

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第475號

上 訴 人 台灣中油股份有限公司

代 表 人 方振仁

訴訟代理人 邱基峻 律師

張恩庭 律師

被 上 訴 人 高雄市政府環境保護局

代 表 人 張瑞琿

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112年5月9日高雄高等行政法院111年度訴字第257號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人於民國110年10月13日至上訴人所屬高雄煉油廠（下稱高煉廠）廠區外東側之○○市○○區高楠段（下稱高楠段）000-0及000-0地號土地（下合稱系爭土地）執行採樣工作，發現採樣點位A30-1及A30-3（下稱系爭採樣點位），土壤污染物總石油碳氫化合物（下稱TPH）濃度分別為1,520 mg/kg及2,980 mg/kg，超過土壤污染管制標準（1,000 mg/kg）。被上訴人依土地使用歷程及污染特性，認系爭土地污染行為人為上訴人，遂發函通知上訴人陳述意見，經被上訴人審酌調查所得證據及上訴人所陳述之意見後，認系爭土地土壤污染物濃度超過管制標準值且土壤污染來源明確，乃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、第17條、第19條及同法施行細則第10條等規定，以111年1月21日高市環局土字第11043065001號公告系爭土地為土壤污染控制場址（下稱系爭場址）暨土壤污染管制區，並認定上訴人為系爭場址污染行為人（下稱原處分），復以同日高市環局土字第11043065000號函（下稱系爭函）說明作成原處

01 分之理由，同時檢送原處分通知上訴人。上訴人不服，循序
02 提起行政訴訟，聲明：原處分及系爭函、訴願決定均撤銷，
03 經原判決駁回，上訴人提起本件上訴。

04 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯，均引用原判決之
05 記載。

06 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

07 (一)系爭函除表明被上訴人將原處分檢送予上訴人之意旨，並詳
08 述被上訴人認定上訴人為污染行為人之內容、具體理由、法
09 令依據及救濟之教示，性質上自屬對上訴人具有規制力之行
10 政處分。

11 (二)系爭場址位在上訴人高煉廠廠區外東側區域，為財團法人金
12 屬工業研究發展中心（下稱金屬中心）與高楠公路間之人行
13 道。而系爭場址為高煉廠地下水之下游，另其東側之高楠段
14 000地號土地，則為系爭場址之地下水下游，前經檢測出土
15 壤中TPH、乙苯及二甲苯濃度超過土壤污染管制標準，經高
16 雄市政府於102年2月22日公告為土壤污染控制場址，並劃定
17 為土壤污染管制區，嗣經被上訴人於103年11月19日公告變
18 更為土壤及地下水污染控制場址暨土壤污染管制區，上訴人
19 為其污染行為人。而同段27、271、413、417、420、421、4
20 23、430、434、435地號等10筆地號土地，亦因TPH超過土壤
21 污染管制標準，經被上訴人於104年9月29日公告為土壤污染
22 控制場址及土壤污染管制區、上訴人為其污染行為人，其中
23 413、417、420地號等3筆土地位在系爭場址與高煉廠之間，
24 為系爭場址地下水之上游。又位在系爭場址西側之同段410-
25 2、412、413-1、414、415、416、418、419、419-1、420-1
26 等10筆地號土地，為系爭場址地下水之上游，亦經檢測出土
27 壤中TPH、乙苯及二甲苯濃度超過土壤污染管制標準，經被
28 上訴人於109年12月1日公告為土壤污染控制場址暨土壤污染
29 管制區並認定上訴人為污染行為人。而於審議前揭土地控制
30 計畫期間，被上訴人對金屬中心東側（高楠公路一帶）是否
31 有污染仍有疑慮，經被上訴人於110年10月13日執行採樣工

01 作，以土壤中總石油碳氫化合物檢測法-氣相層析儀/火焰離
02 子化偵測器（GC-FID）法（NIEA S703.62B）（下稱系爭檢測
03 法）檢測結果顯示，系爭採樣點位均超過土壤污染管制標
04 準，被上訴人作成系爭場址土壤控制場址及污染管制區範圍
05 之公告，自屬有據。另觀諸系爭場址相對位置圖及土壤污染
06 查證成果報告內容以觀，系爭採樣點位深度介於6公尺至7公
07 尺處，污染深度與金屬中心同屬飽和層之位置，且系爭土地
08 僅作為金屬中心及高楠公路人行道之用，未曾設置工廠，已
09 排除污染源自未飽和層垂直污染至飽和層之可能，再審酌上
10 訴人之使用油品類型、態樣，及上訴人高煉廠周圍土壤特性
11 及地下水流向主要為西向東及西南向東北流佈之情形，系爭
12 場址同位於高煉廠地下水之下游，其上游及下游之土地均同
13 受TPH污染，上訴人為污染行為人，復查無其他污染行為人
14 介入系爭場址從事污染行為之情形下，被上訴人認定系爭場
15 址之污染行為人為上訴人，符合經驗法則與論理法則，亦無
16 違誤。

17 (三)土污法第12條第2項明定「土壤污染」或「地下水污染來源
18 明確」為不同前提要件，土壤污染其污染物濃度達管制標準
19 者，即得公告為土壤污染控制場址，上訴人主張系爭土地必
20 須符合污染來源明確要件始得公告為污染控制場址，即有誤
21 解。至系爭函說明四將相關判決中本院108年度判字第「44
22 3」號判決誤載為「433」號，亦僅屬判決字號誤寫之顯然錯
23 誤，不足影響原處分之判斷及事實認定之基礎。另現行法令
24 中就主管機關對於土壤污染控制場址之污染行為人認定，並
25 無限制其法定證據方法之明文規定，則主管機關自得依個案
26 情形，按專業判斷採行適當之調查證據途徑以證明構成要件
27 事實。而改制前行政院環境保護署102年4月即公告系爭檢測
28 法為該署所認可之檢測方法，被上訴人採認以上開方法檢測
29 結果，並綜合系爭場址地理位置、水文特質污染物特性、分
30 布位置、傳輸途徑之研判及地質特性、使用歷程及其他污染
31 源之排除等查證資料後，認定系爭場址之污染行為人為上訴

01 人，縱未運用氣相層析質譜儀(GC/MS)等油品化學指紋鑑識
02 技術做進一步分析，亦無違法等語，判決駁回上訴人在原審
03 之訴。

04 四、本院查：

05 (一)土污法第12條第1項、第2項規定：「(第1項)各級主管機關對
06 於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依相
07 關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。(第2項)
08 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
09 水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，直轄市、縣
10 (市)主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址(以下
11 簡稱控制場址)。」同法施行細則第10條第1項規定：「各級
12 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
13 治場址時，其公告內容如下：一、污染行為人姓名或名稱。
14 二、場址名稱。三、場址地址、地號、位置或座標。四、場
15 址現況概述。五、污染物及污染情形。六、其他重要事
16 項。」又土壤為固定位置之介質，受污染地點固定，故由主
17 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
18 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
19 制標準者，即應將該場所地點公告為污染控制場址，此與地
20 下水污染控制場址之公告，因考量地下水乃流動、不固定介
21 質，針對有地下水污染疑慮之場所地點查證後，須其污染來
22 源明確，且污染物濃度達地下水污染管制標準者，始應公告
23 為地下水污染控制場址之要件並不相同。

24 (二)經查，被上訴人於110年10月13日至系爭土地執行採樣工
25 作，以系爭檢測法檢測結果，系爭採樣點位均超過土壤污染
26 管制標準；暨系爭採樣點位深度介於6公尺至7公尺處，污染
27 深度與金屬中心同屬飽和層之位置，且系爭土地僅作為金屬
28 中心及高楠公路人行道之用，未曾設置工廠，已排除污染源
29 自未飽和層垂直污染至飽和層之可能，再審酌上訴人之使用
30 油品類型、態樣及上訴人高煉廠周圍土壤特性、地下水流佈
31 情形，系爭場址位於高煉廠地下水之下游，而其上游及下游

01 之土地均同受TPH污染，上訴人為其污染行為人，復查無其
02 他污染行為人介入系爭場址從事污染行為等情，則被上訴人
03 就其所查得系爭場址之土壤污染狀況及調查結果，依土污法
04 第12條第2項規定作成系爭場址土壤控制場址及污染管制區
05 範圍之公告，並認定污染行為人為上訴人，自無違誤等語，
06 已經原審依調查證據之辯論結果，詳述得心證之理由，並就
07 上訴人主張原處分有基於錯誤事實作成之違誤；及土壤污染
08 場址須符合污染來源明確之要件，被上訴人以與系爭場址無
09 涉之其他周邊土地狀態等情為判斷依據，難認已盡查證污染
10 來源法定義務；暨質疑何以被上訴人不運用更能精確判斷污
11 染行為人之氣相層析質譜儀（GC/MS）技術進一步檢驗等節
12 何以不足採取，分予指駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，
13 亦無違反論理法則、經驗法則、證據法則或理由不備情事，
14 原判決據以維持原處分，揆諸上開規定及說明，即無不合。
15 上訴意旨無非重申其在原審提出而為原判決所不採之主張，
16 及執其主觀見解，就原審取捨證據、認定事實之職權行使事
17 項為爭議，指摘原判決不備理由及違背法令，並無可採。

18 （三）又被上訴人依土污法第12條第2項規定，以原處分將系爭土
19 地公告為土壤污染控制場址暨土壤污染管制區，並認定上訴
20 人為系爭場址污染行為人，已對外發布。至於系爭函，參其
21 主旨，即在向原處分所認定為污染行為人之上訴人檢附原處
22 分以通知其規制內容，並於說明欄內對上訴人補充說明被上
23 訴人作成原處分所憑事實、法律上依據，及不採上訴人前所
24 陳述意見之理由等；末附帶之救濟教示，則係指示上訴人若
25 對原處分有所不服之救濟途徑，而非針對系爭函之救濟教
26 示，此參卷附系爭函即明。是以，被上訴人以原處分所為公
27 告，始為直接對外發生規制性法律效果之行政處分，系爭函
28 則為單純之觀念通知，並非行政處分，上訴人對系爭函提起
29 撤銷訴訟，並不合法，原判決關於論述系爭函亦為行政處分
30 一節，自有未洽，惟因駁回之結論並無二致，此部分原判決
31 仍應予維持。

01 (四)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，上訴
02 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理
03 由，應予駁回。

04 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
05 項、第98條第1項前段，判決如主文。

06 中 華 民 國 114 年 4 月 9 日

07 最高行政法院第三庭

08 審判長法官 蕭 惠 芳

09 法官 林 惠 瑜

10 法官 梁 哲 瑋

11 法官 林 淑 婷

12 法官 李 君 豪

13 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

14 中 華 民 國 114 年 4 月 9 日

15 書記官 高 玉 潔