

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府工務局大地工程處

訴願人因違反水土保持法事件，不服原處分機關民國 108 年 1 月 2 日北市工地審字第 107602143

71 號函，提起訴願，本府決定如下：

主文

原處分關於自原處分送達日起 2 年內暫停土地之開發申請部分撤銷，由原處分機關關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分；其餘訴願駁回。

事實

一、原處分機關接獲檢舉，訴願人所有位於本市現行公告山坡地範圍之本市士林區○○段○○小段○○、○○、○○、○○、○○、○○地號等 6 筆土地（○○地號土地嗣於民國【下同】107 年 12 月 27 日因贈與而所有權移轉登記予案外人○○○所有，其餘 5 筆土地於 1

08 年 2 月 11 日因贈與而所有權移轉登記予○○○所有，下合稱系爭土地）其中之○○、○○、○○、○○地號等 4 筆土地，及同區段同小段○○、○○地號等 2 筆土地，有疑似開挖整地、破壞灌溉水圳等情，乃於 107 年 12 月 7 日會同台北市七星農田水利會及相關單位辦理現場會勘；經台北市七星農田水利會出席人員表示，該會管有圳溝被施工人員○○○、○○○等 2 人破壞，已委請律師處理民、刑事；會勘結論略以，本案○○地號土地排灌溉圳溝遭他人毀損，涉違反水土保持法有關毀損水土保持設施刑責部分，請內政部警政署保安警察第七總隊協助查辦。原處分機關以 107 年 12 月 13 日北市工地審字第 1076019626 號函檢送 107 年 12 月 7 日會勘紀錄予土地所有權人即訴願人；另依本府警察局

士

林分局溪山派出所（下稱派出所）對現場施工人員○○○之調查筆錄及現場施工人員○○○出具之事實說明書記載，其等表示係依業主○○○先生指示及指揮管理於現場進行開挖施工作業等語。

二、嗣原處分機關復接獲檢舉，訴願人所有之系爭土地有疑似開挖整地、設置混凝土塊擋土牆等情，乃以 107 年 12 月 12 日北市工地審字第 10760196562 號開會通知單通知土地所有權

人（含訴願人）及相關單位，於 107 年 12 月 19 日辦理現場會勘；案經原處分機關關於 107 年

12月19日現場會勘時，發現系爭土地有未經申請開挖整地堆積土石及堆放混凝土塊情事，違規面積約59平方公尺。嗣原處分機關審認訴願人及案外人○○○未擬具水土保持計畫送請主管機關核定，擅自於系爭土地開挖整地、填土、設置混凝土塊駁坎，亦未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，違反水土保持法第8條第1項第5款及第12條第1項第4款規定，且屢次違規，情節特殊有加重處罰之必要，乃依同法第23條第2項、第33條第1項第2款、第2項及臺北市政府處理違反水土保持法事件統一裁罰基準（下稱裁罰基準）第5點等規定，以108年1月2日北市工地審字第10760214371號函（下稱原處分）各處訴願人及案外人○○○新臺幣（下同）10萬元罰鍰，命其立即停止一切非法開發行為，另自原處分送達日起2年內，暫停系爭土地之開發申請，並命限期改正事項如下：（一）移除基地內違規填埋之土石及混凝土塊駁坎，恢復原地形；（二）地表裸露處應依水土保持技術規範第61條及第141條規定加強植生覆蓋（覆蓋率應達80%）或敷蓋；並訂於108年1月18日派員複查改善情形。原處分於108年1月3日送達，訴願人不服，於108年1月30日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

#### 理由

一、按水土保持法第2條規定：「本法所稱主管機關：……在直轄市為直轄市政府……。」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。」第8條第1項第5款及第2項規定：「下列地區之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護：……五、於山坡地或森林區內開發建築用地，或……堆積土石……或其他開挖整地。」「前項水土保持技術規範，由中央主管機關公告之。」第12條第1項第4款及第4項規定：「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：……四、開發建築用地……堆積土石……或其他開挖整地。」「第一項各款行為，屬中央主管機關指定之種類，且其規模未達中央主管機關所定者，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之；其種類及規模，由中央主管機關定之。」第23條第2項規定：「未依第十二條至第十四條規定之一擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依第三十三條規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作

物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第一次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請。」第 33 條第 1 項及第 2 項規定：「有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、違反第八條第一項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，或違反第二十二條第一項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。二、違反第十二條至第十四條規定之一，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，或違反第二十三條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。」「前項各款情形之一，經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。」

水土保持計畫審核監督辦法第 1 條規定：「本辦法依水土保持法（以下簡稱本法）第十二條第四項及第十四條之一第二項規定訂定之。」第 4 條規定：「水土保持義務人有下列情形之一，免擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書送請主管機關審核：一、實施農業經營所需之開挖植穴、中耕除草等作業。二、經營農場或其他農業經營需要修築園內道或作業道，路基寬度在二·五公尺以下且長度在一百公尺以下者。三、其他因農業經營需要，依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護者。前項第二款及第三款行為，仍應向當地主管機關或中央主管機關所屬水土保持機關申請同意後始得施工，並接受監督與指導。」

水土保持技術規範第 1 條規定：「本規範依水土保持法（以下簡稱本法）第八條第二項規定訂定之。」第 61 條規定：「植生工程檢查方法如下：一、……地被植物栽植施工後並經維護管理之覆蓋率應達百分之八十以上。……四、山坡地違規使用，經主管機關處分並限期恢復裸露地植生之地區，其恢復植生之認定，依本條前三款之規定辦理。」第 88 條第 1 項規定：「開挖整地係指為開發目的，而對原地形採取挖填土石方之行為。」第 141 條規定：「因天然災害或人為活動所導致土壤裸露之坡面，應儘速敷蓋，適時植生，以防止土壤流失或淺層崩塌。」

法務部 102 年 2 月 4 日法律字第 10203501280 號函釋：「……說明：……三、復按行政

罰法第 14 條第 1 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。』所稱『故意共同實施』，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果係由 2 以上行為人故意共同完成者而言，故主觀上以行為人出於故意為必要，即主觀上有互相利用他方行為作為己用之意；客觀上須有共同實施之行為，即義務主體與義務主體以外之第三人外部之共同完成違反行政法上義務行為……方足當之。……」

行政院農業委員會（下稱農委會）104年7月10日農授水保字第1041862383號函釋：「  
主

旨：水土保持處理與維護義務認定之處理原則……。說明：……二、有實際經營或  
使用行為：依水土保持法第4條、第8條及第12條規定，由該土地之經營人、使用人或所  
有人實施水土保持處理與維護。……」

106年9月15日農水保字第1061858300號令釋：「核釋違反水土保持法第八條、第十二  
條

規定，得通知限期改正處理原則如下：一、違反第八條規定：（一）違反第八條第一項  
第二款規定者，……（二）違反第八條第一項其他款次規定者，依第三十三條第一項  
第一款規定處罰，並得依第三十三條第二項規定通知限期改正，屆期仍不改正，按次分  
別處罰，至改正為止。……」

臺北市政府處理違反水土保持法事件統一裁罰基準第3點規定：「處理違反水土保持法  
事件，統一裁罰基準如下表：（節錄）

單位：新臺幣

項次	3	4
違反事件	未依第12條至第14條規定之一，擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者。	違反第8條第1項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，或違反第22條第1項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。
法條依據	第12條第1項、第33條第1項。	第8條第1項、第22條第1項、第33條第1項、第33條第2項。
法定罰鍰 額度或其 他處罰	處6萬元以上30萬元以下罰鍰，並要求依第8條規定實施水土保持之處理與維護。	處6萬元以上30萬元以下罰鍰並要求限期改正。
統一裁罰 基準	依違規面積大小及違規次數多寡，處以罰鍰；其罰鍰基準詳如罰鍰處分基準表（附表）。	依違規面積大小及違規次數多寡，處以罰鍰，其罰鍰基準詳如罰鍰處分基準表（附表）。

」

第5點規定：「第三點所列統一裁罰基準，如因情節特殊而有加重或減輕之必要者，本府得於裁處書內敘明理由，於法定罰鍰額度內處罰，不受前開統一裁罰基準之限制。」

（附表）：罰鍰處分基準表 單位：違規面積：平方公尺／罰鍰金額：新臺幣（節略）

違規面積	500以下(含)
違規次數	
第1次(原處分)	6萬

臺北市政府 104 年 8 月 18 日府工地字第 10431665201 號公告：「主旨：公告『水土保持法』……

……有關本府權限，委任本府工務局及其所屬大地工程處辦理，並自公告之日起生效。……公告事項：……二、下列事項，委任本府工務局大地工程處辦理：（一）水土保持計畫……之審查、准駁、廢止、變更相關事項（水土保持法第 12 條……）。……（三）違反水土保持法及山坡地保育利用條例相關處分及後續處理事項（水土保持法第 22 條至第 24 條、第 33 條、第 35 條、第 36 條；山坡地保育利用條例第 25 條）……

…。」

二、本件訴願理由略以：訴願人前雖因違反水土保持法事件，經原處分機關處罰鍰並代履行，然訴願人未有原處分所述於系爭土地為開挖整地填土之行為，亦無設置混凝土塊駁坎等行為，遑論有屢次違規情事，原處分機關在未查明實際行為人等事實，亦未賦與訴願人陳述意見之機會下，妄對訴願人為裁罰，有違依法行政原則。請撤銷原處分。

三、查本件原處分機關查認系爭土地有未經申請遭開挖整地、填土、設置混凝土塊駁坎等違反水土保持法第 8 條第 1 項第 5 款及第 12 條第 1 項第 4 款等規定之情事，違規面積約 59 平方

公尺，有卷附原處分機關 107 年 12 月 7 日、12 月 19 日會勘紀錄及現場採證照片等影本可稽

；依原處分機關審認訴願人與案外人○○○故意共同違反上開規定，且訴願人前已有違反水土保持法，並經原處分機關代履行之紀錄，其為系爭土地所有人即水土保持法第 4 條所定水土保持義務人，負有實施水土保持處理與維護之義務，原處分機關乃依同法第 23 條第 2 項、第 33 條第 1 項第 2 款及第 2 項等規定，裁處訴願人 10 萬元罰鍰並命限期依水土

保持技術規範實施水土保持之處理與維護改正等，固非無據。

四、惟查訴願人主張其無於系爭土地開挖整地填土、設置混凝土塊駁坎等行為，遑論有屢次違規情事，原處分機關未給予其陳述意見之機會，有違依法行政原則云云。經查：

（一）按土地之經營或使用，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，為水土保持義務人；次按於山坡地開挖整地等使用行為，應依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護；另按水土保持義務人於山坡地內從事開挖整地等行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定；違者，除處 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰外，主管機關應令其停工，並自第 1 次處罰之日起 2 年內，暫停該地之開發申請；經限期改正而不改正者，按次分別處罰，至改正為止；揆諸水土保持法第 4 條、第 8 條第

1 項第 5 款、第 12 條第 1 項第 4 款、第 23 條第 2 項、第 33 條第 1 項及第 2 項等規定自明。再

按水土保持技術規範第 88 條第 1 項規定，開挖整地係指為開發目的，而對原地形採取挖填土石方之行為。

(二) 查原處分機關就訴願人前因違反水土保持法事件，分別於 105 年 11 月 25 日及 11 月 26 日

在系爭土地之○○、○○地號等 2 筆土地執行代為履行水土保持處理，現場進行修築緩坡、搬移現場巨石、太空包、碎石塊及鋪排植生土袋包、敷蓋稻草蓆等行為，施作完成已恢復緩坡之坡面，並有系爭土地 105 年 11 月 25 日、26 日代為履行水土保持處理執行紀錄及現場照片等影本在卷可憑；經查，依原處分機關 107 年 12 月 7 日、12 月 19 日

會勘紀錄及現場採證照片等影本所示，系爭土地確有未經申請，擅自開挖整地、填土、設置混凝土塊駁坎等情事，臺北市水土保持服務團技師並於 107 年 12 月 19 日會勘時表示，後續應有必要之水土保持處理，建議拆、清除違規工作物（包含混凝土塊，塊石及回填土石）、恢復原地形，以維坡地安全等語；另依派出所對系爭土地現場施工人員○○○之調查筆錄及○○○出具之事實說明書等影本記載，其等均表示係依業主○先生指示及指揮管理於現場進行開挖施工作業；復據原處分機關於 108 年 1 月 18 日會同案外人○○○及相關單位至系爭土地現場會勘複查後續改善情形之會勘紀錄影本所載，案外人○○○表示現場原為可種植的平坦處，是被不明人士私自闢路，故其僱工將現場恢復成以前舊有狀態，如要求其恢復成原來有斜度之通路，其不同意等語。據此，案外人○○○既自承其僱工於系爭土地為開挖、施工等行為，並於其另案提起訴願之訴願書中自承系爭土地之混凝土塊駁坎為其所設置，且比對系爭土地 105 年 11 月 26 日代履行施作後之現場照片及原處分機關 107 年 12 月 19 日現場採證照片，系爭土地確有水土保持技術規範第 88 條第 1 項所定挖填土石方之開挖整地情事；是原處分機關審認案外人○○○有於系爭土地開挖整地、填土、設置混凝土塊駁坎之行為，屬水土保持法第 4 條所定土地使用人即水土保持義務人，其未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，且未擬具水土保持計畫送請主管機關核定而擅自為之，亦無前揭水土保持計畫審核監督辦法第 4 條第 1 項所定免擬具水土保持計畫送核定之事由；則案外人○○○為系爭土地之使用人，其有違反水土保持法第 8 條第 1 項第 5 款及第 12 條第

1

項第 4 款等規定之事實，應可認定。

(三) 復依前揭農委會 104 年 7 月 10 日函釋意旨，山坡地有實際經營或使用行為，依水土保持法第 4 條、第 8 條及第 12 條規定，由該土地之經營人、使用人或所有人實施水土保持處

理與維護；則依水土保持法第 4 條、第 8 條第 1 項第 5 款規定及上開函釋意旨，山坡地所

有權人就土地之使用行為，負有依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護之義務。是以，本件縱無具體事證認定訴願人為系爭土地開挖整地、填土、設置混凝土塊駁坎之行為人，而難謂訴願人有未擬具水土保持計畫送請主管機關核定、擅自為開挖整地之違反水土保持法第 12 條第 1 項第 4 款規定之情事。然查，上開違規行為發生之際，訴願人既為系爭土地之所有權人，其即為系爭土地之水土保持義務人（系爭土地中○○地號土地於 107 年 12 月 27 日所有權移轉登記予案外人○○○；其餘 5 筆土地於

108

年 2 月 11 日所有權移轉登記予案外人○○○），就案外人○○○於系爭土地開挖整地、填土、設置混凝土塊駁坎等違規使用行為，本負有依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護之法定義務，卻於原處分機關數次通知現場會勘及檢送會勘紀錄後，仍未依法進行水土保持之處理與維護，有原處分機關 107 年 12 月 13 日北市工地審字第

107

6019626 號函及所附 107 年 12 月 7 日會勘紀錄、107 年 12 月 12 日北市工地審字第 1076019

65622 號開會通知單、107 年 12 月 27 日北市工地審字第 1076020668 號函及所附 107 年 12

月 19 日會勘紀錄等影本在卷可憑；則訴願人有違反水土保持法第 8 條第 1 項第 5 款規定

之事實，堪予認定。

(四) 再按行政罰法第 18 條第 1 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」依原處分機關之訴願答辯書理由三記載略以，訴願人前因違反水土保持法事件，經原處分機關於 105 年 11 月 25 日、26 日在系爭土地之○○、○○地號等 2 筆土地執行代履行

水土保持處理，有原處分機關 105 年 11 月 25 日、26 日代為履行水土保持處理執行紀錄及現場照片等影本附卷可稽；且訴願人經原處分機關於 107 年 12 月間多次通知其現場會勘系爭土地疑似開挖整地及檢送會勘紀錄後，仍未依法進行水土保持之處理與維護，已如前述；是原處分機關考量訴願人未盡土地所有人應負之水土保持責任，審酌訴願人違反行政法上義務行為應受責難程度等情，乃依前揭裁罰基準第 5 點規定，於水土保持法第 33 條第 1 項所定法定罰鍰額度內，裁罰訴願人 10 萬元罰鍰，難謂於法有違。又查本件訴願人有上述未依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護之違規事實

，客觀上明白足以確認，依行政罰法第 42 條第 6 款規定：「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：……六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。」原處分機關縱未給予訴願人陳述意見之機會，亦難謂有程序違法之情形。訴願主張，不足採據。準此，本件原處分機關除以訴願人未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，違反水土保持法第 8 條第 1 項第 5 款規定，依同法第 33 條第 1 項第 2 款、第 2 項等規定為裁處外，卻同時以訴願人未擬具

水

土保持計畫送請主管機關核定，違反水土保持法第 12 條第 1 項第 4 款規定，與案外人○○○係共同行為人為由而為本件裁罰，此部分理由雖有不當，惟與訴願人違反水土保持法第 8 條第 1 項第 5 款規定應依法裁罰之結果並無二致。從而，依訴願法第 79 條第 2 項

規定：「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」原處分關於處訴願人 10 萬元罰鍰，並命限期改正事項部分，應予維持。

(五) 再查，本件原處分機關審認訴願人及案外人○○○未擬具水土保持計畫送請主管機關核定，擅自於系爭土地開挖整地、填土、設置混凝土塊駁坎，亦未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，違反水土保持法第 8 條第 1 項第 5 款及第 12 條第 1 項

第 4

款規定，乃對其等 2 人分別裁罰；另據原處分機關之訴願答辯書理由三記載，原處分機關係認定訴願人與案外人○○○係故意共同實施違反行政法上義務之行為，乃依行政罰法第 14 條及上開水土保持法規定為本件裁罰。然查行政罰法第 14 條第 1 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。」其立法理由：本條係行政法上共同違法之規定，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，此因行政罰之不法內涵及非難評價不若刑罰，且為避免實務不易區分導致行政機關裁罰時徒生困擾之故。所謂「故意共同實施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果係由 2 以上行為人故意共同完成者而言；故主觀上須有互相利用他方行為作為己用之意，客觀上須有共同實施違反行政法上義務之行為；有前揭法務部 102 年 2 月 4 日函釋意旨可參。經查，本件依案外人○○○另案提起訴願之訴願書及訴願人之訴願書記載，其等 2 人均表示訴願人無於系爭土地違規開挖整地、填土、設置混凝土塊駁坎之行為，且依派出所對系爭土地現場施工人員○○○之調查筆錄及○○○出具之事實說明書等影本記載，其等表示係依業主○先生指示及指揮管理於現場進行開挖施工作業等語，並未提及訴願人有參與指示或指揮管理其等為開挖整地等施工行為；再者，原處分機關之訴願答辯書雖以案外人○○○於 108 年 1 月 18 日系爭土地現場會勘時，表示訴願人知悉僱工事宜並說由案外人○○○處理等語，作為認定訴願人為共同行

為人之理由；惟依上開行政罰法第 14 條第 1 項規定及法務部函釋意旨，縱訴願人知悉案外人○○○有於系爭土地為開挖整地等違規行為，原處分機關仍須證明訴願人客觀上有與案外人○○○共同實施開挖整地等行為及其主觀上有利用他方行為作為己用之故意，始有行政罰法第 14 條第 1 項規定之適用。準此，本件依原處分機關之訴願答辯書及附件資料所示，尚難據此推論訴願人有於系爭土地開挖整地、填土、設置混凝土塊駁坎，或訴願人有與案外人○○○共同實施上述違規行為，則原處分機關僅以訴願人知悉上情並說由違規行為人○○○處理，即審認訴願人與案外人○○○故意共同實施違反行政法上義務之行為，尚嫌率斷，是訴願人究有無故意共同實施系爭違反行政法上義務之行為，遍查全卷，並無相關資料或說明可供審究，有再予查明釐清之必要。是原處分機關審認訴願人違反水土保持法第 12 條第 1 項第 4 款所定未擬具水土保持計畫送請主管機關核定而擅自從事開挖整地等行為，乃依水土保持法第 23 條第 2 項規定，自原處分送達日起 2 年內暫停系爭土地之開發申請部分，即有違誤。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分關於自原處分送達日起 2 年內暫停系爭土地之開發申請部分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。

五、綜上論結，本件訴願為部分無理由，部分為有理由，依訴願法第 79 條第 1 項、第 2 項及第 81 條，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 袁秀慧  
委員 張慕貞  
委員 范文清  
委員 王韻茹  
委員 吳秦雯  
委員 王曼萍  
委員 陳愛娥  
委員 盛子龍  
委員 劉昌坪  
委員 范秀羽

中華民國 108 年 4 月 30 日

如只對本決定罰鍰部分不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。（臺灣臺北地方法院行政訴訟庭地址：新北市新店區中興路 1 段 248 號）如對本決定訴願駁回部分不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）