臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第234號
民國115年5月6日辯論終結

原　　告　許季蓁
　　許紳寶
　　許舒宜
原告兼共同
訴訟代理人　許朱賢　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　張喬婷　律師
　　楊雅婷

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服環境部中華民國113年8月23日環部法字第1130011637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

一、事實概要：

原告與訴外人許林雪娥為坐落彰化縣彰化市西門口段348地號土地之共有人。上開土地內之部分範圍坵塊（下爭系爭農地），經被告委託檢測機構上準環境科技股份有限公司（下稱上準公司）執行彰化縣112年度土壤及地下水污染調查及查證工作計畫（下稱系爭計畫），於民國112年10月4日至系爭農地進行現場土壤採樣檢測，發現系爭農地土壤中鎳濃度最高為297毫克/公斤（採樣點S05），超過土壤污染管制標準（200毫克/公斤）。被告乃依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、第16條至第19條暨同法施行細則第10條規定，以113年4月1日府授環水字第1130107501

號公告（下稱原處分）系爭農地為土壤污染控制場址，並劃定為土壤污染管制區，且即日起管制區內之土地使用或人為活動予以管制或限制。原告不服原處分，提起訴願，經環境部113年8月23日環部法字第1130011637號訴願決定（下稱訴願決定）駁回。原告仍不服，遂向本院提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠被告以113年2月6日府授環水字第1130045744A號、第1130045744B號、第1130045744C號、第1130045744D號書函通知原告，對於系爭農地重金屬鎳濃度超過土壤污染管制標準一事陳述意見，原告不服其逕以0.001932平方公尺污染樣品面積推論1,434平方公尺土地污染，於113年2月21日郵寄陳情函，具體請求被告增加採樣點檢測、查證污染來源、適當規劃採樣位置及布點樹木、依法繪製調查範圍圖等事項。然被告怠不調查證據、不依個案實際情形認定污染範圍，機械式適用場址污染範圍與管制區之劃定及公告作業原則（下稱公告作業原則），臆測逾74萬倍面積之1,434平方公尺坵塊污染，並管制土地利用，裁量逾越權限且濫用權力。

㈡為執行土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）所規定各種土壤採樣工作，改制前之行政院環境保護署（下稱環保署）發布土壤採樣方法，就「主觀判斷採樣」方式，定義為「當確知或可目視『污染源』所在位置時，根據專業判斷直接於定點採樣，但其結果不適合作統計分析」。土壤採樣方法並已訂明：採樣點配置與採樣深度以取得具有代表性樣品為主要考量，污染調查時需先釐清非污染區、疑似污染區及已知污染區，且通常採網格方式作採樣佈點，並以每隔5公尺至50公尺間距進行虛擬網格作業，污染範圍界定亦須多次佈點與採樣，及用適當之統計方法計算。然原處分卻因原告檢舉逕認疑似污染區只緊鄰佶川環境科技有限公司（下稱佶川公司）所設土壤採樣點S03附近，違規欠缺背景調查結果、土地使用沿革資料，憑空幻想疑似污染處採樣，而不能適用「主觀判斷採樣」方式。此外，原處分未先釐清非污染區、

疑似污染區及已知污染區，未考量取得具有代表性樣品、減低成本及最高調查品質，以決定採樣點與採樣深度，原告更無從知悉原處分拒斥常態原則之「通常採網格方式作採樣佈點」、「須多次佈點與採樣」之特殊原因，完全不符上級機關發布之土壤採樣方法，被告行使裁量權已違反誠信原則、禁反言原則、平等原則及行政自我拘束原則，亦不符合法規授權目的。

㈢原告112年12月26日陳述意見書已檢附林務局62年、74年及97年之航空照片，證明當時訴外人係系爭農地唯一地主，持續於原處分未劃定前，而原告113年2月6日、7月29日進而指名檢舉疑似污染源、污染行為人即訴外人、正光工業社、大和工業社、佰齡企業社、振昌工業社等。然上開被檢舉之事業已停業或歇業，被告忽略原告自行委託第三人於112年4月13日獨立出具之土壤樣品檢測報告，證明系爭農地單一樣品銅、鎳、鋅濃度均超過管制標準，逕作成原處分，迄今不曾提出污染調查指引總則第三章規定應取得上述事業停業、歇業時應檢附之土壤污染檢測資料，連溝渠底上是否遭振昌工業社長期排放電鍍工業廢水污染、原處分為何不迴避劃定土壤污染管制區範圍，不及於毗連溝渠土地亦欠明瞭。足見，被告已違反行政程序法第8條、第9條、第36條、第43條規定。

㈣於場址環境評估階段，資料蒐集範圍界定為0.8至1.6公里之間，應蒐集場址環境資料，且現場勘查過程應詳細記錄並拍照存證，場址人員訪談更是執行場址污染調查前評估污染潛勢區之重要工作之一。惟被告資料蒐集範圍小於0.01公里，於訴願程序終結前亦未提出調查採樣前現場勘查紀錄及照片、人員訪談紀錄等，隱匿污染指引總則第三章規定應製作之調查程序書證，場址環境評估程序違法，原處分亦欠缺應記明之理由。且被告未依第一階段「場址環境評估」結果劃定高污染潛勢區，進而擬定採樣工作，怠未區別高、低污染區進行採樣確認，也未採網格方式多次佈點與採樣，已違背

調查指引總則第四章，污染調查規劃程序違法。另被告於訴願程序終結前，不曾提出污染調查評估報告書，原告於113年2月6日、7月29日檢舉後，被告遲至原處分作成後4個月(113年8月1日）才立案追查，距112年11月7日通知認定系爭農地土壤重金屬鎳超標後，近10個月，被告亦不曾進一步規劃詳細污染範圍調查工作，急於113年4月1日作成原處分，違背污染調查指引總則第五章，調查結果評估程序亦有違法。

㈤依公告作業原則第3點第2款規定，其適用前提為「依查證點位實際『分布』情形」，被告委託上準公司集中小於2平方公尺區域採樣，原處分只憑土壤污染管制標準之「唯一」採樣點劃定污染控制場址及管制區，不符查證點位「分布」文義。此外，公告作業原則第3條第2項第1款係「行政規則」，未經法律授權，大範圍禁止原告種植食用農作物及其他管制處分，逾越母法限度侵害人民財產權利，目的與手段間無合理關聯，亦非執行法律之細節性或技術性事項，侵害原告受憲法第15條保障之財產權，違反憲法第23條法律保留原則。原處分逕以主觀採樣面積0.001932平方公尺之單一樣品，認定逾74萬倍面積之1,434平方公尺坵塊為控制場址、劃定污染管制區，並管制土地利用行為，未鑑界區隔處理，採樣位置未以污染可能分布之最大範圍規劃，未增加檢測密度以加強事證，亦違反行政程序法第7條規定之比例原則。

㈥又被告再三否認環保署95年3月23日函釋現行有效，惟解釋性行政規則之廢止，應登載政府公報發布，被告不舉證廢止令函經登載政府公報，且環保署110年2月24日函廢止土污法之函釋亦不及於環保署95年3月23日函釋，最高行政法院104年判字第490號、111年度上字第502號判決仍繼續引用該函釋，足證，該函釋現行有效，污染範圍判定應符合「比例原則」，除增加檢測密度加強事證外，亦得鑑界區隔處理被告濫用權力，不符比例原則，再三抗辯最高行政法院111年度上字第502號判決引用該函釋係「擴張」控制場址範圍，不可用於「限縮」場址，罔顧原告權益等語。

㈦聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠原處分係依據土污法第12條第2項、第16至19條及同法施行細則第10條規定辦理，均於法有據。再者，系爭農地係因原告懷疑土壤遭受污染，爰自行委由佶川公司進行查證，並在查證結果為土壤重金屬污染物濃度超過土壤管制標準後，一再要求被告進場查證。據此，被告依土污法第12條第1項規定進場查證後，確認有土壤污染情事，依法公告系爭農地為土壤污染控制場址。然原告卻在被告依其要求予以查證及公告後，爭執被告公告系爭農地為土壤污染控制場址有違法，實令人費解。觀原告起訴意旨，實係希望被告執行土污法第13條第1項之細密調查工作；抑或主張何人為污染行為人等，惟此等訴求均與原處分公告之合法性無關。

㈡公告作業原則係為使各級環保機關依土污法第12條及同法施行細則第10條第4項規定公告控制、整治場址及列明污染範圍，並依同法第16條規定劃定公告土壤、地下水污染管制區時，就執行土污法所必要之細節性與技術性之次要事項予以規範，以利一致性之評估、執行流程可供依循，爰依職權訂定之。最高行政法院亦認定該作業原則未牴觸土污法規定，亦與土污法之立法意旨無違，並無違反法律保留原則與授權明確性原則，各級環保機關自得引為處理相關案件。而由污染範圍作業原則第3點第2款規定可知，農地類型之土壤污染場址，如經查得污染，應以坵塊或地號為單位，據以公告場址範圍。系爭農地經被告執行系爭計畫，查證結果發現系爭農地有土壤重金屬鎳超過管制標準情事，因系爭農地之部分屬同一坵塊，被告公告該坵塊範圍為土壤污染控制場址，依法並無不合。原告爭執與污染範圍作業原則不符，並不足取。又原告雖引改制前環保署95年3月23日函釋云云，惟有關場址公告範圍劃定之原則，改制前環保署已於100年2月23日訂定發布公告作業原則，提供統一規定，被告依現行有效之污染範圍作業原則規定，據以公告，自屬有據。

㈢由土壤採樣方法六、㈡規定可知，污染調查前，可藉由定期監測、背景調查結果，及土地使用沿革得知土地污染概略。而系爭農地前經原告委由佶川公司執行土壤採樣調查，大致上可判斷疑似污染區位於該公司所設土壤採樣點S03附近。被告依前開背景調查，以「主觀判斷採樣」規劃採樣點S01至S05於上開疑似污染區，自符合土壤採樣方法之規定。另土壤採樣方法六、㈡所列各項採樣方式均屬合法，而被告以「主觀判斷採樣」規劃採樣點，自屬於法有據。原告稱被告未採用網格法，即屬違法，與上開法律規定明文不符。又被告之佈點規劃，確實發現系爭農地有土壤污染物濃度超過管制標準情事，亦可證被告之查證確實有符合取得代表性樣品、減低成本及最高調查品質等考量，經查證確認系爭農地確實超過土壤污染物濃度之管制標準，依土污法第12條公告，乃依法應為之處分。再者，控制場址之調查及劃定，僅係初步查證結果，其主要係確認污染之有無，如發現有污染情事，俾利場址迅速受到各項管制措施，故污染範圍作業原則係相關公告範圍之原則。基此，主管機關查證發現有污染情事後，依公告作業原則據以公告場址範圍，本屬有據。至於原告所引污染範圍界定等相關規定，主要用於場址公告後，污染行為人等進行廠址細密調查，據以具體規劃整治範圍及工法時之規定；原告主張與最高行政法院揭示控制場址公告範圍乃屬預測性質，目的在於迅速使場址受到管制之意旨相違，並無足取。

㈣土污法第二章規定特定較容易受污染場址之污染防治措施。當發現場址有污染後，即進入第三章之污染調查及評估，據以決定是否應公告為土壤或地下水污染控制場址；如經確認乃屬具有污染之場址，並經土污法第12條第2項公告為土壤或地下水污染控制場址後，主管機關後續應依第四章對於該等污染予以管制，並依場址具體情況，決定是否續行第五章後之整治復育措施。由此可知，土污法之體系，係依照污染場址之歷程，為階段性管制，各階段涉及之具體法律條文以

及行政處分，均不相同。原處分係公告系爭場址為土壤污染控制場址，其法律依據為土污法第12條第2項，並依同法第16條至第19條為污染管制區之劃定及管制污染行為，土污法第12條以前及第19條後之條文，均非原處分規範範圍，亦與原處分合法性之認定，毫無關連。由土污法第12條第2項規定可知，如係屬於土壤污染場址，則應於確認土壤污染物濃度達土壤污染管制標準後，將該等場址公告為土壤污染控制場址，俾利後續污染管制措施之執行。系爭農地經被告執行系爭計畫，查證結果發現有土壤重金屬鎳超過管制標準情事，因系爭農地之部分屬同一坵塊，被告爰依公告作業原則規定，公告該坵塊範圍為土壤污染控制場址，此均係依法為之。

㈤土壤採樣作業，本以不對環境造成過度破壞為原則，故採樣管徑以取得具有代表性及對於環境無過度破壞之原則下，設定相關直徑，例如原告所引為5.08公分，若如原告所稱只能於5.08公分直徑範圍，劃定土壤污染控制場址，豈不荒謬？難道主管機關之查證需將土地完全破壞，方能公告土地之全部範圍為土壤污染控制場址？土壤污染物位於地表下，肉眼不可見，故土壤污染物之查得，乃屬不易，實際上可能有場址確實已遭受污染情事，惟因地下情況難以確認，採樣佈點未剛好位於污染物所在處，導致採樣結果未能查得污染情況，惟一旦土壤有一採樣點有污染物超標情事，即表示已確實有污染洩漏情事之發生。就此，對於業經採樣發現有污染之控制場址，其污染範圍如何劃定方屬合理，污染範圍作業原則依照歷來污染查證實務經驗，據以研判合理之場址公告範圍，並遵循比例原則等，定有明文。最高行政法院歷來亦均認定公告作業原則為主管機關應遵守之法規，且無不同見解，而被告以原處分公告之程序，均係依照土污法第12條第2項以及公告作業原則等規範，自無任何違誤之處。

㈥土壤採樣方法之規定，其目的在於確認所採得之樣品具有代表性，以資使採樣所得樣品之污染物及其濃度，可資作為確

認該址處是否具有污染認定之依據，即其所涉及者為該址處污染物濃度「是否」超過污染管制標準，並進而認定「應否」公告為污染控制場址，而與應公告為污染控制場址，其範圍如何劃定無關，而觀諸原告主張有關土壤採樣方法之爭執，與系爭農地是否有污染物濃度超過管制標準，及原處分合法性之認定，均無關聯。又原告所引土壤及地下水污染調查作業參考指引總則，並非具有規制效力之法規，經查詢環管署主管法規系統，其亦未將該指引總則列為任何法規之列，是以，原告以該指引指稱被告違法云云，顯不可採。

㈦本件被告僅公告348地號土地中，土壤污染物濃度超過土壤管制標準之坵塊部分，符合上開公告作業原則之規定，此並無疑義。另由公告作業原則規定可知，以農地污染事件而言，一地號土地或一坵塊土地，只要經查有土壤污染物濃度超過土壤污染管制標準情事，即應公告該地號土地或該坵塊土地之範圍為土壤污染控制場址。是以，無論係查得一個或二個以上採樣點之污染物濃度超過土壤污染管制標準，均應依公告作業原則，就查得污染物超標點位所在之地號或坵塊土地，予以公告為土壤污染控制場址等語。

㈧聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所載之事實，有卷附348地號土地之土地登記謄本（見本院卷1第28至29頁）、112年10月16日上準公司土壤樣品檢測報告（見本院卷1第317至337頁）、原處分（見本院卷1第349至352頁）、訴願決定（見本院卷1第110至116頁）等件在卷可稽，堪予認定。

㈡土污法第12條第1項、第2項規定：「（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）。」、第16條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應視控制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。」同法施行細則第10條規定：「（第1項）各級主管機關依本法第12條第2項及第3項規定公告控制場址或整治場址時，其公告內容如下：一、污染行為人姓名或名稱。二、場址名稱。三、場址地址、地號、位置或座標。四、場址現況概述。五、污染物及污染情形。六、其他重要事項。（第2項）前項第1款之污染行為人姓名或名稱，於污染行為人未查明前或無污染行為人時，得不予記載。（第3項）第1項第2款之場址名稱，得以事業名稱、地址、地號、地標或其他適當方式表示之。（第4項）第1項第5款之污染情形，於控制場址時，應列明污染範圍；於整治場址時，應列明污染範圍及初步評估結果。」

㈢公告作業原則第1點規定：「一、適用範圍：（第1項）本原則提供各級環保機關，依『土壤及地下水污染整治法（以下簡稱土污法）』第12條及『土壤及地下水污染整治法施行細則（以下簡稱施行細則）』第10條第4項規定公告控制、整治場址及列明污染範圍，並依土污法第16條規定劃定公告土壤、地下水污染管制區之參考依據。（第2項）土壤及地下水污染場址視個案狀況不同，除本原則規定外，直轄市、縣（市）主管機關得於達到保護民眾健康及避免污染擴大之前提下，視情況依土污法、土污法施行細則相關規定及處理慣例採取適當之管制措施。」第2點第1款至第3款規定：「二、場址污染範圍及管制區之劃定公告及修正作業流程茲依『環保機關依查證結果劃定公告及修正場址污染範圍及管制區作業流程（如圖一）』分項說明執行重點如后：（一）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。當場址之土壤、地下水污染來源明確，其土壤或地

下水污染物濃度達管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址；控制場址經初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，應報請中央主管機關審核後，由中央主管機關公告為土壤、地下水污染整治場址（土污法第12條）。（二）各級主管機關公告場址名稱時，得以事業名稱、地址、地號、地標或其他適當方式表示之（施行細則第10條第3項）。為利列明污染範圍及劃定公告污染管制區，場址名稱應有明確之列管地號範圍，必要時得以至少四端點TWD97座標所圍成範圍表示之。（三）為加速公告列管行政作業程序，各級主管機關得即依（二）之地號或TWD97座標所圍成範圍，列明控制場址及整治場址之污染範圍，直轄市、縣（市）主管機關得即依該污染範圍，依土污法第16條規定劃定公告土壤、地下水污染管制區。依本原則第2點（一）至（三）流程，實務上於公告場址時，得同時列明污染範圍及劃定公告污染管制區。後續再依（四）至（五）流程，修正、公告場址污染範圍及管制區。」第3點第2款第1目規定：「三、各類型污染場址之公告列管範圍評估作業流程：……（二）土壤污染場址1.農地類型：依查證點位實際分布情形，以坵塊或地號為單位公告場址（如圖二）：（1）當單筆地號內存有多筆坵塊，以列管達管制標準之採樣點所在坵塊為原則，並得採假分割、鑑界或其他適當方式以部分地號公告。（2）當單筆坵塊存有多筆地號，以列管達管制標準之採樣點所在坵塊內所有地號為原則。……。」經核未牴觸土污法之規定，亦與土污法之立法意旨無違，各級環保機關就場址範圍及管制區之劃定作業，自得援為處理之依據。

㈣按土壤為固定位置之介質，受污染地點固定，故由主管機關對有土壤污染疑慮之場所地點進行調查後，發現該場所地點有土壤污染之情事明確，且污染物濃度達土壤污染管制標準者，即應將該場所地點公告為污染控制場址，此與地下水污染控制場址之公告，因考量地下水乃流動、不固定介質，針

對有地下水污染疑慮之場所地點查證後，須其污染來源明確，且污染物濃度達地下水污染管制標準者，始應公告為地下水污染控制場址之要件並不相同（最高行政法院112年度上字第475號判決意旨參照）。次按土污法關於土壤污染控制場址之公告，因考量土壤為固定位置之介質，受污染地點固定，故由主管機關對有土壤污染疑慮之場所地點進行調查後，發現該場所地點有土壤污染之情事明確，且污染物濃度達土壤污染管制標準者，即應將該場所地點公告為污染控制場址，據以後續評估若有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，即應公告為污染整治場址，俾實施污染整治計畫；或未經過公告為污染整治場址者，則實施污染控制計畫，採取適當改善措施，或依實際狀況，採行必要之應變措施，另應視污染控制場址之土壤污染範圍或情況，劃定、公告土壤污染管制區，使管制區範圍內之土地利用須受土污法第17條至第19條所定之管制，以避免污染對居民健康及生活環境之危害更形擴大。又特定場所地點之土壤污染明確及污染物濃度達土壤污染管制標準，經公告為土壤污染控制場址，乃為後續對該場址實施污染控制計畫或污染整治計畫，採取適當改善措施或必要應變措施，或作為對該場址範圍內劃定公告土壤污染管制區之基礎；而就土壤污染控制場址另為土壤污染管制區之劃定及公告，則旨在使管制區之土地利用受適當管制，此二行政措施之目的，均在控制、改善土壤污染之情況，以確保土地資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康。而土壤污染控制場址之公告，應一併公告污染物及列明污染範圍之污染情形，土壤污染管制區之公告，依土污法第16條規範意旨，則由地方主管機關，視控制場址之「土壤污染範圍」或「土壤污染情況」而為劃定、公告（最高行政法院111年度上字第502號判決意旨參照）。

㈤經查：

1.系爭農地經被告委託上準公司執行系爭計畫，上準公司於112年10月4日至系爭農地進行現場土壤採樣檢測，檢測結

果發現系爭農地土壤中鎳濃度最高為297毫克/公斤（採樣點S05），已超過土壤污染管制標準（200毫克/公斤）乙節，有上準公司土壤檢測報告、土壤採樣紀錄表、土壤採樣初勘紀錄表、土壤採樣計畫書、攜帶式X光元素分析儀查核紀錄表、土壤採樣照片紀錄、系爭農地公告套繪圖等在卷可參（見本院卷1第317至337、351頁）。又關於本件系爭農地土壤檢測之採樣及檢測程序，經國家環境研究院檢視結果認就採樣程序部分，未發現不符合「土壤採樣方法」之處；就檢測程序部分，未發現不符合「土壤中重金屬檢測方法-微波輔助王水消化法」及「感應耦合電漿原子發射光譜法」之處；嗣本院再函詢國家環境研究院，請其逐一說明其上開認定之依據及理由，經國家環境研究院函覆略以「本案採樣與檢測程序未發現不符合」，並檢附相關依據及理由相關資料。依所檢附之依據及理由，就採樣程序部分，分別就採樣器、採樣設備、樣品容器、採樣計畫之擬定、採樣方式、檢測工具及品管樣品等項目，逐一敘明認定符合土壤採樣程序之理由、依據；就檢測程序部分，則分別就量線、白樣品分析、核樣品分析、複樣品分析及加樣品分析等，敘明認定符合感應耦合電漿原子發射光譜法等情，亦有國家環境研究院113年度7月2日環研技字第1135011449號函及115年3月17日環研技字第1155004295號函及檢附之依據與理由說明等在卷可佐（見訴願卷第187頁，本院卷2第211至270頁）。是系爭農地有土壤污染之情事明確，且污染物濃度達土壤污染管制標準乙情堪予認定。

2.依前揭公告作業原則第3點第2款第1目之規定，土壤污染場址為農地類型者，應以坵塊或地號為單位公告場址。經查：

⑴本件系爭農地確屬農地，此為兩造所不爭執（見本院卷1第13頁、卷2第317頁），又348地號土地之地目為「田」乙節，亦有348地號土地之土地謄本在卷可參

（見訴願卷第394頁），是被告就系爭農地以農地類型為公告，於法有據。原告雖主張：原處分漏未審酌本件為何不以「非法棄置場」類型為公告，亦屬違法云云（見本院卷2第193頁），而依前揭公告作業原則第3點第2款固將土壤污染場址類型分成農地類型、非法棄置場類型、工廠類型及加油站類型等，然查本件之土壤採樣結果，土壤外觀均為紅褐色砂質壤土，有卷附土壤採樣紀錄表可佐（見本院卷1第321至322頁），足見系爭農地之土壤與一般土壤外觀無異；再依土壤採樣當時之現場照片及原告所拍攝之現場照片（見本院卷1第335至336頁，訴願卷第285至286頁）所顯示，亦無從看出系爭農地有遭人非法棄置之情事；卷內復無其他證據可以證明此情，是被告以農地類型為公告之類型，於法並無不合，原告此部分主張並無可採。

⑵又關於本件原處分係以坵塊為單位公告乙節，業據原告訴訟代理人於本院準備程序時陳稱：系爭農地分為三個坵塊，包括原處分公告為控制場址及管制區之坵塊、現有巷道及另一原有工廠存在之坵塊。公告為控制場址及管制區是單一個坵塊等語（見本院卷2第8頁），及被告訴訟代理人陳稱：只有公告○○市○○○段348（部分）地號為土壤污染控制場址，可知就此地號我們只有公告部分範圍，再參後附公告範圍圖，整個348地號的地籍範圍是綠色線，公告的範圍是紅色線，紅色線部分就是一個坵塊，面積0.1434公頃等語（見本院卷2第190頁）明確，而為兩造所不爭執。此外，並有原處分公告套繪圖（見本院卷1第351頁）、系爭農地航空照片（見訴願卷第400、440頁）在卷可參，是原處分係以坵塊為公告之單位，而與前揭公告作業原則第3點第2款之規定相符乙節，亦堪認定。

3.從而，系爭農地既經被告進行調查後有土壤污染之情事明確，且污染物濃度達土壤污染管制標準，被告依土污法第

12、16條之規定，將該有土壤污染之系爭農地公告為污染控制場址，並劃定為土壤污染管制區，核屬適法有據。

㈥原告雖主張：被告只依單一座標，單一樣品檢測結果，即劃定管制區面積高達0.1413公頃云云，然土污法第12條第1項係規定主管機關對於有土壤污染之虞之場址，應即進行調查，並未規範主管機關於進行調查時應規劃多少採樣點。再者，本件土壤採樣之採樣佈點方式為主觀判斷進行佈點，以機械式採樣車進行採樣，採樣點編號以S01～S05表示，共計5點次，採樣深度約0～2.10公尺，各採樣點樣品以每0.30公尺進行分段，實際採樣深度及分段依現場狀況而定，各採樣點係向四周平均分布乙節，有卷附土壤採樣計畫書可參（見本院卷1第328、330頁），上開採樣方式，業經國家環境研究院檢視結果認就採樣程序部分，未發現不符合「土壤採樣方法」之處，又本件係以坵塊為公告之單位，於法有據等情，均業經本院審認如前，是原告此部分之主張即無可取。

㈦原告另主張：原處分恣意主觀採樣，且拒斥常態原則通常採網格採樣方式作採樣布點，違反環保署發布之土壤採樣方法云云，然環保署依據土污法第10條第3項授權訂定而公告之「土壤採樣方法」（NIEA S102.64B）第六點「採樣與保存」規定略以：「土壤之採集應依據採樣目的之不同而有所區別。依據採樣目的、場址現勘之狀況，可疑污染物之種類與查證、後續監測或整治工作之不同分別研擬採樣計畫，據以執行。……採樣作業之各項步驟說明如下：……（二）採樣點配置與採樣深度：……污染調查時需先釐清非污染區、疑似污染區及已知污染區，可由定期監測、背景調查結果及土地使用沿革得知概略情況，再經由更詳細的土壤採樣分析結果判定污染區。……1.採樣方式：（1）依據場址特性、污染情況，常用的污染調查採樣方式如下：A.主觀判斷採樣：當確知或可目視污染源所在位置時，根據專業判斷直接於定點採樣，但其結果不適合作統計分析。B.簡單隨機採樣：……。C.分區採樣：……。D.系統及網格採樣：……。

E.應變叢集採樣：……。F.混合採樣：……。」（見本院卷2第221至222頁）可知，土壤採樣方式有多種選擇，主觀判斷採樣亦為方式之一，究應選擇何種採樣方式應依個案情況而定，未可一概而論，檢測人員如依其專業判斷採取主觀判斷採樣，且有所依據，即難認其檢測方式有何違誤。查本件原告前自行委託佶川公司至系爭農地進行土壤採樣，採樣結果發現於S03採樣點之銅、鎳、鋅濃度超過管制標準，原告遂寄發檢舉函予環保署及彰化縣環境保護局。嗣被告先後2次委託上準公司至系爭農地進行土壤採樣，於112年10月4日進行第2次採樣，採樣檢測結果為S05採樣點之鎳濃度超過管制標準。而上準公司之第2次土壤採樣，係先於112年5月9日進行初勘，初勘時對於場址環境坐落位置、質地、四周環境以及可能污染之種類均有初步之紀錄；第2次之土壤採樣檢測，其採樣計畫書詳載場址土地使用沿革、場址地質及地下水文資料等事項，足認本件關於系爭農地之污染調查，已經由系爭農地之背景調查結果、土地使用沿革等資料，概略知悉情況。上準公司第2次土壤採樣之採樣計畫書就「佈點方式及採樣點數說明」部分，亦詳載略以：「本次佈點方式為主觀判斷進行佈點，採樣方式以機械式採樣車進行採樣，採樣點編號以S01～S05表示，共計5點次。採樣位置均位於○○縣○○市○○○段0348-0000地號內，採樣深度均約0～2.10公尺，各採樣點樣品以每0.30公尺進行分段，實際採樣深度及分段依現場狀況而定」等語，此有佶川公司土壤樣品檢測報告、上準公司112年6月7日及112年10月16日土壤樣品檢測報告、土壤採樣初勘紀錄表、土壤採樣計畫書等（見本院卷1第30、65、66、83至84、324至328頁）在卷可參。是本件土壤檢測乃係檢測人員依據上述相關資料，依其專業判斷，採取主觀判斷採樣方式進行，依照前開說明，於法並無不合。是原告此部分主張亦無可採。

㈧原告復主張：被告隱匿證據，或怠不查證疑似污染源，違反行政程序法第9條、土壤及地下水污染調查作業參考指引總

則第3章、第5章云云（見本院卷1第16頁），然：按行政程序法第9條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」又依土污法施行細則第10條之規定可知，各級主管機關依該法第12條第2項及第3項規定公告控制場址或整治場址時，其公告內容包含下列「污染行為人姓名或名稱」、「場址名稱」、「場址地址、地號、位置或座標」、「場址現況概述」、「污染物及污染情形」、「其他重要事項」等項目，其中污染行為人姓名或名稱，於污染行為人未查明前或無污染行為人時，得不予記載，依該施行細則之規定，並未將污染源或疑似污染源列為公告事項。查本件系爭農地既經被告進行調查後有土壤污染之情事明確，且污染物濃度達土壤污染管制標準，被告依土污法第12、16條之規定，將該有土壤污染之系爭農地公告為污染控制場址，並劃定為土壤污染管制區，係屬合法乙節，已詳述如前。觀諸原處分公告事項係就「場址名稱及地號、場址面積、場址現況概述、污染物及污染情形、其他重要事項」等為公告，核與前開土污法施行細則第10條規定並無不符。至於原告援引104年版環境部環境管理署所出版之「土壤及地下水污染調查作業參考指引總則」第2-1頁至2-3頁，據以指摘原處分違法云云，然依該指引總則113年修正版之第1章之1.2適用範圍與限制已載明：「本指引並不代表本署任何政策或法規之制定方向，也不做為任何法規相關解讀與論證之用」（見本院卷1第575至576頁），足認上揭「土壤及地下水污染調查作業參考指引總則」應僅得作為土壤污染調查時之參考。再者，觀諸原告提出之上開資料係概述場址污染調查作業流程，並未涉及污染行為人未查明前應如何處理之法規適用事項，無從援為指摘原處分違法之依據。是本件原處分之公告事項，係依據土壤污染調查、採樣檢測結果，並無違反土污法施行細則第10條規定，亦無有何違反行政程序法第9條之情事，故原告此部分主張亦無可採信。

㈨原告又主張：原處分及訴願決定未說明土污法應斟酌之「範圍或情況」、污染範圍公告原則應裁量之適當方式，理由不備，應予撤銷云云（見本院卷2第346頁），然：

1.按行政程序法第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」行政程序法第96條第1項第2款規定，書面行政處分應記載主旨、事實、理由及其法令依據。其主要目的是為使處分相對人得以瞭解行政機關作成行政處分的主要法規根據、事實認定及裁量的斟酌等，以資判斷行政處分是否合法妥當，以及對其提起行政救濟可以獲得救濟的機會，而非課予行政機關須將所有相關法令、事實或採證認事的理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，應自其記載是否足使人民瞭解其受處分的原因事實及其依據的法令判定為已足（最高行政法院114年度上字第115號判決意旨參照）。書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，須足使受處分之相對人瞭解該處分主旨所由之原因事實及其依據之法令，如全未記載理由或理由記載不完整者，依前揭行政程序法第114條第1項第2款規定，得於訴願程序終結前補正。此所謂得補正之「理由」，應與同法第96條第1項第2款作一致性理解，即指支撐行政處分作成之事實、理由及其法令依據之整體。從而，書面行政處分所載事實、理由及法令依據等項目雖有缺漏，惟於訴願程序終結前已記明而補正者，即無違反行政程序法第96條第1項第2款規定可言（最高行政法院111年度上字第50號判決意旨參照）。

2.經查：本件原處分已載明略以：「主旨：公告本縣彰化市西門口段0348-0000（部分）地號為土壤污染控制場址並劃定為土壤污染管制區，即日起管制區內之土地使用或人為活動予以管制或限制。依據：土壤及地下水污染整治法第12條第2項、第16至19條、同法施行細則第10條規定，

及本縣環境保護局『112年度土壤及地下水污染調查及查證工作計畫-彰化縣』執行『民眾陳情及緊急應變工作』」。依原處分依據欄之內容，除記載法規依據，並敘明係依據被告環保局「112年度土壤及地下水污染調查及查證工作計畫-彰化縣」執行「民眾陳情及緊急應變工作」，並參以原處分公告事項詳載公告土壤污染控制場址及土壤污染管制區之資訊，已足使原告知悉原處分所依憑之原因事實及法令依據。況且，本件原告提起訴願階段，被告提出訴願答辯書，於答辯書狀敘明本件以坵塊為公告之場址範圍，且以主觀判斷採樣為土壤採樣方法之相關理由，此有訴願答辯書可參（見訴願卷第2至6頁），足見被告於本件訴願程序終結前亦提出原處分之相關理由。而訴願決定亦敘明被告以坵塊為原則的方式劃定公告土壤污染控制場址暨土壤污染管制區，於法並無不合之相關理由及法規依據。是依前開規定及說明，本件原處分及訴願決定並無理由不備之情事，原告此部分主張亦非可採。

㈩關於原告如下證據方法部分：1.原告聲請函詢國家環境研究院：⑴國家環境研究院是否、何時、依誰請求、憑何職權製作訴願決定書所謂核認單一採樣個案、檢驗程序符合土壤採樣方法、環境部公告方法之文書。⑵其製作文書之自然人姓名、專業為何？（見本院卷1第602頁）2.原告另聲請函詢國家環境研究院，依其聲請調查證據狀記載略如下：⑴就113年度7月2日環研技字第1135011449號函，說明依據何證據資料、作業程序認定事實？如何確保檢測數據品質？⑵關於「土壤採樣方法」六（二），上揭113年度7月2日環研技字第1135011449號函如何判斷是否具備「確知或可目視『污染源』所在位置」之主觀判斷採樣前提？該檢測個案是否、如何先釐清非污染區、疑似污染區及已知污染區？是否、如何考量「取得具有代表性樣品、減低成本及最高調查品質」？是否、為什麼拒斥常態原則「通常採網格方式作採樣佈點」、「常需要進行多次的佈點與採樣」、不用統計方法計

算採樣數？⑶關於前揭113年度7月2日環研技字第1135011449號函提及之檢測程序，該案實際實施檢測之人員及其使用之設備、材料、試劑、步驟、計算處理及其他檢測經過是否完整記載？⑷針對訴願或行政爭訟中之具體個案，貴院職權可否受託鑑定或就其採樣方法、檢測程序表示意見？貴院受託鑑定、表示意見之職權法規依據、前例、標準作業程序規範為何？（見本院卷2第102至103頁）。3.原告並聲請訊問證人即國家環境研究院科長陳敏慧，欲證明：國家環境研究院113年度7月2日環研技字第1135011449號函實質虛偽、澄清115年3月17日環研技字第1155004295號函之具體真意（見本院卷2第282頁）。4.聲請訊問證人金孝義，欲證明：國家環境研究院113年度7月2日環研技字第1135011449號函實質虛偽、澄清115年3月17日環研技字第1155004295號函之具體真意（見本院卷2第323頁）。5.經查，本件系爭農地土壤檢測之採樣及檢測程序，經國家環境研究院檢視結果認就採樣程序部分，未發現不符合「土壤採樣方法」之處；就檢測程序部分，未發現不符合「土壤中重金屬檢測方法-微波輔助王水消化法」及「感應耦合電漿原子發射光譜法」之處；嗣經本院函詢國家環境研究院，請其逐一說明其上開認定之依據及理由，經國家環境研究院函覆略以「本案採樣與檢測程序未發現不符合」，並檢附相關依據及理由乙情，有國家環境研究院113年度7月2日環研技字第1135011449號函及115年3月17日環研技字第1155004295號函及檢附之依據與理由說明等在卷可佐（見訴願卷第187頁，本院卷2第211至270頁），國家環境研究院已就113年度7月2日環研技字第1135011449號函再次敘明依據、理由；且本件原處分之合法性業經本院依據卷內事證認定如前。6.是以，原告上開請求函詢及聲請調查證據事項，均核無必要，附此敘明。

五、綜上所述，原告所訴各節，均非可採。被告所為原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告徒執前詞訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　3　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　林學晴

法官　陳怡君

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
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	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.當事人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　3　　日

書記官　許騰云