

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
110年度訴更一字第81號
113年1月4日辯論終結

原告 楊隆榮

訴訟代理人 商桓隴 律師

被告 臺北市政府工務局大地工程處

代表人 池蘭生

訴訟代理人 莊乾城 律師

上列當事人間水土保持法事件，原告不服臺北市政府中華民國108年5月13日府訴二字第1086102586號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院於109年6月18日以108年度訴字第1120號判決駁回後，經最高行政法院以109年度上字第779號判決廢棄發回，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)坐落臺北市士林區平等段2小段60、60-6、60-7、60-9、60-10、60-11地號等6筆土地（下合稱系爭土地）均屬山坡地，原為原告所有，嗣原告於107年12月27日將其中60地號土地贈與並移轉登記為紀清楚所有；再於108年2月11日將所餘5筆土地贈與並移轉登記為紀清楚所有。

(二)原告於104、105年間，與鄰地所有人因通行權爭議，發生以下爭訟：

- 1.因原告所有60、60-6地號土地、與廖春暉等人共有之臺北市士林區平等段2小段161地號土地，與鄰地（屬袋地）所有人周正雄等人間，有定暫時狀態處分事件，經臺灣高等法院以106年度抗字第137號民事裁定准周正雄等人供擔保後，原告

就如裁定附圖所示60、60-6、161地號土地，不得設置障礙物或其他妨礙、阻撓周正雄等人通行之行為，並應將如裁定附圖所示砂包、鐵絲網、土石、巨石及帆布移除，原告不服提起再抗告，經最高法院以106年度台抗字第1107號民事裁定駁回。

2.因原告所有臺北市士林區平等段2小段60-2、60-14地號土地（原60-2地號土地於臺灣高等法院審理中分割為同小段60-2、60-12、60-13、60-14地號土地。60-2地號土地，於訴訟進行中經原告贈與紀清楚，由紀清楚承當訴訟），與鄰地（屬袋地）所有人何聖聰等人間，有確認袋地通行權存在等事件，經臺灣士林地方法院以106年度重訴字第146號民事判決、臺灣高等法院以108年度重上字第7號民事判決確認何聖聰等就如判決附圖所示原告所有60-2地號土地有通行權存在，並命原告不得在該部分土地上設置障礙物或為其他妨害、阻撓何聖聰等通行之行為，並應將該部分土地上之鐵欄及土石圍牆移除。

3.因原告在60、60-2、60-6地號土地上未經申請開挖整地、設置砌石牆，經被告依水土保持法(下稱水保法)第12條第1項第4款、第23條第2項、第33條第1項第2款等規定，以105年5月30日北市工地審字第10531565800號(下稱105年5月30日函甲)、第10531565801號函(下稱105年5月30日函乙)裁處罰鍰新臺幣(下同)6萬元，並應立即停止一切非法開發、移除堆積土石及砌石牆，恢復原地形。嗣被告於105年10月3日查知原告在第60、60-6地號土地堆置土石及太空包等，違反水保法第8條第1項規定，以105年10月13日北市工地審字第10532900301號函限期命移除堆置之土石方及太空包，並將裸露邊坡依水土保持技術規範第61條及第141條規定恢復植生覆蓋或敷蓋(下稱105年10月13日函)。惟原告未如期完成改善，被告乃於105年11月25日、26日代履行水土保持處理，包括移除巨石、砂石太空包、碎石塊，修築緩坡並鋪排植生土地包、敷蓋稻草席等。

01 (三)原告、紀清楚於107年11月23日雇工在系爭土地範圍內開挖
02 整地，被告接獲通報後，先於同年12月5日及12月10日現場
03 張貼警告單；再於12月7日、19日進行會勘，確認系爭土地
04 內面積約59平方公尺範圍有未經申請開挖整地、堆積土石及
05 堆放混凝土塊情事，依水保法第12條第1項第4款、第8條第1
06 項第5款、第23條第2項及第33條第1項第2款、第2項等規
07 定，以108年1月2日北市工地審字第10760214371號函裁處原
08 告、紀清楚2人各罰鍰10萬元，應立即停止一切非法開發行
09 為；自處分送達日起2年內，暫停系爭土地之開發申請；限
10 於108年1月18日前移除違規填埋之土石及混凝土塊駁坎，恢
11 復原地形，以及地表裸露處應加強植生覆蓋（覆蓋率應達8
12 0%）或敷蓋（下稱前處分）。原告、紀清楚不服提起訴
13 願，臺北市政府108年4月30日府訴二字第1086102152號、第
14 1086102156號訴願決定就紀清楚部分為駁回決定；原告部分
15 則撤銷前處分關於2年內暫停土地開發申請部分，其餘訴願
16 駁回（下稱前訴願決定）。原告、紀清楚不服提起行政訴
17 訟，經本院以108年度訴字第1119號、第1121號判決駁回，
18 原告、紀清楚不服，提起上訴，經最高行政法院以109年度
19 上字第376號判決廢棄發回本院審理，經本院以110年度訴更
20 一字第83號、第86號判決前處分裁處紀清楚罰鍰部分暨關於
21 該部分之前訴願決定均撤銷，原告及紀清楚其餘之訴均駁
22 回。

23 (四)嗣被告於108年1月18日現場會勘，發現原告、紀清楚仍未依
24 前處分所命限期改正事項完成水土保持處理與維護，違反水
25 保法第8條第1項第5款規定，依同法第33條第1項第1款及第2
26 項規定，以108年1月25日北市工地審字第10830021422號函
27 裁處原告、紀清楚各罰鍰15萬元，應立即停止一切非法開發
28 行為，限於108年3月4日前移除堆積土石、塊石及混凝土
29 塊，恢復原地形，以及地表裸露處應加強植生覆蓋（覆蓋率
30 應達80%）或敷蓋（下稱原處分）。嗣原告、紀清楚仍未如
31 期完成改善，被告已於108年7月間代履行完畢。原告、紀清

01 楚循序提起行政訴訟，經本院以108年度訴字第1120號、第1
02 122號判決駁回其訴（下稱原判決），原告不服，提起上
03 訴，經最高行政法院以109年度上字第779號判決廢棄原判
04 決，發回本院更為審理。

05 二、原告主張略以：

06 （一）依水保法第4條規定之立法理由及行政院農業委員會水土保
07 持局（現改制為農業部農村發展及水土保持署）99年12月30日
08 農授水保字第0991872668號函釋意旨，水土保持義務人應以
09 「經營人」優先，「使用人」次之，「所有人」再次之，故
10 本件應以系爭土地之實際使用人即紀清楚為水土保持義務
11 人，而非原告。原告對於紀清楚所為毫無所悉，紀清楚除遭
12 被告科處罰鍰處分外，另經檢察官以違反水保法第33條第3
13 項規定提起公訴，原告則獲不起訴處分，紀清楚所涉刑事案
14 件判決認定紀清楚為60、60-6地號土地之實際使用管理人，
15 僱工在上開土地開挖整地並設置混凝土塊擋土牆，致生水土
16 流失之結果，足見原告未與紀清楚共同為開挖整地、填土、
17 設置混凝土塊駁坎等行為。

18 （二）水保法第8條第1項第5款規定係就「堆積土石或其他開挖整
19 地」之行為，定有「應經調查規劃，依水土保持技術規範實
20 施水土保持的處理與維護」之義務，故同法第33條第1項第2
21 款及第2項規定係處罰行為責任，而非狀態責任。原告既非
22 系爭土地之實際經營人或使用人，對紀清楚之行為事前亦毫
23 不知情，實無履行「應經調查規劃，依水土保持技術規範實
24 施水土保持的處理與維護」之可能。

25 （三）水保法第8條第1項第5款、第12條第1項第4款規定，兩者規
26 範行為不同，違反上開各該規定，分別依同法第33條第1項
27 第1款、第2款規定裁處。前處分係依同法第33條第1項第2款
28 及第2項，對原告裁處罰鍰，並命停止一切開發行為等，原
29 處分則係依同法第33條第1項第1款及第2款規定，對原告裁
30 處罰鍰，並命停止一切開發行為等，前處分、原處分裁處依
31 據不同，足見前處分、原處分科處罰鍰之行為，兩者顯非相

01 同，原處分竟以原告未依前處分所命限期改正事項完成水土
02 保持處理與維護，遽為科處罰鍰之處分，於法有違。

03 (四)被告以前處分限期命原告改善。縱認原告未依前處分所示通
04 知為改正，被告應先依水保法第33條2項前段規定「繼續」
05 限期改正，待逾期不改正時，始得再為處罰。被告未依法律
06 規定程序先命繼續限期改正，即作成裁處罰鍰15萬元之原處
07 分，於法有違。

08 (五)並聲明：1. 訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。2. 確認
09 原處分關於立即停止一切非法開發行為及限期改正事項部分
10 為違法。

11 三、被告抗辯略以：

12 (一)依水保法第4條規定可知，土地所有人亦為水土保持義務
13 人，有維護所有土地合於水保法規定使用之狀態責任。系爭
14 土地係經被告依水保法公告之山坡地，經被告會勘後確認有
15 開挖整地、堆積土石及堆放混凝土塊情事，且被告作成原處
16 分時，除臺北市士林區平等段2小段60地號土地已移轉給紀
17 清楚所有外，餘仍為原告所有，原告基於土地所有人地位，
18 負有狀態責任。況紀清楚於被告108年1月18日會勘時陳稱：
19 「現場原為可種植的平坦處，是被不明人士私自闢路，故本
20 人雇工將現場恢復成以前舊有狀態，部分土地為楊隆榮的，
21 他都知道並說由本人來處理」等語，經被告依實紀錄其意
22 見，並由紀清楚簽名確認，以及紀清楚在本院另案110年度
23 訴更一字第83、86號事件所述原告係主謀，可見原告知悉且
24 與紀清楚共謀未先擬定水土保持計畫送請核定，擅自開挖整
25 地、堆積土石及混凝土塊，而未採取必要行為。

26 (二)原告雖經檢察官為不起訴處分，惟刑事案件、行政罰事件之
27 證據證明力要求不同，分別為「超越合理之可疑」、「優勢
28 證據法則」，故如有其他足資佐證之合理證據，行政機關自
29 得本於職權認定事實而為裁量。本件被告依相關證據，本於
30 職權認定原告就系爭土地具支配管領力並知悉、放任本件違
31 法情形存在而以原處分裁處原告，應無違誤。

01 (三)原告、紀清楚已對前處分提起行政爭訟，依行政程序法第11
02 0條第3項規定，前處分在未經撤銷、廢止或未因其他事由而
03 失效前，效力繼續存在，原告、紀清楚即應依前處分所命限期
04 改正事項於108年1月18日前完成改正，惟被告於108年1月
05 18日會勘時，原告、紀清楚仍未完成改正。被告考量原告前
06 已有違反水保法遭處分及代履行之違規紀錄，仍未善盡土地
07 所有人應負水土保持處理維護責任，甚至移轉系爭土地所有
08 權，意圖規避責任；且系爭土地前經被告於105年代履行水土
09 保持處理後，現場已恢復緩坡並覆蓋稻草蓆，現又有開挖
10 整地情形；被告在現場張貼警告單制止，仍持續有故意違反
11 水土保持義務行為，於短期內重複違規；經被告作成前處分
12 後，屆期猶未改正，情節嚴重有加重裁罰的必要，故依水保
13 法第33條第1項第1款、第2項及「臺北市政府處理違反水保
14 法事件統一裁罰基準」第5點規定，從重裁處15萬元罰鍰，
15 並無違誤。

16 (四)依行政院農業委員會(現改制為農業部)106年9月15日農水保
17 字第1061858300號解釋一(二)「違反水保法第8條第1項其他款
18 次規定者，依第33條第1項第1款規定處罰，並得依第33條第
19 2項規定通知限期改正，屆期仍不改正，按次分別處罰，至
20 改正為止」、三(二)「未擬具水土保持計畫送主管機關核定而
21 擅自開發，且其擅自開發違反水土保持技術規範者，依第23
22 條第2項及第33條第1項第2款規定處罰，並得依第33條第2項
23 規定命限期改正，屆期仍不改正，按次分別處罰，至改正為
24 止」。原告主張其屆期未依前處分改正時，被告應先繼續限
25 期命改正，不得處罰云云，容有誤解。

26 (五)並聲明：原告之訴駁回。

27 四、本院之判斷：

28 (一)應適用之法令及其說明：

29 1.水保法第2條規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為
30 直轄市政府……。」行政程序法第15條第1項規定：「行政
31 機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行

之。」臺北市政府組織自治條例第2條第2項規定：「中央法令規定市政府為主管機關者，市政府得將其權限委任所屬下級機關辦理。」臺北市政府依行政程序法第15條第1項、臺北市政府組織自治條例第2條第2項規定，以104年8月18日府工地字第10431665201號公告，將水土保持計畫的審查、准駁、廢止、變更相關事宜（水保法第12條），以及違反水保法相關處分與後續處理事項（水保法第22條至第24條、第33條、第35條、第36條）有關臺北市政府權限委任被告辦理，故被告對本件有事務處理之權限，先予敘明。

2.水保法第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……堆積土石……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款規定：「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……堆積土石……或其他開挖整地。」第22條第1項規定：「……從事農、林、漁、牧業……未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施不合水土保持技術規範者，得通知有關機關依下列規定處理……。」第23條第1項及第2項規定：「（第1項）未依第12條……規定之一所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依第33條規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正……。（第2項）未依第12條……規定之一擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自

01 開發者，除依第33條規定按次分別處罰外，主管機關應令其
02 停工……。」第33條第1項及第2項規定：「（第1項）有下列
03 情形之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰：一、
04 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
05 處理與維護，或違反第22條第1項，未在規定期限內改正或
06 實施仍不合水土保持技術規範者。二、違反第12條至第14條
07 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
08 保持之處理與維護者，或違反第23條規定，未在規定期限內
09 改正或實施仍不合水土保持技術規範者。（第2項）前項各
10 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
11 保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停
12 工……。」依此，水土保持義務人於山坡地內從事開發建
13 築、堆積土石或其他開挖整地行為，應先擬具水土保持計
14 畫，送請主管機關核定；並依水土保持技術規範實施水土保
15 持的處理與維護。未依水土保持技術規範實施水土保持的處
16 理與維護，或未先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，
17 而同時或分別違反水保法第8條及第12條時，得先通知限期
18 改正，屆期不改正裁處罰鍰，或裁處罰鍰併通知限期改正。

19 3.水保法第8條第2項規定授權訂定之水土保持技術規範第61條
20 第1款及第4款規定：「植生工程檢查方法如下：一、……地
21 被植物栽植施工後並經維護管理之覆蓋率應達百分之80以
22 上。……。四、山坡地違規使用，經主管機關處分並限期恢
23 復裸露地植生之地區，其恢復植生之認定，依本條前3款之
24 規定辦理。」第88條第1項規定：「開挖整地係指為開發目
25 的，而對原地形採取挖填土石方之行為。」第141條規定：
26 「因天然災害或人為活動所導致土壤裸露之坡面，應儘速敷
27 蓋，適時植生，以防止土壤流失或淺層崩塌。」上述規定係
28 有關實施水土保持處理與維護（即應用工程、農藝或植生方
29 法，以保育水土資源、維護自然生態景觀及防治沖蝕、崩
30 塌、地滑、土石流等災害之措施，水保法第3條第1款參照）

之有關規範，未逾越母法之授權範圍，得為本院裁判所適用。

4.為協助下級機關或屬官統一解釋水保法第22條、第23條及第33條規定的適用及裁量權行使，行政院農業委員會(現改制為農業部)以106年9月15日農水保字第1061858300號函(下稱農委會106年9月15日函)，核釋違反水保法第8條、第12條規定，得通知限期改正處理原則如下：「一、違反第8條規定：(一)違反第8條第1項第2款規定者，依第22條規定通知限期改正，屆期不改正，依第33條第1項第1款規定處罰，並得依第33條第2項規定通知限期改正，屆期仍不改正，按次分別處罰，至改正為止。(二)違反第8條第1項其他款次規定者，依第33條第1項第1款規定處罰，並得依第33條第2項規定通知限期改正，屆期仍不改正，按次分別處罰，至改正為止。二、違反第12條規定：(一)未依核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，依第23條第1項及第33條第1項第2款規定處罰並通知限期改正，屆期不改正，依第33條第1項第2款規定處罰，並得依第33條第2項規定通知限期改正，屆期仍不改正，按次分別處罰，至改正為止。(二)未擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發，且其擅自開發未違反水土保持技術規範者，依第23條第2項及第33條第1項第2款規定處罰。三、同時違反第8條及第12條規定：(一)未依水土保持技術規範及核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，依上揭違反第12條規定(一)處理。(二)未擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發，且其擅自開發違反水土保持技術規範者，依第23條第2項及第33條第1項第2款規定處罰，並得依第33條第2項規定命限期改正，屆期仍不改正，按次分別處罰，至改正為止。」核其內容，未違反水保法第22條、第23條及第33條規定之文義或增加法律所無之限制，得為被告作成處分之依據。

5.臺北市政府處理違反水保法事件統一裁罰基準第3點規定：「處理違反水保法事件，統一裁罰基準如下表：(詳如附

件)」、第5點規定：「第3點所列統一裁罰基準，如因情節特殊而有加重或減輕之必要者，本府得於裁處書內敘明理由，於法定罰鍰額度內處罰，不受前開統一裁罰基準之限制。」上述規定係主管機關臺北市政府在水保法第33條第1項授權裁罰金額範圍內，為實踐具體個案正義及有效的行使裁量權，並顧及法律適用之一致性及符合平等原則，且利於減少爭議及訴願之行政成本所訂定的裁量基準。該基準係按違規情節（依違規面積及次數各區分為6個級距）等因素，分別訂定不同之裁罰數額及管制手段，並有情節特殊而酌予加重或減輕處罰之調控機制，有避免就相同事件恣意為不同裁罰之功能，非法所不許，於憲法保障人民財產權之意旨並無牴觸（另參酌司法院釋字第511號解釋意旨）。被告自得以之作為處分之依據。

6. 行政罰法第14條第1項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」其立法理由略以：「一、本條係行政法上共同違法之規定，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，此因行政罰之不法內涵及非難評價不若刑罰，且為避免實務不易區分導致行政機關裁罰時徒生困擾之故。所謂『故意共同實施』，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以上行為人故意共同完成者而言。又第1項所稱『情節之輕重』，係指實施違反行政法上義務行為其介入之程度及其行為可非難性之高低等因素。……」由此可知，所謂「共同實施違反行政法上義務之行為」，係指二以上行為人於主觀上基於共同實施違反行政法上義務行為之意思，同時於客觀上共同實施違反行政法上義務之行為。又上述規定是採取德國立法例的共犯一體概念，不再區分共同正犯、教唆犯及幫助犯，只要對違反行政法上義務之構成要件事實實現，故意參與或協力者，皆予處罰。縱將各個行為人之行為單獨認定，未必可滿足違反行政法上義務行為之構成要件，惟因其等皆係出於故意，主觀上有互相利用他方行為作為己用之意，因而各該故意行為人仍

構成「共同違法實施行為」，均應依法處罰（最高行政法院104年度判字第627號、109年度判字第316號判決意旨參照）。

(二)如事實概要欄所載事實，有不動產數位資料庫公務應用系統地籍資料查詢結果、山坡地資訊整合系統查詢結果（訴字1120號原處分卷第1-7、100-112頁，本院卷第169-180頁）、臺灣高等法院106年度抗字第137號民事裁定（本院卷第50-56頁）、最高法院106年度台抗字第1107號民事裁定（本院卷第57-58頁）、臺灣士林地方法院106年度重訴字第146號民事判決（訴字1120號本院卷第110-114頁）、臺灣高等法院108年度重上字第7號民事判決（本院卷第41-49頁）、被告105年5月30日函甲、105年5月30日函乙、105年10月13日函（本院卷第62-69頁）、被告107年12月5日及12月10日現場張貼警告單照片（訴字1120號本院卷第231-232頁）、105年11月25日、26日代為履行水土保持處理執行紀錄及照片（訴字1120號原處分卷第54-61頁，本院卷第70-75頁）、107年12月7日會勘紀錄、現場照片及會勘簡圖（訴字1120號本院卷第145-149頁，本院卷第78-82頁）、107年12月19日會勘紀錄、現場照片及會勘簡圖（訴字1120號本院卷第162-168頁，訴字1120號原處分卷第9-15頁）、前處分（訴字1120號本院卷第35-36頁）、前訴願決定（訴字1120號原處分卷第19-31頁）、本院108年度訴字第1119號、第1121號判決（訴字1120號本院卷第187-203頁）、108年1月18日會勘紀錄、現場照片及會勘簡圖（訴字1120號原處分卷第33-38頁，本院卷第35頁）、原處分及訴願決定（訴字1120號本院卷第23-34頁）、108年7月16日、17日、18日、19日系爭土地強制拆除違規工作物及代履行水土保持處理執行紀錄、現場照片及簡圖（本院卷第279-294頁）在卷可佐，堪以認定。

(三)原告與紀清楚共同違反水保法第8條第1項第5款及第12條第1項第4款規定，且未依前處分完成水土保持處理與維護：

01 1.系爭土地為被告依水保法公告之山坡地，經舉報有開挖整
02 地、堆積土石及堆放混凝土塊情事後，被告於107年12月5日
03 派員張貼警告單，並於同月7日現場會勘，發現臺北市七星
04 農田水利會的圳溝於11月23日遭張育凱及李俊民破壞，現場
05 有開挖土石情形，土石堆置於水圳南側，無設置保護措施。
06 後來，被告於107年12月10日再次派員張貼警告單，並通知
07 原告、紀清楚於同月19日再次現場會勘，經比對地形圖資，
08 系爭土地上有未經申請開挖整地、堆積土石及混凝土塊，面
09 積約59平方公尺，故系爭土地確有堆積土石、開挖整地的違
10 章情形。紀清楚為系爭土地的使用人，未先擬具水土保持計
11 畫，送請主管機關核定，亦未依水土保持技術規範實施水土
12 保持的處理與維護，即在系爭土地上為開挖整地及堆積土石
13 的行為，已違反水保法第8條第1項第5款及第12條第1項第4
14 款規定。

15 2.原告與紀清楚就本件違章行為具共犯關係：

16 (1)原告於104、105年間，與鄰地所有人因通行權爭議發生以下
17 爭訟：①因其所有60、60-6地號土地、與訴外人廖春暉等人
18 共有同段161地號土地，與鄰地（屬袋地）所有人周正雄等
19 人間，有定暫時狀態處分事件，經法院裁定准周正雄等人供
20 擔保後，原告就如裁定附圖所示60、60-6、161地號土地，
21 不得設置障礙物或其他妨礙、阻撓周正雄等人通行之行為，
22 並應將如裁定附圖所示砂包、鐵絲網、土石、巨石及帆布移
23 除；②另因其所有60-2、60-14地號土地（原60-2地號土地
24 於臺灣高等法院審理中分割為同小段60-2、60-12、60-13、
25 60-14地號土地。60-2地號土地，於訴訟進行中經原告贈與
26 紀清楚，由紀清楚承當訴訟），與鄰地（屬袋地）所有人何
27 聖聰等人間，有確認袋地通行權存在等事件，經法院判決確
28 認何聖聰等就如判決附圖所示原告所有60-2地號土地有通行
29 權存在，並命原告不得在該部分土地上設置障礙物或為其他
30 妨害、阻撓何聖聰等通行之行為，並應將該部分土地上之鐵
31 欄及土石圍牆移除；③因其於105年間在同段60、60-2、60-

01 6地號土地上未經申請開挖整地、設置砌石牆，經被告裁處
02 罰鍰6萬元，並應立即停止一切非法開發、移除堆積土石及
03 砌石牆，恢復原地形。嗣被告查知原告在第60、60-6地號土
04 地堆置土石及太空包等，違反水保法第8條第1項規定，以10
05 5年10月13日函限期命移除堆置之土石方及太空包，並將裸
06 露邊坡依水土保持技術規範第61條及第141條規定恢復植生
07 覆蓋或敷蓋。惟原告未如期完成改善，被告乃於105年11月2
08 5日、26日代履行水土保持處理，包括移除巨石、砂石太空
09 包、碎石塊，修築緩坡並鋪排植生土地包、敷蓋稻草席等。
10 自原告多次在其所有或共有土地上設置鐵欄、土石圍牆、砂
11 包、鐵絲網、土石、巨石、帆布、砂石太空包、碎石塊，以
12 及與鄰地所有人因通行權發生諸多爭訟等情以觀，足見原告
13 為阻擋他人通行上開地號土地，多次在上開土地上堆置土
14 石、石塊等行為。

15 (2)被告107年12月19日在系爭土地會勘時，士林區○○街00巷0
16 0弄口遭卡車阻擋通行，現場懸掛有「私人家園土地，嚴禁
17 侵入違者法辦」之紅色布條，靠近地面處有懸掛「私人土
18 地，外人勿近，違者法辦」、「私人土地，禁止進入，違者
19 法辦」、「私人土地，外人勿近」之布條的鐵鍊橫跨車道，
20 阻擋通行，此有被告107年12月19日會勘照片在卷可稽（訴
21 字1120號原處分卷第12頁），斯時系爭土地所有權仍為原告
22 所有，已如前述，足認現場布條所示「私人家園」、「私人
23 土地」所指即為原告所有之系爭土地。

24 (3)紀清楚於本院108年度訴更一字第86號事件以行政訴訟準備
25 書狀陳稱：其僱工開挖整地推積土石及放置混凝土塊駁坎，
26 目的在於阻擋鄰地地主通行臺北市士林區○○街00巷00弄道
27 路等語（本院卷第147頁），並經本院調閱該案卷宗核對紀
28 清楚在該書狀上簽名無訛，觀諸107年12月19日現場會勘照
29 片所示（訴字1120號原處分卷第10-12頁），紀清楚在系爭
30 土地除開挖整地、設置混凝土塊外，並無其他利用系爭土地
31 之行為，經核紀清楚所述與會勘時系爭土地現場狀態相符，

其上開所述目的在阻擋地主通行之陳述，堪以採信。此外，復查無紀清楚有其他利用系爭土地之行為或計畫。是以，紀清楚既無其他利用系爭土地之行為或計畫，實無花費自身勞費僱工開挖整地、設置混凝土塊之必要。

(4)紀清楚於108年1月18日會勘時陳稱：現場原為可種植的平坦處，遭不明人士私自闢路，故本人雇工將現場恢復成以前舊有的狀態，部分土地為楊隆榮所有，楊隆榮知情並同意由本人處理等語，紀清楚並在會勘紀錄上簽名確認，有被告108年1月18日會勘紀錄在卷可佐（本院卷第35頁）；於原審109年6月4日辯論時供稱：系爭土地本為楊隆榮所有，楊隆榮之前就因在系爭土地上開挖，遭被告裁罰6萬元，後來楊隆榮為了避免裁罰及刑事責任，才將系爭土地贈與給他，他雇工開挖，是楊隆榮要他去找工人、工具來作，工錢都是由楊隆榮支付的等等（訴字1120號本院卷第285-287頁）。佐以原告多次在上開土地設置土石、砂包、鐵欄、鐵絲網等物，以阻擋他人通行上開土地，被告107年12月19日會勘時，原告所有系爭土地上懸掛有禁止他人進入私人土地之布條及鐵鍊橫跨車道，巷弄口停放卡車，均在阻擋他人通行上開土地，此等客觀情事核與紀清楚關於原告欲將系爭土地恢復成無道路供他人通行之陳述相符。參以紀清楚無花費自身勞費利用系爭土地之動機與理由，其若非受原告事先指示，殊無可能無端在系爭土地開挖整地、設置混凝土塊。是以，紀清楚上開所述，誠屬可採。原告指示紀清楚在系爭土地上為本案違章行為，堪以認定。

(5)綜上，原告指示紀清楚在系爭土地上為本案違章行為，原告與紀清楚2人間，具故意共同實施本件違反行政法上義務行為之共犯關係，均違反水保法第8條第1項第5款及第12條第1項第4款之規定。原告主張其對於紀清楚所為毫無所悉，未與紀清楚共同為開挖整地設置混凝土塊駁坎等行為云云，不足採信。

01 3.原告與紀清楚共同違反水保法第8條第1項第5款及第12條第1
02 項第4款規定，已如前述，經被告作成前處分裁處原告罰鍰1
03 0萬元，並限於108年1月18日前移除違規填埋之土石及混凝土塊駁坎，恢復原地形，以及地表裸露處應加強植生覆蓋
04 （覆蓋率應達80%）或敷蓋（下稱限期改正事項）。原告雖不
05 服前處分，提起訴願及行政訴訟，已經本院110年度訴更一
06 字第83號、第86號判決駁回其訴。原告依前處分負有辦理限期
07 改正事項之義務。惟被告於108年1月18日現場會勘，發現
08 違規工作物仍維持現況未改善，原告未依前處分所命限期改
09 正事項完成水土保持處理與維護，有上開會勘紀錄、現場照
10 片及會勘簡圖在卷可稽（訴字1120號原處分卷第33-38
11 頁），被告據此作成原處分裁處原告，即屬有據。

12
13 （四）原處分裁處罰鍰15萬元部分，無裁量瑕疵：

14 前處分說明欄記載：「三、處分理由及適用法令：違反水保
15 法第12條第1項第4款及第8條第1項第5款規定，且屢次違
16 規，並有本處及臺灣士林地方法院民事執行處兩次代履行紀
17 錄，情節特殊而有加重裁罰之必要，爰依據……及『臺北市
18 政府處理違反水保法事件統一裁罰基準』第5點規定加重裁
19 處。」已說明被告審酌原告前因同一違反水保法事件，曾經
20 被告以105年5月30日函甲、105年5月30日函乙及105年10月1
21 3日函裁處罰鍰6萬元及命限期改善，且因原告未遵期完成改
22 善，由被告於105年11月25日、26日代為履行完畢等情，有
23 上開105年5月30日函甲、105年5月30日函乙（本院卷第62-6
24 9頁）、執行紀錄及照片（訴字1120號原處分卷第54-61頁，
25 本院卷第70-75頁）在卷可佐，再於107年12月間查知有違反
26 水保法情事，情節嚴重認有加重處罰之必要，於是加重按第
27 3次違規的裁罰基準作成前處分，裁處罰鍰10萬元，並加重
28 按第4次違規的裁罰基準作成原處分，裁處罰鍰15萬元，尚
29 非無據，核無裁量瑕疵之違法，併予敘明。

30 （五）至原告雖主張前處分、原處分裁處法條依據不同、科處罰鍰
31 行為顯非相同，原處分以原告未依前處分所命限期改正事項

01 完成水土保持處理與維護，遽為科處罰鍰之處分，於法有違
02 云云。惟查前處分說明欄記載：「二、違規事實：未經申請
03 擅自開挖整地填土設置混凝土塊駁坎。三、處分理由及適用
04 法令：違反水保法第12條第1項第4款及第8條第1項第5款規
05 定，……，爰依據同法第23條第2項及第33條第1項第2款、
06 第2項規定……加重裁處。」（訴字1120號原處分卷第35
07 頁），原處分說明欄記載：「二、違規事實：現場未依水保
08 法第8條第1項第5款及本處108年1月2日北市工地審字第1076
09 0214371號函完成水土保持處理與維護。三、處分理由及適
10 用法令：違反水保法第8條第1項第5款規定，依據同法第33
11 條第1項第1款、第2項規定裁處。」（訴字1120號本院卷第
12 23頁），足見前處分已敘明原告未經申請擅自開挖整地填土
13 設置混凝土塊駁坎之違章行為，同時違反水保法第8條第1項
14 第5款及第12條第1項第4款之規定，原處分已敘明原告未依
15 水保法第8條第1項第5款及前處分所命於期限內完成水土保
16 持處理與維護，是以，前處分、原處分均係基於原告違反水
17 保法第8條第1項第5款規定之未實施水土保持處理與維護而
18 擅自開挖整地填土設置混凝土塊駁坎之違章事實，而予以裁
19 罰。至前處分處分理由及適用法令欄雖未記載水保法第33條
20 第1項第1款規定，乃因被告依農委會106年9月15日函釋處理
21 原則，就未擬具水土保持計劃送主管機關核定而擅自開發，
22 且其擅自開發違反水土保持技術規範者，按同法第33條第1
23 項第2款規定處罰之結果，非謂原告未為違反水土保持技術
24 規範擅自開挖整地填土設置混凝土塊駁坎之違章行為。是原
25 告此部分主張，顯不足採。

26 （六）至原告主張縱認原告未依前處分所示通知為改正，被告亦應
27 先依水保法第33條2項前段規定「繼續」限期改正，逾期不
28 改正時，始得再為處罰云云。惟原告共同違反水保法第8條
29 第1項第5款及第12條第1項第4款規定，已如上述。依農委會
30 106年9月15日函釋處理原則，前處分按水保法第33條第1項
31 第2款規定裁處罰鍰，並依同條第2項規定命限期改正，且教

01 示原告未於指定期限內改正完成者，將依第33條規定續處。
02 現原告確未於前處分指定期限內完成指定的改正事項，已違
03 反前處分對其形成之行政法上義務，被告續以原處分裁處罰
04 鍰，並繼續命原告限期改正，尚無違誤。倘如原告主張，在
05 前處分已命限期改善之情況下，於原告未遵期完成改善時，
06 仍須再次作成限期改善之命令，待原告再次未遵期完成改善
07 後，始得以原處分連續處罰，則前處分命令限期改善即失其
08 規制意義，無法儘速回復水土資源的保護與避免災害風險之
09 產生，應非立法意旨所期待。故原告上述主張，應不可採。

10 (七)至原告雖主張其獲不起訴處分，刑事案件判決亦認定紀清楚
11 為土地實際使用管理人，僱工開挖整地並設置混凝土塊擋土
12 牆，原告未與紀清楚共同為開挖整地、填土、設置混凝土塊
13 駁坎等行為云云。惟原告指示紀清楚在系爭土地上為本案違
14 章行為，經本院認定如前。至原告固經臺灣士林地方檢察署
15 檢察官認定與紀清楚就刑事不法不具有共同正犯關係而為不
16 起訴處分，臺灣士林地方法院刑事判決認定紀清楚為60、60
17 -6地號土地之實際使用管理人，明知在山坡地堆積土石、開
18 挖整地，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，竟為
19 阻隔60地號與163地號土地間之通行，未經前開程序，即於1
20 07年12月8日，僱用不知情之工人，在上開土地上，開挖整
21 地並設置混凝土塊擋土牆，致生水土流失之結果，有該不起
22 訴處分書、刑事判決可佐（訴字1120號本院卷第255-259
23 頁，本院卷第159-168頁），然該不起訴處分、刑事判決不
24 能拘束本院依據卷內證據就原告行政違章之事實認定如上，
25 自屬當然，自不能以該不起訴處分書、刑事判決作為有利原
26 告之認定。

27 五、綜上所述，原告與紀清楚故意共同實施違反水保法第8條第1
28 項第5款及第12條第1項第4款規定，係屬共犯，經前處分裁
29 處罰鍰10萬元、命其限期改正及停止一切非法開發行為、並
30 自前處分送達之日起2年內，暫停系爭土地開發之申請，仍
31 未依前處分所命限期改正事項完成水土保持處理與維護，原

告前已有3次違反水保法之紀錄，本件係屬第4次違反水保法，原處分裁處罰鍰15萬元、命限期改正及停止一切非法開發行為，認事用法俱無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告所訴各節，均無可採，其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，併予敘明。

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

中 華 民 國 113 年 2 月 22 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 魏式瑜

法官 林季緯

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。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3項、第4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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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 113 年 2 月 22 日

書記官 王月伶

附件：

統一裁罰基準：

(節錄)

單位：新臺幣

項次	4
違反事件	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。
法條依據	第8條第1項、第22條第1項、第33條第1項、第33條第2項。

01

法定罰鍰額度 或其他處罰	處6萬元以上30萬元以下罰鍰並要求限期 改正。
統一裁罰基準	依違規面積大小及違規次數多寡，處以罰 鍰，其罰鍰基準詳如罰鍰處分基準表（附 表）。

02

附表：罰鍰處分基準表

03

單位：違規面積：平方公尺／罰鍰金額：新臺幣（節錄）

04

違規面積 違規次數	500以下（含）
第1次	6萬
第2次	8萬
第3次	10萬
第4次	15萬
第5次	20萬
第6次	30萬