最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第196號

上　訴　人　臺南市政府環境保護局

代　表　人　許仁澤
訴訟代理人　何嘉昇　律師
被 上訴 人　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

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110年12月28日高雄高等行政法院110年度訴字第63號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決（除確定部分外）關於撤銷訴願決定及原處分命被上訴人繳納金額新臺幣32,226,118元，其中新臺幣23,421,708元暨該訴訟費用部分均廢棄，發回高雄高等行政法院。

其餘上訴駁回。

駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人代表人由謝世傑變更為侯俊彥，嗣又變更為許仁澤，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，合先敘明。

二、爭訟概要

㈠緣被上訴人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；臺鹼公司與被上訴人於72年4月1日依公司法合併，臺鹼公司於合併後消滅，被上訴人則為存續公司。嗣經上訴人於90年間調查結果，該廠區因前揭生產流程，致土壤中戴奧辛含量超過土壤污染管制標準，上訴人爰

依行為時土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第11條第2項前段規定，於91年4月11日以南市環水字第09104007660號公告，將該廠區（地址：臺南市○○區○○街0段000號；地號：臺南市○○區○○段000號）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0920402366號公告修正，將安順廠（地址同上，地號：臺南市○○區○○段668、668-1、668-2、668-4、668-5、668-6號之全部土地）及二等九號道路東側草叢區（○○段544-2、541-2、543、545地號之全部土地及同段550、551、552地號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。其後，上訴人於92年12月9日提報該區為土壤污染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，遂於93年3月19日以環署土字第0930020257號公告被上訴人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）。

㈡上訴人為減輕污染危害或避免污染擴大，爰依土污法第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「107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107年8月14日至109年2月13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）32,718,777元之費用，於109年7月8日以環土字第1090076227號函檢附支出費用明細給予被上訴人陳述意見之機會。案經上訴人審酌被上訴人陳述意見及相關事證後，仍以109年8月31日環土字第1090092471號函（下稱原處分），命被上訴人於同年10月20日前將前揭費用繳入土污基金帳戶。被上訴人不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷，經高雄高等行政法院（下稱原審）110年度訴字第63號判決（下稱原判決）「(第1項)訴願決定及原處分關於被上訴人應繳納費用超過492,659元部分均撤銷。（第2項）被上訴人其餘之訴駁回。」上訴人不

服，遂提起本件上訴，並聲明：原判決不利上訴人部分（即判決主文第1項訴願決定及原處分關於被上訴人應繳納費用超過492,659元部分均撤銷）暨該訴訟費用負擔均廢棄；上開廢棄部分，被上訴人於第一審之訴駁回（至原判決駁回被上訴人在第一審其餘之訴部分【即命被上訴人繳納如原判決附表所示計492,659元部分】，因被上訴人未上訴，已告確定）。

三、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原判決將訴願決定及原處分關於被上訴人應繳納費用超過492,659元部分（即32,226,118元，計算式32,718,777元-492,659元）均撤銷，並駁回被上訴人其餘之訴，係以：

㈠系爭計畫所執行之工作項目，是否為土污法第15條第1項規定應變必要措施，應依實際工作內容，個別認定：

1.系爭場址之整治目標，依法應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項之目的相同。現行土污法對於此種同一時期有二以上之義務者競合時，應如何定其義務履行之前後順位，並無規定。主管機關委託第三人採取必要措施而支付費用，最終之費用負擔仍歸之於污染行為人等負擔，污染行為人依前開規定對「應變必要措施」應支付費用者，自應限於其對於該措施之採取負有責任之情形。

2.臺鹼公司為污染行為人，被上訴人為存續公司，概括承受臺鹼公司所應負污染行為人之義務。原判決附表1、2（下稱附表1、2）所示各項目支出，可認屬實。附表1及附表2之費用細項支出，應審酌各筆費用之實際工作內容，倘符合「減輕污染危害或避免污染擴大」要件之工作內容，始得命被上訴人負擔。

㈡關於附表1行政事務費393,179元部分，與應變必要措施無涉，尚不得依土污法第43條第1項命被上訴人負擔：

1.人事費-加班值班費

王薪嘉屬上訴人專案負責系爭場址之承辦人員，則該加班費之支出，核屬上訴人在法定職權範圍內，執行或監督系爭計畫所支出之一般人事行政費用，難謂與減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措施有必要性及關聯性。縱令其需加班處理，亦屬特殊情形，難認主管機關於採取應變必要措施時，通常均須支出該加班費用，其間不具相當因果關係。是自不得命被上訴人負擔。

2.差旅費、出席或審查費

上訴人聘請專家、學者出席該等會議之差旅費、出席或審查費應屬一般行政事務費用，縱使其執行監管作業之結果附隨發生減輕場址污染危害及避免污染擴大之效果，但仍非其行為目的之本旨，上訴人應執行監管作業之行為義務不能因此減輕或免除，核非屬同法第15條第1項之應變必要措施，自不得依同法第43條第1項命被上訴人負擔。

3.一般事務費

⑴編號1、7、8、9、10、12、13、14、18、19、20、21、23之部分，屬一般事務費用，與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的間無直接關聯性，非屬應變措施之必要費用，不應命被上訴人繳納上開費用。

⑵編號2、5、6、11、16、17、24之「誤餐費」部分，性質均係上訴人執行土污法第12條第13項審查監督事務所例行性召開之行政會議，核屬上訴人基於法定職權，為一般事務費之支出，不應命被上訴人繳納。

⑶編號3、4、22律師費之部分，係屬兩造因他案涉訟所為支出，核與本件系爭計畫無涉，不得依土污法第43條第1項規定命被上訴人繳納。

⑷編號15防護用具之部分，108年9月3日防護用具應為上訴人所屬人員至系爭場址現場監督查核時所使用，此部分核屬上訴人行政所需之一般事務費，非屬依土污法第15條第1項規定採取應變必要措施所支出之費用，不應命被上訴人負擔。

4.本院107年度判字第643號判決意旨僅在說明工作計畫所執行之工作項目中，如有屬土污法第15條第1項應變必要措施，「依實際狀況」有採取該應變必要措施之必要性而支出之相關行政事務費用，得認此部分行政事務費屬應變必要措施之費用。惟原審已核認系爭計畫之實作數計價工作中，屬應變必要措施者僅係「緊急應變措施及陳情案件處理」之項目，該項目於107年8月23日至107年8月28日、107年12月4日及107年12月24日即已執行完畢，故上訴人所屬承辦人員108年1至4月之加班費，或108年度、109年度上訴人公務所需之一般事務費、辦公室用品費用及防護用品等，或上訴人聘請專家學者組成推動小組、專案小組為協助上訴人監督管理系爭場址相關工作計畫並於年度每季例行性行政會議之出席費、交通費或審查費，或參加會議所生之誤餐費等，與「緊急應變措施及陳情案件處理」項目無涉。與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的間難認具有關聯性及必要性，尚不得依土污法第43條第1項命被上訴人負擔。

㈢關於附表2所示委辦費32,325,598元，其中□實作數計價工作(三)緊急應變措施項目合計321,142元、□基本工作-人事費用145,521元、□其他直接必要費用25,996元，得依土污法第15條第1項及第43條第1項規定命被上訴人負擔者外，其餘均與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的間難認具有關聯性及必要性，尚不得依土污法第43條第1項命被上訴人負擔：

1.實作數計價工作：

上訴人自98年起執行管理監督查核作業，共18個月，以監督整治作業順利執行並如期達成整治目標，俾達減輕污染危害及避免污染擴大之目標。另觀表1.5-1（同定稿本第1-11至1-13頁）可知：

⑴第1項污染整治監督驗證、第2項環境品質監測之部分：①系爭計畫主要為履行上訴人依土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，但另有辦理緊急應變措施及

陳情案件之處置。觀第1項、第2項工作項目，足認該等監督查核及監測工作，核屬履行上訴人依土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，因而支出之費用自不得向被上訴人請求給付。②按土污法第12條第13項係置於土污法第12條下，該條規定在規範主管機關之行為義務，其第13項規範目的在「課主管機關於場址公告後依序應進行之一般性行政監督管制作業」，因慮及為取信於一般民眾及污染行為人，方以立法規定容許主管機關邀集具專業性及客觀公正之專家學者或相關機關協助參與上開監管作業。另觀環保署於98年1月23日所頒定之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2點規定可知，主管機關除邀集專家學者組成推動小組進行審查相關計畫外，仍須負有執行監督、驗證查核等工作之作為義務。據系爭計畫定稿本第3-160、3-183頁說明，工作項目第1項之驗證查核分別依據同要點第7點第3項、第11點規定辦理。足見污染整治監督驗證係為配合被上訴人整治計畫作業內容執行，所進行整治施工期間之採樣監督驗證、整治工作完成後之驗證查核，其工作目的係為履行土污法第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被上訴人執行之整治及監測工作，再次進行採樣複驗或周界監督驗證，則其目的與手段均未逸出上訴人本應履行之法定監管義務範疇。是上訴人委託環興公司執行第1項污染整治監督驗證，自始即本於土污法第12條第13項屬於其職責事項之規定辦理，非屬土污法第15條第1項所指之應變必要措施。③依系爭計畫定稿本第3-187頁記載，周界環境品質監測，係依作業要點第7點第3項規定辦理。足見環境品質監測乃係上訴人依法所為之監測措施，且被上訴人於整治計畫中已有污染監測措施，上訴人委託環興公司執行環境監測時，特以規劃將系爭計畫監測地點與被上訴人所執行整治計畫之監測地點錯開，其用意仍在於發揮監測功能，與避免污染危害或污染擴大之效果無涉。況被上訴人已設有環境監測設施，客觀上足

以據此作為污染危害及有無擴大情事之觀察指標，除上訴人能具體主張並證明被上訴人環境監測設施所不及之處，進行同法第15條第1項之應變必要措施，始得求償返還因而支出之費用。

⑵第3項緊急應變措施及陳情案件處理之部分：依系爭計畫定稿本第3-207頁之記載，其工作目的為「本場址刻正執行污染整治相關作業」，就此項目下所執行之編號2「緊急應變熱處理尾氣檢測」及編號3「緊急應變水質檢測」，審酌是否均屬合致土污法第15條第1項規定。①編號2緊急應變熱處理尾氣檢測，依系爭計畫定稿本第3-162、3-163、3-209頁可知，熱處理之尾氣檢測定期每月一次，因000年00月0日出現異常情況，緊急於107年12月24日進行採樣檢測，以便決定後續熱處理相關設備之檢修，因認上訴人對尾氣檢測緊急進行採樣工作，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。②編號3緊急應變水質檢測，依系爭計畫定稿本第3-210、3-212頁記載，乃緊急進行水質檢測之措施，與上訴人依土污法第12條第13項所執行之一般性監測工作，尚有不同，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，自屬土污法第15條第1項第8款之其他應變必要措施，此係在整治計畫事項之外，且應屬負責整治之被上訴人所應負責，被上訴人對於此部分水質檢測所支出之費用，自應給付。

⑶小結，系爭計畫有關於實作數計價工作部分，除第3項「緊急應變措施及陳情案件處理」部分外，其餘悉屬土污法第12條第13項之審查監督作為，與同法第15條第1項無涉。是本件應變必要措施之實作計價費用為304,400元，其營業稅為16,742元，合計321,142元，應由被上訴人給付此部分費用。

2.基本工作-人事費用：

依系爭計畫定稿本第1-7頁所示，計有9名人力協助辦理相關監督工作。此9人於系爭計畫之任務，同時有執行土污法第12條第13項事項，及同法第15條第1項之事項。此9人之個別

酬勞即反應其等之專業能力及職務內容。依系爭計畫定稿本第3-209、3-212頁記載，自應按採取應變必要措施所花用之時間8日，在系爭計畫之執行期程540日之占比，來析分此9名人力之工時付出，並以其個別酬勞乘以此一比例，計算本件人事費用。另衡以勞健保費用應由被上訴人依比例負擔。是以，被上訴人應分攤比例約0.0000000（計算式：8日/540日，小數點第8位以下四捨五入），人事費用為9,310,600元，其營業稅為512,083元，即被上訴人應負擔金額為137,935元、營業稅為7,586元（小數點以下均四捨五入），合計為145,521元。

3.其他直接必要費用：

⑴編號1駐場辦公室及必要軟硬體設施：考量系爭計畫之執行，包含土污法第12條第13項之審查監督業務，及同法第15條第1項應變必要措施，此部分費用亦當用於2種用途上，而其用途性質相近於實作計價之性質，爰以採取應變必要措施之實作計價費用321,142元占全部系爭計畫實作計價費用14,871,016元之占比比例，約0.021595（計算式：321,142元/14,871,016元，小數點第8位以下四捨五入），分算此部分費用之金額，以符比例原則。是駐場辦公室及必要軟硬體設施為180,000元，其營業稅為9,900元，被上訴人分擔部分費用為3,887元、營業稅為214元（小數點以下均四捨五入），其餘部分屬土污法第12條第13項範疇，自不得命被上訴人負擔。

⑵編號2駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查：駐場人員辦理系爭計畫之執行，需定期為健康檢查，以避免職場上災害或罹患職業病。雖有必要，惟上訴人委由環興公司協助執行，此部分費用應為該駐場人員之雇主即環興公司負擔，非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。

⑶編號3資料庫與專屬網頁維護更新：係上訴人為提供政府機關及民眾獲得最新有關系爭場址消息而設。此部分費用屬於

土污法第12條第13項審查監督業務所支出，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。土污法第15條第1項所採取之應變必要措施，應依照控制場址或整治場址之實際狀況所需，並符合行政程序法第7條規定之比例原則，就系爭場址整治情形，法既無明定應設立專屬網頁，且該專屬網頁內容亦可由上訴人官方網頁公布，即可達到提供公眾資訊之目的，難謂有另行建置專屬網頁之必要。

⑷編號4監視系統租用：依系爭計畫定稿本第3-216頁記載，租用監視器係補足環興公司所屬人員執行巡守勤務之不足所需，並監督被上訴人整治計畫之進行及觀察是否有異常情形或不法行為，其性質屬土污法第12條第13項範疇及上訴人之行政任務，自不得命被上訴人負擔。

⑸編號5成果說明會、編號7定期居民溝通說明會：依系爭計畫定稿本第3-226頁記載，顯見此等會議係關於監督事項之說明，其目的僅係為建立上訴人與民眾間之互動，非為減輕污染危害或避免污染擴大，與土污法第15條第1項應變必要措施無關聯性，自不得命被上訴人負擔（本細目無編號6，參原審卷1第416頁經費結算配置表本細目編號6名目為技術諮詢會議--無實做數量--無結算金額）。

⑹編號8租用無人飛行載具：依系爭計畫定稿本第3-233至3-245頁可知，例行性空拍作業及依被上訴人整治計畫開挖、回填後之場址空拍，僅係為協助上訴人了解場址現況變化，以利進行查核監督工作所需，核其性質屬土污法第12條第13項，非同法第43條第1項之列舉範圍，自不得命被上訴人負擔。又系爭場址於107年8月23日可能因水災改變地貌，空拍作業有助及時知悉場址地貌受影響之範圍、程度，與應變必要措施具有關聯性。是此工作項目，包含土污法第12條第13項之審查監督業務，及同法第15條第1項應變必要措施，採取應變必要措施之實作計價費用占全部系爭計畫實作計價費用之占比比例，即約0.021595，分算此部分費用之金額。租用無人機費用為36,000元，其營業稅為1,980元，被上訴人

分擔部分費用為777元、營業稅為43元（小數點以下均四捨五入）。其餘部分屬土污法第12條第13項範疇，自不得命被上訴人負擔。

⑺編號9承攬商雜費：附隨於系爭計畫執行所生之雜支，即應採取應變必要措施之實作計價費用占全部系爭計畫實作計價費用之占比比例，即約0.021595，分算此部分費用之金額。雜費為171,000元，其營業稅為9,405元，被上訴人分擔部分費用為3,693元、營業稅為203元（小數點以下均四捨五入），其餘部分屬土污法第12條第13項範疇，自不得命被上訴人負擔。

⑻編號10工作車輛租用費：係為執行系爭計畫各項工作之用，性質屬土污法第12條第13項範疇外，於發生緊急應變情形，有租用工作車輛之必要性。於費用計算上，應採取應變必要措施之實作計價費用占全部系爭計畫實作計價費用之占比比例，即約0.021595，分算此部分費用之金額。車輛租用費為754,000元，其營業稅為41,470元，被上訴人分擔部分費用為16,283元、營業稅為896元（小數點以下均四捨五入），其餘部分屬土污法第12條第13項範疇，自不得命被上訴人負擔。

⑼編號11報告印製費：核其目的均非為減輕污染危害或避免污染擴大，非土污法第15條應變必要措施，自不得命被上訴人負擔。

⑽小計：系爭計畫有關其他直接必要費用部分，除編號1、編號8、編號9、編號10有關應變必要措施部分外，其餘與同法第15條第1項無涉。是應變必要措施之其他必要費用為24,640元（計算式：3,887+777+3,693+16,283），其營業稅為1,356元（計算式：214+43+203+896），合計25,996元，應由被上訴人負擔。

4.管理費：管理費用支付用途為何，上訴人並未陳明，依客觀舉證責任之法則，待證事實無法證明之不利益應歸之於上訴人，自難認此部分管理費用與應變必要措施執行具一體性及

不可分割性。從而，原處分所命被上訴人應給付管理費用部分，於法無據。

㈣綜上所述，上訴人因系爭場址之實際狀況，命被上訴人繳納其代為支應系爭計畫費用492,659元（即附表2所示委辦費492,659元）範圍內，核屬依土污法第15條第1項規定之費用，原處分依同法第43條第1項規定命被上訴人繳納，核無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。被上訴人就此部分訴請撤銷，為無理由，應予駁回。至原處分命被上訴人繳納之金額超過492,659元部分，於法未合，訴願決定未予糾正，亦有未洽。被上訴人起訴就此部分求予撤銷，為有理由，應予准許等詞，為其判斷之基礎。

五、本院查：

㈠按土污法第15條規定：「（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。」第43條第1項規定：「依……第15條……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……」第53條規定：「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……適用之。」

㈡次按「中華民國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……。其中有關『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，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。」業經司法院釋字第714號解釋在案。又依土污法第15條第1項及第43條第1項規定，所在地主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，而依控制場址或整治場址實際狀況，採取應變必要措施所支出之費用，得限期命污染行為人繳納。其立法目的，在於防止損害擴大及消除危害。鑑於控制場址或整治場址所生之污染危害，可能僅在該場址範圍內，或擴及鄰近區域。故所在地主管機關調查評估確認相關污染危害，係由該場址造成時，為減輕污染危害或防止污染擴大，即應依實際污染狀況及需要，採取應變必要措施，是其依同法第43條第1項（即修正前同法第38條）規定，命污染行為人繳納費用時，應不以該場址範圍內所支出者為限，始符立法之本意（本院102年度8月份第1次庭長法官聯席會議㈡決議參照）。準此，所在地主管機關依土污法第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，命污染行為人繳納費用時，亦不以該場址範圍內所支出者為限，惟所在地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，始得依行為時土污法第15條第1項及第43條第1項規定，限期命污染行為人繳納。

㈢上訴駁回部分（即原判決《除確定部分外》關於撤銷訴願決定及原處分命被上訴人繳納金額32,226,118元，其中8,804,410元部分）：

1.上揭駁回部分之工作項目乃附表1所示行政事務費計393,179元，附表2所示委辦費□實作數計價工作㈠污染整治監督驗證計8,073,440元（即7,652,550元加營業稅420,890元），附表2所示委辦費□其他直接必要費用（編號3、5、7、11，均另加營業稅）計337,791元等項，合計8,804,410元（計算式：393,179+8,073,440+337,791）。

2.經查，就上揭駁回上訴部分，原判決依調查證據之辯論結果，已論明臺鹼公司為污染行為人，被上訴人為存續公司，概括承受臺鹼公司所應負污染行為人之義務。附表1、2所示各項目支出，可認屬實，惟各費用細項支出，應審酌各筆費用之實際工作內容，是否與土污法第15條第1項規定「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具關聯性、必要性。關於附表1所示行政事務費計393,179元部分，係上訴人法定職權範圍內，執行或監督系爭計畫所支出之一般人事行政費用或一般事務費之支出，或其支出與系爭計畫無涉，核與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的間難認具有關聯性及必要性，尚不得依土污法第43條第1項命被上訴人負擔。關於附表2所示委辦費□實作數計價工作㈠污染整治監督驗證部分，參系爭計畫定稿本所載之計畫背景及計畫目標，係以監督查核整治作業為主，可認系爭計畫主要為履行上訴人依土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，但另有為因應臨時性突發狀況等行政目的，而辦理緊急應變措施及陳情案件之處置。觀污染整治監督之工作項目，係以進行污染整治相關工作之監督驗證，包括整治施工期間之採樣監督驗證及整治後之驗證查核，以驗證整治成效，屬主管機關依土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，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，因而支

出之費用自不得向被上訴人請求給付。至附表2所示委辦費□其他直接必要費用（編號3、5、7、11，均另加營業稅）計337,791元等項，其中編號3資料庫與專屬網頁維護更新，此部分費用屬於土污法第12條第13項審查監督業務所支出，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。編號5成果說明會、編號7定期居民溝通說明會部分，此等會議係關於監督事項之說明，其目的僅係為建立上訴人與民眾間之互動，非為減輕污染危害或避免污染擴大，與土污法第15條第1項應變必要措施無關聯性。編號11報告印製費，係彙整系爭場址相關資訊對外提供之印製費、小組會議資料之印製費、監督查核成果說明會及居民說明會等相關文件之印製費，核其目的均係為對外展現施政成果、建立政府單位與當地民眾間良好互動關係、各界技術交流、與環保團體及民眾進行溝通協調，而非為減輕污染危害或避免污染擴大，非土污法第15條應變必要措施，自不得命被上訴人負擔等情，核與卷內證據相符，於法有據。就前揭應駁回上訴部分，原判決業敘明其判斷之依據及得心證之理由，並就上訴人在原審之主張，何以不足採取，分別予以指駁，並無違反證據法則、經驗法則或論理法則等情事。原判決就此部分因而撤銷訴願決定及原處分，認事用法並無違誤，經核並無判決違背法令之情形。

3.上訴意旨主張原判決認定主管機關得依土污法第15條、第43條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，惟應具備其請求之費用係用於符合土污法第15條第1項所規定之措施上，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，將土污法第15條之適用時點限於作為土污法第22條補充條款，而有適用土污法第15條第1項、第43條第1項不當之違背法令云云。惟查，承上論述，所在地主管機關依土污法第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，命污染行為人繳納費用時，亦不以該場址範圍內所支出者為限，惟所在地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，倘其所支出之費用與為「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的具有關聯性、必要性，即得依行為時土污法第15條第1項及第43條第1項規定，限期命污染行為人繳納，並未限定該應變必要措施應由污染行為人履行為限。又主管機關依土污法第15條第1項所採取之措施，緣起於污染行為人之污染行為，原則上應可列入污染行為人之責任。準此，原判決敘明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，惟應具備其請求之費用係用於符合土污法第15條第1項所規定之措施上，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，及主管機關依同法第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，復得依同法第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之於污染行為人等負擔，則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」應支付費用者，自應限於其對於該措施之採取負有責任之情形等法律見解，核與土污法第15條第1項、第43條第1項之規範意旨及本院前揭闡釋，尚無違背。原判決就上揭土污法第15條第1項、第43條第1項規範闡釋，雖另贅論以「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」而未允洽，惟尚不影響判決之結論。上訴意旨執前詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，尚非可採。

4.上訴意旨主張上訴人所屬人員因系爭計畫赴系爭場址時，為防護其等身體健康而免受戴奧辛、汞等污染物之侵害，自有配備工地安全帽、口罩、防護眼鏡等安全防護用具之必要，核屬可直接發揮減輕污染危害或避免污染擴大之應變必要措

施，又原處分求償之差旅費及出席費等，為專案小組或推動小組之現場查核或審查會之交通費與出席費，均係為減輕系爭場址污染危害而討論相關對策所召開，且非上訴人所屬人員執行固有法定職權時所支領，屬為減輕系爭場址污染危害或避免其污染擴大之應變必要措施所支出費用，原判決未察及此，遽認上開費用並非應變必要措施費用，實有適用土污法第15條第1項第8款不當之違誤云云。查原判決業已論明上訴人為執行系爭計畫所支出之防護用具，固為業務所需，然依系爭計畫費用明細表所示，此部分防護用具費用係上訴人於108年9月3日所支出，惟採取應變必要措施之期日為107年8月23日至107年8月28日、107年12月4日、107年12月24日，是108年9月3日防護用具應為上訴人所屬人員至系爭場址現場監督查核時所使用，此部分核屬上訴人行政所需之一般事務費，與「減輕污染危害或避免污染擴大」並無必然關聯性，非屬依土污法第15條第1項規定採取應變必要措施所支出之費用，又系爭計畫之實作數計價工作中，屬應變必要措施者僅係「緊急應變措施及陳情案件處理」之項目，該項目於107年8月23日至107年8月28日、107年12月4日及107年12月24日即已執行完畢，故上訴人所屬承辦人員108年1至4月之加班費，或108年度、109年度上訴人公務所需之一般事務費、辦公室用品費用及防護用品等，或上訴人聘請專家學者組成推動小組、專案小組為協助上訴人監督管理系爭場址相關工作計畫並於年度每季例行性行政會議之出席費、交通費或審查費，或參加會議所生之誤餐費，均與「緊急應變措施及陳情案件處理」項目無涉，此部分費用自與「減輕污染危害或避免污染擴大」之目的間難認具有關聯性及必要性，尚不得依土污法第43條第1項命被上訴人負擔等情，核與卷內證據資料並無不合，尚無違誤。上訴意旨核係重述其在原審業經提出而為原判決摒棄不採之主張，就原判決業已論駁之理由以及就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項，任加爭執，殊屬其一己主觀意見，並不足取。

5.上訴意旨主張上訴人委託辦理之資料庫與專屬網頁更新，除將其執行監督查核事項及整治計畫進度等資訊公開外，亦有及於防汛應變計畫、環境周界監測數值等資訊，以減輕污染對周遭居民所造成精神層面之危害，原判決認定資料庫與網頁更新費用、雜費等，非屬應變必要措施之費用，實於經驗法則有違，並有未依職權調查證據及認定事實不依證據，適用土污法第15條第1項第8款不當之違誤云云。查原判決已論明該網頁係上訴人為提供政府機關及民眾獲得最新有關系爭場址消息而設。系爭計畫執行期間於107年8月23日、同年12月4日分別發生豪雨所致防汛緊急事件及尾氣檢測戴奧辛含量超過標準事件，惟細核系爭計畫執行期間刊登於該網頁之內容，該等事件均未於該網頁中刊登，核與同法第15條第1項應變必要措施無涉。又該網頁於系爭計畫執行期間刊載之內容，均屬環興公司協助上訴人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，且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，此部分費用屬於土污法第12條第13項審查監督業務所支出，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等情，核與卷內證據資料並無不合，尚無違誤。上訴意旨執前詞主張原判決違背法令，亦非足採。

㈣廢棄發回部分(即原判決《除確定部分外》關於撤銷訴願決定及原處分命被上訴人繳納金額32,226,118元，其中23,421,708元部分）：

1.行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽；得心證之理由，應記明於判決，行政訴訟法第189條第1項及第3項定有明文。是行政法院認定事實應憑調查所得之證據，就證據與事實之關連性如何，其證明力之有無，形成心證之理由，記明於判決理由項下。如未說明所憑證據足供證明事實之心證理由，或就當事人提出之證據摒棄不採，又未說明不採之理由，其判決即屬同法第243條第2項第6款之判決不備理由，當然違背法

令。又審理事實之法院，其認定事實所憑之證據，並不以直接證據為限，間接證據亦包括在內，凡綜合調查所得之各種直接及間接證據，本於論理法則及經驗法則得其心證，而為事實之判斷，始稱適法。再依行政訴訟法第125條第1項及第133條所規定行政訴訟之職權調查原則，法院必須充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，法院在對全辯論意旨及調查證據之結果為評價時，應遵守兩項要求，一是「訴訟資料之完整性」，二是「訴訟資料之正確掌握」。前者乃所有與待證事實有關之訴訟資料，都必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令。

2.上揭廢棄發回部分之工作項目乃：⑴附表2所示委辦費㈡環境品質監測計6,476,434元（即6,138,800元加營業稅337,634元）⑵附表2所示委辦費□基本工作-人事費用（編號1至7）計9,677,162元（內含營業稅504,497元）（計算式：9,822,683元扣除已確定之145,521元）⑶附表2委辦費所示□其他直接必要費用（編號1、2、4、8、9、10）計4,469,359元（內含營業稅232,999元）（計算式：4,495,355元扣除已確定之25,996元）⑷附表2委辦費所示管理費2,798,753元。以上合計23,421,708元（計算式6,476,434+9,677,162+4,469,359+2,798,753）。

3.附表2所示委辦費㈡環境品質監測計6,476,434元（即6,138,800元加營業稅337,634元）部分：

⑴原判決以上揭系爭計畫定稿本所載之計畫背景及計畫目標，係以監督查核整治作業為主，環境品質監測乃係上訴人依法所為之監測措施，難認為應變必要措施，且被上訴人於整治計畫中已有污染監測措施，上訴人委託環興公司執行環境監測時，特以規劃將系爭計畫監測地點與被上訴人所執行整治計畫之監測地點錯開，其用意仍在於發揮監測功能，與避免

污染危害或污染擴大之效果無涉，況被上訴人依整治計畫已設有環境監測設施，客觀上足以據此作為污染危害及有無擴大情事之觀察指標，除上訴人能具體主張並證明環興公司於執行過程中，發現系爭場址之實際污染狀況，有被上訴人環境監測設施所不及之處，而進行同法第15條第1項之應變必要措施，始得求償返還因而支出之費用外，尚不得將上訴人本依法所為之環境監測工作解釋為一概有助於減輕污染危害或防止污染擴散等作用，而請求支付相關款項，原判決因而撤銷該部分訴願決定及原處分，固非無見。

⑵惟查，原判決以上訴人委託環興公司執行環境監測時，特以規劃將系爭計畫監測地點與被上訴人所執行整治計畫之「監測地點錯開」，認定上訴人辦理環境監測之用意在於發揮監測功能，其後卻又以除上訴人能具體主張並證明環興公司於執行過程中，發現有被上訴人環境監測設施「所不及之處」，而進行同法第15條第1項之應變必要措施，始得求償返還因而支出之費用乙節（原判決第16頁第17至28行）。據此，原判決前以上訴人辦理環境監測處與被上訴人辦理環境監測之地點錯開為由，認定上訴人所為之環境監測係屬土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，非屬土污法第15條第1項之應變必要措施，其後似又以同一理由要求上訴人辦理環境監測之地點須與被上訴人辦理之地點錯開而為被上訴人監測設施所不及處，始非屬履行土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，而屬土污法第15條第1項之應變必要措施，其論理前後未能一致。且上訴人於原審主張本項工作係上訴人為掌握系爭場址污染在整治過程中的擴散風險，以期能即時阻止污染擴散所執行之應變必要措施，本件上訴人與被上訴人雖均有辦理周界環境品質監測，然而上訴人所辦理之部分並非是針對被上訴人是否有依照整治計畫執行整治工項之查核、監督，亦非針對整治成效的驗證，也非驗證被上訴人辦理環境品質監測數據之正確性。上訴人辦理上開環境監測之目的係在於有效

發揮監測功能，以便在污染擴散的第一時間即能夠發現、處理，與場址內污染物濃度應降低至污染管制標準以下之整治目的並不相同(上訴人原審行政訴訟言詞辯論意旨狀第22頁以下，原審卷2第320至321頁)，上訴人並於原審主張兩造所辦理環境監測內容不同之處，並分別就放流水監測、地下水監測、空氣品質監測逐一說明上訴人所為之環境監測何以並非對被上訴人是否按核定內容執行整治計畫之監督，亦非對於整治計畫所規範整治成效之查核驗證（上訴人原審行政訴訟言詞辯論意旨狀第23頁以下，原審卷2第321至327頁）。原判決既不採上訴人於原審所提上開攻擊防禦方法，然未說明不採之理由，復未具體說明上訴人所為之環境監測作業係針對被上訴人執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治計畫所載整治成效與否之查核驗證，僅空言泛稱足認該等監督查核及監測工作類似公共工程實務上之工程監造，核屬履行上訴人依土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，均有判決不備理由之違誤。從而，上訴人辦理本件環境品質監測支出，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項之應變必要措施範疇，即非無進一步探究之餘地。此攸關原處分命被上訴人繳納費用之合法性判斷，原審未予調查釐清，即逕為不利於上訴人之認定，自嫌速斷，核有未依職權調查事實及判決不備理由之違誤。

4.附表2所示委辦費□基本工作-人事費用（編號1至7）計9,677,162元（內含營業稅504,497元【營業稅計算式512,083-7,586】）：

⑴原判決係以被上訴人所提整治計畫所涉工作繁重且具高度技術，依系爭計畫定稿本第1-7頁所示，上訴人委託環興公司辦理系爭計畫時，編制至少1名計畫主持人、1名協同主持人，提供1名資深（專案）工程師及1名工程師駐局，及5名駐場人員（即2名工程師及3名助理工程師），計有9名人力

隨時協助辦理相關監督工作。雖系爭計畫自始以土污法第12條第13項為依據，惟實際仍有完成前述之「緊急應變措施及陳情案件處理」工作項目屬於同法第15條第1項之應變必要措施。系爭計畫之現場工作協調、驗證採樣及場址巡視等工作，應係駐場5名工程師所為，惟相關事務之執行，不乏有由計畫主持人、協同主持人綜理整體計畫之執行規劃、技術諮詢及全程掌控計畫品質，並由資深（專案）工程師及駐局工程師負責工作研擬、監督指揮，協助辦理整治監督工作，故應認該9名人力對於上揭應變必要措施之完成，均已提供其人力。是此9人於系爭計畫之任務，同時有執行土污法第12條第13項事項，及同法第15條第1項之事項。又人力成本之決定，主要繫之於專業能力、職務內容及工作時間，此9人之個別酬勞即反應其等之專業能力及職務內容。於工時部分，即應依所從事者為土污法第12條第13項事項，或同法第15條第1項之事項，而予區分其人力成本。為實際反應此9名人力用之於應變必要措施之執行上，自應按採取應變必要措施所花用之時間8日，在系爭計畫之執行期程540日之占比，來析分此9名人力之工時付出，並以其個別酬勞乘以此一比例，計算本件人事費用。另衡以勞健保費用之從屬性，為員工辦理參加勞健保係屬雇主之法定義務，此9人人事費所需之勞健保費部分，亦應由被上訴人依比例負擔。是以，被上訴人應分攤比例約0.0000000（計算式：8日/540日，小數點第8位以下四捨五入），人事費用為9,310,600元，其營業稅為512,083元，即被上訴人應負擔金額為137,935元、營業稅為7,586元（小數點以下均四捨五入），合計為145,521元，原處分命被上訴人繳納，原判決就此部分予以維持，未據被上訴人提起上訴，該部分已告確定，其餘之9,677,162元部分（內含營業稅504,497元），原判決因而撤銷訴願決定及原處分，固非無見。

⑵查原判決認系爭計畫之現場工作協調、驗證採樣及場址巡視等工作，上開計9名人力對於應變必要措施之完成，均已提

供其人力，此9人於系爭計畫之任務，同時有執行土污法第12條第13項事項，及同法第15條第1項之事項乙節，尚屬的論，惟參諸上訴人於原審主張（上訴人原審行政訴訟言詞辯論意旨狀第16至17頁，原審卷2第314至315頁）及系爭計畫定稿本第3-132至3-138頁所載系爭計畫工作項目內容，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外，尚須負責巡守並管理場區及周界環境，由場址及周界管制區管理工作結果顯示，場址周邊停養魚塭雖自94年起即公告停養，同時設置告示牌禁止捕撈，惟迄今仍查有民眾誤入停養區或進行垂釣，恐使具污染疑慮水產品流入市面，造成人體健康危害。因此除有持續進行場址及周界管制區巡守管理工作之必要，系爭計畫完成執行工作包括停養魚塭預防性漁具檢查及圍籬修繕、停養魚塭魚體定期捕撈銷毀、增設場址西側臨鹿耳門溪停養魚塭圍籬等工作。又審諸系爭計畫定稿本第3-139至3-147頁所載，系爭計畫執行期間，執行場址及周界管制區巡守管理工作，發現環境巡檢8件、停養魚塭巡邏8件異常狀況，則其等所執行該部分工作，似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。果爾，該5名駐場址人員是否於執行系爭計畫所定應變必要措施之外，又執行被上訴人報經上訴人核定後開始執行之整治計畫之監督查核及確保工地安全衛生條件等相關工作，尚不影響前述關於系爭計畫設置上揭駐場址人員負責巡守並管理場區及周界環境，勸離於停養區垂釣或撈捕之民眾、管制污染土進出場區之穩固性等工作內容，係屬上訴人為達成減輕污染危害或避免污染擴大效果所採應變必要措施之認定。原判決未詳予調查認定該5名駐場址人員之詳細工作內容，亦未釐清其等所執行該部分工作，是否亦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？逕將該5名駐場址人員人事費用及其勞健保費用，比照其他人員，按採取應變必要措施所花用之時間8

日，在系爭計畫之執行期程540日之占比，來計算其人事費用及其勞健保費用，容有未依職權調查事實及判決不備理由之違法。

⑶原判決撤銷訴願決定及原處分關於附表2所示委辦費□基本工作-人事費用（編號1至7）計9,677,162元，其中所內含之營業稅計504,497元（計算式：512,083-7,586），係分屬於人事費用編號1至7，惟其營業稅之計算，觀諸原審卷1第415至416頁之「系爭計畫經費結算配置表」所示，營業稅之計算係以各工作項目支出之「結算金額」加計「10%管理費」後，再「乘以5%」而得。原判決一方面認定委辦費用中管理費計2,798,753元，與應變必要措施執行不具一體性及不可分割性，原處分所命應給付管理費用部分，於法無據（詳如後述），然卻於按比例分算人事費用及勞健保費用時，將各項目結算金額，仍加計10%管理費後，再乘以5%列計營業稅，理由已前後矛盾，自難以維持。

5.附表2委辦費所示□其他直接必要費用（編號1、2、4、8、9、10）計4,469,359元（內含營業稅232,999元）（計算式：4,495,355元扣除已確定之25,996元）部分：

⑴原判決係以編號1駐場辦公室及必要軟硬體設施（租金、水電、耗材、網路、電話通訊等）、編號8租用無人飛行載具、編號9承攬商雜費、編號10工作車輛租用費等項，其工作執行包含土污法第12條第13項之審查監督業務，及同法第15條第1項應變必要措施，爰以採取應變必要措施之實作計價費用占全部系爭計畫實作計價費用之占比比例，分算此部分費用（含營業稅）之金額（詳細金額如附表2所示，原判決就上揭項目維持原處分命繳納計25,996元部分，未據被上訴人提起上訴，已確定），以符比例原則，其餘部分屬土污法第12條第13項範疇，自不得命被上訴人負擔。編號2駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查項目，系爭計畫各工作具體執行均由駐場人員辦理，該等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。定期檢驗血液戴奧辛及汞之濃度雖有必要，惟上訴人委由環興公司協助系爭計畫執行，此部分費用應為該駐場人員之雇主即環興公司負擔，非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，自不得命被上訴人負擔。至編號4監視系統租用部分，係補足環興公司所屬人員執行巡守勤務之不足所需，並監督被上訴人整治計畫之進行及觀察是否有異常情形或不法行為，其性質屬土污法第12條第13項範疇及上訴人之行政任務，自不得命被上訴人負擔。原判決就上揭項目維持原處分命繳納計25,996元部分，未據被上訴人提起上訴，已確定外，原判決認其餘非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，不得命被上訴人負擔之部分，合計為4,469,359元（內含營業稅232,999元），乃撤銷該部分訴願決定及原處分，固非無見。

⑵惟查，原判決就編號1駐場辦公室及必要軟硬體設施、編號8租用無人飛行載具、編號9承攬商雜費、編號10工作車輛租用費等項，認其工作執行包含土污法第12條第13項之審查監督業務，及同法第15條第1項應變必要措施，以採取應變必要措施之實作計價費用占全部系爭計畫實作計價費用之占比比例，分算此部分費用（含營業稅）之金額，惟其營業稅之計算，觀諸原審卷1第415至416頁所附系爭計畫經費結算配置表所示，係以各工作項目支出之結算金額加計10%管理費後，再乘以5%而得。原判決一方面認定委辦費用中全部之管理費計2,798,753元，與應變必要措施執行不具一體性及不可分割性，原處分所命被上訴人應給付管理費用部分，於法無據（詳如後述），然卻於按比例分算本項目之費用時，將各項目結算金額，仍加計10%管理費後，再乘以5%列計營業稅，理由亦前後矛盾，自難以維持。

⑶次查，關於編號2駐場人員血液中汞及戴奧辛濃度檢查項目，原判決認定系爭計畫各工作具體執行均由駐場人員辦理，該等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，定期檢驗血液戴奧辛及汞之濃度確有必要，且上訴人係委由環興公司辦理本件應變必要措施，此為原判決所認定之事實。原判決亦肯認於應變必要措施範圍內，上訴人所支應之費用，例如每月人事薪資、勞健保等費用，此等費用在法律關係上均為雇主對於計畫主持人、協同主持人、資深(專案)工程師、駐場址工程師、駐場址助理工程師應負擔之費用，然而均無礙此係上訴人為委託環興公司採取本件應變必要措施所必要支出之成本。然原判決一方面認為駐場人員有定期檢測血液中汞及戴奧辛含量之必要，另一方面卻又稱此應由受委託辦理應變必要措施之第三人（雇主）自行負擔，而未進一步釐清或說明「同屬雇主應負擔」之必要支出成本，何以勞健保費用得認屬應變必要措施支出成本，而駐場人員定期檢測血液中汞及戴奧辛含量之必要支出，卻無從認列為應變必要措施支出成本？究竟此項「必要支出」，是否屬應變必要措施所必要支出成本？原審未予釐清究明，並給予兩造充分陳述及辯論之機會，即逕為不利於上訴人之認定，自嫌速斷，核有未依職權調查事實及判決不備理由之違誤。

⑷原判決認編號4監視系統租用部分，係補足環興公司所屬人員執行巡守勤務之不足所需，並監督被上訴人整治計畫之進行及觀察是否有異常情形或不法行為，其性質屬土污法第12條第13項範疇及上訴人之行政任務，自不得命被上訴人負擔。但查，審諸原審卷附系爭計畫定稿本第3-132至3-147頁所示，本件巡守勤務之重點係包括：1.海水池或停養魚塭是否有人員進行養殖、垂釣及捕撈魚體等行為；2.海水池周界土堤是否有崩塌或潰堤；3.海水池一、二號水門是否有破孔滲漏；4.合格土回填停養魚塭作業狀況；5.場址周界圍籬防塵網是否脫落破損；6.場內廢污水是否有漫流場外；7.場址周界空氣是否有明顯異味；8.是否有其他異常；9.查核被上訴人施工現況。又上訴人所委託執行之巡邏勤務於計畫執行期間查有24件異常情形，包括周界圍籬或防塵網損壞未即時

修繕、熱帶低壓水災事件抽水逕排北汕尾二路側溝、海水池A區二號水門查有滲漏(二號水門區內水體戴奧辛含量超出整治標準)，為避免滲出水體造成場外污染危害，要求被上訴人立刻採應變止漏措施、海水池A區一號水門發生滲漏、民眾違規捕釣魚塭魚體等情。果爾，本件巡邏勤務似非單純僅為監督被上訴人整治計畫之進行及觀察是否有異常情形或不法行為，其中是否兼有非屬履行土污法第12條第13項規定所定監督管理及驗證查核之行為義務，而屬土污法第15條第1項之應變必要措施範疇，即有調查釐清之必要。原審未予調查即逕為不利於上訴人之認定，自嫌速斷，核有未依職權調查事實及判決不備理由之違誤。

6.關於附表2委辦費所示管理費計2,798,753元部分：

⑴依行政訴訟法第133條規定，撤銷訴訟及其他維護公益的訴訟，法院應依職權調查原則，當事人不因未為舉證，即受不利益之判決，故無主觀舉證責任。雖法院依職權盡調查之能事，仍有不明時，其不利益則歸屬於如無該不明狀況，即可主張特定法律效果之人，此謂客觀舉證責任。然而，認定事實既為司法之功能，尤其我國行政訴訟係採職權調查原則，其具體內涵包括事實審法院有促使案件成熟，即使案件達於可為實體裁判程度之義務，事實審法院應依職權查明為裁判基礎之事實關係，儘可能在待證事實已明下作成實體裁判。是以依客觀舉證責任分配原則為裁判，必須在經當事人舉證及法院盡其調查義務後，待證事實仍陷於真偽不明時（法院無法經由自由心證認定事實之真偽），始得為之，否則未盡職權調查義務。

⑵原判決雖以所稱管理費一詞於各產業界，因工程、資訊、設計等製造或服務各領域，有不同之意義及內容，而本件系爭計畫之執行所衍生之管理費性質為何，並不明確，上訴人對於其所請求管理費究如何支應於前述各應變必要措施上，自負有舉證責任，惟本件管理費用支付用途為何，上訴人並未陳明，依客觀舉證責任之法則，待證事實無法證明之不利益

應歸之於上訴人，原處分所命被上訴人應給付管理費用部分，於法無據，乃判決撤銷該部分訴願決定及原處分，固非無見。

⑶惟查，觀諸原審卷1第415至416頁之系爭計畫經費結算配置表所示，系爭計畫似係依照委辦費用中直接工程款（結算金額）編列10%之管理費，其性質與支付用途為何？何以本件各工作項目支出之結算金額，均先行加計10%管理費後，再乘以5%列計營業稅？倘營業稅得認屬應變必要措施之支出成本，何以列為計算基礎之管理費，卻認為非屬應變必要措施之支出成本？原判決理由前後容有矛盾，自難以維持。

⑷再參以行政院公共工程委員會107年7月3日工程技字第10700203050號函釋：「主旨：有關貴機關於匡列工程計畫概算及編列採購案預算時，請充分考量廠商利潤及風險，合理編列相關費用，請查照。說明：……二、機關於旨揭工程執行階段，皆須考量廠商利潤及風險，合理編列相關費用，以利工程順利推動，分述如下：㈠匡列工程計畫概算階段：依現行『公共建設工程經費估算編列手冊』之成本組成架構，『工程建造費』包含『直接工程成本』、『間接工程成本』、『工程預備費』及『物價調整費』四大項。其中『直接工程成本』包括直接用於建造工程設計圖說所載工程目的之費用(即直接工程費)，及為配合完成建造工程目的物所需之附屬作業費(如施工中環境保護費及工地安全衛生費、品管費)、營業稅、承包商管理及利潤，故各機關於計畫初期匡列概算時，應確依上開手冊之成本組成架構，充分考量各類工程性質及實際需求，編列廠商合理之利潤及管理費。……」準此，本件管理費之支出是否屬廠商承攬系爭計畫之合理利潤，而為政府採購實務之常態？得否認屬應變必要措施之支出成本？以上各疑點，尚非無從調查釐清，原審基於事實審法院職權，自須盡職權調查義務能事，且應給予兩造充分陳述及辯論之機會，在前述事項尚未查明釐清之前，其調查證

據既未臻完備，判決理由亦有不備，即逕依客觀舉證責任分配為裁判，容有違誤。

六、綜上所述，原判決（除確定部分外）關於撤銷訴願決定及原處分命被上訴人繳納金額32,226,118元，其中計8,804,410元部分，其認事用法並無不合，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決此部分違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。至原判決（除確定部分外）關於撤銷訴願決定及原處分命被上訴人繳納金額32,226,118元，其中計23,421,708元，有如上所述之違誤，並於判決結果有影響，上訴意旨指摘原判決此部分違法，求予廢棄，即有理由。又因此部分事實尚有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院尚無從自為判決，故將原判決此部分廢棄，發回原審再為調查釐清後，另為適法之裁判。

七、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　112　年　2　月　9　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　吳　東　都

法官　王　俊　雄

法官　侯　志　融

法官　鍾　啟　煒

法官　許　瑞　助

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　112　年　2　月　9　日

書記官 章　舒　涵