

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

111年度訴字第317號

民國112年10月19日辯論終結

原告 律潔環保股份有限公司

代表人 吳春詩

訴訟代理人 林漢青 律師

被告 嘉義縣環境保護局

代表人 張輝川

訴訟代理人 林鴻成

王忠義

陳修君 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服嘉義縣政府中華民國111年8月22日府行法訴字第1110158283號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、確認被告民國111年6月1日嘉環廢字第0000000000號函違法。

二、原告其餘之訴駁回。

三、訴訟費用由被告負擔4分之1，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

(一)被告代表人原為張根穆，於本件訴訟審理中變更為張輝川，經被告新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

(二)按「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……

（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款分別定有明文。原告起訴時原聲明：「先位聲明：確認原處分無效。備位聲明：確認原處分違法。」嗣於民國112年4月28日準備（二）狀追加提起一般給付訴訟，並變更聲明求為判決：「先位聲明：1、確認原處分無效；2、被告應給付原告新臺幣(下同)3,952萬2,000元及自112年5月5日至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。備位聲明：1、確認原處分違法。2、被告應給付原告3,952萬2,000元及自112年5月5日至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。」被告雖不同意原告上開訴之追加，惟原告所為訴之追加，與已起訴部分均係基於同一社會基礎事實，訴訟資料共通，尚無礙於被告之防禦及訴訟之終結，應予准許。

## 貳、實體方面

### 一、爭訟概要：

原告於民國110年5月5日取得廢棄物處理許可證（110嘉義縣廢乙處字第0006號，下稱系爭許可證）許可期限至111年6月30日止，其許可掩埋量為151,061公噸，經被告於111年5月13日委託量測，並於111年5月27日得知原告掩埋剩餘容積為2,544.44立方公尺，依核准設置文件污泥比重1.1公噸/立方公尺推估，原告之餘裕量僅為2,798.8公噸，惟原告5月份收受進場之廢棄物總量達3,831.05公噸，已超過核准高程，遂於111年6月1日以嘉環廢字第0000000000號函（下稱原處分）命原告暫停收受廢棄物進場，嗣後原告於111年6月22日向被告提出測量結果報告書，其載明尚有剩餘容積890.59立方公尺，被告乃於111年6月24日開放廢棄物進場權限。原告對原處分不服，提起訴願，遭訴願決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

### 二、原告起訴主張及聲明：

#### （一）主張要旨：

- 01 1、因桃園市政府環境保護局（下稱桃園市環保局）急欲處理其  
02 轄內家福物流中心火災之廢棄物，請求原告協助處理，經桃  
03 園市環保局於111年5月30日上午與被告洽談，原告基於協助  
04 立場，且考量先前經被告逕命停工，掩埋場已將近2個月沒  
05 有收受廢棄物，尚有餘裕量，遂於5月30、5月31日協助桃園  
06 市環保局處理約1,800噸之廢棄物。被告於5月30日起每日派  
07 員至現場稽查，5月31日之稽查紀錄認為原告5月份之進場  
08 量，已超過許可量，未給予原告陳述意見之機會，逕於6月1  
09 日以原處分命原告暫停收受廢棄物，並以稽查車攔停在道路  
10 中間，不讓清運車輛進入，且直接關閉原告之廢棄物處理網  
11 路申報權限。然111年6月1日原告負責人吳春詩及其父親吳  
12 信賢赴北部地區接洽家福公司事業廢棄物清除處理相關事  
13 宜，被告依法應將原處分送達至原告公司所在地（○○縣○  
14 ○鄉○○村00號之1），而非直接逕赴掩埋場，被告應依法  
15 對於代表人或管理人為送達，而非逕自對於原告員工為之。
- 16 2、原告掩埋場許可掩埋量為151,061公噸，原告於每月10日前  
17 向被告函報前1個月每日實際收受數量備查，截至111年5月  
18 底止，總計收受146,580.3公噸，估尚餘4,480.7公噸；原告  
19 每月均依規定辦理高程測量，測量時除依照許可證之測量同  
20 一基準外，並報請被告派員陪同，6月1日前最後一次測量日  
21 期為5月16日，當時測量結果尚有容積2,587立方米，依廢棄  
22 物污泥比重為1.5-1.8公噸/立方米，尚可收受數量為3,881  
23 公噸。此外，因廢棄物掩埋後分解沉降因素，掩埋高程亦會  
24 隨時間沉澱，而更為下降。原處分認為111年5月13日委託原  
25 告自行測量結果，尚餘容積2,544.44m<sup>3</sup>，以污泥比重1.1公  
26 噸/m<sup>3</sup>推估，尚有餘裕量2,798.8公噸，5月14日至31日進場  
27 量約3,028.36公噸，推估已超過核准高程云云，但被告於6  
28 月8日自行派員至現場量測，及原告於111年6月15日委託振  
29 東國土測繪有限公司測量結果，認定原告掩埋場尚有890.59  
30 立方米之餘裕量。被告於111年6月24日嘉環廢字第00000000  
31 00號函（下稱111年6月24日函）改稱「貴公司掩埋場經本局

01 及貴公司委託測量結果，尚有掩埋容積……」、「依貴公司  
02 6月15日量測剩餘容積為890.59m<sup>3</sup>，乘以1.25（同意許可文  
03 件內登載之平均單位容積）推估尚可進場約1,113.2公  
04 噸」，不論是被告自行測量或原告委託測量之結果，均尚有  
05 剩餘容積，且原處分與被告111年6月24日函，關於廢棄物污  
06 泥比重為1.1或1.25（公噸/m<sup>3</sup>），主張不一，更可證原處分  
07 確屬謬誤。至被告主張原告掩埋場剩餘容積為890.59m<sup>3</sup>，據  
08 此計算出餘裕量為824.5公噸，仍有違誤，縱以被告所提出  
09 之文件為基準，計算結果餘裕量應有1,190.63公噸。

10 3、原告於111年6月23日上午9時接獲被告通知，謂已開放原告  
11 之網路申報權限，原告隨即聯繫合約清除公司可於網路申報  
12 進場，惟於當日10時30分許被告又突然關閉原告網路申報權  
13 限，於運途中之清運公司紛紛詢問原因並表示將求償損失。  
14 被告111年6月22日嘉環廢字第0000000000號函於6月27日始  
15 送達原告，該函謂即日起重新開放原告網路申報權限，惟該  
16 函說明三又謂原告5月27日至6月1日進場廢棄物未實施覆  
17 土，應實施覆土再開放進場收受廢棄物云云，原告是合法取  
18 得許可證之事業廢棄物處理機構，掩埋場如能正常營運，是  
19 在協助廢棄物處理，被告身為環保單位，把開啟、關閉原告  
20 網路申報權限此種影響原告重大權益的處分當兒戲，明顯違  
21 反行政程序法所規定行政行為應明確、信賴保護、比例原則  
22 及應遵守之正當法律程序。

23 4、依據廢棄物清理法施行細則第3條規定可知有關公民營廢棄  
24 物清除處理機構之管理，屬於主管機關即嘉義縣政府之職  
25 權，非執行機關之被告權責。改制前行政院環境保護署（下  
26 稱環保署）108年12月30日環署廢字第0000000000號函釋指  
27 出，依廢棄物清理法施行細則第3條第6款規定，公民營廢棄  
28 物清除處理機構許可文件之核發與督導、查核及管理，屬直  
29 轄市或縣（市）主管機關之權責；環保署111年8月24日環署  
30 循字第0000000000號函亦清楚揭禁公民營廢棄物清除處理機  
31 構之網路申報管理，係主管機關之職權，被告為執行機關，

01 僅得執行相關行政罰。再者，原告於111年2月間曾就掩埋場  
02 設施停止使用後應提報「封場復育計畫」送請審查，被告均  
03 以自為處分機關回復審查結果，後經請其注意法規之權限規  
04 定後，始於112年3月7日以嘉義縣政府府授環廢字第0000000  
05 000號函回復審查結果，可見被告亦自知公民營廢棄物清除  
06 處理機構管理之許可、停工等屬縣政府專屬權責事項，相關  
07 處分應以府函為之，尚不得以局函為之。因此被告以原處分  
08 命原告停工，核有行政程序法第111條第6款規定之當然無效  
09 情形，縱非無效，亦屬逾越法規權限之行為，依行政訴訟法  
10 第4條第2項規定，亦屬違法。

11 5、被告以原處分命原告暫停收受廢棄物進場，並直接關閉網路  
12 申報權限，就是停工處分，並無疑義。廢棄物清理法第42條  
13 及第55條，就有關違反廢棄物清除處理機構許可內容定有相  
14 關罰則，但並無命停工之法律效果，命事業停工或停業，影  
15 響事業之工作權甚鉅，僅有在必要或違規情節重大時，才得  
16 以為之。又公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法（下稱  
17 許可管理辦法）並無授權主管機關得命停工，縱使有被告所  
18 抗辯第18條第1項情形，依第27條第3款規定也必須先命限期  
19 改善，屆期仍未改善，才能撤銷、廢止許可證。縱使被告認  
20 為原告有超收問題（實際上經測量後原告並未超收），應依  
21 許可管理辦法第27條命限期改善或依廢棄物清理法第55條規  
22 定處罰緩、命限期改善，而非得以命停工，原處分逾越法律  
23 規定範圍，自行創設停工處分，違反法律保留原則，逕自關  
24 閉原告網路申報權限長達20餘日，限制原告的工作權，也違  
25 反比例原則。

26 6、原處分雖於說明欄揭示處分依據是「依據本局111年5月31日  
27 稽查紀錄（稽查編號：000000000000）辦理」，但稽查紀錄  
28 並未合法送達予原告，違反其告知及說明義務。且原處分並  
29 未敘明法令依據，違反行政程序法第5條明確性原則及第96  
30 條第1項第2款規定。被告雖稱嘉義縣政府110年5月5日許可  
31 函說明十一(三)為行政處分之附款，惟該項說明僅屬「法律

狀況之指示」，意即在核發許可之行政處分中，對法律狀況或法律規定所為之指示，縱然措詞上與期限、條件、負擔或內容限制無殊，但因不具規制之性質，並非行政處分之非獨立成分，亦非附加原行政處分之獨立行政處分，非行政處分之附款。原告之掩埋場，經嘉義縣政府核准之高程，可掩埋處理量為151,061噸，前開說明記載「請貴公司應遵守如下事項」不過為重申原告不得超收而已，也不因此賦予被告得有逕命停工之權力。更遑論說明尚敘明「任一量測高程已達核准高程」，也就是要經過量測才能判斷是否已達高程。乃被告依據錯誤之計算方式計算容積，自行創設違法停工處分，程序違法。

7、高程之測量，應先確認是否與原許可核給所容許之最終掩埋高程具有相同之量測基準後，量測結果才有供參考之意義。且廢棄物進場後會經壓實沉降及含水滲出，導致高程下降，餘裕量更不是單純以容積及比重計算。被告以容積及比重計算餘裕量，未經量測，就逕命原告停工，關閉原告網路申報權限，侵害原告權益甚鉅，已有可議。原處分卷乙證6所載平均單位容積為1.25公噸/m<sup>3</sup>，被告於稽查紀錄及原處分係以污泥比重1.1公噸/m<sup>3</sup>為計算，已屬無據，且餘裕量之計算也不是單位容積×比重，尚須考量發酵分解或污泥含水滲出減少率及掩埋壓實體積減率，若以原處分所示111年5月13日剩餘容積2,544.44m<sup>3</sup>、比重1.25公噸/m<sup>3</sup>計算，剩餘餘裕量為3,401公噸，縱使原告於5月14日至5月31日入場3,028.36公噸，亦未超過許可之範圍，被告認事用法，均有違誤。

8、原告6月份受被告違法或無效之停工處分，致未能收受廢棄物進場處理，原告每月處理許可量2,000公噸，每噸20,000元，依許可管理辦法第18條第3項規定，原告每月實際可收受量為2,200噸，扣除自111年6月1日已進場223.9噸，剩餘可收受量為1,976.1噸，因此原告受有39,522,000元之損害。惟如以案發前6個月110年9月至111年2月平均進場量133

01 5.75公噸為基準，原告停工期間為6月1日到6月22日，依比  
02 例計算原告所失利益金額為19,591,000元，原告亦表同意。

03 (二)聲明：

04 1、先位聲明：

05 (1)確認原處分無效。

06 (2)被告應給付原告39,522,000元及自112年5月5日至清償日  
07 止，按週年利率百分之5計算之利息。

08 2、備位聲明：

09 (1)確認原處分違法。

10 (2)被告應給付原告39,522,000元及自112年5月5日至清償日  
11 止，按週年利率百分之5計算之利息。

12 三、被告答辯及聲明：

13 (一)答辯要旨：

14 1、依廢棄物清理法第40條與同法施行細則第4條規定，被告有  
15 為原處分之事務權限，又依鈞院109年度訴字第414號判決見  
16 解，被告非行政程序法第111條第6款規定所稱缺乏事務權限  
17 者，原告先位聲明在法律上顯無理由而應駁回。

18 2、原處分性質上為「暫時性行政處分」，係為避免原告違反封  
19 場條件「任一量測高程已達核准高程，或總進場量已達151,  
20 061公噸，兩種情況仍應立即停止收受並進行封場復育計畫  
21 相關事項」而為系爭許可證到期前暫時性之決定，被告係依  
22 據111年5月13日掩埋場高程量測剩餘容積2,544立方公尺為  
23 基礎，估算掩埋場是否尚有剩餘容積，另依原告111年2月提  
24 送封場復育計畫顯示該廠廢棄物進場量以D-09污泥類為最大  
25 宗佔進場量70%，再依原告同意設置文件污泥比重1.1公噸/  
26 立方公尺推估尚有餘裕量2,798.8公噸，然5月14日至5月31  
27 日進場量約3,028.3公噸，推估已超過核准容量，故請原告  
28 暫停收受廢棄物進場，待量測剩餘容積後再憑辦理實徵而有  
29 據，後經進一步確認後，業已依111年6月24日函命原告依量  
30 測結果再行進場，故應以該函（終局處分）取代原處分（暫  
31 時性行政處分），該函既未對原告不利，且仍得於系爭許可

證到期前持續收受廢棄物進場，亦不致造成原告工作權乃至財產權受損，故原告應無「即受確認判決之法律上利益」而得提起本件訴訟（備位聲明）。

3、原告掩埋場許可期限僅餘1個月即將於6月30日到期，其許可處理量或高程又為其提前到期的條件，然於5月底（27日起）又有「明顯異常」之超量進場（每月許可處理量2,000公噸，當月因處理桃園家福火災廢棄物即超量收受1,831公噸），已為其高程可能該當提前到期條件之「明顯表徵」，故被告在原告未提出其計算高程報告之狀況下，以當時最新（5月13日量測，5月27日取得）委託量測高程估算至5月31日已該當提前到期條件，該認定事實應屬客觀上明白足以確認。該時若仍循一般陳述意見程序，不即刻為相關處分，即有掩埋場繼續超量收受、原告違法及被告瀆職之急迫情事，該違法狀態亦顯然違反公益（廢棄物應妥善清除處理），故被告就有利不利原告一併考量僅為較輕微之「暫時性處分」（仍得再行量測確認後再憑辦理，後確於許可到期前同意其剩餘量進場），本件處分前未給予原告陳述意見的機會，符合行政程序法第103條第2、5、6款之要件。又依行政程序法第114條第1項第3款規定與鈞院106年度簡上字第60號判決見解，縱認處分前未給予原告陳述意見之機會而有程序瑕疵，亦因原告已於訴願程序中得以表明其主張而得以補正，況原告已於111年5月16日自行委託量測高程，原告若認該結果對其有利亦得於處分前或處分時即時提出，然原告遲至6月17日始提出，應認原告亦屬怠於陳述意見，形同放棄其程序利益。

4、關於廢棄物處理許可證展延許可處分（即系爭許可證），屬於裁量處分，故於不違反原處分之目的及具有正當合理關聯下，本得於展延處分附加附款，又系爭許可證之目的本為確保後續掩埋場處理不逾原許可處理量所定之合理期限（111年6月30日），至於該許可處分所列之附款，即係為解決前一年度相關監督與認定是否超量之不明確性，經協商後原告



亦同意始納入之負擔與條件，量測高程已達核准高程（即指無剩餘容積）即為處分（許可繼續掩埋）失其效力之解除條件，應與原處分之目的相合並具有正當合理關聯而得為之，另被告因原訂許可期限未屆且就有利不利原告一併考量，縱認已該當附款之條件，仍未為「終局性」之停止收受處分（確認展延處分失其效力），僅為較輕微之「暫時性處分」（仍得再行量測確認後再憑辦理，後確於許可到期前同意其剩餘量進場），應合乎比例原則與舉重已明輕之法理。

5、被告或有未取得送達回執等瑕疵，然確已於6月1日9時許專人親自送達原處分予原告掩埋場，並由其專責人員葉饒仁簽名收受，6月1日11時許亦專人親自送達被告嘉環廢字第0000000000號函（下稱被告111年6月1日函，因原告於處分後仍持續容許廢棄物進場，被告乃申請關閉其廢棄物網路申報權限並通知）予當日身於原告掩埋場之原告監察人即實質負責人吳信賢，吳信賢並於副本上簽名收受，原告稱其當天不在掩埋場顯非事實。

6、被告已於6月24日重新開放網路申報權限並通知原告，原告可以於合法且未超量（後經被告估算為824.5公噸）之狀態下，於6月30日許可期限前繼續收受824.5公噸廢棄物進場處理（扣除星期六、日原告不進場外，尚有6月27日、6月28日、6月29日及6月30日共4日可進場），且依原告先前營運紀錄甚至1日可進場超過1,000公噸（如5月31日即進場1,006.78公噸），故原處分縱有爭議，並無從證明有原告所稱之損害（預期處理費之收入無法取得），亦無從證明兩者間有相當因果關係，原告選擇6月27日至6月30日皆不進場係原告自行放棄權利，自不得依此求償。此外，原告請求得進場廢棄物數量1,976.1公噸、損害賠償及其金額之計算等，皆不可採，前者實則僅有824.5公噸可得進場，且每噸縱可得請求所失利益之損害賠償也絕非原告所主張每噸所收取之處理費（至多僅為其所得證明之每噸淨利），故既無從證明其確

01 有該等損害，原告請求損害賠償及其金額之計算，並不可  
02 採。

03 (二)聲明：原告之訴駁回。

04 四、爭點：

05 (一)原處分是否為無效行政處分？

06 (二)原告提起本件確認訴訟有無確認利益？

07 (三)被告有無命原告停止收受廢棄物進場之事務管轄權限？被告  
08 以原處分命原告暫停收受廢棄物進場，是否適法？

09 (四)原告請求被告應給付3,952萬2,000元及自112年5月5日至清  
10 償日止，按週年利率百分之5計算之利息，是否有據？

11 五、本院的判斷：

12 (一)前提事實：

13 爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有嘉義縣政府  
14 110年5月5日府授環廢字第0000000000號函（處分卷第9至12  
15 頁）、被告111年5月31日、111年6月8日、111年6月23日稽  
16 查紀錄及相片（處分卷第51至62頁）、111年6月測量結果報  
17 告書（處分卷第29至32頁）、原告測量成果報告書（處分卷  
18 第35至49頁）、原處分（本院卷1第37頁）、被告111年6月2  
19 4日函（本院卷1第77至79頁）及訴願決定書（本院卷1第39  
20 至42頁）等附卷可稽，自堪認定。

21 (二)關於先位聲明部分：

22 1、按「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書  
23 面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予  
24 證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或  
25 許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗  
26 者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事  
27 務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」行政程序法  
28 第111條定有明文。所謂無效之行政處分，係指行政行為具  
29 有行政處分之形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、  
30 當然、確定不生效力。基於維護法律安定性、國家本身所具  
31 有之公益性以及國家權威，學說及各國立法例皆認為行政處

分是否無效，除法律定有明文之情形外，宜從嚴認定，故乃兼採「明顯瑕疵說」與「重大瑕疵說」作為認定標準之理論基礎。是依行政程序法第111條之規定，行政處分無效之原因，除該條第1款至第6款之例示規定外，尚有該條第7款「其他具有重大明顯之瑕疵者」之概括規定，用以補充前6款所未及涵蓋之無效情形。而行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷標準。換言之，該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，如行政處分之瑕疵尚未達到重大、明顯之程度，一般人對其違法性之存在與否猶存懷疑，則基於維持法安定性之必要，則不令該處分無效，在該處分被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已（最高行政法院108年度判字第82號判決參照）。

2、原告固主張：依據廢棄物清理法施行細則第3條規定可知有關公民營廢棄物清除處理機構之管理，屬於嘉義縣政府之職權，非執行機關之被告權責，被告以原處分命原告停工，核有行政程序法第111條第6款規定之當然無效情形云云。然按嘉義縣政府組織自治條例第12條規定：「本府設警察局、消防局、衛生局、環境保護局、財政稅務局、文化觀光局、社會局分別掌理有關事項，其組織規程另定之。」被告組織規程第3條第1項第4款規定：「本局設下列各科，分別掌理有關事項：……四、廢棄物管理科：廢棄物管理規劃及執行、廢棄物處理場（廠）營運之管理及環境衛生管理事項。」足見被告乃嘉義縣政府所屬一級機關，下設廢棄物管理科掌理轄區內廢棄物管理規劃及執行、廢棄物處理場（廠）營運之管理及環境衛生管理事項，則有關廢棄物管理之事務權限，涉及嘉義縣政府組織之內部分工，難期普通社會一般人一望即知被告是否欠缺作成原處分之事務權限，縱使被告果真欠缺命原告停止收受廢棄物進場之事務管轄權限，其所欠缺之

事務管轄權限尚未達到重大明顯之程度，揆諸前揭行政程序法第111條第6款規定之說明，被告原處分即未該當自始無效之程度。乃原告先位聲明以被告欠缺命原告停止收受廢棄物進場之事務管轄權限，訴請確認原處分無效，並無理由，應予駁回。

- 3、至原告先位聲明依行政訴訟法第7條規定合併請求被告賠償39,522,000元及遲延利息部分：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。」其立法意旨在於提起行政訴訟之際，利用同一訴訟程序合併請求損害賠償，以達訴訟經濟利益，蓋因此等請求與其所合併提起之行政訴訟間，有一定的前提或因果關係，基於訴訟資料之共通，避免二裁判之衝突及訴訟程序重複之勞費所為之規範。故當事人依行政訴訟法第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判決可能。本件原告請求確認原處分無效，為無理由，應予駁回，已如前述。準此，原告依行政訴訟法第7條規定合併請求被告賠償其營業損失39,522,000元及遲延利息部分，亦失所附麗，應併予駁回。

(三)關於備位聲明部分：

- 1、原告提起本件確認訴訟，具有確認利益：

(1)按行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」準此，原告提起確認訴訟須有即受確認判決之法律上利益。所謂即受確認判決之法律上利益，是指原告的權利或法律上利益有受侵害的危險，且得以確認判決除去之而言；或是指公法上法律關係存否不明確，致原告在公法上的地位有受侵害的危險，而此項危險得以確認判決除去者而言。

(2)查原告所以訴請確認原處分違法，係被告以該處分雖命原告暫停收受廢棄物進場，並隨即以車輛阻擋貨車進入掩埋場及關閉原告網路申報權限，但嗣後已因原告於111年6月21日提出最新掩埋場高程測量結果報告，載明尚有剩餘容積890.59立方公尺，被告遂以111年6月24日函（本院卷1第77至79頁）重新開放廢棄物進場權限，而形同撤銷或廢止被告前揭原處分，雖原告有對原處分提起訴願，但經訴願機關以「原處分機關業已於111年6月24日開放訴願人進場收受廢棄物之權限，於訴願決定時，對訴願人之侵害已無從補救，且其無從收受廢棄物之期間亦無法透過訴願決定加以回復」為由予以不受理（本院卷1第39至42頁），因而爰依行政訴訟法第6條第1項規定提起本件確認訴訟。惟被告則辯以原處分性質上僅為暫時性行政處分，且該處分嗣後已為被告111年6月24日函所取代，且原告仍得於許可證到期前持續收受廢棄物進場，亦不致造成原告工作權乃至財產權受損，故原告應無「即受確認判決之法律上利益」而得提起本件訴訟云云。然查，原處分固已因被告111年6月24日函而嗣後失其效力，惟被告係迄至同年月27日始實際對原告開放掩埋場進場網路申報權限，且該掩埋場許可期限隨即於同年月30日截止，估不論原告究否能於同年月27日至30日間有效收受其基於系爭許可證可容許之處理量，原告確實因原處分致使其同年月1日至26日間完全無法接收載運廢棄物之貨車進場，而明顯損及原告基於系爭許可證原本即得收受並處理一般廢棄物營運之權限，而上開期間不能營運之損害顯然不能因被告111年6月24日函之作成而得以回復未為原處分前之原狀，參諸前揭規定之說明，原處分固已失效，但原告所受損害已無回復原狀之可能，自應允其提起確認訴訟以為救濟，故被告前揭辯解尚無足取，應認原告提起本件訴訟，已具備確認利益。

## 2、被告就原處分欠缺事務管轄權限，致原處分違法：

(1)按「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「從事

01 廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關  
02 或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理  
03 機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。……」

04 「前條第1項規定之公民營廢棄物清除處理機構應具備之條  
05 件、自有設施、分級、專業技術人員設置、許可、許可期  
06 限、廢止許可、停工、停業、歇業、復業及其他應遵行事項  
07 之管理辦法，由中央主管機關定之。」廢棄物清理法第4  
08 條、第41條第1項本文、第42條分別定有明文。又「本辦法  
09 依廢棄物清理法（以下簡稱本法）第42條規定訂定之。」  
10 「取得核發機關核發廢棄物處理許可證（以下簡稱處理許可  
11 證）之處理機構，始得接受委託處理廢棄物。」「清除、處  
12 理機構除依本法第41條第1項但書規定免申請核發公民營廢  
13 棄物清除處理機構許可文件者外，應依本法及其相關規定及  
14 審查通過之申請文件內容辦理。」復為行為時公民營廢棄物  
15 清除處理機構許可管理辦法第1條、第3條第2項、第18條第1  
16 項所明定。準此，公民營廢棄物處理機構應取得直轄市、縣  
17 （市）主管機關或中央主管機關委託之機關核發之廢棄物處  
18 理許可證後，始得受託處理廢棄物，並應依廢棄物清理法及  
19 其相關規定暨審查通過之申請文件內容辦理廢棄物處理業  
20 務。抑且，廢棄物處理許可證既由直轄市、縣（市）主管機  
21 關（亦得由直轄縣市主管機關基於團體管轄權限委由其所屬  
22 機關行使）核發，則許可證上所記載公民營廢棄物處理機構  
23 應盡義務或應遵守事項，自應由核發許可機關善盡監督管理  
24 之責，倘有違反，亦應由核發許可機關依廢棄物清理法及其  
25 相關規定暨依憑許可證內容辦理，從而許可證內容所記載公  
26 民營廢棄物處理機構之行為限制（包含負擔、條件及附  
27 款），原本即屬於核發許可機關之事務管轄權限，如受處分  
28 人僅單純違反許可證所課之行為義務（不涉及其他法律或法  
29 規命令之違章事實），亦僅有核發許可機關得以自己名義並  
30 依許可證所載內容對其施以相當之處置，乃屬當然。

01 (2)經查，原告為民營廢棄物處理機構，其經嘉義縣政府核發系  
02 爭許可證（110嘉義縣廢乙處字第0006號），許可從事乙級  
03 廢棄物處理業務，許可證記載每月許可處理量為2,000公噸  
04 以下，許可期限至111年6月30日止，又許可證說明欄第11項  
05 載明：「本縣環境保護局110年4月9日與貴公司協商，請貴  
06 公司應遵守如下事項：（一）1個月內檢送掩埋場結構安全  
07 報告至本縣環境保護局核備。（二）6個月內將由貴公司進  
08 行第一次掩埋場剩餘容積量測，第二次量測時機為第1次量  
09 測結束後3個月內，後續每月量測一次掩埋場剩餘容積。

10 （三）如上述任一次量測高程已達核准高程；或總進場量已  
11 達151,061噸，兩種情況仍應立即停止收受並進行封場復育  
12 計畫相關事項。」等語之事實，有前揭系爭許可證在卷可證  
13 （本院卷1第47至53頁）。依此，原告固基於系爭許可證取  
14 得收受並處理一般事業廢棄物之權限，但其此項權限之行使  
15 同時負有定期測量掩埋場高程之行為義務，亦即原告至遲於  
16 111年2月起即負有每月量測一次掩埋場剩餘容積之義務，且  
17 掩埋場容積如已達核准高程、總進場量已達151,061噸或許  
18 可證期限屆至等任一要件成就，原告即不得行使其基於系爭  
19 許可證所得之權限。然由系爭許可證觀之，原告之系爭許可  
20 證既由嘉義縣政府核發，倘原告掩埋場容積已達核准高程或  
21 總進場量已達151,061噸，自應僅核發系爭許可證機關之嘉  
22 義縣政府始得命原告立即停止收受並進行封場復育計畫相關  
23 事項，且系爭許可證為原告舊有許可證之展延許可，以往原  
24 告掩埋場如涉及高程容積之疑慮，亦向來由嘉義縣政府基於  
25 核發許可機關之立場命原告評估應暫停營運，此亦有原告提  
26 出被告並無爭執之嘉義縣政府110年3月16日府授環廢字第11  
27 0028978號函在卷可佐（本院卷1第209頁）。

28 (3)次查，因原告111年5月間迄未提出技師就掩埋場高程之測量  
29 報告（原告固曾於111年5月16日有委請技師就掩埋場高程作  
30 成測量報告，但該測量報告則遲至111年6月17日始提送給被  
31 告），被告遂於111年5月13日委託技師執行測量（111年5月

01 13日施測，同年月27作成測量報告），查得掩埋場高程量測  
02 剩餘容積為2,544立方公尺，另依原告111年2月提送封場復  
03 育計畫顯示該廠廢棄物進場量以D-09污泥類為最大宗佔進場  
04 量70%，再依原告同意設置文件污泥比重1.1公噸/立方公尺  
05 推估尚有餘裕量2,798.8公噸，然5月14日至5月31日進場量  
06 約3,028.3公噸，推估已超過核准容量，被告先於111年5月3  
07 1日至原告經營掩埋場內執行現場稽查，並告知原告從業人  
08 員李軍機關於被告測量高程結果、計算可餘進場容量之方  
09 式，以及計算原告所收取進場廢棄物容量至當日截止已有超  
10 量收受廢棄物之情事，並進而要求原告應立即停止收受廢棄  
11 物進場等語，然原告並未因被告現場稽查之告知而停止收受  
12 廢棄物，且當日仍有載運廢棄物之貨車持續不斷進入原告掩  
13 埋場，被告乃於翌日即111年6月1日作成本件原處分命原告  
14 暫停收受廢棄物進場，並於同日作成111年6月1日函關閉原  
15 告網路申報權限，被告承辦人員則於作成原處分及上開函文  
16 之同日至原告經營掩埋場內執行現場稽查，並隨即將原處分  
17 及上開函文分別遞交予原告從業人員葉饒仁、吳信賢簽收，  
18 而原告從業人員吳信賢於同日被告送達上開函文之時，對原  
19 處分所依據之事實並無爭執，僅爭執被告就高程剩餘容積據  
20 以計算之污泥比重（1.1）偏低，應以另一復育計畫所載比  
21 重1.32或通常固體物比重1.5-1.8計算始為適當等語之事  
22 實，為兩造所不爭，並有被告提出被告製作之公文大事記、  
23 111年5月測量技師簽證報告、原告111年2月封場復育計畫、  
24 被告111年5月31日稽查紀錄、被告111年6月1日稽查紀錄、  
25 原處分簽收紀錄、被告111年6月1日函簽收記錄等文建在卷  
26 可參（訴願卷第151至153頁；處分卷第13至21、51至54頁；  
27 本院卷1第325至327、340至342頁），則此等事實自堪信  
28 實。佐諸被告於本院準備程序亦自陳：伊並非依據廢棄物清  
29 理法第40條規定，而是依據系爭許可證說明欄第11項第3款  
30 規定，亦即基於系爭許可處分之附款規定而據以作成原處分  
31 等語（本院卷1第277頁），然系爭許可證係由嘉義縣政府所



作成乙節，已如前述，縱使系爭許可證說明欄第11項第3款已載明原告掩埋場容積若已達核准高程或總進場量已達151,061噸，原告即負有立即停止收受廢棄物進場並進行封場復育計畫相關事項之行為義務，但得以依據系爭許可證所載權利義務逕命原告停止收受廢棄物應屬嘉義縣政府權責範圍，被告並無從依據系爭許可證所生權義而得命原告停止收受廢棄物權限，從而，被告以自己名義作成原處分逕命原告停止收受廢棄物進場，明顯欠缺事務管轄權限，則原處分自非適法，亦足堪認定。

### 3、原告請求被告賠償損害，尚屬無據：

(1)查原告主張被告原處分違背事務管轄權限，又自行創設停工處分，違反法律保留原則，逕自關閉原告網路申報權限長達20餘日，限制原告的工作權，也違反比例原則，且被告係以污泥比重1.1公噸/立方公尺為計算，已屬無據，且餘裕量之計算也不是單位容積×比重，尚須考量醱酵分解或污泥含水滲出減少率及掩埋壓實體積減率，若以原處分所示111年5月13日剩餘容積2,544.44立方公尺、比重1.25公噸/立方公尺計算，剩餘餘裕量為3,401公噸，縱使原告於5月14日至5月31日入場3,028.36公噸，亦未超過許可之範圍，故原告6月份受被告違法之原處分，致未能收受廢棄物進場處理，原告每月處理許可量2,000公噸，每噸可收取費用為20,000元，況依許可管理辦法第18條第3項規定，原告每月實際可收受量為2,200噸，扣除自111年6月1日已進場223.9噸，剩餘可收受量應為1,976.1噸，因此原告受有39,522,000元之損害，自得請求被告賠償此部分損害等語。

(2)惟查，被告作成原處分固有違背事務管轄權限之情事，然系爭許可證亦已載明原告負有定期測量掩埋場高程之行為義務，且掩埋場容積如已達核准高程、總進場量已達151,061噸或許可證期限屆至等任一要件成就，原告更進而負有立即停止收受並進行封場復育計畫相關事項之作為處置等事項，已如前述；詎原告先是違反每月辦理測量掩埋場高程之行為

01 義務，而被告於111年5月13日委託技師前往原告掩埋場測量  
02 高程時，對於身為該掩埋場管理者之原告自難委其毫無所知，  
03 何況被告亦已於同年5月31日、同年6月1日至原告掩埋場  
04 稽查時，如實告知原告從業人員關於111年5月13日測量結果  
05 及其計算掩埋容積之餘量，並據以研判原告達到超收進場廢  
06 棄物容量之憑據，且其認定事實之依據均有客觀可供檢驗之  
07 書證得以印證（參處分卷第13至21頁，亦即行政處分所根據  
08 之事實，客觀上明白足以確認者）等節，復如前述，參以被  
09 告本為嘉義縣政府下設之一級機關（嘉義縣政府組織自治條  
10 例第12條），並為嘉義縣政府執行縣一般廢棄物清理設施之  
11 設置及操作管理（廢棄物清理法施行細則第4條第3款第3  
12 目），換言之，本件縱未以被告名義作成原處分，亦應由嘉  
13 義縣政府基於核發系爭許可證機關管理監督之立場，依據系  
14 爭許可證所規範之權義，下命原告立即停止收受廢棄物進入  
15 其掩埋場。雖原告從業人員於收受原處分及被告111年6月1  
16 日函之際，曾對被告計算餘量所依據之比重（1.1）有所爭  
17 執（參被告111年6月1日稽查紀錄，本院卷1第379至381  
18 頁），但只要被告計算之基礎有客觀書證可供檢驗，即難謂  
19 其非無憑據，何況原告如欲否定被告基於原處分所載計算餘  
20 量之結果，只要原告於系爭許可證期限屆期以前能提供被告  
21 前揭高程測量報告以後另由公正技師出具之新的高程測量報  
22 告並證明該掩埋場尚未達到臨界高程或尚有堆置餘量，即得  
23 據以推翻原處分所認定「推估已超過核准高程」之結論，並  
24 得要求被告或嘉義縣政府撤銷或廢止原處分。更清楚地說，  
25 原處分執行之久暫，實繫於原告何時提出新的測量高程餘量  
26 報告以憑辦理。然查，原告於被告111年5月13日委託技師執  
27 行高程測量後，固曾於同年5月16日亦委託技師辦理容積測  
28 量，但該次測量成果報告原告卻遲至同年6月17日始提送予  
29 被告（測得剩餘容積為2,587.4立方公尺，與被告測量成果  
30 報告相差無幾，參訴願卷第151至152頁）；待原告收受原處  
31 分後，又遲至111年6月15日始委託技師進場測量，並經技師

於111年6月21日作成測量成果報告，判定尚有剩餘容積890.59立方公尺（本院卷1第59至75頁），經原告提交予被告後，被告隨即作成111年6月24日函以取代原處分等情，亦如前揭查證事實所述，則原告固因原處分之執行，致其受有20餘日不得依系爭許可證按每月可收取一般事業廢棄物之容量收取他人欲申辦進場處理之廢棄物，但原處分除有事務管轄權之違法瑕疵外，並無客觀可指責認定事實之違誤，而原處分雖遲至111年6月27日始因被告先作成111年6月24日函並於是日開放網路申報權限而歸於消滅，亦係肇因於原告後續提出新的測量報告之結果。姑不論原告111年5月下旬大量收取超出每月可得收取廢棄物之處理量係因協助被告為桃園市環保局急欲處理其轄內家福物流中心火災所生廢棄物所致（參本院卷1第43頁），但此僅是容許原告得收取超出每月定額廢棄物處理量，非謂原告即得免除掩埋場高程測量義務且不受剩餘容量之管制。今原告111年5月間先有違反高程測量義務，待經被告自行委託技師測量高程並計算剩餘容積，再參諸原告當月總收取廢棄物數量而據此推估原告已超出核准高程，因而作成本件原處分，後又因原告遲至111年6月21日以後始提出新的測量報告而得認定原告掩埋場尚有可供堆置之廢棄物處理容量，被告始另作成111年6月24日函以取代原處分，則原告於系爭許可證期限屆至前之111年6月間發生20餘日因被告關閉網路申報權限致無法收取廢棄物進場，實係肇因可歸責於原告之行為所致，從而，原告以上開期間不能收取廢棄物進場所生未能取得處理費之營業損失逕向被告請求賠償，尚屬無據，不應准許。

六、綜上所述，原告先位之訴，請求確認原處分無效，並請求被告給付原告39,522,000元及自112年5月5日至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息，為無理由，應予駁回；備位之訴，原處分有欠缺事務管轄權限之違法事由，原告請求確認原處分違法，為有理由，至原告請求被告給付原告39,52

2,000元及自112年5月5日至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息部分，則無理由。

七、本件判決基礎，兩造其餘主張核於判決結果不生影響，並無逐一論述之必要。

八、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由。

中 華 民 國 112 年 11 月 16 日

審判長法官 林 彥 君

法官 廖 建 彥

法官 黃 奕 超

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形            | 所需要件                                                                                                                                                    |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。 | 1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。<br>2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。<br>3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。 |
|                            |                                                                                                                                                         |

01

(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。

1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。
2. 稅務行政事件，具備會計師資格。
3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。
4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 112 年 11 月 16 日

03

書記官 蔡 玫 芳