最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第484號

上　訴　人　祈輝金屬企業有限公司

代　表　人　陳民崇
訴訟代理人　李錫秋　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4月21日臺中高等行政法院109年度訴字第246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：緣上訴人原所屬二廠坐落於彰化縣○○鎮○○段2360、2361等2筆地號（部分）（下稱系爭場址），為訴外人合成衛材股份有限公司（下稱合成公司）所有，於民國93年至98年間由合成公司出租該廠房予上訴人設廠從事金屬製品製造業。前經行政院環境保護署（下稱環保署）委託環興科技股份有限公司（下稱環興公司）執行「土壤及地下水污染潛勢環境場址評估（Phase Ⅱ）調查計畫（第二期）（甲、乙）」（下稱污染調查計畫）調查工作，於107年11月27日派員至系爭場址進行土壤採樣工作，依檢測結果核認系爭場址重金屬污染與上訴人原物料使用及製程運作行為相符，土壤污染來源明確且污染途徑有明顯關聯性。案移被上訴人依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、第13條第1項、第16條暨同法施行細則第10條規定，以1

09年3月18日府授環水字第1090084650D號函附府授環水字第1090084650號公告（下稱原處分）劃定系爭場址為土壤污染控制場址及管制區，並公告上訴人為污染行為人，同時命上訴人於文到6個月內完成調查工作及擬訂土壤污染控制計畫送被上訴人核定。上訴人不服，循序提起行政訴訟，訴請：撤銷訴願決定及原處分，經臺中高等行政法院（下稱原審）以109年度訴字第246號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

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、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠系爭場址前經環保署委託環興公司執行污染調查計畫調查工作，由環興公司於107年11月27日派員至系爭場址進行土壤採樣，檢測結果土壤鉻濃度最高為2,350mg/kg、銅濃度最高為2,670mg/kg、鎳濃度最高為1,560mg/kg，皆超出土壤污染管制標準（鉻250mg/kg、銅400mg/kg、鎳200mg/kg），業符土污法第12條第2項規定，則被上訴人將系爭場址公告為土壤污染控制場址並依土污法第16條規定劃定為土壤污染管制區，即屬有據。㈡依環興公司於107年11月27日辦理採樣調查工作，於上訴人原電鍍作業區及原廢水處理廠佈設3處土壤採樣點（S01、S02、S03）之採樣檢測結果，除S01土壤採樣點位未逾土壤污染管制標準（然該點位之重金屬鉻濃度201mg/kg亦超過土壤污染監測標準175mg/kg）外，其餘土壤採樣點位之重金屬濃度均超過土壤污染管制標準，而其中S02、S03均位於大霞段2360地號，採樣點S02（1~1.5公尺）鉻濃度2,350mg/kg、銅濃度431mg/kg；採樣點S03（0~0.5公尺）銅濃度2,670mg/kg、鎳濃度1,560mg/kg、S03（1.5~2公尺）銅濃度1,150mg/kg，另S03（0~0.5公尺）鉻濃度235mg/kg、鋅濃度1,620mg/kg、S03（1.5~2公尺）鋅濃度1,590mg/kg、鎳濃度176mg/kg亦超過土壤污染管制標準，此有該污染調查計畫報告之調查結果概述及分析結果摘要表、採樣點位置示意圖及上

訴人廠區配置套繪地籍圖附卷可查，堪信為真實。㈢又上訴人於系爭場址設廠，其工廠登記為金屬製品製造業，然其原物料主要為五金零件、活性碳、氰化鈉、焦磷酸鉀、硫酸、鎳板、氯化鎳、柔軟劑、脫脂劑、氰化銅、焦磷酸銅、光澤劑、硫酸銅、硫酸鎳、硼酸及三氧化鉻。而上訴人工廠進行五金零件電鍍加工，主要製造流程有脫脂、水洗、超音波、電解、中和、銅底、回收、焦磷酸銅、硫酸銅、全光澤鎳、微孔鎳、鍍鉻及乾燥爐等，經環興公司查詢環保署環境保護許可資料管理系統，其製程並包含250058金屬電鍍處理程序及370001廢水處理程序，依其原物料及產品製程，應屬金屬表面處理業，此由上訴人公司之水污染防治措施計畫及許可證之基本資料記載：「事業或污水下水道系統別/電鍍業……主計處行業別名稱/金屬表面處理業」及其公司商工公示登記資料記載：「所營事業資料：1.各種水用五金、家庭五金建築五金製造加工買賣業務。……CA04010表面處理業」亦可得知。而上訴人該等原物料及五金零件電鍍加工製程，與系爭場址土壤重金屬鉻、銅、鎳之污染具明顯相關性。㈣被上訴人以上揭土壤採樣及檢測結果為據，核認系爭場址之重金屬鉻、銅、鎳濃度已超過土壤污染管制標準，其重金屬污染之種類、範圍與上訴人之原物料使用及製程運作行為相符，依土污法第12條第2項、第16條及同法施行細則第10條等規定，以原處分公告系爭場址為土壤污染控制場址及土壤污染管制區，而上訴人為污染行為人，同時命上訴人於文到6個月內完成調查工作及擬訂土壤污染控制計畫送被上訴人核定，於法並無違誤等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院查：

㈠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，維護國民健康而訂定。第2條規定：「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：

（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。 ……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。……二十、污染管制區：指視污染控制場址或污染整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況所劃定之區域。」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。……」第13條第1項規定：「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1次為限。」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。」次按土污法第56條授權訂定之同法施行細則第8條規定：「本法第12條第2項所稱地下水污染來源明確，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。」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。」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，應依土污法第12條第2項及第13條第1項規定，將該污染之場址公告為土壤污染控制場址，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。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。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）。

㈡次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。原判決依環保署委託環興公司執行污染調查計畫調查工作所為污染調查計畫報告之調查結果概述及分析結果摘要表、採樣點位置示意圖、上訴人廠區配置套繪地籍圖、上訴人之水污染防治措施計畫及許可證之基本資料等事證，認系爭場址之重金屬鉻、銅、鎳濃度已超過土壤污染管制標準，其重金屬污染之種類、範圍與上訴人之原物料使用及製程運作行為相符，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條等規定，以原處分公告系爭場址為土壤污染控制場址及土壤污染管制區，而上訴人為污染行為人等情，經核與卷內證據尚無不符，亦無違背論理法則、經驗法則或證據法則之違法。原判決非僅以上

訴人過去裁罰之紀錄，遽認上訴人為違章行為人；並已說明所依據事證而認上訴人該等原物料及五金零件電鍍加工製程，與系爭場址土壤重金屬鉻、銅、鎳之污染具明顯相關性之得心證理由。是以，上訴意旨主張原判決僅以上訴人前於96年1月22日經環保署環境督察總隊中區環境督察大隊查獲，將電鍍作業所產生之廢水排放於地面水體，鎳檢驗值為1.71mg/L（限值為1mg/L），因未符合放流水標準，而經被上訴人依違反水污染防治法第7條第1項規定，處以新臺幣6萬元罰鍰，進而認定上訴人符合本案之污染行為人。依據一般論理及經驗法則，上訴人於96年1月22日後便會遭受更頻繁之稽查，然97年10月14日稽查時，有以試紙檢測廠方後方水溝之Cu、Ni並無反應，上訴人於停業前，實無導致本案污染事件發生之可能云云，委無可採。

㈢所謂判決理由矛盾，指判決所載理由前後牴觸或判決主文與理由不符之情形而言，至判決不備理由，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等情形。按「（第1項）中央主管機關公告之事業有下列情形之一者，應於行為前檢具用地之土壤污染評估調查及檢測資料，報請直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關審查：……五、依法辦理歇業、繳銷經營許可或營業執照、終止營業（運）、關廠（場）或無繼續生產、製造、加工。」土污法第9條第1項第5款有明文規定（原判決誤引89年2月2日修正公布之土污法第9條）。查被上訴人99年11月15日府授環空字第0990284845號函，係被上訴人同意註銷上訴人之固定污染源操作許可證之函文，而未見上訴人檢附其停業時報請機關備查之資料。又原審經依職權函詢被上訴人所屬環境保護局，經該局分別以109年12月31日彰環水字第1090079804號函、110年2月17日彰環水字第1100006597號函復以：「經檢視祈輝金屬企業有限公司93年至100年發函至本局紀錄，查無該公司曾辦理土壤污染評估調查及檢測資料送審紀錄」、

「經檢視環保稽查處分管制系統（下稱EEMS系統），本局曾於93年至98年間至本案系爭場址稽查5次，稽查時情形皆為大門深鎖，現場未作業，放流口亦無廢水排放之情形」等語。是上訴人所稱曾檢具相關資料報請停業一事，自無從審認。而據被上訴人所屬環境保護局93年至98年歷次稽查紀錄及工廠登記資料可知，上訴人應係因歇業未申報，經稽查後由主管機關逕為廢止其工廠登記等情，已就其調查證據之辯論結果，論述其得心證之理由及法律見解，於法並無不合，尚無判決適用法規不當、判決不備理由或理由矛盾之違背法令情事。上訴人主張實際營業期間僅93年2月至96年11月間，上訴人既於99年10月間已合法註銷固定污染源操作許可與停業，應推定符合土污法第9條規定，即停業前具有合格之土壤檢測報告，原判決有誤認事實、錯誤適用法律、理由不備或矛盾之情形云云，並無可採。

㈣原審依合成公司商工登記公示資料、環保署環境保護許可管理資訊系統（EMS）資料、合成公司總經理即證人謝進昜之證述及污染調查計畫第7頁附圖6系爭場址107年1月22日現況照片，認系爭場址僅有上訴人工廠從事電鍍製程之紀錄，合成公司事業之電鍍製程部分係委外處理，並未於系爭場址為之，且其廢材以銅屑為主，其製程所生污染物與系爭場址超過土壤污染管制標準之重金屬種類尚有鉻、鎳不符。又依系爭場址上倉儲物品之系統資料查詢結果，系爭場址於上訴人歇業後，並無其他工廠設廠營運資訊，合成公司亦僅將之作倉庫使用，並未出租予他人，至於倉庫所存放之物品，則大致為紙箱、塑膠蓋板、塑膠保護殼、塑膠中座、銅管、牛角（銅件之一種）或蓮蓬頭等，該等倉儲物品均係以紙箱及封膜包裝，並放置於棧板或貨架上。上訴人主張本件應係合成公司於使用、整建系爭場址抑或收回後疏於管理導致污染之發生云云，應僅為片面臆測之言。再稽之環興公司於系爭場址原電鍍作業區與原廢水處理廠發現重金屬污染，其污染深度達地表下2公尺，且依簡易井地下水調查結果，系爭場址

地下水水位約在地表下3.8公尺，低於污染土壤之深度，且地下水重金屬檢測結果並未發現污染。另據污染調查計畫報告記載：「距場所環域半徑2公里內有多處土壤污染管制區，主要皆為農地土壤污染控制場址；另距本場所東方約0.2公里分別為榮通工業有限公司土壤及地下水污染控制場址，土壤及地下水污染項目均為重金屬鎳；距本場所東南方約1.84公里為冠保企業社土壤及地下水污染控制場址，土壤污染項目為重金屬銅、鋅、順-1,2-二氯乙烯，地下水污染項目為順-1,2-二氯乙烯、三氯乙烯；距本場所西北方約950公尺為志成五金工廠地下水整治場址，污染項目為三氯乙烯」可知，洋子厝溪多家違法電鍍工廠係排放未處理廢水，並經由灌溉渠道傳輸造成周圍農地土壤污染，與系爭場址土壤污染型態不一致。再者，洋子厝溪上游縱有其他污染行為人造成土壤污染之情事，其距離系爭場址已超過2公里，應與系爭場址之重金屬鉻、銅、鎳、鋅之污染無關。原判決因認系爭場址土壤重金屬污染範圍主要位於上訴人原電鍍作業區及原廢水處理廠，且污染查證結果與上訴人原物料使用及製程運作行為具明顯關聯性，是上訴人稱系爭場址污染可能係合成公司或他人所致云云，尚無所憑等情，係斟酌全辯論意旨及調查證據結果所為之認定，與卷內證據亦相符合，且其認事用法，並無違背論理法則、經驗法則或證據法則之違法。是以，上訴意旨主張系爭場址之土壤中重金屬鉻、銅及鎳濃度超過土壤污染管制標準，依據經驗、論理法則判斷，有無可能係土地所有人合成公司所為？又於上訴人承租之前（即93年2月1日前），抑或於上訴人租約到期之後（即98年1月31日後），合成公司有無出租予他人作為從事五金、電鍍等產業，甚至是處理金屬等廢棄物之場址，皆必須詳實調查，原審未傳喚合成公司之代表人謝金合，證人謝進易之證詞是否可全然採信，不無疑義。洋子厝溪上游有多家違法之電鍍工廠，此可參照原審109年度訴字第48號判決，系爭場址之土壤客觀上並非無遭受其他污染之可能。原審有未依職

權調查證據，不適用法規或適用不當、事實之誤認及判決不備理由或理由矛盾云云，乃上訴人以其主觀之見解，就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，對於原判決已詳予論斷之事項再予爭執，均無可採。

㈤綜上所述，原判決駁回上訴人於原審之訴，並無違誤，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。

五、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，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　22　　日

最高行政法院第三庭

審判長法　官　胡　方　新

法　官　蕭　惠　芳

法　官　曹　瑞　卿

法　官　梁　哲　瑋

法　官　林　惠　瑜

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　111　　年　　9　　月　　22　　日

書記官　林　郁　芳