

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第201號

民國113年9月10日辯論終結

原告 沈順發
被告 臺南市政府地政局

代表人 陳淑美
訴訟代理人 李家漢

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服臺南市政府中華民國112年3月10日府法濟字第1120287929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）原告未向臺南市政府農業局（下稱農業局）申請核准許可，即在訴外人魏元埤所有之○○市○○區土溝段1533地號土地（特定農業區農牧用地、面積2,473平方公尺；下稱系爭土地）放置堆肥。案經被告會同農業局、工務局、環境保護局、臺南市政府警察局白河分局、○○市○○區公所等機關，於民國111年5月31日前往系爭土地聯合稽查會勘後，農業局於111年6月15日檢送會勘紀錄及現場照片函請被告就主管法令部分核處。

（二）被告認原告前揭行為涉及違反區域計畫法，乃於111年6月22日函請原告陳述意見。經原告於同年月30日陳述意見後，被告仍認原告未經申請核准在系爭土地上放置堆肥，違反區域計畫法第15條，而依同法第21條第1項及臺南市政府辦理違反區域計畫法案件裁罰基準（下稱裁罰基準）第3點第1項規定，作成111年10月25日南市地用字第00000

00000號處分書（下稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）6萬元，及命其停止一切非法使用行為，並於處分書送達之次日起3個月內依法申請合法使用或恢復原狀。原告不服，提起訴願。經臺南市政府駁回其訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、系爭土地為其岳父魏元埤所有，平日種植火龍果等耐旱作物，並無放置大量堆肥之情事。惟魏元埤身體健康不佳而委由原告耕作，因當地水源不足，其一直種植耐旱作物，並無違法行為。而因原告在系爭土地附近另行租地種植蓮子，收成前須施用有機肥，乃購買有機肥料後遂堆置在系爭土地上，嗣後旋即使用完畢而回復原狀。

2、原告堆放肥料數量非多、放置期間甚短，並非長期固定堆放肥料，無端遭人檢舉。被告未予詳查且未先行勸導逕予裁罰，實難甘服，請求撤銷訴願決定及原處分。

（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、依區域計畫法第1條、第15條第1項、第21條、非都市土地使用管制規則第6條第1項規定。臺南市為促進土地及天然資源之保育利用，確保土地發展之秩序，於非都市土地範圍內，依土地使用之目的與需求之不同，劃定不同之土地使用分區，編定使用地類別，並依土地之性質給予不同強度之容許使用條件以為管制，俾確保土地有效、合理及永續發展。系爭土地為特定農業區農牧用地，依非都市土地使用管制規則第6條第1項規定，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用項目及許可使用細目使用；同規則第6條第3項附表一規定，農牧用地容許使用項目包括農作使用、農舍、農作產銷設施等22項，土地使用人即應依土地分區及使用地類別所定之容許使用項目

01 使用，如經查獲有未依容許項目使用之行為，主管機關即
02 應予處罰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地
03 上物恢復原狀。

04 2、農業局於111年6月15日現場會勘發覺系爭土地堆置大量堆
05 肥、未種植作物，不符合農業使用，違反區域計畫法第15
06 條第1項規定，且違規使用面積為5,000平方公尺以下，被
07 告乃依區域計畫法第21條及裁罰基準附表一規定，以原處
08 分裁處6萬元罰鍰，並請其停止一切非法使用行為，限期
09 於處分書送達之次日起3個月內依法申請合法使用或恢復
10 原狀，並無違誤。

11 3、系爭土地於111年5月31日經臺南市政府相關機關聯合會勘
12 紀錄，現地已堆置大量堆肥，原告主張系爭土地無放置大
13 量堆肥顯與現場呈現之事實不符，自不可採。又被告於11
14 1年5月31日會勘後，於111年6月22日請原告陳述意見，原
15 告則於111年6月30日以陳述書方式向被告陳述系爭土地之
16 堆肥為短暫堆置，用於原告於系爭土地附近農田，作為種
17 植蓮子施肥之用，非長期堆置，暫時堆置之堆肥，應視為
18 農作產銷設施之一。惟農業用地作堆肥舍（場）使用應先
19 申請容許，並取得許可後始得使用。系爭土地堆置大量堆
20 肥，並無取得許可使用，又經被告簽會農業局再次審認，
21 農業局確認不符農業使用，其違反區域計畫法及非都市土
22 地使用管制規則已屬明確，被告依法裁罰，並無違誤。

23 （二）聲明：原告之訴駁回。

24 四、爭點：

25 （一）原告在系爭土地放置堆肥是否違反區域計畫法第15條第1
26 項規定？

27 （二）被告依區域計畫法第21條第1項規定作成原處分裁處原告
28 罰鍰6萬元並命限期完成改正，是否適法？

29 五、本院之判斷：

30 （一）爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有系爭土地
31 地籍資料（見本院卷第89頁至第91頁）、農業局111年6月

15日南市農工字第0000000000號函（見本院卷第93頁）暨
111年5月31日聯合稽查會勘紀錄、現場紀錄表、現況照片
（見本院卷第95頁至第99頁）、被告111年6月22日南市地
用字第0000000000號函（見本院卷第101頁至第102頁）、
原告111年6月30日陳述書（見本院卷第103頁）、被告111
年10月25日南市地用字第0000000000號函（見訴願卷第4
1頁）、被告111年10月25日南市地用字第0000000000號
函（見訴願卷第43頁至第44頁）、原處分（見本院卷第63
頁）及訴願決定書（見本院卷第55頁至第61頁）附卷可
稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、區域計畫法

(1)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)第21條第1項及第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。」

2、區域計畫法施行細則

(1)第11條第1款：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：
一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良
設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定
者。」

01 (2)第13條第1項第5款：「直轄市、縣（市）主管機關依本法
02 第15條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區
03 圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需
04 要，依下列規定編定，且除海域用地外，並應繪入地籍
05 圖；其已依法核定之各種公共設施用地，能確定其界線
06 者，並應測定其界線後編定之：……五、農牧用地：供農
07 牧生產及其設施使用者。」

08 3、非都市土地使用管制規則

09 (1)第5條第1項：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定
10 後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉
11 （鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制
12 者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」

13 (2)第6條第1項及第3項：「（第1項）非都市土地經劃定使用
14 分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使
15 用細目使用。但中央目的事業主管機關認定為重大建設計
16 畫所需之臨時性設施，經徵得使用地之中央主管機關及有
17 關機關同意後，得核准為臨時使用。中央目的事業主管機
18 關於核准時，應函請直轄市或縣（市）政府將臨時使用用
19 途及期限等資料，依相關規定程序登錄於土地參考資訊
20 檔。中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應負
21 責監督確實依核定計畫使用及依限拆除恢復原狀。……
22 （第3項）海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許
23 可使用細目及其附帶條件如附表一；海域用地容許使用項
24 目及區位許可使用細目如附表一之一。」

25 (3)第6條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目
26 表」：「使用地類別：……五、農牧用地。容許使用項
27 目：(一)農作使用（包括牧草）、(二)農舍（工業區、河川區
28 除外；特定農業區、森林區不得興建集村農舍）、(三)農作
29 產銷設施（工業區、河川區除外）附帶條件：一、本款應
30 依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。

01 二、上開審查辦法規定之堆肥舍（場）許可使用細目，不
02 得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。……」

03 4、申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法

04 (1)第3條第1款：「本辦法所稱農業設施之種類如下：一、農
05 作產銷設施。」

06 (2)第5條：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合
07 於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作
08 農業設施容許使用同意書。」

09 (3)處分時第13條第1項及第2項：「（第1項）農作產銷設施
10 分為下列各類：一、農業生產設施：指供農業直接生產及
11 經營之設施。二、農機具設施：指供存放農機具或農業機
12 械設備使用之設施。三、農產運銷加工設施：指供放置集
13 貨、包裝、儲存、冷凍（藏）、加工及批發市場等設備及
14 作業場所之設施。四、農事操作及管理設施：指供農業生
15 產管理或作為農事管理之操作空間之設施。五、農田灌溉
16 排水設施：指供農田灌溉排水有關之設施。六、其他農作
17 產銷設施：指供與農業經營使用有關之設施。（第2項）
18 前項各類設施之許可使用細目，應符合附表一相關規
19 定。」

20 （三）原告在系爭土地放置堆肥之行為違反區域計畫法第15條第
21 1項、非都市土地使用管制規則第6條第1項、第3項及其附
22 表一規定：

23 1、依前揭區域計畫法第15條第1項、第21條第1項、非都市土
24 地使用管制規則第5條第1項、第6條第1項前段、第3項及
25 其附表一規定，在區域計畫法實施後，非都市土地應劃定
26 使用分區並編定各種使用地，依其適用項目類別進行管
27 制。經編定為特定農業區農牧用地之土地，原則上以農作
28 使用為限，倘欲作農作產銷設施使用，則應依申請農業用
29 地作農業設施容許使用審查辦法規定申請農業設施之容許
30 使用，否則即屬違反區域計畫法第15條第1項及非都市土
31 地使用管制規則之違章行為。而主管機關除得依區域計畫

01 法第21條第1項規定裁處罰鍰外，並得為「限期令其變更
02 使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」等處分，旨在
03 課予義務人一定作為或不作為之義務以防止危害之發生或
04 擴大，自應以能有效除去違規狀態者為處分對象，故違反
05 土地使用管制之土地或地上物所有人、使用人或管理人，
06 均屬限期改善處分之義務人。

- 07 2、查系爭土地之使用分區為「特定農業區」，使用地類別為
08 「農牧用地」，依前揭規定，原則上以農作使用為限，倘
09 欲作農作產銷設施使用，則應依申請農業用地作農業設施
10 容許使用審查辦法第5條規定，先向主管機關申請農業用
11 地作農業設施容許使用同意書並經其核准，否則即屬違反
12 區域計畫法第15條第1項及非都市土地使用管制規則之違
13 章行為。對照申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法
14 第3條第1款、第13條第1項、第2項及其附表一規定，農業
15 設施包括農作產銷設施，而「堆肥舍（場）」屬於農作產
16 銷設施中「農事操作及管理設施」類別，且該附表一就堆
17 肥舍（場）之申請基準或條件規定：「一、堆肥舍(場)應
18 敘明相關處理設備名稱、數量、每日處理量。不得露天堆
19 置原物料，原料以農業生產後之副產物及剩餘物為主，不
20 得混入非屬『肥料登記證申請及核發辦法』第5條第3項規
21 定之事業廢棄物。二、堆肥舍(場)之設施面積，按其每日
22 處理量，以每立方公尺得興建100平方公尺為原則，樓地
23 板最大興建面積以990平方公尺為限。」而被告於111年5
24 月31日會同農業局、工務局、環境保護局、臺南市政府警
25 察局白河分局、臺南市後壁區公所等機關，前往系爭土地
26 聯合稽查會勘時，系爭土地上露天堆置大量肥料且未種植
27 任何作物等情，此觀臺南市政府農業用地使用現況聯合稽
28 查會勘紀錄及稽查照片（見本院卷第95頁至第97頁）即
29 明。且原告亦自承：會勘當時系爭土地並無種植作物，其
30 在系爭土地集中堆肥係用於附近其他土地種植蓮子而非系
31 爭土地；堆肥數量約莫是10幾車、每車約8噸左右（見本

院卷第130頁、第157頁、第155頁）等語。原告在系爭土地放置堆肥之行為既未依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第5條規定先向主管機關申請並經其核准，亦違反堆肥舍(場)不得露天堆置原物料之規定，其違反區域計畫法第15條第1項、非都市土地使用管制規則第6條第1項、第3項及其附表一規定甚明。

3、原告固主張：其因在系爭土地附近租地種植蓮子，收成前須施用有機肥，乃購買有機肥料堆置在系爭土地上，其堆放肥料數量非多、放置期間甚短，且嗣後旋即將肥料施用完畢，並無長期固定放置肥料之違章行為云云。然按特定農業區農牧用地原則上以農作使用為限，倘欲作農作產銷設施使用，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定申請農業設施之容許使用，業如前述。原告在系爭土地附近租地種植蓮子而購買有機肥料堆置在系爭土地之舉雖屬從事農業相關行為，惟其既未在系爭土地種植農作物且露天堆肥數量已約80餘噸，顯已將系爭土地專作為堆肥場使用，其未依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第5條規定先向主管機關申請農業設施容許使用許可，主管機關實無從於事前審查並於事後管制其堆置數量、面積及方式，倘眾人均為己身便利而隨意在農業土地上堆置物品，土地使用分區用地管制之法秩序無從建立，亦難落實前述區域計畫法所定使用分區用地管制之立法目的。故原告此部分主張，顯係誤解法令，並不可採。

(四) 被告依區域計畫法第21條第1項規定作成原處分裁處原告罰鍰6萬元並命限期完成改正，核屬適法：

1、區域計畫法第21條第1項對違反同法第15條規定之責任態樣，包括裁罰處分及命除去違法狀態或停止違法行為之管制處分。裁罰處分係以具有可歸責性之違規行為人為對象；而限期令恢復原狀處分所規制之公法上義務係為實現公共利益為目的，防止危害之發生或擴大，如義務人不遵

從，即屬違反行政法上義務，主管機關仍得依區域計畫法第21條第2項規定，再對義務人按次裁處罰鍰。

2、查原告在系爭土地放置堆肥之行為既未依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第5條規定先向主管機關申請並經其核准，亦違反堆肥舍(場)不得露天堆置原物料之規定，從而，被告認定其違反區域計畫法第15條第1項、非都市土地使用管制規則第6條第1項、第3項及其附表一規定，而依區域計畫法第21條第1項規定作成原處分予以裁處，自屬有據。

3、原告固主張：被告未予詳查且未先行勸導逕予裁罰，實難甘服云云。然按「不得因不知法規而免除行政處罰責任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」行政罰法第8條定有明文。該條規定行為人因不瞭解法規之存在或適用，進而不知其行為違反行政法上義務時，仍不得免除行政處罰責任，學理上稱為禁止錯誤，屬違法性認識問題。依該條規定，行為人不得以其不瞭解法規之存在或適用為由主張免除行政處罰責任；該條但書所指可非難程度較低之「按其情節」，係針對導致行為人不知法規之具體特殊原因而論，例如基於外國人之原因，入境他國而不知曉與本國不同規定之情形。如以行為人本身之社會經驗及個人能力，無法期待其運用認識能力而意識到該行為之不法，抑或對於其行為合法性有懷疑時，經其深入思考甚至必要時曾諮詢有權機關解釋，仍無法克服其錯誤時，始具無可避免性。查區域計畫法所定使用分區用地管制施行多年，眾所周知，對照原告前揭行為情狀，尚難認其錯誤具無可避免性；且區域計畫法第21條第1項並無先予告誡始得裁處之規定，原告自不能以被告未先行勸導逕予裁罰為由，主張原處分違法。而臺南市政府為執行區域計畫法第21條規定而訂定裁罰基準，其第3點第1項規定：「違規案件依區域計畫法第21條規定處以罰鍰者，其裁罰基準如附表一。」其附表一（節錄）明定：對行為人違反使用面積5,000平

01 方公尺以下者，第1次裁罰6萬元。該裁罰基準及其附表乃
02 臺南市政府為使下級機關辦理此類違規案件之裁罰金額有
03 客觀標準可循，以避免因行政機關之恣意決定或專斷致有
04 輕重之差別待遇而訂定。前揭附表依違反使用面積、裁罰
05 對象及違反次數而定其處罰之基準，乃考量違規行為之態
06 樣及情節之輕重而為，亦與區域計畫法第21條規定之意旨
07 無違，被告裁罰時自應適用。故被告依區域計畫法第21條
08 第1項及上開裁罰基準規定，按其情節裁處原告法定最低
09 額度之罰鍰6萬元，其就罰鍰之裁量亦難認有何違反比例
10 原則情事。從而，被告認定原告在系爭土地放置堆肥違反
11 區域計畫法第15條第1項之違章行為明確，而依同法第21
12 條第1項及上開裁罰基準規定裁處6萬元罰鍰，並命限期完
13 成改正，核屬適法。原告此部分主張，容有誤解法令，亦
14 不可採。

15 六、綜上所述，原告之主張，並不可採。被告依區域計畫法第15
16 條、第21條第1項等規定，作成原處分裁處原告罰鍰6萬元及
17 命其停止一切非法使用行為，並於處分書送達之次日起3個
18 月內依法申請合法使用或恢復原狀，核無違法；訴願決定予
19 以維持，亦無不合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處
20 分，為無理由，應予駁回。

21 七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資
22 料，核與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，附此敘
23 明。

24 八、結論：原告之訴為無理由。

25 中 華 民 國 113 年 10 月 11 日

26 審判長法官 孫 國 禎

27 法官 林 韋 岑

28 法官 曾 宏 揚

29 一、上為正本係照原本作成。

30 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
31 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內

01 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
02 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
03 繕本）。

04 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
05 逕以裁定駁回。

06 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
07 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
08 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
09

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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具 備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理 人、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。
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	

01

書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 10 月 11 日

03

書記官 林 幸 怡