

臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭

112年度地訴字第28號

113年11月28日辯論終結

原告 劉瑞彬 住彰化縣○○市○○街00號
被告 彰化縣彰化市公所

代表人 林世賢
訴訟代理人 吳莉鶯律師

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服彰化縣政府中華民國112年11月14日府行訴字第1120375111號（案號000-0000）訴願決定書（下稱訴願決定），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：緣坐落彰化縣○○市○○○段○○○○段000000地號土地為訴外人吳添枝與吳宇霖分別共有，同段146-111、146-112地號土地則分別為訴外人吳宇霖、吳添枝所有（以下合稱系爭土地）。系爭土地地目為田、使用分區則屬民國80年7月23日發布、公告彰化市都市計畫內之道路用地，為公共設施保留地；另系爭土地自38年起已設定三七五租約登記，目前由訴外人劉義雄、劉炳煌、劉雅惠承租，並交付原告使用。嗣因民眾檢舉系爭土地涉嫌違反都市計畫法，被告派員於112年6月13日上午10時0分前往系爭土地現場勘查，認原告有於系爭土地堆置中古電冰箱、放置貨櫃、從事二手家電修理買賣之行為，違反都市計畫法第51條之規定，乃依都市計畫法第79條第1項規定，以112年8月16日彰化市城觀字第1120033291號裁處書（裁處書序號：00000000，下稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）60,000元，並勒令停止堆置中古電冰箱、放置貨櫃、從事二手家電修理買賣

01 之使用行為。原告向彰化縣政府提起訴願，經訴願決定駁
02 回，原告仍不服而提起本件訴訟。

03 二、原告主張及聲明：

04 (一)行政處分之說理是否完備應為實質判斷，不得因處分書上有
05 「理由」或「說明」欄之記載，即認已盡說明之義務。本案
06 原處分未敘明理由，違反行政程序法第96條第1項第2款之規
07 定。

08 (二)系爭土地係原告之父於38年間承租，並與土地所有權人簽訂
09 三七五租約登記在案，後由其兄長於72年間繼承承租權。原
10 告與其兄長共同耕作包含系爭土地在內附近共計12筆土地，
11 並在系爭土地臨路位置放置遮風避雨用之貨櫃，為無固定基
12 礎之臨時性與農業生產有關之設施，除作為圍籬保護農作
13 物、避免被他人棄置垃圾功能外，亦為協助農業生產有關之
14 設施，其內部用於放置肥料、農藥及農用機具。被告就該貨
15 櫃，前稱原告「搭建一棟鐵皮屋」、後改稱係「放置貨櫃」
16 等語，內容不明確，有違反行政程序法第5條之疑慮，該處
17 事實上是貨櫃屋但在前方加上浪板堵起來避免遭丟置廢棄
18 物。

19 (三)原告先前收到彰化縣政府104年11月16日府授環水字第10403
20 74040D號函檢附之彰化縣政府府授環水字第1040374040號公
21 告（下稱彰化縣政府104年11月16日函），該函公告毗鄰系
22 爭土地之彰化縣○○市○○○段○○○○段0000000○00000
23 00○0000000○0000000地號等土地在內之291筆地號土地為
24 土壤污染控制場址，並劃定為土壤污染管制區，限制耕種食
25 用作物及禁止從事公告管制項目之禁止行為，系爭土地上之
26 貨櫃因而閒置。原告奉公守法，積極配合政府政策及適當措
27 施改善計劃，並無違反都市計畫法第51條之規定。嗣訴外人
28 吳乾翰知悉此情後，便向原告借用系爭土地放廢家電並為拆
29 解、分類、回收，後經民眾檢舉，被告之檢查人員於112年6
30 月13日至現場會勘時，諭知原告將廢家電清空即可，詎被告
31 事後未再到場查看即逕為原處分，與112年6月13日現場勘驗

01 時對原告之諭知相違，違反禁反言原則。且檢查人員拿檢查
02 紀錄表表示無不法行為、請原告簽一下名字即可，原告不疑
03 有他便簽名，被告係於原告簽完名後方填上檢查結果的。又
04 原告於112年7月31日之意見陳述書中表明系爭土地上堆置之
05 中古電冰箱係訴外人吳乾翰情商放置，已請其運回，被告可
06 自行查證；何況會勘照片中二手冰箱上之字跡，並非原告字
07 跡，被告如何以此認定其有維修、買賣冰箱之使用行為？依
08 正常邏輯也難認有消費者會購置任意棄置於路邊之電冰箱。
09 被告未再至現場查明，逕認定原告違反都市計畫法第51條規
10 定，未盡查證之責，疏嫌速斷，原處分與行政程序法第9條
11 之規定相違，而應予撤銷。

12 (四)原告迄今並無中斷系爭土地作為耕地使用之狀態，符合都市
13 計畫法第51條但書所定得繼續為原來使用之要件，也難認有
14 妨礙該處為道路用地之事實。何況系爭土地為公共設施保留
15 地，卻閒置30餘年，至今仍未依都市計畫目的使用系爭土
16 地，系爭土地之都市計畫主管機關已早遭監察院糾正，在未
17 確實完成公共設施用地專案通盤檢討前，被告之裁處亦欠缺
18 公正性。

19 (五)聲明：訴願決定及原處分均撤銷；訴訟費用由被告負擔。

20 三、被告答辯及聲明：

21 (一)原告雖主張原處分未敘明理由，違反行政程序法第96條第1
22 項第2款明文云云，但被告作成原處分前，已依程序令原告
23 陳述意見，並將事實、理由及法令依據載明於原處分，被告
24 依法執行並清楚告知原告違反之法律及理由，難認原處分有
25 不明確或理由不備之違法。

26 (二)系爭土地為彰化市都市計畫道路用地（公共設施保留地），
27 在未經開闢使用之前，依都市計畫法第51條但書規定得繼續
28 為原來之使用，亦即仍應作為耕地三七五租約之耕地使用。
29 惟參以Google Map自98年6月至112年7月街景圖之照片，系
30 爭土地自105年8月起即已開始從事二手電器之維修買賣，且
31 在前方道路邊緣擺放諸多二手家電，直至112年7月後才清

01 空，足證系爭土地所在位置有經營二手家電買賣、維修至少
02 7年之久。另112年6月13日會勘時，系爭土地上有一貨櫃
03 屋，屋內堆置二手冰箱、洗衣機等家電用品，並未見有放置
04 農具，且鐵皮屋牆面上寫有「二手家電」字樣，其中一台冰
05 箱上有黑筆手寫之「回收400已付」字樣，鐵皮屋門邊亦書
06 寫聯絡電話與地址，原告則於會勘紀錄表之會勘意見書寫：
07 「哥哥有三七五租約，本人向哥哥借用」等，可見系爭土地
08 確已變更原來使用方式，且係由原告向其兄長借用作為經營
09 二手家電回收、維修使用，原告所為已違反都市計畫法第51
10 條之規定，被告依同法第79條第1項作成之原處分應無違
11 誤。

12 (三)按都市計畫法第79條第1項之規定，都市計畫範圍內農業區
13 土地未依規定使用時，主管機關得對所有權人、使用人或管
14 理人加以處罰，並勒令停止使用或恢復原狀，為學理上所稱
15 之行為責任。主管機關以上開規定為裁罰時，就行政責任人
16 之選擇，該條並無優先次序之規定，是以選擇時應依違規使
17 用之農業區土地實際情況，以合目的性及有效性為原則，斟酌
18 裁罰時裁罰對象對該土地有無實際之支配管理力、能否有
19 效為停止使用為準。經查，原告於會勘時自承有向哥哥借用
20 系爭土地，當時並未表示現場堆置之二手家電用品有其他使
21 用人，其於準備程序時雖陳稱貨櫃屋是原告與其他兄弟共同
22 使用等語，但也陳稱營業部分只跟原告有關，與其他兄弟或
23 三七五租約的承租人皆無關，可見系爭土地上貨櫃屋內外之
24 二手冰箱、洗衣機等物，確實為原告放置，原告為系爭土地
25 使用人（管理人），則被告以原告為使用人而裁罰，於法並
26 無不當。

27 (四)原告另主張被告未聯繫訴外人吳乾翰，未盡查證之責，與行
28 政程序法第9條規定相悖、及違反行政法之一般原理原則部
29 分，經參以112年6月13日會勘紀錄，可知系爭土地係作為二
30 手家電之買賣場址，且系爭土地上所搭建之鐵皮屋內外所堆
31 置之二手家電用品均非作為農耕使用，現場亦無任何農耕現

01 象，縱使原告所稱「中古電冰箱為友人吳某情商放置」，亦
02 不影響原告在系爭土地經營二手家電買賣、回收之結果，被
03 告依會勘所得結果作成原處分，並無違法。

04 (五)聲明：原告之訴駁回；訴訟費用由原告負擔。

05 四、爭點：1、原告主張系爭土地由其使用後，仍作為耕地使
06 用，符合都市計畫法第51條但書之要件，有無理由？2、原
07 告就上開行為應否負違規行為人之責任？3、原告主張被告
08 違反行政程序法第5條、第96條第1項第2款等規定，有無理
09 由？

10 五、本院之判斷：

11 (一)本件應適用之法規：

12 1、都市計畫法-(1)第51條：「依本法指定之公共設施保留地，
13 不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改
14 為妨礙目的較輕之使用。」(2)第79條第1項：「都市計畫範
15 圍內土地或建築物之使用，……，違反本法或內政部、直轄
16 市、縣(市)政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或
17 鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或建築物所有權人、使用人
18 或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆
19 除、改建、停止使用或恢復原狀。……」

20 2、彰化縣執行違反都市計畫土地使用分區管制裁處辦法第5條
21 第1款：「違反都市計畫土地使用分區管制案件之裁處原則
22 如下：一、經裁處機關查獲之違規地點土地或建築物所有權
23 人、使用人或管理人，處新臺幣六萬元罰鍰，並限期拆除、
24 改建、停止使用或恢復原狀。」

25 3、公路土地使用規則-(1)第3條第1項第1款：「本規則之用語，
26 其釋義如下：一、公路用地：指現有供公路使用之土地及依
27 本法第九條編定預供公路使用之土地。」(2)第5條第2項：
28 「編為公路使用之土地，於其所定之使用期限得為從來之使
29 用外，不得供其他用途之使用。」

30 (二)查事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，復有原處分
31 (本院卷第21頁)、訴願決定(本院卷第25-38頁)、地籍

01 圖（本院卷第43頁）、地籍圖資查詢衛星圖資料（本院卷第
02 45頁）、國土測繪圖資雲查詢資料（本院卷第47頁）、彰化
03 縣政府104年11月16日函（本院卷第49-54頁）、系爭土地之
04 土地登記第二類謄本（本院卷第77-81頁）、被告會勘紀錄
05 表暨檢附之現場照片及112年6月13日會勘照片（本院卷第83
06 -95頁）、系爭土地土地建物查詢資料（本院卷第115-117
07 頁）、被告勘查紀錄表暨檢附之現場照片（本院卷第123-13
08 2頁）、彰化縣政府112年5月26日府建新字第1120199224號
09 函（本院卷第133頁）、土地使用分區地理資訊查詢系統列
10 印資料（本院卷第135頁）、系爭土地98年6月至113年2月Go
11 ogle Map街景圖照片（本院卷第175-187、225-249頁）、被
12 告都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書（彰化
13 縣政府113年1月26日府行訴字第1130032206號函檢附之卷宗
14 〈下稱訴願卷〉第33頁）、被告112年7月10日彰市城觀字第
15 1120028994號函附之陳述意見通知書、送達證書及原告之意
16 見陳述書（訴願卷第39-42頁）等件附卷可證，首堪信為真
17 實。

18 (三)原告雖主張：被告作成之原處分有未敘明理由而違反行政程
19 序法第96條第1項第2款等規定云云。惟查，原處分於事實欄
20 已說明原告之違規事實；於「理由及法令依據」欄也釋明被
21 告不採原告說詞認為仍應予以處罰之法令依據與理由，應認
22 被告所為之原處分記載裁罰之理由明確、清楚，並無違反行
23 政程序法第5條、第96條第1項第2款之情形，原告此部分主
24 張並無理由。另原處分雖未記載有關本件不符合都市計畫法
25 第51條但書規定之理由，因原處分機關於112年9月18日提出
26 之訴願答辯書，已敘明系爭土地有耕地三七五租約之登記，
27 僅得繼續為農業或耕種之相關使用行為，然現況係堆置中古
28 家電、放置貨櫃等行為，原來之使用狀態已不復存在，不符
29 都市計畫法第51條但書要件等語，有該答辯狀可稽（見訴願
30 卷第17、26-27頁），依行政程序法第114條第1項第2款、第
31 2項之規定，原處分瑕疵已治癒，無未敘明理由之違法事

01 由。

02 (四)於系爭土地上堆置中古電器及放置貨櫃之行為，與都市計畫
03 法第51條之規定有所未合：

04 1、依都市計畫法第51條內文，公共設施保留地之使用限制有
05 三：不得妨礙其指定目的之使用、得繼續為原來之使用、得
06 改為妨礙目的較輕之使用。由此規定可知，公共設施保留地
07 未被徵收前，只能保持原來狀況或改為較原狀況低度之使
08 用，而是否已變更其使用或變更後是否為影響較輕，均應就
09 公共設施保留地之管制用途目的判斷。其中所稱「得繼續為
10 原來之使用」，指依都市計畫發布實施前所為之使用，而繼
11 續為同一之使用者而言，倘其使用因變更或停止中斷者，原
12 來之使用狀態已經不復存在，即無從再得繼續為原來之使用
13 而言。

14 2、經查：

15 (1)系爭土地為都市計畫作為「道路用地」之公共設施保留地，
16 有土地使用分區地理資訊查詢系統列印資料、都市計畫土地
17 使用分區(或公共設施用地)證明書各1份附卷可考(見本院
18 卷第135頁、訴願卷第33頁)，復為兩造所不爭執，則依前
19 開說明，未經准許前僅得為原來或影響程度更輕之使用。

20 (2)系爭土地雖為都市計畫之道路用地，然於38年間已設定三七
21 五租約之登記，迄今該租約仍存續，有臺灣省彰化縣私有土
22 地租約彰西民468號租賃契約1份(見本院卷第279-280頁，
23 下稱系爭三七五租約)在卷可佐，依系爭三七五租約及耕地
24 三七五減租條例之規定，系爭土地即應由承租人或使用人為
25 農耕使用。

26 (3)惟系爭土地已遭堆置中古電冰箱等家電、及放置貨櫃之事
27 實，業據被告於112年6月13日派員至現場勘驗屬實，有勘查
28 紀錄表暨檢附之現場照片在卷可稽(見本院卷第123-132
29 頁)；而觀以卷附之Google Map街景圖照片(見本院卷第23
30 3-245頁)，系爭土地上至少自105年8月起即已遭人堆置中
31 古家電與鐵皮貨櫃甚明，足認系爭土地已非作為原來農耕之

01 使用多年。而在系爭土地上堆置家電、貨櫃等行為，依經驗
02 法則不僅與道路用地之性質迥不相同，也非妨礙目的較輕使
03 用之情形，更與是否有以之作為營業使用無涉，原告以前詞
04 主張系爭土地使用未違反都市計畫法第51條規定云云，均不
05 足採。

06 (4)從而，系爭土地目前確有遭堆置中古家電與鐵皮貨櫃之情
07 形，不符合都市計畫法第51條規定之使用，乃屬至明。

08 (五)原告應就前揭(四)之行為負行為人之責任：

09 1、依都市計畫法第79條第1項規定可知，凡對都市計畫範圍內
10 土地之使用有違反法令規定者，均得為受裁罰之對象，足見
11 只要是實際違規使用、管領土地之人，不限於所有權人，均
12 為該條規定之裁罰對象。

13 2、本件原告於被告派員會勘時向會勘人員表示系爭土地是自己
14 向其哥哥即系爭三七五租約之承租人借用等語，有會勘紀錄
15 表附卷可證（見本院卷第93頁）；嗣於本院審理時亦陳稱貨
16 櫃屋內之中古冰箱等家電是由其單獨決定供友人借放等語
17 （見本院卷第311頁），是系爭土地於會勘當時係由原告實
18 際使用、管領一情，足堪認定。原告雖陳稱：自己只是借友
19 人放置該中古冰箱等家電云云。惟不論該等中古家電究竟係
20 原告自己堆置或同意他人堆置，均無礙原告為實際上以前開
21 方式使用或管領系爭土地之人甚明。則揆諸前揭說明，原告
22 為都市計畫法第79條第1項裁罰之對象即屬無誤。

23 (六)原告雖另主張其有在鐵皮貨櫃內放置肥料、農藥及農用機
24 具，故無違反都市計畫法第51條規定之使用云云。惟觀以被
25 告於勘驗時拍攝之貨櫃內照片（見本院卷第89-91頁），未
26 見有何肥料、農藥及農用機具，原告雖陳稱係稽查人員故意
27 不拍攝上開物品之照片，此部分陳述原告並未能舉證證明
28 之，縱退而認原告所述屬實，當時貨櫃外之系爭土地已經放
29 置不少中古冰箱、洗衣機等家電，而上開勘驗時拍攝之貨櫃
30 內照片，也顯示貨櫃內堆置諸多冰箱、洗衣機，是不論原告
31 有無另外放置農用物品，均不影響系爭土地之使用已有違反

01 都市計畫法第51條規定之情形，原告前揭主張，無足採認為
02 有利於己之認定。又原告主張毗鄰系爭土地之彰化縣○○市
03 ○○○段○○○○段0000000地號等291筆土地經公告為土壤
04 污染控制場址，並劃定為土壤污染管制區，限制耕種食用作
05 物乙節，因上開公告並未包含系爭土地，對系爭土地之使用
06 並無影響，自不得以此作為違反原來之使用或改為妨礙目的
07 較輕之使用之理由。另原告主張系爭土地遭公告為公共設施
08 保留地後，主管機關後續數十年無任何徵收、補償，造成使
09 用上之損失部分，因原告並非系爭土地所有權人，亦非系爭
10 三七五租約之承租人，尚無得就其所述上開主管機關之不
11 作為，作為違反都市計畫法之免責事由。至原告主張會勘人員
12 曾承諾不會裁罰乙節，原告未能舉證證明上情，此部分主張
13 自非可採，附此敘明。

14 (七)綜上所述，原告所為確有違反都市計畫法第51條之規定，原
15 處分按此依同法第79條第1項課以罰鍰60,000元，並勒令停
16 止堆置中古電冰箱、放置貨櫃、從事二手家電修理買賣之使
17 用行為，洵屬於法有據，訴願決定予以維持，核無不合。原
18 告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

19 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
20 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必
21 要，併予敘明。

22 七、結論：本件原告之訴為無理由。

23 中 華 民 國 113 年 12 月 19 日

24 審判長法官 林學晴

25 法官 簡璽容

26 法官 張佳燉

27 一、以上正本係照原本作成。

28 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭
29 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 向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決
02 宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補
03 提上訴理由書（須附繕本）。

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2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. 上訴人或其法定代理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，上訴或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴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，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，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、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 | |

(續上頁)

01

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 113 年 12 月 19 日

03

書記官 周俐君