

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第403號

110年度上字第807號

上 訴 人 揚博科技股份有限公司

代 表 人 蘇勝義

訴訟代理人 劉昌坪 律師

李劍非 律師

王志鈞 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 張善政

訴訟代理人 張訓嘉 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20日臺北高等行政法院107年度訴字第1073號判決、110年10月28日臺北高等行政法院109年度訴字第362號判決，分別提起上訴，本院合併判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、爭訟概要：

(一)上訴人在其所有之桃園市○○○○區○○段（下稱○○段）000、000-0地號土地（地址：桃園市○○區○○路0號），及承租訴外人眾勝實業股份有限公司所有之○○段00地號部分土地，設廠從事機械設備製造業。被上訴人委託財團法人工業技術研究院（下稱工研院）執行「桃園市地下水含氯有機污染場址調查及應變必要措施計畫」，於民國106年3月6日至9日派員前往○○段00、00、000、000等4筆地號土地（下稱系爭場址）共24口監測井進行地下水採樣，樣品檢測結果顯示系爭場址地下水污染物三氯乙烯含量最高為12.4mg/L（標準限值為0.05mg/L）及順-1，2-二氯乙烯含量最高為1.13mg/L（標準限值為0.7mg/L），均已超過第二類地下

水污染管制標準限值。被上訴人認系爭場址地下水污染來源明確，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、同法施行細則第10條規定，以106年12月27日府環水字第1060308086號公告系爭場址為地下水污染控制場址（下稱控制場址公告），並以107年1月8日府環水字第100004222號函檢送該公告予上訴人（下稱原處分1）。又被上訴人審視系爭場址地下水污染範圍及情形，依土污法第16條、第17條（公告漏載第17條）規定，以106年12月27日府環水字第10603080861號公告劃定○○段00、00-0、00、00、00、00-0、00、00、00-0、00、00-0、00、00-0、00、000、000、000、000-0等地號，合計18筆地號土地部分區域（下稱系爭土地）為地下水污染管制區（下稱管制區公告），並以107年1月8日府環水字第1070004241號函檢送該公告予上訴人（下稱原處分2）。嗣被上訴人審視系爭場址地下水污染範圍及情形，並基於為減輕污染危害及避免污染擴大之目的，依土污法第15條第2項規定，以107年2月8日府環水字第1070033973號函（下稱原處分3，與原處分1、2，下合稱系爭3處分）命上訴人、訴外人經濟部工業局（下稱工業局）、工業局○○工業區服務中心、床的世界床業股份有限公司（下稱床的世界公司）、鴻傑股份有限公司及富永炭素股份有限公司（下稱富永炭素公司）等污染土地關係人立即採取應變必要措施，並於文到4個月內提送應變必要措施計畫書或污染控制計畫報被上訴人憑辦。上訴人不服系爭3處分，分別提起訴願，分別經行政院環境保護署（下稱環保署）107年6月28日環署訴字第1070016692號（下稱訴願決定1）、107年6月28日環署訴字第1070016693號（下稱訴願決定2）及107年7月31日環署訴字第1070025648號（下稱訴願決定3）等決定駁回，遂提起行政訴訟，並聲明：1.撤銷原處分1關於上訴人部分（即○○段000地號土地）及訴願決定1；2.撤銷原處分2關於上訴人部分（即○○段00、000、000-0地號土地）及訴願決定2；3.確認原處分3關於上訴人部分（即○○段000

01 地號土地)違法。經臺北高等行政法院(下稱原審)107年
02 度訴字第1073號判決(下稱原判決1)駁回,遂提起本件上
03 訴,並聲明:1.原判決1廢棄;2.撤銷原處分1關於上訴人部
04 分(即○○段000地號土地)及訴願決定1;3.撤銷原處分2
05 關於上訴人部分(即○○段00、000、000-0地號土地)及訴
06 願決定2;4.確認原處分3關於上訴人部分(即○○段000地
07 號土地)違法。

08 (二)上訴人嗣於107年10月間提出「○○工業區○○段00、00、0
09 00、000地號等土地部分區域地下水污染應變必要措施計畫-
10 ○○段000地號應變必要措施計畫書(修正三稿)」(下稱
11 第1次應變必要措施計畫書),經被上訴人於107年11月19日
12 府環水字第1070288694號函核准,並交由上訴人執行,上訴
13 人執行完成後,於108年8月28日提出「桃園市○○區○○段
14 000地號地下水污染應變必要措施計畫應變完成報告」(下
15 稱應變完成報告),該報告自行驗證結果記載,地下水污染
16 物氯乙烯之濃度(0.0265mg/L)仍超過第2類地下水管制標
17 準(0.02mg/L),被上訴人依土污法第15條規定,以108年9
18 月23日府環水字第1080238147號函(下稱原處分4或108年9
19 月23日函)命上訴人立即採取應變必要措施,並於文到2個
20 月內提送第2次應變必要措施計畫書。上訴人不服,提起訴
21 願,經環保署109年2月11日環署訴字第1080085961號決定
22 (下稱訴願決定4)駁回,遂提起行政訴訟,並聲明:1.先
23 位聲明:原處分4及訴願決定4均撤銷。2.備位聲明:確認原
24 處分4違法。經原審109年度訴字第362判決(下稱原判決2)
25 駁回,上訴人仍不服,遂提起本件上訴,並聲明:1.先位聲
26 明:原判決2廢棄;原處分4及訴願決定4均撤銷。2.備位聲
27 明:原判決2廢棄;確認原處分4違法(原判決1、2合稱原判
28 決)。

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所
30 載。

31 三、原判決駁回上訴人之訴,係以:

01 (一)原判決1部分：

02 1.依土污法第1條、第2條、第12條、第15條、第16條、第17
03 條、第27條、土污法施行細則第8條、第10條規定可知，地
04 下水污染來源明確者，應依同法第12條第2項公告為污染控
05 制場址，並得視該控制場址之污染範圍或情況，依同法第16
06 條劃定、公告為地下水污染管制區，並禁止於管制區內為同
07 法第17條第1、3項所定行為；如地下水污染來源並非明確，
08 則應依同法第27條規定，公告劃定該受污染場址為地下水受
09 污染使用限制地區。另土污法施行細則第8條規定，土污法
10 第12條第2項所稱地下水污染來源明確，指依主管機關查
11 證、調查結果及資料，得以判斷或確認造成地下水污染之物
12 質或位置者，即為已足。至於系爭場址之污染行為人是否已
13 查明、導致污染結果之其他原因為何，與污染來源是否明確
14 並無關聯，並非該等場址應否公告為控制、整治場址之要件，
15 如有已知之污染行為人存在，亦應併為公告。是土壤或
16 地下水污染結果或雖與污染行為人排放污染物間存有因果關
17 係，但土壤或地下水存在污染，與污染行為人棄置排放或未
18 依規定清理之污染物間究屬二事。則上訴人主張其廠區未使用
19 三氯乙烯，其非污染行為人，被上訴人未查明污染行為人
20 及污染來源，污染來源不明確，即作成原處分，與土污法第
21 12條第2項規定相違云云，自非可採。

22 2.上訴人、環保署、工業局自89年起陸續針對○○工業區地下
23 水進行調查，而工業局自96年起在○○工業區設置地下水監
24 測井進行調查，其中在○○路人行道設置CL02監測井，並自
25 97年起開始檢測，迄至106年，調查結果均顯示三氯乙烯濃
26 度偏高。又工研院於102年至106年期間，對○○工業區CL02
27 監測井（○○路附近）檢測結果顯示：(1)位於○○段000地
28 號土地之上訴人二廠區內之2口監測井三氯乙烯濃度，CL2-1
29 06-2監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度0.960mg/L均超標；(2)
30 位於○○段00地號土地之床的世界公司廠區內之CL10302、C
31 L10404、CL10402、CL10403（位於○○段00地號與000地號

01 交接處)等監測井之三氯乙烯濃度均超標、其中CL10302監
02 測井之順-1, 2-二氯乙烯濃度1.130mg/L亦超標;(3)位於○
03 ○段000地號土地之富永炭素公司廠區內之CL10405、CL1040
04 3等監測井之三氯乙烯濃度及CL10405監測井之順-1, 2-二氯
05 氯乙烯濃度均超標;(4)位於○○段00地號公有土地(○○路)
06 上之CL02、TDE-2、CL10、CL10407等監測井之三氯乙烯濃度
07 均超標。

08 3.被上訴人委託工研院進行污染源調查及檢測等相關工作,就
09 本件土壤及地下水污染為調查、檢測,並根據檢測數據資料
10 提供期末報告,作為被上訴人心證形成。被上訴人綜參上開
11 調查事證及各該監測井102年至106年歷年地下水檢測結果,
12 研判遭受三氯乙烯污染之污染團係位於○○段00、00、00
13 0、000地號土地內,污染來源明確。考量地下水體為一連續
14 介質,該區域地下水流向係由西南向東北流或南向北流,而
15 ○○工業區北側之CL2-106-4(統一企業股份有限公司○○
16 廠,下稱統一○○廠)與CL10301(張國周公司)2口監測井
17 亦已達管制標準,顯示污染團已有向北側下游擴散之跡象。
18 被上訴人依土污法第12條第2項、土污法施行細則第8條、第
19 10條等規定,以其經確認造成地下水污染之毒性物質及位置
20 為由,將編號CL02監測井之左側區域內之○○段00、00、00
21 0、000地號土地即系爭場址,於106年12月17日公告為控制
22 場址,於法有據。又被上訴人審視系爭場址地下水污染範圍
23 及情形,依土污法第16條規定,公告系爭土地為管制區,並
24 禁止於管制區內為同法第17條第1、3項所定行為,於法亦屬
25 有據。又系爭場址經研判已有遭受三氯乙烯污染之污染團存
26 在,是被上訴人為減輕系爭場址污染危害或避免污染擴大,
27 依土污法第15條第1項第7、8款、第2項規定,作成原處分
28 3,命污染土地關係人身分之上訴人、工業局、床的世界公
29 司及富永炭素公司等採取應變必要措施,以避免污染物擴散
30 至場址外,於法有據,自屬適法。

01 4.上訴人雖主張曾就系爭場址之污染數值及地下水環境委請訴
02 外人艾奕康工程顧問股份有限公司（下稱艾奕康公司）進行
03 初步調查，艾奕康公司並作成「揚博科技地下水環境調查報
04 告」（下稱艾奕康調查報告），足證被上訴人未就系爭場址
05 詳為調查以確認污染來源云云。艾奕康調查報告之調查結論
06 固記載：「由於本場址淺層土壤並未發現含氯有機物測值，
07 無證據顯示本場址有自地表污染至地下水之可能」等語，然
08 被上訴人係委託工研院調查○○工業區地下水中含氯有機物
09 污染情形，與系爭場址有無自地表污染至地下水無涉，上訴
10 人所執顯係有誤。又艾奕康公司於上訴人廠區內第1階段設
11 置5口監測井（MWA-1、MWA-2、MWA-3、MWA-4、MWA-5），其
12 中MWA-3、MWA-5搭配CL2-106-1、CL2-106-2等監測井，第2
13 階段再設置5口監測井（MWA-4S、MWA-6、MWA-6S、MWA-7、M
14 WA-8），並對該等監測井委託臺灣檢驗科技股份有限公司進
15 行地下水採樣（採樣日期107年3月28日、4月30日）。被上
16 訴人係自102年起即委託工研院對○○工業區之土壤及地下
17 水污染進行調查，調查時間長達4、5年，而艾奕康公司係上
18 訴人在被上訴人作成系爭3處分後，始受上訴人委託在上訴
19 人廠區內為調查，其調查時間短與調查範圍小，均不足工研
20 院之調查，能否遽認被上訴人調查不足，即非無疑，況艾奕
21 康調查報告內容多相矛盾，是上訴人執此調查報告，尚難為
22 有利於其之認定。上訴人又主張系爭場址污染來源可能來自
23 其西側從事電力設備及配備製造之臺灣東亞電磁鋼股份有限
24 公司（下稱東亞公司），被上訴人違反行政程序法第9條、
25 第36條義務云云。惟東亞公司及系爭場址周遭其他公司，經
26 被上訴人查詢環保署毒性化學物質管理系統，並無使用三氯
27 乙烯之紀錄。又依艾奕康調查報告及工研院之期末報告所載
28 之檢測結果，尚難遽認定系爭場址西側東亞公司或其他公司
29 為污染來源。

30 5.上訴人主張被上訴人未自行採取應變必要措施，逕以原處分
31 3命上訴人採取應變必要措施，及限期提出應變必要措施計

畫書，不符比例原則云云。惟現代社會危害及污染環境類型繁多，行政機關為達成排除及預防危害之行政任務，可動用公權力機關本身之力量，亦得要求人民負擔之。土污法第15條第2項已規定，地方主管機關就執行土污法第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款之應變必要措施時，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。再對照土污法第15條第1項文義以觀，同條第2項顯係賦予地方主管機關就執行第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款之應變必要措施時得以選擇自己執行或命他人執行之裁量權限，僅於主管機關選擇命他人執行時，方受有責任順序之限制。上訴人為系爭場址○○段000地號之土地所有人及使用人，對系爭場址有實質管領力，被上訴人既係欲就系爭場址執行土污法第15條第1項第7、8款所定之應變必要措施，未選擇自身執行，而命就具有直接管領力之上訴人採取應變必要措施，並無不合，難謂有違比例原則之手段適合性及較小限制手段性。

6. 上訴人復主張被上訴人未依土污法第28條規定以土壤及地下水污染整治基金（下稱土污基金）支應系爭場址之應變必要措施所需費用，逕依土污法第15條第2項規定命上訴人採取應變必要措施，未採取對人民權益侵害較少方式進行應變必要措施，違反比例原則云云。依土污法第28條第3項第1款規定，土污基金用途主要支應在「各級主管機關」依土污法相關規定執行措施或計畫時所支出之費用。綜觀土污法第15條、第28條第3項第1款規定可知，所在地主管機關僅於其依土污法第15條第1項規定自己執行應變必要措施，或依同條第2項規定委託第三人執行應變必要措施而支出費用時，方得依同法第28條第3項第1款規定請求土污基金予以補助。反之，所在地主管機關如依土污法第15條第2項規定命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人執行應變必要措施時，因渠等係為履行自己之行為責任或狀態責任，本應自己

01 擔負執行費用，自無請求土污基金補助之可能等語，為其論
02 據。

03 (二)原判決2部分：

- 04 1.原處分4說明欄已詳載處分原因事實、法令依據，並具體載
05 明命上訴人於2個月內提出第2次應變必要措施計畫書，經被
06 上訴人審查核定後，再由上訴人按核定內容據以實施，應無
07 違反明確性原則。又觀上訴人第1次應變必要措施計畫書「1
08 2.1應變必要措施計畫執行進度查核」、應變完成報告「4.4
09 應變方案執行改善方針」、「5.2自行驗證分析」、「6.1後
10 續執行內容」等內容，足證上訴人所為第1次應變必要措施
11 計畫書之施行已有成效，且上訴人係有進一步降低污染物濃
12 度之規劃、意願及能力，對於土壤及地下水污染之控制具有
13 正面效果。又應變完成報告係上訴人自行提出，則對於其針
14 對「標的污染物」所執行之第1次應變必要措施，會導致降
15 解產物「氯乙烯」，以及該降解產物須低於管制標準，其所
16 提送之應變完成報告，始視為達到應變目標，應有所知悉。
17 事實上應變完成報告中之檢驗項目「氯乙烯」既未能符合管
18 制標準，則系爭場址仍有污染物「三氯乙烯」及「順-1,2-
19 二氯乙烯」所降解的污染物「氯乙烯」超標等事實，上訴人
20 自無不知之理。
- 21 2.依系爭第1次應變必要措施計畫書及應變完成報告記載可
22 知，系爭土地的地下水中污染物三氯乙烯（TEC）及順-1,2-
23 二氯乙烯（Cis-1,2-DCE），經過上訴人處理降解產生氯乙
24 烯，會對於人體健康及生活環境造成相當大之危害，亦不利
25 於土地及地下水資源永續利用。被上訴人命上訴人執行第2
26 次之應變必要措施，乃肇因上訴人執行系爭場址第1次應變
27 必要措施時，以生物藥劑投藥方式使三氯乙烯降解為氯乙烯
28 等有害物質，則被上訴人命上訴人第1次執行應變必要措施
29 產生之氯乙烯，與系爭場址公告時之三氯乙烯顯係源自於同
30 種類之污染物，原處分4命上訴人再次執行應變措施，應認
31 屬必要措施。依土污法第13條第2項、第15條第2項規定，污

01 染行為人或潛在污染責任人不明時，主管機關對於如何採取
02 應變必要措施及選擇何污染土地關係人，有裁量權限。是被
03 上訴人參酌上訴人為系爭場址內系爭土地所有人同時為土地
04 使用人，對於系爭土地有完全實際管領力，自為最適合從事
05 應變必要措施以減輕污染之人，且由上訴人自提應變完成報
06 告可知，經上訴人採取第1次應變必要措施後，成效頗佳，
07 是原處分4命上訴人採取應變必要措施，並依限提出系爭第2
08 次應變必要措施計畫，與比例原則無違。再對照土污法第15
09 條第1、2項文義可知，如同時有行為責任及狀態責任者，應
10 選擇行為責任優先於狀態責任，同屬狀態責任，則有直接管
11 領力者，優先於無直接管領力者。在尚無法確認污染行為及
12 潛在污染責任人時，上訴人為系爭場址內之系爭土地所有人
13 及使用人，對系爭場址有實質管領力，自當對系爭場址實際
14 情況知之甚詳，被上訴人既係欲就系爭場址執行土污法第15
15 條第1項第8款所定應變必要措施，未選擇自身執行，命具直
16 接管領力之上訴人採取應變必要措施，並無不合，難謂有違
17 比例原則之手段適合性及較小限制手段性。

- 18 3.有關污染來源是否明確，涉及系爭場址是否得公告為地下水
19 污染控制場址之要件，公告控制場址復為主管機關依土污法
20 第15條第2項規定命污染土地關係人採取應變必要措施之先
21 決事項。被上訴人既已查明系爭場址污染來源明確，並於10
22 6年12月27日公告系爭場址為控制場址，而該公告經上訴人
23 提起行政爭訟，經原審原判決1駁回其訴，尚未經有權機關
24 撤銷或廢止，即具構成要件效力，上訴人自不得於本件再行
25 爭執系爭場址地下水污染來源是否明確。又上訴人主張另案
26 系爭3處分之合法性顯有疑義，受處分當事人已強烈爭執主
27 管機關必須就造成地下水污染物質應符合污染來源明確，自
28 不具構成要件效力云云。然上訴人對系爭3處分之構成要件
29 事實的實質合法性縱使有爭執，仍非屬本案審理範圍。又上
30 訴人已於109年1月間依原處分4要求，提出第2次應變必要措
31 施計畫，並經被上訴人109年3月5日府環水字第1090051311

01 號函准予核定（執行期程18個月，至110年8月9日止），且
02 被上訴人於原審110年9月30日審理時陳明上訴人已於110年8
03 月就所提出之第2次應變必要措施計畫內容執行完畢等語，
04 則上訴人先位訴請判決撤銷，已執行完畢而無回復原狀之可
05 能，無權利保護必要，為無理由，備位訴請確認原處分為違
06 法，亦無理由，均應予駁回等語，為其論據。

07 四、本院按：

08 （一）行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定
09 外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經
10 驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明
11 於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之證據評價基
12 礎，乃全辯論意旨及調查證據之結果。基於行政訴訟之職權
13 調查原則（行政訴訟法第125條第1項及第133條），法院必
14 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
15 意旨及調查證據之結果為評價時，應遵守兩項要求，一是
16 「訴訟資料之完整性」，二是「訴訟資料之正確掌握」。前
17 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
18 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
19 訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴
20 訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決
21 不備理由之違背法令。

22 （二）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
23 續利用，改善生活環境，維護國民健康，制定有土污法。依
24 該法第2條規定：「本法用詞，定義如下：……十七、污染
25 控制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其污
26 染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該污染
27 物達土壤或地下水污染管制標準者。……二十、污染管制
28 區：指視污染控制場址或污染整治場址之土壤、地下水污染
29 範圍或情況所劃定之區域。」第10條第1項規定：「依本法
30 規定進行土壤、底泥及地下水污染調查、整治及提供、檢具
31 土壤及地下水污染檢測資料時，其土壤、底泥及地下水污染

物檢驗測定，除經中央主管機關核准者外，應委託經中央主管機關許可之檢測機構辦理。」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：……（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17條規定：「（第1項）土壤、地下水污染管制區內禁止下列行為。……：一、置放污染物於土壤。二、注入廢（污）水於地下水體。三、排放廢（污）水於土壤。四、其他經主管機關公告之管制行為。（第2項）土壤污染管制區內，禁止下列土地利用行為，並得限制人員進入。……（第3項）地下水污染管制區內，直轄市、縣（市）主管機關得禁止飲用、使用地下水及作為飲用水水源。」第27條第1項規定：「各級主管機關依第12條第1項規定進行場址查證時，如場址地下水污染濃度達地下水污染管制標準，而污染來源不明確者，直轄市、縣（市）主管機關應公告劃定地下水受污染使用限制地區及限制事項，依第15條規定採取應變必要措施，並準用第25條規定辦理。」是以，土污法主管機關依該法第12條第1項規定，對於有地下水污染之虞之場址進行調查結果，如地下水污染濃度達地下水污染管制標準

者，應視地下水污染來源是否明確，適用不同條文規定作成處分。地下水污染來源明確者，應依同法第12條第2項公告為控制場址，並得視該控制場址之污染範圍或情況，依同法第16條劃定、公告為管制區，並禁止於管制區內為同法第17條所定行為。如地下水污染來源並非明確，則應依同法第27條規定，公告劃定該受污染場址為地下水受污染使用限制地區。

(三)又依土污法第56條授權訂定之同法施行細則第8條規定，地下水污染來源明確，係「指依查證、調查結果及資料，可判斷或確認造成地下水污染之物質或位置等資訊。」是項規定係基於地下水具流動性質，若無法確認其地下水污染從何而來，即貿然投入整治改善工程，將無法有效發揮整治功能，耗費行政資源及整治經費。其中判斷或確認之方式，如業經主管機關就造成地下水污染之物質，已排除調查範圍以外之污染干擾，掌握涉及產生該物質之製程或其他來源位置，並合理論述該物質傳輸至採樣地點之途徑，得據以進行後續相關改善工程者，應可認地下水污染來源已屬明確。換言之，所稱地下水污染來源明確，係指依查證、調查結果及資料，可判斷或確認「造成」地下水污染之位置，其所為之確認對象當指「來源」位置之確認，指該污染之物質係從何而來，亦即已有確實之資訊可判斷或確認「造成」污染之根源，可排除調查範圍以外之污染干擾，始得謂地下水污染來源明確。否則若僅以地下水污染位置確認（通常也是因為污染檢測值超標）即進而認定污染來源明確，將使土污法第12條第2項「地下水污染來源明確」之規定成為贅文，無適用之餘地。此外，地下水污染來源之掌握與污染行為人之認定，係屬二事，前者在確認造成地下水污染之物質與位置（來源），俾採取有效之控制或整治措施（土污法第13條第2項、第15條第1項、第22條第2項參照）；後者則在追查造成土壤或地下水污染之人，令其對該污染負最終控制或整治責任（土污法第13條第1項、第14條第1項、第15條第2項、第22

條第1項、第31條、第40條第3項、第41條第3項第1款參照）。是以，污染行為人是否已查明、導致污染結果之其他原因為何（污染物質以外之原因，如由何一工廠之何項製程所產生之污染），與污染來源是否明確並無關聯，並非該等場址應否公告為控制、整治場址之要件，只是污染行為人在未查明以前，依土污法施行細則第10條第2項規定，得不予記載於公告而已。

（四）經查，被上訴人、環保署及工業局自89年起陸續針對○○工業區地下水進行調查，而工業局自96年起於○○工業區設置地下水監測井進行調查，其中於○○路人行道設置CL02監測井，並自97年起開始檢測，迄至106年，調查結果均顯示三氯乙烯濃度偏高。被上訴人所屬環保局為釐清○○工業區地下水中污染物質三氯乙烯之污染來源，乃委託工研院執行「102年度桃園縣含氯溶劑污染場址初步污染範圍界定及相關場址後續管制策略計畫」（下稱102年計畫），推測監測井CL02與TDE-2附近應有DNAPL純相存在，為三氯乙烯污染來源之方向。被上訴人所屬環保局接繼執行「103年度桃園縣土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」（下稱103年計畫），檢測結果顯示三氯乙烯最高測值係在CL10303監測井（富永炭素公司工廠內），而CL02、CL10302與CL10303等3口監測井附近應有三氯乙烯DNAPL純相存在。因被上訴人所屬環保局尚無法確認污染行為人為何人，遂依土污法第27條規定，於104年2月24日公告○○段00地號等6筆土地部分區域劃定地下水受污染使用限制地。被上訴人委託工研院於106年2月間針對CL02監測井西南邊上游（即上訴人二廠）及東北邊下游統一○○廠共辦理4口地下水監測井（CL2-106-1、CL2-106-2監測井位於上訴人二廠內，CL2-106-3、CL2-106-4監測井位於統一○○廠內），並進行採樣，採樣結果顯示4口新設井均有三氯乙烯超過地下水污染管制標準情事，其中CL2-106-2有檢出順-1，2-二氯乙烯濃度（0.960mg/L）超過地下水污染管制標準情形。工研院又於106年3月6日至9日，

以上開4口新設井連同附近既有監測井，挑出24口監測井進行污染分布調查，並以其中22口井測值做一等濃度推估，可發現該區域地下水三氯乙烯達管制標準分布範圍，從○○工業區CL02附近區域南側地下水上游○○路，向北延伸至○○工業區北側周界，以富永炭素公司內之CL10405監測井為最高值（三氯乙烯：13.6mg/L），為三氯乙烯污染團之核心；另較下游端之CL2-106-4（統一○○廠）與CL10301（張國周公司）亦已達管制標準，顯示污染團已擴散至中山高速公路與工業區交接處，由本次等濃度推估圖，明顯可分辨出高於8mg/L之區域呈現污染團理想分布之紡錘型樣態，若以大於8mg/L之範圍作為最低污染推估之結果，其面積約有11,039平方公尺，大於10mg/L之核心有兩區，分別是較北邊之富永炭素公司CL10405監測井附近，約為3,561平方公尺，較西南邊之上訴人二廠CL2-106-2監測井附近約為744平方公尺，合計約為4,305平方公尺，為本區污染團之中心。另為釐清CL02上游區域三氯乙烯之污染範圍，工業局分別於106年3月與5月在○○路上設置監測井CL14（西側）、CL12（東側），依據工業局檢測結果，106年4月28日CL14監測井地下水檢出三氯乙烯0.275mg/L超過地下水污染管制標準，但於106年7月與10月監測備查時，已下降至0.0107mg/L及0.0182mg/L；同期CL12三氯乙烯僅檢出0.005、0.00494mg/L，目前該2口監測井三氯乙烯濃度均低於地下水污染管制標準。依工研院於102年至106年間對○○工業區CL02監測井（○○路附近）檢測結果顯示：(1)位於○○段000地號土地之上訴人二廠區內之2口監測井三氯乙烯濃度均超過地下水污染管制標準（CL2-106-1：4.23mg/L、CL2-106-2：11.8mg/L），CL2-106-2監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度0.960mg/L亦超過地下水污染管制標準；(2)位於○○段00地號土地之床的世界公司廠區內之CL10302、CL10404、CL10402、CL10403（位於○○段00地號與000地號交接處）等監測井之三氯乙烯濃度11.6mg/L、6.61mg/L、0.401mg/L、12.4mg/L均超過地下水污染管制標

準、其中CL10302監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度1.130mg/L亦超過地下水污染管制標準；(3)位於○○段000地號土地之富永炭素公司廠區內之CL10405、CL10403等監測井之三氯乙烯濃度13.6mg/L、12.4mg/L，及CL10405監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度0.852mg/L均超過地下水污染管制標準；(4)位於○○段00地號公有土地（○○路）上之CL02、TDE-2、CL10、CL10407等監測井之三氯乙烯濃度8.12mg/L、9.59mg/L、1.93mg/L、1.64mg/L，均超過地下水污染管制標準等情，為原審依調查證據之辯論結果所確定之事實，核與卷內證據相符，自得為本院判決之基礎。

(五)三氯乙烯屬於比水重非水相液體（Dense Non-aqueous Phase Liquid，簡稱DNAPL），係指液體密度比水重之有機化合物，具疏水性（不易溶於水），微溶於水；當其進入地表下時，會向下移動至不透水層，並會緩慢溶解至地下水中，造成地下水污染。DNAPL因具比水重且不易溶解於水之特性，在移動過程中，遇到特殊的地層構造或其他因素將DNAPL滯留而形成「純相」（即污染團）；其餘在移動過程中，會因毛細作用在土壤孔隙間殘留少量DNAPL，而形成「殘留相」（不易被調查出來）。另地下水污染物濃度若超過該物質有效溶解度之1%，該處即非常有可能存在DNAPL純相（參見環保署104年出版之「土壤及地下水比水重非水相液體污染整治作業參考指引」）。從而，地下水受三氯乙烯等化學物質污染，經主管機關監測調查結果，若能確認造成地下水污染之DNAPL純相位於何處（污染團所在地），可認為污染來源之確認。然而，DNAPL純相依前述特性，在長時間之移動、累積，可能會形成多處污染團，非僅一處，且其範圍大小不一。而主管機關進行調查監測，最終目的既在掌握產生該污染物質之來源位置，得據以進行後續相關改善工程，以利土壤及地下水污染之防制。因此，主管機關調查檢測後發現有DNAPL純相存在，仍應依其專業知識、經驗，在周圍區域續行檢測追查，若能特定其污染範圍並排除源自其他區域，始

可謂已有確實之資訊足以判斷或確認造成污染之根源，足以排除調查範圍以外之污染干擾，堪認符合土污法第12條第2項所稱之「污染來源明確」。依原審依法確定之事實，被上訴人、環保署及工業局歷年來針對○○工業區地下水進行調查，當工業局最初在○○路人行道設置CL02監測井，發現有三氯乙烯等濃度超標情事，被上訴人接續執行102年及103年計畫，經檢測結果發現在CL02、CL10302與CL10303等監測井附近有DNAPL純相存在，繼續在CL02等監測井周圍檢測追查；嗣在富永炭素公司、床的世界公司等之工廠內設置監測井，測得三氯乙烯等濃度超標情事，復於106年間在上訴人公司內設置CL2-106-1及CL2-106-2監測井，亦發現有三氯乙烯等濃度超標情事。從而，被上訴人主張所謂污染來源明確係指污染團塊位置明確乙節（見原判決1之原審卷5第57頁），非謂一查有純相存在，即認污染來源明確，而是經調查後可特定DNAPL純相之位置、範圍，並排除源自其他地區，始謂污染來源明確，否則被上訴人大可於102年及103年計畫後即將當時認屬DNAPL純相所在地公告為控制場址，然此顯不符合公告控制場址之目的（地方主管機關就地下水污染濃度達地下水污染管制標準，而污染來源不明確者，仍得公告為限制地區及限制事項，為必要之措施，以免延宕國土整治復育工作）。

（六）原判決1以被上訴人綜參其調查事證及各該監測井102年至106年歷年地下水檢測結果，並考量地下水體為一連續介質，該區域地下水流向係由西南向東北流或南向北流，而○○工業區北側之CL2-106-4（統一○○廠）與CL10301（張國周公司）2口測井亦已達管制標準，顯示污染團已有向北側下游擴散之跡象，另以CL02-2、CL12及CL14監測井之檢測結果未超標，可認三氯乙烯污染上游區並未擴及至西南側之○○路附近，研判遭受三氯乙烯污染之污染團係位於○○段00、00、000、000地號土地內，審認原處分1公告為控制場址及原處分2公告系爭土地為地下水污染管制區，自屬於法有據等

語，固非無見。惟上訴人於原審主張：被上訴人既在其廠址設置兩口監測井（即CL2-106-1及CL2-106-2監測井），經採樣檢測發現三氯乙烯等測值濃度超標，未往地下水上游即該廠址西側（東亞公司等工廠）續為調查，違反職權調查義務等語。原審雖採認被上訴人之主張，認東亞公司及系爭場址周遭其他公司經查詢環保署毒性化學物質管理系統，並無使用三氯乙烯之紀錄；又位於東亞公司南側工廠大門前之人行道（○○路）上設置有CL02-2監測井，該監測井之三氯乙烯測值從104年逐年下降；另上訴人廠區最西側設置監測井之三氯乙烯濃度遠低於東側監測井測得之濃度，由上情以觀，尚難遽認系爭場址西側東亞公司或其他公司為污染來源等語（參見原判決1第24、25頁）。惟三氯乙烯DNAPL純相係在地層中移動過程中滯留形成，與其上土地之使用人有無使用三氯乙烯並無直接關連，況本件亦無事證足認上訴人有使用三氯乙烯等化學物質之紀錄，為兩造所不爭執，是原判決1以東亞公司並無使用三氯乙烯為由，肯認被上訴人未續行調查之主張，尚嫌速斷。又如前述，本件尚難因主管機關一查有純相存在，即可認為污染來源明確，而是經調查後能特定DNAPL純相之位置、範圍，並排除源自其他地區始屬之。就上訴人上開爭執事項，被上訴人於原審109年12月9日言詞辯論時已提及：被上訴人事後針對東亞公司部分，有在○○段000地號設置2個監測井，目前尚未出具檢測報告，與上訴人所有○○段000地號土地上有明顯污染團塊是兩回事，之後再行陳報等語（見原判決1之原審卷5第57至58頁）。該等在東亞公司廠址內設置2口監測井之檢測結果如何？與被上訴人在上訴人廠址確認之DNAPL純相關連性如何？是否影響被上訴人所為原處分1之認定？攸關上訴人廠址內DNAPL純相之位置、範圍及來源（排除源自其他地區）是否已特定、可否認屬污染來源明確之判斷，原審自應依職權闡明本項爭點，曉諭兩造就上開部分充分攻防，予以調查釐清，否則事證仍有未明。原審未待被上訴人陳報其檢測結果及其調查報告，即

逕為不利於上訴人之認定，自嫌速斷，並有未適用行政訴訟法第125條、第133條規定依職權調查事實及判決不備理由之違法。

(七)又為使各級環保機關依土污法第6條規定辦理定期檢測及第7條、第12條規定辦理調查、查證措施期間及後續有一致性之監測計畫供管理場置性地下水監測井，避免設置後因閒置、疏於維護管理造成資源浪費及衍生相關問題，中央主管機關環保署訂定「場置性地下水監測井設置及後續處理處置原則」（下稱監測井設置處置原則），供作後續處理處置參考。該原則第3點第1項規定：「三、監測井設置型式通案原則：(一)環保機關因應民眾通報、陳情及依土污法相關規定主動辦理之調查／查證措施，原則先設置簡易井進行調查，以初步研判污染潛勢及污染情形；當污染潛勢或情形得到初步確認（如簡易井採樣檢測達地下水污染管制標準），為進一步依法管制，環保機關應依設置規範設置標準井續行查證。」第4點第3項規定：「四、設置簡易井之後續處理處置原則：……(三)如設置簡易井採樣檢測發現污染物達到地下水污染管制標準情形，原則於原設置簡易井原址或附近新設標準井進行查證，所設簡易井最遲應於標準井設置完成後即予廢井，避免該簡易井遭不當利用作為干擾後續新設標準監測井採樣之途徑。」就原判決1審認污染團並未擴及至系爭場址西南側之○○路附近乙節，上訴人於原審主張：監測井CL02-2屬於簡易井，依監測井設置處置原則第3點第1項、第4點第3項規定，在監測井CL02-2採樣檢測達地下水污染管制標準後，即應在該井原址或附近新設標準井進行查證；監測井CL02-2於104年2月4日測得三氯乙烯測值2.99mg/L，超過地下水第二類管制標準（0.05mg/L）59.8倍規定後，被上訴人未依據監測井設置處置原則之規定，在該井附近之東亞公司廠區等地點附近，另行設置標準監測井確認地下水污染狀況，反而持續以監測井CL02-2進行地下水水質監測，進而以105年3月之監測數值有下降趨勢，認為該井可作為污染團上

01 游邊界，認定系爭場址污染來源明確，其調查程序顯有違反
02 監測井設置處置原則規定之違誤等語，已提出對其有利之主
03 張及相關證據供核，惟原判決1並未論明被上訴人有何答辯
04 及上訴人主張有何不可採之理由。被上訴人雖於原審109年1
05 2月9日言詞辯論時提及：被上訴人事後針對東亞公司部分，
06 有在○○段000地號設置2個監測井，目前尚未出具檢測報
07 告，之後再行陳報等語（見原判決1之原審卷5第57至58
08 頁）。該等在東亞公司設置2口監測井之檢測結果如何？是
09 否已補正上訴人前述應廢棄簡易井新設標準井之瑕疵？此事
10 項攸關監測井之設置是否符合法定規範，進而影響三氯乙烯
11 污染上游區並未擴及至系爭場址西南側之○○路附近，故污
12 染來源已明確之判斷，原審自應依職權闡明本項爭點，曉諭
13 兩造就上開部分充分攻防，予以釐清，否則事證仍有未明。
14 原審未予調查並說明其理由，即逕為不利於上訴人之認定，
15 自嫌速斷，亦有未適用行政訴訟法第125條、第133條規定依
16 職權調查事實及判決不備理由之違法。再者，原處分2（公
17 告管制區）及原處分3（上訴人應依土污法第15條第2項規定
18 採取應變必要措施）之作成係以原處分1（公告控制場址）
19 為前提，而公告控制場址須以系爭場址污染來源明確為要
20 件，此部分既有前述違法，原判決1駁回上訴人聲明2、3部
21 分亦有違誤。

22 （八）綜上所述，原判決1既有前開違背法令事由，且其違法情事
23 足以影響裁判之結果，上訴意旨指摘原判決1違法，求予廢
24 棄，即為有理由。至原判決2案件之審理標的，即上訴人訴
25 請撤銷之被上訴人108年9月23日函命上訴人立即採取應變必
26 要措施，並於文到2個月內提送第2次應變必要措施計畫書部
27 分，其等課予上訴人行為義務之合法性，亦以系爭3處分之
28 「公告系爭場址為控制場址」、「公告系爭土地為管制
29 區」、「上訴人應依土污法第15條第2項規定採取應變必要
30 措施」為前提，而上開基礎事實依前述說明既尚有疑義而有
31 待查察，該等部分是否合法亦有疑義，是原判決2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1、2一併廢棄，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 6 月 7 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 吳 東 都

法官 鍾 啟 煒

法官 許 瑞 助

法官 王 俊 雄

法官 侯 志 融

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 112 年 6 月 7 日

書記官 蕭 君 卉