

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

113年度訴字第675號

114年4月24日辯論終結

原告 昌億興有限公司

代表人 邱淑敏（董事）

送達代收人 林佩玟

訴訟代理人 何金陞 律師

複代理人 鍾承哲 律師

訴訟代理人 林輝明 律師

被告 新竹縣政府

代表人 楊文科（縣長）

訴訟代理人 李以信

廖宸楷

上列當事人間有關營建事務事件，原告不服內政部中華民國113年4月30日台內法字第1130015659號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：按「（第1項）訴狀送達後，原告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適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。……。」行政訴訟法第111條定有明文。原告起訴時，原聲明：「原處分及訴願決定均撤銷。」（見本院卷第11頁）。原告於民國113

01 年11月13日本院準備程序中變更聲明為：「一、訴願決定及
02 原處分1、2、3均撤銷。二、請求被告應依原告之申請，作
03 成展延9個月緩衝期收受已核備之土石方及展延營運期限10
04 年之行政處分。」（見本院卷第209-210頁），被告並無反
05 對之意思表示，經核無礙於訴訟終結及他造防禦，爰予准
06 許。

07 二、事實概要：

08 （一）原告於新竹縣湖口鄉長威段521地號等18筆土地，經營長威
09 土石方資源堆置處理場（下稱系爭場所），前經被告95年5
10 月1日府工建字第0950059163號函（下稱設置核准函）核准
11 設置，使用期限暫定為核准啟用後10年，期限屆滿後倘仍有
12 需要設置時應辦理展期，經勘查核准後始得繼續營運，並保
13 留是否准予申請展期之權利，嗣被告以95年12月21日府工建
14 字第0950175330號函（下稱啟用核准函），准予啟用營運10
15 年。系爭場所經被告以105年12月2日府工建字第1050179010
16 號函（下稱105年展延函）同意展延營運期限2年至107年12
17 月21日，續經被告以107年12月19日府工建字第1073641228
18 號函（下稱107年展延函）同意展延營運期限5年至112年12
19 月21日。

20 （二）原告於112年9月27日，向被告申請將系爭場所之營運第3次
21 展期10年，因營運期限將屆，仍尚未收受被告回覆，而於11
22 2年12月19日，向被告申請略以：請同意展延9個月緩衝期收
23 受被告已核備之土石方進場。被告以113年1月8日府工建字
24 第1123613027號函（下稱原處分1）復原告：系爭場所之營
25 運期限至112年12月21日止，且近日收到民眾陳情原告疑似
26 多處違反新竹縣營建工程剩餘土石方管理自治條例（下稱系
27 爭自治條例）等相關規定，即日起停止收受營建剩餘土石
28 方。被告並以113年1月24日府工建字第1133630452號函（下
29 稱原處分2）復原告：因陸續接獲民眾陳情及檢舉系爭場所
30 屢於非容許時段違規操作（清晨及夜間），及在夜間燃燒廢
31 棄物，被告所屬環境保護局（下稱環保局）檢測結果多次超

01 標限業者改善，並裁處在案；另被告以原處分1請原告停止
02 營運在案，原告仍進行收受土石方及場內碎石機持續運作，
03 影響附近民眾環境安寧和被告公權力，本次申請10年，礙難
04 同意，請依營運計畫書內容辦理後續停場事項。

05 (三)被告仍接獲民眾檢舉系爭場所仍在營運，以113年1月30日府
06 工建字第1133630906號函（下稱原處分3，與原處分1、原處
07 分2，下合稱原處分）通知原告：被告以原處分2請原告依營
08 運計畫書內容辦理後續停場事項，仍陸續接獲民眾檢舉系爭
09 場所仍在營運中，請原告立即停止土資場之運作，否則，將
10 依行政執行法第27條及第28條規定，實施斷水斷電。原告不
11 服原處分，提起訴願，遭決定駁回，原告仍不服，提起本件
12 行政訴訟。

13 三、原告主張略以：

14 (一)被告就營建廢棄土之處理所制定系爭自治條例、新竹縣營建
15 工程剩餘土石方處理及資源堆置場設置管理要點（下稱土石
16 管理要點），未規定合法設立土資場展延營運申請、展延營
17 運限制、展延營運之准駁要件及裁量權。系爭自治條例第23
18 條第1項係規定興辦土資場申請要件，系爭自治條例第24條
19 第3項乃規定申請土資場應檢附之文件，系爭自治條例第27
20 條規定興建設施完成須申請營運許可，惟原告申請展延營運
21 系爭場所，非重新申請興辦土資場，難認被告依此等規定有
22 裁量權。被告政風處已表示展延欠缺法律依據，請中央主管
23 機關釋疑，參考其他地方自治團體之立法，由此可見被告行
24 使裁量權卻無法律依據。

25 (二)原告申請營運展期，遭被告以原處分1復「疑似多處違反系
26 爭自治條例等相關規定」，卻未載明何一規定，違反明確性
27 原則。原告申請展延9個月緩衝期以收受被告已核備之土石
28 方進場，遭被告以原處分2否准，認原告有「在非容許時段
29 違規操作」、「在夜間燃燒廢棄物」及「環保局檢測超標」
30 情形，惟系爭自治條例第12條規定被告對原告有關環境保護
31 之違規僅得促請工程主管機關改善，如未改善，則追究責任

並函送相關機關處理，未明文被告得不同意原告前述之申請，或停止營運，欠缺法律授權依據，違反法律保留原則。被告以原告違反環境保護有關規定為由，否准原告之申請，惟環保局裁處之依據為噪音防制法，與廢棄物清理法無關，況被告於環保局裁處期間，未廢止原告之營運許可，直至展延期間屆至，始以否准原告展延申請的方式，處理民眾之陳情，顯見被告無法可依，及恣意濫用裁量。原告無系爭自治條例第26條、第29條至第31條規定之情形，被告無從依系爭自治條例第34條規定停止營運。被告於無任何法律依據，不同意原告展延營運系爭場所之申請，並命原告停止營運等為裁罰性不利處分，違反行政罰法第4條規定，其命原告停止營運，並實施斷水斷電，逾越法定權限，違反行政程序法第10條規定。

(三)原告自95年間營運迄今達18年，是縣內少數合法之土資場，被告於未命原告限期改善之情形，即不同意原告展延營運，並命原告停止營運，違反比例原則及依法行政原則。被告僅稱「疑似」多處違反系爭自治條例等相關規定，未予調查，且未有明確違法依據，作成原處分，違反禁止不當連結原則、誠實信用原則、信賴保護原則、禁止恣意原則，並致恐有非法業者非法處理，違反公益原則。原告有繼續營運之意願，願受處罰及盡力改善，被告應於原告改善後再到現場勘查，如仍未符合規定，始得對原告為不利處分，否則違反比例原則。設置核准函說明五「保留是否准予申請展期之權利」性質上為附款，此附款實際上無法達到原設置許可處分之目的，准予土資場展延獨立於設置土資場而分屬各自發生法律效力之處分，是該附款內容欠缺附款目的之實質合法性。

(四)並聲明：

1. 訴願決定及原處分1、2、3均撤銷。
2. 請求被告應依原告之申請，作成展延9個月緩衝期收受已核備之土石方及展延營運期限10年之行政處分。

01 四、被告答辯略以：

02 (一)原告初次申請設置系爭場所，獲被告准許系爭場所使用期限
03 暫定為核准啟用後10年。原告因第1次營運期限到期而申請
04 展延，經被告會簽相關單位後核准展延2年。原告因第2次營
05 運期限到期而申請展延，經被告會簽相關單位後核准5年。
06 惟原告因第3次營運期限到期，欲申請展延，遭民眾陸續陳
07 情及檢舉系爭場所屢次於非容許時段違規操作及夜間燃燒廢
08 棄物，經環保局裁處在案。民眾抗議系爭場所產生之噪音及
09 環境汙染，並組成自救會，且請新竹縣議員召集被告相關單
10 位到系爭場所會勘，原告亦未出面表示意見。被告作成原處
11 分，請原告停止營運後仍私下營運，民眾檢舉不斷，被告按
12 設置核准函說明五為依據，否准所請，原告不得異議。

13 (二)訴願決定已指明營建廢棄土之處理屬於縣(市)自治事項，被
14 告並訂有系爭自治條例，而依系爭自治條例第23條第1項、
15 第24條第3項及第27條第1項規定，可知土資場之申請設置及
16 營運許可，屬被告核准之事項，被告自得本於裁量權之行
17 使，在不違背法令規定下，自行決定是否同意予以展期，故
18 無原告所指違法可言。

19 (三)並聲明：原告之訴駁回。

20 五、前揭事實概要欄所載，除後述爭點外，為兩造所不爭執，並
21 有設置核准函（本院卷第111-115頁）、啟用核准函（本院
22 卷第245-247頁）、105年展延函（本院卷第473-474頁）、1
23 07年展延函（訴願卷第121-122頁）、被告所屬工務處113年
24 1月19日會勘紀錄（本院卷第309-311頁）、環保局113年1月
25 19日事業廢棄物清除車輛攔檢稽查紀錄工作單（本院卷第31
26 3-321頁）、環保局111年12月2日環空字第1113210593號
27 函、112年1月6日環空字第1123200041號函、112年5月12日
28 環空字第1123203356號函、112年7月26日環空字第11232056
29 47號函（分別下稱111年12月2日函、112年1月6日函、112年
30 5月12日函、112年7月26日函，本院卷第117-123頁）、人民
31 陳情信件列表、新聞報導、議員會勘通知暨現場照片（本院

卷第125-147、295-305、339-345頁)、原告112年9月27日申請書(訴願卷第123頁、本院卷第361-425頁)、原告112年12月19日函(訴願卷第124頁),原處分1(本院卷第149頁)、原處分2(本院卷第151頁)、原處分3(本院卷第153頁)、訴願決定(本院卷第95-107頁)。本件爭點為原告請求被告就系爭場所作成展延9個月緩衝期收受已核備之土石方及展延營運期限10年之處分,是否有理由?被告以原處分1、2未准所請,並以原處分3令原告立即停止營運,是否適法?

六、本院之判斷

(一)應適用之法規及法理

1. 地方制度法第19條規定:「下列各款為縣(市)自治事項:……六、關於都市計畫及營建事項如下:……(六)縣(市)營建廢棄土之處理。」
2. 系爭自治條例第1條規定:「為有效管理利用新竹縣轄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,以維護公共交通、環境衛生、市容觀瞻、水利及安全,特制定本自治條例。」第3條規定:「本自治條例用詞定義如下:……三、土石方資源堆置處理場(以下簡稱土資場):指供餘土暫屯、堆置、填埋、轉運、分類、加工、煨燒及回收利用等處理功能及其機具設備之場所。」第23條規定:「(第1項)興辦土資場應由申請人檢附下列文件向本府提出申請:一、申請書。二、土資場基本資料(包括土地使用分區或編定文件,設置計畫書圖概要本)。(第2項)前項文件經本府工務、都市計畫、環境保護、地政、建設、水利、農業、交通及其他相關機關(單位)辦理第一階段初勘及初審。(第3項)初審核定後,申請人應於收受初審核定翌日起6個月內向本府提出複審。」第24條規定:「(第1項)申請土資場複審應檢附下列文件:一、申請書。二、土地權利證明文件。但非自有之私有土地,應檢附土地使用權同意書。三、土資場計畫書圖:比例尺一千二百分之一之現況地形圖、位置

圖、配置設計書圖、處理設備書圖及現況全景照片。四、面積、容量計算書及按月處理量之計算書。五、污染防治措施計畫等環境保護規定事項之核可文件。六、分區分段分期計畫及使用期限。七、交通運輸計畫書圖：以文字及一萬分之一以上比例尺基本圖說明場外運輸計畫及場內運輸計畫（土石方進入場區後之暫存、處理、轉運及填埋等計畫之運送路線或便道配置）。八、未來土地使用計畫概述。九、營運管理計畫：含營運管理及財務計畫。……（第2項）前項複審如有補正事項，應於本府通知後6個月內辦理補正，屆期未補正完成者，得駁回其申請。（第3項）經審查核可後，申請人應檢附修正後資料並裝訂為核定本20份（含正本3份），送本府據以核發設置許可。……」第26條規定：「土資場營運應有下列各項設施：一、於入口處豎立標示牌，標示土資場核准文號、接受土石方種類、使用期限、範圍及管理人。二、於土資場範圍應設有圍牆或隔離設施，並設置寬度3公尺以上之綠帶或植栽圍籬予以隔離。其綠帶得以保留原有林木或種植樹木為之。三、出入口應設有清洗設施及處理污水之沈澱池。四、應有防止砂土飛散及導水、排水設施。五、遠端監控資訊及紀錄設備。」第27條規定：「（第1項）土資場經審查通過後，由本府核發有效期限1年之設置許可；土資場應於取得設置許可1年內，依設置計畫核准圖說及前條設施興建完成，並申請營運許可，1年內未申請者，除具不可抗力因素經本府核准外，廢止其設置許可；申請人應於有效期限內申請雜項執照，依核准圖說興建完成，檢具下列文件向本府申請營運許可及繳交營運保證金後啟用：一、申請書。二、設置許可文影本。三、核准圖說。四、使用執照影本（無則免附）。五、完成後之4張以上之現況全景照片。六、負責人及管理人員資料。七、土地租約或讓售證明影本。……」第28條規定：「（第1項）土資場核准使用之處理容量已飽和、營運期滿、經營管理人無繼續經營之意願或經廢止許可者，應申請營運終止。（第2項）前項營運終止

之申請，應備妥下列文件向本府提出申請，並由本府辦理現場勘查：一、申請書。二、營運許可文件影本。三、當月土資場營運月報表。四、比例尺一千二百分之一之現況地形圖。五、現況全景照片。六、土地復整計畫。……」第29條規定：「土資場及其他經政府機關依法核准之場所應依核准之使用，填發下列之證明書或憑證：一、處理與收容能力及工程單位之需求，填發餘土預定收容處理同意書。二、收容餘土後，簽收運送憑證。三、依據實際轉運、回收利用餘土數量，填發轉運回收利用憑證。」第30條規定：「（第1項）土資場及其他經政府依法核准之場所需將原始紀錄建檔以供查核外，並需將各項證明書或憑證逐項登錄下列報表：一、承諾收容處理月報表。二、處理月報表。三、轉運回收利用月報表。四、土資場營運月報總表。（第2項）土資場於次月5日前將資料逐案至餘土網站申報，各項月報表報送本府備查以利上網查核。」第31條規定：「土資場應依本府或工程主辦機關核准之處理量、營運項目及相關規定按實營運。」第34條規定：「土資場營運如違反本自治條例第26條、第29條至第31條規定，本府得停止其營運及收受餘土至改善為止，情節嚴重者得廢止其許可。」

3. 準此，營建廢棄土之處理屬地方自治事項，被告據以訂有系爭自治條例，依上述條例規定可知，人民興辦土資場，無可避免施工過程會造成環境破壞與災害，土資場的營運也會影響市容觀瞻與水利，及附近居民之公共交通、環境衛生、生活安全，故為有效管理利用新竹縣轄內營建工程剩餘土石方，遂嚴格要求應取得二階段(設置與營運)之許可。亦即，申請者應檢具文件提出申請，並經被告工務、都市計畫、環境保護、地政、建設、水利、農業、交通及其他相關機關（單位）辦理第一階段初勘及初審後，應再取得相關文件提出複審申請，經被告審核後，始得核發「設置許可」。而土資場設置之初所核發許可期限為1年，申請人應於該期限興建完成，並提出相關文件申請「營運許可」，且應繳交營運

01 保證金，始得啟用。復於土資場營運期間，為減輕其營運對
02 環境衛生的破壞及附近居民生活的影響，而取得平衡，場所
03 應具一定設施始得使用，並應取得相關證明、憑證進行登
04 錄、申報，以利主管機關進行查核，如有違規，被告得停止
05 營運，情節嚴重者，甚至於營運期間，即得廢止許可。當
06 然，於營運許可所許可期間屆至而營運期滿，其營運即為終
07 止，營運者應提出土地復整計畫等文件辦理營運終止，俾使
08 土資場之營運對環境衛生的破壞降到最低。

- 09 4. 申言之，營運許可之營運期間，是屬附期限之行政處分(行
10 政程序法第93條第2項第1款規定參照)，於期限屆滿時，原
11 許可營運之處分即失其效力，核與營運期間尚未屆至，因原
12 許可營運之處分保留廢止權(行政程序法第93條第2項第4款
13 規定參照)，而營運者違規情節嚴重，予以廢止者不同。又
14 營運許可之營運期間屆至，原許可營運之處分既已失效，則
15 展延營運期限之申請，性質上係屬重新申請而取得未來特定
16 期間之新的設置營運許可，非僅是單純原營運期限之延長。
17 是主管機關即被告，對展延營運之申請，是否准許之決定，
18 自有裁量權限，並非原則上應予許可，否則將使許可之期限
19 附款形同虛設，有違土資場營運的管制目的，亦限制被告主
20 管機關為達成有效管理利用轄內營建工程剩餘土石方，避免
21 施工過程造成環境破壞與災害，以維護公共交通、環境衛
22 生、市容觀瞻、水利及安全之權限。原告主張系爭自治條例
23 未就展延營運之申請及許可要件為規範，就此為裁量權決定
24 並無依據云云，應屬誤解，要無足採。

25 (二)經查：

- 26 1. 原告經營系爭場所，前經被告於95年5月1日核准設置，使用
27 期限暫定為核准啟用後10年，並明確告知：期限屆滿後倘仍
28 有需要設置時應辦理展期，經勘查核准後始得繼續營運，並
29 保留是否准予申請展期之權利，並於95年12月21日核准啟用
30 營運10年，嗣經被告於105年12月2日同意展延營運期限2年
31 至107年12月21日，續經被告於107年12月19日同意展延營運

01 期限5年至112年12月21日，為前所認定。是原告系爭場所之
02 營運期限屆至，所許可營運之處分即為失效，展延營運期限
03 之申請，性質上係屬重新申請而取得未來特定期間之新的設
04 置營運許可，經被告適用系爭自治條例第23、24條及第27條
05 規定，告知原告倘仍有需要設置，應經申請並經勘查後始得
06 繼續營運，並無不合。原告主張設置核准函之附款不合法云
07 云，實屬無據。況原告於第1次及第2次營運期限屆至，均經
08 原告提出申請文件後，由被告依第23條規定辦理會勘，送經
09 工務、都市計畫、環境保護、地政、建設、水利、農業、交
10 通等相關單位審查後准許(本院卷第255-279頁)。且原告於
11 第3次營運期限屆至前，依系爭自治條例第23條及第24條規
12 定，提出設場區說明摘要、公司變更登記表、面積容量核准
13 函、設置核准函、營運許可函、107年展延函、按月處理量
14 計算之營運月報表、現況照片、土地權利證明文件、固定污
15 染源操作許可證之環境保護規定事項核可文件、土地使用同
16 意書等件，申請設置營運之展延許可(本院卷第361-425
17 頁)。益徵展延營運期限之申請，係屬重新申請取得設置營
18 運之許可，應經被告勘查並審核後決定，業為原告所知悉，
19 原告臨訟主張系爭自治條例未就展延營運之申請及許可要件
20 為規範，未明文被告得為不同意之決定云云，顯屬卸責之
21 詞，要無可取。

- 22 2. 原告營運之系爭場所於112年12月21日營運期限屆至，所許
23 可營運之處分即為失效，於未取得新設置許可之准許，自不
24 得於期限屆至後為營運，如仍營運，即屬未經許可之違法營
25 運，為法所不許，並無應先令其改善始得禁止之理，原告主
26 張應先令其改善始得為處分云云，要屬無據。經被告審酌原
27 告自111年12月起因屢經附近居民陳情噪音擾民，於非容許
28 時段(清晨及夜間)違規操作，在夜間燃燒廢棄物，長年製
29 造粉塵，井水位下降，進出砂石車造成交通危險及道路阻
30 塞，系爭場所圍牆傾斜影響安全，多次反應未經改善，並經
31 環保局多次量測結果均違反噪音管制標準，甚至於營運期限

01 屈至未取得許可仍繼續違規營運等情，有環保局111年12月2
02 日、112年1月6日、112年5月12日、112年7月26日函、人民
03 於112年11月至113年2月間之陳情信件列表、新聞報導、議
04 員會勘通知、現場照片、被告所屬工務處113年1月19日會勘
05 紀錄、環保局113年1月19日事業廢棄物清除車輛攔檢稽查紀
06 錄工作單附卷足憑（本院卷第287-321、327-345頁）。是被
07 告以原處分1、2決定未准展延9個月緩衝期收受已核備之土
08 石方及展延營運期限10年之處分，係屬符合系爭自治條例第
09 1條立法目的之合義務裁量，未違反原告主張之比例原則、
10 不當連結禁止原則、誠實信用原則、信賴保護原則，更遑論
11 有違反公益之情形。又原告既於營運期限屆至後，未經許可
12 違法營運，則被告以原處分1令原告即日起停止收受營建剩
13 餘土石方，核無違誤，原處分1雖記載「疑似」違規，固未
14 盡精確，惟不影響原告違規營運之事實及該處分之效力。復
15 被告因原告有未經許可違法營運情事，且已於原處分1令原
16 告有停止收受營建剩餘土方之義務，嗣以原處分2要求原告
17 依系爭自治條例第28條辦理後續停車場事項，並以原處分3令
18 原告立即停止土資場運作，否則即依行政執行法第27、28條
19 規定實施斷水斷電，亦無不合（該等規定業經訴願決定予以
20 補正）。原處分非屬裁罰性不利處分，原告主張有違反行政
21 罰法第4條云云，洵無可取。

22 七、綜上，原處分尚無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原
23 告如上之聲明，為無理由，應予駁回。本案事證已明確，兩
24 造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不
25 一一論駁，併予敘明。

26 八、結論，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
27 前段，判決如主文。

28 中 華 民 國 114 年 5 月 8 日

29 審判長法官 蕭忠仁

30 法官 吳坤芳

31 法官 羅月君

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。 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。 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	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

01

審訴訟代理人	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 114 年 5 月 8 日

03

書記官 陳又慈