臺北高等行政法院判決

111年度訴字第303號
111年10月13日辯論終結

原　　告　振興印鐵製罐工廠股份有限公司

代　表　人　劉振隆（董事長）

被　　告　桃園市政府
代　表　人　鄭文燦（市長）

訴訟代理人　游美
　　侯雨辰

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國111年1月24日訴願決定，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、原告經合法通知，未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰準用民事訴訟法第385條第1項前段規定，依被告聲請，由其一造辯論而為判決。

二、事實概要：

緣原告所有坐落桃園市楊梅區上湖段1295、1299地號等2筆土地（下稱系爭土地），面積各2,242平方公尺、22,039平方公尺，編定為特定農業區水利用地。桃園市政府警察局楊梅分局(下稱楊梅分局)接獲民眾報案系爭土地現況有進土回填整地作業情事，於民國110年8月4日派員到場查處，並分別以110年8月11日楊警分行字第1100026214號函、110年8月23日楊警分行字第1100027830號函向桃園市政府地政局(下

稱地政局)、桃園市政府農業局(下稱農業局)及桃園市政府水務局(下稱水務局)查報上情。地政局旋以110年8月12日桃地用字第1100043064號函請桃園市楊梅區公所(下稱楊梅區公所)派員前往檢查，楊梅區公所查明後，以110年8月16日桃市楊農字第1100027468號函復地政局略以：經稽查系爭土地現況回填土方整地使用，並檢附非都市土地違規使用案件處理查報表、110年8月12日現場照片等資料。被告遂以110年8月20日府地用字第1100209304號函，請原告陳述意見，經原告以110年8月30日陳述意見書陳述未違反相關法令規定。嗣地政局再於110年9月29日辦理現場會勘，會勘結論略以：現況回填土方整地使用等語。被告爰依區域計畫法第21條及桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準（下稱罰鍰裁量基準）規定，以110年10月27日府地用字第1100276547號裁處書(下稱原處分)裁處原告罰鍰新臺幣(下同)29萬元，並命原告立即停止非法使用及文到次日起1個月內依法申請恢復土地容許使用項目。原告不服，提起訴願仍遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠系爭土地已據水務局認無水利用地需求，被告僅因系爭土地地目未予變更逕予裁罰，於法有違：

1. 系爭土地已經被告於91年6月27日府工水字第0910137329號函同意廢除溜地目在案，系爭土地已無水利用地使用之需求，亦即同意水利用地廢除，且為兩造所不爭執。準此可知，系爭土地除地目仍登記為「溜」地目外，實際上已無水利用地使用之需求。訴願決定一方面認為「本案系爭土地現況回填土方整地使用，經水務局認定已違反水利用地編定使用」，似認為系爭土地仍為水利用地，不得回填土方整地使用；卻又同時表示「況按非都市土地使用管制規則第6條規定，非都市土地應依其容許使用項目及許可使用細目使用，與地目無涉」，似又認為非都市土地使用與「地目」無涉，

既然與地目無涉，被告又何以僅因原告未將系爭土地之編定申請變更，即予以裁罰？理由前後矛盾。

2.依訴願決定之見解，顯然認為是否為水利用地，均以地目之登記為準，則水務局於110年7月8日桃水行字第1100046968號函（下稱水務局於110年7月8日函）應禁止原告在系爭土地地目變更編定前，進行整地行為，而非僅提醒原告辦理土地變更編定事宜。水務局於110年7月8日函覆，顯然誤導原告，使原告誤認系爭土地已非水利用地，造成原告非法整地，原告加以整地後，被告又認為「違反水利編定使用」，加以裁罰，完全不顧水務局早已認為系爭土地已無水利用地使用之需求並同意水利用地廢除之事實，原告深感不服。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

㈠系爭土地編定為特定農業區水利用地，並經水務局以110年8月18日桃水行字第1100059821號函審認回填整地違反水利用地編定使用，並經地政局於110年9月29日至現地會勘，現場回填土方整地使用，及經水務局再次審認已違反水利用地編定使用，違反非都市土地使用管制規定事證明確，被告依法裁處原告，並無違誤。次查系爭土地編定為特定農業區水利用地，原告申請整地經水務局110年7月8日函，亦即同意水利用地廢除，仍請原告儘速辦理土地變更編定，並依變更編定後之土地使用管制規則辦理。系爭土地未依規定辦理變更編定其編定仍維持水利用地，是以系爭土地應依水利用地之容許使用之項目及許可使用細目使用。復依非都市土地使用管制規則第28條規定：「(第1項)申請使用地變更編定，應檢附下列文件，向土地所在地直轄市或縣（市）政府申請核准，並依規定繳納規費： 一、非都市土地變更編定申請書如附表四。二、興辦事業計畫核准文件。 三、申請變更編定同意書。 四、土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本。 五、土地使用計畫配置圖及位置圖。 六、其他有關文件。(第2項)下列申請案件免附第1項第2款及第5款規定文件：一、符

合第35條、第35條之1第1項第1款及第2款規定之零星或狹小土地。…… 五、變更編定為農牧或林業用地。」第30條規定：「(第7項) 依第28條第2項或第3項規定免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件，直轄市或縣(市)政府於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意。」系爭土地未申請變更編定，仍維持水利用地，應依水利用地之容許使用之項目及許可使用細目使用。原告以系爭土地已無「實施管制」之必要，原告辦理土地變更編定前整地，未違反被告對系爭土地之管制，所述為無理由，於法未合。原告未經許可於水利用地「回填土方整地使用」，經使用地主管機關審認違反水利用地編定使用，被告據以裁處，依法有據等語，資為抗辯。

㈡聲明：原告之訴駁回。

五、本件如事實概要欄所載之事實，有原處分、訴願決定書、系爭土地地籍資料、水務局110年7月8日函影本、農業局110年7月1日桃農管字第1100020974號函及桃園市楊梅地政事務所土地複丈通知書、110年8月12日系爭土地現場照片、楊梅分局110年8月11日楊警分行字第1100026214號函、地政局110年8月12日桃地用字第1100043064號函、楊梅區公所110年8月16日桃市楊農字第1100027468號函影本、地政局110年8月18日桃地用字第1100044078號函、水務局110年8月18日桃水行字第1100059821號函、被告110年8月20日府地用字第1100209304號函、地政局110年9月3日桃地用字第1100047510號會勘通知單、110年9月29日非都市土地使用管制案件會勘紀錄、被告110年10月6日府地用字第1100257727號函等資料影本，附卷可稽，堪信為真實。本件應審酌事項為：㈠原告是否違反都市計畫法第15條第1項規定？㈡若有，被告依同法第21條規定及桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰案件裁罰基準第2點，裁處原告罰鍰29萬元，命原告立即停止非法使用及交到次日起1個月內依法申請恢復土地容許使用項目，是否適法？

六、本院之判斷：

㈠按區域計畫法第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。」第21條第1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。」

㈡次按非都市土地使用管制規則第5條第1項規定：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」第6條規定：「（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3項）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一；……」附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定：「使用地類別：……十二、水利用地。容許使用項目：按現況或水利計畫使用、水岸遊憩設施、戶外遊憩設施、採取土石、其他經河川或排水管理機關核准者、再生能源相關設施、溫泉井及溫泉儲槽、農村再生設施、滯洪設施。」準此，回填土方整地並非水利用地容許使用項目。

㈢桃園市政府為執行區域計畫法第21條規定裁罰之土地事件，訂定桃園市非都市土地違反使用管制罰鍰裁量基準(下稱裁量基準)第2點第1項規定：「違反非都市土地使用管制，經本府依本法第21條規定處以罰鍰者，其裁量基準如附表。」附表規定：「違規面積超過23,500平方公尺至24,500平方公尺以內，第一次違規裁罰29萬元。」性質上屬行政規則，符

合母法規範意旨，未增加母法所無之限制，亦無悖於法律保留原則，本件得適用。

㈣經查，原告為系爭土地所有人（見原處分卷第25頁、26頁及第39頁至42頁），系爭土地編定為特定農業區水利用地（見乙證3），依前揭規定，系爭土地容許使用項目為：按現況或水利計畫使用、水岸遊憩設施、戶外遊憩設施、採取土石、其他經河川或排水管理機關核准者、再生能源相關設施、溫泉井及溫泉儲槽、農村再生設施、滯洪設施等9項（見乙證15），回填土方整地使用並非容許使用項目，至為明確。惟楊梅分局於110年8月4日發現訴外人張一郎等人開怪手在系爭土地整地，有回填土石方情形，此有楊梅分局110年8月4日農田整地案件現場紀錄表（包括現場人員訪談紀錄表、現場怪手照片、砂石車正在傾倒砂石照片可稽，見乙證4）；復經地政局於110年9月29日辦理會勘，並通知原告到場說明系爭土地使用情形，及桃園市楊梅地政事務所派員協助指界，以利會勘，系爭土地會勘結論及使用情形為：現況回填土方整地使用，使用面積約24,000平方公尺，並有照片為證（見乙證12會勘紀錄及照片、原處分卷第36頁以下即附件6），是系爭筆土地供水利用地容許使用項目以外之用途，原告違反區域計畫法第15條第1項規定，堪予認定，應依同法第21條規定處罰。被告以違規面積超過23,500至24,500平方公尺，且係第1次違規，依裁量基準附表處罰鍰29萬元，命原告立即停止非法使用及文到次日起1個月內依法申請恢復土地容許使用項目，即無違誤。

㈤原告雖主張依桃園市政府水務局110年7月8日函（見本院卷第37頁），系爭土地已經被告以於91年6月27日府工水字第0910137329號函同意水利用地廢除，誤導原告，被告又以原告未將系爭土地之編定申請變更，予以裁罰，理由前後矛盾，實有違誤云云。惟桃園市政府水務局以110年7月8日函告知原告，略以：原告為作農業使用，擬辦理土地整地事宜，為使土地編定及其利用相符，仍請原告儘速辦理變更編

定，並依變更後之土地使用管制規則辦理等語，即土地使用應符合土地使用規則之規定，原告自稱「我目前還沒有去申請變更地目（編定）」（見本院卷第80頁筆錄）等語。茲系爭土地為水利用地，於申請變更編定且完成變更編定前，系爭土地仍為水利用地，應供前揭容許項目使用。換言之，系爭土地雖經被告同意廢除水利用地，但在原告未完成變更編定以前仍屬水利用地，其使用應符合非都市土地使用管制規則第6條附表1各種使用地容許項目及許可使用細目表之規定，而系爭土地尚未經完成變更編定，其編定仍屬水利用地，有系爭土地之地籍資料可稽（見乙證3），原告將系爭土地供回填土方整地使用，自違反規定，被告裁罰核屬有據，並無原告所稱誤導原告及理由前後矛盾之情，原告主張被告同意系爭土地廢除水利地，其未經申請變更編定，於完成編定前供回填土方整地使用非屬違規使用，為不可採。

㈥原告又主張系爭土地有很多野草，怕野草燒起來，所以才整地將野草除去，並沒有違反區域計畫法，卻是不服違規農地工廠，它們沒有被認定違反區域計畫法，被告雙重標準，違反比例原則；被告對正在進行農地蓋廠房視而不見，專欺淩老實人按步提出申請整地，卻被認定違反區域計畫法云云。惟查，楊梅分局於110年8月4日因民眾報案派員到系爭土地查處，現場有砂石車正在傾倒砂石，有訪談紀錄表及照片可稽（見乙證4），而此並非水利用地容許項目，原告主張沒有違反區域計畫法，自無可取。原告雖申請整地，惟農業局以110年7月1日函告知原告，略以：「進行農牧用地使用整復作業，……惟施作期間禁止有土石方內運或外移等相關行為，倘經查獲擅自回填收納或運出土石方者，將逕依農業發展條例第69條規定移請區域計畫法主管機關依法裁處。」即已清楚告知原告，即便申請整地，違反規定內運或外移土石方將依法裁處。又原告並未具體說明其所稱「違規農地工廠」究在何處？違反區域計畫法情形？其遽以指摘被告認定違反區域計畫法有雙重標準，原處分違反比例原則，即難採

信。被告依同法第21條及上開罰鍰裁量基準，按上訴人之違章情節，裁處29萬元罰鍰，命原告立即停止非法使用及文到次日起1個月內依法申請恢復土地容許使用項目，即無違誤。

七、綜上所述，原告之主張，並無可採。被告作成原處分，經核其認事用法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷如聲明所示，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無庸一一論述，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第218條、民事訴訟法第385條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　3　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　陳　心　弘

法　官　鄭　凱　文

法　官　林　妙　黛

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　3　　日

書記官　李　建　德