

# 高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭  
112年度訴更一字第24號  
114年8月19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  
陳柏霖律師

被告 臺南市政府環境保護局

代表人 許仁澤  
訴訟代理人 黃碧玲  
張訓嘉律師  
陳宛鈴律師

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，經本院109年度訴字第384號判決後，兩造均不服，提起上訴，經最高行政法院111年度上字第601號判決（除確定部分外）廢棄，發回更為審理，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（除確定部分外）超過新臺幣24,610,147元部分均撤銷。
- 二、原告其餘之訴（除確定部分外）駁回。
- 三、訴訟費用（含更審前訴訟費用）除確定部分外，由原告負擔百分之70，被告負擔百分之30。

## 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00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

01 法合併，臺鹼公司於合併後消滅，原告則為存續公司。嗣土  
02 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  
03 行，經被告於90年間調查結果，該安順廠區因其生產流程致  
04 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  
05 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  
06 南市環水字第0000000000號公告（下稱91年4月11日公告），  
07 將該廠區內之○○市○○區○○段（下稱鹽田段）668地號  
08 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  
09 水字第0000000000號公告（下稱92年12月1日公告）修正，  
10 將鹽田段668、668-1、668-2、668-4、668-5、668-6地號等  
11 6筆土地（下稱安順廠區），及鹽田段544-2、541-2、543、  
12 545地號等4筆全部土地及同段550、551、552地號3筆緊鄰二  
13 等九號道路以東50公尺範圍內土地公告為土壤污染控制場  
14 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  
15 結果，經行政院環境保護署（下稱環保署）審核後，以93年3  
16 月19日環署土字第0000000000號公告（下稱93年3月19日公  
17 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  
18 場址（下稱系爭場址）。

19 (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  
20 採取應變必要措施，委託環興科技股份有限公司（下稱環興  
21 公司）執行「105年度中石化（臺鹼）安順廠整治場址監督  
22 管理及查核工作計畫」（下稱系爭計畫），執行時間105年3  
23 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  
24 稱土污基金）代為支應總計新臺幣（下同）59,624,285元之  
25 費用。臺南市政府於108年4月11日以府環土字第0000000000  
26 號函命原告於同年6月30日前將前揭費用繳入土污基金帳  
27 戶。原告不服，提起訴願，經環保署108年9月24日環署訴字  
28 第0000000000號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於  
29 文到2個月內另為適法之處分。」被告乃於108年11月4日以  
30 環土字第0000000000號函檢附支出費用明細通知原告陳述意  
31 見後，作成108年12月13日環土字第0000000000號函（下稱

01 原處分) 向原告求償系爭計畫代為支出費用59,171,295元。  
02 原告不服, 提起訴願, 經遭駁回, 遂提起行政訴訟, 求為判  
03 決撤銷訴願決定及原處分。經本院109年度訴字第384號判決  
04 (下稱前審判決) 將訴願決定及原處分關於命原告繳納費用  
05 超過27,278,067元部分撤銷(即59,171,295元-27,278,067  
06 元=31,893,228元), 原告其餘之訴駁回。

07 (三)兩造對其不利部分各自提起上訴, 經最高行政法院以111年  
08 度上字第601號判決(下稱發回判決): 「(第1項) 原判決  
09 於31,893,228元範圍內撤銷訴願決定及原處分之諭知, 其中  
10 22,536,714元部分及其訴訟費用均廢棄, 發回高雄高等行政  
11 法院。其餘9,356,514元部分, 上訴人臺南市政府環境保護  
12 局之上訴駁回。(第2項) 原判決於27,278,067元範圍內駁  
13 回上訴人中國石油化學工業開發股份有限公司撤銷訴訟之諭  
14 知, 其中10,418,481元部分及其訴訟費用均廢棄, 發回高雄  
15 高等行政法院。其餘16,859,586元部分, 上訴人中國石油化  
16 學工業開發股份有限公司之上訴駁回。」發回本院審理。

## 17 二、原告起訴主張及聲明:

18 (一)關於委辦費中「基本工作之人事費用部分」之「計畫主持  
19 人、協同主持人、研究員、助理研究員之人事費用6,760,00  
20 0元」部分:

21 1、依被告提出之乙證12「系爭計畫105年9月工作月報」所載,  
22 系爭計畫之計畫主持人、協同主持人、研究員之工作內容,  
23 確屬監督驗證事項, 非應變必要措施, 被告不得要求原告支  
24 付該等人員之人事費。另協同主持人薛欣達所發表之「戴奧  
25 辛污染整治議題國際研究趨勢分析」(下稱系爭文章), 僅  
26 係為對外展現系爭場址之整治成果, 屬一般行政事項, 非得  
27 以直接達成減輕污染危害或避免污染擴大目的之效果, 依發  
28 回判決意旨, 就協同主持人相關費用, 被告不得請求原告支  
29 付。

30 2、被告行政訴訟陳報二狀所提之乙證24至45, 僅涉及發回判決  
31 已確定之「駐場址工程師之人事費用」; 被告固稱「系爭計

01 畫就天然災害規劃緊急應變處理流程，於發生重大天災如颱風、豪雨等情形，系爭計畫工作團隊即計畫主持人、協同主持人、研究員、駐廠人員等工作人員，均須因應天災成立緊急應變小組……」，並提出乙證24至39之查核日報表或巡查紀錄。被告另稱：「系爭計畫工作團隊平日亦針對系爭場址進行巡查，若有發現影響環境之缺失，即應採取應變必要措施……，此部分可參照工作日報中的整治施工品質/環境巡邏缺失及改善追蹤表」，並提出乙證40至45之整治施工品質/環境巡邏缺失及改善追蹤表。惟上開乙證24至39之查核日報表或巡查紀錄及乙證40至45之整治施工品質/環境巡邏缺失及改善追蹤表，其證據名稱均已顯示乃「駐場址工程師」所為之工作，非「計畫主持人、協同主持人、研究員、助理研究員」之工作。甚至，乙證40至45之整治施工品質/環境巡邏缺失及改善追蹤表中所簽章之查核人員陳家福等人，即是「駐場址工程師」，非「計畫主持人、協同主持人、研究員、助理研究員」，故僅是發回判決已確定之「駐場址工程師之人事費用」。被告迄今卻未提出足以證明「計畫主持人、協同主持人、研究員、助理研究員」參與緊急應變小組之相關會議紀錄或工作紀錄，依最高行政法院109年度判字第6號判決「課予人民給付義務要件事實（包括原因、結果及因果關係存在）之認定，基於依法行政及規範有利原則，應由行政機關負擔客觀舉證責任；法院依職權調查之證據，其證明程度至少應達到『高度蓋然性』（蓋然率75%以上），始能認為真實，若僅使事實關係陷於真偽不明之狀態，仍應認定該給付要件事實為不存在，而將其不利益歸於行政機關」意旨，其訴訟上之不利益應由被告負擔。

27 (二)關於委辦費中「環境品質監測、地下水污染調查費用18,362,600元」部分：

29 1、原告早自98年起即開始系爭場址之整治作業，至系爭計畫10  
30 5年開始執行時，系爭場址已整治約7年，故被告以「戴奧辛  
31 整治技術在當時是全國首創」為由而另行空氣品質監測，此

01 並無說服力。況且，依最高行政法院108年度上字第1047  
02 號、112年度再字第11號判決意旨，倘被告認原告監測點有  
03 所不足，應要求原告於整治變更計畫予以設置數量完足之監  
04 測設備，而非於核定整治變更計畫後，再於相同或相近地點  
05 另行設置監測點，即得逕稱此係應變必要措施。實則，被告  
06 自行設置監測點之目的，正如被告答辯狀中所述，係認政府  
07 即被告之監測始具公信力，方足以使附近居民安心，故而另  
08 自行設置監測點，惟此並非得以直接達成減輕污染危害或避  
09 免污染擴大目的之效果，難謂係屬土污法第15條第1項規定  
10 應變必要措施之範疇，故被告不得命原告支付該等費用。

11 2、系爭場址之整治計畫係由推動小組（之專家學者）負責審  
12 查，整治計畫如有不足，推動小組之專家學者於會議中均會  
13 表達意見，倘有權審查之推動小組通過原告整治計畫，被告  
14 亦均予以核定。如系爭場址環境品質監測之監測點、時間、  
15 頻率有所不足，推動小組相關審查會中均會有意見提出，並  
16 載明於相關文件中，要求原告執行；非由被告逕自增設，或  
17 事後逕稱原告監測點、時間、頻率有所不足。系爭計畫執行  
18 期間，原告所為之環境品質監測，係依「經被告核定之第二  
19 次、第三次變更計畫定稿本」所為，而第二次、第三次變更  
20 計畫定稿本審查過程中，推動小組委員所表示之相關審查意  
21 見，原告或已遵照辦理，或已解釋說明。是被告稱原告整治  
22 計畫中之環境品質監測不足，有另為環境品質監測之必要，  
23 該監測屬土污法第15條應變必要措施云云，應無可採。

24 (三)關於委辦費中「管理費5,053,287元及營業稅2,779,308元」  
25 部分：

26 1、被告固稱：「……該10%管理費實係委辦廠商環興公司於執  
27 行系爭計畫各具體工項以外之內部成本，例如未在直接薪資  
28 項下開支之管理及會計人員薪資、保險費及退休金、辦公室  
29 費用、機器設備等之折舊或租金、辦公事務費、機器設備之  
30 搬運費、郵電費等諸多難以列舉而從屬於系爭計畫各具體工  
31 項之費用，亦即屬於委辦廠商環興公司執行系爭計畫之必要

01 經營成本」云云。惟系爭場址辦公室係由原告所提供，故被  
02 告以「辦公室費用」為由要求原告給付管理費，不僅悖於事  
03 實，且顯不合理。

04 2、且就上述被告所指之委辦廠商「辦公室費用、機器設備等之  
05 折舊或租金、辦公事務費、機器設備之搬運費、郵電費」，  
06 依最高行政法院108年度上字第1047號判決意旨，顯屬一般  
07 行政事務費，非屬與達成減輕污染危害或避免污染擴大效果  
08 有必要關聯之費用。此外，對於被告委辦廠商之「利潤」，  
09 如可以系爭計畫「管理費」之名，以原處分命原告負擔，此  
10 無異於以公權力手段，慷他人之慨，顯非正義，更與發回判  
11 決揭禁之所支出費用須與為減輕污染危害或避免污染擴大目  
12 的具有關聯性、必要性意旨不符。故管理費5,053,287元均  
13 非屬與達成減輕污染危害或避免污染擴大效果有必要關聯之  
14 費用，被告自不得命原告支付該費用。

15 3、關於委辦費中「營業稅2,779,308元」部分，則應依上開不  
16 應由原告支付之費用金額，按比例減免。

17 (四)聲明：訴願決定及原處分除確定部分外均撤銷。

18 三、被告答辯及聲明：

19 (一)關於委辦費中「基本工作之人事費用部分」之「計畫主持  
20 人、協同主持人、研究員、助理研究員之人事費用6,760,00  
21 0元」部分：

22 1、系爭計畫須由計畫主持人、協同主持人、研究員、助理研究  
23 員等人員執行應變必要措施，以有效防止污染擴大，則以計  
24 畫主持人等管理階層人員為掌握系爭場址現場狀況，自須隨  
25 時待命，以利評估危害風險，並決定採取何種適當之應變必  
26 要措施，自難僅以其實際執行特定工作項目之期日比例計算  
27 其人事費用。又系爭計畫執行期間為26個月（105年3月3日  
28 至107年5月2日），然就計畫主持人、協同主持人之薪資僅  
29 計13個月（參系爭計畫期末報告第1-4頁），可知該等人員  
30 之薪資本已依其合理工時之比例估算而減少之，則系爭計畫

01 編列計畫主持人、協同主持人之薪資，已依非專任之比例減  
02 少之，自屬合理之人事費用編列。

03 2、退步言之，倘若須以工作紀錄，如查核日報表、巡查紀錄等  
04 書面文件方能作為計畫主持人等人員有實施應變必要措施之  
05 依據，依被告行政訴訟陳報二狀（卷2第415-418頁）所提出  
06 之查核日報表及巡查紀錄，颱風天巡查為8日、大雨巡查為1  
07 6日、環境巡邏缺失巡查為5日，合計共29日，故計畫主持  
08 人、協同主持人、研究員、助理研究員等工作人員於系爭計  
09 畫執行期間至少有29日執行場址巡查之應變必要措施：

10 (1)依系爭計畫之計畫經費配置，已明列計畫主持人、協同主持  
11 人、研究員、助理研究員等人員之人事費用單價係以每位工  
12 作人員之月薪計價，則以計畫主持人、協同主持人、研究  
13 員、助理研究員每月領取之薪資計算，上開工作人員於系爭  
14 計畫期間至少執行29日以上之應變必要措施，為執行應變必  
15 要措施所需之計畫主持人、協同主持人、研究員、助理研究  
16 員之人事費用共計為339,300元（計畫主持人日薪3,000元×2  
17 9日＝87,000元、協同主持人日薪1,667元×29日＝48,333  
18 元、研究員日薪2,500元×29日＝472,500元、助理研究員日  
19 薪1,833元×29日＝53,167元、勞健保等費用〈總薪資×30%〉  
20 78,300元）。

21 (2)另參最高行政法院109年度上字第201號判決：「為實際反應  
22 系爭7名人力用之於應變必要措施之執行上，自應按採取應  
23 變必要措施所花用之時間39日，在系爭計畫之執行期程670  
24 日之占比，來析分7名人力之工時付出，並以其個別酬勞乘  
25 以此一比例，計算本件人事費用」之計算標準，系爭計畫執  
26 行期間為105年3月3日至107年5月2日，總計經過天數為790  
27 日，以執行巡查行為之應變必要措施所花用之時間29日，在  
28 系爭計畫之執行期程790日之占比，乘以計畫主持人等工作  
29 人員在系爭計畫之總經費6,760,000元，經計算後為248,152  
30 元（計算式：6,760,000元×29日÷790日＝248,152元）。

01 (二)關於委辦費中「環境品質監測、地下水污染調查費用18,36  
02 2,600元」部分：

03 1、觀土污法第15條第1項之規範構造，其第1款至第7款例示主  
04 管機關所得採取之應變必要措施；第8款所定「其他應變必  
05 要措施」則為補充前揭例示規定之概括條款，保留給主管機  
06 關得依實際情形以其專業知識進行採取何種具體應變必要措  
07 施之判斷。其中例示規定第5款明定主管機關為減輕污染危  
08 害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，會  
09 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  
10 之農漁產品進行檢測，此等應變必要措施實係針對因土壤污  
11 染致污染或有受污染之虞且有對外擴大污染可能性的客體責  
12 由主管機關建立監控預警機制，以避免污染擴大。

13 2、系爭計畫工作項目「整治施工期間之周界環境品質監測」，  
14 依系爭計畫期末報告（下稱期末報告）第3-99頁所載，其目  
15 的係為釐清整治施工期間可能之污染擴散傳輸或影響環境品  
16 質及居民健康之途徑，以降低二次污染發生，避免居民健康  
17 遭受危害。而周界環境品質監測工作內容包含「水質監測」  
18 及「空氣品質監測」，依期末報告記載，水質監測係於二號  
19 水門溢流口每月執行1組放流水監測作業，空氣品質監測則  
20 係每月於鹿耳社區、顯宮社區、西南側魚塢及四草活動中心  
21 等4處執行1次空氣品質監測作業（期末報告3.3.1及3.3.  
22 2）。依前揭關於土污法第15條第1項規範構造之說明，第8  
23 款所定「其他應變必要措施」概括條款之範疇界定參照第5  
24 款所例示應由主管機關建立監控預警機制，以避免污染擴  
25 大。換言之，系爭計畫執行「周界環境品質監測」之放流水  
26 監測、地下水監測、空氣品質監測等措施，其目標既在於防  
27 止可能之二次污染以避免影響居民健康，藉由環境監測結果  
28 掌握整治過程中對於周圍環境可能的影響變化，建立預警機  
29 制並研擬必要之環境管制或應變措施，性質上自應屬土污法  
30 第15條第1項第8款為避免污染擴大之應變必要措施。

01 3、放流水監測：執行放流水監測之目的係為確認綜合處理系統  
02 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  
03 流場外造成二次污染。因系爭場址僅有此一排放水口，故被  
04 告與原告雖在同一個排放水口執行放流水監測，然被告考量  
05 戴奧辛濃度與懸浮固體濃度有正向關係，因此在檢測項目部  
06 分多增加檢測懸浮固體，且被告亦在105年6月16日的放流水  
07 檢測中，檢測出懸浮固體數值高達51.0mg/L，遠超出整治計  
08 畫所定之標準（25mg/L）。至於兩造在執行放流水監測日期  
09 僅有105年3月18日、105年5月20日及106年9月22日共3日重  
10 複（參乙證4），而其中105年3月18日、105年5月20日之檢  
11 測結果雖原告檢測合格（參乙證2第5頁及第10頁），惟被告  
12 檢測結果顯示戴奧辛數值均超過整治計畫所定之標準，則原  
13 告執行之放流水監測結果是否準確，已非無疑，顯見被告為  
14 免發生放流水超標致衍生二次污染或交叉污染等情形，自得  
15 執行放流水監測之應變必要措施。

16 4、空氣品質監測：被告鑑於系爭場址之熱處理（旋轉窯）廠在  
17 系爭計畫執行期間為全國首創的戴奧辛整治技術，在未能確  
18 認該技術工法是否可行及將對環境造成如何影響的時空背景  
19 下，被告為掌握熱處理（旋轉窯）運轉期間之空氣品質，避  
20 免場內污染濃度升高或洩漏致發生二次污染，實有每月進行  
21 空氣品質監測之必要，況且熱處理（旋轉窯）在運作期間多  
22 次發生功能異常或超標之缺失及屢傳氣密不佳等問題，顯見  
23 熱處理（旋轉窯）不僅故障率高，且查核缺失重複出現。又  
24 被告為避免居民健康遭受危害，空氣品質監測之佈點位置為  
25 系爭場址周圍敏感區域，即有民眾居住之區域即鹿耳社區、  
26 顯宮社區及四草活動中心。是以，被告為防止污染物揚塵逸  
27 散及熱處理廢氣排放影響，自須持續監測始能達成前述土污  
28 法第15條第1項要求主管機關建立監控預警機制，以避免污  
29 染擴大之應變必要措施功能，實與減輕污染危害或避免污染  
30 擴大具關連性與必要性。

01 (三)關於委辦費中「管理費5,053,287元及營業稅2,779,308元」  
02 部分：

03 1、被告為減輕系爭場址污染危害及避免污染擴散，乃將系爭計  
04 畫公開招標尋求專業廠商提供服務，委辦廠商環興公司在其  
05 提出之服務建議書中「計畫經費配置」章節，於項次七「管  
06 理費」即依照行政院環境保護署委辦計畫經費編列基準（下  
07 稱編列基準）之範圍內以10%作為其經費配置，而該10%管  
08 理費實係環興公司於執行系爭計畫各具體工項以外之內部成  
09 本，例如未在直接薪資項下開支之管理及會計人員薪資、保  
10 險費及退休金、辦公室費用、機器設備等之折舊或租金、辦  
11 公事務費、機器設備之搬運費、郵電費等諸多難以列舉，而  
12 從屬於系爭計畫各具體工項之費用，亦即屬於環興公司執行  
13 系爭計畫所承擔之必要經營成本，與應變必要措施之執行具  
14 一體性且不可分割，仍應認具有執行應變必要措施之必要性  
15 及關連性。

16 2、另參照行政院公共工程委員會107年7月3日工程技字第00000  
17 000000號函令（附件5），系爭計畫之管理費即係就委辦廠  
18 商執行系爭計畫所承擔之必要經營成本預為編列，即類似上  
19 開函令中所謂「為配合完成建造工程目的物所需之附屬作業  
20 費、營業稅、承包商管理及利潤」。尤其，本件土壤污染場  
21 址含有鉅量之污染物質，對於執行承攬契約工作計畫之相關  
22 人員，相較於一般公共工程之工地而言，自具有較高之風  
23 險，就上開費用之編列，自亦應考慮其風險較高，不宜過於  
24 嚴苛。

25 3、退步言之，縱使認為管理費係廠商之合理利潤，亦與執行應  
26 變必要措施間具有必要性及關連性。蓋系爭場址若發生必須  
27 採取應變必要措施之情形，被告得直接命原告採取相應之應  
28 變必要措施，此時原告自需尋求專業環工廠商協助，而必須  
29 支付專業廠商相應之報酬，自不會因被告委託第三人執行應  
30 變必要措施，或是被告命原告採取應變必要措施而原告再行  
31 委託第三人執行而有所差異。

01 4、至於營業稅部分，係依加值型及非加值型營業稅法第10條編  
02 列，該營業稅費用係以應由原告繳納之委辦費及管理費合計  
03 總額5%計算，自應由原告負擔。

04 (四)聲明：原告之訴除確定部分外均駁回。

05 四、爭點：

06 (一)被告以原處分向原告求償系爭計畫代為支出費用59,171,295  
07 元(包含：1、行政事務費805,827元：加班費110,494元、  
08 差旅費88,887元、出席或審查費401,360元、一般事務費20  
09 5,086元，共計805,827元；2、委辦費58,365,468元，詳見  
10 前審卷1第67-72頁、第191-193頁)，原告循序提起行政訴  
11 訟，經前審判決以：1、關於行政事務費805,827元部分：除  
12 編號11之現場用工程帽6,563元及編號22防粉塵口罩9,923  
13 元，共計16,486元支出，屬土污法第15條第1項所稱減輕污  
14 染危害或避免污染擴大之應變必要措施所須費用，被告得依  
15 同法第43條第1項規定命原告繳納上開費用；加班費110,494  
16 元、差旅費88,887元、出席或審查費401,360元、一般事務  
17 費188,600元，非屬為減輕污染危害或避免污染擴大之應變  
18 必要措施所支出之費用，不得命原告負擔；被告求償行政事  
19 務費共計805,827元部分，其中應由原告負擔金額為16,486  
20 元，逾此範圍不應由原告負擔。2、關於委辦費用58,365,46  
21 8元部分：(1)基本工作之人事費15,548,000元、緊急應變措  
22 施及陳情案件處理費2,871,100元、場址周邊魚塭污染調查  
23 費5,184,000元，屬土污法第15條第1項所稱減輕污染危害或  
24 避免污染擴大之應變必要措施所須費用，被告得依同法第43  
25 條第1項規定命原告繳納；(2)污染整治監督驗證費2,266,30  
26 0元、環境品質監測及地下水污染調查費18,362,600元、其  
27 他直接必要費用6,300,873元，非屬為減輕污染危害或避免  
28 污染擴大之應變必要措施所支出之費用，不得命原告負擔；  
29 (3)管理費及營業稅部分，因前揭委辦費經認定與減輕污染  
30 危害或避免污染擴大之目的具有關聯性、必要性之金額為2  
31 3,603,100元(基本工作之人事費用15,548,000元+緊急應變

01 措施及陳情案件處理2,871,100元+場址周邊魚塭污染調查5,  
02 184,000元) ,該金額仍須加計管理費及營業稅,故前揭金  
03 額先加計10%管理費後為25,963,410元(23,603,100+2,36  
04 0,310=25,963,410) ,再加計5%營業稅後為27,261,581元  
05 【25,963,410+1,298,170.5=27,261,581(元以下四捨五  
06 入,下同)】 ,此金額被告得依土污法第15條第1項及第43條  
07 第1項規定命原告負擔,逾此金額被告不得命原告繳納為  
08 由;將訴願決定及原處分關於命原告繳納費用超過27,278,0  
09 67元(27,261,581+16,486)部分撤銷,並駁回原告其餘之  
10 訴(即59,171,295元-27,278,067元=31,893,228元)。

11 (二)兩造各對其不利部分提起上訴,經發回判決:1、關於行政  
12 事務費805,827元部分、委辦費其中緊急應變措施及陳情案  
13 件處理費用2,871,100元、緊急應變措施及陳情案件處理費  
14 用2,871,100元、場址周邊魚塭污染調查5,184,000元、污染  
15 整治監督驗證2,266,300元、其他直接必要費用6,300,873  
16 元、基本工作之人事費用部分之駐場址工程師(土木暨工程  
17 品管類)、駐場址工程師(勞工安全衛生類)、駐場址工程  
18 師(環工類)之人事費用部分【即8,788,000元部分;依系  
19 爭計畫契約變更工作數量變更對照表(見期末報告定稿本第  
20 24頁)及系爭計畫之經費配置表之單價,即26名駐場址工程  
21 師(土木暨工程品管類)×單價55,000元+26名駐場址工程  
22 師(勞工安全衛生類)×單價55,000元+78名駐場址工程師  
23 (環工類)×單價50,000元+勞健保等費用(總薪資30%)  
24 2,028,000元=8,788,000元】 ,上訴駁回。2、有關委辦費  
25 中「基本工作之人事費用部分」之「計畫主持人、協同主持  
26 人、研究員、助理研究員之人事費用6,760,000元」(即人  
27 事費用總計15,548,000元-上述駐場址工程師等8,788,000  
28 元=6,760,000元)、「環境品質監測、地下水污染調查費  
29 用18,362,600元」、「管理費5,053,287元及營業稅2,779,3  
30 08元」部分(即6,760,000元+18,362,600元+5,053,287元  
31 +2,779,308元=32,955,195元),廢棄發回。

01 (三)原處分關於行政事務費805,827元及委辦費中之緊急應變措  
02 施及陳情案件處理費用2,871,100元、場址周邊魚塭污染調  
03 查5,184,000元、污染整治監督驗證2,266,300元、其他直接  
04 必要費用6,300,873元、基本工作之人事費用之駐場址工程  
05 師(土木暨工程品管類)、駐場址工程師(勞工安全衛生  
06 類)、駐場址工程師(環工類)之人事費用(即8,788,000  
07 元)部分,既經發回判決兩造該部分上訴均駁回確定,是本  
08 件更審審理範圍之爭點僅為:原處分命原告繳納委辦費中基  
09 本工作之人事費用之「計畫主持人、協同主持人、研究員、  
10 助理研究員之人事費用6,760,000元」、「環境品質監測、  
11 地下水污染調查費用18,362,600元」、「管理費5,053,287  
12 元及營業稅2,779,308元」部分,是否屬土污法第15條第1項  
13 所定應變必要措施費用而得依同法第43條第1項規定命原告  
14 負擔?

15 五、發回判決廢棄前審判決部分之理由要旨:

16 (一)關於委辦費中「基本工作之人事費用部分」之「計畫主持人  
17 、協同主持人、研究員、助理研究員之人事費用6,760,000  
18 元部分»:前審判決固以系爭計畫之執行乃期間內之持續性  
19 工作,性質上具有承攬契約之特徵,計畫主持人、協同主持  
20 人、研究員、助理研究員之職責範圍既亦包含系爭計畫中具  
21 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  
22 系爭場址狀況須隨時實施應變必要措施之職責等由,而認依  
23 土污法第15條第1項、第43條第1項規定,被告就此部分費用  
24 全數命原告給付有據。惟土污法第12條第13項規定:「直轄  
25 市、縣(市)主管機關或中央主管機關應於控制場址或整治  
26 場址公告後,邀集專家學者、相關機關,協助審查及監督相  
27 關之調查計畫、控制計畫、整治計畫、健康風險評估及驗證  
28 等工作事項。」是被告負有協助審查及監督系爭場址健康風  
29 險評估及驗證等項之義務。前審判決既援引期末報告定稿版  
30 第32頁,敘明:系爭計畫之工作項目中編制計畫主持人、協  
31 同主持人、研究員及助理研究員係「駐局」即時協助辦理整

01 治計畫相關監督工作。則關於上開人員於系爭計畫中除協助  
02 被告進行土污法第12條第13項規定之監督工作外，究關於系  
03 爭應變必要措施之完成亦已如何提供其人力乙節，自應詳予  
04 調查說明。惟前審判決未詳予調查認定計畫主持人、協同主  
05 持人、研究員及助理研究員之具體工作內容，即謂被告依土  
06 污法第15條第1項及第43條第1項規定命原告應全數繳納此部  
07 分費用有據，尚嫌速斷，而有未依職權調查事實及判決不備  
08 理由之違誤。

09 (二)關於委辦費中「環境品質監測、地下水污染調查費用18,36  
10 2,600元」部分：前審判決以原告前依被告核定之整治計畫  
11 自99年5月開始執行整治計畫（含環境監測計畫），於被告  
12 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  
13 日），原告亦依101年7月、104年4月已核定之整治變更計畫  
14 持續執行整治計畫（含環境監測計畫），客觀上已包含污染  
15 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  
16 爭計畫「環境品質監測、地下水污染調查」等措施，其中每  
17 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  
18 告及提升其自主管理能力；而執行地下水監測之目的，係作  
19 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  
20 期間進行監測，以掌握地下水品質變化情形；執行空氣品質  
21 監測之目的，係依據空氣品質監測結果，如高於環境標準，  
22 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  
23 求原告改善其工區及設備操作方式，雖均可達強化監督原告  
24 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  
25 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  
26 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  
27 污染擴散防免所為之應變必要措施，固非無見。惟查，被告  
28 於原審主張本項工作係其為掌握系爭場址污染在整治過程中的  
29 擴散風險，以期能即時阻止污染擴散所執行之應變必要措  
30 施，被告與原告雖均有辦理周界環境品質監測，然而被告所  
31 辦理之部分並非是針對原告是否有依照整治計畫執行整治工

01 項之查核、監督，亦非針對整治成效的驗證。被告辦理上開  
02 環境監測之目的係在於有效發揮監測功能，以便在污染擴散  
03 的第一時間即能夠發現、處理，與場址內污染物濃度應降低  
04 至污染管制標準以下之整治目的並不相同，並分別就放流水  
05 監測、地下水監測、空氣品質監測逐一說明被告所為之環境  
06 監測何以並非對原告是否按核定內容執行整治計畫之監督，  
07 亦非對於整治計畫所規範整治成效之查核驗證。前審判決不  
08 採被告所提上開攻擊防禦方法，然僅泛稱無改該監測性質上  
09 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  
10 云云，而未具體說明被告所為之環境監測作業係針對原告執  
11 行本件整治計畫何一工作項目之監督，抑或是否達成本件整  
12 治計畫所載整治成效與否之查核驗證，被告辦理本件環境品  
13 質監測支出，究有無非屬履行土污法第12條第13項規定所定  
14 監督管理及驗證查核之行為義務，而屬土污法第15條第1項  
15 之應變必要措施範疇，即非無進一步探究之餘地。原審未予  
16 調查釐清，核亦有未依職權調查事實及判決不備理由之違  
17 誤。

18 (三)關於委辦費中「管理費5,053,287元及營業稅2,779,308元」  
19 部分：前審判決固認委辦費須加計管理費及營業稅，乃被告  
20 依法委託環興公司執行系爭計畫之必要費用，而認應以委辦  
21 費與減輕污染危害或避免污染擴大之目的具有關聯性、必要  
22 性之金額比例計算。惟查，觀諸系爭計畫經費結算配置表所  
23 示，系爭計畫雖似係依照委辦費用中直接工程款（結算金  
24 額）編列10%之管理費。然其性質與支付用途，何以係屬應  
25 變必要措施之支出成本等節，實有未明。原判決未予調查釐  
26 清，即就管理費部分認定如上述，難認已盡職權調查義務，  
27 且有判決不備理由之疏漏。而營業稅係以工程款（結算金  
28 額）5%列計，又原判決認定之款項既尚有上述爭議，則其  
29 關於營業稅部分之判決，自亦難以維持。

30 六、本院之判斷：

01 (一)爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有臺南市政府  
02 108年4月11日府環土字第0000000000號函（前審卷1第73-76  
03 頁）、環保署108年9月24日環署訴字第0000000000號訴願決  
04 定（前審卷1第86-95頁）、期末報告（定稿版紙本外放）、  
05 被告108年11月4日環土字第0000000000號函（前審卷1第6  
06 5-66頁）、原處分（前審卷1第63頁）、系爭計畫之費用明  
07 細表（前審卷1第67-72頁）、經費配置表及驗收資料（前審  
08 卷1第191-193頁）、契約變更工作數量變更對照表（期末報  
09 告第24-25頁）、原處分（前審卷1第63頁）、臺南市政府10  
10 9年8月28日府法濟字第0000000000號訴願決定（前審卷1第4  
11 9-61頁）、前審判決（本院卷1第43-85頁）、發回判決（本  
12 院卷1第15-41頁）附卷可稽，自堪認定。

13 (二)應適用之法令：

14 1、土污法第12條第1項至第3項、第13項：「（第1項）各級主  
15 管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，應即進行查  
16 證，並依相關環境保護法規管制污染源及調查環境污染情  
17 形。（第2項）前項場址之土壤污染或地下水污染來源明  
18 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  
19 準者，直轄市、縣（市）主管機關應公告為土壤、地下水污  
20 染控制場址（以下簡稱控制場址）。（第3項）直轄市、縣  
21 （市）主管機關於公告為控制場址後，應囑託土地所在地登  
22 記機關登載於土地登記簿，並報中央主管機關備查；控制場  
23 址經初步評估後，有嚴重危害國民健康及生活環境之虞時，  
24 應報請中央主管機關審核後，由中央主管機關公告為土壤、  
25 地下水污染整治場址（以下簡稱整治場址）；直轄市、縣  
26 （市）主管機關於公告後7日內將整治場址列冊，送各該鄉  
27 （鎮、市、區）公所及土地所在地登記機關提供閱覽，並囑  
28 託該管登記機關登載於土地登記簿。……（第13項）直轄  
29 市、縣（市）主管機關或中央主管機關應於控制場址或整治  
30 場址公告後，邀集專家學者、相關機關，協助審查及監督相

01 關之調查計畫、控制計畫、整治計畫、健康風險評估及驗證  
02 等工作事項。」

03 2、土污法第15條：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關為  
04 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  
05 際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人停止作  
06 為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治法調查地下  
07 水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居民停止使用  
08 地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用地下水。  
09 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  
10 來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。五、會同農業、衛生  
11 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  
12 進行檢測；必要時，應會同農業、衛生主管機關進行管制或  
13 銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償，或限制農地耕  
14 種特定農作物。六、疏散居民或管制人員活動。七、移除或  
15 清理污染物。八、其他應變必要措施。（第2項）直轄市、  
16 縣（市）主管機關對於前項第3款、第4款、第7款及第8款之  
17 應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、污染土  
18 地關係人或委託第三人為之。」

19 3、土污法第28條第1項及第3項：「（第1項）中央主管機關為  
20 整治土壤、地下水污染，得對公告之物質，依其產生量及輸  
21 入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並  
22 成立土壤及地下水污染整治基金。……（第3項）第1項基金  
23 之用途如下：一、各級主管機關依第7條第1項與第5項、第1  
24 2條第1項、第5項至第6項、第8項至第10項與第13項、第13  
25 條第1項與第2項、第14條第1項與第3項、第15條、第22條第  
26 1項、第2項與第4項、第24條第3項至第5項及第27條第1項與  
27 第2項規定查證、採取應變必要措施、監督、訂定計畫、審  
28 查計畫、調查計畫、評估、實施計畫、變更計畫支出之費  
29 用。二、基金求償及涉訟之相關費用。三、基金人事、行政  
30 管理費用、土壤、地下水污染預防及整治相關工作人事費  
31 用。四、各級主管機關執行土壤及地下水污染管制工作費

01 用。五、土壤、地下水污染查證及執行成效之稽核費用。  
02 六、涉及土壤、地下水污染之國際環保工作事項之相關費  
03 用。七、土壤、地下水品質監測及執行成效之稽核事項之相  
04 關費用。八、關於徵收土壤、地下水污染整治費之相關費  
05 用。九、關於土壤、地下水污染之健康風險評估及管理事項  
06 之相關費用。十、土壤、地下水污染整治技術研究、推廣、  
07 發展及獎勵費用。十一、關於補助土壤、地下水污染預防工  
08 作事項。十二、其他經中央主管機關核准有關土壤、地下水  
09 污染整治之費用。」

10 4、土污法第43條第1項：「依第12條第8項、第13條第2項、第1  
11 4條第3項、第15條、第22條第2項、第4項及第24條第3項規  
12 定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命污染行  
13 為人或潛在污染責任人繳納；潛在污染責任人應繳納之費  
14 用，為依規定所支出費用之2分之1。」

15 (三)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  
16 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  
17 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  
18 責任人繳納費用時，亦不以該場址範圍內所支出者為限，且  
19 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  
20 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  
21 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  
22 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  
23 需，為達成減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的而為，  
24 則其所支出之費用即須與為「減輕污染危害或避免污染擴  
25 大」之目的具有關聯性、必要性，始得依現行土污法第15條  
26 及第43條第1項規定，限期命污染行為人繳納（最高行政法  
27 院102年度8月份第1次庭長法官聯席會議(二)決議、107年度  
28 判字第38號判決意旨參照）。次按土污法第15條第1項應變  
29 必要措施之採取，於同法第7條第5項、第12條第9項、第27  
30 條所定情形均有準用，對照該法之體系架構，其在第二章防  
31 治、第三章調查評估、第四章管制、第五章整治復育等階段

01 均可能發動。系爭場址目前已處於整治階段，其整治目標在  
02 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  
03 照），本質上具有「減輕污染危害或避免污染擴大」之作  
04 用，實與同法第15條第1項應變必要措施之規範目的相同。  
05 為達到「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的，在同一時  
06 期應為作為義務者即可能包含主管機關（包括主管機關自行  
07 辦理、委之於第三人辦理）或執行整治計畫之污染行為人等  
08 （土污法第22條第1項參照）。土污法就此種同一時期有多  
09 數作為義務者競合時，應如何定其義務履行之前後順位，尚  
10 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  
11 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  
12 法第43條第1項請求污染行為人等支付，即最終費用負擔仍  
13 歸於污染行為人等負擔，基於有責任始有義務之事理，污染  
14 行為人依前開規定對「應變必要措施」負擔費用者，仍應限  
15 於其對採取該措施負有責任之情形。準此，主管機關得依前  
16 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  
17 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  
18 1項所定措施，該等措施之特徵須與「減輕污染危害或避免  
19 污染擴大」之目的具有關聯性、必要性，並為污染行為人已  
20 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  
21 109年度上字第201號判決意旨參照）。對照前述發回判決亦  
22 指出關於委辦費中「基本工作之人事費用部分」之「計畫主  
23 持人、協同主持人、研究員、助理研究員之人事費用6,760,  
24 000元部分」及「環境品質監測、地下水污染調查費用18,36  
25 2,600元」部分，前審並未查明之事實關係影響土污法第15  
26 條第1項所定要件是否合致之判斷，足見發回判決就本件所  
27 為廢棄理由已寓有為達土污法第15條第1項「減輕污染危害  
28 或避免污染擴大」之規範目的，並不因在同一時期污染行為  
29 人已著手執行整治計畫，即當然排除主管機關自行或委由第  
30 三人採取應變必要措施之法律判斷。是污染行為人已著手執  
31 行整治計畫，同一時期主管機關復自行或委由第三人採取應

01 變必要措施，如其執行內容與「減輕污染危害或避免污染擴  
02 大」之規範目的相符合，仍得請求污染行為人負擔。

03 (四)關於委辦費中「基本工作之人事費用部分」之「計畫主持  
04 人、協同主持人、研究員、助理研究員之人事費用6,760,00  
05 0元」部分，應依其參與應變措施時日之比例計算：

06 1、鑑於原告所提整治計畫所涉工作繁重且具高度技術性，系爭  
07 計畫編制1名計畫主持人、1名協同主持人、1名研究員、1名  
08 助理研究員駐局，及5名整治場址現場駐場工程師，共計9名  
09 人力，即時協助辦理整治計畫相關監督工作（見期末報告第  
10 24頁、第32頁）。發回判決就委辦費中「基本工作之人事費  
11 用部分」之5名整治場址之駐場工程師之人事費用，已肯認  
12 前審判決所採核屬減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要  
13 措施所須費用；發回判決另就委辦費中「基本工作之人事費  
14 用部分」之「計畫主持人、協同主持人、研究員、助理研究  
15 員之人事費用6,760,000元」部分，指摘前審判決既援引期  
16 末報告定稿版第32頁，敘明：系爭計畫之工作項目中編制計  
17 畫主持人、協同主持人、研究員及助理研究員係「駐局」即  
18 時協助辦理整治計畫相關監督工作，則關於上開駐局人員於  
19 系爭計畫中除協助被告進行土污法第12條第13項規定之監督  
20 工作外，究關於系爭應變必要措施之完成亦已如何提供其人  
21 力乙節，自應詳予調查說明。本院為受發回之高等行政法  
22 院，依行政訴訟法第260條第3項規定，自應以最高行政法院  
23 發回判決所為廢棄理由之上開法律上判斷作為此部分判決基  
24 礎。故應再以計畫主持人、協同主持人、研究員、助理研究  
25 員等駐局人員，其工作性質上屬於土污法第15條第1項應變  
26 必要措施之實作數計價工作中「緊急應變措施」計算之比例  
27 計算其人事費用。

28 2、查系爭計畫之執行自105年3月3日起至107年5月2日止，共26  
29 個月，計790日，此載明於期末報告第3頁。而依期末報告所  
30 載工作內容，系爭計畫工作團隊之工作，除就系爭場址污染  
31 整治期間之污染整治相關工作為監督查核驗證等項目，屬履

01 行被告依土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核  
02 之行為義務外，依期末報告期末報告第三章3.6「應變必要  
03 措施及陳情案件處理」章節中，對於突發污染事件，為避免  
04 造成系爭場址二次污染或周界安全等問題，系爭計畫工作團  
05 隊應成立緊急應變小組，處理熱處理試運轉、綜合廢水系  
06 統、土壤及地下水污染事件、空氣污染事件、水污染事件、  
07 整治設備運轉異常、天然災害等緊急應變（見期末報告第21  
08 7頁以下、第226頁、第228頁、第229頁、第233頁以下、第2  
09 39頁以下、第242頁以下），會同被告勘查缺失後，命原告  
10 為相當之處置，或就原告改善結果為複查確認者，即屬土污  
11 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  
12 防免所為之應變必要措施，其因而支出之人事費用，自得向  
13 原告請求給付。

14 3、啟動緊急應變措施之事件包括：

- 15 (1)由於綜合廢水處理系統於106年12月及000年0月均發生放流  
16 水汞或戴奧辛濃度超過排放標準之情事，故系爭計畫於107  
17 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  
18 保綜合廢水處理系統效能及避免超標廢水持續加重污染（見  
19 期末報告第5頁、第226頁及第238頁）。
- 20 (2)有鑒於熱處理進料土為高濃度戴奧辛污染土，若遭遇整治設  
21 備運轉異常即有污染氣體外排等二次污染疑慮，再加上原告  
22 於104年3月執行熱處理（旋轉窯）污染土試運轉期間有發生  
23 排放管道尾氣汞濃度超過排放標準之情形，爰將105年5月17  
24 日至5月22日、6月13日至6月22日、8月25日至8月26日、11  
25 月4日至11月14日、106年3月27日至3月31日、4月10日至4月  
26 14日、6月26日至6月30日、7月3日至7月13日、106年12月25  
27 日至107年1月19日，為熱處理（旋轉窯）試運轉期間之相關  
28 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  
29 告第5頁、第217頁、第239-240頁；本院卷二第172頁），共  
30 計79日。

01 (3)綜上可知，計畫主持人及其他駐局人員會同被告執行緊急應  
02 變措施之日，總計80日，應以80日與系爭計畫總日數790日  
03 比例10.12658% $(80 \div 790 = 0.1012658)$ 計算關於計畫主持人  
04 等4名駐局人員人力之人事費用。

05 4、從而，關於委辦費中「基本工作之人事費用部分」之「計畫  
06 主持人、協同主持人、研究員、助理研究員之人事費用6,76  
07 0,000元」，應以80日與系爭計畫總日數790日比例10.12  
08 6%，計算原告所應負擔4名駐局人員人力之人事費用，據此  
09 計算此部分為684,557元(未含營業稅)，應由原告負擔。

10 5、至被告雖提出陳報二狀(見本院卷2第415-418頁)及乙證24  
11 -45(見本院卷2第435-550頁)，主張依其所提出之查核日  
12 報表及巡查紀錄，颱風天巡查為8日、大雨巡查為16日、環  
13 境巡邏缺失巡查為5日，合計共29日，為該等駐局人員執行  
14 應變必要措施等語。惟依被告所提出之乙證24-45，僅係駐  
15 場址工程師所為確保工地人員符合安全衛生條件，並針對現  
16 場作業經查核缺失要求原告改善等工作(見期末報告第152  
17 頁)，並未啟動緊急應變措施(見期末報告第242頁以  
18 下)，並未足證明計畫主持人等駐局人員有參與，無從計為  
19 參與應變措施之工作日。

20 (五)關於委辦費中「環境品質監測、地下水污染調查費用18,36  
21 2,600元」部分：

22 1、發回判決就系爭「環境品質監測、地下水污染調查費用18,3  
23 62,600元」部分，亦指出前審並未查明之事實關係影響土污  
24 法第15條第1項所定要件是否合致之判斷，自應查明被告辦  
25 理本件環境品質監測、地下水污染調查之支出有無非屬履行  
26 土污法第12條第13項所定監督管理及驗證查核之行為義務而  
27 屬土污法第15條第1項應變必要措施範疇。本院既為本件受  
28 發回之高等行政法院，依行政訴訟法第260條第3項規定，自  
29 應以最高行政法院發回判決所為廢棄理由之上開法律上判斷  
30 作為本件之判決基礎。

01 2、觀諸土污法第15條第1項之規範構造，其第1款至第7款例示  
02 主管機關為「減輕污染危害或避免污染擴大」所得採取之應  
03 變必要措施；第8款所定「其他應變必要措施」則為補充前  
04 揭例示規定之概括條款，保留給行政主管機關得依實際情形  
05 以其專業知識進行採取何種具體應變必要措施之判斷。其中  
06 例示規定第5款明定主管機關為減輕污染危害或避免污染擴  
07 大，應依控制場址或整治場址實際狀況，會同農業、衛生主  
08 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  
09 檢測，此等應變必要措施實係針對因土壤污染致污染或有受  
10 污染之虞且有對外擴大污染可能性的客體責由主管機關建立  
11 監控預警機制，以避免污染擴大。同理，關於委辦費中「環  
12 境品質監測、地下水污染調查」部分之工作內容，對照系爭  
13 計畫工作項目中「整治施工期間之周界環境品質監測」目標  
14 在於防止可能之二次污染以避免影響居民健康，藉由環境監  
15 測結果掌握整治過程中對於周圍環境可能的影響變化，建立  
16 預警機制並研擬必要之環境管制或緊急應變措施之建議（見  
17 期末報告第179頁）。「整治施工期間之周界環境品質監  
18 測」包含「放流水監測」「地下水監測」與「空氣品質監  
19 測」，水質監測每月1組；地下水監測每季4組；空氣品質監  
20 測每月4組（見期末報告定稿本第180頁），整治期間實作數  
21 量如期末報告定稿本表3.3.1-1、3.3.1-2、3.3.2-1所示  
22 （見期末報告定稿本第186、189-195頁）。依前揭關於土污  
23 法第15條第1項規範構造之說明，第8款所定「其他應變必要  
24 措施」概括條款之範疇界定參照第5款所例示應由主管機關  
25 建立監控預警機制，以避免污染擴大，堪認「環境品質監  
26 測」之放流水監測、地下水監測、空氣品質監測等措施性質  
27 上亦應屬土污法第15條第1項第8款為避免污染擴大之應變必  
28 要措施，且依前揭發回判決所為廢棄理由之法律上判斷，並  
29 不因在同一時期原告執行之整治計畫中亦設置各環境品質監  
30 測，即由原告獨占環境品質監測之實施權而當然排除被告委  
31 由環興公司實施各環境品質監測，其具體情形如下：

01 (1)放流水監測：執行放流水監測之目的係為確認綜合處理系統  
02 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  
03 流場外造成二次污染。因系爭場址僅有此一排放水口，故被  
04 告與原告雖在同一個排放水口執行放流水監測，然被告考量  
05 戴奧辛濃度與懸浮固體濃度有正向關係，因此在檢測項目部  
06 分多增加檢測懸浮固體，且被告亦在105年6月16日的放流水  
07 檢測中，檢測出懸浮固體數值高達51.0mg/L，遠超出整治計  
08 畫所定之標準（25mg/L）另被告檢測結果顯示戴奧辛數值有  
09 15次超過整治計畫所定之標準（見期末報告第186頁），更  
10 見放流水監測並非僅單純具有監督驗證原告是否確實履行整  
11 治計畫之功能，更已發揮土污法第15條第1項所定避免污染  
12 擴大之應變必要措施功能，自與避免污染擴大之目的具有直  
13 接關聯性及必要性而屬應變必要措施。

14 (2)地下水監測：地下水監測點設置於系爭場址C13、C15、C26  
15 （系爭場址外二號水門外魚塭土堤）、C27，地下水檢測結  
16 果顯示雖符合地下水管制標準，然檢測出戴奧辛濃度相對較  
17 高之監測井位置並無固定，且無相對應之趨勢，故建議下一  
18 期監督計畫持續進行地下水監測作業（見期末報告第188  
19 頁）。而系爭計畫所設置前述地下水監測點位，與原告自行  
20 監測點C04、C04(Y)、C05、C10A、C11B、C12、C14、C18、C  
21 28位置並不重複（參期末報告定稿本第60頁），足見地下水  
22 監測並非針對原告自主性地下水監測進行複驗或驗證。縱系  
23 爭計畫執行期間監測地下水採樣分析結果尚符合標準，然地  
24 下水污染大部分是透過土壤污染物質不斷擴散到地下水，自  
25 須持續監測始能知悉，實係具有前述土污法第15條第1項要  
26 求主管機關建立監控預警機制，以避免污染擴大之應變必要  
27 措施功能，自與避免污染擴大之目的具有直接關聯性及必要  
28 性而屬應變必要措施。

29 (3)空氣品質監測：被告鑑於系爭場址之熱處理（旋轉窯）廠在  
30 系爭計畫執行期間為全國首創的戴奧辛整治技術，在未能確  
31 認該技術工法是否可行及將對環境造成如何影響的時空背景

01 下，被告為掌握熱處理（旋轉窯）運轉期間之空氣品質，避  
02 免場內污染濃度升高或洩漏致發生二次污染，實有每月進行  
03 空氣品質監測之必要，況且熱處理（旋轉窯）在運作期間多  
04 次發生功能異常或超標之缺失及屢傳氣密不佳等問題，顯見  
05 熱處理（旋轉窯）不僅故障率高，且查核缺失重複出現。又  
06 被告為避免居民健康遭受危害，空氣品質監測之佈點位置為  
07 系爭場址周圍敏感區域，即有民眾居住或活定之區域即鹿耳  
08 社區、顯宮社區、西南側魚塢及四草活動中心（見期末報告  
09 第191頁）。是以，基於空氣之高度傳播性，被告為防止污  
10 染物揚塵逸散及熱處理廢氣排放影響，自須持續監測始能達  
11 成前述土污法第15條第1項要求主管機關建立監控預警機  
12 制，此項監測與避免污染擴大之目的，具有直接關聯性及必  
13 要性，屬應變必要措施。

14 3、原告固主張：被告監督驗證工作不因其監測措施與原告錯開  
15 而成為應變必要措施，且應變必要措施應具有必要性，原告  
16 設置空氣品質監測站數及監測頻率均已符合規定，且既已依  
17 推動小組意見、被告核定之第3次變更計畫設置各環境品質  
18 監測，則被告不應再稱原告設置有所不足而認其系爭計畫環  
19 境品質監測係土污法第15條之應變必要措施，並命原告支付  
20 相關費用云云。然按土污法第15條第1項第8款所定「其他應  
21 變必要措施」概括條款之範疇界定參照第5款所例示應由主  
22 管機關建立監控預警機制，以避免污染擴大，堪認環境品質  
23 監測措施性質上亦應屬土污法第15條第1項第8款為避免污染  
24 擴大之應變必要措施，且依前揭發回判決所為廢棄理由之法  
25 律上判斷，並不因在同一時期原告執行之系爭計畫中亦設置  
26 各環境品質監測，即由原告獨占環境品質監測之實施權而當  
27 然排除被告委由環興公司實施各環境品質監測，業如前述。  
28 且是否屬於土污法第15條第1項所定應變必要措施應視其工  
29 作內容及工作成效判斷，而非單以其辦理所牽涉細節性及技  
30 術性法令依據即謂均僅屬土污法第12條第13項監督管理及驗  
31 證查核工作而毫無兼有由主管機關建立監控預警機制以避免

01 污染擴大之應變必要措施功能。故原告此部分主張，尚難採  
02 憑。

03 4、綜上，關於委辦費中「環境品質監測、地下水污染調查費用  
04 18,362,600元」部分，屬土污法第15條第1項第8款應變必要  
05 措施，此工作項目費用均應由原告負擔。

06 (六)關於委辦費中「管理費5,053,287元及營業稅2,779,308元」  
07 部分：

08 1、本院作為受發回之高等行政法院，依行政訴訟法第260條第3  
09 項規定，自應以發回判決所為廢棄理由之該法律上判斷作為  
10 此部分判決基礎。此外，最高行政法院歷來關於被告依土污  
11 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  
12 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  
13 原告繳納該等款項之相關判決意旨，亦均非逕採「管理費」  
14 一概不得命原告負擔之法律見解，多係指明被告應具體說明  
15 「管理費」性質與支付用途何以屬於應變必要措施之支出成  
16 本，始得命原告負擔（最高行政法院107年度判字第172號、  
17 109年度上字第201號、110年度上字第43號、111年度上字第  
18 601號判決意旨參照）。

19 2、系爭計畫各項費用支出與應變必要措施間之必要性、關聯性  
20 均已說明如前。被告辦理系爭計畫之目的係為減輕系爭場址  
21 之污染危害及避免污染擴大，若無原告安順廠污染系爭場址  
22 在先，自無支出費用委託廠商進行相關應變必要措施之必  
23 要，基於污染者付費原則，自得依土污法第43條規定命污染  
24 行為人繳納採取應變必要措施所支出之費用。為減輕系爭場  
25 址污染危害及避免污染擴散，被告乃將系爭計畫公開招標尋  
26 求專業廠商提供服務，並要求投標廠商提出分項經費需求概  
27 算，其中管理費編列即依編列基準之範圍內以「項次一～六  
28 合計之10%」預為編列，而此10%管理費之意義即為「被告  
29 預先考量投標廠商於執行系爭計畫各具體工項直接支出單價  
30 分析以外之其他成本及承包廠商之利潤」包含：未在直接薪  
31 資項下開支之管理及會計人員之薪資、保險費及退休金、機

01 器設備之搬運費、郵電費、業務承攬費、準備及結束工作所  
02 需費用、業務及人力發展費用、專業聯繫費用等諸多難以列  
03 舉而從屬於系爭計畫各具體工項之費用，亦即屬於委辦廠商  
04 執行系爭計畫所承擔之必要經營成本，與應變必要措施之執  
05 行具一體性且不可分割，仍應認具有執行應變必要措施之必  
06 要性及關聯性。依前述編列基準就管理費用之說明，環興公  
07 司編列管理費係以系爭計畫執行經費支用明細表項目一至六  
08 等工作內容之總價10%計算，並未逾越編列基準所示比例，  
09 則系爭計畫之管理費，應屬為配合完成建造工程目的物所需  
10 之附屬作業費、承包商管理及利潤，並非僅單純為廠商之合  
11 理利潤而編列。

12 3、況縱認此管理費僅為單純廠商之合理利潤，仍具備執行應變  
13 必要措施之必要性及關聯性。蓋系爭場址若發生須採取應變  
14 必要措施之情形，被告亦得直接命原告採取相應之應變必要  
15 措施，此時原告自需尋求專業環工廠商協助而須支付該專業  
16 廠商相應之報酬，不會因被告委託第三人執行應變必要措  
17 施，或被告命原告採取而原告再行委託第三人執行而有所區  
18 別。從而，管理費如果編列在10%合理範圍內，並且是依據  
19 被認定為應變必要措施的工作項目總價計算，則應由原告  
20 （污染行為人）負擔。

21 4、綜上，委辦費依被告經費之支出表費用項目，經本院認定與  
22 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  
23 金額合計為35,890,257元（未含營業稅；計算式：已確定之  
24 駐場址工程師人事費用8,788,000元、緊急應變措施及陳情  
25 案件處理費用2,871,100元，以及場址周邊魚塭污染調查費  
26 用5,184,000元，合計16,843,100元+前述原告所應負擔4名  
27 駐局人員人力之人事費用684,557元及環境品質監測、地下  
28 水污染調查費用18,362,600元）。參照前揭說明，各該項目  
29 金額仍須加計管理費10%及營業稅5%，此均為被告依法委  
30 託環興公司執行系爭計畫之必要費用，因此前揭金額先加計  
31 10%管理費3,589,026元後為39,479,283元；再加計5%營業

01 稅1,973,964元後為41,453,247元，得依土污法第15條第1項  
02 及第43條第1項規定命原告負擔；逾此金額均難認與減輕污  
03 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  
04 污法第43條第1項命原告繳納。

05 七、綜上所述，被告委由環興公司執行系爭計畫，依土污法第15  
06 條第1項及第2項規定，就系爭場址所採取性質上屬應變必要  
07 措施部分，由土污基金代為支應費用後，依同法第43條第1  
08 項規定作成原處分命原告繳納59,171,295元，扣除已判決確  
09 定金額16,859,586元（行政事務費16,486元＋委辦費駐場址  
10 工程師8,788,000元＋緊急應變措施及陳情案件處理費用2,8  
11 71,100元＋址周邊魚塭污染調查部分5,184,000元）外，原  
12 告另應負擔24,610,147元（4名駐局人員人力之人事費用68  
13 4,557元＋環境品質監測、地下水污染調查費用18,362,600  
14 元＋管理費3,589,026元＋營業稅1,973,964元），被告就此  
15 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  
16 擔。訴願決定就此部分予以維持，並無不合；原告起訴就此  
17 部分求予撤銷，為無理由，應予駁回。另被告命原告繳納之  
18 金額除確定部分外，超過前揭部分則有違誤；訴願決定就此  
19 部分未予糾正，即有未合；原告起訴就此部分求予撤銷，為  
20 有理由，應由本院就訴願決定及原處分關於命原告繳納費用  
21 （除確定部分外）超過前揭範圍部分予以撤銷。

22 八、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  
23 訴訟資料，核與本判決結果不生影響，爰不逐一論述，附此  
24 敘明。

25 九、結論：原告之訴一部有理由，一部無理由。

26 中 華 民 國 114 年 9 月 5 日

27 審判長法官 孫 國 禎

28 法官 曾 宏 揚

29 法官 林 韋 岑

30 一、上為正本係照原本作成。

- 01 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭  
 02 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
 03 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
 04 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
 05 繕本）。
- 06 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
 07 逕以裁定駁回。
- 08 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟  
 09 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
 10 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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。

01

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。

02

中 華 民 國 114 年 9 月 5 日

03

書記官 黃 玉 幸