最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第39號

上　訴　人　台灣糖業股份有限公司

代　表　人　陳昭義

上　訴　人　台灣電力股份有限公司

代　表　人　曾文生

共　　同

訴訟代理人　方文萱　律師

　　周志潔　律師

被 上訴 人　行政院環境保護署

代　表　人　張子敬

訴訟代理人　吳雅婷

　　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109年11月12日臺北高等行政法院108年度訴字第1260號、第1261號合併判決，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、上訴人台灣電力股份有限公司之代表人楊偉甫於本件訴訟繫屬本院後變更為曾文生，其新任代表人已聲明承受訴訟，核無不合，應予准許，合先敘明。

二、事實概要：

㈠緣上訴人台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）所有坐落新北市○○區（改制前臺北縣○○鎮）○○○○段（下稱○○○段）0、0-0、0、00、00-0、00-0、00-00、00-00、00、00、00-0、00-0、00-0、00-0、00、00、00-0、00、0

0、00-0、00-0、00-0、00-0、00-00、00-00、00-00、00-0、000、000地號等29筆土地（下合稱○○○段0地號等29筆土地）上之濂洞煉銅廠（門牌號碼：○○區○○○○○路0號），原係台灣金屬鑛業股份有限公司（下稱台金公司）所有，台金公司於民國60年間在濂洞煉銅廠冶煉銅精砂，並於60至65年間在○○○段00-00、00-00、00-00、00-0、000、000地號等6筆土地興建3條廢煙道；上訴人台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）則於73年3月間受託辦理台金公司煉銅業務，代管期間在濂洞煉銅廠區從事銅線去皮、煉金、儲運等作業，並於78年間取得該煉銅廠土地、廠房及設備。上訴人台糖公司於80年3月31日經行政院核定合併台金公司，並以上訴人台糖公司為存續公司，概括承受台金公司之權利義務。該址土地嗣經被上訴人於98年間執行「廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢第4期調查計畫」調查結果，發現其土壤中重金屬砷、銅、汞、總石油碳氫化合物及多氯聯苯超過土壤污染管制標準，地下水中砷濃度達地下水污染管制標準，經改制前臺北縣政府環境保護局（下稱前臺北縣環保局，99年12月25日改制為新北市政府環境保護局，下稱新北市環保局）以99年3月26日北環水字第0990017708號公告（下稱99年3月26日公告）及99年4月9日北環水字第0990028943號公告（下稱99年4月9日公告，與99年3月26日公告合稱99年公告），公告○○○段0地號等29筆土地為土壤污染控制場址及劃定土壤污染管制區，並公告○○○段0-0地號土地為地下水污染控制場址，及劃定○○○段0、0-0、0、00、00-0、00-0、00-00、00-00、00、00、00-0、00-0、00-0、00-0、00、00、00-0、00、00、00-0、00-0、00-0、00-0等23筆土地為地下水污染管制區；並以99年10月18日北環水字第0990087209號函及新北市環保局100年10月26日北環水字第1001264784號函（下稱100年10月26日函），認定上訴人2人為上開污染控制場址污染行為人。

㈡上訴人於106年4月25日提送上開污染控制場址污染控制計畫總體成果報告書，經新北市環保局執行106年度新北市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫（下稱106年工作計畫），委託傑美工程顧問股份有限公司（下稱傑美公司）於106年7月21日及同年8月17日至上開污染控制場址執行土壤及地下水污染調查，結果發現上開污染控制場址之土壤及地下水重金屬濃度與99年公告之污染情形有明顯差異，因以107年2月27日新北環水字第1070325796號公告（下稱107年公告），修正99年公告之內容及附件，即公告○○○段0地號等29筆土地，面積297,668平方公尺為土壤污染控制場址，及○○○段00-0地號土地，面積4,534平方公尺為地下水污染控制場址（下合稱系爭控制場址）。

㈢新北市環保局復依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第3項及102年4月24日訂定之土壤及地下水污染場址初步評估暨處理等級評定辦法（下稱新初評辦法）第8條第1項第1款規定，以107年3月7日新北環水字第1070419155號函（下稱107年3月7日函），檢附系爭控制場址之土壤及地下水污染場址初步評估報告（下稱初評報告），報請被上訴人審核，被上訴人於107年4月27日召開107年4月份土壤及地下水控制場址初步評估審查會議（下稱初評會議），認系爭控制場址初步評估結果之污染影響潛勢評估總分（TOL）值超過1,200分，同意依土污法規定公告為土壤及地下水污染整治場址，嗣於107年5月25日發函通知上訴人陳述意見後，依土污法第12條第3項規定，以107年8月15日環署土字第1070065974號公告（下稱107年8月15日公告）系爭控制場址、面積297,668平方公尺，為土壤及地下水污染整治場址（下稱系爭整治場址），上訴人2人為污染行為人，並分別以同日環署土字第1070065974B、1070065974C號函（下就此2函文合稱107年8月15日函，並與107年8月15日公告合稱原處分），檢送上開公告予上訴人台糖公司、台電公司。上訴人均不服，提起訴願經決定駁回，循序提起本件行政訴訟，並

聲明：⑴先位聲明：原處分及訴願決定均撤銷。⑵備位聲明：確認原處分違法。經原審命合併辯論並合併判決，以108年度訴字第1260號及108年度訴字第1261號判決（下合稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂就先位之訴提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

四、原判決駁回上訴人先位之訴，其理由略以：㈠台金公司於60年間在位於○○○段0地號等29筆土地之濂洞煉銅廠執行冶煉銅精砂，該公司於80年與上訴人台糖公司合併而消滅；上訴人台電公司於73年3月間受託辦理台金公司煉銅業務，並於78年間取得濂洞煉銅廠土地、廠房及設備。又○○○段0地號等29筆土地及其中0-0地號土地，前經前臺北縣環保局99年公告為土壤及地下水污染控制場址，並認定上訴人2人為該污染控制場址污染行為人，上訴人循序提起行政爭訟，經本院分別以103年度裁字第371號裁定及102年度判字第380號判決駁回而確定。新北市環保局嗣委託傑美公司於106年7月21日及同年8月17日執行上開污染控制場址土壤及地下水污染調查，發現該場址之土壤重金屬濃度，超過土壤污染管制標準；地下水重金屬砷濃度4.37毫克/公升，超過第二類地下水污染管制標準，乃依該調查結果作成107年公告，將99年公告之地下水污染控制場址，變更為○○○段00-0地號土地，面積4,534平方公尺，並仍公告同段0地號等29筆土地，面積297,668平方公尺為土壤污染控制場址，二者即為系爭控制場址。再查，新北市環保局繼而就系爭控制場址進行初步評估結果，系爭控制場址污染影響潛勢評估總分（TOL）3,445.06分，已達1,200分以上。該局復於107年3月7日將該初評報告函送被上訴人審核，經被上訴人於同年4月27日召開初評會議，結論認為系爭控制場址初步評估結果之污染影響潛勢評估總分（TOL）值超過1,200分，同意依土污法規定公告為土壤及地下水污染整治場址，核與土污法第12條第3項規定相符，自無違誤。另依上訴人前就99年公告之污染控制場址所提控制計畫書所載，可知該場址在99年公告並施行

污染控制計畫後，始終由上訴人管領，未有其他污染源足以造成初評報告之污染結果，且無其他污染行為人可介入該場址從事污染行為。則被上訴人另以107年8月15日函，認定上訴人2人為土污法第2條第15款第1目之污染行為人，經核亦無不合。㈡上訴人雖主張新北市環保局執行106年工作計畫，並非依土污法第12條第1項所為查證；且依新北市環保局就該工作計畫調查結果，系爭控制場址經上訴人依健康風險評估報告之風險管理措施進行污染控制後，健康風險值已降至可接受程度，惟106年工作計畫竟改以污染物低於管制標準為驗證目標，控制方法、目標與驗證結果互不相容，被上訴人據該調查報告作成原處分，自屬違法云云。惟查，被上訴人係依土污法第12條第3項規定，以原處分公告為整治場址，並非依據106年工作計畫，則上訴人上開主張，自非可採。㈢上訴人另主張本院103年度裁字第371號裁定之既判力範圍，僅上訴人為控制場址之污染行為人，並未包含若干年後原處分之整治場址污染行為人認定，被上訴人逕依新北市環保局100年10月26日函，認定上訴人為系爭整治場址之污染行為人，明顯失當。又系爭廠區於99年公告為控制場址時，已呈現停止運作狀態，徵諸系爭整治場址位處金瓜石礦區，曾經長期開採金、銅礦，土壤重金屬含量較高，屬自然環境本質，非任何人力介入所致，與其他污染場址顯有不同，被上訴人未依土污法第2條第17款、第12條第9項規定，考慮系爭整治場址位處礦區之自然環境因素，遽認上訴人為污染行為人，顯屬率斷云云。經查，被上訴人係以上訴人台糖公司於系爭控制場址內，執行冶煉銅精砂等製程作業，上訴人台電公司則於該控制場址內受託辦理煉銅相關作業，造成污染物洩漏，衍生土壤及地下水污染，致使系爭控制場址公告為土壤及地下水污染整治場址等理由，認定上訴人2人為土污法第2條第15款第1目之污染行為人。被上訴人認定上訴人為污染行為人之理由，既經載明於原處分中，上訴人以初評報告未記載場址所有人，及初評會議結論亦無污染行為

人為上訴人之紀錄為據，指稱原處分對於認定其等為污染行為人一節，有未附理由之瑕疵，自非可採。次查，台金公司因與上訴人台糖公司合併而消滅前，於60年冶煉銅精砂，造成上開場址區域之土壤及地下水污染，另煉銅作業所產爐煙即利用煙道沿廠區後方山坡排送，造成廢煙道所在區域土壤污染，台電公司則於73年3月間受託辦理原台金公司煉銅有關業務，經前臺北縣環保局以99年公告○○○段0地號等29筆土地為土壤污染控制場址及其中0-0地號土地為地下水污染控制場址，並認定上訴人2人為控制場址污染行為人，業經本院裁判駁回確定。又上訴人2人採取之污染控制方式，係將居民及遊客完全阻隔於該場址之外，並無任何人可進入其內，從事土污法第2條第15款各目之污染行為。加以上訴人對系爭控制場址受污染之土壤，未採取任何積極整治行為，對於地下水亦僅持續監測，故上訴人先前從事煉銅相關業務，造成該場址之土壤及地下水污染情形，並無可能因其等採取之污染控制方法而排除，則被上訴人認定上訴人為系爭整治場址之污染行為人，無可能由上訴人以外之人所造成之情，乃相符合，故與證據法則、經驗法則及論理法則，尚無違背。至於前引土污法第12條第9項係針對污染物濃度雖超過管制標準，惟因係自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌所致，故未經公告為控制場址之情形，直轄市、縣（市）主管機關應採取如何之管制措施，以減輕污染危害或避免污染擴大，所作規範，於被上訴人就業經新北市環保局公告之系爭控制場址，依該局所提初評報告，審核應否依土污法第12條第3項規定公告為整治場址時，並無適用餘地，上訴人主張被上訴人未審酌上述條文規定，遽認其為系爭整治場址之污染行為人，係屬違法云云，要非可採。㈣上訴人復主張新北市環保局執行106年工作計畫之採樣點，並非設置於系爭整治場址內每筆土地，設置標準及理由亦不明確，被上訴人逕將○○○段0地號等29筆面積廣達297,668平方公尺之土地，全部劃設為整治場址，與場址污染範圍與管制區

之劃定及公告作業原則（下稱作業原則）有違，亦不符土污法第12條第1至3項所定程序及要件，且違反比例原則云云。惟依土污法第12條第3項規定，可知公告整治場址之範圍，與控制場址之範圍原則上應屬一致。況依被上訴人為提供各級環保機關依土污法第12條及其施行細則第10條第4項規定公告控制、整治場址之參考依據，所訂作業原則第3點規定，因台金公司其實際運作方式因年代久遠，難以考證，則被上訴人將該29筆土地、面積297,668平方公尺均公告為土壤污染整治場址，與土污法第12條第3項及作業原則規定，均無不合，並無上訴人所指違反上述法律、行政規則或不符比例原則之情事。㈤上訴人再主張應適用當時之舊初評辦法，被上訴人依新初評辦法作成原處分，有違法律不溯及既往原則；且被上訴人在99年公告作成8年5個月後始作成原處分，違背新初評辦法第8條關於初步評估應於公告控制場址後45日內進行之規範。又被上訴人在新北市環保局100年11月2日北環水字第1001561115號函（下稱100年11月2日函）仍合法有效之狀態下，以原處分公告系爭控制場址為整治場址，上訴人為污染行為人，乃違反誠信原則及信賴保護原則云云。惟查，被上訴人係就107年始經直轄市主管機關公告之系爭控制場址，審核初評報告後，認為應依土污法第12條第3項規定，公告為整治場址，故非如上訴人所言，係以99年公告之控制場址作為審核對象。則被上訴人就系爭控制場址適用107年公告作成時及其審核時已施行之新初評辦法第8條規定，作為判斷依據，自無違誤，不生上訴人所指違反法律不溯及既往原則之問題；且新北市環保局於107年2月27日公告系爭控制場址後，於45日內之同年3月7日即將初評報告送請被上訴人審核，亦無上訴人所稱違反新初評辦法第8條第3項期間規定之情事。次查，土壤、地下水污染之存在與變化，為繼續性未終結之事實關係，且依土污法第6條第1項、第12條第1項至第3項、第13條第1項、第15條第1項規定，可知即使已經主管機關劃定公告過之污染場址，主管機

關對同一場址區域之土地，為瞭解其內土壤及地下水之即時污染情形，自仍得為定期或不定期之監測、調查，並按重新調查所得之場址污染情形，依土污法第12條第2、3項規定，另為污染場址態樣（控制場址或整治場址）及污染行為人認定之公告；申言之，有關污染場址之態樣與污染行為人之認定，可能因重新調查之污染情形或預防、整治之必要，於將來有所改變，並非處分相對人可資援引主張信賴保護之基礎。新北市環保局100年11月2日函，係對上訴人經99年公告為控制場址污染行為人後，提送之健康風險評估報告，予以備查，並告知上訴人應依土污法第13條第1項規定，提出該控制場址之污染控制計畫書，然新北市環保局嗣於106年間進行調查後，既發現原經99年公告之污染控制場址，土壤及地下水重金屬濃度與當時公告之污染情形有明顯差異，則該局依重新調查結果，以原處分公告為整治場址，並認定上訴人為污染行為人，均係為達成土污法確保土壤及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康之立法目的所必要，上訴人上開之主張，自無足採取。

五、上訴人上訴意旨略以：㈠系爭整治場址為礦場背景，於99年公告後煉銅廠即已呈現停止運作狀態，經長達10年之期間，現場仍有污染物繼續存在及濃度數據之變化，原判決就系爭整治場址之污染行為人認定時，顯然未考量有無其他非人為之自然因素介入可能，有違經驗法則、疏於證據法則之適用法規違誤。㈡原處分公告上訴人為系爭整治場址之污染行為人，即意謂上訴人有土污法第2條第15款之行為，然自99年公告後，現場並無製程運作，亦無其他人介入污染行為，且被上訴人未能積極證明上訴人有土污法第2條第15款之何種行為，原判決逕認上訴人為系爭整治場址之污染行為人，顯係曲解土污法第2條第15款之要件，有適用法規不當之違法。㈢依土污法第12條第3項規定，可知被上訴人具有審核「初步評估」程序是否正當之權限，然原判決將被上訴人依土污法第12條第3項所負之審核權限，限縮解釋為僅能針對

初評「結果」予以審核，而針對上訴人所提出106年工作計畫程序合法性及土污法第2條第17款之適用等爭執，原判決均無具體回應，顯有判決不備理由及適用法規不當之違誤。㈣106年工作計畫明確記載該次工作計畫係出於「驗證」上訴人102年定稿版之控制計畫書，非屬土污法第12條第1項所指之「查證」，足見被上訴人誤解驗證及查證之不同，並省略公告為整治場址前所應經之查證義務；被上訴人對系爭整治場址位處礦區之自然環境因素，漏未適用土污法第2條第17款、第12條第9項之規定；依作業原則第3點第2款「土壤污染場址」第3目「工廠類型」規定，可知個案場址之劃定，需考量單筆地號面積、採樣點分布及現場實際狀況而論，然原處分就採樣點及現場實際狀況均未說明。綜上，原判決就上開原處分違誤之處未予以指摘，顯屬判決適用土污法第12條第3項有所違誤。㈤本件控制計畫書係經被上訴人及新北市環保局審核通過，且上訴人自99年亦依控制計畫書辦理，阻隔民眾接觸汙染土壤，並恢復多數地區植披覆蓋，被上訴人仍逕認上訴人無積極整治行為，為系爭整治場址之污染行為人云云，顯有違誠信原則及上訴人依法執行之信賴。然原判決並未說明上訴人信賴新北市環保局及被上訴人核備通過之控制計畫，依法實施控制計畫卻仍遭認定為系爭整治場址污染行為人之不應受保護之理由，係屬判決不備理由之違誤，亦屬違背誠信原則及信賴保護原則。㈥被上訴人僅以「土壤污染有不均質性，不同採樣點就有不同污染濃度」為推論，濫行公告系爭控制場址297,668平方公尺之範圍，均為整治場址，藉此逕認上訴人為系爭整治場址之污染行為人，被上訴人顯未善盡舉證責任。

六、本院經核原判決於法尚無違誤，茲就上訴理由再予論述如下：

（一）本件適用之法令：

1.按土污法係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，維護國民健康而制

定（該法第1條規定參照），其第2條第4款、第5款、第15款、第17款及第18款規定：「本法用詞，定義如下：……四、土壤污染：指土壤因物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞。五、地下水污染：指地下水因物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞。……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。……十七、污染控制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該污染物達土壤或地下水污染管制標準者。十八、污染整治場址：指污染控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，而經中央主管機關審核公告者。」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、第3項前段及第11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3項）直轄市、縣（市）主管機關於公告為控制場址後，應囑託土地所在地登記機關登載於土地登記簿，並報中央主管機關備查；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（以下簡稱整治場址）；……。（第11項）第3項初步評估之條件、計算方式及其他應遵行事項之辦

法，由中央主管機關定之。」第14條第1項、第3項、第5項規定：「（第1項）整治場址之污染行為人或潛在污染責任人，應於直轄市、縣（市）主管機關通知後3個月內，提出土壤、地下水污染調查及評估計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施。調查及評估計畫執行期限，得申請展延，並以1次為限。……（第3項）整治場址之污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人未依前2項規定辦理時，直轄市、縣（市）主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響，並將調查及評估結果，報請中央主管機關評定處理等級。……（第5項）前2項污染範圍調查、影響環境之評估及處理等級評定之流程、項目及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

2.次按土污法施行細則第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。」被上訴人依土污法第12條第11項及第14條第5項授權訂定之新初評辦法，為使污染場址之評估更符合法令之評估要件及更具風險評估精神，而以污染影響潛勢評估的總分(TOL)機制，同時將評估項目以土壤污染途徑分數(SLT)及地下水污染途徑分數(GWT)計算，於污染影響潛勢評估總分(TOL)達1,200分以上，即由地方依土污法第12條第3項規定報請中央主管機關審核及公告為整治場址。新初評辦法第8條第1項

第1款及第3項規定：「（第1項）控制場址進行初步評估後，具有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關應報請中央主管機關審核後公告為整治場址。一、場址污染影響潛勢評估總分（TOL）值達1,200分以上。……（第3項）直轄市、縣（市）主管機關於公告控制場址後，以45日內完成初步評估並送中央主管機關審核為原則。」經核前一施行細則條文，係就土污法主管機關對污染控制場址或整治場址公告時之內容所為細節性、技術性規範，後一新初評辦法規定，則係就土污法第12條第3項所稱「有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時」之認定標準，及直轄市、縣（市）主管機關依該項規定報請中央主管機關審核之程序等細節性、技術性事項予以規定，均未逾母法授權範圍，亦未對人民之權利增加法律所無之限制，主管機關辦理相關案件時自應遵循。

（二）查台金公司於60年間在位於○○○段0地號等29筆土地之濂洞煉銅廠執行冶煉銅精砂，並於60至65年間在其中○○○段00-00、00-00、00-00、00-0、000、000地號等6筆土地興建3條廢煙道，該公司於80年與上訴人台糖公司合併而消滅；上訴人台電公司於73年3月間受託辦理台金公司煉銅業務，代管期間在濂洞煉銅廠從事銅線去皮、煉金、儲運等作業，並於78年間取得濂洞煉銅廠土地、廠房及設備；又○○○段0地號等29筆土地及其中0-0地號土地，前經前臺北縣環保局99年公告為土壤及地下水污染控制場址，並認定上訴人2人為該污染控制場址污染行為人，上訴人循序提起行政爭訟，分別經原審法院102年度訴字第463號及101年度訴字第1014號判決駁回其訴，上訴人所提上訴，復經本院103年度裁字第371號裁定及102年度判字第380號判決駁回而確定。嗣新北市環保局嗣委託傑美公司於106年7月21日及同年8月17日執行上開污染控制場址土壤及地下水污染調查，發現該場址之土壤重金屬砷濃度20,800毫克/公斤（管制標準值60毫克/公斤）、汞濃度73

毫克/公斤（管制標準值20毫克/公斤）、銅濃度59,600毫克/公斤（管制標準值400毫克/公斤）、鎳濃度1,400毫克/公斤（管制標準值200毫克/公斤）、鉛濃度5,340毫克/公斤（管制標準值2,000毫克/公斤）、鋅濃度2,260毫克/公斤（管制標準值2,000毫克/公斤），超過土壤污染管制標準；地下水重金屬砷濃度4.37毫克/公升（管制標準值0.5毫克/公升），超過第二類地下水污染管制標準，乃依該調查結果作成107年公告，將99年公告之地下水污染控制場址，變更為○○○段00-0地號土地，面積4,534平方公尺，並仍公告同段0地號等29筆土地，面積297,668平方公尺為土壤污染控制場址，二者即為系爭控制場址。新北市環保局繼而就系爭控制場址進行初步評估結果，該場址之土壤污染途徑影響潛勢分數（SL）為：砷2631.78、銅875.682、汞258.94、鎳729.713、鉛220.973、鋅12.22，總分4729.308；地下水污染途徑影響潛勢分數（GW）為：砷1170.666，總分1170.666；故系爭控制場址污染影響潛勢評估總分（TOL）3,445.06分，已達1,200分以上，該局復於107年3月7日將該初評報告函送被上訴人審核，經被上訴人於同年4月27日召開初評會議，結論認為系爭控制場址初步評估結果之污染影響潛勢評估總分（TOL）值超過1,200分，同意依土污法第12條第3項規定公告為整治場址及認定上訴人2人為土污法第2條第15款第1目之污染行為人等情，為原審依職權調查證據認定之事實，且原判決於理由欄就上訴人之主張一一論駁，並詳述其得心證之理由，經核與首開規定相合，亦與經驗法則、證據法則等無違。

（三）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，不得謂為原判決有違背法令之情形；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，即不能指為違法。

又所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據。經查：

1.系爭場址於99年公告為控制場址及認定上訴人台電公司為污染行為人，上訴人台電公司不服，提起行政訴訟，於該案即爭執系爭場址土壤內銅與砷污染係自然礦區現象云云，經原審法院調查後以101年度訴字第1014號判決駁回其訴，並於判決理由內認定「（1）污染場址外之附近土壤採樣點，銅濃度為621mg/kg，砷濃度為597mg/kg（見本院卷第337頁）。而系爭場址土壤銅濃度為36,300mg/kg，砷濃度為104,000mg/kg（見原處分卷第2頁），其污染濃度高於污染場址外之土壤上百倍，顯然並非自然礦區現象。（2）復由原告所作系爭廢煙道風險評估作業計畫記載『綜合本計畫調查成果、文獻資料及經由有限混和分布理論之探討，場址土壤砷之平均背景濃度建議值為110mg/kg，代表若有特定區域內一定數量樣品之土壤砷平均檢測值超過此建議值，則可推測該區土壤已受原工廠操作或廢煙道之影響……B區土壤砷之平均值為765mg/kg，可研判B區土壤應全面性受廢煙道影響。而C區土壤砷之平均值1916mg/kg，也可推論C區土壤已受污染』可知（見本院卷第378至第379頁），系爭場址土壤污染濃度已超過背景濃度建議值甚多，顯非自然礦區造成。」（見該判決理由五(八)7.）該判決上訴後經本院102年度判字第380號判決駁回而確定。

2.原判決已詳細說明，上訴人對99年公告及認定其等為控制場址污染行為人之處分所提撤銷訴訟，業經法院裁判駁回確定，又上訴人於其後提出之污染控制計畫，就地下水污染部分，係採取持續進行地下水監測之控制方式，就土壤污染部分，則採取以風險管理措施阻絕暴露途徑之污染控制方法，將居民及遊客完全阻隔於該場址之外，故迄至新北市環保局另以107年公告該29筆土地為土壤污染控制場

址、其中之00-0地號土地為地下水污染控制場址，及對之進行初步評估時，並無任何人可進入其內，從事土污法第2條第15款各目之污染行為。加以上訴人對系爭控制場址受污染之土壤，未採取任何積極整治行為，對於地下水亦僅持續監測，故上訴人先前從事煉銅相關業務，造成該場址之土壤及地下水污染情形，並無可能因其等採取之污染控制方法而排除，則被上訴人認定上訴人為系爭整治場址之污染行為人，核與新北市環保局初評報告所載該場址土壤、地下水污染影響潛勢評估總分（TOL）值超過1,200分，具有危害人體健康及環境安全之高度風險情形，徵諸前揭客觀事證，並無可能由上訴人以外之人所造成之情，乃相符合，故與證據法則、經驗法則及論理法則，尚無違背（見原判決第18頁、第19頁）。上訴人主張系爭整治場址為礦場背景，指摘原判決未考量有無其他非人為之自然因素介入可能，有違經驗法則、疏於證據法則及適用土污法第2條第15款不當之違誤云云，並非可採。

3.又，關於上訴人主張本件應適用土污法第2條第17款、第12條第9項一節，原判決已敘明，土污法第2條第17款，係關於污染控制場址之定義；同法第12條第9項：「污染物係自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌致場址之污染物濃度達第2項規定情形者，直轄市、縣（市）主管機關應將檢測結果通知相關目的事業主管機關，並召開協商會議，辦理相關事宜。必要時，並得準用第15條規定。」則係針對污染物濃度雖超過管制標準，惟因係自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌所致，故未經公告為控制場址之情形，直轄市、縣（市）主管機關應採取如何之管制措施，以減輕污染危害或避免污染擴大，所作規範，於被上訴人就業經新北市環保局公告之系爭控制場址，依該局所提初評報告，審核應否依土污法第12條第3項規定公告為整治場址時，並無適用餘地（見原判決第20頁），自無不合。原判決並無上訴人所指漏未適用土污法第2條第17

款、第12條第9項及就其主張無具體回應判決不備理由之情形。

4.土污法就污染場址之管制，採取二階段之管制，亦即超過土壤或地下水污染管制標準之場址，應由直轄市、縣（市）主管機關公告為控制場址（土污法第12條第2項規定參照）；如直轄市、縣（市）主管機關就控制場址進行初步評估後，認定有嚴重危害生活環境人體健康之虞【即場址污染影響潛勢評估總分（TOL）值達1,200分以上，或其他經中央主管機關指定公告重大污染情形】時，則應報請中央主管機關審核後，由中央主管機關公告為整治場址（土污法第12條第3項、新初評辦法第8條第1項規定參照）。是以，控制場址是否應另行公告為整治場址，係與污染嚴重程度有關。而中央主管機關係基於場址已被公告為控制場址之基礎上，審核初步評估結果，據以決定是否應進一步將場址公告為整治場址，以提高其列管密度。本件亦係因被上訴人107年公告系爭控制場址後，初步評估有嚴重危害生活環境人體健康之虞，而由被上訴人作成原處分；上訴人不服107年公告系爭控制場址之行政處分，另案提起行政訴訟，經原審法院108年度訴字第433號判決駁回其訴，目前上訴本院中（案號：109年度上字第963號），在該處分未經撤銷確定前，仍具行政處分效力，被上訴人自得據為基礎作成原處分，上訴人雖援引對前開107年公告系爭控制場址之行政處分之爭執，然該處分之合法性應由以其為訴訟對象之行政法院審查之。原判決因而於理由說明：

⑴被上訴人係依土污法第12條第3項規定，審核新北市環保局就系爭控制場址所為初評報告後，認該控制場址有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，以原處分公告為整治場址，故原處分作成之依據，並非106年工作計畫，則上訴人主張該工作計畫之性質非屬土污法第12條第1項所稱查證，所定驗證目標為污染物必須低於管制標

準，與其等提經新北市政府核定之污染控制計畫，以使健康風險值降至可接受程度為控制方法及目標者，均不相符等節，不問是否屬實，均與原處分之合法與否無關（見原判決第16頁、第17頁）。

⑵依土污法第12條第3項規定，整治場址之公告，既係被上訴人審核直轄市、縣（市）主管機關就控制場址所提初步評估報告結果，認該控制場址確有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時所為，則所公告整治場址之範圍，與控制場址之範圍原則上應屬一致。況依被上訴人為提供各級環保機關依土污法第12條及其施行細則第10條第4項規定公告控制、整治場址之參考依據，所訂作業原則第3點規定：「各類型污染場址之公告列管範圍評估作業流程……㈡土壤污染場址：……3.工廠類型：包含廢棄工廠及運作中工廠。……當高污染潛勢區（如儲槽區、製程區、廢水處理區、廢棄物儲存區等）分布廣；運作行為不可考；或經評估廠區內存在掩埋或棄置情形，得公告全廠區範圍所有地號。」承前所述，台金公司早在與上訴人台糖公司合併而消滅前之60年間，即於位在○○○段0地號等29筆土地上之廠房冶煉銅精砂，造成土壤污染之範圍遍及原選廠／煉鋼廠房、原廠房／保修廠區域、原貯存池及洗滌池區、廢銅線去皮工廠／煉廠煉金工廠及廢煙道所在等區域，分布廣闊，且其實際運作方式因年代久遠，亦難以考證，則被上訴人將該29筆土地、面積297,668平方公尺均公告為土壤污染整治場址，與土污法第12條第3項及前揭作業原則規定，均無不合，並無上訴人所指違反上述法律、行政規則或不符比例原則之情事（見原判決第20頁、第21頁）。

⑶被上訴人係就107年始經直轄市主管機關公告之系爭控制場址，審核初評報告後，認為應依土污法第12條第3項規定，公告為整治場址，則就系爭控制場址有無該土

污法條文所稱嚴重危害國民健康或生活環境之虞，適用107年公告作成時及其審核時已施行之新初評辦法第8條規定，作為判斷依據，自無違誤，不生違反法律不溯及既往原則之問題；且新北市環保局於107年2月27日公告系爭控制場址後，於45日內之同年3月7日即將初評報告送請被上訴人審核，亦無上訴人所稱公告為控制場址8年後始認定為整治場址，違反新初評辦法第8條第3項期間規定之情事（見原判決第22頁）。

⑷綜上，原判決前開認定，於法並無不合，亦無上訴人所指不備理由或不適用法則之違誤。

5.依土污法第12條第2項、第3項所為土壤或地下水污染控制場址、整治場址之劃定公告，與污染行為人之認定公告，其目的與作用，在界定整治土壤及地下水污染義務之範圍，藉此等污染整治責任範圍之劃定，進一步透過污染行為人履行其整治義務與主管機關之監督管理，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。是故，此等劃定與認定公告措施之性質，著重於現在與未來土地及地下水資源清潔與生態體系秩序之維護，應屬此等秩序行政下之管制性不利處分，而非在追究、制裁過往土壤及地下水污染行為之裁罰性行政罰。原判決已詳細論明，土壤、地下水污染之存在與變化，為繼續性未終結之事實關係，且綜合土污法第6條第1項：「各級主管機關應定期檢測轄區土壤及地下水品質狀況，其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，應採取適當措施，追查污染責任，直轄市、縣（市）主管機關並應陳報中央主管機關；其污染物濃度低於土壤或地下水污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準者，應定期監測，監測結果應公告，並報請中央主管機關備查。」及前引第12條第1項至第3項、第13條第1項、第15條第1項等規定，主管機關本應定期監測，及時掌握轄區內土壤及地下水之污染現時與可能發展情形，才得以採行適當之污染預防與整治等監管

措施，並命義務人實施最能有效發揮污染預防與整治作用之計畫，俾落實土污法之立法目的。因此，即使已經主管機關劃定公告過之污染場址，主管機關對同一場址區域之土地，為瞭解其內土壤及地下水之即時污染情形，自仍得為定期或不定期之監測、調查，並按重新調查所得之場址污染情形，依土污法第12條第2、3項規定，另為污染場址態樣（控制場址或整治場址）及污染行為人認定之公告；申言之，有關污染場址之態樣與污染行為人之認定，可能因重新調查之污染情形或預防、整治之必要，於將來有所改變，並非處分相對人可資援引主張信賴保護之基礎。新北市環保局100年11月2日函，係對上訴人經99年公告為控制場址污染行為人後，提送之健康風險評估報告，予以備查，並告知上訴人應依土污法第13條第1項規定，提出該控制場址之污染控制計畫書，然新北市環保局嗣於106年間進行調查後，既發現原經99年公告之污染控制場址，土壤及地下水重金屬濃度與當時公告之污染情形有明顯差異，則該局依重新調查結果，以107年公告系爭控制場址，及被上訴人審認該局所提初評報告，認系爭控制場址有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，以原處分公告為整治場址，並認定上訴人為污染行為人，均係為達成土污法確保土壤及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康之立法目的所必要（見原判決第22頁至第24頁）。上訴人仍執前詞指摘原判決並未說明上訴人信賴不應受保護之理由，屬判決不備理由之違誤，亦屬違背誠信原則及信賴保護原則云云，要非可採。

（四）綜上所述，原審已依職權調查證據並斟酌辯論意旨及調查證據之結果，依論理及證據法則判斷事實而為判決，尚無判決不適用法規或適用不當之違法；亦難謂有判決不備理由及矛盾之違法。至於上訴人其餘訴稱各節，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，均無可採。上訴論旨，仍執前

詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　華　民　國　111　年　10　月　20　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　帥　嘉　寶

法官　鄭　小　康

法官　林　玫　君

法官　李　玉　卿

法官　洪　慕　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　111　年　10　月　20　日

書記官　蕭　君　卉