

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第269號

上 訴 人 聯誠金屬工業股份有限公司

兼 代 表 人 黃瑞榮

共 同

訴訟代理人 蕭偉松 律師

陳毓芬 律師

被 上 訴 人 苗栗縣政府

代 表 人 徐耀昌

訴訟代理人 張訓嘉 律師

邱 意 律師

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108年12月25日臺中高等行政法院107年度訴字第8號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

上訴人聯誠金屬工業股份有限公司（下稱聯誠公司）於門牌臺中市大甲區日南里東六街23號設廠從事金屬表面處理作業，其製程包括鋼製造與金屬表面處理二種程序，使用原料主要為鋼鐵及鉻、鎳、鉬酸鈉等金屬，產生之廢水含有重金屬鉻、鎳等元素，為臺中市大甲幼獅工業區之納管事業。緣被上訴人所屬環境保護局（下稱環保局）分別於民國98年至100年及102年間接續執行「苗栗縣土壤污染防治工作計畫」暨「土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」結果，發現如臺中高等行政法院（下稱原審）107年度訴字第8號判決（下稱原判決）附表一所示17筆農地（下稱系爭17筆農地）之土壤含重金屬鎳濃度超過污染管制標準。因當時尚待查證實際之污染行為人，被上訴人遂先行公告系爭17筆農地為土壤污

01 染控制場址及土壤污染管制區，並接續執行土壤整治改善工
02 作，經完成改善達到污染物濃度低於食用作物農地土壤污染
03 監測標準後，並依序於100年、102年及105年間分批公告解
04 除系爭17筆農地為土壤污染控制場址及土壤污染管制區。嗣
05 經行政院環境保護署（下稱環保署）於103年10月23日至105
06 年4月22日委託富立業工程顧問股份有限公司（下稱富立業
07 公司）執行「農地重金屬污染來源及途徑判定評析計畫」結
08 果，發現上訴人聯誠公司明顯有將廠內含有重金屬鎳之逕流
09 廢水未經廢水處理系統納管，擅自由大甲幼獅工業區雨水下
10 水道排放，匯流至新復溝圳的事實，可證明其污染源特徵與
11 農地受體、傳輸途徑有明確的科學化關聯性，已符合土壤及
12 地下水污染整治法（下稱土污法）第2條第15款第2目規定之
13 污染行為人要件，而於105年8月提出「苗栗縣苑裡鎮新復里
14 農地污染關聯性調查報告」（下稱苑裡鎮新復里農地污染調
15 查報告）供參。被上訴人據以作成106年7月5日府環水字第1
16 060025202號函（下稱原處分）認定上訴人聯誠公司為系爭1
17 7筆農地之污染行為人，並依土污法第43條第1項、第3項及
18 第9項規定，命上訴人聯誠公司與其負責人即上訴人黃瑞棻
19 應就系爭17筆農地之土壤整治費用計新臺幣（下同）6,653,
20 074元〔嗣被上訴人以107年6月6日府環水字第1070024285號
21 函將金額更正為6,599,872元，又被上訴人另行作成處分命
22 訴外人進欽金屬工業股份有限公司（下稱進欽公司）及其負
23 責人應就上開費用負連帶清償義務部分，不在本件訴訟審理
24 範圍〕負連帶清償義務。上訴人聯誠公司不服，提起訴願，
25 經訴願決定駁回，上訴人聯誠公司猶未甘服，循序提起行政
26 訴訟，並聲明：撤銷訴願決定及原處分。嗣於訴訟繫屬中追
27 加上訴人黃瑞棻為共同原告，上訴人之訴經原審以原判決駁
28 回後，提起本件上訴。

29 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之
30 記載。

01 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，駁回上訴人之訴，
02 係略以：

03 (一)上訴人聯誠公司於97年、101年間有二次違規將廢水排入雨
04 水道之行為而遭環保主管機關臺中市環保局分別裁處6萬元
05 罰鍰。其後，自臺中市政府委託澳新科技公司，執行大甲幼
06 獅工業區雨水道疑似污染源調查及查證工作計畫，顯示上訴
07 人聯誠公司廠外雨水放流口（M18）底泥之重金屬鉻、鎳檢
08 測值，較雨水放流口上游（M17）之檢測值有大幅躍升情
09 形。又經富立業公司於104年11月25日至上訴人聯誠公司廠
10 區現場採集原廢水、集塵灰及污泥等項樣品檢測結果，發現
11 污泥樣品與集塵灰樣品之鉻、鎳濃度檢測值均達一定數值。
12 另參諸上準環境科技股份有限公司(下稱上準公司)出具之廢
13 棄物樣品檢驗報告，其於105年2月22日由上訴人聯誠公司廠
14 區內逕流廢水收集溝採集之底泥樣品經檢測結果，其鉻、鎳
15 含量亦達一定濃度。復參佐富立業公司至上訴人聯誠公司廠
16 區內採集樣品當時所拍攝之實況照片，其廠區內現場粉塵逸
17 散，且地面覆蓋密厚，顯然可以混隨地表水注入逕流廢水收
18 集溝，再由逕流雨水放流口排至廠區外雨水道，並未匯流至
19 納管廢水放流口。

20 (二)綜上，足見上訴人聯誠公司產製過程所產生粉塵確實含有重
21 金屬鉻及鎳污染物，因上訴人聯誠公司任其沉降、漫布於廠
22 區地面，混隨地表水自逕流廢水排放口注入廠外雨水道，足
23 認其廠區雨水道排放口之底泥所含重金屬鎳污染物係源自上
24 訴人聯誠公司排放所致無疑。又經原審勘驗現場，顯認上訴
25 人聯誠公司廠區外之雨水道係匯流至新復溝圳內，而新復溝
26 圳確實流經系爭17筆農地為各筆農地所引灌。是上訴人聯誠
27 公司因未清理含有重金屬鎳之粉塵，致使與地表逕流廢水相
28 混合，排入雨水道至匯流注入新復溝圳內，必造成該圳內灌
29 溉水源受重金屬鎳污染。是其違規排放逕流廢水之行為與系
30 爭17筆農地土壤受重金屬污染間自具有相當因果關係。

01 (三)上訴人聯誠公司事後自行提供檢體委託鑑測之檢測報告，因
02 該結果可由其自主意思決定，不具客觀性及可信性，無從採
03 憑。況且，由上訴人聯誠公司廠區內採取之污泥、集塵灰樣
04 品，以及自逕流廢水收集溝與廠外雨水道採集之底泥樣品，
05 皆檢測出超出管制標準之重金屬鎳含量，縱然上訴人聯誠公
06 司事後產生之陶殼模不含重金屬鎳，仍不能作為有利於上訴
07 人之認定。參諸富立業公司到場查證時拍攝之實況照片，可
08 見104年當時上訴人聯誠公司廠區之逕流廢水口處係棄置廢
09 鑄砂、廢爐渣及廢殼模；且逕流廢水收集溝蓋係屬開洞式，
10 地表水可注入，溝內亦有積水，至上訴人聯誠公司雖稱殼模
11 冷卻區與周遭地面有高低差，惟其堆放數量不少，高度已超
12 出檻差，再衡諸該處係屬露天，尚有雨水將粉塵混入逕流廢
13 水注入收集溝排出，其隔絕效果甚微。

14 (四)進入溝渠內之污染物因受到水流速度、水量、阻障物等各種
15 環境因素影響，各處沈積程度本不具均質性，且新復溝圳於
16 103年5、6月間曾執行底泥清除作業，是以上訴人以104年新
17 復溝圳底泥檢測數值與101年大甲幼獅工業區雨水下水道之
18 檢測數值相歧，援為其有利論證，要屬無稽。另苑裡鎮新復
19 里農地污染調查報告中關於底泥與土壤之檢測方法與標準互
20 殊，無從援引比對互斥，故不能以底泥品質未超標，即推論
21 引灌農地不會受污染。另上開調查報告第2-11頁關於底泥品
22 質之檢測數據年度係101年，而第2-8頁、第2-9頁關於農地
23 土壤取樣之檢測年度分別為102年、104年，取樣檢測時點相
24 異，基礎互異，尤難援引比對，殊難徒憑農地土壤受污染之
25 重金屬種類與溝渠底泥所含之重金屬成份不同，即謂農地污
26 染與新復溝渠之污染無關。又底泥具有不均質特性，其累積
27 之污染濃度並不會呈線型式連續分布，是以，M23檢測值鎳
28 之濃度較M22檢測值為低，僅顯示沉積於該位置之污染物數
29 量較少，尤難論證上訴人聯誠公司非法排放含重金屬鎳、鉻
30 污染物之廢水，未引灌入系爭17筆農地內造成污染。

01 (五)數個污染源違規排放廢水共同對土地形成同一污染結果，因
02 其行為關連共同，造成同一損害結果，無從切割各自應負之
03 行政責任，數污染行為人自應共同履行整治該受污染土地之
04 行政法上義務，而對於他人代為履行整治義務所支出之相關
05 必要費用，應負連帶清償責任。上訴人主張：系爭17筆農地
06 之污染行為人為訴外人進欽公司，被上訴人復命上訴人亦應
07 負擔此筆土壤整治費用，有違比例原則及責罰相當原則云
08 云，尚非可採等由為據。

09 四、上訴意旨略以：

10 (一)除臺灣檢驗科技股份有限公司檢驗報告已說明上訴人聯誠公
11 司廠區粉塵不含重金屬鉻、鎳成分外，上訴人聯誠公司所提
12 出之琨鼎環境科技股份有限公司檢測報告，乃上訴人聯誠公
13 司早在「103年6月間」即交付送驗，並非於原處分作成後才
14 送驗取得，該檢測報告之內容顯示上訴人聯誠公司廠區之廢
15 棄陶瓷殼模確實不含鉻成分在內，原審未說明理由逕予一概
16 認為不可信，明顯違背客觀調查之義務。況本件實應由被上
17 訴人就廢鑄砂粉塵之成分為何負擔舉證責任。迺原審竟將舉
18 證責任轉嫁上訴人聯誠公司，且原判決就上訴人聯誠公司廠
19 區之廢鑄砂或粉塵含重金屬鎳、鉻成分，亦未提出任何證據
20 或檢測報告為憑，不過係以聯誠公司廠區所產生之「原廢
21 水」、「集塵灰」、「污泥」含重金屬鉻、鎳成分，即「推
22 測」、「擬制」散布於廢鑄砂暫存區之粉塵含重金屬鉻、鎳
23 成分，故原判決認定事實明顯與卷證不符，亦違反客觀舉證
24 責任分配原則。

25 (二)上訴人聯誠公司97年、101年二次違規情節實係大型冷氣機
26 及冷卻水塔所產生之廢水（冷卻水，不含重金屬鉻、鎳成
27 分），間接流入大甲幼獅工業區雨水道，並非上訴人聯誠公
28 司廠內製程所產生含重金屬鉻及鎳之廢水。參諸97年、101
29 年之水污染稽查紀錄及裁處書中，就檢查項下之「未妥善操
30 作處理設備」、「繞流排放」欄位，皆未見環保主管機關稽
31 查人員有過勾選紀錄，亦未曾就該次廢水之成分進行檢測；

01 且該二次裁罰依據，主管機關並非以「繞流排放」違反當時
02 水污染防治措施及檢測申報管理辦法第14條規定進行裁處，
03 均可見當時違規確非針對須經廢水處理設施所設置既有管線
04 排放之製程廢水。

05 (三)原判決所認定之污染傳輸途徑，完全忽略排水孔之攔污、阻
06 截功能，且此一傳輸途徑根本與「粉塵」作為固體所可能造成
07 之污染分布特徵不符，無從建立相當因果關係。上訴人聯
08 誠公司廠區之逕流廢水收集溝，原本功能即包含沉砂、攔截
09 髒污。大甲幼獅工業區雨水孔底部亦均有沉砂、攔截髒污功
10 能，與排口留有檻差。新復溝圳之灌溉溝渠之引水道底部與
11 水孔亦留有檻差。本案系爭17筆農地污染總面積達14,478.3
12 9平方公尺，且距離上訴人聯誠公司廠區有1、2公里之遙，
13 排水道路徑又多所曲折，實難想像逕流廢水挾帶固體物質
14 「粉塵」越過層層檻差，注入農地進而形成大片污染。此
15 外，粉塵為「固體」物質，具一定重量，於水體及土壤均定
16 會有所沉積，然觀察沿線之新復東地區渠道底泥檢測結果，
17 重金屬鉻、鎳濃度分布不僅未隨距離遞減，反呈現分布不連
18 續之區塊狀，僅集中於特定區塊，可見系爭17筆農地之污
19 染，並非透過灌溉水體挾帶粉塵之方式，或粉塵懸浮於水體
20 透過引水灌溉方式注入農地所形成。

21 (四)觀諸苑裡鎮新復里農地污染調查報告，顯示於101年間，大
22 甲幼獅工業區雨水道底泥超標者，除了鉻、鎳外，「銅」、
23 「鎘」、「鉛」、「鋅」、「汞」也有超標情形。倘依原判
24 決認定之傳輸方式及傳輸途徑，除了鉻、鎳外，其他
25 「銅」、「鎘」、「鉛」、「鋅」、「汞」之重金屬物質自
26 亦當會一併造成農地污染，然自苑裡鎮新復里農地污染調查
27 報告之102年、104年農地土壤調查結果觀之，並未見
28 「銅」、「鎘」、「鉛」、「鋅」、「汞」項目有超標情
29 形，可見原判決所認定之傳輸方式實過於牽強。

30 (五)誠如證人李啟睿所述證詞，正足說明原判決所認定逕流廢水
31 挾雜粉塵之污染傳輸方式現實上確乏憑據，難謂可行，其可

能造成之污染極為有限。相較於此，唯有透過大量「廢水排放」之傳輸方式（即含有重金屬鎳廢水大量引灌注入農田），才有可能造成系爭17筆農地般之大片污染狀態。就此，苑裡鎮新復里農地污染調查報告實已列明認定訴外人進鈦公司方為真正之污染行為人，然原審未有任何證據即草率認定上訴人聯誠公司為污染行為人，悖於論理法則及經驗法則。

（六）觀諸上訴人聯誠公司101年至104年廢鑄砂清運三聯單，廢鑄砂之廢棄物代碼為「R-1201」，為公告應回收或再利用廢棄物，而非有害事業廢棄物，且廢鑄砂之清運單尚清楚註明「無有害特性」、「無有害成分」，可見上訴人聯誠公司廠區之廢鑄砂粉塵確實不含重金屬鉻、鎳之成分。然原審對此未予考量，甚至未以法院囑託鑑定之方式進行必要之調查，明顯違背客觀調查之義務。

五、本院查：

（一）土污法第1條：「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：「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）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。」第3條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第7條第5項：「各級主管機關為查證工作時，發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，得準用第15條第1項規定，採取應變必要措施；對於第15條第1項第3款、第4款、第7款及第8款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人為之，以減輕污染影響或避免污染擴大。」第12條：「（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。……（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。」第15條：「（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：……七、移除或清理污染物。……（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。」第43條：「（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，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；……（第3項）污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，直轄市、縣（市）主管機關得限期命其負責人、持有超過其已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其人事、財務或業務經營之公司或股東繳納前2項費用；……（第6項）依第7條第5項規定支出之應變必要措施費用，直轄市、縣（市）主管機關得準用第1項及第5項規定，限期命污染行為人、潛在污染責任人、依第3項規定應負責之負責人、公司或股東、場所使用人、管理人或所有人

繳納。……（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。」準此，直轄市、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工作，如果認為其污染來源明確，且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土壤污染控制場址，並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。如污染行為人或潛在污染責任人不明時，直轄市、縣(市)主管機關得視財務狀況及場址實際狀況，先行採取適當之改善措施，且為避免影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞，以及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，採取移除或清理污染物等必要之應變措施，其因此所支出之費用，得於查明污染行為人（公司組織）後，限期命該污染行為人（及其負責人）繳納該費用。又因污染行為人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），就其因洩漏、棄置、非法排放、灌注污染物或未依法令規定清理污染物等行為，造成土壤污染或使他人受損害，負最終之污染控制、整治或賠償責任。是控制場址土壤污染控制計畫之訂定及實施，其最終責任主體為污染行為人，倘數個污染行為人違規排放廢水共同對土壤造成同一污染結果，因其行為關連共同，而造成同一損害結果，事實上難以切割各自應負之行政法上責任，故土污法第43條第9項規定，不再區分數污染行為人各自造成同一土壤污染結果之比例多寡，明定數污染行為人對於主管機關採取必要改善措施或應變措施所支出之費用，應與其負責人負連帶清償責任。

（二）按事實認定乃事實審法院之職權，而證據之證明力如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，苟其事實之認定已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，而未違背論理法則、經驗法則或證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定異於該當事人之主張者，亦不得謂為原

判決有違背法令之情形。原判決依被上訴人就系爭17筆農地之土壤污染控制場址及土壤污染管制區公告、被上訴人解除土壤污染控制場址及土壤污染管制區公告（包括：99年7月16日府環水字第0997801648A號、100年12月1日府環水字第100088647B號、101年5月29日府環水字第1010020184B號、102年12月4日府環水字第1020048388B號公告、100年11月17日府環水字第1000086499B號公告、102年8月15日府環水字第1020031483B號公告及105年9月20日府環水字第1050031924B號公告）、被上訴人所屬環保局於98年至100年及102年間接續執行之土污防治計畫及土污查證計畫、富立業公司執行之「農地重金屬污染來源及途徑判定評析計畫」、苑裡鎮新復里農地污染調查報告，系爭17筆農地土壤污染控制場址改善工作計畫及支出證明、停耕補償請領清冊及剷除銷毀補償請領清冊633等地號、101年苗栗縣農地土壤污染控制場址改善工作計畫及經費支出證明、停耕補償請領清冊及剷除銷毀補償請領清冊287等地號、104年苗栗縣農地污染控制場址改善作業及支出證明、停耕補償請領清冊及剷除銷毀補償請領清冊648地號、上訴人聯誠公司之登記基本資料表、苑裡鎮新復里農地污染調查報告關於上訴人聯誠公司製程說明及製造流程圖、上準公司出具之廢棄物樣品檢驗報告、上訴人聯誠公司廠區實況照片、上訴人聯誠公司廠區平面圖及104年拍攝之現場實況照片等事證，認系爭17筆農地其土壤重金屬鎳濃度超過土壤污染管制標準，被上訴人逐批先後公告其為土壤污染控制場址及管制區（詳如原判決附表一所示），即被上訴人在查悉實際污染行為人之前，已先行執行系爭場址改善及監督驗證工作計畫，其改善並驗證污染物濃度低於食用作物農地土壤污染監測標準，已於100年、102年及105年間分批完成（詳如原判決附表二所示），被上訴人並公告解除系爭17筆農地之土壤污染控制場址及土壤污染管制區。嗣後環保署委託富立業公司執行「農地重金屬污染來源及途徑判定評析計畫」，並提出苑裡鎮新復里農地污染調查報告供

01 參，經發現上訴人聯誠公司現設廠於大甲幼獅工業區內，從
02 事金屬表面處理作業，其製程廢水含有鉻、鎳等重金屬，應
03 依規定納入臺中市大甲幼獅工業區廢水處理廠處理，但其將
04 廠內之含有重金屬鎳之逕流廢水未納入廢水處理系統，逕行
05 排放至大甲幼獅工業區雨水下水道，匯流至農田灌溉溝渠之
06 新復溝圳內，因上訴人聯誠公司之污染源特徵與農地受體、
07 傳輸途徑具有關聯性，乃判定上訴人聯誠公司為污染行為
08 人，並提出苑裡鎮新復里農地污染調查報告供參，被上訴人
09 乃作成原處分認定上訴人聯誠公司為污染行為人，並命上訴
10 人聯誠公司與其負責人即上訴人黃瑞棻應連帶清償如原判決
11 附表一所示系爭17筆農地土壤整治費用計6,599,872元等
12 情，經核原判決認定事實與卷內證據相符，並無違背論理法
13 則、經驗法則或證據法則之違法。

14 (三)再按認定違規事實所憑之證據，不以直接證據為限。易言
15 之，綜合各種間接證據，本於推理作用，應用經驗法則、論
16 理法則、證據法則，依已明瞭之間接事實，以認定違規構成
17 要件事實，尚非法所不許。原判決論明上訴人聯誠公司自82
18 年3月6日設立登記公司，從事金屬表面處理業，其操作程序
19 包括鋼製造與金屬表面處理二種程序，使用原料主要為鋼鐵
20 及鉻、鎳、鉬酸鈉、矽膠等金屬及其他材料，迄未變更製
21 程，其鋼鑄製程中會產生金屬粉塵逸散，經由空氣污染防制
22 設備收集後稱為集塵灰，將金屬置高溫爐融解過程中，所殘
23 存之金屬殘渣及灰，即所謂廢爐渣；其金屬鑄件經灌模冷卻
24 後，外層陶殼模敲碎後，稱為廢陶殼模，而研磨拋光程序產
25 生之金屬碎屑，即所謂的廢鑄砂；而酸洗過程產生廢水經過
26 處理過程（濾乾）後之廢棄物稱為污泥，而產生污染物進入
27 溝渠中與其內之土壤、泥沙或顆粒物相混合沈積在河道中即
28 稱為底泥，底泥所在經由水流通過常會形成懸浮，而再往下
29 游移動之現象等情，除有卷附上訴人聯誠公司之登記基本資
30 料表及苑裡鎮新復里農地污染調查報告關於上訴人聯誠公司
31 製程說明及製造流程圖可參外，並經證人即富立業公司當時

01 執行上開調查及查證工作職員李啟睿於原審準備程序陳明在
02 卷。上訴人聯誠公司曾於97年違規逕將廢水排入雨水道為改
03 制前臺中縣環保局於97年6月21日實施稽查時查獲上情，並
04 以裁處書裁罰6萬元在案；復經改制後臺中市環保局於101年
05 2月18日稽查時發現上訴人聯誠公司將廢（污）水由廠內雨
06 水道（口）排出至廠區旁溝渠，進廠後稽查廠區內廢（污）
07 水淤積，未妥善收集至污水管管線內，致流至廠外雨水道造
08 成污染，而以裁處書裁處罰鍰6萬元，並命接受環境講習2小
09 時。其後，經臺中市政府委託澳新科技公司執行大甲幼獅工
10 業區雨水道疑似污染源調查及查證工作計畫，經自上訴人聯
11 誠公司廠區外雨水放流口之上游（M17）與其廠外雨水放流
12 口（M18）分別採集底泥樣品檢測分析，發現採自該雨水道
13 上游之底泥樣品，其重金屬鎳檢測值僅為247mg/kg、鉻檢測
14 值僅為579mg/kg，而上訴人聯誠公司雨水放流口之底泥樣
15 品，其鎳檢測值為892mg/kg，鉻檢測值為1,810mg/kg，明顯
16 可見大幅躍升情形。再經環保署委任富立業公司於104年分
17 別自上訴人聯誠公司廠區外雨水道上游與其廠區之雨水放流
18 口採集底泥樣品，經檢測結果，上訴人聯誠公司廠區外之雨
19 水道上游底泥之鉻、鎳濃度檢測值分別為91.1mg/kg與55.5m
20 g/kg，但上訴人聯誠公司出水口底泥之鉻、鎳檢測值分別為
21 3,450mg/kg與2,350mg/kg，與上游底泥濃度之比值各達37.8
22 倍與42.3倍。又經富立業公司於104年11月25日至上訴人聯
23 誠公司廠區現場採集原廢水、集塵灰及污泥等項樣品檢測結
24 果，發現污泥樣品之鉻含量達25,600mg/kg、鎳含量達23,20
25 0mg/kg；集塵灰樣品之鉻含量達12,200mg/kg、鎳含量達11,
26 700mg/kg；而於105年2月22日由其廠區內逕流廢水收集溝採
27 集之底泥樣品經檢測結果，其鉻含量為10,400mg/kg（標準
28 上限值為233mg/kg）、鎳含量為10,300mg/kg（標準上限值
29 為80mg/kg）。參佐富立業公司於104年11月25日至上訴人聯
30 誠公司廠區內採集樣品當時所拍攝之上訴人聯誠公司廠區實
31 況照片所示，其廠區內現場粉塵逸散，且地面覆蓋密厚，顯

然可以混隨地表水注入逕流廢水收集溝再由逕流雨水放流口排至廠區外雨水道，並未匯流至納管廢水放流口等情。原判決因此綜觀上開事證情況，而認足見上訴人聯誠公司產製過程所產生粉塵（懸浮微粒或塵灰）確實含有重金屬鉻及鎳污染物，因上訴人聯誠公司未依規定，履行定期清除及回收處理之公法上義務，任其沉降、漫布及沈積於廠區地面，混隨地表水自逕流廢水排放口注入廠外雨水道，足認其廠區雨水道排放口之底泥所含重金屬鎳污染物係源自上訴人聯誠公司排放所致無疑。又經原審履勘現場，認上訴人聯誠公司廠區外之雨水道係匯流至新復溝圳內，而新復溝圳確實流經系爭17筆農地為各筆農地所引灌無訛。上訴人聯誠公司因未清理含有重金屬鎳之粉塵，致使與地表逕流廢水相混合，排入雨水道至匯流注入新復溝圳內，必造成該圳內灌溉水源受重金屬鎳污染。是其違規排放逕流廢水之行為與系爭17筆農地土壤受重金屬污染間自具有相當因果關係。被上訴人認定其為系爭17筆農田污染行為人，核無違誤等情(原判決第31頁第24行至第35頁第11行參見)。因此，原判決並非僅以上訴人聯誠公司過去裁罰之紀錄，遽認上訴人聯誠公司為違章行為人；其並說明所依據事證而認本件系爭17筆農地受有重金屬污染與上訴人聯誠公司違規排放廢水之行為間具有相當因果關係，上訴人聯誠公司為系爭17筆農地污染行為人之得心證理由，其論證既與卷內證據相符，且無違背論理法則、經驗法則或證據法則之違法，則其綜合各種間接證據，本於推理作用，應用經驗法則、論理法則、證據法則，依已明瞭之間接事實，以認定違規構成要件事實，依上所述，並非法所不許。尚不能以上訴人聯誠公司97年、101年之水污染裁處，未曾就該次廢水之成分進行檢測，或當時違規非針對須經廢水處理設施所設置既有管線排放之製程廢水，即執為上訴人聯誠公司非為系爭17筆農地污染行為人之論據。上訴人聯誠公司主張其所提出之檢驗報告已說明其廠區粉塵不含重金屬鉻、鎳成分外，且廠區之廢棄陶瓷殼模不含鉻成分在內，本

01 件應由被上訴人就廢鑄砂粉塵之成分為何負擔舉證責任；原
02 判決就上訴人聯誠公司廠區之廢鑄砂或粉塵含重金屬鎳、鉻
03 成分，未提出任何證據或檢測報告為憑，而係以廠區所產生
04 之「原廢水」、「集塵灰」、「污泥」含重金屬鉻、鎳成
05 分，即「推測」、「擬制」散布於廢鑄砂暫存區之粉塵含重
06 金屬鉻、鎳成分，原判決認定事實明顯與卷證不符，亦違反
07 客觀舉證責任分配原則；原判決忽略排水孔之攔污、阻截功
08 能，系爭17筆農地之污染，並非透過灌溉水體挾帶粉塵之方
09 式，或粉塵懸浮於水體透過引水灌溉方式注入農地所形成等
10 等，均係就原審證據取捨及事實認定職權之行使以其主觀之
11 法律意見再為爭執，指摘原判決違法，並無足採。

12 (四)原判決已說明上訴人聯誠公司事後自行提供檢體委託鑑測之
13 檢測報告，因該結果可由其自主意思決定，不具客觀性及可
14 信性，無從採憑。由上訴人聯誠公司廠區內採取之污泥、集
15 塵灰樣品及自逕流廢水收集溝與廠外雨水道採集之底泥樣品
16 皆檢測出超出管制標準之重金屬鎳含量。而進入溝渠內之污
17 染物因受到水流速度、水量、阻障物等各種環境因素影響，
18 係呈現懸浮狀態後，逐漸沉澱，各處沈積程度本不具均質
19 性，且因溝渠有人工疏濬等因素，故各時段及地點所採集之
20 樣品，其檢測值明顯不可能完全一致，此由苑裡鎮新復里農
21 地污染調查報告第2-11頁所載之檢測點M19與M21兩點位之距
22 離相鄰，但M21之銅、鋅、砷、鋁檢測數值較高，而M19之
23 鉻、鉛、鎳、汞檢測數值則較高可明。且依卷附臺灣臺中農
24 田水利會103年6月13日中水管字第1030402943號函載（原審
25 卷第1511頁參見），新復溝圳確於103年5、6月間有執行底
26 泥清除作業。是以上訴人聯誠公司以104年新復溝圳底泥檢
27 測數值與101年大甲幼獅工業區雨水下水道之檢測數值相
28 歧，無從援為其有利論證。苑裡鎮新復里農地污染調查報告
29 第2-8頁、第2-9頁之檢測標的係農地土壤取樣檢測值，而第
30 2-11頁係底泥品質之檢測數值，後者係水體沉積物質之累
31 積，乃反映出流經水體所含之物質，其底泥有高濃度污染物

係表示水體挾帶重金屬污染物，前者為土壤長期引灌受污染水源後吸附之重金屬濃度，故不能以底泥品質未超標，即推論引灌農地不會受污染，是底泥與土壤之檢測方法與標準互殊，無從援引比對互斥。況且第2-11頁之檢測數據年度係101年，而第2-8頁、第2-9頁之檢測年度分別為102年、104年，取樣檢測時點相異，基礎互異，尤難援引比對，故原判決附表一所示系爭17筆農地係因引灌之水源被違規排放之廢水污染所致，其受污染之重金屬種類及程度，繫於引灌之時間長短及水量多寡而定，殊難徒憑農地土壤受污染之重金屬種類與溝渠底泥所含之重金屬成份不同，即謂農地污染與新復溝渠之污染無關。底泥具有不均質特性，其所含污染物濃度係受地形、水量、水流等因素影響，累積之污染濃度並不會呈線型式連續分布，此觀M23鎳之檢測值雖較M22之測值為低，但銅、鋅、鋁的測值又較M22之測值為高可明。是以，M23檢測值鎳之濃度較M22檢測值為低，僅顯示沉積於該位置之污染物數量較少，並非懸浮於水體中之重金屬亦較少，尤難論證上訴人聯誠公司非法排放含重金屬鎳、鉻污染物之廢水，未經由幼獅工業區雨水下水道而進入新復溝圳，並引灌入系爭17筆農地內，使其土壤受污染等情明確，經核並無不合。上訴人聯誠公司主張依原判決認定之傳輸方式及傳輸途徑，除了鉻、鎳外，其他「銅」、「鎘」、「鉛」、「鋅」、「汞」之重金屬物質自亦當會一併造成農地污染，自苑裡鎮新復里農地污染調查報告之102年、104年農地土壤調查結果觀之，並未見「銅」、「鎘」、「鉛」、「鋅」、「汞」項目有超標情形，可見原判決所認定之傳輸方式實過於牽強一節，並無可採。

(五)上訴人聯誠公司與訴外人進鈦公司各有其違規行為，而數個污染行為人違規行為共同對土壤造成同一污染結果，因其行為關連共同，而造成同一損害結果，事實上難以切割各自應負之行政法上責任，依土污法第43條第9項規定，數污染行為人就共同污染土壤之整治費用負擔，係採取連帶負責制，

01 而非區分責任制。故數污染行為人對於主管機關採取必要改
02 善措施或應變措施所支出之費用，應與其負責人負連帶清償
03 責任，則被上訴人就進鈦公司另行作成處分，命其應就系爭
04 17筆農地之全部整治費用負連帶清償責任，此並不影響上訴
05 人聯誠公司依前述事實就系爭17筆農地之全部整治費用應負
06 之連帶清償責任。從而上訴人聯誠公司執另苑裡鎮新復里農
07 地污染調查報告認定進鈦公司為污染行為人部分，仍無從執
08 為上訴人聯誠公司免除本件污染行為人之責任。

09 (六)又上訴人聯誠公司廠區內採取之污泥、集塵灰樣品及自逕流
10 廢水收集溝與廠外雨水道採集之底泥樣品皆檢測出超出管制
11 標準之重金屬鎳含量，縱然上訴人聯誠公司事後產生之陶殼
12 模不含重金屬鎳，仍不能作為有利於上訴人聯誠公司之認
13 定。再對照富立業公司於104年11月25日到場查證時與原審1
14 07年12月7日勘驗時拍攝之實況照片，可見104年當時上訴人
15 聯誠公司廠區之逕流廢水口處係棄置廢鑄砂、廢爐渣及廢殼
16 模，物品雜亂無章，地面滿佈塵灰，明顯與原審勘驗時之現
17 場情況大相逕庭。上訴人聯誠公司之逕流廢水收集溝蓋係屬
18 開洞式，地表水可注入，溝內亦有積水，殼模冷卻區堆放數
19 量不少，高度已超出檻差，且散置滿地，衡諸該處係屬露
20 天，形成之地表水並非僅限於人工灑水，尚有雨水將地表粉
21 塵極易混入逕流廢水注入收集溝排出，其隔絕效果甚微等
22 情，均據原審論明(原判決第36頁第8行至第25行參見)，經
23 核並無違誤。上訴人聯誠公司主張其廠區之廢鑄砂粉塵確實
24 不含重金屬鉻、鎳之成分。原審對此未予考量，甚至未以法
25 院囑託鑑定之方式進行必要之調查，明顯違背客觀調查之義
26 務一節，亦係就原審已論駁不採之見解續予爭執，縱原審證
27 據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定異於該當
28 事人之主張者，仍不能謂原判決有違背法令之情形。

29 (七)末按，訴訟標的對於原訴願人及其他有相同利害關係之人必
30 須合一確定者，經原訴願人踐行訴願程序，可認為原提起訴
31 願之當事人，有為所有必須合一確定之人提起訴願之意，應

01 解為與原訴願人利害關係相同之人得逕行依行政訴訟法第4
02 條第1項起訴。本件被上訴人作成原處分命上訴人聯誠公司
03 與上訴人黃瑞棻就系爭17筆農地土壤整治費用應負連帶清償
04 責任，雖僅上訴人聯誠公司單獨提起訴願，但訴願理由並非
05 基於其公司個別事由，訴訟標的與上訴人黃瑞棻仍具有必須
06 合一確定之相同利害關係，上訴人黃瑞棻縱未經訴願程序，
07 仍得逕行起訴。原審認本件被上訴人作成原處分，僅上訴人
08 聯誠公司單獨提起訴願，上訴人黃瑞棻並未提起訴願，訴願
09 決定維持原處分後，經上訴人聯誠公司單獨於107年1月10日
10 起訴，上訴人黃瑞棻遲至同年9月26日始追加起訴，上訴人
11 黃瑞棻所為主觀訴之追加不合法部分，雖有未洽，惟因原判
12 決仍以實體理由予以駁回，依本院前述論斷，尚不影響本件
13 判決結論，應予敘明。

14 (八)從而原審以被上訴人以原處分確認上訴人聯誠公司為系爭17
15 筆農地之污染行為人，並適用土污法第13條第2項、第43條
16 第1項、第3項及第9項命上訴人聯誠公司及其負責人即上訴
17 人黃瑞棻連帶繳納系爭17筆農地土壤整治費用計6,599,872
18 元，於法核無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合，而駁回
19 上訴人於原審之訴，依上說明，應屬合法。上訴論旨，指摘
20 原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

21 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項
22 、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前
23 段，判決如主文。

24 中 華 民 國 110 年 10 月 7 日

25 最高行政法院第四庭

26 審判長法官 胡 方 新

27 法官 蕭 惠 芳

28 法官 曹 瑞 卿

29 法官 林 惠 瑜

30 法官 陳 國 成

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 110 年 10 月 7 日
03 書記官 廖 仲 一