

臺北高等行政法院判決

106年度訴字第1582號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年3月14日辯

原告 嘉發實業工廠股份有限公司

代表人 鄭雅仁（董事長）

訴訟代理人 郭德田 律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）

訴訟代理人 曾雅楓

張訓嘉 律師

李元荼 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106年9月8日環署訴字第1060036249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：

緣原告所屬○○二廠（下稱系爭場址。場址地址：桃園市○○區○○○○區○○路○○號。場址地號：桃園市○○區○○段○○○○○號）從事不銹鋼製造業，經行政院環境保護署（下稱環保署）辦理「運作中工廠土壤及地下水含氯有機溶劑污染潛勢調查及查證計畫（第5期）」，於民國102年3月21日至系爭場址查證，發現地下水污染物三氯乙烯含量已達第二類地下水污染管制標準，案移由被告核認系爭場址為原告工廠用地而受污染，其污染來源明確，爰依土壤及地下水污染

01 整治法（下稱土污法）第12條第2項、第16條、第17條暨同
02 法施行細則第10條規定，分別以105年8月10日府環水字第10
03 50184050號及第000000000000號（下分別稱105年8月10日A函
04 、105年8月10日B函，合稱105年8月10日2函）公告劃定系爭
05 場址為地下水污染控制場址暨管制區，並載明原告為污染行
06 為人；被告復依土污法第12條第3項規定，報經環保署審核
07 後，環保署以106年2月15日環署土字第1060012323號（下稱
08 106年2月15日函）公告系爭場址為地下水污染整治場址在案
09 。嗣被告為減輕污染危害或避免污染擴大，爰依土污法第15
10 條規定，以106年3月20日府環水字第1060061933號函（下稱
11 原處分），命原告立即採取應變必要措施。原告不服，提起
12 訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

13 二、原告起訴主張及聲明：

14 (一)原處分之作成係依據被告105年8月10日2函公告系爭場址之
15 所在土地為地下水污染控制場址及管制區，及環保署106年2
16 月15日函公告系爭場址為地下水污染整治場址，前開三前階
17 段行政處分均有違法瑕疵，原告就上開二函均表不服，分別
18 循序提起行政訴訟救濟，承此，原處分既係基於上開違法處
19 分所作成，其合法性顯有疑義，應予撤銷。

20 (二)被告105年8月10日2函具有以下違法瑕疵：

21 1.桃園○○工業區為早期之工業區，多數廠商皆有使用有機溶
22 劑且未申報之事實，原告自始即合法使用三氯乙烯並依法申
23 報，然環保署於本次計畫中僅對有使用及申報之廠商進行調
24 查，並未對地下水含氯超標廠址周邊區域及工業區內各區域
25 進行全面之調查並以調查之結果評斷，其調查方法有違公正
26 性。況且，自91年起，依據環保署調查結果，桃園○○工業
27 區內周邊即已出現地下水含氯污染之現象，故桃園○○工業

區地下水含氯污染之情形，實非單一系爭場址廠區污染之問題，被告自難逕以認定污染源即來自系爭場址廠區內。

2. 關於地下水流向部分究竟為「東北向西南」抑或是「西南向東北走向」，對於判斷污染源是否來自系爭場址以外，至為關鍵，而被告於本次重為處分，仍未進一步調查，顯有應調查而未調查之瑕疵：

(1) 環保署於105年8月10日2函前訴願決定（105年1月26日環署訴字第10480087644號）理由中曾表明：「調查結果地下水流向為東北向西南流向，顯與本署查證結果報告書不一致，惟原處分機關未再進一步詳查……」、「惟此調查結果並未提出系爭場址相關有地下水抽汲之紀錄」，並以此為由撤銷前次訴願決定之原處分。

(2) 又依照環保署103年1月「全國高污染潛勢工業區地下水質預警監測井網規劃建置計畫（第二期）」（下稱103年全國預警網規劃建置計畫）2-72頁、2-80頁、2-195頁、2-196頁、2-198頁、4-196頁，以及104年11月「全國高污染潛勢工業區地下水質預警監測井網規劃建置計畫（第三期）」4-28頁、4-31頁等，調查結果皆顯示桃園幼獅工業區南側區域地下水流向為「東北向西南」。

(3) 惟查，被告於重為處分（即原處分）時，並未依環保署前次訴願意旨就地下水流向再進一步調查，且於本次訴願程序中，亦未提出任何證據證明於前次訴願決定後至重為處分以前，有進行任何進一步詳查之結果，而環保署亦未於訴願決定理由中釐清究竟系爭場址地下水流向為何，自難以排除污染源來自於外部之可能性，顯然原處分已有應調查而未予調查之嚴重瑕疵。

3. 環保署既於前次訴願決定理由對於被告就地下水流向未再進

01 一步調查，認為被告認定污染源部分，有所瑕疵；同理，本
02 次訴願程序中，被告既未提出地下水流向之調查結果，環保
03 署竟未認定被告就事實判斷部分有所瑕疵，顯然有違反行政
04 自我拘束原則。

05 4.被告就「三氯乙烯作業場址為污染源產生處」及「導致監測
06 井MW000000-0（監測井）、MW000000-0（監測井）地下水三
07 氯乙烯濃度超標」之原因推論，有違論理及經驗法則，且據
08 此認定原告為污染行為人，顯然有推論過廣之嫌：

09 (1) 監測井MW000000-0位置距離三氯乙烯作業場址較近，而三
10 氯乙烯檢測值並未超過標準，而位於北側之監測井MW0000
11 00-0、MW000000-0位置距離三氯乙烯作業場址較遠，三氯
12 乙烯檢測值卻超過標準，即已顯示該三氯乙烯作業場址應
13 不是污染源產生處。

14 (2) 桃園市政府環保局各環境稽查單位於103年9月5日至生產
15 現場勘查，勘查結果地表鋪面並未有任何裂縫，且實地觀
16 察該脫脂區除了下方有盛液盤防護，地面且為厚300mm鋼
17 筋混凝土地面，上層鋪有防水樹酯，與常理判斷也不易有
18 滲漏之可能。況且，原告停用三氯乙烯時間為95年，環保
19 單位調查時間為103年，如何能判斷三氯乙烯作業區地面
20 裂痕於95年即存在，又，被告至今不曾提出任何證據證明
21 系爭場址區域內，是否有三氯乙烯於何時流至雨水溝中，
22 並流至廠區北側，甚至從地面流入地下，被告推論並無客
23 觀證據，其認定事實，顯然有違論理法則及經驗法則，實
24 不足採。

25 (三) 綜上，原處分之基礎即105年8月10日2函及106年2月15日函
26 有上開違法瑕疵，則原處分之合法性顯有疑義，應予撤銷。

27 (四) 聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

01 三、被告答辯及聲明：

02 (一)依環保署「運作中工廠污染調查及查證計畫」調查結果，於
03 系爭場址內之監測井MW000000-00、MW000000-00分別檢驗出
04 地下水三氯乙烯濃度達0.61毫克/公升及0.81毫克/公升（第
05 二類地下水管制標準為0.05毫克/公升），均已超過污染管
06 制標準，其中最高濃度甚至超過標準達16倍多，顯見系爭場
07 址之污染甚為嚴重，而被告及環保署業已認定系爭場址為地
08 下水污染控制場址及整治場址，並認定原告為污染行為人；
09 且原告於系爭場址公告為控制場址及整治場址時，為系爭場
10 址之使用人，依土污法第2條第19款之規定，亦屬系爭場址
11 之污染土地關係人；次查，環保署於103年委託中興工程顧
12 問股份有限公司執行103年全國預警網規劃建置計畫，認桃
13 園○○工業區周遭區域均可能為地下水流出之下游處，而系
14 爭場址及位處○○工業區之南側，由此可知，被告為減輕污
15 染危害或避免污染擴大，依土污法第15條第2項命原告執行
16 應變必要措施，並提出相關計畫，自屬適法有據。

17 (二)系爭場址至今持續存在三氯乙烯之污染，又僅原告曾於系爭
18 場址上使用三氯乙烯，基於三氯乙烯之特性，其移動方向主
19 要以垂直為主，受地下水流向之影響小，足見系爭場址之污
20 染係由原告所造成，被告認定原告為污染行為人並命其依土
21 污法第15條第2項執行應變必要措施，並無違誤：

22 1.本件污染物三氯乙烯具有比水重且不易溶於水之特性，其傳
23 輸途徑與重力及地質相關性甚高，移動方式亦以垂直方向為
24 主，受地下水流向之影響小，且其移動速度緩慢，一年可能
25 僅移動一、二公尺，此等污染物質聚集而成之團塊，即DNAP
26 L池，則易形成大面積且持久之污染。經查，環保署103年於
27 系爭場址內之監測井MW000000-00、MW000000-00，分別檢驗

出地下水三氯乙烯濃度達0.61毫克/公升及0.81毫克/公升，嗣後經被告持續檢測，於104年9月監測井MW000000-00檢測出三氯乙烯濃度達1.106毫克/公升，106年2月監測井MW000000-00及MW000000-00分別檢測出三氯乙烯濃度達1.14毫克/公升及1.25毫克/公升，足證該污染長期且持續存在於系爭場址。

2.再查，88年至93年間僅原告於系爭場址上使用三氯乙烯進行油脂清洗製程，並無其他人使用系爭場址，此事實為原告所不爭。且被告於103年9月5日至原告處稽查結果顯示，現場原三氯乙烯機台設備雖已拆除並改用鹼液作設備表面清洗，然其機台下方為廠區內雨水溝，且周遭地表鋪面有破損情形容易造成污染物滲透，甚至藉雨水溝傳輸至廠區他處，監測井MW000000-00旁為納管前之廢污水集水井，該井使用混凝土而無任何不透水材質；另查，被告於106年1月10日至系爭場址查看，發現監測井MW000000-00所在之廢棄物暫存區，有無防水措施之RC接縫，且地面尚有廢液痕跡，而原告製程中使用之三氯乙烯清洗後所生之廢水，縱使有如原告所稱已委託合法廢棄物清理業者處理，然該廢水置於廢棄物暫存區時，因無任何防水措施，自會發生洩漏污染之情事，故系爭場址之污染係由原告造成；又監測井MW000000-00及MW000000-00雖非位於原告之三氯乙烯作業區，然而其係位於廢污水集水井及廢棄物棄置區，而該區會貯存三氯乙烯清洗後之廢液，故於此區檢驗出污染並無違論理及經驗法則，原告所指摘顯屬無據。

(三)聲明：駁回原告之訴。

四、本件如事實概要欄所載之事實，有環保署執行之「運作中工廠土壤及地下水含氯有機溶劑污染潛勢調查及查證計畫（第

5期)」內容節錄資料（原處分卷第12至20頁）、環保署「全國高污染潛勢工業區地下水質預警監測井網規畫建置計畫（第2期）」書面正式報告節錄資料（原處分卷第54至57頁）、被告105年8月10日2函即地下水污染控制場址及管制區公告各1份（原處分卷第28至31頁）、環保署地下水污染整治場址公告1份（原處分卷第33至35頁）及原告工廠歷年稽查狀況概述（原處分卷第21至27頁）、原處分及訴願決定（本院卷第21至22、24至32頁）等資料影本，附卷可稽，為可確認之事實。本件應審酌事項厥為：被告依土污法第15條規定，以原處分命原告立即採取應變必要措施，有無違誤？爰判斷如下。

五、本院之判斷：

（一）按「各級主管機關對於有……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。前項場址之……地下水污染來源明確，其……地下水污染物濃度達……地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為……地下水污染控制場址（以下簡稱控制場址）。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）主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：……七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。直轄市、縣（市）主管機關對於前項……第8款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、

01 污染土地關係人或委託第三人為之。」「直轄市、縣（市）
02 主管機關應視控制場址或整治場址之……地下水污染範圍或
03 情況，劃定、公告……地下水污染管制區，並報請中央主管
04 機關備查；……地下水污染範圍或情況變更時，亦同。」土
05 污法第12條第1項、第2項、第3項、第15條及第16條分別定
06 有明文。

07 (二)查原告從事不銹鋼製造業，經環保署辦理「運作中工廠土壤
08 及地下水含氯有機溶劑污染潛勢調查及查證計畫（第5期）
09 」，於102年3月21日至系爭場址查證，發現地下水污染物三
10 氯乙烯含量已達第二類地下水污染管制標準，案移由被告核
11 認系爭場址為原告工廠用地而受污染，其污染來源明確，爰
12 依土污法第12條第2項、第16條、第17條暨同法施行細則第1
13 0條規定，分別以105年8月10日2函公告劃定系爭場址為地下
14 水污染控制場址暨管制區，並載明原告為污染行為人。被告
15 復依土污法第12條第3項規定，報經環保署審核，環保署以
16 系爭土地經查證結果，其地下水中三氯乙烯最高濃度0.81毫
17 克/公升，超過第二類地下水污染管制標準0.05毫克/公升，
18 污染潛勢評估總分（TOL）值1,624.67分，已達1,200分以上
19 ，符合土壤及地下水污染場址初步評估暨處理等級評定辦法
20 第8條第1項第1款規定，依土污法第12條第3項規定，以106
21 年2月15日公告原告系爭土地為地下水污染整治場址。依上
22 述，原告為污染行為人，系爭土地之污染來源明確，其地下
23 水污染物濃度達地下水污染管制標準，經依上開主管機關公
24 告為地下水污染控制場址，且上開3函均於確定終局判決中
25 經裁判（詳後述）。被告為減輕污染危害或避免污染擴大，
26 應依控制場址或整治場址實際狀況，採取移除或清理污染物
27 及其他應變必要措施，其應變必要措施得命污染行為人為之

01 ，揆諸土污法第15條第1、2項規定甚明。綜上，原處分於法
02 有據，核無違誤。

03 (三)原告雖主張被告105年8月10日2函及環保署106年2月15日函
04 ，均有違法瑕疵，系爭原處分基於該違法函（公告、行政處
05 分）所作成，其合法性顯有疑義，應予撤銷云云。按行政訴
06 訟法第213條規定：「訴訟標的於確定終局判決中經裁判者
07 ，有確定力。」故訴訟標的於確定終局判決中經裁判，嗣後
08 當事人即不得為與該確定判決意旨相反之主張，法院亦不得
09 為與該確定判決意旨相反之判斷（最高行政法院72年判字第
10 336號判例參照）。查原告不服被告105年8月10日2函及環保
11 署106年2月15日函，所提訴願均遭駁回，原告續提起行政訴
12 訟，案經本院106年度訴字第411號、106年度訴字第1741號
13 判決駁回原告之訴，及最高行政法院107年度裁字第1446號
14 、107年度裁字第1914號裁定駁回原告所提上訴而告確定，
15 有各該裁判可憑（見本院卷第178至199頁、第204至230頁、
16 第234至240頁、第251至258頁）。原告自不得為相反主張認
17 上開函違誤，本件亦不得為相反之裁判，故原告以與原確定
18 判決確定力範圍相反之理由，請求撤銷系爭原處分為無理由
19 ，應判決駁回之。

20 (四)原告又主張「原處分並沒有清楚載明土污法第15條第7、8款
21 規定」云云。按「行政程序法第96條第1項第2款規定，行政
22 處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依
23 據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機
24 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
25 ，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可
26 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
27 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。」有最高行政法院96年度判字第594號判決可資參照。又「按所謂『內容明確性』，應指行政行為各項重要之點均應明確而言，行政行為之內容是否明確，應就個案實質觀察，而不以其形式上有理由或說明欄為斷。又法律行為之內容雖不明確，得經由解釋排除者，則尚非足以影響其法律效力之不明確。」亦有最高行政法院100年度判字第427號判決可資參照。經查，原處分（見本院卷第21頁）載明：「主旨：貴公司所屬系爭土地，命立即採取應變必要措施，……。說明：一、依據土污法第15條規定辦理。二、相對人：……。三、原因事實：……。四、請貴公司依土污法第15條第1項規定主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施，另依同條第2項規定應變必要措施，得命污染行為人為之，本府（即被告）依上開條例立即執行應該必要措施……」已足使原告瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令，並無違反行政程序法第96條第1項規定之情事，原告據以主張原處分違誤，亦無可取。

六、綜上，原告主張俱無可採。原告為污染行為人，且系爭土地經公告為地下水污染整治場址，被告以原處分命原告立即採取應變必要措施，核無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法與舉證，經核均與判決結果並無影響，爰不一一斟酌論述，附此敘明。

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

中華民國 108 年 3 月 28 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官許瑞助

法官鍾啟煌

法官林妙黛

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。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行	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。

政法院認為適當者
，亦得為上訴審訴
訟代理人

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。

中 華 民 國 108 年 3 月 28 日

書記官 劉 育 伶