最 高 行 政 法 院 裁 定

109年度裁字第362號

抗　告　人　乙順工業有限公司
兼　代表人　蘇源順
相　對　人　彰化縣政府
代　表　人　王惠美

上列當事人間聲請停止執行事件，對於中華民國109年1月15日臺中高等行政法院108年度停字第14號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

原裁定廢棄。

相對人民國108年7月9日府授環水字第1080227749號函之行政處分，於臺中高等行政法院109年度訴字第13號事件行政訴訟程序終結前，停止執行。

聲請及抗告訴訟費用均由相對人負擔。

理　由

一、抗告法院認為抗告為有理由者，應廢棄或變更原裁定；非有必要，不得命原法院或審判長更為裁定，行政訴訟法第272條準用民事訴訟法第492條規定甚明。

二、本件事實經過：

(一)緣抗告人乙順工業有限公司（下稱抗告人乙順公司）係於彰化縣○○市○○路○○○巷○○○號從事電鍍業。相對人於民國108年6月4日府授環水字第1080026948號公告（下稱108年6月4日公告）新增抗告人乙順公司為相對人於101年7月23日至107年1月30日間所為23份公告之土壤污染控制場址中478筆地號土地之污染行為人。

(二)相對人於108年6月19日作成府授環水字第1080203071號函（下稱系爭函1），其主旨以：檢送相對人認定抗告人乙順公司為污染行為人及污染範圍之公告，請抗告人乙順公司於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費，提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）予相對人，並依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第13條於6個月內完成

調查工作及擬訂污染控制計畫，倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力。其說明略以：一、依據土污法第13條第1項、第2項及第43條暨行政執行法第27、28及29條規定辦理；二、抗告人乙順公司自99年起有繞流排放廢水，嚴重污染農業用水專用灌溉渠道─東西二圳水體、底泥，為東西二圳農地土壤之污染行為人；三、抗告人乙順公司非法排放下游處且長期引用東西二圳灌溉用水致土壤重金屬濃度高過管制標準約86.67公頃，其污染筆數共計478筆，前經相對人分別以101年7月23日至107年1月30日23份公告為土壤污染控制場址及土壤污染管制區，並限制農作；四、依土污法第13條第1項規定，抗告人依法應提出污染控制計畫，為避免復耕之日遙遙無期，損及農民權益，並落實污染防治及保障消費者食品安全，故請抗告人乙順公司於文到10日內提送具整治能力之相關證明文件（如委託辦理土壤檢測及整治相關契約文件及該工作團隊承攬相關工作經歷）及抗告人乙順公司名下及其負責人之財力證明（以現金、金融機構簽發之本票或支票、保付支票、郵政匯票、無記名政府公債、設定質權之金融機構定期存款單、銀行開發或保兌之不可撤銷擔保狀繳納，或取具銀行之書面連帶保證、保險公司之連帶保證保險單為之），俾證明具備足以支付整治期間所需費用，並於文到6個月內提送污染控制計畫；五、承說明二、因抗告人乙順公司經查獲非法排放廢水至東西二圳，依法應負擔受污染農地之整治責任，本案污染農地86.67公頃，其執行中所需土壤整治費用初估為新臺幣（下同）130,386,800元（支出經費仍以實際整治工法為準），故倘逾期未提報或財力證明總額不足52,154,720元（依計畫契約價金給付條件，第一期款：契約價金40%）將視為無改善整治意願或能力，相對人將逕依土污法第13條第2項採取適當措施改善及同法第43條規定向污染行為人求償所支出之費用或依行政執行法第27條及第29條代履行規定為之。六、如不服本處分，得於本函送達之次日起30日內向環保署提起訴

願。相對人復於108年7月1日作成府授環水字第1080222272號函（下稱108年7月1日函）更正上開告知為如抗告人乙順公司及抗告人蘇源順對執行命令、執行方法、應遵守之之程序或其他侵害之情事，得於執行程序終結前，向相對人提起聲明異議，再轉送行政院環境保護署（下稱環保署）審議。

(三)相對人再於108年7月9日作成府授環水字第1080227749號函（下稱系爭函2或原處分），其主旨以：抗告人乙順公司未提送具改善整治能力之相關證明文件，顯無改善整治意願或能力，依法相對人得代為採取適當措施改善，經核算預估執行農地適當措施改善計畫之經費計130,564,648元，請抗告人2人於文到10日內向相對人預先繳納，逾期未繳納將移送法務部行政執行署強制執行。說明略以：一、依據土污法第2條第15款第2目、第13條第2項、第43條第1項、第3項、第9項及行政執行法第27條及第29條規定暨系爭函1及108年7月1日函辦理；二、抗告人乙順公司業經相對人認定係上開污染控制場址之污染行為人，抗告人未依限於108年6月30日前提出具改善整治能力之相關證明文件，顯無改善整治意願或能力，爰依土污法第13條第2項規定採取適當措施改善及同法第43條第1項規定向污染行為人求償所支出之費用及依行政執行法第27條及第29條代履行規定為之；四、依土污法第43條第3項及第9項規定，抗告人蘇源順為抗告人乙順公司之負責人，依法應負連帶清償責任；四、依行政執行法第29條第2項規定，相對人估算代履行費用總計130,564,648元（支出經費以實際工法為準），倘所繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。

(四)抗告人不服，對系爭函1限期提送具改善整治能力之相關證明文件部分及系爭函2提起聲明異議，對系爭函1之實體部分（即相對人命抗告人乙順公司於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫送原處分機關核定後實施部分）提起訴願；系爭函1及系爭函2之聲明異議程序均遭環保署異議駁回，系爭函1之訴願程序部分，亦遭環保署決定駁回。抗告人遂依

行政訴訟法第116條第3項規定向臺中高等行政法院（下稱原審）聲請原處分在行政爭訟程序確定前停止執行。原審於109年1月15日以108年度停字第14號裁定（下稱原裁定）駁回抗告人停止執行之聲請，抗告人不服，遂提起本件抗告。其間，抗告人於109年1月16日向原審提起訴訟，聲明：聲明異議決定及原處分均撤銷，經原審以109年度訴字第13號事件審理。

三、本件原裁定以：

(一)系爭函1記載之限期提出相關證明文件，係就該處分有無為履行之可能所另為對抗告人之負擔，若抗告人不提出者，則等同於其對該處分不為履行，應可視為告戒之性質，故其與該處分同載於一份函文中，即屬合法，抗告人主張相對人未行告戒程序等語，尚有誤解。

(二)系爭函1之實體事項非屬本案原處分之內容，原審毋須就該行政處分之實體內容有無理由及其合法性為審查。再抗告人確有於97年曾因事業放流水中之重金屬污染超過放流水標準，而遭相對人裁處之紀錄，職是，抗告人是否於至107年再度遭查獲之期間內，長期、持續、未有間斷地排放含有超標重金屬之廢水，斷非顯無可能，亦即抗告人於系爭函1之處分，亦難謂顯有勝訴之可能。

(三)原處分係命預先繳納代履行費用，按一般社會通念，該強制執行所生之損失，非不得以金錢加以補償，尚難認原處分之執行對抗告人將發生難於回復之損害。若將來抗告人本案訴訟獲得勝訴，該損失亦非不能向相對人請求返還，實難謂有不能以金錢賠償或難於回復原狀之急迫情況。至抗告人主張倘不停止執行，抗告人恐將面臨倒閉、清算云云，抗告人並未提出事證證明，此亦為其主觀上所認，當非屬行政訴訟法第116條第3項所指之難於回復之損害。衡量抗告人之利益及原處分所追求之公共利益間之輕重，抗告人倘因執行受有損害，其係屬個人財產權之損害，並非顯然優於確保應改善及整治受污染之土地費用並予該受污染土地之農民補償，且於

原處分訴訟確定時已無財產可供執行之公益等由，裁定駁回本件停止執行之聲請。

四、抗告意旨略謂：

(一)抗告人絕非系爭控制場址之污染行為人，縱抗告人乙順公司於101年7月23日至107年1月30日間有排放未經處理之廢水，然該廢水是否確實污染外鄉鎮之8個灌溉區即系爭控制場址478筆農地，亦有疑問。且相對人是否得因抗告人未依限提送具改善整治能力之相關財力證明，即擅自增加法律所無之負擔，逕要求抗告人應預先繳納改善計畫之經費，原處分之合法性顯有疑義，抗告人之本案訴訟並非顯無理由。原裁定僅以抗告人於97年間曾遭查獲事業放流水中之重金屬污染超標而遭裁罰之紀錄，認抗告人並非顯無可能長期、持續、未有間斷排放超標廢水，而認抗告人非有勝訴之可能，實有不當。

(二)相對人要求抗告人繳納高達130,564,686元之改善費用，實令資本額僅200萬元，且現正停業之抗告人乙順公司難以負荷，抗告人乙順公司恐有面臨倒閉、清算之虞。縱使屆時抗告人之本案訴訟勝訴確定，其公司亦已因倒閉破產或解散清算而人格消滅、不復存在，實非金錢所能賠償，洵屬難以回復之損害。而抗告人蘇源順僅有1棟老舊房屋棲身，倘原處分不停止執行，該房屋勢將遭到拍賣，縱使屆時本案訴訟勝訴確定，抗告人蘇源順亦難再回到該房屋，甚至所獲得之金錢賠償，無從再購置1棟2層樓之透天房屋，此確非金錢所能賠償，應屬難以回復之損害。且抗告人之財產現均已遭法務部行政執行署彰化分署凍結、查封，確有急迫情事，亦無「訴訟確定時已無財產可供執行」之公益風險，相較本件鉅額改善費用執行之延宕與否攸關抗告人存續與否之重大私益，若於本案訴訟程序確定前停止執行，於公益應無重大影響等語。

五、本院查：

(一)按行政訴訟法第116條規定：「（第1項）原處分或決定之執

行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。（第2項）行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。（第3項）於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。」又按訴願法第93條規定：「（第1項）原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。（第2項）原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。（第3項）前項情形，行政法院亦得依聲請，停止執行。」上開規定之立法目的，是因為行政機關的處分或決定，在依法撤銷或變更前，具有實質存續力，原則上不因提起行政救濟而停止執行。然於行政訴訟繫屬前或繫屬中，如原處分或決定的合法性顯有疑義（此情形在行政訴訟法第116條第2項未明文規定，詳後述），或者原處分或決定的執行將發生難於回復的損害，且有急迫情事者，自應賦與行政法院依受處分人或訴願人之聲請，於其針對該處分或決定提起本案行政訴訟終結前裁定停止執行，以兼顧受處分人或訴願人的利益。

(二)關於暫時權利保護的停止（原處分）執行制度，行政訴訟法並沒有以學理所稱的「審究本案訴訟勝訴概然性」直接作為法律要件，而是於訴願法第93條第3項、第2項及行政訴訟法第116條第2項分別將「行政處分之合法性顯有疑義」及「原告之訴在法律上顯無理由」列為「得停止執行」及「不得停止執行」的態樣，以符合停止執行制度，原則上是對獲得撤銷訴訟勝訴判決確定的受處分人或訴願人，提供有效法律保護的基本精神。從而，行政法院於審查停止執行之聲請時，

依即時可得調查的事證判斷，如聲請人的本案訴訟顯會勝訴（即行政處分的合法性顯有疑義），即得裁定停止執行。易言之，行政法院如經由形式審查即得發現原處分之實質面有明顯違法之可能性，且對於公益尚無重大影響時，為避免當事人之損害由危險變成實害，或由實害繼續擴大，在本案訴訟程序終結前應給予當事人暫時停止原處分執行之保護。

(三)查本件抗告人聲請停止執行之原處分，係相對人於108年7月9日作成之系爭函2，其說明一謂依據土污法第2條第15款第2目、第13條第2項、第43條第1項、第3項、第9項及行政執行法第27條及第29條規定暨系爭函1及108年7月1日函辦理，核該行政處分合法性顯有疑義，茲說明如下：

1.按土污法第2條第15款規定：「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：（一）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。」第13條規定：「（第1項）控制場址未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市）主管機關核定後實施。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以一次為限。（第2項）污染行為人或潛在污染責任人不明或不擬訂污染控制計畫時，直轄市、縣（市）主管機關得視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；污染土地關係人得於直轄市、縣（市）主管機關採適當措施改善前，擬訂污染控制計畫，並準用前項規定辦理。」第43條規定：「（第1項）依……第13條第2項……規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納；……（第3項）污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，直轄市、縣（市）主管機關得限期命其負責人……繳納前二項費用；……（第9項）第1項、第3項……應繳納費用，於繳納義務人有數人者，應就繳納費用負連帶清償責任。」準此，縣（市）

主管機關就其所公告之土壤污控制場址，應命污染行為人於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送縣（市）主管機關核定後實施；污染行為人不明或不擬訂污染控制計畫時，縣（市）主管機關得視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；依第13條第2項採適當措施改善支出之費用，縣（市）主管機關得限期命污染行為人繳納；污染行為人為公司組織時，縣（市）主管機關得限期命其負責人繳納依第13條第2項採適當措施改善支出之費用，公司與負責人間負連帶清償責任。申言之，縣（市）主管機關依土污法第43條第3項及第9項之規定，命污染行為人公司及其負責人負連帶清償繳納費用責任者，依同條第1項規定，以所命繳納費用係相對人依同法第13條第2項採適當措施改善支出之費用為構成要件；而縣（市）主管機關採適當措施改善，依同法第13條第2項規定，以污染行為人不明或不擬訂污染控制計畫時為構成要件；又同法第13條第1項規定，既訂有6個月之擬訂污染控制計畫期限，則在期限屆至前，污染行為人尚不合致不擬訂污染控制計畫之構成要件。

2.次按行政執行法第27條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」第28條第1項規定：「前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。二、怠金。」第29條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第2項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」準此，執行機關就依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務之義務人，經於處分書或另以書面告戒，逾期仍不履行，而其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指

定人員代履行之，而代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納，其繳納數額與實支不一致時多退少補。申言之，行政機關依行政執行法第29條命行為義務人繳納預估之代履行費用，係以該義務人依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務，經告戒而逾期仍不履行為前提要件。

3.本件相對人於108年6月19日以系爭函1命抗告人乙順公司於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費，提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明），並依土污法第13條於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，是依系爭函1意旨似課予抗告人乙順公司2個「行為義務」，其一，10日內提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明），其二，於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫。嗣原處分以抗告人未依限於文到10日內即108年6月30日前提出具改善整治能力之相關證明文件，顯無改善整治意願或能力，爰依土污法第13條第2項規定採取適當措施改善及同法第43條第1項規定向污染行為人求償所支出之費用及依行政執行法第27條及第29條代履行規定為之。查：

(1)關於依土污法第13條第2項規定採取適當措施改善及同法第43條第1項規定向污染行為人求償所支出之費用部分，僅限於抗告人乙順公司不擬訂污染控制計畫時，也就是不履行上開第2個行為義務，才有適用之可能，已詳如前述，則原處分逕援引土污法第13條第2項及第43條第1項規定，求償所支出之費用，於法顯有未合。

(2)依系爭函1之記載，上開第1個「行為義務」，是一個命抗告人乙順公司提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）之「行為義務」，其內容係要求抗告人乙順公司於計畫實施前即提出擔保等，且告以倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力。查就所謂逾期未提出，將視為無改善整治意願或能力一節，相對人並未說明其法令依據，且經查法令亦無明文規定，是此部分應尚不生規制之效力，難謂抗告人乙順公司因系爭函1而負有一個於

文到10日內提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）之行為義務。從而，抗告人乙順公司縱未於文到10日內提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明），亦不能謂負有行為義務而不為，且該行為能由他人代為履行之可言。況依行政執行法第27條及第29條之規定採取間接強制方法，其代履行之內容亦應僅限於所命提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）本身，其相關費用亦應限於代履行提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）本身，亦詳如前述，則原處分援引行政執行法相關代履行之上開規定，卻又以抗告人乙順公司未於文到10日內提送具改善整治能力之相關證明文件，認定顯無改善整治意願或能力，乃代為採取適當措施改善，經核算預估執行農地適當措施改善計畫之經費計130,564,648元，曲解土污法及行政執行法之上開規定，其合法性顯有疑義。

(四)準此，衡酌行政機關基於公權力之作用，單方就公法上具體事件作成對外直接發生法律效果之下命行政處分，必須依據法律或其授權之法規命令所定之法定程序為之。若形式上觀察行政機關作成之下命行政處分之合法性顯有疑義，不待調查即得認定其明顯違反法律規定，尚不得僅為貫徹行政處分達到目的之效率，而輕忽依法行政原則及受處分人權益之確保，此際宜予受處分人適當之法律保護，以資獲得及時有效之暫時權利救濟。是以，本件從形式上審查相對人所為原處分，已可發現原處分確實明顯於法未合。再衡酌相對人既業以系爭函1依土污法第13條第1項命抗告人乙順公司於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，則於6個月經過後，相對人自得以抗告人乙順公司未提送控制計畫者，依土污法第37條第1項規定，處100萬元以上500萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善；另一方面亦得以其不擬訂污染控制計畫，依土污法第13條第2項之規定，採適當措施改善，而就此適當措施改善支出之費用，依同法第45條尚有為保全其強制執行，得通知有關機關，於應繳納費用之財產範圍內，不得

為移轉或設定他項權利等機制，是綜合考量原處分之合法性顯有疑義，如予停止執行，應屬維護依法行政原則之重大公共利益所必要，兩者相互權衡結果，給予抗告人停止執行之暫時權利保護，依前述說明及實際狀況，不致於公益有重大影響。

(五)綜上，本件抗告人聲請停止原處分之執行，核與停止行政處分執行之要件尚無不合，原裁定予以駁回，於法未合，抗告意旨指摘原裁定違法，求予廢棄，應認抗告有理由，爰廢棄原裁定，且抗告人嗣已提起行政訴訟，爰依行政訴訟法第116條第2項規定准許抗告人之聲請，於原審109年度訴字第13號事件行政訴訟程序終結前，停止執行原處分。

六、據上論結，本件抗告為有理由。依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　華　民　國　109　年　2　月　27　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　嫊　娟

法官　鍾　啟　煌

法官　王　碧　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　2　月　27　日

書記官　蘇　婉　婷