

# 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178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

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1月5日院臺訴字第1125000541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2第325

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，被告爰以原告未經許可，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（下稱原處分）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，提起訴願，業經行政院112年1月5日院臺訴字第1125000541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、第三河川分署及全威公司於111年3月5日所進行之空拍測量，核已涉及在現場佈測控制點及為高程測算等關於土地之測量及製圖等相關測量作業，則該測量作業自直接適用國土

01 測繪法之相關規定，且至少亦應類推適用國土測繪法之相關  
02 規定：

03 (一) 依據國土測繪法第1條規定可知，為健全測繪，提升測繪  
04 品質，達到測繪成果共享，乃由國家所制訂之法律。另參  
05 酌同法第3條規定，可知國土測繪特別針對基本測量、基  
06 本控制測量、加密控制測量、應用測量做出明確統一性的  
07 定義，而且在國土測繪法的條文中明確規範之，例如：基  
08 本測量是規定在第7條至第16條，而上開所謂的基本測  
09 量、基本控制測量、加密控制測量都是目前實施土地測量  
10 相當重要的概念及技術，由此可見國土測繪法當然是適用  
11 於各式各樣的土地測量，否則，豈會在國土測繪法中明文  
12 就基本測量、基本控制測量、加密控制測量、應用測量等  
13 為統一性的規範。由於國土測繪法乃是就土地測量所為之  
14 全國統一規定，因此，內政部乃依據國土測繪法第7條第3  
15 項規定之授權而訂定基本測量實施規則，再且觀之該實施  
16 規則之全部條文，可證該規則明文規範各種測量的實施方  
17 式及精度規範，基本測量實施規則為全國統一之規定，因  
18 此，本件關於土堆之測量自應依據上開基本測量實施規則  
19 之規定辦理之，由此可見本件自然應有基本測量實施規則  
20 之母法即國土測繪法之適用。

21 (二) 又國土測繪法第17條亦明確就各式各樣的應用測量進行統  
22 一性之規範，而本件之測量係屬於砂石堆的體積測量，這  
23 種測量涉及到地籍測量等相關測量，也屬於應用測量之一  
24 種，因此，本件測量自然應有國土測繪法之適用。再者，  
25 被告以原告在河川區域內非法堆置土石為由，而對原告開  
26 罰，而河川區域內的土地乃屬於國家所有之土地，當然是  
27 屬於國土之範圍，既然是在針對國有土地進行實施測量，  
28 當然應有國土測繪法之適用。

29 (三) 退萬步言之，縱使本院認為本件無直接適用國土地測繪  
30 法，但因為國土地測繪有明確針對上開所述之基本測量、  
31 基本控制測量、加密控制測量、應用測量等目前全國最重

01 要的測量概念及技術進行統一性的定義及規範，因此，本  
02 案在實施測量過程中當然會受到上開定義及規範之拘束，  
03 因此本案亦應類推適用國土測繪法。

04 二、本案現場控制點之佈設人周韋成並無測量之相關證照，且不  
05 具備國土測繪法第31條第2項各款所規定測量員之資格，更  
06 非係接受湯士胤測量技師之指揮執行測繪業務，此除將嚴重  
07 影響該測量作業及結果之準確性外，且更未符合國土測繪法  
08 關於測量員資格之積極資格要件規定：

09 (一) 依據國土地測繪法第31條第1項、第2項，明確可知測繪業  
10 者應置核准登記領有技師執業執照及具有2年以上實務經  
11 驗之測量技師1人以上，並至少配置測量員2人，依測量技  
12 師之指揮執行業務及接受其管理，而且測量員必須要具備  
13 上開第31條第2項所規定的各項資格才可以執行測量業  
14 務。

15 (二) 查全威公司所派遣到現場實施測量的周韋成，只有操縱空  
16 拍的機的證照而已，完全沒有任何地政測量資格的證照，  
17 另外套繪圖的人員羅聖鳴，則只有丙級測量師的測量證照  
18 (也就是最基礎入門的測量證照)，由此可見其等2人以  
19 非合格之測量人員甚明。且全威公司所置之測量技師湯士  
20 胤核未於111年3月5日到場，顯見周韋成於111年3月5日所  
21 為之空拍測量更非係接受湯士胤測量技師之指揮執行業務  
22 及接受其管理而為執行測繪業務至明。從而，周韋成、羅  
23 聖鳴都不具有國土測繪法第31條第2項所規定之測量人員  
24 資格，則其等2人所測繪出來的結果的正確性當然值得嚴  
25 重懷疑，不可採信。

26 (三) 依基本測量實施規則第17條規定，可知實施基本控制測量  
27 時，必須要進行點位清查、選點及埋點以及儀器裝備校  
28 正、觀測及計算等等步驟及流程，上開步驟及流程顯然需  
29 要具有專業證照的專業人士來進行，如此方能夠精準測  
30 量，然而本件到現場實施測量的周韋成，只有操縱空拍的  
31 機的證照而已，完全沒有任何地政測量資格的證照，顯見

其所實施之基本測量已經有問題，更何況所使用的儀器究竟有無校正，也都未見鑑定機關說明，由此可見本件之測量已屬無據。

(四) 另外，本件之測量過程完全未見到測量人員到現場就河川區域線進行現場實際放樣並確認該界線的位置在哪裡，完全僅憑空拍影像套繪，這樣要如何能夠精準無誤的測量出在河川區域線內的面積，此亦可見本件的測量確實有所違失而不精確之處。

(五) 又本件測量高程的控制點更是非常重要，如果高程的控制點不夠精準，則將會造成測量結果的數據錯誤，而一般測量砂石堆的體積一定要先確認砂石堆的堆置範圍，然後再以砂石堆與地面積接觸的點為水平基礎起算點，然後往上測量其堆置的高度，在依據其堆置的形狀計算出體積，然而本件從全威公司所提供的報告，很明顯可以看出來其並非是以此方式計算，而是以被告所提供的位置，然後就以該位置為起算點，往上計算現場所隆起地形的體積，此種計算方式顯然嚴重會有誤差，因為這樣的計算方式會將只要高於此位置的原本屬於地表上的天然土層計算進去做為體積的一部分，此將會導致所計算出來的體積不只是只有砂石堆而已，而且還包含其他天然土層在內，因而造成體積嚴重虛增而錯誤之結果，因此，全威公司所為之測量報告顯然是有所錯誤，故被告以全威公司所做出的錯誤測量結果，做為裁罰之基準，顯然應屬嚴重有誤，並不可採。

(六) 茲以第三河川分署於前案即於99年7月29日上午12時00分在原告廠址實地測量時，核有由臺中縣大里地政事務所核派測量員彭佳信到場會同測量，並由華興測量有限公司（下稱華興公司）實地測量而作有測量圖，且原告於自99年間即未曾逾越由第三河川分署逕以吊掛消波塊之方式所界定之使用範圍，核為被告所不爭執等情，並參照該由華興公司因實地測量而所製作之測量圖核已清楚標示及載明堆置土石位置即A區、B區、C區、D區、E1區、E2區等6區

01 所堆置之土石數量，且該6區土石係呈現不規則之自然態  
02 樣，符合堆置土石之金字塔型（參見甲證31），則該測量  
03 圖始能為原告所信服，然本案中由全威公司所製作之無人  
04 機空拍測量圖則僅以三大黃色長方形之規則區塊而泛指為  
05 原告之堆置土石位置，更未具體指出原告所堆置土石之特  
06 定地號土地，此除與前開華興公司依實地測量所製作之測  
07 量圖核有鉅大差異外，且該測量之堆置土石數量亦已逾前  
08 開由華興公司為實地測量之結果2倍有餘，是全威公司於1  
09 11年3月5日所進行之單方無人機空拍測量結果，核有違  
10 誤。從而，全威公司之測量當然不合法甚明，其所做成的  
11 測量成果報告，自不應採為本案計算土石數量之裁罰依  
12 據。

13 （七）據上，可知全威公司依據非專業人員測量所取得之數據所  
14 製作的測量報告上所載之原告堆置的土石的數量即難認為  
15 是正確無誤的數量，而且全威公司所測量的體積有包含其  
16 他天然的土地層的體積在內，並非是專門只針對現場所堆  
17 置的砂石堆來做個別的測量體積，故全威公司所為之測量  
18 結果之正確度及精準度已經存在嚴重的瑕疵，而且不正  
19 確，第三河川分署以上開所述有瑕疵且有誤的全威公司報  
20 告作為裁罰原告的依據，顯然嚴重有誤，應不足採。

21 三、第三河川分署所逕為單方進行之測量程序係與行政裁罰之程  
22 序不符，核有明顯瑕疵：

23 （一）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  
24 規定可知，如原告有違反水利法第78條之1第3款規定，未  
25 經許可採取或堆置土石，需要由第三河川分署進行處罰  
26 時，則第三河川分署必須要派員偕同該機關所指定之測量  
27 單位人員至原告之現場會同勘查及測量所堆置之土石之實  
28 際數量，並且通知原告公司派代表到場會同勘查，並在勘  
29 查記錄上面簽名，然後再以之為依據，做出裁罰之罰鍰，  
30 如此方能符合上開規定之法定行政程序，此亦可觀諸前案  
31 被告曾以100年8月25日處分裁處原告罰鍰500萬元，該次

01 裁處除曾由第三河川分署於99年6月10日10時30分至原告  
02 之現場會勘及製作現場會勘紀錄及現場取締紀錄外，並由  
03 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  
04 關所指定之測量單位即華興公司人員至原告之現場會同勘  
05 查及作成現場勘查紀錄，併由原告之現場人員蔡易謀及相  
06 關單位之人員在該現場勘查紀錄上簽名在案自明。

07 (二) 原告早就於109年7月15日以中字第1090715001字號函向第  
08 三河川分署明文表示請該局擇日派員至原告之工作現場會  
09 勘，且原告亦從未拒絕第三河川分署派員進場進行測量在  
10 案，則依上開所述之法定行政程序，第三河川分署於本案  
11 查處程序時未向原告要求進場以會同測量原告於河川區域  
12 內之土石數量及由原告之現場人員於測量資料上簽名外，  
13 且竟然係在查獲日期109年3月5日00時00分的2年之後，始  
14 在完全沒有通知原告派人到場，且原告完全並不知情之情  
15 況下，私下委託全威公司於111年3月5日進行無人機空拍  
16 測量，此已足證第三河川分署所逕為單方進行之測量程序  
17 明顯與上開所述之法定行政程序不符，明顯有瑕疵，是被  
18 告就本案所為行政查處程序既有如上所述明顯違反上開所  
19 述之法定程序之瑕疵，則原處分自無可維持。

20 (三) 再者，原處分所載可知查獲日期為109年3月5日午夜零  
21 時，然而被告卻遲遲不在查獲日期當下或不久之後，馬上  
22 通知原告派人到現場勘查並測量所堆置之土石數量，反而  
23 遲至2年後即111年3月5日始在完全沒有通知原告派人到  
24 場，在原告完全並不知情之情況下，私下委託全威公司於  
25 111年3月5日進行無人機空拍測量，此更是顯然嚴重違背  
26 常理，相信任何一般稍有常識的正常人都絕對不會認同這  
27 樣的查處方式，亦有違上開所述之法定行政程序，原處分  
28 違法甚明。

29 (四) 被告聲請傳訊證人即第三河川分署職員吳振銓、林永祥到  
30 庭作證，欲證明原告代表人蔡易霖於111年3月2日上午在

01 張廖萬堅立委服務處結束後，有明確拒絕第三河川分署進  
02 場進行測量及會勘等事實，然查：

03 1、證人吳振銓、林永祥皆為第三河川分署的職員，其等到庭  
04 所為之證詞，自然難免有袒護其所屬機關之嫌，自難據以  
05 採信。

06 2、再者，暫且不論兩造所傳訊之證人所為之證詞之真偽性如  
07 何，但從一份不會撒謊而具高度證明力的公文資料亦即第  
08 三河川分署111年3月2日水三管字第11150008230號函文主  
09 旨欄所示：「有關貴公司於臺中市烏日區長壽段烏溪河川  
10 公地堆置砂石，涉嫌違反水利法情事，詳如說明，請查  
11 照。」及說明欄所示：「一、復貴公司111年2月23日中字  
12 1110223001號函。二、依據行政程序法第39條辦理。請於  
13 文到10內就旨揭案件提出相關之資料及意見陳訴後函復本  
14 局，倘逾期未獲函覆，本局將依現有資料辦理後續行政處  
15 份事宜。」，明確可知第三河川分署在111年3月2日與原  
16 告方人員進行陳情協調會時，原告代表人蔡易霖並沒有拒  
17 絕第三河川分署到現場進行會勘及測量，否則，倘若原告  
18 代表人有拒絕的情況，則第三河川分署在當日開完陳情協  
19 調會議之後所寄發的上開111年3月2日水三管字第1115000  
20 8230號函文中，一定會明確載明原告代表人蔡易霖拒絕配  
21 合進場會勘測量等類似文字，或者至少也會載明要求原告  
22 代表人蔡易霖要配合第三河川分署進場會勘測量等文句，  
23 然而上開函文內容卻完全沒有記載這樣的類似文句，顯見  
24 111年3月2日在張廖萬堅立委服務處召開陳情會議時，第  
25 三河川分署根本沒有明確向原告代表人蔡易霖表示要到現  
26 場進行會勘測量甚明，而且蔡易霖亦沒有拒絕第三河川分  
27 署進場會勘測量，故由此可見第三河川分署所傳訊的上開  
28 兩名證人之證詞應不足採信甚明。

29 3、另外依據被告所陳第三河川分署辦理現況速報單（乙證1  
30 7）所載，其中有明確記載111年3月2日上午在臺中市張廖  
31 萬堅立委服務處開會的會議內容，依據該份現況速報單會

01 議內容所載：「一、中港砂石場表示於臺中市烏日區長壽  
02 段河川區域堆置土石案已獲臺中地方檢察署不起訴處分，  
03 依判決書認定使用範圍並未擴大，堆置土石屬舊有行為，  
04 非屬新行為，負責人表示前遭本局移送竊占案，認如民國  
05 99年刑事審判後經第三河川局所放置消波塊及為公私有土  
06 地及河川線分界，之後沒有擴大使用，本局不應以新行為  
07 再以開罰及要求回復原狀。三河局回應：消波塊究屬防止  
08 使用行為擴大或河防安全所需所放置，惟年代久遠，並無  
09 相關紀錄可循，且放置位置與公告河川區域線並無關連。  
10 二、負責人表示該廠區河段治理線過寬，不符實際現況，  
11 應以調整，以維護民眾權益。三河局回應：本案前治理線  
12 已經水利規劃試驗所檢討過，目前無調整。」，明確可知  
13 與會的雙方（即原告人員及第三河川分署）完全沒有討論  
14 到第三河川分署有向原告表示要到現場進行會勘測量而遭  
15 到原告代表人蔡易霖拒絕一事，故依據此份被告自行提出  
16 的文件所載內容，已經明確可以證明當日會議過程中原告  
17 並沒有口頭拒絕被告進場會勘及測量，從而，足見第三河  
18 川分署之抗辯，其所傳訊之證人吳振銓、林永祥到庭所為  
19 之證詞，顯然與事實不符，應不足採。

20 (五) 綜上，第三河川分署在就本案同類型的堆置土石案件，先  
21 前在100年的裁罰有合法踐行裁罰要點第17點規定，之後  
22 在本案的111年的裁罰卻完全沒有踐行裁罰要點第17規  
23 定，而且第三河川分署也無法說明其於本案不踐行裁罰要  
24 點第17點之正當理由，因此，基於行政自我拘束原則，第  
25 三河川分署應受行政先例之拘束，不得為相異的處理，故  
26 被告對於同類事件，在欠缺正當理由的情況下，未遵循行  
27 政先例，反而作成不同的處理模式時，即屬違反平等原  
28 則。依據最高行政法院106年度判字第492號判決見解，自  
29 屬違反行政自我拘束原則及平等原則，而應屬違法。

30 四、原處分之記載欠缺行政處分之明確性，且有重大瑕疵，應予  
31 撤銷：

01 (一) 原處分內除有記載處分主文、處分理由或法令適用等事項  
02 外，然於違反事項欄內僅記載：「違規內容：在河川區域  
03 內未經許可堆置土石；違規地點：烏溪河川區域內（臺中  
04 市烏日區長壽段河川區域內公有土地及私有土地）；查獲  
05 （證）日期：中華民國109年3月5日00時00分；土地權屬  
06 ：■河川區域內公有地■河川區域內私有地」等事項，核  
07 未明確記載原告所違規堆置土石之數量究係為何（甲證  
08 8），被告係迨於訴願程序中始以答辯狀載稱原告所堆置  
09 之土石數量核為196,277.88立方公尺云云（參見訴願卷被  
10 告於111年7月18日所提答辯書附卷證3），未達可得確定  
11 之程度及判斷已否正確適用法律，是該既存之行政處分書  
12 未合行政程序法第5條、第96條所定法定程式，則依最高  
13 行政法院95年度裁字第2935號裁定、法務部107年1月24日  
14 法律字第10703500230號函意旨，核屬事實記載不完備，  
15 為有瑕疵之違法行政處分。

16 (二) 原處分所載本案之查獲（證）日期核為109年3月5日00時0  
17 0分（甲證8），然查上開查獲時間核非行政機關之上班時  
18 間，且為三更半夜，第三河川分署所屬人員實至無可能於  
19 上開時間竟至違規地點而在原告完全不知情之情況下查獲  
20 原告有在河川區域內未經許可堆石土石之行為至明，況第  
21 三河川分署承辦本案之承辦人吳振銓亦已於本院112年9月  
22 8日準備程序證稱其於原處分書所記載之查獲（證）日期1  
23 09年3月5日00時00分並沒有去現場云云，並足見原處分就  
24 上開重要事項之記載核有重大瑕疵。

25 五、第三河川分署以原告違反水利法第78條之1第3款規定的「堆  
26 置行為」，而依同法第92條之2第1項第7款對原告裁罰，有  
27 違一事不二罰原則：

28 (一) 所謂的堆置行為，是指行為將物品堆放在土地上之行為，  
29 而通常所有的堆置行為都是持續性、繼續性的，例如在土  
30 地上堆放磚塊或砂石，幾乎一定都是持續、繼續性的將磚  
31 塊或砂石堆放在土地上，幾乎不可能是一次堆置行為就完

01 成，因此，堆置行為乃是一種繼續性、持續性的行為，故  
02 在認定堆置行為的行為數上，絕不可能以每次的載運而來  
03 的堆放行為數來認定行為數，合先敘明。

04 (二) 承上，水利法第78條之1第3款規定的「堆置行為」是一種  
05 持續性、繼續性行為，再搭配同法第93條之4第1項規定作  
06 體系性解釋，可知前案經第一次裁罰的未經許可堆置土石  
07 行為，於未回復原狀或清除前，均應認為僅屬狀態繼續的  
08 「同一行為」，而且原處分所記載的查獲時間為109年3月  
09 5日00時00分，該查獲時間之查獲事實經第三河川分署主  
10 動送請臺灣臺中地方檢察署（下稱臺中地檢署）檢察官偵  
11 辦結果，檢察官認為原告所堆置之土石之佔用範圍並未有  
12 任何擴大或增加砂石數量之情形，與先前佔用情形並無差  
13 異，此業經檢察官調取歷來的航拍圖查明無誤，因而乃對  
14 原告代表人做出不起訴處分，由此可見依據原處分所記載  
15 的查獲時間來看，原告堆置土石的狀態跟以往的情形是一  
16 樣，並沒有變動或擴大之情形，此更可見乃屬同一堆置行  
17 為狀態之繼續而已。況且，第三河川分署所引用的全威公  
18 司所測量的結果數據，乃屬相隔2年之後所為測量，而且  
19 測量過程欠缺專業技術人員在現場操作，故其測量結果的  
20 精確性自然嚴重可疑，並不具有正確性可言，已如上所  
21 述，因此，該全威公司的測量報告實不足以證明原告所堆  
22 置之砂石之數量有增加，故第三河川分署既然無法證明原  
23 告堆置砂石的數量有增加以及堆置的範圍有擴大的情況  
24 下，則顯見原告所為應僅屬土石堆置狀態繼續的「同一行  
25 為」，第三河川分署以堆置行為的「土石增加數量」而遽  
26 認原告屬另違反水利法第78條之1第3款規定，顯然已經錯  
27 誤認定行為數甚明，進而導致違反法治國禁止一行為重複  
28 處罰原則甚明。

#### 29 六、原處分違反信賴保護原則：

30 (一) 第三河川分署於99年6月10日10時00分查獲原告堆置土石  
31 後，並曾另於99年11月間另為派員至原告之工作現場周圍

01 吊掛放置43個消波塊，被告並就上開消波塊係由第三河川  
02 分署所吊掛放置，且係用以制止（即原告所稱之界定使用  
03 範圍）原告繼續擴大使用範圍，暨原告現在之土石堆置並  
04 未超過上開消波塊等情，亦已自認在案（參見本院112年7  
05 月12日準備程序筆錄），則基於行政行為之拘束力，被  
06 告、第三河川分署亦應都必須遵守，且第三河川分署另於  
07 99年11月間另為派員至原告之工作現場周圍吊掛放置43個  
08 消波塊之積極行為介入，自己足以使原告產生信賴，信賴  
09 前開由第三河川分署於99年6月10日10時00分查獲原告堆  
10 置土石後，而另於99年11月間所吊掛放置於原告工作現場  
11 周圍之上開消波塊應即為該分署所界定之使用範圍或河川  
12 區域線，且祇需原告未踰越上開消波塊所界定之使用範圍  
13 者，則即無違反水利法第78條之1第3款規定之可言，否則  
14 何以核自第三河川分署於99年11月間吊掛上開消波塊起至  
15 臺中市政府地政局以109年3月4日中市地編字第109000755  
16 6號函請第三河川分署查復有關臺中市烏日區長壽段404、  
17 405及406地號等3筆土地是否符合水利法相關法令規定止  
18 （參見訴願卷第119頁），該約有9年多之期間內，從未見  
19 被告或第三河川分署就原告前所堆置之該等土石核有任何  
20 行政作為、查處、裁罰之不利益處分，是本案核有信賴保  
21 護原則之適用，被告就本案所為之原處分即第二次裁罰50  
22 0萬元（甲證8），核已違反信賴保護原則，應予撤銷。

23 （二）另參以被告所提出之簽呈雖已證明第三河川分署於99年11  
24 月間吊掛上開消波塊至原告工作現場之原因係因檢察官之  
25 指示，然依該簽呈內核已明載「以防止佔用情事擴大發  
26 生」等語（乙證16），亦已足見原告所主張上開消波塊之  
27 放置目的係因第三河川分署為界定原告之使用範圍，要求  
28 原告不得再踰越上開消波塊所界定之使用範圍等情，應堪  
29 採信，否則第三河川分署又焉有可能於核自被告於前案以  
30 100年8月25日處分對原告為第一次裁罰500萬元起至臺中  
31 市政府地政局以109年3月4日中市地編字第1090007556號

01 函請第三河川分署查復有關臺中市烏日區長壽段404、405  
02 及406地號等3筆土地是否符合水利法相關法令規定止，竟  
03 於該長達近9年多之期間內從未對原告有再為任何制止堆  
04 置土石之行政行為之理（甲證11、乙證1）。

05 七、並聲明：

06 （一）原處分及訴願決定均撤銷。

07 （二）訴訟費用由被告負擔。

08 參、被告則以：

09 一、全威公司於111年3月5日以無人機空拍方式進行測量現場違  
10 規堆置土石之數量乙節，並非執行國土測繪之任務，本無  
11 國土測繪法之適用；而同法第31條之規定，於本件亦無適  
12 用餘地：

13 （一）按國土測繪法制定之目的在於建立完整之國土基本資料，  
14 是為了要制定統一之測量基準及基本控制點而立法，依上  
15 述基準所為應用測量之種類為：一、地籍測量。二、地形  
16 測量。三、工程測量。四、都市計畫測量。五、河海測  
17 量。六、礦區測量。七、林地測量。八、其他相關之應用  
18 測量，顯與一般之鑑測業務迥不相同，此觀諸國土測繪法  
19 全文（乙證22）即明。又依國土測繪法第18條、國土測繪  
20 法施行細則第8條規定，本件測量亦未達國土測繪法第18  
21 條所稱一定規模以上，是不論從何角度觀察，被告委請全  
22 威公司以無人機空拍方式進行測量現場違規堆置土石之數  
23 量，顯與國土測繪業務無關，無國土測繪法之適用。

24 （二）依裁罰要點附表二裁罰基準表第7款規定，被告須辦理堆  
25 置土石數量之測量，據此為裁處罰金之計算。全威公司於  
26 111年3月5日以無人機空拍方式進行測量，係針對現場堆  
27 置土石之數量，依第三河川分署提供之河川斷面樁及河川  
28 區圖籍資料，套繪於圖面，用以區分河川區域內、外土石  
29 堆置數量及位置，製作成果報告，第三河川分署乃依成果  
30 報告所示之土石數量辦理罰金之計算，與國土測繪法的制  
31 訂是為建立完整之國土基本資料，健全測繪及地名管理制

01 度，提昇測繪品質，達成測繪成果共享目的，所以涵蓋國  
02 有土地與私有土地，而原告提到只要涉及國有土地即屬國  
03 土測繪法範圍，實屬誤解。

04 (三) 國土測繪法第21條第1項固然規定：「測繪業受委託辦理  
05 地籍測量，其測量技師應具地政機關認可之地籍測量專業  
06 資格。」惟本件係水利違規事件（於河川區域內未經許可  
07 違規堆置土石），係針對堆置土石數量之測量，並非地籍  
08 測量，自無該條之適用。

09 (四) 所謂類推適用，係就法律未規定之事項，比附援引與其性  
10 質相類似事項之規定，加以適用，為基於平等原則及社會  
11 通念以填補法律漏洞的方法。得否類推適用，應先探求法  
12 律規定之規範目的，再判斷得否基於「同一法律理由」，  
13 依平等原則將該法律規定，類推及於該未經法律規範之事  
14 項（最高法院110年度台上字第3279號民事判決意旨參  
15 照），依國土測繪法之立法規範目的及前述各點說明，本  
16 件並無法律漏洞，基礎事實亦不相同，並無類推適用國土  
17 測繪法之餘地。

18 二、全威公司專精於測量業務，從事本件測量之人員皆有各自領  
19 域之證照，藉由專業分工，完成本件測量：

20 (一) 全威公司之業務領域包括道路測量、施工測量放樣、導線  
21 測量、地形測量、河川疏濬測量、GPS測量、高程測量、  
22 現場測量、工程測量、交會點測量、工地放樣、屏東測量  
23 (乙證23)，依台灣採購公報網，全威公司於112年至113  
24 年皆有標得政府採購標案（乙證24），可證該全威公司具  
25 備測量專業且為政府機關長年配合之優良廠商。

26 (二) 就無人機空拍流程及如何從所得數據計算出欲施測土石數  
27 量乙節，業據證人湯士胤於本院112年9月8日證述：「數  
28 據得出的部分，測量程序由第三河川分署提出至少兩個基  
29 準點做校正檢核，檢核精準後，再現場部設控制點，部設  
30 控制點完成，再以無人機載具做航拍測量作業，再將航拍  
31 測量之作業所產生資料內容進行內業作業，其內業作業程

01 序為將所測得之數據轉為DEM資料，並由DEM資料轉成一般  
02 瞭解之等高線地形圖，藉由等高線地形圖再由一般工程慣  
03 例，每20公尺做一個橫斷面的圖說，或因地形變化可增加  
04 橫斷面的圖說，所以本案經由每一個橫斷面的圖說，做內  
05 差法的土方量計算，就求得剛剛資料所提的約19萬方數  
06 據。」、證人羅聖鳴於本院113年4月3日證述：「通常做  
07 測量時都會由我們的委託方，就是第三河川分署提供類似  
08 河川圖籍及河川斷面樁，我們會依照所提供的資料去做現  
09 場檢測，檢測河川斷面樁，檢測無誤的話就會進行空拍測  
10 量或地形測量，空拍測量就是依照空拍的範圍去抓取目前  
11 的地形點，就是現地的高程點，這樣轉出來的資料就可以  
12 匯入計算軟體作成地形圖，有了地形圖後再依據河川圖籍  
13 再抓取目前所要計算土方的範圍，有了範圍後，就可以按  
14 照範圍剖橫斷面，再用橫斷面為土方計算。」，而被告於  
15 施測前即已經提供乙證20之烏溪河川圖籍第七八、八〇  
16 號，以及樁號25-2、26、27、28之座標系統（包括縱座  
17 標、橫坐標及高程）及點誌記給全威公司，並由負責使用  
18 無人機（空拍機）之證人周韋成在現場找出R26、R27斷面  
19 樁位置並使用GPS儀器確認該座標有無跑掉，確認無誤  
20 後，則在系爭土石外圍視野良好之處佈設數個控制點即CT  
21 1、2、3、4，釘上鋼釘後放置GPS儀器自動搜尋座標並記  
22 錄。然後再以無人機載具及地面控制站開始做航拍測量作  
23 業，再將無人機航拍測量作業所產生資料內容、地面控制  
24 站及GPS儀器全數交回全威公司，由證人羅聖鳴將空拍機  
25 傳回來的資料（包括座標跟高程）匯入計算軟體中展開等  
26 高線地形圖以及橫斷面圖，並依據地形圖、橫斷面圖計算  
27 目前的土方數量，將製作完成之資料交由證人湯士胤技師  
28 檢核結果，確認無誤後始由全威公司、湯士胤技師名義出  
29 具之土方測量成果報告（乙證19）。

30 （三）隨著科技日新月異，傳統之三角測量定位技術已逐漸被GP  
31 S定位技術所取代，GPS具有精度高、速度快、費用省、全

01 天候和操作簡便等優點，目前已廣泛地應用於各級控制網  
02 的建立，稱為GPS控制網。另，證人周韋成領有遙控無人  
03 機操作證，該證照是由交通部民用航空局依遙控無人機管  
04 理規則第4章及其附件9~12，與AC107-004B遙控無人機學  
05 科測驗規範、AC107-005B遙控無人機術科測驗規範之規定  
06 辦理，足證明證人周韋成具備操作無人機之專業技能，而  
07 就找出斷面樁所在，係依據被告提出之座標位置及點誌記  
08 並以GPS儀器輔助定位。至若佈設控制點，目的是為了測  
09 量作業之方便，距離施測物之遠近不會影響測量精度，而  
10 關於確認基準點以後之佈設控制點，證人周韋成亦是使用  
11 GPS儀器確認座標位置及紀錄。是，關於執行無人機空拍  
12 測量及佈設控制點，法令並無規範必須通過國家測量考試  
13 資格始得為之。證人周韋成於全威公司服務以相當年資，  
14 對於上開儀器設備之使用甚為嫻熟。原告以其不具備國土  
15 測繪第31條之資格，否認本件測量之正確性，顯為無理。  
16 又，證人羅聖鳴領有丙級測量技術士證照，該證照是通過  
17 勞動部勞動力發展署技能檢定中心舉辦考試所發給，而依  
18 技術士技能檢定測量職類規範（乙證25）可知，丙級測量  
19 技術士至少具備從事測量儀器之整置、操作、保養、維護  
20 及基本測繪工作。故全威公司、湯士胤技師名義出具之土  
21 方測量成果報告（乙證19），並無違法失真之處。

22 （四）現行無人機航拍方式進行測量，技術上已臻成熟，航拍技  
23 術所得的精度可達到公分級，與一般現地人工測量部分，  
24 精度相對提高甚多。原告提出永昇測量有限公司（下稱永  
25 昇公司）航照圖，辯稱本件全威公司測量結果不精準云  
26 云，顯不可採：

27 1、無人機航拍之測量流程及原理，係由公部門（本件為第三  
28 河川分署）提出至少兩個基準點做校正檢核，檢核精準  
29 後，再現場佈設控制點，佈設控制點完成，再以無人機載  
30 具做航拍測量作業，再將航拍測量之作業所產生資料內容  
31 進行內業作業，其內業作業程序為將所測得之數據轉為DE

01 M資料，並由DEM資料轉成一般瞭解之等高線地形圖，藉由  
02 等高線地形圖再由一般工程慣例，每20公尺做一個橫斷面  
03 的圖說，或因地形變化可增加橫斷面的圖說，經由每一個  
04 橫斷面的圖說，做內差法的土方量計算，就求得測量數  
05 據，此有證人湯士胤於本院112年9月8日準備期日之證  
06 述、證人羅聖鳴於本院113年4月3日準備期日之證述可資  
07 參酌。

08 2、被告於111年3月5日以前即將烏溪河川圖籍第78、80號  
09 (乙證20參照)、烏溪河川大斷面樁點誌記圖R25-2、R2  
10 6、R27、R28共4份(乙證21參照)交付給全威公司。上述  
11 圖說所附座標位置及高程，係根據第三河川分署辦理之  
12 「107年度大甲溪、烏溪、眉溪、南港溪、北港溪大斷面  
13 測量計畫」，委請幀衡國土測繪有限公司測量並經由該公  
14 司測量技師簽證後之「107年度12月大甲溪、烏溪、眉  
15 溪、南港溪、北港溪大斷面測量計畫測量成果報告書」，  
16 當屬正確可信。再由全威公司據此基準點於111年3月5日  
17 以無人機航拍方式進行測量，而得出現場違規堆置土石  
18 數量為19萬6,277.88立方公尺。就此，有證人湯士胤於本  
19 院112年9月8日準備期日證述可資為證。

20 3、原告所提永昇公司航照圖中間三塊色塊，從左至右分別標  
21 示色塊面積為3,411.7「平方公尺」、0.01「平方公里」、  
22 0.02「平方公里」，單位不僅不一致，且以平方公里  
23 作為單位，誤差更大，該航照圖實無參考意義。被告提  
24 出之全威公司測繪圖說(乙證5，本院卷1第167頁)，中  
25 間三塊色塊底下標示砂石堆置區域C、B、A，底下之面積  
26 是第三河川分署指示全威公司應測定範圍的面積，而非指  
27 系爭土石占有土地之面積，原告顯有誤解。易言之，第三  
28 河川分署並未委託全威公司測量系爭堆置土石占用土地之  
29 面積為何，僅委託其測量系爭堆置土石的體積(數量)多  
30 寡，並據此依照裁罰要點裁處罰鍰。

01 4、另應說明，100年8月25日處分做成前臺中縣大里地政事務  
02 所到場目的僅係為鑑界，指出長壽段396、334地號私有土  
03 地及公有土地之地界在哪裡，而斯時因原告涉嫌竊占公有  
04 地而須移送法辦，故第三河川分署委託華興公司僅測量原  
05 告違法堆置土石在河川區域內公有地之狀況。本件處分則  
06 是針對原告違法堆置土石於河川區域內公有地及私有土  
07 地，故烏溪（中港砂石場）砂石堆置地形測量圖（乙證  
08 7，本院卷1177頁）、全威公司測繪圖說（乙證5，本院卷  
09 1第167頁）2份測量圖，其中華興公司之「烏溪（中港砂  
10 石場）砂石堆置地形測量圖」（乙證7）上緣斜切不平整  
11 （僅針對公有土地），而全威公司所測量圖之上緣是平整  
12 的（針對針對公有土地及私有土地），併此說明。

13 三、第三河川分署於111年3月5日以無人機空拍測量程序，係屬  
14 合法，並無原告所辯之瑕疵：

15 （一）裁罰要點係被告為明定所屬水利署及其所屬機關辦理違反  
16 水利法案件有關責任認定、裁處之裁量與其程序及管轄等  
17 其他事項之處理原則而訂頒。其中，裁罰要點第17點係配  
18 合行政罰法第34條對現行違反行政法上義務之行為人所得  
19 為處置所訂定之相關執行事項，裁罰要點性質上屬於非直  
20 接對外發生法規範效力之一般、抽象規定行政規則。裁罰  
21 要點第17點之規定，乃在機關人員有在進入取締現場並進  
22 行取締為目的之場合，有向取締現場具有管理權限之人出  
23 示執行職務證明文件或顯示足資辨別之標誌，乃因此種取  
24 締方式會與場所管理權人之權益發生衝突，故要求機關人  
25 員出示執行職務證明文件。如係未進入現場，抑或非屬執  
26 行取締之情形，自無該點之適用。經查，第三河川分署人  
27 員於111年3月5日未進入現場，而係委託全威公司以無人  
28 機空拍方式進行測量，乃因原告已事先明白拒絕配合，為  
29 了避免測量人員及第三河川分署人員以強行方式進入現場  
30 釀成更激烈之衝突，因而委託測量工程公司於111年3月5  
31 日採用無人機航拍方式就現場堆置土石堆面積及體積進行

01 測量，實乃無奈但屬合法合宜之作法，並無違反程序正  
02 義。

03 (二) 原告雖辯稱未拒絕第三河川分署人員進入現場進行測量。  
04 惟，原告因本件違法堆置土石爭議及烏溪河川區域線之認  
05 定乙節，透過張廖萬堅立法委員約被告於111年3月2日上  
06 午至服務處協調，該日第三河川分署由張稚暉局長、曾財  
07 益課長、林永祥隊長、吳振銓隊員代表出席，就河川區域  
08 線之認定，被告承諾會依法處理，然就本件土石堆置案現  
09 場測量問題，在會議中原告並無表示意見。協調會結束  
10 後，第三河川分署人員吳振銓詢問原告法定代理人蔡易霖  
11 現場會勘及測量之時間，未料蔡易霖當場怒氣勃勃，聲稱  
12 現場包含私有地，悍然拒絕第三河川分署進入現場進行會  
13 勘及測量之請求。以上事實，有證人即第三河川分署駐衛  
14 隊員警吳振銓於本院112年9月8日準備期日證述可證原告  
15 辯稱未拒絕第三河川分署人員進入現場進行測量乙節，與  
16 事實根本不符。因原告已明確表示不願意配合第三河川分  
17 署進入現場進行測量。被告為避免測量人員及第三河川分  
18 署人員以強行方式進入現場釀成更激烈之衝突，因而委託  
19 全威公司於111年3月5日採用無人機航拍方式就現場堆置  
20 土石堆數量進行測量，係屬合法合宜之作法，並無違反程  
21 序正義。

22 (三) 再依行政程序法第36條前段規定，第三河川分署為調查原  
23 告違法堆置土石之數量，委託全威公司於111年3月5日採  
24 用無人機航拍方式測量，而非以傳統人工法測量，本非法  
25 所禁止，且此項調查依法也無須徵得原告之同意始能為  
26 之。又，使用無人機航拍方式進行測量，技術上已臻成  
27 熟，航拍技術所得的精度可達到公分級，與一般現地人工  
28 測量部分，精度相對提高甚多。此由證人即全威公司技師  
29 湯士胤於本院112年9月8日準備期日證述可資證明。

30 (四) 被告係委任全威公司為本件測量，湯士胤技師係根據無人  
31 機空拍機空拍完成後之數據及圖像，佐以向地政事務所購

01 買之座標系統、地籍圖，製作成測量結果文件（乙證  
02 5），乃本於職務內容而為證述，當屬可採。原告以證人  
03 湯士胤111年3月5日未到場，否認其證據能力，要無可  
04 採。

05 （五）原告屢屢辯稱，本件測量應如100年8月25日處分有地政事  
06 務所人員到場始為合法，並以111年3月5日、112年1月3日  
07 空拍測量後又回復現場實測作為抗辯理由。惟查：

08 1、100年8月25日處分，當時臺中縣大里地政事務所到場目的  
09 僅係鑑界，指出長壽段396、334地號私有土地及公有土地  
10 之地界在哪裡，因為該案有涉及刑事竊佔公有土地，此有  
11 該處分做成前臺中縣大里地政事務所測量成果圖影本1份  
12 （乙證29）可證。而臺中縣大里地政事務所本身並未參與  
13 當時堆置土石數量的測量，此測量業務係由華興公司實  
14 施，原告抗辯顯與事實不符。

15 2、111年3月5日採用空拍測量之理由，乃原告於111年3月2日  
16 上午在張廖萬堅立委服務處已明確表示不願意配合第三河  
17 川分署進入現場進行測量；112年1月3日採用空拍測量之  
18 理由，乃原告於收受第三河局分署111年12月22日水三管  
19 字第11102146020號函後置諸不理，被告為避免測量人員  
20 及第三河川分署人員以強行方式進入現場釀成更激烈之衝  
21 突，因而委託全威公司採用無人機航拍方式就現場堆置土  
22 石堆數量進行測量，乃屬合法合宜之作法，並無違反程序  
23 正義。

24 3、嗣後112年6月5日、112年10月17日、113年1月4日、113年  
25 4月2日、113年7月4日，之所以採用現場實測，乃原告在  
26 收到前述裁罰500萬元、260萬元之行政處分後，知悉其縱  
27 使明確拒絕或消極不配合辦理現場實測，被告仍會依法行  
28 使公權力，因此在嗣後歷次第三河川分署行文表示要辦理  
29 現場測量時，原告一改立場均表示願意配合辦理。既無前  
30 述避免釀成更激烈衝突之原因，被告因而採用現場實測之  
31 方式。原告倒因為果之說法，殊不可採。

01 四、原告主張原處分書之記載欠缺行政處分之明確性，且有重大  
02 瑕疵，應予撤銷云云，顯無理由：

03 (一) 查原處分（甲證8）業已詳載如下內容，包括：違反事  
04 項、違規地點、查獲（證）日期、土地權屬、處分理由或  
05 適用法令，已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據  
06 之法令判定之，得據以與其他行政處分為區別，亦能判斷  
07 已否正確適用法律。要無原告所指事實記載不完備之情  
08 形。至若原告所指本件違規堆置土石之數量，核其性質非  
09 屬原書面行政處分應記載事項。況且，於被告111年7月18  
10 日經授水字第11120209700號訴願答辯書第5至7頁業亦已  
11 敘明（乙證18），縱認違規堆置土石之數量屬於原處分應  
12 記載事實之範疇，被告於訴願程序終結前亦已詳述而生補  
13 正之效果。

14 (二) 原告辯稱第三河川分署本案承辦人吳振銓於原處分所記載  
15 之查獲（證）日期109年3月5日00時00分並沒有去現場云  
16 云。惟，原處分所載查獲日109年3月5日00時00分部分，  
17 係由作業系統填寫日期後自動帶出，因未加以調整修正所  
18 致，並非是原告所稱三更半夜去現場，業見被告於訴願程  
19 序及本院歷次書狀所述。第三河川分署承辦人員確實有在  
20 查獲日109年3月5日前往查復，有當時承辦人員即證人吳  
21 振銓於本院112年9月8日準備程序證稱屬實。而觀諸現場  
22 相片（乙證10），亦可證明現場堆置巨量土石。是，原處  
23 分所載查獲日109年3月5日00時00分部分尚無影響原處分  
24 之裁處結果及原處分裁處時效之起算時點。

25 五、本件為新的違規事實，實無原告所稱違反一事不兩罰之情  
26 事：

27 (一) 原告辯稱本件查獲之堆置土石就是前案被告100年8月25日  
28 處分所認定99年6月10日10時00分所查獲之堆置土石（乙  
29 證6）。惟查，前述處分認定之違規堆置土石數量（體  
30 積）為9萬3,513.51立方公尺，此有該處分所據之烏溪  
31 （中港砂石場）砂石堆積地形測量圖及烏溪（中港砂石

01 場) 砂石堆積測量圖影本各1份(乙證7參照)可證。而原  
02 處分依據全威公司之測量結果, 違規堆置土石數量(體  
03 積) 高達19萬6, 277. 88立方公尺。兩者不僅數量(體積)  
04 不同, 且面積、位置也有差異, 足證原處分所據者為新的  
05 違規堆置事實, 原告所辯殊無可採。兩案認定堆置土石體  
06 積相差10萬餘立方公尺, 以肉眼觀之即可判斷兩者有異。

07 (二) 另據被告所屬水利署第四河川局111年3月9日水四管字第1  
08 1153011370號函(乙證8)及中區水資源局111年3月7日水  
09 中養字第11117008090號函(乙證9), 原告於108年至111  
10 年3月4日期間, 共計於相關疏濬計畫及土石標售作業提貨  
11 土石約54萬7, 500立方公尺(計算式: 第四河川局19. 5萬  
12 噸+比重2噸/立方公尺=9. 75萬立方公尺; 水資源局: 45  
13 萬立方公尺。9. 75萬立方公尺+45萬立方公尺=54. 75萬  
14 立方公尺), 復依河川水庫疏濬採售分離土石申購作業規  
15 定第12點第2項第3款規定, 一般申購廠商經查證確有未將  
16 申購之土石運至申購廠商之加工場地者, 則停止出料及沒  
17 收提貨保證金, 並取消其參加同一執行機關疏濬土石採售  
18 分離案3年申購資格。原告於上開期間標得第四河川局與  
19 水資源局標售之土石, 並依據上開規定將標得土石載運至  
20 其加工場地, 而該加工場地位在系爭土地, 原告將之堆置  
21 在烏溪河川區域內之系爭土地及公有土地上, 可證明原告  
22 於99年、100年間遭查獲違規堆置土石堆, 仍有持續在烏  
23 溪河川區域內堆置土石之違規情事, 核屬實情。

24 (三) 再依109年1月至110年7月間GOOGLE影像圖(乙證11參照)  
25 顯示, 長期間均有車輛機具在系爭土石堆置現場運作作  
26 業, 益證明原告所辯不實在。被告前案處分據以計算違規  
27 堆置土石數量為9萬3, 513. 51立方公尺, 本件原處分違規  
28 堆置土石數量依測量結果為19萬6, 277. 88立方公尺, 兩者  
29 數量差距高達10萬餘立方公尺, 兩者差異如此明顯, 並非  
30 被告空言主張即能否認, 足證原告於100年後仍持續在烏  
31 溪河川區域內有違法堆置土石之行為, 彰彰甚明。

01 (四) 又，倘如原告所辯本案被查獲之土石就是前案被查獲違規  
02 堆置砂石者，則現場土石必定呈現雜草叢生之情狀，惟第  
03 三河川分署派員於109年3月6日拍攝前述土地之現場堆置  
04 土石照片，顯示土石堆並無長草情形（乙證10），已足證  
05 明原告所辯毫無可採。

06 (五) 原告雖執臺中地檢署109年度偵字第25602號不起訴處分書  
07 置辯。惟依行政罰法第26條第1項及第2項規定，行政處分  
08 與刑罰之要件未必相同，且刑事判決與行政處分原可各自  
09 認定事實，是行政處分之作成決定，並不受刑事事件認定  
10 事實之拘束，惟認定事實，當憑證據，縱使原告代表人蔡  
11 易霖之刑事責任已罹於刑法追訴權時效而經臺中地檢署為  
12 不起訴處分，惟因竊佔罪屬即成犯，與原處分認定違法堆  
13 置土石之要件與性質並不相同，該不起訴處分並不拘束被  
14 告，更不足證明原告於遭到前案處分後，無發生新堆置土  
15 石之行為之論據。原告辯稱原處分為重複處分、違反一事  
16 不兩罰等言，洵有不實。

17 六、原告辯稱被告99年11月在原告工作現場吊掛放置消波塊之積  
18 極行為，以足使原告產生信賴只需未逾越上述消波塊所界定  
19 之使用範圍者，即無違反水利法第78條之1第3款可言，原處  
20 分有違反信賴保護原則云云，顯無可採，要無可信：

21 (一) 經查，原告於99年間因在臺中市烏日區長壽段地號烏溪河  
22 川區域內之公有地違法堆置砂石而遭竊占罪移送法辦（臺  
23 中地檢署99年度偵字第21522號），為制止原告不法使用  
24 範圍繼續擴大，因此才設置上述消波塊，絕非如原告所辯  
25 在消波塊範圍內可以繼續堆置砂石，此由第三河川分署99  
26 年11月29日水三管字第09902035150號函稿主旨：「有關  
27 烏溪烏日鄉長壽段河川區域內高灘地，遭中港砂石企業有  
28 限公司佔用堆置土石案，需辦理吊放防汛塊封閉阻絕，以  
29 防止佔用情事擴大發生……」（乙證16）即明，可證明放  
30 置消波塊之目的在於以防止原告繼續不法犯行，防止原告  
31 佔用情事擴大發生，何來同意原告在消波塊所界定之使用

01 範圍內可以繼續占用？原告任意曲解，實不可採。又，在  
02 河川區域內未經許可堆置土石，不論土石是堆置在公有地  
03 抑或私有地上，只要未經許可，均構成水利法第78條之1  
04 第3款之違法，而有相關處罰規定。既是如此，身為公部  
05 門之被告自不可能徇私同意原告在消波塊範圍內之公私有  
06 土地上繼續非法堆置砂石。

07 (二) 原告復辯稱被告長達8、9年未對原告所堆置之土石核有任  
08 何行政作為、查處、裁罰等不利益處分，已足使原告產生  
09 信賴。經查，於收悉臺中市政府水利局、臺中市政府地政  
10 局上述函文後，第三河川分署人員於109年3月5日前往現  
11 場查看，確認烏溪河川區域內公有土地及私有土地確有遭  
12 原告堆置砂石等情，因此先以109年3月9日水三管字第109  
13 50023310號函（乙證2）移請臺中市政府警察局烏日分局  
14 以原告違反刑法第320條第2項竊佔罪偵辦。嗣被告獲知臺  
15 中地檢署就本案為不起訴處分後，隨即依行政罰法第26條  
16 第1項及第2項規定於111年2月14日水三管字第1110201680  
17 號函告知原告在烏溪河川地堆置砂石，涉嫌違反水利法第  
18 78條等相關規定，請原告負責人於112年2月23日前備妥相  
19 關文件至第三河川分署行政說明。復於111年3月2日去函  
20 再次告知原告於烏溪河川地公地堆置砂石，涉嫌違反水利  
21 法，請原告於文到10日內就旨揭案件提出相關資料及意見  
22 陳述後函復第三河川分署，倘逾期未獲函覆，第三河川分  
23 署將依現有資料辦理後續行政處分事宜，非如原告所辯毫  
24 無積極作為。

25 (三) 再者，所謂信賴保護原則，必須行政機關之行政處分或其  
26 他行政行為（如訂定行政法規），足以引起人民信賴（即  
27 信賴基礎），及人民因信賴該行政行為，而有客觀上具體  
28 表現信賴之行為（即信賴表現），嗣後該信賴基礎經撤  
29 銷、廢止或變更而不存在，始有適用。如行政機關怠於行  
30 使權限，致人民因個案違法狀態未排除而獲得利益，並非  
31 行政行為之存續使人民產生信賴，自無信賴保護原則之適

01 用（最高行政法院107年度判字第183號判決意旨參照）。  
02 查原處分所據者是新的違規堆置事實，業如前述，自不生  
03 原告所辯之信賴保護問題。再者，在河川區域內「未經許  
04 可」推置土石，不論土石是堆置在公有地抑或私有地上，  
05 均構成水利法第78條之1第3款之違法。縱原告抗辯本案被  
06 查獲土石就是前案被查獲違規堆置而迄今未予回復原狀之  
07 砂石云云（被告否認），則依上開最高行政法院判決意  
08 旨，前案被查獲違規堆置而迄今未予回復原狀之砂石，本  
09 來就是違法狀態之繼續，自無信賴保護原則之適用。

10 （四）在河川區域內「未經許可」堆置土石，不論土石是堆置在  
11 公有地抑或私有地上，均構成水利法第78條之1第3款之違  
12 法。除非經機關評估並許可後，方可使用河川區域內土  
13 地。舉例言之，台灣社區棒球協會曾向被告申請使用河川  
14 區域內之長壽段412地號土地，申請使用種類為「設施休  
15 閒遊憩使用」。經被告專業審查後，認無妨礙水流及其他  
16 致生公共危險之情形，而於111年10月14日許可其使用，  
17 有第三河川分署河川區域公（私）地許可同意書影本1份  
18 （乙證15）可參。而原告自始未得機關許可而在烏溪河川  
19 區域內堆置土石，縱使其未逾越上述消波塊所界定之使用  
20 範圍，仍明顯違反水利法第78條之1第3款。

21 七、原處分並無裁量怠惰、裁量恣意之違法，亦無違比例原則：

22 （一）裁罰要點及裁罰基準表，乃被告為所屬機關辦理違反水利  
23 法案件有關責任認定、裁處之裁量與其程序及管轄等處理  
24 具備公平性，減少爭議及提升行政效率與公信力所訂定，  
25 且裁罰基準表對於違反水利法第78條之1第3款規定，未經  
26 許可採取或堆置土石，應依同法第92條之2第1項第7款規  
27 定處以25萬元以上500萬元以下罰鍰者，依行為人採取或  
28 堆置土石之體積、行為期間是否為汛期、他人有無受損、  
29 是否累犯或首度查獲等因素，訂定不同之處罰額度及倍  
30 數，已審酌行為人個別行為情節輕重、應受責難程度及造

01 成損害結果等因素，並明定其減輕或免罰事由，核已考量  
02 行政罰法第18條第1項規定之各種情事。

03 (二) 依全威公司於111年3月5日無人機空拍測量結果顯示，原  
04 告違規堆置土石數量達19萬6,277.88立方公尺，違規事實  
05 明確，且違章情節難認輕微，被告依裁罰要點第14點及裁  
06 罰基準表第7款1目規定，經計算結果應裁處法定最高罰鍰  
07 額500萬元（計算式：500立方公尺以下罰25萬元；19萬6,  
08 277.88立方公尺－500立方公尺＝19萬5,777.88立方公  
09 尺，不足1,000立方公尺以1,000立方公尺計，故為19萬6,  
10 000立方公尺，每增加1,000立方公尺加罰5萬元，196×5萬  
11 元＝980萬元；25萬元＋980萬元＝1,005萬元，因裁罰基準  
12 訂有最高限額500萬元，裁處500萬元）。被告已審酌原告  
13 之違規情形，基於執法公平性考量，依裁罰要點第14點及  
14 裁罰基準表第7款1目規定，就原告違反水利法第92條之2  
15 第1項第7款情形，裁處最高額罰鍰500萬元，未有過當情  
16 事，尚無裁量瑕疵，亦無違比例原則。

17 八、綜上，原告有未經許可在烏溪河川區域內之私有土地及公有  
18 土地堆置土石之違規事實，洵堪認定。被告以原告違反水利  
19 法第78條之1第3款規定，依水利法第92條之2第1項第7款、  
20 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  
21 表第7款規定，處原告罰鍰500萬元，並限於111年12月30日  
22 前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，並無不妥。

23 九、並聲明：

24 (一) 駁回原告之訴。

25 (二) 訴訟費用由原告負擔。

26 肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：如事實概要欄所述之事實，業  
27 據提出第三河川分署109年3月9日水三管字第10950023310號  
28 函（見本院卷1第159頁）、原告109年7月15日中字10907150  
29 01字號函（見本院卷1第53至55頁）、第三河川分署111年2  
30 月14日水三管字第11102016820號函（見本院卷1第63頁）、  
31 第三河川分署111年3月2日水三管字第11150008230號函（見

01 本院卷1第65頁)、原告111年3月11日中字1110311001字號  
02 函(見本院卷1第67至69頁)、111年3月5日烏溪長壽段河川  
03 公地堆置砂石平面圖(見本院卷1第167頁)、土方量計算表  
04 (見本院卷1第169頁)、測量照片(見本院卷1第171頁)、  
05 現地照片(見本院卷1第173頁)、109年3月6日堆置土石照  
06 片(見本院卷1第185頁)、土方測量成果報告(見本院卷2  
07 第89至133頁)、被告所屬水利署第四河川局111年3月9日水  
08 四管字第1153011370號函(見本院卷1第181頁)、被告所屬  
09 水利署中區水資源局111年3月7日水中養字第11117008090號  
10 函(見本院卷1第183頁)、原處分(見本院卷1第197頁)、  
11 訴願決定(見本院卷1第37至51頁)等本院卷所附證物為  
12 證,其形式真正為兩造所不爭執,堪信為真,兩造之爭點厥  
13 為:

14 一、本件有無國土測繪法之適用?

15 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  
16 裁罰依據,有無違誤?

17 三、被告作成原處分之行政查處程序,是否適法?

18 四、原處分有無違反一事不二罰原則?

19 伍、本院之判斷:

20 一、本件應適用之法條與法理:

21 (一)水利法第78條之1規定:「河川區域內之下列行為應經許  
22 可:一、施設、改建、修復或拆除建造物。二、排注廢污  
23 水或引取用水。三、採取或堆置土石。四、種植植物。  
24 五、挖掘、埋填或變更河川區域內原有形態之使用行為。  
25 六、圍築魚塭、插、吊蚵或飼養牲畜。七、其他經主管機  
26 關公告與河川管理有關之使用行為。」

27 (二)水利法第92條之2第1項第7款規定:「有下列情形之一  
28 者,處新臺幣25萬元以上500萬元以下罰鍰:……七、違  
29 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  
30 可採取或堆置土石。」

01 (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  
02 條之4第1項規定：「違反第46條、第47條、第54條之1第1  
03 項或第2項、第63條之3、第63條之5、第65條、第78條、  
04 第78條之1、第78條之3規定者，主管機關得限期令行為人  
05 回復原狀、拆除、清除或適當之處理；屆期不遵行者，得  
06 按次處新臺幣1萬元以上20萬元以下罰鍰。」

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

10 1、110年10月26日修正發布之裁罰要點第14點規定：「（第1  
11 項）本要點認定應處以罰鍰處分者，除依第6點至第13點  
12 規定免除或減輕規定辦理外，依附表二計算其罰鍰金額後  
13 裁罰之。（第2項）前項及第6點至第13點計算之罰鍰金  
14 額，尾數以新臺幣百元為單位，不足百元部分，以百元計  
15 之。」；附表二、裁罰基準表第7款第1目：【款次：七。  
16 處罰條款：第92條之2第1項第7款。違規條款及事項：違  
17 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  
18 可採取或堆置土石。罰鍰金額：25萬元以上500萬元以  
19 下。裁罰基準：一、採取土石在250立方公尺以下者，罰2  
20 5萬元，每增加100立方公尺（不足100立方公尺，以100立  
21 方公尺計之）加罰5萬元。但屬河川管理辦法第28條第1款  
22 規定，為土石採取法第3條第1項第1款採取少量土石供自  
23 用之行為者，以第93條之3第6款規定處罰。堆置土石在50  
24 0立方公尺以下者，罰25萬元，每增加1,000立方公尺（不  
25 足1,000立方公尺，以1,000立方公尺計之）加罰5萬  
26 元。】

27 2、110年10月26日修正發布之裁罰要點第17點規定：「（第1  
28 項）十七、本部水利署及其所屬機關於執行取締違反水利  
29 法案件時，執行人員應向行為人出示執行職務之證明文件  
30 或顯示足資辨別之標誌，告知其所違反之法規，並確認行  
31 為人之身分，及針對現場狀況、設施或機具予以拍照存

01 證，並依下列各款詳實記載於取締紀錄（附件四）。

02 （一）查獲時間地點（包括是否為颱風豪雨、災害期間或

03 其他緊急避難或正當防衛之情況）。（二）違規機關、廠

04 商或行為人之資料（包括名稱、姓名、性別、出生年月

05 日、營利事業或身分證統一編號）。（三）會同執行單位

06 及人員。（四）違反法令事實（就其事實敘明違反之法條

07 規定，用語一致，其事實未涉之條項款，不可納入）。

08 （五）調查事項（確認其行為符合違反水利法各該條規定

09 之構成要件）。（六）扣留（扣押）之設施或機具（如係

10 扣留應掣發收據（附件五），敘明其有無異議；如有異議

11 應記明請其另具書面憑送上級機關決定）。（七）違反之

12 法令及行為人簽名（敘明事實、違反法規及將予以裁處之

13 罰鍰及沒入處分，請行為人表示有無補充意見並簽名。拒

14 絕簽名者，應於取締紀錄內依實載明）。（第2項）前項

15 確認身分時，行為人拒絕或規避身分之查證者，應依行政

16 罰法第34條規定會同警察人員強制為之。（第3項）應受

17 處罰人不在取締現場，取締紀錄由應受處罰人之受託人或

18 現場職員陳述意見時，執行機關應另函通知應受處罰人，

19 限其於一定期限內就該取締紀錄內容、其違規事實及違反

20 之法令陳述意見。（第4項）執行機關並應調查下列事

21 項，以作為裁處之依據：（一）行為人之精神狀態（行為

22 人有精神狀態疑義者，得請其事後提出證明）。（二）受

23 處分人所得利益是否超過法定最高罰鍰金額。（三）受處

24 分人如為私法組織，其有代表權人有無行政罰法第15條第

25 1項及第2項所規定情形及其所得利益範圍。（四）未受處

26 罰之行為人或他人有無因違規行為受有財產利益及其範

27 圍。（五）受處分人是否屬當地地方政府列管有案之低收

28 入戶或中低收入戶及受處分人最近3年之年平均所得。

29 （第5項）本部水利署及其所屬機關對於上開調查事實及

30 證據，除已於取締紀錄內載明，並經行為人簽名無異議者

31 外，對於依前項第3款、第4款規定之處分前或其他認有必

01 要再查證確認者，應再以書面通知相關人陳述意見。（第  
02 6項）執行機關於確認應受處罰人後，除第18點情形者  
03 （即涉及刑事責任之自然人）外，於無其他應再查明事項  
04 後，即依法裁處罰鍰。」

05 3、（勞動部105年8月15日勞動發能字1050509449號修正）技  
06 術士技能檢定測量職類規範規定：「級別：丙級 工作範  
07 圍：從事測量儀器之整置、操作、保養、維護及基本測繪  
08 工作。應具知能：應具備下列各項知識及技能：……科目  
09 三、高程測量。……」

10 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  
11 土方測量成果有關「控制點高程」之測量，仍應具有「技術  
12 士技能檢定」測量職類規範「丙級測量技術士」之資格：

13 （一）原告雖主張第三河川分署及全威公司於111年3月5日所進  
14 行之空拍測量，核已涉及在現場佈測控制點及為高程測算  
15 等關於土地之測量及製圖等相關測量作業，則該測量作業  
16 自直接適用國土測繪法之相關規定，且至少亦應類推適用  
17 國土測繪法之相關規定云云。

18 （二）惟按國土測繪法第1條規定：「為建立完整之國土基本資  
19 料，健全測繪及地名管理制度，提昇測繪品質，達成測繪  
20 成果共享，特制定本法。」第2條規定：「本法所稱主管  
21 機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣  
22 （市）為縣（市）政府。」第3條第1項第5、6、9、11、1  
23 2款規定：「本法用詞定義如下：……□基本測量：指為  
24 建立全國統一之測量基準及基本控制點，以作為測繪基礎  
25 之測量。□測量基準：指實施國土測繪之基本準據，包括  
26 大地基準、高程基準、深度基準及重力基準等。……□加  
27 密控制測量：指以基本控制測量為依據所為之次級控制測  
28 量，並以區域性控制測量需求為目的者。……□測量標：  
29 指辦理測繪業務所設置之控制點；其需永久保存，並於現  
30 場設有明確標示者，為永久測量標；保存至測量目的完成  
31 之日止者，為臨時測量標。□測繪成果：指依測繪目的所

01 測得之影像、數據、圖籍、資訊及其他相關結果。……」  
02 第5條第1項第1款規定：「直轄市、縣（市）主管機關掌  
03 理其轄區內之下列事項：□加密控制測量業務之規劃、實  
04 施及管理。……」第7條第3項規定：「基本測量實施之精  
05 度規定、作業方法、實施程序及其他相關事項之規則，由  
06 中央主管機關定之。」第8條第1項規定：「基本測量由中  
07 央主管機關辦理為原則。……」又內政部依國土測繪法第  
08 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  
09 及第2項規定：「（第1項）中央主管機關應將已公告之基  
10 本測量成果建立資料庫，並公開資料清冊供各界查詢。  
11 （第2項）地方主管機關應將加密控制測量成果建立資料  
12 庫，除公開資料清冊供各界查詢外，並應將該清冊送中央  
13 主管機關備查。」第35條第1項及第2項規定：「（第1  
14 項）各機關於中央主管機關公告測量基準、參考系統之實  
15 施日期前所完成之測繪成果，得繼續流通使用。（第2  
16 項）前項測繪成果，於重新測製時應以當時公告之測量基  
17 準、參考系統為之。」可知國土測繪法制定之目的在於建  
18 立完整之國土基本資料，健全測繪及地名管理制度，提昇  
19 測繪品質，達成中央及地方測繪成果共享之目的，其由內  
20 政部負責辦理基本測量，各縣市政府負責辦理其轄區內加  
21 密控制測量業務，其等分別應將基本測量成果、加密控制  
22 測量成果，依測繪目的所測得之影像、數據、圖籍、資訊  
23 等，建立資料庫並公開供各界查詢，其規範對象，與本件  
24 「堆置土石數量之測量」不同。

25 （三）又國土測繪法所稱之測繪業，指依「本法」經營測繪業務  
26 之技師事務所、公司或技術顧問機構（同法第3條第19  
27 款）其營業範圍，包括測繪之規劃、研究、分析、評價、  
28 鑑定、實測及製作等業務（同法第33條）。內政部為辦理  
29 測繪業務，特設國土測繪中心（內政部國土測繪中心組織  
30 規程第1條參照），而依內政部國土測繪中心辦事細則第4  
31 條第4款規定，為完成國土測繪，須藉由測繪業者協助，

01 為管理從事國土測繪之測繪業者，方於國土測繪法設專章  
02 規範，於國土測繪法第31條規範「測繪業應置核准登記領  
03 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  
04 以上，並至少配置測量員2人，依測量技師之指揮執行業  
05 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  
06 限：一、測量技師事務所。二、公司。三、技術顧問機  
07 構。」。再依國土測繪法第34條、第42條、第43條可知，  
08 國土測繪法第31條所稱之測繪業，乃指依「國土測繪法」  
09 經營「國土測繪業務」之技師事務所、公司或技術顧問機  
10 構，而不及於其他「非執行國土測繪業務」之測量業者。  
11 是本件全威公司既非經營「國土測繪業務」，自勿庸具備  
12 國土測繪法第31條之資格條件。  
13

14 (四) 又所謂類推適用，係就法律未規定之事項，比附援引與其  
15 性質相類似事項之規定，加以適用，為基於平等原則及社  
16 會通念以填補法律漏洞的方法。得否類推適用，應先探求  
17 法律規定之規範目的，再判斷得否基於「同一法律理  
18 由」，依平等原則將該法律規定，類推及於該未經法律規  
19 範之事項（最高法院110年度台上字第3279號民事判決意  
20 旨參照），依國土測繪法之立法規範目的及前述各點說  
21 明，本件國土測繪法規定之規範目的，與本件堆置土石數  
22 量之測量目的不同，並無基於「同一法律理由」，依平等  
23 原則將國土測繪法第31條相關規定，類推及「堆置土石數  
24 量之測量」之必要。

25 (五) 惟堆置土石數量之測量，尤其是「控制點高程」之測量，  
26 測量者雖不須具有國土測繪法第31條之條件，但仍應具備  
27 勞動部勞動力發展署技能檢定中心舉辦考試所發給，依技  
28 術士技能檢定測量職類規範（乙證25，見本院卷2第305至  
29 309頁）之「丙級測量技術士」資格，方具備從事測量儀  
30 器之整置、操作、保養、維護及基本測繪工作之能力。

01 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  
02 裁罰依據，非無違誤：

03 (一) 系爭控制點 (JT1、CT1、CT2、CT3、CT4) 高程 (見本  
04 院卷2第91頁) 的測量者不明，不能證明測量者具有丙  
05 級測量技術士執照：

06 1、系爭控制點 (JT1、CT1、CT2、CT3、CT4) 高程，分別  
07 為22.981公尺、18.979公尺、18.329公尺、26.680公  
08 尺、25.211公尺 (見本院卷2第91頁及本件合併言詞辯  
09 論並調取之112年度訴字第1186號卷第455頁)，而訊據  
10 證人即全威公司技師湯士胤：「(問：CT1、CT2、CT  
11 3、CT4高程是被告提供的嗎？控制點高程哪裡來的？)  
12 我們自己會佈設。(問：控制點的高程是你們算出來  
13 的？誰去測的)我們測量公司自己去測的，如同佈設控  
14 制點，控制點就會有座標、高程。(問：控制點先佈設  
15 後才去測控制點的高程？)對。(問：控制點測量高程  
16 何時做的？)測現況之前，當天我們就會去。(問：事  
17 後測量控制點的人是誰？他有證照嗎？)要再行查明。  
18 ……(問：為何控制點還要寫高程？)控制點高程關係  
19 到我測周邊地形地貌，圖說顯示出斷面圖的部分，等高  
20 線圖的部分，測設地形的基準點，才可以控制測試出來  
21 的精度。(問：所以控制點的高程與測設出來的精度有  
22 關？)有關。」(見本件合併言詞辯論並調取之112年  
23 度訴字第1186號卷第367至369頁113年8月28日準備程序  
24 筆錄)，可知控制點的高程與測設出來的精度有關，但  
25 全威公司迄未提供事後測量控制點高程之人為何人，本  
26 院尚無從傳喚用以證明「測量系爭控制點高程之人具有  
27 丙級測量技術士」資格。

28 2、且經函詢全威公司「請查明控制點之高程是由何人測  
29 量？何時測量？測量者有無測量證照？」(見本件合併  
30 言詞辯論並調取之112年度訴字第1186號卷第433頁)，  
31 經全威公司答覆稱「回覆1：控制點座標內R26、R27、R

01 28共三點為河川斷面樁，乃第三河川分署所提供做為控  
02 制點基準所用，非本公司所佈設，本公司不清楚是誰所  
03 測，不清楚何時測量，不清楚測量者有無測量證照。回  
04 覆2：控制點的座標內JT1、CT1、CT2、CT3、CT4計5點  
05 屬新設控制點，乃測量員周韋成依據第三河川分署所提  
06 供R26、R27兩點控制點的座標與『高程值』為基準於現  
07 場所佈設的控制點，控制點乃周韋成於民國113年3月5  
08 日於現場所佈設測量。周韋成任職公司為本公司長期  
09 配合協力廠商-宏瑋測量有限公司之員工，服務年資有3  
10 年6個月。周員具備通過國家考試合格之遙控無人機專  
11 業操作證，能考取證照合格即可證明周員具備測量相關  
12 知識與技能方能通過國家考試。國家級專業證照的考取  
13 需先通過完整的測量訓練後還要經過嚴格的筆試與術科  
14 考試，兩者都通過方能領取遙控無人機專業操作證。故  
15 本案控制點佈設由具備專業空拍技能之測量員執行其資  
16 格實無問題。」（見本件合併言詞辯論並調取之112年  
17 度訴字第1186號卷第453頁），可知JT1、CT1、CT2、CT  
18 3、CT4計5點，屬新設控制點，乃周韋成依據第三河川  
19 分署所提供R26、R27兩點控制點的座標與「高程值」為  
20 基準，於現場所佈設的控制點，控制點乃周韋成於113  
21 年3月5日於現場所佈設測量，全威公司僅稱周韋成於11  
22 3年3月5日於現場「佈設測量控制點」，並未言明周韋  
23 成有測量控制點之「高程」，其提及R26、R27兩點時，  
24 有提到控制點的「高程值」，但敘及周韋成佈設測量控  
25 制點時，則未提及周韋成有測量控制點之「高程值」，  
26 是全威公司亦未言明系爭JT1、CT1、CT2、CT3、CT4計5  
27 點控制點之「高程值」係何人測量，及測量者有無測量  
28 證照（若控制點之「高程值」係周韋成所測量，周韋成  
29 亦僅具備遙控無人機專業操作證，並無「丙級測量技術  
30 士」資格），而控制點的高程與測設出來的精度有關，  
31 已如前述，本件由未具備「丙級測量技術士」資格者所

01 測量出之JT1、CT1、CT2、CT3、CT4計5點控制點之「高  
02 程值」，不一定準確，自然會影響系爭土方量之測量成  
03 果。被告以全威公司所做出可能錯誤的土方測量成果，  
04 做為堆置砂石之體積，並進以作為裁罰之基準，即有違  
05 誤。

06 (二) 全威公司所提供的土方測量成果，土方量為19萬6,277.88  
07 立方公尺，其土方量不全部為系爭違規堆置之砂石，尚包  
08 含坡地天然土層在內，原處分依前揭測量成果認定違規堆  
09 置砂石體積為19萬6,277.88立方公尺，並進以計算裁罰金  
10 額，非無違誤：

11 訊據證人即測量成果製圖人全威公司羅聖鳴稱：「(問：  
12 平均高程標準為何？怎麼算？)當初這兩件平均高程應該  
13 以路邊的高程來算平均高程，跟路邊切齊的平均高程，所  
14 以黃色區域內比路邊高的就會算入。(問：路邊的路似乎  
15 有在黃色區域內？)路邊的路沒有在黃色區域內(問：平  
16 均高程就是比路還高的就算了？比路的水平高的通通算進  
17 去？所以您將所有黃色面積算入體積？)只要有高的都有  
18 算到。(問：現場照片有砂石堆有路也看的到消坡塊，土  
19 石堆與消坡塊有一大段距離，旁邊也有路。請問您您剛才  
20 說比路高的就算，是相片中的這條路嗎？)是的。(問：  
21 路是靠近河邊的相對會比較低吧？這樣算會不會把土石堆  
22 下面的土方都算進去了？)這個問題一定會有，我們必須  
23 要有基準高程作為基準面來算你們土方的堆置量，所以我  
24 們會以道路的平均高程，當然這個高程是當初空拍測量資  
25 料回來，我們以圖面上抓取。(問：但你說一樣高的要算  
26 土石，萬一土石的高程比較高怎麼辦？)我們每一次測你  
27 們表土的高程都不一樣，底的高程都不一樣，所以我們必  
28 須要找可以固定高程的位置，而且這個高程也是機關指示  
29 的。(問：會不會因為高程的不同，而把土石堆下方的土  
30 表計算為土石？有沒有這個可能？)有這個可能，但是我  
31 們必須要有一個每次去測可以固定基準高程，所以才以道

01 路為準。（問：測量圖CT1高程是18.979，比斷面樁26.78  
02 7還要低，代表CT1這個點特別低？）以那邊的地勢來講應  
03 該比較低。（問：CT1對於平均高程有無影響？）平均高  
04 程應該要看堆置範圍座標成果表（見本院卷2第92頁），  
05 每個斷面到道路的高程，就是計畫高程，就是對應斷面圖  
06 上最底下的那條虛線。（問：計畫高程就是高程減掉道路  
07 的數字？）計畫高程是斷面上面道路的高程。（問：斷面  
08 上面的道路的高程，第一個是19.06，CT1的高程是18.9，  
09 CT1比第一個計畫高程還低，計畫高程對於平均高程有無  
10 影響？）就是最底層的基準高，以道路當基準，斷面上面  
11 道路的高程。（問：計畫高程就是指道路的高程？）是  
12 的。（問：CT1、2是在黃色區塊的底下，靠近道路那裡，  
13 高程一個是18.979、18.329，靠近道路河面那個高程就是  
14 比較低，CT3的高程是26.680公尺，簡單來講兩者相距超  
15 過8公尺，正如同場址內底下靠近道路這邊的高程，靠近  
16 河面比較低，靠近陸地越來越高，證人羅聖鳴剛才說控制  
17 點以道路高程來計算，只要比道路高程高的黃色區塊就計  
18 算堆置土石，黃色區塊靠近北側越來越高，可能將土表下  
19 方的土方，並非砂石，都計算成土石？有無這個可能？）  
20 土表下方應該不會算到。（問：您剛才說有這個可能，現  
21 在又怎麼說不會算到？）那邊道路本來就是很大的斜坡，  
22 不應該是這樣子計算的，如果以這樣計算，是否都以北邊  
23 來算的話你們就完全沒有堆置了。」（見本件合併言詞辯  
24 論並調取之112年度訴字第1186號卷第358至363頁113年8  
25 月28日準備程序筆錄），可知系爭土地有很大的斜坡，北  
26 邊較高，南邊較低，全威公司是以被告指定之高程基準，  
27 即南邊道路之平均高程來計算，只要比道路平均高程高的  
28 黃色區塊就計入土方數量，因黃色區塊靠近北側越來越  
29 高，系爭「土方測量成果報告」確有將斜坡土表下方的天  
30 然土方（並非砂石）均計入土方數量。且訊據全威公司技  
31 師湯士胤：「（問：本案測量標的為土石，與高程地表下

01 方的土方連在一起，實務上有無必要先區別土石到底從哪  
02 裡開始？土表從哪裡開始？現場區別後在這範圍內設定高  
03 程，以便區別土石、土方？有無這個必要？是否這樣測量  
04 比較精確？）土石的分類在跟我們測量的工作上是有沒有相  
05 關，土石分類在土木工程要找大地技師，這是土石分類，  
06 有砂石、土石、黏土層、黃土黏土層等，測量工作並不會  
07 分類，我們的主要工作為現況地形測量完成交由甲方，為  
08 地形測量，還有基準計算，也是由甲方或協商完成的計算  
09 高程，我們是這樣協助為技術性的工作，土石判斷並非在  
10 我們的測量範圍。」（見本件合併言詞辯論並調取之112  
11 年度訴字第1186號卷第366至367頁113年8月28日準備程序  
12 筆錄），亦可知系爭「土方測量成果報告」確有將斜坡土  
13 表下方的天然土方（並非砂石）均計入土方數量，再加上  
14 本件未經具備「丙級測量技術士」資格者所測量出之JT  
15 1、CT1、CT2、CT3、CT4計5點控制點之「高程值」，不  
16 一定準確，亦影響系爭土方量之測量成果，則被告以全威公  
17 司所做出可能錯誤的「土方量」19萬6,277.88立方公尺，  
18 認定違規堆置之「砂石體積」為19萬6,277.88立方公尺，  
19 已造成砂石體積虛增之錯誤結果，並進而作為計算裁罰之  
20 基準，即有違誤。

#### 21 四、被告作成原處分之行政查處程序，亦非適法：

22 （一）按「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長  
23 官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，  
24 所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定。行  
25 政規則包括下列各款之規定：……二、為協助下級機關或  
26 屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之  
27 解釋性規定及裁量基準。」為行政程序法第159條所明  
28 定。經濟部基於中央水利主管機關職權，為明定該部水利  
29 署及其所屬機關辦理違反水利法案件有關責任認定、裁處  
30 之裁量與其程序及管轄等其他事項之處理原則，依上述規  
31 定訂頒裁罰時「經濟部辦理違反水利法案件裁罰要點」，

01 該要點除訂定原則性或一般性裁量基準外，裁罰時裁罰要  
02 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  
03 定，未逾越法律授權裁量之目的及範圍，自有拘束其下級  
04 機關之內部效力。

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

01 (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  
02 規定，行為人違反水利法第78條之1第3款規定，未經許可  
03 採取或堆置土石，主管機關須派員偕同該機關所指定之測  
04 量單位人員至行為現場，會同勘查及測量所堆置之土石之  
05 實際數量，並且通知行為人派代表到場會同勘查，並在勘  
06 查記錄上面簽名，方得以裁罰，然第三河川分署未履行上  
07 揭勘查及測量程序，逕以空拍機方式測量，亦無不踐行裁  
08 罰要點第17點之正當理由（詳後），基於行政自我拘束原  
09 則，第三河川分署應受行政先例之拘束，不得為相異的處  
10 理，故被告對於同類事件，在欠缺正當理由的情況下，未  
11 遵循行政先例，反而作成不同的處理模式，即屬違反平等  
12 原則及自我拘束原則，而屬違法。

13 (四) 被告雖主張第三河川分署人員於111年3月5日未進入現  
14 場，而係委託全威公司以無人機空拍方式進行測量，乃因  
15 原告已事先明白拒絕配合，為了避免測量人員及第三河川  
16 分署人員以強行方式進入現場釀成更激烈之衝突，因而委  
17 託全威公司於111年3月5日採用無人機航拍方式就現場堆  
18 置土石堆面積及體積進行測量，實乃無奈但屬合法合宜之  
19 作法，並無違反程序正義云云。

20 (五) 惟訊據證人即「111年3月2日第三河川分署與原告公司在  
21 張廖萬堅立委服務處做相關討論時」在場之人黃兆毅證  
22 稱：「（問：為何當天會去協調會？）蔡易霖前幾天有說  
23 有事情跟陳瑞德委員陳情，所以邀我一同在場。（問：當  
24 天服務處內，有沒有人提出要進場測量？）我那天沒有特  
25 別注意到這件事。（問：服務處外有沒有人提到要進場測  
26 量？）那天有談到說應該要去實地測量。（問：是服務處  
27 開會時？服務處內還是服務處外？誰提出的？）那天太多  
28 人了我不是很清楚。（問：當天你有無聽到蔡易霖有拒絕  
29 測量的情形？）也沒有。（問：他們有無討論說到底要不  
30 要實地測量？）沒有結論的樣子。（問：證人黃兆毅剛才  
31 說蔡易霖前幾天有說有事情跟陳瑞德委員陳情，是跟陳瑞

01 德陳情還是跟張廖萬堅陳情？）要跟陳瑞德一起去張廖萬  
02 堅那裡陳情。（問：你剛才說蔡易霖沒有拒絕的情形，是  
03 沒有聽到還是沒有注意到？）我應該沒有注意到這件事。  
04 （問：當天在服務處內或外，有無看到蔡易霖很生氣的在  
05 講話？）沒有，就大家在討論事情而已。」，及當日在場  
06 之證人陳瑞德證稱：「（問：當天服務處內原告代表人也就  
07 是今日到場的蔡易霖，在服務處內有沒有拒絕河川局測  
08 量？）我沒有聽到這句話。（問：會議結束後，在服務處  
09 外，兩方的人有沒有再談到測量的事？）我只知道那時候  
10 跟河川局講，以及拜託我的事就是要去測量。（問：有沒  
11 有在服務處外聽到河川局說要進場測量，結果蔡易霖拒絕  
12 測量的事情？）我沒有聽到。（問：協調會是否因為雙方  
13 要到現場測量，以及對於測量的方法有爭議所開的協調  
14 會？）那天應該不叫協調會，那是他申請我找立委，立委  
15 通知你們，他陳情的意旨就是希望你們測量真正堆積，我  
16 只知道民國90年也是我處理的，當時好像是20幾萬立方公  
17 尺，現在也不會比較高但你們認為比較多，所以他要求現  
18 場測量，當天講的意思是這樣。（問：所以不能用空拍測  
19 量？）當天原告是要求說不能看到多少就是多少，而是要  
20 到現場測量。」（見本院卷1第383至385頁、第386至387頁  
21 112年09月08日準備程序筆錄），可知證人黃兆毅、陳瑞德  
22 均未聽到原告明白拒絕配合。證人吳振銓雖證稱：「當下  
23 大概有提問到這個問題，但對方現場沒有否認也沒有答  
24 應。但是會後有大概跟他詢問一下要測量的日期，是否同  
25 意配合測量，何時要到現場測量，對方就否認說要去測  
26 量，說為什麼要測量。」，證人林永祥雖證稱：「因為當  
27 時吳振銓會議結束後，吳振銓有詢問蔡易霖以及幾位他帶  
28 來但我不認識的人要約時間去測量，結果那時候與會的蔡  
29 易霖就有聽到他用台語表示說為什麼要測量，所以就沒有  
30 達成協議。」（見本院卷1第375頁、第381頁112年09月08  
31 日準備程序筆錄），其雖稱蔡易霖拒絕測量，但與黃兆

01 毅、陳瑞德所證詞相反，觀諸吳振銓、林永祥二人均為第  
02 三河川分署的職員，其等到庭所為之證詞，有可能袒護其  
03 所屬機關，而黃兆毅、陳瑞德為立場較客觀之第三人，並  
04 已具結，其證詞可信度較高，自以黃兆毅、陳瑞德之證詞  
05 較為可採，不能認定蔡易霖當天有拒絕測量情事。且縱使  
06 當天蔡易霖有用台語表示說「為什麼要測量」，亦只是爭  
07 論言語，不表示真的會有「拒絕主管機關人員進入現場履  
08 勘」之實際動作，則第三河川分署未經進入現場履勘測  
09 量，即推斷原告未來一定會有「拒絕測量人員進入」之實  
10 際動作，實屬臆測之詞，尚難認定第三河川分署不履行裁  
11 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  
12 之勘查及測量程序，有正當理由，則第三河川分署逕以空  
13 拍機方式測量，且造成砂石體積計算錯誤之結果，即屬違  
14 反平等原則及自我拘束原則，而屬違法，被告主張，尚不  
15 足採。

#### 16 五、原處分違反一事不二罰原則：

17 (一) 按水利法第78條之1第3款規定的「堆置行為」，若已經前  
18 案裁罰，該次未經許可堆置土石行為，於未回復原狀或清  
19 除前，均屬狀態繼續的「同一行為」，而本件前經被告10  
20 0年8月25日處分（乙證6，見本院卷1第175頁）為裁罰500  
21 萬元及命「回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施」，被  
22 告既未能證明原告100年後有「新的堆置土石行為」（詳  
23 後），原處分再裁罰500萬元，並限於111年12月30日前回  
24 復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，即有違反一事不二  
25 罰原則。

26 (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  
27 日10時00分所查獲之堆置土石數量（體積）為9萬3,513.5  
28 1立方公尺，而原處分依據全威公司之測量結果，違規堆  
29 置土石數量（體積）高達19萬6,277.88立方公尺。兩者不  
30 僅數量（體積）不同，且面積、位置也有差異，足證原處  
31 分所據者為新的違規堆置事實，另據被告所屬水利署第四

01 河川局111年3月9日水四管字第1153011370號函（乙證8，  
02 見本院卷1第181頁）及中區水資源局111年3月7日水中養  
03 字第11117008090號函（乙證9，見本院卷1第183頁），原  
04 告於108年至111年3月4日期間，共計於相關疏濬計畫及土  
05 石標售作業提貨土石約54萬7,500立方公尺，原告將之堆  
06 置在烏溪河川區域內之系爭土地及公有土地上，可證明原  
07 告於100年後仍有持續在烏溪河川區域內堆置土石之違規  
08 情事，再依109年1月至110年7月間GOOGLE影像圖（乙證1  
09 1，見本院卷1第187至190頁）顯示，長期間均有車輛機具  
10 在系爭土石堆置現場運作作業，倘如原告所辯本案被查獲  
11 之土石就是前案被查獲違規堆置砂石者，則現場土石必定  
12 呈現雜草叢生之情狀，惟第三河川分署派員於109年3月6  
13 日拍攝前述土地之現場堆置土石照片，顯示土石堆並無長  
14 草情形（乙證10，見本院卷1第185頁），已足證明原告於  
15 100年後仍持續在烏溪河川區域內有違法堆置土石之行為  
16 云云。

17 （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  
18 道路（經計算平均高程）為起算點，往上計算現場所隆起  
19 地形的體積，並未先確認砂石堆的堆置位置，且所測出之  
20 土方量包括系爭土地屬於斜坡地表上的天然土層之體積，  
21 其土方測量成果圖（見本院卷1第167頁）所標示面積、位  
22 置，只表示隆起地形的體積，不能證明本次砂石堆的堆置  
23 面積、位置，已與前案被告100年8月25日處分所認定99年  
24 6月10日10時00分所查獲之堆置土石之面積、位置不同，  
25 亦不能證明砂石堆之數量（體積）有較前案（9萬3,513.5  
26 1立方公尺）為增加，且第三河川分署未履行裁罰時裁罰  
27 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  
28 測量程序，未給予原告陳述機會，其逕以空拍機方式測  
29 量，並無正當理由，已違反平等原則及自我拘束原則，而  
30 屬違法，已如前述，即不得以全威公司之測量成果，用以  
31 認定原告於100年後有「新的」違法堆置土石之行為。至

01 原告於相關疏濬計畫及土石標售作業提貨土石約54萬7,50  
02 0立方公尺，是不是由系爭土地所供應？抑或有其他貨  
03 源？原告有無在系爭土地新堆置土石？尚有待現場勘查、  
04 測量及調查，並給予原告陳述意見之機會，方得以證明，  
05 尚不能以有原告有提貨土石約54萬7,500立方公尺之結  
06 果，即認定原告於100年後仍有持續在烏溪河川區域內堆  
07 置土石之違規情事。又109年1月至110年7月間長期間雖均  
08 有車輛機具在系爭土石堆置現場運作作業，且109年3月6  
09 日拍攝系爭土地堆置土石之照片並無長草情形，但舊堆置  
10 之土石「未長草」原因很多，且前揭運作作業之土石，亦  
11 有可能運走或堆置於其他土地上，並無證據證明前揭運作  
12 作業之土石有「新堆置」於系爭土地上。且若原告確有  
13 「新堆置土石」，其「新堆置土石」之位置、面積、體積  
14 為何？均無從證明，則原告要「回復原狀、拆除、清除、  
15 廢止違禁設施」至何狀態？亦無法得知，是被告既未能證  
16 明原告於100年後有「新的」違法堆置土石之行為，原處  
17 分處罰鍰500萬元，並限於111年12月30日前回復原狀、拆  
18 除、清除、廢止違禁設施，即有違反一事不二罰原則之違  
19 誤。

20 六、綜上，原處分處罰鍰500萬元，並限於111年12月30日前回復  
21 原狀、拆除、清除、廢止違禁設施，非無違誤，訴願決定未  
22 予糾正，竟予維持，亦有不合。原告訴請撤銷為有理由，應  
23 予准許。

24 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  
25 一論述，併此敘明。

26 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  
27 前段，判決如主文。

28 中 華 民 國 114 年 2 月 6 日

29 審判長法官 陳心弘

30 法官 林妙黛

31 法官 畢乃俊

- 01 一、上為正本係照原本作成。
- 02 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  
03 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
04 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
05 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  
06 繕本）。
- 07 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，  
08 逕以裁定駁回。
- 09 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  
10 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
11 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
- 12

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

01

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。

02

中 華 民 國 114 年 2 月 6 日

03

書記官 李依穎