

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

115年度高上字第5號

上訴人 林月雲

訴訟代理人 蔡坤展律師

被上訴人 屏東縣政府

代表人 周春米

上列當事人間區域計畫法事件，上訴人對於中華民國114年12月23日本院地方行政訴訟庭114年度地訴字第68號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：上訴人所有坐落屏東縣車城鄉保新段252、253地號土地（面積分別為222.03平方公尺、783.48平方公尺，編定為一般農業區農牧用地；以下合稱系爭土地），經被上訴人以民國113年8月6日屏府農企字第1130079262號函請屏東縣車城鄉公所（下稱車城鄉公所）查明系爭土地疑涉有違法使用情事，車城鄉公所於113年8月9日現地勘查後，以113年8月13日車鄉農觀字第1130003567號函檢附土地違規使用案件處理稽查表回覆略以：「……違規面積……：252地號……253地號……稽查意見（違規事實）說明：經勘查現地鋪設柏油地面、鐵絲網、停放汽車、搭建鐵皮屋及堆置雜物等……。」並檢附現場照片。被上訴人於113年8月16日以屏府農企字第1130091740號函通知上訴人於113年8月28日陳述意見並作成談話紀錄，上訴人另於同日提出陳述意見書。案經被上訴人審酌相關事證後，認上訴人未經申請核准，擅自於系爭土地上興建水泥建物（下稱系爭違建）居住作非農業使用，違規面積未達1公頃，違反區域計畫法第15條第1項所授權訂定之非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第6

條第1項規定，乃依區域計畫法第21條第1項、被上訴人執行違反區域計畫法裁罰基準第3點及附表規定，以113年10月28日屏府地規字第1130147993號裁處書（下稱原處分）處上訴人新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並限於文到後6個月內恢復為符合農牧用地容許之使用。上訴人不服，提起訴願，經內政部114年3月25日台內法字第1140006632號訴願決定駁回其訴願（下稱訴願決定），上訴人仍不服，循序提起行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭（下稱原審）以114年度地訴字第68號判決（下稱原判決）駁回其訴。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及訴之聲明，被上訴人於原審之答辯及聲明，原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

三、上訴意旨：

（一）原判決未審酌系爭建物為90年即已存在之既存違建，上訴人因信賴被上訴人違建處理原則，仍維持原來使用狀態，欠缺行政罰之故意過失要件；原判決逕認原處分屬狀態責任之違反，遽為裁罰合法之論斷，有違反行政罰法第7條、司法院釋字第275號解釋及判決不備理由之違法。

（二）被上訴人對上訴人裁處已逾裁處權時效，原判決未予糾正，即駁回起訴，有適用法規不當之判決違背法令事由。縱認被上訴人之裁處權未罹於時效，上訴人亦於原審提出信賴保護原則、誠信原則、權利失效原則及公平原則等具體主張，並提出相關證據事實與調查證據請求，原判決應就此等關鍵爭點為實質判斷與說明理由。然原判決隻字未提上訴人於原審之主張，且均未於判決理由中說明其不採納之理由，有行政訴訟法第243條第1項適用法規不當及同條第2項第6款判決不備理由之違背法令。

（三）上訴人於原審主張系爭違建早於90年間即已完工並存在，且長期以來涉及民宿經營許可、水電申請、戶籍門號編定、地價稅及房屋稅之徵收、全國戶口普查等公務管理事項。被上訴人長期知情未執法，已形成值得法律保護之正

01 當合理信賴，且客觀上已在系爭土地周圍區域形塑與農牧
02 使用目的不符之和平生活秩序；人民信賴的對象是整體國
03 家行政之運作與判斷，非僅侷限於特定單一機關；行政機
04 關之內部職掌分工，不應成為削弱或排除信賴保護之理
05 由。被上訴人對個案採突襲性嚴格執法，違反行政法上誠
06 信原則、信賴保護與法秩序安定性之要求，與比例原則所
07 要求的利益衡量不符；同一區域內之其他民宅與商家，並
08 未遭受相同處置，亦不符執法公平原則。原判決未充分審
09 酌相關事實，即駁回上訴人訴訟，有判決違背法令及不備
10 理由之瑕疵。爰提起上訴請求廢棄原判決，發回原審更為
11 審理。

12 四、本院之判斷：

13 （一）按「判決不適用法規或適用不當者，為違背法令。」「有
14 下列各款情形之一者，其判決當然違背法令：……六、判
15 決不備理由或理由矛盾。」行政訴訟法第243條第1項、第
16 2項第6款分別定有明文。再依行政訴訟法第125條第1項、
17 第133條及第189條第1項、第3項規定，行政法院於撤銷訴
18 訟應依職權調查事實關係及證據，不受當事人主張之拘
19 束；為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依
20 論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得心證之理由，記
21 明於判決。

22 （二）經核原判決駁回上訴人在原審之訴並無違誤。茲就上訴意
23 旨論述如下：

24 1、上訴人固主張：原判決未審酌系爭建物為90年即已存在之
25 既存違建，其因信賴被上訴人違建處理原則，仍維持原來
26 使用狀態，欠缺行政罰之故意過失要件；原判決逕認原處
27 分屬狀態責任之違反，遽為裁罰合法之論斷，有違反行政
28 罰法第7條、司法院釋字第275號解釋及判決不備理由之違
29 法；被上訴人對其裁處已逾裁處權時效，原判決未予糾
30 正，有適用法規不當之判決違背法令事由；且縱認裁處權
31 未罹於時效，其於原審提出信賴保護原則、誠信原則、權

01 利失效原則及公平原則等具體主張，並提出相關證據事實
02 與調查證據請求，原判決均未於判決中說明其不採納之理
03 由，有行政訴訟法第243條第1項適用法規不當及同條第2
04 項第6款判決不備理由之違背法令云云。然按區域計畫法
05 第15條第1項、第21條第1項、管制規則第5條第1項、第6
06 條第1項前段、第3項及其附表一規定，在區域計畫法實施
07 後，非都市土地應劃定使用分區並編定各種使用地，依其
08 適用項目類別進行管制。經編定為一般農業區農牧用地之
09 土地，原則上以農作使用為限，倘欲為農作產銷設施使
10 用，則應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規
11 定申請農業設施之容許使用，否則即屬違反區域計畫法第
12 15條第1項及管制規則之違章行為；而主管機關除得依區
13 域計畫法第21條第1項規定裁處罰鍰外，並得為「限期令
14 其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」等處
15 分，課予義務人一定作為或不作為之義務以防止危害之發
16 生或擴大。原審就裁處權時效之起算部分，已論明：區域
17 計畫法第15條第1項及管制規則第6條第1項規定係針對非
18 都市土地按其使用分區、使用地類別、容許使用之項目及
19 許可使用細目等細項加以實施管制之規範，立法者著重對
20 於土地所有人或具有事實上管領力之人課予其維護、管理
21 特定標的物，以防止及排除危險狀態或回復安全狀態之責
22 任；上訴人為系爭土地之所有權人，對於系爭土地具有法
23 律上及事實上之管領力，即擔負確保系爭土地合乎使用分
24 區管制狀態之責任，且其客觀上亦無欠缺有效為停止非法
25 使用系爭土地之期待可能性存在；依最高行政法院判決意
26 旨，上訴人因系爭違建坐落於系爭土地上而違法狀態存在
27 之事實繼續存在迄今且尚未排除，其行政罰之裁處權時
28 效，即無從起算，且就原處分中關於命上訴人限於文到後
29 6個月內恢復為符合農牧用地容許之使用部分亦論明：此
30 係主管機關為防止危害繼續或擴大，命處分相對人除去違
31 法狀態，係課予處分相對人一定之作為義務，本質上為單

純之負擔處分，與行政罰法所稱具備裁罰性不利處分之行政罰有所不同；被上訴人援引內政部98年7月1日台內營字第0980806064號函釋內容抗辯本件並無上訴人所稱違規行為終了而發生裁處權罹於時效之法律效果乙節，係為重申本件並無罹於裁處權時效之問題，因上訴人不法利用系爭土地之狀態仍然繼續存在，裁處權時效並未消滅，則被上訴人同時命上訴人於文到後6個月內恢復為符合農牧用地容許之使用，亦屬合法有據等情，業論述其判斷依據及得心證理由且就上訴人於原審此部分主張何以不足採取，加以論駁，核無不合。而依行政罰法第7條第1項規定，行政罰之責任包括故意及過失之違反行政法上義務行為均屬可罰；而該條所稱「故意」係指行為人對於違反行政法上義務之構成要件事實，明知並有意使其發生，或預見其發生而其發生並不違背其本意；所稱「過失」係指對於違反行政法上義務構成要件事實之發生，雖非故意，但按其情節應注意、能注意而不注意，或雖預見其能發生而確信其不發生而言。查系爭土地係編定為一般農業區農牧用地，此顯為上訴人主觀上所已有認識，而經編定為一般農業區農牧用地之土地，原則上以農作使用為限，倘欲為農作產銷設施使用，則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，否則即屬違反區域計畫法第15條第1項及管制規則之違章行為，業如前述。上訴人未經申請核准，擅自於系爭土地上興建系爭違建而作非農業使用，為原審基於卷內證據資料所認定之事實，核無不合，其對於違反區域計畫法上義務之構成要件事實，明知並有意使其發生，自難認其欠缺行政罰之主觀要件。此外，所謂判決不備理由，係以欠缺判決主文所由生不可或缺之理由為限，其理由不影響判決主文者，不包括在內；至所載理由稍欠完足而不影響判決基礎者，尚難謂為理由不備。而原判決既對前述各節已論述其判斷依據及得心證理由，並於判決理由中敘明：兩造其餘攻擊防禦方法

01 及訴訟資料經其斟酌後，認與判決結果不生影響而無逐一
02 論述必要，核未欠缺原判決主文所由生不可或缺之理由，
03 依上開說明，即難認有何適用法規不當及判決不備理由之
04 違背法令。故上訴人此部分主張，容有誤解，自無可採。

- 05 2、上訴人復主張：其於原審主張系爭違建早於90年間即已完
06 工，且被上訴人長期知情未執法，已形成值得法律保護之
07 正當合理信賴，客觀上已在系爭土地周圍區域形塑與農牧
08 使用目的不符之和平生活秩序；行政機關內部分工，不應
09 成為削弱或排除信賴保護之理由；被上訴人對個案採突襲
10 性嚴格執法，違反行政法上誠信原則、信賴保護、法秩序
11 安定性之要求，亦不符比例原則所要求的利益衡量及執法
12 公平原則；原判決未充分審酌相關事實，有判決違背法令
13 及不備理由之瑕疵云云。惟按信賴保護原則係指人民因相
14 信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財產，嗣後法規
15 或行政處分發生變動，不得使其遭受不能預見之損害而
16 言；人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予
17 以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法
18 第119條、第120條及第126條等相關規定之所由（司法院
19 釋字第525號解釋理由書參照）。行政機關若怠於行使權
20 限，致使人民因個案違法狀態未排除而獲得利益時，該利
21 益並非法律所應保護之利益，因此其他人民不能要求行政
22 機關比照該違法案例授予利益，亦即：人民不得主張不法
23 之平等。上訴人既於系爭土地上有違反區域計畫法第15條
24 第1項規定而使用之狀態，致該當於區域計畫法第21條第1
25 項規定之處罰要件，被上訴人依區域計畫法規定對於系爭
26 土地違反土地分區使用管制加以裁罰，與達成前揭區域計
27 畫法之立法目的間，具有合理之聯結關係，且區域計畫法
28 實施後，非都市土地應劃定使用分區並編定各種使用地，
29 依其適用項目類別進行管制之法令狀態從未改變，依前揭
30 說明，上訴人自無由僅執被上訴人先前並未對其加以取締
31 或未對他人之違法情事加以裁罰，解免己責，亦難以前詞

主張原處分違法。原判決既對上訴人在系爭土地上有違反區域計畫法第15條第1項規定而使用之狀態，致該當於區域計畫法第21條第1項規定之處罰要件等節已論述其判斷依據及得心證理由，即難認原判決未充分審酌相關事實，有判決違背法令及不備理由之瑕疵。故上訴人此部分主張，亦無可採。

五、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，認事用法並無違誤。上訴意旨仍執陳詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、結論：上訴為無理由。

中 華 民 國 115 年 5 月 22 日

審判長法官 黃 堯 讚

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中 華 民 國 115 年 5 月 22 日

書記官 林 幸 怡