

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第453號

111年5月5日辯論終結

原告 掌鴻金屬有限公司

代表人 曾掌

被告 新北市政府環境保護局

代表人 程大維（局長）

訴訟代理人 王馨瑤

蘇士陽

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服新北市政府中華民國110年2月23日新北府訴決字第1092316217號（案號：1091031483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：

緣原告前設於新北市○○區○○街0段00巷00號場址，坐落土地為新北市樹林區武林段1524地號（現為慶彬實業有限公司樹林場運作中工廠，下稱系爭土地），於民國73年1月間提出工廠變更登記，將光大金屬有限公司（下稱光大公司）變更為原告，並變更負責人為曾掌，其事業登記從事不鏽鋼、鎳合金、鈦、鉭、鎢、銅、錫等金屬製造加工買賣業，嗣經行政院環境保護署（下稱環保署）於109年3月4日執行「土壤及地下水污染潛勢環境場址評估（PhaseII）調查計畫（第二期）（甲、乙）調查及查證成果報告」（下稱系爭調查報告），檢測出系爭土地土壤中重金屬鎳最高濃度為239毫克／公斤，超過土壤重金屬鎳污染管制標準：200毫克／

公斤，被告遂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條及同法施行細則第10條等規定，以109年11月6日新北環水字第1092121115號公告（下稱系爭公告）系爭土地為土壤污染控制場址，依據該場址上工廠運作製程、調查過程及結果進行評析，認定原告為污染行為人，並劃定該址為土壤污染管制區，另以同日新北環水字第10921211151號函（下稱系爭函，並與系爭公告合稱原處分）命原告於文到6個月內依土污法第13條第1項規定完成調查工作及擬訂控制計畫書送被告核定後實施，屆期未提送控制計畫，將依法裁罰。原告不服，提起訴願仍遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張略以：

（一）原告並非污染系爭土地之行為人：

1. 原告是一人公司，於72年12月13日遷入系爭土地經營廢五金買賣，原告代表人於73年間因支票退票，違反票據法，為逃避債主，又要跑法院，原告已是停業狀態，74年7月26日系爭土地及其上之廠房為法院拍賣，由盛昆企業有限公司（下稱盛昆公司）得標，原告至86年8月15日遭經濟部撤銷公司登記為止，未向盛昆公司租用上址，怎麼可能在上址營運。更無可能在上述期間實施污染行為。原告不曾為該址土地及其上廠房之所有權人，只是向光大公司租用系爭土地及坐落其上之廠房，上址設備係前經營者光大公司所留下（甲證4），原告並未變更且未曾使用。

2. 行政程序法第5條規定「行政行為之內容應明確。」原處分未明確指出污染行為人於何時實施污染行為，隨意誣陷原告為土壤污染的行為人，即與明確性原則有違，自非適法，從而原處分尚難謂無違誤，應予撤銷。

（二）爰聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以： □

（一）原告登記產業運作特性及製程運作行為，與環保署採樣檢測出之污染物質重金屬鎳具關聯性，污染土地事證明確：

01 1. 查系爭土地係經環保署執行調查計畫，發現土壤中重金屬鎳
02 最高濃度為239毫克/公斤(土壤重金屬鎳管制標準：200毫
03 克/公斤)，達土壤污染管制標準，污染事證明確，被告遂公
04 告系爭土地為土壤污染控制場址，並劃定為土壤污染管制
05 區，此有調查及查證成果報告附卷可稽(乙證1)。

06 2. 原告固稱「系爭土地及其上之廠房於74年7月26日為法院拍
07 賣」、「上址設備係前經營光大公司所留下，原告並未變更
08 且未曾使用。」惟查系爭調查報告中詳細載明光大公司主要
09 製程為廢鋁、銅件經粉碎後，以熔爐加熱產製再生鋁錠及銅
10 錠等，原告於73年提出工廠變更登記，將光大公司變更為原
11 告，並變更負責人為曾掌，綜觀原告基本資料、生產製程及
12 平面配置相關資料，原告於73年在系爭土地為工廠變更登
13 記，營運至86年經濟部撤銷公司登記，主要從事不銹鋼、鎳
14 合金、鈦、鉭、鎢、銅、錫等金屬之製造加工買賣，光大公
15 司與原告製程及衍生污染物顯不相同，原告登記產業運作特
16 性及製程運作行為，與環保署採樣檢測出之污染物質重金屬
17 鎳具關聯性，其為污染來源之事證明確，原告稱系爭土地土
18 壤污染與其無關，顯無理由。

19 (二)並聲明求為判決：原告之訴駁回。

20 四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘
21 為兩造所不爭執，並有：原處分(本院卷第17頁至29頁)、
22 訴願決定書(本院卷第33頁至43頁)、原告代表人戶籍謄本
23 (本院卷第45頁)、原告商工登記公示資料查詢影本(本院
24 卷第47頁)、系爭調查報告(本院卷第149頁至202頁)、證
25 人即盛昆公司代表人陳鈺婷於準備程序中之證言筆錄(本院
26 卷第288頁至291頁)、系爭土地登記謄本(訴願卷第9
27 頁)、新北市政府經濟發展局110年12月14日新北經登字第1
28 102363285號函檢送之吉善機械有限公司等工廠登記資料
29 (本院卷第301頁至318頁)、環保署委託瑞昶科技股份有限
30 公司(下稱瑞昶公司)針對光大公司位置勘查及訪談紀錄
31 (本院卷第331頁至339頁)、證人即環興科技股份有限公司

（下稱環興公司）工程師林志豪於準備程序中之證言筆錄（本院卷第350頁至352頁），及盛昆公司商工登記公示資料查詢影本（本院卷第365頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：（一）原處分認定原告為系爭土地污染之行為人，並劃定該址為土壤污染管制區及控制場址，事實認定是否有違誤？（二）原處分命原告於文到6個月內依土污法第13條第1項規定完成調查工作及擬訂控制計畫書送被告核定後實施，是否有據？

五、本院之判斷：

□（一）本件應適用之法令：

土污法第2條規定：「本法用詞，定義如下：……四、土壤污染：指土壤因物質、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、土壤污染管制標準：指為防止土壤污染惡化，所訂定之土壤污染管制程度。……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。……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（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。」同法施行細則第10條第1項、第4項規定：「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。……五、污染物及污染情形。……」、「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。」另依土污法第6條第2項規定授權訂定之土壤污染管制標準第5條規定：「污染物之管制項目及管制標準值如下：……鎳（Ni）200毫克／公斤……」經核前揭規定僅就主管機關執行土污法規定內容所為細節性、技術性規範，並未超出土污法授權範圍，且未對人民權利或自由增加法律所無之限制，於本件自應予適用。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，應將該污染之場址公告為土壤污染控制場址，並公告污染行為人姓名或名稱。土地經劃定、公告為土壤污染控制場址者，已對該土地在土污法之法律地位有規制性決定並對外發布，直轄市、縣(市)主管機關應命污染行為人或潛在污染

01 責任人於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，送主
02 管機關核定後實施。

03 (二)被告未查明系爭土地土壤污染之污染行為人及污染之情況、
04 範圍，即以原處分公告原告為污染行為人及劃定該址為土壤
05 污染管制區及控制場址，容有違誤：

06 1. 被告依據環保署於109年3月4日委託環興公司執行系爭調查
07 報告所載略以：「一、執行摘要：光大公司曾在本場所營運
08 多年，主要製程為廢鋁、銅件經粉碎後，以熔爐加熱產製再
09 生鋁錠及銅錠等，後變更為原告公司仍延續相關製程，原告
10 之事業登記亦從事不銹鋼、鎳合金、鈦、鈮、鎢、銅、錫
11 等金屬之製造加工買賣等其他工項。關廠後土地閒置，後吉
12 善機械有限公司於100年進駐至105年歇業，吉善公司為機械
13 設備製造業，在此進行線性滑軌機具研發與倉庫使用，無產
14 生廢水及溼製程，目前廠區登記於該地址的計有中科精密有
15 限公司樹林廠、慶彬實業有限公司樹林廠及旭沛企業社，三
16 家企業應為相關企業，主要從事CNC銑床加工、精密機械零
17 件加工製造生產，調查時透過現場勘查，確認廠房為慶彬實
18 業有限公司樹林廠使用。二、工廠相關資料及製程概述：彙
19 整蒐集資料及現場勘查結果，將光大公司廠區邊界套繪於74
20 年、83年及92年之航照圖，如圖3～圖5所示由航照圖分析，
21 由74年航照圖可見，廠區內西側主要有三棟廠房相連；83年
22 後擴建東側廠房後，維持至今未有大變動。金屬製品加工過
23 程中，常使用機械加工用油以使加工工具與物件之界面處形
24 成良好的潤滑、冷卻及防銹等效果，並達到沖除切削粉屑的
25 功用，以增進加工速度、延長刀具使用期限，並維持加工品
26 質的目的。由於此類油品在使用過程中，會因混入外來的金
27 屬粉屑及油脂等雜質、受熱氧化分解，以及孳生微生物而發
28 臭等因素，使得油品組成成份變質劣化失效，在使用一段時
29 間後，必須廢棄更新，故此類廢棄油品之污染潛勢相當高。
30 除此之外，在軋延或切割時所產生之金屬粉屑可能因處理不
31 當導致重金屬污染。三、調查採樣及分析結果概述：依前述

01 污染特性、現場勘查資訊、委員審查意見，於本場所潛在污
02 染區位應為西側製程廠房內熔爐作業區及南側重油庫等，共
03 佈設2組土壤採樣點。於現場勘查時，發現原規劃點位已無
04 適合施作之空間，故挪動採樣點至適合點位。由本場所調查
05 土壤分析檢測結果顯示，S-01點位土壤樣品重金屬鎳 超過
06 土壤污染管制標準，濃度為239毫克/公斤，土壤樣品TPH未
07 超過土壤污染管制標準。四、綜合討論與後續建議：查新北
08 市政府經濟發展局資料，原告曾於本場所從事不鏽鋼、鎳合
09 金、銅等屬土水管制項目原物料製造加工，依據運作背景、
10 調查過程及結果進行評析，重金屬鎳等污染情形與原告公司
11 登記產業運作特性及製程有關；另重金屬鉻濃度之部分，雖
12 未達監測或管制標準，但與其他採樣點比較，可發現亦有偏
13 高的現象，說明檢出超標物質與場所運作物質相關，應為過
14 去營運運作或整理廠房過程不當處置所導致本場所土壤重金
15 屬污染。建議被告依土污法第7條第5項規定採取應變必要措
16 施或依土污法第12條第2項公告為土壤污染控制場址。」等
17 語為憑（本院卷第149至175頁），而作成原告為污染行為人
18 及劃定系爭土地為土壤污染管制區及控制場址之認定。

- 19 2. 又系爭調查報告係源自環保署定期針對已歇業或營運中之工
20 廠，或是廢棄物中有含氯有機物之工廠進行訪查，依訪查結
21 果再行決定是否進廠做採樣檢查，故本件經環保署前於104
22 年間另委託瑞昶公司進行訪談，並由被告派員協同到場現勘
23 等情，業經被告當庭敘明（本院卷第329頁準備程序筆
24 錄），並有其提出之現勘及訪查紀錄1份在卷可稽（本院卷
25 第331至339頁），觀諸該份紀錄內容可知現勘當時土地所有
26 人為盛昆公司、土地使用人為吉善公司，且針對污染潛勢評
27 析載稱略以：「4.1場址摘要說明：本場址81年以前為光大
28 公司（金屬基本工業、金屬製品製造業），關場後土地閒
29 置，100年起為吉善公司營運至今。光大公司主要將廢鋁、
30 銅件經粉碎後，以熔爐加熱產製再生鋁錠、廢銅等，主要設
31 施有熔爐、重油槽等，無產生廢水及溼製程。吉善公司為機

械設備製造業，在此進行線性滑軌機具研發及倉庫使用，無產生廢水及溼製程。4.2潛在污染區域：光大公司潛在污染區域為西側製程廠房內熔爐作業區及南側重油庫。吉善公司於本場址從事線性滑軌機具研發與倉庫使用，應無明顯潛在污染區域。4.3潛在污染物質依據光大公司營運項目及其業別運作特性分析，可能有重金屬及油品（TPH）潛在之污染物質。吉善公司營運項目應無明顯潛在污染物質。4.4結論：光大公司製程主要將廢鋁、銅件經粉碎後，以熔爐加熱產製再生鋁錠、廢銅等，若重金屬或油品處理不當，應有土壤及地下水污染潛勢，潛勢污染區為西側熔爐作業區及南側重油庫，潛在污染物質為重金屬與油品（TPH）。吉善公司土壤及地下水污染潛勢應偏低。」等語（本院卷第339頁），據此可知，依104年間之現勘及訪查紀錄，原係以公司營運項目及業別運作特性判斷系爭土地西側製程廠房內熔爐作業區及南側重油庫皆為潛在污染區域，光大公司則為潛在之污染行為人，及至環保署於109年再辦理現場採樣調查工作，查悉光大公司於73年已將工廠變更登記為原告，且原告仍延續相關製程，從原告之事業登記顯示從事包含不鏽鋼、鎳合金、鈦、鉭、鎢、銅、錫等金屬之製造加工買賣等營業項目，而認系爭調查報告檢測出土壤中重金屬鎳超過土壤管制標準之污染情形與原告之公司登記產業運作特性及製程較有關，被告因以原處分公告原告為系爭土地之污染行為人，及劃定系爭土地為土壤污染管制區及控制場址。

3. 惟按行政機關依法應作成行政處分者，除有法規之依據外，即應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意。並斟酌當事人及相關人員之陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，以作為處分或其他行政行為之根據（行政程序法第36條、第43條參照）。又認定事實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則。故行政機關本應依職權調查證據以證明違規事實之存在，始能據以作成負擔處分。據

01 此，行政機關對於作成處分違規事實之存在負有舉證責任，
02 受處分人並無證明自己無違規事實存在之責任，因而尚不能
03 以其未提出對自己有利之資料，即推定其違規事實存在。是
04 以，行政機關對於污染行為人之認定係屬負擔處分，應依職
05 權調查事實及證據以證明構成要件事實之存在，始能據以對
06 人民作成負擔處分，並不能以人民未提出對自己有利之資
07 料，即得推定構成要件事實之存在。又行政法院固應依職權
08 調查事實關係及證據，不受當事人主張之拘束（行政訴訟法
09 第125條第1項及第133條參照）。惟行政機關之舉證責任並
10 不因法院採職權調查主義而免除，若經法院依職權調查事實
11 及證據，此一待證事實仍處於真偽不明之情況，依客觀舉證
12 責任分配之原則，其不利益則應歸屬於由該事實導出有利法
13 律效果之訴訟當事人即行政機關負擔。又訴訟法之證明及認
14 定事實，係綜合評價事後調查之各項事證，以判斷構成要件
15 事實之存在與否。行政機關對於人民有污染行為而造成土壤
16 污染之待證事實，應負客觀舉證責任，且因行政機關對於污
17 染行為人之認定處分，涉及人民之財產權，對於該構成要件
18 事實存在之客觀舉證責任，至少應證明至使法院形成其主張
19 可信為真實之心證程度，始得謂已盡其客觀舉證責任。本院
20 基於下列之理由認原處分有下列事實認定之違誤，茲分別析
21 述如下：

- 22 (1)經查，被告認定原告為污染行為人無非係以其於73年間申請
23 工廠變更登記，將原廠名光大公司變更為原告時，依據改制
24 前臺北縣政府建設局73年5月15日之現場會勘紀錄，可知原
25 告延續光大公司之相關製程從事熔解廢鋁之作業（本院卷第
26 183頁），且從原告取得經濟部公司執照所營事業項目顯示
27 包含「鎳合金」等金屬之製造加工買賣業（本院卷第193
28 頁），其產品製程與系爭污染物鎳重金屬具有關連性，為主
29 要論據之基礎。惟此為原告所否認，且訴稱：伊沒有經營鎳
30 合金的營業項目，只有買賣銅、鋁，也沒有加工熔解。熔爐
31 等物是以前光大公司留下來的，伊均沒有使用，在那邊只有

01 幾個月而已，盛昆公司於74年8月29日拍賣取得系爭土地之
02 後，伊便搬走等語（本院卷第256至260頁）。觀諸前揭原告
03 公司登記所營事業項目資料，雖有經營不鏽鋼、鎳合金、
04 鈹、鈦、鎢、鉬、錫等金屬之製造加工買賣、銅管銅條銅線
05 鐵板鋁板鋅鉛等製造加工買賣、有關前列各項之進出口貿易
06 及國內外廠商代理業務、前列各項業務之經營及投資等項
07 目，惟衡諸公司登記經營事業項目與實際經營事業項目未必
08 完全一致，尚難僅憑原告公司營業登記項目，而逕認其事實
09 上亦有經營鎳金屬製造加工買賣業務，再據此推論其製程與
10 系爭重金屬污染有關。又況，被告雖依據環保署系爭調查報
11 告，指稱盛昆公司於74年拍賣取得系爭土地後，即將土地閒
12 置，直到100年才交給吉善公司使用，吉善公司從事機械設
13 備製造業，沒有相關廢水及溼製程之產生等語（本院卷第25
14 9頁），惟查，經本院傳訊證人即盛昆公司代表人陳鈺婷於
15 準備程序中證稱：「（問：盛昆公司是否於74年7月26日拍
16 賣取得新北市樹林區武林段1524地號之土地？【提示訴願卷
17 第9頁】）沒有錯。過戶期間是在8月。（問：依剛提示的調
18 查計畫記載，盛昆公司自74年取得系爭土地迄100年，土地
19 均閒置未為任何使用？原因為何？）不是的，我們有在使
20 用，我們就是把它當成倉儲使用，放置塑膠粒。（問：盛昆
21 公司取得系爭土地後，土地上有無從事過金屬製品之加工製
22 造販賣等業務？）沒有金屬。」等語（本院卷第289頁至290
23 頁），且觀諸系爭調查報告所載，經比對74年、83年及92年
24 航照圖所見，亦顯示83年後系爭土地上有擴建東側廠房之情
25 事，足見被告答辯指稱系爭土地自74年盛昆公司取得後閒置
26 未使用迄100年止乙節即已與客觀事實不符，難予採憑；再
27 對照卷附盛昆公司經濟部商工登記公示資料查詢結果以觀
28 （本院卷第365頁），可知盛昆公司之營業項目除包含合成
29 樹脂及塑膠製造業外，亦包含「廢車船解體及廢鋼鐵五金處
30 理業」，是倘依被告從公司登記所營事業項目推論原告為本
31 件污染行為人之同一標準，前揭證人陳鈺婷證稱：盛昆公司

01 取得系爭土地後未從事金屬相關之業務云云，容有可疑，自
02 亦不能排除盛昆公司於取得系爭土地後有從事「廢車船解體
03 及廢鋼鐵五金處理」相關之業務，而可能為致生本件鎳金屬
04 污染相關之潛在污染行為人。從而，被告未予詳查盛昆公司
05 自74年拍賣取得系爭土地後之使用狀況，僅憑原告公司登記
06 營業項目所載逕予推論原告為鎳金屬製造加工之污染行為
07 人，難謂無疑。

08 (2)次查，環興公司依據對系爭土地現勘及訪談成果，配合卷附
09 光大公司廠區配置圖，並比對歷年航照圖資訊，綜合研判該
10 廠區各建物當時之使用狀況可概分為西側原製程廠房區（含
11 倉庫）、緊鄰製程廠房區東側之宿舍及辦公室、南側重油庫
12 （緊鄰製程廠房東南角），且光大公司為基本金屬製造業，
13 主要將廢鋁、銅件經粉碎後，以熔爐加熱產製再生鋁錠及銅
14 錠等，之後工廠變更登記為原告時，原告事業登記從事不鏽
15 鋼、鎳合金、鈦、鈮、鎢、銅、錫等金屬製造加工買賣，而
16 認一般金屬製品加工過程中，常使用機械加工用油以使加工
17 工具與物件界面形成良好潤滑、冷卻及防鏽等效果，由於此
18 等油品使用一段時間後必須廢棄更新，故此類廢棄油品之污
19 染潛勢相當高，此外，在軋延或切割時所產生之金屬粉屑可
20 能因處理不當導致重金屬污染，是依前述金屬加工製程研
21 判，因熔爐可能產生爐渣，會有高量重金屬，也會使用燃油
22 提供熱源，故系爭土地潛在污染區應為西側製程廠房內熔爐
23 作業區及南側重油庫等，共規劃佈設2組土壤採樣點，然嗣
24 於109年3月4日環興公司進行現場採樣時，卻發現原規劃點
25 位已無適合施作之空間，而挪動採樣點位至系爭土地東北角
26 （S-01）及東南角(S-02)之空地等情，業經本院傳訊證
27 人即環興公司工程師林志豪於準備程序中到庭證述確認無訛
28 （本院卷第351頁），且有系爭調查報告採樣點位置示意圖
29 在卷可資參照（本院卷第166頁）。是倘若原告或光大公司
30 之金屬加工製程使用含有銅、鎳等成分金屬，並因該製程而
31 造成系爭場址土壤受到重金屬之污染，理應於其工廠之西、

01 南側作業區域之土壤採樣檢測結果呈現其蓋然性。然環興公
02 司不僅因受限於現場狀況，無法在此等污染潛勢區域採樣，
03 且在現場僅取前述2個採樣點，S-01採樣深度2公尺（回收率
04 不佳，不分樣），S-02採樣深度為0.5公尺，各採樣樣品以
05 每50公分為單位以XRF篩測後，結果顯示S-01深度0~2公尺
06 之土壤樣品鉻及鎳濃度超過土壤管制標準，故再檢送S-01深
07 度1.0~2.0公尺相對高值之樣品及S-02深度0.0~0.5公尺之
08 樣品，共2組土壤樣品進行6項重金屬（鎘、鉻、銅、鎳、
09 鉛、鋅）全量分析，依其檢測結果，僅離西、南側污染潛勢
10 區域較遠之S-01採樣點，檢出重金屬鎳超過土壤管制標準，
11 濃度為239毫克/公斤，反而接近該南側重油庫區域之S-02土
12 壤採樣點前開6項重金屬分析檢測卻完全低於土壤污染管制
13 標準，甚至亦遠低於土壤污染監測標準（本院卷第172
14 頁），足見S-01採樣點檢出之鎳金屬，尚難遽認係原告或光
15 大公司之前開金屬加工製程造成之污染，故亦難遽謂與系爭
16 土地西側廠房內熔爐作業區及南側重油庫之製程使用行為有
17 關。則被告援引系爭調查報告綜合討論與後續建議所載，指
18 稱系爭土地中重金屬鎳超過土壤污染管制標準係因原告金屬
19 加工製程運作或整理廠房過程不當處置所導致之污染云云，
20 尚難遽予採憑。

21 (3)又控制場址污染範圍之劃定，關涉主管機關後續採行之防
22 制、改善措施，能否有效防止污染擴大及除去污染之危害；
23 且因污染物之物理化學特性、土壤地質條件、人為因素介入
24 干擾、採樣方式及結果等因素，以致污染範圍及程度之評估
25 異常複雜，應由主管機關基於專業與風險評估，依個案實際
26 情形調查認定污染範圍。土污法中央主管機關環保署鑑於土
27 壤、地下水污染場址類型樣態多樣化，為使各級環保機關依
28 土污法第12條及該法施行細則第10條第4項規定公告控制、
29 整治場址及列明污染範圍，並依該法第16條規定劃定公告土
30 壤、地下水污染管制區時，有一致性之評估、執行流程可供
31 依循，爰依職權訂定之場址污染範圍與管制區之劃定及公告

作業原則（下稱場址公告作業原則）第1點第2項規定：「土壤及地下水污染場址視個案狀況不同，除本原則規定外，直轄市、縣(市)主管機關得於達到保護民眾健康及避免污染擴大之前提下，視情況依土污法、土污法施行細則相關規定及處理慣例採取適當之管制措施。」第2點第2款規定：「場址污染範圍及管制區之劃定公告及修正作業流程……(二)各級主管機關公告場址名稱時，得以事業名稱、地址、地號、地標或其他適當方式表示之（施行細則第10條第3項）。為利列明污染範圍及劃定公告污染管制區，場址名稱應有明確之列管地號範圍，必要時得以至少四端點TWD97座標所圍成範圍表示之。」第3點第2款規定：「各類型污染場址之公告列管範圍評估作業流程：(二)土壤污染場址：……3. 工廠類型：包含廢棄工廠及運作中工廠。原則依達管制標準之土壤採樣點所在地號公告為場址，惟如個案場址單筆地號面積甚大，仍得視採樣點分布及現場實際情況，以公告廠（場）區部分地號方式管制。當高污染潛勢區（如儲槽區、製程區、廢水處理區、廢棄物儲存區等）分布廣；運作行為不可考；或經評估廠區內存在掩埋或棄置情形，得公告全廠區範圍所有地號（如圖二）。……」經核未牴觸土污法之規定，亦與土污法之立法意旨無違，各級環保機關自得援為處理相關案件之依據。準此，關於本件控制場址污染範圍之劃定，依據前述土壤污染場址中工廠類型之公告列管範圍評估作業流程規定，原則上固應依達管制標準之土壤採樣點所在地號公告為場址，然仍應視採樣點分布及現場實際情況為個案評估認定，而非機械式適用，由於污染管制區係視污染範圍或情況所劃定之區域，而系爭土地單筆地號面積達1,475.22平方公尺（參見系爭土地登記謄本所載，訴願卷第9頁），於現勘時雖佈設2組土壤採樣點，但僅系爭土地東北角（S-01）採樣點檢出重金屬鎳超過土壤管制標準，接近南側高污染潛勢區域之S-02土壤採樣點重金屬污染分析檢測卻遠低於土壤污染監測標準，業如前述，故從此採樣點分布位置顯無法建立本

01 件土壤鎳重金屬污染與原告金屬加工製程行為之關連性，更
02 無從印證潛在污染區域為西側製程廠房內熔爐作業區及南側
03 重油庫之設定，從而，S-01採樣點所檢出鎳重金屬污染形成
04 原因、範圍及情況均仍有未明之情況下，被告理應依據場址
05 公告作業原則第3點第2款規定，斟酌前述採樣點分布及現場
06 實際情況，以公告廠（場）區部分地號方式管制，必要時得
07 以至少四端點TWD97座標所圍成範圍表示之。或再詳查、確
08 認高污染潛勢區分布範圍，始能妥適劃定控制場址之污染範
09 圍，以有效防止污染擴大及除去污染之危害。然其卻僅憑系
10 爭調查報告所載S-01採樣點檢出重金屬鎳超過土壤管制標
11 準，濃度為239毫克/公斤，即逕予劃定系爭土地為土壤污染
12 管制區及控制場址，核與前揭法令規定尚有未合。

13 (4)末以，本件被告所提出之前揭證據資料，均不足以使本院形
14 成被告認定原告為系爭土地污染行為人之主張為真實，且綜
15 合本院依職權調查證據之結果，以其S-01採樣點位處系爭土
16 地東北角（靠近辦公室外之空地）及污染情形（深度1.0～
17 2.0公尺之鎳濃度超過土壤污染管制標準）觀之，系爭場址
18 土壤遭受重金屬鎳污染，並無法逕予推論係因原告之金屬加
19 工製程所致，且亦無法排除與盛昆公司等其他土地使用人可
20 能使用土地行為之關聯性。是被告認定原告為污染行為人，
21 並劃定系爭土地為土壤污染管制區及控制場址其適法性已生
22 動搖，而原告是否為系爭土地之污染行為人及污染情況、範
23 圍等構成要件事實，既陷於真偽不明之情況，揆諸前開規定
24 及說明，依客觀舉證責任之分配原則，即應由被告負擔不利
25 益之結果。

26 六、綜上所述，本件被告未能查明污染行為人及系爭土地上土壤
27 重金屬鎳污染之情況及範圍，即逕以原處分公告原告為污染
28 行為人，並劃定該址為土壤污染管制區及控制場址，既有如
29 上所述之違誤，原處分另命原告於文到6個月內依土污法第
30 13條第1項規定完成調查工作及擬訂控制計畫書送被告核定
31 後實施，自難認有據，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告

訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。爰判決如主文所示，著由被告重為適法之處分。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後認與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，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 111 年 6 月 2 日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法 官 楊 得 君

法 官 畢 乃 俊

法 官 鄭 凱 文

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理人者。

01

(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 111 年 6 月 2 日

03

書記官 吳 芳 靜