最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第684號

上 訴人 即
原審參加人　坤興科技股份有限公司

代　表　人　邱美惠
訴訟代理人　饒斯棋　律師
　　蕭偉松　律師
　　陳毓芬　律師
上 訴人 即
原 審被 告　苗栗縣政府

代　表　人　鍾東錦

被 上訴 人
即原審原告　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
共　　同
訴訟代理人　詹順貴　律師

上列當事人間有關環保事務事件，上訴人對於中華民國111年7月21日臺中高等行政法院110年度訴字第154號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人坤興科技股份有限公司負擔。

理　由

一、本件係修正行政訴訟法施行前已繫屬於本院，於施行後尚未終結之事件，依行政訴訟法施行法第19條規定，應由本院依舊法即民國112年8月15日修正施行前行政訴訟法規定審理，合先敘明。

二、上訴人坤興科技股份有限公司（下稱坤興公司）係臺中高等行政法院（下稱原審）依行政訴訟法第42條規定依職權裁定命獨立參加原審110年度訴字第154號訴訟之原審參加人。坤興公司不服原審所為不利原審被告苗栗縣政府（下稱苗栗縣政府）及坤興公司之判決，提起上訴，因其利害關係與苗栗縣政府一致，依本院97年5月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨，本件應併列苗栗縣政府為上訴人。又苗栗縣政府代表人已由徐耀昌變更為鍾東錦，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

三、坤興公司於90年12月6日提出一般事業廢棄物乙級廢棄物處理機構（下稱系爭處理機構）設置許可申請，經苗栗縣政府於91年3月4日以91府環三字第9108000334號函（下稱91年3月4日函）同意系爭處理機構設置。嗣因地籍重測，坤興公司於93年12月22日申請同意設置文件變更，經苗栗縣政府94年2月22日府環廢字第0947800241號函（下稱94年2月22日函）同意核備，並同意坤興公司所提試運轉計畫書。坤興公司於95年4月3日申請系爭處理機構處理許可證，經苗栗縣政府以100年10月19日府環廢字第1000082124號函（下稱100年10月19日函）駁回其申請，並請坤興公司辦理興辦事業計畫書變更申請，納入聯外道路使用部分，及依農業發展條例第

10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3點及第4點規定，檢具興辦事業計畫書送審。坤輿公司不服，提起訴願，經行政院環境保護署（現已改制為環境部，下稱環保署）101年3月9日環署訴字第1010023852號訴願決定書駁回。坤輿公司於109年12月21日再向苗栗縣政府申請試運轉計畫，經苗栗縣政府以109年12月31日府環廢字第1090083989A號函（下稱原處分）同意系爭處理機構90日之試運轉計畫，被上訴人不服，以其為原處分之利害關係人，提起訴願及申請停止執行，惟因苗栗縣政府110年3月5日函命坤輿公司停止試運轉程序，而經環保署110年4月23日環署訴字第1100008077號訴願決定不受理。被上訴人以其為系爭處理機構附近居民，系爭處理機構申請同意設置時，未依法進行環境影響評估，於110年3月2日以書面告知苗栗縣政府，請求苗栗縣政府依行為時（下同）環境影響評估法（下稱環評法）第5條第1項第9款命坤輿公司應就系爭處理機構實施環境影響評估，未完成審查通過前，應命坤輿公司不得試運轉及實施後續開發行為，經苗栗縣政府以110年4月27日府環綜字第1100026385號函（下稱110年4月27日函）復被上訴人略以，本案尚無須實施環境影響評估。被上訴人爰依環評法第23條第8項、第9項規定提起訴訟，並聲明：苗栗縣政府應作成命坤輿公司停止在苗栗縣造橋鄉○○段587、588-1、846、849、851、852、853、854、856、857、814、814-1、815、816、841地號土地（下稱系爭15筆土地）實施系爭處理機構開發行為之行政處分。經原審110年度訴字第154號判決（下稱原判決）苗栗縣政府應作成命坤輿公司停止在系爭15筆土地實施系爭處理機構開發行為之行政處分。坤輿公司不服，提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；上開廢棄部分，請求駁回被上訴人之訴或發回更審。

四、被上訴人起訴主張、苗栗縣政府於原審之答辯及聲明暨坤輿公司於原審之陳述，均引用原判決所載。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠我國環評法制係採預防原則，開發行為對於環境有不良影響之虞時，應實施環評。環評法第5條第1項、第7條、第22條為保護規範，有保護開發行為當地居民之目的，未踐行上開保護規範之不作為，即應認當地居民受有權利或法律上利益之損害。至「當地居民」之範圍如何，如自相關法令規定可得知者，應依該法令規定。而依行為時（90年8月1日修正發布）開發行為環境影響評估作業準則第6條相關規定可知，法令要求列出開發行為可能影響範圍半徑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公里範圍內交通、河流、都市計畫、主要土地使用、地形、地物、地貌、學校、社區與重要設施等之地理位置圖，顯示該等法令認為至少開發行為之5公里範圍內者，係受開發行為影響之地區，在此範圍內之居民，可認為開發行為當地居民，凡為當地居民，而主張開發行為有未依環評法第5條第1項、第7條、第22條規範以行之事實者，始有主觀權利之受損，該當於環評法第23條第8項所謂「受害人民」。坤輿公司申請設置系爭處理機構，屬環評法第5條第1項第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響之虞，即應實施環境影響評估。被上訴人等人均居住於○○村，距離系爭開發場址最遠者僅1.53公里，即屬環評法第23條第8項規定之「受害人民」，依法有權提起本件公民告知訴訟。

㈡坤輿公司最初所提系爭處理機構同意設置申請文件經修正後，於91年1月8日再提出申請設置系爭處理機構，苗栗縣政府以91年3月4日函同意設置，嗣因91年12月間苗栗縣造橋鄉○○段211號地號等9筆土地，因地籍圖重測地號變更為造橋鄉○○段587、588-1、846、849、851、852、853、854、856、857地號等10筆土地（下稱系爭10筆土地），坤輿公司於93年12月22日申請同意設置文件變更，經苗栗縣政府94年2月22日函以設置基地位置未變更而同意核備變更內容，並同意坤輿公司依據現行法規所提報之試運轉計畫書，另於94年

3月8日以府環廢字第0947800314號函（下稱94年3月8日函）原則同意核備坤輿公司於90年12月提具之興辦事業計畫書，惟另說明4點但書，94年3月18日府地用字第0940030850號函同意系爭10筆土地由山坡地保育區農牧、水利用地變更編定為同區特定目的事業用地。惟參環評法第14條第1項之規範意旨，係依法應環評之開發行為，在其環評說明未經審查完成或評估書未經認可前，就該開發行為所為之許可為無效，則反面言之，機關是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實施環評之要件，從而，在開發單位曾取得申請設置之同意後，如再有另向機關申請同意變更設置之情事，機關自應重為審查變更設置文件所載計畫之整體開發案，是否已達應實施環評之要件，又除審酌坤輿公司所提之相關申請書或計畫書外，自應實質審查開發現況各項設施就系爭處理機構營運之目的用途、功能性，以為認定坤輿公司之開發行為所涉面積範圍。

㈢系爭聯外道路應屬系爭處理機構之必要設施，其面積應列入系爭開發案之範圍：

1.依坤輿公司93年8月興辦事業計畫書定稿本第四章計畫概述以：「開發單位基於區域上事業廢棄物之處理需求，乃計畫利用苗栗縣造橋鄉○○段587……等10筆土地，面積共計17,958平方公尺作為乙級廢棄物處理場。一切申請開發程序將依相關規定辦理之。」並於計畫目標以：「以下乃就本計畫場址特性及開發內容架構，擬定以下之規劃原則：二、聯絡道路規劃：本計畫擬採用之聯絡道路即利用臺一省道線以及利用本場已規劃為寬度6M左右道路以達本場址。」嗣於93年12月同意設置變更申請書定稿版（下稱93年12月變更申請書）第四章計畫概述以：「開發單位基於區域上事業廢棄物之處理需求，乃計畫利用苗栗縣造橋鄉○○段587……等筆土地，掩埋場面積共計17,958平方公尺，道路面積共1,992平方公尺，共計19,950平方公尺，作為乙級廢棄物處理場。一切申請開發程序將依相關規定辦理之。」計畫目標則與前

為相同敘述。據此，顯見坤輿公司於興辦事業計畫書已規劃系爭聯外道路作為開發之範圍，但漏未於計畫概述一章計入開發面積，乃於93年12月變更申請書予以修正，並將聯外道路面積1,992平方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行為範圍。

2.再由坤輿公司93年12月變更申請書第三章土地相關文件，檢附設置公民營廢棄物清除、處理機構設施用地土地使用清冊、土地使用暨變更編定同意書、土地登記謄本、土地所有權狀、地籍謄本圖等資料，重測前後地籍資料對照表中除掩埋場部分所坐落之10筆地號土地17,958平方公尺外，亦包含系爭聯外道路所占用之814、815、816、840及841地號等5筆土地面積1,992平方公尺（土地經合併分割後，所占用為814、814-1、815、816、841地號），表末註記「2.本案掩埋場面積以17,958㎡，道路面積1,992㎡，共計面積19,950㎡為計算依據。」，公民營廢棄物清除、處理機構設施用地土地使用清冊列載含道路部分之15筆土地，土地使用暨變更編定同意書亦包含聯外道路之15筆土地，復載明同意坤輿公司設置系爭處理機構開發使用之意旨，另地籍圖謄本、場址地籍圖、場址相片基本圖亦繪有系爭聯外道路並記載道路之5筆土地。坤輿公司於93年9月29日經苗栗縣政府核發之水土保持完工證明書，載明水土保持實施地點為○○段587地號等15筆土地，且工程摘要中之工程項目亦載有「道路工程（6M寬）、單位M、數量332.8」等內容，況且，如坤輿公司進行系爭開發案之前，現場已有不需另為開發行為之既成巷道可供通行，坤輿公司僅須如同一般通行之公眾般如常通行即可，何需另就道路部分為水土保持計畫，故可認坤輿公司系爭開發案就道路所在之山坡地應已涉有開發行為而有另為水土保持之必要。另由坤輿公司後續所提94年4月試運轉計畫書，第一章前言便開宗明義之表示：「（開發土地為）苗栗縣造橋鄉○○段……等10筆土地，開發面積為1.7958公頃，道路部分基地……等5筆土地，開發面積為0.1992公

頃，合計開發面積共計1.9950公頃，做為本公司處理一般事業廢棄物最終處理用地。」；第五章緊急應變程序中對於開發場址範圍亦記載：「本場內垃圾掩埋場（含進出道路）」等語。

3.由上可見坤輿公司於規劃系爭處理機構時，雖以聯外道路作為場區之分隔，但認為聯外道路係屬開發設施之範圍，並提出聯外道路用地之土地使用清冊、土地登記謄本、土地所有權狀、地籍謄本圖、土地使用暨變更編定同意書等資料，及提出聯外道路之水土保持圖說審查。又對照被上訴人及坤輿公司所提農林航測所91至93年間拍攝之航照圖，可發現系爭聯外道路91年間原為小路，92至93年間與掩埋場同一時間動工興建拓寬，於坤輿公司實施系爭處理機構之開發行為後，系爭聯外道路於道路寬度、道路擋土牆、道路路邊溝及道路涵管等，均完全不同於開發前之狀態，可認系爭聯外道路確實於坤輿公司開發行為之始即統籌興建，該開發現況與上揭申請書之計畫內容所指之聯外道路相符。且系爭處理機構若無開闢該聯外道路，則載運廢棄物之大型車輛根本無法自臺一線駛入掩埋場內。況98年間苗栗縣政府認坤輿公司申請案因申設過程仍存疑義而函詢環保署釋疑時，於函詢說明二復載明：「……書面申請文件開發面積：掩埋場面積為17957.23平方公尺，道路面積為1992平方公尺。……」顯然系爭開發案進行到98年間時，苗栗縣政府亦認定坤輿公司之開發面積早已包含系爭聯外道路面積在內，並無疑義。

4.坤輿公司於95年4月3日申請系爭處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偵辦，99年10月監察委員至苗栗縣政府巡察受理民眾陳情案件等，苗栗縣政府於100年6月30日府環廢字第1007801571號函請坤輿公司限期就系爭聯外道路及地磅設施各項疑義提出說明，坤輿公司以100年7月13日函復略以：「系爭聯外道路經調閱90年及91年空照圖，該道路為申請設置前已存在之道路，為既有公眾使用進出道路，並經苗栗縣政府所屬環保局93年2月18日環廢字

第0930002404號函認為系爭聯外道路，非廢棄物處理場計畫認定之範圍，系爭地磅為他人所有，由坤興公司租用」等語。惟經苗栗縣政府以100年10月19日函駁回其處理許可證之申請，坤興公司不服，提起訴願，經環保署101年3月9日環署訴字第1010023852號訴願決定書駁回，苗栗縣政府於該案訴願答辯時亦稱經斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，並比對90、91、93、97年航照圖，其廢棄物處理場址實際設置完成後之聯外道路，前端連接省道臺一線，末端為坤興公司所設之傾卸平台區及洗車場，僅能供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用具有特殊性、單一性用途，涉及非農業使用且已改變地面使用狀況及原編定功能，依環保署100年4月19日環署廢字第1000027144號函釋，基於屬興辦事業計畫之一部分者，自應辦理地目變更等語。可見，苗栗縣政府於100年間審查坤興公司95年4月3日申請處理許可證時，業已認系爭聯外道路僅能供應坤興公司日後營運時特定車輛之進出作業，該設施之聯外道路使用具有特殊、單一用途，自屬系爭處理機構之開發範圍，且此等開發現況並非於100年間始為如此，而是早在苗栗縣政府91年3月4日函同意設置後坤興公司所為之開發行為，即呈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而拓寬闢建系爭聯外道路，而此情於坤興公司93年12月變更申請書亦記載甚明。

5.○○段608地號土地曾經克昌量測股份有限公司（下稱克昌公司）於107年申請指定建築線，經苗栗縣政府107年2月10日府商建字第1070031096號函核准，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日由胡寶燕取得所有權，復於109年11月4日再次申請指定建築線，經苗栗縣政府109年12月3日府商建字第1091324526號函核准指定建築線。又查坤興公司表示○○段608地號土地之地主為胡寶燕，其欲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序，胡寶燕與坤興公司董事胡漢南為兄妹等語，另查胡寶

燕係中綠環境技術股份有限公司（下稱中綠公司）董事長，中綠公司則為坤輿公司之大股東，再者，○○段608地號土地面積533平方公尺，地上之建物係鐵皮屋，建築面積21.84平方公尺，起造人：胡寶燕，建物用途為G2辦公室。據此可見，坤輿公司僅係為使系爭聯外道路成為苗栗縣建築管理自治條例所定之現有巷道，而由胡寶燕於○○段608地號土地申請建造僅21.84平方公尺之鐵皮屋，顯為規避前揭苗栗縣政府100年10月19日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，其使用具有特殊性、單一性用途之認定意旨。

6.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為，未經環評說明書審查完成前，不得許可開發行為。系爭聯外道路應納入開發面積，並不因110年間胡寶燕所有之○○段608地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屬坤輿公司之開發行為。苗栗縣政府據○○段608地號土地經指定建築線乙事，認定系爭聯外道路已具公眾通行之定義，已不具單一、特殊用途，聯外道路應納入興辦事業計畫之事由已消失，顯有違誤。

7.至於坤輿公司稱系爭聯外道路於67年前即已存在，並為供公眾通行之既成道路，並非因系爭處理機構申請設置而新闢等節，並提出67年、75年、84年、90年之航照圖為憑。惟上揭67年、75年航照圖無從看出系爭聯外道路，而84年、90年航照圖縱使可見道路，然該道路兩側均為樹林，並無任何住家，僅為山間小路。且倘坤輿公司認為該道路已為供公眾通行之「既成道路」並適為系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意書、土地登記謄本、土地所有權狀等文件供審查，是其主張核無可採。至於坤輿公司所引臺灣苗栗地方檢察署95年偵字第2067號不起訴書認定掩埋場申請設置面積確為1.7958公頃等，惟苗栗縣政府環保局上揭

認定因不符坤輿公司之設置申請內容及實際開發現況，並不可採，且苗栗縣政府於100年10月19日函駁回坤輿公司處理許可證之申請，已認聯外道路屬興辦事業計畫之一部分，應屬開發範圍，是該不起訴處分書無從為有利於坤輿公司之認定。

㈣系爭水泥建物及周遭土地（含地磅站）部分，應屬系爭處理機構之必要設施：

1.系爭水泥建物門牌為苗栗縣造橋鄉○○村10鄰中潭2之16號，坐落於○○段814地號土地，部分占用鄰地同段840地號，於92年10月20日興建完成登記，94年5月23日辦理登記，所有權人為施秋芬，嗣於108年3月20日經法院拍賣由張建榮取得，110年7月12日宋久文以買賣取得所有權。系爭水泥建物與周遭土地（含地磅站）面積，經苗栗縣竹南地政事務所98年3月25日南地所二字第0980002484號函套繪測量地上物（守衛室及其空地）為447.94平方公尺。由坤輿公司93年12月變更申請書第六章處理設備與工具規劃說明書，表6-1廢棄物處理處置設施表，包含項次3之管理辦公室一座，並說明作為人員辦公、管理及營運地點，備有衛浴設備，及項次13之地磅站一座規格80t（噸），為進出廢棄物稱重量處，作為計價及管制之標準。第七章工程計畫書針對管理設施工程（建築及水電衛浴工程）項目之記載，即包含管理辦公室。管理區設施包括電子式地磅、管理區AC路面及停車場、大門、管理室區圍籬等設施。關於管理區設施之工程經費概估即包含有管理建築工程新臺幣（下同）4,500,000元，管理設施工程（含地磅、電動伸縮大門、AC地坪）分別為500,000元、250,000元與350,000元。基地現況照片中，並有系爭水泥建物之照片註記為「『基地內』第一期已完成管制辦公室」。關於營運管理載明「進場後掩埋作業：A.進場管制：清除車輛由場區大門進入，由本場負責檢查管制之技術人員進行廢棄物種類之檢查，嚴格限制有害性事業廢棄物及毒性化學物質運入；再由清除單位傳遞之三聯單經本場

技術人員核對，經檢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並依實際磅重補製三聯單……經管制作業後，再指定清除單位載運進入場區內之特定掩埋區域後傾卸之，再回到管理區，經洗車場洗滌後離場。……2.磅稱作業：管理區須設置地磅之計量設備，以電子式地磅系統，並與電腦連線配合資料庫管理方式管制，並建立廢棄物清運量基本資料，控制掩埋作業計畫、處理後上網申報及補製三聯單傳遞作業。磅稱記錄應包括運入單位（含事業單位及清除單位）、廢棄物種類、時間、車號、載重（空重、淨重）等」。94年4月試運轉計畫書於第二章2-2試運轉廢棄物之接收及查核方法及程序，以文字說明其查核流程：「1.與清除機構簽訂委託契約，明述廢棄物於進場前2-5日，必須將下列資料提送至坤興公司：……。2.坤興公司於收到資料後，旋即針對所提送資料進行核對與確認……若認定不合格將拒絕運入。3.廢棄物進場後，經地磅稱重後……。」此流程並有廢棄物進場查核流程圖可參。而苗栗縣政府111年1月21日書狀載稱：「同計畫中已載明有電子式地磅，並將其納入開發範圍」等語，且於準備程序當庭確認「電子式地磅」即指系爭水泥建物前方之地磅站。可見坤興公司依申請時（90年10月24日修正公布，下同）廢棄物清理法第42條授權訂定之申請時（90年11月23日修正發布，下同）公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法（下稱廢棄物管理辦法）第9條第2項第5款規定，於系爭廢棄物處理設備與工具規劃說明書中，已列入系爭水泥建物作為管制辦公室，作為人員辦公、管理及營運地點，及設置地磅、周遭管理區AC路面及停車場，作為進出廢棄物秤重量處、計價及管制之用，從而，系爭水泥建物、地磅、周遭管理區AC路面及停車場均屬系爭處理機構營運上所必須，基於掩埋場管理完整性考量，應屬興辦事業計畫之一部分，而為基地開發之範圍。至90年12月6日設置許可申請書雖載明該管理中心為「貨櫃改裝」，惟觀坤興公司於93年12月變更申請書第六章處理設備與工具規劃說明

書，表6-1廢棄物處理處置設施表對於「管理辦公室」之「規格」欄為空白，已未載明為貨櫃改裝，且於基地現況照片中載明系爭水泥建物為「基地內第一期已完成管制辦公室」，可見坤輿公司即便曾規劃以貨櫃改裝作為辦公室，但已於93年變更申請以系爭水泥建物作為管理辦公室。又從農林航測所91年6月11日、92年9月24日、93年6月16日空照圖，可見91年間並無系爭水泥建物，92年至93年間系爭水泥建物已建築完工，且系爭水泥建物之登記謄本復載明92年10月20日興建完成，上情均與坤輿公司93年12月變更申請書所附照片相符。

2.坤輿公司不僅於計畫內容納入系爭水泥建物、地磅及周遭土地，上開設施亦均在坤輿公司之開發過程中建置完成，且坤輿公司不否認109年12月31日原處分同意試運轉時亦以此設施作為營運使用，上開設施確屬坤輿公司營運使用，故即使為租賃仍應納入環境影響評估之申請開發面積計算。倘認以租賃方式即可扣除在開發範圍內，以規避法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違，則非法之所許。是坤輿公司主張系爭水泥建物及地磅設施均係租賃，磅秤規定係101年12月5日修訂「廢棄物管理辦法」始增訂，亦無規定磅秤須為坤輿公司所有，環保署104年12月15日署環廢字第1040101913號函亦認磅秤僅須可磅量廢棄物數量即可，非必須於廠區內設置云云，均無從據以排除將地磅設施納入開發範圍。再者，地磅設施並未如水泥建物可為不動產物權登記，租賃契約上地磅之出租人是否確為地磅之所有權人，並無證據可證，而系爭地磅設施確實於坤輿公司開發過程中，始在現所在處建置完成，上開租賃契約之真實性並非無疑，無從據以證明地磅設施非屬坤輿公司之開發行為。本件坤輿公司之系爭處理機構廠區面積廣大，坤輿公司取得作為掩埋場用途之土地使用同意書面積高達8.3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情事，且坤輿公司於93年之興辦事業計畫、同意設置變更申請時即於廢棄

物處理設備清冊中列入系爭水泥建物作為管制辦公室，及設置地磅、周遭管理區AC路面及停車場，作為進出廢棄物秤重量處、計價及管制之用，可知坤輿公司規劃之開發計畫中，亦無受限廠區面積無法設置磅秤之情事。

㈤綜上，系爭處理機構自始申請開發範圍已包括系爭聯外道路，系爭聯外道路於開發之初亦屬系爭處理機構之必要設施，其所坐落之5筆土地面積1,992平方公尺應計入申請開發之範圍。而系爭水泥建物及周遭土地（含地磅站）部分，明確記載於坤輿公司之申請同意設置文件，實際上復為坤輿公司營運使用所必要，亦屬系爭處理機構之必要設施，其面積447.94平方公尺亦應計入申請開發範圍。則系爭處理機構之掩埋場面積17,958平方公尺，加計聯外道路1,992平方公尺及系爭水泥建物及周遭土地（含地磅站）447.94平方公尺，共計20,397.94平方公尺（原審誤植為20,397.54平方公尺），已逾申請時（90年10月3日修正發布，下同）「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」（下稱環評認定標準）第28條第1項第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，應辦理環評之規定。系爭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公頃，應進行環評，坤輿公司申請許可開發行為時，未實施環評，亦未檢具環境影響說明書送苗栗縣政府審查，即進行開發行為；苗栗縣政府疏未注意及此，未依相關規定命坤輿公司實施環評，即以91年3月4日函同意設置文件申請、94年2月22日函同意設置文件變更申請，及94年3月8日函同意核備興辦事業計畫書，均僅列系爭10筆土地計1.7958公頃為開發範圍，而認無環評必要，核屬有誤，依環評法第14條第1項規定應屬無效。則坤輿公司於109年12月21日申請試運轉計畫，因第一階段之苗栗縣政府同意設置處分無效，即不得申請第二階段之試運轉計畫，苗栗縣政府以原處分同意坤輿公司試運轉計畫之申請，同屬無效。被上訴人就此以公民告知書敘明系爭處理機構開發面積逾2公頃，依環評認定標準第2

8條第1項第3款第2目規定應實施環評等情，告知苗栗縣政府，請求苗栗縣政府依環評法第5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，並於苗栗縣政府未完成審查前，應不得試運轉及實施後續開發行為，惟苗栗縣政府迄未依法執行，則被上訴人以苗栗縣政府（主管機關）怠於執行職務行為為由，訴請判決苗栗縣政府應作成命坤興公司停止在系爭15筆土地實施系爭處理機構開發行為之行政處分，為有理由，應予准許。

六、本院經核原判決尚無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

㈠按環評法第1條規定：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。」第2條規定：「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。」第4條規定：「本法專用名詞定義如下：一、開發行為：指依第5條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」第5條規定：「（第1項）下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……九、環境保護工程之興建。……（第2項）前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後1年內定之，送立法院備查。」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估者，開發單位於規劃時，應依環境影響評估作業準則，實施第一階段環境影響評估，並作成環境影響說明書。」第7條第1項規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關

提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。」第14條第1項規定：「目的事業主管機關於環境影響說明書或評估書未經完成審查前，不得為開發行為之許可，其經許可者無效，並由主管機關函請目的事業主管機關註銷之。」（坤輿公司93年12月同意設置變更申請時〈92年1月8日修正公布〉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。」）第17條規定：「開發單位應依環境影響說明書、評估書所載之內容及審查結論，切實執行。」而開發單位於未經主管機關依第7條規定作成認可前，即逕行為第5條第1項規定之開發行為者，處30萬元以上150萬元以下罰鍰，並由主管機關轉請目的事業主管機關，命其停止實施開發行為，必要時，主管機關得逕命其停止實施開發行為，則為同法第22條所明定。由上可知，我國環評法制係採預防原則，開發行為對於環境有不良影響之虞時，應實施環境影響評估，以預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。蓋重大開發案對環境及當地居民往往影響深遠，其危害具有持續性及累積性，其程度之判斷具有風險評估（風險預測）特性，唯賴法定之環境影響評估程序及具各項專業委員予以把關。是以，開發單位為開發行為前應提出環境影響說明書，由專業委員為環評審查，該項審查程序是否落實踐行，以及主管機關是否確實監督把關，攸關開發行為對於環境及當地人民所可能產生危害評估之正確性，以及風險降低之可能性，當地居民就此審查程序之踐行（含主管機關是否監督），當然具有法律上利害關係。換言之，環評法第5條第1項、第7條、第22條為保護規範，有保護開發行為當地居民之目的，未踐行上開保護規範之不作為，即應認當地居民受有權利或法律上利益之損害。

㈡次按環評法第23條第8項、第9項規定：「……（第8項）開發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

於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。（第9項）主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。……」環評法第23條第8項所謂主管機關疏於「執行」，係指開發單位違反該法或依該法授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執行行為之性質，以妥適選擇訴訟類型及正確適用行政訴訟法相關規定。

㈢環評認定標準第1條規定：「本標準依環境影響評估法第5條第2項規定訂定之。」第28條第1項第3款第2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200公噸以上者。 」（坤輿公司93年12月同意設置變更申請時〈91年12月31日修正發布〉環評認定標準與前開規定相同。）

㈣廢棄物清理法第4條規定：「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。」第41條第1項前段規定：「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。」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。」（坤輿公司93年12

月同意設置變更申請時〈93年6月2日修正公布〉廢棄物清理法與前開規定相同。）

㈤廢棄物管理辦法第1條規定：「本辦法依廢棄物清理法第42條規定訂定之。」第3條第2項、第4項規定：「處理機構應取得核發機關核發之廢棄物處理許可證（以下簡稱處理許可證）後始得接受委託處理廢棄物。」、「申請處理許可證或清理許可證者，於設置廢棄物處理場（廠）前，應取得核發機關同意設置文件（以下簡稱同意設置文件）。但既有之工廠或廢棄物處理設施得於進行試運轉後逕行申請處理許可證或清理許可證。」第9條第2項、第3項規定：「處理機構或清理機構申請同意設置文件應檢具下列文件向核發機關申請：一、申請表。……四、廢棄物處理場（廠）之土地所有權狀、地籍資料及土地清冊；非自有土地者，並應附土地使用同意書或公有土地管理機關准許使用或同意申請許可之證明文件。五、廢棄物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清冊及工具購置證明文件。……八、試運轉計畫書。……」、「處理機構申請處理許可證應檢具下列文件向核發機關申請：……七、場（廠）試運轉報告。……」第11條第1項規定：「處理機構或清理機構經取得核發機關同意設置文件，於設置完成後，應提報試運轉期間及廢棄物來源資料，送請核發機關核備後，依試運轉計畫書進行測試。」綜上規定，處理機構於接受委託處理廢棄物業務前，應循序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序；足見，處理機構向核發機關申請同意設置處理機構、進行試運轉、申請核發處理許可證等先後程序具有關連性；如前程序之行政處分已屬無效，則後程序基於前程序行政處分所作成之行政處分同屬無效。倘處理機構申請同意設置時，依申請時之規定其開發行為應實施環評而未辦理環評，核發機關所為之同意申請設置之行政處分，依環評法第14條第1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行政處分，亦屬無效。

㈥經查，被上訴人等人均居住於○○村，距離系爭開發場址最遠者僅1.53公里，即屬環評法第23條第8項規定之「受害人民」，依法有權提起本件公民告知訴訟，被上訴人於110年3月2日依環評法第23條第8項發公民告知書，經苗栗縣政府於110年4月27日函復認為坤輿公司無須辦理環評，被上訴人已踐行書面告知程序後，自得直接提起本件行政訴訟。又從坤輿公司93年8月興辦事業計畫書（定稿本）、93年12月變更申請書及94年4月試運轉計畫書之內容，可見系爭聯外道路應屬系爭處理機構之必要設施，其所坐落之5筆土地面積1,992平方公尺，應列入系爭開發案之範圍；而系爭水泥建物及周遭土地（含地磅站）部分，明確記載於坤輿公司之申請同意設置文件，實際上復為坤輿公司營運使用所必要，亦屬系爭處理機構之必要設施，其面積447.94平方公尺亦應計入申請開發範圍。因此，系爭處理機構之開發行為位於山坡地，其掩埋場面積17,958平方公尺，加計聯外道路1,992平方公尺及系爭水泥建物及周遭土地（含地磅站）447.94平方公尺，共計20,397.94平方公尺，已逾環評認定標準第28條第1項第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，自應辦理環評之規定等情，為原審依調查證據之辯論結果所確定之事實，核與卷內證據相符。原判決據以論明系爭處理機構開發面積之認定及應否實施環評等項，除審酌坤輿公司所提之相關申請書或計畫書外，自應實質審查開發現況各項設施就系爭處理機構營運之目的用途、功能性，以為認定坤輿公司之開發行為所涉面積範圍；系爭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公頃，應進行環評，其開發單位即坤輿公司申請許可開發行為時，未實施環評，亦未檢具環境影響說明書送苗栗縣政府審查，即進行開發行為；苗栗縣政府疏未注意及此，未依相關規定命坤輿公司實施環評，即以91年3月4日函同意設置文件申請、94年2月22日函同意設置文件變更申請，及94年3月8日函同意核備興辦事業計畫書，均僅列系爭10筆土地計1.7958公頃為開發

範圍，而認無環評必要，核屬有誤，依環評法第14條第1項規定應屬無效，則坤輿公司於109年12月21日申請試運轉計畫，因第一階段之苗栗縣政府同意設置處分無效，即不得申請第二階段之試運轉計畫，苗栗縣政府以原處分同意坤輿公司試運轉計畫之申請，同屬無效；被上訴人就此於110年3月2日以公民告知書敘明系爭處理機構開發面積逾2公頃，依環評認定標準第28條第1項第3款第2目規定應實施環評等情，告知苗栗縣政府，請求苗栗縣政府依環評法第5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，並於苗栗縣政府未完成審查前，應不得試運轉及實施後續開發行為，惟苗栗縣政府迄未依法執行，則被上訴人以苗栗縣政府（主管機關）怠於執行職務行為為由，訴請判決苗栗縣政府應作成命坤輿公司停止在系爭15筆土地實施系爭處理機構開發行為之行政處分，為有理由，乃判決准被上訴人所請，依上揭規定與說明，於法核無違誤。原審已詳述得心證之理由，並就上訴人主張，何以不足採取，分別予以指駁甚詳，並無判決違背法令之情形。坤輿公司上訴意旨主張依廢棄物清理法及廢棄物管理辦法規定，尚難推得居民就個別准許、同意行為有參與權，無從依保護規範理論認其法律上利益受有損害，原審認被上訴人屬環評法第23條第8項規定之受害人民，有權提起本件公民告知訴訟，有判決不適用法規或適用不當者之為違背法令情事；又系爭掩埋場經苗栗縣政府91年3月4日函同意設置在案，核准開發面積為1.7958公頃，無須實施環境影響評估，無環評法之適用，原審逕認本件須實施環境影響評估，已屬適用法規不當之違誤；系爭聯外道路為既成道路，並非因本件開發計畫而另外開闢，並非於系爭處理機構核准開發範圍內，自無須納入興辦事業計畫之面積計算，原判決憑空推論開發面積，有判決不備理由及理由矛盾之違背法令；臺灣苗栗地方檢察署檢察官不起訴處分書中明確認定系爭處理機構申請設置面積確為1.7958公頃，不包含聯外道路，檢察官認定本件無須實施環評，且坤輿公司處理廢棄物

之流程並未違反環評法及相關規定；至於提出地主同意書與否僅為坤輿公司遵循主管機關之指示，不影響系爭道路已成為既成道路，可供通行之事實；縱認系爭聯外道路並非既成道路，亦非屬系爭處理機構之計畫範圍；又興辦事業計畫書中未載明水泥建物屬系爭處理機構之必要設施；系爭地磅亦係第三人所有，坤輿公司前僅向他人承租，並由苗栗縣政府審查通過，自無須將面積加入興辦事業計畫面積計算之；又胡寶燕僅係欲在其所有土地上建築時委請克昌公司辦理建築前之相關程序，胡寶燕雖係中綠公司之代表人，惟中綠公司持有坤輿公司之股份為45%，坤輿公司與中綠公司並非公司法第369條之2所規定之控制從屬公司，況亦與本件聯外道路、管理辦公室、地磅之認定無關，原判決核有不適用法規或適用不當之當然違背法令云云；核係就原判決已詳為論駁之事項，復執其主觀之見解及就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，並無可採。

㈦坤輿公司上訴意旨主張系爭處理機構於91年間即獲同意設置、94年間完成試運轉，被上訴人遲於110年3月2日始依環評法第23條第8項規定提出公民告知書，欲行使其公民異議之公法上請求權，縱以現行行政程序法第131條規定將人民之公法上請求權時效延長為10年，被上訴人提出本件請求仍罹於請求權時效；原判決就此全未予調查或闡明，有不適用行政程序法第131條規定及未盡闡明義務之違背法令云云。惟查，依前揭環評法第23條第8、9項規定，開發單位違反環評法或依該法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關；主管機關於書面告知送達之日起60日內仍未依法執行者，受害人民即得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。準此，開發單位違反環評法或依該法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，上揭規定，並無明文限制受害人民提出公民告知書之期間，為落實環評法為預防及減輕開發行為對

環境造成不良影響，藉以達成環境保護之立法目的，解釋上倘開發單位違反上述環評法規而主管機關疏於執行，仍持續中，受害人民即得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。承上所述，系爭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公頃，應進行環評，其開發單位即坤輿公司申請許可開發行為時，未實施環評，亦未檢具環境影響說明書送苗栗縣政府審查，即進行開發行為，苗栗縣政府未依相關規定命坤輿公司實施環評，竟陸續同意其設置文件（含變更）申請及同意核備興辦事業計畫書，乃至於109年12月31日仍以原處分核准其試運轉計畫，其疏於執行上揭環評法規之法定義務且持續中，被上訴人就此於110年3月2日以公民告知書敘明系爭處理機構開發面積逾2公頃，依環評認定標準第28條第1項第3款第2目規定應實施環評等情，告知苗栗縣政府，請求苗栗縣政府依環評法第5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，並於苗栗縣政府未完成審查前，應不得試運轉及實施後續開發行為，經核尚無逾期提出公民告知書，而致罹於公法上請求權時效之問題。上訴人於上訴後提出此項主張，並據以指摘原審有未予調查或未盡闡明義務云云，無非執一己主觀之意見，及對上揭環評法第23條規定之誤解，泛言原判決有違背法令之情事，並非可採。

㈧坤輿公司上訴意旨主張本件所爭執之「聯外道路」是否納入開發面積，涉及苗栗縣政府及其所轄環境保護專業單位本於權責所為之專業判斷，基於功能最適，自應予適當尊重，不應任由司法機關介入重為審查而取代其判斷；原審任意以事後之判斷取代，顯就環評法第5條第1項及環評認定標準第28條第1項第3款第2目規定明顯適用不當；又苗栗縣政府91年3月4日函、苗栗縣政府環境保護局93年2月18日環廢字第0930002404號函〈原審卷2第473頁〉及苗栗縣政府107年7月30日府環廢字第1070032691號函〈上證1〉均為具有形式存續力與實質存續力之行政處分，司法機關自不能審查其合法性；

本案之聯外道路業經苗栗縣政府確認不用納入開發面積範圍，原審卻於本件訴訟作成完全相反之判斷，明顯違反行政處分之構成要件效力，亦有不適用行政程序法第110條第3項規定之違背法令云云。惟按行政法院對行政機關就不確定法律概念所為的判斷，原則上應予審查，但對於行政機關就具有高度屬人性的評定（如國家考試評分、學生的品行考核、學業評量、教師升等前的學術能力評量等）、高度科技性的判斷（如與環保、醫藥、電機有關的風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策的決定及獨立專家委員會的判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權的專屬性，而承認行政機關就此等事項的決定，有判斷餘地。然而，並不是所有不確定法律概念形式上合乎上述判斷因素的事件，都應該一律尊重行政機關的判斷而認有判斷餘地，仍應視其性質而定。例如不涉及風險預估、價值取捨或政策決定的事實認定及法律的抽象解釋，本來就屬於行政法院進行司法審查的核心事項，行政機關自無判斷餘地可言，而且不因為它是經由獨立專家委員會所作成的行政處分，而有所不同。本件所爭執之系爭聯外道路、水泥建物及地磅之面積是否應列入系爭處理機構開發案之範圍？乃屬不涉及風險預估、價值取捨或政策決定的事實認定問題，本即屬於行政法院進行司法審查之核心事項，行政機關自無判斷餘地可言。再查，行政處分具有構成要件效力，即「有效」之行政處分，處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎。因而該行政處分成為行政訴訟之先決問題時，其非訴訟對象，受訴行政法院並不能審查其合法性。該處分之合法性應由以其為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之。是以行政處分具有構成要件效力，係以「有效」之行政處分為前提；倘行政處分因具有明顯重大瑕疵而自始、當然、確定無效，並不具備上述所稱行政處分之構成要件效力。系爭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公頃，應進行環評，其開發

單位即坤輿公司申請許可開發行為時，未實施環評，亦未檢具環境影響說明書送苗栗縣政府審查，即進行開發行為，主管機關苗栗縣政府就該開發行為所為相關許可，依環評法第14條第1項規定應屬無效。再者，上訴意旨援用苗栗縣政府環境保護局93年2月18日環廢字第0930002404號函及苗栗縣政府107年7月30日府環廢字第1070032691號函，分別係針對坤輿公司辦理系爭處理機構設置變更所提水土保持變更計畫書案之回復，及坤輿公司就系爭聯外道路檢具供公眾通行同意（示）建築線並認定現有巷道案所為回復，亦難認對於被上訴人依環評法第23條第8、9項規定為訴訟上請求之本案爭點（系爭開發行為是否應依環評認定標準第28條第1項第3款第2目規定實施環評），具有構成要件效力，自無從拘束審理本案之行政法院。上訴意旨無非執其主觀之法律見解，及對於行政機關判斷餘地或行政處分構成要件效力之誤解，指摘原判決有違背法令之情事，亦非可採。

七、綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項但書，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　4　　月　　25　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　侯　志　融

法官　鍾　啟　煒

法官　許　瑞　助

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　113　　年　　4　　月　　25　　日

書記官　章　舒　涵