

高雄高等行政法院判決

110年度訴更一字第2號

民國111年9月26日辯論終結

原告 地勇選礦股份有限公司

代表人 陳啟祥

訴訟代理人 李嘉苓 律師

被告 屏東縣政府

代表人 潘孟安

訴訟代理人 黃詩君

洪宗棋

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國106年1月25日台內訴字第1060083332號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣坐落屏東縣○○鄉○○段（下同）364、374地號土地為特定農業區丁種建築用地，370、373地號土地為特定農業區農牧用地（上開4筆土地，下合稱系爭土地）。原告於系爭土地露天堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等），經被告認定違反區域計畫法第15條及行為時非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第6條規定，乃依區域計畫法第21條、屏東縣○○○○○○區域計畫法裁罰基準（下稱系爭裁罰基準）第3點、第4點規定，先後以民國105年7月12日屏府地用字第10522890600號、106年6月6日屏府地用字第10617453400號、106年9月20日屏府地用字第10670599600號、106年12月7日屏府地用字第10681616800號、107年5月21日屏府地用字第10714355500號、107年8月21日屏府地用字第10728

428400號、107年9月18日屏府地用字第10773001000號、107年10月17日屏府地用字第10776647100號裁處書（下稱第1次、第2次、第3次、第4次、第5次、第6次、第7次、第8次裁處書），各處原告新臺幣（下同）30萬元罰鍰，並令原告依限恢復為符合系爭土地容許之使用。原告未對第1次、第2次裁處書提起訴願，而就第3次、第4次、第5次、第6次、第7次及第8次裁處書（下合稱原處分），分別提起訴願，經內政部以106年12月25日台內訴字第1060083332號、107年2月26日台內訴字第1070014630號、107年8月23日台內訴字第1070053177號、107年11月28日台內訴字第1070074608號、108年1月19日台內訴字第1070081562號、108年1月22日台內訴字第1070086932號訴願決定（前5次訴願決定下分稱為第1次、第2次、第3次、第4次、第5次訴願決定，前開5次訴願決定並合稱為訴願決定）駁回。原告就第1次訴願決定提起行政訴訟，嗣於訴訟進行中，陸續為訴之追加，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經本院107年度訴字第71號判決（下稱前判決），將第1次、第2次、第3次、第4次、第5次訴願決定及第3次、第4次、第5次、第6次、第7次裁處書均撤銷（即前判決主文第1項）；原告其餘之訴駁回（即前判決主文第2項）；訴訟費用由被告負擔5分之4，餘由原告負擔（即前判決主文第3項）。被告就前判決不利於其部分（即前判決主文第1項及第3項由被告負擔訴訟費用部分），提起上訴（至被告就原判決有利於其部分〈即前判決駁回原告其餘之訴部分，原告並未對之提起上訴，而告確定〉，最高行政法院則另為裁定），經最高行政法院108年度上字第625號判決（下稱發回判決）廢棄，發回本院審理。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1、原告有固定污染源設置許可，且無擴大堆置範圍，發回判決認定有誤：

01 (1)原告於102年1月11日取得固定污染源設置許可，有被告所屬
02 環境保護局（下稱環保局）所發屏府環空設證字第T04600-0
03 0號固定污染源設置許可證，及環保局屏環空字10931451800
04 號函可證，原告係經核准而露天堆置物件。被告主張原告未
05 經核准逕於特定農業區丁種建築用地上露天堆置工業產製或
06 購入之物件云云，與事實不符。

07 (2)原告遭被告依行為時空氣污染防制法(下稱空污法)第57條裁
08 罰並命立即停工後，即未於系爭土地增加堆置物，亦無擴大
09 堆置範圍，被告102年8月29日、10月30日、12月6日裁處書
10 標示之違規地點雖僅記載「萬丹鄉364號土地」，但土地使用
11 編定類別皆已記載特定農業區、丁種建築用地，顯已包含
12 374、364地號丁種建築用地及370、373地號農牧用地。而被
13 告書狀亦自承於105年至107間裁罰時，並未將之視為擴大堆
14 置，故最高行政法院之認定有誤。

15 2、原告已向出租人確認上開土地可放置生鐵、廢鐵，亦取得固
16 定污染源設置許可，已盡注意義務，主觀上無故意、過失：

17 (1)原告於承租364、374地號土地時，已向出租人確認上開土地
18 可放置生鐵、廢鐵，並於不動產租賃契約書第4條第1項約定
19 承租土地用途。又原告係經被告核准而露天堆置上述生鐵、
20 廢鐵，亦有環保局所發固定污染源設置許可證、環保局109
21 年4月15日屏環空字第10931451800號函可證。

22 (2)被告雖援引最高行政法院104年度判字第188號判決，主張原
23 告主觀上有故意云云，然上述判決係針對被告102年8月29日
24 屏府地用字第10226014400號裁處書提起訴訟，且當時原告
25 已遭環保局勒令停工而無法恢復原狀，欠缺期待可能。但原
26 告於本案已盡力排除違規情形，於上述判決時空背景有所不
27 同，亦與原處分無關，故不能比附援引。

28 3、原告為執行清運而搬遷生鐵、廢鐵，負責人卻遭環保局以違
29 反空污法為由，函送臺灣屏東地方檢察署（下稱屏東地檢
30 署）偵辦，而無法遵期恢復原狀，欠缺期待可能：

- 01 (1)原告為履行區域計畫法裁處書之命令，著手進行生鐵及廢鐵
02 之搬遷，環保局卻認此行為屬「開工」行為，違反空污法第
03 49條第1項規定，逕將原告負責人函送屏東地檢署偵辦，嗣
04 經臺灣屏東地方法院（下稱屏東地院）106年易字第48號判
05 決原告負責人無罪，並於107年7月11日確定，故被告主張原
06 告逕行操作云云，與事實不符。
- 07 (2)被告雖謂原告於106年11月將農牧用地上物件移除，所持無
08 法遵從搬遷義務之理由，與實際搬遷事實矛盾云云。惟原告
09 在被告第1次裁罰前已執行搬遷作業，公司負責人卻因而遭
10 被告函送屏東地檢署偵辦，已如前述，被告一方面要求原告
11 將系爭土地上之堆置物移除，另方面將原告負責人函送地檢
12 署偵辦，致原告無法清運系爭土地上之物件。嗣因該刑案法
13 官於訴訟中曉諭原告負責人，得令原告搬遷系爭土地上之堆
14 置物後，原告始得續行搬遷。原告於106年6月間曾清運約20
15 00噸之生鐵、廢鐵，並在106年11月間移除370、373地號土
16 地上堆置之物件。是原告在負責人刑案無罪確定之前，對於
17 搬遷系爭土地上之物件，確實欠缺期待可能，被告主張並無
18 理由。
- 19 (3)被告雖以行政院環保署（下稱環保署）107年2月22日環署空
20 字第1070008947號函釋（下稱107年2月22日函解），主張原
21 告負責人涉犯空污法之刑事判決確定，與違規使用未依限完
22 成改善係屬二事云云。然原告本得依上開函釋執行恢復原狀
23 之清運工作，若當時得繼續進行清運，本有遵期恢復原狀之
24 可能，卻因被告誤以恢復地貌行為是「開工」，違反停工命
25 令而移送地檢署偵辦，致原告清運受阻，進而遭被告以第3
26 次至第7次裁處書按次裁罰，前判決據此認定原告屆期未改
27 善，因無期待可能性而阻卻責任，應無違誤。
- 28 (4)又被告主張原告無法限期改善之理由，係因無法找到買家清
29 運賣出，尚無不可歸責於原告之事由云云。惟原告於105年5
30 月間早已尋得買家，卻遭被告將原告負責人以違反空污法為
31 由移送地檢署偵辦，故原告無法於期限內完成清運，應歸責

於被告。原告於著手進行搬遷之時，若未遭被告將原告公司負責人函送地檢署偵辦阻撓，早在被告作成第1次裁處書前，即應可全數移除。被告一方面因原告移除行為將原告負責人函送地檢署偵辦，一方面以原告未將系爭土地上物件移除為由持續裁罰原告，顯然自相矛盾，亦悖於誠信原則。

(5)被告於另案（本院107年度訴字第117號）中主張原告負責人有積極督促之責任，而裁罰原告負責人；被告卻於本件主張不因原告負責人遭檢察官提起公訴而阻卻原告改善義務之履行云云，實有矛盾。又本院107年度訴字第117號判決亦認屏東地檢署以原告負責人涉犯空污法第49條第1項不遵停工命令罪提起公訴時起，原告對於區域計畫法裁處書所課限期改正義務，有履行上之困難，欠缺期待可能性。

4、原告於106年、107年即著手為改善之計畫，且原告經刑事法官曉諭後，執行搬運作業，且實際為有效之改善行為：

(1)原告於106年、107年即四處尋覓可合法堆置上開物件之土地，有原告此段期間所覓土地之地籍圖謄本及各仲介名片可參。又原告負責人之刑事案件，經屏東地院一審法官口頭曉諭後，原告即續行搬遷系爭土地上物件，依被告提出之106年12月4日查核工作記錄，原告於106年11月15至18日、20至25日、同年12月1日、2日均有搬運物料，被告卻於106年12月7日以第4次裁處書裁罰原告，應有違誤。

(2)又依被告提出之環保局稽查紀錄一覽表，原告係於107年12月5日完成清運，且在此之前均持續不斷清運，另有107年3月21日原告與樺勝環保事業股份有限公司之買賣契約書、同年5月31日清運照片可證，故原告一直有實際為有效之改善行為，被告以第5次至第7次裁罰書裁罰原告，應有違誤。又依107年2月9日原告與鍺潔企業有限公司之買賣契約書可知，原告為儘速清運系爭物料，甚至以低於市價之價格出售，益證原告有遵從改善命令。

5、被告未予合理之改善期間：

01 (1)被告雖主張前判決認定以107年7月12日起，因障礙事由消滅
02 原告有遵期恢復原狀之義務，因此重新起算第2次裁處書命
03 原告於2個月又14天內恢復原狀之期限，應至107年9月25日
04 屆至，形同以判決見解發生主管機關所為命改善期限之處分
05 效力，有違命改善處分係屬主管機關權責之法律規定云云。
06 惟前判決係認被告106年6月6日第2次裁處書，限於106年8月
07 20日前恢復原狀，即給予原告2個月又14天之恢復原狀期間
08 較為合理，是此期間亦為主管機關所認定，並無不當。又依
09 「地勇選礦股份有限公司萬丹場」堆置搬遷相關事宜研商會
10 議紀錄，該次會議亦認清除時間應為3個月，則被告第6至7
11 次裁處書卻給予不到10天之改善期間，並不合理。

12 (2)又被告第1至5次裁處書皆給予原告1個月至2個月之恢復原狀
13 期間，然第6次裁處書於107年8月21日發文，原告於同年月2
14 3日收受，改善期限至同年月28日，實際改善期限僅約5日，
15 明顯短於系爭裁量基準及先前所定改善期間，且被告亦未說
16 明縮短理由。衡量系爭土地上堆置物之數量、改善所需之人
17 力、物力及時間，第6次裁處書命原告於1週左右，移除系爭
18 土地上之堆置物，顯已逾合理程度而無期待可能性。

19 (3)被告雖稱其限原告改善期間自105年9月12日起至107年10月2
20 6日起，長達2年1個月14天云云。惟原告負責人於105年因原
21 告搬運系爭土地上之物件後，遭環保局函送地檢署調查，經
22 檢察官於105年10月7日起訴，直至107年7月11日刑事判決確
23 定，被告卻於上述刑事案件進行期間持續對原告開罰並命恢
24 復原狀。原告對於清運系爭土地上之物件，實無期待可能
25 性，已如前述，被告主張已給予合理改善期間，顯無理由。

26 6、原告於106年11月間已移除370、373地號土地上堆置之物
27 件，被告第5次至第7次裁處書仍將370、373地號土地列入違
28 規地點並計算違規面積裁罰原告，有認定事實及適用法令錯
29 誤之違誤。

30 7、原處分皆處以最高額罰鍰，有裁量怠惰、裁量濫用違反比例
31 原則之違誤：

01 (1)被告於105年7月12日第1次裁處，即逕行裁處法定最高額30
02 萬元，復因原告逾期未改正而依次裁罰之金額亦均為30萬元
03 ，並未考量原告已將370、373地號土地之物件清除，足證無
04 論原告違規次數為何、是否已改善堆置情形，均遭被告逕處
05 法定罰鍰範圍之最高額度，顯有裁量怠惰、濫用違反比例原
06 則之違誤。

07 (2)又原告實於102年起便積極進行本件違規情形之改善，提出
08 各項資料以爭取辦理工廠登記，卻遭機關否准，原告僅得遵
09 循被告限期清運之指示，於105年5月間開始將堆置物搬離，
10 以排除違反行政法上義務之狀態。詎料，被告竟認原告此行
11 為乃「開工」，逕將原告負責人函送地檢署偵辦，使原告無
12 所適從，可見原告並非消極容任違規狀態之持續，而是已盡
13 力排除本件違規情形。被告明知前情，卻未考量原告違規情
14 形確與其他違章行為有別，亦未區辨原告違規情節之輕重或
15 原告是否已改善，徒以原告客觀上仍違反行政法上義務，屢
16 次裁處最高罰鍰，已屬裁量怠惰，原處分應予撤銷。

17 (二)聲明：

18 訴願決定（內政部106年12月25日台內訴字第1060083332
19 號、107年2月26日台內訴字第1070014630號、107年8月23日
20 台內訴字第1070053177號、107年11月28日台內訴字第10700
21 74608號、108年1月19日台內訴字第1070081562號）及原處
22 分（被告第3次、第4次、第5次、第6次、第7次裁處書）均
23 撤銷。

24 三、被告答辯及聲明：

25 (一)答辯要旨：

26 1、關於原告違規堆置之土地範圍：

27 (1)原告未經申請核准，擅於364地號即特定農業區丁種建築用
28 地上露天堆置工業產製或購入之物件，因位處省道台27線萬
29 丹路二段旁地點相對醒目，前經被告102年7月10日屏府城工
30 字第10219276800號函通知限期於同年8月20日前移除堆置物
31 件，惟遲未有移除改善作為，經被告依違反區域計畫法分別

於102年8月29日、同年10月30日及同年12月6日，依序裁罰各15萬元、30萬元、30萬元，並限期完成清運恢復容許使用。因原告遲未改正，被告依區域計畫法第22條規定以103年1月27日屏府地用字第10302269600號函將原告負責人陳啟祥移送屏東地檢署偵辦，嗣經屏東地法院104年8月13日103年度易字第204號刑事判決陳啟祥無罪，再經臺灣高等法院高雄分院（下稱高雄高分院）105年1月6日104年度上易字第640號刑事判決上訴駁回在案。

(2)被告城鄉發展處於105年6月2日前往屏東縣○○鄉○○路○段000號複查，發現原告違規露天堆置行為仍持續存在，即以被告105年6月6日屏府城工字第10518649000號函知原告於105年6月26日前清運移除。被告再於105年6月28日複勘確認該場址整體堆置範圍，除原364地號丁種建築用地外，尚有同段374、370、373地號土地，因屬同一地點、同一行為人、同一違規情事，認原告係違反區域計畫法第21條第2項之限期改善義務，按次處罰，而裁處時並未將之視為擴大堆置而以另一行為增加處罰之情形，僅併修正違規地點，將系爭土地納入。

(3)發回判決所述：「……上訴人於105年至107間多次複勘結果，因認被上訴人除仍於上開364地號土地上露天堆置生鐵及廢鐵等，復擴大其堆置範圍在系爭土地（4筆土地）上，而有未遵從各次之改善命令情事，乃按次處罰，並限期令恢復為符合系爭土地容許之使用。……」，係其審斷憑據，被告敬表尊重。惟被告所為裁罰處分，均係以原告未遵從各次限期改善之命令恢復原狀，乃依區域計畫法第21條第2項規定按次處罰之，並無因擴大堆置衍生以另一行為另為處罰之疑義，即於確定刑事判決既判力時點後，再命其限期改善，屆期不改善，遂按次處罰，與內政部98年12月8日台內營字第0980812138號函示相符。

2、關於原告於限期內是否著手為改善之計畫或實際為有效之改善行為，而遵從改善命令部分：

01 (1)環保局曾於106年4月21日函請原告於1個月內提出整廠搬運
02 計畫，經原告於106年5月2日提出搬遷計畫，再經環保局會
03 同相關單位審查決議：「(1)搬遷期程為3個月，於會議決議
04 公文且文到3日後開始搬運。(2)本府城鄉發展處、地政處、
05 環保局，每星期須進行聯合稽查，到廠督導搬遷之情形。
06 (3)於搬遷過程，地勇選礦股份有限公司針對交通、廠內作
07 業、運輸車輛須符合相關法令規定。(4)搬遷完成後應完成
08 相關之土壤及地下水檢測作業。(5)倘地勇選礦股份有限公
09 司未遵照決議之搬遷期程（3個月）完成搬遷，本府地政處
10 應依所管之法令依法辦理，直至搬遷完成。」，並於106年5
11 月15日檢送審查會議紀錄通知原告。原告雖自106年5月23日
12 起陸續清運，惟106年6月19日現場稽查時，發現原告無再清
13 運，又多次函知原告應依上開會議決議搬遷期程完成搬遷，
14 然106年8月21日現場稽查結果，系爭土地現場仍有不法堆置
15 之物件。又鈞院107年度訴字第117號判決已認定，歷次複查
16 結果，原告均未於期限前完成改正，待被告於107年12月5日
17 勘查時，系爭土地始無堆置工業產製或購入之物件(生鐵、
18 廢鐵等)，故系爭土地遲未完成改正事證明確。

19 (2)被告限原告改善期間自105年9月12日起至107年10月26日
20 止，長達2年1個月14天，已足以讓原告清除堆置物，且依環
21 保局完整之稽查記錄一覽表所示，原告自107年4月16日起至
22 107年11月8日止，逾半年皆無清運紀錄，顯見原告未積極清
23 運，卻一再主張欠缺期待可能性、有阻卻違法責任等事由，
24 僥倖心態及目無法紀之態度可見一般。

25 3、原告主觀上是否具有故意或過失，是否有可非難性及可歸責
26 性部分：

27 原告自102年起即因堆置生鐵、廢鐵等物件，經被告分別於1
28 02年間3次依區域計畫法按次裁處，原告亦陸續提起行政救
29 濟，經最高行政法院104年度判字第188號、第187號判決駁
30 回在案，可見原告於系爭土地堆置已非初犯，且未善盡注意
31 義務，逕自違規將系爭土地作為堆置生鐵、廢鐵等使用，且

從未終止違規使用行為，就此部分違規行為顯係明知且有意使其發生，主觀上自屬故意範疇，無從卸免其責。原告抗辯非出於故意或過失，實屬無稽，不足為採。

4、關於原告因搬遷生鐵、廢鐵，致其負責人遭檢察官提起公訴，而無法於期限內恢復原狀，因此欠缺期待可能部分：

(1)原告因於萬丹場內堆置超過3,000立方公尺以上之生鐵及廢鐵，且未依法申請固定污染源操作許可，經環保局101年11月1日稽查並於同年9月9日裁處原告10萬元罰鍰並命立即停工及取得固定污染源操作許可證後始得操作。環保局再於102年1月24日稽查時，認原告違反空污法第23條第2項規定再於102年3月1日依違反空污法第24條第1項規定裁罰20萬元、102年3月1日依反空污法第23條第3項規定裁罰20萬；嗣後原告仍在未取得固定污染源操作許可前，再於105年5月4至6日逕行操作，遂經環保局於105年6月間將原告之代表人以涉犯空污法第49條第1項移送屏東地檢署偵辦。

(2)然如前所述，環保局於106年4月21日函請原告於1個月內提出整廠搬運計畫，經原告於106年5月2日提出搬遷計畫，由環保局會同相關單位審查決議，並於106年5月15日檢送審查會議紀錄通知原告，復多次函催原告應依上述決議完成搬遷、限期完成清除，然原告屆期仍未完成改善。故原告狀稱「一方面遭環保局命不准進入廠區內移除生鐵、廢鐵，另一方面又遭被告以違反區域計畫法未於期限恢復原狀為由作成第3至7次裁罰，至原告履行恢復原狀義務根本有執行上之困難，而無法於期限內恢復原狀」等云云，均與事實未合。

(3)原告一方面稱「被告對其負責人為刑事告發，致負責人遭檢察官提起公訴，無法於期限內恢復原狀，並無任何可歸責之處，因此對於被告命其清運移除，欠缺期待可能性」；另一方面主張於106年11月已將370、373地號土地地上物件移除，364、374地號土地亦持續搬遷中，被告仍將370、373地號土地列為違規地點與違規面積，認定事實有誤云云，足見原告所持無法遵從搬遷義務之理由，與實際進行搬遷之事實

01 自有矛盾。更遑論原告於前審108年4月24日言詞辯論庭辯
02 稱：「當有買家購買時，賣方即原告才能出貨，最早105年5
03 月也是因為要出貨才做搬遷的動作，後來被移送所以這部分
04 停掉無法繼續履行，等到法官諭知可以搬運時，原告重新找
05 買家買物件，找到才能搬出……」云云，顯見原告無法限期
06 改善之理由，實非欠缺期待之可能性，乃係因未找到買家而
07 無法清運賣出，故原告未能限期改正，應可歸責。

08 (4)又原告106年5月2日既已提出搬遷計畫，經環保局審查後檢
09 送該審查會議紀錄予原告，並告知原告未遵期完成搬遷之結
10 果，顯見原告無欠缺期待可能性而得阻卻其責任。而原告主
11 張其負責人涉犯空污法之刑事判決確定，始為原告應履行區
12 域計畫法裁處書恢復原狀之障礙消滅，此與本案違反區域計
13 畫法構成要件（違規使用未依限完成改善）係屬二事。從
14 而，原告主張其因負責人遭檢察官提起公訴，而無法於期限
15 內恢復原狀，欠缺期待可能性云云，顯屬無據，亦有環保署
16 107年2月22日函及發回判決意旨同旨可參。

17 (5)又鈞院107年度訴字第117號判決撤銷被告對於陳啟祥（原告
18 之代表人）之處分，係參照最高行政法院102年度判字第611
19 號判決意旨，而被告考量原告於被告107年10月17日第8次裁
20 罰後，將現場堆置物件搬離清除，經被告於107年12月25日
21 複勘結果認定系爭土地已無堆置工業產製或購入之產品，完
22 成改善屬實，已達行政處分之目的，故在無相關新事證下，
23 尊重鈞院判決，簽奉被告之代表人核准不再上訴。然本件之
24 原告為「地勇選礦股份有限公司」（公司法人），與鈞院107
25 年度訴字第117號判決之原告陳啟祥（私法人之代表人）有
26 別。且參照發回判決（被告誤載為最高行政法院108年度上
27 字第625號裁定）意旨，並不因原告負責人遭檢察官提起公
28 訴，而阻卻原告公司改善義務之履行，足證本件原告未有欠
29 缺期待可能性而阻卻其責任不應處罰之情事甚明。

30 5、原告主張第6次裁處書限於107年8月28日內改正，悖於系爭
31 裁罰基準第4點規定，逾越合理裁量部分：

01 (1)區域計畫法第21條及系爭裁罰基準第4點規定，限期改正為
02 直轄市、縣(市)政府於裁罰時得為併處處分之權責。惟前判
03 決略以：「……而自107年7月12日起因原告履行回復原狀之
04 障礙事由已消滅，負有遵期回復原狀之義務，即自斯時起應
05 新起算第2次裁處書命令原告於2個月又14天內回復原狀之期
06 限，故原告回復原狀期限應至107年9月25日屆至……」，形
07 同以判決見解發生主管機關所為命改善期限之處分效力，即
08 與上述規定未合，詳見發回判決理由甚明。

09 (2)被告第1次至第7次按次處罰原告時，並給予原告之改善期間
10 分別有2個月又14天、2個月、1個月及1週不等，然原告均未
11 改正完全。考量原告違規行為已多年，且經審酌系爭土地上
12 尚餘2萬噸物件，為達行政效能及落實土地使用管制目的，
13 爰於107年8月17日簽准限期1週內加速改正。是被告自107年
14 8月21日裁罰時起，縮短限期改正處分為1週，係符合系爭裁
15 罰基準第4條但書，亦與法務部103年3月26日法律字第10303
16 503080號函釋相符。況被告給予原告之改善期間自105年9月
17 12日起至107年10月26日，長達2年1個月14天，已足以完成
18 改善。是原告稱處分命其於不到1週之時間全數移除堆置物
19 ，乃斷章論述，顯屬無據。

20 6、有關原告已將370、373地號土地上物件移除，被告第5至第8
21 次裁處書仍將上述2筆土地列為違規地點並計入違規面積，
22 有認定事實及適用法令錯誤之瑕疵部分：

23 (1)被告辦理上開裁處時，係按現場有堆置物件之範圍而將同段
24 374地號(丁種建築用地)及370、373地號(農牧用地)納入裁
25 罰，又因屬102年裁處後逾期未改正事件之違規案件，經被
26 告考量其所堆置物品及其違規行為土地間之相連，才將原告
27 於同段374、370、373等3筆土地上堆置生鐵、廢鐵行為，視
28 為原行為之連續衍生，非視為另一新違規行為並重新辦理第
29 1次裁處，已如前述。

30 (2)按次處罰係以前次裁罰處分違規行為人是否已依限完成改善
31 為要件，被告於106年6月6日、106年9月20日、106年12月7

01 日、107年5月21日、107年8月21日裁罰原告時，分別再命原
02 告應於106年8月20日、106年10月19日、107年2月6日、107
03 年7月20日、107年8月28日前恢復為符合丁種建築用地及農
04 牧用地容許之限期改善處分，嗣經被告分別於改善期限屆滿
05 後派員現地複勘時，現場仍未完全清運移除依限完成改善。
06 原告既不爭執364、374地號等2筆土地堆置情形仍未限期改
07 善，則對於原告僅「一部分改正」，尚難符合得免除按次裁
08 罰之要件。

09 7、原告主張原處分皆處以最高額罰鍰，有裁量怠惰部分：

10 原告之違規行為歷時已久，自102年8月29日起即經被告依區
11 域計畫法裁罰有案，是被告105年7月12日屏府地用字第1052
12 2890600號裁處書實屬對原告之第4次裁罰，依系爭裁罰基準
13 第3點附表規定，違規次數第4次以上處罰之罰鍰不論面積多
14 寡，一律為30萬元，是被告所處之罰鍰額度均符合系爭裁罰
15 基準規定，且尚在區域計畫法法定罰鍰範圍，並無裁罰怠惰
16 及違誤之情事。又因系爭土地位於特定農業區，係農業生產
17 環境優良地區，為全國糧食安全需要，屬需加以特別保護之
18 土地，原告之違規行為，除有礙公共環境，亦有破壞農業生
19 產環境之虞，對社會公益妨害之情節重大，是被告為落實管
20 制土地使用、彰顯公權力並生嚇阻之效，在法定額度內處最
21 高罰鍰，洵屬合理，難謂有裁量濫用違反比例原則之情形。

22 (二)聲明：原告之訴駁回。

23 四、爭點：

24 (一)原告是否有違反限期改善義務之行為？

25 (二)原告之負責人經檢察官以涉犯行為時空污法第49條第1項不
26 遵行停工命令罪為由提起公訴時，能否期待原告依區域計畫
27 法遵期恢復原狀？

28 (三)原處分皆處以法定最高額罰鍰，是否裁量怠惰或違反比例原
29 則？

30 (四)被告第5至7次裁處書將370及373地號土地列入違規範圍並計
31 入違規面積，是否有認定事實及適用法令之錯誤？

01 五、本院的判斷：

02 (一)如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳述在卷，並有系
03 爭土地之土地建物查詢資料（前審卷第95至102頁）、被告
04 第1次至第8次裁處書（原處分卷第43至74頁）、歷次訴願決
05 定書（前審卷第23至28頁、第167至171頁、第445至461頁、
06 第543至548頁、第625至629頁及第637至641頁）等附卷可
07 稽，堪予認定。

08 (二)應適用之法令：

09 1、區域計畫法

10 (1)第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都
11 市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地
12 分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使
13 用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦
14 同。其管制規則，由中央主管機關定之。」

15 (2)第21條第1項、第2項：「（第1項）違反第15條第1項之管制
16 使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新台幣6萬元
17 以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或
18 拆除其地上物恢復原狀。（第2項）前項情形經限期變更使
19 用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處
20 罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原
21 狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人
22 負擔。」

23 2、管制規則第6條第1項、第3項：「（第1項）非都市○○○○
24 ○○○○區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許
25 可使用細目使用。（第3項）海域用地以外之各種使用地容
26 許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一；……」
27 其附表1「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」則
28 規定，非都市土地之「丁種建築用地」，容許使用項目之
29 「工業設施」，其中「附屬露天設施或堆置場所」或「倉儲
30 設施（賣場除外）」屬免經申請許可使用細目；而非都市土

01 地之「農牧用地」，其容許使用項目包括農作使用、農舍、
02 農作產銷設施等農業使用項目。

03 3、系爭裁罰基準

04 (1)第1點：「屏東縣政府（以下簡稱本府）為執行區域計畫法
05 （以下簡稱本法）第21條及第22條規定，有效處理非都市
06 土地違規使用案件，及配合『屏東縣政府執行非都市土地違
07 反使用管制案件權責劃分作業要點』之執行，以遏止違規行
08 為擴張蔓延，並維護國土資源永續利用，特訂定本基準。」

09 (2)第3點：「依本法第21條規定處罰鍰者，按其違規面積及次數
10 處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰；其裁罰基準如附
11 表。」其附表規定違規面積「2公頃以上未達3公頃」、違規
12 次數第4次以上，裁罰30萬元。

13 (3)第4點：「違規使用案件除依前點規定處以罰鍰外，並得令
14 限期2個月內變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。
15 但經本府各違規態樣目的事業主管機關（單位）訂有輔導改
16 正期間者，從其規定。逾前項期限而不遵從者，得依前點規
17 定按次處罰或移送司法機關處理。」

18 (三)原告確未於期限內完成改善：

19 1、按土地為人民生存所不可或缺，國家基於地理、人口、資
20 源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，並配合國家經濟
21 發展及環境保護之政策，應訂定符合社會需要之土地使用保
22 育計畫，區域計畫法即係為合理調整土地上各種不同的使用
23 需求與人民整體利益之均衡考量所制定之法律（司法院釋字
24 第444號解釋意旨參照），是區域土地應符合土地分區使用
25 計畫。最高行政法院發回意旨：違反區域計畫法第15條第1
26 項管制規定者，依同法第21條第1項規定，主管機關除處違
27 規行為人罰鍰外，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除
28 其地上物恢復原狀。主管機關固得具體要求違規行為人於一
29 定期限內完成特定變更使用行為，拆除其地上物恢復原狀，
30 或停止使用，作為改善之手段；然亦得僅抽象令違規行為人
31 於一定期限內恢復其容許使用，而容許違規行為人有較大空

間選擇改善之方法，於此情形，違規行為人如於限期內並未著手為改善之計畫或實際為有效之改善行為，即屬不遵從改善命令，此時依區域計畫法第21條第2項規定，得按次處罰，以遏止違法使用情形而達管制目的。經查，本件原告係經營鋼鐵冶煉業、其他非金屬礦物製品製造業、廢棄物清理業等業務（前審卷第39頁），其於屏東縣○○鄉○○路0段000號設之萬丹場（建物坐落地號364地號土地，建物登記謄本，前審卷第29頁）露天堆置生鐵及廢鐵。被告於105年6月2日到場稽查，發現原告於萬丹場露天堆置生鐵及廢鐵之實際範圍，除萬丹場坐落之364地號土地外，尚及於特定農業區丁種建築用地之374地號土地、特定農業區農牧用地之370、373地號土地，依上開管制規則第6條附表1規定，因農牧用地本不得從事工業使用，而原告於該處未設工廠登記，亦與丁種建築用地容許使用規定相悖，被告遂以105年6月6日屏府城工字第10518649000號函載違規使用之範圍，並通知原告應於105年6月26日前清運移除系爭土地上之堆置物，否則將依區域計畫法第21條裁罰，嗣被告105年6月28日勘查結果，原告逾期未為改正，被告遂作成第1次裁處書，裁處罰鍰並命限期改善等情，有105年6月2日土地違規使用案件處理稽查（處）表及照片（原處分卷第39、41頁）、被告105年6月6日屏府城工字第10518649000號函（原處分卷第35至36頁）、105年6月28日勘查紀錄及照片（原處分卷第38、40頁）、被告第1次裁處書（原處分卷第43至46頁）附卷可稽。又因原告遲未在限期令恢復容許使用之期限內完成改善，被告乃作成第2次、第3次、第4次、第5次、第6次、第7次、第8次裁處書，各處原告罰鍰，並令原告依限恢復為符合系爭土地容許之使用，此為兩造所不爭執，亦有被告歷次裁處書附原處分卷為憑。另原告係於107年12月5日始將系爭土地上之堆置物清除完成、恢復原狀，並有環保局稽查紀錄一覽表（本院卷1第303至309頁）附卷可佐。原告在系爭土地露天堆置生鐵及廢鐵違反區域計畫法第15條第1項管制規

01 定，即負有於一定期限內將系爭土地恢復合法使用之作為義
02 務，卻遲於107年12月5日始將系爭土地上之堆置物清除完
03 成、恢復原狀，足證原告就系爭土地確有不遵從被告各次限
04 期令其恢復容許使用義務之違章行為。

05 2、原告爭執其於106年、107年尋覓可合法堆置上開物件之土
06 地，著手改善之計畫，並於107年12月5日完成清運之前，均
07 持續不斷清運物料，已為有效之改善行為云云。惟依上開環
08 保局稽查紀錄一覽表所示，原告於各該裁處書所定之期限
09 內，僅斷斷續續進行堆置物之清運，並未於各該處分書所定
10 期限內完成全部清運，難認原告已完成處分內容之改善行
11 為。

12 3、原告復主張其已向出租人確認，取得固定污染源設置許可，
13 已盡注意義務，且盡力排除違規情形，主觀上無故意、過失
14 云云。然查，本件被告作成第3次至第7次裁處書，係因原告
15 違反被告前次裁處書限期恢復容許使用處分所課作為義務，
16 而續依區域計畫法第21條第2項規定對其按次處罰。本件原
17 告於102年1月11日取得固定污染源設置許可證，然因該處未
18 設工廠登記，與丁種建築用地容許使用規定相悖，經被告於
19 102年間3次依區域計畫法裁處並命限期恢復容許使用，原告
20 對之不服，提起行政訴訟，前經本院102年度訴字第458號、
21 103年度訴字第132號、第227號判決、最高行政法院103年度
22 裁字第635號裁定、104年度判字第187號、第188號判決駁回
23 其訴而告確定。原告對於不得於系爭土地上露天堆置生鐵、
24 廢鐵，並應於一定期限內完成清除以恢復容許使用之原狀，
25 顯屬明知，其遲未遵期完成清除，對其就其上開作為義務之
26 違反，自屬故意。

27 (四)本件並無因檢察官提起公訴而無期待可能性：

28 原告負責人陳啟祥於105年10月7日經檢察官以涉犯行為時空
29 污法第49條第1項不遵行停工命令罪為由提起公訴，嗣經屏
30 東地院於107年5月25日以106年度易字第48號刑事判決陳啟
31 祥無罪，此有屏東地檢署檢察官105年度偵字第7349號起訴

書（前審卷第35至38頁）、屏東地院106年度易字第48號刑事判決（前審卷第321至331頁）附卷可佐。惟按空污法立即停工之義務，與原告依區域計畫法負有限期恢復系爭土地容許使用之義務，二者之行政法上義務有別，清運生鐵、廢鐵係為回復現地地貌，非營運操作，此觀環保署107年2月22日函亦謂：「……倘該公司於停工期間清除堆置場所堆置之淤泥，係為回復現地地貌狀況，且無營運操作之事實，則未違反貴局所為停工之行政處分。」從而，尚難以原告之負責人涉犯行為時空污法第49條第1項不遵停工命令罪而遭檢察官提起公訴，致其清運行為受阻，欠缺期待可能性而阻卻其責任。況且，被告係因原告未取得固定污染源操作許可證而經環保局依空污法裁罰及命停工，為原告本身之事由所致，要無再執此事由而主張無期待可能性。此外，原告自承其經屏東地院一審法官口頭曉諭後，已續行搬遷系爭土地上物件等語（本院卷1第185頁），且就環保局稽查紀錄一覽表記載之清運車次及噸數沒有意見（本院卷2第8頁）。又原告於106年間曾提出搬運計畫，自承系爭土地上之堆置物共約150,000公噸，並經被告於106年5月11日召開會議予以審查，決議搬運期程為3個月內，於會議決議公文且文到3日後開始搬運，倘原告未遵照決議之搬遷期程（3個月）完成搬遷，即依法辦理等語，有106年5月11日原告萬丹場堆置搬遷計畫審查會會議紀錄及原告所提萬丹場堆置搬遷計畫（本院卷2第18至23頁）。參諸環保局稽查紀錄一覽表（本院卷1第303至309頁）所示，原告係於106年5月22至27日開始陸續進行系爭土地堆置物之清運，僅未於各次裁處書命原告恢復容許使用之期限內完成清除。由上可知，原告並不因其負責人經刑事起訴，而當然無法履行被告各次裁處書課予之限期改善義務，該障礙事由在其於106年5月間提出搬遷計畫及實際進行清運後，顯不復存在。被告106年6月6日第2次裁處書，其中罰鍰部分係基於原告違反第1次裁處書限期改善義務而為裁處，至於第2次裁處書限期於106年8月20日內恢復容許使用

01 部分，乃依據被告106年5月11日會議決議所給予相當之改善
02 期限，原告自不得再以其負責人之刑事案件拒不履行。是原
03 告主張在負責人刑案無罪確定之前，對於搬遷系爭土地上之
04 物件，欠缺期待可能云云，委無可採。

05 (五)原處分並無裁量怠惰或違反比例原則：

06 本件原告於屏東縣○○鄉○○路0段000號設之萬丹場露天堆
07 置生鐵及廢鐵，經被告認有違反區域計畫法第15條、管制規
08 則第6條等管制規定，命原告限期移除堆置物恢復原狀；因
09 原告未遵期改善，被告於102年間3次裁處原告罰鍰，並限期
10 令其於一定期限內恢復容許使用，原告不服上述處分，循序
11 提起行政訴訟，經本院102年度訴字第458號、103年度訴字
12 第132號、第227號判決、最高行政法院103年度裁字第635號
13 裁定、104年度判字第188號、第187號判決駁回其訴而告確
14 定。嗣因原告遲未移除堆置物恢復原狀，屏東地檢署檢察官
15 以103年度偵字第648號起訴書，就原告負責人陳啟祥涉犯區
16 域計畫法第22條罪嫌提起公訴，經屏東地院於104年8月13日
17 以103年度易字第204號刑事判決，認原告與其負責人陳啟祥
18 二者，於法律上為不同之人格主體，陳啟祥非受限期通知恢
19 復土地原狀之相對人，與區域計畫法第22條要件未符，而判
20 決陳啟祥無罪，經上訴後，再由臺灣高等法院高雄分院105
21 年1月6日104年度上易字第640號刑事判決駁回上訴而確定等
22 情，有被告102年8月29日屏府地用字第10226014400號、102
23 年10月30日屏府地用字第10272470100號、102年12月6日屏
24 府地用字第10276229700號函及其裁處書（前審卷第287至29
25 8頁）、刑事判決（原處分卷第23至28頁、第29至34頁）附
26 卷可稽。被告俟上述刑事判決確定後，復於105年6月2日到
27 場稽查，發現原告於屏東縣○○鄉○○路0段000號設之萬丹
28 場，該處露天堆置生鐵及廢鐵之實際範圍，實際包含特定農
29 業區丁種建築用地之364、374地號土地、特定農業區農牧用
30 地之370、373地號土地。被告於110年6月25日行政訴訟答辯
31 狀及其訴訟代理人於110年9月1日、111年6月1日準備程序中

01 自承：被告於102年之裁罰案件，只有將364地號土地列為違
02 規地點，嗣105年複勘確認該場址整體堆置範圍時，方釐清
03 應有4筆地號土地，被告認屬同一地點、同一行為人、同一
04 違規情事，故僅併修正違規地點，原告沒有擴大堆置等語
05 （本院卷1第109頁、第146頁、本院卷2第7頁），且原告就
06 其102年間露天堆置範圍已包含系爭土地，亦不爭執（本院
07 卷1第82至83頁）。準此，原告於102年間在萬丹場露天堆置
08 物件，其違規使用之範圍即應包含系爭土地（4筆土地），
09 被告嗣於105年間再次勘查，即更正違規使用範圍，並以後
10 續裁處書按次處罰及命限期改善，應堪予認定。是以，被告
11 就原告於系爭土地上露天堆置生鐵、廢鐵之同一違章事實，
12 於102年間3次裁處原告罰鍰並限期恢復容許使用後，因原告
13 遲遲未完成改善，再於105年間至107年間以第1次至第7次裁
14 處書續為裁罰及限期恢復容許使用，性質上自屬原告違反該
15 限期改善處分所課予移除堆置物恢復系爭土地容許使用之義
16 務，而依區域計畫法第21條第2項規定「按次處罰」，而該
17 違規之行為數，顯然已逾4次以上。故被告依系爭裁罰基準
18 第3點及附表規定，裁處原告30萬元罰鍰，核屬合法，無違
19 反比例原則。原告以其於102年起便積極進行本件違規情形
20 之改善，且已將370、373地號土地之物件清除等由，主張原
21 處分皆處以法定最高額罰鍰，有裁量怠惰及違反比例原則云
22 云，均無可取。

23 （六）被告第5至7次裁處書將370及373地號土地列入違規範圍並計
24 入違規面積及重申預防性不利處分之誡命內容，並無違誤：
25 原告復主張其於106年11月已移除農牧用地之370、373地號
26 土地上之堆置物，被告第5次至第7次裁處書仍將上述土地列
27 入違規地點，有認定事實及適用法令之錯誤云云。然如前
28 述，依上述區域計畫法第21條第1項、第2項規定，倘義務人
29 不依前次限期改善處分而為拆除、改建、停止使用或恢復原
30 狀，則原本義務人違反非都市土地使用管制之狀態仍繼續存
31 在，依前開第2項規定主管機關即得按次處罰，原無須再次

命限期改善。惟除裁處罰鍰外，主管機關亦得重申前次所為預防性不利處分之誡命內容，勒令義務人停止使用或恢復原狀，亦非法所不許。查被告前已課予原告負有限期將「系爭土地」恢復容許使用之義務，該恢復容許使用之義務範圍即為364、370、373、374地號土地之全部，原告雖於106年11月間移除370、373地號土地部分之堆置物，然其作為義務仍未完成，則被告續就4筆地號土地限期恢復土地容許使用，僅係重申前次所為預防性不利處分之誡命內容。再者，被告第1次處分已確定，原告就系爭土地停止使用或恢復回狀義務已存在，即隨時負有改善義務，被告107年8月21日第6次裁處書、107年9月18日第7次裁處書，分別命原告限於107年8月28日內、107年9月26日內恢復容許使用，雖僅給予7天、8天之改善期限，亦僅督促原告履行原已存在之改善義務，要無新增原告之不利益。況倘義務人怠於履行，主管機關於督促義務人改善時，尚須再延長改善期限，反有違盡速恢復容許使用之目的。原告爭執違規範圍及改善期限過短，亦無同採。

(七)綜上所述，原告於系爭土地堆置生鐵、廢鐵，不屬於管制規則第6條附表1農牧用地、丁種建築用地容許使用項目，原告確有違規使用系爭土地而違反區域計畫法第15條規定之行為，被告依同法第21條第2項規定，以第3次至第7次裁處書各裁處原告罰鍰30萬元，並重申原告限期恢復系爭土地容許之使用，並無違誤，訴願決定就此部分予以維持，亦無不合，原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後認與本判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由，爰判決如主文所示。

中 華 民 國 111 年 10 月 6 日

高雄高等行政法院第四庭

審判長法官 蘇 秋 津

法官 黃 堯 讚

法官 廖 建 彥

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

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

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

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
（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。
（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。

01

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。

02

中 華 民 國 111 年 10 月 6 日

03

書記官 陳 嫻 如