

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1064號

107年度訴字第1065號

110年2月3日辯論終結

原告 床的世界床業股份有限公司

代表人 陳燕飛（董事長）

訴訟代理人 王嘉斌律師

賴玉梅律師

複代理人 王暉凱律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）

訴訟代理人 何嘉昇律師

呂佳玲

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107年6月28日環署訴字第1070016690號、第000000000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

壹、程序方面：

按「（第1項）分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。（第2項）命合併辯論之數宗訴訟，得合併裁判之。」行政訴訟法第127條定有明文。本院查兩造間107年度訴字第1064號及第1065號土壤及地下水污染整治法事件，係同種類之事實及法律上原因，爰命合併辯論，分別裁判，合先敘明。

01 貳、實體方面：

02 一、事實概要：緣原告承租訴外人鴻傑股份有限公司（下稱鴻傑
03 公司）所有之桃園市中○○○區○○段○○○號土地（即桃園
04 市○○區○○路○號建物之基地，下稱系爭土地）設廠從事
05 傢俱及裝設品製造業，為系爭土地之使用人。被告委託財團
06 法人工業技術研究院（下稱工研院）執行「桃園市地下水含
07 氯有機污染場址調查及應變必要措施計畫」（下稱調查計畫
08 ）於民國106年3月6日至9日派員前往中○○○區○○段80
09 、81、139、140地號等4筆土地部分區域（下稱系爭場址）
10 共24口監測井進行地下水採樣，樣品檢測結果顯示系爭場址
11 地下水污染物三氯乙烯含量最高為12.4mg/L（標準限值為
12 0.05mg/L）及順-1，2-二氯乙烯含量最高為1.13mg/L（標準
13 限值為0.7mg/L），均已超過第二類地下水污染管制標準限
14 值。被告認系爭場址地下水污染來源明確，依土壤及地下水
15 污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、同法施行細則第
16 10條規定，以106年12月27日府環水字第1060308086號公告
17 （下稱原處分一）系爭場址為地下水污染控制場址，並以
18 107年1月8日府環水字第100004222號函檢送原處分一予原告
19 。嗣被告審視系爭場址下水污染範圍及情形，並基於為減輕
20 污染危害及避免污染擴大之目的，依土污法第15條第2項規
21 定，以107年2月8日府環水字第1070033973號函（下稱原處
22 分二）命原告、訴外人經濟部工業局、經濟部工業局中壢工
23 業區服務中心（下稱服務中心）、富永炭素股份有限公司（
24 下稱富永炭素公司）、鴻傑公司及揚博科技股份有限公司（
25 下稱揚博公司）等污染土地關係人立即採取應變必要措施，
26 並於文到4個月內提送應變必要措施計畫書或污染控制計畫
27 報被告憑辦。原告不服原處分一、二，分別提起訴願，經行

政院環境保護署（下稱環保署）分別以107年6月28日環署訴字第1070016690號（下稱訴願決定一）、第0000000000號訴願決定（下稱訴願決定二）駁回訴願，遂提起本件行政訴訟（原告對原處分二原提起撤銷訴訟，請求訴願決定二及原處分二均撤銷，嗣於訴訟繫屬中，以原處分二已執行完畢，而變更訴之聲明為確認原處分二關於原告部分違法）。

二、原告主張：

甲、有關原處分一：

(一)原告於99年始於系爭土地興建廠房，並於101年興建完成，而定寧路人行道CL02監測井於97年間開始進行監測時，採樣檢驗污染物之結果忽高忽低，有時會些許超過污染管制標準，足證在原告於99年興建廠房前，系爭場址附近之人行道於97年間已有遭污染之情事。又原告興建廠房後，並未向下挖掘系爭土地或掩埋物品，亦未利用地下水資源，更未從事任何可能產生「三氯乙烯」污染物之營業活動，故本件該污染物之來源與原告無涉。

(二)「地下水污染控制場址」須符合：「地下水污染來源明確」及「地下水污染物濃度達地下水污染管制標準」二要件，缺一不可，如依查證、調查結果及資料尚無法判斷或確認污染物質係從何而來，則縱使場址內確有污染物質，仍不符合「地下水污染來源明確之要件」，不得公告為地下水污染控制場址，否則即違反土污法第2條第2款及第17款、第12條第1項及第2項、第27條第1項、同法施行細則第8條等規定及最高行政法院101年度判字第1086號判決、101年度判字第548號判決及臺北高等行政法院101年訴字第1811號等判決意旨。查原處分一所憑之事實，係以CL02監測井之調查結果為基礎，惟觀該採樣檢驗之報告內容，於106年3月7日採樣時，

地下水中污染物順-1,2-二氯乙烯檢測之結果為0.3595mg/L，並未達管制標準：0.7mg/L，故本件污染來源是否明確已有疑義。再者，由被告於訴願中提供之CL02監測井之監測紀錄觀之，自97年起污染物有時超過管制標準，有時又遠低於管制標準，從該數據變動過程即可證實，CL02監測井所監測之範圍絕非污染來源，否則檢測之數據應持續超過管制標準，而不可能有如此巨大之起伏，加以採樣與檢驗之過程皆有誤差存在，而造成誤差之原因可能來自於設備老舊、設備操作不當、採證方式錯誤等因素，故本案自不應排除誤差之可能。詎被告竟未考量誤差值存在之可能，即逕自以對被告有利之數據主張污染來源已明確，自有未當。況被告選擇設置CL02監測井之地點所憑據者為何？就地下水採樣之方式，是否在採樣前，有就系爭土地使用沿革、住戶排放廢污水狀況、四鄰土地使用情形及系爭場址地下水不同深度之濃度變化趨勢、地質水文之分佈與流向予以分析？在枯水期、滿水期是否有污染存在？均未見被告說明，則本案是否確實如被告所述污染來源已明確？實令人存疑。是系爭土地之地下水污染來源並不明確，被告將系爭土地公告為地下水污染控制場址，違反明確性原則及土污法第2條第2款及第17款、第12條第1項及第2項、同法施行細則第8條規定。

(三)原處分一所憑之事實係CL02監測井之監測資料，依場址污染範圍與管制區之劃定及公告作業原則第3點規定，原則上係以達管制標準之監測井採樣點所在地號公告為控制場址，而CL02監測井所在之位置係位於桃園市○○區○○路之人行道上，與系爭土地相隔甚遠，詎被告竟將CL02監測井所在以外之系爭土地一併劃入系爭場址，顯已違反上開作業原則第3點之規定及比例原則，有裁量濫用之違法。

01 (四)被告以原處分一公告系爭場址為地下水污染控制場址，公告
02 結果除應登載於土地登記簿謄本，影響土地之價值外，行政
03 機關將可能為後續之處分，足認該公告之結果影響人民之權
04 利重大，行政機關為公告前自應給予人民陳述意見之機會，
05 詎被告並未給予原告陳述意見之機會，逕行作成公告，其所
06 為自難認為適法。而被告為原處分二時，非但無視於原告就
07 原處分一所提之爭訟程序，亦再次未依法踐行命原告陳述意
08 見之程序。嗣被告自知其為處分前未命受處分人陳述意見恐
09 有違法之嫌，始於107年3月22日補行命原告陳述意見之程序
10 ，然被告嗣後補行之程序無法治癒原處分之瑕疵，仍應認為
11 被告所為之原處分一、二違反行政程序法之規定而有違誤。

12 (五)依原處分一公告事項第五點記載，被告公告系爭場址受有地
13 下水污染之依據係CL02監測井之採樣檢驗結果，惟訴願決定
14 之內容稱原處分一之依據係「24口監測井」之採驗檢測結果
15 ，此與原處分一所憑係單一口「CL02監測井」採樣檢測結果
16 有所出入，足見訴願決定恣意擴張解釋原處分一之內容，自
17 應予以撤銷。

18 乙、有關原處分二：

19 (一)被告雖依土污法第15條第1項第8款、同條第2項規定命污染
20 土地關係人執行其他應變必要措施之內容，無須鉅細靡遺地
21 詳述每項措施之執行步驟，但其本質既為同條第1款至第7款
22 應變必要措施以外之其他措施（即第8款為概括性規定），
23 理應與第1款至第7款規定之例示應變必要措施相當，亦即應
24 與第1款至第7款規定之措施內容一般，均須達致足以使一般
25 人得以清楚特定或可得確定其命義務人履行之措施內容。況
26 原告本非受被告委託執行應變必要措施之專業環保機構，僅
27 係遭被告強制劃入系爭場址中並認定係污染土地關係人，因

而對系爭場址負有狀態責任而應執行應變必要措施之義務人，若有違反前揭公法上義務，被告尚得依土污法第38條第1項之規定予以處罰，則命原告執行之應變必要措施理應具體而明確，然原處分二僅命採取「應變必要措施」，未告以任何具體應採取之行為，原告實難知悉負有何等作為義務，顯然違反法律明確性原則。

(二)被告依土污法第15條第2項、第13條第2項規定，以原處分二命原告於文到4個月內提送應變必要措施計畫書「或」污染控制計畫，惟土污法第15條第2項規定之內容並未授權被告為行政處分或賦予裁量權，則被告以原處分二命原告提送應變必要措施計畫書，並課予原告作為義務，顯無任何法律依據。另依土污法第13條第2項規定命原告提送污染控制計畫，惟土污法第13條第2項規定之適用主體係「污染行為人」、「潛在污染責任人」，而原告係「污染土地關係人」，自非該條文適用之主體，且該條文規範內容係於前揭主體不作為時，課予行政機關作為義務，詎被告竟將法律課予自身作為義務之內容，逕以原處分二將作為義務轉嫁予原告，然此項義務轉嫁之過程亦於法無據，故被告除命原告為一定作為欠缺法律依據外，更誤解該土污法第13條第2項規定之規範意旨，參照司法院釋字第443號解釋之說明，原處分二違反法律保留原則甚明。

(三)土污法第15條規定採取「應變必要措施」之目的係為減輕污染危害或避免污染擴大，而土污法第13條規定之「污染控制計畫」，其目的係將場址之污染降低至污染管制標準以下，足見兩者之目的與執行內容並非相同，被告依土污法第15條第2項及第13條第2項規定，以原處分二命原告4個月內提送應變必要措施計畫書「或」污染控制計畫，乃係命原告行兩

種相牴觸之行為，且兩者執行目的皆不同，則原處分二究竟命原告行何等作為？又欲達成之目的為何？原告均無從知悉，亦無法具體執行，違反行政行為明確性原則，自屬違法。

(四)系爭土地經被告公告為地下水污染控制場址，原告於系爭土地上並未有任何造成土壤或地下水污染之行為，僅因向鴻傑公司租用系爭土地，即遭被告認定為污染關係人，並負有採取必要應變措施之義務。原告既無任何違反行政法上義務之行為，然土污法之規定竟得逕認原告為污染土地關係人，並依同法第15條命原告採取必要應變措施，土污法之規定顯然與行為責任原則有違等語。

丙、並聲明：

(一)原處分一關於公告系爭土地為地下水污染控制場址及該部分訴願決定一均撤銷。

(二)確認原處分二關於原告部分違法。

三、被告則以：

(一)系爭場址於被告102、103年執行「102年度桃園縣含氯溶劑污染場址初步污染範圍界定及相關場址後續管制策略計畫」（下稱102年度計畫）、「103年桃園縣土壤及地下水污染調查及查證工作計畫」（下稱103年度計畫）時，發現地下水含有污染物三氯乙烯，且污染物濃度逾地下水污染管制標準（編號CL10302監測井：11.5mg/L、編號CL10402監測井：1.41mg/L、編號CL10403監測井：16.96mg/L、編號CL10404監測井：5.68mg/L）。嗣被告106年辦理調查計畫時，發現位於系爭土地上之4口監測井即編號CL10302（H00865）監測井之順-1,2二氯乙烯、三氯乙烯濃度分別為1.13mg/L、11.6mg/L；編號CL10402（H00949）監測井三氯乙烯濃度為0.401mg/L；編號CL10403（H00950）監測井三氯乙烯濃度為12.4mg/

L；編號CL10404（H00951）監測井三氯乙烯濃度為6.61mg/L，均逾管制標準（順-1,2-二氯乙烯：0.7mg/L；三氯乙烯：0.05mg/L）甚高。足徵系爭場址地下水遭三氯乙烯污染，且污染之物質及位置明確，依土污法第12條第2項規定，以原處分一公告為地下水污染控制場址，依法洵屬有據。又系爭場址經公告後，被告為減輕污染危害或避免污染擴大，復依土污法第15條第2項規定，以原處分二命原告採取應變必要措施，於文到4個月內提送應變必要措施計畫書。嗣原告於107年10月2日表示願併入經濟部工業局、服務中心及富永炭素公司所提之「中○○○區○○段80、81、139地號地下水污染應變必要措施計畫（變更）（修正二版）」（下稱系爭應變必要措施計畫）共同辦理，經被告環保局於108年1月17日以府環水字第1080011917號函（下稱108年1月17日函）核定。系爭應變必要措施執行期程為108年1月17日至109年1月17日止，原告完成應變必要措施後，並於109年2月提送執行成果報告。

(二)有關原處分一：

- 1.原告雖主張其並非本件地下水污染之污染行為人而指摘原處分一違法云云。惟查，場址公告處分並非以土地使用人或所有權人為污染行為人為要件，縱然污染行為人尚未查明，主管機關仍得公告污染場址進行相關管制作為，此觀土污法施行細則第10條第2項明文「……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」可明。由此可知，場址公告與污染行為人之查明與否係屬二事。況原處分一並未認定原告為系爭場址之污染行為人，原告以其非污染行為人指摘原處分一違法云云，恐非有據。
- 2.本件地下水流向大致為南向北或西南向東北流，依被告106

01 年調查計畫檢測調查結果，顯示本件污染物即三氯乙烯、順
02 -1,2二氯乙烯主要分布在系爭場址範圍內，且地下○○○區
03 ○○○○路）已無更高測值，可排除本件污染物係從更上游
04 區域擴散流入之可能。再者，根據歷年調查結果，系爭場址
05 內地下水中三氯乙烯污染物濃度已超過飽和溶解度1%（約11
06 mg/L），足認存在純相污染源即DNAPL純相。是依現有調查
07 結果，已足可判斷或確認造成本件地下水污染之污染來源（
08 DNAPL純相）其物質、位置等資訊，本件造成之地下水污染
09 來源應屬明確。原告主張CL02監測井之檢測數值忽高忽低，
10 污染來源不明確云云，自非可採。又被告係辦理106年調查
11 計畫時，發現位於系爭土地上編號CL10302、CL10402、CL10
12 403與CL10404之4口監測井三氯乙烯濃度均逾管制標準，故
13 與其他3筆地號土地合併公告為地下水污染控制場址，並無
14 違誤，被告並非以CL02監測井之檢測數值作為公告系爭土地
15 為地下水污染控制場址之依據，原告就此顯有誤會。

16 3.原告雖稱被告作成原處分一前並未給予原告陳述意見機會云
17 云，然查，被告作成原處分一前已於106年7月19日以書面給
18 予原告陳述意見機會，原告並有提出書面陳述意見，原告稱
19 未依法給予其陳述意見機會云云，容屬誤會。至原告指摘訴
20 願決定所載之事實與原處分一所憑事實不符云云。經查，原
21 處分一於檢送系爭公告時，併有同時檢送相關監測井監測結
22 果，非僅以CL02監測井之檢測結果為依據，被告就此已於訴
23 願程序中說明在案。

24 (二)有關原處分二：

25 1.原告雖主張原處分二違反明確性原則云云，惟查，被告於原
26 處分一作成前曾於106年6月26日召開「中壢工業區CL02區域
27 調查結果與污染改善工作研商會議」，斯時已提供與會者10

6年調查計畫結果之簡報。簡報內容明確說明後續應變必要措施之內容為圍堵、阻絕等措施，以減輕污染危害或避免污染繼續擴大。而圍堵、阻絕地下水污染擴散之工法並非僅有單一一種方式，得由採取應變必要措施之人評估場址環境、污染情形、所需經費後，採取其認為適當之措施（例如設置加藥井、透水性反應牆、抽除法等等），就主管機關而言，只要所採取之應變必要措施得達成減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的，即無須限制人民僅得採取特定工法，故原處分二命原告於文到4個月內提送應變必要措施計畫書，亦即原告考量其主客觀條件後，依被告指示之應變必要措施目的擬定並提出應變必要措施計畫書，再經由被告審查核定以具體特定原告所應執行應變必要措施之工法及具體細節。換言之，原處分二雖未鉅細靡遺記載原告應執行應變必要措施之個別細節，然已明確指明原告所應採取應變必要措施之項目並提出應變措施計畫書，藉由審查、核定所提應變措施計畫書之程序以特定原告所應執行之個別應變必要措施，而屬可得特定之情形。原處分二已詳載處分之原因事實，並具體載明命原告於4個月內提出應變必要措施計畫書（應變必要措施之目的為減輕污染危害或避免污染擴大、內容為土污法第15條第2項第7款及第8款之應變必要措施），經被告審查核定後據以實施，應無違反明確性原則之情形。此外，原告109年2月所提出之執行成果報告亦表示「本計畫進行加藥改善後，由三季次之檢測結果相較初始檢測濃度已有明顯下降，達到減輕污染危害及避免污染擴大之目的」，是原告臨訟稱原處分二不明確無從執行云云，洵非事實。

2. 土污法第13條第2項明文規定污染土地關係人亦得提出污染控制計畫。被告為減輕污染危害或避免污染擴大，依土污法

第15條第2項規定，命原告於廠區內採取應變必要措施，惟若原告依同法第13條第2項規定提出污染控制計畫，則無需同時另外再提出應變必要措施計畫書，若原告無意提出污染控制計畫，則應提出應變必要措施計畫書，此即原處分所載「命原告於文到4個月內提送應變必要措施計畫書或污染控制計畫」之意。原告起訴稱被告命原告應提出污染控制計畫，被告命原告採取兩種相牴觸之行為云云，實屬誤會等語，資為抗辯。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所述之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分一（第1064號被證卷第2-28頁）、原處分二（第1065號原處分卷第1-2頁）、訴願決定一（第1064號卷第23-29頁）及訴願決定二（第1065號卷第25-31頁）等件影本附卷可稽，應堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：(一)系爭場址是否符合污染來源明確？被告將系爭土地以原處分一公告為地下水污染控制場址，是否適法？(二)被告以原處分二命原告採取相關應變必要措施，並提送應變必要措施計畫書，是否適法？有無違反明確性原則？茲析述如下。

五、本院之判斷：

(一)按土污法第1條規定：「為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康，特制定本法。」第2條規定：「本法用詞，定義如下：……五、地下水污染：指地下水因物質、生物或能量之介入，致變更品質，有影響其正常用途或危害國民健康及生活環境之虞。……十一、地下水污染管制標準：指為防止地下水污染惡化，所訂定之地下水污染管制限度。……十五、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：(一)洩漏或棄置污染物。(二)非法排放或灌注污染物。(三)仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。(四)未依法令規定清理污染物。十六、潛在污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人：(一)排放、灌注、滲透污染物。(二)核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水。十七、污染控制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該污染物達土壤或地下水污染管制標準者……十九、污染土地關係人：指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。二十、污染管制區：指視污染控制場址或污染整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況所劃定之區域。」第12條規定：「(第1項)各級主管機關對於有土壤或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。(第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)。(第3項)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)……。」第15條規定：「(第1項)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：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用地下水。三、提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。五、會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會同農業、衛生主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償，或限制農地耕種特定農作物。六、疏散居民或管制人員活動。七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關對於前項第3款、第4款、第7款及第8款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人為之。」次按土污法施行細則第8條規定：「本法第12條第2項所稱地下水污染來源明確，指依查證、調查結果及資料，可判斷或確認造成地下水污染之物質或位置等資訊。」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。」

(二)又按土污法施行細則第8條規定，土污法第12條第2項所稱地下水污染來源明確，指依查證、調查結果及資料，可判斷或確認造成地下水污染之物質或位置等資訊。該細則係依土污法第56條規定，就「地下水污染來源明確」定義為細節性或

技術性規定，並無不符立法意旨或逾越母法規定，法院自得予以適用。又上述規定所稱之地下水污染來源明確，僅以地下水污染之物質或位置等資訊，依主管機關查證、調查結果及資料，得以判斷或確認者，即為已足。至於系爭場址之污染行為人是否已查明、導致污染結果之其他原因為何（污染物質以外之原因，如由何一工廠之何項製程所產生之污染），與污染來源是否明確並無關聯，並非該等場址應否公告為控制、整治場址之要件（最高行政法院103年度判字第580號、103年度判字第551號判決參照）。亦即土污法之立法目的已表明係為預防及整治土壤及地下水污染所設立，其中所謂地下水污染係指流動或停滯於地面以下之水因物質、生物或能量之介入改變品質，而有危及生存環境之可能，即有控制、整治之必要。主管機關經查證得知土壤或地下水污染來源明確，其污染濃度達土壤或地下水污染管制標準者，即應將污染場址之地址、地號、地標等事項，以適當方式標明後公告為控制場址，如有已知之污染行為人存在，亦應併為公告。至於土壤或地下水污染濃度達到管制標準，通常係因污染行為人曾經洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物，致該污染物與存放地之土壤或地下水因沈澱、滲透、浸染、中和而造成該地土壤或地下水本身之污染結果，此際，污染行為人洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物是污染之始因，而土壤或地下水污染達管制標準則是污染之結果。依此，土污法命為污染控制場址之公告著重在於公布週知土壤或地下水之污染現狀，亦即污染之結果，蓋以污染行為人所傾洩之污染物或經清除、處理，或因沈澱、滲透、浸染、中和而混入土壤或地下水而不復存在其原有之物質形象，但該土壤或地下水仍可能因長期浸潤而產生污染，此際污染行為人縱使無法查緝

或追索，但其所造成之土壤及地下水污染現狀仍須整治，故土污法之場址公告強調前揭土壤或地下水須確有污染，且來源明確即為已足，並於土污法第13條第2項、第14條第2項、第22條第2項補充規範如污染行為人或潛在污染責任人不明時之對應程序。是以土壤或地下水污染結果或雖與污染行為人排放污染物間存有因果關係，但土壤或地下水存在污染，與污染行為人棄置排放或未依規定清理之污染物間究屬二事，地下水污染來源之確認，亦無須併同認定污染行為人及其污染方式。

(二)三氯乙烯為工業製程使用之有毒化學溶劑，如在封閉之地下水環境中很難被分解或揮發，會隨著地下水流移動之方向停滯或逸散。經查：

1.被告、環保署及經濟部工業局自89年起陸續針對中壢工業區地下水進行調查，而經濟部工業局自96年起於中壢工業區設置地下水監測井進行調查，其中於定寧路人行道設置CL02監測井，並自97年起開始檢測，迄至106年，調查結果均顯示三氯乙烯濃度偏高。

2.環保署執行「高污染潛勢工業區污染源調查及管制計畫（第一期）」（99年8月10日至101年5月31日）時，於100年7月11日在中壢工業區內之同達一股份有限公司（位於系爭場址之東側，下稱同達一公司）所承租作為空桶堆置之廠房門口設置深度為15公尺之H00466監測井，並分別於100年7月25日及同年11月28日進行2次採樣，其中三氯乙烯檢測值分別達0.220mg/L、0.387mg/L，均超過地下水污染管制標準；在該公司空桶放堆置廠房西側圍牆處，距CL02監測井僅約6-8公尺，設置深度為16公尺之H00467監測井（位於系爭場址之東側），2次採樣檢測出超標項目三氯乙烯，測出濃度分別達

5.87mg/L、4.61mg/L，達地下水污染管制標準之117.4倍、順-1，2-二氯乙烯則檢測出接近管制標準（0.70mg/L）之測值，濃度達0.516mg/L。H00466監測井與H00467監測井與CL02監測井相對位置由西向東分別為CL02、H00467、H00466，H00467監測井2次所測出之三氯乙烯濃度結果差異不大，比對經濟部工業局99年10月於CL02監測井所測出之三氯乙烯濃度7.08mg/L，而3口監測井最東測之H00466監測井2次所測出之三氯乙烯濃度0.220mg/L、0.387mg/L，顯示CL02監測井濃度最高。

3. 被告環保局委託工研院執行102年度計畫（執行期間：102年4月23日至103年4月22日），該計畫彙整歷年調查資料，並在同達一公司工廠與其鄰近區域新設置3口監測井採樣分析，調查該區地下水三氯乙烯污染情形，同時亦對系爭場址北側既設井H00466及西側既設井CL02進行地下水採樣分析，分析結果顯示不論新設井或既設井，該區域地下水三氯乙烯濃度均超過管制標準，濃度最高檢出值13.7mg/L為該計畫新設井TDE-2（位於CL02監測井西南側）、其次為既設井CL02（13.5mg/L）；TDE-2與CL02兩口監測井所在中工段81地號（公有地）已達管制標準260倍以上，且達三氯乙烯有效溶解度（1100mg/L）之1%以上，根據1%經驗法則，顯示此2口監測井附近應有純相DNAPL存在，屬地下水污染來源明確之境。除三氯乙烯外，系爭場址地下水中順-1，2-二氯乙烯檢測值亦接近管制標準0.70mg/L。102年度計畫根據三氯乙烯濃度，以及三氯乙烯之氯37穩定同位素特徵推測CL02與TDE-2附近應是三氯乙烯污染來源之方向，另三氯乙烯之碳13穩定同位素特徵並未出現分餾效應，顯示該區域地下水雖然存在脫氯降解反應（地下水中檢測出降解產物順-1，2-二氯乙

01 烯)，但污染團核心之三氯乙烯仍持續溶出，以致穩定同位
02 素特徵值並未呈現上升趨勢。被告環保局繼執行103年度計
03 畫，依該計畫另設3口監測井，名稱分別為：CL10301（位於
04 CL02西北側，張國周公司之外側）、CL10302（位於CL02西
05 側，原告工廠內）、CL10303（位於CL02西南側，富永炭素
06 公司工廠內），經工研院對上開新設3口監測井及CL02、CL0
07 9（位於CL02東北側之定寧路上）、CL10（位於CL02西南側
08 之定寧路上）進行檢測，檢測結果顯示三氯乙烯最高測值係
09 在CL10303（富永炭素公司工廠內），達19.4mg/L，而非CL0
10 2，另併同附近地下水檢測結果顯示，三氯乙烯污染源核心
11 從CL02向西南邊移至CL10403（位於CL02西南側，原告工廠
12 內），由於CL02、CL10302與CL10303等3口井三氯乙烯濃度
13 均已達三氯乙烯有效溶解度（1100mg/L）之1%以上，根據1%
14 經驗法則，顯示此3口監測井附近應有三氯乙烯DNAPL純相存
15 在，加上本區碳、氯穩定同位素比值呈現分餾效應，更可顯
16 示仍有DNAPL持續溶解出三氯乙烯至地下水中而使三氯乙烯
17 濃度未減少，但未蒐集到附近廠商使用三氯乙烯之足夠證據
18 ，無法確認污染行為人為何人，被告環保局遂依土污法第27
19 條規定，於104年2月24日以府環水字第1040005172號公告中
20 壠中工段81地號等6筆土地部分區域劃定地下水受污染使用
21 限制地。106年2月間工研院針對CL02西南邊上游（揚博公司
22 二廠，下稱揚博二廠）及東北邊下游（統一企業股份有限公
23 司中壠廠，下稱統一中壠廠）共辦理4口地下水監測井（名
24 稱：CL2-106-1、CL2-106-2位於揚博二廠內，CL2-106-3、
25 CL2-106-4位於統一中壠廠內），並進行採樣，採樣結果顯
26 示4口新設井均有三氯乙烯超過地下水污染管制標準情事，
27 其中CL2-106-2有檢出順-1，2-二氯乙烯濃度（0.960mg/L）

超過地下水污染管制標準情形。工研院又於106年3月6日至9日，以上開4口新設井連同附近既有監測井，挑出24口監測井進行污染分布調查，並以其中22口井測值做一等濃度推估，可發現本區域地下水三氯乙烯達管制標準分布範圍，從目前中壢工業區CL02附近區域南側地下水上游定安路，向北延伸至中壢工業區北側周界，以富永炭素公司內之CL10405監測井為最高值（三氯乙烯：13.6mg/L），為三氯乙烯污染團之核心，較下游端之CL2-106-4（統一中壢廠）與CL10301（張國周公司）亦已達管制標準，顯示污染團已擴散至中山高速公路與工業區交接處，由本次等濃度推估圖，明顯可分辨出高於8mg/L之區域呈現污染團理想分布之紡錘型樣態，若以大於8mg/L之範圍作為最低污染推估之結果，其面積約有11,039平方公尺，大於10mg/L之核心有兩區，分別是較北邊之富永炭素公司CL10405附近，約為3,561平方公尺，較西南邊之揚博二廠CL2-106-2附近約為744平方公尺，合計約為4,305平方公尺，為本區污染團之中心。另為釐清CL02上游區域三氯乙烯之污染範圍，經濟部工業局分別於106年3月與5月在定安路上設置監測井CL14（西側）、CL12（東側），依據經濟部工業局檢測結果，106年4月28日CL14監測井地下水檢出三氯乙烯0.275mg/L超過地下水污染管制標準，但於同年7月與10月監測備查時，已下降至0.0107mg/L及0.0182mg/L；同期CL12三氯乙烯僅檢出0.005、0.00494mg/L，目前該2口監測井三氯乙烯濃度均低於地下水污染管制標準。綜合經濟部工業局對CL14及CL12監測井所為之檢測配合上開22口監測井之檢測，已可證明三氯乙烯污染上游區並未擴及至CL02西南側之安定路。

4. 依工研院於上開102年至106年期間，對中壢工業區CL02監測

井（定寧路附近）檢測結果顯示：①位於中工段140地號土地之揚博二廠區內之2口監測井三氯乙烯濃度均超過地下水污染管制標準（CL2-106-1：4.23mg/L、CL2-106-2：11.8mg/L），CL2-106-2監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度0.960mg/L亦超過地下水污染管制標準；②位於中工段80地號土地之原告廠區內之CL10302、CL10404、CL10402、CL10403（位於中工段80地號與139地號交接處）等監測井之三氯乙烯濃度11.6mg/L、6.61mg/L、0.401mg/L、12.4mg/L均超過地下水污染管制標準、其中CL10302監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度1.130mg/L亦超過地下水污染管制標準；③位於中工段139地號土地之富永炭素公司廠區內之CL10405、CL10403等監測井之三氯乙烯濃度13.6mg/L、12.4mg/L，及CL10405監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度0.852mg/L均超過地下水污染管制標準；④位於中工段81地號公有土地（定寧路）上之CL02、TDE-2、CL10、CL10407等監測井之三氯乙烯濃度8.12mg/L、9.59mg/L、1.93mg/L、1.64mg/L，均超過地下水污染管制標準，有期末報告附卷足稽（本院第1064號卷第215-283頁）。被告綜參上開調查事證及各該監測井102年至106年歷年地下水檢測結果，研判遭受三氯乙烯污染之污染團係位於中壢中工段80、81、139、140地號土地部分區域內，污染來源明確，考量地下水體為一連續介質，該區域地下水流向係由西南向東北流或南向北流，而中壢工業區北側之CL2-106-4（統一中壢廠）與CL10301（張國周公司）2口測井亦已達管制標準，顯示污染團已有向北側下游擴散之跡象，因而依土污法第12條第2項、土污法施行細則第8條、第10條等規定，以其經確認造成地下水污染之毒性物質及位置為由，將編號CL02監測井之左側區域內之中壢中工段80、81、139、140地號土地

01 部分區域即系爭場址，以原處分一公告為控制場址，自屬於
02 法有據。又依前所述，被告係依工研院調查結果，發現系爭
03 土地上之CL10302、CL10404、CL10402、CL10403等監測井之
04 三氯乙烯濃度均超過地下水污染管制標準，乃據以原處分一
05 公告系爭土地為地下水污染控制場址，並非僅以CL02監測井
06 之檢測數值作為公告系爭土地之依據，原告主張被告將系爭
07 土地公告為地下水污染控制場址僅憑CL02監測井之檢測值云
08 云，容有誤會。

09 5. 土污法之立法目的係為預防及整治土壤及地下水污染，確保
10 土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康
11 ，此觀土污法第1條即明。而在環境法之立法政策上有3個主
12 要原則，即污染者負擔原則、合作原則與預防原則。屬於環
13 境法領域之土污法除基於污染者負擔原則，課予污染行為人
14 責任外，另基於合作原則與預防原則，亦採取國家與相關污
15 染行為人、潛在污染責任人、污染關係人等合作對於環境構
16 成威脅之虞之物質或活動採行相關預防措施以避免對環境產
17 生不良影響之機制，土污法第15條即為落實前揭立法目的及
18 主要原則之具體規定。又地下水污染乃流動或停滯於地面以
19 下之水因物質、生物或能量之介入改變品質，而有危及生存
20 環境之可能。系爭場址之地下水污染既已超標即有影響人體
21 健康之虞，自有於場址周界進行污染物圍堵及地下水定期監
22 測之應變措施以減輕污染危害或避免污染擴大之必要性甚明
23 。而如何有效減輕污染危害或防免污染擴大，因涉及污染物
24 性質、場址環境特性及污染情形等個案因素，除土污法第15
25 條第1項第1款至第7款例示之應變必要措施外，同條項第8款
26 概括規定之「其他應變必要措施」，由污染行為人、潛在污
27 染責任人、場所使用人、管理人或所有人視污染場址實際情

01 況，適時決定其採取何種有效防堵措施內容及執行方式，應
02 最能發揮功效。本件系爭土地使用人為原告，對該土地具有
03 實質管領力，而該土地上之CL10302、CL10404、CL10402、
04 CL10403（位於中工段80地號與139地號交接處）等監測井之
05 三氯乙烯濃度均超過地下水污染管制標準，而與中工段81、
06 139、140等地號土地部分區域即系爭場址，經研判已有遭受
07 三氯乙烯污染之污染團存在，已如前述，是被告為減輕系爭
08 場址污染危害或避免污染擴大，依土污法第15條第1項第7、
09 8款及第2項規定，作成原處分，命污染土地關係人身分之原
10 告、經濟部工業局、揚博公司及富永炭素公司等採取應變必
11 要措施，以避免污染物擴散至場址外，而委諸原告視系爭場
12 址實際情況，決定應採取之具體方法及執行步驟，且於4個
13 月內提出應變必要措施計畫，由被告加以監督及提出專業意
14 見，俾有效防免污染之擴大，於法有據，自屬適法。

15 6.原告雖主張系爭場址地下水污染來源不明確云云，惟按土污
16 法第1條規定：「為預防及整治土壤及地下水污染，確保土
17 地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康，
18 特制定本法。」可知土污法之立法目的係為改善生活環境，
19 維護國民健康，而控制場址之公告目的，是讓民眾得知污染
20 情況，主管機關並得依實際需要，命污染行為人、潛在污染
21 責任人或污染土地關係人為必要之應變措施。故只要主管機
22 關依查證、調查結果及資料，可判斷或確認造成地下水污染
23 之物質或位置等資訊，即得公告該地為地下水污染控制場址
24 ，並無限制污染來源之範圍應具體限縮至何程度，亦無要求
25 主管機關須查明污染源究係如何在區域內傳輸，方能公告為
26 地下水污染控制場址，否則若要等主管機關耗費大量時間與
27 金錢來完全確定污染傳輸途徑，才能公告為地下水污染控制

場址，對於立法目的之達成（改善生活環境、維護國民健康）實屬緩不濟急。依前所述，本件系爭場址經被告環保局委託工研院於102年至106年期間，對中壢工業區CL02監測井（定寧路附近）長期進行檢測，檢測結果已確認系爭場址地下水污染之毒性物質及位置，符合土污法施行細則第8條所規定之「地下水污染來源明確」。又系爭場址既已確認造成地下水污染之物質及位置，地下水污染來源明確，被告為減輕污染影響或避免污染擴大，依土污法第15條第1項第7、8款、第2項規定，以原處分二命原告提出應變必要措施計畫，並無不當。原告主張系爭場址污染來源不明確云云，自非可採。

7.原告又主張原處分違反明確性原則云云，查如何有效減輕污染危害或防免污染擴大，因涉及污染物性質、場址環境特性及污染情形等個案因素，除土污法第15條第1項第1款至第7款例示之應變必要措施外，同條項第8款概括規定之「其他應變必要措施」，由污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人視污染場址實際情況，適時決定其採取何種有效防堵措施內容及執行方式，應最能發揮功效，依此，被告依土污法第15條第1項第7、8款規定，以原處分命原告採取相關應變必要措施，以避免污染物擴散至場址外，而委諸原告視系爭場址實際情況，決定應採取之具體方法及執行步驟，並於4個月內提出應變必要措施計畫，俾有效防免污染之擴大，難謂原處分違反明確性原則。此尤參諸原告依原處分二，與服務中心（代表經濟部工業局）、共同提出系爭應變必要措施計畫書，並經被告以108年1月17日函核定在案（本院第1065號卷第324-325頁），而原告依系爭應變必要措施計畫執行，透過增加藥井進行加藥改善污染濃度，

01 由3季次之檢測結果相較初始檢測濃度已有明顯下降，達到
02 減輕污染危害及避免污染擴大之目的，有原告所提出之「桃
03 園市○○區○○段○○○○○○○○○○號地下水污染應變必要措
04 施計畫」執行成果報告在卷可憑（本院第1065號卷第542-56
05 5頁），可見原告已能明瞭原處分內容，並正確履行其義務
06 ，益證原處分無原告所稱違反明確性原則之情形。

07 8.原告主張其非污染行為人，無任何違反行政法上義務之行為
08 ，然被告依土污法第15條第2項規定，竟得逕認原告為污染
09 土地關係人，並命原告採取必要應變措施，土污法第15條第
10 2項規定顯然與行為責任原則有違云云。查干涉行政上之義
11 務人有「行為責任」及「狀態責任」二類。所謂「行為責任
12 」係指因自身行為（包含作為與不作為）肇致危險者，負有
13 排除危險之義務；而「狀態責任」則係以對物的狀態具有事
14 實管領力者，得以負責之觀點，課予排除危險、回復安全之
15 義務，而干涉行政上之責任人為何，則應依法律規定之意旨
16 認定之。按依土污法第2條第15款、第19款規定：「十五、
17 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
18 之人：(一)洩漏或棄置污染物。(二)非法排放或灌注污染物。(三)
19 仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。(四)未依法
20 令規定清理污染物。……十九、污染土地關係人：指土地經
21 公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人
22 之土地使用人、管理人或所有人。」可知污染行為人對污染
23 結果所負清除責任為「行為責任」、污染土地關係人對污染
24 結果所負清除責任則係「狀態責任」。本件包含系爭土地在
25 內之系爭場址，經工研院檢測結果顯示地下水污染物三氯乙
26 烯及順-1,2-二氯乙烯均已超過第二類地下水污染管制標準
27 限值，被告依土污法第12條第2項、同法施行細則第10條規

01 定，以原處分一公告系爭場址為地下水污染控制場址，並因
02 原告為系爭土地使用人，依土污法第2條第19款規定為污染
03 土地關係人，被告乃依同法第15條第2項規定，以原告為污
04 染土地關係人，而命原告對系爭土地採取應變必要措施，並
05 於文到4個月內提送應變必要措施計畫書或污染控制計畫，
06 亦即原告依土污法第15條第2項規定係負狀態責任，非行為
07 責任，原告上開主張，顯係對行為責任與狀態責任有誤解，
08 自不足採。

09 9.至原告主張被告作成原處分一、原處分二前，均未給予原告
10 陳述意見之機會，僅於作成原處分二後，始於107年3月22日
11 補行命原告陳述意見之程序，原處分一、原處分二自難認為
12 適法云云，查被告作成原處分一前，曾以106年7月19日府環
13 水字第10601652377號函請原告陳述意見，有該函在卷足憑
14 （第1064號被證卷第46-47頁），原告主張被告作成原處分
15 一前，未給予原告陳述意見之機會云云，容係有誤。次查，
16 按「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前
17 ，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉
18 行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規
19 另有規定者，從其規定。」行政程序法第102條固有明文，
20 惟同法第114條第1項第3款規定「違反程序或方式規定之行
21 政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正
22 ：……三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。
23 」是關於未給予陳述意見機會之程序瑕疵在訴願程序終結前
24 之事後補正，處分相對人若藉由訴願書陳明對原處分不服之
25 事實與法律上理由予原處分機關知悉，原處分機關收悉其訴
26 願書所陳對原處分不服之意見，進而提出重新審查後仍予維
27 持之答辯，並由訴願管轄機關如同原處分作成前踐行相關行

政程序一般，根據訴願意旨所主張事實及理由，為事實及法律上全盤重新省察，並附帶額外地考量事後才賦予當事人陳述意見機會，是否對其肇生難以回復之不利益，進而決定其原處分是否因此程序瑕疵應予撤銷、訴願有無理由者，應視為該程序瑕疵已於事後補正。本件被告作成原處分二前未給予原告陳述意見之機會，程序上確有違法之瑕疵，然被告已於107年3月22日以府環水字第1070065219號函請原告陳述意見，有該函及被告環保局送達證書附卷足參（第1065號原處分卷第4-6頁），原告則於107年3月9日提出訴願書及107年3月29日提出陳述意見書，原告在訴願書及陳述意見書已陳明其對原處分不服之事實及法律上理由（第1065號原處分卷第7-13頁），經核其陳述意見之主張，與本件行政訴訟所陳要旨相近，被告收受其訴願書後，亦於訴願答辯狀內提出重新審查後仍予維持之答辯，並提出其審查所依據之事證資料（第1065號訴願卷第2-33頁），訴願機關環保署則根據原告訴願書所陳意見，為事實及法律上全盤重新省察後，始作成訴願無理由予以駁回之決定，此由訴願決定二所載理由有針對原告陳述不服原處分之意見，一一述明其不採之理由（訴願決定二理由四所載，第1065號卷第28-30頁）即明。準此，原處分二作成前未給予原告陳述意見之程序瑕疵，已事後於訴願程序中予以補正而治癒，原處分不復存有違反正當行政程序之違法瑕疵，原告主張原處分作成前未給予陳述意見機會而違法應予撤銷，並不可採。

六、綜上所述，原告之主張，均無可採。被告依第12條第2項、同法施行細則第10條規定，以原處分一公告系爭場址為地下水污染控制場址，並依同法第15條第1項第7、8款及第2項規定，以原處分二命原告採取應變必要措施，並於4個月內提

01 送應變必要措施計畫書或污染控制計畫，核無違誤，訴願決
02 定予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，求為判決如其聲明
03 所示，均為無理由，應予駁回。

04 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本
05 院斟酌後，認與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此
06 敘明。

07 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條
08 第1項前段，判決如主文。

09 中 華 民 國 110 年 2 月 26 日

10 臺北高等行政法院第六庭

11 審判長法官 陳心弘

12 法官 林淑婷

13 法官 魏式瑜

14 一、上為正本係照原本作成。

15 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
16 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
17 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

18 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
19 訟法第241條之1第1項前段）

20 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
21 條第1項但書、第2項）

22		
23	得不委任律師為訴訟 代理人之情形	所 需 要 件
24		
25	(一)符合右列情形之一 者，得不委任律師	
26		1.上訴人或其法定代理人具備律師資
27		格或為教育部審定合格之大學或獨

01 02 03 04 05 06 07	為訴訟代理人	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。
08 09 10 11 12 13 14 15 16 17 18	(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。
19 20 21 22	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 26 日
書記官 劉道文