# 最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第357號

上　訴　人　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　張訓嘉　律師
　　李元棻　律師
被上訴人　中國石油化學工業開發股份有限公司
代　表　人　陳瑞隆
訴訟代理人　葉伊馨　律師
　　李益甄　律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，上訴人對於中華民國107年8月7日高雄高等行政法院106年度訴字第499號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理　由

壹、緣被上訴人係前台灣鹼業股份有限公司安順廠（下稱台鹼安順廠）及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址之污染行為人，被上訴人所提之整治變更計畫（下稱第2次變更計畫）前經上訴人於民國104年4月14日核定在案，依據第2次變更計畫，預定整治期程明列至105年12月31日之單年戴奧辛污染質量削減率須達82%，惟經上訴人所屬環境保護局（下稱環保局）於106年1月6日派員進行整治進度查核工作，發現被上訴人之熱處理（旋轉窯）實廠設備仍處於試運轉階段，實際整治進度為0%（即戴奧辛污染質量削減率為0%），整治期程嚴重落後，核認原第2次變更計畫已不具實質查核意義。嗣上訴人依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第22條第4項規定，於106年1月25日以府環土字第1060094441號函（下稱106年1月25日函）命被上訴人於文到30日內提送變更整治計畫，被上訴人遂於同年3月2日提出「臺南市中國石油化學工業開發股份有限公司前台鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區土壤污染整治場址污染整治第3次變更計畫

（初稿）」（下稱第3次變更計畫初稿本），經上訴人同年4月17日審查，核認被上訴人提出之第3次變更計畫初稿本未能提升處理量能，克服整治進度嚴重落後情形，且未提出進度落後之替代方案及啟動時機等規劃，認定被上訴人未依規定提出整治變更計畫，違反土污法第22條第4項規定，案由上訴人依同法第37條規定以106年6月12日府環土土裁字第1060060012號裁處書裁處新臺幣（下同）100萬元罰鍰及環境講習2小時，並以106年6月20日府環稽字第1060630217號函檢送（以上裁處書及函，原審併稱原處分），送達被上訴人，被上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分，經原審判決撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，提起上訴。

貳、被上訴人起訴主張及上訴人在原審答辯及聲明，均引用原判決所載。

參、原判決撤銷訴願決定及原處分，係以：㈠台鹼安順廠及二等九號道路東側草叢區經公告為土壤污染整治場址後，被上訴人最初於98年4月7日經上訴人核定整治計畫而開始實施，後經被上訴人以整治計畫有部分工項及進度有調整必要，先後於二度申請變更整治計畫，並經上訴人於101年7月2日（第1次變更）及104年4月14日（第2次變更）核定後實施。嗣上訴人於105年1月8日現場稽查時發現，被上訴人並未達第2次變更計畫所稱預計於104年第4季前達戴奧辛污染質量削減率41%之進度，上訴人遂於105年5月23日以府環稽字第1050527601號函，依土污法第38條第2項第3款裁罰被上訴人20萬元，並命其於105年10月31日前完成改善。然上訴人於105年11月8日至現場查核時，被上訴人戴奧辛污染質量削減率之達成率仍為0%，並未於105年10月31日前完成改善，且被上訴人顯然未能依據第2次變更計畫預定於105年第4季前戴奧辛污染質量削減率達82%之進度。雖被上訴人就上開工項申請展延，但經上訴人所屬環保局以105年12月7日環土字第1050

122686號函認其申請事項屬土污法施行細則第20條第1項第6款及第14款所定事項，被上訴人應依土污法第22條第4項規定提出整治計畫變更申請等語。但被上訴人遲未提出整治計畫變更申請，上訴人乃以106年1月25日函依土污法第22條第4項規定，以整治期程嚴重落後為由，命被上訴人於文到30日內提送變更整治計畫，否則將依土污法第37條規定予以裁罰。雖被上訴人收受該函後，曾於106年2月15日申請展延，但經上訴人以106年2月23日府環土字第1060157179號函予以否准，被上訴人隨後於上訴人106年1月25日函所示期限內即106年3月2日提送第3次變更計畫初稿本予上訴人審查。嗣被上訴人提送第3次變更計畫初稿本後，上訴人先將之送交委外廠商環興科技股份有限公司審查，該公司初審結論認被上訴人目前實際處理量能，無法於113年以前完成整治，是以被上訴人第3次變更計畫初稿本存有「未提升處理量能及訂定啟動替代方案時機點」等嚴重缺漏問題。後上訴人整治計畫推動小組於106年4月17日召開第70次審查會議對被上訴人第3次變更計畫初稿本進行審查時，經委員決議被上訴人第3次變更計畫初稿本並未提升整治處理量能，且依計畫內容及目前實際處理量能無法於113年完成整治，認被上訴人仍未依土污法第22條第4項規定提出變更計畫。上訴人隨後乃根據前揭會議結論，依據土污法第37條規定作成本件裁罰處分。其後被上訴人根據前揭審查會議意見，續於106年5月、7月、9月提送第3次變更計畫修訂版本，待至107年1月被上訴人提送之第3次變更計畫定稿本（下稱第3次變更計畫定稿本）時，則經上訴人於107年4月18日同意予以備查，而被上訴人第3次變更計畫定稿本與初稿本之差異點主要在於「熱處理（旋轉窯）效能」及「污染土戴奧辛削減率查核點」上。㈡綜觀前揭查證事實，從上訴人整治計畫推動小組第70次審查會會議紀錄中各委員及列席人員發言意見及其後107年4月18日核可之被上訴人第3次變更計畫定稿本可知，上訴人審查意見認被上訴人第3次變更計畫初稿本所存在之瑕疵，主

要在於未敘明旋轉窯處理效能未達預期或為避免延宕整治期程時之其他可行替代方案，以及應增加污染土戴奧辛削減率之每年度查核點。而被上訴人第3次變更計畫初稿本既已點明將以旋轉窯及其他方法為替代方案，雖其存有未清楚描述替代方案之缺漏，但此等瑕疵應屬可補正之事項，而非謂被上訴人第3次變更計畫初稿本完全不可執行而無從補正，而上訴人後續核可其第3次變更計畫定稿本，亦說明上訴人肯認被上訴人仍有繼續執行其清理義務之可能，揆諸土污法第14條第1項、第22條第1項、第2項、第4項、第37條、第38條第2項、土污法施行細則第20條規定，被上訴人尚未該當土污法第37條所稱之「未提送」要件。則上訴人於審查認定其第3次變更計畫具有審查會議所指之瑕疵後，不曾通知其補正，逕以其根本未提送土污法第22條第4項之變更整治計畫為由，而依土污法第37條規定予以裁罰，自非適法等詞，為其判斷之基礎。

肆、上訴意旨略以：

一、依土污法第22條第1項、第4項、第37條、第38條規定可知，立法者已明文排除當污染行為人提出整治計畫變更申請時，主管機關先命補正之義務，原判決卻以被上訴人提出之第3次變更計畫初稿本雖未有清楚描述替代方案之缺漏，即認該瑕疵為可補正之事項，而撤銷訴願決定及原處分，顯有適用法規不當之違背法令。

二、上訴人於原審業主張被上訴人提出之第3次變更計畫初稿本，並未就熱處理效能之實際處理狀況進行評估，亦未提出無法達成預定效能之替代方案，其與被上訴人所提第3次變更計畫定稿本有核心項目調整之差異。惟原判決不採上訴人之主張，復未敘明判斷之理由，且其所得心證之理由亦與認定事實相互矛盾，即有行政訴訟法第243條第2項第6款判決不備理由之違誤等語。

伍、本院查：

一、原判決依據前揭土污法整治計畫之擬定與執行相關規定，認

為從立法者係以整治場址主要係由污染行為人自己清理，主管機關僅係立於輔佐督促之立場，分析土污法第22條第1項、第4項，以及同法第37條、第38條第2項第2款規定之適用，簡化如附表所示。另從貫徹污染場址應由污染行為人自己清除原則，土污法第37條規定所稱污染行為人違反土污法第22條第4項規定而「未提送」變更整治計畫者，應包含未依限提送、雖有提送書面計畫但其變更整治計畫顯然無從執行而無法經由命其補正之方式完善其變更計畫、以及其提送之變更整治計畫有補正可能，但經通知命補正而不補正者等3種情形。原判決依據上開解釋，認為當污染行為人提出整治計畫變更申請時，主管機關有命補正義務，而主管機關即上訴人未命被上訴人補正，即應逕依第37條處罰，係屬違法，因而撤銷原處分及訴願決定。固非無見，惟查：

二、土污法第38條明訂主管機關有先命污染行為人補正義務之裁罰態樣，係污染行為人未依照土污法第13條第1項擬定污染控制計畫，或未依土污法第22條第1項規定提送整治計畫予主管機關時，主管機關遂有依土污法第38條第2項第2款先命污染行為人補正之義務，倘污染行為人經補正3次仍未完成補正，始可予以裁罰，法條文字上明顯並無列入土污法第22條第4項提送整治計畫變更之情形，此觀之第38條第2項第2款文義自明。原判決亦認同：土污法第38條第2項第2款規定明文限於污染行為人依土污法第22條第1項初次提出整治計畫之情形，自是有意排除污染行為人另依土污法第22條第4項規定所提送變更整治計畫之情形等情（參原判決第26頁第15行至第19行括號部分之文字），亦堪認同。足證從文義解釋土污法第38條第2項第2款，明顯排除：污染行為人未依土污法第22條第4項提出整治計畫變更申請時，主管機關有先命補正之義務。則土污法第37條規定所稱污染行為人違反土污法第22條第4項規定而「未提送」變更整治計畫者，應僅包含原判決所指未依限提送、雖有提送書面計畫但其變更整治計畫顯然無從執行而無法經由命其補正之方式完善其變更

計畫二種情形，應不包括提送之變更整治計畫有補正可能，但經通知命補正而不補正者之情形。從而污染行為人未依照土污法第22條第4項提送整治計畫變更申請者，主管機關無庸命其補正即可直接依土污法第37條處罰。

三、原判決立論基礎無非依合目的性解釋，乃基於污染自己清理原則，主管機關僅係立於輔佐督促立場而不自行介入為主要論據。原判決先論述土污法第22條第1項之整治計畫與同法第38條第1項第2款規定之關係，認為就整治計畫應先命補正而不得自行介入變更整治計畫，即謂「污染行為人如未於期限（含展延期限）內提送整治計畫，或縱使提送書面計畫但其整治計畫顯然無從執行而無法經由命其補正之方式完善其整治計畫時，主管機關除得依土污法第37條規定以其未提送而據為裁罰外，此際主管機關即有必要依據土污法第22條第1項（本院按：原判決所載第22條第1項並未有自行介入之文字，應係第22條第4項之誤）規定斟酌自行介入清理，惟若污染行為人提送之整治計畫仍有補正可能，基於污染自己清理原則且主管機關尚無介入必要時，主管機關則得於污染行為人應補正而不補正時依據土污法第38條第2項第2款規定對污染行為人採取低度之處罰」（原判決第26頁第23行至第27頁第5行）繼而論述第22條第4項前段之變更計畫與補正關係：「以此反觀變更整治計畫規範，無論是污染行為人依據土污法第22條第4項前段規定提送變更整治計畫，或主管機關依同項後段規定命污染行為人提送變更整治計畫時，同理亦應係污染行為人未依限提送變更整治計畫，或縱使提送書面計畫但其變更整治計畫顯然無從執行而無法經由命其補正之方式完善其變更計畫時，主管機關方得依土污法第37條規定予以裁罰並依同法第22條第4項後段規定自行介入清理。至於污染行為人提送之變更整治計畫仍有補正可能時，為貫徹污染自己清理原則且主管機關亦認其尚無介入清理必要時，本應許其補正後再行提送，否則主管機關如逕認其已該當土污法第37條之『未提送』要件，等同說明污染行為人所提變

更整治計畫已不適當由其自己清理，而有由主管機關介入清理之必要。」（原判決第27頁第5行至第17行）等情。

四、但原判決上開解釋，其違誤在於將土污法第22條第4項後段規定，與同法第38條第2項第2款規定作錯誤的連結，並據為合目的性解釋方法之基礎。然而土污法第22條第4項後段關於主管機關自行介入只有規定：「……主管機關亦得視事實需要，依規定自行或……變更整治計畫。」亦即主管機關自行介入之要件僅為「視事實需要」之不確定法律概念，此外並無其他任何條文規定，主管機關應命補正後始得自行介入變更整治計畫，命補正並非主管機關介入變更整治計畫之要件，亦即主管機關不是一定要經過補正始得自行介入變更整治計畫。土污法第38條第2項第2款規定，與土污法第22條第4項後段規定是二件事情，一是為應補正而未完成補正之處罰，另一則是主管機關「視事實需要」之介入變更整治計畫，二者構成要件不同。不只介入與補正無法連結，甚至縱使主管機關尚未命補正3次（所以也無依第38條第2項第2款規定處罰可言），為免污染行為人拖延整治期程，當然也可因主管機關「視事實需要」依第22條第4項後段規定應直接自行介入。所以命補正與否，已與自行介入整治計畫無關，則原判決更進一步據之連結到變更計畫未命補正，即不得直接適用土污法第37條而處罰，原判決將命補正而未補正，解釋成土污法第37條處罰變更計畫「未提送」構成要件的一種型態，自係法律解釋方法錯誤，屬「判決違背法令」，應予廢棄。

五、再者，原判決既認定「整治計畫因污染行為人或主管機關依土污法第22條第4項規定認原訂整治計畫窒礙難行而有變更必要時，該項變更係僅就原訂整治計畫部分調整其執行方案，立法者為免污染行為人藉機拖延整治期程，不僅未明定提出期限（允許主管機關自行裁量），也無容許展延之規定，甚至不容許污染行為人提出之變更整治計畫雖有補正必要，須經書面通知3次補正仍未補正時而得採取之低度處罰規定

」（原判決第26頁第9行至第15行）已認定變更計畫採較為嚴苛標準，而不得命補正。嗣又如前引原判決所述，以並無關係之土污法第22條第4項後段規定得自行介入為理由，而認為變更計畫得命補正，原判決理由前後矛盾，亦有違誤。

六、綜上所述，原判決既有如上所述之違法，並影響判決結論，故上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，即有理由。又因本件事實尚有由原審再為調查之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審再為調查後，另為適法之裁判。此外，上訴人係認定被上訴人未依規定提出整治變更計畫，違反土污法第22條第4項規定，案由上訴人依同法第37條規定，以106年6月12日府環土土裁字第106060012號裁處書裁處100萬元罰鍰及環境講習2小時，並以106年6月20日府環稽字第1060630217號函檢送（以上裁處書及函，原審併稱原處分），送達被上訴人，則該106年6月20日府環稽字第1060630217號函僅係檢送裁處書，並重復裁處書所命繳納期限，並依法律規定記載逾期未繳納，移送執行等意旨，尚非有規制效力之行政處分，不得以之為撤銷訴訟之標的，被上訴人於原審訴之聲明係將上述裁處書及函列為撤銷之標的，本件既經發回，原審自應為適法之處置，附此敘明。

陸、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　華　民　國　109　年　7　月　9　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　鄭　小　康

法官　林　文　舟

法官　帥　嘉　寶

法官　林　玫　君

法官　劉　介　中

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　7　月　9　日

書記官　劉　柏　君