

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

109年11月26日辯論終結

原告 榮懋砂石開發有限公司

代表人 林錚懋

訴訟代理人 盧永盛 律師

複代理人 施雅芳 律師

被告 經濟部

代表人 王美花

訴訟代理人 張永鈞

吳玲燕

周家慧

上列當事人間水利法事件，原告不服行政院中華民國109年2月21日院臺訴字第1090164388號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、本件被告代表人由沈榮津變更為王美花，有被告民國109年6月19日經人字第10903668000號函在卷可稽，茲據其聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)、南投縣政府辦理「105貓羅溪平林橋上下游河段疏濬作業工程」（下稱系爭疏濬工程）之支出部分，係由巨立營造有限公司（下稱巨立公司）得標，而系爭疏濬工程之土石標售即收入部分，則由第三人葉建成分別以安信展業股份有限公司

、峰鋼實業有限公司及誌建企業股份有限公司（下稱安信展業等3家公司）名義得標。林錚懋為巨立公司、原告公司及榮懋交通有限公司之代表人，將巨立公司得標之上開疏濬工程交由葉建成處理。

(二)、嗣葉建成與其弟葉建志，經查獲以巨立公司所有型號329D名稱CAT0329DLMNB 01759引擎號碼00000000挖土機（下稱329D挖土機）、原告公司所有型號349D名稱CAT0349DLNNF00412引擎號碼00000000挖土機（下稱系爭挖土機），作為系爭疏濬工程之施工機具，未依契約施工，在該疏濬工程工區超過核准深度挖取土石（原設計依標杆、標線挖取，平均深度為2-3公尺，挖取深度達4.73-7.73公尺，逾核准深度約2.73-4.73公尺），超深盜採的土石數量至少8147.3立方公尺。葉建成、葉建志並因涉盜採砂石案，經臺灣南投地方法院（下稱南投地院）106年度易字第293號刑事判決，分別判處有期徒刑2年2月、1年2月，臺灣高等法院臺中分院（下稱臺中高分院）108年度上易字第561號刑事判決上訴駁回確定。

(三)、被告認為，同為原告、巨立公司及榮懋交通有限公司代表人之林錚懋，居間接洽系爭疏濬工程所產出土石之買賣，並載運到買方，復以榮懋交通有限公司名義收受買賣價金，顯係故意與葉建成共同實施違反水利法第78條之1第3款在河川區域內採取土石應經許可規定之行為，巨立公司、原告公司分別提供329D挖土機及系爭挖土機予葉建成作為系爭疏濬工程之施工機具，對於該等挖土機成為超挖土石之施工機具，縱非故意，亦屬重大過失。除對林錚懋裁處罰鍰新臺幣（下同）500萬元、通知巨立公司裁處沒入329D挖土機外，並依水利法第93條之5、行政罰法第22條第1項、經濟部沒入設施或機具作業要點（下稱沒入機具作業要點）第2點第1項第4款

規定，以108年9月16日經授水字第10820326550號處分書，通知原告裁處沒入系爭挖土機（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，經決定駁回後，提起本件行政訴訟。

三、原告主張以：

(一)、依行政罰法第22條第1項規定，義務人必係出於故意或重大過失，行政機關始得沒入非受處罰者所有之物。原告是單純將系爭挖土機出租予葉建成，未涉不法，事前不知葉建成會持以犯罪，原告代表人林錚懋並經臺灣南投地方檢察署檢察官106年度偵字第3546、3677號為不起訴處分，難認原告有何故意或重大過失，致使系爭挖土機成為違反行政法上義務行為之工具。況依南投縣政府106年7月25日會勘紀錄，僅能證明現場有超深2.73公尺坑洞，此坑洞之填補，可依採購契約為修補或扣款，系爭挖土機價值約1200萬元，被告以沒入為手段，有違比例原則。又關於土石的採售分離原則，即疏濬工程得標廠商與土石標售得標廠商不得為同一家公司、行號或同一代表人、負責人，如有上述情形，應取消得標資格，是行政規則，規範對象是行政機關，並非人民。被告所稱原告應熟知相關水利法規，明知採售分離原則、對挖土機應加強管理，顯屬無據。又巨立公司得標系爭疏濬工程後，該工程係由葉建成負責，原告代表人林錚懋事先不知悉，也未參與超挖行為，被告不顧檢察官調查明確的事實，逕自臆測認定，顯無可採，原處分侵害原告權益甚大，應予撤銷。

(二)、沒入機具作業要點是內部作業規範，無法律授權依據，違反法律保留原則，不得作為沒入人民財產權處分之依據，且未對外發生法規範效力，不具拘束人民效力。又系爭疏濬工程由巨立公司得標，本得依合約開採，在採區內採取土石，並非「未經許可」，不符水利法第93條之4、第78條之1第3款

規定之要件。被告已自承原處分與採售分離原則無關，原告公司出租系爭挖土機，目的在獲取租金，與葉建成之超挖土石以獲取土石利益，二者不具因果關連性。林錚懋不知道葉建成向他公司借牌標取系爭疏濬工程收入標乙事，也沒有參與收入標土石出售事宜，也未與購買土石之益郁實業有限公司（下稱益郁公司）等接洽或媒合，雖提供車輛載運土石，目的為賺取運費，並無不法。至益郁公司如何製作會計帳，原告或林錚懋無從置喙，而林錚懋對於葉建成如何請託楊國華、楊國華如何與王琨霖接洽等購買情節，未到場亦不知悉；原告公司之所以收受益郁公司支付購買土石之票據，受款人為原告公司，是因為葉建成信用不良借用原告公司名義代收價金，且原告為保全載運土石運費之實現及帳務抵銷。葉建成不是因為原告公司出借挖土機而生超挖犯意，是一開始試挖都是土，後來發現往下深挖有級配石，貪圖級配料販賣之利益，決定往下深挖而起超挖犯意，原告公司及其負責人對葉建成之超挖行為不知情，出借挖土機與葉建成超挖行為間並無因果關係，原處分有不當連結之違法等語。為此，聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

四、被告則以：

(一)、葉建成與葉建志於貓羅溪河川區域內，超過核准深度挖取土石外運販售的行為，違反水利法第78條之1第3款規定，並同時涉犯刑法第320條竊盜罪，經南投地院判處有期徒刑、臺中高分院判決上訴駁回確定，足證該2人確已違反水利法第78條之1第3款規定屬實，其等超深盜採土石之違章行為，超深盜採土石數量至少8147.3立方公尺，系爭挖土機為超深挖取土石之工具，即使未經刑事判決宣告沒收，依行政罰法第26條規定，被告裁處沒入，並無違誤。

01 (二)、原告代表人林錚懋，在案發當時同為系爭疏濬工程支出部分
02 得標廠商巨立公司之代表人，其委由葉建成擔任工地負責人
03 ，巨立公司為專業廠商，林錚懋就河川疏濬工程之相關法令
04 必當知之甚詳、具高度查證能力，應知悉相關法令規定在以
05 採售分離方式進行河川疏濬時，支出標廠商與收入標廠商禁
06 止存在關係企業、同一代表人或其他關連性，竟將支出標工
07 程委由同一工程收入標廠商即葉建成擔任工地負責人，並出
08 租329D挖土機及系爭挖土機等2台鉅額機具，依一般經驗及
09 論理法則，必當加強審查承租人及租用目的、租約期間對機
10 具之管理，其任葉建成違法使用，對系爭挖土機之管理與監
11 督，核情倘非故意，至少具重大過失。況系爭疏濬工程土石
12 標售收入標原核定平均深度2-3公尺處之土方，原為泥土組
13 成，因泥土利用價值較低，南投縣政府以每公噸30元單價標
14 售，林錚懋為巨立公司、原告公司及榮懋交通有限公司代表
15 人，巨立公司得標系爭疏濬工程後，除委由葉建成擔任工程
16 負責人，並將原告及巨立公司的2台挖土機出租作為採取土
17 石機具，其後居間接洽土石買賣，以榮懋交通有限公司名車
18 輛載運土石到買方，若不知出售的土方為較好之級配料，怎
19 會以每公噸260元之高價接洽買方出售並收砂石價款，林錚
20 懋稱不知葉建成超深挖取級配料，顯非常情，其行為縱無故
21 意，亦有重大過失，依行政罰法第7條第2項規定，推定原告
22 至少具重大過失，原處分當屬適法妥當。

23 (三)、林錚懋既提供榮懋交通有限公司車輛協助葉建成載運土石，
24 並容許葉建成以該公司作為資金往來帳戶，合理推論二人間
25 密切交往或具利害關係，對於葉建成以系爭挖土機作為違法
26 超深挖取土石之工具，難謂不知情，原處分核屬有據等語資
27 為抗辯。為此，聲明求為判決駁回原告之訴。

01 五、本院之判斷：

02 (一)、按水利法第1條規定：「水利行政之處理及水利事業之興辦
03 依本法之規定。但地方習慣與本法不相牴觸者，得從其習
04 慣。」第78條之1第3款規定：「河川區域內之下列行為應經
05 許可：……三採取或堆置土石。……」又管理機關為疏濬或
06 整理河道之需要，辦理土石採取，屬於治理之手段，水利法
07 第78條之2第1項規定：「河川整治之規劃與施設、河防安全
08 檢查與養護、河川防洪與搶險、河川區域之劃定與核定公告
09 、使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定河川管
10 理辦法管理之。」依此規定授權訂定之河川管理辦法第3條
11 第1款規定：「本辦法所稱河川管理，指下列事項：一、河川
12 治理計畫之規劃、設計、施工。……」第45條第1項規定：
13 「中央管河川之管理機關為疏濬或整理河道有辦理土石採取
14 之需要時，得由當地直轄市或縣（市）政府擬訂計畫書報經
15 該管管理機關核轉主管機關核定後許可辦理之。」據上開規
16 定，在河川區域內，應依許可內容採取土石，逾疏濬工程作
17 業許可範圍外之土石採取，仍屬未經許可採取土石之違章行
18 為，先予指明。

19 (二)、次以，水利法第93條之5規定：「違反第46條、第47條、第5
20 4條之1、第63條之3、第63條之5、第65條、第78條、第78條
21 之1或有第78條之3情形者，主管機關得沒入行為人使用之設
22 施或機具，並得公告拍賣之。」行政罰法第1條規定：「違
23 反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時
24 ，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」第21
25 條規定：「沒入之物，除本法或其他法律另有規定者外，以
26 屬於受處罰者所有為限。」第22條第1項規定：「不屬於受
27 處罰者所有之物，因所有人之故意或重大過失，致使該物成

為違反行政法上義務行為之工具者，仍得裁處沒入。」又水利法中央主管機關即本件被告，為明定依水利法第93條之5規定辦理沒入行為人使用之設施或機具之裁量基準訂定沒入機具作業要點，該要點第2點第1項第4款規定：「行為人有下列違反水利法規定情事之一，經依本部辦理違反水利法案件裁罰要點認定應受處罰之案件者，其所使用之設施或機具，除有第3點情形外，應予以沒入：……(四)第78條之1第1款或第3款，於河川區域內未經許可施設、改建、修復或拆除建造物、採取土石者。……」並依不同情節，於同要點第3點規定不予沒入之情形，此裁量基準，核未逾水利法規範之目的及範圍，自得予以援用。

(三)、查巨立公司與原告公司代表人同為林錚懋，巨立公司將其得標之系爭疏濬工程支出部分，交葉建成處理，復與原告公司將所有之329D挖土機、系爭挖土機出租予葉建成，作為挖取土石之施工機具，葉建成並以安信展業等3家公司名義標得該疏濬工程之土石標售即收入部分。而葉建成與其弟葉建志，於106年7月經查得未依契約施工，在該疏濬工程工區超過核准深度挖取土石，並外運出售，所涉盜採砂石，經南投地院、臺中高分院為有罪判決確定等情，有公司基本資料表、付款日期至106年4月10日止之附條件買賣契約書、南投地院106年度易字第293號刑事判決、臺中高分院108年度上易字第561號刑事判決、查扣機具資料卡、挖土機照片、機具租賃合約書等附於訴願決定卷；疏濬區土方試挖照片、公司變更登記表、現場勘查照片等附於原處分卷；系爭疏濬工程河川疏濬作業契約書附於所調本院109年度訴字第355號事件之原處分卷可稽，此部分事實，應堪認定。原告雖表示係單純出租其所有之挖土機，就葉建成之未經許可超過核准深度挖

取土石之違章行為並不知情，對於系爭挖土機成為違反行政
法上義務行為之工具，並無故意或重大過失等語。惟查：

(1)、就沒入作為行政罰種類之一，其主要目的固在於作為制裁違
反行政法上義務行為之手段，然其另存在維護社會大眾安全
及預防性目的，即藉由沒入手段，防止沒入標的危及大眾，
或被利用於從事違反秩序之行為。對於行為人利用他人之物
，從事違反秩序之行為者，即係基於沒入具有維護社會大眾
安全及預防目的，而擴張沒入及於非屬於行為人之標的，意
即物之所有人，由於其以故意或顯因輕率欠缺注意之重大過
失，提供其物為他人不法之使用，雖尚未構成行政罰法之共
同行為人，仍應受沒入處罰。於本件而言，亦即系爭挖土機
之所有人負有不使其機具成為違反水利法行為工具之注意義
務，此注意義務之程度，僅須以是否欠缺一般人之注意為標
準，因此，是否認識到一般人均可認識之情事、有無考量明
顯應斟酌之事項，都是判斷有無重大過失之因素。

(2)、本件原告稱將系爭挖土機以每月18萬元出租予葉建成，並提
出機具租賃合約書，然僅約定不得從事違法行為，就葉建成
使用系爭挖土機所欲從事之用途及使用地點，前開合約均付
之闕如，實難認原告就避免其所有之系爭挖土機成為他人違
反水利法之工具，已盡應有之注意義務。佐以葉建志於106
年7月25日警詢時表示：「106年7月25日現場查獲時，我在
現場駕駛挖土機，是巨立公司負責人林錚懋請我在貓羅溪平
林橋開挖土機挖砂石，上層挖土機是我駕駛，下層挖土機是
陳宜廷，陳宜廷從下方把比較好的砂石挖到上層，我再將上
層較差的土方填到下方，是葉建成叫我將土方和砂石調換填
補」等語（見原處分卷三第26、29頁）；葉建成於106年7月
27日警詢時表示：「我是工地負責人，負責相關挖採工作統

合，與巨立公司是合作關係，採-是我與巨立公司承攬，售-是我向安信展業等3家公司借牌標購，每公噸32元，再轉售安石、益郁（前二者均係出售天然級配料，每公噸含運費260元）、大維砂石場（出售砂土料，每公噸不含運費100元）。坦承竊盜砂石級配，有合約關係，只是部分超挖。是利用疏濬淤土時，挖深一點，挖到級配料時，把好的級配料挖出來，載運外賣給砂石場，載運部分是委託榮懋貨運負責。有規定設高程、設低程的挖掘高度，我只是挖深一點而已，高程點都有固定，除了契約，河川局也有相關資料。在過深處採集是不合的，我採集的級配料，大部分是在深處採集，所以不合法的比較多。我和林錚懋是朋友，向他租用挖土機，叫他負責運輸砂石」等語（見原處分卷三第31-35頁）。此外，原告公司曾於其承包之「綠川排水分洪道至忠明綠橋段整治工程併辦土石標售」標案，104年8月7日出具切結書承諾「絕無以承包之土石區轉讓出租他人承攬採取或逾越合約規定地域採取情事，否則願依法接受處分」（見原處分卷三第45、56頁），足見原告對於不能逾越合約規定地域採取土石情節知之甚明，其將系爭挖土機出租予葉建成，對於葉建成如何使用未以聞問，參之，買入土石之廠商係以由林錚懋擔任代表人之榮懋交通有限公司為進料廠商，並交付買賣價金等情（見原處分卷三第100-114頁），並非無注意之可能，其就系爭挖土機成為違法採取土石行為之工具，應有重大過失。被告考量相關情節，據以依水利法第93條之5、行政罰法第22條第1項、沒入機具作業要點第2點第1項第4款規定，作成裁處沒入系爭挖土機之決定，於法有據，核未違反比例原則，原告以此指摘原處分違法，自無可取。

(3)、至原告所稱林錚懋經檢察官認所涉竊盜罪嫌不足，為不起訴

處分乙節，查被告係依行政罰法第22條第1項擴張沒入規定，對原告裁處沒入其所有之系爭挖土機，所應審酌的是系爭系爭挖土機成為違反水利法第78條之1第3款未經許可採取土石之行政法上義務行為之工具，是否因原告之故意或大過失所致，與系爭疏濬工程支出部分得標廠商巨立公司之代表人林錚懋（適為原告代表人）是否涉犯刑法第320條竊盜罪嫌無涉，且要件不同，雖林錚懋經檢察官認其所涉竊盜罪嫌不足而為不起訴處分，仍不足為有利原告之認定，應屬當然。

(四)、綜上，原告所訴各節，均無可採。被告認定葉建成、葉建志使用原告所有之系爭挖土機違規超深挖取土石，原告就其挖土機成為他人違反行政法上義務之工具，有重大過失，依水利法第93條之5規定，以原處分沒入系爭挖土機，核其認事用法，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、結論，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 109 年 12 月 24 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 蕭忠仁

法官 羅月君

法官 蘇嫻娟

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

01 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
02 訟法第241條之1第1項前段）

03 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
04 條第1項但書、第2項）

05 06 07 08	得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
09 10 11 12 13 14 15 16 17	(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。
18 19 20 21 22 23 24 25 26 27	(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。

(續上頁)

01
02 是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴
03 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
04 文書影本及委任書。
05

06 中 華 民 國 109 年 12 月 24 日
07 書記官 林俞文