臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1944號
112年6月29日辯論終結

原　　告　台灣富士軟片資訊股份有限公司
　　（原名：台灣富士全錄股份有限公司）
代　表　人　勝田明典（董事長）
訴訟代理人　朱百強　律師
複 代理 人　王志鈞　律師
訴訟代理人　劉昌坪　律師
　　李劍非　律師
被　　告　桃園市政府
代　表　人　張善政（市長）
訴訟代理人　張訓嘉　律師
　　陳宛鈴　律師
　　呂佳玲

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國108年10月31日環署訴字第1080061640號、第1080058487號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

確認原處分一、原處分二均違法。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

甲、程序事項：

壹、本件被告代表人原為鄭文燦，訴訟進行中變更為張善政，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷三第59-60頁），核無不合，應予准許。

貳、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告訴之聲明原

為：「先位聲明：一、原處分一、原處分二、訴願決定一及訴願決定二均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。備位聲明：一、確認原處分一、原處分二均違法。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷一第15頁）。嗣原告於民國112年5月3日本院準備程序中變更聲明為：「一、確認原處分一、原處分二均違法。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷三第110頁）。核其變更訴之聲明之內容尚在本件固有之審理範圍，無礙兩造前就本件實體爭點已為之攻擊防禦方法及證據資料之實效性，是基於程序經濟，本院認原告所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

乙、實體方面：

壹、事實概要：

一、另案部分：

（一）原告於65年間取得坐落桃園市桃園區大樹段1825地號土地（下稱系爭土地），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。經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（下稱中興工程公司）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、氯乙烯含量最高0.0393mg/L，皆超出第二類地下水污染管制標準（氟鹽8mg/L、1,1-二氯乙烯0.07mg/L、三氯乙烯0.05mg/L、氯乙烯0.02mg/L），嗣作成污染調查成果，經被告所屬環境保護局於106年10月5日召開之上開「污染調查計畫--被告污染改善研商會議」中提出。

（二）被告為土污法地方主管機關，以上開污染調查計畫之調查成果為據，分別依土污法第12條第2項、同法施行細則第10條，以107年6月27日府環水字第1070136686號公告（下稱前處分一）公告系爭場址所在土地為地下水污染控制場址，原告為氟鹽項目之污染行為人，系爭場址地下水污染物氟鹽、1,1-二氯乙烯、三氯乙烯、氯乙烯（以下合稱氯烯類物質）均達地下水污染管制標準；另依土污法第16條規定，以107年6月27日府環水字第10701366861號公告（下稱前處分二）公告系爭場址所在土地為地下水污染管制區，即日起管制區內土地使用或人為活動予以管制或限制。原告不服，就前處分一、二循序提起行政訴訟，業由本院110年1月14日108年度訴字第205號判決撤銷前處分一、二，並經最高行政法院110年度上字第226號判決上訴駁回確定在案。

（三）環保署另依土污法第12條第3項規定，於108年1月30日以環署土字第1080008889號公告（下稱前處分三）系爭場址為地下水污染整治場址，原告不服，亦循序提起行政訴訟，經本院109年度訴字第883號判決「訴願決定及原處分均撤銷」。

二、本案部分：

（一）被告以系爭土地因地下水污染並經環保署公告為地下水污染整治場址為由，依土污法第14條第1項暨同法施行細則第16條規定，以108年4月23日府環水字第1080095795號函（下稱原處分一）請原告於文到3個月內提送「土壤、地下水污染調查及評估計畫」（下稱污染調查及評估計畫），若未依限提出，則依土污法第38條第2項第1款規定予以處分。

（二）被告另以系爭場址分別經前處分一公告為地下水污染控制場址、前處分二公告為地下水污染管制區、前處分三公告為地下水污染整治場址為由，依土污法第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款及第2項規定，以108年7月8日

府環水字第1080147350號函（下稱原處分二）命原告於文到20日內提送系爭場址完整之緊急應變必要措施計畫報請被告審查，並命其立即採取應變必要措施，倘未確實執行，將依土污法第15條第2項、第38條第1項規定處以罰鍰，並得連續處罰。

（三）原告不服上開原處分一、二，提起訴願，經環保署分別以108年10月31日環署訴字第1080061640號（下稱訴願決定一）、第1080058487號（下稱訴願決定二）為訴願決定不受理。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

貳、本件原告主張：

一、程序事項：

（一）原處分一及二已執行完畢，故原告變更聲明為確認原處分一、原處分二違法：

原告前已於109年7月20日提交經被告審議完成之「台灣富士全錄股份有限公司土壤及地下水污染調查及評估計畫成果報告（定稿本）」，經被告以109年7月30日函復備查；原告另於109年10月7日，提交經被告審議完成之「台灣富士全錄股份有限公司土壤及地下水污染應變必要措施計畫成果報告（修正3版）」，經被告109年11月4日函復敬悉。原處分一及二已執行完畢，此亦經被告於112年5月3日準備程序時所肯認，故本案原告依行政訴訟法第111條第3項第2款及第3款之規定，由撤銷訴訟變更聲明為確認原處分違法訴訟，因請求基礎不變，且係因情事變更而以確認之訴替代最初之撤銷訴訟訴之聲明。

（二）原告具備請求確認本案兩件原處分及訴願決定違法之訴之利益：

1、所謂提起確認訴訟之利益（即確認利益），則包含「有重複受同樣不利處分之危險」或「對往後之其他裁判具有先例拘束力」等情形（釋字第546號解釋、陳清秀教授見解、最高行政法院106年度判字第32號、107年度判字第23

6號判決、鈞院100年度訴字第1981號判決判決意旨參照）。

2、原告為履行本案兩件違法原處分所要求之計畫，迄今已耗費逾千萬元之鉅額費用，將來尚得評估是否提出國家賠償請求，顯見原告具備請求確認本案兩件原處分違法之確認利益。此外，被告尚可能再次要求原告提出調查及評估計畫或應變必要計畫，就本次污染事件而言，即便於本案兩件原處分所要求相關計畫執行完畢後（假設語氣，原告否認之），原告仍有遭被告所屬環境保護局違法再次命提送及實施調查及評估計畫或應變必要措施等反覆發生之危險。

二、實體事項：

（一）地下水污染控制場址公告顯然違法而經鈞院判決及最高行政法院判決撤銷，則地下水污染整治場址公告自具備重大違法之瑕疵，被告接續作成之原處分一、二，亦明顯違反相關土污法相關規定，且有悖於行政程序法第9條及第36條所揭示之客觀注意原則與職權調查義務：

1、環保署根據土污法第12條第3項作成地下水污染整治場址公告，係以系爭場址經合法公告為地下水污染控制場址為前提：

按土污法第12條第2項、土污法第2條第17款規定，中央主管機關根據土污法公告特定場址為地下水污染整治場址，係以該場址業經合法公告為地下水污染控制場址，並經初步評估後有嚴重危害國家健康及生活環境之虞為要件。本件環保署係根據土污法第12條第3項規定做成地下水污染整治公告，公告系爭場址為地下水污染整治場址，則地下水污染整治場址公告合法與否，應係以即地下水污染控制場址公告之合法性為前提。鈞院109年度訴字第883號停止訴訟裁定之理由，亦明確肯認之。

2、地下水污染整治場址（應為控制場址）之公告是否合法，乃繫於地下水污染控制場址中有關污染來源之認定是否有

理（鈞院103年度訴字第579號裁定意旨參照），地下水污染整治場址之公告是否合法，乃繫於地下水污染控制場址公告之合法性；則地下水污染控制場址公告若有污染來源不明確、污染行為人認定錯誤等瑕疵，地下水污染整治場址公告亦當然同有違法之瑕疵。

3、原處分一及二之合法性，係以地下水污染控制場址公告及地下水污染整治場址公告合法為前提：

依據土污法第15條第1項，可知被告以原處分二命原告採取應變必要措施，係以合法之地下水污染控制場址公告及地下水污染整治場址公告為前提。此外，依據土污法第14條第1項規定，足見被告以原處分一命原告提送調查及評估計畫，亦係以合法之地下水污染整治場址公告為前提。被告以原處分一命原告提送調查及評估計畫，係以合法之地下水污染整治場址公告為前提；而被告以原處分二命原告採取應變必要措施，係以合法之地下水污染控制場址公告及地下水污染整治場址公告為前提；又地下水污染整治場址公告合法與否，係以地下水污染控制場址公告之合法存在為前提要件。據此，本件訴訟標的原處分一、二之合法性，亦繫諸於地下水污染控制場址公告之合法性。

4、因本案地下水污染控制場址公告與地下水污染整治場址公告違法情節明確，亦將發生「違法性承繼」之效果，導致後續本案兩件原處分亦屬違法：

無論係地下水污染整治場址公告或本件原處分一、二之合法性，均繫於鈞院108年度訴字第205號對於地下水污染控制場址公告是否違法之認定結果，地下水污染控制場址公告之違法性判斷實為本案原處分一及原處分二之先決問題。而依土污法第12條第2項及同條第3項等規定可知，地下水污染控制場址公告係以「污染來源明確」為前提。然而被告在系爭場址之污染來源未經調查明確前，即違法作成地下水污染控制場址公告，經鈞院108年度訴字第205號判決撤銷地下水污染控制場址公告並經最高行政法院110

年度上字第226號判決駁回上訴而確定，依據違法性承繼理論，地下水污染整治場址公告及本件原處分一及二，亦將承繼地下水污染控制場址公告之違法性而同屬違法。

5、依據土污法相關規定，命提送調查及評估計畫、應變必要措施，均須以「地下水污染控制場址」或「地下水污染整治場址」之實際狀況為前提，而地下水污染控制場址與地下水污染整治場址俱係以「污染來源明確」作為前提要件：

土污法第12條第2項所定「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而言，並非指場址內確有污染之物質或該污染之物質其位置已屬明確而言，其應係指該污染之物質係從其應係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，否則土污法第12條第2項僅須規定場址之地下水污染物濃度達地下水污染管制標準者，主管機關即得公告為地下水污染控制場址，而地下水污染來源明確之規定將成為贅文（最高行政法院110年度上字第403、807號、103年度判字第643號、101年度判字第548號、106年度判字第448號、鈞院101年度訴字第1811號判決意旨參照）。

6、地下水污染控制場址公告所指氟鹽、1,1-二氯乙烯、三氯乙烯、氯乙烯等污染物質之實際來源均非系爭工廠，鈞院108年度訴字第205號判決撤銷地下水污染控制場址公告，已明確指出系爭場址之氟鹽及氯烯類物質污染之污染來源並不明確，並經最高行政法院110年度上字第226號判決維持，足見系爭場址之污染來源顯不明確，地下水污染控制場址公告及地下水污染整治場址公告顯然違法，被告貿然要求原告提送調查及評估計畫與應變必要措施，顯已違法。原處分一及二係以系爭場址經合法公告為地下水污染控制場址及地下水污染整治場址為前提，惟諸多事證均一致彰顯系爭場址之污染來源尚未明確，並不符合土污法第

12條第2項「污染來源明確」之要件，系爭場址絕非污染來源。地下水污染整治場址既係以地下水污染控制場址為基礎，則環保署在系爭場址之污染來源及氟鹽項目之污染行為人未臻明確之前提下所驟然作成之地下水污染整治場址公告，亦有重大之違法瑕疵，且在地下水污染控制場址公告經行政法院判決撤銷確定後，地下水污染整治場址公告及原處分一及二，亦失所附麗，同屬違法，至為甚明。

7、原處分一、二，要求原告提送調查及評估計畫與應變必要措施，顯然違反土污法之相關規定、行政程序法第9條與第36條所揭示之客觀注意原則與職權調查義務、行政程序法第5條明確性原則：

(1)如前所述，被告未釐清系爭場址之污染來源、亦未考量有利於原告、可資證明系爭工廠並非本件污染來源之證據，即於地下水污染控制場址公告與地下水污染整治場址公告顯然違法之情形下仍命原告提送調查及評估計畫，顯不符合土污法相關規定之構成要件，更明顯違反行政程序法第9條及第36條所揭示之客觀注意原則與職權調查義務。

(2)原處分二僅以寥寥數語記載命原告立即執行土污法第15條第1項第3、4、7、8款之應變必要措施，以減輕污染危害及避免污染擴大，惟土污法第15條第3款「提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水」、第4款「豎立告示標誌或設置圍籬」、第7款「移除或清理污染物」、第8款「其他應變必要措施」規定有多種措施種類，原告無從知悉被告所欲要求原告採取之具體緊急應變必要措施內容為何，以及何謂被告所謂減輕或避免污染擴大等。是以，原處分二亦有不備理由而違反行政行為明確性之違法，並違反客觀注意義務甚明。

（二）原處分一、二顯不符合憲法第23條與行政程序法第7條比例原則及行政法上期待可能性原則：

原處分一、二之目的無非在於減輕污染影響或避免污染擴大，惟一旦執行調查及評估計畫與應變必要措施，勢必造

成地下環境改變，而影響系爭場址及周遭土地之污染物質數值，致被告將無從與其他土地之污染數值進行比較或分析，而破壞目前污染情形之證據保全。此一舉措，除將嚴重妨害被告對於污染來源之追查、而影響地下水污染控制場址案與地下水污染整治場址案之審理，更將直接影響相關應變必要措施計畫之功能。據此，原告貿然投入相關減輕或避免污染擴大措施，亦仍可能因實際污染來源之持續影響而於事無補，導致原告所投入相關成本及資源完全無助於減輕污染，而形同虛耗，原處分等顯然無法達成被告所稱「減輕污染影響或避免污染擴大」之目的，不僅違反比例原則，更無法期待原告能提出符合目的之應變必要措施，亦與期待可能性原則相違。

三、並聲明：

（一）確認原處分一、原處分二均違法。

（二）訴訟費用由被告負擔。

參、被告則以：

一、原告提起確認處分違法訴訟，欠缺確認利益：

原處分一及原處分二均係就系爭場址作成之一次性處分，於原告依照各該處分提出相關計畫並經被告核定同意後，各該處分之效力即告終結。而原告因此所支出之計畫撰擬及準備費用縱使為真，亦非確認處分違法訴訟所得保障之利益，復以前開各該處分之性質原則上並非反覆實施，亦即無重複要求原告提出相同計畫之可能。是原告以此為由提起確認處分違法訴訟，實屬欠缺確認利益，此等訴訟提起為不合法，應予駁回。

二、原告請求確認處分違法，為無理由：

（一）原告提起行政爭訟予以爭執者，係其並非系爭場址之污染行為人，並未爭執系爭場址不應被公告為地下水污染控制場址及地下水污染整治場址，且該場址污染確實超過管制標準，環保署與被告所為地下水污染整治場址、地下水污染控制場址之公告，合法有據。縱使原告在另訴之爭執有

理由，而由法院撤銷前開二公告關於原告為污染行為人，則污染行為人為何人處於事實不明之狀態，然原告為土地所有人與實際占有使用之人，屬於土污法第2條第19項規定之污染土地關係人，被告仍得依土污法第14條第2項以及第15條第2項規定，以原告為污染土地關係人，命其提出調查評估計畫與應變必要措施計畫。

（二）土污法就「土壤、地下水污染調查及評估計畫」及「應變必要措施計畫」之「提出」以及「執行」乃係分別規定，故原告所謂於前開兩項計畫完成前，伊仍繼續處於依照原處分一及原處分二繼續履行義務之狀態云云，顯有誤解：

1、立法架構上乃係有意之區別，茲分述如下：

(1)關於「土壤、地下水污染調查及評估計畫」之「提出」以及「執行」部分：

有關「土壤、地下水污染調查及評估計畫」提出及執行之罰則係規定於土污法第38條第2項第1款，該規定刻意以「或」字加以區別，亦即立法者有意區別調查及評估計畫之「提出」以及「執行」兩種行為，並分別加以約束。查本件原處分一係命原告「提出」調查及評估計畫經被告核定，至於原告後續「執行」之依據則為經被告核定後之計畫內容，此觀被告另以109年1月13日府環水字第1090006716號函主旨欄請原告「確實依計畫執行」亦可得知。

(2)關於「應變必要措施計畫」之「提出」以及「執行」部分：

主管機關依土污法第15條第2項命令義務人「提出」應變必要措施計畫經主管機關審查同意後，主管機關再命令義務人依照主管機關同意後之計畫內容加以「執行」，故應與上開土污法第14條第1項作相同解釋。查本件原處分二係依上開規定命原告提出「緊急應變必要措施計畫」經被告審查，被告審查同意後另以108年7月22日府環水字第1080183044號函說明二欄請原告「依據

旨揭計畫內容據以實施」，顯見原告所依循執行者乃係經被告審查同意後之應變必要措施計畫，而非原處分二。

2、原告既已分別依據原處分一及原處分二提出前開兩項計畫並經被告核定同意，處分效力已歸於終結，既無回復原狀之可能，原則上亦無反覆要求原告再次提出相同計畫之可能。

（三）原告主張原處分不符土污法第12條之「污染來源明確」要件云云，惟此與本案件原處分一、二之合法性，並無任何關聯：

1、原告實際上所爭執者，係前處分之合法性要件，亦即，前處分是否合於土污法第12條第2項之規定，惟原處分一、二分別係基於前處分認定系爭場址為地下水污染控制場址以及原告為污染物氟鹽污染行為人，所依據者為前處分之形成效力以及要件事實效力（或稱構成要件效力）。又行政處分之效力與合法性不同，被告作成原處分一、二，僅須前處分之有效存在即為已足，而無須以前處分之合法性或其合法性經行政法院終局確認為前提。

2、本案之訴訟標的為原處分一、二是否合法，則主要應審究者為，原處分一是否合於土污法第14條第1項暨同法施行細則第16條規定，以及原處分是否合於土污法第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款及第2項規定，而非前處分是否合於土污法第12條規定。原告刻意將前處分合法性與本案訴訟標的原處分一、二之合法性混為一談，並稱由於原處分一、二因前處分合法性有疑義，故違反行政程序法第9條與第36條之客觀注意原則及職權調查義務云云，法律見解顯有錯誤。

（四）原告主張被告作成原處分一、二「可能」根本無從確保達成相關計畫或措施之目的，純屬臆測，其進一步主張原處分一、二違反比例原則云云，自不足採：

1、原告主張被告作成原處分一、二「可能」根本無從確保達成相關計畫或措施之目的，無非以其再三主張之系爭場址污染來源不明確為據。然按土污法施行細則第8條規定，是基於被告合法調查之事實，亦即，依據受委託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）」調查結果，已可明確認定系爭場址有超過管制標準之污染物質氟鹽存在，且該場址周界附近，亦查無其他廠商之製程或產品確有使用含氟物質致生氟鹽，而使氟鹽污染物流入系爭場址內之情事，顯見系爭場址之污染物氟鹽係源自原告本身之內有存在，而非源自外部之存在，自屬土污法所稱污染來源明確之情形。至於原告提出原證31至34之員工訪談，欲證明其製程並無使用含氟物質，惟該等陳述並非到庭經具結證人之證詞，自不得作為證據。而原告提出其自行委託民間公司調查之報告書，即原證45、46、47，主張污染另有來源云云，並非經合法調查之證據，僅為私文書，縱認調查報告書係書證之一種，其證據之信用性仍值得懷疑。

2、又被告命原告提出污染調查及評估計畫之目的，在於進一步取得系爭場址中環境污染之詳細資訊，包括土污法施行細則第16條第1項第3款之「場址現況及污染情形」，以及第5款之「污染物、污染範圍及污染程度」，俾以作為將來地下水污染控制與整治之基礎。基於已依法調查認定系爭場址地下水確有污染之事實，要求經有效行政處分（前處分）認定為污染行為人且對系爭場址有實際管領力之原告，提出應變必要措施計畫書並經核定後據以實行，顯然有助於達成土污法第15條第1項本文「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的，且無違反比例原則。

（五）原告主張原處分一、二義務內容之履行，對原告而言屬於無期待可能性，並非事實：

被告以原處分一命原告提出污染調查及評估計畫，係用以取得系爭場址環境污染之詳細資訊，依調查結果取得之

「場址現況及污染情形」與「污染物、污染範圍及污染程度」反係得作為原告爭執相關責任歸屬時釐清事實之證據資料。再者，為原告之利益而為證據保全，並不包含在土污法第14條與第15條目的之內。原告以破壞證據保全云云為由主張原處分一、二為違法，自無理由。原處分一、二要求原告提出相關計畫，均非強迫原告履行對任何人而言皆不可能完成之義務，自無原告所指之違法。甚且，由原告於108年7月23日以全總發字第108352號函向被告提送污染調查及評估計畫，又以108年6月11日(108)全總發字第108294號函提出「台灣富士全錄股份有限公司地下水污染應變必要措施計畫（修正2版）」，並經被告以108年7月22日以府環水字第1080183044號函審查同意之事實，更可證事實上原處分一、二所載義務內容之履行，對於原告而言非不可期待。

（六）原處分二無不明確之處，並無原告所指，違反行政程序法第5條規定之違法：

原處分二依土污法第15條第1項第3、4、7、8款及第2項之規定命原告提出緊急應變必要措施計畫書，在土污法實務上行之有年，且各款內容均之內涵均為以一般人之通常智識所得理解者，至於所謂「其他應變必要措施」，仍可通過解釋理解為其他任何足以減輕污染危害或避免污染擴大之措施，並依系爭場址實際狀況而定，其意義並非難以理解，亦無不明確可言。

（七）原告主張其非系爭場址之污染行為人，業經最高行政法院110年度上字第226號判決確認原處分一、二均違法云云：

1、對於土污法第12條第2項污染來源明確之定義，最高行政法院近年來大多數且穩定之見解為：「與污染源如何傳輸、污染來源之範圍應具體限縮至何程度等問題無關」，而以調查結果可判斷或確認造成地下水污染之物質或位置等資訊即為已足（最高行政法院101年判字第850號判決、103年判字第551號判決、104年判字第42號判決、105年判

字第437號判決、107年判字第703號判決、108年判字第141號判決、108判字第444號判決意旨參照）。故綜觀最高行政法院近年來大多數之判決，均已認為若行政機關須待明確查明污染傳輸路徑後，始得公告為地下水污染控制或整治場址，則對於土污法改善生活環境、保護人民健康之立法目的實屬緩不濟急。因污染行為通常是隱密為之，有時長達數十年不被發現，非內部人實難以探悉其全部行為之來龍去脈，故地下水污染來源明確與地下水污染行為人及其行為時間、方法、污染途徑之確認，實屬兩回事。如知悉地下水污染物質及位置等資訊，可以鎖定污染控制及整治之目標及範圍，主管機關即應公告地下水污染控制或整治場址，若仍經年累月甚至遙遙無期追查污染行為人及其行為時間、方法、污染途徑，遲遲不進行地下水污染場址之公告及盡速進行污染之控制或整治，則將無法達成土污法第1條所揭櫫改善生活環境、保護人民健康之立法目的

2、且縱設原告非污染行為人，惟因原告為系爭場址之土地使用人、管理人及所有人，亦即污染土地關係人，依土污法第15條第2項規定，被告本即得命其採取應變必要措施，俾減輕污染危害或避免污染過大，甚至污染得以清理移除，原告亦將是獲得最大利益之人，是以，被告命其採取應變必要措施，實符合土污法之立法目的。

3、原告所主張最高行政法院110年度上字第226號判決，乃反於最高行政法院歷年來穩定之見解，更採取與最高行政法院近年來對於地下水污染來源明確之判決中完全不同之看法，具有見解上之矛盾與衝突，已明顯減損法律規範之可預測性，並使行政機關難以依法行政，實不足採，應不可採。

三、並聲明：

（一）駁回原告之訴。

（二）訴訟費用由原告負擔。

肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

如事實概要欄所述之事實，業據提出原處分一（見本院卷一第45-47頁）、原處分二（見本院卷一第55-56頁）、訴願決定一（見本院卷一第50-54頁）、訴願決定二（見本院卷一第58-62頁）、前處分一（見本院卷一第125-127頁）、前處分二（見本院卷一第129-130頁）、前處分三（見本院卷一第131-133頁）、高污染潛勢工業區汙染源調查及管制計畫（第五期）台灣富士全錄股份有限公司環境場址評估報告（見本院卷一第75-84頁）、本院108年度訴字第205號判決（見本院卷三第177-202頁）、最高行政法院110年度上字第226號判決（見本院卷三第203-218頁）等本院卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

一、原告請求確認原處分一、二違法，有無確認利益？

二、前處分一、二、三業經判決撤銷，原告請求確認原處分一、二違法，有無理由？

伍、本院之判斷：

一、本件應適用之法條與法理：

（一）土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第2條規定：「本法用詞，定義如下：……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。……十一、地下水污染管制標準：指為防止地下水污染惡化，所訂定之地下水污染管制限度。……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。十六、潛在污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人：（一）排放、灌注、滲透污染物。（二）核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水。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。十九、污染土地關係人：指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。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。」

（二）土污法第12條第1項、第3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……。（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）；直轄市、縣（市）主管機關於公告後7日內將整治場址列冊，送各該鄉（鎮、市、區）公所及土地所在地登記機關提供閱覽，並囑託該管登記機關登載於土地登記簿。」

（三）土污法第14條第1項規定：「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）主管機關通知後三個月內，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，並以一次為限。」

（四）土污法第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款及第2項規定：「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：……三、提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。……七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。」、「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。」

（五）土污法第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。」

（六）土污法第27條規定：「（第1項）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。（第2項）前項場址，經直轄市、縣（市）主管機關初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，準用整治場址依第14條、第15條、第22條至第26條規定辦理。」

（七）土污法第38條規定：「（第1項）有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，並得按次處罰：一、規避、妨礙或拒絕依第7條第1項、第25條或第28條第5項所為之查證、查核、命令或應配合之事項。二、未遵行各級主管機關依第7條第5項、第15條第2項所為之命令。（第2項）有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，並通知限期補正，屆期未補正者，按次處罰：一、污染行為人或潛在污染責任人未依第14條第1

項規定提出或執行土壤、地下水污染調查及評估計畫。二、污染行為人或潛在污染責任人依第13條第1項或第22條第1項送直轄市、縣（市）主管機關審查之控制計畫或整治計畫，經直轄市、縣（市）主管機關審查以書面通知補正三次，屆期仍未完成補正。三、控制計畫或整治計畫實施者未依第13條、第22條第1項、第3項或第24條第5項主管機關核定之控制計畫或整治計畫內容實施。」

二、原告請求確認原處分一、二違法，有確認利益：

按【縱然「108年度系統建置部分」已履約完成，並驗收合格完畢，而無回復之可能，其雖無續行撤銷訴訟利益，但依確認訴訟補充性原則，本件備位聲明確認原處分違法部分，仍有提起確認訴訟之利益】（最高行政法院108年度上字第997號判決參照），可知原處分縱已執行完畢，而無回復之可能，行為人雖無撤銷訴訟利益，但仍有提起確認訴訟之利益。本件原處分一、二所要求之計畫雖已執行完畢，但若確認原處分違法，原告將來尚得評估是否提出國家賠償請求，且被告仍有可能再次要求原告提出其他調查及評估計畫或應變必要計畫，或修改已提出之調查及評估計畫或應變必要計畫，原告訴請確認原處分一、二違法，自有確認利益，合先敘明。

三、前處分一、二、三業經判決撤銷，原告請求確認原處分一、二違法，為有理由：

（一）被告雖主張縱使原告在另訴之爭執有理由，而由法院撤銷關於原告為污染行為人之部分，則污染行為人為何人處於事實不明之狀態，然原告為土地所有人與實際占有使用之人，屬於污染土地關係人，被告仍得依土污法第14條第2項以及第15條第2項規定，命原告提出調查評估計畫與應變必要措施計畫。且行政處分之效力與合法性不同，被告作成原處分一、二，僅須前處分之有效存在即為已足，而無須以前處分之合法性為前提。最高行政法院110年度上字第226號判決反於最高行政法院歷年來穩定之見解，更

採取與最高行政法院近年來對於地下水污染來源明確之判決中完全不同之看法，具有見解上之矛盾與衝突，並使行政機關難以依法行政，實不足採，應不可採云云。

（二）惟依土污法第12條第1項、第2項、第3項、第16條規定可知，各級主管機關查證發現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」，並得視污染範圍或情況，劃定、公告土壤、地下水「污染管制區」，再經初步評估後，如認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即被告審核後，由被告公告該場址為土壤、地下水「污染整治場址」。此後，再依土污法第14條第1項規定，命地下水污染「整治場址」之污染行為人或潛在污染責任人，「提出污染調查及評估計畫」，再依土污法第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款及第2項規定，依地下水污染「控制場址或整治場址」實際狀況，命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人「採取應變必要措施」。前揭「提出污染調查及評估計畫」，乃以該場址經合法公告為地下水污染「整治場址」為前提。又前揭「採取應變必要措施」，乃以該場址經合法公告為地下水污染「控制場址或整治場址」為前提，若公告該場址為地下水污染「控制場址」、「整治場址」之行政處分，已因違法而遭撤銷，該場址已非地下水污染「控制場址」、「整治場址」，則後續命（污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人）「提出污染調查及評估計畫」、「採取應變必要措施」之行政處分，已失所附麗，即均屬違法。

四、本件經查前處分一公告系爭場址為地下水污染「控制場址」及污染行為人為原告，前處分二公告系爭場址為地下水污染「管制區」，業經本院108年度訴字第205號判決撤銷，經最高行政法院110年度上字第226號判決駁回被告上訴而確定在

案。而被告前處分三公告系爭場址為地下水污染「整治場址」之行政處分，亦經本院109年度訴字第883號判決「原處分撤銷」而不存在，系爭場址既未經合法公告為地下水污染「控制場址」、「整治場址」，自不得依命非地下水污染「整治場址」（之污染行為人或潛在污染責任人）提出污染調查及評估計畫，亦不得命非地下水污染「控制場址或整治場址」（之污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人）「採取應變必要措施」，故原處分一命原告提送污染調查及評估計畫，原處分二命原告提送系爭場址完整之緊急應變必要措施計畫報請被告審查，並命立即採取應變必要措施，均屬違法。

五、綜上，原處分一、二確屬違法，原告訴請確認原處分一、二違法，為有理由，應予准許。

六、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　7　　月　　27　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　陳心弘

法　官　鄭凱文

法　官　畢乃俊

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟	所　需　要　件

代理人之情形	
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　7　　月　　27　　日

書記官　李依穎