

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制法第 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牴觸之內容。臺西市自治條例固然立意良善，但與中央法規明顯牴觸。」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 條規定牴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。臺西巿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巿民的健康而言，有其重要意義及必要性，臺西巿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，雖傳出臺西巿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，臺西巿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巿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逕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。