

高雄高等行政法院判決

109年度訴字第96號

民國110年11月23日辯論終結

原告 謙有鋼鐵工業股份有限公司

代表人 黃結盈

訴訟代理人 林石猛 律師

張宗琦 律師

被告 屏東縣政府

代表人 潘孟安

訴訟代理人 卓威廷

張訓嘉 律師

莊佳叡 律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國109年2月11日環署訴字第1080081930號及109年2月12日環署訴字第1080079461號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、按公司法第25條規定：「解散之公司，於清算範圍內，視為尚未解散。」所謂清算終結係指清算人就清算程序中應為之清算事務，實質全部辦理完竣而言，若解散公司未辦竣全部清算事務，其法人人格於清算範圍內仍屬存續，迄待清算完結後，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10534545420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631頁）在卷可稽，惟原告現仍有公法上之義務尚待處理，則原告之法人

01 人格於了結現務之清算範圍內，尚屬存續，故本件原告仍具
02 有當事人能力。

03 二、公司之清算，以董事為清算人。清算人有數人時，得推定1
04 人或數人代表公司，如未推定時，各有對於第三人代表公司
05 之權，公司法第322條第1項本文、第85條第1項，分別定有
06 明文。查黃結盈為原告解散前之董事長，有原告公司變更登
07 記表（本院卷一第663頁）可佐，依上開規定，即為清算
08 人，自有對外代表公司之權，合先敘明。

09 貳、實體方面

10 一、爭訟概要：

11 原告於76年至97年間，在屏東縣內埔鄉新豐段39之6及39之7
12 地號土地(下稱系爭土地)上之內埔廠(下稱系爭場址)從事
13 基本金屬製造業，而系爭場址前經行政院環境保護署（下稱
14 環保署）委託瑞昶科技股份有限公司（下稱瑞昶公司）及美
15 商傑明工程顧問股份有限公司臺灣分公司（下稱傑明公司）
16 執行「土壤及地下水污染潛勢環境場址評估（Phase II）調
17 查計畫（甲、乙）」（下稱污染調查計畫）調查工作，上述
18 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
19 壤採樣工作，並於107年1月提出「行政院環境保護署土壤及
20 地下水污染潛勢環境場址評估（phase II）調查計畫(甲、
21 乙)調查及查證成果報告—謙有鋼鐵工業股份有限公司內埔
22 廠」（下稱系爭調查報告），該報告認系爭場址之土壤鉛濃
23 度最高為5,570毫克／公斤、鎘濃度最高為70.5毫克／公
24 斤、銅濃度最高為613毫克／公斤，皆超出土壤污染管制標
25 準（鉛2,000毫克／公斤、鎘20毫克／公斤、銅400毫克／公
26 斤）。被告於107年4月18日以屏府環水字第10731418800號
27 函(下稱107年4月18日函)附中環科技事業股份有限公司之土
28 壤檢測報告(下稱土壤檢測報告)，請原告陳述意見後，依環
29 保署「99年4月廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢調查調查作
30 業參考指引」（下稱環保署指引)基本金屬製造業相關製程、
31 污染物質（鉛、鉻、鎘、鎳、銅），與原告利用加熱爐進行

01 軋鋼作業之運作特性、土壤中之污染物（鉛、鎘、銅）皆具
02 相關聯性，認系爭場址重金屬污染與原告原物料使用及製程
03 運作行為相符，土壤污染來源明確且污染途徑有相對關聯
04 性，遂依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第
05 2項、第16條及同法施行細則第10條規定，以107年10月29日
06 屏府環水字第10734214001號公告（下稱107年10月29日公
07 告）劃定系爭土地為土壤污染控制場址及管制區，並公告原
08 告為污染行為人，且於107年12月12日以屏府環水字第10734
09 915400號函（下稱107年12月12日函）命原告於108年6月11日
10 前提出土壤污染控制計畫送被告審查，惟原告未於期限內提
11 出，被告遂以108年9月2日屏府環水字第10833023200號行政
12 裁處書（下稱108年9月2日處分）裁處新臺幣（下同）100萬元，
13 並限期於109年3月1日前補正完成及接受環境講習2小時。原
14 告就107年10月29日公告未提起行政救濟。然原告於108年8
15 月16日向被告依行政程序法第128條第1項第2款、第3款規定
16 申請行政處分重新進行並撤銷107年10月29日公告，遭被告
17 以108年8月30日屏府環水字第10870869400號函（下稱108年8
18 月30日處分）否准，原告對上開108年8月30日及同年9月2日
19 處分均不服提起訴願，分別遭環保署109年2月11日環署訴字
20 第1080081930號訴願決定（下稱109年2月11日訴願決定）及10
21 9年2月12日環署訴字第1080079461號訴願決定（下稱109年2
22 月12日訴願決定）駁回，原告均表不服，遂合併提起本件行
23 政訴訟。

24 二、原告起訴主張及聲明：

25 （一）主張要旨：

26 1、原告取得系爭調查報告及發現該報告有變造、竄改環保署指
27 引內容，符合行政程序法第128條第1項第2款、第3款情形，
28 並無逾期提起：

29 （1）系爭調查報告及該報告有變造、竄改環保署指引內容雖於被
30 告107年10月29日公告時已經存在，然為被告不及斟酌或使

01 用之證據與事實；原告嗣後取得經比對後加以主張，符合行
02 政程序法申請重開行政程序要件。

03 (2)系爭調查報告於107年1月已經作成，早於被告107年10月29
04 日公告前，嗣原告對於被告107年12月12日函提起行政訴
05 訟，由鈞院108年度訴字第185號案件審理時，被告於108年6
06 月26日提出行政訴訟答辯狀檢附系爭調查報告，原告始得檢
07 閱，經將系爭調查報告與環保署指引比對後發現其中多所謬
08 誤，該當行政程序法第128條第1項第2款、3款事由。原告既
09 遲至108年6月27日始取得系爭調查報告，則行政程序法第12
10 8條第2項本文後段所定3個月之法定期間，應自翌（28）日
11 起算，原告於同年8月16日申請重開行政程序，符合該條項
12 後段規定。

13 (3)被告107年4月18日函檢附之土壤檢測報告，已經引用數據說
14 明系爭土地經檢測有污染情事，並附平面圖說明區域與檢測
15 異常狀況，圖示標題為「謙有公司異常情形分布圖」，使人
16 會以為被告107年4月18日函檢附之附件，即為說明二提及之
17 污染調查計畫，業已隨函送達原告，無另行申請閱卷必要。
18 而該函說明三提及：「運作過程與使用之原物料等物質與土
19 壤的重金屬污染項目具有關連性」，因原告已經於97年歇
20 業，公司僅餘仍登記為原告代表人之1人收受公文，原告代
21 表人本無環境工程、污染專業，故當時並不知悉有環保署指
22 引存在，縱使當時有申請閱卷，結果亦難期有所不同。

23 (4)原告於不服被告107年12月12日函之訴願程序，收受被告108
24 年2月21日提出之訴願補充答辯書引用之附件四即為環保署
25 指引，惟全部附件未隨答辯書檢附予原告，因此原告仍不知
26 有系爭調查報告存在，遑論經比對後對該報告提出意見。原
27 告嗣經自行上網找到環保署指引，並將之與被告上開答辯書
28 內文比對後，始發現被告訴願答辯內容竟變造環保署指引內
29 容，原告因而於108年2月27日提出訴願補充理由書指摘被告
30 答辯理由有虛偽變造情事，並請環保署命被告補正全部附
31 件。惟被告並未提出系爭調查報告等附件，且環保署並於數

01 日後即3月15日作成訴願決定書，同樣未先命被告補正全部
02 附件予原告。原告既提出訴願請求，正等待被告回應時，環
03 保署即迅速作成訴願決定，則原告於此不到20天期間，仍屬
04 合理等待期間，當然不及申請閱卷。且閱卷本為「權利」，
05 豈有容任被告未依法檢附書狀文件予相對人，卻責怪權利人
06 未積極主動申請閱卷之理？

07 (5)原告係至收受被告108年2月21日訴願補充答辯書後，始知悉
08 有環保署指引之存在，故縱使原告於被告107年4月18日函通
09 知後即行申請閱卷，亦因不知悉有環保署指引可供比對內
10 容，無從發現有「系爭調查報告變造、竄改環保署指引內
11 容」此一新證據、新事實、未經審酌而得使用之證據。

12 (6)被告以原告未依據被告107年12月12日函要求於108年6月11
13 日前提出土壤汙染控制計畫，以108年9月2日處分裁處原告1
14 00萬元罰鍰，限期原告於109年3月1日前補正及應接受環境
15 講習2小時。原告不服提起訴願，遭環保署109年2月12日訴
16 願決定駁回，爰就該否准行政處分及訴願決定，合併提起本
17 件訴訟並聲明如訴之聲明三。

18 2、根據環保署指引，基本金屬製造業之「金屬冶煉業」「金屬
19 鑄造業」，會因製程與使用設備產生系爭汙染；惟原告工廠
20 所屬業別「金屬軋延、伸線及擠型業」，生產製程、使用設
21 備均不會造成系爭汙染：

22 (1)原告所營為「金屬軋延、伸線及擠型業」屬「熱軋延」製
23 程。系爭場址設立前，即使用軋鋼機生產竹節鋼筋，使用鋼
24 胚原料及軋鋼設備；系爭場址設立後，利用鋼胚加熱爐，使
25 鋼胚歷經粗軋、中軋、精軋機組後剪裁，產品為「中拉鋼
26 筋、竹節鋼筋」，即原告之原料為業經冶煉、鑄造程序之
27 「鋼胚」，廠區內再無冶煉、鑄造製程與設備。

28 (2)原告所營為「金屬軋延、伸線及擠型業」之證明：

29 A. 系爭調查報告引用經濟部工業局資料，說明原告工廠製程利
30 用「粗軋鋼機、中軋鋼機、精軋鋼機、自動剪床、飛剪機、

01 天車、自動包裝機、加熱爐」，生產「主要產品為丸鐵、角
02 鐵、扁鐵」。

03 B. 依據原告歇業時遭臺灣屏東地方法院(下稱屏東地院)強制執
04 行公文，內載遭查封執行原告財產為「軋鋼設備」「加熱
05 爐」。

06 C. 被告於鈞院108年度訴字第185號案提出之系爭調查報告，其
07 中「表1調查場所基本資料表」，詳載原告主要產品為「丸
08 鐵、角鐵、扁鐵」，使用「粗軋鋼機1台、中軋鋼機1台、精
09 軋鋼機1台……加熱爐1台」。

10 D. 經濟部原告公司登記資料，原告所營事業為「各種丸鐵、角
11 鐵、扁鐵、三角鐵、鋼鐵線、洋釘、螺絲、鋅線等加工製造
12 買賣」，俱為金屬製造業二次加工類別產品(業)。

13 E. 經濟部工業局內埔工業區(下稱內埔工業區)服務中心(下稱
14 內埔服務中心)提供原告工廠平面圖及機器設備佈置圖，原
15 告工廠使用「加熱爐、粗軋、中軋、精軋設備」等。

16 (3)上開提及之機具設備、製程及產品，與環保署指引3.3「製
17 程概述」說明「金屬軋延、伸線及擠型業」使用之機具設
18 備、製程及產品完全相符。並無資料顯示原告有使用「金屬
19 冶煉業」之金屬礦砂冶煉，或「金屬鑄造業」使用熔解爐溶
20 融相關金屬胚、錠、廢鐵，將之澆注至特製模型製成金屬元
21 件之製程或機具設備。故原告並非從事金屬冶煉業、金屬鑄
22 造業，亦無環保署指引表3.4-1所示金屬鑄造業熔煉相關過
23 程之製程。故系爭土地土壤中鉛、鉻、鎘、銅等重金屬污
24 染，咸與原告無涉。

25 3、系爭調查報告並未說明原告何種製程、使用設備、所生何種
26 廢棄物造成系爭污染。且為論證原告為系爭場址之污染行為
27 人，更刻意竄改、變造環保署指引，為被告、環保署所不及
28 知。如經斟酌後，可另為有利原告認定：

29 (1)系爭調查報告未與環保署指引表3.4-1比對，說明原告有無
30 該表所列製程、產生廢棄物與對應之管制污染物。因未經此
31 比對，故報告中亦未說明何以原告無該表所列製程、廢棄

01 物，卻仍有造成系爭污染原因。僅以系爭土地有受鉛、鉻、
02 鎘、銅等重金屬污染結果，遽認定該污染為原告生產活動肇
03 致，其間認定事實、因果關係、科學論證等，均完全缺乏，
04 與環保署指引內容格格不入。

05 (2)系爭調查報告竄改、變造內容：「(第9頁最末行)『金屬
06 軋延、伸線擠形業』之動力來源主要仰賴燃料油或高壓電力
07 (電弧爐製程)，因此油槽或高壓變電室(PCB)管理不當
08 造成洩漏，亦為造成污染之可能來源。此外熔煉金屬如屬廢
09 五金等資源回收物質時，可能因夾雜之不純有機物(如油
10 漬、塗料、切硝油、塑膠碎片)及無機鹽類(如砂粒、氯化
11 鈉鹽類、含鈉鹽類等)，經『加熱爐』高溫的熱反應作用亦
12 有可能產生戴奧辛。」「(第10頁第5行)而本業別常見之污
13 染區位包括：『金屬製程區』、集塵設備區、儲槽、廢水處
14 理設施區、廢棄物以及污泥貯存或堆置區等區域。」環保署
15 指引原文：「(第22頁第4段)『另本業別熔煉金屬製程』之
16 動力來源主要仰賴燃料油或高壓電力(電弧爐製程)，因此
17 油槽或高壓變電室(PCB)管理不當造成洩漏，亦為造成污
18 染之可能來源。此外熔煉金屬如屬廢五金等資源回收物質
19 時，可能因夾雜之不純有機物(如油漬、塗料、切硝油、塑
20 膠碎片)及無機鹽類(如砂粒、氯化鈉鹽類、含鈉鹽類
21 等)，經『熔解爐』高溫的熱反應作用亦有可能產生戴奧
22 辛。」「(第23頁第3行)而本業別常見之污染區位包括：
23 『熔煉金屬製程區』、集塵設備區、儲槽、廢水處理設施
24 區、廢棄物以及污泥貯存或堆置區等區域。」

25 (3)環保署指引第22頁原在說明「熔煉金屬」製程，乃指「金屬
26 冶煉業」「金屬鑄造業」之製程而言。「電弧爐製程」更係
27 該二業別始採用，「金屬軋延、伸線及擠型業」製程根本用
28 不到此製程、設備。製程使用之「熔解爐」則為「金屬冶煉
29 業」「金屬鑄造業」使用之設備。又產生之污染，多因「金
30 屬熔煉過程」而發生，故污染區位多在「熔煉金屬製程
31 區」。

01 (4)系爭土地所生系爭污染，其分布範圍平均，且所生污染位置
02 甚淺，僅距離地表0至0.5公尺。而原告於系爭土地生產營運
03 有20年之久，若系爭污染是由原告造成，當因時間長久，且
04 「該區土壤質地大多以棕色細砂或坵土為主」而深入滲入地
05 下，並使水位甚高（地表下1.195-1.513公尺）之地下水同
06 受系爭污染，惟調查結果系爭土地所在高水位地下水卻未受
07 污染。可見系爭調查報告抄襲環保署指引關於污染區位之敘
08 述，除為羅織原告為污染行為人而竄改業別製程區名稱外，
09 所為採樣調查結果發現：污染結果分布平均、查得污染深度
10 甚淺，與原告工廠實際製程區位分布不同，亦與原告長達20
11 年使用系爭土地事實難以相互勾稽。此等事實卻為被告於公
12 告時所不知，或未經被告審酌。

13 (5)原告內埔廠之熱軋延作業程序中，水係用於冷卻軋輥，並與
14 伴生之鐵屑及鐵鏽皮混合收集後，經專用管道抽送至冷卻池
15 冷卻並沉澱分離，此間水係循環使用，並不排放，僅於有蒸
16 發流失時加以補充。製程所產生之廢棄物鐵屑及鐵鏽皮均有
17 價值，原告會將之售予專業處理廠商再利用，不可能任意棄
18 置。且原告內埔廠位於內埔工業區內，該工業區設有污水處
19 理廠，全區工廠污水排放行為均須受管制，豈有被告所謂偷
20 排廢棄物、廢水可能？

21 4、系爭土地存在系爭污染，不可能如系爭調查報告記載是因原
22 告關廠時「設備拆除」及「廢棄物處理不當所造成」：

23 (1)原告係從事金屬軋延、伸線及擠型業，而非「金屬冶煉業」
24 或「金屬鑄造業」，其製程為「熱軋延」，主要生產產品則
25 為中拉鋼筋（SD280），故均未配備會產生鉛、鉻、鎘、銅
26 等重金屬污染之製程及設備。原告於97年10月29日登記歇業
27 前，系爭場址之廠房及機具設備已遭屏東地院查封以便拍
28 賣，自無從就機具設備為拆除或處分。原告於登記歇業前，
29 既未曾就系爭場址廠房內任何機具設備為拆除行為，何來因
30 「關廠時設備拆除」導致土壤重金屬污染之可能性？

01 (2)系爭調查報告就原告所使用之原料及製程設備係認定：「原
02 料為鋼鐵、重油，利用粗軋鋼機、中軋鋼機、精軋鋼機、自
03 動剪床、飛剪機、天車、自動包裝機、加熱爐等設備，生產
04 丸鐵、角鐵、扁鐵等產品。」惟前揭原料及製程、設備均非
05 環保署指引所列重金屬污染之原因。依環保署指引「3.4污
06 染特性」之說明，原告之製程實際可能產生之廢棄物為「廢
07 油、鐵鏽皮與鐵屑」。惟依據系爭調查報告之採樣結果，於
08 廠房區及廠區空地佈設之11處「土壤」採樣點，透過直接灌
09 入至地表下約2公尺進行採樣之結果，顯示為「該區土壤質
10 地大多以棕色細砂或坵土為主」，未見原告製程可能產生之
11 「廢油、鐵鏽皮與鐵屑」遺留或其痕跡。故系爭調查報告之
12 結論顯有矛盾、邏輯不通之處。

13 (3)環保署指引有就關於得接受訪談之對象明白臚列。於系爭調
14 查報告之調查階段，福南鋼鐵股份有限公司（下稱福南公
15 司）為系爭土地現在之所有人而得接受訪談，然原告曾為系
16 爭土地使用人，亦得依「場址使用人」或「廠址所在地村、
17 里長或熟悉當地事物人士」之身分接受訪談。況系爭調查報
18 告調查中，既已訪談福南公司方排除其污染可能性在先，就
19 系爭土地污染行為人之認定，福南公司與原告處於利害關係
20 相反之立場而言，自應接續對原告進行訪談，以免失諸偏
21 頗。詎系爭調查報告之訪談作業，僅訪談福南公司員工而未
22 曾通知原告進行訪談作業，形同剝奪原告於實質調查階段之
23 聽審權。是系爭調查報告之作業流程，自始存有重大瑕疵，
24 並因該瑕疵，導致系爭調查報告結論及被告行政處分程序之
25 誤判。

26 (4)原告內埔廠於81年2月規劃設置時即採自動化設備，於83年9
27 月完工啟用，使用原料全為無污染之「鋼胚」，與原告潮州
28 廠前經鈞院99年判決確定有土地污染之原因，係緣於採人工
29 製程，尤其使用「輪船廢料」所致，與自始採用自動化設備
30 及「鋼胚」為原料之原告內埔廠，全然不同。原告潮州廠所
31 涉污染之重金屬為「銅、鋅、砷、鉻、鎳」，且地面即有夾

01 雜金屬渣污染地面，及放流水未合標準情形；與本件為
02 「鉛、鎘、銅」污染，場址土壤查無產程廢棄物，亦無排放
03 水未合標準情事。即兩者於污染物種類、土壤是否有廢棄
04 物、是否有放流水未合標準等情節，均有差異。原告上開2
05 廠區之製程、原料、污染物、廢棄物等情節均不相同，被告
06 自不能以原告就他案有違反土污法情事，逕認原告本件應負
07 土污法責任。

08 (5)原告過往年產竹節鋼筋10萬多公噸，以使用鋼胚成材率97.
09 5%計算，每年產生之廢棄物（鐵屑、鐵鏽皮）有約2,500公
10 噸，83年至96年營運累積更達3萬多公噸之量。果若系爭污
11 染與原告廢棄物有關，則在系爭調查報告得輕易查得土壤受
12 有污染，卻查不到任何原告遺留之廢棄物，豈又與經驗法則
13 無違？

14 5、本件所指新事實、新證據及未經斟酌之證物或得使用該證物
15 內容，同時包含「系爭調查報告」「系爭調查報告變造、竄
16 改環保署指引內容」「106年12月19日審查系爭調查報告之
17 會議紀錄(下稱審查會議紀錄)」及「經濟部工業局提供之內
18 埔工業區開發資料(下稱內埔開發資料)」：

19 (1)原告直至108年6月27日收受被告另案行政訴訟答辯狀後，始
20 知悉新證據之確實存在，並能因知悉其內容而予使用，因此
21 符合行政法院歷來裁判見解對行政程序法第128條第1項第2
22 款之「新事實、新證據」、第3款連結行政訴訟再審未經斟
23 酌之證物或得使用該證物之規定。待原告取得系爭調查報告
24 後始能利用，再將該報告與環保署指引交相比對後，始知悉
25 被告另案訴願程序答辯理由，即是抄錄系爭調查報告中經變
26 造之內容而來，因此得知系爭調查報告竄改、變造環保署指
27 引內容此一事實或證據。又訴訟進行中取得之審查會議紀
28 錄，發現審查時根本沒有注意系爭調查報告變造、竄改環保
29 署指引，自然不會就此有所討論、議決。另依內埔開發資
30 料，原告始知悉系爭場址有經過以填土方式開發整地。

01 (2)縱如被告主張其於作成107年10月29日公告、環保署於審查
02 系爭調查報告時，均已經知悉「系爭調查報告有引用環保署
03 指引」，仍無從掩飾系爭調查報告確有變造、竄改環保署指
04 引原文而登載之事實，或得治癒此項瑕疵。被告雖稱傑明公
05 司為有權撰寫報告者，惟若就撰寫之內容有就援用環保署指
06 引予以不實改動而列為報告內容情事，仍有合致刑事業務登
07 載不實行為之可能。

08 6、原告於97年辦理工廠歇業登記後，公司、工廠已無營業與生
09 產，迄105年7月8日前董事長黃進益往生後，股東會復選任
10 黃結盈為董事長，委請會計師協助於105年8月送件申請變更
11 董事等登記，經經濟部准予登記及復業，再於同年12月送件
12 申請解散登記、註銷營業登記，分經經濟部准予登記、財政
13 部南區國稅局先行受理歇業登記，解散後公司變更登記表之
14 董事、監察人或其他負責人名單，僅餘監察人黃戴紅棗1
15 人。

16 7、經閱覽本案相關卷證後，國立高雄大學工學院院長袁菁教授
17 提出意見書表示3點意見，分述如下：

18 (1)認為受污染土層分布僅在表土，與一般常見污染情形不同。
19 按原告內埔廠營運前，已完成全部廠場區RC水泥鋪面，污染
20 物質殊無穿透水泥鋪面而污染系爭土地之可能，且福南公司
21 曾經有重新鋪整場址，其重新鋪設或整地之原料是否已遭受
22 污染，致使檢測結果呈污染反應，被告未就此一情節為考
23 量。又系爭土地地下水水位僅距地表1.195至1.513公尺，水
24 位甚高卻未受污染，可見污染行為並未持續，與原告是否於
25 系爭土地上營運作業無關，反倒不能排除系爭場址之污染時
26 點，係發生於原告買受系爭土地前，然被告從未考慮此一可
27 能性。故系爭土地所以受污染，依據僅土壤表層受污染、範
28 圍分布平均及未繼續向下污染土壤、使水位甚高之地下水受
29 污染等客觀證據以觀，最有可能的污染原因（行為人）是
30 「工業區開發時填土整地時」，或「嗣後取得系爭土地所有
31 權之福南公司」所造成。經濟部工業局110年3月15日工地字

第11000246490號函覆略以，內埔工業區73年開發完成，設置前為農田、果園等，因廠區原為隘寮溪河床，故開發時有進行整地填土，當時是否有經土壤、地下水污染檢測，已無資料可稽。由上開函覆可知，無法確定內埔工業區開發時，工業區含原告工廠所在土地範圍，未有土壤污染。且經比對內埔工業區服務中心提出標有原告工廠位置之工業區廠區分佈圖（下稱「廠區分佈圖」）與經濟部工業局上函檢附之「整地平面規劃圖」「整地斷面示意圖」，可知原告工廠場址位置有經過填土整地，尤其整地後高程高於原土地高程，顯見確有場址位置有因填土整地方式墊高。整地填土深度均有相當厚度，而系爭污染依據系爭調查報告均僅分布「表層0至0.5公尺」深度，可見污染土層確為開發時整地填土土層無誤。

(2) 袁教授肯認原告使用「加熱爐」進行熱軋作業，並指明環保署指引「表3.4-1基本金屬業相關製程與污染特性」並無原告此種製程，為何會有系爭污染，必需再確認。蓋依據環保署指引，會產生系爭重金屬鉛、鎘、銅污染之相關製程、廢棄物，為表3.4-1中採用「高爐、轉爐、電弧爐、高爐/轉爐/電弧爐廢水處理廠、金屬鑄造業熔煉過程、盤元酸洗設備、冷軋調質軋延、冷軋廢水系統」等製程所致，如無該表中製程，依據系爭調查報告即無產生系爭污染可能性。而原告確實無該表所列製程，更為使用「加熱爐」之金屬軋延伸線及擠型業。

(3) 袁教授認為系爭調查報告置換環保署指引原文，必須有更詳細資料佐證製程程序與污染成因。被告所以認定原告為系爭污染行為人，無非以系爭調查報告為唯一證明方法，然而系爭調查報告除一般性論述、採樣檢驗結果外，與原告直接相關者，又僅有原告所屬業別、製程使用爐具及污染區位之敘述。系爭調查報告如不刻意竄改、變造環保署指引原文，實無法導出指摘原告為污染行為人之結論。

01 8、國立屏東科技大學葉桂君教授所提意見，未就鈞院函請鑑定
02 問題覈實答覆，亦未根據本案卷證及專業上證據說明，所提
03 意見無從作為系爭調查報告得恣意改寫環保署指引原文之證
04 明：

05 (1)葉教授意見：「調查者可以依據特定場址現場狀況調整」，
06 且因使用系爭土地之原告屬「金屬工業，因此附件一（系爭
07 調查報告）參考附件二（環保署指引）屬恰當」等語，全然
08 未就環保署指引區分不同產業、原告所屬產業特性、系爭土
09 地究竟與環保署指引原文有何條件不同，而得任意改寫等爭
10 議提出專業意見。

11 (2)葉教授僅重申兩造均不爭執之系爭土地有受污染事實，及系
12 爭調查報告關於福南公司與原告使用情形及調查報告結論等
13 語，上開意見完全未回答鈞院函詢之問題。且其意見引用之
14 系爭調查報告第22頁臆測系爭污染應為原告「運作過程」
15 「關廠時設備拆除」「廢棄物處理不當」所造成，所提3項
16 臆測，均已經原告於起訴狀引用環保署指引、屏東地院強制
17 執行公文、系爭調查報告未發現任何原告製程廢棄物等一一
18 指駁在案。

19 (3)葉教授之意見以排除法作為認定污染行為人方法，認為如非
20 現在使用之福南公司，即可認為原告為污染行為人。惟被告
21 及系爭調查報告排除福南公司為系爭污染之污染行為人，既
22 然是以該公司「產品製程及設備」「使用原料」「地表鋪設
23 水泥」為認定方法，惟此3項認定方法與標準，原告全部具
24 備已如前述。何以最後認定結論卻有不同？葉教授使用排除
25 法認定污染行為人，顯然未能慮及原告進駐系爭土地前土地
26 狀況，及前揭履勘前福南公司製程、管理及所生廢棄物等，
27 均未在調查之範圍。

28 9、對照乙證18、18-1至18-5所示「系爭土壤品質狀況說明圖」
29 歷次之土壤採樣點，並無法由該土壤品質狀況說明圖中得知
30 各採樣點之「深度」與確切的「佈點位置」。且由該圖所示
31 大略位置，推測該土壤品質狀況說明圖之檢測點位應為內埔

工業區內之「廠區道路」。則以各級道路普遍使用之瀝青路面，為多層式設計，而道路之鋪設係另有對於路基、土石材料等為相關之規範，並有相當厚度，與工業區內廠區土地地質顯然不同。故被告以採樣工業區內之「廠區道路採樣檢測值」與「系爭場址之土壤檢測值」相提並論，難有證明力可言。再者，系爭污染型態既無向下滲透、向外擴散之特性，自無法由檢測系爭場址外圍、周邊土壤區域（廠區道路）鉛、鎘、銅等重金屬未超標數值，反推出系爭場址甚或其他廠區之土壤（非廠區道路範圍）於開發工業區填土整地時未受污染。且上開「系爭土壤品質狀況說明圖」乃103年至108年間之檢測資料，是以縱使被告提出自「76年原告工廠設立至97年辦理歇業登記間」之內埔工業區土壤品質檢測資料，亦必然會呈現「無受污染」之結果。由此可證，「系爭土壤品質狀況說明圖」並不足以認定「道路以外」之其他廠區土地（包含原告所在之系爭場址）無受污染之情事，並排除系爭污染於開發內埔工業區進行填土整地時已經存在可能。

10、經濟部工業局於內埔工業區開發時，曾向工業區外之「台灣鳳梨公司老牌農場」（下稱「老牌農場」）大量借土供填土整地使用，被告僅以老牌農場現為非經公告為土壤污染控制場址或管制區為由，認定69年內埔工業區借土當時之土源絕無污染，顯屬率斷。被告並未證明69年工業區開發當時老牌農場已經過土壤檢測且確定無檢驗出重金屬超標之資料，且老牌農場自工業區開發後是否仍一直維持農業相關事業類別，而無轉型為他用？自無法僅以現今老牌農場非屬經公告為土壤污染控制場址或管制區，率斷或反證工業區69年借土當時之土源未受污染。

11、證人董上銘對本案爭議之基本金屬製造業類別乃至系爭污染之相關特性與工廠製程，及原告所屬製程及產業特性等，皆無完足之瞭解；亦未提出報告以外專業證據佐證其說詞及改寫環保署指引之合理性與專業性，對系爭污染連結之原告何種製程、原料，亦無法說明。則由證人主持作成之系爭調查

01 報告與到庭陳詞，即無有作為支持被告主張之證明力可言，
02 更不能作為認定原告為造成系爭污染之污染行為人證明。

03 (二)聲明：

04 1、環保署109年2月11日訴願決定及被告108年8月30日處分均撤
05 銷。

06 2、被告應依原告108年8月19日(收件日期)申請，作成准予重開
07 行政程序之行政處分，並撤銷被告107年10月29日公告中認
08 定原告為污染行為人部分。

09 3、環保署109年2月12日訴願決定及被告108年9月2日處分均撤
10 銷。

11 三、被告答辯及聲明：

12 (一)主張要旨：

13 1、原告並無行政程序法第128條第1項第2款、第3款事由：

14 (1)「事實」與「證據」係不同之概念，「證據」係指各種可據
15 以證明事實之存否或真偽之認識方法，系爭調查報告係用以
16 支持原告為系爭場址污染行為人此一事實之證據，係於107
17 年10月29日公告作成前即存在者，且被告以107年4月18日函
18 通知原告陳述意見時，不僅檢附有系爭場址土壤檢測報告影
19 本，於函文說明二、已提及被告係依據系爭調查報告而確認
20 系爭場址有重金屬超過土壤污染管制標準之情形，說明三、
21 記載：「三、按上開調查計畫內容及該等地號運作歷史資料
22 顯示，貴公司於76年設立工廠於上開地號，從事基本金屬製
23 造業，生產丸鐵、角鐵、扁鐵等產品，並於97年登記歇業，
24 其運作過程與使用之原物料等物質與土壤的重金屬污染項目
25 具有關聯性。」等語，即被告已將系爭調查報告內容中，關
26 於說明原告之運作過程及使用之原料與系爭場址之土壤重金
27 屬污染具有關聯性部分加以記載並通知於原告。其後，被告
28 審酌原告陳述之意見，乃作成107年10月29日公告，該公告
29 內容：「依據：二、行政院環境保護署執行『土壤及地下水
30 污染潛勢環境場址評估（Phase II）調查計畫（甲、乙）』
31 調查結果辦理。」等語，亦有載明係依據系爭調查報告，如

01 原告就「調查報告結果」內容欲加以瞭解，可於公告後向承
02 辦人員詢問，或發函向機關請求提示報告內容，或對上開公
03 告提起行政救濟後請被告提供報告資料。惟原告未採取任何
04 動作，亦未對上開公告提起救濟，任令上開公告因而確定。
05 故系爭調查報告為107年10月29日公告作成前已存在，且有
06 顯現於陳述意見及公告之函文中，原告卻未以申請閱覽卷宗
07 之方式取得前開資訊，又未對上開公告提起救濟並主張申請
08 閱覽系爭調查報告，實難謂原告就此無重大過失，依行政程
09 序法第128條第1項但書規定，被告自無從准許原告程序重開
10 之申請。

11 (2)原告主觀認定之「系爭調查報告變造、竄改環保署指引內
12 容」亦不屬於「新事實」，按原告以系爭調查報告有不實之
13 登載，而依刑法第216條、第215條之行使業務登載不實文書
14 罪及貪污治罪條例第6條第1項第4款之圖利罪，對傑明臺灣
15 分公司之負責人提起告訴，經檢察官偵結予以不起訴處分
16 （臺灣屏東地方檢察署【下稱屏東地檢署】109年7月16日10
17 9年度偵字第5363號檢察官不起訴處分書，下稱系爭不起訴
18 處分書），即認定系爭調查報告並無原告主觀所謂「變造、
19 竄改環保署指引內容」之情形。

20 (3)依行政程序法第128條第1項第3款連結行政訴訟法第273條第
21 1項第13款規定，如欲申請重開行政程序應於法定救濟期間
22 經過後3個月內為之，且如申請人主張其事由係發生在後或
23 者係知悉在後者，申請人應就「事由發生在後或知悉在後」
24 之事實負舉證責任。惟對於系爭調查報告，被告業已於108
25 年3月11日前多次顯現，且依原告於108年2月27日提出之訴
26 願補充理由書四、已主張系爭調查報告係虛偽變造環保署指
27 引云云，顯然當時即已知悉系爭調查報告之重要內容，故客
28 觀上原告並無知悉在後之事由，況且原告早已就系爭調查報
29 告之內容實質提出訴願理由，顯見系爭調查報告並不具新證
30 據或未經斟酌之新證物適格。

01 (4)原告主張被告於訴願程序中並未檢送答辯書狀之附件予原告
02 云云。惟原告所指稱之訴願標的係被告107年12月12日命原
03 告提出污染控制計畫之處分，與本件被告於108年8月30日作
04 成否准原告申請重開行政程序之處分並無關聯，亦非本件訴
05 訟之標的；又原告申請本件重開行政程序時主張之新證據為
06 「系爭調查報告」而非「環保署指引」，當時系爭調查報告
07 業已存在並經被告加以斟酌，被告於陳述意見函又已明載系
08 爭調查報告及審酌結果，故原告於當時即知系爭調查報告之
09 存在，且原告明知伊有申請閱覽卷宗權利卻捨此不為，則原
10 告所辯，顯與事實不符。

11 (5)被告107年11月1日屏府環水字第10734335700號函暨送達證
12 明(訴願卷一第39-44頁)，其內載有原告代表人黃結盈之簽
13 名可知，被告107年10月29日公告及107年11月1日之修正公
14 告，均已於107年11月5日合法送達予原告及其代表人。至於
15 環保署指引係由環保署於99年4月訂定公布，為存在已久且
16 行之有年之規範，屬於法令性質，非所謂新事實、新證據，
17 且原告亦自承其係上網尋得該份資料，顯然此份資料並無難
18 以取得情事。且環保署指引為系爭調查報告所參考，系爭調
19 查報告則為被告作成107年10月29日公告之依據，是被告於
20 作成上開公告前業已就兩者加以斟酌，因而前開兩者均未能
21 該當行政程序法第128條第1項第2、3款之新事實及新證據。

22 2、系爭調查報告並無變造、竄改之情：

23 (1)系爭調查報告係由環保署依土壤及地下水污染整治法施行細
24 則(下稱土污法施行細則)第4條第2款及行政程序法第16條第
25 2項規定委託傑明公司製作，傑明公司為具有土壤及地下水
26 污染調查專業之公司，足適於執行本次業務。系爭調查報告
27 之內容係經環保署成立審查小組並邀集專家學者透過審查會
28 議加以審查後，始予定稿通過。故系爭調查報告於形式或實
29 質上均合乎相關法律規範。且系爭調查報告係由環保署委託
30 專業環境工程公司製作，其文書性質依行政訴訟法第176條
31 準用民事訴訟法第355條第1項規定應屬公文書，原則上應推

01 定為真正，故「系爭調查報告」除嗣後經法院判決確定或有
02 權機關認定確實有變造或竄改之情形外，尚難逕認為有原告
03 主觀認定之變造或竄改情事。再者，系爭調查報告於環保署
04 審查小組審議完成而定稿前，傑明公司既為有權撰寫報告
05 者，當然亦為有權修改報告者，自無可能有所謂變造、竄改
06 之情。

07 (2)由環保署指引之前言內容可知，該指引僅係環保署用以作為
08 查證停歇業或已關廠之基本金屬製造業工廠之土壤地下水污
09 染工作之參考指引，並無強制性，僅屬於中央主管機關就執
10 行調查工作所為之行政指導，對於環境工程公司並無絕對之
11 拘束力，因此傑明公司自得本於其環境工程專業知識及經驗
12 累積，依其調查結果而製作系爭調查報告。

13 (3)環保署指引中就「基本金屬製造業」此一大類加以介紹，並
14 說明如將「基本金屬製造業」以製程區分，尚可區分為「金
15 屬冶煉業」「金屬鑄造業」「金屬軋延伸線及擠型業」「其
16 他基本金屬工業業別」等4種小類，屬環保署指引中對於基
17 本金屬製造業所為之概念性論述，自然適用於金屬軋延伸線
18 及擠型業。由環保署指引3.4污染特性之說明，就污染特性
19 部分亦係以整體基本金屬製造業為說明，並未特別區分金屬
20 冶煉業、金屬鑄造業或金屬軋延伸線及擠型業。即只要屬於
21 基本金屬製造業即甚有可能產生環保署指引第3.4項所述之
22 相關廢棄物及污染物質。原告從事金屬軋延、伸線及擠型
23 業，其主要製程第一個必經程序為熱軋延，縱為冷軋產品亦
24 須先將金屬胚經熱軋程序，將金屬軋成厚度較薄的金屬捲，
25 再經酸洗、冷軋、退火等程序製程。金屬軋延、伸線及擠型
26 業之動力來源主要仰賴燃料油或高壓燃料或高壓電子（電弧
27 爐製程），因此油槽或高壓變壓室（PCB）管理不當造成洩
28 漏，為造成污染之可能來源（環保署指引第55之18-55之19
29 頁），而此等過程中可能造成污染者即為原告製程廢棄物中
30 所含有之大量重金屬物質。另環保署指引第55之22頁3.4點
31 「污染特性」本即未特別區分「金屬冶煉業」「金屬鑄造

業」或「金屬軋延伸線及擠型業」3種類型，且第55之23頁亦載明：「依據本業別運作特性，於土壤及地下水環境中可能產生之污染物質主要包括鉛、鉻、鎘、鎳、銅、鋅等重金屬。」故傑明公司參考其中對於基本金屬製造業概念性之介紹內容，併考量原告為「金屬軋延伸線及擠型業」，而該業別原本即屬基本金屬製造業之一種，傑明公司因而將文字內容依個案情形予以調整，要無變造、竄改環保署指引原文之情事。

(4)原告主張系爭調查報告並未說明原告究竟因何等製程、使用設備、產生如何之廢棄物而造成系爭污染云云。然系爭調查報告通篇皆以原告之行業特性及製程污染為主軸加以論述，系爭調查報告第1頁即說明於系爭場址進行調查之執行概要，第5頁說明原告之基本資料及系爭場址使用歷史，第8頁說明系爭場址之現況概述，第9頁說明原告所經營行業之製程概述，第12-21頁說明調查採樣及分析結果並提供照片與科學數據佐證，第22-23頁說明報告結論及後續建議，顯見報告內容業已詳實敘述原告製程與系爭場址土壤污染之關聯性。縱使目前調查結果屬於間接證據，然依間接證據綜合結果合理推論出違規事實，且此等推論無違於經驗法則，尚非非法所不許，尤其此種土壤及地下水污染事件具有長期積累、隱密排放之特性，其人證、物證容易因時間經過而消滅，是以對於土污法案件相關證據之證明力要求，尚不能如同刑事案件般要求嚴格之證明，否則我國環境保護法規悉數將形同具文。

3、系爭調查報告係由環保署提供予被告，屬於被告作成意思決定前之準備作業，且如主動公開將對土污法之實施目的造成困難及妨害，故屬於政府資訊公開法第18條第1項第3款及第4款應予限制公開或不予提供之資訊。蓋土壤及地下水污染之調查係主管機關針對污染行為人之污染行為進行調查，其中涉及如何將其隱密之污染行為予以查獲之專業技術，以及如何追究相關行為人責任之方法與步驟，是主管機關作成土

01 污法相關行政處分前之內部準備作業文件，且其內容具有秘
02 密性，屬於被告之內部意見或與其他機關間之意見交換等政
03 府資訊，如於行政處分作成時或之前逕予公開或提供全部內
04 容，將使主管機關之調查技術、方法、步驟及追究對象等資
05 訊洩漏，污染行為人等責任人可以從容進行脫產或串供脫免
06 責任，或尋找有力人士進行關說干擾，此將妨礙環保主管機
07 關進行監督、管理、檢查與取締土壤及地下水污染場址與污
08 染行為人等行政作為，有礙被告最後決定之作成，且易滋困
09 擾。且系爭調查報告僅涉及原告與福南公司，尚難認為若被
10 告不主動提供將對公共利益造成重大侵害，故依政府資訊公
11 開法第18條第1項第3款及第4款規定，被告本即無須主動提
12 供其內容。

13 4、原告主張系爭場址污染分布範圍平均、污染位置甚淺、污染
14 時間久遠，但系爭場址之地下水卻未受重金屬污染，而認為
15 系爭調查報告內容互相矛盾云云。系爭場址係土壤中含有重
16 金屬之污染，而重金屬本身原則上係一種不溶於水之物質，
17 故系爭場址之地下水未能檢測出有遭到相同重金屬物質污
18 染，實屬正常；另系爭場址進行土壤採樣時，力求將整個場
19 址範圍的污染情形予以調查，是以由現場環境工程師專業判
20 斷後決定各個採樣點位之位置，但此與污染分布範圍是否平
21 均並無直接關聯，原告顯然倒果為因。系爭場址之土壤污染
22 深度極淺，本件採樣深度係介於地表至地表下2公尺左右，
23 而系爭場址之土壤污染多係分布在表層以下0至0.5公尺，亦
24 證系爭場址之土壤污染極可能是由於原告之製程廢棄物未能
25 妥善處理且任意棄置於系爭場址土地上，始造成地表淺層之
26 土壤重金屬污染。

27 5、原告主張系爭場址土壤採樣之質地為棕色細沙或粉土並無製
28 程廢棄物云云。然系爭調查報告第12頁係在描述系爭場址之
29 土壤質地特性，本即不會於此階段說明土壤之污染情形，而
30 係於後續土壤樣品進行檢測時再以科學化之方法分析系爭場
31 址之土壤污染情形。

01 6、原告主張系爭調查報告作成時並未通知原告進行訪談作業云
02 云，然於傑明公司進場現勘前，環保署均有行文予原告及系
03 爭場址之現在所有人福南公司，原告當時即有與傑明公司聯
04 繫，惟僅表示系爭場址之土地業已因公司經營不善遭到拍
05 賣，請傑明公司向現在地主聯絡，故傑明公司於現場進行勘
06 查訪談時，自然係以配合調查之福南公司為訪談對象。且被
07 告作成107年10月29日公告前，亦有請原告陳述意見，並斟酌
08 原告陳述意見之內容後始作成該公告。又福南公司之製程
09 為「鐵板與鐵條原料之裁切」，顯見原告與福南公司之產品
10 製程及使用原料並不相同，縱使福南公司亦為系爭場址土壤
11 重金屬污染之污染行為人，亦不能以此排除原告為污染行為
12 人，而係原告及福南公司均為污染行為人而均應依土污法第
13 43條第9項就系爭場址污染整治相關費用負連帶責任。

14 7、原告欲申請重開行政程序之標的即「107年10月29日公
15 告」，乃係國家針對特定污染土地之範圍劃定為污染控制場
16 址及污染管制區，並就污染控制場址及污染管制區依法設定
17 禁止行為項目，屬「對物之一般處分」，是依行政程序法第
18 110條規定，該公告處分於公告時即生效力，不生送達問
19 題。

20 8、原告於109年10月20日提出由袁菁教授出具之鑑定意見影
21 本，惟所提之意見並不足採：

22 (1)該意見係原告自行接洽袁菁教授，並非經由鈞院正式函詢袁
23 教授，此與行政訴訟法第138條、第161條準用民事訴訟法第
24 335條規定，「鑑定」應由行政法院作為發動主體有所扞
25 格，故其取證程序已非適法；且由原告自行接洽袁教授，被
26 告及鈞院均無從知悉原告實際上如何與袁教授溝通、袁教授
27 實際取得之資料為何、或袁教授客觀上是否確實知悉本案全
28 貌等等，故被告並不同意原告此種取證方式。

29 (2)袁教授雖謂「此表土污染與一般常見污染行為不同，因其污
30 染深度過於均一化」云云，然系爭調查報告於「(二)調查
31 成果概述」中業已說明，系爭場址之土壤樣品於進行重金屬

01 XRF檢測後，就超過管制標準或檢測數值偏高之代表性土壤
02 再進行土壤重金屬含量檢測分析。且依據調查結果摘要表4
03 及表5可知，系爭調查報告辦理土壤重金屬污染檢測時，樣
04 品之採樣深度為0~200公分，而經全量分析檢測結果重金屬
05 污染均位於深度0~50公分處，此與上開環保署認定「一般
06 土壤中重金屬之污染深度常以地表下0~30公分之土壤層為
07 主」完全相符，故系爭調查報告此部分論述完全合乎土壤重
08 金屬污染之調查常態，難謂有誤。

09 (3)袁教授意見又謂「研判應不排除與該工廠開發時整地填土土
10 方品質有關」云云，然福南公司於購入原告之廠房及土地後
11 並無廠房改建紀錄，且傑明公司送檢之土壤樣品亦未見摻有
12 爐渣或級配料等土方，顯見上開意見影本此部分意見屬於單
13 純臆測，不足為採。

14 (4)袁教授另謂「謙有公司確為熱軋製程」及「熱軋製程是否導
15 致重金屬污染，需再確認之」云云。然依環保署指引頁數55
16 之18可知：「金屬軋延、伸線及擠型業從鋼胚到成品的加工
17 過程中，第一個必經的程序是熱軋延，即使是冷軋產品，也
18 是先要把金屬胚經熱軋的程序，軋成厚度較薄的熱軋金屬
19 捲，再經酸洗、冷軋、退火等程序而製成。」即無論熱軋或
20 冷軋製程，均須經過熱軋程序，上開意見於缺乏詳細論述與
21 佐證情形下，遽論原告必定未有冷軋製程，顯係主觀、單純
22 之臆測，不足為採。且環保署指引已說明基本金屬製造業之
23 污染特性及其常見污染物質，又依據系爭場址使用歷史，僅
24 有原告（76年設立登記、97年歇業登記）及福南公司（97年
25 法拍取得迄今）2間鋼鐵公司於系爭場址經營，而福南公司
26 之運作方式係「從事鐵板與鐵條等原料之裁切」，此與原告
27 之運作方式係「原料為鋼鐵、重油，利用粗軋鋼機、中軋鋼
28 機、精軋鋼機、自動剪床、飛剪機、天車、自動包裝機、加
29 熱爐等設備，生產丸鐵、角鐵、扁鐵等產品」相比，福南公
30 司與原告之運作方式完全不同，原告製程由於有軋鋼、加熱
31 爐之程序，自係較容易造成重金屬污染；另由系爭調查報告

顯示系爭場址之污染情形與環保署指引所述相符，系爭調查報告乃依據原告所屬產業類別及此產業類別之污染特性，參以目前已知原告之整體運作過程（例如使用原料、機具設備、廠區配置）、場址使用歷史，並調查現使用人福南公司之製程後，綜合判斷原告為系爭場址土壤重金屬污染之污染行為人，此實於法無違。

(5) 袁教授意見另謂「目前資料顯示似有整段文句中部分文字被置換之情形……應有更詳細資料予以佐證之」云云，然環保署指引僅為行政指導性質，並無要求環工公司撰寫調查報告應逐字逐句謄抄之強制性；系爭調查報告亦經屏東地檢署認為並無變造竄改環保署指引之情事；且系爭調查報告係傑明公司依據現場調查結果予以適當改寫以更加符合現場狀況，此依鈞院函詢之專家學者葉教授之意見亦允屬正當；則袁教授意見所謂文字置換是否確實有違環工調查實務？所謂更詳細佐證資料所指為何？均未見具體說明，故其意見並無可採。

(6) 袁教授於110年3月10日第2次提出之鑑定意見其內容原則上和第1次鑑定意見相同，惟刪去第1次鑑定意見第3點：「由目前資料顯示似有整段文句中部分文字被置換之情形，由於牽涉製程程序與污染成因之相關性，與原告工廠權益相關，應有詳細資料予以佐證之」等文字，顯示袁教授嗣後已變更見解，不再認為系爭調查報告有曲解環保署指引原文之情事。

9、由鈞院正式函詢國立屏東科技大學環境工程學系葉桂君教授所回覆之專業鑑定意見可知，系爭調查報告改寫環保署指引屬必要且恰當之作為：

(1) 葉教授之鑑定意見如下：

A. 環保署指引係環保署依據土污法對於潛在土壤與地下水污染場址進行採樣調查，以確認是否有土污法認定之土壤污染。然而，因潛在污染場址之工廠類別造成土壤污染之原因繁

多，加上場址面積大，為使潛在污染場址調查能確切發現污染，或是排除無污染之虞之場址。

B. 環保署指引係彙整土污法自89年公告後，歷年調查經驗、相關產業資訊、可能運作屬土污法管制之污染物質，與運作製程行為等資料，由工廠活動類型與物質，依類別訂定調查指引，提供調查者執行潛在污染場址調查之研判重點。惟調查者可以依據特定場址現場狀況調整。

C. 環保署指引既已彙整金屬工業可能造成之土壤污染，又傑明公司就系爭場址進行調查時，調查發現原告曾為系爭場址之使用者，而原告即屬金屬工業，故系爭調查報告撰寫時參考環保署指引洵屬恰當。

D. 環保署指引提供調查者調查規劃之方向，調查單位在調查特定場址時，仍應將現場實際狀況寫入報告中，故系爭調查報告中所謂改寫之內容，均是針對系爭場址之現況陳述，故系爭調查報告改寫系爭作業指引係屬必要並且恰當。

(2) 葉教授認為系爭調查報告依其調查結果而作成認定原告為系爭場址土壤重金屬污染之污染行為人之結論，洵屬有據：

A. 依據土污法規定，場址之土壤採樣過程符合行政院環境保護署環境檢驗所(下稱環檢所)所公告之原則，且樣品分析經由認證之實驗室加以分析後，如所採集之土壤樣品超過土壤污染管制標準，即應被認定為土壤污染場址。而系爭場址經傑明公司依規定採樣分析、採集樣品經認證實驗室分析超過土壤污染管制標準，即應認屬污染場址。且在系爭調查報告第22頁之綜合討論與後續建議中，業已就曾經使用系爭場址之原告及福南公司加以評析，評析後乃認定原告於系爭場址之土壤重金屬污染有所關聯，並無違誤。

B. 土污法於定義污染行為時，係指對土地之「使用、運作與管理」造成土壤中污染物超過土壤污染管制標準，故污染行為之定義並不限於在該筆土地上之製造生產流程而已。故系爭調查報告第5-11頁業已就原告曾為該筆土地之使用、運作與管理者，福南公司接續使用時並無變動廠房與土壤，進而認

01 定係因原告使用、運作與管理系爭場址期間致使系爭場址土
02 壤中重金屬污染超過土壤污染管制標準，並無違誤。

03 C. 依土污法規定，污染場址僅須土壤污染物濃度超過土壤污染
04 管制標準即應予以認定並公告為土壤污染控制場址或整治場
05 址，然土污法並未規定須採集到事業廢棄物或製程廢棄物始
06 可認定污染行為人。故即使系爭調查報告並未採得事業廢棄
07 物或製程廢棄物，亦不得據此而排除原告即為系爭場址土壤
08 重金屬污染之污染行為人。且原告使用系爭場址期間，並無
09 第二單位得進入系爭場址製造污染，故該場址之「使用、運
10 作與管理」者即原告應為系爭場址之土壤重金屬污染負責。

11 10、經濟部工業局110年3月15日工地字第11000246490號函檢附
12 財團法人中興工程顧問社提供之「內埔工業區相關規劃（非
13 結案）報告」第7頁可知，當時內埔工業區未開發完成前之
14 土地使用現況，大部分用地係農田、菜園之農地，報告第15
15 頁則說明經濟部工業局於開發當時曾規劃向老牌農場小丘借
16 土。由上可知，內埔工業區整地開發時，僅有一部分土壤係
17 向外借土，且借土料源應亦係一般農業用地之土壤，又老牌
18 農場並未經公告為土壤污染控制場址或管制區，故實無從由
19 此借土過程率斷或臆測系爭場址之土壤重金屬污染係源自內
20 埔工業區之整地開發過程。

21 (二)聲明：原告之訴駁回。

22 四、爭點：

23 (一)原告是否已逾申請重開行政程序之3個月期限？

24 (二)107年10月29日公告是否有行政程序重開之事由？

25 (三)108年9月2日處分是否適法？

26 五、本院之判斷：

27 (一)前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在
28 卷，復有系爭調查報告(本院卷一第213-238頁)、107年10月
29 29日公告(本院卷一第57-59頁)、被告107年11月1日屏府環
30 水字第10734390501號公告(本院卷一第61頁)、原告申請書
31 (訴願卷一第38-54頁)、108年8月30日處分(本院卷一第101-

102頁)、109年2月11日訴願決定書(本院卷一第105-116頁)、108年9月2日處分(本院卷一第117-119頁)、109年2月12日訴願決定書(本院卷一第123-129頁)等附卷可以證明,堪予認定。

(二)應適用之法令:

1、行政程序法

(1)第128條:「(第1項)行政處分於法定救濟期間經過後,具有下列各款情形之一者,相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者,不在此限:一、具有持續效力之行政處分所依據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發生新事實或發現新證據者,但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。(第2項)前項申請,應自法定救濟期間經過後3個月內為之;其事由發生在後或知悉在後者,自發生或知悉時起算。但自法定救濟期間經過後已逾5年者,不得申請。(第3項)第1項之新證據,指處分作成前已存在或成立而未及調查斟酌,及處分作成後始存在或成立之證據。」

(2)第129條:「行政機關認前條之申請為有理由者,應撤銷、廢止或變更原處分;認申請為無理由或雖有重新開始程序之原因,如認為原處分為正當者,應駁回之。」

2、行政訴訟法第273條第1項第13款:「有下列各款情形之一者,得以再審之訴對於確定終局判決聲明不服。但當事人已依上訴主張其事由或知其事由而不為主張者,不在此限:……十三、當事人發現未經斟酌之證物或得使用該證物。但以如經斟酌可受較有利益之裁判為限。」

(三)原告以系爭調查報告及發現該報告有變造、竄改環保署指引內容為由,申請行政程序重開,已逾行政程序法第128條第2項之申請期限:

01 1、依上開行政程序法第128條之規定可知行政程序重開之要件
02 如下：1. 處分之相對人或利害關係人得提出申請；2. 須向管
03 轄行政機關提出重新進程序之申請；3. 須具備行政程序法
04 第128條第1項所列之各款事由；4. 申請人須於行政程序或救
05 濟程序中非基於重大過失而未主張此等事由；5. 應自法定救
06 濟期間經過未逾3個月或自法定救濟期間經過未逾5年內提
07 出。上述行政程序重新進行制度，係於一般行政救濟途徑以
08 外，另設之特別救濟途徑，旨在調和法之安定性與合法性間
09 的衝突，以保護相對人或利害關係人的權益，並確保行政處
10 分的合法性，第2項所稱法定救濟期間經過後，係行政處分
11 不能再以通常之救濟途徑，予以撤銷或變更，而發生形式確
12 定力者而言。因此，程序重開之事由若無發生或知悉在後之
13 情形，則行政處分法定救濟期間經過後已逾3個月，當事人
14 始申請行政程序重開，自於法不合。又行政程序重新進行之
15 決定可分為兩個階段，第一階段准予重開，第二階段重開之
16 後作成決定將原處分撤銷、廢止或仍維持原處分。若行政機
17 關第一階段即認為重開不符合法定要件，而予以拒絕，即無
18 第二階段之程序。上述二種不同階段之決定，性質上皆為新
19 的處分，受處分不利影響之申請人依法自得提起行政爭訟。

20 2、次按「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起
21 30日內為之。」訴願法第14條第1項定有明文。查107年10月
22 29日公告經被告以107年11月1日屏府環水字第10734335700
23 號函於107年11月5日送達原告，並由原告代表人黃結盈本人
24 簽名收執，有該函送達證書影本（訴願卷一第57頁）可稽，
25 原告並未對107年10月29日公告提起訴願，依上開訴願法第1
26 4條第1項規定，該公告之法定救濟期間為原告收受之次日10
27 7年11月6日起30日內，按原告設址於屏東縣，如提起訴願另
28 應扣除在途期間6日（即107年12月11日為法定救濟期間末
29 日），故原告最遲應於108年3月11日（星期一）以前申請行
30 政程序重新進行，始為適法。惟原告遲至108年8月19日始向
31 被告提出申請，有原告108年8月19日行政請求程序重開暨撤

銷處分申請書（訴願卷一第38頁）可證，顯已逾行政程序法第128條第2項所定法定救濟期間經過後3個月期間。是原告申請行政程序重開，自於法不合。

3、原告雖主張於本院108年度訴字第185號案件審理時，被告於108年6月26日提出行政訴訟答辯狀檢附系爭調查報告，原告始得檢閱云云。惟查被告以107年4月18日函（訴願卷一第89-90頁）請原告陳述意見時，於該函說明二即載明：「貴公司營運用地（屏東縣內埔鄉新豐段39-6、39-7地號）經行政院環境保護署執行『土壤及地下水污染潛勢環境場址評估（Phase II）調查計畫（甲、乙）』進場調查，採樣分析結果土壤中重金屬銅、鎘、鉛濃度超過土壤污染管制標準。」並檢附土壤檢測報告（訴願卷一第91-98頁），又107年10月29日公告（訴願卷一第34-35頁）內容中之依據欄亦載明係依環保署執行污染調查計畫之調查結果辦理，復於公告事項9污染物及污染情形亦載明污染數據係引用系爭調查結果，被告107年11月1日屏府環水字第10734335700號函（訴願卷一第56頁）復於說明欄中亦再載明係依環保署執行污染調查計畫之調查結果辦理，依上開函文足證被告早已充分揭露系爭調查報告，原告主張其係於108年6月26日被告提出後，始得檢閱知悉系爭調查報告云云，委無足採。

（四）107年10月29日公告，並無行政程序法第128條第1項第2款及第3款所列之行政程序重開之事由：

1、按行政程序法第128條第1項第2款所謂「發生新事實或發現新證據」，係指行政機關於作成行政處分之時，未經調查斟酌之事實或證據，且如經斟酌可受較有利益之處分者而言，是倘該事實或證據業經行政機關調查斟酌者，自非「新事實」或「新證據」，或縱經斟酌亦不能受較有利益之處分者，亦與新事實、新證據之要件不符。查107年10月29日公告之依據欄即載明係依環保署執行污染調查計畫之調查結果辦理，復於公告事項9污染物及污染情形亦載明污染數據係引用系爭調查結果，已如前述，足證被告係調查及斟酌系爭

01 調查報告後，始作成107年10月29日公告，依前開說明，系
02 爭調查報告自非屬「新證據」甚明。

03 2、原告雖主張系爭調查報告有變造、竄改環保署指引內容係屬
04 新事實云云。惟原告以系爭調查報告有不實之登載，而依刑法
05 第216條、第215條之行使業務登載不實文書罪及貪污治罪
06 條例第6條第1項第4款之圖利罪，對傑明公司之負責人黃靖
07 修提起告訴，業經屏東地檢署檢察官以109年度偵字第5363
08 號為不起訴處分，有系爭不起訴處分書（本院卷一第731-73
09 4頁）附卷可佐，又所謂變造係就原已完成之公文書，無改
10 作之權，而加以變更。故若有改作權之人對已完成之公文書
11 加以變更，自與變造之構成要件有間。查傑明公司係受環保
12 署委託辦理污染調查計畫之甲案及乙案之高潛勢環境風險場
13 址現況盤查及污染調查查證相關作業，有環保署106年4月25
14 日環署土字第1060030615號公告（本院卷一第299-300頁）
15 可稽，傑明公司既受委託製作系爭調查報告，即屬有權製作
16 及改作者，依前開變造之構成要件說明，傑明公司自無變造
17 該報告之可能。是原告上述主張洵屬無稽，不足採信。

18 3、原告復主張根據環保署指引，原告工廠所屬業別「金屬軋
19 延、伸線及擠型業」，係採「熱軋延」製程，其生產製程、
20 使用設備均不會造成系爭污染，系爭調查報告有與指引不符
21 之新事實云云。惟依卷附環保署指引（本院卷一第239-298
22 頁）之前言內容可知，該指引係環保署用以作為查證停歇業
23 或已關廠之基本金屬製造業工廠之土壤地下水污染工作之技
24 術參考，對於執行單位仍應本於其環境工程專業知識及經驗
25 累積，就實際情況依其調查結果而製作系爭調查報告。該環
26 保署指引中就「基本金屬製造業」此一大類加以介紹，並說
27 明如將「基本金屬製造業」以製程區分，尚可區分為「金屬
28 冶煉業」「金屬鑄造業」「金屬軋延、伸線及擠型業」「其
29 他基本金屬工業業別」等4種小類，屬環保署指引中對於基
30 本金屬製造業所為之概念性論述，自然適用於金屬軋延伸線
31 及擠型業。由環保署指引3.4污染特性之說明，就污染特性

01 部分亦係以整體基本金屬製造業為說明，並未特別區分金屬
02 冶煉業、金屬鑄造業或金屬軋延伸線及擠型業。即只要屬於
03 基本金屬製造業即甚有可能產生環保署指引3.4項所述之相
04 關廢棄物及污染物質。原告從事金屬軋、伸線及擠型業，
05 其主要製程第一個必經程序為熱軋，縱為冷軋產品亦須先
06 將金屬胚經熱軋程序，將金屬軋成厚度較薄的金屬捲，再經
07 酸洗、冷軋、退火等程序，而此等過程中可能造成之污染即
08 為原告製程廢棄物中所含有之大量重金屬物質。另環保署指
09 引55之22頁3.4「污染特性」本即未特別區分「金屬冶煉
10 業」「金屬鑄造業」或「金屬軋延伸線及擠型業」3種類
11 型，且第55之23頁(本院卷一第266頁)亦載明：「依據本業
12 別運作特性，於土壤及地下水環境中可能產生之污染物質主
13 要包括鉛、鉻、鎘、鎳、銅、鋅等重金屬。」故傑明公司參
14 考其中對於基本金屬製造業概念性之介紹內容，併考量原告
15 為「金屬軋、伸線及擠型業」，而該業別原本即屬基本金
16 屬製造業之一種，因而將文字內容依個案情形予以調整，尚
17 屬合理。且證人即傑明公司技術經理董上銘亦證稱：
18 「（問：你過去有無調查過廢棄工廠場址之經驗？有的話，
19 請簡要說明。）有，環保署廢棄工廠系類的計畫，從99年陸
20 續的開啟，我係從102年度、104年度，還有剛才大家爭執調
21 查計畫，一路來參與相關廢棄工廠調查，針對臺灣這些環保
22 署定義廢棄工廠調查都有參與。」「（問：基本金屬製造業
23 的製程，冷軋程序或熱軋程序會造成土壤重金屬污染？通常
24 如何造成場址土壤重金屬污染？）冷軋或熱軋都有可能造成
25 污染，就我的認知理解，假設熱軋過程完，要退火，需要退
26 火油，有的工廠會有除鏽水除鏽的程序，會有清洗除鏽，可
27 能把重金屬帶到土壤裡面，再來還有一個不見得會侷限在冷
28 軋或熱軋的部分，是有可能會有蒸水表面處理或酸洗等等，
29 當然這個狀況係跟隨在冷軋會比較多，所以如果後面有接這
30 些表面處理的程序有電鍍有酸洗，其實我們直觀就知道，他
31 很容易會造成重金屬的污染，所以我必須要說冷軋或熱軋都

有可能會造成污染，不能說他是熱軋就完全沒有污染。」

（本院卷三第294-296頁）等語明確，審酌證人有多多年從事調查廢棄工廠場址之經驗，是其證詞堪予採信。原告徒以其採「熱軋延」製程，主張其生產製程、使用設備均不會造成系爭污染云云，尚不足採。

- 4、又本院就系爭調查報告究有無違反環保署指引而為錯誤認定部分，函詢國立屏東科技大學環境工程學系葉桂君教授，其鑑定意見（本院卷二第315頁）為：環保署依據土污法對於潛在土壤與地下水污染場址進行採樣調查，以確認是否有土污法認定之土壤污染。而潛在污染場址之工廠類別造成土壤污染之原因繁多，加上場址面積大，為使潛在污染場址調查能確切發現污染，或是排除無污染之虞之場址，環保署乃編成調查指引。該指引係彙整土污法自89年公告後，歷年調查經驗、相關產業資訊、可能運作屬土污法管制之污染物質，與運作製程行為等資料，由工廠活動類型與物質，依類別訂定調查指引，提供調查者執行潛在污染場址調查之研判重點。惟調查者可以依據特定場址現場狀況調整。附件二（即環保署指引）彙整金屬工業可能造成之土壤污染，而本場址土地使用者曾為原告，原告屬金屬工業，因此附件一（即系爭調查報告）參考附件二屬恰當。「環保署指引」是提供調查者規畫方向，無針對特定場址，調查單位在調查特定場址時，仍應將現場實際狀況寫入報告中，故鑑定事項1、2、3有關係爭調查報告改寫環保署指引……，檢視附件三（即原告指摘系爭調查報告竄改、變造環保署指引部分）所謂改寫之內容均是針對本場址之現況陳述，當然改寫指引文字是有必要也恰當等語。益證傑明公司參酌環保署指引，並因實際情況依其調查結果，而將環保署指引內容依個案情形予以調整，實難認有變造、竄改環保署指引內容之新事實。系爭調查報告既無錯誤引用環保署指引，則106年12月9日系爭調查報告審查會議，經出席委員討論後通過，有該會議紀錄（本院卷一第722-723頁）附卷可佐，自無違誤。準此，縱經斟

01 酌系爭調查報告審查會議紀錄，亦無法為有利於原告之認定
02 甚明。原告以系爭調查報告審查會議紀錄為新證據，申請行
03 政程序重開，亦屬無據。

04 5、原告又主張系爭調查報告中未說明何以原告無環保署指引所
05 列製程、廢棄物，卻仍有造成系爭污染原因云云。惟查系爭
06 調查報告係以原告之行業特性及製程具污染性而加以論述，
07 其首頁即說明於系爭場址進行調查之執行概要，第5頁說明
08 原告之基本資料及系爭場址使用歷史，第8頁說明系爭場址
09 之現況概述，第9頁則說明原告所經營行業之製程概述，第1
10 2-21頁說明調查採樣及分析結果並提供照片與科學數據佐
11 證，第22-23頁說明報告結論及後續建議(本院卷一第214-23
12 6頁)，顯見報告內容業已詳實敘述原告製程與系爭場址土壤
13 污染之關聯性。又證人董上銘證稱：「(問：根據乙證1號
14 成果報告第1頁，執行摘要第2段『由經濟部工業局資料顯
15 示，謙有公司內埔廠曾在本場所營運21年，主要原料為鋼
16 鐵、重油，利用粗軋鋼機、中軋鋼機、精軋鋼機、自動剪
17 床、飛剪機、天車、自動包裝機、加熱爐等設備、生產丸
18 鐵、角鐵、扁鐵等產品』的敘述，此段敘述可否認定原告的
19 原料、設備或製程，與系爭場址的土壤重金屬《銅、鎘、
20 鉛》污染的因果關係?)這是間接證據，剛有提到這個是廢
21 棄工廠，我們從這邊來看到這邊為止，認為可能會有關係，
22 我們要整個來看，場址從過去到現在的情形，過去以前我們
23 也沒有查到有其他工廠，謙有公司後來還有一家福南公司從
24 事金屬裁切，鐵管的裁切，而且運作中，製程單純，我們現
25 場勘查瞭解，所以認定謙有公司造成污染問題。」(本院卷
26 三第296-297頁)等語，復參以葉桂君教授之鑑定意見關於依
27 據環保署指引原文，是否得逕認定原告為污染行為人部分，
28 其認為依據土污法，場址之土壤採樣過程符合環檢所公告之
29 原則，樣品分析須由認證實驗室分析，所採集樣品超過土壤
30 污染管制標準者，即可被認定為污染場址。系爭場址依規定
31 採樣分析，樣品採集樣品超過土壤污染管制標準，即是污染

場址。而在系爭調查報告第22頁綜合討論與後續建議中，有評析原告與福南兩家公司，認定污染與原告相關。土污法定義污染行為是對土地之「使用、運作與管理」造成土壤中污染超過管制標準，污染行為不限於該筆土地上之製造生產流程。系爭調查報告認定原告是污染行為人，如報告中第5-11頁，原告是該筆土地之使用、運作與管理者，福南公司接續使用時無變動廠房與土壤。故系爭調查報告認定原告使用、運作與管理期間致使土壤中污染物超過管制標準。因原告使用本場址期間，無第二單位(他人)可進入製造污染，該場址的「使用、運作與管理」單位須為污染負責等語。依上開證人之證詞足證系爭調查報告已詳述原告行業特性及製程污染之可能性，並就調查採樣及分析結果與科學數據佐證，原告製程與系爭場址土壤污染之關聯性，且該關聯性之因果推論，亦為學者所認同。是原告上開主張亦不足採。

6、原告另主張經濟部工業局提供之內埔開發資料(本院卷三第165-183頁)為新證據，蓋系爭場址係以填土方式開發整地，而國立高雄大學工學院院長袁菁教授亦提出意見書表示系爭場址有重新鋪設，則該整地之原料是否已遭受污染，致使檢測結果呈污染反應，被告未就此一情節為考量云云。惟查內埔工業區係於65年6月28日經行政院台65內5427號函核准編定工業用地，自69年開發至73年完成；設置開發前大部分為農田、菓園，其間有兩處農莊小聚落，臨台1線公路旁已建有工廠。該地區原係隘寮溪河床，故開發時有進行整地填土，惟因年代久遠，關於整地填土之範圍及深度等相關資料，以及是否經土壤、地下水污染檢測程序，均已無資料可稽，有經濟部工業局110年3月15日工地字第11000246490號函(本院卷三第165頁)在卷可佐。依上開函文可知內埔工業區確有以填土方式開發整地，若所填之土具有高度重金屬污染，則內埔工業區內理應遍布具有超出法定標準之重金屬污染土壤，且該受污染土壤之重金屬類別理應相同、污染值亦應一致。惟內埔服務中心依土污法第6條第3項及目的事業主

01 管機關檢測土壤及地下水備查作業辦法之規定，定期就內埔
02 工業區之土壤品質進行監測，依內埔工業區103年至108年之
03 土壤品質狀況說明圖(本院卷三第245頁)可知系爭場址外四
04 周之土壤並未檢測出土壤重金屬污染超過土壤污染管制標
05 準，而系爭場址之11處採樣點亦僅有5處之重金屬污染超過
06 土壤污染管制標準，有系爭調查報告表5原告土壤重金屬調
07 查分析結果摘要表(本院卷二第239頁)可稽，內埔工業區既
08 僅系爭場址之5處採樣點有重金屬污染現象，顯然可排除係
09 填土所造成之重金屬污染，是縱經斟酌內埔開發資料，亦無
10 法為有利於原告之認定亦明。又細核上開採樣點之採樣深度
11 在編號S-02、S-03、S-05、S-06、S-07、S-08、S-09、S-1
12 0、S-11均為50公分，至於以下深度因未繼續採樣，故無法
13 得知污染之實際深度，目前資料均呈現50公分處污染實乃受
14 限於採樣方式。原告以系爭調查報告之污染深度過於均一
15 化，而質疑系爭調查報告之正確性，亦不足採。

16 7、原告雖主張本件有其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由
17 且足以影響行政處分者，即有行政訴訟法第273條第1項第13
18 款「當事人發現未經斟酌之證物。」之再審事由云云。惟該
19 未經斟酌之證物係以如經斟酌可受較有利益之裁判為限。所
20 謂如經斟酌可受較有利益之裁判者，係指從證物本身作形式
21 上觀察，足認再審原告可受較有利益之裁判者，且一經斟
22 酌，即可受較有利之裁判者為相當，若該證物在前訴訟程序
23 中已經斟酌，或縱經斟酌，亦不能受較有利之裁判者，即不
24 得據以提起再審之訴。查原告所主張之「系爭調查報告」被
25 告於作成處分前即已斟酌，已如前述，另「系爭調查報告變
26 造、竄改環保署指引內容」部分，經本院審查後亦無此事實
27 存在，再者「審查會議紀錄」及「內埔開發資料」經斟酌後
28 亦不能受較有利之認定，前亦已詳述，是本件無行政訴訟法
29 第273條第1項第13款之適用亦明。

30 (五)被告以108年9月2日處分裁處原告新臺幣100萬元，並限期於
31 109年3月1日前補正完成及接受環境講習2小時，應屬適法：

01 1、應適用之法令

02 (1)土污法

03 A. 第2條第15款第1目及第17款：「本法用詞，定義如下：……

04 十五、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下
05 水污染之人：(一)洩漏或棄置污染物。……。十七、污染控
06 制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其污染
07 物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該污染物
08 達土壤或地下水污染管制標準者。」

09 B. 第7條第1項：「各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入公
10 私場所，為下列查證工作，並得命場所使用人、管理人或所
11 有人提供有關資料：一、調查土壤、底泥、地下水污染情形
12 及土壤、底泥、地下水污染物來源。二、進行土壤、地下水
13 或相關污染物採樣及地下水監測井之設置。三、會同農業及
14 衛生主管機關採集農漁產品樣本。」

15 C. 第10條第1項：「依本法規定進行土壤、底泥及地下水污染
16 調查、整治及提供、檢具土壤及地下水污染檢測資料時，其
17 土壤、底泥及地下水污染物檢驗測定，除經中央主管機關核
18 准者外，應委託經中央主管機關許可之檢測機構辦理。」

19 D. 第12條：「(第1項)各級主管機關對於有土壤或地下水污染
20 之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管制污
21 染源及調查環境污染情形。(第2項)前項場址之土壤污染或
22 地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或
23 地下水污染管制標準者，直轄市、縣(市)主管機關應公告
24 為土壤、地下水污染控制場址(以下簡稱控制場址)。」

25 E. 第13條第1項：「控制場址未經公告為整治場址者，直轄市
26 、縣(市)主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於6
27 個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣
28 (市)主管機關核定後實施。污染控制計畫提出之期限，得
29 申請展延，並以一次為限。」

30 F. 第37條：「污染行為人或潛在污染責任人違反第12條第7項、

第13條第1項、第22條第1項、第4項或第24條第7項規定，未提送控制計畫或整治計畫者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善；屆期未補正或改善者，按次處罰。」

(2)環境教育法第23條：「自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關（構）或其他組織違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處分停工、停業或新臺幣5千元以上罰鍰者，處分機關並應令該自然人、法人、機關或團體指派有代表權之人或負責環境保護權責人員接受1小時以上8小時以下環境講習。」

2、得心證之理由：

(1)上開土污法雖於89年2月2日始制定公布，然鑑於土污法立法目的係為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康，因此原告雖於76年間，即在系爭場址從事基本金屬製造業，然其污染事實於土污法施行後繼續存在，土污法對其即有適用。

(2)被告107年10月29日公告控制場址及認定污染行為人之處分均具備形式及實質之存續力，其內容對於原告產生拘束力且不得再為爭執，又該公告亦查無行政程序法第128條第1項第2款及第3款所列之行政程序重開之事由，已詳述如上，是被告107年12月12日函(本院卷一第63-64頁)命原告於108年6月11日前提出土壤污染控制計畫送被告審查，自屬適法。

(3)按污染行為人為最終責任主體，負有擬訂污染控制計畫為土污法第13條第1項課予污染行為人之公法上義務，原告既未於期限內，提出系爭場址控制計畫，被告依土污法第13條第1項、第37條及環境教育法第23條第1項第2款之規定，裁處原告最輕額度100萬元罰鍰，並限期於109年3月1日前補正完成及環境講習2小時，並無不合。原告再執系爭調查報告有誤，其非實際污染行為人，而爭執107年10月29日公告之適法性云云，尚無可採。

(六)綜上所述，本件並不符合行政程序重開之要件，被告以108

年8月30日處分否准其申請，洵無違誤，環保署109年2月11日訴願決定予以維持，亦無不合。又被告以108年9月2日處分裁處原告罰鍰100萬元，並限期於109年3月1日前補正完成及接受環境講習2小時，核無違誤，環保署109年2月12日訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷上開訴願決定及處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘主張及攻擊防禦，核與判決結果不生影響，無逐一論述之必要，併此敘明。

六、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 110 年 12 月 14 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 李 協 明

法官 曾 宏 揚

法官 廖 建 彥

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。

01

	3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 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。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 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 110 年 12 月 14 日

03

書記官 洪 美 智