最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第937號

上　訴　人　璞一實業有限公司

代　表　人　黎廓桐

訴訟代理人　張國清　律師

被 上訴 人　基隆市政府

代　表　人　謝國樑

訴訟代理人　許智勝　律師

上列當事人間設置土資場事件，上訴人對於中華民國111年10月27日臺北高等行政法院109年度訴更一字第62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負擔。

理　由

一、被上訴人代表人已由林右昌變更為謝國樑，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、上訴人於民國103年7月14日，依103年10月21日修正公布前基隆市營建工程剩餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例（下稱修正前基隆市土石方自治條例，修正後名稱為基隆市營建剩餘土石方資源處理及收容處理場所設置管理自治條例，下稱修正後基隆市土石方自治條例）規定，申請於基隆市○○區○○○段○○小段449、450、451、460-1、515、517、521、521-1、522、523地號等10筆土地（重測後屬於同區○○段土地）設置土石方資源堆置場（下稱103年申請案，與下述106年申請案併稱系爭申請），經被上訴人103年10月9日基府都建貳字第1030240884號函（下稱103年補正通知函）檢附103年9月17日初審會議紀錄，請上訴人依會議結論辦理。其後，兩造就103年申請案仍互有函文溝通。嗣上訴人以106年3月16日璞字第1060316號函（下稱106年3

月16日函）將前開○○○土石方資源堆置場申請案之土地範圍，剔除其中同小段515及517地號土地，而縮減為同小段449地號等8筆土地（下稱106年申請案），經被上訴人以106年3月30日基府都建貳字第1060014924號函復略謂：「……二、查依被上訴人103年補正通知函函送103年9月17日初審會議，初審並未通過。三、……本案初審尚須開會審查……」等語。上訴人以被上訴人就其103年申請案應作為而不作為，提起訴願，經訴願決定駁回，上訴人遂依行政訴訟法第5條提起行政訴訟。被上訴人於訴訟繫屬中，以107年5月9日基府都建貳字第1070220096號函（下稱原處分）以上訴人未依103年9月17日初審會議結論，於2個月內辦理相關資料並依各單位意見修正報告書為由，駁回上訴人103年申請案；另以107年5月30日基府都建壹字第1070222683號函（下稱106年申請案駁回處分）以申請文件老舊與現況不符，且轄區內目前無增設土資場必要為由，駁回上訴人106年申請案。上訴人於訴訟程序中經闡明後，聲明請求撤銷訴願決定及原處分，被上訴人應就上訴人103年申請案作成初審認可之行政處分。經臺北高等行政法院（下稱原審）106年度訴字第1188號判決（下稱原審前判決）駁回。被上訴人不服，提起上訴，經本院109年度判字第413號判決（下稱本院發回判決）將原審前判決廢棄，發回原審更為審理。嗣於111年6月29日準備程序中上訴人復剔除其中同小段523地號土地，合計以7筆土地申請設置土資場（下稱系爭土資場）。經原審更為審理後，以109年度訴更一字第62號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴。上訴人遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠上訴人於103年7月14日所提出之103年申請案，固就事實欄所示之10筆土地提出申請，惟因被上訴人於103年9月17日初審會議後，猶以103年補正通知函請上訴人補正，上訴人乃

以106年3月16日函減縮申請設置系爭土資場之土地範圍。在被上訴人尚未就103年申請案作成處分前，上訴人既已表示縮減原申請10筆之土地範圍，改為僅申請原申請其中之8筆土地，其餘申請事項及內容均無不同，且該106年申請案之8筆土地，亦經被上訴人103年9月17日初審會議予以審核，則上訴人以106年3月16日函所提出者，實係103年申請案內容之延續，僅係縮減申設土地之範圍，並未變更實質內容，應非有重新申請另一新案之意思。是以，被上訴人原應就103年申請案，依上訴人所申請之意旨暨其所提出之全部資料（包括106年3月16日函內容）予以綜合判斷，作成准、駁與否之決定，卻分成兩件不同案件處理審查，並分別作成103年申請案駁回處分及106年申請案駁回處分，於法不合。從而，103年申請案及106年申請案應屬同一申請案，106年申請案僅係減縮103年申請案，於原審審理期間再剔除同小段523地號土地，為103年申請案之補正或延續，均不變更同一性，自應予綜合評價審查是否符合申請要件。

㈡依中央法規標準法第18條規定，以處理程序終結即作成處分時之變更後新法為原則，例外適用變更前之舊法者，則限於依申請案件之性質及舊法有利於當事人而新法未廢除或禁止人民之申請之情形。上訴人係於103年7月14日提出本件103年申請案，被上訴人則於107年5月9日作成103年申請案駁回處分。而就修正前、後基隆市土石方自治條例觀之，有關土資場不得設置地區之規定，新、舊法規之規定不同，修正後基隆市土石方自治條例第37條第1項第8款所規定不得設置土資場地區之「限制開發地區」，為修正前基隆市土石方自治條例第26條第1項規定所無之新增內容。修正後該條例規定設有限制而申請要件趨於嚴格，則系爭申請適用舊法規，應係較有利於上訴人。是系爭申請所適用之法規，應為修正前基隆市土石方自治條例規定。

㈢上訴人申設土資場範圍之私有土地係包括同小段449、450、451、521地號土地，前開4筆均屬共有土地，上訴人於本案

原審言詞辯論終結前之111年6月10日，重新提出前開4筆共有土地之最新土地登記謄本、管理決定書作為系爭申請之申請書件，並據以主張前開4筆共有土地，已經依據民法第820條第1項規定，作成共有人過半數及其應有部分合計過半數，或其應有部分合計逾3分之2之多數決的管理決定云云。惟查上訴人以前揭4筆共有土地，作為設置土石方資源堆置場，勢必興建工作物、改變原共有土地使用之現狀，甚至進行大幅工程，影響環境衛生、土地價值等面向甚鉅，被上訴人需經初審及複審程序嚴密把關並審慎決定，顯非僅涉及前揭4筆共有土地關於共有物之管理，故上訴人於申請之初，係以「分管決定書」作為土地權利證明書件，檢附供被上訴人審查，並陳明取得前揭4筆土地共有人多數決之同意，劃定特定範圍，由上訴人占有使用收益，係屬共有物之分管性質，其後上訴人雖另於原審審理中提出「管理決定書」，陳明取得共有人多數決之同意，將共有土地之全部提供由上訴人使用，然上訴人對共有物為特定部分或全部之占有、使用收益，並非單純為共有物之保存、改良、利用行為，可見以共有土地作為設置土石方資源堆置場使用，要非共有物之管理，不能適用民法第820條有關共有物管理得依共有人多數決決定之規定，是上訴人主張其就前揭4筆共有土地，有使用之合法權源，並不可取。被上訴人審認上訴人未據提出非自有土地之土地使用權同意書，於103年9月17日初審會議要求上訴人分割自有土地，取得全部土地使用權人同意，以作為土地權利證明文件供審核，並以103年補正通知函，通知上訴人於2個月內補正，於法並無不合，又上訴人既無法如期補正，自難認符合修正前基隆市土石方自治條例第30條第1項第3款所定土地權利證明文件之應檢附書件，上訴人提出系爭申請不符法定要件，被上訴人以原處分否准系爭申請，並無違誤。

㈣依修正前基隆市土石方自治條例第28條第1、2項規定，當土資場設置申請人提出申請後，受理機關應訂定初勘及審查日

期，勘查應作成初勘紀錄表，並應作成「區位條件評估」，亦即必須經過區位條件評估之實質審查通過後，始有進一步對通過篩選者，進行土資場計畫圖所設各項專業規劃是否得確實承載營運內容之複審，要非同條例第30條第1項各款土地權利證明等文件是否齊備之形式審查而已。再者，由於土資場設置對周遭環境影響甚鉅，故修正前基隆市土石方自治條例規定，對土資場申請設置，必須踐行上開初審審查程序，此一初審審查，性質上為設置土資場之可行性評估，如申請之區位條件，並不可行，自不能擇定為土資場之設置場址，因此，被上訴人於初審程序所為之區位條件評估及設置可行性，有裁量權限，得進行實質審查。上訴人前曾提出土資場設置申請，經被上訴人辦理會勘並製作紀錄表，嗣經被上訴人審查駁回申請後，再提出103年申請案，經被上訴人於103年9月17日召開初審會議，會議結論：1.本案土地尚未分割完成部分，請上訴人2個月內完成。……4.都市計畫道路係供不特定人士使用，應開放公眾通行，如需限制使用對象，應辦理交通影響評估……。嗣上訴人提出106年申請案後，被上訴人復召開107年5月10日初審會議，會議結論：1.綜合各單位意見，……不符自治條例及國有土地提供使用尚有疑慮等問題，故本案審查不通過。2.本案申請位置四周社區住戶密集且必須穿越之○○○工業區，交通已出入頻繁，依交旅處資料現行交通等級已不佳，近年工業區交通頻繁也轉型觀光工廠會更形惡化，土資場是屬嫌惡設施，會有造成長期（5至10年）噪音、空汙、水污、破壞生態環境、影響公共安全、道路維養品質、沿路市民生活品質等之疑慮，與會里長也表示反對。且基隆市現已有一處土資場營運中，尚可收土4百多萬方，實沒有增設土資場之必要。可見系爭申請設置土資場，有與鄰近工業區發展目標衝突、非自有土地所檢附土地使用權同意書權屬未臻明確、所處位置交通等級不佳、聯外道路寬度不足、聯外道路行經路線導致交通衝擊、涉及國有土地及保護區、影響生態環境及公共安全、居

民咸表反對、目前無設置土資場之急迫必要等區位條件不利之評價因素，被上訴人透過區位條件評估，進行利益與成本之綜合分析，於初審會議作成審查不通過之結論，業已將理由載明於會議紀錄，據以作成初審申請駁回之原處分及106年申請案駁回處分，並無與事務本質無關之考量，其決策亦合於一般社會通念，原處分並無違誤。

㈤月眉土資場為基隆市轄內之第一個也是唯一土資場，上訴人提出系爭申請則是要設置第二個土資場，復因月眉土資場土石方處理核准量大，故無再行設立新的土資場之必要，另月眉土資場距離○○○工業區很遠，而係位於靈泉禪寺附近，區位條件中之地理條件亦不相同。上訴人雖主張月眉土資場目前停工，無法進土，然尚難僅以此即認系爭土資場之區位條件已具備可為設置之優勢，且被上訴人已進一步陳明，月眉土資場現已申請復工使用中，非無法再繼續使用，月眉土資場案與本案之區位條件既不相同，即無何差別待遇之情事。且月眉土資場案與系爭申請案，就聯外道路規劃設計，二者並不相同，被上訴人對另案申請人應提出保護區農業區土地使用審查、土地使用權同意書之提出等，均予同等要求，尚難僅因月眉土資場案取得被上訴人許可，而系爭申請遭否准，即遽謂原處分有違反平等原則。從而，被上訴人審認上訴人所提系爭申請，經區位條件及可行性評估後，作成初審審查不通過之原處分，並無違法。

㈥綜上所述，上訴人提出系爭申請，並據主張其初審文件已齊備，被上訴人應就系爭申請作成初審認可之行政處分，為無理由，被上訴人審認後作成初審不通過之原處分，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

五、本院經核原判決駁回上訴人之訴，結論並無違誤。茲就上訴意旨論斷如下：

㈠按關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，依

法作成判斷。其判斷基準時點，與行政法院對行政機關所作行政處分違法性審查之撤銷訴訟不同，除法律另有規定外，不得僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結時之事實狀態的變更，以及法律審法院裁判時之法律狀態的變更，均應綜合加以考量，以為判斷。裁判基準時決定後，將在此基準時點以前所發生之事實及法律狀態的變化納入考慮範圍，解釋個案應適用之實體法規定及法律適用原則以為法律適用作成裁判（本院109年度大字第3號裁定意旨參照）。中央法規標準法第18條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」所規範者係行政機關受理人民申請許可案件後，在處理程序終結前，法令有變更時，應適用法令之準據問題。依其規定，以處理程序終結即作成處分時之變更後新法為原則，例外適用變更前之舊法者，則限於依申請案件之性質及舊法有利於當事人而新法未廢除或禁止人民之申請之情形。

㈡修正前基隆市土石方自治條例第1條規定：「基隆市政府（以下簡稱本府）為管理及利用基隆市（以下簡稱本市）營建工程剩餘土石方（以下簡稱土石方資源），並改善及利用本市難以利用之山坡地及窪谷等及其他難以利用之地形，促進本市各項發展，輔導於本市轄內設置營建工程剩餘土石方資源堆置場，以有效管理利用本市境內營建工程剩餘土石方，避免施工過程造成環境破壞與災害，並維護公共交通、環境衛生、市容觀瞻、水利及安全特依營建剩餘土石方處理方案、營建剩餘土石方處理及土資場場外直接轉運流向管制作業規定特制定本自治條例。」第2條第1、4款規定：「本自治條例專用名詞定義如下：一、土石方資源：包括建築工程、公共工程及建築物拆除工程施工所產生之泥、土、砂、石、磚、瓦、混凝土塊、及陶瓷碎片，可供回收、分類、加

工、轉運、處理、再生利用者。四、土石方資源堆置場（簡稱土資場）：供營建土石方資源暫屯、堆置、破碎、碎解、洗選、分類、拌合、加工、煆燒、回收、處理、最終掩埋、再生利用功能及機具設備之場所……。」第5條第2項規定：「前項各主管機關，並應視工程土方產出量，及配合土地利用之填土堆置處理計畫，整體規劃設置土資場。」第28條第1、2、3項規定：「（第1項）設置土資場，應檢附相關書件向主管機關提出申請，經初審認可再提出複審。惟如申請人一併提出辦理初審、複審者，初審、複審得合併審查。（第2項）前項之初審受理機關應即訂定初勘及審查日期，並經勘查作成初勘審查紀錄表，並於受理申請1個月內作成申請設置土資場區位條件評估為原則。（第3項）第1項之複審申請人應於初審可行之認可後6個月內提送複審資料，受理機關應即訂定複審日期並於3個月內完成審核工作（不含環評、水保審查時間）。各單位複審如有不符規定，應儘量1次通知申請人補（改）正，申請人於接獲通知補（改）正之日起，應於6個月內依照通知改正事項改正完竣，送請複審，逾期不補正者，視為自動撤回申請；雖經補正但複審仍不合規定者，主管機關應駁回該申請案。」第29條規定：「第28點土資場設置之初審、複審應由主管機關視其情形會同環保、地政、農業、林業、都市計畫、水利、交通、水土保持、道路（含養護）、自來水、電力及其他有關單位派員會勘審查。如有變更許可內容者應依本自治條例規定程序申請。」第30條第1項規定：「申請設置土資場初審應檢附下列書件乙式20份（含乙份正本）：一、土石方資源堆置場申請書表。二、申請人（為法人者）證明文件影本。三、土地權利證明文件。（自有土地檢附土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本，非自有土地並應檢附土地使用權同意書及印鑑證明，公有土地部分於複審時檢附）。四、土地使用分區證明（非都市土地免附）。五、設置場地計畫書圖概要（場址位

置圖、範圍圖、概要說明）並標明國際座標。六、非屬第26條不得設置地區之證明文件。」

㈢地方制度法第19條規定:「下列各款為縣（市）自治事項：……七、關於經濟服務事項如下：……八、關於水利事項如下：……九、關於衛生及環境保護事項如下：㈠縣（市）衛生管理。㈡縣（市）環境保護。十、關於交通及觀光事項如下：……十一、關於公共安全事項如下：……」查營建工程剩餘土石方之處理，涉及事業廢棄物之分類回收、減量及資源再利用之綜合廢棄物管理，為國民健康維護、環境負荷減輕，以及資源永續利用之一環，分別為廢棄物清理法、資源回收再利用法所規範；在縣（市）均以縣（市）政府為主管機關（廢棄物清理法第4條、資源回收再利用法第3條參照）。而處理場址之選擇及興建，則與轄區內土地規劃利用、建築管理、環境保育及道路交通安全等息息相關，必須通盤考量，其中不論經濟服務事項、水利事項、衛生及環境保護事項、交通及觀光事項、公共安全事項等，均屬地方自治範疇，縣（市）政府得自為立法並執行，並負其政策規劃及行政執行責任。因此，被上訴人就其轄區內營建工程剩餘土石方之處理，制定基隆市土石方自治條例，以統籌規劃上開事項，自無不合。復依前引基隆市土石方自治條例規定可知，基隆市政府為處理營建工程剩餘土石方，而有設置土資場之規定，其規劃設置、審查核准至啟用經營等項，均屬高度管制。蓋設置土資場以資利用營建工程剩餘土石方，影響層面甚廣，對於衛生、環境保護、公共交通、公共安全、水利等，均息息相關，其本質上，屬於基隆市整體自治施政之一環。又依該自治條例規劃內容可知，基隆市政府為管理及利用營建工程剩餘土石方，並改善及利用基隆市難以利用之山坡地及窪谷等及其他難以利用之地形，促進基隆市各項發展，將原本禁止由人民自行從事營建工程剩餘土石方，例外准許可由人民以申請設置土資場，經由基隆市政府依所定之前開自治條例規定，經審核符合該規定後，予以准許。此乃

例外性准許免除原有之禁止，人民如獲准許，核屬擴張其權利範圍，是為授益性行政處分。再者，由於土資場設置對周遭環境、生態、衛生、交通、休憩等影響甚鉅，依前開修正前基隆市土石方自治條例第28條第2項規定，當土資場設置申請人提出申請後，受理機關必須踐行上開初審審查程序後，由受理機關作成初審可行認可與否之決定裁量處分。因此受理機關應訂定初勘及審查日期，勘查應作成初勘紀錄表，並應作成「區位條件評估」，亦即必須依據該具「實質審查」性質之「區位條件評估」，作成可行之認可後，始有進一步對通過初審篩選者，進行土資場計畫圖所設各項專業規劃是否得確實承載營運內容之複審（依前揭修正前基隆市土石方自治條例第28條第3項規定，申請人應於初審可行之認可後6個月內提送複審資料），避免申請與審查者雙邊無謂之浪費，此為施政經濟所必要；要非同條例第30條第1項各款土地權利證明等文件是否齊備之形式審查而已。換言之，人民申請提出後，主管機關應視情形會同環保、地政、農業、林業、都市計畫、水利、交通、水土保持、道路（含養護）、自來水、電力及其他有關單位派員會勘審查（同條例第29條參照），就設置可行性，進行實質之審查。

㈣經查，原審依調查證據之辯論結果，論明上訴人以106年3月16日函所提出者，實係103年申請案內容之延續，僅係縮減申設土地之範圍，並未變更實質內容，應非有重新申請另一新案之意思，103年申請案及106年申請案應屬同一申請案，自應予綜合評價審查是否符合申請要件。又就修正前、後基隆市土石方自治條例觀之，有關土資場不得設置地區之規定，新、舊法規之規定不同，修正後基隆市土石方自治條例第37條第1項第8款所規定不得設置土資場地區之「限制開發地區」，為修正前基隆市土石方自治條例第26條第1項規定所無之新增內容；經比較可知修正前該條例既未將「限制開發地區」明列為土資場不得設置地區，修正後該條例規定設有限制而申請要件趨於嚴格，則系爭申請適用舊法規，應係

較有利於上訴人，系爭申請所適用之法規，應為修正前基隆市土石方自治條例規定。上訴人申設土資場範圍之私有土地係包括同小段449、450、451、521地號土地，前開4筆均屬共有土地，上訴人以前揭4筆共有土地，作為設置土石方資源堆置場，顯非僅涉及前揭4筆共有土地關於共有物之保存、改良、利用等管理行為，不能適用民法第820條有關共有物管理得依共有人多數決決定之規定，被上訴人審認上訴人未據提出非自有土地之土地使用權同意書，於103年9月17日初審會議要求上訴人分割自有土地，取得全部土地使用權人同意，以作為土地權利證明文件供審核，並以103年補正通知函，通知上訴人於2個月內補正，上訴人既無法如期補正，自難認符合修正前基隆市土石方自治條例第30條第1項第3款所定應提出土地權利證明文件之要件。再者，上訴人提出103年申請案，經被上訴人於103年9月17日召開初審會議，會議結論：1.本案土地尚未分割完成部分，請上訴人2個月內完成。……4.都市計畫道路係供不特定人士使用，應開放公眾通行，如需限制使用對象，應辦理交通影響評估……。嗣上訴人提出106年申請案後，被上訴人復召開107年5月10日初審會議，會議結論：1.綜合各單位意見，……不符自治條例及國有土地提供使用尚有疑慮等問題，故本案審查不通過。2.本案申請位置四周社區住戶密集且必須穿越之○○○工業區，交通已出入頻繁，依交旅處資料現行交通等級已不佳，近年工業區交通頻繁也轉型觀光工廠會更形惡化，土資場是屬嫌惡設施，會有造成長期（5至10年）噪音、空汙、水污、破壞生態環境、影響公共安全、道路維養品質、沿路市民生活品質等之疑慮，與會里長也表示反對。且基隆市現已有一處土資場營運中，尚可收土4百多萬方，實沒有增設土資場之必要。可見系爭申請設置土資場，有與鄰近工業區發展目標衝突、所處位置交通等級不佳、聯外道路寬度不足、聯外道路行經路線導致交通衝擊、涉及國有土地及保護區、影響生態環境及公共安全、居民咸表反對、目

前無設置土資場之急迫必要等區位條件不利之評價因素，被上訴人透過區位條件評估，進行利益與成本之綜合分析，於初審會議作成審查不通過之結論，業已將理由載明於會議紀錄，以原處分駁回上訴人之申請，並無違誤等情，原判決因而駁回上訴人在原審之訴之結論，經核並無判決違背法令之情形。

㈤參以修正前基隆市土石方自治條例第30條第1項第3款規定，申請設置土資場應提出土地權利證明文件。承前所述，上訴人申請設置土資場範圍之私有土地，既包括同小段449、450、451、521地號等共有土地，上訴人以之作為設置土資場，顯非僅涉及關於共有物之保存、改良、利用等管理行為，不能適用民法第820條有關共有物管理得依共有人多數決決定之規定，被上訴人審認上訴人未據提出非自有土地之土地使用權同意書，限期通知上訴人補正，上訴人既無法如期補正，系爭申請即屬不合法定要件，被上訴人駁回系爭申請，並無不合。況系爭申請經被上訴人依修正前基隆市土石方自治條例第28條第2項規定，踐行初審審查程序，會同相關單位依區位條件就設置可行性，進行實質之審查，認有與鄰近工業區發展目標衝突、所處位置交通等級不佳、聯外道路寬度不足、聯外道路行經路線導致交通衝擊、涉及國有土地及保護區、影響生態環境及公共安全、居民咸表反對、目前無設置土資場之急迫必要等區位條件不利之評價因素，被上訴人於初審會議作成審查不通過之結論，亦屬有據。至於原判決另敘及被上訴人就系爭申請進行「可行性評估」，屬裁量權限，用語固未臻允洽，惟尚不影響判決之結論。又本件不論103年申請案及106年申請案，被上訴人均未核准通過上訴人之申請，並無上訴人所稱「顯有侵害上訴人就103年申請案所已形成之合法信賴利益」，而違反信賴保護原則可言。再者，所謂判決不備理由，係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據等情形，至所載理由雖稍欠完足，

如不影響判決基礎者，尚難謂有理由不備之違法。所謂判決理由矛盾，是指判決所載理由前後牴觸或判決主文與理由不符之情形而言。上訴意旨主張原判決執與本院發回判決相異見解，認被上訴人於初審程序所為之區位條件評估及設置可行性，有裁量權限，得進行實質審查，有不適用行政訴訟法第260條第3項規定之判決違背法令；且原判決既認定修正前基隆市土石方自治條例第30條第1項、第2項所定初審、複審程序所應提出之申請文件及審查項目，乃各有規範可循，自應各依相關規定為之，初審所應備具之文件，則僅為形式審查而已，又認被上訴人於初審程序所為之區位條件評估及設置可行性，有裁量權限，得進行實質審查，其理由除相互矛盾外，甚至有提前進行複審程序之不合法規範之處；修正前基隆市土石方自治條例，包含第28條第2項在內之各相關規定，均非有授予被上訴人裁量否准之意思，原判決顯有判決不適用法規、適用不當及不備理由之違法；又原判決未曾實體審究上訴人本案聲明究竟在原審裁判時點是否有理，將上訴人所提起課予義務訴訟之本案聲明與其附屬聲明相為混淆倒置之失，已構成判決適用行政訴訟法第200條規定不當之違法；原判決以106年申請案之處分理由用為補正103年申請案之處分理由，而認103年申請案係並未通過被上訴人就區位條件評估之裁量權行使，其判決理由於此明顯有侵害上訴人就103年申請案所已形成之合法信賴利益，而違反信賴保護原則，且未敘明允許被上訴人可在訴訟中追補或更正處分理由之依據，構成判決不適用法規、判決不備理由之違法云云；核係上訴人以其一己主觀之見解，指摘原判決違背法令，復執與原判決基礎無關之爭議，求予廢棄原判決，並非可採。

㈥復按事實認定乃事實審法院之職權，而證據之證明力，事實審法院有判斷之權，苟其事實之認定已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，而未違背證據法則、經驗法則或論理法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定異

於該當事人之主張者，亦不得謂為原判決有違背法令之情形。另參以修正前基隆市土石方自治條例第2條第4款規定：「土石方資源堆置場（簡稱土資場）：供營建土石方資源暫屯、堆置、破碎、碎解、洗選、分類、拌合、加工、煆燒、回收、處理、最終掩埋、再生利用功能及機具設備之場所。」第31條規定：「（第1項）土資場應有之基本設施應包括下列各項：一、運送土石方資源出入口應自建築線退縮保留15公尺見方空地，並於明顯處豎立標示牌、註明土資場核准文號、使用期限、範圍、接受土石方種類及管理人。二、土資場依申請範圍邊線應設有圍籬或阻絕設施，並設置寬度3公尺以上之綠帶或植栽圍籬予以隔離。（申請範圍邊線如有臨接未達6公尺之道路，應退縮合計達6公尺設置）。三、出入口應設有洗車設施及處理車輛污水之沈澱池及防止砂土飛散及導水、排水設施。（第2項）前項第2款所稱綠帶得以原有林木予以保留或種植樹木。」則原判決敘明上訴人以前揭4筆共有土地，作為設置土石方資源堆置場，勢必興建工作物、改變原共有土地使用之現狀，甚至進行大幅工程，影響環境衛生、土地價值等面向甚鉅，職此被上訴人需特別訂定基隆市土石方自治條例，經初審及複審程序嚴密把關並審慎決定，顯非僅涉及前揭4筆共有土地關於共有物之管理等詞（原判決第18頁第24至29行），不能適用民法第820條有關共有物管理得依共有人多數決決定之規定，於法核無違誤。原判決就民法第820條有關共有物之管理，雖另援引最高法院107年度台上字第1949號民事判決，惟不論其是否正確理解並援引該民事判決意旨，均核與本件判決結論，不生影響。又原判決已併敘明月眉土資場案與本案之區位條件顯然不同，即無何差別待遇之情事，尚難僅因月眉土資場案取得被上訴人許可，而系爭申請遭否准，即遽謂原處分有違反平等原則等情。再者，基隆市土石方自治條例雖有修正前後（新舊法）之區別，而本件依中央法規標準法第18條規定應適用修正前基隆市土石方自治條例；被上訴人主張其適

用修正後規定作成原處分，固有違誤，但不影響所作成初審不通過之結論，訴願決定遞予維持此結論，亦無不合。原判決據以維持原處分及訴願決定，並駁回上訴人之訴之結論，尚無違誤。上訴意旨主張原判決既認定系爭申請所適用之法規，應為修正前基隆市土石方自治條例之規定，足認被上訴人之駁回處分及訴願決定，均有適用法規錯誤之違法，原判決有理由前後矛盾及不備理由之違法；又原判決錯誤引用最高法院107年度台上字第1949號民事判決意旨，並據此錯誤之證據引用，認定上訴人以分管決定取得土地使用權之主張為不當，亦有認定事實與其所憑證據之內容不相符合之判決理由矛盾之違法；又原判決徒以臆測方式指稱上訴人設置土石方資源堆置場，勢必興建工作物，改變原共有土地使用之現狀，甚至進行大幅工程，影響環境衛生、土地價值面向甚鉅，認定上訴人不能適用民法第820條有關共有物管理得依共有人多數決決定之規定，亦有判決適用法規不當、理由不備之違法；被上訴人103年9月17日初審會議紀錄所載結論及被上訴人在107年5月9日最終駁回上訴人103年申請案所本理由，與原判決所認定之裁量權事項即區位條件之評估內容並不相同，被上訴人在103年9月17日初審會議所作結論，是否可認其已使上訴人之103年申請案通過區位條件評估？原審就此等重要事項卻未經任何證據調查，亦未敘明據以判斷所憑證據，顯有應依職權調查而未予調查、調查證據未臻完備，及認定事實徒憑臆測而不憑證據之違法；就月眉土資場案，被上訴人容其以書面方式承諾未來配合在初審、複審通過後施作開闢聯外道路即可，也不需另外提出保護區農業區土地使用申請，即可併案審查，上訴人早已爭執月眉土資場目前已無法處理土石方，故有再行設立土資場之必要，原判決卻未經任何證據調查與理由說明，遽憑被上訴人所辯與上訴人所提證據明顯不相符合之詞，以為搪塞，亦有判決不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定及理由矛盾、不備理由等違誤云云；核係上訴人以其一己主

觀之見解，及對原審認定事實、取捨證據之職權行使事項為爭議，指摘原判決違背法令，求予廢棄，亦非可取。

六、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，結論核無違誤，上訴論旨執詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、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，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　7　　月　　18　　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　　7　　月　　18　　日

書記官　章　舒　涵