臺中高等行政法院裁定

109年度停字第15號

聲　請　人　祈輝金屬企業有限公司

代　表　人　陳民崇

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，聲請人聲請停止相對人109年3月18日府授環水字第0000000000D號函暨所附同日府授環水字第1090084650號公告之執行，本院裁定如下：

主　文

聲請駁回。

聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、按「（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。」行政訴訟法第116條第1項、第3項分別定有明文。準此，原處分或決定原則上不停止執行，必其執行在客觀的相當因果關係上，可以預期會發生將來即使本案勝訴亦難於回復之損害，且情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟者，始得為之。又因物或權利狀態一經變動，通常即難以回復到原有狀態，如果任憑以此聲請停止執行，恐與行政訴訟法上「行政處分之執行，不因行政爭訟之提起而停止」之原則相違，而須著重在經濟上之等價性，如果其損害可以估價賠償，使回復原來的價值，即無裁定停止執行之必要。故所謂難以回復之損害，係指其損害不能回

復原狀，或回復困難，且在社會一般通念上不能以金錢估價賠償者而言；至於所謂急迫情事，則指原處分或決定已開始執行或隨時有開始執行之虞，且其急迫情事非因可歸責於抗告人之事由所造成而言（最高行政法院109年度裁字第394號裁定參照）。

二、緣聲請人原所屬二廠　坐落於彰化縣○○鎮○○段○○○○○○○○○○○○號，下稱系爭土地。建物門牌彰化縣○○鎮○○路○段○○○號，為訴外人合成衛材股份有限公司（下稱合成公司）所有，合稱系爭房地Ⅴ，於93年至98年間出租予聲請人設廠從事金屬製品製造業，其主要原料為五金零件、活性碳、氰化鈉、焦磷酸鉀、硫酸、鎳板、氯化鎳、柔軟劑、脫脂劑、氰化銅、焦磷酸銅、光澤劑、硫酸銅、硫酸鎳、硼酸及三氧化鉻，進行五金零件電鍍加工，主要製造流程有脫脂、水洗、超音波、電解、中和、銅底、回收、焦磷酸銅、硫酸銅、全光澤鎳、微孔鎳、鍍鉻及乾燥爐等。前經行政院環境保護署委託環興科技股份有限公司（下稱環興公司）執行「土壤及地下水污染潛勢環境場址評估（PhaseⅡ）調查計畫（第二期）（甲、乙）」（下稱污染調查計畫）調查工作，於民國107年11月27日派員至系爭場址進行土壤採樣工作，檢測結果土壤鉻濃度最高為2,350毫克／公斤、銅濃度最高為2,670毫克／公斤、鎳濃度最高為1,560毫克／公斤，皆超出土壤污染管制標準（鉻250毫克／公斤、銅400毫克／公斤、鎳200毫克／公斤），核認系爭場址重金屬污染與聲請人原物料使用及製程運作行為相符，土壤污染來源明確且污染途徑有明顯關聯性。案移相對人依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、第13條第1項、第16條暨同法施行細則第10條規定，以109年3月18日府授環水字第0000000000D號函附府授環水字第1090084650號公告（下

稱原處分）劃定該地號土地為土壤污染控制場址及管制區，並公告聲請人為污染行為人，同時命聲請人於文到6個月內完成調查工作及擬訂土壤污染控制計畫送相對人核定。聲請人不服，提起訴願經決定駁回，乃於提起行政訴訟前，聲請本件停止執行。

三、聲請意旨略以：

㈠按行政訴訟法第116條第1項、第3項、第5項規定可知，停止執行所停止之內容，並不限於行政上之強制執行，而係阻止行政處分效力之發生，即因處分而生之不作為或不作為義務或為實現處分內容之行為均暫不履行，所形成之權利義務關係或所確認之法律關係，亦不生形成或確認應有之效果。又為使暫時權利保護制度之保全功能、暫時止爭功能有效發揮，依近期最高行政法院103年度裁字第1127號、99年度裁字第2032號、103年度裁字第1479號裁定意旨，以及依法行政之法治國原則、保全制度之基本法理和避免不停止執行致生後續之國家賠償而耗費國家資源等考量，審查停止執行聲請時，「本案權利存在之蓋然性」為認定是否准予停止執行之關鍵性因素，因此行政處分之合法性顯有疑義，且有急迫情事，並非維護重大公共利益所必要時，行政法院應依職權或依聲請裁定停止執行。

㈡次按最高行政法院95年度裁字第2380號、101年度裁字第634號、109年度裁字第243號裁定之意旨可知，行政訴訟法第116條第2項所定構成要件之詮釋，或許不宜過於拘泥於條文，而謂一定要先審查「行政處分之執行結果是否將立即發生難於回復之損害」，而在確認有此等難以回復之損害將立即發生後，才去審查「停止原處分之執行是否於公益有重大影響」或「本案請求在法律上是否顯無理由」，因為這樣的審查

方式似乎過於形式化。又「難以回復之損害」，固然要考慮將來可否以金錢賠償，但也不應只以「能否用金錢賠償損失」當成惟一之判準。如果損失之填補可以金錢為之，但其金額過鉅時，或者計算有困難時，為了避免將來國家負擔過重的金錢支出或延伸出耗費社會資源的不必要爭訟，仍應考慮此等後果是否有必要列為「難以回復損害」之範圍。且由於停止執行程序係緊急程序，對於構成停止執行要件之事實證明程度，以釋明為已足，不要求完全之證明。

㈢末按土污法第2條第15款、第9條、第12條第1項及第2項規定，聲請人所屬二廠即系爭房地係由聲請人代表人之父陳清溪於93年2月1日至98年1月31日向合成公司之代表人承租，作為電鍍廠房之用，然該廠房之機器因故遭銀行聲請扣押，是聲請人實際營業期間僅93年2月至96年11月間，嗣於98年12月10日，聲請人便依修正前土污法第9條規定，檢具用地之土壤污染評估調查及檢測資料，報請被告所屬環境保護局完成停業程序，有相關資料可證。惟事隔10年後突遭相對人認定系爭房地土壤之重金屬鉻、銅及鎳濃度超過土壤汙染管制標準，且認定係聲請人於營業時所為，然聲請人於設廠時，乃委任環境工程顧問公司之張桂榜技師設計廠區之環境保護措施，其廠區之環境保護措施為鋼筋混凝土外加PU防水層，而廠區地下儲存槽亦採取同前措施，且另設有外圍防溢堤設施，並將廠區管線設為明管等，前揭措施並經吉優工程顧問公司環境工程技師黃啟展簽證。再者，聲請人二廠之廠區運作期間，並無滲漏跡象。且合成公司早於90年間（即出租予聲請人之前），為建造彰化縣○○鎮○○路○段○○○號之建物，整建時有於前開土地回填土方，是整建系爭房地之過程、該回填土方之品質，相對人均未予調查，系爭土地有無可

能早於90年間已遭污染，不無疑義。

㈣又系爭房地乃合成公司所有，該公司於69年營運至今皆從事金屬製品、機械設備、水用五金、小五金等製造及加工事業，依據經驗、論理法則判斷，有無可能系爭土地污染之結果係合成公司所為？合成公司有無於聲請人租約到期後，將系爭房地出租予他人作為從事五金、電鍍等事業，甚至是處理金屬等廢棄物之廠址，皆必須詳實調查，然相對人未能確實舉證其已排除系爭土地有其他可能之污染行為人，且單憑「行政院環境保護署許可管理資訊（EMS）系統」、合成公司之說明函等資料，並不足以作為合成公司無上開行為之判定依據。是相對人作成本件處分顯有違反土污法第12條第1項、第2項、行政程序法第9條暨調查未盡之違法。更遑論本案土壤檢測之採樣點係靠近洋仔厝溪，該溪上游有多家違法之電鍍工廠，故系爭房地之土壤是否早已遭受其他污染，不無疑義。

㈤承上所述，土壤污染需要一段時間之累積，而聲請人僅短短營業3年，期間亦曾多次接受環保單位稽查，皆未有本案之情形發生，又聲請人於98年停業前亦經「工廠土地移轉、設立、停業或歇業之土壤污染檢測規定」辦理。換言之，若無經合格土壤檢驗，並無法辦理停業程序，然時隔10年後，相對人卻為相反認定，並未將有利聲請人之事項予以調查、採納，故本案土壤污染來源是否明確，且污染途徑是否有明顯關聯性，非無研求餘地。又聲請人早已停業多年，且因本案系爭場址改善計畫初估金額達新臺幣（下同）500萬元，為避免將來國家負擔過重之金錢支出或延伸出耗費社會資源的不必要爭訟，仍應考慮此等後果是否有必要列為「難以回復損害」之範圍。即其所致損害將顯屬過鉅，自屬難以回復，

且有急迫情形等語，爰依行政訴訟法第116條規定，聲請准予於本件爭訟確定前停止執行。

四、本院判斷如下：

㈠經查，本件聲請人聲請停止之原處分，其規制效力包括「公告系爭土地為土壤污染控制場址及土壤污染管制區、聲請人為系爭土地之污染行為人」、及「命聲請人對系爭土地，於文到6個月內，完成調查工作及擬定土壤污染控制計畫」，其中，前2項應屬具確認性質之行政處分，而第3項則係由自前2項具執行力之下命處分，先行說明。

㈡就本案所欲停止執行之「命聲請人對系爭土地，於文到6個月內，完成調查工作及擬定土壤污染控制計畫」部分，此等公法上義務，涉及環境控管及整體公共安全之維護，具有重大公共利益與急迫性需求，越早進行，越能防範環境危害失控風險之擴張。與此公共利益之重大及急迫性相衡酌，聲請人「個別權利之保全必要性」必然因此降低。此觀行政訴訟法第116條第3項但書規定之意旨可知。

㈢次查，聲請人主張其早已停業多年，且因本件系爭場址改善計畫初估金額達500萬元，為避免將來國家負擔過重之金錢支出或延伸出耗費社會資源的不必要爭訟，仍應考慮此等後果是否有必要列為「難以回復損害」之範圍。即其所致損害將顯屬過鉅，自屬難以回復，且有急迫情形等語。惟聲請人所主張此等將支出之費用，如本件訴訟最終獲得勝訴判決確定，該支出依客觀情形及一般社會通念，尚非不能以相當之金錢彌補，並無聲請人所主張損害難於回復之情形。又原處分之執行，除上開金錢支出外，對於聲請人將生何等損害，又有何日後難以回復之情形，聲請人均未予說明。準此，聲請人上開聲請理由，尚不足以釋明原處分之執行，將發生如

何難於回復之損害及有何急迫之情事，依據前揭規定及說明，本件聲請人聲請停止執行，與行政訴訟法第116條第3項「原處分或決定之執行將發生難於回復之損害」之要件不相符，聲請人本件停止執行之聲請，自不應准許。

㈣又就聲請原處分之合法性顯有疑義部分，聲請人雖謂其僅營業3年，且若無經合格土壤檢驗，並無法辦理停業程序云云，惟查89年2月2日公布之土污法第9條固然規定：「中央主管機關指定公告之事業於設立、停業或歇業前，應檢具用地之土壤污染檢測資料，報請所在地主管機關備查後，始得向目的事業主管機關申辦有關事宜。」，然而聲請人所附之相對人99年11月15日府授環空字第0990284845號函，係相對人同意註銷聲請人之固定污染源操作許可證之函文，而未見聲請人檢附其停業時報請機關備查之相關土壤污染檢測資料，則聲請人當初停業時究否曾提出相關資料送主管機關備查，仍尚有存疑，而據本件原處分記載：「依據土壤及地下水污染整治法……第12條第2項及第13條第1項規定辦理……本案旨揭土地經行政院環境保護署辦理調查計畫，檢測結果……貴公司登記為金屬製品製造業，以五金零件電鍍加工為主要製程，運作物質包含五金零件……硼酸及三氧化鉻等，土壤重金屬污染範圍主要位於貴公司二廠原電鍍作業區及原廢水處理廠，污染深度應達地表下2公尺，研判與本場所土壤重金屬鉻、銅、鎳、鋅之污染具明顯相關性」可知，原處分係經行政院環境保護署辦理之調查計畫、檢測結果及相關資料研判聲請人為系爭土地之污染行為人，則聲請人固然質疑本件是否有其他污染行為人存在，卻依舊無法排除自身為污染行為人之可能。準此，原處分是否違法之爭議，尚非不待後續調查即可確認，聲請人本件權利存在之蓋然性，依現有各

項得調查之事證顯示，並非高度明確，自難徒以聲請人之指述，資為裁定原處分停止執行之論據，附此敘明。

㈤綜上，本件聲請因不具備行政訴訟法第116條第3項裁定停止執行之要件，自應裁定駁回之。

五、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　　10　　月　　5　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　10　　月　　5　　日

書記官　李　孟　純