

高雄高等行政法院判決

108年度訴字第58號

) FKT64W1Z1X5L0;@民國109年3月17日辯

原告 國防部軍備局生產製造中心第二〇五廠

代表人 林正雄

訴訟代理人 陳誠偉

翁學謙

楊譜諺 律師

被告 高雄市政府環境保護局

代表人 王珏

訴訟代理人 何嘉昇 律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服高雄市政府中華民國107年12月6日高市府法訴字第10730929800號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、本件被告代表人原為袁中新，嗣先後變更為吳家安、王珏，分別經被告新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，均應准許。

二、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴，但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖

有變更，但其請求之基礎不變。……四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第111條第1項、第2項、第3項第2款及第4款分別定有明文。查原告起訴時訴之聲明第1項為：「訴願決定及原處分均撤銷。」（見本院卷1第15頁），嗣於訴狀送達後，於民國108年7月23日本院準備程序時變更訴之聲明第1項為：「先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。備位聲明：請求確認原處分違法。」（見本院卷1第390頁）經核原告上開訴之追加，其請求之基礎不變且被告無異議而為本案言詞辯論，揆諸上開規定，亦應准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）原告管有位在高雄市○鎮區0000000000區○○○○號：

高雄市○鎮區○○路○○○○號等152筆地號土地，下合稱系爭土地），前因經檢測出土壤及地下水污染物濃度超過管制標準，經高雄市政府以100年11○0○○市000000000000000000號函（下稱高雄市政府100年11月4日函）命原告採取應變必要措施。嗣被告於103年6月30日以高市環局土字第10336341402號公告（下稱被告103年6月30日公告）系爭土地為土壤及地下水污染控制場址暨土壤及地下水污染管制區。原告乃於104年12月間提出系爭土地之土壤及地下水污染控制計畫，將執行改善區域分為A、B、C、D、E、S等6區，經被告以104年12月31日高市環局土字第10442905100號函（下稱被告104年12月31日函）核定。

（二）嗣於107年間被告審核原告所提之「CC-11-28營區土壤及地下水污染控制場址（第1次變更）污染改善進度報告（106/12/17-107/6/16）」時，被告認系爭土地除上開執行改善範圍以外仍有污染之虞，乃依土壤及地下水污染整治

01 法（下稱土污法）第25條規定，以107年8月14日高市環局
02 土字第10740191400號函（下稱原處分）命原告於文到1個
03 月內提送改善範圍外污染調查規劃書。原告不服，提起訴
04 願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

05 二、原告起訴主張及聲明：

06 （一）主張要旨：

07 1、本案歷經3次全面性調查並提出整治計畫，經被告於104年
08 12月31日核定，相關整治進度均依整治計畫持續進行。迺
09 107年間被告審視原告定期提送之執行進度報告時，竟以
10 原告當時所執行改善計畫範圍外仍存有污染情形之虞為由
11 ，函命提送改善範圍外污染調查規劃書，罔顧原告已就系
12 爭土地之污染情形進行3次調查，違反行政明確性與安定
13 性。本次調查起因於土壤改善操作區之「局部範圍」涉及
14 污染濃度超標，被告竟要求原告就核定區域（即A、B、C
15 、D、E、S等6區）以外之其餘「全部公告管制區」，進行
16 全面調查，實有資源浪費之重複作業情形。被告通知原告
17 就本場址提送污染範圍外污染調查規劃書，原告雖業已依
18 法提送控制計畫予被告，然原告係基於土污法第13條、第
19 14條規定，並慮及該法第38條之罰鍰，遂依原處分提出調
20 查規劃書，上開控制計畫依被告108年7月12日高市環局土
21 字第10838197100號函檢附108年7月8日召開108年度第5次
22 委員會會議紀錄所載尚未經終局核定確定，且原告對於本
23 場址應提送污染範圍外污染調查規劃書之通知，前經提出
24 訴願，仍有爭執，且依據調查規劃書實際進行後續調查，
25 涉及龐大預算經費，足見原告就原處分提起本件行政爭訟
26 ，實有權利保護必要。

27 2、被告前於100年間命原告採取應變必要措施，原告即委託

虹御股份有限公司（下稱虹御公司）及業興環境科技股份有限公司（下稱業興公司）辦理土壤及地下水調查，分別佈設50個土壤採樣點、10個地下水採樣點及218點網格，針對系爭場址實施全面調查，並規劃相關整治工法，報請被告核備。原告耗時2年、花費公帑新臺幣（下同）430萬元，對被告之要求均積極配合辦理，殊無消極規避甚至積極拒絕、妨礙之情形。然被告復以原處分要求原告須另就控制計畫改善範圍A、B、C、D、E、S等6區外之全部公告管制區再次實施污染調查，其認定事實及適用法律均有違誤：

（1）被告以控制計畫所稱污染範圍非全部公告污染管制區，否認該全部管制區均已經過污染檢測，其認定事實有誤。蓋原告自採取應變必要措施起，迄提出污染控制計畫止，為了解系爭場址污染分布狀況，分別佈設50個土壤採樣點、10個地下水採樣點（計畫二）及218點網格（計畫三），其採樣密度已達相當程度。原告據上開調查結果，始認定上開6塊區域已遭到污染，而納入整治計畫，殊非僅該6區域有實施污染調查，而該6區域外之控制場址未經污染調查，是被告認定事實有誤。又被告以控制計畫改善區域外之範圍，並無提出任何清理或污染防治計畫，實係該6區域外之控制場址經調查後，未能證明遭到污染，而無加以清理或防治之必要。

（2）原告每一次污染調查之結果及整治計畫均有報請被告審查、核備，卻囿於科學技術之極限，一旦發現另有污染跡證，被告又得以反覆要求原告重新實施同範圍、密度更細之污染調查，原告可謂無所適從，被告所為難認符合誠信原則。又本場址全區範圍為570,000平方公尺，

相較於整個龐大場址控制計畫之繁複、細瑣與執行不易，被告於原處分並未檢附任何判斷依據，僅以委員會審查結果為由，欠缺作成行政處分所依據的主要或重要理由，即推翻歷次全面調查計畫之成果以及被告所核定之結論，亦推翻原告就場址污染控制之計畫與努力，有違反誠實信用原則。況被告認定原告應為全區調查，在立論缺乏依據、證據薄弱，且未就當事人有利、不利之事項併予調查之情形下，率爾認定原告為系爭場址之污染行為人。被告此等先射箭再畫靶之舉，有違行政法上誠實信用原則。

(3) 第205兵工廠於38年落腳現今高雄市前鎮區，當時為高雄市的「郊區」，臨近高雄港及台鐵臨港線，與小港工業區形成重、化工業的生產聚落，之後歷經70年的經濟發展，周邊人口不斷增加，百貨公司及商圈進駐，形成火藥庫、化學油槽緊鄰百貨公司、人口密集地區的現象，已影響城市轉型計畫的推動。原告配合「高雄多功能經貿園區特定區都市計畫」88年12月14日發布實施以及100年擘劃「亞洲新灣區」等計畫，規劃將第205兵工廠遷建至大樹區，而為促使205廠早日搬遷，高雄市政府同意在「先建後拆、委託代建」的合作原則下，協助國防部代為新建營區，軍方設備搬遷後，再由市府代為拆除205廠舊廠區，遷建計畫由高雄市政府工務局新建工程處代辦，分三大營區三個標案陸續進行，總經費約122億元，以達成「生產不中斷」的目標。而205兵工廠遷建案已於108年7月31日開工，預計111年完工。由於現階段廠區內仍必需從事戰備生○○○區○道路屬戰備運輸路線，倘全區短期間內均貿然進行整治，恐致戰備生

01 產中斷，影響國防安全，顯與當初高雄市政府承諾之「
02 生產不中斷」目標有違背。原告衡酌上開污染調查之極
03 限及確實存有潛在污染可能之事實，並考量整治經費（
04 如實施比218點更精密之全面調查及整治，預估尚需花
05 費公帑6千餘萬元）、時間（原告配合高雄市政府規劃
06 預計於110年間將系爭營區撥交該府使用，倘若需爭取6
07 千餘萬元經費實施調查及整治，勢必無法依限撥用）等
08 因素限制，提議於存有污染情形之虞區域，加大若干區
09 域實施污染調查，調查範圍須報請被告核備，一旦發現
10 污染，亦應報請被告列管，納入整治範圍，改善至污染
11 全部移除為止，除可有效預防及整治系爭土地之土壤及
12 地下水污染，更可節省不必要之公帑花費並達成土地使
13 用活化之三贏目標。

14 3、原處分命原告就本場址於文到1個月內提送污染範圍外污
15 染調查規劃書，顯與比例原則有違：

16 （1）原告為了解系爭場址污染分布狀況，已就全部控制場址
17 實施2次污染調查，其調查方法即將全部控制場址區分
18 成格狀（網格）於每格中選取採樣點進行鑽探，將鑽探
19 所得土壤及地下水進行化驗，藉由判斷該採樣點之土壤
20 及地下水是否遭到污染，以推定該網格是否遭到污染。
21 是採樣化驗之樣本越多，密度越密，其準確性越高，然
22 其準確程度仍有其科學及技術上精密程度之極限，無法
23 達到百分之百準確。今被告以確實掌握系爭土地污染分
24 布為由，將已經實施3次污染調查（含行政院環境保護
25 署〈下稱環保署〉調查1次）之控制場址，再要求實施
26 第4次污染調查，果能完全確實掌握土地污染之分布？
27 倘原告應被告之要求再次實施污染調查，增加若干污染

改善區域後，又發現其他範圍似有污染之虞，是否還得
實施第5次、第6次……污染調查？是被告要求原告就改
善範圍外之全部控制場址再次進行污染調查之要求，在
客觀條件上仍無法實際達到被告所欲確實掌握系爭土地
污染分布之目的，自與比例原則有違。

(2) 本次調查起因於土壤「改善作業區」之局部範圍涉及污
染濃度超標，由本場址105年12月之「CC-11-28營區土
壤及地下水污染控制計畫」（第1次變更-定稿本）觀之
，本場址全區範圍為570,000平方公尺，而土壤「改善
作業區」範圍僅有6,000平方公尺，該作業區僅佔全區
範圍1%，被告針對該1%之污染濃度超標問題，竟要求原
告就核定區域（即A、B、C、D、E、S等6區）以外之其
餘「全部公告管制區」（即99%），均進行全面調查，
實有資源浪費之重複作業情形，且與比例原則有違。況
本場址應調查之範圍大小，影響人民權利，必須於最小
侵害原則作為公告範圍。另依環保署公告之場址污染範
圍與管制區之劃定及公告作業原則第3點規定「非法棄
置場類型：原則依該達管制標準之土壤採樣點所在地號
公告為場址。必要時得研判可能掩埋範圍或視實際情況
，以TWD97座標定位、鑑界或其他適當方式採部分地號
方式公告場址（如圖二）。」而本件發現仍有污染之「
改善作業區」範圍僅有6,000平方公尺（1%），被告率
以其餘「全部公告管制區」（即564,000平方公尺，99%
）全區為調查，顯係增加原告不必要之負擔，實有違比
例原則。

(3) 觀諸65年至106年之「第205廠光中營區歷史影像列表」
暨航照圖、衛星影像，可知本場址係依被告105年12月

16日所核定「CC-11-28營區土壤及地下水污染控制計畫」於106年8月4日開工進行整治作業。經承作廠商（可寧衛股份有限公司）於「改善作業區」執行假設工程建置作業時，檢測出該區有淺層爐渣污染，隨即於106年8月15日完成移除後始建置假設工程。後續廠商依控制計畫規定，每半年提供執行進度報；嗣因被告審視原告定期提送之執行進度報告時，以當時所執行改善計畫範圍外仍存有污染情形之虞為由，遂以原處分命原告就本場址於文到1個月內提送污染範圍外污染調查規劃書。然上述發現爐渣係因87年至95年期間配合國家政策及廠址整建規劃，將爐渣鋪設於營區內「手榴彈訓練場」（即前開「改善作業區」）之底層等範圍，觀諸甲證17之「改善作業區」歷來現況情形，皆為植樹、草皮空地，至本件發現污染進行改善作業，始於106年8月4日開工開始搭建鐵皮棚架設置「改善作業區」（見甲證16之黃色標示範圍內之鐵皮棚架），足見該改善作業區區域發現污染情形，應屬與爐渣鋪設相關聯，而與其餘廠區之其他土地範圍無關。

（4）淺層爐渣污染目前僅於「改善作業區」發現，而該作業區四○○○區○○○○道路圈圍，與本場址其他區域可區分為獨立「坵塊」，具有地理（區域）位置之獨立性。本件發現仍有污染之改善作業區範圍既然係因爐渣污染而起，其範圍僅有6,000平方公尺（約為本場址全部公告管制區1%），自得以該「坵塊」範圍作為整治範圍（即甲證11綠色標示所示範圍），此亦為原告同意再行提送污染範圍外污染調查規劃書之範圍，較為合理。

4、原處分命原告就本場址於文到1個月內提送污染範圍外污

染調查規劃書，顯有裁量濫用及裁量怠惰之違法，並與行政行為內容應明確之規定有違：

(1) 本件107年間定期提送之執行進度報告，於土壤「改善作業區」雖仍存有污染情形，然「改善作業區」具有地理上之獨立性，如應進行污染調查，亦應以「改善作業區」6,000平方公尺為其範圍，被告竟要求對於其餘「全部公告管制區」（即564,000平方公尺）全區為調查，並未檢附任何判斷依據，實有裁量濫用之情形。而其未區別其餘「全部公告管制區」是否業經調查或污染之虞，顯係增加原告所不必要之負擔，亦有行政裁量怠惰之違法。

(2) 原處分僅於「主旨」簡略記載「經審查定期提送之執行進度報告中，發現所執行改善計畫範圍外仍存有污染情形之虞，為確實掌握廠內污染分佈，以利貴廠後續執行改善作業，命貴廠於文到1個月內提送污染範圍外污染調查規劃書」；於「說明」僅簡略記載：「一、依據土壤及地下水污染整治法（以下簡稱土污法）第25條規定及107年8月7日本局召開土壤及地下水污染場址改善推動小組專案分組第三組107年度第7次委員會審查結果辦理」為由，遽命原告提送改善範圍污染調查規劃書，並未記載其認定原告應為改善範圍外全區調查之事實所憑證據、證據評價、適用法令之見解、事實與違規要件之涵攝過程，及行使法定裁量權所斟酌之因素等事項，此記載欠缺作成行政處分所依據的主要或重要理由，無從使原告知悉被告獲致結論之原因而違反行政行為內容應明確之規定。原處分理由不備，顯為突襲性處分，已影響到原告程序參與（行政程序法第102條至第108條參照

01) 及行政救濟的權利。且原處分未將據為裁罰基礎之違
02 法事實記載於處分書，致原處分論述之主要事實、理由
03 及所依據法令有欠缺或不合致情形，無從認定已達於與
04 主旨相合致之程度，已足以影響行政處分之結論（主旨
05 ），即構成行政處分違法而應予撤銷之事由，顯與行政
06 程序法第96條第1項第2款之規定相違，自應予撤銷。

07 （二）聲明：

08 1、先位聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

09 2、備位聲明：確認原處分違法。

10 三、被告答辯及聲明：

11 （一）答辯要旨：

12 1、原告業於107年9月12日提送污染改善範圍外之污染調查規
13 劃書，經修正後於107年11月15日提送修正版，被告於107
14 年12月10日同意備查。是原處分已執行完畢而無回復原狀
15 之可能，原告提起本件訴訟即欠缺權利保護之必要：

16 （1）原處分係命原告於文到後1個月內提送改善範圍外污染
17 調查規劃書。是以，原處分之性質為形成原告公法上作
18 為義務之行政處分，其內容為限期命原告就系爭場址內
19 改善範圍外之區域提出污染調查規劃書。原告於期限內
20 提出系爭場址內改善範圍外區域之污染調查規劃書後，
21 經被告審查並於107年12月10日以高市環局土字第10745
22 795800號函（下稱被告107年12月10日函）同意備查，
23 命原告應依上開規劃書所定期程，於10個月內提送調查
24 成果報告，並告知違反上開命令所涉及之裁罰及救濟程
25 序，其性質應屬形成原告公法上作為義務之行政處分，
26 其內容為限期命原告就系爭場址內改善範圍外之區域進
27 行污染調查，並於完成調查後提出成果報告書。至本件

調查規劃書，歷經被告場址改善推動小組專案分組108年度第5次委員會審查後，被告於108年9月11日以高市環局土字第10841286800號函同意備查原告所提第1次變更，依原告所提出之申請而變更部分執行範圍與項目。

(2) 原處分與被告107年12月10日函雖均為行政處分，然其內容並不相同，前者係限期命原告提出污染調查規劃書，後者則要求原告完成污染調查並提出成果報告書。前者在原告提出污染調查規劃書並經被告審核通過後，即因處分內容已執行完畢而消解，原告自無從再對此訴請撤銷。原告雖謂上開規劃書尚未經核定確定在案，且依據該調查規劃書實際進行後續調查，涉及龐大經費預算，足見原告就原處分提起本件行政爭訟，有權利保護必要云云。然本件調查規劃書業經被告核定確定在案，且原告依被告107年12月10日函負有依調查規劃書內容執行補充調查之作為義務。是以，原告若對應負進行補充調查乙節有所爭執，自應就被告107年12月10日函提起相關救濟程序，其本件猶爭執被告以原處分命原告提出補充調查規劃書，對於其法律上利益（是否負有執行補充調查之作為義務）顯然並無直接關係，自難認為提起本件訴訟有權利保護必要。

2、系爭場址業經原告提出污染控制計畫進行土壤及地下水污染整治。惟依原告所提出之改善進度報告顯示，位在改善區塊範圍外之土壤改善操作區，經以網格法採集83個點位土壤樣品進行現場篩測，結果顯示有20個點位土壤樣品有銅、鎳濃度逾管制標準之情形。此外，原告所規劃之6大改善區域亦僅就區域內部分土壤進行污染改善作業（被證7；黃色框線範圍為所謂之污染改善區，惟實際改善範圍

為網格所在區域），而非改善區域內全部土壤均進行污染改善。根據原告於107年10月間針對實際改善區域進行篩測，結果顯示部分網格與未進行污染改善土壤之斷面，土壤中銅、鎳、鉛、鋅等重金屬仍有逾土壤污染管制標準（被證8紅色線條標示部分），足認實際污染改善範圍外之土壤仍有重金屬污染之疑慮，為確實掌握系爭場址土壤污染分佈，以利後續執行改善作業，依土污法第25條規定，限期命原告提送改善範圍外污染調查規劃書之必要資料，依法有據。

3、原告雖前已就系爭場址範圍進行污染範圍調查，然基於土壤污染分佈不均質的特性，相關土壤採樣均只是抽驗的性質。本件污染改善範圍外之區域，可能因為先前採樣時未能採集到受污染土壤，而有未發現之污染區域。根據原告所提出之改善進度報告顯示，改善範圍外之土壤重金屬濃度仍有逾管制標準之疑慮，為進一步掌握系爭場址內土壤污染情形，以確實改善本件污染，自有再為補充調查之必要。原告忽視有具體事證顯示改善範圍外仍有污染之疑慮，逕以先前調查未發現改善範圍外有污染情形為由，主張改善範圍外區域並無污染云云，昧於事實，自難採認。本件係因原告於執行控制計畫過程中，於改善範圍外區域以XRF進行土壤現場篩測，顯示土壤中銅、鎳等重金屬污染濃度逾管制標準，而有具體事證顯示先前調查或有不足之情形，基於整治目的之考量，被告乃命原告提送補充調查規劃之必要資料，難謂有何違反比例原則或誠信原則之情形。

4、原告雖稱系爭場址歷經3次全面性檢測云云。然原告所稱環保署99年之調查係環保署在發現系爭場址有污染情形前

，針對有較高污染潛勢的4個區域進行污染調查，該次調查係設置一口地下水監測井，與18個點位進行土壤採樣（土壤採樣點位詳參附圖1），並非針對污染範圍進行細密調查。查證結果顯示其中有10個點位土壤樣品之銅、鉻、鎳、鉛、鋅、總石油碳氫化合物濃度超過土壤污染管制標準與地下水三氯乙烯濃度超過地下水污染管制標準。原告101年所進行之調查係提出應變必要措施計畫前所為之調查，調查範圍針對環保署99年調查發現有污染的區域進行局部調查，共設置10個地下水採樣點與50個土壤採樣點（土壤採樣點位詳參附圖1）。該次採樣並非被告所要求，原告所佈設採樣點之點位規劃與設置數量，均未經被告審核，且其土壤採樣點位僅有設置50個，實難以稱之為對系爭場址土壤污染範圍之細密調查。

5、至原告所稱102年10月委託業興公司所作之調查，係原告為提出污染控制計畫前，所進行之污染範圍調查。然原告該次污染範圍調查之土壤採樣規劃亦未經被告審核，而由原告所自行決定。原告本次調查係先劃定A、B、C、D、E等5個高污染潛勢之區域進行10m×10m或30m×30m網格之調查（惟上開區域內亦非全部範圍都劃定網格，而仍有未調查之區域），場址外圍之區域則以較大網格進行調查（參附圖1）。惟原告於控制計畫內並未說明所謂之「較大網格」之究竟有多大範圍，此部分應由原告提出該次之土壤採樣規劃書說明。至未在上述範圍之其他區域（即附圖1黃色網格以及藍色網格以外之區域）或因為涉及運作中廠區（原告於控制計畫中對此亦未為說明），並未進行污染範圍調查，尚非原告所稱有就全部廠區實施全面檢測之情事。至該次調查結果除上開A、B、C、D、E區外，亦於

所謂之低污染潛勢區1處發現土壤污染，故原告所提控制計畫將改善區域分為A、B、C、D、E與S區等6區。系爭場址因面積較大涉及原告預算編列事宜，且部分區域屬於運作中軍事廠房，基於國防因素考量，亦須待原告遷廠後始能就該區域進行調查、整治。此外，因本件為高雄市政府重要市政案件，預計應於110年1月5日前完成污染改善，因此專案小組基於時程考量，在審查本件控制計畫時，同意僅先就原告已完成污染調查之區域（即上開A、B、C、D、E與S區等6區之污染改善區域）核定整治工法與時程，並告知原告應後續仍應就改善範圍外之區域進行相關污染範圍細密調查、整治，並非表示同意原告就所謂之低污染潛勢區域或是尚未調查之區域無須辦理污染範圍之細密調查。況不論是原告自行調查或是整治過程中，亦有在所謂的低污染潛勢區域中發現土壤遭受污染之情形，足認確有就改善區域外進行土壤污染範圍細密調查之必要。

6、原告雖主張：被告係因改善操作區發現有爐石之污染，而要求就全廠區進行污染範圍調查，有違比例原則云云。然原告就上開污染改善區域外，雖有劃定相當粗略之網格，然並非土壤污染範圍之細密調查，亦即原告對系爭場址實際之土壤污染情形尚未釐清，並無原告所稱之重複調查情形。其次，如被證8位置圖所示，原告於整治過程中，發現改善區與非改善區之介面上發現有逾管制標準之污染物濃度，顯示改善區域外確實仍有土壤污染情形，與原告所述之改善操作區無涉，原告對此顯有混淆誤會。再者，所謂比例原則係行政機關有多種可達成相同行政目的之行為或措施時，應選擇對人民侵害最小之手段。然本件被告係命原告先進行污染範圍之調查，確認系爭場址實際污染範

01 圍，再就污染區域進行改善，並無其他可達成相同目的之
02 行政手段，自難謂有何違反比例原則之情形。依本件107
03 年8月7日場址改善推動小組專案分組第三組107年度第7次
04 委員會會議紀錄「二、委員意見：……（七）高雄市政府
05 環保局土壤及水污染防治科」意見第14點「目前改善範圍
06 佔公告面積10分之1，依所提執行進度報告中現場改善補
07 充調查結果顯示區外仍有污染之虞情形，請貴廠先研擬相
08 關因應對策」等語，可知原告稱原處分係因改善操作區內
09 發現有爐石等廢棄物造成之污染云云，並非事實。

10 7、對證人謝文博證詞之意見如下：

11 （1）原告雖宣稱爐渣污染僅存在於改善操作區，而不及於其
12 他區域云云。然證人謝文博表示操作改善區所發現的爐
13 渣，曾與原告討論過，但無法去追查是何時鋪設、方式
14 、面積已無法釐清。針對操作改善區以外之區域爐渣鋪
15 設情形如何乙節，因爐渣鋪設範圍涉及原告使用歷程，
16 無法確認。此外，被告於108年10月15日現場稽查時，
17 亦發現場址東北側之水泥道路旁目視發現有爐石（渣）
18 之情形，其位置離原告所稱之操作改善區甚遠，足見原
19 告稱操作改善區外並無爐渣污染情形云云，並非可採。

20 （2）證人謝文博表示依其經驗以網格法進行土壤污染範圍之
21 細密調查之網格大小選擇會看場址特性，假設是住宅區
22 ，鄰近地方並無其他污染源的話，網格範圍會比較大（
23 如20×20或30×30），假設是工廠區域，就會比較小或
24 採取其他方式。由此益徵原告102年10月委託業興公司
25 所作之調查，就A、B、C、D、E等5區以外之場址範圍僅
26 以50×50或是200×200之網格進行採樣，難認已有辦理
27 污染範圍之細密調查。

01 (二) 聲明：原告之訴駁回。

02 四、爭點：

03 (一) 先位聲明部分：原告就原處分提起撤銷訴訟，是否欠缺權
04 利保護必要？

05 (二) 備位聲明部分：被告依土污法第25條規定，以原處分命原
06 告於文到1個月內提送改善範圍外污染調查規劃書，有無
07 違法？

08 五、本院之判斷：

09 (一) 本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有高雄
10 市政府100年11月4日函（見本院卷1第93頁至第94頁）、
11 被告103年6月30日公告（見本院卷1第303頁至第307頁）
12 、104年12月31日函（見本院卷1第267頁至第275頁）、原
13 處分（見本院卷1第19頁至第20頁）及訴願決定（見本院
14 卷1第22頁至第28頁）等附卷可稽，自堪認定。

15 (二) 應適用之法令：

16 1、土污法第25條：「污染行為人、潛在污染責任人、污染土
17 地關係人或土壤、地下水污染管制區內之土地使用人、管
18 理人或所有人對於土壤、地下水污染整治計畫、污染控制
19 計畫或適當措施之實施，應予配合；各級主管機關得派員
20 攜帶證明文件到場檢查或命提供必要之資料，該等人員不
21 得規避、妨礙或拒絕。」

22 2、土污法第38條第1項第1款：「有下列情形之一者，處新臺
23 幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，並得按次處罰：一、規
24 避、妨礙或拒絕依第7條第1項、第25條或第28條第5項所
25 為之查證、查核、命令或應配合之事項。」

26 (三) 關於先位聲明部分：

27 1、按對於行政處分提起撤銷訴訟之目的，在於解除行政處分

01 的規制效力，倘行政處分已執行完畢且無回復原狀之可能
02 ，或行政處分規制效力已因法律上或事實上之原因而消滅
03 ，其已乏提起撤銷訴訟之實益，自應依行政訴訟法第6條
04 第1項或第196條第2項規定，應提起或轉換為確認該行政
05 處分違法訴訟，始為正確訴訟類型。

06 2、查被告於107年8月14日所作成之原處分係依土污法第25條
07 命原告於文到後1個月內提送系爭場址執行污染改善範圍
08 外之「污染調查規劃書」等情，此觀原處分（見本院卷1
09 第19頁、第20頁）即明。足見該行政處分規制之內容為命
10 原告就系爭場址內改善範圍外之區域於1個月內提出污染
11 調查規劃書，而使原告負有該公法上之作為義務。原告則
12 已於107年9月12日向被告提出污染改善範圍外污染調查規
13 劃書，復於同年11月15日再向被告提出污染改善範圍外污
14 染調查規劃書修訂版，並經被告於同年12月10日同意備查
15 等情，有原告107年9月12日備二五品字第1070005477號函
16 （見本院卷1第315頁）、同年11月15日備二五品字第1070
17 007065號函（見本院卷1第第317頁）、該污染改善範圍外
18 污染調查規劃書（修正1版；見本院卷1第237頁至第264頁
19 ）及被告同年12月10日函（見本院卷1第319頁、第320頁
20 ）在卷可稽。足見原告業已完全履行被告以原處分所命其
21 於文到1個月內所應履行之公法上義務內容（提出污染調
22 查規劃書），堪認原處分已執行完畢且無回復原狀可能。
23 至原告雖就後續仍對該污染改善範圍外污染調查規劃書之
24 內容仍有部分修訂，然此係因被告107年12月10日函除同
25 意備查原告所提出之上開調查規劃書外，同時在該函文命
26 原告應依上開規劃書所定期程，於10個月內提送調查成果
27 報告，並告知違反上開命令所涉及之裁罰及救濟程序，足

見被告107年12月10日函此部分規制內容為限期命原告就系爭場址內改善範圍外之區域依其規劃書內容執行調查，並於完成調查後提出成果報告書，故原告依其規劃書而執行調查之作為義務，實係基於被告107年12月10日函之該部分規制內容，而非原處分之規制內容；原告後續之修訂亦係「執行階段」另案向被告申請變更部分「執行範圍與項目」之問題，自難據此即謂原處分所命原告提出規劃書義務，尚未履行完畢。從而，原告以先位聲明對於已執行完畢且無回復原狀可能之原處分提起撤銷訴訟，依前揭說明，核屬欠缺權利保護必要，應予駁回。

（四）關於備位聲明部分：

1、按「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」行政訴訟法第6條第1項定有明文。是以，如行政處分已執行完畢而無回復原狀之可能，並具有確認利益，即得依行政訴訟法第6條第1項後段提起確認訴訟。查原處分固已執行完畢且無回復原狀可能，業如上述，然原告因原處分之作成而負擔應履行特定內容之公法上作為義務且致其支出相當之費用，從而，原處分是否合法涉及原告提出前揭調查規劃書所需費用之終局負擔者，故原告對於原處分之合法性非無即受確認判決之法律上利益，依上開說明，原告自得依前揭規定提起確認訴訟。

2、次按「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。」「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。」「（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）。」「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1次為限。」「有下列情形之一
者，處新臺幣20萬元以上1百萬元以下罰鍰，並通知限期
補正，屆期未補正者，按次處罰：……三、控制計畫或整
治計畫實施者未依第13條、第22條第1項、第3項或第24條
第5項主管機關核定之控制計畫或整治計畫內容實施。」
土污法第1條、第2條第17款、第12條第1項、第2項、第13
條第1項及第38條第2項第3款分別定有明文。足見土污法
之立法目的係為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地
及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康而
制定；對於土壤或地下水污染物濃度達管制標準而經主管
機關公告之控制場址，立法者為使污染行為人或潛在污染
責任人有效落實污染控制工作，責由其自行擬定污染控制
計畫後送請主管機關核定，使污染行為人或潛在污染責任
人得以自行審酌其執行控制計畫之能力，亦使主管機關得
以審查計畫合理性及可行性；又為避免控制計畫淪為空談

，土污法第38條第2項第3款規定處罰對象及行為態樣，敦促主管機關監督污染行為人或潛在污染責任人是否依其所擬之控制計畫逐步履行，乃授予裁罰權限。準此，經核定後之污染控制計畫，即發生控制計畫實施者依計畫內容實施之法定義務，以及未按計畫實施之處罰效果。而為使主管機關得以監督污染行為人或潛在污染責任人依其所擬之控制計畫是否能有效落實污染控制工作，同法第25條乃規定：「污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或土壤、地下水污染管制區內之土地使用人、管理人或所有人對於土壤、地下水污染整治計畫、污染控制計畫或適當措施之實施，應予配合；各級主管機關得派員攜帶證明文件到場檢查或命提供必要之資料，該等人員不得規避、妨礙或拒絕。」

3、查系爭場址前經被告於103年6月30日公告為土壤及地下水污染控制場址暨土壤及地下水污染管制區；原告則於104年12月間提出系爭土地之土壤及地下水污染控制計畫，將執行改善區域分為A、B、C、D、E、S等6區等情，業如上述。嗣於107年間被告審核原告所提之「CC-11-28營區土壤及地下水污染控制場址（第1次變更）污染改善進度報告（106/12/17-107/6/16）」時，發現位在改善區塊範圍外之「土壤改善操作區」，以網格法採集83個點位土壤樣品進行現場篩測結果顯示有20個點位土壤樣品有銅、鎳濃度逾管制標準之情形；且原告於107年10月間針對實際改善區域進行篩測之結果，亦顯示污染改善範圍內部分網格與未進行污染改善土壤之斷面，土壤中銅、鎳、鉛、鋅等重金屬仍有逾土壤污染管制標準（被證8紅色線條標示部分；見本院卷1第323頁），例如：C區網格編號C10西側斷

面重金屬銅篩測值為7,209mg/kg（管制標準：400mg/kg）、D區網格編號D02西側斷面重金屬篩測值銅為4,665mg/kg、砷為1,954mg/kg（管制標準：60mg/kg）、鉛為40,400mg/kg（管制標準：2,000mg/kg）、鋅為2,164mg/kg（管制標準：2,000mg/kg），以及E區網格編號E01西側斷面重金屬銅濃度達3,054mg/kg、北側斷面重金屬銅濃度達1,386mg/kg等情，有「CC-11-28營區土壤及地下水污染控制場址」（第一次變更）污染改善進度報告（106/12/17-107/6/16）第四章節本（見訴願卷第46頁至第92頁）、可寧衛股份有限公司106年8月4日現場XFR篩測結果（見本院卷2第87頁）、106年8月7日工作聯繫單及會勘紀錄（見本院卷2第89頁至第93頁）、污染點位圖（見本院卷1第323頁）、篩檢結果紀錄表（見本院卷1第325頁至第342頁）等在卷足稽，亦與證人即設計監造單位裕山環境工程股份有限公司經理謝文博之證詞相符（見本院卷2第122頁至第128頁），衡酌前揭位在改善區塊範圍外之「土壤改善操作區」及污染改善範圍與未進行污染改善土壤之斷面於原告執行上開污染改善作業期間均仍發現重金屬污染逾管制標準之情形，且原告所規劃之6大改善區域（即A、B、C、D、E、S區）亦僅就改善區域內之部分土壤實際進行污染改善作業，而非改善區域內全部土壤均進行污染改善等情，此觀系爭場址污染改善分區示意圖即明（見本院卷1第321頁；黃色框線範圍為污染改善區範圍，實際改善區域範圍則為紫色網格所在區域），堪認原告實際執行污染改善之範圍並未能完全涵蓋系爭場址受有重金屬污染之範圍，故被告認定系爭場址之實際污染改善範圍外土壤仍有重金屬污染之疑慮，並非無據。從而，被告為確實掌握系爭場址

01 土壤污染分佈，以利後續執行改善作業，限期命原告提送
02 改善範圍外污染調查規劃書等必要資料，核符土污法第25
03 條之規定。

04 4、原告雖主張：本案歷經3次全面性調查並經其提出整治計
05 畫，經被告於104年12月31日核定，相關整治進度均依整
06 治計畫持續進行；被告罔顧系爭土地全區之污染情形已進
07 行3次調查，函命原告提送改善範圍外污染調查規劃書違
08 反行政明確性與安定性云云。然：

09 (1) 按行政行為之內容應明確，行政程序法第5條定有明文
10 ，此即明確性原則之具體規定。然所謂明確性原則，係
11 指涉及人民權利義務之事項，須有清楚之界限與範圍，
12 使人民可事先預見，以符人民權利保障之要求。而法治
13 國家之法安定性要求，於行政處分上之具體表現為在行
14 政處分確定後，因其形式上及實質上之存續力，除非有
15 例外情形，得由作成已確定行政處分之原處分機關依申
16 請、職權或其上級機關依職權撤銷或變更之外，不得再
17 爭執該行政處分之效力，或命作成已確定行政處分之原
18 處分機關應撤銷或變更處分。

19 (2) 查系爭場址先前雖經環保署於99年執行「軍事儲槽、保
20 修廠及兵工廠場址土壤及地下水污染預防調查計畫」時
21 進行調查，又經被告於100年11月4日依土污法第7條命
22 原告為緊急應變措施後，原告於101年間委託虹御公司
23 辦理土壤及地下水調查，以及原告於102年10月間委託
24 業興公司辦理整治工法規劃時進行土壤及地下水調查等
25 情，此觀系爭改善範圍外污染調查規劃書（見本院卷1
26 第242頁至第249頁）及原告訂購軍品契約（見本院卷1
27 第229頁至第235頁）即明。惟環保署於99年間之調查為

01 環保署在發現系爭場址有污染情形之前，針對有較高污
02 染潛勢區域所進行之污染調查，該次調查係設置2口地
03 下水監測井，與18個點位進行土壤採樣，並非針對已知
04 之污染範圍進行細密調查；其查證結果則顯示其中有10
05 個點位土壤樣品之銅、鉻、鎳、鉛、鋅、總石油碳氫化
06 合物濃度超過土壤污染管制標準與地下水三氯乙烯濃度
07 超過地下水污染管制標準（見本院卷1第64頁至第92頁
08 ）. 而原告於101年所進行之調查則係其提出應變必要
09 措施計畫前所為之調查，該次調查範圍僅係針對環保署
10 99年調查發現有污染之區域進行局部調查，共設置10個
11 地下水採樣點與50個土壤採樣點（見本院卷1第145頁至
12 第167頁）。至原告於102年10月間委託業興公司辦理整
13 治工法規劃時亦僅就所劃定之A、B、C、D、E、S區進行
14 土壤及地下水調查等情，此觀「CC-11-28營區土壤及地
15 下水污染控制計畫（第1次變更-定稿本）」（見本院卷
16 2第105頁至113頁）即明，足見上開3次調查所佈設採樣
17 點之點位規劃與設置數量均僅係就各該計畫所擇定之部
18 分區域進行抽樣調查，其抽樣目標範圍並非完全涵蓋系
19 爭土地之全部，復基於土壤污染分佈不均質之特性，系
20 爭場址經劃定為污染改善範圍以外之區域，自仍可能因
21 先前採樣時未採集受污染之土壤致當時未發現污染。故
22 原告主張系爭土地全區之污染情形已經進行3次調查云
23 云，容有誤解。

24 (3) 系爭場址雖經原告提送控制計畫經被告核定，然原告所
25 提控制計畫所記載污染範圍並非全部管制區，此觀控制
26 計畫定稿本「第七章污染控制目標及方法」「7.1污染
27 控制目標」（見訴願卷第94頁）、「7.2.3污染區土壤

開挖作業」（見訴願卷第106頁）及「表7.2.3-1本場址各區土壤污染土方量及開挖面積彙整表」（見訴願卷第107頁）即明，足見原告亦僅就上開控制計畫所列之污染改善範圍（即A、B、C、D、E、S等6區）進行污染改善作業。堪認被告核定系爭控制計畫時，僅係先就原告已完成污染調查之區域（即上開A、B、C、D、E、S區等6區之污染改善區域）核定其污染改善工法與時程，尚難認被告已同意原告就所謂之低污染潛勢區域或是尚未調查之區域將來無須再進一步辦理污染範圍之細密調查。而原告依控制計畫執行污染改善作業時所提出之進度報告（106/12/17-107/6/16），經被告審查發現進度報告中有關於現場改善補充調查結果，顯示在原告進行污染改善範圍之外仍有發現污染情事，業如前述。從而，被告依土污法第25條規定，限期命原告提送改善範圍外污染調查規劃書等必要資料，難認有何抵觸或變更被告先前就原告所提控制計畫之行政處分可言，依上開說明，自與明確性原則及法安定性原則無違。

5、原告另主張：原處分僅於主旨及說明欄簡略記載，欠缺作成行政處分所依據的主要或重要理由，無從使原告知悉被告獲致結論之原因，顯為突襲性處分，已影響到原告程序參與及行政救濟的權利，違反行政程序法第96條第1項第2款之規定云云。惟：

（1）按行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，然為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機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，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會；故書面行

01 政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自
02 其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依
03 據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以
04 記載，始屬適法。

05 (2) 查原處分已載明其作成之依據為土污法第25條及107年8
06 月7日被告召開土壤及地下水污染場址改善推動小組專
07 案分組第三組107年度第7次委員會審查結果，此觀原處
08 分即明（見本院卷1第19頁），足見原處分並非毫未記
09 載其作成之法律依據。而前揭會議係進行「CC-11-28營
10 區土壤及地下水污染控制場址」（第1次變更）污染改
11 善進度報告（106/12/17-107/6/16）審議案，該次會議
12 紀錄亦載明：「（七）被告土壤及水污染防治科：……
13 14.目前改善範圍占公告面積10分之1，依所提進度報告
14 中現場改善補充調查結果顯示區外仍有污染情形，請貴
15 廠先行研擬相關因應對策。三、決議：請依委員及相關
16 單位意見修正回覆並作成對照表，於文到1個月內提修
17 訂版至本局送委員複審同意後備查。」（見本院卷2第
18 136頁）等語，且原告亦派員出席該次會議（見本院卷2
19 第133），嗣後被告更以107年8月29日高市環局土字第
20 10740766100號函（見訴願卷第39頁至第40頁）檢送該
21 會議紀錄予原告；此外，原告出席該次會議之代表當時
22 亦針對被告業務科發言要求補充調查之期程問題將回去
23 向廠長報告並向國防部爭取預算等情，復有該次會議就
24 此部分討論之錄音譯文（見本院卷2第153頁至第156頁
25 ）在卷可稽，均堪認被告於該次會議時即已向原告提出
26 就現場改善補充調查結果顯示區外仍有污染之情形應先
27 行研擬相關對策之預告，且已使原告理解其緣由，足徵

被告並非無端且驟然作成原處分，故原告主張原處分之作成無從使其知悉被告獲致結論之原因，顯為突襲性處分云云，顯與事實相違，並不可採。

(3) 況於原告針對原處分提起訴願後，被告於訴願程序中提出答辯書復就原處分所依據之事實及認定理由補充敘明：「(一)系爭場址雖經訴願人提送控制計畫經答辯機關核定，然而，其控制計畫記載污染範圍並非全部管制區，此觀控制計畫定稿本第七章污染控制目標及方法7.1污染控制目標……以及7.2.3污染區土壤開挖作業……依據表7.2.3-1本場址各區土壤污染土方量及開挖面積彙整表記載……有核定之『CC-11-28營區土壤及地下水污染控制計畫(第1次變更)-定稿本』可稽(證物二)，換言之，訴願人在上開控制計畫所列之改善範圍A、B、C、D、E、S等六區外，並無提出任何清理或污染防治計畫。(二)然而訴願人依控制計畫執行污染改善作業，其所提出之進度報告(106/12/17-107/6/16)，經審查發現進度報告中有關於現場改善補充調查結果，其第四章執行進度摘要4.1一、開工前置作業(二)土壤改善操作區補充調查記載……顯示訴願人所提控制計畫，在改善範圍外有發現污染情事。(三)此一污染範圍係在改善範圍以外，答辯機關於審查時即要求訴願人應補充說明後續處理方式與期程規劃，此外，基於改善範圍僅佔公告面積10分之1，依訴願人所提執行進度報告中現場改善補充調查結果顯示，區外仍有污染之虞情形，訴願人應研擬相關因應對策(證物四)。根據此一進度報告所載調查結果，為確實掌握廠內污染分佈，以利後續執行改善作業，答辯機關進而以本件原處分函命訴願

人應提送改善範圍外污染調查規劃書，並表示該污染規劃書應包含評估廠內污染潛勢、調查方法、採樣規劃作業期程等（參見原處分書）。」（見訴願卷第35頁至第36頁）等語，該答辯書亦已送達原告，更足使原告瞭解原處分作成之事實、理由及法令依據，且原處分之記載亦顯未致原告無從評估是否提起行政救濟，故原處分縱未將相關事實及理由全部以書面逐一詳加記載，依前揭說明，仍難認原處分違反上述行政程序法之規定。是原告此部分主張，亦無可採。

6、原告復主張：被告僅以委員會審查結果推翻歷次全面調查計畫之成果、被告核定之結論及原告就場址污染控制之計畫與努力，故原處分限期命原告就系爭場址提送污染範圍外污染調查規劃書，有違誠實信用原則云云。然：

（1）按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第8條定有明文。該條前段所規定之「誠實信用原則」係指行政行為應遵循誠實信用原則而為，不應出爾反爾使人民無所適從而言。該條後段所規定「信賴保護原則」，則係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，嗣後法規或行政處分發生變動，不得使其遭受不能預見之損害。故倘非基於法規或行政處分之變動，則尚無信賴基礎，自不生主張信賴保護原則問題。而現行之土污法係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，維護國民健康而早於99年2月3日即修正施行，土污法第12條第2項及同法第16條所定地下水污染控制場址及管制區公告機制行之有年，自難認原告有何因嗣後法規之變動，使其遭受不能預見損

害之情，揆諸前揭說明，就此部分尚不生被告違反信賴保護原則或誠信原則問題。

(2) 況被告核定原告所提出之系爭控制計畫時，僅係同意原告先就其已完成污染調查之A、B、C、D、E、S區等6區進行污染改善作業，並非同意原告就所謂之低污染潛勢區域或是尚未調查之區域將來無須進一步辦理污染範圍之細密調查，業如前述，故難認原告就此部分有何信賴之基礎可言。而控制計畫改善區域外既仍有重金屬污染逾土壤管制標準之情形，自有就改善區域外再進行土壤污染範圍細密調查之必要，被告依土污法第25條規定，以原處分命原告於文到1個月內提送改善範圍外污染調查規劃書，並非無端，且被告基於其作為土污法主管機關而依該法所定程序進行污染管制之執法立場始終如一，原處分即係依循土污法所定程序所為，是亦難認原告有何因嗣後行政處分之變動，或被告有何出爾反爾使原告無所適從而使其遭受不能預見損害之情，依前揭說明，自難認原處分違反誠實信用原則。故原告上開主張，並無可採。

7、原告雖主張：「改善作業區」範圍僅有6,000平方公尺（1%），被告率以其餘「全部公告管制區」（即564,000平方公尺，99%）全區為調查，未區別全部公告管制區是否經調查或有污染之虞，顯係增加原告所不必要之負擔，有違比例原則及有行政怠惰之違法；「改善作業區」區域發現污染情形，應與爐渣鋪設相關聯，而與其餘廠區之其他土地範圍無關，就全區調查未檢附判斷依據，有裁量濫用之情形云云。然：

(1) 按行政行為採取之方法應有助目的之達成，有多種同樣

01 達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者，採
02 取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均
03 衡，行政程序法第7條定有明文。且按行政機關依裁量
04 權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用
05 權力者為限，行政法院得予撤銷，此觀行政訴訟法第20
06 1條即明。蓋由於國家行政事務日趨複雜且涉專業，為
07 使行政機關能有效率處理行政事務，並尊重行政機關之
08 專業，對於行政機關裁量權之行使，司法機關原則上僅
09 就裁量事項之行政處分作合法性審查。苟行政機關作成
10 此裁量處分時所為之裁量權行使，未違反法令或濫用權
11 限，亦非行政法院所得審究。

12 (2) 查被告於107年間審核原告所提之「CC-11-28營區土壤
13 及地下水污染控制場址(第1次變更)污染改善進度報
14 告(106/12/17-107/6/16)」時，發現位在改善區塊範
15 圍外之「土壤改善操作區」，以網格法採集83個點位土
16 壤樣品進行現場篩測結果顯示有20個點位土壤樣品有銅
17 、鎳濃度逾管制標準之情形；以及原告於107年10月間
18 針對實際改善區域進行篩測之結果，亦顯示污染改善範
19 圍內部分網格與未進行污染改善土壤之斷面，土壤中銅
20 、鎳、鉛、鋅等重金屬仍有逾土壤污染管制標準，且原
21 告所規劃之6大改善區域(即A、B、C、D、E、S區)亦
22 僅就改善區域內之部分土壤實際進行污染改善作業，而
23 非改善區域內全部土壤均進行污染改善等情，均如前述
24 ，堪認被告並非單純僅因「改善作業區」(即土壤改善
25 操作區)範圍內發現污染超標即命就其餘全部公告管制
26 區全區為調查，實際上尚有其他改善範圍內之部分網格
27 與未進行污染改善土壤斷面發現污染超標之情形，故原

01 告上開主張之前提事實即有誤解，其指摘被告就全區調
02 查未檢附判斷依據云云，自無可採。又原告雖主張爐渣
03 污染僅存在於土壤改善操作區之獨立坵塊，而不及於其
04 他區域云云。然證人謝文博於本院審理時就土壤改善操
05 作區之污染情形結證稱：當初僅就操作區範圍作釐清，
06 並無逾越操作區範圍，因為契約是如此約定；其就操作
07 改善區所發現的爐渣，曾與原告討論過，但無法去追查
08 是何時鋪設、方式、面積已經無法釐清；且因為是鋪設
09 爐渣所引起，而非直接由一個污染源擴散所引起的，無
10 法預估範圍；且因爐渣鋪設範圍涉及原告使用歷程，其
11 亦無法確認操作改善區以外之區域有無爐渣鋪設之情形
12 等語（見本院卷2第124頁至第125頁、第128頁），足見
13 依原告當時對於「改善作業區」（即土壤改善操作區）
14 之調查及處置，根本無從排除其他範圍亦有相同爐渣污
15 染之情形。再對照被告於108年10月15日再至系爭場址
16 稽查時，在場址東北側之水泥道路旁目視發現有爐石（
17 渣），範圍約長22.6公尺、寬約1.6公尺零星分佈，而
18 該發現爐石（渣）之位置距離位在場址偏西側土壤操
19 改善區甚遠等情，則有該日稽查紀錄（見本院卷2第149
20 頁）及位置圖（見本院卷2第151頁）在卷可憑，足見原
21 告主張爐渣污染僅存在於土壤改善操作區之獨立坵塊，
22 而不及於其他區域云云，亦悖於客觀事實，並非可採。
23 原告對系爭場址污染改善區域以外範圍之實際污染情形
24 既尚未全盤釐清，被告作成原處分命原告提出污染改善
25 範圍外之調查規劃，即難認有何重複調查之情形。況原
26 處分規制之內容僅為命原告就系爭場址內改善範圍外之
27 區域於1個月內提出污染調查規劃書，以確認系爭場址

之其他實際污染範圍，在客觀上並無其他可達成相同目的之行政手段，且被告對原告就改善範圍以外之區域如何規劃其污染調查之執行期程及方式，均未以原處分加以明確限制，揆諸前揭說明，更難謂原處分有何違反比例原則、行政怠惰及裁量濫用之情形。

六、綜上所述，原告之主張均不可採，被告作成原處分命原告於文到1個月內提送改善範圍外污染調查規劃書，核無違法，訴願決定予以維持，亦無不合。原告以先位聲明訴請撤銷訴願決定及原處分，核無權利保護必要；其以備位聲明訴請確認原處分違法，則無理由，均應予駁回。

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、結論：原告之訴無理由。

中華民國 109 年 4 月 21 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 李 協 明

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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。
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	

01 示關係之釋明文書影本及委任書。

02

03 中 華 民 國 109 年 4 月 21 日

04 書記官 林 幸 怡