最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第963號

上　訴　人　台灣糖業股份有限公司

代　表　人　陳昭義

上　訴　人　台灣電力股份有限公司

代　表　人　曾文生

共　　同

訴訟代理人　潘正芬　律師

　　陳修君　律師

被 上訴 人　新北市政府環境保護局

代　表　人　程大維

訴訟代理人　張訓嘉　律師

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109年7月9日臺北高等行政法院108年度訴字第433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

一、本件上訴人台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）代表人由楊偉甫變更為曾文生，茲據其現任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠坐落○○市○○區○○○段4、4-1、6、20、20-1、20-9、20-20、20-25、21、22、22-1、22-2、22-3、22-4、23、24、24-1、25、26、27-1、27-2、27-3、27-9、20-12、20-17、20-18、43-8、180、204等29筆土地（各土地下分別以「系爭○○地號土地」稱之，並合稱「系爭29筆土地」），

前經改制前○○縣政府環境保護局以民國99年3月26日北環水字第0990017708號公告及同年4月9日北環水字第0990028943號公告（下合稱99年公告），公告為「土壤污染控制場址」且劃定為「土壤污染管制區」，並將系爭4-1地號土地公告為「地下水污染控制場址」，復劃定系爭4、4-1、6、20、20-1、20-9、20-20、20-25、21、22、22-1、22-2、22-3、22-4、23、24、24-1、25、26、27-1、27-2、27-3、27-9等23筆地號土地為「地下水污染管制區」，且將土壤及地下水污染控制場址名稱定為「原台灣金屬鑛業股份有限公司及其所屬三條廢煙道地區（部分）」（下稱系爭場址）在案。

㈡因系爭4、4-1、6、20、20-1、20-9、20-20、20-25、21、22、22-1、22-2、22-3、22-4、23、24、24-1、25、26、27-1、27-2、27-3、27-9、20-12、20-17、20-18等26筆地號土地為上訴人台電公司所有，土地所有權之前手則為台灣金屬鑛業股份有限公司（下稱台金公司），上訴人台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）前與台金公司合併後為存續公司，故被上訴人前以100年10月26日北環水字第1001264784號函（下稱污染行為人認定函），認定上訴人均為系爭場址之污染行為人（另系爭43-8、180、204等3筆地號土地則為國有土地）。上訴人不服，提起行政訴訟，訴請撤銷污染行為人認定函，分別經臺北高等行政法院(下稱原審)101年度訴字第1014號及102年度訴字第463號判決駁回後，上訴人提起上訴，復經本院102年度判字第380號判決及103年度裁字第371號裁定駁回其上訴確定在案。上訴人因此於100年8月4日提送「系爭場址健康風險評估報告（定稿本）」，經被上訴人於100年11月2日以北環水字第1001561115號函，同意備查，並請上訴人提送污染控制計畫書；上訴人便於102年9月24日提送「系爭場址污染控制計畫書（定稿本）」（下稱系爭污染控制計畫書）、106年5月18日提送「系爭場址污染控制計畫書第一次變更（定稿）」，遞經被上訴人以102年10

月14日北環水字第1022743519號函、106年6月26日新北環水字第1061230370號函等，同意核備在案。

㈢之後，被上訴人於106年7月21日及同年8月17日，至系爭場址從事調查（下稱系爭調查），查得該址土壤及地下水重金屬濃度與99年公告的污染情形有明顯差異，故依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項、第16條及土污法施行細則第10條等規定，以107年2月27日新北環水字第10703257961號公告（下稱系爭公告），修正99年公告內容，刪除系爭4-1地號土地並新增系爭20-9地號土地為地下水污染控制場址，且揭示調查所得系爭場址污染物及污染情形，再次公告上訴人為污染行為人，並繼續維持原土壤污染控制場址、土壤管制區及地下水污染管制區之範圍。被上訴人並以同年月日新北環水字第10703257961號函檢附系爭公告以通知上訴人。上訴人對系爭公告不服，循序提起行政訴訟，並聲明：「1.先位訴訟：訴願決定及系爭公告均撤銷。2.備位訴訟：被上訴人應就系爭公告為下列之補充及更正：(1)系爭公告並非修正或取代99年公告。(2)系爭公告法令依據不包括土污法第12條第2項及同法施行細則第10條規定。」，嗣經原審以108年度訴字第433號判決(下稱原判決)駁回其訴後，提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

㈠系爭公告是被上訴人於106年7、8月間因查得系爭場址土壤及地下水重金屬濃度與99年公告污染情形有明顯差異之結果，故變更99年公告內容，將地下水污染控制場址改為系爭20-9地號土地，刪除原場址所列系爭4-1地號土地。另土壤污染控制場址、土壤管制區及地下水污染管制區之範圍等，雖維持99年公告之內容，另上訴人固然在系爭公告前，就曾遭被上訴人認定為污染行為人，但系爭公告既然是被上訴人本於重新調查的事實實體審認，並基於土壤、地下水污染情

形與99年公告顯然不同的相異管制理由，進而對系爭場址29筆土地在土污法上土壤、地下水之污染場址、污染管制區等物的法律性質與地位，以及上訴人之污染行為人整治污染義務，再次作成直接對外發生規制性法律效果的決定，不論系爭公告所生之規制性法律效果與99年公告是否一致，均屬被上訴人在99年公告與前污染行為人認定處分之外，重新所為另一獨立的行政處分，上訴人自得以之為本件先位撤銷訴訟之程序標的，聲明訴請撤銷之。

㈡依系爭調查結果顯示，系爭場址土壤中重金屬砷、銅、汞、鎳、鉛、鋅等污染物濃度均遠超過土壤污染管制標準，在系爭20-9地號土地部分，地下水污染物濃度也達於地下水污染管制標準，且相較於99年公告情形有顯著差異，有卷附被上訴人委由傑美工程顧問有限公司執行之系爭場址調查成果報告書及系爭公告與99年公告內容對照表可證。即使系爭29筆土地曾由被上訴人以99年公告劃定公告為污染控制場址與污染管制區，被上訴人既身為○○市○區土污法主管機關，本得為定期或不定期之監測、調查，並按重新調查所得之場址與管制區之污染情形，依土污法第12條第2項、第16條規定，為土壤或地下水之污染場址、管制區的劃定、公告，並認定其污染行為人。另被上訴人前以污染行為人認定函認定上訴人為系爭場址之污染行為人，上訴人不服而提起行政爭訟，經原審駁回其訴後，也由本院駁回其等上訴而告確定。在查無其他污染行為人介入系爭場址從事污染行為，且依卷附上訴人所提系爭污染控制計畫書，上訴人也以設置圍籬方式，阻絕外人進入系爭場址，顯見系爭場址在99年公告並施行系爭污染控制計畫後，仍由上訴人管領，未有其他污染源足以造成系爭調查之污染結果，則被上訴人於系爭公告中，一併續為認定、公告上訴人為系爭場址之污染行為人，於法無違。

㈢系爭場址雖曾受99年公告，公告處分之相對人即上訴人，無從信賴該公告之規制內容與效力於將來不因重新調查而不改

變。況上訴人依99年公告所提之系爭污染控制計畫，期程也僅42個月，按該污染控制計畫執行之環境監測工作，計至106年12月31日止亦已完成。上訴人在此期間以系爭污染控制計畫所為之土壤、地下水污染整治工作是否確有功效，本須接受被上訴人對系爭場址之調查檢驗，而在被上訴人以系爭調查結果發現土壤、地下水污染情形仍存在，甚至有愈形嚴重之趨勢，為整治該場址之土壤及地下水污染，自得以系爭公告，劃定該場址土地作為污染控制場址、污染管制區之範圍，認定污染行為人，以界定其等在土污法上之法律地位與依法應受整治措施規制之效力。是故，被上訴人於99年公告及系爭污染行為人認定函之後，對系爭場址再本於系爭調查而為系爭公告，是為達成整治系爭場址土壤、地下水污染所必要，並未違反比例原則、信賴保護原則或有利不利一併注意之客觀性原則。再者，系爭公告於主旨欄即已載明其修正99年公告內容及附件之意旨，在依據欄也記載其法律依據為土污法第12條第2項、第16條暨土污法施行細則第10條規定，而公告事項中並未記載有將99年公告溯及予以撤銷，或系爭公告本身效力始期有回溯自99年公告日起生效的意旨，則系爭公告縱有修正99年公告並予變更取代之規制效力，經核顯係依行政程序法第110條規定，自系爭公告對外發布（通知、公告）日起才向後發生，亦即系爭公告變更99年公告部分，僅具有向後廢止99年公告該部分效力的意旨，此由系爭公告本身之記載，即得為一般人清楚明確知悉，並無何誨暗不明情事，因此，無所謂違反行政明確性原則可言。

㈣系爭公告僅認定上訴人台糖公司為污染行為人，並將系爭場址劃定、公告為土壤、地下水污染控制場址及其污染管制區範圍，尚未進一步下命要求上訴人應負何等具體之污染整治工作，難認對上訴人台糖公司受憲法保障之財產權或平等權有過度違反比例原則之侵害，原審對系爭公告及其所依據土污法相關規定，並無違憲之確信，不僅系爭公告之合法性並無疑慮，原審也無停止訴訟對土污法聲請釋憲的必要。系爭

公告並未違法侵害上訴人之財產權或其他權利與自由，上訴人另基於結果除去請求權，備位聲明請求被上訴人應就系爭公告為補充及更正，表明系爭公告並非修正或取代99年公告，且其法令依據不包括土污法第12條第2項及同法施行細則第10條規定部分，經核於法並無所據，為無理由等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

五、本院查：

㈠按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，維護國民健康而制定。第2條規定：「本法用詞，定義如下：……十五、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）洩漏或棄置污染物。（二）非法排放或灌注污染物。（三）仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。（四）未依法令規定清理污染物。 ……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。……二十、污染管制區：指視污染控制場址或污染整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況所劃定之區域。」第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第12條第1項至第3項規定：「（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）。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關於公告為控制場址後，應囑託土地所在地登記機關登載於土地登記簿，並報中央主管機關備查；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，應報請中央主管機關審核後，由中央主管機

關公告為土壤、地下水污染整治場址（以下簡稱整治場址）；直轄市、縣（市）主管機關於公告後7日內將整治場址列冊，送各該鄉（鎮、市、區）公所及土地所在地登記機關提供閱覽，並囑託該管登記機關登載於土地登記簿。」第16條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應視控制場址或整治場址之土壤、地下水污染範圍或情況，劃定、公告土壤、地下水污染管制區，並報請中央主管機關備查；土壤、地下水污染範圍或情況變更時，亦同。」第53條規定：「第7條、第12條至第15條……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、潛在污染責任人、控制公司或持股超過半數以上之股東，適用之。」次按土污法第56條授權訂定之同法施行細則第8條規定：「本法第12條第2項所稱地下水污染來源明確，指依查證、調查結果及資料，可判斷或確認造成地下水污染之物質或位置等資訊。」第10條規定：「（第1項）各級主管機關依本法第12條第2項及第3項規定公告控制場址或整治場址時，其公告內容如下：一、污染行為人姓名或名稱。二、場址名稱。三、場址地址、地號、位置或座標。四、場址現況概述。五、污染物及污染情形。六、其他重要事項。（第2項）前項第1款之污染行為人姓名或名稱，於污染行為人未查明前或無污染行為人時，得不予記載。（第3項）第1項第2款之場址名稱，得以事業名稱、地址、地號、地標或其他適當方式表示之。（第4項）第1項第5款之污染情形，於控制場址時，應列明污染範圍；於整治場址時，應列明污染範圍及初步評估結果。」準此，直轄市、縣(市)主管機關對於轄區內有土壤或地下水污染之虞之場址進行查證工作，如果認為其污染來源明確，且經檢測受污染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，應依土污法第12條第2項規定，將該污染之場址公告為土壤、地下水污染控制場址，即時公布週知污染現狀及劃定污染範圍，以減輕污染危害、避免污染擴大及維護國民健康。土壤、地下水污染範圍或情況變更時，直轄市、縣

（市）主管機關應視控制場址或整治場址之土壤、地下水污染情況，劃定、公告土壤、地下水污染管制區，並報請中央主管機關備查。

㈡經查，依系爭調查結果顯示，系爭場址土壤中重金屬砷、銅、汞、鎳、鉛、鋅等污染物濃度均遠超過土壤污染管制標準，在系爭20-9地號土地部分，地下水污染物濃度也達於地下水污染管制標準。系爭公告是被上訴人本於106年7、8月間所為之系爭調查，因查得系爭場址土壤及地下水重金屬濃度與99年公告污染情形有明顯差異之結果，故變更99年公告內容，將地下水污染控制場址改為系爭20-9地號土地，刪除原場址所列系爭4-1地號土地，另土壤污染控制場址、土壤管制區及地下水污染管制區之範圍等，維持99年公告之內容。另被上訴人前以污染行為人認定函認定上訴人為系爭場址之污染行為人，上訴人不服而提起行政爭訟，經原審判決駁回其訴及本院判決駁回上訴而確定在案。因此，在查無其他污染行為人介入系爭場址從事污染行為，且依卷附上訴人所提系爭污染控制計畫書，上訴人也以設置圍籬方式，阻絕外人進入系爭場址，顯見系爭場址在99年公告並施行系爭污染控制計畫後，也一直由上訴人管領，未有其他污染源足以造成系爭調查之污染結果等情，已據原審依法認定，核與卷內證據資料相符。是原判決論以：依土污法第12條第2項、第16條規定，被上訴人有權本於最新作成之系爭調查結果，修正99年公告前對系爭場址土壤、地下水污染控制場址及污染管制區範圍之劃定，及所憑污染情形調查之理由，而改以系爭公告，依系爭調查結果之土壤及地下水污染情形為理由（即系爭公告內「公告事項」欄五之㈠所示），劃定系爭場址之土壤、地下水污染場址及污染管制區範圍，並認定上訴人為污染行為人，且系爭公告就污染控制場址之內容，經核與土污法施行細則第10條規定也屬符合等情，已就其調查證據之辯論結果，論述其得心證之理由及法律見解，並就上訴

人主張被上訴人委外調查應以確認上訴人執行系爭污染控制計畫之成效為限，系爭調查有違誤，系爭公告欠缺法源依據，違反行政明確性原則、有利不利一併注意之客觀性原則等節，何以不足採取，分別予以指駁甚明，尚無判決違背法令情事。上訴意旨以：原判決未察被上訴人於原審已自承原處分所載「污染」並非上訴人於土污法施行後乃至99年前處分後所造成之「新污染」，除違法「污名化」上訴人為「新污染人」外，亦有不適用土污法第53條及行政程序法第5條、第96條明確性原則之違背法令。且判決認定事實與所憑證據內容不符。原判決混淆控制場址公告與污染管制區公告不同之對物行政處分，認皆有土污法第16條之適用，有適用不當之違法。被上訴人106年7月21日及106年8月17日檢測結果除無代表性且有重大程序瑕疵外，原處分顯然有違行政程序法第9條與第36條規定，原判決未察而予維持亦有違反正當法律程序之違背法令云云，無非對於原判決已詳予論斷之事項再予爭執，或以其一己主觀之見解及就原審認定事實、證據取捨之職權行使為指摘，難謂為原判決有違背法令之情形。

㈢所謂「信賴保護原則」，應具備信賴基礎、信賴表現及信賴值得保護等3個要件。查主管機關對同一污染控制場址、管制區為認定、劃定及公告後，依嗣後另行調查之結果，自得重為認定、劃定及公告。土壤或地下水之污染控制場址、管制區域的認定、劃定及公告，並非處分相對人可資信賴將來不予變更、撤銷或廢止之信賴基礎。原判決已論明：系爭場址雖曾受99年公告，公告處分之相對人即上訴人，無從信賴該公告之規制內容與效力於將來不因重新調查而不改變。上訴人依99年公告所提之系爭污染控制計畫，期程也僅42個月，按該污染控制計畫執行之環境監測工作，計至106年12月31日止亦已完成。上訴人在此期間以系爭污染控制計畫所為之土壤、地下水污染整治工作是否確有功效，本須接受被上訴人對系爭場址之調查檢驗，而在被上訴人以系爭調查結果發現土壤、地下水污染情形仍存在，甚至有愈形嚴重之趨

勢，被上訴人為整治該場址之土壤及地下水污染，自得以系爭公告，劃定該場址土地作為污染控制場址、污染管制區之範圍，認定污染行為人，以界定其等在土污法上之法律地位與依法應受整治措施規制之效力。是故，被上訴人於99年公告及系爭污染行為人認定函之後，對系爭場址再本於系爭調查而為系爭公告，是為達成整治系爭場址土壤、地下水污染所必要，對上訴人而言，並未違反比例原則、信賴保護原則或客觀性原則等情，並無判決不適用法規及不備理由之違背法令可言。上訴意旨主張：原判決未察被上訴人與中央主管機關行政院環境保護署對系爭場址一連串之行政指導與管制及上訴人依法執行之信賴，逕以被上訴人「嗣後依正確之事實調查結果，重新另為劃（認）定公告者，並無侵害原公告處分相對人之信賴保護可言」為由駁回上訴人原審之訴，除係未就上訴人所提之攻擊方法記載並表明不採之理由而為判決不備理由外，亦屬不適用行政程序法第7條與第8條所揭櫫之比例原則與信賴保護原則或適用法規不當之違背法令云云，洵非可採。

㈣綜上所述，原判決並無上訴人所指違背法令之情形，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、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　　112　　年　　4　　月　　10　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　胡　方　新

法官　蔡　如　琪

法官　蕭　惠　芳

法官　曹　瑞　卿

法官　林　惠　瑜

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　10　　日

書記官　林　郁　芳