臺中高等行政法院裁定

）FKT64W1Z1X5L0;@110年度全字

聲　請　人　陳清鑫

　　古育誌

　　林聰明

共　　同

訴訟代理人　劉順寬　律師

相　對　人　苗栗縣政府

代　表　人　徐耀昌

訴訟代理人　賴易正

　　謝文浩

上列當事人間聲請假處分事件，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、事實概要：

㈠訴外人坤興科技股份有限公司（下稱坤興公司）依廢棄物清理法第42條及公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法相關規定，於民國（下同）91年1月8日向相對人申請於苗栗縣○○鄉○○段211、211-2、211-3、212、213、660、660-2、661、662地號等9筆土地（重劃後為龍昇段587、588、846、849、851、852、853、854、856、857地號等10筆土地）上設置乙級廢棄物處理場（下稱系爭處理場），經相對人於91年3月4日以91府環三字第9108000334號函同意，坤興公司完成工程興建後於94年提出試運轉計畫，經相對人以94年8月2日府環廢字第0947801096號函同意核備，嗣後經相對人審查同

意完成測試。坤輿公司於95年4月申請處理許可，相對人以坤輿公司未明確釐清系爭處理場之聯外道路是否為公眾通行及是否需納入興辦事業計畫變更之疑義為由，以100年10月19日府環廢字第1000082124號函駁回其申請。坤輿公司不服，向行政院環境保護署（下稱環保署）提起訴願，經環保署以101年3月20日環署訴字第1010023852號訴願決定駁回。108年3月坤輿公司再次提出處理許可申請送審，經相對人組成審查會之委員決議，前次試運轉年代久遠，且需考量現行掩埋處理設施、污染防治設施及措施實際效能，應重新提送試運轉計畫。坤輿公司乃復於108年8月提送試運轉計畫送審，惟未能就聯外道路部分提出合理說明，故相對人以109年3月9日府環廢字第1090012847號函復不同意核定其試運轉計畫。坤輿公司再於109年12月提出試運轉申請資料，經相對人審查其所提供之資料，包含土地主管機關認定聯外道路為現有巷道可供公眾通行，認為原缺失事項已獲補正，故於109年12月31日以府環廢字第0000000000A函（下稱原處分）核准坤輿公司之試運轉計畫。

㈡聲請人為系爭處理場所在地之當地居民，主張相對人原處分未經環境影響評估而違法，以利害關係人身分，將提起本案撤銷訴訟中，而原處分同意系爭試運轉案之運作，將造成其居住環境生態受到重大損害，且具有急迫之危險，遂依行政訴訟法第298條第2項規定，聲請本件定暫時狀態假處分。

二、本件聲請意旨略以：

㈠程序方面：按環境影響評估法上公民訴訟之目的，在於引進法院做為監督行政機關環境管制行為的機制，並賦予人民較寬的起訴條件，讓公民社會的活力透過訴訟的提起，形成另一種監督環境決策的力量。因此，環境影響評估法第23條第

9項公民訴訟規定，賦予公益團體及受害人民對於主管機關疏於執行環境影響評估法或依法授權訂定之相關命令時，得於踐行同條第8項之書面告知程序後，直接提起行政訴訟，請求判令主管機關為其所怠於執行之職務行為，使得公益團體就該非影響其權利或法律上利益之主管機關不作為取得訴訟權能；是以，同條第8項公民告知程序之規定成為公益團體及受害人民是否具備同條第9項公民訴訟當事人適格，首應具備之要件。至於已踐行公民告知之團體是否屬於「公益團體」，人民是否因主管機關之不作為而影響其權利或法律上利益，於本案訴訟中，或有進一步審查之必要，惟以公民訴訟為本案，而依行政訴訟法第298條第2項定暫時狀態規定所為之假處分聲請，係為防止發生重大之損害或避免急迫之危險，則法院於此等假處分聲請當事人適格之審查上，一則避免過度嚴格之審查延宕假處分作成之時機，形成重大損害與急迫危險；二則避免就此成為本案公民訴訟當事人適格與否之預審；是而，原則上以具備踐行同條第8項之書面告知要件為已足。查本件聲請人陳清鑫、古育誌、林聰明分別為反坤興事業廢棄物掩埋場自救會會長、苗栗縣造橋鄉鄉民代表會代表、龍昇社區發展協會理事長，亦係系爭事件發生所在地之當地居民，係具有法律上利益或權利之利害關係人，他們或為公益團體代表，或為因相對人怠於執行職務而受害之居民，且均已就他們關於本案公民訴訟之訴求，踐行環境影響評估法第23條第8項之公民告知程序，有上開3人之名片、身分證及陳情書（性質類同公民訴訟告知書之書面文件）等影本為憑，徵諸前揭說明，可認聲請人就本件假處分之聲請，均已具備當事人適格，先行說明。

㈡實體方面：

1.本件假處分聲請之本案訴訟，係兩造就相對人對於坤輿公司事業廢棄物掩埋場之試運轉案（下稱系爭試運轉案）之實施，不為環境影響評估法第22條之處分，是否違法而發生爭執，此爭執當然為公法上法律關係，聲請人引之為求以暫時作成定暫時狀態假處分，以擴張法律地位之措施，並無不合。況且：

⑴環境評估部分，依90年之「應實施環評認定標準」，未達2公頃之一般事業廢棄物掩埋場不需要環評，而坤輿掩埋場只有1.96公頃而免環評，雖被指有意規避環評，但卻符合當時法令規定。然「應實施環評認定標準」幾經修正後，規定已經不同，如今只要興建一般事業廢棄物掩埋場，不論規模大小一律要做環評。

⑵又依照「公民營廢棄物許可管理辦法」，企業在廢棄物處理許可證」前，要先取得「同意設置文件」、「試營運轉計畫」，目前該公司之進度也只到此為止。換言之，該公司至今尚未取得「廢棄物處理許可證」，在這之前相對人要為任何行政行為時，是否應適用新法令，也就是應該作環評，也產生爭議。

⑶再依「公民營廢棄物許可管理辦法」，同意設置文件之同意，不得超過5年，而且展延以1次為限。坤輿公司是在91年取得同意設置文件，94年第1次核准試營運計畫時還在時效內。但108年重新申請「廢棄物處理許可證」時，距離91年取得同意設置文件已經過17年，超過有效期限，還可以被相對人認定有效，並以此為依據核准「試運轉計畫」？則是另一個法律爭議。

⑷而相對人回應說，過去環保署駁回之事由已經補正，理由是因為原本應該要被算入事業廢棄物掩埋場開發範圍之聯

外道路，經過相對人「指定建築線」後，已經變成現有巷道，就不用再算入廠商之開發範圍。惟當初環保署指出之聯外道路，相對人現在是根據自己訂定之建築管理自治條作成「指定建築線」，該自治條例規範的內容及立法目的，是在「管理蓋房子」問題，跟「事業廢棄物掩埋場的開發、設置、土地要不要變更」等問題，毫不相干。相對人以一個不相干之規範來適用本案，合法妥當？

⑸原本應該是整體開發範圍，透過自行劃設「經指定建築線、變成給大家走的現有巷道」等方式，來規避整體之開發面積，在非都市土地之開發、變更、環保規範等要求上，等於完全被架空。即便以「建築上的規範」解套環保、開發上之問題，相對人之做法仍令人質疑。蓋建築線有時效性，如果在「時效內」沒有完成後續申請建照等等動作，建築線之指定就必須廢止。亦即雖然申請建築線，但根本沒有在「8個月的時效內」完成後續蓋房子或申請建照之動作，相對人最後還是必須要駁回掩埋場「試運轉」之申請，始為正辦。

2.又由於坤輿垃圾掩埋場未經環評，因此環境調查部分以93年核定之「興辦事業計畫」來呈現。然而坤輿公司之地質鑽探調查指出「場址內的地質鑽舉結果，地下水位在4至6公尺之間。岩心特性：岩層的厚層砂岩及砂岩與泥岩之互層所構成」。砂岩之滲水性好，如果掩埋場污水滲漏，就容易污染地下水，也就因為有這樣的風險，「一般廢棄物衛生掩埋場設置規範」才會要求掩埋場選址應避免地面水、伏流水、地下水等水量過多的地區。但是離掩埋場600公尺就是明德水庫之灌溉水潭「龍昇湖」，灌溉苗栗高鐵站鄰近500甲農地，且苗栗高鐵站區250公頃業已啟用，居住人口近萬戶，苗栗

農田水利會管理之大潭工作站，灌溉區域涵蓋苗栗縣後龍鎮、造橋鄉龍昇村等，居民人數超過3萬人，一旦地下水遭受污染，對作物及飲用水影響甚巨。是系爭試運轉案之實施，涉及苗栗縣造橋鄉龍昇村及周遭生態環境之重大改變，影響居民之生活環境，就主張該試運轉案違反其意願之居民，以及主張未能參與正當環評程序之公民而言，損害自係重大，且無可以金錢補償之；再者，系爭試運轉案之實施，雖經居民抗爭一度受阻，然因其實施所發生上開損害之危險已屬刻不容緩，無法等待本案訴訟為處理，乃有急迫性，自不待言。

3.本件假處分聲請之本案訴訟標的，即相對人未作成環境影響評估法第22條所規定之處分是否「違法」，而聲請人據以論證相對人應依環境影響評估法第22條作成處分之原因基礎，就在於其主張系爭試運轉案之核准實施為應實施而未實施環評即進行之開發行為，從而，聲請人於本案訴訟能否勝訴，其關鍵就在於系爭試運轉案是否應實施環境影響評估。而系爭試運轉案是否應實施環評審查，依現存證據資料，尚有疑義，聲請人本案訴訟之勝負固難預料，惟本件假處分之本案訴訟勝訴蓋然率既非全無，是否應採取假處分措施，令系爭試運轉案暫停實施，以維持該地及周圍環境生態之現場狀態，進一步以利益衡量判斷，系爭試運轉案之實施，無疑將改變環境生態原貌，若駁回假處分聲請，抗爭居民在違反其意願，相對人以公益之名改變他們一生居住、作息及情感連結所在之居住環境，將使他們頓失賴以維生之農村生活環境、飲用水源及精神寄託，而剝奪他們生活尊嚴，損害重大且無可回復？日後本案訴訟判決結果縱認相對人確實怠於執行職務，判命相對人應作成撤銷（或駁回）系爭試運轉案開發行

為之處分，因訴訟之曠日廢時，緩不濟急，屆時恐已大錯鑄成，損害亦已造成，本案訴訟即使勝訴，也無任何實益，嚴重違背暫時權利保護制度設計之本旨。反之，如准許本件聲請，由鈞院裁定命相對人於系爭試運轉案未經實施環境影響評估前暫停實施，維持環境現狀，透過本案訴訟再次檢視系爭試運轉案是否有必要實施環境影響評估，即使本案訴訟判決聲請人敗訴，本件因假處分之執行，也無非延緩系爭試運轉案之實施，可能導致可量化之財產損失而已。而此，較諸前述假處分不為准許之損害，實在微乎其微。故如系爭試運轉案符合應實施環評審查之要件，卻因主管機關或開發單位誤判而未經踐行該程序，以致在地居民以及長期關注之公民或環保團體意見未能被適當的斟酌並回應，又無適當的平台可讓他們與政府機關就此議題為有效的對話，冒然形成政策決定，無異於將居住正義及環境保護之權柄交由官僚體制宰割。是經以上利益衡量分析，應認准予假處分，有其必要性甚明。綜此，本件假處分聲請之要件均已該當，於本案判決確定系爭試運轉案是否應實施環評審查之前，相對人應作成於本案訴訟判決確定前坤輿事業廢棄物掩埋場之試運轉案暫停實施之行政處分，避免無可回復之重大損害及急迫之危險。

4.為此，聲請人依據行政訴訟法第298條第2項規定，提出上開證據釋明前述事實，聲請相對人應作成於本案訴訟判決確定前系爭試運轉案暫停實施之行政處分等語。

三、相對人答辯略稱：

㈠環評部分：

1.開發行為應否實施環評，係以其申請內容，依申請時之認定標準進行判定，另環保署於99年12月6日針對公民營廢棄物

處理機構或清理機構之開發行為許可，應否實施環境影響評估認定之函示補充（環保署於101年1月20日修正環評認定標準後已將該函示內容納入），於設置廢棄物處理場（廠）前應取得同意設置文件者：於申請同意設置文件時，依申請時之認定標準認定，後續申請廢棄物處理許可證或清理許可證時，未超出申請同意設置文件內容者，免實施環境影響評估；超出申請同意設置文件內容者，應依申請許可證時之認定標準規定認定應否實施環境影響評估。

2.經查坤輿公司係於90年間申請同意設置文件，其申請面積為1.795723公頃，日處理量為190公噸，依當時環保署90年10月3日環署綜字第0061785號令修正發布之開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第28條規定，一般事業廢棄物衛生掩埋場之興建位於山坡地範圍，開發面積需達2公頃以上或平均處理廢棄物量達200公噸/日以上者，才需實施環境影響評估，坤輿公司所提同意設置文件內容並未達當時應實施環評之規模。坤輿公司於108年8月及109年12月所提之試運轉計畫內容，僅就試運轉方法、程序、步驟等提出申請，並未變更申請面積、處理量或處理方式等超出同意設置文件之情形，亦即坤輿公司所提申請掩埋場面積仍為1.795723公噸，日處理量為190公噸/日。

3.另依臺灣苗栗地方檢察署95年度偵字第2067號不起訴處分書記載，系爭試運轉案場址業經竹南地政事務所實際於94年10月18日辦理鑑界結果，掩埋場申請設置面積為1.7958公頃，足證系爭試運轉案面積確實在2公頃以下。

㈡同意設置文件有效性：

1.原「公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法」並無規定同意設置文件期限，環保署於101年12月5日修正管理辦法後始

納入5年同意期限之規定。

2.查環保署99年12月13日環署廢字第0990105458號函釋說明，有關101年12月5日前所核發同意設置文件之期限疑義，如核發機關未依行政程序法第93條規定，於同意設置文件上加註「期限」者，尚不得任意撤銷或廢止其同意設置文件，且所核發之同意設置文件尚不適用前揭管理辦法修正新增之5年同意期限。

3.訴外人係於91年3月取得相對人核發同意設置文件，且原核准公函未加註有效期限，故依函示內容，坤興公司取得之同意設置文件於未變更之情形下，尚不適用新法5年有效期之拘束。

㈢聯外道路之合法性：

1.坤興公司申請一般事業廢棄物掩埋場之場址○○○鄉○○段814、815、816、840、841地號之道路是否應納入興辦事業計畫內，依環保署100年4月19日函示，本案進場道路如非屬該事業計畫實質或附屬使用範圍（亦即非屬興辦事業計畫之一部分），僅作為該設施之聯外道路及架設橋樑使用者，自不涉及變更編定問題；反之，如基於事業計畫之完整性或其他考量，認屬興辦事業計畫之一部分者，自應辦理地目變更。案經相對人請坤興公司釐清舉證，坤興公司依苗栗縣建築管理自治條例第5條第1項規定：「本自治條例所稱現有巷道包括下列情形：……二、非屬法定空地之私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書者。」於109年12月出具由相對人所屬工商發展處核准之指定建築線同意函證明該道路為供公眾通行之現有巷道，系爭場址附近之608地號土地所有人已申請建築執照，並以該條現有巷道作為出入通行使用，已非僅供坤興公司從事事業之使用，應符合供公眾通行之定

義。

2.而環保署於101年3月21日駁回坤輿公司之訴願，係因採認相對人主張坤輿公司場外聯外道路僅能供其日後營運時特定車輛之進出作業，使用具有特殊、單一用途，應納入興辦事業計畫書變更申請。現因該道路已不具單一、特殊用途，相對人原主張聯外道路應納入興辦之事由已消失。

㈣選址設置合宜性：

1.坤輿公司所提一般廢棄物掩埋場設置規範係於74年由當時之行政院衛生署所頒布，其第一節目的即開宗明義說明係為有效掩埋處理一般廢棄物，防止二次公害發生而訂定。

2.坤輿公司係申請處理一般事業廢棄物之掩埋場，其申請依據係為廢棄物清理法第42條、「公民廢棄物清除處理機構許可管理辦法」及「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」等規定，上開法規均未有地面水、伏流水、地下水、地質為砂岩或鄰近水潭不得設置掩埋場等規定，且其所提之同意設置文件、試運轉計畫書均經相對人邀集學術機構之專家、學者組成審查會進行嚴審，其內容需含括污染防治措施、廢棄物處理流程、設備及操作說明，進場廢棄物之允許標準（來源事業需檢附6個月內環保署認可之檢測公司出具之報告，如不符合進場規範，則不得進場）等，坤輿公司皆需依規定辦理。

3.另臺灣苗栗地方檢察署95年度偵字第2067號不起訴處分書記載，檢察官於94年9月23日前往現場履勘結果，申請試運轉期間區域有A、B兩區，區內設有不透水布、廢水收集管、沼氣收集管等設施，坤輿公司並未有違反設置許可或法令之規定，可知坤輿公司已依法規提出污染防治措施。

4.坤輿公司於108年8月重新提出試運轉計畫送審，因現場設施

設置已有年頭，為確保功能完整，坤輿公司已請專業團隊進行設施檢點確認狀況，包括廢水處理設施、不透水布106年3月送SGS檢驗符合CNS國家標準、地下水106年3月銅、鋅、鎘、鉻、鉛、鎳、汞、砷皆符合地下水監測標準、管制標準（第2類），並納入試運轉計畫書報告經相對人審查委員會審查在案。

5.坤輿公司已於91年3月取得相對人核發同意設置文件並完成工程興建，並採取污染防治措施及於掩埋場周圍，依地下水流向，於上下游設置4口監測井，已符合「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」及審查核准之試運轉計畫內容，且94年間曾完成試運轉測試。而聲請人所述系爭試運轉案之實施將對苗栗縣造橋鄉龍昇村及周遭生態環境之重大改變，影響居民之生活環境，僅係空談之論，不具科學實證，且未有明確事證，並不足採。

㈤依行政訴訟法第298條第2項，聲請定暫時狀態之處分，其要件有3：1.公法上法律關係發生爭執；2.為防止發生重大之損害或避免急迫之危險；3.行政法院認為有定暫時狀態之必要。又關於假處分或定暫時狀態假處分之請求及其原因，應予釋明。所謂「重大之損害」應綜合情形判斷是否對聲請人造成異常難以回復之損害，所稱「急迫之危險」係指危險刻不容緩，無法循行政爭訟程序處理者而言。系爭試運轉案業經學術專家、學者組成之委員會就各項環保進行專業審查，並且坤輿公司已採行各項污染防治措施，及設置地下水監測井進行監測，符合環保法令規定。而聲請人聲稱造成異常難以回復及急迫危險，但未有具體舉證。再者，系爭試運轉案未達環評實施規模，無環境影響評估法第22條之適用，且鈞院109年度全字第5號裁定認為，應否進行環評之爭議，仍可

由司法審查釐清，尚非定暫時狀態假處分之法定要件。

㈥綜上所述，本件聲請人之聲請為無理由，敬請依法駁回其聲請等語。

四、本院查：

㈠行政訴訟法第298條第2項規定：「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」第299條規定：「得依第116條請求停止原處分或決定之執行者，不得聲請為前條之假處分。」

㈡又行政訴訟為實踐憲法保障人民訴訟權之意旨，確保個別主觀公法權利之有效保護，所設之暫時權利保護制度，有行政處分之停止執行、公法上假處分及假扣押，並依訴訟類型之不同，分別提供不同的暫時權利保護方式。對於行政處分，停止執行是優先於假處分適用的制度，凡法律允許提起停止執行之聲請時，即應優先適用，關於撤銷訴訟，因其訴訟目的在請求法院撤銷違法之行政處分，並因行政處分之執行不因提起訴願或行政訴訟而停止，為延宕其效力，係以停止執行制度提供暫時權利之保護，這部分法律既已設有救濟手段，假處分即無適用餘地，行政訴訟法第299條即規定：「得依第116條請求停止原處分或決定之執行者，不得聲請為前條之假處分。」至於雖有行政處分存在，仍得依行政訴訟法第298條聲請假處分之情形，通常係指人民依法申請事件遭行政機關以行政處分否准，而得提起課予義務訴訟者，因停止該處分之執行，無法滿足人民申請目的，為避免此漏洞，例外許其得聲請假處分而獲暫時權利保護（最高行政法院108年度裁字第1876號裁定參照）。

㈢查依前開事實概要，系爭試運轉案經相對人以原處分同意進

行，聲請人以利害關係人身分，認為相對人核發原處分違反環境影響評估法，原處分核准系爭試運轉案之運作，侵害其居住權益，將循序提起行政訴訟，請求撤銷該原處分（見本院卷第116頁至第118頁調查證據筆錄），性質為撤銷訴訟，希望停止系爭試運轉案之繼續進行，本質上是原處分效力的停止，因行政訴訟法第116條第2項、第3項已設有停止執行規定，作為暫時權利的保護及救濟方式，聲請人聲請為定暫時狀態之處分，依前開規定及說明，於法未合，不應准許。

㈣綜上所述，本件定暫時狀態假處分之聲請，核與行政訴訟法第298條第2項所定要件不符，自應予駁回。聲請人其餘主張及所提資料，經斟酌後均不影響本件結果，爰不予逐一論駁，併此敘明。

五、依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條、第85條第1項前段，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　110　年　　3　　月　　4　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　陳　文　燦

法　官　莊　金　昌

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　　110　年　　3　　月　　4　　日

書記官　許　騰　云