

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

112年度訴字第164號

113年1月18日辯論終結

原告 李錦達

被告 桃園市政府

代表人 張善政（市長）

訴訟代理人 周育廷

上列當事人間採取土石事件，原告不服經濟部中華民國111年12月14日經訴字第11106309810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：

本件原告經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

二、事實概要：

緣桃園市政府警察局大園分局新坡派出所（下簡稱新坡派出所）會同被告所屬盜（濫）採土石聯合查緝取締小組（下簡稱聯合取締小組）曾於民國111年4月26日前往桃園市○○區○○段580、581及582地號等土地稽查，認有在特定農業區農牧用地土地填土使用之違規，被告乃於111年5月6日依區域計畫法相關規定裁處罰鍰，並命停止非法使用及限期依法申請恢復土地容許使用項目。嗣聯合取締小組再於111年7月14日至前揭地段581、582地號土地（下稱系爭土地）稽查，發現有遭原告雇工開挖形成之坑洞。經原告陳述意見後，被告核認原告涉有未經許可採取土石，違反土石採取法第3條

01 第1項之規定，遂依同法第36條第1項及「桃園市政府執行違
02 反土石採取法第36條未經許可採取土石行為罰鍰裁罰基準
03 表」（下簡稱裁罰基準表）之規定，以111年9月16日府經公
04 字第0000000000號裁處書（下稱原處分）處原告罰鍰新臺幣
05 （下同）100萬元。原告不服，提起訴願經決定駁回，遂提
06 起本件行政訴訟。

07 三、本件原告主張：

08 (一)原告依據被告函知111年7月26日府地用字第0000000000號裁
09 處罰鍰30萬元，復於111年7月14日新坡派出所會同聯合取締
10 小組等單位前往系爭土地稽查，原告對於本案陳述意見書時
11 即已表示裁罰後於限期1個月改善，「然原告因本案開挖之
12 處回填作業造成未經申請核准，擅自違規開挖採取土石之誤
13 解」致被告依據土石採取法第3條、第36條及裁罰基準表為
14 被告裁罰原告處理本案之依據，原告依被告指示所為卻造成
15 原告違法，實有不公允之處。聯合取締小組前往系爭土地稽
16 查時，原告並未有採挖土石作為，亦未有系爭土地之土石被
17 運送而被查獲情事；再者，被告未實際查明原委且原告於本
18 案經裁罰後積極配合回復系爭土地之作為，對於本案系爭土
19 地並無開挖之事實，原告於111年7月14日所為僅係回填洞穴
20 工作（原告之前載運土石堆放於系爭土地上時，為作業之便
21 在土地上開挖洞穴及整地作業，並非未經申請許可採取土
22 石），據此認定原告未經許可採取土石而逕自裁罰，顯有不
23 能歸責於原告之事由，在在顯示被告借法濫權、濫罰之嫌。

24 (二)參照行政程序法第9條、第36條、第43條及最高行政法院
25 （改制前行政法院）39年度判字第2號判例及法務部95年3月
26 15日法律字第0950005744號函釋，原處分是否已恪盡行政處
27 分應附具理由說明之責，亦有由被告再予斟酌之必要。被告
28 之稽查照片所顯示之內容與案件裁處書之違反時間，原告認
29 為執行檢查人員既是專業人士（公務員），在公文書上之登
30 載與事實既然不符，政府之公權力執行時所行之公文書必然
31 是慎重及嚴謹之作為（校對人員）；依據原處分所登載之內

容與事實有違，原告認被告有違反公務員公文書登載不實之嫌，嚴重殘害法律公正及政府威信。綜上所陳，本案原告是否確有違法之事實，尚有由被告再予說明並斟酌裁罰之必要，稽諸該裁罰有重大瑕疵之處，行政機關為裁處時應考量事件現實狀況，而非毫無考量原告之實際行為之處；是以，本件公務員登載文書已有不實之虞，裁罰似有濫權之嫌，且罔顧立法美意給予人民認為行政機關有潛權之嫌等語，並聲明求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

(一)聯合取締小組前於111年4月26日至系爭土地現勘，現場堆置大量外來紅色土石方，未發現違反土石採取之情事，嗣後，原告未經法定申請程序，擅自開挖系爭土地，於111年7月14日現場開挖長約9公尺、寬7.9公尺、深度約2公尺之坑洞及開挖另一長約14公尺、寬約7.5公尺、深度約2.7公尺之坑洞等2處，總開挖面積約176.1平方公尺，深度約2至2.7公尺，按裁罰基準表規定，深度未達10公尺，面積未達0.2公頃，處罰鍰100萬元，並無違誤。

(二)原告所附111年7月26日函，係被告因案外人胡○昌及原告涉及違反非都市土地使用管制規則規定，辦理會勘之書面通知兼函請提出陳述意見等，並未記載命原告限期改善之內容，次查原告所附被告111年5月6日裁處書確有限文到次日起1個月內依法申請恢復土地容許使用項目，再經被告所屬地政局111年8月23日函復表示111年5月6日裁處書業於111年5月9日送達在案，故改善期限應為111年6月10日，且現場堆置、挖取土石行為非屬該裁處書之改善事項，被告業於111年8月23日函復原告之陳述意見在案，是以，被告於111年7月14日稽查當下，已非111年5月6日裁處書之改善期間，且開挖行為非屬改善事項，故原告主張並不可採。

(三)本件被告係就原告於系爭土地違反土石採取法行為所為之裁罰，與前揭另案所涉非都市土地違反使用管制規定之行為不同，自無重複裁罰情形。原告質疑被告是否恪盡附具理由說

明之責一節，被告業於111年8月23日函復原告之陳述意見在案，原處分說明二、三已詳載原告之違法事實、法令依據、該事實涵攝於法令構成要件之判斷及裁量依據，難謂有未附具理由說明之情形等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟費用由原告負擔。

五、本件被告所屬聯合取締小組於111年7月14日在系爭土地查獲原告雇用挖土機開挖土石，遂以原處分對原告裁處罰鍰100萬元等情，有聯合取締小組111年7月14日會勘紀錄表及勘查紀錄照片（原處分卷第1頁至第15頁）、被告111年7月21日府經公字第1110202793號函（原處分卷第37頁至第38頁）、原告111年7月29日陳述意見書（原處分卷第40頁）、原處分（本院卷第79頁至第81頁）、訴願決定（本院卷第19頁至第25頁）等附卷可稽，兩造就此部分事實且無爭執，應可採為裁判基礎。原告主張係因被告前於111年4月26日對系爭土地稽查後裁罰並命恢復原狀，始雇用挖土機在系爭土地開挖，聯合取締小組於111年7月14日稽查時，原告係在進行回復系爭土地原狀行為，而非採取土石，且原告並無將系爭土地之土石運送至他處之行為等情，訴請撤銷訴願決定及原處分。被告則否認原告回復系爭土地原狀之主張，並以111年4月26日取締時，現場並未發現挖取土石之坑洞，且只要未經依土石採取法取得許可而採取土石，縱未將所採土石運送，仍屬違法等情置辯。故本件應予審究者，乃原告於111年7月14日被聯合取締小組查獲，雇請挖土機在系爭土地挖取土石之行為，是否違反土石採取法第3條第1項規定？被告以原處分對原告裁處罰鍰100萬元，於法是否違誤？

六、本院之判斷：

（一）應適用的法令及法理的說明：

按立法者為合理開發土石資源，維護自然環境，健全管理制度，防止不當土石採取造成相關災害，以達致國家永續發展為目的，乃制定土石採取法，其第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣

(市)為縣(市)政府。」第3條規定：「(第1項)土石採取，應依本法取得土石採取許可。但下列情形，不在此限：一、採取少量土石供自用者。二、實施整地與工程就地取材者。三、礦業權者在礦區內採取同一礦床共生之土石者。四、因天災事變緊急搶修公共工程所需者。五、政府機關辦理重要工程所需者。六、磚、瓦或窯業，開採土石自用者。(第2項)前項各款土石採取地點、面積、數量、期間之管理辦法，由中央主管機關定之。」110年2月3日修正後同法第36條第1項規定：「未經許可採取土石者，處新臺幣1百萬元以上5百萬元以下罰鍰，直轄市、縣(市)主管機關並得限期令其辦理整復及清除其設施，……。」基此可知，採取土石，除符合土石採取法第3條第1項各款所列例外情形外，均應依法取得土石採取許可，方得為之。

(二)原告有違反土石採取法第3條第1項之行為：

1.被告所屬聯合取締小組於111年7月14日在系爭土地查獲有3台挖土機進行土石堆置、篩選，開挖長約9公尺、寬約7.9公尺、深約2公尺，及長約14公尺、寬約7.5公尺、深約2.7公尺坑洞各一；經詢問挖土機駕駛李○慶、徐○佑及原告，則均陳稱係原告雇用李○慶、徐○佑在系爭土地整地等情，有聯合取締小組會勘紀錄表及勘查紀錄照片（原處分卷第1頁至第15頁）、新坡派出所詢問筆錄（原處分卷第18頁至第25頁）卷內可稽，原告確有雇工在系爭土地挖取土石之行為，事證明確。

2.原告主張包括系爭土地在內之桃園市○○段○○段580、581、582地號等土地前遭聯合取締小組查獲有違規填土行為並裁罰及命恢復原狀，其始依被告恢復原狀之命令而在系爭土地挖取土石云云，本院查：

(1)桃園市○○段○○段580、581、582地號土地於111年4月26日為聯合取締小組查獲有違規填土使用，違反區域計畫法第15條第1項規定，經被告於111年5月6日以府地用字第1110118417號裁處書（下簡稱111年5月6日裁處

書），對胡○昌裁處罰鍰15萬元，並命停止非法使用，且限期依法申請恢復土地容許使用項目之情，有111年4月26日稽查時所拍攝照片（原處分卷第3頁、第5頁上方，訴願卷第65頁至第67頁）、111年5月6日裁處書（原處分卷第43頁至第45頁）等卷內可稽，原告主張被告前曾在系爭土地上查獲違規填土行為並命恢復原狀，當屬事實。

(2)被告作成本件原處分前，主辦機關即被告所屬經濟發展局曾去函111年4月26日取締之主辦機關地政局與農業局，詢問原告於111年7月14日被查獲行為是否屬111年5月6日裁處書所命之恢復原狀行為，經農業局以111年8月17日桃農管字第1110030985號函復稱「……旨揭現場為堆置、挖取土石（有一贅字「興」），非符農業使用……」，及地政局以111年8月23日桃地用字第1110049317號函復稱「……旨揭土地開挖坑洞2處，其行為是否係上開（111年5月6日）裁處書之改善事項一節，依桃園市政府農業局111年8月17日桃農管字第1110030985號函示，現場堆置、挖取土石，非符農業使用，故該行為非屬上開裁處書之改善事項」，有前述函文可參（原處分卷第47頁、第48頁），均已否認原告事後挖取土石之行為係屬111年5月6日裁處書所命之改善行為。

(3)對照聯合取締小組於111年4月26日、7月14日稽查時所拍攝照片，4月26日稽查時，違規地點（系爭土地與同地段580地號土地）可見有鐵板鋪在地面，另有數處紅棕色土堆，但未見有何坑洞（參訴願卷第65頁至第67頁照片，及原處分卷第3頁全部、第5頁上方照片）；而7月14日所拍攝照片，則可見有挖土機及2個大坑洞（參原處分卷第4頁至第15頁照片）。再審諸7月14日照片，坑洞底層土壤顏色呈黑色與較暗沉之棕色，與該坑洞旁土石堆顏色相近，而4月26日照片中土堆則呈紅棕色，業如前述，聯合取締小組於111年7月14日所查獲挖取出

之土石，既與4月26日查獲者有明顯差異，原告陳稱111年7月14日係將4月26日前已填埋土石挖出以恢復原狀云云，即有可疑而難遽採。

3.況將外來土石填埋入土地後，該土石已成為土地成分，若欲再度開挖採取，除有土石採取法第3條第1項但書所定例外情形，仍應取得土石採取許可。本件原告所主張「恢復系爭土地原狀」，非屬前揭土石採取法第3條第1項但書各款情形，自不得未經許可逕行開挖，故縱原告開挖系爭土地之目的，確係為將先前埋入之土石挖出，其未依規定申請採取許可，亦屬違反土石採取法規定，被告據以裁罰，猶屬有據。

4.再按「為合理開發土石資源，維護自然環境，健全管理制度，防止不當土石採取造成相關災害，以達致國家永續發展之目的，特制定本法。」土石採取法第1條前段定有明文，此乃土石採取法之立法目的，則關於土石採取之意義如何，原應依此立法目的以決之。所謂「採取」，依文義解釋，固為採掘而取用之謂，惟無論土石之「採」或「取」，均攸關於土石資源之合理開發，自然環境之維護及是否造成相關災害，故此之土石採取，應兼指土石之「採」及「取」而言，亦即土石採取法係兼就土石之「採」與「取」之2種行為態樣，併予管理，非謂兼有「採」及「取」之行為始為土石採取法所規範之對象。此觀之土石採取法第4條第6款規定，就土石採取場定義為：「指土石採掘、儲存及附屬於場內搬運、破碎、洗、選作業之場所。」其就純為土石取用前所使用之場所，即稱之為土石採取場即明（最高行政法院96年度判字第688號判決意旨參照）。故未經許可，而以採取土石之意思，從事採掘土石之行為，縱尚未外運即被查獲，仍屬土石採取法第36條規定之採取土石行為，應依該條規定予以處罰。本件原告既有未經申請許可即開挖系爭土地之行為，縱聯合

取締小組於111年7月14日稽查時，尚無將系爭土地之土石外運，依然該當土石採取法第36條第1項規定。

(三)原告以被告111年7月26日府地用字第1110209610號函（訴願卷第37頁、第38頁），主張被告對111年7月14日所查獲開挖行為另裁罰30萬元，有一行為二罰情形。然細閱該函文內容，係被告以桃園市○○區○○段580、581、582地號土地涉有非符農業使用，違反非都市土地使用管制規定情形，定期（111年8月9日）至現地會勘，並預告將依區域計畫法第21條、桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準裁罰30萬元，對照上述111年5月6日裁處書，可見此部分應係針對屬特定農業區農牧用地之前開土地有非符農業使用情形（違規填土、水泥鋪面），與原處分所針對之未經許可開挖採取土石，尚屬二事，所應適用之法令亦為有間，原告以此爭執有一行為二罰云云，當有誤解。

(四)原處分裁量並無違誤：

1.按土石採取法第36條規定：「未經許可採取土石者，處新臺幣1百萬元以上5百萬元以下罰鍰，直轄市、縣（市）主管機關並得限期令其辦理整復及清除其設施……。」而被告訂定裁罰基準表乃行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍之內，必須實踐具體個案正義，顧及法律適用的一致性及符合平等原則，依行政程序法第160條第2項及土石採取法第36條規定所為，作為下級機關行使裁量權之準據，於法有據，且該裁罰基準表依採取土石深度、面積，分別訂定不同處罰額度，與法律授權目的亦無牴觸，本件應得予以適用。

2.查原告在系爭土地所挖取2個坑洞，其一長約9公尺、寬約7.9公尺、深約2公尺，採取面積約71.1平方公尺；另一則長約14公尺、寬約7.5公尺、深約2.7公尺，採取面積約105平方公尺，有上開會勘紀錄表可考，該兩個坑洞深度均未達10公尺，採取面積總和則為176.1平方公尺，未達0.2公頃（2,000平方公尺），則被告依土石採取法第36條第1

項、裁罰基準表項次一規定，以原處分裁處最低罰鍰100萬元，其裁量亦無違誤。

七、綜上所述，本件原告未經許可採取土石，違規事證明確，被告以原處分裁處原告罰鍰100萬元，經核與土石採取法第36條第1項、裁罰基準表規定均無不合，訴願決定遞予維持，亦無違誤。原告猶執前詞，訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經核均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。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 15 日

審判長法 官 鍾啟煌

法 官 蔡如惠

法 官 吳坤芳

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，	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

得不委任律師為訴訟代理人	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 15 日

書記官 何閣梅