

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@民國 109年 3月 31日 辯

原告 儷耀科技股份有限公司

代表人 李福貴

訴訟代理人 許惠珠 律師

被告 高雄市政府環境保護局

代表人 王珏

訴訟代理人 何嘉昇 律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服高雄市政府中華民國 108年 7月 10日 高市府法訴字第 10830538600號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

被告代表人原為吳家安，嗣訴訟審理中變更為王珏，業經被告新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

(一) 原告在經濟部加工出口區高雄園區（下稱高雄加工出口區）內坐落高雄市○鎮區○○段○○○○○○○○號部分土地（下稱系爭場址）設置工廠，從事印刷電路板及電子零組件製造業，為系爭場址之使用人。系爭場址前經被告於民國 106年 3月 15日 以高市環局土字第 10631877201號公告（下稱 106年 3月 15日 公告）為地下水污染控制場址及管制區，並

經行政院環境保護署（下稱環保署）於106年12月4日以環署土字第1060096574號公告（下稱106年12月4日公告）為地下水污染整治場址。

（二）被告於107年7月間執行「高雄亞洲新灣區及周邊場址土地永續發展評估計畫」至系爭場址進行監測井地下水檢測，結果顯示氯乙烯、順1,2-二氯乙烯、三氯乙烯、四氯乙烯等項目有逾地下水污染管制標準之情形，並依系爭場址之地下水水質監測結果及地下水流向模擬，認主要關切污染物濃度係由系爭場址內向外流出，主要污染源應位在E00806監測井附近。被告乃依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第15條規定，以108年3月20日高市環局土字第10831627000號函（下稱原處分）命原告：1、於系爭場址周界執行污染物圍堵作業，依場址及周邊相關單位監測井檢測出污染物特性、濃度、評估污染範圍後進行，以避免污染向外移動；2、圍堵作業期間應規劃定期執行地下水監測（期間應包含豐、枯水期）以評估圍堵成效，並視實際執行成果每半年提送被告備查；3、於文到3個月內提送應變必要措施計畫，經被告備查後據以實施等相關應變措施（下稱系爭應變措施）。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、被告有行政怠惰及裁量濫用之違背法令：

（1）依土污法第15條第1項及第2項規定，可知主管機關對於控制場址應負擔採取應變必要措施之主要責任，而污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人僅居於補充之地位。而被告作為地方環保之專業主管

機關，原即為土污法應變必要措施之義務主體。被告既未能查明污染行為人及污染來源，即應依法承擔責任，而非將責任推由原告，被告在公告控制場址後，再依土污法第15條第2項規定，以原處分命原告為系爭應變措施，要屬行政怠惰，實屬違法。

(2) 被告指定原告為系爭應變措施有裁量濫用之違法。依土污法第2條第19款規定，污染土地關係人包含土地使用者、管理人或所有人，原告固為系爭場址的土地使用者，然系爭土地尚有管理人即經濟部加工出口區管理處高雄分處（下稱高雄分處）及所有人即中華民國。原告僅為承租人，系爭場址利用之利益皆會歸屬土地之所有人即中華民國、管理人高雄分處享有，被告卻責由無辜之原告採取應變措施，顯有裁量濫用。

2、本件應由高雄分處負責：

(1) 加工出口區在系爭場址附近已分別設置SW15、SW19及SW30等3個地下水井檢測點，並在102年、103年及104年得有相關檢測數據。其中SW19檢測點更是鄰近E00806檢測點，顯見高雄分處應在102年前已發現系爭污染事件。依污染土地關係人之善良管理人注意義務認定準則第10條第2項規定，高雄分處未主動通報所在地主管機關進行妥適行政處置，顯見未盡善良管理人應盡義務。再佐以土污法第31條規定，高雄分處因未盡善良管理人注意義務，本就應與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任，則現由高雄分處負責採取應變措施而負擔相關費用，自為公允。

(2) 從高雄分處109年2月10日經加高四字第1090100228號函顯示，高雄分處確實已於102年即有設置編號SW01即KW1

9號井，並在102年開始有進行採樣分析，此觀原告所提證物二至明。編號SW01即KW19號井鄰近系爭E00806號井，而高雄分處已在102年發現有污染情事，並已進行投藥整治，是高雄分處對應如何作為較有經驗值，且高雄分處對於加工出口區具有統籌管理權限，將此事責令由加工出口區為處理，就污染整治排除部份能更獲成效及妥適。被告竟疊床架屋另再設置系爭E00806號簡易井，要求原告為系爭應變措施，要屬失當。

(3) 被告於108年12月10日曾召集「高雄市○鎮區○○段○○○○○○○○號地下水污染整治場址相關試驗計畫成果說明會」，其中業興環境科技股份有限公司之蘇煜程計畫經理所提出的「污染場址高解析度調查與生物整治適用性試驗計畫」之簡報資料第8頁的圖說可知，在鄰近E00806號井附近的11-12為高污染熱區，該高濃度○○○區○巷道位置，而高雄分處所自設的KW19號井正位在該高濃度污染熱區。因此，由高雄分處負責採取應變措施而負擔相關費用，自為公允。

(二) 聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一) 答辯要旨：

1、系爭場址經環保署於105年1月14日及22日前往系爭場址進行土壤及地下水污染情形採樣調查，發現E00805監測井之地下水氯乙烯濃度、E00806監測井之地下水氯乙烯、三氯乙烯及四氯乙烯濃度，均逾地下水污染管制標準，被告乃以106年3月15日公告系爭場址為地下水污染控制場址及管制區，並經環保署於同年12月4日公告為地下水污染整治場址。被告嗣於107年7月間至系爭場址進行地下水檢測，

01 檢測結果顯示E00806監測井之地下水氯乙烯、順1,2-二氯
02 乙烯、三氯乙烯、四氯乙烯濃度，E00979監測井之地下水
03 氯乙烯、三氯乙烯濃度，E00980監測井之地下水氯乙烯、
04 順1,2-二氯乙烯、三氯乙烯、四氯乙烯濃度，仍逾地下水
05 污染管制標準。被告依前開調查及鑑識結果審認該等污染
06 物係由系爭場址內向外流出，主要污染源應位於E00806監
07 測井附近，考量地下水污染之傳輸性與影響問題，為減輕
08 污染危害及避免污染擴大，依土污法第15條規定，命被告
09 採取系爭應變必要措施，於法並無不合。

10 2、土污法第15條第1項係權限授予規定，授權主管機關得於
11 例外情形補充性地自行或委託第三人採取應變必要措施，
12 並非謂地方主管機關為應執行應變必要措施之義務人。依
13 原告之主張，形同架空同條第2項之規定。被告依土污法
14 第15條第2項規定命原告採取應變必要措施，並無行政怠
15 惰：

16 (1) 土污法第13條第2項說明污染土地關係人亦得提出污染
17 控制計畫，且其提出污染控制計畫應先於所在地主管機
18 關執行改善措施以前，即已說明污染土地關係人對土地
19 之整治責任尚且優先於所在地主管機關主管執行之整治
20 作業。再佐諸土污法第15條第2項規定，所在地主管機
21 關就執行土污法第15條第1項第3款、第4款、第7款、第
22 8款之應變必要措施時，得命污染行為人、潛在污染責
23 任人、污染土地關係人或委託第三人為之，即表示所在
24 地主管機關命第三人執行應變必要措施之先後順序，但
25 此與所在地主管機關自己執行應變必要措施之次序無關
26 。蓋以土污法第15條規定僅是授權所在地主管機關得選
27 擇自己執行或命第三人執行，只是選擇命第三人執行時

，方有執行順序，亦即有污染行為人存在時，應先命污染行為人執行應變必要措施，必待污染行為人及潛在污染責任人均不明時，方得命污染土地關係人執行。換言之，所在地主管機關自己執行應變必要措施或由該機關命污染土地關係人執行應變必要措施，僅是所在地主管機關行使法規所賦予之選擇權限，但二者之間根本不存在排序關係，更何況污染土地關係人因其對土地負有狀態責任，僅是其整治責任略後於污染行為人或潛在污染責任人所應負之行為責任，自無可能將既非行為責任、亦非狀態責任之主管機關列入土地整治責任排序之理。主管機關就依土污法第7條第1項進行查證發現土壤或地下水遭受污染者；或經依同法第12條公告之控制場址或整治場址，對於同法第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款應採取之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人為之，以減輕污染影響（危害）或避免污染擴大。

（2）土污法第15條第1項雖定有地方主管機關執行應變必要措施之情形，然此規定並非課予地方主管機關公法上之作為義務，而係授予主管機關得於有急迫危害或無相關義務人可採取應變必要措施時，得補充性地介入採取應變必要措施之權限。相反地，基於污染者付費原則以及損益同歸之法理，因其行為或所有（或所管理、使用）之物而造成對他人或公益之危險或損害，自應由該行為人或所有人、管理人、使用人負排除該危險或損害之義務，而非土地利用之利益歸屬土地之所有人、管理人、使用人享有，所造成之危害則由全民買單，前者即所謂行為責任，後者則為狀態責任。

(3) 最高行政法院101年度判字第58號判決固認土污法第7條第5項及第15條第1項規定，參酌立法理由應先命污染行為人採取緊急必要措施，而不得恣意裁量逕命場所使用人、管理人或所有人採取緊急必要措施。然此係在原處分機關明確知悉或可得查證污染行為人時，始有適用，若經原處分機關依職權調查，仍無法確知實際污染行為人時，則命場所使用人、管理人或所有人依法採取緊急必要措施，當不得逕指於法有違，亦即行政機關於同時有行為責任及狀態責任者，應選擇行為責任優先於狀態責任。同屬狀態責任，則有直接管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）。

3、被告在本件未查得污染行為人與潛在污染行為人之情形下，優先命場所使用人即原告採取應變必要措施，要難謂有何裁量濫用之情形：

(1) 系爭場址所有人為中華民國，管理人為經濟部加工出口區管理處（下稱加管處），並非原告所稱高雄分處。至於原告係自88年1月1日起開始承租系爭場址，其長期使用系爭場址經營工廠，迄今已逾20年，為系爭場址之使用人，是被告在本件未查得污染行為人與潛在污染行為人之情形下，依上開判決意旨，優先命場所使用人即原告採取應變必要措施，要難謂有何裁量濫用之情形。

(2) 考量地下水污染之傳輸性與影響問題，E00806監測井位在系爭場址，設置在原告工廠內之製程區及廢水處理場之間。而系爭場址現由原告使用，原告對系爭場址有實質管領力，且對系爭場址之範圍及情況當知之甚詳，在系爭場址上為應變必要措施之施作較為方便迅速有效，基於避免污染擴大或減輕污染危害之必要性、有效性等

01 公共利益考量下，優先於所有人、管理人而命場所使用
02 人即原告應採取系爭應變必要措施，自難謂有裁量濫用
03 之違誤。

04 4、至原告主張高雄分處早於102年間已發現系爭場址污染事
05 件，卻隱瞞污染數據、怠於管理職責，未立即通報主管機
06 關進行妥適行政處置，致系爭場址污染發生及擴大，未盡
07 善良管理人注意義務云云，惟未能舉證以實其說，尚難採
08 憑。高雄分處109年2月10日回函內容與原告所提原證1第2
09 頁檢測數值相同，然無法以該檢測數值即可認定原告主張
10 高雄分處有未盡善良管理人注意義務之情形。

11 5、原處分僅命原告於文到3個月內提送應變必要措施計畫經
12 被告備查後，於系爭場址周界執行污染物圍堵、監測及視
13 實際執行成果每半年提送被告備查等相關應變措施，尚非
14 命原告進行移除或清理污染物之作業，依土污法第2條第1
15 9款、第15條規定，自具有正當理由，於法並無違誤。原
16 告忽視其於系爭場址營運已逾20年之事實，對系爭場址有
17 實際管領力，而稱高雄分處較有經驗值，且有統籌管理權
18 限，將此事責令由該處處理，就污染整治排除部分能更獲
19 成效及妥適云云，顯有誤會，並與事理不符。

20 6、原告另主張原證3之簡報資料主張加管處設置之監測井KW1
21 9位於高濃度污染熱區，因此應由該處負責採取應變必要
22 措施並負擔相關費用云云。然原證3簡報內容，是利用薄
23 膜界面探測系統（MIP）調查結果，將點位8-12間（點位1
24 1位於原告廠內監測井E00806旁）數據以內插結果模擬污
25 染團分布可能範圍，用以告訴原告與高雄分處未來在進行
26 整治時，需要注意污染團可能不只有淺層的狀況。至於詳
27 細之污染分布，仍要有土壤及地下水採樣確認實際狀況。

原告單以該簡報內容遽行認定本件場址全區污染範圍，已有斷章取義之嫌。況本件應變必要措施為防堵污染物擴散至場外，與廠區外是否另有污染團塊無關，原告以此主張應優先命土地管理人採取應變必要措施云云，難謂可採。被告依土污法立法理由優先命土地使用人即原告採取應變必要措施，自屬有據。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告依土污法第15條第1項第8款及同條第2項規定，作成原處分以污染土地關係人身分命原告採取系爭應變必要措施，是否適法？

五、本院之判斷：

（一）本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有被告106年3月15日公告（見本院卷第69頁至第71頁）、環保署106年12月4日公告（見本院卷第73頁至第75頁）、原處分（見本院卷第77頁至第79頁）及訴願決定（見本院卷第81頁至第92頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、土污法：

（1）第2條第17款至第20款：「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。十八、污染整治場址：指污染控制場址經初步評估，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞，而經中央主管機關審核公告者。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。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。」

(2) 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。」

(3) 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：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用地下水。三、提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。五、會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會同農業、衛生主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償，或限制農地耕種特定農作物。六、疏散居民或管制人員活動。七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。(第2項)直轄市、縣(市)主管機關對於前項第3款、第4款、第7款及第8款之

應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人為之。」

2、地下水污染管制標準：

(1) 第1條：「本標準依土壤及地下水污染整治法第6條第2項規定訂定之。」

(2) 第3條：「地下水分為下列二類：一、第一類：飲用水水源水質保護區內之地下水。二、第二類：第一類以外之地下水。」

(三) 被告依土污法第15條第1項第8款及第2項規定，作成原處分以污染土地關係人身分命原告採取系爭應變必要措施，應屬適法：

1、按土污法之立法目的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，此觀土污法第1條即明。而在環境法之立法政策上有3個主要原則，即污染者負擔原則、合作原則與預防原則。屬於環境法領域之土污法除基於污染者負擔原則，課予污染行為人責任外，另基於合作原則與預防原則，亦採取國家與相關污染行為人、潛在污染責任人、污染關係人等合作對於環境構成威脅之虞的物質或活動採行相關預防措施以避免對環境產生不良影響之機制。前揭土污法第15條即為落實前揭立法目的及主要原則之具體規定。

2、查原告所使用系爭場址之地下水核屬前揭地下水污染管制標準第3條第2款所定飲用水水源水質保護區以外之第2類地下水。前經環保署於105年1月14日及22日至系爭場址進行土壤及地下水污染情形採樣調查，發現編號E00805監測井之地下水氯乙烯最高濃度為0.0418mg/L、E00806監測井之地下水氯乙烯最高濃度為0.128mg/L、三氯乙烯最高濃

度為0.132mg/L及四氯乙烯最高濃度為0.584mg/L，均逾地下水污染管制標準；被告乃以106年3月15日公告系爭場址為地下水污染控制場址及管制區等情，有105年6月環保署「運作中高污染潛勢工廠土壤及地下水污染潛勢調查示範計畫」（見訴願卷第55頁至第56頁）、被告106年3月15日公告（見本院卷第69頁至第71頁）在卷可稽。嗣被告於106年11月29日採樣調查結果，發現E00806監測井之地下水氯乙烯最高濃度為1.07mg/L、順1,2-二氯乙烯最高濃度為5.03mg/L、1,1-二氯乙烯最高濃度為0.146mg/L、三氯乙烯最高濃度為8.08mg/L、四氯乙烯最高濃度為112mg/L；E00980監測井之地下水氯乙烯最高濃度為0.127mg/L、順1,2-二氯乙烯最高濃度為6.28mg/L、三氯乙烯最高濃度為0.694mg/L、四氯乙烯最高濃度為0.66mg/L，並經環保署於同年12月4日公告為地下水污染整治場址等情，亦有106年12○○○鎮區○○段340及341部分地號地下水污染補充調查成果報告」（見訴願卷第57頁至第65頁）、環保署106年12月4日公告（見本院卷第73頁至第75頁）附卷可佐。被告復於107年7月間至系爭場址進行地下水檢測，檢測結果顯示E00806監測井之地下水氯乙烯最高濃度為0.341mg/L、順1,2-二氯乙烯最高濃度為1.63mg/L、三氯乙烯最高濃度為1.42mg/L、四氯乙烯最高濃度為20.7mg/L；E00979監測井之地下水氯乙烯最高濃度為0.0417mg/L、三氯乙烯最高濃度為0.102mg/L；E00980監測井之地下水氯乙烯最高濃度為0.320 mg/L、順1,2-二氯乙烯最高濃度為3.22mg/L、三氯乙烯最高濃度為1.01mg/L、四氯乙烯最高濃度為0.880mg/L，仍逾地下水污染管制標準等情，則有108年2○○○鎮區○○段340及341部分地號地下水污染整治場址

01 污染調查及鑑識成果報告」（見本院卷第95頁至第96頁）
02 等附卷可稽。再參照原告所提出之系爭場址周遭水井位示
03 意圖所示之地下水流向（見本院卷第27頁），均足徵被告
04 認定系爭場址附近地下水所含氯乙烯、順1,2-二氯乙烯、
05 三氯乙烯、四氯乙烯等有逾地下水污染管制標準之情形，
06 並依系爭場址之地下水水質監測結果及地下水流向模擬，
07 認主要關切污染物濃度係由系爭場址內向外流出，主要污
08 染源應位在E00806監測井附近等情，確屬有據。而地下水
09 污染乃流動或停滯於地面以下之水因物質、生物或能量之
10 介入改變品質，而有危及生存環境之可能。系爭場址之地
11 下水污染既已超標即有影響人體健康之虞，自有於場址周
12 界進行污染物圍堵及地下水定期監測之應變措施以減輕污
13 染危害或避免污染擴大之必要性甚明。而原告自88年1月1
14 日起即為系爭場址之承租人，有系爭場址歷年使用情形表
15 在卷可憑（見原處分卷第19頁），其在系爭場址設置工廠
16 從事印刷電路板及電子零組件製造業，則為原告所自承，
17 故其為系爭場址之使用人，對系爭土地具有實質管領力；
18 且E00806監測井之位置在系爭場址內原告工廠之製程區及
19 廢水處理場之間，此觀前揭歷年場址調查示意圖（見訴願
20 卷第56頁、第60頁至第63頁）即明。是被告為減輕系爭土
21 地污染危害或避免污染擴大，依土污法第15條第1項第8款
22 及第2項規定，作成原處分以污染土地關係人身分命原告
23 採取系爭應變必要措施，以避免污染物擴散至場址外，而
24 委諸原告視系爭場址實際情況，決定應採取之具體方法及
25 執行步驟，並透過要求原告將圍堵成效每半年提送至被告
26 備查，且於3個月內提出應變必要措施計畫，由被告加以
27 監督及提出專業意見，俾有效防免污染之擴大，於法有據

，自屬適法。

3、原告雖主張：被告為土污法應變必要措施之義務主體，其既未能查明污染行為人及污染來源，即應依法承擔責任，而非將責任推由原告，被告在公告控制場址後，再依土污法第15條第2項規定，以原處分命原告為系爭應變措施，要屬行政怠惰而有違法；且依土污法第2條第19款規定，污染土地關係人包含土地使用人、管理人或所有人，其僅為承租人，系爭場址利用之利益皆會歸屬土地之所有人即中華民國、管理人高雄分處享有，被告卻責由無辜之原告採取應變措施，顯有裁量濫用之違法云云。然：

(1) 按行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷，此觀行政訴訟法第201條即明。行政機關所為之行政處分，如有不為裁量、裁量逾越、裁量濫用等裁量瑕疵之違法情形時，行政法院固得予撤銷。然由於國家行政事務日趨複雜且涉及專業知識與技術，立法者乃透過保留彈性之構成要件設計方式賦予行政機關裁量權限，使行政機關於適用法律對具體個案作成決定時，得按照個案情節，在法律劃定之範圍內擁有相當之決定權限。故為尊重行政機關之專業，並使行政機關得以有效率地處理行政事務，對於行政機關裁量權之行使，司法機關原則上僅就裁量事項之行政處分作合法性審查。苟行政機關作成裁量處分時所為裁量權行使，未違反法令或濫用權限，則非行政法院所得審究。

(2) 現代社會發展多元，危害及污染環境之類型種類繁多，行政機關為盡其所能達成排除及預防危害以達成維護環境永續之行政任務，故除可動用公權力機關本身之力量

外，有時亦得要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，自為法之所許。土污法第15條第2項既已規定，地方主管機關就執行土污法第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款之應變必要措施時，得命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人為之。參以土污法於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，其立法理由載明：「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。」等語，蓋地下水或土壤受到污染，致破壞環境、危害人體健康，往往係因科技之發展或當地居民健康發生嚴重影響才被發現，許多污染事件，其行為及污染結果發生時點，與被發現之時間相距久遠，而已無從命污染行為人負責，基於前述合作原則及預防原則而有上開相關規定。再對照同條第1項之文義以觀，土污法第2項顯係賦予地方主管機關就執行第15條第1項第3款、第4款、第7款、第8款之應變必要措施時得以選擇自己執行或命他人執行之裁量權限，僅於主管機關選擇命他人執行時，方受有順序之限制，亦即：如同時有行為責任及狀態責任者，應選擇行為責任優先於狀態責任。同屬狀態責任，則有直接管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）。易言之，如有污染行為人存在時，應先命污染行為人執行應變必要措施，必待污染行為人及潛在污染責任人均不明時，方得命污染土地關係人執行。

(3) 查系爭場址現由原告使用，原告對系爭場址有實質管領力，業如上述，自當對系爭場址之範圍及實際情況知之甚詳，被告既係欲就系爭場址執行土污法第15條第1項第8款所定之應變必要措施，依前揭說明，被告未選擇由其自身執行，而命就具有直接管領力之原告採取系爭緊急應變必要措施，並無不合。且在尚無法確認污染行為及潛在污染責任人時，被告參酌土污法第15條之規定及其立法意旨，基於避免污染擴大或減輕污染危害之必要性、有效性等公共利益考量下，為避免地下水污染擴大而有影響健康之虞，認為原告在系爭場址上為應變必要措施之施作較為方便迅速有效，優先於所有人、管理人而命場所使用人即原告應採取系爭應變必要措施，確有其事實面及專業技術面之基礎，依前揭說明，亦難謂有何裁量濫用之違誤。

4、原告另主張：高雄分處已在102年發現有污染情事，並已進行投藥整治，是高雄分處對應如何作為較有經驗值，且高雄分處對於加工出口區具有統籌管理權限，將此事責令由加工出口區為處理，就污染整治排除部份能更獲成效及妥適；且高雄分處所自設的KW19號井位在高濃度污染熱區，故由高雄分處負責採取應變措施而負擔相關費用，較為公允，被告未審酌此事，逕要求原告採取應變措施，實屬疊床架屋，要有失當云云。惟按狀態責任對責任之發生，並非一定必須具因果關係，係因享有對物之管領力，對物有防止危害較具效率及可能，而負有責任。由於物之歸屬狀況有時甚為複雜，因此狀態責任之認定，有先後順序，一般是先對物有事實管領力之人，其次為物之所有權人或其他有權利之人課予責任。而土污法之規範機能重在已發

生之污染狀態的控制與整治，故土壤及地下水污染之狀態責任，實係以具備排除危害可能性為主要考量，而對於物有事實上管領力，且有確定及繼續之支配關係，立於得排除他人干涉之狀態者，原則上即應係對污染之危害最為明瞭且有把握而能排除危害者，使其善盡一定之維護義務，以達到土地永續使用之環保目標。查原告自88年1月1日起即為系爭場址之承租人，在系爭場址設置工廠從事印刷電路板及電子零組件製造業，其為系爭場址之使用人，對系爭土地具有直接而實質之管領力，業如上述，故被告認原告在系爭場址上為應變必要措施之施作較為方便迅速有效，優先於所有人、管理人而命場所使用人即原告應採取系爭應變必要措施，自有其事實面及專業技術面之基礎；相對而言，高雄分處僅係加工出口區之管理機關，其對於系爭場址之事實管領力顯不及於原告，尚難僅以其曾有其他污染整治經驗，即認其應對系爭場址之緊急應變措施執行優先負責。至於原告作為系爭場址之承租人，其因被告作成原處分所命執行之系爭緊急應變措施而負擔相關費用，是否應與土地所有權人或管理人，基於其契約關係而有內部分擔，則為另一層次之問題。故原告上開主張仍不足以動搖原處分之適法性。

六、綜上所述，原告之主張均無可採。被告依土污法第15條第1項第8款及第2項規定，作成原處分命原告採取系爭應變必要措施，核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

01 八、結論：原告之訴無理由。

02 中 華 民 國 109 年 5 月 5 日

03 高雄高等行政法院第二庭

04 審判長法官 李 協 明

05 法官 林 韋 岑

06 法官 曾 宏 揚

07 以上正本係照原本作成。

08 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
09 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由
10 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
11 定駁回。

12 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
13 訟法第241條之1第1項前段）

14 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
15 條第1項但書、第2項）

16		
17	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
18	代理人之情形	
19		
20	（一）符合右列情形	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
21	之一者，得不	格或為教育部審定合格之大學或獨
22	委任律師為訴	立學院公法學教授、副教授者。
23	訟代理人	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
24		理人具備會計師資格者。
25		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
26		理人具備專利師資格或依法得為專
27		利代理人者。

(續上頁)

(二) 非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 109 年 5 月 5 日
書記官 林 幸 怡