭議時之仲裁或司法訴訟之途徑。此為第一種作法。

⁴⁵ 黃錦堂（研究主持人），《地方方法定位之研究》，行政院研考會委託，1997年8月（未出版），研究報告，頁89以下有詳細之討論，尤其是頁90以下註46之剖析。

⁴⁶ 例如李建良，〈地方自治規章與中央法律的關係〉，國家政策雙周刊第140期，1996年6月11日，頁9。

⁴⁷ 李惠宗（主持人），《中央與地方權限劃分之研究》，內政部86年度研究報告，1997年6月7日，頁91以下參照。

（二）凍結憲法第10章及第11章全部規定，而僅規定：「地方自治應本中央與地方相互協力合作之關係，由中央制定地方自治法保障之，不適用憲法第十章與第十一章之規定。」如此一來乃將中央與地方權限劃分，下降到法律位階上，以符合單一國家之特質⁴⁸。但是其副作用則為由憲法上之制度保障淪為「法律保障」，增添權限劃分上之爭論或不穩定性。其相對優點則為較能機動彈性調整中央與地方權限分配上之爭議問題。

最後，為避免憲法上法律保留原則（憲法第23條等規定參照），被機械解釋成國會法律保留原則，而嚴重影響地方法規之強制力，似宜修改憲法第170條規定成：「本憲法所稱之法律，謂經立法院或地方民意機關通過之法律或自治條例。但自治條例就自治事項對人民自由權利之限制時不得剝奪人民之權利。」並配合修改中央法規標準法第5條第2款之規定一併檢討⁴⁹，使得地方法規有茁壯之合理空間。

二、訂定「地方法規標準法」

由於我國中央法規標準法並未包含地方法規標準，因此有關地方法規之具體名稱，得制定地方法規之範圍（含自治條例、自治規則及委辦規則），地方法規之立法機關及層級、程序為何？地方法規之位階效力如何？皆有待進一步立法釐清之必要。因此，我國如果能盡速制定「地方法規標準法（或於中央法規標準法中增訂地方法規標準一章）」，當有助於整理目前凌亂之各級

⁴⁸ 李惠宗，〈中央與地方權限劃分之研究〉，內政部86年度研究報告，1997年6月7日，頁92參照。

⁴⁹ 有關中央法規標準法第5條第2款規定之深入研究亦請參見蘇詔勤，〈我國憲政體制下的法律保留原則之研究〉，台大三研所碩士論文，1997年6月，頁68以下。

地方法規。而一部完整之地方法規標準法，則應包含下列之內容⁵⁰：

地方法規之制式名稱：統一總稱為「法規」或「規章」而有別於中央法令名稱。

- 地方法規之施行範圍；
- 地方法規之內容範圍；
- 地方法規之議決程序；
- 地方法規之制定機關；
- 地方法規之效力；
- 地方法規之監督：含行政與司法監督及適當與合法性監督；
- 地方法規之公告；
- 地方法規之生效。

同時，並應廢除台灣省、台北市及高雄市之「法規準則」，以避免與「地方法規標準法」衝突或混淆。此外，為節省立法條文，亦得以「準用」中央法規標準法之方式為之。

三、修改「地方制度法」相關條文

首先，地方制度法遷就現實承認鄉鎮（市）之地方自治，顯然偏離憲法制定之本旨，但是地方制度法一方面承認鄉鎮（市）之自治事項（第20條）及其代表會之職權（第37條），卻另外一方面否定其有罰鍰或其他限制性行政罰之權限（第26條第2項規定），可見得地方制度法於此立場並不一致，根本解決之道似宜於地方制度法中明文宣示鄉鎮市非屬地方自治團體，並刪除有關地方制度法中涉及鄉鎮市之條文（例如第3、20、37、57、65……

⁵⁰ 蘇詔勤，《我國憲政體制下的法律保留原則之研究》，台大三研所碩士論文，1997年6月，附錄頁92以下對於地方法規標準法應具備之內容有十分具體之建議，可供採擷。至於中央是否有權制定「地方法規標準法」？如果能夠修改前述憲法相關條文時，增訂中央此一權限，亦能對此疑惑迎刃而解。

等條規定），以回歸憲法⁵¹。

其次，地方制度法中宜明文列舉中央法令及地方法規於何種情形構成牴觸？何種情形不構成？而有助於地方自治團體之實務運作上可供依循，因此，若能於地方制度法第30條中增列一項牴觸之列舉事由（得參照本文肆之討論），必可減少中央與地方政府因認知差異所產生之種種齟齬。

最後，有關中央與地方發生權限爭議（尤其是立法權限上）時，地方制度法第77條之現行規定應全面檢討。蓋不宜由中央球員兼裁判而由中央之「立法院」議決之，似宜應先送交司法院解釋後，再行決定其權限及相關自治條例之效力問題，始較公平，有關公益彩券之發行權問題誰屬即屬適例⁵²。

總而言之，地方立法權雖不是我國地方自治制度運作上的唯一問題，但是卻是相當重要之問題，已不容否認。而法律制度之增修是建立制度或解決部分問題的基本出發點，我們當然不敢奢望法制完備（或接近完備）後，地方自治制度即能運作通暢，水到渠成；相反的，地方自治能否成功尚有一大部分「人」的因素及週邊配套制度之建立（諸如地方選舉制度，地方文官制度與地方財政制度⁵³等等），這種浩大而且持續性之法治工程需要有更多人來攜手合作，始能找到一套適用於我國的地方自治制度，以作為執行地方分權的憲政要求⁵⁴。

（本論文原刊載於律師雜誌第244期，2000年1月，頁73-91。）

⁵¹ 但有人誤認為鄉鎮市自治係屬法律保障，而與直轄市、縣自治為憲法保障可以相提並論。參見劉文仕，《地方立法權》，學林，1999年7月4日，頁182。

⁵² 林明鏞，〈論公益彩券引發之相關問題〉，台灣本土法學雜誌第4期，1999年10月，頁105以下參照。

⁵³ 有關地方財政之討論，得參見黃世鑫，〈地方自治財政〉，《地方自治之研究》，國策中心，1998年4月，頁186以下。

⁵⁴ 黃錦堂，《地方自治法治化問題之研究》，月旦，1995年3月，頁331以下，對於地方自治「法律化」並不代表「法治化」有令人深省之闡述可參照。

Angle

(三)地方法令與中央法令立法目的雖相同，但規範對象不同。

(四)地方法令所制定之事項為中央法令明文授權，且未逾越授權範圍。

參、地方立法權之形成空間

一、地方立法權與法律保留

依我國憲法第二三條之規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」同法第一七〇條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院三讀通過，總統公布之法律。」而中央法規標準法第五條亦規定，關於人民之權利義務者，應以法律定之。依此法律保留原則，地方立法得否限制人民權利，則生疑問。釋字第三八號謂：「縣議會行使縣立法之職權時，若無憲法或其他法律之依據，不得限制人民之自由權利」。學說上多數見解認為憲法第二三條所定「法律」，至少就地方自治事項而言，應包括地方自治立法在內之廣義法律¹⁹，更由於地方制度法已明白肯認自治條例得就「創設、限制或剝奪人民

權利義務」之事項加以規定，因此來自釋字第三八號解釋對於地方立法權之束縛，現實上已被解除；若就地方自治事項，自治立法猶不得限制人民之自由權利，則所謂地方自治保障，將發生空洞化的結果²⁰。但有學者認為若認為自治條例亦屬憲法第二三條所稱之法律，則地方自治團體之議會所通過的自治條例將可直接限制人民基本權，如此一來，對於基本權之保障反不如法律所保障之權利²¹。惟即便不認為地方自治條例屬於憲法第二三條之法律，但地方制度法已明文授權地方自治團體以自治條例限制或剝奪居民之權利之可能性，應可肯定地方自治立法權所憑藉之地方制度法本身為合於憲法所定之基本權干預之法律依據²²。因此此等爭議便不再具實務上之重要性。

二、規範位階及類型之選擇自由

(一)自治條例保留

地方制度法第二八條規定，應以自治條例定之之事項，包含：1.法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者；2.以創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者；3.關於地方自治團體及所營

¹⁹ 黃錦堂，地方制度法論，元照，二版，2012年3月，405頁以下；林明鏞，論地方立法權，收錄於：營建法學研究，元照，2006年11月，78頁以下。

²⁰ 蔡茂寅，同註6，218頁。

²¹ 蔡宗珍，地方法規之形成與效力之研究，月旦法學雜誌，133期，2006年6月，163頁。

²² 蔡宗珍，同前註，164頁。

司法院法學資料檢索系統

匯出時間：110/08/07 05:07

裁判字號：最高行政法院 102 年判字第 436 號判決

裁判日期：民國 102 年 07 月 18 日

裁判案由：拆遷補償

最 高 行 政 法 院 判 決

102年度判字第436號

上 訴 人 錢鑫奎

訴訟代理人 鄭志政 律師

被 上 訴 人 財政部國有財產署

代 表 人 莊翠雲

訴訟代理人 王寶輝 律師

上列當事人間拆遷補償事件，上訴人對於中華民國102年2月27日臺北高等行政法院100年度訴字第32號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、上訴人原獲配住行政院新聞局（於民國101年5月20日裁撤，下稱新聞局）經營的臺北市○○區○○路○段眷舍（下稱系爭眷舍）及附連之同區光華段三小段114-2地號等土地（下稱系爭土地）。59年間，因拓寬道路拆除部分系爭眷舍，當時陽明山管理局並以59年7月22日陽明地用字第15015號函通知上訴人領取障礙房屋補償新臺幣（下同）17,102.8元。因系爭眷舍後段不在拓建道路線上，上訴人申請保留免予拆除，經陽明山管理局以60年2月15日陽明地用字第4239號函（下稱陽明山管理局60年2月15日函）同意暫予保留，但連接拆除部分加整修免礙觀瞻，已領自建部分補償應行繳還，上訴人依該函於60年5月13日繳還道路補償費17,102.8元。嗣66年、74年間，上訴人先後二次向新聞局借支加建整修。95年12月14日新聞局依中央機關學校國有眷舍房地處理要點（下稱處理要點）規定，報請行政院公務人員住宅及福利委員會核定，就系爭眷舍房地辦理騰空標售。行政院96年6月7日核定准予辦理後，96年6月13日新聞局以新總庶字第0960008427號函通知上訴人，依處理要點第8點規定自行政院核定之日96年6月7日起3個月內自行遷出者，由機關給予1次補助費或選擇承購公教住宅、國民住宅。因上訴人拒絕返還眷舍，97年間，新聞局以上訴人無權占有系爭土地為由，向民事法院訴請拆屋還地並給付不當得利，獲勝訴判決確定。上訴人認為其任職新聞局期間配住的眷舍是臺北市○○路○段○○○號房屋（下稱447號房屋），而非449號房屋，於拓寬道

第 1 頁

路拆除大部分後，留下約22.5平方公尺，因該部分不在拓建道路線上，經陽明山管理局同意暫予保留，上訴人並繳還已領之補償17,102.8元，嗣新聞局復同意上訴人自費擴建整修，79年11月16日上訴人向稅捐單位申報設立稅籍，該447號房屋應係上訴人所有。而上訴人信賴補償費繳還即有權使用，詎447號房屋仍被拆除，新聞局自應給予適當的補償，且上訴人有值得保護的信賴利益。故99年6月間，上訴人以99年6月及99年6月7日函向新聞局請求給付補償。新聞局認為前陽明山管理局收回拆遷補償費與其無關，而以99年6月17日新總庶字第0990009137號函（下稱新聞局99年6月17日函）表示無核發補償費之理由，上訴人不服提起訴願，經決定不予受理後，提起行政訴訟（後因新聞局裁撤，本件所涉系爭土地係由財政部國有財產局接管，原審法院准許該局聲明承受訴訟。又財政部國有財產局因配合行政組織改造，改制為財政部國有財產署，並自102年1月1日起生效），經原審法院以100年度訴字第32號判決駁回上訴人之訴。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：（一）由447號房屋納稅義務人為上訴人可知，該447號房屋係上訴人所有。陽明山管理局徵收拓寬道路，因系爭眷舍後段不在道路線上，予以保留，上訴人將原獲得的補償費17,102.8元交還給陽明山管理局，後來新聞局復同意上訴人自費擴建整修。（二）上訴人返還補償費，即信賴可以繼續居住該屋，惟該屋仍被拆，上訴人即有信賴利益。本件是因補償費返還問題，提起繳銷及給付訴訟，係公法關係。陽明山管理局60年2月15日函是授予利益的行政處分，上訴人信賴補償費繳還後，有權使用447號房屋並擴建，詎行政機關收繳補償費後再利用民事訴訟拆屋，被上訴人為土地的管理機關，自應給予適當的補償，且上訴人有值得保護的利益等語，依行政訴訟法第4條、第7條及第8條第1項前段規定求為判決訴願決定及新聞局99年6月17日函均撤銷；被上訴人應給付上訴人700萬元及自原審起訴狀繕本送達翌日起，至清償日止，按年息5%計算之利息。

三、被上訴人則以：（一）上訴人因任職新聞局而獲配眷舍，79年間上訴人退職，眷舍使用目的完畢即應交還，惟上訴人堅不交還。新聞局請求交還眷舍過程中，竭盡所能協助上訴人請領搬遷補償費，均不為上訴人接受。95年間，新聞局奉命清理管領之眷舍，97年4月對上訴人提起民事訴訟，民事法院判決上訴人應拆屋還地並給付不當得利確定，此乃民事糾紛，與行政爭訟無涉。上訴人放棄得依法請領搬遷補償費之權利，誓言對抗法律，終致無從依法獲得補償。縱上訴人依法得請領搬遷補償金，核發補償金機關亦非新聞局，新聞局無給付義務。（二）前陽明山管理局於59年間因拓寬道路需要拆除部分系爭眷舍，並給付補償費。上訴人當時為該等眷舍配住人，因上訴人於領取相關補償費後，有部分未為拆除

，故陽明山管理局請求上訴人繳還未拆除部分之補償費。上訴人為無權占用，自無權請求搬遷補助費。上訴人空言主張信賴保護及信賴補償，究有何行為表現足使上訴人產生信賴，未見上訴人說明，本件訴訟欠缺請求權基礎等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

- 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）關於上訴人依行政訴訟法第4條、第7條規定，訴請撤銷新聞局99年6月17日函及合併請求損害賠償部分：本件上訴人主張有信賴利益補償請求權，而新聞局99年6月17日函拒絕給付補償的答復，不影響信賴利益補償之事實狀態是否存在的效果，不具法效性，自非行政處分（參見本院93年度判字第544號判決意旨）。則上訴人訴請撤銷訴願決定及新聞局99年6月17日函，於法未合，此部分為不備起訴要件，並非合法。又新聞局99年6月17日函內容，除說明兩造間關於眷舍爭議，已經民事法院判決確定外，僅在表達陽明山管理局收回拆遷補償費與新聞局無關之拒絕補償意思表示。上訴人以此主張新聞局99年6月17日函是撤銷陽明山管理局60年2月15日函，並不可取。故上訴人依行政訴訟法第7條規定併為請求時，須所據以合併之行政訴訟已經行政法院實體審究且為勝訴判決，其合併之請求始有獲得實體勝訴判決可言。上訴人訴請撤銷新聞局99年6月17日函部分既非法，則合併請求損害賠償700萬元及其利息部分，自於法未合。（二）關於上訴人依行政訴訟法第8條第1項前段規定，訴請被上訴人給付信賴利益補償700萬元及其利息部分：觀之陽明山管理局60年2月15日函，其內容係系爭眷舍後段因不在拓建道路線上，陽明山管理局同意暫免拆除，但須繳還自建補償的文義，不能認為是針對上訴人與新聞局間，上訴人是否有權使用系爭眷舍，或447號房屋係經同意使用新聞局管理之土地，所為具法效性的決斷，當非所稱之信賴基礎，而新聞局基於民事法律關係，主張上訴人無權占有而訴請拆屋遷地的行為，係私法上權利義務的行使，更非廢棄原信賴基礎之公權力行為，則上訴人以此為由主張信賴利益受損，訴請被上訴人給付信賴利益補償，自屬無據，即無理由等語，為其論據。是原審將訴願決定予以維持，以上訴人之主張一部不合法、一部無理由，駁回上訴人之訴。

- 五、本院查：（一）所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。行政處分之要素包含有行為（行政機關公法上之意思表示）、行政機關、公權力、單方性、個別性及法效性等。至行政機關所為通知、單純事實之敘述、理由之說明、就法令或行政契約約定條款所為釋示、重申及行政指導等，並未對外直接發生法律上效果，即非行政處分。是以行政機關對人民請求的拒絕，並非盡屬行政處分。

對於請求作成行政處分，如核定損失補償金額予以拒絕者，為行政處分；對於請求作成事實行為，如給付一定損失補償金額予以拒絕者，並不會影響事實狀態如損失補償是否存在的效果，不具有法效性，即非行政處分。本件上訴人雖認部分的系爭447號眷舍經陽明山管理局同意保留而未拆除，上訴人已於60年5月間繳還拆遷補償，並經被上訴人同意擴建整修，因被上訴人訴請拆屋還地，而主張其對被上訴人有信賴利益補償請求權，而請求被上訴人給付補償金額，該事實給付請求權，本無需再經行政機關另以行政處分進一步的具體確認。則被上訴人99年6月17日拒絕給付補償的答覆，不影響信賴利益補償之事實狀態是否存在的效果，而不具法效性，即非行政處分。原審因認上訴人訴請撤銷訴願決定及被上訴人99年6月17日函部分，不備起訴要件，於法尚無不合。次按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」係因行政機關之違法處分，致人民權利或法律上利益受損害者，經提起行政訴訟後，其損害有能除去者，有不能除去者。其不能除去者，自應准許人民於提起行政訴訟之際，合併請求損害賠償或其他財產上之給付，並省訴訟手續重複之煩。至於向行政法院附帶提起損害賠償之訴，應適用行政程序，而其實體上之法律關係，仍以民法有關規定為依據，自不待言。被上訴人99年6月17日函之內容，除說明兩造間關於眷舍爭議，已經民事法院判決確定外，僅在表達陽明山管理局收回拆遷補償費與被上訴人無關而拒絕補償之意思表示，應屬事實之通知，並不生公法上直接之法律效果，亦非行政處分。上訴人主張該99年6月17日函是撤銷陽明山管理局60年2月15日函，亦屬無據。則上訴人依行政訴訟法第4條、第7條規定，訴請撤銷被上訴人99年6月17日函及合併請求損害賠償部分，均非合法。上訴意旨略以：給付一定損失予以拒絕者，是核定損失補償金額之先程序，損失補償金額都予拒絕者，則根本就不必核定損失補償金額，此為邏輯之必然性；惟後階段之核定損失補償金額既然都是行政處分，則先階段之給付一定損失補償被拒絕，更當認為係行政處分。如依原判決所載，被上訴人承接新聞局99年6月17日拒絕給付補償之答覆，不影響信賴利益之事實狀態是否存在之效果，不具法效性，惟迄今上訴人領不到任何補償金是事實，足見原判決理由矛盾且理由不備而違背法令云云，並非可採。(二)次查，所謂信賴保護原則係指人民因相信既存之法秩序，已獲取權利或法律上之利益，不得因嗣後法秩序發生變動，使其遭致不能預見之損害而言。故須行政機關對外已有表示國家意思或事實行為之信賴基礎存在，當事人因而表現具體之信賴行為，因行政機關去除該信賴基礎，致使當事人既得權益受損害，始符合信賴保護原則之適用要件。本件陽明山管理局60年2月15日函，其內容係記載「該三戶所配住在士林中山路行

政院新聞局宿舍後段既不在拓建道路線上可暫予保留但連接拆除部份須加整修免礙觀瞻該員等已領自建部分補償應行繳還」等語，所表達的是行政院新聞局宿舍後段因不在拓建道路線上，陽明山管理局同意暫免拆除，但須繳還自建補償的文義，不能認為是針對上訴人與行政院新聞局間，上訴人是否有權使用系爭眷舍，或系爭447號房舍係經同意使用被上訴人管理之土地，所為具法效性的決斷，當非所稱之信賴基礎，而被上訴人基於民事法律關係，主張上訴人無權占有而訴請拆屋還地的行為，係私法上權利義務的行使，更非廢棄原信賴基礎之公權力行為，則上訴人以此為由主張信賴利益受損，依行政訴訟法第8條第1項前段規定，訴請被上訴人給付信賴利益補償700萬元及其利息部分，亦乏論據。(三)又認定事實為事實審法院之職權，而證據證明力之評價或事實之如何調查，事實審法院有衡情斟酌之權，苟已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，並未違背論理法則、經驗法則或證據法則，即不能指為違法。而所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完整，不足使人知其主文所由成立之依據；至於判決理由矛盾，係指判決有多項理由，且互相衝突，無以導出判決之結論而言。另證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦異於該當事人之主張者，不得謂為原判決有違背法令之情形。本件原判決已就上訴人請求撤銷訴願決定及原處分（被上訴人99年6月17日函），並據以合併請求損害賠償部分，不備起訴要件；另請求給付信賴利益補償部分，則為無理由等情，論述甚詳，並無所謂判決理由不備或理由矛盾之違背法令情形。另說明訴請撤銷訴願決定、被上訴人99年6月17日函及合併請求損害賠償部分，原應以裁定駁回，為求裁判卷證齊一及訴訟經濟，併以判決駁回，經核認事用法並無違誤。上訴人其餘述稱各節，無非重述為原審所不採之陳詞，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，委無可採。原判決所適用之法規與本件應適用之法規並無違背，與解釋判例，亦無牴觸，並無違背法令之情形。上訴意旨指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 7 月 18 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 黃 合 文

法官 劉 介 中

法官 帥 嘉 寶

法官 林 惠 瑜

法官 鄭 忠 仁

不察。(四)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，但受此原則拘束，故作此決定。例如原處分引用法條錯誤，致最低可處漏稅額三倍罰鍰者，誤作一倍，訴願決定即不得逕行加重為三倍。

禁止不利益變更並非公認之法律原則，故立法論上是否加以採用，也無定論。德國行政法院法對異議決定，有無此項原則之適用未作任何規定，各邦行政法院實例上多認為異議決定可作不利益之變更，聯邦行政法院則持是否禁止不利益變更，應視具體案件所引用之聯邦或各邦法規而定，不可一概而論²⁶。奧國之制，除行政罰法對受處罰之訴願人請求救濟，禁止不利益變更外，一般行政程序法亦未規定訴願裁決應受此一原則之支配²⁷。蓋訴願係對原處分全面性審查，縱屬裁量處分或判斷餘地之事件亦不例外，我國制度未免過猶不及也。

五、受理訴願機關法理上應受之其他限制

此類限制性質上與行政法院對行政裁量行為或不確定法律概念之判斷相近似。吾人所以將其標舉為單獨之項目，係基於有權機關已明確作成解釋，應有一定之法的效力，非單純屬於學理而已。此類事件有三：（一）學生退學或類此處分之訴願事件：自司法院作成釋字第三八二號解釋後，開除學籍或勒令退學等處分，在用盡學校內部申訴途徑後，均可提起訴願及行政訴訟，且處分之原因事

²⁶ Vgl. Eyermann/Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 9. Aufl., 1988, § 73 Rn. 7; Ule, aaO., S. 125.

²⁷ Siehe Walter/Mayer, aaO., S. 293.

司法院法學資料檢索系統

匯出時間: 110/08/07 05:12

裁判字號：最高行政法院 103 年判字第 575 號判決

裁判日期：民國 103 年 10 月 24 日

裁判案由：毒性化學物質管理法

最 高 行 政 法 院 判 決

103年度判字第575號

上 訴 人 百力生物科技股份有限公司

代 表 人 黃文團

訴訟代理人 賴錫卿 律師

被 上 訴 人 臺北市政府環境保護局

代 表 人 吳盛忠

上列當事人間毒性化學物質管理法事件，上訴人對於中華民國103年5月29日臺北高等行政法院103年度訴字第267號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄。

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

- 一、上訴人領有被上訴人民國100年11月18日核可文件號碼：097-63-T0003之運作毒性化學物質核可文件，核可運作含量濃度5-15%W/W「吐啞」（第1類毒性化學物質，下稱系爭毒性化學物質）之Cap B封端劑。上訴人於100年12月30日申報毒性化學物質運作量明細，經被上訴人發現上訴人於核可前已於100年4月19日輸入運作內含濃度5-15%W/W「吐啞」之Cap B封端劑120公斤，超過「吐啞」管制濃度1%W/W及大量運作基準50公斤，違反毒性化學物質管理法第13條第1項規定，乃以101年8月14日第T002638號舉發通知書告發，依同法第32條第2款規定，並考量上訴人主動申報、所生影響、所得利益及受責難程度應較故意違反為低等情，以101年8月21日毒字第34-101-080002號裁處書處上訴人新臺幣（下同）34萬元罰鍰。上訴人不服，於101年9月19日第1次提起訴願，經訴願機關以被上訴人僅憑上訴人之申報內容作成處分，尚嫌速斷，作成101年12月11日府訴三字第10109198500號訴願決定：「原處分撤銷，由被上訴人於決定書送達之次日起60日內另為處分。」嗣被上訴人重新審查後，認上訴人違規事證明確，乃以102年1月28日第T002648號舉發通知書告發，復考量上訴人主動申報、所生影響、所得利益及受責難程度應較故意違反為低等情，乃依毒性化學物質管理法第32條第2款及行政罰法第18條規定，以102年1月29日毒字第34-102-010002號裁處書處上訴人34萬元罰鍰。上訴人仍不服，第2

第 1 頁

次提起訴願，經訴願機關認被上訴人依行政罰法第18條規定衡酌減輕罰鍰為34萬元，顯屬不當，作成102年5月20日府訴三字第10209073700號訴願決定：「原處分撤銷，由被上訴人於決定書送達之次日起30日內另為處分。」案經被上訴人重為處分，認上訴人違規事證明確，並考量上訴人主動申報、所生影響、所得利益及受責難程度應較故意違反為低等情，以102年6月17日毒字第34-102-060003號裁處書處上訴人34萬元罰鍰。上訴人仍不服，第3次提起訴願，訴願機關認被上訴人未依第2次訴願決定意旨，仍依行政罰法第18條規定衡酌減輕罰鍰為34萬元，難謂合法妥適，作成102年9月12日府訴三字第10209136200號訴願決定：「原處分撤銷，由被上訴人於決定書送達之次日起30日內另為處分。」嗣被上訴人依上開訴願決定撤銷意旨重新審查後，仍認上訴人違規事證明確，乃以102年9月26日毒字第34-102-090001號裁處書（即原處分）處上訴人100萬元罰鍰。上訴人猶不服，於102年10月24日第4次提起訴願，經遭駁回，遂提起行政訴訟。

- 二、上訴人起訴主張：（一）上訴人於100年4月19日輸入110.4公斤之Cap B封端劑當時，並不知毒性化學物質管理法第13條第1項之相關規範，上訴人所為尚非出於故意或過失所致，故上訴人依法誠實申報前一年運作記錄而受罰，自得作為減輕處罰之理由。且上訴人輸入該Cap B封端劑僅自行作為助劑使用，並無再行販賣之牟利行為，故並無相當利益可言外，因上訴人無再行販賣該Cap B封端劑之行為，即無再行將該毒性物質加以擴散之可能，復以上訴人平時對該Cap B封端劑之存放及使用，均有訂定相當安全程序，至今亦無發生污染環境或危害人體健康之情事，上訴人主張應屬有據。（二）所謂「不利益變更禁止原則」係指訴願人不得處於較原處分更不利之法律上地位，其中有利與否，在理論上固應就訴願決定之主文判斷之；揆諸訴願法第81條第1項之規定，不利益變更禁止原則之目的在於，避免使人民遭受更不利益之處分，致心生恐懼後不願意再提訴願，進而失去訴願制度之立法用意。從而被上訴人再為處分時，依法應受不利益變更禁止原則之拘束。又查臺北市政府就違反菸害防制法案件，也曾引用「不利益變更禁止原則」將原不合規定之處分予以維持，從而，本案應同有此原則之適用，被上訴人原101年8月21日裁罰上訴人34萬元之原處分應予維持，實不可再行變更處分為裁罰上訴人100萬元等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。
- 三、被上訴人則以：（一）查「列管毒性化學物質及其運作管理事項」中公告毒性化學物質及其管制濃度與大量運作基準一覽表，吡啶管制濃度為1%，大量運作基準為50公斤，本案上訴人於100年11月18日始領有「吡啶」核可文件（證號：097-63-T0003，核可事項為運作50公斤以下吡啶），卻於100

年4月份輸入110.4公斤Cap B助劑（含吡啶濃度5-15%），已逾吡啶管制濃度（1%）及大量運作基準（50公斤），上訴人未經許可即擅自大量運作（輸入）該項毒性化學物質，被上訴人依法告發、處分，尚無違誤。（二）按行政罰法第8條規定，上訴人不得因不知法令規定而要求免除罰則。又系爭毒性化學物質一旦於製程中使用，即存在洩露、爆炸、火災等影響環境及安全健康之風險，故上訴人未經許可即擅自大量輸入該毒性化學物質在先，提出毒性化學物質運作許可申請在後，確已違反毒性化學物質管理法第13條第1項規定。（三）依訴願法第95條、法務部94年11月30日法律字第0940044078號函釋、98年2月23日法律字第0980004348號函釋、原審法院102年度簡上字第100號判決等意旨，上訴人並無行政罰法第18條第3項規定之適用，是被上訴人遵照訴願決定之意旨變更處分為罰鍰100萬元，於法未有不合等語，實為抗辯。

四、原審駁回上訴人在第一審之訴，係以：（一）按所謂不利益變更禁止原則，係指受理行政救濟之機關，就行政救濟案件為變更原處分之決定或判決時，不得較原處分更不利於訴願人，換其立論在於行政救濟如許為不利益之變更，則與行政救濟之本旨不符。至於變更或處分如非在行政救濟程序內所為，由於並未涉及行政救濟之問題，自非不得為更不利之變更或處分，而無行政救濟不利益變更禁止原則違反之可言。亦即訴願決定認訴願有理由，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；若訴願決定撤銷原處分逕為變更之決定，該訴願機關逕為變更之決定仍在行政救濟程序內所為，訴願機關於訴願人表示不服之範圍內自不得為更不利益之變更或處分；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。本件原處分之作成，並非於行政救濟程序內所為，並未涉及行政救濟之問題，即無此一原則之適用。（二）依行政罰法第7條第1項、第8條、第18條第1、3項等規定，上訴人係運作毒性化學物質之專業營利公司，竟稱不知有毒性化學物質管理法之相關規定，縱然屬實，其過失情節亦屬嚴重。又依毒性化學物質管理法第3條、第8條等規定，誠實申報進口數量乃理所當然，上訴人依法申報主張為「主動申報」構成減輕裁罰事由，委不足採。另上訴人為經營毒性化學物質業者，依規定本應申請核發許可證，並依許可證內容運作進口，並注意查證進口化學物質是否含有毒性化學物質，其依法申報、所生影響、所得利益及受責難程度較故意為低等情狀，僅可為法定罰鍰金額範圍內之裁量審酌事項，亦難據為罰鍰酌量減輕或免除處罰之具體正當事由。況行政罰法係對行為人過去違反行政法上義務之處罰，並不因上訴人事後有改善行為或損失，而得解免

其處罰。再者裁罰金額是否影響經營亦難據此採認原處分有處罰過重之違法。則被上訴人審酌上開諸情，及上訴人按其情節並無前揭行政罰法得減輕或免除其罰鍰之事由，於法定裁量權範圍內，以原處分裁處上訴人最低罰鍰金額100萬元，核無違誤等詞，為其判斷之基礎。

- 五、本院按：（一）「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。」「本法專用名詞定義如下：一、毒性化學物質：指人為有意產製或於產製過程中無意衍生之化學物質，經中央主管機關認定其毒性符合下列分類規定並公告者。其分類如下：（一）第一類毒性化學物質：化學物質在環境中不易分解或因生物蓄積、生物濃縮、生物轉化等作用，致污染環境或危害人體健康者。……二、運作：指對化學物質進行製造、輸入、輸出、販賣、運送、使用、貯存或廢棄等行為……。」「（第1項）化學物質之毒理特性符合本法第三條所定毒性化學物質之分類定義者，中央主管機關應公告為第一類、第二類、第三類或第四類毒性化學物質。（第2項）第一類、第二類及第三類毒性化學物質，中央主管機關得公告限制或禁止其有關之運作。」「（第1項）毒性化學物質之運作，除法律另有規定外，應依中央主管機關公告或審定之方法行之。（第2項）中央主管機關得依管理需要，公告毒性化學物質之管制濃度及大量運作基準。」「（第1項）製造、輸入、販賣第一類至第三類毒性化學物質者，應向主管機關申請核發許可證，並依許可證內容運作。（第4項）第1項及第2項所定第一類至第三類毒性化學物質之運作，其運作總量低於依第11條第2項公告之大量運作基準者，得報經直轄市、縣（市）主管機關核可並取得核可文件，不受第1項、第2項、第10條、第18條及第19條規定之限制。」「有下列情形之一者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰，……二、未依第13條第1項規定取得許可證而擅自運作。」毒性化學物質管理法第2條、第3條、第7條第1項、第2項、第11條、第13條第1項、第4項、第32條第2款分別定有明文。又行為時行政院環境保護署（下稱環保署）99年12月24日環署毒字第0990115776B號公告：毒性化學物質及其管制濃度與大量運作基準一覽表，「吡啶」管制濃度為1%、大量運作基準為50公斤。（二）原判決以：上訴人於100年4月19日自德國輸入運作內含濃度5-15%W/W毒性化學物質「吡啶」之Cap B封端劑合計110.4公斤，依毒性化學物質管理法第13條第1項規定，應向主管機關申請核發許可證後始得輸入，上訴人未申請核發許可證即擅自輸入，違規事證明確。依毒性化學物質管理法之相關規定，毒性化學物質運作之許可及核可程序慎重且嚴謹，上訴人未申請許可即逕予運作而違規，其係運作毒性化學物質之專業營利公司，竟稱不知有上述規定，縱然屬實，其過失情節亦屬嚴重；且適用行政罰法第8條規定，須

限於行為人有具體特殊情況之正當事由存在，導致其無法得知法規存在之情形，可非難程度輕微，始足當之，非謂法定審酌裁量罰鍰事項均得作為其減輕或免除處罰之正當理由。又上訴人誠實申報進口數量乃理所當然，自不得以其依法申報主張為「主動申報」而構成減輕裁罰事由；且其依法申報、所生影響、所得利益及受責難程度較故意為低等情狀，僅可為法定罰鍰金額範圍內之裁量審酌事項，亦難據為罰鍰酌量減輕或免除處罰之具體正當事由等語，固非無見。（三）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。（四）復按受不利處分之人提起行政救濟，旨在請求除去對其不利之處分，受理行政救濟之行政機關（包括作成原處分之機關）如就原處分加以變更，但其結果較原處分對其更為不利，則有失受處分人提起行政救濟之本意，因此應加以禁止，此即「不利益變更禁止原則」。本院31年判字第12號及35年判字第26號判例即揭示不得於訴願人所請求範圍之外，與以不利益之變更，致失行政救濟之本旨（本院62年判字第298號判例雖謂除原處分適用法律錯誤外，申請復查之結果，不得為更不利於行政救濟人之決定等語，惟該判例僅言及稅務案件之復查程序，尚不及於其他案件）。又依訴願法第81條第1項後段及行政訴訟法第195條第2項之規定，均無類似刑事訴訟法第370條但書對於「適用法條不當而撤銷」，則無適用不利益變更禁止原則之規定。換言之，原行政處分係適用法規不當而予變更時，並無得

排除適用「不利益變更禁止原則」之規定。查本件原處分依訴願決定意旨，改依行政罰法第18條第1項重為處分，將上訴人原裁處之34萬元罰鍰，變更為裁處100萬元罰鍰，顯已違反不利益變更禁止原則；又本件102年12月25日府訴三字第10209195000號訴願決定，認原裁處處分係考量上訴人主動申報、所生影響、所得利益及受責難程度應較故意違反為低等情，乃依行政罰法第18條規定，衡酌減輕罰鍰至法定最低額三分之一即34萬元，惟依法務部94年11月30日法律字第0940044078號、98年2月23日法律字第0980004348號函釋意旨，本件並無行政罰法第18條第3項之適用，業經前訴願決定將原裁處之34萬元罰鍰處分撤銷，乃將被上訴人重為之裁處100萬元罰鍰之原處分予以維持，駁回上訴人之訴願。是本件訴願決定係依法糾正原處分之適用法律錯誤，並維持原處分依訴願決定意旨所重為之處分，惟仍未予適用不利益變更禁止原則，揆之訴願法第81條第1項後段規定及以上說明，均有未洽。原判決未予糾正，仍認本件無不利益變更禁止原則之適用，而將訴願決定及原處分均予維持，並駁回上訴人之訴，揆之以上規定及說明，亦有判決不適用法規之違法。（五）綜上所述，原判決既有如上之違誤，上訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由，應由本院本於確定之事實將原判決廢棄，並撤銷訴願決定及原處分，由原處分機關另為適法之處分。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 10 月 24 日
最高行政法院第一庭
審判長法官 鍾 耀 光
法官 林 文 舟
法官 黃 淑 玲
法官 鄭 小 康
法官 林 樹 埔

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
中 華 民 國 103 年 10 月 24 日
書記官 葛 雅 慎

資料來源：司法院法學資料庫系統

附件 23

107 年修正前空氣污染防制法第 24 條及第 29 條之條文內容

第二十四條

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。

直轄市、縣（市）主管機關或經中央主管機關委託之機關，應於前二項許可證核發前，將申請資料登載於公開網站，供民眾查詢並表示意見，作為核發許可證之參考。

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。

第二十九條

使用易致空氣污染之物質者，應先檢具有關資料，向直轄市、縣（市）主管機關申請許可，經審查合格核發許可證後，始得為之；其使用情形，應作成紀錄，並依規定向直轄市、縣（市）主管機關申報。

前項易致空氣污染之物質，由中央主管機關會商有關機關公告之。

第一項使用許可證之申請、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。

附件 25

107 年修正後空氣污染防制法第 7 條之修正理由

第七條 (全文修正)	條文 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。 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。 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，會同鄰近直轄市、縣（市）主管機關定之。 理由 一、新增第一項，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、刪除文第一項終列至第二項，修正說明如下： （一）直轄市、縣（市）主管機關除依第六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，要予以明定。 （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；又因應修正條文第三十條第四項、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，要將現行條文「訂定公告」空氣污染防制計畫，修正為「擬訂」；報中央主管機關「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，要將每二年檢討修正，修正為每四年檢討修正。 三、基於空氣污染之流通性質，明定空氣污染防制計畫之擬訂，應會同鄰近直轄市、縣（市）主管機關，使空氣污染防制計畫更同管制成效，爰新增第三項規定，會商過程如有爭議，得由中央主管機關進行協調。
-------------------	---

附件 26

基礎事實及事件時序表

105/12/01，大發公司申請展延（賽題 6）

105/12/20，臺西市政府發函補正（賽題 7）

106/01/20，大發公司提交補正（賽題 8）

106/02/20，第一次行政處分，臺西市政府同意展延（賽題 9）

106/08/24，第一次訴願，決定撤銷，命 2 個月內另為處分（賽題 11）

106/09/15，臺西市議會通過「臺西市空氣品質改善自治條例」（賽題 1）

106/11/01，第二次行政處分，臺西市政府同意展延（賽題 12）

107/06/05，第二次訴願，訴願駁回（賽題 14）

107/07/23，大發公司提起行政訴訟（賽題 14）

107/08/01，空氣污染防制法修法（賽題 16）

107/08/20，第一次準備程序（賽題 17）

107/10/01，行政院函告無效（賽題 18）

107/11/12，第三次準備程序（賽題 20）