

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第181號

上 訴 人 和多利環保股份有限公司

代 表 人 李光建

訴訟代理人 宋永祥 律師

被 上 訴 人 臺中市政府環境保護局

代 表 人 吳志超

訴訟代理人 吳佺諭 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國108年3月13日臺中高等行政法院107年度訴字第179號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人擬在其向台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）承租屬公共設施保留地垃圾處理場用地之坐落臺中市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號等3筆地號土地（下稱系爭土地）上設置民營廢棄物處理場，而於民國106年4月24日檢附「乙級營建混合物資源回收分類處理場同意設置申請計畫書」申請被上訴人核給同意設置文件。案經被上訴人審查後，以系爭土地處於臺中精密機械科技創新園區附近，因園區機器需無塵環境及配合附近綠帶景觀，且當地民意代表持反對意見，重新檢討系爭土地用地需求，將依法合併鄰近土地使用，變更為隔離綠帶或綠地為由，以106年10月18日中市環廢字第1060111257號函（下稱原處分）否准其申請。上訴人不服，提起訴願，經決定以原處分否准理由固有未當，但上訴人申請案件並不符合應予准許之要件為由，而駁回其訴願。上訴人續提起行政訴訟，並聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被上訴人應對上訴人106年4月24日所提「申設乙級營建混合物資源回收分類處理場」之申請，作成准許之處分。經臺中高等行政法院（下稱原審）

判決駁回，遂提起本件上訴。

二、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。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)觀諸廢棄物清理法第4條、第41條第1項、第42條及公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法（下稱廢棄物處理機構管理辦法）第3條第3項、第4條第2項暨行政程序法第15條第3項等規定，可知人民依據廢棄物清理法及其子法之廢棄物處理機構管理辦法關於地方政府核准事項規定，提出之申請案件，其主管機關在直轄市為直轄市政府，而直轄市政府復得將其權限事項公告授予轄屬主管機關執行。查本件上訴人係依據廢棄物處理機構管理辦法第9條規定檢具文件，向被上訴人申請核給處理機構同意設置文件，足見上訴人之申請事項係屬廢棄物清理法及其子法廢棄物處理機構管理辦法規範之事項至明。而臺中市政府已依臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定，以100年10月6日府授環祕字第1000183869號公告被上訴人為廢棄物清理法及其子法之執行權限機關，被上訴人就本件申請案自具審查及准駁之權限。上訴人因混淆其先前依據臺中市獎勵投資興建公共設施辦法提出申請案件之主管機關為臺中市政府都市發展局，而主張被上訴人就本件申請案無決定之權限云云，自有謬誤。

(二)依廢棄物處理機構管理辦法第4條及第9條規定，申請人作為設置廢棄物處理機構場（廠）址之土地，若與其法定容許使用項目及設定條件不相符合，合法性即有欠缺，主管機關自不得許可其申請。觀諸都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第4條及臺中市都市計畫公共設施保留地臨時建築使用標準（下稱臨時建築使用標準）第3條附表關於容許建築使用之限制規定，核與都市計畫法第51條明示公共設施保留地僅得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，不得為妨礙其指定目的之使用之意旨相符，並無上訴人所指逾越母法規定之情形。至上訴人主張上開臨時建築使用標準第3

01 條附表規定「除准修繕外，不得增建或改建」應限於對原來
02 建物之限制，並不及於起造新建築物乙節，按都市計畫法第
03 51條明定公共設施保留地，僅得繼續為原來之使用或改為妨
04 礙目的較輕之使用，顯見所稱增建不限於建物之擴增，尚包
05 括起造新建物在內，方符合「繼續為原來之使用」意旨，要
06 無疑義。

07 (三)依本件申請書，上訴人欲在系爭土地上增建原來不存在之廠
08 房、辦公室、管制室等建築物以作為設置乙級營建混合物資
09 源回收分類處理場使用，明顯非繼續為原來之使用或改為妨
10 礙目的較輕之使用，且妨礙系爭土地指定目的之使用至明，
11 自與都市計畫法第51條、都市計畫公共設施保留地臨時建築
12 使用辦法第4條及臨時建築使用標準第3條附表等規定相違。
13 是故，本件申請案因具有上述不合法情形，被上訴人作成原
14 處分否准所請，自屬適法有據。

15 (四)綜上，原處分並無違誤，訴願決定予以駁回，亦無不合。從
16 而，上訴人訴請撤銷，並求為判命被上訴人應就其上開申請
17 案件作成准許之行政處分，為無理由，應予駁回。

18 四、上訴意旨略謂：

19 (一)按都市計畫法臺灣省施行細則第29條之1第1項、臺中市都市
20 計畫保護區農業區土地使用審查要點第19條及第24條規定，
21 可知在符合都市計畫指定用途之情況下，都市計畫農業區土
22 地確可作為營建混合物資源回收分類處理場使用。再依臺中
23 市政府制定之應回收廢棄物回收業形象改造及回收貯存設施
24 規範，可知要在公共設施保留地設置資源回收處理場，必須
25 興建臨時建物作為相關設施設備，以達成圍籬、分區儲存、
26 防止廢棄物掉落、室內儲存區、緊急沖淋、消防安全等。則
27 民眾依據都市計畫所指特定目的之用途範圍內，在農業區土
28 地申請設置資源回收處理場，確屬符合都市計畫法第51條依
29 照「指定目的」為使用之規定，則該資源回收處理場依法所
30 應設置之「地上設施」，即應屬依都市計畫法第51條規定得
31 使用之建築物，其非關同條但書所指「原有使用」或「改為

妨礙較輕使用」之情，即無同條但書之適用。蓋以在公共設施保留地上設置資源回收處理場，若不准新增臨時建築物設備必要設施，將導致全無合法申請設置之可能，於情理法均屬不合。且依內政部營建署98年9月23日營署建管字第0982918052號函意旨，都市計畫法第50、51條並無規定公共設施保留地不能申請新增臨時建築物，條文中並無任何關於新增臨時建築物之限制。

(二)本件上訴人在系爭土地上申請設置乙級營建混合物資源回收分類處理場，確與系爭土地之指定用途相符，此業經臺中市政府都市發展局103年9月23日上訴人申請於系爭土地投資興建公共設施營建混合物資源回收分類處理廠審查會議，認定上訴人之申請沒有違反都市計畫法；而上訴人申請興建之臨時建築物，更係符合臺中市政府所要求之設置資源回收處理場所應具備之相關設施設備。原判決誤引都市計畫法第51條但書規定，遽認依該條規定得使用之建築物，不包括新增之臨時建築物，逕認上訴人在系爭土地上增設廠房、辦公室、管制室等建築物，明顯非繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，因而誤認與都市計畫法第51條規定相違云云，不啻係將都市計畫法第51條前段所定「於指定之公共設施保留地，本得應依據指定之目的而為使用」之原則規定，予以除去適用，誤將例外「原來之使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」作為前提，自與立法意旨相違，容有適用法令不當之違誤等語。

五、本院查：

(一)按廢棄物清理法第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。」次按廢棄物處理機構管理辦法第1條規定：「本辦法依廢棄物清理法（以下簡稱本法）第42條規定訂定之。」第2條第3項規定：「本辦法所稱核發機關，指本法第41條第1項核發公民營廢棄物清除處理機構許可文件之直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關。」第3條第2項及第3項前段規定：「取得核發機關核發廢棄物處理許可證（以下簡稱處理許可證）之處理機構，始得接受委託處理廢棄物。」「申請處理許可證者，於設置廢棄物處理場（廠）前，應申請核發機關之同意設置文件（以下簡稱同意設置文件）。」第4條第2項規定：「申請同意設置文件或處理許可證者，應向處理場（廠）所在地之核發機關申請。」第9條規定：「申請處理機構同意設置文件應檢具下列文件：一、申請表。二、政府機關核准登記證明文件。三、負責人身分證明文件。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，並應附土地所有人或管理機關使用同意書。五、工程計畫說明書。六、污染防治計畫書。七、廢棄物處理流程（含所產生污染物處理與排放）、設備及操作說明。八、車輛進出口廢棄物磅秤設備（含地磅、電子式磅秤、吊磅或其他磅秤）設置規劃（含時間、重量、車號、駕駛員逐車紀錄及保存方式，並確保事後修改必留下修改紀錄之作業方式）。無法於廠區內設置磅秤設備者，得以鄰近同一關係企業之磅秤設備取代或由第三公證過磅單位進行過磅。九、閉路電視錄影系統（以下簡稱錄影系統）配置計畫，不同管制類別錄影系統設置要求如附件二。十、經環境影響評估審查通過之申請案，應列出定稿本中與廢棄物處理及相關污染防治之內容、審查結論。十一、自律切結聲明（如附件一）。十二、其他經核發機關指定者。」由以上規定可知，就擬從事廢棄物處理業務者而言，其應取得直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關核發之處理許可證後，始得受託處理廢棄物業務；而申請處理許可證者，又應於設置廢棄物處理場（

廠)前,先向處理場(廠)所在地之直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發同意設置文件。查原判決業已論明臺中市政府已依臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定,以100年10月6日府授環祕字第1000183869號公告被上訴人為廢棄物清理法及其子法之執行權限機關,則就上訴人所提出申請之同意設置文件,自有依法令審查並作成核駁之權限。而所謂依法令,不以前引之廢棄物清理法及廢棄物處理機構管理辦法之規定為限,與同意設置文件之核發相關之法令均應予以審查,如有不合,自不得核發。

(二)又按都市計畫法第6條規定:「直轄市及縣(市)(局)政府對於都市計畫範圍內之土地,得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」第50條第1項及第3項規定:「(第1項)公共設施保留地在未取得前,得申請為臨時建築使用。……(第3項)都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法,由內政部定之。」都市計畫法第51條規定:「依本法指定之公共設施保留地,不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」依前引之廢棄物處理機構管理辦法第9條第4款規定申請核發同意設置文件應檢具廢棄物處理場之土地所有權狀、地籍資料及土地清冊,核此規定除在於究明廢棄物處理場之土地面積及權屬外,尚須審查其是否合於都市計畫法所為之土地使用之管制及限制。申言之,須審查系爭土地是否合於都市計畫所公告發布之土地使用分區管制,如屬公共設施用地,則應審查其作為建築廢棄物處理場使用是否違反上開都市計畫法之相關規定。查系爭土地係公共設施用地,無論其屬垃圾處理場用地或其他用地(詳後述),其在未經依法以徵收等方式取得前,皆為設置公共設施之目的而為保留,上訴人主張其申請合於「使用分區管制」應獲許可,當係出於對都市計畫法令之誤解。

(三)再按都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第1條規定:「本辦法依都市計畫法第50條第3項規定訂定之。」第4條規定:「(第1項)公共設施保留地臨時建築不得妨礙既成

巷路之通行，鄰近之土地使用分區及其他法令規定之禁止或限制建築事項，並以下列建築使用為限：一、臨時建築權利人之自用住宅。二、菇寮、花棚、養魚池及其他供農業使用之建築物。三、小型游泳池、運動設施及其他供社區遊憩使用之建築物。四、幼稚園、托兒所、簡易汽車駕駛訓練場。五、臨時攤販集中場。六、停車場、無線電基地臺及其他交通服務設施使用之建築物。七、其他依都市計畫法第51條規定得使用之建築物。（第2項）前項建築使用細目、建蔽率及最大建築面積限制，由直轄市、縣（市）政府依當地情形及公共設施興闢計畫訂定之。」主管機關為實現都市有計畫之均衡發展，依都市計畫法在都市計畫地區範圍內劃設公共設施用地，以為都市發展之支柱，此種用地在未經取得前，為公共設施保留地，乃以同法第6條、第51條等有關規定，限制土地使用人為妨礙保留目的之使用（司法院釋字第336號解釋理由書參照），惟在不影響或輕度影響公共利益之前提下，准許土地權利人為有限度之土地使用，核上開辦法之規定，與前引都市計畫法規定意旨相符，於第4條第1項第6款列舉各種輕度使用之建築物類型，並於同條項第7款再予概括規定，俾使在都市計畫所追求之公共利益與私人財產權之保障間有所衡平。

（四）本件上訴人申請設置之垃圾處理場，其非屬都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法第4條第1項第1款至第6款之建築物，是本件之爭執在於是否屬同條項第7款所稱之「其他依都市計畫法第51條規定得使用之建築物」？亦即是否有「妨礙其指定目的之使用」之情事？查依卷附上訴人所提之申請計畫書第5-14頁，臺中市政府都市發展局於103年5月29日所出具之臺中市政府都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書，及同計畫書第3-7頁，臺中市政府都市發展局於103年6月4日函之記載，系爭土地係經劃定為垃圾處理廠，且屬公共設施保留地，是系爭土地係公共設施用地無疑，上訴意旨猶主張系爭土地使用分區為農業區，於符合都市計畫指

定用途下，得作為資源回收處理場，則該資源回收處理場依法所設置之「地上設施」即屬都市計畫法第51條規定得使用之建物云云，然查，系爭土地既經都市計畫變更而劃設為公共設施用地，即應依公共設施用地管制，已非屬農業區管制之範圍，上訴人混淆都市計畫法所為之土地分區管制及公共設施用地之管制，自無可採。

(五)職是，本件於原審所爭執者原在於申請設置垃圾處理場，是否妨礙系爭土地指定為公共設施用地--垃圾處理場用地之使用，本院原亦應就此論究原判決所為之認定是否違背法令。惟按上訴人係依行政訴訟法第5條第2項之規定提起課予義務訴訟，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，作成法律上判斷，其判斷基準時點，應以行政法院裁判時之法律及事實狀態為準，是原審本尚應查明確認相關應適用之法令是否有所變動，包括系爭土地是否另經都市計畫公告變更為其他用地。經查，臺中市政府於107年10月17日公告發布實施「變更臺中市都市計畫主要計畫（第四次通盤檢討）（第一階段）」計畫書、圖，並自107年10月19日零時起生效，其中新編號117，將臺中市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號土地之原計畫垃圾處理場用地（0.49公頃）變更為新計畫綠地用地（0.49公頃），此有上開都市計畫之節本在本院卷可稽。按諸都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質（司法院釋字第742號參照），是上開系爭土地已變更為綠地之情事，雖未據原審查明並確認，然其既屬法令之變更，而非事實之變更，則本院自得適用以為裁判之依據，是本件應續予審究者，則為上訴人申請設置垃圾處理場，是否妨礙系爭公共設施保留地--綠地用地目的之使用？

(六)按所謂綠地，依社會通念係指穩定保持植物生長，可供生態、景觀防災、公眾遊憩之土地或水域，參諸上開「變更臺中市都市計畫主要計畫（第四次通盤檢討）（第一階段）」書

所具之變更理由略以：依環境保護局函說明，系爭土地地處精密機械科技創新園區附近，因園區機器需無塵環境及配合附近綠帶景觀風貌，故重新檢討用地需求，建議變更該用地為隔離綠帶或綠地，本案依環保主管機關意見，該用地已無開闢需求，為形塑精密機械科技創新園區入口意象，故變更為綠地用地，後續請建設局編列預算徵收開闢等語，是系爭土地如用於建築垃圾處理場，顯有妨礙綠地用地目的之使用至明。且查，系爭土地之上不存在廠房、辦公室、管制室等建築物，此為原判決依法確定之事實，並與申請計畫書所附之土壤污染評估調查計畫所為之「目前場址為素地，表面均無鋪面」之記載相符，是在系爭土地上設置垃圾處理場等建築物，亦不合於都市計畫法第51條但書規定之「繼續為原來之使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」。上訴意旨指摘原判決誤用都市計畫法第51條之規定，適用法令不當云云，依上說明，原判決未適用都市計畫變更後之公共設施用地--綠地用地，固有未合，惟其餘關於都市計畫法第51條之論述並無違誤，上訴意旨仍非可採。

六、綜上所述，原判決以上訴人所為之申請，不合於都市計畫相關法令之規定，乃維持訴願決定及原處分，駁回上訴人之訴，其理由雖與前述不盡一致，惟其結論並無違誤，應予維持，上訴意旨仍執前詞，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 109 年 3 月 31 日

最高行政法院第一庭

審判長法官侯東昇

法官陳國成

法官蘇嫻娟

法官鍾啟煌

法官王碧芳

以上正本證明與原本無異

01 中 華 民 國 109 年 3 月 31 日
02 書記官 蘇 婉 婷