

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

110年2月3日辯論終結

原告 巨立營造有限公司

代表人 林錚懋（董事）

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（部長）

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1090163893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、程序事項：

本件被告經濟部代表人原為沈榮津，嗣於訴訟進行中變更代表人為王美花，並經變更後代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第171-175頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

被告於民國106年7月25日，查獲原告因將其所有型號329D、名稱CAT0329DLMNB01759、引擎號碼00000000號之挖土機1部（下稱系爭挖土機）出租予訴外人葉建成從事未經許可在南

01 投縣○○鎮○○段貓羅溪河川區域內採取土石，違反水利法
02 第78條之1第3款規定，依同法第93條之5規定，以108年9月
03 16日經授水字第10820326560號處分書（下稱原處分），沒
04 入系爭挖土機。被告嗣以108年10月24日經授水字第1082021
05 6130號函（下稱被告108年10月24日函）補充違規內容：因
06 重大過失致系爭挖土機成為葉建成違反水利法第78條之1第3
07 款規定，在河川區域內未經許可採取土石之工具；補充適用
08 法令：行政罰法第22條第1項、經濟部沒入設施或機具作業
09 要點第2點第1項第4款。原告不服原處分，提起訴願，經訴
10 願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

11 三、本件原告主張：

12 原告係依合約合法開採，並非未經許可採取土石。葉建成固
13 為深挖行為，惟亦在合約界樁範圍內，本件非屬「在河川區
14 未經許可採取土石」之違規行為。沒入機具處分侵害人民財
15 產權，自應有法律或法律授權，水利法第93條並未授權主管
16 機關訂定相關沒入基準。經濟部沒入設施或機具作業要點（
17 下稱沒入機具作業要點）違反法律保留原則，不得作為沒入
18 人民財產權之處分依據。且該作業要點，僅為行政規則，不
19 具拘束人民效力。被告未舉證原告代表人與葉建成、葉建志
20 有何故意共同實施違反水利法第78條之1第3款規定「未經許
21 可採取土石」行為，亦未舉證原告代表人係基於故意違法提
22 供挖土機具予葉建成作為使用之事實。葉建成之超挖乃其個
23 人行為，並非原告或代表人有未善盡查證、監督與管理之重
24 大過失。並聲明：1、原處分及訴願決定均撤銷。2、訴訟
25 費用由被告負擔。

26 四、被告則以：

27 葉建成與其弟葉建志未經許可於貓羅溪河川區域內採取土石

外運販售之竊盜行為業經法院判決有罪確定，足認葉建成、葉建志確已違反水利法第78條之1第3款規定，系爭挖土機確為葉建成等用於超深挖取土石違反水利法第78條之1第3款規定之行為工具。南投縣政府發包之「105貓羅溪平林橋上下游河段疏濬作業工程—支出部分」工程（下稱系爭工程支出標）係由原告得標，林錚懋為代表人，並將該工程發包予葉建成。林錚懋明知系爭工程支出標有政府採購法第65條得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包之禁止規定，且是類河川疏濬工程亦有關於支出標與收入標屬同一廠商等關聯性之禁止規定，卻仍違法轉包給葉建成，並將系爭挖土機與另屬訴外人榮懋砂石開發有限公司所有之CAT349D型挖土機出租供葉建成、葉建志使用（後者已另案為沒入機具處分），核其行為於違法轉包系爭工程—支出標時即具有故意，嗣出租系爭挖土機供其使用採取土石時，亦同。於系爭工程支出標仍處履約期間，林錚懋對於該工程之履約品質及出租供葉建成使用之機具，理應善盡管理義務以維原告公司權益，竟仍未注意及此，任由葉建成、葉建志以系爭挖土機違法施作、超深採取土石之行為，顯有未善盡查證、監督與管理等之重大過失。原告雖未直接實施採取土石之行為，惟其轉包、出租挖土機、載運土石之行為，為本案未經許可採取土石之關鍵行為，對於本案土石採取行為之完成均有協力或助益，主觀上有互相利用他方行為作為己用之意。爰認原告負責人林錚懋有與葉建成故意共同超深挖取土石之違法行為。被告依行政罰法第7條第2項、第22條第1項沒入原告所有機具之處分，核屬有據。並聲明：1、原告之訴駁回。2、訴訟費用由原告負擔。

五、本院之判斷：

事實概要欄所述之事實，業據提出經濟部水利署扣押（扣留）設施或機具所有權人意見陳述表（可閱覽訴願卷第23-24頁）、關01001進口報單（可閱覽訴願卷第25頁）、原告與中華資融股份有限公司之分期付款買賣契約書（本院卷第43-45頁）、原告與葉建成之機具租賃合約書（可閱覽訴願卷第26頁）、經濟部水利署第三河川局查扣機具資料卡（可閱覽訴願卷第27-31頁）、原處分（本院卷第25頁）、原處分送達證書（附卷一第5頁）、被告108年10月24日函（附卷一第6頁）、被告108年10月24日函送達回執（附卷一第7頁）、訴願決定書（本院卷第27-41頁）為證，堪信為真。本件主要爭點：被告依水利法第78條之1第3款、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第2點第1項第4款規定作成原處分沒入原告所有之系爭挖土機，是否合法？訴願決定有無違法？

（一）、本件應適用之法條與法理：

1、水利法

第78條之1第3款規定：「河川區域內之下列行為應經許可：…三、採取或堆置土石。…」

第93條之5規定：「違反第四十六條、第四十七條、第五十四條之一、第六十三條之三、第六十三條之五、第六十五條、第七十八條、第七十八條之一或有第七十八條之三情形者，主管機關得沒入行為人使用之設施或機具，並得公告拍賣之。」

2、行政罰法

第7條規定：「（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21條規定：「沒入之物，除本法或其他法律另有規定者外，以屬於受處罰者所有為限。」

第22條第1項規定：「（第1項）不屬於受處罰者所有之物，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。（第2項）物之所有人明知該物得沒入，為規避沒入之裁處而取得所有權者，亦同。」

3、105年3月10日修正發布之經濟部辦理違反水利法案件裁罰要點

第1條規定：「一、經濟部（以下簡稱本部）為明定本部水利署及其所屬機關辦理違反水利法案件有關責任認定、裁處之裁量與其程序及管轄等其他事項之處理原則，特訂定本要點。」

第2條規定：「二、違反水利法行為之應受處罰人之認定原則如下：（一）實施行為之人以有故意或過失者，始得處罰之，並依據其行為舉證有故意或過失。（二）行政罰法第七條第二項規定，所稱法人、非法人團體、機關或其他組織（以下簡稱組織）之代表人、管理人、其他代表權人、職員、受僱人或從業人員，依下列各款情事認定應受處罰人：1.實施行為之人，明知或因過失不知該行為違法，仍依所屬組織之命令而為者，應併認組織與實施行為之人均應處罰之（附件一例一）。2.前目實施行為之人非因過失而不知該行為違法，而依組織命令所為者，只處罰其所屬組織（附件一例二之一至例二之三）。3.第一目實施行為人所為違法行為，非

出於組織命令者，僅以實施行為人為應受處罰人（附件一例三）。4.承攬河川區域之工程案件，而有分包廠商者，應確認該實施行為之人係依原承攬廠商之意思或其分包廠商或各該廠商工地現場負責人個人意思所為，判定是否處罰該等組織，或認係該工地現場負責人之行為（附件一例四）。（三）前款所稱職員、受雇人或從業人員，以實際僱用關係判定之。」

第14條規定：「十四、行為人使用之設施或機具之扣留沒入裁處，依本部沒入設施或機具作業要點規定辦理。」

4、經濟部沒入設施或機具作業要點

第1點規定：「一、經濟部（以下簡稱本部）為明定本部水利署及其所屬機關（以下簡稱執行機關）轄管範圍內違反水利法案件，依水利法第九十三條之五規定辦理沒入行為人使用之設施或機具之裁量基準及標售拍賣作業程序，特訂定本要點。」

第2點第1項第4款規定：「二、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，除有第三點情形外，應予以沒入：…（四）第七十八條之一第一款或第三款，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。…」

第3點第1項規定：「三、有下列各款情形之一者，不予沒入：…（三）經裁量減輕其罰鍰處分為法定罰鍰最低額之三分之一者。（四）行為為首度查獲並未有致人死亡或致生災害，且屬依附表一所列之違規情節輕微者。」

附表一違反水利法案件情節輕微者免沒入之條件一覽表：「

【違規條款】第78條之1第3款【違規事項】於河川區域內未

經許可採取土石【免沒入條件】採取土石在300立方公尺以下者」

第5點第1項、第2項規定：「（第1項）五、同時涉及刑事責任及違反其他行政法，依第二點應予沒入之設施或機具者，其屬行為人所有時，執行機關應於司法機關不起訴、緩起訴或判決不予沒收確定，且未有其他行政機關為沒入處分後，再為沒入處分。（第2項）前項設施或機具非屬行為人所有者，執行機關應於司法機關確定無保留作為證據之需要，且未有其他行政機關為沒入處分後，依法為沒入處分。」

第10點規定：「（第1項）十、依法扣留或沒入之設施或機具，經查證非屬行為人所有時，執行機關應通知機具所有人陳述意見並詳實記載於意見陳述表（附表二）。（第2項）經所有人提出於案發前已向警察機關報失、依前項陳述意見內容或其他機關文件，得以證明其無故意或重大過失，致將該等設施或機具交由行為人使用者，得廢止其扣留或沒入處分，返還該所有人並作成紀錄。惟如案件尚在司法機關審理中者，應先函詢無保留作為證據之必要後，始得發還之。」

(二)、原處分並無違法

1、在河川區域內，應依許可內容採取土石，逾越濬工程作業許可範圍外之土石採取，即屬未經許可採取土石之違章行為，此為水利法第1條規定：「水利行政之處理及水利事業之興辦，依本法之規定。但地方習慣與本法不相牴觸者，得從其習慣。」、第78條之1第3款規定：「河川區域內之下列行為應經許可：……三採取或堆置土石。……」、第78條之2第1項規定：「河川整治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶險、河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定河川管理辦法管理之

01 。」以及依此規定授權訂定之河川管理辦法第3條第1款規定
02 ：「本辦法所稱河川管理，指下列事項：一河川治理計畫之
03 規劃、設計、施工。……」、第45條第1項規定：「中央管
04 河川之管理機關為疏濬或整理河道有辦理土石採取之需要時
05 ，得由當地直轄市或縣（市）政府擬訂計畫書報經該管管理
06 機關核轉主管機關核定後許可辦理之。」意旨可知。

07 2、又按水利法第93條之5規定：「違反第46條、第47條、第54
08 條之1、第63條之3、第63條之5、第65條、第78條、第78條
09 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
10 施或機具，並得公告拍賣之。」行政罰法第1條規定：「違
11 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
12 ，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」第21
13 條規定：「沒入之物，除本法或其他法律另有規定者外，以
14 屬於受處罰者所有為限。」第22條第1項規定：「不屬於受
15 處罰者所有之物，因所有人之故意或重大過失，致使該物成
16 為違反行政法上義務行為之工具者，仍得裁處沒入。」而被
17 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
18 施或機具之裁量基準而訂定經濟部沒入設施或機具作業要點
19 （下稱沒入機具作業要點），該要點第2點第1項第4款規定
20 ：「行為人有下列違反水利法規定情事之一，經依本部辦理
21 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
22 之設施或機具，除有第3點情形外，應予以沒入：……（四）
23 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
24 建、修復或拆除建造物、採取土石者。……」並依不同情節
25 ，於同要點第3點規定不予沒入之情形，此裁量基準，核未
26 逾水利法規範之目的及範圍，自得予以援用。原告主張沒入
27 機具作業要點違反法律保留原則等語，並無可採。

01 3、查榮懋公司與原告代表人同為林錚懋，原告將其得標之系爭
02 工程支出標部分，交由葉建成為現場負責人處理，葉建成另
03 以訴外人安信實業有限公司、峰鋼實業有限公司、誌建砂石
04 公司名義標得系爭工程收入標部分，並為實際負責人。葉建
05 成明知進行疏濬工程時，挖掘深度不可超過計畫線，而因可
06 挖掘深度範圍內之之土石幾乎為泥土，轉售價格不高，超挖
07 深處才有價格較高的級配料及粉沙，竟意圖為自己不法之所
08 有，與有共同竊盜犯意之葉建志，自106年2月21日起至同年
09 7月25日之間，利用原告所出租與葉建志之系爭挖土機以及
10 另一部329D挖土機，作為挖取土石之施工機具，其盜採砂石
11 行為經法院有罪判決確定等情，有進口報單、機具租賃合約
12 書、經濟部水利署第三河川局查扣機具資料卡、經濟部水利
13 署第三河川局查扣機具資料卡（照片）、分期付款買賣契約
14 書、臺灣南投地方法院106年度易字第293號刑事判決（訴願
15 卷第25-31、41-59頁）、臺灣高等法院臺中分院108年度上
16 易字第561號刑事判決（本院卷第65-101頁）、系爭工程支
17 出標部分土方試挖照片（附卷一第33-39頁）、現場勘查照
18 片、搜索票、搜索扣押筆錄、扣押物品清冊、扣押物品收據
19 、支票、轉帳傳票、請款單、進貨統計表（附卷二第8 -33
20 頁）、工程承攬契約書（附卷四第38頁）可參，此部分事實
21 應堪認定。

22 4、原告所辯不可採

23 (1)、依行政罰法第22條第1項規定，以故意或顯因輕率欠缺注意
24 之重大過失，提供其物為他人不法之使用，雖尚未構成行政
25 罰法之共同行為人，仍應受沒入處罰。原告作為系爭挖土機
26 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
27 義務，此注意義務之程度，是以原告是否欠缺一般人之注意

01 為標準。

02 (2)、本件原告主張將系爭挖土機以每月10萬元出租予葉建成，租
03 約第4條規定不得從事違法行為，有經濟部水利署扣押（扣
04 留）設施或機具所有權人意見陳述表、機具租賃合約書可參
05 （附卷一第19-20頁、訴願卷第26頁））。又系爭挖土機是
06 採取分期付款買賣，各期付款日期自105年7月15日起至109
07 年2月15日止，每期金額為268,730元（訴願卷第41-42頁）
08 ，兩輛挖土機總金額為11,824,120元，故原告借給葉建成使
09 用期間，自當謹慎注意葉建成是否以善良管理人之注意義務
10 使用系爭挖土機，況系爭挖土機是在露天使用之狀態，原告
11 欲觀察系爭挖土機之使用情形，並無困難，原告對於系爭挖
12 土機開挖深度也能從挖土機臂長與以判斷，且原告是從事挖
13 取砂石相關業務，也能知道挖取砂石需依約在契約約定的範
14 圍內挖取，只需稍加注意即可知道葉建成等是否違法挖取，
15 且原告代表人林錚懋並無不能注意之情事，在葉建成自106
16 年2月21日起至106年7月25日之間違法盜採砂石期間，竟仍
17 未予注意，仍提供系爭挖土機給葉建成作為盜採砂石之用，
18 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
19 之工具，已盡應有之注意義務。

20 (3)、又查，葉建志於106年7月25日警詢時表示：警方查獲時，我
21 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
22 平林橋開挖土機挖砂石，我負責駕駛上層挖土機，下層挖土
23 機由陳宜廷駕駛，陳宜廷從下方把比較好的砂石挖到上層，
24 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
25 石調換填補等語（附卷三第24-27頁）；葉建成於106年7月2
26 7日警詢時表示：我是工地負責人，我跟巨立公司是合作關
27 係，系爭工程都是我主導負責，巨立得標後，實際工程從頭

01 至尾都是我計畫做的，我負責相關挖採工作統合，「採」-
02 是我與巨立公司承攬，「售」-是我向安信展業等3家公司借
03 牌標購，每公噸32元，再轉售安石、益郁（前二者均係出售
04 天然級配料，每公噸含運費260元）、大維砂石場（出售砂
05 土料，每公噸不含運費100元）。坦承竊盜砂石級配，有合
06 約關係，只是部分超挖。是利用疏濬淤土時，挖深一點，挖
07 到級配料時，把好的級配料挖出來，載運外賣給砂石場，載
08 運部分是委託榮懋貨運負責。有規定設高程、設低程的挖掘
09 高度，我只是挖深一點而已，高程點都有固定，除了契約，
10 河川局也有相關資料。在過深處採集是不合的，我採集的級
11 配料，大部分是在深處採集，所以不合法的比較多。我和林
12 錚懋是朋友，向他租用挖土機，叫他負責運輸砂石等語（附
13 卷三第17-23頁）。另參以林錚懋自承沒有特別派人監督葉
14 建成如何施工，施工期間偶爾去看一下等語，有107年4月2
15 日行政調查紀錄可參（附卷四第1頁），可知林錚懋確實未
16 盡注意義務，綜合上情，足認其就系爭挖土機成為違法採取
17 土石行為之工具，應有重大過失。被告作成裁處沒入系爭挖
18 土機之處分，於法有據。至於林錚懋經檢察官認竊盜罪嫌不
19 足為不起訴處分，其效力並不及於本件之行政沒入決定；本
20 件沒入亦不受該不起訴處分所認定事實之拘束。

21 六、綜上，被告以原處分沒入系爭挖土機，其認事用法，並無違
22 誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理
23 由，應予駁回。

24 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結
25 果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

26 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
27 1項前段，判決如主文。

01 中 華 民 國 110 年 3 月 3 日

02 臺北高等行政法院第五庭

03 審判長法官 陳心弘

04 法官 黃翊哲

05 法官 郭銘禮

06 一、上為正本係照原本作成。

07 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
08 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
09 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

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

14

15 得不委任律師為訴訟
16 代理人之情形

所 需 要 件

17

18 (一)符合右列情形之一
19 者，得不委任律師
20 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。

21

22

23

24

25

26

27 (二)非律師具有右列情

- 1.上訴人之配偶、三親等內之血親、

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

- 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 110 年 3 月 3 日
書記官 林淑盈