

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第四庭

03 108年度訴字第185號

04 民國113年9月30日辯論終結

05 原 告 謙有鋼鐵工業股份有限公司

06 代 表 人 黃結盈

07 訴訟代理人 林石猛 律師

08 張宗琦 律師

09 被 告 屏東縣政府

10 代 表 人 周春米

11 訴訟代理人 張訓嘉 律師

12 複 代 理 人 鄭天瀚 律師

13 訴訟代理人 陳宛鈴 律師

14 阜威廷

15 上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院環  
16 境保護署中華民國108年3月19日環署訴字第1080005567號訴願決  
17 定，提起行政訴訟，本院判決如下：

18 主 文

19 一、原告之訴駁回。

20 二、訴訟費用由原告負擔。

21 事實及理由

22 壹、程序方面

23 一、被告代表人由潘孟安變更為周春米，茲據新任代表人具狀  
24 聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。

25 二、按公司法第25條規定：「解散之公司，於清算範圍內，視  
26 為尚未解散。」所謂清算終結係指清算人就清算程序中應  
27 為之清算事務，實質全部辦理完竣而言，若解散公司未辦  
28 竣全部清算事務，其法人人格於清算範圍內仍屬存續，迄  
29 待清算完結後，法人人格始得歸於消滅。查經濟部雖以民

國105年12月29日經授中字第000000000000號函核准原告解散登記在案，有經濟部商工登記公示資料（本院卷一第115頁）在卷可稽，惟原告現仍有公法上之義務尚未辦竣，則原告之法人人格於了結現務之清算範圍內，尚屬存續，故本件原告仍具有當事人能力。

## 貳、實體方面

### 一、爭訟概要：

緣原告原所屬內埔廠（坐落於○○縣○○鄉○○段39之6、39之7地號，下稱系爭場址）於民國76年至97年間從事基本金屬製造業，其主要原料為鋼鐵、重油，利用粗軋鋼機、中軋鋼機、精軋鋼機、自動剪床、飛剪機、天車、自動包裝機、加熱爐等設備，生產丸鐵、角鐵、扁鐵等產品。前經行政院環境保護署（下稱環保署）委託瑞昶科技股份有限公司（下稱瑞昶公司）及美商傑明工程顧問股份有限公司臺灣分公司（下稱傑明顧問公司）執行「土壤及地下水污染潛勢環境場址評估（Phase II）調查計畫（甲、乙）」（下稱系爭調查計畫）調查工作，於106年10月16日至17日派員至系爭場址進行土壤採樣工作，檢測結果土壤鉛濃度最高為5,570毫克/公斤、鎘濃度最高為70.5毫克/公斤、銅濃度最高為613毫克/公斤，皆超出土壤污染管制標準（鉛2,000毫克/公斤、鎘20毫克/公斤、銅400毫克/公斤）。被告依環保署「99年4月廢棄工廠土壤及地下水污染調查指引」基本金屬製造業相關製程與污染物質（鉛、鎆、鎘、鎳、銅），與原告利用加熱爐進行軋鋼作業之運作特性、土壤中之污染物（鉛、鎘、銅）皆具相關聯性，核認系爭場址重金屬污染與原告之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相對關聯性，經被告依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、第16條及同法施行細則第10條規定，以107年10月29日屏府環水字第000000000000號公告（下稱107年10月29日公告）劃定該地號土地為土壤污染控制場址及管制區，並公告原告為污染行為人。嗣被告依據土污法第13

01 條第1項規定，於107年12月12日以屏府環水字第0000000000  
02 0號函（下稱原處分）命原告於108年6月11日前提出土壤污  
03 染控制計畫送被告所屬環境保護局（下稱屏東環保局）審  
04 查，屆期未提出，將依法裁處新臺幣1百萬元以上5百萬元以  
05 下罰鍰，並通知限期補正，屆期仍未補正，按次處罰。原告  
06 不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴  
07 訟。

## 08 二、原告起訴主張及聲明：

### 09 (一)主張要旨：

10 1、原處分係基於被告107年10月29公告，為其後續法律效果。  
11 然被告107年10月29日公告乃違法行政處分，依違法性承繼  
12 理論，鈞院得於本件訴訟中一併審查被告107年10月29公告  
13 之合法性，並因原處分承繼其違法性而撤銷之。且基於構成  
14 要件效力非屬絕對概念，被告107年10月29日公告之違法性  
15 既已昭然若揭，其構成要件效力相對薄弱，鈞院於審查原處  
16 分之合法性時，仍需自為待證事實之實質認定：

17 (1)對行政處分提起撤銷訴訟之程序中，其先決問題涉及另一行  
18 政處分是否合法時，因該另一行政處分未經依法定程序予以  
19 撤銷，而具有公定力，則行政法院基於上述構成要件效力，  
20 仍不能否定該處分之效力；僅例外於先行處分與後行處分屬於  
21 一個連貫性之手續，且均以發生一定之法律效果為其目的，即先行處分僅屬後行處分之準備行為時，先行處分之違  
22 法性為後行處分所承繼，在後行處分之撤銷訴訟上，法院得  
23 以先行處分之違法，進而否認其效力，不引為後行處分之裁  
24 判依據，此即學說之「違法性承繼」，最高行政法院98年度  
25 判字第509號判決亦明揭斯旨。

26 (2)再者，構成要件效力非屬絕對概念，對應之效力內容亦具相  
27 對性，視個案情節有強弱之分。行政處分拘束力或存續力之  
28 形成，來自對公部門「謹慎決策，言而有信」，及對人民  
29 「重視群我分際，善盡社會責任」之規範期待。但此等通案  
30 式之規範期待，並未考量到實證環境之各類特殊情況（例如

01 公部門作決策面臨資訊不足之困境，決策違法情節明顯重  
02 大，處分之形成外觀或效力不夠明顯，或者人民沒有即時救  
03 濟之誘因），因此需視個案情節予以調整，而調整程度或力  
04 道，需以實證環境之特殊性為判準，並決定對應之效力（可  
05 能是完全不再進行證據調查及事實認定，或者按個案情節調  
06 整待證事實之證明高度），最高行政法院105年度判字第205  
07 號判決明揭斯旨。又行政處分一經作成而生拘束力，即同時  
08 有構成要件效力之併存，而不需等到處分存續力，甚或既判  
09 力之產生，故其發生錯誤之機率甚高，若受處分人對前處分  
10 之合法性已有強烈之爭執，則對後處分而言，前處分之構成  
11 要件效力即甚薄弱，法院在審查後處分之合法性時，仍需自  
12 為待證事實之實質認定，前處分之事實認定結論僅有參考意  
13 義，認定事實之說理勞費也不會減輕太多，最高行政法院10  
14 5年度判字第214號判決亦同斯理。

15 (3) 本件被告以107年10月29公告將系爭場址列為土壤污染控制  
16 場址，並認原告為污染行為人，俾利被告續依土污法第13條  
17 第1項規定，命原告提出污染控制計畫（即原處分）。前開  
18 二處分之目的，均係為達成控制系爭場址污染狀況，俱屬為  
19 達成控制土壤污染狀況、改善生活環境並維護國民健康目的  
20 之連貫性手續。被告107年10月29公告如經審認具違法性，  
21 該違法性自應為原處分所承繼，亦屬違法處分，縱因107年1  
22 0月29公告未經爭訟而生存續力及構成要件效力，仍無礙鈞  
23 院得於本案一併審酌被告107年10月29公告之合法性，並依  
24 據審理結果否認其效力，以為原處分合法性認定前提。又被告  
25 107年10月29日公告縱然具構成要件效力，惟原告就其合  
26 法性強烈爭執（詳後述），依上開司法實務解揭蘋之「構成  
27 要件效力非屬絕對」概念，原處分之構成要件效力應被削弱，  
28 鈞院於審查原處分之合法性時仍需自為待證事實之實質  
29 認定，而被告107年10月29日公告之事實認定結論僅具參考  
30 意義。

01 2、被告作成確認原告為系爭場址污染行為人之107年10月29日  
02 公告，所引據之事證容有虛偽或不完全，所為認定亦有悖於  
03 論理及經驗法則之情形，具有判斷瑕疵之違法：

04 (1)原告於系爭場址從事之金屬軋延、伸線及擠形業，並無環保  
05 署99年4月「廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢調查調查作業  
06 指引—基本金屬製造業」（下稱系爭調查指引）所示高爐、  
07 轉爐、電弧爐、高爐／轉爐／電弧爐廢水處理廠、金屬鑄造  
08 業熔煉過程、盤元酸洗設備、冷軋調質軋延及冷軋廢水系統  
09 製程，自無從產生鉛、鉻、鎬、銅等污染物質：

10 ①原告於系爭場址設立之工廠（下稱系爭廠房），係從事基本  
11 金屬製造業中之金屬軋延、伸線及擠形業為兩造所不爭執，  
12 是其製程應屬系爭調查指引所稱之第二階段加工過程，「以  
13 鑄造、軋延、伸線及擠型等以製造相關產品」，而無熔煉金  
14 屬之製程，應先予以辨明。

15 ②原告所從事既為金屬軋延、伸線及擠形業而無熔煉金屬之製  
16 程，則：A.原告所營並無系爭調查指引第23頁表3.4-1「基  
17 本金屬業相關製程與污染特性」所示「高爐、轉爐、電弧  
18 爐、高爐／轉爐／電弧爐廢水處理廠、金屬鑄造業熔煉過  
19 程」之製程。B.原告所從事者為金屬軋延、伸線及擠形業中  
20 之「熱軋延」製程，主要生產產品為中拉鋼筋（SD280），  
21 而無盤元酸洗設備、冷軋調質軋延及冷軋廢水系統製程之需  
22 求。C.原告並無前揭製程之事實，有原告全場基礎布置平面  
23 圖影本可稽。原告既無系爭調查指引第23頁表3.4-1所示之  
24 機具設備及製程，則原告於系爭廠房從事之金屬軋延、伸線  
25 及擠形業，自無從產生系爭調查指引第23頁表3.4-1所示因  
26 前揭製程所生之廢棄物及對應土水管制污染物（鉛、鉻、  
27 鎬、銅）。

28 (2)被告依系爭調查計畫所為系爭場址之調查及查證成果報告  
29 （下稱系爭調查報告）第9頁部分記載，迥異於系爭調查指  
30 引原文，此有原告整理之對照表可稽，實際上電弧爐製程為  
31 金屬冶煉業中電弧爐煉鋼廠特有之製程，而原告所從事業別

01 之製程並無熔煉金屬之製程業。系爭調查報告為使「被告為  
02 系爭場址之污染行為人」之不正確結果合理化，逕自更易、  
03 扭曲系爭調查指引原文，可信性殊值商榷。

04 (3)又土壤及地下水污染整治基金管理會(下稱土污基管會)覆訴  
05 願會之內部文件二（三）略以：「另，按謙有公司登記為基  
06 本金屬製造業，主要係將原物料（鋼鐵／鋁金屬／銅金屬）  
07 以冶煉、鑄造、軋延、擠形、伸線等方式製造金屬板、條、  
08 棒、管、線等基本金屬製品，該製程原料及產品與系爭場址  
09 土壤污染物鉛、鎘及銅相符……」等語，並未將原告從事之  
10 「金屬軋延伸線及擠形業」製程，與金屬冶煉業及金屬鑄造  
11 業製程加以區別，僅以原告所從事者同為基本金屬製造業為  
12 由，遽將原告所無之製程及無法產生之污染，歸咎於原告，  
13 其判斷自有重大瑕疵可指。

14 (4)考諸系爭調查指引3.4汙染特性，係綜合基本金屬製造業中  
15 金屬冶煉業、金屬鑄造業及金屬軋延伸線擠形業之污染特性  
16 為內容，惟仍無從免於區辨各業別之污染特性描述。譬若高  
17 爐、轉爐及電弧爐相關製程與設備，係屬「金屬冶煉業」特  
18 有之製程與設備，而熔煉金屬製程則為「金屬鑄造業」特  
19 有之製程等，咸為適例。被告僅憑上揭可信性堪議之系爭調查  
20 報告，及原告所從事之金屬軋延伸線擠形業為系爭調查指引  
21 3.4汙染特性涵蓋範圍，而未細究各業別獨有之製程及其所  
22 生之污染特性，遽認系爭場址之污染為原告所肇致，即有  
23 「行政機關所為之判斷，係出於錯誤之事實認定或不完全之  
24 資訊」之判斷瑕疵。

25 (5)原告於關廠歇業時，廠房、機具設備均遭法院查封無從予以  
26 拆除、處分，是系爭場址之污染原因，自應排除原告於關廠  
27 時拆除機具設備所致之可能：

28 福南鋼鐵股份有限公司（下稱福南公司）法拍購入系爭廠  
29 房，並沿用至今，為被告所自承。而原告於系爭場址、系爭  
30 廠房營運期間，其地表水泥鋪面與福南公司於系爭場址、系  
31 爭廠房營運期間之地表水泥鋪面無殊。系爭調查報告先引用

01 福南公司職員證述認原告廠房出售時仍留有機具，後認系爭  
02 場址污染可能係原告廠房出售前拆除機具所致，不啻前後矛盾。  
03 又原告於97年10月29日登記歇業前，系爭廠房及機具設備  
04 業遭臺灣屏東地方法院查封拍賣，原告自無從就機具設備  
05 為拆除、處分，且依系爭調查報告所載福南公司李小姐證  
06 述，益證原告並未就系爭廠房內任何機具設備為拆除行為，  
07 是設備拆除處理不當要非系爭場址污染肇因，至為明灼。

08 3、被告指摘原告稱所使用之化學原料僅磷與硫，顯屬避重就  
09 輕，故意誤導云云，容有誤解：

10 (1)原告從事基本金屬製造業中金屬軋延、伸線及擠形業，主要  
11 產品為中拉鋼筋（SD280），主要化學成分僅有磷與硫，殊  
12 無鉛、鉻、銅等重金屬，此有原告公司暨產品簡介可稽。實  
13 務上，就鋼筋產品成分之標示僅須就「鐵」以外其他元素成  
14 分暨含量加以標示，其原因為元素「鐵」之含量佔產品成分  
15 百分之90以上，為業界周知事實而毋庸特別標示，至於其他  
16 元素之含量記載，則係作為區分鋼種之用，此觀我國經濟部  
17 標準檢驗局所訂鋼筋混凝土用鋼筋之國家標準（CNS）區分  
18 方式亦同。而原告所生產之中拉鋼筋（SD280），其化學成  
19 分除鐵以外，受規範之其他化學元素則僅有「磷與硫」，可  
20 再提供經濟部標準檢驗局印行鋼筋混凝土用鋼筋國家標準  
21 （CNS）供參。

22 (2)被告就此業界人盡周知之枝微末節事項加以指摘，加諸前述  
23 被告未細究原告所從事之「金屬軋延、伸線及擠形業」製程  
24 設備暨產生之廢棄物，與金屬冶煉業及金屬鑄造業有別，遽  
25 認同屬基本金屬製造業俱有系爭調查指引3.4所示之污染特  
26 性，逕以金屬冶煉業及金屬鑄造業特有之製程設備暨產生之  
27 廢棄物，套用於原告所從事之金屬軋延、伸線及擠形業，在  
28 在顯示被告就基本金屬製造業專業知識不足，且就書面資料  
29 斷章取義，以原告為替罪羔羊。

30 4、就被告質疑「原告廠房中製成品存放區（二）、（三）具體  
31 用途為何」，原告業已舉證證明，被告如再有質疑，應負擔

舉證責任。系爭廠房之水泥鋪面完整性，被告主張為福南公司重新鋪設，意謂系爭廠房內水泥鋪面於福南公司買受前即存在，則污染物質殊無穿透水泥鋪面而污染系爭場址之可能，被告忽略此一有利於原告之事實，已違反有利不利一體注意原則。又關於有污染反應之土壤採樣深度咸介於0.0至0.5公尺，且地下水未見污染反應等情，被告未曾考量，亦有利不利一體注意原則之違法：

(1)依系爭調查計畫之採樣檢測結果顯示，土壤中重金屬鉻超過監測標準之採樣點號為S-02 (193mg/kg)，土壤中重金屬銅超過監測標準之採樣點號為S-07 (285mg/kg)、S-10 (258mg/kg)、S-11 (311mg/kg)，土壤中重金屬鉛超過監測標準之採樣點號為S-03 (1220mg/kg)、S-06 (1030mg/kg)，土壤中重金屬銅超過管制標準之採樣點號為S-03 (524mg/kg)、S-05 (613mg/kg)、S-06 (486mg/kg)、S-08 (608mg/kg)、S-09 (454mg/kg)，土壤中重金屬鎘超過管制標準之採樣點號為S-05 (70.5mg/kg)，土壤中重金屬鉛超過管制標準之採樣點號為S-05 (5570mg/kg)。然原告使用之原料及生產之產品，主要化學成分僅有磷與硫。又將系爭調查計畫「圖11謙有公司異常情形分布圖」與原告全廠基礎布置平面圖對照，超過管制標準之採樣點號S-09、S-08、S-06、S-05、S-03分別位於原告廠房中推料機、鋼胚存放區、製成品存放區(二)、製成品存放區(三)；超過監測標準之採樣點號S-02、S-07、S-10、S-11分別位於原告廠房中冷卻水氧化鐵分離池旁、成品精整區、製成品存放區(三)、加熱爐之位置。則前揭推料機、鋼胚存放區、製成品存放區、冷卻水氧化鐵分離池旁及冷卻床等位置，皆非作業流程中加熱金屬之區域，自無造成污染之可能。而原告唯一加熱金屬之場所即廠房中之加熱爐，採樣點號S-11雖位於加熱爐處，為全廠造成系爭場址土壤污染可能性最高之區域，然其土壤污染程度卻僅達超過監測標準，較諸其他污染可能性較低、污染程度卻達超過管制標準之區域，可合理推論該點號之污染非原告

01 作業流程所肇致，系爭廠房內之污染咸與原告之營運、作業  
02 流程無關。

03 (2)原告所從事之金屬軋延、伸線及擠形業製程，不在系爭調查  
04 指引3.4所示之污染特性範圍內。就被告質疑「原告廠房中  
05 製成品存放區（二）（三）具體用途為何」，原告就該區域  
06 用途與原告全廠基礎布置平面圖並無二致，且有相片可證，  
07 被告若為相反之主張，並作成「確認原告為系爭場址汙染行  
08 為人」之負擔處分，自應負舉證責任。而被告主張系爭廠房  
09 之水泥鋪面，為福南公司購入後重新鋪整而成，益徵系爭廠  
10 房於福南公司買受前、原告營運期間，即已存在水泥鋪面，  
11 則污染物質殊無穿透水泥鋪面而污染系爭場址之可能，是原  
12 告主張「既地表水泥鋪面完整，要無因原告製程而污染系爭  
13 場址」，非無理由。又福南公司於購入系爭廠房後，對既有  
14 之水泥鋪面進行重新鋪整，則其重新鋪設或整地之原料是否  
15 已遭受汙染，致使檢測結果呈污染反應，被告未予考量，亦  
16 違反行政程序法第9條有利不利一體注意原則。

17 (3)送驗土壤中有重金屬污染反應之土壤分布，其採樣深度咸介  
18 於「0.0至0.5公尺」。以原告於系爭場址營運時間近20年之  
19 事實推斷，倘為原告所造成之污染（假設語），污染深度理  
20 應向下蔓延，致系爭場址僅距地表1.195至1.513公尺之地下  
21 水同受汙染，而非不分廠區內製程之差異，污染反應深度之  
22 一致，且距地表甚近之地下水體亦無污染反應，已悖於經驗  
23 法則。簡言之，依系爭調查報告顯示，系爭場址之土壤污染  
24 情況，深度平均介於0.0-0.5公尺、污染深度未及於地下水  
25 且污染範圍遍部原告廠區，衡諸通常經驗法則，堪認系爭場  
26 址之污染與原告是否於系爭場址上營運作業無關，反倒不能  
27 排除系爭廠房之污染時點，係發生於原告買受系爭場址前。  
28 被告未慮及此，同有行政程序法第9條有利不利一體注意原  
29 則之違法。

30 5、福南公司生產產品之主要成分中不乏含鉻、銅等成分，被告  
31 以「排除法」排除福南公司為系爭場址汙染行為人之可能，

01 不無可議：

02 觀諸福南公司鐵鋼、非鐵金屬手冊，其所產鉻鉬合金鋼、鎳  
03 鉻鉬合金鋼、鋁鉻鉬合金鋼、合金工具鋼、高速鋼、熱加工  
04 模具鋼、冷加工模具鋼等產品，主要成分俱含「鉻」，其中  
05 大同NAK80含有「銅」元素。被告徒以福南公司製程單純且  
06 地表水泥鋪面完整等詞，遽排除其為污染行為人之可能，非  
07 無可議。再依經濟部商工登記公示資料查詢服務系統查詢資  
08 料結果，福南公司所營事業中含有鋼材二次加工業、鋁材二  
09 次加工業、銅材二次加工業及模具製造業，被告未就系爭場  
10 址污染原因，與福南公司所營上揭事業是否具關聯性為調  
11 查，即逕予排除其為污染行為人之可能，忽略此一有利原告  
12 之事實，同屬前揭有利不利一體注意原則之違反。

13 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

14 三、被告答辯及聲明：

15 (一)答辯要旨：

16 1、被告107年10月29日公告就系爭場址及污染行為人之認定既  
17 已確定生構成要件效力，被告依土污法第13條規定命系爭場  
18 址之污染行為人即原告，提出系爭場址之土壤污染控制計畫，如逾期未提出將依土污法第37條裁罰，原處分於法有  
19 據，自無違誤：

20 系爭場址經環保署及被告調查後，已於107年10月29日依法  
21 作成公告處分，並作成認定原告為系爭土地污染行為人之行  
22 政處分，原告對此公告及認定其為污染行為人並無爭執，且  
23 未提起任何行政救濟，故被告107年10月29日公告及認定污  
24 染行為人處分已於107年11月28日確定。是被告107年10月29  
25 日公告既已確定而生構成要件效力，被告依土污法第13條規  
26 定命系爭場址之污染行為人即原告，提出系爭場址之土壤污  
27 染控制計畫，如逾期未提出將依土污法第37條裁罰，原處分  
28 於法有據，自無違誤。

29 2、原告於系爭場址上從事金屬軋延、伸線及擠型業近20年，而  
30 其製程所產生之廢棄物致系爭場址土壤受有銅、鉻、鉛之污

01 染，故其為污染行為人，至為灼然：

02 (1)原告主張其製程無金屬熔煉故，而無金屬液滲入系爭場址土  
03 壤之可能，非污染行為人云云。然原告所從事金屬軋延、伸  
04 線及擠型業主要製程第1個必經程序為熱軋延，縱為冷軋產  
05 品亦須先將金屬胚經熱軋程序，將金屬軋成厚度較薄的金屬  
06 捲，再經酸洗、冷軋、退火等程序製程。金屬軋延、伸線及  
07 挤型業之動力來源主要為燃料油或高壓燃料或高壓電子（電  
08 弧爐製程），因此油槽或高壓變壓室（PCB）管理不當造成  
09 洩漏，為造成污染之可能來源，此等過程中可能造成污染物  
10 質者，為製程中所生之廢棄物含有大量重金屬。換言之，金  
11 屬軋延、伸線及擠型業之製程，容易造成土壤及地下水污染  
12 者為製程所產生之廢棄物，而非加熱後之金屬液，事實上透  
13 過金屬熔煉後之金屬液直接流入對土壤或地下水造成污染，  
14 反屬少數特殊情況，原告所稱顯為混淆之詞。

15 (2)再者，金屬軋延、伸線及擠型業之廢棄物於土壤及地下水環  
16 境中可能產生之污染物質主要包含鉛、鉻、鎬、鎳、銅、鋅  
17 等重金屬，及TPH、PCB及戴奧辛等，而系爭場址之污染物質  
18 為銅、鉻、鉛，符合此業別之污染特性，顯見系爭場址之污  
19 染係由原告當時製程所致。原告雖稱系爭場址之現使用人福  
20 南公司亦可能為污染行為人云云，惟福南公司於系爭場址所  
21 從事為鐵板與鐵條等原料之裁切，製程僅單純之切割金屬，  
22 並未對金屬再為加工，製程無任何金屬加熱等工序，主要機  
23 械設備僅有天車、剪床，足資證明其製程僅有單純金屬裁  
24 切，無造成本件污染之可能，此有福南公司屏東廠廠區配置  
25 圖及產品製造（加工）流程說明可稽，是從福南公司之製程  
26 即可判斷其非屬污染行為人。而原告於系爭場址從事金屬軋  
27 延、伸線及擠型業近20年，其製程所生之廢棄物致系爭場址  
28 土壤受有銅、鉻、鉛之污染，故為系爭場址之污染行為人，  
29 至為灼然。

30 3、原告稱其所使用之化學成分僅磷與硫，並無鉛、鉻、銅等重  
31 金屬云云，惟基本金屬製造業最重要之主原料定為金屬胚

01 料，豈能僅用磷與硫即可生成金屬成品，原告主張顯對事實  
02 避重就輕、故意誤導，要無可採。

03 4、原告稱超過管制標準之採樣點為原告廠房中推料機、鋼胚存  
04 放區、製成品存放區（二）及製成品存放區（三），皆非作  
05 業流程中加熱金屬之區域，故無造成污染之可能云云。惟如  
06 前所述，金屬軋延、伸線及擠型業之製程中，易造成土壤及  
07 地下水污染者為製程所產生之廢棄物，而非加熱後之金屬液  
08 本身，而此業別係對金屬之再加工，故非僅製程之最後始生  
09 廢棄物，是整個製程之多項工序均會產生廢棄物。本件調查  
10 之採樣點均位於原告之製程上，而此業別其製程區域屬高污  
11 染潛勢之區域，故系爭調查報告結果顯為合理。姑不論原告  
12 所稱製成品存放區（二）、（三）具體用途為何不明確，且  
13 檢測出超過管制標準之採樣點S09即在加熱爐旁，原告主張  
14 僅加熱區域為高污染潛勢區域，顯與事實不符，洵非可採。

15 5、原告以福南公司法拍購入系爭場址後沿用其上之系爭廠房為  
16 由，稱現今之水泥鋪面與當時其營運時之水泥鋪面相同云  
17 云。惟福南公司係沿用原告之廠區範圍及廠房外殼，經被告  
18 向福南公司調查詢問，其購入系爭場址後即曾對水泥鋪面重  
19 新進行鋪整，此部分如有調查必要可函詢福南公司。

20 6、原告雖稱系爭場址不能排除係於其於76年營運前即受污染云  
21 云，惟工廠需經登記，而迄今僅有原告於系爭場址上從事金  
22 屬軋延、伸線及擠型業。若原告主張其接手前系爭場址即受  
23 其他污染行為人污染，應舉證說明，否則僅屬臆測。

24 7、原告稱與系爭調查指引之文字有異而不可採云云，乃故意混  
25 淆，不足為採：

26 系爭調查指引主要內容為該業別之產業特性概述資料，以提  
27 供各級主管機關，在就此業別進行調查前，能建立此業別工  
28 廠之運作全貌概念，俾利查證作業規劃之技術參考。系爭調查  
29 指引明載其所指之「基本金屬製造業」如以製程區分，可分為金屬冶煉業、金屬鑄造業、金屬軋延伸線及擠型業、其  
30 他金屬基本工業，由此可知原告所從事之「金屬軋延伸線及

01 擠型業」，屬「基本金屬製造業」其中一種類別，因此系爭  
02 調查指引於基本金屬製造業概念性之論述，於「金屬軋延伸  
03 線及擠型業」自亦適用。系爭調查計畫部分引用系爭調查指  
04 引對於基本金屬製造業之論述，因本件個案為「金屬軋延伸  
05 線及擠型業」，而將該文字調整為適合本件個案，並無扭曲  
06、更易作業指引原文之情事，原告之主張顯為混淆，要無  
07 可採。

08 (二)聲明：原告之訴駁回。

09 四、爭點：

- 10 (一) 本件訴訟是否得再審查被告107年10月29公告之合法性？  
11 (二) 被告依據107年10月29日公告認定原告為污染行為人而作  
12 成原處分，是否有據？

13 五、本院之判斷：

- 14 (一) 前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造陳明在  
15 卷，並有被告107年10月9日公告（卷一第41頁至第43  
16 頁）、原處分（卷一第49頁至第50頁）及訴願決定書（卷  
17 一第53頁至第59頁）附本院卷可以證明，堪予認定。

18 (二) 應適用之法令：

19 土污法

20 1、第13條第1項：「控制場址未經公告為整治場址者，直轄  
21 市、縣（市）主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人  
22 於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄  
23 市、縣（市）主管機關核定後實施。污染控制計畫提出之  
24 期限，得申請展延，並以1次為限。」

25 2、第37條：「污染行為人或潛在污染責任人違反第12條第7  
26 項、第13條第1項、第22條第1項、第4項或第24條第7項規  
27 定，未提送控制計畫或整治計畫者，處新臺幣1百萬元以  
28 上5百萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善；屆期未補  
29 正或改善者，按次處罰。」

- 30 (三) 行政處分除非具有無效的事由而無效外，具有存續力，在  
31 未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在

（行政程序法第110條第3項規定參照）。又一有效的先前行政處分（前行政處分），成為後續行政處分（後行政處分）之構成要件事實的一部分時，原處分機關以外的國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，原則上應尊重前行政處分的存續力，並以該處分存在及其內容作為後行政處分的基礎，此即所謂「行政處分的構成要件效力」。因此，當事人如以後行政處分為程序標的，而非以有效的前行政處分為程序標的，提起行政訴訟時，由於前行政處分並非訴訟對象，後行政處分的受訴行政法院，原則上並不能審查前行政處分的合法性，前行政處分的合法性應由以前行政處分為程序標的訴願受理機關或行政法院審查之。雖然有存續力的前行政處分，其構成要件效力並非絕對，在前行政處分缺乏有效行政救濟途徑；或者依當時環境，無法期待處分相對人為行政救濟（例如依處分作成當下時空觀察，前行政處分對當事人有利）等情況下，訴願受理機關或行政法院事後審查以前行政處分為基礎的後行政處分合法性時，並非不能例外審究前行政處分認事用法的合法性。然而，當前行政處分的當事人有合法救濟途徑，卻任意放棄依該救濟程序為主張，該前行政處分的構成要件效力，即應受到尊重，而不得任意排除其適用（最高行政法院112年度上字第675號判決意旨參照）。

（四）查原告於76年至97年間在系爭場址從事基本金屬製造業，前經環保署委託瑞昶公司及傑明顧問公司執行污染調查計畫調查工作，上述公司於106年10月16日及同年月17日派員至系爭場址進行土壤採樣工作，並於107年1月提出系爭調查報告，該報告認系爭場址之土壤鉛濃度最高為5,570毫克／公斤、鎘濃度最高為70.5毫克／公斤、銅濃度最高為613毫克／公斤，皆超出土壤污染管制標準。被告於107年4月18日屏府環水字第0000000000號函附土壤檢測報告，請原告陳述意見後，依環保署指引基本金屬製造業相關製程、污染物質（鉛、鎆、鎘、鎳、銅），與原告利用

01 加熱爐進行軋鋼作業之運作特性、土壤中之污染物（鉛、  
02 鎘、銅）皆具相關聯性，認系爭場址重金屬污染與原告原  
03 物料使用及製程運作行為相符，土壤污染來源明確且污染  
04 途徑有相對關聯性，前依土污法第12條第2項、第16條及  
05 同法施行細則第10條規定，以107年10月29日公告劃定系  
06 爭土地為土壤污染控制場址及管制區，並公告原告為污染  
07 行為人在案，嗣被告依土污法第13條第1項規定，以原處  
08 分命原告於108年6月11日前提出土壤污染控制計畫送被告  
09 審查。原告就被告107年10月29日公告未提起行政救濟，  
10 惟於108年8月16日向被告依行政程序法第128條第1項第2  
11 款、第3款規定申請行政程序重開並撤銷107年10月29日公  
12 告，遭被告以108年8月30日屏府環水字第00000000000號  
13 函否准，原告不服，循序提起行政訴訟，經本院109年度  
14 訴字第96號判決駁回，原告提起上訴，仍經最高行政法院  
15 111年度上字第132號判決駁回確定等情，為兩造所不爭，  
16 並有被告107年10月29日公告(本院卷1第41至43頁)、原處  
17 分(本院卷1第49至50頁)、本院109年度訴字第96號判決  
18 (本院卷1第477至514頁)及最高行政法院111年度上字第13  
19 2號判決(本院卷2第7至15頁)在卷可稽。是原處分乃係以  
20 被告107年10月29日公告為其前提處分，該前提處分並無  
21 無效事由，依照前開說明，在未撤銷、廢止或未因其他事  
22 由失效前，其效力繼續存在，並具有構成要件效力，本院  
23 應予尊重。又被告107年10月29日公告並非本件訴訟客  
24 體，非本件審理範疇，本院於本件訴訟中尚不得審查被告  
25 107年10月29日公告之合法性。再者，原告就被告107年10  
26 月29日公告已於108年8月16日申請行政程序重開，並提起  
27 行政訴訟，經本院109年度訴字第96號、最高行政法院以1  
28 11年度上字第132號判決駁回確定，該公告並無重開事由  
29 並已確定，且有效繼續存在，則原告再執被告107年10月2  
30 9日公告為不合法之主張，據以指摘原處分違法，即非可  
31 採。

01 (五) 原告雖執違法性承繼理論，主張本件得一併審酌被告107  
02 年10月29日公告之合法性，並以縱認被告107年10月29日  
03 公告具有構成要件效力，原告就其合法性已強烈爭執，其  
04 構成要件效力相對薄弱，本件仍需自為待證事實之實質認  
05 定云云。惟按所謂違法性承繼理論乃係在無可期待處分相  
06 對人得對先行處分提起救濟之特殊情況下，始例外讓先行  
07 處分之違法性得為後續行政處分所承繼，而得為後續行政  
08 處分訴訟審理法院所審查。惟查，本件原告並未提出有何  
09 「無法期待」於法定期間對被告107年10月29日公告提起  
10 行政救濟事由，且原告已就被告107年10月29日公告申請  
11 行政程序重開，經本院及最高行政法院判決駁回其訴，已  
12 如前述，尚無所謂「無可期待」提起行政救濟之情形，原  
13 告此部分主張，不足採取。又縱認行政處分的構成要件效  
14 力應視個案情節有強弱之分，惟本院109年度訴字第96號  
15 審理被告107年10月29日公告行政程序重開之訴訟，已再  
16 審酌原告提出之事實及證物，經判決認無此事實存在或經  
17 斟酌後亦不能受較有利原告之認定(本院卷一第510頁)，  
18 未否定被告107年10月29日公告之合法性，則該公告之構  
19 成要件效力自難認薄弱，是本院仍應受該公告構成要件效  
20 力之拘束。原告主張其就被告107年10月29日公告之構成  
21 要件效力相對薄弱，本院仍需實質認定云云，並無可採。  
22 從而，被告依據107年10月29日公告認定原告為污染行為  
23 人而作成原處分，即屬有據。

24 (六) 綜上所述，本件原告再執被告107年10月29日公告不合法  
25 之主張，據以指摘原處分違法，即非可採，被告原處分洵  
26 無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。又本件事證已  
27 明，兩造其餘主張及攻擊防禦，核與本件判決結果不生影  
28 響，無逐一論述之必要，併此敘明。

29 六、結論：原告之訴無理由。

30 中　　華　　民　　國　　113　　年　　10　　月　　7　　日  
31 　　　　　　　　審判長法官　蘇　秋　津

01 法官 黃堯讚  
02 法官 廖建彥

03 一、上為正本係照原本作成。

04 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭  
05 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
06 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
07 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
08 繕本）。

09 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
10 遷以裁定駁回。

11 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
12 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
13 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合下列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	<ol style="list-style-type: none"><li>上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。</li><li>稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。</li><li>專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。</li></ol>
(二)非律師具有下列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴	<ol style="list-style-type: none"><li>上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。</li><li>稅務行政事件，具備會計師資格者。</li><li>專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。</li></ol>

01

審訴訟代理人	4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
--------	---

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 10 月 8 日

03

書記官 周 良 駿