

最 高 行 政 法 院 裁 定

115年度抗字第117號

抗 告 人 財團法人高雄高爾夫俱樂部

代 表 人 陳建甫

訴訟代理人 尤中瑛 律師

陳明富 律師

上列抗告人因與相對人高雄市政府水利局間水土保持法事件，對於中華民國115年4月7日高雄高等行政法院114年度訴字第440號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主 文

原裁定廢棄，應由高雄高等行政法院高等行政訴訟庭更為裁判。

理 由

一、相對人以抗告人在○○市○○區○○段000、000、000、000、000、000、000、000、000地號及○○段000地號土地（山坡地，下合稱系爭土地）經營高爾夫球場，因減洪措施不足，造成下游排水負擔，須實施水土保持處理與維護，於是依水土保持法（下稱水保法）第8條第1項第9款規定，以民國113年8月15日高市水保字第00000000000號函通知高雄高爾夫俱樂部（人民團體）應於113年8月31日前提出改正計畫，逾期未提送者將依水保法第33條規定裁處罰鍰（下稱113年8月15日函）。高雄高爾夫俱樂部於113年8月30日提出改正計畫。然相對人113年9月3日高市水保字第00000000000號裁處書以該改正計畫未依水土保持技術規範擬具，亦無專業技師簽署，違反水保法第8條第1項第9款規定，依同法第33條第1項第1款規定裁處抗告人罰鍰新臺幣（下同）10萬元，並依第33條第2項規定限期於113年10月4日前提出改正計畫（下與113年8月15日函合稱系爭處分）。經抗告人申請展期，相對人以113年11月6日高市水保字第00000000000號函同意展延提送期限至113年11月29日。然抗告人仍未遵期提出，於是相對人依水保法第33條第2項規定，以114年2月7日高市水保字第00000000000號裁處書裁處抗告

01 人罰鍰15萬元。相對人為維護系爭土地水土保持所需，續以
02 114年4月14日高市水市二字第00000000000號函通知抗告人
03 將依水保法第24條第3項等規定代為履行，並於114年4月20
04 日起進場施工（下稱系爭函）。抗告人不服系爭函，經訴願
05 決定不受理後，向高雄高等行政法院（下稱原審）提起撤銷
06 訴訟，並於原審以114年度訴字第440號裁定（下稱原裁定）
07 駁回後，提起抗告。

08 二、原裁定以：抗告人就系爭土地的水土保持負有限期改正義
09 務，是源自系爭處分。系爭函僅是通知抗告人，相對人依水
10 保法相關規範，將於114年4月20日起至系爭土地代為實施水
11 土保持維護工項，相關費用依法應由抗告人負擔等事項的說
12 明，系爭函既未另作成命抗告人限期改善、實際向抗告人徵
13 收費用或預估代履行執行費用並命抗告人繳納等項，尚未對
14 外發生規制效力，核屬觀念通知，不得對之提起行政爭訟。
15 系爭函雖誤載教示條款，然不影響其無對外規制效力、非屬
16 行政處分的性質。抗告人提起撤銷訴訟，應依行政訴訟法第
17 107條第1項第10款後段規定裁定駁回等等，為其論據。

18 三、抗告意旨：系爭函有關「於114年4月20日起進場施工」、
19 「於114年4月19日前自行清除場內認為屬私有財產之設施或
20 物品」部分，具法律拘束力而有規制性效果，屬執行名義的
21 核發，性質為行政處分。且系爭函與系爭處分的法律依據不
22 同，系爭函進一步認定抗告人違反水保法第22條第1項「山
23 坡地超限利用」、「從事農、林、漁、牧業，未依第10條規
24 定使用土地或未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與
25 維護」，是全新且具規制力的意思表示，為行政處分等等。

26 四、本院的判斷：

27 (一)水保法第8條第1項第9款規定：「下列地區之治理或經營、
28 使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保
29 持之處理與維護：……九、其他因土地開發利用，為維護水
30 土資源及其品質，或防治災害需實施之水土保持處理與維
31 護。」第22條第1項規定：「……未依水土保持技術規範實

01 施水土保持之處理與維護者，由直轄市或縣（市）主管機關
02 會同有關機關通知水土保持義務人限期改正……。」第24條
03 第3項規定：「有前2條情形之一，經限期改正而屆期不改正
04 或實施不合水土保持技術規範者，應由主管機關會同各該目
05 的事業主管機關代為履行，並向水土保持義務人徵收費用，
06 或自其繳納之保證金中扣抵。」另行政執行法第1條規定：
07 「行政執行，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律
08 之規定。」第27條規定：「（第1項）依法令或本於法令之
09 行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面
10 限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強
11 制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不
12 依限履行時將予強制執行之意旨。」

13 (二)依上開水保法有關規定可知，因土地開發利用，為維護水土
14 資源及其品質，或防治災害，需實施水土保持處理與維護者
15 ，應依水土保持技術規範實施水土保持的處理與維護。未依
16 水土保持技術規範實施水土保持的處理與維護者，由主管機
17 關以行政處分（即基礎處分）課予水土保持義務人限期改正
18 的行為義務。若水土保持義務人屆期不改正或實施不合水土
19 保持技術規範，主管機關得代為履行，並作成行政處分向水
20 土保持義務人徵收費用，或自其繳納的保證金中扣抵。又依
21 行政執行法第1條規定可知，行政執行的事項應先依行政執
22 行法規定實施，未規定者始適用其他法律有關規定。因此，
23 水保法雖已就主管機關代為履行的實體要件及費用徵收方式
24 為規範，惟就執行應遵守的程序，仍應依行政執行法第27條
25 第2項規定實施。依此，對產生行為義務的基礎處分為代履
26 行或直接強制前，應先行以書面為限期履行，不依限履行時
27 將予強制執行的告戒。所稱告戒，即指義務人不履行基礎處
28 分所課予的義務時，執行機關為使其知所惕勵，並期自動履
29 行，而告以如未於限定期限內履行，將採取的強制方法。由
30 於告戒處分限定義務人履行義務的期限，並為執行機關後續

01 採行強制方法的前提，對義務人而言，已產生規制性的法律
02 效果，自屬行政處分。

03 (三)相對人主張其以系爭處分課予抗告人限期提出改正計畫的義
04 務，暫不論系爭處分課予的義務內容、受文對象及法令依據
05 是否合法，均具有規制效力而屬行政處分，尚無疑義。惟系
06 爭處分僅表明抗告人逾期未提出改正計畫者，相對人將依水
07 保法第33條規定裁處罰鍰，並無未遵期履行義務，將採取直
08 接強制或間接強制的強制執行手段等內容。相對人是於114
09 年4月14日始以系爭函通知抗告人將依水保法第24條第3項等
10 規定於114年4月20日起進場施工代為履行。由於系爭函是告
11 以抗告人逾期未履行系爭處分，將採取依水土保持技術規範
12 實施水土保持處理之代為履行的強制執行手段，且已明確告
13 知執行依據、方法及內容等，為相對人後續採行強制方法的
14 前提，性質上應相當於行政執行法第27條規定的告戒，亦屬
15 行政處分。原裁定以系爭函未載明改善期限、徵收或預估代
16 履行費用等，認屬觀念通知，容有違誤。至抗告人對性質上
17 屬於告戒的系爭函，雖未依行政執行法第9條規定聲明異
18 議，然已依系爭函教示的內容提起訴願，應認相當於已經異
19 議程序，可直接提起撤銷訴訟或於訴訟中轉換為確認處分違
20 法的訴訟，併予說明。

21 (四)綜上，原審誤以系爭函為觀念通知，裁定駁回抗告人的訴
22 訟，容有違誤，抗告意旨求予廢棄，為有理由，故將原裁定
23 廢棄，由原審高等行政訴訟庭更為裁判。

24 五、結論：本件抗告為有理由。依行政訴訟法第272條第3項、民
25 事訴訟法第492條，裁定如主文。

26 中 華 民 國 115 年 9 月 3 日

27 最高行政法院第二庭

28 審判長法官 高 愈 杰

29 法官 林 麗 真

30 法官 彭 康 凡

31 法官 林 秀 圓

01

法官 楊 坤 樵

02

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03

中 華 民 國 115 年 9 月 3 日

04

書記官 高 玉 潔