

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第445號

上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 張善政

訴訟代理人 陳宛鈴 律師

被 上 訴 人 佳和桂科技股份有限公司

代 表 人 魏士益

訴訟代理人 林孟毅 律師

蔡亞玲 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114年5月15日臺北高等行政法院111年度訴更一字第45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、被上訴人自民國98年間起在○○市○○區○○段（下稱「○○段」）0000地號土地（下稱「系爭土地」）設廠從事藥品及醫用化學製品製造業。後來上訴人委託財團法人工業技術研究院（下稱「工研院」）執行「桃園市地下水含氯有機污染場址污染調查及應變必要措施計畫」（下稱「桃園市地下水調查計畫」），調查結果顯示○○段0000、0000、0000、0000、0000、0000及0000等7筆相鄰地號土地（下以各地號分稱，並合稱「系爭場址」）所設置的5口監測井，檢驗發現如原審111年度訴更一字第45號判決（下稱「原判決」）附表所示的污染物。其中被上訴人廠址所在系爭土地的000000監測井（下稱「系爭監測井」）地下水含有污染物三氯乙烯為3.06mg/L，超過管制標準達61.2倍。上訴人依原判決附表所示地下水污染調查結果，認定該區域三氯乙烯的污染核心確定在○○段0000地號（監測井號000000）至0000地號土地（監測井號000000）附近，且其濃度已達到三氯乙烯水中

有效溶解度1%以上，推估該區應存在有純相的三氯乙烯，因認該區域即為污染源區，且擴散達管制標準範圍仍侷限在周圍200公尺以內，並未大範圍擴散逸出，其污染來源明確，於是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條及土污法施行細則第10條規定、桃園市地下水調查計畫一場址調查成果暨期中報告調查結果，以108年5月9日府環水字第1080080152號及第10800801521號公告（下合稱「原處分」）將系爭場址列為地下水污染控制場址及管制區，即日起管制區內的土地使用或人為活動予以管制或限制。被上訴人不服原處分關於系爭土地經公告為地下水污染控制場址及管制區部分，依序提起本件訴訟，並請求判決：訴願決定及原處分關於「公告系爭土地為地下水污染控制場址及管制區」部分均撤銷。經原審109年度訴字第40號判決（下稱「前審判決」）駁回後，被上訴人提起上訴，經本院以109年度上字第748號判決將前審判決廢棄，發回原審更為審理。原審再以原判決將訴願決定及原處分關於公告系爭土地為地下水污染控制場址及管制區部分均撤銷。上訴人不服，提起上訴，並請求判決：原判決廢棄；被上訴人在第一審之訴駁回。

二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審的答辯及原判決的理由，均引用原判決的記載。

三、本院審查原判決將訴願決定及原處分關於公告系爭土地為地下水污染控制場址及管制區部分均撤銷，沒有違誤，並就上訴意旨補充論述如下：

（一）土污法主管機關對於有地下水污染之虞的場址進行調查結果，如地下水污染來源明確，且污染物濃度達地下水污染管制標準者，應公告為控制場址，並視該場址的地下水污染範圍或情況，劃定、公告為管制區，以及禁止於管制區內為同法第17條所定的行為：

依土污法第2條規定：「本法用詞，定義如下：……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12條第1項、第2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17條規定：「（第1項）
土壤、地下水污染管制區內禁止下列行為。……（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。……（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。」可知，土污法主管機關依該法第12條第1項規定，對
於有地下水污染之虞的場址進行調查結果，如地下水污染來
源明確，且污染物濃度達地下水污染管制標準者，應依同法
第12條第2項規定公告為控制場址，並視該場址的地下水污
染範圍或情況，依同法第16條規定劃定、公告為管制區，並
禁止於管制區內為同法第17條所定的行為。

(二)基於文義解釋、歷史解釋、體系解釋、目的解釋及比例原
則，土污法第12條第2項規定所稱「地下水污染來源明
確」，是指主管機關已有確實的資訊可判斷或確認造成地下
水污染來源的位置：

1. 文義解釋：依土污法第12條第2項規定的文義，主管機關
依該項規定公告地下水污染控制場址，必須以地下水污染
「來源明確」為前提，而不僅只是「地下水污染明確」。

又依土污法第56條授權訂定的同法施行細則第8條規定，所稱地下水污染來源明確，是「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。」也明定必須已有確實資訊可判斷或確認「『造成』地下水污染」的位置，而非僅止於「地下水污染」的位置。換句話說，依該條規定所確認的對象，是指「來源」的位置，也就是該污染物質究竟是從何而來，主管機關必須基於確實的資訊可判斷或確認「造成」污染的根源，並排除調查範圍以外的污染干擾，才符合「地下水污染來源明確」的要件。反之，若僅須確認地下水污染的位置（通常是因為該位置取樣的污染檢測值超標），即可認定污染來源明確，將使土污法第12條第2項「地下水污染來源明確」的規定成為具文，而無適用的餘地。

2. 歷史解釋：立法院於88年11月審議土污法草案之際，主管機關於委員會中明確揭示土污法的立法理念：對於例行性調查工作中所發現的地下水污染問題，在「尚未能立即找出污染來源」時，應先透過水污染防治法的相關機制處理；唯有當「發現有明確造成污染之場址後」，方能與土污法銜接，開始進行後續土壤與地下水污染整治工作（參照立法院公報第88卷第55期委員會紀錄，頁265-266）。可見土污法第12條第2項所設「地下水污染來源明確」的要件，本即預設主管機關須先確認造成地下水污染的場址位置，方能啟動控制場址公告程序，而非僅憑地下水污染超標的事實即可為之。又從土污法施行細則的修正脈絡觀察，90年訂定的舊土污法施行細則第8條第1項，僅要求主管機關「研判可能污染範圍」，並未要求主管機關必須查證至「確認造成污染來源之位置」。然而，99年修正後的現行土污法施行細則第8條則明定：所稱地下水污染來源明確，是指「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」。此一從「可能污染範圍」到「造成地下水污染之物質或位置」的規範演進，

清楚顯示立法者有意識地提高主管機關在公告地下水污染控制場址前所應達到的查證標準，課予其確認污染來源位置的義務。

3. 體系解釋：依土污法第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……。」第17條：「（第1項）土壤、地下水污染管制區內禁止下列行為。……（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。」等規定可知，主管機關依土污法第12條第1項規定，對於有地下水污染之虞的場址進行調查結果，如地下水污染濃度達地下水污染管制標準，應視地下水污染來源是否明確，而分別適用不同規定作成處分：當地下水污染來源明確，應依同法第12條第2項公告為控制場址，並為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址實際狀況，依同法第15條、第16條採取應變必要措施及劃定、公告為管制區，並禁止於管制區內為同法第17條所定的行為；惟如地下水污染來源不明確時，主管機關除可依水污染防治法相關規定採取防治措施之外，尚可依同法第27條規定，公告劃定該受污染場址為地下水受污染使用

01 限制地區及限制事項，並採取同法第15條第1項各款所定
02 的應變必要措施，如經評估有嚴重危害國民健康及生活環
03 境之虞時，亦可準用整治場址依同法第14條、第15條、第
04 22條至第26條各規定辦理，尚無礙主管機關在資訊不完
05 整、明確的情況下，適時採取適當措施整治地下水污染，
06 以確保地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健
07 康的立法目的。

- 08 4. 目的解釋及比例原則：主管機關針對有土壤或地下水污染
09 疑慮的場所進行調查監測之目的，是為了掌握產生污染物
10 質的來源位置，並據以進行後續相關改善工程，以利土壤
11 及地下水污染的整治復育，達到改善生活環境、維護國民
12 健康的立法目的。因此，控制場址範圍的劃定，直接關係
13 著主管機關後續採行的防治、改善措施，能否有效防止污
14 染擴大及除去污染的危害。尤其，不同類型污染源的判
15 定，涉及污染物的物理或化學特性、土壤地質條件及地下
16 水文狀況、氣候、人為擾動、整體採樣結果及時空的代表
17 性等因素，其傳輸及流布評估極為複雜，須由主管機關基
18 於專業及風險評估，依個案實際情形調查認定，始可能
19 有效整治復育。上述土污法第12條第2項針對土壤污染控制
20 場址與地下水污染控制場址的公告，之所以分別規範不同
21 的要件，就是因為土壤為固定的介質，通常受污染的位置
22 固定，故由主管機關對有土壤污染疑慮的場所進行調查
23 後，發現該場所位置有土壤污染的情事明確，且污染物濃
24 度達土壤污染管制標準者，即應將該場所位置公告為污染
25 控制場址；此與地下水因具有流動的性質，而屬於不固定
26 的介質，主管機關對有地下水污染疑慮的場所進行調查
27 後，必須確認其污染的來源所在位置，且污染物濃度達地
28 下水污染管制標準者，始應公告為地下水污染控制場址。
29 換句話說，確認地下水污染源之後，才能「正確」而「有
30 效能」的劃定範圍，以從事後續的控制、整治及管制活
31 動。如欠缺科學方法論證究明污染源及其傳輸途徑，逕將

01 法文所稱「地下水污染來源明確」，簡化為「污染物質及
02 污染範圍明確」，不問地下水污染從何而來，一律將查得
03 的「地下水污染物濃度達地下水污染管制標準」區域劃定
04 為控制場址，固然降低了主管機關的行政成本。然而，鑑
05 於土污法管制及防治的污染具有隱晦性、終局性及複雜性
06 等特性，如未釐清污染源及其傳輸途徑即劃定為控制場
07 址，一則因地下水污染源未必單一，更未必落於劃定區域
08 內，二則無科學實據及論證以連結污染源及其傳輸途徑，
09 當然無法提出正確的整治計畫以根除禁絕污染，貿然投入
10 後續整治改善工程，不但無法有效發揮整治功能，甚至於
11 耗費大量的行政資源及整治經費後，卻無法完全達到改善
12 生活環境、維護國民健康的立法目的，也違反了比例原則
13 下的適合性原則。

14 (三)針對土污法第12條第2項規定所稱「地下水污染來源明
15 確」，主管機關是否須確認造成污染來源的位置？本院先前
16 裁判間的法律見解是否如上訴人主張已產生歧異，說明如
17 下：

18 1. 行政法院組織法第15條之1規定：「最高行政法院設大法
19 庭，裁判法律爭議。」第15條之2規定：「（第1項）最高
20 行政法院各庭審理事件，經評議後認採為裁判基礎之法律
21 見解，與先前裁判之法律見解歧異者，應以裁定敘明理
22 由，提案予大法庭裁判。（第2項）最高行政法院各庭為
23 前項裁定前，應先以徵詢書徵詢其他庭之意見。……經任
24 一受徵詢庭主張維持先前裁判之法律見解時，始得為前項
25 裁定。」最高行政法院辦理大法庭事件應行注意事項第5
26 點規定：「本法第15條之2第1項所稱『歧異』，包括先前
27 裁判已有複數紛歧見解之積極歧異，及擬與無紛歧之先前
28 裁判為不同見解裁判之潛在歧異。」第13點規定：「於積
29 極歧異之情形，徵詢庭於徵詢程序終結後，應再次評議，
30 並視評議結果分別依下列方式辦理：(一)徵詢庭與受徵詢庭
31 均採相同法律見解者，應即行評決，依該見解就本案逕為

終局裁判，並於裁判理由中說明徵詢程序之過程及結論。
……(二)徵詢庭所採法律見解，與任一受徵詢庭之回復意見不同者，應以裁定將此法律爭議提交予大法庭裁判。」

2. 本庭受理本件上訴事件認採為裁判基礎的法律見解，亦即：土污法第12條第2項規定所稱「地下水污染來源明確」，主管機關是否須確認造成污染來源的位置？因認本院先前判決間的法律見解有所歧異（積極歧異），依行政法院組織法第15條之2第1項規定，應提案予大法庭裁判，以統一各庭間歧異之法律見解，於是本庭依同條第2項規定，踐行對其他各庭徵詢意見的徵詢程序，而提具本院115年度徵字第3號徵詢書，徵詢本院其他庭的意見。經受徵詢庭就上述法律問題均回復本院判決先例都是採取本庭擬採的法律見解（甲說），認為土污法第12條第2項規定所稱「地下水污染來源明確」，是指主管機關已有確實的資訊可判斷或確認造成地下水污染來源的位置，與乙說判決先例的案例事實，並無衝突或歧異的情形等語，有上開徵詢書及受徵詢庭回復書在卷可供佐證。可見甲說為本院判決先例一致的法律見解，故認無再提案予大法庭之必要，本院自得依此法律見解，作為本案判決的基礎，先予說明。

3. 從而，原判決認為土污法第12條第2項所稱「地下水污染來源明確」，是指依查證、調查結果及資料，可判斷或確認「造成」地下水污染之位置，其所為確認的對象，當指「來源」位置，即該污染的物質是從何而來，也就是已有確實的資訊可判斷或確認「造成」污染的根源，可排除調查範圍以外的污染干擾，才構成地下水污染來源明確，至於污染行為人是否已查明，與污染來源是否明確並無關聯，並非該等場址應否公告為控制場址的要件，只是污染行為人在未查明以前，依土污法施行細則第10條第2項規定，得不予記載於公告而已等語，符合上述本院判決先例所採取的一致見解，並未增加法律所無的限制，核無違

01 誤。上訴意旨主張本院判決先例的法律見解有所歧異，原
02 判決認土污法第12條第2項「地下水污染來源明確」是指
03 須可判斷或確認「造成」地下水污染的位置，即須可判斷
04 或確認「造成」污染的「根源」，已增加法無明文的限
05 制，況原判決既肯認公告地下水污染控制場址與認定污染
06 行為人係屬二事，然確認「污染來源」如何造成及其根
07 源，實為土污法認定污染行為人的要件，故原判決有適用
08 法規不當及理由矛盾的違法等語，參酌前述說明，尚非可
09 採。

10 (四)原判決認定上訴人是在系爭土地的地下水污染來源尚非明確
11 的情況下，即以原處分將系爭土地公告為地下水污染控制場
12 址及管制區，違反土污法第12條第2項規定，並無違誤：

13 依上訴人所屬環保局106年7月桃園市地下水調查計畫一場址
14 調查成果暨期中報告（下稱「期中報告」）及106年2月17日
15 採樣的SGS公司水質樣品檢驗報告（下稱「水質報告」），
16 系爭土地上的系爭監測井地下水含有污染物三氯乙烯數值為
17 3.06mg/L，超過管制標準達61.2倍，雖能證明系爭監測井的
18 地下水受到三氯乙烯的污染，惟三氯乙烯是屬於比水重非水
19 相液體（Dense Non-aqueous Phase Liquid，簡稱DNAP
20 L），屬於液體密度比水重的有機化合物，具疏水性，微溶
21 於水，當其進入地表下時，會向下移動至不透水層，並會緩
22 慢溶解至地下水中，造成地下水污染，在移動過程中，遇到
23 特殊的地層構造或其他因素將DNAPL滯留而形成「純相」
24 （即污染團），而在長時間移動、累積的過程中，可能形成
25 多處污染團，而非僅一處，且各污染團範圍大小不一，故在
26 系爭監測井發現DNAPL純相存在，僅能證明系爭土地有三氯
27 乙烯污染聚集成團塊，但無法據此推論該處即為造成污染的
28 根源位置或確認該污染物質究竟從何而來，惟上訴人並未依
29 其專業知識、經驗，在周圍區域續行檢測追查，以特定污染
30 範圍，並排除源自其他區域的可能；又上訴人作為原處分依
31 據的「桃園市地下水調查計畫一期末報告（定稿）」載明

01 「……污染行為人不明。雖然該7筆地號（即系爭場址）過
02 去工廠製程、土地使用紀錄、毒化物運作等均無相關事
03 證……」等語，佐以上訴人是於98年間經登記核准營業，迄
04 今仍營業中，惟工研院於106年4月21日就系爭監測井在採樣
05 深度21.6公尺、23.6公尺、25.6公尺、27.6公尺處予以採樣
06 檢測結果，三氯乙烯數值分別為0.0628mg/L、1.46mg/L、1.
07 66mg/L、2.02mg/L，較諸工研院於106年2月17日在採樣深度
08 27.17公尺處予以採樣檢測結果，三氯乙烯數值為3.06mg/
09 L，更可見上訴人所進行調查監測，無法證明系爭土地就是
10 產生三氯乙烯污染物質的來源位置，否則何以在被上訴人的
11 工廠製程、土地使用紀錄、毒化物運作均無相關事證，且持
12 續營業的情況下，系爭監測井的三氯乙烯數值，竟於短短2
13 個月餘發生上述陡降之情形？況系爭土地既經原處分公告為
14 地下水污染控制場址，迄今均未採取任何控制或整治措施，
15 更印證上訴人只確認三氯乙烯污染團塊所在地，卻無法確認
16 「造成」地下水污染的位置，當然也就無法採取有效的控制
17 或整治措施等語，為原審依法確定的事實，與卷內所附的證
18 據相符，並沒有違反證據法則、經驗法則及論理法則之違
19 法。且上訴人於114年4月24日原審言詞辯論時，亦自承其無
20 法確定污染來源，故未有任何整治措施等語（原審卷(三)第11
21 7頁）。原審因而認定上訴人以原處分將系爭土地公告為地
22 下水污染控制場址及管制區，不符合土污法第12條第2項所
23 定「地下水污染來源明確」的要件，而將訴願決定及原處分
24 關於公告系爭土地為地下水污染控制場址及管制區部分均撤
25 銷，也符合本院判決先例一致的法律見解，自無違誤。上訴
26 意旨仍執為本院所不採的法律見解為依據，主張其依系爭計
27 畫期中報告及三氯乙烯比水重、垂直性污染特性等資料，研
28 判系爭監測井存有三氯乙烯污染團塊，據此判定地下水污染
29 來源明確，且處於得被整治的狀況，並指摘原判決就土污法
30 「地下水污染來源明確」採取極為嚴苛的少數見解，認上訴
31 人無法證明系爭土地為產生三氯乙烯污染的來源位置，將無

01 法正確而有效能從事後續控制、整治或管制活動，而逕認定
02 原處分違法，適用法規顯有違誤等語，亦不足採。

03 (五)綜上所述，原判決並沒有上訴人所指有違背法令的情形，上
04 訴意旨指摘原判決違背法令，請求判決廢棄，並駁回被上訴
05 人在第一審之訴，為無理由，應予駁回。

06 四、結論：本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第
07 98條第1項前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 115 年 4 月 29 日

09 最高行政法院第一庭

10 審判長法官 胡 方 新

11 法官 高 愈 杰

12 法官 林 欣 蓉

13 法官 林 麗 真

14 法官 張 國 勳

15 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

16 中 華 民 國 115 年 4 月 29 日

17 書記官 楊 子 鋒