高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
111年度訴字第453號
112年12月26日辯論終結

原　　告　宋金蓮
訴訟代理人　鄭國安律師
　　劉怡孜律師
　　謝孟璇律師
被　　告　高雄市政府地政局

代　表　人　陳冠福
訴訟代理人　洪斐倫
　　左佳鳳

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服高雄市政府中華民國111年10月19日高市府法訴字第11130733600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、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

(一)原告所有○○市○○區龍肚段4496地號土地（下稱系爭土地）係非都市土地，使用分區為特定農業區，使用地類別為農牧用地。因經民眾檢舉系爭土地有違建，高雄市政府農業局（下稱農業局）乃於民國110年12月22日至系爭土地會勘結果，發現系爭土地現況有圍牆、門柱、雨遮及鋪設水泥鋪面，非作農業使用，經被告以110年12月24日高市地政用字第00000000000號函請○○市○○區公所（下稱美濃區公所）查報，美濃區公所於111年1月6日○○市○區民字第00000000000號函檢送非都市土地現況使用查報表及土地現況照片予被告，再經被告於111年1月11日以高市地政用字第0000

0000000號函通知原告陳述意見及調查事實證據後，認系爭土地上之農舍（建築面積94.53平方公尺）雖領有建造執照及使用執照，但圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面部分，違反區域計畫法第15條第1項規定，乃依同法第21條規定，以111年2月15日高市地政用字第00000000000號函命原告於111年5月20日前恢復原狀或作依法容許使用項目之使用，屆期若未恢復原狀或作依法容許使用項目之使用，將依區域計畫法第21條及第22條規定辦理。

(二)其後，美濃區公所於111年7月13日至現場追蹤系爭土地使用情形，前述圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面之違規使用情形仍未改善，被告乃依區域計畫法第21條及高雄市政府處理違反區域計畫法罰鍰案件裁罰基準（下稱裁罰基準）第3點規定，以111年7月19日高市地政用字第00000000000號處分書（下稱原處分）對原告裁處6萬元罰鍰，並命其停止非法使用及限期於111年10月24日前變更使用或拆除其地上物恢復原狀。原告不服，提起訴願，經遭決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、系爭土地上之農舍係原告配偶鍾同春於70年11月間經申請建築執照所建，並一併興建圍牆、門柱、雨遮及鋪設水泥鋪面，因當時法治意識相對薄弱，多數人均未依法一併申請圍牆等建照，行政機關亦告知鍾同春該等項目無須申請建照，故農舍之建造執照申請書未列載圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面，此非鍾同春及原告之責。況當時有效之非都市土地使用管制規則（65年3月30日發布，下稱使用管制規則）及實施區域計畫地區建築管理辦法（66年01月19日發布，下稱建築管理辦法），並無「農舍附屬設施」之規定，而依現行有效之農業用地興建農舍辦法（下稱興建農舍辦法）第9條規定：「農舍興建圍牆，以不超過農舍用地面積範圍為限。」，且計入農舍用地面積之農舍附屬設施，包含農舍之

外牆或其代替柱、遮陽板、陽臺、屋簷、出入口雨遮、雨遮、花臺、於一樓地坪施作停車空間或其他水泥地坪，及作為農舍通行之農路，合計不得超過該農業用地面積百分之10，故若原告現在申請興建農舍，本件系爭之圍牆、門柱、雨遮及鋪設水泥鋪面（即聯外道路之通路），均屬農舍附屬設施，需列入計算百分之10面積，無從與農舍相互區別而獨立認定，現行較為嚴格之法規都已認定農舍附屬設施免經申請許可使用，舉重以明輕，原告於70年間申請興建農舍並設有圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面，更應認定無須申請許可，自無原處分認定應申請而未申請而有未符合農牧用地容許使用管制項目之違法。

2、按現行有效之使用管制規則附表一規定，農牧用地之容許使用項目包括農舍及農作產銷設施等，「許可使用細目」項下又區分為「免經申請許可使用細目」及「需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目」。其中「農舍」項目，如係依興建農舍辦法或建築管理辦法核准興建之「農舍及農舍附屬設施」，免另申請容許使用；至供「農作產銷設施」使用者，則應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱審查辦法）規定辦理。準此，於農牧用地上搭建之設施，應否申請容許使用，應視其是否屬於應依興建農舍辦法管制而免申請容許使用之「農舍附屬設施」，或者屬應依審查辦法管制之「農作產銷設施」。應否申請建築執照，並非判斷有無違反區域計畫法第15條第1項之唯一依據（最高行政法院110年度上字第118號判決意旨參照）。被告稱依使用管制規則附表一規定，農牧用地興建農舍及農舍附屬設施，均應先依興建農舍辦法或建築管理辦法申請，農作產銷設施亦應先依審查辦法申請容許使用，已與上述最高行政法院判決意旨相違。且興建農舍辦法於90年4月26日發布，審查辦法於92年12月15日發布，原告無從於70年申請新建農舍時依該等規定辦理，至於建築管理辦法雖於66年1月19日發布，然僅規定建物之高度、樓地板面積總合

等，原告無從於70年11月依照該法規申請興建農舍或農作產銷設施。原處分卻以後來才施行之法規，認定原告自70年11月興建農舍至今，圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面均未申請許可使用有違法，實無理由。

3、退步言，縱認本件系爭圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面，均非屬使用管制規則第6條附表一之農舍附屬設施，亦符農作使用，而免經申請許可使用：

(1)系爭土地為特定農業區農牧用地，容許使用項目為農作、農舍或農作產銷設施，免經申請許可使用細目則有農作使用、農舍及農舍附屬設施、農產品之零售、農作物生產資材及日用品零售，縱使非屬農舍附屬設施，系爭圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面仍係為農作使用，並未違反區域計畫法第15條規定。

(2)使用管制規則第6條附表一雖未明文定義「農作使用」，惟農業發展條例第3條第12款規定：「農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。」是以，倘若農業用地係依法實際供農作使用者，即屬符合使用管制規則所容許使用項目，則該農作使用即屬免經申請許可使用。

(3)審查辦法第3條規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：一、農作產銷設施。…。」第13條規定：「農作產銷設施分為下列各類：一、農業生產設施：指供農業直接生產及經營之設施。二、農機具設施：指供存放農機具或農業機械設備使用之設施。三、農產運銷加工設施：指供放置集貨、包裝、儲存、冷凍（藏）、加工及批發市場等設備及作業場所之設施。四、農事操作及管理設施：指供農業生產管理或作為農事管理之操作空間之設施。五、農田灌溉排水設施：指供農田灌溉排水有關之設施。六、其他農作產銷設施：指供與農業經營使用有關之設施。前項各類設施之許可使用細目，應符合附表一相關規定。第1項第1款至第4款設施，得依實際需求，配置車輛運（迴）轉空間、附屬設施所需空間

及衛生設備。但車輛運（迴）轉空間，不列計於興建面積。」附表一其他農作產銷設施亦包含農路、駁崁、圍牆、擋土牆等細目，足見農路、圍牆等可認與農作有關。

(4)鍾同春興建農舍後，除農舍面積94.53平方公尺外，其餘均係供農作使用，經營農業種植花卉長達30多年，美濃龍山花卉產銷班第四班亦設址於此，多年來所培育之花卉多數銷往台北花卉產銷股份有限公司，有相關交易明細可參。為了培育花卉，除農舍本身外，圍牆及門柱係為將花卉與一旁之馬路或農地相區隔，以免翻耕或灑藥時相互影響，另可避免病蟲及塵土飛揚而影響花卉之生長；雨遮是為了存放摘取之花卉、培植用品及照顧花卉苗圃所需之機器設備，避免風吹雨淋受有損害；鋪設水泥鋪面則是為了以檯車將摘取之花卉苗盆運至貨車上，及其他農具、機具搬運需要，用途均係為了花卉養殖，應屬供作農作使用。

(5)又鍾同春於88年間將系爭土地移轉登記予原告時，曾申請「農業用地作農業使用證明」，足證系爭土地實為農業使用。另系爭土地面積583平方公尺，其中農舍占約94.53平方公尺，餘488.47平方公尺，根據高雄市稅捐稽徵處旗山分處111年8月30日函，已明載「經111年8月29日現場勘查測量結果，自102年起更正面積為105.47平方公尺改按一般用地稅率課徵地價稅」，即系爭土地至多只有105.47平方公尺未經認定為農業使用。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、系爭土地上現況有圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面，未作農業使用，原告固提出88年8月22日航空照片，陳稱違規情事於89年1月26日前即已存在，惟被告核認原告使用系爭土地與農牧用地之容許使用管制項目不符，該違規雖於89年1月26日前即已存在，無從依修正後之區域計畫法第21條第1項規定處罰，惟現況仍屬違規，被告乃函請原告於111年5月20日前

恢復原狀或作依法容許使用項目之使用，惟系爭土地未依規定於期限內恢復原狀或作依法容許使用項目之使用。被告核認原告未遵從改善義務，且其違規使用面積未達2,500平方公尺，違反區域計畫法第15條規定之事證明確，依同法第21條及裁罰基準第3點規定，以原處分裁處原告6萬元罰鍰，並令立即停止使用及限期於111年10月24日前變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，並無不合。

2、使用管制規則第6條第1項及第3項其附表一規定，農牧用地興建農舍及農舍附屬設施，均應先依興建農舍辦法或建築管理辦法規定申請，且依興建農舍辦法第8條第3項規定，經核准農舍用地面積為法定基層建築面積，且為農舍與農舍附屬設施之水平投影面積用地總和。農牧用地倘作農作產銷設施使用者，亦應先依審查辦法規定申請容許使用。系爭土地未經依法提出申請，即逕行設置圍牆、門柱、雨遮及鋪設水泥鋪面，非屬農業使用，觀諸改制前高雄縣政府建設局實施區域計劃地區自用農舍使用執照(71)美鎮建字第15225號及自用農舍新建工程平面圖等影本，僅核准農舍建築面積94.53平方公尺，未有其他附屬設施。準此，圍牆、門柱、雨遮及鋪設水泥鋪面等設施，並非前揭農舍使用執照許可設置附屬設施。原告如因事實需要，有設置農舍附屬設施或農業設施之需求，仍應依法申請核准後始得為之，然其並未申請，即逕行設置圍牆、門柱、雨遮及鋪設水泥鋪面等設施，經命限期改善迄未遵期辦理，被告依區域計畫法第21條規定予以裁罰，並限期改善，並無不合。

3、至原告主張系爭土地只有105.47平方公尺未經認定有作農業使用，並提出高雄市稅捐稽徵處旗山分處111年8月30日函，自102年起更正面積為105.47平方公尺改按一般用地稅率課徵地價稅為證乙節。系爭土地部分面積既經稅捐稽徵機關改按一般用地稅率課徵地價稅，顯示稅捐稽徵機關亦認定系爭土地存有非農業使用情形，依法即應課徵地價稅。原告主張系爭土地只有105.47平方公尺未經認定有作農業使用，尚無法

否定系爭土地現況存有違規之事實，被告以其違規使用未達2,500平方公尺且未遵從改善義務，裁處原告6萬元罰鍰，並無違誤。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告之配偶鍾同春未經申請許可（同意），即在系爭土地上興建圍牆、門柱、雨遮及鋪設水泥鋪面，是否違反區域計畫法第15條第1項規定？

(二)被告依區域計畫法第21條第2項之規定作成原處分裁處原告6萬元罰鍰，並限期於111年10月24日前變更使用或拆除其地上物恢復原狀，是否適法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所記載之事實，已經兩造分別陳述在卷，並有系爭土地登記謄本（本院卷第109頁）、農業局110年12月30日高市農務字第00000000000號函（原處分卷第115-116頁）、被告110年12月24日高市地政用字第00000000000號函（原處分卷第135頁）、美濃區公所111年1月6○○市○區民字第00000000000號函及查報資料（原處分卷第105-111頁）、被告111年1月11日高市地政用字第00000000000號函（原處分卷第95頁）、原告111年2月9日書面意見（原處分卷第87頁）、被告111年2月15日高市地政用字第00000000000號函（原處分卷第83-84頁）、美濃區公所111年7月13日非都市土地違規使用案件追蹤表及現況照片（原處分卷第77-80頁）、原處分（本院卷第21-22頁）、訴願決定書（本院卷第23-28頁）等件可查。

(二)應適用之法令：

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

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

(三)原告配偶鍾同春未經申請許可（同意），即在系爭土地上興建圍牆、門柱、雨遮及鋪設水泥鋪面，違反區域計畫法第15條第1項規定：

1、按「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。」區域計畫法第1條定有明文。對照前揭區域計畫法第15條第1項規定以觀，足見區域計畫法之立法目的係為促進土地及天然資源之保育利用並兼顧經濟活動而據以制定區域發展計畫，要求各直轄縣市政府就轄內非都市土地依○○市○○○區使用計畫劃定土地使用分區並編定使用地類別而實施土地分區使用管制。內政部則於65年3月30日依區域計畫法第15條第1項之授權訂定使用管制規則，該管制規則嗣經數度修正，其中68年6月5日修正發布之第6條規定：「依本規則規定得為建築使用之土地，其建築管理，依實施區域計畫地區建築管理辦法之規定辦理之。」（見本院卷第217-218頁），另內政部於69年10月3日依建築法第3條第3項授權訂定之建築管理辦法第3條規定：「依『非都市土地使用管制規則』規定為建築使用之土地，其建築物之新建、增建、改建或修建，應依本辦法向當地主管建築機關申請建築執照。……。」第6條規定：「申請建造農舍時，應填具申請書(其格式另定)，並檢附左列書圖文件向當地主管建築機關申請辦理：……。」第12條規定：「農舍以外之建築物其建築面積在45平方公尺以下，高度在3.5公

尺以下者，得免由建築師設計、監造或營造業承造，逕向當地主管建築機關申請建築執照。」（見本院卷第173-175頁）。

2、其後，使用管制規則於80年3月6日修正發布第6條規定：「經編為某種使用之土地，應依其容許使用之項目使用，各種使用地容許使用之項目及附帶條件如附表一。非都市土地容許使用執行要點，由省（市）政府訂定，並報內政部備查。」並於附表一仍規定農牧用地容許使用項目包含農舍、畜牧設施等建物，但並未於附表一內規範其管制條件，而是於使用管制規則第6條第3項增訂授權訂定「非都市土地容許使用執行要點」，其於81年頒訂之上開要點第4點規定：「使用各種使用地，屬容許使用範圍，且未涉及建築行為或變更地形地貌者，除法令另有規定外，得免辦理容許使用手續。」第5點規定：「建築農舍者，應依實施區域計畫地區建築管理辦法有關規定辦理，不另辦理容許使用手續。」而於75年3月12日修訂之建築管理辦法第3條規定：「依非都市土地使用管制規則規定得為建築使用之土地，其建築物之新建、增建、改建或修建，應依本辦法向當地主管建築機關申請建築執照。原有之建築物不合非都市土地使用管制規則規定者，依該規則第8條之規定辦理。」第5條規定：「（第1項）於各種用地內申請建造自用農舍者，其總樓地板面積不得超過495平方公尺，建築面積不得超過其耕地面積百分之10，建築物高度不得超過3層樓並不得超過10.5公尺，但最大基層建築面積不得超過330平方公尺。（第2項）前項自用農舍得免由建築師設計、監造或營造業承造。」第6條第1項規定：「申請建造農舍時，應填具申請書，並檢附左列書圖文件向當地主管建築機關申請辦理：……」；嗣內政部復於104年12月31日修正發布使用管制規則6條第1項前段、第3項前段規定：「（第1項）非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……（第3項）海域用地以外之各種使用地容許使用項目、

許可使用細目及其附帶條件如附表一；……」而該條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」（105年11月28日修正發布）規定農牧用地容許使用項目為農作使用（包括牧草）、農舍（工業區、河川除外；特定農業區、森林區不得興建集村農舍）、農作產銷設施（工業區、河川除外）、……等19項。其中關於在農牧用地之農舍附帶條件為限於依興建農舍辦法或建築管理辦法核准興建之農舍；農作產銷設施附帶條件則為應依審查辦法規定辦理。

3、準此，內政部經區域計畫法第15條第1項規定授權而於65年3月30日訂定使用管制規則以來，均以前揭法規命令明文規範在非都市土地之農牧用地興建農舍等相關設施，不論其興建面積之大小，均必須經主管機關之許可（同意）始得興建，並據此申辦建築執照，未依前揭使用管制規則使用其土地者，自有區域計畫法第15條第1項規定之違反。

4、經查，系爭土地係區域計畫法第15條第1項所規定，實施區域計畫後，經編定為特定農業區農牧用地之土地，依前揭規定及說明，系爭土地所有權人自應依其經劃定之使用分區及編定之使用地類別所容許使用之項目及許可使用細目使用。惟原告所有之系爭土地，除興建之地上2層農舍領有建造執照及使用執照外，另所建之圍牆、門柱、雨遮及鋪設水泥鋪面，並未經相關主管機關同意或申請建築執造，為兩造一致之陳述，應可認定。原告雖主張系爭圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面係其配偶鍾同春於70年間興建農舍時一併建造，因當時法治意識相對薄弱，多數人均未依法一併申請圍牆等建照，行政機關亦以該等項目無須申請建照令鍾同春無須申請，故農舍之建造執照申請書未列載圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面，此非鍾同春及原告之責云云。然依前規定及說明，關於農牧用地之使用管制標準，其容許使用項目，雖除供農作使用外，固得作為農舍、農作產銷設施使用，惟已實施區域計畫地區，有關建築事項均應依建築法相關規定辦理，有關農作產銷設施事項均應依審查辦法相關規定辦理。而本件

圍牆及其門柱為建築法所規定之雜項工作物，建築之前，自應請領雜項執照，此觀建築法第3條、第7條、第28條第2款規定即明。且系爭土地上之圍牆、門柱、雨遮、水泥鋪面係屬具固定基礎設施，依農業發展條例第8條之1第2項「農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。」之規定，亦應先申請農業設施容許使用。再依前開使用管制規則第6條第3項規定，縱認系爭圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面係屬農業設施，亦應依審查辦法規定申請取得農業機關容許使用同意書，始得為合法之土地使用。惟原告迄未依上開規定申請取得供作農舍、農作產銷設施之相關許可文件，為兩造所不爭執，則原告即有不符合上述使用管制規則附表一關於農牧用地容許使用項目之附帶條件要求。從而，無論原告將系爭土地上之圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面供作農舍或農作產銷設施使用，均構成區域計畫法第15條第1項違反土地使用管制之行為。原告空言主張因當時法治意識相對薄弱，多數人均未依法一併申請圍牆等建照，行政機關亦告知鍾同春該等項目無須申請建照，故農舍之建造執照申請書未列載圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面，此非鍾同春及原告之責云云，尚難為其有利之認定。至原告所引最高行政法院110年度上字第118號判決，其情節與本件相異，自亦不得於本件予以援用。

(四)被告依區域計畫法第21條第2項之規定作成原處分裁處原告6萬元罰鍰，並限期於111年10月24日前變更使用或拆除其地上物恢復原狀，並無違誤：

1、按「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」「違反第15條第1項之管制使用土地者，該管直轄市、縣（市）政府得限期令其變更使用或拆除其建築物恢復原狀。」63年1月31日制定之區域計

畫法第15條第1項、第21條定有明文。次按「（第1項）違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。（第2項）前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。」為89年1月26日修正之區域計畫法第21條第1項及第2項所規定。依此，區域計畫法於89年1月26日修正以前，違反區域計畫法第15條第1項之管制使用非都市土地者，主管機關僅得依同法第21條規定施以預防性不利處分；待至89年1月26日修法以後，前揭違規使用非都市土地者，主管機關則得依同法第21條第1項規定對之併行施予裁罰性不利處分（對過去違反行政法上義務行為之非難，即指罰鍰）及預防性不利處分，並於其違反預防性不利處分時，尚得依同條第2項規定施以按次處罰（即按次罰鍰）及對之為行政上之強制執行（即停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施）。由是觀之，違反區域計畫法第15條第1項之管制而使用土地之人，依行政罰法第4條規定，須直至89年1月26日以後方得對之課予裁罰之不利處分。依此，內政部100年9月29日台內營字第0000000000號函釋略謂：「……（一）本件違反本法第15條之行為，如於89年1月26日區域計畫法修正施行前已終了，而僅屬違法狀態之繼續，因該法修正施行前第21條規定並無裁處行政罰之明文，依行政罰法第4條處罰法定原則，自無從依修正後之區域計畫法第21條第1項規定處以罰鍰。然對於該違法狀態，貴府仍得依89年1月26日修正公布後之區域計畫法第21條第1項及第2項規定，限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，如義務人對於貴府限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀之處分不遵從者，因係違反貴府依法律所課予限期改善之義務，貴府可以其違

反前述義務而按次處罰……。」等語，與前揭區域計畫法規範意旨相符，本院自得援用。

2、又區域計畫法第21條第1項規定之責任態樣，除裁罰處分外，尚有「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」等命除去違法狀態或停止違法行為之管制處分。前者（裁罰處分）固以具有可歸性之違規行為人為限，至於後者之限期令恢復原狀處分，其性質並非行政罰，本不以受處分人具有故意或過失為必要，且所有權人對於土地具有管理、使用及支配之權能，即使繼受取得他人違反管制使用規定之土地，仍負有依所編定之容許使用項目為使用之義務，不能因其非原始違規行為人即可免除上開所有權人應履行之法定義務，而使土地長久處於違規使用之狀態（最高行政法院104年度判字第578號判決參照）。是以，土地違反管制使用規定之狀態，雖在所有權人繼受取得之前即已發生，但其取得所有權後，即負有使該土地符合編定管制使用規定之義務，主管機關自得依區域計畫法第21條第1項規定，命其恢復至符合管制使用規定之狀態，所有權人不予該命令義務之行為，即具可責性，主管機關依同條第2項規定，按次處罰，並續行命其改善。而裁罰基準第3點規定：「違反本法第15條第1項之管制使用土地者，依本法第21條第1項規定裁處罰鍰額度如下：（一）違規面積未達2,500平方公尺：處新臺幣6萬元罰鍰。」

3、本件原告係於88年1月11日因夫妻贈與取得系爭土地及農舍，為系爭土地之所有權人及實際使用人（詳見原處分卷第117-123頁），而被告前已作成111年2月15日高市地政用字第00000000000號函命原告於111年5月20日前恢復原狀或作依法容許使用項目之使用，屆期若未恢復原狀或作依法容許使用項目之使用，將依區域計畫法第21條及第22條規定辦理。是以，原告為系爭土地之所有人及使用人，並據被告以111年2月15日高市地政用字第00000000000號函限期於111年5月20日前將系爭土地上之圍牆、門柱、雨遮及水泥鋪面之

違反土地使用管制情形，恢復農牧用地可供農牧使用狀態，原告未依限履行其改善義務，被告依區域計畫法第21條第2項規定，並參據裁罰標準規定，再以原處分裁處原告6萬元罰鍰，並再並命其停止非法使用及限期於111年10月24日前變更使用或拆除其地上物恢復原狀，依前開規定及說明，自屬有據。

(五)綜上所述，原告之主張，均無可採。被告所為原處分，並無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

七、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　30　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

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49條之1第1項）

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3項、第4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	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或

律師為訴訟代理人。	為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　113　　年　　1　　月　　31　　日

書記官　周　良　駿