臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭
114年度簡字第45號

原　　告　曾建成
輔 佐 人　劉錦雲
被　　告　苗栗縣政府
代 表 人　鍾東錦
訴訟代理人　葉日陞
　　楊明彥
　　張濬仲

上列當事人間水土保持法事件，原告不服農業部中華民國114年3月14日農訴字第1130729425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：

原告未先擬具水土保持計畫送請被告核定，擅自於坐落苗栗縣○○鄉○○段000000地號屬山坡地範圍內之土地【下稱系爭土地，違規地點原記載苗栗縣○○鄉○○段00000地號土地，業經被告更正（見本院卷第189頁）】開挖整地、開闢施工便道及鋪設水泥鋪面，違規面積約69平方公尺。經被告所屬公館鄉公所（下稱公館鄉公所）報被告辦理，被告於113年11月15日，派員會同相關人員至現場勘查屬實。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款及第23條第2項規定，乃依同法第33條第1項第2款、苗栗縣政府處理違反水土保持法案件罰鍰基準（下稱裁罰基準）第2點規定，以113年11月22日府水保字第1130254989號函（下

稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並命立即停工。原告不服，提起訴願，經農業部114年3月14日農訴字第1130729425號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告為在系爭土地置放蓄水池，且為避免蓄水池因地震損壞，而在蓄水池擺放地鋪設水泥地面，於施工前，並依申請蓄水池施作及補助謹遵政府規定流程辦理，經農業部農村發展及水土保持署臺中分署(下稱臺中分署)於113年10月25日，以農保中防字第1132743379號函核准補助在案(下稱113年10月25日函)。從而，原告為建造蓄水池需要所鋪設之水泥地面並未逾越行政院農業委員會108年7月15日農授水保字第1081865227A號函釋規定。

2.原告施作蓄水池，業經臺中分署於113年10月25日函第七點明示同意免擬具簡易水土保持申報書；現場照片實為灌漿後復原景象，挖土機僅因是為灌漿車輛借道天泉宮土地的填土復原，非開挖整理系爭土地；施工便道僅係為人工搬運材料而暫時移除地上物，完工即復原，未另闢車道，亦未改變農業用途；至水泥鋪面乃依臺中分署指示與地形需要施作之穩固措施，合於法令且經該分署監督驗收在案，自無故意違規。

3.又原告未受通知參與113年11月15日現場會勘，紀錄上簽名係事後回程補簽且未予陳述意見，該紀錄顯有瑕疵；過往亦無經臺中分署核准補助之蓄水池案件仍須另送被告核定水土保持計畫之先例等語

㈡並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

系爭土地確屬山坡地範圍內之土地，原告為系爭土地實際經營使用人，自屬水土保持法第4條所稱之水土保持義務人，

其擅自在系爭土地明顯改變原地形地貌，故被告將有開挖整地、開闢施工便道及水泥鋪面之範圍予以匡列，並經原告到場確認違規面積無誤。從而，原告確有未依水土保持法第12條第1項第4款規定先擬具水土保持計畫送核，且原告已承認現況開挖整地、開闢施工便道及水泥鋪面事實，不當經營使用山坡地之違反水土保持法第8條第1項第5款規定情事，應可認定等情。

㈡並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠如事實概要欄所示之事實，有臺中分署113年10月25日函及其附件、苗栗縣政府山坡地違規案件會勘紀錄表、系爭土地施工現場會勘照片、原處分、訴願決定（見本院卷第53至57頁、第81至89頁）、山坡地農地水土保持及附屬設施補助申請書、切結書、同意施作書件、苗栗縣○○鄉○○段00000地號、系爭土地及同段39地號土地登記第一類謄本、農業部農村發展及水土保持署山坡地範圍、特定水土保持區、查定分類查詢結果、申請保育、灌溉用蓄水池免擬具簡易水土保持申報書審查表、山坡地農地水土保持及附屬設施補助勘查報告、勘查照片及山坡地農地水土保持及附屬設施補助核定項目表等資料在卷可參（見訴願卷第64至90頁），且為原告所不爭執，是此部分事實，堪信為真實。

㈡應適用之法令：

1.水土保持法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第4條規定：「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。」第8條第1項第5款及第2項規定：「（第1項）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開發建築用地，或設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍

事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。……。（第2項）前項水土保持技術規範，由中央主管機關公告之。」第12條第1項第4款、第4項規定：「（第1項）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、開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。……。（第4項）第1項各款行為，屬中央主管機關指定之種類，且其規模未達中央主管機關所定者，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之；其種類及規模，由中央主管機關定之。」第23條第2項規定：「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33條第1項及第2項規定：「（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：一、違反第8條第1項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，或違反第22條第1項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。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.水土保持技術規範第1條規定：「本規範依水土保持法（以下簡稱本法）第8條第2項規定訂定之。」第88條第1項規

定：「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。」第141條規定：「因天然災害或人為活動所導致土壤裸露之坡面，應儘速敷蓋，適時植生，以防止土壤流失或淺層崩塌。」

3.裁罰基準第2條規定：「違反本法規定，依罰鍰分級表裁罰之。」附表依（罰鍰分級表）：「違規面積800平方公尺以下；罰鍰6萬元。備註：一、依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。」上開規定乃苗栗縣政府為處理違反水土保持法事件所訂定，作為下級機關行使水土保持法所授與裁量權之準據，在遵循法律授權目的及範圍之內，既能實踐具體個案之正義，又能符合平等原則，自非法所不許。

㈢查系爭土地係位在苗栗縣公館鄉北河段，經公告為山坡地範圍、使用分區為山坡地保育區之土地一節，有農業部農村發展及水土保持署山坡地範圍、特定水土保持區、查定分類查詢結果、系爭土地登記第一類謄本等在卷可參（見訴願卷第76頁、第82頁）。而原告為苗栗縣○○鄉○○段00000地號土地所有權人，且徵得系爭土地所有權人林曾麗華之同意，在系爭土地施作山坡地農地水土保持及附屬設施等情，亦有同意施作書件附卷可憑（見訴願卷第86頁）。是依上開水土保持法第4條規定，原告自為系爭土地之水土保持義務人。

㈣系爭土地因民眾檢舉，經被告所屬水利處派員於113年11月15日至系爭土地上勘查，發現該地有開挖整地、開闢施工便道及鋪設水泥鋪面之情形，有苗栗縣政府山坡地違規案件會勘紀錄表、系爭土地施工現場會勘照片在卷可佐（見本院卷第83至85頁）。而依113年11月15日系爭土地施工現場會勘照片顯示，卷附第83頁右上角照片有已完成、預計擺放蓄水池之水泥平台，第83頁右下角照片之有自水泥平台延伸之黃土路面，水泥平台和黃土路段周圍為孟宗竹等情，有系爭土地施工現場會勘照片附卷可憑（見本院卷第83頁）；復據原告於本院審理時陳明：第83頁右下角照片之黃土路面寬度約

6、7公尺，大於水泥平台，沿黃土路段向右上角往上走是天泉宮之土地。水泥平台和黃土路面其上原先都是種植孟宗竹，孟宗竹是原告僱用45型挖土機，從第83頁右下角照片之右上方天泉宮土地順著黃土路段往左下方移除，黃土路段兩條痕跡是挖土機履帶的痕跡。黃土路段是為了讓挖土機能夠在施工平台上施工所闢建的臨時便道，還有以人力搬運蓄水池之不鏽鋼鋼捲、施工機具，如電焊、剛才、樓梯及小型零配件等語（見本院卷第111至112頁、第151頁、第186至187頁）。又蓄水池之直徑為4.57公尺，蓄水池投影面積16.43平方公尺，個別申請面積（含整地）23.35平方公尺，施作2個蓄水池，個別申請面積（含整地）共46.7平方公尺一情，亦有申請保育、灌溉用蓄水池免擬具簡易水土保持申報書審查表存卷可考（見訴願卷第72頁）。是以，綜觀會勘現場照片、審查表及原告所述，足認原告有於系爭土地從事開挖整地即移除約69平方公尺之孟宗竹，且移除孟宗竹後所生之黃土路段，有作為挖土機通行、人力搬運施作需水池所需之材料、器具，該路段即為施工便道，原告確有開挖整地、開闢施工便道之行為甚明。則原告係系爭土地之水土保持義務人，為供農用或其他目的之開發利用，未經調查規劃，亦未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，即於系爭土地從事開挖整地，開闢施工便道之行為，則原告行為係違反水土保持法第8條第1項第5款、第12條第1項第4款規定，應堪認定。是以，原處分認定原告有上開違章事實，自屬於法有據。

㈤雖原告主張：挖土機僅因是為灌漿車輛借道天泉宮土地的填土復原，非開挖整理系爭土地；施工便道僅係為人工搬運材料而暫時移除地上物，完工即復原，未另闢車道，亦未改變農業用途；至水泥鋪面乃依臺中分署指示與地形需要施作之穩固措施，依臺中分署113年10月25日函免擬具簡易水土保持申報書云云，並舉臺中分署113年10月25日函為證（見本院卷第53頁）。惟查：

1.觀之原告出具之申請保育、灌溉用蓄水池免擬具簡易水土保持申報書審查表（見訴願卷第72頁），其中確認事項項次3「未另闢建施工便道及增設永久性擋土設施，且施工挖填平衡」，經原告勾選「是」；臺中分署113年10月25日函，其中說明七記載：「另經審視所送申請資料，申請面積23.35平方公尺，蓄水池投影面積16.43平方公尺，未闢建施工便道及增設永久性擋土設施，且挖填平衡，符合水土保持計畫審核監督辦法第4條第1項第3款規定及行政院農業委員會108年7月15日農授水保字第1081865227A號函釋，同意本次申請補助之保育、灌溉用蓄水池免擬具簡易水土保持申報書」等語（見本院卷第53頁）。可知臺中分署係審視原告出具之申請資料，依申請面積未滿蓄水池投影面積之2倍、未闢建施工便道及增設永久性擋土設施，且挖填平衡，符合水土保持計畫審核監督辦法第4條第1項第3款規定及行政院農業委員會108年7月15日農授水保字第1081865227A號函釋，始同意原告於系爭土地施作蓄水池免擬具簡易水土保持申報書。

2.然依前開會勘紀錄及現場採證照片等所示，系爭土地原為孟宗竹林，原告為施作蓄水池，有將系爭土地上之孟宗竹移除，土表裸露無遺面積約為69平方公尺，且移除孟宗竹後所生之黃土路段，有作為挖土機通行、人力搬運施作需水池所需之材料、器具，而有開闢施工便道之事實，業如前述，原告於系爭土地開闢施作便道，已不符合臺中分署113年10月25日函同意原告免擬具簡易水土保持申報書之要件。是以，原告主張其並未開闢施工便道、依臺中分署113年10月25日函免擬具簡易水土保持申報書云云，已非有據，而無足取。

3.復查，原告未曾提出水土保持計畫送請主管機關核定，也未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，即逕行施工，顯已違反上揭規定。又實際進行施工作業之人係受雇主即原告之指揮監督，系爭土地施作蓄水池時，原告亦有在場，有原告提出之現場灌漿照片可證（見本院卷第161

頁），則原告對於相關施工範圍、方式等作業細節均屬知悉，即有違反水土保持法第8條與第12條規定之事實甚明。是以，原告主張在系爭土地施作蓄水池合於法令且經該分署監督驗收在案，自無違規云云，難認可採，原告自無從據此主張免責。

㈥原告另主張：原告未受通知參與113年11月15日現場會勘，紀錄上簽名係事後回程補簽，且未予陳述意見，該紀錄顯有瑕疵；過往亦無經臺中分署核准補助之蓄水池案件仍須另送被告核定水土保持計畫之先例云云。經查，113年11月15日會勘時，原告之本人雖未在場，惟原告之輔佐人在場，且會勘後，被告所屬水利處人員有依輔佐人之告知，前去原告友人處詢問原告，原告並有提示申請施作蓄水池之相關公文，嗣於同日下午並有至被告說明等情，業據被告陳明在卷，且為原告所不爭執（見本院卷第109、150頁）；嗣於訴願階段亦針對原處分裁罰事實提出訴願理由（見訴願卷第12至18頁）。準此，被告於裁罰前，已給予原告陳述意見之機會，難認有違行政程序法第102條之正當程序及誠信原則。又其他經臺中分署核准補助之蓄水池案件，是否確無送被告核定水土保持計畫之先例，原告並無相關舉證，且依前揭所述，臺中分署係經審視申請補助蓄水池之資料，勘查確認須符合水土保持計畫審核監督辦法第4條第1項第3款規定及行政院農業委員會108年7月15日農授水保字第1081865227A號函釋，始同意免擬具簡易水土保持申報書，而非經同意補助者，即無須擬具簡易水土保持申報書，原告所述，實有誤解。

㈦從而，原告違反水土保持法第12條第1項第1款及第4款規定，業如前述。被告審酌系爭土地違規面積69平方公尺，屬於裁罰基準第2條附表一違規面積800平方公尺以下，又考量原告係第1次違規，則被告就違規面積、次數等綜合考量，依水土保持法第33條第1項第2款、裁罰基準第2條附表一作成原處分，裁處6萬元並要求立即停工，無裁量濫用之情

事，於法並無不合。

五、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　4　　日

法　官　李婉玉

上為正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀，上訴狀並應記載上訴理由，表明關於原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事實，並繳納上訴費新臺幣3,000元；未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書（上訴狀及上訴理由書均須按他造人數附繕本）。如逾期未提出上訴理由書者，本院毋庸再命補正而逕以裁定駁回上訴。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　4　　日

書記官　張宇軒