

# 最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第226號

上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 鄭文燦

訴訟代理人 張訓嘉 律師

被 上 訴 人 台灣富士軟片資訊股份有限公司(原台灣富士全錄股份有限公司)

代 表 人 勝田明典

訴訟代理人 朱百強 律師

劉昌坪 律師

李劍非 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110年1月14日臺北高等行政法院108年度訴字第205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：

(一)被上訴人於民國65年間取得坐落桃園市○○區○○○段0000地號土地，於其上設置一廠（門牌號碼為桃園市○○區○○路00號，下稱系爭場址）從事影印機維修、二手影印機重整再售出、碳粉匣及影印機拆解回收再利用等作業。土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）之中央主管機關行政院環境保護署（下稱環保署）委託訴外人中興工程顧問股份有限公司執行「高污染潛勢工業區污染源調查及管制計畫（第五期）」（下稱系爭污染調查計畫），於105年11月21日至23日、106年3月24日在系爭場址監測井進行地下水採樣工作，檢測結果為地下水氟鹽含量最高17.6mg/L、1,1-二氯乙烯含量最高0.565mg/L、三氯乙烯含量最高0.0839mg/L、氯乙烯

01 含量最高0.0393mg/L，皆超出第二類地下水污染管制標準  
02 （氟鹽8mg/L、1,1-二氯乙烯0.07mg/L、三氯乙烯0.05mg/  
03 L、氯乙烯0.02mg/L），嗣作成污染調查成果，經上訴人所  
04 屬環境保護局（下稱上訴人環保局）於106年10月5日召開之  
05 「高污染潛勢工業區污染源調查及管制計畫（第五期）——  
06 台灣富士全錄股份有限公司污染改善研商會議」中提出。

07 (二)上訴人為土污法地方主管機關，以系爭污染調查計畫之調查  
08 成果為據，作成以下公告：

09 1. 依土污法第12條第2項、同法施行細則第10條，以107年6月2  
10 7日府環水字第1070136686號公告（下稱原處分一）公告系  
11 爭場址所在土地為地下水污染控制場址，被上訴人為氟鹽項  
12 目之污染行為人，系爭場址地下水污染物氟鹽、1,1-二氯乙  
13 烯、三氯乙烯、氯乙烯（下合稱氯烯類物質）均達地下水污  
14 染管制標準。

15 2. 依土污法第16條規定，以107年6月27日府環水字第10701366  
16 861號公告（下稱原處分二）公告系爭場址所在土地為地下  
17 水污染管制區，即日起管制區內土地使用或人為活動予以管  
18 制或限制，管制事項包括：(1)禁止置放污染物於土壤；(2)禁  
19 止注入廢（污）水於地下水體；(3)禁止排放廢（污）水於土  
20 壤；(4)地下水污染管制區內，禁止飲用、使用地下水及作為  
21 飲用水水源；(5)其他經主管機關公告之管制行為；(6)於土  
22 壤、地下水污染管制區內從事土壤挖除、回填、暫存、運輸  
23 或地下水抽出等工作者，應檢具清理或污染防治計畫書，報  
24 請直轄市、縣（市）主管機關核定後，始得實施。

25 (三)被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回後，提起行政訴訟，  
26 並聲明：撤銷訴願決定及原處分一、二，經臺北高等行政法  
27 院（下稱原審）108年度訴字第205號判決（下稱原判決）將  
28 原處分一、原處分二及訴願決定均撤銷。上訴人不服，遂提  
29 起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；被上訴人在第一審之訴  
30 駁回。

01 (四)環保署另於108年1月30日以環署土字第1080008889號公告系  
02 爭場址為地下水污染整治場址，被上訴人不服，循序提起行  
03 政訴訟，另案繫屬於原審。

04 二、被上訴人起訴主張、上訴人在第一審的答辯，均引用原判決  
05 的記載。

06 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

07 (一)土污法第12條第2項控制場址，第16條管制區，乃至第12條  
08 第3項整治場址之劃定，以污染來源明確為要件，同法施行  
09 細則第8條進一步規範所謂污染來源明確，必須主管機關依  
10 查證、調查結果及資料，可判斷或確認「造成」地下水污染  
11 之物質或位置等資訊，即在確認造成污染來源與傳輸途徑  
12 後，始得宣告該地為地下水污染控制場址，非得簡化為「污  
13 染物質及污染範圍明確」即得將查得之「土壤或地下水污染  
14 物濃度達土壤或地下水污染管制標準」區域劃為控制場址。  
15 又污染來源之掌握在確認造成地下水污染源與傳輸途徑，俾  
16 採取有效之控制或整治措施，與污染行為人（或潛在污染責  
17 任人）之認定在追查造成土壤或地下水污染之人，令其對該  
18 污染負最終控制或整治責任，二者互相關連，但屬二事，非  
19 可混淆。因此，污染來源一旦查證明確，即可公告控制場  
20 址、整治場址，無待於因果關係難以證明之污染行為人責任  
21 確認。又污染源明確與否之辯證，重點在於以科學方法（問  
22 題認知、實驗數據收集、假說構成與測試）驗證，求得可以  
23 重複操作之方法解決環境污染的問題；與推究污染行為與損  
24 害間因果關係，確認污染行為人之證明內容不同。就污染源  
25 之認定，主管機關必須依據相關實驗數據及測試檢證之，尚  
26 不得以污染行為與結果間因果關係之證明，曠日廢時，緩不  
27 濟急為由，貿然以污染區域為污染源，旋劃定控制場址，導  
28 致後續控制、整治計畫的徒勞。另土污法明文，地方主管機  
29 關只要發現地下水污染物質超過管制標準，不論污染源，或  
30 污染行為人是否明確，均即應著手為必要管制措施，至於須  
31 支應之費用，可經中央主管機關審核由土壤及地下水污染整

01 治基金（下稱整治基金）支付，以因應防堵污染危害擴大之  
02 迫切需要，並不容主管機關於污染來源不明確的情況下，僅  
03 因污染物質及範圍明確，即推卻政府維護國土環境及國民健  
04 康之責任，當然，與此同時，仍應繼續查明污染源所在及傳  
05 輸途徑，以為後續控制及整治計畫之重要根據，此為土污法  
06 賦予地方主管機關之義務。

07 (二)原處分一、二公告系爭場址為控制場址及管制區，依上說  
08 明，係以「污染來源明確」為要件，而此，必須以科學方法  
09 論證究明污染源與傳輸途徑，始克當之。是檢證原處分一、  
10 二是否合法，即須究明原處分一、二所指之污染物質「氟  
11 鹽」及「氟烯類物質」是否污染來源明確。經查：

12 1. 氟鹽類：

13 (1)系爭污染調查計畫評估報告之「污染潛勢評估說明」欄已指  
14 明依現行資料，無法確認污染源；上訴人環保局106年10月5  
15 日所召開之「高污染潛勢工業區污染源調查及管制計畫（第  
16 五期）——台灣富士全錄股份有限公司污染改善研商會議」  
17 之簡報大綱，污染調查結果表示：「……本場址超標項目氟  
18 鹽……均未與本場址運作特徵相符，不排除有其他污染來  
19 源。」；原處分一、二作成後，上訴人環保局於108年10月1  
20 7日召開「台灣富士全錄股份有限公司土壤及地下水污染調  
21 查及評估計畫」審查會議，委員仍詢問「本場址氟鹽之污染  
22 來源為何」，建議調查上游區域場外是否也有污染情形，釐  
23 清污染源。基上可知，僅憑原處分作成時有限的監測井採樣  
24 地下水檢驗報告，尚不足以形成地方及中央之環保主管機關  
25 所委託之專業機構（或人士）建立系爭場址即係污染源所在  
26 這樣的科學上確信，至多只能承認為眾多假說之一而已。

27 (2)被上訴人廠內自來水源自台灣自來水股份有限公司板新給水  
28 廠（下稱台灣自來水公司板新水廠），依該水場水質檢測報  
29 告以觀，其水中氟鹽濃度即為0.08mg/L，與上訴人環保局1  
30 06年10月2日就被上訴人製程原廢水槽進行採樣檢測結果相  
31 同，足見此氟鹽濃度為背景值，無從引以為被上訴人製程使

01 用氟鹽之證據。至於上訴人援引其他各種文件，推測被上訴  
02 人製程「可能」使用氟鹽此節，既為被上訴人所否認，上訴  
03 人更未能提出任何跡證（如被上訴人進貨資料、實際製程配  
04 方等）將其「臆測」轉換為「實據」，此種推論難予採認。

05 (3)系爭場址與群泓科技股份有限公司（下稱群泓公司）比鄰，  
06 其相關位置與地下水流向如原判決附圖3所示，即：群泓公  
07 司位於系爭場址西北側上游，地下水流向由群泓公司流向系  
08 爭場址，群泓公司地下水氟鹽濃度曾測得超過監測標準（未  
09 超過管制標準），如原判決附圖1所示氟鹽濃度最高位置，  
10 其實與群泓公司場址緊鄰；參以群泓公司之母公司為欣興電  
11 子股份有限公司，長年於群泓公司場址從事印刷電路板製造  
12 業、電子零組件製造業，享有使用氫氟酸清洗印刷電路板製  
13 程殘渣之發明專利，其製程產生廢水，可能包含大量氟化物  
14 等情以觀，套用上訴人採擇系爭場址為氟鹽污染源之標準而  
15 言，亦非不能以此推認氟鹽污染源所在為群泓公司，只是經  
16 長年地下水傳輸至系爭場址。當然，此係依現存跡證可得提  
17 出之假說之一，與上訴人指系爭場址為氟鹽污染源所在之分  
18 子擴散假說，均猶待進一步地質鑽探、確定氟鹽於該址之水  
19 力傳導係數等後續調查，才能釐清污染來源。

20 (4)從而，系爭場址受有氟鹽污染超過管制標準，乃為確然，但  
21 其污染來源尚且不明確，遑論確認污染行為人為何人。實  
22 則，即使上訴人以原處分一將被上訴人列為系爭場址氟鹽之  
23 污染行為人，於108年7月8日以府環水字第1080147350號函  
24 命被上訴人依土污法第15條為必要應變措施時，也僅將被上  
25 訴人列為污染土地關係人，並非污染行為人，是其前後處分  
26 內容亦有矛盾，其就系爭場址所受污染來源之查證，顯然未  
27 臻明確。

28 2. 氯烯類物質部分：上訴人就系爭場址地下水之所以受有氯烯  
29 類物質污染之原因，於原處分作成階段未曾予以論證，系爭  
30 污染調查計畫之評估報告也載明該計畫現有收集到系爭場址  
31 工廠運作製程等相關資料，尚無法研判該廠與地下水氯烯類

01 污染物之直接相關性。迄原審審理中，上訴人自承氯烯類物  
02 質濃度最高處為被上訴人緊鄰之復盛應用科技股份有限公司  
03 （下稱復盛公司）場址，係由該公司處擴散出去等語，嗣後  
04 上訴人亦將復盛公司坐落桃園區大樹林段1828、1829、183  
05 8、1838-1、1859-2、1844（部分）等6筆土地以109年11月3  
06 日府環水字第1090276785號公告、同日府環水字第10902767  
07 851號公告為氯烯類物質控制場址及管制區，並以復盛公司  
08 為污染行為人，此有上開公告附卷可憑。執此以論，原處分  
09 一、二作成時，系爭場址為關於氯烯類物質之污染來源，顯  
10 然並不明確。又徵諸上訴人論述關於氯烯類物質之污染來源  
11 及傳輸，大致也以不同場址之地下水測得氯烯類物質濃度高  
12 低為據，再以分子傳輸理論推導污染源所在及流布區域；核  
13 此假說，是否合於真實，尚未見上訴人另提出佐證予以驗  
14 證，尚難遽援引為本件原處分一、二理由之補正。更重要的是，  
15 即使系爭場址氯烯類物質污染來源，嗣後經查證確認如  
16 上訴人於審理中所陳，則因此劃定所應受控制區域及管制區  
17 之範圍，必定與原處分一、二所劃定者不同；即使地理上位  
18 置可能將系爭場址全數劃入，但必然另涵蓋現所認定之污染  
19 源所在（復盛公司場址）；此另又涉及控制及整治計畫提出  
20 者之選定及該等計畫實施之範圍，非以地理位置土地之鋸箭  
21 式切割，依土地地號及所有權屬分別公告為控制場址及管制  
22 區，任意拼湊所得替代。

23 (三)系爭場址地下水雖受氟鹽與氯烯類物質污染，已超過管制標  
24 準，但二者污染來源均不明確，上訴人非得出於管制之目的，  
25 逕依土污法第12條第2項、第16條公告為地下水污染控  
26 制區域及管制區域，以致因污染源所在及傳輸不明，反而有  
27 失控制及管制之效能；更不得為求應變必要措施之實施擔  
28 當，乃至於整治費用之支出，貿然於污染來源尚不明確之情  
29 況下，僅以污染濃度較高所在地為污染源所在，遽而推測污  
30 染源所在地之使用人即為污染行為人，以致被指為污染行為  
31 者必須承擔過度民事、行政，乃至於刑事責任之可能（污染

01 土地關係人就其地下水污染整治雖有一定之行政上義務，但  
02 與污染行為人之責任程度不同）。反之，應替代以官方與民  
03 間合作政策，既然系爭場址地下水受有污染達管制標準，而  
04 污染源不明確，當可依土污法第27條第1項公告劃定地下水  
05 受污染使用限制地區及限制事項，依同法第15條規定採取應  
06 變必要措施，且得以被上訴人為污染土地關係人，準用同法  
07 第25條規定，要求其配合應變必要措施及相關如評估系爭場  
08 址污染情況有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，也得準  
09 用整治場址依同法第14條、第15條、第22條至第26條規定，  
10 請被上訴人就系爭場址，與群宏公司、復盛公司以污染土地  
11 關係人身分，共同提出地下水污染整治計畫（土污法第22條  
12 第5項），由被上訴人等廠商或上訴人自行實施，協力整治  
13 保育國土，至於相關費用可由整治基金先行墊付，待究明責  
14 任後予以追繳，責任難以究明時，也非不可以和解之方式以  
15 求共存共榮。申而言之，土污法前述官民合作之模式及責任  
16 轉型的設計，能否成功達到管制目的，其樞紐乃為環保主管  
17 機關（中央及地方），如何不再花費過多行政成本在調查誰  
18 有直接污染土地的行為，不再讓因果關係證明難度成為環境  
19 保護之阻礙，整治基金的支出能夠順利回收，同時有多數的  
20 責任主體存在，加上連帶責任的設計，降低因為單一責任主  
21 體之追究而可能導致之產業破產，實有待上訴人遵循土污法  
22 之意旨予以努力。

23 (四)就本案處分始末觀察，自105年11月系爭污染調查計畫採樣  
24 檢測發現系爭場址地下水受有氟鹽及氯烯類物質污染起，迄  
25 原處分一、二於107年6月27日公告，被上訴人乃自108年3月  
26 起停工，並自系爭場址撤除所有廠內原料及設備，後續也提  
27 出調查及評估計畫；然依據109年1月31日之系爭場址地下水  
28 氟鹽分布及地下水流評析報告，系爭場址西北側邊界監測井  
29 之氟鹽濃度並未隨時間下降，系爭場址地下水仍可測得超出  
30 管制標準之氟鹽，直至109年5月，上訴人進入系爭場址調查  
31 時，氟鹽及氯烯類物質仍超過管制標準，準此以論，系爭場

01 址之污染自發現迄今歷時4年，並未獲得適當之整治復育。  
02 相對地，在此期間，兩造為求確認污染責任歸屬而爭訟不  
03 斷，兩造委託專業所為之檢測及判斷，不是相互比對支援，  
04 共同以科學之方法探究論證污染源所在及傳輸模式，以從事  
05 有效能的污染整治，反而被大量引用為訴訟資料，互相攻  
06 訐，徒耗訴訟成本，卻無濟於土污法管制目的之實現，此實  
07 肇因於上訴人作成原處分一、二時，即未審查體認土污法管  
08 制意旨，未究明污染來源，即採取與民間對立且僵化之行政  
09 措施所致，於此亦併指明，期能改善，為後續管制模式奠  
10 基。

11 (五)綜上，原處分一、二依土污法第12條第2項及第16條公告系  
12 爭場址為地下水受氟鹽、氯烯類物質污染之控制場址及管制  
13 區，並以被上訴人為氟鹽類污染之污染行為人，顯然欠缺上  
14 開法文所要求「污染來源明確」之要件，乃有違法，訴願決  
15 定未予糾正，亦有未合，乃判決將原處分一、二及訴願決定  
16 均撤銷。

#### 17 四、本院按：

18 (一)土污法第2條第15款第1目、第17款、第20款規定：「本法用  
19 詞，定義如下：十五、污染行為人：指因有下列行為之一而  
20 造成土壤或地下水污染之人：（一）洩漏或棄置污染物。  
21 ……。」「十七、污染控制場址：指土壤污染或地下水污染  
22 來源明確之場址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、  
23 沉積、引灌，致該污染物達土壤或地下水污染管制標準  
24 者。」「二十、污染管制區：指視污染控制場址或污染整治  
25 場址之土壤、地下水污染範圍或情況所劃定之區域。」第12  
26 條第1項、第2項規定：「各級主管機關對於有土壤或地下水  
27 污染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管  
28 制污染源及調查環境污染情形。」「前項場址之土壤污染或  
29 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  
30 地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告  
31 為土壤、地下水污染控制場址（以下簡稱控制場址）。」第

01 16條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應視控制場址或整  
02 治場址之土壤、地下水污染範圍或情況，劃定、公告土壤、  
03 地下水污染管制區，並報請中央主管機關備查；土壤、地下  
04 水污染範圍或情況變更時，亦同。」土污法施行細則第8條  
05 規定：「本法第12條第2項所稱地下水污染來源明確，指依  
06 查證、調查結果及資料，可判斷或確認造成地下水污染之物  
07 質或位置等資訊。」準此，主管機關僅於場址之地下水污染  
08 「來源明確」，且其地下水污染物濃度達地下水污染管制標  
09 準者，始得將該場址公告為地下水污染控制場址，於有必  
10 要時再視其污染範圍或情況公告地下水污染管制區，或於有  
11 嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，進而依土污法第12條  
12 第3項規定公告為地下水污染整治場址。又因地下水具有流  
13 動性，欲整治地下水之污染，即應確認地下水污染之位置，  
14 針對污染源進行整治，否則，若不顧污染源，僅簡單就受污  
15 染之地下水為控制場址公告、公告地下水污染管制區或進行  
16 整治，將因污染源頭之地下水流動，造成無法達成整治污染  
17 之目的，致有違比例原則之適當性原則。是以，依土污法施  
18 行細則第8條規定就土污法第12條第2項規定所稱地下水污染  
19 來源明確，係指依查證、調查結果及資料，可判斷或確認  
20 「造成」地下水污染之位置，其所為之確認對象當指「來  
21 源」位置之確認，應係指該污染之物質係從何而來，亦即已  
22 有確實之資訊可判斷或確認「造成」污染之根源，可排除調  
23 查範圍以外之污染干擾，始得謂地下水污染來源明確。否則  
24 若僅以地下水污染位置確認（通常也是因為污染檢測值超  
25 標）即進而認定污染來源明確，將使土污法第12條第2項「  
26 地下水污染來源明確」之規定成為贅文，無適用之餘地。

27 (二)再者，地下水污染控制場址之公告，對於污染行為人、潛在  
28 污染責任人、污染土地關係人之權利行使，仍增加若干限制  
29 及負擔，包括主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，得  
30 命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人為應變必  
31 要措施（土污法第15條參照），且污染來源的確定攸關主管

01 機關爾後應採取何種有效管制或應變必要措施，以減輕污染  
02 危害及避免污染擴大（土污法第15條至第17條參照）。故依  
03 查證、調查結果及資料，判斷或確認造成地下水污染之物質  
04 或位置等資訊，應審慎為之，須調查所得資料完整確實，足  
05 以認定造成地下水污染之物質、位置（來源），始得謂地下  
06 水污染來源明確，核係出於土地管制所維護之公益與土地權  
07 利人因此所生損失間之比例權衡，在於確保污染源之掌握，  
08 得以科學上正確且最具效能之方法，回復地利，確保國民健  
09 康。反之，如場址地下水污染濃度達地下水污染管制標準，  
10 而污染來源不明確者，主管機關應依土污法第27條第1項規  
11 定，先公告劃定地下水受污染使用限制地區及限制事項，不  
12 得逕行公告為地下水污染控制場址。因此即使在場址地下水  
13 污染濃度達地下水污染管制標準，而污染來源不明確者，主  
14 管機關仍可公告劃定地下水受污染使用限制地區及限制事  
15 項，採取應變必要措施，並非不能有所作為。上訴意旨主張  
16 若要求查明污染源途徑，始得公告地下水污染控制場址，必  
17 將曠日廢時，甚至永無查明之日而無法公告，對當地居民健  
18 康造成嚴重影響，對民眾知之權利有所戕害，原判決有適用  
19 法規不當之違誤云云，顯係對土污法之誤解，而不足採。

20 (三)原判決就：「土污法第12條第2項之所以明文控制場址之公  
21 告，以污染來源明確為要件，以及同法施行細則第8條進一  
22 步規範，所謂污染來源明確，必須主管機關依查證、調查結  
23 果及資料，可判斷或確認『造成』地下水污染之物質或位置  
24 等資訊，始得宣告該地為地下水污染控制場址之原因。」所  
25 持法律見解，核無違誤，並未增加法律所無之限制。上訴意  
26 旨主張原判決增加法無明文之限制，認為地下水污染來源明  
27 確必須查明「污染源及傳輸途徑」，認原處分欠缺「污染來  
28 源明確」之要件，進而撤銷原處分一、二，有適用法規不當  
29 之違法云云，自無足採。又原判決已敘明：污染來源之掌握  
30 與污染行為人（或潛在污染責任人）之認定，互相關連，但  
31 屬二事，二者非可混淆。污染源明確，但污染行為人仍然不

01 明者，所在多有。因此，污染來源一旦查證明確，即可公告  
02 控制場址、整治場址，以因應環境復育之迫切需求，無待於  
03 因果關係難以證明之污染行為人責任確認等情，並未論述地  
04 下水污染來源之確認須併同認定污染行為人及方式，核無判  
05 決理由矛盾之情形。上訴意旨主張查明「污染源及傳輸途  
06 徑」係土污法上認定污染行為人之要件，原判決將認定污染  
07 行為人之要件作為公告地下水污染控制場址之要件，有判決  
08 理由矛盾之違法云云，核屬對原判決之誤解，自無足採。

09 (四)原審本於職權調查證據之辯論結果，就1. 氟鹽類污染物部  
10 分：以原處分一、二所依據之系爭污染調查計畫報告已指明  
11 依現行資料無法確認污染源，上訴人環保局106年10月5日所  
12 召開之污染改善研商會議之簡報大綱，污染調查結果亦表  
13 示，本場址超標項目氟鹽，均未與本場址運作特徵相符，不  
14 排除有其他污染來源；甚至在原處分一、二作成後，上訴人  
15 環保局於108年10月17日召開「台灣富士全錄股份有限公司  
16 土壤及地下水污染調查及評估計畫」審查會議，委員仍詢問  
17 「本場址氟鹽之污染來源為何」，建議調查上游區域場外是  
18 否也有污染情形，釐清污染源。認定僅憑原處分一、二作成  
19 時有限的監測井採樣地下水檢驗報告，尚不足以形成地方及  
20 中央之環保主管機關所委託之專業機構（或人士）建立系爭  
21 場址即係污染源所在這樣的科學上確信。被上訴人廠內自來  
22 水源自台灣自來水公司板新水廠，其水中氟鹽濃度即為0.08  
23 mg/L，與上訴人環保局106年10月2日就被上訴人製程原廢  
24 水槽進行採樣檢測結果相同，足見此氟鹽濃度為背景值，無  
25 從引以為被上訴人製程使用氟鹽之證據。被上訴人系爭場址  
26 與群泓公司比鄰，群泓公司地下水氟鹽濃度曾測得超過監測  
27 標準（未超過管制標準），其製程產生廢水，也可能包含大  
28 量氟化物，亦非不能以此推認氟鹽污染源所在為群泓公司，  
29 只是經長年地下水傳輸至被上訴人系爭場址，猶待進一步地  
30 質鑽探、確定氟鹽於該址之水力傳導係數等後續調查，才能  
31 釐清污染來源。即使上訴人以原處分一將被上訴人列為系爭

01 場址氟鹽之污染行為人，然於108年7月8日以府環水字第108  
02 0147350號函命被上訴人依土污法第15條為必要應變措施  
03 時，也僅將被上訴人列為污染土地關係人，並未列為污染行  
04 為人，是其前後處分內容亦有矛盾，其就系爭場址所受污染  
05 來源之查證，顯然未臻明確。2. 就氯烯類物質污染物部分：  
06 以上訴人就系爭場址地下水之所以受有氯烯類物質污染之原  
07 因，於原處分作成階段，即未曾予以論證，系爭污染調查計  
08 畫之評估報告，也載明該計畫現有收集到被上訴人系爭場址  
09 工廠運作製程等相關資料，尚無法研判該廠與地下水氯烯類  
10 污染物之直接相關性。原審審理中，上訴人自承氯烯類物質  
11 濃度最高處為被上訴人緊鄰之復盛公司場址，係由該公司處  
12 擴散出去等語，嗣後上訴人亦將復盛公司坐落桃園區大樹林  
13 段1828、1829、1838、1838-1、1859-2、1844（部分）等6  
14 筆土地於109年11月3日公告為氯烯類物質控制場址及管制  
15 區，因而認定原處分一、二作成時，系爭場址為關於氯烯類  
16 物質之污染來源，顯然並不明確。原判決並敘明上訴人論述  
17 關於氯烯類物質之污染來源及傳輸，大致也以不同場址之地  
18 下水測得氯烯類物質濃度高低為據，再以分子傳輸理論推導  
19 污染源所在及流布區域。核此假說，是否合於真實，尚未見  
20 上訴人另提出佐證予以驗證，尚難遽援引109年11月3日公告  
21 復盛公司上開場址，予以控制及管制為原處分一、二理由之  
22 補正。從而系爭場址地下水雖受氟鹽與氯烯類物質污染，已  
23 超過管制標準，但二者污染來源均不明確，原處分一、二欠  
24 缺土污法第12條第2項規定所要求「地下水污染來源明確」  
25 之要件，而有違誤，上訴人依土污法第12條第2項及第16條  
26 公告系爭場址為地下水受氟鹽、氯烯類物質污染之控制場址  
27 及管制區，並以被上訴人為氟鹽類污染之污染行為人，自於  
28 法未合。原判決已論明其判斷之依據及得心證之理由，核其  
29 事實認定，並無違經驗法則、論理法則或證據法則，原判決  
30 並就上訴人於原審之爭執，何以不足採取，分別予以指駁甚  
31 明，核無違誤。上訴意旨再就原審取捨證據、認定事實之職

01 權行使，及已詳為論斷之事項，復主張原判決有不適用法規  
02 或適用法規不當，及判決不備理由之違法云云，自無可採。  
03 又原判決雖誤認：「上訴人公告復盛公司為氯烯類物質（不  
04 含氟鹽）之地下水污染為污染行為人」，惟原判決已敘明上  
05 訴人於原審審理時自承氯烯類物質濃度最高處為被上訴人緊  
06 鄰之復盛公司場址，係由該公司處擴散出去，嗣後上訴人並  
07 將復盛公司坐落之場址土地公告為氯烯類物質控制場址及管  
08 制區，因而認定原處分一、二作成時，被上訴人系爭場址為  
09 關於氯烯類物質之污染來源，顯然並不明確，核屬有據，自  
10 不會因前開誤認，而影響其結論之認定。上訴意旨主張其僅  
11 公告復盛公司所在場址為氯烯類物質（不含氟鹽）之地下水  
12 污染控制場址及污染管制區，並未認定復盛公司為污染行為  
13 人，惟原判決卻以上訴人業已認定氯烯類物質之污染源為復  
14 盛公司而非被上訴人，進而認原處分一、二不合法，其就此  
15 認定有重大違誤，有判決不備理由之違法云云，亦無足採。

16 (五)依土污法第12條第2項及第16條等規定，主管機關對於地下  
17 水污染來源明確且經檢測地下水品質狀況，其污染物濃度超  
18 過地下水污染管制標準者，所在地主管機關應公告該污染區  
19 為地下水污染控制場址，並視控制場址之地下水污染情況，  
20 劃定公告地下水污染管制區。次按「行政法院應依職權調查  
21 事實關係，不受當事人主張之拘束。」「行政法院於撤銷訴  
22 訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦  
23 同。」行政訴訟法第125條第1項及第133條分別定有明文。  
24 本件上訴人係依土污法第12條第2項及第16條公告系爭場址  
25 為地下水受氟鹽、氯烯類物質污染之控制場址及管制區，並  
26 以被上訴人為氟鹽類污染之污染行為人，依前揭規定及說  
27 明，上訴人必須有積極證據能證明系爭場址「地下水污染來  
28 源明確」之要件，始得為之。因此就系爭場址「地下水污染  
29 來源明確」是否確實存在，於行政訴訟程序，事實審之行政  
30 法院固應依職權調查證據認定事實。然本件原審於經當事人  
31 舉證後，業已盡調查證據之能事，依職權調查證據結果，認

01 定系爭場址所受污染來源，顯然並不明確，據此，原判決認  
02 定原處分一、二於法有違，核屬有據。上訴人於上訴時未依  
03 訴訟資料具體指出其在原審有就被上訴人之製程有使用含氟  
04 物質之爭點聲請調查證據等情，上訴意旨主張原判決既認被  
05 上訴人之製程是否或如何使用含氟物質係屬重要爭點，卻於  
06 本件撤銷訴訟中消極不依職權調查，亦未說明不予調查之理  
07 由，有判決不適用或適用行政訴訟法第125條、第133條規定  
08 不當之違法云云，顯係主觀一己之見解，自無足採。又原判  
09 決採用被上訴人繪製之原判決附圖1僅係在敘明氟鹽濃度最  
10 高位置，其實與群泓公司場址緊鄰，而與系爭污染調查計畫  
11 之評估報告關於群泓公司部分之原判決附圖3相呼應，說明  
12 地下水流向乃由群泓公司流向被上訴人系爭場址，猶待進一  
13 步地質鑽探、確定氟鹽於該址之水力傳導係數等後續調查，  
14 才能釐清污染來源等情，並非在確定污染源之正確位置，自  
15 不因被上訴人未委託專業環境工程顧問公司所繪製而有影  
16 響。上訴意旨主張原判決不採由專業環境工程顧問公司所製  
17 作之系爭污染濃度分布圖，卻引用被上訴人臨訟自行繪製而  
18 不具證據能力之原判決附圖1，復未敘明不採系爭污染濃度  
19 分布圖之理由，有判決不備理由之違法云云，尚無足採。

20 (六)復按「具體舉證責任」係指在具體的訴訟中，法官就待證事  
21 實，獲致其存否之「暫時的确信」後，為相反主張之當事人  
22 應為舉證，以動搖法官此「暫時的确信」，否則法官之「暫  
23 時的确信」就成為「終局的确信」，此涉及案件事實之重建  
24 問題，屬於事實認定範疇。事實認定乃事實審法院之職權，  
25 而證據之證明力如何，事實審法院有認定判斷之權，苟其事  
26 實之認定已斟酌全辯論意旨及調查證據的結果，而未違背論  
27 理法則、經驗法則或證據法則，縱其證據之取捨與當事人所  
28 希冀者不同，致其事實的認定異於當事人之主張者，亦不得  
29 謂為原判決有違背法令之情形。原審經斟酌全辯論意旨及調  
30 查證據結果，敘明上訴人所提106年10月2日就被上訴人製程  
31 原廢水槽進行採樣，檢測含有氟鹽；被上訴人84年於我國取

01 得「靜電顯色用之調色劑組成物及使用此組成物形成影像的  
02 方法」發明新型專利，使用含氟氧化鈾細微粒子，以及依聯  
03 合國斯德哥爾摩公約說明，早期彩色印表機、複印機及事務  
04 機之零件或印刷製程經常使用含氟物質等節，因此推論被上  
05 訴人製程有「高度」使用含氟物質之「可能」。然而，被上  
06 訴人廠內自來水源自台灣自來水公司板新水廠，其水中氟鹽  
07 濃度即為0.08mg/ L，與上訴人環保局106年10月2日就被上  
08 訴人製程原廢水槽進行採樣檢測結果相同，足見此氟鹽濃度  
09 為背景值，無從引以為被上訴人製程使用氟鹽之證據。至於  
10 上訴人援引其他各種文件，推測被上訴人製程「可能」使用  
11 氟鹽此節，既為被上訴人所否認，上訴人更未能提出任何跡  
12 證（如被上訴人進貨資料、實際製程配方等）將其「臆測」  
13 轉換為「實據」，此種推論難予採認等情，已說明認定之依  
14 據及理由（參見原判決第19頁），經核與卷內事證相符，亦  
15 無悖於經驗法則及論理法則，於法並無違誤。上訴人就被上  
16 訴人製程使用氟鹽之證據（本證），並未使原審就待證事  
17 實，獲致其存否之「暫時的确信」，原審未命被上訴人就其  
18 主張提出反證，自於法無違。上訴意旨主張被上訴人製程應  
19 係使用與其日本母公司相同含氟物質之技術，然被上訴人自  
20 始至終均未能舉證其與日本母公司有何自行創設之不同製  
21 程。又被上訴人用於碳粉顯色技術之專利說明書詳載碳粉製  
22 程使用「含氟氧化鈾」，則被上訴人將前開專利實施於其製  
23 程中乃係常態事實，自不因其否認未於製程中使用前開專利  
24 即免除其應就未使用該專利之變態事實負舉證責任之義務。  
25 被上訴人既稱於碳粉製程中未使用含氟物質，且早已停止生  
26 產作業，然其無法解釋何以系爭場址地下水氟鹽污染濃度甚  
27 高，且未能舉證有第三人或不明之人之污染行為造成系爭場  
28 址之污染，原判決不採上訴人之論點，逕認被上訴人僅為系  
29 爭址場之污染土地關係人，其認事用法已有違誤，復有判決  
30 不備理由及適用法規不當之違法云云，無非就原審取捨證

01 據、認定事實之職權行使，任意指摘原判決有違背法令情  
02 事，並非可採。

03 (七)綜上所述，上訴人主張均無可採。原判決並無上訴人所指違  
04 背法令之情形，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，  
05 為無理由，應予駁回。

06 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1  
07 項、第98條第1項前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 111 年 12 月 15 日

09 最高行政法院第一庭

10 審判長法官 吳 東 都

11 法官 鄭 小 康

12 法官 侯 志 融

13 法官 鍾 啟 煒

14 法官 王 俊 雄

15 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

16 中 華 民 國 111 年 12 月 15 日

17 書記官 張 玉 純