

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

113年度訴字第1027號

115年5月28日辯論終結

原告 永盛開發實業股份有限公司

代表人 陳韻如

訴訟代理人 陳文禹 律師

江嘉芸 律師

陳修君 律師

被告 基隆市環境保護局

代表人 馬仲豪(局長)

被告 基隆市政府

代表人 謝國樑(市長)

共同

訴訟代理人 李承志 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服內政部中華民國113年8月23日臺內法字第1130130159號、基隆市政府中華民國113年5月17日113基府訴決字第23號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)本件起訴時，原告代表人為陳兩傳，於訴訟進行中變更為陳韻如，業經新任代表人具狀聲明承受訴訟(本院卷一第165頁)，經核並無違誤，應予准許。

01 (二)按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被  
02 告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形  
03 之一者，訴之變更或追加，應予准許：……□訴訟標的之請  
04 求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條  
05 第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告起訴時，原係聲  
06 明：「□先位聲明：被告基隆市政府民國113年5月17日113  
07 年基府訴決字第023號訴願決定(訴願決定1)及被告基隆市環  
08 境保護局(下稱環保局)112年9月18日基環廢壹字第11202063  
09 91號函(系爭函1)均撤銷。備位聲明：確認被告基隆市政府  
10 (環保局)核准原告「基隆市政府鼓勵民間機構興建營運一般  
11 事業廢棄物(含垃圾焚化灰渣)最終處置場B00設置計畫(下稱  
12 系爭B00開發計畫)」之興辦事業計畫(下稱系爭興辦事業計  
13 畫)之法律關係存在。□內政部113年8月23日臺內法字第113  
14 0130159號訴願決定(訴願決定2)及被告基隆市政府113年1月  
15 24日基府都國壹字第1120260710A號函(系爭函2)均撤銷。」  
16 (本院卷一第15頁)，嗣其於114年9月17日具狀追加訴之聲明  
17 為：「□先位聲明：(一)訴願決定1及系爭函1均撤銷。(二)訴願  
18 決定2及系爭函2均撤銷。□第一備位聲明：1. 確認被告基隆  
19 市政府(環保局)核准原告系爭興辦事業計畫法律關係存在。  
20 2. 訴願決定2及系爭函2均撤銷。□第二備位聲明：被告基隆  
21 市政府及環保局應連帶給付原告新臺幣(下同)2,483,304,25  
22 0元及自本追加起訴狀並變更訴之聲明狀繕本送達翌日起至  
23 清償日止，按年利率5%計算之利息。」(本院卷一第252、25  
24 3頁)，經核原告請求之基礎事實不變，本院亦認為原告訴之  
25 追加尚屬適當，爰予准許。

## 26 二、爭訟概要：

27 (一)被告基隆市政府為解決一般事業廢棄物最終處置問題，於92  
28 年12月19日，依廢棄物清理法第28條第1項第3款第5目、促  
29 進民間參與公共建設(下稱促參)法規定，徵求民間機構以建  
30 設-營運-擁有(B00)方式，興建營運一般事業廢棄物(含垃圾  
31 焚化灰渣)最終處置場。原告備妥文件，經被告基隆市政府

01 所設甄審委員會於93年7月12日評定為最優申請人，遂以93  
02 年7月29日(93)永北字第0703號函(下稱93年7月29日函)向被告  
03 環保局提具興辦事業計畫書修訂本，被告基隆市政府嗣以  
04 93年8月13日基府環貳字第0930086250號函(下稱93年8月13  
05 日函)，核准原告為最優申請人，記載契約期間為15年。被  
06 告基隆市政府與原告於93年9月20日簽訂系爭B00開發計畫案  
07 投資契約(下稱系爭契約)。原告於93年11月4日以(93)永北  
08 字第1104號函(下稱93年11月4日函)檢附原興辦事業計畫書  
09 作為該案之開發計畫書圖，並補充有關土地使用計畫之資  
10 料，申請開發許可。被告環保局以93年11月25日基環廢壹字  
11 第09300017671號函(下稱93年11月25日函)檢送原告興辦事  
12 業計畫審查(申請同意設置文件審查)」(修正本)審查意見彙  
13 整表，請原告依審查意見修正。經原告於93年11月26日再次  
14 修正後，被告環保局以93年12月14日基環廢壹字第09300186  
15 11號函(下稱93年12月14日函)通知原告興辦事業計畫審查  
16 (申請同意設置文件審查)結果為有條件通過。原告以94年1  
17 月17日94永隆字第940102號函(下稱94年1月17日函)檢送興  
18 辦事業計畫書定稿本予被告環保局。被告基隆市政府依據被  
19 告環保局案陳及原告前揭函，以94年2月4日基府環貳字第09  
20 40014355號函(下稱94年2月4日同意設置函)通知原告，其申  
21 請乙級廢棄物處理機構設置文件一案，准予同意設置，並於  
22 該函敘明：「……□同意事項如後：……(五)場(廠)地點：基  
23 隆市七堵區瑪陵坑段東勢下股小段57-2等13筆土地。(六)同意  
24 期限：啟用後15年。□本處理廠尚需取得廢棄物處理機構開  
25 發許可(含土地變更為容許使用)後方可施工設置，暨完成試  
26 運轉程序(經審查通過)後始得營運。」

27 (二)原告於94年5月17日向被告基隆市政府申請開發許可，經被  
28 告基隆市政府以94年7月15日基府都建壹字第0940079447號  
29 函(下稱94年7月15日函)以：其將原告依審查會議各委員所  
30 提意見修正之開發許可文件予各委員審查，經委員書面回覆  
31 無其他意見，故就修正後開發許可文件同意備查；復以94年

01 7月26日基府都建壹字第0940077349B號公告(下稱94年7月26  
02 日公告)：系爭B00開發計畫經審查通過，准予開發(下稱系  
03 爭開發許可)，開發許可範圍為基隆市七堵區瑪凌坑段東勢  
04 下股小段57-1、57-3、222、223、228、233、57、57-2、57  
05 -6、57-7、57-8、382、383地號等13筆土地，面積7.8865公  
06 頃。經原告完成驗收後，被告基隆市政府以97年7月16日基  
07 府環貳字第0970065272號函(下稱97年7月16日同意營運函)  
08 通知原告：系爭B00開發計畫已取得相關設置許可文件，並  
09 於97年7月3日完成正式驗收，依據系爭契約第2部6.1.2.2規  
10 定，被告基隆市政府核定完工，且請自97年7月17日起正式  
11 營運，核准同意期限為啟用後15年。

12 (三)嗣被告基隆市政府以112年8月21日基府地權貳字第11202415  
13 35號函(下稱112年8月21日函)示被告環保局略以：系爭B00  
14 開發計畫自94年7月26日准予開發，系爭契約於112年7月16  
15 日到期屆滿，依據非都市土地使用管制規則(下稱非都土地  
16 管制規則)第21條規定，系爭B00開發計畫如經被告環保局認  
17 定廢止或依法失其效力，應先報其所屬都市發展處廢止原開  
18 發許可後，再依規辦理後續事宜。被告環保局遂以112年9月  
19 18日基環廢壹字第1120206391號函(下稱系爭函1)報被告基  
20 隆市政府略以：系爭契約已於112年7月16日屆滿，其興辦事  
21 業計畫—乙級廢棄物處理機構設置(文件)同時失效並予以廢  
22 止。被告基隆市政府以113年1月24日基府都國壹字第112026  
23 0710A號函(下稱系爭函2)通知原告略以：經被告環保局以系  
24 爭函1廢止興辦事業計畫，案依非都土地管制規則第21條第1  
25 項第2款規定，系爭開發許可予以廢止，並以同日基府都國  
26 壹字第1120260710B號公告(下稱113年1月24日公告)。原告  
27 不服系爭函1及系爭函2，分別提起訴願，經被告基隆市政府  
28 以訴願決定1為訴願不受理、內政部以訴願決定2為訴願駁  
29 回，遂提起本件訴訟。

### 30 三、原告主張及聲明：

#### 31 (一)主張要旨：

01 1.就先位聲明：

02 (1)原告為系爭興辦事業計畫之申請人，被告基隆市政府94年2  
03 月4日同意設置函除同意設置外，亦同時為核准系爭興辦事  
04 業計畫之授益處分。然系爭興辦事業之目的事業主管機關為  
05 被告基隆市政府，並經其核准同意系爭興辦事業計畫，被告  
06 環保局既非核准同意設置文件之機關，自無廢止系爭興辦事  
07 業計畫之權限，詎其逕以系爭函1廢止系爭興辦事業計畫，  
08 且未記載廢止之法規依據，違反行政明確性原則，被告基隆  
09 市政府收受系爭函1後未予導正，反而重申前開函文之意  
10 旨，系爭函1顯已對外發生法律效果且侵害原告之重要合法  
11 權益，於法不合。

12 (2)系爭B00開發計畫於審查時所獲許可，涉及區域計畫法(非都  
13 市土地使用管制)、廢棄物清理法(廢棄物清除處理機構設置  
14 許可管制)以及促參法三大管制類別，B00契約本質及精神應  
15 是即使促參投資契約到期，該民間機構仍為合法之興辦事業  
16 機構，不會使其無法繼續經營原業務。原告依區域計畫法相  
17 關法規，包括依非都土地管制規則第30條及非都市土地開發  
18 審議作業規範(下稱非都土地審議規範)，興辦事業計畫仍是  
19 須經同意之文件，自有經主管機關核准之問題。原告因被告  
20 環保局93年12月14日函有條件通過興辦事業計畫、被告基隆  
21 市政府94年2月4日同意設置函、94年7月26日公告獲准系爭  
22 興辦事業計畫及系爭開發許可，因而取得用地開發；依廢棄  
23 物清理法、公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法(下稱  
24 公民營機構管理辦法)相關法規，經與區域計畫法(非都市土  
25 地使用管制)併審後，由被告基隆市政府以94年7月26日公告  
26 核發開發許可，上述原告所獲准之相關同意文件，依法俱無  
27 何期限限制可言。

28 (3)依促參法由民間機構參與之公共建設搭配特別許可，另參  
29 「依促進民間參與公共建設法設置之廢棄物清除處理設施管  
30 理辦法」(下稱促參設施管理辦法)第3條第1項規定可知，依  
31 投資契約興建完工，主辦機關審查通過後會核發同意文件，

01 並與投資契約同時生效。被告基隆市政府97年7月16日同意  
02 營運函係基於系爭B00開發計畫所發給，其同意期限15年自  
03 僅涉促參法之同意文件，至於被告環保局93年12月14日函及  
04 被告基隆市政府94年2月4日同意設置函，是依公民營機構管  
05 理辦法第3條規定，由廢棄物清理法主管機關，就涉廢棄物  
06 清除處理機構設置許可管制所核發之同意設置文件，與促參  
07 法核發的是不同文件，原告縱因另行取得最優申請人身分而  
08 享有B00資格，亦已於申請設置廢棄物清除處理機構程序時  
09 完整通過關於區域計畫法及廢棄物清理法相關規範之審查流  
10 程，並未因為具有B00資格而降低或放寬審查標準，準此，  
11 廢棄物清除處理機構設置許可管制所核發之同意設置文件不  
12 會因期限屆至而失效，因此目前仍然有效。是促參系爭契約  
13 縱然到期，原告仍為興辦事業之合法廠商，不因屆期而致不  
14 得繼續經營原業務。系爭函1以系爭契約於112年7月16日屆  
15 滿，系爭興辦事業計畫以及事業廢棄物處理機構設置同時失  
16 效並予廢止，且未送達原告，應屬違法。

17 (4)被告基隆市政府所為系爭函2，完全依據被告環保局系爭函1  
18 廢止事由廢止開發許可，有明確廢止之意思表示，對原告發  
19 生效力。依公民營機構管理辦法第10條規定，原告毋庸另提  
20 具既有廢棄物清除處理設施之興辦事業計畫及取得開發許可  
21 處分，但因被告一直以此為由否准，影響後續程序之效力，  
22 致原告於109年10月30日提報試運轉計畫申請許可遭被告基  
23 隆市政府否准。茲因系爭函1違法應予撤銷，或被告基隆市  
24 政府、被告環保局核准原告系爭興辦事業計畫之法律關係仍  
25 存在，系爭函2失所附麗，當然違法，應一併撤銷。

## 26 2.就第一備位聲明：

27 (1)原告主張系爭興辦事業計畫核准處分依法未有期限，被告基  
28 隆市政府94年2月4日同意設置函所載之期限，非指系爭興辦  
29 事業計畫。倘本院認系爭函1非屬行政處分，因被告基隆市  
30 政府及環保局一再強調興辦事業計畫文件已隨系爭契約失其  
31 效力，因兩造各執一詞，已使法律關係陷於不明狀態，進而

01 影響系爭函2合法性之判斷，請求確認系爭興辦事業計畫法  
02 律關係存在及系爭函2均撤銷。

03 (2)本案是依據廢棄物清理法第41條第1項但書第5款所定依促參  
04 法設置之廢棄物清除處理設施，並非依據同項本文設置之公  
05 民營廢棄物清理處理機構，本無適用公民營機構管理辦法以  
06 取得同意設置文件為必要，惟究當年申辦程序之本質，實係  
07 因無直接法律規範，被告基隆市政府借用該辦法關於申請設  
08 置同意文件之相關規定及檢具文件作為審核作標準加以審查  
09 系爭興辦事業計畫(或同意設置文件)，應受該辦法相關法律  
10 效果之拘束，故原告有權利於系爭B00開發計畫期限屆滿  
11 後，依同辦法第3條第3項規定，繼續申請試運轉及後續之設  
12 置許可證。被告亦有陳稱系爭函1並非廢止之行政處分，而  
13 是因期限屆至而失其效力，縱若為真實，亦應認系爭B00開  
14 發計畫之系爭興辦事業計畫法律關係存在，因其涉原告後續  
15 是否具有資格得申請公民營機構管理辦法之處理許可證，不  
16 致一再因被告執系爭興辦事業計畫及開發許可失其效力為由  
17 駁回原告申請，是原告確有確認利益。

18 3.就第二備位聲明：

19 (1)原告於94年間即基於B00模式設置廢棄物處理機構，並已履  
20 行並達成系爭契約中為基隆市政府減輕廢棄物處理及管理營  
21 運成本、使基隆市民得以低廉價格享有廢棄物處理服務長達  
22 15年之契約本旨，原告顯具有高度信賴基礎，得繼續擁有及  
23 運營既有之廢棄物處理機構。然而被告竟違背B00契約精  
24 神，於15年系爭契約投資屆滿終止後，無故廢止原經核定及  
25 獲授益處分之系爭興辦事業計畫及開發許可，致使原告之環  
26 境影響評估書件審查結論隨同失其效力，使原告陷於事實上  
27 礙難繼續營運最終處置場之境地，使B00中之OWN「擁有」權  
28 利直接遭沒收。原告亦無行政程序法第119條所列各款信賴  
29 不值得保護情事，自得依行政程序法第126條規定向被告連  
30 帶請求給付因信賴系爭興辦事業計畫及系爭開發許可遭廢止  
31 所遭受財產上損失。

01 (2)原告於系爭契約終止時即112年7月16日，最終處置場之剩餘  
02 使用量約為99,332.17公噸，再依系爭契約終止當年度，被  
03 告環保局所招標並經決標之「113年度基隆市委託辦理飛灰  
04 穩定化物處理(開口合約)勞務採購案(後續擴充)」標案之處  
05 理費決標單價為每公噸25,000元，可計算得出原告所受損失  
06 至少為2,483,304,250元，故先請求前開金額。

07 (二)聲明：

08 1.先位聲明：

09 (1)訴願決定1及系爭函1均撤銷。

10 (2)訴願決定2及系爭函2均撤銷。

11 2.第一備位聲明：

12 (1)確認被告基隆市政府(環保局)核准原告系爭興辦事業計畫法  
13 律關係存在。

14 (2)訴願決定2及系爭函2均撤銷。

15 3.第二備位聲明：被告基隆市政府及環保局應連帶給付原告2,  
16 483,304,250元及自追加起訴並變更訴之聲明狀繕本送達翌  
17 日起至清償日止，按年利率5%計算之利息。

18 四、被告答辯及聲明：

19 (一)答辯要旨：

20 1.被告環保局認定系爭契約於112年7月16日同意期限15年已屆  
21 滿，系爭興辦事業計畫應一併失效並予以廢止，遂以系爭函  
22 1提醒被告基隆市政府，並非直接發生廢止之效力，與廢止  
23 系爭興辦事業計畫無關，故被告環保局所為系爭函1僅為觀  
24 念通知。原告針對被告環保局系爭函1提起撤銷訴訟，難認  
25 適法。

26 2.被告基隆市政府以94年2月4日同意設置函，同意原告申請設  
27 置乙級廢棄物處理機構，並附帶同意期限為廢棄物處理機構  
28 啟用後15年，為行政程序法第93條第2項第1款所定附期限之  
29 行政處分。嗣原告申請開發許可，並經被告基隆市政府以94  
30 年7月15日函同意備查，以94年7月26日公告准予開發。被告  
31 基隆市政府再於完工驗收後以97年7月16日同意營運函通

01 知，自97年7月17日起正式營運，至112年7月16日已屆滿15  
02 年，則系爭興辦事業計畫自112年7月17日起即因同意期限屆  
03 滿而失其效力並予以廢止，經被告環保局以系爭函1通知被  
04 告基隆市政府後，被告基隆市政府遂依非都土地管制規則第  
05 21條第1項第2款規定，以系爭函2廢止系爭開發許可，應為  
06 合法。

07 3.原告主張其取得未設有期限之廢棄物清除處理機構設置許  
08 可，然其並未取得廢棄物清除處理許可證，自無從主張得取  
09 得無限期營運廢棄物清除處理設施。原告欲向被告申請廢棄  
10 物清除處理之處理許可證，於109年10月30日提出試運轉計  
11 畫申請案，必須經被告審查通過，並依核准之試運轉計畫完  
12 成試運轉，復向被告申請核發乙級處理許可證獲准，始能改  
13 以公民營廢棄物處理機構之身分營運，然原告並未於同意期  
14 限屆至即於111年9月12日前取得前開處理許可證，自無從繼  
15 續營運。復依公民營機構管理辦法第14條第7項規定，於101  
16 年12月7日前經核發之同意設置文件，應於該辦法110年9月1  
17 3日修正施行起1年內取得處理許可證，本件原告雖於94年2  
18 月4日取得設置許可文件，亦未於前開期限取得處理許可  
19 證。又94年行為時公民營機構管理辦法固無就同意設置文件  
20 設有期限，惟依促參設施管理辦法第5條規定，主辦機關應  
21 依投資契約內容，將同意期限登載於同意文件，則被告於94  
22 年2月4日同意設置函登載許可期限為15年，乃於法有據。況  
23 系爭B00開發計畫營運期間將屆滿前，原告即已表示不欲再  
24 為續約，而擬改以自營方式處理，更無廢棄物清理法第41條  
25 第1項但書適用之餘地。

26 4.原告固提具系爭興辦事業計畫書，惟被告環保局93年12月14  
27 日函係有條件通過，而被告基隆市政府94年2月4日同意設置  
28 函載明同意期限為啟用15年，依非都土地管制規則第30條規  
29 定，系爭興辦事業計畫已逾設置許可所載15年期限，自己屆  
30 期失效；況依非都土地管制規則第21條第1項第2款規定，本  
31 即允開發同意縣市政府於興辦事業計畫因屆期失效後，報經

01 區域計畫擬定機關廢止原開發許可，並回復原編定土地使  
02 用，尚無違誤。

03 (二)聲明：原告之訴駁回。

04 五、本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並  
05 有系爭函1(本院卷一第23頁)、訴願決定1(本院卷一第25頁  
06 至29頁)、系爭函2(本院卷一第31頁)、訴願決定2(本院卷  
07 一第33頁至45頁)在卷可稽，堪信屬實。

08 六、本件爭點為：

09 (一)系爭函1及系爭函2是否為行政處分？

10 (二)系爭興辦事業計畫法律關係是否存在？

11 (三)原告依行政程序法第126條規定，請求被告連帶給予損失補  
12 償，有無理由？

13 七、本院之判斷：

14 (一)應適用之法令及說明：

15 1.90年10月24日修正公布廢棄物清理法(下稱廢棄物清理法)第  
16 28條第1項第3款第1目及第5目、第5項規定：「(第1項)事業  
17 廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：……  
18 □委託清除、處理：(一)委託經主管機關許可清除、處理該類  
19 廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。……(五)委  
20 託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民  
21 間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。……(第5  
22 項)第1項第3款第4目及第5目所設置之廢棄物清除處理設施  
23 應具備之專業技術人員設置、營運、操作紀錄與其他應遵行  
24 事項之管理辦法，由中央目的事業主管機關會商相關機關定  
25 之。」第41條第1項但書第5款規定：「從事廢棄物清除、處  
26 理業務者，應向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委  
27 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，  
28 始得受託清除、處理廢棄物業務。但有下列情形之一者，不  
29 在此限：……□第28條第1項第2款、第3款第2目至第5目、  
30 第4款之清除機具、處理設施或設備。」第42條規定：「前  
31 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、

01 自有設施、分級、專業技術人員設置、許可、許可期限、廢  
02 止許可、停工、停業、歇業、復業及其他應遵行事項之管理  
03 辦法，由中央主管機關定之。」由上開規定可知，依促參法  
04 所設置之廢棄物清除處理設施，無須申經該法主管機關核發  
05 公民營廢棄物清除處理機構許可文件，即得受託清除、處理  
06 廢棄物業務，為公民營廢棄物清除處理機構從事廢棄物清除  
07 處理之例外情形。另改制前環境保護署因廢棄物清理法第28  
08 條第5項規定之授權，並訂定有促參設施管理辦法；因廢棄  
09 物清理法第42條規定之授權，訂定有公民營機構管理辦法，  
10 作為該等設施審查時所應具備之專業人員設置、營運、操作  
11 等應遵行管理事項之子法依據。

12 2.促參法第2條規定：「促進民間參與公共建設，依本法之規  
13 定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」89年2月9  
14 日制定公布第8條第1項第6款及第2項規定：「(第1項)民間  
15 機構參與公共建設之方式如下：……□為配合國家政策，由  
16 民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人  
17 營運。……。(第2項)前項各款之營運期間，由各該主辦機  
18 關於核定之計畫及投資契約中訂定之。……。」可知民間機  
19 構參與公共政策，基於公私協力之法理，原則於營運期限屆  
20 滿後民間機構會將建設所有權或經營權移轉或歸還予政府  
21 (同法第8條第1項第1款至第5款參照)，然特為配合國家政  
22 策，依同法第8條第1項第6款規定，亦有由民間業者投資興  
23 建、擁有並營運公共建設，於特別許可之營運期間結束後，  
24 仍無須移轉資產或經營權利予政府而為民營化之方式，此即  
25 所謂興建-營運-擁有之B00契約。又促參法第8條第1項各款  
26 所以訂有營運期間，通常是政府為確保公共建設所欲達成之  
27 國家政策，避免民間機構於尚未完成國家政策目的，即輕易  
28 轉為民營以圖求更大獲利。民間機構簽訂B00契約，於營運  
29 期間雖必須配合國家政策，然於營運期間屆至，其投資興  
30 建、營運後取得設施所有權，對於營運績效良好之民間機  
31 構，尚可透過續訂促參投資契約，或經由一定程序轉換為民

營設施，繼續確保及增進營運成果及獲利，惟此並非謂BOO契約營運期間屆滿後，因民間機構已取得設施所有權，即得當然享有繼續以民營方式營運之權利。

- 3.促參設施管理辦法第3條規定：「(第1項)民間機構於廢棄物清除處理設施依投資契約興建完工，並依法令取得相關許可文件後，經主辦機關審查通過後核發同意文件。(第2項)民間機構應取得前項同意文件後，始得接受委託清除、處理廢棄物。」第5條第1項第7款規定：「主辦機關應依投資契約內容，將下列事項登載於同意文件：……□同意期限(同投資契約期限)。」第8條第1項規定：「民間機構應依主辦機關核發之同意文件內容辦理，不得為未經同意之事項。」第9條第1項及第2項第4款規定：「(第1項)民間機構從事廢棄物清除、處理業務，應與委託人訂定契約書，……。 (第2項)前項契約書應記載下列事項：……□契約期限及同意文件期限。」可知依促參法設置之廢棄物清除處理設施，應依促參投資契約興建，於興建完工、取得相關許可文件後，由主辦機關核發同意文件，作為許可營運之開始。另依90年11月23日訂定發布公民營機構管理辦法第3條第4項規定：「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4條規定：「依本法規定免申請公民營廢棄物清除處理機構許可文件者，核發機關不受理相關業務許可之申請。但符合本法第41條第1項但書規定者，於該資格條件喪失前1年內提出申請，核發機關得受理之，並應於該資格條件喪失後始得發給許可證。」第9條第2項第5款、第6款、第8款第1目、第2目及第9款規定：「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：……□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。□工程計畫說明書。……□試運轉計畫書，應包括下列內容：

01 (一)試運轉方法、程序、步驟。(二)試運轉之廢棄物種類、資料  
02 及清運計畫。□其他經核發機關指定者。」可知前揭所稱  
03 「同意設置文件」，係指申請處理或清理廢棄物許可證之公  
04 民營機構，在設置處理場(廠)前，即應先取得之文件，透過  
05 同意設置文件之審核，確認其具備應有之條件、設施及設置  
06 專業技術人員的資格；與無須申請清除處理許可證，依促參  
07 法設置廢棄物清除處理設施之民間機構，於興建完工後，經  
08 主辦機關審查通過後所核發之「同意文件」，以作為同意開  
09 始營運之核定文件並不相同；亦可知依廢棄物清理法第41條  
10 第1項但書規定，即依促參法設置之民營廢棄物清除處理設  
11 施，於促參投資營運期間屆滿前，如欲以既有之工廠或廢棄  
12 物處理設施，於進行試運轉後，並於資格喪失前1年內申請  
13 核發清除處理許可證，於取得清除處理許可文件後，即得由  
14 促參投資契約營運銜接轉換民營化繼續營運，無須再取得同  
15 意設置文件；另方面，民間機構依B00契約營運期間屆滿  
16 後，其雖已取得設施所有權，仍同步受廢棄物清理法及公民  
17 營機構管理辦法之管制，於廢棄物清理法第41條第1項但書  
18 促參資格條件喪失前，仍應申請試運轉，以取得處理或清理  
19 許可證，益徵其並不當然享有繼續以民營方式營運之權利，  
20 倘其未能透過完成試運轉程序取得處理許可證，因促參資格  
21 條件已喪失，既非屬依促參法設置；復因未取得處理許可  
22 證，即亦非屬經主管機關許可清除處理之法定事業廢棄物之  
23 清理方式，依廢棄物清理法第28條第1項規定，自非法律所  
24 允許之廢棄物清除處理機構。

- 25 4.區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不  
26 屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按  
27 照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，  
28 並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。  
29 變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第  
30 15條之1第1項第2款、第2項規定：「(第1項)區域計畫完成  
31 通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合非都

市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：……□為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣(市)政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。(第2項)區域計畫擬定機關為前項第2款計畫之許可前，應先將申請開發案件提報各該區域計畫委員會審議之。」第15條之2規定：「(第1項)依前條第1項第2款規定申請開發之案件，經審議符合左(下)列各款條件，得許可開發：……(第2項)前項審議之作業規範，由中央主管機關會商有關機關定之。」依前開第15條第1項規定授權訂定，90年3月26日修正發布非都市土地管制規則第13條第1項第1款規定：「非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，其申請人應依相關審議作業規範之規定製作開發計畫書圖及檢具有關文件，並依下列程序，向直轄市或縣(市)政府申請辦理：□申請開發許可。」第14條規定：「(第1項)直轄市或縣(市)政府依前條規定受理申請後，應查核開發計畫書圖及基本資料，並視開發計畫之使用性質，徵詢相關單位意見後，提出具體初審意見，併同申請案之相關書圖，送請各該區域計畫擬定機關，提報其區域計畫委員會，依各該區域計畫內容與相關審議規範及建築法令之規定審議。(第2項)前項申請案經區域計畫委員會審議同意後，區域計畫擬定機關應核發開發許可，並通知申請人及土地所在地直轄市或縣(市)政府。」因此，非都市土地開發許可係指為興辦位於非都市土地之開發事業，而需申請變更原編定非都市土地使用分區，並經審議後許可其開發計畫內容及分區變更，相關規範見諸非都市土地管制規則第3章「土地使用分區變更」(同規則第10條至第26條)之規定。是基於對非都市土地變動較大之開發利用需求，依據區域計畫法第15條之1、第15條之2及非都市土地管制規則第3章「土地使用分區變更」之規定，申請開發許可變更非都市土地之「使用分區」或使用之管制內容，並依具體開發計畫內容進行審查及使用地管制。又依非都市土地管制規則第13條

規定，為開發非都市土地而需辦理土地使用分區變更者，其申請人應依相關審議作業規範之規定，製作開發計畫書圖及檢具有關文件，依同條所定程序向直轄市或縣(市)政府申請開發許可。另依非都土地審議規範第6點規定，申請人申請開發許可，應提出符合該規範附件二及附件三之申請書及開發計畫書圖，其中申請書應檢附之同意文件，即包括興辦事業之目的事業主管機關同意籌設、推薦、核定或其他相關支持意見之文件。因此，申請人申請開發利用非都市土地之開發許可時，即應就其擬興辦之事業，提出業經目的事業主管機關之同意文件，以供非都市土地審議單位初步確認申請人已獲得其興辦事業目的事業主管機關之同意，從而方有所謂開發利用之實質需求，而必須從事後續土地分區使用變更程序，並由非都市土地主管機關就申請人興辦事業所在之地權、地用及經營管理等項目加以審議之必要。至非都土地管制規則第28條第1項第2款及第4項規定：「(第1項)申請使用地變更編定，應檢附下列文件，向土地所在地直轄市或縣(市)政府申請核准，並依規定繳納規費：……□興辦事業計畫核准文件。(第4項)興辦事業計畫有第30條第2項及第3項規定情形者，應檢附區域計畫擬定機關核發許可文件。其屬山坡地範圍內土地申請開發建築面積未達10公頃者，應檢附開發建築面積免受限制文件。」第30條第1項至第4項規定：「(第1項)辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。(第2項)前項興辦事業計畫如有第11條或第12條需辦理使用分區變更之情形者，應依第3章規定之程序及審議結果辦理。(第3項)第1項興辦事業計畫於原使用分區內申請使用地變更編定，或因變更原經目的事業主管機關核准之興辦事業計畫性質，達第11條規定規模，準用第3章有關土地使用分區變更規定程序辦理。(第4項)第1項興辦事業計畫除有前2項規定情形外，應報經直轄市或縣(市)目的事業主管機關之核准。直轄市或縣(市)目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機關及有

01 關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵  
02 得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為  
03 審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。」  
04 係於開發規模較小而在原分區容許範圍內變更編定即可者，  
05 則循非都土地管制規則第4章「使用地變更編定」之規定(同  
06 規則第27條至第51條)辦理，此種變更編定程序，其興辦事  
07 業計畫只是用地別變更之原因與必要條件，用地別變更後，  
08 並非依照事業計畫進行管制，而是依據變更後用地別的容許  
09 使用、經許可使用與法定使用強度進行管制，其程序、要  
10 件、管制面向等與第3章之「土地使用分區變更」尚有區  
11 別。準此可知申請土地使用分區變更應取得開發許可，又為  
12 申請開發許可，應以興辦事業之目的事業主管機關同意文件  
13 為據，申請人在此階段所擬具之興辦事業計畫書，應係作為  
14 向目的事業主管機關證明其具備成為廢棄物清除處理設施營  
15 運機構資格之申請文件，並進而取得同意設置文件，並無適  
16 用非都土地管制規則第4章「使用地變更編定」第30條第4項  
17 所定興辦事業計畫應報經核准之問題。

18 (二)經查：

- 19 1.被告基隆市政府為解決一般事業廢棄物最終處置問題，於92  
20 年12月19日依廢棄物清理法第28條第1項第3款第5目、促參  
21 法規定，公開徵求民間機構以建設-營運-擁有(B00)方式，  
22 興建營運一般事業廢棄物(含垃圾焚化灰渣)最終處置場。原  
23 告備妥法定文件，經被告基隆市政府所設甄審委員會於93年  
24 7月12日評定原告為最優申請人，乃以93年7月29日函向被告  
25 環保局提具興辦事業計畫書修訂本。被告基隆市政府嗣以93  
26 年8月13日函，核准原告為最優申請人，記載契約期間為15  
27 年，並於93年9月20日與被告基隆市政府簽訂系爭契約，雙  
28 方約定：契約期間為自簽訂投資契約日起至營運開始後15年  
29 為止為原則。契約期間變更得依下列規定辦理：1. 契約期間  
30 未屆滿，甲方(被告基隆市政府)實際委託處理量已達保證量  
31 時，雙方同意得協商提前終止投資契約或依原投資契約繼續

01 執行。2. 契約期間屆滿後，終止契約。3. 乙方(原告)於契約  
02 期間屆滿前3年須與甲方協商繼續營運與否，若仍有意願依  
03 原投資契約執行，於契約期間屆滿前36至40個月間與甲方協  
04 商投資契約展延申請，每次展延不得逾6年(第2.2條)；乙方  
05 應於該最終處置場各項設備安裝完成後，依建場技術條款第  
06 6章之規定，將竣工資料彙整為完工報告提交甲方核備。甲  
07 方應於乙方通過查核後14日內核定完工，有原告93年7月29  
08 日函(本院卷一第77頁)、被告基隆市政府93年8月13日函(原  
09 處分卷一第3、4頁)及系爭契約第2.2條(原處分卷二第474  
10 頁)、第6.1.2.2條(原處分卷二第480頁)可參。足認原告係  
11 依廢棄物清理法第28條第1項第3款第5目所定，依促參法與  
12 被告基隆市政府簽訂投資契約即系爭契約，設置廢棄物清除  
13 處理設施，依廢棄物清理法第41條第1項但書第5款規定，其  
14 無須申經核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件，即得受  
15 託清除、處理廢棄物業務，惟依被告基隆市政府93年8月13  
16 日函，核准原告為最優申請人暨其後與原告系爭契約之約  
17 定，均明示被告基隆市政府設定依系爭B00開發計畫設置之  
18 廢棄物清除處理設施，其營運期間為15年。

19 2.原告以93年11月4日函向被告基隆市政府所屬工務局建築管  
20 理課申請開發許可，並說明：其係依非都土地審議作業規範  
21 壹、總編六規定，檢具申請書圖文件申請使用分區變更編定  
22 同時辦理許可申請，面積為7.0067公頃，將原使用分區由山  
23 坡地保育區變更為特定目的事業用地及國土保安用地；其依  
24 據公民營機構管理辦法製作興辦事業書件，作為該案之開發  
25 計畫書圖，並補充開發計畫書圖之大圖等有關土地使用計畫  
26 資料，另該案之環境影響評估說明書已公告審查通過。被告  
27 環保局以93年11月25日函檢送原告興辦事業計畫書審查(申  
28 請同意設置文件審查)(修正本)審查意見彙整表，請原告依  
29 審查意見辦理修正。經原告於93年11月26日再次修正後，被  
30 告環保局以93年12月14日函通知原告：有關原告檢送興辦事  
31 業計畫書審查(申請同意設置文件審查)(修正本)審查結果，

有條件通過(詳如附審查意見表)，請確實依審查意見應修正項目辦理及依公民營機構管理辦法第9條第2項第8款第1目、第2目規定補充說明試運轉方法、步驟及廢棄物清運計畫後，提送申請同意設置文件定稿本過局憑辦。原告遂以94年1月17日函檢送興辦事業計畫書予被告環保局。被告基隆市政府依據被告環保局案陳及原告前揭函，以94年2月4日同意設置函通知原告，其所申請乙級廢棄物處理機構設置文件一案，准予同意設置，並於該函敘明：「……□同意事項：……(三)業務範圍(營業項目)：處理廢棄物之種類、每月許可數量及處理方法：不適燃(焚化廠不接受)之一般廢棄物及一般事業廢棄物，……及緊急處理經主管機關許可之一般廢棄物及一般事業廢棄物……；每月許可處理量：3,750噸；處理方法採衛生掩埋。(四)級別：乙級。(五)場(廠)地點：基隆市七堵區瑪陵坑段東勢下股小段57-2等13筆土地。(六)同意期限：啟用後15年。□本處理廠尚需取得廢棄物處理機構開發許可(含土地變更為容許使用)後方可施工設置，暨完成試運轉程序(經審查通過)後始得營運。□檢附廢棄物清理法、公民營機構管理辦法及鼓勵公民營機構興建營運一般廢棄物(含垃圾焚化灰渣)最終處理廠作業要點、促參設施管理辦法影本各乙份，請確實依規定辦理。如有違反逕依廢棄物清理法規定處分。」有原告93年11月4日函(原處分卷一第7、8頁)、被告環保局93年12月14日函及審查意見表(本院卷一第419頁、內政部訴願卷第31頁)、原告94年1月17日函(本院卷一第81頁)、被告基隆市政府94年2月4日同意設置函(本院卷一第83頁至85頁)可參。足認原告為辦理土地使用分區變更，先以系爭興辦事業計畫作為開發計畫書圖申請開發許可，並作為公民營機構管理辦法第9條第2項規定申請書件，申請廢棄物清除處理設施之同意設置文件，經被告基隆市政府以94年2月4日同意設置函同意設置，惟前揭同意設置文件明載，其同意設置之期限為啟用後15年，足證基隆市政府同意設置廢棄物清除處理設施之同意期間為促參投資契約之營

01 運期間，是屬附期限之行政處分(行政程序法第93條第2項第  
02 1款規定參照)，是於期限屆滿時，其同意設置之處分即失其  
03 效力，核與營運期間尚未屆至，惟發生保留廢止權(行政程  
04 序法第93條第2項第4款規定參照)或有其他之廢止事由存  
05 在，而有終止其興辦事業計畫之效力的情形不同。又營運許  
06 可之營運期間屆至，申請程序作成同意設置之行政處分已無  
07 存在實益，規制力應已消滅，原同意設置之處分即已失效，  
08 除另有重新申請取得新的處理或清理許可證而延長營運期  
09 間，然此亦非單純原營運期限之延長，被告作為主管機關，  
10 對展延營運之申請，是否准許之決定，仍有審查權限，並非  
11 原則上應予許可，否則將使同意設置之附有期限之附款形同  
12 虛設，則被告基隆市政府94年2月4日同意設置函附有同意期  
13 限15年之附款，因促參法及系爭契約有營運期間15年之規  
14 制，應已於112年7月16日因期限屆至而失效。原告主張系爭  
15 興辦事業計畫核准處分未有期限，被告基隆市政府94年2月4  
16 日同意設置函所載之期限，非指系爭興辦事業計畫。又本案  
17 是依據廢棄物清理法第41條第1項但書第5款所定依促參法設  
18 置之廢棄物清除處理設施，本無適用公民營機構管理辦法以  
19 取得同意設置文件為必要，惟因被告基隆市政府借用該辦法  
20 關於申請設置同意文件之相關規定及檢具文件作為審核標準  
21 加以審查系爭興辦事業計畫(或同意設置文件)，應受該辦法  
22 相關法律效果之拘束，係對法令之誤解，為不可採。

23 3.原告於94年5月17日為開發許可，申請基隆市非都市土地使  
24 用分區變更申請案件審議委員小組審查，經被告基隆市政府  
25 以94年7月15日函復原告：經被告將原告依審查會議各委員  
26 所提意見修正之開發許可文件予各委員審查，經委員書面回  
27 覆無其他意見，故就修正後之開發許可文件同意備查，並將  
28 委員、該府工務局及都市發展局審查意見及將修正情形一併  
29 納入開發許可。被告基隆市政府先以94年7月26日基府都建  
30 壹字第0940077349A號函(下稱94年7月26日函)通知原告及相  
31 關行政機關，依非都土地管制規則第20條規定，檢送開發計

01 畫案公告文及書圖，並以：系爭B00開發計畫經基隆市非都  
02 市土地使用分區變更申請案件審議委員小組審查會議修正完  
03 竣，並請原告將系爭開發許可內容於開發所在地公告30日；  
04 再以94年7月26日公告：系爭B00開發計畫，業經被告基隆市  
05 政府審定通過，准予開發，該案應於94年8月23日起1年內，  
06 依非都土地管制規則第23條規定辦理，逾期系爭開發許可依  
07 法核定廢止。原告完工並經驗收後，被告基隆市政府依系爭  
08 契約第2部第6.1.2.2條，以97年7月16日同意營運函核定完  
09 工且請原告自97年7月17日起正式營運，並載明：核准事  
10 項：……(六)同意期限：啟用後15年，有被告基隆市政府94年  
11 7月15日函(本院卷一第201頁)、94年7月26日函(本院卷一第  
12 203頁)、94年7月26日公告(本院卷一第87頁)、97年7月16日  
13 函(本院卷一第207頁)可參。足證原告因系爭B00開發計畫，  
14 為辦理非都市土地之使用分區變更，遂依非都土地審議規範  
15 第6點附件二及附件三，檢具申請書及開發計畫書圖申請開  
16 發許可，其中申請書應檢附之同意文件，即包括興辦事業之  
17 目的事業主管機關同意籌設、推薦、核定或其他相關支持意  
18 見之文件，以被告基隆市政府94年2月4日同意設置函作為該  
19 同意設置文件申請開發許可。經依非都土地審議規範審議同  
20 意後，被告基隆市政府遂依非都土地管制規則第14條第2  
21 項，以94年7月26日函及同日公告核發開發許可，並據以辦  
22 理經允許變更之使用分區。其後原告依系爭契約興建完工，  
23 並以被告基隆市政府97年7月16日同意營運函作為促參設施  
24 管理辦法第3條及第5條所指之同意(營運)文件，開始營運。  
25 而前開同意營運文件亦明揭，同意期限為啟用後15年，解釋  
26 上被告基隆市政府許可原告由山坡地保育區變更為特定目的  
27 事業用地及國土保安用地之開發行為，其期限同步應亦於同  
28 意啟用後15年之112年7月16日屆期失效。

29 (三)系爭函1及系爭函2均非行政處分，原告對之提起撤銷訴訟，  
30 並不合法：

01 1.按非都土地管制規則第3章「土地使用分區變更」第21條第1  
02 項、第2項規定：「(第1項)申請人有下列情形之一者，直轄  
03 市或縣(市)政府應報經區域計畫擬定機關廢止原開發許可或  
04 開發同意：□違反核定之土地使用計畫、目的事業或環境影  
05 響評估等相關法規，經該管主管機關提出要求處分並經限期  
06 改善而未改善。□興辦事業計畫經目的事業主管機關廢止或  
07 依法失其效力、整地排水計畫之核准經直轄市或縣(市)政府  
08 廢止或水土保持計畫之核准經水土保持主管機關廢止或依法  
09 失其效力。□申請人自行申請廢止。(第2項)屬區域計畫擬  
10 定機關委辦直轄市或縣(市)政府審議許可案件，由直轄市或  
11 縣(市)政府廢止原開發許可，並副知區域計畫擬定機關。」  
12 參諸105年11月28日修正理由：部分目的事業主管法規對於  
13 興辦事業計畫訂有失效之規定，如觀光遊樂業管理規則第15  
14 條之1規定：「觀光遊樂業興辦事業計畫之核定及其原籌設  
15 之核准，有下列情事之一者，失其效力：……」，另103年1  
16 2月25日修正發布水土保持計畫審核監督辦法第31條之1規  
17 定：「有下列情形之一者，自發生之日，原審定或核定水土  
18 保持規劃書、水土保持計畫或簡易水土保持申報書失其效  
19 力，其已核發水土保持施工許可證及完工證明書者，一併失  
20 其效力：……」，致生興辦事業計畫或水土保持計畫失效應  
21 否廢止原開發許可或開發同意之疑義，考量第1項第2款興辦  
22 事業計畫或水土保持計畫之廢止，應廢止原開發許可或開發  
23 同意之規定，即興辦事業或水土保持計畫既已無從據以推  
24 動，獲准之開發計畫則失所附麗應予廢止，興辦事業計畫或  
25 水土保持計畫之失效情形亦同，爰修正第1項第2款規定等  
26 語，可知該條適用情形，應是指興辦事業依計畫書開發前或  
27 開發中，發生變更原興辦事業計畫或申請人有重大違規事  
28 件，致興辦事業無法再依興辦事業計畫繼續開發，開發計畫  
29 無從推動必須中斷時，而有將興辦事業計畫廢止之必要；又  
30 或者興辦事業計畫未能繼續，係因依法失其效力之情形，職  
31 此原開發許可或開發同意方有併同失效，或因失所附麗應一

併廢止之問題。至於主管機關同意設置及興辦事業利用該非都市土地係附有期限之同意，申請人於營運期間屆滿時，應另於失其效力之日起1年內重新申請使用分區或使用地變更，申請人於獲准開發許可前，直轄市或縣(市)政府得維持其土地使用分區與使用地類別及開發許可或開發同意廢止或失其效力時之土地使用現狀。惟倘若申請人未重新為上述申請，該興辦事業開發行為既已屆期，原非都市土地之使用分區當然回復原使用分區之土地利用狀態，亦即原為辦理開發許可之興辦事業計畫書文件及其後開發許可之行政處分，因附款期限屆至而失其效力，應無另作成廢止行政處分，始能使興辦事業計畫或開發許可自後失其效力之法律效果。

2.經查，被告基隆市政府以112年8月21日函示被告環保局略以：系爭B00開發計畫之系爭契約於112年7月16日到期屆滿，依據非都土地管制規則第21條規定，申請人如有興辦事業計畫經目的事業主管機關廢止或依法失其效力，縣(市)政府應報經區域計畫擬定機關廢止原開發許可或開發同意。該案如經被告環保局認定廢止或依法失其效力，應先報經其所屬都市發展處廢止原開發許可後，再依規辦理後續事宜。復依同規則第21條之1第1項及第3項規定，原告於期限內向其重新申請使用分區變更前，得維持其土地使用與使用地類別至獲准開發許可，如經原告以書面表示不再重新申請，其將依編定前土地使用性質辦理變更，恢復開發許可前之土地使用分區及使用地類別。該案屬土地使用分區變更案件，非屬使用地變更編定案件，相關變更土地編定事宜無非都土地管制規則第37條規定之適用。被告環保局嗣以系爭函1報被告基隆市政府略以：依被告基隆市政府112年8月21日函、94年2月4日同意設置函及非都土地管制規則第37條第1款規定辦理。系爭契約已於112年7月16日屆滿(15年)，其興辦事業計畫—乙級廢棄物處理機構設置(文件)同時失效並予以廢止，有前引系爭函1可參。然非都土地管制規則第3章「土地使用分區變更」之規定，申請土地使用分區變更應取得開發許

01 可，又為申請開發許可，應以興辦事業之目的事業主管機關  
02 同意文件為據，申請人在此階段所擬具之興辦事業計畫書，  
03 僅係為向目的事業主管機關證明其具備成為廢棄物清除處理  
04 設施營運機構資格之申請文件，並進而取得同意設置文件，  
05 本即無適用非都土地管制規則第30條第4項所定興辦事業計  
06 畫應經核准之問題，自無何廢止系爭興辦事業計畫(書)可  
07 言；又被告基隆市政府94年2月4日同意設置函既已因112年7  
08 月16日屆期失效，自亦無從再予廢止；更況被告基隆市政府  
09 94年2月4日同意設置函係被告基隆市政府基於其職掌所核發  
10 同意設置之行政處分，系爭函1則係被告環保局發函予被告  
11 基隆市政府(未通知原告)之機關間往來文件，其內容僅在通  
12 知被告基隆市政府94年2月4日同意設置文件之同意期限已屆  
13 至之事實，應無廢止該同意設置函之意思，核係單純之觀念  
14 通知，自非行政處分。

15 3.次查，被告基隆市政府以系爭函2通知原告略以：經被告環  
16 保局以系爭函1廢止系爭興辦事業計畫，案依非都土地管制  
17 規則第21條第1項第2款規定，廢止系爭B00開發計畫許可  
18 案，並以113年1月24日公告，有前引系爭函2、113年1月24  
19 日公告可參(內政部訴願卷第139頁)。然依非都土地管制規  
20 則第21條第1項規定，興辦事業計畫經目的事業主管機關廢  
21 止或依法失其效力，直轄市或縣(市)政府應報經區域計畫擬  
22 定機關廢止原開發許可，是指興辦事業於興辦前或興辦中變  
23 更原興辦事業計畫，有必須將興辦事業計畫廢止，或因發生  
24 特定事件或基於特定事由，致進行中之興辦事業計畫失效或  
25 遭廢止已無從據以推動，致獲准之開發計畫失所附麗而應予  
26 廢止之情形。本件原告提出興辦事業計畫書，經被告基隆市  
27 政府審核後，已核發94年2月4日同意設置函，原告獲開發許  
28 可，完成變更非都市土地使用分區程序，系爭B00開發計畫  
29 即系爭興辦事業之廢棄物清除處理設施順利啟用營運15年，  
30 於112年7月16日期限屆滿，則系爭開發許可已失其效力，應  
31 無非都土地管制規則第21條第1項第2款規定應廢止原開發許

01 可之問題。被告基隆市政府以系爭函2「廢止」已失效之系  
02 爭開發許可，不會再產生系爭開發許可自後失其效力之法律  
03 效果，自非行政處分。原告主張被告基隆市政府所為系爭函  
04 2，有明確廢止之意思表示，對原告發生效力，並不足採。

05 4.從而，原告對被告環保局所為系爭函1及被告基隆市政府所  
06 為系爭函2提起撤銷訴訟，並不合法。

07 (四)原告主張系爭興辦事業計畫法律關係存在，並無理由：

08 1.原告主張系爭興辦事業計畫並無期限，其無須另提具既有廢  
09 棄物清除處理設施之興辦事業計畫及取得開發許可處分，被  
10 告基隆市政府對於原告自109年10月30日起之試運轉申請，  
11 一再否准，致影響後續程序之效力，有提起第一備位聲明之  
12 必要。

13 2.惟查，原告提出系爭興辦事業計畫，經被告基隆市政府審核  
14 後，核發94年2月4日同意設置函，其後原告順利取得開發許  
15 可，系爭B00開發計畫即系爭興辦事業計畫之廢棄物清除處  
16 理設施順利啟用營運15年，至112年7月16日期限屆滿而失其  
17 效力，是原告與被告間系爭興辦事業計畫之法律關係不存在，  
18 原告主張，即屬無據。

19 3.次查，原告為繼續營運及取得相關處理許可，分別於109年1  
20 0月30日及112年3月16日依據廢棄物清理法第41條第1項及公  
21 民營機構管理辦法第3條第3項但書及第10條第1項規定，以  
22 「既有廢棄物處理設施」資格，向被告環保局提出廢棄物處  
23 理機構試運轉計畫之申請案，惟均經被告基隆市政府駁回申  
24 請，原告不服提起訴願，均經環境部訴願決定撤銷原處分，  
25 於2個月內另為適法之處分，有改制前環境保護署110年9月1  
26 0日環署訴字第1100036547號、環境部115年2月25日環部法  
27 字第1140022203號訴願決定可參(本院卷一第371頁至379  
28 頁、第395頁至403頁)。惟此乃原告改依廢棄物清理法第41  
29 條第1項本文、公民營機構管理辦法第3條第3項但書等規  
30 定，於另案轉換以「既有廢棄物處理設施」資格申請進行試  
31 運轉後逕行申請處理許可證，經核係屬另一申請案。倘如原

告主張，其得以「既有廢棄物處理設施」資格申請處理許可證，亦係原告於申請進行試運轉或申請核發許可證之另一申請案中爭訟，應不影響系爭興辦事業之法律關係已因系爭契約營運期間終止而不存在之結果，原告此部分主張，不足為有利之認定。

(五)原告依行政程序法第126條規定，請求被告連帶給付損失補償，為無理由：

1.原告主張其已履行並達成系爭契約長達15年，顯具有高度信賴基礎，得繼續擁有及運營既有之廢棄物處理機構。然而被告竟於15年系爭契約投資屆滿終止後，無故廢止原經核定及獲授益處分之系爭興辦事業計畫及開發許可，致使其陷於礙難繼續營運最終處置場之境地，使B00中「擁有」之權利直接遭沒收，原告自得依行政程序法第126條規定向被告連帶請求給付因信賴被廢止所遭受財產上損失至少為2,483,304,250元等語。

2.惟按行政程序法第126條第1項規定：「原處分機關依第123條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」查被告環保局系爭函1係其發函予被告基隆市政府，亦未通知原告，內容僅在告知被告基隆市政府94年2月4日同意設置函之同意期限已屆至之事實通知，應無廢止該同意設置函之意思，核係單純之觀念通知；又被告基隆市政府以系爭函2通知原告依非都土地管制規則第21條第1項第2款規定，廢止系爭B00開發計畫許可案，亦不生法律效果，並不生法律效果，自無作成廢止之行政處分存在，當無行政程序法第126條之適用。再者，原告於93年9月20日與被告基隆市政府簽訂系爭契約，約定營運期間15年，於94年2月4日取得同意設置函，同意期限為啟用後15年，再於97年7月16日取得同意營運函，註明同意期限為啟用後15年為限，是原告就許可營運15年屆滿未獲續約展延失效對其產生如何不利益之影響，非不得事先預見而自行規劃因應風險，難認原告於投

入資金興辦系爭B00廢棄物處理事業當時，無從產生期限屆滿仍得繼續營運之信賴利益可言，從而，原告主張其具有高度信賴基礎，得繼續擁有及運營既有之廢棄物處理機構，因系爭興辦事業失其效力，使B00之擁有權利遭沒收，應得適用或類推適用行政程序法第126條第1項規定請求被告連帶補償，於法無據，為無理由。

八、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原告訴請撤銷系爭函1及系爭函2，為不合法，訴願決定1未予受理，要無不合，訴願決定2，本應不予受理，惟仍以實體駁回，雖有未洽，惟結果相同，並無違誤，另訴請判決確認被告基隆市政府（環保局）核准原告系爭興辦事業計畫法律關係存在；被告基隆市政府及環保局應連帶給付原告2,483,304,250元及法定遲延利息，均為無理由，應予駁回。

九、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

十、結論：本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中 華 民 國 115 年 6 月 18 日

審判長法官 林家賢

法官 吳坤芳

法官 郭淑珍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

| 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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。<br>2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 |
| (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                             | 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。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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。 |                                                                                                                                                            |