最　高　行　政　法　院　判　決

108年度上字第625號

上　訴　人　屏東縣政府

代　表　人　潘孟安
訴訟代理人　王麗娟
　　謝蕙如
被 上訴 人　地勇選礦股份有限公司

代　表　人　陳啟祥
訴訟代理人　黃俊嘉　律師
　　孫安妮　律師
　　李嘉苓　律師

上列當事人間區域計畫法事件，上訴人對於中華民國108年5月8日高雄高等行政法院107年度訴字第71號判決，提起上訴，關於原判決不利於上訴人部分，本院判決如下：

主　文

原判決關於主文第一項及該訴訟費用部分均廢棄，發回高雄高等行政法院。

理　由

一、坐落屏東縣○○鄉○○段364、374地號土地為特定農業區丁種建築用地，同段370、373地號土地為特定農業區農牧用地（上開4筆土地，下合稱系爭土地）。被上訴人於系爭土地露天堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等），經上訴人認定違反區域計畫法第15條及行為時非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第6條規定，乃依區域計畫法第21條、上訴人執行違反區域計畫法裁罰基準（下稱裁罰基準）第3點、第4點規定，先後以民國105年7月12日屏府地用字第10522890600號、106年6月6日屏府地用字第10617453400號、106年9月20日屏府地用字第10670599600號、106年12月

7日屏府地用字第10681616800號、107年5月21日屏府地用字第10714355500號、107年8月21日屏府地用字第10728428400號、107年9月18日屏府地用字第10773001000號、107年10月17日屏府地用字第10776647100號裁處書（下稱第1次、第2次、第3次、第4次、第5次、第6次、第7次、第8次裁處書），各處被上訴人新臺幣（下同）30萬元罰鍰，並令被上訴人依限恢復為符合系爭土地容許之使用。被上訴人未對第1次、第2次裁處書提起訴願，而就第3次、第4次、第5次、第6次、第7次及第8次裁處書（下合稱原處分），分別提起訴願，經內政部以106年12月25日台內訴字第1060083332號、107年2月26日台內訴字第1070014630號、107年8月23日台內訴字第1070053177號、107年11月28日台內訴字第1070074608號、108年1月19日台內訴字第1070081562號、108年1月22日台內訴字第1070086932號訴願決定（前5次訴願決定下分稱為第1次、第2次、第3次、第4次、第5次訴願決定，前開6次訴願決定並合稱為訴願決定）駁回。被上訴人就第1次訴願決定提起行政訴訟，嗣於訴訟進行中，陸續為訴之追加，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經高雄高等行政法院107年度訴字第71號判決（下稱原判決），將第1次、第2次、第3次、第4次、第5次訴願決定及第3次、第4次、第5次、第6次、第7次裁處書均撤銷（即原判決主文第1項）；被上訴人其餘之訴駁回（即原判決主文第2項）；訴訟費用由上訴人負擔5分之4，餘由被上訴人負擔（即原判決主文第3項）。上訴人就原判決不利於其部分（即原判決主文第1項及第3項由上訴人負擔訴訟費用部分），提起上訴（至上訴人就原判決有利於其部分〈即原判決駁回被上訴人其餘之訴部分，被上訴人並未對之提起上訴〉，本院則另為裁定）。

二、被上訴人起訴之主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審為上訴人敗訴之判決（亦即原判決主文第1項及第3項由上訴人負擔訴訟費用部分），係略以：由被上訴人遭受空氣

污染防制法（下稱空污法）及區域計畫法之裁罰經過可知，被上訴人於遭受區域計畫法裁罰並命限期回復原狀後，縱然當時上訴人係在空污法裁處書已命被上訴人於屏東縣○○鄉○○路0段000號廠址（下稱萬丹廠）停工，仍為履行區域計畫法裁處書之命令，著手進行生鐵及廢鐵之清運行為，卻因上訴人認定被上訴人清運行為違反停工之規定，由檢察官將被上訴人負責人以涉犯行為時空污法第49條第1項不遵停工命令罪提起公訴，致被上訴人為避免其負責人遭受刑事處罰，因而停止回復原狀之清運工作。惟由行政院環境保護署107年2月22日環署空字第1070008947號函（下稱環保署107年2月22日函）可知，被上訴人執行回復原狀之清運工作，並未違反空污法之停工命令，若當時被上訴人得繼續進行清運行為本有遵期回復原狀之可能，卻因上訴人誤以「回復現地地貌行為視為開工，即違反停工命令，其負責人將遭受刑罰」，造成被上訴人之清運行為因而受阻，致無法於期限內回復原狀，進而遭上訴人以第3次至第7次裁處書按次裁罰。則上訴人第3次至第7次裁處書要求被上訴人應於所定期限內回復原狀，卻另違法施加被上訴人回復原狀之清運限制，致被上訴人履行回復原狀義務確有執行上之困難，尚非有可歸責之處，應認上訴人命被上訴人於歷次區域計畫法裁處書所定限期以前回復原狀，欠缺期待可能性，被上訴人屆期未改善，因無期待可能性，而阻卻其責任，自不應予處罰。故經臺灣屏東地方法院106年度易字第48號刑事判決（下稱系爭刑事判決）被上訴人負責人無罪，該判決並於107年7月11日判決確定，應認被上訴人直至系爭刑事判決確定時起，其履行區域計畫法裁處書回復原狀之障礙事由，始告消滅，即被上訴人負有遵期回復原狀之義務。而上訴人106年9月20日作成之第3次裁處書、106年12月7日作成之第4次裁處書、107年5月21日作成之第5次裁處書，因作成之日期均在無法期待被上訴人能遵期回復原狀之期間內，均屬違法，而應撤銷。又自107年7月12日起因障礙事由已消滅，即自當時起應重新

起算第2次裁處書命令被上訴人於2個月又14天內回復原狀之期限，故被上訴人回復原狀期限應至107年9月25日屆至，則上訴人於107年8月21日作成第6次裁處書及107年9月18日作成第7次裁處書仍在被上訴人履行第2次裁處書回復原狀期限內，尚難認被上訴人有未遵期回復原狀情事，故該2次處罰亦有違誤等詞，為其判斷之基礎。

四、本院查：

㈠依區域計畫法第15條第1項規定：「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。」及第21條第1項、第2項規定：「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。」「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。」可知，違反區域計畫法第15條第1項管制規定者，依同法第21條第1項規定，主管機關除處違規行為人罰鍰外，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。主管機關固得具體要求違規行為人於一定期限內完成特定變更使用行為，拆除其地上物恢復原狀，或停止使用，作為改善之手段；然亦得僅抽象令違規行為人於一定期限內恢復其容許使用，而容許違規行為人有較大空間選擇改善之方法，於此情形，違規行為人如於限期內並未著手為改善之計畫或實際為有效之改善行為，即屬不遵從改善命令，此時依區域計畫法第21條第2項規定，得按次處罰，以遏止違法使用情形而達管制目的。

㈡按區域計畫法第15條第1項授權訂定之管制規則第6條第1項前段、第3項前段規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。」「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1；……」及其附表1「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定，非都市土地之「丁種建築用地」，容許使用項目之「工業設施」，其中「附屬露天設施或堆置場所」或「倉儲設施（賣場除外）」屬免經申請許可使用細目；所稱「附屬」，係指前開廠房或相關生產設施作業所需之露天設施或堆置場所，並應依規定辦妥工廠登記者，亦即附屬露天設施或堆置場所坐落之土地需與廠房或生產設施坐落之土地毗鄰或屬同一宗土地，併同登記於該工廠登記範圍內，尚不得單獨設置露天設施或堆置場所使用；所稱「倉儲設施」，則指作為存放、儲存未即時使用的物品之堆棧、棚棧、倉庫、保稅倉庫、冷凍冷藏倉庫等設施，除具有存放或儲存之空間外，尚須具備存放或儲存之設備而言，若單純將物品堆置在土地上，而無存放或儲存之設備，即難謂該堆置物品之空間屬於「倉儲設施」。至於非都市土地之「農牧用地」，其容許使用項目包括農作使用、農舍、農作產銷設施等農業使用項目，而不得從事工業使用。

㈢被上訴人於特定農業區丁種建築用地及農牧用地之系爭土地上，露天堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等），經上訴人認定違反區域計畫法第15條及管制規則第6條規定，乃依區域計畫法第21條規定，以第1次、第2次裁處書，各處被上訴人罰鍰，並令被上訴人依限恢復為符合系爭土地容許之使用（被上訴人未對第1次、第2次裁處書提起訴願），嗣上訴人於各次限期令被上訴人恢復容許使用之期限屆滿後，分別複勘結果，認定被上訴人仍未依限恢復系爭土地容許之使用，乃以第3次、第4次、第5次、第6次、第7次、第8次裁處書，各處被上訴人罰鍰，並令被上訴人依限恢復為符合系

爭土地容許之使用等情，為原審依法認定之事實，本院自得採為判決基礎。原審因認被上訴人為履行區域計畫法裁處書之命令，著手進行生鐵及廢鐵之清運行為，卻因上訴人認定此清運行為違反先前依空污法所為命被上訴人於萬丹廠停工之處分，經檢察官以被上訴人之負責人涉犯行為時空污法第49條第1項不遵行停工命令罪提起公訴，致被上訴人誤以「回復現地地貌行為視為開工，即違反停工命令，其負責人將遭受刑罰」而造成清運行為受阻，無法依限回復原狀，非有可歸責之處，欠缺期待可能性而阻卻其責任，不應處罰，應以系爭刑事判決被上訴人之負責人無罪而於107年7月11日確定時起，履行回復原狀之障礙事由消滅，始負有遵期回復原狀之義務，第3次、第4次、第5次裁處書之作成日期，均在無法期待被上訴人能遵期回復原狀之期間內，應予撤銷，又自107年7月12日起因障礙事由消滅，而重新起算第2次裁處書命被上訴人於2個月又14天內回復原狀之期限，應至107年9月25日屆至，則第6次、第7次裁處書仍在第2次裁處書命回復原狀期限內，難認被上訴人有未遵期回復原狀情事，該2次處罰亦有違誤等情，爰將第1次、第2次、第3次、第4次、第5次訴願決定及第3次、第4次、第5次、第6次、第7次裁處書均撤銷。固非無見。惟查：

1.行政罰法第7條第1項明定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」其立法理由並謂：「現代國家基於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第1項明定不予處罰。」是以，違反行政法上義務之行為，乃行政罰之客觀構成要件；故意或過失則為行政罰之主觀構成要件，兩者分別存在而個別判斷，尚不能以行為人有違反行政法上義務之行為，即推論出該行為係出於故意或過失。又適用行為罰規定處罰違反行政法上義務之人民時，除法律有特別規定外，應按行政罰法及其相關法理所

建構之構成要件該當性、違法性（含有無阻卻違法事由）、有責性或可非難性（含有無阻卻責任事由）3個階段分別檢驗，確認已具備無誤後，方得處罰。如同刑法之適用，於行政罰領域內，行為人如欠缺期待可能性，亦可構成「阻卻責任事由」。亦即雖認定行為人有故意或過失，亦具備責任能力，但仍容許有「阻卻責任事由」之存在，無期待可能性即屬之，縱行政罰法或其他法律未明文，亦當容許此種「超法定之阻卻責任事由」之存在。至何種情形始可認行為人欠缺期待可能性，原則上宜視個案情節及相關處罰規定認定之（司法院釋字第685號解釋林錫堯大法官提出、許宗力大法官加入之協同意見書參照）。

2.又依行政訴訟法第133條前段、第189條第1項前段、第3項及第209條等規定，行政法院應依職權調查證據，為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將得心證之理由記明於判決；判決書應記載理由，理由項下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。苟未依職權調查證據，並依當事人提出之攻擊或防禦方法，斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷其真偽，並將得心證之理由記明於判決，即有未盡調查證據之義務及判決不備理由之違法情事。

3.經查，被上訴人前於系爭土地中之屏東縣○○鄉○○段364地號土地（屬特定農業區丁種建築用地）上，露天堆置大量生鐵及廢鐵等，違反區域計畫法第15條第1項管制規定，遭上訴人依同法第21條第1項、第2項規定，於102年間限期令其移除堆置物品恢復原狀，因被上訴人不遵從改善命令，經上訴人於102年間3次裁處被上訴人罰鍰，並限期令其於一定期限內恢復容許使用，被上訴人對之循序提起行政訴訟，經本院103年度裁字第635號裁定、104年度判字第188號判決及104年度判字第187號判決駁回上訴確定，乃本院依法得斟酌之事實。其後，上訴人於105至107年間多次複勘結果，因認被上訴人除仍於上開364地號土地上露天堆置生鐵及廢鐵

等，復擴大其堆置範圍在系爭土地（4筆土地）上，而有未遵從各次之改善命令（即被上訴人未依限恢復系爭土地容許之使用）情事，乃按次裁罰，並限期令恢復為符合系爭土地容許之使用。倘若被上訴人於限期內並未著手為改善之計畫或實際為有效之改善行為，即屬不遵從改善命令，上訴人自得依區域計畫法第21條第2項規定，按次對之處罰，以遏止違法使用情形而達管制目的。至被上訴人是否已遵從改善命令，應由原審依職權調查證據，並依當事人提出之攻擊或防禦方法，斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷其真偽，並將得心證之理由記明於判決。

4.雖臺灣屏東地方檢察署檢察官係於105年10月7日以105年度偵字第7349號起訴書，就被上訴人負責人涉犯行為時空污法第49條第1項不遵行停工命令罪提起公訴；然而上訴人所屬環境保護局（下稱環保局）業於101年11月9日即以屏府環空字第101325051700號函送屏府環空處字第10111號裁處書，處被上訴人罰鍰10萬元，命立即停工及取得固定污染源操作許可證後始得操作，並處環境講習2小時（按被上訴人對之無爭執而告確定），斯時被上訴人即負有立即停工之義務。其後上訴人方以被上訴人違反區域計畫法第15條第1項管制規定，而於102年開始對被上訴人裁罰及限期令其恢復容許使用，繼之於106年間及107年間以第3次、第4次、第5次、第6次、第7次裁處書，對被上訴人裁罰，並令其依限恢復為符合系爭土地容許之使用。則被上訴人依環保局上開處分所負有依空污法立即停工之義務，與被上訴人依區域計畫法所負有依限回復為符合系爭土地容許之使用，二者之行政法上義務有別，此觀乎環保署107年2月22日函釋：「……倘該公司於停工期間清除堆置場所堆置之淤泥，係為回復現地地貌狀況，且無營運操作之事實，則未違反貴局所為停工之行政處分。」自明。從而，原審逕認被上訴人為履行區域計畫法裁處書之命令，著手進行生鐵及廢鐵之清運行為，已因被上訴人負責人涉犯行為時空污法第49條第1項不遵停工命令罪

而遭檢察官提起公訴，致其清運行為受阻，而無法於期限內回復原狀，被上訴人非有可歸責之處，欠缺期待可能性而阻卻其責任，不應處罰等情，即有商榷餘地。況原審所持「自107年7月12日起因障礙事由消滅而重新起算第2次裁處書命被上訴人於2個月又14天內回復原狀之期限，應至107年9月25日屆至」之見解，形同以判決見解發生主管機關所為命改善期限之處分效力，有違命改善處分係屬主管機關權責之法律規定。上訴人指摘原判決違誤，即有理由。

5.至何種情形始可認行為人欠缺期待可能性，原則上宜視個案情節及相關處罰規定認定之，已見前述。原審係持被上訴人非有可歸責之處，欠缺期待可能性而阻卻其責任之理由，為有利於被上訴人之判決（即原判決主文第1項及第3項由上訴人負擔訴訟費用部分），然其此部分之理由，已屬未洽。此外，原審就被上訴人所主張其已於第4次裁處書作成前，將系爭土地中農牧用地上之物件移除，不存在違法使用情形，且丁種建築用地亦持續進行搬遷中，上訴人就被上訴人移除行為提出刑事告發，另以其未將系爭土地上之物件移除而對其裁罰，有悖於比例原則與誠信原則；及被上訴人之行為與裁罰基準之加重處罰要件不符，原處分處以最高額罰鍰，有裁量怠惰之違誤；暨第5次裁處書、第6次裁處書將「社安段370、373（農牧用地 ）」列為違規地點並計入違規面積，有認定事實及適用法令錯誤之瑕疵；而第6次裁處書限被上訴人於107年8月28日內改正，有悖於裁罰基準第4點規定，屬逾合理程度之裁量等由，是否可採？以及被上訴人於限期內是否著手為改善之計畫或實際為有效之改善行為，而遵從改善命令？被上訴人主觀上是否具有故意或過失，是否有可非難性及可歸責性？等事實，事涉上開裁處書之合法性及被上訴人是否可歸責暨裁罰金額是否妥適之認定，既未經原審調查審認，並載明其得心證之理由，即有未洽。

㈣綜上所述，原判決主文第1項及第3項關於由上訴人負擔訴訟費用部分，既有上述之違背法令情事，上訴人求予廢棄，為

有理由。又因本件事證尚有未明，有由原審再為調查審認之必要，本院無從自為判決，爰將原判決關於主文第1項及該訴訟費用部分均廢棄，發回原審更為適法之裁判。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　20　　日

最高行政法院第三庭

審判長法　官　陳　國　成

法　官　簡　慧　娟

法　官　蕭　惠　芳

法　官　高　愈　杰

法　官　曹　瑞　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　20　　日

書記官　莊　子　誼