

臺灣苗栗地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第20號

原告 進鈦金屬工業股份有限公司

代表人 卓志成

訴訟代理人 林孟毅律師

被告 苗栗縣政府

代表人 徐耀昌

訴訟代理人 范安達

何嘉昇律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服苗栗縣政府中華民國109年2月24日府環水字第1090009517號函所為處分及行政院環境保護署109年5月22日環署訴字第1090027714號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用新臺幣貳仟元由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件係原告因不服行政機關所為新臺幣（下同）40萬元以下罰鍰之處分而涉訟，依行政訴訟法第229條第1項、第2項第2款規定，應由地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院，並適用簡易程序，合先敘明。

二、事實概要：

原告進鈦金屬工業股份有限公司於民國85年起在臺中市○○區○○里○○街0號設廠，從事金屬表面處理作業（電鍍業），其製程廢水含有鉻、鎳等重金屬，為臺中市大甲幼獅工業區之納管事業。經被告苗栗縣政府所屬環境保護局依據民眾陳情指出苗栗縣苑裡鎮新復里鄰近臺中市大甲幼獅工業區

01 之農地土壤可能遭受污染，被告所屬環境保護局乃於104 年
02 間辦理「104 年度苗栗縣土壤及地下水污染調查及查證工作
03 計畫」，發現苗栗縣○○鎮○○○段000 地號土地（下稱68
04 7 地號土地），土壤重金屬鎳濃度逾土壤污染管制標準，遂
05 依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2 項、
06 第16條及同法施行細則第10條規定，以104 年11月19日府環
07 水字第1040048008B 號公告687 地號土地為土壤污染控制場
08 址及土壤污染管制區。嗣行政院環境保護署（下稱環保署）
09 於104 年間委託富立業工程顧問股份有限公司（下稱富立業
10 公司）執行「農地重金屬污染來源及途徑判定評析計畫（苗
11 栗縣苑裡鎮新復里農地污染關聯性調查報告）」（下稱農地
12 污染調查報告）調查階段時，發現苗栗縣○○鎮○○○段00
13 000 地號土地（下稱440-1 地號土地），土壤重金屬鎳濃度
14 逾土壤污染管制標準，被告遂依土污法第12條第2 項、第16
15 條及同法施行細則第10條規定，以105 年3 月4 日府環水字
16 第0000000000B 號公告440-1 地號土地為土壤污染控制場址
17 及土壤污染管制區。因場址公告當時尚未查明污染行為人，
18 故前揭公告並未記載污染行為人姓名。其後，富立業公司農
19 地污染調查報告期末報告顯示，原告有將廠內逕流廢水排放
20 至大甲幼獅工業區雨水下水道新復溝圳的事實，並可證明污
21 染源特徵與農地受體、傳輸途徑有明確的科學化關聯性，為
22 土污法第2 條第15款所稱之污染行為人。被告爰於106 年11
23 月5 日分別以府環水字第1060044638B 號公告增列原告及第
24 三人聯誠金屬工業股份有限公司（下稱聯誠公司）為687 地
25 號土地之污染行為人、以府環水字第10600446 37B號公告增
26 列原告及聯誠公司為440-1 地號土地之污染行為人。嗣被告
27 再於109 年2 月24日依土污法第2 條第15款、第15條、第43
28 條第1 項之規定，以府環水字第1090009517號函命原告連帶
29 繳納已支出之費用計35萬4517元（下稱原處分，被告另以府
30 環水字第1090009514號函命第三人聯誠公司負連帶清償責任
31 繳納該筆費用）。原告不服原處分提起訴願，經環保署於10

9 年5 月22日以環署訴字第1090027714號訴願決定駁回後，
原告不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張及聲明：

(一)處分經過：緣環保署於104 年間委託富立業公司執行農地污染調查報告調查時，發現440-1 地號、687 地號等2 筆土地，土壤重金屬鎳濃度為210 、258 毫克/公斤，超過土壤污染管制標準所定限值（鎳200 毫克/公斤）。惟調查當時並未查獲污染行為人，被告依土污法規定分別於104 年11月19日公告687 地號、105 年3 月4 日公告440-1 地號土地為土壤污染控制場址及土壤污染管制區。續經被告根據環保署委託富立業公司執行農地污染調查報告結果，認定原告及第三人聯誠公司為687 地號、440-1 地號土地之污染行為人，爰依土污法第12條第2 項、第16條及同法施行細則第10條規定，以污染行為人認定處分公告增列原告及第三人聯誠公司為污染行為人在案。嗣被告於109 年2 月24日依土污法第2 條第15款、第15條、第43條第1 項規定，以原處分，命原告繳納被告687 地號、440-1 地號土地已執行農地適當措施改善計畫所支出費用計35萬4517元（被告另以府環水字第1090009514號函命聯誠公司負連帶清償責任繳納該筆費用）。嗣原告不服原處分，提起訴願，並經環保署作成訴願決定，駁回訴願。惟查，原處分及訴願決定存有諸多違法之處，難令原告甘服，爰依法提起本件行政訴訟，並分述理由如後。

(二)原處分有未依確定證據認定事實之違誤：

1.經查，被告以原處分命原告繳納本件整治費用，無非係以前開污染行為人認定處分為據，惟查，前開污染行為人認定處分因存有諸多違法之處，原告已循序提起訴願、行政訴訟，該案刻正繫屬於最高行政法院，尚未終局確定，此有移審函文可稽，則原告是否為污染行為人，尚屬未定，是以，被告持尚在行政爭訟中且未確定之行政處分，作為本件處分依據，顯有認定事實未依證據之違法。

2.次查，前開污染行為人認定處分增列原告為污染行為人，主

01 要係以富立業公司之農地污染調查報告為據，然該調查報告
02 前經另案刑事法院確認存有諸多瑕疵，此有該案判決書可
03 稽，今被告未予詳核上情，仍基於錯誤基礎事實，命原告繳
04 納本件整治費用，顯有重大瑕疵。

05 3.再查，原處分及訴願決定認定原告為687 地號、440-1 地號
06 土地之污染行為人，無非係以「原告及聯誠公司明顯有將廠
07 內逕流廢水排放至大甲幼獅工業區雨水下水道新復溝圳的事
08 實，可證明污染源特徵與農地受體傳輸途徑有明確的科學化
09 關聯性」云云，然依臺中市政府環境保護局105 年8 月29日
10 中市環水字第1050095811號函說明二、記載：「陳述人係經
11 行政院環境保護署環境督察總隊中區環境督察大隊『長期監
12 控』，而於105 年5 月4 日、5 日、18日、7 月4 日及5 日
13 遭查獲排放水體超過放流水標準」等語，足證原告於105 年
14 5 月後始有排放水體超過放流水標準之情事，且次數僅5
15 次，從而，原告所排放之水體流量及排放之時間長短，是否
16 足以造成苗栗縣苑裡鎮新復里數十公頃之廣大面積農地產生
17 污染，即存有明顯疑問，故原處分應有未依確定證據認定事
18 實之違誤，至為灼然。

19 4.又訴願理由固以「改制前臺中縣政府環境保護局曾於97年查
20 獲訴願人未經許可逕將廢（污）水排放於大甲幼獅工業區之
21 雨水道，並經改制前臺中縣政府以97年8 月5 日府授環水字
22 第0970053450號函裁處在案，足見訴願人自97年時起即已有
23 污染行為，該事實業分別經本署107 年5 月29日、107 年5
24 月30日環署訴字第1070004590號、第0000000000號訴願決
25 定，審認訴願人污染源特徵與農地受體、傳輸途徑有明顯關
26 聯性」云云，惟查：

27 (1)原告雖曾於97年間受有一次行政裁罰，然該案相距本件已8
28 年餘，且該次均未進行任何採樣及檢測，亦無任何證據證明
29 該次受裁罰之行為與687 地號、440-1 地號土地二者有何關
30 連，然訴願理由竟以此認定原告自97年時起即已有污染行
31 為，顯失諸草率且流於恣意，亦有違反不當連結禁止原則之

嫌。

(2)再者，97年排放行為與農地污染間並無關聯性乙節，業經刑事判決調查釐清，訴願機關卻仍忽視此一有利原告之事證，仍認原告自97年時起即已有污染行為，難謂符合行政程序法第9條及第36條規定。

5.另查，原告於105年11月4日出席「苗栗縣苑裡鎮新復里農地污染案件」研商會議，於會議中所獲得之訊息係大甲幼獅工業區光列管之廠商即多達三十餘家，後農地污染調查報告僅挑選其中17家優先查核，足見上開農地可能之污染來源眾多，然調查結論竟認定僅有2家即原告與聯誠公司為污染行為人，其比例相差懸殊，實難令人甘服。況據悉曾遭被告開立裁處書之廠商，除原告及聯誠公司外，尚有十餘家之多，則為何最終僅有原告與聯誠公司須負擔已支出土壤污染改善及相關費用之清償責任，其判斷標準及認定依據為何，迄今均未見被告詳細說明，更存有亟待查證之處，然訴願機關就此未予審認，而存有上述明顯瑕疵，則其認事用法顯有違誤。

(三)被告以違法之處分（即污染行為人認定處分）為基礎進而作成本件處分，基於違法性承繼理論，本件處分亦屬違法：

1.按學理上所稱「違法性承繼理論」，係以行政處分之作成，應以他行政處分之合法存在為基礎時，如為基礎之前處分違法，則後處分之合法性，即受影響（最高行政法院103年度判字第453號判決意旨參照）。

2.經查，被告以污染行為人認定處分作為本件處分基礎，是前處分即「污染行為人認定處分」與後處分即本件處分間具有前後階段之連貫性，依上開實務見解所揭違法性承繼之法理，前處分即「污染行為人認定處分」既屬違法，則後處分即本件處分承繼前處分之違法瑕疵，同屬違法，則行政機關或受訴法院自應就前處分之事實為實質審查。

3.次查，「污染行為人認定處分」具有違誤之處，已如前述，則被告以違法之前處分即「污染行為人認定處分」為基礎，

01 進而作成本件處分，基於違法性承繼理論，後處分即本件處
02 分亦屬違法。今原處分逕以該有瑕疵且未確定之「污染行為
03 人認定處分」為本件處分依據，自非適法，訴願機關未予糾
04 正，仍以「具有構成要件效力」為由，未行實質審查，進而
05 維持原處分，顯有未當。

06 (四)被告就源於同一基礎事實之事件，刻意切割處分數，分次、
07 分批地號命原告繳納相關整治費用，容有違反誠信原則及程
08 序不正義之瑕疵：

09 1.按：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民
10 正當合理之信賴。」，行政程序法第8 條定有明文。

11 2.次按：「不變更訴訟標的，而補充或更正事實上或法律上之
12 陳述者，非為訴之變更或追加，民事訴訟法第256 條定有明
13 文。雖行政訴訟法未準用此規定，但本於平等原則、當事人
14 程序保障及訴訟經濟之法理，於行政訴訟程序應類推適用
15 之」，臺中高等行政法院105 年度全字第11號裁定意旨參
16 照。

17 3.經查，被告因認原告、聯誠公司為苗栗縣苑裡鎮新復里污染
18 農地之污染行為人，前以106 年7 月5 日府環水字第106002
19 5203號函，命原告、聯誠公司及其負責人繳納整治費用665
20 萬3074元，嗣原告不服上開處分，提起訴願遭駁回，遂向臺
21 中高等行政法院提起行政訴訟，而於該案審理期間，被告再
22 以107 年6 月6 日府環水字第1070024301號函，更正整治費
23 用為659 萬9872元，案經臺中高等行政法院審理後，前以10
24 7 年度訴字第10號判決駁回在案，後原告提起上訴，該案現
25 正繫屬於最高行政法院，尚未確定。

26 4.次查，該案被告係命原告繳納整治費用，主要係針對「苗栗
27 縣苑裡鎮新復東段633 、634 、635 、636 、661 、66 0、
28 659 、287 、288 、289 、290 、291 、434 、435 、43
29 6、437 及648 等17筆地號」，並就被告於99年至105 年期
30 間以環保署補助計畫採適當措施改善，依據土污法第43條第
31 1項及第3 項規定，命原告繳納已支出費用。又本件687 地

01 號及440-1 地號土地既與上開17筆地號等受污染農地相鄰，
02 且本件所對應改善計畫係「105 年度苗栗縣農地土壤污染控
03 制場址適當措施改善工作計畫」，被告本可逕於106 年7 月
04 5日府環水字第1060025203號函中，除原先就上開17筆地號
05 土地命被告及聯誠公司繳納已支出費用之部分外，同時針對
06 本件687 地號及440-1 地號土地依其認定修正公告原告及聯
07 誠公司為污染行為人，並命原告及聯誠公司繳納已支出之整
08 治費用；或在臺中高等行政法院107 年度訴字第10號或107
09 年度訴字第214 號等案件審理期間，更正整治費用。惟查，
10 被告均怠為上開調查及行政作為，率於109 年2 月24日另以
11 本件處分，命原告繳納687 地號及440-1 地號土地所支出之
12 整治費用，行政機關此種行政作為，顯係刻意切割處分數，
13 實已違反誠信原則，亦有程序不正義之瑕疵。

14 5.再者，訴願理由就此固以「與本案整治標的土地地號不同，
15 其所支出之整治費用自非屬同一基礎事實，本案自須另依行
16 政程序法規定之程序及方式作成行政處分命訴願人繳納。另
17 查訴願人不服中高行107 年訴字第214 號判決，提起上訴，
18 該案原處分機關係基於被告地位，自無依行政訴訟法追加請
19 求金額之餘地，是原處分機關以本案處分命訴願人繳納整治
20 費用符合行政程序規定」云云，然被告於臺中高等行政法院
21 107 年度訴字第10號案件，曾更正整治費用，而本件與該案
22 本屬同一基礎事實（即是否為污染行為人乙節），參酌前引
23 判決意旨，被告縱無法「追加」請求金額，但本件應可類推
24 適用民事訴訟法第256 條規定，由被告在上開107 年度訴字
25 第10號或107 年度訴字第214 號案件審理時，以更正請求金
26 額方式為之，更何況，原告於本件陳述意見階段，曾提出10
27 8 年8 月28日《陳述意見書》請求被告斟酌為之，俾免徒增
28 人民訟累，耗費行政資源，惟未獲被告回應亦未說明理由，
29 被告此部分應有程序上瑕疵，更造成兩造必須再重複進行一
30 次繁瑣、冗長之行政救濟程序，徒然造成行政與訴訟資源之
31 浪費。

01 (五)綜上所述，原處分及訴願決定具有上開違法不當之處，顯屬
02 違法之處分及訴願決定，致原告之權利及利益受到損害，應
03 予撤銷。故敬祈鈞院明鑒，惠予撤銷如原告訴之聲明所示之
04 原處分及訴願決定，以維權益，並符法治，至感大德。

05 (六)聲明：苗栗縣政府109 年2 月24日府環水字第1090009517號
06 函，及行政院環境保護署109 年5 月22日環署訴字第109002
07 7714號訴願決定，均予撤銷，訴訟費用由被告負擔。

08 四、被告答辯及聲明：

09 (一)本件事實略為：

10 1.緣原告於85年起在臺中市○○區○○里○○街0 號設廠，從
11 事金屬表面處理作業（電鍍業），其製程廢水含有鉻、鎳等
12 重金屬，為臺中市大甲幼獅工業區之納管事業。經被告所屬
13 環境保護局依據民眾陳情指出苗栗縣苑裡鎮新復里鄰近臺中
14 市大甲幼獅工業區之農地土壤可能遭受污染，被告所屬環境
15 保護局乃於104 年間辦理「104 年度苗栗縣土壤及地下水污
16 染調查及查證工作計畫」，發現687 地號土地，土壤重金屬
17 鎳濃度逾土壤污染管制標準，遂依土污法第12條第2 項、第
18 16條及同法施行細則第10條規定，以104 年11月19日府環水
19 字第1040048008B 號公告687 地號土地為土壤污染控制場址
20 及土壤污染管制區。

21 2.嗣環保署於104 年間委託富立業公司執行農地污染調查報告
22 時，發現440-1 地號土地，土壤重金屬鎳濃度逾土壤污染管
23 制標準，被告遂依土污法第12條第2 項、第16條及同法施行
24 細則第10條規定，以105 年3 月4 日府環水字第0000000000
25 B 號公告440-1 地號土地為土壤污染控制場址及土壤污染管
26 制區。

27 3.因場址公告當時尚未查明污染行為人，故前揭公告並未記載
28 污染行為人姓名。其後，富立業公司農地污染調查報告期末
29 報告顯示，原告有將廠內逕流廢水排放至大甲幼獅工業區雨
30 水下水道新復溝圳的事實，並可證明污染源特徵與農地受
31 體、傳輸途徑有明確的科學化關聯性，為土污法2 條第15款

01 所稱之污染行為人。被告爰於106 年11月5 日以污染行為人
02 認定處分公告增列原告及聯誠公司為687 地號及440-1 地號
03 土地之污染行為人。

04 4.嗣被告再於109 年2 月24日依土污法第2 條第15款、第15
05 條、第43條第1 項規定，以原處分命原告繳納已支出之費用
06 計35萬4517元（被告另以府環水字第1090009514號函命第三
07 人聯誠公司負連帶清償責任繳納該筆費用）。原告不服，經
08 訴願遭駁回後，遂提起本件行政訴訟。

09 (二)按，「污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下
10 水污染之人：（一）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或
11 灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌
12 注污染物。（四）未依法令規定清理污染物」、「（第1
13 項）直轄市、縣（市）主管機關為減輕污染危害或避免污染
14 擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必
15 要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停
16 工。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染
17 責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之水
18 源，並得限制鑽井使用地下水。三、提供必要之替代飲水或
19 通知自來水主管機關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌或
20 設置圍籬。五、會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染致
21 污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會同
22 農業、衛生主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品
23 予以相當之補償，或限制農地耕種特定農作物。六、疏散居
24 民或管制人員活動。七、移除或清理污染物。八、其他應變
25 必要措施。（第2 項）直轄市、縣（市）主管機關對於前項
26 第三款、第四款、第七款及第八款之應變必要措施，得命污
27 染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人
28 為之」、「依第十二條第八項、第十三條第二項、第十四條
29 第三項、第十五條、第二十二條第二項、第四項及第二十四
30 條第三項規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限
31 期命污染行為人或潛在污染責任人繳納；潛在污染責任人應

繳納之費用，為依規定所支出費用之二分之一」，土污法第2條第15款、第15條及第43條第1項定有明文。

(三)經查：

1.本件受污染農地即687 地號、440-1 地號土地係位於大甲幼獅工業區（東側場區）之北方。當地農民引灌的地表水是來自大安溪，再由日南圳幹線流經幼獅工業區箱涵排入新復溝圳，最後由苑裡工作站引水至苑裡圳山柑支線35及36給水供當地農民引灌。環保署、臺中地方檢察署、保七總隊三大隊第二中隊及臺中市環境保護局於105 年7 月5 日發動聯合查緝行動，當場查獲原告以不明管線、沉水馬達進行繞流偷排及稀釋廢水等不法行為。原告公司負責人卓志成承認非法繞流行為，將調整槽中未經處理之含鎳廢水透過雨水逕流排放口直接排入新復溝圳，致687 地號、440-1 地號土地土壤遭受重金屬污染。被告分別於104 年11月19日、105 年3 月4 日公告687 地號、440-1 地號土地為土壤污染控制場址，並再於106 年11月5 日公告增列原告為687 地號、440-1 地號土地之污染行為人，該公告處分並經臺中高等行政法院107 年度訴字第214 號判決維持在案，是原告為687 地號、440-1地號土地污染行為人乙節，足堪認定。

2.其次，被告因本件農地污染委託第三人執行「105 年度苗栗縣農地土壤污染控制場址適當措施改善工作計畫」共進行5 筆農地改善作業，面積為5729.64 平方公尺（計算式： $239.33+1029+2344.41+1891.9+225=5729.64$ ），依687 地號、440-1 地號土地面積佔全部執行面積比例36.95%（計算式： $(1891.9+225)/5729.64=0.3695$ ）及採樣點位計算，支應之補充調查費用為12萬6638元、翻轉稀釋改善費用為13萬9773元、自主驗證費用為3 萬5496元（合計30萬1907元）以及剷除銷毀農作物、停耕補償金額5 萬2610元，共計35萬4517元。被告就上開已支應費用依土污法第43條第1 項命原告與第三人聯誠公司連帶繳納，自屬有據。

(四)原告本件起訴理由略為：

01 1.被告無非以前開污染行為人認定處分為據，為原處分，然該
02 污染行為人認定處分刻正繫屬於最高行政法院，尚屬未定，
03 是以被告持未確定污染行為人認定處分作為原處分依據，顯
04 有認定事實未依證據之違法。

05 2.被告以違法之污染行為人認定處分為基礎進而作成原處分，
06 基於違法性承繼理論，原處分亦屬違法。

07 3.被告就源於同一基礎事實之事件，刻意切割分數，分次、分
08 批地號命原告繳納相關整治費用，有違反誠信原則及程序不
09 正義之瑕疵。

10 (五)原告上開起訴理由均無可採，茲分述如下：

11 1.原告雖主張原處分有未依證據認定事實之瑕疵云云。然查：

12 (1)按，行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，
13 其效力繼續存在，行政程序法第110 條第3 項定有明文。

14 (2)又行政處分具有構成要件效力，即有效之行政處分，處分機
15 關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊
16 重該行政處分，並以之為行為之基礎，因而有效行政處分
17 （前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分（後行
18 政處分）之前提要件時，前行政處分作成後，後行政處分應
19 以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，後行政處分成
20 為行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政處分並非訴訟對象，
21 後行政處分之受訴行政法院，並不能審查前行政處分之合法
22 性，前行政處分之合法性應由以前行政處分為程序對象或訴
23 訟對象之訴願機關或行政法院審查之（最高行政法院99年度
24 裁字第2152號裁定、100 年度判字第77號、98年度判字第31
25 號、第1472號判決意旨參照）；系爭43筆農地經檢測其土壤
26 中所含重金屬（各筆土地所含重金屬元素詳如附表所示）超
27 出食用作物土壤污染管制標準，既經被告作成公告為土壤污
28 染控制場址及管制區之行政處分，自發生應予整治之規制效
29 果，並形成原處分之構成要件效力，被告自應以系爭43筆農
30 地之土壤污染控制場址及管制區公告為基礎，作成命污染行
31 為人負擔改善措施必要費用之行政處分。再者，被告於作成

01 原處分之前，經認定登吉公司與訴外人榮通公司、振昇公
02 司、茂琳公司、元鋒公司等5 家公司均屬系爭43筆農地之污
03 染行為人後，而以106 年7 月10日府授環水字第1060196371
04 號公告規制為系爭43筆農地污染行為人之法律效果…該公告
05 已發生存續力，未經權限機關為撤銷或變更，行政法院審理
06 本案訴訟標的（原處分）時本應予以尊重，無由任意否定其
07 規制之法律效果，此分別有臺中高等行政法院105 年度訴字
08 第295 號與107 年度訴字第187 號判決可資參照。

09 (3)經查，原告為687 地號、440-1 地號土地之污染行為人，此
10 業經被告以106 年11月5 日以污染行為人認定處分公告認定
11 在案。該污染行為人認定處分在作成後未經依法撤銷前即有
12 實質存續力，原告稱該污染行為人認定處分尚繫屬於最高行
13 政法院而不得作為原處分之依據云云，顯屬對行政程序法第
14 110 條第3 項規定之誤解，而非可取。

15 (4)其次，被告於作成原處分之前，經認定原告與第三人聯誠公
16 司均屬687 地號、440-1 地號土地之污染行為人後，而於10
17 6 年11月5 日以污染行為人認定處分公告規制為687 地號、
18 440-1 地號土地之污染行為人之法律效果，該公告已發生存
19 續力，未經權限機關為撤銷或變更，即具有構成要件效力，
20 不容原告反覆爭執，浪費訴訟資源。

21 (5)況且，針對原告為687 地號、440-1 地號土地之污染行為人
22 乙節，臺中高等行政法院107 年度訴字第214 號判決指出：
23 衡情原告自85年間設廠之初，即由前任負責人埋設隱密之廢
24 水繞流排放系統，嗣由現任負責人接手後，仍依然運作繞流
25 排放廢水系統，歷經97年、101 年迄105 年皆經採驗發現排
26 放廢水之事證，再參酌自原告雨水排放口採集之底泥內檢測
27 出高濃度重金屬含量，足認其係長期多次排放未經處理廢水
28 累積所致，顯非僅5 次排放量可使然，方與事證情況相符。
29 是以，原告公司登記負責人卓志成及實際負責人卓年標於刑
30 事案件偵審中僅就經採驗證明有違規排放超過管制標準廢水
31 之5 次行為事實認罪，明顯為避重就輕之飾詞。至於刑事判

01 決因採行認罪協商方式，故僅就刑事被告自認之5 次犯罪行為
02 為審判，核係採行極嚴格之證據原則所致，當不能因其認
03 定刑事被告卓志成與卓年標之犯罪行為次數，即憑認原告自
04 設置繞流排放系統以來，僅有5 次排放超過管制標準之廢
05 水，方與事理無違。況且，本件被告作成原處分係認定687
06 地號、440-1 地號土地之污染行為人，本應從客觀上的關聯
07 性，判斷原告違規排放廢水行為與687 地號、440-1 地號土
08 地受污染間之相當因果關係，並不以實際行為人成立刑事犯
09 罪為必要，故原告是否為687 地號、440-1 地號土地之污染
10 行為人，並非以實際犯罪行為人被認定刑事責任為基礎。故
11 揆諸上開事證情況，堪認原告自設廠以來至105 年間即積年
12 累月，反覆多次繞流排放含鎳重金屬之電鍍廢水注入雨水道
13 匯流至新復溝圳內，方符經驗法則與論理法則，且原告長期
14 違規排放未經處理之含重金屬鎳廢水匯流入農田灌既溝圳
15 內，必造成該水源受鎳重金屬污染，要無疑義。是原告違規
16 排放廢水之行為與687 地號、440-1 地號土地土壤受重金屬
17 污染間自具有相當因果關係。被告認定其為687 地號、440-
18 1 地號土地之污染行為人，核無違誤。是原告於本件覆行主
19 張其非污染行為人云云，要非可採。

20 2.原告雖主張基於違法性承繼理論，本件原處分亦屬違法云
21 云。然如前所述，被告認定原告為687 地號、440-1 地號土
22 地污染行為人之公告並無違法，並經臺中高等行政法院107
23 年度訴字第214 號判決維持在案，並未經依法撤銷或廢止，
24 原告泛言主張污染行為人認定處分違法云云，實難採信。

25 3.就原告主張原處分有違反誠信原則及程序不正義之瑕疵乙
26 節，經查：

27 (1)原告所主張之另案處分即被告106 年7 月5 日府環水字第10
28 60025203號函（案號：臺中高等行政法院107 年度訴字第10
29 號判決）係就被告執行「99年苗栗縣苑裡鎮新復東段農地土
30 壤污染控制場址改善工作計畫」、「101 年苗栗縣農地土壤
31 污染控制場址改善工作計畫」及「104 年苗栗縣農地土壤污

01 染控制場址改善作業」之三項計畫中涉及原告之污染農地
02 (即苗栗縣苑裡鎮新復東段633、634、635、636、659
03 、660、661、287、288、289、290、291、434、43
04 5、436、437、648等17筆地號土地)，命原告繳納相關
05 已實際支應之費用；至於原處分則係就被告所執行105年改
06 善工作計畫中涉及原告之污染土地即687地號、440-1地號
07 二筆土地，命原告繳納相關已實際支應之費用。由於105年
08 改善工作計畫之計畫期間係至107年1月26日始屆滿，被告
09 於期間屆滿驗收完成後，始有實際支應費用。換言之，被告
10 於另案處分在106年7月5日作成時，無從命原告繳納尚未
11 支應之費用，自無從於另案處分中命原告一併繳納。

12 (2)其次，原告雖主張被告得於另案處分之行政訴訟程序中更正
13 整治費用云云。然而，原處分之標的為針對687地號、440-
14 1地號土地所支應之費用，而另案處分則係針對633地號等1
15 7筆土地所支應之費用，兩者基礎事實並不相同，亦非處分
16 金額有誤寫誤繕之情形，自無從以更正處分金額方式為之。

17 (3)更何況，行政處分於作成前尚有給與人民陳述意見機會之法
18 定要求，若被告貿然於前案行政訴訟程序中追加處分之內
19 容，恐將茲生是否未給予原告陳述意見機會及剝奪原告提起
20 訴願程序救濟機會之適法性爭議。

21 (4)綜上所述，被告於107年1月26日支應相關費用後作成原處
22 分，並無原告所稱違反誠信原則或程序不正義之違法。

23 (六)綜上所述，本件原告之訴為無理由，系爭二處分並無任何違
24 法不當，謹請依法駁回。

25 (七)聲明：原告之訴駁回，訴訟費用由原告負擔。

26 五、本院之判斷：

27 (一)應適用之法規：

28 1. 土污法第2條第15款規定：污染行為人：指因有下列行為之
29 一而造成土壤或地下水污染之人：（一）洩漏或棄置污染
30 物。（二）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩
31 漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清

理污染物。

2. 土污法第15條規定：【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：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用地下水。三、提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。五、會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會同農業、衛生主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償，或限制農地耕種特定農作物。六、疏散居民或管制人員活動。七、移除或清理污染物。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三款、第四款、第七款及第八款之應變必要措施，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。

3. 土污法第43條第1 項、第9 項規定：【第1 項】依第十二條第八項、第十三條第二項、第十四條第三項、第十五條、第二十二條第二項、第四項及第二十四條第三項規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納；潛在污染責任人應繳納之費用，為依規定所支出費用之二分之一。【第9 項】第一項、第三項及第六項應繳納費用，於繳納義務人有數人者，應就繳納費用負連帶清償責任。

(二)687 地號、440-1 地號土地分別經被告以104 年11月19日府環水字第1040048008B 號、105 年3 月4 日府環水字第0000000000B 號公告為土壤污染控制場址及土壤污染管制區，嗣於106 年11月5 日分別以府環水字第1060044638B 號、府環水字第1060044637B 號公告原告及聯誠公司均為687 地號土地、440-1 地號土地之污染行為人等情，及被告作成原處分

01 認定原告為污染行為人，認原告應繳納687 地號土地、440-
02 1地號土地土壤污染控制場址適當措施改善及土地管制期間
03 補償農民剷除銷毀、停耕補償作業等費用，合計35萬4517
04 元，復經訴願決定予以維持等情，有被告104 年11月19日府
05 環水字第1040048008B 號、105 年3 月4 日府環水字第0000
06 000000B 號、106 年11月5 日府環水字第1060044638B 號、
07 府環水字第1060044637B 號、原處分、行政院環境保護署10
08 9年5 月26日環署訴字第1090027714號訴願決定、臺灣臺中
09 地方法院106 年度訴字第1081號刑事判決等存卷可稽（見本
10 院卷第11頁至第16頁反面、第18頁至第25頁、第46頁至第49
11 頁反面），堪予認定。

12 (三)原告雖以前詞主張原處分違法應予撤銷等語。惟：

- 13 1. 依照土污法第12條第1 項、第2 項、第13條、第43條第1
14 項、第3 項及第9 項之規定意旨，足見土地經檢測其土壤污
15 染物濃度達管制標準者，主管機關應公告為土壤污染控制場
16 址，如其污染行為人或潛在污染責任人不明時，直轄市、縣
17 （市）主管機關視財務狀況及場址實際狀況，得先行採取適
18 當改善措施，且為避免影響人體健康、農漁業生產或飲用水
19 水源之虞，以及減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場
20 址或整治場址實際狀況，採取移除或清理污染物等必要之應
21 變措施，其因此所支出之費用，得於查明污染行為人後，限
22 期命該污染行為人及其負責人（污染行為人為公司組織者）
23 繳納該費用。污染行為人因洩漏、棄置、非法排放、灌注污
24 染物或未依法令規定清理污染物等行為，造成土壤污染或使
25 他人受損害，自負最終污染控制、整治或賠償責任。再者，
26 數個污染行為人違規排放廢水共同對同一土地土壤造成不可
27 分之污染結果者，因其行為關連共同，而造成同一損害結
28 果，事實上難以切割各自應負之行政法上責任範圍，故不區
29 分數污染行為人各自造成同一土壤污染結果之比例多寡，而
30 明定全體污染行為人應對於主管機關採取必要改善措施或應
31 變措施所支出之費用，應與其負責人負連帶清償責任（最高

01 行政法院105 年度判字第671 號判決意旨參照)。準此，本
02 件687 地號、440-1 地號土地既經被告公告為土壤污染控制
03 場址及管制區(前揭104 年11月19日府環水字第1040048008
04 B 號函、105 年3 月4 日府環水字第0000000000B 號函)，
05 即發生應予整治之規制效果，被告依據該土壤污染控制場址
06 及管制區公告為基礎，進而查證及公告污染行為人為原告
07 (前揭106 年11月5 日府環水字第1060044638B 號函、府環
08 水字第1060044637B 號函)，且上開行政處分未經撤銷(經
09 臺中高等行政法院以107年度訴字第214號判決原告之訴駁回
10 後，經原告提出上訴，再經最高行政法院以109年度上字第4
11 7號裁定上訴駁回而確定)，被告以原處分命原告負擔改善
12 措施必要費用，自屬有據。

- 13 2. 原告雖主張臺中市政府環境保護局105 年8 月29日中市環水
14 字第1050095811號函僅認定於105 年5 月4 日、5 日、18
15 日、7 月4 日、5 日採樣檢測超出管制標準，次數僅5 次等
16 語，然查上開函文採樣之時間，即為臺灣臺中地方法院106
17 年度訴字第1081號刑事判決之犯罪事實認定之5 次違法行
18 為，依上開函文及刑事判決所載，可知原告在原來廢水處理
19 許可之外，違規額外加裝管線，經中區環境督察大隊於105
20 年5月4 日、5 月5 日、5 月18日、6 月15日、7 月4 日及7
21 月5 日執行稽查採樣，但原告並非僅在上開日期排放廢水，
22 而是不定時、不定量地排放廢水。刑事判決僅就原告上揭5
23 次犯罪行為為審判，係採行嚴格之證據原則所致，當不能因
24 其認定原告之犯罪行為次數，即遽認原告私自設置繞流排放
25 系統以來，僅有5 次排放超過管制標準之廢水，方與事理無
26 違。況且，被告業於106 年11月5 日以府環水字第10600446
27 38B 號、府環水字第1060044637B 號公告原告為687 地號、
28 440-1 地號土地之污染行為人，已如前述，被告本應從客觀
29 上的關聯性，判斷原告違規排放行為與687 地號、440-1 地
30 號土地受污染間之相當因果關係，並不以行為人成立刑事犯
31 罪為必要，故原告應負清償土壤污染整治費之義務，與實際

01 犯罪行為人應負之刑事責任範圍未必一致。故依照上開事證
02 情況，堪認原告自設廠以來至105 年間即積年累月，反覆多
03 次繞流排放含鎳重金屬之電鍍廢水注入雨水道匯流至新復溝
04 圳內，方符經驗法則與論理法則，且原告長期違規排放未經
05 處理之含重金屬鎳廢水匯流入農田灌溉溝圳內，必造成該水
06 源受鎳重金屬污染，要無疑義。是原告違規排放廢水之行為
07 與687 地號、440-1 地號土地土壤受重金屬污染間自具有相
08 當因果關係。被告認定其為687 地號、440-1 地號土地污染
09 行為人，核無違誤。

- 10 3. 另原告主張富立業公司之農地污染調查報告經臺灣臺中地方
11 法院以106 年度訴字第1081號刑事判決認定有諸多瑕疵，故
12 被告係基於錯誤之基礎事實而為原處分等語，然刑事判決與
13 行政處分本可各自依憑證據，認定事實，且管制性之行政處
14 分，因非對犯罪事實有無之認定，並不適用嚴格證明法則，
15 自無須證明至毫無合理懷疑之確信程度。觀之上開106 年度
16 訴字第1081號刑事判決，並非認定該調查報告之製作、採樣
17 過程有瑕疵，而係認為該案之犯罪事實既認定原告於105 年
18 3 月9 日開始排放有害健康物質廢水日期，則該調查報告對
19 原告之雨水排放孔採樣時間係在104 年10月27日至105 年3
20 月2 日間，基於嚴格證據法則，無從以該調查報告證明原告
21 自105 年3 月9 日開始排放廢水之後，有重金屬鎳含量超標
22 情形，亦無從證明上游採樣點重金屬超標，必然會造成下游
23 引灌農地污染之實害結果發生。準此，被告依據富立業公司
24 之農地污染調查報告，發現687 地號、440-1 地號土地土壤
25 重金屬鎳濃度逾土壤污染管制標準，另以106 年11月5日府
26 環水字第1060044637B 號、106 年11月5 日府環水字第1060
27 044638B號認定原告為687 地號、440-1 地號土地污染行為
28 人，即非無據。又土污法第43條第1 項及行政執行法第29條
29 之規定，主管機關對於已公告為土壤污染控制場址之土地開
30 始執行整治計畫措施後，自得對應履行義務之污染行為人及
31 其負責人求償已支出之必要費用命為繳納。衡諸農地受污染

01 必須進行調查其污染源及程度，再著手整治，並限制繼續耕
02 作及將受污染地上作物剷除及銷燬，因此，土地改善費用、
03 補償農民剷除銷毀、停耕補償費用等項目皆屬必要應變措
04 施，凡此項目費用皆在合理範疇內，且可歸責於污染行為人
05 所發生，自應命原告負擔。而依土污法第43條第9 項規定，
06 可見數污染行為人就共同污染土壤之整治費用負擔，係採取
07 連帶負責制，而非區分責任制。原告既為共同污染行為人，
08 並不因尚有其他污染行為人而排除或減輕其應負擔之義務。
09 又有多數違法原因行為競合造成同一污染結果，如不能區別
10 其程度輕重，復無從排除何者非屬有效原因時，即無從任意
11 排除特定污染源不予究責，故該污染結果係全體污染源之共
12 同原因所致者，數個污染原因行為對於同一標的，造成同一
13 污染結果，因其污染結果不可分，數行為人自應共同負責。
14 換言之，土地遭受數個不同事業排放廢水共同污染，致使其
15 土壤檢測重金屬含量達到管制標準值，雖各該廢水所含重金
16 屬元素及含量高低有異，但因不能證明係特定事業廢水獨自
17 所造成，無從排除其他污染源不具因果關係，自應認該污染
18 結果係由全部污染源共同集結所致。故數個污染源違規排放
19 廢水共同對土地形成同一污染結果，因其行為關連共同，造
20 成同一損害結果，無從切割各自應負之行政責任，依據土污
21 法第43條第1 項及第9 項規定之意旨，數污染行為人自應共
22 同履行整治該受污染土地之行政法上義務，而對於他人代為
23 履行整治義務所支出之相關必要費用，應負連帶清償責任。
24 是故，被告既作成前揭行政處分確認原告為687 地號、440-
25 1 地號土地之污染行為人，再適用土污法第43條第1 項及第
26 9 項以原處分命原告連帶繳納687 地號、440-1 地號土地之
27 整治費用35萬4517元，自屬適法有據。

- 28 4. 至原告所指本件應可類推適用民事訴訟法第256 條之規定，
29 由被告在臺中高等行政法院107 年訴字第10號、第214 號案
30 件中更正請求金額等語，然本件原處分整治標的之土地為68
31 7 地號、440-1 地號土地，與上開案件審理之行政處分標的

01 不同、內容迥異，自非補充或更正事實上或法律上之陳述範
02 疇，無類推適用民事訴訟法第256 條規定之餘地。

03 (三)綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分
04 命原告應連帶繳納土壤污染控制場址適當措施改善必要費用
05 35萬4517元，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，核無
06 不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

07 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法，核與判決結
08 果不生影響，爰不逐一論述。

09 七、本件第一審裁判費用為2000元，應由原告負擔，爰確定第一
10 審訴訟費用額如主文第2 項所示。

11 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1 項
12 前段，判決如主文。

13 中 華 民 國 110 年 8 月 20 日
14 行政訴訟庭 法 官 陳雅菡

15 以上正本係照原本作成。

16 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
17 明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可
18 認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應
19 於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均
20 須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上
21 訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3000元。

22 書記官 林義盛
23 中 華 民 國 110 年 8 月 20 日