

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第836號

110年12月2日辯論終結

原告 葉雲龍

訴訟代理人 陳建宏律師

複代理人 蔡宜耘律師

被告 新北市政府水利局

代表人 宋德仁

訴訟代理人 陳俊廷律師

上列當事人間水利法事件，原告不服新北市政府中華民國110年5月26日新北府訴決字第1092330891號訴願決定（案號：1090111496號），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：緣原告未經許可，於新北市樹林區大漢溪右岸河川區域範圍內之新北市樹林區北園段273、277地號土地（下分稱系爭273號土地、系爭277號土地，合稱系爭土地）堆置剩餘土石方，經濟部水利署第十河川局（下稱第十河川局）於民國109年7月17日勘查，發現系爭土地有前揭情事，限期令原告於2日內清除完畢，經被告於同年7月20日複查，確認業已清除完妥。嗣第十河川局於109年7月22日再次通報系爭土地有堆置情形，經被告於同日前往勘查並查獲屬實，被告認原告之行為違反水利法第78條之1第3款規定，遂依同法第92條之2第7款規定，以109年9月30日新北水高字第1093328927號函檢附北水罰字第1782號行政處分書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）100萬元罰鍰，並限期令原告於文

01 到15日內將現地回復完竣，逾期未完成者，被告依水利法第
02 93條之4規定得按日連續處1萬元以上5萬元以下之罰鍰。原
03 告不服，提起訴願，原處分罰鍰部分遭決定駁回、關於限期
04 改善部分則經決定撤銷（因被告於109年7月27日確認原告已
05 將系爭土地回復原狀，已無限期改善可言），原告仍不服訴
06 願決定，遂提起本件行政訴訟。

07 二、原告起訴主張：

08 (一)原告於系爭土地暫置之土石方，係由被告所核准，並無任何
09 違法情事，原處分違法應予撤銷：

10 1.本件土石方之來源，係源於被告汙水下水道工程科所主辦之
11 「新北市板橋地區汙水下水道系統第三期工程第四標（支
12 （分）管及用戶接管）」工程（下稱系爭工程），該工程施
13 工廠商為永僥工程有限公司（下稱永僥公司），清運單位為
14 治基工程開發有限公司（下稱治基公司）。就上開工程之
15 「剩餘土石方處理計畫（第一階段）」書（下稱土石處理計
16 畫書）、永僥公司與治基公司簽署之土方載運契約書及治基
17 公司與地主所簽訂之土地租賃合約觀之，可得「樹林區北園
18 段276號（治基工程）」，為剩餘土石方載運至運棄終點前
19 之暫置場所，原告為此暫置轉運站之現場管理人。

20 2.本件土石方合法之暫置地點，並非僅限於新北市樹林區北園
21 段276地號土地（下稱系爭276號土地），實際上應包括樹林
22 區北園段274、308等地號及系爭土地在內之土地，此可參考
23 土石處理計畫書、土方載運契約書及土地租賃合約之內容即
24 明。況上開土地為相連土地，系爭276號土地之面積十分狹
25 小，單就該土地根本不足以作為土石之暫置處所。

26 3.綜上，原告於當時所堆置土石方，實際上乃源於被告主辦之
27 系爭工程，而這些土石方的清運路線、暫置地點、運棄處所
28 等都經過承包商向被告合法申請，甚且被告也已核准許可，
29 被告身為此工程之承辦單位，其既已核准暫置土石方，另一
30 方面卻又以土石暫置不合法而對原告加以裁罰，此等前後矛

01 盾之行政作為，顯然違反禁反言原則、信賴保護原則及誠信
02 原則，原處分存有重大違誤，應予撤銷。

03 (二)系爭土地上於109年7月22日所堆置之土石方，實係原告尚未
04 清除完畢之土石方：

05 1.原告自109年7月20日向被告確認系爭土地無法申辦土石方暫
06 置程序後，鑒於當時接連數日均有下雨情況下，決定待天氣
07 轉晴後，復將現場土地表層殘餘之剩土整理集中成堆（約14
08 立方公尺），進行最後整理，惟稽查人員於109年7月22日至
09 現場查看時，竟誤認現場殘餘土石係原告再次從外運入堆
10 置。

11 2.依照常理，倘若原告是再次從外運入土石堆置，現場豈可能
12 只有區區14立方公尺之土石？又倘若原告並無清除之意，何
13 須配合將原有土石全部運出？原告確於7月18日就已經將現
14 場絕大多數之土石清運完畢，稽查人員之認定顯有違誤。

15 (三)退萬步言，縱認原告有違反水利法規定之情事，亦屬初次違
16 規，且現場僅有微量之殘餘土石，應符合「不知法規首度查
17 獲，且情節輕微」之減輕要件，原處分顯有重大違誤：

18 1.第十河川局人員於109年7月17日至本案現場進行稽查，要求
19 原告於二日內將現場土石清除，當天稽查人員僅以言詞說
20 明，並未作成任何具體明確之處分書，應屬「行政指導」而
21 不具規制效力，因而稽查人員於109年7月22日進行取締後，
22 被告並於109年9月30日作成之原處分始為本件首次裁罰，可
23 認原告實屬違反水利法相關法規之初犯。

24 2.且依經濟部辦理違反水利法案件裁罰要點之裁罰基準表所
25 示，堆置土石在660立方公尺以下，即屬情節輕微，而本件1
26 09年7月22日現場查獲之殘餘土石僅有14立方公尺左右，遠
27 低於裁罰基準表之減輕標準，當屬情節輕微無虞。被告作成
28 裁處時，自應於原裁罰金額三分之一範圍內，再予以酌減，
29 方符比例原則等語。

30 (四)並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

31 三、被告則以：

01 (一)原告主張本件土石方暫置轉運站非僅限於系爭276號土地，
02 而應包含系爭土地部分，顯無理由：

03 1.依系爭工程之工程契約之規定及土石處理計畫書內容觀之，
04 可得系爭276號土地為當時原告所申請之暫置轉運站，經核
05 定後亦只能以該地作為本件工程土石方之暫置轉運站，不能
06 依自己意思隨意擴及附近地號之土地。況依原告提出之土石
07 運送憑證，其上亦記載為「樹林區北園段276地號（暫置轉
08 運站）」。故本件土石方核准之暫置轉運站僅有系爭276號
09 土地，並無包括臨地之系爭土地及其他地號等土地。

10 2.又系爭工程核准預估之剩餘土方為6,222立方公尺，並非原
11 告所主張之12,444立方公尺，故依276地號土地面積作為工
12 程剩餘土石方之「暫置場」，經分次挖掘及暫置處理，只要
13 非一次性或大量性之堆置，並具計畫性清運情形下，當足以
14 負荷臨時性之土石方暫置場所。然原告卻將剩餘土石方擴大
15 放置於系爭土地上，反證明原告怠於清運之僥倖心態，實不
16 可採。

17 3.另就原告所引「土方載運合約書」及「土地租賃合約」等合
18 約書，並非本標工程所核定剩餘土石方處理計畫書所應檢附
19 之文件，且其資料之真偽也無從查證。況上開文件亦屬規範
20 上開公司與地主間之內部文件，被告本不受其拘束。

21 (二)原告主張於109年7月22日所查獲之堆置土石方，係整理現場
22 所留殘餘餘土，並非重新堆置之剩餘土石方部分，並非屬
23 實。觀諸109年7月22日被告執行違反水利法現場取締紀錄，
24 就原告所述內容可認，當日於現場所查獲者為系爭工程重新
25 堆置之剩餘土石方，顯非清理現場所遺留之土石。況自109
26 年7月17日至22日間，至少有5日之清運時間，為何原告僅於
27 109年7月18日單日清除？又為何獨留一車次之餘土在現場而
28 不清理？原告上開主張，有違常理，應不可採。

29 (三)原告主張應依經濟部辦理違反水利法案件裁罰要點暨裁罰基
30 準等規定減輕裁罰部分，並無理由。第十河川局曾於109年7
31 月17日勘查，限期命原告於兩日內清除完畢，被告並於109

01 年7月20日前往複查確認清除。109年7月22日，第十河川局
02 再次接獲通報，經被告於同日前往稽查時發現有再度堆置剩
03 餘土石方情事。足見原告並非首次查獲，顯然違法繼續堆置
04 土石方之情事，且一犯再犯，並無減輕處罰之理由等語。

05 (四)並聲明：駁回原告之訴。

06 四、本件如事實概要欄所載之事實，業經兩造分別陳明在卷，並
07 有：原處分及訴願決定（本院卷第19至31頁）、系爭工程土
08 石處理計畫書及計畫書送審核章表（本院卷第33至63頁、第
09 210頁）、系爭土地地籍謄本（本院卷第470、480頁）、109
10 年7月17日系爭土地遭原告違法堆置剩餘土石方之相片（本
11 院卷第194頁）、109年7月20日經原告將剩餘土石方清除完
12 妥之相片（本院卷第198、200頁）、109年7月22日被告執行
13 違反水利法現場取締紀錄及現場相片（本院卷第126、170、
14 172頁）、系爭土地河川圖籍套繪空拍圖（本院卷第464頁）
15 等在卷可稽，自堪認屬實。依兩造之論述，本件應審酌之爭
16 點即為：被告依水利法第78條之1、第92條之2及經濟部辦理
17 違反水利法案件罰鍰金額裁罰基準表第7款次第1目規定，對
18 原告裁處罰鍰100萬元之處分，是否適法？

19 五、本院之判斷：

20 (一)按原告行為時水利法第78條之1第3款及第92條之2第7款分別
21 規定「河川區域內之下列行為應經許可：……三、採取或堆
22 置土石。……」及「有下列情形之一者，處新臺幣100萬元
23 以上500萬元以下罰鍰：……七、違反第78條之1第3款、第
24 8條之3第2項第3款規定，未經許可採取或堆置土石者。」。
25 河川為洪水所及之天然流路，依上開水利法之規定，於河川
26 區域內為採取或堆置土石之行為，應經許可，乃係考量於河
27 川區域內未經許可採取或堆置土石，不僅影響河床穩定，甚
28 或變更洪水流向影響河防建造物之安全問題，進而造成洪水
29 淹沒兩岸等重大災害，爰為維護河川正常機能及河防安全，
30 河川區域內無論是公有或私有土地，其使用限制均依水利法
31 規之規定，於河川區域內如有未經許可採取或堆置土石之行

01 為，即屬違反水利法第78條之1第3款規定，裁罰時應考量土
02 石採取量的多寡及違規行為是否於汛期等因素。

03 (二)次按「經濟部辦理違反水利法案件裁罰要點」（下稱裁罰要
04 點）附表一「經濟部水利署違反水利法案件罰鍰金額裁罰基
05 準表」（下簡稱裁罰基準）第7款次第1目規定：「（違反水
06 利法第78條之1第3款而依第92條之2第7款裁處者）一、採取
07 土石在1千立方公尺以下者，罰100萬元，每增加1百立方公
08 尺（不足1百立方公尺，以1百立方公尺計之）加罰5萬元；
09 堆置土石在2千立方公尺以下者，罰100萬元，每增加1千立
10 方公尺（不足1千立方公尺，以1千立方公尺計之）加罰5萬
11 元。……。」上開裁罰要點及裁罰基準，乃經濟部為明定其
12 所屬機關辦理違反水利法案件有關責任認定、裁處之裁量與
13 其程序及管轄等其他事項之處理，以建立執法之公平性，減
14 少爭議及提升行政效率與公信力所訂定，核與水利法之立法
15 意旨無違，並未逾越法律授權，亦未違反法律保留原則，被
16 告據為本件原處分之依據，本院自予尊重。

17 (三)經查，系爭土地位屬河川區域範圍內，有系爭土地地籍謄本
18 （本院卷第470、480頁）及河川圖籍套繪空拍圖（本院卷第
19 464頁）可稽。原告未經申請許可於河川區域範圍內之系爭
20 土地上違規堆置土石，數量約16立方公尺之事實，有109年7
21 月22日被告執行違反水利法現場取締紀錄及當日現場相片
22 （本院卷第126、170、172頁）可稽，堪予認定。從而，被
23 告認原告已違反水利法第78條之1第3款規定未經許可在河川
24 區域內堆置土石之行為，爰依同法第92條之2第7款、裁罰基
25 準第7款第1目（堆置土石在1,000立方公尺以下者，罰100萬
26 元）等規定，以原處分處原告罰鍰100萬元，揆諸前揭規
27 定，並無違誤。

28 (四)原告主張：本件土石方合法之暫置地點，並非僅限於系爭27
29 6號土地，實際上應包括樹林區北園段274、308等地號及系
30 爭土地在內之土地，系爭276號土地面積不足以容納系爭工
31 程產生之12,444立方公尺剩餘土石方云云。然查，依據系爭

01 工程之土石處理計畫書，系爭工程所生剩餘土石經被告核定
02 之載運路線為「土城區工區全區→新北市土城區市區道路→
03 擺接堡路→柑城橋→柑園街一段→樹林區北園段276地號
04 （暫置轉運站）→柑園二橋→八德街→長聯富企業有限公司
05 樹林廠」乙節，有被告109年6月5日新北水污工字第1091010
06 233號函所附土石處理計畫書第八章載運路線及計畫書送審
07 核章表在卷可證（本院卷第214、235、210頁），顯然系爭
08 工程所生剩餘土石經被告核准可為暫時堆置的地點，就僅有
09 系爭276號土地而不及於其他。雖然原告提出之載運路線記
10 載之暫置轉運站為「樹林區北園段276號（治基工程）」
11 （本院卷第50頁），與被告所提出的載運路線記載內容略為
12 不同，但是被告所提出的載運路線載明僅有系爭276號土地
13 為系爭工程剩餘土石暫置轉運站（本院卷第235頁），是經
14 過送審核定的版本（本院卷第210頁），所以應以被告提出
15 的載運路線所載剩餘土石方暫置轉運站，作為認定之依據。
16 且原告提出的剩餘土石方載運路線所記載的暫置轉運站，也
17 是只有系爭276號土地，並不包含原告所主張的其他地號土
18 地。另觀諸原告提出之治基公司與永隴公司簽訂之土方載運
19 合約書、原告分別與訴外人高嘉瑜、方冠鈞簽訂之土地租賃
20 合約、土地租賃契約書（本院卷第65-69頁），雖然分別約
21 定將系爭土地、系爭276號土地、或新北市樹林區北園段第2
22 74號、第308地號土地，作為清運土石方的暫置轉運站使
23 用，但是被告均非這些契約的當事人，原告提出之土方載運
24 合約書、土地租賃合約、土地租賃契約書自不生拘束被告的
25 效力，而且契約上所載之各地號土地，也都沒有經過被告許
26 可作為系爭工程剩餘土石方之暫置轉運站，原告空言主張系
27 爭工程剩餘土石方暫置轉運站及於契約約定之土地云云，並
28 不可採。又依據卷附土石處理計畫書所載，剩餘土石方總計
29 為12,444立方公尺分二階段申報，系爭工程為第1階段僅須
30 申報6,222立方公尺（本院卷第35頁），原告主張系爭工程
31 剩餘土石方為12,444立方公尺，顯與土石處理計畫書不符。

況且系爭276號土地是否足以容納系爭工程產生之剩餘土石方，依據計畫書送審核章表（本院卷第210頁）本來就是永儼公司提報土石處理計畫書予被告核定前所應評估的事項，原告自不得在土石處理計畫書僅核定系爭276號土地為剩餘土石方暫置轉運站後，再以系爭276號土地面積不足為由，自行認定其他土地亦屬合法暫置剩餘土石方的地點。

(五)原告復主張：系爭土地上於109年7月22日所堆置之土石方，實係原告尚未清除完畢之土石方云云。然查，將109年7月22日現場取締採證相片（本院卷第170、172頁）對照原告前於109年7月17日經查獲在系爭土地違法堆置之土石方，嗣清除完畢的109年7月20日採證相片（本院卷第198、200頁），可知系爭土地上的土石方經原告清除完畢時，系爭土地呈現平整的狀態，至109年7月22日被告在現場取締採證時，系爭土地上確實又遭堆置剩餘土石方，且原告亦於被告取締時自承「（問：你於109年7月22日於大漢溪277、273段所為何事？）堆置剩餘土石方」等語，有被告執行違反水利法現場取締紀錄在卷可證（本院卷第126頁），足認原告於系爭土地上復再有堆置土石之行為。至於原告主張109年7月22日被告現場查獲者，僅是現場整理集中之剩土云云。然依據上揭被告執行違反水利法現場取締紀錄，原告已自承在系爭土地堆置剩餘土石方的違章行為，且再將109年7月22日現場相片（本院卷第170、172頁）與109年7月27日相片（本院卷第202、204頁）對照以觀，系爭土地現場場景均為一致之土黃至灰黑色之泥沙土地，並無原告所稱經清理現場餘土地面已呈柏油路面，而且也沒有其他證據可以證明109年7月22日查獲之堆置土石方是原告現場整理集中的剩土，亦難以原告單方面之主張即為原告有利之認定。

(六)再按「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」行政罰法第18條第1項有明文規定，是以，被告於裁處罰鍰時，自得考量原告違法行為之動機、目

01 的、危害程度、懺悔實據、配合調查等態度暨綜合其他判斷
02 因素，而為決定。又「違反行政法上義務之行為非出於故意
03 或過失者，不予處罰。」為行政罰法第7條第1項所明定。

04 1.經查，系爭土地位屬新北市樹林區大漢溪右岸河川區域範圍
05 內。原告未經許可，擅自於系爭土地堆置土石於109年7月17
06 日第1次為被告查獲，此為原告於本院準備程序訊問時所不
07 爭執（本院卷第493頁），經清除完畢後，原告明知系爭土
08 地依法不得堆置土石，卻又在系爭土地上堆置剩餘土石方約
09 16立方公尺，再為被告於109年7月22日查獲，原告再次堆置
10 土石的行為顯係出於故意為之，原告主張自109年7月17日首
11 次稽查至109年7月22日正式取締為單一次的違章行為，顯不
12 可採。被告依裁罰基準第7款次第1目規定，堆置土石在1,00
13 0立方公尺以下者，罰100萬元，業已考量原告之違章程度而
14 為適切之裁罰，且為行為時水利法第92條之2所規定之最低
15 罰鍰額度，核認屬水利法第92條之2第7款所定裁量範圍，並
16 無違誤。

17 2.原告雖主張本案情節輕微，應於原裁罰金額三分之一範圍內
18 再予以酌減云云。然查，依據裁罰基準第7款次第8目規定，
19 須屬不知法規首度查獲無同款次第6目致人死亡或致生災害
20 情形，且堆置土石在330立方公尺以下者，始得依第1目計算
21 之裁罰金額乘以三分之一。原告再次於系爭土地堆置土石雖
22 僅約16立方公尺，本案亦無致人死亡或致生災害情形，但是
23 原告在系爭土地違法堆置土石先於109年7月17日第1次為被
24 告查獲，原告清除完畢後，再次於系爭土地上堆置土石又為
25 被告於109年7月22日第2次查獲，業經本院認定如上，原告
26 不屬首度查獲甚為顯然，當無裁罰基準第7款次第8目規定的
27 適用。原告主張應按原裁罰金額三分之一範圍內再予以酌減
28 云云，顯然於法無據而不可採。

29 六、綜上所述，原告上開所述各節，均非可採，被告依水利法第
30 78條之1、第92條之2及裁罰基準第7款次第1目規定，以原處
31 分關於裁處罰鍰100萬元部分，並無違誤，該部分訴願決定

01 予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷原處分及訴
02 願決定關於罰鍰部分，為無理由，應予駁回。至原處分關於
03 限期改善部分，業經訴願決定予以撤銷已不存在，原告就此
04 部分原處分及訴願決定訴請撤銷即無權利保護之必要，仍無
05 理由，亦應駁回。

06 七、本件事證已臻明確，至原告聲請本院調查證據即109年7月22
07 日現場取締錄影紀錄及傳訊證人即第十河川局人員王○民，
08 待證事實為109年7月22日現場取締經過，及王○民認定原告
09 再次在系爭土地堆置土石是否出於臆測。然本院依據109年7
10 月22日現場取締紀錄以及該日之現場相片，對照109年7月20
11 日之現場相片，已能認定原告有在系爭土地再次堆置土石之
12 行為，均經本院論述如上，與王○民是否臆測原告之違章行
13 為並無關連，且109年7月22日現場取締紀錄以及該日之現場
14 相片均屬明確，不需輔以取締過程之錄影再為佐證。故本院
15 認原告請求調查證據即證人王○民、109年7月22日取締過程
16 錄影之聲請，均核無必要；又兩造其餘攻擊防禦方法均與本
17 件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

18 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
19 1項前段，判決如主文。

20 中 華 民 國 110 年 12 月 30 日

21 臺北高等行政法院第六庭

22 審判長法 官 陳 心 弘

23 法 官 林 淑 婷

24 法 官 高 維 駿

25 一、上為正本係照原本作成。

26 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
27 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
28 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

29 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
30 訟法第241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 110 年 12 月 30 日
書記官 林 苑 珍