

裁判字號：臺中高等行政法院 99 年度簡字第 10 號 行政判決

裁判日期：民國 99 年 10 月 18 日

案由摘要：飲用水管理條例事件

臺中高等行政法院判決

99 年度簡字第 10 號

原 告 周家信

被 告 苗栗縣政府

代 表 人 劉政鴻

訴訟代理人 謝秋香

王鳳卿

上列當事人間因飲用水管理條例事件，原告不服行政院環境保護署中華民國 98 年 11 月 20 日環署訴字第 0980067761 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告所有位於苗栗縣頭屋鄉（鳴鳳村）○○○段 366-8 地號私有土地（使用編定別：山坡地保育區農牧用地，下稱系爭土地），前因改善或維護既有道路需要，於民國（下同）97 年 3 月 4 日填具「簡易水土保持申報書」報請被告機關核定，並經被告機關同意在案，原告乃分別於 97 年 4 月 9 日、98 年 3 月 22 日填具「簡易水土保持申報書開工報告」及「簡易水土保持申報書完工報告」陳報被告機關，嗣被告機關農業處派員會同頭屋鄉公所人員於 98 年 4 月 1 日前往勘查，發現原告有未依被告機關核定之簡易水土保持計畫施作情事，被告機關環境保護局（下稱苗栗縣環保局）復於 98 年 4 月 28 日派員前往稽查，確認原告於「明德水庫飲用水水源水質保護區」內進行道路開發，且未報經被告機關核准，核認違反水土保持法第 23 條第 1 項及飲用水管理條例第 5 條第 1 項、第 5 條第 2 項第 11 款（裁處書誤載為第 5 條第 11 項）規定，由被告機關從一重依飲用水管理條例第 20 條規定裁處新臺幣（下同）10

萬元罰鍰。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) 原告所有系爭土地，為山坡地保育區農牧用地，因砍伐除草作農業使用之須，於 96 年 12 月 14 日向被告機關申請實施改善或維護既有道路簡易水土保持，經 97 年 1 月 3 日會勘後，於 97 年 1 月 9 日通知原告因未能充分說明施作地點及範圍，清除雜草後再重會勘，嗣後於 97 年 3 月 4 日再提出申請，經被告機關 97 年 3 月 14 日會勘後，原告現場指界及報備砍伐除草，當時被告機關所屬水土保持科告知原告農牧用地砍伐及除草免申請，只要申請改善原道路封閉部分，並指示面積，嗣於 97 年 3 月 25 日通知原告繳交山坡地開發利用 275 平方公尺回饋金 2,970 元，97 年 4 月 2 日原告以支票繳交回饋金，於 97 年 4 月 7 日被告機關同意並核定，原告於 97 年 4 月 9 日申報開工，並經被告機關 97 年 4 月 14 日核准開工，因故無法於原預定完工日動工，97 年 9 月 26 日申請展延，97 年 10 月 15 日函核准第一次展延，於 98 年 3 月 22 日原告申報完工，被告機關所屬水土保持科 98 年 4 月 1 日完工會勘將系爭上半段部分（除草處、原平台及原既有道路）視以未依核定計畫實施水土保持之處理與維護，並於現場告知原告若有疑慮可提證陳述意見或陳情，原告對於該項完工會勘認定有所異議，提出未施作前照片等證據，於 98 年 4 月 6 日提出陳情，被告機關所屬水土保持科於 98 年 4 月 23 日惡意將本件移由苗栗縣環保局以飲用水管理條例處分，再於 98 年 5 月 13 日府農水字第 0980078873 號函答覆不予以爭議部分做確認，仍以完工會勘為內容答覆原告，顯然於完工會勘時惡意欺騙原告，以未必受罰可提證陳述及現場要求被告簽名，其陪同會勘之承辦人員為剛報到之新進人員，對本件始末狀況根本未知；苗栗縣環保局 98 年 4 月 28 日上午電話通知原告至現場會勘，竟說本件處罰金額不多，繳罰款趕快結案云云。被告機關雖以 98 年 5 月 1 日環水字第 0980011415 函通知原告陳述意見，然對於原告 98 年 5 月 7 日陳述之意見並不予採納，又未對其保護區線圖與公告不符及

實際狀況查察，逕以 98 年 5 月 25 日府環水字第 0987800947 號以飲用水管理條例處 10 萬元罰款。

- (二) 原告所有系爭土地，與鄰地界線以嶺線為界雙方地主並無爭議（因山坡地受限，地政事務所難以鑑界），且嶺線以北與○○段 725-1 號為鄰，本地形往南海拔越低，其水流流向南端沿山溝流向後龍溪，非流向北端之明德水庫集水區或支流，現場嶺線明確，且整個地形地貌皆未改變，況查被告機關 87 年 9 月 15 日 87 府環二字第 8708000431 號飲用水水源水質保護區公告，依據：飲用水管理條例第 5 條第 4 項，飲用水水源水質保護區之範圍及飲用水取水口之一定距離，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關核定後公告之。公告事項 保護區範圍(一)如附圖（二萬五千分之一比例地形範圍圖存於公告單位及相關鄉鎮市公所備查閱）；可證明保護區公告與圖資乃為被告機關所擬訂，被告機關以公告及圖資為中央主管機關所核定，將錯誤推給中央，顯有推諉。又公告事項 之保護區範圍(二)劃定摘要：明德水庫飲用水水源水質保護區劃定原則，為明德水庫大壩以上集水區嶺線內所涵蓋地區。又 96 年 6 月苗栗縣環境保護計畫第二章背景與問題分析第三節環境敏感區域與問題分析 資源生產敏感區(一)水庫集水區：水庫集水區係指大壩（含離槽水庫）上游全流域面積，而水庫滿水位水平距離 15 公尺至 50 公尺範圍內設置保護帶，必要時得依法限制使用。訴願決定書理由一亦載明：「明德水庫大壩以上集水區嶺線內所涵蓋地區」為明德水庫飲用水水源水質保護區。苗栗縣環保局 98 年 4 月 28 日上午電話通知原告至現場會勘，以 GPS 定位套保護區帶圖判為保護區，未依實際地形點判之，公告與 GPS 圖不符，已悖行政原則與環境保護計畫，顯然已發生重大明顯瑕疵。訴願決定機關亦明知大壩以上集水區嶺線內所涵蓋地區，竟然未予慎審，援用被告答辯駁回訴願，顯然有所矛盾；另苗栗縣環保局援用水土保持科之紀錄，加上 GPS 定位認定原告違反飲用水管理條例，顯然裁罰不當。本件地形依公告原則及環境保護計畫根本不屬於保護區之範圍，其 GIS 圖已

超過公告所制定範圍，被告機關皆知保護區為大壩以上集水區嶺線內所涵蓋地區，未檢討修正圖資與公告不符部分，竟推以行政院環保署、臺灣省政府及 ArcView GIS 管理系統等，所定位之為線內就開罰，顯然有違公告及行政命令。另經原告向行政院環保署查證案號 10A01902 號：保護區邊緣地區，應以實地現勘，而非被告機關稱之 GPS 定位為保護區線內就為保護區。98 年 12 月 14 日局長信箱案號 098122，答覆(2)：「目前全球 GPS 定位的精準度平均誤差在 15 公尺左右。」GIS 乃屬於輔助定位功能，應依實際位置地形判定，而非定位於線內就直接開罰，況且 87 年是以 2 萬 5 千分之一地形圖以粗之簽字筆所劃定保護區線，其地形圖為被告稱之為地政處所提供，再套入 ArcView GIS 管理系統，苗栗縣政府屬環保局 98 年 12 月 14 日局長信箱案號 098122，答覆(1)：「本系統套繪之圖資係由環保局發文請本縣地政處提供之縣轄內水源水質保護區內所屬地段，飲用水水源水質保護區範圍劃定則由環保署提供圖資，建置的標準是依據地理圖層的比例所定。」據查地政處根本無提供地形圖等相關資料，且地政單位指出，現今科技，地形圖套用地籍圖仍有誤差應屬參考用，正確應以地測為主，其行政院環保署信箱 98 年 12 月 11 日案號 09A08510 號答覆說明也載明其系統誤差狀況，該圖資年代久遠，加以當時技術背景因素，一小小偏差誤差數十至百公尺，及在劃定保護區線根本是紙上作業，未實地查核，與實際狀況及公告內容發生落差等不符之情，且公告乃為黑箱作業，根本沒有通知當時土地所有權人。內政部國土測繪中心指出：測圖精度、套圖時坐標轉換之方法及所依據之控制點精度等，不同圖資、不同地區均可能產生不同的精度。被告機關人員皆知 GPS 定位有誤差，竟以圖資誤差認定原告為保護區，顯對原告有過嚴苛，另行政院環保署監資處第四科環境資訊亦稱地形層圖套地籍圖等，應各座標方式不同，加上測量當時幾何誤差等，然產生與現況之誤差。苗栗縣政府環保局會勘時，乃以經緯測量電子表測經緯度，再查其 X Y 座標，套入 ArcView GIS 系統，過程中其誤差系不

爭，另原告向經濟部標準檢驗局查詢：車用或攜帶式且具接受收功能之全球衛星定位系統（GPS）接收器已自 98 年 7 月 1 日起實施檢驗，苗栗縣環保局所委託之科技公司，系統設備及接收衛星器未經經常校正及檢驗認證，其系統、機器之精準率及合法性即有所疑慮。本件系爭土地根本非保護區之嶺線內，環保署所建制 ArcView GIS 管理系統之保護區線圖，已發生重大明顯之瑕疵，損害人民利益，難令人民信服。

- （三）本件爭議處之狀況為除草（除草前後上坡之上、下各有一條小路）、原平台（95 年遭山老鼠偷開挖平台）及既有道路（95 年遭偷開挖後路口封閉部分，即申請改善既有道路處），非被告機關水土保持科及環保局所認定為未依核定計畫實施水土保持之處理與維護，及未依主管機關同意開發道路；依水土保持計畫審核監督辦法第 4 條明定，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：實施農業經營所需之開挖植穴、中耕除草等作業。況且申請簡易水土保持會勘時，皆一併有向水保人員報備，是被告機關所屬水土保持科稱之農牧用地砍伐及除草免申請，只申請改善苗 22 線銜接下方道路轉彎前部分及上方電線桿旁路口封閉處，且申請長寬度也是水保人員所指示原告提出申請而填寫，根本沒有如被告機關完工會勘所稱之未依核定計畫實施水土保持之處理與維護，及未依主管機關同意開發道路等違規行為，完工時卻以開挖及超挖為由處分，苗栗縣環保局會勘紀錄皆有載明原告提出異議及簽名；又本件被告機關認定除草處、平台及既有道路皆為挖掘處以尺量共長 227 公尺，寬 2-3 公尺，未依主管機關同意開發道路等違規行為，並逕以申請為長 30 公尺、寬 3 公尺及下方長 25 公尺、寬 2 公尺，認定未依計畫施作，本件申請時被告機關所屬水土保持科以 275 平方公尺向原告收取回饋金 2,970 元，有違規定，若以長 30 公尺、寬 3 公尺及下方長 25 公尺、寬 2 公尺，應是 140 平方公尺而非 275 平方公尺，是趁機敲詐原告，於完工會勘時欺騙原告有疑慮可提出證據陳述其會勘紀錄簽名

乃為指界之確認等云云，卻以未依計畫施作移轉苗栗縣環保局處罰，拖延後再答覆陳情，訴願時仍辯原告開挖，為求績效不當認定二度敲詐；訴願決定機關未查察錯誤，竟以無礙本件認定為由，駁回訴願，容有誤解。再者原告於申請簡易水土保持過程中，被告機關所屬水土保持科未盡職務彙整環保局共同會勘及審查意見皆無此程序，至完工後卻由被告機關環保局裁罰；且該現場近年來發生過相當多案件：93 年被偷開挖倒垃圾及 95 年被偷開挖竊鄰地七里香，平台及既有道路 93 年早就存在，並非新開發，有檢附照片為證，該證明為原有道路及狀況之證明，被告機關卻答辯與本件無關，且 95 年案件發生時被告機關會勘僅以目測及拍照比對 93 年照片，認定為既有道路除草，於本件申報完工卻認定為施作新挖，同地狀態不同時間竟有不同之裁量，裁量標準顯然不公，難令原告信服，涉嫌收取偷挖者利益。據原告查證其 95 年偷開挖乃與苗栗縣環保局 97 年 12 月 31 日府環字第 0977802598 號處罰之關係人及內幕有相關聯：○○段 725-1 號林業用地 97 年 5 月 1 日李禮坤提出申請砍伐，被告 97 年 6 月 27 日府農林字第 0970094820 號函採運許可證在案，當時核准時業務單位未盡職查詢該地號於 97 年 1 月 3 日涉嫌違反水土保持法部分為擅自開闢道路長約 295 公尺，寬約 3 公尺，面積約 0.0885 公頃，及 97 年 1 月 30 日在苗栗縣頭屋鄉○○村查獲傅明光、張媽容、徐仁豪等 5 嫌盜挖七里香（苗地院 97 立偵 482 號），竟能准予發給砍伐證；當時被告機關登錄該案聯絡人為黃兆應，竟查獲其違規變改為李禮坤，涉嫌包庇山老鼠，逃避責任。又該行為人需經原告土地經過，被告機關卻未要求申請人提供通行同意書或相關文件竟予核發許可，顯然發生行政程序違失及涉及弊端；及 97 年 11 月 6 日查獲擅自開闢道路長逾 400 公尺，寬約 2.5-3.5 公尺，及未依林產物伐採查驗規則第 5 條第 1 項規定申請查驗放行；於 97 年 11 月 18 日被告府農林字第 0970177565 號函撤銷採運許可證及要求申請人停止砍伐並補行造林在案；其仍繼續採運，於 97 年 12 月 1 日苗栗縣警察局苗栗分局查獲非法砍伐，並錄案函送被告機關辦

理，林務課於 97 年 12 月 16 日府農水字第 0970193743 號函移請苗栗縣環保局依據飲用水管理條例依規卓處。其鄰地違規 2 次，被告機關只罰 1 次顯然有包庇及轉假原告之疑。且本件被告機關所屬林務科、水保科、環保局及苗栗縣警察局苗栗分局皆有資料可詢及皆知其○○段 725-1 號須經原告之土地，裝載之七里香之大型吊車停放置原告土地之平台上，大眾皆知毋庸舉證，被告機關相關單位為逃避失職弊端責，故以亂罰，皆辯與本件無關，顯然逃避推諉其包庇責任。又依複丈成果圖中 D 所在部分，鄰地自行開挖，非原告所為，其他部分為以前既有道路，原告並未開到挖鄰地範圍，鄰地跨嶺線之北端○○段 725-1 號，苗栗縣環保局 97 年 12 月 31 日府環字第 0977802598 號處罰有案，該行為人作業進出乃經由原告土地接苗 22 線，不應以鄰地違規視同本件亦屬違規，冤罰原告；且原告在申請範圍內不改變地形地貌上已減少開挖面積及土方，及就現有狀況除草，被告機關認定標準不一，有失公正性，顯有嚴重瑕疵，損害原告利益。

- (四) 另查 96 年 8 月 2 日行政院農業委員會解釋函農授水保字第 0961856300 號函說明二：旨揭「改善或維護既有道路」，係指在未改變路線及拓寬路基下，從事邊坡穩定或排水系統等之改善或維護；至於，純屬既有道路之鋪面改善或維護，非屬水土保持法第 12 條第 1 項第 3 款所稱之「修建道路」，無需擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書。顯然申請時本件被告機關有所誤導，其完工會勘再度不當處罰，本件實為原既有面貌除草及砍伐，無拓寬或邊坡或排水系統之施作，被告機關裁量過當。另查證依被告機關水土保持計畫審核及實施作業流程圖，完工檢查後檢查不合格者，限期改正；且水土保持法第 14-1 條第 2 項依第 12 條規定擬具之水土保持計畫、水土保持規劃書或簡易水土保持申報書，其內容、申請程序、審核程序、實施監督、水土保持施工許可證之發給與廢止、核定施工之期限、開工之申報、完工之申報、完工證明書之發給及水土保持計畫之變更等事項之辦法，由中央主管機關定之。另水土保持計畫

審核監督辦法第 33 條主管機關應於水土保持義務人申報完工之日起三十日內，會同目的事業主管機關實施檢查。檢查不合格者，應通知限期改正。檢查合格者，由主管機關發給水土保持完工證明書，並退還已繳之水土保持保證金。以簡易水土保持申報書替代水土保持計畫者，經主管機關實施完工檢查合格，得免核發水土保持完工證明書。故完工檢查檢查不合格應限期改正，而非以直接違反水保法第 33 條轉環保局開罰，且簡易水土保持完工免核發水土保持完工證明書，應屬輔導案件，且本件並非非法開挖，縱容完工認定上有爭議，應給予輔導更正，無論是否申請均予處罰，裁量標準難令人信服。又經原告查被告機關以山坡地保育利用條例第 33 條處理山坡地保育利用管理之查報與取締工作，確有績效者，及違規使用山坡地經處罰有案者之舉發人，由主管機關給與獎金。以及水土保持法施行細則第 39 條第 2 項執行水土保持之處理與維護或從事查報、制止及取締之機關或其人員，著有績效，或舉發違反本法相關規定及違規使用山坡地，經處罰有案之舉發人，由主管機關給予獎勵或獎金。本件被告機關疑有為求績效及獎金不當裁罰，顯無理由。本件系爭土地確實非於公告範圍內，且皆依規定申請、施作及申報完工，並無違規之情，顯然被告機關所屬兩單位為績效任意處分，訴願決定機關官官相護，對山坡地經營及依法自行申請之農平民而言已產生嚴重利益損害。被告機關處以高額罰款，卻認定標準不一，無理開罰，會勘時所述及做法認定欺瞞原告，顯已違法等情，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

- (一) 原告前於 96 年 12 月 14 日申請簡易水土保持，被告機關所屬農業局通知原告於 97 年 1 月 3 日會勘，並於 97 年 1 月 9 日檢送會勘紀錄。嗣原告於 97 年 3 月 4 日申請簡易水土保持，項目為「改善或維護道路」，經被告機關所屬農業局 97 年 3 月 25 日函文原告應繳山坡地開發利用回饋金 2,970 元，並於 97 年 4 月 7 日函文原告，其所有之系爭土地，實施改善或維護既有道路簡易水土保持乙案，原則同意，並請依說明事

項辦理。嗣後原告於 98 年 3 月 22 日提簡易水土保持申報書完工報告。經被告機關所屬農業局 98 年 4 月 1 日上午 9 時勘查，勘查結論為：「經會同水土保持義務人周家信君進行頭屋鄉○○○段 366-8 地號土地簡易水土保持完工申報現場勘查。據水土保持義務人周君陳述下邊坡（54 號電線桿）申請路長 25m 寬 2m，並銜接原有道路上邊坡（53 號電線桿）路長 30m 路寬長 3m。經現場會同水土保持義務人現場測量下邊坡長 16.5m 寬 2.6m 至 3m，上邊坡長約 227m 寬 2m 至 3m，並經水土保持義務人指界確定。請水土保持義務人停止一切開發利用行為，並持續實施水土保持處理與維護及實施必要之臨時防災措施，若時間內致生水土流失，將依規移送至地檢署偵辦。」被告機關所屬農業局 98 年 4 月 2 日公文會辦苗栗縣環保局，案情摘要：「依據本府 98 年 4 月 1 日加強山坡地保育利用管理現場會勘紀錄辦理。」

本案經現場勘查有未依本府所核定之簡易水土保持申報書件施作，擅自開闢道路，有關本案是否屬於明德水庫水源水質保護區？是否有違反貴管權責，請貴管會示卓見。」經苗栗縣環保局簽見：「依據檢附資料申請地點頭屋鄉○○○段 366-8 地號 1 筆（部分）土地，經查位於本局 87 年 9 月 15 日公告明德水庫飲用水源水質保護區內，本案若經本府主管機關農業處認定為未經申請擅自開闢道路之情事，依據飲用水管理條例第 5 條第 1 項之規定，並依同法第 20 條之規定，可處行政罰鍰 10 至 100 萬元。另本案前經鈞府於 97 年 4 月 14 日府農水字第 0970053760 號函核定之簡易水土保持施作案，是否涉及違規仍請貴處查明。」嗣經被告機關農業處 98 年 4 月 23 日號函文苗栗縣環保局：「說明旨案，經本府 98 年 4 月 1 日會同相關人員至現場勘查，確已違反水土保持法及飲用水管理條例之規定，再依行政罰法第 24 條規定一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處，但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。本案爰請貴局依規卓處。」苗栗縣環保局乃於 98 年 4 月 28 日會同原告現場勘查系爭土地，衛星定位以 GPS 定座標 X239087、Y2718173，並經原

告確定違規系爭土地位於被告機關公告明德水庫飲用水水源水質保護區內，原告未經主管機關同意擅自開發道路，違反飲用水管理條例第 5 條第 1 項之規定，爰依同條例第 20 條規定處罰 10 萬元整，並通知禁止污染水源水質之行為，並無違法或不當。

- (二) 原告主張 96 年 6 月苗栗縣環境保護計畫第二章第一項水庫集水區：水庫集水區係指大霸（含離槽水庫）上游全流域面積，而水庫滿水位距離 15 公尺至 50 公尺範圍內設置保護帶，必要時得依法限制使用云云，經查原告所述 96 年 6 月苗栗縣環境保護計畫第二章第一項，無此說明。又原告主張：環保局 98 年 4 月 28 日上午電話通知原告至現場會勘，以 GPS 定位套保護區帶圖判為保護，未依實際地形、公告原則與圖不符云云，然查苗栗縣環保局依據環保署 87 年 8 月 17 日署環水字第 0055334 號函及臺灣省政府 87 年 8 月 25 日 87 府環 5 字第 75321 函通知審查核定「飲用水水源水質保護區範圍」依據飲用水管理條例第 5 條第 4 項之規定，於 87 年 9 月 15 日公告苗栗縣永和山水庫、田美、明德水庫、鯉魚潭水庫等四處飲用水水源水質保護區，苗栗縣環保局飲用水管理系統 GIS 保護區界圖，依據環保署所建制 ArcView GIS 管理系統，核定之苗栗縣永和山水庫、田美、明德水庫、鯉魚潭水庫等四處飲用水水源水質保護區界線圖。本件於 98 年 4 月 28 日經苗栗縣環保局派員會同原告現場定座標，並經原告指界確定無誤，該地區屬於明德水庫飲用水水源水質保護區內，並無不符，該公告及圖均可至環保署網站查詢。
- (三) 原告另主張：本件經被告機關 98 年 4 月 23 日府農水字第 0980066417 號函轉案，且為原告依規定申報完工而水土保持科認定上系爭根本非苗栗縣環保局所查獲，其苗栗縣環保局仍援用水土保持科認定紀錄，顯然未盡職判定，援用錯誤之認定紀錄，原告皆有按規定申請且繳交 275 平方公尺 2,970 元整之回饋金，其水土保持科認定除草處、平台及既有道路皆為挖掘處共長 227 公尺，寬 2-3 公尺，以未依計畫書實施上系爭，並爭以申請長 30 公尺，寬 3 公尺及下方

長 25 公尺寬 2 公尺，認定未依計畫施作云云。然查，苗栗縣環保局為確定違規地點，於 98 年 4 月 28 日上午電話通知原告至現場會勘，並於 98 年 4 月 28 日會同原告現場勘查衛星定位以 GPS 定座標，並經原告確定違規地點系爭土地位於被告機關公告明德水庫飲用水水源水質保護區內，稽查紀錄並有「周家信君簽名」。依據原告 97 年 3 月 4 日簡易水土保持申報書「開發目的」改善或維護既有道路者、計畫面積（開挖整地面積）275 平方公尺及被告機關所屬農業局 97 年 3 月 25 日府農水字第 0970043721 號函通知原告經核算應繳交山坡地開發利用回饋金計算如下：計畫面積 275 平方公尺，乘以公告土地現值每平方公尺 180 元，乘以開發利用程度類別百分 6%，計 2,970 元整。依據山坡地開發利用回饋金繳交辦法第 5 條「本回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別，以水土保持主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持計畫申報書之計畫面積與其當期公告土地現值乘積百分之六至百分之十二計算」，就以上所述可證明被告機關所屬農業處，依規定收回饋金計 2,970 元整無誤。又依據 98 年 4 月 1 日「苗栗縣政府加強山坡地保育利用管理會勘紀錄」勘查結論及處理事項：經現場會同水土保持義務人現場測量下邊坡長 16.5m 寬 2.6m 至 3m ($16.5 \times 2.6 = 43$)，上邊坡長約 227m 寬 2m 至 3m ($227 \times 2 = 454$) 共計面積 497 平方公尺，與原告申請面積 275 平方公尺，約增加面積 222 平方公尺，並且有「周家信君」簽名確認無誤。被告機關所屬農業局於 98 年 4 月 1 日會同原告至現場勘查，所查獲之情事非僅原告所稱之清除雜草，系屬於計畫範圍外擅自新闢道路。本件未依被告機關所屬農業局所核定計畫施作，違規事實明確，並無原告所指惡意敲詐老百姓之情事，且被告機關所屬農業局亦於 97 年 4 月 7 日府農水字號函說明四函文原告「開工或施工中，倘有未能依核定計畫書內容施作之情形時，請依水土保持計畫審核監督辦法第 19 條規定辦理變更設計．．．等。」另跨嶺線之北段○○段 725-1 地號，苗栗縣環保局 97 年 12 月 31 日府環字第 0977802598 號函處罰行為人李禮坤案（系屬未先擬具水土

保持計畫書件，違反水土保持法第 23 條第 2 項及同法第 33 條第 1 項第 2 款），與本件無關。93 年被偷開挖倒垃圾及 95 年被偷挖竊樹案，亦與本件無關。

- (四) 另原告雖主張：依水土保持法第 22 條規定，山坡地超限利用者，或從事農、林、漁、牧業，未依第 10 條規定使用土地或未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正；又水土保持計畫審核監督辦法第 33 條規定，完工檢查不合格者，應通知改正云云。然查，原告開工或施工中，倘有未依核定計畫書內容施作之情形時，應依水土保持計畫審核監督辦法第 19 條規定辦理變更設計，與水土保持法第 22 條及水土保持計畫審核監督辦法第 33 條無關。原告所有系爭土地未依核定計畫施作，違反水土保持法第 23 條第 1 項及同法 33 條第 1 項第 2 款，可處 6 萬以上 30 萬以下罰鍰。又因該違規地點位於被告機關公告明德水庫飲用水水源水質保護區內，依據飲用水管理條例可處 10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，爰依據行政罰法第 24 條「一行為不二罰」及「從一重罰」之原則，被告機關所屬農業局將本件移請被告機關環保局依飲用水管裡條例之規定，處罰 10 萬元整，並通知禁止該行為，並無違誤等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點：

原告系爭行為是否同時違反水土保持法第 12 條及飲用水管理條例第 5 條第 1 項，而應依水土保持法第 23 條第 1 項、第 33 條第 1 項第 2 款及飲用水管裡條例第 20 條規定，從一重處罰。

五、經查：

- (一) 按「(第 1 項) 在飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，不得有污染水源水質之行為。(第 2 項) 前項污染水源水質之行為係指：．．．道路及運動場地之開發，未經主管機關及目的事業主管機關同意者。(第 3 項) ．．．。(第 4 項) 第一項飲用水水源水質保護區之範圍及飲用水取水口之一定距離，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關核定後公告之。其涉

及二直轄市、縣（市）以上者，由中央主管機關訂定公告之。」「違反第五條第一項規定者，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並通知禁止該行為。」飲用水管理條例第5條第1項、第2項第11款、第4項及第20條定有明文。

次按「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：從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業。探礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。修建鐵路、公路、其他道路或溝渠等。開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。」「依第十二條規定擬具之水土保持計畫、水土保持規劃書或簡易水土保持申報書，其內容、申請程序、審核程序、實施監督、水土保持施工許可證之發給與廢止、核定施工之期限、開工之申報、完工之申報、完工證明書之發給及水土保持計畫之變更等事項之辦法，由中央主管機關定之。」「未依第十二條至第十四條規定之一所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依第三十三條規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施仍不合水土保持技術規範者，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得停止使用。」「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：．．．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。」分別為水土保持法第12條第1項、第14條之1第2項、第23條第1項、第33條第1項第2款所明定。又「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」為行政罰法第24條第1項所規定。另被告機關依據飲用水管理條例第5條第4項規定於87年

9月15日以87府環二字第8708000431號公告：「主旨：公告苗栗縣永和山水庫、田美、明德水庫、鯉魚潭水庫等四處飲用水水源水質保護區。．．．公告事項：保護區範圍．．．明德水庫飲用水水源水質保護區。流域：後龍溪。劃定原則：明德水庫大壩以上集水區稜線內所涵蓋地區。劃定行政區域：部分涵蓋之鄉鎮：獅潭鄉、頭屋鄉、造橋鄉。涵蓋村里：．．．鄉名：頭屋鄉。部分涵蓋之村：明德村、鳳鳴村。．．．。管制項目：自公告日起在保護區內不得有污染水源水質之行為。前項污染水源水質之行為係指：．．．道路及運動場地之開發，未經主管機關及目的事業主管機關同意者。」

- (二) 本件原告所有位於苗栗縣頭屋鄉鳳鳴村○○○段366-8地號私有土地(地目：林；面積：10,194平方公尺；使用分區：山坡地保育區；使用地類別：農牧用地。依苗栗縣苗栗地政事務所99年8月11日苗地二字第0990007275號函稱，該地號土地已依被告機關98年4月14日府工道字第0980057896號函辦理逕為分割完竣，分割後地號為366-58地號，並增加366-57地號土地—見本院卷第138至143頁)，前經原告以「從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路：路基寬度未滿4公尺且長度未滿500公尺者」為由，於96年12月14日填具「簡易水土保持申報書」，經被告機關97年1月3日會勘後，以97年1月9日府農水字第0970005661號函通知原告稱：「主旨：檢送本府97年1月3日派員勘查台端修築農路簡易水土保持會勘紀錄1份，請查照。說明：．．．依旨揭會勘紀錄所載，因台端之與勘代表(本院按：原告當日係委任第三人到場會勘)未能充分說明施作地點及範圍，且為本府再次派員踏勘所需，請台端先行清除於○○○段366-8地號土地雜草後，再報府辦理簡易水土保持申報後續事宜．．．」；嗣於97年3月4日原告再以「改善或維護既有道路」為由填具「簡易水土保持申報書」(含「水土保持設施平面配置圖」及「購物圖」；計畫面積：275平方公尺；道路長度30與25公尺、路基寬度分別為3暨2公尺)，報請被告機關核定，經被告機關於

97 年 4 月 7 日以府農水字第 0970049881 號函同意在案，該函說明 並載明：「請於預定開工日前填具『簡易水土保持處理開工報告』報府憑辦，於完工後檢附施工完成照片，填寫『簡易水土保持處理完工報告』向本府申報完工」等語，原告乃分別於 97 年 4 月 9 日、98 年 3 月 22 日填具「簡易水土保持申報書開工報告」及「簡易水土保持申報書完工報告」陳報被告機關（按：原告申報開工後，復以因逢雨季及颱風季節為由，於 97 年 9 月 26 日向被告申請展延開工日期為 97 年 10 月 1 日，完工日期 98 年 3 月 31 日；經被告機關 97 年 10 月 15 日府農水字第 0970155721 號函同意所請予以延展），嗣被告機關農業處派員會同頭屋鄉公所人員於 98 年 4 月 1 日前往勘查，發現原告有未依被告機關核定之簡易水土保持計畫施作而有違反水土保持法及飲用水管裡條例相關規定情事，乃以 98 年 4 月 23 日府農水字第 0980066417 號函苗栗縣環保局略以：「主旨：有關本縣頭屋鄉○○○段 366-8 地號土地，經本府完工檢查查有未依本府 97 年 4 月 7 日府農水字第 0970049881 號函核定之簡易水土保持施作乙案，復如說明，請查照。說明：．．． 旨案，經本府 98 年 4 月 1 日會同相關人員至現場勘查，確已違反『水土保持法』及『飲用水管裡條例』之規定，再依『行政罰法』第 24 條規定『一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處，但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額』。準此，本案爰請貴局依規卓處，相關處理結果屆時並請副知本處（按即被告所屬農業處）知悉」等語；苗栗縣環保局依函於 98 年 4 月 28 日派員前往稽查，認原告確於「明德水庫飲用水水源水質保護區」內進行道路開發，且未報經被告機關核准，核認違反水土保持法第 23 條第 1 項及飲用水管理條例第 5 條第 1 項、第 2 項第 11 款規定，被告機關爰依行政罰法第 24 條規定，從一重依飲用水管理條例第 20 條規定裁處 10 萬元罰鍰等各情，有被告機關 87 年 9 月 15 日 87 府環二字第 8708000431 號公告（含保護區界圖）、簡易水土保持申報書、前揭被告機關函及 98 年 4 月 1 日會勘紀錄（含相片）、98 年 4 月 28 日

稽查紀錄（含相片）等附卷（本院卷及被告機關答辯提出之卷證資料）可稽。揆諸首揭規定，被告機關所為處分暨訴願決定予以維持，雖非無見。

（三）惟查：

1、按「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：．．．

主旨、事實、理由及其法令依據。」「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人。」「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起．．．依送達．．．之內容對其發生效力。」「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：．．．必須記明之理由已於事後記明者。．．．（第2項）前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。（第3項）當事人因補正行為致未能於法定期間內聲明不服者，其期間之遲誤視為不應歸責於該當事人之事由，其回復原狀期間自該瑕疵補正時起算。」行政程序法第96條第1項第2款、第100條第1項前段、第110條第1項及第114條第1項至第3項定有明文。前開所謂「理由」，係指行政機關獲致結論之原因而言；所稱「事實」，除包括違規之行為外，即違規之時間、地點等及與適用法令有關之事項均包括之，俾達可得確定之程度，得據以與其他行政處分為區別，及判斷已否正確適用法律。而行政處分是否合於前開法定之程式，「應依既存之記載認定之」，苟「既存之行政處分書」未合於首開法定程式者，除得依行政程序法第114條第1項、第2項規定，於訴願程序終結前，或向行政法院起訴前為補正外，並無於行政訴訟程序中，由法院或審判長為發問或告知，使原處分機關為充分陳述、敘明或補充之餘地（最高行政法院93年度判字第1624號判決、95年度裁字第2935號裁定參照）。又書面行政處分之補正，仍屬書面行政處分之一部，其補正應依前開行政程序法規定，於訴願程序終結前，或向行政法院起訴前，以書面為之（補正），並送達處分相對人（當事人），倘當事人（處分相對人）因補正行為致未

能於法定期間內聲明不服者，其期間之遲誤視為不應歸責於該當事人之事由，其回復原狀期間自該瑕疵補正時起算；該程序欠缺之補正，尚非作成處分之行政機關於訴願或行政訴訟程序所為答辯說明所能替代。綜上說明，行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款所謂「事實」，不僅指違規之行為而言，即違規之時間、地點等及「與適用法令有關之事項」，均應予認定並明確記載，否則即屬事實記載不完備，如未依規定程序補正，即屬有瑕疵之違法行政處分，而應予撤銷。

- 2、本件被告機關 98 年 5 月 25 日府環水字第 0987800947 號函檢送原告同文號系爭「飲用水管裡條例案件裁處書」，該函說明 載明：「依據飲用水管理條例第 5 條規定及 98 年 4 月 28 日本縣環保局飲用水管理稽查紀錄及本府 98 年 4 月 23 日府農水字第 0980066417 號函辦理」等情。查被告機關 98 年 4 月 23 日府農水字第 0980066417 號函苗栗縣環保局固稱：「主旨：有關本縣頭屋鄉○○○段 366-8 地號土地，經本府完工檢查查有未依本府 97 年 4 月 7 日府農水字第 0970049881 號函核定之簡易水土保持施作乙案，復如說明，請查照。說明：依據周家信君 98 年 3 月 22 日簡易水土保持申報書完工報告及本府 98 年 4 月 1 日山坡地保育利用管理會勘紀錄辦理。旨案，經本府 98 年 4 月 1 日會同相關人員至現場勘查，確已違反『水土保持法』及『飲用水管裡條例』之規定，再依『行政罰法』第 24 條規定『一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處，但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額』。準此，本案爰請貴局依規卓處，相關處理結果屆時並請副知本處（按即被告所屬農業處）知悉」；而苗栗縣環保局依函於 98 年 4 月 28 日派員前往稽查時製作之「飲用水管理稽查紀錄亦載稱：「．．．2.現場衛星定位座標 X：239087、Y：2718173，部分位於明德水庫飲用水水源水質保護區內。3.本案依據農業處 98 年 4 月 1 日會勘紀錄，惟現場勘查量測下邊坡長 16.5m 寬 2.6-3m，上邊坡長約 227m 寬約 2-至 3m，並經水土保持義務人（按即原告）指界確認。4.本

案 98 年 4 月 23 日府農水字第 0980066417 號函表示，確已違反『水土保持法』及『飲用水管理條例』之規定案件。．．．」（以上所舉各函、會勘紀錄及稽查紀錄均附於被告答辯狀所附相關資料）；被告訴願答辯書同陳述稱：「．．．訴願人（按即原告）所有本縣頭屋鄉○○○段 366-8 地號土地（未依核定計畫施作，違反水土保持法第 23 條第 1 項及同法 33 條第 1 項第 2 款）實已違反水土保持法可處新臺幣 6-30 萬元罰鍰，惟該違規地點位於本府環境保護局 87 年（該答辯書誤載為 98 年）9 月 15 日公告明德水庫飲用水水源水質保護區內，依據飲用水管理條例（可處新臺幣 10-100 萬元罰鍰）爰依據行政罰法第 24 條一行為不二罰及行政罰鍰從一重罰之原則，故本府農業處將旨案移請本縣環保局依據飲用水管理條例第 5 條第 1 項之規定，爰依同條例第 20 條之規定處罰新臺幣 10 萬元整」（見訴願卷第 8、9 頁）等語。惟被告機關檢送系爭裁處書之函文（98 年 5 月 25 日府環水字第 0987800947 號函）僅於說明載稱：「．．．

台端未經主管機關同意，在『本府 87 年 9 月 15 日公告明德水庫飲用水水源水質保護區內進行道路開發，違反飲用水管理條例第 5 條第 1 項之規定污染水源水質行為』爰依同法第 20 條之規定處罰款新臺幣 10 萬元整，並禁止污染水源水質之行為。台端於 98 年 5 月 7 日函送意見陳述書，因違反飲用水管理條例已事實，惟陳述之意見本府不予採納」、該函送之系爭裁處書亦只記載：「違反事實：未經主管機關同意，在『本府 87 年 9 月 15 日公告明德水庫飲用水水源水質保護區內進行道路開發，違反飲用水管理條例第 5 條第 1 項之規定污染水源水質行為』。違反地點：苗栗縣頭屋鄉○○○段 366-8 號。主旨：罰鍰新臺幣 100,000 元整。裁處理由及法令依據：違反飲用水管理條例第 5 條第 1 項、第 5 條第 11 項（為第 5 條第 2 項第 11 款之誤）之規定，並依飲用水管理條例第 20 條裁處」等語。是依上開檢送系爭裁處書函及系爭裁處書記載之內容全文觀察，均無被告機關 98 年 4 月 23 日府農水字第 0980066417 號函及苗栗縣環保局 98 年 4 月 28 日飲用水管理稽查紀錄暨被告機關訴願答辯

書所稱「未依核定計畫施作，違反水土保持法第 23 條第 1 項及同法第 33 條第 1 項第 2 款．．．依據行政罰法第 24 條（第 1 項）從一重依飲用水管理條例第 5 條第 1 項之規定，爰依同條例（飲用水管理條例）第 20 條之規定裁處 10 萬元」之旨，顯見系爭處分書，並未明確記載原告違反上開二個行政法上義務規定之事實、理由及其法令依據，徵諸前揭說明，已屬有瑕疵之行政處分，而應予撤銷。又原告所有系爭土地於原告 97 年 3 月 4 日向被告機關提出「簡易水土保持申報書」時，面積為 10,194 平方公尺（嗣苗栗縣苗栗地政事務所依據被告機關 98 年 4 月 14 日府工道字第 0980057896 號函，於 98 年 10 月 26 日辦理逕為分割登記完竣，分割後原 366-8 地號面積 5,668 平方公尺農牧用地，並增加同地段 366-57 地號面積 720 平方公尺交通用地，及 366-58 地號面積 3,806 平方公尺農牧用地），苗 22 線公路（按即分割後 366-57 地號交通用地）貫穿其中，上開「簡易水土申報書」申請「改善或維護既有道路」者有二處（計畫面積 275 平方公尺），一處為苗 22 線公路下方（即公路南邊之原 366-8 地號農牧用地），長度 25 公尺、路基寬度 2 公尺；一處在苗 22 線上方（即公路北邊之 366-58 地號農牧用地），長度 30 公尺、路基寬度 3 公尺，以上各節，有苗栗縣地政事務所 99 年 8 月 11 日苗地二字第 0990007275 號函檢送被告機關 98 年 4 月 14 日府工道字第 0980057896 號函及分割後頭屋鄉○○○段 366-8、366-57、366-58 地號土地登記公務用謄本（附於本院卷第 138 至 143 頁）、原告 97 年 3 月 4 日「簡易水土申報書」（含水土保持設施平面配置圖、與購物圖-附於本院卷第 171 至 173 頁）在卷可稽。然被告機關認原告違章開發道路部分係位於苗 22 線公路北邊-即位於分割後 366-58 地號原告延伸開發前揭申請許可以外之道路部分乙節，業據被告機關訴訟代理人於本院 99 年 7 月 15 日現場勘驗時陳述甚明，並有當日會同勘驗測量機關-苗栗縣苗栗地政事務所土地複丈成果圖在卷（本院卷第 145 號）足憑；另系爭土地所屬鄉鎮為頭屋鄉鳴鳳村，該頭屋鄉僅部分涵蓋在被告機關公告之明德水庫飲用水水源水質保護

區內，依據上開複丈成果圖所示，系爭土地僅分割後之 36 6-58 地號（苗 22 線公路上方）該複丈成果圖所繪藍線以北部分屬前述飲用水水源水質保護區範圍，被告機關原處分未就原告違法開發道路之確實位置與面積詳細載明，致原告違規之事實如何不明，亦屬事實記載不完備，應予撤銷。

3、綜上所述，被告機關原處分事實、理由及其法令依據之記載均不明確、不完備，核屬有瑕疵之行政處分，自嫌違誤，訴願決定未予糾正，予以維持，亦有未合。原告訴訟論旨雖未指摘及此，惟此為本院應依職權調查之事項，仍應認原告之訴為有理由，爰將訴願決定及原處分均撤銷，由被告機關查明後，另為處分，以符法制，並昭折服。又本件適用簡易訴訟程序，因不經言詞辯論而為判決。至兩造其餘主張及舉證，並不影響本件判決之結果，無庸論述，併予敘明。

（四）末按「行政程序之開始，由行政機關依職權定之。但依本法或其他法規之規定有開始行政程序之義務，或當事人已依法規之規定提出申請者，不在此限。」「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」行政程序法第 34 條、第 36 條定有明文。又水土保持計畫審核監督辦法第 1 條、第 3 條、第 4 條規定：「本辦法依水土保持法（以下簡稱本法）第十四條之一第二項規定訂定之。」「於山坡地或森林區內從事本法第十二條第一項各款行為，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之種類及規模如下：從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路：路基寬度未滿四公尺且長度未滿五百公尺者。．．．四、改善或維護既有道路者。．．．。」「（第 1 項）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：實施農業經營所需之開挖植穴、中耕除草等作業。．．．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。（第 2 項）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。」行政院農業委員會 98 年 4 月 29 日農授水保字第 0981849924 號函稱：「主旨：山坡地既有道路涉及水土保持事項，重新規定如說明二，請查照。說明：．．．、山坡地既有道路涉及水土保持事項，重新規定，如下：

(一)未涉及拓寬路基及改變路線：僅依水土保持技術規範實施邊坡穩定或排水系統等之水土保持處理與維護，非屬土地開發利用行為，無需擬具水土保持計畫，但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。(二)．．．。、本會 96 年 8 月 2 日農授水保字第 0961856300 號函停止適用。」本件原告前於 96 年 12 月 14 日向被告機關提出「簡易水土保持書」，經被告機關 97 年 1 月 3 日會勘，依當時會勘拍攝之照片顯示，於苗 22 線公路上方（北邊）有一與苗 22 線公路銜接往系爭土地東北方向延伸之現有道路，此有會勘當日（97 年 1 月 3 日）拍攝之相片附於被告機關答辯狀可稽，是原告本件申請，有無上開水土保持計畫審核監督辦法第 4 條及行政院農業委員會 98 年 4 月 29 日農授水保字第 0981849924 號函之適用，被告機關於重為處分時，宜注意及之，亦附此敘明。

六、據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第 233 條第 1 項、第 236 條、第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 99 年 10 月 18 日

臺中高等行政法院第二庭

法 官 胡 國 棟

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內，以本訴訟事件所涉及之法律見解具有原則性者，始得向本院提出上訴狀並表明上訴理由，經最高行政法院許可，否則不得上訴；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（均應依對造人數提出繕本）。

中 華 民 國 99 年 10 月 20 日

書記官 廖 倩 慧

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（99 年版）第 837-862 頁