最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第437號

上 訴 人 高雄市政府水利局

代 表 人 蔡長展

訴訟代理人 王怡雯 律師

被 上 訴 人 黃榮華

上列當事人間水土保持法事件，上訴人對於中華民國111年3月24日高雄高等行政法院108年度訴字第452號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、原判決除確定部分外廢棄。
- 二、廢棄部分被上訴人在第一審之訴駁回。
- 三、廢棄部分第一審及上訴審訴訟費用由被上訴人負擔。

理 由

- 一、爭訟概要：緣高雄市所有坐落同市旗山區鼓山段74地號土地（重測前旗山段125-18地號土地，下稱系爭土地），高雄市旗山區公所（下稱旗山區公所）為管理者，前經公告為水土保持法上之山坡地。上訴人因接獲檢舉有違規開挖整地情形，於民國108年3月29日會同高雄市政府環境保護局（下稱環保局）、旗山區公所、高雄市政府警察局旗山分局（下稱旗山分局）等及被上訴人至系爭土地勘查，發現被上訴人有在系爭土地上面積約0.03公頃範圍堆置營建混合物之情事，認被上訴人乃水土保持義務人，未先擬具水土保持計畫送請上訴人核定，即擅自於系爭土地堆置營建混合物，經通知其陳述意見後，以其違反水土保持法第12條第1項第4款規定為由，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，以108年6月26日高市水保字第00000000000號函檢附裁處書（下合稱原處分一），裁處被上訴人罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並命停止一切違反水土保持法之開發利

01 用行為，且應於108年7月30日前檢具專業技師簽證之水土保持
02 處理計畫送上訴人審核。嗣因被上訴人未在期限內提出水土
03 保持處理計畫送審，上訴人認有經限期改正而不改正之再
04 次違規情形，乃依同法第33條第1項第2款、第2項及裁罰基
05 準第2點規定，以108年9月6日高市水保字第0000000000號
06 函檢附裁處書（下稱原處分二，並與原處分一合稱原處
07 分），裁處被上訴人罰鍰8萬元，並命停止一切違反水土保持
08 法之開發利用行為。被上訴人不服，循序向高雄高等行政
09 法院（下稱原審）提起撤銷訴訟，經原審以108年度訴字第452
10 號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，
11 提起本件上訴（至於被上訴人於原審另以財團法人華榮醫院
12 籌備處〔下稱華醫籌備處〕名義對原處分所提撤銷訴訟，及
13 其2人併對高雄市政府等人提起結果除去與國家賠償等訴訟
14 暨所追加之其他訴訟部分，經原判決駁回後，未經被上訴人
15 及華醫籌備處上訴，已告確定）。

16 二、被上訴人起訴之主張、上訴人在原審之答辯及聲明均引用原
17 判決之記載。

18 三、原審為不利上訴人之判決，係以：被上訴人於108年3月27日
19 因系爭土地自來水管線破裂，且邊坡土方部分崩塌，需土方
20 回填固坡以免管線再度破裂，同意訴外人劉某尋找合適土方
21 回填，劉某洽詢薛姓友人而由薛某尋得司機2人，於108年3
22 月29日駕駛營業貨運曳引車，前往屏東縣九如鄉舊九如國小
23 整修為高齡者照顧園區之整修工地，將校舍拆除後所產生未
24 經分類、包含未與土石分離之鋼筋等營建事業廢棄物，載運
25 至系爭土地傾倒，傾倒面積約291.19平方公尺，由劉某在場
26 接應車輛入內，指示工人操作挖土機進行掩埋、整平工作，
27 而於同日16時45分許，為環保人員會同旗山分局員警、旗山
28 區公所人員等當場查獲。然因被上訴人前雖為興辦華榮醫
29 院，於83年間以華醫籌備處名義與改制前高雄縣旗山鎮公所
30 （現改制為旗山區公所）簽訂系爭土地之買賣契約，該買賣
31 契約嗣經解除後，就系爭土地已無合法使用權源，縱未擬具

01 水土保持計畫而有堆積土石、處理廢棄物及開挖整地行為，
02 亦不是違反水土保持法第12條之水土保持義務人，事實上亦
03 無從期待其擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，即不得
04 依同法第23條第2項及第33條第1項第2款予以裁處，原處分
05 一科處罰鍰並命限期改正，原處分二以被上訴人未在期限內
06 改正屬第2次違規，裁處罰鍰及命停止一切違反水土保持法
07 之開發利用行為，均有未合等語，為其判斷之基礎。

08 四、本院按：

09 (一)水土保持法是為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資
10 源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福
11 祉而制定（同法第1條參照），同法第3條第2款：「本法專
12 用名詞定義如下：……□水土保持計畫：係指為實施水土保
13 持之處理與維護所訂之計畫。」第4條：「公、私有土地之
14 經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地
15 之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務
16 人。」第8條第1項第5款：「下列地區之治理或經營、使用
17 行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之
18 處理與維護：……□於山坡地或森林區內開發建築用地，或
19 設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積
20 土石、處理廢棄物或其他開挖整地。」第12條第1項第4款：
21 「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先
22 擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環
23 境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核：
24 ……□開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場
25 地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整
26 地。」第23條第2項：「未依第12條至第14條規定之一擬具
27 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
28 定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及
29 所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經
30 營人、使用人或所有人負擔，並自第1次處罰之日起2年內，
31 暫停該地之開發申請。」第33條第1項第2款、第2項：「(第

01 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
02 鍰：……□違反第12條至第14條規定之1，未先擬具水土保持
03 計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違
04 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
05 技術規範者。(第2項)前項各款情形之一，經繼續限期改正
06 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
07 罰，至改正為止，並令其停工，得沒入其設施及所使用之機
08 具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用
09 人或所有人負擔。」依此，於公、私有山坡地內堆積土石或
10 處理廢棄物而為經營或使用，因此等土地之經營或使用有
11 破壞水土資源、水源涵養之虞，原應依水土保持技術規範，
12 實施水土保持之處理與維護；此等土地經營人、使用人或所
13 有人，即同法所稱之水土保持義務人，並應於從事此等危險
14 行為前，先行擬具水土保持計畫，送請主管機關核定；否則
15 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
16 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
17 止未經審核率行危險行為之規範，周全維護該法之立法目
18 的。由此可知，擬具水土保持計畫送請主管機關核定之事前
19 管制，重在水土資源之保育，而非土地經營、使用權源之稽
20 查。任何有意在山坡地內從事上述水土保育危險行為者，不
21 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
22 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
23 作之周全。至於法律對無權占用他人土地之禁止，與上開水
24 土保持法對水土保育危險行為之管制，原屬互不衝突之規
25 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
26 式為之，本得期待任何人除不得無權占用他人土地外，亦不
27 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
28 行為。主觀有責而無權占用他人山坡地，且未先擬具水土保
29 持計畫送經核定，率行堆積土石或處理廢棄物者，乃在有責
30 情形下牴觸兩義務規範，並對不同法益構成侵害，自應分別
31 予以究責。否則，如認無權經營、使用土地者即非水土保持

01 義務人，無從期待應對其水土保持危險行為先行擬具水土保持
02 計畫送經審查核定，無異獨對無權占用他人土地者，無正
03 當理由即免除其應受水土保持事前監督之義務，助長危害水
04 土保育之恣意竊行，形成不合理之差別待遇，顯與水土保持
05 法之規範意旨不符。

06 (二)經查，系爭土地為水土保持法上之山坡地，被上訴人於108
07 年3月27日同意劉姓訴外人尋找合適土方，至系爭土地邊坡
08 崩塌處回填，劉某經洽詢友人尋得司機於108年3月29日前往
09 屏東縣一處工地，將含有土石、鋼筋等營建事業廢棄物載運
10 至系爭土地內傾倒當作土石予以堆置、掩埋、整平，面積約
11 291.19平方公尺，經上訴人以原處分一命於108年7月30日前
12 檢具專業技師簽證之水土保持處理計畫送上訴人審核，被上
13 訴人逾期仍未依原處分一命提出水土保持處理計畫送審等
14 情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。依此，被
15 上訴人既有意於系爭土地之山坡地上堆積土石，參照前開說
16 明，此山坡地上堆積土石之土地使用行為，即屬有破壞水土
17 資源、水源涵養之虞的危險行為，不論被上訴人是否為系爭
18 土地之經營、使用權人，均應在此危險行為前，先行擬具水
19 土保持計畫送請上訴人審查核定，但被上訴人卻同意他人逕
20 行上開堆積土石之危及山坡地水土保持行為，即已故意違反
21 水土保持法第12條第1項第4款規定甚明；至於被上訴人知悉
22 堆積之土石乃營建事業廢棄物與否，其情節是否另該當廢棄
23 物清理法之罪，均不礙被上訴人上述違反水土保持法責任之
24 成立。上訴人以被上訴人有責違反水土保持法上開規定，依
25 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
26 定，以原處分一裁處被上訴人罰鍰6萬元，並命停止違法開
27 發利用行為，且限期應於108年7月30日前，檢具專業技師簽
28 證之水土保持處理計畫送上訴人審核，以資改正，並因被上
29 訴人經限期改正而不改正，就此再次違規情形，依同法第33
30 條第2項、第1項第2款及裁罰基準第2點規定，以原處分二裁
31 處被上訴人罰鍰8萬元，並命停止違法開發利用行為，於法

01 無誤。原判決依其錯誤之法律見解，僅因被上訴人對系爭土
02 地無合法使用權源，逕認其非水土保持法所稱之水土保持義
03 務人，無擬具水土保持計畫送請主管機關核定之義務，並以
04 此為由，撤銷訴願決定及原處分，經核有適用法規不當之違
05 誤。原判決除確定部分外既有如上述之違法，違法情事復足
06 以影響判決結果，上訴論旨就此部分求予廢棄，為有理由，
07 且依原審確認之事實，本院已可自為判決，爰將原判決除確
08 定部分外廢棄，並駁回該部分被上訴人在第一審之訴。

09 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
10 項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

11 中 華 民 國 114 年 1 月 22 日

12 最高行政法院第三庭

13 審判長法官 蕭 惠 芳

14 法官 林 惠 瑜

15 法官 李 君 豪

16 法官 林 淑 婷

17 法官 梁 哲 璋

18 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

19 中 華 民 國 114 年 1 月 22 日

20 書記官 曾 彥 碩