

臺中高等行政法院判決

111年度訴字第209號

112年6月1日辯論終結

原告 世茂電子分色製版有限公司

代表人 陳淑靜

訴訟代理人 林孟毅 律師

邱芳儀 律師

被告 臺中市政府環境保護局

代表人 陳宏益

訴訟代理人 盧育荷

廖榮志

張訓嘉 律師

上一人

複代理人 賈蓓恩 律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服臺中市政府111年7月1日府授法訴字第1110075013號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原處分及訴願決定均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣被告及行政院環境保護署(下稱環保署)為了解○○市○○區農地土壤污染狀況，於民國100年起調查具高污染潛勢農地，查大里區尚無對應污染行為人之農地污染場址計有271筆，場址面積計有25.6公頃。本件涉及之大里區中興段743地號等126筆丘塊農地(地號詳見乙證5、乙證8，下稱系爭農地)，遭重金屬污染，陸續經○○市政府於101年4月11日至1

04年12月3日間以○○市政府101年4月11日府授環水字第10100418862號、101年5月21日府授環水字第1010071856號、101年7月12日府授環水字第1010104772號、101年8月13日府授環水字第1010129859號公告、102年12月24日府授環水字第1020246304號公告、104年12月3日府授環水字第1040265060號等6件公告為土壤污染控制場址，及103年12月17日至110年11月9日間陸續以102年12月31日府授環水字第1020250941號、103年7月3日府授環水字第1030114984號、103年9月10日府授環水字第1030170027號、103年12月9日府授環水字第1030241384號、104年7月9日府授環水字第1040154096號、106年2月14日府授環水字第1060028448號、106年6月30日府授環水字第1060135532號、106年8月17日府授環水字第1060176974號、107年12月11日府授環水字第1070300123號、110年11月9○○市環水字第1100120899號等10件公告解除列管。環保署於108年針對○○市○○區農地污染源，委託瑞昶科技股份有限公司(下稱瑞昶公司)進行調查，作成「第1處污染關聯性調查結果及求償規劃報告」(下稱環保署108年調查報告)，發現原告周邊或下游渠道環境介質(底泥及縮時膠囊)鉻、銅、鎳或鋅檢測結果皆高於上游環境介質；復經被告109年11月13日委由靖業工程顧問股份有限公司(下稱靖業公司)調查，作成「109年度○○市土壤及地下水污染調查及應變措施工作計畫成果報告書」(下稱被告109年成果報告)，原告周邊渠道底泥結果顯示，流經原告後方之底泥重金屬濃度，明顯高於未流經原告上游之底泥濃度，其結論與環保署調查報告雷同。被告對照原告廠址鄰近之天心工業股份有限公司大里廠(下稱天心公司)、亮澤有限公司(下稱亮澤公司)、普鉅工業有限公司(下稱普鉅公司)違規情形及稽查紀錄，又審酌原告製程中採用鎳板、磷銅等原料，廢(污)水排放水質項目有鎳、銅等重金屬物質等事實。被告爰依土壤及地下水污染整治法(下稱土污法)第2條第15款第2目規定，認定原告為污染系爭農地之污染行為人，造成下游系爭

農地污染，並依同法第43條第1項規定，以○○市大里(霧峰)地區污染農地污染改善前細密調查計畫、○○市大里等地區農地污染改善工作計畫(甲、乙、丙計畫)及○○市大里等地區農地污染改善驗證工作計畫，執行支出系爭農地改善費用，以及該等農地檢出污染後之剷除銷毀、停耕補償等費用為核算依據，作成求償統計表，於111年2月21日○○市環水字第1110012353號函(下稱原處分)請原告應向被告繳納計7,909萬3,300元。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1. 原告之製程、原料與系爭農地之污染物，並無關聯性及相當因果關係，被告以「可能性」推論原告為污染行為人，其認定純屬臆測，違背證據法則：

(1)原告大里廠位於○○市○○區○○路000○○號，坐落於○○市○○區○○○段604、605、606、607地號土地(整編前為詹厝園段164-1、164-9、164-10、164-11地號)，工廠之廢(污)水處理設施放流口位於中興段784地號，放流水係直接排入中興段大排，未流經臺中農田水利會之灌排系統，此有臺灣省臺中農田水利會100年11月17日中水管字第1000404011號函、相關流向照片2張可稽。原告大里廠係於100年1月28日核准設立、100年4月30日正式營運，原告雖曾於100年3月24日遭被告裁處罰鍰，然當時係試車第7日，每日排放水量亦僅有2立方公尺，且試車排出之水體並非繞流排放，亦非逕流廢水，更不是連續性水流，況該次亦無排放水體有重金屬超標之情事，並無土污法第2條第15款第2目「非法排放或灌注污染物」情事。又被告亦肯認經100年3月29日複查該排放口已確實封閉，認定改善完成。可徵原告早已完成改善作業，則單一次逕排水體行為，所排放之水體流量(每日排放水量僅有2立方公尺/

日)及排放之時間長短，是否足以造成系爭農地連綿數十公頃之廣大面積產生污染，實存疑問。

(2)被告固提出原告歷年稽查紀錄，主張原告歷次水質檢測結果重金屬銅、鋅及鎳皆有數值，與底泥及系爭農地污染物相符，訴願決定以上揭2調查報告認定原告生產製程含有銅、鎳等重金屬，且運作中有產生鉻、銅、鎳、鋅污染物之可能性云云。惟查，「鉻」部分，原告之製程並未使用含「鉻」原料，此有原告100年11月30日水污染防治措施計畫及水污染防治許可證可稽，被告所提5次歷次稽查紀錄，顯示「總鉻」、「六價鉻」均為ND零檢出；「銅」部分，5次稽查紀錄分別為0.59、0.03、0.46、0.94、1.1mg/L，均遠低於放流水標準之限值3.0mg/L。「鎳」部分，4次稽查紀錄分別為0.2、0.167、0.17、0.545mg/L，均符合放流水標準之限值1.0mg/L。「鋅」部分，稽查紀錄2次ND零檢出，2次為0.025、0.07mg/L，遠低於放流水標準之限值5.0mg/L。綜上，系爭農地重金屬污染顯與原告無關。

(3)被告固主張本案底泥採樣點為上下游兩點，非原告所述單一採樣點，且底泥調查結果顯示流經原告後方之底泥重金屬鉻、銅、鎳、鋅濃度明顯高於上游(未流經原告大里廠)之底泥濃度，顯示原告後方渠道有重金屬污染物累積之現象云云。惟土壤污染之形成，多為長期或多重污染源交替、累積所致，系爭農地周圍水路支流眾多，水流複雜，且沿岸列管及未列管事業、合法及非法工廠密佈，並「非」僅有原告單一家工廠，此有google map地圖可稽。又污染源所在地，其污染情況可能因各種因素交互作用而未超過管制標準，反之，在某特定場址且為單一採樣點，發現某污染物質，即使該址濃度相對於其他場址為高，也未必即係「污染源」所在，更不能逕以該場址所有人為污染行為人。被告在污染來源尚不明確情況下，逕以污染濃度較高所在地為污染源所在，進而推測污染源所在地之人

01 即為污染行為人，致原告被指為污染行為者，必須承擔過
02 度行政責任，顯有違誤。原告大里廠於100年1月28日核准
03 設立，系爭農地雖於原告大里廠設立之後，於101年4月11
04 日至104年12月3日間公告管制場址，然被告刻意忽略○○
05 市政府自91年起即針對所轄大里區農地土壤進行重金屬污
06 染調查，91、92、93、95、98及99年度均發現有農地土壤
07 超過重金屬管制標準之情事，足證大里區農地土壤早在原
08 告大里廠設立「前」就長期存在重金屬污染情形，此有監
09 察院新聞稿檢索資料可稽，被告以原處分命原告繳納7909
10 萬3300元之農地污染改善相關費用，已屬命「公司成立在
11 後之原告」負擔「污染在前之整治責任」，即全部歸責於
12 原告單一公司造成污染，顯已違反行政程序法第9條、第3
13 6條之有利不利一律注意原則及職權調查義務。

14 (4)依據乙證6環保署108年調查報告、乙證7被告109年調查報
15 告內容，共有3家工廠被環保署列為系爭農地污染可能來
16 源，包含原告、天心公司、亮澤公司，惟被告進一步進行
17 勘查時，卻以天心公司目前製程無產生廢水、亮澤公司目
18 前相關製程區域皆已拆除為由，未就該2公司執行任何調
19 查，而僅針對原告執行相關水質採集及檢測作業後，即認
20 原告為污染行為人，但前揭2家公司地理位置相距不遠
21 （原告與亮澤公司為相鄰關係），原告周遭尚有其他事業
22 及工廠，何以最終僅該定原告為污染行為人，並未見被告
23 詳予調查及說明，尚難援引上開2份報告逕為推論原告為
24 污染行為人。另普鉅公司(前身為宏鎰震動有限公司)設址
25 於國中路476號，該公司在原告設立前即於此設廠十餘
26 年，甚有可能長期將廢水排放至灌排系統，卻未見主管機
27 關就該公司有何稽查、管制措施，被告雖提出普鉅公司稽
28 查紀錄，僅能證明該公司放流水中化學需氧量未符標準，
29 至於其他重金屬項目數值為何，未見被告說明，有無列為
30 污染行為人？為何原告歷次稽查檢測結果均符合放流水標
31 準，卻列為污染行為人？

01 (5)由被告109年調查報告，上游底泥重金屬「鋅」濃度明顯
02 高於原告大里廠後方之底泥濃度，與被告主張不符。被告
03 雖提出乙證28稱天心公司於101年8月16日已解除列管，然
04 系爭農地絕大部分在天心公司解除列管前，已公告為土壤
05 污染控制場址，被告尚不得以天心公司已變更製程、解除
06 列管為由，而未進行任何調查。

07 (6)環保署108年調查報告並「未」檢附渠道底泥之採樣照
08 片、底泥樣品檢驗報告、底泥採樣紀錄表等資料，亦未能
09 從該份調查報告查知製作人員為何人。又原告105年增設
10 鍍鎳製程之違規情事，實僅係因文書作業上疏失而未即時
11 變更廢棄物清理計畫書，並「無」任何違法排放廢污水之
12 情形，此由稽查紀錄載明：「現場正常操作中，未有稀釋
13 廢水情事，經巡視廠區周界灌溉溝無異常排放情事。二、
14 現場以重金屬試紙快篩放流水，鎳、銅皆無反應」等語可
15 稽(乙證卷第850頁)。

16 (7)依甲證14、26、28、29等資料，可見大里工業區與原告僅
17 距5.3公里，工業區內工廠達289家，其中以機械設備製造
18 業、金屬製品製造業為大宗，每日污水量達6千立方公
19 尺，牛角坑溪下游段位於工業區內，其污水經處理後排放
20 至牛角坑溪，再進入頭汴坑溪(牛角坑溪為頭汴坑溪主要
21 支流之一)，最終進入大里溪流域，而由大里地區灌溉水
22 道流向圖，可知周遭農地(含系爭126筆)灌溉用水確有引
23 自大里溪水系，系爭農地污染源甚為複雜。且早在設廠期
24 間之100年2月6日員工偶見求償統計表序號5之「詹厝園段
25 172-11地號」土地有遭插旗公告「受有重金屬鉻、鎳污
26 染」乙事，此有甲證25、27當日拍攝照片可稽，可證該土
27 地之污染絕「非」原告所造成。行政院農業委員會農田水
28 利署臺中管理處112年1月9日函覆本院之○○市○○○區
29 ○○○道○○路流向圖僅擷取局部範圍，並「未」涵蓋至
30 大里工業區一帶，致無從進一步確認大里工業區之放流水
31 流向。

01 2. 原處分違反行政程序法第5條明確性原則：

02 (1)被告所提乙證1自行繪製污染農地分布圖，且其所稱藍色
03 箭頭為水路途徑，依據為何？所稱紅點為污染農地，代表
04 哪一筆污染農地？均未敘明。

05 (2)依土污法第7條第5項、第14條、第15條，依序就防治措
06 施、調查評估措施、管制措施等不同程序，分別規定應採
07 取之行政措施，其規範目的自有不同，於具體個案，應審
08 酌行政機關究係在何程序採取何行政措施，據以判斷該行
09 政措施是否符合該法條之規範目的。又土污法所採取之各
10 種行政措施，其支出費用得否依第28條第3項由整治基金
11 補助支應，或依第43條第1項規定命污染行為人繳納，不
12 完全相同。相關費用支出得否命污染行為人繳納，應審酌
13 該筆費用之實際工作內容，是否符合第43條所定之行政措
14 施，並依具體個案審視之，須為「減輕污染危害或避免污
15 染擴大」之規範目的具有「關聯性、必要性」，方與比例
16 原則相符，而非僅以形式上工作計畫名稱即可向污染行為
17 人求償。

18 (3)細觀原處分所附求償統計表(第1版)，僅簡要記載各場址
19 地號之求償費用，未敘明係採取哪種行政措施所支出之費
20 用，及該等費用之實際工作內容。被告於111年4月7日答
21 辯書附件4求償統計表(第2版)，僅概要記載各場址地號辦
22 理細密調查計畫、改善計畫、監督及驗證計畫、剷除銷毀
23 及停耕補償等費用，仍未說明該等費用之實際工作內容及
24 細項支出為何。111年5月13日答辯書之附件3求償統計表
25 (第3版)，雖已有實際工作內容及細項支出，然未提出
26 相關事證資料以實其說，且未就各項支出費用與系爭農地
27 污染改善具合理性、關聯性及必要性乙節，檢證具體說明
28 之。

29 3. 原告於98年4月21日向訴外人林永三購買大里廠廠址（含土
30 地及建物），預計拆除原有之鐵皮工廠後再另行建造房屋。
31 99年1月4日取得建造執照，3月8日開工、9月9日竣工、9月2

01 9日取得使用執照。100年1月28日取得工廠登記、2月9日污
02 水處理設施開工、3月7日污水處理設施完工、電鍍設備安裝
03 中、3月8日提出水污染防治措施計畫之申請、3月9日污水處
04 理設施遮雨棚完工、3月17日電鍍設備安裝完成，開始進行
05 試車作業，3月24日被告稽查發現違規，原告立即停止試車
06 作業，3月25日封閉排放口並檢送照片予被告報請查驗，3月
07 29日被告稽查確認改善完成，3月31日水污染防治措施計畫
08 通過審查，4月8日提出「排放地面水體許可證」之申請，4
09 月30日正式營運(但無從事電鍍製程作業)，11月30日取得水
10 污染防治許可證，同日啟動電鍍製程。是原告100年4月30日
11 正式營運，其運作製程為「先進行電鍍作業後，再進行鑽石
12 雕刻程序（使用鑽石雕刻刀在銅面上雕刻圖案）」，然因直
13 至100年11月30日方取得水污染防治許可證，故在此之前
14 （即自100年3月25日自行封管後至100年11月30日取得水污
15 染防治許可證期間），均係委外加工電鍍，再自行進行鑽石
16 雕刻製程作業，直到100年11月30日取得水污染防治許可證
17 後，方開始進行電鍍製程作業。被告雖提出100年2月20日稽
18 查紀錄及檢測報告，惟斯時原告仍屬於建廠狀態，其稽查紀
19 錄來源及真實性有待查明。

20 4. 本件之求償權應已罹於時效：

21 (1)依行政程序法第131條第1項及民法第128條第1項規定，應
22 自請求權可得行使時起算，因5年間不行使而消滅。依最
23 高行政法院96年度判字第1953號判決意旨，被告請求權時
24 效，自應以其依土污法第12條、第13條及第38條支付相關
25 整治費用後起算。系爭農地於101年4月11日至104年12月3
26 日間公告為控制場所，並於103年7月3日至110年11月9日
27 間解除列管最後1筆農地，且大部分已於103年間解除列
28 管，僅序號109、115至126等13筆農地於106年間至110年
29 間解除列管，然被告於111年2月21日始以原處分命繳納相
30 關整治費用，顯逾5年時效。

01 (2)被告先稱係由環保署於108年針對大里區農地污染源進行
02 調查，續經被告於109年接續調查，逐步釐清相關事證，
03 建立污染關聯性，始得認定原告為污染行為人，故請求權
04 應自認定原告為污染行為人起方可行使求償作業，嗣又改
05 稱自可確認被告所執行之上揭細密調查計畫、改善工作計
06 畫、驗證工作計畫及確認全部計畫最終給付總額時，方為
07 請求權起算點，前後主張已歧異，且使公法上請求權時效
08 起算點繫於行政機關之主觀認定。至於後者論點，被告未
09 具體說明其實際上係於何時依法支付相關費用，此攸關請
10 求權是否罹於時效之認定等語。

11 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

12 三、被告答辯及聲明：

13 (一)答辯要旨：

14 1. 被告及環保署為瞭解○○市○○區農地土壤污染狀況，於10
15 0年起調查具高污染潛勢農地，其中大里區中興段743地號等
16 126筆丘塊農地，經被告於101年4月11日至104年12月3日期
17 間分別將系爭農地公告為土壤污染控制場址，並於103年12
18 月17日至110年11月9日解除列管最後1筆農地（詹厝園段256
19 -17地號）。為減輕系爭農地污染危害及避免污染擴大，被
20 告於上開期間依據土污法第13條第2項、第15條第1項規定先
21 後採取應變必要措施及改善措施，分別為○○市○里（霧
22 峰）地區污染農地污染改善前細密調查計畫、○○市○里等
23 地區農地污染改善工作計畫（甲、乙及丙計畫）及○○市○
24 里等地區農地污染改善驗證工作計畫，及剷除銷毀種植農作
25 物，農作物補償價格得依各○○市縣（市）政府所訂「當年
26 度辦理農林作物及水產養殖物、畜禽補償遷移費查估基準」
27 或參考農委會農糧署「農產品生產成本調查報告」最近3次
28 調查之主產物價值進行查估；停耕期間提供相關補償，停耕
29 補償費用則依照「農地土壤污染控制場址停耕補償補助原
30 則」規定一年兩期，1公頃4萬5千元計補償予農民，相關作
31 業各項費用如乙證5，待污染行為人明確後依土污法第43條

據以求償。「環保署108年調查報告」發現原告大里廠周邊或下游渠道污染介質（底泥及縮時膠囊）鉻、銅、鎳或鋅檢測結果皆高於上游環境介質。被告為瞭解大里區農地污染狀況，委託靖業公司對大里區夏田里國中路472之1號鄰近渠道進行農地污染關聯性底泥補充調查作業，作成「109年度成果報告」，調查原告大里廠周邊渠道底泥，結果顯示流經原告大里廠後方之底泥重金屬濃度，明顯高於未流經原告大里廠上游之底泥濃度，其結論與環保署調查報告雷同。而原告大里廠於100年1月28日經核准工廠登記，於100年3月24日營運期間因未領有廢水排放許可文件，逕將作業廢水排放至地面水體，遭被告查獲並依水污染防治法（下稱水污法）相關規定裁處10萬元罰鍰。嗣原告於105年底增設鍍鎳製程，未依規定於該製程營運前申請事業廢棄物清理計劃書變更審核核准，即逕行操作營運，違反廢棄物清理法（下稱廢清法）第31條第1項第1款規定，遭被告裁處在案。被告認定原告造成下游系爭農地污染，依據土污法第2條第15款污染行為人之定義「非法排放或灌注污染物」，於111年2月21日作成原告處分以原告為污染行為人，依土污法第43條規定命原告應繳納被告前執行污染農地改善支出費用（包含農地污染改善前細密調查、污染改善及監督驗證相關費用，以及該等農地檢出污染後之剷除銷毀、停耕補償等費用）合計共7,909萬3,300元。

2. 系爭農地調查資料：

(1)系爭126筆土地之調查日期、計畫來源、公告列管日/文號、解除列管日/文號、執行計畫及經費總計（含剷除銷燬費用、停耕補償費用、改善前細密調查費用、改善費用、驗證費用）等項目，已按乙證8各土地序號，依序排列為乙證9「系爭126筆土地時序表」。

(2)序號1至115地號土地之污染來源調查係「中部地區污染農地調查計畫-期末報告」，調查日期為100年8月至101年9月17日；序號116至124地號土地之污染來源調查係「102

01 年度○○市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」，調
02 查日期為102年9月9日至13日。序號125至126地號土地之
03 污染來源調查係「104年度○○市土壤及地下水污染調查
04 及查證工作計畫-期末報告書」，調查日期為104年1月1日
05 至12月31日。依乙證10期末報告、乙證11調查計畫、乙證
06 12調查及查證工作計畫，可知系爭126筆土地經現勘及採
07 樣調查後，確實受有銅、鎳、鋅、鉻等重金屬污染。

08 (3)細密調查計畫：○○市○里(霧峰)地區污染農地污染改善
09 前細密調查計畫，及103年度○○市污染農地適當措施改
10 善計畫-污染範圍調查（乙證13-1及13-2光碟內）。支出費
11 用見乙證18-1至18-3。細密調查工作係指就污染土地進行
12 整治前，針對污染範圍及污染程度做細密調查，以利後續
13 整治工法之判斷，而此部分支出費用係在確認細部污染範
14 圍與濃度以判斷後續整治工法之選擇與整治範圍之區域。

15 (4)改善計畫：○○市○○○○區農地污染改善工作計畫-甲
16 計畫、乙計畫、丙計畫。○○市農地污染控制場址適當措
17 施改善計畫-龍井、大里等4區農地改善-污染改善工作。
18 ○○市農地污染控制場址適當措施改善計畫-大里、烏
19 日、大甲等3區農地污染改善工作（乙證14-1至14-5光碟
20 內）。支出費用見乙證19-1至19-10。改善計畫係希望藉由
21 「翻轉稀釋法」、「排土客土法」等污染改善作業，將土
22 壤重金屬濃度降至土壤污染/食用作物農地之監測標準以
23 下，並將土壤肥力調整、回復至改善前狀態，得依土污法
24 規定解除列管，達成恢復農地農用之目標。

25 (5)監督驗證計畫：○○市○○○○區農地污染改善驗證工作
26 計畫。○○市農地污染控制場址適當措施改善計畫-龍
27 井、大里等4區農地改善-監督驗證工作。107年度土壤及
28 地下水污染調查及查證工作計畫-○○市（乙證15-1至乙
29 證15-3光碟內）。支出費用見乙證20-1至20-6。監督驗證
30 計畫係針對受污染之農地，進行農地坵塊污染改善後之驗

證工作，確保改善工作能將重金屬濃度降至食用作物農地
監測標準以下及符合農民耕作需求，依法解除列管。

(6)公告列管：乙證8序號1土地，經○○市政府101年4月11日
府授環水字第10100418862號公告。序號2至109土地，101
年5月21日府授環水字第1010071856號公告。序號110至11
3土地，101年7月12日府授環水字第1010104772號公告。
序號114、115土地，101年8月13日府授環水字第10101298
59號公告。序號116至124土地，102年12月24日府授環水
字第1020246304號公告。序號125-126土地，104年12月3
日府授環水字第1040265060號公告（乙證16-1至16-6）。

(7)解除列管公告：系爭土地陸續經系爭10份公告解除列管
（見乙證17-1至17-10），係為避免每個改善計畫改善期程
過長，故將先行改善完畢之農地分批解除列管，分批還地
給農民，且可減少相關停耕補償費用。又每個改善計畫均
依循契約規定分期給付，故給付改善廠商之相關經費並非
與解除列管日期一致。環保署108年調查報告第36項所載
已有269筆控制場址解除列管，其餘2筆尚未公告解除列
管，為乙證8序號115「詹厝園段256-17地號」土地，但分
為2個坵塊，分別於101年8月13日、102年12月24日公告列
管，於110年11月9日解除列管，因後者由地主自行改善而
未向污染行為人求償。

(8)剷除銷燬費用有101年第1期及102年補償請領清冊(乙證21
-1至21-2)，停耕補償費有相關公文及請領清冊(乙證22-1
至22-6)可稽。

3. 被告認定原告為污染行為人：

(1)依環保署108年調查報告第29頁「四、污染關聯性分析」
中提到：「○○市○○區污染農地及疑似污染源放流水、
下游道路側溝之底泥污染特徵與疑似污染源製程運作型態
相近，且相關污染特徵明顯非自然存在環境之中，為典型
表面處理製程之污染項目銅、鉻、鎳及鋅，雖放流水污染
特徵與農地土壤及渠道底泥僅部分相符，但主要污染物與

01 原廢水污染特徵相符且非自然存在環境，研判天心、世
02 茂、亮澤有限公司與農地污染情形應具關連性，並建議後
03 續交由環保署或○○市環境保護局稽查單位加強查處天
04 心、世茂、亮澤公司是否有常態未妥善處理或繞流排放工
05 業廢水之事證」等語，且表1.3-5「環保署調查之底泥檢
06 測結果」亦顯示原告場址旁之詹厝園圳中興大排3給水、3
07 -4給水、道路側溝均有檢測出銅、鉻、鎳及鋅超過土壤污
08 染管制標準，「2.1可能之污染整治責任人分析」部分，
09 初步認定原告為系爭農地之污染行為人（調查報告第34-3
10 5頁）。

11 (2)依被告109年成果報告書，調查團隊於109年10月28日會同
12 環保人員現場勘查，比對原告廠區原料及製造程序等，認
13 定原告為金屬表面處理業，主要原料包括鎳版、硼酸、鋼
14 鐵、光澤劑、磷銅等，於運作中有產生鉻、銅、鎳、鋅污
15 染物之可能性(報告書第4-7頁)。復於109年11月13日會
16 同採樣檢測單位，執行底泥採樣作業，其調查結果顯示
17 「五、本次道/側溝底泥調查成果說明：……世茂公司後
18 方渠道U04點位，各項目檢測值均於底泥品質下限值以
19 上，此點位於過去環保署調查異常點位，此外本次調查結
20 果中，亦有重金屬鉻、銅、鎳累積情況。」並製有底泥全
21 量分析彙整表、調查結果彙整表、結果雷達圖等圖表，調
22 查結論：「本次調查結果，與環保署過去調查結果類同，
23 世茂公司前方側溝及後方渠道均有重金屬污染潛勢，呼應
24 環保署調查結論」(報告書第9-14頁)。被告於109年啟動
25 底泥調查工作，係接續環保署108年調查報告及「108年度
26 ○○市流域污染總量管制、水費徵收查核與污染源稽查計
27 畫-專案查核成果」，主要目的係為了解原告、天心公
28 司、亮澤公司三家工廠於109年營運操作狀況與是否影響
29 承受水體。且依環保署108年調查報告第29頁提及「建議
30 後續交由環保署或○○市環境保護局稽查單位加強查處天
31 心、世茂、亮澤公司是否有常態未妥善處理或繞流排放工

業廢水之事證」等語，是被告自有後續再行稽查或調查之義務，故被告再自行進行調查，經比對其他鄰近上、下游之天心、亮澤及普鉅公司違規情形及調查紀錄，普鉅公司99年11月2日、100年3月24日、101年2月28日之稽查紀錄及檢測報告，可見其違規項目為化學需氧量未符合放流水標準，違反水污法第7條第1項規定而裁罰，與系爭農地污染重金屬污染間無關聯。且水污法之立法目的與污染防制標的，顯有不同，不可混為一談。查天心公司部分：曾經被告於100年6月8日稽查，違反水污法第18條及水污染防治措施及檢測申報管理辦法(下稱水措管理辦法)，於7月25日依水污法第46條裁處3萬元；100年11月9日稽查，違反水污法第28條第1項規定，於101年2月13日依同法第46條裁處13萬元；101年2月21日稽查，違反水污法第7條第1項、第18條及水措管理辦法第52條，於同年5月11日依水污法第40條第1項裁處35萬元。亮澤公司部分：曾經被告於104年10月8日稽查，違反水污法第20條第1項規定，於同年11月3日裁處3萬元罰鍰；105年6月23日稽查，違反水污法第14條第1項規定，爰依同法第45條第2項規定裁處6萬元罰鍰。天心及亮澤公司雖有上揭裁罰紀錄，然109年被告啟動底泥調查時，天心公司當時製程已無廢水產生，且水污染防治許可證亦於101年8月16日解除列管，亮澤公司則已歇業並已另有其他事業在設置運作中，故被告僅能針對原告廠外的渠道底泥進行補充調查工作，且天心、亮澤公司因污染調查事證尚且不足，無從據此認定其為污染行為人並作求償規劃。

- (3)依據被告對原告大里廠依據水污法作成之歷次事業廢水稽查紀錄，分別於100年2月20日檢測出銅0.59mg/L、鎳0.2mg/L；同年3月24日檢測出銅0.03mg/L；103年9月25日檢測出銅0.466mg/L、鎳0.167mg/L、鋅0.025mg/L；105年3月31日檢測出銅0.94mg/L、鎳0.17mg/L；同年5月11日檢測出銅1.1mg/L、鋅0.07mg/L、鎳0.54mg/L，足見原告排放流

01 水均含有銅、鋅、鎳等重金屬，顯見工廠運作中會產生且
02 排放水中含有上開重金屬污染物，與底泥及系爭農地污染
03 物相符，堪認原告排放流水與系爭農地受污染間存在因果
04 關係。再者，原告於100年3月24日因未領有廢水排放許可
05 文件，經被告依水污法裁處罰鍰，被告僅留有100年3月24
06 日稽查完整紀錄、其他4次稽查之原始檢驗報告，因未開
07 罰且年代久遠而未留存，且查無原告有違反水污法第14條
08 第2項規定之紀錄。又原告於105年底增設鍍鎳製程，違反
09 廢清法第31條第1項第1款規定，經被告裁處在案。

10 (4)原告大里廠於100年3月24日違規行為之排放位置位於系爭
11 農地水路上游，經引灌後將流入系爭農地，水路途徑如乙
12 證1、乙證33所示，如污染農地分布圖所示系爭農地皆位
13 於原告大里廠排放水體之下游，綜合水路、違規時間點、
14 上下游底泥濃度及污染項目等相關事證，顯示原告大里廠
15 與下游系爭農地污染具有關聯性。又原告與大里工業區相
16 距約4.7公里，且原告、系爭農地與大里工業區之間相隔
17 大里溪，依照流佈途徑，顯可排除大里工業區與系爭農地
18 污染的直接關聯性。綜上，被告依據環保署108年調查報
19 告、109年調查結果、原告歷次稽查紀錄及水路流向圖，
20 堪認原告與系爭農地污染具高度關聯性。

21 (5)原告雖主張其自100年1月28日核准設立，惟大里區農地土
22 壤早已存在重金屬污染之情事，固提出101年6月6日監察
23 院新聞稿1紙，惟該份新聞稿並未指出受重金屬污染之土
24 地是否即為本件系爭126筆農地，其主張難以採信。縱使
25 本件有其他之污染責任人，惟依土污法第43條第9項規
26 定，對於多數污染責任人係採連帶責任制，污染責任人自
27 不得以其他污染責任人之存在，排除自己之責任。原告雖
28 提出於100年2月6日拍攝甲證25照片，然乙證8序號5詹厝
29 園段172-11地號土地之污染調查計畫來自乙證5「100年中
30 部地區污染農地調查計畫」，調查日期為100年8月起至10
31 1年9月，該土地經檢測有重金屬鉻、鎳超出管制標準，顯

01 晚於該照片日期，該土地既尚未調查，何來設立告示牌？
02 惟因歷時年代久遠，相關人員已離職，無法提出告示牌設
03 立時間點。且依乙證10期末報告「4.5相關公告作業之行政
04 程序」部分，調查團隊分別於101年1月6日、同年1月31
05 日、同年5月15日提供農地土壤樣品之檢測數據，供被告
06 執行正式公告作業，後續並協助被告執行公告插牌作業，
07 插牌後並執行相關調查結果說明會（乙證10第4-155至4-1
08 64頁），被告不可能於該調查計畫尚未開始前，先去172-
09 11地號設立告示牌。

10 (6)原告雖主張其製程沒有使用含「鉻」的原料，然金屬表面
11 處理業屬重金屬污染高污染潛勢類別，典型表面處理製程
12 之污染項目為銅、鉻、鋅及鎳，此為常態事實。原告為金
13 屬表面處理業，從事金屬及其製品之表面處理程序，係經
14 焊接、車削、研磨後，進行鍍鎳、鍍銅後，再加以研磨、
15 水洗及拋光等作業後製成產品，主要原料包括鎳板、硼
16 酸、鋼鐵、光澤劑、磷銅等，且系爭農地污染物包含銅、
17 鉻、鋅及鎳，均超過土壤污染管制標準，可見系爭農地與
18 原告製程所產生之污染物合致。又原告於105年增設鍍鎳
19 製程，係於環保署108年調查報告、被告109年成果報告書
20 之前，自不影承其放流水致系爭農地污染之事實，被告並
21 非係以原告於105年增設鍍鎳製程為由認定其為污染行為
22 人。

23 4. 請求權時效部分：由最高行政法院102年11月份第1次庭長法
24 官聯席會議決議可知，公法請求權時效應自可合理期待機關
25 得為請求時起算。系爭農地整治相關費用係因污染行為人尚
26 待查明，先由土壤及地下水污染整治基金代為支應，被告在
27 未查明行為人為何之前，無法確認求償之相對人為何，請求
28 權無法起算時效。嗣被告審酌本案由環保署於108年針對大
29 里區農地污染源進行調查，續經被告於109年接續調查，逐
30 步釐清相關事證，建立污染關聯性，始認定原告為污染行為
31 人，被告請求權應自認定原告為污染行為人起，方可行使求

償作業。又依土污法第43條規定，採取之應變必要措施支出之費用，得限期命污染行為人繳納，則被告所執行之上開計畫，性質上應屬為污染行為人代為履行之應變必要措施，故被告於可確認計畫完工及確定全部計畫最終給付總額時，即為土污法第43條規定命污染行為人繳納之請求權起算時點，是被告請求權消滅時效起算時點，理應為各項計畫完工及確定全部計畫最終給付總額時。至於何時認定污染行為人與何時依土地法第43條向污染行為人求償，兩者概念並不衝突。被告作成原處分，並無罹於時效之情形等語。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告是否為系爭農地之污染行為人？

(二)被告以原處分命原告繳納農地改善相關費用共7,909萬3,300元，是否有據？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有乙證6環保署108年調查報告、乙證7被告109年成果報告、乙證10之100年中部地區污染農地調查計畫、乙證11之102年度○○市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫、乙證12之104年度○○市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫、乙證13○○市大里(霧峰)地區污染農地污染改善前細密調查計畫、乙證14○○市大里等地區農地污染改善工作計畫、乙證15○○市大里等地區農地污染改善驗證工作計畫、乙證8求償統計表、甲證1原處分、甲證2訴願決定書在卷可稽，堪認為真實。

(二)本件應適用之法規：

1. 土污法第1條規定：「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，特制定本法。」第2條第15款及第16款規定：「本法用詞，定義如下：……十五、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：(一)洩漏或棄置污染物。(二)

01 非法排放或灌注污染物。(三)仲介或容許洩漏、棄置、非法排
02 放或灌注污染物。(四)未依法令規定清理污染物。十六、潛在
03 污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下
04 水，而造成土壤或地下水污染之人：(一)排放、灌注、滲透污
05 染物。(二)核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污
06 水。」第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院
07 環境保護署；在○○市○○市政府；在縣（市）為縣（市）
08 政府。」第12條第1項、第2項規定：「（第1項）各級主管
09 機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，
10 並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。
11 （第2項）前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其
12 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，
13 ○○市、縣(市)主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場
14 址（以下簡稱控制場址）。」第13條規定：「（第1項）控
15 制場址未經公告為整治場址者，○○市、縣（市）主管機關
16 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
17 及擬訂污染控制計畫，並送○○市、縣（市）主管機關核定
18 後實施。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以一次
19 為限。（第2項）污染行為人或潛在污染責任人不明或不擬
20 訂污染控制計畫時，○○市、縣(市)主管機關得視財務狀況
21 及場址實際狀況，採適當措施改善；污染土地關係人得於○
22 ○市、縣（市）主管機關採適當措施改善前，擬訂污染控制
23 計畫，並準用前項規定辦理。」第15條規定：「（第1項）
24 ○○市、縣（市）主管機關為減輕污染危害或避免污染擴
25 大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要
26 措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停
27 工。……（第2項）○○市、縣（市）主管機關對於前項第3
28 款、第4款、第7款及第8款之應變必要措施，得命污染行為
29 人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人為
30 之。」第16條規定：「○○市、縣（市）主管機關應視控制
31 場址或整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況，劃定、公

告土壤、地下水污染管制區，並報請中央主管機關備查；土壤、地下水污染範圍或情況變更時，亦同。」第43條第1項、第3項、第9項規定：「（第1項）依第12條第8項、第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項、第4項及第24條第3項規定支出之費用，○○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2分之1。……（第3項）污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，○○市、縣（市）主管機關得限期命其負責人……繳納前2項費用；……（第9項）第1項、第3項及第6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。」

2. ○○市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「中央法令明定○○市政府為地方主管機關，而○○市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。」○○市政府100年11月22日府授環秘字第10002208961號公告：「公告事項：○○市政府環境保護局執行下列法規之主管機關權限：二、土壤及地下水污染整治法（除第12條外）及其子法。」
3. 準此，○○市、縣（市）主管機關對於轄區內有土壤污染之虞之場址進行查證結果，如經檢測受污染土壤其污染物濃度達土壤污染管制標準者，應將該污染之場址公告為控制場址，並應視控制場址或整治場址之土壤污染範圍或情況，劃定、公告管制區，並報請中央主管機關備查，經由前述程序即時公布週知污染現狀及劃定污染範圍，以減輕污染危害、避免污染擴大及維護國民健康。而污染行為人則為污染之最終責任主體（土污法第43條第8項修正立法理由參照）。○○縣（市）主管機關就其所公告之控制場址，應命污染行為人於6個月內完成調查工作及擬訂控制計畫，○○縣（市）主管機關核定後實施。污染行為人不明或不擬訂控制計畫時，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；採適當措施改善支出之費用，依土污法第43條第1項規定，縣（市）主管機關得限期命污染行為人繳納。

(三)經查，被告及環保署為了解○○市○○區農地土壤污染狀況，針對本案受污染農地，分別進行以下調查：

1. 環保署於100年委託富立業工程顧問股份有限公司(下稱富立業公司)，調查具高污染潛勢農地，執行期間為100年8月18日至101年9月17日，並作成「中部地區污染農地調查計畫期末報告(乙證10)」，於100年12月14日完成大里區大突寮段、詹厝園段、中興段、吳厝段等860筆坵塊之農地土壤實際採樣（詹厝園段採樣坵塊為566筆，165筆超出管制標準），詹厝園段是以重金屬鉻及鎳的污染為主，土壤中重金屬鉻、鎳、銅的污染濃度不高且濃度集中，可推測此污染為大面積、廣泛且均勻的污染，統計採樣之入水口型事為直接引灌式者有275筆、串聯引灌式者有249筆、無明顯入水口者有33筆、其他型式有9筆，採樣坵塊總數量的直接引灌式與串聯引灌式比例相差4.6%，但超出管制標準之農地有高達77%為直接引灌式入水口，串聯引灌式則17.6%，不但可以明顯看出坵塊入水口處具有高濃度污染潛勢，且直接引灌式入水口受污染比例高出串聯引灌式、無明顯入水口或其他類型入水口之受污染比例甚多，由此可推論灌溉水為主要的污染來源（證物卷第143頁），另於計畫區外西北側擴大調查農地詹厝園段1筆坵塊及大里段、五張犛段共計27筆坵塊，詹厝園段、中興段及擴大調查範圍超出管制標準之地號對照表分別詳表4.4-3、4.4-4、4.4-7（證物卷第228-233、244頁），另渠道底泥採樣調查分析，超過管制標準底泥樣本多分佈於大突寮段及詹厝園段的灌排渠道，底泥重金屬含量較高者為鉻、銅、鎳及鋅，與土壤重金屬濃度較高者一致，顯示由污染源擴散的重金屬已進入土壤和渠道底泥，然而進入渠道底泥的重金屬可能有較大傳輸距離與散佈至下游渠道之可能（證物卷第287頁）。

- 01 2. 被告於102年委託艾奕康工程顧問股份有限公司，執行期間
02 為102年4月至102年12月，針對高污染潛勢地區、農地及疑
03 似污染源附近進行調查，首先篩選○○市歷年土壤調查結
04 果，針對超過土壤監測標準但未達管制標準之農地進行持續
05 監測，主要調查農地之對象為大里區、大甲區、霧峰區及后
06 里區超過監測標準之農地，並規劃監測農地資料整理如表4.
07 2.1-2（證物卷第294-295頁、第301-307頁），該年度農地
08 調查監測結果如表4.2.1-4（證物卷第310-320頁），大里區
09 農地土壤主要污染物為銅、鉻、鎳、鋅，另於102年10月16
10 日-28日完成農地灌溉渠道底泥採樣，檢測結果共有88點底
11 泥重金屬超過土壤污染管制標準，針對區域內水污染系統列
12 管事業及非水污染系統列管工廠現勘後，將底泥調查結果與
13 工廠勘查定位後之座標，利用GIS軟體進行套疊共計篩選23
14 間可疑污染工廠（表4.2.3-1所示，證物卷第347頁），建議
15 環保局加強水污染稽查作業，以上作成「102年度○○市土
16 壤及地下水污染調查及查證工作計畫」（乙證11）。
- 17 3. 被告復於104年委託艾奕康工程顧問股份有限公司，依土污
18 法第6條規定，針對污染物濃度低於管制標準但高於監測標
19 準者辦理定期監測，作成「104年度○○市土壤及地下水污
20 染調查及查證工作計畫-期末報告書」（乙證12，無報告書
21 首頁），優先篩選種植水稻田並引用灌排排水之農地進行調
22 查，大里地區80筆坵塊、后里區10筆、大甲區6筆，檢測結
23 果共有3筆超過管制標準之農地，大里區有2筆（即為乙證8
24 序號125、126），均檢出重金屬鎳超標，若將重金屬超過監
25 測與管制標準次數加總後，分析農地重金屬污染潛勢，可知
26 大里地區以鎳污染潛勢最高，其次為鉻、鋅、銅（證物卷第
27 356頁）。
- 28 4. 依上，本件被告提出乙證8求償統計表所列系爭126筆農地，
29 其序號1至115地號土地之污染來源調查係「中部地區污染農
30 地調查計畫-期末報告」（乙證10），序號116至124地號土
31 地之污染來源調查係「102年度○○市土壤及地下水污染調

查及查證工作計畫」(乙證11)，序號125至126地號土地之污染來源調查係「104年度○○市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫-期末報告書」(乙證12)，依乙證10期末報告、乙證11調查計畫、乙證12調查及查證工作計畫所示，可知系爭126筆土地經現勘及採樣調查後，確實受有銅、鎳、鋅、鉻等重金屬其中1至3種重金屬之污染。因而，系爭農地陸續經○○市政府101年4月11日府授環水字第10100418862號、101年5月21日府授環水字第1010071856號、101年7月12日府授環水字第1010104772號、101年8月13日府授環水字第1010129859號公告、102年12月24日府授環水字第1020246304號公告、104年12月3日府授環水字第1040265060號等6件公告為土壤污染控制場址(乙證16-1至16-6)。為減輕系爭農地污染危害及避免污染擴大，被告於上開期間依據土污法第13條第2項、第15條第1項規定先後採取應變必要措施及改善措施，分別為○○市大里(霧峰)地區污染農地污染改善前細密調查計畫、○○市大里等地區農地污染改善工作計畫(甲、乙及丙計畫)及○○市大里等地區農地污染改善驗證工作計畫(乙證13、乙證14、乙證15光碟)，及剷除銷毀種植農作物，並於停耕期間提供補償，有農作物剷除補償清冊及停耕補償清冊可稽(乙證21-1至21-6)。

(四)另因污染行為人不明，環保署於108年間委託瑞昶公司辦理大里區農地污染場址污染關聯性調查結果及求償規劃報告，108年10月作成「環保署108年調查報告」(乙證6)略以：(場址與臺中農田水利會渠道之空間關係)本標的區域水源來自烏溪系統之大里溪支流，主要灌溉渠道如表1.2-1所示，主要導水圳路為大突寮圳、詹厝園圳1給水及中興大排，大突寮圳引灌途徑如圖1.2-1，取水口位於大里溪，沿途穿越大突寮圳小○○市鎮及工廠聚落，並引灌至下游詹厝園圳小組農地；中興大排引灌途徑如圖1.2-2，取水口位於大突寮圳，穿越大突寮圳小○○市鎮及工廠聚落後，分為中興大排給水及詹厝園圳中興大排給水，分別引灌大突寮圳小

組內西南側農地及詹厝園圳小組農地；詹厝園圳1給水引灌途徑如圖1.2-3，取水口位於大里溪之頭汴坑溪支流，引灌至詹厝園圳小組農地。（臺中農田水利會水質監測情形）本標的區域有10處農田水利會水質監視點，近3年水質複驗資料中，大突寮圳下游監視點水質鎳超過灌溉用水水質標準，代表所在渠道大突寮圳1給水有重金屬介入；詹厝園圳一給下游超標項目為銅、鎳，代表所在渠道詹厝園圳1給水有重金屬介入；詹厝園圳二、三給匯流處及詹厝園二給下游等2處監視點之超標項目為鉻，代表詹厝園圳中興大排2-1給水及詹厝園圳中興大排3給水有重金屬介入，研判區域內有污染源排放銅、鎳、鉻等污染物介入灌溉水之情形。（灌排渠道底泥檢測情形）環保署「農地污染預防管理計畫」107年7月2日至7月6日於標的區域辦理渠道底泥調查作業，經採集自灌溉渠道54組、採集自排水渠道11組、採集自鄰道路側溝或不明渠道45組，總計110組底泥樣品，渠道底泥調查分析結果，超果管制標準值之重金屬主要為鉻、銅、鎳及鋅，與標的區域農地污染物相符，其中銅之比值較大，代表受極端濃度值影響較大，研判為部分渠道河段承受銅濃度較高之放流水所致，渠道底泥鉻、銅、鎳、鋅任一項目達離群值點位主要分布於鄰近中興大排、大突寮圳及大突寮圳1給水之不明渠道（非水利會所轄灌排渠道），亦分布於大突寮圳1給水、詹厝園圳中興大排2給水、詹厝園圳中興大排3給水及詹厝園圳中興大排3-4給水，代表上開渠道明顯具有重金屬介入情形。（離子交換樹脂縮時膠囊監測結果），採用環保署研究發展之「重金屬監測離子交換樹脂縮時膠囊」（下稱縮時膠囊），利用樹脂吸附重金屬離子之原理，於開放水體環境接觸到含重金屬水溶液時，該膠囊即能記錄水體環境中重金屬的變化趨勢，可強化污染來源排放證據。農地污染預防管理計畫於107年間分別完成107組、106組等2批縮時膠囊繫留作業，於7天後完成100組、98組樣品收取作業，分析後，銅、鎳比值較大，縮時膠囊鉻、銅、鎳、鋅任一項目達離群

01 值點位主要分布於鄰近中興大排、大突寮圳及大突寮圳1給
02 水之不明渠道，並於相鄰詹厝園圳中興大排2-1給水之不明
03 渠道發現一組達離群組之樣品，上揭渠道明顯有鉻、銅、鎳
04 或鋅等重金屬介入。農地污染預防管理計畫標定詹厝園圳中
05 興大排2-1給水、詹厝園圳中興大排3給水相鄰之不明渠道為
06 污染物介入位置，於污染渠道河段沿途經過之工業聚落上
07 游、周邊及下游規劃3個監測點位，分別於108年之7個時間
08 區間共留繫42組並回收38組縮時膠囊，分析結果疑似污染源
09 周邊點位於2個時間區間銅、鎳及鋅出現離群值訊號，疑似
10 污染源下游點位於3個時間區間銅、鎳、鋅濃度出現離群
11 值，研判此些時間區間有重金屬濃度較高之放流水介入道路
12 測溝。以本標的區域農地土壤污染物為鉻、銅、鎳或鋅；臺
13 中農田水利會近3年水質複驗結果超標項目為鉻、銅、鎳；
14 農地污染預防管理計畫渠道底泥調查結果超標項目為鉻、
15 銅、鎳或鋅，縮時膠囊監測結果亦顯示標的區域渠道明顯具
16 有鉻、銅、鎳或鋅等重金屬介入情形，本標的區域主要關鍵
17 污染物為鉻、銅、鎳、鋅等重金屬。依據土壤、底泥、水質
18 及縮時膠囊檢測結果，重金屬污染特徵由渠道至農地土壤呈
19 現一致性，且污染特徵為典型表面處理製程之污染項目鉻、
20 銅、鎳及鋅，研判農地及底泥污染源為電鍍工廠，其排放廢
21 水至中興大排、大突寮圳及大突寮圳1給水、詹厝園圳中興
22 大排2-1給水相鄰之不明渠道，並傳輸至上述及詹厝園圳中
23 興大排2給水、詹厝園圳中興大排3給水、詹厝園圳中興大排
24 3-4給水等灌溉渠道，經引灌後影響大突寮圳、詹厝園圳等2
25 個灌溉小組環境介質品質，並傳輸至上述渠道相連之灌溉渠
26 道以致流入農地入水口(本院卷1第320頁)。依環境介質調查
27 結果(底泥及縮時膠囊)及工廠製程運作項目，研判天心公
28 司大里廠、原告公司大里廠、亮澤公司等3間事業為規劃求
29 償污染行為人，其等工廠周邊或下游渠道環境介質鉻、銅、
30 鎳或鋅檢測結果皆高於上游環境介質，研判有排放上開污染
31 物情事。天心公司計有5項裁處事實，曾有水污法第40條第1

項、第46條處分紀錄，原告計有2項裁處事實，曾有水污法第45條、廢清法第53條第1款處分紀錄，亮澤公司計有2項裁處事實，曾有水污法第45條第2項、第48條第1項處分記錄（本院卷1第320、322頁）。彙整環保署107年7月辦理之底泥檢測結果，天心公司旁道路側溝底泥鉍達土壤污染管制標準；天心公司旁道路側溝與大突寮圳1給水交匯點下游約20公尺處，底泥鉍達土壤污染管制標準。原告公司、亮澤公司旁詹厝園圳中興大排3給水，底泥鉍、銅、鎳、鉍達土壤污染管制標準2.1~42.8倍；原告公司、亮澤公司旁詹厝園圳中興大排3給水下游約10公尺處，底泥鉍、銅、鎳、鉍達土壤污染管制標準1~16倍；原告公司、亮澤公司旁道路側溝底泥鉍達土壤污染管制標準2.6倍。而原告公司、亮澤公司工廠內定期申報原廢水檢測結果，世茂公司放流水含有銅、鎳；亮澤公司放流水含有總鉍、六價鉍、銅、鎳。雖放流水污染特徵與農地土壤及渠道底泥僅部分相符，但主要污染物與原廢水污染特徵相符且非自然存在環境，研判天心、原告、亮澤有限公司與農地污染情形應具關聯性，初步認定該3間事業為污染行為人(本院卷1第322-323、329頁)。

(五)被告依據上揭環保署108年調查報告，於109年委由靖業公司就上揭3間公司與大里區農地污染關聯性底泥補充調查，作成109年成果報告書（乙證7），略以：靖業公司於109年10月28日會同環保局人員至上揭3間公司現場勘查，天心公司大里廠位於大里區國中路487號，原為金屬表面處理業，水污染防治許可證於101年8月16日解除列管，經與許可證比對原表面處理業原料為脫脂劑、防鏽粉、軸殼，比對該廠99年許可申請原物料資料，並未有產生鉍、銅、鎳、鉍污染物之情形，於100年至101年曾有3筆違反水污法之裁處紀錄。經本次現場勘查作業，經與事業單位代表了解本場於106年進行廠房重建，目前原料為為碳纖維(布)，經捲料等加工後，產品為自行車輪框，製程無廢水產生。因本廠目前製程無任何廢水產生，且確認是否有管線疏漏情形產生，或是未

領有許可證而進行偷排情形，因而影響附近溝渠水質及土壤異常情形，污染潛勢較低，故當日未一同執行相關水質採集及檢測作業。原告公司大里廠為金屬表面處理業，原料經焊接、車削、研磨後，進行鍍鎳、鍍銅後，再加以研磨、水洗及拋光等作業後製成產品，主要原料包括鎳板、硼酸、鋼鐵、光澤劑、磷銅等。本廠設有廢水處理設施，經處理後排放至承受水體，製程產生之污泥則已委託清運方式處理。經由比對本廠原料及製造程序等，於運作中有產生鉻、銅、鎳、鋅污染物之可能性，於100年曾有1筆違反水污法之裁處紀錄。經本次現場勘查結果，該廠放流管線已拉至總量管制區外進行排放，當日至現場進行查核比對檢視，是否與許可申請內容相符，並確認現場是否有不明管線排放或有管線疏漏情形產生，因而影響附近溝渠水質及土壤異常情形，同時採集放流水樣品；廠區目前廢水處理設施鄰近廠區後方渠道位置，故針對該渠道及其相關上游處採集渠道水樣品至實驗室分析，檢測項目為六項重金屬。亮澤公司為金屬表面處理業，主要產品為手工具，原料為磷酸、防銹劑、脫脂劑及磷酸類，主要製程為脫脂、酸洗、皮膜處理、防銹等，本廠過去於104年至105年曾有2筆違反水污法之裁處紀錄。依法辦理歇業、繳銷經營許可或營業執照、無繼續生產、製造，本次現場勘查，亮澤公司已將原製程拆除，原亮澤公司廠區由宏鎰震動有限公司預計辦理設立營運，並依據土污法第9條規定提送土壤污染評估調查及檢測資料，目前均已審查通過。故現場勘查結果，執行相關調查作業無法連結亮澤公司與農地污染之關聯性，故建議不執行調查作業(本院卷1第338-342頁)。另於109年11月13日會同採樣檢測單位，執行4點次底泥採樣作業，分別於原告公司大門口處側溝底泥(U02)、後方渠道即過去環保署調查異常位置(U04)，各執行1點次底泥採樣作業，並於此兩點相對上游處均佈設1點次底泥採樣，並執行4樣品6項重金屬全量分析。檢測結果各點次重金屬銅均有超過底泥品質上限值情況，U04點位各項檢測

01 值均於底泥品質下限值以上，亦有重金屬鉻、鎳、鋅累積情
02 況。道路測溝部分，上游及下游背景點TM134及TM037主要為
03 重金屬鋅污染潛勢，自U01、U02（原告公司大門口）至TM13
04 3點位，重金屬污染趨勢均主要為重金屬銅，後方渠道部
05 分，背景點TM035與U03點位污染趨勢為重金屬鋅，U04及其
06 下游之環保署調查之TM075及TM034均主要為重金屬銅。本次
07 調查結果與環保署過去調查結果類同，原告公司前方側溝及
08 後方渠道均有重金屬污染潛勢，呼應環保署調查結論，由渠
09 道底泥累積情況研判受事業單位影響，與農地污染情況具關
10 聯性等語（本院卷1第343頁）。

11 (六)另由原處分說明三之記載：「有關污染事證部分，本局依據
12 環保署108年針對大里區農地污染源進行調查結果，於109年
13 11月13日至貴公司大里廠周邊辦理底泥採樣，檢測結果顯示
14 後方渠道重金屬鉻、銅、鎳、鋅濃度有明顯上升趨勢。另查
15 貴公司大里廠於100年3月24日有未領有廢水排放許可文件逕
16 將作業廢水排放至地面水體違規裁處紀錄。旨揭農地皆位於
17 該次違規排放水體之下游，且農地污染項目與底泥重金屬濃
18 度上升項目相符，而農地公告時間皆於該次違規紀錄之後，
19 相關事證顯示該次違規行為與農地污染具有關聯性」等語
20 （本院卷1第181-182頁），可知被告認定原告為系爭126筆
21 農地之污染行為人並作成原處分之證據主要有三：環保署10
22 8年調查報告、被告109年成果報告及原告100年3月24日違規
23 紀錄。而原告提出甲證14經濟部工業局大里工業區服務中心
24 園區簡介、甲證28大里工業區一帶之地圖列印資料、甲證29
25 大里溪及主要支流之網路維基百科資料為證，並主張大里工
26 業區之廢污水最終進入「大里溪」流域，大里區農地之灌溉
27 用水確有引自「大里溪」流域水源，則大里工業區之放流水
28 亦會流入系爭126筆農地之灌溉渠道，被告所提乙證26、33
29 無法證明系爭農地污染僅原告放流水所致，而非公共水體或
30 其他事業、工廠放流水造成灌溉用水污染等節，查環保署10
31 8年調查報告指出受污染農地區域水源來自烏溪系統之大里

01 溪支流，灌溉渠道主要導水圳路為大突寮圳、詹厝園圳1給
02 水及中興大排，而大突寮圳之取水口位於大里溪，中興大排
03 之取水口則位於大突寮圳，詹厝園圳1給水之取水口位於大
04 里溪之頭汴坑溪支流（圖示請見本院卷1第304-305頁），是
05 系爭農地之灌溉渠道水源確實來自大里溪、頭汴坑溪支流，
06 被告雖未爭執大里工業區之放流水亦排入大里溪，然以乙證
07 25原告與大里工業區相對位置圖，主張兩者相距4.7公里，
08 原告與系爭農地位於圖面上大里溪之左側，大里工業區則於
09 圖面上大里溪之右側，依流佈途徑排除大里工業區與系爭農
10 地污染之直接關聯性，然因環保署108年調查報告及被告109
11 年成果報告皆未調查或分析位於較上游之大里工業區放流水
12 對於較下游之大里溪（含支流）沿岸底泥或開放水體之重金
13 屬影響情況如何，本件訴訟無從認定大里工業區放流水對於
14 系爭農地污染之關聯性以何者為可採。另參被告所提乙證11
15 之102年調查及查證工作計畫成果報告述及：「……整個大
16 里區灌溉渠道水流方向概略是由西向東、由北向南方向流，
17 上游區域因灌溉水充沛流速較大，底泥重金屬較不易沉積，
18 反之下游處水流速較慢，底泥重金屬開始大量沉積，故下游
19 處詹厝園段圳幹線第四給水底泥重金屬較其他上游灌溉底泥
20 重金屬含量較高」（證物卷第331頁），則大里工業區相較
21 於原告廠區雖位於大里溪之較上游處，是否如被告所稱相距
22 下游4公里多即可排除大里工業區與系爭農地污染之關聯
23 性，並非無疑。然基於行政裁罰係由被告所為之行政處分，
24 對於處分作成之構成要件負有舉證責任，則關於該爭議之釐
25 清自應由被告證明為之，在被告未能明確提出調查分析證據
26 而證明排除大里工業區放流水對下游灌溉渠道水源重金屬污
27 染之影響前，無從逕將大里工業區排除。

28 (七)再者，原處分認定原告為污染行為人並命其繳納乙證8所示
29 農地污染改善相關費用之全額，因原告爭執乙證8所示126筆
30 農地污染與原告廠區放流水之因果關係，且依被告主張及所
31 提乙證10、11、12，可知該126筆農地係分別於100年、102

01 年、104年之調查及查證工作予以認定為受污染農地，則以
02 下區分該不同調查時段，分別檢視之：

03 1. 污染來源調查為乙證10「100年中部地區污染農地調查計
04 畫」之乙證8所示序號1至115號污染農地

05 (1)人類活動所產生之汙染物流入土壤逐漸累積，導致土壤之自
06 淨能力失調、品質改變，形成土壤汙染。而汙染物尤其是重
07 金屬或不易被微生物分解之物質，藉由土壤中土粒經年累月
08 之吸附作用，長年下來會逐漸濃縮累積在土壤中，並透過媒
09 介（例如地下水、開放水體）搬運移動，造成更大面積之污
10 染，故土壤污染具有不易察覺、複數污染源及緩慢累積擴散
11 之特性(最高行政法院110年度上字第296號、第297號、111
12 年度上字第179號判決參照)。觀環保署108年調查報告，可
13 知所分析之資料係107年間所採集之110組渠道底泥樣品、19
14 8組縮時膠囊樣品，及後續綜整環境介質調查離群值發生點
15 位及農地場址空間分布，而標定詹厝園圳中興大排2-1給
16 水、詹厝園圳中興大排3給水相鄰之不明渠道為汙染物介入
17 位置，並於108年間在污染渠道沿途經過之工業聚落上游、
18 周邊及下游規劃3個監測點位，繫留42組並回收38組縮時膠
19 囊，再續為分析篩測重金屬，是環保署108年調查報告所呈
20 現者係107年、108年相關渠道底泥、開放水體之重金屬測
21 值。

22 (2)惟查環保署為瞭解○○市○○區農地土壤污染狀況，早於10
23 0年8月執行「中部地區污染農地調查計畫」，作成100年調
24 查報告，執行期間為100年8月18日至101年9月17日，就大突
25 寮段、詹厝園段、中興段、吳厝段等860筆坵塊、擴大調查
26 採樣之詹厝園段、大里段、烏日區五張犁段等28筆坵塊及相
27 關渠道底泥採樣調查分析，此為系爭126筆農地中序號1-115
28 號土地污染來源之調查計畫，並陸續於101年4月至8月間公
29 告為控制場址，業經被告具狀陳明，而前開100年調查計畫
30 所規劃之農地土壤採樣工作於100年12月14日完成計畫調查
31 範圍內860筆坵塊土壤採樣（證物卷第131頁），擴大調查採

樣之28筆坵塊亦在前開執行期間完成，復參諸土壤污染形成之緩慢累積特性，100年調查報告所認土壤重金屬超出管制標準之受污染農地，顯然於採樣前業已經歷長年之重金屬累積，可認乙證8序號1至115號受污染農地應於100年以前即受有重金屬之污染，而非於100年間始遭污染。

(3)另被告固以原告曾於100年3月24日因未領有廢水排放許可文件逕將作業廢水排放至地面水體，違反水污法第14條第1項規定，經被告裁處10萬元罰鍰，有裁處書可稽(乙證23)，惟原告主張其於98年4月21日向訴外人林永三購買大里廠廠址(含土地及建物)，拆除原有之鐵皮工廠後再另行建造房屋，於99年1月4日取得建造執照(甲證16)，3月8日開工、9月9日竣工、9月29日取得使用執照(甲證17)。100年1月28日取得工廠登記(甲證18)、2月9日污水處理設施開工(甲證19)、3月7日污水處理設施完工、電鍍設備安裝中(甲證20)、3月8日提出水污染防治措施計畫之申請(甲證21)、3月9日污水處理設施遮雨棚完工(甲證22)、3月17日電鍍設備安裝完成，開始進行試車作業，3月24日被告稽查發現前開違規事實，3月31日水污染防治措施計畫通過審查，4月8日提出「排放地面水體許可證」之申請(甲證23)，11月30日取得水污染防治許可證(甲證24)，同日啟動電鍍製程，並提出相關資料可憑，故原告主張其於100年間始興建工廠操作，尚屬有據。則原告於100年11月30日取得水污染防治許可證，始啟動電鍍製程，距100年調查工作完成採樣日100年12月14日，原告之電鍍作業至多僅運作半個月，顯無可能造成乙證8序號1至115號之大量農地污染情事。

(4)又被告所提乙證2針對原告排放廢水稽查紀錄，於100年調查工作之前，原告除100年3月24日稽查遭裁罰外，100年2月20日被告主動稽查就原告事業廢水稽查，於放流口採水樣檢驗，其水質項目之檢測值均符合放流水標準限值(本院卷1第143-145頁)，而原告於100年3月24日雖經查獲未領有排放許可文件逕將作業廢水排放至地面水體，違反水污法第14

01 條第1項規定而遭裁罰，然未查獲該次違規有放流水重金屬
02 超過標準限值及短時間大量排放之證據，另該次違規業經被
03 告於3月29日複查確認改善完畢(本院卷1第74頁)，自難認該
04 次違規肇致乙證8序號1至115號農地之大面積污染。

05 (5)又依據甲證12監察院101年6月調查報告略以：「環保署執行
06 『中部地區污染農地調查計畫』之調查範圍為○○市○○區
07 ○○○段、詹厝園段、中興段及吳厝段農地，土壤採樣期間
08 為100年11月14日至同年12月14日，即該署於大里區二期稻
09 作收割後，始著手進行採樣檢測。……○○市政府(99年12
10 月25日○○縣、市合併)歷年固已辦理所轄大里區農地土壤
11 重金屬污染之調查作業，惟大多於稻作收割後始調查之，致
12 難以及時追溯及鏟除污染農地所生產之稻作，行政作業顯緩
13 不濟急，……○○市政府自91年起即向環保署申請執行『土
14 壤及地下水污染調查及查證工作計畫』，調查結果發現，除
15 96年度未進行污染調查及94年度、97年度調查範圍中未有超
16 過管制標準之農地外，餘各年度均發現有農地土壤重金屬超
17 過管制標準之情事，且91年至99年該區農地土壤超過重金屬
18 污染管制標準者，共計82筆坵塊。又98年至100年○○市政
19 府歷年度所執行之上開調查及查證工作計畫，針對大里區農
20 地土壤之採樣時間均為每年8月至9月及11月至1月間……查
21 該府及環保署中區督察大隊自101年2月20日至同年3月14日
22 共同執行該次污染源之稽查，且共進行110家次之稽查採樣
23 作業；據同年4月16日查復監察院約詢資料，現場發現違反
24 水污染防治法相關規定之業者計8家(含未申請排放許可而
25 擅自排廢事業廢水者計1家)；另抽檢事業廢水之水質未符
26 合放流水標準者計6家，且放流水水質未符合重金屬管制標
27 準之項目(家次)，分別為鎘(2家次)、鉻(2家次)、銅
28 (1家次)、鉛(1家次)、鎳(3家次)及鋅(1家次)，共
29 計6項目(10家次)。顯見○○市大里區周邊工廠確有違法
30 排放重金屬廢水之情事。……○○市政府自91年起即針對所
31 轄大里區農地土壤進行重金屬污染調查，91、92、93、95、

98及99年度均發現有農地土壤超過重金屬管制標準之情事……足證大里區農地土壤非但長期遭重金屬污染……○○市政府於101年2月20日至同年3月14日執行污染源稽查，鎖定大里區污染農地周邊列管之電鍍業等高污染事業計14家及未列管工廠計77家，合計91家；另據環保署查復，○○市大里區符合水污染防治法列管事業廢（污）水含重金屬者計58家，顯見該區重金屬可能污染源工廠至少百家以上；……」等（本院卷1第93-96頁），監察院調查報告雖未具體指出污染農地之地號，但已載明○○市政府自91年起即進行土壤重金屬污染調查，顯然大里區農地此前已現污染情事，監察院報告復載明環保署執行「中部地區污染農地調查計畫」之調查範圍為○○市○○區○○○段、詹厝園段、中興段及吳厝段農地，土壤採樣期間為100年11月14日至同年12月14日等語，此即為系爭農地126筆中乙證8序號1至115號之調查計畫，且由上揭調查報告所述，益見系爭農地之污染係經年累月所形成，且農地周邊列管及未列管之電鍍業等高污染事業高達數十家，污染來源複雜，原處分僅以原告為負擔求償金額之污染行為人，應認有違證據法則，況且原告工廠於100年間始啟動製程，顯難認定原告為乙證8序號1至115號農地之污染行為人。

- (6)至原告提出甲證31被告「100年度○○市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫L區」期末報告，主張乙證8求償統計表序號73-75、91、95、121之相同地號雖於100年3月份公告，但該等污染資訊係99年度查證之結果等語（本院卷2第485-487頁），經查乙證8序號73-75、91、95號之土地地號雖同於甲證31所示「表3.7-2」之部分土地，然兩者之場址面積、公告控制場址之日期不同（證物卷第378、379、381頁），且同一地號有區分不同坵塊之情事，又依100年調查報告之記載可知該次調查之標的係篩選未曾調查過之坵塊、剔除已調查過之地號，並以坵塊表示（證物卷第102、107頁），且乙證8序號73-75、91、95號之土地，確實可見於該調查報告

「表4.4-3詹厝園段超出管制標準之地號對照表」（證物卷第229-232頁），另乙證8序號121號土地之場址面積、公告控制場址日期，甚至土壤污染物均不相同，且序號121號土地之所以成為102年調查及查證工作計畫之檢測標的，係因102年調查工作針對「污染物濃度低於土壤污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準者，需進行持續監測」（證物卷第303、313頁），則序號121號土地於102年調查報告前應未曾認定為土壤污染超過管制標準，從而，甲證31無從證明乙證8序號73-75、91、95、121號土地於99年間業經查證受污染之事實，是原告此部分主張，並無足採。

(7)綜上各情，被告以環保署108年調查報告、被告109年成果報告及原告100年3月24日違規紀錄，認定原告為序號1至115號農地之污染行為人而應負擔100年之前即受有重金屬污染之該等農地改善等費用乙事，其間因果關係之認定，並非無疑。

2. 污染來源調查為乙證11「102年○○市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」之乙證8所示序號116至124號污染農地

(1)○○市政府102年所為上開污染調查工作，執行期間為102年4月至同年12月，已在原告營運後約莫2年，而102年係針對100年調查超過監測標準但未達管制標準之農地進行監測（證物卷第301-307頁），乙證8序號116至124號農地則於102年檢測土壤重金屬鉻、鎳、銅不等之污染物超過管制標準，顯然從100年調查後至102年調查工作之期間，前開序號之土地重金屬污染物係逐漸累積至超逾管制標準；再參102年調查報告記載：「農田水利會大里工作站於100年起在大里區每半年稻作收割後，即針對該地區灌溉渠道底泥進行清淤作業」（證物卷第331頁），可知原告100年間啟動電鍍製程營運後，農田水利會大里工作站每半年會針對大里區灌溉渠道底泥進行清淤作業，然經由灌溉渠道及各分支渠道逐步流入農地之灌溉水源，仍造成農地重金屬污染濃度自原本僅達監測標準升高至超過管制標準，顯然經由渠道帶入農地之水體

01 仍持續遭受工廠排放污染廢水之影響，而原告之放流水含有
02 銅、鎳或鋅，為原告所不爭執，復有被告乙證2稽查紀錄檢
03 測結果可按，與前開序號污染農地之污染物部分相符；再參
04 乙證7被告109年成果報告記載現場勘查結果「廠區目前廢水
05 處理設施鄰近廠區後方渠道位置」（本院卷1第340頁），原
06 告廠區後方渠道為「詹厝園圳中興大排3給水」（本院卷1第
07 325頁），無論兩造所提甲證37或乙證33之農地與水路流向
08 圖，均顯示流經原告廠區後方渠道之水體向下游流經灌溉上
09 開序號農地，是尚難排除原告廠區放流水對上開農地污染之
10 關聯性。

11 (2)另102年調查報告認定乙證8序號116-124號農地重金屬污染
12 超過管制標準，上開農地復經乙證6環保署108年調查報告列
13 為污染關聯性及求償規劃之場址標的（表1.1-1，本院卷1第
14 295-301頁），惟102年調查報告於「農地土壤可能污染來源
15 追查及建議」中說明：「……五、比對污染農地土壤與鄰近
16 渠道底泥之重金屬雷達圖，發現雷達圖特徵相似，因此推測
17 底泥與土壤應具有相同的污染源。並針對區域內水污染系統
18 列管事業及非水污染系統列管工廠現勘後，將底泥調查結果
19 與工廠勘查定位後之座標，利用GIS軟體進行套疊，共計篩
20 選23間可疑污染工廠，建議環保局加強進行水污染稽查作
21 業。」（證物卷第343、347頁），可知在102年最初查得上
22 開序號農地超過管制標準之污染情事時，調查報告已同時指
23 明可疑為污染工廠23家，然多年後環保署108年調查報告或
24 被告109年成果報告竟只對各自於107年、108年及109年所作
25 底泥檢測、縮時膠囊檢測結果為分析，並據以作出污染行為
26 人之認定，而未見環保署108年調查報告、被告109年成果報
27 告有何連結說明分析102年調查報告所指可疑污染工廠之認
28 定或排除污染源，再參乙證2之歷次稽查檢測值未見原告放
29 流水超過管制標準之紀錄，且多年來除100年3月24日違規遭
30 裁罰外，未見原告有何其他非法排放廢水之違規紀錄，而按
31 土污法第2條第15款、第16款分別定義「污染行為人」、

「潛在污染責任人」，可知污染行為人之認定著重「非法」、「未依法令規定」而從事特定行為，惟潛在污染責任人之認定則不以行為涉有「非法」、「未依法令規定」為構成要件，因之，即便合於相關法規排放廢水，但導致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人，即得認定為潛在污染責任人。依前開說明，本件雖無以排除原告廠區放流水對上開序號農地污染之關聯性，但依被告所提出之訴訟資料，實難認原告符合土污法第2條第15款各目之一而得認定為污染行為人，從而，被告以原處分認定原告為污染行為人並命原告繳納乙證8序號116-124號農地改善相關費用之全額，顯於法未合。

3. 污染來源調查為乙證12「104年○○市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」之乙證8示序號125、126號污染農地

(1)○○市政府於104年間所為上開調查工作，係於104年7月16日及同月20-23、28-29日進行現勘，8月25日進行採樣前溝通說明會，9月8-11日完成土壤調查，而該次調查佈點規劃係依據102-103年度「○○市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」執行成果，進行大里區、后里區、大甲區超過監測標準坵塊與渠道水路套匯，並優先篩選種植水稻田並引用灌排排水之農地進行調查（證物卷第351-356頁），因此104年係針對102-103年調查超過監測標準但未達管制標準之農地進行監測調查，而乙證8序號125、126號農地確實於104年調查工作檢出重金屬鎳超過管制標準（證物卷第358頁），顯然從102年調查後至104年調查工作之期間，前開序號之土地重金屬污染物係逐漸累積至超逾管制標準。然環保署108年調查報告所為污染關聯性調查之農地土壤污染場址，只見序號125號農地，未見序號126號農地，被告以原處分認定原告為污染行為人並命原告負擔序號126號農地污染改善相關費用乙節，顯然未經調查，此部分認事用法應有違誤。

(2)另按兩造所提甲證37或乙證33之農地與水路流向圖，均顯示流經原告廠區後方渠道之水體向下游流經灌溉序號125號農

地，是尚難排除原告廠區放流水對上開農地污染之關聯性。又同樣未見環保署108年調查報告、被告109年成果報告有何連結說明分析104年調查報告，再參乙證2之歷次稽查檢測值未見原告放流水超過管制標準之紀錄，且在104年進行調查工作前，原告多年來除100年3月24日違規遭裁罰外，未見原告有何其他非法排放廢水之違規紀錄，按前開土污法第2條所為污染行為人、潛在污染責任人之定義，並依被告所提出之訴訟資料，實難認原告符合土污法第2條第15款各目之一而得認定為污染行為人，從而，被告以原處分認定原告為污染行為人並命原告繳納乙證8序號125、126號農地改善相關費用之全額，顯於法未合。

(3)至於被告稱原告於105年底增設鍍鎳製程，未依規定於該製程營運前申請事業廢棄物清理計劃書變更審查核准，即逕行操作營運，違反廢棄物清理法第31條第1項第1款規定，遭被告裁處在案，然此與認定原告是否為系爭農地遭重金屬污染之污染行為人，並無關聯。

(八)又依「環保署108年調查報告」，研判天心公司大里廠、原告公司大里廠、亮澤公司等3間事業為規劃求償污染行為人，且天心公司計有5項裁處事實，曾有水污法第40條第1項、第46條處分紀錄，原告計有2項裁處事實(即100年3月24日違反水污法及105年增設鍍鎳製程違反廢清法)，亮澤公司計有2項裁處事實，曾有水污法第45條第2項、第48條第1項處分記錄。另經被告提出乙證31-1至31-3天心公司100年、101年間之裁處紀錄，及乙證32-1至32-4亮澤公司104年、105年之裁處紀錄，雖被告表示109年啟動底泥補充調查作業時，天心公司當時製成已無廢水產生，且水污染防治許可證於101年8月16日解除列管，亮澤公司已歇業並已另有其他事業設置運作中，而無從認定其等為污染行為人等語，然依環保署108年調查報告彙整之天心公司5項裁處事實：廢水處理設施結果反應池內有一不明管線與許可證登記不符、廢水處理設施反應槽馬達後端短線破損，致廢水未能妥善收集處

理，逕流入附近排水溝造成污染、廠區內振動研磨作業區之製程廢水未妥善收集處理排入廠房外雨水溝致污染地面水體、放流口採驗廢水檢測結果未符合放流水標準等事實（本院卷1第322頁），均涉及天心公司未適當處理製程廢水逕行排放導致污染之事實，況且天心公司於前開違規行為時亦屬「金屬表面處理業」（詳見乙證31），另亮澤公司係從事水污染防治法公告列管之「金屬表面處理業」（本院卷1第323頁），與被告指稱原告係金屬表面處理業，同屬重金屬污染高污染潛勢類別，何以天心公司於109年間被告調查時製程已無廢水產生或亮澤公司已歇業，被告即未詳查該等公司之設立時點及100年之前是否即有長期違反水污法規定之情事，逕予排除其等為污染行為人，被告未調查其他疑似污染行為人，而僅以原告為污染行為人且命負擔乙證5（即乙證8）求償統計表之全額，認定事實難謂無訛，又環保署108年調查報告載明原告公司101年至107年定期申報原廢水檢測結果為含有銅、鎳，放流水污染特徵與農地土壤、渠道底泥僅部分相符等情（本院卷1第323、328頁），且原告爭執製程中未產出重金屬鉻，原告應非造成系爭農地污染之唯一行為人或潛在責任人，被告就此未明確舉證，且被告依環保署108年調查報告及被告109年成果報告作成原處分，顯無意另查證污染行為人或潛在責任人，原處分將使原告成為系爭農地污染之唯一污染行為人，實有令其負擔超過行為責任之誤，被告雖主張依土污法第43條第9項規定係採連帶責任制，污染責任人不得以其他污染責任人之存在排除自己之責任等語，然上開規定之適用前提是「繳納義務人有數人者」，被告復自承現並無認定其他污染行為人，則被告並無主張依上開規定令原告負連帶責任之餘地。從被告經由100年、102年、104年調查報告陸續確認系爭農地重金屬污染超過管制標準之事實，但卻未同步進行污染行為人或潛在污染責任人之認定，隨著確立農地污染事實到著手調查行為人已時隔多年，且所調查渠道沿途之工廠可能產生諸多更異，環境污染

因素隨著時間經過而變異，則本件實難僅以環保署108年調查報告、被告109年成果報告即認定原告為100年、102年104年調查報告所指污染農地之污染行為人。

(九)至於原告提出甲證25照片為證，並主張乙證5求償統計表序號5之「詹厝園段172-11地號」土地，早於100年2月6日即遭插牌公告「受有重金屬鉻、鎳污染」乙事，經本院依原告之聲請而函詢大里區公所，經該所以112年4月19日函及112年5月12日函復，依據處理農地污染事件標準作業原則，插牌公告應屬環保局工作項目，非屬其業務範圍；該地號土地係被告以101年1月12○○市環水字第1010003650號函知公所，環保署執行「中部地區污染農地調查計畫」，調查大里區大突寮段、詹厝園段及中興段等地段農田之調查結果及後續請大里區公所協助受污染場址農作物查估、剷除銷毀及停耕補償作業等程序(本院卷2第275頁、第345-476頁)，另依環保署100年8月中部地區污染農地調查計畫期末報告「4.5相關公告作業之行政程序」部分，調查團隊分別於101年1月6日、同年1月31日、同年5月15日提供農地土壤樣品之檢測數據，供被告執行正式公告作業，後續並協助被告執行公告插牌作業，插牌後並執行相關調查結果說明會(乙證10第4-155至4-164頁)，故該序號5土地是否早於該計畫前即已插牌公告受有重金屬鉻、鎳污染乙事，尚無具體證據可證，併予敘明。

(十)綜上所述，被告依據環保署108年調查報告、被告109年成果報告、原告100年3月24日裁處紀錄及水路流向圖，認定原告與系爭農地污染具高度關聯性，為系爭農地之污染行為人，然土壤經重金屬污染係經年累月所形成，系爭農地大部分於原告設廠操作前之100年以前已遭重金屬污染，實難以環保署108年調查報告、被告109年成果報告認定原告放流水與系爭農地污染之因果關係，且在此期間原告僅單一時點於100年3月24日經查獲違反水污法規定而遭裁罰，被告亦表示查無原告違反水污法第14條第2項規定繞流排放廢水之情事，

依據經驗法則及論理法則，原告是否即為系爭農地之污染行為人，誠有疑義，被告於111年2月21日作成原處分以原告為污染行為人，依土污法第43條規定命原告應繳納被告前執行污染農地改善支出費用合計共7,909萬3,300元，尚非適法，訴願決定予以維持，亦有未合，原告訴請撤銷，為有理由。

□本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴有理由。

中 華 民 國 112 年 6 月 29 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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。

	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。	

中 華 民 國 112 年 6 月 29 日

書記官 林昱玟