臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
110年度訴字第1408號
112年11月16日辯論終結

原　　告　台灣富士軟片資訊股份有限公司
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　呂佳玲
　　張訓嘉　律師
　　陳宛鈴　律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服環境部中華民國110年9月29日環署訴字第1100051177號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分說明三部分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

本件被告代表人原為鄭文燦，訴訟中變更為張善政，業據被告新任代表人張善政提出承受訴訟狀聲明承受訴訟（本院卷2第87至88頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

原告所屬一廠（門牌號碼為桃園市○○區○○路00號），坐落在桃園市桃園區大樹林段1825地號土地（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作業，前經環境部（民國112年8月22

日改制前為行政院環境保護署）委託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）（乙）」調查工作，分別於105年11月21至23日、106年3月24日派員至系爭場址監測井進行地下水採樣工作，檢測結果地下水氟鹽含量最高為17.6毫克/公升、1,1-二氯乙烯含量最高為0.565毫克/公升、三氯乙烯含量最高為0.0839毫克/公升、氯乙烯含量最高為0.0393毫克/公升，皆超出第二類地下水污染管制標準（氟鹽為8毫克/公升、1,1-二氯乙烯0.07毫克/公升、三氯乙烯0.05毫克/公升、氯乙烯0.02毫克/公升）。其後被告所屬環境保護局於106年10月2日派員進行聯合稽查，並採集原告廠內原水槽之清洗廢水進行分析，其檢測結果製程廢水成分含有氟鹽項目，被告認定污染物（氟鹽項目）與原告原物料使用及製程運作行為相符，地下水污染來源明確且污染途徑有相對關聯性，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、第16條暨同法施行細則第10條規定，以107年6月27日府環水字第1070136686號公告（下稱控制場址公告）系爭場址為地下水污染控制場址且原告為污染行為人（氟鹽項目），及以同日府環水字第10701366861號公告（下稱管制區公告）系爭場址為地下水污染管制區，並經環境部依土污法第12條第3項規定，以108年1月30日環署土字第1080008889號公告（下稱整治場址公告）系爭場址為地下水污染整治場址及原告為污染行為人（氟鹽項目）在案。嗣原告110年4月19日檢送「台灣富士軟片資訊股份有限公司地下水污染整治場址土壤、地下水污染調查及評估計畫成果報告（修正1版）」（下稱成果報告），經被告於110年5月11日以府環水字第1100114699號函（下稱原處分）予以備查，並於原處分說明三載明命原告依土污法第11條、第22條暨同法施行細則第20條規定，於110年11月23日前提出「土壤及地下水污染整治計畫」（下稱整治計畫）送被告審查。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：

㈠原處分說明三要求原告提出整治計畫，其性質核屬行政處分：

原處分說明三記載：「請依土壤及地下水污染整治法第11條、第22條暨同法施行細則第20條之規定，……於110年11月23日前提出貴公司『土壤及地下水污染整治計畫』」，可知被告係基於高權之地位，對於系爭場址之土污法相關具體事件，透過作成原處分而課予原告於限定期間內提出整治計畫之強制作為義務，已生直接對外之法律規制效力，該當行政程序法第92條及司法院釋字第423號解釋之「行政處分」定義。而原處分說明三除要求原告須於110年11月23日前提出整治計畫外，亦同時載明倘原告未依期限提送整治計畫，將依土污法第37條規定逕行處分。顯見原告若不依原處分之要求提送整治計畫，將遭被告裁罰新臺幣100萬元以上500萬元以下之鉅額罰鍰，亦足證明原處分對於原告具有強制之規制效力。

㈡控制場址公告及整治場址公告均經本院另案確定判決認定違法而遭撤銷，原告實非為氟鹽項目污染行為人，原處分要求原告提送及實施整治計畫，顯非適法：

1.土污法第22條第1項所定「整治計畫提送義務人」係合法之「整治場址」之「污染行為人或潛在責任人」。又依土污法第2條第15款、第16款之定義，「污染行為人」係指「有洩漏或棄置污染物、非法排放或灌注污染物、仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物或未依法令規定清理污染物等行為之一，而造成土壤或地下水污染之人」，「潛在責任人」則係指「排放、灌注、滲透污染物或核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水，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」。

2.被告依據土污法第22條第1項規定，以原處分命被告提出提送及實施整治計畫，係以被告公告系爭場址為控制場址並認定原告為污染行為人之控制場址公告，及環境部公告系爭場

址為整治場址之整治場址公告均屬合法為前提。原告並無土污法第2條第15款或第16款導致系爭場址地下水污染之行為，則原告自非「污染行為人」或「潛在責任人」，依法並無提送整治計畫之義務。況控制場址公告及整治場址公告，均經本院另案確定判決認定違法撤銷之，可見原處分之合法性已經失所附麗，且被告認定原告為氟鹽項目污染行為人顯有違誤，則被告以原處分要求非污染行為人、亦非潛在責任人之原告提送及實施整治計畫，與土污法第22條第1項規定不符。

㈢被告未查明實際污染行為人及污染來源，逕命原告提送及實施整治計畫，實無法達成根除污染之目的，顯與比例原則牴觸：

1.土污法第22條第1項前段規定，整治場址之污染行為人固應依調查評估結果，於主管機關通知後6個月內提出整治計畫，惟該條項規定並未強制主管機關於收受整治場址之污染行為人依土污法第14條提出之調查評估成果報告後，不問內容及個案情形如何，均須通知提出整治計畫，故主管機關顯然具備是否以及何時要求污染行為人提出整治計畫之裁量空間。是以，倘主管機關一概於污染行為人提交調查與評估成果報告後逕命其續提整治計畫，而無視於相關客觀證據已證明系爭污染行為人之認定及污染來源等均顯有疑義及錯誤，存在重大爭議等情形，則顯有裁量逾越等裁量瑕疵之違法。

2.本院108年度訴字第205號判決指出，被告應進一步採取地質鑽探、水力傳導係數等後續調查方式以釐清污染來源，惟被告並未為之。復成果報告有多處明確記載系爭場址仍有污染來源不明確之重大疑義，該份成果報告並經被告審查後備查確認，迄今亦無提出不同意見，足徵被告對於系爭場址污染來源尚不明確亦無爭執。況系爭場址停止運作後，地下水氟鹽濃度竟不減反增，顯示系爭場址地下水內之污染物質有高度可能係來自於場址外。就此以觀，被告在未釐清實際污染來源與污染行為人之前提下，貿然要求原告實施整治計畫，

至多僅能夠在短時間內、暫時性地降低地下水內氟鹽濃度，惟根本無從根除或有效整治系爭場址所受污染，徒然耗費原告人力、物力、金錢等資源。是以，被告要求原告應提送及實施整治計畫，顯與比例原則不符。

3.此外，即便被告認有即時實施整治計畫之必要，亦非不得基於比例原則，依土污法第22條第2項規定自行擬定及實施整治計畫，而非恣意、違法強制非污染行為人、亦非潛在責任人之原告提送及實施計畫。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：訴願決定及原處分說明三部分均撤銷。

四、被告答辯略以：

㈠原處分說明三前段敘明：「請依土壤及地下水污染整（治）法第11條、第22條暨同法施行細則第20條之規定，依調查及評估結果於110年11月23日前提出貴公司『土壤及地下水污染整治計畫』一式10份（含光碟）報本府審查核定後據以實施」，觀其內容，係命原告提出整治計畫，以改善系爭場址之污染情形，具有除去因違法所生危害狀態之性質，屬具對外效力之行政處分。然原處分說明三後段載：「倘貴公司未依期限提送整治計畫，將依土壤及地下水污染整治法第37條規定逕行處分」等語，僅係重申法律原有之明文規定，而非有意使原告產生法律上權利義務之變動，亦不具有裁罰之意，並未因此發生何種公法上法律效果，非行政處分，原告不得對之提起行政訴訟。

㈡被告依據土污法第11條、第22條暨同法施行細則第20條之規定，以原處分請原告依調查及評估結果於110年11月23日前提出整治計畫，經被告審查核定後據以實施等情，是原處分之前提要件為系爭場址經公告為地下水污染整治場址及原告為整治場址之污染行為人，惟整治場址公告係以該場址前經公告為地下水污染控制場址為前提，而控制場址公告業經本院108年度訴字第205號判決撤銷，經被告不服提起上訴，復經最高行政法院以110年度上字第226號判決駁回上訴而確定在案，整治場址公告亦經本院109年度訴字第883號判決撤銷

並已確定，故被告作成原處分是否適法，請本院依法判決。為此，求為判決：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有控制場址公告（本院卷1第307至308頁）、管制區公告（本院卷1第309至310頁）、整治場址公告（本院卷1第311至312頁）、原處分（本院卷1第29頁）、訴願決定（本院卷1第31至43頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：㈠原處分認事用法是否有據？㈡原處分是否有裁量瑕疵？是否違反比例原則？

六、本院之判斷：

㈠按土污法第2條第15款、第17款、第18款規定：「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。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。」第11條規定：「依本法規定須提出、檢具之污染控制計畫、污染整治計畫、評估調查資料、污染調查及評估計畫等文件，應經依法登記執業之環境工程技師、應用地質技師或其他相關專業技師簽證。」第12條第3項規定：「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。」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3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1次為限。」第22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依第14條之調查評估結果，於直轄市、縣（市）主管機關通知後6個月內，提出土壤、地下水污染整治計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施；污染行為人或潛在污染責任人如認為有延長之必要時，應敘明理由，於期限屆滿前30日至60日內，向直轄市、縣（市）主管機關提出展延之申請；如有再次延長之必要時，則應敘明理由，於延長期限屆滿前30日至60日內向中央主管機關申請展延；直轄市、縣（市）主管機關應將核定之土壤、地下水污染整治計畫，報請中央主管機關備查，並將計畫及審查結論摘要公告。」又按土污法施行細則第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20條規定：「本法第22條所定土壤、地下水污染整治計畫，其內容應包括下列事項：一、計畫提出者、撰寫者及執行者資料。二、計畫大綱。三、場址基本資料。四、場址現況及污染情形。五、污染物、污染範圍及污染程度。六、整治目標。七、整治方法。如採行土壤離場處理者，應包含土壤離場之處理方式與設施及管制措施。八、整治後之土地使用方式。九、污染監測方式。十、清理或污染防治。十一、場址安全衛生管理。十二、整治完成之自行驗證方式及採樣檢測規劃。十三、經費預估。十四、整治期程。十五、其他主管機關指定之事項。（第2項）前項第1款之資料，由法人提出者，應包括法人、負責人及專案經理人之資料。（第3項）第1項第12款整治完成之自行驗證方式及採樣檢測規劃，應包括具代表性之土壤、地下水樣品採樣方

法。」準此，直轄市、縣（市）主管機關得依土污法第22條第1項規定命提出整治計畫的對象，應以污染整治場址之污染行為人或潛在污染責任人為限。

㈡經查，所謂行政處分，是指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為（行政程序法第92條第1項規定參照）。而按「污染行為人或潛在污染責任人違反……第22條第1項……規定，未提送……整治計畫者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰，並通知限期補正或改善；屆期未補正或改善者，按次處罰。」土污法第37條定有明文。查原處分說明三係要求原告須於110年11月23日前提出整治計畫，核屬被告就公法上具體事件所為之公權力措施，而直接對原告發生法律效果之單方行政行為（即課予原告提送整治計畫之行政法上義務，若違反該義務將受處罰），其性質上乃為對原告具有規制效力之行政處分至明。又查，原處分係以系爭場址業經公告為地下水污染整治場址及原告為該整治場址之污染行為人為其前提要件，而整治場址公告則係以系爭場址前經公告為地下水污染控制場址為其前提要件。茲因控制場址公告業經本院108年度訴字第205號判決認定為不合法而予以撤銷，被告不服提起上訴，復經最高行政法院以110年度上字第226號判決駁回上訴而確定在案，且整治場址公告亦經本院109年度訴字第883號判決認定為於法不合而予以撤銷，並於112年8月8日確定在案等情，此為兩造所不爭執，並有上開各判決及本院判決確定證明書在卷可憑（本院卷1第213至237頁、本院卷2第141至150頁及第159至175頁）。是以，系爭場址既未經合法公告為污染控制場址，也未經合法公告為污染整治場址，且原告亦未經合法公告為污染整治場址之污染行為人，被告自不得命以原告係屬污染整治場址之污染行為人而命其提出整治計畫。從而，被告據以作成原處分說明三命原告提出整治計畫送被告審查之前提事實（即控制場址公告及整治

場址公告）均已不存在，核與土污法第22條第1項規定之要件不符，該部分原處分即難認為合法。

七、綜上所述，原處分說明三部分之認事用法既有上述違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請判決如其聲明所示，為有理由，應予准許。

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　　11　　月　　30　　日

審判長法　官　高愈杰

法　官　孫萍萍

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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49條之1第1項第3款）。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3項、第4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.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(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。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　11　　月　　30　　日

書記官　陳弘毅