高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第405號
民國115年5月20日辯論終結

原　　告　陳秉睿
訴訟代理人　林俐伶　律師
被　　告　高雄市政府水利局

代　表　人　蔡易勳
訴訟代理人　許宏吉　律師

上列當事人間水利法事件，原告不服高雄市政府中華民國114年9月23日高市府法訴字第11430727100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、事實概要：

(一)坐落○○市○○區○○段（下稱00段）16、22-2、22-3地號（分割前為00段22地號）等3筆土地，業經公告為山坡地範圍，惟原告未先擬具水土保持計畫送被告核定，即擅自於前述3筆土地開挖整地、堆積土石，違規面積約0.6公頃，案經被告於113年9月12日派員前往現場勘查屬實，爰於113年9月23日予以舉發，並給予原告陳述意見之機會後，核認原告違反水土保持法第8條及第12條第1項規定之事實明確，乃依同法第23條第2項、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點規定，以113年11月18日高市水保字第000000000000號裁處書（下稱被告113年11月18日裁處書）裁處原告新臺幣（下同）8萬元罰鍰，並命其立即停止一切違反水土保持法之開發利用行為。後來被告依水土保持法第33條第2項規定，於114年1月8日以高市

水保字第00000000000號函（下稱被告114年1月8日函）命原告實施水土保持處理與維護，並限期於114年2月7日前檢具專業技師簽證之水土保持處理與維護計畫送被告審核，其後被告依原告所請，於114年1月23日以高市水保字第11430475600號函同意原告展延至114年3月10日提送水土保持處理及維護計畫書予被告審核。

(二)被告再於114年2月14日辦理現場會勘，認定本件違規使用之土地除前述00段16、22-2、22-3地號等3筆土地外，新增同段22、22-1、26、27、40、44、50地號等7筆土地（下合稱系爭10筆土地），並於114年2月26日以高市水保字第11431777700號函檢送114年2月14日會勘紀錄及致生水土流失判定表1份予原告。被告復於114年4月11日辦理現場會勘，並於114年4月28日以高市水保字第00000000000號函（下稱被告114年4月28日函）檢送114年4月11日會勘紀錄，請原告於114年5月30日前依會勘意見修正系爭10筆土地水土保持處理與維護計畫後送被告複審，屆期未提送者，將依水土保持法第33條第2項規定裁處。原告不服被告114年1月8日函及同年4月28日函，提起訴願，遭決定駁回，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、原告因受訴外人陳00之委託，代其出名於113年8月11日與訴外人侯000簽訂填土工程合約書，就侯000所有之系爭灣裡段22地號（其後分割出22-1、22-2、22-3地號）、40地號土地進行填土工程。原告與侯000簽訂上述合約書後，由陳00負責接洽土方來源、安排砂石車於上揭土地上進行填土工程，原告受雇於陳00，負責於現場監督砂石車是否進場、確認每日進場之砂石車數量及檢視進場之砂石車所傾倒之土方是否帶有廢棄物之情況，以確保所傾倒之土方未含有廢棄物，再向陳世儀回報，原告對於砂石來源完全不知悉，此有原告與陳世儀間之LINE對話紀錄可證。況且，陳00亦因違反水土保持法規定，遭臺灣橋頭地方檢察署（下稱橋頭地檢署）檢察

官提起公訴。足見原告對於系爭00段22地號（其後分割出22-1、22-2、22-3地號）、40地號土地並無合法經營權或使用權，遑論原告對於其他非屬侯000所有之土地（即系爭00段16、26、27、44、50地號土地）皆無經營權或使用權。原告既非系爭10筆土地之所有人、經營人或使用人，自非水土保持法第4條所稱之水土保持義務人，無從依同法第12條規定提出水土保持計畫。是被告先後以114年1月8日函及同年4月28日函，限期要求原告提出及修正水土保持處理與維護計畫送被告審核，顯係違背法令，應予撤銷。

2、原告於113年9月12日、114年2月14日、114年4月11日被告辦理現場會勘時表示自己為水土保持義務人，係因原告不知法律責任，認為原告為出名與侯000簽訂填土工程合約書並於現場監督砂石進場者，故於被告現場會勘詢問時皆表示自己為水土保持義務人。又原告因擔心遭移送行政執行，遂於收受被告113年11月18日裁處書後自行繳納罰鍰。但實際上原告對於土方來源以及如何進行填土工程皆無決定權，對於水土保持義務人之意義並不瞭解，被告並不能因此認定原告為系爭10筆土地之使用人或經營人。

3、退步言之，縱否認原告僅為出名與侯000簽訂填土工程合約書之人，惟依據行政院農業委員會（下稱農委會）95年6月19日農授水保字第0951843431號、98年9月29日農授水保字第0981850890號及98年10月15日農授水保字第0981851484號等函釋意旨，有關水土保持法第4條所稱土地之經營人、使用人，應以對該土地有合法經營權或使用權為限，是上述規定所指之水土保持義務人，除土地所有人外，應僅限於合法之土地經營人、使用人，而不及於非法經營、使用土地之人。是以，原告就非屬侯000所有之其他土地（即系爭00段16、26、27、44、50地號土地），並無合法土地使用權源，依據上揭農委會函釋內容，原告即非水土保持義務人，而不應課以原告水土保持義務人之義務，被告就該部分所為之行政處分亦屬違法，應予撤銷。

(二)聲明：訴願決定及原處分（即被告114年1月8日函及同年4月28日函）均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、關於被告114年1月8日函部分：

(1)觀諸原告提出之「填土工程合約書」所載，該合約書為原告與系爭00段22地號（其後分割出22-1、22-2、22-3地號）、40地號土地所有權人即訴外人侯000所簽訂，其中第3點「填土規範」規定，回填土方均係由原告負責施作，且原告於113年9月12日詢問筆錄亦自承：「（問：本案在山坡地開發行為是何人所為？）是我所為。」等語。又被告113年11月18日裁處書係以原告違反水土保持法第8條及第12條第1項規定，而以其為處分相對人，裁處8萬元罰鍰，且上揭裁處書亦因原告逾期提起訴願而告確定在案。由上足認，原告確實有使用山坡地為開發行為，應為水土保持法第4條所稱之水土保持義務人。是被告依同法第33條第2項規定，以114年1月8日函限期命原告實施水土保持處理與維護，並檢具專業技師簽證之水土保持處理與維護計畫送被告審核，自無違誤。況且，原告亦曾委託濬隆土木技師事務所辦理水土保持處理及維護計畫，益證原告為系爭10筆土地之經營人、使用人甚明。

(2)原告雖提出其與訴外人陳00間LINE對話紀錄，主張其係受陳世儀委託、僱傭，方於侯000所有之系爭00段22地號（其後分割出22-1、22-2、22-3地號）、40地號土地上進行填土工程，並據以否認其為系爭10筆土地之水土保持義務人云云。惟觀諸原告與侯000簽訂之「填土工程合約書」，並無一語指及陳00；且上述原告與陳00間之LINE對話紀錄，亦無「運送至系爭00段22、40地號土地」之記載；此外，113年8月19日、同年8月28日、同年11月12日LINE對話紀錄中所指之「供土證明書」，亦無「系爭00段22、40地號土地」或「侯000」之相關記載；另侯000於113年11月13日接受高雄市政

府警察局仁武分局（下稱仁武分局）員警查訪時，亦未提及陳00借名一事，自難據以為有利原告之認定。

(3)行政法罰第14條第1項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」是倘如原告所述，其與陳00共同違反水土保持法第8條及第12條第1項等規定，則被告對原告之處罰，亦無違誤。

(4)依據最高行政法院111年度上字第437號判決意旨，不論原告對系爭10筆土地有無合法之經營或使用權能，均應於事前擬具水土保持計畫送請被告審查核定。是以，原告援引農委會95年6月19日農授水保字第0951843431號、98年9月29日農授水保字第0981850890號及98年10月15日農授水保字第0981851484號等函釋意旨，主張水土保持義務人限於具有合法土地使用權源者，要無可採。

2、關於被告114年4月28日函部分：

(1)觀諸被告114年4月28日函之內容，除檢送114年4月11日會勘紀錄外，僅係促請原告依會勘意見修正其依被告114年1月8日函所提出之水土保持處理與維護計畫，並未改變被告114年1月8日函命原告提出水土保持處理與維護計畫之義務內容，且檢送會勘紀錄不具有法效性。是以，被告114年4月28日函之性質，僅係觀念通知，原告訴請撤銷，並不合法，應以裁定駁回之。

(2)縱認被告114年4月28日函之性質為行政處分（假設語氣），然原告仍以其非水土保持義務人為由爭執該函之合法性，難認有理由，理由詳如前述，茲不贅述。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告是否為系爭10筆土地之水土保持義務人？

(二)被告以114年1月8日函及同年4月28日函命原告提交及修正水土保持處理及維護計畫書送被告審核，是否有據？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

如事實概要欄所載事實，業經兩造分別陳述在卷，並有被告113年9月12日山坡地違規使用查報取締會勘紀錄（第161-166頁）、113年9月23日高市水保字第11337838100號函（第159頁）、113年11月18日裁處書（第175-177頁）、114年1月8日函（第53頁）、114年1月23日高市水保字第11430475600號函（第57頁）、114年2月26日高市水保字第11431777700號函（第61頁）、114年2月14日山坡地違規使用查報取締會勘紀錄（第63-81頁）、致生水土流失判定表（第85-95頁）、114年4月11日山坡地違規使用查報取締會勘紀錄（第191-198頁）、系爭10筆土地水土保持處理與維護計畫審查意見（第199頁）、114年4月28日函（第189頁）及訴願決定書（第105-123頁）附本院卷可以證明。

(二)原告為系爭10筆土地之水土保持義務人，被告以114年1月8日函及同年4月28日函命原告提交及修正水土保持處理及維護計畫書送被告審核，依法有據。

1、應適用的法令：

水土保持法

(1)第3條第2款：「本法專用名詞定義如下：二、水土保持計畫：係指為實施水土保持之處理與維護所訂之計畫。」

(2)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。」

(3)第8條第1項第5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：五、於山坡地或森林區內……堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。」

(4)第12條第1項第4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：四、……堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。」

(5)第23條第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，並自第一次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請。」

(6)第33條第1項第2款、第2項：「(第1項)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。(第2項)前項各款情形之一，經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停工，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。」

2、得心證理由：

(1)依水土保持法第4條、第8條第1項第5款、第12條第1項第4款規定，於公、私有山坡地內堆積土石或開挖整地而為經營或使用者，因此等土地之經營或使用有破壞水土資源、水源涵養之虞，原應依水土保持技術規範，實施水土保持之處理與維護；此等土地經營人、使用人或所有人，即同法所稱之水土保持義務人，並應於從事此等危險行為前，先行擬具水土保持計畫，送請主管機關核定；否則即不得逕為此等有危害水土資源之危險行為。水土保持法藉由此等事前命擬具水土保持計畫送請主管機關審核監督並禁止未經審核率行危險行為之規範，周全維護該法之立法目的。由此可知，擬具水土保持計畫送請主管機關核定之事前管制，重在水土資源之保育，而非土地經營、使用權源之稽查。任何有意在山坡地內從事上述水土保育危險行為者，不論其對土地有無合法之經營或使用權能，均應於事前擬具水土保持計畫送請主管機關

審查核定，以確保水土資源保育工作之周全。至於法律對無權占用他人土地之禁止，與上開水土保持法對水土保育危險行為之管制，原屬互不衝突之規範，無權占用他人土地也不當然以對水土保育構成危險之方式為之，本得期待任何人除不得無權占用他人土地外，亦不得未先擬具水土保持計畫送請核定，即從事水土保育之危險行為。主觀有責而無權占用他人山坡地，且未先擬具水土保持計畫送經核定，率行堆積土石或開挖整地者，乃在有責情形下牴觸兩義務規範，並對不同法益構成侵害，自應分別予以究責。否則，如認無權經營、使用土地者即非水土保持義務人，無從期待應對其水土保育危險行為先行擬具水土保持計畫送經審查核定，無異獨對無權占用他人土地者，無正當理由即免除其應受水土保育事前監督之義務，助長危害水土保育之恣意竊行，形成不合理之差別待遇，顯與水土保持法之規範意旨不符（最高行政法院111年度上字第437號判決意旨參照）。

(2)經查，系爭10筆土地經公告為山坡地範圍，惟原告未先擬具水土保持計畫送被告核定，即擅自於前述10筆土地開挖整地、堆積土石，違規面積約25,273.14平方公尺，案經被告先後於113年9月12日、114年2月14日、同年4月11日派員前往現場勘查屬實，有3次被告會勘紀錄及現場照片（第161-166、63-81、191-198頁）、致生水土流失判定表（第85-95頁）、空拍圖套繪地籍圖（第281頁）附本院卷可以證明。依此，原告既有意於系爭10筆土地之山坡地上開挖整地、堆積土石，參照前揭說明，此山坡地上開挖整地、堆積土石之土地使用行為，即屬有破壞水土資源、水源涵養之虞的危險行為，不論原告是否為系爭土地之經營、使用權人，均應在此危險行為前，先行擬具水土保持計畫送請被告審查核定，但原告卻逕行上述開挖整地、堆積土石之危及山坡地水土保育行為，即已故意違反水土保持法第12條第1項第4款規定甚明。被告以原告有責違反水土保持法上述規定，依同法第23條第2項、第33條第1項第2款及裁罰基準第2點等規定，以11

3年11月18日裁處書，裁處原告8萬元罰鍰，並命其立即停止一切違反水土保持法之開發利用行為（此部分罰鍰原告已繳納完畢，且原告就此處分亦未提起行政爭訟，非屬本件訴訟程序標的，詳見本院卷第226頁第14行）。被告復先後以114年1月8日函及同年4月28日函，命原告實施水土保持處理與維護，並限期於114年5月30日前依會勘意見修正系爭10筆土地水土保持處理與維護計畫後送被告複審，屆期未提送者，將依水土保持法第33條第2項規定裁處，並無違誤。

(3)原告主張因受訴外人陳00之委託，代其出名於113年8月11日與訴外人侯000簽訂填土工程合約書，就侯000所有之系爭00段22地號（其後分割出22-1、22-2、22-3地號）、40地號土地進行填土工程，由陳00負責接洽土方來源、安排砂石車於上揭土地上進行填土工程，原告受雇於陳00，負責於現場監督砂石車是否進場、確認每日進場之砂石車數量及檢視進場之砂石車所傾倒之土方是否帶有廢棄物之情況，再向陳00回報，原告對於砂石來源完全不知悉，原告既非系爭10筆土地之所有人、經營人或使用人，自非水土保持法第4條所稱之水土保持義務人云云。惟觀之原告與訴外人侯000所簽訂的「填土工程合約書」（本院卷第23頁）所載：「侯000（以下簡稱甲方）和乙方（指原告）共同協議關於回填土方之權利及義務如下：一、填土地點：00市00區00段22、40、42地號。二、填土期限：113年8月11日起至114年2月28日止。三、填土規範：a：乙方負責辦理政府機關所規定之法規相關事宜，待取得合法回填土方證明才可填土，甲方需配合提供申請相關之資料。b：乙方所回填的土需全部為合法地下室土，另黑色具彈性的土不可回填，並依農業發展條例施行細則（如附件）施行。c：回填土方所需支出之全部費用（含申請相關證明）由乙方負責支付，並影印合法地下室土（土方來源）之證明給予甲方留存。d：回填所衍生的鄰地糾紛（如需處理）及法律訴訟皆由乙方負責。……。」等語。且訴外人侯張000113年11月13日接受仁武分局查訪時亦

稱：是原告與其接洽，有合約書，其與原告是朋友關係，認識約1年多，知道他有負責填土工程的工作等語（本院卷第283頁）。原告於113年9月12日會勘時亦自承：本件山坡地開發行為是其所為，自113年8月20日開始施工，未向被告提出申請許可等語（本院卷第170頁）。綜上，原告係以自己名義與訴外人侯000簽訂上述填土工程合約書，並非代理訴外人陳00簽約，自應依約負責「辦理政府機關所規定之法規相關事宜」（包含先行擬具水土保持計畫送請被告審查核定），且原告全程參與系爭10筆土地開挖整地、堆積土石的工程，又原告因違反水土保持法第12條第1項第4款，經被告依同法第23條第2項、第33條第1項第2款及裁罰基準第2點等規定，以113年11月18日裁處書，裁處原告8萬元罰鍰，亦經原告已繳納完畢，已如前述。參以本件原告涉犯水土保持法第32條第1項規定刑事部分，亦經橋頭地檢署檢察官起訴在案，認定原告與陳00合夥在訴外人侯000的土地從事堆積土石事務，原告為土地使用人，亦為水土保持義務人，有橋頭地檢署檢察官114年度偵字第14237、21530號起訴書附本院卷（第293-299頁）可以證明。足認原告確為系爭10筆土地的使用人，不論其對各該土地是否有權或無權使用，依前揭法律規定及說明，其均屬水土保持法第4條規定的水土保持義務人，其在上述土地從事開挖整地、堆積土石的工程，自應依同法第12條第1項第4款規定應先擬具水土保持計畫，送請被告核定後，始得為之。原告上述主張，尚難為其有利之認定。

(4)至於原告援引農委會95年6月19日農授水保字第0951843431號、98年9月29日農授水保字第0981850890號及98年10月15日農授水保字第0981851484號等函釋意旨，主張水土保持義務人限於具有合法土地使用權源者等語。然而如認無權經營、使用土地者即非水土保持義務人，無從期待應對其水土保育危險行為先行擬具水土保持計畫送經審查核定，無異獨對無權占用他人土地者，無正當理由即免除其應受水土保育

事前監督之義務，助長危害水土保育之恣意竊行，形成不合理之差別待遇，顯與水土保持法之規範意旨不符（最高行政法院111年度上字第437號判決意旨參照）。上述農委會函釋意旨，屬解釋性質的行政規則，核與水土保持法的立法精神有違，本院自得不予適用，故上述農委會函釋，亦難為原告有利的認定。

六、綜上所述，被告所為原處分並無違誤，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。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，併此說明。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　10　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　吳　文　婷

法官　李　協　明

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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	1.上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具

形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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　　115　　年　　6　　月　　10　　日

書記官　蔡　玫　芳