

臺中高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@108年10月2日辯

原告 進鈦金屬工業股份有限公司

代表人 卓志成

訴訟代理人 林孟毅 律師

蔡亞玲 律師

被告 苗栗縣政府

代表人 徐耀昌

訴訟代理人 何嘉昇 律師

范安達

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院環境保護署107年5月29日環署訴字第1070004590號及107年5月30日環署訴字第1070004593號訴願決定，合併提起行政訴訟，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、程序事項：

本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

原告於臺中市○○區○○里○○街○號設廠，從事金屬表面處理（電鍍業）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之納管事業。緣如附表所示2筆土地

，先後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」與行政院環境保護署（下稱環保署）委託富立業工程顧問股份有限公司（下稱富立業公司）執行「農地重金屬污染來源及途徑判定評析計畫（苗栗縣苑裡鎮新復里農地污染關聯性調查）時，分別發現土壤重金屬鎳濃度各為為258毫克/公斤與210毫克/公斤，均超過土壤污染管制標準所定限值（鎳為200毫克/公斤）。惟調查當時並未查獲污染行為人，被告乃依土壤及地下水污染整治法規定，被告乃先後將系爭687地號與440之1地號土地分別以104年11月19日府環水字第0000000000B號公告與105年3月4日府環水字第0000000000B號公告為土壤污染控制場址及管制區。嗣由環保署委託富立業公司執行農地污染調查報告結果判定原告明顯有將廠內逕流廢水排放至大甲幼○○○區○○○○道新復溝圳的事實，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，分別以106年11月5日府環水字第0000000000B號公告（下稱原處分一）與106年11月5日府環水字第0000000000B號公告（下稱原處分二）確認原告為系爭440-1地號土地與系爭687地號土地之污染行為人。原告不服，分別提起訴願，均遭決定駁回，遂合併提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

(一)被告未憑證據認定事實，以臆測之詞認定原告為污染行為人，難謂合法：

1.細繹上開2件原處分無非無非係均以苑裡鎮新復里農地污染調查報告為主要憑據，惟該調查報告違誤不當之處，業經臺灣臺中地方法院106年度訴字第1081號刑事判決傳喚證人環保署中區環境督察大隊蔡尚峻、製作該報告之富立

業公司李啟睿到庭作證，佐以相關卷內資料，實已詳細調查清楚，並於判決理由中論述甚詳。

2.另案刑事判決既已逐一論斷指駁關聯性調查報告不當之處，原處分仍以該報告作為處分之依據，實非可採，更不得以此認定原告為系爭農地之污染行為人，故屬違法之處分，應予撤銷。

(二)本件污染行為人不明，原處分逕認原告為污染行為人，實乏所據：

1.原告廠址與本件受污染農地有相當之距離，而苗栗縣○○鎮○○○段之灌溉水源，主要來自大安溪，再經由日南圳幹線經幼獅工業區排入新復溝圳（渠道有支線分流），且周邊毗鄰土地之工廠林立，被告有無依行政程序法第9條、第36條規定，確認流經原告「前」之水體並未受污染，並調查原告排放之水體，是否確實會流至系爭污染農地？有無可能係流至其他支線或分流之可能等情。倘被告不能證明上開各節及原告係本件污染行為人，則此無法證明導致事實真偽不明之不利益，自應歸諸被告負擔。

2.參據臺中市政府環保局105年8月29日中市環水字第1050095811號函說明二、記載：「案經行政院環境保護署環境督察總隊中區環境督察大隊『長期監控』，而於105年5月4日、5日、18日、7月4日及5日遭查獲排放水體超過放流水標準。」等語，亦即原告於105年5月後始有排放水體超過放流水標準之情事，且超標次數亦僅5次，然系爭二處分卻將99年迄今系爭受污染農地之整治責任全數歸諸於原告，實屬不當。是以，被告並無原告自99年起即違法排放廢水之確定證據，當然無從認定原告自99年起即有違法排放廢水之事實，自不得據此認定原告為受污染場址之污染行

01 為人，則系爭二件原處分認定事實容有違反證據法則、論
02 理法則、經驗法則之違法。

03 3.原告雖於105年間經採樣測出排放水體超過放流水標準，
04 然排放次數僅為5次，且採樣檢測時間密集，所排放之水
05 體流量及排放之時間長短，是否足以造成系爭農地連綿數
06 十公頃之廣大面積產生污染，亦存有明顯疑問，足見原處
07 分存有諸多違法之處。

08 4.依參加105年11月4日「苗栗縣苑裡鎮新復里農地污染案件
09 」研商會議所悉，大甲幼獅工業區被列管廠商多達30餘家
10 ，後調查報告僅挑選其中17家優先查核，足見上開農地可
11 能之污染來源眾多、複雜，然調查結論竟認定僅有原告進
12 鈦公司與聯誠公司為污染行為人，其比例相差懸殊，實難
13 令人甘服。況據悉曾遭原處分機關開立裁處書之廠商，除
14 原告及聯誠公司外，尚有10餘家，為何最終僅認定原告與
15 聯誠公司係污染行為人且應負擔終局整治責任，其判斷標
16 準及認定依據為何，均未見原處分詳細說明，更存有亟待
17 查證之處。是以，被告關就污染來源之調查及認定，即存
18 有明顯瑕疵，故原處分自屬違法應予撤銷。

19 5.被告固謂：「1……進鈦公司並未否認RD02係該公司之雨
20 水排放口……」「2.從進鈦公司水污染防治措施資料所附
21 之工廠配置圖可知，RD02確實係該公司之雨水排放口。」
22 、「3.……非法排放廢水之業者並非光明正大一天24小時
23 連續偷排廢水，而多係趁半夜無人之際偷偷排放，自難以
24 中區督察大隊人員白天到現場稽查時未發現RD02有排放廢
25 水而即認定RD02並非原告之排水孔。」及「當時採樣人員
26 於填寫座標時有誤植之情形，然依照本件底泥採樣計畫書
27 所標示之採樣位置簡圖及所附採樣環境照片可知，代碼47

之採樣點位實位於RD02排水孔處，並非『東二街』上。」
等語。惟：

(1) 本件前經本院於107年12月7日勘查位於原告公司外、○○區○○街之排放口RD02，並現場測試排水情形，分別經由原告公司廠房及相鄰工廠之管線，測試結果為相鄰工廠管線之水流由該排放口流出，此有當日勘驗筆錄在卷可稽。是由上揭勘驗結果可知，RD02確非原告公司之雨水排放口無疑。且原告並無被告所稱「進欽公司並未否認RD02係該公司之雨水排放口」之情。

(2) 被告固稱：「由原告廠區配置圖可知，原告廠區左側之雨水溝係直接由RD02排出廠外，該配置圖並有原告兼代表人卓志成簽名確認在案」云云，然該配置圖係105年7月5日刑事案件偵查中，臺中市政府環保局會同行政院環境保護署、內政部警政署保安警察第七總隊第三大隊第二中隊，進入原告公司稽查時，稽查人員提出單方製作之配置圖予原告公司代表人卓志成，並命其於上簽名，原告公司代表人卓志成為配合調查，未多作詢問，即依稽查人員要求簽名其上，今被告執此內容有誤之配置圖而為上開主張，實屬違誤。況且，RD02並非原告之排放口，業經本院履勘調查釐清，且勘查當日由原告廠房管線之測試水流，並未經由RD02流出，確屬事實，然被告仍執前詞抗辯，除未盡舉證之責，更有不當連結之嫌。

(3) 原告於105年7月22日遭經濟部工業局大甲幼獅工業區服務中心拒絕將所生廢（污）水○○○區○○○○道收集處理系統、撤銷原核發廢（污）水聯接使用證明、並停徵污水處理系統使用費後，即全面停止作業，嗣於105

01 年8月29日復經臺中市環保局命令停工，迄今尚未復工
02 　，且現場設備或管線均未曾更動。是以，被告空言主張
03 「107年12月7日履勘現場因與原告在105年遭查獲非法
04 繞流後已間隔兩年以上，自難以此遽然認定RD02並非原
05 告之雨水排放口」云云，而未提出任何實據，全屬憑空
06 臆測，不足採信。

07 (4) 富立業公司工程師李啟睿於刑事案件已證述富立業公司
08 始終未曾開挖確認「RD02」為原告之雨水排放口，是以
09 　，於RD02採樣點之採樣數據，均非係原告所造成之污染
10 數據。

11 (5) RD02並非原告之雨水排放口，前已敘明，然被告竟辯稱
12 「難以中區督察大隊人員白天到現場稽查時未發現RD02
13 有排放廢水而即認定RD02並非原告之排水孔」云云，縱
14 覽被告答辯狀全文，均未見被告舉出任何事證，竟以上
15 開毫無依據之推論，認定原告利用夜間偷排廢水，況且
16 　，此部分業經本院履勘時業已調查釐清。由此可知，被
17 告未善盡其應有之舉證責任，不啻為捕風捉影之舉，實
18 則，被告迄今仍無法確定真正之污染行為人，顯有查證
19 上之疏漏，實難令原告甘服。

20 (6) 被告雖稱「採樣人員於邊寫座標時有誤植，代碼47之採
21 樣點位確實位於RD02排水孔處」云云，然迄今仍未見被
22 告提出事證以實其說，尚難採信。退言之，縱認有誤繕
23 之情，反彰顯被告行事草率，益證其未盡調查職責。

24 6. 被告以「遍查前開刑事判決，並未說明認定進鈦公司於10
25 5年3月9日方開始排放廢水之依據，其憑空認定事實，自
26 難採信。由於進鈦公司確實於105年3月9日前已有污染行
27 為，是以前開刑事判決內容就此部分之種種論述，自無從

作為本件訴訟審理之參考依據。」、「進欽公司97年已遭發現非法將廢水排放於大甲幼○○○區○○道，此為確定之事實，由此一事實如何否定進欽公司在97年有非法排放之污染行為，實讓人不解。」、「由於水體為一連續流動的介質，污染物質會隨水體流動延續性地往下游處流動、擴散，並受環境因素逐漸沉殿累積於底泥中，此乃為一般物理常識，若原告主張其於上游排放之污染物就一般常理不會導致下游處之污染，自應就此一變態事實負舉證責任，非得任意空言否認。」云云。惟：

(1) 觀諸刑事判決之犯罪事實記載：「卓年標及卓志成其無增設污水處理設備之意，為節省該等廢棄物及廢水之處理成本，竟共同基於繞流排放有害健康物質超過放流水標準廢水之犯意聯絡，直105年3月9日起，在進欽公司廢房之廢水處理集水槽，施設繞流管線，以固定抽水馬達1具及沉水馬達2具，做為排放工具……。」等語，故被告所稱「刑事判決，並未說明認定進欽公司於105年3月9日始開始排放廢水之依據」云云，顯有錯誤。

(2) 被告以97年間之裁罰逕認原告自97年起已有非法排放行為，並持之推論原告與系爭農地污染有關，惟97年排放行為與農地污染間並無關聯性乙節，業經刑事判決調查釐清，被告卻仍無視此一有利於原告之證據，屢以「刑事判決未經詳細調查」為由，復未另行舉證以實其說，反凸顯原處分存有重大明顯瑕疵。

(3) 苗栗縣苑裡鎮○○○區○○○○道暨水路流向係東往西、南往北方向，再觀諸系爭調查報告中第二路徑的最下游點44、第三路徑最下游的點43，底泥重金屬採樣數據均未超過土壤管制標準，則縱使上游之底泥有超標情況

，然相關水流必定會經過下游點位44、43而排到新復溝渠，故上游採樣點底泥超標，是否必定會對下游、溝渠甚或農地造成污染，誠有疑問。是以，原告就本件已提出客觀事證證明如前，並經刑事判決肯認在案，非如被告所稱並未舉證以實其說。再者，人民本無須證明自己無違法事實，今被告反要原告證明自己無違法事實，此無異自行降低法律所課以之舉證責任及程度，難認已符行政程序法所定之調查程序及對當事人有利及不利事項應一律注意之客觀性義務，故被告前揭辯詞，顯不足採。

7.參諸與本件相似之案件即臺中市政府108年5月1日府授法訴字第1080098637號訴願決定書、108年5月2日府授法訴字第1080099711號訴願決定書，均明白揭示處分機關不得僅以事業單位過去之裁罰紀錄、水污染防治措施計畫及水污染防治許可證所列放流水檢測項目與農地污染項目相符，作為認定事業單位為農地污染行為人之主要論據，而應職權詳加調查事業單位經查獲之污染行為其放流量、重金屬污染物多寡、污染時間長短及污染物排放地與農地之距離等因素，此均與事業單位是否為農地之污染行為人之證明及因果關係有關。然對照被告僅憑原告過去之裁罰紀錄、有瑕疵之關聯性調查報告，即認定原告為系爭農地之污染行為人，顯然有未善盡行政程序法第36條有關職權調查證據之虞，違反同法第43條之規定。

(三)系爭二件原處分及訴願決定以原告過往之裁罰紀錄，逕予推論原告為污染行為人，顯未善盡調查之責，且有違反習性推論禁止原則、不當連結禁止原則：

1.被告認定原告為污染行為人，無非以原告97年之裁罰紀錄

、105年7月5日廠區內遭查獲繞流排放管線、關聯性調查報告為主要論據。惟：

(1)原告固於97年遭查獲雨水道納入口有排放廢（污）水之情事，但該次並無違反放流水標準之事實，且業經刑事判決調查釐清與系爭農地污染間無關聯性，被告無視此對原告有利之證據，屢以刑事判決未經詳細調查為由，復未舉證以實其說，反突顯原處分存有重大明顯瑕疵。

(2)原告雖於105年間經採樣測出排放水體超過放流水標準，然排放次數僅為5次，且採樣檢測時間密集，所排放之水體流量及排放之時間長短，是否足以造成系爭農地連綿數十公頃之廣大面積產生污染，亦存有明顯疑問，足見原處分存有諸多違法之處。

(3)至於苑裡鎮新復里農地污染調查報告經刑事判決肯認其有諸多不當之處，不得作為原處分之依據。

2.行政秩序罰係由行政機關單方作成，且針對相對人具體違法事件，發生處罰效果之公權力措施，由於直接對相對人發生不利益之法律效果，性質雖為一種「負擔行政處分」，但行政秩序罰著重其制裁特徵，對外以類似刑罰之形態表現，自有刑事訴訟法若干原理原則之適用，尤其「罪疑唯輕」、「罪證有疑利於受處分人」原則，另參諸我國刑事訴訟程序所肯認「習性推論禁止原則」，意指若欲以被告所犯前案之犯罪手法「同一性」作為論斷其另犯相類案件有罪之依據，除該犯罪手法具有無可懷疑之相似性，亦即具特殊犯罪手法而得據此推論犯人為同一之特徵，否則仍須依憑卷證客觀資料以為判斷，尚不得僅憑被告曾有類似之犯罪前科，遽論被告本案罪責，否則即屬臆測。

3.附表編號2所示土地係於105年3月4日公告為土壤污染控制

場址暨污染管制區，而編號1所示土地則於104年11月9日公告為土壤污染控制場址暨污染管制區，顯示早有污染之情事。是以，倘若被告係以原告於105年5至7月間經刑事判決確定之5次排放行為，作為認定污染行為人之依據，自應證明該筆土地於公告污染行為人之前，原告有何可歸責為污染行為態樣，及該2筆土地之污染結果間，是否具有因果關係，方屬適法。

4.原告雖曾於97年間受有一次行政裁罰，然該案相距已8年餘，且該次均未進行任何採樣及檢測，亦無任何證據證明該次受裁罰之行為與系爭農地受污染二者有何關連，然被告竟執此遽認原告為污染行為人，恐失諸草率恣意，更違反罪疑唯輕原則、罪證有疑利於受處分人原則、習性推論禁止原則之精神，亦有違反不當連結禁止原則之嫌。

(四)有關「101年度臺中市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫報告」（下稱「101年度臺中市查證報告」），原告表示意見如下：

1.依據報告內容記載，「101年度臺中市查證報告」之計畫執行時間自101年2月23日起至101年12月31日止，係委由澳新科技股份有限公司（現已更名為「柏新科技股份有限公司」）負責，而該公司並於101年4月13日派員協同臺中市環保局進行幼○○○區○○道及新復溝圳底泥採樣作業，並針對「M16」原告公司雨水放流口之底泥採樣檢測，檢測結果為「鎳2,250mg/kg、銅985mg/kg、鋅1140mg/kg」。經對照富立業公司就本件所製作之「關聯性調查報告」，富立業公司係於104年10月27日、104年12月22日就原告之底泥採樣檢測，檢測結果為鎳1,010mg/kg、銅844mg/kg、鋅1090mg/kg，可見104年之所有檢測數據均較諸

101年更為下降。今倘若被告主張原告有長期排放廢水之行為，則101年至104年期間有關底泥之重金屬數值應會不斷累積提高，逐年增加，豈可能不增反降？故有關101年度臺中市查證報告之檢測數據，並無法推論原告有長期排放廢水之行為。

2.苑裡鎮新復里農地污染調查報告認定代碼33為原告之雨水排放口地下箱涵，有關代碼33的採樣座標為「215764,0000000」，而「101年度臺中市查證報告」中「M16」原告雨水放流口的採樣座標為「215772,0000000」，二者座標有所不同，故「101年度臺中市查證報告」中「M16」是否即為原告之RD01雨水排放口，應有釐清之必要。

3.101年該次調查後，臺中市環保局並未針對該次調查結果對原告進行開罰或為任何後續處置，顯見該份報告之結論僅供參考，尚難認定原告確有違規事實，否則臺中市政府理應依照該份報告結論做出行政處分，故被告以該份報告逕為認定原告有長期排放之行為，稍嫌速斷。

4.被告所提證據資料既有前開疑義及不明之處，且該份調查報告並非被告作成原處分之依據，亦非針對本件污染農地所為之調查，顯然無法逕行援引為本件證據，自不可作為本件認定原告為污染行為人之佐證資料等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

四、被告答辯及聲明略謂：

(一)本件受污染之附表所示2筆農地係位於大甲幼獅工業區（東側場區）之北方。當地農民引灌的地表水是來自大安溪，再由日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。環保署、臺中地方法院檢察署、保七總隊三大隊第二中隊

01 及臺中市環保局於105年7月5日發動聯合查緝行動，當場查
02 獲原告以不明管線、沉水馬達進行繞流偷排及稀釋廢水的不
03 法行為。原告公司負責人卓志成承認兩處繞流行為，兩處繞
04 流行為皆從調整槽排出未經處理之含鎳廢水。原告並於調整
05 槽放入沉水馬達分別供2處繞流路線使用，最終繞流排放位
06 置為雨水逕流排放口，直接排入新復溝圳。再者，由過去裁
07 罰紀錄可知，原告曾於97年6月21日遭臺中市環保局查獲未
08 經許可逕將廢（污）水排放於大甲幼○○○區○○○道，並
09 於104年間經大甲幼獅工業區污水處理廠納管水質控制，發
10 現該公司經納管至污水處理廠之廢水中之重金屬已超過放流
11 水標準，亦足見有非法排放污染物之紀錄。系爭2筆土地經
12 被告調查發現土壤中鎳濃度逾土壤污染管制標準，被告分別
13 於104年11月19日、105年3月4日公告為土壤污染控制場址暨
14 污染管制區在案。嗣經環保署調查發現原告有非法排放或灌
15 注污染物，將廠內逕流廢水排放至大甲幼○○○區○○○
16 道新復溝圳，致系爭場址土壤遭受污染，被告分別以原處分
17 一、二增列原告為附表所示2筆地號污染場址之污染行為人
18 ，洵屬有據。

19 (二)原告雖主張臺中地院106年度訴字第1081號刑事判決已逐一
20 論斷指駁本件農地污染調查報告不當之處，不應以該調查報
21 告作為本件原處分之依據云云，姑且不論行政法院與刑事法
22 院應各自認定事實，原告所引前開刑事判決內容實有諸多事
23 實認定之違誤：

24 1.前開刑事判決雖以富立業公司未開挖RD02雨水排放口，且
25 中區督察大隊承辦人亦證稱沒有另外針對RD02排水口做調
26 查，且每次去勘查都會經過RD02排水孔，但是沒有發現排
27 放廢水的情形，而認為本件農地污染調查報告關於RD02雨

01 水排放口之調查結果與原告無關云云。然而：

02 (1) 姑且不論原告並未否認 RD02 係該公司之雨水排放口，由
03 於調查顯示 RD02 附近之底泥污染值確實有偏高之情形，
04 若前開刑事判決認為依富立業公司現場人員之判斷仍無
05 法確認該排水孔是否為原告公司之雨水排放口，自應為
06 其他調查證據以釐清事實，惟該案刑事判決就此未為任
07 何調查，顯有應調查而未調查證據之違誤。

08 (2) 從原告公司水污染防治措施資料所附之工廠配置圖可知
09 ，RD02 確實係該公司之雨水排放口。

10 (3) 由於 RD02 在廠外為地下管線，且亦遭停放車輛阻擋觀測
11 ，一般從地表上難以察覺有無排放廢水。而且，非法排
12 放廢水之業者並非光明正大一天 24 小時連續排放廢水，
13 而多係趁半夜無人之際偷偷排放，自難以中區督察大隊
14 人員白天到現場稽查時未發現 RD02 有排放廢水而即認定
15 RD02 並非原告之排水孔。

16 2. 前開刑事判決雖以富立業公司提供之底泥樣品檢驗報告所
17 載代碼 47 之採樣位（按，即 RD02 排水孔）位置（座標）「
18 215468，0000000」，經以該座標至環保署網站查詢定位
19 位置係位於臺中市○○區○○街上，而非原告公司所在之
20 東九街，據而認定農地污染調查報告第 4-9 頁所指之代碼
21 47 雨水排放口地下箱涵應非屬原告公司之雨水排放口地下
22 箱涵云云。惟當時採樣人員於填寫座標時雖有誤植情形，
23 然依照本件底泥採樣計畫書所標示之採樣位置簡圖及所附
24 採樣環境照片可知，代碼 47 之採樣點位確實位於 RD02 排水
25 孔處，並非「東二街」上，前開刑事判決對此未經詳細調
26 查，率爾憑空認定錯誤事實，自非可採。

27 3. 原告援引前開刑事判決主張，由採樣日期觀之，無從以調

查報告推論本件重金屬鉻、鎳含量超標之情形，係因原告於105年3月9日開始排放廢水所致，而達「致生公共危險」云云。惟遍查前開刑事判決，並未說明認定原告於105年3月9日方開始排放廢水之依據，其憑空認定事實，自難採信。由於原告確實於105年3月9日前已有污染行為，是以前開刑事判決內容就此部分之種種論述，自無從作為本件訴訟審理之參考依據。

4.原告以前開刑事判決稱證人李啟睿所述亦僅為臆測之詞云云。惟前開刑事判決對於證人李啟睿所述是否屬實根本未調查相關證據，該判決亦未考量證人所具環境工程之專業知識，即遽然認為證人之專業意見僅為臆測之詞，已難讓人信服。由於水體為一連續流動的介質，污染物質會隨水體流動延續性地往下游處流動、擴散，並受環境因素逐漸沉澱累積於底泥中，此乃為一般物理常識，若原告主張其於上游排放之污染物就一般常理不會導致下游處之污染，自應就此一變態事實負舉證責任，非得任意空言否認。況依臺灣臺中農田水利會函可知，本件自103年5月29日即開始清除新復溝底泥作業，並已執行完畢，足見本件確實有進行渠道底泥清除作業。

5.原告引前開刑事判決稱「進欽公司雖於97年間，因將廢（污）水排放於大甲幼○○○區○○道而遭裁罰，然是否得以調查報告第6-1頁所載以97年間之裁罰認定進欽公司從97年開始已有非法排放行為，進而推論下游渠道與農地污染現象係與進欽公司排放廢水有所關聯，稍嫌速斷」云云。惟該另案刑事判決所審酌者，係原告是否違法水污染防治法及刑法之公共危險罪，與本件行政程序係審酌原告是否為本件污染場址之污染行為人，要件不同，自無從比附

援引。原告97年已遭發現非法將廢水排放於大甲幼○○○
區○○道，此為確定之事實。再者，土壤受到重金屬污染
，若未經人為整治即將長存於土壤之中，期間甚至長達數
十年至數百年之久。正如國內著名的重大土壤污染場址臺
南台鹼安順廠，台鹼公司之污染行為係發生在60年代，仍
無礙主管機關於90年代前後發現，廠區及鄰近區域土壤遭
受污染而公告土壤污染場址並認定台鹼公司之繼受人中國
石油化學股份有限公司為該場址之污染行為人。前開刑事
判決未敘明理由即否認原告自97年開始有污染行為，進而
否認其與本件污染之關聯性，實屬速斷。

(三)原告固另稱只有於105年5月4日、5日、18日、7月4日及5日
遭具體查獲之5次非法排放行為，而否認為本件污染行為人
云云。惟原告已於97年間遭查獲非法將廢（污）水排放於雨
水道中，已如前述。臺中市政府於101年度辦理臺中市土壤
及地下水污染調查及查證工作計畫時，並就原告之雨水排放
底泥進行採樣檢測（該報告採樣點位編號為M16），檢測結
果發現鎳濃度高達2250mg/kg，而其上游採樣點位M12樣品所
測得鎳濃度僅為22.1mg/kg，足認原告確實長期有非法排放
之行為，方導致渠道底泥經過原告公司雨水排放口後巨幅增
加100倍。原告辯稱僅有於105年間之5次污染行為云云，洵
非可採。

(四)原處分係認定污染行為人，並非行政罰，原告稱違反罪疑唯
輕、罪證有利於受處分人原則云云，即難謂有據。又依前段
所述，足認原告確實有非法排放之行為，方導致渠道底泥經
過原告公司雨水排放口後巨幅增加100倍，此均為原告於105
年3月9日前即有污染行為之查證，原告稱上開事實與本件原
告有無污染行為無關，違反不當聯結禁止原則云云，洵無足

01 採。

02 (五)原告雖一再爭執編號RD02之雨水排放口並非該公司之排放口
03 云云。雖然本件於107年12月7日履勘當天進行簡易排水測試
04 ，顯示原告廠區左側之雨水溝係橫跨整個廠區，由位於廠區
05 右側之RD01排放口流入地下箱涵。然由原告廠區配置圖可知
06 ，原告廠區左側之雨水溝係直接由RD02排出廠外，該配置圖
07 並有原告代表人卓志成簽名確認在案，不容原告事後否認。
08 至於107年12月7日履勘現場因與原告在105年遭查獲非法繞
09 流後已間隔兩年以上，自難以此遽然認定RD02並非原告之雨
10 水排放口。況且，無論RD02是否為原告所使用之雨水排放口
11 ，RD01係原告廠區之雨水排放口，且原告以非法繞流之方式
12 ，透過RD01排放至幼○○○區○○○○道，此業經刑事判
13 決認定在案，並應為原告所不否認。又RD01排放口所發現之
14 暗管經原告於刑事偵查程序中表明係原告公司前任負責人於
15 87年前所埋設，且經臺中市環保局於101年調查結果，亦發
16 現原告之雨水放流口底泥所含鉻、鎳濃度逾越標準值甚高，
17 是以，原告於105年以前即有非法排放污染物之污染行為乙
18 節，洵堪認定等語。並聲明判決駁回原告之訴。

19 五、本件兩造爭點為：被告認定原告有將廠內逕流廢水排放至大
20 甲幼○○○區○○○○道新復溝圳內，致引灌該水源之附表
21 所示2筆農地土壤遭受重金屬污染，作成原處分一、二認定
22 原告為污染行為人，認事用法有無違誤？

23 六、本院判斷如下：

24 (一)前提事實：

25 如附表所示2筆土地先後經被告環保局於104年間辦理「104
26 年度苗栗縣土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」與環保
27 署委託富立業公司執行「農地重金屬污染來源及途徑判定評

析計畫（苗栗縣苑裡鎮新復里農地污染關聯性調查）時，發現其土壤重金屬鎳濃度各為為258毫克/公斤與210毫克/公斤，均超過土壤污染管制標準所定限值（鎳為200毫克/公斤）。被告於查悉實際污染行為人之前，先行乃依土壤及地下水污染整治法規定，先後將系爭687地號與440之1地號土地分別以104年11月19日府環水字第0000000000B號公告與105年3月4日府環水字第0000000000B號公告為土壤污染控制場址及管制區。嗣後行政院環保署委託富立業公司執行「農地重金屬污染來源及途徑判定評析計畫」，發現設廠於大甲幼獅工業區內，從事金屬表面處理（電鍍業）作業之原告，其製程廢水含有鉻、鎳等重金屬，應依規定納入臺中市大甲幼獅工業區廢水處理廠處理，但其將廠內工業廢水繞流排放經由逕流廢水排放口排放至大甲幼○○○區○○○○道新復溝圳，由原告公司之污染源特徵與農地受體、傳輸途徑具有關聯性，判定原告為污染行為人，並提出苑裡鎮新復里農地污染調查報告供參，且原告之登記負責人卓志成及實際負責人卓年標經檢警查獲有繞流排放未經處理含重金屬鎳等重金屬超過管制標準之廢水注入雨水排放口，再匯流供農田灌溉之新復溝圳內，被告乃分別作成原處分一與原處分二確認原告為附表所示2筆農地之污染行為人，並經訴願決定予以維持等情，有卷附被告104年11月9日府環水字第0000000000B號公告（見本院卷第187至189頁）、被告105年3月4日府環水字第0000000000B號公告（見本院卷第191至193頁）、臺灣臺中地方法院106年度訴字第1081號刑事判決（見本院卷第77至91頁）、原告繞流排放廢水動向路線示意圖及實況照片（見併卷外放107年度訴字第214號相關刑案證據資料卷第72至73頁、第97頁、第112至114頁、第116至119頁、第122至126頁、

第128至129頁、第152至153頁、第256至270頁）、中區環境督察大隊督察紀錄及稽查現場照片（見併卷外放107年度訴字第214號相關刑案證據資料卷第11至13頁、第15至18頁、第21至25頁、第28至29頁、第61至69頁、第74至79頁、第87至96頁、第143至150頁、第171至176頁、第201至236頁、第403至408頁、第419至424頁、第440至443頁及第446至450頁）、苑裡鎮新復里農地污染調查報告（原告進鈦公司有關部分影本，見本院卷第195至249頁）、原處分一（見本院卷第43至47頁）、原處分二（見本院卷第51至55頁）、行政院環境保護署107年5月29日環署訴字第1070004590號訴願決定書（見本院卷第57至66頁）、行政院環境保護署107年5月30日環署訴字第1070004593號訴願決定書（見本院卷第67至76頁）等件可稽，堪予認定。

(二)原告雖以前開情詞資以主張原處分違法應予撤銷云云。惟：

- 1.附表所示2筆農地土壤已檢測其所含重金屬超出食用作物土壤污染管制標準（各筆土地受污染情形詳如附表所示），既經被告公告為土壤污染控制場址及管制區，被告於查證確定實際污染行為人之後，自應依據該土壤污染控制場址及管制區公告為基礎，進而查證及公告其污染行為人。
- 2.本件原告雖主張刑事判決認定原告公司登記負責人卓志成及實際負責人卓年標之犯罪事實為自105年3月起至同年7月5日止非法排放廢水，經於105年5月4日、5月5日、5月18日、7月4日及7月5日採樣檢測超出管制標準，前後共計5次違法行為，被告未以上開期間及次數為基礎作成原處分，明顯與本件原告之違章行為無關，違背最高行政法院先前所表示之法律見解，並援引臺中地院106年度訴字第1081號刑事判決及最高行政法院106年度判字第289號判決

01 為其論據。

02 3.惟按行政法院就行政爭訟事件應自行認定事實，並不受刑
03 事判決所認定事實之拘束（最高行政法院44年判字第48號
04 、59年判字第410號判例意旨參照）。再者，違規構成要
05 件事實若缺乏直接證據足資證明，並非不得應用經驗法則
06 ，依已明瞭之間接事實以推定之。是以證明應證事實之證
07 據資料，並不以可直接單獨證明之直接證據為限，凡先綜
08 合其他情狀，證明某事實，再由某事實為推理之證明應證
09 事實，而該間接事實與應證事實之間，依經驗法則及論理
10 法則已足推認其有因果關係存在者，自非以直接證明應證
11 事實為必要。易言之，認定違規事實所憑之證據，並不限
12 於直接證據，即綜合各種間接證據，本於推理作用，為認
13 定違規事實之基礎，如無違背一般經驗法則，尚非法所不
14 許。

15 4.查原告經環保署環境督察總隊中區環境督察大隊（下稱中
16 區環境督察大隊）於106年6月15日所查獲通往RD01雨水道
17 雨水排放口底部之廢水繞流暗管，在卓志成承接原告公司
18 負責人業務之前，已埋設使用，其後原告仍續利用暗管系
19 統將未處理廢水排入雨水道，再匯流至供農田引灌之新復
20 溝圳內，迄被查獲止等情，除原告公司負責人卓志成於10
21 5年8月31日就所犯刑事案件受訊問時供承在卷外（見併卷
22 外放107年度訴字第214號相關刑案證據資料卷第81頁、第
23 99頁、第103頁、第104頁、第105頁、第106頁），且證人
24 即中區環境督察大隊稽查人員蔡尚峻於臺中地院106年8月
25 24日審理刑事案件時亦證稱：中區環境督察大隊會同富立
26 業公司承辦人到現場地下箱涵勘察，發現RD01有廢水排出
27 ，當下立即採樣。是在RD01的箱涵旁邊架設縮時攝影機、

簡易的水質監測儀器，做監控的動作，查獲編號RD 01雨水道排放含有有害物質廢水，可以確認由RD01排出的廢水是由原告公司排出的，也有使用管中攝影機伸到廠內的暗管，最後於105年7月5日當天把暗管打開確認無誤；卷內照片標示管道RD02是誤寫，當天查獲現場繞流設備計有3具抽水馬達，一個抽水馬達將調整槽的廢水直接繞流排放到RD01，另外兩個沉水馬達其中一個是接3根細管出去，其中1根細管搭接的那根抽水馬達的大輪管線，另外兩根細管則合成一管直接繞流到最後的最終放流槽，另外還有一條較粗管線也直接繞流到最終放流槽，都屬原告公司在原來廢水處理許可之外，違規額外加裝，中區環境督察大隊於105年5月4日、5月5日、5月18日、6月15日、7月4日及7月5日執行稽查採樣，但原告公司並非僅在這幾天排放廢水。原告公司是不定時、不定量地排放廢水，多數排放時間為週一至週六，幾乎每天排放，偶而隔一天，經以容量160公升水桶測量排放量，大約14秒即裝滿，每天的排放量推算約在20至80噸之間等語在卷（見併卷外放之107年度訴字第214號相關刑案證據資料卷第305至320頁）。

5.再者，參酌原告前於97年6月21日即曾經改制前臺中縣環境保護局查獲自雨水道違規排放廢水，經裁罰在案，有改制前臺中縣政府97年8月5日府授環水字第0970053450號函（見本院卷第93至95頁）可稽。其後，經臺中市政府委託澳新科技公司進行大甲幼○○○區○○道疑似污染源調查及查證工作計畫，發現重金屬鎳於原告進鈦公司雨水放流口採取底泥樣品（編號M16）測得2,250mg/k為最高值（見本院卷第267至269頁及第271頁）。

6.衡情原告自85年間設廠之初，即由前任負責人埋設隱密之

01 廢水繞流排放系統，嗣由現任負責人接手後，仍依然運作
02 繞流排放廢水系統，歷經97年、101年迄105年皆經採驗發
03 現排放廢水之事證，再參酌自原告雨水排放口採集之底泥
04 內檢測出高濃度重金屬含量，足認其係長期多次排放未經
05 處理廢水累積所致，顯非僅5次排放量可使然，方與事證
06 情況相符。是以，原告公司登記負責人卓志成及實際負責
07 人卓年標於刑事案件偵審中僅就經採驗證明有違規排放超
08 過管制標準廢水之5次行為事實認罪，明顯為避重就輕之
09 飾詞。至於刑事判決因採行認罪協商方式，故僅就刑事被
10 告自認之5次犯罪行為為審判，核係採行極嚴格之證據原
11 則所致，當不能因其認定刑事被告卓志成與卓年標之犯罪
12 行為次數，即憑認原告自設置繞流排放系統以來，僅有5
13 次排放超過管制標準之廢水，方與事理無違。況且，本件
14 被告作成原處分係認定系爭2筆農地之污染行為人，本應
15 從客觀上的關聯性，判斷原告違規排放廢水行為與系爭2
16 筆農地受污染間之相當因果關係，並不以實際行為人成立
17 刑事犯罪為必要，故原告是否為系爭2筆農地之污染行為
18 人，並非以實際犯罪行為人被認定刑事責任為基礎。故揆
19 諸上開事證情況，堪認原告公司自設廠以來至105年間即
20 積年累月，反覆多次繞流排放含鎳重金屬之電鍍廢水注入
21 雨水道匯流至新復溝圳內，方符經驗法則與論理法則，且
22 原告長期違規排放未經處理之含重金屬鎳廢水匯流入農田
23 灌溉溝圳內，必造成該水源受鎳重金屬污染，要無疑義。
24 是原告違規排放廢水之行為與系爭2筆農地土壤受重金屬
25 污染間自具有相當因果關係。被告認定其為系爭2筆農田
26 污染行為人，核無違誤。又經本院履勘現場時，實際引水
27 測試原告廠內繞流管道水流動向，確未見由其外側溝編號

RD01雨水排放口流出，復參酌中區督察大隊承辦人蔡尚峻於刑事案件審理時之前開證詞，固不能認定原告繞流排放之廢水有自該雨水排放口排出。但因原告確實有從同一側溝之另一編號RD02雨水排放口排出，並無疑義。則苑裡鎮新復里農地污染調查報告雖誤認原告繞流排放廢水兼由上開2個編號雨水排放口流出，但此部分瑕疵，並不影響原告對於系爭2筆農地受重金屬污染之關聯性判斷。

7.本件原處分乃核認原告為系爭2筆農地之污染行為人，並非對違規行為人為裁罰，明顯與不法利得之計算無關，故最高行政法院106年度判字第289號判決理由所示：「……上訴人高雄市政府環保局對於上訴人日月光公司K7廠自96年1月1日起至102年9月30日期間，於原判決如附件2所示時間所發生之個別違章事實，業已依水污染防治法相關規定，分別於100年8月30日、100年9月28日、101年1月2日、101年6月29日、101年7月9日及102年1月28日裁處共計156萬元之罰鍰，而認上訴人高雄市政府環保局對於嗣後新發生之本件違章事實，即應以本件違章行為之污染特性及違規情節為裁罰基礎，尚不得援引與本件違章行為無關之96年1月1日起至102年9月30日期間，依上訴人日月光公司K7廠事業廢棄物清理計畫書等資料，推估上訴人日月光公司K7廠有未妥善處理廢（污）水，而有減省廢水、污泥處理費用及孳息之不法利得，始符法制。」之法律見解，乃針對排放不符合放流水標準之違規行為，闡述裁處罰鍰應如何計算其不法利得之判準，核與本件無涉，無從比附援引。

七、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分一及原處分二確認原告為附表所示2筆農地之污染行為人，

01 認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴
02 請撤銷為無理由，應予駁回。

03 八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均
04 核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

05 九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
06 1項前段，判決如主文。

07 中 華 民 國 108 年 10 月 23 日

08 臺中高等行政法院第二庭

09 審判長法官 王 德 麟

10 法官 林 靜 雯

11 法官 蔡 紹 良

12 以上正本證明與原本無異。

13 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
14 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
15 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
16 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
17 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

18 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
19 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

20		
21	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
22	代理人之情形	
23		
24	（一）符合右列情形	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
25	之一者，得不	格或為教育部審定合格之大學或獨
26	委任律師為訴	立學院公法學教授、副教授者。
27	訟代理人	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代

01		理人具備會計師資格者。
02		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
03		理人具備專利師資格或依法得為專
04		利代理人者。
05		
06	(二) 非律師具有右	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
07	列情形之一，	二親等內之姻親具備律師資格者。
08	經最高行政法	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
09	院認為適當者	。
10	，亦得為上訴	3.專利行政事件，具備專利師資格或
11	審訴訟代理人	依法得為專利代理人者。
12		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
13		、公法上之非法人團體時，其所屬
14		專任人員辦理法制、法務、訴願業
15		務或與訴訟事件相關業務者。
16		
17	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例	
18	外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所	
19	示關係之釋明文書影本及委任書。	
20		

21 中 華 民 國 108 年 10 月 23 日

22 書記官 凌 雲 霄

23 附錄本判決引用的相關法令：

24 【土壤及地下水污染整治法】

25 第1條

26 為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資
27 源永續利用，改善生活環境，維護國民健康，特制定本

01 法。

02 第2條第15款

03 本法用詞，定義如下：

04 十五、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或
05 地下水污染之人：

06 (一) 洩漏或棄置污染物。

07 (二) 非法排放或灌注污染物。

08 (三) 仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染
09 物。

10 (四) 未依法令規定清理污染物。

11 第3條

12 本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直
13 轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

14 第12條第1項及第2項

15 各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應
16 即進行查證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查
17 環境污染情形。

18 前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或
19 地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，直
20 轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控
21 制場址（以下簡稱控制場址）。

22 第16條

23 直轄市、縣（市）主管機關應視控制場址或整治場址之
24 土壤、地下水污染範圍或情況，劃定、公告土壤、地下
25 水污染管制區，並報請中央主管機關備查；土壤、地下
26 水污染範圍或情況變更時，亦同。

27 【土壤及地下水污染整治法施行細則】

第 10 條

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。

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 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 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。