臺中高等行政法院判決

108年度訴更二字第20號

108年12月26日辯論終結

原　　告　莊永裕

訴訟代理人　江彗鈴　律師

被　　告　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　陳　健　律師

上列當事人間水土保持法事件，原告不服本院105年度訴字第403號判決，提起上訴，經最高行政法院107年度判字第209號判決原告請求撤銷原處分1及該部分訴願決定暨該訴訟費用部分廢棄，發回本院更為審理，經本院再以107年度訴更一字第11號判決駁回原告之訴，原告不服，提起上訴，復經最高行政法院以108年度判字第411號判決廢棄發回，本院更為判決如下：

主　　文

一、原告之訴駁回。

二、本審及發回前上訴審訴訟費用除確定部分外均由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告於民國（下同）105年4月6日擬具簡易水土保持申報書，向被告申請於其所有臺中市○○區○○○段○○○○○○號土地（權利範圍：全部；面積16,294平方公尺；使用分區：山坡地保育區；使用地類別：農牧用地；下稱系爭土地）從事整坡作業，經被告所屬水利局（下稱水利局）於105年4月22日現場會勘意見略以：「1.經現勘現地擬申請整坡除草，惟整坡範圍較廣，建議可先行予以測量確定地形地勢後再行規劃，以利水土保持環境安全。2.上述測量可以機械方式先行

開闢路（便道），打通其適視距離，以方便測量作業。結論：本案同意先行開闢打通適視距離之施工便道，惟其寬度僅機具進出之通行距離。」被告爰以105年4月25日府授水坡字第1050085217號函（下稱105年4月25日函），核定原告申請系爭土地除草方便土地測量之施工便道（寬度僅機具進出之通行距離）簡易水土保持申報書，並於該函內載明請原告確實於申報範圍內依申報內容、會勘結論及水土保持技術規範辦理，不得有開挖整地行為。另水利局105年5月4日中市水坡字第1050031115號函（下稱105年5月4日函）核可原告申報開工，並於該函說明三載明：「本項水土保持處理僅適用於除草方便土地測量之施工便道使用，若有非該使用之情事請依相關規定申請辦理。」嗣經水利局於105年5月31日及同年6月3日現場會勘，發現系爭土地已大面積整坡並開闢施工便道，有改變原地形之情事，且已有少量砂土流失，違規面積約0.4公頃。被告因認原告未依核定水土保持計畫實施，擅自整坡除草，違規面積約0.4公頃，違反水土保持法第23條第1項規定（被告原誤載為同法第12條第1項第1款，嗣以105年8月9日府授水坡字第1050169420號函更正為違反「水土保持法第23條第1項規定」），依同法第33條第1項第2款，以105年6月14日府授水坡字第1050122261號函檢送行政裁處書（下稱原處分1），裁處原告新臺幣（下同）20萬元罰鍰，並以同日府授水坡字第1050121636號函（下稱原處分2），依行政程序法第123條第1款及水土保持計畫審核監督辦法第31條第1項第1款規定，廢止被告105年4月25日函所為之核定。原告不服，循序提起行政訴訟，聲明求為判決：訴願決定、原處分1及原處分2均撤銷。為本院以105年度訴字第403號判決駁回，經最高行政法院107年度判字第209號判決將原

審前判決關於原處分1部分廢棄發回，其餘上訴駁回。案經本院就原處分1部分更為審理結果，以107年度訴更一字第11號判決駁回原告之訴，原告猶未甘服，再提起本件上訴，復經最高行政法院以108年度判字第411號判決廢棄該判決，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、本件系爭土地之實際經營管理人及水土保持行為義務人，均為訴外人陳金隆而非原告，原告僅係系爭土地之所有人：

⑴查，原告與訴外人陳金隆係為姻親關係，陳金隆係原告之親姊夫。系爭土地為原告所有，原告土地係屬陡坡型之土地，陡坡下方接連至平面道路之873-1地號土地為陳金隆配偶莊香慧所有。訴外人陳金隆經營宏儒營造有限公司，長年於873-1地號土地上擺放營造公司大型機具與建築材料等物，並於道路旁搭設鐵皮圍籬裝設大門並上鎖以防宵小，故欲進入上開2筆土地均須由訴外人陳金隆開鎖始得入內，此參臺灣臺中地方檢察署105年度他字第6064號案件現場履勘，均由訴外人陳金隆開鎖由其土地大門進入可知，是系爭土地長年均由訴外人陳金隆為事實上之管理人。

⑵本件因為開發使用系爭土地，必須以土地所有人名義為申請，訴外人陳金隆遂由原告處取得土地使用同意書、委託書等資料，持向被告提出簡易水土保持之申請，舉凡從申請、雇工施作、現場會勘（多達8次：105年4月22日、5月31日、6月3日、6月8日、6月16日、7月21日、8月1日、8月11日），自始均係訴外人陳金隆方面單獨為之，原告未

曾到場，亦未參與水土保持之相關作為，均係全權由訴外人陳金隆處理，此不僅可由委託書上即載明受託人陳金隆應「二、……做好水土保持工作。五、一切符合政府法規……」；及所有之申請書面、8次現場會勘紀錄均未見原告到場等情，即足證明本件原告除全權委託訴外人陳金隆辦理外，並要求必須依法作好水土保持之工作，原告並無任何違反水土保持之義務及行為。上開事實亦得參看前述臺灣臺中地方檢察署105年度他字第6064號卷宗資料，其內並有訴外人陳金隆、陳金隆雇用之現場怪手司機陳聰明證述得證。是本件系爭土地之實際經營管理人、水土保持之義務人及行為人等，均為訴外人陳金隆而非原告，無誤。

⑶經參看被告所提本件申請簡易水土保持案件可見，申請時即已檢附原告出具之「土地使用同意書」，上明載「本人莊永裕所有○○○區○○○段○○○○○○號等土地，同意陳金隆君使用，恐口說無憑，特立此書。」等文字，可證本件於最初提出申請時，即已出具證明向被告敘明系爭土地係交由訴外人陳金隆所使用，系爭土地之實際上之管理使用人係為陳金隆而非原告。此對照被告答辯指述本件申請提出時未載明其他經營人或使用人之名義，亦未表彰出該土地上另有其他經營人或使用人……云云等語，核與現狀存在之事實完全不符。

⑷再查，被告除為本件之行政處分外，亦分別將原告及訴外人陳金隆以違反水土保持法為由移送臺灣臺中地方檢察署偵查，該案承辦檢察官經陸續傳訊被告機關承辦人員、怪手司機陳聰明及訴外人陳金隆等，調查結果確認系爭土地之相關管理、使用、指示怪手司機整地、除草作業等，自

始即係訴外人陳金隆，並無原告參與之事實，因而認定原告並無違反水土保持之事實，而予原告不起訴處分，並確定在案，參臺灣臺中地方檢察署檢察官106年度偵字第14928號不起訴處分（原告莊永裕部分）暨緩起訴處分（訴外人陳金隆部分）案件，益足為證，本件原告確非系爭土地簡易水土保持計畫之水土保持義務人，更未參與或指示訴外人陳金隆為違反水土保持計畫之行為。

2、茲再將臺灣臺中地方檢察署105年度他字第6064號偵查卷宗之相關證人證述補充整理如下，證明本件原告確僅係單純之土地所有權人，並無任何參與違反水土保持工作之行為及事實：

⑴證人張淑子（即被告之本案承辦人）之證述（105年9月29日偵訊筆錄第5頁）：「（問：本件義務人為何人？）答：莊永裕。他是土地所有權人。（問：他出具委託書請陳金隆管理土地，中市府如何認定誰是義務人？）答：委託人就是義務人。因為是實際經營管理。他有訴願遭駁回，但農委會訴願決定認為莊永裕是實際經營者，他是義務人。105年9月9日駁回。」由上開證人證述可知，被告認定本件水土保持義務人，單單僅憑原告係土地之所有權人，即認定之，未曾查證土地之實際管理使用人，抑或是實際違反水土保持事實之行為人誰屬。

⑵證人陳聰明（即系爭土地現場之怪手司機）之證述（106年1月26日偵訊筆錄第2-4頁）：「（問：有無至豐原下南坑段873-2號土地怪手作業？）答：有，但有哪些地號我不確定。是陳金隆僱我去的，所有整地作業都是我所為，當天陳金隆拿乙份市府的函文給我看，內容是同意除草，但我只是隨意看看而已，內容沒有仔細看。我是105年5月

底開始整地，當時我剛上班。該地上物是草、枯樹，我負責以怪手將草拔除，沒有將土石開挖外運。（問：當時陳金隆指示何事？）答：他當時說山這麼寬的面積將草拔除。（問：所除草的面積同他卷62-67頁之照片？）答：是，沒錯。（問：你挖的範圍依陳金隆的指示？）答：有。依他指示挖。（問：陳金隆給你看幾份市府函文？）答：1份。105年5月底。當時核准內容可開挖施工便道以便測量。（問：即是開挖施工便道為何山頭都挖掉了？）答：因為要把草除掉挖土機才能安全施工。市府何沛儒也在場，若有問題，他也要制止。（問：何沛儒有無制止你過？）答：沒有。（問：你有無與何沛儒聊天？）答：中午休息才聊一下。他說他要來了解並拍照。他沒有指揮我如何挖，主要是陳金隆指揮我，我施工兩天他都有來。照片62-67頁所挖的土地約我3天內挖出來的，第3天陳金隆來電要我不要再挖了，該時間是105年5月底、6月初。陳金隆說挖土地是為造林種肖楠。（問：該地主是誰？）答：我不清楚。」「（問：作業期間誰在現場指揮作業？）答：陳金隆。如照片上所挖的情形都是陳金隆指揮我的。我是依他指揮範圍挖的。現場只有陳金隆指揮我，沒有其他人，何沛儒也沒有指揮我。（問：陳金隆為何指示你挖如此大片？）答：方便測量。（問：若陳金隆僅指示開便道，你要如何開？）答：先除草。（命辯護人、被告暫退庭。）（問：62頁下圖照片山坡地可否只開挖如62頁背面下圖山坡地便道？）答：可以做到，只要能將除下的草堆放好就可以，只是較麻煩且有點危險，就是我挖土後只能由原路倒車，挖土機寬度是3米，即往前挖再倒車回來倒草土，這有點危險，較安全作法是挖寬度約8-9米便道讓我迴

車，如此我挖完後180度迴車倒土較安全。我挖土機迴轉半徑是8-9公尺即可。但是我做的便道不超過4米。（問：有無補充？）答：62頁下圖照片我可以只開4米的便道就可上山頂，但是陳金隆指示因為要測量所以要我大面積將草除掉。（問：依你的技術開4米便道有無問題？）答：沒有問題，可以一直往前開4米便道，但是在迴轉處要開至6米才可安全迴車。如62頁下圖照片，陳金隆要求我怪手能伸到的地方將草除掉以便測量，才挖光了山頭。」由上開證人證述可知，證人除係由陳金隆所雇用外，現場亦僅由陳金隆1人指揮施作，證人連系爭土地之所有人是誰都不清楚，更未見過原告到達現場亦或做出任何指示，此足證本件有關現場之施作行為，確係由陳金隆1人單獨所為，原告自始至終未曾參與。

⑶證人陳金隆之證述：

106年2月21日偵訊筆錄第2-3頁「（問：莊永裕有無委託你處理豐原下南坑段873-2土地整地？）答：有，105年2-3月間。（問：提示105年4月6日簡易水土保持申報書是你申請的？）答：是，上面是我託我太太去辦的。4月22日水利局有來會勘。（問：105年4月25日中市府有無發函莊永裕核准施作施工便道？）答：有。內容是寬度是僅機具進出的通行距離。（問：105年5月4日有無收到水利局函文？）答：有給莊永裕。他並拿給我看。（問：整地施工的人？）答：從頭到尾整地主要是陳聰明，105年5月間開始詳細時間記不得了。沒有他人。我有時會開怪手將草拿開。我有將105年4月25日公文給陳聰明看。（問：提示照片62-67這是你指示陳聰明整地的？）答：是。都是我對陳聰明講的，不是被告講的。（問：據陳聰明說依他技

術，往前可以只開4米寬便道，迴轉處開寬6米寬便道就可安全迴車有無意見？）答：這些路不是陳聰明開的，有些是原本就有（庭呈整地前照片附卷）。（問：提示62-67照片這是陳聰明整地挖開的？）答：是。他將草除掉。現場陳聰明只聽我指示沒有他人。只挖2天就挖好了。（問：補充？）答：本件我本是全面整地，但是水利局說這樣會很花錢，以簡易水保較省錢。（問：臺中市府105年4月25日及水利局105年5月4日僅核准開機械通行便道，為何後來開挖成62-67頁大面積開挖？）答：開路、除草最終目的是要測量，水利局沒有說多大的機械，我是請陳聰明以中型的怪手寬約3米2上去挖，迴轉處要挖約5-6米寬才能迴轉，直行要4米寬才能前進。（問：後來為何開挖成62頁大面積開挖？）答：62頁上面照片實際上路的寬度不到4米。下圖只是將山坡的草除掉。公文上說除草開路以便測量，才將大面積的草除掉。（問：莊永裕多久來看現場？）答：施工那2天沒有來，陳聰明主要受我指揮。現場都我在處理。」諭知本件陳金隆改列被告。106年4月6日偵訊筆錄第1-2頁「（問：莊永裕有無委託你處理豐原下南坑段873-2地號？）答：有。（問：工人整地是你指揮陳聰明？）答：是。（問：莊永裕有無至現場指示你如何整地？）答：沒有。（問：對未依照核定計畫實施水土保持之處理與維護致生水土流失，是否承認？）答：承認。（問：現場大面積開挖整地莊永裕有無指示？）答：沒有。（問：莊永裕是於104年10月31日出具委託書請你處理植樹造林，做好水土保持工作？）答：是。（問：依水保法第4條你是水土保持法之水土保持義務人？）答：是。（問：對違反水土保持法第33條是否認罪？）答：我認

罪。」由上開證人證述可知，證人確受原告委託辦理系爭土地之植樹造林，並出具委託書要求證人做好水土保持工作。本案現場整地除係由陳金隆1人指示施作外，現場最後之所以導致大面積除草行為，亦係陳金隆基於其個人判斷應該可以除草所致，原告對於現場施作情形並無知悉，更未做過任何指示。

⑷由上開歷程及證人證述可知，本件原告僅出具土地使用同意書、委託書等資料予陳金隆，本案向被告提出簡易水土保持之申請，舉凡從申請、雇工施作、現場指揮及現場會勘等等事項，自始均僅有陳金隆單獨為之，原告未曾參與，均足證原告確無任何違反水土保持法之相關義務及作為，本件系爭土地之實際經營管理、使用人暨水土保持之義務人、行為人等，均為訴外人陳金隆而非原告，無誤。

3、按行政罰法第3條規定：「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」「違反水土保持法之行為人與土地所有人各異時，應由實際行為人優先負責。如經詳細調查後仍無法確認實際行為人，始得處罰土地所有人，執行上並應審慎為之。」復為行政院農業委員會92年10月15日農授水保字第0921822017號函所明示。又按，違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰，行政罰法第7條亦定有明文，究其立法目的，乃依有責任始有處罰之原則，對違反行政法上義務之處罰，以行為人有可非難性及可歸責為前提，即行為人主觀上有故意或過失，始予處罰。基此，如前所述，本件原告將系爭土地委託訴外人陳金隆經營管理後，均查無任何參與違反水土保持法之相關事實及行為，自不得僅以原告

為系爭土地之所有人為由，即逕以之為行政裁罰之對象，甚明。

4、被告所引用最高行政法院100年度8月份第2次庭長法官聯席會議決議內容，指稱原告應就陳金隆之行為負其故意過失之責云云。惟查，上開決議內容係僅規範人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序者，僅就該使用人或代理人之故意過失負「推定」故意過失責任，以不應超過推定故意過失責任，以免失衡，非指應負同一故意過失責任之意。參本件情狀，原告事實上係將系爭土地交付陳金隆使用，由陳金隆為土地之實際管理使用人，與上開最高行政法院決議內容所指情形本即有不同外；縱退萬步認定，以陳金隆為原告之使用人或代理人者，審酌全案事實，原告更已盡其舉證之責，證明就陳金隆之行為未知悉並未參與，核依照上開最高行政法院決議意旨，自不得再對原告科以推定故意過失之責，始為適法。本件依據舉證責任分配之原則，自應由被告就其所指摘事實依法盡舉證之責，始符法治。

5、本件原處分與刑事案件移送偵辦部分，係屬「一行為」同時涉及刑事法律與行政違章行為，依行政罰法刑事程序優先原則，應以違反刑事偵查優先、一事不二罰原則，被告所為之原處分亦有違誤：本件原處分1與移送刑事偵辦部分，經對照被告原處分1及事後再將原告移送臺灣臺中地方檢察署，其處分事實及移送事實，均係以105年6月3日現場會勘，指發現原告系爭土地已大面積整地並開闢施工便道，違法開闢道路致生水土流失之虞為由，同時對原告以原處分1科處20萬元之裁罰，再以同一事由將原告移送臺灣臺中地方檢察署偵辦，可參被告於移送事實所引105

年8月11日現場會勘紀錄，其上載原告違規事實係同為「本案僅申請測量用便道，但實際是約0.4公頃全面裸露，為嚴重違法行為。」「參酌行政罰法第18條及刑法第57條，本案目前僅處以行政罰，似不足使行為人恪遵水保法。」等語亦可為證，被告係依據同一基礎事實，105年6月3日之現場會勘，以原告「一行為」同時對原告以原處分1科處20萬元之裁罰，再將原告移送臺灣臺中地方檢察署偵辦，依行政罰法刑事程序優先原則，被告應以違反刑事偵查優先、一事不二罰原則，所為原處分1即有違誤，應予撤銷。

（二）聲明：原處分1及訴願決定關於原處分1之部分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、本件簡易水土保持計畫之水土保持義務人應為原告莊永裕，原告應就其使用人陳金隆之故意、過失負同一責任：

⑴按水土保持法第4條固然規定：「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。」然依據水土保持計畫審核監督辦法第6條即載明：「水土保持義務人應依中央主管機關規定格式，擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書6份及主管機關要求抄件份數，並檢附下列文件，由目的事業主管機關受理後，送請主管機關審核……」可見，水土保持計畫審核監督辦法所定之提出簡易水土保持之水土保持義務人應為水土保持法第4條所指之經營人，或使用人，或所有人。

⑵查原告於105年4月6日向被告所屬農業局所提出的本件簡易水土保持申報書資料，原告提出文件有「簡易水土保持

申報書」、「土地登記謄本」、「地籍圖登記謄本」、「切結書」、「身分證影本」、「土地使用同意文件」及「現場照片」。其「簡易水土保持申報書」、「土地使用同意書」、「切結書」上所載的水土保持義務人即為原告莊永裕，且為原告親自簽名用印，當中並未載明其他經營人，或使用人之名義，亦未表彰出該土地上另有其他經營人或使用人及其使用目的。而其所附身分證明文件，亦以原告為名義，並未見其他任何第三人。又再參酌原告於105年4月6日向被告所屬農業局提出整坡作業申請書可見，是以自身名義所為，足徵本件簡易水土保持申報之水土保持義務人應為原告莊永裕。

⑶原告固稱：訴外人陳金隆自原告處取得土地使用同意書、委託書等資料，持向被告提出簡易水土保持之申請為辯詞。然其所稱之委託書並非申請簡易水土保持申請時所提出，其乃係原告於105年6月16日（被告105年6月14日行政裁處書即原處分1後）向水利局所提陳情書中所附，其不無因遭受裁罰之際而後擬制之文書。否則，為何不於簡易水土保持申請時向被告提出？因此，自難謂被告於審查簡易水土保持申請時可辨別原告所稱系爭土地已有轉由他人經營或使用，而足堪認定水土保持義務人另有他人。又參酌該委託書內容記載：「二、管理期間內，下南坑段873-2地號乙筆土地申請植樹造林，並做好水土保持工作。五、一切符合政府法規造林完成後，必須點交委託人管理。」此足徵原告委託陳金隆之本意係在委託其進行植樹造林工作，完成後需點交還原告，顯見陳金隆係為原告利益而從事，陳金隆並非系爭土地之經營者或使用者。

⑷另參酌105年5月31日及6月3日水利局（坡地管理科）會勘

紀錄、105年5月3日簡易水土保持處理開工申報書可見，陳金隆分別係以代理人、被委託人、工地負責人之名義，其水土保持義務人均為莊永裕，顯見陳金隆並非系爭土地之經營者或使用者，而係莊永裕經營、使用系爭土地之代理人或使用人。

⑸再參酌臺灣臺中地方檢察署偵查訊問期間證人張淑子即證稱：「當時陳金隆有出面，他說他受莊永裕委託在整地……」「6月23日莊永裕委託吳安欽寄『水土保持處理與維護改善說明書』。」而原告亦於偵查中自承：「（問：105年4月6日以簡易水土保持申請書申請要整坡作業？）是。要種樹。」「（問：土地上的開挖是委託誰？）陳金隆，我姊夫。為造林種肖楠……」而陳金隆亦於偵查中自承：「（問：簡易水土保持申請書是誰申請的？）我幫莊永裕申請的。」而原告於偵查中之辯護人聽聞陳金隆做此陳述亦未有反對意見。綜上足徵莊永裕為了於系爭土地進行種植肖楠，因此將整地一事委託給陳金隆，由陳金隆代為提出簡易水土保持申請。由此可見，陳金隆的角色僅係代理申請簡易水土保持，並非原告所稱該土地之使用人或經營人。

⑹民法第224條本文規定：「債務人之代理人或使用人，關於債之履行有故意或過失者，債務人應與自己之故意或過失，負同一責任。」乃民法自己行為責任原則之例外規定。債務人使用代理人或使用人，擴大其活動領域，享受使用代理人或使用人之利益，亦應負擔代理人或使用人在為其履行債務過程所致之不利益，對債務人之代理人或使用人，關於債之履行之故意或過失，負同一故意或過失之責任。人民參與行政程序，就行政法上義務之履行，類於私

法上債務關係之履行。人民由其使用人或委任代理人參與行政程序，擴大其活動領域，享受使用代理人或使用人之利益，亦應負擔使用人或代理人之參與行政程序行為所致之不利益。是以行政罰法施行前違反行政法上義務之人，如係由其使用人或委任代理人參與行政程序，因使用人或代理人之故意或過失致違反行政法上義務，於行政罰法施行前裁處者，應類推適用民法第224條本文規定，該違反行政法上義務之人應負同一故意或過失責任。惟行政罰法施行後（包括行政罰法施行前違反行政法上義務行為於施行後始裁處之情形），同法第7條第2項：「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」法人等組織就其機關（代表人、管理人、其他有代表權之人）之故意、過失，僅負推定故意、過失責任，人民就其使用人或代理人之故意、過失所負之責任，已不應超過推定故意、過失責任，否則有失均衡。再法人等組織就其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第7條第2項情形外，人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第7條第2項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。此為最高行政法院100年度8月份第2次庭長法官

聯席會議所決議。是陳金隆既然是原告之使用人或代理人，則原告自應就陳金隆之行為負其故意、過失責任無疑。

2、簡易水土保持申請不以限定土地所有人為限，本件被告係依據水土保持計畫審核監督辦法之規定，認定原告為水土保持義務人：

⑴按水土保持法第4條、水土保持計畫審核監督辦法第6條及第7條規定可知，水土保持義務人若係以其他非土地所有人名義提出水土保持計畫或簡易水土保持申報書者，則應以實際土地經營使用者為名義，並提供目的事業開發或利用之申請文件（含土地使用同意書、租賃契約影本、開發目的說明書及土地經營使用者之身分證明文件；即申請書件自主檢核表上所載）等向主管機關送請審核。原告指稱簡易水土保持申報書必須由地主提出並非屬實。

⑵本件原告所提出簡易水土保持申報書、土地使用同意書、切結書及身分證影本均以原告莊永裕為名義；固然原告所提出土地使用同意書上有記載同意給陳金隆使用，但因相關申報文件上名義人均為莊永裕，故被告認定為原告莊永裕係委請陳金隆辦理土地相關工程事宜而同意使用，因此並未額外要求原告依據水土保持計畫審核監督辦法之規定補正提出其他相關開發利用之申請文件。從而被告依據水土保持計畫審核監督辦法規定將原告所提簡易水土保持申報書核定結果檢送予原告莊永裕，並非陳金隆。

⑶再按水土保持義務人應於水土保持計畫核定後3年內，向主管機關申報開工，並於申報開工前檢附下列資料，向主管機關申領核發水土保持施工許可證……水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替者，其水土保持施工許可證得以簡易水土保持申報書之核可函代替，並應於核定後1年

內申報開工，水土保持計畫審核監督辦法第22條第1、3項定有明文。本件系爭土地進行簡易水土保持處理時所出具之開工申報書上所載水土保持義務人仍為原告莊永裕，陳金隆僅為工地負責人，亦非表彰其為系爭土地之經營或使用人。而被告亦未曾收到原告依據水土保持計畫審核監督辦法第21條規定提出變更水土保持義務人之申請，則本件簡易水土保持申報書之水土保持義務人，堪認應為原告莊永裕，而非訴外人陳金隆。

⑷再者，開工後之遭舉報違規情事所進行的會勘程序，陳金隆均以代理人名義出席，從未曾提出陳金隆為系爭土地之使用、經營者之相關文件資料，被告自難以認定水土保持義務人為莊永裕以外之其他人。

3、原告違反水土保持法第23條第1項規定，經被告依據同法第33條第1項第2款前段規定裁處罰鍰應屬有據：

本件原告於105年4月6日擬具簡易水土保持申報書，向被告申請於其所有之系爭土地從事整坡作業，經被告以105年4月25日函核定原告申請系爭土地除草方便土地測量之施工便道（寬度僅機具進出之通行距離）簡易水土保持申報書，被告並於該函載明請其確實於申報範圍內依申報內容、會勘結論即水土保持技術規範辦理，不得有開挖整地之行為。水利局以105年5月4日函核可原告申報開工，惟開工後水利局進行兩度現場會勘結果認定系爭土地已進行大面積整坡並開闢施工便道，且有改變原地形之情事，並已有少量土砂流失，違規面積約0.4公頃，顯見原告並未依據原本簡易水土保持申請範圍進行處理。此事實業經本院105年度訴字第403號判決、107年度訴更一字第11號判決所認定。是被告對原告進行行政裁罰之處分，應屬於法

有據。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原告是否為本件之水土保持義務人？

（二）本件是否構成違章行為？

（三）原告與陳金隆間之關係為何？訴外人陳金隆是否為原告之使用人或代理人？

（四）原處分1有無違反一行為不二罰原則及刑罰優先原則？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：

原告前擬具簡易水土保持申報書向被告申請於其所有系爭土地從事整坡作業，案經水利局於105年4月22日現場會勘意見略以：因整坡範圍較廣，建議可先行予以測量確定地形地勢後再行規劃，前揭測量以機械先行開闢便道，打通其適視距離，以利測量等語（參見甲證4，本院卷第107頁）；會勘結論為同意先行開闢打通適視距離之施工便道，寬度僅機具進出之通行距離。被告隨即以105年4月25日函核定原告申請系爭土地除草方便土地測量之施工便道（寬度僅機具進出之通行距離）簡易水土保持申報書，並於該函內載明請其確實於申報範圍內依申報內容、會勘結論及水土保持技術規範辦理，不得有開挖整地行為（參見丁證2）。另水利局以105年5月4日函核可其申報開工（參見乙證3）。嗣經水利局於105年5月31日及同年6月3日現場會勘，發現系爭土地已大面積整坡並開闢施工便道，且有改變原地形地貌（參見甲證4，本院卷第109頁及第111頁），有未依前揭被告105年4月25日函核定之簡易水土保持申報書實施之相關情事，違規面積約0.4公頃。案經被告認

其違反水土保持法第23條第1項規定，爰依同法第33條第1項第2款規定，以原處分1裁處原告20萬元罰鍰（參見丁證1）。上開事實分別有如附表所示各項資料可查（甲證4、乙證1、3、丁證1、2，本件判決相關證據之編號詳附表）。

（二）按「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。」水土保持法第4條定有明文。依同法第12條第1項第1款、第33條第1項第2款規定，水土保持義務人於山坡地或森林區內從事農、林、漁、牧地之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；未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，處6萬元至30萬元以下罰鍰。可見依上開規定處罰者，其處罰對象為水土保持義務人，若無此身分者與水土保持義務人共同實施違反前開行政法上義務之行為，依行政罰法第14條第2項規定，仍處罰之。

（三）經查，被告105年4月22日會勘紀錄雖同意原告「以機械方式先行開闢道路，打通其適視距離，以方便測量作業」（參見本院卷第107頁）；又被告同月25日函僅核定原告申請系爭土地「除草」方便土地測量之施工便道（寬度僅「機具進出之通行距離」），並於該函內載明請其確實於申報範圍內依申報內容、會勘結論及水土保持技術規範辦理，「不得有開挖整地行為」（參見訴願卷第186頁）；另水利局105年5月4日函亦載明：「本項水土保持處理僅適用於『除草』方便土地測量之施工便道使用，若有非該使用之情事請依相關規定申請辦理。」（參見訴願卷第183頁）。由上可知，被告雖核可原告於系爭土地「除草」，

並准「以機械方式先行開闢道路，打通其適視距離」，惟其目的僅為「除草」，方便測量單位嗣後入內進行測量作業，且其寬度僅「機具進出之通行距離」，「不得有開挖整地行為」，甚為明確。又一般車輛寬度大多在2.5公尺以內，惟水利局於105年5月31日、105年6月3日及105年6月8日至系爭土地會勘所拍攝之照片（參見訴願卷第119頁上方、120頁上方、122頁上方、123頁上方、125頁上方）顯示，原告所開闢範圍其寬度已超過機具可進出通行距離數倍（另參見本院105年度訴字第403號卷第92頁下方照片中之挖土機與道路寬度比例顯示，原告開闢道路之最寬處已達挖土機寬度十倍以上），原告除進行「除草」外，並將其上樹木剷倒（參見訴願卷第49頁上、中、下方、第119頁中間、第123頁下方及本院105年度訴字第403號卷第92頁背面上方照片可見路旁丟棄之樹木），甚至將地表土層挖除，其挖除土層高度超過一個成人之高度以上（參見訴願卷第48頁上方及下方、第119頁中間及本院105年度訴字第403號卷第93頁背面、第94頁上方之照片）。嗣水利局於105年6月3日會同原告（由代理人陳金隆代理出席）及技師等進行現場會勘，系爭土地已大面積整坡並開闢施工便道，並有改變原地形之情事，且已有少量土砂流失，違規面積約0.4公頃（參見訴願卷第122頁至第124頁之會勘紀錄及現場照片）。由上可知，原告確有未依核定簡易水土保持計畫實施水土保持，擅自整坡，其明知並故意為違章行為，被告以原處分1裁處原告20萬元罰鍰，核無不合。原告主張其僅依被告核准進行「除草」作業之合法行為，未開挖土石，未破壞地形云云，顯與事實不符，不足採取。

（四）另查，被告105年5月31日會勘紀錄手寫本記載：「……雖有部分坡地範圍雜草木已先行除草伐除樹林，惟僅止於原地形進行除草工程，對地形尚無明顯之破壞。2、上述因開闢通視道路所造成之裸露區域，除可保留通路外，其餘邊坡應進行相關之覆蓋或植生保護，必要時請搭配臨時土堤及土砂袋進行逕流土砂控制，以避免下游環境致生災害……。」等語，而未記載結論（參見本院105年度訴字第403號卷第28頁所提出之該會勘紀錄手寫本）。惟被告於當日會勘回辦公室後，經開會結果，再將該會勘紀錄以電腦打字謄寫，並加上會勘紀錄之結論：「本案經本局開會討論尚有疑慮，另訂期於105年6月3日再邀黃志彰、黃鉑翔兩位技師至現場勘查。」（參見訴願卷第126頁之該會勘紀錄）。此係被告行政措施內部意見之形成過程，其於會勘後為此記載，尚非違法。又被告105年5月31日及105年6月3日會勘紀錄，就原告於系爭土地上開闢上開道路，對地形有破壞乙節，雖有不同之記載（參見本院卷第109頁至第111頁），惟前者雖載明「於原地形進行除草工程，對地形尚無明顯之破壞」，但此僅為初評，並非結論，其結論亦已明確記載：「本案經本局開會討論尚有疑慮，另訂期於105年6月3日再邀黃志彰、黃鉑翔兩位技師至現場勘查。」即需要再經複查後，始能確認原告是否有「改變原地形」之情事。而後者之複查結果認定原告已有「改變原地形之情事」，被告以原處分1對於原告加以裁處，依法亦無違誤。原告據此指摘被告係受有不當外界壓力，始決定重覆會勘現場及審查程序，並對原告作成違法處分，違反信賴保護原則、比例原則、不當聯結禁止原則，顯有誤解，並非可採。又本件經提起訴願後，訴願機關係綜

合審酌水利局105年5月31日及105年6月3日兩次會勘結果，及其他相關證據後始為駁回之決定，此經該訴願決定書敘述甚為明確（參見該訴願決定書第1頁倒數第2行至第2頁第3行、第4頁倒數第10行至第4行）。是原告主張該訴願決定書對有利於原告之105年5月31日會勘結果避而不談，只論述105年6月3日不利於原告之會勘結論云云，容屬誤解，亦不能採。

（五）雖原告另主張「原告與訴外人陳金隆係為姻親關係，陳金隆係原告之親姊夫。系爭土地為原告所有，原告土地係屬陡坡型之土地，陡坡下方接連至平面道路之873-1地號土地為陳金隆配偶莊香慧所有。訴外人陳金隆經營宏儒營造有限公司，長年於873-1地號土地上擺放營造公司大型機具與建築材料等物，並於道路旁搭設鐵皮圍籬裝設大門並上鎖以防宵小，故欲進入上開2筆土地均須由訴外人陳金隆開鎖始得入內，此參臺灣臺中地方檢察署105年度他字第6064號案件現場履勘，均由訴外人陳金隆開鎖由其土地大門進入可知，是系爭土地長年均由訴外人陳金隆為事實上之管理人。」云云。然查：

1、依水土保持法第4條規定，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。可見，水土保持之水土保持義務人並不以所有人為限，經營人或使用人，亦可為水土保持義務人。亦即，若係非土地所有人提出水土保持計畫或簡易水土保持申報書者，則應以實際土地經營使用者為名義，並提供目的事業開發或利用之申請文件（含土地使用同意書、租賃契約影本、開發目的說明書及土地經營使用者之身分證明文件；即申請書件自

主檢核表上所載）等向主管機關送請審核。原告指稱簡易水土保持申報書必須由地主提出云云容有誤解。然原告於105年4月6日向被告所屬農業局所提出的本件簡易水土保持申報書資料，原告提出文件有「簡易水土保持申報書」、「土地登記謄本」、「地籍圖謄本」、「切結書」、「身分證影本」、「土地使用同意書」及「現場照片」（參見乙證1）。其中「簡易水土保持申報書」、「土地使用同意書」、「切結書」上所載的水土保持義務人即為原告，且經原告親自簽名用印，當中並未載明其他經營人，或使用人之名稱，亦未表明該土地上另有其他經營人或使用人及其使用目的等。又原告於105年4月6日向被告所屬農業局提出整坡作業申請書（參見訴願卷第64頁），亦係以其個人名義為之，並無其他經營人或使用人之名義。另依105年5月31日及6月3日水利局（坡地管理科）會勘紀錄、105年5月3日簡易水土保持處理開工申報書所載，陳金隆分別以代理人、被委託人、工地負責人之名義到場，水土保持義務人仍為原告。是原告空言主張陳金隆始為水土保持義務人，顯與前揭文件之記載內容不符，自難遽而憑採。

2、再者，原告因另案涉及違反水土保持法第33條第1項第2款、第3項規定，觸犯「未依核定計畫實施水土保持之處理與維護，致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施」罪嫌，經臺灣臺中地方檢察署分案偵查（105年度他字第6064號），其中訴外人陳金隆於106年2月21日檢察官偵訊時（筆錄第2-3頁）供稱：「（問：莊永裕有無委託你處理豐原下南坑段873-2土地整地？）答：有，105年2-3月間。（問：提示105年4月6日簡易水土保持申報書是你

申請的？）答：是，上面是我託我太太去辦的。4月22日水利局有來會勘。（問：105年4月25日中市府有無發函莊永裕核准施作施工便道？）答：有。內容是寬度是僅機具進出的通行距離。（問：105年5月4日有無收到水利局函文？）答：有給莊永裕。他並拿給我看。（問：整地施工的人？）答：從頭到尾整地主要是陳聰明，105年5月間開始詳細時間記不得了。沒有他人。我有時會開怪手將草拿開。我有將105年4月25日公文給陳聰明看。（問：提示照片62-67這是你指示陳聰明整地的？）答：是。都是我對陳聰明講的，不是被告講的。（問：據陳聰明說依他技術，往前可以只開4米寬便道，迴轉處開寬6米寬便道就可安全迴車有無意見？）答：這些路不是陳聰明開的，有些是原本就有（庭呈整地前照片附卷）。（問：提示62-67照片這是陳聰明整地挖開的？）答：是。他將草除掉。現場陳聰明只聽我指示沒有他人。只挖2天就挖好了。（問：補充？）答：本件我本是全面整地，但是水利局說這樣會很花錢，以簡易水保較省錢。（問：臺中市府105年4月25日及水利局105年5月4日僅核准開機械通行便道，為何後來開挖成62-67頁大面積開挖？）答：開路、除草最終目的是要測量，水利局沒有說多大的機械，我是請陳聰明以中型的怪手寬約3米2上去挖，迴轉處要挖約5-6米寬才能迴轉，直行要4米寬才能前進。（問：後來為何開挖成62頁大面積開挖？）答：62頁上面照片實際上路的寬度不到4米。下圖只是將山坡的草除掉。公文上說除草開路以便測量，才將大面積的草除掉。（問：莊永裕多久來看現場？）答：施工那2天沒有來，陳聰明主要受我指揮。現場都我在處理。」另於106年4月6日偵訊時（筆錄第1-2頁）

供稱：「（問：莊永裕有無委託你處理豐原下南坑段873-2地號？）答：有。（問：工人整地是你指揮陳聰明？）答：是。（問：莊永裕有無至現場指示你如何整地？）答：沒有。（問：對未依照核定計畫實施水土保持之處理與維護致生水土流失，是否承認？）答：承認。（問：現場大面積開挖整地莊永裕有無指示？）答：沒有。（問：莊永裕是於104年10月31日出具委託書請你處理植樹造林，做好水土保持工作？）答：是。（問：依水保法第4條你是水土保持法之水土保持義務人？）答：是。（問：對違反水土保持法第33條是否認罪？）答：我認罪。（問：簡易水土保持申請書是誰申請的？）答：我幫莊永裕申請的。」等語。可知，訴外人陳金隆雖供承其為水土保持法第4條規定之水土保持義務人，並指揮工人陳聰明開挖整地，原告並未至現場指示應如何整地等情，但亦坦承是受原告委託處理系爭土地之整地事宜，並以原告名義申報，目的在植樹造林等情，核與原告於105年10月6日偵查時供稱：「（問：105年4月6日以簡易水土保持申請書申請要整坡作業？）是。要種樹。」「（問：土地上的開挖是委託誰？）陳金隆，我姊夫。為造林種肖楠……」等語相符。

3、原告雖主張系爭土地長年由訴外人陳金隆為事實上之管理人，陳金隆自原告處取得土地使用同意書、委託書等資料，持向被告提出簡易水土保持之申請等云。然查，訴外人陳金隆若為系爭土地之實際經營人或使用人，何以在上開向被告所屬農業局提出本件簡易水土保持申報書、整坡作業申請書等資料，均未以陳金隆名義為之？況且，其所稱之委託書並非申請簡易水土保持申請時所提出，乃係原告於105年6月16日（被告105年6月14日為行政裁處之後）向

水利局所提陳情書中所檢附，有前揭被告所屬農業局所提出的本件簡易水土保持申報書資料可參，並為原告所不爭執。再者，依該委託書記載：「一、本人莊永裕坐落於下南坑段873-2地號土地乙筆委託陳金隆先生代為管理……二、管理期間：自民國104年11月1日起至109年10月31日止，為期5年。三、管理期間內，下南坑段873-2地號乙筆土地申請植樹造林，並做好水土保持工作。四、植樹造林必須費用包括技師簽證費、人工、機械、樹種、擋土牆、覆蓋網等由委託人支付。五、一切符合政府法規造林完成後，必須點交委託人管理。……」等語（參見本院卷第105頁），亦表明陳金隆係受原告委託處理系爭土地之整地事宜，目的在植樹造林。另參酌前揭檢察官偵訊時，證人張淑子（即水利局承辦人員）亦證稱：「當時陳金隆有出面，他說他受莊永裕委託在整地……」「6月23日莊永裕委託吳安欽寄『水土保持處理與維護改善說明書』。」等語，而陳金隆亦於偵查中自承：「（問：簡易水土保持申請書是誰申請的？）我幫莊永裕申請的。」等語，顯見，原告委託陳金隆之本意係在進行植樹造林工作，完成後需點交還原告，陳金隆乃係為原告利益而為本件整地開挖之工作，原告不但為系爭土地之所有人，且為實際經營人及使用人，陳金隆僅為其代理人或輔助人，並非該土地之實際經營者或使用者。

4、按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」為行政訴訟法第125條第1項所明定。本件原告與訴外人陳金隆間之事實關係究竟為何，並不能僅以其等主觀認知為準，尚應探究其實質內容。本件違反水土保持法之違章行為，既經查明係因原告為植樹造林，委託陳金隆

開挖整地所造成，自與該土地是否長年由陳金隆為事實上管理人之情無涉，原告訴稱現場道路旁搭設鐵皮圍籬裝設大門，欲進入系爭土地須由訴外人陳金隆開鎖始得入內等語，並不影響本件原告為自己利益而植樹造林，乃委託陳金隆開挖整地之事實關係。而就此次開挖整地之事件而言，原告為系爭土地所有人，其為自己利益委託陳金隆開挖整地，並於植樹造林工作完成後接收其成果，且均以自己名義提出簡易水土保持申報書並申報開工（簡易水土保持處理開工申報書），自屬水土保持法第4條所規定所稱之「水土保持義務人」；而訴外人陳金隆主觀上僅認為其係原告之受託人，並代理處理相關開挖整地之工作，顯非經營人或使用人之角色，自非水土保持法第4條所規定所稱之「水土保持義務人」。是本院依職權調查事實關係，認定原告始為本件之「水土保持義務人」，陳金隆僅係原告之代理人或輔助人性質，自不受前揭原告主張訴外人陳金隆為「水土保持義務人」等云所拘束。又本件既係依實質內容認定原告與訴外人陳金隆之事實關係，已如前述，自不因原告向被告所屬農業局提出簡易水土保持申報書檢附之「土地使用同意書」記載：「本人莊永裕所有○○○區○○○段○○○○○○○號等土地，同意陳金隆『使用』……」等語，即據以認定訴外人陳金隆係本件系爭土地開挖整地之實際使用人。又現場開挖整地工人即證人陳聰明於檢察官偵訊時雖證稱伊係由陳金隆雇用，現場亦僅由陳金隆1人指揮施作，伊連系爭土地之所有人是誰都不清楚，更未見過原告到達現場亦或做出任何指示等語，並不能釐清原告與訴外人陳金隆間之事實關係，本件既認定陳金隆係原告之代理人或其輔助人，已如前述，自不因證人陳聰明證

稱係受陳金隆雇用及指揮施作，且未曾見過原告等語，即認定原告非屬本件「水土保持義務人」。是上開事證均難為有利原告事實之認定。

5、復按，「惟行政罰法施行後（包括行政罰法施行前違反行政法上義務行為於施行後始裁處之情形），同法第7條第2項：『法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。』法人等組織就其機關（代表人、管理人、其他有代表權之人）之故意、過失，僅負推定故意、過失責任，人民就其使用人或代理人之故意、過失所負之責任，已不應超過推定故意、過失責任，否則有失均衡。再法人等組織就其內部實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，係負推定故意、過失責任。此等組織實際行為之職員、受僱人或從業人員，為法人等組織參與行政程序，係以法人等組織之使用人或代理人之地位為之。此際，法人等組織就彼等之故意、過失，係負推定故意、過失責任，則除行政罰法第7條第2項情形外，人民以第三人為使用人或委任其為代理人參與行政程序，具有類似性，應類推適用行政罰法第7條第2項規定，即人民就該使用人或代理人之故意、過失負推定故意、過失責任。」經最高行政法院100年度8月份第2次庭長法官聯席會議決議在案。另行政罰法第14條第1項及第2項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。前項情形，因身分或其他特定關係成立之違反行政法上義務行為，其無此身分或特定關係者，仍處罰之。」本件違反水土保

持法之違章行為，既經查明係因原告為植樹造林，委託陳金隆開挖整地，原告始為本件之「水土保持義務人」，陳金隆僅係原告之代理人或其輔助人性質，已如前述，則依據前揭決議意旨，原告以第三人陳金隆為使用人或委任其為代理人在系爭土地進行開挖整地，因而造成違章之結果，即應類推適用行政罰法第7條第2項規定，由原告就該代理人或輔助人之故意、過失負推定故意、過失責任。而訴外人陳金隆指揮工人在系爭土地上進行開挖整地之行為，造成違章之結果，自具有違章之故意，原告為系爭土地之所有人，為自己利益委託陳金隆開挖整地，且均以自己名義提出簡易水土保持申報書並申報開工，自當知悉相關開挖整地情節。依前揭說明，自應就該代理人或輔助人之故意、過失負推定故意、過失責任。雖前揭委託書記載：「……三、管理期間內，下南坑段873-2地號乙筆土地申請植樹造林，並做好水土保持工作。……五、一切符合政府法規造林完成後，必須點交委託人管理。……」（參見本院卷第105頁），固強調被委託人應「做好水土保持工作」、「一切符合政府法規造林」等語，但原告為土地所有人，對於本件違規整坡並開闢施工便道，已改變原地形，並造成砂土流失，違規面積達0.4公頃，難謂不知情，是原告並不能藉上開文字記載，脫免其行政違章之責任。又原告所舉其他事證，並不能為有利原告事實之認定，已如前述，自不能作為反證推翻原告應受推定故意、過失責任。另依水土保持法第12條第1項第1款、第33條第1項第2款規定，水土保持義務人未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，處6萬元至30萬元以下罰鍰，其處罰對象為水土保持義務人，若無此身分者與水土保持義務人共同實施

違反前開行政法上義務之行為，依行政罰法第14條第2項規定，仍處罰之。本院認定陳金隆雖不具本件「水土保持義務人」身分，但依行政罰法第14條第1項及第2項規定，其與原告故意共同實施違反行政法上義務之行為，並不因其無「水土保持義務人」身分，而影響其違章行為之成立，是仍應處罰之。從而，被告衡酌其違規情節，依水土保持法第33條第1項第2款及臺中市政府辦理山坡地使用違反水土保持法事件裁罰基準第2點附表規定，以原處分1裁處原告20萬元罰鍰，經核並無不合，且其裁量權之行使並無逾越法定限度及裁量基準，亦無裁量濫用之情事。

6、又按，「行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束。……」「行政罰與刑罰之構成要件雖有不同，而刑事判決與行政處分，亦原可各自認定事實……」分別有最高行政法院59年判字第410號、75年判字第309號判例意旨可資參照。被告雖另將原告本件行為移送臺灣臺中地方檢察署偵辦，並於偵查中將訴外人陳金隆列為被告，最後經該署檢察官認定陳金隆為本件水土保持義務人，並違反水土保持法第33條第1項第2款、第3項規定，觸犯「未依核定計畫實施水土保持之處理與維護，致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施」罪，而為緩起訴在案；另原告部分則因罪嫌不足為不起訴處分，分別有該署106年度偵字第14928號檢察官緩起訴處分書及不起訴處分書在卷可稽。惟本件被告係綜合前揭證據資料認定事實，據以作成原處分1，其認事用法並無違誤，已如前述，依照前揭判例意旨，自不受該刑事案件認定結果所拘束。

7、復按「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰

或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」行政罰法第26條第1、2項分別定有明文。前開規定揭示刑事罰與行政罰（罰鍰）競合時「一行為不二罰原則」之處理原則。考其立法目的，係因一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰（罰鍰）同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，依刑事法律處罰，已足資警惕，實無一事二罰再處行政罰之必要，且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。又該規定係以「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定」為要件，其重點在於「一行為」符合犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰（罰鍰）成為刑罰之補充，祇要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用，規範目的是否相同，在所不問。復依行政罰法第32條第1項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。」可知，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，基於前所揭示之一行為不二罰原則及刑罰優先原則，行政機關應先將涉及刑事部分移送該管司法機關，於該行為經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定後，因已無一事二罰疑慮，再對該行為依違反行政法上義務之規定予以裁處。準此，倘一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，其刑事部分已在司法機關訴追或審判中，行政機

關在刑事偵查或審判程序尚未終局確定前，不得逕就該行為依違反行政法上義務之規定逕科予罰鍰處分；惟行政機關就該行為先依違反行政法上義務之規定作成罰鍰處分，事後始經不起訴處分確定者，程序上縱有違反刑罰優先原則，但基於前揭立法目的僅在避免一行為不二罰之旨意，刑事部分既經不起訴處分，已無一事二罰之顧慮，即有再處行政罰之必要。原告所涉及刑事罰部分因罪嫌不足經檢察官於106年6月13日作成不起訴處分，且不得再議而確定（參見丁證11），而本件處分時間雖為105年6月14日（參丁證1），但因事後原告之刑事部分業經不起訴處分確定，即便被告有違反刑罰優先原則之瑕疵，但事後既經補正，仍應認原處分1為合法。是原告主張原處分與刑事案件移送偵辦部分，係屬「一行為」同時涉及刑事法律與行政違章行為，依行政罰法刑事程序優先原則，應以違反刑事偵查優先、一事不二罰原則，被告所為之原處分亦有違誤云云，亦非可採。

（六）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，一併說明。

六、結論：原處分1並無違誤，訴願決定予以維持，尚無不合。原告起訴請求撤銷原處分1及訴願決定關於原處分1之部分，為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　9　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　陳　文　燦

法　官　劉　錫　賢

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）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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　　109　　年　　1　　月　　9　　日

書記官　許　巧　慧

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12條第1項第1款

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。

第33條第1項第2款及第3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：

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3項）

第1項第2款情形，致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施者，處6月以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣60萬元以下罰金；因而致人於死者，處3年以上10年以下有期徒刑，得併科新臺幣80萬元以下罰金；致重傷者，處1年以上7年以下有期徒刑，得併科新臺幣60萬元以下罰金。

【水土保持計畫審核監督辦法】

第6條 第1項

水土保持義務人應依中央主管機關規定格式，擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書6份及主管機關要求抄件份數，並檢附下列文件，由目的事業主管機關受理後，送請主管機關審核：

一、目的事業開發或利用之申請文件。

二、環境影響說明書或環境影響評估報告書及審查結論各1份；無需者免附。

三、水土保持規劃書審定本1份；無需者免附。

第7條

水土保持計畫及簡易水土保持申報書審查程序如下：

一、水土保持義務人擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書併同目的事業開發或利用許可申請文件，向各目的事業主管機關申請。

二、目的事業主管機關於受理前款申請後，應將水土保持計畫或簡易水土保持申報書送請主管機關審核。

三、主管機關認定水土保持計畫或簡易水土保持申報書無第10條第1款至第5款及第11條第4款等情事，且屬需繳納審查費者

，應通知水土保持義務人限期繳納審查費。

四、水土保持計畫或簡易水土保持申報書經主管機關審查核定後，除應檢送水土保持計畫或簡易水土保持申報書核定本1份予水土保持義務人外，並應檢附下列文件送目的事業主管機關：

（一）水土保持計畫或簡易水土保持申報書核定本3份。

（二）水土保持保證金繳納通知單1份；免繳納者免附。

五、目的事業主管機關核准開發或利用許可後，應將水土保持計畫或簡易水土保持申報書核定本2份及其他文件1份送交水土保持義務人，並副知主管機關。

【行政罰法】

第7條

（第1項）

違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。

（第2項）

法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。

第26條第1項及第2項

（第1項）

一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。

（第2項）

前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得

依違反行政法上義務規定裁處之。

第32條第1項

一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，應將涉及刑事部分移送該管司法機關。

【臺中市政府辦理山坡地使用違反水土保持法事件裁罰基準】

第2點

處理前點事件，並依本法第33條裁罰，其基準如附表。

附表（違反水土保持法33條第1項第2款）

違規面積3,001至5,000平方公尺，依違規次數，按次分別處以罰鍰，並限期改正：第一次：新臺幣20萬元。第二次（含）以上：新臺幣30萬元。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	地籍圖謄本、系爭土地及873-1地號土地登記第二類謄本	本院卷	95-99
甲證2	商工登記公示資料查詢	本院卷	101
甲證3	105年土地使用同意書及104年10月31日委託書	本院卷	103-105
甲證4	臺中市政府水利局（坡地管理科）會勘紀錄8份	本院卷	107-121

（續上頁）

乙證1	臺中市政府農業局105年4月8日中市農地字第10500114 18號函及其附件（原告申請系爭土地簡易水土保持申報書）	本院卷	137-156
乙證2	105年5月3日簡易水土保持處理開工申報書（水土保持義務人莊永裕；工地負責人陳金隆）	105訴403卷	68
乙證3	臺中市政府水利局105年5月4日中市水坡字第10500 31115號函（核可開工）	105訴403卷	69
丁證1	被告105年6月14日府授水坡字第1050122261號行政裁處書（原處分1）	訴願卷	202
丁證2	被告105年4月25日府授水坡字第1050085217號函（核定簡易水土保持申報書）	訴願卷	186
丁證3	原告105年6月22日陳情書及其附件（訴願書）	訴願卷	36

（續上頁）

丁證4	原告105年4月6日申請書（系爭土地整坡作業）	訴願卷	64
丁證5	105年9月29日訊問筆錄（張淑子）	105他6064卷	96-100背面
丁證6	105年10月6日訊問筆錄（原告及陳金隆）	105他6064卷	129-131
丁證7	105年12月13日履勘現場筆錄	105他6064卷	139-145
丁證8	106年1月26日訊問筆錄（張淑子、陳聰明、何沛儒）	105他6064卷	161-166
丁證9	106年2月21日訊問筆錄（陳金隆）	105他6064卷	174-176
丁證10	106年4月6日訊問筆錄（陳金隆）	105他6064卷	200-202
丁證11	臺灣臺中地方檢察署檢察官106年度偵字第14928號不起訴處分書	106偵14928卷	10-11