

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1413號

111年2月17日辯論終結

原告 謝清香（即揚生環保企業社）

訴訟代理人 吳欣陽 律師

被告 桃園市政府

代表人 鄭文燦（市長）

訴訟代理人 林宗竭 律師

複代理人 簡雅君 律師

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服行政院環境保護署中華民國109年9月29日環署訴字第1090059793號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告前向被告申請將坐落在桃園市觀音區下埔頂段490、491、492、493、494、495、496、497、498、500地號等10筆之非都市土地（面積共計6,366.39平方公尺，下稱系爭土地）作為興辦應回收廢棄物回收業設施使用（下稱系爭興辦事業計畫），經被告依「非都市土地申請變更為應回收廢棄物回收業設施使用之興辦事業計畫暨申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制審查作業要點」（下稱作業要點）規定，以民國105年4月28日府環廢字第1050090162號函（下稱105年4月28日函）核准系爭興辦事業計畫，於函文說明載有四及五等內容。嗣原告先後向被告申請該計畫變更及完工登記展期，經被告依作業要點規定，先後以106年5月26日府環廢字第1060119660號函（下稱106年5月26日函）准予

01 該計畫變更；107年5月9日府環廢字第1070109640號函（下
02 稱107年5月9日函）同意展期至108年4月28日，於函文說明
03 中敘明若逾期未完成登記作業，得依作業要點第9點規定，
04 廢止原核准之系爭興辦事業計畫；108年4月29日府環廢字第
05 1080101453號函（下稱108年4月29日函）再次同意展期至10
06 9年4月28日，於函文說明中敘明若逾期未完成登記作業，得
07 依作業要點第9點規定，廢止原核准之系爭興辦事業計畫。
08 其後，被告所屬環境保護局（下稱環保局）依被告109年3月
09 30日府地用字第10900711411號函（下稱109年3月30日
10 函），於109年4月8日派員前往系爭土地勘查，發現現場為
11 台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）桃園區處161kV大
12 潭新~林口線地下電纜管路統包工程（第一工區）（下稱台
13 電統包工程）之工程材料及剩餘土石方堆置場，原告則於10
14 9年4月20日以申請函（下稱109年4月20日申請函）向被告申
15 請完工登記展期至111年4月28日，然經被告審認原告迄未領
16 有應回收廢棄物回收業登記證，且基地現況用途明顯與原核
17 定興辦計畫內容不符，有違作業要點第7點及第9點等規定，
18 遂以109年4月24日府環廢字第1090098901號函（下稱109年4
19 月24日函）通知原告陳述意見，惟迄109年6月1日前仍未接
20 獲原告之陳述意見，被告遂以原告所為違反作業要點前述規
21 定，於109年6月12日作成府環廢字第1090141951號函（下稱
22 原處分），廢止系爭興辦事業計畫，並於函文中說明基地現
23 況用途明顯與原核定興辦計畫內容不符而礙難同意原告109
24 年4月20日之申請。原告不服，提起訴願，遭行政院環境保
25 護署（下稱環保署）於109年9月29日以環署訴字第10900597
26 93號訴願決定（下稱訴願決定）駁回後，原告仍不服，遂提
27 起本件行政訴訟。

28 二、原告起訴主張及聲明：

29 （一）主張要旨：

- 30 1. 原告109年4月20日申請函所申請展延之完工登記期限111年4
31 月28日，再加上行政訴訟之審理期限（含第一審之1年6個月

01 及第二審之9個月，共2年3個月），於聲明前、後在文字敘
02 述雖有不同，但均係請求鈞院課予被告作成准許原告前揭申
03 請之行政處分，並考量訴訟時程，於合理範圍內適度延長被
04 告所應准許之完工登記期限，實質內涵並無二致，請求基礎
05 不變且訴訟資料相同，有助於終局解決紛爭及避免另提其他
06 訴訟。若鈞院審理後認原處分違法，但此課予義務訴訟無理
07 由，則原告仍得就違法之原處分向普通法院提起國家賠償訴
08 訟，故依行政訴訟法第12條及相關民事判決意旨，仍有確認
09 原處分違法之必要，此種備位提起之確認違法訴訟，應有助
10 於促進訴訟經濟及保護當事人之程序利益，而與專為確認處
11 分違法而提起之行政訴訟有別，應有確認利益，程序上應為
12 合法。

13 2. 被告作成原處分及環保署作成訴願決定，有未盡職權調查義
14 務之違法，且被告未舉證原告有何故意或過失：

15 (1) 依原告所提104年12月之街景照片及張稚矜之證述，可知當
16 時系爭土地仍是整片綠草覆蓋，系爭興辦事業計畫獲准後本
17 應迅速完成，但卻陸續因主管或相關機關臨時突發狀況之要
18 求、干擾，如地籍重測、土地重劃、土地套繪管制及解除、
19 水路加蓋長度等等，導致一再被迫推遲，其後尚須耗時向國
20 有財產局及農田水利會取得用地，另外須再施作水溝，始能
21 符合臨路建築線之建築法規要求，於109年6月8日始取得指
22 定建築線，被迫無法於109年6月12日前完成建造廠房之工
23 作。此等變更指示或等待之時間，均不應歸責原告，原告因
24 而無法取得回收業登記證，對原告而言，屬情事變更且無依
25 期完成之期待可能性。

26 (2) 系爭土地是原告為整地作業後，始得依據系爭興辦事業計畫
27 內容使用，並非用來堆放廢土，且現場勘查發現之工程材料
28 及器具等，是原告出於服務公益之心，無償讓台電公司借
29 放，係因台電公司施工人員擔心被認為無主物而取走，在原
30 告不知情且未同意之情形下，自行放置告示牌表示為台電公
31 司工地施工所用，然該告示牌內容與事實不符，並無訴願決

01 定所述「出租給台電公司使用」，被告及環保署未進行相關
02 調查，以致誤認基礎事實，將原告整地部分，錯認為台電公
03 司廢土場，因而為原處分及訴願決定，顯有未盡職權調查義
04 務之違法。且由原告所提水溝加蓋施工照片及系爭土地108
05 年及109年航照圖可知，至少在108年5月或10月之前不可能
06 讓台電公司放置任何物品，台電公司真正使用之期間極短。
07 又原告於108年5月一邊施作水溝加蓋，一邊開始準備整地，
08 陸續產生許多土石，也常堆放在系爭土地不同處，等待日後
09 處理，並非用作台電公司之剩餘土石方堆置場。況台電公司
10 何以要從別處載土方過來放在原告已整地處，此並不符邏
11 輯，事實上是台電公司施作台61線36公里以下地下電纜線工
12 程，與告示牌上所寫林口段161KV也不相符。又依恰為台電
13 公司之工程承包商即呂王生之證述，可知系爭土地於109年4
14 月8日係在整地，作為路基使用，並非堆置剩餘土方或台電
15 統包工程之廢土，與告示牌內容無關，稽查照片中之鐵皮
16 屋、怪手、圍籬、告示牌等，為呂王生所有，原係用於台電
17 公司之工程，當工程一階段完成時，先全部暫放於系爭土地
18 上，怪手等工具更會作為整地工程之用，待下階段工程開始
19 後，便會移至台電公司指定之處所放置。再依原告所提新聞
20 照片，可知若是工程剩餘土方，則堆置之土堆將是凌亂、土
21 石顆粒大小不一，甚或混有雜物之情形，惟稽查照片中之土
22 堆整齊，顆粒大小均勻，確為級配土石，用以作為地基整地
23 之用。至觀之巡查人員蕭竣中證述，可知其只巡查1次，且
24 巡查經驗為3個月，其所稱工人提出之合約書來歷不明，又
25 無紀錄訪談內容及是類文件，無法核實，其所得資訊皆是告
26 示牌上揭露之資訊，而環保局承辦人員也是依告示牌內容照
27 樣答覆。

28 (3)原告就系爭土地與台電公司之關係及過程，已如前述，台電
29 公司施工人員如何標示或置放告示牌，係該等人員應負之責
30 任，非原告所能控制，當原告依被告來函發現台電公司施工
31 人員標示不當，立即反應要求拆除標示、撤回器材工具，並

01 回復原狀，均於第一時間處置，並無故意、過失或延宕之情
02 形，惟被告對於原告有何應注意、能注意而不注意之情形，
03 未確實調查或舉證證明。

04 3. 被告作成原處分前，未給予原告陳述意見之機會，違反行政
05 程序法第102條規定：

06 被告109年4月24日函，係要求原告就作業要點第9條第1項第
07 3款規定陳述意見，然原告當時並無「回收業之登記證經撤
08 銷或註銷」之情形，也無從進一步陳述及說明，然原處分是
09 依作業要點第9條第1項第2款規定作成，兩者構成要件不
10 同，適用事實亦不可能相同。因此原處分所依據作業要點第
11 9條第1項第2款規定，並未給予原告陳述意見之機會，即行
12 作成，已違反行政程序法第102條之規定，而屬違法。至原
13 處分中第6點至第8點列舉非都市土地使用管制規則第30條及
14 其子法之規定，縱有違反（假設語，原告否認），其法律效
15 果依區域計畫法第21條僅是「處新臺幣6萬元以上30萬元以
16 下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物
17 恢復原狀」，並不包括廢止系爭興辦事業計畫，故被告稱依
18 原處分之原因事實（三）及（四）作成廢止，已超出法定授
19 權範圍，與原處分所憑依據或法律效果無涉，亦未給予原告
20 就該法律效果表示意見之機會，亦屬違反行政程序法第102
21 條之情形，而有不當聯結、理由不備或逾越權限等瑕疵及違
22 法。

23 4. 原處分恣意為差別待遇，違反行政自我拘束、平等、禁反言
24 及誠實信用等原則，且有未合法行使裁量權之裁量怠惰、恣
25 意及濫用等瑕疵，亦未注意有利原告之情形，而屬違法：

26 (1)違反平等及行政自我拘束原則：

27 原告於109年4月20日再次向被告申請展期時，被告卻未准
28 許，並廢止系爭興辦事業計畫。惟系爭土地並非台電公司剩
29 餘土石方堆置場，且符合原核定興辦計畫內容之前提下，被
30 告所面臨之事實情境，與原告前2次申請展期時並無不同，
31 皆是因為相關機關處理申請案之行政流程有所延宕，造成原

告未能如期完成系爭興辦事業計畫，而有延期之必要。被告理應作成相同准許展期之決定，然卻一反先前，予以否准，已無正當理由而對原告為差別待遇，違反平等原則。且被告先前已作成2次准許展期之決定，應可認已形成一定之行政慣例，故基於行政自我拘束原則，被告此時否准原告之展期申請，於法未合。

(2)違反比例原則：

被告作成原處分廢止系爭興辦事業計畫，不僅剝奪原告取得之利益，更造成原告歷來付出之勞力、時間、費用，付諸流水，因此應屬限制人民權利、利益之干預處分，有比例原則之適用。而系爭土地並非台電公司剩餘土石方堆置場，且符合原核定興辦計畫內容，已如前述，被告雖因系爭興辦事業計畫已到期而有廢止與否之裁量權，但被告作成原處分時，並未說明其所欲達成之目的為何；若其目的為使土地資源能夠被有效利用，則原處分顯無法達成此一目的，蓋原告已耗費相當之勞力、時間、費用，終在109年6月8日申請指定建築線獲准，而辦畢申請建造執照之所有前置作業，只要再申請建造執照獲准，便能立即興建回收廠房，取得回收業登記。由此可知，系爭土地最有效之利用方式應為興建回收廠房以作為回收事業之用，惟被告卻選擇廢止，要求原告及土地所有權人將系爭土地回復農業使用，使原告及相關機關過去付出之勞力、時間、費用，淪為徒然，且若須將系爭土地回復農業使用，勢又再付出相當之成本。是原處分廢止系爭興辦事業計畫，並無助於土地資源之有效利用，不具有適當性，與比例原則有違。

(3)違反誠信原則：

- ①原告因遭相關單位要求不斷變更，因此每年均申請展延，均獲被告依作業要點第7點第1項規定同意展延。然原告於109年4月20日再次申請展延後，被告竟於4月24日通知於6月1日前回覆，又臨時於4月30日縮短為15日，當原告以電話聯繫承辦人員，獲告知可先繳罰款以便展延，若有爭執，可於收

01 到裁罰處分後再提出。在原告等待被告作成裁罰處分時，被
02 告竟不待裁罰處分作成，即作成原處分，以原告未於109年6
03 月1日前陳述意見為由，逕予廢止系爭興辦事業計畫。被告
04 恣意妄為，出爾反爾，原告無所適從，故原處分明顯違法。
05 又依張稚羚之證述，可知原告收到原處分後，仍於109年6月
06 18日索取繳費單，且由109年6月18日府地用字第1090154337
07 號裁處書（下稱109年6月18日裁處書）係稱「於109年6月18
08 日裁罰違規行為人在案」可知，該裁處書之繳費單是6月18
09 日發出，隔日即繳費，就原告而言，一切均因主管機關承辦
10 人員口頭教示要原告先繳清裁罰後再去爭執背後原因，才能
11 繼續進行系爭興辦事業計畫，因此原告只能先行繳款，而後
12 並針對基礎事實相關之函文提出行政爭訟，雖該裁處書及繳
13 款書字號未列於訴願聲明，但仍在原告訴願爭執範圍之內。

14 ②原告依循被告臨時改變之要求、指示，配合其辦理相關行政
15 作業，且相關機關於處理申請案之過程中多有延宕，因而未
16 能在第2次展期之期限內取得回收業登記，故此結果不應歸
17 責原告，而應歸責被告。被告否准展期申請及廢止系爭興辦
18 事業計畫，將產生兩種不合理之結果，一是被告疏失，未能
19 一開始就告知原告正確之建築線長度，但最後卻由原告負
20 責；二是原告配合被告之要求、指示，反而要自行承擔無法
21 在期限內取得回收業登記而遭廢止之風險。故應可認原處分
22 違反誠信原則。又被告109年4月24日函及被告109年4月30日
23 府地用字第1090106589號函（下稱109年4月30日函），皆以
24 被告名義發出，109年4月30日函更引24日函，其外觀係同一
25 行政機關就同一事件連續發出，原告認被告變更見解，已由
26 後函取代前函，故認只要能夠繳納11萬元罰鍰即可結案，繼
27 續進行系爭興辦事業計畫。針對被告109年4月30日函之裁罰
28 通知，原告透過代書詢問被告之人員後，得知若繳納罰鍰，
29 便能結案，故認裁罰結果即為繳納11萬元罰鍰而已。原告又
30 透過代書聯絡被告之人員，得知只要出具1份切結書，即可
31 代替陳述意見並領取繳費單，遂在被告之職員提示下，於10

01 9年5月28日簽署切結書，依被告要求暫停系爭土地之所有工
02 程，待收到繳款單後繳款、結案、繼續興辦系爭事業計畫。
03 原告進而在109年6月8日獲得指定建築線，正準備再次申請
04 建造執照時，竟又於109年6月16日收到原處分。故原告立即
05 詢問被告之人員，被告之人員又發出繳費單，原告於109年6
06 月19日繳清11萬元罰鍰，再收到109年6月18日裁處書。原告
07 依被告之人員指示出具切結書後，被告卻反稱原告未曾陳述
08 意見，還倒果為因，稱原告已於切結書中自認109年4月8日
09 現場稽查違規之事實，使人民在繁雜的行政程序中無所措手
10 足，造成人民對政府之信任喪失殆盡，原處分實有違反誠信
11 原則，破壞人民對政府之信賴關係。

12 (4)未合法行使裁量權，亦未注意有利原告之情形：

13 原告已耗費數年時間及龐大成本，終於完成變更用地編定、
14 取得通行權、水溝加蓋等作業，且在109年6月8日申請指定
15 建築線獲准，距離取得建造執照、建造回收廠房、取得回收
16 業者登記，僅剩一步之遙，惟被告僅因原告未能因主管機關
17 之因素如期取得回收業登記，或系爭基地實係整地之情形
18 下，即作成原處分廢止系爭興辦事業計畫，顯未作出最合乎
19 個案情形之裁量，而有未合法行使裁量權之裁量怠惰、恣意
20 及濫用等瑕疵，亦未注意有利原告之情形。

21 (二)聲明：

22 1. 先位聲明：

23 (1)原處分及訴願決定撤銷。

24 (2)被告對於原告109年4月20日揚環字第10900420001號函申請
25 展延事件，應作成准予展延系爭興辦事業計畫完工登記期限
26 至113年7月28日之行政處分。

27 2. 備位聲明：確認原處分違法。

28 三、被告答辯及聲明：

29 (一)答辯要旨：

30 1. 本件准予展期之法令依據為作業要點第7點第2項但書規定，
31 並無次數限制，且給予主管機關准駁及准許時於1年期限內

之裁量權限。原處分包含廢止原核准之系爭興辦事業計畫和否准原告展期申請，依原處分之原因事實（三）及（四）所述，已就現場稽查狀況與核定興辦事業計畫使用不符而否准後，進入一併認定違反作業要點第9點第1項第2款規定而為廢止。又被告於核准系爭興辦事業計畫及其變更之同時，於該處分中說明請原告於興辦事業計畫核准後1年內，完工並完成應回收廢棄物回收業登記證；嗣同意原告展期至109年4月28日時，亦同時函知原告：「請貴企業社於109年4月28日前完工並完成應回收廢棄物回收業登記作業，若逾期未完成登記作業，本府得依『非都市土地申請變更為應回收廢棄物回收業設施使用之興辦事業計畫暨申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制審查作業要點』第9點規定廢止原核准之興辦事業計畫」，核上開處分性質應屬附負擔之核可（授益）處分，且保留廢止處分之權限，則原告應於109年4月28日前履行負擔，若未能履行，被告自得依職權廢止先前核准之處分。被告已依行政程序法第102條規定，以109年4月24日函通知原告就用途和興辦計畫陳述意見，惟迄109年6月1日前仍未接獲原告之陳述意見，且原告未於法定期限內完工及依「應回收廢棄物回收處理業管理辦法」（下稱管理辦法）規定完成登記，被告依作業要點第9點第1項第2款規定，以原處分廢止原核准之系爭興辦事業計畫，於法有據。

2. 原告所屬環保局於109年4月8日派員蕭竣中前往系爭土地勘查，發現現場為台電統包工程之工程材料及剩餘土石方堆置場，原告違規回收貯存非屬興辦計畫核定收受項目，與原核准之興辦事業計畫內容不符，非如原告所主張僅係借放台電公司放置施工器材，且依告示牌標示該地為該工程之工程材料及剩餘土石方堆置場，與巡查人員現場所視堆置大量土石方之現況相符，且依蕭竣中之證述可知，其係詢問現場人員及所提出之合約，作成巡查紀錄表記載「該地址係由戊己開發有限公司（下稱戊己公司）承租現場從事剩餘土石方堆置，未有從事資源回收相關業務」，如現場人員確係呂王生

所雇用，何以該等人員均未向巡查人員提及其雇主為呂王生或松聖土木包工業有限公司，亦未提及其係呂王生雇用從事整地業務，而僅提及戊己公司。況原告既主張其已邊整地邊籌備設置地上物，就告示牌設置，自難主張不知情。又系爭土地鄰近道路之水溝加蓋於108年5月即已鋪設完成，距109年4月8日現場勘查日已近1年，兩者照片相較，鋪設水溝所產生之土石量及堆置地點均有明顯差異，原告主張因108年5月開始鋪設水溝加蓋，一邊開始整地，陸續產生許多土石，也常堆放系爭土地不同處，等待日後處理，並非用作台電公司之剩餘土石方堆置場云云，並不可採。至於呂王生之證述內容，或有矛盾，或與事證不符，顯為取得有利於原告之判決而臨訟杜撰，應不足採。雖原告於109年4月20日向被告申請展期至111年4月28日止，然如前述，顯未依原核准計畫使用，違反作業要點第7點第1項規定，嗣被告以109年4月24日函通知原告應於109年6月1日前就廢止系爭原核准興辦事業計畫提出陳述意見，亦告知上開勘查結果，且告知原告基地現況用途明顯與原核定興辦計畫內容不符，礙難同意其展期申請。原告未於期限前提出陳述意見，被告乃依職權調查結果，認定原告於法定期限前未完工並依管理辦法規定完成應回收廢棄物回收業登記，違反作業要點第7點第2項規定，否准其展期申請及廢止系爭興辦事業計畫，於法並無不合，訴願決定駁回其訴願，亦屬有據。又原告究係無償借用或出租系爭土地予台電公司，與使用現況不符原興辦事業計畫內容乙節無影響，亦與原告逾期仍未完工且未領有應回收廢棄物回收業登記證之事實無涉。原告另主張其無所適從，被告顯恣意為差別待遇，違反行政自我拘束、平等、禁反言及誠實信用等原則，顯空泛主張且未舉證以實其說，並與本件結果無影響，亦無理由。

3. 被告以109年4月30日函通知原告及系爭土地所有權人陳述意見，並令立即停止非法使用，然原告均未提出任何意見陳述。又依109年5月28日切結書記載可知，原告顯就系爭土地

有違法堆置剩餘土石方乙節，切結承諾屬實，未予爭執。況依勘查照片可知，現場土石狀況有大小不一的碎石，顯是廢土，被告認定原告於系爭土地違法堆置剩餘土石方，違反區域計畫法第15條等規定，以109年6月18日裁處書，依區域計畫法第21條及桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準裁處原告罰鍰11萬元，原告業已繳納完畢，並未提起訴願。原告雖主張依其訴願書記載，其有提起訴願，然依其訴願書所載之原處分機關、原處分文號、收受或知悉處分日期、訴願機關及其理由內容，均在爭執本件原處分，足認原告就此主張，顯與事證不符。又109年6月18日裁處書既非無效，且未經撤銷、廢止，亦未因其他事由而失效，即屬有效之行政處分，基於行政處分之確認力及構成要件效力，原告於系爭土地有堆置剩餘土石方，即未依原核准計畫使用之事實，應可確定。又觀諸原告於訴願程序所提剩餘土石方移除後現場照片，益證原告自認系爭土地上所堆置者，乃屬剩餘土石方，而非整地所需材料。是原告於被告調查時，不僅未主張所堆置者為整地材料，於訴願程序中亦未為相同主張，反提出前開照片自承系爭土地上所堆置之土石為剩餘土石方，並依被告109年4月30日函而將之移除。況如依原告在本件訴訟中之主張所堆置之土石為整地所需材料，則原告應係將之壓平作為整地之用，非如其所言將之移除。足認原告就此主張，顯係臨訟杜撰，不足採信。

4. 被告所為核准系爭興辦事業計畫及同意展期等函，性質應屬附負擔之核可（授益）處分，且保留廢止處分之權限，被告所為原處分，核屬對於合法授益處分之廢止，性質上非屬對原告過去違反行政法上義務所為之裁罰性不利益處分，而屬於管制性單純不利益處分，與原告主觀上是否有可非難性或可歸責性（責任條件）無關，自不以受處分人有責為必要，並無行政罰法第7條規定之適用。退步言，縱認本件有行政罰法之適用，然原告明知法定期限即109年4月28日將至，於109年4月8日仍將系爭土地提供予台電公司堆放剩餘土石，

01 甚者，由告示牌觀之，台電統包工程係從107年11月19日即
02 使用系爭土地，至109年4月8日巡查時仍持續使用中，且由
03 勘查照片觀之，於當日仍有大量剩餘土石方堆置，無任何開
04 工跡象，於109年4月28日前顯無完工之可能，原告亦未於10
05 9年4月28日前向主管機關檢具相關文件申請並依法完成登
06 記，應認原告就未於法定期限前完工並完成登記，主觀上縱
07 無故意，亦有重大過失，其主張亦無理由。

08 5. 原告自被告核准系爭興辦事業計畫後，數次申請展期，被告
09 均合理考量其辦理完工及登記之期限，而每次均同意展期約
10 1年期限，已就原告申請展期事由予以同意，並留有相當期
11 間使原告得以辦理完工及相關登記事宜，惟原告遲未於期限
12 前完工並完成登記，距被告核准系爭興辦事業計畫及其變更
13 已約3、4年，並於107年11月將系爭土地長期提供（不論是
14 有償或無償）予台電統包工程堆置剩餘材料及土石使用，被
15 告因原告未履行負擔，依職權廢止原核准計畫，以達法令管
16 制目的，係屬適法適當裁量，原告訴請撤銷訴願決定及原處
17 分，顯無理由。又原告既為興辦事業計畫申請人，就興辦事
18 業之規劃、申請、執行及其相關法令應具備專業知識或委由
19 具專業知識者為之，然其或因自身對法令之欠缺而導致計畫
20 規劃及執行作業之遲延，自無將之歸責被告而認原處分違法
21 之理。

22 6. 被告以109年4月24日函通知原告，已於該函原因事實欄記載
23 因原告迄今仍未領有應回收廢棄物回收業登記證（為作業要
24 點第9點第1項第2款事由），而於主旨欄載明依行政程序法
25 第102條於作成廢止系爭興辦事業計畫前通知陳述意見，是
26 被告於該函之法規依據雖誤載為第9點第1項第3款，然原告
27 由該函當知被告係針對其迄今仍未領有應回收廢棄物回收業
28 登記證之事實而通知其陳述意見，並未影響其權益。況原告
29 迄109年6月1日前仍未向被告提出陳述意見，則原告未於法
30 定期限內完工及依管理辦法規定完成登記之事實，既經被告
31 調查確定，被告依作業要點第9點第1項第2款規定，以原處

01 分廢止原核准興辦事業計畫，自無不合。原告主張被告違反
02 行政程序法第102條規定，顯有誤會，且原告於訴願程序已
03 就原處分內容陳述意見及提出攻防方法，被告對之主張提出
04 答辯，難認對其權益有何侵害。雖原告主張及張稚矜證稱有
05 請代書以電話向被告表示意見，但未提出任何電話紀錄、時
06 間、對象之證明，只是轉述代書所述，顯不足採，依行政程
07 序法第105條第3項規定，視同放棄陳述之機會。

08 7. 原告於系爭土地上堆置剩餘土石堆之事實，違反區域計畫法
09 之規定，惟被告並非據此而廢止，被告係依作業要點第9點
10 第1項第2款規定，即經核准之興辦事業計畫，有未依第7點
11 規定於期限內完成應回收廢棄物回收業登記或完工運作報備
12 者而廢止。原告主張縱有於系爭土地堆放廢土，其法律效果
13 不包括廢止系爭興辦事業計畫，原處分有不當聯結、理由不
14 備或逾越權限等違法云云，顯屬無據。

15 8. 原告歷次申請展期事由不一，被告均依其申請而為裁量，已
16 多方考量而給予合理期間，並無裁量違法之瑕疵。原告最後
17 1次展期申請，因被告查獲原告於系爭土地堆置剩餘土石
18 堆，有未依核准計畫目的使用之事實明確，且審酌其計畫已
19 多次申請延期，卻仍未有與計畫進度相符之積極具體作為，
20 自身顯有未考量計畫時程進行規畫之可歸責事由，再審酌原
21 告雖主張其已支出費用，然並未提出相關證據，且考量此等
22 付出之金錢與計畫規模相較，比例甚微。況原告之前申請展
23 期，均依法申請展延1年期限，然其最後1次即109年4月20日
24 之展期申請，竟一口氣申請展延2年至111年4月28日止，不
25 僅違反作業要點第7點第2項但書最長以1年為限之規定，且
26 參酌勘查照片告示牌所示施工期間，原告此次申請展延，無
27 法排除有蓄意配合提供系爭土地於該等期間供堆置剩餘土石
28 堆之可能。綜上，被告依職權裁量後，作成原處分，應屬適
29 法。

30 (二)聲明：原告之訴駁回。

31 四、爭點：

01 (一)原處分之性質為何？

02 (二)原告為前述先位聲明之定性為何？是否適法？

03 (三)原告於系爭土地上，有無違反作業要點第7點第1項「經核准
04 之興辦事業計畫，應依原核准計畫使用」之規定？

05 (四)被告以原告有違反作業要點第7點第1項及第9點第1項第2款
06 之規定，作成原處分，是否合法？

07 五、本院之判斷：

08 (一)前提事實：

09 前開爭訟概要欄之事實，為兩造所不爭執，並有被告105年4
10 月28日函（原處分卷第23-25頁）及系爭興辦事業計畫書
11 （原處分卷第59-61頁）、被告106年5月26日函（原處分卷
12 第27-29頁）及系爭興辦事業計畫書（原處分卷第55-57
13 頁）、被告107年5月9日函（原處分卷第31頁）、被告108年
14 4月29日函（原處分卷第35頁）、被告109年3月30日函（原
15 處分卷第39頁）、109年4月8日興辦案件現場巡查紀錄表
16 （訴願卷第155頁）及勘查照片（原處分卷第41-43頁）、原
17 告109年4月20日申請函（原處分卷第45-46頁）、被告109年
18 4月24日函（原處分卷第47-48頁）、原處分（原處分卷第51
19 -52頁）及訴願決定（原處分卷第3-11頁）在卷可稽，堪予認
20 定。

21 (二)應適用之法令：

22 1. 區域計畫法：

23 第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之
24 非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市
25 土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各
26 種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程
27 序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」

28 2. 廢棄物清理法：

29 (1)第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保
30 護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政
31 府。」

01 (2)第18條第3、4項規定：「(第3項)經中央主管機關指定公
02 告一定規模以上應回收廢棄物之回收、處理業，應向主管機
03 關辦理登記，並申報其回收、處理量及相關作業情形。(第
04 4項)前項回收、處理業之規模、登記、註銷、申報及其他
05 相關應遵行事項之管理辦法，由中央主管機關定之。」

06 3. 依區域計畫法第15條第1項授權訂定之非都市土地使用管制
07 規則：

08 第30條第1、4、6項規定：「(第1項)辦理非都市土地變更
09 編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。……(第4項)第一
10 項興辦事業計畫除有前二項規定情形外，應報經直轄市或縣
11 (市)目的事業主管機關之核准。直轄市或縣(市)目的事
12 業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目
13 的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事
14 業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後
15 目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂
16 定審查作業要點。……(第6項)依第4項規定申請變更編定
17 之土地，其使用管制及開發建築，應依目的事業主管機關核
18 准之興辦事業計畫辦理，申請人不得逕依第6條附表一作為
19 興辦事業計畫以外之其他容許使用項目或許可使用細目使
20 用。」

21 4. 作業要點(即「非都市土地申請變更為應回收廢棄物回收業
22 設施使用之興辦事業計畫暨申請免受山坡地開發建築面積不
23 得少於十公頃限制審查作業要點」)：

24 (1)第1點規定：「本要點依非都市土地使用管制規則第30條第4
25 項及第52條之1第3款規定訂定之。」

26 (2)第3點規定：「申請非都市土地變更編定為應回收廢棄物回
27 收業設施使用，其興辦事業計畫審查核定之主管機關為直轄
28 市、縣(市)政府。」

29 (3)第7點規定：「(第1項)經核准之興辦事業計畫，應依原核
30 准計畫使用。(第2項)達中央主管機關指定公告一定規模
31 以上之應回收廢棄物回收業，應於興辦事業計畫核准1年內

完工，並依應回收廢棄物回收處理業管理辦法規定完成應回收廢棄物回收業登記；未達前述規模之應回收廢棄物回收業，應於興辦事業計畫核准1年內完工且開始運作，並檢具政府機關核准設立之相關證明文件及負責人身分證明文件，向直轄市、縣（市）環境保護局報備。但因開發或其他原因無法如期完成登記或報備者，得報經直轄市、縣（市）環境保護局同意展期，最長以1年為限；……。」

- (4)第9點第1項第2、3款規定：「經核准之興辦事業計畫，有下列情形之一者，直轄市、縣（市）政府得廢止其核准，並通知直轄市、縣（市）地政單位及有關機關：……（二）未依第7點規定於期限內完成應回收廢棄物回收業登記或完工運作報備者。（三）應回收廢棄物回收業之登記證經撤銷或註銷者。」

經核上述規定，係為興辦事業計畫之相關事項審查所為細節性、技術性規定，規制內容係就主管機關作成核准或同意展期之處分時，為興辦事業計畫有經切實按核准或同意展期等內容適時適切履行之目的，可依行政程序法第93條：「（第1項）行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。（第2項）前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」第94條：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」等規定為附款（負擔）之具體內容，予以列明，並無違母法授權意旨，亦堪認符合核准或同意展期等處分之目的，而有正當合理關聯，就未依前開列載之附款（負擔）履行時，復明文被告有權廢止核准處分，合於行政程序法第123條第2、3款：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、原處分機關保

01 留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未
02 履行該負擔者。……」規定，自得予以適用。

03 (三)原處分之性質：

- 04 1. 查被告就原告之系爭興辦事業計畫作成105年4月28日函之核
05 准處分時，已於函文說明四記載：請於設置應回收廢棄物回
06 收業場所與運作應回收廢棄物回收業務時，須遵守「應回收
07 廢棄物回收處理業管理辦法」、「廢容器回收貯存清除處理
08 方法及設施標準」、「一般廢棄物回收清除處理辦法」及廢
09 棄物清理法等相關規定等語，及說明五記載：請依非都市土
10 地使用管制規則及非都市土地變更編定執行要點規定，逕向
11 本府地政局申請變更編定，並依應回收廢棄物回收處理業管
12 理辦法及作業要點規定，於本案核准後1年內完工並完成應
13 回收廢棄物回收業登記等語（原處分卷第24頁）；嗣原告於
14 107年間及108年間向被告申請完工登記展期，被告就前者作
15 成107年5月9日函之同意展期處分時，亦於函文說明二記
16 載：請貴企業社於108年4月28日前完工並完成應回收廢棄物
17 回收業登記作業，若逾期未完成登記作業，本府得依「非都
18 市土地申請變更為應回收廢棄物回收業設施使用之興辦事業
19 計畫暨申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制審
20 查作業要點」第9點規定廢止原核准之興辦事業計畫等語
21 （原處分卷第31頁），及被告就後者作成108年4月29日函之
22 同意展期處分時，亦於函文說明三記載：請貴企業社於109
23 年4月28日前完工並完成應回收廢棄物回收業登記作業，若
24 逾期未完成登記作業，本府得依「非都市土地申請變更為應
25 回收廢棄物回收業設施使用之興辦事業計畫暨申請免受山坡
26 地開發建築面積不得少於十公頃限制審查作業要點」第9點
27 規定廢止原核准之興辦事業計畫等語（原處分卷第35頁）。
28 揆諸前開就作業要點相關規定及說明，被告作成105年4月28
29 日函之核准處分、107年5月9日函之同意展期處分及108年4
30 月29日函之同意展期處分，就各該函文上述說明內容，皆係
31 依作業要點第7點及第9點之規定所為，核屬對於該等處分負

有負擔之附款，旨在要求原告就系爭土地應依原核准之系爭興辦事業計畫而為使用，並應於一定期限內辦理變更編定、完工並完成應回收廢棄物回收業登記等事宜，目的在確保系爭興辦事業計畫有經適時適切履行，以免陷於拖延未開發或未依原核准之計畫內容使用之狀態，且均符合原告提出系爭興辦事業計畫申請之本旨，並無違行政程序法第93條及第94條之規定，原告自應受拘束而負有履行該負擔之責任。

2. 又被告係以原告未依被告108年4月29日函之同意展期處分所載負有前述負擔之附款為履行（此部分認定詳後述），且該函亦已明文被告有權廢止核准處分，故而作成廢止系爭興辦事業計畫之原處分，經核合於行政程序法第123條第2、3款：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。……」規定。再者，觀之區域計畫法第15條第1項、非都市土地使用管制規則第30條第1、4、6項、作業要點第7點及第9點之規定，旨在確保非都市土地經主管機關核准興辦事業計畫時，能適時確切依照原核准計畫而為使用，進而達成促進土地合理使用之公益目的，如申請人未能適時確切依照原核准計畫而為使用，且未履行原核准或同意展期等處分中負有負擔之附款，主管機關得以此為由廢止原核准計畫之處分，以維護土地合理使用之公益，回復合法狀態，並非以對於過去不法行為所為之制裁為目的，是此一廢止處分性質，應屬管制性不利處分，而非裁罰性不利處分，並無行政罰法相關規定之適用。此外，原處分於說明四、原因事實（四）中亦已敘明：貴企業社109年4月20日揚環字第10900420001號函略以：「…於108年2月12日獲得台灣桃園農田水利會核准水利構造物加蓋6公尺通行在案…本公司預估申請建照時間加上興建建築物時間所需，呈請鈞府准予展延完成計畫時間至111年4月28日止…」，查基地現況用途明顯與原核定興辦計畫內容不符，本府礙難同意等語

（原處分卷第52頁），顯已同含對原告109年4月20日申請函予以否准之意在內，而屬對於原告依法申請之案件同有予以駁回之否准處分性質。

（四）原告為前述先位聲明定性及適法與否：

1. 行政訴訟法第5條所規定之課予義務訴訟，雖然有第1項之對怠為行政處分之課予義務訴訟及第2項之對否准（駁回）行政處分之課予義務訴訟之別；惟均屬為人民經由依法申請程序之公法上請求權無法實現所設之訴訟救濟類型（起訴前均須經訴願程序），其訴訟標的同為「原告主張行政機關應為行政處分或特定內容行政處分」之公法上請求權。是以原告提起課予義務訴訟，除聲明請求命被告機關作成行政處分或特定內容之行政處分外，另附帶聲明請求將否准處分或訴願決定撤銷，其乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟，與課予義務訴訟具一體性，不可分割。又按原告提起課予義務訴訟，請求判令行政機關為特定行政處分，倘已依法經訴願程序，訴訟中附帶聲明撤銷行政機關於原告提起課予義務訴願後，始作出否准或非全部有利之處分，依上說明，既尚未滿足原告之請求，且該處分作出後，原告仍持續進行訴願程序，並進而循序提起行政訴訟，自應解為原告有不服該處分之意思，得由該受理課予義務訴願之訴願機關就行政機關事後作出之該處分，併予處理；基於課予義務訴訟案件單一性，自應認原告就該處分業經合法之訴願前置程序；此際，若行政法院認為原告之訴有理由，因該處分既仍屬得撤銷之未確定狀態，則應判令被告機關應依原告之申請作成特定行政處分，而否准處分，原則上應併予附帶撤銷（最高行政法院101年度判字第492號判決參照）。又關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，依法作成判斷。故其判斷基準時點，非僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結時之事實狀態的變更，以及法律審法院裁判時之法律狀態的變更，均應綜合加

以考量，以為判斷。裁判基準時決定後，將在此基準時點以前所發生之事實及法律狀態的變化納入考慮範圍，「解釋個案應適用之實體法規定及法律適用原則以為法律適用作成裁判」（最高行政法院108年度上字第652號判決參照）。再行政訴訟法第125條第3項規定：「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」此一規定依同法第131條於受命法官行準備程序時準用之。依上開規定，當事人未為必要之聲明或其聲明有不明瞭或不完足時，審判長或受命法官即應行使闡明權，令其為必要之聲明或補充聲明，當事人依此而為之聲明，自非訴之變更或追加；同理，當事人不待審判長或受命法官闡明權之行使，即在維持訴訟標的不變，而僅對訴訟標的具體化、自行為必要之聲明或為補充聲明，亦非訴之變更或追加（最高行政法院109年度上字第152號判決參照）。

2. 查原告起訴時，訴之聲明原為：原處分及訴願程序撤銷。嗣於訴訟程序中，異動其聲明為：1. 原處分及訴願決定撤銷。2. 被告對於原告109年4月20日揚環字第10900420001號函申請展延事件，應作成准予展延系爭興辦事業計畫完工登記期限至113年7月28日之行政處分，並將上述聲明改列為先位聲明；而原處分亦屬對於原告依法申請之案件同有予以駁回之否准處分性質，均如前述，可認原告就本件提起課予義務訴訟，即屬適法有據。是依前開說明，因原告109年4月20日申請函之申請事件及對應所生之原處分及訴願決定，未能完全滿足原告此一申請及訴願請求（原處分卷第45-46、73頁），且原告就此先位聲明第2項之期限異動部分，亦屬因於言詞辯論程序終結時之事實狀態變更而具體化其請求應為行政處分之期限內容，並無違課予義務訴訟之裁判基準時。從而可認，原告於本件課予義務訴訟中所為前述先位聲明，核屬必要之聲明及補充，並非訴之變更或追加，當屬適法，先予敘明。

01 (五)原告於系爭土地上，應有違反作業要點第7點第1項「經核准
02 之興辦事業計畫，應依原核准計畫使用」之規定：

03 1. 依109年4月8日興辦案件現場巡查紀錄表（訴願卷第155頁）
04 及巡查人員蕭竣中於本院中之證述（本院卷第368-374
05 頁），可知蕭竣中係原告所屬環保局於109年4月8日所派並
06 會同該局人員前往系爭土地勘查，經其親眼所視現場情狀如
07 其所拍勘查照片所示，其並詢問現場工作人員及依據該等人員
08 所出示之合約，進而作成該紀錄表記載：該地址係由戊己
09 公司承租現場從事剩餘土石方堆置，未有從事資源回收相關
10 業務等內容，而非僅依告示牌所載為紀錄，雖蕭竣中對系爭
11 土地僅為1次巡查，且在此次巡查前之巡查經驗約3月，復未
12 對現場工作人員製作訪談紀錄或所提合約拍照，然觀其所述
13 及前述紀錄表可悉，蕭竣中在此次巡查前已做過幾十次巡查
14 業務（本院卷第373頁），足認其於此次巡查時仍具有相當
15 經驗，而其未對現場工作人員所提合約拍照，亦係因該等人員
16 請求所致（本院卷第369頁），又前述紀錄表並無訪談紀
17 錄問答欄位，顯見該紀錄表之記載，並非以有訪談紀錄為
18 要，衡以蕭竣中與原告或現場工作人員並不相識，當無虛構
19 巡查過程而曲枉原告或該等人員之理，是其證述及所為該紀
20 錄表之記載，當可採認。復觀之109年4月8日勘查照片所示
21 （原處分卷第41-43頁），系爭土地上確有堆置顆粒、形狀
22 等大小不一之土石方，而該土地車輛進出口處之鐵皮圍籬上
23 亦懸釘有名稱為「台灣電力股份有限公司輸變電工程處北區
24 施工處」之告示牌，於牌示下方亦清楚載明：此地為台電桃
25 園區處161kV大潭新~林口線地下電纜管路統包工程（第一工
26 區）工程材料及剩餘土石方堆置場如有造成不便之處請見
27 諒。公司名稱：戊己開發有限公司。聯絡電話：0000-000-0
28 00 0000-000-000。聯絡人：何國龍等語，核與前述紀錄表
29 及蕭竣中證述相符，從而，堪認原告所屬環保局於109年4月
30 8日派員前往系爭土地勘查時，系爭土地確有作為台電統包
31 工程之工程材料及剩餘土石方堆置場之情形。

01 2. 至依原告所提水溝加蓋施工照片（本院卷第179-199頁）及1
02 08年及109年航照圖（本院卷第219-221頁）所示，固呈系爭
03 土地沿道路處於108年5月間進行挖掘水溝加蓋工程、108年1
04 0月2日於系爭土地上尚為草地、109年10月26日於系爭土地
05 上已無堆置工程材料及土石方等情，而與前揭告示牌所載施
06 工期間107年11月19日至111年2月20日一節未盡吻合，惟作
07 業要點第7點第1項「經核准之興辦事業計畫，應依原核准計
08 畫使用」之規定，本不以違反需達一定期間始得該當，系爭
09 土地既於109年4月8日有作為台電統包工程之工程材料及剩
10 餘土石方堆置場之情，已如前述，縱其作為台電統包工程之
11 工程材料及剩餘土石方堆置場之實際期間為短，仍無礙已違
12 反作業要點第7點第1項「經核准之興辦事業計畫，應依原核
13 准計畫使用」之規定，遑論依原告出具之109年5月28日切結
14 書及土石方移除後現場照片（訴願卷第100-102頁），系爭
15 土地於109年4月8日經巡查發現違規使用後，旋後數月間即
16 由原告將其上堆置之土石方移除，則109年10月26日對系爭
17 土地所拍攝之航照圖，其上已無堆置工程材料及土石方，實
18 屬必然。是原告所提水溝加蓋施工照片、108年及109年航照
19 圖，均不足採為有利原告之認定。

20 3. 又依原告提出估價單（本院卷第67頁）及所舉證人呂王生於
21 本院中固證述，其為原告進行整地，勘查照片所示係級配土
22 為整地路基之用，並非廢土，其同時為台電公司包商，將怪
23 手、休息室、其他工地所用之圍籬及告示牌等放於系爭土地
24 上，告示牌與系爭土地施作之整地工程無關，系爭土地並非
25 台電統包工程之工程材料及剩餘土石方堆置場云云（本院卷
26 第260-263頁），然呂王生為原告進行整地一情縱屬非虛，
27 惟其就此以外所陳，僅屬空言，並未提供任何回填有價料
28 （石頭）相關證明或其為台電公司下包商真毅營造有限公司
29 （下稱真毅公司）之下包商之契約等文件，以佐其除整地外
30 之其餘所述是否為實，則其除整地外之其餘所述是否可信，
31 已有疑義。再者，呂王生固又證述告示牌所指該等堆置場位

在台61線北上36K那邊，可於庭訊後以照片具狀陳報（本院卷第265頁），然此後其從無任何資料陳報本院，更難認其所陳除整地外之其餘所述為可信。況其所除整地外之其餘所述果若為真，則系爭土地於109年4月8日經原告所屬環保局派員到場巡查時，現場工作人員當不可能就此毫無知悉，若該等人員就此有疑，亦可電繫或通知呂王生到場向巡查人員陳明以釐清案情方是，然依蕭竣中上揭證述，竟無人為此，反提供合約予蕭竣中閱覽，更徵呂王生所陳除整地外之其餘情節，應屬臨訟迴護原告之詞，當無可採。

4. 綜上，堪認原告前揭主張要旨2(1)及(2)所執各情，均不足採，則系爭土地於109年4月8日確有作為台電統包工程之工程材料及剩餘土石方堆置場，當可認定，則此情既不符系爭興辦事業計畫之使用，亦不因究係無償借用或出租而有異，是原告就此應有違反作業要點第7點第1項「經核准之興辦事業計畫，應依原核准計畫使用」之規定。

(六)被告以原告有違反作業要點第7點第1項及第9點第1項第2款之規定，作成原處分，應屬合法：

1. 原告就系爭土地有違反作業要點第7點第1項「經核准之興辦事業計畫，應依原核准計畫使用」之規定，業如前述，則被告作成原處分，並於說明四、原因事實（四）中敘明：貴企業社109年4月20日揚環字第10900420001號函略以：「…於108年2月12日獲得台灣桃園農田水利會核准水利構造物加蓋6公尺通行在案…本公司預估申請建照時間加上興建建築物時間所需，呈請鈞府准予展延完成計畫時間至111年4月28日止…」，查基地現況用途明顯與原核定興辦計畫內容不符，本府礙難同意等語（原處分卷第52頁），即屬合法有據，而訴願決定亦同為此一認定（原處分卷第9-10頁），亦屬合法有據，皆難認有何未盡職權調查義務之違法。此外，區域計畫法第15條第1項、非都市土地使用管制規則第30條第1、4、6項、作業要點第7點及第9點之規定，旨在確保非都市土地經主管機關核准興辦事業計畫時，能適時確切依照原核准

計畫而為使用，進而達成促進土地合理使用之公益目的，如申請人未能適時確切依照原核准計畫而為使用，且未履行原核准或同意展期等處分中負有負擔之附款，主管機關得以此為由廢止原核准計畫之處分，以維護土地合理使用之公益，回復合法狀態，並非以對於過去不法行為所為之制裁為目的，是此一廢止處分性質，應屬管制性不利處分，而非裁罰性不利處分，並無行政罰法相關規定之適用，亦如前述，則本件原告既有違反作業要點第7點第1項「經核准之興辦事業計畫，應依原核准計畫使用」之規定，遭被告否准其展期申請，則其仍應於109年4月28日前完工並完成應回收廢棄物回收業登記作業，然其仍逾期未完成，而未履行同意展期處分中負有負擔之附款，被告以此為由，以原處分廢止原核准計畫之處分，則此一廢止處分性質，既屬管制性不利處分，而非裁罰性不利處分，自無行政罰法第7條關於故意或過失規定之適用。況縱認違反作業要點第7點第1項「經核准之興辦事業計畫，應依原核准計畫使用」之規定有行政罰法第7條關於故意或過失規定之適用，然觀之原告主張可知，原告為系爭興辦事業計畫之申請人，該計畫經核准後歷經數年間有地籍重測、土地重劃、土地套繪管制及解除、水路加蓋長度等情形，原告方為先前2次獲准之展期申請，顯見其就系爭土地之狀況可隨時掌握，亦負義務尋求專業知識之瞭解或委由專業人士代為處理，然系爭土地卻仍於109年4月8日有作為台電統包工程之工程材料及剩餘土石方堆置場，則原告就此情將有違反作業要點第7點第1項「經核准之興辦事業計畫，應依原核准計畫使用」之規定，在主觀上縱無故意，惟亦難解免過失之責。是原告執前主張要旨2及2(3)而謂：被告作成原處分及環保署作成訴願決定，有未盡職權調查義務之違法，且被告未舉證原告有何故意或過失云云，均無可採。

2. 按行政程序法第102條陳述意見之機會，乃要求行政機關作成限制或剝奪人民權利之處分前，應予踐行之正當程序，俾於對於人民有利、不利之情事均予理解及注意（最高行政法

院109年度判字第607號判決意旨參照)。查被告以109年4月24日函通知原告陳述意見時，其說明五之法規依據固誤引作業要點第9點第1項第3款規定，然依其說明三所述之原因事實，已明確表示係以原告未依作業要點第7點規定未領有回收廢棄物回收業登記證，且109年4月8日派員前往勘查時，現場為台電統包工程之工程材料及剩餘土石方堆置場，基地現況用途明顯與原核定興辦計畫內容不符，礙難同意原告109年4月20日之展期申請等語（原處分卷第47-48頁），顯已就原告涉有違反作業要點第9點第1項第2款及第7點之規定對應於原因事實內而請原告陳述意見，仍可認就原告涉有違反該等規定而請其表示意見，尚不因其法規依據誤引而影響此一正當程序之踐行。再者，原告提起訴願時，已陳述表明不服原處分之理由（原處分卷第73-79頁），經被告於訴願程序中，提出訴願答辯書，詳載本件事實、法令依據與不採之理由（訴願卷第7-10頁），依行政程序法第114條第1項第2、3款與同條第2項規定，亦可認於訴願程序終結前，已完備作成處分之相關規定，並未影響行政處分之實體決定。此外，原處分說明六至八所列之非都市土地使用管制規則第30條第6項、非都市土地容許使用執行要點第13點、非都市土地變更編定執行要點第12點等規定（原處分卷第52頁），若有違反而該當於區域計畫法第15條、第21條等規定，亦屬另有違反區域計畫法規定所處罰鍰或其他種類行政罰之裁罰性不利處分之情形，仍無礙於原告同有違反作業要點第7點第1項及第9點第1項第2款之規定，被告依行政程序法第123條第2、3款、區域計畫法第15條第1項、非都市土地使用管制規則第30條第1、4、6項、作業要點第7點及第9點之規定，自得作成性質屬於管制性不利處分之處分而廢止原核准計畫處分。是原告以前揭主張要旨3所執各情，亦不足採。

3. 原處分並無恣意為差別待遇，違反行政自我拘束、平等、禁反言及誠實信用原則，亦無未合法行使裁量權之裁量怠惰、恣意及濫用等瑕疵，也無未注意有利原告之情形：

01 (1)查原告以109年4月20日申請函向被告申請展期時，系爭土地
02 已因被告所屬環保局於109年4月8日派員前往勘查而查知有
03 作為台電統包工程之工程材料及剩餘土石方堆置場，業如前
04 述，則此際之事實情境，自與原告前2次申請展期時已然不
05 同，被告審酌此情而認基地現況用途明顯與原核定興辦計畫
06 內容不符，繼而否准原告此次之展期申請，即屬合法有據，
07 要無恣意為差別待遇、違反行政自我拘束原則或平等原則之
08 情。原告執此主張，要無可採。

09 (2)原告既有違反作業要點第7點第1項「經核准之興辦事業計
10 畫，應依原核准計畫使用」之規定，遭被告否准其展期申
11 請，則其仍應於109年4月28日前完工並完成應回收廢棄物回
12 收業登記作業，然其仍逾期未完成，而未履行同意展期處分
13 中負有負擔之附款，已如前述，縱原告主張計畫獲准後歷經
14 地籍重測、土地重劃、土地套繪管制及解除、水路加蓋長
15 度、須耗時取得用地、須再施作水溝、須符合臨路建築現之
16 建築法規要求、耗費相當勞力、時間及費用等情非虛，然其
17 中部分情節亦已經被告予以2次展期申請之准許，則原告欲
18 再為109年4月20日展期申請時，就系爭土地本應依原核准計
19 畫之內容為使用，然原告竟予違反，業如前述，則原告顯未
20 能適時確切依照原核准計畫而為使用，違反系爭土地合理使
21 用之公益目的，又已逾期而未完成應回收廢棄物回收業登記
22 作業，則被告以原告有違反作業要點第7點第1項及第9點第1
23 項第2款之規定，作成原處分廢止原核准計畫之處分，可認
24 係經利益衡量後，以維護土地合理使用之公益為要，使系爭
25 土地回復合法狀態，乃符合區域計畫法及其相關法令之立法
26 意旨，要難認有違反比例原則、亦無未合法行使裁量權之裁
27 量怠惰、恣意及濫用等瑕疵，也無未注意有利原告之情形。
28 原告執此主張，均無可採。

29 (3)被告以109年4月24日函通知原告陳述意見時，依其主旨及說
30 明三所載，係以原告未依作業要點第7點規定未領有回收廢
31 棄物回收業登記證，且109年4月8日派員前往勘查時，現場

01 為台電統包工程之工程材料及剩餘土石方堆置場，基地現況
02 用途明顯與原核定興辦計畫內容不符，故依行政程序法第10
03 2條於作成廢止系爭興辦事業計畫前，通知原告陳述意見，
04 並於說明六載明：請貴公司於接到本通知後，於109年6月1
05 日前向本機關提出陳述意見書；應為事實上及法律上之陳
06 述。若未於上開期限內提出陳述者，依行政程序法第105第3
07 項規定，視為放棄陳述意見之機會等語（原處分卷第47-48
08 頁）；另觀之被告109年4月30日函中之主旨及說明三所載，
09 係以系爭土地現況用途明顯與原核准興辦事業計畫處分不
10 符，涉違反非都市土地使用管制規定，被告擬依區域計畫法
11 第21條規定及桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準
12 就本案處罰鍰11萬元，請原告於文到15日內檢附身分證明、
13 合法申請建築使用證明文件陳述意見供酌，如未於上開期限
14 內提出陳述者，依行政程序法第105條第3項規定，視為放棄
15 陳述意見之機會，被告即逕行依法裁罰等語（本院卷第73-7
16 4頁），縱後者函文說明一中有提及依前者函文辦理及發文
17 者同為被告，然觀之兩者函文各自主旨及敘明擬處之法律依
18 據及效果，各有不同，外觀明顯可辨針對不同之規定違反分
19 別為之，顯各自踐行正當行政程序而為，並無有被告以後函
20 取代前函之情形，亦難認被告有恣意妄為、出爾反爾、違反
21 禁反言或誠信原則之情。原告就此主張，亦無可採。至原告
22 所舉證人張稚羚本院中固證述，其係聯繫窗口，因系爭土地
23 要申請展延，被告就開單說因為整地所以要罰錢，有請代書
24 去詢問，小姐說只要罰款繳了就讓原告繼續申請展延，當時
25 很急，請他們先開單，就先繳款，切結書也是他們叫我們寫
26 的，說寫了案子才會結，小姐現在不承認。我們一直催罰
27 單，但罰單一直沒下來，後來是收到6月16日函，整個嚇
28 到，拜託人家趕快開單讓我們繳，把事情趕快處理云云（本
29 院卷第273-276頁），然觀之前述兩者函文可知，其各自載
30 明之主旨及敘明擬處之法律依據及效果均有不同，並無難以
31 辨識或無法瞭解內容之情形，況張稚羚所述之代書及小姐等

人所言，要屬其空言陳述及傳聞內容，亦無事證相佐，堪認張稚羚於本院中證述，當屬臨訟迴護原告之詞，並不足採。此外，觀之原告所提起本件訴願之訴願書中訴願請求、事實及理由所載（原處分卷第73-79頁），並無隻字片語提及其不服被告所為109年6月18日裁處書，可認此部分並非本件爭訟及訴訟之程序標的，原告就此主張仍在其訴願爭執範圍云云，要無可採。又本件採證及認事用法，均如前述，並不因未就109年5月28日切結書內容（訴願卷第100頁）予以採擇而有影響，併此指明。

4. 被告作成原處分，應屬合法，業如前述，則原告訴請如其先位聲明所示，並無理由，應予駁回。則原告復以備位聲明提起確認原處分為違法之訴，固有審究之必要，但行政救濟程序不同於民事訴訟，有起訴期間限制及各類訴訟要件之特別規定，尤其確認訴訟尚有備位性之特色，唯有在不能以撤銷訴訟排除違法行政處分之侵害時，始得以確認原處分違法訴訟提出救濟；反之，如原處分之效力未解消而得以撤銷訴訟排除原處分之效力時，即無由容許人民延滯起訴期間後，再以確認處分違法之訴請求救濟，有行政訴訟法第6條第1項後段、第3項本文意旨可資參照（最高行政法院109年度年上字第25號判決參照）。參諸上開說明，堪認原告不服原處分之救濟，應得提起課予義務訴訟以解消原處分之規制效果，有提起課予義務訴訟之實益，基於確認訴訟之補充性，已難認原告尚有主張如其備位聲明所示確認訴訟之確認利益；況原處分乃屬合法，並無違法情形，復如前述，原告以備位聲明所為原處分違法等實體上主張，同無理由，仍不應准許，應予駁回。

（七）本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

六、結論：原處分合法，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請如其先位及備位聲明所示，為無理由，應予駁回。

中 華 民 國 111 年 3 月 24 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法 官 許瑞助

法 官 孫萍萍

法 官 林家賢

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

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人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，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人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，經最高行政法院認為適當者，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、二親等內之姻親具備律師資格者。 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

01

人員辦理法制、法務、訴願業務或與
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 111 年 3 月 24 日

03

書記官 許婉茹