高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度簡上字第22號

上　訴　人　臺南市政府環境保護局

代　表　人　許仁澤
訴訟代理人　賴英吉
　　張訓嘉　律師
　　鄭天瀚　律師
被 上訴 人　經濟部水利署第六河川分署

代　表　人　謝明昌

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，上訴人對於中華民國112年3月31日臺灣臺南地方法院109年度簡字第99號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用由被上訴人負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被上訴人機關於民國112年9月26日起，由「經濟部水利署第六河川局」變更為「經濟部水利署第六河川分署」，有經濟部水利署(下稱水利署)112年9月15日經水政字第00000000000號函及「變更管轄機關法規命令及職權命令條文表」項次35至項次41(本院卷第153、161-162頁)可稽，合先敘明。

二、爭訟概要：

(一)坐落○○市○○區○○○段R671地號土地（下稱系爭土地）為被上訴人管理之河川地。上訴人為執行104年臺南市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫，至系爭土地進行土壤污

染驗證作業，檢測結果顯示採樣點DS01及DS03重金屬銅分別為5,170mg/kg及7,730mg/kg，均超過土壤污染管制標準值400mg/kg。臺南市政府乃以105年7月5日府環土字第1050697253E、F號公告系爭土地為土壤污染控制場址(下稱系爭場址)及管制區。其後上訴人為減輕污染危害及避免污染擴大，遂依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第15條第2項規定，以臺南市政府105年12月13日府環土字第0000000000號函(下稱105年12月13日函)命被上訴人提出應變必要措施，被上訴人於同日提出改善應變措施計畫書(下稱改善計畫書)，經上訴人審查後以臺南市政府106年5月15日府環土字第0000000000號函(下稱106年5月15日函)同意。

(二)嗣被上訴人以107年4月24日水六管字第00000000000號函提出改善成果完成報告，惟經上訴人於107年7月18日派員至系爭土地執行土壤污染驗證作業，驗證結果顯示採樣點C11-1及C11-2土壤重金屬銅分別為594mg/kg及10,700mg/kg，仍超過土壤污染管制標準值，乃以臺南市政府107年9月13日府環土字第0000000000號函(下稱107年9月13日函)請被上訴人重新檢視並於文到1個月內提出改善計畫書之變更計畫至上訴人審查。被上訴人乃於107年10月15日以水六管字第00000000000號函提出變更計畫(下稱變更計畫書)，經上訴人審查後以臺南市政府108年1月22日府環土字第0000000000號函(下稱108年1月22日函)同意核定，執行期限至109年3月22日止。

(三)其後被上訴人以108年6月28日水六管字第00000000000號函表示污染改善所需經費刻正研議陳報水利署籌措經費辦理，臺南市政府遂以108年7月8日府環土字第0000000000號函(下稱108年7月8日函)請被上訴人於108年9月30日前提出執行進度報告。惟被上訴人於108年10月4日以水六管字第00000000000號函覆本件經水利署函示應先行釐清行政程序與清除權責後再憑辦理。上訴人再於108年10月31日與被上訴人召開系爭土地土壤污染控制場址污染改善應變必要措施計畫變更

計畫研商會議(下稱系爭會議)，並作成決議略以，如被上訴人未於108年12月22日前提出進度報告，或於109年3月22日完成污染改善，將依土污法第38條第1項第2款規定裁處罰鍰，並得按次處罰。嗣被上訴人逾期仍未依上開會議結論或核定之變更計畫書內容辦理，上訴人即以被上訴人違反土污法第15條第2項，依同法第38條第1項第2款規定，以109年2月3日環土土裁字第109020003號執行違反土壤及地下水污染整治法案件裁處書(下稱原處分)裁處被上訴人新臺幣(下同)20萬元罰鍰，並依環境教育法第23條第2款規定，命接受環境教育講習2小時。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，經臺灣臺南地方法院(下稱原審)109年度簡字第99號行政訴訟判決（下稱原判決）：「原處分及訴願決定均撤銷。」上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、被上訴人起訴之主張及聲明、上訴人於原審之答辯及聲明、原判決理由，均引用原判決所載。

四、上訴意旨：

(一)原判決「土污法第15條第2項之關係人，參照第31條之責任負擔解釋下，應認限於『未盡善良管理人注意義務關係人』，而不含『已盡善良管理人注意義務關係人』。是主管機關於依本條項命關係人為應變必要措施時，未審究關係人是否為『已盡善良管理人注意義務關係人』，而命『已盡善良管理人注意義務關係人』為本條項之應變必要措施，即有裁量違法之情形。」乙節，不僅將土污法第15條第2項主管機關得命污染土地關係人(下稱污染關係人)採取應變必要措施之適用對象，不當限縮為「未盡善良管理人注意義務之污染土地關係人」(下稱善良關係人），除誤解土污法第31條之規範內容進而不當限縮土污法第15條之適用對象外，原審亦未適時公開其法律爭點，並命兩造辯論，遽以該法律見解作為原判決之基礎，與行政訴訟法第125條第2項規定有違，而為突襲性裁判，自屬判決違背法令。

(二)原判決認上訴人依土污法第15條第2項規定命污染關係人採取應變必要措施時，若未審究污染關係人是否為善良關係人，即屬裁量違法，有違99年土污法之修正意旨，亦對上訴人之裁量為法律所無之限制，有判決適用法規不當違背法令之瑕疵：

1、依99年土污法第2條修正說明8「按控制場址之污染行為人不明或不執行控制計畫時，依現行規定，可能因無應負責之人，致污染無法有效控制，考量污染土地關係人應盡善良管理人義務，避免土地遭受污染，爰增訂污染土地關係人於控制場址之適用，並於後續條文規定其責任」可知，立法者係有意提升污染關係人在土污法上之責任地位，特別在污染行為人不明或不執行控制計畫，導致污染場址無法有效控制之情形，考量污染關係人本應盡善良管理人注意義務，避免土地遭受污染，爰加重污染關係人於土污法之責任，針對第2條第19款污染關係人之定義，予以擴大。土污法第15條第2項接續增訂污染關係人採取應變必要措施之責任，此乃是使其盡到善良管理人注意義務的一種方法。由於採取應變必要措施，才可減輕污染危害或避免污染擴大，若污染關係人不採取應變必要措施，而任令土地污染持續危害或使得污染擴大，即表示其未盡善良管理人注意義務。因之，土污法第15條第2項主管機關得命應採取應變必要措施之污染關係人，自不以未盡善良管理人注意義務者為限。

2、依臺北高等行政法院109年度訴字第362號、107年度訴字第1252號、107年度訴字第1065號、107年度訴字第1214號及107年度訴字第1073號等判決意旨，於場址污染行為人或潛在污染責任不明時，主管機關對於如何採取應變必要措施以及選擇何污染土地關係人，以減輕污染危害或避免污染擴大，具有裁量權限。被上訴人自88年2月1日起接管並依據水利法及河川管理辦法等規定管理系爭場址所在土地，自應對於系爭場址具備實質管領力，對於系爭場址之範圍與實際情況知之甚詳，由被上訴人就系爭場址採行應變必要措施，應最能發

揮功效，故上訴人依法律授權裁量結果，未由其自身執行相關應變必要措施，而是命具有直接管領力之被上訴人為之，於法並無不合。

3、土污法第15條第2項就主管機關得命採取應變必要措施之污染關係人，並未加上限制條件，不以該污染關係人為「已盡」或「未盡」善良管理人注意義務而有所區別。惟同法第31條第1項則特別明文以「未盡善良管理人注意義務」作為污染關係人與污染行為人、潛在污染責任人負擔主管機關特定費用連帶清償責任之前提要件。前者規定係於99年修法時，立法者特意使污染關係人亦就控制或整治場址之污染危害減輕與避免污染擴大，負擔採取應變必要措施之責任；而後者則係針對污染關係人未盡善良管理人注意義務時，所衍生出與污染行為人等其他污染責任人負連帶清償主管機關支出特定費用之責任，與實際上應負擔採行應變必要措施之責任有所不同。前者責任較輕，僅限於採取應變必要措施，後者責任較重，與污染行為人等就主管機關依土污法第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項及第4項、第24條第3項支出之諸多費用均負相同之清償責任，此顯係立法者有意區別。

(三)原判決認定被上訴人執行河川巡查、養護業務難謂有疏失云云。惟：

1、依污染土地關係人之善良管理人注意義務認定準則（下稱認定準則）第2條第1項、第3條規定，可知認定準則雖定有相關條文協助主管機關判斷污染關係人之善良管理人注意義務，但仍須依實際情形、管理土地歷程及認定準則之相關規定而作綜合判斷。

2、本件係因被上訴人就系爭場址有管理不善情事，方導致土壤污染及污染行為人難以追查情事。由原審保警偵卷第3頁記載可知，訴外人莊○○表示十幾年前，其弟即在系爭場址放置貨櫃，惟被上訴人卻經過長久時間均未予以拆除。另由臺灣臺南地方法院檢察署偵察卷宗（下稱地檢偵卷）第6至8頁

可知，系爭場址上之違法建物業經查證存在超過10年以上，故被上訴人告發莊○○涉犯刑法第320條第2項竊佔罪等因時效已完成而為不起訴處分。由地檢偵卷第71頁以下不起訴處分書可知，被上訴人雖主張系爭場址所查工寮為莊○○所有，惟該等工寮於十幾年前搭建後，究為何人使用、是否有用以堆放、棄置廢棄物等情，均無證據可證；且系爭場址之非法棄置物並非置於工寮內，工寮周圍亦無可辨識使用人或棄置人之物，故系爭場址所查獲之廢棄物，難以追查為誰所有或棄置。由上可證，本件確實有經追查仍難以確認污染行為人情事。參以被上訴人係於88年2月1日起即接管系爭場址所在之系爭土地，故系爭場址存有污染行為人難以確認之情事，實係因被上訴人長年對於系爭場址管理不善所致。

(四)原判決認原處分裁處前之上訴人命應變必要措施函與變更計畫核定函雖均未經行政爭訟程序，應可援用違法性承繼理論併審查該等前處分之合法性，而認定原處分之裁罰為違法云云。惟：

1、按「違法性承繼理論」係指行政處分撤銷訴訟程序中，先決問題涉及另一行政處分是否合法時，因該另一行政處分未經依法定程序予以撤銷，而具有公定力，則行政法院基於行政處分之構成要件效力，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，先行處分之違法性為後行處分所承繼，在後行處分之撤銷訴訟上，法院得以先行處分之違法，進而否認其效力，不引為後行處分之裁判依據，103年度高等行政法院法律座談會提案二甲說意旨參照。又訟爭之標的既非已確定另一先決問題之行政處分，且該已確定之行政處分亦未經法定程序撤銷，自不應對已生存續力之確定行政處分再予實體審究是否違法，最高行政法院98年度判字第1009號判決、101年度判字第484號判決參照。

2、上訴人於系爭土地公告為污染控制場址後，以被上訴人屬於土污法規定之污染關係人，於105年依土污法第15條第2項命被上訴人依同條第1項第8款規定提出應變必要措施計畫書，而被上訴人亦遵令提出改善計畫書，經上訴人審核並由被上訴人完成執行。嗣因未達被上訴人自行提出之計畫目標，上訴人再命被上訴人於1個月內提出變更計畫，被上訴人亦遵期提出變更計畫書，並經上訴人審查核定由被上訴人執行，並告知如違反改善期限與其他應遵守事項，將依土污法第38條第1項第2款裁處。嗣因被上訴人未依變更計畫書遵期提出「進度報告」，上訴人始依土污法第38條第1項第2款規定裁罰，始生本件爭訟。

3、被上訴人以原處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，具有構成要件效力之上訴人105年命應變必要措施命令既非訴訟客體，則前行處分之實質合法性，即非受訴行政法院審理之範圍，否則不啻就已具形式存續力之前行處分重啟爭訟程序，而有害於法秩序之安定。又上訴人命被上訴人採取應變必要措施係因被上訴人為系爭場址之污染關係人，而非為後續欲對被上訴人進行裁罰始命其提出相關計畫書，二者並非一連貫性之手續，自無原判決所謂「違法性承繼理論」之適用。

五、本院之判斷：

(一)按112年8月15日行政訴訟法修正施行前（下稱行政訴訟法）已繫屬於高等行政法院而於施行後尚未終結之簡易訴訟程序上訴事件，除關於確保裁判見解統一機制部分，適用修正後第263條之4規定而不再適用第235條之1規定外，仍適用行政訴訟法之規定（行政訴訟法施行法第1條、第22條第1項、第2項規定參照）。

(二)應適用法令：

1、土污法：

⑴第2條第19款：「本法用詞，定義如下：……十九、污染土地關係人：指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。」

⑵第12條第1項、第2項：「(第1項)各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。(第2項)前項場址之土壤污染或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地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（以下簡稱控制場址）。」

⑶第13條：「(第1項)控制場址未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市）主管機關核定後實施。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以1次為限。(第2項)污染行為人或潛在污染責任人不明或不擬訂污染控制計畫時，直轄市、縣（市）主管機關得視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；污染土地關係人得於直轄市、縣（市）主管機關採適當措施改善前，擬訂污染控制計畫，並準用前項規定辦理。」

⑷第15條第1項第8款、第2項：「(第1項)直轄市、縣（市）主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：……八、其他應變必要措施。(第2項)直轄市、縣（市）主管機關對於前項第3款、第4款、第7款及第8款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人為之。」

⑸第31條第1項、第2項：「(第1項)污染土地關係人未盡善良管理人注意義務，應就各級主管機關依第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項及第4項、第24條第3項規定支出之費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任。(第2項)污染土地關係人依前項規定清償之費用、依第14條第2項及第22條第3項支出之費用，得向污染行為人及潛在污染責任人求償。」

⑹第38條第1項第2款：「有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，並得按次處罰：……二、未遵行各級主管機關依第7條第5項、第15條第2項所為之命令。」

2、土壤污染管制標準第5條：「污染物之管制項目及管制標準值如下：管制項目：銅（Cu）。管制標準值：400毫克／公斤（食用作物農地之管制標準值為200）。」

3、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。」

4、環境講習執行辦法第8條第1項：「處分機關裁處環境講習，應依附件一計算環境講習時數。」附件一：「項次1：違反環境保護法律或自治條例。裁罰依據：第23條、第24條。違反行為：違反環境保護法律或自治條例之行政法上義務，經處分機關處新臺幣5千元以上罰鍰或停工、停業處分者。裁處金額與同一條款適用對象最高上限罰鍰金額之比例（A）：裁處金額逾新臺幣1萬元：A≦35%：環境講習（時數）2。」

(三)得心證理由：

1、「經廢棄原判決而有下列各款情形之一者，最高行政法院應就該事件自為判決：一、因基於確定之事實或依法得斟酌之事實，不適用法規或適用不當廢棄原判決，而事件已可依該事實為裁判。」行政訴訟法第259條第1款定有明文。依行政訴訟法第263條之5之規定，上述第259條第1款之規定於簡易訴訟事件之上訴，亦準用之。

2、查系爭土地經公告為系爭場址後，上訴人依土污法第15條第2項規定，以臺南市政府105年12月13日函命被上訴人提出應變必要措施計畫書送審，經以臺南市政府106年5月15日函核定被上訴人提出之改善計畫書，並命被上訴人限期改善。嗣

上訴人以被上訴人執行結果，污染濃度未降至低於控制標準，再以臺南市政府107年9月13日函命被上訴人提出變更計畫送審，嗣經臺南市政府108年1月22日函核定被上訴人提出之變更計畫書後限期命被上訴人於109年3月22日前完成改善。其後被上訴人表示改善所需經費須研議籌措經費辦理，臺南市政府遂以108年7月8日函請被上訴人於108年9月30日前提出執行進度報告。嗣上訴人與被上訴人於108年10月31日召開系爭會議，經兩造協商後達成被上訴人應於108年12月22日前提出進度報告，或於109年3月22日前完成污染改善，嗣因被上訴人未於108年12月22日前提出進度報告，上訴人作成原處分之裁罰等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據資料相符，自得為本件裁判之基礎。

3、上訴人依土污法第15條第1項第8款及第2項規定，作成臺南市政府105年12月13日函、107年9月13日函以污染關係人身分命被上訴人採取應變必要措施，應屬適法：

⑴按環境法之立法政策上有3個主要原則，即污染者負擔原則、合作原則與預防原則。屬於環境法領域之土污法除基於污染者負擔原則，課予污染行為人責任外，另基於合作原則與預防原則，亦採取國家與相關污染行為人、潛在污染責任人、污染關係人等合作對於環境構成威脅之虞之物質或活動採行相關預防措施以避免對環境產生不良影響之機制。且考諸土污法於99年2月3日修定第2條第19款規定「污染土地關係人」之立法修正理由為：「……按控制場址之污染行為人不明或不執行控制計畫時，依現行規定，可能因無應負責之人，致污染無法有效控制，考量污染土地關係人亦應避免土地遭受污染、減輕污染危害，爰增訂污染土地關係人於控制場址之適用，並於後續條文規定其責任。」依此可知，立法者為達有效控制土壤及地下水污染之目的，除對污染行為人及潛在污染責任人為規範之外，另有課予污染關係人須負起避免土壤及地下水遭受污染、減輕污染危害之責任。而土污法第15條即為落實前揭立法目的及主要原則之具體規定。而

如何有效減輕污染危害或防免污染擴大，因涉及污染物性質、場址環境特性及污染情形等個案因素，除土污法第15條第1項第1款至第7款例示之應變必要措施外，同條項第8款概括規定之「其他應變必要措施」，由污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人視污染場址實際情況，適時決定其採取何種有效防堵措施內容及執行方式，應最能發揮功效。則依土污法第13條第2項及第15條第2項規定，在污染行為人或潛在污染責任人不明時，主管機關對於如何採取應變必要措施以及選擇何污染關係人，以減輕污染危害或避免污染擴大，係有裁量權限。

⑵查原判決以上訴人無視被上訴人為善良關係人，卻規避上訴人於污染責任者不明時應先依土污法第13條第2項前段採取適當措施改善，反而轉嫁由毋須負責之被上訴人負擔，故原處分及命被上訴人應提改善計畫書及變更計畫書之處分，有當事人不適格及機關迴避法定義務之重大違法，固非無見。惟如何有效減輕污染危害或防免污染擴大，因涉及污染物性質、場址環境特性及污染情形等個案因素，除土污法第15條第1項第1款至第7款例示之應變必要措施外，同條項第8款概括規定之「其他應變必要措施」，由污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人視污染場址實際情況，適時決定其採取何種有效防堵措施內容及執行方式，應最能發揮功效，已如上述，依此，上訴人以系爭土地業經公告為控制場址，被上訴人自88年2月1日起即接管並管理系爭場址所在土地，對系爭土地具有直接而實質之管領力，自當對系爭場址之範圍及實際情況知之甚詳，上訴人經評估後認由被上訴人就系爭場址採行土污法第15條第1項第8款所定之應變必要措施，應最能發揮功效，故未選擇由其自身執行，並無不合。故原判決認上訴人於污染責任者不明時應先依第13條第2項前段採取適當措施改善，不得轉嫁善良關係人之被上訴人負擔云云，有適用法規不當之違法，上訴人指摘此部分原判決違法，即堪採取。

⑶原判決雖以土污法第15條第2項之關係人，參照第31條之責任負擔解釋，應限於未盡善良管理人注意義務關係人，上訴人未審究被上訴人是善良關係人，而命被上訴人為第15條第2項之應變必要措施，等同主管機關將只能自污染責任人獲償之風險轉嫁由善良關係人負擔，除生牴觸土污法第31條第1項規定外，亦有裁量違法。然查，土污法第31條第1項善良關係人免負擔主管機關特定費用連帶清償責任之規定，與同法第2條增列第19款污染關係人、第15條第2項增列主管機關得命「污染關係人」為應變必要措施等規定均為土污法99年2月3日所修正，惟土污法第15條規定於第4章管制措施，第31條則規定於第6章財務及責任，分屬不同章節，應各自有不同立法考量。按土污法第31條第1項考其立法理由乃為促使污染關係人善盡管理人義務，故規定善良關係人得免除「對於主管機關依各條項所支出費用」，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任。而同法第2條第19款增列「污染土地關係人」之立法修正理由乃立法者為達有效控制土壤及地下水污染之目的，除對污染行為人及潛在污染責任人為規範之外，另課予污染關係人須負起避免土壤及地下水遭受污染、減輕污染危害之責任，已如上述，各有不同之立法考量，且因善良關係人得免盡土污法上之義務並未規定於土污法「總則」中，故原判決僅以土污法第31條第1項就善良關係人得免除對主管機關支出費用負連帶清償責任之規定，即推論亦應同免土污法第15條第2項履行應變必要措施義務，顯然忽略上開土污法第15條第2項增列主管機關得命「污染關係人」採取應變必要措施之目的，係基於污染關係人本應盡善良管理人注意義務，即應避免土地遭受污染，故亦有採取應變必要措施來減輕污染危害或避免污染擴大之義務，則污染關係人是否已善盡管理人義務，並非所問。是以原判決上開見解，亦有適用法規不當之違法。

4、原處分應屬適法：

⑴按違法性承繼理論，其適用與否涉及人民權利救濟之必要性及先行處分之法安定性間的權衡。原則上對行政處分提起撤銷訴訟之程序中，其先決問題涉及已作成的另一行政處分是否合法時，因該另一行政處分未經依法定程序予以撤銷而具有公定力，行政法院基於構成要件效力，不能否定該行政處分之效力，此乃基於法安定性之要求；僅例外於先行處分與後行處分屬於一個連貫性之手續且均以發生一定之法律效果為其目的，尤其是在先行處分對於保障權利救濟之程序較不充分，而先行處分僅屬後行處分之準備行為時，先行處分之違法性始為後行處分所承繼，在後行處分之撤銷訴訟上，法院方得例外以先行處分之違法進而否認其效力，不引為後行處分之裁判依據。惟不同行政處分間若不存在前揭關係，或先行程序上已賦予充分之權利救濟途徑時，即難認有該理論之適用。

⑵查上訴人依土污法第15條第2項規定，以臺南市政府105年12月13日函(原審卷1第93-94頁)命被上訴人提出應變必要措施計畫書送審，嗣因被上訴人執行改善計畫書之結果，污染濃度未降至低於控制標準，上訴人再以臺南市政府107年9月13日函(原審卷1第103-104頁)命被上訴人提出變更計畫書送審，被上訴人復提出變更計畫書，並經臺南市政府以108年1月22日函(原審卷1第107-108頁)核定後限期命至109年3月22日前完成改善，且該處分說明三並記載，未依限完成者，將依土污法第38條第1項第2款裁罰，並按次處罰。其後被上訴人表示改善所需經費須研議籌措經費辦理，上訴人遂以臺南市政府108年7月8日函(原審卷1第111頁)請被上訴人應於108年9月30日前提出執行進度報告，否則將依土污法第38條第1項第2款規定裁罰。嗣因水利署要求應先釐清本件清除權責，上訴人與被上訴人遂召開系爭會議，會議結論略以，倘被上訴人未於108年12月22日前提出進度報告，或於109年3月22日完成污染改善，將依土污法第38條第1項第2款規定裁罰，並按次處罰；待上訴人裁處被上訴人罰鍰後，再據以向

水利署申請經費改善。被上訴人表示本案可行等語(原審卷1第115-119頁)，被上訴人對上訴人上開各函及系爭會議結論均未提起行政救濟，為兩造所不爭。則由上開經過可知，因臺南市政府105年12月13日函、107年9月13日函(命被上訴人提出改善計畫書、變更計畫書)、108年1月22日函、108年7月8日函及系爭會議結論(核定上開計畫書並限期命被上訴人提出進度報告及執行完畢)，此課予被上訴人擔負特定公法義務之下命處分已因被上訴人未提起行政救濟而告確定。被上訴人既對前揭下命處分未提起救濟，已確定在案。並於之後系爭會議結論展延其提出進度報告時間，亦表示同意，前開下命處分既未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在，且其非為本件訟爭標的之行政處分，本院自應予以尊重。故被上訴人應依土污法第15條第2項擔負履行應變必要措施之特定公法義務甚明。從而，上訴人以被上訴人未遵期提出進度報告，乃依據土污法第38條第1項第2款、環境教育法第23條第2款規定，以原處分對被上訴人科處罰鍰及環境講習，自無違誤。原判決以原處分裁處前之上訴人命應變必要措施函與變更計畫核定函，可援用違法性承繼理論而認定原處分之裁罰為違法，依上開說明，亦難認為有據。

(四)綜上所述，原判決既有上揭可議之處，且影響判決之結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又經本院審酌結果，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，爰依行政訴訟法第236條之2第3項準用第256條第1項、第259條第1款規定，由本院自為判決，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

六、結論：上訴有理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　30　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　奕　超

法官　廖　建　彥

以上正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　31　　日

書記官　謝　廉　縈