

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第362號

110年9月30日辯論終結

原告 揚博科技股份有限公司

代表人 蘇勝義（董事長）

訴訟代理人 劉昌坪 律師

李劍非 律師

王志鈞 律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）

訴訟代理人 呂佳玲

張訓嘉 律師

李元榮 律師

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109年2月11日環署訴字第1080085961號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按行政訴訟法第111條第1項、第2項、第3項第2款規定：

「（第1項）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。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）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。……」查本件原告於起訴時，原係聲明求為判決：「訴願決定及原處分均撤銷。」（本院

卷1第13頁），嗣以民國110年9月9日（本院收文日）行政訴訟言詞辯論意旨狀，變更及追加其訴之聲明為：「(一)先位聲明：原處分及訴願決定均撤銷。(二)備位聲明：確認原處分違法。」（本院卷4第247頁）核原告固變更及追加其聲明，惟因基礎事實同一，並無礙於訴訟終結及被告防禦，且被告已對於上開變更追加並無意見，而為本案之言詞辯論（本院卷4第647至657頁），本院認原告變更追加其聲明尚屬為適當，合於法律規定，自應准許。

二、事實概要：

原告於桃園市中壢工業區中工段140地號土地（地址：桃園市○○區○○里○○路0號，下稱系爭土地）設廠從事機械設備製造業，前經被告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」（下稱「場址調查及應變計畫」），於106年3月6日至9日派員前往中壢工業區中工段80、81、139、140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12.4毫克/公升（mg/L）及順-1，2-二氯乙烯含量最高為1.13毫克/公升（mg/L），均已超過第二類地下水污染管制標準限值（三氯乙烯0.05毫克/公升、順-1，2-二氯乙烯0.7毫克/公升），案由被告核認系爭場址地下水污染來源明確，以106年12月27日府環水字第1060308086號公告（下稱106年12月27日公告）系爭場址為地下水污染控制場址。嗣被告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，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第15條規定，以107年2月8日府環水字第1070033973號函（下稱第1次處分）命原告、訴外人經濟部工業局（下稱工業局）、經濟部工業局中壢工業區服務中心（下稱中壢服務中心）、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。嗣原告提出「中壢工業區中工段81、80、139、140地號等土地部分區域地下水污染應變必要措施計畫-中工段140地號應變必要措施計畫書（修正三稿）」（下稱第1次應變必要措施計畫書），經被告於107年11月19日府環水字第1070288694號函（下稱被告107年11月19日函）核准，並交由原告執行，原告執行完成後，於108年8月28日提出「桃園市中壢區中工段140地號地下水污染應變必要措施計畫應變完成報告」（下稱應變完成報告），該報告自行驗證結果明確記載，地下水污染物氯乙烯之濃度（0.0265mg/L）仍超過第2類地下水管制標準（0.02mg/L），被告依原告提出之自行驗證結果，爰依土污法第15條規定，以108年9月23日府環水字第1080238147號函（下稱原處分）命原告立即採取應變必要措施，並於文到2個月內提送第2次應變必要措施計畫書。原告不服，提起訴願，遭決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

（一）最高行政法院多數判決皆指出，當行政處分之合法性顯有疑義時，即無從發生構成要件效力。被告以107年1月8日府環水字第1070004222號函檢附106年12月27日公告將系爭場址公告為地下水污染控制場址（下稱控制場址處分）、以107年1月8日府環水字第1070004241號函附106年12月27日府環水字第10603080861號公告（下稱污染管制處分）公告中工段82、140、140-1地號等18筆土地為地下水污染管制區、再以第1次處分命原告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（106年12月27日公告、污染管制處分及第1次處分下合稱另案系爭3處分），被告未釐清污染來源情形，逕作成另案系爭3處分，並經原告及其他受處分人提起行政救濟，自無從發生構成要件效力。

01 (二)土污法第12條第2項規定之「污染來源明確」，其立法意旨
02 係為確保有效達成污染控制之目的，故欲公告特定場址為地
03 下污染控制場址，需至少查明該場址與污染來源間具備傳播
04 因果連結，亦即須為「污染來源場址」，否則無法達到控制
05 環境污染之目的：

06 1.在地下水受到三氯乙烯污染時，三氯乙烯會隨著地下水流布
07 至地下水下游區域，並沉積在地下阻水層上緣較為凹陷之處
08 形成污染團（即DNAPL池）。故即便某土地之地下存在三氯
09 乙烯DNAPL池，在尚未釐清此等DNAPL池是否係來自地下水
10 上游污染來源之三氯乙烯流布、沉積形成之前，自無從認定該
11 土地符合污染來源明確之要件而得以公告為控制場址。被告
12 主張其推測系爭場址地下水存在DNAPL池，無須釐清此等DNA
13 PL池是否係隨地下水流布、沉積而來，即符合污染來源明確
14 要件而得以公告為控制場址，顯然不符合體系解釋原則。更
15 遑論系爭土地一地下水上游區域（即台灣東亞電磁鋼股份有
16 限公司〈下稱東亞公司〉廠區）確實存在高濃度三氯乙烯污
17 染物，而會隨著地下水流向系爭場址，足證控制場址處分顯
18 有違誤。

19 2.土污法施行細則第8條規定「可判斷或確認造成地下水污染
20 之物質或位置」，倘若解釋為可判斷或確認污染物質「存在
21 之事實」或「存在之位置」即為已足，形同行政機關得以在
22 尚未釐清污染來源情形，即可逕以「污染物質存在」為理
23 由，將特定土地公告為控制場址，進而命提出應變必要措
24 施，對於人民之財產權造成重大侵害，違背法律保留原則及
25 合憲性解釋原則。而土污法第12條第2項之所以要求符合
26 「污染來源明確」要件，目的即在於確保地下水污染整治及
27 控制等改善作為之成效，避免浪費資源。主管機關必須就造
28 成地下水污染之物質，已排除外在污染來源之干擾，掌握污
29 染來源位置，並合理論述污染物質傳輸至採樣地點之途徑，
30 得據以進行後續相關整治、控制等改善作為者，方符合污染
31 來源明確之要件。被告在尚未排除來自地下水上游之污染來

源干擾，更未釐清三氯乙烯如何傳輸至採樣點，無從針對污染來源進行有效改善作為之情形下，僅以「污染物質逾越標準」、「地下水存在之三氯乙烯純相」即公告系爭場址為地下水污染控制場址，顯然不符合上開對於「污染來源明確」之認定標準，且不足以進行正確而有效之地下水污染整治及控制等改善作為。

3.被告援引之個案調查過程中，已經排除污染物係由場址以外之污染來源流入場址之可能性，退萬步而言，即便認為被告無須查明三氯乙烯自污染來源傳輸而形成三氯乙烯污染團之詳細傳輸過程，被告至少仍必須調查釐清在地下沉積形成DNAPL池之三氯乙烯，究竟係來自何等污染來源，而非倒果為因，將三氯乙烯污染團認定為污染來源。

(三)原告廠區並非地下水三氯乙烯污染物之污染來源，被告於未查明污染來源明確相關事實前即作成另案系爭3處分及原處分，與控制場址、地下水污染管制區法定要件相違，進而導致相關後續處分一併違法：

1.存在於地下之三氯乙烯DNAPL池，實係三氯乙烯污染物沉積之「結果」，而非污染「來源」。所謂「造成地下水污染之物質或位置」，應係指造成三氯乙烯進入地下之污染來源之位置。是以，推估出三氯乙烯DNAPL池之位置，充其量僅得謂「污染明確」，並不符合土污法相關規定中「污染來源明確」之要件。且原告在系爭場址設廠以來並未使用三氯乙烯，艾奕康工程顧問股份有限公司（下稱艾奕康公司）調查報告明揭系爭場址淺層土壤並未發現含氯有機物測值，可見系爭場址之DNAPL池實係來自於上游污染。

2.被告委託辦理之「109年度桃園市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫期末報告」（下稱109年調查報告）可證明系爭場址確有外來之污染來源，被告所為控制場址處分及原處分均屬違法：

(1)由109年度調查報告可知，系爭場址之地下水上游區域（即東亞公司廠區），確實存在遠超過管制標準上百倍之三氯乙

01 烯污染物，系爭場址地下水之三氯乙烯污染物，無疑係由東
02 亞公司廠區或其地下水更上游順地下水流向系爭場址而成。
03 原處分命原告採取應變必要措施，亦因場外污染來源持續流
04 入而無法達成控制污染擴散之目的。

05 (2)109年調查報告所謂「今年度床的世界公司控制計畫補充調
06 查時採樣，其測值為10.9mg/L」，卻未提及此一檢測結果係
07 基於何等採樣、檢測、分析方式、採樣時間等。退步而言，
08 縱109年調查報告所載CL2-106-2監測井測值10.9mg/L為可信
09 之數據，由該報告稱三氯乙烯濃度需遠高於11mg/L以上，方
10 可能判斷為潛在污染來源，然監測井CL2-106-2之三氯乙烯
11 濃度為10.9mg/L，自無從將CL2-106-2認定為污染來源。倘
12 被告欲主張三氯乙烯自CL2-106-2監測井擴散至地下水上游
13 之CL2-109-1監測井，至少必須證明所謂「分子擴散」之移
14 動速度高於地下水流動速度，方有科學基礎及客觀可能。且
15 該報告既未將其他位於地下水下游，而過往三氯乙烯測值甚
16 至高於CL2-106-2之其他監測井數據納入評估，又如何能得
17 出CL2-109-1之高濃度三氯乙烯，係自CL2-106-2，而非其他
18 監測井擴散而來之結論。

19 3.原告於110年5月間委託艾奕康公司就原告廠區內緊鄰東亞公
20 司廠區之MWA-4監測井進行檢測，檢測結果顯示地下水三氯
21 乙烯濃度為6.41mg/L，超過地下水污染物管制標準。位於監
22 測井MWA-4地下水上游方位（即西南方）之監測井CL2-109-
23 2，三氯乙烯測值為6.48mg/L，倘如109年調查報告所稱，三
24 氯乙烯自CL2-106-2監測井擴散至CL2-109-2監測井，則位於
25 該二監測井間之MWA-4監測井所受到之影響，相較於CL2-109-
26 2監測井應更為嚴重，足證並無所謂三氯乙烯自CL2-106-2
27 監測井向地下水上游擴散之情形。而同一個三氯乙烯污染來
28 源所散布之三氯乙烯，在沿著地下水流向傳播過程中，很有
29 可能不同的位置形成DNAPL池，倘若如被告所主張，只要
30 推估發現三氯乙烯DNAPL池，即符合土污法第12條第2項污染
31 來源明確之要件，形同放任行政機關在同一污染來源形成之

許多DNAPL池之中，恣意選擇其一為污染來源就停止繼續調查污染來源，顯然違背土污法第12條第2項要求確實調查釐清地下水污染來源，以確保後續污染整治及控制成效之立法目的。

(四)控制場址處分及原處分違反行政程序法第9條及第36條之客觀注意原則與職權調查義務，均屬違法：

鄰近原告廠區之東亞公司較系爭場址更加具備污染來源之條件，被告在監測井CL02-2於104年2月4日即已測得三氯乙烯測值2.99mg/L，超過地下水第2類管制標準59.8倍，於作成控制場址處分前，怠於至東亞公司廠區內設置標準監測井，其後更捨本逐末，未選擇較可能為三氯乙烯污染源之廠房，而在道路旁設置監測井，調查過程顯有瑕疵。再者，CL02-2監測井之設置恐不符合地下水水質監測井設置作業原則，被告依據監測井監測結果作成原處分，自屬於法有違。即便監測井CL02-2屬於簡易井，然因井口下方之井管與排水溝交錯，顯然違反「場置性地下水監測井設置及後續處理處置原則」之規定，使採樣失真，調查過程存在諸多違反法令之處，違反客觀注意原則與職權調查義務，亦顯不該當土污法規定地下水「污染來源明確」之要件。

(五)原處分依據土污法第15條規定命原告就系爭場址地下水氯乙炔污染物採取應變必要措施，必須以被告就系爭場址地下水氯乙炔污染物質調查確認污染來源明確並公告控制場址為前提，然控制場址處分及「場址調查及應變計畫」期末報告均明確顯示被告係針對三氯乙烯之污染來源進行調查，而非氯乙炔。而控制場址公告所記載之污染物項目，代表該控制場址公告效力範圍所涵蓋之污染物範圍，在106年12月27日公告係記載三氯乙烯，自不因三氯乙烯將來可能降解為氯乙炔，使得此等控制場址公告之效力及於氯乙炔。被告更無從基於此等污染物項目不包括氯乙炔之控制場址公告，依據土污法第15條規定命原告就氯乙炔採取應變必要措施，原處分即屬於法有違。

01 (六)被告在三氯乙烯持續自外部來源流入系爭場址情形下，逕命
02 原告於系爭場址邊界圍堵、降低三氯乙烯、氯乙烯濃度，形
03 同對原告加諸永無止境之執行應變必要措施義務，顯屬過
04 苛，且原告所投入相關成本及資源完全無助於減輕污染，原
05 處分顯然無法達成減輕污染影響或避免污染擴大之目的。而
06 應變必要措施係為減輕污染危害或避免污染擴大之短時間內
07 不得已之緊急處置。當人民採取之第1次應變必要措施完成
08 後，行政機關應更詳細、具體說明其必要性及合理性始能命
09 人民採取第2次應變必要措施。被告未具體明確說明第2次應
10 變必要措施尚需達成何種目標或期間，顯然欠缺明確性及必
11 要性。在污染行為人不明情形，倘主管機關認定有依土污法
12 第15條第1項採取應變必要措施，實應自行統籌辦理，並依
13 同法第28條得由土壤及地下水污染整治基金（下稱土污基
14 金）先行支用相關費用，而非逕命污染行為人以外之污染土
15 地關係人採取應變必要措施並負擔相關費用。更且，考量到
16 被告有權依土污法第13條規定向土污基金申請經費，並具備
17 高度專業知識經驗，顯然有充分能力且較為適合執行後續應
18 變必要措施，原處分逕要求原告提出第2次應變措施計畫，
19 未選擇對於人民權益侵害較少之方式進行應變必要措施，違
20 反比例原則與環境基本法第4條第3項規定應由政府優先負責
21 之原則。

22 (七)被告命原告再次採取應變必要措施，對於其認定氯乙烯濃度
23 超過管制標準之依據，其認定之事實何以符合依據土污法第
24 15條第2項要求原告採取應變必要措施之理由，由原告再次
25 執行應變必要措施之正當性與必要性，以及是否確實可達到
26 控制污染之目的，均未說明，實與明確性原則有悖。倘不要
27 求原處分予說明，則原告在應變必要措施依據計畫書記載之
28 期程完成後，被告仍可能一再以地下水污染濃度超標等理由
29 反覆命原告執行應變必要措施。為此，提起本件訴訟，並聲
30 明求為判決：(1)先位聲明：原處分及訴願決定均撤銷。(2)備
31 位聲明：確認原處分為違法。

01 四、被告答辯略以：

02 (一)系爭場址經被告執行「場址調查及應變計畫」，發現地下水
03 污染物三氯乙烯及順-1, 2-二氯乙烯濃度均逾管制標準（最
04 高濃度高達管制標準之236倍），且經該計畫查證結果已可
05 判斷造成系爭場址地下水污染之物質與位置等資訊，符合土
06 污法施行細則第8條污染來源明確之要件，被告爰依土污法
07 第12條第2項規定，公告包含系爭140地號等4筆土地為地下
08 水污染控制場址，並依同法第16條公告包含系爭140、140-
09 1、82地號等18筆土地為地下水污染管制區，依法即屬有
10 據。其次，因系爭場址地下水污染已查得有擴散至地下水下
11 游情事，為減輕污染危害或避免污染擴大，被告命污染土地
12 關係人即原告採取應變必要措施，依法亦屬有據。而依原告
13 自行提出之完成報告，系爭土地之地下水氯乙烯污染仍高於
14 地下水污染管制標準（氯乙烯之濃度為0.0265mg/L，第二類
15 地下水管制標準0.02mg/L），被告依土污法第15條第2項命
16 原告提出第2次應變必要措施計畫，合法有據。

17 (二)原告一再於本件主張系爭場址之三氯乙烯污染團塊並非來自
18 原告廠區云云，此乃涉及地下水污染來源明確與否之問題，
19 惟有關係爭場址污染來源明確乙節，屬於污染控制場址之公
20 告是否合法之要件探討。被告並非以原處分公告系爭場址為
21 地下水污染控制場址，而是早於原處分前，即以106年12月2
22 7日公告，公告系爭場址為地下水污染控制場址。本件原告
23 既係對原處分提起行政訴訟，則106年12月27日公告之合法
24 性自非本件審理範圍。況原告就另案系爭3處分提起訴訟之
25 判決結果係將原告之訴駁回，表示系爭場址之地下水污染來
26 源業屬明確，106年12月27日公告於本件具有構成要件效
27 力，原告自不得再於本件爭執系爭場址地下水污染來源是否
28 明確。

29 (三)系爭場址地下水污染來源及位置既經查證明確，符合土污法
30 施行細則第8條要件之情況，被告據以公告系爭場址為地下
31 水污染控制場址，自屬合法有據：

- 01 1. 「場址調查及應變計畫」發現系爭場址地下水三氯乙烯濃度
02 超過其有效溶解度之1%，可據以認定系爭場址存有三氯乙烯
03 純相。造成系爭場址地下水之物質已可確認為三氯乙烯，以
04 及造成系爭場址地下水污染DNAPL之位置位於系爭場址，符
05 合土污法第12條第1項及同法施行細則第8條「地下水污染來
06 源明確」之要件。主管機關即應依土污法第12條第2項之規
07 定，公告為地下水污染控制場址，進行後續污染管制、改善
08 措施，以改善生活環境及維護國民健康，不因是否已查明污
09 染行為人而受影響。且位於系爭場址外南側之地下水監測井
10 CL02-2及系爭場址之2口地下水監測井之穩定同位素比值特
11 徵最低，表示該處為地下水污染之源頭區。另由歷來查證結
12 果顯示，系爭場址高濃度範圍已呈收斂現象，其污染團中心
13 位於系爭場址內，且地下水上游已無更高之三氯乙烯濃度測
14 值，且另經查詢行政院環境保護署（下稱環保署）毒性化學
15 物質管理系統，並無東亞公司或其所在地使用含氯有機溶劑
16 之紀錄，故可排除系爭場址地下水污染係來自於更上游地下
17 水之可能。地下水污染來源是否明確之判定標準，在於地下
18 水中純相含氯有機物物質和位置之追查，而與該純相物質如
19 何進入地下水或污染來源如何傳輸等污染行為之認定無涉。
- 20 2. 系爭場址是否受東亞公司廠區之地下水三氯乙烯污染來源影
21 響，此乃涉及另案（本院107年度訴字第1073號判決）爭執
22 地下水污染來源是否明確之問題，況被告於東亞公司工廠所
23 設監測井採得之數值，亦不影響系爭場址場內有DNAPL純相
24 之事實且地下水污染來源明確之認定。
- 25 3. 艾奕康公司調查報告係受原告單方委任為原告利益所作成，
26 且是以原告並無相關製程非污染行為人，而指稱污染來源並
27 非位於系爭場址，該調查報告顯然對於土污法上污染來源之
28 判斷有所誤解。依該調查報告之內容，似認為場址內之DNAP
29 L純相係順著第一阻水層之地勢，由東北向西南移動、累
30 積。又無視上開論述而相反地稱「合理推測本場址西側外應
31 有其他污染來源」，而有矛盾，欠缺可信性。且該調查報告

01 第4-25頁亦載「工作團隊繪製本場址不同井深之TCE等濃度
02 分布情形如圖4.4-7……由檢測數據顯示……合理推測本場
03 址西側應仍有其他污染來源」，且以原告並非污染行為人為
04 由而稱「貿然進行高濃度區之應變措施恐造成成效不彰而浪
05 費資源，或破壞既有現場等情形，實有執行上之困難」，完
06 全忽視土污法係將污染土地關係人同列為執行應變必要措施
07 之主體，且忽視應變必要措施係為減輕污染危害或避免污染
08 擴大之規範目的，益徵該調查報告並不具客觀專業性，僅為
09 原告利益而為，不足為採。

10 (四)原告身為系爭場址之污染土地關係人，對於污染土地有管理
11 責任及能力，依土污法負有執行應變必要措施之義務，原處
12 分乃屬合法裁量。且依原告所提應變完成報告可知，若未持
13 續於系爭場址進行投藥改善等應變必要措施，更會造成污染
14 擴散之風險。且依應變完成報告原告亦自承有後續持續執行
15 應變必要措施之必要性，始可避免污染物有持續擴散風險，
16 故原處分命原告再次執行應變必要措施自有其必要性。又原
17 告所提應變完成報告及第2次應變措施進度報告，均記載系
18 爭場址業經原告執行應變必要措施後，有效降低污染物濃
19 度，達成土污法第15條所規定減輕污染危害及避免污染擴大
20 之目的。

21 (五)原處分並無違反明確性原則：

- 22 1.原處分已詳載處分之原因事實，並具體載明命原告於2個月
23 內提出第2次應變必要措施計畫書，經被告審查核定後，再
24 由原告按照核定之內容據以實施，應認無違反明確性原則之
25 情形。況應變完成報告及第1次應變措施計畫為原告自行完
26 成，原告對於其自行驗證、應執行必要措施之內容自應知悉
27 甚詳，豈有起訴時反指摘原處分理由記載不明確之理。
- 28 2.中壢服務中心之另案處分與本件原處分雖均為同一場址，惟
29 命應變必要措施之地號並不相同，且另案執行應變必要措施
30 之內容亦不相同，自無從比附援引。況另案訴願決定（即環
31 保署109年10月16日環署訴字第1090050676號訴願決定）係

01 以處分內容違背明確性原則予以撤銷，而本件原告已於109
02 年1月依原處分提出系爭場址地下水污染第2次應變必要措施
03 計畫（下稱系爭第2次應變必要措施計畫），對於如何執行
04 系爭第2次應變必要措施計畫之執行目標、執行方法及期程
05 皆明確知悉，並無處分不明確之情事。參以，原告援引之訴
06 願決定僅為單一個案認定，對於本件訴訟自不具有拘束力。

07 (六)原處分並無違反比例原則：

- 08 1.有鑑於污染物之種類不同，狀況複雜多變，故須視場址之實
09 際狀況採取適當之應變必要措施，並得視實際污染情形調整
10 工法，以利快速有效減輕污染物之危害，而土污法第15條應
11 變必要措施之目的，即在於公告場址後，如何選擇適當之工
12 法以有效減輕污染危害或防免污染擴大，視場址狀況調整污
13 染改善措施之工法。被告命原告執行第2次之應變必要措
14 施，乃因原告於執行系爭場址第1次應變必要措施時，以生
15 物藥劑投藥方式使三氯乙烯降解為氯乙烯等有害物質，可知
16 系爭場址公告時之三氯乙烯與命再次執行應變必要措施之氯
17 乙烯物質屬於同種類之污染物，而氯乙烯本身亦對於人體健
18 康具有相當大之危害，若未持續於系爭場址進行改善等應變
19 必要措施，更會造成污染擴散之風險，原告始有再次執行應
20 變必要措施之必要。
- 21 2.原告所自行提送之應變完成報告明載系爭場址北側地下水環
22 境已達預期狀態，且標的污染物濃度也確實有降低至應變目
23 標，且原告於第1次應變必要措施計畫執行過程中亦無表示
24 成效不彰。而污染控制場址之公告本與污染行為人是否已查
25 明無涉，參以，土污法第15條規定之立法目的為「減輕污染
26 危害或避免污染擴大」，至於土地所有權人證據保全之利益
27 並非規範目的，自不得以證據保全之名任由污染擴大。艾奕
28 康公司之報告對於如何避免污染範圍擴大之公益完全未為考
29 量，不足採信。
- 30 3.土污法第15條規定僅是授權所在地主管機關得選擇自己執行
31 或命第三人執行應變必要措施。只是選擇命第三人執行時，

01 方有執行順序，亦即有污染行為人存在時，應先命污染行為
02 人執行應變必要措施，待污染行為人等均不明時，方得命污
03 染土地關係人執行，兩者間並不存在排序關係，否則不啻架
04 空土污法第15條第2項命第三人採取應變必要措施之規定。
05 況污染土地關係人因其對土地負有狀態責任，自無可能將既
06 非行為責任、亦非狀態責任之主管機關列入土地整治責任排
07 序之理。

08 4.又環境基本法僅為原則性規定，立法者在個別環境法中有依
09 據不同環境領域為更為適當之進一步具體化規定，以為直接
10 適用之依據，於土污法規範領域中自應優先適用土污法之規
11 定。而土污法第28條規定土污基金之成立及用途之授權規
12 定，並未規範應一概由主管機關以此整治基金支應採取應變
13 必要措施之費用，主管機關是否向基金申請費用，此屬主管
14 機關之裁量權。為此，求為判決：駁回原告之訴。

15 五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘
16 為兩造所不爭執，並有106年12月27日公告（本院卷1第133
17 至134頁）、第1次處分（本院卷1第139至140頁）、被告107
18 年11月19日函（本院卷1第471至472頁）、應變完成報告
19 （本院卷2第303至406頁）、原處分（本院卷1第157至158
20 頁）、訴願決定（本院卷1第159至162頁）等影本在卷可
21 稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：原處分是否於法
22 有據？是否違反明確性原則、比例原則？

23 六、本院之判斷：

24 (一)本件應適用之法規及法理：

25 1.按土污法第1條規定：「為預防及整治土壤及地下水污染，
26 確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民
27 健康，特制定本法。」第2條第2款、第9款、第11款、第14
28 款、第17款、第19款、第20款規定：「本法用詞，定義如
29 下：……。二、地下水：指流動或停滯於地面以下之水。
30 ……。九、地下水污染監測標準：指基於地下水污染預防目
31 的，所訂定須進行地下水污染監測之污染物濃度。十一、地

01 下水污染管制標準：指為防止地下水污染惡化，所訂定之地
02 下水污染管制限度。……。十四、地下水污染整治目標：指
03 基於地下水污染整治目的，所訂定之污染物限度。……。十
04 七、污染控制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場
05 址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，
06 致該污染物達土壤或地下水污染管制標準者。……。十九、
07 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
08 場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有
09 人。二十、污染管制區：指視污染控制場址或污染整治場址
10 之土壤、地下水污染範圍或情況所劃定之區域。」第7條第5
11 項規定：「各級主管機關為查證工作時，發現土壤、底泥或
12 地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水
13 源之虞者，得準用第15條第1項規定，採取應變必要措施；
14 對於第15條第1項第3款、第4款、第7款及第8款之應變必要
15 措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管
16 理人或所有人為之，以減輕污染影響或避免污染擴大。」第
17 12條第1、2項規定：「（第1項）各級主管機關對於有土壤
18 或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保
19 護法規管制污染源及調查環境污染情形。（第2項）前項場
20 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
21 物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）
22 主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（以下簡稱控
23 制場址）。」第15條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）
24 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
25 整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行
26 為人停止作為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治
27 法調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居
28 民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用
29 地下水。三、提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優
30 先接裝自來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。五、會同農
31 業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之

01 農漁產品進行檢測；必要時，應會同農業、衛生主管機關進
02 行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償，或限
03 制農地耕種特定農作物。六、疏散居民或管制人員活動。
04 七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。（第2
05 項）直轄市、縣（市）主管機關對於前項第3款、第4款、第
06 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
07 任人、污染土地關係人或委託第三人為之。」第16條規定：
08 「直轄市、縣（市）主管機關應視控制場址或整治場址之土
09 壤、地下水污染範圍或情況，劃定、公告土壤、地下水污染
10 管制區，並報請中央主管機關備查；土壤、地下水污染範圍
11 或情況變更時，亦同。」第27條規定：「（第1項）各級主
12 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
13 污染濃度達地下水污染管制標準，而污染來源不明確者，直
14 轄市、縣（市）主管機關應公告劃定地下水受污染使用限制
15 地區及限制事項，依第15條規定採取應變必要措施，並準用
16 第25條規定辦理。（第2項）前項場址，經直轄市、縣
17 （市）主管機關初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環
18 境之虞時，準用整治場址依第14條、第15條、第22條至第26
19 條規定辦理。」第56條規定：「本法施行細則，由中央主管
20 機關定之。」

21 2.次按土污法施行細則第8條規定：「本法第12條第2項所稱地
22 下水污染來源明確，指依查證、調查結果及資料，可判斷或
23 確認造成地下水污染之物質或位置等資訊。」係明定地下水
24 污染來源明確之判斷或確認方式。而該細則係依土污法第56
25 條之授權規定，就「地下水污染來源明確」定義為細節性或
26 技術性規定，並無不符立法意旨或逾越母法規定，法院自得
27 予以適用。又按「土污法之制定，係為預防及整治土壤及地
28 下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境
29 及維護國民健康（同法第1條參照）。該法第12條第2項規定
30 公告為控制場址者，係公布週知土壤、地下水污染現狀及劃
31 定污染範圍，由主管機關據以進行後續污染管制、改善措

01 施，去除污染之危害；主管機關並應依控制場址實際需要，
02 命污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人為必要之
03 應變措施，以減輕污染危害或避免污染之擴大。故土污法第
04 12條第2項所稱地下水污染來源明確，依同法施行細則第8條
05 規定，只要主管機關依查證、調查結果及資料，可判斷或確
06 認造成地下水污染之物質或位置等資訊，即得宣告該地為地
07 下水污染控制場址，並無限制污染來源之範圍應具體限縮至
08 何程度，亦無要求主管機關須查明污染源究係如何在區域內
09 傳輸，方能公告為地下水污染控制場址，否則若要求主管機
10 關須完全確定污染傳輸途徑，始能公告為地下水污染控制場
11 址，勢必耗費多時，對於達成改善生活環境、維護國民健康
12 之立法目的，實屬緩不濟急。此外，地下水污染來源之掌握
13 與污染行為人之認定，係屬二事，前者在確認造成地下水污
14 染之物質與位置（來源），俾採取有效之控制或整治措施
15 （土污法第13條第2項、第15條第1項、第22條第2項參照）；
16 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
17 最終控制或整治責任（土污法第13條第1項、第14條第1項、
18 第15條第2項、第22條第1項、第31條、第40條第3項、第41
19 條第3項第1款參照），是以，污染行為人是否已查明、導致
20 污染結果之其他原因為何（污染物質以外之原因，如由何一
21 工廠之何項製程所產生之污染），與污染來源是否明確並無
22 關聯，並非該等場址應否公告為控制、整治場址之要件，只
23 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
24 項規定，得不予記載於公告而已。」（最高行政法院108年
25 度判字第141號判決意旨可參）。

26 (二)查被告委託工研院執行「場址調查及應變計畫」，於106年3
27 月6日至9日派員前往系爭場址土地所設共24口監測井進行地
28 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
29 烯含量最高為12.4毫克／公升及順-1，2-二氯乙烯含量最高
30 為1.13毫克／公升，均已超過第二類地下水污染管制標準限
31 值（三氯乙烯0.05毫克／公升、順-1，2-二氯乙烯0.7毫克

／公升），而由被告核認系爭場址地下水污染來源明確，以106年12月27日公告系爭場址為地下水污染控制場址在案，之後被告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，爰依土污法第15條規定分命原告、訴外人工業局、中壢服務中心、床的世界公司、鴻傑股份有限公司及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告審查。嗣原告提出「第1次應變必要措施計畫書」，經被告於107年11月19日函核准，並交由原告執行，原告執行完成後，於108年8月28日提出應變完成報告書，該報告自行驗證結果明確記載，地下水污染物氯乙炔之濃度（0.0265mg/L）仍超過第二類地下水管制標準（0.02mg/L）等情，此有106年12月27日公告（本院卷1第133至134頁）、第1次處分（本院卷1第139至140頁）、被告107年11月19日函（本院卷1第471至472頁）、原告108年8月28日揚化廠字第1908007號函附應變完成報告（本院卷2第301至406頁）附卷可稽。是以，被告為減輕污染危害或避免污染擴大，乃依原告提出之自行驗證結果所呈現之系爭場址實際狀況，而依土污法第15條規定，命原告於文到2個月內提送系爭第2次應變必要措施計畫報被告核定後執行，揆諸首揭法條規定及說明，係屬於法有據。

(三)雖原告主張被告僅以地下水氯乙炔濃度未達管制標準為由，即再次命原告採取應變必要措施，顯悖於行政程序法第5條行政行為明確性原則云云。惟查：

- 1.按「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，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，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之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實

01 及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加
02 以記載，始屬適法。」（最高行政法院96年度判字第594號
03 判決可資參照）。又「所謂『內容應明確』，應指行政行為
04 之各項重要之點均應明確而言，行政行為之內容是否明確，
05 應就個案實質觀察，而不以其形式上有理由或說明欄為斷。
06 又法律行為之內容雖不明確，得經由解釋排除者，則尚非足
07 以影響其法律效力之不明確。」（最高行政法院100年度判
08 字第427號判決可資參照）。

09 2.查觀諸原處分之說明欄係清楚記載略以：「一、依據土壤及
10 地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項及第15條第2
11 項規定暨貴公司108年8月28日揚化廠字第1908007號函辦
12 理。二、本府於106年12月27日以府環水字第1060308086號
13 公告旨揭地段地號為地下水污染控制場址，遂依土污法第15
14 條第1項規定，主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，
15 應依控制場址或整治場址實際狀況，採取應變必要措施；
16 ……，並經本府……核定貴公司所提『中壢工業區中工段8
17 1、80、139、140地號等土地部分區域地下水污染應變必要
18 措施計畫-中工段140地號應變必要措施計畫書（修正三
19 稿）』並由貴公司執行。三、承前，貴公司108年8月28日揚
20 化廠字第1908007號函提送『中壢區中工段140地號地下水污
21 染應變必要措施計畫應變完成報告』，經查地下水氯乙烯項
22 目濃度仍超過第二類地下水污染管制標準，為避免污染擴
23 大，請貴公司於旨揭期限內提送第2次應變必要措施計畫
24 書。……」等語，依此可知，原處分已詳載處分之原因事實
25 及法令依據，並具體載明命原告於2個月內提出第2次應變必
26 要措施計畫書，經被告審查核定後，再由原告按照核定之內
27 容據以實施，應認無違反明確性原則之情形。況且，第1次
28 應變必要措施計畫書及應變完成報告均為原告自行完成，原
29 告對於其自行驗證、應執行必要措施之內容自應知悉甚詳，
30 足認原處分理由之記載並無不明確之處。

01 3.觀之原告向被告提出之第1次應變必要措施計畫書（本院卷3
02 第423至563頁），其中載明「應變結果之自行驗證方式及採
03 樣檢測規劃」為「11.1.1驗證方式：經定期監測達地下水管
04 制標準，即視為驗證完成」、「11.1.2驗證監測井：規劃自
05 行驗證監測井為MWA-1，作為自行驗證之監測井，…」、「1
06 1.1.3驗證項目與分析……。三、驗證項目：地下水中三氯
07 乙烯、順-1,2-二氯乙烯、……、氯乙烯」，且記載「12.1
08 應變必要措施計畫執行進度查核」為「本計畫執行期間，進
09 行場址污染區污染應變（含灌注系統設置、測試及操作）、
10 污染應變期間定期辦理污染監測作業（含基本水質項目、指
11 示復育項目監測及應變成效評估）。經評估場址地下水污染
12 已符合查核目標時，將辦理自主驗證作業，並提送應變必要
13 措施計畫執行成果報告予環保局。」等情明確。再細觀原告
14 向被告提出之應變完成報告（本院卷2第303至406頁），其
15 中第4-17頁「4.4應變方案執行改善方針」係載明：「本計
16 畫執行至核定結束期程為止，本場址北側地下水環境已達預
17 期狀態，且標的污染物濃度也確實有降低至應變目標」等語
18 （本院卷2第365頁）；第5-3頁「5.2自行驗證分析」係記
19 載：「本次自行驗證結果彙整於表5.2-1所示。MWA-1之標的
20 污染物濃度均符合應變目標，低於管制標準，然氯乙烯有超
21 過管制標準情形，將於第六章詳述針對此現象之後續工作規
22 劃。」、第6-1頁「6.1後續執行內容」亦載明：「一、氯乙
23 烯污染物應變控制，本場址標的污染物（三氯乙烯與順-1,2
24 -二氯乙烯）濃度均已達到管制標準以下，符合應變措施計
25 畫目的，然『標的污染物』之『降解產物氯乙烯』於自行檢
26 測時濃度超過管制標準，本團隊建議持續執行ERD 工法，於
27 應變區域或高污染濃度區灌注EOS藥劑，降低氯乙烯濃度。
28 ……。本團隊規劃後續執行期程約12個月，……。執行期間
29 若連續兩次成效監測採樣結果之三氯乙烯、順-1,2-二氯乙
30 烯與『氯乙烯』濃度均低於管制標準，則視為達到應變目
31 標，提送應變完成報告。」等語（本院卷2第372頁及第374

頁），足證原告所為第1次應變必要措施之施行已有成效，且原告係有進一步降低污染物濃度之規劃、意願及能力，對於土壤及地下水污染之控制具有正面效果。又依上述表5.2-1所示可知，其上明確以灰底方式標示出MWA-1（即場址北側邊界監測井）之檢驗項目「氯乙烯」濃度為0.0265（mg/L），係超過地下水污染管制標準（第二類）0.02（mg/L）乙情至明。基上，應變完成報告既係由原告自行提出，則原告對於其針對「標的污染物」所執行之第1次應變必要措施，會導致降解產物「氯乙烯」，以及該降解產物須低於管制標準，其所提送之應變完成報告，始視為達到應變目標，應有所知悉。而事實上原告所提出應變完成報告中之檢驗項目「氯乙烯」既未能符合管制標準，則系爭場址仍有污染物「三氯乙烯」及「順-1,2-二氯乙烯」所降解的污染物「氯乙烯」超標等事實，原告自無不知之理。由此益證，原處分之記載係足以使原告瞭解，並無不明確，核與處分明確性原則無違。

- 4.另原告雖陳稱被告對中壢服務中心所作成之109年4月30日府環水字第1090099652號函（下稱另案處分）與本件原處分均為同一控制場址，另案訴願決定（即環保署109年10月16日環署訴字第1090050676號訴願決定）即係以另案處分內容違背明確性原則予以撤銷，藉以佐證原處分有違明確性原則。惟查，另案處分與原處分所命為應變必要措施之地號並不相同，且中壢服務中心於另案所執行之應變必要措施之內容亦不相同，自無從比附援引。況另案訴願決定係以另案處分內容違背明確性原則予以撤銷，而本件原告則於109年1月即已依原處分提出其委託艾奕康公司所撰寫的系爭第2次應變必要措施計畫（見本院卷2第409至547頁），由此適足資佐證原告對於其應如何執行系爭第2次應變必要措施計畫之執行目標、執行方法及期程皆明確知悉，並無原處分不明確之情事。是以，原告此部分所述，不足以援引為對其有利之認定。

01 (四)原告尚主張：被告未依土污法採取適當措施改善，顯已牴
02 觸憲法第23條與行政程序法第7條比例原則，更與環境基本
03 法第4條及土污法第28條之意旨相悖；及原告貿然投入相關
04 減輕或避免污染擴大措施，亦仍可能因實際污染來源持續影
05 響而於事無補一節。惟查：

06 1.參酌系爭第1次及第2次應變必要措施計畫，其中分別於各該
07 計畫之第6-1頁及第5-1頁以下均係載明：「依環保局調查結
08 果，本場址污染物屬於含氯揮發性有機物（CVOCs），其特
09 性為比重大於1，屬於重質非水相液體（DNAPL），具疏水性
10 （不易溶於水），以自由相、殘留相或溶解相等幾種型態存
11 留在地下環境，當濃度足以在土壤孔隙間形成聯結，DNAPL
12 則以自由相存在。DNAPL因比水重，當到達地下水位面後會
13 穿透地下水位面而進入到含水層中，並受重力影響往下移動
14 且有移動性，當遇到緻密地層結構時可部分或完全阻隔DNAP
15 L往更深層移動，而在移動過程中，因毛細作用會在移動路
16 徑的土壤孔隙間殘留少量DNAPL，而形成殘留相，殘留相DNA
17 PL則較不具移動性。此外，溶解相DNAPL則會隨地下水流向
18 往下游擴散。DNAPL在含水層中自粗顆粒或較高滲透性地層
19 中移動至細顆粒或較低滲透性地層中時，往往無法克服細顆
20 粒的進入壓而堆積其上形成薄層或DNAPL池（DNAPL Pool
21 l），而液態相的DNAPL移動分布深受地質變化影響，未必受
22 地下水流影響……。本場址依據環保局調查結果，本場址超
23 過第二類地下水管制標準之CVOCs包含TEC與Cis-1,2-DCE，
24 ……，而上述這些CVOCs經過處理降解後，則會產生氯乙烯
25 （VC），……」
26 「四、氯乙烯（VC）VC為一種無色氣體，
27 ……，且為人造物質，自然界並不存在。VC可溶於水，會透
28 過吸入的方式，接觸到從有害廢物處理場與垃圾掩埋場中所
29 釋放出來的VC，或在工作場所中接觸/飲用到受污染的井
30 水。暴露後，會導致頭暈或嗜睡、會造成暈眩昏倒、肝臟結
31 構均產生病變。……」（本院卷3第509至511頁及本院卷2第
503至505頁），依此可知，系爭場址內之系爭土地的地下水

01 中污染物三氯乙烯（TEC）及順-1,2-二氯乙烯（Cis-1,2-DC
02 E），屬於重質非水相液體（DNAPL），具疏水性（不易溶於
03 水），以自由相、殘留相或溶解相等幾種型態存留在地下環
04 境，其中殘留相DNAPL較不具移動性，液態相的DNAPL移動分
05 布深受地質變化影響，未必受地下水流影響，而氯乙烯是人
06 造的污染物，經過原告處理降解產生氯乙烯，會對於人體健
07 康及生活環境造成相當大之危害，亦不利於土地及地下水資
08 源永續利用。是以，原告身為系爭土地之土地使用人、管理
09 人及所有人，對於控制場址係有實際管領力，若其對上開應
10 變處理過程所產生的污染物，未再進一步積極主動採取有效
11 的應變必要措施，以減輕污染危害或防免污染擴大，其及其
12 所屬員工即是首當其衝之污染受害者。且被告命原告執行第
13 2次之應變必要措施，乃肇因原告於執行系爭場址第1次應變
14 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
15 等有害物質，則被告命原告第1次執行應變必要措施所產生
16 之氯乙烯物質，與系爭場址公告時之三氯乙烯顯係源自於同
17 種類之污染物，而氯乙烯本身亦對於人體健康具有相當大之
18 危害，若未持續於系爭場址內之系爭土地進行改善等應變必
19 要措施，仍會造成污染擴散之風險，則被告命原告再次執行
20 應變措施，應認屬必要之措施。

- 21 2.按環境基本法第4條規定：「（第1項）國民、事業及各級政
22 府應共負環境保護之義務與責任。（第2項）環境污染者、
23 破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。（第3
24 項）前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負
25 責。」此規定乃係揭櫫並宣示環境法上之合作原則及污染者
26 負責原則，為原則性規定。而立法者在個別環境法中，有依
27 據不同環境領域進一步為適當之具體化規定，以為直接適用
28 之依據，於土污法之規範領域內，自應優先適用土污法規
29 定。而在環境法之立法政策上有3個主要原則，即污染者負
30 擔原則、合作原則與預防原則。屬於環境法領域之土污法除
31 基於污染者負擔原則，課予污染行為人責任外，另基於合作

01 原則與預防原則，亦採取國家與相關污染行為人、潛在污染
02 責任人、污染關係人等合作對於環境構成威脅之虞之物質或
03 活動採行相關預防措施以避免對環境產生不良影響之機制。
04 且考諸土污法於99年2月3日修定第2條第19款規定「污染土
05 地關係人」之立法修正理由為：「……。按控制場址之污染
06 行為人不明或不執行控制計畫時，依現行規定，可能因無應
07 負責之人，致污染無法有效控制，考量污染土地關係人亦應
08 避免土地遭受污染、減輕污染危害，爰增訂污染土地關係人
09 於控制場址之適用，並於後續條文規定其責任。」依此可
10 知，立法者為達有效控制土壤及地下水污染之目的，除對污
11 染行為人及潛在污染責任人為規範之外，另有課予污染關係
12 人須負起避免土壤及地下水遭受污染、減輕污染危害之責
13 任。而土污法第15條即為落實前揭立法目的及主要原則之具
14 體規定，蓋因地下水污染乃流動或停滯於地面以下之水因物
15 質、生物或能量之介入改變品質，而有危及生存環境之可
16 能。系爭場址之地下水污染既已超標即有影響人體健康之
17 虞，自有於場址周界進行污染物圍堵及地下水定期監測之應
18 變措施以減輕污染危害或避免污染擴大之必要性甚明。而如
19 何有效減輕污染危害或防免污染擴大，因涉及污染物性質、
20 場址環境特性及污染情形等個案因素，除土污法第15條第1
21 項第1款至第7款例示之應變必要措施外，同條項第8款概括
22 規定之「其他應變必要措施」，由污染行為人、潛在污染責
23 任人、場所使用人、管理人或所有人視污染場址實際情況，
24 適時決定其採取何種有效防堵措施內容及執行方式，應最能
25 發揮功效。則依土污法第13條第2項及第15條第2項規定，在
26 污染行為人或潛在污染責任人不明時，主管機關對於如何採
27 取應變必要措施以及選擇何污染土地關係人，以減輕污染危
28 害或避免污染擴大，係有裁量權限。是以，本件被告參酌原
29 告為系爭場址內之系爭土地所有人同時為土地使用人，對於
30 系爭土地有完全實際管領力，自為最適合從事應變必要措施
31 以減輕污染之人，且由原告自提應變完成報告可知，系爭土

01 地原驗出超標之三氯乙烯、順-1，2-二氯乙烯，經原告採取
02 第1次應變必要措施後，均已低於地下水污染物管制標準，
03 足見原告所採取之第1次應變必要措施施行成效頗佳，原處
04 分命原告採取應變必要措施，並依限提出系爭第2次應變必
05 要措施計畫，核與比例原則無違。

06 3.固然土污法第13條尚規定：「污染行為人或潛在污染責任人
07 不明或不擬訂污染控制計畫時，直轄市、縣（市）主管機關
08 得視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；污染土地
09 關係人得於直轄市、縣（市）主管機關採適當措施改善前，
10 擬訂污染控制計畫，並準用前項規定辦理。」準此，被告於
11 污染行為人或潛在污染責任人不明時，係得視其財務狀況及
12 場址實際狀況，採適當措施改善，並非規定被告一概須負自
13 己行為改善措施之義務。又按同法第28條第1項、第2項、第
14 3項第1款規定：「（第1項）中央主管機關為整治土壤、地
15 下水污染，得對公告之物質，依其產生量及輸入量，向製造
16 者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土壤及地
17 下水污染整治基金。（第2項）前項土壤及地下水污染整治
18 費之物質徵收種類、計算方式、繳費流程、繳納期限、委託
19 專業機構審理查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機
20 關定之。（第3項）第1項基金之用途如下：一、各級主管機
21 關依……第15條……規定……採取應變必要措施……支出之
22 費用。」前揭規定於89年制定當時，立法理由已表明中央主
23 管機關得對製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，
24 並成立土污基金，其目的係為使政府執行土壤及地下水污染
25 整治工作具備穩定之財務基礎，換言之，成立土污基金之用
26 意在於有效執行政府之土污整治作業，故依土污法第28條第
27 3項第1款規定，土污基金用途主要支應在「各級主管機關」
28 依土污法相關規定執行措施或計畫時所支出之費用。依此，
29 各級主管機關如未因執行措施或計畫而支出費用，或其已依
30 法命應負行為責任或狀態責任之人執行者，即不得依土污法
31 第28條第3項第1款規定請求土污基金補助其執行費用。是綜

01 觀土污法第15條及第28條第3項第1款規定可知，所在地主管
02 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
03 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
04 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
05 予以補助；反之，所在地主管機關如依土污法第15條第2項
06 規定命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人執行
07 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
08 任，本應自己擔負執行費用（至於狀態責任人所支出之費
09 用，於知有污染行為人後，得另向實際之污染行為人求償，
10 此為其他民事求償關係），而所在地主管機關既無支出費
11 用，自無請求土污基金補助之可能。況污染土地關係人因其
12 對土地負有狀態責任，自無可能將既非行為責任、亦非狀態
13 責任之主管機關列入土地整治責任排序之理。是以，被告未
14 向中央主管機關即環保署直接申請土污基金進行整治，與被
15 告依土污法第15條規定命原告採取應變必要措施，係屬二
16 事，難謂原處分因此即違反比例原則。

- 17 4.現代社會發展多元，危害及污染環境之類型種類繁多，行政
18 機關為盡其所能達成排除及預防危害以達成維護環境永續之
19 行政任務，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時亦得
20 要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限
21 度，自為法之所許。土污法第15條第2項既已規定，地方主
22 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
23 8款之應變必要措施時，得命污染行為人、潛在污染責任
24 人、污染土地關係人或委託第三人為之。而因地下水或土壤
25 受到污染，致破壞環境、危害人體健康，往往係因科技之發
26 展或當地居民健康發生嚴重影響才被發現，許多污染事件，
27 其行為及污染結果發生時點，與被發現之時間相距久遠，而
28 已無從命污染行為人負責，基於前述合作原則及預防原則而
29 有上開相關規定。再對照土污法第15條第1項之文義以觀，
30 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
31 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，方受有順序之限制，亦即：如同時有行為責任及狀態責任者，應選擇行為責任優先於狀態責任。同屬狀態責任，則有直接管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）。易言之，如有污染行為人存在時，應先命污染行為人執行應變必要措施，必待污染行為人及潛在污染責任人均不明時，方得命污染土地關係人執行。原告為系爭場址內之系爭土地所有人及使用人，對系爭場址有實質管領力，自當對系爭場址之範圍及實際情況知之甚詳，被告既係欲就系爭場址執行土污法第15條第1項第8款所定之應變必要措施，依前揭說明，被告未選擇由其自身執行，而命就具有直接管領力之原告採取應變必要措施，並無不合。且在尚無法確認污染行為及潛在污染責任人時，被告參酌土污法第15條之規定及其立法意旨，基於避免污染擴大或減輕污染危害之必要性、有效性等公共利益考量下，為避免地下水污染擴大而有影響健康之虞，認為原告在系爭場址上為應變必要措施之施作較為方便迅速有效，而命系爭場址所有人、使用人即原告應採取應變必要措施，確有其事實面及專業技術面之基礎，依前揭說明，難謂有何違反比例原則之手段適合性及較小限制手段性之違誤。

(五)至原告主張被告未能查明污染來源明確重要法定事實即作成處分，顯有悖於行政程序法第9條及第36條所揭示之客觀注意義務與職權調查義務，至少須查明系爭場址與污染來源間具備傳播因果連結，而須為「污染來源場址」，否則無法達到控制環境污染之目的；而行政處分之構成要件效力並非絕對，若行政處分合法性顯有疑義，又受當事人強烈爭執，自不具構成要件效力一節。惟查：

1.按「行政處分除自始無效外，在未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在。又有效之先前行政處分成為後行政處分之構成要件事實之一部分時，則該先前之行政處分因其存續力而產生構成要件效力。再者，當事人如

01 以後行政處分為訴訟客體，而非以有效之先前行政處分為訴
02 訟客體，提起行政訴訟時，則該先前行政處分之實質合法
03 性，並非該受訴行政法院審理之範圍」（最高行政法院97年
04 度判字第1086號判決意旨參照）。意指有效之行政處分，應
05 為所有之國家機關所尊重，並以之為既存之「構成要件事
06 實」，作為其本身決定之基礎。因此前處分所確認或據以成
07 立之特定要件事實，如成為後處分法規範基礎事實或基礎原
08 因事實之一部者，後為決定之行政機關，對此先決問題，即
09 應以前處分之事實認定為準，不得另為不同之認定（吳庚著
10 行政法之理論與實用增訂九版第379頁參照）。申言之，法
11 律雖規定行政法院有權對行政處分為適法性審查，惟此亦僅
12 限於作為審查對象之行政處分，是倘於對行政處分提起撤銷
13 訴訟之程序中，其先決問題涉及另一行政處分是否合法時，
14 而該另一行政處分未經依法定程序予以撤銷、廢止，或因其
15 他事由失效，則行政法院基於上述構成要件（事實）效力，
16 原則上乃不能否定該處分之效力。

17 2.而有關污染來源是否明確乃涉及系爭場址是否得公告為地下
18 水污染控制場址之要件，公告控制場址復為主管機關依土污
19 法第15條第2項規定命污染土地關係人採取應變必要措施之
20 先決事項。查被告既已查明系爭場址污染來源明確，並以10
21 6年12月27日公告系爭場址為地下水污染控制場址在案，該
22 處分雖經原告不服循序提起行政爭訟救濟，惟業經行政院環
23 境保護署以107年6月28日環署訴字第1070016692號訴願決定
24 駁回，並經本院107年度訴字第1073號判決駁回其訴，現上
25 訴中，此為原告所不爭執，則既然106年12月27日公告尚未
26 經有權機關撤銷或廢止，即具有構成要件效力，原告自不得
27 再於本件爭執系爭場址地下水污染來源是否明確。而本件原
28 告既係對原處分提起行政訴訟，則106年12月27日公告之合
29 法性自非本院審理範圍。從而，被告依首揭規定命原告於系
30 爭控制場址內之系爭土地採行應變必要措施，並無疑義。

01 3.原告尚主張另案系爭3處分之合法性顯有疑義，受處分當事
02 人已強烈爭執，自不具構成要件效力云云。惟查：

03 (1)土污法第12條第2項所稱地下水污染來源明確，依同法施行
04 細則第8條規定，只要主管機關依查證、調查結果及資料，
05 可判斷或確認造成地下水污染之物質或位置等資訊，即得宣
06 告該地為地下水污染控制場址，並無限制污染來源之範圍應
07 具體限縮至何程度，亦無要求主管機關須查明污染源究係如
08 何在區域內傳輸，方能公告為地下水污染控制場址，否則若
09 要求主管機關須完全確定污染傳輸途徑，始能公告為地下水
10 污染控制場址，勢必耗費多時，對於達成改善生活環境、維
11 護國民健康之立法目的，實屬緩不濟急。地下水污染控制場
12 址之公告係在確認造成地下水污染之物質與位置（來源），
13 俾採取有效之控制或整治措施，至於污染行為人是否已查
14 明、導致污染結果之其他原因為何（污染物質以外之原因，
15 如由何一工廠之何項製程所產生之污染），與污染來源是否
16 明確並無關聯，並非該等場址應否公告為控制、整治場址之
17 要件，均已如前所述。而原告於本件訴訟雖一再強烈主張主
18 管機關必須就造成地下水污染之物質，已排除外在污染來源
19 之干擾，掌握污染來源位置，並合理論述污染物質傳輸至採
20 樣地點之途徑，得據以進行後續相關整治、控制等改善作為
21 者，方符合污染來源明確之要件，而被告在尚未排除來自地
22 下水上游之污染來源干擾，更未釐清三氯乙烯如何傳輸至採
23 樣點，無從針對污染來源進行有效改善作為之情形下，僅以
24 「污染物質逾越標準」、「地下水存在之三氯乙烯純相」即
25 公告系爭場址為地下水污染控制場址，顯然不符合上開對於
26 「污染來源明確」之認定標準，且不足以進行正確而有效之
27 地下水污染整治及控制等改善作為云云，然原告此部分主張
28 是否可採，猶待其於以另案系爭3處分為訴訟標的之訴訟程
29 序中主張，而由該案承審行政法院予以調查判斷，本院依該
30 等處分之客觀形式觀察尚無從論斷有何明顯違法之處，亦未
31 有何積極證據可資證明被告係基於其主觀偏好或立場而作成

01 原處分之情形。則揆諸前揭規定及說明，本件原告對原處分
02 之構成要件事實(即有效存續之106年12月27日公告)的實質
03 合法性縱使有所爭執(例如：是否有違反行政程序法第9條
04 及第36條之客觀注意原則與職權調查義務)，仍非屬本案審
05 理之範圍。

06 (2)至於系爭場址是否受東亞公司廠區之地下水三氯乙烯污染來
07 源影響，此乃涉及另案(本院107年度訴字第1073號水污法
08 事件)爭執地下水污染來源是否明確及106年12月27日公告
09 適法性之問題。而被告委託辦理之109年調查報告(本院卷3
10 第323至340頁)，縱使如原告所述可證明系爭場址確有外來
11 之污染來源，此亦僅是被告就109年調查評估之實際狀況，
12 是否有須另命污染關係人依土污法第15條規定採取應變必要
13 措施之問題，該份調查報告並不足以當然推翻被告作成之10
14 6年12月27日公告所確認造成地下水污染之物質與位置之事
15 實，自難謂援引為認定106年12月27日公告有明顯違法之證
16 據。是以，被告基於106年12月27日公告之事實及原告所提
17 出之應變完成報告，而於108年9月23日作成原處分命原告依
18 限提出系爭第2次應變必要措施計畫，自無違法可言。從
19 而，無證據證明106年12月27日公告之規制決定有何明顯違
20 法之處，或客觀上有何足以判定「被告係基於實證環境所形
21 成之偏好或立場，足以影響執法傾向」，則在106年12月27
22 日公告尚未經撤銷以前，實應對其處分構成要件效力，給予
23 尊重。

24 七、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分核與明確性原
25 則及比例原則無違，亦未違反106年12月27日公告之構成要
26 件效力，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。而
27 因原告已於109年1月間依原處分之要求，提出第2次應變必
28 要措施計畫(本院卷2第409至548頁)，並經被告以109年3
29 月5日府環水字第1090051311號函(本院卷2第549頁)准予
30 核定(執行期程18個月，至110年8月9日止)，且被告於110
31 年9月30日本院審理時陳明原告已於110年8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（本院卷4第651頁之筆錄），則原處分於本件撤銷訴訟進行中，已執行完畢而無回復原狀之可能，原告仍執前詞，先位訴請判決撤銷，核無權利保護之必要，為無理由，備位訴請確認原處分為違法，亦無理由，均應予駁回。

八、本件事證已臻明確，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。

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

中 華 民 國 110 年 10 月 28 日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法 官 陳心弘

法 官 郭銘禮

法 官 林淑婷

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代理人之情形	所 需 要 件
(一)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

01

	理人者。
(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 110 年 11 月 5 日

03

書記官 黃玉鈴