

裁判字號：高雄高等行政法院 97 年度訴字第 766 號 行政判決

裁判日期：民國 98 年 02 月 25 日

案由摘要：土石採取

高雄高等行政法院判決

97 年度訴字第 766 號

民國 98 年 2 月 11 日辯論終結

原 告 鄭○興

訴訟代理人 林慶雲 律師

楊靖儀 律師

陳裕文 律師

被 告 屏東縣政府

代 表 人 曹○鴻

訴訟代理人 陳世明 律師

上列當事人間土石採取事件，原告不服經濟部中華民國 97 年 7 月 15 日經訴字第 09706108640 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、事實概要：緣訴外人蕭○雄未經申請許可，擅自在其所有坐落屏東縣○○鄉○○○段 000 地號農地採取土石，經被告所屬盜（濫）採土石聯合稽查小組於民國 95 年 2 月 4 日當場查獲，並依土石採取法第 36 條規定，裁處蕭○雄新台幣（下同）100 萬元罰鍰，並限其於 95 年 2 月 11 日以前變更土地使用、辦理整復及清除其設施。嗣經被告於 95 年 6 月 14 日前往上址稽查結果，蕭○雄仍未依限辦理整復，被告乃再依土石採取法第 36 條規定，對蕭○雄裁處罰鍰 10 萬元，並沒入 2 部挖土機（PC-300-5 型，出廠編號 20231、22382 號，以下簡稱系爭挖土機）。蕭○雄不服，提起訴願，遭決定駁回，遂向本院提起行政訴訟，經本院 96 年度訴字第 44 號判決以被告所沒入之系爭挖土機為原告所有，並非蕭○雄所有，其處罰對象有誤為由，撤銷訴願決定及原處分關於對蕭○雄沒入系爭挖土機

部分，其餘之訴駁回。被告遂依上述判決意旨重行審酌，認原告明知蕭○雄違規採取土石，仍將其所有之系爭挖土機提供予蕭○雄作違法採取土石之用，乃依土石採取法第 36 條及行政罰法第 22 條之規定，對原告為沒入系爭挖土機之處分。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：（一）其於本院 96 年度訴字第 44 號訴訟事件中係以證人身份出庭作證，原告並無供承知悉所提供出租之兩部機具予蕭○雄從事不法採取土石情事。蓋在上開訴訟事件，係地主蕭○雄委由原告進行挖取砂石之承攬工程，不涉及偷挖他人土石之不法情事，詎法官竟訊問證人是否知悉偷挖他人土石，原告不明所以，胡亂應答，且原告所謂大概瞭解，係指於本件遭查獲後才知情，法官未問其詳，被告竟斷章取義，遽認原告供承知情有故意或重大過失，顯未盡調查能事，容有率斷。（二）本件被告查獲蕭○雄違反土石採取時，原告所有之系爭挖土機固停留在現場，但均係甫到達現場，尚未從事任何開採行為，此由同時在場之兩部砂石車（未被扣留）車斗上空無砂石，即可佐證。是以，系爭挖土機並未成為違反行政法上義務行為之工具，被告尚未查明事實即裁處沒入，顯與行政罰法第 22 條之要件有所不符。至於現場雖有開挖過之巨大深坑，然並非系爭挖土機所開挖，何人開挖，原告亦無所知，被告不應在缺乏具體事證下，推論現場之坑洞為原告所有之機具所開挖，方符證據法則。（三）按本院 96 年度訴字第 269 號判決意旨略以：被告對原告（土石採取者）作成沒入機具（砂石車）前，未有先限期令原告辦理整復土地及清除其設施之處分，是原告並無違反依被告所訂期限辦理整復土地之情事，被告自不得依土石採取法第 36 條規定對原告為沒入其設施或機具處分，被告援引土石採取法第 36 條規定，作為對原告沒入砂石車之法律依據，顯係誤解法條規定之意旨，擴張法律規定之裁罰範圍，與行政罰之法定原則有違，從而被告所為之沒入處分，自於法不合；此外，又無其他法律或自治條例規定得對系爭砂石車為沒入之規定，被告自不得逕依行政罰法第 21 條、第 22 條規定裁處沒入或擴大沒入，則被告援引行政罰法第 22 條之規定，作為

沒入系爭砂石車之依據，顯屬無據，核不足採等語。準此，本件被告未限期命原告整復土地，即逕行裁處沒入機具，徵諸上開判決意旨，顯然於法未合。本件訴願決定認前開本院判決係將該件原告列為故意違反採取土石之「共同行為人」，依土石採取法第 36 條應先命整復土地方謂適法；而本件原告既非違法採取土石之行為人，僅係提供機具之人，自無法命其辦理整復，故只要違法採取土石之行為人蕭○雄未依限整復，被告即得對於因故意或重大過失而提供其使用之機具予以沒入之處分。然衡諸上開判決中之同屬提供機具之原告，被認定係故意違法採取土石之「共同行為人」，而本件原告被認定僅係提供機具之人，前者之違法情節與可責性應較後者為重，但所受之不利處分，在前者行政機關要先令定期整復才可裁處沒入機具，後者卻直接裁處沒入，二者裁罰結果變成輕重失衡，對純粹的機具提供者處罰竟然較重，完全不公平。綜上，被告未及審酌原告之初犯情事，及相同案件應相同處理之平等原則，對原告甚為不公，徵諸上開判決意旨，所為之裁量即難謂合法。（四）本件被告完全未考慮作成裁量之重要因素（如沒入物之價值、影響原告之生計等），亦未依比例原則詳為審查，所為裁量顯有違法失當。關於依行政罰法第 22 條裁處沒入，倘若得沒入之物價值高昂，則適用該法條時是否宜有若干限制？學說上有認為，參酌台灣地區與大陸地區人民關係條例第 79 條第 6 項及海關緝私條例第 27 條第 2 項規定，似宜有相當限制較佳，例如屢次以該項工具違法，或以利用該項工具違法為主要目的等。上開見解確屬的論，殊值參酌。本件原告所有系爭挖土機，價值高達約 3 百萬元，而原告縱使提供上開機具為人從事挖取土石，所獲報酬亦僅有數萬元，二者金額極為懸殊。惟被告於行使行政裁量權時，未深入調查所沒入機具之價值甚鉅，原告縱因不法所獲利益至微，甚且被告未考量原告是否屢次以上開機具違法，或者原告是否以利用該項工具違反為主要目的等情，遽以裁處最不利之沒入處分，顯然所為裁量有違比例原則，難謂合法等情。並聲明求為判決訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：（一）系爭挖土機在現場，乃是違法採取土石之工具，並已有開挖土石。據挖土機司機鄭○財、莊○君於 95 年 2 月 4 日在屏東縣警察局里港分局新南派出所（以下簡稱新南派出所）製作調查筆錄時均供稱：渠等係在挖土機上挖土石被警方查獲，現場查獲渠等及砂石車司機 2 人共 4 人，及現場查獲挖土機、砂石車各 2 部等語。顯見查獲當時，挖土機正在挖取土石，且挖土機司機亦知悉是被僱用前來開挖坑洞的。另據砂石車司機許文彬、張新賢於 95 年 2 月 4 日在新南派出所製作之調查筆錄均供稱：案發當時渠等駕駛砂石車，在屏東縣○○鄉○○○段 000 地號農地內準備要載砂石，當時有 3 部砂石車在載運砂石等語。再據地主蕭○雄於 95 年 2 月 4 日在新南派出所製作調查筆錄時供稱：案發現場是於 95 年 1 月 25 日左右開挖，至 95 年 2 月 4 日才被查獲，案發當日大約在下午 16 時左右開始挖掘，已開挖最少 1 車次的砂石約 15 立方公尺等語。綜上所述，可知現場之砂石車是要運載砂石之用，而當天有 3 部砂石車在現場運載，當場僅查獲 2 部砂石車，另有 1 部已運載出砂石，且現場之砂石早被開挖數日，而查獲當日在下午 16 時左右就開始開挖，並已運載出砂石，足證系爭挖土機在現場，乃是違法採取土石之工具，並已有開挖土石。另原告於本院 96 年度訴字第 44 號訴訟事件審理中，出庭作證時供稱：案發當日下午先開闢車道，以便隔天供工作之車輛行駛之用等語。亦不否認挖土機已經開始運作，僅是辯稱是在開闢車道，並非挖取土石，原告所述顯然前後不符、自相矛盾，若僅是開闢車道，則地主又何須花費工資僱用 3 部砂石車在場，顯見挖土機之運作乃在挖取砂石，並非開闢車道。（二）原告於本院 96 年度訴字第 44 號訴訟事件中出庭作證供稱：是蕭○雄聘僱伊到現場挖取土石，其大概瞭解本件是偷挖他人的土石，但為了生活不得已還是要作等語。足見原告就系爭挖土機是作為違法挖取砂石之用，早已知悉，但迫於生計，故明知違法依舊為之。原告復於前案訴訟中供稱：案發當時司機沒有表明挖土機為其所有，係因這種情形以前就有發生過，如果表明是地主所有，大約扣押 3 個月就可以將車輛領回，由地主領回沒有像這回這麼麻煩，其經

營怪手出租，於發生本件事情以前有發生過挖土機具被扣押這樣的情況，但頂多3個月就可以領回等語。挖土機司機鄭○財、莊○君均證稱：案發當時陳稱怪手為蕭○雄所有，係因為依據以往的經驗，如果承認怪手為地主所有，就可以於扣押3個月內返還怪手等語。足見原告及挖土機司機2人均有因挖土機受僱違法採取土石遭到扣押之經驗，且依據經驗，研擬出謊稱挖土機為地主所有之說詞，以備再次遭查獲時製作筆錄使用，可知原告等受僱非法挖取土石，已屬慣犯，顯為故意。退一步言，原告即使並無致使系爭挖土機成為違法採取土石工具之故意，然原告既有被僱用非法挖取砂石以致挖土機遭扣押之經驗，則原告受地主僱用挖取砂石，只要稍微注意現場不合常理之事項，諸如：（1）地主無合法挖取土石之許可供檢視。（2）平常施工均在白天，但本件施工竟從下午到深夜。（3）現場留有巨大坑洞。（4）砂石車將砂石外運，目的地不明等。均可輕易發現系爭土地乃在違法挖取土石，原告即使並無致使系爭挖土機成為違法採取土石工具之故意，亦有重大過失。（三）本院96年度訴字第269號判決認該件原告許文彬為未經許可採許土石之共同行為人，並非僅係提供機具之人，故而主管機關欲依土石採取法第36條後段為「沒入其設施或機具」之處分時，需先依第36條前段為「限期令其辦理整復及清除其設施」之處分，屆期仍未遵行者，方得為「沒入其設施或機具」之處分，否則即有未符法定要件之違法；然本件原告並非未經許可採取土石之共同行為人，而僅係提供機具之人，與上開判決之案情並不相同，實不得直接比附援用。本件原告並非未經許可採取土石者，並無負有整復及清除設施之義務，被告若限期令原告辦理整復及清除其設施，於法無據。故原告主張被告應先限期令原告辦理整復，於法有違。系爭挖土機非地主即受處罰者蕭○雄之物，依行政罰法第22條第1項規定，只要挖土機之所有人有故意或重大過失，致使該物成為違反行政法上義務行為工具之情形，即符合上開罰則之構成要件，被告依據上開規定對原告為處分，並無違法之處。因此，原告因故意或重大過失，致使其所有之系爭挖土機成為違反土石採取法

上義務行為之工具，有違反行政罰法第 22 條之行為，而受沒入挖土機之處分，但原告並無違反土石採取法之行為，無依土石採取法第 36 條規定而受處罰，自無須踐行土石採取法第 36 條規定之程序。（四）原告提供挖土機供人非法挖取砂石，已非初犯，且處心準備，與挖土機司機串謀，早對違法行為準備好卸責說詞，足見其惡性非小，將系爭挖土機沒入之處分，可達成「防止不當土石採取造成相關災害，以達致國家永續發展」之目的，乃為「合適」之方法。又依行政罰法第 22 條第 1 項規定，被告所得行使裁量權之範圍，僅限於「裁處沒入」或「裁處不沒入」，而「裁處不沒入」並非「合適」之方法，故將系爭挖土機沒入之處分，乃「必要」之方法。本件遭挖取砂石之土地，已有深達 10 公尺、寬 37 公尺、長 80 公尺之巨大坑洞，有 21,380 立方公尺之砂石遭運出，市價高達 6 百餘萬元，破壞國土情況至為嚴重，本件若無查獲，以原告所提供之 2 部挖土機繼續挖取砂石，後果更不堪設想，將來恢復國土原貌之代價可能高達千萬元，而將系爭挖土機沒入處分所造成之不利益（原告於 88 年購入時，一台價格 110 萬元），與原處分所能達成目的之利益相權衡，仍無濫用裁量，違反比例原則之違法等語，資為抗辯。並聲明求為判決原告之訴駁回。

- 四、兩造之爭點為原告受僱於地主蕭○雄，而提供系爭挖土機給蕭○雄採取土石，被告對原告裁處沒入系爭挖土機，是否符合土石採取法第 36 條及行政罰法第 22 條第 1 項規定。經查：
- （一）按「未經許可採取土石者，處新台幣 1 百萬元以上 5 百萬元以下罰鍰，直轄市、縣（市）主管機關並得限期令其辦理整復及清除其設施，屆期仍未遵行者，按日連續處新台幣 10 萬元以上 1 百萬元以下罰鍰至遵行為止，並沒入其設施或機具。．．．。」「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。」土石採取法第 36 條及行政罰法第 22 條第 1 項分別定有明文。
  - （二）本件原告主張其雖有受僱訴外人蕭○雄，在屏東縣○○鄉○○○段 000 地號農地採取土石，然其所屬挖土機司機鄭

○財、莊○君於 95 年 2 月 4 日下午至現場，尚未開始挖掘土石，即被查獲，現場所挖掘之坑洞與其無關云云。然查，訴外人蕭○雄未經申請許可，擅自在上開農地採取土石，經被告所屬盜（濫）採土石聯合稽查小組於 95 年 2 月 4 日當場查獲乙節，此有現場勘查紀錄及照片等影本附卷可稽。又本件於查獲當日在新南派出所製作筆錄時，挖土機司機鄭○財及莊○君均供稱：案發當時，渠等正在挖掘土石被警方查獲等語；另砂石車司機張新賢及許文彬則供稱：案發當天在下午 16 時許開始工作，共有 3 部砂石車，查獲當時現場有 2 部砂石車等語；而地主蕭○雄亦供稱：案發現場之坑洞，係自 95 年 1 月 25 日開挖，至同年 2 月 4 日才被查獲，採取之土石運至石安砂石場，查獲當天係下午 16 時開始開挖，已開挖之砂石最少有 1 車次 15 立方公尺等語。綜上挖土機司機鄭○財、莊○君、砂石車司機張新賢、許文彬及地主蕭○雄所述情節，可知案發現場之砂石車是要運載砂石之用，而當天有 3 部砂石車在現場運載，然當場卻僅查獲 2 部砂石車，足見另有 1 部砂石車已將砂石運出，且現場之砂石早被開挖數日，而查獲當日係在下午 16 時許開始採取土石，並將採取之土石運至石安砂石場。足證系爭挖土機在現場，已有開挖土石之行為。原告主張其所屬挖土機司機在案發當日，尚未開始挖取土石，即被查獲乙節，顯為卸責之詞，自不足採。

- (三) 又查，訴外人蕭○雄未經申請許可，擅自在上開農地採取土石，經被告所屬盜（濫）採土石聯合稽查小組當場查獲，被告乃依土石採取法第 36 條規定，裁處蕭○雄 100 萬元罰鍰，並限其於 95 年 2 月 11 日以前變更土地使用、辦理整復及清除其設施，嗣經被告於 95 年 6 月 14 日前往上址稽查結果，蕭○雄仍未依限辦理整復，被告遂依上開法條規定，對蕭○雄裁處 10 萬元罰鍰（此部分已經本院 96 年度訴字第 44 號判決確定在案），另對原告裁處沒入系爭挖土機等情，此有被告 95 年 2 月 4 日屏府工利採字第 050001 號行政處分書、同年 6 月 27 日屏府水政字第 0950125344 號行政處分書、97 年 1 月 2 日屏府水政字第 0970003496 號行政處分書、

現場複勘紀錄及照片等影本附卷足稽。原告主張其出租系爭挖土機給蕭○雄，並不知蕭○雄利用該挖土機從事不法採取土石，而無因故意或重大過失，致使系爭挖土機成為違反土石採取法之行政法上義務行為之工具，故被告不得對其裁處沒入系爭挖土機云云。然查，原告及證人鄭○財、莊○君於本院 96 年度訴字第 44 號訴訟事件行準備程序時均供稱：案發當時渠等指稱系爭挖土機為地主蕭○雄所有，沒有表明該挖土機為原告所有，係因這種情形以前就有發生過，如果表明是地主所有，大約扣押 3 個月就可以將車輛領回，由地主領回沒有像這回這麼麻煩等語（詳見上開案件 96 年 4 月 9 日準備程序筆錄）。參以原告所經營之昇興企業行所登記之營業項目包含土石採取業，且其營利事業登記證上，就該營業項目另加註「土石採取應俟許可後始得營業」，亦有被告屏商字第 63602-1 號營利事業登記證影本附本院卷為憑。足見原告及其所屬挖土機司機鄭○財、莊○君均有採取土石之經驗，渠等上開陳述堪予採信。則由上開原告等之陳述內容，可知原告及鄭○財、莊○君均有受僱違法採取土石被查獲，且機具有遭到主管機關扣押之經驗；而原告及鄭○財、莊○君在本件受僱蕭○雄採取土石時，即已知蕭○雄係違法採取土石，才會在採取土石前，先就被查獲時應如何應對，研擬出一套說詞，以圖卸責。綜上情節以觀，足認原告已有違法採取土石之經驗，且明知蕭○雄違法採取土石，仍受僱蕭○雄，並將其挖土機提供給蕭○雄作為採取土石之機具。原告主張其不知蕭○雄違法採取土石，自不足採。

- (四) 原告另主張本件被查獲後，被告僅通知地主蕭○雄限期整復上開農地，並未通知其整復該土地，依土石採取法第 36 條規定，自不得逕行對其裁處沒入系爭挖土機云云。惟查，依土石採取法第 36 條規定，得處罰鍰及命令限期辦理整復及清除其設施之對象乃為行為人即土石採取者，而本件採取土石者係蕭○雄，原告僅係受僱蕭○雄而提供系爭挖土機給蕭○雄作為採取土石之機具，並非共同行為人，已如前述。又被告就本件土石採取案為第 1 次處分時，係以

蕭○雄為受處分人，並對蕭○雄裁處 100 萬元罰鍰，及限其應於 95 年 2 月 11 日以前變更土地使用、辦理整復及清除其設施。原告既非本件土石採取之行為人，依土石採取法第 36 條規定，原告並不負整復及清除其設施之行政法上義務，被告自無通知原告限期辦理整復及清除其設施之必要。其次，因違反行政法規所使用之機具，不屬於受處罰者所有，依行政罰法第 22 條第 1 項規定，須因所有人之故意或重大過失，致使該機具成為違反行政法上義務行為之工具，主管機關始得裁處沒入。查，原告明知蕭○雄違法採取土石，仍提供系爭挖土機給蕭○雄作為採取土石之機具，已如前述。故原告所有之系爭挖土機已符合土石採取法第 36 條及行政罰法第 22 條第 1 項規定，得為沒入之客體，則被告對原告為裁處沒入系爭挖土機之處分，並無不合。原告上開主張，亦不可採。至於原告援引本院 96 年度訴字第 269 號判決意旨，認該判決認定提供機具者，為違法採取土石之「共同行為人」，而本件原告則被認定僅係提供機具之人，前者之違法情節與可責性應較後者為重，但所受之不利處分，在前者主管機關要先令定期整復才可裁處沒入機具，後者卻直接裁處沒入，二者裁罰結果輕重失衡云云。查，土石採取法第 36 條規定，對採取土石之行為人，得處 1 百萬元以上 5 百萬元以下罰鍰，且須負回復原狀之義務，若屆期未回復原狀，主管機關得對行為人按日連續處 10 萬元以上 1 百萬元以下罰鍰至遵行為止，並沒入其設施或機具。而就僅提供採取土石之機具者，則須因其具有故意或重大過失，致使該機具成為違反土石採取法上義務行為之工具，始得裁處沒入，足認土石採取法第 36 條規定並無情輕法重之情形，被告依該法條對原告裁處沒入系爭挖土機，並無違法。原告上開主張，亦不足取。

- (五) 再查，訴外人蕭○雄已將上開農地挖掘成 2 個坑洞，分別為長 80 公尺、寬 37 公尺、深 7 公尺及長 60 公尺、寬 17 公尺、深 10 公尺，所採取之砂石總計 21,380 立方公尺，此有現場勘查紀錄及照片附卷為憑；又蕭○雄在上開農地所採取之土石價值約 5、6 百萬元，亦據兩造陳明在卷。參以原告

在本院 96 年度訴字第 44 號訴訟事件中所提出之系爭挖土機讓渡證書及進口報單，其中編號 20231 之挖土機係 78 年出廠，於 81 年 8 月 14 日進口時為 6 成新，原告於 86 年間始取得該挖土機；另一編號 22382 號挖土機，原告係於 88 年間取得，買賣金額為 110 萬元，而該挖土機自取得迄今約 10 年，故該挖土機之現值顯然低於原買賣價格，而較早取得之另一挖土機之價值，因折舊關係，自比上開挖土機之價值還低。爰審酌不法之土石採取對自然環境所造成之危害，並參酌系爭挖土機係屬較為老舊之機具，價值已不高，及沒入該挖土機對原告之生計所造成之影響等私益因素，與原告營業項目包含土石採取業，並其先前已有因不法採取土石，致機具被扣押之情形，故原告仍有以系爭挖土機再擅自採取土石之虞，為遏阻濫採土石之行為，認被告對原告裁處沒入系爭挖土機所採取之方法應有助於主管機關取締濫採土石目的之達成，且其採取之方法所造成原告之損害，與被告為遏阻濫採土石，維護公益間尚無顯失均衡之情形，並無違反比例原則。是原告主張被告裁處沒入系爭挖土機之處分違反比例原則云云，亦不可採。

(六) 綜上所述，有關被告以採取土石行為人蕭○雄逾期未完成系爭土地之整復為由，依土石採取法第 36 條規定對原告裁處沒入系爭挖土機，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告起訴意旨求為撤銷，為無理由，應予駁回。

(七) 又本件事證已臻明確，原告請求本院勘驗本院 96 年度訴字第 44 號訴訟事件，於 96 年 4 月 9 日行準備程序時之開庭錄音光碟，以查明原告並無故意出租系爭挖土機供蕭○雄採取土石，及聲請本院傳訊地主蕭○雄及挖土機司機鄭○財、莊○君，以查明系爭挖土機係於查獲前剛到達現場，尚未著手進行任何開挖行為，核無必要。另兩造其餘主張核與判決之結果無影響，爰不逐一論述。

五、據上論結，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 98 年 2 月 25 日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官 邱 政 強  
法官 詹 日 賢  
法官 李 協 明

以上正本係照原本作成。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須按對造人數附繕本）；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。

中 華 民 國 98 年 2 月 25 日

書記官 周 良 駿

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（98 年版）第 321-333 頁