

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

115年度簡上字第21號

上訴人 游佳滂

被上訴人 高雄市政府水利局

代表人 蔡易勳

上列當事人間水土保持法事件，上訴人對於中華民國115年1月28日本院地方行政訴訟庭114年度簡更一字第3號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣訴外人何○○所承租之國有土地即坐落高雄市○○區○○段○小段00-0000地號及訴外人許陳○○、林○○分別所有之同小段00-0000地號、00-0000地號土地（以下合稱系爭土地），均位於公告山坡地範圍。被上訴人接獲民眾陳情系爭土地遭人擅自開挖整地，遂於民國112年4月18日會同相關機關前往系爭土地勘查，發現有開挖整地面積約0.09公頃情事，經審酌調查之相關事證及上訴人陳述意見後，認上訴人確有未經許可擅自於山坡地開挖整地之違章行為，違反水土保持法第8條第1項、第12條第1項規定，依同法第23條第2項、第33條第1項第2款及高雄市政府水利局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112年5月31日以高市水保字第00000000000號裁處書（下稱原處分），裁處上訴人罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並命應停止一切違反水土保持法之開發利用行為。上訴人不服，循序提起行政訴訟，前經本院地方行政訴訟庭（下稱原審）112年度簡字第125號判決撤銷原處分，被上訴人不服，提起上訴，經本院高等行政訴訟庭113年度簡上字第27號判決廢棄

01 發回後，原審以114年度簡更一字第3號判決（下稱原判決）
02 駁回上訴人之訴。上訴人仍表不服，遂提起本件上訴。

03 二、上訴人起訴之主張及聲明、被上訴人於原審之答辯及聲明，
04 均引用原判決所載。

05 三、上訴意旨略以：公民政治權利國際公約及經濟社會文化權利
06 國際公約（下稱兩公約）施行法業經中華民國立法院通過，
07 總統公布施行，依據兩公約施行法第2條及第3條，兩公約所
08 揭示之保障人權規定，具有國內法律之效力，各級政府機關
09 行使職權，應符合兩公約之規定。上訴人執行台灣自治政府
10 （下稱系爭組織）指令興建神社，屬文化與自治權之行使，
11 原處分裁罰顯係對住民自決權之非法干預，原判決違反兩公
12 約第1條第1項之民族自決權與住民自治權保障、司法院釋字
13 第63號解釋意旨、舊金山和平條約與主要佔領權國的管轄框
14 架、日內瓦第四公約第47條等規定，強行將不具領土主權之
15 法令加諸於具自治權住民身上，無主權即無權對自治住民徵
16 收財產，該6萬元罰鍰屬非法掠奪，原審並利用3,000元裁判
17 費阻礙上訴人訴訟權之行使及公約權利之抗辯，原判決顯屬
18 適用法律錯誤等語。

19 四、本院經核原判決駁回上訴人於原審之訴，其結論尚無違誤。

20 茲就上訴意旨論述如下：

21 (一)應適用法令：

22 1. 行政罰法

23 第3條：「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行
24 為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中
25 央或地方機關或其他組織。」

26 2. 水土保持法

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

30 (2)第8條第1項第5款：「下列地區之治理或經營、使用行為，
31 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

01 維護：……五、於山坡地或森林區內開發建築用地，或設置
02 公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土
03 石、處理廢棄物或其他開挖整地。」

04 (3)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
05 從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核
06 定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評
07 估審查結果一併送核：……四、開發建築用地、設置公園、
08 墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理
09 廢棄物或其他開挖整地。」

10 (4)第23條第2項：「未依第12條至第14條規定之一擬具水土保
11 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
12 分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及所使用
13 之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、
14 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
15 地之開發申請。」

16 (5)第33條第1項第2款：「有下列情形之一者，處新臺幣6萬元
17 以上30萬元以下罰鍰：……二、違反第12條至第14條規定之
18 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
19 處理與維護者，或違反第23條規定，未在規定期限內改正或
20 實施仍不合水土保持技術規範者。」

21 3. 裁罰基準第2點：

22 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
23 大小及違規次數處罰之；其中違規面積0.05公頃以上未達0.
24 2公頃，第1次罰鍰6萬元。

25 (二)在公、私山坡地內開挖整地，有破壞水土資源、水源涵養之
26 虞，依水土保持法第8條第1項第5款之誡命規定，應遵循水
27 土保持技術規範，實施水土保持之處理與維護，而同法第12
28 條第1項第4款規定採事前審查許可制，對在山坡地從事開挖
29 整地行為之人，課予擬具水土保持計畫，事先送請主管機關
30 審查核定之水土保持義務。倘有違反此項行政法上義務規
31 定，同法第23條第2項、第33條定有各種法律效果之行政

01 罰。此項事前擬具水土保持計畫予以管制之立法設計，旨在
02 防免違反水土保持技術規範之山坡地保育危害行為，以達水
03 土資源保育之立法目的，故不論行為人對山坡地有無合法之
04 經營或使用權能，在開挖整地時，均負有此項行政法上水土
05 保持義務。是以，同法第4條、第12條第1項規定所稱「水土
06 保持義務人」，依合法規範目的之解釋，不以有權經營或使
07 用之人為限，包括無權占有他人山坡地之經營或使用人（最
08 高行政法院111年度上字第437號判決參照）。

09 (三)系爭組織並非非法人團體，原處分以上訴人為處罰對象，並
10 無違誤：

11 1. 依行政罰法第3條、第7條第2項及行政程序法第21條、第22
12 條第1項第3款規定意旨，非法人團體固得為行政法上之義務
13 主體，如發生義務違反之情形，得成為行政罰對象。惟依明
14 定其一排除其他之解釋方法，如組織之性質上並非非法人團
15 體，即不得成為行政法上之義務主體或行政罰對象，亦無從
16 構成同法第14條第1項「故意共同實施違反行政法上義務」
17 之行為主體。又同法第16條準用第15條第1、2項關於私法人
18 之代表權人因一定情形之故意或重大過失行為，應並受同一
19 規定罰鍰之處罰，而不及其他內部關係者（私法人代表人以
20 外之機關或職員）之規定，僅準用於「非法人團體或法人以
21 外之其他私法組織」，對於並非非法人團體之組織，無從適
22 用或準用。至所謂非法人團體係指由多數人所組成，有一定
23 之組織、名稱及目的，且有一定之事務所或營業所為其活動
24 中心，並有獨立之財產，而設有代表人或管理人對外代表團
25 體及為法律行為者始屬之。

26 2. 經查，原審依據上訴人於原審審理時之陳述，系爭土地開挖
27 整地乃系爭組織為興建神社，上訴人係依照系爭組織總理蔡
28 吉源及徐鴻麟之指示從事系爭土地的開挖整地工作，又農委
29 會98年8月14日農授水保字第098185081號函及附圖顯示山坡
30 地範圍，暨112年4月18日會勘紀錄及照片顯示系爭土地有開
31 挖整地情形，地上放置有系爭組織之公告牌及旗幟數支，參

01 酌系爭土地所有人許陳白蘭及承租人何金枝之陳述函，陳報
02 係自稱系爭組織之人未徵得其同意擅自開挖整地等情，大致
03 相符，認上訴人及系爭組織之相關人員共同使用系爭土地，
04 俱屬水土保持法第4條所稱水土保持義務人，而有未擬具水
05 土保持計畫送請主管機關核定，擅自在屬山坡地之系爭土地
06 開挖整地之違規事實，核與卷內證據相符，亦無違於經驗法
07 則、論理法則，自得採為本院判決之基礎。

- 08 3. 又就原處分以上訴人為裁罰對象，並無違誤乙節，原判決業
09 敘明：上訴人知悉並參與執行系爭土地未經許可擅自開挖整
10 地之行為，其與系爭組織相關人員間就本件違反水土保持法
11 之違章，有共同實施之情形，核屬水土保持法第12條第1項
12 之行為人無訛。至上訴人所稱系爭組織，非備案之政黨，亦
13 無商業登記或輔導立案之人民團體資料，有內政部112年12
14 月1日台內民字第1120145272號函、彰化縣政府112年12月12
15 日府綠商字第1120500023號函覆結果附於原審另案即112年
16 度地訴字第32號卷內可稽，且上訴人並未提出系爭組織之相
17 關登記資料或其他證明文件，自難認系爭組織符合非法人團
18 體之要件，從而，應認系爭組織非屬非法人團體。系爭組織
19 之性質既非為非法人團體，即不得成為行政法上之義務主體
20 或行政罰對象，亦無從構成同法第14條第1項「故意共同實
21 施違反行政法上義務」之行為主體，是上訴人主張違反水土
22 保持義務而對系爭土地開挖整地之經營使用人，應為系爭組
23 織，原處分以上訴人為裁罰對象，係屬有誤云云，並無可
24 採，被上訴人據此對於上訴人於系爭土地未經許可開挖整地
25 之開發行為已違反水土保持法第8條第1項、第12條第1項等
26 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
27 第2點規定，以原處分裁處上訴人最低額罰鍰6萬元，於法洵
28 屬有據等情明確，經核與證據法則、經驗法則及論理法則無
29 違，且其所適用之法規亦無違誤。上訴人前開上訴意旨，無
30 非重申其於原審已提出而為原判決論駁不採之事由再予爭

執，並以其主觀歧異之法律意見，指摘原判決適用法規不當，均難謂為原判決有違背法令之情形，自無可採。

4. 再本院高等行政訴訟庭就簡易訴訟事件之上訴為法律審，依行政訴訟法第263條之5準用第254條第1項規定，應以原審法院判決確定之事實為判決基礎，故上訴人不得在上訴審提出新事實或新證據方法作為提起上訴之理由。上訴人於提起本件上訴後，於其上訴理由狀聲請調查證據（本院卷第17頁），以證明其主張之事實，核屬於法律審上訴中提出新證據方法，尚非本院所能審酌，亦非合法之上訴理由。

五、綜上所述，原判決理由雖有不同，但結論並無二致。上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、結論：上訴無理由。

中 華 民 國 115 年 6 月 23 日

審判長法官 黃 堯 讚

法官 曾 宏 揚

法官 林 韋 岑

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中 華 民 國 115 年 6 月 23 日

書記官 鄭 郁 萱