臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字

）FKT64W1Z1X5L0;@108年6月27日辯

原　　告　巫枝麟

輔 佐 人　徐振隆

被　　告　苗栗縣政府

代 表 人　徐耀昌

訴訟代理人　陳律村

上列當事人間水土保持法事件，原告不服行政院農業委員會中華民國107年12月5日農訴字第1070725397號訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：緣原告未擬具水土保持計畫送被告核定，擅自於苗栗縣○○鄉○○段○○○○○○○○○號屬山坡地保育區範圍內之土地（下稱系爭土地）從事整坡作業，違規面積約0.056公頃，案經苗栗縣大湖鄉公所於民國（下同）107年5月8日以大鄉農觀字第1070005238號函查報被告辦理，並經被告於107年6月5日派員會同原告赴現場勘查屬實，認原告違反水土保持法第8條第1項、第12條第1項第1款及第23條第2項規定，依同法第33條第1項第2款及苗栗縣政府處理違反水土保持法案件罰鍰基準第2條規定，以107年8月24日府水保字第1070167457號函（下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，命其立即停止一切非法開發行為，並於108年3月20日前於開挖致裸露處完成植生覆蓋或敷蓋。原告不服原處分提

起訴願，經行政院農業委員會（下稱農委會）於107年12月5日以農訴字第1070725397號訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告僅於系爭土地上種植生薑，並無涉及土石方進出、破壞地形，及其他開挖整地之整坡作業：系爭土地係原告於107年4月底經由法院拍賣取得，為農牧用地，原告於自己所有之系爭土地上耕作，種植生薑，是憲法賦與之基本權利，除非有負面表列明文禁止之項目，否則原告有權於系爭土地上耕作。被告辯稱系爭土地種值生薑區域已無竹、木根部殘留，原告如以人工背負式除草機及鋤頭翻耕，應無法達到剷除竹、木及其根部程度，被告依客觀事實認定本案係以機械進行整坡作業云云，而訴願決定予以認同。然種植生薑乃先民自大陸引進，在臺灣種植生薑已有數百年歷史，種植生薑之方式數百年來並無多大改變，原告目睹祖父、父親長輩們也是如此種植生薑，若依被告之推定，先祖們種植生薑難道也都需以機械進行整坡作業嗎？所以，被告以此認定原告有以機械進行整坡作業之行為，絕非客觀之事實，被告之推論有嚴重瑕疵，於法不合、與事實不合。絕大多數農作物如種植果樹、蔬菜、雜糧等，在植栽穴範圍內均需剷除竹、木、草及其根部，以利作物光合作用及根部伸展。系爭土地為農牧用地，乃不爭之事實，原告因申請土地鑑界，應鑑界單位大湖地政事務所之要求，砍除系爭土地上之竹、木、草，以利鑑界，被告可有負面表列禁止農民在農牧用地上種植生薑及砍除竹、木、草嗎？被告以會勘結果林業用地之更嚴格標準限制及評估

系爭土地，顯見違法不當。依苗栗縣大湖鄉公所查報人員劉育訓之查證查報書可證，系爭土地僅有開挖整地、種植生薑之農耕行為，並無整坡作業情事，然被告承辦人員於107年6月5日現場會勘時，擅自將整坡罪名加入會勘紀錄中，卻未提出系爭土地有何整坡作業之證據，只有種植生薑之照片，被告「整坡作業」之說詞實屬錯誤不當。除非被告能證明原告於系爭土地有破壞地形、土石進出等相關證據，否則依無罪推定，原告請求撤銷原處分，實屬於法有據。

2.訴願決定之理由二認定原告擅自於系爭土地從事大面積之整坡作業，然依被告勘查結果，原告種植生薑面積僅560平方公尺（約169坪），何來大面積？故訴願決定以無根據之事實所為之決定係有違誤，應予撤銷。

3.被告涉嫌變更或偽造勘查紀錄。107年6月5日被告會同原告至系爭土地現場勘查，並於107年7月6日以府水保字第1070138508號函復原告，其主旨說明系爭土地為「林業用地」；然被告於107年8月24日以原處分裁處原告之說明中，認定系爭土地為「農牧用地」。同一筆土地兩次來函，一次指為林業用地，另一次說是農牧用地，兩者嚴重矛盾。若是勘查紀錄來函內容有誤，憑錯誤之勘查紀錄所為之裁罰，必然違法有誤。若是勘查紀錄來函內容無誤，而勘查紀錄乃兩造與會同相關單位現場之勘查紀錄，有兩造及相關單位人員之簽字，被告豈可擅自修改公文書內容，將土地種類「林業用地」改為「農牧用地」，被告承辦人員恐有擅自修改（或偽造）公文書內容之刑責。以擅自修改公文書內容所為之裁罰亦必然違法有誤，原處分應予撤銷。

4.被告根據同一事實，復於108年1月18日以府農林字第1080014715號函再指控原告違反森林法，並於108年3月21日以府農林字第1080054031號函裁處原告12萬元罰鍰。原告依行政訴訟法第12條之1第2項規定，請求將該案件併至本案審理。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本案依被告107年6月5日現場勘查，發現原告確有未經申請擅自在系爭土地進行整坡作業種植生薑之情事。次依監察院100年12月7日糾正案文之案由略以：「……本案種植生薑土地之開發行為，屬農地整坡作業，依法應事前擬具水土保持計畫書，送請縣府核定。……」；另原告訴狀提及農牧用地如以人工砍伐竹、木、草等，法令尚未有明令禁止，並於被告處分前陳述意見表示係人工翻耕後種植生薑，惟經被告於107年7月16日以府水保字第1070138508號函請原告提供佐證資料，原告所提供系爭土地航照圖及歷年衛星影像顯示，該地植生披覆情形並非完全由草種所組成，應含有半數以上面積屬竹、木等植生，再經被告比對歷年google衛星影像，所查種植生薑範圍明顯原屬竹、木等植生披覆；又查被告107年6月5日會勘照片顯示，該範圍已無竹、木或其根部留存，旨案如以人工清除竹木，應無法達到剷除竹、木及其根部程度，故原告所提歷年衛星影像未能佐證其陳述內容，被告依前述客觀事實認定本案係以機械開挖整地、整修坡面屬農地整坡作業，爰本案仍

屬上述監察院糾正範疇。原告上揭行為，未依水土保持法第12條之規定申報核可，於山坡地範圍內之土地未經申請擅自整坡作業，實已違反水土保持法第23條、第33條之規定，被告以107年8月24日原處分裁處原告罰鍰6萬元整，並無違誤。

2.原告陳述農委會訴願決定書所載內容並無事實之根據，另指稱被告涉嫌變更或偽造勘查紀錄，並陳述農牧用地如以人工砍伐竹、木、草等，法令尚未有明令禁止云云，被告答辯如下：

⑴被告不清楚農委會107年12月5日農訴字第1070725397號訴願決定書內容所載理由二，其面積大小區分標準，惟細究該訴願決定書係以現況照片及事實而作成訴願決定，略以：「……現場並未種植生薑而整為一畦一畦之數階段坡面，明顯已改變原地形地貌……」，並非以面積大小作為重要判斷準則。

⑵另原告指稱被告涉嫌變更或偽造勘查紀錄，經查苗栗縣大湖鄉公所107年5月8日大鄉農觀字第1070005238號函卷附系爭土地之土地建物查詢資料使用地類別所載確屬「林業用地」，故可確定系爭土地曾編定為林業用地而非原始即為「農牧用地」。次查原告起訴狀所附土地登記第二類謄本所載「使用地類別：農牧用地，登記原因：更正編定，登記日期：民國107年9月7日」可知系爭土地於107年9月7日後才予更正編定為農牧用地，爰被告107年7月6日府水保字第1070138508號函所載主旨（林業用地）確屬無誤。惟再查被告107年8月24日原處分說明一所載「土地種類：農牧用地」於發文是日確屬誤植，而並非原告所稱變更或偽造紀錄，且原處分誤植部

分不因前述之使用地不同而影響被告作成行政處分。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：

㈠原告於系爭土地上種植生薑，是否涉及以機械方式進行農地整坡作業？被告裁處原告6萬元罰鍰及命原告停止開發行為並完成植生覆蓋之原處分，其認事用法是否適法有據？

㈡被告有無偽造或變造勘查紀錄之情事？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示各項資料可查（甲證1至3、7至8；乙證1至7，本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡原告為系爭土地之所有人，係水土保持法第4條所謂之水土保持義務人，系爭土地有大規模山坡整地、種植生薑情事，然未先擬具水土保持計畫送請主管機關核定，即擅自於系爭土地上從事大面積之整坡作業，已該當水土保持法第33條第1項及第2項規定，被告以原處分裁處原告6萬元罰鍰，命其停止開發行為並完成植生覆蓋，並無違誤：

1.應適用的法令：

⑴水土保持法第4條、第8條第1項第2款、第12條第1項第1款、第23條第2項、第33條第1項第2款及第2項。

⑵苗栗縣政府處理違反水土保持法案件罰鍰基準第2條附表（詳附錄）。

2.依上述法令規定，公、私有土地之經營或使用，依水土保持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，為水土保持義務人；而屬於農、林、漁、

牧地之開發利用，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；而其開發利用所需之修築農路或整坡作業，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。未依規定擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除按次分別處罰6萬元以上30萬元以下罰鍰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第1次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請；又依苗栗縣政府處理違反水土保持法案件罰鍰基準第2條之附表（苗栗縣政府處理違反水土保持法案件罰鍰分級表）規定，應先擬具水土保持申請書件而未先擬具或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，若未達水土保持計畫審核監督辦法第3條規定，第1次違規者，裁罰金額為6萬元。

3.經查，系爭土地原屬「山坡地保育區林業用地」（乙證1，本院卷第113頁），原告於106年12月20日經由拍賣買受，於107年4月9日登記取得系爭土地所有權（甲證3、6），而於法務部行政執行署新竹分署不動產權利移轉證書（107年4月9日發文）之附表就系爭土地備考欄亦載明為山坡地保育區林業用地（見本院卷第241頁至第243頁），並於107年9月7日更正編定使用地類別為「農牧用地」（甲證3）。系爭土地不管係「林業用地」或「農牧用地」，均屬於水土保持法所規範應實施水土保持處理與維護之土地，而原告為系爭土地之所有權人，故係為水土保持義務人，當有義務依法實施水土保持處理與維護工作。系爭土地於107年5月4日經苗栗縣大湖鄉公所查報有開挖整理、

種植生薑情形，有山坡地查報清單可稽（乙證1，本院卷第111頁），依該山坡地查報清單上之照片顯示，系爭土地開挖之範圍頗大，呈現階梯式的翻土狀況，應屬於使用機械農具整理。經苗栗縣大湖鄉公所以107年5月8日大鄉農觀字第1070005238號函（乙證1，本院卷第109頁）通報被告查處。經被告會同原告及相關人員於107年6月5日至現場進行勘查，作成會勘紀錄（乙證2），認定原告有整坡土地，種植生薑（範圍長約28公尺，寬約20公尺，面積約560平方公尺）之行為。而本院受命法官於108年4月17日現場勘驗，系爭土地亦是呈階梯狀，生薑已採收，系爭土地其餘部分及隔臨土地則為樹林、竹木及雜草等，此有勘驗筆錄、現場略圖及現場照片附卷可參（見本院卷第181頁至第213頁）核與被告所提於107年6月5日會勘時所拍攝現場照片（見本院卷第247頁至第311頁）相符。被告以原告為系爭土地之所有人，屬水土保持法第4條所稱之水土保持義務人，其未先擬具水土保持計畫送請主管機關核定，擅自於系爭土地上從事大面積之整坡作業，並種植生薑，雖種植生薑之面積未及於整個系爭土地，然其大面積整坡作業，明顯已改變原地形地貌，已該當水土保持法第33條第1項及第2項裁罰規定，被告以原處分裁處原告6萬元罰鍰，命其停止開發行為並完成植生覆蓋，係屬有據，經核並無違誤。

4.原告主張其於自有系爭土地上種植生薑，係憲法所賦予之權利，且僅種植560平方公尺，並非訴願決定所認定之大面積整地，訴願決定認定事實有誤，又其僅用人力整理土地，並無使用重型機械整坡作業云云。惟查，本件原處分裁處者係原告對於系爭土地之整坡行為，而非種植生薑行

為，雖然依會勘紀錄種植生薑之面積約為560平方公尺，然原告之整坡作業屬大面積，呈現階梯式之翻土狀況，已破壞地形地貌，有山坡地查報清單可證（乙證1，本院卷第111頁），如此之整坡作業，已非屬人力可為，原處分及訴願決定認定之事實並無違誤，原告此部分之主張並無足採。

㈢關於原告主張被告107年7月6日府水保字第1070138508號函（乙證3）之主旨說明系爭土地為「林業用地」，與被告107年8月24日原處分裁處說明中，認定系爭土地為「農牧用地」（乙證5），兩份函文對系爭土地使用地類別標示不同，而主張被告所為之會勘紀錄有偽造或變造情形乙節。經查，系爭土地原屬「山坡地保育區林業用地」（乙證1，本院卷第113頁），原告於106年12月20日經由拍賣買受，於107年4月9日登記取得系爭土地所有權（甲證3、6），並於107年9月7日更正編定使用地類別為「農牧用地」（甲證3），已詳如前述，故被告107年7月6日府水保字第1070138508號函（乙證3）所列系爭土地為林業用地，並無違誤；而被告107年8月24日原處分（乙證5）之說明一中所列系爭土地為農牧用地，應屬誤載，惟該誤載瑕疵並不影響原告違反水土保持法之事實，亦不影響原處分之裁罰效力。次查，107年6月5日之會勘紀錄（乙證2），土地使用類別載明「林業用地」，並無違誤，該會勘紀錄並無偽造或變造情事，故原告上述主張，亦無可採。

㈣關於原告主張被告依同一事實，依原告違反森林法而另案以108年3月21日府農林字第1080054031號函（甲證12）裁處12萬元罰鍰，請求與本案併案審理乙節。經查，本案為違反水土保持法案件，而另案裁處所依據之法令為森林法，兩者保

護之法益並不相同，並非同一事實；又另案原告並未提起救濟，亦無從與本案併案審理，本院已於準備程序庭闡明並請原告依序提起救濟程序方為正辦（見本院卷第166至167頁），併予敘明。

㈤本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　7　　月　　11　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　林　秋　華

法　官　劉　錫　賢

法　官　莊　金　昌

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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	1.上訴人或其法定代理人具備律師資

之一者，得不委任律師為訴訟代理人	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　　108　　年　　7　　月　　18　　日

書記官　李　孟　純

附錄本判決引用的相關條文：

【水土保持法】

第4條
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
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：
一、集水區之治理。
二、農、林、漁、牧地之開發利用。
三、探礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。
四、修建鐵路、公路、其他道路或溝渠等。
五、於山坡地或森林區內開發建築用地，或設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。
六、防止海岸、湖泊及水庫沿岸或水道兩岸之侵蝕或崩塌。
七、沙漠、沙灘、沙丘地或風衝地帶之防風定砂及災害防護。
八、都市計畫範圍內保護區之治理。
九、其他因土地開發利用，為維護水土資源及其品質，或防治災害需實施之水土保持處理與維護。
第12條第1項
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：
一、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業。
二、探礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。
三、修建鐵路、公路、其他道路或溝渠等。

四、開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。

第23條第2項

未依第12條至第14條規定之一擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依第33條規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第1次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請。

第33條第1項及第2項

（第1項）有下列情形之一者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰：

一、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。

二、違反第12條至第14條規定之一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第23條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。

（第2項）前項各款情形之一，經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。

【苗栗縣政府處理違反水土保持法案件罰鍰基準】

第2條

違反本法第33條規定處以罰鍰者，依罰鍰分級表裁罰之。

附表（苗栗縣政府處理違反水土保持法案件罰鍰分級表）

違規種類及規模：

依規定應先擬具水土保持申請書件而未先擬具或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者-未達水土保持計畫審核監督辦法第3條規定。

第1次金額：6萬元。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱	證據內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	農委會農訴字第1070725397號訴願決定書影本	附件1	本院卷	45-53
甲證2	被告107年6月5日現場勘查紀錄	附件2	本院卷	55
甲證3	系爭土地土地登記第一類謄本		本院卷	215
甲證4	輔佐人不動產經紀人證書影本		本院卷	229
甲證5	系爭土地鑑界成果圖及		本院卷	237-239

（續上頁）

	地籍圖謄本			
甲證6	法務部行政執行署新竹分署不動產權利移轉證書影本		本院卷	241-243
甲證7	107年6月5日會勘紀錄及照片	同乙證2	本院卷	245-311
甲證8	被告107年8月24日府水保字第1070167457號函(即原處分)	同乙證5	本院卷	231-233
甲證9	系爭土地2017年9月國土利用調查		本院卷	235
甲證10	監察院公報(第2805期)		本院卷	333-337
甲證11	被告108年1月18日府農		本院卷	147

（續上頁）

	林字第1080014715號函影本			
甲證12	被告108年3月21日府農林字第1080054031號函、裁處書及繳款書影本		本院卷	149-157
乙證1	查證資料		本院卷	109-115
乙證2	107年6月5日會勘紀錄及照片	同甲證6	本院卷	103-105
乙證3	被告107年7月16日府水保字第1070138508號函影本(檢送會勘紀錄函文)		本院卷	101-102
乙證4	原告陳述意見書影本		本院卷	93-99

（續上頁）

乙證5	被告107年8月24日府水保字第1070167457號函(即原處分)	同甲證8	本院卷	91-92
乙證6	監察院糾正案		本院卷	83-89
乙證7	衛星影像		本院卷	81