

裁判字號：臺中高等行政法院 102 年度訴字第 419 號 行政判決

裁判日期：民國 103 年 06 月 19 日

案由摘要：土壤及地下水污染整治法事件

臺中高等行政法院判決

102 年度訴字第 419 號

103 年 6 月 5 日辯論終結

原 告 蔡中南

柯建邦

柯菊婷

柯天心

柯金妮

共 同

訴訟代理人 羅豐胤 律師

蘇仙宜 律師

被 告 苗栗縣政府

代 表 人 劉政鴻

訴訟代理人 張繼圃

黃培銘

上列當事人間因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 102 年 8 月 14 日環署訴字第 1020049339 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：緣原告所有之苗栗縣三義鄉○○○段 000 地號土地（下稱系爭土地或系爭場址），經被告所屬環境保護局（下稱被告所屬環保局）委託嘉德技術顧問股份有限公司（下稱嘉德公司）於民國（下同）101 年 4 月 30 日、101 年 5 月 1 日派員前往系爭場址進行土壤及地下水採樣工作，樣品送交澳新科技股份有限公司（下稱澳新公司）檢驗結果，發現有 2 點位土壤中鉻含量分別為 519 毫克/公斤及 480 毫克/公斤，均超出土壤污染管制標準所定限值（鉻 250 毫克/公斤），被告

據以認定系爭場址之土壤已受污染而有影響人體健康之虞，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第 7 條第 5 項準用同法第 15 條第 1 項規定，以 102 年 3 月 7 日府環水字第 1020008370 號函命原告採取(1)豎立告示標誌或設置圍籬。(2)如有自行改善污染意願者，於文到 90 日內提出應變措施計畫等應變必要措施。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

(一)按土污法第 7 條第 5 項規定，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。又土污法第 7 條第 5 項規定於 99 年 2 月間雖有所修正，然其修法理由載明：「五、修正第 5 項。……為明確規定必要措施之內容，爰修正得準用第 15 條第 1 項相關規定。」並未變更 89 年 2 月 2 日「應先命污染行為人採取緊急必要措施，再依序命場所使用人、管理人或所有人採取緊急必要措施」之立法理由。則依土污法第 7 條第 5 項之立法理由：「三、……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。」法律雖授權各主管機關得命污染行為人、場所使用人、管理人或所有人採取緊急必要措施，然立法理由既已載明就此部分授權應先命污染行為人採取緊急必要措施，再依序命場所使用人、管理人或所有人採取緊急必要措施，倘主管機關無正當理由，未依此授權之順序任意指定，即屬恣意裁量，而有裁量權濫用之違法（最高行政法院 101 年度判字第 58 號判決參照）。本件原處分記載「依據土污法第 7 條、第 15 條暨『苗栗縣土壤、地下水污染場址（台氣頭份廠、華夏頭份廠、萬象製革廠）』監督查核計畫結論辦理。上開計畫於旨揭地號檢測結果，土壤中重金屬鉻濃度達 519 毫克/公斤，已達土壤污染管制標準（25

0 毫克/公斤) 2.1 倍。」可知，系爭場址係被告監督查核「台氣頭份廠、華夏頭份廠、萬象製革廠」場址後，始發現土壤中鉻濃度有超標情事，則真正造成鉻污染之人為台氣、華夏、萬象製革廠，原告係在毫不知情之情況下買受系爭土地。被告明知污染行為人卻未命其採取緊急必要措施，竟命無辜之原告採取應變措施，揆諸首揭裁判要旨，顯有裁量濫用之違法。

(二)系爭土地確實係由前地主賴清秀或萬象製革廠股份有限公司(下稱萬象製革廠)所污染，被告早於 97 年 8 月間因行政院環保署進行「96 年度廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢調查計畫」時，即已知悉系爭土地遭污染，竟疏於查證，未依序命污染行為人即萬象製革廠，或當時容任萬象製革廠為污染行為之地主賴清秀，採取緊急必要措施，竟在系爭土地於 98 年 6、7 月間遭法院拍賣後，遲至 102 年 8 月間發函命原告採取緊急必要措施，顯有違前述土污法第 7 條第 5 項之規定，而有裁量權濫用之違法：

1. 查系爭土地與萬象製革廠廢水處理區(坐落三義鄉○○段 1、3 地號土地)均位於西湖溪左側，系爭土地位於該廢水處理區下游(北方)，此有地籍圖謄本、西湖溪水系地理圖，以及 93 年 7 月 12 日空照圖可證。而系爭土地與萬象製革廠廢水處理區之○○段 1、3 地號(重測前為○○段 820-5、820-6 地號)土地，在 97 年 8 月、98 年 10 月分別遭拍賣之前，均屬賴清秀所有，有土地異動索引、土地謄本可證。另由系爭土地及○○段 1、3 地號土地手抄謄本他項權利部分可知，上揭三筆土地於 76 年間，由前地主賴清秀為義務人，共同為債務人萬象製革廠設定抵押權予臺灣省合作金庫。
2. 又從 95 年 10 月 25 日、96 年 1 月 31 日空照圖均可清楚看到，位於上游處之萬象製革廠廢水處理區之廢水有排入西湖溪之情況，該廢水順流而下，流經系爭土地造成污染甚明。再從 97 年 8 月 22 日空照圖更可發現，同一地主賴清秀所有之系爭土地與上游○○段 1、3 地號土地有「共同施工」之情形，系爭土地上清楚可見有挖土機挖掘及掩埋不明物體。且五穀段 1、3 地號土地位於系爭土地上游處，且均同樣受有鉻污染，

益證系爭土地確實係由前地主賴清秀容任萬象製革廠為污染行為，被告自應命渠等採取必要應變措施，而非轉而要求無辜之原告背負行政責任。再從系爭土地手抄謄本所有權部分可知，前地主賴清秀出生於 16 年 11 月 25 日，住所為「苗栗縣三義鄉○○村 00 鄰○○○○號」，核與苗栗縣第 10 屆議員賴清秀地址相符，此有苗栗縣議會網站資料可按，可見前地主賴清秀確實為前苗栗縣議員，則被告究竟有無迴護前地主賴清秀之嫌，不免啟人疑竇。是被告辯稱難以認定污染行為人即是萬象製革廠云云，實屬無稽。

3. 原告於 98 年 6、7 月間始購買系爭土地，迄今尚未進行任何利用行為，如今發現系爭土地遭鉻污染，原告實屬被害人，被告不查，未探究系爭土地與萬象製革廠廢水處理區之前為同一地主賴清秀所有，污染行為人應為地主賴清秀或萬象製革廠，應命渠等採取必要應變措施，竟無端嫁禍與無辜百姓，實屬可議。

(三)就被告所屬環保局委託嘉德公司所為「苗栗縣土壤、地下水污染場址（台氣頭份廠、華夏頭份廠、萬象製革廠）監督查核計畫期末報告」（下稱系爭期末報告），提出陳述意見：

1. 系爭期末報告第 4-6 頁清楚記載「行政院環保署辦理『96 年廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢調查計畫』，於 97 年 8 月份針對廢水處理區及製程作業區內之皮革伸展區南側空地與鞣革及皮革染色區進行污染查證時，發現三義鄉公所之水尾溪加蓋延伸工程於廢水處理廠北方約 200 公尺處（非位於廢水處理區內）掩埋有大量染顏料、含油污土壤與廢皮革等，初判掩埋深度約 5~6 公尺深。故本計畫工作項目之一除針對廢水處理區進行土壤污染調查外，亦將辦理地下掩埋物之試挖及採樣分析作業。依據多次現場勘查及相關人員訪問結果，確認環保署所稱之『廢水處理廠北方約 200 公尺處（非位於廢水處理區內）係為三義鄉○○○段 000 地號』。」可見系爭土地確實遭三義鄉公所掩埋廢棄物，污染行為人為三義鄉公所，此由 97 年 8 月 22 日空照圖所示系爭土地上有施工情形可證，被告辯稱無法查證何人所為，實屬推諉卸責之詞。
2. 系爭期末報告第 4-36 頁提及「重金屬鉻為本場址以往製程生

產過程中之主要污染物質，另根據環保署及本計畫污染調查結果顯示本場址土壤之主要污染物為鉻，故選定鉻做為整治標的污染物，以推估污染範圍」，可見，萬象製革廠在製程中確實有產生重金屬鉻，並污染相鄰土地。

3. 系爭期末報告第摘-4 頁(三)土壤污染調查提及「綜合本計畫與環保署調查/查證計畫結果，本場址各地號土壤污染情形如下：……2. 廢水處理區：五穀段 1 地號：共有 2 採樣點檢出土壤污染物超出管制標準，污染範圍應包含全地號，深度約為 0 至 150 公分，重金屬鉻污染濃度約為管制標準之 2.4 至 7.8 倍。五穀段 3 地號：共有 3 採樣點檢出土壤污染物超出管制標準，推論污染範圍應侷限本地號之北半側，深度約為 0 至 150 公分，重金屬鉻污染濃度約為管制標準之 1.0 至 1.8 倍。雙草湖段 582 地號：共有 2 採樣點檢出土壤污染物超出管制標準，污染範圍應侷限本地號之南半側，深度約為 0 至 100 公分，重金屬鉻污染濃度約為管制標準之 2.1 至 1.9 倍。」可見，在萬象製革廠廢水處理區一帶的土地即○○段 1、3 地號、系爭土地，在深度相當之範圍中，均有超標之鉻污染，又前開 3 筆土地在 98 年以前，均為陳清秀所有，且共同為萬象製革廠向銀行辦理抵押設定擔保，益證前開 3 筆土地上之重金屬鉻污染，確實均為前地主陳清秀惡意容任萬象製革廠所為。
4. 土污法第 7 條第 5 項於 99 年 2 月 3 日公布修正前，主管機關固僅屬下命採取應變措施處分之主體，惟依修正後之現行法律規定，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、農業漁業生產或飲用水水源之虞者，得準用同法第 15 條第 1 項規定，採取應變必要措施，已足見被告亦同為執行應變必要措施之主體。然被告於 97 年間即明知上揭情事，應立即進行相關污染查證工作，並採取應變措施，卻遲至 101 年間始委由嘉德公司進行採樣工作，顯有嚴重之行政怠惰疏失。
5. 綜上，從系爭期末報告可明確認定系爭土地所掩埋之廢棄物為三義鄉公所所為，重金屬鉻污染為萬象製革廠所為。豈料，被告於系爭期末報告竟刻意迴避，於第 6-9 頁結論與建議章節寫道「○○○段 000 地號土壤污染及廢棄物棄置掩埋之

行為人未明確」，顯有官商勾結、官官相護之弊端，顯不足採。

(四)原處分有違比例原則：

1. 依土污法第 28 條第 1 項至第 3 項之規定：「(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：

各級主管機關依第 7 條第 1 項與第 5 項……規定查證、採取應變必要措施、監督、訂定計畫、審查計畫、調查計畫、評估、實施計畫、變更計畫支出之費用。」主管機關依同法第 7 條第 5 項規定採取應變必要措施，非不可統籌處理自行為之，且支出之費用尚得由土壤及地下水污染整治基金先行支用，再依同法第 43 條之規定命污染行為人或責任人繳納。

2. 再依行政程序法第 7 條第 1 項、第 2 項規定：「行政行為，應依下列原則為之：採取之方法應有助於目的之達成。有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。」被告為上開應變必要措施，未依法自行為之；復未依法定序位命污染行為人移除或清除污染，逕命原告為之，且未說明其處分之理由，與上開土污法之立法意旨有違，亦不符比例原則等情，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

- (一)按「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。」、「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。」、「

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。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）。……」、「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。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。」分別為土污法第 7 條第 5 項、第 7 項、第 12 條、第 15 條所規定，其中土污法第 7 條第 5 項授權機關得於污染場址公告前命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人執行應變必要措施。被告查證污染行為人過程，依據系爭土地航照圖查證所示，系爭土地與萬象製革廠廢水廠區有一條道路之隔，但未納入萬象製革廠（於 93 年辦理歇業；96 年 8 月廢止）範圍內，雖然土壤污染型態相似，然依據污染查證直接之因果關係，仍難以認定污染行為人即是萬象製革廠。

- (二)被告所屬環保局承辦人員於 100 年度因向行政院環境保護署申請「苗栗縣土壤、地下水污染場址（台氣頭份廠、華夏頭份廠、萬象製革廠）監督查核計畫」，至萬象製革廠現勘時發現該廠旁之系爭場址似乎有廢棄物掩埋跡象，遂納入上開

計畫工作內容調查，始發現系爭場址已遭受重金屬鉻污染，並非明確知曉污染行為人為台氣、華夏、萬象製革廠才前往污染範圍及污染程度之調查。依據最高行政法院 99 年度判字第 478 號判決略以「……污染行為人（土污法第 2 條第 15 款）及污染土地關係人（土污法第 2 條第 19 款）分別就其行為責任及狀態責任對污染結果須負清除責任外，為避免對環境安全及國民健康形成危害，乃對相關製造者及輸入者課徵整治費，並成立整治基金，以作為政府為預防、控制、清理、移除污染等整治土壤及地下水污染所為必要措施之經費來源……」。

(三)最高行政法院 101 年度判字第 58 號裁判要旨固認土污法第 7 條第 5 項及同法第 15 條第 1 項規定，參酌立法理由應先命污染行為人採取緊急必要措施，而不得恣意裁量逕命場所使用人、管理人或所有人採取緊急必要措施。惟此當係在原處分機關明確知悉或可得查證污染行為人時，始有適用，若經原處分機關依職權調查，仍無法確知實際污染行為人時，則命場所使用人、管理人或所有人依法採取緊急必要措施，當不得逕指於法有違，亦即行政機關於裁罰時，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）而受處罰（高雄高等行政法院 98 年度訴字第 548 號判決參照），故在無法判斷行為責任人時，就具有直接管領力者擇其負擔相關必要措施，自於法無違。

(四)萬象製革廠固然係位於原告所購買之系爭土地上游處，且在萬象製革廠內亦檢測出鉻超出標準等情，但就系爭土地亦檢測出鉻超標一事，是否即可認屬萬象製革廠所為，當須依法定程序認定該廠是否為污染行為人，而該廠自 93 年起即於工業局辦理註銷工廠登記停止營運，且相關廠房設備均已拆除，又系爭土地並非屬於萬象製革廠之廠區範圍內，實難逕認萬象製革廠即為污染行為人或可認定系爭土地上之污染與萬象製革廠之製程、產出物之間有因果關係存在，故被告參酌土污法第 7 條之規定及其立法意旨命原告採取緊急必要措施，並非恣意妄為、濫用裁量，況參考土壤污染評估調查及檢

測作業管理辦法中之附表，相關行業可能產生鉻金屬者，亦非僅萬象製革廠所涉產業一家，則原告何以認定萬象製革廠必定為污染行為人？

- (五)關於原告所稱從相關空照圖可清楚知悉萬象製革廠有排放廢水且順流而下污染系爭場址等情，然細究該空照圖，實不知如何得知有排放廢水之情形？亦或原告僅憑該溪水看似顏色較深而推論得知？若真如此，則經被告隨意使用網路之空照地圖調閱諸如大甲溪之溪水亦呈暗色系，則是否即可謂大甲溪亦遭污染？況經被告現場勘查發現系爭場址與西湖溪之高度落差有約 4 至 5 公尺高，除非有溪水暴漲加上長期淹沒系爭場址之情形，否則縱然有如原告所述廢水排放之情形，亦無可能於系爭場址檢測出鉻之存在。
- (六)又環保署辦理「96 年廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢調查計畫」，係針對已經廢棄工廠所為調查，該署並於 97 年 11 月 13 日曾就當時調查結果召開會議要求被告立即依照法規辦理後續程序，被告遂於 98 年 6 月 18 日以環水字第 0980017195 號函通知萬象製革廠，請該廠針對鉻污染超標一事提出相關陳述，並於 98 年 8 月 13 日以府環水字第 0987801657 號函公告三義鄉中心段 314、315、316、455 地號及○○段 2、11 地號等 6 筆土地為土壤污染管制區並依照法規要求相關污染行為人及管理人、所有人等進行整治程序，然因萬象製革廠遲未有整治行為，故被告乃就萬象製革廠現營運狀況進行調查，並於 99 年 12 月 17 日經臺灣苗栗地方法院以苗院源民信 97 司 4 字第 351 20 號函覆被告所屬環保局，萬象製革廠現正進行清算中，被告所屬環保局始於 100 年辦理招標，並於 101 年委外嘉德公司針對台氣頭份廠、華夏頭份廠及萬象製革廠等工廠辦理監督查核計畫報告，而上述嘉德公司於針對萬象製革廠進行土壤調查時，始發現系爭土地疑似有遭掩埋廢棄物之情形，併同此監督查核計畫辦理系爭土地之相關土壤檢測，故被告實無事前即可得知系爭場址有遭受污染而怠於追查污染行為人之情形，而係於 101 年因進行前述查核計畫報告，始發現系爭場址有污染行為存在，然因當時之萬象製革廠確實已經停止營運，亦無相關事證可以確知污染行為人，始依法命土地所

有人負起狀態責任。

(七)綜上，被告並非已知曉污染行為人而忽視法律授權執行應變必要措施之順序，而直接命土地所有人執行，本案在無法確認行為責任之情形下，依據土污法第 15 條規定請土地所有人執行應變必要措施等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點：被告依土污法第 7 條第 5 項準用同法第 15 條第 1 項規定，以原處分命原告採取豎立告示標誌或設置圍籬及如有自行改善污染意願者，於文到 90 日內提出應變措施計畫等應變必要措施，是否合法？

五、經查：

(一)按「(第 1 項)各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入公私場所，為下列查證工作，並得命場所使用人、管理人或所有人提供有關資料：一、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。二、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。三、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。」、「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。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。」為土污法第 7 條第 1 項、第 5 項、第 7 項及第 15 條所明定。準此，主管機關於查證工作時，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，為減輕污染危害或避免污染擴大，依場址實際狀況，得命污染行為人、潛在污染行為人、場所使用人、管理人或所有人依土污法第 7 條第 5 項準用第 15 條第 1 項第 3 款、第 4 款、第 7 款及第 8 款規定，採取應變必要措施。

(二)查本件原告所有之系爭土地，經被告所屬環保局執行「苗栗縣土壤、地下水污染場址（台氣頭份廠、華夏頭份廠、萬象製革廠）監督查核計畫」時，因發現鄰近之系爭場址似有遭廢棄物污染跡象，爰委託嘉德公司於 101 年 4 月 30 日至 101 年 5 月 1 日派員前往系爭土地進行土壤及地下水採樣工作，樣品送交澳新公司檢驗結果，發現有 2 點位土壤中鉻含量分別為 519 毫克/公斤及 480 毫克/公斤，均超出土壤污染管制標準所定限值（鉻 250 毫克/公斤）之事實，有被告所屬環保局 101 年 4 月 24 日環水字第 1010015619 號函、土地登記第二類謄本、澳新公司 101 年 5 月 16 日土壤檢測報告、土壤/廢棄物樣品採樣/運送/接收/檢測紀錄表、採樣位置圖及土壤現場採樣紀錄表等資料影本附卷可稽（訴願卷第 15-19、60、66-68、76、83-85 頁），此部分事實並為兩造所不爭，堪以認定。被告據以認定系爭場址之土壤已遭污染有影響人體健康之虞，遂依土污法第 7 條第 5 項準用同法第 15 條第 1 項規定，以 102 年 3 月 7 日府環水字第 1020008370 號函命原告採取下列應變必要措施：（一）豎立告示標誌或設置圍籬。（二）如有自行改善污染意願者，於文到 90 日內提出應變措施計畫。揆諸首

揭法條規定及說明，並無不合。

(三)原告雖為上開主張，惟查：

- 1.萬象製革廠廢水處理區固然係位於原告所購買之系爭土地上游處，且在萬象製革廠廢水處理區內亦檢測出鉻超出標準等情，但就系爭土地檢測出重金屬鉻超標一事，是否即可認屬萬象製革廠所為，自須依法定程序認定該廠是否為污染行為人，而該廠自 93 年起即向工業局辦理註銷工廠登記停止營運（參見本院卷第 244、140 頁），且相關廠房設備均已拆除，系爭土地並非屬於萬象製革廠廢水處理區範圍內，且無確實之證據足資證明萬象製革廠即為污染行為人，亦無法認定系爭土地上之污染與萬象製革廠之製程、產出物之間有因果關係存在。況參考土壤污染評估調查及檢測作業管理辦法之附表（本院卷第 245-246 頁），相關行業可能產生鉻金屬者，亦非僅萬象製革廠所涉產業一家，實難逕認萬象製革廠即為污染行為人。至於原告所稱從相關空照圖可清楚知悉萬象製革廠有排放廢水且順流而下污染系爭場址等情，然細究該空照圖（本院卷第 82、93-95 頁），實無法得知萬象製革廠有排放廢水之情形，亦無法僅憑該溪水看似顏色較深而推論萬象製革廠有排放廢水污染溪水之情形。況據被告陳稱經其現場勘查系爭場址與西湖溪之高度落差有約 4 至 5 公尺高，則除非有溪水暴漲加上長期淹沒系爭場址之情形，否則縱然有如原告所述廢水排放之情形，尚難於系爭場址檢測出鉻之存在。又系爭土地與萬象製革廠廢水處理區之○○段 1、3 地號（重測前為三叉段 820-5、820-6 地號）土地，在 97 年 8 月、98 年 10 月分別遭拍賣之前，均屬賴清秀所有，並由前地主賴清秀為義務人，共同為債務人萬象製革廠設定抵押權予臺灣省合作金庫，固有土地異動索引、土地登記謄本可按，惟此均與系爭土地是否受污染無關。另原告主張系爭期末報告第 4-6 頁清楚記載「行政院環保署辦理『96 年廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢調查計畫』，於 97 年 8 月份針對廢水處理區及製程作業區內之皮革伸展區南側空地與鞣革及皮革染色區進行污染查證時，發現三義鄉公所之水尾溪加蓋延伸工程於廢水處理廠北方約 200 公尺處（非位於廢水處理區內）掩埋有

大量染顏料、含油污土壤與廢皮革等，初判掩埋深度約 5~6 公尺深。故本計畫工作項目之一除針對廢水處理區進行土壤污染調查外，亦將辦理地下掩埋物之試挖及採樣分析作業。依據多次現場勘查及相關人員訪問結果，確認環保署所稱之『廢水處理廠北方約 200 公尺處（非位於廢水處理區內）』係為三義鄉○○○段 000 地號。」可見系爭土地確實遭三義鄉公所掩埋廢棄物，污染行為人為三義鄉公所乙節，惟依上開系爭期末報告之記載「發現三義鄉公所之水尾溪加蓋延伸工程於廢水處理廠北方約 200 公尺處（非位於廢水處理區內）掩埋有大量染顏料、含油污土壤與廢皮革等」等語，僅係在敘述當時三義鄉公所進行之水尾溪加蓋延伸工程於萬象製革廠廢水處理廠北方約 200 公尺處掩埋有大量染顏料、含油污土壤與廢皮革等情，並非認定三義鄉公所為系爭土地之污染行為人，原告指稱本件污染行為人為三義鄉公所，尚有誤會。是原告主張系爭土地之污染行為人為萬象製革廠及三義鄉公所等人，即無可採。

2. 本件被告就系爭土地雖未查得確切之污染行為人，惟按土污法第 7 條第 5 項之立法目的係為緊急應變處理土壤、底泥、地下水之污染，而污染行為人之查察認定因須證明該當土污法第 2 條第 15 款之構成要件，往往需耗費多時，若俟確定污染行為人後再為土污法第 7 條第 5 項之應變必要措施，恐已失其「緊急性」之特質。是故基於國土整治之必要，且土壤、地下水污染移除後，場所使用人、管理人或所有人為最終受益者，行政機關經調查尚無法確定真正污染行為人時，考量上開負狀態責任之主體對污染土地有其管領力，自得對場所使用人、管理人或所有人命為土污法第 7 條第 5 項之應變必要措施。系爭土地既為原告所有，並為原告管理使用，並無其他使用人或管理人，本件被告為減輕系爭土地污染危害或避免污染擴大之必要，並考量所有人等污染土地關係人對系爭土地具有實質管領力，於尚未具體查出行為人前及在公告系爭土地為土壤污染控制場址前，依土污法第 7 條第 5 項準用同法第 15 條第 1 項命原告即土地所有人採取一定應變必要措施，即屬有據，而無違立法理由及比例原則。原告主張其非污染

行為人即不得命其採取應變必要措施云云，容有誤會，洵無足採。

3.又環保署辦理「96年廢棄工廠土壤及地下水污染潛勢調查計畫」，係針對已經廢棄工廠所為調查，該署並於97年11月13日曾就當時調查結果召開會議（本院卷第249-251頁）要求被告立即依照法規辦理後續程序，被告遂於98年6月18日以環水字第0980017195號函通知萬象製革廠，請該廠針對鉻污染超標一事提出相關陳述，並於98年8月13日以府環水字第0987801657號公告三義鄉中心段314、315、316、455地號及五穀段2、11地號等6筆土地為土壤污染管制區（本院卷第256頁），並依照法規要求相關污染行為人及管理人、所有人等進行整治程序，然因萬象製革廠遲未有整治行為，故被告乃就萬象製革廠現營運狀況進行調查，並於99年12月17日經臺灣苗栗地方法院以苗院源民信97司4字第35120號函（本院卷第257頁）覆被告所屬環保局，萬象製革廠現正進行清算中，被告所屬環保局始於100年辦理招標，並於101年委外嘉德公司針對台氣頭份廠、華夏頭份廠及萬象製革廠等工廠辦理監督查核計畫報告，而上述嘉德公司於針對萬象製革廠進行土壤調查時，始知系爭土地為原告所有，並就系爭土地疑似有遭掩埋廢棄物之情形，併同此監督查核計畫辦理系爭土地之相關土壤檢測，業據被告陳明在卷，並有系爭期末報告附卷可稽。故被告已積極對系爭土地遭受污染進行檢測，並無怠於追查污染行為人之情形，而係無相關事證可以確知污染行為人，始依法命土地所有人負起狀態責任。原告主張被告就系爭土地遭受污染情形未予積極追查污染行為人云云，亦無足採。

4.最高行政法院101年度判字第58號裁判要旨固認土污法第7條第5項及同法第15條第1項規定，參酌立法理由應先命污染行為人採取緊急必要措施，而不得恣意裁量逕命場所使用人、管理人或所有人採取緊急必要措施。惟此係在原處分機關明確知悉或可得查證污染行為人時，始有適用，若經原處分機關依職權調查，仍無法確知實際污染行為人時，則命場所使用人、管理人或所有人依法採取緊急必要措施，當不得逕指

於法有違，亦即行政機關於裁處時，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）而受處罰。又土污法第7條第5項規定「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」，此即法律規定土地所有人有採取應變必要措施之義務。且原告現為系爭土地之所有人，對於系爭土地有管理及維護系爭土地合於安全使用之義務，況原告對於系爭土地之範圍及情況當知之甚詳，對於在系爭土地上應為應變必要措施之施作較為方便迅速有效，以符合土污法第7條第5項規定之立法意旨，而被告命原告豎立告示標誌或設置圍籬，並非所費不訾，其負擔尚非甚重。故在無法判斷行為責任人時，被告參酌土污法第7條之規定及其立法意旨，為避免人員誤入接觸污染土壤而有影響健康之虞，命就具有直接管領力之原告採取緊急必要措施豎立告示標誌或設置圍籬，而未由被告自行採取緊急必要措施，並無不合。至於被告命原告「若臺端願依土污法第7條第5項規定自行採取應變措施改善，請於文到90日內提出應變措施計畫，應變措施計畫請依污染控制計畫格式撰寫，經本府審查核定後據以實施」部分，僅是詢問原告是否有改善污染之意願而已，並非認原告為污染行為人，而須依據土污法第13條第1項之規定命其於6個月內完成調查工作及擬定控制計畫之行為。是被告上開處分，並非姿意妄為、濫用裁量，自於法無違，亦無違比例原則。

- 5.再按，「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」為行政程序法第96條第1項第2款所規定。究其規定之目的，在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，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據之法令，即難謂有理由不備之違反。查被告於本件原處分說明欄第 1、2 項載明被告係依據土污法第 7 條、第 12 條、第 15 條規定暨「苗栗縣土壤、地下水污染場址（台氣頭份廠、華夏頭份廠、萬象製革廠）監督查核計畫」結論辦理。並依上開計畫於系爭土地檢測結果，土壤中重金屬鉻濃度達 519 毫克/公斤，已達土壤污染管制標準（250 毫克/公斤）2.1 倍。又於說明欄第 3 項部分，載明原告為系爭土地之所有人，且依土污法第 7 條第 5 項規定，如採取應變必要措施，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。而於說明欄第 5 項部分，載明被告係依據土污法第 7 條第 5 項規定，命原告立即執行下列應變必要措施：(1)豎立告示標誌或設置圍籬之應變必要措施，以避免人員誤入接觸污染土壤而影響健康之虞。(2)若臺端願依土污法第 7 條第 5 項規定自行採取應變必要措施改善，請於文到 90 日內提出應變措施計畫，經被告審查核定後據以實施。足見原處分於說明欄下，確已詳述查認事實所憑之事證、其理由及法令依據，自難認原處分未有記載理由或有理由記載不明確情事。再就被告訴願答辯書觀之（訴願卷第 2-6 頁），亦說明難以認定系爭土地之污染行為人，原告雖非污染行為人，但其為系爭土地之所有人，仍有採取應變必要措施之義務，以避免造成污染擴大等情，補充載明行政處分應記明之理由，使原告知悉，亦可認為已踐行行政程序法第 114 條第 1 項第 2 款補記理由程序，該行政處分原未載明理由之瑕疵即已告治癒（最高行政法院 97 年度判字第 214 號判決參照）。原告主張原處分未說明其處分之理由云云，殊無足採。

(四)綜上所述，原告上開主張，均不足採。從而，被告依據土污法第 7 條第 5 項準用同法第 15 條第 1 項規定，以 102 年 3 月 7 日府環水字第 1020008370 號函命原告採取(1)豎立告示標誌或設置

圍籬。(2)若臺端願依土污法第7條第5項規定自行採取應變必要措施改善，請於文到90日內提出應變措施計畫等應變必要措施，核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告起訴論旨請求撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘之主張及舉證，於本件判決之結果並無影響，爰不逐一論述；至於原告請求通知證人賴清秀到庭說明，惟賴清秀已於103年2月9日死亡，有個人戶籍查詢結果1件附卷可稽，該證人自無法到庭作證，均附此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 103 年 6 月 19 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法 官 林 秋 華

法 官 莊 金 昌

法 官 劉 錫 賢

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 103 年 6 月 19 日

書記官 蔡 逸 媚

附件：

最高行政法院裁定

103 年度裁字第 1297 號

上 訴 人 蔡中南

柯建邦

柯菊婷

柯天心

柯金妮

共 同

訴訟代理人 蘇仙宜 律師

被 上 訴 人 苗栗縣政府

代 表 人 劉政鴻

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

國 103 年 6 月 19 日臺中高等行政法院 102 年度訴字第 419 號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

- 一、按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第 242 條定有明文。依同法第 243 條第 1 項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第 2 項所列各款情形之一者，為當然違背法令。是當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第 243 條第 1 項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為司法院解釋或本院之判例，則應揭示該判解之字號或其內容。如以行政訴訟法第 243 條第 2 項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開法條規定不合時，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指摘，其上訴自難認為合法。
- 二、上訴人所有之苗栗縣三義鄉○○○段○○○○號土地（下稱系爭土地或系爭場址），經被上訴人所屬環境保護局（下稱被上訴人所屬環保局）委託嘉德技術顧問股份有限公司（下稱嘉德公司）於民國 101 年 4 月 30 日、101 年 5 月 1 日派員前往系爭場址進行土壤及地下水採樣工作，樣品送交澳新科技股份有限公司（下稱澳新公司）檢驗結果，發現有 2 點位土壤中鉻含量分別為 519 毫克 / 公斤及 480 毫克 / 公斤，均超出土壤污染管制標準所定限值（鉻 250 毫克 / 公斤），被上訴人據以認定系爭場址之土壤已受污染而有影響人體健康之虞，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第 7 條第 5 項準用同法第 15 條第 1 項規定，以 102 年 3 月 7 日府環水字第 1020008370 號函命上訴人採

取（1）豎立告示標誌或設置圍籬。（2）如有自行改善污染意願者，於文到 90 日內提出應變措施計畫等應變必要措施。上訴人不服，循序提起行政訴訟，為原審判決駁回，而提起本件上訴。

三、上訴人上訴主張略以：（一）系爭土地緊鄰萬象製革廠之污水處理廠，於 97、98 年前，均屬賴清秀所有，且賴清秀將土地共同為萬象製革廠設定抵押，而系爭土地長期遭掩埋之廢棄物，均與萬象製革廠於製程中所產生之廢棄物有關，且污水處理廠重金屬鉻污染極有可能透過地下水污染系爭土地。依現行土污法之規定，被上訴人亦同為執行應變必要措施之主體，被上訴人明知系爭土地所遭受之污染對附近居民有立即之危害，早應於 97 年間立即進行相關污染查證工作，並採取應變必要措施，豈料被上訴人竟罔顧民眾安危，遲至 101 年間始委由嘉德技術顧問公司進行採樣工作，顯有嚴重之行政怠惰疏失。原判決不查，竟謂本案無確實證據足資證明萬象製革廠為污染行為人，被上訴人無怠於追查污染行為人，顯有調查未盡之違誤。（二）上訴人已於原審指摘原處分有違比例原則，然原判決竟未就上訴人之主張予以回應，徒以原處分對上訴人之負擔尚非甚重，僅是詢問上訴人有無改善污染之意願，非認上訴人為污染行為人，認定無違反比例原則，顯有判決不備理由之違法等語。經核，原判決業已就（一）萬象製革廠廢水處理區固然係位於上訴人所購買之系爭土地上游處，且在萬象製革廠廢水處理區內亦檢測出鉻超出標準等情，但就系爭土地檢測出重金屬鉻超標一事，是否即可認屬萬象製革廠所為，自須依法定程序認定該廠是否為污染行為人，而該廠自 93 年起即向工業局辦理註銷工廠登記停止營運，且相關廠房設備均已拆除，系爭土地並非屬於萬象製革廠廢水處理區範圍內，且無確實之證據足資證明萬象製革廠即為污染行為人，亦無法認定系爭土地上之污染與萬象製革廠之製程、產出物之間有因果關係存在。（三）又系爭土地與萬象製革廠廢水處理區土地，在 97 年 8 月、98 年 10 月分別遭拍賣之前，均屬賴清秀所有，並由前地主賴清秀為義務人，共同為債務人萬象製革廠設定抵押權予臺灣省合作金

庫，固有土地異動索引、土地登記謄本可按，惟此均與系爭土地是否受污染無關。（四）系爭土地既為上訴人所有，並為上訴人管理使用，並無其他使用人或管理人，本件被上訴人為減輕系爭土地污染危害或避免污染擴大之必要，並考量所有人等污染土地關係人對系爭土地具有實質管領力，於尚未具體查出行為人前及在公告系爭土地為土壤污染控制場址前，依土污法第7條第5項準用同法第15條第1項命上訴人即土地所有人採取一定應變必要措施，即屬有據，而無違立法理由及比例原則。被上訴人已積極對系爭土地遭受污染進行檢測，並無怠於追查污染行為人之情形，而係無相關事證可以確知污染行為人，始依法命土地所有人負起狀態責任等情，敘述甚詳。本件上訴人對於高等行政法院判決上訴，雖以該判決違背法令為由，惟核其上訴理由，係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘其為不當，並就原審已論斷者，泛言未論斷，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其上訴為不合法。

四、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條、第85條第1項前段，裁定如主文。

中 華 民 國 103 年 9 月 5 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 鍾 耀 光

法官 廖 宏 明

法官 江 幸 垠

法官 林 樹 埔

法官 鄭 小 康

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 103 年 9 月 5 日

書記官 黃 淑 櫻

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（103年版）第323-347頁