臺中高等行政法院裁定

110年度停字第18號

聲　請　人　陳清鑫

代　理　人　詹順貴　律師
　　陳長文　律師
相　對　人　苗栗縣政府
代　表　人　徐耀昌
參　加　人　坤輿科技股份
　　有限公司
代　表　人　邱美惠
代　理　人　饒斯棋　律師
　　羅偉恆　律師

上列當事人間因廢棄物清理法事件，聲請人聲請停止執行，本院裁定如下：

主　文

一、聲請駁回。

二、聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、按「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。……於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。」訴願法第93條、行政訴訟法第116條第1項及第3項分別定所明定。次按暫時權利保護制度係為賦予當事人及

時有效之權利保障，因本案訴訟程序往往稽延多時，為避免本案訴訟裁判結果即使有利於原告，仍可能因實體權利已遭受難以回復之損害而致欠缺實益，故在本案訴訟終局確定前，有提供暫時性及預防性之權利保護途徑之必要。……所謂「難於回復之損害」，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言，至當事人主觀上難於回復之損害當非屬此所指之難於回復之損害。又所謂急迫情事，則指原處分或決定已開始執行或隨時有開始執行之虞，必其執行將發生難於回復之損害且情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟，否則尚難認有以行政法院裁定停止執行予以救濟之必要（最高行政法院110年度抗字第69號裁定意旨參照）。再者，訴願法第93條第2項既規定受處分人得申請受理訴願機關或原處分機關停止執行，則如果能由上開機關獲得救濟，殊無逕向行政法院聲請之必要。且行政法院係審查行政處分違法之最終機關，若一有行政處分，不待訴願程序即聲請行政法院停止原處分之執行，或雖已提起訴願，卻不向訴願機關申請，而逕向行政法院聲請停止執行，或已向訴願機關申請停止執行，未待訴願機關於適當期間內為准駁，又再向行政法院聲請，無異規避訴願救濟程序，而請求行政法院直接為行政處分之審查，均非所宜。故適用訴願法第98條第2項或行政訴訟法第116條第3項規定逕向行政法院聲請停止執行者，必其情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟，否則尚難認有以行政法院之裁定停止原處分執行予以救濟之必要，應認欠缺保護之必要，而駁回其聲請（最高行政法院107年度裁字第1772號裁定參照）。

二、本件聲請意旨略以：

㈠參加人坤輿科技股份有限公司於民國91年間向相對人申請於苗栗縣○○鄉○○段211、211-2、211-3、212、660、660-2、661及662地號土地設立乙級廢棄物處理機構（下稱系爭處理機構），經相對人91年3月4日以91年府環三字第910800

334號函同意設置；後因地籍重劃，參加人於93年2月12日提出變更申請，將系爭處理機構位置改址於同鄉龍昇段587、588（部分）、846、849、851、852、853、854、856及857地號共計10筆土地，並經相對人94年2月22日府環廢字第0947800241號函核備同意參加人變更申請。參加人再於94年4月間提出試運轉計畫，惟因排放廢（污）水及興辦事業土地面積有無包含系爭處理機構與公路（臺一線）之聯外道路（下稱系爭聯外道路）等疑慮而遭相對人多次駁回試運轉計畫申請。其中就興辦事業土地面積是否應包含系爭聯外道路一事，相對人要求參加人應辦理事業計畫書變更申請，參加人不服，向行政院環境保護署（下稱環保署）提起訴願，環保署以系爭聯外道路應包含於興辦事業計畫一部分認定有理，以101年3月21日環署訴字第1010023852號訴願決定（下稱101年訴願決定），駁回參加人訴願申請。然參加人於申請設置系爭處理機構時，申請面積為17,958平方公尺（廢棄物掩埋場部分），其並未將系爭聯外道路面積1,992平方公尺面積計入，且其另建有一臨路做為管制辦公室之用的兩層樓水泥建物（下稱系爭水泥建物）及建物旁空地合計447.94平方公尺，總計上開土地面積總計即有20397.94平方公尺，顯已超過91年申請時所適用之90年8月1日版開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準（下稱開發行為認定標準）第28條第3款第2、6目規定開發行為面積2公頃以上應通過環評之標準。相對人未察，仍於109年12月31日作成府環廢字第1090083989A號函。後經當地居民抗議，相對人方於110年3月5日作成府環廢字第1100012874函（下稱110年3月5日函）命參加人停止試運轉，參加人對此不服向環保署提起訴願，環保署於110年9月24日作成環署訴字第1100020285號訴願決定書（下稱109年訴願決定），撤銷該110年3月5日函，並命相對人另為適法處分。

㈡相對人明知參加人尚未辦理環評，依法不得從事任何開發行為，卻仍以110年12月24日府環廢字第1100087133號函(下稱

原處分)作成同意參加人辦理繼續試運轉之處分。聲請人不服，認為相對人未先依法命參加人辦理環境影響評估，卻仍作成原處分准予其續行開發行為（試運轉），顯已違反環境影響評估法（下稱環評法）第14條辦理開發行為應先進行環評，若違反則開發行為應屬無效之規定，且原處分准予參加人辦理試運轉對聲請人等人健康、財產及環境權造成嚴重之侵害，遂提起訴願，一併提起本件停止執行之聲請。

㈢聲請人世代居住於廢棄物處理機構所在地龍昇村，並有多人以務農為生，系爭處理機構掩埋場距離位於當地250公頃農田之灌溉水源大潭即龍昇湖上游，距離約300公尺。且根據參加人所提出之93年12月同意設置變更申請書（下稱93年變更申請書）所載，當地地質屬於砂岩，沖積層深厚透水性良好，地下水位約4至6公尺之間，並依據環保署所設立地下水質監測站—造橋國小與大山國小監測站之監測資料，顯示開發地區地下水品質應屬良好，故若掩埋場污水若未妥善處理，污水將立即對於區域內的地下水產生直接污染，且掩埋場距離鄰近聚落龍昇社區不到300公尺距離，若造成污染，將對於當地社區居民環境與生活產生直接與巨大之危害，故應足認聲請人為規範所欲保護之對象，具備當事人適格。環評法乃係在既有各種開發行為有關的專業行政法律之外，基於環境保護之目的所特設的篩選機制，而構成各種專業許可程序的前提樞紐，故凡與開發行為有關之任何許可、核准、同意等行政處分，皆應屬環評法第14條第1項所稱開發行為之許可，最高行政法院98年度判字第1119號判決亦採相同見解，是按上開判決意旨，從環評法與開發行為連結之角度，聲請人亦具備當事人之適格。

㈣系爭處理機構之設備係按照近20年前規定所設立，設備是否符合當代環保要求本就存有疑義，再者設備已經設置20年，其掩埋場內不透水布設施否毫無破損足以防止廢污水滲漏造成地下水污染即有疑義，且審查委員亦對於掩埋場邊坡設置可能造成位移進而引發廢污水滲漏提出質疑，對此相對人僅

憑參加人所提出事後修補照片即認定妥善率無問題；倘若今日參加人啟動試營運後，設備發生故障，防水層並未能有效防止廢污水滲漏，將嚴重污染附近地價水質，造成周遭地區灌溉、使用之水源嚴重且難以回復之危害。且土地一旦遭傾倒廢棄物，即對於該地區土地造成汙染與破壞，是本件之損害確實具有難以回復性。相對人雖稱系爭處理設施之不透水布業經試營運計劃書審核，並不會對於當地地下水造成汙染。惟109年12月試運轉計畫書中參加人對於審查委員之提問，僅係以參加人之回覆與所拍攝之照片作為憑據，相對人根本未有實地查核以為確認。且於審查意見中，審查委員詢問廠區沉砂池排水進入鄰近私人水池，有無獲得該水池所有人同意？對此參加人稱已提出同意書如附件六22-23，而該同意書為洪偉郎所簽立，然查該水池坐落之龍昇段第844地號土地謄本及地籍異動索引，洪偉郎現並非第844地號土地之所有權人，其已經於108年12月3日將土地持分出賣予胡寶燕，且其持分僅有1/15，根本未達民法第820條所規定共有人所為管理行為應達共有人1/2及土地持分1/2，或土地持分達2/3之比例要求。按上開最高法院判決，水池應屬土地不可分離之不動產，自包含於土地權利範圍之內，洪偉郎僅享有土地部分持份，自無從代替該地號之其餘所有權人同意提供水池予參加人排水。且對照93年8月計畫書所附之同意設置申請表予公司執照相關文件，即可發現洪偉郎為當時參加人公司負責人，而後手胡寶燕，則為參加人主要持股之股東中綠環境技術股份有限公司（下稱中綠公司）之董事長。若參加人連同意書皆會以提供不實資料方式回覆審查委員意見，相對人又如何在未實地查核的情況下，僅憑藉參加人提供之照片即可斷定系爭處理設施不會對於當地水源造成汙染。

㈤本件原處分若停止執行，僅係參加人於本件訴願決定作成前不得進行試運轉，其所受託處理廢棄物不得進入廠區，而就參加人所申請處理之一般廢棄物與事業廢棄物類型，目前國

內已有其他已核准之廢棄物清理機構得為處理，且此類廢棄物處理量亦無過載而急須啟用新處理機構之必要，故若停止原處分執行，並不會造成廢棄物無處處理，進而影響環境公益之情況，不會對於公益造成損害。反之，如不停止原處分執行，允許廢棄物進入廠區掩埋，則在未對於系爭處理機構之環境影響進行通盤評估的情況下，對於環境保護之公益將造成直接立即之危害。相對人於110年12月24日作成原處分後，參加人已強行進入系爭處理設施傾倒5車廢棄物，造成當地環境之破壞，傾倒廢棄物之行為仍持續進行中。且參加人為排除當地居民抗爭，更召集黑衣人與當地區民發生衝突，造成居民多人受傷送醫，是原處分之執行實已發生難以回復之損害，且有存有須立即停止執行之急迫性。又111年1月17日清晨3點，忽然有數10名黑衣人到場與自救會民眾發生衝突，並有數輛滿載廢棄物之車輛欲趁夜色進場施倒廢棄物，此黑衣人與當地居民發生推擠衝突之情事，足以證明前次開庭參加人書狀所稱聲請人與眾多不知名人士強行阻擋參加人之說詞顯與事實不符。

㈥相對人以原處分准予參加人就系爭處理設施辦理試運轉，而此試運轉該當環境影響評估法第4條之開發行為，而按該法第5、14條規定意旨可知，開發行為依規定應辦理環評者，於辦理環評完成前不得進行開發行為，若許可者，該許可無效。本件參加人於當初申請設置廢棄物掩排場時，便刻意隱瞞實際開發面積藉此規避環評，且觀諸參加人所提出之93年8月興辦事業計畫書、93年12月變更設計申請書、94年4月試營運計畫書等資料，更可以清楚看見開發行為即包含系爭聯外道路與系爭水泥建築；而相對人於過去20年來往來公文皆認定系爭聯外道路應納入開發行為，並據此多次駁回參加人試運轉申請，尤甚者相對人更曾於稱101年訴願決定的答辯內容中表示系爭聯外道路為系爭處理設施營運所不可或缺者，故應計入範圍。是本件試運轉（開發行為）即有應實施但未實施環評之情事，惟相對人卻對自身過去陳詞置若罔

聞，翻異前詞，逕以參加人109年12月所提出的公眾使用同意書，辯稱此已可證明91年開發行為申請時系爭聯外道路已供公眾通行，置客觀證據於不顧，是原處分之合法性顯有疑義。另相對人放任參加人未辦理環評等之違法情事聲請人已在鈞院110年度訴字第154號案中詳為說明。

㈦相對人於110年12月24日作成原處分准予參加人進行試營運，參加人旋即於同年月28日讓5輛滿載廢棄物之卡車進場傾倒廢棄物，而有急迫須立即聲請停止執行之必要，因時值年末，且同年月31日至111年1月2日適逢連假，為能即時停止處分執行使權利獲得有效保障，聲請人遂先以個人名義依據訴願法第93條第2項規定，先行向鈞院聲請停止執行。並於連假過後撰寫完成訴願書與訴願停止執行書，再會同同樣認為自身權利遭受侵害之村民，於111年1月5日9時訴願機關環保署上班時間遞狀，於後續補正最高行政法院實務對於訴願程序中不得僅向行政法院聲請停止執行之見解，且實際上，本件於遞交予訴願機關後至今已相隔10天，遲至今日仍未見訴願機關對於聲請人申請停止執行下達決定。再者，原處分實為相對人第2次准予參加人同意試運轉，相對人前於109年12月31日便曾以府環廢字第1090083989A函准予參加人辦理試運轉，聲請人亦曾對該處分提起訴願與停止執行，並於訴願內容中詳述同意參加人辦理試運轉之違誤之處以即停止執性之急迫性與必要性，然訴願機關環保署後續竟長達近2個月皆未予置理，直至110年4月26日做成訴願決定以該處分遭相對人停止，認為已無停止執行之必要，未能給予聲請人即時且有效之保障。是以，今相對人未就違法之處予以改善，仍重為相同之處分准予參加人試運轉，聲請人衡酌訴願機關過往對於本件之處理態度，自無可能再先對訴願機關申請停止執行，遲遲等待其長期不作為後，再向鈞院聲請停止執行，縱事後原處分獲得撤銷，然損害業已發生且不可回復，最終仍無法獲得有效得救濟。

㈧聲明：相對人及參加人於原處分行政救濟終結前，應停止執行原處分。

三、相對人答辯意旨則以：

㈠參加人申請處理一般事業廢棄物之掩埋場，申請依據係廢棄物清理法第42條、公民廢棄物清除處理機構許可管理辦法及事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準等規定，上開法規均未有地面水、地下水、地質為砂岩或鄰近水潭不得設置掩埋場等規定；且本件所提之同意設置文件、試運轉計畫書均經邀集學術機構之專家、學者組成審查會進行嚴審，其內容需含括污染防治措施、廢棄物處理流程、設備及操作說明，進場廢棄物之允收標準等，參加人皆需依規定辦理。另臺灣苗栗地方檢察署95年度偵字第2067號不起訴處分書記載，檢察官於94年9月23日前往現場履勘結果，申請試運轉期間區域有A 、B 兩區，區內設有不透水布、廢水收集管、沼氣收集管等設施，可知參加人已依法規提出相關污染防治措施，未有違反設置許可或法令規定。

㈡參加人於108年8月重新提出試運轉計畫送審，因現場設施設置已有年頭，為確保功能完整，參加人已請專業團隊進行設施檢點確認狀況，包括廢水處理設施、不透水布106年3 月送SGS檢驗符合CNS國家標準、地下水106年3月銅、鋅、鎘、鉻、鉛、鎳、汞、砷皆符合地下水監測標準、管制標準(第2類），並納入試運轉計畫書報告經審查委員會審查在案。另參加人已於91年3月取得相對人同意設置文件核備並完成工程興建，並採取污染防治措施及於掩埋掩埋場周圍，依地下水流向，於上下游設置4口監測井，已符合事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準及審查核准之試運轉計畫內容，且94年間曾完成試運轉測試。而聲請人所述系爭試運轉案之實施將對苗栗縣造橋鄉龍昇村及周遭生態環境之重大危害，影響居民之生活環境，僅係空談之論，不具科學實證，且未有明確事證，並不足採。又參加人試運轉計畫書環境監測部分，對進場廢棄物、空氣品質、地下水、地面水等皆有一定

頻率之檢測行為，本案自始係為參加人廢棄物掩埋場之試運轉測試，非為試運轉完成階段，於試運轉測試期間，若參加人環境監測檢測之數據有不符環保法規情事，相對人自應要求參加人改善，並不同意測試完成。另有關聲請人說明參加人廠區沉沙池放流至私人水池，參加人為弭平地面水及地下水污染爭議，遂於110年申請水污染防治措施計畫及水污染防治許可證，廢棄物掩埋場之地面水由原部份放流部分返送申請為全返送掩埋面，有效期限為110年8月13日至115年3月4日止，滲出水由106年3月16日經SGS測試合格之不透水布作為阻隔污染設施。

㈢開發行為應否實施環評，係以其申請內容，依申請時之認定標準進行判定，另環保署於99年12月6日針對公民營廢棄物處理機構或清理機構之開發行為許可，應否實施環境影響評估認定之函示補充(環保署於101年1月20日修正環評認定標準後已將該函示內容納入），於設置廢棄物處理場(廠）前應取得同意設置文件者：於申請同意設置文件時依申請時之認定標準認定，後續申請廢棄物處理許可證或清理許可證時，未超出申請同意設置文件內容者，免實施環境影響評估；超出申請同意設置文件內容者，應依申請許可證時之認定標準規定認定應否實施環境影響評估。

㈣參加人係於90年間申請同意設置文件，其申請面積為1.795723公頃，日處理量為190公噸/日，依當時行政院環境保護署90年10月3日環署綜字第0061785號令修正發布之開發行為認定標準第28條規定，一般事業廢棄物衛生掩埋場之興建位於山坡地範圍，開發面積需達2公頃以上或平均處理廢棄物量達200公噸/日以上者，才需實施環境影響評估，參加人所提同意設置文件內容並未達當時應實施環評之規模。參加人於108年8月及109年12月所提之試運轉計畫內容，僅就試運轉方法、程序、步驟等提出申請，並未變更申請面積、處理量或處理方式等超出同意設置文件之情形，亦即參加人所提申請掩埋場面積仍為1.795723公頃，日處理量為190公噸/日。

㈤另依臺灣苗栗地方檢察署95年度偵字第2067號不起訴處分書記載，系爭案場址業經竹南地政事務所實際於94年10月18日辦理鑑界結果，掩埋場申請設置面積為1.7958公頃，足證系爭案面積確實在2公頃以下。又環保署於110年9月24日訴願決定撤銷相對人110年3月5日中止參加人試運轉處分，按其決定書內容，僅就相對人處分適用法條之適法性，並未探究是否實施環評，聲請人所述與事實不符。是本件原處分於法並無違誤，聲請人聲請停止執行實無理由。

四、參加人陳述略以：

㈠廢棄物清理法及公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法等，其所欲產生之規範效果，主要為公共利益，並明定主管機關之許可及監督機制，並無如環境影響評估法第9、10、12條等規定之權利。縱居民於依環境影響評估法有程序參與權，然依廢棄物清理法及公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法規定，尚難推得居民就個別准許、同意行為有參與權。申言之，廢棄物清理法及公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法之規範意旨，係關於公民營廢棄物清除處理機構設立等相關規定，乃為保護抽象之環境利益為目的，自無從逕予認定聲請人有請求撤銷或請求認定相對人同意參加人試運轉之處分之主觀請求權。是以，聲請人尚無從依保護規範理論而認其法律上利益受有損害，縱聲請人有受損，聲請人亦非法律上利益受損，僅係單純事實上利益或反射利益受損害，自非環境影響評估法第23條第8項所稱之受害人民。無依行政訴訟法第4條、第6條請求撤銷、請求確認系爭處分無效之權利，亦無依行政訴訟法第5條請求相對人作成一定處分之權。本件聲請人就相對人所為同意試運轉之處分，自非利害關係人，即無提起行政訴訟之訴訟權能，則聲請人提起本件課予義務訴訟、撤銷訴訟，欠缺權利保護要件，顯無理由，本案訴訟在程序即非適格之當事人。

㈡系爭掩埋場前經苗栗縣政府91年3月4日91府環三字第9108000334號函同意設置在案，核准開發面積為1.7958公頃。而相

對人同意設置時之環評法係88年11月30日版本、開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準係90年10月3日版本，其中第28條第1項第3款第2目規定有：一般廢棄物或一般事業廢棄物之衛生掩埋場、堆肥場或其他處理場興 建或擴建工程，若位於山坡地，申請開發面積達2公頃以上或位於非都市土地，平均每日處理廢棄物量200公噸以上時，始須實施環境影響評估。該面積之規範係為避免開發單位以小面積基地處理大量廢棄物，致造成周圍環境惡化。至規定「200公噸」之由來，係環保專家學者以土地區位、污染風險高低等因素考量而訂定。是開發行為應實施環評標準第28條第1項第3款第2目規定暨已有環保專業之政府單位監督規範，並無違反聲請人之生命、財產等權利。參加人申請設置之掩埋場，依土地區位、開發面積及處理量，未達應實施環評之範圍標準，依法無須實施環境影響評估，本件設置許可、試運轉同意許可，並未違反環境影響評估法相關規定，否則若只要民眾申請，無論開發案之大小，皆須實施環評，豈非無限量加重社會成本、嚴重排擠行政機關有限之資源，誠非環評法立法之原意。另為維持法律之安定性，及法律不溯及既往原則，系爭掩埋場係於91年3月4日已核准開發案件，其申請開發獲准自不受環評法限制，無須實施環境影響評估。本件既無環境影響評估法之適用，聲請人本訴主張依環境影響評估法第4條、第5條第1項第9款、第2項、第6條第1項、第7條第1項、第14條第1項、第22條規定，一再稱本件須實施環境影響評估，即在法律上顯無理由。

㈢依法院實務見解，關於設施之聯外道路是否應列入興辦事業計畫面積範圍乙事，若聯外道路不在該設施基地範圍內，其面積即無須納入興辦事業計畫面積。本件參加人主張之聯外道路，並非於系爭掩埋場核准開發範圍內（准開發範圍為原造橋鄉潭內段211、211-2、211-3、212、213、660、660-2、661、662九筆地號。共1.7958公頃範圍）。是以，聯外道路既不在系爭掩埋場設施基地範圍內，該道路面積即無須

納入興辦事業計畫之面積計算，自無須實施環境影響評估。本訴參加人於申請計畫書內並無聯外道路之規畫設計，此一道路早已存在，並非因申請本件計畫而另外開闢之道路。再者，此一道路為供公眾通行之道路，並非專門提供參加人所使用，有苗栗縣政府109年12月3日府商建字第1091324526號函可證，是聲請人主張參加人申請設置掩埋場之面積包含系爭供公眾通行之道路云云，即非事實。又依據參加人興辦事業計畫內容，土地使用計畫依地形特性及目的需求分為三區，分別為管理區，隔離區及掩埋區，其中管理區主要包括管制辦公室及汙水處理廠，管理設施工程有管理辦公室、管理區設施如電子式地磅、人工洗車廠等工程設施，隔離區綠帶、廠區外道路、排水溝等，而有關聲請人所指之水泥建物係參加人向第三人所承租。再者，參加人所提興辦事業計畫書於計畫範圍內已設有管理辦公室，興辦事業計畫書中亦未載明聲請人所指之水泥建物屬為本訴掩埋場之必要設施。聲請人所提之地磅係由另第三人施秋芬所有，參加人僅向他人承租，並已向相對人陳報經公證人公證之租賃合約，由相對人審查通過。是以，既然聲請人所提之水泥建物非興辦事業計畫之內容，且地磅為參加人向第三人租用，自無須將面積加入興辦事業計畫面積計算之，聲請人一再主張參加人申請設置掩埋場之面積應包含水泥建物及地磅，應有誤解。是聲請人主張相對人對於參加人所設立之廢棄物掩埋場未依法進行環境影響評估顯有錯誤，本訴之主張顯無理由，本件所為之聲請應予駁回。

㈣本件聲請人主張本件應實施環評，若未環評將造成自然環境污染及破壞而難以回復，屬公益維護問題，與聲請人提起本訴撤銷訴訟的權利保護目的不符，聲請人以此為由聲請停止執行，即有未合。又依環評法的規定環評程序分為第1階段與第2階段環評及審查、追蹤及考核等程序，環評法第5條即規定開發行為對於環境有不良影響之虞者(標準由主管機關訂定)，始須實施環評。而環評法第8、9條規定，在第2階段

的環評程序中，當地居民對於開發單位的說明始可以在一定時間提出書面意見，顯然當地居民的程序參與權應該也是環評程序中給予保障的權利。本件依據環評法第5條規定，自無須實施環評，即無進行上開當地居民提出意見之後階段程序，聲請人自無任何依據環評法所賦予之權利遭受侵害之可能，是聲請人認為其有權利遭侵害，並非事實。

㈤聲請人之主張除屬公益不得聲請停止執行外，本件如何造成生命、農業灌溉的侵害，未見聲請人釋明：本件環評之執行與否，縱如聲請人主張造成農業灌溉損害，然農田縱因此失去生產力，客觀上是可以金錢補償的，並非屬於難以回復的損害，此部分不能認為聲請人有難以回復的損害；縱如聲請人主張造成社區生活的侵害，僅是聲請人主觀的感情因素，並不是難以回復的財產上損害；而是否實施環評是由政府主管機關基於專業所進行的風險分析及評定，預防人民實體權利受開發行為的不法侵害。聲請人認為其身體、生命健康將因為實行環評受害而難以回復。然本件無須環評，已如上述。難僅以聲請人主張：「若」掩埋場汙水未妥善處理，之主觀臆測，逕推認已達致聲請人生難以回復的損害，聲請人亦無法具體描述身體健康受損害的程度，自不符合行政訴訟法第116條第2項停止執行要件。至於聲請人所提出行政法院或最高行政法院裁判、環境基本法、經社文公約等，無法作為釋明的依據，均不足為有利聲請人之認定。

㈥聲明：聲請人之聲請駁回。

五、本院查：

㈠參加人於109年12月21日向相對人申請系爭處理機構試運轉計畫，經相對人以109年12月31日府環廢字第1090083989A號函（下稱109年12月31日同意試運轉處分）同意依其所提試運轉計畫書內容進行測試；嗣參加人分別於110年2月18、同年25日申請展延試運轉期程併變更廢棄物產源及數量（下稱試運轉展延及變更申請案），案經相對人審認於109年12月31日同意試運轉處分期程為90日，參加人未於核定日起第

41日至第50日應進行最少連續2天達80%以上許可量能試運轉，顯未依核定試運轉計畫書內容及期程辦理，以110年3月5日號函停止109年12月31日同意試運轉處分，並以110年3月10日府環廢字第1100011093號函（下稱110年3月10日函文）不予受理參加人展延及變更申請案。參加人不服提起訴願，環保署以109年訴願決定撤銷上開函文並由相對人另為適法之處分，其理由分別為「原處分機關（即相對人）未審酌109年12月31日同意試運轉處分自發文當日起算第41天至第50天適逢農曆春節連續假期，致訴願人（即參加人）客觀上有無履行試運轉計畫書核定日起第41日至第50日應進行最少連續2天達80%以上許可量試運轉義務之可能，且系爭處分一（即110年3月5日函文）究係依行政程序法第123條何款規定為廢止事由亦有未明，……難認適法，應予撤銷。」、「109年12月31日同意試運轉處分已由系爭處分一（即110年3月5日函文）廢止不存在，自無從受理訴願人試運轉展延及變更申請案。惟系爭處分一業經審認違法應予撤銷，已如前述，系爭處分二（即110年3月10日函文）據以駁回之理由即失所附麗，亦應予撤銷……」。而相對人亦於110年12月24日以原處分同意參加人辦理繼續試運轉，聲請人乃對此原處分提起訴願，並向本院提起本件停止執行之聲請，此有原處分、行政訴願書（本卷第25-48頁）可稽，並經本院依職權調閱另案110年度訴字第154號有關環保事務卷證查核上開函文屬實，並經相對人提出該等函文附卷以參（本院卷第189-212頁）。

㈡按司法院釋字第469號解釋理由書表示：「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……而受損害者，即應許其依法請求救濟。」可資參照。查：

1.相對人係依廢棄物清理法第41條、第42條及行為時公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法（下稱許可辦法）第10條之規定，以原處分准許參加人進行試運轉計畫；而聲請人係依環評法第14條第1項及第5條第2項授權訂定之開發行為認定標準第28條第3款第2、6目規定，主張系爭處理機構申請面積已超過2公頃，原處分未查其未進行環境影響評估，准許參加人試運轉，係屬無效。

2.而審之上開環評法第14條第1項規定「目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。」及開發行為認定標準第28條第3款第2、6目規定「環境保護工程之興建，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：……三　一般廢棄物或一般事業廢棄物之衛生掩埋場、堆肥場或其他處理場興建或擴建工程，符合下列規定之一者：……(二）位於山坡地，申請開發面積2公頃以上者；……(六）位於非都市土地（不含工業區）平均每日處理廢棄物量2百公噸以上者。」之內容，應認一般廢棄物或一般事業廢棄物之處理場興建工程，倘位於山坡地且申請開發面積2公頃以上者或位於非都市土地（不含工業區）平均每日處理廢棄物量200公噸以上，應實施環境影響評估，若有違反則許可開發行為係屬無效；故上開規定具有預防、減輕開發行為對環境造成不良影響之公益，兼具保護開發行為當地居民之之法意旨。是本件依聲請人主張系爭處理機構申請面積已超過2公頃，參加人並未進行環境影響評估，原處分仍准許參加人試運轉，及其世代居住於系爭處理機構所在地龍昇村，系爭處理機構掩埋場距離位於當地250公頃農田之灌溉水源大潭即龍昇湖上游約300公尺，離鄰近聚落龍昇社區不到300公尺距離，將對當地社區居民環境與生活產生直接危害，乃基於利害關係人地位就相對人同意參加人試轉運之原處分提出訴願救濟請求撤

銷原處分，固有其訴訟法上原告之地位，惟非即認定其主觀公權利已受損害。故聲請人提起本件停止執行之聲請，關於原處分之執行是否對聲請人造成難於回復之損害，或有無急迫性，則如下述㈢之審查內容。

㈢經查：

1.聲請人主張系爭處理機構申請面積已超過2公頃，參加人並未進行環境影響評估，原處分仍准許參加人試運轉係屬無效部分，所關涉之參加人於申請設置系爭處理機構時，申請面積為17,958平方公尺（廢棄物掩埋場部分），未將系爭聯外道路面積1,992平方公尺面積計入，且其另建有一臨路作為管制辦公室之用的兩層樓系爭水泥建物及建物旁空地合計447.94平方公尺，總計上開土地面積總計即有20397.94平方公尺，顯已超過上開開發行為認定標準所規定開發行為面積2公頃以上應通過環評之標準等；此部分經聲請人就109年12月31日同意試運轉之處分及相對人以110年4月27日府環綜字第1100026385號函（下稱110年4月27日函文）對原告及其他提出公民告知書之人共10人，稱系爭處理機構無須實施環境影響評估之內容，均提起行政救濟，尚在本院另案110年度訴字第154號有關環保事務事件審理中。經查：

⑴按廢棄物清理法第41條規定「從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關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機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。……」同法第42條規定「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件、自有設施、分級、專業技術人員設置、許可、許可期限、廢止許可、停工、停業、歇業、復業及其他應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」次按行為時許可辦法第10條規定：「取得核發機關之處理機構同意設置文件，於設置完成，或符合第3條第3項但書規定者，應於申請處理許可證前，提報試運轉計畫，送核發機關核准後，依核准計畫內容進行測試。……」本件相對人91年3月4日以91年府環三字第

910800334號函同意設置系爭處理機構，後因地籍重劃，參加人於93年2月12日提出變更申請，將系爭處理機構位置改址於前述同鄉龍昇段587等10筆土地，並經相對人94年2月22日府環廢字第0947800241號函核備同意參加人變更申請。參加人再於94年4月間提出試運轉計畫，其間經多次駁回後，相對人係於109年12月31日作成府環廢字第1090083989A號函（即乙證1）同意依參加人所提試運轉計畫內容進行測試；後經當地居民抗議，相對人以110年3月5日函（即乙證2）命參加人停止試運轉，嗣經環保署以109年訴願決定撤銷該110年3月5日函，相對人嗣作成本件原處分，核均係依前揭法條規定之程序而為，先予說明。

⑵再核上開110年4月27日函文意旨，相對人係稱聯外道路應納入興辦事業計畫之事由已消失，及系爭水泥建物非必要納入系爭處理機構之興辦事業計畫，故倘相關處理許可申請內容未涉及變更原同意設置文件內容，則無需實施環境影響評估之情，顯見系爭處理機構申請開發面積，是否須納入系爭聯外道路面積1,992平方公尺及系爭水泥建物、該建物旁空地合計447.94平方公尺，而有開發行為面積逾2公頃以上應實施及通過環境影響評估之情形，仍屬爭議，尚待調查認定；是無足逕以系爭處理機構未實施環境影響評估，而認定相對人以原處分同意參加人試運轉處分係違誤，即原處分之合法性部分尚得調查認定，仍屬有疑義，併予說明。

2.本件聲請人到院陳稱其對原處分提起訴願後，先向本院聲請停止執行，嗣向訴願機關提出停止執行之聲請，惟已超過10日訴願機關尚未作出決定，且訴願機關前曾撤銷相對人對參加人所為停止試運轉之處分，顯無法及時獲得保全之詞（本院卷第231-232、15-16、29-48頁）；惟核訴願機關即環保署前撤銷關於相對人停止參加人試運轉處分之理由，與聲請人聲請本件停止執行參加人試運轉處分之理由並非相同，仍待訴願機關實質認定有無停止執行之情形；是依其聲請意旨尚未見有具體陳明無法依訴願法第93條第2項規定，先向訴

願機關或原處分機關聲請停止執行，而須逕向本院聲請之急迫及必要性之理由，依首揭說明意旨，本件有何情況緊急需由行政法院即時處理的權利保護必要，亦有疑義。

3.再按「本院108年度裁字第1099號裁定於抗告人前次停止執行聲請案抗告時，雖指出『環境公益』與『居民透過良好環境維持居住品質』間具有利益連結關係，及『文化對群體活動』具有引導形塑功能。惟環境權與文化權均具濃厚之公益色彩，於停止執行聲請要件之審查時，所謂難以回復之損害，抗告人仍應釋明其權益究因原處分之執行而具體受有如何之損害且難以回復，始得認其聲請為有理由，尚非如訴權爭議層次僅以達到可能性說標準已足……」（最高行政法院110年度抗字第69號裁定意旨參照）。查聲請人雖提出參加人關於系爭處理機構之場址環境分析，說明依據環保署所設立地下水質監測站—造橋國小與大山國小監測站之監測資料，顯示開發地區地下水品質應屬良好，系爭處理機構污水若未妥善處理，將立即對於區域內地下水直接污染（本院卷第51頁），及108年6月許可審查意見回覆說明中審查委員對於系爭處理機構即掩埋場邊坡設置可能造成位移進而引發廢污水滲漏提出質疑，相對人僅憑參加人提出事後修補照片即認定妥善無問題，倘啟動試營運後防水層未能有效防止廢污水滲漏，將嚴重污染附近地區水質、灌溉使用之嚴重難以回復之危害（本院卷第53-57頁）等為據；惟仍未能舉出實際具體客觀證據，以證明原處分同意參加人試運轉對於附近環境、水源水質及當地居民生活之影響程度及範圍，以及有無將造成永久且難以回復之污染，該部分釋明尚有未足；是聲請人主張原處分同意系爭處理機構試運轉，對於該地區土地造成污染與破壞，其損害確實難以回復之詞，仍難憑採。

4.本院審之原處分說明四、記載「㈠試運轉期程……共計33日，期程為：110年12月27日至111年1月28日止……」之試運轉期程日數非長，及說明五、記載「……試運期間廢棄物收受總量不得超過2851公噸……」之廢棄物處理總量受有限

制，及說明六、記載「貴公司執行試運轉作業中，廢棄物之清除、貯存、處理及申報作業應依廢棄物清理法及相關規定辦理，並進行完整記錄以供查核」、說明七、記載「本試運案進行廢棄物處理時，如涉及毒性化學物質管理法、環境影響評估、固定污染源操作或廢水防治許可者，應依相關環保法令規定辦理，另試運轉期間請確實依據環境監測頻率實施，必要時本府得要求增加環境監測資料」等內容（本院卷第26-28頁），應認原處分亦兼顧預防及減輕系爭處理機構試運轉後、倘若實際產生開發之環境影響情事。是聲請人稱原處分同意參加人試運轉將對其及在地居民身體健康、財產等造成嚴重侵害，尚難認已有足夠之釋明。

5.另聲請人提出甲證6、15之新聞資料，稱參加人派遣黑衣人到場阻擋村民抗爭，居民因衝突而受傷，且隨時有車輛載運廢棄物進入廠區傾倒廢棄物，將對當地環境、水源造成更大危害，確實具有急迫性等詞；而參加人到庭陳稱目前實際確有在試運轉，亦會提出相關試運轉報告，相對人亦依試運轉期程監督，且其亦提出丙證7照片，陳述聲請人與不知名人之阻擋，試運轉並不順利之詞（本院卷第233頁）。惟承上所述，原處分同意參加人試運轉有期程及總量之限制，且其間亦有相對人對該公司關於廢棄物記錄之查核，與要求其依環境監測頻率實施、提出環境監測資料等；故原處分同意參加人之系爭處理機構試運轉，是否即有聲請人上開主張對環境、水源造成之影響，並具有急迫性，尚未能遽以論斷；是聲請人所為將致難以回復之損害且有急迫情事之詞，亦難認可採。

6.是據上，聲請人並未釋明其環境、水質及健康、財產等究因原處分同意參加人就系爭處理機構試運轉具體受有如何之損害且難以回復，亦難認其符合急迫情事之要件，其聲請停止執行，於法即有未合。至消極要件「停止執行對公益無重大影響」，即無庸再予論究，併此說明。

㈣結論：聲請人之聲請為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　22　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　張　鶴　齡

法　官　楊　嵎　琇

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　1　　月　　22　　日

書記官　詹靜宜