

土污法施行前污染行為人之責任案

—釋字第714號解釋與評析

編目：憲法

<摘要>

土壤及地下水污染整治法第 48 條規定，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，其污染狀況仍繼續存在之情形而為規範，尚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。

關鍵詞：法律不溯及既往原則、比例原則、工作權、財產權

一、解釋文及解釋理由書重點摘述

- (一)八十九年二月二日制定公布之土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第 48 條規定：「第七條…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。」（下稱系爭規定）所列之規定課予污染行為人就土污法施行後仍繼續存在之污染狀況，有避免污染擴大及除去之整治等相關義務，並對違反土污法所定前述義務之處罰及強制執行。
- (二)系爭規定意旨僅在揭示前述整治義務以仍繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染之行為發生於土污法施行前或施行後而有所不同；反之，施行前終了之污染行為，如於施行後已無污染狀況，系爭規定則無適用之餘地，是尚難謂牴觸法律不溯及既往原則。
- (三)且依土污法第 2 條第 12 款規定：「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。」該污染係由施行前之污染行為人之非法行為（例如：六十三年七月二十六日制定公布之廢棄物清理法第 13 條等）造成，亦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問題。
- (四)系爭規定為妥善有效處理土壤或地下水污染問題，使土污法施行前發生而施行後仍繼續存在之污染問題可併予解決，俾能全面進行整治工作，避免



污染繼續擴大，目的洵屬正當，且所採手段亦有助於上開目的之達成。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。是系爭規定明定施行前之污染行為人負整治責任，始足以妥善有效處理土壤及地下水污染問題，而又無其他侵害較小之手段可產生相同效果，自應認系爭規定係達成前述立法目的之必要手段。

(五)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，系爭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。綜上，系爭規定尚未牴觸憲法第 23 條之比例原則，與憲法保障人民工作權、財產權及其內涵之營業自由之意旨均無違背。

二、本號解釋評析

爭點	評析內容
系爭規定是否違反法不溯及既往原則？	<p>1.蘇永欽大法官所提意見： 系爭規定真正規範的是污染狀態的整治，僅以污染行為人為整治義務的主體之一，並非單純對污染行為追究責任。污染狀態的存續乃必要之構成要件事實，其完成必然在法律施行後，因此構成要件事實並非於污染行為終了或污染狀態出現即已完全實現。系爭規定並不具溯及效力。</p> <p>2.陳新民大法官所提意見： (1)系爭規定構成法律溯及既往之要件。 系爭規定所規範之「整治」義務，並非在土污法制定前即存在於相關法律內，無疑是土污法此「新法」創設之義務也。系爭規定將整治義務課予在土污法施行前實施污染行為之「污染行為人」上，從而回溯課予其應依新法而承擔的整治義務，顯然具有溯及效力。</p> <p>(2)系爭規定很明顯地對於污染行為人完成污染行為後，經過甚長的時間，才透過制定新法的方式(由十多個條文)產生如此多樣，洋洋灑灑的整治義務，皆具有不利益負擔的性質，屬典型的溯及義務。</p> <p>(3)真正溯及既往法律之例外許可前提有四：需有可預見性、消除舊法的不確定性、填補法律漏洞及重要的公共利益。從可預見性的要件觀之，若污染行為人在行</p>



<p>系爭規定是否違反法不溯及既往原則？</p>	<p>為時已經違背了法律及其他法定義務，即可預見其應承擔之法律責任，故系爭規定認定污染行為人非法的判斷仍顯不足，必須連結「非法」以及「預見整治效果」，方可消除是否滿足可預見性之疑慮。否則即有必要另外制定免責條款、補償或過度規定。</p> <p>(4)所謂「可預見性」指應可預見「依當時法令所規範的法律後果為限」。觀之本號解釋理由書第一段所援引的行為時之法令，例如：廢棄物清理法第 13 條及同法臺灣省施行細則第 18 條、第 20 條之規定，皆有罰責規定，若有違反上述規定的情事，主管機關可課予罰鍰，而最嚴重的不過是採按日處罰以及吊銷營業執照或擔負起一定的刑責與法律責任。除此之外，廢棄物清理之造成污染之行為，別無其他法律責任之可言。……系爭規定課予污染行為人新的法律義務（整治義務），以迥然不同於污染行為人行為當時所可明確預知的行為義務（每次違規的罰鍰、改進義務、按日處罰、吊銷執照及擔負刑事與其他法律責任）。故多數意見顯然捨棄了行為人行為時，應承擔行為當時的「法定責任」，而非系爭規定制定時的「法定責任」。</p> <p>(5)我國的環保法規是所有法律類型中，發展最慢的一環，…許多造成污染的事業，在行為時都沒有相關法規可資遵循，何來預見其法律後果之可能。這也是我國發展工業當時，採取低密度的環保標準，不僅污染標準採形式主義、執法也以寬鬆方式為之，簡而言之，是以「經濟優先一切」，作為國家發展方向。故多數意見提出的「非法論」，似乎以現今的法規環境與標準，來要求多年前的事實與行為之準則，是否有「法制時空錯置」之疑？</p>
<p>規範行為責任或狀態責任？</p>	<p>1.蘇永欽大法官所提意見： 系爭規定真正規範的是污染狀態的整治，其構成要件為法律適用時污染狀態仍然存在；若污染狀態若已不復存在，即無整治義務可言，所以和單純追究污染行為責任之規定不同。</p> <p>2.林錫堯大法官所提意見： 系爭規定既已明文規定適用於「本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人」，而非適用於「土地所有人或其他對物的狀態具有事實管領力之人」，立法意旨已甚明確，其規定之歸責型態，並非上述之狀態責任，</p>



<p>規範行為責任或狀態責任？</p>	<p>而是行為責任。</p> <p>3.陳新民大法官所提意見： 「拼湊式的立法，師其形，而未師其意。」 我國的立法模式外觀大致上採行美國的行為責任制度(包括設置整治基金以及名似實不像的「潛在責任人(註1)」)，以污染行為人承擔清除污染之責任，但特別強調「污染者付費原則」，採溯及既往的規範模式。而專以「消除立法時的污染狀態」為立法目的又類似德國的狀態責任立法模式。在合憲解釋上也掉入「污染者本應有繼續清除污染源的窠臼」。然而卻忘了德國法令早已周全規範污染行為人的整治清除責任(註2)，我國整體環保法制發展甚晚，而警察法又未進展到規範企業環保責任之程度，以致於行為時及行為終了後，並未規範完善的整治義務。故活生生套用德國模式，便產生水土不服之症。</p>
<p>措施法之探討</p>	<p>陳新民大法官所提意見：</p> <p>(1)針對某種已存在的狀態所採行的立法措施，公法上稱為「措施法」，直接針對已發生的事實(即存在的待規範狀態)為立法規範，和一般法律是以未來將可能產生的案例作為規範，迥然不同，故是一種類似「個案法律」性質的立法模式。例如：因應九二一大地震所制定的「九二一震災重建暫行條例」。</p> <p>(2)措施法的特色在於立法者此時將立法與行政的角色集中在一起。直接由立法者決定具體事件之解決方法，立法者為此判斷時，很可能已可推測到適用法律的對象，故自然容易產生濫權而侵害國家的法治原則與基本人權。必須以最嚴格的方式予以檢驗有無侵犯平等權及比例原則，釋憲制度便是最後的把關者。若有法律溯及既往的疑慮時，更應在公共利益與比例原則的檢驗上，強化審查密度。</p>
<p>措施法之探討</p>	<p>(3)本號解釋多數意見的立論，似乎完全忽視系爭規定具有措施法的性質，也未對系爭規定的公益與比例原則進行嚴格審查密度之檢驗，而是採取寬鬆的審查密度，均已違背了法治國家對於措施法應有的審查基準。</p>



【注釋】

註 1：美國法採取行為責任制，但創設「潛在責任人」：(1)有害物資洩漏或有洩漏之虞的設施其目前之所有人與管理人；(2)有害物資棄置時，設施之所有人與管理人；(3)依契約負責安排運送貨處置有害物資之人(4)運送有害物資者。除非其能舉出反證，否則即可論定為污染行為人。我國相關條文，參考土污法第 2 條第 12 款(現行條文同條第 15 款 2 至 4 目)規定。

註 2：德國聯邦土壤保護法具有聯邦法的位階，雖遲至 1998 年才制定。然各邦的警察法(環保法)對土壤污染行為人的整治義務，早有明白規定，故聯邦土壤法的制定，是將各邦法彙整後，讓法律適用上更為明確且一致，至於原污染行為人依據邦法的整治義務，並未隨著新法的制定而消滅。因此依據警察法的一般原則，污染行為人的整治義務依據存續下來，故沒有所謂產生溯及效果的問題。

