最　高　行　政　法　院　裁　定

109年度裁字第2358號

抗　告　人　中聯資源股份有限公司

代　表　人　張鴻昌

訴訟代理人　翁偉倫　律師

上列抗告人因與相對人高雄市政府環境保護局間聲請停止執行事件，對於中華民國109年11月4日高雄高等行政法院109年度停字第18號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

抗告駁回。

抗告訴訟費用由抗告人負擔。

理　由

一、按抗告法院認抗告為不合法或無理由者，應為駁回抗告之裁定。

二、相對人因認抗告人於民國102年間有將產出之轉爐石級配料（約99萬7947.84公噸）交予訴外人萬大材料科技股份有限公司（下稱萬大公司）轉交建發營造有限公司（下稱建發公司），傾倒於高雄市旗山區大林段（下稱大林段）1080、1081、1082、1083、1084、1048、1066、1067、1068、688、667、666、689、1045、1047、665等16筆地號土地（下稱系爭16筆土地）之情事，認抗告人負有清除廢棄物之義務，且違反廢棄物清理法第28條規定，乃以107年6月7日高市環局廢管字第10734660504號函（下稱107年6月7日函）命抗告人於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送相對人憑辦，逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。抗告人於107年7月26日提出展延檢具清理計畫之申請，惟相對人稽查發現除系爭16筆土地外，尚有大林段668、1049、258、690及512等5筆地號土地（下稱系爭5筆土地，與系爭16筆土地合稱系爭土地）亦遭轉爐石級配料

填埋，相對人乃以107年8月10日高市環局廢管字第10739469501號函（下稱107年8月10日函）請抗告人將該5筆地號土地一併納入原廢棄物棄置場址清理計畫規劃，並同意延長期限至107年9月30日。另相對人就系爭5筆土地，以107年10月19日高市環局廢管字第10741660503號函（下稱107年10月19日函）命抗告人於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送相對人憑辦，逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。抗告人不服上開107年6月7日函、107年8月10日函及107年10月19日函，提出訴願均遭駁回，續提行政訴訟，經高雄高等行政法院（下稱原審法院）以108年度訴字第53號判決駁回其訴，抗告人提起上訴，現繫屬本院中（案號：108年度上字第958號）。嗣萬大公司提送之「高雄市旗山區大林段1080地號等21筆土地廢棄物棄置場址清理計畫-第一階段調查及檢測作業計畫（第六次修正）」於109年10月23日經相對人廢止，相對人乃以109年10月26日高市環局廢管字第10943192800號函（下稱系爭函）通知抗告人於文到次日起5日內提報清理計畫送相對人審查，倘未於期限內提報，將依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條相關規定命抗告人繳納代履行費用，並移送強制執行。抗告人不服，依行政訴訟法第116條第3項規定聲請停止執行，經原審法院109年度停字第18號裁定(下稱原裁定）駁回，遂提起本件抗告。

三、本件原裁定以：㈠相對人作成系爭函係因萬大公司先前提送之清理計畫於109年10月23日經相對人廢止，相對人始以系爭函重申抗告人仍負有清理義務，通知抗告人履行依相對人先前已作成行政處分（即相對人107年6月7日函、107年10月19日函所為命清除處理及檢具清除處理計畫，合稱前行政處分）所規制之行為義務，系爭函本身並未對抗告人課予任何新的作為義務內容。此外，系爭函不僅並未載有教示條款，其說明三更載明僅係「提請注意」抗告人違反前揭行為義務

相對人將可能依相關法令所發生之法律效果，堪認系爭函性質上為意思通知，並非行政處分，自非屬依行政訴訟法第116條第3項裁定停止執行之程序標的。㈡縱認系爭函具有行政處分之性質，然系爭函僅係通知抗告人履行「提報清理計畫」之行為義務，而非催告抗告人應立即履行就系爭場址清除處理之行為義務。縱抗告人並未如期履行系爭函所通知抗告人履行「提報清理計畫」之行為義務，而由相對人委由第三人代為擬具清理計畫，衡情其所產生之「提報清理計畫」代履行費用即非如完成系爭場址全部清除處理所需初估高達80幾億元費用，故其可能將對抗告人造成財產上之損害，依客觀情形及一般社會通念，尚非不得以金錢賠償填補，則該損害即難謂屬「難於回復之損害」，且對照抗告人之實收資本額為24億餘元，亦難認系爭函之執行，將直接致其營運上困難，且嚴重影響抗告人之股東、協力廠商、員工及其家庭之生計，故抗告人主張系爭函之執行必然立即造成其難於回復之損害且屬急迫情事云云，實難遽採。㈢至抗告人主張其並非系爭土地上廢棄物之清除處理義務人，系爭函違反正當行政程序、誠實信用原則，其合法性顯有疑義云云，其主要論據乃屬其就前揭相對人前行政處分所提本案訴訟有無理由之範疇，且其就系爭函聲請停止執行既已不符前揭停止執行之法定要件，故抗告人其餘主張即無再續予審酌之必要等語，乃裁定駁回本件停止執行之聲請。

四、抗告意旨略謂：㈠相對人前行政處分與系爭函雖同樣課予抗告人提報清理計畫之義務，惟兩者提報期限不同，所課予之行為義務內容已有所變更。故系爭函應屬第二次裁決，而得為行政訴訟聲請停止執行之標的。㈡同一事實之刑事案件，臺灣高雄地方檢察署認定抗告人「非」屬本件廢棄物清理法事件之行為人；臺灣橋頭地方法院106年度重訴字第124號民事確定判決，其所持理由與上開抗告人之主張相同。準此，抗告人並非本案件之清理義務人，基於法規範一致性解釋，行政法院為相同見解之蓋然率極高，即抗告人就相關行政案

件顯有勝訴之可能，相對人竟課予抗告人廢棄物清理義務，系爭函所為行政處分顯然違法。另系爭土地之所有權人先回填其他不明物質後，其後再向不知情之抗告人購入合法登記產品之轉爐石級配料，而相對人未及時採取有效遏止措施，任憑所有權人持續回填。是該場址回填行為之主導者為土地所有權人（即地主黃胤鴿/建發公司），而相對人未積極阻止，自應由土地所有權人負責，是抗告人針對「非轉爐石級配料」之「不明物質」並無「負有行為義務而不為」之情形。㈢系爭場址面積廣大，對於系爭場址應如何進行清理，清運之物品應置放何處等，均有待審慎評估及計畫，任何人均不可能於5日內可得完成，是相對人以5日期限提報完整之清理計畫書作為未來執行依據，根本對任何人均不能實現，系爭函明顯違法、無效。系爭函逕將「未於期限內提報清理計畫書」直接視同廢棄物清理法第71條所定之「不於期限內完成清理」之行為，並欲將其初估高達80幾億元之清理費用，以「代履行費用」之名義直接命抗告人負擔，顯有曲解廢棄物清理法第71條及行政執行法第29條、第34條規定。且系爭函形式上未說明其法令依據，實質上其內容顯有違「不當聯結禁止」原則。另系爭場址經相對人自103年至109年長期監測結果，截至目前為止監測結果未曾發現超過土壤或地下水污染管制標準情形，無即刻提報清理計畫並強制代履行清除之必要性及急迫性。綜上，系爭函明顯無效、違法，且非為維護重大公共利益所必要，其停止執行對於公益亦全無重大影響，自應即刻停止執行。㈣且抗告人為知名公開發行之上市公司，一旦相對人做出系爭「核課代履行費用」之行政處分，縱其未聲請強制執行，抗告人依法應立即公開此一重大訊息，是時抗告人及關係企業之類股股價勢必聞聲而崩盤跌停，屆時抗告人無從依法救濟，聲請停止執行亦緩不濟急。又抗告人實收資本額約為24億元，該代履行費用遠高於抗告人實收資本額，若逕送強制執行，對於抗告人之財務勢必無可回復之重大影響，甚者更可能造成結束營業或破產，

將造成抗告人、協力廠商、雇用員工及眷屬近上萬人之生活頓失依靠，流離失所、衣食無著，整體類股股價崩盤，而此損失實無法以實際金錢所估價，而為不可回復之損害。㈤退步言之，「保全之急迫性」與「本案請求勝訴之蓋然率」為是否允許停止執行之二個衡量因素，而且彼此間有互補功能。除上開保全之急迫性釋明外，鑒於上開與本案相關之民、刑事判決均為有利於抗告人之判斷，是本案請求勝訴之蓋然率極高，亦與保全之急迫性互補，而符合停止執行之要件等語。

五、本院查：

㈠行政訴訟法第116條第3項規定：「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。」所謂「難於回復之損害」，係指損害不能回復原狀，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難的程度，而且其損害不能以相當金錢填補者而言，至於當事人主觀認知上難於回復的損害，並不屬於該條所指難於回復的損害。

㈡關於我國現行暫時權利保護的「停止（原處分）執行」制度，法律並沒有以外國學說所稱的「審究本案訴訟勝訴概然性」直接作為法律要件，而是於訴願法第93條第3項、第2項及行政訴訟法第116條第2項分別將「行政處分之合法性顯有疑義」及「原告之訴在法律上顯無理由」列為「得停止執行」及「不得停止執行」的態樣，以符合停止執行制度原則上是對獲得撤銷訴訟勝訴判決確定的受處分人或訴願人，提供有效法律保護的基本精神。從而，行政法院於審查停止執行的聲請時，依即時可得調查的事證判斷，如果聲請人的本案訴訟勝訴可能性大於敗訴可能性，則可認行政處分的合法性顯有疑義，即得裁定停止執行；反之，如果聲請人的本案訴訟顯會敗訴（法律上顯無理由），則應駁回其聲請；如果聲請人的本案訴訟並無顯會勝訴或敗訴的情形，則應審查原

處分的執行是否會發生難於回復的損害，而且有急迫情事，以及停止執行對公益有無重大影響等要件，再加以決定。

㈢抗告人主張系爭函係行政處分，則其依行政訴訟法第116條之規定，聲請停止執行，亦必須系爭函的執行，抗告人將發生難於回復的損害，且有急迫情事者，而於公益無重大影響時，始得准予停止執行。若系爭函的執行，並不致抗告人有難於回復之損害，即與停止執行之要件不合，自難准予其停止執行之聲請。原裁定循此就停止執行要件而為論述，理由雖有不同，但駁回抗告人聲請的結論則無不合。

㈣經查：

1.廢棄物清理法第71條第1項規定：「（第1項）不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；……。」行政院環境保護署103年1月13日環署廢字第1030002433號函：「主管機關命限期清除處理廢棄物，而廢棄物清理義務人發生未於限期內提出廢棄物棄置場址清理計畫、清理計畫經處分機關駁回、未依清理計畫內容執行、處分機關認定義務人已不宜繼續清理等情形之一者，即構成廢棄物清理法第71條第1項規定所稱屆期不為清除處理」，乃廢棄物主管機關行政院環境保護署基於職權就如何適用廢棄物清理法第71條所作之解釋，經核與廢棄物清理法相關規定之意旨相符，下級機關於處理關於廢棄物清理法第71條之案件時，得予適用。是以，主管機關應先命負責清除責任者提出廢棄物棄置場址清理計畫，經其核可後，始由其依計畫內容執行。可見廢棄物清理義務人（下稱義務人）未依限提報清理計畫與其未限期清除處理係屬二事，則主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向義務人

求償清理、改善及衍生之必要費用，與義務人未履行提報清理計畫所生代履行費用，顯然不同。

2. 系爭函命抗告人於文到次日起5日內提報清理計畫，而非完成清除處理，是抗告人若未如期履行系爭函所通知履行「提報清理計畫」之行為義務，其應繳納之代履行費用為相對人委由第三人代為擬具清理計畫之費用，而此「提報清理計畫」代履行費用即非如完成系爭場址全部清除處理所需初估高達80幾億元費用，衡情其所產生之「其可能對抗告人造成財產上之損害」，依客觀情形及一般社會通念，尚非不得以金錢賠償填補，依上開說明，則該損害即難謂屬「難於回復之損害」，抗告人以相對人勢必持經法院背書之系爭函課予80幾億的代履行費用，為其聲請停止執行的理由，自非可採。抗告人又主張其若未依系爭函提報清理計畫，一旦相對人做出「核課代履行」之行政處分，縱未聲請強制執行，抗告人及關係企業之股價勢必聞聲而崩盤跌停，並將直接致抗告人營運受損，且嚴重影響抗告人之股東、協力廠商、員工及其家庭之生計云云。查抗告人的實收資本額為24億餘元，系爭函係命抗告人於文到次日起5日內提報清理計畫之執行，何以會產生上開情形，抗告人未盡釋明之責，抗告人主張系爭函之執行有上述必然立即造成其難於回復之損害且屬急迫情事，自實難信。至抗告人主張其並非系爭土地上廢棄物之清除處理義務人，依萬大公司清理計畫，系爭土地該300多萬噸之「不明物質」，應由相對人調查來源並清除之，相對人不循此途，違法廢止萬大公司清理計畫，並命抗告人清理，影響後續調查且責任無法釐清等，應屬本案訴訟有無理由之範疇，本件停止執行事件自無審酌之必要，附此敘明。

3. 綜上，原裁定以抗告人所為本件停止執行之聲請，不符行政訴訟法第116條第3項前段所定之要件，駁回抗告人之聲請之結論，核無違誤。抗告論旨請求廢棄原裁定，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件抗告為無理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　23　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　胡　方　新

法官　陳　秀　嫈

法官　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　23　　日

書記官　徐　子　嵐