

臺中高等行政法院判決

112年度地訴字第11號

114年3月27日辯論終結

原告 鉉記財有限公司

代表人 廖丁慶

被告 彰化縣政府

代表人 王惠美

訴訟代理人 張喬婷律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服改制前行政院環境保護署(現已改制為環境部)中華民國112年8月8日環署訴字第1120025370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：

(一)緣改制前行政院環境保護署(現已改制為環境部，下稱環境部)於民國103年至105年間執行「彰化東西二、三圳地區農地污染調查計畫」期間，在104年7月間就彰化縣○○鎮○○段0000○○○○地號農地進行採樣分析，發現該處土壤重金屬銅濃度為155mg/kg、鋅濃度362mg/kg，已接近食用作物土壤管制標準之銅200mg/kg、鋅600mg/kg之濃度，乃將之納入定期監測場址。後被告於108年辦理「達監測標準場址農地重金屬監測作業」時，就前揭地號農地進行定期調查結果顯示該處土壤中之重金屬銅濃度高達1,510mg/kg、鋅濃度達1,060mg/kg，分別超過食用作物土壤管制標準(銅200mg/kg；鋅600mg/kg)的7.6倍及1.8倍，乃於109年1月17日以府授環水字第1090015389號函(下稱109年1月17日函)公

01 告該彰化縣○○鎮○○段0000○○○○地號農地為土壤污染
02 控制場址（下稱系爭場址1），並將之劃定為土壤污染管制
03 區。嗣被告所屬環境保護局（下稱彰化縣環保局）於109年9月
04 11日及28日派員稽查系爭場址1附近之由原告自99年起營運
05 之位於彰化縣○○鎮○○里○○路00巷00號而從事閥類及通
06 用機械設備製造業之工廠（下稱系爭工廠）廠內及外牆有明顯
07 積垢，且有集塵器收集效率不佳致有明顯金屬粉塵吸附於
08 上，而經以X射線螢光分析儀篩測廠內之集塵設備附近地
09 面、圍牆及圍牆附近地面，發現含有明顯之銅及鋅等元素，
10 濃度高達百分比等級，研判係主要製程為金屬物品乾式研磨
11 及拋光程序之系爭工廠在運作期間所產生之金屬粉塵經由空
12 氣及雨水沖刷逸散而逕流至相鄰農地中之系爭場址1所致。
13 嗣被告以110年5月18日府授環水字第1100167365號（下稱110
14 年5月18日函）將原公告系爭場址1之列管面積修正為為904平
15 方公尺並予以公告，再以土壤及地下水污染整治基金代為支
16 應系爭場址1辦理污染改善、污染土壤離場處理等作業之費
17 用，惟系爭場址1於改善期間經XRF篩測，仍發現有污染物持
18 續進入該處農地，故被告乃安排持續至系爭場址1附近之工
19 廠現勘以釐清污染源。

20 (二)另彰化縣環保局為執行「110年度土壤及地下水污染調查及
21 查證工作計畫-彰化縣」（下稱110年查證計畫），於110年4月
22 26日派員至系爭工廠南側毗鄰之彰化縣○○鎮○○段
23 0000○○○○地號及0000(部分)地號農地（下稱系爭場址2）西
24 北角部分土地各採1點位（共計2點）進行土壤採樣檢測作業，
25 結果發現土壤中污染項目重金屬銅、鉛、鋅、鎳濃度分別為
26 21,200mg/kg、1,030mg/kg、13,000mg/kg及201mg/kg，均超
27 過食用作物農地土壤污染管制標準（銅200mg/kg、鉛
28 500mg/kg、鋅600mg/kg、鎳200mg/kg）。經查證結果，確認
29 系爭場址2之重金屬污染質性與毗鄰之系爭工廠於運作製程
30 過程中所產生之粉塵所含重金屬質性相符而具污染關連性，
31 因認原告為系爭場址2之污染行為人。嗣被告即於110年6月

01 18日以府授環水字第1100210239號書函(下稱110年6月18日
02 函)通知原告，請原告就「將依土壤及地下水污染整治法(下
03 稱土污法)第12條第2項等規定公告系爭場址2為土壤污染控
04 制場址及土壤污染管制區」，或「依同法第7條第5項規定命
05 原告採取應變必要措施」等陳述意見；原告乃於110年7月16
06 日提出陳述意見與改善意願書予被告，被告再以110年8月18
07 日府授環水字第1100285985號函(下稱110年8月18日函)命
08 原告於文到3個月內提送系爭場址2之土壤污染應變必要措施
09 計畫，並於文到12個月內檢具完成報告書報請被告查驗；嗣
10 原告就此申請展延，獲被告以110年11月9日府授環水字第
11 1100405029號函(下稱110年11月9日函)同意其提出應變必
12 要措施計畫之時程展延至111年1月31日前，並須於111年8月
13 20日前檢具系爭場址2之「土壤污染改善完成報告書」報請
14 查驗。就上開被告110年6月18日、110年8月18日及110年11
15 月9日函，原告均提起訴願，經環境部以111年11月29日環署
16 訴字第1110050449號訴願決定(下稱111年11月29日訴願決
17 定)結果，除110年11月9日函為訴願駁回外，其餘皆為不受
18 理。而原告於前揭110年11月9日函所示之期限屆滿後，仍未
19 依限提出改善完成報告書，被告爰以112年3月27日府授環水
20 字第1120115734號書函(下稱原處分1)通知原告就是否違反
21 土污法第7條第5項規定一事陳述意見，惟原告未於期限內陳
22 述意見，經被告核認原告未依110年11月9日函提送系爭場址
23 2土壤污染改善完成報告書，已違反土污法第7條第5項規
24 定，乃依同法第38條第1項第2款規定，以112年4月28日府授
25 環水字第11220154313號書函(下稱原處分2)附裁處書(編
26 號:00-000-000000)裁處原告新臺幣(下同)20萬元罰鍰。

27 (三)被告自前揭(二)所述調查資料中，判斷系爭場址1之重金屬污
28 染亦為原告所經營之系爭工廠所致，因認原告為土污法第2
29 條第15款第2目、第4目之污染行為人，乃依同法第12條、同
30 法施行細則第10條第1項第1款規定，以112年4月6日府授環
31 水字第1120111757C號公告(下稱原處分3)修正新增原告及

01 訴外人許財發為其在109年1月17日以府授環水字第10900153
02 89號公告之系爭場址1之污染行為人；旋於112年4月13日依
03 土污法第2條第15款、第13條第2項、第43條第1項、第3項及
04 第9項規定，以府授環水字第1120130663號函(下稱原處分4)
05 命原告及其負責人就被告對系爭場址1已執行農地適當措施
06 改善計畫及作物剷除銷燬所支出費用新臺幣(下同)99萬5,
07 327元負連帶繳納責任。

08 (四)原告對前開原處分1至4提出訴願，經環境部以112年8月8日
09 環署訴字第1120025370號訴願決定(下稱訴願決定)將原處
10 分2予以駁回、其餘原處分1、3、4則為不受理決定後，原告
11 均不服，遂提起本件行政訴訟。

12 二、訴訟要旨：

13 (一)本件原告主張：

14 1.原告於99年底向訴外人許天星承租系爭工廠營運，起初系爭
15 工廠係倉儲之用並進行五金及設備之買賣與成品組裝，直至
16 107年起開始接單拋光加工，並自109年2月才開始接研磨訂
17 單。會造成金屬粉塵污染是研磨，拋光並不會有金屬粉塵，
18 109年9月11日及9月28日被告稽查人員並未查出原告工廠係
19 粉塵污染之直接或間接原因，卻以現場設備老舊、內外牆積
20 垢、集塵器老舊，以及現場舊有的金屬物質來判定原告為污
21 染行為人，然而原告在此研磨才數月時間，根本不可能造成
22 如此嚴重污染。

23 2.又系爭工廠集塵設備係封閉型態，並無對外出風口，都是集
24 於室內，不會隨著空氣傳播到農地；只有風口對外並以電力
25 驅動才有可能有傳播情形，光靠空氣是不太可能傳播的，更
26 何況鄰近還有其他工廠。拋光只是表面處理，不會產生粉塵
27 或銅屑，況原物料有重量，就算裝在袋子裡面沒有綁緊也不
28 會隨著空氣流通造成影響，雖被告表示袋子沒有封緊金屬粉
29 塵會隨著出風口向外排放，然集塵設備無對廠外出風口，風
30 球是利用外面的自然風達到廠內降溫，不會往外排放。

31 3.至於被告指稱原告將原物料倒在地面部分，會將原物料倒在

01 地上係方便計算數量，而原物料本身在前次加工會遺留些許
02 屑屑，加上工廠室內地面上本身就會帶一些灰塵跟雜質，場
03 內並沒有電力驅動的設備，故不會將這些屑屑灰塵對外排
04 放。至於工廠附近之粉塵，因區域周邊有4間工廠圍繞，並
05 非原告所造成。

06 4.再者，被告就系爭工廠之前任使用者許天星在廠內從事研磨
07 銅鋅五金行業達30多年間使用排風器未封蓋而直接對外排放
08 污染之事並未加以調查，即以系爭工廠設備現況判定原告是
09 污染行為人，造成原告商譽受損、訂單大量減少而於111年
10 初關閉廠房，已對原告造成不可逆之傷害，請求查明事實，
11 以期釐清責任歸屬。

12 5.聲明：(1)原處分1至4及訴願決定均撤銷。(2)訴訟費用由被告
13 負擔。

14 (二)被告答辯：

15 1.原處分1係被告作成行政處分前，依行政程序法第102條提供
16 原告陳述意見機會之書函，性質上為「觀念通知」而非「行
17 政處分」，原告對之提起行政訴訟，並不合法，應予駁回：

18 (1)按行政訴訟法第107條第1項第10款規定，人民如對非行政處
19 分依行政訴訟法第4條第1項規定提起撤銷訴訟，乃屬起訴不
20 備合法要件且無從補正，應以裁定駁回之。

21 (2)經查原處分1僅係通知原告其仍未依被告110年8月18日函所
22 訂期限提出土壤污染應變必要措施改善報告書，將依土污法
23 第38條規定裁處，並將另依法公告系爭場址2為土壤污染控
24 制場址，以及認定原告為系爭場址之污染行為人。被告係考
25 量事關原告權益，乃依最高行政法院103年度判字第568號判
26 決意旨先行發函予原告，請其於文到7日內陳述意見，此部
27 分並不對原告產生裁罰規制之法律效果，核屬「觀念通知」
28 而非「行政處分」。

29 (3)復按最高行政法院112年度抗字第187號裁定意旨，原告對非
30 屬行政處分之原處分1提起行政訴訟，並不合法，且其情形
31 無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁

01 定駁回之。

02 2.原告就原處分3及4提起訴願，已逾訴願法第14條規定，其就
03 原處分3及4未經合法訴願而提起本件撤銷訴訟，起訴為不合法，
04 且不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定駁回：
05

06 (1)按行政訴訟法第4條規定，提起撤銷訴訟應經訴願程序。未
07 經合法訴願而提起撤銷訴訟，起訴為不合法，且不能補正，
08 應依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定駁回。訴願逾期
09 者，即屬未經合法之訴願程序，如提起撤銷訴訟，乃屬不備
10 起訴要件，且不能補正情事，行政法院應以裁定駁回原告之
11 訴。

12 (2)查原處分3於112年4月17日生送達效力，原處分4於112年4月
13 20日生送達效力，加計在途期間5日，原告至遲應於112年5
14 月22日前對原處分3、於112年5月25日對原處分4提起訴願。
15 惟被告收受原告訴願書之日為112年5月29日，是原告對於原
16 處分3及4提起訴願，均已逾訴願法第14條之30日訴願期間。

17 (3)綜上，原告就原處分3及4提起訴願，已逾訴願法第14條規定
18 之法定期間，乃屬未經合法訴願。其就原處分3及4未經合法
19 訴願而提起本件撤銷訴訟，起訴為不合法，且不能補正，應
20 依行政訴訟法第107條第1項第10款裁定駁回。

21 3.原告為系爭場址污染行為人，並應提出及執行應變必要措施
22 計畫等節，業經被告110年8月18日函及110年11月9日函確
23 定，具有構成要件效力。基於前開處分之構成要效力，被告
24 依土污法第38條第1項第2款作成原處分2，裁罰原告20萬
25 元，屬法定職權之行使，亦屬有據：

26 (1)查被告業以110年8月18日函認定原告為系爭場址2之污染行
27 為人，及依土污法第7條第5項規定命原告就系爭場址2提出
28 應變必要措施計畫；原告未於法定救濟期間就該處分提起行
29 政救濟或表示任何不服，並於111年1月28日提送系爭場址2
30 應變必要措施到府審查，故該處分業已確定，並具有構成要
31 件效力。另被告110年11月9日函認定原告具有於111年8月20

01 日前檢具系爭場址2「土壤污染改善完成報告書」報請查驗
02 之義務，原告雖對之提起訴願，惟其訴願業經行政院環保署
03 111年11月29日環署訴字第1110050449號訴願決定駁回在
04 案。是原告乃為系爭場址2污染行為人，具有於111年8月20
05 日前檢具系爭場址2「土壤污染改善完成報告書」報請查驗
06 之義務等節，業經被告110年8月18日函及110年11月9日函所
07 確定，該等處分並對原處分2具有構成要件效力。因原告未
08 遵循被告110年11月9日函期限檢具系爭場址「土壤污染改善
09 完成報告書」報請被告查驗，被告依土污法第38條第1項第2
10 款作成原處分2，裁罰原告20萬元，本屬法定職權之行使，
11 亦屬有據。

12 (2)參照最高行政法院102年度9月份第2次庭長法官聯席會議決
13 議、最高行政法院97年度判字第1086號裁判要旨，原告就原
14 處分2之訴訟意旨不外爭執被告認定其為系爭場址2污染行為
15 人是否合法云云，惟此等均屬本件被告110年8月18日函及11
16 月9日函之構成要件效力範圍，並非本件訴訟範圍。

17 4.被告經詳細查證系爭場址周界之可能污染源後，認定原告為
18 系爭場址1及2污染行為人，乃屬有據：

19 (1)查被告為調查系爭場址1及2污染之污染行為人及污染狀態，
20 多次派員至系爭場址1及2周遭工廠進行實地勘查，109年9月
21 11日現勘時，原告工廠均處於營運狀態，不僅廠區之排風口
22 處有明顯粉塵堆積，現勘當天通風設備均開啟且向廠外排
23 風，且廠外排風口附近牆面明顯有粉塵堆積情形，經針對廠
24 區內外進行縝密XRF篩測，結果顯示廠區集塵袋裝之粉塵、
25 研磨機附近地面篩測結果銅與鋅的濃度皆達百分比等級，且
26 廠外集塵器附近地面、工廠東側排風口處牆面、排風口附近
27 表土及落葉、附近住宅牆面等，篩測結果銅與鋅的濃度皆達
28 百分比等級，並與系爭場址1及2超過管制標準之重金屬污染
29 物質種類相符，且污染濃度呈現自西側之原告廠區內往系爭
30 場址1及2東側遞減之分佈趨勢。

31 (2)109年9月28日被告再次進場稽查，雖原告表示其粉塵袋已封

01 緊，集塵設備也有進行改善。然而當被告再次針對廠區內外
02 進行縝密XRF篩測，篩測結果顯示廠區集塵袋裝之粉塵、研
03 磨機附近地面篩測結果銅與鋅的濃度皆達百分比等級，且事
04 業收集的粉塵、工廠東側樹林樹葉及樹林下土壤、坵塊農地
05 與工廠間空地土壤篩測值，其銅濃度均為鋅濃度之2倍；工
06 廠集塵設備附近地面、工廠東側近樹林牆面、工廠北側住宅
07 牆面篩測值，其銅濃度約為鋅濃度之1~1.5倍。亦即自原告
08 工廠至系爭場址間之所有樣品均含有銅及鋅之污染，而且銅
09 濃度均高於鋅，污染物質及比例均相同，且污染物濃度以原
10 告廠內最高，其餘污染濃度呈現自西側之原告廠區內往系爭
11 場址1及2東側遞減之分佈趨勢，足認原告工廠粉塵管理不
12 佳，粉塵未妥善收集而隨排風口排出，沉降於土壤導致系爭
13 場址1及2受有污染，污染傳輸途徑明確，按土污法第2條第
14 15款第1目、第12條第1項，足徵原告之行為與系爭場址1及2
15 污染具有關聯性。

16 (3)另由「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-溝
17 廖圳等灌區-監督及驗證、彰化縣農地土壤污染控制場址適
18 當措施改善計畫-111年(1.彰化縣○○鎮○○段00000○○0
19 地號、2.彰化縣○○鎮○○段00000○○0○○00000○○0地
20 號)-農地污染關聯性分析報告(下稱系爭場址污染關連性分
21 析報告)」第1頁及第5頁記載「大霞段1692(部分)地號(後
22 續簡稱坵塊1)…改善單位於現場作業時發現本案農地西側
23 鄰近工廠粉塵排放口處污染濃度較高，不排除部分污染為鄰
24 近工廠排出粉塵所致，故環保局針對可疑工廠進行現勘稽
25 查」及「改善單位於現場作業時發現坵塊1本案農地西側鄰
26 近工廠粉塵排放口處污染濃度較高，經改善單位XRF定期篩
27 測發現有污染物持續累積之情形，不排除部分污染為鄰近工
28 廠排出粉塵所致，故針對坵塊1本案農地附近工廠進行背景
29 資料蒐集」等語可知，被告為調查系爭場址1及2污染之污染
30 行為人及污染狀態，多次派員至系爭場址1及2周遭工廠進行
31 實地勘查。又由系爭場址污染關連性分析報告第16頁記載

01 「經109年至110年間環保局多次現勘本案坵塊1農地附近工
02 廠，已排除坵塊1本案農地南側裕盛衛浴軟管有限公司…環
03 保局於現勘稽查時多次針對工廠內外環境介質進行篩測及蒐
04 證，綜整樣品全量分析結果及現勘XRF篩測結果，兩間工廠
05 的粉塵皆含有高濃度的銅與鋅」等語亦可知，針對系爭場址
06 1及2周界可能之污染源，被告均多次進場查證，是被告經詳
07 細查證後系爭場址周界可能污染源後，認定原告為系爭場址
08 1及2污染行為人。

09 (4)雖原告主張另有3家污染源，惟查：

10 ①原告所指裕盛公司，由系爭場址污染關連性分析報告第16頁
11 記載「經109年至110年間環保局多次現勘本案坵塊1農地附
12 近工廠，已排除坵塊1本案農地南側裕盛衛浴軟管有限公
13 司，因該工廠僅從事組裝及倉儲，製程無廢水及粉塵產生，
14 故研判與坵塊1本案農地污染無關」等語，經查證並排除其
15 關連性。

16 ②原告所指許財發則業經被告認定為系爭場址1及2之共同污染
17 行為人。

18 ③原告所指之常坤鋼鐵公司，經以GOOGLE MAP查詢，係位於系
19 爭場址1及2之東側，惟系爭場址1及2之污染來源經研判係來
20 自於西側：

21 甲. 裕盛公司係位於系爭場址1及2之南方。

22 乙. 另由系爭場址污染關連性分析報告第4頁「重金屬銅等濃度
23 圖」可知，系爭場址之污染以西側最高，向東側遞減，可
24 見污染來源來自於西側。及另由系爭場址污染關連性分析
25 報告第16頁記載「由表2顯示由溝廖圳等灌區-調查及改善
26 (甲)調查結果，繪製重金屬銅之等濃度圖顯示污染濃度自
27 坵塊西北側朝東南側遞減，且最高濃度出現於坵塊西北
28 側」等語亦可知悉，系爭場址之污染以西側最高，向東側
29 遞減，可資判斷污染來源係來自於西側。

30 丙. 由GOOGLE MAP查詢結果顯示，常坤鋼鐵公司位於系爭場址1
31 及2之東側，且距離系爭場址較遠，與原告工廠毗鄰爭場址

01 1及2之情況，尚有不同。原告指稱常坤鋼鐵公司亦為可能
02 之污染來源云云，尚難認有據。

03 5.歷來司法實務見解已一致明文闡釋，多數污染行為人間負有
04 連帶責任，不因他人同為污染行為人而免除責任。原告欲以
05 系爭場址有其他污染行為人脫免己身整治責任云云，乃屬無
06 據：

07 (1)由最高行政法院等司法實務見解可知，凡屬污染行為人者，
08 即應就其所造成之污染負起整治之責。縱有他人同為污染行
09 為人，各污染行為人所應負之整治責任，均不受影響。污染
10 行為人亦不得以尚有其他污染行為人為由，而主張污染改善
11 責任之減免。

12 (2)查原告具有污染行為，導致系爭場址1及2之土壤污染，其污
13 染行為事證、污染物質比例相符、污染途徑等均業經查證明
14 確，原告乃為系爭場址污染行為人並無疑義。原告欲以系爭
15 場址尚有其他污染行為人為由主張其無整治責任云云，與歷
16 來司法實務所持一致見解相違，乃屬無據。

17 (3)再查，無論原告廠內設備是否承接前手使用，該等設備既由
18 原告使用營運，原告即就其營運所排放之污染物負有責任，
19 與該設備由誰處承接無關。另原告自99年起營運，由原處分
20 卷證物7第2頁可知，系爭場址於104年查證時發現土壤污染
21 濃度達監測標準（土壤銅濃度155mg/kg，鋅濃度362 mg/k
22 g），爰納入監測計畫予以監測；108年12月執行監測時，發
23 現土壤污染濃度升高至食用作物土壤污染管制標準（土壤銅
24 濃度1,510mg/kg，鋅濃度1,060 mg/kg）。系爭場址1於109
25 年底經公告及整治後，發現持續有污染源進入。由此可證，
26 系爭場址1自104年至將近110年間均持續有來自於原告之污
27 染進入。是以，原告欲將污染責任諉為其前手所致云云，實
28 顯屬卸責之詞。

29 6.綜上所述，原告對於非屬行政處分之原處分1提起行政訴
30 訟，以及其對於原處分3及4提起訴願已逾法定救濟期間，其
31 起訴均不合法，應予裁定駁回。且系爭場址2土壤污染物均

01 與原告製程原物料具有關連性，且查得污染之區域位於原告
02 製程區等高污染潛勢區，其污染關聯性明確，被告認定原告
03 為系爭場址2污染行為人，乃屬有據，早經被告110年8月18
04 日函及110年11月9日函予以認定，乃屬前揭處分構成要件效
05 力所及，故原告主張亦均無理由等語，資為抗辯。

06 7.聲明：(1)原告之訴駁回。(2)訴訟費用由原告負擔。

07 三、本件相關法規：

08 (一)土污法：

- 09 1.第2條第15款規定：「本法用詞，定義如下：十五、污染行
10 為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：
11 (一)洩漏或棄置污染物。(二)非法排放或灌注污染物。
12 (三)仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。
13 (四)未依法令規定清理污染物。」
- 14 2.第7條第5項規定：「各級主管機關為查證工作時，發現土
15 壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產
16 或飲用水水源之虞者，得準用第15條第1項規定，採取應變
17 必要措施；對於第15條第1項第3款、第4款、第7款及第8款
18 之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、場所
19 使用人、管理人或所有人為之，以減輕污染影響或避免污染
20 擴大。」
- 21 3.第13條第2項規定：「污染行為人或潛在污染責任人不明或
22 不擬訂污染控制計畫時，直轄市、縣（市）主管機關得視財
23 務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；污染土地關係人
24 得於直轄市、縣（市）主管機關採適當措施改善前，擬訂污
25 染控制計畫，並準用前項規定辦理。」
- 26 4.第15條第1項第8款、第2項規定：「（第1項第8款）直轄
27 市、縣（市）主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應
28 依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：
29 ……八、其他應變必要措施。（第2項）直轄市、縣（市）
30 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
31 措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人

01 或委託第3人為之。」

02 5.第38條第1項第2款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣20
03 萬元以上1百萬元以下罰鍰，並得按次處罰：……二、未遵
04 行各級主管機關依第7條第5項所為之命令。」

05 6.第43條第1項、第3項及第9項規定：「（第1項）依第12條第
06 8項、第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項、
07 第4項及第24條第3項規定支出之費用，直轄市、縣（市）主
08 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
09 染責任人應繳納之費用，為依規定所支出費用之2分之1。

10 （第2項）污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，直
11 轄市、縣（市）主管機關得限期命其負責人、持有超過其已
12 發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制
13 其人事、財務或業務經營之公司或股東繳納前2項費用；污
14 染行為人或潛在污染責任人因合併、分割或其他事由消滅
15 時，亦同。（第9項）第1項、第3項及第6項應繳納費用，於
16 繳納義務人有數人者，應就繳納費用負連帶清償責任。」

17 (二)違反土壤及地下水污染整治法裁罰基準（下稱裁罰基準）第
18 2點規定：「違反本法規定之行為，其罰鍰額度應由主管機
19 關依本法所定之額度及附表所列情事裁處之……。」附表：
20 「項次：7。違反條款：第7條第5項。依據及罰鍰額度：第
21 38條第1項第2款，新臺幣20萬元以上1百萬元以下。裁罰基
22 準：行為人首次違反本項規定主管機關得視情節輕重裁罰20
23 萬元至1百萬元，原則以最輕額裁處。……。」

24 四、本件爭點

25 1.原處分1是否係行政處分？

26 2.原告就原處分3及4提起訴願，是否已逾訴願期間？

27 3.原告是否已因被告110年8月18日函及110年11月9日函而成為
28 土污法第7條第5項後段負有採取應變必要措施，以減輕污染
29 影響或避免污染擴大之義務人？

30 4.被告對原告做成原處分2是否適法有據？

31 五、本院判斷：

01 (一)前揭事實概要欄所載各情，除前述爭點外，未據兩造爭執，
02 並有原處分1暨送達證書(原處分卷第2至4頁)、原處分2暨送
03 達證書(原處分卷第5至8頁)、原處分3暨送達證書(原處分卷
04 第9至14頁)、原處分4暨送達證書(原處分卷第15至20頁)、
05 被告110年6月18日函(原處分卷第46至47頁)、被告110年8月
06 18日函(原處分卷第49至50頁)、110年11月9日函(原處分卷
07 第51至52頁)、111年11月29日訴願決定(原處分卷第53至67
08 頁)、本件訴願決定(訴願卷第182至194頁)、被告109年1月1
09 7日函(原處分卷第21至22頁)、被告110年5月18日函(原處分
10 卷第23頁)及系爭場址污染關連性分析報告(原處分卷第24至
11 45頁)等件附卷可證，堪信為真實。

12 (二)原處分1並不具備直接對外發生法律效果，尚非屬行政處分：

13 1.行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列
14 各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以
15 補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式
16 或不備其他要件。」第4條第1項規定：「人民因中央或地方
17 機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經
18 依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為
19 決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政
20 法院提起撤銷訴訟。」又所謂行政處分，係指中央或地方機
21 關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直
22 接發生法律效果之單方行政行為；至行政機關所為單純事實
23 之敘述或理由之說明，既不因該項敘述或說明而生何法律上
24 效果，僅係觀念通知，自非行政處分，人民並不得據以提起
25 撤銷訴訟，否則其起訴即應認不備要件，而應依行政訴訟法
26 第107條第1項第10款規定，以裁定駁回其訴。

27 2.觀諸原處分1記載：「主旨：貴公司執行
28 ○○○○○○○0000(部分)及0000(部分)地號農地土壤污染
29 改善，未依所核定土壤污染應變必要措施計畫期限檢具改善
30 完成報告書送審，違反土壤及地下水污染整治法第38條規
31 定，將依法裁處，事關權益，請於文到7日內提出陳述意

01 見，逾期未提出者視為放棄陳述意見機會，請查照。」等語
02 （原處分卷第2頁），核屬依法請原告陳述意見之通知，並
03 未對原告產生法律上權利義務規制之效力，或發生、變更、
04 消滅一定之法律關係，或對法律關係有所確認，非屬行政處
05 分。依前揭之說明，原告對之提起撤銷訴訟，自非法之所
06 許，且依此情形無從補正，應裁定駁回之。

07 (三)原告就原處分3及4提起訴願時，已逾訴願期間：

08 1.按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下
09 列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可
10 以補正者，審判長應先定期間命補正：十、起訴不合程式或
11 不備其他要件。」同法第4條第1項規定：「人民因中央或地
12 方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，
13 經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不
14 為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行
15 政法院提起撤銷訴訟。」又訴願法第14條第1項、第3項規
16 定：「(第1項)訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿
17 之次日起30日內為之。(第3項)訴願之提起，以原行政處分
18 機關或受理訴願機關收受訴願書之日期為準。」同法第77條
19 第2款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受
20 理之決定：二、提起訴願逾法定期間...。」準此，原告對
21 於行政處分提起撤銷訴訟，須先經合法訴願程序而未獲救
22 濟，方得提起之；如逾期提起訴願，即屬未依法踐行訴願前
23 置程序，其進而提起撤銷訴訟，即不備起訴要件，且無從補
24 正，應以起訴不合法，裁定駁回之。

25 2.次按行政程序法第72條第1項規定：「送達，於應受送達人
26 之住居所、事務所或營業所為之。但在行政機關辦公處所或
27 他處會晤應受送達人時，得於會晤處所為之。」第73條第1
28 項規定：「於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書
29 付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收
30 郵件人員。」第74條規定：「(第1項)送達，不能依前2條
31 規定為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，

○○○○○○○○000000」，因均未獲會晤原告，亦無受領文書之同居人、受雇人或應送達處所接收郵件人員，亦經郵務人員將該送達文書分別寄存於鹿港郵局、和美郵局；上開送達均有作送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，一份置於該受送達處所信箱或其他適當位置，以為送達(原處分卷第13、14、19、20頁)。是依前揭2.之說明，原處分3、4已生發生合法送達於原告之效力，且原告亦自承已領取上開原處分3、4之文件(本院卷第149頁)。

4.又原告提起訴願時之住居所位於彰化縣，而訴願機關環境部所在地於臺北市，依訴願法第16條第1項本文及訴願扣除在途期間辦法第2條規定，應扣除在途期間5日，核其就原處分3，提起訴願之30日不變期間應自送達翌日即112年4月18日起算，算至同年5月22日(星期一)屆滿；就原處分4，提起訴願之30日不變期間應自送達翌日即112年4月21日起算，算至同年5月25日(星期四)屆滿，惟原告均遲至112年5月29日始向環境部提起訴願，此有原告訴願書上之收文日期戳章在卷可稽(訴願卷第1頁)。是以，原告提起訴願顯逾法定不變期間而不合法，訴願機關因而為訴願不受理之決定，並無違誤；而原告既未經合法訴願程序即提起本件撤銷訴訟，依據前揭規定意旨及說明，核屬不備起訴要件，其情形又不能補正，自應以裁定駁回。

(四)原告已因被告110年8月18日函及110年11月9日函而成為土污法第7條第5項後段負採取應變必要措施，以減輕污染影響或避免污染擴大之義務人：

1.按行政處分除非具有無效的事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在。(行政程序法第110條第3項規定參照)

2.經查：

(1)被告以110年6月18日函原告表示將依土污法第12條第2項等規定公告系爭場址2為土壤污染控制場址及土壤污染管制

01 區，或依同法第7條第5項規定命原告採取應變必要措施一事
02 陳述意見；原告並於110年7月16日提出陳述意見及改善意願
03 書，並請求給予3個月寬限時間，嗣被告以110年8月18日函
04 請原告於文到3個月內提出「系爭場址2土壤污染應變必要措
05 施計畫」，並於文到12個月內檢具改善完成報告書報請被告
06 查驗，其後原告申請展延，並獲被告110年11月9日函同意原
07 告至111年1月31日前提出「系爭場址2土壤污染應變必要措
08 施計畫」，並須於111年8月20日前檢具「系爭場址2土壤污
09 染改善完成報告書」報請查驗。而原告曾對被告110年6月18
10 日函、110年8月18日函、110年11月9日函、111年5月10日府
11 授環水字第1110167868號函提起訴願，經環境部於111年11
12 月29日以環署訴字第1110050449號訴願決定：「原處分關於
13 110年11月9日府授環水字第1100405029號函部分駁回；其餘
14 訴願不受理。」等節，業如前述，從而被告110年8月18日函
15 及110年11月9日函業已確定，復為兩造所不爭執（本院卷第
16 147頁至148頁）。

17 (2)又觀諸卷內有關係爭場址1、2污染關連性分析報告第14頁記
18 載：「稽查發現上述兩間事業因粉塵收集效率不佳致粉塵逸
19 散，為瞭解影響範圍，搭配此區主要風向，溝廖圳監督驗證
20 計畫於110年3月25日以XRF現地優先篩測大霞段1691(部分)
21 及1692(部分)地號2筆地號（即系爭場址2），篩測點位如圖
22 8所示，篩測結果如表7所示，結果顯示以銅與鋅污染最為嚴
23 重，點位1~4濃度甚至達百分比等級，由點位1~3及點位5~7
24 可見濃度隨著與工廠距離增加而有下降之趨勢，而由點位4
25 可以發現表土銅與鋅濃度超管標數倍，但同點位移除10公分
26 表土後篩測，濃度明顯驟降，顯示表土累積較多污染。除點
27 位7外，上述樣品篩測結果顯示均含有高濃度鋅及銅污染，
28 與兩間工廠內篩測的粉塵成分相符；XRF調查顯示大霞段169
29 1(部分)及1692（部分）地號2筆地號部分區域也受到影響，
30 故環保局交辦『110年度土壤及地下水污染調查及工作查證
31 計畫-彰化縣』執行農地土壤調查事宜，確認該坵塊土壤品

01 質狀況，該計畫於110年4月26日執行○○○○○○0000(部
02 分)及0000(部分)地號共2點次0~15公分土壤採樣，並交由實
03 驗室前處理後進行全量分析，分析結果如表8所示，土壤中
04 重金屬銅、鉛、鋅及鎳超過土壤管制標準，另重金屬鎘則有
05 超過土壤監測標準情形，環保局已依土污法辦理後續行政作
06 業。」、第16頁記載：「四、污染關聯性分析：由表2顯示
07 由溝廖圳等灌區一調查及改善(甲)調查結果，繪製重金屬銅
08 之等濃度圖顯示污濃度自坵塊西北側朝東南側遞減，且最高
09 濃度出現於坵塊西北側，但此坵塊是引灌地下水且入水口位
10 於農地東北側，出水口位於農地東側，污染分布與一般水田
11 污染模式不同，而是呈現近工廠側濃度較高，並向遠方遞
12 減；透過表3比較本案農地與附近農地調查結果，本案農地
13 銅與鋅污染情形異常嚴重，明顯有其他高濃度污染物的介
14 入；經109年至110年間環保局多次現勘坵塊1（即系爭場址
15 1）農地附近工廠，已排除坵塊1農地南側裕盛衛浴軟管有限
16 公司，因該工廠僅從事組裝及倉儲，製程無廢水及粉塵產
17 生，故研判與坵塊1農地污染無關。而坵塊1農地西側10公尺
18 及50公尺處分別坐落鉍記財有限公司（即原告）及無名稱工
19 廠，兩間工廠皆從事金屬表面處理，雖工廠皆有集塵設備但
20 於現勘時發現廠內地面及廠外牆面、廠區附近樹葉皆以目視
21 即可看到粉塵累積，顯示製程產生的粉塵管理不佳；而環保
22 局於現勘稽查時多次針對工廠內外環境介質進行篩測及蒐
23 證，綜整樣品全量分析結果及現勘XRF篩測結果，兩間工廠
24 的粉塵皆含有高濃度的銅與鋅，以鉍記財工廠所收集之粉
25 塵、工廠東側牆面、近工廠側圍牆、工廠圍牆外樹葉、工廠
26 圍牆外空地土壤、坵塊1農地田埂旁空地及工廠集塵設備附
27 近地面，以及於無名稱工廠所收集之粉塵、廠外集塵設備附
28 近地面、廠區東側外牆面、廠區東側附近落葉及表土等環境
29 介質，結果顯示均為含有鋅及銅污染，且皆為銅的比例高於
30 鋅的樣態，篩測濃度亦有隨距離增加而遞減之趨勢，透過上
31 述可能污染傳輸途徑進行篩測，從可疑來源物質、可疑傳輸

01 途徑、至受體的污染濃度變化特徵，均有相似特徵，顯示兩
02 間工廠粉塵管理不佳導致周邊環境受粉塵污染；綜上所述依
03 鉍記財有限及無名稱工廠內運作特徵及坵塊1農地近工廠側
04 的污染分布及態樣判斷，推測因兩間工廠長期的粉塵管理不
05 佳，粉塵未妥善收集隨排風口吹出，並一受此區風向影響，
06 而累積於工廠與農地間所種植的樹木樹葉上或甚至直接沉降
07 於土壤，又累積於葉面之粉塵可能受天候影響而持續釋出，
08 導致坵塊1農地及周邊環境受污染，依廠內運作特徵及坵塊1
09 農地的污染分布及態樣判斷，研判污染源與本案農地污染具
10 關聯性。另坵塊2（即系爭場址2）係由針對坵塊1農地污染
11 溯源調查出之污染農地，當時現況係為閒置農地，有種植樹
12 木及堆置雜物(詳見圖3所示)，經『110年度土壤及地下水污
13 染調查及工作查證計畫－彰北縣』調查發現重金屬超出土壤
14 污染管制標準，爾後環保局先後命污染行為人鉍記財有限、
15 無名工廠(代表人許財發)針對坵塊2農地(大霞段1691〈部
16 分〉、1692〈部分〉地號)採取7條5土壤污染應變必要措施
17 計畫，截至目前尚無提出適宜之規劃，因鉍記財已變更代表
18 人及公司登記住址，現況污染源已移除，……。」等語(原
19 處分卷第38頁、第40頁至41頁)。

20 (3)而依土污法第12條規定，各級主管機關對於有土壤或地下水
21 污染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管
22 制污染源及調查環境污染情形。本件彰化縣環境保護局為對
23 系爭場址1及2進行污染原因調查工作，以釐清農地污染成因
24 與傳輸途徑，而委託傑美工程顧問股份有限公司、能碩工程
25 顧問股份有限公司辦理本件系爭場址污染關連性分析，並作
26 成結論報告，其中依本案農地污染控制場址公告、歷史調查
27 資料及鄰近工廠資料等相關背景說明，並檢附彰化縣環保局
28 於109年9月28日及110年3月11日進場查證相關照片、現場即
29 時篩測及訪談紀錄等資料進行場址污染關聯性分析(原處分
30 卷第25頁)，從原告工廠粉塵分析、粉塵所在位置、系爭場
31 址1及2上的污染物質、污染發現位置及其與原告工廠之空

01 間、距離與污染濃度之增減關係，併同污染來源物質的傳輸
02 途徑及原告工廠管理粉塵的狀態等方面，依其專業知識認定
03 系爭場址1及2污染判斷與原告具關聯性，認定原告就與本件
04 原處分相關之系爭場址2具有採取應變必要措施，以減輕污
05 染影響或避免污染擴大之義務人，應為可採，且益見本件系
06 爭場址2之土壤污染與原告之製程過程顯具有關聯性，其間
07 有相當因果關係，原告主張：系爭場址2土壤污染，與其行
08 為並無關等語，即無可取。

09 (4)另參諸原告於110年7月16日提出之陳述意見及改善意願書，
10 以及請求給予3個月寬限時間，嗣並申請展延而獲被告110年
11 11月9日函同意原告至111年1月31日前提出「系爭場址2土壤
12 污染應變必要措施計畫」，並須於111年8月20日前檢具「系
13 爭場址2土壤污染改善完成報告書」報請查驗，已如前述。
14 而基於前揭(四)1.之說明，原告已因被告110年8月18日函及11
15 0年11月9日函之基礎處分而成為土污法第7條第5項後段之負
16 採取應變必要措施，以減輕污染影響或避免污染擴大之義務
17 人，亦屬明確。

18 (五)被告對原告作成原處分2乃屬適法有據：

- 19 1.查本件原告並未遵循被告110年8月18日函及110年11月9日函
20 而於111年8月20日前檢具「系爭場址2土壤污染改善完成報
21 告書」報請被告查驗一節，為兩造所不爭執，業如前述，則
22 被告依土污法第38條第1項第2款作成之原處分2裁罰原告20
23 萬元，係以該110年8月18日函及110年11月9日函為前提處分
24 而為，乃屬於法有據，核無違誤。
- 25 2.被告固主張被告110年8月18日函及110年11月9日函對原處分
26 2具有構成要件效力，惟「行政處分的構成要件效力」係指
27 一有效的先前行政處分（前行政處分），成為後續行政處分
28 （後行政處分）之構成要件事實的一部分時，『原處分機關
29 以外的國家機關』，包括法院，除非是有權撤銷機關，原則
30 上應尊重前行政處分的存續力，並以該處分存在及其內容作
31 為後行政處分的基礎（最高行政法院112年度上字第675號判

01 決意旨參照)。本件被告在作成原處分2之前，已先依法對
02 原告作成110年8月18日函命原告應依土污法第7條第5項之規
03 定採取應變必要措施，以減輕污染影響或避免污染擴大，並
04 以110年11月9日函准原告展延至111年1月31日前提出應變必
05 要措施計畫，並須於111年8月20日前檢具系爭場址2之「土
06 壤污染改善完成報告書」報請查驗，且該等行政處分依行政
07 程序法第110條第3項規定，其效力仍繼續存在，被告自應受
08 其先前所作成之下命處分之效力的拘束，並以此作為原處分
09 2構成要件之前提，後續自得在查明於原告確實未完成前揭
10 作為義務後，依法逕為裁處，併此敘明。

11 六、綜上所述，原告請求撤銷原處分1、3、4及訴願決定關於原
12 處分1、3、4訴願不受理部分，自屬不合法且無從補正，原
13 應予裁定駁回，惟為符合訴訟經濟及卷證齊一，爰一併以較
14 慎重之判決駁回。又被告依土污法第38條第1項第2款作成原
15 處分2，裁罰原告20萬元罰鍰，並無違誤，訴願決定就此部
16 分遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷撤銷原處分2及訴願
17 決定關於原處分2作成訴願駁回之決定，為無理由，應予駁
18 回。

19 七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻防方法及訴訟資料經本
20 院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰不一一詳予論述，併
21 此敘明。

22 八、據上論結，本件原告之訴為一部不合法、一部無理由。

23 中 華 民 國 114 年 4 月 30 日

24 審判長法官 林學晴

25 法官 黃麗玲

26 法官 溫文昌

27 一、以上正本係照原本作成。

28 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭
29 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
30 向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決
31 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

- 01 提上訴理由書（須附繕本）。
- 02 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
- 03 逕以裁定駁回。
- 04 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
- 05 法第49條之1第1項第2款），但符合下列情形者，得例外不
- 06 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）：

07

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，上訴或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴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，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，亦得為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、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。	

01 中 華 民 國 114 年 4 月 30 日
02 書記官 張宇軒