

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1073號

) FKT64W1Z1X5L0;@109年12月9日辯

原告 揚博科技股份有限公司

代表人 蘇勝義（董事長）

訴訟代理人 劉昌坪律師

李劍非律師

王志鈞律師

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1070016692號、第000000000號、107年7月31日環署訴字第1070025648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：緣原告於所有桃園市中○○○區○○段140、140-1地號土地（地址：桃園市○○區○○路○號），並承租訴外人眾勝實業股份有限公司（下稱眾勝公司）所有之中工段82地號部分土地，設廠從事機械設備製造業。被告委託財團法人工業技術研究院（下稱工研院）執行「桃園市地下水含氣有機污染場址調查及應變必要措施計畫」，於民國106年3月6日至9日派員前往中○○○區○○段80、81、139、140等

4筆地號土地（下稱系爭場址）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地下水污染物三氯乙烯含量最高為12.4mg/L（標準限值為0.05mg/L）及順-1，2-二氯乙烯含量最高為1.13毫克/公升（標準限值為0.7mg/L），均已超過第二類地下水污染管制標準限值。被告認系爭場址地下水污染來源明確，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、同法施行細則第10條規定，以106年12月27日府環水字第1060308086號公告系爭場址為地下水污染控制場址（下稱原處分一），並以107年1月8日府環水字第100004222號函檢送該公告予原告。又被告審視系爭場址地下水污染範圍及情形，依土污法第16條、第17條（公告漏載第17條）規定，以106年12月27日府環水字第10603080861號公告劃定中○○○區○○段81、81-1、82、84、75、75-1、76、77、77-1、78、78-1、79、79-1、80、138、139、140、140-1等地號，合計18筆地號土地部分區域（下稱系爭土地）為地下水污染管制區（下稱原處分二），並以107年1月8日府環水字第1070004241號函檢送該公告予原告。嗣被告審視系爭場址地下水污染範圍及情形，並基於為減輕污染危害及避免污染擴大之目的，依土污法第15條第2項規定，以107年2月8日府環水字第1070033973號函（下稱原處分三，與原處分一、二，下合稱原處分）命原告、訴外人經濟部工業局（下稱工業局）、經濟部工業局中壢工業區服務中心（下稱服務中心）、床的世界床業股份有限公司（下稱床的世界公司）、鴻傑股份有限公司（下稱鴻傑公司）及富永炭素股份有限公司（下稱富永炭素公司）等污染土地關係人立即採取應變必要措施，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報被告憑辦。原告不服原處分一、原處分二及原處

分三，分別提起訴願，均分別經107年6月28日環署訴字第1070016692號（下稱訴願決定一）、107年6月28日環署訴字第1070016693號（下稱訴願決定二）及107年7月31日環署訴字第1070025648號（下稱訴願決定三）等訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

（一）被告於未查明污染來源明確即作成原處分，顯然與土污法第12條第2項規定相違：原告製程從未使用三氯乙烯（TCE），且中工段140地號土地所檢測出污染物質，並非由該土地表面滲透進入地下，而係可能從該土地西側或其他區域移動累積而致，甚至該土地西側極有可能存在其他污染物質，或可能為污染源頭。就此，原告就系爭場址之污染數值及地下水環境所委請之訴外人艾奕康工程顧問股份有限公司（下稱艾奕康公司）行初步調查，並作成「揚博科技地下水環境調查報告」（下稱調查報告）明載：「經由本計畫進一步瞭解場址地下環境污染現況後顯示，高濃度區域之場址西側及西南側地下水TCE濃度明顯高於場內任何監測井之測值，尤其MWA-4已緊鄰本場址西側圍牆，合理推斷本場址西側仍具有其他污染來源，並可能為造成本場址污染的原因之一。」等語可證。又中工段140地號土地上游監測井CL02-2雖於106年3月經被告檢測三氯乙烯（TCE）濃度0.9mg/L，相較該土地上之監測井CL2-106-1（11.8mg/L）、CL2-106-2（4.23mg/L）低，而認定污染團已收斂，該土地最上游云云。然而，依工業局監測結果，監測井CL02-2（位於安定路上）於104年2月4日TCE測值2.99mg/L超過第二類地下水污染管制標準（0.05mg/L）59.8倍，說明中工段140地號土地場外確實可能存在污染源。再者，中工段140地號土地東北側監測井CL02自103年迄

01 今，所測得三氯乙烯（TCE）始終超過管制標準，可見該土
02 地之污染物質亦有可能是從東北側移動累積而致。復中工段
03 140地號土地上游有多家公司所從事事業性質可能於製程中
04 使用三氯乙烯，而被告於調查系爭場址地下水污染時，並未
05 就上開位於地下水上游之多家公司所在土地，設置任何調查
06 井以蒐集相關公司之地下水污染資訊，亦未考量就該等公司
07 所經營之產業是否可能排放含有三氯乙烯（TCE）之地下水
08 並予以調查，以釐清地下水污染來源，故本件地下水污染顯
09 然仍有其他來源可能，並非明確。另依被告調查結果，僅得
10 確認中工段140地號土地位於污染數值較高地區，惟依實務
11 見解，被告顯然不能僅因中工段140地號土地為地下水污染
12 值為最高，即於具備其他調查方向及潛在污染來源之情況下
13 ，逕行認定中工段140地號土地為污染來源。本件顯未該當
14 「污染來源明確」情形，依法自不得為原處分等措施，而僅
15 得依土污法第27條公告為地下水受污染使用限制地區，是原
16 處分等顯然有適用法規不符合構成要件之違法。

17 (二)原處分及訴願決定違反憲法第23條與行政程序法第7條比例
18 原則：原處分之目的在於減輕污染影響或避免污染擴大，惟
19 一旦原告執行應變必要措施，勢必造成地下環境改變，而影
20 響中工段140地號土地及周遭土地之污染物質數值，致被告
21 無從與其他土地之污染數值進行比較或分析，而破壞目前污
22 染情形之證據保全，且原告貿然投入相關減輕或避免污染擴
23 大措施，亦仍可能因實際污染來源之持續影響而於事無補，
24 導致原告所投入相關成本及資源完全無助於減輕污染，而形
25 同虛耗，就此，原處分等顯然無法達成減輕污染影響或避免
26 污染擴大之目的，而違反比例原則。又依土污法第28條規定
27 可知，於土污法規定架構下，被告及相關主管機關得以土壤

及地下水污染整治基金（下稱土污基金）支付採取應變必要措施。被告明知得依土污法第28條規定自行統籌規劃並執行有效之應變必要措施，相關費用依規定，更得先行由土污基金先行支用，再依同法第43條之規定命污染行為人或責任人繳納，此等方式相較於逕命污染土地關係人為之，顯然對於污染土地關係人權益之損害較小。迺被告未依法自行採取應變必要措施，反而逕依土污法第15條第2項規定，以原處分三命原告為之，顯未採取對於人民權益侵害較少之方式進行應變必要措施，參照最高行政法院101年度判字第58號判決意旨，顯已違反比例原則，至為明確。再被告既明知中壢工業區CL02監測井附近區域地下水總共24口地下水井中已有22口井地下水檢測三氯乙烯（TC E）等含量數值超標，如原處分目的係在於「減輕污染影響或避免污染擴大」，自應就中壢工業區CL02監測井附近區域所有涉及之土地或場址為整體觀察並妥善規劃，而非僅如原處分一挑選少數三氯乙烯（TC E）數值較高之土地公告為污染控制場址，並以原處分三要求該等土地關係人提出應變必要措施計畫，被告未就中壢工業區CL02監測井附近區域為整體規劃，即逕作成原處分等，顯然無法達成目的，明顯違反比例原則。

(二)原處分違反行政程序法第9條及第36條所揭示之客觀注意原則與職權調查義務：被告僅於近中工段140地號土地上游處之道路設置CL02-2監測井，而逕以該監測井之檢測數值低於地下水污染管制標準，即推斷中工段140地號土地屬於地下水上游處污染源頭，卻未對緊鄰中工段140地號土地之台灣東亞電磁鋼股份有限公司（下稱東亞公司）等其他地下水更上游地區設井調查，顯有未履行調查義務、證據法則及客觀注意原則之違法情事。東亞公司自58年1月1日設立迄今已近

50年，現仍為營運中工廠，主要從事電力設備及配備製造業，有極高可能於其產品製造過程使用三氯乙烯（TCE）等其他化學物質，較中工段140地號土地更加具備污染源之條件，被告於中工段140地號土地更上游仍有可疑污染源之情形下，確實未進一步予以調查，僅憑一口監測井數值，即認定中工段140地號土地上游處其他地區並無更高之三氯乙烯（TCE）濃度測值，顯然悖於應「排除調查範圍以外之污染干擾」，或「掌握涉及產生該物質之製程」之調查義務，自不符合土污法規定地下水「污染來源明確」之要件。又由於DNAPL之污染傳輸受到地質沉積之影響，較地下水流向更鉅，甚至可能因地質沉積之傾斜方向與地下水流方向相反，導致DNAPL實際上係由地下水下游處傳輸而來（地質沉積高處），而堆積在地下水上游處（地質沉積低處），足見原處分作成時僅依地下水流向為單一標準，並不足以充分判斷DNAPL從何而來，而需進一步調查地質沉積之傾斜方向與對於DNA PL移動之影響後，再與地下水流向等其他應考量因素綜合判斷，始為妥適。惟被告從未提及中壢工業區C○○○區○○○○段○○○○號土地之地質分佈沉積情形，僅依據地下水流向作為推估三氯乙烯（TCE）濃度之唯一考量，並據以認定中工段140地號土地可能為污染源區，而漏未調查地質沉積之傾斜方向，以及中工段140地號土地之DNAPL可能為阻水層較深而受到他處污染傳輸後於此沉積成為DNAPL池所致等語。

(四)並聲明：1.撤銷原處分一關於原告部分（即中○○○區○○段○○○○號土地）及訴願決定一。2.撤銷原處分二關於原告部分（即中○○○區○○段82、140、140-1地號土地）及訴願決定二。3.確認原處分三關於原告部分（即中○○○區○○段○○○○號土地）違法。

01 三、被告則以：

02 (一)被告執行106年度調查計畫，經由24口地下水監測井檢測結
03 果已查得污染團中心位於中工段140地號等土地，並排除污
04 染係來自於更上游地下水之可能。此外，系爭場址經研判存
05 在造成地下水污染之DANPL純相外，亦經特定化合物穩定同
06 位素分析法(CSIA)佐證系爭場址為地下水污染之源頭區。
07 據此，造成系爭場址地下水之物質已可確認為三氯乙烯，以
08 及造成系爭場址地下水污染之位置位於系爭場址，符合土污
09 法第12條第1項及同法施行細則第8條「地下水污染來源明確
10 」之要件，被告依法公告系爭場址為地下水污染控制場址，
11 並依同法第16條公告系爭土地為地下水污染管制區，依法即
12 屬有據。其次，因系爭場址地下水污染已查得有擴散至地下
13 水下游情事，為減輕污染危害或避免污染擴大，被告命污染
14 土地關係人即原告採取應變必要措施，依法亦屬有據。

15 (二)系爭場址應否公告為地下水污染控制場址或地下水污染受限制
16 使用地區，應視其污染來源是否明確，而與比例原則適當
17 性及必要性無關，此由第12條及第27條規定可知，地下水污
18 染物濃度超過地下水污染管制標準且來源明確者，即應公告
19 為地下水污染控制場址，並據以執行控制計畫等管制措施；
20 地下水污染物濃度超過地下水污染管制標準但來源不明確者
21 ，雖難以進行有效之污染控制或整治，惟主管機關仍應盡量
22 避免其污染危害擴大，土污法第27條爰規定此種情況應公告
23 為地下水污染受限制使用區，據以限制地下水之使用，避免
24 污染危害之擴大。此乃為土污法針對不同要件之法律事實，
25 明文以不同條文賦予不同法律效力可明。又土污法第15條規
26 定僅是授權所在地主管機關得選擇自己執行或命第三人執行
27 應變必要措施。只是選擇命第三人執行時，方有執行順序，

亦即有污染行為人存在時，應先命污染行為人執行應變必要措施，待污染行為人等均不明時，方得命污染土地關係人執行。換言之，所在地主管機關自己執行應變必要措施或命第三人執行應變必要措施，僅是所在地主管機關行使法規所賦予之選擇權限，兩者間並不存在排序關係，否則不啻架空土污法第15條第2項命第三人採取應變必要措施之規定。更何況，污染土地關係人因其對土地負有狀態責任，自無可能將既非行為責任、亦非狀態責任之主管機關列入土地整治責任排序之理。是被告所為原處分三命土地關係人原告對系爭場址立即應採取應變必要措施，並無原告所稱違反比例原則之情形。

(三)由土污法第12條第1項及同法施行細則第10條第1項及第2項規定可知，地下水污染物濃度超過管制標準且來源明確者，縱尚未查明污染行為人，仍應公告為地下水污染控制場址，僅公告中得不予記載污染行為人之資訊。而實務見解亦係認為所謂地下水污染來源明確與污染行為人之認定、污染源如何傳輸、污染來源之範圍應具體限縮至何程度等問題無關。只要主管機關依查證、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，即得宣告該地為地下水污染控制場址。綜上可知，土污法相關規定及實務見解均認為，地下水污染來源是否明確與污染行為人或污染行為之追查或認定，乃屬二事。依土污法第12條第1項及同法施行細則第10條規定，地下水污染物濃度超過管制標準且來源明確者，縱尚未查明污染行為人，仍應公告為地下水污染控制場址。是原告爭執應另先查明潛在污染責任人云云，實與系爭場址公告處分之合法性判斷無涉。況系爭場址經被告執行106年度調查計畫結果，確認其地下水污染來源明確，已述如上

。原告猶以其非污染行為人，且本件尚未查明污染行為人為由，指摘本件污染來源不明確云云，洵無可採。

(四)至原告爭執CL02-2是否符合地下水水質監測井設置作業原則一節，查CL02-2並非被告辦理查證時所設置之監測井，而係工業局為掌握工業區地下水品質所設置之簡易井。由於CL02-2、CL12、CL14三口井均非被告所設置，故原告請求被告提出該三口簡易井之設置成果報告，即非有據等語，資為抗辯。

(五)並聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實欄所述之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分一（公告系爭場址為地下水污染控制場址，本院卷一第54-79頁）、原處分二、（公告系爭土地分區域為地下水污染管制區，本院卷一第81-84頁）、原處分三（採取應變必要措施，本院卷一第85-86頁）及訴願決定一、二、三（本院卷一第88-113頁）等件附原處分卷可稽，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？被告將中工段140地號土地以原處分一公告為地下水污染控制場址，是否適法？(二)被告將原告使用之中工段82、140、140-1等地號土地以原處分二公告為地下水污染管制區，有無違誤？(三)被告以原處分三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？有無違反比例原則？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。」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。」第17條規定：「（第1項）土壤、地下水污染管制區內禁止下列行為。但依法核定污染控制計畫、污染整治計畫或其他污染改善計畫之執行事項，不在此限：一、置放污染物於土壤。二、注入廢（污）水於地下水體。三、排放廢（污）水於土壤。四、其他經主管機關公告之管制行為。（第2項）土壤污染管制區內，禁止下列土地利用行為，並得限制人員進入。但經中央主管機關同意者，不在此限：一、環境影響評估法規定之

開發行為。二、新建、增建、改建、修建或拆除非因污染控制計畫、污染整治計畫或其他污染改善計畫需要之建築物或設施。三、其他經中央主管機關指定影響居民健康及生活環境之土地利用行為。（第3項）地下水污染管制區內，直轄市、縣（市）主管機關得禁止飲用、使用地下水及作為飲用水水源。」第27條規定：「（第1項）各級主管機關依第12條第1項規定進行場址查證時，如場址地下水污染濃度達地下水污染管制標準，而污染來源不明確者，直轄市、縣（市）主管機關應公告劃定地下水受污染使用限制地區及限制事項，依第15條規定採取應變必要措施，並準用第25條規定辦理。（第2項）前項場址，經直轄市、縣（市）主管機關初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，準用整治場址依第14條、第15條、第22條至第26條規定辦理。」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。」是以，土污法主管機關依該法第12條第1項規定，對於有地下水污染之虞之場址進行調查結果，如地下水污染濃度達地下水污染管制標準者，應視地下水污染來源是否明確，適用不同條文規定作成處分；詳言之，地下水污染來源明確者，應依同法第12條第2項公告為污染控制場址，並得視該

01 控制場址之污染範圍或情況，依同法第16條劃定、公告為地
02 下水污染管制區，並禁止於管制區內為同法第17條第1、3項
03 所定行為。如地下水污染來源並非明確，則應依同法第27條
04 規定，公告劃定該受污染場址為地下水受污染使用限制地區
05 。

06 (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
07 下水污染來源明確，指依查證、調查結果及資料，可判斷或
08 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
09 法第56條規定，就「地下水污染來源明確」定義為細節性或
10 技術性規定，並無不符立法意旨或逾越母法規定，法院自得
11 予以適用。又上述規定所稱之地下水污染來源明確，僅以地
12 下水污染之物質或位置等資訊，依主管機關查證、調查結果
13 及資料，得以判斷或確認者，即為已足。至於系爭場址之污
14 染行為人是否已查明、導致污染結果之其他原因為何（污染
15 物質以外之原因，如由何一工廠之何項製程所產生之污染）
16 ，與污染來源是否明確並無關聯，並非該等場址應否公告為
17 控制、整治場址之要件（最高行政法院103年度判字第580號
18 、103年度判字第551號判決參照）。亦即土污法之立法目的
19 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
20 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
21 能量之介入改變品質，而有危及生存環境之可能，即有控制
22 、整治之必要。主管機關經查證得知土壤或地下水污染來源
23 明確，其污染濃度達土壤或地下水污染管制標準者，即應將
24 污染場址之地址、地號、地標等事項，以適當方式標明後公
25 告為控制場址，如有已知之污染行為人存在，亦應併為公告
26 。至於土壤或地下水污染濃度達到管制標準，通常係因污染
27 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。原告主張其廠區未使用三氯乙烯，其非污染行為人，被告未查明污染行為人及污染來源，污染來源不明確，即作成原處分，與土污法第12條第2項規定相違云云，自非可採。

(三)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、環保署及工業局自89年起陸續針對中壢工業區地下水進行調查，而工業局自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

01 年起開始檢測，迄至106年，調查結果均顯示三氯乙烯濃度
02 偏高。

03 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
04 一期）」（99年8月10日至101年5月31日）時，於100年7月
05 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
06 之東側，下稱同達一公司）所承租作為空桶堆置之廠房門口
07 設置深度為15公尺之H00466監測井，並分別於100年7月25日
08 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
09 0.220mg/L、0.387mg/L，均超過地下水污染管制標準；在該
10 公司空桶放堆置廠房西側圍牆處，距CL02監測井僅約6-8公
11 尺，設置深度為16公尺之H00467監測井（位於系爭場址之東
12 側），2次採樣檢測出超標項目三氯乙烯，測出濃度分別達
13 5.87mg/L、4.61mg/L，達地下水污染管制標準之117.4倍、
14 順-1，2-二氯乙烯則檢測出接近管制標準（0.70mg/L）之測
15 值，濃度達0.516mg/L。H00466監測井與H00467監測井與CL0
16 2監測井相對位置由西向東分別為CL02、H00467、H00466，
17 H00467監測井2次所測出之三氯乙烯濃度結果差異不大，比
18 對工業局99年10月於CL02監測井所測出之三氯乙烯濃度7.08
19 mg/L，而3口監測井最東測之H00466監測井2次所測出之三氯
20 乙烯濃度0.220mg/L、0.387mg/L，顯示CL02監測井濃度最高
21 。

22 3.被告環保局為釐清中壢工業區地下水中污染物質三氯乙烯之
23 污染來源，乃委託工研院執行「102年度桃園縣含氯溶劑污
24 染場址初步污染範圍界定及相關場址後續管制策略計畫」（
25 下稱102年度計畫，執行期間：102年4月23日至103年4月22
26 日），該計畫彙整歷年調查資料，並在同達一公司工廠與其
27 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

01 乙烯污染情形，同時亦對系爭場址北側既設井H00466及西側
02 既設井CL02進行地下水採樣分析，分析結果顯示不論新設井
03 或既設井，該區域地下水三氯乙烯濃度均超過管制標準，濃
04 度最高檢出值13.7mg/L為該計畫新設井TDE-2（位於CL02監
05 測井西南側）、其次為既設井CL02（13.5mg/L）；TDE-2與
06 CL02兩口監測井所在中工段81地號（公有地）已達管制標準
07 260倍以上，且達三氯乙烯有效溶解度（1100mg/L）之1%以
08 上，根據1%經驗法則，顯示此2口監測井附近應有純相DNAPL
09 存在，屬地下水污染來源明確之情境。除三氯乙烯外，系爭
10 場址地下水中順-1，2-二氯乙烯檢測值亦接近管制標準0.70
11 mg/L。102年度計畫根據三氯乙烯濃度，以及三氯乙烯之氯
12 37穩定同位素特徵推測CL02與TDE-2附近應是三氯乙烯污染
13 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
14 餾效應，顯示該區域地下水雖然存在脫氯降解反應（地下水
15 中檢測出降解產物順-1，2-二氯乙烯），但污染團核心之三
16 氯乙烯仍持續溶出，以致穩定同位素特徵值並未呈現上升趨
17 勢。被告環保局繼執行「103年度桃園縣土壤及地下水污染
18 調查及查證工作計畫」，依該計畫另設3口監測井，名稱分
19 別為：CL10301（位於CL02監測井西北側，張國周公司之外
20 側）、CL10302（位於CL02監測井西側，床的世界公司工廠
21 內）、CL10303（位於CL02監測井西南側，富永炭素公司工
22 廠內），經工研院對上開新設3口監測井及CL02、CL09（位
23 於CL02監測井東北側之定寧路上）、CL10（位於CL02監測井
24 西南側之定寧路上）進行檢測，檢測結果顯示三氯乙烯最高
25 測值係在CL10303監測井（富永炭素公司工廠內），達19.4m
26 g/L，而非CL02監測井，另併同附近地下水檢測結果顯示，
27 三氯乙烯污染源核心從CL02監測井向西南邊移至CL10403（

位於CL02監測井西南側，床的世界公司工廠內），由於CL02、CL10302與CL10303等3口井三氯乙烯濃度均已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3口監測井附近應有三氯乙烯DNAPL純相存在，加上本區碳、氯穩定同位素比值呈現分餾效應，更可顯示仍有DNAPL持續溶解出三氯乙烯至地下水中而使三氯乙烯濃度未減少，但未蒐集到附近廠商使用三氯乙烯之足夠證據，無法確認污染行為人為何人，被告環保局遂依土污法第27條規定，於104年2月24日以府環水字第1040005172號公告中壢中工段81地號等6筆土地部分區域劃定地下水受污染使用限制地。106年2月間工研院針對CL02監測井西南邊上游（即原告二廠）及東北邊下游（統一企業股份有限公司中壢廠，下稱統一中壢廠）共辦理4口地下水監測井（名稱：CL2-106-1、CL2-106-2監測井位於原告二廠內，CL2-106-3、CL2-106-4監測井位於統一中壢廠內），並進行採樣，採樣結果顯示4口新設井均有三氯乙烯超過地下水污染管制標準情事，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

01 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
02 若以大於8mg/L之範圍作為最低污染推估之結果，其面積
03 約有11,039平方公尺，大於10mg/L之核心有兩區，分別是較
04 北邊之富永炭素公司CL10405監測井附近，約為3,561平方公
05 尺，較西南邊之原告二廠CL2-106-2監測井附近約為744平方
06 公尺，合計約為4,305平方公尺，為本區污染團之中心。另
07 為釐清CL02上游區域三氯乙烯之污染範圍，工業局分別於10
08 6年3月與5月在定安路上設置監測井CL14（西側）、CL12（
09 東側），依據工業局檢測結果，106年4月28日CL14監測井地
10 下水檢出三氯乙烯0.275mg/L超過地下水污染管制標準，但
11 於106年7月與10月監測備查時，已下降至0.0107mg/L及0.01
12 82mg/L；同期CL12三氯乙烯僅檢出0.005、0.00494mg/L，目
13 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。
14 綜合工業局對CL14及CL12監測井所為之檢測，並配合上開22
15 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
16 CL02西南側之安定路。

17 4.依工研院於上開102年至106年期間，對中壢工業區CL02監測
18 井（定寧路附近）檢測結果顯示：①位於中工段140地號土
19 地之原告二廠區內之2口監測井三氯乙烯濃度均超過地下水
20 污染管制標準（CL2-106-1：4.23mg/L、CL2-106-2：11.8mg
21 /L），CL2-106-2監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度0.960mg/L
22 亦超過地下水污染管制標準；②位於中工段80地號土地之床
23 的世界廠區內之CL10302、CL10404、CL10402、CL10403（位
24 於中工段80地號與139地號交接處）等監測井之三氯乙烯濃
25 度11.6mg/L、6.61mg/L、0.401mg/L、12.4mg/L均超過地下
26 水污染管制標準、其中CL10302監測井之順-1，2-二氯乙烯
27 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（被證6，本院卷三第5-75頁）。而關於污染源之調查及檢測，該待證事實涉及高度專門知識，被告委託工研院進行污染源調查及檢測等相關工作，即係借助工研院所具備之專門知識暨專業上之特殊經驗，就本件土壤及地下水污染為調查、檢測並根據檢測數據資料提供期末報告，作為被告心證形成，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地號土地即系爭場址，於106年12月17日以原處分一公告為控制場址，自屬於法有據。又被告審視系爭場址地下水污染範圍及情形，依土污法第16條規定，以原處分二公告系爭土地為地下水污染管制區，並禁止於管制區內為同法第17條第1、3項所定行為，於法亦屬有據。

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

01 土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康
02 ．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
03 要原則，即污染者負擔原則、合作原則與預防原則。屬於環
04 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
05 責任外，另基於合作原則與預防原則，亦採取國家與相關污
06 染行為人、潛在污染責任人、污染關係人等合作對於環境構
07 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
08 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
09 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
10 下之水因物質、生物或能量之介入改變品質，而有危及生存
11 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
12 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
13 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
14 。而如何有效減輕污染危害或防免污染擴大，因涉及污染物
15 性質、場址環境特性及污染情形等個案因素，除土污法第15
16 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
17 概括規定之「其他應變必要措施」，由污染行為人、潛在污
18 染責任人、場所使用人、管理人或所有人視污染場址實際情
19 況，適時決定其採取何種有效防堵措施內容及執行方式，應
20 最能發揮功效。本件原告為中工段140地號土地之所有權人
21 及使用人，對該土地具有實質管領力，而該土地上之CL2-10
22 6-1、CL2-106-2等監測井之三氯乙烯濃度均超過地下水污染
23 管制標準，CL2-106-2監測井之順-1，2-二氯乙烯濃度亦超
24 過地下水污染管制標準，而與中工段80、81、139等地號土
25 地即系爭場址，經研判已有遭受三氯乙烯污染之污染團存在
26 ，已如前述，是被告為減輕系爭場址污染危害或避免污染擴
27 大，依土污法第15條第1項第7、8款及第2項規定，作成原處

分三，命污染土地關係人身分之原告、工業局、床的世界公司及富永炭素公司等採取應變必要措施，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，且於4個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見，俾有效防免污染之擴大，於法有據，自屬適法。

6.原告雖主張曾就系爭場址之污染數值及地下水環境委請艾奕康公司進行初步調查，艾奕康公司已完成並作成調查報告。調查報告結論及建議包括：「由於本場址淺層土壤並未發現含氯有機物測值，無證據顯示本場址有自地表污染至地下水之可能」、「本次環保局調查所指本場址可能為污染源區，顯然其調查過程對地質分佈沉積的影響判斷不足」、「在本計畫中亦已證實本場址最西側上游具有污染來源，環保局僅於本場址設置兩口監測井採樣，而未往本場址更西側進行調查即指本場址為污染源頭，顯有調查不足之處」、「揚博公司自始至今未使用TCE，並非污染行為人，因此貿然進行高濃度區之應變措施恐造成成效不彰而浪費資源，或破壞既有現場等情形，實有執行上之困難」等語，足證被告未就系爭場址詳為調查以確認污染來源云云。惟查，艾奕康公司調查報告之調查結論固記載：「由於本場址淺層土壤並未發現含氯有機物測值，無證據顯示本場址有自地表污染至地下水之可能」等語（本院卷一第297頁），然被告係委託工研院調查中壢工業區地下水中含氯有機物污染情形，與系爭場址有無自地表污染至地下水無涉，原告執此主張被告未就系爭場址詳為調查以確認污染來源云云，顯係有誤。又艾奕康公司於○○○區○○○○段設置5口監測井（MWA-1、MWA-2、MWA-3、MWA-4、MWA-5），其中MWA-3、MWA-5搭配CL2-106-1、CL

2-106-2等監測井，第2階段再設置5口監測井（MWA-4S、MWA-6、MWA-6S、MWA-7、MWA-8），並對該等監測井（各監測井位置圖詳本院卷一第268頁）委託臺灣檢驗科技股份有限公司（下稱臺灣檢驗公司）進行地下水採樣，檢測結果（採樣日期107年3月28日、4月30日）CL2-106-1、CL2-106-2、MWA-1、MWA-2、MWA-3、MWA-4、MWA-4S、MWA-5、MWA-6、MWA-6S、MWA-7、MWA-8等監測井中之三氯乙烯濃度分別為9.4mg/L、13.0mg/L、0.966mg/L、2.05mg/L、0.0116mg/L、21.1mg/L、20.10mg/L、0.656mg/L、2.53mg/L、2.83mg/L、7.60mg/L、5.44mg/L（本院卷一第296頁）。觀之該檢測結果，CL2-106-1監測井地下水三氯乙烯濃度為9.4mg/L，而緊鄰其南側之MWA-3監測井地下水三氯乙烯濃度卻僅為0.0116mg/L，CL2-106-2監測井地下水三氯乙烯濃度為13.0mg/L，而緊鄰其南側之MWA-5監測井地下水三氯乙烯濃度卻僅為0.656mg/L，何以上開緊鄰之監測井所檢測出之地下水三氯乙烯濃度相差甚鉅，未見該調查報告予以說明，則其檢測結果是否正確，尚無法判斷；再位於CL2-106-2監測井西北側（由東至西）之MWA-4、MWA-4S、MWA-6、MWA-6S等監測井之地下水三氯乙烯濃度分別為21.1mg/L、20.10mg/L、2.53mg/L、2.83mg/L，可知CL2-106-2監測井最西側之MWA-6、MWA-6S等監測井地下水三氯乙烯濃度已有縮小，則調查報告結論與建議所載：「在本計畫中亦已證實本場址最西側上游具有污染來源」、「經由本計畫進一步瞭解場址地下環境污染現況後顯示，高濃度區域之場址西側地下水TEC濃度明顯高於場內任何監測井之測值，尤其MWA-4已緊鄰本場址西側圍牆，合理推斷本場址西側仍具有其他污染來源，並可能造成本場址污染的原因之一。」等語（本院卷一第298頁），與臺灣檢驗公司

之檢測結果不相符，亦與調查報告謂：「地質調查結果顯示本場址及鄰近區域之第一阻水層坡度走向則為東北往西南方向遞減，並以本場址為最低點（約為本場址內監測井CL2-106-2附近）約在地表下17公尺處。」（本院卷一第297頁）、「本場址整體地質剖面而言，圖4.2-5與圖4.2-6可看出本場址與鄰近周遭地質分布情形，第一阻水層上緣約由東北向西南遞減，由於一般純相之DNAPL容易受到地層分布的影響，容易沿著含水層底部之緻密層移動，因此透過地質剖面圖可以判斷本場址鄰近區域之第一阻水層上緣相對最低點約在本場址內監測井CL2-106-2附近，由此現象可以推估DNAPL污染物容易順著阻水層上緣之地勢移動至此，造成污染物之累積」等情（本院卷一第281頁）相矛盾，而與被告依工研院之調查認定CL2-106-2監測井地下水已有DNAPL相一致，則調查報告謂：「本次環保局調查所指本場址可能為污染源區，顯然其調查過程對地質分佈沈積的影響判斷不足。」（本院卷一第297頁），縱屬實，亦對被告依據工研院之調查，認定CL2-106-2監測井地下水已有DNAPL純相一事無影響，自難據此即謂被告調查不足。被告係自102年起即委託工研院對中壢工業區之土壤及地下水污染進行調查，調查時間長達4、5年，而艾奕康公司係原告在被告作成原處分後，始受原告委託在原告廠區內為調查，其調查時間與範圍均不足工研院之調查，能否以此短時間與小範圍之調查，遽認被告調查有不足之處，即非無疑，況艾奕康公司之調查報告，其內容甚多相矛盾處，已如前述，是原告執艾奕康公司之調查報告，主張被告調查不足，尚難為有利於其之認定。

7.原告另執學者見解主張主管機關應查明污染物之傳輸途徑，始得謂污染來源明確云云，惟查，土污法第12條第2項明定

「土壤污染」或「地下水污染來源明確」為不同前提要件。蓋因土壤係一固定位置之介質，其污染地點係屬固定，倘排放、棄置污染物，使土壤因物質之介入變更品質，達到法令認定污染惡化之土壤污染管制標準時，即足使主管機關公告為污染控制場址之程度；而地下水則為一流動介質，其污染源不固定，故地下水污染控制場址之公告，尚須符合「污染來源明確」之要件，此參土污法第17條及同法施行細則第8條僅就地下水規範「地下水污染來源明確」情形即明。準此，土壤污染其污染物濃度達土壤污染管制標準者，即得公告為土壤污染控制場址，而地下水污染除須濃度達地下水污染管制標準，並須具備「污染來源明確」始足該當。惟所謂「地下水污染來源明確」，依土污法施行細則第8條規定，於主管機關依查證、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，即得公告該地為地下水污染控制場址，亦無要求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。原告執學者見解主張本件並未查明確定污染源傳輸途徑而屬污染來源不明確云云，恐與前揭法條之規範目的有違，洵無足取。

8. 原告主張系爭場址之污染來源可能係來自其西側之東亞公司，蓋該公司從事電力設備及配備製造，製造過程可能使用三氯乙烯等其他化學物質，較原告更加具備污染來源之條件，被告未於系爭場址之西側東亞公司及其他周遭諸多可能使用三氯乙烯之產業設置監測井調查地下水污染來源，已違反行政程序法第9條及第36條所揭示之客觀注意原則及職權調查

義務云云，惟查，東亞公司及系爭場址周遭其他公司經被告查詢環保署毒性化學物質管理系統，並無使用三氯乙烯之紀錄，有環保署第二代毒性化學物質管理系統在卷足參（本院卷0000-000頁）；又依艾奕康公司之調查報告及工研院之期末報告所載，位於東亞公司南側工廠大門前之人行道（定安路）上設置有CL02-2監測井，該監測井曾分別於104年2月4日、10月13日、105年3月3日、106年4月28日、7月12日、10月12日進行地下水採樣檢測，檢測結果濃度分別為：2.99mg/L、2mg/L、1.22mg/L、0.623mg/L、0.144mg/L及0.0112mg/L（本院卷一第255頁），足見CL02-2監測井地下水中之三氯乙烯測值從104年104年2月2.99mg/L逐年降至106年10月0.0112mg/L；另依艾奕康公司之調查報告，該公司於原告廠區最西側設置之MWA-6、MWA-6S等監測井地下水之三氯乙烯濃度為2.53mg/L、2.83mg/L，遠低於東側之MWA-4、MWA-4S等監測井之地下水中三氯乙烯濃度21.1mg/L、20.10mg/L，由上情以觀，尚難遽認定系爭場址西側東亞公司或其他公司為污染來源，原告以臆測之詞，主張被告違反行政程序法第9條及第36條所揭示之客觀注意原則及職權調查義務云云，尚無足取。

9.原告又主張被告未考量其對系爭場址污染原因毫無所悉，投入相關應變必要措施，根本無從確保達成污染控制之目的，且未自行採取應變必要措施，逕以原處分三命原告採取應變必要措施，及限期提出應變必要措施計畫書，不符合比例原則之手段適合性及較小限制手段性云云。查現代社會發展多元，危害及污染環境之類型種類繁多，行政機關為盡其所能達成排除及預防危害以達成維護環境永續之行政任務，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時亦得要求人民負擔之

，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，自為法之所許。土污法第15條第2項既已規定，地方主管機關就執行土污法第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款之應變必要措施時，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。參以土污法於99年2月3日修訂第2條第19款關於污染土地關係人之定義時，其立法理由載明：「按控制場址之污染行為人不明或不執行控制計畫時，依現行規定，可能因無應負責之人，致污染無法有效控制，考量污染土地關係人亦應避免土地遭受污染、減輕污染危害，爰增訂污染土地關係人於控制場址之適用，並於後續條文規定其責任。」等語，蓋地下水或土壤受到污染，致破壞環境、危害人體健康，往往係因科技之發展或當地居民健康發生嚴重影響才被發現，許多污染事件，其行為及污染結果發生時點，與被發現之時間相距久遠，而已無從命污染行為人負責，基於前述合作原則及預防原則而有上開相關規定。再對照土污法第15條第1項之文義以觀，同條第2項顯係賦予地方主管機關就執行第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款之應變必要措施時得以選擇自己執行或命他人執行之裁量權限，僅於主管機關選擇命他人執行時，方受有順序之限制，亦即：如同時有行為責任及狀態責任者，應選擇行為責任優先於狀態責任。同屬狀態責任，則有直接管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）。易言之，如有污染行為人存在時，應先命污染行為人執行應變必要措施，必待污染行為人及潛在污染責任人均不明時，方得命污染土地關係人執行。原告為系爭場址中工段140地號之土地所有人及使用人，對系爭場址有實質管領力，自當對系爭場址之範圍及實際情況知之甚詳，被告既係欲就系爭場址執行土污法第15條第1

項第7、8款所定之應變必要措施，依前揭說明，被告未選擇由其自身執行，而命就具有直接管領力之原告採取應變必要措施，並無不合。且在尚無法確認污染行為及潛在污染責任人時，被告參酌土污法第15條之規定及其立法意旨，基於避免污染擴大或減輕污染危害之必要性、有效性等公共利益考量下，為避免地下水污染擴大而有影響健康之虞，認為原告在系爭場址上為應變必要措施之施作較為方便迅速有效，而命系爭場址所有人、使用人即原告應採取應變必要措施，確有其事實面及專業技術面之基礎，依前揭說明，難謂有何違反比例原則之手段適合性及較小限制手段性之違誤。

10. 原告復主張被告未依土污法第28條規定，以土污基金支應系爭場址之應變必要措施所需費用，反而逕依土污法第15條第2項規定，命原告採取應變必要措施，顯未採取對人民權益侵害較少之方式進行應變必要措施，已違反比例原則云云。按土污法第28條第1項、第2項、第3項第1款規定：「（第1項）中央主管機關為整治土壤、地下水污染，得對公告之物質，依其產生量及輸入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土壤及地下水污染整治基金。（第2項）前項土壤及地下水污染整治費之物質徵收種類、計算方式、繳費流程、繳納期限、委託專業機構審理查核及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。（第3項）第1項基金之用途如下：一、各級主管機關依……第15條……規定……採取應變必要措施……支出之費用。」前揭規定於89年制定當時，立法理由已表明中央主管機關得對製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土污基金，其目的係為使政府執行土壤及地下水污染整治工作具備穩定之財務基礎，換言之，成立土污基金之用意在於有效執行政府之土

污整治作業，故依土污法第28條第3項第1款規定，土污基金用途主要支應在「各級主管機關」依土污法相關規定執行措施或計畫時所支出之費用。依此，各級主管機關如未因執行措施或計畫而支出費用，或其已依法命應負行為責任或狀態責任之人執行者，即不得依土污法第28條第3項第1款規定請求土污基金補助其執行費用。是綜觀土污法第15條及第28條第3項第1款規定可知，所在地主管機關僅於其依土污法第15條第1項規定自己執行應變必要措施，或依同條第2項規定委託第三人執行應變必要措施而支出費用時，方得依同法第28條第3項第1款規定請求土污基金予以補助；反之，所在地主管機關如依土污法第15條第2項規定命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人執行應變必要措施時，因渠等係為履行自己之行為責任或狀態責任，本應自己擔負執行費用（至於狀態責任人所支出之費用，於知有污染行為人後，得另向實際之污染行為人求償，此為其他民事求償關係，仍與土污基金求償無關），而所在地主管機關既無支出費用，自無請求土污基金補助之可能。原告前揭主張洵屬無憑，要無足取。

11. 原告另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、第2項規定，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。

六、綜上所述，原告主張各節，均無可採。被告依土污法第12條第2項、第16條、第17條及第15條第1項第7、8款及第2項規定，作成原處分一、二、三，核無違誤，訴願決定一、二、三予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，求為判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

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院斟酌後，認與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

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

中華民國 110 年 1 月 20 日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法官 陳心弘

法官 郭銘禮

法官 魏式瑜

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）

01	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
02	代理人之情形	
03		
04	(一)符合右列情形之一	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
05	者，得不委任律師	格或為教育部審定合格之大學或獨
06	為訴訟代理人	立學院公法學教授、副教授者。
07		2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
08		理人具備會計師資格者。
09		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
10		理人具備專利師資格或依法得為專
11		利代理人者。
12		
13	(二)非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
14	形之一，經最高行	二親等內之姻親具備律師資格者。
15	政法院認為適當者	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
16	，亦得為上訴審訴	。
17	訟代理人	3.專利行政事件，具備專利師資格或
18		依法得為專利代理人者。
19		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
20		、公法上之非法人團體時，其所屬
21		專任人員辦理法制、法務、訴願業
22		務或與訴訟事件相關業務者。
23		
24	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	
25	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	
26	文書影本及委任書。	
27		

01 中 華 民 國 110 年 1 月 20 日
02 書記官 劉道文