臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年5月29日辯

原　　告　啟耀金屬工業有限公司
兼　代表人　陳宗雄
共　　同
訴訟代理人　黃文進　律師
被　　告　彰化縣政府
代　表　人　王惠美
訴訟代理人　林孟篁
　　張喬婷　律師
複　代理人　何嘉昇　律師

上列當事人間土壤及地下水污染整治法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國107年3月15日環署訴字第1060096479號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為魏明谷，嗣變更為王惠美，其已具狀聲明承受訴訟（本院卷443-444頁），依法核無不合，應予准許。

二、事實概要及其證據：

（一）原告於彰化縣○○鎮○○路○段○○○號設廠，從事金屬表面處理業，廠內有鉻系及氰系電鍍製程，製程廢水含有鎳、鉻及銅等重金屬，經臺灣彰化地方檢察署（下稱彰化地檢署）會同行政院環保署環境督察總隊中區環境督察大隊（

下稱中區大隊）於民國102年12月10日及11日至彰化地區稽查，查獲原告將電鍍廢液以附掛管線之方式排放至詔安厝大排，並埋設暗管偷排電鍍廢液至周圍道路側溝，經詔安厝嘉犁一中排影響下游之大汴支線，致引灌詔安厝大排或大汴支線之彰化縣○○鎮○○段○○○○○號等20筆農地（約3.27公頃，下稱系爭20筆農地）土壤遭受銅、鎳等重金屬污染，且超過土壤污染管制標準，經被告以103年4月22日府授環水字第1030116825號函附103年4月18日府授環水字第0000000000A號及103年4月22日府授環水字第1030118089號等2公告（以下合稱前處分，本院卷111、117-123頁之函及該2公告），認定原告為系爭20筆農地之污染行為人，並命原告於文到10日內提送具改善整治能力之相關證明文件，及於6個月內完成調查工作及擬定污染改善控制計畫書，並預告所需土壤整治費用及作物剷除銷毀費用初估為新臺幣（下同）325萬元（支出經費仍以實際整治工法為準），倘逾期未提報或財力證明總額不足130萬元整，將視為無改善整治意願或能力，將逕依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第13條第2項採取適當改善措施，及依同法第43條規定向原告求償所支出之費用，或依行政執行法第27條及第29條規定代履行。惟原告逾期未提送具改善整治能力之相關證明文件，顯無改善整治意願或能力，被告以103年5月14日府授環水字第1030152514號函（本院卷143-144頁），依土污法第13條第2項規定由被告採取適當措施及依同法第43條第1項規定向原告求償所支出之費用或行政執行法第27條、第29條規定估算代履行費用325萬元，並命原告及其負責人負連帶清償責任預先繳納。

（二）嗣被告於105年起實際執行污染農地相關整治工作，並重新估算整治費用，原告及其負責人共同負擔受污染農地之整治費用應修正為987萬1,069元，扣除已繳納之325萬元，應再繳納662萬1,069元，被告以106年7月21日府授環水字第1060242508號函（下稱原處分，本院卷145-147頁）命原告繳納代履行費用差額662萬1,069元。原告不服，向行政院環境保護署（下稱環保署）聲明異議，經環保署以106年11月6日環署土字第1060087638號函為異議決定駁回（訴願卷11-17頁）。原告仍不服，提起訴願，亦遭決定駁回（本院卷36-48頁），遂提起本件行政訴訟（本院卷13-22頁）。

三、原告主張略以：

（一）按行政程序法第9條、第36條及第43條規定，行政機關就其行使之行政程序，應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項應一律注意，並應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實。環保署認原告為系爭20筆農地之污染行為人，惟系爭20筆農地之污染與東西三圳之污染並無關聯，即東西三圳污染之原因並非原告所造成，自不得以原告為系爭20筆農地之污染行為人，即據以認定東西三圳之污染確係由原告所致，並令原告應負擔包含整治東西三圳污染在內之費用，被告原處分違反上述規定。

（二）原處分認定污染場址範圍有所違誤，且就污染控制場所範圍之行為責任人認定與事證不符，應無可採：

1、依彰化農田水利會99年3月15日彰水管字第0990002736號函，原告之放流水係由附掛管路排入詔安厝排水線東路旁，並非排入東西三圳。

2、又依與本件相關之另案彰化地檢署102年度偵字第10153號起訴書（下稱彰化地檢署起訴書），及臺灣彰化地方法院（下稱彰化地院）103年度訴字第166號判決書（下稱彰化地院刑事判決）、臺灣高等法院臺中分院105年度上訴字第440號刑事判決書（下稱臺中高分院刑事判決）所載，造成東西三圳嚴重污染之原因係訴外人祥賀公司、藝松公司、蘇振輝公司將未經處理之電鍍原廢水直接排入東西三圳所導致，與原告無涉。

3、原告所為係將未經處理之電鍍原廢水排入道路側溝及詔安厝排水之行為，而上開排放廢水行為造成之污染範圍係原告公司周邊圳路、詔安厝排水之水體、底泥及下游農地等環境，並未包含東西三圳。惟原處分記載之整治費用計算方式竟包含「東西三圳等灌區」，原處分表2、表3項次2、3內更將東西三圳列為原告應負改善責任之範圍，並要求原告給付上開代履行費用，顯然將不屬於原告應負整治責任之其他灌區也包含在整治範圍內，使原告負擔額外之責任，是被告就原告應負擔之整治費用、範圍計算顯有違誤不當，違反行政程序法第9條及第36條規定。

4、依臺灣高雄地方法院（下稱高雄地院）刑事判決103年度矚訴字第1號刑事判決意旨，彰化縣境內縱有被告所指系爭污染土地情形，然因檢測數據超量重金屬是累積一段時間造成的，並非一次行為造成，如無積極證據證明系爭20筆農地污染完全係因原告之行為所致，又無相關證據證明東西三圳沿岸及其上游，已無其他電鍍工廠或同類型事業排放事業廢水，自不得僅以系爭區域存有重金屬沈積情事，逕以認定均係原告污染行為所致，並具有相當因果關係，而令原告應負擔系爭20筆土地整治之費用。

（三）原處分認定代履行費用數額應有違誤：

1、被告所列原處分金額之計算，係以各計畫之預估總額費用除以每公頃，作為認定每公頃改善所需費用，惟每筆土地之污染情節不一，所需整治之面積、工法、方式、時間、勞力均不一而足，若以平均計算之方式作為認定每公頃土地整治所需之費用，則無法真實反應每塊土地實際整治之花費，應依各土地實際施作之內容、面積、方式、時間計算所花費之整治費用，始為適法。準此，環保署以被告已提出原處分之相關計畫之契約書、經費及單價分析表、經費概估表、經費配置表及經費分析表等資料影本，逕以認定原處分金額之計算核屬有據云云，自有違誤不當。

2、因上開資料之整治內容是否有誤，金額計算是否正確，均有疑義，自不得僅因被告已提出相關整治費用明細，即率爾認定被告所作成之行政處分內容並無錯誤。又被告就前開命原告繳納之代履行費用，就原告造成之污染土地整治狀況，計算金額之方式並未考量實際整治之內容、面積、方式及勞力支出，逕依上開平均計算之方式命原告負擔高額整治費用，被告之處分內容，亦違反比例原則。

3、參照高雄高等行政法院判決106年度訴更二字第4號判決意旨，被告所提出之「彰化縣農地土壤污染控制場址適當改善措施計畫-鐵山，嘉犁等灌區-監督及驗證契約書『工作經費配置表（議價後）』」（下稱鐵山嘉犁經費配置表），有關計畫及主持人項、計畫工程師及計畫助理工程師等項目各佔638,125元、3,724,605元；「彰化縣農地土壤污染控制場址適當改善措施計畫-東西三圳等灌區-監督及驗證契約書『工作經費配置表』」（下稱東西三圳經費配置表），有關計畫及主持人項、工程師項目各佔705,576元

、1,617,919元、「彰化縣農地土壤污染控制場址適當改善措施計畫-134筆污染歷程複雜暨新圳，小新圳等灌區-監督及驗證契約書『工作經費分析表』」（下稱新圳小新圳經費分析表），計畫及主持人項、工程師項目各佔683,400元、2,556,144元。然上開人員之工作性質實係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，是此等人員費用，原告否認屬於行為時土污法第13條第1項之適當改善必要措施之範疇，此部分金額被告自不應命原告負擔。被告如認確屬適當改善必要措施之範圍，自應舉證證明之。

（四）前處分有無構成要件效力部分：

1、被告所稱前處分已經確定，其受處分對象，僅為原告啟耀公司，並無包含原告陳宗雄個人，而本件受處分對象為原告啟耀公司、陳宗雄2人，其前後2處分當事人顯有不同，則上開前處分對本件原告2人顯無構成要件效力。

2、前處分雖認原告啟耀公司為系爭20筆農地之污染行為人，然原告啟耀公司並非東西三圳之污染行為人，被告認定顯與事實不符，前經原告啟耀公司另案對前處分於103年5月16日提起訴願、103年10月27日提起行政訴訟等救濟。嗣雖經原告啟耀公司撤回行政訴訟起訴，然前處分既未經法院審查作成實體判決，依臺北高等行政法院93年度簡字第1057號判決意旨，應僅有發生形式上之羈束力，即無「既判力」可言。是本件被告命原告繳納代履行追加費用之原處分，雖以被告之前處分為基礎，然前處分其後並未經法院審查作成實體判決，應無「既判力」，其處分確定所生之「形式羈束力」，法院原則上仍不受拘束，亦即，前處分應不具有構成要件效力，本院仍可全面性對前處分之合

法性進行審查等語，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

四、被告略以：

（一）原告為系爭20筆農地之污染行為人業經前處分認定，且前處分經確定，具有構成要件效力。原告主張其非系爭20筆農地之污染行為人云云，乃針對前處分之合法性予以爭執，惟前處分並非本件訴訟審理範圍。

（二）依臺中高分院刑事判決（原告未上訴，已確定）所載事實可知，原告埋設暗管，將未經處理之電鍍原廢水排入嘉詔中排，該中排經原告廠區後，向西經詔安厝嘉犁一中排後匯入屬於東西三圳下游之大汴支線。其排放入嘉詔中排之原廢水及污染物則隨上開灌排渠道進入大嘉段1102、1103、1104、1105、1099、1115、1494、大霞段593地號等土地，導致該等地號土地土壤污染。原告又施作暗管連接原廢水槽與原附掛於詔安厝排水之管路，導致其未經處理之電鍍原廢水排入詔安厝排水後進入嘉詔段1149、1149-1、1151、1151-1、1151-2、1151-3、1151-4、1151-5、1151-6、1151-7、1156、1156-2等地號土地，造成該等地號土地土壤污染，其為系爭20筆農地之污染行為人至明。凡屬污染行為人者，即應依土污法相關規定就其所造成之污染行為負擔整治責任；在有多數污染行為人共同造成污染結果之情況下，污染行為人連帶共負污染整治責任，並不得以有其他污染行為人為由主張減免己身對於污染結果之全部責任。

（三）大嘉段1102、1103、1104、1115、1494、嘉詔段1151-6、1151-7等7筆地號土地，係由「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-134筆污染歷程複雜暨新圳、小新

圳等灌區-調查及改善（甲、乙）-甲子計畫」（下稱計畫1）執行調查，以「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-鐵山、嘉犁等灌區-污染改善」計畫（下稱計畫2）計算污染改善費用、以「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-鐵山、嘉犁等灌區-監督及驗證」計畫（下稱計畫3）計算監督及驗證費用，各筆地號求償總金額，包含補充調查費用、預估耕犁工法改善費用、預估排客土工程相關改善費用（若需採排客土法者）、預估排客土TCLP檢測費用（若需採排客土法者）、預估自行驗證費用、預估離場土壤處理費用（若需採排客土法者）、其他費用、預估監督驗證費用。以上3計畫按實作數量計價工作及技術支援工作費用共計為25,686,398.5元，其共涉及106公頃面積土地，每公頃費用為242,324元，惟原處分誤以222,294元。又依此計算，大嘉段1102、1103、1104（該2地號同一坵塊合併計算）、1115、1494地號土地之整治費用各為591,682元、2,747,379元、3,539,168元、852,617元，因該等土地之污染行為人共有4家公司，每家公司各負擔4分之1，原告應分別負擔147,921元、681,511元、884,792元、213,154元。另嘉詔段1151-6、1151-7地號土地屬同一坵塊，其整治費用4,145,667元。

（四）大嘉段1099、1105、嘉詔段1149、1149-1（部分）、1151-3、1151-4、1151-5、1156、1156-2等9筆地號土地，以「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-東西三圳等灌區-調查及改善（甲、乙）-乙子計畫」（下稱計畫4）為調查，預計由本計畫為改善及由「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-東西三圳等灌區-監督及驗證」（下稱計畫5）監督驗證之。上開各筆地號求償

總金額，包含補充調查費用、預估耕犁工法改善費用、預估自行驗證費用、其他費用、預估監督驗證費用。依計畫4，補充調查費用每公頃23,450元、預估耕犁工法改善費用每公頃598,678元、預估排客土工程相關改善費用每公噸7,213元、預估排客土TCLP檢測費用每坵塊15,103元、預估自行驗證費用每公頃87,116元、其他費用為共2場說明會，每場34,440元，本計畫共涉及31.66公頃，故每公頃單價為2,175元。依計畫5所示，監督驗證費用共計為11,200,015元，本計畫涉及63.3869公頃，故每公頃單價為176,693元。其中大嘉段1099、1055地號土地之污染行為人共有4家公司，每家公司各負擔4分之1，原告應分別負擔22,231元、76,056元。又大嘉段1149-1地號土地，分屬3坵塊（坵塊編號為N0279、N0280及N0282），編號N0280坵塊所需費用為268,522元；編號N0282坵塊所需費用為140,284元。另大嘉段1151-3、1151-4、1151-5地號土地，屬同一坵塊，所需費用為274,654元。又大嘉段1156地號土地，分屬3坵塊（坵塊編號為N0515、N0516及N0517）。N0515所需費用為182,227元；編號N0516坵塊所需費用為131,852元；編號N0517坵塊所需費用為1,226,336元。

（五）嘉詔段1151、1151-1、1151-2、1149-1（部分）共4筆地號土地，以計畫4調查，以計畫2計算執行改善費用，以計畫3計算執行驗證及監督費用，上開各筆地號求償總金額，包含補充調查費用、預估耕犁工法改善費用、預估排客土工程相關改善費用（若需採排客土法者）、預估排客土TCLP檢測費用（若需採排客土法者）、預估自行驗證費用、預估離場土壤處理費用（若需採排客土法者）、其他費用、預估監督驗證費用。係依上述計畫4、計畫2及計畫3

為之。嘉詔段1151、1151-1、1151-2地號土地，同屬一坵塊，其所需費用為1,016,604元。大嘉段1149-1所屬編號N0279坵塊，其所需費用為365,700元。

（六）大霞段593地號土地由計畫1執行調查及改善，預計由「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區-監督及驗證」（下稱計畫6）執行監督驗證。其求償總金額亦包含補充調查費用、預估翻轉稀釋改善費用、預估排客土工程相關改善費用、預估排客土TCLP檢測費用、預估自行驗證費用、其他費用、預估監督驗證費用，其總費用380,958元，因污染行為人共有4家公司，每公司負擔金額93,563元。

（七）從而，系爭20筆農地之污染改善費用共預估為9,871,072元。原處分誤計為9,871,069元。扣除原告前已繳納之3,250,000元，原處分認原告應再繳納6,621,069元，均有所據。

（八）原處分所命繳納費用數額之必要性、合理性部分：

1、原告雖對於被告採取改善作業之必要性與金額提出質疑，然查，本件原處分係命原告繳納代履行費用，性質上為公法上金權債權之保全措施，是以如行政機關得釋明其必要性與數額之合理性，而無顯然欠缺必要性或命繳納之數額與所採取措施所生費用顯不相符之情形，即應准許。其釋明程度應與聲請假扣押相同。至於相關具體細部爭議，應待行政機關代履行措施執行完畢後，依行政執行法第29條第2項規定後段規定退還或追繳差額時，為終局認定。

2、又按計畫3等之計畫主持人負責統籌、規劃及監督該等改善計畫之整體執行運作；工程師執掌（包含但不限於）施工之環境安全與衛生、排客土追蹤控管、現場工作協調、

驗證採樣之規劃等，為該等改善計畫之具體執行者。若無計畫主持人及工程師，該等改善計畫即無法正確執行，故該等人事乃屬執行該等改善計畫之必要費用。

3、原處分係依每公頃平均所需費用計算原告應繳納費用數額，並無原告所稱違反比例原則云云：

被告辦理轄內受污染農田之整治，係就各計畫所涉農地之全部為整體整治，就各受污染農地並無特別之差異差別之處理，依最高行政法院105年度判字第709號判決意旨，被告以系爭20筆農地面積佔總整治面積比例予以核算原告所應繳納費用，尚屬合理等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩造之爭點為：被告原處分是否合法？茲論述如下：

（一）前處分有構成要件效力，非本件審理之範圍：

1、按行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在（行政程序法第110條第3項參照）。又行政處分具有構成要件效力，即有效之行政處分，處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，因而有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分（後行政處分）之前提要件時，前行政處分作成後，後行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，後行政處分成為行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政處分並非訴訟對象，後行政處分之受訴行政法院，並不能審查前行政處分之合法性，前行政處分之合法性應由以前行政處分為程序對象或訴訟對象之訴願機關或行政法院審查之（最高行政法院99年

度裁字第2152號裁定、100年度判字第77號、98年度判字第31號、第1472號判決意旨參照）。

2、按彰化地檢署會同中區大隊於102年12月10日及11日稽查時，查獲原告上址工廠以埋設暗管及使用附掛管線繞流排放，分別偷排含重金屬電鍍廢液至道路側溝及農田灌溉渠道（含嘉詔中排、詔安厝大排），致引用下游大汴支線或詔安厝大排為灌溉水源之和美鎮20筆（約3.27公頃）農地土壤遭受銅、鎳等重金屬污染且超過土壤污染管制標準，被告乃以前處分認定其為上述20筆農地之污染行為人，並限期命其提送具改善整治能力之相關證明文件、完成調查工作及擬定污染控制計畫，及預告所需土壤整治費及作物剷除銷毀費用初估為325萬元（支出經費仍以實際整治工法為準），倘逾期未提報或財力證明總額不足130萬元，將視為無改善整治意願或能力，將逕依法向原告求償所支出之費用或代履行。原告不服，提起訴願，亦經環保署103年9月25日環署訴字第1030055137號訴願決定駁回，遂於103年10月27日向本院提起行政訴訟，惟於103年12月16日撤回在案，此業據本院依職權調取本院103年度訴字第422號卷宗核閱屬實，並有本院前案查詢表附卷（本院卷221頁）可稽，應可認定。

3、查被告前處分係屬有效之行政處分，且沒有無效或經撤銷、廢止之情事，亦未因其他事由而失效，故其效力繼續存在。又此有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，已成為作成本件原處分（後行政處分）之前提要件及構成要件作，已如前述。則後行政處分（即被告之原處分）成為本件行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政處分並非訴訟對象，後行政處分之受訴行政法院，並不能審查前行政處分

之合法性。

4、況原告不服前處分提起訴願，業經上述訴願決定駁回，提起行政訴訟並撤回起訴，前處分業已確定，且有效繼續存在之事實，已堪認定。故前處分有構成要件效力，非本件審理之範圍。原告將構成要件效力與判決之既判力混為一談，顯有誤解，不能採取。

5、另原告雖主張：前處分之受處分對象僅有原告公司，並不包含其負責人陳宗雄云云。惟如前述，本件原處分命原告公司及其負責人陳宗雄補繳系爭費用之根據均為已確定之前處分，亦即原告公司為系爭20筆農地之污染行為人，據此分別依土污法第43條第1項、第3項及第9項規定（條文規定詳下述）命原告公司及原告負責人陳宗雄補繳系爭費用，依法自屬有據。原告此項主張，即有誤解，不能採取。

（二）原告是否為東西三圳之污染行為人部分：

1、依已確定之臺中高分院刑事判決理由關於原告上述違章行為之影響範圍記載：「・・・貳、認定犯罪事實所憑之證據及理由：・・・一、關於刑法第190條之1、修正前廢棄物清理法第46條第1項第1款、第2款、修正前水污染防治法第36條第1項之部分：・・・（二）・・・就被告・・・陳宗雄所為上開・・・排放電鍍原廢水行為，已對周圍土壤、水體造成污染而至生具體公共危險，析述如下：・・・6.又行政院環保署所提出『彰化縣和美鎮受污染農地與電鍍工廠之關連性分析報告』，亦認為：・・・『3.3啟耀金屬工業公司影響範圍：啟耀金屬工業有限公司廠內有鉻系及氰系電鍍製程，鉻系儲槽原水銅、鎳、鋅及鉻濃度較高，且附掛管排放水銅、鎳及氰化物超過放流水標準

。污染途徑包含以附掛管排放入詔安厝排水支線，其排放口下游10公尺處，農民自設抽水機抽用渠道水作為引灌水源，另依中區環境督察大隊稽查結果，工廠內計有4處繞排管線排放廢水至道路側溝及嘉詔中排，依臺灣彰化農田水利會103年1月20日彰水管字第1030001088號函內容，『嘉詔中排最終匯入詔安厝排水（縣管區域排水），匯入前有分支，流入詔安厝嘉犁一中排再流入水利會灌溉專用渠道大汴支線。』其中大汴支線引灌鐵山支線小組部分範圍，並作為東西三圳補注水源・・・依中區環境督察大隊稽查結果N0278、N0282及N0515等3組土壤採樣點係抽用詔安厝排水支線作為引灌水源，故可視為啟耀公司之工業廢水介入環境介質時之污染特徵，該兩處土壤重金屬無因次分析結果，污染特徵為鎳、銅、鉻及鋅，污染特徵及相對位置如圖14。大汴支線灌溉區域污染特徵詳見圖11，其污染特徵亦為鎳、銅、鉻及鋅，且污染特徵圖與引灌詔安厝排水支線之區域相近。綜上所述，污染源與其排放水影響範圍之底泥及土壤重金屬之污染關聯性極為明顯，綜整研判污染源為啟耀金屬工業有限公司』等語，而肯認祥賀公司、藝松公司、蘇振輝公司、啟耀公司排放電鍍原廢水之行為，為造成東西三圳、大竹大排及詔安厝排水重金屬污染之原因（見他字第1999號卷18第199至200頁）。・・・本案污染物質主要為重金屬（銅、鋅、鎳、鉻等）及氰化物，重金屬因無法於環境自然分解，若未藉由適當方式整治或移除，重金屬污染物將永久被留置於所污染環境中，特別是農地污染所造成的問題，對於社會公眾利益及農糧安全皆有重大影響』等語（見原審卷4第136頁反面），認定僅需祥賀公司、啟耀公司單一公司排放電鍍原廢水行為，

即已足生同一污染之結果。」（本院291-312頁之臺中高分院刑事判決參照）。

2、經查，上述臺中高分院刑事判決認定本件原告為造成東西三圳及詔安厝排水等重金屬污染之原因，核與被告所提出之原告污染途徑及污染受體示意圖、空照圖、原告污染東西三圳灌區農田相關位置圖（本院卷317-318、402、407-410頁參照），及被告所屬環境保護局製作之原告啟耀公司污染關連性分析報告（本院卷411頁），與被告說明之情形：⑴嘉詔中排經原告廠區後，向西經詔安厝嘉犁一中排後，匯入屬於東西三圳下游之大汴支線，其排水最終所匯入之大汴支線係作為東西三圳補注水源，原告廠區排放入嘉詔中排之原廢水及污染物隨上開灌排渠道進入大嘉段0000-0000、1099、1115、1494地號及大霞段593地號等8筆農地；⑵另原告施作之暗管連接原廢水槽與原附掛於詔安厝排水之管路，致其電鍍廢水排入詔安厝排水後進入系爭20筆農地中之其餘12筆農地（本院卷386-387頁之被告辯論意旨狀參照）之情形相符，原告違章行為與東西三圳灌區農田遭受銅、鎳等重金屬污染有相當因果關係，事證明確。是原告主張：東西三圳嚴重污染係訴外人祥賀公司、藝松公司及蘇振輝公司之行為所致，亦可能係東西三圳沿岸及其上游之其他電鍍工廠或同類型事業排放事業廢水所致，與原告違章行為並無相當因果關係及關連性，被告未盡其依職權調查證據義務，而認定其為東西三圳灌區農田之污染行為人，命其負改善及整治責任與相關費用，有違論理及經驗法則云云，核與事實有間，不足採取。

（三）原處分是否合法部分：

1、應適用之法律：

⑴土污法：

①第2條第15款規定：「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。」。

②第12條第2項規定：「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）。」。

③第13條規定：「（第1項）控制場址未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於6個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市）主管機關核定後實施。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以1次為限。（第2項）污染行為人或潛在污染責任人不明或不擬訂污染控制計畫時，直轄市、縣（市）主管機關得視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善；污染土地關係人得於直轄市、縣（市）主管機關採適當措施改善前，擬訂污染控制計畫，並準用前項規定辦理。」。

④第43條第1項、第3項及第9項規定：「（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；潛在污染責任人應繳納之費用，為依規定

所支出費用之2分之1。・・・（第3項）污染行為人或潛在污染責任人為公司組織時，直轄市、縣（市）主管機關得限期命其負責人、持有超過其已發行有表決權之股份總數或資本總額半數或直接或間接控制其人事、財務或業務經營之公司或股東繳納前2項費用；污染行為人或潛在污染責任人因合併、分割或其他事由消滅時，亦同。・・・（第9項）第1項、第3項及第6項應繳納費用，於繳納義務人有數人者，應就繳納費用負連帶清償責任。」。

⑵行政執行法：

①第9條規定：「（第1項）義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。（第2項）前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於10日內加具意見，送直接上級主管機關於30日內決定之。・・・」。

②第27條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」。

③第28條第1項規定：「前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。・・・」。

④第29條規定：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第2

項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」。

2、本件原告違章行為經查獲後，經被告前處分認定其為上述20筆農地之污染行為人，並限期命其提送有關證明文件、完成擬定污染控制計畫，及預告所需土壤整治費及作物剷除銷毀費用初估為325萬元，倘逾期未提報或財力證明總額不足130萬元，將逕依法向原告求償所支出之費用或代履行，且前處分已因原告於103年12月16日撤回本院103年度訴字第422號事件而確定在案。嗣原告逾期未履行上述義務，被告乃依法以上述103年5月14日函，由被告採取適當措施，向原告求償估算代履行費用325萬元，並命原告及其負責人負連帶清償責任預先繳納。嗣被告實際執行污染農地相關整治工作，並重新估算整治費用，原告及其負責人共同負擔受污染農地之整治費用應修正為987萬1,069元，扣除已繳納之325萬元，應再繳納662萬1,069元，被告以原處分命原告繳納代履行費用差額662萬1,069元等情，已如前述，依上述法令規定，核無違誤。

3、原告雖以前揭情詞以資爭議，然查：

⑴本件原告污染範圍為系爭20筆農地：

依上述被告103年4月22日函（本院卷121-123頁）所載原告污染系爭20筆農地為：

①被告前揭103年4月18日號公告（同卷111頁）所載之大嘉段1105地號（此筆之共同污染行為人除原告公司外，尚有訴外人祥賀公司、藝松公司及蘇振輝公司，本院103年度訴字第422號卷15-18頁之被告103年4月22日府授環水字第1030118089號公告之公告事項四及修正對照表

2/2）、1099地號，及嘉詔段1149、1149-1、1151、1151-1、1151-2、1151-3、1151-4、1151-5、1156、1156-2地號等12筆農地（此12筆原告為污染行為人）。

②被告前揭103年4月22日號公告（同卷117-120頁）所載之大嘉段1194、大霞段593地號（此2筆之共同污染行為人除原告公司外，尚有訴外人祥賀公司、藝松公司及蘇振輝公司），及嘉詔段1151-6、1151-7地號（此2筆原告公司為單獨之污染行為人）、大嘉段1102、1103、1104、1115地號（此4筆之共同污染行為人除原告公司外，尚有祥賀公司、藝松公司及蘇振輝公司）等8筆農地。

⑵被告依系爭20筆農地所引灌之水源，分為3大灌流區：即①東西三圳等灌流區，②鐵山、嘉犁等灌區，及③134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區，分別依序就污染範圍調查、污染控制場址改善計畫、改善計畫之監督及驗證及污染土壤之離場處理，訂立及執行下列之計畫：

①計畫1（即「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區-調查及改善（甲、乙）-甲子計畫」，見本院卷157-163、173-177、207-209頁之契約書、工作進度報告，該契約書表4載有甲子計畫第1部分131筆農地細密調查建議佈點數量、議價後之經費配置表、污染改善工作計畫書表6-4-3利用SURFER軟體排客土土方量之計算結果）。

②計畫2（即「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－鐵山、嘉犁等灌區－污染改善」，見本院卷165-166頁之契約書，其內有經費及單價分析表）。

③計畫3（即「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改

善計畫－鐵山、嘉犁等灌區－監督及驗證」，見本院卷171-172頁之契約書，其內有議價後之經費及單價分析表）。

④計畫4（即「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-東西三圳等灌區-調查及改善（甲、乙）-乙子計畫」，見本院卷179-186、187-188、195-201頁之契約書、污染改善計畫書【定稿】，其中契約書表6載有列管農地清單及污染改善工法建議、議價後之經費配置表及本子計畫坵塊之改善工法建議清單）。

⑤計畫5（即「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-東西三圳等灌區-監督及驗證」，見本院卷189-194頁之契約書，其內載有議價後之經費配置表、本計畫各地段污染面積統計表）。

⑥計畫6（即「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區－監督及驗證」，見本院卷203-206頁之契約書、其內載有工作經費分析表、本計畫新圳、小新○○○區○○段污染面積統計表）。

⑦計畫7（即「彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫－污染土壤離場處理」，見本院卷167-170頁之被告所屬環境保護局105年度土壤及地下水污染整治工作補助款計畫書）等7個計畫，並依序招標發包執行在案。

⑶原處分以重新估算整治費用後，原告及其負責人共同負擔系爭20筆農地之整治費用應修正為987萬1,069元，扣除已繳納之325萬元，命原告繳納代履行費用差額662萬1,069元，依法有據，且有必要性、合理性及關連性：

①按土污法之污染行為人為污染之最終責任主體（土污法第43條第8項修正立法理由參照），就其因洩漏、棄置、非法排放、灌注污染物或未依法令規定清理污染物等行為，造成土壤或地下水污染或使他人受損害，負最終之污染控制、整治或賠償責任。是控制場址土壤污染控制計畫之訂定及實施，其最終責任主體為污染行為人，倘數個污染行為人違規排放廢水共同對土壤造成同一污染結果，因其行為關連共同，而造成同一損害結果，事實上難以切割各自應負之行政法上責任，故同法第43條第9項規定，不再區分數污染行為人各自造成同一土壤污染結果之比例多寡，明定數污染行為人對於主管機關採取必要改善措施或應變措施所支出之費用，應與其負責人負連帶清償責任（最高行政法院105年度判字第671號判決意旨參照）。又污染行為人因不擬訂污染控制計畫盡其改善責任，主管機關得依同法第13條第2項規定，視財務狀況及場址實際狀況，採適當措施改善，並得依同法第43條規定向污染行為人求償所支出之費用，或依行政執行法第27條及第29條代履行規定，事先估計數額命污染行為人繳納。該行政執行法上所稱「代履行」，為間接強制方法之一，係指義務人依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，並於上開文書載明不依限履行時將予強制之意旨，逾期仍不履行，其行為能由他人代為履行者，由執行機關委託第三人或指定人員代履行之。且為避免執行機關代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行之目的，執行機關代履行前，即得估計其數額，命義務人繳納（最高行政法院104年度判字第5

99號、105年度判字第449號判決意旨參照）。蓋此項代履行費用乃因義務人不自動履行義務而產生，主管機關委託第三人或由指定人員執行後所產生之費用支出，即應由義務人自行負擔；且代履行處分記載之代履行費用，係主管機關為代污染行為人改善污染控制場址所需而先行估算所得，若其後實際代履行時有原繳納數額與實支不一致時，依法即應退還其餘額或追繳其差額予污染行為人，觀諸同法第29條第2項規定甚明。因此，若主管機關依同條規定作成命污染行為人繳納代履行費用之處分後，實際執行支出結果，仍有剩餘，主管機關自應於執行完畢後退還差額予污染行為人；若實際執行支出結果，經主管機關依污染場址改善現況預估所需之費用，尚多於污染行為人前已繳納之代履行費用，且上開費用與污染場址之整治具必要性、合理性及關聯性者，依同條項規定之文義，主管機關自應向污染行為人追繳其差額，以確保該污染控制場址整治完成，達到代履行之間接強制之目的。

②如前所述，原告公司經已確定之前處分認定為系爭20筆農地之共同污染行為人，依土污法第43條第1項、第3項、第9項及行政執行法第29條第2項規定，被告對於系爭土地之污染採取必要改善措施或應變措施所支出之費用，原告公司及負責人陳宗雄應負連帶清償責任。次查，被告因原告未履行前處分所命限期提出污染控制計畫之義務，乃延續前處分之效力，依土污法第13條第2項、行政執行法第27條、第29條規定估算代履行費用後，經被告以上述103年5月14日函命原告公司及其負責人陳宗雄連帶繳納代履行費用325萬元，原告已繳納完畢，除

如前述外，亦為兩造所不爭執。惟該第1次代履行處分預估系爭20筆農地改善費用之估算方式及依據，因尚未經被告實際發包執行，僅係被告依其過去經驗及市場行情，參照環保署補助地方機關費用而來，故實際發包執行後，經被告依污染場址改善現況預估所需之費用，尚多於原告前已繳納之代履行費用；且被告於上述103年5月14日函之說明四（本院卷144頁）業已載明：「・・・本府估算旨揭代履行費用整治費用總計新臺幣325萬元整（計算方式：單一重金屬超過管制標準3倍或含鎘污染，採用排客土每公頃以400萬【元】）計，其餘採用翻土稀釋法每公頃以120萬【元】計；支出經費仍以實際工法為準）」，依前開規定及說明，被告發包執行後，若實際支出結果，經被告依污染場址改善現況預估所需之費用，尚多於原告前已繳納之代履行費用，且上開費用與污染場址之整治具必要性、合理性及關聯性者，依行政執行法第29條第2項項規定之文義，被告依法即得向原告公司及負責人陳宗雄追繳其差額662萬1,069元。以下分別說明各筆農地整治費用支出之情形：

③大嘉段1102、1103、1104、1115、1494、嘉詔段1151-6、1151-7地號等7筆農地部分：

a、依計畫1所示，水田污染模式農地之調查費用為每公頃359,436元（本院卷162頁之計畫1工作項目⑴），其他費用為共2場說明會，每場費用為34,642元（本院卷163頁之計畫1工作項目⑼），本計畫共涉及25.61公頃，故每公頃單價為2,705元。依計畫2所示，預估耕犁工法（即翻轉稀釋法，下同）改善費用為每公頃518,642元（本院卷166頁之計畫2工作項目⑴）、

預估排客土工程相關改善費用每公噸848元（本院卷166頁之計畫2工作項目⑶）、預估排客土TCLP檢測費用每坵塊8,843元（本院卷166頁之計畫2工作項目⑵）、預估自行驗證費用每公頃80,692元（本院卷166頁之計畫2工作項目⑷）、預估離場土壤處理費用每公噸4,802.5元（本院卷170頁之計畫7工作項目⑴）。依計畫3，按實作數量計價工作部分，每筆地號土地均支出之費用包含污染改善驗證（1,060Ｘ3,500元＋3,180Ｘ1,000元＋910Ｘ6,000元＝12,350,000元）、地力調查（594Ｘ4,750元＝2,821,500元）、營業稅（12,350,000元＋2,821,500元）Ｘ5%＝758,575元），共計為15,930,075元。廠商承諾給予2%折扣，故前開費用應為15,611,473.5元。技術支援工作為10,074,925元。按實作數量計價工作及技術支援工作費用共計為25,686,398.5元（即15,611,473.5元＋10,074,925元）。本計畫共涉及106公頃面積土地，故每公頃費用為242,324元（本院卷172頁之計畫3之議價後工作經費配置表），惟原處分誤以222,294元計算。

b、大嘉段1102地號土地面積為0.2246公頃，預計排客土55.3公噸，其所需費用為（359,436元＋2,705元＋518,642元＋8,692元＋242,294元）Ｘ0.2246＋（848元＋4,802.5元）Ｘ55.3＋8,843元＝591,682元（本院卷174頁之計畫1第2次工作進度報告表4-3-3之計算結果）。本地號土地污染行為人共有4家公司（如前處分所載），每公司負擔金額暫以147,921元計（591,682元÷ 4＝147,921元）。

c、大嘉段1103、1104地號土地屬同一坵塊，面積共計為

0.449公頃，預計排客土389公噸，其所需費用為（359,436元＋2,705元＋518,642元＋8,692元＋242,294元）X 0.449＋（848元＋4,802.5元）X 389＋8,843元＝2,747,379元（本院卷176頁之計畫1第2次工作進度報告表4-3-3之計算結果）。原處分誤計為2,726,042元。本地號土地污染行為人共有4家公司（如前處分所示），每公司負擔金額暫以681,511元計（2,747,379元÷ 4＝681,511元）。

d、大嘉段1115地號土地面積為0.267公頃，預計排客土567.9公噸，其所需費用為（359,436元＋2,705元＋518,642元＋8,692元＋242,294元）X 0.267＋（848元＋4,802.5元）X 567.9＋8,843元＝3,539,168元（本院卷174頁之計畫1第2次工作進度報告表4-3-3之計算結果）。本地號土地污染行為人共有4家公司（如前處分所示），每公司負擔金額暫以884,792元計（3,539,168元÷ 4＝884,792元）。

e、大嘉段1494地號土地面積為0.3273公頃，預計排客土79.6公噸，其所需費用為（359,436元＋2,705元＋518,642元＋8,692元＋242,294元）X 0.3273＋（848元＋4,802.5元）X 79.6＋8,843元＝852,617元（本院卷174頁之計畫1第2次工作進度報告表4-3-3之計算結果）。本地號土地污染行為人共有4家公司（如前處分所示），每公司負擔金額暫以213,154元計（852,617元÷ 4＝213,154元）。

f、嘉詔段1151-6、1151-7地號土地屬同一坵塊，面積共計為0.16718公頃，預計排客土696.5公噸，其所需費用為（359,436元＋2,705元＋518,642元＋8,692元＋

242,324元）X 0.16718＋（848元＋4,802.5元）X 696.5＋8,843元＝4,145,667元（本院卷176頁之計畫1第2次工作進度報告表4-3-3之計算結果）。

④大嘉段1099、1105、嘉詔段1149、1149-1（部分）、1151-3、1151-4、1151-5、1156、1156-2等地號9筆農地部分：

a、依計畫4，補充調查費用每公頃230,450元（本院卷188頁之計畫4工作項目⑴）、預估耕犁工法改善費用每公頃598,678元（本院卷188頁之計畫4工作項目⑵）、預估排客土工程相關改善費用每公噸7,213元（本院卷188頁之計畫4工作項目⑷）、預估排客土TCLP檢測費用每坵塊15,103元（本院卷188頁之計畫4工作項目⑶）預估自行驗證費用每公頃87,116元（本院卷188頁之計畫4工作項目⑸）、其他費用為共2場說明會，每場34,440元（本院卷188頁之計畫4工作項目⑹），本計畫共涉及31.66公頃（本院卷188頁之計畫4工作項目⑴），故每公頃單價為2,175元。依計畫5所示，監督驗證費用共計為11,200,015元（本院卷190頁之計畫5總計欄），本計畫涉及63.3869公頃，故每公頃單價為176,693元。

b、大嘉段1099地號土地，面積共計為0.0812公頃，其所需費用為（230,450元＋598,678元＋87,116元＋2,175元＋176,693元）X 0.0812＝88,923元（本院卷180頁之計畫4契約書表6列管農地清單及污染改善工法建議）。本地號土地污染行為人共有4家公司（如前處分所示），每公司負擔金額暫以22,231元計（88,923元÷ 4＝22,231元）。

c、大嘉段1105地號土地，面積共計為0.2778公頃，其所需費用為（230,450元＋598,678元＋87,116元＋2,175元＋176,693元）X 0.2778＝304,222元（本院卷180頁之計畫4契約書表6列管農地清單及污染改善工法建議）。本地號土地污染行為人共有4家公司（如前處分所示），每公司負擔金額暫以76,056元計（304,222元÷ 4＝76,056元）。

d、大嘉段1149-1地號土地，分屬3坵塊（坵塊編號為N0279、N0280及N0282）。編號N0280坵塊面積為0.2452公頃，大嘉段1149地號土地亦屬本坵塊；編號N282坵塊面積為0.1281公頃；編號N0279坵塊以下述⑤c為調查、改善及驗證。編號N0280坵塊所需費用為（230,450元＋598,678元＋87,116元＋2,175元＋176,693元）X 0.2452＝268,522元（本院卷180頁之計畫4契約書表6列管農地清單及污染改善工法建議）；編號N0282坵塊所需費用為（230,450元＋598,678元＋87,116元＋2,175元＋176,693元）X 0.1281＝140,284元（本院卷180頁之計畫4契約書表6列管農地清單及污染改善工法建議）。

e、大嘉段1151-3、1151-4、1151-5地號土地，屬同一坵塊，坵塊面積為0.2508公頃，其所需費用為（230,450元＋598,678元＋87,116元＋2,175元＋176,693元）X 0.2508＝274,654元（本院卷180頁之計畫4契約書表6列管農地清單及污染改善工法建議）。

f、大嘉段1156地號土地，分屬3坵塊（坵塊編號為N0515、N 0516及N0517）。編號N0515坵塊面積為0.1664公頃，1156-2地號土地亦屬本坵塊；編號N0516坵塊面

積為0.1204公頃；編號N0517坵塊面積為0.0568公頃，需排客土159.3公噸。坵塊N0515所需費用為（230,450＋598,678元＋87,116元＋2,175元＋176,693元）X0.1664＝182,227元；編號N0516坵塊所需費用為（230,450＋598,678元＋87,116元＋2,175元＋176,693元）X0.1204＝131,852元；編號N0517坵塊所需費用為（230,450＋598,678元＋87,116元＋2,175元＋176,693元）X0.0568＋7,213元X159.3＋15,103元＝1,226,336元（本院卷180頁之計畫4契約書表6列管農地清單及污染改善工法建議）。

⑤嘉詔段1151、1151-1、1151-2、1149-1（部分）4筆農地，以計畫4調查，以計畫2計算執行改善費用，以計畫3計算執行驗證及監督費用（另加計畫7）：

a、依計畫4，補充調查費用每公頃230,450元、其他費用為每公頃單價為2,175元（農民地主說明會2場總價金/補充調查公頃數＝34,440X2場/31.66公頃）（本院卷188頁計畫4契約書之議價後經費配置表）；依計畫2所示，預估耕犁工法改善費用為每公頃518,642元、預估排客土工程相關改善費用每公噸848元、預估排客土TCLP檢測費用每坵塊8,843元、預估自行驗證費用每公頃80,692元（本院卷166頁計畫2契約書之經費及單價分析表）、預估離場土壤處理費用每公噸4,802.5元（本院卷167-170頁計畫7之計畫總經費概估表）。依計畫3，驗證及監督費用每公頃費用為242,324元（本院卷171-172頁計畫3契約書之監督及驗證工作經費配置表）。

b、嘉詔段1151、1151-1、1151-2地號土地，同屬一坵塊

，其面積為0.2785公頃（本院卷179-180頁計畫4契約書表6列管農地清單及污染改善工法建議），預計排客土125.4公噸，其所需費用為（230,450元＋2,175元＋518,642元＋8,692元＋242,324元）X 0.2785＋（848＋4,802.5）X 125.4＋8,843＝1,016,604元。

c、大嘉段1149-1所屬編號N0279坵塊，面積為0.1139公頃（本院卷179-180頁計畫4契約書表6列管農地清單及污染改善工法建議），預計排客土41.5公噸，其所需費用為（230,450元＋2,175元＋518,642元＋8,692元＋242,324元）X 0.1139＋（848元＋4,802.5元）X 41.5＋8,843＝365,700元。

⑥大霞段593地號農地，由計畫1執行調查及改善，預計由計畫6執行監督及驗證：

a、如上所述，依計畫1所載，補充調查費用每公頃359,436元、預估翻轉稀釋改善費用每公頃662,970元、預估排客土工程相關改善費用每公噸9,580元、預估排客土TCLP檢測費用每坵塊17,325元、預估自行驗證費用每公頃106,704元、其他費用每公頃單價為2,705元（農民地主說明會2場總價金/補充調查公頃數＝34,642X 2場/25.61公頃）（本院卷161-163頁計畫1契約書議價後之經費配置表）。依計畫6所示，監督驗證費用共計為12,256,655元（本院卷203-204頁之計畫6契約書），本計畫涉及54.6315公頃（本院卷205-205頁之計畫6契約書134筆污染歷程複雜農地各地段污染面積統計表，表3-1計26.5978公頃，表3-2計28.0337公頃，兩者合計54.6315公頃），故每公頃單價為224,351元（計算式：12,256,655元÷ 54.6315＝224,351

元）。

b、大霞段593地號土地面積為0.2314公頃，排客土5.2公噸（本院卷207-209頁之計畫1第2次工作進度報告排客土地號清除排土土方數量），其所需費用為（359,436元＋662,970元＋106,704元＋2,705元＋224,351元）X 0.2314＋ 9,580元 X 5.2＋ 17,325元＝380,958元。原處分以374,252元計。本地號土地污染行為人共有4家公司（如前處分所示），每公司負擔金額暫以93,563元計（374,252元÷ 4＝ 93,563元）。

⑦由上可知，系爭20筆農地之污染改善費用共預估為9,871,074元（147,921元＋681,511元＋884,792元＋213,154元＋4,145,667元＋22,231元＋76,056元＋268,522元＋140,284元＋274,654元＋182,227元＋131,852元＋1,226,336元＋1,016,604元＋365,700元＋93,563元＝9,871,074元），原處分誤計為9,871,069元。扣除原告前已繳納之325萬元，原處分認原告應再繳納6,621,069元，雖少計5元，惟此有利於原告，依行政處分不利益變更禁止原則，被告原處分依法命原告補繳6,621,069元，依法尚無違誤。

⑷原處分並無違反比例原則：

如前所述，被告依系爭20筆農地所引灌之水源，分成上述3大灌流區，並訂立及執行前揭7個計畫，辦理受污染農田之整治，係就各計畫所涉污染農地之全部為整體整治，尚非依各受污染農地係受何種重金屬污染而有相異差別之處理，是原處分以系爭20筆農地面積佔各個計畫整治面積比例予以核算原告所應繳納費用，尚屬合理（最高行政法院105年度判字第709號判決意旨參照）。原告主張：原處分

未顧及各筆農地受污染之情節及實際整治所需費用，一律以各計畫預估總費用除以每公頃計算之，違反比例原則云云，亦有誤解，不能採取。

⑸有關計畫主持人、計畫工程師及計畫助理工程師費用部分：

①原告引據高雄高等行政法院106年度訴更二字第4號判決意旨，主張該等費用非屬行為時土污法第13條第1項所規定之被告適當改善必要措施之範疇，不應命原告負擔云云。

②按99年2月3日修正前（即92年1月8日修正）之土污法第13條：「（第1項）所在地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、通知農業、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、衛生有關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。必要時，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）所在地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，得命污染行為人或委託第三人為之。（第3項）所在地主管機關因前2項所支出之費用，得由土壤及地下水污染

整治基金代為支應。」。

③惟上述條文已於99年2月3日修正條次變更為同法第15條，因土壤及地下水污染整治基金已由同法第28條第3項第1款統一規定，爰予以刪除，同時將第1項第5款之通知改為會同，並將第3項之所在地主管機關改為直轄市、縣（市）主管機關，其修正後之土污法第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28條第1項、第3項第1款規定：「（第1項）中央主管機關為整治土壤、地下水污染，得對公告之物質，依其產生量及輸入量，向製造者及輸入者徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土壤及地下水污染整治基金。（第3項）第1項基金之用途

如下：一、各級主管機關依・・・第15條・・・規定查證、採取應變必要措施、監督、訂定計畫、審查計畫、調查計畫、評估、實施計畫、變更計畫支出之費用。」再參酌第28條89年2月2日修正之立法理由：「一、第1項明定中央主管機關得對指定公告之物質徵收土壤及地下水污染整治費，並成立土壤及地下水污染整治基金，以使政府執行土壤及地下水污染整治工作之財務基礎穩定。二、有關指定公告之化學物質種類，應考量對土壤有較大污染風險之有毒物質，例如苯（benzene）、氯乙烯（Vinyl Chloride）、鎘（Cd）、汞（Hg）等物質，並依其製造量及輸入量，對相關製造者及輸入者徵收費用。・・・。」由上可知，該基金係針對土壤有較大污染風險之有毒物質，預先公告並對相關製造者及輸入者，依其製造量及輸入量徵收法定污染整治費用，事後若發生污染事故而公告控制場址或整治場址時，除命污染行為人等為應變必要措施，以減輕污染危害或避免污染擴大外，直轄市、縣（市）主管機關為達成上述目的，並得依法支用該基金。

④準此可知，土壤及地下水污染整治基金係屬法定預備及補充之用途，並非污染行為人卸責之依據，污染行為人無法因之而排除土污法第13條第2項、第43條或行政執行法第27條、29條規定之相關責任甚明。從而，原告誤解上述高雄高等行政法院判決意旨，並主張本件污染整治計畫中有關計畫主持人、計畫工程師及計畫助理工程師費用部，非屬於被告適當改善必要措施之範疇，不應命原告負擔云云，顯然無據，不能採取。

⑤況被告上述3大灌流區之各個監督及驗證契約書中之計

畫主持人雖非屬專任人員，但其於履約期間負責全程掌控計畫品質，若無之，則上述計畫即無法確實執行，且其每月預估3分之1之工時用於本計畫管理，薪資已依比例估算而減少之（本院卷172、190、204頁之各該計畫監督及驗證工作經費配置表參照），並無浮濫之情形。再者，上述計畫之工程師及助理工程師（後者僅計畫3有之，其餘無此，本院卷172、190、204頁參照）係屬專任人員，職司施工之環境安全與衛生、排客土追蹤控管、現場工作協調、驗證採樣之規劃等，為該等改善計畫之具體執行者，若無之，則該等改善計畫亦無法確實執行，故該等人事乃屬執行該等改善計畫之必要費用。是原告主張上述人員薪資其不用負責云云，亦非可採。

六、結論：原處分依法核無不合，訴願決定予以維持亦無違誤，原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，且兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　26　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　蔡　紹　良

法　官　詹　日　賢

以上正本證明與原本無異。

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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表

明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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　　108　　年　　6　　月　　26　　日

書記官　詹　靜　宜