

裁判字號：最高行政法院 104 年度判字第 325 號 行政判決

裁判日期：民國 104 年 06 月 18 日

案由摘要：土壤及地下水污染整治法事件

最高行政法院判決

104 年度判字第 325 號

上訴人 財政部國有財產署南區分署

代表人 黃莉莉

訴訟代理人 何旭苓 律師

被上訴人 高雄市政府

代表人 陳菊

訴訟代理人 張訓嘉 律師

何嘉昇 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 104 年 1 月 8 日高雄高等行政法院 102 年度訴字第 341 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理 由

一、坐落高雄市○○區○○○段 452-98 地號及同段 452-100 地號土地（以下合稱系爭土地）均為中華民國所有，民國 72 年間由改制前高雄縣政府代管，迄 87 年間由改制前財政部國有財產局（下稱國產局，102 年 1 月 1 日變更機關名稱為財政部國有財產署）收回並交上訴人（102 年 1 月 1 日變更前機關名稱原為財政部國有財產局臺灣南區辦事處）管理【其中 452-100 地號土地之管理者，曾於 94 年 12 月 15 日變更登記為行政院農業委員會林務局（下稱林務局），惟 95 年 8 月 21 日又將管理者變更登記為國產局】，嗣國產局再於 99 年 12 月 9 日將系爭土地移交林務局管理，已辦竣管理機關變更登記。被上訴人因於 101 年 1 月 5、6 日在系爭土地進行土壤污染查證工作，自採集之土壤樣品檢測結果發現重金屬濃度超過土壤污染管制標準，乃以 101 年 3 月 26 日高市府環土字第 10132638700 號函請上訴人提出說明；上訴人則以 101 年 4 月 17 日台財產南改字第 1010005052 號函復略以：本次土壤檢測樣品有採集到場

址先前遭人棄置鋁渣之疑慮，是否得據以認定系爭土地之土壤已有污染，尚有疑義；況系爭土地之廢棄物清理工作至 99 年 1 月 29 日竣工後，經財團法人工業技術研究院評定污染等級已由清理前之 34.37 分降為 17.18 分，屬行政院環境保護署定義之丙級場址，對環境應無立即危害之虞，俟「國有或公有土地遭棄置廢棄物之處理標準作業程序」重行訂定後，再據以辦理等語。嗣被上訴人仍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 條規定，以 101 年 12 月 21 日高市府環土字第 10143674404 號公告（下稱原處分），將系爭土地公告為土壤污染控制場址暨土壤污染管制區。上訴人不服，提起訴願，經遭決定駁回，遂提起行政訴訟，經原審以 102 年度訴字第 341 號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：被上訴人將系爭土地公告為土壤污染控制場址暨土壤污染管制區所憑之土壤檢測樣本：S03(8-9m)、S04(6-7m)、S09(2-3m)，均非系爭土地之原生土壤，而係摻有鋁渣之回填土，是以被上訴人以 S03、S04 及 S09 等非原生土壤為檢測樣本，其檢測過程已有瑕疵，復據該錯誤之檢測結果而公告系爭土地為土壤污染控制場址暨土壤污染管制區，自非適法，應予撤銷。又縱認系爭土地上之鋁渣及含有鋁渣之回填土，均屬於土污法所稱之土壤，而均可作為土壤污染檢測之對象，然因在系爭土地上回置鋁渣之處理方式，乃經改制前高雄縣政府同意備查，有改制前高雄縣政府與上訴人訂定之行政契約及依該行政契約所擬定之清理計畫期末報告，以及場址調查與危害評估報告可稽，被上訴人既承受改制前高雄縣政府之業務，即應認被上訴人亦同意系爭鋁渣可得回置於系爭土地上，否則，即無異與其先前同意之意思表示相違，且破壞當初上訴人同意優先清理有害廢棄物並撤回訴訟之信賴利益等語，為此，訴請將原處分及訴願決定均撤銷。

三、被上訴人則以：本件系爭土地經被上訴人委請正修科技大學採樣、檢驗，發現土壤遭受污染，且土壤中所含鎘、銅、鋅等重金屬濃度逾土壤污染管制標準，乃依土污法相關規定公

告系爭土地為土壤污染控制場址，依法自屬有據。至上訴人與改制前高雄縣政府間所簽訂之行政（和解）契約，其標的係改制前高雄縣政府 94 年 1 月 4 日府環四字第 0940000978 號等函，乃改制前高雄縣政府依廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定命上訴人將系爭土地上之廢棄物清除處理之處分，雙方僅就系爭土地內廢棄物清理問題進行協商，達成和解，由上訴人承諾優先清除系爭土地之有害事業廢棄物，至於土壤污染部分，當時並未進行相關檢測，自未在雙方和解之範圍內。又依土污法第 2 條第 1 款、第 4 款規定可知，土污法中所稱之土壤，並非限於所謂之原生土壤，不論是原生土壤、回填土或客土，均為陸上生物生長或生活之地殼岩石表面之疏鬆天然界質，而有土污法之適用等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

- 四、原審駁回上訴人之訴，係以：（一）本件上訴人是否為原處分之法律上利害關係人，自應審認原處分內容是否導致上訴人法律上之權利義務或利益發生增減變動為斷。本件原處分主要分為兩部分：第一部分係依土污法第 12 條第 2 項規定，將系爭土地公告為土壤污染控制場址，並公告其查明系爭土地之污染行為人為黃嘉勝、黃張玉明、蔡順益（452-98 地號部分）及鄭衣忠（452-100 地號部分）；第二部分則係依土污法第 16 條規定，將系爭土地公告為土壤污染管制區，並於公告中禁止多項土地利用行為（即土污法第 17 條第 1 項、第 2 項、第 18 條及第 19 條規定之內容），及違反之法律效果（即土污法第 40 條第 2 項及第 41 條第 1 項第 1 款規定）。是以，除系爭土地之所有權人中華民國，及經公告載明之污染行為人黃嘉勝、黃張玉明、蔡順益、鄭衣忠等原處分之相對人，當然得循行政爭訟程序謀求救濟外，其他與原處分具有法律上之利害關係者，僅得依原處分所呈現之規制內容加以認定。而由原處分於公告中禁止多項土地利用行為（即土污法第 17 條第 1 項、第 2 項、第 18 條及第 19 條規定之內容），及其違反之法律效果（即土污法第 40 條第 2 項及第 41 條第 1 項第 1 款規定），應可推知原處分係在規制系爭土地之限制使用或管制人為活動，簡言之，即管制或限制系爭土地之利用。從

而，與系爭土地間不具利用關係之人，自非原處分所規制之對象，即無法律上利害關係可言。（二）再按「本法用詞，定義如下：……十五、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：(一)洩漏或棄置污染物。(二)非法排放或灌注污染物。(三)仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。(四)未依法令規定清理污染物。十六、潛在污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人：(一)排放、灌注、滲透污染物。(二)核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水。…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15款、第16款、第19款分別定有明文。又土污法為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，分就主管機關為控制場址或整治場址公告後之管制措施、行為義務、責任及處罰予以明定，諸如：(1)第12條第7項及第37條規定，污染行為人或潛在污染責任人就控制場址或整治場址之環境影響與健康風險、技術與經濟效益等事項進行評估，並納入控制計畫或整治計畫之義務及違反之法律效果（處罰）；(2)第15條第1項第1款、第32條、第35條規定，污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工之義務及違反之法律效果；(3)第15條第1項第2款、第43條第1項規定，停止使用地下水或其他受污染之水源，並不得鑽井使用地下水之義務，及污染行為人、潛在污染責任人繳納支出費用之義務；(4)第15條第1項第4款、第2項、第38條第1項第2款、第43條第1項規定，污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人豎立告示標誌或設置圍籬之義務，及違反之法律效果與污染行為人、潛在污染責任人繳納支出費用之義務；(5)第15條第1項第5款、第43條第1項規定，特定農地之所有人或耕作人不得耕種特定農作物，及因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品所有人接受檢測，與必要時接受管制或銷燬之義務，以及污染行為人、潛在污染責任人繳納支出費用之義務；(6)第15條第1項第7款、第2項、第38條第1項第2款、第43條第1項規定，污染行為人、

潛在污染責任人、污染土地關係人移除或清理污染物之義務及違反之法律效果與污染行為人、潛在污染責任人繳納支出費用之義務；(7)第 15 條第 1 項第 8 款、第 2 項、第 38 條第 1 項第 2 款、第 43 條第 1 項規定，污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人依主管機關之命為應變必要措施之義務及違反之法律效果與污染行為人、潛在污染責任人繳納支出費用之義務；(8)第 22 條第 1 項、第 37 條規定，整治場址之污染行為人或潛在污染責任人應提出並實施土壤、地下水污染整治計畫之義務及違反之法律效果；(9)第 25 條、第 38 條第 1 項第 1 款規定，污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或土壤、地下水污染管制區內之土地使用人、管理人或所有人配合土壤、地下水污染整治計畫或污染控制計畫實施之義務及違反之法律效果。綜上規定意旨可知，污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人及污染管制區內之土地使用人、管理人或所有人，均係依土污法所實施管制措施之義務人，如有義務之違反，應負責任並受處罰，核屬法律上之利害關係人，應無疑義。（三）本件上訴人並非原處分所指之污染行為人，此觀諸原處分已公告其查明系爭土地之污染行為人為黃嘉勝、黃張玉明、蔡順益（452-98 地號部分）及鄭衣忠（452-100 地號部分）即明，毫無疑義。本件復無證據顯示上訴人有(一)排放、灌注、滲透污染物，或(二)核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水之行為，致污染物累積於土壤，而造成土壤污染，則上訴人亦非潛在污染責任人甚為明確。又系爭土地所有權人為中華民國，自 99 年 12 月 9 日起即移交林務局管理，並辦竣管理機關變更登記，迄原審法院 103 年 12 月 18 日言詞辯論期日止，系爭土地仍由林務局管理，有系爭土地登記謄本為憑。則上訴人既非系爭土地之污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人及污染管制區內之土地使用人、管理人或所有人，其與系爭土地間不具土地利用關係，並非原處分所規制之對象，即無法律上利害關係可言。縱上訴人所稱原處分倘若確定，林務局即擬將系爭土地移請上訴人接管，亦僅屬經濟上或事實上利害關係，並非屬權利或法律上利益將因本件訴訟之結果受損害。本件上

訴人非原處分相對人或法律上利害關係人，其以自己名義提起本件訴訟請求撤銷原處分，欠缺權利保護必要等詞，為其判斷之基礎。

五、本院按：

- (一)國有土地之登記所有權人為中華民國，然實際上由管理機關行使所有權人之權利。是以國有土地之管理機關，實兼具國有土地之管理人及得行使所有權權能者之地位。司法實務向來亦准管理機關以其名義起訴，就其管理之國有財產主張所有權人之權利，在此情形，管理機關係本於一定資格以自己名義為他人任訴訟當事人之人，亦即管理機關就其管理之國有財產之訴訟，具有訴訟實施權。當國有財產之管理機關代表國家就其管理之財產，主張所有權人權利起訴，於訴訟中喪失其管理機關資格時，應由新管理機關承受其訴訟。如非管理機關代表國家主張所有權人權利起訴，固欠缺訴訟實施權，然其於訴訟中成為管理機關，取得訴訟實施權，續為訴訟者，此種情形與選定當事人之被選定人之資格有欠缺，嗣後經取得資格者追認其訴訟行為之情形相類似，是應類推適用行政訴訟法第 36 條準用民事訴訟法第 48 條規定，認其追認之前訴訟行為，溯及於行為時發生效力，而具當事人適格。
- (二)在撤銷訴訟，通常行政處分之相對人即具有訴訟權能，而具當事人適格，此即學說上所謂之「相對人理論」。本件被上訴人先係通知上訴人就系爭土地之場址污染情形及後續處理相關事宜提出說明（見原審卷所附原證六），嗣依行政程序法第 102 條，就其將公告系爭土地為土壤污染控制場址及劃定污染管制區事項，通知上訴人陳述意見（見原審卷所附原證八），並將原處分送達予上訴人，並教示如對原處分不服，得提起訴願（見原審卷所附原證十），足見被上訴人係以上訴人為管理機關，對之作成處分（被上訴人亦自承其係因未察於公告時上訴人已非管理機關而將原處分送達於上訴人，見被上訴人上訴答辯狀第 5 頁）。因此，上訴人為原處分之相對人。上訴人既為原處分之相對人，對原處分即有訴訟權能，原判決以上訴人非原處分相對人，駁回其訴，已有可議。又上訴人於原審起訴時，同時主張被上訴人將系爭土地

公告為土壤污染控制場址暨土壤污染管制區，以及禁止多項利用行為之處分並不合法，已損害上訴人機關之財產權，依行政訴訟法第4條第1項請求撤銷原處分（見起訴狀第4頁）。據此，可知上訴人同時有代表國家對限制系爭土地所有權等多種造成土地所有權人損害之原處分，主張所有權人權利而起訴之意。雖然上訴人於起訴時並非管理機關，而欠缺訴訟實施權，然其於上訴中成為管理機關，有其提出之土地建物資料查詢表附本院卷可稽，其續行本件訴訟，依上述(一)之說明，已屬追認其前欠缺訴訟實施權之訴訟行為，溯及行為時發生效力。上訴人以其名義起訴，具備當事人適格。從而，原判決以上訴人非處分相對人或利害關係人，欠缺權利保護必要，駁回上訴人之訴，適用法規錯誤，並影響判決結果，上訴意旨求予廢棄原判決，為有理由。又因上訴人之請求是否有理由，尚須由原審法院調查事實始能判斷，自應由本院將原判決廢棄，發回原審法院更為審理。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 104 年 6 月 18 日

最高行政法院第六庭

審判長法官 林 茂 權

法官 楊 惠 欽

法官 姜 素 娥

法官 許 金 釵

法官 吳 東 都

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 104 年 6 月 18 日

書記官 莊 子 誼

資料來源：最高行政法院司法院公報第57卷8期271-276頁最高行政法院裁判書彙編（104年1月至12月）第333-341頁