最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第296號
110年度上字第297號
111年度上字第179號

上　訴　人　乙順工業有限公司

代　表　人　蘇源順

上　訴　人　蘇源順
共　　同
訴訟代理人　陳思辰　律師
被 上訴 人　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，上訴人對於中華民國110年2月3日臺中高等行政法院109年度訴字第44號判決、109年度訴字第48號判決；110年12月23日臺中高等行政法院109年度訴字第45號判決，分別提起上訴，本院合併判決如下：

主　文

原判決除確定部分外廢棄，發回臺中高等行政法院。

理　由

一、爭訟概要：

(一)上訴人乙順工業有限公司（下稱上訴人乙順公司）於彰化縣○○市○○路000巷000號設廠從事電鍍業，領有被上訴人核發之水污染防治許可證（證號：彰縣環水許字第00000-00號，下稱許可證），其製程廢水含有鉻、銅、鎳及鋅等重金屬。前經行政院環境保護署（下稱環保署）辦理「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫（第2期）」、「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫（第3期）」及

「彰化東西二、三圳地區農地污染調查計畫」，發現其中位於上訴人乙順公司下游處且長期引用東西二圳作灌溉用水之農地（約86.87公頃）土壤，其鉻、銅、鎳及鋅等重金屬濃度高於土壤污染管制標準所定限值，受污染筆數共計478筆（368筆污染坵塊，下稱系爭土地），惟調查當時並未查獲污染行為人，經被上訴人於民國101年7月23日至107年1月30日，分別以101年7月23日府授環水字第1010202323E號等23份公告（下稱系爭23份公告）揭示為土壤污染控制場址及土壤污染管制區（以下分別稱為控制場址、管制區），並限制農作。

(二)被上訴人於107年11月19日，會同內政部警政署保安警察、環保署環境督察總隊中區環境督察大隊（下稱督察大隊）、彰化縣政府環保局人員前往現場稽查，發現上訴人乙順公司將製程區未經處理之高濃度重金屬廢水，以沉水馬達連接許可證未登載之塑膠軟管，由未經核准登記之放流口繞流排放，及以傾倒方式排入廠區下方之排水道，該排水道最終匯流至東西二圳。經被上訴人以108年3月15日府授環水字第1080076999號裁處書（下稱108年3月15日裁處書），命上訴人乙順公司自文到之日立即停工、廢止其原持有之許可證及環境講習8小時，上訴人蘇源順應親自出席環境講習。被上訴人嗣於000年0月間，依據環保署委託瑞昶科技股份有限公司（下稱瑞昶公司）執行「農地污染預防管理計畫－東西二圳農地污染關聯性分析及場址求償規劃報告（上訴人公司）」（下稱關聯性報告）結果，判定上訴人乙順公司與系爭土地具污染關聯性，且有洩漏或非法排放污染物之情事，認定上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人，爰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條及同法施行細則第10條規定，於108年6月4日以府授環水字第1080026948號公告（下稱108年6月4日公告）修正系爭23份公告，增列上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人。

(三)被上訴人嗣以108年6月6日府授環水字第1080187689號函（下稱108年6月6日函），敘明上訴人乙順公司為系爭土地污染行為人之意旨，並依土污法第2條第15款、第13條第2項及第43條規定，命上訴人乙順公司及其負責人即上訴人蘇源順連帶繳納已執行農地適當改善措施改善計畫之經費新臺幣（下同）1億2,346萬2,521元（下簡稱繳納改善措施經費）。又於108年6月11日以府授環水字第1080196790號書函（下稱108年6月11日書函）檢附108年6月4日公告，依行政程序法第114條第1項第3款規定補正被上訴人108年6月4日公告及108年6月6日函之陳述意見程序，並於108年7月16日以府授環水字第1080239411號函（下稱108年7月16日函）檢附108年6月4日公告，載明如不服得於送達次日起30日內提起訴願以為救濟。

(四)被上訴人另以108年6月19日府授環水字第1080203071號函（下稱108年6月19日函）檢送108年6月4日公告，請上訴人乙順公司於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費，提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）予被上訴人，並依土污法第13條規定於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力。嗣被上訴人復於108年6月24日以府授環水字第1080209416號函補正陳述意見程序，並以108年6月28日府授環水字第1080213468號函（下稱108年6月28日函）更正被上訴人108年6月6日函之救濟方式為提起訴願；另以108年7月1日府授環水字第1080222272號函更正被上訴人108年6月19日函之救濟方式為聲明異議。

(五)上訴人乙順公司、蘇源順（以下合稱為上訴人）對被上訴人前揭接連之行政措施，分別提起以下救濟程序：1.上訴人就上訴人乙順公司經認定為污染行為人不服，提起訴願，經環保署以108年12月25日環署訴字第1080073153號訴願決定（訴願決定1）不予受理，遂提起行政訴訟，並聲明：訴願決定1及被上訴人108年7月16日函均撤銷。經臺中高等行政

法院（下稱原審）109年度訴字第48號判決（下稱原判決1）駁回後，上訴人遂提起本件上訴，並聲明：原判決1廢棄；訴願決定1及被上訴人108年7月16日函均撤銷。2.上訴人乙順公司對被上訴人108年6月19日函不服，提起訴願，經環保署以108年12月24日環署訴字第1080069585號訴願決定（下稱訴願決定2）駁回，遂提起行政訴訟，並聲明：訴願決定2及被上訴人108年6月19日函均撤銷。經原審109年度訴字第44號判決（下稱原判決2）撤銷訴願決定2及被上訴人108年6月19日函關於命上訴人乙順公司於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費，提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）予被上訴人之部分，上訴人乙順公司其餘之訴駁回。上訴人乙順公司就其敗訴部分不服，提起本件上訴（被上訴人就其敗訴部分並未上訴而告確定），並聲明：原判決2不利於上訴人乙順公司部分均廢棄；廢棄部分之訴願決定2及被上訴人108年6月19日函均撤銷。3.上訴人對被上訴人108年6月6日函（繳納改善措施經費不服部分，下同），提起訴願，經環保署以108年12月24日環署訴字第1080063539號訴願決定（下稱訴願決定3）駁回，遂提起行政訴訟，並聲明：訴願決定3及被上訴人108年6月6日函均撤銷。經原審109年度訴字第45號判決（下稱原判決3）駁回後，上訴人提起本件上訴，並聲明：原判決3廢棄；訴願決定3及被上訴人108年6月6日函均撤銷（原判決1、2、3以下合稱為原判決）。

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所載。

三、原判決除原判決2撤銷部分處分外，其餘均駁回上訴人在第一審之訴，係以：

(一)原判決1部分：

1.依土污法第2條第15款、第12條第2項、第13條第1項、第15條第1項第1款、第2項、第20條、第43條第1、3、9項等規定可知，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、管制污染源、調查環境污染情形。經查證場址污染來源明確且污染物濃度達污染管制標準者，即應公告為控制場址，並劃定、公告管制區。而經公告為污染行為人者，即為後續主管機關採取應變必要措施、執行調查工作及污染控制計畫所支出費用、管制措施致關係人等受有損害之最終責任人。故主管機關依土污法第12條第2項、同法施行細則第10條規定公告特定人為土污法第2條第15款之污染行為人，自屬機關單方作成對外發生確認為土污法污染行為人效力之行政處分，而為後續機關作成其他相關處分之依據。是被上訴人108年6月4日公告自屬其依土污法規定，作成確認上訴人乙順公司為系爭控制場址內系爭土地之污染行為人效力的行政處分，被上訴人並據此而為後續其他相關處分之依據。被上訴人雖主張108年6月6日函方為公告上訴人乙順公司為污染行為人之行政處分云云，惟被上訴人108年6月6日函內容為確認上訴人乙順公司為污染行為人後，所為另一命該公司及其負責人即上訴人蘇源順，負擔機關已支出之農地適當改善措施改善計畫之費用的行政處分。又上訴人蘇源順固非本件污染行為人，未經列載於被上訴人108年6月4日公告，惟依土污法第43條第1、3、9項規定，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與污染行為人連帶負責。上訴人蘇源順為本件已知之利害關係人，被上訴人以108年7月16日函檢送108年6月4日公告送達於上訴人乙順公司，自無不合。

2.一般處分自公告日或自行政機關於上網公告或刊登政府公報之日對外發生效力，被上訴人108年6月4日公告為行政處分，其作成公告後，已對外發生效力。惟被上訴人108年6月4日公告業經檢附於108年6月11日書函中送達於上訴人，依行政程序法第110條第1項規定，應自送達次日起即108年6月15日對上訴人發生效力。惟因被上訴人未以其他函文敘明對於其108年6月4日公告之救濟教示，遲至以108年7月16日函再次檢送該公告予上訴人，並敘明若不服以送達次日起30日

內提起訴願之救濟教示，於108年7月18日送達。而被上訴人108年7月16日函係為救濟教示之通知，尚非對外發生法律效力之行政處分，則被上訴人108年6月4日公告依訴願法第14條第1、2項規定，係自送達上訴人時發生訴願期間起算日之效力，是上訴人對108年6月4日公告得提起訴願請求救濟之期間，即應自108年7月18日送達之次日起算30日。就此，上訴人主張被上訴人108年6月4日公告未送達上訴人而自始無效、被上訴人108年7月16日函與行政程序法第96條第1項規定未合，亦未給予陳述意見機會云云，均無可採。且被上訴人108年6月4日公告之救濟期間既自收受被上訴人108年7月16日函次日起算，上訴人亦已循法定程序提起行政救濟，未因此有權益受侵害。

3.督察大隊於107年11月19日至現場督察，查獲上訴人乙順公司由未經核准登記之放流口繞流排放，及以傾倒方式排入廠區下方之排水道，將製程區廢水直接排至廠區下方之排水道，最終匯流至東西二圳。又依上訴人乙順公司工廠歷年處分紀錄彙整表、被上訴人97年4月14日、98年2月18日、108年3月15日裁處書可知，上訴人乙順公司早自97年起即陸續有事業放流水中銅、鉻、鎳、鋅、總鉻、六價鉻、懸浮固體、氰化物等檢測值超過放流水標準，遭被上訴人裁處之紀錄。又依督察大隊隊長許正雄於原審109年9月29日到庭證述內容，可知本件係督察大隊以離子交換樹脂包放點回溯，發現於該渠道源頭，排放之製程廢水重金屬污染種類及特徵符合者，僅有上訴人乙順公司一間，乃於107年10至12月間，放置遠端水質監控設備持續監測，經檢測結果亦發現該公司廢水中之鉻、銅、鎳、鋅及氰化物等濃度均分別超過放流水標準，顯見上訴人乙順公司於前揭期間亦多次大量排放高濃度、未經處理之作業廢水，該等廢水藉由渠道傳輸排放至農業用水專用灌溉渠道東西二圳。又據關聯性報告之撰寫者證人高國源於原審109年12月22日準備程序庭證述內容，可知本件係先進行農地污染調查，嗣後再自傳輸途徑勾稽可能的

污染行為人，並於確認事業製程之特徵後進行認定。而據關聯性報告及環保署前於104年12月3日、107年11月21日辦理底泥檢測結果，顯見系爭土地之污染情形與上訴人乙順公司具空間關聯性。且據本件採樣檢測之底泥厚度累積至少3至5公分，以採樣時間104年回推，應至少於99年間即有污染行為發生，且於107年檢測之數值並未降低，可知上訴人乙順公司廠區下游之底泥係於104年至107年間反覆累積污染物質，而該等污染物質經勾稽灌溉渠道之引灌範圍，回溯其傳輸途徑，方鎖定上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人。綜合以上各種間接證據，應可推斷上訴人乙順公司於99年間起至107年間持續排放廢水，藉由渠道傳輸，由排水渠道（山洪排水）匯入東西二圳，經取水口引灌入東西二圳引灌範圍的8個灌溉小組，陸續污染系爭土地之違規事實，非屬一時之污染，上訴人乙順公司確為系爭土地之污染行為人。

4.上訴人主張實際負責人蘇蔡淑櫻從未證述其非法繞流行為係自99年迄今云云。惟據督察大隊107年11月19日督察錄影，及證人許定華於原審109年9月29日準備程序證述，可知107年11月19日督察紀錄之內容，係由稽查人員先行記載，告知並確認事業負責人有無意見陳述後，再交由負責人簽名確認，當時蘇蔡淑櫻之選任辯護人陳詠琪律師亦陪同在場，足徵上訴人乙順公司實際負責人蘇蔡淑櫻就督察紀錄記載其自99年即非法繞流排放廢水乙節，應無當下無法表示意見或不敢主張之情。此外，臺灣彰化地方檢察署（下稱彰化地檢署）108年度偵字第747號起訴書，亦載明上訴人乙順公司早自99年起即開始非法排放廢水、自102年至107年間亦藉由漏未申報放流水量，以非法繞流之方式排放廢水。上訴人雖主張於101年起就遭列管之土地根本不會再引灌溉水源進入，縱使上訴人乙順公司繞流排放廢水，亦不會流入經公告之土地內，且其中有部分土地之污染於調查當下業已改用地下水之方式灌溉，其污染與上訴人乙順公司無關云云。惟上訴人上揭所述，顯係以上訴人乙順公司僅於107年10月、11月19

日違法排放含重金屬之污染廢水為前提。然上訴人早於97年間即有排放廢水違反放流水標準經裁處之紀錄，則上訴人所述之前提要件無從成立，至為明確。且依證人高國源於原審109年12月22日準備程序之證述內容，並參酌關聯性報告「引灌水源背景水質概況及彰化農田水利會水質監視情形」部分記載，可知東西二圳之農地污染係以灌溉渠道之渠道水為主要污染途徑，縱有嗣後兼用地下水，因該等土地之超標點位多位於灌溉渠道旁，應可推知其污染仍係使用渠道水進行灌溉所致。再者，上訴人主張依彰化農田水利會（下稱水利會）每月均有為灌溉水質檢測，先前尚無發現有異常情況，係自000年0月始發覺異常，更證明上訴人乙順公司確實非自97年以來即長期排放含重金屬廢水之污染行為人云云。然依證人高國源於原審109年12月22日準備程序之證述可知，非法之繞流排放行為多係於下班時間後、深夜或假日進行，經常有水利會無法發現異常情形，是水利會於000年0月間發現東西二圳水質異常，並不足以藉此反推上訴人乙順公司先前均未非法排放廢水，上訴人所陳均無可採等語，為其判斷之基礎。

(二)原判決2部分：

上訴人乙順公司確為經被上訴人108年6月4日公告為控制場址中系爭土地之污染行為人，且該公告業於108年6月4日作成並公告後發生效力，並無被上訴人108年6月19日函於送達上訴人時，108年6月4日公告尚未生效之情。另關於上訴人乙順公司主張並無長期非法排放廢水之行為，其非系爭土地之污染行為人乙節，亦經原審原判決1詳予敘明（分由本院110年上字第297號案件審理）。被上訴人以108年6月4日公告上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人，並以108年6月19日函檢附108年6月4日公告送達使其知悉後，責成上訴人乙順公司2個「行為義務」，其一，10日內提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明），其二，於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫。就第1個行為義務部分，其

欠缺法令規範，與法治國原則、依法行政原則相悖，自應予撤銷。就第2個行為義務部分，因上訴人乙順公司確為系爭土地之污染行為人，業經原審原判決1所認定，是依土污法第13條第1項規定，被上訴人本於職權即應命污染行為人即上訴人乙順公司於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，尚無裁量空間，是此部分行為義務之合法性於已確認「上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人」之前提下，尚無疑義，為其判斷之基礎。

(三)原判決3部分：

1.上訴人前以108年6月4日公告為訴訟對象，提起行政訴訟，業經原審原判決1駁回在案。準此，認定上訴人乙順公司為污染行為人之108年6月4日公告，既經該判決肯認性質屬行政處分，並經公告後對外生效，且沒有無效或經撤銷、廢止情事，亦未因其他事由而失效，則其內容已成為作成本件原處分之前提要件，具有構成要件效力，自得以之作為原處分之基礎。且被上訴人108年6月4日公告並非原審審理範圍，原審亦不得審查108年6月4日公告之合法性，上訴人於本件有關上訴人乙順公司並非系爭土地污染行為人等主張及舉證，均非本件所應審酌。

2.上訴人雖稱被上訴人108年6月4日公告未發生效力時，即作成原處分要求上訴人繳納改善措施經費，未符法律程序云云。然依公文程式條例第2條規定，公告屬公文程式類別之一，必要時得以相關電子文件行之，是公告方式不以刊登政府公報為限，在公告欄黏貼公告或以其他方式公告週知均屬之。被上訴人作成108年6月4日公告主張已張貼公告，雖未提出相關事證，但該函載明其依據為土污法第12條第2項、第3項規定，且將正本送達被上訴人行政處及各該鄉即彰化縣和美鎮公所、彰化市公所辦理公告。而108年6月4日公告係延續系爭23份公告而來，旨在修正及新增系爭土地之污染行為人，被上訴人自得以公告方式為之，且已對外發生效

力。另行政處分兼具有外部效力及內部效力，通常同時出現，但同一行政處分亦有因實際通知之情形，可能對各當事人先後發生效力，是即便108年6月4日公告其外部效力的實際公告時間，可能晚於被上訴人108年6月6日函作成時，但該公告既經被上訴人於108年6月4日作成，並通知各相關機關，自已發生一定之內部效力而有拘束力及執行力。從而被上訴人依據108年6月4日公告之規制內容，作為被上訴人108年6月6日函命上訴人連帶繳納改善措施經費，即非無據。又被上訴人108年6月6日函主旨雖記載認定上訴人乙順公司為系爭土地污染行為人等語，但上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人，既經108年6月4日公告認定在案，則被上訴人108年6月6日函記載此部分文字內容，應僅係重述性質，旨在藉由重複表明上訴人乙順公司為污染行為人後，作成另一命上訴人負擔機關改善措施經費之原處分，並無就上訴人乙順公司為系爭土地污染行為人之認定重為處分之意。

3.上訴人乙順公司係從事電鍍業，其製程廢水含有鉻、銅、鎳及鋅，在發現該公司為系爭土地之污染行為人之前，被上訴人以系爭23份公告業將系爭土地公告為污染整治場址，並進行相關適當措施改善。嗣被上訴人於107年11月19日查獲上訴人乙順公司將製程區未經處理之高濃度重金屬廢水，由未經核准登記之放流口繞流排放後，遂依據環保署委託瑞昶公司所作成關聯性報告結果，判定上訴人乙順公司與系爭土地具污染關聯性且有洩漏或非法排放污染物之情事，認定該公司為系爭土地之污染行為人。是被上訴人依土污法第2條第15款、第13條第2項、第43條第1、3、9項規定，以被上訴人108年6月6日函命上訴人連帶繳納改善措施經費，尚無不合，其經費負擔與污染行為之間確實存有關聯性等語，為其判斷之基礎。

四、本院按：

(一)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，制定有土污法；其

第2條第15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：㈠洩漏或棄置污染物。㈡非法排放或灌注污染物。㈢仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。㈣未依法令規定清理污染物。」第3條規定：「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13條規定：「（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。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以一次為限。（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條規定：「（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：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。……（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。」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，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；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，直轄市、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。」另土污法第56條授權訂定之同法施行細則第10條第1項、第2項規定：「（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。……（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。」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）。從而縣（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，並送縣（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。

(二)依行政程序法第92條第1項規定，行政處分係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，其針對具體事件、特定相對人之要件，乃屬典型之行政處分。行政程序法第92條第2項則就前述典型行政處分之變體即一般處分為規範，該條第2項前段規定：「前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。」為屬人性之一般處分。該條第2項後段規定：「有關公物之設定、變更、廢止或其一般使用者，亦同。」乃繼受德國立法例擴大一般處分之概念，為屬物性之一般處分，包含「物之公法性質或法律狀態」及「公物之一般使用」2種類型。由以上法條規定，可知一般處分是立法者對於典型行政處分外延的概念所規定之行政行為，為廣義行政處分之下位概念。又依法治國原則，公行政不得以人民所不知悉而無從防禦之措施突襲人民，典型行政處分既會對「特定人」直接發生法律效果，故其是一種須相對人受領之行政機關的意思表示，必須為相對人所知悉，或使其居於可知悉之狀態，始能對其發生效力。關於通知之方式，依處分類型有不同之規範，行政程序法第100條第1項規定：「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉。」典型行政處分之效力，行政程序法第110條第1項規定：「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。」至於一般處分，行政機關作成規制措施時，因相對人尚未特定，故難類同典型之行政處分以送達方式為通知，行政程序法第100條第2項規定：「一般處分之送達，得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替之。」其效力之發生，行政程序法第110條第2項規定：「一般處分自公告日或刊登政府公報、新聞紙最後登載日起發生效力。但處分另訂不同日期者，從其規定。」可知書面行政

處分應送達、非書面之行政處分應以其他適當方法通知或使其知悉，一般處分則得以公告或刊登政府公報或新聞紙代替送達，依上開方式合法通知後始生效，而具備外部效力（對外公開而發生拘束效力）及內部效力（處分規制內容之實現）。由於公告係以張貼佈告、刊登公報或新聞紙等方式為之，相對人實際上往往並不知悉，如仍受其拘束，自非合理，故行政機關欲對特定人產生規制效力，原則上以書面行政處分，送達相對人始生效力。又行政處分之作成，相當於意思表示之發出，意思表示發出後始有生效之問題，故行政處分之作成，與行政處分之通知不同，其作成理論上應先於通知。衡諸行政程序法第2章第1節規定行政處分之「成立」，第3節規定行政處分之「效力」，可知行政處分可分為「成立」與「生效」兩階段，行政處分成立後始發生效力，前者重點在於行政處分何時具有其外觀而存在，後者涉及行政處分何時開始發生應有之效力，故其要件分為成立要件與生效要件。行政機關之行政措施若符合行政程序法第92條規定之要件（典型行政處分或一般處分），屬於公文程式條例所規定之類別（該條例第2條規定參照），已完成公文程式即為成立，至其瑕疵僅為無效、撤銷或更正等效力問題。而撤銷訴訟在於審查行政處分之合法性，故行政處分是適法或違法，當以行政處分存在為前提。

(三)經查，環保署前因調查系爭土地之土壤，發現其中鉻、銅、鎳及鋅等重金屬濃度高於土壤污染管制標準所定限值，乃依土污法第12條第2項、第16條及同法施行細則第10條規定，於101年7月23日至107年1月30日，分別以系爭23份公告揭示為控制場址及管制區，並限制農作。督察大隊等單位嗣於107年11月19日，發現上訴人乙順公司將製程區未經處理之高濃度重金屬廢水，由未經核准登記之放流口繞流排放，被上訴人遂依上開法律規定，以108年6月4日公告修正系爭23份公告，增列上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符，自得作為本院判決

之基礎。查被上訴人108年6月4日公告係被上訴人依土污法第12條第2項、第16條及同法施行細則第10條規定，所為含有「系爭土地屬土壤污染控制場址及土壤污染管制區」及「上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人」之宣示，前者係重申系爭土地為控制場址，後者則是新生之規制。惟其中「上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人」部分，一方面源自土污法施行細則第10條之規定而記載，屬於公告控制場址之一部分。另一方面，此部分公告係被上訴人就具體事件、特定之相對人所為具規制效力之認定，性質上屬於行政程序法第92條第1項規範之典型行政處分，仍應通知上訴人乙順公司使其知悉，始對其發生效力。準此，被上訴人108年6月4日公告修正系爭23份公告，增訂上訴人乙順公司為污染行為人部分，雖已完成公文程式而成立，然未送達於上訴人乙順公司，揆諸上開說明，對上訴人乙順公司而言尚未生效。被上訴人嗣以108年6月6日函敘述認定上訴人乙順公司為污染行為人，上訴人蘇源順為該公司負責人之旨，並依土污法第2條第15款、第13條第2項及第43條規定，命上訴人乙順公司、蘇源順連帶繳納已執行農地適當改善措施改善計畫之經費1億2,346萬2,521元。衡諸該函主旨載明「上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人」、「上訴人乙順公司及其負責人蘇源順應連帶繳納被上訴人已執行適當改善措施改善計畫之經費總計1億2,346萬2,521元」2種內容，並於說明欄已詳述其事實、理由及法律依據，進而命該公司與其負責人共同負擔整治責任，並送達上訴人乙順公司、蘇源順（見原判決1案卷1第271至279頁），堪認被上訴人108年6月4日公告有關「認定上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人」部分，因對外公告而成立，嗣以108年6月6日函送達予上訴人乙順公司而生效。至於被上訴人108年6月11日書函，係依行政程序法第114條第1項第3款規定，補正被上訴人108年6月4日公告及108年6月6日函之陳述意見程序（見原判決1案卷1第281至341頁）。另被上訴人108年7月16日函檢附108年6月

4日公告，載明如不服得於送達次日起30日內提起訴願，核係補正救濟教示規定之函文，均非認定上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人的行政處分。又查，被上訴人108年6月4日公告既未送達予上訴人乙順公司，該公司應於收受被上訴人108年6月6日函始知悉被列為污染行為人，已如前述，因該函之救濟教示原誤繕為聲明異議，被上訴人另以108年6月28日函更正救濟方式為提起訴願，上訴人乙順公司、蘇源順於108年7月10日聲明異議（見原判決3案之訴願卷第16至21頁），主張上訴人乙順公司並非污染行為人，渠等無連帶繳納改善措施經費之義務，故上訴人乙順公司不服被認定為污染行為人之處分，依行政程序法第98條第1項規定，已於法定期限內提起訴願。又上訴人乙順公司雖以被上訴人108年7月16日函為原處分循序提起行政處分，固非妥適，惟其主觀意思是要撤銷被認定為污染行為人之處分，而被上訴人108年7月16日函主旨載明檢送108年6月4日公告為附件（見原判決1案卷1第111頁），其送達予上訴人乙順公司、蘇源順，堪認原審對於原判決1案之審理標的，未逾上訴人乙順公司之聲明範圍，原審亦敘明對此已從寬處理而進行實體審理，且對於上訴人乙順公司並無不利，亦無違誤。至於原判決3部分，上訴人因否認渠等有連帶繳納改善措施經費之義務，自始以此部分為訴訟標的。原判決1論以：被上訴人以108年6月4日公告修正先前系爭23份公告，新增上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人，其性質屬於行政處分，據此作為後續其他相關處分之依據，固無違誤。惟有關被上訴人於108年6月4日作成公告後，已對外生效，被上訴人108年6月6日函係於108年6月4日公告作成後、送達前所為，內容除重複認定上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人外，另命上訴人乙順公司及其負責人連帶繳納改善措施經費，自非確認上訴人乙順公司為污染行為人之行政處分。被上訴人嗣於108年6月11日書函檢附108年6月4日公告，於送達之次日即108年6月15日起對上訴人發生效力。另以108年7月16日函再次

檢送108年6月4日公告並送達於上訴人，補充教示規定，則上訴人對該公告得提起訴願請求救濟之期間，即應自108年7月18日之次日起算30日之論述（參見原判決1第16至20頁；原判決2、3均援用上開理由，參見原判決2第13至14頁、原判決3第34頁），未盡允洽，惟對判決結論並無影響，仍應予維持。上訴意旨主張被上訴人108年6月4日公告乃行政處分，並非一般處分，其未合法送達予上訴人乙順公司，應為自始無效，原判決1一方面認108年6月4日公告係行政處分，一方面又適用一般處分之生效規定，顯有適用法規違誤、理由矛盾之違背法令；又在污染行為人尚不明確、被上訴人108年6月6日函尚未生效時，即以該函要求上訴人繳納已執行之整治費用云云，委無足採。

(四)依行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟此等記載的主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分的法規根據、事實認定及裁量的斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟的機會，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，而非須將相關法令及事實全部加以記載，始屬適法，以兼顧保障人民權益及行政效益之要件。又行政程序法第114條第1項第2款、第3款、第2項規定：「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。……三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。……（第2項）前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；……」賦予違反程序或方式規定之行政處分，在訴願程序終結前，得以補正瑕疵之機會。被上訴人以108年6月4日公告修正系爭23份公告，增列上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人，固未載明事實及理由，惟其以108年6月6日函通知上訴人乙順公司，該函已敘明上訴

人乙順公司為系爭土地之污染行為人之事實、理由及法律依據。又被上訴人以108年6月11日書函檢附108年6月4日公告送達於上訴人（見原判決1案卷1第339至341頁），該函亦已於說明欄載明修正公告新增上訴人乙順公司為污染行為人之緣由、法律依據，並請其陳述意見（見原判決1案卷1第281至282頁）。是縱認108年6月4日公告作成前，有未給予上訴人陳述意見及處分理由不明確之程序瑕疵，亦已事後予以補正而治癒，不復存有違反正當行政程序之違法瑕疵。上訴人主張被上訴人所為前述之接連措施決定（108年6月4日公告、108年6月6日函、108年6月11日書函或108年7月16日函），均違反行政程序法第96條規定之方式與程序，指摘原判決有違背法令情事云云，核係其一己主觀之見解，自無可採。

(五)原審審酌107年11月19日至現場稽查之督察大隊隊長許正雄於原審109年9月29日準備程序證述內容、關聯性報告撰寫者高國源於109年12月22日原審準備程序證述內容，及參酌督察大隊107年11月19日督察紀錄記載、相關採證照片、關聯性報告之記載等證據資料，並衡酌空間及重金屬污染物之關聯性，認定上訴人乙順公司從事電鍍業，其製程廢水含有鉻、銅、鎳及鋅等重金屬，督察大隊於107年11月19日至現場督察，查獲上訴人乙順公司以沉水馬達連接未經許可登載之塑膠軟管或以傾倒方式，將高濃度含銅等重金屬廢水逕排入該廠區下方之排水道，最終匯流至東西二圳之情，固非無見。惟查：

1.行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之證據評價基礎，乃全辯論意旨及調查證據之結果。基於行政訴訟之職權調查原則（行政訴訟法第125條第1項及第133條），法院必須充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，法院在對全辯論

意旨及調查證據之結果為評價時，應遵守兩項要求，一是「訴訟資料之完整性」，二是「訴訟資料之正確掌握」。前者乃所有與待證事實有關之訴訟資料，都必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令。

2.人類活動所產生之汙染物流入土壤逐漸累積，導致土壤之自淨能力失調、品質改變，形成土壤汙染。而污染物尤其是重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之吸附作用，長年下來會逐漸濃縮累積在土壤中，並透過媒介（例如地下水）搬運移動，造成更大面積之污染，故土壤污染具有不易察覺、複數污染源及緩慢累積擴散之特性。依原判決認定之事實，本件系爭土地原經被上訴人於101年7月23日至107年1月30日，分別以其系爭23份公告揭示為控制場址及管制區，其間尚未查悉污染行為人。嗣因被上訴人於107年11月19日會同督察大隊等單位進行稽查，發現上訴人乙順公司將製程區未經處理之高濃度重金屬廢水，由未經核准登記之放流口繞流排放，始以108年6月4日公告修正系爭23份公告，增列上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人。從而，由107年11月19日單一時日查獲上訴人乙順公司非法繞流排放廢水，如何推論於101年7月23日至107年1月30日公告為控制場址及管制區之系爭土地，其污染行為人為上訴人乙順公司，為本件審究之重點。

3.法院依證據認定事實，並不以直接證據為必要，倘綜合各項調查所得之直接、間接證據，本於合理的推論而為判斷，只要無違背經驗法則、論理法則，要非法所不許。原審綜合訴外人許正雄、高國源及許定華於原審準備程序之證述、107年11月19日督察報告及相關照片、上訴人乙順公司歷年處分紀錄彙整表、關聯性報告（含底泥檢測結果）等證據資料（間接證據），推斷上訴人乙順公司與系爭土地污染情形，

具空間上關聯性，固有所憑。惟原判決1以上訴人乙順公司「自97年起」即有排放廢水未符合放流水標準之情事，另「自99年起」繞流排放其含有鉻、銅、鎳及鋅之製程廢水，進而審認被上訴人101年7月23日至000年0月00日之系爭23份公告，其污染行為人為上訴人乙順公司，無非以該公司歷年處分紀錄彙整表顯示該公司自97年起陸續有銅、鉻、鎳、鋅、總鉻、六價鉻、懸浮固體、氰化物等檢測值超過放流水標準，遭被上訴人裁處之紀錄；及107年11月19日督察報告紀錄顯示被上訴人乙順公司實際負責人蘇蔡淑櫻「自承」早於99年間已有非法排放廢水為其主要依據。惟就上訴人乙順公司歷年來之裁處紀錄部分，其僅於97年間經2次稽查，檢測出有「銅」之檢測值超過標準；迄至10年後之107年間（即本件107年11月19日稽查）經檢測「六價鉻、總鉻、銅、鎳、氰化物、鋅」之檢測值超過標準（見原判決1案卷1第479至490頁）。上訴意旨主張原審忽視上訴人乙順公司近10年均未因排放含重金屬廢水遭裁罰之情況，僅因其曾於97年遭裁罰即逕論上訴人乙順公司自97年起即長期、持續排放廢水，自屬速斷等語，即非無審究之餘地。另就原判決1關於上訴人乙順公司實際負責人蘇蔡淑櫻對於107年11月19日督察紀錄記載「其繞流行為係自99年迄今」無異議，而於選任辯護人在場陪同下簽名確認，可知上訴人乙順公司自99年起繞流排放含有鉻、銅、鎳及鋅之製程廢水乙節（見原判決1第22、33至34頁）。查訴外人即上訴人乙順公司實際負責人蘇蔡淑櫻於保安警察第七總隊第三大隊第二中隊107年11月20日（詢問時間於凌晨零時39分起）調查時並未承認自行或指示員工賴順勝有繞流排放廢水之行為，並表示未看清楚107年11月19日督察紀錄（督察結束間為22時55分）之內容（見原判決1案卷2第263至265頁）。又107年11月19日督察紀錄係調查人員依查察結果所填載，內容專業且繁多，並非蘇蔡淑櫻之陳述筆錄，在調查人員未以一問一答方式確認之情況下，原判決1以蘇蔡淑櫻對上開督察紀錄內容未異議，

即籠統論斷上訴人乙順公司「自99年起」即有繞流排放廢水之行為，尚屬速斷。又依訴外人許正雄、許定華於原審109年9月29日準備程序時之證述（見原判決1案卷2第313至314頁），可知時任督察大隊隊長許正雄詢問上訴人乙順公司員工賴順勝，賴員表示於99年間任職不久後即受蘇蔡淑櫻指示排放廢水，許正雄遂指示時任督察大隊科員許定華在已經打好字的督察紀錄上，以手寫方式補充「其繞流行為係自99年迄今」等字（見原判決1案卷1第424頁、原判決3案卷2第185至188頁）。惟卷附之彰化地檢署108年度偵字第747號起訴書，其中犯罪事實記載：「賴順勝『於101年間』受僱於乙順公司擔任電鍍操作員，『於000年0月間某日』開始，受蘇蔡淑櫻指示處理電鍍廢水放流……」；另於證據清單欄記載該案被告賴順勝之供述概要：「坦認係乙順公司員工，警詢時供述係伊『於000年0月間』開始受被告蘇蔡淑櫻指示將未經污水處理設備之電鍍廢水以沈水馬達抽取後再以塑膠軟管排至廠房下方排水溝，有時會將整桶電鍍廢水倒入廠房下方排水溝，乙順公司未設置廢水設備之專責人員，平時也沒看過有人在操作廢水處理設備等事實。」等語（見原判決1案卷2第62、65頁），核與訴外人許正雄、許定華於原審109年9月29日準備程序時之證述內容有異，容有明顯瑕疵可指，則賴順勝何時任職於上訴人乙順公司、何時受蘇蔡淑櫻指示排放廢水等情，猶有未明，此事涉107年11月19日督察紀錄所載「其繞流行為係自99年迄今」之真實性，進而影響108年6月4日公告合法性之判斷。此外，上訴人於原審主張：102年底、103年初另查獲十餘家工廠非法排放廢水；而依證人高國源於109年12月22日之證述，101年7月23日至000年0月00日間經公告之系爭土地，於公告時既禁止引水灌溉；另以廢水量體搭配超標濃度計算，最高濃度大約是7年，平均是17年會造成系爭土地污染，則上訴人乙順公司必須最晚於84年間即開始持續繞流排放廢水，另於107年遭公告之控制場址，亦須上訴人乙順公司最早於90年間即開始持續繞流排放

廢水，始有可能成為污染行為人，並無證據顯示上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人等語（見原判決1案卷3第112至114頁；訴外人高國源之陳述見同案卷2第421至424頁），核係有關採樣廢水濃度與繞流廢水量所致系爭土地之農田（非排水渠道之底泥）受污染年限之有利答辯，是否可採，猶有調查之必要，倘認其不可採，亦應予以論駁並說明不可採之理由。原審基於事實審法院職權，自須盡調查義務能事，在前述事項尚未查明釐清之前，其調查證據既未臻完備，判決理由亦有不備，遽而為不利於上訴人之裁判，自有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令。

(六)綜上所述，原判決1既有前開違背法令事由，且其違法情事足以影響裁判之結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即為有理由。至原判決2、3案件之審理標的，即上訴人訴請撤銷之被上訴人108年6月19日函命上訴人乙順公司於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫之預估經費部分、被上訴人108年6月6日函命上訴人乙順公司及其負責人蘇源順，連帶繳納改善措施經費部分，其等課予上訴人行為義務之合法性，均以「上訴人乙順公司為系爭土地之污染行為人」為前提，而上開基礎事實依前述說明既尚有疑義而有待查察，該等部分是否合法亦有疑義，是原判決2、3駁回其訴，即有違誤。又因本件事實尚未臻明確，猶待原審再為調查審認，本院自無從自為判決，爰將原判決除確定部分外一併廢棄，發回原審更為審理。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　9　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　吳　東　都

法官　許　瑞　助

法官　王　俊　雄

法官　鍾　啟　煒

法官　侯　志　融

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　9　　日

書記官　蕭　君　卉