

臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭

114年度地訴字第76號

0000000000000000

原告 吳明煌
被告 苗栗縣政府

代表人 鍾東錦
訴訟代理人 江淑惠

上列當事人間水土保持法事件，原告不服被告民國114年1月20日府水保字第11400185582號函、農業部114年6月10日農訴字第1140703445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、事實概要：被告前獲苗栗縣造橋鄉公所通報，坐落苗栗縣○○鄉○○○段0000地號土地(下稱系爭土地)違規設置擋土牆及水泥鋪面等物，乃於民國113年11月28日會同水土保持服務團技師至系爭土地勘查，發現現況未依水土保持法規定申報核可而擅自開挖整地及設置擋土牆(違規面積約200平方公尺)。其後被告以113年12月3日府水保字第1130262405號函通知系爭土地之所有權人(即祭祀公業劉明周嘗)到府說明，原告則於同年月13日會同系爭土地之管理人陳述原告為設置擋土牆及水泥鋪面等物品之人。被告認原告違反水土保持法第8條第1項第5款、第12條第1項第4款、第23條第2項規定，依同法第33條第1項第2款，及苗栗縣政府處理違反水土保持法案件罰鍰基準第2條所附罰鍰分級表規定，以114年1月20日府水保字第1140015582號函裁處原告罰鍰新臺幣(下同)6萬元，並應立即停工(下稱原處分)。原告不服，提起訴願，經農業部以114年6月10日農訴字第1140703445號訴願決

01 定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，於法定期間內提起本
02 訴。

03 二、原告起訴主張及聲明：

04 (一)主張要旨：

05 1.原告所居住系爭土地上之建物，已存在80餘年。原先系爭
06 土地之地目為雜建用地，嗣因不明原因經公部門在未經通
07 知之情況下，任意變更地目為農牧用地，導致原先合理使
08 用之行為遭認定為違法開發。

09 2.系爭土地為山坡地形，每逢雨季屢有土石滑落，原告為維
10 護居住安全，自費施作擋土牆，並未肇致水土流失或破壞
11 環境，不構成大規模整地或開發用途，應屬得免為水土保
12 持計畫書，或得補辦計畫之範疇。何況被告未進行實地查
13 證或召開現場會議，而僅以空拍圖推斷違規，應有不當。
14 是被告以原處分裁罰原告，違反行政程序法所定之調查義
15 務及比例原則，顯失公平。

16 (二)聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費用由被告負
17 擔。

18 三、被告答辯及聲明：

19 (一)答辯要旨：

20 1.依被告於113年11月28日會同水土保持服務團技師之勘查
21 結果，及原告於同年月13日會同系爭土地之管理人於被告
22 機關處所為之陳述，原告確實有未擬具水土保持計畫報請
23 被告核定，亦未依水土保持技術規範實施水土保持處理與
24 維護，擅自於系爭土地內開挖整地及設置混凝土擋牆之行
25 為。原告主張被告未進行實地查證或召開現場會議，而僅
26 以空拍圖推斷違規，與事實不符。

27 2.依水土保持法第12條第1項第4款規定，水土保持義務人於
28 山坡地內從事特定開發行為，應先擬具水土保持計畫書送
29 請主管機關核定，並未以土地地目或土地編定為要件，原
30 告主張因系爭土地變更地目為農牧用地，導致其合理使用
31 之行為遭認定為違法開發，尚非可採。又原告所為並非水

土保持計畫審核監督辦法第4條規定之行為，且水土保持法亦未設有允許行為人補辦計畫書而免予處罰之規定，故原告主張其行為屬得免為水土保持計畫書，或得補辦計畫之範疇一節，亦無可採。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、本件爭點：

(一)原告就系爭土地所為開挖整地設置混凝土擋土牆之行為，未申請水土保持計畫，是否違反水土保持法第12條第1項第4款、第23條第2項、第33條第1項第2款規定，被告作成原處分是否有據？

(二)原告主張系爭土地之地目應為雜建用地，不得變更為農牧用地，應依雜建用地來認定原告是否可以開挖整地，有無理由？

五、本院判斷：

(一)前揭事實概要欄所載各情，除上開爭點外，未據兩造爭執，並有原處分、訴願決定、苗栗縣○○鄉○○○○○000○00○00○鄉○○○0000000000號函、苗栗縣113年度第9期變異點查證情形表、造橋鄉山坡地違反水土保持法查報表、苗栗縣政府山坡地違規案件113年11月28日會勘紀錄表、被告113年12月3日府水保字第1130262405號函、苗栗縣政府加強山坡地保育利用管理到府說明紀錄等附卷可證，堪信為真實。

(二)應適用法令：

1.水土保持法：

(1)第3條第3款：「本法專用名詞定義如下：…三、山坡地：係指國有林事業區、試驗用林地、保安林地，及經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就合於下列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地：（一）標高在100公尺以上者。（二）標高未滿100公尺，而其平均坡度在百分之5以上者。

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

04 (3)第8條第1項第5款「下列地區之治理或經營、使用行
05 為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持
06 之處理與維護：…五、於山坡地或森林區內開發建築用
07 地，或設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓
08 練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。」

09 (4)第12條第1項第4款：「水土保持義務人於山坡地或森林
10 區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管
11 機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附
12 環境影響評估審查結果一併送核：…四、開發建築用
13 地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練
14 場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。」

15 (5)第23條第2項：「未依第12條至第14條規定之一擬具水
16 土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依第33條
17 規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其
18 設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需
19 費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第1次處
20 罰之日起2年內，暫停該地之開發申請。」

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

27 2.水土保持計畫審核監督辦法第4條：「(第1項)水土保持義
28 務人有下列情形之一，免擬具水土保持計畫或簡易水土保
29 持申報書送請主管機關審核：一、實施農業經營所需之開
30 挖植穴、中耕除草等作業。二、經營農場或其他農業經營
31 需要修築園內道或作業道，路基寬度在2.5公尺以下且長

度在100公尺以下者。三、其他因農業經營需要，依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護者。(第2項)前項第2款及第3款行為，仍應向當地主管機關或中央主管機關所屬水土保持機關申請同意後始得施工，並接受監督與指導。」

3. 苗栗縣政府處理違反水土保持法案件罰鍰基準：

(1) 第1條：「苗栗縣政府為落實水土保持法(以下簡稱本法)及處理違反本法案件，依比例原則，予以有效裁處，以建立執法公平性，特訂定本基準；本基準未規定者，依本法等相關規定辦理。」

(2) 第2條：「違反本法規定，依罰鍰分級表裁罰之。」

(3) 罰鍰分級表：(罰鍰單位：新臺幣)

違反面積	罰鍰金額
800平方公尺以下	6萬
備註：一、違規次數及違規面積，分別處以罰鍰： 第一次：依違規面積處罰鍰金額。	

(三) 查系爭土地為山坡地，有經行政院依水土保持法第3條第3款核定公告之苗栗縣山坡地範圍圖附卷可證（見本院卷第145頁），原告為系爭土地之使用人，屬水土保持法第4條所稱之水土保持義務人。則依水土保持法第8條第1項第5款及第12條第1項第4款規定，原告在系爭土地堆積土石或開挖整地之前，即有先擬具水土保持計畫書送請主管機關核定之行政法上義務。依卷附被告勘查系爭土地違反水土保持查報表所示（見本院卷第111頁），系爭土地有大面積水泥鋪面，且施作水泥擋土牆之事實，顯係使用機具開挖、整平土地、砍除樹木等，業已造成地形地貌之改變，自屬開挖整地之行為。此項開挖整地之行為，顯與水土保持計畫審核監督辦法第4條所規定免擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書送請主管機關審核之情形不合。則原告未擬具水土保持計畫送請主管機關核定即逕行施作，違章事實要屬明確，被告依水

01 土保持法第23條第2項、第33條第1項第2款規定作成原處
02 分，於法有據。

03 (四)原告雖主張被告現場勘查時並未通知原告到場，程序有誤云
04 云。惟按行政程序法第42條固規定：「(第1項)行政機關
05 為瞭解事實真相，得實施勘驗。(第2項)勘驗時應通知當
06 事人到場。但不能通知者，不在此限。」如缺乏正當事由而
07 未通知時，其勘驗程序雖有瑕疵，然所實施之勘驗程序，並
08 非即屬無效，僅其證明力強弱問題(最高行政法院96年度判
09 字第441號判決意旨參照)。經查，被告於113年11月26日接
10 獲苗栗縣造橋鄉公所通報系爭土地有違規設置擋土牆與水泥
11 鋪面等物，旋於113年11月28日會同水土保持服務團技師至
12 系爭土地勘查，會勘紀錄表並載謂：「經電話通知義務人不
13 克出席。」等節，有苗栗縣造橋鄉公所上揭通報函文及會勘
14 紀錄表在卷可佐(見本院卷第97、107頁)，承辦人即被告
15 訴代亦陳稱當時因來不及以書面通知，故以電話通知等語
16 (見本院卷第159頁)，惟原告否認其情。參酌原告並非系
17 爭土地所有權人，且被告於現場勘查後通知到府說明之對象
18 亦未包括原告，有苗栗縣政府113年12月3日府水保字第
19 1130262405號函存卷可證(見本院卷第113至115頁)，則被
20 告於現場勘查前以電話通知到場者是否係原告，確屬有疑。
21 惟依上開最高行政法院裁判意旨，縱原告於被告進行勘驗時
22 未經通知到場，然當日勘查之結果為「查有整地新設混凝擋
23 土牆高約2.3m，長約20m之情事，另查有新設混凝土鋪
24 面」，並有拍攝現場照片存證，嗣並經原告到府說明時確認
25 有上開情事並自承為行為人等節，觀諸卷附會勘紀錄表、現
26 場照片及到府說明紀錄即明(見本院卷第107頁、111、117
27 頁)。則上開勘查程序雖有瑕疵，既經原告嗣後確認勘查結
28 果無訛，仍無礙於本案事實之認定及原處分之適法性。

29 (五)至原告另強調系爭土地本為雜項建地，遭公部門無故變更為
30 農牧用地，致其合法開發之行為變為不合法云云。然水土保
31 持法之開挖整地必須擬具水土保持計畫書送請主管機關核

定，係以「山坡地或森林區內」為前提，水土保持法第12條第1項第4款規定甚明。是系爭土地無論為農牧用地或雜項建地，既屬經行政院核定公告之山坡地，其開挖整地即應受水土保持法所規範，原告此項主張，亦顯無可採。

六、結論：

(一)綜上所述，原告未擬具水土保持計畫書報請被告核定，亦未依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護，而擅自於系爭土地內開挖整地及設置擋土牆，事屬明確。被告依法作成原處分（罰鍰6萬元為法定最低數額），訴願決定予以維持，均無違誤。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

(二)兩造其餘攻防及舉證，於判決結果不生影響，無庸逐一論述，附此敘明。

(三)原告之訴為無理由，訴訟費用應由原告負擔。

中 華 民 國 115 年 2 月 12 日

審 判 長 法 官 黃司熒

法 官 李婉玉

法 官 李嘉益

一、以上正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方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日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。

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2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

所需要件

訴訟代理人之情

01	形	
02		
03	(一)符合右列情	1. 上訴人或其法定代理具備律師資格或為
04	形之一者，	教育部審定合格之大學或獨立學院公法
05	得不委任律	學教授、副教授者。
06	師為訴訟代	2. 稅務行政事件，上訴或其法定代理人具
07	理人	備會計師資格者。
08		3. 專利行政事件，上訴或其法定代理人具
09		備專利師資格或依法得為專利代理人者
10		。
11		
12	(二)非律師具有	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親
13	右列情形之	等內之姻親律師資格者。
14	一，經高等	2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。
15	行政法院高	3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法
16	等行政訴訟	得為專利代理人者。
17	庭認為適當	4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公
18	者，亦得為	法上之非法人團體時，其所屬專任人員
19	為上訴審訴	辦理法制、法務、或與訴訟事件相關業
20	訟代理人。	務者。
21		
22	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，	
23	上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係	
24	之釋明文書影本及委任書。	
25		

26 中 華 民 國 115 年 2 月 12 日
27 書記官 張宇軒

28 附件：

29 附表一

30	項次	違反本法條款	本法處罰條款及罰鍰範圍(新臺幣)	污染程度(A)			污 染 物 項目(B)	污染特性 (C)	影響程度(D)	
	十	第24條第	第62條第1項第5	一、應申	(一)屬中央主管機關公告第一批或第	A=6-10	B=1	C =違反本法	一、應申請許	D=2-5

(續上頁)

01

一	1項、第2項、第4項或第88條(固定污染源設置與操作許可規定)	款、第63條工商廠場:10~2,000萬元 非工商廠場:2~100萬元	請許可證而未申請,或已申請尚未取得,逕行設置或操作污染源	二批應申請固定污染源設置與操作許可證者			規定之日(含)前一年內違反相同條款之累積次數	可證而未申請,或已申請尚未取得,逕行設置或操作固定污染源	
				(二)屬中央主管機關公告第三批以上批次應申請固定污染源設置與操作許可證者	屬第一類、第二類固定污染源	A=2~5			
					屬第三類固定污染源	A=2			