

行政院環境保護署訴願決定書

訴 願 人：臺灣化學纖維股份有限公司

代 表 人：王文淵

代 理 人：張嘉真律師

代 理 人：姜威宇律師

代 理 人：王晨桓律師

原處分機關：彰化縣政府

代 表 人：魏明谷

代 理 人：陳建良律師

代 理 人：楊振裕律師

代 理 人：黃耀南

訴願人因空氣污染防治法事件，不服原處分機關105年9月29日府授環空字第1050337478號、第1050337489號及第1050337502號函所為之處分，提起訴願，本署依法決定如下：

主 文

- 一、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。
- 二、關於訴願人請求應按原許可證內容作成准予展延之行政處分部分，訴願駁回。

事 實

緣訴願人於彰化縣彰化市○○里○○路○○段○○號設廠從事化學製品生產作業，該廠鍋爐汽電共生程序 M16、M17、M22分別領有

固定污染源操作許可證（證號：府授環空操證字第○○、○○、○○號，以下稱固污許可證）暨生煤、石油焦或其他易致空氣污染之物質使用許可證（證號：府授環空煤用證字第○○、○○、○○號，以下稱生煤使用許可證），有效期限均至105年9月28日止，訴願人於105年6月14日向原處分機關所屬環境保護局（以下稱彰化縣環保局）提出M16、M17、M22製程之固污許可證及生煤使用許可證展延申請，案經原處分機關審查，以訴願人「申請類別有誤，應申請異動而非展延、燃料生煤成分應符合環評承諾」等為由，經彰化縣環保局分別於105年6月22日、23日函請訴願人重新提出申請。嗣訴願人於105年6月24日依原處分機關審查意見補正系爭3項製程之申請文件並確認係申請展延，其後彰化縣環保局仍在審查過程多次函請訴願人補正，並促請改提異動申請，訴願人雖陸續補正，惟仍堅持其所提為「展延申請」，彰化縣環保局遂於105年9月26日分別以彰環空字第1050049476號、第1050049477號、第1050049478號函最後一次命訴願人須分別於同年月27日（M17）、28日（M16、22）前，補正申請文件，並重新確認申請類別是否有誤。訴願人於105年9月26日（M16、M17）及同年月29日（M22）依審查意見補正展延申請文件後，原處分機關仍以「屆期未補正、申請文件與原操作許可內容不符」為由，於105年9月29日以府授環空字第1050337478號、第1050337489號、第1050337502號函駁回訴願人固污許可證暨生煤使用許可證展延申請案。訴願人不服，於105年10月7日逕向本署提起訴願，請求（一）撤銷原處分（二）原處分機關應按100年12月30日核發之原許可證內容作成准予訴願人 M16、

M17、M22製程固污許可證及生煤使用許可證展延之行政處分，案經原處分機關重新審查後，於105年11月3日檢卷答辯並於同年12月1日補充答辯到署。另訴願人於105年11月18日、12月1日、12月14日、106年2月9日補充訴願理由到署及於同年11月23日到署陳述意見、原處分機關於同年12月2日本署調勘會議到席說明、同年12月16日兩造言詞辯論，併予審議。

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。」「依第24條……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。公私場所申請許可證展延之文件不符規定或未能補正者，直轄市、縣（市）主管機關……應於許可證期限屆滿前駁回其申請；未於許可證期限屆滿前3至6個月內申請展延者，直轄市、縣（市）主管機關……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，應重新申請設置、操作、販賣或使用許可證。」空氣污染防治法第24條第1項、第2項、第28條第1項、第29條第1項、第2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21條規定：「應實施環境影響評估之固定污染源，其許可證內容，應納入審查通過之環境影響說明書、評估書及審查結論核發。」第23條第1項規定：「公私場所因操作內容異動而與操作許可證記載內容不符，未涉及本法第24條所稱之變更者，依下列規定辦理：一、製程、設施或操作條件異動者，應於異動前，依操作許可證申請及核發程序，重新申請。二、改用低污染性原（物）料或燃料、拆除或停止使用產生空氣污染之設施、增設防制設施或提升防制效率者，應於事實發生後30日內檢附相關證明文件，向審核機關提出申請。……。」第27條規定：「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。……審核機關受理前項展延許可證申請後，應通知公私場所於7日內繳納審查費及證書費，並應於30日內完成書面審查及現場勘查，經審查符合規定者，應於完成審查後14日內通知公私場所領取許可證。第1項申請之文件不合規定或內容有欠缺者，審核機關應即通知公私場所限期補正；屆期未

補正、未繳納審查費及證書費或審查結果與原操作許可內容不符者，駁回其申請。但已於期限內補正而仍不合規定或內容有欠缺者，審核機關得再通知限期補正。各次補正日數不算入審查期限內，且補正總日數不得超過30日。」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年內最近一次空氣污染物排放檢測報告。主管機關受理前項申請後，並於30日內完成審查。經審查符合規定者，應於14日內通知其領取許可證。第1項申請文件不符規定者，主管機關應通知限期補正；屆期未補正者，駁回其申請。補正日數不算入審查期限內，且總補正日數不得超過30日。」

二、訴願人主張略以：「（一）訴願人已依法遵期按原許可條件提出展延申請，原處分機關卻遲遲未准展延，拖延至原許可證期限屆滿之翌日，始通知駁回申請，程序上已構成違反空污法第29條第2項之違法。（二）訴願人於105年6月24日已依原處分機關之指示，將三部機組之申請書內容，補正為完全按原許可證條件申請，原處分以訴願人未依通知期限完成補正，且所送申請文件已與原許可內容不符為由，逕予駁回本申請案，顯屬違誤。（三）原處分所檢附之審查意見表，竟與105年9月26日通知補正所附之審查意見表，內容根本不同，原處分所附審查意見欄於各補正事項前段載稱：『承上次審查意見……』云云，實不知所云，原處分機關

竟突然以該等從來未見之補正要求，主張訴願人並未於期限內補正云云，顯屬刻意突襲而有違誠信。(四) 訴願人實已再三陳明係以准許展延為前提，嗣後勉強配合審查意見修正，並一再強調本件係依原許可證內容提出展延申請，並非異動，倘若原處分所指『申請事項未符許可證內容』之情形，係指訴願人在以核准展延為前提下，所作配合審查意見之嗣後修改，增加超出法規要求之防制設施、加嚴標準及減少原許可量等等對訴願人不利之附條件修正，而無端構成與原許可不符未准展延之理由，則原處分機關枉法且違背誠信，莫此之甚。(五) M22環說書早已成為政府公開資訊（須公告並上網），且環說書並非申請展延或異動時之法規要求文件，原處分機關主張訴願人隱匿該等資料，絕非事實。

(六) 原處分機關既已於105年8月間，按管理辦法第21條規定自行修正原許可證並納入 M22環說書生煤成分內容，且訴願人已完全配合原處分機關105年9月26日審查意見所述之 M22環說書內容修改，又管理辦法第21條規定為『應』，自羈束原處分機關應再將生煤用量、蒸氣量、發電量之環說書內容納入修正許可證，並依修正許可之內容及訴願人配合修正之申請文件准予展延，自不生訴願人辦理異動之必要及義務。(七) 原處分機關刻意於答辯書中無謂比對訴願人於105年9月26日之申請文件與訴願人99月5月14日『申請異動文件』，主張文件內容不符云云，係嚴重誤解審查申請時應比較之基礎，……審查展延許可時僅須確認申請內容是否與『原許可證登載條件內容』一致即可，殊無比較前次申

請異動文件之理。(八) 訴願人就 M16、M17、M22配合要求修正並送交補正文件，將生煤、蒸氣與電力之年使用量下修，自屬降低污染之措施，縱使原處分機關認有需要辦理異動，依固污許可管理辦法第23條第1項第2款規定，亦待事實發生後30日內辦理即可，原處分機關以未辦理異動駁回展延申請，顯屬違法。(九) 本件訴願所涉之空污操作許可證及生煤使用許可證之展延申請案，均屬羈束處分，如符合申請展延之時程及核准要件，即應按原許可條件准予展延，機關並無選擇作為或不作為之裁量權，且展延與異動並無必須一併辦理之關係，依環保署函釋，程序上可先辦理展延再辦理異動。(十) 原處分機關既於補充答辯主張其於審查意見中『提醒』訴願人辦理異動，係屬於未具法律效力之行政指導，足證原處分不得以訴願人未依其行政指導辦理異動，認定訴願人未依105年9月26日函補正。……」等語。

三、兩造於本署訴願審議委員會105年12月16日第633次會議為言詞辯論，意旨如下：

(一) 訴願人陳述答辯略以：「(一) 從程序上來看，原處分機關有行政上的怠惰，……縣府並沒有善用30天審查期限，審查期間高達80幾天，……導致延誤審查時間，無法在期限內做出決定。(二) 依照固污許可辦法規定，在駁回前應給訴願人補正機會，……9月26日縣府要求補正表 AP-M，訴願人也進行補正，但縣府9月29日駁回理由卻說表 AP-G、AP-E、AP-P 沒有補正，訴願人認為這是首次提出的補正要求，違反駁回

前應予補正的規定。(三)縣府在展延審查中以異動作為補正的條件，訴願人認為違反規定，且本件就算是異動，也是有益於環境的異動，依照固污許可辦法第23條第1項第2款規定，是在事實發生後再為異動申請。(四)環說書17年前就定稿，當時要新增 M22並淘汰舊系統，M16跟 M17本來就不是環說書內容，……以當時狀況，M16、M17生煤成分數值皆有符合標準，M22僅水分有些不符。(五)生煤成分原處分機關已依職權修正原許可證，其他生煤使用量、蒸氣量、發電量文字，訴願人也都配合審查意見修改，這是以原處分機關核准展延為前提的附條件修改，若是原處分機關不核准展延，等於是未作修改。(六)轉換是把違法的處分轉換成合法的，先不論轉換的合法性，本件彰化縣政府是依職權轉換，無須訴願人補提異動申請。……」等語。

- (二)原處分機關陳述答辯略以：「(一)原處分機關審查訴願人展延申請是否須在30日補正期限用盡時，始得駁回申請?這是不對的，30日僅為上限規定。(二)原處分機關對於作成處分前未發現之事由，均得於訴願程序終結前補正為駁回理由，故原處分機關得以未曾命補正之事由為駁回處分之理由。(三)訴願人許可證期限為行政處分之附款，原處分機關未於期限屆滿前核准展延，原許可證自因期限屆滿當然失效。(四)原處分機關依據彰化縣鍋爐蒸氣產生程序許可證審查原則，就本案進行目的性及燃料特性的審查，最後因為訴願人願意下

修生煤使用量及加嚴污染排放標準，這是訴願人自願配合，原處分機關並沒有因此做出對訴願人不利的決定，應不可當作訴願的理由。(五)關於 M22，在環說書中訴願人自己承諾使用特定標準生煤，關於 M16及 M17，雖然不須辦理環評，但訴願人於環說書中是當作現況來描述，因此三者使用生煤的成分、數量是有密切關聯性，均為訴願人應遵守之環說書內容。(六)訴願人99年異動申請時沒檢附環說書也未達成環說書承諾，原處分機關所核發的原許可證因不符環說書內容為違法的行政處分應撤銷，由訴願人按程序重新申請，但為避免造成訴願人不利的影響，因此原處分機關提出用轉換的方式讓訴願人可以繼續操作，惟須訴願人提出異動申請，以補正轉換的瑕疵。(七)原處分機關駁回 M22展延申請的理由為訴願人無法提出符合環說書標準之生煤成分證明，駁回 M16、M17的理由為生煤使用量不符環說書內容。(八)訴願人當初申請的內容，只要變換異動表格重新申請就可以，但訴願人一直說已經符合，且也承認轉換後的許可證才是審查標準，其後又說原處分機關要以轉換前的許可證來審查，但訴願人於6月24日後已變更申請文件，無法回復依變更前申請文件作審查。(九)不知臺化公司為何認為不用異動，以前都有辦理異動，彰化縣政府基於環境保護的理念，希望在展延申請時下修申請量，而臺化也都同意下修，那就應該要按照程序來。……」等語。

四、按公私場所固定污染源依據固污許可管理辦法及生煤許可管理辦法規定，檢具申請資料及相關檢測報告，向地方主管機關申請許可證展延，地方主管機關自應善盡審查責任，審酌申請文件與原許可證操作條件是否相符，據以准駁。卷查本件訴願人於105年6月14日向彰化縣環保局提出 M16、M17、M22製程之固污許可證及生煤使用許可證展延申請，案經原處分機關審查，以訴願人「申請類別有誤，應申請異動而非展延、燃料生煤成分應符合環評承諾」等為由，經彰化縣環保局分別於105年6月22日、23日函請訴願人重新提出申請。嗣訴願人於105年6月24日依審查意見補正系爭3項製程之申請文件並確認係申請展延，其後彰化縣環保局仍在審查過程多次函請訴願人補正，並促請改提異動申請，訴願人雖陸續補正，惟仍堅持其所提為「展延申請」，該局遂於105年9月26日具函最後一次命訴願人須分別於同年月27日（M17）、28日（M16、22）前補正申請文件，並重新確認申請類別是否有誤。訴願人於105年9月26日（M16、M17）及同年月29日（M22）依審查意見補正展延申請文件後，原處分機關仍以「屆期未補正、申請文件與原操作許可內容不符」為由，於105年9月29日駁回訴願人許可證展延申請，有原處分機關100年12月30日核發之 M16、M17、M22固污許可證暨生煤使用許可證、訴願人105年6月14日許可證展延申請函、彰化縣環保局105年6月22日、23日要求補正函及審查意見、訴願人105年6月24日補正文件、彰化縣環保局105年9月26日限期補正函及審查意見、訴願人105年9月26日、29

日補正文件、88年3月訴願人彰化廠汽電共生機組汰換暨擴充計畫環境影響說明書（定稿本）（以下稱 M22環說書）及原處分函及審查意見表等資料影本附卷可稽，揆諸首揭法條規定，固非無據。

五、關於訴願人請求撤銷原處分機關105年9月29日府授環空字第1050337478號、第1050337489號及第1050337502號函所為之處分部分：

- （一）按環境基本法第4條規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。」環境影響評估法第18條規定：「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。開發單位作成前項調查報告書時，應就開發行為進行前及完成後使用時之環境差異調查、分析，並與環境影響說明書、評估書之預測結果相互比對檢討。主管機關發現對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。」空氣污染防治法第1條規定：「為防制空氣污染，維護國民健康、生活環境，以提高生活品質，特制定本法。」次查現行空氣污染防治法有關固污許可管理之立法與修法目的略以：「為建立更積極、健全、合理之空氣品質管理制度，以提昇國民生活品質，並兼顧提昇國家競爭力目標。爰對於本法進行第3次修正。」「為配合經濟發展諮詢委員會之決議事項，……有

效縮短興辦工業人設廠時程，減少業者申請許可之等待時間，俾能提高其市場之競爭力，爰擬具空氣污染防治法第24條、第28條修正草案（註：即現行第29條，見立法院公報88卷第1期第277頁、第91卷第36期第79頁）。是基於國家長期利益，事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任；主管機關於發現開發行為進行中及完成後使用時，對環境造成不良影響時，應命開發單位限期提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行，為我國環境基本政策及落實對於開發行為之環境保護行政管制措施。本案經訴願人到署陳述意見、補充訴願理由、原處分機關補充答辯，並經本署通知原處分機關到會實施證據調查、兩造到署言詞辯論，確認原處分機關係基於改善彰化縣空氣品質前提下，審查本件展延申請案，訴願人主張最後一次補正所為之內容，業以依原處分機關轉換後許可證內容修正，而原處分機關亦表示其審查訴願人申請展延均係依轉換後之許可證內容為之，此為兩造所不爭執。

（二）訴願人在 M22環評書件中關於對 M16、M17於當時現況說明是否屬 M22環評承諾事項效力所及範圍，為本案先決事項，爰應先予釐清如下：

查訴願人所屬彰化廠新增製程 M22環評案，於88年3月12日經本署審查通過，公告審查結論在案。惟因訴願人於 M22環評書件對 M16、M17製程之燃料使用成分提出加嚴管制，訴願人認僅係對 M16、M17製程當時現況描述之實際使用情形，並非承

諾事項。然經原處分機關函請本署函釋於說明四、略以：

「……四、依前述本署審查通過之環境影響說明書第4章『開發行為之目的及其內容』，關於燃料使用成分內容如下，開發單位應依所載內容切實執行：（一）第4-5頁為各鍋爐設備所使用之燃料用量及燃料主要成分；第4-6頁，表4.2-2 G4~G7（按：G6、G7即 M16、M17）燃料使用量及成分……。 （二）第4-20頁，本計畫使用生煤之成分要求如表4.3-2；第4-25頁，表4.3-2生煤成分要求（G8汽電共生機組，即 M22）……。 」上開內容為 M22環評效力所及範圍，有本署105年9月2日環署綜字第1050069509號函可稽。故訴願人雖主張係僅對 M16、M17製程當時現況的描述，惟該現況描述亦屬其申請開發 M22許可之配套措施，為不可分割的一部分，屬環評承諾事項，要無疑義。然訴願人長期以來均未履行上開 M22環說書所載 M16、M17製程使用燃料成分要求，核屬違反環評承諾事項至明。

（三）按「行政行為之內容應明確。」「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」行政程序法第5條、第8條、第9條、第36條定有明文。惟查：

1.原處分機關以「屆期未補正」為由，於105年9月29日分別以原處分駁回訴願人 M16、M17、M22固污許可證暨生煤使用許可

證展延申請，查彰化縣環保局係於105年9月26日分別以彰環空字第1050049476號、第1050049477號、第1050049478號函，命訴願人須於同年月27日前補正 M17展延申請文件、同年月28日前補正 M16、M22展延申請文件，而訴願人亦於105年9月26日依審查意見提出補正 M16、M17申請文件、同年月29日提出補正 M22申請文件，有訴願人105年9月26日105台化彰安全衛生字第163A0020DB5E 號、第163A00210AF1號及105年9月29日第163A00211F88號補正資料函影本附彰化縣環保局收文證明單註記日期附卷可稽，可證 M16、M17係於限期屆滿前業已提出補正，而 M22雖於105年9月29日始補正展延申請文件，惟查彰化縣環保局原定補正期限之末日（105年9月28日）適逢「梅姬颱風」來襲，彰化縣當日依天然災害停止上班及上課作業辦法經行政院人事行政總處公告全日停止上班，故訴願人事實上亦無法補正，嗣訴願人於次日上午日（105年9月29日）補正 M22展延申請文件，依行政程序法第51條第5項規定：「行政機關因天災或其他不可歸責之事由，致事務之處理遭受阻礙時，於該項事由終止前，停止處理期間之進行。」是本件應認為訴願人業於期限內提出補正。次查本件訴願人向臺中高等行政法院聲請定暫時狀態假處分開庭時調查證據筆錄（105年度全字第00011號），原處分機關之訴訟代理人即自陳：「相對人（即原處分機關）限聲請人（即訴願人）於105年9月27日前完成補正，適逢颱風，機關停止上班上課，相對人如何作駁回的動作，延

至9月29日下班5點以前，聲請人如未補正，相對人才作駁回。」可證原處分機關亦自認補正期限屆滿如遇颱風應予順延，是本件原處分機關未查明訴願人業於105年9月29日提出補正，仍於同日以「屆期未補正」為由駁回訴願人展延申請，其認定事實顯有違誤。

2. 原處分機關另以「所送申請文件已與原操作許可內容不符」為由，駁回訴願人展延申請，惟卷查原處分函及所附審查意見表內容主要係要求訴願人應修正申請類別為異動，並未敘明經比對原操作許可條件後，申請文件究與原許可證內容有何不符之處？此顯有處分理由不備之瑕疵。次查原處分機關雖於訴願答辯書中詳細比對申請文件與原操作內容有何不同之處，惟其比較基礎為訴願人105年9月26日之申請文件與轉換前許可證申請當時（即99年5月14日）之申請文件，揆諸本署96年12月26日環署空字第0960093718號函釋：「依空氣污染防治法第29條規定，……上述內容係規範固定污染源在維持原許可證操作條件不變情形下繼續操作者，在有效期限屆滿前得申請許可證展延之規定。……」可知審查許可證展延申請時須確認者，係本次申請文件與「原許可證操作條件」是否一致，而非去比對其與前次申請文件有何不同，是原處分機關就此補充答辯內容，其比較基礎顯有違誤，以此理由駁回展延申請於法亦屬未合。
3. 本件原處分駁回之審查意見表所載「承上次審查意見」應修正或檢附之資料，經比對與彰化縣環保局105年9月26日最後一次

通知訴願人限期補正函所附之審查意見表，兩者內容根本不同。查105年9月26日審查意見係要求訴願人須修正「表 AP-M（續一）」有關生煤年用量、水蒸氣年用量、電力年用量與 M22環說書相符，然本件原處分駁回之審查意見則是指出申請文件「表 AP-G、表 AP-G（續一）、表 AP-E、表 AP-P（續一）」有關汞排放標準、PG01粒狀污染物計算、AG03、AG04集塵量算式、EG02~EG05煙煤小時用量等處有誤寫誤繕情形，是原處分所附審查意見表於各補正事項開頭所載「承上次審查意見，……」等語，究何所指？實有未明。原處分機關訴願辯論意旨書雖指稱，訴願人提出展延申請，本應自行詳細審查申請文件內容是否符合原許可內容及相關法律規定，而非要求原處分機關鉅細靡遺一一指出不符處，依行政程序法第114條規定，訴願答辯書所述訴願人申請文件內容與原許可內容不符之情形，原處分機關均得事後追補為駁回處分之理由云云。惟按行政程序法第114條第1項規定，係指行政處分雖已合法審查，惟漏未記明理由，有違反程序或方式規定，得於訴願程序終結前，事後補正記明理由；而本件原處分機關既自承於審查階段未曾命訴願人補正（一）M16、M17、M22能源用戶及餘電外售。（二）M16製程設備 EG01「使用物質資料」之名稱代碼、操作量、進出料量。（三）M16、M17防制設備 AG01~04「廢棄物質排出量」。（四）M17「製程說明表」AP-M（續一）之接駁點及輸送帶。（五）M17防制設備 AH01~02「廢棄物質排出量」之

公噸數與液氣比。(六) M22製程設備 EM01「燃料使用資料」4~6號重油之灰分、單位發熱量、小時最大用量及單位。(七) M22防制設備 AM01目鼎廠牌「脫硝反應器」變更為日立廠牌「選擇觸煤還原設備」，實際處理效率降低。(八) M22防制設備 AM02~05之「廢棄物排出量」。(九) M22「EM01汽電共生設備圖說」在 EM01鍋爐與 EM02~04粉煤機間增加「氣密風車」，在 AM03排煙脫硫設施外增加「鼓風機」等事由，嗣後並據以為駁回處分之事由，應係對於人民權益有重大影響之事由，屬應補正未予補正，核屬違反實質規定之行政作為，並非違反漏未記明理由之程序或方式規定，自非得於事後可補正之情形。

4. 原處分機關對於 M16、M17及 M22之審查內容及程序，其答辯略以：「……惟環境影響評估法第17條規定既要求訴願人應切實執行系爭環說書內容，應認系爭環說書內容中關於『使用生煤成分之要求』，即為固定污染源操作許可證及生煤使用許可證內容之一部，訴願人應受拘束。故原處分機關遂於105年8月16日以府授環空字第1050275882號函修正 M22操作許可證及生煤使用許可證中使用燃料『煙煤』成分內容與系爭環說書同，復於105年8月29日以府授環空字第1050300059號函及第1050299967號函修正 M16、M17操作許可證及生煤使用許可證中使用燃料『煙煤』成分與訴願人依系爭環說書所承諾者相同。訴願人對此上開修正原許可證內容之處分則均未異議而確定。」等語（答辯書第10頁至第11頁參見），有原處分機關105年8月

16日、29日依職權轉換原許可證函及其修正抽換附件影本附卷可稽，次據原處分機關補充答辯敘明略以：「(六) 至訴願人所使用生煤之成分，不合於訴願人依環境影響說明書所承諾應使用於 M22製程生煤之成分，慮及撤銷原操作許可證與生煤使用許可證，將使訴願人 M22製程停止操作，對訴願人影響甚鉅，故原處分機關依據行政程序法第116條規定，……將 M22操作許可與生煤使用許可部分內容，即煙煤之物質成分，……均修正為『熱值 $\geq 6,000\text{kcal/kg}$ 、總水份 $\leq 10\%$ 、固有水份 $\leq 2.6\%$ 、含灰份 $\leq 13.8\%$ 、揮發份 $\leq 31.2\%$ 、含硫量 $\leq 0.87\%$ 、固定碳 $\geq 54.3\%$ 』……以為原違法行政處分之轉換，……(七) 惟上開 M16、M17、M22違法處分之轉換，原應由訴願人……重新申請操作許可證及生煤使用許可證，再由原處分機關審查後重新核發許可證，但依行政程序法第114條第1項第1款規定，……訴願人若得於事後補正申請行為，即以異動為由重新申請操作許可證與生煤使用許可證，即得補正上開違反程序與方式之欠缺。此亦為原處分機關於將原許可證轉換後，一再促請訴願人申請異動之原因之一，但訴願人似乎認為無須如此，始終拒絕為之。上開轉換後之處分既欠缺申請行為，原處分機關已得依法撤銷之。(八) ……本案 M16、M17、M22製程之固定污染源操作許可證與生煤使用許可證，……訴願人申請展延及原處分機關進行審查，均係依轉換後之許可證內容為審查，原處分機關並無仍依轉換前之許可證內容為審查之情形。」等

語，此於原處分機關代表出席本署調勘會議及言詞辯論時皆有相同表示。足徵原處分機關已知原許可證為違法之處分，故其於105年8月16日、29日就系爭3項製程原許可證之生煤成分，修正為與環說書內容相同，其性質為「違法行政處分之轉換」，須俟訴願人補正異動申請行為始生效力。惟按行政程序法第116條規定，違法行政處分轉換之前提，尚須符合轉換法律效果不得對當事人更為不利、羈束處分不得轉換為裁量處分、轉換前應給予當事人陳述意見之機會等要件，姑且不論本件轉換是否符合上開要件，僅就原處分機關所主張須有訴願人補正異動申請行為之前提即無法滿足。換言之，違法行政處分經轉換後，應為合法之行政處分，始符合行政處分轉換之法理，本件姑且不論原處分機關所為之轉換行為是否符合行政程序法第116條規定之要件，轉換後之行政處分，因欠缺申請人異動之申請，屬於行政程序法第114條第1項第1款所稱違法之行政處分，原處分機關所為之轉換行為，即與法有違。原處分機關復以此轉換後之許可證內容作為審查客體，於程序上自有明顯且重大之瑕疵。

5. 按固定污染源操作許可證之「展延」與「異動」，不僅原因要件不同，相關法源依據亦有別，前者係依空氣污染防制法第29條及固污許可管理辦法第27條規定，按原許可操作條件展延許可證之有效期限，後者則因涉及製程、設施或操作條件異動而依固污許可管理辦法第23條規定，須重新申請操作許可證，兩

者分屬不同之申請程序。卷查訴願人於補正過程中已再三陳明其係申請許可證之展延，故原處分機關於受理本件申請時自應受訴願人意思表示範圍之拘束，即應就展延之申請要件為審查，而非強迫訴願人必須選擇特定之程序（如異動申請），惟原處分機關卻仍於審查時多次要求訴願人確認是否申請展延，並一再要求其應辦理異動申請，此顯與訴願人主觀意願有違，且該要求之法源依據為何？原處分機關雖於補充答辯主張此係提醒訴願人「重新確認申請類別是否有誤」或「應修正申請類別為異動」，屬於以勸告、建議或不具法律上強制力之方法所為之「行政指導」（補充答辯書第14頁至第15頁參見）。惟按行政程序法第166條第2項規定：「相對人明確拒絕指導時，行政機關應即停止，並不得據此對相對人為不利之處置。」然卷查歷次原處分機關退補件公文可知，訴願人已明確表示要申請展延，而原處分機關卻歷次於補正通知函及審查意見中再三「提醒」訴願人應申請異動，並於訴願人多次拒絕後，於原處分之審查意見表明載：「承上次審查意見，……應修正申請類別為異動。」等語，駁回其展延申請。足徵原處分機關顯因此而作出對訴願人不利之決定，除違反行政程序法所定行政指導之規定，亦有違不當聯結禁止之訾議。

- 6.原處分機關既為系爭固污許可證之核發機關，同時亦為環評監督之主管機關，其既於審查訴願人展延許可時發現其原許可證內容與環說書不符或實際操作條件與環說書未洽，依法定程序，

原處分機關應先以訴願人違反環境影響評估法第17條及空氣污染防治法第24條第2項規定，從一重依環境影響評估法第23條規定裁處，並命訴願人限期改善；另經比對原處分機關逕依職權轉換修正後之許可證，並命訴願人補正之內容，可知原處分機關有關 M16、M17生煤固定碳等部分所為之轉換，已逾環說書定稿本內容範圍，亦應先辦理環境影響差異分析報告或對照表及許可證之異動申請，始為正辦。惟原處分機關不採此正途，逕依職權轉換修正原許可證內容，且未獲訴願人配合提出異動申請致其轉換之瑕疵無法治癒下，進而審查訴願人申請展延案，其認事用法顯然違誤。更有進者，如各級主管機關進行環評監督，發現其轉換後之許可證內容與環說書內容不符時，應如何處罰？原處分機關豈不自陷於困境；復於無法律授權基礎下，加嚴生煤含硫標準，並要求訴願人自行下修生煤使用量、蒸氣量、發電量、污染物排放量等，原處分機關之上開處置作為，顯然違反正當法律程序，亦有違恣意禁止原則。

7. 按國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任，環境基本法第4條第1項定有明文。本案肇始於環評承諾，自應回歸環評規範解決。然原處分機關代表於本署調勘會議時自承：「……本府環保局綜計科雖有收到環保署檢送 M22環說書定稿本，而綜計科收文後未知會空品科，空品科當然不知道，其在核發臺化固污許可，當然就無從知道應予納入環評承諾核發許可。但臺化公司於申請許可證展延時仍應要主動提出。……」

等語，顯見原處分機關內部單位之橫向聯繫已發生嚴重失能，除未將本案環評承諾事項依固污許可管理辦法第21條規定，將已通過之環說書及審查結論納入其固污許可證核發外，亦疏於督促訴願人履行環評承諾義務，造成訴願人長期排放空氣污染物之情形。而訴願人除有未依環評承諾事項履行之違法外，並主張本案環說書業經主管機關公開於網站，故並無隱匿；惟檢視其歷次申請展延許可，渠在申請書件表格就本件是否需經環境影響評估欄位均採取刻意空白未勾選，容有違反誠實信用及協力義務，致使主管機關疏於注意而核發其展延許可之情事。承上，原處分機關及訴願人不但未盡環境基本法所定應共負環境保護之義務與責任，且共同肇致所轄地區空氣品質惡化，損及民眾享有清淨空氣之權益，均有可歸責事由。

- 8.按法諺有云：「無程序正義即無實體正義」，司法院大法官釋字第520號解釋亦揭示「基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法」，顯示程序正義的重要性。本件原處分機關為維護其轄區空氣品質的立場與努力應予肯認，於系爭許可證展延案，固應追求實體環境正義之實現，然於處理過程亦不可偏廢程序正義。綜上觀之，本件原處分駁回訴願人展延申請過程，核有程序違法、理由不備、應命訴願人補正未予補正違反實質規定、補正要求前後不一、轉換瑕疵無法治癒、有違行政指導規定、違反不當聯結禁止及恣意禁止原則、未依循環評規定處置、核發空污許可證疏於注意未納入環說書內容等悖於正當法

律程序之違誤。是故，縱使原處分機關係基於改善彰化縣空氣品質及維護環境之目的，要求污染者採取較為嚴格之空氣污染防治措施，惟基於法治國原則，行政行為在落實環境正義的同時亦要兼顧正當法律程序，兩者不可偏廢。綜上，本件原處分既有上述瑕疵，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。

六、關於訴願人請求原處分機關應按100年12月30日核發之原許可證內容作成准予訴願人 M16、M17、M22製程固污許可證及生煤使用許可證展延之行政處分部分：

按訴願法第2條第1項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」經查原處分機關針對訴願人105年6月14日申請 M16、M17、M22製程之固污許可證及生煤使用許可證展延申請一案，業經原處分機關於105年9月29日以府授環空字第1050337478號、第1050337489號及第1050337502號等3函駁回在案，有原處分函及審查意見表附卷可稽，是本件訴願人主張原處分機關應按100年12月30日之原許可證內容，作成准予訴願人 M16、M17、M22許可證展延之行政處分之聲明，業因原處分機關已於一定期間內作為，而無訴願法第2條第1項課予義務訴願規定之適用；復查原處分機關於100年12月30日所核發 M16、M17、M22之原許可證，其有關生煤成分、生煤使用量、蒸氣量及發電量等登載內容，與系爭環說書規範內容亦有未洽，是該等原許可

證既未將審查通過之環境影響說明書內容納入，即有違固污許可
管理辦法第21條規定，為違法之行政處分（詳見前述理由五、
（三）4.及7.說明），原處分機關自不得依原操作條件核准展延。

綜上，訴願人本部分請求顯無理由，所訴應予駁回。

據上論結，本件訴願為部分有理由，部分無理由，爰依訴願法第
79條第1項及第81條規定，決定如主文。

行政院環境保護署訴願審議委員會主任委員 林福來

委員 王毓正

委員 何舜琴

委員 林三加

委員 林 芬

委員 林愛龍

委員 馬念和

委員 郭麗珍

委員 傅玲靜

委員 葉俊宏

委員 蔡雅滢

委員 鄭福田

委員 蕭慧娟

委員 戴秀雄

中 華 民 國 106 年 3 月 10 日

署 長 李 應 元

如不服本訴願決定，得於收受決定書次日起2個月內，向臺中高等行政法院（地址：臺中市五權南路99號 電話：(04)22600800）提起行政訴訟。