高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
110年度訴字第440號
民國113年1月16日辯論終結

原　　告　梁瑋燕
　　梁育誠

　　梁長青
被　　告　高雄市政府水利局

代　表　人　蔡長展
訴訟代理人　曾郅淳
　　許文銓
　　陳鵬中

上列當事人間水土保持法事件，原告不服高雄市政府中華民國110年10月18日高市府法訴字第11030804000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

壹、程序方面

一、原告梁瑋燕、梁育誠經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依被告聲請就該部分，由其一造辯論而為判決。

二、按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第4條第1項定有明文。準此，人民提起撤銷訴訟應先踐行合法之訴願程序，否則其起訴即不備程序要件且無從命補正，行

政法院即應以裁定駁回；且行政處分之相對人或利害關係人，始得以行政處分違法，經前置程序未獲救濟而提起撤銷訴訟。所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內；非行政處分相對人起訴主張其所受侵害者，若可藉由新保護規範理論判斷法律上之權益可能遭受損害者，始可認具訴訟權能而得透過行政訴訟請求救濟；若非法律上之權益，而僅係單純經濟、感情或事實上等反射利益遭受損害，則不在上開所稱利害關係人之範圍內，該第三人執此提起撤銷訴訟，即難謂具有訴訟權能，其當事人適格即有欠缺，應以判決駁回其訴。查原告梁長青固與原告梁瑋燕、梁育誠共同提起本件撤銷訴訟請求撤銷被告民國110年2月18日高市水保字第11031013000號裁處書（下稱原處分1、2）及高市水保字第11031172500號函（下稱原處分3），然原告梁長青於訴願程序僅擔任原告梁瑋燕、梁育誠之訴願代理人，此觀原告梁瑋燕、梁育誠之訴願委任書(見訴願卷第60頁)及訴願決定(見本院卷1第25頁)即明，原告梁長青並未先踐行合法之訴願程序即以自己名義共同提起本件撤銷訴訟，就其部分核屬不備起訴程序要件且無從補正；且本件係因原告梁瑋燕、梁育誠於109年6月間擬具簡易水土保持申報書（下稱申報書）向被告申請在其所有坐落高雄市旗山區欉仔坑段（下同）814、815、816、817、818地號等5筆山坡地（下稱系爭土地）從事農業開發利用所需之整坡作業；被告以109年7月17日高市水保字第10935767400號函（下稱109年7月17日函）核准原告梁瑋燕、梁育誠得在系爭土地從事農業開發利用所需之整坡作業等情，有原告梁瑋燕、梁育誠109年6月簡易水土保持申報書（見原處分卷第35頁至第36頁、第47頁至第49頁）、815、817、818地號土地所有權狀（見原處分卷第37頁至第42頁）、814及816地號地籍圖資查詢資料（見原處分卷第50頁至第51頁）、被告109年7月17日函(本院卷1第123頁至第125頁)在卷可稽，足見原告梁長青並非系爭土地所有權人，亦非向被告具名申請核准簡易水土保持計畫

者；原處分1至3亦均非以原告梁長青作為相對人，此觀原處分1至3（見本院卷1第139頁至第143頁、第145至第149頁、第155頁至第156頁）即明，原告梁長青縱主張其係實際在系爭土地從事整地工程者，然此僅屬其與原告梁瑋燕、梁育誠間之內部關係，且性質上僅屬經濟上、情感上或其他事實上之利害關係，仍非屬具有法律上之利害關係，堪認其當事人適格亦有欠缺。依前揭說明，本院原應就其程序不合法部分依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回其訴，然因原告梁長青與原告梁瑋燕、梁育誠均係訴請撤銷原處分1至3且相關卷證共通，復因原告梁長青訴請撤銷原處分1至3之當事人適格亦有欠缺，本院為求裁判卷證齊一及訴訟經濟，就原告梁長青部分以較為慎重之判決併予駁回。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）原告梁瑋燕、梁育誠於109年6月間擬具申報書，向被告申請在其所有系爭土地從事農業開發利用所需之整坡作業。被告以109年7月17日函核准原告得在系爭土地從事農業開發利用所需之整坡作業，但不得新闢道路、施工便道，亦不得外運土石，如有變相進行開挖整地或未依核定申報書施作行為，將依水土保持法第33條規定核處並檢附簡易水土保持申報書施工常見缺失及注意事項供參。原告梁瑋燕、梁育誠於109年7月向被告申報開工，被告於109年9月16日同意備查其開工申報。

（二）被告於109年12月1日前往系爭土地進行施工中檢查，認定原告梁瑋燕、梁育誠未依核定之申報書內容實施水土保持處理與維護，擅自拓寬及增設平台面積約1,100平方公尺。被告乃以109年12月15日高市水保字第00000000000號函（下稱109年12月15日函）檢送前揭施工中檢查會勘紀錄並通知原告梁瑋燕、梁育誠於同年月22日前就會勘結果陳述意見。嗣經被告審酌調查證據結果，認定原告梁瑋燕、梁育誠違反水土保持法第23條第1項規定，乃依同法

第33條第1項第2款及被告處理違反水土保持法案件裁罰基準（下稱裁罰基準）第2點等規定，於110年2月18日分別以原處分1、2各裁處原告梁瑋燕、梁育誠新臺幣（下同）6萬元罰鍰；另以原處分3依水土保持計畫審核監督辦法（下稱審監辦法）第31條第1項第4款規定廢止原核定簡易水土保持計畫書。原告梁瑋燕、梁育誠不服，提起訴願，經高雄市政府於110年10月18日以高市府法訴字第00000000000號訴願決定書(下稱訴願決定)駁回訴願。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、原告梁瑋燕、梁育誠雖為系爭土地所有權人，亦為申報書之申請人，然實際申請、施工者為原告梁長青，被告往返公文及會勘參與者亦為原告梁長青，原告梁瑋燕、梁育誠均不知情，並非行為人，被告違反行為人責任原則，未盡職權調查義務：

⑴依司法院釋字第714號解釋理由書意旨，土壤及地下水污染整治法第48條施行前有關整治土污責任之規定，係採「行為責任」而非「狀態責任」（或稱結果責任）。參同號解釋林錫堯大法官提出之協同意見書亦表示：「狀態責任係一種對物責任，狀態責任所致之義務，為一種以物為中心的義務，通常是排除危險，回復物之安全狀態的義務，此等義務本身並無『人的行為』要素存在。系爭規定既已明文規定適用於『本法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人』，而非適用於『土地所有人或其他對物的狀態具有事實管領力之人』，立法意旨已甚明確，其規定之歸責型態，並非上述之狀態責任，而是行為責任。」再依最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨，當行為責任人與狀態責任人競合時，應由行政機關就其查獲違法之事實，為合理、適當之裁量，並非容許行政機關得恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處

罰；另行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人為例外，如須對行為人以外之人科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由，且行政機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對所有權人、使用人處罰。基上，水土保持法第4條規定之水土保持義務人，依同法第12條規定，於開發、經營或使用前，有先擬具水土保持計畫送請主管機關核定之義務，且應事先擬具水土保持計畫之情形，係就行為態樣而設，凡欲作上開法條所規定之行為，即應事先擬具水土保持計畫送請主管機關核定後始得施作，故所應負者為行為責任。

⑵訴願決定謂：「……本案水土保持義務人據申報書所載為訴願人等2人，原處分機關業依行政程序法，給予渠等2人陳述意見機會，訴願代理人非本案之水土保持義務人且亦無提出其為水土保持義務人之證明……」「……訴願人等2人迄未提出渠等2人同意訴願代理人使用系爭土地之土地使用同意書予原處分機關，俾憑認定裁罰對象，原處分機關遂依農委會106年9月11日農授水保字第0000000000號函釋，以申報書所載之『水土保持義務人』即訴願人等2人為裁處對象，經核尚無不合，……」，遂以此為基礎認定原告梁瑋燕、梁育誠即為水土保持義務人，而應負違反水土保持法第23條第1項及第33條第1項第2款之裁罰責任。惟被告未提出其他證據以證明實際從事系爭土地之開發利用所需之整坡作業為原告梁瑋燕、梁育誠所為，率以該2人為系爭土地之所有權人、系爭水土保持申報書所載姓名，遽認為水土保持義務人，以原處分裁處2人，尚屬率斷，除有違反行為人責任之原則外，更有誤用舉證責任分配法則之違誤。

2、系爭土地並無增建、擴建平台面積達1,100平方公尺等事實，原告應無違反水土保持法第12條第1項第1款規定，被告依同法第23條第1項及第33條規定以原處分1、2裁罰原告梁瑋燕、梁育誠各6萬元罰鍰及以原處分3廢止原核定之

水土保持計畫書，屬違法處分，訴願決定亦屬違法，應予撤銷：

⑴鄰接系爭土地之805地號土地長年供作道路使用，原即無草木覆蓋於上且時有車輛往來通行，無論施作整坡作業前後，該處本為土石裸露之路面，且有彎曲通道到817、818及816地號土地，而因八八風災後發生土石鬆落，故被告拿的地籍圖與現況有所差異；至於806地號土地部分因屬他人所有之土地，極可能係他人將坐落其上之樹木砍伐而呈現裸露之地表，亦非原告所為。被告所稱拓寬原核准施作範圍乙事，實際上乃原告為執行農牧地整坡作業，同時遵循被告於109年6月30日至現場會勘提供之意見，而以刷坡方式清除地表植被，計畫除去生長於系爭土地上之大片竹林，因被告建議指導要砍竹子，且被告不敢回應示範砍1棵竹子，從而原告梁長青委託挖土機作業人員於109年11月30日將竹林剔除後，再將竹子暫時堆放至系爭土地813地號土地附近空地，縱於堆放竹子時有所疏失而一部分越界至737地號土地處，亦僅係作為暫時堆放竹子以利嗣後移至他處清理之用，並無進行開挖整地而對原地形採取挖填土石方之挖掘行為，被告違反行政程序法之客觀注意義務，未對有利於原告之證據依職權調查證據並作成判斷，自屬違法。

⑵被告提出109年12月1日現場勘查照片抗辯現場有怪手挖掘痕跡，實乃挖土機操作人員進行清除竹林工程期間，於挖土機暫時停止運作時，為配合防盜系統而將機械手臂及鏟子暫置於地上所造成之抓痕，而非被告所言係進行開挖整地時所產生之挖掘痕跡，且照片所示挖土機之抓痕範圍實僅占邊坡之一小部分，被告刻意以拍攝角度營造抓痕所占範圍偏大之效果，逕以此即認原告有開挖整地之行為，恐嫌速斷。此外，觀諸被告核准刷坡整地設計圖之側視圖及上揭會勘紀錄意見第3點，可見於系爭土地進行刷坡整地之位置本具一定高度（高2.5公尺）、近似平台地形，足

證倘將系爭土地上既有竹林清除，自然會呈現沒有植被覆蓋之裸露平台地形樣貌。

⑶被告所指「發現現場拓寬及增設平台面積約1,100平方公尺」之情狀，屬水土保持技術規範第88條第1項所規範之「開挖整地」行為而有未依原核定水土保持計畫施作之違反，實有疑義。觀諸被告核定本件申報書之農業整坡面積為1,215平方公尺，原告在系爭土地內整修坡面亦屬涉及農牧地整坡作業之範疇，除符合被告所核定之面積範圍外，更無悖於農業整坡挖填方量加計總和不得超過2,000立方公尺之限制，又何須受開挖整地1,000平方公尺面積之上限拘束。被告認定原告施作之種類、規模及範圍均與原核定計畫不符，顯有法規適用不當之違失，且被告就此均未提出證據，證明原告究係有何開挖整地行為，率以現勘照片、空照圖比對而發現系爭土地裸露處，亦未使用合格機器精準測量以證明其稱違反水土保持法第23條第1項未依核定計畫實施水土保持之處理與維護等情事。

3、證人郭玉麟技師是森山公司負責人，每年均獲得大量政府工程，且所有工程均待被告驗收核可才能領錢；又於會勘時領有被告核發之車馬費，故其證詞無參考價值，易誤導公正性。依證人郭玉麟證詞及109年6月30日現勘證據，發現被告僅依814及816地號土地申報書就完成會勘意見，尤其現勘當時沒有簡圖，顯示證人郭玉麟並不清楚原告實際申請範圍及做法；原告提出完整申報書時，被告沒有提出意見，當原告依申報書除去坡面植生後，被告以超挖為由先口頭勒令原告停工。證人郭玉麟證稱有看過簡圖認定原告未按圖施工，經原告提醒證人郭玉麟已自證被告與證人於現勘未抵達所有申請地號，證人郭玉麟便啞口無言，顯見證人郭玉麟與原告於施工前沒有交流施工方法，並沒有完成勘查所有施工區域。原告向證人郭玉麟提問簡圖相關事項，以證人郭玉麟多年專業知識及學經歷，於公堂上不願回應，似有袒護被告之嫌。

4、關於被告所稱109年12月1日現勘發現由於山坡土質鬆軟，鞋子踩下去凹陷，山坡有怪手痕跡，故認原告現場有超挖及將整坡土方傾倒於地號805地號土地下方乙節：

⑴從109年12月1日照片2，可確認水塔藍帶並不在正中央的高度位置，水塔藍帶下方的區域較高且有支架，藍帶上方的區域較短，據以觀察109年6月30日照片1、2，水塔位在805地號土路下方，並未與土路在同一平面上，顯見109年6月30日照片1之土路就是109年12月1日照片2所標誌的路面平台。在109年12月1日照片2、3的輪胎有千公斤以上重量，應比被告代理人之體重還要大，並未凹陷或歪斜在土中，另依全身照，其鞋子周圍土地亦無明顯凹陷痕跡，可證其為老舊土路，非新設鬆軟平台。

⑵水塔所在位置沒有變過，就在土路下方斜坡，仔細觀察109年6月30日照片4，明顯發現土路下方各地號均為斜坡，原告依證人建議移除植被後，自然會顯露出斜坡，而非被告所認定的鬆方填土。另觀察109年6月30日照片1、2、5，左半邊的竹子均為傾斜生長，且均明顯有倒下的竹子，證明照片1、2左半邊實為坡面，且植被生長狀況明顯不如證人郭玉麟所證述坡腳上方植被生長良好情形，證實109年12月1日照片5提出鬆方填出之斜坡為原有坡面，並非填土形成。所有裸露及鬆方填出之斜坡，均為砍竹子後裸露出之原始地貌，被勒令停工迄今已被雜草佔據，仍維持原有地形。

5、被告109年12月15日函限原告於7天提出陳述，比法院規定時間還短，原告無可能完成陳述。原告實際上係於同年12月22日後才收受該函文，原告因車禍住院向被告請求暫緩，被告掛電話，不久即作成裁處；原告至被告處所協調，被告股長說現在公文已出去也沒辦法，被告不調查也不相信原告梁長青，逕自認定水土保持義務人是地主而非行為人，充分顯露被告官僚作風，證據顯示被告初期會勘及發文受文者都是行為人，被告違背良心解釋本案。

（二）聲明：訴願決定及原處分1至3均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原告梁瑋燕、梁育誠為系爭土地所有人，於109年6月4日及同年月29日以自己名義提出申報書並於核定後申報開工，均經2人用印，申報書未載明其他經營人或使用人名義，亦未表彰另有其他經營人或使用人及其使用目的，且所附身分證明文件均為原告梁瑋燕、梁育誠，未見其他第三人，足徵申報書之水土保持義務人為原告梁瑋燕、梁育誠。被告受理迄今均以原告梁瑋燕、梁育誠為當事人，並無原告梁長青所述往返公文係針對其之情事。原告梁長青主張其為當事人係因其為原告梁瑋燕、梁育誠之血親，為藉此減少裁罰對象而作此表述，然其僅為工地負責人，亦自承為原告梁瑋燕、梁育誠之代理人，其2人亦無表示被冒名申請情事，本案義務人應為原告梁瑋燕、梁育誠，原告梁長青僅為其代理人或輔助人，被告依法裁罰並無違誤。

2、有關拓寬、開闢平台部分，被告於109年6月30日會勘時並無原告梁長青所稱平台，109年12月1日會勘始發現開闢平台，現地有以怪手進行開闢平台情事，各階平台高度大於3公尺且怪手挖掘痕跡明顯，現場也有明顯填土而成之邊坡，顯示原告確有開闢平台情事。原告梁長青當時亦陳述：「……為了安全不得不再製造兩個階段邊坡……」足證原地形並無2.5公尺高度近似平台之地形。因會勘現場坡度相當陡，原告想要以輪胎護坡，但會勘意見認為輪胎並無法穩定基腳，不符合力學上高度處理，依專家學者要求輪胎高度不可超過2.5公尺，並非平台，故此非原核准之審監辦法第3條第1項第2款農牧地整坡作業，而係同辦法第3條第1項第9款之其他開挖整地範疇，涉水土保持法第23條第1項未依核定計畫實施水土保持處理與維護情事，被告依同法第33條第1項第2款裁處，於法有據。

3、有關違規範圍部分：

⑴違規範圍經空拍圖與地政局地籍圖比對有兩部分，系爭土地內違規部分係原告申請而未依計畫施作部分，違規面積為410平方公尺；其餘部分係屬原告越界施工部分，違規面積為690平方公尺。空拍圖之比例尺係利用空拍機拍攝時之經緯度，經由電腦軟體計算長度後繪成。違規範圍內原地表植物覆蓋良好，施工後裸露嚴重，且將開闢平台之土方推至欉仔坑段805、806、737地號土地，平台係連續無間斷，由同段817地號土地經系爭土地後延伸至同段806及737地號土地，已逾原核定系爭土地，且越界施工最遠處已距原核定範圍約15公尺，越界事實明確。被告於109年12月1日現勘時，原告梁長青於現勘意見亦未表示現場有部分土地係他人開挖整地所致，足可判定當時現地地形係同一施工行為所造成，且堆置竹子處因竹子遮蔽造成該區域之整地事實較無明確事證，被告並未將該區域納入違規範圍，本件認定之違規範圍應符合事理。

⑵被告於109年7月17日係核准原告梁瑋燕、梁育誠在系爭土地順著原地形進行農業整坡作業，挖掘深度以種植作物根系為限（30至50公分），惟其在現地開闢平台，各階平台之高度均遠超過1公尺，顯已超過被告核准之最高挖掘深度（50公分），原告梁瑋燕、梁育誠施作種類已與水土保持技術規範第48條農業整坡之規定不符，而係同規範第88條第1項所規定其他開挖整地之範疇，依審監辦法第3條第1項第9款規定，得以申報書代替水土保持計畫之面積為未滿1,000平方公尺。因本件是未依計畫施作，故挖土、填土範圍均應納入違規範圍。該違規面積計算係由專家學者空拍正攝攝影，拍攝角度垂直向下，再套繪GPS座標及相關地籍資料所得出1,100平方公尺無誤，已逾法定規模。

⑶依改制前行政院農業委員會102年10月15日農授水保字第0000000000號函：「……於核定水土保持書件範圍外施作，其越界部分違規處理之適用法條，如下：（一）越界

施工情形與核定書件內容，如具空間、時間及行為態樣之密切關連性，且為不可分割之同一行為，適用水土保持法第23條第1項未依核定計畫實施水土保持之處理與維護。……」越界施工部分及範圍內未依計畫施作部分屬同一行為，適用未依核定計畫實施水土保持處理與維護，原告違規面積為1,100平方公尺；又依裁罰基準第2點規定，第1次違規面積未達0.5公頃者罰鍰均為6萬元，空拍測量縱有誤差，以證18圖面AB線段為例，航測長度為30.6公尺，實際量測長度31.3公尺，尚不足以影響裁罰金額，被告裁處原告6萬元罰鍰，於法並無不符。且整地範圍超過原核准之系爭土地而及於同段813、806、805、737地號土地，其中同段805、806及737地號土地均非原告梁瑋燕、梁育誠所有，其無法依土地現況重新申請或辦理變更設計，被告依審監辦法第31條第1項第4款作成廢止處分，於法有據。

4、原告所陳報之圖說與原核定文件不符，原核定文件係依被告109年6月30日現勘意見繪製後核定，並非原告可自行解釋或修改，其所述明顯有誤且與法不符。由水土保持法第8條第1項第2款及審監辦法第11條第1項第1款可知，水土保持書件之核准及施作內容須符合水土保持技術規範，與該內容是否具專利無關，原告梁長青所述有關其專利部分於法不符；況其專利證書並非本國文件，顯不足採。又被告109年12月1日現勘發覺現地有開闢平台情事，顯與申報書不符，被告依審監辦法第28條第1項第3款令其停工，並無違誤。

5、有關被告109年12月15日發函限期陳述意見部分，函文分別於同年12月17日及12月21日送達原告梁育誠及梁瑋燕戶籍地，並無其所述「原告實際是12月22日以後才收到公文」情事，且原告梁育誠及梁瑋燕於被告同年12月15日發文後至110年2月18日被告裁罰為止，均未與被告聯繫，放棄陳述意見機會，被告裁處於法並無不符。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）被告依水土保持法第33條第1項第2款及裁罰基準第2點規定，分別作成原處分1、2裁處原告梁瑋燕、梁育誠各6萬元罰鍰，是否適法？

（二）被告依審監辦法第31條第1項第4款規定，作成原處分3廢止原核定簡易水土保持計畫書，是否適法？

五、本院之判斷：

（一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有原告梁瑋燕、梁育誠109年6月簡易水土保持申報書（見原處分卷第35頁至第36頁、第47頁至第49頁）、815、817、818地號土地所有權狀（見原處分卷第37頁至第42頁）、814及816地號地籍圖資查詢資料（見原處分卷第50頁至第51頁）、109年7月簡易水土保持處理開工申報書(見本院卷1第199頁)、被告109年7月17日函(本院卷1第123頁至第126頁)、原核定手繪地籍簡圖及側視圖(見原處分卷第46頁、第55頁)、109年6月30日會勘紀錄(見原處分卷第33頁)、109年12月1日會勘紀錄(見本院卷1第181頁)及會勘照片(見本院卷2第185頁至第191頁、原處分卷第67頁至第73頁)、109年12月15日函(見本院卷1第179頁)、系爭土地登記謄本及異動索引查詢資料(見本院卷2第7頁至第21頁)、施作前衛星及地籍圖(見原處分卷第57頁)、施作前現場照片(見原處分卷第59頁至第63頁)、109年12月8日空拍圖(見原處分卷第65頁)、違規範圍與地籍圖套繪圖(見原處分卷第75頁)、原處分1至3（見本院卷1第139頁至第143頁、第145至第149頁、第155頁至第156頁）及訴願決定（見本院卷1第25頁至第39-1頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、水土保持法

⑴第4條：「公、私有土地之經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務人。」

⑵第8條第1項第2款：「下列地區之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護：……二、農、林、漁、牧地之開發利用。……」

⑶第12條第1項第1款：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核：一、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業。」

⑷第23條：「（第1項）未依第12條至第14條規定之一所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依第33條規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施仍不合水土保持技術規範者，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得停止使用。（第2項）未依第12條至第14條規定之一擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依第33條規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第1次處罰之日起2年內，暫停該地之開發申請。（第3項）已完工道路或設施之養護，準用前2項之規定。」

⑸第33條第1項第2款：「有下列情形之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰：……二、違反第12條至第14條規定之一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第23條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。」

2、審監辦法

⑴第2條：「本辦法所稱水土保持申請書件，係指水土保持計畫、簡易水土保持申報書及水土保持規劃書。」

⑵第3條第2款：「於山坡地或森林區內從事本法第12條第1項各款行為，且挖方及填方加計總和或堆積土石方分別未滿2,000立方公尺，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之種類及規模如下：……二、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之整坡作業：未滿2公頃者。」

⑶第11條第1項第1款：「水土保持申請書件有下列情形之一，主管機關應不予核定或審定，並通知水土保持義務人及副知目的事業主管機關：一、不符合水土保持技術規範，經主管機關限期修正而不修正或修正後仍不符合水土保持技術規範者。……」

⑷第28條第1項第3款：「有下列情形之一，主管機關應令其停工：……三、變更水土保持計畫或簡易水土保持申報書之部分，應即時停工而未停工者。……」

⑸第31條第1項第4款：「有下列情形之一者，主管機關得廢止原審定或核定水土保持規劃書、水土保持計畫或簡易水土保持申報書：……四、因申請變更設計或違規施工，而不符原核定水土保持書件之種類及規模。……」

3、裁罰基準（見本院卷1第373頁至第375頁）

⑴第1點：「為處理違反水土保持法第23條及第33條裁罰案件，以建立執法之公平性，特訂定本基準。」

⑵第2點第1項：「依水土保持法第33條第1項規定處以罰鍰者，依其違規面積大小及違規次數處罰之；其裁罰基準如下表：……」

違規面積（公頃）	罰鍰金額(新臺幣/萬元)					
	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次
未達0.05	6	8	10	…	…	…
0.05以上未達0.2	6	8	12	…	…	…
0.2以上未達0.5	6	8	12	…	…	…

0.5以上未達1	8	10	15	…	…	…
1以上未達1.5	8	12	18	…	…	…
1.5以上	10	15	22	…	…	…

4、水土保持技術規範

⑴第48條：「農地整坡作業指於宜農牧地內，以機械開挖整地、整修坡面，使其利於農場耕作管理。」

⑵第88條第1項：「開挖整地係指為開發目的，而對原地形採取挖填土石方之行為。」

（三）被告依水土保持法第33條第1項第2款及裁罰基準第2點規定，分別作成原處分1、2裁處原告梁瑋燕、梁育誠各6萬元罰鍰，核屬適法：

1、按「公、私有土地之經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務人。」「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核：一、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業。……」「未依第12條至第14條規定之一所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依第33條規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正……。」「有下列情形之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰：……二、違反第12條至第14條規定之一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第23條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。」水土保持法第4條、第12條第1項第1款、第23條第1項、第33條第1項第2款分別定有明文。

2、查原告梁瑋燕、梁育誠於109年6月間擬具申報書，向被告申請在其共有系爭土地從事農業開發利用所需之整坡作業；被告以109年7月17日函核准原告得在系爭土地從事農

業開發利用所需之整坡作業等情，有原告梁瑋燕、梁育誠109年6月簡易水土保持申報書（見原處分卷第35頁至第36頁、第47頁至第49頁）、被告109年7月17日函(本院卷1第123頁至第125頁)在卷可稽。而被告以109年7月17日函核定前揭簡易水土保持申報書時，於該核定函載明：「三、副本抄送水土保持義務人—梁瑋燕君及梁育誠君，請依次列事項辦理：……」，足見原告梁瑋燕、梁育誠為系爭土地所有人及申請整坡作業者，且被告於該核定函已明確特定其2人為該申請案之水土保持義務人，堪認原告梁瑋燕、梁育誠為系爭土地之水土保持義務人甚明。而被告於核定前109年6月30日會勘紀錄載明技師郭玉麟之會勘意見為：「1.依現勘現場坡腳有部份竹子位移及沖蝕，申請欲以輪胎堆砌穩定坡腳。2.現場應以刷坡清除地表植被，勿整坡擾動土壤。3.建議申請高度控制在2.0m-2.5m內。」該次會勘結論載明：「請申請人依照技師之意見及申請書所附之簡圖施作。」(見原處分卷第33頁)；參以證人即技師郭玉麟就109年6月30日會勘時其現場意見證稱：「二、依據我們現勘現場所勘查到申請人所申請2筆地號基地內有部分地區竹子下方有土壤沖蝕及竹子也有傾倒之現象，申請人在現場告知希望以圖示輪胎堆砌工法來穩定坡腳，所以我現場建議應以刷坡清除地表植被不要整地擾動土壤。三、因為輪胎工法屬於地表表面的工法，如果開挖土壤反而造成土壤鬆動，鬆動後再做此工法，基本上成效可能比較不會那麼好，所以建議刷坡只是清除地表的植被，不要有過度開挖之狀況，當初申請人申請高度是2-2.5米之間，所以主要是穩定坡腳而已，不是整個坡面，以申請人的申請寬度、高度建議來施作。」「水土保持最重要是有植物保護坡面及輔助人為工法，適當的坡腳保護在現場會勘有其必要性，但是坡面植被良好部分就建議不再次清除植披、開挖擾動土壤。」（見本院卷2第221頁至第222頁）等語；被告109年7月17日函說明三亦載明：「……

（二）本案申請項目為從事農業經營整坡作業，依107年9月21日修訂『水土保持計畫審核監督辦法』第3條規定，農業整坡挖填方量加計總和不得超過2000立方公尺，爰請順原地形進行整坡作業，挖掘深度以種植作物根系為限（30至50公分）且不得有新闢道路、施工便道、不得外運或運入土石，如有變相進行開挖整地或未依核定申報書施作行為，將依『水土保持法』第33條核處。……」等情，此觀被告109年7月17日函（見本院卷1第123頁至第125頁）即明，且由被告就系爭土地所核定2份手繪地籍簡圖及側視圖(見原處分卷第46頁、第55頁)以觀，足見被告所核定原告梁瑋燕、梁育誠在系爭5筆土地從事農業經營整坡作業，其方式均限於「順原地形進行整坡作業」「挖掘深度以種植作物根系為限(30至50公分)」，具體範圍則為基地下方寬度30公尺、高度2.5公尺以輪胎堆砌工法穩定坡腳施作方式，且不得有新闢道路、施工便道、外運或運入土石等變相進行開挖整地或未依核定申報書施作之行為，尚不因證人郭玉麟技師於109年6月30日會勘時未執有該原告在會勘後依會勘意見及結論提交被告核定之簡圖而有不同。嗣被告於109年12月1日前往系爭土地進行施工中檢查，認定原告梁瑋燕、梁育誠未依核定之申報書內容實施水土保持處理與維護，擅自拓寬及增設平台面積約1,100平方公尺等情，則有被告109年12月1日會勘紀錄(見本院卷1第181頁）及現場照片(見本院卷2第185頁至第191頁、原處分卷第67頁至第73頁)附卷可憑。對照被告109年12月1日會勘時拍攝之現場照片(見原處分卷第67頁至第73頁)、109年12月8日空拍圖(見原處分卷第65頁)、被告原核定手繪地籍簡圖及側視圖(見原處分卷第46頁、第55頁)以觀，109年12月1日會勘照片編號4、5、7（見原處分卷第69頁至第73頁）明顯可見怪手機具開挖後施作痕跡；參以證人郭玉麟就109年12月1日會勘所見情形結證稱：「接獲高雄市政府水利局通知進行現場施工中的檢查，到現場

之後發現現場的開挖面積及範圍與原先申請的並不相符，原先的坡腳以怪手開挖到整體坡面，原建議保留的植被現場已不復見。」「依原施作範圍是30公尺、高度2公尺，但從現場來看顯然已超越原申請建議範圍許多，從而可以判斷與申請的計畫內容不符。」（見本院卷2第222頁至第223頁）等詞；再對照被告110年4月3日至現場補拍之照片（見本院卷1第249頁至第257頁）所顯示現地開闢平台之規模，及在場者身高與現場山坡落差高度比例以觀，堪認原告梁瑋燕、梁育誠在現地開闢平台，各階平台之高度均遠超過1公尺，且其施作方式已逾前述核定之施作限制，顯非單純僅順原地形進行農地整坡作業，故被告認定其有未依核定申報書施作之行為，即非無據。而被告認定系爭土地內在原告申請範圍而未依計畫施作部分違規面積約為410平方公尺、未申請越界施工部分違規面積約為690平方公尺，合計違章面積約為1,100平方公尺等情，則有違規範圍與地籍圖套繪圖(見原處分卷第75頁)、違規範圍各區面積參考圖(見本院卷1第371頁)在卷可佐；對照本院囑請高雄市政府地政局旗山地政事務所（下稱旗山地政）套繪內政部國土測繪中心國土測繪圖資估算前揭違章面積結果約為974.44平方公尺等情，有旗山地政111年10月19日高市地旗測字第11170752900號函及附件（見本院卷1第463頁、第465頁）在卷可稽，參照裁罰基準第2點附表（見本院卷1第373頁）所定罰鍰級距面積，堪認其合計違章面積均在水土保持法第33條第1項所定最低額度6萬元罰鍰級距內，故原告就被告估算違章面積所使用器材及方式所為爭執，尚不足以動搖原處分之適法性。從而，被告以原告梁瑋燕、梁育誠作為水土保持義務人，未依水土保持法第12條第1項所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護，依同法第23條第1項、第33條第1項第2款、裁罰標準第2點，對原告梁瑋燕、梁育誠分別作成原處分1、2(見本

院卷1第139頁至第143頁、第145至第149頁)各處以法定最低額度6萬元罰鍰，核屬適法。

3、原告梁瑋燕、梁育誠固主張：其等雖為系爭土地所有權人，亦為申報書之申請人，但實際申請、施工者為原告梁長青，被告往返公文及會勘參與者亦為原告梁長青，其等均不知情，並非行為人，被告違反行為人責任原則，未盡職權調查義務云云，並舉司法院釋字第714號解釋理由書、協同意見書及最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議為佐。然查，原告所舉司法院釋字第714號解釋係以89年2月2日制定公布之土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第48條規定為其審查對象，該規定將所列規定適用於該法施行前已發生土壤或地下水污染之污染行為人（下稱施行前之污染行為人），使其就土污法施行後之污染狀況負整治義務等；該解釋意旨僅在揭示前述整治義務以仍繼續存在之污染狀況為規範客體，不因污染之行為發生於土污法施行前或施行後而有所不同。而原告所舉最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨則係針對違反建築法規定擅自變更使用者，其處罰對象為建築物所有權人或使用人之議題，其決議就建築主管機關應對建築物所有權人或使用人處罰，認為應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。前揭實務見解均涉及行政法上「行為責任」及「狀態責任」之區別，其中「行為責任」係指因自身行為（包含作為與不作為）肇致危險者，負有排除危險之義務；而「狀態責任」則係以對物的狀態具有事實管領力者，得以負責之觀點，科予排除危險、回復安全之義務。在環境法上行為責任優先於狀態責任原則，係指以污染行為人為優先負清除責任，污染行為人無法確定或無可追索時，土地之所有人、管理人或使用人應負清除污染之義務；而在行政機關於違章裁罰時，如同時有行為責任及

狀態責任者，應選擇行為責任優先於狀態責任；同屬狀態責任，則有直接管領力者（近者），優先於無直接管領力者（遠者）受處罰。對照本件情形，原告梁瑋燕、梁育誠為系爭土地所有人及申請整坡作業者，且被告於該核定函明確特定其2人為該申請案之水土保持義務人，業如前述，原告梁瑋燕、梁育誠為系爭土地之水土保持義務人並無疑義，則其等負有依水土保持法第12條第1項所核定水土保持計畫實施水土保持處理與維護之行為義務，至於其等將該水土保持工程委由何人實際施作，並不改變其就本件負有行為責任之性質；從而，縱使在系爭土地負責施作者為原告梁瑋燕、梁育誠之父即原告梁長青，在法律關係上原告梁長青僅屬原告梁瑋燕、梁育誠之受任人，就其施作違章之行為責任仍然歸於水土保持義務人梁瑋燕、梁育誠。被告依水土保持法第33條第1項第2款及裁罰基準第2點規定，作成原處分1、2裁處原告梁瑋燕、梁育誠各6萬元罰鍰，就裁罰歸責者之認定，尚無違誤。原告梁瑋燕、梁育誠前揭主張，容有誤解，並不可採。

4、原告梁瑋燕、梁育誠另主張：系爭土地並無增建、擴建平台面積達1,100平方公尺等事實，郭玉麟技師之證詞並無參考價值；原告梁長青委託挖土機作業人員於109年11月30日將竹林剔除後，再將竹子暫時堆放至系爭土地813地號土地附近空地，縱於堆放竹子時有所疏失而一部分越界至737地號土地處，亦僅係暫時堆放竹子以利嗣後移至他處清理之用，並無進行開挖整地而對原地形採取挖填土石方之挖掘行為；本件申報書之農業整坡面積為1,215平方公尺，其在系爭土地內整修坡面亦屬農牧地整坡作業之範疇，符合被告核定面積範圍，無悖農業整坡挖填方量加計總和不得超過2,000立方公尺之限制，不受開挖整地1,000平方公尺面積上限拘束，其無違反水土保持法第12條第1項第1款規定云云。惟按水土保持義務人負有依水土保持法第12條第1項所核定水土保持計畫實施水土保持處理與

維護之行為義務。而被告所核定原告梁瑋燕、梁育誠在系爭土地從事農業經營整坡作業，其方式限於「順原地形進行整坡作業」「挖掘深度以種植作物根系為限(30至50公分)」，具體範圍則為基地下方寬度30公尺、高度2.5公尺以輪胎堆砌工法穩定坡腳施作方式，且不得有新闢道路、施工便道、外運或運入土石等變相進行開挖整地或未依核定申報書施作之行為，業如前述。對照被告於109年6月30日會勘時系爭土地並無平台，被告於109年12月1日會勘始發現開闢平台且怪手挖掘痕跡明顯，亦有明顯填土而成邊坡等情，有施作前現場照片(見原處分卷第59頁至第63頁)、被告109年12月1日會勘記錄(見本院卷1第181頁）及現場照片(見本院卷2第185頁至第191頁、原處分卷第67頁至第73頁)附卷可憑，且原告梁長青於109年12月1日會勘時亦陳稱：「……動工後發現與當初討論略有不同。為了安全不得不再製造兩個階段邊坡……」等詞（見本院卷1第181頁），足見原告臨訟翻異前詞空言否認其等在系爭土地上增建平台並爭執證人證詞之憑信性，均乏其據。況審監辦法第3條各款所定水土保持之種類及規模僅係水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之法定上限，被告就系爭土地所核定前揭水土保持計畫內容及實施方式係經會同專業水土保持技師勘查現場評估該山坡地現況所為個案核定內容，始屬原告梁瑋燕、梁育誠就系爭土地所遵循之具體標準。且被告認定原告梁瑋燕、梁育誠本件違章行為態樣為其等未依被告所核定前揭水土保持計畫內容及方式實施，裁處罰鍰金額亦屬水土保持法第33條第1項所定最低額度6萬元，自不因其違章總面積小於原申請總面積而得解免其責。從而，原告此部分主張，亦不可採。

5、至原告梁瑋燕、梁育誠主張被告109年12月15日函限其等於7天內提出陳述意見，其實際上於同年12月22日後才收受該函文，無可能陳述意見云云。然按「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規

定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」「有下列各款情形之一者行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」此觀行政程序法第102條、第103條第5款規定甚明。準此，行政機關作成行政處分之前未給予相對人陳述意見之機會並不當然構成違法之瑕疵。查被告109年12月15日函分別於同年12月17日及12月21日送達原告梁育誠及梁瑋燕戶籍地等情，此觀卷附該函文送達證書（見原處分卷第11頁、第13頁）即明，依行政程序法第73條第1項及第74條第1項規定，已生合法送達之效力。被告將該行政文書以上開送達方式向前揭處所為送達，已使原告梁瑋燕、梁育誠處於可得知悉該行政文書之地位，堪認被告在作成原處分前，業依法踐行給予處分相對人陳述意見機會之程序，並無違誤。從而，原告此部分主張，亦不足以動搖原處分之適法性。

（四）被告依審監辦法第31條第1項第4款規定，作成原處分3廢止原核定簡易水土保持計畫書，核屬適法：

1、按「非授予利益之合法行政處分，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。」「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……」行政程序法第122條本文及第123條分別定有明文，均係賦予行政機關就合法行政處分得自為廢止之職權。次按審監辦法第31條第1項第4款：「有下列情形之一者，主管機關得廢止原審定或核定水土保持規劃書、水土保持計畫或簡易水土保持申報書：……四、因申請變更設計或違規施工，而不符原核定水土保持書件之種類及規模。……」

2、查原告梁瑋燕、梁育誠於109年6月間擬具申報書，向被告申請在其所有系爭土地從事農業開發利用所需之整坡作業。被告以109年7月17日函核准原告得在系爭土地從事農

業開發利用所需之整坡作業等情，有原告梁瑋燕、梁育誠109年6月簡易水土保持申報書（見原處分卷第35頁至第36頁、第47頁至第49頁）、被告109年7月17日函(本院卷1第123頁至第125頁)在卷可稽。而被告以109年7月17日函核定原告梁瑋燕、梁育誠前揭簡易水土保持申報書時，已於該核定函載明：「三、副本抄送水土保持義務人—梁瑋燕君及梁育誠君，請依次列事項辦理：（一）本案倘經目的事業主管機關—高雄市政府農業局核准，則請依核定簡易水土保持申請書暨水土保持技術規範實施水土保持處理與維護。（二）本案申請項目為從事農業經營整坡作業，依107年9月21日修訂『水土保持計畫審核監督辦法』第3條規定，農業整坡挖填方量加計總和不得超過2000立方公尺，爰請順原地形進行整坡作業，挖掘深度以種植作物根系為限（30至50公分）且不得有新闢道路、施工便道、不得外運或運入土石，如有變相進行開挖整地或未依核定申報書施作行為，將依『水土保持法』第33條規定核處。（茲檢附簡易水土保持申報書施工常見缺失及注意事項供參）」等語，足見被告於作成該核定函時，已明確告知原告梁瑋燕、梁育誠其在系爭土地實施水土保持處理與維護時應行注意事項，並將施工常見缺失列表供參，原告梁瑋燕及梁育誠作為系爭土地之水土保持義務人即難就此諉為不知。對照前述被告於109年12月1日前往系爭土地進行施工中檢查所見實際施工情形，足見被告認定其已該當審監辦法第31條第1項第4款所定得廢止原核定簡易水土保持計畫書之情形，並非無據。從而，被告作成原處分3(見本院卷1第155頁至第156頁)廢止原核定簡易水土保持計畫書，核無違誤。

六、綜上所述，原告之主張，均不足採；原告梁長青未先踐行合法之訴願程序即以自己名義提起本件撤銷訴訟，就其部分屬不備起訴程序要件，亦無從補正，且其並非原處分1至3之相對人，亦非法律上利害關係人，其當事人適格有所欠缺，故

原告梁長青部分自應予駁回。而被告認定原告梁瑋燕、梁育誠違反水土保持法第23條第1項規定，依同法第33條第1項第2款及裁罰基準第2點規定，作成原處分1、2各裁處原告梁瑋燕、梁育誠6萬元罰鍰；另以原處分3依審監辦法第31條第1項第4款規定廢止原核定簡易水土保持計畫書，核無違法；訴願決定均予維持，亦無不合，故其等訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法核於判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，附此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　2　　月　　6　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

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49條之1第1項）

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.當事人或其代表人、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資

	格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　113　　年　　2　　月　　7　　日

書記官　林　幸　怡