

土污法中溯及規定之合憲性審視

—大法官會議釋字第 714 號解釋

► 董事長特別助理 顏秀慧

前於第 3 期法律櫥窗¹曾提及我國土壤及地下水污染整治法（以下簡稱土污法）中訂有溯及既往之規定，該文完成至今轉眼竟已度過八年光陰。文中引用台安順廠址之污染事件作為說明案例，多年來該案經中國石油化學工業開發股份有限公司（以下簡稱中石化公司）提起多起訴訟遭駁回確定，故中石化公司以土污法中「污染行為人就該法施行前發生之污染狀況負整治義務」之相關規定，認有違法律不溯及既往等原則之疑義，聲請司法院大法官會議解釋。

本案之主要爭點為「土污法第 48 條使污染行為人就該法施行前發生施行後仍存之污染狀況負整治義務是否違憲」，經司法院大法官於民國 102 年 11 月 15 日作成釋字第 714 號解釋—土污法施行前污染行為人之責任案，針對土污法施行前污染行為人之責任及土污法中相關條文之合憲性加以闡釋說明。²

本號解釋意旨指出：民國 89 年 2 月 2 日制定公布之土污法第 48 條中有關「於本法施

行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之」部分，係對該法施行後，但其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範，未牴觸法律不溯及既往原則及憲法第 23 條之比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權及財產權之意旨均無違背，故為合憲宣告。而本案除解釋文及解釋理由書外，另有七位大法官提出協同意見書或不同意見書，顯示對本案之問題癥結及解釋結果，多位大法官仍自持特定見解。

根據解釋理由書，本案為合憲宣告之主要理由為：

1. 使施行前污染行為人就施行後之污染狀況負整治義務，係在強調整治義務以仍繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染行為發生於前後而有不同。
2. 污染係由施行前污染行為人之非法行為造成，並無值得保護之信賴而須制定過渡條款或為其他合理補救措施之必要，不違反信賴保護原則。
3. 土污法之相關規定課予施行前之污染行為人就施行後仍繼續存在之污染狀況負整治、支

付費用及停業、停工等義務，即屬對憲法第15條所保障之人民工作權、財產權及其內涵之營業自由所為限制，自應符合憲法第23條之比例原則，須就目的正當性、手段有效性及損益比例性來衡量，茲分析如下：

- (1)查土污法之制定，係為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（參照土污法第1條立法目的）。為妥善有效處理土壤或地下水污染問題，且土壤及地下水之污染多肇因於農、工、商之執業或營業行為，故為解決施行前發生而施行後仍繼續存在之污染問題，俾能全面進行整治工作，避免污染擴大，是以有相關規定，其目的係屬正當。
- (2)對施行前之污染行為人若不命其就現存污染狀況負整治責任，該污染狀況之危害，勢必由其他人或國家負擔，有違社會正義，並衝擊國家財政。採由施行前污染行為人負整治責任之手段，始足以妥善有效處理土壤及地下水污染問題，有助於目的達成，且又無其他侵害較小之手段可產生相同效果，故應認此一規定係達成前述立法目的之必要手段，且所採手段亦有助於上開目的之達成。
- (3)土污法施行前發生之污染狀況於土污法施行後仍繼續存在者，將對國民健康及環境造成危害，須予以整治，方能妥善有效解決污染問題，以維公共利益。況施行前之污染行為人之污染行為原屬非法，在法律上本應負一定除去污染狀況之責任，該規定課予相關整治責任，而對其財產權等所為之限制，與所保護之公共利益間，並非顯失均衡。

解釋理由書最後一段，也提及本案例中一個重要的關鍵問題，但大法官因認為該問題並非憲法問題，而未為解釋。依民國89年2

月2日制定公布之土污法第2條第12款規定，污染行為人係指為該款所列各目行為之人，故各相關規定均以「污染行為之行為人」為規範對象。嚴格而言，污染行為人之概括繼承人既未實施污染行為，自然不能認定其為「污染行為之行為人」，例如：當污染行為人為自然人時，其死亡後即使繼承人未拋棄繼承，亦無法直接認定其繼承人因繼承而具有「污染行為之行為人」之身分。然則，公法上權利義務之繼承，應否採學者所持之肯定說，亦即以私法中民法第1148條或公司法第75條之規定為依據³，則有待未來實務見解之補充。

附註1：案例事實

本案之案例事實為中石化公司於民國72年間奉經濟部令合併台灣業公司（以下簡稱台公司，該公司因而消滅），中石化公司於合併時係屬國營事業，但於民國83年正式移轉民營。民國93年間，臺南市政府認原屬台公司安順廠等場址之戴奧辛及汞污染情形，係台公司於民國54年至67年間生產五氯酚等產製過程及剩餘產品露天堆放滲入土壤所造成，台公司為污染行為人，中石化公司人既合併吸收台公司之法人人格，自應概括承受其責任，乃依土污法規定命中石化公司繳納整治費用，另命提供土地以供設置污染物安置區等。因中石化公司並未遵行，故又被依相關規定加計2倍費用，並課處罰鍰及怠金。中石化公司不服，除提起行政爭訟外，並認經濟部命二公司合併係違法行使公權力之行為，從而提起國家賠償訴訟，均遭駁回確定。

附註2：新舊法對照

按民國89年2月2日制定公布之土壤及地下水污染整治法第48條規定，該法所定污染防治等措施及相關罰則（計8條），於該法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為



人適用之。

土污法於民國 89 年制定公布後，嗣後分別於民國 91 年、民國 99 年歷經兩次修正。現行法係於民國 99 年 2 月 3 日修正公布全文 57 條，內容修正極多。本案係以本件據以聲請之確定終局裁判所適用之民國 89 年 2 月 2 日公布之土污法第 48 條為審查對象，不含現行規定。

與本解釋相關之土污法第 2 條第 12 款及第 48 條新舊條文比較如下：

註解：

1. 顏秀慧，「從中石化（台鹼）安順廠案談溯及既往與損失補償」，綠色生產力通訊，第3期，第18-19頁，民國95年1月。
2. 本文引用之釋字第714號解釋文、解釋理由書、新聞稿、解釋要旨、案情摘要等，資料來源均為司法院網站—大法官解釋釋字第714號，網址：http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=714。
3. 李建良，「污染行為、整治義務與責任繼受的法律關聯與憲法思辨—釋字第714號解釋」，台灣法學雜誌，第238期，第59-81頁，民國102年12月15日。

土壤及地下水污染整治法

歷史條文（89.02.02制定公布）

第2條 本法專用名詞定義如下：

十二、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)非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。
- (二)仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。
- (三)未依法令規定清理污染物。

第48條 第7條、第12條、第13條、第16條至第18條、第32條、第36條、第38條及第41條之規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人適用之。

現行條文（99.02.03修正公布）

第2條 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。

第53條 第7條、第12條至第15條、第22條、第24條、第25條、第37條、第38條及第43條第1項至第3項、第5項、第7項至第9項規定，於本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人、潛在污染責任人、控制公司或持股超過半數以上之股東，適用之。