

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第868號

上 訴 人 地勇選礦股份有限公司

代 表 人 陳啟祥

訴訟代理人 李嘉苓 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111年10月6日高雄高等行政法院110年度訴更一字第2號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、坐落屏東縣○○鄉○○段（下同）364、374地號土地為特定農業區丁種建築用地，370、373地號土地為特定農業區農牧用地（上開土地以各地號分稱，並合稱系爭土地）。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），經被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、屏東縣政府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），各處上訴人新臺幣（下同）30萬元罰鍰，並令上訴人依限恢復為符合系爭土地容許之使用。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。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（下稱原審）107年度訴字第71號判決（下稱前判決），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（即前判決主文第1項）；上訴人其餘之訴駁回（即前判決主文第2項）。被上訴人不服，提起上訴，關於前判決不利於其部分（即前判決主文第1項及該訴訟費用部分），經本院108年度上字第625號判決廢棄發回（至前判決有利於其部分〔即前判決主文第2項部分〕，經本院108年度上字第625號裁定以其上訴為不合法而予駁回，並因上訴人未對此部分提起上訴而告確定）。嗣經原審110年度訴更一字第2號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人不服，提起上訴。

二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：

（一）上訴人在系爭土地露天堆置生鐵及廢鐵，違反區域計畫法第15條第1項管制規定，即負有於一定期限內將系爭土地恢復合法使用之作為義務。雖上訴人爭執其於106年、107年尋覓可合法堆置生鐵及廢鐵之土地，著手改善計畫，並於107年1

01 2月5日完成清運前，均持續不斷清運物料，已為有效之改善
02 行為云云。惟依被上訴人所屬環境保護局（下稱環保局）稽
03 查紀錄一覽表所示，上訴人於各該裁處書所定之期限內，僅
04 斷斷續續進行堆置物之清運，並未於各該裁處書所定期限內
05 完成全部清運，難認上訴人已完成處分內容之改善行為。

06 (二)上訴人於102年1月11日取得固定污染源設置許可證，然因坐
07 落於364地號土地之萬丹廠（地址：屏東縣○○鄉○○路0段
08 000號）未設工廠登記，與特定農業區丁種建築用地容許使
09 用規定相悖，經被上訴人於102年間3次依區域計畫法裁處並
10 命限期恢復容許使用，上訴人對之不服，提起行政訴訟，前
11 經原審102年度訴字第458號、103年度訴字第132號、第227
12 號判決、本院103年度裁字第635號裁定、104年度判字第187
13 號、第188號判決駁回其訴而告確定。上訴人對於不得於系
14 爭土地上露天堆置生鐵、廢鐵，並應於一定期限內完成清除
15 以恢復容許使用之原狀，顯屬明知，其遲未遵期完成清除，
16 就其上開作為義務之違反，自屬故意。

17 (三)上訴人之負責人陳啟祥雖於105年10月7日經檢察官以涉犯行
18 為時空氣污染防治法（下稱空污法）第49條第1項不遵行停
19 工命令罪為由提起公訴，惟空污法立即停工之義務，與上訴
20 人依區域計畫法負有限期恢復系爭土地容許使用之義務，二
21 者之行政法上義務有別，清運生鐵、廢鐵係為回復現地地
22 貌，非營運操作，此觀行政院環境保護署（下稱環保署）10
23 7年2月22日環署空字第1070008947號函（下稱107年2月22日
24 函）可知，尚難以上訴人之負責人涉犯行為時空污法第49條
25 第1項不遵行停工命令罪而遭檢察官提起公訴，致其清運行
26 為受阻，欠缺期待可能性而阻卻其責任。況被上訴人係因上
27 訴人未取得固定污染源操作許可證而經環保局依空污法裁罰
28 及命停工，為上訴人本身之事由所致，要無再執此事由而主
29 張無期待可能性。又上訴人於106年間曾提出搬運計畫，自
30 承系爭土地上之堆置物共約150000公噸，並經被上訴人於10
31 6年5月11日召開會議予以審查，決議搬運期程為3個月內，

於會議決議公文且文到3日後開始搬運，倘上訴人未遵照決議之搬遷期程（3個月）完成搬遷，即依法辦理，再參環保局稽查紀錄一覽表所示，上訴人係於106年5月22至27日開始陸續進行系爭土地堆置物之清運，僅未於各次裁處書命上訴人恢復容許使用之期限內完成清除，可知上訴人並不因其負責人經刑事起訴，而當然無法履行被上訴人各次裁處書課予之限期改善義務。被上訴人106年6月6日第2次裁處書，其中罰鍰部分係基於上訴人違反第1次裁處書限期改善義務而為裁處，至於第2次裁處書限期於106年8月20日內恢復容許使用部分，乃依據被上訴人106年5月11日會議決議所給予相當之改善期限，上訴人自不得再以其負責人之刑事案件拒不履行。

(四)被上訴人於105年6月2日到場稽查，發現上訴人於萬丹廠露天堆置生鐵及廢鐵之實際範圍，包含特定農業區丁種建築用地之364、374地號土地、特定農業區農牧用地之370、373地號土地。被上訴人於110年6月25日行政訴訟答辯狀及其訴訟代理人於110年9月1日、111年6月1日準備程序中自承：被上訴人於102年之裁罰案件，只有將364地號土地列為違規地點，105年複勘確認該場址整體堆置範圍時，方釐清應為系爭土地，被上訴人認屬同一地點、同一行為人、同一違規情事，故僅併修正違規地點，上訴人沒有擴大堆置等語，且上訴人就其102年間露天堆置範圍為系爭土地，亦不爭執，則上訴人於102年間在萬丹廠露天堆置生鐵及廢鐵，其違規使用之範圍即應包含系爭土地，被上訴人嗣於105年間再次勘查，即更正違規使用範圍，並以後續裁處書按次處罰及命限期改善，應堪予認定。是被上訴人就上訴人於系爭土地上露天堆置生鐵、廢鐵之同一違章事實，於102年間3次裁處上訴人罰鍰並限期恢復容許使用後，因上訴人遲未完成改善，再於105至107年間以第1次至第7次裁處書續為裁罰及限期恢復容許使用，性質上自屬上訴人違反該限期改善處分所課予移除堆置物恢復系爭土地容許使用之義務，而依區域計畫法第

21條第2項規定「按次處罰」，而該違規之行為數，顯然已逾4次以上，故被上訴人依裁罰基準第3點及附表規定，裁處上訴人30萬元罰鍰，核屬合法。上訴人以其於102年起便積極進行本件違規情形之改善，且已將370、373地號土地之物件清除等由，主張原處分皆處以法定最高額罰鍰，有裁量怠惰及違反比例原則云云，均無可取。

(五)依區域計畫法第21條第1項、第2項規定，倘義務人不依限期改善處分而為拆除、改建、停止使用或恢復原狀，則原本義務人違反非都市土地使用管制之狀態仍繼續存在，依該條第2項規定主管機關即得按次處罰，原無須再次命限期改善。惟除裁處罰鍰外，主管機關亦得重申前次所為預防性不利處分之誡命內容，勒令義務人停止使用或恢復原狀，亦非法所不許。被上訴人已課予上訴人負有限期將「系爭土地」恢復容許使用之義務，該恢復容許使用之義務範圍即為系爭土地全部，上訴人雖於106年11月間移除370、373地號土地部分堆置物，然其作為義務仍未完成，則被上訴人續就系爭土地限期恢復土地容許使用，僅係重申前次所為預防性不利處分之誡命內容。再者，被上訴人第1次處分已確定，上訴人就系爭土地停止使用或恢復原狀義務已存在，即隨時負有改善義務，被上訴人107年8月21日第6次裁處書、107年9月18日第7次裁處書，分別命上訴人限於107年8月28日內、107年9月26日內恢復容許使用，雖僅給予7天、8天之改善期限，亦僅督促上訴人履行原已存在之改善義務，要無新增上訴人之不利益。況倘義務人怠於履行，主管機關於督促義務人改善時，尚須再延長改善期限，反有違儘速恢復容許使用之目的等語，為其論據，駁回上訴人於原審之訴。

四、本院查：

(一)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

01 管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
02 之。」及第21條第1項、第2項規定：「違反第15條第1項之
03 管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6
04 萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使
05 用或拆除其地上物恢復原狀。」「前項情形經限期變更使
06 用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處
07 罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原
08 狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人
09 負擔。」可知，違反區域計畫法第15條第1項管制規定者，
10 依同法第21條第1項規定，主管機關除處違規行為人罰鍰
11 外，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復
12 原狀。違規行為人如於限期內並未著手為改善之計畫或實際
13 為有效之改善行為，即屬不遵從改善命令，此時依區域計畫
14 法第21條第2項規定，得按次處罰，以遏止違法使用情形而
15 達管制目的。

16 (二)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
17 前段、第3項前段規定：「非都市土地經劃定使用分區並編
18 定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使
19 用。」「海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使
20 用細目及其附帶條件如附表1；……」及其附表1「各種使
21 用地容許使用項目及許可使用細目表」規定，非都市土地之
22 「丁種建築用地」，容許使用項目之「工業設施」，其中
23 「附屬露天設施或堆置場所」或「倉儲設施（賣場除外）」
24 屬免經申請許可使用細目；所稱「附屬」，係指前開廠房或
25 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
26 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
27 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
28 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
29 場所使用；所稱「倉儲設施」，則指作為存放、儲存未即時
30 使用的物品之堆棧、棚棧、倉庫、保稅倉庫、冷凍冷藏倉庫
31 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。

(三)又取捨證據、認定事實屬於事實審法院之職權，若其取證、認事未違背經驗法則、論理法則或證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致認定的事實異於當事人之主張，亦不得謂原判決有違背法令之情形。經查，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，露天堆置生鐵及廢鐵，惟因農牧用地本不得從事工業使用，而上訴人於該處未設工廠登記，亦與丁種建築用地容許使用項目規定相悖，經被上訴人認定其違反區域計畫法第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次裁處書處上訴人罰鍰，並命其依限恢復為符合系爭土地容許之使用；嗣被上訴人於各次限期上訴人恢復容許使用之期限屆滿後，分別複勘結果，認定上訴人仍未依限恢復系爭土地容許之使用，乃以第2次、第3次、第4次、第5次、第6次、第7次、第8次裁處書，各處上訴人罰鍰並命限期完成改正（上訴人未對第1次、第2次裁處書提起訴願，另第8次裁處書及其訴願決定〔即前判決主文第2項駁回上訴人其餘之訴〕部分，業已確定在案），而上訴人係於上開處分作成後之107年12月5日始完成清運改正等情，為原審依法確定之事實，並有土地違規使用案件處理稽查（處）表、稽查紀錄及照片、環保局稽查紀錄一覽表附卷可稽。則原審依調查證據之辯論結果，論明：上訴人就系爭土地確有故意不遵從被上訴人各次限期令其恢復容許使用義務之違章行為，且不因負責人經檢察官提起公訴而當然無法履行被上訴人各次裁處書課予上訴人之限期改善義務，即本件並無因檢察官對上訴人之負責人提起公訴而欠缺期待可能性，則被上訴人就上訴人上開各次違章行為，依區域計畫法第21條第2項、裁罰基準及附表規定，

01 予以按次處罰，核無裁量怠惰或違反比例原則等語，已詳述
02 得心證之理由，並就上訴人所主張其無違章之故意、其無於
03 期限內回復原狀之期待可能、第5次至第7次裁處書不得將37
04 0及373地號土地列入違規範圍並計入違規面積、第6次及第7
05 次裁處書給予上訴人改善之期限過短等節，何以不足採取，
06 分別予以指駁甚明，核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理
07 法則、經驗法則、證據法則或理由不備之情事。從而原審認
08 被上訴人以第3次至第7次裁處書各裁處上訴人罰鍰30萬元，
09 並令其依限恢復為符合系爭土地容許之使用，並無違誤，而
10 駁回上訴人之訴，依上開規定及說明，並無不合。上訴意旨
11 就原判決已經詳為論斷之事項，復執陳詞為爭議，並援引與
12 本件個案情形無關之本院103年度判字第454號判決（乃高雄
13 市政府就上訴人於高雄市土地所為違章行為，依都市計畫法
14 第79條規定，裁處上訴人罰鍰及勒令停止使用，經本院判決
15 該案上訴人部分勝訴部分敗訴），主張原判決有認定事實未
16 憑證據、判決不備理由及違反經驗法則之違法云云，無非係
17 其主觀之見解及就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項
18 為指摘，並無可採。

19 (四)上訴意旨主張：其於106年11月間移除370、373地號土地上
20 堆置物，違法情節顯有改善，依內政部90年1月30日□台內
21 營字第9082284號函（下稱內政部90年函）意旨，被上訴人
22 按次處罰時，應先對上訴人限期改正始得處罰，原判決認定
23 被上訴人無須再次命上訴人限期改善，顯未考量上訴人違法
24 情節已因改善而有差異，顯與內政部90年函意旨相悖而違法
25 云云。查被上訴人第3次至第7次裁處書，其內容均有限期命
26 上訴人完成改正，並未有上訴意旨所指摘未限期命其改正之
27 情事，原判決因認上訴人確有故意不遵從被上訴人各次限期
28 令其完成改正之違章行為，據而維持上開處分，即無違誤。
29 而如前述，違規行為人如於限期內並未著手為改善之計畫或
30 實際為有效之改善行為，即屬不遵從改善命令，此時依區域
31 計畫法第21條第2項規定，即得按次處罰，以遏止違法使用

情形而達管制目的。被上訴人以第1次裁處書，命上訴人就系爭土地完成改正，雖上訴人於106年11月間移除370、373地號土地上堆置物，然其就364、374地號土地之違章行為，仍未完成改正，則原判決以其作為義務仍未完成，認第5次至第7次裁處書續就系爭土地命上訴人限期完成改正，於法尚無不合。縱原判決認第5次至第7次裁處書續就系爭土地命上訴人限期完成改正，僅係重申前次所為預防性不利處分之誡命內容之論述，容有未洽，亦不影響原判決駁回之結果。又原判決援引環保署107年2月22日函，僅係說明「倘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，則未違反停工之行政處分」，尚非即以環保署107年2月22日函而直接反推上訴人之改正義務是否具有期待可能性而阻卻責任，原判決既已就上訴人不因其負責人經檢察官提起公訴而當然無法履行各次裁處書課予上訴人之限期改善義務乙節，詳為論述，縱原判決就環保署107年2月22日函而為贅述，仍不影響原判決駁回之結果。

(五)綜上所述，原判決駁回上訴人之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 10 月 26 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 蕭 惠 芳

法官 林 惠 瑜

法官 梁 哲 瑋

法官 李 君 豪

法官 曹 瑞 卿

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 112 年 10 月 27 日

