

臺中高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

109年3月4日辯論終結

原告 元台營造有限公司

代表人 陳婕妤

輔佐人 林炎震

被告 苗栗縣政府

代表人 徐耀昌

訴訟代理人 饒斯棋 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108年9月24日台內訴字第1080420342號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分關於罰鍰及命接受環境教育課程部分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

被告依據政府採購法辦理「公司寮漁港淤砂疏濬工程」（下稱系爭工程）公開招標，由原告取得系爭工程標案，兩造於107年12月28日簽訂採購契約（下稱系爭契約），原告遂自108年1月10起履行系爭契約。惟被告所屬水利處於108年3月26日執行「西湖重要濕地」（下稱西湖濕地）巡查時，發現原告將其所有之施工機具停放於西湖濕地範圍內，且有「淤砂堆置」之行為，被告遂以108年5月15日府水城字第1080092937號函（下稱原處分）認原告違反濕地保育法第25條第1項第2款規定，並依同法第35條裁處原告新臺幣30萬元罰鍰，應停止使用行為，並於文到3日內恢復原狀，及處4小時之

環境教育課程。原告不服，向內政部提起訴願，經內政部以108年9月24日台內訴字第1080420342號訴願決定駁回後，復就罰鍰及環境教育課程部分提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨：

（一）按行政罰法第7條第1項規定，違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。再參內政部107年6月26日台內營字第1070809126號公告（按應係107年6月29日），西湖濕地範圍內禁止之許可，及違反處分作業、代收罰鍰事宜均委辦被告為之。

（二）原處分認原告違反濕地保育法之行為，不外以被告108年3月26日會勘時，發現原告施工機具停放於西湖濕地範圍，並有淤砂堆置之情事。然查，前述108年3月26日之會勘，係經濟部水利署第二河川局因媒體報導西湖濕地傾倒廢棄物，遂邀集相關人員辦理會勘，而會勘結論亦載明：「2、堆置土砂及其範圍內營建廢棄物部分，因係屬苗栗縣政府清淤漁港工程所為，則請行為人（權責機關）苗栗縣政府依相關程序申請河川區域使用許可後，於1個月內進場清除完成，於此期間請苗栗縣政府加強管控，避免土方流入海面。」等語。又本案系爭契約所附之「清淤平面圖」之附記欄載明「4、疏濬土方運送至外沙灘養灘」，清淤位置圖亦記明預定養灘之位置，故淤砂堆置位置早為系爭契約所約定，原告根本無法自為決定或作改變。

（三）是以，原告雖有堆置淤砂於西湖濕地上，惟原告堆置的地點，均為系爭契約所設計，原告僅依系爭契約所載事項辦理，本件違反濕地保育法之行為人應為被告，依會勘紀錄所載，被告亦承認其為本件之行為人，故原處分行為人之認定實有違誤。

01 (四) 原處分認原告未經許可在濕地上堆置淤砂，亦有所違誤：

02 1、首揭內政部107年6月26日之公告已將西湖濕地範圍內禁止
03 之許可及違反處分作業、代收罰鍰事宜均委辦被告為之，
04 是被告為西湖濕地許可之主管機關；又系爭契約第9條施
05 工管理(四)約定，原告應於系爭工程開工前提送施工計畫
06 予被告，經被告核定後方得開工，而系爭工程之施工計畫
07 亦於108年1月16日經被告核定在案，合先敘明。

08 2、經查，於施工計畫中，原告亦有將「清淤平面圖」、「清
09 淤位置圖」納入，是原告於開工前即將淤砂堆置地點送交
10 被告審查，淤砂堆置養灘地點既為被告所管，而被告審核
11 通過該施工計畫，顯見被告許可原告在疏浚後於西湖濕地
12 範圍內堆置淤砂之行為。

13 (五) 綜上，原處分及訴願決定實為違法，爰聲明求為判決：訴
14 願決定及原處分關於罰鍰及命接受環境教育課程部分均撤
15 銷。

16 三、被告答辯要旨：

17 (一) 原告未依系爭契約工程圖說之清淤作業說明去踐行調查、
18 提出疑問等義務，致發生違反濕地保育法之情事，縱非屬
19 故意，惟難謂無過失，原告主張其對於淤砂堆置位置不具
20 故意過失，為無理由：

21 1、按系爭契約「公司寮漁港淤砂疏浚工程圖說」圖號1/5「
22 清淤作業說明」第7點規定：「本工程土方運輸路線需會
23 同業主及監造單位於現場勘查同意後始可設置，施作之便
24 道、便橋及過水設施由承包商自行考量設置使用，其中涉
25 及結構安全性、使用權利等由承包廠商自行負責，另承包
26 廠商於施工期間使用之道路或施工過程中損壞之設備需負
27 責進行復舊恢復。」第9點規定：「承包商於開工前應提

送詳細之施工計畫，並針對本工程既有地形及地物進行詳細瞭解調查，如有疑義應於開工前之施工協調會議內提出。」第14點規定：「承包商於開工前提送之施工計畫書應詳細說明浚挖土石方堆置處理法，並針對本工程既有地形及地物進行詳細瞭解調查，如有疑義應於開工前之施工協調會議內提出。」次按，系爭契約第1條「契約文件及效力」（七）規定：「契約所定事項如有違反法令或無法執行之部分，該部分無效。但除去該部分，契約亦可成立者，不影響其他部分之有效性。該無效之部分，機關及廠商必要時得依契約原定目的變更之。」第7條「履約期限」（二）規定：「契約如需辦理變更，其工程項目或數量有增減時，變更部分之工期由雙方視實際需要議定增減之。」

2、經查，原告依系爭契約之規定，就系爭工程所提出之施工計畫，其中主要人員資料表明列系爭工程主要人員之職掌分工及證照編號，可知上開人等均係領有與工程相關專業證照之人員，具有高度專業知識及技術，而系爭工程施工計畫中，就工作職掌中工地負責人部分，亦載明「解讀工程圖說，必要時申請釋疑」，可知系爭工程之工地負責人，即被告公司代表人陳婕妤，就工程圖說之疑義負申請釋明之責。

3、承上，系爭工程之工地負責人負有就工程圖說之疑義申請釋疑之責，再依前揭系爭契約「公司寮漁港淤砂疏浚工程圖說」圖號1/5「清淤作業說明」第9點及第14點規定，原告於系爭工程既有之地形及地物負有進行詳細調查之義務，且如有疑義亦負有進行詳細瞭解調查之義務。被告所屬水利處於西湖濕地設有告示牌，並於告示牌明示相關禁止

01 作為，是以原告係屬有能力將系爭工程既有地形及地物進
02 行詳細調查之業者，顯未有無法期待其履行之情事，原告
03 遲未提出改善建議，致違法堆置在西湖濕地上，其主觀上
04 可預見堆置後將造成濕地污染後果，客觀上具備防制違法
05 在西湖濕地堆置之能力，卻因私法契約疑義，捨棄採取積
06 極作為及緊急措施以防止違法堆置之發生，實不足作為免
07 除行政罰責任之理由。

08 4、揆諸前揭系爭契約第1條「契約文件及效力」（七）規定
09 及第7條「履約期限」（二）規定，可知系爭契約就「有
10 效性」及「工期」等攸關契約履行之重要事項，均有得為
11 變更之約定，基於舉重以明輕之法理，就系爭契約所指定
12 淤砂堆積位置之細節性、技術性事項若有疑義，得依上開
13 系爭契約條款之約定變更，洵屬當然，非謂系爭契約一經
14 簽訂即完全無法為任何變更，故原告主張其對於淤砂堆積
15 位置，無法決定或為任何改變等語，於法無據。

16 5、綜上，原告未依系爭契約工程圖說之清淤作業說明，踐行
17 所定之詳細瞭解調查及疑義提出等義務，致違反濕地保育
18 法情事，縱非屬故意，亦難謂無過失。

19 （二）系爭契約之性質為民法承攬法律關係，參照系爭契約第9
20 條規定及最高行政法院95年1月庭長法官聯席會議決議意
21 旨，原告確實為本件違反濕地保育法之行為人，原告主張
22 本案之行為人應為被告，為無理由：

23 1、按系爭契約第9條「施工管理」（二）規定：「廠商及分
24 包廠商員工均應遵守有關法令規定，包括施工地點當地政
25 府各目的事業主管機關訂定之規定，並接受機關對有關工
26 作事項之指示，…。該等員工如有任何糾紛或違法行為，
27 概由廠商負完全責任，如遇有傷亡或意外情事，亦應由廠

商自行處理，與機關無涉。」以及行政罰法第3條規定、最高行政法院95年1月庭長法官聯席會議決議意旨可知，原告就系爭工程之施工過程依系爭契約應遵守有關法令之規定，且須符合中央或地方政府各目的事業主管機關所訂定法規之要求，如有任何糾紛或違法行為，概由廠商負完全責任。而本案系爭契約之性質為民法之承攬契約，承攬人即原告未盡詳細瞭解調查及疑義提出等義務，致違反濕地保育法，依上開系爭契約第9條規定，自應由原告負完全責任。

2、復依前揭最高行政法院95年1月庭長法官聯席會議決議意旨，行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外，如對行為責任人處罰，已足達成行政目的時，即不得對狀態責任人再予處罰，此乃行為責任人優先處罰原則。本案系爭契約既屬承攬契約，承攬人即原告若有違法或侵權行為等情事發生時，原告即為違法或侵權狀態之行為責任人，定作人即被告則為狀態責任人，依前述最高行政法院95年1月庭長法官聯席會議決議意旨，被告就原告違反濕地保育法之行為所為之裁罰，於法有據。

3、綜上，依系爭契約第9條規定及最高行政法院95年1月庭長法官聯席會議決議見解，被告就原告違反濕地保育法之行為裁罰，依法並無不合，至原告主張行為人應為被告等語，為無理由。

(三) 西湖濕地為國家級重要濕地，依濕地保育法規定主管機關為內政部，縱使內政部將同法第25條、第35條事項委辦由被告辦理，被告僅取得執行權限，非謂被告即因此取代內政部成為西湖濕地有關濕地保育法事項之主管機關：

按濕地保育法第3條、同法施行細則第19條、地方制度法

第2條第3款規定可知，「委辦」係主管機關移轉執行權限予委辦之地方自治團體，非謂受委辦之地方自治團體因此取得主管機關之地位。經查，西湖濕地為國家級重要濕地，依據濕地保育法第3條第2項規定，主管機關為內政部，縱依同法施行細則第19條規定將西湖濕地之重要規劃、經營管理事宜委辦予被告，亦僅係將西湖濕地有關濕地保育法第25條及第35條事項之「執行權限」移轉予被告，非謂被告即因此取代內政部成為西湖濕地有關濕地保育法之主管機關。

（四）本案系爭工程之執行機關為被告所屬之農業處，惟執行西湖濕地委辦事項則為被告所屬之水利處，此二機關同屬同一地方自治團體，惟各有其權責、執掌與專業性，且互不隸屬，是以被告所屬之農業處既非執行西湖濕地委辦事項之機關，則其對於濕地保育法第25條禁止之許可事項，自無執行及許可之權，故被告所屬之農業處對於系爭契約指定淤砂堆置地點所為之審核及同意，核其性質，僅係基於履行承攬契約所約定之契約行為，係屬私法法律行為，並不具上開濕地保育法禁止許可事項之公法上效力。故原告指稱其堆置淤砂地點係依契約所指定地點，及其所提出之施工計畫均由被告審核通過且同意後始動工履約，係經主管機關許可之合法行為，為無理由。

（五）綜上，本件原告之訴為無理由，爰聲明求為判決：原告之訴駁回。

四、本件爭點：被告所為之原處分認事用法有無違誤？

五、本院判斷如下：

（一）按「為確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，促進濕地生態保育及明智利用，特制定本法。」「濕地之規劃

、保育、復育、利用、經營管理相關事務，依本法之規定
」「（第1項）本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直
轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。（第2
項）中央主管機關應辦理下列事項：1.全國濕地保育利用
政策之研究、策劃、督導及協調。2.全國濕地保育利用法
令制度之研擬。3.重要濕地之評定、變更、廢止及公告。
4.國際級與國家級重要濕地保育利用計畫之擬訂、審議、
變更、廢止、公告及實施。5.地方級重要濕地保育利用計
畫之核定、監督及協調。6.國際級及國家級重要濕地使用
之許可。7.濕地標章之設立及管理。（第3項）直轄市、
縣（市）主管機關應辦理下列事項：1.地方級重要濕地保
育利用計畫之擬訂、審議、變更、公告及實施。2.地方級
重要濕地使用之許可。3.轄區內其他濕地保育利用之策劃
、督導及協調。」「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：
2.挖掘、取土、埋填、堆置或變更濕地地形地貌。」「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：3.違反第25
條第1款至第4款規定之一。」「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。」濕地保育法第1條、第2條
、第3條、第25條第2款、第35條第3款及濕地保育法施行
細則第19條定有明文。另按「違反行政法上義務之行為非

01 出於故意或過失者，不予處罰。」為行政罰法第7條第1項
02 所明定。

03 (二) 本件被告依據政府採購法辦理系爭工程公開招標，由原告
04 取得系爭工程標案，兩造於107年12月28日簽訂系爭契約
05 ，原告並自108年1月10日起履行系爭契約。惟被告所屬水利處
06 於108年3月26日執行西湖濕地巡查時，發現原告將其
07 所有之施工機具停放於西湖濕地範圍內，且有「淤砂堆置
08 」之行為，被告遂以原處分認原告違反濕地保育法第25條
09 第1項第2款規定，並依同法第35條裁處原告新臺幣30萬元
10 罰鍰，停止使用行為，並於文到3日內恢復原狀，及處4小
11 時之環境教育課程。原告不服，提起訴願，經決定駁回後
12 ，復就罰鍰及環境教育課程部分提起行政訴訟，為如前揭
13 之主張。經查：

14 1、原告將其施工機具及清淤之淤砂堆置於西湖濕地範圍內，
15 為兩造所不爭執(本院卷第127頁，109年2月13日準備程序
16 筆錄參照)，此並有經濟部水利署第二河川局108年4月1日
17 水二管字第108020155550號函所附會勘紀錄暨照片在卷可
18 稽(本院卷第53-55頁)，勘予認定。惟原告於本院審理時
19 供稱：被告契約工程之設計，係要將淤砂倒下攤平在海灘
20 上養灘不能堆高，當時本件查到時施工尚未完成，所以施
21 工機具還放在淤砂上面等語，被告對此亦不爭執，是原告
22 係為完成攤砂工程而暫將施工機具停放西湖濕地範圍，其
23 顯無將生財謀生之施工機具堆置於濕地之意，原處分以原
24 告將其施工機具停放西湖濕地範圍作為其有違反濕地保育
25 法第25條之堆疊放置未經主管機關許可之物致改變濕地之
26 地形地貌之事實，自有可議，本件所應斟酌者為原告「淤
27 砂堆置」之行為，是否具有可罰性。

01 2、前揭行政罰法第7條第1項規定，係因現代國家基於「有責
02 任始有處罰」之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應
03 以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人
04 主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責
05 性，不予處罰。而所謂故意，係指行為人對於構成違規之
06 事實及該事實係屬違規，明知並有意使其發生者（直接故
07 意），或行為人對於構成違規之事實，預見其發生而其發
08 生並不違背其本意，且知悉該事實係屬違規者（間接故意
09 ）而言；所謂過失係指行為人雖非故意，但按其情節應注
10 意，並能注意，而不注意者（無認識之過失），或行為人
11 對於構成違規之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者
12 （有認識之過失）而言。

13 3、本件原告堆置淤砂之處，係在系爭契約所載公司寮漁港淤
14 砂疏浚工程清淤位置圖上，此為被告所不爭執，並有該疏
15 浚工程清淤位置圖（並載有疏浚土方預定養灘位置）在本
16 院卷（第43頁）可稽，是原告係依兩造所訂系爭契約履約
17 自無疑義。被告雖稱其僅具執行權限而非西湖濕地保育之
18 主管機關，且原告未依系爭契約工程圖說之清淤作業說明
19 ，踐行所定之詳細瞭解調查及疑義提出等義務，致違反濕
20 地保育法情事，縱非屬故意，亦難謂無過失等語。

21 4、惟查西湖濕地經內政部以100年1月18日台內營字第100081
22 8020號公告為國家級濕地（訴願卷第153-154頁參照）、
23 嗣內政部續以104年1月28日台內營字第1040800278號公告
24 確認西湖濕地之範圍（訴願卷第161-164頁參照），是以
25 西湖濕地既屬國家級濕地，依據前揭濕地保育法第3條第1
26 項及第2項規定，主管機關即為內政部，後內政部以107年
27 6月29日台內營字第1070809126號公告，依據濕地保育法

施行細則第19條及地方制度法第2條第3款規定，將西湖濕地有關濕地法保育法第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等事項委辦予被告辦理（訴願卷第351-353頁參照），則內政部既已因地制宜將禁止西湖濕地堆置之許可，委由地方政府之被告辦理，被告亦對何處應予許可知悉較詳，如有違反禁止事項，亦委由被告為處分作業及代收罰鍰，被告關於濕地保育法第25條禁止事項，即有認定許可之權限。被告辯稱其僅係執行機關，無禁止事項許可之權限，應係事後卸責之詞，不足採信。

5、另依系爭契約第9條第21款前段規定：「契約使用之土地，由機關於開工前提供，其地界由機關指定。」是以，基於私法上之誠實信用原則，被告應提供原告「可合法使用」之土地，惟被告締結系爭契約時指定予原告之土地，係屬尚未經許可之土地，嗣原告為履行系爭契約提交施工計畫予被告審核，被告亦於108年1月16日核定（本院卷第58頁參照），則被告此之核定，亦屬履行系爭契約之一部，可認被告此之核定應有默示許可原告使用之意，否則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。又被告雖辯以系爭工程係其所屬之農業處執行，而西湖濕地禁止事項許可則為其所屬之水利處，二者權責不同，農業處並無許可執行之權云云，惟如前述，內政部委辦之對象係被告，則被告受委辦後交由其所屬何單位執行僅係內部事項，況依據行政一體原則，被告本即應對其所屬單位之整體行為監督、負責，尚難以內部之分工，解免被告監督、負責之義務。

01 6、又本件現場雖設有西湖重要濕地告示牌，明示相關禁止行
02 為（即非經主管機關許可，不得為堆置行為，見訴願卷第
03 390頁），惟原告於主觀上既認被告為西湖濕地許可之主
04 管機關，由其公開招標之系爭工程既已確定清淤之位置，
05 並載明疏浚土方運送至外沙灘養灘，及標明預定養灘位置
06 ，自係認此係被告許可之行為且位置亦明確，自無被告所
07 指依清淤作業說明第9點及第14點所定「針對本工程既有
08 地形及地物進行詳細瞭解調查，如有疑義應於開工前之施
09 工協調會議內提出」之提出疑義情事。況原告依同作業說
10 明第9點所定於開工前提出之施工計畫，亦經被告審核通
11 過始行施工，已如前述，縱認被告所辯其無濕地禁止事項
12 許可之權限可採，惟其將未經許可之系爭工程發包予原告
13 施作亦顯有可議，尚難認原告明知系爭工程有違法之處仍
14 予施作，及依系爭契約第3條所定（依完成履約實際供應
15 之項目及數量給付價金），本件係屬承攬契約，原告依被
16 告（定作人）之指示完成契約，因定作人指示而生之工作
17 瑕疵，依民法第496條規定，定作人亦無瑕疵修補、減少
18 價金、損害賠償之請求權，是原告本不負有審核系爭契約
19 是否合法之義務，其未提出工程異議，亦難認其即具有過
20 失責任。原告依照系爭契約為履約行為，主觀上並無可非
21 難性及可歸責性，自不應予以處罰。訴願決定仍予維持原
22 處分，自有不合。原告聲明求為撤銷訴願決定及原處分關
23 於罰鍰及命接受環境教育課程（屬行政罰法第2條所述之
24 其他裁罰性之不利處分）部分，為有理由，應予撤銷。本
25 件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，經核於判決結果
26 不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

27 六、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第

01 1項前段，判決如主文。

02 中 華 民 國 109 年 3 月 18 日

03 臺 中 高 等 行 政 法 院 第 二 庭

04 審 判 長 法 官 王 德 麟

05 法 官 詹 日 賢

06 法 官 林 靜 雯

07 以上正本證明與原本無異。

08 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
09 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
10 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
11 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
12 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

13 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
14 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

15		
16	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
17	代理人之情形	
18		
19	（一）符合右列情形	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
20	之一者，得不	格或為教育部審定合格之大學或獨
21	委任律師為訴	立學院公法學教授、副教授者。
22	訟代理人	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
23		理人具備會計師資格者。
24		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
25		理人具備專利師資格或依法得為專
26		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 109 年 3 月 24 日
書記官 莊 啓 明