

臺中高等行政法院判決

110年度訴字第154號

111年6月30日辯論終結

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21

原 告 陳清鑫

陳清奇

陳明志

林明和

林聰明

古育誌

余萬興

黃美玉

楊清源

陳昱有

上十人共同

訴訟代理人 詹順貴 律師

簡凱倫 律師

陳長文 律師

被 告 苗栗縣政府

代 表 人 徐耀昌

訴訟代理人 張繼圃 律師

複 代 理 人 張致銓 律師

01 參 加 人 坤興科技股份有限公司

02 代 表 人 邱美惠

03 訴訟代理人 饒斯棋 律師

04 羅偉恆 律師

05 上列當事人間有關環保事務事件，原告不服行政院環境保護署11
06 0年4月26日環署訴字第1100008077號訴願決定，提起行政訴訟，
07 本院判決如下：

08 主 文

09 一、被告應作成命參加人停止在苗栗縣○○鄉○○段587、588-
10 1、846、849、851、852、853、854、856、857、814、814-
11 1、815、816、841等地號土地實施乙級廢棄物處理機構開發
12 行為之行政處分。

13 二、訴訟費用由被告負擔。

14 事實及理由

15 壹、程序事實：

16 一、按行政訴訟法第111條規定：「（第1項）訴狀送達後，原告
17 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
18 適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴
19 之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變
20 更，但其請求之基礎不變。……」經查，被告於民國91年3
21 月4日府環三字第9108000334號函（下稱91年3月4日同意設
22 置函）核准參加人所申請設置之一般事業廢棄物乙級廢棄物
23 處理機構（下稱系爭處理機構）。參加人於109年12月21日
24 向被告申請試運轉計畫，經被告以109年12月31日府環廢字
25 第1090083989A號函（下稱原處分）同意90日之試運轉計
26 畫。原告為系爭處理機構附近居民，以系爭處理機構申請設
27 置許可時，未依法進行環境影響評估，於110年3月2日以書
28 面告知被告，請求被告依環境影響評估法（下稱環評法）第
29 5條第1項第9款命參加人應就系爭處理機構實施環境影響評
30 估，未完成審查通過前，應命參加人不得試運轉及實施後續

01 開發行為，經被告以110年4月27日府環綜字第1100026384號
02 函（下稱110年4月27日函）復原告略以，本案尚無須實施環
03 境影響評估，爰依環評法第23條第8、9項規定提起本件訴
04 訟，於起訴時之聲明原為：一、先位聲明：(一)被告應作成命
05 參加人須提出苗栗縣○○鄉○○段211、211-2、211-3、21
06 2、660、660-2、661及662地號土地設立乙級廢棄物處理機
07 構環境影響說明書送審，並於審查通過前不得實施開發行為
08 之行政處分。(二)確認原處分無效。二、備位聲明：(一)被告應
09 作成命參加人須提出上揭土地設立乙級廢棄物處理機構環境
10 影響說明書送審，並於審查通過前不得實施開發行為之行政
11 處分。(二)撤銷原處分。因漏列潭內段661-1及213地號及上揭
12 10筆土地地籍重測變更為龍昇段587、588、846、849、85
13 1、852、853、854、856、857地號等10筆土地，及其所爭執
14 之聯外道路用地所坐落之龍昇段814、815、816、840、841
15 地號等5筆土地，588地號又分割為588-1地號，814及840地
16 號合併後分割變更為814及814-1地號，另爭執所在之水泥建
17 物坐落於814地號土地等，乃以理由一狀（本院卷一第358
18 頁）變更聲明為：一、先位聲明：(一)訴願決定及原處分均撤
19 銷。(二)被告應作成命參加人須提出苗栗縣○○鄉○○段58
20 7、588-1、846、849、851、852、853、854、856、857、81
21 4、814-1、815、816、841地號土地（下稱系爭15筆土地）
22 設立乙級廢棄物處理機構環境影響說明書送審，並於審查通
23 過前不得實施開發行為之行政處分。二、備位聲明：(一)確認
24 原處分無效。(二)被告應作成命參加人須提出系爭15筆土地設
25 立乙級廢棄物處理機構環境影響說明書送審，並於審查通過
26 前不得實施開發行為之行政處分。復以理由七狀（本院卷三
27 第109頁）變更聲明為：「一、先位聲明：(一)被告應作成命
28 參加人須提出系爭15筆土地設立乙級廢棄物處理機構環境影
29 響說明書送審，並於審查通過前不得實施開發行為之行政處
30 分。(二)確認原處分無效。二、備位聲明：(一)被告應作成命參
31 加人須提出系爭15筆土地設立乙級廢棄物處理機構環境影響

01 說明書送審，並於審查通過前不得實施開發行為之行政處
02 分。(二)確認原處分違法。」，嗣因被告於111年6月14日作成
03 府環廢字第1110036459號函再次同意參加人辦理試運轉，原
04 告另以言詞辯論意旨(二)狀變更聲明為：「被告應作成命
05 參加人須提出系爭15筆土地設立乙級廢棄物處理機構環境影
06 響說明書送審，並於審查通過前不得實施開發行為之行政處
07 分。」，再於111年6月21日以言詞辯論意旨(三)狀調整聲
08 明為：「被告應作成命參加人停止在系爭15筆土地實施乙級
09 廢棄物處理機構開發行為之行政處分。」，不再為前開先、
10 備位聲明之主張，查原告歷次變更聲明分別係因土地重測變
11 更地號，及原處分核准參加人之試運轉計畫期程已執行完
12 畢、被告再次為新處分同意參加人辦理試運轉及參酌環評法
13 第22條規定主管機關應命開發單位停止開發行為等情，有被
14 告91年3月4日同意設置函、土地謄本、重測前後地籍資料對
15 照表、原處分、被告110年12月24日府環廢字第1100087133
16 號函、被告111年6月14日府環廢字第1110036459號函等附卷
17 可稽(見本院卷一第73、473-525、562頁、卷二第393頁、
18 原證44)，且聲明所增列5筆土地本為起訴狀所爭執應否列
19 入系爭處理機構開發範圍，核其請求之基礎不變，對於被告
20 行使防禦權亦未造成防礙，是認原告所為訴之變更應屬適
21 當，爰予准許，先行說明。

22 二、復按司法院釋字第546號理由書意旨揭示：「是當事人所提
23 出之爭訟事件，縱因時間之經過，無從回復權利被侵害前之
24 狀態，然基於合理之期待，未來仍有同類情事發生之可能
25 時，即非無權利保護必要，自應予以救濟，以保障其權
26 益。」被告於109年12月31日以原處分核准參加人系爭掩埋
27 場試運轉計畫，試運轉期間為發文日起90日，嗣因參加人自
28 被告核定試運轉計畫日起已逾60日，未依核定計畫內容及期
29 程辦理，經被告於110年3月5日以府環廢字第1100012874號
30 函(乙證3，下稱110年3月5日函)停止原處分核准試運轉程
31 序，並以110年3月10日府環廢字第1100011093號函不受理參

01 加人展延試運轉期間及變更試運轉量之申請案，參加人不服
02 上開2函提起訴願，經環保署110年9月24日環署訴字第11000
03 20285號訴願決定撤銷110年3月5日函及110年3月10日函，命
04 被告於2月內就參加人展延及變更試運轉案另為適法處分
05 （本院卷二第50頁），被告於110年12月24日府環廢字第110
06 0087133號函恢復該公司執行試運轉，期程為期33日（至111
07 年1月28日止，本院卷二第393頁）。可知，原處分雖因被告
08 110年3月5日函停止其試運轉計畫，惟經訴願撤銷110年3月5
09 日函後，仍經被告110年12月24日函恢復參加人試運轉計
10 畫，且該試運轉期程現已屆滿。審酌因原處分所涉及之爭點
11 在於參加人辦理試運轉前之開發行為是否應先辦理環評，且
12 參加人前曾完成試運轉階段而於95年4月3日向被告申請乙級
13 廢棄物處理機構處理許可證，其間歷經管理區建築工程、管
14 理區設施是否應納入環境影響評估之申請開發面積計算等爭
15 議（甲證17至19），嗣經被告100年10月19日府環廢字第100
16 0082124號函駁回參加人所為處理許可證之申請，復經訴願
17 決定駁回（甲證14），現多年後參加人為再度申請處理許可
18 證，而經被告核准本件原處分執行試運轉，另於原處分試運
19 轉期間屆至後，被告再度於111年6月14日作成新處分核准參
20 加人再次辦理試運轉，顯然在參加人未完成開發行為而取得
21 廢棄物處理機構處理許可證前，未來仍有同類情事發生之可
22 能，故本院認為原告提起本件訴訟，應認有權利保護必要。

23 貳、實體方面

24 一、爭訟概要：

25 緣被告於91年3月4日同意參加人申請系爭處理機構設置，因
26 地籍重測，參加人於93年12月22日申請同意設置文件變更，
27 經被告94年2月22日府環廢字第0947800241號函以設置基地
28 位置未變更予以同意核備（本院卷三第39-41頁），並同意
29 參加人所提試運轉計畫書。參加人於95年4月3日申請系爭處
30 理機構處理許可證，經被告以100年10月19日府環廢字第100
31 0082124號函駁回其申請，並請參加人辦理興辦事業計畫書

01 變更申請，納入聯外道路使用部分，及依農業發展條例第10
02 條及農業主管機關同意農業使用地變更使用審查作業要點第
03 3點及第4點規定，檢具興辦事業計畫書送審（本院卷二第42
04 1頁以下）。參加人不服，提起訴願，經行政院環境保護署
05 （下稱環保署）101年3月9日環署訴字第1010023852號訴願
06 決定書駁回。參加人於109年12月21日再向被告申請試運轉
07 計畫，經被告於109年12月31日以原處分同意參加人系爭處
08 理機構90日之試運轉計畫，原告不服，以其為原處分之利害
09 關係人，提起訴願及申請停止執行，惟因被告110年3月5日
10 函命參加人停止試運轉程序而經環保署110年4月23日環署訴
11 字第1100008077號訴願決定不受理（本院卷一第205頁）。
12 原告以其為系爭處理機構附近居民，系爭處理機構申請同意
13 設置時，未依法進行環境影響評估，於110年3月2日以書面
14 告知被告，請求被告依環評法第5條第1項第9款命參加人應
15 就系爭處理機構實施環境影響評估，未完成審查通過前，應
16 命參加人不得試運轉及實施後續開發行為，經被告以110年4
17 月27日函復原告略以，本案尚無須實施環境影響評估，於是
18 依環評法第23條第9項規定提起本件訴訟。

19 二、原告起訴主張及聲明：

20 (一)主張要旨：

- 21 1. 參加人系爭開發行為違反申請時（88年12月22日修正）環評
22 法第5、6、7、14條及環評法所授權頒布之開發行為應實施
23 環境影響評估細目及範圍認定標準（下稱「環評認定標
24 準」），有應環評而未環評之情事。依環評法施行細則第22
25 條第1項第2款規定，可知當地及毗鄰之鄉（鎮、市、區）公
26 所等地居民之生命、身體及財產權益，均屬環評法保護之範
27 圍，而具有訴訟權能。而「當地居民之範圍如何，如自相關
28 法令規定可得知者，應依該法令規定。查主管機關依環評法
29 第5條第2項授權規定訂定之作業準則第6條第1項……顯示該
30 等法令認為至少開發行為之5公里範圍內者，係受開發行為
31 影響之地區，在此範圍內之居民可認為屬於開發行為之當地

01 居民，具提起撤銷訴訟之原告適格。」最高行政法院100年
02 度判字第1601號、103年度判字第704號判決意旨。原告等人
03 均居住於龍昇村，距離系爭開發場址最遠者僅1.53公里，即
04 屬環評法第23條第8項規定之「受害人民」，依法有權提起
05 本件公民告知訴訟。原告已於110年3月2日依環評法第23條
06 第8項發公民告知書，經被告於110年4月27日函復認為參加
07 人無須辦理環評，已踐行書面告知程序後，自得直接提起行
08 政訴訟。

09 2. 依據參加人「申請時」環評法所規定之環評認定標準，系爭
10 處理設施即應辦理環評：

11 (1)開發行為應否辦理環評，應按開發單位申請開發許可時之
12 規定為準，環評法第7條第1項定有明文。參加人係於91年
13 申請設置，其應否辦理環境影響評估之認定標準及未依法
14 辦理之法律效果，應以申請時即88年12月22日版環評法、
15 90年8月1日版開發行為環境影響評估作業準則（下稱「環
16 評作業準則」）、90年10月3日版「環評認定標準」。

17 (2)依申請時環評法第5條、第6條第1項、第7條第1項、第14
18 條第1項及同法施行細則第6條、「環評作業準則」第43條
19 第3項、「環評認定標準」第28條第3款第2目等規定，環
20 境保護工程之興建，位於山坡地，申請開發面積2公頃以
21 上者，應實施環境影響評估。

22 (3)系爭開發範圍面積，參加人主張限於掩埋場範圍之17,958
23 平方公尺，惟對照行政院農業委員會林務局農林航空測量
24 所（下稱農林航測所）91至93年間拍攝之航照圖（原證2
25 4），可發現系爭聯外道路、系爭水泥建築及周遭土地
26 （含地磅站）與掩埋場同一時間動工興建並於同一時間完
27 工，彼此間並無先後施作之情形，可徵興建者於興建伊始
28 即有意將之作為單一開發行為而統籌興建。故併聯外道路
29 1,992平方公尺、系爭水泥建築及周遭土地（含地磅站）4
30 47.94平方公尺，實際開發面積應為20,397.54平方公尺，
31 已逾2公頃，應實施環境影響評估。

01 3. 參加人申請興建系爭處理機構所提之最終版計畫書（93年12
02 月同意設置變更申請書）、94年4月試運轉計畫書、95年1月
03 處理許可計畫書，內容可見其將系爭聯外道路、系爭水泥建
04 物及周遭土地（含地磅站）作為興辦事業設計規劃之記載，
05 應將上開設施納入實際上開發範圍：

06 (1)就系爭聯外道路部分，93年12月變更申請書第5頁已附有
07 系爭聯外道路照片，並註記「基地內第一期已完成場區道
08 路」。該變更申請書所檢附之土地清冊、土地使用變更同
09 意書、土地登記謄本、土地所有權狀、地籍圖謄本等資
10 料，除掩埋場部分所坐落之10筆地號外，亦包含系爭聯外
11 道路所占用之814、815、816、840及841地號等5筆土地資
12 料（見變更申請書第35、93、40-42、58-62、75-79
13 頁），且參加人於重測前後地籍資料對照表中業將系爭聯
14 外道路面積1,992平方公尺列入，表末註記「2. 本案掩埋
15 場面積以17,958m²，道路面積1,992m²，共計面積19,950
16 m²為計算依據。」（變更申請書第32頁），另於地籍圖謄
17 本、場址地籍圖、場址相片基本圖亦繪有系爭聯外道路
18 （變更申請書第45、91、101頁）。且於「第五章場址環
19 境分析」對於基地位置之敘述內容更表示：「本基地位於
20 苗栗縣造橋鄉龍昇村，地段屬造橋鄉龍昇段，本計畫共計
21 使用14筆土地，申請範圍面積為19,950m²」（第97頁）；
22 「第六章處理設施與工具規劃說明書」中表6-1廢棄物處
23 理處置設施表，其中便列有進場聯絡道路，規格30cm
24 （H）x6m（寬）xRC，長度332m，並說明作為大門與掩埋
25 場間之聯絡道路之用，詳見圖6-2及6-3（變更申請書第14
26 7、153、155頁）；「第七章工程計畫書」中工程內容也
27 針對道路之工程計畫為說明：「本場區之進場道路擬沿擋
28 土設施進入掩埋，同時作為重機械作業便道，場內則依場
29 區配置則依定型特性設一寬6m之橫越道路。」（變更申請
30 書第197頁），並於工程經費概估表上估算道路工程經費
31 為新臺幣（下同）4,500,000元。

01 (2)參加人後續所提94年4月試運轉計畫書，「第一章前言」
02 便開宗明義之表示：「(開發土地為)苗栗縣○○鄉○○
03 段……等十筆土地，開發面積為1.7958公頃，道路部分基
04 地……等五筆土地，開發面積為0.1992公頃，合計十四筆
05 土地開發面積共計1.9950公頃。」(試運轉計畫書第13
06 頁)；在「第五章緊急應變程序」中對於開發場址範圍亦
07 記載：「本場內垃圾掩埋場(含進出道路)。」(試運轉
08 計畫書第89頁)；後95年1月18日所提處理許可申請書，
09 有參加人聘用承包施作系爭聯外道路工程之照片與資料
10 (處理許可申請書第337-340頁)，可見參加人當時對於
11 系爭聯外道路進行大幅度之闢建，並鋪設AC混泥土路面。
12 參加人確實將系爭聯外道路納為開發行為設施一部分，且
13 若無開闢系爭聯外道路，載運廢棄物大型車輛根本無法自
14 臺一線駛入掩埋場內，從而掩埋場無法營運。

15 (3)就系爭水泥建物與周遭土地(含地磅站)部分，觀93年12
16 月變更申請書附有系爭水泥建物之照片，並註記為「基地
17 內第一期已完成管制辦公室」(變更申請書第5頁)，表
18 明建物作為管制辦公室之用。次觀「第六章處理設備與工
19 具規劃說明書」表6-1廢棄物處理處置設施表，包含有管
20 理辦公室一座，並說明作為人員辦公、管理及營運地點，
21 備有衛浴設備，以及80t(噸)地磅站一座，為進出廢棄
22 物稱重量處，作為計價及管制之標準，詳見圖6-4所示
23 (變更申請書第147、157頁)。「第七章工程計畫書」針
24 對管理設施工程(建築及水電衛浴工程)項目之記載，即
25 包含管理辦公室、臺電受電區域、電子式地磅、管理區AC
26 路面及停車場、大門、管理室區圍籬等設施(變更申請書
27 第188頁)。另於工程經費概估即包含有管理建築工程4,5
28 00,000元，以及管理設施工程(含地磅、電動伸縮大門、
29 AC地坪)分別為500,000元、250,000元與350,000元之記
30 載(變更申請書第247頁)，從工程經費預估，亦可推論
31 參加人不可能花費高達4,500,000元來興建一座貨櫃屋。

- 01 (4)93年12月變更申請書「第七章工程計畫書7.2處理流程」
02 中對於進場廢棄物之處理流程，第一步驟即記載：「一、
03 管制作業 由清除單位之清運車收集各企業產生無中間處
04 理之一般事業廢棄物或含無機性有害重金屬廢棄物經中間
05 固化處理後符合『事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標
06 準』第48條衛生掩埋標準之一般事業廢棄物後，再運送至
07 處理廠，經管理區經檢查、計量、資源回收後，再運送至
08 處理廠……。」（變更申請書第178頁）「7.8營運管理」
09 中所繪製之「圖7-14標準作業程序流程圖」及「圖7-15掩
10 埋作業流程圖」（變更申請書第250、253頁），可見廢棄
11 物進場處理流程有規劃「地磅秤重」環節，且在「（二）
12 進場後掩埋作業A進場管制」亦以文字對於進場管制情況
13 加以敘述：「清除車輛由廠區大門進入，由本場負責檢查
14 管制之技術人員進行廢棄物種類之檢查，嚴格限制有害性
15 事業廢棄物及毒性化學物質運入；再由清除單位傳遞之三
16 聯單經本場技術人員核對，經檢查合格後經地磅進行秤
17 重，……。」；「2. 磅稱作業 管理區須設置地磅之計量
18 設備，以電子式地磅系統，並與電腦連線配合資料庫管理
19 方式管制，並建立廢棄物清運量基本資料，控制掩埋作業
20 計畫、處理後上網申報及補製三聯單傳遞作業。磅稱紀錄
21 應包括運入單位（含事業單位及清除單位）、廢棄物種
22 類、時間、車號、載重（空重、淨重）等，紀錄應妥善保
23 存定期統計。」（變更申請書第251、252頁）。
- 24 (5)再觀94年4月試運轉計畫書於「第二章2-2試運轉廢棄物之
25 接收及查核方法及程序」以文字說明其查核流程：「1. 與
26 清除機構簽訂委託契約，明述廢棄物於進場前2-5日，必
27 須將下列資料提送至坤興公司：……。2. 坤興公司於收到
28 資料後，旋即針對所提送資料進行核對與確認……若認定
29 不合格將拒絕運入。3. 廢棄物進場後，經地磅稱重
30 後……。」此流程並有圖2-3廢棄物進場查核流程圖可參
31 （試運轉計畫書第19、23頁），且觀上開「廢棄物進場

01 後，經地磅秤重」之文字描述，配合系爭處理設施之空照
02 圖（原證24），可見參加人在規劃系爭處理設施之時，便
03 有意識將系爭聯外道路、系爭水泥建物與地磅站等設備包
04 含於場內，視為系爭處理設施之一部分。

05 (6)95年1月處理許可計畫書有關進場廢棄物檢查程序（處理
06 許可申請書第686至688頁），從第688頁採樣照片可以看
07 出，採樣人員採樣位置係在系爭水泥建物旁，輔以處理許
08 可計畫書所繪製廢棄物進場流程圖（處理許可申請書第17
09 9、190頁），於秤重前即須進行廢棄物檢查，若不符合處
10 理項目即要求送回原事業機構，可見當時參加人便以系爭
11 水泥建物作為管制辦公室使用。「第六章：環境管理及建
12 廠期間定期監測報告中」所繪之圖6.1.1、表6.1.6中便規
13 劃有「地磅秤重」之環節（處理許可申請書第179、190
14 頁）。而「第七章：場（廠）試運轉報告」所繪製之圖7.
15 3.10人員編組，其場務組編制之阮文成、宋銘地二員之業
16 務即為過磅執據作業（處理許可申請書第304、305頁）。
17 且該計畫書所檢附之被告94年8月2日府環廢字第09478010
18 96號函亦認為地磅做為進場車輛秤重用，基於掩埋場管理
19 完整性考量，應認定屬興辦事業計畫之一部分（處理許可
20 申請書第276至278頁）。

21 (7)可見參加人確實將系爭聯外道路、系爭水泥建物與周遭土
22 地（含地磅站）視為開發行為設施一部分。

23 4. 系爭聯外道路、系爭水泥建物及周遭土地（含地磅站），為
24 系爭處理設施所不可或缺之設備，自應將之計入實際開發範
25 圍：

26 (1)就系爭聯外道路部分，閱覽91、92、93年航照圖（原證2
27 4），可知除系爭聯外道路外，並無其他道路可使車輛通
28 達掩埋場位置，可見聯外道路為車輛從臺一線公路進出掩
29 埋場且道路寬度足夠載運廢棄物之大型車輛通行之唯一路
30 徑，堪認系爭聯外道路確實為系爭處理設施營運必要且不
31 可或缺之設施。

01 (2)系爭水泥建物及周遭土地（含地磅站）部分，按申請時
02 「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」（88年6月2
03 9日版，原證41）第17條、第19條規定，主管機關為使事
04 業廢棄物於清運過程中交由符合規定之處理機構，使廢棄
05 物獲得適當之清除，確保廢棄物於清除處理過程中不被違
06 法傾倒，特訂有聯單制度，藉由聯單勾稽之方式，於事業
07 機構生產廢棄物伊始，即要求事業機構填具聯單，聯單中
08 應詳細填寫廢棄物之資訊，並要求後續接手之清除處理機
09 構在收取廢棄物時，應確認所收取之廢棄物內容與聯單上
10 所記載相符，若發生收受廢棄物與聯單記載不符之情形，
11 即應要求轉託機構補正記載，否則將拒絕收受。依上開規
12 定廢棄物處理機構應確認清運車輛廢棄物之重量、種類是
13 否與聯單所記載，故有設置管制辦公室之必要，又廢棄物
14 通常係以整車方式進出各處理機構，實務運作上多以地磅
15 站對整車進行秤重。另申請時「公民營廢棄物清除處理機
16 構許可管理辦法」第9條第2項第5款規定，要求於申請設
17 置許可時，應於計畫書中記載所使用之設備，配合上開
18 「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」要求清除處
19 理機構應確認收取之廢棄物與聯單記載相符，故清除處理
20 機構應配備秤重設備。且後續修法時公民營廢棄物清除處
21 理機構許可管理辦法第9條第8款將上開要求進一步明文規
22 定：「車輛進出口廢棄物磅秤設備（含地磅、電子式磅
23 秤、吊磅或其他磅秤）設置規劃（含時間、重量、車號、
24 駕駛員逐車紀錄及保存方式，並確保事後修改必留下修改
25 紀錄之作業方式）。」其修正理由並表示：「處理機構應
26 提出磅秤設置規劃書並規範規劃書應包含內容。」（原證
27 42）可見在聯單制度下，清除處理機構為確保收受之廢棄
28 物與聯單所記載之種類、重量相符，故檢查站、地磅站
29 （秤重設備）確實為必要之設施。

30 5. 被告過往亦曾多次表示應將系爭聯外道路、水泥建物及附屬
31 設施（含地磅站）計入開發範圍：

01 (1)被告於參加人申請設立時，其所屬單位工務旅遊局之審查
02 意見表示：「本案開發面積為1.9950公頃……本案申請開
03 發之面積將區內道路與掩埋場面積分別計畫，是否允當？
04 惠請貴處卓處。」環保局審查意見表示：「本案坤興科技
05 股份有限公司申請設置乙級廢棄物處理場，合計開發面積
06 1.9950公頃。」（93年8月興辦事業申請書第548-549
07 頁）。

08 (2)被告於94年8月2日府環廢字第0947801096號函（95年1月
09 處理許可計畫書第276-278頁）說明三記載：「地磅係做
10 為進場車輛秤重用，基於掩埋場管理完整性考量，地磅
11 （含）以後進場道路用地當可認定屬興辦事業計畫之一部
12 分。故貴公司須將地磅移入原先核定興辦事業計畫範圍
13 內；若不移入，則地磅（含）以後進場道路用地，須申請
14 變更編定為特定目的事業用地，前項規定並將納入後續申
15 請核發乙級廢棄物許可證之認可條件之一。」被告再作成
16 100年10月19日府環廢字第1000082124號函（答辯四狀附
17 件3，本院卷二第421頁以下）表示應將系爭聯外道路與系
18 爭水泥建物計入開發面積，參加人對該處分不服提起訴
19 願，經環保署101年訴願決定書（甲證14）加以駁回。訴
20 願程序中被告答辯表示經比對90、91、93、97年航照圖，
21 其廢棄物處理場址實際設置完成後之聯外道路，前端連接
22 省道臺1線，末端為訴願人所設之傾卸平臺區及洗車場，
23 僅能供應其日後營運時特定車輛之進出作業，該設施之聯
24 外道路使用具有特殊性、單一性用途，涉及非農業使用且
25 已改變地面使用狀況及原編定功能（原使用分區為山坡地
26 保育區農牧用地），基於事業計畫之完整性，認屬興辦事
27 業計畫之一部分者，自應辦理地目變更。可知被告於系爭
28 處理設施興辦伊始，便已明確表示應將地磅站與聯外道路
29 納入興辦事業計畫之一部分，並計入開發範圍，如今翻異
30 過往之審查主張，令人費解。

01 6. 被告稱系爭聯外道路為現有巷道，供公眾通行，可免計入開
02 發範圍云云，尚無可採：

03 (1)依被告所屬環保局109年2月3日環廢字第1090004644號函
04 (109年12月試運轉計畫書第547-550頁)檢附書面審查意
05 見表(第四次)環保局廢棄物管理科審查意見，及被告於
06 109年3月9日府環廢字第1090012847號函退還參加人所提
07 之108年9月試運轉申請，表示「惟龍昇段608地號土地因
08 後續未向本府申請相關建築執照，至建築線時效逾期而遭
09 本府108年12月16日府商建字第108037606號函廢止，原免
10 納入興辦事業計畫中之依據失所附麗……爰所提試運轉計
11 畫申請礙難核准。」可知，被告主張可免計入開發範圍理
12 由係根據109年12月3日申請龍昇段608地號建築基地指定
13 建築線所出具之供公眾通行同意書，據此認定聯外道路為
14 已成為現有巷道。然上開文件僅能證明該道路於109年12
15 月3日後始成為供公眾通行之現有巷道，實為規避環評所
16 為之行為，無足回推於91年申請時已為現有巷道而無須計
17 入開發範圍。

18 (2)由被告所提608地號申請使用執照現場照片，可見所謂現
19 有巷道實際仍為尚未開發之荒地，而其建照所謂建築物為
20 G2辦公室，實際上僅為一便宜行事之鐵皮屋，四周無其他
21 道路或設備，殊難想像有人會以該建築物作為辦公室之
22 用。且該建物起造人為胡寶燕，其為中綠環境股份有限公
23 司(下稱中綠公司)之負責人(甲證28)，中綠公司則為
24 參加人之主要股東，並由中綠公司之監察人邱美惠擔任參
25 加人之負責人。顯見上開現有巷道指定過程係參加人為將
26 聯外道路排除計入實際開發範圍所為之脫法行為。

27 7. 參加人稱聯外道路於申請時伊始即已存在，為供公眾通行之
28 既成道路，惟查：

29 (1)參加人於93年8月興辦計畫書「第四章計畫概述」即稱：
30 「場址附近500公尺內均無人居住，十分適合作為本計畫
31 之用途。」並於計畫書多處為相類似之說明(興辦計畫書

01 第87、313、316頁)。參加人雖提出67、75、84、90年之
02 空照圖，惟其黑白空照圖內容模糊不清，無法明確指出聯
03 外道路所在位置。縱有道路亦僅為泥路小道。對照92年空
04 照圖，可發現聯外道路當時係配合系爭處理設施進行大幅
05 度拓寬，闢建為計畫書內6公尺寬水泥道路。經上網搜尋
06 歷年聯外道路與臺一線出入口處google街景圖，可見99年
07 至104年間大門仍設置有鐵門（甲證30），配合93年12月
08 變更申請書中營運設備（變更申請書第188、247頁）即有
09 電動伸縮大門之記載，可見聯外道路自始即係在參加人管
10 控之下。再者，於被告109年12月31日以原處分准予試運
11 轉後，參加人仍於聯外道路拉起鐵鍊禁止一般民眾進入
12 （甲證31）。參加人於申請興辦事業計畫伊始，即附上系
13 爭聯外道路地主之同意書，同意土地供參加人做為系爭處
14 理設施開發使用（變更申請書第39至41頁）。

15 (2)參加人於109年12月試運轉計畫書中，主張依被告109年12
16 月3日府商建字第1091324526函（第145頁）將系爭聯外道
17 路認定為現有巷道（第8、13、15頁），係依據苗栗縣建
18 築管理自治條例第5條第1項第2款出具公眾通行同意指定
19 （示）建築線並認定現有巷道，並非以同條項第1款「供
20 公眾通行，具有公用地役關係之巷道」作為認定之依據。
21 亦即被告係基於該道路雖為「私有巷道」，但因土地所有
22 權人出具通行同意書，故認定為現有巷道，邏輯上無從再
23 以既成道路為由，主張道路已供公眾通行而無須計入開發
24 範圍。

25 8. 被告雖辯稱參加人稱水泥建物係租賃，且申請時即以貨櫃屋
26 作為管制辦公室，故無需將水泥建物計入實際開發範圍云
27 云，惟查，設備是否須計入興辦事業計畫，應以申請時之實
28 際使用面積且有無作為營運用途為斷，被告亦表示設施是否
29 為租賃並不影響計算面積。又93年12月變更申請書可知參加
30 人已將系爭水泥建物作為管制站使用，其第147、188頁中記
31 載管制辦公室須供人員辦公、管理、備有衛浴設施，而參加

01 人丙證7照片內之貨櫃屋顯然無法達到其變更申請書所記載
02 之功能。又109年12月試運轉計畫書以及本案歷次書狀，將
03 該建物地址設為通訊地址，且至今仍有參加人員進出該建
04 物（甲證23）。且觀93年竣工時空照圖，於掩埋場範圍內根
05 本未見任何貨櫃屋之建物，實際上對照歷年空拍圖，掩埋場
06 內直至96年間方設置有貨櫃屋（甲證35，卷二第397頁）。

07 9. 被告與參加人主張依「廢棄物管理辦法」規定，地磅站設備
08 得以租賃方式取得，故無需計入開發範圍云云：

09 (1)廢棄物管理辦法第9條有關磅秤設備得以租賃方式取得之
10 規定，係環保署於101年12月5日修法時始增訂，參加人91
11 年興建時無從按照該規定以租借之方式獲得解套，若無於
12 廠區內設置地磅設施，則系爭處理設施之設置即有欠缺。
13 且本院於審理時曾詢問被告系爭處理設施是否具有「受限
14 場區面積無法設置地磅之情形？」被告表示因參加人所提
15 之計畫書載明管理區設施包含電子式地磅，即參加人申設
16 前應有計畫設置範圍，故無受限場區無法設置地磅之問
17 題，自無從以租賃取代自行設置。何況參加人所提出105
18 年7月1日地磅租賃合約，出租人為施秋芬，經參加人自承
19 此人為參加人公司之前監察人，而參加人於109年12月試
20 運轉計畫書第436頁另提出一份該地磅108年7月1租賃契約
21 書，出租人為參加人之關係企業中綠公司，足以證明參加
22 人藉由人頭之方式規避環評法相關規定。

23 (2)環評法之立法意旨，係針對開發行為可能造成環境影響之
24 風險進行評估，是就開發範圍之認定，係以該設施是否屬
25 開發行為所必要者而不可或缺者為斷，並非以所有權歸屬
26 作為認定之標準。且本院曾詢問參加人於原處分同意試運
27 轉期間，所使用之地磅站為何？參加人訴代回答即系爭水
28 泥建物前之地磅站，則參加人既然實際使用該地磅站，自
29 應將地磅站之面積計入開發範圍。

30 (3)參加人援引本院108年度訴字第234號判決所引用內政部10
31 6年11月20日臺內民字第1060444661號函釋，內容係內政

01 部本於土地使用管制中央主管機關，從土地使用管制與使用
02 用地別編定的角度說明「聯外道路」，無認為需編定為殯
03 葬用地，以免造成使用地別編定上的錯亂與困擾。且該函
04 釋也明白肯認聯外道路為殯葬設施的應有設施。但內政部
05 僅是土地使用管制之中央主管機關，並非環評之中央主管
06 機關，而環評是對於可能造成環境不良影響的開發行為事
07 前評定影響範圍及程度，與單純使用地別變更編定範圍之
08 認定方式有所不同，不宜受內政部就使用地別編定範圍認
09 定之函釋法律意見所拘束。至於參加人引用臺灣苗栗地方
10 檢察署95年偵字第2067號不起訴書（丙證9），稱開發範
11 圍已經苗栗地檢認定，惟地檢署亦非環評法之主管機關，
12 「實際開發範圍」之認定或判斷既非其職權亦非其專業，
13 且不起訴書稱「掩埋場申請設置面積確為1.7958公頃」，
14 僅係根據參加人申請所聲稱之資料，而對於實際開發面積
15 加以判斷。

16 10.綜上所述，系爭聯外道路、水泥建物與周遭土地（含地磅
17 站）已實際興建，且屬系爭處理設施必要且不可或缺者，參
18 加人亦將此實際規劃為系爭處理設施之設備記載於93年12月
19 變更申請書中，自應計入實際開發範圍。聯外道路面積為1,
20 992平方公尺，水泥建物旁空地（含地磅站）面積為447.94
21 平方公尺（甲證17），加計掩埋場面積17,958平方公尺，足
22 堪認定本件實際開發範圍已達20,397.94平方公尺，依申請
23 時環評認定標準第28條第3款第2目，自應實施環評，參加人
24 未依法辦理環評，逕為規劃興建並進行試運轉，自有違法。
25 依環評法第2條被告為其環評主管機關，另參酌廢棄物清理
26 法第4條規定，被告為廢棄物處理之地方主管機關，可見被
27 告同時為本件開發行為之目的事業主管機關，卻怠於依據環
28 評法第7條第1項規定，於參加人申請許可開發行為時，命其
29 檢具環境影響說明書送被告審查，即准予其興辦，並以原處
30 分准予其試運轉，亦怠於依環評法第22條命參加人於通過環
31 評審查前停止開發行為，原告依據同法第23條第9項以被告

01 怠於執行職務為由訴請判決被告應作成如訴之聲明之行政處
02 分，自屬有據。

03 11.按目的事業主管機關在未通過環評前，不得為開發行為之許
04 可，經許可者無效，環評法第14條第1項定有明文，此之
05 「無效」係屬自始當然絕對無效。系爭處理設施既未辦理環
06 評，自該當環評法第14條第1項所稱之「環境影響說明書未
07 經審查或評估書未經認可」之情形，原處分准予參加人試運
08 轉，自屬無效。

09 12.退而言之，縱非無效，亦應有違法情事，而有確認之必要：
10 109年12月試運轉計畫書審查委員張坤森曾於審查意見中提
11 出系爭處理設施之滯留沉沙池之排水流入鄰近私人水池，是
12 否有獲得水池主人之同意？對此參加人稱已提出同意書如附
13 件六22-23（甲證25），而該同意書為洪偉郎所簽立，然查
14 該水池坐落之龍昇段844地號土地謄本及地籍異動索引（原
15 證26），洪偉郎現並非844地號土地之所有權人，其已經於1
16 08年12月3日將土地持份出賣予胡寶燕，且其持分僅有1/1
17 5，根本未達民法第820條所規定共有人所為管理行為應達共
18 有人1/2及土地持份1/2，或土地持份達2/3之比例要求，洪
19 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
20 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
21 之同意設置申請表與公司執照相關文件，洪偉郎為當時參加
22 人公司負責人（甲證27），而後手胡寶燕，則為坤興公司主
23 要持股之股東中綠公司之董事長（甲證28）。足見參加人此
24 舉顯係提供不實資訊以騙取試運轉之許可，被告疏而未查亦
25 有怠於行使職權並以原處分核准參加人試運轉申請，原處分
26 自屬有違法等語。

27 （二）聲明：被告應作成命參加人停止在系爭15筆地號土地實施乙
28 級廢棄物處理機構開發行為之行政處分。

29 三、被告答辯及聲明：

30 （一）答辯要旨：

- 01 1. 被告於109年12月31日以原處分同意參加人所提試運轉計
02 畫，因其未依核定計畫期程與內容辦理，被告於110年3月5
03 日以府環廢字第1100012874號函（乙證3）停止核准參加人
04 之試運轉許可，要求停止試運轉，參加人不服提起訴願，經
05 環保署訴願決定為原處分撤銷，另為適法處分，被告復於11
06 0年12月24日恢復該參加人試運轉運作資格，期程為期33日
07 （至111年1月28日止），惟其未於屆滿前完成試運轉測試亦
08 無提出展延，按環保署110年9月13日修正之廢棄物管理辦法
09 第10條規定，參加人仍得提出試運轉，惟新法修正試運轉期
10 程已從無限制變更為需於190日內完成且展延次數以2次為
11 限，其後續申請需適用新法。
- 12 2. 開發行為應否實施環評，係以其申請內容，依申請時之認定
13 標準進行判定。參加人係於90年間申請同意設置文件，其申
14 請面積為日處理量為190公噸/日，依當時「環評認定標準」
15 第28條第1項第3款第2目規定，一般事業廢棄物衛生掩埋場
16 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
17 理廢棄物量達200公噸/日以上者，才需實施環境影響評估，
18 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
19 模。參加人於91年申請設置，被告以91年3月4日函（乙證
20 6）核准同意設置，另於94年2月22日以府環廢字第09478002
21 41號函（乙證7）核准同意設置文件變更（最終版），93年8
22 月興辦事業計畫書，係參加人因為地籍重劃而提出。又參加
23 人於108年8月及109年12月所提之試運轉計畫，僅就試運轉
24 方法、程序、步驟等提出申請，並未變更申請面積、處理量
25 或處理方式等超出同意設置文件之情形，即參加人申請掩埋
26 場面積仍為1.795723公頃，日處理量為190公噸/日。故參加
27 人自始「申請開發」之面積僅有17,958平方公尺，確實未達
28 開發面積2公頃以上之要件。又比對現行版本即109年8月18
29 日修正之「環評認定標準」有特別規定需將聯外道路面積包
30 含計算者，僅有第10條第1項第1款第11目、第12目，第10條
31 條第1項第3款第10目及第11目，第11條第1項第1款第11目、

01 第12目及第13目，可見91年申請設立時，確實無須特別將聯
02 外道路計算於申請開發之面積內。再參環保署環署綜字第10
03 80016330號函亦認為「開發行為應否實施環境影響評估，應
04 以開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發行為內容，
05 依申請時之環評認定標準及本署依環評法第5條第1項第11款
06 公告規定予以認定。」（環署綜字第1070074806號函同此意
07 旨）（乙證1）。另依臺灣苗栗地方檢察署95年度偵字第206
08 7號不起訴處分書（乙證10）明確記載苗栗縣○○鎮地政事
09 務所於94年10月18日辦理鑑界結果，掩埋場申請設置面積確
10 為1.7958公頃（乙證13）。被告94年9月28日命參加人暫停
11 試運轉計畫，肇因民眾抗爭，後續參加人於同年10月提送處
12 理許可申請（內含試運轉資料），但因斯時正逢臺灣苗栗地
13 方檢察署偵辦（94年度他字第338號、95年度偵字第2067號
14 不起訴處分書），故案件因此停滯，待至109年參加人再重
15 新申請許可，惟試運轉相關資料業已久遠，故要求參加人重
16 新試運轉。

17 3. 本案之聯外道路：

18 (1)系爭掩埋場基地之審查與工商發展處建築管理科受理造橋
19 鄉龍昇段608地號土地係屬不同位置及案件，龍昇段608地
20 號土地為非都市土地丙種建築用地，與省道間經過之土地
21 皆為農牧用地，土地所有人克昌量測股份有限公司（下稱
22 克昌公司）為申請興建辦公室，申請建築線指定，經會同
23 農業單位認為符合非都市土地使用管制規則第6條附表1規
24 定：「農牧用地容許私設通路，限於以集村方式興建農舍
25 或甲種、乙種、丙種、丁種建築用地，因未面臨建築線，
26 無道路可出入需要者」之要件，同意作私設通路使用，再
27 由私設通路土地所有權人出具同意書，同意供公眾通行，
28 故符合苗栗縣建築管理自治條例第5條第1項第2款規定之
29 現有巷道，而於109年12月3日以府商建字第1091324526號
30 核准建築線成果圖說在案，並於該號函說明四、「本案建
31 築線成果圖說僅得作為該地號土地後續申建築執照應檢附

01 之文件，倘持本案建築線成果圖說至其他單位辦理相關業
02 務，仍應依各單位相關法規辦理。」（本院卷二第181-18
03 7頁），被告並於110年1月27日以府商建字第1100020078
04 號函核發建造執照、110年8月2日以府商建字第110013876
05 9號核發使用執照，龍昇段608地號面積533平方公尺，建
06 築面積21.84平方公尺，起造人：胡寶燕，建物用途為G2
07 辦公室。參加人於100年間申請處理許可遭拒，主要原因
08 為參加人尚未證明系爭聯外道路用途上為供公眾通行。惟
09 被告於109年12月3日核准上揭土地指定建築線，其土地所
10 有人既已申請建築執照，並出具土地同意書，同意鄰近建
11 築線之道路供公眾通行，依苗栗縣建築管理條例第5條第1
12 項第2款規定，該現有之道路巷道已非僅供參加人從事系
13 爭事業之用，因而符合供公眾通行之定義。

14 (2)參加人領有90年間核定之水土保持施工許可證，被告所屬
15 農業局業於93年2月25日以府農保字第0930018471號函委
16 託水土保持技師審查，歷經現場勘查與相關作業流程後，
17 於93年9月29日以府農保字第0930102298號函核發水土保
18 持完工證明書。聯外道路係位於龍昇段814等5筆土地，經
19 農業局委託測量審核，道路使用部分面積為0.1992公頃。
20 聯外道路並非因參加人申請設立而特別規劃，依據農林航
21 測所資料及Google航照圖，聯外道路最早於84年5月即已
22 存在（本院卷二第83頁）。

23 (3)參加人於108年8月12日送試運轉計畫送審，經被告審查後
24 同意其試運轉計畫，然核定前參加人建築線逾期遭建築機
25 關廢止，致其聯外道路供公眾通行依據失效，因此被告10
26 9年3月11日函復不同意其試運轉計畫。109年12月21日參
27 加人再向被告申請掩埋場試運轉計畫，因所提試運轉申請
28 資料，已包含上揭608地號土地指定建築線，認定聯外道
29 路為現有巷道可供公眾通行，原缺失事項已獲補正。

30 (4)參加人90年間申請同意設置，尚未就公眾通行部分提出相
31 關證據；惟聯外道路供公眾通行非申請必要項目，僅該公

01 司應證明該道路屬非單一用途，無須納入興辦事業計畫而
02 提供審查。94年間僅就掩埋場面積向地政相關單位申請鑑
03 界。此係因廢棄物清理法未規範聯外道路應為掩埋場必要
04 設施，聯外道路是否應納入開發面積，應就其是否僅供參
05 加人從事事業使用，該道路既為現有巷道且經土地所有權
06 人出具供公眾通行使用同意書，爰非屬參加人單一專屬使
07 用，自無須納入開發計畫。被告雖未於109年同意試運轉
08 前請地政機關測量位置及面積，惟參加人業向被告申請取
09 得水土保持計畫核准，並取得水土保持計畫完工證明，其
10 中內容已包括聯外道路項目（乙證12）。

11 4. 系爭水泥建物及地磅部分：

12 (1)坐落於龍昇段814及840地號土地之水泥建物經竹南地政事
13 務所於98年間套繪實測，面積為447.94平方公尺，地磅站
14 面積則未有相關資料。依據興辦事業計畫內容，土地使用
15 計畫依地形特性及目的需求分為三區，分別為管理區、隔
16 離區及掩埋區，其中管理區主要包括管制辦公室及污水處
17 理廠兩部分，管理設施工程有管理辦公室、管理區設施如
18 電子式地磅、人工洗車場等工程設施，隔離區含綠帶、場
19 區外道路、排水溝等，系爭水泥建物係為參加人向第三人
20 租賃，再該公司興辦事業計畫書未載明該棟建築物作為本
21 案掩埋場之必要設施之用，因本案已於掩埋場計畫範圍內
22 設有管理辦公室；依參加人於100年7月14日及105年7月20
23 日檢送之資料（訴願卷第176-183頁），該地磅設施係由
24 坐落龍昇段814地號土地當地人士自行施作，參加人僅向
25 施秋芳租用並非所有，且已出具經第三方公證之地磅設施
26 租賃合約，期限至110年6月30日止，亦即水泥建物現已非
27 供參加人使用，無須將此面積加入以為計算，水泥建物及
28 坐落土地現在所有權人為宋久文（附件四），814地號並
29 非本案掩埋場開發範圍。又參加人向中綠公司承租地磅設
30 施（坐落中潭2-16地號），期限由108年7月1日至113年6
31 月30日止，該地磅並業經經濟部標準檢驗局檢驗合格在

01 案，有效期限至111年10月31日止（乙證17，卷三第373
02 頁）。

03 (2)系爭水泥建物面積須否列入系爭開發面積，被告曾函詢環
04 保署（甲證7），經環保署98年4月29日回函表示本案租賃
05 建築物如非為審查通過之申請文件內容，則不得為坤興公
06 司乙級廢棄物處理機構營運使用；租賃建築物如為坤興公
07 司乙級廢棄物處理機構者，該公司應依「廢棄物管理辦
08 法」第12條規定，辦理同意設置文件變更（附件9），則
09 因依參加人興辦事業計畫申請未達2公頃，且被告有請參
10 加人釐清水泥建物及地磅有無使用用途，參加人當時表示
11 皆為承租，故不納入興辦事業計畫，無須環評。此外「廢
12 棄物管理辦法」並未針對必要設施有所定義，第9條及第1
13 1條規定，須設置車輛進出口廢棄物之磅秤設備，無法於
14 廠區內設置磅秤設備者，得以鄰近同一關係企業之磅秤設
15 備取代或由第三公證過磅單位進行過磅。

16 (3)興辦事業計畫場址內設有管制辦公室，已列入開發範圍，
17 並無有記載以貨櫃屋為管理辦公室。水泥建物現階段未做
18 掩埋場營運使用；水泥建物前之地磅未納入開發面積，興
19 辦事業計畫載明之電子式地磅已納入開發面積，非指前揭
20 地磅；惟參加人未於計畫範圍內設置地磅，爰租借第三方
21 地磅使用，尚符合「廢棄物管理辦法」第9條第8點規定。
22 參加人申設前應有計畫設置範圍，故無受限廠區無法設置
23 地磅之問題。

24 (4)環保署100年4月19日以環署廢字第1000027144號函（卷二
25 第427頁）說明有關「進場道路」與「地磅」如經認定非
26 屬該事業計畫實質或附屬使用範圍，僅作為該設施之聯外
27 道路及架設橋樑使用者，自不涉及變更編定問題；反之，
28 如基於事業計畫之完整性或其他考量，認屬興辦事業計畫
29 之一部分者，自應辦理地目變更；被告並於100年10月19
30 日以府環廢字第1000082124號函（卷二第421頁）駁回參

01 加人處理許可申請，並請於重新提送時，應先辦理興辦事
02 業計畫變更申請，納入聯外道路使用部分。

03 5. 原告所援引之臺北高等行政法院101年度訴更一字第30號判
04 決，惟細酌上開判決之背景事實係該案之被告早在申請設置
05 掩埋場時即有規劃聯外道路而顯示於申請計畫書中，此見該
06 案判決理由第三點可稽。本案參加人於申請計畫書內並無聯
07 外道路規劃設計，此道路係早已存在並非因申請設立而特別
08 規劃，況此道路在認定上亦為「供公眾通行之道路」，非專
09 為參加人所使用，此有被告109年12月3日府商建字第109132
10 4526號函可證等語。

11 (二)聲明：原告之訴駁回。

12 四、獨立參加人：

13 (一)主張要旨：

14 1. 原告就被告所為同意試運轉之處分，非屬利害關係人，無提
15 起行政訴訟之訴訟權能，其起訴欠缺權利保護要件，應予駁
16 回：

17 (1)參加人提出試運轉申請，被告依廢棄物清理法及「廢棄物
18 管理辦法」以原處分同意試運轉，原告並非原處分之相對
19 人，其得否提起本件撤銷、確認、課予義務訴訟是否合
20 法，應視法規範有無賦予原告得請求撤銷、確認原處分違
21 法之公權利而定。

22 (2)按廢棄物清理法第1、41、42條、「廢棄物許可管理辦
23 法」第1、10條等，可知政府係為有效清除、處理廢棄
24 物，改善環境衛生，維護國民健康之立法目的，結合政府
25 及民間資源，而設立公民營廢棄物清除處理機構，應向主
26 管機關申請許可，始得受託清除、處理廢棄物業務，且設
27 立後之辦理情形，經主管機關之認其違法者，主管機關可
28 依規定分別對其處撤銷許可、停工、停業、歇業等處分。
29 其所欲產生之規範效果，主要為公共利益，並明定主管機
30 關之許可及監督機制，並無如環評法第9條規定，有關單
31 位或當地居民得以書面提出意見；第10條規定，主管機關

01 於進行第二階段環境影響評估之前，應先邀集目的事業主
02 管機關、相關機關、團體、學者、專家及當地居民代表參
03 與評估範疇之界定；第12條規定，目的事業主管機關應會
04 同主管機關、相關機關、團體、學者、專家及當地居民進
05 行現場勘查，舉行公聽會等當地居民之程序參與權。縱居
06 民於依環評法有程序參與權，然依廢棄物清理法及公民營
07 廢棄物清除處理機構許可管理辦法規定，尚難推得居民就
08 個別准許、同意行為有參與權。申言之，廢棄物清理法及
09 公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法之規範意旨，係
10 關於公民營廢棄物清除處理機構設立等相關規定，乃為保
11 護抽象之環境利益為目的，自無從逕予認定原告有請求撤
12 銷或請求認定被告同意參加人試運轉之處分之主觀請求
13 權。

14 (3)是原告尚無從依保護規範理論而認其法律上利益受有損
15 害，縱原告有受損，亦非法律上利益受損，僅係單純事實
16 上利益或反射利益受損害，自非環評法第23條第8項所稱
17 之受害人民，非利害關係人。無依行政訴訟法第4條、第6
18 條請求撤銷、請求確認原處分無效之權利，亦無依行政訴
19 訟法第5條請求被告做成一定處分之權利。

20 2. 系爭掩埋場前經被告同意設置在案，核准開發面積為1.7958
21 公頃。依被告同意設置時之環評法及「環評認定標準」規
22 定，申請設置開發面積未達2公頃之掩埋場、平均每日處理
23 廢棄物量2百公噸以下時，本無須實施環境影響評估：

24 (1)依據環評法第4條第1款、5條第1項第9款規定，及最高行
25 政法院109年度上字第915號、92年度判字第1821號判決、
26 107年08月28日環保署環署訴字第1070046787號訴願決定
27 書意旨，並非所有開發行為均應實施環境影響評估，依環
28 評認定標準，認在申請時該案件對環境有不良影響之虞
29 者，始需進行環評。是實施環評之前提，須符合環評法第
30 5條所列之11項開發行為，且對環境有不良影響之虞，始
31 有環評必要。至何為「對環境有不良影響之虞」，係「科

01 技性之不確定法律概念」，屬環保科技之專業判斷領域，
02 係屬法律明文授權給行政機關判斷空間，則行政機關之專
03 業判斷，應受尊重。

04 (2)參加人於91年1月8日申請設置，經被告91年3月4日函同意
05 設置在案，核准開發面積為1.7958公頃，依90年10月3日
06 「環評認定標準」第28條第1項第3款第2目規定，申請開
07 發面積達2公頃以上，平均每日處理廢棄物量2百公噸以上
08 時，始須實施環評。該面積之規範係為避免開發單位以小
09 面積基地處理大量廢棄物，致造成周圍環境惡化。至於
10 「2百公噸」之由來，係環保專家學者以土地區位、污染
11 風險高低等因素考量而訂定。系爭掩埋場依土地區位、開
12 發面積及處理量，未達應實施環評之標準，依法無須實施
13 環評，本件設置許可、試運轉同意許可，並未違反環評法
14 相關規定。

15 (3)參加人以90年8月22日號函(丙證17，卷三第197頁)檢送乙
16 級第一類事業廢棄物處理場興辦事業計畫申請書及水土保持
17 計畫予被告，經被告於90年8月22日收受。由參加人90
18 年12月5日之第一類乙級廢棄物處理場設置許可申請書第6
19 -1頁(丙證12)，可知參加人向被告申請設置許可時，即以
20 貨櫃屋作為管理辦公室。參加人91年1月8日函(丙證18)係
21 檢送「第一類乙級廢棄物處理場設置許可申請書」予被告
22 所屬環保局，該函文說明二明確表示，本件申請開發面積
23 未達2公頃，依當時環評認定標準第28條規定，應免實施
24 環評，經被告91年3月4日函同意設置，亦認聯外道路部分
25 無須納入開發範圍內、並非掩埋場之面積。

26 (4)另為維持法律之安定性，及法律不溯及既往原則，系爭掩
27 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
28 不受環評法限制，無須實施環評。

29 3. 原告主張之聯外道路早已存在且供公眾通行，並非因參加人
30 申請本件計畫而另闢之，且該道路非於掩埋場核准開發範圍
31 內，道路面積無須納入興辦事業計畫。原告所指水泥建物非

01 參加人所有，非掩埋場之必要設施，地磅係由參加人向另第
02 三人承租，並由被告審查通過，自無須將聯外道路、水泥建
03 物、地磅之面積加入興辦事業計畫計算之：

04 (1)按本院108年度訴字第234號判決及最高行政法院109年度
05 上字第915號判決維持本院上開判決(丙證4)之見解，關於
06 設施之聯外道路是否應列入興辦事業計畫面積範圍乙事，
07 若聯外道路不在該設施基地範圍內，其面積即無須納入興
08 辦事業計畫面積。

09 (2)系爭聯外道路並非於掩埋場核准開發範圍內（核准開發範
10 圍為原潭內段211、211-2、211-3、212、213、660、660-
11 2、661、662等9筆地號，共1.7958公頃），且被告以91年
12 6月20日函(丙證13，卷三第77頁)同意開工，同意設置函
13 亦認定聯外道路非核准開發範圍，後一併請參加人對於系
14 爭聯外道路為水土保持之維護，有苗栗縣政府加強山坡地
15 保育利用管理會勘紀錄可稽(丙證15，卷三第87頁)。此道
16 路早在67年12月15日前即已存在，有農林航測所67年、75
17 年、84年、90年之航照圖可稽(丙證10，卷二第465-47
18 1)，可證聯外道路為既成道路，非因參加人本件計畫而另
19 外開闢之。既成道路與現有巷道皆係私人所有土地因長期
20 供公眾通行，而發生公用地役關係。被告於同意設置時，
21 系爭聯外道路已屬具公用地役關係之既成道路，此由被告
22 109年12月3日府商建字第1091324526號函(甲證10)指定建
23 築線可稽。依據91年9月19日、92年7月28日農林航測所之
24 航照圖(丙證14、丙證16)，可知參加人已遵照將系爭道路
25 依據現況為水保加固維持，原告稱系爭道路顯然是新闢聯
26 外道路云云，與事實不符。

27 (3)依據臺灣苗栗地方檢察署辦理系爭掩埋場有關案件時曾履
28 勘現場，於95年度偵字第2067號不起訴處分書中明確認定
29 本件掩埋場申請設置面積確為1.7958公頃，依據「環評認
30 定標準」第28條第4項規定，其面積在2公頃以下，無須實
31 施環評。

01 (4)依興辦事業計畫內容，土地使用計畫依地形特性及目的需
02 求分為三區，分別為管理區，隔離區及掩埋區，其中管理
03 區主要包括管制辦公室及汙水處理廠，管理設施工程有管
04 理辦公室、管理區設施如電子式地磅、人工洗車廠等工程
05 設施，隔離區和綠帶、廠區外道路、排水溝等。水泥建物
06 係第三人有，並非參加人所有。計畫書中亦未載明系爭水
07 泥建物屬為掩埋場之必要設施。至於地磅係第三人所有，
08 參加人前僅向他人承租，已向被告陳報經公證人公證之租
09 賃合約，由被告審查通過。是水泥建物非興辦事業計畫之
10 內容，且地磅為參加人向第三人租用，自無須將面積加入
11 興辦事業計畫面積計算之。參加人於94年間已順利完成之
12 試運轉期程亦係以該貨櫃屋作為管理辦公室。管理辦公室
13 中有電腦設備、監視錄影設備、網路設備，可供參加人公
14 司於營運期間向環保單位申報相關表單、資料等，管理辦
15 公室之外觀、內部設備如照片所示(丙證7，卷二第453
16 頁)。

17 (5)申請時「廢棄物管理辦法」第9條第2項第5款僅規定須備
18 齊相關規劃說明書等，並無磅秤之規定，事業廢棄物貯存
19 清除處理方法及設施標準亦同。至原告所稱磅秤之規定係
20 101年12月5日始增訂，該辦法亦無硬性要求磅秤必須為參
21 加人所有。環保署104年12月15日署環廢字第1040101913
22 號函已明確說明廢棄物處理機構使用之磅秤僅需可確實磅
23 量廢棄物之數量即可，非必須於廠區內設置之，參加人利
24 用系爭地磅以磅量廢棄物之數量，合於上揭函文意旨。

25 4. 退步言，縱認系爭聯外道路並非既成道路，亦非掩埋場之計
26 畫範圍、且計畫之申請亦非以聯外道路係既成道路為要件，
27 若取得道路地主同意，亦符合規定，此有被告所屬環保局93
28 年2月18日府環廢字第0930002404號函說明：「三、有關聯
29 外道路部分，非廢棄物處理場計畫認定之範圍，爾後若設置
30 完成，亦不需辦理地目變更為特定目的事業用地；惟須符合
31 水土保持等相關規定」，及94年11月17日府環廢字第094002

01 0303號函之附件關於參照人試運轉查核意見表：「環保局：
02 本掩埋場入場時經過他人土地(請先取得使用或租用同意
03 書)」可稽(丙證11，卷二第473頁)。至於本院詢問93年8月
04 興辦事業計畫書是否聯外道路規劃寬度為6公尺乙事？依據
05 參加人90年12月5日設置許可申請書第6-1頁(丙證12)，申請
06 設置許可時僅臚列聯外道路之長度、寬度。93年8月興辦事
07 業計畫書第85頁聯外道路為6公尺寬度之記載，係沿用上開9
08 0年12月5日之設置許可申請書。

09 5. 原告主張胡寶燕為中綠公司之代表人，參加人提供不實資訊
10 騙取試運轉許可云云，及克昌公司、克昌公司之董事邱英
11 楷、中綠公司之監察人宋珮寧與參加人之關係乙節，查胡寶
12 燕與克昌公司或其董監事並無任何關聯，胡寶燕僅係欲在其
13 所有土地上建築時委請克昌公司辦理建築前之相關程序。胡
14 寶燕係中綠公司之代表人。中綠公司持有參加人之股份為4
15 5%，並非原告所述81%，未達參加人公司股份總數過半數，
16 是參加人與中綠公司並非公司法第369條之2所規定之控制從
17 屬公司。且參加人之控制從屬關係或關係企業、參加人之董
18 事等之親屬關係，均與聯外道路之認定與管理辦公室之認定
19 無關。宋德高與中綠公司之監察人宋珮寧完全不認識，無任
20 何親屬關係。邱美惠與克昌公司董事邱英楷完全不認識，無
21 任何親屬關係。胡寶燕與參加人董事胡漢南為兄妹。掩埋場
22 自申請設置以來，多次遭原告無理阻撓，可參不起訴處分書
23 之告發人林聰明、陳明志亦為本件原告。若本件需實施環
24 評，在經歷多次試運轉申請、訴願、公文往返下，相關該管
25 主管機關環保署、苗栗縣環保局豈會未曾注意，豈會不命參
26 加人進行環評之申請？

27 (二)聲明：原告之訴駁回。

28 五、爭點：

29 (一)原告是否本件之利害關係人而得提起本件訴訟？

30 (二)系爭聯外道路、水泥建物及地磅之面積是否應列入系爭處理
31 機構開發案之範圍？

01 (三)原告訴請被告應作成命參加人停止在系爭15筆地號土地實施
02 系爭處理機構開發行為之行政處分，是否有理由？

03 六、本院的判斷：

04 (一)前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭
05 執，並有被告91年3月4日同意設置函（本院卷一第473-474
06 頁）、94年2月22日同意變更申請函（本院卷三第40-41
07 頁）、100年10月19日府環廢字第1000082124號函（本院卷
08 二第421-423頁）、環保署101年3月9日環署訴字第10100238
09 52號訴願決定書（本院卷一第423-435頁）、原處分（本院
10 卷一第73-77頁）、環保署110年4月23日環署訴字第1100008
11 077號訴願決定（本院卷一第205-207頁）、110年3月2日公
12 民告知書（本院卷一第79-92頁）、被告110年4月27日函
13 （本院卷一第93-97頁），外放之參加人93年8月興辦事業計
14 畫書（定稿本）、93年12月同意設置變更申請書、94年4月
15 試運轉計畫書、95年1月8日乙級廢棄物處理許可申請書、10
16 9年12月試運轉計畫書（定稿本）等相關資料在卷可稽，堪
17 認為真實。

18 (二)原告為本件之利害關係人：

19 1. 環評法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院
20 環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣
21 （市）政府。」第23條第8、9項規定「……（第8項）開發
22 單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於
23 執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，
24 以書面告知主管機關。（第9項）主管機關於書面告知送達
25 之日起60日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管
26 機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提
27 起訴訟，請求判令其執行。……」環評法第23條第8項所謂
28 主管機關疏於「執行」，係指開發單位違反該法或依該法授
29 權訂定之相關命令而構成要件該當時，主管機關疏忽怠為執
30 行其法律效果而言，故應視受害人民或公益團體所申請主管
31 機關疏於執行之具體內容，個案認定其所主張主管機關疏於

01 執行行為之性質，以正確適用行政訴訟法相關規定。觀諸同
02 法第1條規定：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影
03 響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定
04 者，適用其他有關法令之規定。」第5條第1項規定：「下列
05 開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：
06 ……九、環境保護工程之興建。……前項開發行為應實施環
07 境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準
08 則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後1年內
09 定之，送立法院備查。」第6條第1項規定：「開發行為依前
10 條規定應實施環境影響評估者，開發單位於規劃時，應依環
11 境影響評估作業準則，實施第1階段環境影響評估，並作成
12 環境影響說明書。」第7條規定：「（第1項）開發單位申請
13 許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管
14 機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。
15 ………」第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影
16 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
17 為之許可，其經許可者，無效。」第17條規定：「開發單位
18 應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實
19 執行。」而開發單位於未經主管機關依第7條規定作成認可
20 前，即逕行為第5條第1項規定之開發行為者，處新臺幣30萬
21 元以上150萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管
22 機關，命其停止實施開發行為，必要時，主管機關得逕命其
23 停止實施開發行為，則為同法第22條所明定。足見我國環評
24 法制係採預防原則，開發行為對於環境有不良影響之虞時，
25 應實施環評，評估審查程序有嚴謹規定，主要就對環境有重
26 大影響之虞之開發行為進行審查。蓋重大開發案對環境及當
27 地居民往往影響深遠，其危害具有持續性及累積性，其程度
28 之判斷具有風險評估（風險預測）特性，唯賴法定之環境影
29 響評估程序及具各項專業委員予以把關。是以，開發單位為
30 開發行為前應提出環境影響說明書，由專業委員為環評審
31 查，該項審查程序是否落實踐行，以及主管機關是否確實監

01 督把關，攸關開發行為對於環境及當地人民所可能產生危害
02 評估之正確性，以及風險降低之可能性，當地居民就此審查
03 程序之踐行（含主管機關是否監督），當然具有法律上利害
04 關係。換言之，環評法第5條第1項、第7條、第22條為保護
05 規範，有保護開發行為當地居民之目的，未踐行上開保護規
06 範之不作為，即應認當地居民受有權利或法律上利益之損
07 害。至「當地居民」之範圍如何，如自相關法令規定可得知
08 者，應依該法令規定。查中央主管機關依環評法第5條第2項
09 授權規定訂定之行為時（90年8月1日版）開發行為環境影響
10 評估作業準則第6條第1項規定：「說明書及評估書應記載事
11 項及審查要件，依說明書應記載事項及審查要件（附件
12 三）、評估書初稿、評估書應記載事項及審查要件（附件
13 四）、說明書、評估書初稿應檢送之圖件（附件五）規定辦
14 理。」其「附件三說明書應記載事項及審查要件」中「應記
15 載事項」欄：「開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及
16 環境現況」其審查要件為：「開發行為可能影響範圍之各
17 種相關計畫，如附表五」，而「附表五開發行為可能影響範
18 圍之各種相關計畫（包含規劃中、施工中及已完成之各計
19 畫）」之「範圍」欄載：「開發行為半徑10公里範圍內或線
20 型式開發行為沿線兩側各500公尺範圍內」；「附件五說明
21 書、評估書初稿應檢送之圖件地理位置圖，以比例尺5,00
22 0分之1或10,000之1臺灣地區相片基本圖或縮圖，標示開發
23 場所及附近1公里至5公里範圍內交通、河流、都市計畫、主
24 要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施
25 等。……」等規定可知，法令要求列出開發行為可能影響範
26 圍半徑10公里範圍內或線型式開發行為沿線兩側各500公尺
27 範圍內之相關計畫，及提出標示開發場所及附近1公里至5公
28 里範圍內交通、河流、都市計畫、主要土地使用、地形、地
29 物、地貌、學校、社區與重要設施等之地理位置圖，顯示該
30 等法令認為至少開發行為之5公里範圍內者，係受開發行為
31 影響之地區，在此範圍內之居民，可認為開發行為當地居

01 民，凡為當地居民，而主張開發行為有未依環評法第5條第1
02 項、第7條、第22條規範以行之事實者，始有主觀權利之受
03 損，該當於環評法第23條第8項所謂「受害人民」。當然，
04 如依開發行為及所在地之特殊性質（如高污染、高風險、處
05 敏感地質帶等），雖非居於上開法令所規定區域內之人民，
06 然其生存環境顯亦受開發行為影響者，自非不得依環評法第
07 23條第8、9項規定，提起行政救濟，惟此具體特殊情狀應由
08 主張該項情狀者釋明之（最高行政法院109年度判字第562號
09 判決參照）。

10 2. 參加人申請設置乙級廢棄物處理場，屬環評法第5條第1項第
11 9款之環境保護工程之興建，其開發行為如對環境有不良影
12 響之虞，即應實施環境影響評估。原告等人均居住於龍昇
13 村，距離系爭開發場址最遠者僅1.53公里，有其戶籍謄本及
14 相對位置圖可稽（本院卷一第99-117頁、本院卷三第457
15 頁），即屬環評法第23條第8項規定之「受害人民」，依法
16 有權提起本件公民告知訴訟。原告主張其世代居住於龍昇
17 村，多人以務農為主，系爭處理機構位於當地250公頃農田
18 灌溉水源大潭（龍昇湖）上游，距離約300公尺，若掩埋場
19 污水未經妥善處理發生滲漏，將對區域內之地下水產生污
20 染，對社區居民產生危害，並主張系爭處理機構依法應經環
21 評而未予環評，已於110年3月2日依環評法第23條第8項發公
22 民告知書，經被告於110年4月27日函復認為參加人無須辦理
23 環評，已踐行書面告知程序後，自得直接提起行政訴訟。被
24 告及參加人主張廢棄物清理法及「廢棄物管理辦法」之規範
25 意旨，無從逕予認定原告有請求撤銷或請求認定被告同意參
26 加人試運轉之處分之主觀請求權，縱原告有受損，亦非法律
27 上利益受損，自非環評法第23條第8項所稱之受害人民，非
28 利害關係人云云，並無可採。

29 (三)本件應適用之法規：

30 1. 申請時(88年12月22日修正)環評法

01 第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保
02 護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
03 府。」

04 第4條規定：「本法專用名詞定義如下：一、開發行為：指
05 依第5條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完
06 成後之使用。二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對
07 環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生
08 態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調
09 查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及
10 審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響
11 評估及審查、追蹤考核等程序。」

12 第5條規定：「（第1項）下列開發行為對環境有不良影響之
13 虞者，應實施環境影響評估：……九、環境保護工程之興
14 建。……（第2項）前項開發行為應實施環境影響評估者，
15 其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機
16 關會商有關機關於本法公布施行後1年內定之，送立法院備
17 查。」

18 第6條第1項規定：「開發行為依前條規定應實施環境影響評
19 估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實
20 施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。」

21 第7條第1項規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具
22 環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業
23 主管機關轉送主管機關審查。」

24 第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書
25 或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許
26 可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之。」

27 參加入93年12月同意設置變更申請時（92年1月8日修正）環
28 評法，第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影響
29 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
30 之許可，其經許可者，無效。」其餘法條同前。

01 2. 申請時(90年10月3日修正)「開發行為應實施環境影響評估
02 細目及範圍認定標準」(下稱環評認定標準)

03 第1條規定：「本標準依環境影響評估法(以下簡稱本法)
04 第5條第2項規定訂定之。」

05 第28條第1項第3款第2目規定：「環境保護工程之興建，有
06 下列情形之一者，應實施環境影響評估：……三、一般廢棄
07 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
08 建或擴建工程，符合下列規定之一者：……(二)位於山坡
09 地，申請開發面積2公頃以上者；……(六)位於非都市土
10 地(不含工業區)，平均每日處理廢棄物量200公噸以上
11 者。」

12 參加入93年12月同意設置變更申請時(91年12月31日修正)
13 環評認定標準與前開規定相同。

14 3. 申請時(90年10月24日修正)廢棄物清理法

15 第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保
16 護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政
17 府。」

18 第41條第1項前段規定：「從事廢棄物清除、處理業務者，
19 應向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關
20 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
21 清除、處理廢棄物業務。」

22 第42條規定：「前條第1項規定之公民營廢棄物清除處理機
23 構應具備之條件、自有設施、分級、專業技術人員設置、許
24 可、許可期限、廢止許可、停工、停業、歇業、復業及其他
25 應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」

26 參加入93年12月同意設置變更申請時(93年6月2日修正)廢
27 棄物清理法與前開規定相同。

28 4. 申請時(90年11月23日修正)公民營廢棄物清除處理機構許
29 可管理辦法(下稱廢棄物管理辦法)

30 第1條規定：「本辦法依廢棄物清理法(以下簡稱本法)第42
31 條規定訂定之。」

01 第3條第2項、第4項規定：「處理機構應取得核發機關核發
02 之廢棄物處理許可證(以下簡稱處理許可證)後始得接受委託
03 處理廢棄物。」、「申請處理許可證或清理許可證者，於設
04 置廢棄物處理場(廠)前，應取得核發機關同意設置文件
05 (以下簡稱同意設置文件)。但既有之工廠或廢棄物處理設
06 施得於進行試運轉後逕行申請處理許可證或清理許可證。」

07 第9條第2項、第3項規定：「處理機構或清理機構申請同意
08 設置文件應檢具下列文件向核發機關申請：一、申請表。
09 ……四、廢棄物處理場(廠)之土地所有權狀、地籍資料及土
10 地清冊；非自有土地者，並應附土地使用同意書或公有土地
11 管理機關准許使用或同意申請許可之證明文件。五、廢棄物
12 處理設備及工具規劃說明書，清理機構應含廢棄物清除設備
13 清冊及工具購置證明文件。……八、試運轉計畫書。
14 ……」、「處理機構申請處理許可證應檢具下列文件向核發
15 機關申請：……七、場(廠)試運轉報告。……」

16 第11條第1項：「處理機構或清理機構經取得核發機關同意
17 設置文件，於設置完成後，應提報試運轉期間及廢棄物來源
18 資料，送請核發機關核備後，依試運轉計畫書進行測試。」

- 19 5. 綜上規定，處理機構於接受委託處理廢棄物業務前，應循序
20 完成取得同意設置文件、進行試運轉及取得處理許可證等程
21 序；足見，處理機構向核發機關申請同意設置處理機構、進
22 行試運轉、申請核發處理許可證等先後程序具有關連性；按
23 前後二程序互有關聯，先前程序所作成之行政處分(尤其是
24 授益處分)未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一
25 處分機關於後續程序作成之後續處分具有拘束力，此即學說
26 上所稱「行政處分之跨程序拘束力」。而行政處分之所以具
27 有此種跨程序效力，係避免兩相矛盾之行政處分同時出現，
28 令相對人無所適從，暨防範原處分機關藉新作處分之便，以
29 達規避撤銷與廢止授益處分之要件規定目的，而為更不利於
30 相對人的決定(最高行政法院109年判字第65號判決參
31 照)。惟如前程序之行政處分已屬無效，則後程序基於前程

01 序行政處分所作成之行政處分同屬無效。又開發行為應否辦
02 理環評及未依法辦理環評之法律效果，應按開發單位申請開
03 發許可時之規定為準。倘處理機構申請同意設置時，依申請
04 時之規定其開發行為應實施環評而未辦理環評，核發機關所
05 為之同意申請設置之行政處分，依行為時環評法第14條第1
06 項規定即屬無效，則後程序基於前程序所為之准予試運轉之
07 行政處分，亦屬無效。

08 6. 參加人最初所提乙級廢棄物處理場同意設置申請文件經修正
09 後，於91年1月8日再提出申請設置乙級廢棄物處理場，被告
10 以91年3月4日函同意設置，嗣因91年12月間苗栗縣○○鄉○
11 ○段211、211-2、211-3、212、213、660、660-2、661、66
12 2等9筆土地（山坡地保育區農牧用地），共計1.7958公頃，
13 因地籍圖重測地號變更為造橋鄉龍昇段587、588（部分）、
14 846、849、851、852、853、854、856、857地號等10筆土
15 地，共計1.7958公頃，參加人於93年12月22日申請同意設置
16 文件變更，經被告94年2月22日府環廢字第0947800241號函
17 以設置基地位置未變更而同意核備變更內容，並同意參加人
18 依據現行法規所提報之試運轉計畫書（本院卷三第40-41
19 頁），另於94年3月8日以府環廢字第0947800314號函原則同
20 意核備參加人於90年12月提具之興辦事業計畫書，惟另說明
21 4點但書（訴願卷第157頁），94年3月18日府地用字第09400
22 30850號函同意系爭10筆土地由山坡地保育區農牧、水利用
23 地變更編定為同區特定目的事業用地（訴願卷第159頁）。
24 另588地號部分使用面積7,000m²，已辦理分割為588-1地號
25 使用面積仍為7,000m²，故588地號變更為588-1地號（見參
26 加人95年1月18日處理許可申請書第57頁）。則參加人係於9
27 1年1月8日間申請設置系爭處理機構，其應否辦理環境影響
28 評估之認定標準，依上揭申請時之相關法規，環境保護工程
29 之興建位於山坡地，倘申請開發面積2公頃以上者，或位於
30 非都市土地平均每日處理廢棄物量200公噸以上者，即應辦
31 理環評。查本件訴訟中，被告及參加人均未提出90年12月參

01 加人所提出之申請同意設置文件（丙證12為節本）、興辦事
02 業計畫書，或91年1月8日參加人另予修正之興辦事業計畫
03 書、申請同意設置文件等，惟另由被告所提乙證14審查資料
04 一份（本院卷三第325頁以下）所示，被告因參加人之系爭
05 廢棄物處理場申請設置許可案，於90年9月間即通知相關審
06 查委員開審查會（丙證17參加人90年8月22日提出申請），
07 並經審查委員審查後提出修正意見，90年9月間被告同時接
08 獲財團法人中華民國環境保護文教基金會之函詢，而復以：
09 「本案經查核意見如下：（一）環評部分：坤興科技股份有
10 限公司位於造橋鄉潭內段211、211-2、211-3、212、213、6
11 60、660-2、661、662等共9筆土地，道路部分基地地籍為62
12 6、626-2、626-3、627、663-2等土地，申請設置第一類乙
13 級廢棄物處理廠，合計開發面積共計1.9950公頃，請目的事
14 業主管機關查明開發區域無毗連之一般廢棄物或一般事業廢
15 棄物之衛生掩埋場興建或擴建工程原則下，尚無需實施環
16 評，惟開發面積1.995公頃，接近應實施環評之2公頃面積，
17 基於環境保護立場，請目的事業主管機關審慎核定開發面積
18 及加強相關防治措施。」（本院卷三第339-340頁），由此
19 可知，參加人於最初提出申請設置許可時，應已將道路部分
20 納入開發面積而為申請；又參加人依前開審查委員之審查意
21 見修正，而於90年12月6日提出「第一類乙級事業廢棄物處
22 理場設置許可申請書（定稿本）」（本院卷三第362頁），
23 經被告91年1月4日九一環三字第09100079號函復：「說明：
24 一、本案經會請各業務單位審核，意見如下：（一）環評：
25 1. 本案（興建乙級廢棄物處理場）申請開發面積1.9950公
26 頃，平均每日處理量200噸，依開發行為應實施環境影響評
27 估細目及範圍認定標準第28條及相關規定，應實施環境影響
28 評估。2. 申請土地使用清冊面積與土地使用同意書之同意使
29 用土地面積（8.3公頃）不符，且其土地使用用途均為掩埋
30 場，請提出說明。」，參加人旋即於91年1月8日另行檢送
31 「第一類乙級廢棄物處理場設置許可申請書」定稿本及興辦

01 事業計畫書修訂本，並於說明欄稱：「二、本廢棄物處理場
02 申請處理量，業已修正為每日190噸，每月5,700噸，每年6
03 8,400噸，並未達到每日處理量200噸，且申請開發面積未達
04 2公頃……，應免實施環境影響評估。三、本案於土地洽談
05 時，為避免地主將鄰近土地移做他用，致影響掩埋場之操作
06 營運，因此地主同意將其緊鄰之全數土地皆提供本公司分期
07 使用（詳興辦事業計畫書之土地使用同意書及其清冊），唯
08 本案僅就申請開發面積1.9950公頃部分進行開發（詳興辦事
09 業計畫書P4-3及P4-4之土地使用清冊）」（本院卷三第365-
10 366頁），可知參加人於91年1月8日所提設置許可申請案仍
11 自陳開發面積為1.9950公頃，然被告91年3月4日同意設置函
12 卻記載：「說明：……二、本府依據『廢棄物清理法』及
13 『公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法』規定，同意貴
14 公司設置乙級廢棄物處理場，同意事項如左：……（六）場
15 （廠）地點：……共計1.7958公頃。……四、動工前須與當
16 地居民溝通無異議後，本府始同意開工。……」（本院卷三
17 第367-368頁），被告之同意設置函內並無任何說明理由，
18 卻逕將參加人申請開發面積中之道路1,992平方公尺部分予
19 以刪除，何以致之？且被告91年3月4日同意設置函即未見述
20 及系爭開發行為應否實施環評之認定記載。

- 21 7. 嗣參加人另提93年8月興辦事業計畫書（定稿本）、93年12
22 月同意設置變更申請書（定稿版），且經被告及參加人當庭
23 確認94年4月試運轉計畫書之前，最終經核備的開發計畫是9
24 3年12月同意設置變更申請書（定稿版）（本院卷三第89
25 頁），而本件訴訟中被告以參加人申請開發面積共計1.7958
26 公頃，未達2公頃以上，主張無須辦理環評。惟原告則主張
27 系爭處理機構之開發面積，除掩埋場共計1.7958公頃外，系
28 爭處理機構之聯外道路1,992平方公尺、系爭水泥建築及周
29 遭土地（含地磅站）447.94平方公尺，均屬系爭處理機構之
30 必要設施，應計入開發面積，併計後實際開發面積應為20,3
31 97.54平方公尺，已逾2公頃，應實施環境影響評估。而如前

01 所述參加人系爭廢棄物處理機構之設置，係以93年12月之同
02 意設置變更申請書為最終經核備之開發計畫，而「開發計
03 畫」經落實為「開發現況」，「計畫」與「現況」是否存有
04 落差？其開發面積應如何認定？系爭處理機構之開發面積應
05 否併計系爭聯外道路、水泥建築及周遭土地（含地磅站）？
06 本院認既然環評法第14條第1項之規範意旨，係依法應環評
07 之開發行為，在其環評說明未經審查完成或評估書未經認可
08 前，就該開發行為所為之許可為無效，則反面言之，機關是
09 否為開發行為之許可，自有先予審查該開發案申請是否達須
10 實施環評之要件，從而，在開發單位曾取得申請設置之同意
11 後，如再有另向機關申請同意變更設置之情事，機關自應重
12 為審查變更設置文件所載計畫之整體開發案，是否已達應實
13 施環評之要件，是本件廢棄物處理機構之設置同意內容既以
14 參加人93年12月同意設置變更申請書為最終版本，則開發面
15 積之認定及應否實施環評等項，自應以93年12月參加人提出
16 設置變更申請當時之法律及事實狀態，審查被告對參加人其
17 時所提申請設置變更為同意或許可之處分是否違法，又除審
18 酌參加人所提之相關申請書或計畫書外，自應實質審查開發
19 現況各項設施就系爭處理機構營運之目的用途、功能性，以
20 為認定參加人之開發行為所涉面積範圍。

21 (四)從參加人93年8月興辦事業計畫書(定稿本)、93年12月同意
22 設置變更申請書(定稿版)及94年4月試運轉計畫書之內
23 容，可見系爭聯外道路應屬系爭處理機構之必要設施，其面
24 積應列入系爭開發案之範圍：

- 25 1. 依申請時90年8月1日修正「環評作業準則」第43條第3項規
26 定：「開發單位應妥善規劃廢棄物清運工具、運輸時段及運
27 輸路線，預防廢棄物運送所引起之臭味、噪音、振動污染及
28 交通影響。」及申請時90年11月23日「廢棄物管理辦法」第
29 9條第2項第4目、第5目：「處理機構或清理機構申請同意設
30 置文件應檢具下列文件向核發機關申請：……四、廢棄物處
31 理場(廠)之土地所有權狀、地籍資料及土地清冊；非自有土

01 地者，並應附土地使用同意書或公有土地管理機關准許使用
02 或同意申請許可之證明文件。五、廢棄物處理設備及工具規
03 劃說明書，清理機構應含廢棄物清除設備清冊及工具購置證
04 明文件。」

- 05 2. 由參加人於93年8月興辦事業計畫書定稿本（第82頁）第四
06 章計畫概述以：「開發單位基於區域上事業廢棄物之處理需
07 求，乃計畫利用苗栗縣○○鄉○○段587……等10筆土地，
08 面積共計17,958平公尺作為乙級廢棄物處理場。一切申請開
09 發程序將依相關規定辦理之。」並於計畫目標（第85頁）
10 以：「以下乃就本計畫場址特性及開發內容架構，擬定以下
11 之規劃原則：二、聯絡道路規劃：本計畫擬採用之聯絡道路
12 即利用臺一省道線以及利用本場已規劃為寬度6M左右道路以
13 達本場址。」嗣於93年12月同意設置變更申請書定稿版（下
14 稱93年12月變更申請書）（第84頁）第四章計畫概述以：
15 「開發單位基於區域上事業廢棄物之處理需求，乃計畫利用
16 苗栗縣○○鄉○○段587……等筆土地，掩埋場面積共計17,
17 958平公尺，道路面積共1,992平方公尺，共計19,950平方公
18 尺，作為乙級廢棄物處理場。一切申請開發程序將依相關規
19 定辦理之。」計畫目標（第87頁）則與前為相同敘述。據
20 此，顯見參加人於興辦事業計畫書已規劃系爭聯外道路作為
21 開發之範圍，但漏未於計畫概述一章計入開發面積，乃於93
22 年12月變更申請書予以修正，並將聯外道路面積1,992平方
23 公尺予以計入開發面積。聯外道路顯為系爭處理機構之開發
24 行為範圍。
- 25 3. 再由參加人93年12月變更申請書第31-79頁第三章土地相關
26 文件，檢附設置公民營廢棄物清除、處理機構設施用地土地
27 使用清冊、土地使用暨變更編定同意書、土地登記謄本、土
28 地所有權狀、地籍謄本圖等資料，第32頁之重測前後地籍資
29 料對照表中除掩埋場部分所坐落之10筆地號土地17,958m²
30 外，亦包含系爭聯外道路所占用之814、815、816、840及84
31 1地號等5筆土地面積1,992平方公尺（土地經合併分割後，

01 所占用為814、814-1、815、816、841地號)，表末註記
02 「2. 本案掩埋場面積以17,958m²，道路面積1,992m²，共計
03 面積19,950m²為計算依據。」，第35、93頁之公民營廢棄物
04 清除、處理機構設施用地土地使用清冊列載含道路部分之15
05 筆土地，第39至42頁之土地使用暨變更編定同意書亦包含聯
06 外道路之15筆土地，復載明同意參加人設置乙級廢棄物處理
07 場開發使用之意旨，另地籍圖謄本、場址地籍圖、場址相片
08 基本圖亦繪有系爭聯外道路並記載道路之5筆土地（第45、9
09 1、101頁，地籍圖漏列掩埋場坐落之853地號）。第5頁所附
10 系爭聯外道路照片，並註記「『基地內』第一期已完成場區
11 道路」。第97頁第五章「場址環境分析」對於基地位置之敘
12 述內容更表示：「本基地位於苗栗縣造橋鄉龍昇村，地段屬
13 造橋鄉龍昇段，本計畫共計使用14筆土地，申請範圍面積為
14 19,950m²……基地與臺一省道之聯絡道路長300公尺（寬6公
15 尺），為本計畫之道路。」；第147項第六章「處理設施與
16 工具規劃說明書」中表6-1廢棄物處理處置設施表，項次4列
17 有進場聯絡道路，規格30cm（H）x6M（寬）xRC，長度332
18 m，並說明作為大門與掩埋場間之聯絡道路之用（以RC鋪
19 設），詳見圖6-2道路相關示意圖及6-3道路側邊重力式擋土
20 牆剖面圖（第153、155頁）；第197頁第七章「工程計畫
21 書」中工程內容也針對道路之工程計畫為說明：「為進出掩
22 埋區車輛進出及重機械出入作業便道。本場區之進場道路擬
23 沿擋土設施進入掩埋，同時作為重機械作業便道。場內則依
24 場區配置則依定型特性設一寬6m之橫越道路，並作為場區之
25 分隔。」第246頁關於道路工程於工程經費概估為4,500,000
26 元。參加人於93年9月29日經被告核發之水土保持完工證明
27 書（本院卷三第219-220頁），載明水土保持實施地點為龍
28 昇段587地號等15筆土地，且工程摘要中之工程項目亦載有
29 「道路工程（6M寬）、單位M、數量332.8」等內容，況且，
30 如參加人進行系爭開發案之前，若現場已有不需另為開發行
31 為之既成巷道可供通行，參加人僅須如同一般通行之公眾般

01 如常通行即可，何需另就道路部分為水土保持計畫，因之，
02 應可認參加人系爭開發案就道路所在之山坡地應已涉有開發
03 行為而有另為水土保持之必要。另由參加人後續所提94年4
04 月試運轉計畫書，第13頁「第一章前言」便開宗明義之表
05 示：「（開發土地為）苗栗縣○○鄉○○段……等10筆土
06 地，開發面積為1.7958公頃，道路部分基地……等5筆土
07 地，開發面積為0.1992公頃，合計開發面積共計1.9950公
08 頃，做為本公司處理一般事業廢棄物最終處理用地。」；第
09 89頁「第五章緊急應變程序」中對於開發場址範圍亦記載：
10 「本場內垃圾掩埋場（含進出道路）」等語；綜上，均可見
11 參加人於規劃系爭處理機構時，雖以聯外道路作為場區之分
12 隔，但認為聯外道路係屬開發設施之範圍，並提出聯外道路
13 用地之土地使用清冊、土地登記謄本、土地所有權狀、地籍
14 謄本圖，及土地使用暨變更編定同意書等資料，及提出聯外
15 道路之水土保持圖說審查。又對照原告及參加人所提農林航
16 測所91至93年間拍攝之航照圖（本院卷二第109-113頁、卷
17 三第79、83頁），可發現系爭聯外道路91年間原為小路，92
18 至93年間與掩埋場同一時間動工興建拓寬，於參加人實施系
19 爭處理機構之開發行為後，系爭聯外道路於道路寬度、道路
20 擋土牆、道路路邊溝及道路涵管等，均完全不同於開發前之
21 狀態，可認系爭聯外道路確實於參加人開發行為之始即統籌
22 興建，該開發現況與上揭申請書之計畫內容所指之聯外道路
23 相符。且系爭處理機構若無開闢該聯外道路，則載運廢棄物
24 之大型車輛根本無法自臺一線駛入掩埋場內。況且，98年間
25 被告認參加人申請案因申設過程仍存疑義而函詢行政院環保
26 署釋疑時，於函詢說明二復載明：「……書面申請文件開發
27 面積：掩埋場面積為17957.23平方公尺，道路面積為1992平
28 方公尺。……」（本院卷一第459頁），顯然系爭開發案進
29 行到98年間時，被告亦認定參加人之開發面積早已包含系爭
30 聯外道路面積在內，並無疑義。

- 01 4. 由上揭資料可知，系爭聯外道路應屬系爭處理機構之必要設
02 施，應計入開發之範圍，參加人亦於設置文件申請之初便將
03 其計入開發範圍內，且93年8月興辦事業計畫書附錄七，被
04 告環保局之第二次審查意見，則表示環評部分書面審查意見
05 同於93年1月17日之簽註意見，亦說明系爭處理機構合計開
06 發面積共計1.9950公頃（93年8月興辦事業計畫書第549
07 頁），亦即已計入聯外道路所坐落之5筆土地面積1,992m²。
08 然被告卻於93年2月18日環廢字第093000240號函（本院卷二
09 第473頁）認為系爭聯外道路，非廢棄物處理場計畫認定之
10 範圍，爾後若設置完成，亦不需辦理地目變更為特定目的事
11 業用地，惟需符合水土保持等相關規定，除前91年3月4日同
12 意設置函未附理由逕予刪除聯外道路之開發面積外，嗣於94
13 年2月22日同意設置文件變更申請函，及94年3月8日函同意
14 核備興辦事業計畫書，亦僅列系爭10筆土地計1.7958公頃為
15 開發範圍，顯已與參加人93年12月之同意設置變更申請書內
16 容及開發現況不符。
- 17 5. 被告環保局於參加人94年間試運轉期間，於94年9月22日查
18 核意見表：「本掩埋場入場時經過他人土地（請先取得使用
19 或租用同意書），故實際開發場區應明顯區隔，如明顯界樁
20 或插旗、設置入口告示牌、入口鐵門，以免當地民眾誤認前
21 開土地屬申請開發範圍」（本院卷二第477頁），此不僅反
22 於參加人93年12月之同意設置變更申請書內容，甚至由被告
23 環保局94年9月22日之查核意見明顯可知掩埋場入場需經系
24 爭聯外道路之情況下，竟認以取得土地使用或租用同意書即
25 得免認屬申請開發範圍。嗣參加人於95年4月3日申請系爭處
26 理機構處理許可證後，因95年間疑事涉賄賂經檢調單位立案
27 偵辦，99年10月監察委員至縣政府巡察受理民眾陳情案件
28 等，被告於100年6月30日府環廢字第1007801571號函請參加
29 人限期就系爭聯外道路及地磅設施各項疑義提出說明，參加
30 人以100年7月13日函（訴願卷第176頁）復略以：「系爭聯
31 外道路經調閱90年及91年空照圖，該道路為申請設置前已存

01 在之道路，為既有公眾使用進出道路，並經被告所屬環保局
02 93年2月18日環廢字第093000240號函認為系爭聯外道路，非
03 廢棄物處理場計畫認定之範圍，系爭地磅為他人所有，由參
04 加人租用」等語。惟經被告以100年10月19日府環廢字第100
05 0082124號函駁回其處理許可證之申請（本院卷二第421
06 頁），理由略以：「三、……經本府斟酌全部陳述與調查事
07 實及證據之結果，貴公司廢棄物處理場址實際設置完成後之
08 進出場聯外道路，應僅能供應貴公司日後營運時特定車輛之
09 進出作業，該設施之聯外道路使用具有特殊性、單一性用
10 途，涉及非農業使用且已改變地面使用狀況及原編定功能
11 （原使用分區為山坡地保育區農牧用地），依環保署100年4
12 月19日環署廢字第1000027144號函釋（見本院卷二第427
13 頁），基於屬事業興辦事業計畫之一部分者，自應辦理地目
14 變更。四、綜上，旨案已逾越法定審查期限，應予駁回貴公
15 司處理許可證之申請，請於重新提送時，應先辦理興辦事業
16 計畫變更申請，納入聯外道路使用部分（由原使用分區山坡
17 地保育區農牧用地變更編定為同區特定目的事業用地），方
18 符事業計畫之完整性及土地使用管制之合理性、公平
19 性……。」參加人不服，提起訴願，經環保署101年3月9日
20 環署訴字第1010023852號訴願決定書駁回（本院卷一第423-
21 434頁），被告於該案訴願答辯時亦稱經斟酌全部陳述與調
22 查事實及證據之結果，並比對90、91、93、97年航照圖，其
23 廢棄物處理場址實際設置完成後之聯外道路，前端連接省道
24 臺1線，末端為參加人所設之傾卸平台區及洗車場，僅能供
25 應其日後營運時特定車輛之進出作業，該設施之聯外道路使
26 用具有特殊性、單一性用途，涉及非農業使用且已改變地面
27 使用狀況及原編定功能（原使用分區為山坡地保育區農牧用
28 地），依環保署100年4月19日環署廢字第1000027144號函
29 釋，基於屬事業興辦事業計畫之一部分者，自應辦理地目變
30 更等語（本院卷第431頁）。可見，被告於100年間審查參加
31 人95年4月30日申請處理許可證時，業已認系爭聯外道路僅

01 能供應參加人日後營運時特定車輛之進出作業，該設施之聯
02 外道路使用具有特殊、單一用途，自屬系爭處理機構之開發
03 範圍，且此等開發現況並非於100年間始為如此，而是早在
04 被告91年3月4日同意設置函後參加人所為之開發行為，即呈
05 現系爭處理機構為日後連通臺一線以利大型車輛進出掩埋場
06 而拓寬闢建系爭聯外道路，而此情於參加人93年12月同意設
07 置變更申請書亦記載甚明如前。

- 08 6. 於被告100年10月19日函駁回參加人95年4月3日處理許可證
09 之申請後，參加人並未依被告100年10月19日駁回處分說明
10 四所述「先辦理興辦事業計畫變更申請，納入聯外道路使用
11 部分」，業經被告當庭確認（卷二第438頁），是可認參加
12 人前經被告同意者仍是93年8月興辦事業計畫書、93年12月
13 同意設置變更申請書之內容。而參加人於108年間再次提出
14 處理許可證申請，經被告以前次試運轉年代久遠，且需考量
15 現行掩埋處理設施、污染防治設施及措施實際效能，應重新
16 提送試運轉計畫，參加人歷經數次提送，於109年12月21日
17 再次提出申請試運轉計畫，被告以「經參加人釐清舉證，依
18 苗栗縣建築管理自治條例第5條第1項：『本自治條例所稱現
19 有巷道包括下列情形：……二、非屬法定空地之私設通路經
20 土地所有權人出具供公眾通行同意書者。』並於109年12月
21 出具由工商發展處核准之指定建築線同意函證明該道路為供
22 公眾通行之現有巷道，且系爭場址附近之608地號土地所有
23 人已申請建築執照，並以該條現有巷道作為出入通行使用，
24 已非僅供參加人使用，符合供公眾通行之定義，爰該道路已
25 不具單一、特殊用途，聯外道路應納入興辦事業計畫之事由
26 已消失等」為由，以原處分同意參加人之試運轉計畫。經
27 查，龍昇段608地號土地曾經克昌公司於107年申請指定建築
28 線，經被告107年2月10日府商建字第1070031096號函核准，
29 惟因其逾建築線時效8個月失其效力，該土地於108年12月3
30 日由胡寶燕取得所有權（本院卷一第467頁），復於109年11
31 月4日再次申請指定建築線，經被告109年12月3日府商建字

01 第1091324526號函（本院卷一第151頁）核准指定建築線。
02 又查參加人表示龍昇段608地號土地之地主為胡寶燕，其欲
03 在其所有土地上建築時乃委請克昌公司辦理建築前之相關程
04 序，胡寶燕與參加人公司董事胡漢南為兄妹等語（本院卷二
05 第444、445頁），另查胡寶燕係中綠環境技術股份有限公司
06 董事長（下稱中綠公司），中綠公司則為參加人之大股東
07 （本院卷二第153-155、訴願卷第66-67頁），再者，龍昇段
08 608地號面積533平方公尺，地上之建物係鐵皮屋，建築面積
09 21.84平方公尺，起造人：胡寶燕，建物用途為G2辦公室，
10 此有被告於110年8月3日拍攝之照片可稽（本院卷二第79-81
11 頁）、110年1月27日以府商建字第1100020078號函核發建造
12 執照、110年8月2日以府商建字第1100138769號核發使用執
13 照（本院卷二第179-180頁）可稽。據此可見，參加人僅係
14 為使系爭聯外道路成為建管條例所定之現有巷道，而由參加
15 人大股東中綠公司董事長胡寶燕於608地號土地申請建造僅2
16 1.84平方公尺之鐵皮屋，顯為規避前揭被告100年10月19日
17 函所認定系爭聯外道路僅供系爭處理機構單一使用之目的，
18 其使用具有特殊性、單一性用途之認定意旨。

- 19 7. 審酌環評法第14條第1項之規範意旨，應實施環評之開發行
20 為，未經環評說明書審查完成前，不得許可開發行為，系爭
21 開發案既以93年12月同意設置變更申請書為最終經核備之開
22 發計畫，自應以變更當時之計畫及開發現況，審酌聯外道路
23 應否納入開發範圍，並據以合計面積判斷應否實施環評，以
24 參加人93年提出變更申請時之規範觀點，系爭聯外道路應納
25 入開發面積，業如前述，並不因110年間胡寶燕所有之608地
26 號土地獲准指定建築線，而變更系爭聯外道路當初拓寬闢建
27 之專供系爭處理機構單一使用之性質，系爭聯外道路仍應認
28 屬參加人之開發行為；又如93年當時之開發面積已達應實施
29 環評之要件，卻未經環評審查，被告即准予同意變更設置，
30 該等開發行為之許可處分，已因違反環評法第14條第1項規
31 定，而歸於無效，此等無效之許可處分亦不因110年間608地

01 號土地獲准指定建築線而追溯變更為有效許可處分。是被告
02 據608地號土地經指定建築線乙事，認定系爭聯外道路已具
03 公眾通行之定義，已不具單一、特殊用途，聯外道路應納入
04 興辦事業計畫之事由已消失，顯有違誤。

05 8. 至於參加人稱系爭聯外道路於67年前即已存在，並為供公眾
06 通行之既成道路，並非因系爭處理機構申請設置而新闢等
07 節，並提出67年、75年、84年、90年之航照圖（丙證10，卷
08 二第465-471頁）為憑。查由上揭67、75年航照圖無從看出
09 系爭聯外道路，而84年、90年航照圖縱使可見系爭道路，然
10 該道路兩側均為樹林，並無任何住家，僅為山間小路。且倘
11 參加人認為該道路已為供公眾通行之「既成道路」並適為系
12 爭處理機構逕為通行，又何須於設置文件申請書提出系爭聯
13 外道路所坐落之5筆土地所有權人之土地使用暨變更編定同
14 意書、土地登記謄本、土地所有權狀等文件供審查，是其上
15 揭主張，核無可採。至於參加人所引臺灣苗栗地方檢察署95
16 年偵字第2067號不起訴書（本院卷二第457-463頁）認定掩
17 埋場申請設置面積確為1.7958公頃等，惟被告環保局上揭認
18 定因不符參加人之設置申請內容及實際開發現況，並不可
19 採，業如前述，且被告於100年10月19日函駁回參加人處理
20 許可證之申請，已認聯外道路屬事業興辦事業計畫之一部
21 分，應屬開發範圍，是該不起訴處分書無從為有利於參加人
22 之認定。

23 9. 綜上，系爭處理機構自始申請開發範圍已包括聯外道路所坐
24 落之5筆土地，該聯外道路屬系爭處理機構之必要設施，應
25 計入申請開發之範圍。被告以91年3月4日函同意參加人設置
26 申請後，另經參加人93年12月申請變更設置文件內容，且申
27 請書敘明系爭聯外道路為其開發範圍，而以當時開發現況確
28 屬專供系爭處理機構單一用途而為闢建，被告於94年2月22
29 日同意設置文件變更申請、94年3月8日同意核備興辦事業計
30 畫書當時之審查時點，本即應將系爭聯外道路認屬開發範
31 圍，從而被告91年3月4日同意設置函、94年2月22日同意設

01 置文件變更申請，及94年3月8日函同意核備興辦事業計畫
02 書，均僅列系爭10筆土地計1.7958公頃為開發範圍，而未計
03 入聯外道路1,992平方公尺，核有違誤。

04 (五)由參加人93年12月變更申請書及94年4月試運轉計畫書之內
05 容，可見系爭水泥建物及周遭土地(含地磅站)部分，應屬
06 系爭處理機構之必要設施：

- 07 1. 按申請時「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」(88
08 年6月29日版，甲證41)第17條第1項規定：「事業機構自行
09 或委託清除其產生之事業廢棄物至該機構以外，應紀錄清除
10 廢棄物之日期、種類、數量、車輛車號、清除機構、清除
11 人、處理機構及保留所清除事業廢棄物之處置證明。」第19
12 條第1項、第2項規定：「(第1項)事業機構自行或委託清
13 除機構清除有害事業廢棄物，至該機構以外之貯存或處理場
14 所時，除依第3條公告指定以網際網路連線申報事業廢棄物
15 清理者外，須填具一式六聯之遞送聯單。(第2項)前項之
16 遞送聯單經清除機構簽收後，第一聯送產生廢棄物所在地之
17 主管機關以供查核，第六聯由事業機構存查，第二聯至第五
18 聯由清除機構於10日內送交處理機構，由處理機構簽收，清
19 除機構保存第五聯。處理機構於收到廢棄物之翌日起30日內
20 處理完畢後，將第三聯送回事業機構，第四聯送事業機構所
21 在地之主管機關以供查核，並自行保存第二聯；其為採固化
22 法、穩定法或其他經中央主管機關公告指定之處理方法處理
23 有害事業廢棄物之處理機構，應同時檢附最終處置進場證
24 明。」即主管機關為使事業廢棄物於清運過程中交由符合規
25 定之處理機構，使廢棄物獲得適當之清除，確保廢棄物於清
26 除處理過程中不被違法傾倒，特定訂有聯單制度，藉由聯單
27 勾稽之方式，於事業機構生產廢棄物伊始，即要求事業機構
28 填具聯單，聯單中應詳細填寫廢棄物之日期、種類、數量、
29 車輛車號、清除機構、清除人等資訊，並要求後續之清除處
30 理機構在收取廢棄物時，應確認所收取之廢棄物內容與聯單
31 上所記載相符。是依上開規定廢棄物處理機構應確認清運車

01 輛廢棄物之重量、種類是否與聯單所記載，故自有設置管制
02 辦公室之必要，又廢棄物通常係以整車方式進出各處理機
03 構，實務運作上多以地磅站對整車進行秤重。另申請時「廢
04 棄物管理辦法」第9條第2項第5款規定：「處理機構或清理
05 機構申請同意設置文件應檢具下列文件向核發機關申請：
06 ……五、廢棄物處理設備及工具規劃說明書，清理機構應含
07 廢棄物清除設備清冊及工具購置證明文件。」且後續101年1
08 2月5日修法時管理辦法第9條第8款將上開要求進一步明文規
09 定：「車輛進出口廢棄物磅秤設備（含地磅、電子式磅秤、
10 吊磅或其他磅秤）設置規劃（含時間、重量、車號、駕駛員
11 逐車紀錄及保存方式，並確保事後修改必留下修改紀錄之作
12 業方式）。」其修正理由並表示：「處理機構應提出磅秤設
13 置規劃書並規範規劃書應包含內容。」（甲證42，本院卷三
14 第305-312頁）可見在前開相關規範制度下，不論是參加人9
15 1年申請設置處理機構時，或109年申請試運轉時，處理機構
16 為確保收受之廢棄物與聯單所記載之種類、重量相符，檢查
17 站或管制辦公室、地磅站（秤重設備）確實均為必要之設
18 施。

- 19 2. 經查，系爭水泥建物門牌為苗栗縣○○村00鄰中潭2之16
20 號，坐落於龍昇段814地號土地，部分占用鄰地同段840地
21 號，於92年10月20日興建完成登記，94年5月23日辦理登
22 記，所有權人為施秋芬，嗣於108年3月20日經法院拍賣由張
23 建榮取得，110年7月12日宋久文以買賣取得所有權，此有土
24 地建物登記資料及地籍異動索引附卷可稽（本院卷二第213
25 頁、卷三第97-105頁）。系爭水泥建物與周遭土地（含地磅
26 站）面積，經苗栗縣竹南地政事務所98年3月25日南地所二
27 字第0980002484號函套繪測量地上物（守衛室及其空地）為
28 447.94m²（訴願卷第174-175頁）。
- 29 3. 由參加人93年12月變更申請書第147頁第六章「處理設備與
30 工具規劃說明書」表6-1廢棄物處理處置設施表，包含項次3
31 之管理辦公室一座，並說明作為人員辦公、管理及營運地

01 點，備有衛浴設備，及項次13之地磅站一座規格80t
02 (噸)，為進出廢棄物稱重量處，作為計價及管制之標準，
03 詳見圖6-4地磅設備圖所示(第157頁)。第188頁「第七章
04 工程計畫書」針對管理設施工程(建築及水電衛浴工程)項
05 目之記載，即包含管理辦公室。管理區設施包括電子式地
06 磅、管理區AC路面及停車場、大門、管理室區圍籬等設施。
07 第247頁關於管理區設施之工程經費概估即包含有管理建築
08 工程4,500,000元，管理設施工程(含地磅、電動伸縮大
09 門、AC地坪)分別為500,000元、250,000元與350,000元。
10 第5頁基地現況照片中，並有系爭水泥建物之照片註記為
11 「『基地內』第一期已完成管制辦公室」。第251頁關於營
12 運管理載明「進場後掩埋作業：A.進場管制：清除車輛由場
13 區大門進入，由本場負責檢查管制之技術人員進行廢棄物種
14 類之檢查，嚴格限制有害性事業廢棄物及毒性化學物質運
15 入；再由清除單位傳遞之三聯單經本場技術人員核對，經檢
16 查合格後經地磅進行稱重，經磅稱後除經由電腦記錄存查後
17 並依實際磅重補製三聯單……經管制作業後，再指定清除單
18 位載運進入場區內之特定掩埋區域後傾卸之，再回到管理
19 區，經洗車場洗滌後離場。……2.磅稱作業：管理區須設置
20 地磅之計量設備，以電子式地磅系統，並與電腦連線配合資
21 料庫管理方式管制，並建立廢棄物清運量基本資料，控制掩
22 埋作業計畫、處理後上網申報及補製三聯單傳遞作業。磅稱
23 記錄應包括運入單位(含事業單位及清除單位)、廢棄物種
24 類、時間、車號、載重(空重、淨重)等」。94年4月試運
25 轉計畫書於第二章2-2「試運轉廢棄物之接收及查核方法及
26 程序」以文字說明其查核流程：「1.與清除機構簽訂委託契
27 約，明述廢棄物於進場前2-5日，必須將下列資料提送至坤
28 興公司：……。2.坤興公司於收到資料後，旋即針對所提送
29 資料進行核對與確認……若認定不合格將拒絕運入。3.廢棄
30 物進場後，經地磅稱重後……。」此流程並有圖2-3廢棄物
31 進場查核流程圖可參(第19、23頁)。而被告111年1月21日

01 書狀載稱：「同計畫中已載明有電子式地磅，並將其納入開
02 發範圍」等語，且於準備程序當庭確認「電子式地磅」即指
03 系爭水泥建物前方之地磅站（本院卷二第436頁）。綜上，
04 可見參加人依申請時「廢棄物管理辦法」第9條第2項第5款
05 規定，於系爭廢棄物處理設備與工具規劃說明書中，已列入
06 系爭水泥建物作為管制辦公室，作為人員辦公、管理及營運
07 地點，及設置地磅及周遭管理區AC路面及停車場，作為進出
08 廢棄物稱重量處，作為計價及管制之用，從而，系爭水泥建
09 物、地磅及周遭管理區AC路面及停車場均屬系爭處理機構營
10 運上所必須，基於掩埋場管理完整性考量，應屬興辦事業計
11 畫之一部分，而為基地開發之範圍。

12 4. 參加人雖提出90年12月5日設置許可申請書第六章處「管理
13 設備及工具規劃說明書」載明「管理中心貨櫃改裝1座」
14 （丙證12），作為廠區作業管制，主張系爭水泥建物非屬其
15 系爭處理機構之開發範圍云云。經查，上揭90年12月5日設
16 置許可申請書雖載明該管理中心為「貨櫃改裝」，惟觀之參
17 加人於93年12月變更申請書第147頁第六章「處理設備與工
18 具規劃說明書」表6-1廢棄物處理處置設施表對於「管理辦
19 公室」之「規格」欄為空白，已未載明為貨櫃改裝，且於第
20 5頁基地現況照片中載明系爭水泥建物為「基地內第一期已
21 完成管制辦公室」，可見參加人即便曾規劃以貨櫃改裝作為
22 辦公室，但已於93年變更申請以系爭水泥建物作為管理辦公
23 室。又從農林航測所91年6月11日、92年9月24日、93年6月1
24 6日空照圖（本院卷二第109至114頁），可見91年間並無系
25 爭水泥建物，92年至93年間系爭水泥建物已建築完工，且系
26 爭水泥建物之登記謄本復載明92年10月20日興建完成，上情
27 均與參加人93年12月變更申請書所附照片相符。是參加人此
28 節主張，並無可採。

29 5. 又被告環保局曾於97年10月22日以苗環廢字第0970024737號
30 函詢環保署，經環保署97年11月12日環署廢字第0970081642
31 號函（本院卷一第465頁）復：「二、各項開發行為應否實

01 施環境影響評估，應以開發單位向目的事業主管機關所提計
02 畫內容，依『開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定
03 標準』及本署依環境影響評估法第5條第1項第11款公告規定
04 予以認定。三、爰上，本案所稱管理區建築工程、管理區設
05 施，若屬依目的事業主管機關法令規定向目的事業主管機關
06 所提之計畫內容者，即應納入環境影響評估之申請開發面積
07 計算。」被告復以98年4月13日府環廢字第0987800611號函
08 詢環保署：「說明：……二、經查坤興公司向本府申請乙級
09 廢棄物處理場所送書面申請文件開發面積部分：掩埋場面積
10 為17,957.23平方公尺，道路面積為1,992平方公尺。該公司
11 所提同意設置文件中，所列管理施工工程章節涵蓋管理區建
12 築工程（管理辦公室、台電收電區域、消防泵浦機房）及管
13 理區設施（電子式磅秤、人工洗車場、停車場等設施），先
14 予敘明。三、另本縣環境保護局派員至申設場址稽查時，發
15 現廠區內有一2層樓之建築物，該公司表示建築物係以租賃
16 方式租借，並出具『房屋租賃契約書』，契約書內容略述如
17 下：……四、為釐清上述2層樓建物面積，本縣環境保護局
18 於98年1月5日函請竹南地政事務所辦理鑑（指）界事宜，並
19 於98年1月20日完成測量，測量結果建築物及建物旁空地為4
20 47.94平方公尺。……六、本案仍存疑慮如下：（一）坤興
21 公司申設面積如何認定？是否應涵蓋掩埋場面積17,957.23
22 平方公尺，道路面積1,992平方公尺及租賃建築物面積447.9
23 4平方公尺？依當時環評法之規定是否應實施環境影響評
24 估。（二）坤興公司申請計畫書內容與實際狀況不符；惟現
25 階段本府應駁回該公司處理許可證之申請或廢止同意設置文
26 件，抑或請該公司辦理變更。又辦理變更時，應否自申請同
27 意設置文件階段重新審查」（本院卷一第459頁以下，甲證1
28 7），經環保署98年4月29日署廢字第980032267號函復略
29 以：「二、……本案租賃建築物如非為審查通過之申請文件
30 內容，則不得為坤興科技股份有限公司乙級廢棄物處理機稱
31 營運使用；租賃建築物如為坤興科技股份有限公司乙級廢棄

01 物處理機構營運使用者，該公司應依公民營廢廢物清除處理
02 機構許可管理辦法第15條規定辦理同意設置文件變更。」據
03 此，參加人不僅於計畫內容納入系爭水泥建物、地磅及周遭
04 土地，上開設施亦均在參加人之開發過程中建置完成，且參
05 加人不否認109年12月31日原處分同意試運轉時亦以此設施
06 作為營運使用（本院卷三第92頁），上開設施確屬參加人營
07 運使用，故即使為租賃仍應納入環境影響評估之申請開發面
08 積計算。倘認以租賃方式即可扣除在開發範圍內，以規避法
09 規對於開發面積所為之環評要求，顯與環評法之立法目的相
10 違，則非法之所許。是參加人主張系爭水泥建物及地磅設施
11 均係租賃，磅秤規定係101年12月5日修訂「廢棄物管理辦
12 法」始增訂，亦無規定磅秤須為參加人所有，環保署104年1
13 2月15日署環廢字第1040101913號函亦認磅秤僅須可磅量廢
14 棄物數量即可，非必須於廠區內設置云云，並提出地磅設施
15 二份租賃合約（訴願卷第181頁、本院卷三第373頁）為憑，
16 均無從據以排除將地磅設施納入開發範圍。況且，上揭二份
17 地磅設施租賃契約，其中一份出租人施秋芬、租期105年7月
18 1日至110年6月30日，另一份出租人為中綠公司（負責人為
19 胡寶燕）、租期108年7月1日至113年6月30日，均非申請設
20 置時之租約，而98年間包含水泥建物、地磅及周遭土地即經
21 竹南地政事務所套繪測量面積，可知地磅設施早已建置完
22 成，且參加人93年8月興辦事業計畫書、93年12月同意設置
23 變更申請書均明確記載開發內容包含地磅設施，何以參加人
24 105年間始另簽立地磅設施租賃契約？又參加人自承施秋芬
25 為參加人之前監察人，亦有參加人公司107年8月2日登記資
26 料可稽（110年12月29日筆錄第9頁第2行；訴願卷第66-67
27 頁），中綠公司為參加人之大股東，足以證明參加人於被告
28 100年10月19日否准其處理許可證申請之後，欲藉由租賃之
29 方式將水泥建物及地磅設備排除在開發範圍之外。再者，地
30 磅設施並未如水泥建物可為不動產物權登記，租賃契約上地
31 磅之出租人是否確為地磅之所有權人，並無證據可證，而系

01 爭地磅設施確實於參加人開發過程中，始在現所在處建置完
02 成，上開2紙租賃契約之真實性並非無疑，無從據以證明地
03 磅設施非屬參加人之開發行為。而環保署上揭104年12月15
04 日署環廢字第1040101913號函係以：「查旨揭許可管理辦法
05 第9條第8款之立法目的，係要求處理機構應於廠內設置磅秤
06 設備，以確實掌握廢棄物之進廠數量。但如受限廠區面積無
07 法設置磅秤者，因仍須掌握廢棄物之數量，可改以鄰近同一
08 關係企業之磅秤設備取代或由第三公證過磅單位進行過磅。
09 故取得經濟部標準檢驗局度量衡檢驗合格證書，且於有效期
10 限內之磅秤或地磅站，可確實磅量廢棄物之數量，即符合上
11 述之立法目的與精神。」，可知許可管理辦法之規範精神係
12 要求處理機構應於廠內設置磅秤設備，除非受限廠區面積無
13 法設置磅秤時，而允許改以鄰近同一關係企業之磅秤設備取
14 代或由第三公證過磅單位進行過磅。查本件參加人之系爭處
15 理機構廠區面積廣大，甚至由被告91年1月4日九一環三字第
16 09100079號函復：「說明：一、本案經會請各業務單位審
17 核，意見如下：（一）環評：……2. 申請土地使用清冊面積
18 與土地使用同意書之同意使用土地面積（8.3公頃）不符，
19 且其土地使用用途均為掩埋場，請提出說明。」內容，可知
20 參加人取得作為掩埋場用途之土地使用同意書面積高達8.3
21 公頃，顯然並無因開發面積受限而無從於廠區內設置磅秤之
22 情事，且參加人於93年之興辦事業計畫、同意設置變更申請
23 時即於廢棄物處理設備清冊中列入系爭水泥建物作為管制辦
24 公室，及設置地磅及周遭管理區AC路面及停車場，作為進出
25 廢棄物稱重量處，作為計價及管制之用，可知參加人規劃之
26 開發計畫中，亦無受限廠區面積無法設置磅秤之情事。是參
27 加人上揭主張，均無可採。

28 (六)綜上，系爭處理機構自始申請開發範圍已包括系爭聯外道
29 路，系爭聯外道路於開發之初亦屬系爭處理機構之必要設
30 施，其所坐落之5筆土地面積1,992平方公尺應計入申請開發
31 之範圍。而系爭水泥建物及周遭土地（含地磅站）部分，明

01 確記載於參加人之申請同意設置文件，實際上復為參加人營
02 運使用所必要，亦屬系爭處理機構之必要設施，其面積447.
03 94平方公尺亦應計入申請開發範圍。則系爭處理機構之掩埋
04 場面積17,958平方公尺，加計聯外道路1,992平方公尺及系
05 爭水泥建物及周遭土地（含地磅站）447.94平方公尺，共計
06 20,397.54平方公尺，已逾申請時「環評認定標準」第28條
07 第3款第2目所規定申請開發位於山坡地面積達2公頃以上，
08 應辦理環評之規定。另廢棄物清理法、環境影響評估之主管
09 機關在縣均為縣政府，此由廢棄物清理法第4條及環境影響
10 評估法第2條規定可資參照。是就本件廢棄物處理機構（參
11 加人）所為掩埋場設施興建之開發行為而言，依環評法第5
12 條規定所稱之環境保護工程之興建（廢棄物清理）目的事業
13 主管機關與（環境影響評估）主管機關，均為被告。則系爭
14 處理機構之開發行為因位於山坡地，且整體面積合計已逾2
15 公頃，應進行環評，其開發單位即參加人申請許可開發行為
16 時，未實施環評，亦未檢具環境影響說明書送被告審查，即
17 進行開發行為；被告疏未注意及此，未依相關規定命參加人
18 實施環評，即以91年3月4日函同意設置文件申請及94年2月2
19 2日函同意設置文件變更申請，及94年3月8日函同意核備興
20 辦事業計畫書，均僅列系爭10筆土地計1.7958公頃為開發範
21 圍，而認無環評必要，核屬有誤，依環評法第14條第1項規
22 定應屬無效。則參加人於109年12月21日申請試運轉計畫，
23 因第一階段之被告同意設置處分無效，即不得申請第二階段
24 之試運轉計畫，被告以原處分同意參加人試運轉計畫之申
25 請，同屬無效。原告就此以公民告知書面敘明系爭處理機構
26 開發面積逾2公頃，依申請時環評認定標準第28條第3款第2
27 目規定應實施環評等情，告知被告，請求被告依環評法第5
28 條第1項第9款規定，命開發單位實施環境影響評估送審查，
29 並於被告未完成審查前，應不得試運轉及實施後續開發行
30 為，惟被告迄未依法執行，則原告以被告（主管機關）怠於
31 執行職務行為為由，訴請判決被告應作成命參加人停止在系

01 爭15筆地號土地實施系爭處理機構開發行為之行政處分，為
02 有理由，應予准許。

03 (七)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資
04 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
05 要，併予敘明。

06 七、結論：原告之訴有理由。

07 中 華 民 國 111 年 7 月 21 日

08 臺中高等行政法院第二庭

09 審判長法官 劉錫賢

10 法官 林靜雯

11 法官 楊蕙芬

12 以上正本證明與原本無異。

13 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
14 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
15 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴
16 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
17 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

18 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情
19 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：
20

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. 上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

<p>(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人</p>	<ol style="list-style-type: none">1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。4. 上訴人為公法人、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者。
--	---

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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 111 年 7 月 21 日

03

書記官 林昱姝