

裁判字號：最高行政法院 96 年度判字第 1953 號 行政判決

裁判日期：民國 96 年 11 月 08 日

案由摘要：土壤及地下水污染整治法

最高行政法院判決

96 年度判字第 01953 號

上訴人 中國石油化學工業開發股份有限公司

代表人 甲○

訴訟代理人 吳文琳 律師

黃虹霞 律師

被上訴人 臺南市政府

代表人 乙○○

訴訟代理人 張訓嘉 律師

魏灼瑩 律師

上列當事人間因土壤及地下水污染整治法事件，上訴人對於中華民國 94 年 9 月 15 日高雄高等行政法院 94 年度訴字第 296 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

壹、本件上訴人主張：（一）、查本件係被上訴人以上訴人合併台灣碱業股份有限公司（下稱台碱公司）之存續公司，應依公司法第 319 條準用第 75 條之規定，概括承受台碱公司之權利與義務，要求上訴人就接管台碱公司所有位於臺南市○○區○○段 544 之 2、541 之 2、543、545、668、668 之 1、668 之 2、668 之 4、668 之 5、668 之 6 地號之全部土地及○○段 550、551、552 地號緊鄰二等九號道路（1K+80054 至 2K-825 段）以東 50 公尺範圍之土地，及臺南市○○○號道路（下稱系爭污染土地）存有之汞、五氯酚及戴奧辛污染情事，依民國（下同）89 年 2 月 2 日頒布之土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）規定，負污染行為人之整治責任。被上訴人依土污法第 13 條規定執行「中石化安順場海水貯水池與鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體」計畫，支付新臺幣（下同）65

2,221 元，乃以 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函（下稱前函）命上訴人繳納 652,221 元。嗣因上訴人爭執其非土污法所定之污染行為人，拒不繳納，被上訴人復以 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函（下稱後函，即本件原處分）依土污法第 38 條規定加計 2 倍費用，限命上訴人於 93 年 9 月 30 日前將 1,956,660 元繳入土壤及地下水污染整治基金（下稱土污整治基金）帳戶。惟查前開後函並未記載 1,304,442 元，且已明白記載上訴人應於 93 年 9 月 30 日前繳納 1,956,660 元，自係命上訴人繳納該金額無訛。而被上訴主張應同時維持前函及後函，如此則上訴人將需繳納 2,608,884 元，核與土污法第 38 條規定加計 2 倍費用連同原需繳納之 652,221 元，總計應繳交之費用為 1,956,660 元，兩相比較，顯有命上訴人溢繳 652,221 元之違法。又被上訴人主張應同時維持前函及後函之情況下，則上訴人將需繳納 2,608,884 元，乃原審竟認定被上訴人就後函僅課處 1,304,442 元，至於原先前函應繳而未繳納之 652,221 元，僅屬通知之性質，顯然違反證據法則及論理法則。再依被上訴人先後作成前後函兩次處分觀之，被上訴人要求應同時維持前函及本件處分，是被上訴人係命上訴人繳納 2,608,884 元，而非 1,956,660 元。足見被上訴人主觀認定前後函總計應繳納之金額為 1,956,660 元，核與其先後作成前後函之內容，係命上訴人繳納 2,608,884 元，完全於法不符，本件處分顯然違反行政程序法第 5 條及第 111 條第 7 款之規定，應予撤銷。此外，被上訴人既然已於後函明確要求上訴人繳納 1,956,660 元，而非繳納 2 倍費用，足見後函已默示撤銷前函所為處分，否則，被上訴人可於後函直接命上訴人繳納 2 倍費用即可。故前函所為之處分既經被上訴人默示撤銷應屬無效。原審就此等重要之證據棄置未論，復未說明何以未採信之理由，顯有判決不備理由及不適用土污法第 38 條規定之重大違背法令之違誤。（二）、按廢棄物清理法係規範廢棄物之清理及處置，而該法針對何謂廢棄物皆有明確之定義，是僅於行為人對法定廢棄物，有未依規定，妥為貯存或清除處理之情事發生，始有違反前揭法律可言。查台碱公司生產之五氯酚，係台碱公司生產之產品

，不符「事業廢棄物」之定義，且主管機關亦從未公佈該事業產品只要廢棄不用，即成為廢棄物。乃原審認定該事業產品只要廢棄不用，即成廢棄物，顯與廢棄物清理法所定義之法定廢棄物之規定不符，亦與本院 93 年度判字第 53 號判決及 91 年度判字第 2253 號判決所揭示之處罰法定主義有違。（三）、又台碱公司生產五氯酚及以電解法製造鹼、氯之過程，業於 65 年 10 月 9 日即向臺灣省水污染防治所核備在案，是海水貯水池實為水銀電解法之循環製程之一。而被上訴人亦曾指示台碱公司應將電解後夾帶流失汞之廢水排放至台碱公司自有之廢水池，此有被上訴人致台碱公司之公函在卷可稽。原審亦肯認被上訴人確曾函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，且原審復認定安順場汞污染肇因於產生的電解廢液係先排放至廠區西邊的廢水沉積池，再排放至前海水貯水池中。足見台碱公司將電解後夾帶流失汞之廢水排放至海水貯水池，為被上訴人所許可。故依行政程序法第 8 條及司法院釋字第 525 號解意旨，應有信賴保護原則之適用。原審卻謂上訴人無信賴保護原則之適用云云，其判決理由顯有矛盾。且如前述，台碱公司處理電解後排放夾帶流失汞之廢水，亦於 65 年 10 月 9 日向臺灣省水污染防治所核備在案。惟原審就臺灣省水污染防治所何以未曾反對台碱公司廢水處理方式未詳加審究，復未敘明理由，即有判決不備理由及不適用法規之違法。（四）、查違規行為之行政責任，性質上不得作為承受之對象，本院 90 年度裁字第 1111 號裁定揭著是旨。故依公司法第 319 條準用 75 條規定所稱因合併而消滅之公司，其權利義務，應由合併後存續或另成立之公司承受，自不包括違規行為之行政責任。又土污法對污染行為人之定義及環境基本法之規定，旨在課以污染行為人對環境污染之破壞及污染，負起整治之責。是污染者負責原則並非單純費用歸屬之問題，其課予污染者對於環境破壞之填補責任。而當行政法含有刑法之處罰手段，無異將行政法之領域，擴張及於刑法之範圍，從而一般刑法理論，「刑止一身」之概念，行為人就本身之行為，自負其責，不得轉嫁他人。土污法既未規定污染行為人之身分得依合併關係

而由他人繼受之，故該污染行為人必以本身從事土污法第 2 條第 12 款所定之行為，始足當之。至於因合併而成為污染土地之所有權人，充其量僅為污染關係人，此由土污法第 2 條第 15 款規定即明。原審擴張污染行為人之認定範圍，遽認台碱公司為系爭場址之污染行為人，並以上訴人與台碱公司合併，上訴人應概括承受台碱公司，依土污法所發生之權利，顯有違罪刑法定主義及處罰法定主義。（五）、廢棄物清理法係規定事業廢棄物之清除處理和貯存，應由產生該事業廢棄物之事業機構自行負責，上訴人並非產生該事業廢棄物之事業機構，被上訴人無由責成上訴人負責清除、處理或貯存本件之事業廢棄物。且安順廠早於 71 年間即已關廠停產，上訴人接管該廠廠址後，並未再進行開發或對該廠廠址進行任何利用，此點同為原審及被上訴人所肯認，是本件上訴人根本非產生事業廢棄物之事業機構，廢棄物清理法並未課上訴人以貯存、清除或處理非由其自行產生之事業廢棄物之責任。原審顯未審酌廢棄物清理法第 13 條、第 14 條及第 19 條規定，而有未依法適用法規之違法。另上訴人與台碱公司合併後，台碱公司並未將五氯酚產品移交予上訴人，此有移交清冊可稽。被上訴人指稱上訴人任意堆置五氯酚產品，造成戴奧辛污染，並非屬實。原審就此攸關上訴人是否為污染行為人之重要證據，亦未敘明未採信之理由，實有判決理由不備及適用法規顯有不當之違法。（六）、按土污法第 2 條第 12 款第 2 目所謂「容許」，係指對於該污染之土地及地下水是否有管理監督之責，如果有管理監督之責，能管理而不管理造成污染之結果，自應加以責難。本件被上訴人依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 4 條規定，為主管機關，依同法第 14 條及第 19 條規定，應定期派員檢查台碱公司處理事業廢棄物之情況，但截至 71 年台碱公司安順廠關廠，乃至上訴人接管安順廠土地，被上訴人未曾以台碱公司之事業廢棄物，未妥為貯存或清除處理，限期通知台碱公司改善，足見台碱公司之事業廢棄物，並無被上訴人所稱未妥為貯存或清除處理之情形。倘被上訴人就台碱公司非法棄置事業廢棄物，未依法採取適當之措施命其改善，被上訴人之舉，自應構成怠於

執行職務之違法，符合土污法第 2 條第 12 款第 2 目「容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」要件，應被認定為污染行為人。而在污染行為人為複數之情形下，因土污法並未規定污染行為人須連帶負責，自應由各污染行為人就其各自應分擔之部分負其責任。故原審獨命上訴人負全部之整治之責，顯違反行政程序法第 6 條「行政行為不得差別待遇」部分，未詳加審酌，復未敘明未採信之理由，即有判決不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。（七）、另依土污法第 13 條之立法過程觀之，土污法第 13 條之適用，應僅限於已公告之控制或整治場址。此外，土污法之所以將地下水污染整治問題一併納入規範，乃考量如能確認與土壤污染相關之地下水污染，則納入土污法規定中通盤整治。若與土壤污染無關或不明原因之地下水污染，則納入水污染防治法處理之，亦即我國係採土污法及水污染防治法平行立法方式進行。查海水貯水池非僅未被公告為地下水控制或整治場址，亦未被公告為土壤控制或整治場址，且我國迄未制定「水域底泥污染基準值」，並無從判定海水貯池底泥之戴奧辛含量是否超過污染管制標準，且依衛生署公告之食品管制標準，我國針對魚蝦貝類等食品亦無戴奧辛管制標準，本件根本不符合土污法第 13 條所定被上訴人得採取緊急應變措施之要件，且被上訴人指稱海水貯水池底泥之戴奧辛污染原因係五氯酚場區之廢水排放至海水貯水池所致，此與土壤整治無關，乃原審就此未予審酌，顯有判決不備理由及適用法規顯有錯誤之違法。（八）、本件系爭土地原為台碱公司供安順廠使用，俟安順廠於 71 年 5 月關廠後，系爭土地即未為任何使用或開發。足證安順廠縱有任何污染行為，其行為早於安順廠關閉後即已停止。是被上訴人對安順廠之公法上請求權，業因罹於消滅時效而消滅。惟原審以被上訴人係於 92 年 12 月間執行完成「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，因而認定被上訴人對上訴人請求繳納相關費用之請求權，應自 92 年 12 月起算云云，顯有未依法適用行政程序法第 131 條第 1 項、民法總則施行法第 18 條規定，及本院 92 年度判字第 163 號判決要旨之違法。（九）、又土污法 89 年

制定公布時，被上訴人所指系爭土地之污染行為人台碱公司既早已因 72 年間被合併而消滅，則土污法縱有如其第 48 條部分適用於污染行為人之規定，但 89 年之新立法應不能使 72 年已消滅之台碱公司適用土污法規定。又上訴人與台碱公司合併於 72 年間，上訴人所繼受台碱公司之權利義務為 72 年合併當時台碱公司之權利義務，而於 72 年當時尚無土污法，則 72 年當時之台碱公司不負土污法第 13 條義務甚明，從而更不生由上訴人因 77 年間合併而繼受斯時台碱公司尚無之 89 年公布土污法第 13 條義務之問題。（十）、查若污染土地所有者及管領者即應當然繼受污染行為人之法人人格，則土污法第 2 條第 12 款及第 15 款不必將污染行為人與污染土地關係人作區分；暨其他土污法關於適用於污染行為人之規定，亦應規定為併適用於污染土地關係人，但土污法各項規定對其適用對象既作區分，司法機關必須依法裁判，不得任意擴大土污法關於污染行為人規定之適用範圍，兼及於污染土地關係人。此外，土污法中關於污染土地關係人亦設有眾多規定，原審以為本件上訴人若非污染行為人，即無法貫徹土污法規定，顯有誤解。又與台碱公司合併不是出於上訴人之主動或意願，更不是基於取得系爭土地所有權之目的，而是土污法 89 年公布之 17 年前之 72 年時政府政策。系爭土地在合併當時即已為污染土地，由合併前直到目前均無法作任何有效利用，即上訴人亦為受害人，並無再令上訴人超越法律更承受台碱公司人格而進一步受害之理。另就系爭行政處分中屬原支出之費用 652,221 元部分，僅係一次之支出，被上訴人縱得依土污法第 38 條前段規定諭令上訴人給付該項費用，亦僅得為一次要求，不得重複要求。惟被上訴人竟以兩個行政處分為兩個給付要求，原處分顯然違反行政程序法第 4 條規定，乃原審不察，竟同一時間同一庭審理兩造間兩個涉及同一給付之重複行政處分之行政訴訟，而於同一日均判決維持該兩個不能兩立之重複行政處分，亦有違誤，爰請求廢棄原判決。

貳、被上訴人則以：經查上訴人上訴指摘事項，業據上訴人於原審提出主張，同時於原審程序中已就各項為充分之辯論，並經原審論述甚詳，予以一一指駁，敘明其不採之心證理由在

案，自無上訴人所稱之違法或不當之處。茲上訴人復以相同事由提起本件上訴，雖泛稱有上訴之事由，惟其所稱種種原審有不適用法規之違法云云，僅屬其主觀法律見解與原審法院判決見解之不同，上訴人並未具體指出原判決有違背何項法令、不適用法規或如何適用不當之情事。又有關被上訴人是否有默示撤銷前函、原審對後函及前函之解釋、堆置之五氯酚是否為廢棄物清理法所定義之「事業廢棄物」、台碱公司移交之財產是否包括五氯酚、台碱公司或上訴人是否為污染行為人、時效是否消滅等節，更係屬原審取捨證據、認定事實之職權行使，上訴人指摘其為不當，而未具體說明其不適用法規或適用法規不當之事實，亦難認為對原判決之如何違背法令已有具體之指摘，其上訴為不合法，應予駁回。次按行政處分內容之解釋，本應觀其整體內容為之，綜觀後函之上下文文意，不難明瞭本次處分內容，係被上訴人依土污法第 38 條後段規定，命上訴人按其執行應變必要措施所支出費用之 2 倍，計算其應繳納之款項。因上訴人尚未依前次處分之意旨繳納應付之費用 652,221 元，唯恐上訴人不清楚其總共應繳納之金額，被上訴人始於函文中順便通知連同第一次繳納之 652,221 元，加計本次處分逾限未繳 2 倍費用，合計 1,956,660 元，俾方便上訴人繳納，自不生有命上訴人重複繳納 652,221 元之違法。本件行政處分（即後函）內容明確，函中所載之實際應繳數額及其原因事實無被誤解之可能，上訴人所述皆顯無理由。又廢棄物清理法對「事業廢棄物」加以管制，係因其可能具有毒性或危險性，若任其廢棄堆置，對人體健康及自然環境有產生危害或污染之處，對事業廢棄物之解釋，自不能脫離此一立法目的，至於物質係生產過程中之副產品抑或主產品則非所問。本件系爭五氯酚產品係有劇毒之化學物質，甚且遭法令禁止使用，其既有對人體或環境產生危害及污染之虞，經棄置不用後，自屬事業廢棄物無疑。如依上訴人之主張，生產過程之製品即不可能為廢棄物，則任何物品皆可主張是產品，其棄置後仍係產品而非成棄物，如此廢棄物清理法及相關環保法規即無適用餘地，此項主張顯無理由。原審認定堆置不用之五氯酚為廢棄物清理

法所稱之廢棄物，此乃原審對廢棄物清理法所作之解釋，上訴人對此固有不同之解釋，僅屬主觀法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法；況土污法所規定污染行為人負擔整治費用之責任，乃係依污染者付費原則所規定之公法上給付義務，並非屬裁罰性質之行政罰鍰規定，自無上訴人所謂之處罰法定主義之適用。又安順廠之廢水沉積池並非海水貯水池，此依上訴人自行提出給被上訴人之「臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告」即可得知。且依該報告所附之圖表，亦可看出廢水沉積池與海水貯水池並非同一處所；且當時台鹽公司亦抽取海水貯水池之水製鹽，居民並至海水貯水池捕撈水產品。是以，上訴人指稱「沉澱池即為現今海水貯水池」乙事，顯非事實。而被上訴人當初僅係依上訴人之陳報而同意其將廢水排入廢水沉積池，並未同意不採取適當措施避免廢水造成污染，故上訴人就此所為主張，亦顯無理由。另有關上訴人所稱被上訴人指示其將廢水排放至沉澱池之函文，此係因上訴人未經廢水處理池即任意排放置內海，被上訴人經接獲陳情後始為指示。然汞電解法製造氯鹼之工廠於生產過程中所產生的各式汞污泥因危害相當高，故需特別處理不得任意棄置一事，被上訴人已於原審詳加說明，64 年發布之廢棄物清理法臺灣省施行細則第 20 條亦有明定，此亦經原審所肯認。至有關上訴人指稱臺灣省水污染防治所未曾反對上訴人前開廢水處理方式，或命上訴人改善云云，原審對此亦已詳加調查並敘明理由，並無上訴人所稱之判決不備理由及不適用法規之違法。另上訴人既於 72 年 4 月 1 日起與台碱公司合併，台碱公司之法人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受。而土污法雖於 89 年 2 月 2 日始制定公布，惟土污法第 48 條明文規定，第 7 條、第 12 條、第 13 條、第 16 條至第 18 條、第 32 條、第 36 條、第 38 條及第 41 條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由吸收其法人人格之上訴人概括承受，此點殆無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰

處分，因具有一身專屬性，依據民法第 1148 條規定，不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之，此有本院 91 年度判字第 1261 號行政判決可稽。本件台碱公司依據土污法所應負之責任，並非罰鍰處分，具有財產性而不具有一身專屬性，自應由承受其權利義務之上訴人承受之。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台碱公司之全部權利義務，上訴人顯已曲解公司法第 75 條及土污法規定意旨，其所述委不足採。此外，對於兩個各自獨立的法人，如果沒有合併情事，當然有「刑止一身」原則之適用。但就合併之兩個法人，法律既允許兩個法人人格可以合併為一，則對於合併後的法人而言，即無所謂刑止一身之問題，即使是刑法上的罰金刑，如果法人合併，仍可對合併後之法人予以處罰。再者，若責任之目的填補損害，例如民事上的侵權行為責任，或是契約違反之責任，雖亦帶有些許懲罰之色彩，然其並非一身專屬之性質則至為顯然。土污法之整治責任之對象係已產生之損害，為了保護國民的生命身體安全，故有加以整治之必要，立法者即透過污染者付費原則等法理來加以分配，其責任之存在以需填補之損害存在為前提，自與針對自然人之具一身專屬性之純粹裁罰性刑事責任或行政罰有別。上訴人指摘原判決有違背罪刑法定主義及處罰法定主義之違法云云，實屬無據。又如上所述，被上訴人之所以認定上訴人須依廢棄物清理法處理台碱公司所產生之事業廢棄物，並非僅以上訴人造成污染擴大為理由，而係基於上訴人既然依當時公司法第 319 條規定與台碱公司合併，台碱公司之法人人格已因被上訴人吸收而成為上訴人法人人格之一部分，故上訴人自應承受台碱公司所有權利義務，其中當然包括事業廢棄物處理者的地位及義務，如此方符合廢棄物清理法之立法目的。而姑不論上訴人所提出之移交清冊係屬其內部文件，其形式上及實質上之真實性未據上訴人舉證證明，被上訴人否認其真正，並不具形式上及實質上之證據力，況且台碱公司生產之五碱酚產品並未設置回收或儲存設備而任意堆置，因露天堆置導致土壤及地下水污染，此有上訴人歷年來自行調查提

送之歷次報告可稽。上訴人既知有該批廢棄之五氯酚產品，自應依廢棄物清理法加以處理，不因該批產品是否記載於移交清冊當中而有異。至上訴人所援引陳慈陽教授之文章，乃係學者個人之見解，並無法律上之拘束力，是否有其他污染行為人，自應由法院依法認定之。且環境污染事件之責任，因其確切之因果關係難以釐清，要求行政機關必須完全釐清所有可能之污染行為人及負擔比例後始能為處分實有困難，因此為求實際運作之可能，立法例上往往以連帶責任之方式對已釐清責任之污染行為人求償，再由較為清楚污染造成原因之污染行為人就連帶責任之內部關係請求分擔，實為兼顧行政目的及平等原則之妥善方式。依我國土污法第 25 條第 2 項規定，既未限制僅由單一之污染行為人與單一之污染土地關係人負連帶責任，則全部污染行為人與全部污染土地關係人應負連帶責任，且數名污染行為人間亦應負連帶責任，此乃法條文義及論理解釋之必然。而有關上訴人對第 13 條之立法意旨之闡述，實為不被採用之立法說明，其指稱原審有不備理由及適用法規顯有錯誤之違法云云，自屬誤解。末查本件被上訴人之請求權時效，應自其請求權可得行使時起算，亦即被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，而非自上訴人污染行為時起算，原審自無上訴人所稱未依法適用法規之違法等語，資為抗辯。

參、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：查台碱公司安順廠於 54 年 7 月 1 日成立後，即從事五氯酚、五氯酚鈉之製作，後因法令禁止而停產，關廠後剩餘之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，導致其露天堆儲五氯酚等產品滲入土壤，並造成土壤及地下水污染。又戴奧辛則為五氯酚生產過程中常見之副產品，其中所產生之戴奧辛主要為八氯戴奧辛（OCDD）。而戴奧辛可透過食物鏈持續累積，又被稱為「世紀之毒」。歷年來安順廠區及附近地區所檢測之樣品，其戴奧辛之 17 種同源物中也以八氯戴奧辛 OCDD 之濃度最高。土污法通過後，環境品質文教基金會即向環保單位提出檢舉，經環保署環境檢驗所於 90 年至 92 年期間多次進行採樣分

析，其檢測結果顯示二等九號道路（原徵收自安順廠區土地）、二等九號道路東側草叢區及安順廠區南方單一植被區均受到戴奧辛嚴重污染，最高值達 970,000ng-TEQ/kg，而我國土壤污染管制標準為 1,000ng-TEQ/kg，此有被上訴人提出環保署環境檢驗所 91 年 11 月 19 日採樣分析結果附卷可稽。此外，海水貯水池池水戴奧辛濃度也高達 83.5pg-TEQ/L，是日本水質環境基準 1pg-TEQ/L（年平均）之 83 倍，亦有被上訴人所屬環保局 92 年 2 月 22 日採樣送環檢所分析結果附卷可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之歷次報告，均證實安順廠區土壤及地下水確實受五氯酚污染，其中廠南區原五氯酚工廠區附近之戴奧辛濃度為 0.3~183ng -I-TEQ/g，廠南區東側為 4.8~12.4ng-I-TEQ/g，廠北區為 0.3~4.7ng-I-TEQ/g，海水貯水池底泥則為 1.4 及 6.2ng -I- TEQ/g，上開報告並明白記載調查結果為「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高，由前述之戴奧辛特性比較及五氯酚濃度比較，應可推論戴奧辛之來源為過去五氯酚之製造程序」、「五氯酚濃度較高者，戴奧辛之濃度亦會較高」等語。又成大環研中心於 89 年 9 月 13 日提報戴奧辛調查監督計畫，送至臺南市環境保護局審查，並由臺南市環境保護局與其共同負責監督，彙整多次調查結果顯示，戴奧辛污染區域明顯以安順廠內南區之原五氯酚生產區最嚴重，且其鄰近地帶如北區鹼氣工廠、二等九號道路、單一植被區、海水蓄水池，亦遭受到不同程度的戴奧辛污染（上訴人 90 年 3 月 15 日製作之臺南市安順廠區戴奧辛污染調查報告參照）。此外，在該污染場址及附近，只有台碱公司有生產五氯酚之紀錄，是以，系爭污染場址污染物戴奧辛顯係由台碱公司五氯酚生產過程中所產生，且因台碱公司對其生產之五氯酚產品並未設置回收或儲存設備而妥為處置，致其滲入土壤，並造成土壤及地下水污染，要無疑義。次查台碱公司早期使用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，此為上訴人所不否認。惟利用上開電解法，易使汞於生產、運送、貯存過程中耗損或洩漏。茲依據 70 年臺灣省水污染防治所之調查，台碱公司安順廠自 35 年開始使用汞電解法製造氯及鹼，當年台碱公司安順廠年使用汞量為 2.4 公噸

。而依據檢測資料，汞污染範圍主要在安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，足見汞污染乃當時台碱公司使用汞電解法以製造氯及鹼，而汞在製程中流失洩漏所造成，此亦有上訴人提出之臺灣省水污染防治所製作之毒性污染物使用量及殘餘量調查報告及上訴人 87 年 5 月 30 日製作之臺南市安順廠區汞及五氯酚污染調查評估報告可參。另依據上訴人歷年來自行調查提送之報告之記載，即可說明系爭場址所受之汞污染，與上訴人安順廠於產製氯及鹼期間將廢水及廢污泥排入海水貯水池，確有絕對之關聯。至於上訴人指稱日本鐘淵曹達株式會社及中華民國臺灣省電化業監理委員會皆應為系爭土地之污染行為人云云，惟渠等縱稱於開廠期間亦曾從事生產氯及鹼，然其如何處理廢水及廢污泥，未見相關調查報告予以論述，且上訴人亦未能舉證加以說明渠等曾將其產製品任意堆置造成污染之情事，是上訴人該部分之主張，並不足採。又依 63 年 7 月 26 日公布之廢棄物清理法第 2 條規定，廢棄物分為「一般廢棄物」及「事業廢棄物」兩種。然其中所謂「事業廢棄物」，固係指事業單位生產過程所產生之灰渣、污泥、廢油、廢酸、廢鹼、廢塑膠及其廢化學物質或其他經主管機關認定之廢棄物等，惟事業機構對其生產之產品，因故而廢棄不用，該產品對該事業機構而言，自亦成為廢棄物，從而原生產之事業機構自應對該廢棄物妥善處理，而不得任其溢散流出或污染地面。依上開說明，系爭場址中之戴奧辛及汞污染，乃係台碱公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程中所造成，要可確認。復查，系爭安順廠場址，在被上訴人會同相關單位多次現場勘驗及污染物挖掘過程中，並未發現現場留有任何裝置事業廢棄物之設施或容器，足見台碱公司在處理其事業廢棄物之過程中，並未依行為時之上開廢棄物清理法及該法臺灣省施行細則之規定，備置適當之儲存設備或容器盛裝；甚且，其於關廠後剩餘之五氯酚產品亦因露天堆儲於廠區，經長期風蝕雨淋而滲入地下，導致土壤及地下水污染，則台碱公司已違反廢棄物清理法第 13 條及該法臺灣省施行細則第 18 條、第 20 條等規定，甚明。此外，

台碱公司用汞電解法將海水電解以製造氯及鹼，其電解廢液所夾帶排放流失的汞隨之流佈至安順廠內北區電解工廠及鹼水工廠之表土、廠外中石化所有之前海水貯水池底泥等處，是台碱公司亦未依上開法令規定以水泥固型化設備處理含汞或其化合物污泥，此為上訴人所不爭執。又由於汞是極易被土壤所吸附之重金屬，存在於底泥時不易釋出於水中，故只要是以汞電解法將海水電解以製造氯及鹼之工廠，於生產過程電解槽及其他設施所產生含汞之污泥，或製程廢水所夾帶及處理廢水等所產生含高濃度汞之污泥，因其危害性相當高，故需特別處理，不得任意棄置。準此，縱稱當時主管機關未定有汞之管制標準，惟台碱公司未備有水泥固型化之設備或其他合乎法規之設備以處理汞污泥，任由留置於操作區廢水沈積池之汞污泥排入海水貯水池，即已違反廢棄物清理法及施行細則之規定，自不待言。又被上訴人於 62 年間因接獲民眾陳情，指台碱公安順廠污水未經廢水池處理，即偷偷經由四草湖內海排放出來，妨害附近漁民養殖業，請予協助處理等語，被上訴人乃函請台碱公司將安順廠廢水排入其自有之廢水處理池，俾存儲滲入地下，固有該公函附卷可稽，然究不能據此而認為被上訴人有允許台碱公司得將汞污泥經由廢水處理池而任其流失至各處致造成土壤之污染，是上訴人指稱台碱公司因信賴被上訴人所採行之廢水處理方式，應有信賴保護原則之適用云云，即無理由。另上訴人稱台碱公司於 65 年 10 月 9 日亦曾將工廠廢水處理情形報請臺灣省水污染防治所核備在案，當時臺灣省水污染防治所未曾反對台碱公司前開廢水處理方式，或命台碱公司改善乙情云云，惟上開情形乃臺灣省水污染防治所為調查全省水污染現況，亟需安順廠之資料，故檢送工廠廢水調查表乙份，請安順廠於 1 星期內填妥，並將該調查表寄回，此有臺灣省水污染防治所 65 年 9 月 16 日水染治字第 2233 號函附卷可佐，是日後台碱公安順廠於 65 年 10 月 9 日以 (65) 碱順工安字第 1862 號函將其工廠廢水調查表檢送臺灣水污染防治所備查，自不足以表示臺灣省水污染防治所對台碱公司之處理過程及方式業已認為符合當時之廢棄物清理法及相關規定。又前臺灣省政府曾於 71

年2月3日函請經濟部轉請國營會於同年3月6日依臺灣省水污染防治所研擬之「台碱安順廠海水貯存池底泥清除計畫書」督促台碱公司迅即處理，該公司於同年4月7日函復該會略以：該公司已奉令裁撤，該廠亦將關閉，所囑實無法辦理，請該會另設法處理，足見台碱公司於71年間即知海水貯水池受有汞污染，則依當時之廢棄物清理法第12條第1項規定，台碱公司自應負自行或委託民營廢棄物清除處理機構清除處理上開戴奧辛及汞污泥之義務。而上訴人既於72年4月1日起與台碱公司合併，台碱公司之法人格即由上訴人所吸收，台碱公司之權利義務則由上訴人所概括承受，此觀上訴人與台碱公司所簽定之合併契約書即明。其次，土污法雖於89年2月2日始制定公布，惟土污法第48條明文規定，第7條、第12條、第13條、第16條至第18條、第32條、第36條、第38條及第41條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。查台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應由上訴人概括承受，尚無疑義。且國家對於違規行為人之罰鍰處分，因具有一身專屬性，依據民法第1148條規定，固不得由繼承人繼承之；至於被繼承人其他公法上之義務，如具有財產性，仍應由繼承人繼承之（本院91年判字第1261號判決參照）。本件被上訴人依據土污法第38條規定，命上訴人繳納依土污法第13條所代為支付之費用，核屬要求台碱公司依據土污法規定負擔污染整治之義務，並非制裁性之罰鍰處分，是該項公法義務之發生，與行為人之資格或能力無涉，從而該項費用乃具有財產性而不具有一身專屬性，自得由公司合併而承其權利義務之上訴人承受之。何況，土污法所以設定「污染行為人」之概念，其目的即在課以符合「污染行為人」要件之人負起整治遭污染之土壤或地下水之責任，準此，污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非著重於「人之屬性」，而係強調污染整治之「物之屬性」，自非所謂一身專屬性之公法義務。又上訴人並非單純受讓系爭土地，而係概括承受污染行為人即台碱公司之全部權利義務。而台碱公司確為系爭場址之污染行為人，基於土地之所有者及管領者享有土地

帶來之利益，亦應承擔社會所賦與之責任，故而台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，自不待言。又上訴人與台碱公司合併後，對於該場址污染之嚴重性，早已知悉甚詳，詎上訴人對系爭廠址卻未有何具體改善之相關作為（參監察院 92 年 9 月 24 日 (92) 院台財字第 0922200939 號糾正文），顯已違反當時廢棄物清理法第 13 條、第 15 條及現行廢棄物清理法第 28 條、第 36 條，並已違反「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」等相關規定，符合土污法第 2 條第 12 款第 1 目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第 3 目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染行為人無訛。而上訴人確為系爭場址之污染行為人，則姑不論上訴人係奉經濟部之命令而與台碱公司合併，且經濟部對台碱公司或上訴人亦負有監督之責，其對台碱公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不週之責任，惟真正實際污染行為之人仍為台碱公司及上訴人，故縱稱經濟部依法亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任。蓋依土污法第 25 條第 2 項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。依此規定，污染行為人與污染土地之關係人間就整治場址所支出之必要費用，應負連帶清償責任。準此，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟部亦為系爭場址之污染行為人，上訴人既然是系爭場址之污染行為人，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。另依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定，所在地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」，採取應變必要措施。又主管機關採取必要措施之範圍，並不以污染控制或整治場址範圍為限，俾減輕控制場址或整治場址之污染行為所造成之危害。本件被上訴人依土污法第 13 條第 1 項第 8 款規定對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯

水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，雖該海水貯水池非屬地下水污染控制場址或整治場址，惟因該海水貯水池受安順廠整治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般魚體，為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，被上訴人依上開計畫一方面針對海水貯水池、鹿耳門溪出海口及鄰近魚塭魚體戴奧辛含量作一普遍性調查，釐清上述地點魚體是否持續受戴奧辛污染，同時為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措施行為，核與土污法第 13 條第 1 項第 8 款之規定，並無違背。其次，被上訴人對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施前，即依土污法第 13 條第 3 項規定，先請求土污整治基金代為支應相關費用，土污整治基金乃於 92 年 4 月 9 日先代為支應 947,400 元，迨被上訴人執行完成本計畫後，經核算共支出 652,221 元，被上訴人再以支票將賸餘款 295,179 元檢還予土污整治基金會；亦即本件係先由土污整治基金撥付費用予被上訴人後，被上訴人才開始進行相關應變措施。上訴人指稱檢測報告所載之採樣日為 92 年 9 月 23 日，檢測報告係於同年 11 月 19 日做成，反觀土污基金早在同年 4 月 9 日即代為支付費用，故主張被上訴人對魚體並未進行任何採樣檢測，即逕予捕捉、銷毀，即屬違法云云，核與事實不符，亦不足採。況被上訴人是否應對海水貯水池池中魚體採取應變必要措施，自應以海水貯水池池中之魚體是否有危害人體作為判斷基準。而系爭海水貯水池中魚體戴奧辛濃度值過高，不惟有上訴人自行提出之調查報告可參，且見諸於媒體之報導亦不在少數，而被上訴人歷次書狀援引歐盟有關食物之戴奧辛含量管制標準，亦可見池中魚體之戴奧辛含量確實高於國際社會之管制標準，故系爭海水貯水池中之魚體不宜再繼續食用，此為大眾普遍認知之事實。被上訴人為避免居民繼續食用戴奧辛含量偏高之魚體，造成污染危害擴大，乃對魚體戴奧辛含量進行採樣調查，進而將捕抓之魚體予以銷毀，自屬必要之應變措施行為，要不因我國尚未訂定水域底泥污染基準值及食品有關戴奧辛管制標準，而認定池中之魚體

並無危害人體健康之虞，且無銷毀之必要。至魚塭收購及發放補償，與被上訴人對海水貯水池中之魚體進行必要應變措施，二者並無關聯，自不能認為被上訴人對海水貯水池採取之應變措施為違法。而被上訴人為執行上開應變必要措施，自須以相當之人力、物力因應，所列人事費共 41,676 元、業務費共 470,921 元，不惟有被上訴人提出之支出費用明細表乙份可稽，並有相關單據影本（含粘貼憑證用紙、誤餐費申請單、發票、領據、收據等）附卷可資佐證，經核均屬合理且必要之支出費用，並經土壤及地下水污染整治基金會依整治法第 13 條第 3 項規定核可代為支應。是上開費用之支出與被上訴人為執行其應變必要措施，顯有其必要性。有關上訴人指稱「加班費之加班原因與計畫無關，不符土污法第 13 條第 1 項及第 2 項之情形」乙節，惟被上訴人請求之加班費，其加班期間自 92 年 4 月 15 日至同年 11 月 24 日止，皆在上開計畫執行期間內，且所有加班費申請單上皆詳細記載加班時間及工作摘要，而憑證用紙左上方亦加蓋「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」之印章，自難謂與上開計畫無關。另被上訴人檢附之發票，其中 1 張之品名固記載為「配送收入」（日期為 92 年 9 月 23 日），惟此實為快捷配送支出之費用，尚非不實之支出。至被上訴人於 92 年 11 月間委託澤舜工程行辦理海水貯水池魚類捕抓及銷毀等相關工作，共支付 470,921 元，惟因海水貯水池之魚類生長快速，被上訴人乃另僱請數名臨時工至海水貯水池捕抓魚類，是尚無上訴人所稱「就相同工作重複發包」之情形。又上訴人指稱被上訴人支付澤舜工程行工作人員之酬金 237,500 元，可支付 15 名工作人員，18 個工作天之酬金，超過被上訴人原定之 15 名工作人員及 2 星期工作時間乙節，經查，依被上訴人所提出之「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，其中第四點（一）及第五點已明白記載捕抓魚體至少 15 名臨時工，以 25 個工作天完成，此有該計畫書可參，是被上訴人支付予澤舜工程行工作人員之酬金並無浮報灌水之情形。至上訴人指稱「審查委員出席費及開會用礦泉水與本計畫無涉」乙節，惟查

審查委員開會之時間既係在上開計畫之執行期間內，則被上訴人支付審查委員之出席費，及開會期間之茶水費開銷，核屬必要，自難謂與土污法第 13 條第 1 項及第 2 項規定不符。末查被上訴人於 92 年間鑑於系爭海水貯水池受安順廠整治場址之污染影響，導致貯水池之底泥污染嚴重，池中魚體戴奧辛濃度值亦高於一般魚體，為避免污染擴大，遂依土污法第 13 條第 1 項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元後，依同法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，此項請求權，核屬公法上之請求權。又該公法上之請求權，依行政程序法及民法之規定，應自其請求權可得行使時起算。準此，本件被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第 13 條、第 38 條支付相關費用後起算，而非自上訴人污染行為時起算。查被上訴人於 92 年 12 月間執行完成本項「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，故其對上訴人請求繳納相關費用之請求權，應自 92 年 12 月起算，則被上訴人於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶，該請求權尚未罹於時效甚明。另查被上訴人係對海水貯水池中之魚體採取應變必要措施後，依土污法第 38 條規定命上訴人繳納費用，該項請求權係根據土污法第 38 條規定而來，尚非係對上訴人主張侵權行為而請求損害賠償，核與侵權行為之消滅時效無涉。至被上訴人前於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶；因上訴人未依限繳納，被上訴人乃於 93 年 8 月 31 日以南市環水字第 09303023740 號函，依據土污法第 38 條（後段）規定，按支出費用 652,221 元加計 2 倍費用，連同原應繳納費用合計 1,956,660 元，命上訴人一併繳入土污整治基金帳戶，此有 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號及 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函附卷可按。而觀後函上下文文意，不難明瞭本次處分之內容，係依土污法第 38 條（後段）規定，命上

訴人按其執行應變必要措施所支出費用之 2 倍，計算其應繳納之款項。惟因上訴人迄未依前次處分之意旨繳納應付之費用 652,221 元，為恐上訴人不清楚其總共應繳納之金額，被上訴人始於函文中順便通知連同第一次未繳納之 652,221 元，加計本次處分逾限未繳 2 倍費用，合計 1,956,660 元，俾方便上訴人繳納，自不生有命上訴人重複繳納 652,221 元之違法。綜上所述，上訴人之主張均不足採。從而被上訴人依土污法第 13 條第 1 項規定，就系爭海水貯水池進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，採取應變必要措施，並由土壤及地下水污染整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元後，依同法第 38 條規定於 93 年 5 月 10 日以南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土壤及地下水污染整治基金帳戶，惟上訴人屆期未繳納，被上訴人乃再依土污法第 38 條（後段）規定加計 2 倍費用，連同上開應繳納費用合計 1,956,660 元，於 93 年 8 月 31 日以南市環水字第 09303023740 號函命上訴人於 93 年 9 月 30 日以前繳入土污整治基金帳戶，依法並無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

肆、本院按：

- 一「本法專用名詞定義如下：．．．十二污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：(一)非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(二)仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。(三)未依法令規定清理污染物。」
- 、「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，如發現有未依規定排放、洩漏、灌注或棄置之污染物時，各級主管機關應先依相關環保法令管制污染源，並調查環境污染情形。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，所在地主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（簡稱控制場址）；控制場址經初步評估後，有危害國民健康及生活環境之虞時，所在地主管機關應報請中央主管機關審核後公告為土壤、地下水污染整治場址（簡稱整治場

址），並於中央主管機關公告後 7 日內將整治場址列冊，送各該直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所及地政事務所提供閱覽。」、「所在地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。．．．七移除或清理污染物。八其他應變必要措施。所在地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，得命污染行為人或委託第三人為之。所在地主管機關因前 2 項所支出之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」、「依第 12 條、第 13 條、第 16 條或第 17 條第 3 項規定支出之費用，所在地主管機關得限期命污染行為人繳納；屆期未繳納者，得按其規定支出費用加計 2 倍，命其繳入土壤及地下水污染整治基金並移送法院強制執行。」分別為土污法第 2 條、第 11 條第 1 項、第 2 項、第 13 條及第 38 條所明定。

二本件上訴人公司安順廠土地，經被上訴人所屬環境保護局於 90 年間現場進行污染調查，發現土壤中戴奧辛含量超過土壤污染管制標準，研判安順廠全廠區土壤均遭受污染，被上訴人乃依土污法第 11 條第 2 項前段規定，於 91 年 4 月 11 日以南市環水字第 09104007660 號公告，將該廠區（地址：臺南市○○區○○街 2 段 421 號；地號：臺南市○○區○○段 668 地號）公告為污染控制場址；復於 92 年 12 月 1 日以南市環水字第 09204023661 號修正公告，將安順廠（地址：臺南市○○區○○街 2 段 421 號；地號：臺南市○○區○○段 668、668 之 1、668 之 2、668 之 4 及 668 之 5 地號之全部土地）及二等九號道路東側草叢區○○○段 544 之 2、541 之 2、543、545 地號之全部土地及同段 550、551、552 地號緊臨二等九號道路以東 50 公尺範圍內之土地）公告為土壤污染控制場址，污染物為戴奧辛及汞。嗣被上訴人再依土污法第 11 條第 2 項及「土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法」（下稱初評辦法）第 2 條規定對上揭場址進行初步評估結果，認該場址符合初評辦法第 2 條第 1 項第 3 款及第 4 款規定，爰依土污法第 11 條第 2 項及初評辦法第 2 條第 1 項規定，於 92 年 12 月 9 日將初步評估結果

報請行政院環境保護署審核，並經環保署於 93 年 3 月 19 日以環署土字第 0930020257 號公告安順廠及二等九號道路東側草叢區為土壤污染整治場址。而被上訴人鑒於前揭土壤及地下水污染之情況，已使附近居民疑似食用附近魚類致體內戴奧辛含量偏高，為避免污染擴大，遂依土污法第 13 條第 1 項規定採取應變必要措施，進行「中石化安順廠海水貯水池及鹿耳門溪出海口魚體戴奧辛含量採樣及檢體計畫」，並由土污整治基金依同條第 3 項規定代為支應費用 652,221 元。其後，被上訴人旋依土污法第 38 條規定限期命上訴人繳納該筆款項，並於 93 年 4 月 16 日命上訴人陳述意見後，於 93 年 5 月 10 日以前南市環水字第 09303012510 號函命上訴人於 93 年 6 月 30 日以前將前揭款項繳入土污整治基金帳戶。惟上訴人屆期未繳納，被上訴人乃再依土污法第 38 條（後段）規定加計 2 倍費用，連同上開應繳納費用合計 1,956,660 元，於 93 年 8 月 31 日以前南市環水字第 09303023740 號函命上訴人於 93 年 9 月 30 日以前繳入土污整治基金帳戶。上訴人不服，提起訴願，亦遭駁回，乃提起本件行政訴訟。

三次按行政處分內容之解釋，應以其整體內容為之，經查，被上訴人係先以 93 年 5 月 10 日南市環水字第 09303012510 號函（即前函）命上訴人繳納 652,221 元，茲因上訴人爭執其非土污法所定之污染行為人，拒不繳納，被上訴人復以 93 年 8 月 31 日南市環水字第 09303023740 號函（即後函）依土污法第 38 條規定加計 2 倍費用，限命上訴人於 93 年 9 月 30 日前將 1,956,660 元繳入土污整治基金帳戶，則依後函之處分內容，係被上訴人依土污法第 38 條後段規定，命上訴人按其執行應變必要措施所支出費用之 2 倍，計算其應繳納之款項。因上訴人尚未依前次處分之意旨繳納應付之費用 652,221 元，被上訴人始於函文中一併通知連同第一次繳納之 652,221 元，加計本次處分逾限未繳 2 倍費用，合計 1,956,660 元，命上訴人繳納，自無上訴人重複繳納 652,221 元之違法。本件行政處分（即後函）內容明確，函中所載之實際應繳數額及其原因事實無其他解釋之可能，上訴人主張被上訴人默示撤銷前函，原審對後函及前函之解釋違法云云，自非可採。

四復查，原判決關於系爭場址中之戴奧辛及汞污染，係台碱公司所生產五氯酚未妥善儲存及以電解法製造鹼、氯之過程中所造成，台碱公司或上訴人為本件污染行為人之事實，以及上訴人所主張台碱公司因信賴被上訴人所採行之廢水處理方式，有信賴保護原則之適用云云，如何不足採等事項均詳予以論述，是原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規並無違背，與解釋判例，亦無抵觸，並無所謂原判決有違背法令之情形；此外，原審認定堆置不用之五氯酚為廢棄物清理法所稱之廢棄物，此乃原審對廢棄物清理法所作之解釋，上訴人所謂堆置之五氯酚非為廢棄物清理法所定義之「事業廢棄物」云云，僅屬法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法，亦不足否定原判決認定之事實。再者，本件被上訴人之請求權時效，應自其請求權可得行使時起算，亦即被上訴人之請求權時效，應自被上訴人依土污法第13條、第38條支付相關費用後起算，上訴人於原審主張：污染行為時起算云云，原審就其主張如何不足採等事項均已詳為論斷，屬法律見解之歧異，難以此指稱原審有何判決不適用法規之違法，上訴人所稱未依法適用法規之違法云云，亦非可採。

五另查，上訴人係於72年4月1日起與台碱公司合併，此為原判決所認定之事實，且為兩造所不爭之事實，台碱公司之權利義務由上訴人所概括承受。而土污法雖於89年2月2日始制定公布，惟土污法第48條明文規定，第7條、第12條、第13條、第16條至第18條、第32條、第36條、第38條及第41條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之，台碱公司既為系爭場址之污染行為人，則有關土污法上述條文所發生之權利義務，自應溯及既往適用於台碱公司，並由上訴人概括承受，且污染行為人依土污法所負之整治之義務，並非所謂一身專屬性之公法義務。台碱公司因其個別行為而造成之環境污染，則繼受其法人人格之上訴人即應負起排除系爭污染行為責任，符合土污法第2條第12款第1目「非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物」及第3目「未依法令規定清理污染物」之規定，故上訴人確為系爭場址之污染

行為人等事項，均經原判決闡述甚詳，將判斷而得心證之理由記明於判決，經核並無違背論理法則或經驗法則，亦無判決不適用法規或適用不當、不備理由等違背法令情事。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執上訴人非系爭場址之污染行為人云云，核屬法律上見解之歧異，要難謂為原判決有違背法令之情形。

六末查，上訴意旨又主張：上訴人係奉經濟部之命令而與台碱公司合併，且經濟部對台碱公司或上訴人亦負有監督之責，其對台碱公司任意棄置有害事業廢棄物或排放廢水，未加以制止，理應負監督管理不週之責任云云，惟按土污法第 25 條第 2 項規定，污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。依此規定污染行為人與污染土地之關係人間就整治場址所支出之必要費用，應負連帶清償責任，並未限制僅由單一之污染行為人與單一之污染土地關係人負責任。至於上訴人對土污法第 13 條之立法意旨之主張，核屬法律上見解之歧異，其指稱原審有不備理由及適用法規顯有錯誤之違法云云，並非可採。經查本件真正實際污染行為之人既為台碱公司及上訴人，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟部亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執，要難謂為原判決有違背法令之情形。

七從而，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將原決定及原處分均予維持，駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 11 月 8 日

第三庭審判長法官 劉 鑫 楨

法 官 鄭 忠 仁

法 官 陳 秀 美

法 官 侯 東 昇

法 官 劉 介 中

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 96 年 11 月 9 日

書記官 吳 玫 瑩

資料來源：司法院