高雄高等行政法院裁定

109年度停字第18號

聲　請　人　中聯資源股份有限公司
代　表　人　張鴻昌
代　理　人　翁偉倫　律師
相　對　人　高雄市政府環境保護局
代　表　人　張瑞琿

上列當事人間聲請停止執行事件，本院裁定如下：

主　文

一、聲請駁回。

二、聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、爭訟概要：

（一）相對人因認聲請人於民國102年間有將產出之轉爐石級配料（約99萬7947.84公噸）交予訴外人萬大材料科技股份有限公司（下稱萬大公司）轉交建發營造有限公司（下稱建發公司），傾倒於高雄市○○區○○段（下稱大林段）1080、1081、1082、1083、1084、1048、1066、1067、1068、688、667、666、689、1045、1047、665等16筆地號土地（下稱系爭16筆土地）之情事，認其負有清除廢棄物之義務，且違反廢棄物清理法第28條規定，乃以107年6月7日高市環局廢管字第10734660504號函（下稱107年6月7日函）命聲請人於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送相對人憑辦，逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。

（二）聲請人於107年7月26日提出展延檢具清理計畫之申請，惟

相對人稽查發現除系爭16筆土地外，尚有大林段668、1049、258、690及512等5筆地號土地（下稱系爭5筆土地，與系爭16筆土地合稱系爭土地）亦遭轉爐石級配料填埋，相對人乃以107年8月10日高市環局廢管字第10739469501號函（下稱107年8月10日函）說明三請聲請人將該5筆地號土地一併納入原廢棄物棄置場址清理計畫規劃，並同意延長期限至107年9月30日。另相對人就系爭5筆土地，以107年10月19日高市環局廢管字第10741660503號函（下稱107年10月19日函）命聲請人於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送相對人憑辦，逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。聲請人不服上開107年6月7日函、107年8月10日函及107年10月19日函，提出訴願均遭駁回，循序提起行政訴訟，前經本院以108年訴字第53號決駁回其訴，經聲請人提起上訴，現仍繫屬於最高行政法院。

（三）嗣萬大公司提送之「高雄市○○區○○段○○○○○號等21筆土地廢棄物棄置場址清理計畫-第一階段調查及檢測作業計畫（第六次修正）」於109年10月23日經相對人廢止，相對人乃以109年10月26日高市環局廢管字第10943192800號函（下稱系爭函文）通知聲請人於文到次日起5日內提報清理計畫送相對人審查，倘未於期限內提報，將依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條相關規定命聲請人繳納代履行費用，並移送強制執行。聲請人不服，乃依行政訴訟法第116條第3項規定聲請本件停止執行。

二、聲請意旨及聲明：

（一）系爭函文之合法性顯有疑義：

1、系爭函文命聲請人於文到次日起5日內提報清理計畫，並要求清理計畫內容應詳述3年期間內之每月清理數量及每月去化數量，俾為執行之依據。倘聲請人未於前述5日期限內提報清理計畫書，即得命聲請人繳納代履行費用（初估高達新臺幣〈下同〉80幾億元）。惟系爭土地面積廣大，且除清理人萬大公司原負責清運標的轉爐石級配料99萬噸，經萬大公司著手清運後發現，尚發現竟有非轉爐石級配料之不明物質高達300多萬噸且均混合無法分離，對於系爭土地應如何進行清理，清運之物品應置放何處等，均有待審慎評估及計畫，非任何人於5日內可得完成，然相對人刻意設置不合理、不具期待可能性之短短5日期限命清理人提報清理計畫，明顯係為聲請人一旦未能及時提報，其欲直接命聲請人繳納代履行費用（初估高達80幾億元）之義務，然5日期限提報完整之清理計畫書作為未來執行依據，根本對任何人均不能實現，系爭函文明顯違法、無效，自應即刻停止執行。

2、廢棄物清理法第71條規定係就清理義務人有不依期限為清理之行為時，方可依該規定，由主管機關代履行，並請求代履行之必要費用，與清理計畫書之提報與否尚屬有間。細觀系爭函文內容係命聲請人於5日內提報清理計畫書，縱聲請人未能於5日內提報，相對人至多僅得就聲請人未提報清理計畫書一事為代履行，而據此請求代履行之必要費用（例如相對人為委由其他機構代擬訂清理計畫書所支出之必要費用）。然相對人於明顯欠缺法律依據之情形下，竟將未於期限內提報清理計畫書直接視同廢棄物清理法第71條所定之不於期限內完成清理之行為，甚至認未於期限內提報清理計畫書，便得逕將其初估高達80幾億元之清

理費用，以代履行費用之名義直接命聲請人負擔，根本完全曲解廢棄物清理法第71條及行政執行法第29條、第34條之規定，明顯無據，單自形式上觀察，且不待調查即可清楚發現系爭函文錯誤解釋及適用法律之違法情節，系爭函文之合法性顯有疑義，實屬違法、無效之行政處分，依最高行政法院109年度裁字第362號裁定意旨，自應即刻停止執行。

3、系爭土地經相對人自103年至109年長期監測結果，截至目前為止監測結果未曾發現超過土壤或地下水污染管制標準情形，益證明轉爐石級配料性質十分穩定，並未致肇公益有何重大損害或不利益，無即刻提報清理計畫並強制代履行清除之必要性及急迫性。

4、相關行政案件現繫屬於最高行政法院108年度上字第958號審理中，聲請人是否應負擔清運責任尚有疑義。而同一事實之刑事案件，臺灣高雄地方檢察署認定聲請人非屬本件廢棄物清理法事件之行為人。同一事實之臺灣橋頭地方法院（下稱橋頭地院）106年度重訴字第124號民事判決，其所持理由與上開聲請人之主張相同。故聲請人並非本件之清理義務人，基於法規範一致性解釋，行政法院為相同見解之蓋然率極高，即聲請人就相關行政案件顯有勝訴之可能。

5、本案事實係建發公司透過萬大公司向聲請人主動申購轉爐石級配料，聲請人僅是被動出賣人。本案相關之橋頭地院106年度重訴字第124號民事判決認定「……原告黃胤鴿係派員將系爭石級配料回填傾倒在系爭土地，可見並非被告中聯公司擅自占用或傾倒在系爭土地……」等語，亦肯認「……系爭石級配料於96年間登記為產品，經核發環保標

章使用證書，有高雄市政府96年10○0○○市00000
00000000000號函1紙可考（見重訴卷第102頁），時間點係在……向被告中聯公司購買系爭石級配料之前，是該等產品登記無須委請領有廢棄物清理執照之事業機構進行處理……」。相對人竟事後以非直接買受人之轉售後之第三買受人建發公司自行違法棄置之行為課與聲請人廢棄物清理義務，系爭函文顯然違法。聲請人並不負有廢棄物清理義務，相對人不顧上開行政處分仍在訴訟中且顯無理由，又執此違法行政處分為基礎，以系爭函文命聲請人提報清理計畫，顯無理由。

6、聲請人針對非轉爐石級配料之不明物質並無負有行為義務而不為之情形：

（1）系爭土地之所有權人先回填其他不明物質後，其後再向不知情之聲請人購入合法登記產品之轉爐石級配料，而相對人未及時採取有效遏止措施，任憑所有權人持續回填。是該場址回填行為之主導者為土地所有權人（即地主黃胤鴿、建發公司），而相對人未積極阻止，自應由土地所有權人（即地主黃胤鴿、建發公司）負責，實不應命聲請人負擔清理責任。

（2）該不明物質顯非聲請人原提供之轉爐石級配料，且依萬大公司委由台灣檢驗科技股份有限公司（SGS公司）在相對人監督之下於現場進行採樣，按照行政院環境保護署公告之方法予以檢測，經比對轉爐石級配料之微量重金屬含量後，發現系爭土地部分回填物質之重金屬（如砷、汞、鎘、鉛、鋅、銅、鎳）含量，與轉爐石級配料微量重金屬含量不相吻合，由此可確認該等化驗之樣本有非屬轉爐石級配料之物質。可見該不明物質所含微量

重金屬之成分與比例，皆不符合轉爐石級配料之成分特性。顯見高達300多萬噸之不明物質絕非聲請人原提供之轉爐石級配料，是聲請人即非行政執行法第29條第1項所指負有行為義務而不為之人。

（3）依相對人所核定之萬大公司清理計畫，該不明物質應由相對人研議後續處理方式並暫時堆置於現場且依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準辦理，聲請人顯無清理之行為義務，更遑論聲請人為負有行為義務而不為之人。況系爭土地之所有權人實係上揭不明物質掩埋之實際行為人，系爭函文無異只是讓無辜之第三人即聲請人代實際行為人即建發公司或相關系爭土地之地主支付龐大清理費用而已。

7、該不明物質之數量遠高於萬大公司應負責清運之轉爐石級配料數量，相對人至今尚未釐清上開不明物質之清理責任及清理方式，竟概括要求聲請人應提報清理計畫、負擔清理責任，並以萬大公司未盡清理義務為由，廢止其清理計畫。然相對人之上開要求有違清理計畫在先，違法廢止萬大公司清理計畫在後，更有甚者，相對人竟要求與回填行為毫無關係之聲請人負擔清運義務，行政程序上具有重大瑕疵，有違誠實信用原則，侵害人民正當合理之信賴。聲請人依法將針對系爭函文提起行政救濟，且在法律上顯有勝訴之可能，而非顯無理由，符合行政訴訟法停止執行消極要件。

（二）停止執行之必要：

1、相對人以原處命聲請人提報清運計畫，並稱若未提報上開清理計畫將命聲請人繳納代履行費用（初估高達80幾億元）。上開處分已隨時有開始執行之虞，具有急迫之情事。

2、非轉爐石之不明物質高達300多萬噸，相對人至今尚未釐清不明物質之成分及清理責任。按萬大公司之清理計畫，若非轉爐石之其他物質應由相對人負擔清理責任。觀清除費用初估高達80幾億元，應由何人負擔至關重要，若相對人此時貿然命第三人清除該場址所有物質，則清理責任之歸屬將無以釐清。

3、聲請人實收資本額約為24億元，相對人命聲請人提報清理計畫，於本案件未確定前予以強制執行，並命聲請人繳納代履行費用（初估高達80幾億元），該代履行費用遠高於聲請人實收資本額，若以系爭函文逕送強制執行，對於聲請人之財務勢必無可回復之重大影響，甚者更可能造成結束營業或破產之情，而聲請人為公開發行之上市公司，股東為廣大之投資大眾，僱用員工及協力廠商、眷屬達近萬人，若聲請人因違法之系爭函文代履行費用（初估高達80幾億元）之執行而被迫終止營業，將造成聲請人、協力廠商、僱用員工及眷屬近上萬人之生活頓失依靠，流離失所、衣食無著，整體類股股價崩盤，而此損失實無法以實際金錢所估價，而為不可回復之損害。

4、保全之急迫性與本案請求勝訴之蓋然率為是否允許停止執行之2個衡量因素，而且彼此間有互補功能。除上開保全之急迫性釋明外，鑒上開與本案相關之民刑事判決均為有利於聲請人之判斷，是本案請求勝訴之蓋然率極高，亦與保全之急迫性互補，而符合停止執行之要件。

5、本件堆置之轉爐石級配料及其他不明物資，經相對人長期監測結果，並無造成污染或超標之情事，顯無立即性危害或污染擴大風險，故系爭函文之停止執行對公益並無重大危害。

6、聲請人嗣後若依系爭函文提送清理計畫，僅係為免相對人因聲請人未提送清理計畫，而立即命聲請人繳納代履行費用（初估高達80幾億元），造成聲請人有更難以回復之前述損害，實不能以聲請人有提出清理計畫而認無保全之急迫性。

（三）聲明：相對人系爭函文命聲請人於文到次日起5日內提報清理計畫等，所為之行政處分，應予停止執行。

三、本院之判斷：

（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。……（第5項）停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部份。」行政訴訟法第116條第1項、第3項及第5項分別定有明文。行政訴訟法設停止執行制度乃鑒於行政處分或決定於生效後即具執行力，不因當事人提起行政訴訟而停止執行，故賦予因執行而受有急迫且難於回復原狀之損害者，在本案訴訟終局裁判之前，得請求行政法院裁定暫時阻斷原行政處分或決定之執行效力。是當事人對於非行政處分之行政機關函文或私權關係糾紛之爭議事件，除法律有特別規定外，當事人既不許對其提起行政爭訟救濟，殊無適用行政訴訟法第116條第3項規定聲請行政法院裁定停止執行之餘地。

（二）系爭函文僅係催告聲請人履行依已作成之下命處分所規制的作為義務，性質上並非得裁定停止執行之程序標的：

1、行政處分係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力之措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，此觀行政程序法第92條第1項規定即明。倘行政機關僅重申先前所為之下命處分內容，催告受處分人履行該下命處分所規制之行政法上義務，而為單純事實之敘述或相關理由之說明，未就其行政法上義務所由之構成要件重新為任何實體審查，其性質則僅屬意思通知，自非行政處分。

2、查系爭函文之正本受文人包含聲請人、建發營造有限公司、黃胤鴿、戴文慶等；其主旨欄記載：「請貴公司（台端）於文到次日起5日內提報清理計畫送本局審查，倘未於期限內提報，本局將依行政執行法相關規定命貴公司（台端）繳納代履行費用，請查照。」其說明欄則記載：「一、萬大材料科技股份有限公司前所提送『高雄市○○區○○段○○○○○號等21筆土地廢棄物棄置場址清理計畫──第一階段調查及檢測作業計畫（第六次修正）』已於109年10月23日經本局廢止在案（副本諒達）。二、貴公司（台端）為清理義務人，仍負有清理義務，且經本局作成限期命清理之處分，期間貴公司（台端）雖提起行政爭訟，迭經市府訴願決定及高雄高等行政法院判決駁回在案。今上開清理計畫書遭本局廢止，請於文到次日起5日內提報旗山大林轉爐石場址之清理計畫，相關清理期程建請參考前案計畫，全場址不高於3年內清理完成，清理計畫內容應詳述3年期間內之每月清理數量及每月去化數量，俾為執行之依據。三、依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條相關規定，倘貴公司（台端）未於上述期限前提報，本局得命貴公司（台端）繳納代履行費用（初估高達

80幾億元），並移送強制執行，提請注意。」等情，此有系爭函文（見本院卷第49頁至第51頁）在卷可稽。

3、對照相對人先前即曾以107年6月7日函命原告就系爭16筆土地於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。嗣再以107年10月19日函命聲請人就系爭5筆土地於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送相對人憑辦，逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理等情，此觀本院108年度訴字第53號判決即明。而系爭函文之正本受文者除聲請人以外，尚包括建發公司、黃胤鴿、戴文慶等，亦均係相對人先前已作成行政處分命清除處理系爭土地上廢棄物提出清理計畫之受處分人，此觀本院107年度訴字第463號、第464號判決亦明。足見相對人作成系爭函文係因萬大公司先前提送之清理計畫於109年10月23日經相對人廢止，相對人始以系爭函文重申聲請人仍負有清理義務，通知聲請人履行依相對人先前已作成行政處分（即相對人107年6月7日函、107年10月19日函所為命清除處理及檢具清除處理計畫之行政處分)所規制之行為義務，並就何以通知聲請人履行其行為義務相關之事實過程予以附帶說明，系爭函文本身並未對聲請人課予任何新的作為義務內容，蓋相對人107年6月7日函、107年10月19日函就聲請人部分所為命清除處理及檢具清除處理計畫之行政處分作成後，迄未經相對人自行撤銷或廢止，亦未經行政法院予以撤銷，其就行為義務之課予及其履行期限規制效力始終存

續，聲請人就系爭土地所負清理義務及提出清理計畫之行為義務內容均非系爭函文所創設，其行為義務內容亦不因系爭函文之記載而有所改變或加重。又系爭函文說明二所載「相關清理期程『建請』參考前案計畫，全場址不高於3年內清理完成，清理計畫內容應詳述3年期間內之每月清理數量及每月去化數量，俾為執行之依據」，亦足見系爭函文該段記載僅屬對於相對人提出清理計畫內容之建議，核屬行政指導性質，亦無任何強制力。此外，系爭函文不但並未載有教示條款，其說明三更載明僅係「提請注意」聲請人違反前揭行為義務相對人將可能依相關法令所發生之法律效果。綜觀前情，堪認系爭函文僅屬相對人表示一定期望的催告行為，性質上為意思通知，並非行政處分。依前揭說明，系爭函文性質上既僅屬催告之意思通知，自非得依行政訴訟法第116條第3項裁定停止執行之程序標的，故聲請人對之聲請停止執行，自難准許。

（三）縱認系爭函文具有行政處分之性質，亦不符合停止執行之法定要件：

1、依前揭行政訴訟法第116條規定，聲請停止執行，應符合下列三要件，即：（1）原處分或決定之執行將發生難以回復之損害；（2）有急迫情事；（3）於公益無重大影響，始得例外准許停止原處分或決定之執行。其中所謂「難於回復之損害」，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如為執行可認達到回復困難之程度而言。是其損害若得以金錢填補，原則上難謂有「難於回復之損害」。而所謂「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，必其執行將發生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，否則尚難認有以行政法院裁定停止執行予以救濟之必要。又停止執行對公益是否有重大影響，係屬對當事人利益與立即執行公益的利益衡量，且所謂公共利益者，並非僅止於行政處分所欲追求之公共利益，尚應同時權衡行政處分之執行所可能危害之公共利益（包括難以回復之公共利益）。聲請人對於原處分或決定聲請停止執行，若欠缺上述要件其中之一者，即難認為有理由，應予駁回。

2、縱認系爭函文之說明欄所記載：「二、……請於文到次日起5日內提報旗山大林轉爐石場址之清理計畫，相關清理期程建請參考前案計畫，全場址不高於3年內清理完成，清理計畫內容應詳述3年期間內之每月清理數量及每月去化數量，俾為執行之依據。三、依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條相關規定，倘貴公司（台端）未於上述期限前提報，本局得命貴公司（台端）繳納代履行費用（初估高達80幾億元），並移送強制執行，提請注意。」等語，具有行政處分之性質，然系爭函文僅係通知聲請人履行「提報清理計畫」之行為義務，而非催告聲請人應立即履行就系爭場址清除處理之行為義務，故聲請人主張：相對人此時貿然命第三人清除該場址所有物質，則清理責任之歸屬將無以釐清云云，顯對於系爭函文意旨有所誤解。而系爭函文說明三所載「初估高達80幾億元」之代履行費用，對照系爭土地之範圍及其上廢棄物之數量以觀，顯然係指清理義務人就系爭場址之清除處理義務未履行時之高額代履行費用，應非指聲請人未履行「提報清理計畫」之行為義務時，所應負擔「提報清理計畫」之代履行費用。縱聲請人並未如期履行系爭函文所通知聲請人履

行「提報清理計畫」之行為義務，而由相對人委由第三人代為擬具清理計畫，衡情其所產生之「提報清理計畫」代履行費用即非如完成系爭場址全部清除處理所需初估高達80幾億元費用，故其可能將對聲請人造成財產上之損害，依客觀情形及一般社會通念，尚非不得以金錢賠償填補，依上開說明，則該損害即難謂屬「難於回復之損害」，且對照聲請人之實收資本額為24億餘元，此有其商工登記公示資料（見本院卷第103頁）在卷可稽，亦難認系爭函文之執行，將直接致其營運上困難，且嚴重影響聲請人之股東、協力廠商、員工及其家庭之生計。故聲請人主張系爭函文之執行必然立即造成其難於回復之損害且屬急迫情事云云，實難遽採。依前揭說明，聲請人聲請停止執行，不符上述法定要件，自難認為有理由，應予駁回。

（四）至聲請人主張其並非系爭土地上廢棄物之清除處理義務人，系爭函文所依據之行政處分違反正當行政程序、誠實信用原則，其合法性顯有疑義云云，其主要論據乃屬其就前揭相對人107年6月7日函、107年10月19日函所提本案訴訟有無理由之範疇，且其就系爭函文聲請停止執行既已不符前揭停止執行之法定要件，故聲請人其餘主張即無再續予審酌之必要，附此敘明。

四、綜上所述，系爭函文性質上僅屬催告之意思通知，並非行政處分，即非得裁定停止執行之程序標的；且縱認系爭函文部分具有行政處分之性質，亦與行政訴訟法第116條第3項前段所定之要件不符，故本件聲請停止執行，應予駁回。

五、結論：聲請無理由。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　4　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

以上正本係照原本作成。

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出抗告（須按對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　11　　月　　4　　日

書記官　林　幸　怡