

最 高 行 政 法 院 裁 定

109年度裁字第1096號

上 訴 人 一陽國際科技股份有限公司

代 表 人 陳朝政

上 訴 人 瑞領科技股份有限公司

代 表 人 張淑迎

上 訴 人 禾廣企業股份有限公司

代 表 人 袁立瑛

共 同

訴訟代理人 王仕為 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 鄭文燦

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5月7日臺北高等行政法院109年度訴字第53號判決，提起上訴，本院裁定如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件上訴不合法而裁定駁回之規範依據說明：

1.按對於高等行政法院判決之上訴，非以其違背法令為理由，不得為之，行政訴訟法第242條定有明文。依同法第243條第1項規定，判決不適用法規或適用不當者，為違背法令；而判決有同條第2項所列各款情形之一者，為當然違背法令。

2.當事人對於高等行政法院判決上訴，如依行政訴訟法第243條第1項規定，以高等行政法院判決有不適用法規或適用不當為理由時，其上訴狀或理由書應有具體之指摘，並揭示該法規之條項或其內容；若係成文法以外之法則，應揭示該法則之旨趣；倘為最高審判機關之裁判先例或司法院大法官解釋，則應揭示該裁判或解釋之字號或其內容。如以行政訴訟法第243條第2項所列各款情形為理由時，其上訴狀或理由書，應揭示合於該條項各款之事實。

01 3.上訴狀或理由書如未依此項方法表明，或其所表明者與上開
02 法條規定不合時，或表明內容與判決合法性判斷缺乏關連性
03 者，即難認為已對高等行政法院判決之違背法令有具體之指
04 摘，其上訴自難認為合法。

05 二、案件之原因事實及爭訟經過說明：

06 1.緣桃園市○○區○○段1071、1072、000000000000000000
07 000000000000號土地(下稱系爭場址)，前經行政院環境
08 保護署(下稱環保署)於民國101至102年辦理「運作中工廠土
09 壤及地下水含氯有機溶劑污染潛勢調查及查證計畫(第四期)
10 」(甲、乙)。調查結果顯示上訴人一陽國際科技有限公司(
11 下稱一陽公司)廠址地下水三氯乙烯含量超過地下水污染管
12 制標準，惟污染來源尚不明確，案移被上訴人公告「幼獅段
13 1073地號」土地，為地下水污染使用限制地區在案。

14 2.嗣經被上訴人委託財團法人工業技術研究院(下稱工研院)於
15 105年9月至107年3月執行「桃園市地下水含氯有機污染場址
16 污染調查及應變必要措施計畫」(下稱桃園市地下水調查計
17 畫)，針對計畫指定調查之5處場址以及訴外人業強科技股份
18 有限公司前曾於桃園市○○區○○段○○○○○號土地進行檢驗
19 調查。調查結果如下：

20 A.調查範圍包含上訴人一陽公司、上訴人瑞領科技股份有限
21 公司(下稱瑞領公司)、上訴人禾廣企業股份有限公司(下
22 稱禾廣公司)及訴外人佳和桂科技股份有限公司(下稱佳和
23 桂公司)等4家公司於同區段1072、1073、1074、1081、10
24 82及1083等6筆地號設置廠址之土地。

25 B.調查結果顯示系爭場址所設置之H00667、H00944(EY-1)、
26 H00946(EY-3)、H00947(EY-4)及H01214(YSS-106-2)共5口
27 監測井，檢驗出污染物順-1,2-二氯乙烯、二氯甲烷及三
28 氯乙烯(TCE)超過第二類地下水污染管制標準〔順-1,2-二
29 氯乙稀0.7毫克/公升(mg/L)、二氯甲烷0.05毫克/公升(mg
30 /L)、三氯乙烯0.05毫克/公升(mg/L)〕。其中：

31 (1).1071地號上之監測井號H00946之地下水含有污染物三氯

01 乙烯為0.453毫克/公升(mg/L)。

02 (2).1073地號上之監測井號H00667之地下水含有污染物順-1
03 ,2-二氯乙烯為0.824毫克/公升(mg/L)，以及三氯乙烯
04 為18.7毫克/公升(mg/L)，超過管制標準達374倍。

05 (3).1074地號上之監測井號H00944之地下水含有污染物三氯
06 乙烯為1.37毫克/公升(mg/L)，超過管制標準達27.4倍
07 。

08 (4).1081地號上之監測井號H01214之地下水含有污染物三氯
09 乙烯為3.06毫克/公升(mg/L)，超過管制標準達61.2倍
10 。

11 (5).1083地號上之監測井號H00947之地下水含有順-1,2-二
12 氯乙烯為1.29毫克/公升(mg/L)、二氯甲烷為0.104毫克
13 /公升(mg/L)以及三氯乙烯為12毫克/公升(mg/L)，超過
14 管制標準達240倍。

15 3.被上訴人依上述調查結果認定：

16 A.該區域三氯乙烯之污染核心確定在幼獅段1073地號(監測
17 井號H00667)至1083地號(監測井號H00947)附近，且其濃
18 度已達到三氯乙烯水中有效溶解度1%以上。

19 B.根據1%經驗法則(1 percent rule of thumb)推估該區應
20 存在有純相之三氯乙烯，亦即該區域即為污染源區，且擴
21 散達管制標準範圍仍侷限在周圍200公尺以內，並未大範
22 圍擴散逸出。

23 C.據此調查結果應可認定污染來源明確。

24 4.被上訴人乃依土壤及地下水污染整治法(下稱土污法)第12條
25 第2項、第16條、第17條、第19條及同法施行細則第10條規
26 定，以108年5月9日府環水字第1080080152號、第000000000
27 00號公告(下合稱原處分)，公告系爭場址為地下水污染控制
28 場址及管制區。

29 5.上訴人3人不服原處分涉及其自身權益之規制決定(即「公告
30 上訴人一陽公司所在之桃園市○○區○○段○○○○○○○○○○號
31 等2筆土地、上訴人禾廣公司所在之同段1074地號1筆土地、

上訴人瑞領公司所在之同段1082、1083地號等2筆土地，為地下水污染控制場址及管制區」)，乃提起行政爭訟，經原審法院作成109年度訴字第53號判決（下稱原判決），駁回上訴人所提處分撤銷訴訟，上訴人因此提起本件上訴。

三、原判決之認事用法說明：

1.被上訴人之證據搜集、採樣及檢驗流程，符合土污法規定之法定程序要求，事實認定及法律涵攝亦無違法情事存在。其認事用法尚無違誤可言。

2.而上訴人對原處分認事用法之理由形成，其所提出之各項指摘，於法均非有據，爰說明如下：

A.上訴人主張「被上訴人委託第三方(指工研院)逕行執行採樣工作，既不許上訴人提出問題，亦對上訴人提出之問題不予回應，取得之樣本也不經上訴人簽名確認，因此上訴人主張各次取樣之樣本不符合證據取得之程序，不具證據力，其檢驗報告自始即無法定效力」云云。但查：

(1).依土污法第7條第1項至第3項之規定可知，除同條第1項之查證涉及軍事事務，或採集者為農漁產品樣本，分別須會同當地軍事機關或農業及衛生主管機關者外，其餘有關進行土壤、地下水或相關污染物之調查、採樣及地下水監測井之設置，各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入公私場所即得為之，並不以會同當事人到場為必要。準此可見，土污法第7條第1項應為行政程序法第42條第2項之特別規定，故上訴人主張被上訴人至系爭場址採樣，未依行政程序法第42條第2項規定通知上訴人到場，於法有違乙節，即非可採。

(2).本件被上訴人係委託工研院於105年9月至107年3月執行桃園市地下水調查計畫，就該計畫指定之5處場址進行檢驗調查，其中包含上訴人一陽公司、瑞領公司、禾廣公司及訴外人佳和桂公司等4家公司於同區段1072、1073、1074、1081、1082及1083等6筆地號設置廠址之土地，所進行之地下水取樣及檢測流程均係依照土污法及其

01 相關子法如「地下水水質監測井設置作業原則」、「監
02 測井地下水採樣方法 (NIEA W103.54B)」及「水中揮發
03 性有機化合物檢測方法-吹氣捕捉/氣相層析質譜儀法 (
04 NIEA W785.56B)」等法定規範程序為之，且確實取得地
05 下水樣體進行分析調查。

06 (3).依據調查結果認定該區域三氯乙烯之污染核心確定在10
07 73地號(監測井號H00667)至1083地號(監測井號H00947)
08 附近，且其濃度已達到三氯乙烯水中有效溶解度1%以上
09 ，根據1%經驗法則(1 percent rule of thumb)推估該
10 區應存在有純相之三氯乙烯，亦即該區域即為污染源區
11 ，且擴散達管制標準範圍仍侷限在周圍200公尺以內，
12 並未大範圍擴散逸出，據此結果應可將該區域三氯乙烯
13 地下水污染狀態認定為污染來源明確，業如前述。

14 (4).本件採樣及檢測程序等資料經環保署環境檢驗室所審視
15 ，核認本案樣品之採樣及檢測程序並無違反環保署公告
16 「監測井地下水採樣方法 (NIEA W103.54B)」及「水中
17 揮發性有機化合物檢測方法-吹氣捕捉/氣相層析質譜
18 儀法 (NIEA W785.56B)」等規定情事，其檢測結果自得
19 作為認定污染物超過管制標準之依據。又依上開調查計
20 畫之檢測結果表所示可知，調查計畫業已明列各監測井
21 之採樣深度及採得地下水樣體之水位，顯見上開調查計
22 畫確實有取得地下水樣體，並依前述檢測方法 NIEA
23 W785.56B之分析方法，以足量之地下水樣體進行檢測分
24 析，是以上開調查計畫之取樣流程洵屬合乎規範，自應
25 具相當證據能力。

26 B.上訴人又主張「依憲法、礦物法、水利法、大眾捷運法等
27 ，土地所有權人對土地之所有權利是有範圍限制的。不能
28 無限擴張解釋，以土地所有權人會自土地獲得利益，則所
29 有與土地因素有關聯的損害，土地所有權人都要承受」云
30 云。但查：

31 (1).按「本法用詞，定義如下：……十九、污染土地關係人

：指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。」土污法第2條第19款定有明文。

(2).次按土污法於99年2月3日修訂第2條第19款關於污染土地關係人之定義時，於立法理由表明：「按控制場址之污染行為人不明或不執行控制計畫時，依現行規定，可能因無應負責之人，致污染無法有效控制，考量污染土地關係人亦應避免土地遭受污染、減輕污染危害，爰增訂污染土地關係人於控制場址之適用，並於後續條文規定其責任。」等文字，說明污染土地關係人縱非污染行為人或潛在污染責任人，只是就該土地有使用、管理或處分權利之連結。即令其並未參與或造就土地污染之原因，但因土地污染之結果，或係其管理使用之疏失、或將造成其未來使用處分土地之不利益，致其就土地污染之危害亦負有狀態責任，僅是其所負之責任略後於污染行為人及潛在污染責任人之行為責任而已。

(3).本件上訴人3人皆為系爭場址之土地所有人或管理人，又系爭場址之所有權乃受憲法及相關法律之保障，而上訴人能就所有或管理之系爭場址建設廠房、經營事業，並獲取相當收益，且其利益範圍乃及於系爭場址土地之上下。再者上訴人3人就系爭場址既已享有使用利益，且為系爭場址之關係人，揆諸前揭說明，實難謂無管理之責。另系爭場址範圍內之地下水因呈現污染狀態，而經被上訴人依土污法第12條第2項、第16條、第17條、第19條及同法施行細則第10條規定，乃以原處分公告系爭場址為地下水污染控制場址及管制區，業如前述，亦即，已限制系爭場址內之土地使用或人為活動時，上訴人就此等不利益處分自應予以承擔。

C.上訴人另主張「被上訴人基於公益目的而作成之原處分，對上訴人造成無期限之重大傷害」云云。但查：

(1).本件原處分之內容係公告系爭場址為地下水污染控制場

01 址及管制區，此類公告本即不應以特定日期作為期限，
02 而應以系爭場址之實際污染狀況是否獲得控制，以及實
03 際污染情形是否獲得減輕來作為解列公告之條件。

04 (2). 土污法第26條有規定當控制場址之污染物濃度低於管制
05 標準之解除列管程序，即在於貫徹土污法污染控制場址
06 及管制區之立法目的，亦表示土污法關於污染控制場址
07 及管制區之處分並非毫無期限可言，足認原處分並非無
08 期限之處分。

09 3. 至於上訴人在原審審理中，曾就「本案應適用之實證法是否
10 與憲法牴觸」一節，向原審法院提出釋憲請求，原判決亦基
11 於以下之理由說明，認無必要。

12 A. 憲法之效力高於法律，故法官於審理案件時，對於適用之
13 法律，得依其合理之確信，認有牴觸憲法之疑義者，應先
14 行聲請司法院大法官解釋，以求解決，參照行政訴訟法第
15 178條之1規定即明。反之，如(法官認)法律並無牴觸憲法
16 疑義時，當無聲請解釋憲法之必要。

17 B. 原審法院就本案事實為法律涵攝過程中，在本案實體爭點
18 應適用土污法第12條第2項、第16條、第17條、第19條及
19 同法施行細則第10條等實證法規定過程中，並未滋生牴觸
20 憲法之疑義情事。因此並無停止訴訟程序聲請釋憲之必要
21 。上訴人此部分聲請，核無理由。

22 四、上訴人之上訴理由則謂：

23 1. 原判決就原處分是否為有效或無效處分一節，未踐行闡明義
24 務，令當事人為事實上及法律上適當完全之辯論，顯違反行
25 政訴訟法第125條第2項規定。其所認定之事實，亦與所憑證
26 據內容不符，而有判決不備理由及理由矛盾之違法。

27 2. 在本案中，上訴人等之土地管理責任範圍為何？土地下方之
28 地下水，土地所有權人或任何人均無法從地上使用，而能知
29 悉或預防地下水之污染情形，是地下水源之污染管理並非一
30 般人能以一般方式瞭解及管理。上訴人究竟要如何管理土地
31 下方之地下水源不被污染？可知被上訴人顯刻意忽視上開行

政程序，課予上訴人客觀上根本無法達成之義務。原處分顯然違反期待可能性又流於恣意，應為無效之行政處分。原判決未審酌該處分究為無效處分或有效處分，未詳加論述，顯見為判決理由不備。

- 3.上訴人於事實審起訴，固係提起處分撤銷訴訟，然就確認行政處分無效之訴，上訴人應依法提起確認處分無效之訴，二者為不同請求權基礎。原審未踐行闡明義務，令當事人為事實上及法律上適當完全之辯論，顯違反行政訴訟法第125條第2項規定，原判決顯有違背法令等語。

五、經查：

- 1.原判決認事用法均無違誤，應予維持。而上訴意旨對原判決之各項指摘，均非屬對原判決違背法令之具體指摘，爰說明如下：

A.按行政法院在行政訴訟程序中行使闡明權，其目的乃是為避免訴訟當事人因不知法律而為錯誤或不足之程序主張，導致其正當合法之實體權益，因該原可輕易避免之程序上「明顯」錯誤或無知，未獲得完整之保障。

B.而有瑕疵之行政處分，其法定效力依其瑕疵內容之重、輕程度，可分為「處分無效」與「處分得撤銷」二大類型，對應之行政訴訟救濟方式，則分別為「確認處分無效之訴」與「處分撤銷之訴」。若當事人已確知處分有瑕疵，並依法踐行行政救濟程序，進入行政訴訟階段，此時有關瑕疵之輕重程度，已非行政法院闡明權行使之範圍。再者，當提起行政訴訟之原告係提「處分撤銷訴訟」，而審理之行政法院認作為爭訟程序標的之處分合法，而作成「駁回處分撤銷訴訟」之判決者，又何能反於其法律確信，為「處分是否存在重大瑕疵」之闡明。是以上訴人謂「原審法院未就其可主張原處分無效一節為闡明，違背法院依法應盡之闡明義務，故原判決違法」云云。客觀言之，實屬毫無法理依據之空泛指摘。

C.此外，原判決已指明「上訴人等3人對其等所有之受污染

土地，既有使用土地取得收益之客觀事實，故依土污法之相關規定，就該等土地因地下水受污染，對環境所形成之危害，負擔『狀態責任』，亦即『將危害程度降至環保法令所能容忍之標準』等法律見解（見原判決書第15頁第20行起，至第16頁第21行止之記載，另參見原判決書第17頁第14行至第22行之論述）。但未表達「被上訴人得課予上訴人『管理土地下方地下水源不被污染』之義務」等法律見解。而上訴意旨在前揭「原判決未表明」之法律見解基礎下，指摘「原處分違反期待可能性，流於恣意，瑕疵重大，應屬無效處分」云云，核屬其在錯誤論述基礎下之單方主觀推論，難以視為對原判決違背法令之具體指摘。

2.是以上訴人等3人所提前開上訴理由，論之實質，乃係對原判決正確認事用法過程所為之空泛指摘，而非具體表明原判決有何「不適用法規」、「適用法規不當」、或有「行政訴訟法第243條第2項所列各款」之情形，難認對該判決之如何違背法令已有具體之指摘。依首開規定及說明，應認其本件上訴為不合法。

六、據上論結，本件上訴為不合法。依行政訴訟法第249條第1項前段、第104條、民事訴訟法第95條、第78條、第85條第1項前段，裁定如主文。

中華民國 109 年 7 月 9 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 鄭 小 康

法官 劉 介 中

法官 林 文 舟

法官 林 玫 君

法官 帥 嘉 寶

以上正本證明與原本無異

中華民國 109 年 7 月 9 日

書記官 徐 子 嵐