高雄高等行政法院判決

109年度訴字第384號
民國111年5月3日辯論終結

原　　告　中國石油化學工業開發股份有限公司

代　表　人　陳瑞隆
訴訟代理人　李益甄　律師
　　郭心瑛　律師
　　陳柏霖　律師
被　　告　臺南市政府環境保護局

代　表　人　謝世傑
訴訟代理人　黃碧玲
　　張喬婷　律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服臺南市政府中華民國109年8月28日府法濟字第1091022570號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、訴願決定及原處分關於命原告繳納費用超過附表一「原告應負擔部分」均撤銷。

二、原告其餘之訴駁回。

三、訴訟費用負擔如附表二所載。

事實及理由

一、爭訟概要：

（一）原告所屬安順廠前身為臺灣鹼業股份有限公司（下稱臺鹼公司）安順廠，該廠曾於民國60年代末期生產五氯酚鈉，嗣因法令禁止而停止生產；臺鹼公司與原告於72年4月1日依公司法合併，臺鹼公司於合併後消滅，原告則為存續公司。嗣土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）於89年2月2日公布施行，經被告於90年間調查結果，該安順廠區因其生產流程致土壤中戴奧辛及汞含量均超過土壤污染管

制標準，臺南市政府乃依89年2月2日公布施行之土污法（下稱行為時土污法）第11條第2項前段規定，以91年4月11日南市環水字第09104007660號公告（下稱91年4月11日公告），將該廠區內之臺南市安南區鹽田段（下稱鹽田段）668地號土地公告為土壤污染控制場址；復於92年12月1日以南市環水字第09204023661號公告（下稱92年12月1日公告）修正，將鹽田段668、668-1、668-2、668-4、668-5、668-6地號等6筆土地（下稱安順廠區），及鹽田段544-2、541-2、543、545地號等4筆全部土地及同段550、551、552地號3筆緊鄰二等九號道路以東50公尺範圍內之土地公告為土壤污染控制場址。臺南市政府於92年12月9日提報上開控制場址初步評估結果，經行政院環境保護署（下稱環保署）審核後，以93年3月19日環署土字第0930020257號公告（下稱93年3月19日公告）原告安順廠及二等九號道路東側草叢區為土壤污染整治場址（下稱系爭場址）。

（二）被告為減輕污染危害或避免污染擴大，依土污法第15條規定採取應變必要措施，委託環興科技股份有限公司（下稱環興公司）執行「105年度中石化（臺鹼）安順廠整治場址監督管理及查核工作計畫」（下稱系爭計畫），執行時間105年3月3日至107年5月2日，並由土壤及地下水污染整治基金（下稱土污基金）代為支應總計新臺幣（下同）59,624,285元之費用。臺南市政府於108年4月11日以府環土字第1080412260號函（下稱前處分）命原告於同年6月30日前將前揭費用繳入土污基金帳戶。原告不服，提起訴願，經環保署108年9月24日環署訴字第1080038885號訴願決定（下稱前訴願決定）：「原處分撤銷，由原處分機關於文到2個月內另為適法之處分。」被告乃於108年11月4日以環土字第1080117583號函（下稱108年11月4日函）檢附支出費用明細通知原告陳述意見後，作成108年12月13日環土字第1080136905號函（下稱原處分）向原告求償系

爭計畫代為支出費用59,171,295元。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、前處分遭環保署前訴願決定撤銷後，卻改由被告作成原處分並由臺南市政府為訴願審查，規避環保署之訴願審查，違反行政程序法第6條、第8條、訴願法第96條等規定，更違反憲法第15條財產權及第16條訴願權保障、司法院釋字第663號及第667號解釋揭櫫之憲法正當法律程序要求。

2、被告依土污法第15條及第43條命原告繳納應變必要措施之費用，須與「減輕污染危害或避免污染擴大」之規範目的具有關聯性、必要性，且為原告已持續進行之整治義務所未及而屬其應履行者，始足當之。此應由行政機關負擔客觀舉證責任，證明程度應達到高度蓋然性。

3、行政事務費之「加班費」110,494元部分，係楊叢印、李建緯、楊朝全及王薪嘉等4人自105年1月至107年6月間之加班費，該4人分別為被告法定編制內之技士、股長、科長及技士，上開人員加班處理相關行政事務之加班費，乃被告在法定職權範圍內，執行或監督相關工作所支出之一般人事行政費用，依最高行政法院109年度判字第6號判決意旨，屬被告在法定職權範圍內應自行吸收之一般人事行政費用，不得命原告負擔。

4、行政事務費之「差旅費」88,887元及「出席或審查費」401,360元部分，均係被告分別就各次推動小組、專家諮詢、評選委員及專案小組會議，邀請專家學者協助審查及監督相關整治計畫及驗證等工作所生之專家學者交通差旅費及會議出席費，性質上應屬土污法第12條第13項規定之範疇，且因土污法第43條第1項未規定依土污法第12條第13項規定支出之費用得命污染行為人繳納，故被告不得依土污法第43條第1項規定命原告支付相關費用。

5、行政事務費之「一般事務費」205,086元部分，如自105年1月自107年5月之電話費、郵資、各會議之誤餐費（便當費）、影印費、碳粉、墨水匣、文具等費用，依最高行政法院107年度判字第20號判決意旨，與減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的無關聯性，僅為一般行政事務費，本應由被告負擔，不應由原告支付。

6、委辦費之「一、基本工作之人事費用」所對應工作項目「一、（二）執行監督查核工作並設置駐場人員」，係依據土壤及地下水污染場址改善審查及監督作業要點（下稱作業要點）第7點第2款規定，實係協助被告監督管理整治場址相關工作計畫及執行法定義務之一般行政事項，非屬土污法第15條第1項之應變必要措施，依本院106年度訴更二字第4號判決意旨，支出費用中之計畫主持人、協同主持人、研究員、助理研究員、駐場址工程師等人事費用，均不應由原告支付。

7、委辦費之「二、污染整治監督驗證」所對應之工作項目包含「整治施工期間採樣監督驗證」及「污染整治後之驗證查核」等兩大項；前者係依作業要點第7點第3款，後者則係依同要點第11點。上開工作項目性質為行政查證、稽核及驗證，屬土污法第12條第13項及第28條第3項第7款之涵攝範圍，非土污法第15條第1項規定，故本工作項目支出費用「二、污染整治監督驗證」部分，不應由原告負擔。

8、委辦費之「三、環境品質監測、地下水污染調查」部分：

⑴對應之工作項目為「三、整治施工期間之周界環境品質監測」，其監測地點、時間多與原告重複，且監測時點亦與原告相近，該工作項目不符土污法第15條第1項應變必要措施之「為減輕污染危害或避免污染擴大」規範目的，實不具必要性。縱被告監測密度較原告高，然依本院107年度訴更一字第5號判決意旨，仍無改該監測係土污法第12條第13項行政監督之本質，應不屬土污法第15條第1項之應變必要措施。

⑵「放流水監測」「地下水監測」及「空氣品質監測」工作，依本院107年度訴更一字第5號判決、104年度訴更一字第22號判決見解，係為履行土污法第12條第13項規定所要求之行政監督管制作業義務，而其工作手段亦係配合原告執行之整治及監測工作，再次進行複驗或周界監督驗證，則其目的與手段均未逸出被告本應履行之法定監管義務範疇。被告固謂上開監測工作係為「據以提出修正或補救措施」「以減少對環境的衝擊」「包含認定有繼續持續監測必要」。惟本院107年度訴更一字第5號判決亦已明確指出，縱其亦能附隨發生減輕污染危害或避免二次污染之效果，但此僅是被告行政監管工作本質使然，不能將之歸類為原告理應執行而未執行之整治工作，故上開被告監測工作非出於為因應系爭場址污染危害減輕或污染擴散防免所為，非屬土污法第15條第1項之應變必要措施。

9、委辦費之「四、緊急應變措施及陳情案件處理」所對應之工作項目為「四、民眾陳情或緊急應變事件處理」，依期末報告定稿版第3-123頁至第3-133頁之內容可知，其檢測項目包含熱處理試運轉、熱處理尾氣、綜合處理廢水系統之放流水及空氣監測等，則該支出費用與工作項目之功能，顯為「監測」及「驗證」原告之整治狀況。該工作項目性質乃行政監督驗證，係土污法第12條第13項及第28條第3項第7款之涵攝範圍，非土污法第15條第1項規定，故該工作事項之支出費用不應由原告負擔。

10、委辦費之「五、場址周邊魚塭污染調查」部分：遍查期末報告定稿版「第三章工作內容、方法及執行成果」（第3-1頁至第3-221頁）及「第四章結論與建議」（第4-1頁至第4-9頁），均完全無法得知支出費用「五、場址周邊魚塭污染調查」係用於系爭計畫中之何項工作，無法知悉該支出費用之內容及成果，甚至無法知悉有無相對應之工作存在，故該費用不應由原告支出。

11、委辦費之其他直接必要費用：

⑴「資料庫與專屬網頁維護更新」及「1,800C.C.以下工作車輛租用費」部分，依本院106年度訴更二字第4號判決意旨，前者非減輕污染危害或避免污染擴大目的之措施，與減輕污染危害或避免污染擴大間尚難認具有關聯性、必要性；後者則僅屬一般行政事務費用，與工作計畫內容無直接相關，亦難認此筆費用與減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施間具關聯性、必要性；尤其實際上被告人員巡邏系爭場址並非使用汽車，而係以步行或腳踏車之方式為之（期末報告定稿版第3-41頁）。故上開費用不應由原告支付。

⑵「承攬商雜費（含郵電，資料蒐集及必要之耗材）」及「報告印製費」部分，依最高行政法院107年度判字第20號判決意旨，均屬一般行政務費用，與減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的無關聯性，不應由原告負擔。

⑶「監視系統租用（20組）」「開發熱處理尾氣連續監測數據即時查詢系統」「成果說明會」「更新空拍圖」部分，亦均非土污法第15條第1項之應變必要措施，且與該條「減輕污染危害或避免污染擴大」之規範目的無關聯性，僅為一般行政事務費，應由被告負擔，不應由原告支付。

⑷「駐場辦公室及必要軟硬體設施（租金、水電，耗材等）」「駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查」，其所對應之工作項目均係「執行監督查核工作並設置駐場人員」及「污染整治場址及周界管制區管理工作」，性質為行政查證、稽核及驗證，乃土污法第12條第13項及第28條第3項第7款之涵攝範圍，非土污法第15條第1項規定，故該工作事項之支出費用，不得依土污法第43條第1項規定命原告負擔。

12、委辦費之管理費及營業稅應依上開不應由原告支付之費用金額，按比例減免。

（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、被告為有權以自己名義實施原處分之權責機關：

⑴地方自治團體得依其團體權限及自主組織權，由其立法機關及行政機關自行決定團體內部之任務分配及執行機關。依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第15款規定，被告為其一級機關，復依同條例第11條第2項授權訂定之被告組織規程第3條第6款規定有關臺南市土壤及地下水污染之整治及非法棄置場址等事項，係劃歸被告掌理之權責事項。是被告乃屬有權以自己名義實施原處分之權責機關。被告依前訴願決定意旨，重為審視求償項目後，以原處分命原告繳納系爭計畫代為支應費用，本屬有據，並無原告所稱違反行政程序法第6條、第8條或訴願法第96條情事。且最高行政法院103年2月份第1次庭長法官聯席會議決議、104年度判字第424號判決、本院103年度訴字第321號、103年度訴更一字第9號判決均明白指出基於地方自治團體之自主組織權，地方自治團體對於因中央法令而取得自治事項之權限，得自行以自治條例或自治規則等，為內部組織之任務分配及執行機關。是依臺南市政府組織自治條例第2條、第11條及被告組織規程第3條等規定，被告為有權以自己名義實施原處分之權責機關無疑。

⑵訴願制度設立之目的在於提供行政機關之自我審查機制。依地方自治團體之自主組織權，並為落實訴願制度「行政機關自我審查」之核心價值，臺南市政府於108年8月30日第328次各局處協調會議就處分名義機關乙節為全面檢討及統一之要求，要求相關行政處分應以局之名義為之，此有該次協調會議紀錄可稽。前處分係於108年4月1日作成，於108年9月24日經撤銷，而因臺南市政府108年8月30日第328次局處協調會議中已要求為落實訴願制度行政自我審查之精神意旨，將來處分名義均應以局名義為之，且依臺南市政府組織自治條例第2條、第11條及被告組織規程第3條等規定，被告本為原處分之有權機關，原處分乃

以被告名義作成。由臺南市政府環保體系之裁處系統調閱108年7月至10月紀錄即可知悉，臺南市政府第328次局處協調會議前，水污染防治法之裁處均以「臺南市政府」名義作出，該會議後改以被告名義作出，此由公文文號如有「府」字樣，即屬以臺南市政府名字作成，無者，即表示以被告名義作出等節可知。是以，環保法規之相關處分於臺南市政府第328次局處協調會議後，均以被告名義為之，此乃臺南市政府基於自主組織權之全面性分配而與原處分作成緣由無關。原告稱原處分由被告作成係為規避環保署訴願審查，乃不實之指謫。

2、原處分求償費用均經各單位審查其合理關聯性後，認屬土污法第15條第1項第8款之應變必要措施所生費用後，由環保署核可撥付支應。凡有助於系爭場址污染危害減輕或避免污染擴大之措施均屬土污法第15條第1項之應變必要措施；原告主張僅限於所謂直接措施方得向其求償，與歷來行政法院見解相違。

3、「加班費」110,494元部分：依最高行政法院107年度判字第78、643號判決意旨，隨計畫執行而支出之行政費用如加班費等，如有助於達成「減輕污染危害或避免污染擴大」規範目的，即無由否定該等費用屬主管機關執行土污法第15條第1項應變必要措施所生費用。按費用之產生是否屬於應變必要措施所生費用，其判斷標準應在於該等費用之支出是否有助於污染危害減輕或避免污染擴散，而不在於該等費用係由誰支出。此由土污法第15條第1項及第2項分別規定應變必要措施可由主管機關自為、委由第三人為之或命義務人者等語可知，是否為應變必要措施之判定標準，並不在於執行主體或支出費用者為何人。系爭計畫性質屬土污法第15條之應變必要措施，因執行該計畫所生之人事、業務費用，自屬應變必要措施之一部分。由本件加班事由均明載「辦理中石化（臺鹼）安順廠污染場址整治相關業務」「辦理中石化業務」等語可知，本件人員申

請加班均係為減輕系爭場址污染危害或避免其污染擴大而執行相關應變必要措施所生。被告依前開判決意旨及土污法第15條及第43條第1項規定，向原告求償該等費用，於法有據。

4、「差旅費」及「出席或審查費」部分：由最高行政法院109年度判字第6號判決、本院103年度訴字第122號判決及臺中高等行政法院107年度訴字第196號判決意旨可知，為執行應變必要措施所召開之評選會議等所支出之出席費及差旅費，以及邀集機關編制外之專家學者出席專案小組等出席費及差旅費，均屬應變必要措施費用，應由污染行為人即原告負責。

5、行政事務費「一般事務費」部分：由最高行政法院107年度判字第643號判決意旨可知，原處分所求償之一般事務費，包含為保護現場人員安全現場用工程帽及防粉塵口罩、執行系爭場址應變必要措施所需文具及一般事務支出等，均屬為執行系爭場址應變必要措施所生費用。再者，應變必要措施之執行，本須相關軟體及硬體設備之支援，不可能憑空進行。此即如同原告第3次變更整治計畫，亦編列高達1,500萬元（即每年100萬元）之報告及其他雜費（參被告訴願答辯四書證物2），以為一般事務費之所需。相較之下，系爭計畫執行2年有餘，被告每年支出事務費為32萬餘元，乃屬甚為撙節之必要支出。

6、委辦費基本工作「人事費用」部分或屬直接執行系爭場址應變必要措施者（例如5位駐場人員工作內容包含場址巡守），或屬統籌、規劃及掌握應變必要措施執行進度及成效者。依本院108年度訴字第201號、107年度訴更一字第27號判決、臺中高等行政法院107年度訴字第87號、107年度訴字第133號判決及最高行政法院107年度判字第172號判決意旨，應變必要措施之執行本需相當人力，否則該等措施無法確實執行，故該等人事屬執行該等改善計畫之必要費用，而屬應變必要措施費用之一部，應由原告負擔。

7、委辦費「污染整治監督驗證」部分，均屬土污法第15條第1項第8款應變必要措施所生費用：

⑴原告主張本項費用屬土污法第28條第3項第7款涵攝範圍，其毋須負擔本項費用，與最高行政法院107年度判字第643號及107年判字第38號等判決意旨相違，並無足取。因系爭場址為全國污染面積最大，且污染情形最為嚴重之土壤污染場址，其污染持續向外擴散，對附近居民身體健康造成嚴重危害，政府已因此支出十幾億元對附近居民進行醫療照護及社會救助，對此重大危害情形自有進行各項應變措施之必要，包括對其整治工作必須作細部之監工、管理及查核，此為土污法第15條第1項第8款所規定主管機關依整治場址之實際狀況所採取之應變必要措施。被告執行本項工作之主要目的係為透過嚴密監控與管理，避免系爭場址之污染危害繼續擴大。

⑵系爭計畫「污染整治監督驗證」部分，係就原告系爭場址之整治工程為細膩逐日之查核與監督管理，該等查核與監督管理係如同公共工程之監造措施，包括每天必須派員駐在整治場址現場進行整治工程之查核，就其施工為相對應之監工，以及核算整治進度、污染整治結果之驗證、整治施工期間之周界環境品質監測，並推動場址整治查核相關之延續工作，如場內及周界環境巡守管理，隨時採取應變必要措施及民眾陳情處理，技術諮詢及行政服務，場地專屬網頁維護更新及其他工作事項。此種現場直接逐日監工性質之查核管理措施，係特別為為避免系爭場址污染危害繼續擴大所執行，屬土污法第15條第1項第8款之應變必要措施，與同法第12條第13項學者專家非現場直接逐日監工性質之協助審查及監督有別。質言之，所謂土污法第12條第13項學者專家之協助審查監督，係該法所設強行規定，此種間接性及協助性工作係以專家學者審查會議之方式為之，幾個月才召開1次，既屬間接場外協助性質，自無從進行如同本計畫所執行之現場直接高密度每日監工及查

核。原告主張本項工作為土污法第12條第13項所稱專家學者或其他相關機關之協助審查及監督，乃對法條之適用顯有錯誤。

8、委辦費「環境品質監測、地下水污染調查」部分：

⑴系爭場址污染物戴奧辛與汞之水溶性極低，但易吸附於固體表面上，因此污染途徑往往是藉由固體顆粒傳播，在水域中則需透過懸浮微粒利用水力傳輸。而系爭場址整治期間各處理單元處理後之廢水以及沈砂池排放水最終均排入綜合廢水處理系統後再排放至海水池；為確認綜合處理系統之效能及海水池水體品質，防止未符合放流水標準之廢水溢流場外造成二次污染，被告乃執行放流水水質監測之應變必要措施。為掌握整治期間背景資料及地下水品質變化，被告乃執行地下水水質監測之應變必要措施。為防止污染物揚塵逸散或熱處理廢氣排放影響，被告乃執行空氣品質監測之應變必要措施。為查證地下水五氯酚污染情形，被告執行地下水污染調查及評估之應變必要措施。由本院107年度訴更一字第27號判決意旨可知，本項工作係被告為掌握系爭場址污染擴散之趨勢，以即時阻止系爭場址可能產生之污染危害擴大所執行之應變必要措施；系爭場址及周界空氣、地下水等環境品質監測，亦屬行政法院肯認之應變必要措施態樣。其所生費用，應由原告負擔。

⑵由原證13可知原告於執行整治計畫期間，亦執行監測系爭場址及周界環境介質，以瞭解系爭場址整治期間系爭場址及其周界之污染狀況是否有加劇或擴散情事，並據以判認可繼續維持現有整治方式或應為調整，甚至是有無必須緊急介入處理之污染擴散情事。此由乙證2第2頁即原告該等監測報告之前言指出該等監測係為「評估減輕或避免不利影響對策之執行成效，據以提出修正或補救措施」及「根據監測結果適時修正施工計畫或營運方針，以減少對環境的衝擊」，以及第3頁該等監測報告之監測環境說明，說明其依據監測結果所研擬之後續執行方針，包含認定有繼

續持續監測必要等語，均顯示整治期間之環境介質監測確為減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施。

⑶依土污法第15條第2項可知，主管機關就應變必要措施由主管機關自為或命污染行為人等為之乙節，本具有裁量權限，被告考量系爭場址周圍居民對原告之不信任，認有部分環境介質監測應由被告為之，以期減少附近居民之不安與焦慮，乃規劃部分環境介質監測由被告自為之；另原告就系爭場址之放流水、地下水、排水溝沈積物及周界河川水質、底泥空氣品質為每季1次之監測，被告考量由系爭場址排放至場外之放流水與空氣會直接接觸生物體或人體，乃規劃每月1次之監測。另無論放流水、地下水或周界空氣品質之監測項目、監測日期、監測地點或監測結果，均與原告所執行者有所出入，並無原告所稱純屬浪費之重複檢測情事。

⑷系爭計畫執行放流水監測之說明：

①緣由及必要性：由乙證3第4-59頁可知，依被告歷來監測結果顯示，原告放流水時有懸浮固體、汞、五氯酚及戴奧辛超標情事，直至104年仍有之。由期末報告定稿版第2-28頁可知，海水貯水池之污染於94年查證時發現其底泥汞濃度為1,410mg/kg，戴奧辛濃度為6,560ng-I-TEQ/kg。參考「底泥品質指標之分類管理及用途限制辦法」總說明，底泥品質指標值之上、下限值主要係以人體健康及生態安全上之意義作為考量，參考國外長期研究調查結果，經統計後取可能對敏感底棲小型生物造成最大影響機率50%及25%的濃度分別訂出上、下限值。而針對戴奧辛等高累積性污染物則由魚體對底泥累積關係推估人體食用致癌風險之基準值，分別以萬分之一及十萬分之一訂出上、下限值。據此，底泥汞濃度之限值為0.87mg/kg，戴奧辛濃度上限值為68.2ng-I-TEQ/kg。污染物濃度超過上限值之底泥，因其污染對於生物體或人體之風險已超過可接受範圍，故禁止為任何使用。海水

貯水池之汞濃度為底泥上限值之1,620倍，戴奧辛濃度為底泥上限值之96倍。另由期末報告定稿版第3-99頁可知，原告整治期間各處理單元之廢水及沈砂池排放水最後係排入海水貯水池，原告整治計畫並規劃以海水貯水池二號水門溢流口為放流水排放處，二號水門位置請見期末報告定稿版第3-102頁黃色三角形處。參考過往監測結果顯示原告放流水時有污染物超標情事、海水貯水池本為受污染水體、原告規劃以海水貯水池二號水門為排放口、放流水會直接接觸魚類等生物體等節，被告規劃每月執行1次放流水監測，以掌握系爭場址流至場外放流水之品質。

②被告與原告所執行之放流水監測地點雖相同，然原證13及期末報告定稿版第3-106頁可知被告就放流水之監測項目有懸浮固體，原告則無，二者監測項目並非完全相同。而由期末報告定稿版第3-106頁可知，藉由該計畫之監測發現原告105年6月放流水之懸浮固體超過整治計畫所規定濃度2倍。

③就放流水之監測，原告為每季1次之監測，被告為每月1次之監測，系爭計畫中被告共執行25次放流水之監測。由乙證4可知，被告所執行25次放流水監測中，僅有105年3月18日、105年5月20日及106年9月22日原告亦於同日有檢測放流水，其餘日期均無與兩造同日檢測情事。而105年3月18日及105年5月20日之檢測結果，均發現雖原告檢測合格，然被告查有放流水戴奧辛濃度超過標準情事，亦證明系爭場址周界居民對於原告自為執行之監測並非全然放心，而有由被告執行環境介質監測必要之由來及必要性。系爭計畫放流水監測之項目、頻率、日期及檢測結果均不同於原告所自為執行者，並無原告所稱有重複檢測情事。

⑸系爭計畫執行地下水監測之說明：

①緣由及必要性：由期末報告定稿版第2-21頁可知，系爭場址地下水五氯酚經查證結果曾高達2,200mg/L（地下水管制標準第二類地下水為0.08mg/L）。另由期末報告定稿版第2-26頁可知，依原告歷來監測結果，時有地下水戴奧辛濃度忽然驟升情事。另由乙證2第2-3頁可知，藉由持續執行地下水監測，原告於106年第4季發現地下水戴奧辛濃度驟升情事。據此，原告追查及研判地下水污染濃度加劇之原因，並規劃後續因應措施。如無持續之地下水監測，恐難如此於第一時間掌握污染物變化情況。可證系爭場址及周界環境介質之持續監測具有減輕系爭場址污染危害及減輕污染危害之功能及其必要性。

②由期末報告定稿版第3-103頁第二、（三）點說明可知，原告每季執行9點既有井之監測，105年計畫所規劃之監測點位均與原告監測之點位不同，另相關點位係規劃於尚未移除污染之暫存區及五氯酚區等高污染熱點，以及於系爭場址與場址外魚塭及鹿耳門溪交界處，俾掌握系爭場址污染有無擴散至場外情況。另由原證13中第105年第一季監測報告第1-7頁可知，原告所設地下水監測井C12、14、C04彼此相距約50公尺、不滿100公尺。另由乙證5可知，原告系爭場址整治計畫第三次變更計畫所規劃之C05、C28、C14、C12地下水監測井彼此相距約莫50公尺上下，就此，原告並無認為有地點重複情事。故原告主張系爭計畫被告所監測之地下水點位與其監測點位近，乃屬重複云云，實屬互相矛盾。

③由乙證2即原告各季地下水監測結果可知，原告所監測之彼此相近地下水監測井C12及C14檢測所得戴奧辛濃度差異大多為4倍以上，更曾高達35倍之多。另由期末報告定稿版第3-110頁可知，被告於105年計畫所設之地下水監測井C15、C13及C27，其檢測結果檢測所得戴奧辛濃度差異大多為2倍以上，更曾高達129倍之多。是以，無論由原告監測結果或被告監測結果均顯示地下水污染

物濃度變化之複雜，並無相近監測井所查得結果會相近情事。故原告主張不同監測井為重複監測，實與事實不符。此外，由期末報告定稿版第3-108頁倒數三行可知，歷次檢出相對高濃度戴奧辛之監測井位置並不相同，且無相對應之趨勢。系爭計畫雖觀察到有部分污染濃度明顯加劇情況，然因前開污染物變化趨勢複雜、該等有限資料尚難掌握其趨勢，故系爭計畫建議未來應持續進行地下水監測作業，益證持續進行監測之重要性。

⑹系爭計畫執行空氣監測之說明：

①緣由及必要性：按系爭場址污染物戴奧辛及汞之特性為易吸附於微小塵土上，隨水流或空氣擴散。考量人體或可避免接觸系爭場址地下水或放流水，惟人體完全無避免接觸空氣之可能，以及系爭場址正值整治施工期間，較容易有揚塵或整治單元廢氣排放造成污染擴散之可能，故被告規劃每月1次就場址周界居民密集處空氣品質之監測。另由乙證3第4-65頁等可知，系爭場址周界時有空氣中汞或戴奧辛驟升情事，實有持續監測以掌握系爭場址污染擴散情況之必要性。

②由乙證6可知，除被告之鹿耳社區與原告之台鹽宿舍監測點位較為接近外，其餘兩造所執行之空氣品質監測點位均相距數百公尺。其中，原告監測點位臺鹼舊宿舍及鹿耳門橋相距約250公尺，為兩造所有監測點位最接近之二點，原告亦不認定其有重複監測情事。是以，其指稱被告所設、距離各監測點均達數百公尺之遠之監測點有重複檢測，實屬互相矛盾。有關監測頻率，原告係每季1次，被告係每月1次，並不相同。另由乙證7可知，兩造監測日期均不相同。就空氣品質部分，雖兩造監測結果均相同，即常有PM2.5超標情事，經進一步瞭解結果，應非系爭場址造成（另系爭計畫發現105年10月時西南側魚塭空氣汞濃度偏高，初步研判應非系爭場址所致）；惟因空氣與人體直接接觸，且完全無法避免該等

直接接觸與攝入，如有污染擴散，其污染風險較大，且目前正值系爭場址污染物可能因整治執行而隨空氣擴散之時，故被告認仍有繼續執行系爭場址周界空氣品質監測之必要性。

9、委辦費「緊急應變措施及陳情案件處理」部分：由本院107年度訴更一字第5號判決意旨可知，當主管機關發現場址現場有污染異常之狀況時，為確認污染異常狀況等因應該等污染異常狀況所採取之相關措施，屬土污法第15條第1項之應變必要措施。本項工作成果包含「整治設備運轉異常及試運轉緊急應變措施」「綜合廢水系統緊急應變措施」及「二號水門溢流管滲漏緊急應變」。因104年3月原告執行熱處理污染土試運轉期間發生排放管尾氣汞濃度超過排放標準情事，同年10月污染土試運轉期間又發生加熱爐加熱不均導致爐體變形等整治設備未順利運轉且有二次污染疑慮，為確保處理效能及避免二次污染，並考量熱處理試運轉有嚴格確認其處理成效及無造成二次污染疑慮等必要，有執行「整治設備運轉異常及試運緊急應變」之必要。經本措施執行後，委辦公司研判各次查得之污染危害擴大原因並責由原告改善後，明顯減少系爭場址污染危害擴大之風險。因106年12月查得系爭場址綜合處理廢水系統之放流水汞濃度超過放流水標準，103年1月放流水戴奧辛濃度超過放流水標準，為確保綜合廢水處理系統符合原先規劃之水質處理效能，且避免超標廢水持續加重海水池之污染，執行「綜合廢水系統緊急應變措施」。105年3月16日經被告執行系爭計畫，即時發現二號水門兩支溢流管突擴管銜接處有滲水，立即責由原告改善之。由上可知，本項工作均係為因應系爭場址突發狀況導致有污染危害擴大可能而啟動，並因被告有效啟動該等緊急應變措施而即時降低系爭場址污染危害擴散之可能等節，均詳載於系爭計畫期末報告定稿版。該等措施係為減少系爭場址污染危害及避免其污染擴大，所生費用依法應由原告負擔。

10、委辦費「場址周邊魚塭污染調查」部分：由最高行政法院107年度判字第172、643號判決意旨可知，因系爭場址污染擴散至周圍魚塭，導致戴奧辛及汞累積於魚體，一旦人類食用受污染魚類，將使戴奧辛及汞累積於人體，造成危害。故被告就系爭場址周圍魚塭之污染情形再進行評估，以確認及研擬目前最適宜之管理對策，性質屬為減輕污染危害或防止污染擴大，依實際污染狀況及需要所採取之應變必要措施，有其必要性。

11、委辦費「其他直接必要費用」部分：

⑴巡守辦公室及監視系統之租用等相關費用：系爭場址設置巡守人員，以阻止民眾誤入及即時掌握污染擴散情事，屬應變必要措施乙節，業經最高行政法院判決確定。而為發揮在地監控、即時應變處理之功能，有於巡守現場設置辦公室之必要，此等費用屬應變必要措施之一部，亦經本院107年度訴更一字第5號及108年度訴字第201號判決肯認在案。監視系統之租用，其目的係為即時監控記錄廠區及周邊魚塭，以輔助巡查作業，亦屬上開巡查作業之一部。

⑵進出場址之安全防護措施所生費用：因系爭場址嚴重污染，導致周圍居民體內查得高濃度之戴奧辛及汞。因系爭場址有執行巡查之必要，致使相關人員較長時間停留於系爭場址及其周圍，為確保相關人員之健康，以減少系爭場址污染危害擴大，執行駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查，以即時掌握及確保駐場人員之健康不受系爭場址污染危害影響。依本院107年度訴更一字第5號及108年度訴字第201號判決意旨，該等人員進出系爭場址之安全防護措施，屬土污法第15條第1項之應變必要措施。

⑶「資料庫與專屬網頁維護更新」及「成果說明會」：土污法第15條第1項第4款規定應變必要措施包含設置告示牌，其精神意旨即係為讓人民知悉污染情況，使人民可基於該瞭解而採取保障自身身體健康不受系爭場址污染危害影響。另「其他應變必要措施」，並不以直接減輕污染危害

或避免污染擴大之應變措施為限，尚包括因應突發之民怨變故，有效安撫民眾對自身健康及權益之過度焦慮，並安定人心、穩定社會秩序等措施在內，亦經最高行政法院103年度判字第707號及106年度判字第533號判決闡釋在案。原處分求償之「資料庫與專屬網頁維護更新」及「成果說明會」即均係為使人民知悉系爭場址污染情況，使人民可基於該瞭解而不前往或接近系爭場址，並據此有效安撫民眾對自身健康及權益之過度焦慮，以達安定人心及穩定社會秩序之效果。

⑷「開發熱處理尾氣連續監測數據即時查詢系統」部分於契約變更已協議不施作。

⑸「汽車租賃」及「承攬商雜費（含郵電、資料收集及必要之耗材）」：前開應變必要措施之執行，乃需相當物力予以支援，故有支應之必要。租用車輛費用屬應變必要措施執行費用之一部，亦經臺中高等行政法院107年度訴字第87號判決及本院107年度訴更一字第5號判決闡釋。空拍圖係為掌握系爭場址周圍1.5公里內可能之污染受體及暴露途徑，以為被告辦理減輕戴奧辛或汞污染之應變必要措施之基礎資料，屬應變必要措施之一部。

⑹「報告印製費」：凡計畫執行即有印製計畫報告之必要；縱原告委由廠商執行應變必要措施，其所委廠商亦有出具報告予原告之必要。故「報告印製費」乃執行計畫必要支出之費用，此等費用亦經本院108年度訴字第201號判決所肯認。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）被告是否為作成原處分之有權機關？

（二）被告作成原處分命原告繳納系爭計畫所支出費用59,171,295元，是否符合土污法第15條第1項、第43條第1項規定？

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有前處分（見本院卷1第73頁至第76頁）、前訴願決定（見本院卷1第86頁至第95頁）、系爭計畫期末報告（定稿版，紙本外放；電子檔見本院卷2第105頁及證物袋）、被告108年11月4日函（見本院卷1第65頁）、通知陳述意見書（見本院卷1第66頁）、系爭計畫費用明細表（見本院卷1第67頁至第72頁）、原處分（見本院卷1第63頁）及訴願決定（見本院卷1第49頁至第61頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、土污法第12條第1至3項、第13項：「（第1項）各級主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情形。（第2項）前項場址之土壤污染或地下水污染來源明確，其土壤或地下水污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污染控制場址（以下簡稱控制場址）。（第3項）直轄市、縣（市）主管機關於公告為控制場址後，應囑託土地所在地登記機關登載於土地登記簿，並報中央主管機關備查；控制場址經初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，應報請中央主管機關審核後，由中央主管機關公告為土壤、地下水污染整治場址（以下簡稱整治場址）；直轄市、縣（市）主管機關於公告後7日內將整治場址列冊，送各該鄉（鎮、市、區）公所及土地所在地登記機關提供閱覽，並囑託該管登記機關登載於土地登記簿。……（第13項）直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關應於控制場址或整治場址公告後，邀集專家學者、相關機關，協助審查及監督相關之調查計畫、控制計畫、整治計畫、健康風險評估及驗證等工作事項。」

2、土污法第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。」

3、土污法第43條第1項：「依第12條第8項、第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項、第4項及第24條第3項規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納……。」

（三）被告為作成原處分之有權機關：

1、按「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」「地方自治團體在受憲法及法律規範之前提下，享有自主組織權及對自治事項制定規章並執行之權限。地方自治團體及其所屬機關之組織，應由地方立法機關依中

央主管機關所擬訂之準則制定組織自治條例加以規定，復為地方制度法第28條第3款、第54條及第62條所明定。」司法院釋字第498號、第527號解釋闡述甚詳。準此，地方自治團體享有憲法所保障之地方自主組織權，為法律上具有自我負責處理自己事務之獨立行政主體，得因地制宜自主規劃採取有效能之組織，遂行地方自治團體內部任務之分派及執行。觀諸土污法第3條規定，該法所稱主管機關在中央為環保署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。其中「地方主管機關條款」係我國立法機關以地方自治最高行政機關代替地方自治團體之慣用體例，其規範上意義應解為指涉「直轄市」與「縣（市）」公法人本身，其作用應在於將此法定權限劃歸為地方自治團體享有，並非限定直轄市政府或縣（市）政府為主管機關，該地方自治團體仍得基於團體權限及自主組織權，由其立法機關及行政機關自行決定團體內部之任務分配及執行機關，以落實憲法對地方自治之制度性保障之功能。

2、依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第15款規定，臺南市政府下設環境保護局即被告執掌管理土壤及地下水污染整治之權限；又依臺南市政府環境保護局組織規程第3條第6款規定，被告下設土壤污染管理科，負責「土壤及地下水污染之整治及非法棄置場址等事項」，足認臺南市已將土壤及地下水污染整治之團體權限事項授權劃分予被告執行，故被告具有作成土污法所定污染整治相關行政處分之權責無疑。原告雖主張：前處分遭環保署前訴願決定撤銷後，卻改由被告作成原處分，並由臺南市政府為訴願審查，規避環保署之訴願審查，違反行政程序法第6條、第8條、訴願法第96條等規定，更違反憲法第15條財產權及第16條訴願權保障、司法院釋字第663號及第667號解釋所揭示憲法正當法律程序之要求云云。然訴願程序係人民對於原處分表示不服而請求救濟之手段，其目的在進入行政訴訟程序前提供行政機關自我審查機制；訴願決定機關

雖存在於行政機關內部，然因訴願法第52條規定訴願審議委員會委員之組成，其中社會公正人士及學者專家不得少於2分之1；同法第53條規定訴願決定應經訴願審議委員會會議之決議，其決議以委員過半數之出席，出席委員過半數之同意行之，足見訴願決定之作成並非當然受行政一體之指揮監督，且訴願審議委員會在組織上亦不等同於該行政機關。查前處分係於108年4月11日以臺南市政府名義作成，後於同年9月24日遭前訴願決定撤銷；而臺南市政府曾於108年8月30日召開第328次各局處協調會議要求落實處分名義應以各局名義為之等情，有前處分（見本院卷1第79頁至第82頁）、前訴願決定（見本院卷1第86頁至第95頁）及該協調會議紀錄（見本院卷2第359頁至第362頁）在卷可稽，足見原處分於108年12月13日改以被告名義作成乃基於臺南市政府於該各局處協調會議中重申通案性落實其自主組織權統一分配所致，並非專就本件費用求償案而有何個案考量；且原告不服原處分所提起訴願，仍須由臺南市政府訴願審議委員會以合議制方式重新進行審查，無礙於原告在憲法上訴願權之保障。故原告上開主張，容有誤解，並不足採。

（四）系爭計畫所執行之工作項目是否屬土污法第15條第1項所定之應變必要措施，應依實際工作內容個別認定：

1、按主管機關依現行土污法第15條第1項為減輕污染危害或避免污染擴大所採取或委託第三人實施之應變必要措施，固不限於控制場址或整治場址範圍內，命污染行為人或潛在污染責任人繳納費用時，亦不以該場址範圍內所支出者為限，且從公告為控制場址或整治場址時起至公告解除時止，只要係因應場址實際污染狀況之必要應變措施即得為之，並不限於緊急應變措施。然主管機關依該法條所採取或委託第三人實施之應變必要措施，既係依控制場址或整治場址實際狀況所需，為達成減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的而為，則其所支出之費用即須與為「減輕污

染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性、必要性，始得依現行土污法第15條及第43條第1項規定，限期命污染行為人或潛在污染責任人繳納（最高行政法院107年度判字第38號判決意旨參照）。次按土污法第15條第1項應變必要措施之採取，於同法第7條第5項、第12條第9項、第27條所定情形均有準用，對照該法之體系架構，其在第二章防治、第三章調查評估、第四章管制、第五章整治復育等階段均可能發動。系爭場址目前已處於整治階段，其整治目標在於使污染物濃度低於管制標準而解除列管（土污法第26條參照）本質上亦寓有「減輕污染危害或避免污染擴大」之作用，實與同法第15條第1項之規範目的相同。為達到「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的，在同一時期應為作為義務者可能包含主管機關（包括主管機關自行辦理、委之於第三人辦理）或執行整治計畫之污染行為人等（土污法第22條第1項參照）。土污法對此種同一時期有多數義務者競合時，應如何定其義務履行之前後順位，尚無明文規定。主管機關得依同法第15條第1項自行採取或依同條第2項委託第三人採取必要措施而支付費用後，再依同法第43條第1項請求污染行為人等支付，即最終之費用負擔仍歸於污染行為人等負擔，基於有責任始有義務之事理，污染行為人依前開規定對「應變必要措施」負擔費用者，仍應限於其對採取該措施負有責任之情形。準此，主管機關得依前揭規定請求污染行為人支付者，雖不以該場址範圍內所支出者為限，然應具備其請求之費用係用於符合土污法第15條第1項所定措施上，該等措施之特徵須與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性、必要性，並為污染行為人已持續進行之整治義務所未及而屬其應履行者（最高行政法院109年度上字第201號判決意旨參照）。

2、查原告安順廠前身為臺鹼公司安順廠，曾於60年代末期生產五氯酚鈉，後因法令禁止而停止生產；被告於90年間調

查發現該安順廠區因其生產流程致土壤中戴奧辛及汞含量均超過土壤污染管制標準，臺南市政府乃依行為時土污法第11條第2項前段規定，以91年4月11日公告將該廠區內之鹽田段668地號土地公告為土壤污染控制場址；復以92年12月1日公告修正，將安順廠區及鹽田段544-2、541-2、543、545地號等4筆全部土地及同段550、551、552地號3筆緊鄰二等九號道路以東50公尺範圍內之土地公告為土壤污染控制場址；臺南市政府於92年12月9日提報上開控制場址初步評估結果予環保署審核後，以93年3月19日公告系爭場址等情，此觀系爭計畫期末報告所載系爭場址背景資料即明（見期末報告定稿版第35頁至第41頁）。系爭場址污染物主要為戴奧辛及汞，含量超過土壤污染管制標準，而臺鹼公司為污染行為人，原告既與臺鹼公司合併且為存續公司，自應概括承受臺鹼公司依土污法等相關規定所應負污染行為人之義務。被告作成原處分命原告繳納59,171,295元，係以其依土污法辦理系爭計畫支出包括行政業務費805,827元及其委託環興公司辦理該計畫之委辦費（含管理費及營業稅）58,365,468元，合計59,171,295元等情，有系爭計畫費用明細表（見本院卷1第67頁至第72頁）及驗收資料（見本院卷1第193頁；各期細目置於證物袋）在卷可稽，而原告就前揭明細表所載各項金額已自行向被告申請閱覽憑證單據核對，其對被告辦理系爭計畫於客觀上已發生前揭各項費用並無爭執（見本院卷2第29頁），且原處分請求之上開金額已分別由公務預算及土污基金支應，亦經會計部門按法定流程審核足證支付事實之相關憑證，故各項目相關費用之數額及已為支付等情，堪認屬實；至各項目費用是否均屬被告採取應變必要措施而支出，則為另一層次之問題。被告雖抗辯：原處分求償費用均經各單位審查其合理關聯性後，並認屬土污法第15條第1項第8款應變必要措施所生費用後，由環保署核可撥付支應，均屬土污法第15條第1項有助於系爭場址污染危害

減輕或避免污染擴大之應變必要措施等詞。然主管機關限期命污染行為人繳納其所支出之費用，乃國家課予人民公法上金錢給付義務，屬於對人民基本權利之限制，自須符合法律保留原則，而應以土污法所定範圍為限。故相關費用支出得否命污染行為人繳納，應審酌該筆費用之實際工作內容，是否符合前揭土污法第15條所定之行政措施範疇，並依具體個案審視之，而非以形式上工作計畫名稱或逕依行政機關援引可命繳納之法規即認當然可向污染行為人求償。是以，被告所列之費用細項支出得否命原告繳納，自應審酌各筆費用之實際工作內容是否屬土污法第15條第1項所定「減輕污染危害或避免污染擴大」之必要性及關聯性措施，倘符合前揭法定要件之工作內容，始得命原告負擔該部分費用。

3、關於行政事務費部分：

⑴行政事務費-加班費110,494元：楊叢印105年1月至3月、6月、8月、11月至12月、106年2月至3、李建緯105年1月至5月、7月至10月、106年1月至3月、107年3月、楊朝全105年1月至6月、8月至12月、106年1月至4月及王薪嘉107年4月至6月等4人該期間內加班費共計110,494元，此觀卷附支出費用明細表即明（見本院卷1第67頁）。被告固抗辯本件人員加班事由明載「辦理中石化（台鹼）安順廠污染場址整治相關業務」「辦理中石化業務」，均係為減輕系爭場址污染危害或避免其污染擴大而執行相關應變必要措施所生，自屬應變必要措施之一部分云云。然被告對於原告主張該4名人員分別為被告法定編制內之技士、股長、科長及技士乙節，並無爭執（見本院卷1第403頁），復有前處分承辦人之記載（見本院卷1第79頁）及驗收結算證明書（置於卷附證物袋內）上承辦人簽章可佐，且由被告所稱其等加班事由為「辦理中石化（台鹼）安順廠污染場址整治相關業務」「辦理中石化業務」等情以觀，足見其等均屬被告編制內負責系爭場址整治相關業務之承辦人

員，而辦理土污法相關業務本屬被告法定編制內人員之職務內容，縱其此加班事由與辦理系爭場址整治業務有關，仍難認具有應變必要措施之特徵，其加班費核屬被告在法定職權範圍內依土污法第12條第13項執行或監督系爭計畫所支出之一般人事行政費用，難謂屬採取減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施通常所須具有必要性及關連性之費用，自不得命原告負擔（最高行政法院109年度判字第6號、107年度判字第20號、109年度上字第201號判決意旨參照）。

⑵行政事務費-差旅費88,887元、出席或審查費401,360元：被告雖抗辯為執行應變必要措施而邀集機關編制外專家學者之出席費及差旅費均屬應變必要措施費用，應由原告負擔云云。然查，前揭費用之工作項目分別為評選委員會、專案小組或推動小組所召開之審查會、現場查核會、系爭計畫季工作檢討會、期中、期末報告審查會議、中石化專家諮詢會議（法規面向）、系爭場址第三次變更計畫暨參訪管理計畫專家諮詢會議等，邀請專家學者協助審查及監督相關整治計畫及驗證等工作所生之專家學者交通差旅費及會議出席費，其中差旅費共計88,887元、出席或審查費共計401,360元等情，此觀系爭計畫費用明細表（見本院卷1第67頁至第71頁）、推動小組現場工程查核會議辦理情形表（見期末報告定稿版第89頁至第91頁）及相關會議工作彙整表（見期末報告定稿版第312頁至第315頁）即明，性質上均屬被告邀請專家學者協助審查及監督相關整治計畫及驗證等工作所生之專家學者交通差旅費及會議出席費，其工作內容應屬土污法第12條第13項規定之範疇，尚非土污法第15條第1項所稱污染危害或避免污染擴大之應變必要措施，且因土污法第43條第1項並未規定依土污法第12條第13項規定支出之費用得命污染行為人繳納，自不得命原告負擔（最高行政法院108年度上字第1047號、109年度上字第201號判決意旨參照）。

⑶一般事務費

①編號1、23、25、28、31、32、36、41、44、46、50、54、56、58、61之「誤餐費」部分（見本院卷1第68頁至第69頁），此部分費用為推動小組審查會、專家諮詢會議、專案小組之誤餐費，該等會議之性質均係被告執行土污法第12條第13項審查監督事務所召開之例行會議，尚難認屬土污法第15條第1項所稱污染危害或避免污染擴大之應變必要措施，業如上述，故該等會議之誤餐費屬被告執行法定職權之一般事務費支出，自不應命原告繳納（最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨參照）。

②編號3、4、6、9、12、15、16、18至20、24、26、27、29、33、35、37、40、42、43、47、49、51至53、55、59、60、62之「105年1月至107年5月份中石化（台鹼）安順廠整治場址查核工作計畫用電話費及網路費」部分（見本院卷1第68頁至第69頁），因辦理土污法相關業務本屬被告法定執掌，前揭電話費及網路費尚難認係因系爭整治場址實際狀況針對減輕污染危害或避免污染擴大所支出之費用，核屬被告基於法定職權所支出之一般行政費用，依前揭說明，自不得依土污法第43條第1項規定命原告繳納（最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨參照）。

③編號2、5、7、8、10、13、14、17、21、30、34、38、39、45、48、57所示之支出，分別為專案小組資料影印費、文具用品（碳粉、墨水匣、資料夾、檔案夾2打）費、郵資、碳粉、墨水匣、冷氣維修費及場地租借費用等（見本院卷1第68頁至第69頁），均難認屬因系爭整治場址實際狀況而採取特定減輕污染危害或避免污染擴大措施所支出之費用，且被告行使其法定職務本有其一般行政事務費用支出，故前揭費用亦屬被告基於法定職權所支出之一般行政費用，應予剔除，不得依土污法第

43條第1項規定命原告繳納上開費用（最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨參照）。

④編號11之現場用工程帽6,563元及編號22防粉塵口罩9,923元，共計16,486元支出（見本院卷1第68頁），衡酌系爭場址既經臺南市政府公告為整治場址，則被告人員因系爭計畫所採行應變必要措施而赴系爭場址時，為防護其身體受污染物之侵害，自有配備工地安全帽、口罩等安全防護用具之必要，且上開安全防護用具之用途及使用時機及場域並非不得與被告其他執行公務之配備區隔，乃被告根據系爭場址污染實際狀況，為確保進入管制區之工作人員配戴適當之防護用具，維護其執行工作時之安全，並避免場址內污染物擴散至場外所支出之費用，且上開支出之金額並無悖離常情，核屬減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施所須費用，被告依土污法第43條第1項規定命原告繳納上開費用，自屬有據（最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨參照）。

⑷以上，被告求償行政事務費共計805,827元部分，其中應由原告負擔金額為16,486元，逾此範圍不應由原告負擔。

4、關於委辦費用部分：

⑴系爭計畫之委辦費契約總價為59,007,000元，原執行期間為105年3月3日至106年9月2日，因原告整治進度落後致系爭計畫原預定工作項目及數量無法符合實際需求，系爭計畫乃於106年9月完成契約變更，延長執行期間至107年5月2日，增減工作經費相互抵換，抵換經費不足部分由環興公司自行吸收，依實作數量計價結果，基本工作費用及其他直接必要費用為25,235,448元，實作數計價工作費用為33,130,020元，合計為58,365,468元；該筆委辦費用分5期付款，第1期撥付5,582,777元、第2期撥付17,800,714元、第3期撥付6,229,608元、第4期撥付6,478,626元、第5期撥付22,273,743元等情，有系爭計畫之經費配置表

（見本院卷1第191頁至第192頁）、驗收資料（見本院卷1第193頁；各期細目置於證物袋）及系爭計畫契約變更工作數量變更對照表（見期末報告定稿版第23頁至第26頁）在卷可考。惟依前揭說明，被告欲依土污法第43條第1項規定命原告支付前揭委辦費用，仍應以其請求之費用係用於符合土污法第15條第1項所定措施，且該等措施之特徵須與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性、必要性，並為污染行為人已持續進行之整治義務所未及而屬其應履行者，始為適法。

⑵基本工作之人事費用部分：

①計畫主持人、協同主持人、研究員、助理研究員之人事費用部分：對照系爭計畫之工作項目中編制計畫主持人、協同主持人、研究員及助理研究員駐局即時協助辦理整治計畫相關監督工作 （見期末報告定稿版第32頁）；參以原告係於98年5月6日開始實施整治計畫，並於101年7月、104年4月及107年1月變更3次整治計畫經被告審查通過後持續進行整治（見期末報告定稿版第21頁），足見系爭場址之整治工作甚為專業且耗時，相對而言，系爭計畫工作項目中符合土污法第15條第1項所定措施工作亦甚為繁瑣，此觀系爭計畫契約變更工作數量變更對照表（見期末報告定稿版第24頁至第26頁）及系爭計畫期末報告中關於工作項目之章節（見期末報告定稿版第27頁至第32頁）即明，除需有駐場址工程師在系爭場址現場實際執行監督查核外，其事務之執行不乏有由計畫主持人、協同主持人綜整決定，及由研究員或助理研究員協助、溝通者；且由計畫成敗之責任歸屬而論，縱非實際著手實施各項措施之計畫主持人、協同主持人仍有設計全盤、監督指揮之職掌，故應認上開人員於系爭計畫中關於應變必要措施之完成亦已提供其人力。而人力成本之決定主要繫於專業能力、職務內容，前揭人員之個別酬勞即反映其等之專業能力及職務內容

（最高行政法院109年度上字第201號判決意旨參照）。此外，系爭計畫之執行乃前揭期間內之持續性工作，性質上具有承攬契約之特徵，前揭人員之職責範圍既亦包含系爭計畫中具有應變必要措施之特徵的部分，其備勤待命期間仍承擔因應系爭場址狀況須隨時實施應變必要措施之職責，實難僅以其實際執行特定工作項目之期日分時比例計算其人事費用，始符該等措施必須即時且有效減輕污染危害或避免污染擴大之目的。故被告依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原告應繳納此部分費用，於法有據。

②駐場址工程師（土木暨工程品管類）、駐場址工程師（勞工安全衛生類）及駐場址工程師（環工類）之人事費用部分：依系爭計畫工作項目內容可知駐場址人員除執行整治計畫工程現場監督查核工作，確保工地人員符合安全衛生條件，並針對現場作業經查核屬可預見即將發生或之缺失經要求無積極作為、刻意延宕之缺失予以記點外，尚須巡守並管理場區及周界環境，負責檢查污染暫存設施、制止或勸離於海水貯水池、停養區垂釣或撈捕之民眾、管制污染土進出場區、巡視海水貯存池、停養魚塭區與竹筏港溪護提之穩固性等工作（見期末報告定稿版第152頁）。參諸系爭計畫執行期間，執行場址管制區、污染暫存區及周界環境巡守與管理工作，發現管制區管理工作發生缺失項目包含環境巡檢6件及魚塭巡邏22件，總計28件（見期末報告定稿版第3頁），足認前揭人員所執行此部分工作已屬依系爭場址實際狀況，所採取足以直接達成減輕污染危害或避免污染擴大效果之應變必要措施。前揭人員之職責範圍既亦包含系爭計畫中具有應變必要措施之特徵的部分，其備勤待命期間仍承擔因應系爭場址狀況須隨時實施應變必要措施之職責，實難僅以其實際執行特定工作項目之期日分時比例計算其人事費用，始符該等措施必須即時且有效減

輕污染危害或避免污染擴大之目的。則被告依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原告應繳納此部分費用，亦屬有據。

③以上，基本工作之人事費用共計15,548,000元，有系爭計畫之經費配置表之單價（見本院卷1第191頁至第192頁）、系爭計畫契約變更工作數量變更對照表（見期末報告定稿版第23頁至第26頁）及驗收資料（見本院卷1第193頁；各期細目置於證物袋；因人事費用係分期按比例撥付，前揭金額係契約變更後各期加總金額）在卷可稽，均應由原告負擔。

⑶污染整治監督驗證部分：污染整治監督驗證項目原本包括「整治施工期間採樣監督驗證」及「污染整治後之驗證查核」等兩大項（見期末報告定稿版第166頁）。其中「污染整治後之驗證查核」部分因原告無法於系爭計畫執行期間完成預定區域之污染改善工作，經被告同意後環興公司未執行此工作項目（見期末報告定稿版第177頁）。而「整治施工期間採樣監督驗證」部分之工作項目則包含土壤檢測（土壤採樣、土壤戴奧辛分析、土壤總汞分析）及尾氣檢測〔排氣不透光率、Dust、O2、CO2、CO、SO2、NOX、HCl採樣檢測、排氣總汞（粒狀汞及氣態汞）採樣檢測、排氣戴奧辛採樣檢測〕，有系爭計畫之經費配置表所載單價（見本院卷1第191頁至第192頁）、驗收資料（見本院卷1第193頁；各期細目置於證物袋；因此項費用係分期按實作實算撥付，總金額2,266,300元係契約變更後各期實作實算加總金額）及系爭計畫契約變更工作數量變更對照表（見期末報告定稿版第24頁至第25頁）在卷可考。其具體工作內容則係進行採樣監督，其方式配合污染改善區域、污染改善工法、污染物種類與污染改善施作期程等，規劃適當採樣監測地點、數量、頻率及檢測項目；針對原告整治施工內容進行之查核驗證工作，包含「熱處理污染土壤」及「濕處理污染土壤」（見期末報告定稿版第

166頁至第176頁）。足見此部分工作項目性質上均係對於原告整治施工期間之採樣監督驗證查核，核係被告委託環興公司執行其依土污法第12條第13項所定監督管理及驗證查核之法定職務，尚非屬土污法第15條第1項所指因應系爭場址污染危害減輕或污染擴散防免所為之應變必要措施，依前揭說明，此部分支出之費用無從依同法第43條第1項向原告請求給付（最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨參照）。

⑷環境品質監測、地下水污染調查部分：

①環境品質監測部分工作內容包含：A、放流水監測：於105年3月3日至107年5月2日針對二號水門溢流口所產生之排放水進行監測，場區放流水每月檢測1組，分析項目皆為水溫、酸驗值pH、懸浮固體量SS、導電度、總汞、戴奧辛及五氯酚。對監測結果處理，施工區放流水監測結果若未符合整治計畫標準，系爭計畫立即通報被告並要求原告進行廢水處理系統功能確認及異常原因檢討，同時限期改善以避免造成二次污染情形（見期末報告定稿版第179頁至第180頁、第185頁至第188頁）。B、地下水監測：監測結果作為整治期間背景資料採集之用，此外於執行污染土壤開挖移除期間進行監測，以掌握地下水品質變化情形。原告每季執行9點既有井之監測，為避免與原告自行監測之地下水監測位置重複而造成資源浪費，且考量本場址尚未移除污染範圍主要為暫存區及五氯酚區，系爭計畫規劃執行之監測井編號為暫存I區東南側(C13)、暫存H區西南側(C15)、五氯酚區運輸便道(C27)，此外C26監測井位於二號水門外魚塭土堤，鄰近場址周邊魚塭及鹿耳門溪，亦執行監測作業以掌握地下水品質概況。地下水每季檢測1次，每次執行4口，分析項目為水溫、酸鹼值(pH)、懸浮固體量(SS)、導電度、總汞、戴奧辛及五氯酚。對監測結果處理，地下水監測結果超過環保署公告「地下水污染管制標準」

之第二類標準管制標準時，要求原告採取相關應變必要措施，避免污染物隨著地下水位下降，而影響深層地下水品質（見期末報告定稿版第183頁、第188頁至第190頁）。C、空氣品質監測，其工作內容如下：空氣品質監測目的為防止污染物揚塵逸散，或熱處理廢氣排放影響，其可能傳輸途徑為季節風向傳播污染物粉塵或熱處理廢氣等。系爭計畫空氣監測位置原則以周圍敏感區域為優先，即周遭民眾居住社區及場址上下風處進行監測，4點空氣品質採樣位置為鹿耳社區、顯宮社區、西南側魚塭及四草活動中心。例行空氣品質每月監測1次，每次執行4處。監測項目為風速、風向、總懸浮微粒(TSP)、懸浮微粒(PM10)、懸浮微粒(PM2.5)、總汞及戴奧辛。監測結果處理，依據空氣品質監測結果，如高於環境標準，優先釐清污染來源係整治期間產生或受環境背景影響，平日如有執行土方移運作業，則要求加強工區灑水、加強覆蓋等防治污染物揚塵逸散。熱處理試運轉期間監測結果異常，若係熱處理設施所致，將立即停止試驗定查檢原因，必要時提升污染防治設備或調整操作參數等（見期末報告定稿版第183頁至第184頁、第191頁至第198頁）。又地下水污染調查部分之工作內容則為查證地下水五氯酚污染情形，於106年2月16日設置1口地下水標準監測井並於106年2月23日採集地下水進行檢測分析於既有監測井簡1A及簡1井之間設置地下水五氯酚調查之標準平台式監測井MW1（見期末報告定稿版第199頁至第202頁）。前揭具體工項分為水質檢測、地下水標準監測井設置及空氣品質監測3大類，各項目支出費用共計18,362,600元，則有系爭計畫之經費配置表所載單價（見本院卷1第191頁至第192頁）、驗收資料（見本院卷1第193頁；各期細目置於證物袋；因此項費用係分期按實作實算撥付，總金額18,362,600元係契約變更後各期實作實算加總金額）及系爭計畫契約變更

工作數量變更對照表（見期末報告定稿版第24頁至第25頁）在卷可考。

②查原告前依被告核定之整治計畫自99年5月開始執行整治計畫（含環境監測計畫），於被告委託環興公司辦理系爭計畫期間（105年3月3日至107年5月2日），原告亦依101年7月、104年4月已核定之整治變更計畫持續執行整治計畫（含環境監測計畫），客觀上已包含污染危害有無擴大情事之觀察措施。且被告委託環興公司執行系爭計畫「環境品質監測、地下水污染調查」等措施，其中每月執行放流水監測之目的，係藉由每月定期監測作業督促原告及提升其自主管理能力（見期末報告定稿版第179頁）；而執行地下水監測之目的，係作為整治期間背景資料採集之用，並於執行污染土壤開挖移除期間進行監測，以掌握地下水品質變化情形（見期末報告定稿版第183頁）；執行空氣品質監測之目的，係依據空氣品質監測結果，如高於環境標準，優先釐清污染來源係整治期間產生或受環境背景影響，以要求原告改善其工區及設備操作方式（見期末報告定稿版第184頁），固均可達強化監督原告實施整治計畫之效果，然核係被告委託環興公司執行其依土污法第12條第13項所定監督管理及驗證查核之法定職務，尚非屬土污法第15條第1項所指因應系爭場址污染危害減輕或污染擴散防免所為之應變必要措施。至被告抗辯其執行前揭整治施工期間之周界環境品質監測之時間、地點並未完全與原告所執行者有所重複等詞，惟縱被告監測密度較原告高或其點位不同於原告，然仍無改該監測性質上屬於土污法第12條第13項監督行為之本質，且屬於有益費用而非必要費用，自難認屬於土污法第15條第1項之應變必要措施。故環境品質監測、地下水污染調查共計18,362,600元部分，均無從依土污法第43條第1項命原告負擔（最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨參照）。

⑸緊急應變措施及陳情案件處理：此項目工作內容包含，熱處理（旋轉窯）試運轉期間之相關效能驗證及環境監測作業納入緊急應變工作項目（見期末報告定稿版第5頁）；於污染物之開挖移除、濕處理及熱處理程序中，若處理設備不幸失效或故障時，可能發生場址內外之土壤、地下水、空氣及水體等之污染事件；另若發生不可預期之天然災害，可能使場址及其週邊環境遭受破壞，使污染物擴散並影響附近居民安全，故為降低人為與天然因素造成之污染事件，杜絕對場址周圍環境及當地居民之危害（見期末報告定稿版第217頁）。其中熱處理試運轉緊急應變措施部分，系爭計畫執行期間共執行7次試運轉，分別進行土壤檢測、熱處理尾氣檢測及空氣品質監測。土壤檢測部分，計執行1組進料土濃度測試、11組處理土效能驗證，合計採樣12組，檢測項目為總汞及戴奧辛，以確認進料污土濃度及處理土效能驗證。熱處理試運轉尾氣檢測分析項目為一般項目（氯化氫、二氧化硫、總氮氧化物、氧氣、一氧化碳、二氧化碳、不透光率）、總汞（粒狀汞及氣態汞）及戴奧辛，第3次試運轉尾氣檢測僅測總汞，故排氣不透光率、Dust、O2、CO2、CO、SO2、NOX、HCl採樣檢測共6組、排氣總汞（粒狀汞及氣態汞）採樣檢測7組，又戴奧辛採樣及測定應達3次以上並取算術平均值，故排氣戴奧辛採樣檢測為18組，以檢視熱處理系統之空污防治設備效能，並避免超標尾氣持續排入大氣造成二次污染（見期末報告定稿版第218頁、第222頁）。空氣品質監測係於第1、2、4、5、7次試運轉及107年3月啟動每小時6噸實廠處理量能期間，執行廠區西側便道空氣品質監測作業，分析項目為風速、風向、TSP、PM10、PM2.5、總汞及戴奧辛，其中第3次試運轉僅檢測戴奧辛，故風速、風向、TSP、PM10採樣監測、PM2.5採樣監測及空氣中總汞（粒狀汞及氣態汞）採樣監測為各6組，空氣中戴奧辛採樣監測則為7組，以確認熱處理試運轉期間對周界空氣品質之影響（見

期末報告定稿版第218頁、第224頁）。經核此部分措施均屬為避免處理設備試運轉期間發生緊急情況，為減輕污染危害或防止污染擴大，依實際污染狀況及需要，所採取應變必要措施，客觀上確有其必要性，自屬土污法第15條第1項第8款之其他應變必要措施。另綜合廢水處理系統於106年12月及107年1月均發生放流水汞或戴奧辛濃度超過排放水標準情事，故系爭計畫於107年4月20日執行1組綜合水系統之放流水採樣檢測作業，以確保綜合廢水處理系統效能及避免超標廢水持續加重海水池A區污染（見期末報告定稿版第5頁、第218頁、第226頁及第238頁）。經核此部分措施係因綜合廢水處理系統之放流水客觀上已發生汞或戴奧辛濃度超過排放水標準情事，為減輕污染危害或防止污染擴大，依實際污染狀況及需要而所採取應變必要措施，確有其必要性，亦屬土污法第15條第1項第8款之其他應變必要措施。前揭各項目支出費用共計2,871,100元，則有系爭計畫之經費配置表所載單價（見本院卷1第191頁至第192頁）、驗收資料（見本院卷1第193頁；各期細目置於證物袋；因此項費用係分期按實作實算撥付，總金額2,871,100元係契約變更後各期實作實算加總金額）及系爭計畫契約變更工作數量變更對照表（見期末報告定稿版第24頁至第25頁）在卷可考。故此部分支出費用被告自得依同法第43條第1項命原告負擔。

⑹場址周邊魚塭污染調查：

①由於系爭場址與鹿耳門溪及竹筏港溪相鄰，當地魚塭總面積約佔安南區土地使用之40%，尤其鹿耳門溪附近因水源取得容易，使系爭場址周邊養殖漁業相當興盛，主要包括蝦、蟹、虱目魚及石斑等經濟水產；而依據系爭場址歷次調查結果，顯示水域環境有遭受戴奧辛及汞等污染之疑慮，因其具有生物累積及濃縮效應，易經由食物鏈而累積於人體或其他較高階之消費者體內而造成危害，為減輕生物體暴露之風險，臺南市政府自94年起即

公告系爭場址周界27公頃魚塭為緩衝區，同時辦理魚塭停養公告，其周邊魚塭停養期限至113年12月31日（見期末報告定稿版第216頁）。被告委託環興公司就系爭計畫依契約針對停養魚塭進行魚塭底泥及魚體採樣檢測之工作項目，執行32口魚塭之底泥及魚體檢測，每口魚塭進行2組樣本採集及檢測，累計執行64組底泥及魚體檢測作業，包括：（一）魚塭表層底泥採樣分析，共64組，分析項目為戴奧辛及汞。（二）魚塭魚體採樣分析，共64組，分析項目為戴奧辛、甲基汞及汞。其調查結果顯示計2口（4組）魚塭之底泥戴奧辛濃度及15口（28組）魚塭之底泥汞濃度超過超過環保署公告之底泥品質指標上限值，計1口（2組）魚體樣品之戴奧辛濃度超過衛生福利部（下稱衛福部）發布之食品含戴奧辛及戴奧辛多氯聯苯規範限值（3.5pgWHO-TEQ/g），另有2口（3組）魚體樣品之甲基汞濃度超過衛福部發布之水產動物類衛生標準（0.5mg/kg）（見期末報告定稿版第4頁、第203頁至第216頁）。

②依前所述，主管機關依現行土污法第15條第1項為減輕污染危害或避免污染擴大所採取或委託第三人實施之應變必要措施，不限於控制場址或整治場址範圍內，命污染行為人或潛在污染責任人繳納費用時，亦不以該場址範圍內所支出者為限，從公告為控制場址或整治場址時起至公告解除時止，只要係因應場址實際污染狀況之必要應變措施即得為之，並不限於緊急應變措施。前揭停養魚塭雖位在系爭整治場址周邊，而非位在系爭場址範圍內，然因養殖於產品易經由食物鏈而累積於人體而造成污染擴大其危害範圍，且此部分措施亦非被告就原告之污染整治變更計畫工程所為之監督及驗證，其性質上屬於被告為減輕污染危害或防止污染擴大，依實際污染狀況及需要所採取應變必要措施。而前揭各項目支出費用共計5,184,000元，則有系爭計畫之經費配置表所載

單價（見本院卷1第191頁至第192頁）、驗收資料（見本院卷1第193頁；各期細目置於證物袋；因此項費用係分期按實作實算撥付，總金額5,184,000元係契約變更後各期實作實算加總金額）及系爭計畫契約變更工作數量變更對照表（見期末報告定稿版第24頁至第25頁）在卷可考。被告自得依土污法第43條第1項規定命原告負擔（最高行政法院107年度上字第643號、107年度判字第172號判決意旨參照）。

⑺被告所列「其他直接必要費用」部分：

①被告所列「其他直接必要費用」部分，包含「巡守辦公室及必要軟硬體設施（租金、水電、巡守辦公室耗材等）」、「駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查」、「資料庫與專屬網頁維護更新」、「監視系統租用（20組）」、「成果說明會」、「更新空拍圖」、「承攬商雜費（含郵電、資料收集及必要之耗材）」、「1800C.C.以下工作車輛租用費」、「報告印製費」，共計6,300,873元，有系爭計畫之經費配置表之單價（見本院卷1第191頁至第192頁）、系爭計畫契約變更工作數量變更對照表（見期末報告定稿版第23頁至第26頁）及驗收資料（見本院卷1第193頁；各期細目置於證物袋；因此部分費用亦係分期按比例撥付，以上金額係契約變更後各期加總金額）在卷可稽。至「開發熱處理尾氣連續監測數據即時查詢系統」部分於契約變更已協議不施作，此據被告陳明在卷。

②惟經核此部分巡守辦公室及必要軟硬體設施（租金、水電、巡守辦公室耗材等）之費用用途，並非完全用於減輕污染危害或避免污染擴大之措施目的，具有被告委託環興公司執行其依土污法第12條第13項所定監督管理及驗證查核之法定職務，性質上僅為行政作業所需一般事務費（最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨參照）；而駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查之費用部

分，駐場人員為巡守並管理污染整治場址，長期暴露於戴奧辛及汞污染環境中，可能有受不良影響之健康風險，該等人員為定期檢驗血液戴奧辛及汞之濃度雖有必要，然被告委由環興公司協助系爭計畫工作執行，駐場人員因勞動環境處於污染高度風險，需定期為健康檢查，以避免職場上災害或罹患職業病，其費用應為該駐場人員之雇主即環興公司負擔，此部分費用尚難認屬為達成減輕污染危害或避免污染擴大之目的而採取之應變必要措施（最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨參照）。而「資料庫與專屬網頁維護更新」工作內容包括維護系爭場址專屬網頁架構與內容，相關資訊系統化，核其工作性質及成果僅係環興公司協助被告監督管理系爭場址相關工作計畫及執行法定義務之一般行政事項，又其將相關資訊系統化，亦僅係促進人民對污染現況及管制相關資訊之瞭解，並發揮監督功能，自非與達成減輕污染危害或避免污染擴大效果有必要及關聯性（最高行政法院最高行政法院108年度上字第1047號、109年度上字第201號判決意旨參照）。而「成果說明會」乃被告將其對系爭場址監督查核狀況向民眾發布監督查核成果之說明會（見期末報告定稿版第308頁），核係關於監督事項之說明，自非屬執行應變措施之必要費用（最高行政法院109年度上字第201號判決意旨參照）。至「監視系統租用（20組）」、「1800C.C.以下工作車輛租用費」、「更新空拍圖」、「承攬商雜費（含郵電、資料收集及必要之耗材）」、「報告印製費」等部分，其中監視設備及工作車輛租用係於被告及環興公司所屬人員便於執行勤務或維護場址安全之所需，更新空拍圖係為協助被告進行採樣等工作計畫與場址現況變化之所需，報告印製係為增進人民對相關資訊之瞭解、信賴及監督所為支出，承攬商雜費均為辦公用各項耗材之支出，亦屬一般行政事務費（最高行政法院

108年度上字第1047號判決意旨參照），均非屬與達成減輕污染危害或避免污染擴大效果具有必要關聯。從而，上開費用均非屬土污法第15條第1項規定應變必要措施所支出之費用，自無從依同法第43條第1項命原告負擔。

⑻管理費及營業稅：委辦費部分依被告驗收資料（見本院卷1第193頁）所示，基本工作費用及其他直接必要費用為25,235,448元，實作數計價工作費用為33,130,020元，合計為58,365,468元，業如前述，被告就委辦費部分即以原處分向原告求償58,365,468元。然前揭委辦費經本院認定與減輕污染危害或避免污染擴大之目的具有關聯性、必要性之金額為23,603,100元（計算式：基本工作之人事費用15,548,000元+緊急應變措施及陳情案件處理2,871,100元+場址周邊魚塭污染調查5,184,000元＝23,603,100）。該金額仍須加計管理費及營業稅，此乃被告依法委託環興公司執行系爭計畫之必要費用，惟仍應以前揭委辦費經本院認定與減輕污染危害或避免污染擴大之目的具有關聯性、必要性之金額比例計算，始屬公允，故前揭金額先加計10%管理費後為25,963,410元（計算式：23,603,100+2,360,310=25,963,410）；再加計5%營業稅後為27,261,581元【計算式：25,963,410+1,298,170.5＝27,261,580.5（元以下四捨五入）】，此金額得依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命原告負擔（最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨參照）；逾此金額均難認與減輕污染危害或避免污染擴大之目的具關聯性及必要性，不得依土污法第43條第1項命原告繳納。

六、綜上所述，被告依土污法第15條第1項及第2項規定，就系爭場址採取應變必要措施而執行系爭計畫，並由土污基金代為支應費用後，依同法第43條第1項規定命原告繳納該筆款項於附表一「原告應負擔」欄所示範圍內，核無違誤；訴願決定就此部分予以維持，並無不合；原告起訴就此部分求予撤

銷，為無理由，應予駁回。另被告命原告繳納之金額超過前揭部分，則有違誤；訴願決定就此部分未予糾正，即有未合；原告起訴就此部分求予撤銷，為有理由，應由本院就訴願決定及原處分關於超過前揭範圍部分予以撤銷。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經本院斟酌後認均對於判決結果不生影響，自無逐一論述之必要，附此敘明。

八、結論：原告之訴一部有理由，一部無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　7　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　孫　國　禎

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

附表一：

項目	金額	備註
原告應負擔部分	27,278,067元	駁回原告之訴部分。 計算式：行政事務費16,486元+委辦費用27,261,581元=27,278,067元
非原告負擔部分	31,893,228元	撤銷原處分及訴願決定部分。 計算式：原處分命原告繳納59,171,295元-前揭原告應負擔部分27,278,067元=31,893,228元

附表二：訴訟費用

項目	比例	備註

應由原告負擔	46%	
應由被告負擔	54%	

以上正本係照原本作成。

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

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

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

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（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　　111　　年　　6　　月　　7　　日

書記官　林　幸　怡