

裁判字號：高雄高等行政法院 102 年度訴字第 250 號 行政判決

裁判日期：民國 104 年 03 月 12 日

案由摘要：土壤及地下水污染整治法

高雄高等行政法院判決

102 年度訴字第 250 號

104 年 2 月 26 日辯論終結

原 告 臺灣塑膠工業股份有限公司

代 表 人 李志村

訴訟代理人 張嘉真 律師

劉豐州 律師

陳韋利 律師

被 告 屏東縣政府

代 表 人 潘孟安

訴訟代理人 張訓嘉 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 102 年 5 月 2 日環署訴字第 1020004275 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：被告代表人原為曹啟鴻，於本件訴訟審理中變更為潘孟安，被告以新任代表人於民國 104 年 1 月 5 日向本院具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)緣原告於 85 年 7 月間委託訴外人運泰股份有限公司(下稱運泰公司)清除及處理其仁武廠產生之有害事業廢棄物汞污泥約 10,754 公噸，然運泰公司違法將未經處理之汞污泥約 7,000 餘公噸棄置，掩埋於屏東縣新園鄉新洋段(下稱新洋段)432-6 號等土地(即赤山巖)。嗣 88 年 2 月間運泰公司違法棄置廢棄物案件經檢察機關著手調查，前述遭非法棄置之汞污泥等廢棄物陸續被發現，被告乃依行為時廢棄物清理法(下稱廢清

法)第34條規定，於89年2月29日命原告、運泰公司及陳土木(即上開土地之地主)於89年4月30日前進行清理改善，惟原告等屆期均未遵照辦理。另被告就其先於88年2月間委託財團法人工業技術研究院代為清理，迄至89年11月30日止已花費共計新臺幣(下同)51,700,500元，以89年11月30日(89)屏府環三字第193029號函通知原告繳納，並於30日內開始進行後續處理作業。原告不服，循序提起行政訴訟，經本院以90年度訴字第1796號受理，並於92年8月15日成立和解(行政院環境保護署《下稱環保署》則以關係人之地位參與)。

(二)嗣因新洋段325、416、419、428、429、430、431及部分432

-6號土地受砷、鉻、銅、汞、鎳、鉛、鋅等重金屬污染達土壤污染管制標準，被告乃於94年11月28日依據92年1月8日總統華總一義字第09100255710號令修正公布之土壤及地下水污染整治法(下稱修正前土污法)第11條第2項規定，以屏府環水字第09401969491號公告上開土地為土壤重金屬污染控制場址(95年8月18日以屏府環水字第09501266230號公告更正，將432-6號土地原公告面積11,901m²修正為10,313m²)；復因上開控制場址污染總分P值為37.8分，符合土壤及地下水污染控制場址初步評估辦法(下稱初步評估辦法)第2條第1項第4款規定，環保署乃以95年12月5日環署土字第0950096671號公告新洋段325、416、419、428、429、430、431、432-6(部分)號土地為土壤污染整治場址(下稱系爭場址)。其後，被告依據臺灣高等法院高雄分院(下稱高雄高分院)91年度上更(一)字第14號判決內容，認原告未依法令規定清理污染物(汞污泥)，乃以96年11月5日屏府環水字第0960217414號函(下稱96年11月5日函)核認原告為系爭場址之污染行為人，命原告於96年11月15日前提出系爭場址土壤污染調查及評估計畫，屆期未提出除視同放棄外，被告將依規定調查土壤污染範圍及評估對環境之影響以及進行整治，相關費用依法將向原告求償(原告對上開96年11月5日函不服，循序提起撤銷訴訟，經本院98年度訴字第161號及最高行政法院101年度判字第475號判決駁回其訴確定)。

(三)因原告屆期未依被告96年11月5日函提出污染調查及評估計

畫，被告所屬環境保護局為進行「屏東縣新園鄉新洋段 325 等 8 筆地號(赤山巖場址)整治場址土壤、地下水污染範圍調查及評估計畫」(下稱系爭調查評估計畫)，乃依政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款「委託技術服務，經公開客觀評選為優勝者」規定，辦理系爭調查評估計畫之採購(下稱系爭採購案；採購方式：限制性招標；決標原則：最有利標；決標方式：總價決標)，由裕山環境工程股份有限公司(下稱裕山公司)於 97 年 12 月 30 日以總價 748 萬元得標。嗣裕山公司分別於 98 年 6 月 23 日、同年 10 月 16 日檢據核銷前開執行系爭調查評估計畫工作之期中款計 366 萬 5,649 元及期末款 381 萬 4,351 元(合計 748 萬元)，並由環保署土壤及地下水污染整治基金代為支應，被告乃依 99 年 2 月 3 日總統華總一義字第 09900024211 號令修正公布之土壤及地下水污染整治法(下稱現行土污法)第 43 條第 1 項、第 5 項規定，以 101 年 12 月 7 日屏府環水字第 10153333400 號函(即本件原處分)命原告於 101 年 12 月 19 日前繳回前揭環保署先行支付之費用 748 萬元；屆期未繳納者，每逾 1 日按滯納之金額加徵百分之 0.5 滯納金；逾期 30 日仍未繳納者，處 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。原告不服，提起訴願，經遭決定駁回；遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

- (一)原告非系爭場址之汞污泥以外其他重金屬污染物之污染行為人，為雙方所不爭執，被告依行政程序法第 36 條規定，應依職權調查其他重金屬污染物之污染行為人為何人，以令其就其他重金屬污染物提出調查評估計畫，被告怠於依職權調查證據，逕命原告就系爭場址上其他來源不明之污染物，負「提出土壤、地下水污染範圍調查及評估計畫」費用之連帶責任，違反行政程序法第 4 條、第 36 條及法律保留原則。
- (二)現行土污法第 14 條第 3 項規定：「整治場址之污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人未依前 2 項規定辦理時，直轄市、縣(市)主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響，並將調查及評估結果，報請中央主管機關評定處理等級。」第 43 條第 1 項規定：「依．．．第 14 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二分之一。

」第 43 條第 9 項規定：「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。」所謂「繳納義務人有數人者」，應指污染行為人或潛在污染責任人有數人之情形而言，且污染行為人必須有所對應之污染物，方可指稱其係某種污染物之污染行為人，故必須對於同一種污染物之污染行為人或潛在污染責任人有複數而無法區分為何人造成污染之情形，其彼此間始應依土污法第 43 條第 9 項負連帶清償責任，如此解釋方符合法律明確性原則、法律保留原則與比例原則，且不致影響污染行為人對同一場址內不同污染物之責任範圍。亦即污染場址面積越大，則可能包含之污染物種類越多，污染行為人也越多，則每項單一污染物之污染行為人需連帶負擔之責任亦將隨之更繁重，此豈符事理之平，其顯非屬合理可行之法律解釋，且無異鼓勵行政怠惰，容許主管機關無須積極調查尋獲其他污染行為人，只須針對單一污染行為人加諸全體行方不明之污染行為人責任使其連帶即可。本件原告既非汞以外其他污染物之污染行為人，非該不明來源污染物之調查評估費用之複數繳納義務人之一，被告自不得依土污法第 14 條第 3 項、第 43 條第 1 項及第 9 項等規定，就其他污染物之調查評估費用，命原告負連帶清償責任，被告違法恣意擴張解釋系爭場址其他污染物之調查評估費用，原告應負連帶責任云云，將使原告之責任無限擴大而毫無預期可能性，顯然抵觸法律明確性原則、法律保留原則與比例原則，洵非適法。

(三)環境基本法第 4 條規定：「國民、事業及各級政府應共負環境保護之義務與責任。環境污染者、破壞者應對其所造成之環境危害或環境風險負責。前項污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責。」其立法理由明揭：「一、環境保護不能僅依賴政府，應由全體國民、事業與政府協同合作，也唯有全民參與，環境保護始得克竟全功。二、為符合公平正義，同時貫徹污染者負責原則，原由民眾共同承擔之環境污染責任，在污染者確認後，應向污染者追償，要求其負

責。」系爭場址除汞污染外，尚有其他重金屬污染，原告並非系爭場址唯一之污染行為人，向為兩造所不爭執，基於前開第4條第3項所揭「污染者不明政府負責」原則，被告應依行政程序法第36條規定，善盡職權查明系爭場址汞以外其他污染物之污染行為人，以命該等污染行為人負相關責任，倘無法確知污染行為人，則應由政府承擔責任，被告怠為調查其他污染行為人，強令毫不相關且不諳該等污染物特性之原告負擔他人所棄置污染物之調查評估費用，顯違反環境基本法第4條第3項規定。

- (四)修正前土污法第12條第1項、第2項規定：「各級主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響。」「整治場址之污染行為人或污染土地關係人，得於各級主管機關進行調查評估前，提出土壤、地下水調查及評估計畫，經所在地主管機關核定辦理；其調查評估結果，應報請所在地主管機關核定。」同法第16條第1項前段規定：「整治場址之污染行為人應依第12條之調查評估結果，訂定土壤、地下水污染整治計畫，經所在地主管機關審查核定後據以實施。」準此，修正前土污法第12條第1項規定之「各級主管機關應就整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境影響」之調查評估結果，顯然係整治場址之污染行為人擬定整治計畫之前提及依據，是以，系爭場址調查評估計畫所應調查之範圍，以整治場址範圍為限，始符合調查評估計畫之目的。又行為時「整治場址污染範圍調查影響環境評估及處理等級評定辦法」（下稱行為時評定辦法）第2條第1款規定：「污染範圍調查：指調查整治場址之土壤及地下水污染分布範圍。」第4條第1項規定：「土壤污染範圍調查，應視場址土壤特性及污染物性質規劃調查方法及調查期間、土壤採樣位置及佈點數目、採樣頻率、檢驗項目。」該評定辦法所附「附表一—整治場址基本資料表（續一）」明確記載：「場址內土壤及地下水污染調查」，益證系爭場址調查評估計畫應限於「整治場址內」，而不及於整治場址外。本件裕山公司所進行之系爭調查評估計畫，就系爭場址外20筆土地進行採樣調查及就場址周邊設置標準監測井等關於地下水污染之調

查，顯然逾越整治場址範圍。況且，系爭場址為「土壤污染」整治場址，並未公告為「地下水污染」整治場址，是原告顯然無須就「地下水污染」部分提出地下水整治計畫，被告亦無須就系爭場址之地下水污染範圍進行調查評估。故系爭調查評估計畫就系爭場址外 20 筆土地進行土壤採樣及調查，及在場址外周邊設置標準監測井等關於地下水污染之調查，顯逾「土壤污染」整治場址就土壤污染應調查之內容及範圍，而有違法，被告就逾越調查範圍之費用，自不得命原告繳納。

- (五)被告主張因系爭調查評估係依「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」第 25 條規定採總包價法委辦，為機關訂定計畫執行目標預估所需經費，經依政府採購法所定公開投標程序招標，其競標後之價格為執行該計畫之合理市價云云，並以原處分命原告繳納系爭調查評估計畫之委辦費 748 萬元。惟被告僅提出與裕山公司間勞務採購契約書節本，未見被告提出相關招標文件、決標紀錄、底價決定評估文件及最終簽署之契約文件等證據，以實其說；系爭調查評估計畫所執行之實際具體措施內容為何？相關費用詳細價目為何？被告從未有任何具體說明，原處分違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，有不備理由之違法等情。並聲明判決：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

- (一)污染行為人應對整治場址負相關整治責任，不因有其它污染行為人而受影響。又土污法明定污染行為人間負連帶責任，此原則亦經歷審法院判決予以肯認，原告稱其僅就汞污染負責，顯與土污法規定及歷來司法判決有違：

- 1、現行土污法第 43 條第 9 項規定：「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」民法第 273 條規定：「連帶債務之債權人，得對於債務人中之一人或數人或其全體，同時或先後請求全部或一部之給付。連帶債務未全部履行前，全體債務人仍負連帶責任。」又「本件真正實際污染行為之人既為臺碱公司及上訴人，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，或經濟

部亦為系爭場址之污染行為人，亦無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任，被上訴人依據土污法第 38 條規定，命上訴人支付本件系爭款項，依法尚無違誤。」亦經最高行政法院 96 年判字第 1953 號、第 1954 號判決在案。

- 2、另就系爭場址之污染整治責任，原告於歷次訴訟中主張其僅須就汞污染部分負責，經最高行政法院 101 年判字第 475 號判決：「本件真正實際污染行為之人既為運泰公司及上訴人，不論是否尚有其他法人共同造成系爭場址之污染，無礙上訴人為污染行為人依土污法應負污染整治之責任，被上訴人依據土污法施行細則第 15 條規定，命上訴人提出清理計畫之申請，依法尚無違誤。」同院 102 年度判字第 218 號判決：「該第 16 條第 1 項復明文規定，整治場址之污染行為人即應依第 12 條之調查評估結果，訂定土壤、地下水污染整治計畫之義務，考量土壤污染場址之形成，多為長期或多重污染源交替、累積所致，為有效貫徹土污法整治土壤及地下水污染之立法目的，則上訴人既經被上訴人核認為系爭整治場址污染行為人，已如前述，自應依行為時土污法第 16 條第 1 項規定訂定整治計畫。是原判決謂：依行為時土污法第 16 條規定，凡屬污染行為人即負有訂定整治計畫之義務，上訴人既為系爭場址污染行為人，即應負起整治系爭場址污染之責任乙節，尚無不合。」
- 3、由上開規定及最高行政法院判決意旨可知，污染行為人應就污染場址共同負擔相關整治責任，且各污染行為人所應負之責任，不因有其他污染行為人而受影響。再者，現行土污法第 43 條第 9 項明文規定，複數污染行為人就同法第 43 條第 1 項應繳納之費用，負連帶清償責任，亦即主管機關得對複數污染行為人之其一、部分或全部，請求一部或全部之給付，故被告以原處分命原告繳納系爭調查評估計畫費用，自屬於法有據。再者，現行土污法第 43 條係依環境基本法第 4 條第 2 項污染者負責原則所定，亦即污染行為人應對其所造成之污染負責。原告為系爭場址之污染行為人，故本件非屬環境基本法第 4 條第 3 項所規定「污染行為人無法確知」而應由政府負責之情形。

(二)被告係依政府採購法等相關法規，編列系爭場址調查評估計畫經費：

1、機關委託技術服務廠商評選及計費辦法第 25 條第 1 項規定：

「機關委託廠商辦理技術服務，其服務費用之計算，應視技術服務類別、性質、規模、工作範圍、工作區域、工作環境或工作期限等情形，就下列方式擇定一種或二種以上符合需要者訂明於契約：一、服務成本加公費法。二、建造費用百分比法。三、按月、按日或按時計酬法。四、總包價法或單價計算法。」又臺灣高等法院 102 年度建上字第 31 號判決：「系爭契約採總包價法，上訴人應提供並完成所有監造技術服務，履約所須支出之費用均已包含於契約總額中，則被上訴人履行系爭契約所有服務內容項目所生之費用，既均為契約總包價法約定之總額所涵蓋，自不得再另行請求履約所支出之必要費用。」是總包價法係機關訂定計畫執行目標預估所需經費，經依政府採購法所定公開投標程序，其競標後所得價格為執行該計畫之合理市價，得標廠商完成機關所定目標後，機關即應依約給付報酬。執行過程之盈虧均由廠商自負，若廠商管理不佳或執行過程遇有諸多困難導致廠商成本不敷契約金額，該風險即由廠商自行吸收；惟若廠商善於管理，得以較少成本達成計畫目標，其所減省成本之利益即歸於廠商。

2、系爭場址調查評估計畫經被告評估認以總包價法為宜，於系爭場址調查評估計畫甄選須知上載明該調查評估計畫之目標，即應針對系爭場址進行細密調查，確實掌握場址之污染範圍及污染程度，以利後續整治計畫之規劃，並期透過細密調查結果提供具準確性及可行性之調查結果，俾利場址實際狀況應用最適當之整治技術及最有效之整治經費，順利完成系爭場址之整治；並依據系爭場址先前調查結果，說明土壤採樣位置及佈點數量規劃；復於投標須知補充說明記載本採購採公開評選、公開勘選優勝廠商，及載明本採購決標方式為總價決標，期藉由標明規劃工作數量及總價後，經公開評選方式，委由最適宜廠商以合理市價，妥適執行本場址之調查評估。

3、有關係爭場址調查評估計畫廠商之評選，說明如下：

- (1) 有關廠商之評選，因考量專業及服務能力攸關係爭場址調查評估計畫執行之成效，本採購係採取最有利標方式。亦即，經書面審查資格能力符合招標文件之廠商，被告再聘請審查委員，依廠商投標文件、現場簡報、廠商執行計畫之能力及規劃進行即時問答等進行評選，以順位方式排列各廠商名次，嗣再由廠商依優勝序位，依序以議價方式辦理。詳言之，由最優勝者取得優先與被告議價權利，若最優勝者減價金額達底價以下，即獲得本採購得標資格；若最優勝者減價金額後仍超過底價者，則由第二順位之廠商獲得與被告議價資格。
- (2) 系爭場址調查評估計畫經公開招標後，有 2 家廠商投標。經評選委員評定由裕山公司為第一順位優勝廠商，裕山公司經 3 次減價後，同意以底價承辦，乃決標由裕山公司為系爭場址調查評估計畫之委辦廠商。

4、系爭場址調查評估計畫底價評估部分，說明如下：

- (1) 依「行政院環境保護署協助地方環保機關辦理土壤及地下水污染調查及查證工作經費補助審核作業要點」（下稱審核作業要點）附表一，土壤/底泥採樣費(利用人工採樣)每點單價 5,000 元，土壤 XRF 每樣品單價 1,000 元，土壤重金屬分析每樣品單價 10,000 元；地下水採樣每件單價 4,000 元，地下水重金屬分析每樣品單價 10,000 元，地下水有機污染物分析每樣品單價 10,000 元。
- (2) 系爭場址經被告評估總計應採樣 212 個採樣點，XRF 篩試樣品 1,142 個，重金屬分析樣品 470 個；地下水監測部分，應於豐、枯水期於系爭場址既設三口監測井予以採樣，依審核作業要點計算，其經費為 704 萬 6,000 元。參以原告於系爭場址執行補充調查評估計畫之經費配置表，場址調查前置作業費用(尚不計算地電阻探測)為 37 萬元，報告撰擬費用為 23 萬元，雜費為 35 萬元，共計 95 萬元。則以採樣調查費用 704 萬 6,000 元，加計上開 95 萬元，執行系爭場址調查評估計畫之合理市價已為 799 萬 6,000 元，故被告以 748 萬元為底價，應屬相當減省機關經費之合理價格評估。

(3) 另由審核作業要點附表一可知，地下水簡易井設置費用估算為 1 口 30,000 元(以 10 公尺為限，每超過 1 公尺，加收 1,000 元)，地下水採樣費用估算為每件 4,000 元，地下水重金屬採樣費用估算為每樣品 10,000 元。原告補充調查評估計畫設置簡易井 1 口(12 公尺)，並就監測 4 口既設井及 1 口簡易井各執行乙次重金屬分析。若以審核作業要點估算費用，應為 10 萬 2,000 元；惟原告就地下水簡易井設置及採樣分析支出費用 11 萬 4500 元。由此比較可知，審核作業要點所編列費用，應屬合理市價或低於一般市價，被告依審核作業要點評估系爭場址調查之底價，應屬合理。

(三) 現行土污法第 14 條(修正前土污法第 12 條)就整治場址提出土壤、地下水污染調查及評估計畫之目的，係就場址之污染對於周遭環境影響及污染是否擴散為評估，自當然不以場址內或此場址係屬土壤或地下水污染場址認定為限制，原告將調查評估計畫適用範圍解釋僅限於整治場址內，殊無可採：

1、現行土污法第 14 條規定：「整治場址之污染行為人或潛在污染責任人，應於直轄市、縣（市）主管機關通知後 3 個月內，提出土壤、地下水污染調查及評估計畫，經直轄市、縣（市）主管機關核定後據以實施。．．．整治場址之污染行為人．．．未依前 2 項規定辦理時，直轄市、縣（市）主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響，並將調查及評估結果，報請中央主管機關評定處理等級。．．．前 2 項污染範圍調查、影響環境之評估及處理等級評定之流程、項目及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」修正前土污法第 12 條規定：「各級主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響。整治場址之污染行為人或污染土地關係人，得於各級主管機關進行調查評估前，提出土壤、地下水調查及評估計畫，經所在地主管機關核定後辦理；其調查評估結果，應報請所在地主管機關核定。所在地主管機關應將前 2 項之調查評估結果，報請中央主管機關評定處理等級。污染範圍之調查、影響環境之評估及處理等級之評定方法，由中央主管機關定之各級主管機關依第 1 項、第 2 項規定調查、評估及審查所支出

之費用，得由土壤及地下水污染整治基金代為支應。」又行為時評定辦法第 2 條規定：「本辦法專用名詞定義如下：一、污染範圍調查：指調查整治場址之土壤及地下水污染分布範圍。二、影響環境評估：指評估整治場址對國民健康及生活環境之危害性，包括土壤污染途徑評估、地下水污染途徑評估及地表水污染途徑評估。」是以，對於整治場址之調查評估，係為了解場址污染可能影響的範圍，而對於人民健康及生活環境危害程度評估，鑑於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，故調查評估自不僅以場址內為限。

- 2、另原告主張本件屬土壤污染場址，調查評估措施不應有地下水污染調查云云，然土壤之污染可能因長年累月之風吹雨淋，或個案地質之因素等而滲透至地下水，造成地下水有污染之虞，為全面評估場址之污染範圍及對於環境影響，自有就地下水污染為調查評估之必要。原告主張調查評估僅限於場址內，且應受場址究為土壤或地下水污染場址而限制其僅得為土壤或地下水之污染調查評估云云，要無可採。

- (四)綜上，本件原告為系爭場址之污染行為人，被告依修正前土污法第 12 條等相關規定執行系爭調查評估計畫，自得依現行土污法第 43 條(修正前土污法第 38 條)命原告繳納相關費用，原處分於法有據等語，資為抗辯。並聲明判決：駁回原告之訴。

- 五、上述事實概要欄所載事實，已經兩造分別陳明在卷，並有本院 90 年度訴字第 1796 號和解筆錄(第 23-30 頁)、環保署 95 年 12 月 5 日環署土字第 0950096671 號公告(第 31-33 頁)、高雄高分院 91 年度上更(一)字第 14 號刑事判決(第 138-147 頁)、被告 96 年 11 月 5 日號函(第 34 頁)、系爭調查評估計畫甄選須知(第 324-330 頁)、系爭採購案之投標須知補充說明(第 331-334 頁)、97 年 12 月 30 日議價記錄(第 335 頁)、勞務採購契約書(第 80-81 頁)、分批(期)付款表(第 82-83 頁)及原處分(第 14-15 頁)附本院卷可稽，應堪認定。又本件原告對其為系爭場址之汞污染物之污染行為人，並不爭執(詳見本院卷第 308 頁、第 310 頁、第 411 頁)，被告以 96 年 11 月 5 日函命原告於同年月

15 日前提出系爭場址土壤污染調查及評估計畫，屆期未提出除視同放棄外，被告將依規定調查土壤污染範圍及評估對環境之影響，相關費用將向原告求償，原告不服，循序提起撤銷訴訟，亦經本院 98 年度訴字第 161 號判決及最高行政法院 101 年度判字第 475 號判決駁回確定，亦有上開判決附訴願卷（第 134-225 頁、第 227-256 頁）可按。茲因原告屆期未依被告 96 年 11 月 5 日函提出系爭場址之調查評估計畫，被告依修正前土污法第 12 條第 1 項（現行土污法第 14 條第 3 項）規定，為調查系爭場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響，乃依政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款等相關規定辦理系爭採購案，委由裕山公司進行系爭調查評估計畫，即屬有據。茲原告對被告以原處分命其繳納委託裕山公司進行系爭調查評估計畫所支出之費用 748 萬元，其所爭執者無非為：（一）系爭場址除運泰公司所棄置由原告產出未經合法處理之汞污泥外，尚有運泰公司另承攬清除而未合法處理之大量有害事業廢棄物，致系爭場址除汞污染達土壤污染管制標準外，尚有砷、鉻、銅、鎳、鉛、鋅等重金屬污染達土壤污染管制標準，被告就汞以外其他污染物之調查評估費用亦命原告繳納，是否於法有據？（二）裕山公司進行之系爭調查評估計畫，項目並非僅限於系爭場址內之土壤採樣調查，另包含對系爭場址外 20 筆土地進行土壤採樣調查，及對地下水之污染調查，被告就該等調查費用亦命原告繳納，是否違法？茲論述如下：

（一）關於系爭場址除運泰公司所棄置由原告產出未經合法處理之汞污泥外，尚有運泰公司另承攬清除而未合法處理之大量有害事業廢棄物，致系爭場址除汞污染達土壤污染管制標準外，尚有砷、鉻、銅、鎳、鉛、鋅等重金屬污染達土壤污染管制標準，被告就汞以外其他污染物之調查評估費用亦命原告繳納部分：

- 1、按修正前土污法第 2 條規定：「本法專用名詞定義如下：．．．一二、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）非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（二）仲介或容許非法排放、洩漏、灌注或棄置污染物。（三）未依法令規定清理污染物。．．．一五、污染土地關係

人：指土地經公告為污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。．．．。」第 12 條第 1 項規定：「各級主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響。」第 25 條規定：「(第 1 項)污染土地關係人應盡善良管理人之注意義務，防止土壤及地下水受污染。(第 2 項)污染土地關係人因重大過失，致其土地公告為整治場址者，就各級主管機關依第 12 條第 1 項、第 13 條及第 16 條規定支出之費用，與污染行為人負連帶清償責任。(第 3 項)污染土地關係人依前項規定清償之費用．．．，得向污染行為人求償。」第 38 條規定：「依第 12 條．．．規定支出之費用，所在地主管機關得限期命污染行為人繳納．．．。」

- 2、次按現行土污法第 2 條規定：「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。十六、潛在污染責任人：指因下列行為，致污染物累積於土壤或地下水，而造成土壤或地下水污染之人：(一)排放、灌注、滲透污染物。(二)核准或同意於灌排系統及灌區集水區域內排放廢污水。
 - ．．十九、污染土地關係人：指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人。．．．。」第 14 條規定：「(第 1 項)整治場址之污染行為人或潛在污染責任人，應於直轄市、縣(市)主管機關通知後 3 個月內，提出土壤、地下水污染調查及評估計畫，經直轄市、縣(市)主管機關核定後據以實施。．．．(第 3 項)整治場址之污染行為人、潛在污染責任人或污染土地關係人未依前 2 項規定辦理時，直轄市、縣(市)主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響，．．．。」第 31 條規定：「(第 1 項)污染土地關係人未盡善良管理人注意義務，應就各級主管機關依．．．第 14 條第 3 項．．．規定支出之費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任。(第 2 項)污染土地關係人依前項規定

清償之費用．．．，得向污染行為人及潛在污染責任人求償。(第3項)潛在污染責任人就前項支出之費用，得向污染行為人求償。．．．。」第43條規定：「(第1項)依．．．第14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二分之一。(第5項)污染行為人．．．應繳納之費用，屆期未繳納者，每逾1日按滯納之金額加徵百分之0.5滯納金，一併繳納；逾期30日仍未繳納者，處新臺幣20萬元以上100萬元以下罰鍰，並限期繳入土壤及地下水污染整治基金。．．．。」

- 3、經查，本件系爭場址已依法公告為整治場址，且其中土壤之汞含量經檢測超過土壤污染管制標準，顯係原告未依法令規定清理其仁武廠製程所產生而由運泰公司非法棄置之汞污泥所致，原告及運泰公司均為系爭場址之污染行為人，原告已不爭執。又雖系爭場址之土壤除受汞污染外，尚有運泰公司受其他不詳事業委託清運之有害事業廢棄物及其他來源不明之各種事業廢棄物(92年5月21日完成系爭場址廢棄物清除，共完成含重金屬有害廢棄物38,353公噸、一般事業廢棄物6,686公噸及營建廢棄物約4,060公噸之清除與處理工作，詳見附於本院卷外系爭調查評估計畫98年10月定稿版第2-3頁)，致系爭場址尚受有砷、鉻、銅、鎳、鉛、鋅等其他重金屬污染，亦即原告並非系爭場址唯一之污染行為人，雖經本院98年度訴字第161號及最高行政法院101年度判字第475號確定判決認定在案。惟查，前開修正前土污法第25條及現行土污法第31條僅規定未盡善良管理人注意義務之污染土地關係人、潛在污染責任人、污染行為人間，應就各級主管機關依修正前土污法第12條第1項(現行第14條第3項)規定，調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響所支出之費用，負連帶清償責任，然其並未限定人數為單數或複數；參諸污染行為人為污染之最終責任主體，是以，整治場址如有多數污染行為人，應解為各污染行為人就主管機關依修正前土污法第12條第1項(現行土污法第14條第3項)規定所支出之調查評估費用，應負連帶清償責任，則主管機關自得命其

中 1 人繳納整治場址之調查評估費用，並不因另有其他污染行為人而影響處分之適法性。準此，本件原告既為系爭場址之污染行為人之一，被告以原處分命原告限期於 101 年 12 月 19 日前繳回環保署先行支付委由裕山公司進行系爭調查評估計畫之費用 748 萬元，逕行繳入土壤及地下水污染整治基金專戶，並諭知屆期未繳納者，每逾 1 日按滯納之金額加徵百分之 0.5 滯納金；逾期 30 日仍未繳納者，處 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，揆諸前揭現行第 43 條第 1 項、第 5 項規定及說明，即無違誤。原告主張系爭場址除運泰公司所棄置未經合法處理之汞污泥外，尚有運泰公司另承攬清除而未合法處理之大量有害事業廢棄物，致系爭場址砷、鉻、銅、汞、鎳、鉛、鋅等重金屬污染達土壤污染管制標準，原告既非汞以外其他污染物之污染行為人，被告自不得就其他污染物之調查評估費用，命原告繳納云云，尚非可採。原告雖又引「污染者不明政府負責原則」，主張原處分命原告負擔他人所棄置污染物之調查評估費用，違反環境基本法第 4 條第 3 項規定云云。然查，本件系爭場址之污染行為人為原告與運泰公司，已如前述，原告主張系爭場址汞以外其他污染物之污染行為人不明云云，核與事實有間，亦與環境基本法第 4 條第 3 項「環境污染者、破壞者不存在或無法確知時，應由政府負責」之規定不符。況修正前土污法第 25 條第 2 項（現行土污法第 31 條第 1 項）已規定整治場址各污染行為人就主管機關依修正前土污法第 12 條第 1 項（現行土污法第 14 條第 3 項）規定所支出之調查評估費用，應負連帶清償責任，是原告自不能以系爭場址尚有其他污染行為人，即主張原處分命其負擔他人所棄置污染物之調查評估費用，違反環境基本法第 4 條第 3 項規定；原告上開主張，仍無可採。

（二）關於裕山公司進行之系爭調查評估計畫，項目並非僅限於系爭場址內之土壤採樣調查，另包含對系爭場址外 20 筆土地進行土壤採樣分析，及對地下水之污染調查，被告就該等調查費用亦命原告繳納部分：

1、按修正前土污法第 12 條第 1 項規定：「各級主管機關應調查整治場址之土壤、地下水污染範圍及評估對環境之影響。」

同條第4項規定：「污染範圍之調查、影響環境之評估及處理等級之評定方法，由中央主管機關定之。」又行為時評定辦法第1條規定：「本辦法依土壤及地下水污染整治法第12條第4項規定訂定之。」第2條規定：「本辦法專用名詞定義如下：一、污染範圍調查：指調查整治場址之土壤及地下水污染分布範圍。二、影響環境評估：指評估整治場址對國民健康及生活環境之危害性，包括土壤污染途徑評估、地下水污染途徑評估及地表水污染途徑評估。」第4條規定：「土壤污染範圍調查，應視場址土壤特性及污染物性質規劃調查方法及調查期間、土壤採樣位置及佈點數目、採樣頻率、檢驗項目。調查完成後，應繪製土壤污染調查範圍圖，並於圖上標示場址範圍、採樣佈點數目、佈點位置、採樣深度、污染範圍。必要時應加註污染源位置及範圍。」第5條規定：「地下水污染範圍調查，應視場址水文地質特性及污染物性質規劃調查方法及調查期間、水質監測井位置、深度、及數目、採樣頻率、檢驗項目。調查完成後，應依下列規定繪製水文地質剖面圖及地下水污染調查範圍圖：……。」

- 2、由上開規定可知，調查「整治場址」污染範圍，係指調查整治場址之土壤及地下水污染分布範圍，且應視場址土壤特性、水文地質特性及污染物性質，規劃調查方法及調查期間、土壤採樣位置及佈點數目、水質監測井位置、深度、及數目採樣頻率、檢驗項目，故調查「整治場址」污染範圍，並非限於調查整治場址內之土壤污染分布範圍。又因整治場址之污染程度較為嚴重，而有危害國民健康及生活環境之虞，故修正前土污法第12條第1項乃規定應評估對環境之影響，整治計畫之執行則須依調查評估結果執行。另由於整治場址之污染物，可能藉由雨水滲透而污染地下水，或透過地表逕流所夾帶之污染表土或風力傳送之沈降微粒等途徑擴散，故污染物之污染範圍並非一定僅在整治場址「範圍內」，可能擴及鄰近區域，故主管機關依行為時土污法第12條第1項規定進行污染範圍調查及環境影響評估，應不以污染整治場址範圍內為限，俾查明污染物之實際污染範圍及對環境之影響（至主管機關因調查整治場址外之污染範圍，發現另有污染物

濃度達管制標準之狀況，是否再依土污法第 11 條第 2 項規定一併或分階段公告場址外採樣點位所在地號為控制場址及辦理初步評估等事宜，乃係另事）。

- 3、經查，被告進行系爭調查計畫，係委託裕山公司負責執行，而該計畫內容主要為系爭場址基本資料收集、場址現勘、調查前置作業、土壤及地下水污染佈點規劃、土壤及地下水採樣及分析、場址污染範圍及程度調查、污染土方推估、環境影響評估及處理等級評定等項目，有該計畫之期末報告附本院卷外可稽；綜上工作項目可知，系爭調查評估計畫顯屬主管機關依修正前土污法第 12 條第 1 項、行為時評定辦法第 4 條及第 5 條規定所為對系爭場址土壤及地下水污染範圍調查及影響環境評估之措施。故被告為辦理系爭調查評估計畫所支出之費用 748 萬元，依上揭說明，自得依現行土污法第 43 條第 1 項規定限期命原告全部繳納。原告主張調查整治場址之污染範圍，應僅限於場址內之土壤採樣調查，系爭調查評估計畫包含對系爭場址外 20 筆土地進行土壤採樣分析，及在場址外周邊設置標準監測井等關於地下水污染範圍之調查所支出之費用，不得向其求償云云，自不足取。

- (三)原告雖又主張原處分違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，有不備理由之違法云云。惟按行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，固據行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款定有明文。但觀諸前開規定之目的，在使行政處分之相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據之法令，即難謂有理由不備之違反。本件原處分之說明欄載明處分相對人、法令依據、事實理由、繳款方式及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關等項，顯已足使原告明瞭受處分之原因事實、理由及法令依據，自難謂原處分違反行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，有不備理

由之違法。至原告主張被告僅提出與裕山公司間勞務採購契約書節本，未見被告提出相關招標文件、決標紀錄、底價決定評估文件及最終簽署之契約文件等證據，以實其說；系爭調查評估計畫所執行之實際具體措施內容為何？相關費用詳細價目為何？被告從未有任何具體說明乙節。查被告於訴願答辯已敘明：「系爭調查評估之執行成果，本府已於高雄高等行政法院 99 年度 449 號行政訴訟程序中，提供系爭調查評估計畫期末報告予訴願人，訴願人亦於本件訴願中引用該調查評估計畫，是系爭調查評估計畫費用實際執行內容，乃為訴願人所明知者，．．．。再者，本府以 101 年 11 月 23 日屏府環水字第 10132060700 號函，就訴願人應依土污法第 43 條規定給付系爭調查評估計畫費用一節，通知訴願人陳述意見時，已隨函檢附該計畫之支出憑證及契約節錄，．．．。」等語，有被告 101 年 11 月 23 日屏府環水字第 10132060700 號陳述意見函附系爭調查評估計畫支出付款憑證及契約書節錄本附於訴願卷可稽。是本件被告既業於通知陳述意見程序中檢送相關憑證影本、契約書節錄本，並於訴願程序終結前，補充敘明業於本院 99 年度訴字第 449 號行政訴訟程序進行中提供系爭調查評估計畫期末報告予原告，尚難謂原告無法瞭解被告作成原處分之實際具體措施內容或相關費用支出明細、憑證等原因事實。原告上開主張，核與事實不符，亦無可採。

- (四)綜上所述，原告之主張，均不足採。被告依現行土污法第 43 條第 1 項、第 5 項規定，以原處分命原告於 101 年 12 月 19 日前繳回環保署先行支付之系爭調查評估計畫所支出之費用 748 萬元，逕行繳入土壤及地下水污染整治基金專戶，並諭知屆期未繳納者，每逾 1 日按滯納之金額加徵百分之 0.5 滯納金；逾期 30 日仍未繳納者，處 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，認事用法，並無違誤；訴願決定遞予維持，亦無不合。原告起訴意旨求為撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，核於判決結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第

1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 104 年 3 月 12 日

高雄高等行政法院第四庭

審判長法官 戴 見 草

法官 孫 奇 芳

法官 孫 國 禎

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	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

審訴訟代理人 | 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 104 年 3 月 12 日

書記官 楊 曜 嘉

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（104 年版）第 309-332 頁