臺中高等行政法院判決

109年度訴字第44號

）FKT64W1Z1X5L0;@110年1月13日辯

原　　告　乙順工業有限公司
代　表　人　蘇源順
訴訟代理人　陳思辰　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　尤敦誼
　　張訓嘉　律師
　　賈蓓恩　律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國108年12月24日環署訴字第1080069585號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於命原告於文到十日內就農地適當措施改善計畫之預估經費，提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）予被告之部分撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

㈠緣原告係於彰化縣○○市○○路○○○巷○○○號從事電鍍業，其製程廢水含有鉻、銅、鎳及鋅。前經行政院環境保護署（下稱環保署）辦理「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫（第2期）」、「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫（第3期）」及「彰化東西二、三圳地區農地污染

調查計畫」，發現其中位於原告下游處且長期引用東西二圳作灌溉用水之農地（約86.87公頃）土壤之鉻、銅、鎳及鋅等重金屬濃度高於土壤污染管制標準所定限值，受污染筆數共計478筆（368筆污染坵塊）（下稱系爭土地），惟調查當時並未查獲污染行為人，經被告於民國101年7月23日至107年1月30日分別以101年7月23日府授環水字第0000000000E號等23份公告（下稱23份公告）揭示為土壤污染控制場址及土壤污染管制區，並限制農作。

㈡嗣被告依據環保署委託瑞昶科技股份有限公司執行農地污染預防管理計畫－東西二圳農地污染關聯性分析及場址求償規劃報告（原告）結果（下稱關聯性報告），判定原告與系爭土地具污染關聯性且有洩漏或非法排放污染物之情事，認定原告為系爭土地之污染行為人，爰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條規定，以108年6月4日府授環水字第1080026948號公告（下稱108年6月4日公告）增列其為系爭土地之污染行為人。並復於108年6月6日以府授環水字第1080187689號函（下稱108年6月6日函），重述認定原告為系爭土地污染行為人之意旨，並依土污法第2條第15款、第13條第2項及第43條規定，命原告及其負責人蘇源順連帶清償已執行農地適當改善措施改善計畫之經費新臺幣（下同）1億2,346萬2,521元。又於108年6月11日以府授環水字第1080196790號函（下稱108年6月11日函）檢附108年6月4日公告，依行政程序法第114條第1項第3款補正被告108年6月4日公告及108年6月6日函之陳述意見程序，並於108年7月16日以府授環水字第1080239411號函（下稱108年7月16日函）檢附108年6月4日公告，載明如不服得於送達次日起30日內提起訴願以為救濟。

㈢然於送達上揭公告前之108年6月19日，被告即以108年6月19日府授環水字第1080203071號函（下稱原處分）檢送被告認定原告為污染行為人及污染範圍之公告，請原告於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費，提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）予被告，並依土污法第13條於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力。嗣被告復於108年6月24日以府授環水字第1080209416號函（下稱108年6月24日函）補正陳述意見程序，並於108年7月1日作成府授環水字第1080222272號函（下稱108年7月1日函）更正原處分，告知如原告對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害之情事，得於執行程序終結前，向被告提起聲明異議，再轉送環保署審議。

㈣原告不服，提起訴願，經環保署以108年12月24日環署訴字第1080069585號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，原告遂提起本件訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告就行政程序之行政處分、行政執行之告戒分辨不清，要求原告若不服原處分應提聲明異議，嗣經原告提起聲明異議並說明應係訴願程序，被告卻又將原處分之其中一部分拆送交環保署為訴願審議，原處分遭被告拆成程序、實體事項而有迴異之救濟途徑，於法顯有未合：

⑴原處分係一課予原告2項義務之下命處分：

原處分既係依據土污法第13條課予原告於6個月內完成調查工作、擬訂污染控制計畫之義務之行政處分，又係一課予原告於文到10日內提交改善整治能力之相關證明

文件（含財力證明）之行政處分，自應給予原告提起訴願、行政訴訟之救濟機會。而後，倘若原告未於6個月內履行完成調查工作及擬訂污染控制計畫、或未於10日內提交財力證明之行為義務，方由被告行告戒程序，由被告委託第三人代履行或處以怠金，並移送法務部行政執行署強制執行，至斯時方屬行政執行程序，原處分屬行政處分，與行政執行程序無涉。

⑵然被告先於原處分記載表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法，嗣卻又以108年7月1日函，表示原處分有所誤繕，更正為原告若對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於「執行程序終結」前，向被告提起聲明異議，被告顯然誤用，混淆行政程序與行政執行程序之差異，屬違法之處分。

⑶原告依被告之函文提起聲明異議，並主張原處分為行政處分，應行訴願程序之救濟途徑後，被告就原告提起之聲明異議檢卷送交環保署，然原處分既為一行政處分，救濟途徑被拆為程序事項－行政執行之聲明異議、實體部分－行政程序之訴願，顯非正確合法之救濟途徑，被告對於行政法之不熟悉，導致原告之權益受到損害，違反法定程序，自應撤銷。

2.108年6月4日公告尚未發生效力之時，被告作出原處分，不符合法律程序：

⑴原告接獲原處分之前，原告並未收受108年6月4日公告之行政處分，被告未將具備行政程序法第96條規定之書面行政處分，依同法第100條第1項規定合法送達原告，原告從未收到任何公告污染行為人之行政處分書面，則依行政程序法第110條規定，108年6月4日公告於原處分

作成之時尚未發生效力。

⑵被告作成原處分，足認被告知悉須先有基礎處分生效後，方得為後續之原處分。惟被告卻仍於污染行為人仍不明確、108年6月4日公告尚未發生效力時，即於108年6月19日以原處分，要求原告於文到10日內提出具改善整治能力之相關證明文件，於6個月內完成調查工作及擬定污染控制計畫，已違反土污法應遵循之法律程序。

3.被告所據之樣品檢測報告，並無法確認究係何機構所為之檢測，是否係環保署許可之機構，自有疑問。又環保署環境督察總隊中區環境督察大隊（下稱督察大隊）是否有依照「事業放流水採樣方法」、「環境樣品採集及保存作業指引」等法規進行採樣、保存亦均有疑義，恐有違背法令及檢驗原則之情，被告本於有利不利均一律注意之原則，自應嚴加調查。

4.被告以107年11月19日原告遭查獲繞流排放廢水一事，遽認原告乃系爭土地之污染行為人，實嫌速斷。且自先前之裁罰紀錄可發現原告等並無繞流排放之行為，而均於合法放流口排放，更可看出原告等絕無長期排放重金屬污染廢水，被告已違反行政機關應有利不利均一律注意之原則。

5.縱原告有排放未經處理之廢水，然而，該廢水是否確實污染外鄉鎮8個灌區之系爭土地，未見被告予以調查與確認，亦有違行政機關應有利不利均一律注意之法律原則。

6.依土污法第13條規定，若被告認定原告為污染行為人，則被告應先命原告於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫方屬正辦，然被告卻增加法律所未規定之負擔，要求原告須於文到「10日內」即須提交具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明），又增加「倘逾期未提報或財力

證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力」之法律效果，此等行政義務及法律效果於土污法均未規範，原處分顯然於法無據，應予以撤銷。又原告原本得於6個月內完成調查工作、擬訂污染控制計畫，卻因被告以原處分命原告須於文到「10日內」即須提交具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明），而縮短成「10日」，完全不待原告於6個月內擬訂污染控制計畫，已嚴重侵害原告之權利。且原告擬訂之計畫，未必如被告所預估需要高達1億3,056萬4,648元，然被告卻以此做為提交財力證明之準據，要求提交百分之40之財力證明，而該百分之40亦係不知何來之標準，是原處分於法有違，應予撤銷。

7.原處分載明原告須於10日內提交具改善整治能力證明文件，並載明倘於未提報或財力證明總額不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力，顯係課予原告法無明文之行為義務並有不利益之法律效果，然被告迄今均提不出法源依據，原處分顯違背法令，應予撤銷。依最高行政法院109年度裁字第362號裁定，已就原處分之內容加以認定，認原處分係課予原告2項行為義務，下命原告依土污法第13條之規定，須於6個月內完成調查工作、擬訂污染控制計畫之「行政處分」、下命原告於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）到府之「行政處分」。故被告命原告於文到10日內提交財力證明係一下命行政處分，然而此處分卻無任何法律依據，顯增加法律所無之負擔。又被告依原處分記載而接續作成要求原告繳納1億3,056萬4,648元代履行費用之行政處分，而遭最高行政法院認合法性顯有疑義，並由被告自行撤銷上開處分，故倘被告欲執此主張原

處分僅係預告性質而不生規制效力，亦與事實不符。

㈡聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原處分實質內容業包含下命處分（基礎處分）及告戒之意旨，後續救濟程序自應分別循訴願及聲明異議為之：

⑴按土污法第13條第1項及第2項及行政執行法第27條第1項及第2項規定，原處分就有關主旨中命原告「依土壤及地下水污染整治法第13條於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫」此一部分，性質屬規範原告行為義務之下命處分（基礎處分）；至於原處分之說明欄第五項載：「倘逾期未提報或財力證明總額不足新臺幣5,215萬4,720元整…將視為無改善整治意願或能力，本府將逕依土污法第13條第2項採取適當改善措施及同法第43條規定向污染行為人求償所支出之費用或依行政執行法第27條及第29條代履行規定為之」，則表明倘未依限履行被告將予以代履行之意旨，該部分性質則屬行政執行法第27條第1項之告戒，此亦為最高行政法院105年度判字第708號判決、高雄高等行政法院90年度訴字第478號裁定及最高行政法院91年度裁字第1249號裁定所肯認。

⑵再者，依前揭行政執行法第27條第1項之規範以觀，針對原告行為義務之下命處分（基礎處分）及告戒，二者並非不得於同一處分書為之，故被告就告戒部分縱未另以書面為之，亦屬適法。

⑶附帶說明者為，原處分有關告戒部分，被告業以108年7

月1日函載明原告如有不服應為聲明異議之意旨；此外，原處分有關命原告於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫部分，因原告最早業於108年7月9日提出聲明異議狀，並於該狀內就命其提財力證明及控制計畫乙節不服之表示，是故環保署亦將原告前揭不服之表示視為原告已就下命處分提起訴願，並命被告加以答辯。是故，原處分將下命處分及告戒載於同一處分書並無違誤，且後續無論係下命處分或告戒均賦予原告救濟之機會，此部分實並未對原告造成任何權益侵害。

2.原告於收受原處分前，即早已知悉並收受公告其為污染行為人之函文，原告後續甚且就認定其為系爭場址污染行為人乙節陳述意見並提起訴願，是原告權益實無受任何侵害及影響，原告泛陳其於原處分作成前，並不知悉認定其為系爭場址污染行為人之公告，要無足採。

3.原處分載明命原告於10日內提交具改善整治能力證明文件及載明倘逾期未提報或財力證明總額不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力，被告將依法為代履行等文字，均是被告依法為代履行前向原告所為之「預告」性質，原處分前揭內容適法有據：

⑴本案系爭場址污染農地高達478筆，考量後續整治費用龐大，初估約需花費1億3,038萬6,800元，自當先確認污染行為人即原告是否具備整治能力，是故，財力證明乃係被告用以審酌認定原告有無「具備整治能力」之方式；倘原告已明顯不具備整治能力，被告即應依土污法第13條第2項規範立即介入控制併予整治，俾以減少受污染農地被迫休耕、農民生計受損之損失，而非怠於不作為使污染持續擴大，故被告命原告於10日內提出財力

證明即非增加法所無之負擔。

⑵又依本院103年度訴字第466號判決記載，可見法院實務判決亦肯認以財力證明作為評估污染廠商是否具整治能力之方式並無違誤。復參照最高行政法院105年度判字第708號判決意旨，已明確表明「命於文到10日內提送具改善整治能力之相關證明文件」，僅是用以證明（並供主管機關）評估污染廠商是否具備足以支付整治期間所需費用，核其性質與「倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力」等文字記載相同，均屬主管機關為代履行前所為之「預告」（即告戒），從而均尚未發生行政處分之規制效力。

⑶綜上，依土污法第13條第2項之規範意旨，可知命提送具改善整治能力之相關證明文件乃係主管機關用以審酌認定污染廠商有無「具備整治能力」之方式之一；倘原告已明顯不具備整治能力，例如本件原告根本不願提出財力證明等文件之情形，被告即應依土污法第13條第2項規範即刻介入並為適當改善措施，俾以減少受污染農地被迫休耕、農民生計受損之可能，而非於明知原告根本無意整治時仍然無所作為，再參酌前揭本院及最高行政法院之意旨，亦認命於文到10日內提送具改善整治能力之相關證明文件及倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力等文字記載均屬預告性質，而尚未生規制效力。是故，被告於原處分所為前揭文字記載適法有據。

4.被告於作成原處分前，曾另以行政處分即108年6月6日函載明原告為系爭場址污染行為人，嗣後並於108年6月11日函檢附108年6月4日公告，惟該等函文均非原告本件爭訟

標的而為被告他案所為行政處分，參照最高行政法院99年度裁字第2152號裁定意旨，本件自不需就原處分作成前，被告所為之他案行政處分之合法性及實體內容有無理由加以審酌，故縱原告就上述處分為爭執，亦非本院本件所應審酌者，其標的顯然錯誤。

5.原告實際負責人蘇蔡淑櫻於本案107年11月19日督察當日業經選任辯護人陳詠琪律師陪同，此均有當日督察之畫面截圖及陳詠琪律師委任狀暨內政部警政署保安警察第七總隊第三大隊刑事案件報告書可資佐證。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：

㈠原處分（被告108年6月19日府授環水字第1080203071號函）是否適法？

㈡被告如何認定原告為經被告公告為控制場址之系爭土地之污染行為人？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

1.緣原告係於彰化縣○○市○○路○○○巷○○○號從事電鍍業，其製程廢水含有鉻、銅、鎳及鋅。前經環保署辦理「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫（第2期）」、「全國重金屬高污染潛勢農地之管制及調查計畫（第3期）」及「彰化東西二、三圳地區農地污染調查計畫」，發現其中位於原告下游處且長期引用東西二圳作灌溉用水之系爭土地（約86.87公頃）土壤之鉻、銅、鎳及鋅等重金屬濃度高於土壤污染管制標準所定限值，惟調查當時並未

查獲污染行為人，經被告以23份公告揭示為土壤污染控制場址及土壤污染管制區，並限制農作（乙證1）。

2.嗣被告依據關聯性報告之結果，判定原告與系爭土地具污染關聯性且有洩漏或非法排放污染物之情事，認定原告為系爭土地之污染行為人，爰依土污法第12條第2項、第16條及同法施行細則第10條規定，以108年6月4日公告（乙證1）增列其為系爭土地之污染行為人。並復以108年6月6日函（乙證2），重述認定原告為系爭土地污染行為人之意旨，並依土污法第2條第15款、第13條第2項及第43條規定，命原告及其負責人連帶清償已執行農地適當改善措施改善計畫之經費1億2,346萬2,521元。又以108年6月11日函（乙證3）檢附108年6月4日公告，依行政程序法第114條第1項第3款補正被告108年6月4日公告及108年6月6日函之陳述意見程序，並以108年7月16日函檢附108年6月4日公告，載明如不服得於送達次日起30日內提起訴願以為救濟（甲證13）。

3.然於送達上揭公告前之108年6月19日，被告即以原處分（甲證3）檢送被告認定原告為污染行為人及污染範圍之公告，請原告於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費，提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）予被告，並依土污法第13條於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力。嗣被告復以108年6月24日函（乙證8）補正陳述意見程序，並以108年7月1日函（乙證8）更正原處分，告知為如原告對執行命令、執行方法、應遵守之之程序或其他侵害之情事，得於執行程序終結前，向被告提起聲明異議，再轉送環保署審議。

4.原告依被告所訴，就原處分聲明異議，復又經被告將原處分命原告於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫部分認為係提起訴願轉送環保署，並經環保署於108年12月24日環署訴字第1080069585號訴願決定（甲證7）駁回，以上事實有各項資料可查（甲證3、7、13、乙證1、2、3、8，本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡原告確為經被告108年6月4日公告為控制場址中系爭478筆土地之污染行為人，業經本院以109年度訴字第48號判決予以認定（詳該判決理由五、㈡部分），於此合先敘明，原告於本訴主張其並無長期非法排放廢水之行為、並非系爭土地之污染行為人等陳詞，業經本院於109年度訴字第48號判決詳予敘明，乃於此不再贅述。

㈢原告確為系爭土地之污染行為人，原處分命原告於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫送被告核定之部分，尚屬適法，惟就其命原告於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費，提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明），倘逾期未提報或財力證明不足給付條件將視為無改善整治意願或能力之部分，則於法未合：

1.應適用的法令：土污法第2條第15款第2目、第13條、第43條第1項、第3項、第9項及行政執行法第27條、第28條、第29條、同法施行細則第32條（附錄）。

2.按土污法第2條第15款、第13條、第43條規定可知，縣（市）主管機關就其所公告之土壤污控制場址，應命污染行為人於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送縣（市）主管機關核定後實施；污染行為人不明或不擬訂污染控制計畫時，縣（市）主管機關得視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；依第13條第2項採適當措施

改善支出之費用，縣（市）主管機關得限期命污染行為人繳納；污染行為人為公司組織時，縣（市）主管機關得限期命其負責人繳納依第13條第2項採適當措施改善支出之費用，由公司與負責人負連帶清償責任。申言之，縣（市）主管機關依土污法第43條第3項及第9項之規定，命污染行為人公司及其負責人負連帶清償繳納費用責任者，依同條第1項規定，以所命繳納費用係被告依同法第13條第2項採適當措施改善支出之費用為構成要件；而縣（市）主管機關採適當措施改善，依同法第13條第2項規定，以污染行為人不明或不擬訂污染控制計畫時為構成要件；又同法第13條第1項規定，既訂有6個月之擬訂污染控制計畫期限，則在期限屆至前，污染行為人尚不合致不擬訂污染控制計畫之構成要件。

3.次按行政執行法第27條、第28條第1項及第29條規定可知，執行機關就依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務之義務人，經於處分書或另以書面告戒，逾期仍不履行，而其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之，而代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納，其繳納數額與實支不一致時多退少補。申言之，行政機關依行政執行法第29條命行為義務人繳納預估之代履行費用，係以該義務人依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務，經告戒而逾期仍不履行為前提要件。

4.經查，原告確為經被告108年6月4日公告為控制場址中系爭478筆土地之污染行為人，且該公告被告業於108年6月4日作成並公告後發生效力（詳本院109年度訴字第48號判決理由五㈡、㈢部分），是並無原處分於送達原告時，10

8年6月4日公告尚未生效之情。

5.次查，被告經公告原告為系爭土地之污染行為人，並經以108年6月11日函檢附108年6月4日公告送達原告使其知悉後，復以原處分載明：「檢送本府認定貴公司為污染行為人及污染影響範圍之公告乙份，請於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費提送具改善整治能力之相關證明文件(含財力證明）到府，並依土壤及地下水污染整治法第13條於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力。……說明：一、依據土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第13條第1項、第2項及第43條暨行政執行法第27、28及第29條規定辦理。……五、承說明二，因貴公司經查獲非法排放廢水至東西二圳，依法應負擔受污染農地之整治責任，本案污染農地約86.67公頃，其執行中所需土壤整治費用初估為新臺幣1億3,038萬6,800元（支出經費仍以實際整治工法為準），故倘逾期未提報或財力證明總額不足新臺幣5,215萬4,720元整（依計畫契約價金給付條件，第一期款：契約價金40%，故1億3,038萬元X40%＝5,215萬4,720元），將視為無改善整治意願或能力，本府將逕依土污法第13條第2項採取適當措施改善及同法第43條規定向污染行為人求償所支出之費用或依行政執行法第27條及第29條代履行規定為之。」（甲證3）等語。經核其意旨，原處分係課予原告2個「行為義務」，其一，10日內提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明），其二，於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫。並於原處分記載，倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力，被告將逕依土污

法第13條第2項規定採取適當措施改善及同法第43條第1項規定向污染行為人求償所支出之費用及依行政執行法第27條及第29條代履行規定為之。準此，就第2個行為義務即命原告「於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫。」部分，因原告確為系爭土地之污染行為人，業經本院以109年度訴字第48號判決（詳參判決理由五、㈡部分）詳予認定，於此茲不贅述，是依土污法第13條第1項規定，被告本於職權即應命污染行為人即原告於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，尚無裁量空間，是此部分行為義務之合法性於已確認「原告為系爭土地之污染行為人」之前提下，尚無疑義。

6.惟就上開第1個「行為義務」部分，則是一個命原告提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）之「行為義務」，其內容係要求原告於計畫實施前即提出擔保等，且告以倘逾期未提報或財力證明不足給付條件，將視為無改善整治意願或能力。然查，就所謂逾期未提出，將視為無改善整治意願或能力一節，被告未能提出法令依據，且法令並無明文規定，復被告以該等行為義務之未達成，作為後段之「視為無改善整治意願或能力」及「逕依土污法第13條第2項採取適當措施改善及同法第43條規定向污染行為人求償所支出之費用或依行政執行法第27條及第29條代履行規定為之」之各項行政行為之發動要件，衡酌行政機關基於公權力之作用，單方就公法上具體事件作成對外直接發生法律效果之下命行政處分，必須依據法律或其授權之法規命令所定之法定程序為之，然被告遽創設「於文到10日內提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證

明）」之要件為認定有無「改善整治意願或能力」及後續相關行政行為發動之依據，該部分之下命處分記載欠缺法令規範，亦顯然與法治國家依法行政之原則相悖，自應予撤銷。被告固舉最高行政法院之判決意旨，認為上開行為義務之性質屬主管機關為代履行前所為之「預告」（即告戒），並非行政處分云云。惟該等行為義務既欠缺法令依據，自亦無從謂係依法令負有行為義務，而於處分書所為之告戒可言，被告所訴尚無足採認。

㈣綜上所述，原處分命原告於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫送被告核定之部分，尚屬適法，原告訴請撤銷，為無理由。然原處分命原告於文到10日內就農地適當措施改善計畫之預估經費，提送具改善整治能力之相關證明文件（含財力證明）予被告，倘逾期未提報或財力證明不足給付條件將視為無改善整治意願或能力之部分，係在於法無據之情形下課予原告於文到10日內提送相關證明文件之行為義務，與土污法第13條第2項之規定未合，應予撤銷。又原告於訴願程序中即主張係就原處分之全部提起訴願，然訴願決定就原處分第1個行為義務部分未予審酌（丁證1及訴願卷第245至293頁原告訴願補充理由書參照），自亦有未合，就此部分，原告起訴求予撤銷，為有理由。另本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

六、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　2　　月　　3　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

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

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

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。
（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	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

審訴訟代理人	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　　110　　年　　2　　月　　8　　日

書記官　李　孟　純

本判決引用的相關條文：

【土壤及地下水污染整治法】

第2條第15款第2目

本法用詞，定義如下：

……

㈤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：

㈠……。

㈡非法排放或灌注污染物。

第13條

（第1項）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，並以一次為限。

（第2項）污染行為人或潛在污染責任人不明或不擬訂污染控制計畫時，直轄市、縣（市）主管機關得視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；污染土地關係人得於直轄市、縣（市）主管機關採適當措施改善前，擬訂污染控制計畫，並準用前項規定辦理。

第43條第1項、第3項、第9項

（第1項）依第12條第8項、第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項、第4項及第24條第3項規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納；潛在污染責任人應繳納之費用，為依規定所支出費用之2分之1。

（第3項）污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，直轄市、縣（市）主管機關得限期命其負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東繳納前2項費用；污染行為人或潛在污染責任人因合併、分割或其他事由消滅時，亦同。

（第9項）第1項、第3項及第6項應繳納費用，於繳納義務人有數人者，應就繳納費用負連帶清償責任。

【行政執行法】

第27條

（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。

（第2項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。

第28條第1項

前條所稱之間接強制方法如下：

一、代履行。
二、怠金。
第29條
（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第3人或指定人員代履行之。
（第2項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。
【行政執行法施行細則】
第32條
執行機關依本法第29條第1項規定，委託第3人或指定人員代履行時，應以文書載明下列事項，送達於義務人：
一、執行機關及義務人。
二、受委託之第3人或指定之人員。
三、代履行之標的。
四、代履行費用之數額、繳納處所及期限。
五、代履行之期日。
附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱	證據內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	被告108年3月15日府授環水第0000000000號書函附裁處書		本院卷1	P35-40
甲證2	被告108年6月6日府授環		本院卷1	P41-45

(續上頁)

		水字第1080187689號函			
	甲證3	被告108年6月19日府授環水字第1080203071號函		本院卷1	P47-52
	甲證4	被告108年7月1日府授環水字第1080222272號函		本院卷1	P53
	甲證5	原告108年7月9日聲明異議狀(對原處分聲明異議)		本院卷1	P55-61
	甲證6	被告108年10月2日府授環水字第1080337156號函附訴願答辯書		本院卷1	P63-74
	甲證7	訴願決定-行政院環境保護署108年12月24日環署訴字第1080069585號函附訴願決定書		本院卷1	P75-83
	甲證8	被告之行政答辯狀		本院卷1	P85-95
	甲證9	行政院環境保護署107年12月5日環署督字第1070099693號函檢附之「乙順工業有限公司繞流排放有害健康物質廢水查處報告書		本院卷1	P97-99

（續上頁）

	」（節錄）			
甲證10	臺灣彰化農田水利會網頁截圖		本院卷1	P101
甲證11	最高行政法院109年度裁字第362號裁定		本院卷2	P27-41
甲證12	被告108年7月11日府授環水字第1080237346號書函		本院卷2	P43-44
甲證13	被告108年7月16日府授環水字第1080239411號函		本院卷2	P45-48
乙證1	被告108年6月4日府授環水字第1080026948號公告		本院卷1	P137-192
乙證2	被告108年6月6日府授環水字第1080187689號函暨送達證書		本院卷1	P193-221
乙證3	被告108年6月11日府授環水字第1080196790號書函暨送達證書		本院卷1	P223-283
乙證4	被告108年6月28日府授環水字第1080213468號函		本院卷1	P285-286

（續上頁）

乙證5	原告108年7月9日訴願書		本院卷1	P287-292
乙證6	行政院環境保護署108年12月24日環署訴字第1080063539號訴願決定		本院卷1	P293-309
乙證7	被告108年6月19日府授環水字第1080203071號函		本院卷1	P311-314
乙證8	被告108年6月24日府授環水字第1080209416號書函及108年7月1日府授環水字第1080222272號函		本院卷1	P315-317
乙證9	被告108年7月9日府授環水字第1080227749號函		本院卷1	P319-344
乙證10	行政院環境保護署農地污染預防管理計畫-東西二圳農地污染關聯性分析及場址求償規劃報告（乙順工業有限公司）		本院卷2	P143-194
乙證11	107年11月19日行政院環境保護署環境督察總隊中區環境督察大隊督察截圖		本院卷2	P195

（續上頁）

	畫面			
乙證12	陳詠琪律師委任狀暨內政部警政署保安警察第七總隊第三大隊刑事案件報告書		本院卷2	P197-199
乙證13	竹和排水道水道圖資影本		本院卷2	P201
乙證14	東西二圳引灌範圍土壤污染控制場址分布圖及八大灌區放大圖		本院卷2	P203-219
乙證15	乙順公司107年11月19日蒐證採樣影片及排放高濃度廢水影片光碟		本院卷2	（置證物袋）
乙證16	原告公司基本資料影本		本院卷2	P277-278
乙證17	109年12月22日準備程序筆錄影本		本院卷2	P279-305
丁證1	109年度訴字第13號109年4月14日準備程序筆錄		本院卷1	P417-434
丁證2	109年6月30日準備程序筆錄		本院卷2	P53-60

（續上頁）

丁證3	本院109年度訴字第48號109年9月29日準備程序筆錄（含簡報資料）		本院卷2	P63-125
丁證4	109年12月22日準備程序筆錄		本院卷2	P225-252
丁證5	行政院環境保護署108年12月24日環署訴字第1080069585號訴願決定		訴願卷	P365-371