

高雄高等行政法院判決

107年度簡上字第59號

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27

上訴人 世全塗料有限公司
代表人 王貴竹
訴訟代理人 周復興 律師
被上訴人 臺南市政府
代表人 黃偉哲
訴訟代理人 張訓嘉 律師
李元荼 律師
陳仲亨

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，上訴人對於中華民國107年8月7日臺灣臺南地方法院107年度簡字第2號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、上訴駁回。
 - 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。
- ## 理 由

一、被上訴人代表人原為李孟諺，嗣變更為黃偉哲並經被上訴人新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人於彰化縣○○鎮○○路○段○○○○○○○號從事化學製品製造業，於民國100年12月至101年9月間，遭查獲與第三人昶笙福企業股份有限公司（下稱昶笙福公司）、峻源股份有限公司（下稱峻源公司）、茂順密封元件科技股份有限公司（下稱茂順公司）及廿一世紀環保科技有限公司（下稱廿一世紀公司）等4家公司，於臺南市○○區○○路○○○○○號旁空地○○○區○○○段○○○○號土地○○○區○○段○○○○號土地○○○區○○段○○○○○○○號土地等4處地點非法堆置廢棄

物，經臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢署）102年7月18日協商結果，命上開公司應依違法帳冊記載金額及數量負清理責任。迄至103年4月止，上訴人與峻源公司計已完成清理778公噸，其中關廟區場址已清除完畢，餘官田區、永康區等3處場址剩約578公噸未清除，而昶笙福公司則自105年1月18日執○○○區○○路69之26號旁空地○○○區○○○段○○○○號○○○區○○段○○○○號等3場址之廢棄物清理作業，並於同年5月2日檢送清理完成報告。嗣被上訴人因辦理105年度臺南市土壤及地下水污染調查及查證工作計畫（下稱污染調查計畫），針對上開臺南市○○區○○路69之26號旁空地○○○區○○○段○○○○號土地○○○區○○段○○○○號土地等三處場址（下稱系爭場址，不○○○區○○段7-174地號土地）曾棄置鐵桶處進行土壤採樣分析，分析結果發現有總石油碳氫化合物、重金屬鋅濃度超過土壤污染管制標準情形，且係因上訴人等公司非法棄置鐵桶所盛裝之廢棄物滲漏所造成，被上訴人爰於105年10月3日召開污染改善研商會，達成由上訴人等公司依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第7條第5項準用第15條第1項第8款規定，提送污染改善應變必要措施計畫書至上訴人所屬環境保護局（下稱環保局）審查之結論。嗣上訴人與峻源公司、昶笙福公司、茂順公司等4家公司於105年12月13日共同提出系爭場址之土壤污染改善應變必要措施計畫（下稱系爭場址污染改善計畫），經被上訴人認上訴人所提計畫之主張與前研商會議結論相悖，遂以106年2月13日府環土字第1060157119號函限期於同年月20日前提出修正之系爭場址污染改善計畫，惟上訴人與昶笙福公司、峻源公司等3家公司並未依限提出修正計畫，經被上訴人認定有違土污法第7條第5項規定，爰依同法第38條第

01 1項第2款規定，以106年6月19日府環土土裁字第000000000
02 號裁處書對上訴人處以罰鍰新臺幣（下同）20萬元、環境講
03 習2小時之處分（下稱原處分）。上訴人不服，提起訴願，
04 遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經原審法院以107年度簡字
05 第2號行政訴訟判決（下稱原判決）駁回其訴，上訴人猶未
06 甘服，遂提起本件上訴。

07 三、原判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

08 （一）上訴人為化學製品製造業者，確有於100年12月至101年9
09 月間，委由廿一世紀公司清運廢棄物，廿一世紀公司將該
10 廢棄物運至上揭系爭場址堆置等情，為上訴人所不否認，
11 並據臺灣臺南地方法院（下稱臺南地院）103年度訴字第2
12 40號廢棄物清理法等案件判決中認定屬實，此有該刑事判
13 決書影本附卷足憑。據此，上訴人前於102年7月18日上午
14 檢察官勘驗時，即願遵指示向被上訴人所屬環保局提出處
15 置計畫書，以清理堆置之桶裝等廢棄物，此有勘驗筆錄一
16 紙在卷足稽；且於103年3月11日以世字第0000000000函呈
17 報清運處理完畢，有該函影本足參。上訴人於105年10月3
18 日下午被上訴人所屬環保局所召開之系爭土地污染改善研
19 商會議中，亦自願依土污法第7條第5項準用第15條第1項
20 第8款規定提送污染改善應變必要措施計畫書一節，亦有
21 該次之研商會議紀錄影本附卷可證。顯見，上訴人對於系
22 爭場址所受之污染係因其廢棄物所造成，而願意承擔公法
23 上之清除與改善之義務至明。至於公法上之行政責任，依
24 行罰法第8條第1項、第2項之規定，縱非共同實施之故意
25 行為，若係出於法人代表人之過失，仍應認係該法人為行
26 政責任人，本件上訴人委由廿一世紀公司清運廢棄物，縱
27 非共同實施非法之棄置，仍應認其有未盡注意處理廢棄物之

過失行為。揆之土污法第2條第12款之規定其過失容許洩漏、棄置污染物之人仍屬污染行為人。是以，上訴人主張其未共同棄置污染物即非污染行為人云云，即無可採。

(二) 上訴人主張系爭場址另有第三者堆置廢棄物始造成土壤之污染等語，自應舉證證明，但其所憑104年間經蒐集google map公開資訊之照片，業據被上訴人於訴願程序中說明該廢棄物乃上訴人等原來所棄置之廢棄物，因系爭場址原來之廢棄物直至105年1月18日始由同為棄置污染物之行為人昶笙福公司清理完成，並於同年5月2日檢送清理完成報告等情。況且，上訴人所提出之照片僅係104年間蒐集所得，並無清運完成前後之照片，以資比對。應認被上訴人所言，該廢棄物係至105年1月18日始清運完畢一節為可信，上訴人主張有第三人再度棄置云云，尚乏依據。

(三) 本件係被上訴人所屬環保局辦理105年度污染調查計畫，針對系爭3處場址曾棄置鐵桶處進行土壤採樣分析，分析結果發現系爭3處場址土壤總石油碳氫化合物、重金屬鋅濃度超過土壤污染管制標準，此有系爭土壤污染查證結果表附卷可證。而上訴人係從事化學製品製造業，領有彰化縣政府核發之廢（污）水貯留許可證（證號：彰縣環水許字第00000-00號），該證生產或服務規模資料所載之原料量及產品量名稱包含甲苯、香蕉水等物質，而該等化學物質與總石油碳氫化合物之組成具關聯性，是上訴人所述其廢棄物廢樹脂，與土壤檢測污染結果之化學物質並不同云云，不足採信。至於上訴人所稱：「上訴人於105年10月3日被上訴人召開之污染改善研商會，表示願依本法第7條第5項準用第15條第1項第8款規定提送污染改善應變必要措施計畫書至被上訴人所屬環境保護局審查，係因被上訴

01 人開會主持人員於會議中表示經初估污染整治之費用僅約
02 數十萬元，且係由5家與會公司分擔，上訴人雖認其非違
03 規行為人不應受罰，但考量爭執之程序成本與協助整治之
04 支出費用後，勉為同意配合協助整治系爭3處場址土地之
05 污染情況。」、「詎料，嗣經實際評估後，被上訴人於10
06 6年1月20日召開臺南市政府土壤及地下水污染場址改善推
07 動小組第1次會議所審之計畫書內，預估場址整治費用竟
08 高達數百上千萬元，所費不貲，嚴重損害上訴人之權益，
09 105年10月3日污染改善研商會之結論讓上訴人背負本無須
10 承擔之公法上義務，不當損害人民權益，自不足以作為認
11 定人民願意承擔公法上義務之證明。」等語，但細觀上開
12 系爭場址105年10月3日之污染改善研商會議紀錄影本，並
13 未記載有關開會主持人員於會議中表示經初估污染整治之
14 費用僅約數十萬元，且係由5家與會公司分擔之相關用語
15 ，自難據以認定主持人員確否有此表示，上訴人亦未舉證
16 以實其說。況且，本件如上所言，上訴人本即為污染行為
17 人而應提應變必要措施計畫書。尚不能以主持人關於改善
18 成本之表示，即免除上訴人公法上之義務。

19 (四) 綜上所述，足認本件上訴人原即已知應履行上揭污染行為
20 人之義務，並於105年10月3日之污染改善研商會議中表示
21 自願提出應變必要措施計畫，嗣於105年12月13日雖合意
22 共同提出應變必措施計畫，卻因得知場址整治費用竟高達
23 數百上千萬元，所費不貲，而反言其非污染行為人，致未
24 依被上訴人所命提出修正之應變必要措施計畫。是以，本
25 件被上訴人因上訴人原來所提計畫書內容與研商會議結論
26 相背，經被上訴人再命上訴人依限修正計畫書。詎料，上
27 訴人未依限於106年2月20日前提送審查，核認上訴人等故

意共同違反土污法第7條第5項規定，爰依同法第38條第1項第2款及行政罰法第14條第1項規定，就上訴人等違反其自身行政法上之義務，分別裁處上訴人與第三人昶笙福公司、峻源公司等各20萬元罰鍰，並無違法或不當之處等語，為其論據。

四、上訴人上訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、臺南地院103年度訴字第240號違反廢棄物清理法等案件中，上訴人及代表人並非該案之被告，且就該判決理由觀之，亦無法推知上訴人有共同堆置污染物之故意，縱使上訴人有違反廢棄物清理法之規定委託廿一世紀公司清運或試燒，但並未同意其隨意堆置，此部分亦經原判決所肯認。縱有棄置污染物之行為，必須棄置污染物之行為與造成土壤污染之結果有因果關係時，始為土污法第2條第15款所指之污染行為人。又棄置廢棄物之行為及洩漏或棄置污染物而造成土壤污染之行為係屬二事，為不同之「行為責任」，其構成要件如故意、過失及因果關係等應分別認定，該土壤污染是否確為上訴人行為所致，應由被上訴人重為調查認定，否則除違背行政程序法之調查義務外，亦與司法院釋字第714號解釋林錫堯大法官協同意見書見解不符。又上訴人並非臺南地檢署檢察官緩起訴處分書（102年度偵字第4492號、102年度偵字第5743號、103年度偵字第1403號）之被告，上訴人代表人王貴竹縱為被告之一，但僅係違反稅捐稽徵法及商業會計法相關規定，另參臺南地檢署102年度偵緝字第379號、102年度偵字第5743號及103年度偵字第1403號不起訴處分書記載：「4筆土地上之廢棄物數量甚多，其來源亦不只廣質公司、世全公司或茂順

公司，無從確定溢流者乃該3家公司之廢棄物……」，該土壤污染是否係上訴人出產之廢棄物所造成，顯非無疑。是以，上訴人是否應負污染行為人之責任，應由被上訴人職權調查，並就上訴人之污染行為及因果關係負積極舉證責任。然原審未查，卻逕以上訴人係從事化學製品製造業，領有彰化縣政府核發之廢（污）水貯留許可證，該證生產或服務規模資料所載之原料量及產品量名稱包含甲苯、香蕉水等物質，而該等化學物與總石油碳氫化合物之組成具關聯性等語，即認上訴人主張不足採信，無視上訴人所提出之自行送驗報告之結果，非但檢出項目與被上訴人就採樣之土壤送驗檢測出之項目不符，且檢出之結果（含量）亦遠低於土壤管制標準，亦無視前述緩起訴及不起訴處分對上訴人有利之認定。故原判決除未就上訴人所提有利之證據說明不採之理由外，在沒有任何積極客觀證據之情況下，逕以推論之方式，依生產及服務規模資料即認上訴人係污染行為人，顯有違反論理法則、舉證責任之分配、應調查證據而未予調查、判決不備理由等諸多違法之處。

2、從文義解釋上，既然土污法第12條、第13條明確規定主管機關「應」為之行政行為，此時行政機關即應為羈束行政行為，立法者並未給予行政機關裁量權限，再者，土污法第13條以下已明文規定應遵從之法律程序，故從歷史解釋、體系解釋及文義解釋上，現行土污法第7條第5項準用同法第15條第1項第8款「其他應變必要措施」之行政措施，應嚴格限縮於為查證工作中防治之目的，並有助於減輕或避免污染之危害或擴大。否則若依土污法第7條第5項準用同法第15條第1項第8款規定，主管機關可任意命提出「應變必要措施計畫書」以取代同法第13條規定之「污染控制

計畫」、第14條規定之「土壤、地下水污染調查及評估計畫」時，就其構成要件與同法第13條、第14條及第14條第1項相較，第7條第5項不受限於「控制場址」及「整治場址」，則其適用將漫無邊際，無異架空法律規定並使上開第12條規定以下形同具文。另依同法第38條規定觀之，若被上訴人依第12條、第13條規定之法定程序命上訴人補正污染控制計畫書時，需先以書面通知補正3次後，始得裁罰。但若被上訴人得依第7條第5項準用第15條規定命上訴人補正應變必要措施計畫書而上訴人未與補正時（即本件情況），被上訴人即得裁罰，兩相比較，自有輕重失衡之處，顯然侵害上訴人正當法律程序權利。本件污染來源明確，且經被上訴人採樣檢驗結果認已超過土壤污染管制標準，即應依土污法第12條第2項公告為土壤污染控制場址，並應依土污法施行細則第10條第1項第1款、第5款及第4項規定，公告污染行為人姓名或名稱、污染物及污染情形，並應列明污染範圍，俾使污染行為人或利害關係人得依法尋求救濟。被上訴人未遵循法律程序，以迂迴方式逸脫法律之立法目的，原判決全未審酌亦未交代理由，自有判決違法之處。

3、「研商會」之會議結論是雙方行為跟行政處分之單方性不同，故研商會之會議結論（即上訴人同意與其他廠商提出應變必要措施計畫書）因係屬雙方合意之行為，不符行政處分單方性要件，至多僅可能為行政處分之附款或行政契約。又被上訴人依土污法第12條第2項及第13條第1項規定，「應」公告為土壤、地下水污染控制場址，且「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定污染控制計畫，被上訴人並無裁量權限，無法作成有

01 附款之行政處分，是以，被上訴人105年10月14日府環土
02 字第1050913127號函命上訴人提出應變必要措施計畫書，
03 性質上比較接近催促履行行政契約之觀念通知或行政指導
04 行為，不具規制作用，應認後續違反之裁罰處分才具有行
05 政處分之效力。退步言之，縱認有土污法第7條第5項之裁
06 量權限，研商會結論之上訴人同意提出應變必要措施計畫
07 書雖屬上訴人之負擔，但並非行政程序法第93條第2項第3
08 款所指附加於授益處分上之負擔而言。因此，上開被上訴
09 人105年10月14日函形式上雖有規制作用，但實質上並不
10 符行政處分之要件，又被上訴人106年2月13日府環字土第
11 0000000000號函係要求上訴人「修改」應變必要措施計畫
12 書，106年6月22日又以上訴人「未履行」研商會之結論而
13 裁罰，前後函文形式上是連貫之手續，實質上亦為同一之
14 目的，自有「違法性承繼」理論之適用，即對行政處分提
15 起撤銷訴訟之程序中，其先決問題涉及另一行政處分是否
16 合法時，因該另一行政處分未經依法定程序予以撤銷，而
17 具有公定力，則行政法院基於上述構成要件效力，仍不能
18 否定該處分之效力；僅例外於先行處分與後行處分屬於一
19 個連貫性之手續，且均以發生一定之法律效果為其目的，
20 即先行處分僅屬後行處分之準備行為時，先行處分之違法
21 性為後行處分所承繼，在後行處分之撤銷訴訟上，法院得
22 以先行處分之違法，進而否認其效力，不引為後行處分之
23 裁判依據（參見林錫堯88年8月增修版行政法要義，第266
24 、267頁、最高行政法院98年度判字第509號判決）。

25 （二）上訴聲明：

- 26 1、原判決廢棄。
27 2、訴願決定及原處分均撤銷。

01 五、被上訴人答辯及聲明：

02 （一）答辯要旨：

03 1、事業廢棄物違法堆置導致土壤受到污染，污染行為人之污
04 染行為原屬非法，其於法律上本應擔負一定去除污染狀況
05 之責任（司法院釋字第714號解釋理由書參照）。被上訴
06 人環保局於102年9月11日至系爭場址勘查，發現系爭場址
07 遭上訴人等人所非法堆置之桶裝廢棄物，均有因鏽蝕而滲
08 出廢液之情，並待場址上廢棄物清理完成後於105年7月至
09 8月間進場測得系爭場址土壤污染物超過管制標準。又上
10 訴人前確曾於100年至101年由廿一世紀公司違法傾倒其所
11 生之事業廢棄物於系爭場址，有臺南地院103年度訴字第2
12 40號刑事判決及另案臺灣嘉義地方法院103年度訴字第431
13 號及104年度訴字第694號刑事判決足以證明。系爭場址上
14 之廢棄物至105年5月13日始清理完成，被上訴人環保局於
15 105年7月至8月進場檢測後發現系爭場址土壤污染物已超
16 標，因土壤所含污染物質與上訴人非法棄置事業廢棄物所
17 含污染物質符合，被上訴人因而認定先前違法堆置該廢棄
18 物之上訴人為污染行為人，此即已足資證明上訴人100年
19 至101年堆置廢棄物行為與被上訴人105年檢測出之土壤污
20 染，兩者間具有實質關聯性，則臺南地檢署103年不起訴
21 書係採取不同證據原則之刑事訴訟程序處分，對於本件行
22 政程序或行政訴訟程序之污染，具有相當因果關係之認定
23 自屬無礙，上訴人以臺南地檢署103年不起訴處分書主張
24 其先前違法傾倒廢棄物行為與本件污染無因果關係，實有
25 違誤。

26 2、立法者並無場址一經符合公告為控制場址之要件，尚未經
27 公告為控制場址時，主管機關即不得依土污法第7條第5項

規定命污染行為人為應變必要措施之意。依土污法第38條第1項第2款規定，未遵行各級主管機關依第7條第5項所為之命令，得處20萬元以上1百萬元以下罰鍰，並得按次處罰。被上訴人已以106年2月13日府環土字第1060157119號函限期命上訴人提出修正，惟上訴人並未依限提出修正。再者，提出應變必要措施計畫無補正3次之機會，是否有輕重失衡，理應由立法者予以衡量法律整體適用之結果，涉及立法者對於公共利益、程序保障與對人民財產權限制程度之高低等因素之綜合考量，屬立法者對相關立法事實之判斷與預測，司法者自應予適度尊重。再者，上訴人主張土污法第38條第1項第2款得比附援引土污法第38條第2項第2款「以書面通知補正3次」，依行政法之立法明確性原則，自不容任意比附援引，縱設可以比附援引，其前提應以上訴人已遵期補正但仍未通過，且主管機關未予以書面通知補正3次機會時方得主張。然而，上訴人未遵期補正之情況並無相似性，並無比附援引之餘地。

3、原判決係以「細觀上開系爭場址105年10月3日之污染改善研商會議紀錄影本，並未記載……。 」認定上訴人並未舉證以實其所述開會主持人員於會議表示經初估污染整治費用僅約數十萬元，且係由5家與會公司分擔等相關用語，並認定「本件上訴人原即已知應履行上揭污染行為人之義務，並於105年10月3日之污染改善研商會議中表示自願提出應變必要措施計畫，嗣於105年12月13日雖合意共同提出應變必要措施計畫，卻因得知場址整治費用竟高達數百上千萬元，所費不貲，而反言其非污染行為人，致未依上訴人機關所命提出修正之應變必要措施計畫。是以，本件被上訴人因上訴人原來所提計畫書內容與研商會議結論相

01 背，經被上訴人即原處分機關再命原告等依限修正計畫書
02 」。該研商會議究竟有何效力，自應依其內容而為判斷，
03 原審以依此而作判斷，則上訴人指摘原審漏未對研商會議
04 定性，即無足採。姑不論行政處分之構成要件效力乃係學
05 說及實務見解之通說，原審已依前開客觀事證認定上訴人
06 確為污染行為人無誤，並未以原處分之先決問題涉及之另
07 一被上訴人環保局105年10月14日府環土字第1050913127
08 號行政處分已經確定，行政法院應受前已確定行政處分之
09 構成要件效力所及，以構成要件效力為由，認定上訴人為
10 污染行為人，顯見原判決理由與「構成要件效力」、「違
11 法性承繼」無涉。綜上，原審已就前揭研商會會議之效力
12 作成判斷，自無另作所謂「定性」之必要，原判決理由亦
13 與「構成要件效力」、「違法性承繼」無涉，所謂判決不
14 備理由，應以欠缺判決主文所由生不可或缺之理由為限，
15 若其理由並不影響判決主文者，並不包括在內，至所載理
16 由稍欠完足，而不影響判決基礎者，尚難謂為理由不備。
17 是以，上訴人指摘原審漏未對研商會會議定性，有判決不
18 備理由之瑕疵及106年2月13日與106年6月22日函文與原處
19 分有「違法性承繼」之適用云云，因其所謂「研商會會議
20 定性」與「違法性承繼理論」並不影響判決基礎者，尚難
21 謂為理由不備，上訴人之指摘顯無可採。

22 （二）聲明：上訴人之上訴駁回。

23 六、本院經核原判決駁回上訴人於原審之訴，尚無違誤，茲就上
24 訴意旨再予論述如下：

25 （一）按「（第1項）各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入
26 公私場所，為下列查證工作，並得命場所使用人、管理人
27 或所有人提供有關資料：1、調查土壤、底泥、地下水污

染情形及土壤、底泥、地下水污染物來源。2、進行土壤、地下水或相關污染物採樣及地下水監測井之設置。3、會同農業及衛生主管機關採集農漁產品樣本。… …（第5項）各級主管機關為查證工作時，發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，得準用第15條第1項規定，採取應變必要措施；對於第15條第1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、場所使用人、管理人或所有人為之，以減輕污染影響或避免污染擴大。… …（第7項）依第5項規定採取應變必要措施，致土壤、地下水污染情形減輕，並經所在地主管機關查證其土壤及地下水污染物濃度低於土壤、地下水污染管制標準者，得不公告為控制場址。」「（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」「（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：… …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。」「有下列情形之一者，處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，並得按次處罰：… …二、未遵行各級主管機關依第7條第5項、第15條第2項所為

之命令。」為土污法第7條第1項、第5項、第7項、第12條第1項、第2項、第15條第1項第7款、第8款、第2項、第38條第1項第2款所明定。其中土污法第7條立法理由詳載：「公私場所之土壤、地下水中污染物可能產生有毒氣體而有嚴重危害人體健康之虞，亦可能會影響農漁業生產或造成地下水體污染之慮，故第5項明定主管機關應依序命土壤、地下水污染行為人、場所使用人、管理人或所有人採取必要措施，以減輕或避免污染之危害或擴大（89年2月2日制定理由）；新增第7項，因採取應變必要措施致污染物濃度低於管制標準時，因污染物濃度已低於公告為控制場址之標準，故得不公告為控制場址（99年2月3日修訂理由）。」又土污法對污染之定義，除於第2條第5款以抽象文字敘明外，另有規範「污染」之基礎認定標準，亦即先行區分「監測標準」與「管制標準」。主管機關對土壤及地下水品質狀況之檢驗，必須其污染物濃度達到「管制標準」後，始得採取適當措施及追查污染責任；反之，污染物濃度未達「管制標準」，但有達到「監測標準」者，主管機關僅需定期監測，並報請中央主管機關備查即可。而土污法第7條第5項規定雖未表明何謂「土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞」之定義，然綜觀土污法第7條第1項、第12條第2項等規定觀之，此係主管機關或因人民舉發或因主動調查而初至未知有無污染之公私場所查證時，雖發現土壤或地下水污染，但其尚未查證明確污染來源、或者尚難逕行公告為控制場址之前階段，亦即主管機關已可得知有污染存在，雖未確定污染來源，但因危害防堵之急迫性，且為避免污染之擴大或深化，並避免民眾或農漁業生產就渠等已遭

01 受之危害繼續進行，而例外允許主管機關得提前依據土污
02 法第15條第1項規定，暫行採取應變必要措施，尚無須等
03 候冗長查證及公告為控制場址之作業程序以後，始得為前
04 揭必要措施。因此土污法第7條第5項規定實際係授與主管
05 機關於發現污染存在之際較為寬鬆之應變處置，此從該條
06 項所指之受處分人包含「污染行為人、潛在污染責任人、
07 場所使用人、管理人或所有人」亦可知一般（蓋潛在污染
08 責任人、場所使用人、管理人或所有人未必為明確污染來
09 源之污染行為人），故土污法第7條第5項規定自無須與同
10 法第12條業經公告為控制場址之情況等量齊觀。然土污法
11 第7條第5項處分之前提，仍必須有「污染」存在為必要，
12 此為先決充要條件，亦即若無污染存在，即無主管機關得
13 為應變必要措施之餘地。惟依土污法第2條所示定義，再
14 佐諸同法第7條第7項規定及其立法理由（說明主管機關於
15 命相對人採取應變必要措施以後，若該措施之實施足致污
16 染濃度低於管制標準時，得不公告為控制場址）綜合觀察
17 ，該條項所稱之「污染」，亦即所謂「土壤、底泥或地下
18 水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源
19 之虞」者，需係土壤或地下水之污染，已達至「管制標準
20 」為必要。依此，只要主管機關所執行之應變必要措施與
21 減輕污染、防止損害擴大及消除危害之管制目的明確相關
22 而符合比例原則，其依土污法第7條第5項準用同法第15條
23 第1項規定所實施之應變必要措施，毋待污染來源明確之
24 址是否經公告為控制場址或整治場址，且依前揭土污法第
25 7條第5項、第38條第1項第2款規定意旨，主管機關本得命
26 污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所
27 有人執行同法第15條第1項第3、4、7、8款之應變必要措

01 施，復得於渠等一有違反前揭下命處分時，主管機關即得
02 對之科處罰鍰及按次處罰，蓋以污染之移除或改善具有限
03 時且防堵擴散之急迫性之故；若與應變必要措施之提出無
04 涉，而是於場址經公告為控制或整治場址後，為場址往後
05 長遠整治期程規劃所提出之控制計畫或整治計畫，立法者
06 另以土污法第38條第2項第2款規定容任其以書面通知補正
07 3次以後始予處罰，則係課求其應兼顧計畫提出之周全及
08 可行性，故此二者處罰條件自是有本質上之差異。乃上訴
09 人上訴意旨指陳系爭場址若有污染事實，被上訴人理應於
10 控制場址或整治場址公告後，通知污染行為人提控制計畫
11 或整治計畫，並執行應變必要措施，而不應架空場址公告
12 程序，逕由查證程序中立即執行污染改善計畫；且控制計
13 畫或整治計畫之提出尚且容許以書面通知補正3此以後始
14 行處罰，則行為人違反同法第38條第1項第2款規定亦應容
15 許有3次補正機會云云，顯係基於錯誤之法規詮釋，要屬
16 無據，不應採取。

17 (二) 第按「人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律
18 無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其
19 責任條件。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作
20 為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過
21 失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。
22 」為司法院釋字第275號解釋文所示。是此一解釋即點明
23 行政罰與刑罰之重要差異。蓋以違反行政法上義務之制裁
24 手段，有以刑罰者，此稱之為行政刑罰，其違法行為性質
25 上屬刑事不法之犯罪行為，且以處罰故意行為為原則，例
26 外方處罰過失行為；反之，違反行政法上義務之制裁係以
27 罰鍰、停業、歇業、吊扣（銷）執照等裁罰性不利處分者

，則稱為行政秩序罰或狹義之行政罰，其違法行為之性質屬行政不法，因其違法行為尚未達到刑事不法之高度，但為實現行政管制目的或落實管制措施而採取較低度處罰手段，是以無論行為人有無故意或過失，均應處罰，且其違反禁止規定或作為義務時，尚應推定其有過失。是以行政罰與刑罰之構成要件各有不同，原應各自認定事實（參見釋字第407號解釋理由書）。

（三）經查：

- 1、100年12月至101年9月間臺南市○○區○○路○○○○○號旁空地（建國段664、665、680-1地號）○○○區○○○段○○○號（○○○區○○○段○○○○○號）土地○○○區○○段○○○○○號土地○○○區○○段○○○○○號土地等地點發現遭非法堆置數千桶鐵桶、塑膠桶、貝克桶之廢溶劑、廢樹脂、廢油等廢棄物，經被上訴人所屬環保局自102年6月列管前開4處地點為非法棄置場址，並依臺南地檢署102年7月18日協商結果，命上訴人、第三人峻源公司、昶笙福公司及廿一世紀公司等應依違法帳冊記載金額及數量負清理責任（原審卷第223頁）。迄至103年4月止，上訴人與峻源公司計已完成清理778公噸，其中關廟區場址已清除，餘永康區及官田區3處場址剩約578公噸未清除，而昶笙福公司則自105年1月18日始執行系爭場址之桶裝廢棄物清理處理作業，並於同年5月2日檢送清理完成報告。
- 2、嗣被上訴人所屬環保局於105年7月至105年8月間針對曾棄置鐵桶處進行土壤採樣及分析，結果指出系爭場址中，臺南市○○區○○路○○○○○號旁空地（臺南市○○區○○段○○○○○○○○○○○○○○○○號）總石油碳氫化合物濃度為5,990/kg、臺南市○○區○○○段○○○○○號土地總石油碳氫化合

01 物濃度為11,200mg/kg，以及臺南市○○區○○段○○○○號
02 土地重金屬鋅濃度為2,210m/kg，均超過土壤污染管制標
03 準（總石油碳氫化合物濃度1,000mg/kg、鋅濃度2,000mg
04 /kg）（原審卷第228至236頁）。

05 3、被上訴人所屬環保局遂於105年10月3日召開污染改善研商
06 會，會議結論為上訴人、峻源公司、昶笙福公司、茂順公
07 司等4公司願依土污法第7條第5項準用第15條第1項第8款
08 規定，提送污染改善應變必要措施計畫書（原審卷第226
09 至227頁）。被上訴人隨即以105年10月14日府環土字第10
10 50913127號函復前揭4公司及廿一世紀公司（下稱105年10
11 月14日函），表明渠等就系爭場址為污染行為人，故被上
12 訴人爰依土污法第7條第5項準用第15條第1項第8款規定，
13 命上訴人等5公司應於105年11月2日前提送系爭場址污染
14 改善計畫至所屬環保局審查，如未於期限內提出，被上訴
15 人將依土污法第38條第1項規定科處罰鍰及按次處罰，並
16 告知上訴人等5公司如不服本處分，應依限提起行政救濟
17 等語（原審卷第237至238頁）。而上訴人收受105年10月
18 14日函後，未曾對被上訴人105年10月14日函提起行政爭
19 訟，而是另以105年10月26日以(105)世全字第0105102601
20 號函申請計畫書展延提出時程（原審卷第239頁），經被
21 上訴人以105年11月7日府環土字第1051133146號函文同意
22 延至105年12月15日（原審卷第241頁），上訴人遂會同峻
23 源公司、昶笙福公司、茂順公司等人於105年12月13日以(105)
24 世全字第0000000號函檢送系爭場址污染改善計畫予
25 被上訴人所屬環保局（原審卷第243至246頁）。

26 4、因上訴人製作之系爭場址污染改善計畫係表明污染行為人
27 為廿一世紀公司，上訴人等4家公司僅係基於企業責任協

助研擬污染改善方案等語，經被上訴人所屬環保局於106年1月20日召開之臺南市政府土壤及地下水污染場址改善推動小組第1次會議中審認上訴人等4家公司於該計畫書否認系爭場址污染移除責任，此與105年10月3日研商會議結論不同，遂決議上訴人應依105年10月3日會議結論重新修正系爭場址污染改善計畫，被上訴人並爰以106年2月13日府環土字第1060157119號函寄交上開會議紀錄，並命上訴人等應於106年2月20日前將修正後系爭場址污染改善計畫提送審查，並再次告知如未依限提出，將依土污法第38條第1項規定科處罰鍰及按次處罰等語（下稱106年2月13日函，原審卷第253至255頁）。上訴人則於106年2月17日以(106)世全字第0000000號函陳述系爭場址所堆置桶裝廢棄物致土壤污染與其無關，並明白拒絕於106年2月20日前提提出修正計畫及負擔系爭場址污染改善工作（訴願卷第58至59頁）。後經被上訴人續以106年3月23日府環土地第0000000000號函復上訴人應儘速補正修正計畫書，否則將依土污法第38條第1項第2款規定科處罰鍰及按次處罰（原審卷第117至123頁），然上訴人仍拒不提出。被上訴人遂作成本件原處分，以上訴人違反土污法第7條第5項規定，爰依同法第38條第1項第2款、違反土壤及地下水污染整治法裁罰基準第2點附表項次第7規定及環境教育法第23條第2款規定裁處罰鍰20萬元及環境講習2小時（原審卷第51頁）。

5、以上事實為兩造於原審所是認，且有兩造分別提出前揭書證附於原審卷及訴願卷可證，並為原判決所確認（見原判決書第27至28頁），則此等事實自堪信實。

（三）是依原判決所確認之事實觀察，上訴人確有委託廿一世紀

公司傾倒其所有事業廢棄物於系爭場址及關廟區場址，雖上訴人有負責清理關廟區場址之事業廢棄物，但系爭場址遭棄置之事業廢棄物卻遲至105年5月間始經昶笙福公司清理完竣，則上訴人先後於102年8月及同年11月間將廢棄物樣品自行採樣後送交第三人精準環境股份有限公司檢驗之報告成果（見原審卷第113至114、143至145頁），既無從判定是否來自系爭場址，也非以廢棄物棄置場地之土壤作為檢驗對象，則該檢驗報告顯不足以說明上訴人委請廿一世紀公司棄置於系爭場址之廢棄物無污染可能或系爭場址之土壤未受污染。今被上訴人於昶笙福公司清理完竣後始對系爭場址之土壤進行檢測查證，並查得系爭場址存有總石油碳氫化合物及重金屬鋅超過土壤管制標準之情事，揆諸前揭規定之說明，系爭場址已證實確有污染，且該污染亦有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞，則被上訴人自得依土污法第7條第5項規定，以自己執行或命污染關係人執行之方式實施同法第15條第1項之應變必要措施。

（四）至於上訴人是否為系爭場址污染行為人乙節，姑不論原判決已於判決理由詳述其認定上訴人確為系爭場址污染行為人之依據（包含上訴人於系爭場址棄置事業廢棄物、土壤污染事實、上訴人生產之事業廢棄物與總石油碳氫化合物有關、無第三人加入而阻斷土壤污染之因果關係，見判決書第30至32頁）；被上訴人尚且先於105年10月3日召開研商會議告知上訴人等4家公司系爭場址因渠等棄置之廢棄物致生土壤污染超過管制標準，上訴人等4家公司即表明願依土污法第7條第5項擔負履行系爭場址污染改善之應變必要措施，隨後被上訴人於會後依據協商意旨作成105年

10月14日函文，則該函文自是課上訴人擔負特定公法義務之下命處分（該處分因上訴人未提起行政救濟而告確定），僅是於處分前藉由研商會議說明污染狀況並促請其履行，事後再以下命處分方式容許其對處分侵益之結果提起行政救濟。今上訴人既對前揭下命處分無異議，並於申請展期後履行其提送系爭場址污染改善計畫，但卻於被上訴人以其提送之計畫內容存有明顯瑕疵而以106年2月13日函文命其限期改正後，卻仍以其106年2月17日函文明白拒絕履行其改正義務，則上訴人違反105年10月14日及106年2月13日函依據土污法第7條第5項準用同法第15條第1項第8款規定所為之下命處分及限期改正義務已甚顯然，縱使被上訴人復以106年3月23日函催促其履行，然上訴人仍無置理，從而，被上訴人依據土污法第38條第1項第2款、環境教育法第23條第2款規定以原處分對上訴人科處罰鍰及環境講習，自屬於法有據。乃上訴人於前揭下命處分確定後，另主張伊無故意共同傾倒廢棄物行為，且伊委託廿一世紀公司棄置者僅係廢樹脂，此等事業廢棄物與系爭場址土壤污染物質無涉，更無論臺南地檢署102年度偵緝字第379號、102年度偵字第5743號及103年度偵字第1403號不起訴處分書亦稱系爭場址溢流之污染物無從認定係來自上訴人棄置之廢棄物，故伊非系爭場址之污染行為人，然原判決既未進行查證，又未於判決理由交代其認定之依據，已非適法；再者，被上訴人105年10月14日函文僅係觀念通知，並非行政處分，且伊直至被上訴人作成原處分之際，亦未受有被上訴人依據土污法第7條第5項所為之命令，自無違反同法第38條第1項第2款規定之可能，故原判決亦有適用法規不當之違法情事云云，洵屬無據，要無足取。

01 七、綜上所述，原審已依職權調查證據並斟酌全辯論意旨及調查
02 證據之結果，依論理及證據法則判斷事實而為判決，並論述
03 其事實認定之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之主張
04 如何不足採之論證取捨等事項，亦已為論斷，其所適用之法
05 規與本件應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，
06 並無所謂判決不適用法規或適用不當等違背法令及判決理由
07 不備之情形。上訴論旨仍執前詞指摘原判決違背法令，求予
08 廢棄，為無理由，應予駁回。

09 八、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第236條之2第
10 3項、第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

11 中 華 民 國 108 年 1 月 18 日

12 高雄高等行政法院第二庭

13 審判長法官 蘇 秋 津

14 法官 曾 宏 揚

15 法官 林 彥 君

16 以上正本係照原本作成。

17 不得上訴。

18 中 華 民 國 108 年 1 月 18 日

19 書記官 謝 廉 縈