高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@民國109年3月24日辯

原　　告　昶笙福企業股份有限公司
代　表　人　賴俐云
訴訟代理人　張慶宗　律師
複代理人　　彭佳元　律師
被　　告　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　張喬婷　律師
　　李宗恆

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108年5月14日環署訴字第1080011440號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

㈠緣原告原領有甲級廢棄物清理許可證（證號：府授環廢字第1050005228號），從事廢棄物清除處理業，經被告所屬環境保護局（下稱環保局）於民國101年間派員至臺南市○○區○○里0000000號土地（坐○○○區○○○段165-320地號，下稱系爭場址）稽查，發現遭人棄置50加侖鐵桶404桶、PVC桶93桶及貝克桶21桶等事業廢棄物（下稱系爭廢棄物）。嗣環保局查證確認系爭廢棄物為原告將未經處理之一般事業廢棄物、有害事業廢棄物或處理程序產出之衍生事業廢

棄物，交由訴外人廿一世紀環保科技有限公司（下稱廿一世紀公司）、程文慶及王正豐等人棄置於系爭場址。環保局爰以105年2月5日環土字第1050007593號函（下稱105年2月5日函）限期命原告於105年3月31日前完成系爭廢棄物清除處理，原告不服，循序提起行政訴訟，經本院105年度訴字第308號判決駁回原告之訴，復經最高行政法院107年度判字第358號判決駁回上訴確定。詎原告遲未完成清除系爭廢棄物，被告乃依行政執行法第29條規定，以105年8月19日環土字第1050082717號函命原告於105年9月23日前繳納預估代履行費用新臺幣（下同）2,648,800元，原告不服，循序提起行政訴訟，經本院106年度訴字第223號判決駁回原告之訴，並經最高行政法院108年度裁字第1717號裁定駁回上訴確定。嗣環保局持續派員巡查發現系爭廢棄物有液狀污染物洩漏，為免污染擴大，該局緊急啟動應變換桶作業並進行系爭場址土壤污染情形調查，查證結果顯示系爭場址土壤中鉻、鎳、鋅等重金屬污染物濃度均超過土壤污染管制標準，被告爰依土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第12條第2項及第16條規定，以106年10月16日府環土字第0000000000E號、第0000000000F號公告（下合稱106年10月16日公告）系爭場址為土壤污染控制場址及土壤污染管制區，並認定原告及訴外人程文慶、廿一世紀公司為污染行為人。嗣並以原告為污染行為人，因其行為致系爭場址經公告為污染控制場址，依土污法第41條第3項第1款規定，以106年10月30日府環土土裁字第10610018號裁處書（下稱106年10月30裁處書）裁處原告10萬元罰鍰，原告不服，提起行政訴訟，經臺灣臺南地方法院（下稱臺南地院）107年度簡字第22號判決、本院107年度簡上字第71號判決駁回原告之訴確定。

㈡其後，被告為減輕污染危害及避免污染擴大及擴散周邊農地，爰依土污法第15條第2項規定，以106年11月16日府環土字第1061157836號函（下稱106年11月16函）命原告就系爭場址於106年12月15日前提出污染改善等應變必要措施計畫，原告不服，提起行政訴訟，經本院107年度訴字第125號判決駁回原告之訴，原告提起上訴，復經最高行政法院109年度裁字第141號裁定駁回其上訴而告確定。嗣原告未於期限內提出計畫，被告遂依土污法第15條第1項規定代為執行應變必要措施作業，委託欣楷科技股份有限公司（下稱欣楷公司）執行系爭場址污染改善應變必要措施計畫（下稱系爭計畫），並於107年9月21日執行完畢，被告即依土污法第43條第1項規定，以108年1月19日府環土字第0000000000B號函（下稱原處分）命原告於同年3月22日前繳納代履行費用2,136,501元。原告不服，提起訴願，遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依卷證資料所示，系爭場址上之鐵桶，其中一桶上面之標籤僅標示「4件客戶昶笙福」字樣，相較於系爭場址高達404桶鐵桶內裝事業廢棄物，原告所占比例僅約1%，被告竟認所有系爭廢棄物均與原告有關，有所違誤，且訴外人榮民工程股份有限公司極有可能為本件系爭場址造成污染之行為人，然被告卻未詳加調查，亦有違誤。另依臺南地院101年度訴緝字第41號刑事判決可知，系爭場址於96年12月1日至101年間至少有3次遭人堆置廢棄物，並有地主出租予他人非法堆置情形，何以被告得草率認定系爭場址上系爭事業廢棄物均係原告違法堆置？原告一再否認係造成系爭土地之汙染行為人

。系爭土地雖經被告列為土壤污染控制場址，並認定原告及程文慶、廿一世紀公司為污染行為人，何以被告卻獨獨針對原告追討支出費用2,136,501元，卻未就其他污染行為人依法進行追討？顯見被告草率找代罪羔羊為之，原處分顯有違誤。

2.依土污法第15條、第43條第1項規定可知，如直轄市、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」之實際狀況，採取相關應變必要措施，且就該相關應變必要措施所支出之費用，始由汙染行為人負擔或繳納；相反地，倘若系爭土地並非「控制場址」或「整治場址」，自無同法第15條、第43條第1項規定之適用。系爭土地業經被告於108年1月14日公告解除列管，迄今尚未列為「整治場址」，自無同法第15條、第43條第1項規定之適用，被告不得命原告負擔應變必要措施費用。

3.系爭計畫雖採總包價法，然系爭計畫之契約當事人為被告與欣楷公司，依契約相對性，此契約不拘束原告，相關項目及金額仍可由原告逐一審查是否與系爭計畫具有關聯性及必要性，倘若有非屬應變必要措施費用者，自不得命原告負擔：

⑴關於人事費用：人事費用支出應視該費用聘請之各人員從事與完成之工作為何而定。被告未就計畫主持人、工地負責人與勞安人員實際所為之工作事項或內容提出相關證據加以說明，尤其是計畫主持人1個月9萬多元，支付3個月，事實上其於何月何日實際工作為何內容，需讓原告知悉，以判斷人事費用是否均須由原告全部負擔。

⑵關於污染補充調查費用：土污法第12條第1項規定，主管機關對於有土壤或地下水污染之虞之場址，負有查證義務。被告就系爭場址進行採樣及分析，核其性質，應屬被告執行其

查證法定義務之行政措施所支出費用，非屬應變必要措施之費用。

⑶關於假設工作及2次汙染防治費用：

依系爭計畫報告書，被告未說明假設工程及二次污染防治費用之工作內容及項目為何，其中「設備購置與租賃」部分，亦未提及購買或租賃何種設備。被告提出之驗收對照表及驗收紀錄表，僅有記載金額為243,000元，然並無相關「數量」與「單價」，則被告就此部分如何查核及驗收無誤，自有關聯性及必要性之疑義。

⑷關於計畫書與報告製作費用：

項目二之各式計畫書與報告製作費用單價係21萬元多，項目三各式計畫書與報告製作費用亦高達14萬元多，金額過高，難以想像。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告未依法令規定清理污染物導致系爭場址土壤污染，為系爭場址污染行為人乙節，業經多個行政判決確定，並無疑義。被告以106年11月16日函命原告對於系爭場址為應變必要措施，經鈞院107年度訴字第125號判決認定原告為系爭場址污染行為人，具有依土污法第15條執行應變必要措施之法定義務在案。此外，經最高行政法院96年度判字第1954號、101年度判字第475號判決闡釋，多數污染行為人間負有連帶責任，不因他人同為污染行為人而免除責任。凡屬污染行為人，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，無礙其依土污法應負污染整治之責任，在多數污染行為人之情況下，各行為人均構成土污法第2條第15款之污染行為人，並應

共負系爭場址之整治責任，不得以他人為污染行為人為由，主張自身土污整治責任之免除。是以，系爭場址尚有其他污染行為人，亦無礙原告為系爭場址污染人及應繳納應變必要措施費用之認定。依同法第43條第9項規定，多數污染行為人間負連帶責任，故被告同時或先後對部分或全部污染行為人為一部或全部之求償，均屬有據。

2.被告乃依據土污法第43條第1項規定，在系爭場址於106年10月16日公告為控制場址或整治場址之期間所支出之相關費用，應向污染行為人即原告求償。原處分所列費用確係為減輕污染危害或避免污染擴大所支出，此與系爭場址事後是否因整治完畢而解除列管，並無關聯。

3.依行政院公共工程委員會93年4月12日工程企字第09300132120號函意旨，以總包價法計算者，應以其工作範圍及內容明確，服務費用之總價可以正確估計時，方可採用，如得標廠商完成履約事項後，機關應即照事先約定之契約價金全數給付廠商，至於經費核銷程序，毋需檢附所有單證核銷各項費用。故在經費核銷程序上，受任廠商只需證明其已完成委託機關所指定之工作項目，被告即應依約支付契約價金，毋需檢附所有單證核銷各項費用；受任廠商之細項報價並不影響被告應給付之契約價金，故無就細項支出向被告提出單據之義務，且事後不得以其實際支出費用高於初始報價，而要求被告增加給付。系爭計畫既依合法招標程序由欣楷公司得標，且欣楷公司確實已依約完成系爭場址污染改善工作，經被告委由捷博公司查核，再由被告至現場驗收確認，被告即應依約給付契約價金。原告就系爭計畫之細項為爭執，顯與總包價法精神意旨相違，並無理由。

⑴關於人事費用：招標文件之計畫說明執行系爭計畫人力包含

計畫主持人、工地負責人及勞安人員各1人。計畫主持人係統籌整體計畫之進行，隨時掌握計畫各項工作進度及計畫執行相關項目之最新資訊，以達計畫執行成效，須隨時與機關承辦人員保持聯繫以利協調相關作業，及親自出席報告審查會議並報告說明各項工作進度。工地負責人乃執掌乃為代表廠商駐在工地，督導施工，管理其員工及器材，並負責一切廠商應辦理事項。勞安人員係執掌包含勤前教育（含工地預防災變及危害告知）、檢查工作場所新進勞工是否提報勞工保險資料及安全衛生教育訓練紀錄、檢查勞工個人防護具等。如無前開人員之支援，系爭計畫之各項工作無法完成。在總包價法意旨下，人事費審核重點為執行人員之工作內容是否完成，而非該等人員何日何時執行幾個小時計算，且人事費本非實作實算項目，只要執行廠商有完成指定工作內容，被告並不得依據執行人員實際出工狀況增加或減少給付。

⑵關於污染補充調查費用：土污法第12條第1項之查證，係在不確定場址是否遭受污染前，用以確認場址是否遭受污染、及場址是否應公告為控制場址之查證。被告早於105年9月依同法第12條第1項於系爭場址查證其有無污染，於106年10月16日公告系爭場址為土壤污染控制場址。惟系爭計畫所執行之污染補充調查，係於執行移除污染物前，為確認具體污染程度及範圍，據以選擇最適當及經濟之整治方式之細密調查。故系爭計畫之污染補充調查係被告依同法第15條第1項執行移除污染物之一環，並非執行同法第12條第1項之查證。

⑶關於假設工作及二次污染防治工作：該費用一式計價，單價為243,000元，內容有工地辦公室、人員相關安全防護設備、施工範圍確認及放樣、地上物之清除、施工告示牌、安全警示、圍籬、打包暫存區帆布、土壤暫存區、包裝作業區及

離場暫存區鋪面設置等項目，為移除污染物所必要之前置工作，可避免施工人員施作過程因接觸污染而增加危害風險，屬應變必要措施之一環。地上物之清除及所需相關設備需經租賃或購買，方可施作及設置。

㈣關於計畫書與報告製作費用：計畫書與報告製作費用，除包含助理協助彙整資料、判讀相關資料、撰寫報告與會議審查簡報之工程師等人事費用及事務費用外，欣楷公司自行驗證之費用亦屬本項工作成本。經核欣楷公司所報本項費用，尚符被告轄內其他場址應變必要措施編列本項費用之市價，並無原告所稱費用過高疑義。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告依土污法第43條第1項之規定，以原處分命原告繳納系爭計畫所支出之費用2,136,501元，是否均屬土污法第15條第1項規定之應變必要措施費用，而得命原告負擔？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，有環保局105年2月5日函（本院卷一第217至218頁）、本院105年度訴字第308號判決（訴願卷第56至79頁）、最高行政法院107年度判字第358號判決（本院卷一第235至244頁）、本院106年度訴字第223號判決（本院卷二第261至278頁）、最高行政法院108年度裁字第1717號裁定（本院卷二第279至282頁）、被告106年10月16日公告（訴願卷第116至119頁）、被告106年10月30日裁處書（本院卷一第221頁）、本院107年度簡上字第71號（訴願卷第81至101頁）、被告106年11月16日函（本院卷一第223至224頁）、本院107年度訴字第125號判決（本院卷一第247至265

頁）、最高行政法院109年度裁字第141號裁定（本院卷二第315至318頁）、原處分（訴願卷第198至200頁）及訴願決定（本院卷一第39至47頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡原告未於期限內提送污染改善應變必要措施計畫，被告依土污法第15條第1項規定代為執行應變必要措施作業而支出費用2,136,501元，依土污法第43條第1項、第9項規定，以原處分命原告限期繳納該等費用，並無違誤：

1.土污法

⑴第2條第15款第1目、第17款：「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。……十七、污染控制場址：指土壤污染或地下水污染來源明確之場址，其污染物非自然環境存在經沖刷、流布、沉積、引灌，致該污染物達土壤或地下水污染管制標準者。」

⑵第12條第1項、第2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）。」

⑶第15條第1項第7款、第8款及第2項：「（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：……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。」

⑷第43條第1項及第9項：「（第1項）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9項）第1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。」

2.得心證理由：

⑴按行政處分除非具有無效之事由而無效外，於未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在，此參行政程序法第110條第3項、第4項規定可明。而行政處分內容無論為下命、形成或確認，均有產生一種行政法上法律關係之可能，不僅應受其他國家機關之尊重，抑且在其他行政機關或法院有所裁決時，倘若涉及先前由行政處分所確認或據以成立之事實（先決問題），即應予以承認或接受，此即所謂構成要件效力。因而，一有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分之前提要件時，前行政處分作成後，他行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，他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，他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。又訴訟標的於確定終局判決中經裁判者，有確定力，亦為行政訴訟法第213條所明定。是訴訟標的於確定終局判決中經裁判，嗣後當事人即不得為與該確定判決意旨相反之主張，法院亦不得為與該確定判決意旨相反之判斷。

⑵查被告所屬環保局於101年間在系爭場址稽查時發現遭人棄置之系爭廢棄物，經被告查證後，以105年2月5日函認定原

告為於系爭場址之污染行為人並命限期改善，原告不服提起訴訟，經本院105年度訴字第308號判決、最高行政法院107年度判字第358號判決駁回原告之訴確定。嗣被告派員巡查發現系爭場址廢棄物有液狀污染物洩漏之情形，經調查發現系爭場址土壤重金屬鉻、銅、鎳、鋅濃度均超過土壤污染管制標準，以106年10月16日公告系爭場址為土壤污染控制場址及管制區，並以原告為污染行為人，因其行為致系爭場址經公告為污染控制場址，而以106年10月30日裁處書裁罰原告10萬元，原告不服提出訴訟，經臺南地院107年度簡字第22號判決及本院107年度簡上字第71號駁回其訴。復被告為減輕污染危害或避免污染擴大，依土污法第15條第2項，以106年11月16日函命原告為系爭場址應變必要措施，原告不服提出訴訟，經本院107年度訴字第125號判決、最高行政法院109年度裁字第141號裁定駁回原告之訴確定在案。上揭被告所為行政處分（即被告105年2月5日函、106年10月16日公告、106年11月16日函），已認定原告為系爭場址之污染行為人，且依土污法第15條第2項規定，原告對於系爭場址應為應變必要措施，在未經依法撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力仍繼續存在，復經前案確定判決（本院105年度訴字第308號判決、最高行政法院107年度判字第358號判決，以及本院107年度訴字第125號判決、最高行政法院109年度裁字第141號裁定）駁回原告之訴確定，而肯認該等行政處分之合法性，則被告上揭所為行政處分均已確定。揆諸前開構成要件效力及既判力之說明，關於原告確為系爭場址之污染行為人，並應依土污法第15條第2項規定為應變必要措施等節，對於被告依據105年2月5日函、106年10月16日公告及106年11月16日函所作成之後續其他污染管制措施及執

行應變必要措施而言，自具有構成要件效力及既判力，是被告以原告為系爭場址土壤污染之污染行為人，原告對於系爭場址應提出應變必要措施計畫之認定，核屬有據。

⑶被告依土污法第15條第2項規定，以106年11月16日函命原告就系爭場址提出污染改善等應變必要措施計畫，惟原告未於期限內提出計畫，已如上述。被告遂依同法第15條第1項規定代為執行應變必要措施作業，並擬定系爭計畫說明書，依據政府採購法辦理招標、評選。依系爭計畫說明書（本院卷二第101至108頁）所載：工作範圍劃分第一階段污染補充調查及第二階段土壤污染改善作業，其計畫執行人力至少包括計畫主持人、工地負責人、勞安人員等3人；依勞務採購契約第2條、第3條（本院卷二第62至98頁）所示，價金採總包價法給付，工作事項為：①執行污染補充調查工作、②撰寫應變必要措施計畫及污染土壤處置計畫書、③依核定之應變必要措施計畫及污染土壤處置計畫書，執行污染改善工作包含污染土挖掘篩分、包裝暫存、離場處理（含最終處置）及相關配合措施（其中離場處理污染土壤代碼S-01約120公噸及污染土壤代碼S-02約30公噸），並於附件載明計畫支出項目。系爭計畫採購預計金額為2,899,050元，由欣楷公司以2,800,000元得標，履約期間為107年2月22日至同年9月21日，欣楷公司如期竣工，由監督單位捷博公司於107年10月出具監督報告書，查驗結果合格，計畫實支費用為2,136,501元，嗣被告於107年12月10日派員驗收，認定驗收結果與契約符合，結算金額亦為2,136,501元，有投標須知及補充說明、監督報告書、驗收紀錄及期末驗收數量檢查表在卷可憑（本院卷二第32至52、215至234、235至237頁）。上開費用包含人事費434,427元（計畫主持人291,597元+工地負責人7

8,690元+勞安人員64,140元）、第一階段污染補充調查428,640元（土壤採樣費48,580元+XRF篩測15,560元+土壤8項重金屬全量分析76,000元+土壤重金屬毒性溶出試驗76,000元+各式計畫書與報告製作-含技師簽證費用212,500元）、第二階段土壤污染改善工作1,171,696元（假設工程及二次污染防治費用243,000元+污染土壤挖掘及篩分11,388元+污染土壤包裝及暫存37,908元+S-01污染土壤離場處理733,600元+各式計畫書與報告製作145,800元）、營業稅101,738元，總計2,136,501元。經核上開費用之實際工作內容，係依系爭場址之實際狀況所需，為達成減輕污染危害或避免污染擴大之規範目的而實施，與有效達成減輕污染危害或避免污染擴散目的之「合理關連性」、「必要性」，均屬執行系爭計畫之必要費用，為同法第15條第1項所定之行政措施範疇，亦與行政程序法第7條規定之比例原則相符。是被告以原處分命原告繳納代為執行應變必要措施作業費用2,136,501元，於法尚無不合。

⑷原告雖主張：被告未就計畫主持人、工地負責人與勞安人員實際所為工作事項或內容提出說明，人事費用不應由原告全部負擔云云。惟查：

A.依系爭計畫說明書「陸、人力需求及其他行政配合事項」（本院卷二第106至107頁）所載，系爭計畫執行人力至少包括計畫主持人1人、工地負責人1人、勞安人員1人，廠商須於每月10日前提出月報，以利機關掌握各項工作進度，並得召開工作檢討會，計畫主持人應配合出席報告說明各項工作進度，並隨時與機關承辦人員保持聯繫以利協調相關作業，及親自出席報告審查會議，若有其他臨時交辦事項亦應親自至本局協助，且計畫主持人應隨時掌握計畫各項工作進度及計

畫執行相關項目之最新資訊，以達計畫執行成效。就工地負責人及勞安人員，於依工程採購契約範本附錄2工地管理（本院卷二第19頁）分別訂有工作規範：「1.契約施工期間，廠商應指派適當之代表人為『工地負責人』，代表廠商駐在工地，督導施工，管理其員工及器材，並負責一切廠商應辦理事項」；「2.3契約施工期間，廠商應指派『安全衛生人員』於每日施工前辦理下列事項，並記載於施工日誌、及回報監造單位/工程司。2.3.1勤前教育（包含：工地預防災變及危害告知）。2.3.2檢查工作場所新進勞工是否提報第2.2點約定之勞工保險資料及安全衛生教育訓練紀錄。2.3.3檢查勞工個人防護具。2.3.4廠商未完成上開事項，不得要求勞工進場施工。」由上述工作內容以觀，各該工作顯然均需配置相當人力始能實際執行，計畫主持人於履約期間負責全程掌控計畫品質、工作進度及溝通協調，若無之，則上述計畫即無法確實執行；工地負責人係督導施工，管理員工及器材，與系爭計畫亦有所關聯；勞安人員則為負責工地安全之維護，舉凡施工場所或設施本身之安全性、人為疏忽或過失之預防與教育、工安管理及災害之防範、緊急事故之處理等，攸關重大，故無勞安人員即不得要求勞工進場施工。足見若無上述人員，系爭計畫整治污染措施無法確實執行，是該等人事薪資乃屬執行系爭計畫之必要費用。原告主張上述人員所為之工作事項或內容不明云云，顯非可採。

B.為完成系爭計畫之各項工作，計畫執行人力至少包括計畫主持人、工地負責人、勞安人員等3人，並分別設有學歷或工作經驗之門檻（見系爭計畫說明書，本院卷二第106至107頁），已如前述。而依欣楷公司之承攬人員名冊（本院卷一第394頁），計畫主持人李曉嵐（中山大學環工碩士，專業年

資15年）、工地負責人暨品保人員黃明嶔（專業年資10年）、勞安人員周仁泉（專業年資5年）均有相關學經歷及工作經驗，參酌被告提出之期末驗收明細（本院卷二第237頁），上述人員薪資部分並無浮濫之情形，應可採信。此外，本件系爭計畫係採總包價法，給付方式應視履約程度為給付，非以被告經費支出情形結算金額逐項給付，而應將計畫整體視之，不能切割審視，業如上述，是系爭計畫既先後經監督單位捷博公司、被告驗收合格，即已完工，顯無逐一審視上述人員每日具體工作內容而刪減人事費用之必要，原告上揭主張，並非可取。

⑸原告又主張污染補充調查費用係屬土污法第12條第1項規定被告依職權查證所支出費用，非屬應變必要措施之費用云云。然查，主管機關對於土壤污染來源明確且經檢測受污染土壤其污染物濃度超過土壤污染管制標準者，固得依土污法第12條第2項公告該污染區為土壤污染控制場址，惟同法第12條第1項之查證作業，僅係於系爭場址選取幾處採樣點抽樣土壤中之汞、鉻、銅、鎳及鋅等重金屬含量是否超過土壤污染管制標準，以作為主管機關公告為土壤污染控制場址或整治場址之評估標準，並非對於系爭場址之可能受污染土壤為全面性調查作業；其後續補充調查，主要目的為瞭解污染特性、程度、分佈及污染量體等，並據以規劃設計污染改善作業，且於考量經費、時間等限制下，提高污染數量推估精度，降低估算量與實際執行量之差異，此觀之系爭計畫污染補充調查計畫（定稿版）甚為明確（本院卷二第193至195頁），足見該等後續污染補充調查，與主管機關依土污法第12條第1項所為職權查證作業，並不相同，自應命污染行為人或潛在污染責任人完成該調查工作及擬訂污染改善計畫。況衡

諸已受污染土壤必須進行上述之補充調查，以明瞭其污染源及程度，再著手整治，並限制土地繼續使用及將受污染土壤移除，堪認污染補充調查為整治前置作業之必要合理措施，自屬土壤整治費用之範疇。是被告將污染補充調查列為系爭計畫第一階段工作項目，其調查作業費用屬同法第15條第1項第8款其他應變必要措施之費用，而命原告負擔，並無違誤。原告上揭主張，核無足取。

⑹原告復爭執被告未說明「假設工程及二次污染防治費用」之工作內容及項目為何，其記載「含設備購置與租賃」，卻未註明購買或租賃何種設備，支出之必要性顯屬有疑；項目二、三所列「計畫書與報告製作費用」金額分別高達21萬餘元、14萬餘元，難以想像云云。但查：

A.依系爭場址清理完成報告書（定稿版）所載（本院卷一第333、358至366頁）：假設工程及二次污染防治工程，包括工地辦公室、人員相關安全防護、施工告示牌、打包暫存區帆布二次防治阻隔，及土壤污染改善前之施工範圍確認及放樣、地上物清除、工程告示牌、安全警示及圍籬等前置作業。於假設工程作業施工前，監督單位捷博公司於現場查驗：①施工範圍確認及放樣、②工程告示牌及作業區、安全區警示、③帆布及太空袋、④地上物清除、⑤污染土壤暫存區、包裝作業區及離場暫存區舖面設置，上開項目查驗結果均為合格，此有監督報告書在卷可稽（本院卷二第225至226頁）。又現場之施工告示牌、安全警示、圍籬、人員相關安全防護設備及打包暫存區帆布等，除避免民眾接近系爭污染場址或避免施工人員因開挖移除污染物施作過程因接觸而增加污染危害風險外，也為避免系爭場址因污染移除而增加任何施工危害，均係為避免污染擴大或減輕污染危害所執行之應變措

施；另工地辦公室、施工範圍確認及放樣、地上物清除，及土壤暫存區、包裝作業區及離場暫存區鋪面設置等，均為移除污染物所必要之前置工作，乃屬移除污染物應變必要措施之一環等情，已據被告陳明在卷（本院卷二第312至313頁），經核上開假設工程及二次污染防治工程項目及內容，各項工作顯然均需配置相當設備始能實際執行，故該等設備當屬執行系爭計畫之必要費用。再系爭計畫計價係採總包價法，被告得要求承包廠商欣楷公司應完成系爭計畫應變必要措施所有細部設計及監造所需工作，並約定總價，原則上不因執行工作實際情況而增減價金，縱使欣楷公司因此增加支出或減少成本費用，亦由其自行負擔，因此設備購置與租賃數量上之差異，本應由該欣楷公司自行吸收。因此，系爭計畫既以應變必要措施工程執行「完成與否」作為給付費用之依據，本無約定該工作項目各項設備購置與租賃之單價，承包廠商欣楷公司亦無義務對於契約相對人之被告、甚且第三人即原告說明其個別工作項目實際支出之工作成本究為若干，則原告要求被告應提出各項設備單價，顯屬無據，洵非可採。

B.關於項目二、三所列「計畫書與報告製作費用」（本院卷二第237頁），原告僅泛稱金額過高云云，然並未提出任何證據供本院審究，且已據被告否認，況觀之被告所提其他案件應變必要措施計畫之計畫書與報告製作費用（本院卷一第395至397頁）金額亦在20萬元至35萬元之間，足見本件系爭計畫之計畫書與報告製作費用尚在合理範疇，是原告此部分主張，亦屬無據。

㈦至原告另主張：其所有之鐵桶僅佔系爭場址鐵桶總數1%，被告卻獨獨針對原告追討全部支出費用2,136,501元，顯不合理；又系爭場址已經被告於108年1月14日公告解除列管，迄

今尚未列為整治場址，自無土污法第15條、第43條第1項規定之適用云云。經查：

A.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，且要求行政機關作成處分前必須完全釐清所有可能之污染行為人及負擔比例後始能為處分實有困難，故土污法於99年2月3日修正增訂第43條第9項多數應繳納費用義務人負連帶清償責任規定，即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，而明定以連帶責任之方式，對已釐清責任之污染行為人求償，污染行為人再依連帶責任之內部關係向造成污染主要原因之污染行為人求償。準此，被告依土污法第15條規定，對於系爭場址擬定污染改善應變措施計畫，並發包予欣楷公司執行後，實際支出費用2,136,501元，該費用與系爭場址之整治具必要性、合理性及關聯性，並可歸責於污染行為人所致，原告既為系爭場址之污染行為人，應負擔終局整治責任，是被告依土污法第43條第1項及第9項以原處分命原告負擔，洵屬有據。原告上揭主張，委無足取。

B.按行政程序法第125條規定：「合法行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往失其效力。」經查，被告108年1月14日府環土字第0000000000B號公告（本院卷一第53頁）係記載：「公告事項：1.解除列管範圍：本市○○區○○○段○○○○○○○○號土地。2.自『公告日』起，廢止本府106年10月16日府環土字第0000000000E號及第0000000000F號公告旨揭地號為土壤污染控制場址及土壤

污染管制區等2筆公告。」足見系爭場址係經被告執行系爭計畫完成改善作業後，於108年1月14日始公告解除列管，並廢止前經指定之土壤污染控制場址及土壤污染管制區，依上開行政程序法第125條規定，本件並無同條但書規定之適用，是被告前公告指定系爭場址為土壤污染控制場址及土壤污染管制區之合法行政處分，自108年1月14日廢止時起始向後失其效力，則被告依土污法第15條、第43條第1項規定，以原處分命原告繳交系爭計畫代履行費用，即無不合。原告此部分主張，洵無可採。

六、綜上所述，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　4　　月　　21　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　廖　建　彥

法官　林　韋　岑

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　　109　　年　　4　　月　　21　　日

書記官　周　良　駿