臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
111年度訴字第96號
114年7月3日辯論終結

原　　告　葉國坐
訴訟代理人　王東山　律師
複　代理人　許富雄　律師
被　　告　桃園市政府
代　表　人　張善政（市長）
訴訟代理人　胡宗典　律師
輔助參加人　內政部
代　表　人　劉世芳（部長）
訴訟代理人　張誌安

　　廖明珠
輔助參加人　農業部農田水利署石門管理處

代　表　人　林昆賢
訴訟代理人　彭成青　律師

上列當事人間濕地保育法事件，原告不服內政部中華民國110年11月19日台內訴字第1100055375號訴願決定，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、程序事項：

本件被告代表人原為鄭文燦，輔助參加人內政部（下稱內政部）代表人原為林右昌，訴訟中分別變更為張善政、劉世芳，業據被告及內政部新任代表人張善政、劉世芳分別提出

承受訴訟狀聲明承受訴訟（本院卷第171-172、425頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

緣輔助參加人農業部農田水利署石門管理處（下稱石管處，改制前為臺灣石門農田水利會）經管之桃園市楊梅區員本段402地號土地（下稱系爭土地）位於內政部民國104年1月28日台內營字第1040800278號公告（下稱內政部104年1月28日公告）國家級重要濕地「桃園埤圳濕地」（下稱系爭濕地）範圍內，原告於102年1月25日、105年1月25日及108年1月25日與石管處就系爭土地上面積9950.5㎡之石門大圳繞嶺支渠第28B（下口）號池塘（經內政部編為系爭濕地埤塘編號第228號）訂立「臺灣石門農田水利會灌溉蓄水池繳納用水使用費同意書」（下稱用水使用同意書）。嗣經被告依衛星影像資料查獲系爭土地上之過嶺34、35號保留池塘（下稱系爭埤塘）有挖掘、取土、埋填、堆置或變更濕地地形地貌，違反濕地保育法第25條規定情形，經石管處以110年4月13日農水石門字第1106290476號函向被告查報原告為違規行為人，並表示已於110年3月30日函請原告限期改善。原告以110年4月13日陳情書向被告表示：「……楊梅區員本段402地號土地於109年7月10日期間，曾向富岡工作站以口頭告知將進行池塘清淤及清除回填土方，並依照富岡工作站要求清運及復原完成。……」被告復檢附上開石管處相關資料，以110年4月15日府都設字第1100090082號函通知原告陳述意見，原告逾期未陳述；被告另以110年4月29日府都設字第1100096975號函（下稱110年4月29日函）請石管處檢附富岡工作站同意原告執行池塘清淤及清除回填土方等相關文件。經石管處以110年6月3日農水石門字第1106290816號函（下稱石管處110年6月3日函）復表示：「……查本處富岡工作站於107年7月17日現勘發現旨揭地號土地有池塘面積擴大、蓄水面積縮小等情事，並請葉國坐君移除，惟本處未曾接獲葉君執行池塘清淤及清除回填土石方等相關作業之通知，且該池迄今仍未恢

復原狀。……」嗣被告於110年6月7日至現場會勘發現原告將淤泥堆置於系爭埤塘一角，土方並未外運。經被告審認原告於系爭土地未經核准違規堆置土方及變更濕地地形地貌之行為，違反濕地保育法第25條第2款規定，乃依同法第35條第3款、第39條第1項第4款及違反濕地保育法事件裁罰基準表（下稱裁罰基準表，內政部106年5月24日台內營字第1060806257號令訂定，自即日生效）項次4規定，以110年6月25日府都設字第1100091420號裁處書處原告新臺幣（下同）30萬元罰鍰，並應接受4小時環境教育課程、停止非法使用及3個月內恢復原狀（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠依濕地保育法第12條規定，如要將某筆土地列入濕地範圍，一定要進行公告，且因對外有法律效果，違反時將受有裁罰之不利益，故行政機關應書面通知土地使用人，程序上方屬合法；原告是土地使用人，卻未曾收過通知，也不知該處是屬於濕地，依行政罰法第7條第1項規定，違反行政法上義務之行為非於故意或過失者，不予處罰。

㈡系爭埤塘因自然水文環境變遷而有面積縮減之情形，被告非僅未察，亦未實際進行測量與會勘，即逕引用110年2月空拍圖，認定原告有違規堆置土方及變更地形地貌而予以裁罰，實有認定事實未依證據及裁量怠惰之情形。退步而言，原告為維護池塘永續運作，將池塘中部份汙泥挖出暫堆置池邊，主觀上並無違反溼地保育法之犯意，客觀上該暫存池塘汙泥於池邊之行為亦無變更地形地貌，清淤屬於從來之現況使用，系爭埤塘也早於109年6月即回復原狀，被告以110月2月空拍圖遽以認定原告違反溼地保育法，容非正確。

㈢原告於承租之池塘清淤即屬從來之現況使用，本即不應予以裁罰，縱被告認為不妥，理應限期改善，況原告早於109年6月即依據從來之現況使用回復池塘原狀，更無裁罰基礎，倘被告認有必要亦可予以輔導轉作以明智利用，更無裁罰之

理。況由108年及110年空拍圖以觀，系爭埤塘並非全部均為濕地範圍，濕地約僅佔大約百分之70之比例，原告未曾將清淤之部分堆積在濕地上，更沒有變更濕地地形地貌之情事，何以遭致處罰？被告僅憑空拍圖而未到場實際進行會勘與測量，又如何認定原告曾將清淤之部分堆積在濕地上？此部分自應由被告負起舉證責任。如被告無法舉證，自不能對原告加以處罰。況石管處所管理之濕地除進行大規模開發外，還鋪設水泥、破壞地貌，也未見被告進行處置，豈屬公允？被告忽略濕地保育法第21條相關規定，亦未依照行政程序法第9條規定，就原告有利不利情形一律予以注意，逕予裁罰，明顯違法。

㈣原告於訴願時提出用水使用同意書，依該同意書第7條之記載，原告應負維護管理責任，且石管處應相當期限通知原告維護，如於期限內不為維護得解除或中止使用，原告尚須負負損害賠償責任。換言之，清淤是為了維持繼續貯蓄池水之契約目的，而該契約迄今仍繼續存續，基於私法上之誠實信用原則，原告為履行契約所為之清淤，主觀上不具故意過失，倘若機關與人民訂立有瑕疵之契約後遁入私法關係，再以人民違反其他公法上義務及契約約定處以罰鍰，顯有牴觸法治國原則及正當法律程序之虞。此外，在相類似之案件中，臺中高等行政法院108年度訴字第295號判決也認定清淤之舉措並未不當違反濕地保育法等語。

㈤聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯及聲明：

㈠內政部前以104年1月28日公告「曾文溪口濕地等42處國際級及國家級國家重要濕地確認範圍」，系爭土地確實坐落於公告範圍內，而濕地保育法104年2月2日公布施行起，系爭埤塘及系爭土地即屬濕地保育法規範之國家級重要濕地，直接

受法效力拘束，無再行通知人民之必要；縱使原告未個別收到內政部上開公告，亦不妨礙濕地保育法之效力。

㈡濕地保育法第21條規定從來之使用，係指該筆土地未劃設為濕地範圍前即已從事農業、漁業、鹽業及建物等該種行為之使用，並於劃設濕地範圍後仍持續維持該種行為之使用。然原告在本案經公告為濕地範圍後始進行池塘清淤行為，與上開從來之使用規範不符。另濕地保育法第25條明文禁止重要濕地範圍內之「挖掘、堆置」行為，故原告不得為池塘清淤行為。

㈢至於承租人有無義務了解承租物乙節，依據石管處112年11月8日農水石門字第1126275409號函之說明二：「有關本處與使用人簽定之灌溉蓄水池用水使用費同意書，僅同意使用池塘水體，並依據同意書第十條規定繳納規費，與本處不發生土地租賃關係。」則石管處認為其與原告間僅有同意使用池塘水體之法律關係。準此，原告沒有使用系爭土地之權限，原告即無權限為清淤行為。是原告主張依據繳納用水使用費同意書第7條規定之管理責任而為清淤云云，並無理由。

㈣再者，依據石管處112年11月8日農水石門字第1126275409號函檢附之102年-104年、105年-107年、108-110年用水使用同意書、111年11月30日農水石門字第1116296696K號函（原用水契約同意延展函）、112年1月11日農水石門字第1126290047號函（解除原告用水使用函）可知，自內政部104年1月28日公告至本件原處分作成日110年6月25日間，實際上係原告持續使用系爭池塘水體，別無他人。原告在此期間恣意變更濕地地形地貌，除有違法，亦違反同意書第5條第2款規定。

㈤原處分符合明確性原則。原處分說明二已載明：「處分主文：(一)裁處新臺幣30萬元罰鍰，並應接受4小時環境教育課程。(二)停止非法使用及3個月內恢復原狀」此係依據濕地保育法第35條第3款規定之內容為據作成；在說明三已載

明「違規事實：臺端於本市楊梅區員本段402地號土地未經核准違規堆置土方及變更濕地地形地貌」；說明四並已說明法令依據為濕地保育法第35條第3款、第39條第1項第4款規定、裁罰基準表第4項規定。原處分已足使原告瞭解其原因事實及依據法令，並無違反明確性原則。上開恢復原狀之範圍，已為特定，被告並於113年6月13日以府都國字第11301538251號函，將桃園市楊梅地政事務所113年4月29日複丈成果圖檢送給原告，告以原告續辦恢復原狀改善計畫事宜。是「恢復原狀」之意涵係指恢復至內政部104年1月28日公告之濕地範圍，即桃園市楊梅地政事務所113年4月29日複丈成果圖所示樁位範圍之埤塘等語。

㈥聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、輔助參加人內政部陳述略以：

㈠依濕地保育法第4條第5款規定，為保育及明智利用重要濕地，就同法施行前核定公告之國際級及國家級國家重要濕地，仍應擬訂重要濕地保育利用計畫並報核定，爰內政部依同法第3條第2項第4款規定辦理國家級重要濕地保育利用計畫之擬訂、公告等作業，並辦理相關程序。有關桃園埤圳重要濕地（國家級）保育利用計畫之公開程序及通知部分，於濕地保育法施行後，內政部即依同法第17條規定研擬桃園埤圳重要濕地（國家級)保育利用計畫，並辦理公開展覽程序，並依重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法第9條規定，將公開展覽與說明會之日期及地點通知重要濕地所在地之被告及土地所有權人石管會。保育利用計畫書及圖係於106年2月25日起至106年3月26日於被告辦理公開展覽並於同年3月21日至23日辦理說明會計5場次。桃園埤圳重要濕地（國家級）保育利用計畫經內政部106年11月13日台內營字第1060816181號公告實施，並於同日以台內營字第10608161813號函副知石管會。

㈡有關原告主張清淤係從來之現況使用，依濕地保育法第21條所稱「從來之現況使用」，依同法施行細則第9條規定：「本法第21條第1項所稱從來之現況使用，指該使用行為至本法認定基準日時，仍持續進行之狀態或行為。」至認定基準日，依同法施行細則第17條規定：「依本法第40條第1項規定，視同國際級與國家級重要濕地者，其從來之現況使用認定基準日，為本法施行之日。」。查桃園埤圳重要濕地係依濕地保育法第40條第1項規定，係同法施行前核定公告之國家級重要濕地，其從來之現況使用認定基準日，即以本法施行之日（即104年2月2日），仍持續進行之狀態或行為為認定基準時點等語。

六、輔助參加人石管處陳述意見略以：

原告自102年1月1日起至110年12月31日止，與臺灣石門農田水利會（即輔助參加人改制前之組織）簽訂用水使用同意書，依同意書之約定，原告可以使用石門大圳繞嶺支渠第28B下口號池塘（坐落系爭土地）貯蓄之池水，但不得擅自挖取土、石或構築隔堤、填土、傾倒垃圾或其他廢棄物，且兩造間不發生租賃關係。原告既非系爭土地之承租人，亦自始明白不得在系爭土地上進行挖取土、石或構築隔堤、填土之行為。另原告也從未向石管處工作站人員告知將進行池塘清淤及清除回填土方，併予敘明。

七、本件如事實欄所載事實，有內政部104年1月28日公告（本院卷第303-307頁）、內政部106年2月24日台內營字第10608026692號函（本院卷第323-324頁）、內政部106年2月24日台內營字第1060802669號公告（本院卷第327頁）、訴願決定（本院卷第25-37頁）、原處分（本院卷第49-50頁）等資料在卷足憑。，且為兩造所不爭執，堪認屬實。本件爭執事項為：㈠內政部104年1月28日公告是否應通知土地所有權人及利害關係人？㈡系爭埤塘是否全部屬於濕地保育之範圍？㈢原告就系爭埤塘之清淤行為，是否違反濕地保育法第25條第

2款規定？㈣原告主觀上有無違反行政法上義務之故意或過失？㈤原處分有無違反明確性原則？以下分別敘明之。

八、本院之判斷：

㈠應適用之法令及說明：

1.濕地保育法第10條第1項規定：「重要濕地之評定、變更及廢止作業審議前，應公開展覽30日及在當地舉行說明會……。」、第11條規定：「重要濕地評定、變更及廢止經行政院核定後，中央主管機關應自收受核定公文之日起算30日內公告，登載於政府公報、新聞紙、專屬網頁或其他適當方法廣泛周知。」、第15條第1項規定：「重要濕地保育利用計畫，應載明下列事項：……八、允許明智利用項目及管理規定。」、第17條規定：「重要濕地保育利用計畫，應於重要濕地評定公告之日起算一年內擬訂完成，並辦理公開展覽。重要濕地保育利用計畫公開展覽及審議程序，準用第十條之規定。」、第19條規定：「重要濕地保育利用計畫公告實施後，主管機關應每五年至少檢討一次。」、第21條第1項規定：「重要濕地範圍內之土地得為農業、漁業、鹽業及建物等從來之現況使用。但其使用違反其他法律規定者，依其規定處理。」、第25條規定：「非經主管機關許可，重要濕地範圍內禁止從事下列行為。但其他法律另有規定者，從其規定：一、擅自抽取、引取、截斷或排放濕地水資源及改變原有水資源系統。二、挖掘、取土、埋填、堆置或變更濕地地形地貌。三、破壞生物洄游通道及野生動植物繁殖區或棲息環境。四、於重要濕地或其上游、周邊水域投放化學物品，排放或傾倒污 （廢）水、廢棄物或其他足以降低濕地生態功能之污染物。五、騷擾、毒害、獵捕、虐待、宰殺野生動物。六、未經目的事業主管機關許可之砍伐、採集、放生、引入、捕撈、獵捕、撿拾生物資源。」、第35條第3款規定：「有下列情形之一者，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並命其停止使用行為、限期改正或恢復原狀；屆期未停止使用行為、改正或恢復原狀者，按次處罰：……

三、違反第25條第1款至第4款規定之一。」、第39條第1項第4款規定：「有下列情形之一者，除依本法規定處罰外，並應接受四至八小時環境教育課程：……四、違反第25條各款規定之一。」、第40條第1項規定：「本法公布施行前經中央主管機關核定公告之國際級及國家級國家重要濕地，於本法施行後，視同國際級與國家級重要濕地。」

2.濕地保育法施行細則第9條規定：「本法第21條第1項所稱從來之現況使用，指該使用行為至本法認定基準日時，仍持續進行之狀態或行為。」、第17條規定：「依本法第40條第1項規定，視同國際級與國家級重要濕地者，其從來之現況使用認定基準日，為本法施行之日。」、第19條規定：「主管機關得就重要濕地保育利用計畫之研擬、實施、經營管理、從來之現況使用增設變更及經營管理之許可、開發迴避衝擊減輕及生態補償之審查、處罰、重要濕地及保育利用計畫功能分區之查詢及其他相關事項委任所屬機關(構)、委託其他機關(構)或委辦地方主管機關辦理。」可知內政部依濕地保育法第8條及第10條規定評定及第11條公告為重要濕地者，為濕地保育法所稱之重要濕地，其就重要濕地保育利用計畫之濕地保育及經營管理事宜，得依地方制度法第2條第3款及濕地保育法施行細則第19條規定，委辦地方主管機關辦理。本件輔助參加人內政部與被告簽訂協議書，並以107年6月29日臺內營字第1070809126號公告載明濕地保育法第25條重要濕地範圍內禁止之許可、第35條違反處分作業及代收罰鍰為委辦被告之事項（訴願卷第81至83頁），本件被告既為受委辦機關，自就上揭事項有管轄權限。

3.重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法第9條第3款規定「中央主管機關辦理本法第10條第1項所定公開展覽及說明會，應依下列規定辦理：……三、通知相關目的事業主管機關、該重要濕地所在地之直轄市、縣（市）主管機關、直轄市、縣（市）議會及鄉（鎮、市）民代表會等民意機關、申請人及土地所有權人。」

4.裁罰基準表項次4規定：「違法事件：未經許可，挖掘、取土、埋填、堆置或變更濕地地形地貌。違反法條：第25條第2款。裁罰依據：第35條第3款及第39條第1項第4款。法定罰鍰或其他處罰：30萬元以上150萬元以下罰鍰，並應接受4至8小時環境教育課程。裁罰基準：1.第一次違反裁處30萬元罰鍰，並應接受4小時環境教育課程。……。」此裁罰基準表係輔助參加人內政部為使違反濕地保育法事件之裁罰，符合依法行政原則、明確性及比例原則，以減少爭議並提升行政效能而依職權訂定發布，係為協助下級機關或屬官行使裁量權而訂頒，在母法濕地保育法所規定處分方式之範圍內，考量行為人所違犯規定、情節輕重、違規次數、是否有其他特殊情形等因素，所為細節性、技術性之規定，未逾濕地保育法之立法本旨，自得援用。

㈡內政部104年1月28日公告已經通知土地所有權人及利害關係人，且系爭埤塘屬於濕地保育之範圍。

經查：內政部前依據行政院99年7月1日院臺建字第0990034700號令核定「國家重要濕地保育計畫(100-105年)」。嗣濕地保育法於102年7月3日公布，104年2月2日施行，依第40條第1項規定，於該法施行後，視同國際級與國家級重要濕地。嗣於104年1月28日公告系爭濕地為國家級國家重要濕地及確認其範圍，系爭濕地面積為1,120公頃（本院卷第303至307頁），另刊登於內政部營建署城鄉發展分署網站網頁之下載專區以供公開閱覽；內政部於濕地保育法公布後陸續依其立法精神，就濕地定義、重要價值、土地權屬，及其法定保護區管制強度與權責進行施行前辦理濕地範圍及等級檢討作業，並進行審議；再於105年11月25日召開105年度「重要濕地審議小組第6次會議」，就系爭濕地範圍提出訂正案，將8處原公告範圍內經確認已無水體存在之埤塘排除（系爭埤塘並未排除，見訴願卷第62頁），並於106年2月間辦理公開展覽及於106年3月間辦理5場公開說明會（本院卷第327頁、訴願卷第98頁），並通知石管局，有106年3月14日改制

前之臺灣石門農田水利會收受之送達證書附卷可稽（本院卷第325頁）。嗣內政部於106年辦理專案小組會議及106年8月25日重要濕地審議小組第5次會議，以106年11月13日台內營字第1060816181號公告（訴願卷第101頁）、並於同日以台內營字第10608161813號函副知石管局（本院卷第329頁）請將「桃園埤圳重要濕地(國家級)保育利用計畫書」、圖辦理公告揭示及計畫書、圖陳列(本院卷第第313至317頁、訴願卷第61至75頁）；以及套繪地籍圖線及系爭濕地範圍線之系爭土地衛星圖(訴願卷第88至93頁）、土地建議查詢資料表（訴願卷第94頁）附卷綦詳。足見包括系爭埤塘在內之系爭濕地的評定、審議及公告程序，經核符合上述濕地保育法之規定，並無違誤。從而，濕地保育法第40條第1項規定：「本法公布施行前經中央主管機關核定公告之國際級及國家級國家重要濕地，於本法施行後，視同國際級與國家級重要濕地。」，亦即自104年2月2日濕地保育法施行日起，系爭埤塘及系爭土地均在濕地保育法規範之國家級重要濕地範圍內，並以106年11月13日函復知系爭土地所有權人石管局，已如前述，原告與石管局自102年起至110年止歷年均簽訂系爭用水同意書（本院卷第435-439頁、第201頁），石管局並同意延長原告延展同意書至112年12月31日止，（本院卷第203至205頁），原告既非系爭土地承租人（詳後述），縱原告未個別收到內政部104年1月28日公告之函，亦不妨礙其應遵守濕地保育法之相關規範，原告辯稱其僅為系爭土地使用人、未曾收過通知、也不知該處是屬於濕地云云，即無理由。

㈢原告就系爭埤塘之清淤行為，已違反濕地保育法第25條第2款規定，難謂無違反行政法上義務之故意，且原處分並未違反明確性原則。經查：

1.桃園市都發局前接獲審計部桃園市審計處110年2月20日審桃市一字第1100000171號函復略以：「說明二。……㈦原通知序號87經輔以GOOGLE EARTH歷史圖像功能比對來函檢附之桃

園埤圳重要濕地變異查證表結果，系爭埤塘疑有部分範圍遭堆置廢棄物、填埋廢土、鋪設瀝青、增建平臺等情（本院卷第51至55頁），並附上GOOGLE EARTH歷史圖像功能比對圖（本院卷第59至61頁）。經石管處以110年4月13日農水石門字第1106290476號函向被告查報原告為違規行為人，並表示已於110年3月30日函請原告限期改善(本卷第81至82頁），原告雖於110年4月13日以陳情書向被告表示：「……楊梅區員本段402地號土地於109年7月10日期間，曾向富岡工作站以口頭告知將進行池塘清淤及清除回填土方，並依照富岡工作站要求清運及復原完成。……」（本院卷第65頁），經被告檢附上開石管處相關資料，以110年4月15日府都設字第11100090082號函通知原告陳述意見（本院卷第103頁），惟原告逾期未陳述；被告另以110年4月29日函請石管處檢附富岡工作站同意原告執行池塘清淤及清除回填土方等相關文件（本院卷第79頁）。經石管處以110年6月3日函復表示：「……查本處富岡工作站於107年7月17日現勘發現旨揭地號土地有池塘面積擴大、蓄水面積縮小等情事，並請葉國坐君移除，惟本處未曾接獲葉君執行池塘清淤及清除回填土石方等相關作業之通知，且該池迄今仍未恢復原狀。……」（本院卷第87頁）。又本件107年7月17日石管處富岡工作站曾前往會勘，會勘紀錄意見為：「經勘驗結果，本保留地池塘東側明顯有土方、鐵架、植栽等雜物堆置，造成池堤面積擴大、許水範圍縮小，需由申請人自行將堆放之土方及占用物等移除。保留地籍線內12～14公尺作為池塘巡防綠美化步道用地（附現場實測照片）。移除完迄通報工作站確認無訛後，使得列入本會年度改善工程辦理」（本院卷第91頁），現場照片則有鐵架、雜物、植栽等，會勘人員並以量尺標示現場實測照片（本院卷第93至101頁）。石管處已否認原告曾經通知石管處要做維護及改善措施（本院卷第394頁準備程序筆錄），原告自承於109年7月10日間執行池塘清淤及清除回填土石方等作業，即有可議。況檢視原告於110年4月13

日陳情書陳述其清淤行為及並檢附現場施工前後之照片，明顯係將埤塘邊界之土地以挖土機鏟起，並以砂石車運送，是否符合系爭用水同意書契約內之規定，亦有疑義，原告復主張有復原至池塘原有坡堤位置云云，然檢視本件系爭埤塘之航空圖，自103年起至110年之位置及邊坡範疇，可見系爭埤塘之範圍已明顯減縮，且減縮位置成為黃土陸地，並無植被（見訴願卷第89至93頁），再比對2020年2月26日至2021年2月24日之地籍圖像（本院卷第105至113頁），足認系爭埤塘確係因人為因素造成系爭埤塘範圍減縮，並逐漸減少範圍，顯見系爭埤塘之現狀已經變更，並非季節更替所造成之枯水期現象，足認原告確有於系爭埤塘進行填土、整地變更濕地地形地貌之行為，原告主張其並未有整地行為，尚不足採。從而，原告未經核准於系爭埤塘堆置土方及變更濕地地形地貌，違反濕地保育法第25條第2款規定，應可認定。被告審認原告於系爭土地未經核准違規堆置土方及變更濕地地形地貌之行為，違反濕地保育法第25條第2款規定，乃依同法第35條第3款、第39條第1項第4款及裁罰基準表項次4規定，以原處分原告30萬元罰鍰，並應接受4小時環境教育課程、停止非法使用及3個月內恢復原狀，即有所據。

2.原告雖主張：用水使用同意書規定原告應負維護管理責任，清淤是為了維持繼續貯蓄池水之契約目的，即屬從來之現況使用，不應予以裁罰，倘被告認有必要亦可予以輔導轉作以明智利用，原告為履行契約所為之清淤，主觀上不具故意過失，且類似案件之臺中高等行政法院108年度訴字第295號判決也認定清淤之舉措並未不當違反濕地保育法云云。惟查：

⑴按濕地保育法第21條第1、2項規定：「(第1項)重要濕地範圍內之土地得為農業、漁業、鹽業及建物等從來之現況使用。但其使用違反其他法律規定者，依其規定處理。(第2項)前項從來之現況使用，由主管機關會同目的事業主管機關認定之；其認定基準日，以第10條第1項重要濕地評定之公開展覽日為準。」濕地保育法施行細則第9條規定：「本

法第21條第1項所稱從來之現況使用，指該使用行為至本法認定基準日時，仍持續進行之狀態或行為。」第17條規定：「依本法第40條第1項規定，視同國際級與國家級重要濕地者，其從來之現況使用認定基準日，為本法施行之日。」系爭濕地係於104年2月2日濕地保育法施行前即已公告為重要濕地，依照上開之說明，系爭埤塘從來之現況使用之認定基準日為104年2月2日，而當時即屬水域狀態，業經認定如前，顯無何農業、漁業、鹽業及建物等從來之現況使用，原告自應有保持系爭埤塘之現狀，不可隨意變更坡提及水域範圍。

⑵再查：原告與石管處簽立之系爭用水使用同意書，其前言已明示：「立同意書人葉國坐使用石門大圳繞嶺支渠第28B（下口）號池塘（座落桃園市楊梅區員本段402地號，面積9950.05平方公尺）貯蓄之池水，願依貴會灌溉蓄水池使用要點規定履行下列事項：……，」第五條明定原告應遵守之使用方式：「⑴使用池塘應不影響灌溉為原則，不擅自阻止或妨礙進水、放水、蓄水及不得加蓋房舍、工作物及其他設施。⑵不得擅自挖土、石或構築隔堤填土、傾倒垃圾或其他廢棄物。…⑷不得降低或破壞池堤……。」第十條規定：「本人不得為下列行為，否則除得解除使用或中止使用，及應負損害賠償外，其涉及刑責者，並移送法辦：……⑸採取土石、倒土、拋棄瓦礫、磚石、垃圾及傾倒有害農漁牧及人體健康之廢污水。」第十一條規定：「本人依本同意書繳納規費為用水使用費，與貴會不發生租賃關係。」（本院卷第201頁）足見原告與石管處間，並非就系爭土地或埤塘訂立租賃契約，且為維護系爭埤塘用水之責任，原告應負擔各種避免傾倒廢土或破壞堤防之行為。系爭土地縱使未設立告示牌，原告自103年起至110年均與石管處簽署相同之用水使用同意書，自應瞭解系爭土地及埤塘應合於契約本旨之利用。又系爭埤塘從來之現況使用之認定基準日為濕地保育法施行之104年2月2日，而當時的水域狀態顯無何農業、漁業、鹽

業及建物等從來之現況使用，原告自應保持系爭埤塘之現狀，不可隨意變更坡堤及水域範圍。況查系爭土地上之系爭埤塘既經核定為重要濕地，土地之所有權人及使用人之使用管理應受濕地保育法相關規範之限制，況石管處亦因原告堆填土石破壞池堤等行為，以其違反用水使用同意書有關規定，業已解除契約，並發函通知原告，有石管處112年1月11日農水石門字第1129260047號函可稽（本院卷第367頁），原告此部分主張，係對法令之誤解，不足採信。原告另舉臺中高等行政法院108年度訴字第295號判決主張清淤之舉措並未不當違反濕地保育法云云，惟查該案件系因政府將漁港淤砂疏濬工程招標，得標公司將施工機具停放濕地範圍內，施工者乃依據招標契約所為之履約行為，招標工程確定清淤位置，係招標單位許可之行為且位置明確，難認該公司有故意違反濕地保育法之行為，與本件事實不相同，自無法援引適用，原告此部分主張，亦無理由。

㈤按行政程序法第5條規定，行政行為的內容應明確。因此，同法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟此等記載的主要目的，是為使處分相對人或利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分的法規根據、事實認定及裁量的斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟的機會，而非課予行政機關須將相關的法令、事實或採證認事的理由等等鉅細靡遺全部予以記載，始屬適法。所以書面行政處分所記載的事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據的法令，即符合行政法上的明確性原則，以兼顧保障人民權益及行政效益，最高行政法院112年度上字第443號行政判決意旨足資參照。經查，本件原處分說明二已載明：「處分主文：㈠)裁處新臺幣30萬元罰鍰，並應接受4小時環境教育課程。㈡停止非法使用及3個月內恢復原狀」（本院卷第19頁），另原處分說明三已載明「違規事實：臺端於本市楊梅區員本段402地號土地未經核

准違規堆置土方及變更濕地地形地貌」；說明四並已說明法令依據為：「㈠濕地保育法第35條第3款、同法第39條第1項第4款規定、㈡內政部106年5月24日台內營字第1060806257號令頒「違反濕地保育法事件裁罰基準表」第4項規定。足見原處分係依據濕地保育法第35條第3款規定之內容為據作成，系爭土地屬於內政部104年1月28日公告之濕地範圍，本件復經楊梅地政事務所113年2月1日會同被告、石管處及桃園市政府都市發展局前往辦理土地測量，經樁位豎立確認延伸之距離後，製有現場照片及測量作業紀錄附卷可稽（本院卷第397-404頁），並有113年4月29日複丈成果圖所示樁位範圍之埤塘（本院卷第445至447頁）。足見原處分所標示之範圍確實與濕地保育法及內政部公告範圍相符，符合法律規定。準此，原處分已足使原告瞭解其原因事實、依據法令及及確認範圍，並無違反明確性原則。

㈥綜上所述，系爭埤塘經合法評定及審議過程認定為重要濕地，並曾召開說明會，再經公告程序，且載於城鄉發展分署網站網頁之下載專區以供公開閱覽周知，原告雖因與石管局簽屬系爭用水契約書得在系爭土地上使用系爭埤塘之用水，縱該處未有特設濕地標示或警告標語，應仍知悉系爭埤塘屬於重要濕地，不得未經主管機關核准，從事堆置土石或變更濕地地形地貌之行為，仍猶為之，縱無故意亦有過失甚明。此外，本件亦無因個別案情依行政罰法規定，另有應審酌事項或依法應減輕事由，被告經原告提出陳述意見書後，審認原告未經核准於系爭埤塘堆置土方及變更濕地地形地貌，違反濕地保育法第25條第2款規定之違規事實，洵堪認定，乃依同法第35條第3款及輔助參加人所訂裁罰基準表項次四規定，以原處分處原告罰鍰30萬元，並命渠等停止非法使用並於3個月內恢復原狀，於法即無不合。

九、綜上所述，原告主張各節均非可採。原處分於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

十、本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　31　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　郭淑珍

法　官　張瑜鳳

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
㈠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。

㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　31　　日

書記官　李宜蓁