

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

112年度訴字第1186號

114年1月9日辯論終結

原告 中港砂石企業股份有限公司

代表人 蔡易霖（董事長）

訴訟代理人 陳聰能 律師

王炳人 律師

複代理人 柯宏奇 律師

被告 經濟部

代表人 郭智輝（部長）

訴訟代理人 廖本揚 律師

吳振銓

上列當事人間水利法事件，原告不服行政院中華民國112年8月16日院臺訴字第1125013064號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

甲、程序部分：

壹、按「分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。」行政訴訟法第127條第1項定有明文。本院112年度訴字第178號、112年度訴字第1186號水利法事件，係基於同種類之事實上及法律上之原因而分別提起之數宗訴訟，爰予命合併辯論並分別判決之，先予敘明。

貳、本件被告代表人原為王美花，訴訟進行中變更為郭智輝，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第291

頁），核無不合，應予准許。

乙、實體事項：

壹、事實概要：

緣被告前以原告未經許可，在臺中市烏日區長壽段河川區域內公有土地及私有土地（下稱系爭土地）之烏溪河川區域內堆置土石，經改制前被告所屬水利署第三河川局（現組織調整為第三河川分署，下稱第三河川分署）於民國（下同）99年6月10日10時00分查獲，並以被告100年8月25日經授水字第10020268310號處分書（下稱100年8月25日處分）認定原告違規堆置土石數量（體積）為9萬3,513.51立方公尺，處罰鍰新臺幣（下同）500萬元，及限時回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施。嗣第三河川分署委託全威測量工程有限公司（下稱全威公司）於111年3月5日在系爭土地之烏溪河川區域內進行之空拍測量，測量結果，違規堆置土石數量（體積）達19萬6,277.88立方公尺，為新的違規事實，被告以原告未經許可，在系爭土地之烏溪河川區域內堆置土石，經第三河川分署109年3月5日00時00分查獲，違反水利法第78條之1第3款規定，依裁罰時水利法第92條之2第1項第7款、第93條之4第1項前段及經濟部辦理違反水利法案件裁罰要點（下稱裁罰要點）第14點及其附表二經濟部水利署違反水利法案件罰鍰金額裁罰基準表（下稱裁罰基準表）第7款第1目規定，以111年4月29日經授水字第11120326100號處分書（下稱111年4月29日處分），處罰鍰500萬元，並限於111年12月30日前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施（原告不服，循序提起行政救濟，現繫屬本院112年度訴字第178號）。嗣第三河川分署復委託全威公司112年1月3日於系爭土地烏溪河川區域內進行之空拍測量，測量結果，違規堆置土石數量（體積）達20萬4,682.25立方公尺，較諸111年4月29日處分堆置數量又增加8,404.37立方公尺，為新的違規事實，違反水利法第78條之1第3款規定，被告爰再依裁罰時水利法第92條之2第1項第7款、第93條之4第1項前段、裁罰要

點第14點及其附表二裁罰基準表第7款第1目、第2目、第5目規定，以112年2月16日經授水字第11260176050號處分書（下稱原處分）記載於112年1月3日查獲，處罰鍰260萬元，並限於112年5月31日前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施。原告不服，提起訴願，業經行政院112年8月16日院臺訴字第1125013064號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

貳、本件原告主張：

一、第三河川分署於111年3月5日、112年1月3日所逕為單方進行之2次無人機空拍測量程序，違反裁罰要點第17點規定程序，核有明顯瑕疵：

（一）依裁罰要點第17點規定，有關違反水利法第78條之1第3款規定，未經許可採取或堆置土石之處罰，既係依據堆置土石之數量而為計算罰鍰金額（參見裁罰要點第14點及其附表二第7款第1目規定），則自應由被告或第三河川分署依裁罰要點第17點規定而派員偕同該機關所指定之測量單位人員至原告之現場會同勘查及測量，此觀諸被告於前案以100年8月25日處分處原告罰鍰500萬元前（甲證15），除曾由第三河川分署於99年6月10日10時30分至原告之現場會勘及製作現場會勘紀錄及現場取締紀錄外（甲證16），並曾由第三河川分署於99年7月29日上午12時00分派員偕同該機關所指定之測量單位即華興測量有限公司（下稱華興公司）人員至原告之現場會同勘查及作成現場勘查紀錄，併由原告之現場人員蔡易謀及相關單位之人員在該現場勘查紀錄上簽名在案（甲證17），則該測量程序及測量結果始能為原告所接受。

（二）查原告於被告111年4月29日處分之查處程序中及原處分之查處程序中從未拒絕第三河川分署派員進場進行測量在案，詎第三河川分署於111年4月29日處分及原處分之查處程序中均未進場以會同測量原告於河川區域內所堆置之土石數量，及由原告之現場人員於測量資料上簽名，足見該

01 前後二次由第三河川分署於111年3月5日、112年1月3日所
02 逕為單方進行之2次無人機空拍測量程序，均顯有程序上
03 之瑕疵，且均已違反裁罰要點第17點規定程序，核有明顯
04 瑕疵，此已由原告於111年4月29日處分之訴願程序中、行
05 政訴訟程序中及於原處分之訴願程序中予以抗辯在案，是
06 該前後二次由第三河川分署於111年3月5日、112年1月3日
07 所逕為單方進行之2次無人機空拍測量程序，既均顯有程
08 序上之瑕疵，且均已違反裁罰要點第17點規定程序，則依
09 先程序後實體之原則，該前後二次由第三河川分署於111
10 年3月5日、112年1月3日所逕為單方進行之2次無人機空拍
11 測量結果，自均不足以作為本案裁罰260萬元之依據，且
12 因第三河川分署於111年3月5日所逕為單方進行之第1次無
13 人機空拍測量程序，既顯有程序上之瑕疵而無可採，被告
14 所為之111年4月29日處分並已違法，已如前述，則因第三
15 河川分署於112年1月3日所逕為單方進行之第2次無人機空
16 拍測量程序亦係延續前開違法之第1次處分及第三河川分
17 署於111年3月5日所逕為單方進行之第1次無人機空拍測量
18 程序而來，從而，被告以原告未依111年4月29日處分所處
19 期限（即111年12月30日）內回復原狀等情為由，而依據
20 水利法第78條之1第3款、第92條之2第1項第7款、第93條
21 之4第1項、裁罰要點第14點及其附表二第7款第1目、第2
22 目、第5目規定處原告罰鍰260萬元，並限於112年5月31日
23 前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，顯屬無據（參
24 見甲證10、甲證1），核有違誤。

25 二、原處分事實記載不完備，為有瑕疵之違法行政處分：

26 被告於原處分之違反事項欄內僅記載「違規內容：在河川區
27 域內未經許可堆置土石；違規地點：烏溪河川區域內（臺中
28 市烏日區長壽段河川區域內公有土地及私有土地）；查獲
29 （證）日期：中華民國112年01月03日10時00分；土地權屬
30 ：■河川區域內公有地■河川區域內私有地」等事項，核未
31 明確記載原告所違規堆置土石之數量究係為何（甲證1），

01 未達可得確定之程度及判斷已否正確適用法律，是該既存之
02 行政處分書未合於前開法定程式，則依最高行政法院95年度
03 裁字第2935號裁定、法務部107年1月24日法律字第10703500
04 230號函釋見解，核屬事實記載不完備，為有瑕疵之違法行
05 政處分，而應予撤銷。

06 三、原處分違反一事不二罰原則：

07 （一）有關第三河川分署因認原告之代表人蔡易霖涉犯刑事竊佔
08 罪嫌，而於109年間將蔡易霖移送於臺中市政府警察局烏
09 日分局加以調查一案，業經臺灣臺中地方檢察署（下稱臺
10 中地檢署）檢察官於109年度偵字第25602號刑事案件偵查
11 中向行政院農業委員會林務局農林航空測量所調取原告土
12 地之航攝影像結果顯示，以系爭土地最遲於95年5月11日
13 之前即作為堆置砂石使用，且嗣後並無擴大佔用範圍之情
14 形為由，而於110年10月21日以109年度偵字第25602號不
15 起訴處分書將蔡易霖為不起訴之處分確定在案（見甲證
16 5），且蔡易謀前因竊佔第三河川分署所管理烏溪河川區
17 域內之公有地，前已由臺中地檢署檢察官以99年度偵字第
18 21522號起訴書將蔡易謀提起公訴，經臺灣臺中地方法院
19 於100年6月17日以100年度簡字第116號刑事確定判決：
20 「蔡易謀意圖為自己不法之利益，而竊佔他人之不動產，
21 累犯，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以新臺幣壹仟元折
22 算壹日。」（甲證20）；並經被告以原告違反水利法第78
23 條之1第3款規定云云為由而以100年8月25日處分處原告罰
24 鍰500萬元，並限於100年12月31日前回復原狀、拆除、清
25 除、廢止違禁設施在案（參見甲證15），且另參以第三河
26 川分署並曾於被告為前案行政處分後而於99年間以後派員
27 至原告之工作現場周圍吊掛放置消波塊，並於現場要求原
28 告不得再踰越上開消波塊所界定之使用範圍，原告於自第
29 三河川分署將上開消波塊放置後迄今均已嚴格遵守第三河
30 川分署所界定之上開使用範圍，十餘年來從未擴大使用範
31 圍在案（參見甲證5），核有信賴保護原則之適用。

01 (二) 再參以被告100年8月25日處分確定後，除原告核已繳納該
02 500萬元之罰鍰外，然原告核自100年8月25日處分即自100
03 年8月25日起至原告於111年5月27日就被告所為111年4月2
04 9日處分而提起訴願止，均迄未依100年8月25日處分而主
05 動將上開堆置之土石予以回復原狀、拆除、清除、廢止違
06 禁設施或由被告依行政執行法之相關規定移送行政執行在
07 案，由此足見由被告及第三河川分署於111年4月29日處分
08 中所認定被告於109年3月5日00時00分所查獲由原告堆置
09 之土石（參見甲證10），實則應均係前案即被告100年8月
10 25日處分所認定於99年6月10日10時00分所查獲由原告所
11 堆置迄今仍未予回復原狀之土石（參見甲證15），二者應
12 僅屬狀態繼續之「同一行為」至明。是原告於被告100年8
13 月25日處分所認定於99年6月10日10時00分所查獲由原告
14 堆置土石後，並無新堆置土石行為，核應無111年4月29日
15 處分所載之新事實發生，被告及第三河川分署於未為舉證
16 證明原告於前案堆置土石行為後，復有新堆置土石行為之
17 情況下，即再遽以111年4月29日處分而以原告違反水利法
18 第78條之1第3款規定為由，依水利法第92條之2第1項第7
19 款、同法第93之4條、裁罰要點第14點及其附表二第7款第
20 1目規定處原告罰鍰500萬元，並限於111年12月30日前回
21 復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，核為重複處分，違
22 反一事不二罰原則，應予撤銷；且就本案並再依據111年4
23 月29日處分所根據之事實、理由而再以原處分而處原告罰
24 鍰260萬元，並限於112年5月31日前回復原狀、拆除、清
25 除、廢止違禁設施，亦核為重複處分，違反一事不二罰原
26 則，應予撤銷等語。

27 四、並聲明：

28 (一) 原處分及訴願決定均撤銷。

29 (二) 訴訟費用由被告負擔。

30 參、被告則以：

31 一、原處分作成前以無人機航拍方式進行測量，程序並無瑕疵：

01 (一) 被告前以原告未經許可在系爭河川區域內堆置土石，數量
02 (體積) 高達19萬6,277.88立方公尺之多，遂以111年4月
03 29日處分書處罰鍰500萬元，並限期於111年12月30日前回
04 復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施之處分在案。原告於
05 收悉上述處分書後僅繳納罰鍰500萬元，但就該處分所處
06 應於111年12月30日前將系爭土地回復原狀乙節則置之不
07 理。嗣為釐清原告違規堆置土石回復原狀等情形，第三河
08 川分署於111年12月22日以水三管字第11102146020號函告
09 知原告，請原告於111年12月30日前函覆是否同意配合會
10 同第三河川分署人員辦理現場測量作業，該函並載明倘未
11 獲原告函覆，第三河川分署將另行方式逕行辦理現場測量
12 作業，並依現有資料辦理後續行政事宜等語(乙證6)。
13 惟原告屆期仍未回復，第三河川分署乃於112年1月3日委
14 託全威公司進行無人機空拍測量，測量結果發現，原告於
15 系爭河川區域內未經許可堆置土石之數量增為20萬4,682.
16 25立方公尺，較諸111年4月29日處分(即原告所稱第一次
17 處分)裁處之違規堆置數量19萬6,277.88立方公尺相較，
18 足足增加8,404.37立方公尺。測量完成後，第三河川分署
19 復於112年1月7日以水三管字第11202002800號函函知原
20 告：「一、依據行政程序法第39條、行政罰法第42條規定
21 及111年4月29日經授水字第11120326100號處分書處分主
22 文二、辦理。二、本案經112年1月3日現場勘查及測量，
23 旨揭行為尚未回復原狀，本局將依上開處分書附記第三點
24 第2項：水利法第93條之4規定按次連續處罰鍰至前項處分
25 辦理完竣之日止。三、經112年1月3日測量(204,682.25
26 立方公尺)與上開原處分書(經授水字第11120326100
27 號)111年3月5日測量數量(196,277.88立方公尺)比對
28 後，堆置行為數量增加8,404.37立方公尺，增加數量違反
29 水利法第78條之1第3款規定。本局將依水利法相關規定另
30 案裁處。四、旨揭案由，因涉嫌違反水利法第78條之1第3
31 款規定，請貴公司負責人於112年1月13日前(上班時間0

01 8：00~12：00），備妥相關文件至本局行政說明，或依據
02 行政程序法第39條提出相關之資料及意見陳訴後函復本
03 局，以維權益，倘負責人不克前來協助行政調查，另指派
04 代表前來，請備妥委託書等相關資料；屆時未至本局行政
05 說明，將依現有資料辦理行政處分事宜……」（乙證
06 8）。然原告收悉後未為置理，被告爰依水利法第92條之2
07 第1項第7款、第93條之4第1項前段、裁罰要點第14點及其
08 附表二裁罰基準表第7款第1目、第2目、第5目等規定，按
09 堆置土石數量及原告符合意圖營利及累犯等加重處罰要
10 件，計算罰鍰金額後，以原處分對原告裁處罰鍰260萬
11 元，並限期於112年5月31日前回復原狀、拆除、清除、廢
12 止違禁設施之處分（乙證9），並無違法之處。

13 （二）裁罰要點係被告為明定水利署及其所屬機關辦理違反水利
14 法案件有關責任認定、裁處之裁量與其程序及管轄等其他
15 事項之處理原則而訂頒。其中，第17點係配合行政罰法第
16 34條對現行違反行政法上義務之行為人所得為處置所訂定
17 之相關執行事項，僅機關人員在「進入現場並執行取締」
18 之情形，方有向取締現場具有管理權限之人出示執行職務
19 證明文件或顯示足資辨別之標誌，乃因此種進入現場執行
20 並進行取締之行為與場所管理權人之權益發生衝突，故要
21 求機關人員出示執行職務證明文件。倘，機關人員無須進
22 入取締現場即可進行取締或採證者，當無第17點之適用。
23 經查，第三河川分署早以111年12月22日水三管字第11102
24 146020號函告知原告，請原告於111年12月30日前函覆是
25 否同意配合會同第三河川分署人員辦理現場測量作業，該
26 函並載明倘未獲原告函覆，第三河川分署將另行方式逕行
27 辦理現場測量作業，並依現有資料辦理後續行政事宜，以
28 充分保障原告程序利益。又依行政程序法第36條規定，因
29 原告屆期未回復，第三河川分署為調查原告在現場違法堆
30 置土石之數量，委託全威公司於112年1月3日採用無人機
31 航拍方式測量，而非以傳統人工法測量，本非法所禁

01 止，且此項調查依法無須徵得原告之同意始能為之。再
02 者，使用無人機航拍方式進行測量，技術上已臻成熟，航
03 拍技術所得的精度可達到公分級，與一般現地人工測量部
04 分，精度相對提高甚多。是，原處分作成前以無人機航拍
05 方式進行測量，程序並無瑕疵。而測量完成後，第三河川
06 分署復於112年1月7日水三管字第11202002800號函知原
07 告勘查及測量結果、請原告為行政說明及協助行政調查
08 等，業已保障其程序利益。

09 (三) 原告雖辯稱其從未拒絕第三河川分署派員進場進行測量云
10 云。惟早在111年4月29日處分作成前，原告即透過張廖萬
11 堅立法委員約被告於111年3月2日上午至立委服務處協調
12 現場測量等事宜，該日第三河川分署由張稚暉局長、曾財
13 益課長、林永祥隊長、吳振銓隊員代表出席，就該件土石
14 置案現場測量問題，在會議中原告未表示意見。協調會結
15 束後，第三河川分署人員再次詢問原告法定代理人蔡易霖
16 現場會勘及測量之時間，未料蔡易霖當場怒氣勃勃，聲稱
17 現場包含私有地，悍然拒絕第三河川分署進入現場進行會
18 勘及測量之請求。第三河川分署為平和處理測量事宜，且
19 為避免測量人員及該局人員於現地測量時與原告發生爭
20 執，致影響測量工作，故委託全威公司採用無人機航拍方
21 式進行測量，程序上亦無違失可言。原告就111年4月29日
22 處分不服，於訴願駁回後，以上述同一理由提起行政訴
23 訟，現由本院以112年訴字第178號違反水利法事件繫屬中
24 (乙證11)。

25 二、原處分未有事實記載不完備之情形：

26 (一) 依行政程序法第96條第1項第2款、第114條第1項、第2項
27 規定，書面行政處分應記載事項中之「事實」，除包括違
28 規之行為外，即違規之時間、地點等及與適用法令有關之
29 事項均包括之，俾達可得確定之程度，得據以與其他行政
30 處分為區別，及判斷已否正確適用法律。而行政處分是否
31 合於前開法定之程式，應依既存之記載認定之。查原處分

業已詳載本件違反事項之內容，包括違規內容「在河川區域內未經許可堆置土石」、違規地點「烏溪河川區域內（臺中市烏日區長壽段河川區域內公有土地與私有土地）」、查獲（證）日期「中華民國112年01月03日10時00分、土地權屬「河川區域內公有地河川區域私有地」；處分理由或適用法令則載明「水利法第78條之1第3款、水利法第92條之2第1項第7款、水利法第93條之4第1項前段、裁罰要點第14點及其附表二裁罰基準表第7款第1目、第2目、第5目等規定；處分主文則記載「一、處罰鍰260萬元整。二、限於民國112年5月31日前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施」，已達可得確定之程度，並得據以與其他行政處分為區別，以及判斷已否正確適用法律。要無原告所指事實記載不完備之情形。

（二）至若原告所指本件違規堆置土石之數量，核其性質非屬原書面行政處分應記載事項。況且，第三河川分署於測量完成後，已以112年1月7日水三管字第11202002800號函知原告112年1月3日測量數量（204,682.25立方公尺）、111年4月29日處分111年3月5日測量數量（196,277.88立方公尺）、本次堆置行為增加8,404.37立方公尺，已及增加數量違反水利法第78條之1第3款規定將依水利法相關規定另案裁處等語，原告早已知悉違規事實及本次堆置行為增加數量8,404.37立方公尺等情事。案經訴願後，被告112年4月25日所提經授水字第11260005830號訴願答辯書也有敘明本次堆置行為增加8,404.37立方公尺及裁處260萬元罰鍰之計算式，要無原告所指原處分有事實記載不完備之情形。

三、原處分並無違反一事不二罰原則：

（一）原告陳稱111年4月29日處分查獲之違規堆置土石，就是被告100年8月25日處分所認定99年6月10日10時00分所查獲之堆置土石。惟查，100年8月25日處分認定之違規堆置土石數量（體積）為9萬3,513.51立方公尺，而111年4月29

01 日處分依據全威公司之測量結果，認定違規堆置土石數量
02 （體積）為19萬6,277.88立方公尺。兩者不僅數量（體
03 積）不同（足足差了10萬立方公尺），且面積、位置也有
04 差異，足證111年4月29日處分所據者是新的違規堆置事
05 實，原告所辯殊無可採。尤有甚者，如原告辯稱如系爭土
06 石就是其99、100年間違規所堆置之土石云云，則系爭土
07 石堆置現場必定呈現雜草叢生之情狀（100年至109年，顯
08 然已經過9年），惟依第三河川分署派員於109年3月6日拍
09 攝前述土地現場堆置土石照片，顯示系爭土石堆所在現場
10 並無任何長草情事，充分證明系爭土石堆不可能從99、10
11 0年間即堆置迄今，足證明原告所辯毫無可採。

12 （二）原處分作成前，第三河川分署於112年1月3日委請全威公
13 司進行無人機空拍測量，經測量結果原告於系爭土地河川
14 區域內未經許可堆置砂石數量（體積）為20萬4,682.25立
15 方公尺，較諸111年4月29日處分堆置數量又增加8,404.37
16 立方公尺。足證明100年8月25日處分、111年4月29日處分
17 及原處分所據之事實均非同一，原處分並無違反一事不二
18 罰原則。

19 （三）又行政處分與刑罰之要件未必相同，且刑事判決與行政處
20 分原可各自認定事實，是行政處分之作成決定，並不受刑
21 事事件認定事實之拘束，惟認定事實，當憑證據，縱使原
22 告代表人蔡易霖之刑事責任已罹於刑法追訴權時效而經臺
23 中地檢署為不起訴處分，惟因竊佔罪屬即成犯，與原處分
24 認定違法堆置土石之要件與性質並不相同，該不起訴處分
25 並不拘束被告，更不足證明原告於收悉100年8月25日處分
26 後，無發生新堆置土石之行為之論據。

27 （四）原告所稱之消波塊，乃原告於99年間因在系爭河川區域內
28 違法堆置砂石而遭竊佔罪移送法辦（臺中地檢署99年度偵
29 字第21522號），為制止原告不法使用範圍繼續擴大，被
30 告才設置上述消波塊，絕非如原告所辯在消波塊範圍內可
31 以繼續堆置砂石。再者，在河川區域內「未經許可」堆置

01 土石，不論土石是堆置在公有地抑或私有地上，均構成水
02 利法第78條之1第3款之違法，而有相關處罰規定。事實
03 上，在原告所稱消波塊範圍內之公私有土地，也均在河川
04 區域內，本就不能非法堆置砂石。原告陳稱被告同意其在
05 消波塊範圍內可以繼續堆置砂石，不要超過消波塊範圍即
06 可，顯屬無稽，併予敘明。

07 四、並聲明：

08 （一）駁回原告之訴。

09 （二）訴訟費用由原告負擔。

10 肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

11 如事實概要欄所述之事實，業據提出被告100年8月25日處分
12 （見本院卷第95頁）、111年3月5日土方測量成果報告（見
13 原處分卷第29至34頁）、111年4月29日處分（見本院卷第77
14 頁）、第三河川分署111年12月22日水三管字第11102146020
15 號函（見本院卷第189頁）、112年1月3日土方量計算表、堆
16 置砂石平面圖、測量照片及現地照片（見本院卷第193、19
17 7、195、196頁）、第三河川分署112年1月7日水三管字第11
18 202002800號函（見本院卷第85至86頁）、被告112年2月16
19 日經授水字第11260176040號處分書（見本院卷第89頁）、
20 原處分（見本院卷第35頁）、訴願決定（見本院卷第43至54
21 頁）等本院卷、原處分卷所附證物為證，其形式真正為兩造
22 所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

23 一、本件有無國土測繪法之適用？

24 二、被告以全威公司之測量成果報告，作為本案計算土石數量之
25 裁罰依據，有無違誤？

26 三、被告作成原處分之行政查處程序，是否適法？

27 四、原處分有無違反一事不二罰原則？

28 伍、本院之判斷：

29 一、本件應適用之法條與法理：

30 （一）水利法第78條之1規定：「河川區域內之下列行為應經許
31 可：一、施設、改建、修復或拆除建造物。二、排注廢污

01 水或引取用水。三、採取或堆置土石。四、種植植物。
02 五、挖掘、埋填或變更河川區域內原有形態之使用行為。
03 六、圍築魚塢、插、吊蚵或飼養牲畜。七、其他經主管機
04 關公告與河川管理有關之使用行為。」

05 (二) 水利法第92條之2第1項第7款規定：「有下列情形之一
06 者，處新臺幣25萬元以上500萬元以下罰鍰：……七、違
07 反第78條之1第3款、第78條之3第2項第3款規定，未經許
08 可採取或堆置土石。」

09 (三) 110年5月26日修正公布，110年10月1日施行之水利法第93
10 條之4第1項規定：「違反第46條、第47條、第54條之1第1
11 項或第2項、第63條之3、第63條之5、第65條、第78條、
12 第78條之1、第78條之3規定者，主管機關得限期令行為人
13 回復原狀、拆除、清除或適當之處理；屆期不遵行者，得
14 按次處新臺幣1萬元以上20萬元以下罰鍰。」

15 (四) 以下裁罰要點、裁罰基準表核乃執行母法（水利法）之技
16 術性、細節性行政規定，與立法意旨相符，且未逾越母法
17 之限度，行政機關予以適用，自無違誤：

18 1、110年10月26日修正發布之裁罰要點第14點規定：「（第1
19 項）本要點認定應處以罰鍰處分者，除依第6點至第13點
20 規定免除或減輕規定辦理外，依附表二計算其罰鍰金額後
21 裁罰之。（第2項）前項及第6點至第13點計算之罰鍰金
22 額，尾數以新臺幣百元為單位，不足百元部分，以百元計
23 之。」；附表二、裁罰基準表第7款第1目、第2目、第5
24 目：【款次：七。處罰條款：第92條之2第1項第7款。違
25 規條款及事項：違反第78條之1第3款、第78條之3第2項第
26 3款規定，未經許可採取或堆置土石。罰鍰金額：25萬元
27 以上500萬元以下。裁罰基準：一、採取土石在250立方公
28 尺以下者，罰25萬元，每增加100立方公尺（不足100立方
29 公尺，以100立方公尺計之）加罰5萬元。但屬河川管理辦
30 法第28條第1款規定，為土石採取法第3條第1項第1款採取
31 少量土石供自用之行為者，以第93條之3第6款規定處罰。

堆置土石在500立方公尺以下者，罰25萬元，每增加1,000立方公尺（不足1,000立方公尺，以1,000立方公尺計之）加罰5萬元。二、行為人若屬法人、設有代表人或管理人之非法人團體或法人以外之其他私法組織，意圖營利者，依前目金額加罰1倍。……五、行為人為累犯，第1次依第1目及第2目金額加罰1倍；第2次依第1目及第2目金額加罰2倍；第3次以上依第1目及第2目金額加罰3倍。……】

2、110年10月26日修正發布之裁罰要點第17點規定：「（第1項）十七、本部水利署及其所屬機關於執行取締違反水利法案件時，執行人員應向行為人出示執行職務之證明文件或顯示足資辨別之標誌，告知其所違反之法規，並確認行為人之身分，及針對現場狀況、設施或機具予以拍照存證，並依下列各款詳實記載於取締紀錄（附件四）。

（一）查獲時間地點（包括是否為颱風豪雨、災害期間或其他緊急避難或正當防衛之情況）。（二）違規機關、廠商或行為人之資料（包括名稱、姓名、性別、出生年月日、營利事業或身分證統一編號）。（三）會同執行單位及人員。（四）違反法令事實（就其事實敘明違反之法條規定，用語一致，其事實未涉之條項款，不可納入）。

（五）調查事項（確認其行為符合違反水利法各該條規定之構成要件）。（六）扣留（扣押）之設施或機具（如係扣留應掣發收據（附件五），敘明其有無異議；如有異議應記明請其另具書面憑送上級機關決定）。（七）違反之法令及行為人簽名（敘明事實、違反法規及將予以裁處之罰鍰及沒入處分，請行為人表示有無補充意見並簽名。拒絕簽名者，應於取締紀錄內依實載明）。（第2項）前項確認身分時，行為人拒絕或規避身分之查證者，應依行政罰法第34條規定會同警察人員強制為之。（第3項）應受處罰人不在取締現場，取締紀錄由應受處罰人之受託人或現場職員陳述意見時，執行機關應另函通知應受處罰人，限其於一定期限內就該取締紀錄內容、其違規事實及違反

01 之法令陳述意見。（第4項）執行機關並應調查下列事
02 項，以作為裁處之依據：（一）行為人之精神狀態（行為
03 人有精神狀態疑義者，得請其事後提出證明）。（二）受
04 處分人所得利益是否超過法定最高罰鍰金額。（三）受處
05 分人如為私法組織，其有代表權人有無行政罰法第15條第
06 1項及第2項所規定情形及其所得利益範圍。（四）未受處
07 罰之行為人或他人有無因違規行為受有財產利益及其範
08 圍。（五）受處分人是否屬當地地方政府列管有案之低收入
09 戶或中低收入戶及受處分人最近3年之年平均所得。

10 （第5項）本部水利署及其所屬機關對於上開調查事實及
11 證據，除已於取締紀錄內載明，並經行為人簽名無異議者
12 外，對於依前項第3款、第4款規定之處分前或其他認有必
13 要再查證確認者，應再以書面通知相關人陳述意見。（第
14 6項）執行機關於確認應受處罰人後，除第18點情形者
15 （即涉及刑事責任之自然人）外，於無其他應再查明事項
16 後，即依法裁處罰鍰。」

17 3、（勞動部105年8月15日勞動發能字1050509449號修正）技
18 術士技能檢定測量職類規範規定：「級別：丙級 工作範
19 圍：從事測量儀器之整置、操作、保養、維護及基本測繪
20 工作。應具知能：應具備下列各項知識及技能：……科目
21 三、高程測量。……」

22 二、本件並無國土測繪法之適用，亦無類推適用之必要；但系爭
23 土方成果測量有關「控制點高程」之測量，仍應具有「技術
24 士技能檢定」測量職類規範「丙級測量技術士」之資格：

25 （一）原告雖主張第三河川分署及全威公司於112年1月3日所進
26 行之空拍測量，核已涉及在現場佈測控制點及為高程測算
27 等關於土地之測量及製圖等相關測量作業，則該測量作業
28 自直接適用國土測繪法之相關規定，且至少亦應類推適用
29 國土測繪法之相關規定云云。

30 （二）惟按國土測繪法第1條規定：「為建立完整之國土基本資
31 料，健全測繪及地名管理制度，提昇測繪品質，達成測繪

01 成果共享，特制定本法。」第2條規定：「本法所稱主管
02 機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣
03 （市）為縣（市）政府。」第3條第1項第5、6、9、11、1
04 2款規定：「本法用詞定義如下：……□基本測量：指為
05 建立全國統一之測量基準及基本控制點，以作為測繪基礎
06 之測量。□測量基準：指實施國土測繪之基本準據，包括
07 大地基準、高程基準、深度基準及重力基準等。……□加
08 密控制測量：指以基本控制測量為依據所為之次級控制測
09 量，並以區域性控制測量需求為目的者。……□測量標：
10 指辦理測繪業務所設置之控制點；其需永久保存，並於現
11 場設有明確標示者，為永久測量標；保存至測量目的完成
12 之日止者，為臨時測量標。□測繪成果：指依測繪目的所
13 測得之影像、數據、圖籍、資訊及其他相關結果。……」
14 第5條第1項第1款規定：「直轄市、縣（市）主管機關掌
15 理其轄區內之下列事項：□加密控制測量業務之規劃、實
16 施及管理。……」第7條第3項規定：「基本測量實施之精
17 度規定、作業方法、實施程序及其他相關事項之規則，由
18 中央主管機關定之。」第8條第1項規定：「基本測量由中
19 央主管機關辦理為原則。……」又內政部依國土測繪法第
20 7條第3項規定授權訂定之基本測量實施規則第34條第1項
21 及第2項規定：「（第1項）中央主管機關應將已公告之基
22 本測量成果建立資料庫，並公開資料清冊供各界查詢。
23 （第2項）地方主管機關應將加密控制測量成果建立資料
24 庫，除公開資料清冊供各界查詢外，並應將該清冊送中央
25 主管機關備查。」第35條第1項及第2項規定：「（第1
26 項）各機關於中央主管機關公告測量基準、參考系統之實
27 施日期前所完成之測繪成果，得繼續流通使用。（第2
28 項）前項測繪成果，於重新測製時應以當時公告之測量基
29 準、參考系統為之。」可知國土測繪法制定之目的在於建
30 立完整之國土基本資料，健全測繪及地名管理制度，提昇
31 測繪品質，達成中央及地方測繪成果共享之目的，其由內

政部負責辦理基本測量，各縣市政府負責辦理其轄區內加密控制測量業務，其等分別應將基本測量成果、加密控制測量成果，依測繪目的所測得之影像、數據、圖籍、資訊等，建立資料庫並公開供各界查詢，其規範對象，與本件「堆置土石數量之測量」不同。

(三) 又國土測繪法所稱之測繪業，指依「本法」經營測繪業務之技師事務所、公司或技術顧問機構（同法第3條第19款）其營業範圍，包括測繪之規劃、研究、分析、評價、鑑定、實測及製作等業務（同法第33條）。內政部為辦理測繪業務，特設國土測繪中心（內政部國土測繪中心組織規程第1條參照），而依內政部國土測繪中心辦事細則第4條第4款規定，為完成國土測繪，須藉由測繪業者協助，為管理從事國土測繪之測繪業者，方於國土測繪法設專章規範，於國土測繪法第31條規範「測繪業應置核准登記領有技師執業執照及具有2年以上實務經驗之測量技師一人以上，並至少配置測量員2人，依測量技師之指揮執行業務及接受其管理。前項測量員，應具備特定資格之一……」。於第32條規範「測繪業之經營，以下列組織為限：一、測量技師事務所。二、公司。三、技術顧問機構。」。再依國土測繪法第34條、第42條、第43條可知，國土測繪法第31條所稱之測繪業，乃指依「國土測繪法」經營「國土測繪業務」之技師事務所、公司或技術顧問機構，而不及於其他「非執行國土測繪業務」之測量業者。是本件全威公司既非經營「國土測繪業務」，自勿庸具備國土測繪法第31條之資格條件。

(四) 又所謂類推適用，係就法律未規定之事項，比附援引與其性質相類似事項之規定，加以適用，為基於平等原則及社會通念以填補法律漏洞的方法。得否類推適用，應先探求法律規定之規範目的，再判斷得否基於「同一法律理由」，依平等原則將該法律規定，類推及於該未經法律規範之事項（最高法院110年度台上字第3279號民事判決意

旨參照），依國土測繪法之立法規範目的及前述各點說明，本件國土測繪法規定之規範目的，與本件堆置土石數量之測量目的不同，並無基於「同一法律理由」，依平等原則將國土測繪法第31條相關規定，類推及「堆置土石數量之測量」之必要。

（五）惟堆置土石數量之測量，尤其是「控制點高程」之測量，測量者雖不須具有國土測繪法第31條之條件，但仍應具備勞動部勞動力發展署技能檢定中心舉辦考試所發給，依技術士技能檢定測量職類規範（見本院合併辯論並調取之112年度訴字第178號卷2第305至309頁乙證25）之「丙級測量技術士」資格，方具備從事測量儀器之整置、操作、保養、維護及基本測繪工作之能力。

三、被告以全威公司之測量成果報告，作為本案計算土石數量之裁罰依據，非無違誤：

（一）系爭控制點（JT1、CT1、CT2、CT3、CT4）高程（見本件合併言詞辯論並調取之112年度訴字第178號卷2第91頁）的測量者不明，不能證明測量者具有丙級測量技術士執照：

1、系爭控制點（JT1、CT1、CT2、CT3、CT4）高程，分別為22.981公尺、18.979公尺、18.329公尺、26.680公尺、25.211公尺（見本件合併言詞辯論並調取之112年度訴字第178號卷2第91頁及本院卷第455頁），而訊據證人即全威測量公司技師湯士胤：「（問：CT1、CT2、CT3、CT4高程是被告提供的嗎？控制點高程哪裡來的？）我們自己會佈設。（問：控制點的高程是你們算出來的？誰去測的）我們測量公司自己去測的，如同佈設控制點，控制點就會有座標、高程。（問：控制點先佈設後才去測控制點的高程？）對。（問：控制點測量高程何時做的？）測現況之前，當天我們就會去。」

（問：事後測量控制點的人是誰？他有證照嗎？）要再行查明。……（問：為何控制點還要寫高程？）控制點

01 高程關係到我測周邊地形地貌，圖說顯示出斷面圖的部分，
02 等高線圖的部分，測設地形的基準點，才可以控制
03 測試出來的精度。（問：所以控制點的高程與測設出來的
04 精度有關？）有關。」（見本院卷第367至369頁113
05 年8月28日準備程序筆錄），可知控制點的高程與測設
06 出來的精度有關，但全威公司迄未提供事後測量控制點
07 高程之人為何人，本院尚無從傳喚用以證明「測量系爭
08 控制點高程之人具有丙級測量技術士」資格。

09 2、且經函詢全威公司「請查明控制點之高程是由何人測
10 量？何時測量？測量者有無測量證照？」（見本院卷第
11 433頁），經全威公司答覆稱「回覆1：控制點座標內R2
12 6、R27、R28共三點為河川斷面樁，乃第三河川分署所
13 提供做為控制點基準所用，非本公司所佈設，本公司不
14 清楚是誰所測，不清楚何時測量，不清楚測量者有無測
15 量證照。回覆2：控制點的座標內JT1、CT1、CT2、CT
16 3、CT4計5點屬新設控制點，乃測量員周韋成依據第三
17 河川分署所提供R26、R27兩點控制點的座標與『高程
18 值』為基準於現場所佈設的控制點，控制點乃周韋成於
19 民國113年3月5日於現場所佈設設測量。周韋成任職公
20 司為本公司長期配合協力廠商-宏瑋測量有限公司之員
21 工，服務年資有3年6個月。周員具備通過國家考試合格
22 之遙控無人機專業操作證，能考取證照合格即可證明周
23 員具備測量相關知識與技能方能通過國家考試。國家級
24 專業證照的考取需先通過完整的測量訓練後還要經過嚴
25 格的筆試與術科考試，兩者都通過方能領取遙控無人機
26 專業操作證。故本案控制點佈設由具備專業空拍技能之
27 測量員執行其資格實無問題。」（見本院卷第453
28 頁），可知JT1、CT1、CT2、CT3、CT4計5點，屬新設控
29 制點，乃周韋成依據第三河川分署所提供R26、R27兩點
30 控制點的座標與「高程值」為基準，於現場所佈設的控
31 制點，控制點乃周韋成於113年3月5日於現場所佈設測

量，全威公司僅稱周韋成於113年3月5日於現場「佈設測量控制點」，並未言明周韋成有測量控制點之「高程」，其提及R26、R27兩點時，有提到控制點的「高程值」，但敘及周韋成佈設測量控制點時，則未提及周韋成有測量控制點之「高程值」，是全威公司亦未言明系爭JT1、CT1、CT2、CT3、CT4計5點控制點之「高程值」係何人測量，及測量者有無測量證照（若控制點之「高程值」係周韋成所測量，周韋成亦僅具備遙控無人機專業操作證，並無「丙級測量技術士」資格），而控制點的高程與測設出來的精度有關，已如前述，本件由未具備「丙級測量技術士」資格者所測量出之JT1、CT1、CT2、CT3、CT4計5點控制點之「高程值」，不一定準確，自然會影響系爭土方量之測量成果。被告以全威公司所做出可能錯誤的土方測量成果，做為堆置砂石之體積，並進以作為裁罰之基準，即有違誤。

（二）全威公司所提供的土方測量成果，土方量為20萬4,682.25立方公尺，其土方量不全部為系爭違規堆置之砂石，尚包含坡地天然土層在內，原處分依前揭測量成果認定違規堆置砂石體積為20萬4,682.25立方公尺，並進以計算裁罰金額，非無違誤：

- 1、訊據證人即測量成果製圖人全威公司羅聖鳴稱：
「（問：平均高程標準為何？怎麼算？）當初這兩件平均高程應該以路邊的高程來算平均高程，跟路邊切齊的平均高程，所以黃色區域內比路邊高的就會算入。
（問：路邊的路似乎有在黃色區域內？）路邊的路沒有在黃色區域內（問：平均高程就是比路還高的就算了？比路的水平高的通通算進去？所以您將所有黃色面積算入體積？）只要有高的都有算到。（問：現場照片有砂石堆有路也看的到消坡塊，土石堆與消坡塊有一大段距離，旁邊也有路。請問您您剛才說比路高的就算，是相片中的這條路嗎？）是的。（問：路是靠近河邊的相對

會比較低吧？這樣算會不會把土石堆下面的土方都算進去了？）這個問題一定會有，我們必須要有基準高程作為基準面來算你們土方的堆置量，所以我們會以道路的平均高程，當然這個高程是當初空拍測量資料回來，我們以圖面上抓取。（問：但你說一樣高的要算土石，萬一土石的高程比較高怎麼辦？）我們每一次測你們表土的高程都不一樣，底的高程都不一樣，所以我們必須要找可以固定高程的位置，而且這個高程也是機關指示的。（問：會不會因為高程的不同，而把土石堆下方的土表計算為土石？有沒有這個可能？）有這個可能，但是我們必須要有一個每次去測可以固定基準高程，所以才以道路為準。（問：測量圖CT1高程是18.979，比斷面樁26.787還要低，代表CT1這個點特別低？）以那邊的地勢來講應該比較低。（問：CT1對於平均高程有無影響？）平均高程應該要看堆置範圍座標成果表（本件合併言詞辯論並調取之112年度訴字第178號卷2第92頁），每個斷面到道路的高程，就是計畫高程，就是對應斷面圖上最底下的那條虛線。（問：計畫高程就是高程減掉道路的數字？）計畫高程是斷面上面道路的高程。（問：斷面上面的道路的高程，第一個是19.06，CT1的高程是18.9，CT1比第一個計畫高程還低，計畫高程對於平均高程有無影響？）就是最底層的基準高，以道路當基準，斷面上面道路的高程。（問：計畫高程就是指道路的高程？）是的。（問：CT1、2是在黃色區塊的底下，靠近道路那裡，高程一個是18.979、18.329，靠近道路河面那個高程就是比較低，CT3的高程是26.680公尺，簡單來講兩者相距超過8公尺，正如同場址內底下靠近道路這邊的高程，靠近河面比較低，靠近陸地越來越高，證人羅聖鳴剛才說控制點以道路高程來計算，只要比道路高程高的黃色區塊就計算堆置土石，黃色區塊靠近北側越來越高，可能將土表下方的土方，並非砂石，

01 都計算成土石？有無這個可能？）土表下方應該不會算
02 到。（問：您剛才說有這個可能，現在又怎麼說不會算
03 到？）那邊道路本來就是很大的斜坡，不應該是這樣子
04 計算的，如果以這樣計算，是否都以北邊來算的話你們
05 就完全沒有堆置了。」（見本院卷第358至363頁113年8
06 月28日準備程序筆錄），可知系爭土地有很大的斜坡，
07 北邊較高，南邊較低，全威公司是以被告指定之高程基
08 準，即南邊道路之平均高程來計算，只要比道路平均高
09 程高的黃色區塊就計入土方數量，因黃色區塊靠近北側
10 越來越高，系爭「土方測量成果報告」確有將斜坡土表
11 下方的天然土方（並非砂石）均計入土方數量。且訊據
12 全威公司技師湯士胤：「（問：本案測量標的為土石，
13 與高程地表下方的土方連在一起，實務上有無必要先區
14 別土石到底從哪裡開始？土表從哪裡開始？現場區別後
15 在這範圍內設定高程，以便區別土石、土方？有無這個
16 必要？是否這樣測量比較精確？）土石的分類在跟我們
17 測量的工作上是有沒有相關，土石分類在土木工程要找大
18 地技師，這是土石分類，有砂石、土石、黏土層、黃土
19 黏土層等，測量工作並不會分類，我們的主要工作為現
20 況地形測量完成交由甲方，為地形測量，還有基準計
21 算，也是由甲方或協商完成的計算高程，我們是這樣協
22 助為技術性的工作，土石判斷並非在我們的測量範
23 圍。」（見本院卷第366至367頁113年8月28日準備程序
24 筆錄），亦可知系爭「土方測量成果報告」確有將斜坡
25 土表下方的天然土方（並非砂石）均計入土方數量，再
26 加上本件未經具備「丙級測量技術士」資格者所測量出
27 之JT1、CT1、CT2、CT3、CT4計5點控制點之「高程
28 值」，不一定準確，亦影響系爭土方量之測量成果，則
29 被告原處分以全威公司所做出可能錯誤的「土方量」20
30 萬4,682.25立方公尺，認定違規堆置之「砂石體積」為2
31 0萬4,682.25立方公尺，已造成砂石體積虛增之錯誤結

01 果，並進而認定「砂石體積增加8,404.37立方公尺」，
02 作為計算裁罰之基準，即有違誤。

03 2、又全威公司111年3月5日空拍測量之範圍為5.89公頃（見
04 本件合併言詞辯論並調取之112年度訴字第178號卷2第90
05 頁），其測得之土方量19萬6,277.88立方公尺，有將斜坡
06 土表下方的天然土方（並非砂石）均計入，而全威公
07 司112年1月3日空拍測量之範圍為5.92公頃（見本院卷第
08 436頁），其測得之土方量20萬4,682.25立方公尺，亦有
09 將斜坡土表下方的天然土方（並非砂石）均計入，因測
10 量之範圍不同，所計入斜坡土表下方的天然土方（並非
11 砂石）數量不同，被告以111年3月5日空拍測得之土方量
12 19萬6,277.88立方公尺，作為比較之基礎，而得出「砂
13 石體積增加8,404.37立方公尺（20萬4,682.25立方公尺-
14 19萬6,277.88立方公尺=8,404.37立方公尺）」之結論，
15 自屬錯誤。

16 四、被告作成原處分之行政查處程序，亦非適法：

17 （一）按「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長
18 官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，
19 所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行
20 政規則包括下列各款之規定：……二、為協助下級機關或
21 屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之
22 解釋性規定及裁量基準。」為行政程序法第159條所明
23 定。經濟部基於中央水利主管機關職權，為明定該部水利
24 署及其所屬機關辦理違反水利法案件有關責任認定、裁處
25 之裁量與其程序及管轄等其他事項之處理原則，依上述規
26 定訂頒裁罰時「經濟部辦理違反水利法案件裁罰要點」，
27 該要點除訂定原則性或一般性裁量基準外，裁罰時裁罰要
28 點第17點、第14點及其附表二第7款第1目規定亦有程序規
29 定，未逾越法律授權裁量之目的及範圍，自有拘束其下級
30 機關之內部效力。

01 (二) 按行政機關在確定行為人確有違反秩序之客觀行為，並具
02 有故意或過失等有責要件後，得依立法授權行使之裁量權
03 限，以自由決定「是否」及「如何」行使裁罰裁量。而行政
04 法院對行政機關之裁量決定是否適當，固無審查權限，
05 惟行政機關為行使法律所授與裁量權，並非不受任何拘
06 束，其裁量權之行使，除應遵守一般法律原則(如誠實信
07 用原則、平等原則、比例原則)外，亦應符合法規授權之
08 目的，並不得逾越法定之裁量範圍。亦即在遵循法律授權
09 目的及範圍之內，充分考量應考量之因素，以實踐具體個
10 案正義，並顧及法律適用之一致性，符合平等對待原則，
11 以實踐具體個案之正義，亦能實踐行政的平等對待原則。
12 又平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件為相
13 同之處理，乃形成行政自我拘束，行政行為，非有正當理
14 由，不得為差別待遇，行政程序法第6條定有明文，此即
15 行政法上之平等原則。行政機關規範機關內部秩序及運作
16 之指令及辦事細則（例如：機關內部組織、事務分配、業
17 務處理方式、人事管理等一般性規定、為協助下級機關或
18 屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂頒之解
19 釋性規定及裁量基準等），透過平等原則、行政自我拘束
20 原則及信賴保護原則而具有間接之外部效力。故依事件之
21 性質，如無作成不同處理之明顯根據，即不得為差別待
22 遇。是經濟部及所屬機關於辦理違反水利法之裁罰案件，
23 基於平等原則、行政自我拘束原則及信賴保護原則，對於
24 事物本質上相同之事件如無作成不同處理之明顯根據，即
25 應依「經濟部辦理違反水利法案件裁罰要點」作相同之處
26 理，亦即於行使裁量權時，不得違反其合法之行政先例
27 （即所謂之行政自我拘束原則）。

28 (三) 依裁罰時裁罰要點第17點、第14點及其附表二第7款第1目
29 規定，行為人違反水利法第78條之1第3款規定，未經許可
30 採取或堆置土石，主管機關須派員偕同該機關所指定之測
31 量單位人員至行為現場，會同勘查及測量所堆置之土石之

01 實際數量，並且通知行為人派代表到場會同勘查，並在勘
02 查記錄上面簽名，方得以裁罰，然第三河川分署未履行上
03 揭勘查及測量程序，逕以空拍機方式測量，亦無不踐行裁
04 罰要點第17點之正當理由（詳後），基於行政自我拘束原
05 則，第三河川分署應受行政先例之拘束，不得為相異的處
06 理，故被告對於同類事件，在欠缺正當理由的情況下，未
07 遵循行政先例，反而作成不同的處理模式，即屬違反平等
08 原則及自我拘束原則，而屬違法。

09 （四）被告雖主張第三河川分署早以111年12月22日水三管字第1
10 1102146020號函告知原告，請原告於111年12月30日前函
11 覆是否同意配合會同第三河川分署人員辦理現場測量作
12 業，該函並載明倘未獲原告函覆，第三河川分署將另行方
13 式逕行辦理現場測量作業，並依現有資料辦理後續行政事
14 宜，以充分保障原告程序利益。又依行政程序法第36條規
15 定，因原告屆期未回復，第三河川分署為調查原告在現場
16 違法堆置土石之數量，委託全威公司於112年1月3日採用
17 無人機航拍方式測量，而非以傳統人工法測量，本非法
18 所禁止，且此項調查依法無須徵得原告之同意始能為之云
19 云。

20 （五）惟原告於屆期（111年12月30日）未回復「是否同意配合
21 會同第三河川分署人員辦理現場測量作業」，不表示拒
22 絕，更不表示真的會有「拒絕主管機關人員進入現場履
23 勘」之實際動作，則第三河川分署未經進入現場履勘測
24 量，即推斷原告未來一定會有「拒絕測量人員進入」之實
25 際動作，實屬臆測之詞，尚難認定第三河川分署不履行裁
26 罰時裁罰要點第17點、第14點及其附表二第7款第1目規定
27 之勘查及測量程序，有正當理由，則第三河川分署逕以空
28 拍機方式測量，且造成砂石體積計算錯誤之結果，即屬違
29 反平等原則及自我拘束原則，而屬違法，被告主張，尚不
30 足採。

31 五、原處分違反一事不二罰原則：

01 (一) 按水利法第78條之1第3款規定的「堆置行為」，若已經前
02 案裁罰，該次未經許可堆置土石行為，於未回復原狀或清
03 除前，均屬狀態繼續的「同一行為」，而本件前經被告10
04 0年8月25日處分為裁罰500萬元及命「回復原狀、拆除、
05 清除、廢止違禁設施」，被告既未能證明原告100年後有
06 「新的堆置土石行為」（詳後），原處分再裁罰260萬
07 元，並限於112年5月31日前回復原狀、拆除、清除、廢止
08 違禁設施，即有違反一事不二罰原則。

09 (二) 被告雖主張前案被告100年8月25日處分所認定99年6月10
10 日10時00分所查獲之堆置土石數量（體積）為9萬3,513.5
11 1立方公尺，而原處分依據全威公司之測量結果，違規堆
12 置土石數量（體積）高達19萬6,277.88立方公尺。兩者不
13 僅數量（體積）不同，且面積、位置也有差異，足證原處
14 分所據者為新的違規堆置事實，另據被告所屬水利署第四
15 河川局111年3月9日水四管字第1153011370號函及中區水
16 資源局111年3月7日水中養字第11117008090號函（見本院
17 合併辯論並調取之112年度訴字第178號卷1第181、183
18 頁），原告於108年至111年3月4日期間，共計於相關疏濬
19 計畫及土石標售作業提貨土石約54萬7,500立方公尺，原
20 告將之堆置在烏溪河川區域內之系爭土地及公有土地上，
21 可證明原告於100年後仍有持續在烏溪河川區域內堆置土
22 石之違規情事，再依109年1月至110年7月間GOOGLE影像圖
23 （見本院合併辯論並調取之112年度訴字第178號卷1第187
24 至190頁）顯示，長期間均有車輛機具在系爭土石堆置現
25 場運作作業，倘如原告所辯本案被查獲之土石就是前案被
26 查獲違規堆置砂石者，則現場土石必定呈現雜草叢生之情
27 狀，惟第三河川分署派員於109年3月6日拍攝前述土地之
28 現場堆置土石照片（見本院合併辯論並調取之112年度訴
29 字第178號卷1第185頁），顯示土石堆並無長草情形，已
30 足證明原告於100年後仍持續在烏溪河川區域內有違法堆
31 置土石之行為，又第三河川分署於112年1月3日委請全威

01 公司進行無人機空拍測量，經測量結果原告於系爭土地河
02 川區域內未經許可堆置砂石數量（體積）為20萬4,682.25
03 立方公尺，較諸111年4月29日處分堆置數量又增加8,404.
04 37立方公尺。足證明100年8月25日處分、111年4月29日處
05 分及原處分所據之事實均非同一，原處分並無違反一事不
06 二罰原則云云。

07 （三）惟查全威公司之測量結果，乃以被告所提供系爭土地南側
08 道路（經計算平均高程）為起算點，往上計算現場所隆起
09 地形的體積，並未先確認砂石堆的堆置位置，且所測出之
10 土方量包括系爭土地屬於斜坡地表上的天然土層之體積，
11 其土方測量成果圖（見本院卷第197頁）所標示面積、位
12 置，只表示隆起地形的體積，不能證明本次砂石堆的堆置
13 面積、位置，與被告100年8月25日處分所認定99年6月10
14 日10時00分所查獲之堆置土石之面積、位置不同，亦不能
15 證明砂石堆之數量（體積）有較100年8月25日處分之體積
16 （9萬3,513.51立方公尺）為增加，且第三河川分署未履
17 行裁罰時裁罰要點第17點、第14點及其附表二第7款第1目
18 規定之勘查及測量程序，未給予原告陳述機會，其逕以空
19 拍機方式測量，並無正當理由，已違反平等原則及自我拘
20 束原則，而屬違法，已如前述，即不得以全威公司之測量
21 成果，用以認定原告於100年後有「新的」違法堆置土石
22 之行為。至原告於相關疏濬計畫及土石標售作業提貨土石
23 約54萬7,500立方公尺，是不是由系爭土地所供應？抑或
24 有其他貨源？原告有無在系爭土地新堆置土石？尚有待現
25 場勘查、測量及調查，並給予原告陳述意見之機會，方得
26 以證明，尚不能以有原告有提貨土石約54萬7,500立方公
27 尺之結果，即認定原告於100年後仍有持續在烏溪河川區
28 域內堆置土石之違規情事。又109年1月至110年7月間長期
29 間雖均有車輛機具在系爭土石堆置現場運作作業，且109
30 年3月6日拍攝系爭土地堆置土石之照片並無長草情形，但
31 舊堆置之土石「未長草」原因很多，且前揭運作作業之土

01 石，亦有可能運走或堆置於其他土地上，並無證據證明前
02 揭運作作業之土石有「新堆置」於系爭土地上。且若原告
03 確有「新堆置土石」，其「新堆置土石」之位置、面積、
04 體積為何？均無從證明，則原告要「回復原狀、拆除、清
05 除、廢止違禁設施」至何狀態？亦無法得知，是被告既未
06 能證明原告於100年後有「新的」違法堆置土石之行為，
07 其以111年4月29日處分處原告罰鍰500萬元，並限於111年
08 12月30日前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，已有
09 違反一事不二罰原則，此違法之測量結果，自不得引為下
10 一次測量之基準值。嗣第三河川分署復未履行裁罰時裁罰
11 要點第17點、第14點及其附表二第7款第1目規定之勘查及
12 測量程序，未給予原告陳述機會，再度違反平等原則及自
13 我拘束原則，復於112年1月3日逕以空拍機方式測量，其1
14 12年1月3日測量方法亦屬違法，自不得用二個「違法測量
15 結果」相互比較，得出「原告有新堆置土石」之結論。何
16 況111年3月5日空拍測量之範圍為5.89公頃（見本件合併
17 言詞辯論並調取之112年度訴字第178號卷2第90頁），其
18 測得之土方量19萬6,277.88立方公尺，有將斜坡土表下方
19 的天然土方（並非砂石）均計入，而112年1月3日空拍測
20 量之範圍為5.92公頃（見本院卷第436頁），其測得之土
21 方量20萬4,682.25立方公尺，亦有將斜坡土表下方的天然
22 土方（並非砂石）均計入，因測量之範圍不同，所計入斜
23 坡土表下方的天然土方（並非砂石）數量不同，被告以11
24 1年3月5日空拍測得之土方量19萬6,277.88立方公尺，作
25 為比較之基礎，而得出「砂石體積增加8,404.37立方公尺
26 （20萬4,682.25立方公尺-19萬6,277.88立方公尺=8,404.
27 37立方公尺）」之結論乃屬錯誤，已如前述，則原告「新
28 堆置土石」之位置、面積、體積為何？均無從證明，原告
29 要「回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施」至何狀態？
30 亦無法得知，是被告既未能證明原告於100年後有「新
31 的」違法堆置土石之行為，其以原處分處原告罰鍰260萬

元，並限於112年5月31日前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，即與100年8月25日處分所據之事實同一，違反一事不二罰原則，確有違誤。

六、綜上，原處分非無違誤，訴願決定未予糾正，竟予維持，亦有不合。原告訴請撤銷為有理由，應予准許。

七、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，併此敘明。

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

中 華 民 國 114 年 2 月 6 日

審判長法 官 陳心弘

法 官 林妙黛

法 官 畢乃俊

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 114 年 2 月 6 日

書記官 李依穎