最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第502號

上　訴　人　台灣中油股份有限公司

代　表　人　李順欽
訴訟代理人　邱基峻　律師
　　吳孟謙　律師
被 上訴 人　高雄市政府環境保護局

代　表　人　張瑞琿
訴訟代理人　黃稚和
　　張訓嘉　律師
　　劉元琦　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111年5月17日高雄高等行政法院110年度訴字第282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、事實概要：緣坐落○○市○○區○○段405、405-1、410、411、413、417、420、27、271、421、423、430、434、435等地號土地〔下提坐落及同段各筆土地，均簡稱其地號，其中410、411、413、417、420地號土地，坐落財團法人金屬工業研究發展中心（下稱金屬中心）內〕，先後經高雄市政府及被上訴人，依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項規定，公告為土壤污染控制場址、土壤污染管制區範圍，並認定污染行為人為上訴人；另279地號土地，亦經被上訴人依同條項規定，公告為土壤及地下水污染控制場址、土壤污染管制區、地下水污染管制區，污染行為人也為上訴人。嗣被上訴人於民國109年3月31日、4月1日查證發

現，金屬中心內415、416、418及419地號土地（下合稱採樣超標4筆土地）土壤中所含總石油碳氫化合物、乙苯、二甲苯（下合稱系爭污染物）之最高濃度，均超過土壤污染管制標準，認金屬中心坐落土地之全面性受有土壤污染，應增加金屬中心內410-2、412、413-1、414、415、416、418、419、419-1、420-1等10筆地號（下合稱系爭土地）為土壤污染控制場址，遂通知上訴人以書面意見陳述後，依土污法第12條第2項、第16條及同法施行細則第10條規定，以109年12月1日高市環局土字第10943949302號公告（下稱原處分），將金屬中心及系爭土地公告為土壤污染控制場址（下稱系爭場址，場址面積計7,549平方公尺），系爭土地則劃定為土壤污染管制區，亦認定上訴人為污染行為人，並以同日高市環局土字第10943949300號函（下稱系爭通知函），說明為原處分之理由，並檢送原處分通知上訴人。上訴人對原處分不服，循序向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，經原審以110年度訴字第282號判決（下稱原判決）駁回其訴，提起本件上訴（上訴人另對系爭通知函不服提起撤銷訴訟部分，經原審以110年度訴字第282號裁定駁回後，所提起之抗告，則經本院以裁定駁回之）。

二、上訴人起訴之主張及被上訴人於原審之答辯及聲明均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)系爭場址位於被上訴人高雄煉油廠廠外東南側，為金屬中心所在地。金屬中心內410、411地號土地，及其北側405、405-1地號土地，因土壤中總石油碳氫化合物超過土壤污染管制標準，前經高雄市政府陸續公告為土壤污染控制場址、土壤污染管制區，並認定污染行為人為上訴人；又金屬中心東南側之279地號土地，則因土壤中有系爭污染物之濃度超過土壤污染管制標準，先經高雄市政府公告為土壤污染控制場址，劃定為土壤污染管制區，於高雄市政府將土污法有關權限劃分予被上訴人後，由被上訴人公告為土壤及地下水污染

控制場址、土壤污染管制區、地下水污染控制區，上訴人為污染行為人；再者，金屬中心內之413、417、420地號土地及其東南側之27、271、421、423、430、434、435地號等10筆土地，亦經被上訴人公告為土壤污染控制場址及土壤污染管制區，上訴人仍為污染行為人。而依「中油公司高雄煉油廠污染後續調查及污染改善監督工作計畫」成果結案報告（下稱成果結案報告），金屬中心多數土地皆已受總石油碳氫化合物污染，且參考上訴人於金屬中心內列管場址108年下半年執行之土壤定期採樣監測結果，16點次32組土壤採樣中，有10點次12組樣品土壤中總石油碳氫化合物超標，顯見土壤污染情形仍未完全改善。被上訴人於109年1月8日召開金屬中心與上訴人間油品公害事件調處，決議金屬中心內未公告管制土地亦需進行檢測，由被上訴人派員於109年3月31日至4月1日至金屬中心內進行土壤查證，6點位其中4點位位於採樣超標4筆土地，土壤中總石油碳氫化合物最高濃度為31,800mg/kg（管制標準1,000mg/kg），乙苯最高濃度為868mg/kg（管制標準250mg/kg），二甲苯濃度為642mg/kg（管制標準500mg/kg），均超過土壤污染管制標準，污染深度約5.0至6.0公尺不等，被上訴人自得依調查結果及土污法第12條第2項規定，將系爭場址公告為土壤控制場址及土壤污染管制區。

(二)被上訴人前認定上訴人為金屬中心所在地暨其周遭場址之污染行為人，雖經上訴人不服而提起行政訴訟，經原審105年度訴字第198號判決駁回後，亦經本院107年度判字第718號判決駁回上訴確定。考量高雄煉油廠周圍土壤特性及地下水流向主要為西向東及西南向東北流佈之情形，地下水自由相（浮油）總石油碳氫化合物污染物易經由地下水傳輸並吸附於土壤環境，使金屬中心內系爭場址土壤檢測總石油碳氫化合物超過土壤污染管制標準，又查無其他污染行為人介入系爭場址從事污染行為，被上訴人於原處分認定上訴人為系爭場址之污染行為人，並無違誤。

(三)至於上訴人雖主張系爭場址土壤污染來源不明確，且系爭場址之查證結果僅採樣超標4筆土地超過土壤污染管制標準，414、410-2地號土地檢測結果均合格，413-1、419-1及420-1地號等3筆土地則未行採樣，被上訴人卻將未查證有受污染超標之土地均劃定為土壤污染控制場址，顯有違法云云。但：1.依土污法第12條第2項、第17條及同法施行細則第8條意旨，土壤污染控制場址之公告，只須土壤污染物濃度達土壤污染管制標準，即得為之，非如地下水污染除須污染物濃度達於地下水污染管制標準外，併須具備「污染來源明確」。且公告污染控制場址目的為控制污染範圍，防止污染物質擴散，且控制場址及污染範圍之劃定均具預測性，應由主管機關基於專業與風險評估，依個案實際情形調查認定，污染場址內有檢測結果逾管制標準者，即使同場址內部分樣品檢測值雖低於管制標準，非不能將該場址全部地號土地均列為控制場址之範圍，並不以初步查證實際受污染之場址範圍為限。2.系爭場址經被上訴人派員擇定6採樣點，其中位於採樣超標4筆土地之4個點位土壤，確有前述污染物超過土壤污染管制標準情事，該等污染物質與上訴人高雄煉油廠內污染物相同，且其特性會以自由相型態隨地下水位及地下水流向進行移動而被土壤吸附，另參96年8月提出之高雄煉油廠地下水及土染污染控制計畫，高雄煉油廠東側區域及周界外圍與系爭場址屬含水層滲透性良好之土質，有利污染源之流佈或污染團之縱向擴散，造成東側周界或周界外圍易受污染，地下水位約地表下4-6公尺，整體水流方向大致由西往東流，污染約介於地表下4-6公尺，應為地下水自由相（浮油）所致。故被上訴人依查證結果，考量污染物特性及污染物藉地下水流散擴張方式，以較大尺度空間評估，認系爭場址各筆地號土地均有污染潛勢，為污染區域範圍，符合土污法第12條第2項規定。3.至於410-2、414地號等兩筆土地雖未檢測出超過土壤污染管制標準情事，惟410-2地號土地面積僅98平方公尺，形狀細窄狹長，夾於410、420地號土地

間，系爭410-2地號之上游410地號土地早於94年3月2日即經公告為土壤污染控制場址，並於102年5月20日公告上訴人為污染行為人，雖該土地108年10月15日進行該年度下半年土壤定期監測之採樣檢測結果，未超過土壤污染管制標準，然該土地自主管理點110年9月2日採樣結果，總石油碳氫化合物仍有超過土壤污染管制標準情事，且參酌土壤高度不均質特性，及總石油碳氫化合物會以自由相型態隨地下水位及地下水流向移動而被土壤吸附之特性，加以高雄煉油廠周遭均屬滲透性良好之土質，有利於該污染物縱向擴散，而410地號土地下游413、417及420地號土地業於104年9月29日經公告為土壤污染控制場址，目前污染情形仍在改善中，108年9月24、25日定期監測之採樣結果，均超過土壤污染管制標準，故被上訴人依其專業判斷，認定410地號下游之410-2地號土地具污染潛勢，無違污染物之理化特性及經驗法則。另414地號土地上游之413地號土地及其下游之271、279地號土地均於104年9月29日公告為土壤污染控制場址、污染行為人為上訴人，尤其上游413地號土地於108年9月24、25日土壤採樣，總石油碳氫化合物超過土壤污染管制標準，基於該污染物非處於靜態而會隨地下水滲透土壤，污染周遭及下游區域之土壤及地下水，並隨水四處流散擴大污染範圍之特性，414地號土地也具土壤污染潛勢，若未對其持續管制及監控，將無法掌握可能發生之污染狀況及衍生危害，故原處分將系爭場址全部地號土地均列為污染管制區範圍，難謂違法。4.至系爭場址內412、413-1、419-1及420-1地號土地雖未予採樣測檢，惟考量系爭場址周界公告情況及污染物特性，且依上訴人於110年8月提出對金屬中心內系爭土地之土壤污染控制場址之控制計畫，上訴人於110年3月8、9日對412地號土地進行補充調查檢測發現，總石油碳氫化合物超過土壤污染管制標準，足證該土地土壤受有污染物污染。而413-1、419-1及420-1地號等3筆土地面積分別僅18、52、13平方公尺，其上均有建物存在，固難於土壤深度約5.0至6.0公

尺進行採樣作業，但油品污染可能滲入土壤進入地下水後，以自由相型態（即浮油）隨地下水流動擴散，遇建物阻絕後，殘餘微量浮油可能積聚在建物基礎下或基礎和基礎縫隙間而長時間存在，地號劃分則僅人為無形界限，且被上訴人委託艾奕康工程顧問股份有限公司（下稱艾奕康公司）於103年至105年間執行之成果結案報告，曾對金屬中心進行勘查及員工訪談，受訪者表示平日高雄煉油廠有異味傳出，空氣中可見粒狀油漬飄散，金屬中心挖掘地下室時發現疑似油氣味，工人曾反應異味過重無法工作，經高雄煉油廠協助鋪設地下室鋪面及安裝抽氣設備，並持續進行油氣監測，足證高雄煉油廠油品污染物可能附於金屬中心建物基礎下或基礎與基礎縫隙間，該建物受污染情形仍可能繼續存在，被上訴人本其專業判斷預測污染可能擴散範圍，認金屬中心所在系爭場址屬全面性污染，將該3筆土地併列為土壤污染控制場址，並無基於錯誤事實基礎、違反經驗及論理法則或逾越權限或裁量濫用之情形。

(四)上訴人前經被上訴人於104年9月29日公告為279地號土地為土壤及地下水污染控制場址及土壤污染管制區之污染行為人，以及金屬中心內413、417、420地號及其東南側27、271、421、423、430、434、435地號等10筆土地為土壤污染控制場址及土壤污染管制區之污染行為人，雖曾提起行政訴訟，但經原審判決駁回其訴，再經本院判決駁回上訴確定，確為上述金屬中心所在地及周遭場址之污染行為人。本件系爭場址均位於高雄煉油廠東南側之金屬中心內，目前由金屬中心及財團法人工業技術研究院（下稱工研院）使用中，該場址之污染物為系爭污染物，污染深度約介於地下5～6公尺，與高雄煉油廠內及104年公告污染控制場址之污染物相同，參以此類污染物會以自由相型態（即浮油）隨地下水位及地下水流向移動而被土壤吸附之特性，高雄煉油廠東側區域及周界外圍與系爭場址屬含水層滲透性良好之土質，有利污染源流佈或污染團之縱向擴散，且該區域整體地下水流方

向大致由西往東，自上游處之高雄煉油廠經由地下水流動將污染物帶往中、下游處之系爭場址及279地號土地等區域，造成更廣泛的土壤及地下水污染。被上訴人認定除先前公告區域外，金屬中心內其他未公告之區域亦同受高雄煉油廠污染物影響其土壤環境，屬全面性污染，將系爭場址列入土壤控制場址，斟酌系爭場址使用狀況、水文背景、地質背景及污染物特性等相關資料進行綜合研判，系爭場址之土壤污染來源明確且污染行為人為上訴人，而以原處分公告上訴人為污染行為人，並無違誤。至於上訴人雖主張對污染來源使用之檢測方法，可能受到其他有機碳氫化合物之干擾，應再以油品化學指紋鑑識技術確認云云，惟關於土壤污染控制場址污染行為人之認定，並無法定之程序，被上訴人既已斟酌系爭場址使用狀況、水文背景、地質背景及污染物特性等相關資料進行綜合研判，認定上訴人為系爭場址污染行為人，縱未運用油品化學指紋鑑識技術進一步分析，亦無違法可言。況依艾奕康公司103年9月之環境法醫指紋鑑識報告，高雄煉油廠東南側區域有兩團輕質油品污染，皆為東西向分布，從高雄煉油廠圍牆經金屬中心，而延伸至民生園區（279地號），於高雄煉油廠內及該廠鄰近區域則有較明顯之重質油品訊號，另依診斷比值及重複性限法進行點位污染關聯性分析，民生園區、金屬中心及高雄煉油廠廠內之輕質油品來源屬於高度吻合，可見金屬中心與高雄煉油廠區之油品污染有高度關聯性。且艾奕康公司之油品化學指紋鑑識分析，係依國立成功大學（下稱成大）永續環境實驗所所鑑定之油品化學指紋報告而為綜合分析，成大永續環境實驗所之油品化學指紋報告之「油品指紋鑑定步驟流程圖」（下稱成大鑑定流程），對照行政院環境保護署（現改制為環境部，下稱環保署）編印「應用環境法醫技術建立市售柴油指紋圖譜調查計畫」之「國內油品污染鑑識技術判釋流程」（下稱環保署鑑識流程），二者關於油品污染鑑識技術與判釋流程相同，另參訴外人吳素慧於另案訴訟程序之證述，成大鑑定流程選定

分析特定生物標誌物之指紋分布模式，確可作為油品是否為相同族群之鑑別方法，並可藉總石油碳氫化合物化學指紋圖譜綜合判斷輕質油品是否屬於同一族群來源，至該證人其餘證詞則不足為上訴人有利之認定。是上開油品化學指紋鑑識分析結論，判斷污染源出自上訴人高雄煉油廠，具科學合理性及可信度。再者，就地下水流向與污染物分佈而言，依總石油碳氫化合物檢出深度與地下水位關係圖，對照系爭場址附近檢測出3團油品分布皆呈東西向，重質油品採樣訊號高之採樣點西側多於東側，與該區域地下水流向相符，足徵該3團油品確係由西側上游高雄煉油廠向東擴散至金屬中心系爭場址暨其下游土地。參以高雄煉油廠東側之金屬中心屬研究型機構，統一宅急便為物流處所，統一宅急便南側空地無使用狀況，中濱公司為材料加工、拼裝等作業，均無油品儲槽或油品機具之使用等情。至上訴人主張軍方油品輸送管線有經過系爭場址414、415、416地號土地，可能因該管線滲漏致該等土地受有污染云云，經審諸軍方油品輸送管線位置及系爭場址空照套繪地籍圖，軍方油品輸送管線位於414、415、416地號土地東側，沿高楠公路南北向延伸，而上訴人供輸軍方之汽油油管雖曾於82年間遭施工怪手挖破造成漏油事件，然當時油管漏油點在27、271、413、417、420、421、423、430、434、435地號南側位置，且依訴外人林耿立於另案訴訟程序證詞，該油管漏油事件影響範圍乃金屬中心以南200公尺以外，與系爭場址有相當距離，且高雄煉油廠東南側區域性地下水流向主要為西向東流、西南向東北流，受軍方油管漏油點油污影響機率甚微，上訴人所指漏油事件與系爭場址受污染情事無涉，純屬臆測。故被上訴人綜合地理位置、水文背景、地質背景、污染物特性、場址資訊、污染來源分布分析、油品指紋對比等客觀條件評估研判，系爭場址之污染源，乃與上游高雄煉油廠有直接關聯，以原處分公告認定上訴人為系爭場址之污染行為人，並無違誤等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：

(一)土污法是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，改善生活環境及維護國民健康而制定（同法第1條參照）。同法第2條第15款、第17款、第20款：「本法用詞，定義如下：……□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：㈠洩漏或棄置污染物。㈡非法排放或灌注污染物。㈢仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。㈣未依法令規定清理污染物。……□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。……□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6條第1項、第2項：「(第1項)各級主管機關應定期檢測轄區土壤及地下水品質狀況，其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，應採取適當措施，追查污染責任，直轄市、縣（市）主管機關並應陳報中央主管機關；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，應定期監測，監測結果應公告，並報請中央主管機關備查。(第2項)前項土壤或地下水污染監測、管制之適用範圍、污染物項目、污染物標準值及其他應遵行事項之標準，由中央主管機關分別定之。」第12條第1項、第2項、第3項：「(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）主管機關於公告後七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13條第1項：「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。……。」第14條第1項：「整治場址之污染行為人或潛在污染責任人，應於直轄市、縣（市）主管機關通知後3個月內，提出土壤、地下水污染調查及評估計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施。……」第15條第1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：……。」第16條：「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17條：「(第1項)土壤、地下水污染管制區內禁止下列行為。但依法核定污染控制計畫、污染整治計畫或其他污染改善計畫之執行事項，不在此限：□置放污染物於土壤。□注入廢（污）水於地下水體。□排放廢（污）水於土壤。□其他經主管機關公告之管制行為。(第2項)土壤污染管制區內，禁止下列土地利用行為，並得限制人員進入。但經中央主管機關同意者，不在此限：1.環境影響評估法規定之開發行為。2.新建、增建、改建、修建或拆除非因污染控制計畫、污染整治計畫或其他污染改善計畫需要之建築物或設施。3.其他經中央主管機關指定影響居民健康及生活環境之土地利用行為。(第3項)地下水污染管制區內，直轄市、縣（市）主管機關得禁止飲用、使用地下水及作為飲用水水源。」第18條：「直轄市、縣（市）主管機關應會同農業、衛生機關會勘污染管制區之農業行

為。必要時，得禁止在污染管制區內種植食用農作物、畜養家禽、家畜及養殖或採捕食用水產動、植物。」第19條：「(第1項)於土壤、地下水污染管制區內從事土壤挖除、回填、暫存、運輸或地下水抽出等工作者，應檢具清理或污染防治計畫書，報請直轄市、縣（市）主管機關核定後，始得實施。(第2項)前項工作，由直轄市、縣（市）主管機關為之者，應報請中央主管機關核定後，始得實施。（第3項）直轄市、縣（市）或中央主管機關應於前2項清理或污染防治計畫書提出後3個月內，完成審核。(第4項)第1項清理或污染防治計畫書，得合併於污染控制計畫、污染整治計畫或其他污染改善計畫中提出。」第20條：「污染土地關係人、土地使用人、管理人或所有人因第17條至前條之管制，受有損害者，得向污染行為人請求損害賠償。」第22條第1項：「整治場址之污染行為人或潛在污染責任人應依第14條之調查評估結果，於直轄市、縣（市）主管機關通知後6個月內，提出土壤、地下水污染整治計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施；……直轄市、縣（市）主管機關應將核定之土壤、地下水污染整治計畫，報請中央主管機關備查，並將計畫及審查結論摘要公告。」第27條：「(第1項)各級主管機關依第12條第1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，直轄市、縣（市）主管機關應公告劃定地下水受污染使用限制地區及限制事項，依第15條規定採取應變必要措施，並準用第25條規定辦理。(第2項)前項場址，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，準用整治場址依第14條、第15條、第22條至第26條規定辦理。」同法施行細則第8條：「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條第1項、第3項、第4項：「(第1項)各級主管機關依本法第12條第2項……規定公告控制場址……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……。」又環保署依土污法第6條第2項之授權，訂定土壤污染管制標準第5條：「污染物之管制項目及管制標準值如下：……管制項目乙苯，管制標準值250毫克／公斤。……總石油碳氫化合物（TPH），管制標準值1000毫克／公斤。……二甲苯，管制標準值500毫克／公斤。……。」

(二)綜上可知，土污法關於土壤污染控制場址之公告，因考量土壤為固定位置之介質，受污染地點固定，故由主管機關對有土壤污染疑慮之場所地點進行調查後，發現該場所地點有土壤污染之情事明確，且污染物濃度達土壤污染管制標準者，即應將該場所地點公告為污染控制場址，據以後續評估若有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，即應公告為污染整治場址，俾實施污染整治計畫；或未經過公告為污染整治場址者，則實施污染控制計畫，採取適當改善措施，或依實際狀況，採行必要之應變措施，另應視污染控制場址之土壤污染範圍或情況，劃定、公告土壤污染管制區，使管制區範圍內之土地利用須受土污法第17條至第19條所定之管制，以避免污染對居民健康及生活環境之危害更形擴大。至於地下水污染控制場址之公告，則考量地下水乃流動、不固定介質，針對有地下水污染疑慮之場所地點查證後，須其污染來源明確，且污染物濃度達地下水污染管制標準者，始應公告為地下水污染控制場址，以資續行地下水污染控制或整治之計畫，並劃定、公告地下水污染管制區。而若地下水污染濃度達污染管制標準，但污染來源不明確者，則另依土污法第27條之特別規定辦理，即應由直轄市、縣（市）主管機關（下合稱地方主管機關）公告劃定為地下水受污染使用限制地區

及其限制事項，並得依土污法第15條規定採取應變必要措施，且經初步評估有嚴重危害國民健康及生活環境之虞者，仍得準用整治場址相關規定，採取必要之應變措施或辦理污染之整治。

(三)又特定場所地點之土壤污染明確及污染物濃度達土壤污染管制標準，經公告為土壤污染控制場址，乃為後續對該場址實施污染控制計畫或污染整治計畫，採取適當改善措施或必要應變措施，或作為對該場址範圍內劃定公告土壤污染管制區之基礎；而就土壤污染控制場址另為土壤污染管制區之劃定及公告，則旨在使管制區之土地利用受適當管制，此二行政措施之目的，均在控制、改善土壤污染之情況，以確保土地資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康。而土壤污染控制場址之公告，應一併公告污染物及列明污染範圍之污染情形，土壤污染管制區之公告，依土污法第16條規範意旨，則由地方主管機關，視控制場址之「土壤污染範圍」或「土壤污染情況」而為劃定、公告。關於土壤污染控制場址之污染範圍及污染管制區之劃定，二者均具裁量之性質，環保署為使各級環保機關公告控制、整治場址及列明污染範圍，暨劃定公告污染管制區時，有一致性原則可供依循，依職權訂定發布「場址污染範圍與管制區之劃定及公告作業原則」（下稱劃定作業原則），該作業原則第1點第2項：「土壤及地下水污染場址視個案狀況不同，除本原則規定外，直轄市、縣(市)主管機關得於達到保護民眾健康及避免污染擴大之前提下，視情況依土污法、土污法施行細則相關規定及處理慣例採取適當之管制措施。」第2點第2款：「場址污染範圍及管制區之劃定公告及修正作業流程……㈡各級主管機關公告場址名稱時，得以事業名稱、地址、地號、地標或其他適當方式表示之（施行細則第10條第3項）。為利列明污染範圍及劃定公告污染管制區，場址名稱應有明確之列管地號範圍，必要時得以至少四端點TWD97座標所圍成範圍表示之。㈢(第1項)為加速公告列管行政作業程序，各級主管機

關得即依㈡之地號或TWD97座標所圍成範圍，列明控制場址及整治場址之污染範圍，直轄市、縣（市）主管機關得即依該污染範圍，依土污法第16條規定劃定公告土壤、地下水污染管制區。(第2項)依本原則第二點㈠至㈢流程，實務上於公告場址時，得同時列明污染範圍及劃定公告污染管制區。……。」第3點第2款：「各類型污染場址之公告列管範圍評估作業流程：……㈡土壤污染場址：1.農地類型：……2.非法棄置場類型：……3.工廠類型：包含廢棄工廠及運作中工廠。原則依達管制標準之土壤採樣點所在地號公告為場址，惟如個案場址單筆地號面積甚大，仍得視採樣點分布及現場實際情況，以公告廠（場）區部分地號方式管制。當高污染潛勢區（如儲槽區、製程區、廢水處理區、廢棄物儲存區等）分布廣；運作行為不可考；或經評估廠區內存在掩埋或棄置情形，得公告全廠區範圍所有地號……。4.加油站類型：當場址內土壤採樣點之採樣檢測結果達管制標準，鑑於加油站內主要運作區域均屬高污染潛勢區（如油槽區、管線區、泵島區、洗車污水處理設施區等）且配置上較為緊鄰，原則得公告加油站全站範圍所涵蓋地號為場址，惟如個案場址單筆地號面積甚大，仍得視採樣點分布及現場實際情況，以公告加油站部分地號方式管制……。」第4點第6款：「其他注意事項：……㈥如公告土壤污染控制場址後遇有分割地號情形，應由直轄市、縣（市）主管機關及『土壤及地下水污染場址改善推動小組』要求污染行為人或潛在污染責任人針對所有分割後地號辦理調查，如經審查及環保機關再次進場驗證後確認部分分割地號無污染之虞者，直轄市、縣（市）主管機關應修正公告場址污染範圍及管制區，同時解除對該等無污染之虞地號之管制。」經核未牴觸土污法之規定，亦與土污法之立法意旨無違，各級環保機關就場址範圍及管制區之劃定作業，自得援為處理之依據。但劃定作業原則就土壤污染控制場址污染範圍或污染管制區之劃定，僅就農地、非法棄置場、工廠、加油站等場址類型為例示性規

範，非屬上開類型之污染場址，自得參照上述例示性之裁量基準，依裁量行政所欲達成上述保護民眾健康、避免污染擴大之目的，視個案情況，而為合於比例原則、平等原則之合義務裁量決定（劃定作業原則第1點第2項同此意旨）。參照劃定作業原則第3點第2款、第4點第6款可知，污染場址之範圍或污染管制區之劃定與維持，並不以土地內經土壤採樣查證有污染物達於污染管制標準，或持續有此情形為必要，若具高污染潛勢或仍有污染之疑慮者，亦得劃屬或維持為污染場址之範圍或污染管制區，以收污染防治周全之效。畢竟，土壤為連續性介質，若受有污染，易因污染物、地理形勢、場所利用方式等情況而擴散，而土地作為不動產權利客體之逐筆分別獨立，則因私法秩序或土地政策所致，但土壤污染之採樣調查卻屬點狀檢測，查證結果顯示該筆採樣點土地土壤污染物達於管制標準之狀況，本難真實反應地下污染擴散之情況。而對於土壤污染控制場址內具有高污染潛勢之土地，為達周全防治土壤污染之必要，經裁量併予劃定為土壤污染控制場址之範圍及污染管制區者，污染土地關係人、土地使用人、管理人或所有人等，為上述公益目的，受劃定、公告為污染控制地區，在土地利用上依法受管制所受之損害，亦得依土污法第20條規定，向污染行為人請求損害賠償，以資衡平，自難因場址內該等高污染潛勢土地尚未查證發現有污染物達污染管制標準之情事，即謂此污染場址範圍或污染管制區之劃定，有何違反比例原則或平等原則等裁量濫用之違法。就此，環保署95年3月23日環署土字第0000000000號函釋(下稱環保署95年函釋)說明略以：「……三、有關土壤及地下水污染範圍調查之樣品檢測結果逾管制標準時，鄰近地區有部分樣品測值低於管制標準，致影響污染範圍研判乙節，因污染物之物理化學特性、土壤地質條件及地下水文狀況、氣候、人為擾動、整體採樣結果時空之代表性等因素，以致污染物之傳輸及流布評估異常複雜，須依個案實際情形判斷污染範圍，無法以單一規則應用於所有污染場

址，合先敘明。惟仍可依污染原因、污染物之物化特性、污染物傳輸途徑、受體性質、傳輸邊界、污染發生時間長短等資料推估其可能污染範圍。在劃定污染範圍時，亦應考量多種不同情況，以利後續主管機關管制措施之施行，例如：㈠污染範圍之劃定，應以自然邊界或人為之有形（如圍籬、田埂）或無形（如地號）界限為準，以利管制。㈡如污染為不連續，惟就較大尺度空間評估，污染為普遍現象，仍得視為全面性之污染。㈢污染範圍判定與污染證據應符合比例原則，除增加檢測密度以加強事證外，必要時得予鑑界區隔處理。……。」綜上，污染範圍之劃定，除應以保護環境及維護國民健康為最重大之考量因素外，污染事證強度、後續主管機關管制措施、土地禁止處分及財產保全等因素亦應一併考慮，故土壤及地下水污染控制場址或整治場址污染範圍之劃定，實應依個案之實際情形予以分別考量，方能達成土污法立法之原意。」經核亦合於上述關於污染場址之範圍或污染管制區劃定合義務裁量之旨，當得為執法機關所援用。

(四)經查，原判決已依調查證據結果並詳述得心證之理由，論明：依土污法第12條第2項規範意旨，土壤污染明確且其污染物濃度達土壤污染管制標準者，即得公告為土壤污染控制場址，且參酌土污法第1條、第12條至第21條、同法施行細則第10條規定、環保署95年函釋之意旨，主管機關劃定公告污染控制場址之污染範圍，本應考量各種不同情況以資劃定，就土壤污染控制場址內污染範圍初步調查部分採樣檢測結果，污染明確且污染物逾污染管制標準，其他部分採樣雖有低於管制標準情形，但依推估可能污染之範圍，亦得將該土壤污染控制場址全部範圍土地均列為其場址之範圍。系爭以金屬中心為名之土壤污染控制場址，位於上訴人高雄煉油廠廠外東南側，坐落原處分劃定公告為土壤污染控制場址污染範圍、污染管制區的系爭土地上，金屬中心園區除本次公告之系爭土地外，其他筆土地包括410、411、413、417、420地號土地等，前因土壤內總石油碳氫化合物之污染物濃度

達土壤污染管制標準，業經行為時土污法地方主管機關即高雄市政府或被上訴人，相繼公告為土壤污染控制場址及土壤污染管制區；金屬中心外緣北側之405、405-1地號土地、東南側之27、271、421、423、430、434、435地號土地，也同因上開污染物濃度達污染管制標準，經公告為土壤污染控制場址及土壤污染管制區；另金屬中心東南側之279地號土地，則因系爭污染物濃度超過土壤污染管制標準，先公告為土壤污染控制場址、土壤污染管制區，又變更公告為土壤及地下水污染控制場址、土壤污染管制區、地下水污染控制區，且上述各污染控制場址之污染行為人均為上訴人。本件因金屬中心內多數土地皆受總石油碳氫化合物污染，108年下半年執行土壤定期採樣監測，污染情形又仍未改善，始由被上訴人派員於109年3月31日、4月1日至金屬中心進行土壤查證，於採樣超標4筆土地之點位採樣鑑測，發現土壤中系爭污染物之濃度超過土壤污染管制標準，污染深度約5至6公尺不等，該等污染物與高雄煉油廠內污染物相同，具有在地下水位以自由相（浮油）型態隨地下水流向移動而被土壤吸附擴散之特性，而上訴人高雄煉油廠東側、周界外圍，及其東南側之系爭場址等區域，其地下水之水位約地表下4至6公尺，整體流向大致由西往東，該區域土壤又屬含水層滲透性良好土質，利於上述污染源流佈或污染團之縱向擴散而易受污染。而系爭土地除採樣超標4筆土地外，410-2、414地號土地，其等上、下游土地，均經上述公告為土壤污染控制場址，污染行為人為上訴人，並於108年9月24、25日定期監測採樣，或迄110年9月2日（原處分作成後）採樣，顯示污染超標情形尚未改善，顯見該2筆土地均具污染潛勢，原處分將之併列於系爭場址污染範圍、污染管制區，並無違污染物之理化特性及經驗法則；另412地號土地則在110年3月8、9日（原處分作成後）進行補充調查檢測，顯示總石油碳氫化合物超過土壤污染管制標準，也足證該土地土壤確因系爭場址上述周界情況、污染物隨地下水擴散特性等原因，而受有

污染；又413-1、419-1及420-1地號等3筆土地則因建物阻擋而難予採樣測檢，惟考量系爭場址周界油品污染可能滲入土壤進入地下水後，以自由相型態隨地下水流擴散，遇建物阻絕，殘餘微量浮油可能積聚建物基礎下或基礎和基礎縫隙間存在，且艾奕康公司103年至105年間執行高雄煉油廠污染後續調查及污染改善監督工作計畫，金屬中心員工曾受訪表示，該中心平日即聞得高雄煉油廠之異味，空氣中可見粒狀油漬飄散，園區內建物曾挖掘地下室出現過重油氣味致人無法施工，經高雄煉油廠協助鋪設鋪面、安裝抽氣設備，並持續進行油氣監測，足證高雄煉油廠油品所生污染物可能附於金屬中心建物基礎或其縫隙間，使建物坐落土地之土壤受污染，足見被上訴人本其專業對污染可能擴散範圍之判斷，認金屬中心之系爭場址所在土地已屬全面性污染，而將系爭土地均列為土壤污染控制場址之污染範圍及污染管制區，並無基於錯誤事實基礎、違反經驗、論理法則或有裁量濫用之情事。又如前所述，金屬中心園區除系爭土地外所坐落其他土地及其周遭土地，前均遭公告為污染控制場址，並皆公告上訴人即為污染行為人確定，依上述高雄煉油廠周圍土壤特性及地下水流向、流佈情形，系爭場址查驗出易隨地下水流動污染擴散之系爭污染物，與高雄煉油廠內污染物相同，污染高度與當地之地下水位相當，且參艾奕康公司103年9月之環境法醫指紋鑑識報告，也足徵高雄煉油廠東南側3團油品污染，確有經地下水流而由上游高雄煉油廠，向東擴散至下游金屬中心系爭場址等情事，原處分公告認定上訴人為系爭場址之污染行為人，亦無違誤等情，並就上訴人主張關於污染來源應再依油品化學指紋鑑識技術確認，且縱為油品化學指紋鑑定，參照訴外人吳素慧於另案訴訟程序之證詞，亦可知證無從比對追認上訴人即污染行為人，又軍方油品輸送管線有經過系爭場址之414、415、416地號土地，也可能因該管線滲漏致土地受有污染等各節何以不足採，分予指駁甚明，核與卷內證據並無不合，且無背於經驗法則或論理法則，亦

無理由矛盾或理由不備之情事，原判決據以維持原處分，參照前開規定及本院之說明，於法並無不合。又原判決引成果結案報告中所載，艾奕康公司執行高雄煉油廠污染後續調查及污染改善監督工作計畫時，對金屬中心員工訪談提及金屬中心建物建設過程地下土壤曾出現難以忍受之油氣味之情節，僅以之為例，為以佐證該中心園區土壤均已遭上游高雄煉油場所生系爭污染物隨地下水擴散所污染，園區建物所坐落土地，均易積聚系爭污染物，而有劃定、公告為系爭場址污染範圍、污染管制區之必要，即使該員工受訪提及建物坐落位置，非系爭413-1、419-1及420-1地號等3筆土地，而係相鄰之413地號土地，亦難謂有理由不備之違法。上訴意旨主張土壤污染控制場址應如地下水污染控制場址，也須污染來源明確，才得予公告，且污染範圍、污染管制區之劃定，則應以各該土地均經查證有污染物達污染管制標準，才得列入其劃定範圍，環保署95年函釋牴觸劃定作業原則，使之具文，原判決在系爭土地污染來源不明，且除採樣超標4筆土地外，其他6筆土地未於109年3、4月間查有污染物達污染管制標準情事，即援引環保署95年函釋，以被上訴人對污染潛勢預測有其專業為由，誤認結案成果報告員工受訪所提建物乃坐落413-1、419-1及420-1地號等3筆土地，而認原處分得將該6筆土地均一併劃定為系爭場址之污染範圍，在認定上訴人為污染行為人所引用之環境法醫指紋鑑識報告，有取樣比對過於簡略之問題，原判決未說明採納之理由，關於證人吳素慧於另案訴訟程序之證詞採納或不採納，說明相互矛盾或不足，有判決不適用法規以及理由矛盾、不備之違法云云，經核無非執其個人主觀見解，而就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，並無可採。

(五)綜上所述，原判決維持原處分而駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、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，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　20　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　許　瑞　助

法官　林　惠　瑜

法官　李　君　豪

法官　梁　哲　瑋

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　12　　月　　20　　日

書記官　曾　彥　碩