旗山爐渣回填案行政訴訟

原告組：吳嘉禾、李旺庭、魏鑫

訴之聲明

- 被告依**廢棄物清理法第71條**，命中聯公司、萬大公司、建發營造公司及黃胤鴻限期三個月內清除處理回填於系爭土地之轉爐石。屆期不為清除時，被告應代為清除，清除費用由以上義務人繳納。
- 被告依**土壤及地下水污染整治法第7條及第15條第一項**管制措施之規定，命中聯公司、建發公司、萬大公司及黃胤鴻限期三個月內清除處理回填於系爭土地之轉爐石。屆期不為清除時，被告應依**行政執行法第29條**代為清除，清除費用由以上義務人繳納。同時還應命上開義務人為其他應變必要措施。
- 訴訟費用由被告承擔。

事實經過

時間	事實
100年3月21日	駁回黃胤鴻以中聯公司轉爐石級配料回填農地之申請。
100年4、5月	收悉經濟部相同意旨來函。
102年、103年	由中聯資源股份有限公司提供轉爐石級配料、萬大材料科技股份有限公司負責運輸至系爭土地、建發營造有限公司負責回填一般事業廢棄物轉爐石。
102年6月13日	查獲上開非法回填轉爐石，怠於履行職責。
105年10月20日	收到公民告知書，60日仍未依法執行。

程序面主張

原告適格

第二條：「本會為依據人民團體法設立之人民團體，非以盈利為目的」

第三條：「本會以尊重生命的成長與價值為主，推動人本教育、提升生態環保、人文的關懷，倡導社區共同體理念，共建良善公民社會暨再造優質文化為宗旨」

訴之利益

程序上：主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

實體上：原告提交「公民告知書」於被告已逾60日，目前被告對佔地5.2公頃，高達99萬多噸之轉爐石仍未採取任何有效清除措施，其危險狀態仍在持續 。

廢清法之適用

一、產品登記與廢棄物認定無邏輯上之必然聯繫

- （一）行政一體原則之抗辯
- （二）產品登記與廢棄物認定、廢清法適用無邏輯上之必然聯繫

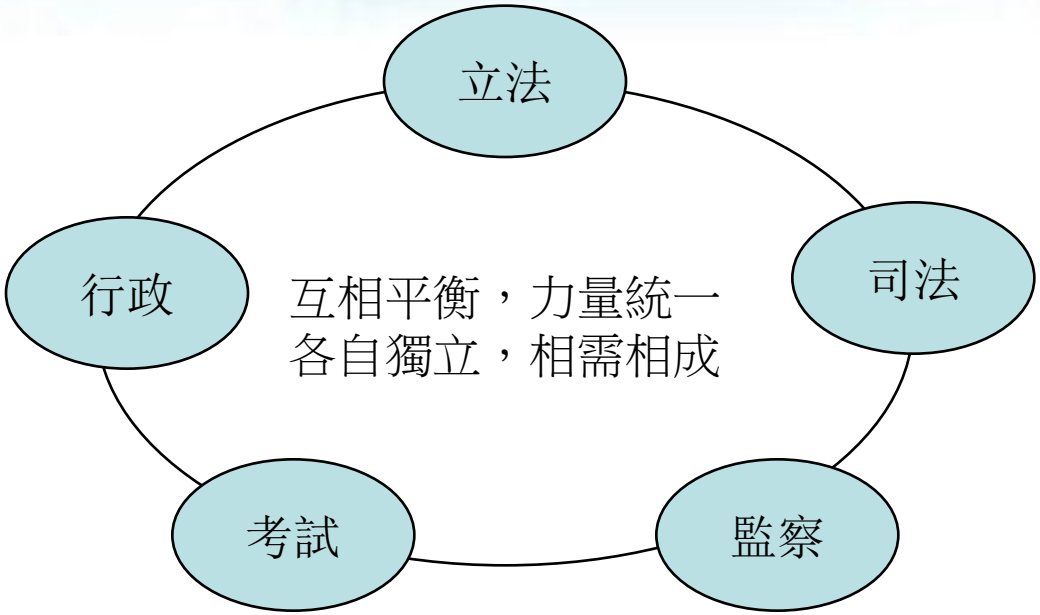
二、本件所涉轉爐石應認定為一般事業廢棄物并適用廢清法

- （一）事業廢棄物定義
- （二）本件所涉轉爐石對其產生者中聯公司客觀上沒有經濟效用，應認定為一般事業廢棄物

三、中聯公司與萬大公司之間構成通謀虛偽意思表示，買賣契約無效，轉爐石所有權並未移轉。

四、原告依廢清法之主張

行政一體原則之抗辯



本案經濟部、環保署、以及被告高雄市政府之間就轉爐石問題之相互函釋，屬於行政範圍內之一體化，其拘束力並不及於與之獨立之司法系統，即行政法院。是故其相互之間關於轉爐石為產品亦或是廢棄物，以及是否適用廢清法之函釋於法院並不產生必然效力。

產品登記≠廢棄物認定

登記標準

工廠管理輔導法第13條：「工廠申請設立許可或登記，應載下列事項，……四、主要產品

工廠管理輔導法第16條：「工廠登記事項有變更時，應辦理變更登記

登記目的 → 工廠管理輔導法第1條：「為促進工業發展，健全工廠管理及輔導，特制定本法」

中聯公司登記之目的應為適應經濟發展及行政管理之需要（例如進行行政指導幫助、征稅等），確定中聯公司營業範圍，許可其生產轉爐石這一產品而已，與所生產之轉爐石，於具體個案中應否認定為廢清法所規範之廢棄物之間，沒有必然邏輯聯繫。

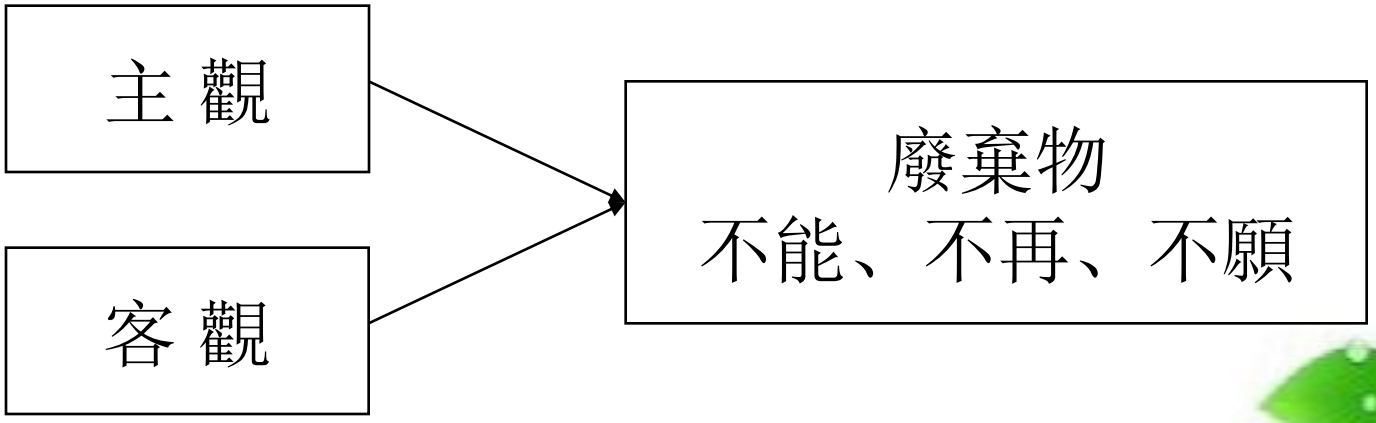
產品與廢棄物關係

有的經使用完全失去經濟效用而廢棄，有的經濟效用尚未消耗完畢即被廢棄，有的則尚未投入市場、或未經使用即被廢棄，當這些產品因被廢棄而足以污染環境、影響人體健康時，就成為廢清法所規範一般廢棄物或事業廢棄物。

事業廢棄物定義

99年3月29日環署廢字第0990026634號函釋：「事業生產或活動過程中產生之物質，且為該事業不能、不再、或不願再用著，纵使該物質為有價或為其他事業之原物料，仍應判定為產出著之事業廢棄物。」

96年4月3日環署廢字第0960018999號函釋：「對於廢棄物之認定分為主觀及客觀雙方面予以認定。產出著主觀上已擬於廢棄因而認定為廢棄物者， 自應受廢棄物清理法之管制；產出著主觀上雖尚不擬於廢棄，但客觀上已對原產生者不具效用者，亦應認定為廢棄物亦應受廢棄物清理法之管制。」



轉爐石於中聯公司無經濟利益

售價：5元

六分之五

99萬7947.84噸

高達2億

運輸、混拌加工費：220元

虧本：215元
44倍

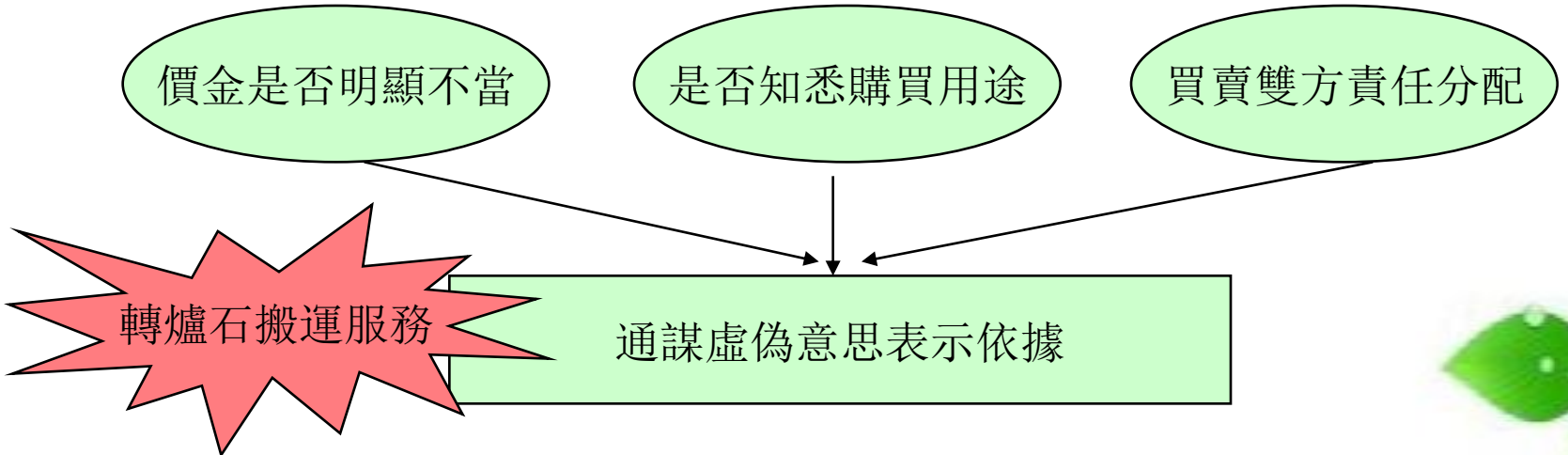
非國家利益
社會公益

非行銷目的投注
巨額廣告費

通謀虛偽意思表示，契約無效

民法第87條：「表意人與相對人通謀而為虛偽意思表示者，其意思表示無效。但不得以其無效對抗善意第三人。虛偽意思表示，隱藏他項法律行為者，適用關於該項法律行為之規定。」

惟按第三人主張表意人與相對人通謀而為虛偽意思表示者，該第三人應負舉證之責（最高法院四十八年台上字第二九號）。然是否通謀虛偽意思表示常存在於表意人與相對人間，難為第三人所知悉，致有舉證之困難，法院自非不得依第三人所主張且經證明之間接事實，在符合經驗法則及論理法則下為自由心證之判斷，非以直接證明為必要（最高法院105年台上字第432號）。



我方依廢清法之主張

廢清法28條： 事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：…三、委託清除、處理：（一）委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。（二）經執行機關同意委託其清除、處理。（三）委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（四）委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（五）委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（六）委託依第二十九條第二項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處理設施處理。

廢清法71條： 不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行 。**中聯為事業清除處理廢棄物者，建發、萬大為受託清除處理廢棄物者，黃胤鴻為土地所有人。**

三個月內限期清除 ＋ 三個月后代執行并請求償還必要費用

土污法之适用

一、尚未達土污法管制標準，但有土壤及地下水污染之虞，仍可適用土污法規定之管制措施

（一）有土壤及地下水污染之虞，可適用土污法第15條第一項規定之管制措施

（二）有土壤及地下水污染之虞與達到管制標準非同一概念。

（三）未達管制標準，但有土壤及地下水污染之虞，仍可適用土污法規定之管制措施

二、土污法第7條規定「有污染之虞」應指環境風險

（一）預警原則與預防原則之區分——環境風險與環境危險

（二）「有污染之虞」內涵

三、本案已構成土污法第7條規定「有污染之虞」情形，得準用第15條第一項規定之管制措施

（一）（二）（三）公民、被告、涉案企業對本案環境風險之認識。

（四）本案完全滿足環境危險要求

四、原告依土污法之主張不存在違背法律明確性原則之情事

五、原告依土污法之主張

管制措施適用

土污法第7條：「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……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，得準用第十五條第一項規定**，採取應變必要措施」。又**土污法第15條第一項：**「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……」。

根據土污法規定，有土壤及地下水污染之虞，即可適用土污法第15條第一項規定之七種具體管制措施以及其他必要應變措施。

土污法第12條第一項：「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」

也即有土壤及地下水污染之虞，應對污染進行調查管制，而此種調查管制之依據為包括土污法在內的各種相關環境保護法規。

污染之虞≠管制標準

土污法第12條第1項，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）。」

土壤及地下水污染之虞之場址

≠

污染來源明確

≠

污染物濃度達到管制標準

預警原則與預防原則

預警原則

環境風險

當一些行為會對人體健康及環境產生損害的威脅時，在未充分建構起科學性的因果關係時，即應設想事態會朝最差的情況發展，採取預警措施，設定社會對此等風險所可以容許的水準並據以設定目標及對策，以防止環境風險可能產生的污染。而此種不確定之危害，即為環境風險。

預防原則

環境危險

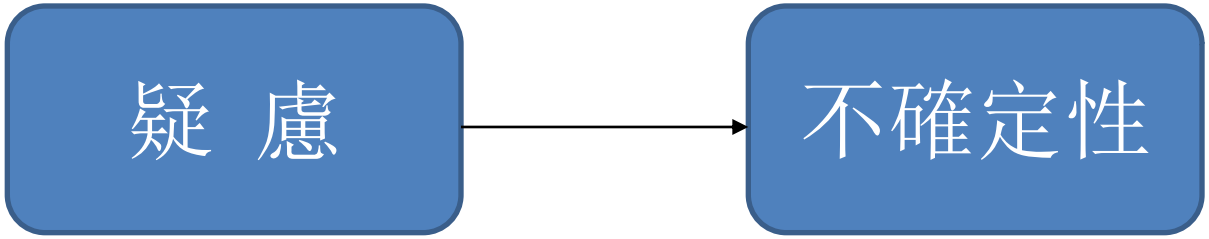
奠基在對污染結果的可預測性也即科學上的因果關係，其所要處理的環境危險，乃是有非常高的可能性也即蓋然性會對人體健康及環境產生損害的危害。

種植基改作物、使用奈米產品、丟棄新形態廢棄物

「有污染之虞」內涵

文義解釋

「有污染之虞」：因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之**疑慮**。



體系解釋

環境基本法第4條第2項：「環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或**環境風險**負責」

土污法啟動環境管制之門檻

（1）其污染物濃度低於土壤或地下水污染管制標準而達土壤或地下水污染監測標準者（第6條第1項）

（2）其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者（第6條第1項）

（3）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（第12條第2項）

（4）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（第12條第3項）

（5）農業、衛生主管機關發現地面水體中之生物體內污染物質濃度偏高時（第12條第4項）

（6）依第二項、第三項規定公告為控制場址或整治場址後，其管制區範圍內之底泥有污染之虞者（第12條第7項）

土污法啟動環境管制之門檻

（7）各級主管機關依第十二條第一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（第27條第1項）

（8）前項場址（已達管制標準但污染源不明），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（第27條第2項）

（9）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（第7條第5項）

上開啟動門檻中除了第九項「有污染之虞」外，均為符合一定主管機關定訂之環境標準為前提，也即科學上明確因果關係，而**第7條第5項**之規定較符合**預警原則**內涵，因此「有污染之虞」應指科學上**尚不確定之環境風險**。

大寮東寧子構成「有污染之虞」

成

總量」

及周邊農地環境監測

99萬7947噸

- 台南市社區大學檢驗報告

– 乳白色液體滲出

- 強鹼

– 系爭土地所有權人阻礙居

本案事實已構成「有污染之虞」

- **被告**對本案環境風險的認識
  - 100年3月21日高市水行字第1000010412號函：「...回填轉爐石並不符合農地農用之規定; 且農業用地回填土方應以適合種植農作物之土壤,不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊或其他有害物質等,因農地回填轉爐石有污染農地之虞且無法種植農作物,故本案本局歉難同意」
  - 102年4月15日經濟部經授務字第10220107560號函：「三、轉爐石級配料得否作 為坑洞回填之用.....綜合意見如下:(一)一般農業區農牧 用地遭盜採土石,其回填物宜應為原用地相近性質之土 壤,以避免環境之污染與破壞.....(三)原函所附溶出試驗結果雖未達溶出標準,但未檢附轉爐石級配料所含重金屬總量資料,若所含重金屬總量高,則在自然環境下,仍有再度溶出之可能性。(四)此外,轉爐石級配料之 pH 值高達 12.4,即使是半動態反應平衡試驗,亦顯示土層之 pH 值雖隨土層深度逐漸降低,但在深達 130cm 處之 pH 值仍高達 9.2,顯示全土層均不適合植物根系之生長。四、 綜上,為確保永續農業生產環境,避免地下水或鄰近土層遭受污染,轉爐石級配料不得作為農業用地之濫採土石遺 留坑洞回填物。」

本案事實已構成「有污染之虞」

•**涉案企業**對本案環境風險之認識

中聯公司於出售轉爐石予萬大公司(買方、乙方)之契約中包含：

1.「買方不得違反土地使用分區只限制」

2.「買方充分了解中聯公司不擔保所供提運物料適合任何特殊用途或目的」

3.「買方已充分了解提運物料之體積不安定及 ph 值偏高等特性」

4.「使用轉爐石級配料填築後之土地再利用等皆由買方負完全責任」

5.「買方如使用轉爐石級配料為回填材料時,施工過程造成任何糾紛,皆由買方負完全責任」

6.「乙方應隨時注意居民反應,若有爭議應考量停止提運」等約定。

無違背法律明確性原則之情事

立法論範疇

非本案進行法律適用時所需考慮之原則

我方依土污法之主張

土污法第7條：「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，得準用第十五條第一項規定，採取應變必要措施；對於第十五條第一項第三款、第四款、第七款及第八款之應變必要措施，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」。

中聯、萬大、建發為污染行為人，黃胤鴻為場所所有人。

土污法第15條第一項：「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。」

三個月內限期清除 ＋ 三個月后代執行并請求償還必要費用