臺北高等行政法院判決

109年度訴字第883號
112年6月1日辯論終結

原　　告　台灣富士軟片資訊股份有限公司
　　（原台灣富士全錄股份有限公司）

代　表　人　勝田明典
訴訟代理人　劉昌坪　律師
　　李劍非　律師
　　朱百強　律師
複代理人　　王志鈞　律師
被　　告　行政院環境保護署

代　表　人　張子敬
訴訟代理人　呂欣怡
　　何嘉昇　律師
複代理人　　李元棻　律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院中華民國109年5月29日院臺訴字第1090169519號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠、原告在其所有場址地址位於桃園市桃園區○○路00號之桃園區○○○○0000地號土地（下稱系爭場址）從事營業之主要產品為進口影印機、碳粉匣；主要原物料為影印機維修更換料件；主要製程為影印機維修、二手影印機重整再售出、碳粉匣及影印機拆解回收再利用，並為營運中工廠。

㈡、被告於民國105年6月間執行高污染潛勢工業區污染源調查及管制計畫（第5期）（下稱污染調查計畫），並於105年11月23日至25日及106年3月24日派員至系爭場址進行地下水採樣結果，發現系爭土地之地下水氟鹽、1,1-二氯乙烯、三氯乙烯、氯乙烯之最高濃度，均超過第二類地下水污染管制標準，嗣經桃園市政府以107年6月27日府環水字第1070136686號公告(下稱前處分一)為地下水污染控制場址及原告為氟鹽項目之污染行為人，暨以107年6月27日府環水字第10701366861號公告(下稱前處分二)系爭場址為地下水污染管制區，即日起管制區內之土地使用或人為活動予以管制或限制。原告不服前處分一、二，循序提起行政訴訟，經本院108年度訴字第205號判決撤銷前處分一、二及訴願決定，該案被告桃園市政府不服，提起上訴，經最高行政法院110年度上字第226號判決駁回上訴而確定在案。

㈢、其間，桃園市政府依土壤及地下水污染場址初步評估暨處理等級評定辦法(下稱初評辦法)第8條第1項規定，就系爭場址進行初步評估後，於107年8月13日以府環水字第1070202953號函(下稱107年8月13日函)附系爭場址土壤/地下水污染場址評估初步報告（下稱初評報告）報經被告以107年10月18日環署土字第1070084629號函（下稱107年10月18日函）原告於107年10月31日具陳述意見書陳述意見後，被告乃以原告前揭產品及營業狀態，依其辦理污染調查計畫調查結果，系爭場址地下水氟鹽、1,1-二氯乙烯、三氯乙烯、氯乙烯最高濃度，均超過第二類地下水污染管制標準，系爭場址污染潛勢評估總分(TOL)值1,633.81分，已達1,200分以上，符合初評辦法第8條第1項第1款規定，是認原告在系爭場址從事前揭作業，造成污染物洩漏衍生地下水污染，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第3項規定，以108年1月30日環署土字第1080008889號公告（下稱系爭公告）系爭場址為地下水污染整治場址及污染行為人為原告，並以同日環署土字第1080008889C號函附同號裁處書（下稱系爭裁

處，系爭裁處與系爭公告，下合稱原處分），以原告為土污法第2條第15款第1目之污染行為人，依土污法第40條第3項規定，處原告罰鍰新臺幣（下同）15萬元，並公告其名稱、命接受土污法相關法規及環境教育講習4小時（尚未公告及講習）。原告不服，循序提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠、系爭場址之污染來源與污染行為人均未臻明確，控制場址公告顯然違法，故而本件整治場址公告亦有重大違法之瑕疵。蓋依據鈞院之見解，整治場址之公告是否合法，乃繫於控制場址中有關污染來源之認定是否有理。自行政法院歷來實務見解以觀，行政機關需查明確實之資訊可判斷或確認「污染之根源（造成地下水污染之物質或位置等資訊）」，始符合「污染來源明確」之要件。土污法所定「污染行為人」，係指有使用污染物質之事實者，始得公告為特定污染物質之污染行為人，惟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原告工廠，且依據桃園市政府及其所屬環保局、被告調查所得資料，均無從認系爭場址為前揭污染物質之來源。實際上桃園市政府作成控制場址公告時，係以106年10月2日系爭場址原水槽之檢測結果認定系爭工廠為氟鹽污染物質之來源，惟該次檢測所測得之氟鹽物質應係來自於自來水本身所含物質，並非原告於工廠製程內有使用氟鹽，經比對資料可知，系爭場址原水槽內所含氟鹽濃度甚低（0.08mg/L）且與自來水水質資料數據（0.07mg/L）甚為相近，其餘氯烯類物質於原水槽內更幾乎低於檢測極限，均足證明系爭場址實無可能為氟鹽或氯烯類物質之污染來源。另原告於控制場址行政訴訟案之審理過程中，委請艾奕康工程顧問股份有限公司分別調查系爭場址之土壤與地下水、進行多項採檢與分析、出具多份專業報告，均足證明原告工廠實非污染來源、原告亦非氟鹽項目之污染行為人。

㈡、本件整治場址公告亦有違背證據法則、違反客觀注意原則與職權調查義務、行政行為明確性原則、比例原則之重大違法瑕疵。蓋系爭場址之污染來源尚不明確，被告於控制場址公告作成後，未再至系爭工廠重為任何採樣及檢測，即遽以近1年又10個月前之採樣分析數據作成原處分，完全未考量地下水之流動特性，且未說明系爭場址如何有危害國民健康或生活環境之情事，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，原處分認定基礎已嚴重偏離現有事實狀態，而有認定事實違背證據法則之瑕疵，應屬違法。又原處分未予詳查並確認實際污染來源前，即公告系爭場址為污染整治場址，侵害原告權利甚鉅，且倘嗣後確認系爭污染物質之污染來源，實係系爭場址周遭之欣興電子與群○科技，則無論原告如何依照原處分等及被告後續相關整治之要求，均無法憑一己之力有效達成目的，徒然造成原告過度且不必要之負擔與資源浪費，故原處分顯已構成違反憲法第23條與行政程序法第7條比例原則。

㈢、並聲明:訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯略以:

㈠、整治場址之公告係以控制場址之公告為前提，換言之，控制場址公告處分未經依法撤銷或廢止前，對於整治場址公告處分具有構成要件效力。控制場址公告處分之合法性，並非整治場址公告救濟程序之審理範圍。原告本件起訴理由無非係重複爭執污染來源是否明確云云，亦即原告仍係再行爭執系爭場址得否公告為控制場址。該控制場址公告處分，由鈞院以108年度訴字第205號案件審理，於並未經撤銷或廢止前，是以本件自應以控制場址之公告為前提，無庸重複審酌地下水污染來源是否明確之爭議。

㈡、退步言，縱認本件整治場址公告應再行審酌地下水污染來源明確此一控制場址公告之要件，土污法第12條第2項所稱地下水污染來源明確，依同法施行細則第8條規定，只要主管機關依查證、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，即得宣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何在區域內傳輸，方能公告為地下水污染控制場址，否則若要求主管機關須完全確定污染傳輸途徑，始能公告為地下水污染控制場址，勢必耗費多時，對於達成改善生活環境、維護國民健康之立法目的，實屬緩不濟急。經查，系爭場址地下水係有長期持續性的污染，並非是一時性的污染，其污染之物質與位置已屬明確。從而，系爭場址地下水污染來源應屬明確。被告業於系爭場址上游區域其他廠區內設井，依相關地下水檢測結果顯示，上游區域氟鹽濃度均低於管制標準，然系爭場址地下水氟鹽濃度卻為該區最高，顯見系爭場址之氟鹽污染並非自場外流入。桃園市政府控制場址公告認定原告為氟鹽項目之污染行為人，實屬有據。又原處分係整治場址公告，亦即係就已存在之控制場址依法進行初步評估是否有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，並非對土壤或地下水污染重複進行查證作業，且本件係依95年、97年、100年與105年11月底、106年3月底等長期持續檢測結果為認定依據，並非僅依據處分作成前1年10個月之分析數據作為認定事實基礎。

㈢、並聲明:原告之訴駁回。

四、本院之判斷:

㈠、按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，土污法於89年2月2日公布施行（土污法第1條參照）。主管機關在中央為行政院環境保護署即被告，在直轄市、縣（市）則為直轄市政府、縣（市）政府（土污法第3條參照）。各級主管機關、特定區域之目的事業主管機關負有定期檢測轄區土壤及地下水品質狀況之義務，如其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，各級主管機關應採取適當措施，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，因此土污法第6條第2項授權分別訂有土壤、地下水污染監測標準，及土壤、地下水污染管制標準，以達前揭立法目的（土污法第6條參照）。

㈡、次按土污法第12條第1項、第2項、第3項：「（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）；直轄市、縣（市）主管機關於公告後七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。」第16條：「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40條第3項：「因污染行為人之行為致土地經公告為污染整治場址時，處新臺幣15萬元以上75萬元以下罰鍰，並公告其姓名或名稱，且污染行為人應接受4小時本法相關法規及環境教育講習。」據上，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，此後，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，且對於因污染行為人之行為致土地經公告為污染整治場址時，對於污染行為人處以15萬元以上75萬元以下罰鍰，並公告其姓名或名稱，及命接受4小時土污法相關法規及環境教育講習。準此，地下水污染整治場址公告，自係以該場址前業經公告為地下水污染控制場址為前提，而前揭土污法第40條第3項之裁處，亦以因其污染行為導致土地經公告為地下水污染整治場址為前提甚明。

㈢、上開事實概要欄所載之事實，業據兩造陳述在卷，並有被告污染調查計畫、前處分一、二、桃園市政府107年8月13日函及所附初評報告影本、被告107年10月18日函、原處分及訴願決定、本院108年度訴字第205號判決、最高行政法院110年度上字第226號判決在卷可稽，為可確認之事實。

㈣、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，均業經本院108年度訴字第205號判決撤銷，經桃園市政府上訴最高行政法院110年度上字第226號判決駁回上訴而確定在案，是以，系爭場址既非經公告為地下水污染控制場址，即被告據以作成系爭公告即公告系爭場址為地下水污染整治場址之前提事實已不存在，核與土污法第12條第3項之公告要件不符，難認合法；又系爭場址既尚不得公告為地下水污染整治場址，自無所謂因污染行為人致土地經公告為污染整治場址之事實存在，系爭裁處核與土污法第40條第3項之要件核已不合，亦難認合法。從而，原處分於法不合，應予撤銷。

五、綜上所述，被告以系爭場址業經公告為地下水污染控制場址及污染行為人為原告，依土污法第12條第3項公告系爭場址為地下水污染整治場址，進而依土污法第40條第3項裁處原告15萬元罰鍰，並公告其姓名或名稱，及命其接受4小時本法相關法規及環境教育講習，於法不合，訴願決定未予糾

正，亦有未合。原告訴請判決如其訴之聲明所示，為有理由，應予准許。

六、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。

七、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　　13　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　劉正偉

法　官　陳雪玉

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0	所　需　要　件
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	1. 上訴人之配偶、四親等內之血親、

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	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　　13　　日

書記官　王月伶