

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第249號

上 訴 人 經 濟 部
代 表 人 龔 明 鑫
訴 訟 代 理 人 廖 本 揚 律 師
吳 振 銓
林 聖 鈞

被 上 訴 人 中 港 砂 石 企 業 股 份 有 限 公 司
代 表 人 蔡 易 霖
訴 訟 代 理 人 陳 聰 能 律 師
王 炳 人 律 師

上列當事人間水利法事件，上訴人對於中華民國114年2月6日臺北高等行政法院112年度訴字第178號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

- 一、原判決撤銷訴願決定、原處分有關限期於民國111年12月30日前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施部分，以及該訴訟費用部分均廢棄。
- 二、廢棄部分被上訴人在第一審之訴駁回。
- 三、其餘上訴駁回。
- 四、廢棄部分，第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔；駁回部分，上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

- (一)被上訴人前因未經許可，在○○市○○區○○段334、396地號土地旁的烏溪河川區域內（下稱系爭土地）堆置土石，經改制前經濟部水利署第三河川局（現為第三河川分署，下稱第三河川分署）於民國99年6月10日查獲，上訴人以100年8月25日經授水字第10020268310號處分書認定被上訴人違規堆置土石數量9萬3,513.51立方公尺，處罰鍰新臺幣（下同）500萬元，並限期於100年12月31日前回復原狀、拆除、

01 清除、廢止違禁設施（下稱100年處分）。被上訴人不服，
02 經臺北高等行政法院（下稱原審）101年度訴字第629號判決
03 駁回，再經本院101年度裁字第2551號裁定駁回上訴確定。

04 (二)第三河川分署於109年間查知系爭土地遭被上訴人違法堆置
05 砂石，故委託全威測量工程有限公司（下稱全威公司）於11
06 1年3月5日執行空拍測量，測量結果違規堆置土石的数量達1
07 9萬6,277.88立方公尺。上訴人認屬新的違規事實，以被上
08 訴人未經許可在河川區域內堆置土石，違反水利法第78條之
09 1第3款規定，以111年4月29日經授水字第11120326100號處
10 分書處罰鍰500萬元，並限期於111年12月30日前回復原狀、
11 拆除、清除、廢止違禁設施（下稱原處分）。被上訴人循序
12 提起行政訴訟。原審以112年度訴字第178號判決（下稱原判
13 決）撤銷原處分及訴願決定。上訴人不服，提起本件上訴。

14 (三)第三河川分署續委託全威公司於112年1月3日在系爭土地執
15 行空拍測量，測量結果違規堆置土石的数量達20萬4,682.25
16 立方公尺，較原處分堆置數量增加8,404.37立方公尺。上訴
17 人認屬另一新的違規事實，違反水利法第78條之1第3款規
18 定，於是於112年2月16日經授水字第11260176050號處分書
19 處罰鍰260萬元，並限期於112年5月31日前回復原狀、拆
20 除、清除、廢止違禁設施。被上訴人亦循序提起行政訴訟，
21 經原審112年度訴字第1186號判決撤銷該處分及訴願決定
22 後，上訴人提起上訴，由本院114年度上字第248號審理。

23 二、被上訴人起訴主張與上訴人在原審的答辯及原判決理由，均
24 引用原判決的記載。

25 三、本院的判斷：

26 (一)本件法規的適用：

27 1.水利法第78條之1第3款規定：「河川區域內之下列行為應經
28 許可：……三、採取或堆置土石。」第92條之2第1項第7款
29 規定：「有下列情形之一者，處新臺幣25萬元以上500萬元
30 以下罰鍰：……七、違反第78條之1第3款……規定，未經許
31 可採取或堆置土石。」處分時第93條之4第1項規定：「違

01 反……第78條之1……規定者，主管機關得限期令行為人回
02 復原狀、拆除、清除或適當之處理；屆期不遵行者，得按次
03 處新臺幣1萬元以上20萬元以下罰鍰。」第93條之6規定：
04 「（第1項）主管機關或水利機關為執行有關……河川……
05 之管理，認有違反本法禁止或限制規定……時，得派員進入
06 事業場所、建築物或土地實施檢查，並得令相關人員為必要
07 之說明、配合措施或提供相關資料；被檢查者不得規避、妨
08 礙或拒絕。有具體事實足認有違反實施檢查之行為且規避、
09 妨礙或拒絕檢查時，主管機關或水利機關得強制進入；必要
10 時，並得商請轄區內警察機關協助之。（第2項）實施前項
11 檢查時，應先通知或公告。但有妨礙檢查目的之虞者，不在
12 此限。（第3項）第1項規定之檢查人員於執行檢查職務時，
13 應主動出示執行職務證明文件或顯示足資辨別之標誌，並不
14 得妨礙該場所正常業務之進行。（第4項）第1項規定之檢查
15 機關及人員，對於被檢查者之私人、工商秘密，應予保密。
16 （第5項）無正當理由規避、妨礙或拒絕第1項之檢查，或提
17 出說明、配合措施或相關資料者，處新臺幣2萬元以上10萬
18 元以下罰鍰，並得按次處罰及強制檢查。」又行政程序法第
19 38條規定：「行政機關調查事實及證據，必要時得據實製作
20 書面紀錄。」第41條第1項規定：「行政機關得選定適當之
21 人為鑑定。」第42條第2項規定：「勘驗時應通知當事人到
22 場。但不能通知者，不在此限。」

23 2.上訴人為協助轄下經濟部水利署及其所屬機關辦理違反水利
24 法事件有關責任認定、裁處的裁量與其程序及管轄等事項，
25 訂有「經濟部辦理違反水利法案件裁罰要點」（下稱系爭裁
26 罰要點），其第14點第1項規定：「本要點認定應處以罰鍰
27 處分者，除依第6點至第13點規定免除或減輕規定辦理外，
28 依附表二計算其罰鍰金額後裁罰之。」該附表二「經濟部水
29 利署違反水利法案件罰鍰金額裁罰基準表」款次7有關違反
30 第78條之1第3款規定，依第92條之2第1項第7款裁罰者，裁
31 罰基準為：堆置土石在500立方公尺以下者，罰25萬元，每

01 增加1,000立方公尺（不足1,000立方公尺，以1,000立方公
02 尺計之）加罰5萬元。又處分時系爭裁罰要點第17點第1項及
03 第3項規定：「（第1項）本部水利署及其所屬機關於執行取
04 締違反水利法案件時，執行人員應向行為人出示執行職務之
05 證明文件或顯示足資辨別之標誌，告知其所違反之法規，並
06 確認行為人之身分，及針對現場狀況、設施或機具予以拍照
07 存證，並依下列各款詳實記載於取締紀錄（附件四）。(一)查
08 獲時間地點（包括是否為颱風豪雨、災害期間或其他緊急避
09 難或正當防衛之情況）。(二)違規機關、廠商或行為人之資料
10 （包括名稱、姓名、性別、出生年月日、營利事業或身分證
11 統一編號）。(三)會同執行單位及人員。(四)違反法令事實（就
12 其事實敘明違反之法條規定，用語一致，其事實未涉之條項
13 款，不可納入）。(五)調查事項（確認其行為符合違反水利法
14 各該條規定之構成要件）。(六)扣留（扣押）之設施或機具
15 （如係扣留應掣發收據（附件五），敘明其有無異議；如有
16 異議應記明請其另具書面憑送上級機關決定）。(七)違反之法
17 令及行為人簽名（敘明事實、違反法規及將予以裁處之罰鍰
18 及沒入處分，請行為人表示有無補充意見並簽名。拒絕簽名
19 者，應於取締紀錄內依實載明）。……（第3項）應受處罰
20 人不在取締現場，取締紀錄由應受處罰人之受託人或現場職
21 員陳述意見時，執行機關應另函通知應受處罰人，限其於一
22 定期限內就該取締紀錄內容、其違規事實及違反之法令陳述
23 意見。」（此於113年調整點次為第19點，並修正第1項為
24 「本部水利署及其所屬機關於調查違反水利法案件（含前點
25 之檢查）時，執行人員應向行為人出示執行職務之證明文件
26 或顯示足資辨別之標誌，且不得妨礙該場所正常業務之進
27 行。對於被調查者之私人、工商秘密，並應予保密。」原第
28 1項後段移列第2項、第3項移列第4項，並酌修文字。）上開
29 附表二裁罰基準表是水利法的中央主管機關為法律適用的一
30 致性及符合平等原則所訂頒的裁量準則，就各種違反水利法
31 違章情形等事項分別訂定裁罰數額的計算標準，俾供所屬據

01 為行使裁量權的準據，與水利法的立法意旨無違；又上開第
02 17點第1項及第3項規定是規範下級機關為認定事實所需，進
03 行行政調查，於有必要時，所應採證及記錄的事項，以供上
04 級監督機關及法院事後審查有所憑據，符合行政程序法第38
05 條及第42條第2項規定意旨，於處理違反水利法違章事件
06 時，均得予以援用。

07 3.綜觀上開規範可知，河川為水體的天然流路，在河川區域內
08 堆置土石，有導致水體流向變更，氾濫、漫溢至既定流路以
09 外範圍，危害人民生命、身體、財產安全之虞，故以事前許
10 可為必要。在河川區域內未經許可堆置土石者，違反水利法
11 第78條之1第3款規定，構成同法第92條之2第1項第7款及第9
12 3條之4第1項規定的處分事由，其法律效果包括罰鍰，以及
13 限期回復原狀、拆除、清除或其他適當處理等。其中限期回
14 復原狀、拆除、清除或其他適當處理部分，是為除去違法，
15 回復河川區域原無違法土石堆置的合法狀態，以實現行政法
16 義務的管制措施，屬不具裁罰性的管制性不利益行政處分，
17 無行政罰法第7條有關故意、過失規定的適用，亦無一行為
18 不二罰原則的適用。至罰鍰部分，屬於行政罰，依行政罰法
19 第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務
20 行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之
21 利益，並得考量受處罰者之資力。」及系爭裁罰要點第14點
22 第1項附表二款次7規定，有關違章情節的輕重應考量堆置土
23 石的數量多寡等因素，以就裁罰金額為適法裁量。為確認堆
24 置土石的數量多寡，行政機關於實地勘驗時，除有不能通知
25 的正當理由外，原則上應通知當事人到場，使其有在場即時
26 陳述意見的機會，並確認勘驗標的、範圍等，協助勘驗的實
27 施；有規避、妨礙或拒絕檢查等情，必要時，得強制進入；
28 對於勘驗的結果，足以作為行政罰的依據者，原則上亦應據
29 實製作書面紀錄，以資勾稽。又勘驗有需借助專業知識、經
30 驗，或科學儀器的操作時，尚須引入鑑定，除法規對鑑定人

01 的資格有所限制外，行政機關得選定適當之自然人或機構為
02 鑑定。

03 (二)上訴有理由部分（原處分有關限期於111年12月30日前回復
04 原狀、拆除、清除、廢止違禁設施部分）：

05 本件肇始於臺中市政府水利局於109年間就臺中市烏日區長
06 壽段404地號等土地涉及違反土地使用管制規定乙案，通報
07 臺中市政府地政局，因上開土地毗鄰公告中央管河川烏溪，
08 故臺中市政府地政局轉知第三河川分署；該署認被上訴人涉
09 嫌竊佔河川公有地，經臺中市政府警察局烏日分局報請檢察
10 官偵辦，並於不起訴處分確定後，委請全威公司於111年3月
11 5日進行測量，認定被上訴人於100年處分後仍有在系爭土地
12 違法堆置土石的行为，為一新的違章行為，於是作成原處
13 分，有原審卷附臺中市政府水利局109年3月2日中市水管字
14 第1090015600號函、臺中市政府地政局109年3月4日中市地
15 編字第1090007556號函、第三河川分署109年3月9日水三管
16 字第10950023310號函、臺灣臺中地方檢察署檢察官109年度
17 偵字第25602號不起訴處分書及全威公司土方測量成果報告
18 可證。核對原審卷附109年3月6日、111年3月5日現地照片、
19 109年1月、7月、9月與110年7月Google影像圖，以及100年
20 處分所憑99年11月20日現地照片可知，100年處分時系爭土
21 地旁電塔左右兩側尚未為違規堆置的土石包圍，且堆置土石
22 的高度與電塔水泥基座的高度相當，而111年3月5日的現地
23 照片則顯示違規堆置的土石已包圍電塔的左右兩側，且土石
24 堆的高度亦較電塔水泥基座為高；又100年處分至111年3月5
25 日間，仍持續有砂石車輛、機具等在系爭土地的土石堆置現
26 場作業，且現況土石堆無雜草生長情形，核與經濟部水利署
27 第四河川局111年3月9日水四管字第11153011370號函及經濟
28 部水利署中區水資源局111年3月7日水中養字第11117008090
29 號函稱：被上訴人於108年4月18日至109年9月19日辦理經濟
30 部水利署第四河川局疏濬計畫，共提料19萬5,000噸；於108
31 年至111年3月4日在經濟部水利署中區水資源局辦理土石標

01 售的提貨數量共計45萬立方公尺，顯示被上訴人在系爭土地
02 持續經營事業等情相吻合。上訴人據此認定被上訴人於100
03 年處分後，有在系爭土地持續堆置土石的行为，現狀土石堆
04 為一新的違章行為，而非100年處分時違章土石的狀態持
05 續，尚符事理，而可支持。況且，系爭土地現狀確有相當面
06 積的違法土石堆置，事實明顯。縱如被上訴人主張是100年
07 處分後尚未回復原狀的舊有砂石，而非新的違章行為，然原
08 處分有關限期回復原狀、拆除、清除或其他適當處理部分，
09 並非行政罰，已如前述，上訴人以原處分重新設定改善的期
10 限，亦無一行為二罰的問題。原判決以：上訴人無法證明本
11 次砂石堆的堆置面積、位置與100年處分所認定的堆置土石
12 面積、位置不同，亦不能證明砂石堆數量（體積）有較100
13 年處分時為增加，又舊堆置土石未長草的原因眾多，車輛機
14 具在現場運作，也可能是運走土石，無證據證明是新堆置在
15 系爭土地上，原處分命被上訴人於111年12月30日前回復原
16 狀、拆除、清除、廢止違禁設施，已違反一事不二罰原則等
17 等為論據，撤銷原處分此部分內容，核有認定事實不依證
18 據、違背經驗法則，以及不應適用行政罰法而適用的違背法
19 令情事，上訴人就此部分求予廢棄，為有理由。

20 (三)上訴無理由部分（原處分有關罰鍰500萬元部分）：

21 1.上訴人委託全威公司於111年3月5日以無人機空拍測量後，
22 據以認定被上訴人在系爭土地堆置土石19萬6,277.88立方公
23 尺，違反水利法第78條之1第3款規定，並以原處分裁處罰鍰
24 500萬元，惟未依行政程序法第38條、第42條第2項及系爭裁
25 罰要點第17點第1項規定通知被上訴人到場並製作紀錄等
26 情，為原審依法認定的事實，核無違誤。原判決並論明：上
27 訴人雖主張是因被上訴人已於111年3月2日在立委服務處協
28 調時明白拒絕配合現場測量，為避免以強行方式進入現場釀
29 成激烈衝突，始委託全威公司於111年3月5日以無人機航拍
30 方式就現場堆置土石面積及體積進行測量，無違行政程序等
31 語，然而，依證人黃兆毅及陳瑞德的證述，二人均未聽聞被

01 上訴人代表人明白表示拒絕配合；縱使依證人即第三河川分
02 署職員吳振銓及林永祥所述，被上訴人代表人有用臺語表示
03 為什麼要測量，這也只是言語上的爭論，不表示會有拒絕現
04 勘的實際作為，第三河川分署未嘗試進入現場，即推斷被上
05 訴人將來定有抗拒行為，實屬臆測之詞，尚難認有不依系爭
06 裁罰要點第17點第1項規定勘測的正當理由等等，核與卷證
07 相符，並無違反論理法則、經驗法則等情事。據此，上訴人
08 在無正當理由的情況下，未依行政程序法第38條、第42條第
09 2項及系爭裁罰要點第17點規定通知被上訴人到場，確認勘
10 驗標的、範圍等，並製作書面紀錄，致生後述測量結果的瑕
11 疵，原處分逕裁處水利法第92條之2第1項第7款規定罰鍰的
12 最高額，即有裁量基礎事實錯誤的瑕疵，原判決撤銷原處分
13 有關罰鍰部分，尚無違誤。上訴人主張：系爭裁罰要點為行
14 政規則，並非法規命令，況本件是臺中市政府地政局函轉違
15 章事實，第三河川分署針對「已完成違法堆置土石的行為」
16 為查復及測量，無系爭裁罰要點第17點適用，原判決逕以違
17 反系爭裁罰要點為由，認原處分有瑕疵，顯有判決適用法令
18 不當的違法等等，並不可採。

19 2.就違章土方數量的測量結果，原判決詳論：依證人即上訴人
20 委託執行勘測的全威公司員工羅聖鳴於另案（即原審112年
21 度訴字第1186號水利法事件，下同）113年8月28日準備程序
22 的證述，可知系爭土地有很大的斜坡，北邊較高，南邊較
23 低，全威公司是以上訴人指定的道路高程為基準，即南邊
24 （鄰土石堆旁消坡塊再過去的）道路高程計算，只要比道路
25 高程高的黃色區塊就計入土方數量，是以全威公司提出的
26 「土方測量成果報告」有將斜坡土表下方的天然土方（即非
27 砂石部分）均計入土方數量的情形；且依全威公司技師湯士
28 胤於另案113年8月28日準備程序的證述，亦可知全威公司製
29 作的「土方測量成果報告」確有將斜坡土表下方的天然土方
30 （非砂石部分）均計入土方數量的情形，則上訴人將全威公
31 司測得的土方數量19萬6,277.88立方公尺，全數認定屬被上

01 訴人違規堆置的砂石量，已造成砂石體積虛增的錯誤結果，
02 其據為計算裁罰數額的基準，即有違誤等等，因而撤銷原處
03 分有關罰鍰部分，業已敘明其判斷的依據及得心證的理由，
04 與卷內證據相符，沒有違反論理法則、證據法則或理由不
05 備、理由矛盾等情事。

06 3.上訴意旨雖指稱：原審在無證據的情況下認定堆置土石所在
07 位置下方屬斜坡，已然率斷，比對全威公司111年3月5日測
08 量平面圖及0+60橫斷面圖與113年4月2日（上訴人誤植為11
09 1年4月2日）測量平面圖及0+60橫斷面圖，在相同位置，顯
10 露的地盤線是平整並非斜坡；依68年9月10日航遙測圖，本
11 件土石堆置位置在該時仍屬河道流域範圍，未有任何斜坡天
12 然土方存在，後來於73年間該處設有高壓電塔，可以此推斷
13 該處原土地表高程，本件測量報告所設的土方高程即為電塔
14 佇立的高程，當足認定為原土地表高程；依國土測繪中心圖
15 資服務雲所示系爭土地66年、75年、81年及84年等高線圖，
16 土石範圍位在等高線20至15公尺區間，此範圍等高線間距平
17 均高程17.5公尺，測量報告以平均18點多公尺計算高程，尚
18 屬合理，不會發生原判決所認土方量19萬6,277.88立方公尺
19 尚包括坡地天然土層的情形，足證原判決有認定事實不依證
20 據的違法等等。然而，事實認定為事實審法院的職權，證據
21 的證明力如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌的權
22 限，如其事實認定無違論理及經驗法則或證據法則，即使證
23 據的取捨與當事人期待不同，導致認定的事實異於當事人主
24 張，或未依當事人的主張調查證據，均不得認為原判決有違
25 背法令的情形。原判決參酌證人羅聖鳴及湯士胤到庭證述而
26 為認定，已如前述，核與原審卷附全威公司111年3月5日空
27 拍照片所示系爭土地呈北（鄰河川區域線部分）高南（鄰消
28 波塊放置處）低的地勢，以及土方測量成果報告中控制點座
29 標表、證人周韋成所繪控制點位置圖、烏溪河川大斷面樁點
30 誌記圖與烏溪水系斷面樁分布圖所示CT1及CT2控制點（鄰消
31 波塊放置處）高程分別為18.979公尺及18.329公尺，而R2

01 6、R27、R28河川斷面樁及JT1、CT3、CT4控制點（鄰北河川
02 區域線）高程分別為26.787公尺、23.082公尺、22.958公
03 尺、22.981公尺、26.680公尺、25.211公尺，亦呈現北高南
04 低的地勢相符，並無不依證據逕為認定。系爭土地現狀既有
05 斜坡存在，則單純以空拍方式，一概按系爭土地南側（鄰消
06 波塊放置處）的道路高程為基準，估算高於道路高程之隆起
07 土方的體積，而未辨明隆起土方中原有的天然土方層，則該
08 估算結果無法呈現被上訴人違反行政法上義務的程度，據為
09 罰鍰裁量的基礎事實即有錯誤。是以原判決撤銷原處分關於
10 罰鍰部分的結論，尚無違誤。上訴人於上訴後始行提出的全
11 威公司113年4月2日測量平面圖與0+60橫斷面圖、系爭土地
12 68年9月10日、73年10月6日與74年7月30日航遙測圖、系爭
13 土地66年、75年、81年與84年國土測繪中心圖資服務雲所示
14 的等高線圖，縱依行政訴訟法第254條第2項規定得為本院所
15 斟酌，亦不足使本院認原判決有違背法令確定事實或遺漏事
16 實的情形，前揭上訴理由仍不可採。至上訴人其餘有關控制
17 點高程屬公開資訊，並非全威公司的周韋成計算或測量所
18 得，原判決指摘控制點高程的測量者不明、無法證明測量者
19 具有丙級測量技術士執照，有認定事實不依證據及適用法規
20 不當的違法；原判決要求空拍人員須具備「技術士技能檢定
21 測量職類規範」所定丙級測量技術士資格，尚無法令依據等
22 指摘，均核與原判決就此部分的結論不生影響，上訴人據此
23 請求廢棄原判決，亦無理由，應予駁回。

24 (四)綜上所述，原處分有關限期於111年12月30日前回復原狀、
25 拆除、清除、廢止違禁設施部分，適法有據，原判決誤為撤
26 銷，已違背法令，上訴論旨求予廢棄，為有理由。又此部分
27 事實已臻明確，且經兩造於原審充分攻防，本院自為判決，
28 不會造成突襲，故依原審確認及本院依法得斟酌的事實，將
29 原判決此部分廢棄，並駁回被上訴人就此部分在第一審的訴
30 訟。至原處分有關罰鍰部分，裁量的基礎事實仍有未明，原

01 判決撤銷原處分此部分內容，並無違誤。上訴論旨指摘原判
02 決此部分違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

03 四、結論：本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法
04 第255條第1項、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1
05 項前段，判決如主文。

06 中 華 民 國 115 年 6 月 4 日

07 最高行政法院第二庭

08 審判長法官 陳 國 成

09 法官 高 愈 杰

10 法官 林 秀 圓

11 法官 李 明 益

12 法官 楊 坤 樵

13 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

14 中 華 民 國 115 年 6 月 4 日

15 書記官 高 玉 潔