

臺中高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@108年12月4日辯

原告 聯誠金屬工業股份有限公司

代表人 黃瑞茶

訴訟代理人 蕭偉松 律師

陳毓芬 律師

被告 苗栗縣政府

代表人 徐耀昌

訴訟代理人 范安達

何嘉昇 律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服中華民國
107年5月29日環署訴字第1070004585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、事實概要及其證據：

原告於臺中市○○區○○里○○鄰○○街○○號設廠，從事金屬
表面處理作業，其製程廢水含有鉻、鎳等重金屬，為臺中市
大甲幼獅工業區（下稱幼獅工業區）之納管事業。前經被告
所屬環境保護局（下稱環保局）於民國104年間辦理「104
年度苗栗縣土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」（下稱
104年度苗栗縣工作計畫），發現苗栗縣○○鎮○○○段○○○
○號土地（下稱系爭土地）之土壤重金屬鎳濃度為258毫克/
公斤，超過土壤污染管制標準所定限值（鎳200毫克/公斤）

01 。惟調查當時並未查獲污染行為人，被告依土壤及地下水污
02 染整治法（下稱土污法）規定，以104年11月19日府環水字
03 第0000000000B號公告（本院1卷589-591頁）系爭土地為土
04 壤污染控制場址及管制區。嗣經行政院環境保護署（下稱環
05 保署）委託富立業工程顧問股份有限公司（下稱富立業公司
06 ）執行「農地重金屬污染來源及途徑判定評析計畫（苗栗縣
07 苑裡鎮新復里農地污染關聯性調查報告）」（下稱富立業公
08 司調查報告，本院1卷35-87頁）調查時，發現原告有將廠內
09 逕流廢水排放至幼○○○區○○○○道新復溝圳之事實，可
10 證明污染源特徵與農地受體、傳輸途徑有明確的科學化關聯
11 性，符合土污法第2條第15款第2目污染行為人之要件。被告
12 乃依該調查報告結果，判定原告及訴外人進鈦金屬工業股份
13 有限公司（下稱進鈦公司）為系爭土地之污染行為人，並依
14 土污法第12條第2項、第16條及同法施行細則第10條規定，
15 以106年11月10日府環水字第1060045681號函檢附106年11月
16 5日府環水字第0000000000B號公告（下合稱原處分，本院1
17 卷89-92頁），增列原告及進鈦公司為污染行為人。原告不
18 服，提起訴願，亦遭決定（本院1卷94-104頁）駁回，遂提
19 起本件行政訴訟（本院1卷13-30頁之起訴狀）。

20 二、原告主張略以：

21 （一）原告先前2起違規排放廢水之裁罰事件（下稱原告前2件違
22 章事件）與本件廠內含重金屬鉻、鎳之廢水無關，與系爭
23 土地遭受污染結果明顯欠缺因果關係，被告認定原告為污
24 染行為人實有違誤，亦違反不當聯結禁止原則：

25 1、按最高行政法院39年判字第2號、75年判字第309號判例意
26 旨可知，行政機關依職權調查證據時，舉凡對當事人「有
27 利」及「不利」之事項，均應一律注意，且行政機關調查

證據及認定事實應講求全面及客觀，如未有充分證據確實證明違法事實之存在，即對人民作成行政處分，當屬違反行政程序法第36條、第43條前段規定之違法。

2、次按土污法第2條第15款第1目、第2目、第4目規定，主管機關欲認定污染行為人時，必先釐清系爭污染物係由何人所洩漏或棄置、非法排放或灌注，或未依法令規定清理後，尤須證明污染與其行為間之因果關係，方得作成認定。苟無相當因果關係，縱曾有違規行為，仍非屬前開規定所指之污染行為人。

3、依原處分之記載，被告認定原告為系爭土地之污染行為人，無非係以原告自97年起曾有2次違規排放廢水於幼○○○○區○○道之行為，且原告廠內操作特徵（集塵灰含重金屬鉻、鎳）與逕流水溝底泥、下游雨水道底泥、下游污染農地土壤樣本成分組成一致，因此認定原告有非法排放或棄置污染物之事實，為系爭土地之污染行為人。而被告前開富立業公司調查報告第3-11頁之載述：「聯誠公司從97年至102年有多項違規紀錄而遭環保單位告發（如表3.2.1-1），項目中可發現於97年與101年違反項目為將廠區內廢（污）水排放於幼○○○○區○○道，顯示工廠明顯有非法排放之行為。」惟不論97年或101年違規排放廢水之裁罰事件，原告不慎流至地面水溝間接流入幼○○○○區○○道之廢水，實係大型冷氣機及冷卻水塔所產生之廢水，與原告廠內含重金屬鉻、鎳之「製程廢水」無關：(1) 97年6月21日裁罰事件：原告廠區係因大型冷氣機及冷卻水塔產生之廢水，不慎流至地面水溝，而間接流入幼○○○○區○○道，此應係極為乾淨之生活廢水，並不含重金屬鉻、鎳成分。

01 (2) 101年2月18日裁罰事件：係因原告辦公室新裝置冷氣機之
02 冷凝水，不慎流至地面水溝，而間接流入幼○○○區○○
03 道，此應係極為乾淨之生活廢水，並不含重金屬鉻、鎳成
04 分，有原告冷氣機及冷卻水塔廢水不慎流至地面區域之示
05 意圖參照。

06 4、原告主張先前裁罰事件所排放之廢水，非屬含有重金屬鉻
07 、鎳之製程廢水，係不具污染性之冷氣機冷凝水、冷卻水
08 塔廢水，確屬可信：

09 (1) 上開2次水污染稽查紀錄及裁處書，於操作檢查項下之「
10 未妥善操作處理設備」、「未許可放流口排放（包含工業
11 區排放至雨水放流口）」、「繞流排放」欄位，均未見前
12 臺中縣政府或臺中市政府環境保護局（臺中市政府環保局
13 ）稽查人員有過勾選紀錄，且該局亦未曾就廢水是否超標
14 放流進行檢測，可見該次違規與原告含重金屬鉻、鎳之製
15 程廢水明顯無關。

16 (2) 原告早於97年、101年間已設置完成廢水處理設備，有關
17 「製程廢水」之管線位置、流向、排放孔等，所在位置已
18 固定，倘被告主張原告遭裁罰係因偷排「製程廢水」，原
19 告自需另設連接管線或改變既有管線配置。而被告所指原
20 告埋設之暗管，設置上根本未連結至逕流廢水排放孔，被
21 告藉稱原告透過此一暗管將廠區製程廢水導入逕流水溝排
22 放至雨水道，進而污染農地云云，屬臆測之詞，實不足取
23 。

24 (3) 依水污染防治法第18條授權訂定之水污染防治措施及檢測
25 申報管理辦法（下稱管理辦法）第3條第1項規定、環保署
26 94年9月7日環署水字第0940068654號函、100年5月4日環
27 署水字第1000033124號函及新竹市環境保護局回覆民眾問

題可知，事業於廠區冷氣機及冷卻水塔所產生之冷卻水為事業廢水之一。該2次裁罰依據為水污染防治法第18條及管理辦法第21條，前臺中縣政府或臺中市環保局並未以同辦法第14條、第52條或第69條進行裁處，且僅裁處罰鍰6萬元。可見非針對原告須經廢水處理設施之製程廢水，且違規情節亦非重大，否則，當時自應涉及繞流排放（違反當時同辦法第52條、第69條）、未依水措正常運作廢水處理設施（違反當時同辦法第14條），原告甚至可能遭命停工。

- (4) 原告於101年2月18日遭臺中市環保局稽查，指摘有廠區大型冷氣機及冷卻水塔所產生之廢水（冷卻水），未依法連接管線於主管機關許可之放流口排放之違規行為後，即委託專業廠商（立威冷凍空調工程有限公司，下稱立威公司）協助施作連接管線做廢水導引，以排入工業區之污水處理廠進行污水處理。此有該公司簽立之服務單內容記載：「通知日期：101年2月25日」、「完成日期：101年3月1日」、「故障情形：冷卻水塔及空調箱排水管修改」，可證明原告先前裁罰事件所指廢水係大型冷氣機及冷卻水塔產生之廢水（冷卻水），非含重金屬鉻、鎳之製程廢水。
- (5) 臺中市環保局97年6月21日水污染稽查紀錄「．．．應將廢污水納入幼獅工業區污水處理廠，稽查時貴公司逕將廢水排入雨水道．．．」及101年2月18日水污染稽查紀錄「進廠後發現廠內有廢（污）水淤積及未妥善收集至污水管管線內，致流至廠外雨水道造成污染」等語，及原告就101年違規事實之陳述意見：「因廠方雨水溝坡度設計無法將雨水迅速流完，故需較長之時間才能將水流完，本公司絕無意有偷排之行為。」等語，與原告主張違規排放廠區

01 大型冷氣機及冷卻水塔所產生之廢水（冷凝水）並無矛盾
02 被告藉稱原告此部分主張係屬空言云云，並無可採。

03 5、該2次裁罰事件與原告廠區含重金屬鉻、鎳之製程廢水無
04 關，與系爭土地遭受重金屬鉻及鎳之污染結果間欠缺因果
05 關係。原告並無排放、棄置，或未依規定清理含有重金屬
06 鉻或鎳成分之污染物於系爭土地之行為，顯非土污法第2
07 條第15款第1目、第2目、第4目規定之污染行為人。被告
08 不顧當時違規事實情節及所排放廢水之成分究竟為何，逕
09 認原告為系爭土地污染行為人，認事用法有明顯重大瑕疵
10 。

11 6、按不當聯結禁止原則為行政法之基本原則，要求權力機關
12 在其權力作用上，應只考慮合乎事物本質的要素，不可將
13 與法律目的不相干的法律上或事實上要素納入考慮，更不得
14 以之作為差別待遇之基礎，此一原則係對國家權力行使
15 實質正當之要求，為具有憲法位階之原則。參照臺北高等
16 行政法院99年度訴字第1654號判決意旨，可見行政行為與
17 法規目的、行為目的之達成有密切內在關連，否則，即違
18 反不當聯結禁止原則。被告未詳查當時違規之事實情節及
19 其所排放廢水之成分究竟為何，逕以原告曾遭裁罰即認定
20 原告為系爭土地之污染行為人，被告之認事用法有明顯重
21 大瑕疵，亦違反不當聯結禁止原則。

22 （二）被告稱原告透過逕流廢水將含重金屬鉻、鎳之粉塵帶入，
23 造成廠區逕流廢水收集溝有含高濃度重金屬鉻及鎳底泥沉
24 積之結果云云，欠缺科學證據，純屬臆測，不符證據法則
25 、論理法則及經驗法則：

26 1、按最高行政法院61年判字第70號判例意旨，及前司法院大
27 法官黃茂榮、李震山於司法院釋字第700號解釋之意見書

，可知行政機關認定裁罰或不利處分之基礎事實，必須依事實、憑證據認定之，不能僅憑臆測，此乃證據法則之當然要求。次按行政程序法第43條規定、最高行政法院95年度判字第523號、93年度判字第1588號判決意旨，被告為判斷污染行為人應提出科學證據，倘須運用科學分析方法，自應講求科學分析方法之正確理解及運用，且須符合一般科學邏輯，否則，即有違反論理法則及經驗法則。

2、被告認定原告為系爭土地之污染行為人，無非係依富立業公司調查報告第3-13、3-15頁之載述，以原告廠區內廢爐渣暫存區位於逕流廢水排放口旁，又檢測逕流水溝渠底泥分析含高濃度重金屬鉻及鎳，認定原告可能為廢爐渣灑水冷卻，致產生含有重金屬鉻及鎳之地表逕流廢水（即地面積水），排入一旁之逕流廢水收集溝，進一步污染系爭土地云云。惟查：

(1) 富立業公司調查報告有關「廢爐渣粉塵」之事實認定明顯錯誤，又欠缺可得支持之科學證據，有重大明顯違法瑕疵：

① 原告製程主要為鋼鑄造，將鋼塑形成所需樣態及形狀，為此需配合製作陶瓷質地之殼模，以陶瓷殼模為鋼品塑形，於製程中因此產生「廢棄陶瓷殼模」，一般又稱「廢鑄砂」，實非被告及調查報告所稱之「廢爐渣」，其等稱此區域為「廢爐渣堆置區」實屬誤導，實際上應係「廢鑄砂暫存區」（即「殼模冷卻區」）。

② 「殼模冷卻區」之暫存物質係「陶瓷殼模」，並不存放爐渣。至於原告廠區之爐渣，係經現場人員清理後即裝至太空包，運送至廠區外圍之廢料暫存區，並不置放於殼模冷卻區，係與廢爐渣完全無關。調查報告任予混淆

，調查結果明顯欠缺專業性，委無可採。

③原告產生之「廢鑄砂」（廢棄陶瓷殼模）不含鉻或鎳成分，有環保署認可之琨鼎環境科技股份有限公司（下稱琨鼎公司）、SGS臺灣檢驗科技股份有限公司（下稱臺檢公司）之檢驗報告可資參照。被告雖主張原告提出之檢測報告為原告自行採樣送驗，故正確性難以確保云云。惟依前開判例意旨，認定事實需憑證據，不得出於臆測，是原告廠內之殼模冷卻區不可能產出含有鉻或鎳有害成分之粉塵。該調查報告稱：原告殼模冷卻區有含重金屬鉻、鎳之大量粉塵隨逕流廢水流入逕流廢水收集溝云云，欠缺科學證據，實屬無據。

④富立業公司調查報告所指之爐渣或粉塵究竟為何物？其外觀如何？成分為何？於前開調查報告中均未見有任何具體敘述或分析報告，自無從認定「爐渣」、「粉塵」與「逕流廢水收集溝底泥」係相同物質，縱逕流廢水收集溝沉積之底泥含有重金屬鉻、鎳成分，惟並不等於源自於原告廠內殼模冷卻區之地面粉塵。是被告及該調查報告並未提出有關原告廠區內粉塵之物質成分分析，遽認逕流廢水收集溝沉積之底泥，係地表積水挾帶殼模冷卻區之粉塵所造成，欠缺科學證據，明顯出於臆測，並不可採。

(2) 富立業公司調查報告有關「逕流廢水」之事實認定有明顯錯誤：

①灑水冷卻並非原告鋼品日常製程所必須，僅於極為偶然情形下為求儘速冷卻提供客戶樣品，方才進行灑水冷卻。是殼模冷卻區日常並無需灑水，實無形成大量逕流廢水（即地面積水）之可能。況縱有灑水，陶瓷殼模處高

01 熱狀態下，灑水遇熱即瞬間氣化，實不致有地表逕流廢
02 水產生。

03 ②「殼模冷卻區」旁設有「污水集水槽」，且高於殼模冷
04 卻區，存有明顯檻差。由於「污水集水槽」設有自動抽
05 水設備，縱如被告所稱，殼模冷卻區有殘留積水，自應
06 係先流入較近之污水集水槽，由污水集水槽集中抽往污
07 水處理設備進行處理，而非流向富立業公司所指之更遠
08 、位處更高之逕流廢水收集溝。即不至發生調查報告所
09 載，逕流廢水挾帶殼模冷卻區粉塵流入逕流廢水收集溝
10 之情形。

11 ③該調查報告雖稱原告廠內製程區有所謂粉塵堆積情形、
12 原告陶瓷殼模冷卻區有地面積水，惟未提出任何佐證。
13 又縱有被告所述情事（僅為假設，原告仍否認），按照
14 一般科學邏輯，「粉塵」、「積水」等與逕流廢水收集
15 溝底泥明顯無關，不僅殼模冷卻區之粉塵並無重金屬鉻
16 、鎳成分；且粉塵係固體物質不會因為遇「水」即得溶
17 出「重金屬鉻、鎳（離子）」，或因遇水而解離出重金
18 屬鉻、鎳（離子）成分經日漸沉積成底泥，遑論隨著地
19 面積水流入逕流廢水收集溝，間接污染農地之土壤，兩
20 者間顯然欠缺科學之因果關係。被告藉此認定原告為系
21 爭土地之污染行為人，認事用法違背證據法則、論理法
22 則及經驗法則。

23 (3)原告廠區污泥均依法完成清運，並未任意傾倒，被告並未
24 證明原告確實有「長期」且「大量傾倒」污泥至逕流廢水
25 收集溝，使其任隨雨水排出之行為。況經原告事後調查廠
26 區逕流廢水收集溝含重金屬鉻、鎳底泥沉積之原因，可能
27 係一旁污泥脫水機之微量污泥屑不慎掉落，沉積於逕流廢

01 水收集溝，日漸陰乾所致。惟逕流廢水收集溝，即一般之
02 「雨水陰井」，其原本功能即包含沉砂、攔截髒污等，因
03 此縱有少量污泥屑不慎掉入而沈積於逕流廢水收集溝，應
04 屬微量，且因沉積於收集溝底部，實不致隨逕流廢水排入
05 雨水下水道。調查報告以逕流廢水收集溝底泥，稱原告藉
06 排放逕流廢水將污染物帶入雨水下水道，間接污染系爭土
07 地云云，嚴重誤解逕流廢水收集溝作用，顯非可採。

08 (4) 富立業公司調查報告有關「集塵灰」之事實認定明顯錯誤
09 ，有重大違法瑕疵：

10 ① 原告廠區含重金屬鉻、鎳成分之集塵灰，實係原告燒結
11 爐與研磨區之集塵灰，與前述殼模冷卻區之廢棄陶瓷殼
12 模集塵灰所處地域明顯不同。原告燒結爐與研磨區之集
13 塵灰乃係透過集塵設備收集後，直接倒入污泥之太空包
14 ，與污泥一併清運，並無任意逸散或處置之問題。被告
15 藉稱原告有任隨含重金屬鉻、鎳集塵灰逸散之情形，實
16 無可取。

17 ② 證人李啟睿稱原告廠區有部分集塵灰，因無法透過空氣
18 污染防制之集塵設備收集，因此成為逸散粉塵，並沉降
19 於廠區地面或機台，藉稱粉塵與集塵灰屬於相同物質，
20 兩者所含重金屬成分相同云云。惟證人李啟睿未提出原
21 告未依法操作空氣污染防制之集塵設備、未妥善收集集
22 塵灰之違規紀錄，復未提出有關集塵灰「逸散量」、集
23 塵設備附近粉塵之檢測報告分析及說明，明顯出於主觀
24 臆測，此已超出證人「親見親聞」之可得證述範圍，證
25 人證述欠缺證明力。

26 ③ 況原告廠區集塵灰均合法清運，被告並未證明原告確實
27 有「長期」且「大量傾倒」集塵灰於地面，或任其逸散

01 為粉塵之行為。若要使大量集塵灰全數排入逕流廢水收
02 集溝，自須刻意灌注大量水體，實無可能透過逕流廢水
03 （地面積水），即得挾帶大量集塵灰流入逕流廢水收集
04 溝，而間接污染系爭土地。是調查報告之推論過程明顯
05 欠缺科學證據，被告據此認定原告為污染行為人，違背
06 證據法則、論理法則及經驗法則。

07 3、被告主張重金屬鉻、鎳透過雨水挾帶粉塵沿循雨水道流入
08 灌溉溝渠之傳輸方式，與銅、鎘、鉛、鋅、汞等其他污染
09 物之分布狀況相悖，足見被告主張之污染傳輸方式明顯無
10 據：

11 (1)系爭土地距離原告廠區至少有1、2公里之遙，途中連結新
12 復溝渠雨水道排放口，係匯集幼獅工業區多家廠商之雨水
13 所共同排放使用。又幼獅工業區雨水孔底部均有沉砂、攔
14 截髒污之設計，與排口留有檻差。另灌溉溝渠之引水道底
15 部與水孔亦留有檻差，實難想像雨水挾帶原告廠區之粉塵
16 隨雨水道之水流，毫無沉積、輕易越過檻差逕行流入新復
17 溝渠、灌溉渠道，而形成大片農地污染。

18 (2)觀察沿線之新復東地區渠道底泥檢測結果，重金屬鉻、鎳
19 濃度分布並未隨距離遞減，可見系爭土地之污染，確實並
20 非透過雨水挾帶粉塵之方式沿循雨水道所形成，否則，污
21 染濃度應會隨距離遞減。

22 (3)被告及另案證人李啟睿稱，本件污染傳輸途徑係原告透過
23 逕流廢水挾雜含重金屬鉻、鎳粉塵排入「逕流廢水收集溝
24 」，再經由○○○區○○道」排入「新復溝圳渠道」造成
25 系爭土地之污染。惟觀調查報告有關底泥之調查結果，無
26 從證明傳輸途徑之「連續性」：

27 ①就○○○區○○道」至「新復溝圳渠道」路段而言，該

調查報告之表 2.1-7「101 年幼○○○區○○道底泥調查結果」，顯示於 101 年間，幼○○○區○○道底泥超標者，除了鎳、鉻外，銅、鎘、鉛、鋅、汞也有超標，然對照表 4.1.2-1「苗栗縣○○鎮○○○區○○道底泥檢測結果」，104 年間卻未見新復溝圳渠道底泥之銅、鎘、鉛、鋅項目有超標。可見底泥之重金屬物質實際上無從輕易透過逕流廢水、雨水挾帶攜出，即便長時間經過亦然。

②就○○○區○○道」流經「新復溝圳渠道」，至「系爭土地及鄰近農地」路段，對照表 2.1-5○○○鎮○○○段 104 年農地土壤調查結果彙整表」，亦未見銅、鎘、鉛、鋅、汞有超標情形，可見無法透過被告及證人李啟睿主張之傳輸方式，將重金屬污染物攜帶至系爭土地及鄰近農地致生污染，否則，不會只有重金屬鉻、鎳造成系爭土地及鄰近農地之污染，其他重金屬卻未一併挾帶或累積。

(4) 被告稱幼○○○區○○○道流經原告廠區出水口後，底泥中鎳濃度有大幅增高，藉以主張原告為污染行為人。惟觀被告提出所有採樣點之鎳值分布，原告廠區外側之「M18」排水孔底泥鎳值雖為 892mg/kg，然順著該雨水道之管線流向，至新復溝渠排放口之採樣點「M23」，其底泥鎳值僅有 36.3mg/kg，並未有高於新復溝渠其他採樣點底泥鎳值之情形（其上游採樣點為 M22，下游採樣點為 M24），顯見污染物質之傳輸於此階段已然中斷，原告主張廠區外側「M18」確實發揮逕流水溝應發揮之沉砂、髒污攔阻功能，確屬有據。至採樣點「M22」鎳值 468mg/kg，並非原告雨水下水道管線行經路線，實與原告無關。採樣點 M2

01 2、M23、M24之鎳值參差不齊，並未呈現遞增或至少彼此
02 數值相互趨近之狀態，足認被告稱系爭土地遭受污染係透
03 過雨水挾帶污染物沿著水流沉積於農地，明顯無據。

04 (5) 證人李啟睿稱○○○區○○道（工廠端）的調查，底泥污
05 染濃度應較高且嚴重，然而實際上排入下游河川或灌溉渠
06 道時，往往已經過環境的稀釋效應，降低了底泥重金屬含
07 量」，正足說明被告及證人主張之水體挾雜粉塵之污染傳
08 輸方式現實上確乏憑據，相較於此，唯有透過大量「廢水
09 排放」之傳輸方式（即含有重金屬鎳廢水大量引灌注入農
10 地），才有可能造成系爭土地及鄰近農地般之污染狀態。
11 且除系爭土地外，本案相關連之污染農地分布污染區塊並
12 未連續，實係農人引水灌溉時恰遇有超標廢水流入灌溉溝
13 渠，碰巧將遭受污染廢水引入農田所致，因此造成如此之
14 農地污染狀況，顯非雨水挾帶粉塵或污泥入雨水道可得形
15 成，兩者無從建立科學上因果關係。

16 4、準此，被告依據之調查報告實有科學證據不足之違誤，是
17 不論污染傳輸係「偷排含重金屬鉻、鎳廢水」或「任由含
18 重金屬鉻、鎳之粉塵隨雨水流入雨水溝（即逕流廢水收集
19 溝）間接污染灌溉溝渠」之方式，原告均不可能係污染行
20 為人。

21 （三）被告雖認定原告為系爭土地之污染行為人，惟未具體指明
22 污染之「傳輸途徑」、「傳輸媒介」及「傳輸方式」，原
23 處分明顯違反行政行為明確性原則：

24 1、按行政程序法第5條及第96條第1項第2款規定，及臺北高
25 等行政法院100年度訴更一字第45號判決意旨可知，行政
26 機關應明確記載其作成處分之事實基礎及所憑理由，使受
27 處分人得以清楚知悉其究竟如何作成原處分，否則，即違

反行政行為明確性原則。

2、原處分內容，被告於公告「八、其他重要事項」僅概略敘述：「本場址業經本府104年11月19日以府環水字第000000000B號公告為土壤污染控制場址暨污染管制區，經環保署藉由嚴謹科學方法及數據調查執行污染來源查證確認，本府按土壤及地下水污染整治法第2條規定，認定進鈦公司及聯誠公司為苗栗縣○○鎮○○○段○○○○號之污染行為人。」惟被告未具體指明原告造成污染之「傳輸途徑」、「傳輸媒介」及「傳輸方式」，即其認定原告之污染行為究竟為何，於原處分均未見被告之具體說明，明顯違反明確性原則。

（四）被告錯誤認定原告為污染行為人，致原告負擔鉅額農地污染改善費用，違反比例原則及責罰相當原則：

1、按行政程序法第7條規定，及最高行政法院83年度判字第2291號判決可知，違反比例原則之行政處分，已非屬行政行為之不當，而係構成濫用權力之違法。次按司法院釋字第641號、第685號、第716號理由書可知，對於人民違反法律上義務，應按其違規情節之輕重程度，定其所受處罰之輕重，以求責罰相當及合乎比例原則。

2、原告與進鈦公司因遭被告認定為系爭土地污染事件之污染行為人，經被告作成106年7月5日府環水字第1060025202號處分，命原告與進鈦公司連帶給付環保局，為系爭土地採取適當改善措施及土地管制期間補償農民剷除銷毀、停耕補償作業所支出之費用新臺幣（下同）6,599,872元，且未說明費用之分擔比例。惟系爭土地係因受業者偷排超標廢水之液態傳輸途徑所造成，調查報告並於第5章列明認定進鈦公司為偷排廢水之直接證據及相關違規情節，可

見系爭土地污染事件，實已查緝真正之污染行為人。相較調查報告對於原告究竟有何污染行為（偷排廢水或任意傾倒污泥），未予具體指明。且就原告污染行為與系爭土地遭受污染之因果關係，亦未提出具體明確之直接證據，僅以原告廠區製程廢水含重金屬鉻、鎳之特徵，及逕流廢水收集溝有含重金屬鉻、鎳之微量底泥沈積，逕認原告為污染行為人，顯未盡調查之責。

3、自系爭土地之整體污染範圍觀之，明顯可知應係受水污染所導致，根本不可能透過雨水挾帶微量底泥而造成如此大片污染。原告逕流廢水收集溝之底泥沉積原因不詳，可能係原告污泥脫水機時之微量污泥屑不慎掉落，沉積於逕流廢水收集溝，日漸陰乾所致，惟因此認為須裁罰原告，則應係依廢棄物清理法或水污染防治法之相關規定處理，然將此情節與遠處之農地污染劃上因果關係，據之認定原告為系爭土地之污染行為人，明顯已超出合理之科學證明範圍，顯屬臆測，此將造成原告日後須依土污法負擔鉅額之農地污染改善費用（且於連帶責任人不願負擔費用之情形下，造成原告負擔全數費用，顯不合理）。依據前揭最高行政法院判決及司法院釋字解釋意旨，無疑已對原告造成過苛之不利負擔，明顯悖於責罰相當及比例原則。

（五）被告主張原告101年以前污泥申報異常部分：

1、被告及證人李啟睿雖稱自其彙整原告99年至104年期間申報資料，發現產品量、廢水量及污泥量之趨勢不一致，而得出富立業公司調查報告之圖3.2.1-2「聯誠公司操作合理性評估圖」，可知原告101年9月以前之污泥量相較於後來之申報數量為低，稱原告101年9月以前有污泥申報量不實或廢水未經有效處理，導致污泥量偏低，有偷排廢水之

情形云云。惟「污泥量偏低」不等於有未有效處理廢水、污泥申報不實之違法情形；且證人李啟睿始終無法提出判斷原告過去申報污泥量異常之「客觀標準」，僅以後來污泥申報量較多就認為過去污泥申報量短少，其證述顯非可採。

2、被告未說明原告早期申報污泥短少與其認定原告為污染行為人有何關連性？其所欲指涉原告之污染行為為何？且據同調查報告之圖3.2.1-5所示，原告製程及廢水操作流程圖記載原告每月生產「600噸」廢水、「250公斤」污泥，據此計算原告每噸廢水產出污泥量約為0.42公斤，與上開圖3.2.1-2內容對照觀之，原告101年以前每噸廢水產生0.5公斤左右之污泥並無異常，亦無違法短報之情形。是原告過去清運污泥既無違法短報，縱後來申報之污泥量增加，可能與工廠各時期產能或產品種類有關，不得藉故指摘原告早期申報污泥量異常，後來申報之污泥量才係正確之數量。是被告藉稱原告早期短報污泥量，指摘原告有任意傾倒污泥至雨水溝，使其任隨雨水排至灌溉溝渠之情形云云，明顯違背證據法則、論理法則及經驗法則等語，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告略以：

（一）經查：

1、系爭土地位於幼獅工業區（東側場區）之北方，當地農民引灌的地表水來自大安溪，再由目南圳幹線流經幼獅工業區箱涵排入新復溝圳，最後由苑裡工作站引水至苑裡圳山柑支線35及36給水供當地農民引灌。

2、環保署委託富立業公司於104年11月25日、105年2月22日至現場勘查，發現原告操作具有逸散潛勢的鋼製程序，製

程區明顯有粉塵堆積情形，現勘場區後方時，發現廢鑄砂及鑄渣存放區因正處逕流廢水排放口附近，噴灑冷卻用水所產生的地表逕流會，經由逕流廢水排放口排出，亦即該地表逕流水係未經處理即排放至新復溝圳。

3、富立業公司於勘查過程中，並特別針對逕流廢水收集溝採集內部累積的底泥分析重金屬項目，檢測結果顯示重金屬鎳與鉻含量分別達10,400mg/kg與10,300mg/kg。由於逕流廢水收集溝主要為收集廠區雨水為主，不應有如此高含量重金屬累積於此，故應係場區廢鑄砂及鑄渣暫存區經長期灑水降溫所產生的地表逕流，夾雜地面的粉塵而排入收集溝內，再經○○○區○○○○道排入新復溝圳，造成溝渠與下游農地污染。

4、再由過去裁罰紀錄可知，原告曾分別於97年6月21日、101年2月18日遭臺中市環保局查獲未經許可逕將廢（污）水排放於幼○○○區○○○道，亦足見有非法排放未處理工業廢水之紀錄。

5、系爭場址經被告調查發現土壤中鎳濃度逾土壤污染管制標準，並於104年11月19日公告為土壤污染控制場址暨污染管制區。嗣經環保署調查發現原告有非法排放或灌注污染物，將廠內逕流廢水排放至幼○○○區○○○○道新復溝圳，致系爭場址土壤遭受污染，被告以原處分增列原告為污染行為人，依法洵屬有據。

（二）原告確實有將廢污水排入雨水溝之事實，並非始稱之「大型冷氣機」及「冷卻水塔」產生之廢水：

依臺中市環保局97年6月21日水污染稽查記錄：「一、會同幼獅工業區代表人○於○區○○道稽查，稽查當時查獲貴公司將廢污水排放於雨水道口。．．．」101年2月18日

01 水污染稽查記錄：「3.巡查廠內雨水道口發現東二街聯誠
02 金屬外旁水溝渠有廢（污）水排出，進場後發現廠內有廢
03 （污）水淤積及未妥善收集至污水管線內，致流至廠外雨
04 水道造成污染，已違反水污染防治法相關規定，依法告發
05 。」原告就該次違規事實之陳述意見為「因稽查日前天氣
06 不良有下小雨，且因廠房雨水溝坡度設計無法將雨水迅速
07 流完，故需較長之時間才能將水流完，本公司絕無意有偷
08 排之行為，並願盡力做好貴局所規定之污水處理辦法，懇
09 請貴局能降低罰責。」可知，原告確實有將廢污水排入雨
10 水溝之事實，並非聲稱「大型冷氣機」及「冷卻水塔」產
11 生之廢水。

12 （三）原告稱現場殼模並非散落地面，且逕流廢水收集溝平日均
13 有加蓋，無污染可能云云，洵非事實：

14 1、原告提出之照片內容均非富立業公司104年11月25日至原
15 告所見情形，係原告事後進行相關改善後之情形。由稽查
16 照片可知，稽查當時殼模冷卻區係散落放置，且現場大量
17 粉塵堆積，逕流廢水收集溝亦無加蓋。

18 2、由107年12月7日現勘當天情形可知，原告製程區空氣與地
19 面仍存有無法完全回收之粉塵，且原告製程區與後方之殼
20 模堆置區及逕流水收集溝間，並無任何阻隔措施，其飄散
21 於空氣中或掉落地面上之粉塵，均可能因為人員走動而帶
22 至製程區外，並隨著逕流雨水流入逕流水收集溝。現勘當
23 日原告負責人亦自陳現場狀況與富立業公司陪同環保署10
24 4年11月25現場情形不同，稽查當時該處之陶殼模確實是
25 散落地面。

26 3、104年11月25日稽查當日發現原告之逕流水收集溝內有不
27 明管線，原告負責人對此於107年12月7日現勘時表示，該

管線係聯通位於旁邊之污水集水槽，目的係將逕流水收集溝殘留未排出之逕流廢水導入污水集水槽，目前並已將該管線封管云云。惟逕流水收集溝之設置，本即是將地表逕流之雨水收集，並排入雨水下水道，縱使收集溝內因管路高低差之原因，而有部分逕流廢水未排入雨水下水道，亦無抽取至污水集水槽另行花費處理之必要或理由，原告負責人所言實反於常理。況若原告認為有抽取未排出逕流廢水之必要，又為何在104年11月25日稽查後封管。如原告所自承該暗管係聯通污水集水槽與逕流廢水收集溝，足認原告係有透過該暗管，將污水集水槽內未處理廢水排入逕流廢水收集溝之情形。

(四) 原告排放之逕流廢水確實含有高濃度之污染物即重金屬鉻、鎳，而為本件污染行為人。原告稱調查報告缺乏根據，不符論理法則及經驗法則云云，洵非可採：

1、原告自82年開始營運，主要製程係將合金廢料或金屬加以熔煉成鋼液，熔煉過程會產生金屬粉塵逸散，經由空氣污染防治設備收集，收集後的廢棄物即稱為集塵灰，熔煉過程中無法完全由空氣污染防治設備收集的粉塵，則會隨空氣逸散於環境中，而熔煉過程後爐體殘留下來的則為廢爐渣。熔煉所產生的鋼液灌入包覆殼模的蠟模中，待物件冷卻後將殼模敲碎而產出毛胚品，敲下的殼模則稱為陶殼模或廢殼模，金屬鑄件經研磨拋光所產生之碎屑則稱為廢鑄砂，製程經過洗滌後產生的廢水的沈積物則稱為污泥。原告所稱之殼模冷卻區現場則有大量粉塵堆積狀況。

2、富立業公司於104年11月25日曾會同環保機關及原告至現場採集原廢水、集塵灰及污泥，經送檢測後結果顯示原告之原廢水、集塵灰及污泥所含成分均以鉻及鎳為主，其中

01 污泥鉻含量達25,600mg/kg、鎳含量達23,200mg/kg。集塵
02 灰鉻含量達12,200mg/kg、鎳含量達11,700mg/kg，足見原
03 告製程確實會產生含鉻及鎳之廢棄物。而本件採集位於原
04 告廠區內逕流廢水收集溝之底泥，檢測結果顯示鉻含量達
05 10,400mg/kg、鎳含量達10,300mg/kg，足認原告從逕流廢
06 水口排放之水質確實含重金屬鉻、鎳。此外，由幼○○○
07 區○○○○道之底泥檢測發現，雨水下水道於流經原告之
08 逕流廢水出水口後，底泥所含鉻、鎳之濃度均大幅升高，
09 足認原告確實有透過逕流廢水排放口，將污染物鉻、鎳非
10 法排放至幼○○○區○○○○道之行為。該雨水下水道流
11 入新復溝圳，並經由灌溉渠道引灌至本件受污染農地，而
12 為本件污染行為人，不容原告否認。

13 3、至於原告係因偷排廢水，抑或因污泥掉落、地表散落之集
14 塵灰或廢鑄砂所含重金屬，因降雨而排入逕流廢水處理溝
15 ，均不影響原告非法將污染物排放至新富溝渠進，而導致
16 引灌之農地遭受污染之事實。原告若否認其所排放之污染
17 物並未隨著幼○○○區○○○○道流入新復溝圳，進而污
18 染引灌之農地，自應就此變態之事實負舉證責任。況且：

19 (1) 原告雖稱所謂陶殼模係陶土作成之模板，不含重金屬，不
20 會造成重金屬污染，且提出檢測報告為憑，主張陶殼模與
21 其廠區內集塵灰均不含重金屬鉻、鎳等物質云云，惟查：

22 ① 原告雖有提出檢驗報告，然其採樣日期分別是103年、1
23 07年，且為原告自行採樣，其樣品正確性已難確保。更
24 何況原告所提之檢測報告所載之檢測項目並未包括重金
25 屬鎳，自難以該報告作為廠區內陶殼模不含重金屬鎳之
26 憑據。

27 ② 由稽查當時照片可知，散落地面之陶殼模內層表面或有

沾附澆鑄之重金屬，是縱然陶殼模本身不含重金屬，然其表面仍可能殘留有澆鑄之重金屬，此觀原告提出之檢驗報告亦測出含有鋇、銅、砷、汞等多種重金屬亦明。

③又證人李啟睿對於104年11月25日現場所見情形，亦於另案到庭證稱：逕流廢水口其實就是在廢鑄砂及廢爐渣存放區左下角相對位置，實際上到現場去看，這區域除了所標示這幾個廢棄物外，還堆置了廢殼模，而與107年12月7日現場所見僅有堆置廢殼模之情形不同。

(2)原告另稱殼模冷卻區無以形成大量逕流廢水，縱有廢水應先流入較近之污水集水槽而非逕流廢水收集溝，且逕流廢水收集溝平日均有加蓋云云。然由富立業公司現場勘查之照片顯示，本件逕流廢水收集溝之蓋子係有大量孔洞，且溝內亦有積水，原告前開所述，已難採信。其次，該區域地面高度雖與周遭地面有高低差，然由照片可知，該區域所散置之廢棄物數量甚多甚滿，其堆置高度甚至高於周遭地面，已完全看不到殼模冷卻區之地面。此外，稽查當時污水集水槽與逕流廢水收集溝間係有管線相通，此為不爭之事實。再者，原告所稱之殼模冷卻區係部分屬露天形式，除人工灑水外，降雨亦可能為逕流廢水來源之一，將地表粉塵攜帶至逕流廢水收集溝而排出，此參原告101年2月18日遭裁罰時陳述意見內容亦明。原告辯稱該區域逕流廢水不會流入逕流廢水收集槽云云，洵非可信。

(3)原告雖不否認有非法將含有重金屬鉻、鎳等污染物之污泥非法排入逕流水收集溝之行為，僅辯稱不慎掉入之微量污泥不會隨雨水進入農地，且土壤污染濃度並未隨距離而遞減，故本件污染模式並非雨水挾帶粉塵云云。惟若原告辯稱其污染行為不會造成農地污染，自應就此有利於己之變

態事實為舉證。按土污法第2條第3款之定義，所謂底泥係指水體中懸浮粒子，因重力而沉積於地面水體底層之固體；至於污泥雖無法律定義，惟依環保署96年3月5日環署水字第0960012223號函可知，所謂污泥應指廢（污）水處理過程中，微細懸浮粒子採用物理或化學分離方法，經處理後沉積之固體。亦即底泥與污泥均是水體中懸浮物質之沉積物，兩者在物理特性上並無明顯差異，僅後者是指廢污水處理過程中所產生之沉積物，前者係指一般地面水體因自然沉積之物質。若污泥進入水體後，亦可會因水量沖刷、攪動而懸浮於水體中，進而隨著水體流動而散布；如再次沉積於地面水體底層，外觀上即與一般底泥無異而難以分離。此觀證人李啟睿亦稱：底泥沉積後當有水流通過會再有懸浮的情況發生，可能會經由水再往下游帶，這是常見的現象，並非如原告所言非法排放污泥不會隨著水流移動進而造成污染。

(4) 原告雖稱觀諸富立業公司調查報告有關底泥之調查結果，無從證明傳輸途徑之連續性云云。然查：

① 底泥為水體中懸浮固體沉澱後的物質，因此底泥的品質狀況可反映流經水體的狀態，供判斷水像傳輸途徑參考，並非底泥品質超標後，下游農地才會因引灌而超過管制標準○○○區○○道（工廠端）的調查，底泥污染濃度應較高且嚴重，實際排入下游河川或灌溉渠道時，往往已經過環境的稀釋效應，降低了底泥重金屬含量，此有證人李啟睿108年10月5日之書面陳述可明。

② 原告雖質疑101年間幼○○○區○○○○道底泥超標者，除鎳、鉻外，銅、鎘、鉛、鋅、汞也有超標情形，然104年間卻未見新復溝圳渠道底泥之銅、鋅、鎘、鉛有

01 超標情形。然查，受污染水體流經後，受到地形、流速
02 、水體水質、水量等各種環境因素，水體中懸浮固體逐
03 漸沉積成為底泥，是以底泥之品質本即有不均質之性質
04 ，不能一概而論。此觀調查報告第2-11頁檢測點M19與M
05 21兩點位距離相鄰，然銅、鋅、砷、鋁的數值M21較高
06 ，而鉻、鉛、鎳、汞的數質則為M19較高之情可明。更
07 何況，新復溝圳於103年5、6月間有執行底泥清除作業
08 ，是以104年新復溝圳底泥檢測數值自難與101年幼○○
09 ○區○○○○道之檢測數值相比。

10 ③至於原告另稱該調查報告第2-8頁、第2-9頁農地土壤調
11 查結果，亦未見銅、鎘、鉛、鋅、汞項目有超標情形云
12 云。然查，該報告第2-11頁係底泥品質之檢測數值，而
13 第2-8頁、第2-9頁之檢測標的則是農地土壤，底泥品質
14 係水體沉積物質之累積，而土壤污染則係土壤吸附之重
15 金屬濃度，兩者檢測方法、標準均不相同，自難以逕行
16 比對。其次，該報告第2-11頁檢測之年度為101年，而
17 第2-8頁、第2-9頁檢測年度分別為102年、104年，採樣
18 檢測時點均不相同，自無從直接比對。況且，本件受污
19 染農地均是在引灌過程中，所引灌之水體夾雜重金屬污
20 染物，是若受污染水體流經灌溉渠道的過程中，若無農
21 地同時引灌渠道水體，即不會造成農地污染，自難僅憑
22 農地污染物質與灌溉渠道底泥品質超標物質不同，而認
23 農地土壤中所含之重金屬污染物非來自於灌溉渠道水體
24 。

25 ④原告又稱採樣點M23鎳之檢測值，並未高於新復溝渠其
26 他底泥採樣點，而主張其所排放之污染物傳輸於此階段
27 已然中斷云云。然查，底泥品質本即具有不均質的特性

，污染物濃度的累積係受地形、水量、水流等因素影響，污染濃度並不會線型式的連續分佈，此觀M23鎳之檢測值雖較M22之測值為低，但銅、鋅、鋁的測值又較M22之測值為高可明。是以，M23檢測值鎳的濃度較M22檢測值為低，僅能表示該處沉積量較小，並非表示原告非法排放之重金屬鎳、鉻未經由幼○○○區○○○○道而進入新復溝圳。

(5) 原告雖稱經計算需有0.776噸的鎳，方可造成系爭土地污染，且原告至少需要長達12年時間未清運污泥始可造成云云。惟查，土壤係一固定不動之介質，污染具有不均質的特性。以系爭土地污染而言，污染係因透過引用渠道水所致，故污染濃度原則上係以引道處為最高，距離越遠則污染濃度越低。是以，原告假設全部農地污染均相同云云，已與事實不符。其次，本件依被告現有查證結果，係認定原告及進欽公司為共同之污染行為人，是以原告計算係似主張原告為唯一之污染行為人，亦與現有查證結果相左。

(五) 原告製程近年來並無重大變更，惟由原告歷年申報資料勾稽，可發現該公司實際之廢水量、產品量與污泥量趨勢並不一致。依本件調查報告第3-11頁所載「由單位廢水的污泥產量來評估，101年之前每單位廢水會產生0.5左右公斤污泥，而近期申報為每噸廢水產生1.9公斤污泥，差異將近4倍」，可知原告過去污泥量之申報情形確實有異常之處，蓋在製程並無重大變化的前提下，不管產量為何，每單位廢水所產生的污泥量應不會有重大的差異，然而原告每單位廢水所產生的污泥量竟從0.5公斤增加至1.9公斤，增幅達3.8倍，原告至今未能說明其製程有何重大改變，其空言稱污泥量並無異常云云，並非可採。

01 (六) 原告稱認定其為污染行為人致其負擔污染改善費用有違比
02 例原則云云。惟比例原則係指當行政機關對於人民有數種
03 行政手段可達成同一行政目的時，應採取對人民侵害最小
04 之手段。然本件爭議是原告究竟是否為系爭土地之污染行
05 為人，與比例原則之適用實不相及。至於原處分係在認定
06 原告是否為系爭場址之污染行為人，與是否命原告依土污
07 法第43條之規定負擔整治費用，尚屬有間，更與行政罰法
08 無關。

09 (七) 原告稱原處分違反明確性原則云云，然查，原處分既已記
10 載認定原告為特定農地土壤污染之污染行為人，並且敘明
11 土壤污染物濃度之檢測值及所依憑之調查結果。亦即原處
12 分之記載已足使處分相對人即原告明瞭受處分之原因事實
13 、理由及法令依據，自難謂有違反明確性原則之情形等語
14 ，並聲明求為判決駁回原告之訴。

15 四、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩
16 造之爭點為：被告原處分是否合法？茲論述如下：

17 (一) 本件應適用之法律：

18 1、土污法：

19 (1) 第2條第15款規定：「本法用詞，定義如下：．．．十五
20 、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水
21 污染之人：（一）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或
22 灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或
23 灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。」。

24 (2) 第12條第1項及第2項規定：「（第1項）各級主管機關對
25 於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依
26 相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。（第
27 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）。」。

(3) 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。」。

2、土污法施行細則第10條規定：「（第1項）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。二、
場址名稱。三、場址地址、地號、位置或座標。四、場址
現況概述。五、污染物及污染情形。六、其他重要事項。

（第2項）前項第1款之污染行為人姓名或名稱，於污染行
為人未查明前或無污染行為人時，得不予記載。（第3項
）第1項第2款之場址名稱，得以事業名稱、地址、地號、
地標或其他適當方式表示之。（第4項）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。」。

（二）本件原告於臺中市○○區○○里○○鄰○○街○○號設廠，從
事金屬表面處理作業，其製程廢水含有鉻、鎳等重金屬，
前經苗栗縣環保局於104年間辦理104年度工作計畫，發現
系爭土地之土壤重金屬鎳濃度為258mg/kg，超過土壤污染
管制標準所定限值（鎳200mg/kg）。惟調查當時並未查獲
污染行為人，被告乃以104年11月19日公告系爭土地為土
壤污染控制場址及管制區。嗣經環保署委託富立業公司執
行上述調查報告，發現原告有將廠內逕流廢水排放至幼○
○○區○○○○道新復溝圳之事實，可證明污染源特徵與

農地受體、傳輸途徑有明確的科學化關聯性，符合土污法第2條第15款第2目污染行為人之要件。被告乃依該調查報告，以原處分增列原告及訴外人進鈦公司為污染行為人等情，已如前述，依上述法令規定及說明，經核無不合。

(三) 原告雖以前揭情詞以資爭議，然查：

1、按違規構成要件事實若缺乏直接證據足資證明，並非不得應用經驗法則，依已明瞭之間接事實以推定之。是以證明應證事實之證據資料，並不以可直接單獨證明之直接證據為限，凡先綜合其他情狀，證明某事實，再由某事實為推理之證明應證事實，而該間接事實與應證事實之間，依經驗法則及論理法則已足推認其有因果關係存在者，自非以直接證明應證事實為必要。易言之，認定違規事實所憑之證據，並不限於直接證據，即綜合各種間接證據，本於推理作用，為認定違規事實之基礎，如無違背一般經驗法則，尚非法所不許。

2、查原告自82年3月6日設立登記公司，從事金屬表面處理業，其操作程序包括鋼製造與金屬表面處理二種程序，使用原料主要為鋼鐵及鉻、鎳、鉬酸鈉、矽膠等金屬及其他材料，迄未變更製程。其鋼鑄製程經由高溫燒結、澆鑄、切割、噴砂後，透過金屬表面皮膜處理，並產生金屬表面酸洗、皮膜處理等清洗之「廢水」；而在製程中會產生金屬粉塵逸散，經由空氣污染防制設備收集後稱為「集塵灰」；將金屬置高溫爐融解過程中，所殘存之金屬殘渣及灰，即所謂「廢爐渣」；其金屬鑄件經灌模冷卻後，外層陶殼模敲碎後，稱為「廢陶殼模」；研磨拋光程序產生之金屬碎屑，即所謂的「廢鑄砂」；酸洗過程產生廢水經過處理過程（濾乾）後之廢棄物稱為「污泥」；產生污染物進入

01 溝渠中與其內之土壤、泥沙或顆粒物相混合沈積在河道中
02 即稱為「底泥」；底泥所在經由水流通過常會形成懸浮，
03 而再往下游移動之現象等情，除有經濟部之原告商工登記
04 公示資料（本院1卷559）、富立業公司調查報告關於原告
05 製程說明及製造流程圖（本院1卷594）在卷外，並經證人
06 即富立業公司當時執行上開調查及查證工作職員李啟睿於
07 本院107年度訴字第8號事件108年7月25日準備程序時陳明
08 在卷（本院2卷317-319頁之該筆錄）。

09 3、原告曾於97年6月21日因其雨水道納入口有將廢（污）水
10 排放於幼○○○區○○道，經前臺中縣環保局會同原告代
11 表人黃瑞棻於97年6月21日之水污染稽查紀錄（訴願1卷97
12 頁）記載：「二、貴公司從事鑄造業（金屬表面處理），
13 ……貴公司屬幼獅工業區納管事業，應將廢污水納入幼
14 獅工業區污水處理廠，稽查時貴公司逕將廢水排入雨水道
15 ……」無訛後，前臺中縣政府以97年7月2日府授環水
16 字第0970052111號函（本院2卷80-81頁），請原告表示意
17 見，惟其逾期未表示意見，經該府依水污染防治法第18條
18 、第46條、水污染防治措施及檢測申報管理辦法第21條規
19 定，以97年8月5日府授環水字第0970053452號函及同日之
20 裁處書（以下合稱97年裁處書，同卷87-89頁）裁處罰鍰6
21 萬元。

22 4、原告再於101年2月18日15時50分，因其從事金屬表面處理
23 業（為幼獅工業區納管事業），逕行排放廢（污）水於該
24 工業區專用雨水下水道，經臺中市環保局會同原告人員於
25 101年2月18日水污染稽查紀錄（訴願1卷99頁）記載：「
26 ……3.巡查廠內雨水道（口）發現東二街聯誠金屬外旁
27 水溝渠有廢（污）水排出，進廠後發現廠區內有廢（污）」

01 水淤積及未妥善收集至污水管管線內，致流至廠外雨水道
02 造成污染．．．4.請業者妥善收集廠內廢（污）水，不得
03 再有溢○○○區○○○○道情事，倘經查獲具體污染事
04 實將加重處分。」經臺中市環保局101年3月2日中市環水
05 字第1010016131號函（本院2卷99-101頁），請原告表示
06 意見，原告於101年3月5日陳述意見書（同卷97頁）表示
07 ：「因稽查日前天氣不良下小雨，且廠方雨水溝坡度設計
08 無法將雨水迅速流完，故需較長之時間才能將水流完，本
09 公司絕無意有偷排之行為，並願儘力做好所規定之污水處
10 理辦法，懇請貴局能降低罰責。」臺中市環保局乃依水污
11 染防治法第18條、第46條、水污染防治措施及檢測申報管
12 理辦法第21條及環境教育法第23條第2款規定，以101年3
13 月28日中市環水字第1010024096號函及101年3月15日裁處
14 書（以下合稱101年裁處書，同卷93-95頁）裁處原告罰鍰
15 6萬元，及環境講習2小時（本院2卷74頁）。

16 5、經臺中市政府委託澳新科技股份有限公司執行幼○○○區
17 ○○○道疑似污染源調查及查證工作計畫，自原告廠區外雨
18 水放流口之上游（M17），與其廠外雨水放流口（M18），
19 分別採集底泥樣品檢測分析，發現採自該雨水道上游之底
20 泥樣品，其重金屬鎳檢測值僅為247mg/kg、鉻檢測值僅為
21 579mg/kg，而原告雨水放流口之底泥樣品，其鎳檢測值為
22 892mg/kg，鉻檢測值為1,810mg/kg，明顯可見大幅躍升情
23 形，此有「101年度臺中市土壤及地下水污染調查及查證
24 工作計畫」（下稱101年度臺中市工作計畫）之表4.2.3-5
25 「幼○○○區○○道及新復溝圳底泥採樣位置說明」
26 及表4.2.3-4「幼○○○區○○道底泥全量分析結果
27 」（本院2卷217-218頁）所載至明。

01 6、又富立業公司於104年自○○○區○○○道上游，與其廠
02 區之雨水放流口採集底泥樣品，經檢測結果，○○○區○
03 ○○○道上游底泥之鉻、鎳濃度檢測值分別為91.1mg/kg
04 與55.5mg/kg，但原告出水口底泥之鉻、鎳檢測值分別為
05 3,450mg/kg與2,350mg/kg，與上游底泥濃度之比值各達37
06 .8倍與42.3倍，有富立業公司調查報告中之「表4.1.2-3
07 幼○○○區○○○道與新復溝圳底泥檢測結果」（本院
08 1卷609頁）可參。另富立業公司於104年11月25日至原告
09 廠區現場採集原廢水、集塵灰及污泥等項樣品檢測結果，
10 發現污泥樣品之鉻含量達25,600mg/kg、鎳含量達23,200
11 mg/kg；集塵灰樣品之鉻含量達12,200mg/kg、鎳含量達11
12 ,700mg/kg；而由廠區內逕流廢水收集溝採集之底泥樣品
13 經檢測結果，其鉻含量為10,400mg/kg（標準上限值為233
14 mg/kg）、鎳含量為10,300mg/kg（標準上限值為80mg/kg
15 ）等情，亦有上準公司出具之各該廢棄物樣品檢驗報告（
16 本院1卷651-656頁）可稽。

17 7、參佐富立業公司於104年11月25日至原告廠區內採集樣品
18 當時所拍攝之原告廠區實況照片所示，其廠區內現場粉塵
19 逸散，且地面覆蓋密厚，顯然可以混隨地表水注入逕流廢
20 水收集溝再由逕流雨水放流口○○○區○○○道，並未匯
21 流至納管廢水放流口等情，有原告廠區配置圖及104年拍
22 攝之現場實況照片（本院1卷597-598頁）可證。

23 8、由上足見，原告產製過程所產生粉塵（懸浮微粒或塵灰）
24 ，確實含有重金屬鉻及鎳污染物，因原告未依職業安全衛
25 生法第6條第1項第7款及粉塵危害預防標準第22條等規定
26 ，履行定期清除及回收處理之公法上義務，任其沉降、漫
27 佈及沈積於廠區地面，混隨地表水自逕流廢水排放口注入

廠外雨水道，足○○○區○○道排放口之底泥所含重金屬
鎳污染物係源自原告排放所致無疑。

9、又經本院107年度訴字第8號事件於107年12月7日至現場履
勘，顯認○○○區○○○○道係匯流至新復溝圳內，而新
復溝圳確實流經系爭土地等農地所引灌無訛，有該勘驗筆
錄、現場位置示意圖及現場照片（另附之該卷宗897-899
、901、903-967頁）可稽。另依系爭土地104年之土壤檢
驗報告（訴願1卷86-89頁），主要含有之重金屬元素亦有
鎳、鉻，即可知原告與幼○○○區○○道中含有重金屬鎳
、鉻，進而使系爭土地引灌經由幼獅工業區箱涵後排入新
復溝圳，再由苑裡工作站取水至苑裡圳山柑支線35及36之
水源，而造成系爭土地污染之情形間，具有關連性及相當
因果關係，亦經富立業公司調查報告認定明確（本院1卷
80-87頁參照）。被告認定其為系爭土地之污染行為人，
核無違誤。是原告主張前2件（97年及101年）違章事件與
本件無關、不具關連性，原處分違反不當聯結禁止原則云
云，自有誤解，不可採取。

10、原告提出101年2月25日委請立威冷凍空調工程有限公司修
繕冷卻水塔及空調箱排水管之單據（本院2卷535頁），主
張上開2次裁罰所排放之廢水係不具污染性質之冷氣機冷
凝水、冷卻塔廢水云云。然查，原告於前2件違章事件均
未提出此項主張，並且承認其廠內之廢（污）水及雨水因
其雨水溝坡度設計不良無法迅速排除導致淤積等語在案。
是原告此項主張無非事後卸責之詞，不能採取。

11、原告雖又主張：(1)陶殼模即廢鑄砂係陶土作成之模板，與
廠區內之集塵灰均不含重金屬鉻、鎳等物質，不會造成重
金屬污染，已經原告自行採樣送請琨鼎公司檢驗，出具檢

01 測報告可憑；(2) 殼模冷卻區無以形成大量逕流廢水、縱有
02 廢水應先流入較近之污水集水槽而非逕流廢水收集溝，且
03 逕流廢水收集溝平日均有加蓋，且殼模冷卻區與周遭地面
04 有高低差，即使不慎掉入微量污泥，不會隨雨水流入新復
05 溝污染入農地；(3) 參見101年間幼○○○區○○○○道底
06 泥超標者，除鎳、鉻外，銅、鎘、鉛、鋅、汞也有超標情
07 形，但104年間未見新復溝圳渠道底泥之銅、鋅、鎘、鉛
08 有超標情形，且富立業公司調查報告2-8、2-9頁農地土壤
09 調查結果未見有銅、鎘、鉛、鋅、汞項目超出管制標準情
10 形；(4) 依「101年度臺中市工作計畫」摺本所載，新復溝
11 渠採樣點M23鎳之檢測值並未高於新復溝渠其他底泥採樣
12 點，故原告所排放之污染物傳輸於此階段已然中斷云云。
13 然查：

14 (1) 原告事後自行提供檢體委託鑑測之檢測報告，因該結果
15 可由其自主意思決定，不具客觀性及可信性，無從採憑
16 。況且，由原告廠區內採取之污泥、集塵灰樣品及自逕
17 流廢水收集溝，與廠外雨水道採集之底泥樣品，皆檢測
18 出超出管制標準之重金屬鎳含量，縱然原告事後產生之
19 陶殼模不含重金屬鎳，仍不能作為有利於原告之認定。

20 (2) 再對照富立業公司於104年11月25日到場查證時與本院
21 107年12月7日勘驗時拍攝之實況照片，可見104年當時
22 原告廠區之逕流廢水口處係棄置廢鑄砂、廢爐渣及廢殼
23 模，物品雜亂無章，地面滿佈塵灰，明顯與本院上述勘
24 驗時之現場情況大相逕庭。

25 (3) 依富立業公司104年11月25日查證時拍攝之照片所示，
26 顯見原告之逕流廢水收集溝蓋係屬開洞式，地表水可注
27 入，溝內亦有積水，原告雖稱殼模冷卻區與周遭地面有

01 高低差乙節，但由富立業公司查證當時之實況照片所示
02 其堆放數量不少，高度已超出檻差，且散置滿地，再
03 衡諸該處係屬露天，形成之地表水並非僅限於人工灑水
04 尚有雨水將地表粉塵極易混入逕流廢水注入收集溝排
05 出，其隔絕效果甚微。

06 (4) 進入溝渠內之污染物因受到水流速度、水量、阻障物等
07 各種環境因素影響，係呈現懸浮狀態後，逐漸沉殿，各
08 處沈積程度本不具均質性，且因溝渠有人工疏濬等因素
09 故各時段及地點所採集之樣品，其檢測值明顯不可能
10 完全一致，此由富立業公司調查報告2-11頁（以上參照
11 另冊附卷之該調查報告影本）所載之檢測點M19與M21兩
12 點位之距離相鄰，但M21之銅、鋅、砷、鋁檢測數值較
13 高，而M19之鉻、鉛、鎳、汞檢測數值則較高可明。且
14 依卷附臺灣臺中農田水利會103年6月13日中水管字第10
15 30402943號函載（本院2卷437頁），足見新復溝圳確於
16 103年5、6月間有執行底泥清除作業。是以原告以104年
17 新復溝圳底泥檢測數值與101年幼○○○區○○○○道
18 之檢測數值不同，援為其有利論證，即非可採。

19 (5) 富立業公司調查報告2-8、2-9之檢測標的係農地土壤取
20 樣檢測值，而同報告2-11頁（以上參照另冊附卷之該調
21 查報告影本）係底泥品質之檢測數值，後者係水體沉積
22 物質之累積，乃反映出流經水體所含之物質，其底泥有
23 高濃度污染物係表示水體挾帶重金屬污染物，前者為土
24 壤長期引灌受污染水源後吸附之重金屬濃度，故不能以
25 底泥品質未超標，即推論引灌農地不會受污染，是底泥
26 與土壤之檢測方法與標準互殊，無從援引比對互斥。況
27 且上述2-11頁之檢測數據年度係101年，而該2-8、2-9

頁之檢測年度分別為102年、104年，取樣檢測時點相異，基礎互異，尤難援引，故系爭土地係因引灌之水源被違規排放之廢水污染所致，其受污染之重金屬種類及程度，繫於引灌之時間長短及水量多寡而定，殊難徒憑農地土壤受污染之重金屬種類與溝渠底泥所含之重金屬成份不同，即謂農地污染與新復溝渠之污染無關。

(6) 底泥具有不均質特性，其所含污染物濃度係受地形、水量、水流等因素影響，累積之污染濃度並不會呈線型式連續分佈，此觀M23鎳之檢測值雖較M22之測值為低，但銅、鋅、鋁的測值又較M22之測值為高可明（以上參照另冊附卷之該調查報告影本）。是以，M23檢測值鎳之濃度較M22檢測值為低，僅顯示沉積於該位置之污染物數量較少，並非懸浮於水體中之重金屬亦較少，尤難論證原告非法排放含重金屬鎳、鉻污染物之廢水，未經由幼○○○區○○○○道而進入新復溝圳，並引灌入系爭土地內，使其土壤受污染。

12、原告其餘主張，本院論駁如下：

(1) 依行政程序法第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以記載，始屬適法（最高行政法院103年度判字第665號判決意旨參照）。

(2) 本件原處分主旨已載明：「檢送本縣○○鎮○○○段○○○號為土壤污染控制場址及土壤污染管制區修正公告1份，請查照。」並於說明欄記明：「一、依據土壤及地下水污染整治法第12條第2項、第16條、同法施行細則第10條規定暨行政院環境保護署辦理『農地重金屬污染來源及途徑判定評析計畫』調查結果辦理。二、旨揭修正公告係增列污染行為人姓名或名稱。」（本院1卷89頁）於所檢附之公告亦載明其主旨為：「修正公告本縣○○鎮○○○段○○○號為土壤污染控制場址及土壤污染管制區。」依據為：「土壤及地下水污染整治法第12條第2項、第16條、同法施行細則第10條規定暨行政院環境保護署辦理『農地重金屬污染來源及途徑判定評析計畫』調查結果辦理。」及於公告事項載明污染行為人姓名或名稱為原告公司及進鈦公司。場址名稱及地號為前揭地號。場址面積1,891.90平方公尺。系爭土地為農業使用。現址現況為種植稻作。所有權人為中華民國。管理者為財政部國有財產局。污染物及污染情形為經104年度苗栗縣工作計畫調查結果○○○鎮○○○段○○○號土壤中重金屬-鎳檢測值為258毫克/公斤超過土壤污染管制標準（重金屬-鎳土壤污染管制標準為200毫克/公斤）。土壤污染管制區：（一）管制目的：為減輕污染危害、避免污染擴大及保障人民健康，特劃定地下水污染管制區。（二）管制範圍：系爭土地。（三）管制事項：管制區內之管制事項依土壤及地下水污染整治法第17條相關規定辦理，並禁止於管制區內種植食用作物、畜養家禽及養殖或採捕食用食用水產動、植物。並於其他重要事項載明：（一）本場址業經本府104年11

01 月19日以府環水字第0000000000B號公告為土壤污染控
02 制場址暨污染管制區，經行政院環境保護署藉由嚴謹科
03 學方法及數據調查執行污染來源查證確認，本府按土壤
04 及地下水污染整治法第2條規定，認定進鈦公司及聯誠
05 公司為系爭土地之污染行為人。（二）本件原104年11
06 月19日府環水字第0000000000B號公告，自即日起隨函
07 廢止（本院1卷90-91頁）。是原處分已載明系爭土地已
08 受鎳污染，經環保署辦理農地污染評析計畫後之調查結
09 果，依土污法第12條第2項、第16條，公告原告為污染
10 行為人，自己足使原告瞭解其受處分之原因事實及法令
11 依據，而非需將原告污染之傳輸過程鉅細靡遺記載，始
12 屬適法，原告訴稱原處分未具體指明原告造成污染之傳
13 輸途徑、傳輸媒介及傳輸方式，違反行政行為明確性原
14 則，核非可採。

- 15 (3) 次按土污法第43條第1項、第9項規定：「依第12條第8
16 項、第13條第2項、第14條第3項、第15條，第22條第2
17 項、第4項及第24條第3項規定支出之費用，直轄市、縣
18 (市)主管機關得限期命污染行為人或潛在污染責任人繳
19 納；．．．。」、「第1項、第3項及第6項應繳納費用
20 ，於繳納義務人有數人者，應就繳納費用負連帶清償責
21 任。」本件爭議係原告對系爭土地有無污染行為，如其
22 係污染行為人自應與偷排廢水經查獲之進鈦公司，依前
23 揭規定就苗栗縣環保局為系爭土地採取適當改善措施及
24 土地管制期間補償農民剷除銷毀、停耕補償作業等所支
25 出之費用負連帶賠償責任。原告主張被告未說明費用負
26 擔比例，明顯悖於責罰相當原則及比例原則，自有誤解
27 ，不能採取。況本件原處分係在認定原告是否為系爭土

01 地之污染行為人，與是否命原告依土污法第43條規定負
02 擔整治費用，亦屬無涉。

03 六、結論：原告主張均無可採。被告以原處分增列原告為系爭土
04 地之污染行為人，依法核無不合；訴願決定予以維持，亦無
05 違誤。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件事證已臻
06 明確，且兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生
07 影響，爰不一一論述，附此敘明。

08 中 華 民 國 108 年 12 月 25 日

09 臺中高等行政法院第二庭

10 審判長法官 王 德 麟

11 法 官 蔡 紹 良

12 法 官 詹 日 賢

13 以上正本證明與原本無異。

14 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表
15 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須
16 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴
17 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
18 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

19 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情
20 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

21 22 23 24	得不委任律師為訴訟 代理人之情形	所 需 要 件
25 26 27	(一) 符合右列情形 之一者，得不 委任律師為訴	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。

01 02 03 04 05 06	訟代理人	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。
07 08 09 10 11 12 13 14 15 16 17	(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。
18 19 20 21	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 108 年 12 月 25 日
書 記 官 詹 靜 宜