

高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭

114年度地訴字第183號

民國115年7月16日辯論終結

原告 邱桂春

被告 高雄市政府地政局

代表人 陳冠福

訴訟代理人 陳彥宏

鄭泫承

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114年10月22日高市府法訴字第11430822100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、事實概要：

（一）高雄市○○區○○段○○段0000○0000地號土地（下分別稱4486、4506地號土地，合稱系爭土地）各為原告、訴外人王宥琪所有，均為非都市土地，使用分區為特定農業區，使用地類別為農牧用地。系爭土地設置棚架、步道磚、鐵皮建物及鋪設水泥鋪面作為「桂田休閒莊園露營區」（下稱系爭露營區），非屬農業使用，前經被告認原告違反區域計畫法第15條第1項規定，乃依同法第21條第1項及高雄市政府處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款規定，以民國113年12月2日高市地政用字第11334486800號處分書（下稱前處分），裁處罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並令停止非法使用及限期於114年3月19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，經高雄市政府以114年4月29日高市府法訴字第11430329200號訴願決定（下稱前訴願決定）駁回。

（二）嗣高雄市政府農業局（下稱農業局）於114年6月25日派員現場勘查後，以114年7月2日高市農務字第11432098200號函（下稱114年7月2日函）查復系爭土地現況仍設置建物、棚架、步道磚、圍牆及鋪設水泥鋪面，非屬農業使用；復經高雄市杉林區公所（下稱杉林區公所）於114年7月10日派員現場勘查，以114年7月18日高市○區○○○0000000000號函（下稱114年7月18日函）查報系爭土地現況仍有前揭情形。經被告審酌調查事實證據，認原告未遵從前處分限期改善命令，乃依區域計畫法第21條第2項及裁罰基準第3點第1款規定，以114年7月25日高市地政用字第11432842200號處分書（下稱原處分），裁處罰鍰6萬元，並令停止非法使用及限期於114年11月7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，經高雄市政府以114年10月22日高市府法訴字第11430822100號訴願決定（下稱訴願決定）駁回後，提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

（一）主張要旨：

1. 系爭露營區原由訴外人邱貞祥（已歿）開設經營，申請之權屬地號為4486地號土地及高雄市○○區○○段○○段0000地號土地（下稱4505地號土地），4505地號土地為種植檸檬樹無建物之純素地。另4506地號土地並非系爭露營區範圍，僅係借掛系爭露營區之「桂田休閒農莊」招牌（下稱露營區招牌）於坐落該土地上之門牌號碼高雄市○○區○○路00○○號建物（下稱系爭建物）上。邱貞祥過世後，系爭露營區即由原告接手經營。因4506地號土地所有權人並非原告，且該土地自始即非經營系爭露營區之範圍，僅係借掛露營區招牌，而高雄市政府觀光局（下稱觀光局）113年9月5日高市觀產字第11331568600號函（下稱113年9月5日函），亦載明系爭露營區之權屬地號為448

01 6、4505地號土地。被告擅自認定系爭露營區之權屬地號
02 為4486、4506地號土地，已有錯誤。

03 2. 露營設施依農業發展條例（下稱農發條例）第3條第1款、
04 第5款規定，屬於農業使用，因原告不諳法令，故未申請
05 容許使用。原告前經觀光局113年9月5日函通知特定農業
06 區不得設置露營場後，即於同年10月間拆除4506地號土地
07 上之露營區招牌，且未再於4486地號土地經營系爭露營
08 區。農地是否作為農業使用，應以實際使用情況而非以其
09 上有無建物為認定。前處分要求原告就系爭土地停止非法
10 使用或變更使用或拆除其地上物，擇一即可。原告既已停
11 止露營場使用，且4486地號土地係種滿樹齡約15年之樹
12 木，為農作使用，屬於非都市土地使用管制規則（下稱管
13 制規則）第6條附表1「各種使用地容許使用項目及許可使
14 用細目表」所定第五類農牧用地之許可使用細目，即符合
15 前處分限期變更使用之要求。建物無申請使用執照應屬於
16 違建，權責單位為工務局而非被告，並未減損農作使用面
17 積，農作使用面積佔率仍為100%，若未繼續作露營場或
18 其他法令禁止之行為，即無違反區域計畫法之規定。被告
19 應提出4486地號土地仍作為系爭露營區使用之證據。

20 3. 再者，4486地號土地上建物面積符合107年5月9日訂定之
21 露營場管理要點規定，觀光局前於108至110年間曾函請系
22 爭露營區須依該要點規定辦理申請商業登記等相關事宜，
23 及要求填寫自主管理紀錄表，基於法律不溯及既往原則，
24 不得再以111年7月20日訂定之露營場管理要點認定4486地
25 號屬於特定農業區，不得設置露營場，且系爭露營區設
26 施、面積亦符合111年7月20日訂定之露營場管理要點規
27 定。

28 （二）聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

29 三、被告答辯及聲明：

30 （一）答辯要旨：

31 依農業局114年7月2日函及杉林區公所114年7月18日函查

報之系爭土地現況，顯見系爭土地上之鐵皮建物、棚架、
步道磚、圍牆及鋪設水泥鋪面仍然存在，僅拆除招牌而未
回復作農業使用，足認原告未遵從前處分限期改善命令之
要求。又農業局針對休閒農業另定有休閒農業輔導管理辦
法，非如原告所述露營場即為休閒農業。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原處分以系爭土地為裁罰範圍有無錯誤？

（二）原處分之裁罰有無違誤？

五、本院之判斷：

（一）前提事實：

事實概要欄所述之事實，有系爭土地綜合資料（原處分卷
第99至101頁）、前處分（本院卷第47至48頁）、前訴願
決定（原處分卷第103至110頁）、農業局114年7月2日函
暨檢附之系爭土地違規地點略圖、現況照片（原處分卷第
89至93頁）、杉林區公所114年7月18日函暨檢附之非都市
土地違規使用案非處理查報表（原處分卷第75至79頁）、
原處分（本院卷第43至44頁）及訴願決定（本院卷第23
至31頁）等證據可以證明。

（二）應適用的法令：

1. 農發條例：

(1)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。……。」。

(2)第69條第1項：「農業用地違反區域計畫法……土地使用
管制規定者，應依區域計畫法……規定處理。」。

2. 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，按照非都市
土地分區使用計畫，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、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，……。」。

3. 管制規則第6條第1項、第4項：「(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4項)非都市土地容許使用執行要點，由內政部定之。」。

4. 依管制規則第6條第4項訂定之非都市土地容許使用執行要點(下稱執行要點)：

(1)第2點：「管制規則附表一許可使用細目之目的事業主管機關(單位)，依附件一規定辦理。」。

(2)第4點：「管制規則附表一許可使用細目之適用範圍，由其目的事業主管機關(單位)認定。但許可使用細目中列有其他二字者，應由目的事業主管機關會商該使用地主管機關及地政機關認定之。」。

5. 裁罰基準第3點第1款：「違反區域計畫法第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6萬元罰鍰。」。

(三) 經查：

1. 原處分以系爭土地為裁罰範圍並無錯誤：

(1)按行政處分除非具有無效的事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在(行政程序法第110條第3項規定參照)。又一有效的先前行政處分(前行政處分)，成為後續行政處分(後行政處分)之構成要件事實的一部分時，原處分機關以外的國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，原則上應尊重

前行政處分的存續力，並以該處分存在及其內容作為後行政處分的基礎，此即所謂「行政處分的構成要件效力」。因此，當事人如以後行政處分為程序標的，而非以有效的前行政處分為程序標的，提起行政訴訟時，由於前行政處分並非訴訟對象，後行政處分的受訴行政法院，原則上並不能審查前行政處分的合法性，前行政處分的合法性應由以前行政處分為程序標的訴願受理機關或行政法院審查之（最高行政法院111年度上字第474號、第797號、110年度上字第100號、第526號等判決意旨參照）。雖然有存續力的前行政處分，其構成要件效力並非絕對，在前行政處分缺乏有效行政救濟途徑；或者依當時環境，無法期待處分相對人為行政救濟等情況下，訴願受理機關或行政法院事後審查以前行政處分為基礎的後行政處分合法性時，並非不能例外審究前行政處分認事用法的合法性。然而，當前行政處分的當事人有合法救濟途徑，卻任意放棄依該救濟程序為主張，該前行政處分的構成要件效力，即應受到尊重，不得任意排除其適用（最高行政法院109年度上字第875號、110年度上字第511號、110年度上字第738號、112年度上字第591號等判決意旨參照），以上並為最高行政法院長期穩定的一致見解（最高行政法院112年度上字第679號、114年度上字第197號判決參照）。

- (2)系爭土地使用分區為特定農業區，使用地類別為農牧用地。前因設置棚架、步道磚、鐵皮建物及鋪設水泥鋪面作為系爭露營區，不符合農牧用地容許使用項目，經被告以前處分裁處罰鍰及命限期改善。原告不服，提起訴願遭駁回後，未再提起行政訴訟而告確定等情，有系爭土地綜合資料（原處分卷第99至101頁）、前處分（本院卷第47至48頁）及前訴願決定（原處分卷第103至110頁）附卷可憑，且為原告所不爭執（本院卷第218頁）。前處分既無無效事由，而且有合法救濟途徑，原告於訴願後，僅因擔心訴訟程序冗長，任意放棄對前處分行政救濟之權利，而

未為行政爭訟，此業據原告於本院自陳在卷（本院卷第218頁），前處分即因此確定，具有存續力及構成要件效力。

(3)原告雖不爭執4486地號土地為系爭露營區權屬地號範圍，且其有於該土地上經營系爭露營區，惟主張其非4406地號土地所有人，該土地自始即非經營系爭露營區範圍，且觀光局113年9月5日函亦載明系爭露營區之權屬地號為4486、4505地號土地等情，並提出觀光局113年9月5日函（本院卷第89頁）為佐，主張原處分列載4406地號土地部分有誤等語。然前處分已認定原告違規使用系爭土地有違反區域計畫法第15條第1項規定情事，命原告應限期改善，嗣被告依農業局、杉林區公所查報結果，認原告未遵從前處分之限期改善命令，再依區域計畫法第21條第2項規定按次處罰，顯然原處分係以前處分為前提，則前處分既無無效情事，且未經撤銷而具有存續力及構成要件效力，原告自不得於本件訴訟中再爭執前處分已認定命原告應限期改善土地地號之合法性。故原處分以原告未遵從前處分限期改善命令改善系爭土地，而以系爭土地為裁罰範圍，自無認定錯誤或記載錯誤之情。何況原告於本院自陳：4506地號土地上有系爭建物，故借掛露營區招牌於其上；其於邱貞祥過世後即接手經營系爭露營區，並沿用系爭露營區招牌等語（本院卷第219、220、223頁），可認4506地號土地確屬經營系爭露營區之範圍。另觀光局則函覆本院稱：邱貞祥（代理人邱桂春）前於112年6月6日向本局進案申請於4486、4505兩地號設置露營場，經本局審查為優良農地不得設置露營場，以113年9月5日函復申請人在案，該次申請未包含4506地號土地等語，有觀光局115年5月18日高市觀產字第11530820900號函暨檢附之邱貞祥申設系爭露營區土地許可使用申請書暨計畫書（本院卷第293至294頁）在卷可參。可見觀光局113年9月5日函未記載4506地號土地部分，乃因邱貞祥形式上未將該地號列為露營區申

請範圍，並非4506地號土地不屬於系爭露營區實際經營範圍，遑論該申請使用地號根本未經觀光局核准。是原告執此爭執原處分就4406地號土地部分記載錯誤，洵屬無據。

2. 原處分之裁罰並無違誤：

(1)前處分之限期改善命令，乃命原告就系爭土地應「停止非法使用及限期於114年3月19日前變更使用或拆除其地上物恢復原狀」，依此，原告自應遵從前處分「停止非法使用系爭土地並於該期限前變更使用」或「停止非法使用系爭土地並於該期限前拆除其地上物恢復原狀」之限期改善命令。亦即，原告不僅須停止非法使用系爭土地，且須完成「變更使用」或「拆除其地上物恢復原狀」，始能滿足前處分要求之限期改善方式。原告稱前處分之限期改善命令僅須「停止非法使用」或「變更使用」或「拆除其地上物恢復原狀」擇一完成即可等語，尚有誤會。

(2)依執行要點第4點規定，可知管制規則第6條附表1所定之許可使用細目適用範圍，係由其目的事業主管機關（單位）認定。而依執行要點第2點及附件1〔非都市土地容許使用項目之許可使用細目目的事業主管機關（單位）〕表可知，管制規則第6條附表1所定第五類農牧用地，其中容許使用項目「農舍」之許可使用細目「農舍及農舍附屬設施」之目的事業主管機關（單位）於直轄市為農業局。故系爭土地使用分區為特定農業區，使用地類別為農牧用地，其上設置有棚架、步道磚、鐵皮建物及鋪設水泥鋪面等，自應由農業局認定該些地上物是否符合農牧用地之容許使用項目及許可使用細目。

(3)農業局依觀光局114年6月20日高市觀產字第11431178000號辦理聯合稽查業務函，於同年6月25日派員至系爭土地現場勘查，見4486地號土地設置建物、棚架及步道磚，另4506地號土地設置建物、圍牆及鋪設水泥鋪面（下合稱系爭地上物），現況非屬農業使用等情，有農業局114年7月2日函暨檢附之系爭土地違規地點略圖、現況照片（原處

分卷第89至93頁)可佐。復經杉林區公所於114年7月10日派員現場勘查，亦查報系爭土地現況仍有前揭情形等情，有杉林區公所114年7月18日函暨檢附之非都市土地違規使用案非處理查報表(原處分卷第75至79頁)在卷可憑。原告對於系爭土地上有系爭地上物雖均不爭執(本院卷第221頁)，惟對於農業局就系爭土地現況認定非屬農業使用乙節有爭執。然此經農業局再以115年5月14日高市農務字第11531194400號函覆本院稱：系爭土地經本局派員現勘設置有固定基礎之建物、棚架，依農發條例第8條之1規定，本局查詢農地管理資訊系統、高雄市政府建築管理處執照資料查詢系統，查無申請農業設施容許使用紀錄、建築執照紀錄，無從據以審認該建物為農業使用、合法使用。4486地號土地經本局派員現勘現況設置建物、棚架、步道磚，土地半數以上為露營場樣態、作庭園景觀栽植，零星點綴栽植花木造景，不符合農業使用之定義。另參酌農業部農業現調平台，4506地號土地上有建物、水泥鋪面，且經圖面顯示面積合計已逾農業用地土地使用面積之40%，不符申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第7條，不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積之40%規定等語(本院卷第283至285頁)。是系爭土地現況經農業局、杉林區公所現場勘查仍設置有系爭地上物，未經申請農業設施容許使用、建築執照，亦不符申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第7條規定之面積限制，故農業局認定系爭土地現況不符合農業使用，合法有據。而系爭地上物迄今仍未拆除，亦經杉林區公所派員於114年11月10日至系爭土地現場勘查確認無誤，有複勘照片(原處分卷第7、8頁)可佐，並據原告於本院陳明在卷(本院卷第222頁)，即屬於未遵從前處分所命「變更使用」或「拆除其地上物恢復原狀」之限期改善命令，被告為達管制目的，自得依區域計畫法第21條第2項規定按次處罰，以遏止違法使用情形。故被告以前處分為前提，認

01 定原告未限期改善，有違反區域計畫法第15條第1項規定
02 情事，乃依同法第21條第2項、裁罰基準第3點第1款規
03 定，以其違規面積未達2,500平方公尺，而以原處分裁處
04 罰鍰6萬元，並令停止非法使用及限期於114年11月7日前
05 變更使用或拆除其地上物恢復原狀，於法尚無違誤。

06 3. 原告雖主張其未再繼續經營系爭露營區，4506地號土地上
07 之露營場招牌已於113年10月間拆除，4486地號土地則早
08 因種滿樹齡約15年之樹木，屬農作使用，符合前處分所命
09 「停止非法使用」、「變更使用」之要件等語，並提出其
10 申辦之玉山銀行帳戶、行動電話通話明細、土地現況照
11 片、網頁資料及其與他人之對話紀錄截圖照片等為證。然
12 被告係依區域計畫法第21條第2項規定，以原告有無遵從
13 前處分限期改善命令判斷是否按次處罰，至於原告於前處
14 分後有無繼續經營系爭露營區，並非據以裁罰之要件。經
15 檢視原告提出之前揭證據，均無法證明原告已就系爭土地
16 「變更使用」或「拆除其地上物恢復原狀」，自不能認原
17 告已遵從前處分之限期改善命令為改善。

18 4. 原告又主張系爭土地上建物未申請使用執照應屬於違建，
19 非被告權責範圍等語。然是否屬於違建乃另外有無違反建
20 築法規之問題，與本件審理範圍無涉，非本件所得審究之
21 範圍。

22 5. 原告另再主張露營場設施依農發條例第3條第1款、第5款
23 屬於農業使用，且符合露營場管理要點等語。然原告既自
24 陳其於邱貞祥過世後即接手經營系爭露營區，且依其所
25 述，至少於113年10月間拆除露營區招牌之前有持續經營
26 系爭露營區，則原告要經營系爭露營區，自應符合相關法
27 令規定。系爭土地經編定為特定農業區農業用地，依管制
28 規則第6條附表1所定第五類農牧用地之容許使用項目有
29 「農作使用」、「農舍」等，而其中「農舍」之許可使用
30 細目「農舍及農舍附屬設施」，僅限於依農業用地興建農
31 舍辦法或實施區域計畫地區建築管理辦法核准興建之農

01 舍。系爭土地經農業局派員現地勘查認定現況設置非屬農
02 業使用，此部分已詳述如前，且原告自陳經營系爭露營區
03 並未取得目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關
04 許可等語（本院卷第220、411頁），顯然不符合前揭法令
05 規定。則原告再主張系爭土地、系爭地上物符合農作使用
06 且符合露營場管理要點規定等，均屬對法令有誤會，不足
07 為採。

08 （四）綜上所述，原告主張俱無可採，原處分並無違誤，訴願決
09 定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予
10 駁回。

11 （五）本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資
12 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述必
13 要，一併說明。

14 六、結論：原告之訴無理由。

15 中 華 民 國 115 年 8 月 13 日

16 審判長法官 顏珮珊

17 法官 黃姿育

18 法官 林婉昀

19 一、以上正本係照原本作成。

20 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
21 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
22 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
23 定駁回。

24 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
25 訟法第49條之1第1項）

26 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
27 條第3項、第4項）
28

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

01

律師為訴訟代理人。	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。 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。	

02

中 華 民 國 115 年 8 月 13 日

03

書記官 洪儀珊