

01 臺北高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第三庭

03 111年度訴字第1297號

04 113年8月29日辯論終結

05 原告 陳永霖

06 訴訟代理人 張麗真 律師

07 被告 新北市政府

08 代表人 侯友宜

09 訴訟代理人 黃文志

10 卓素玉

11 羅琬婷

12 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6  
13 月27日台內訴字第1110420395號訴願決定，提起行政訴訟，本院  
14 判決如下：

15 主文

16 原告之訴駁回。

17 訴訟費用由原告負擔。

18 事實及理由

19 一、事實概要：

20 緣坐落新北市三峽區十三添一段1292地號（山坡地保育區農  
21 牧用地）、1454、1529、1533及1540地號（一般農業區農牧  
22 用地）等5筆土地（下分別以地號稱之，並合稱系爭土地。  
23 重測前分別為新北市三峽區十三添段十三添小段57、106、1  
24 11-40、112-4、114-1地號，下分別以重測前地號稱之），  
25 經被告所屬農業局（下稱農業局）、地政局（下稱地政局）  
26 等相關單位於民國111年1月4日會同至系爭土地現勘，發現1  
27 529地號土地鋪設水泥鋪面、設置鐵皮建物，1292地號土地  
28 繩鋼筋作業，1454及1533地號土地放置水泥構造物、鋪設水  
29 泥鋪面及1540地號土地鋪設水泥鋪面、設置鐵皮建物等情，

經原告自承為行為人，農業局認定系爭土地非作農業使用，違反非都市土地使用管制之事實明確，被告爰依區域計畫法第21條第1項規定，分別以111年1月14日新北府地管字第1110084533號函（下稱111年1月14日函甲）、同日新北府地管字第11100845331號函（下稱111年1月14日函乙）、同日新北府地管字第11100845332號函（下稱111年1月14日函丙）及同日新北府地管字第11100845333號函（下稱111年1月14日函丁）。與111年1月14日函甲、乙、丙，下合稱111年1月14日函）檢附同文號處分書（下分別稱前處分甲、乙、丙、丁，下合稱前處分）處原告罰鍰新臺幣（下同）6萬、12萬、6萬及9萬元，並限期原告於文到30日內恢復原農業使用目的。嗣農業局等相關單位復於111年1月17日、同年1月22日、同年2月14日、同年3月7日及同年3月21日至現場會同勘查，發現現況1529地號土地鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物，1292地號土地鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物，1454及1533地號土地堆置土石方、設置水泥排水溝、鐵皮圍籬、鋪設瀝青渣鋪面及鋪設水泥鋪面（違規面積210平方公尺部分）及1540地號土地鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物等情，未依限改善清除恢復原農業使用目的，另1454及1533地號土地有新增違規情形（違規面積5,090平方公尺部分），違反區域計畫法第15條第1項規定，被告乃依同法第21條規定分別以111年3月24日新北府地管字第1110506048號函（下稱111年3月24日函甲）、同日新北府地管字第11105060481號函（下稱111年3月24日函乙）、同日新北府地管字第11105060482號函（下稱111年3月24日函丙）、同日新北府地管字第11105060483號函（下稱111年3月24日函丁）。與111年3月24日函甲、乙、丙，下合稱111年3月24日函）檢附同文號處分書（下分別稱原處分甲、乙、丙I〔未依限改善恢復原農業使用目的部分〕、丙II〔新增違規使用部分〕、丁，下合稱原處分）處原告罰鍰6萬、12萬、6萬及12萬（合計18萬）、9

01 萬元，並限期原告於文到15日內恢復原農業使用目的。原告  
02 不服，循序提起本件行政訴訟。

03 **二、原告主張略以：**

04 (一)、被告等單位於111年1月4日會勘系爭土地，原告事前並不知  
05 悉，向前瞭解狀況時，被告得知原告為系爭土地共有人，要求在「新北市農業用地是否作農業使用案件現場會勘記錄」  
06 (下稱111年1月4日會勘紀錄)上的「(四)基本資料」：「行  
07 為人/土地所有權人」欄位填寫資料，原告遂填寫名字（並  
08 非簽名），被告將其解讀為「行為人：陳永霖」，認定原告  
09 自承為行為人，明顯偏頗取對其有利文字，且違背事實。再  
10 者，該會議記錄無原告簽名承認係行為人的內容，被告認定  
11 原告自承為行為人，違背證據法則。

12 (二)、111年1月4日會勘紀錄記載：「5.其他：經樹林地政事務所  
13 人員指界十三添段一小段1259：鋪設水泥鋪面、設置鐵皮建  
14 物。1292：綁鋼筋作業。1454：放置水泥構造物。1540：鋪  
15 設水泥鋪面、設置鐵皮建物。744：鋪設水泥鋪面。1533：  
16 鋪設水泥鋪面。1768：鋪設水泥鋪面」，不包括1529地號土  
17 地，被告以該會勘記錄認定原告承認1529地號土地違規行  
18 為，與事實不符。新北市農業用地是否作農業使用案件現場  
19 111年3月21日會勘記錄（下稱111年3月21日會勘紀錄）並無  
20 1533地號土地。

21 (三)、系爭土地於107年間開始，即由永莉農產有限公司（下稱永  
22 莉公司）使用，經被告以違反區域計畫法而多次受罰。本件  
23 行為人為永莉公司，而非原告：

24 1.1529地號（重測前111-40地號）土地所有權人為鍾榮銘、鍾  
25 孝德，出租予永莉公司使用。被告前於107年間查獲永莉公  
26 司非依農業使用該土地，裁處永莉公司罰鍰12萬元（事後以  
27 違規面積增加，再處罰27萬元），並以違反區域計畫法移送  
28 地檢署偵辦，經臺灣新北地方法院以110年度審易字第262號  
29 判決處有期徒刑2月，緩刑2年，違規行為並非原告所為，被  
30 告以現況處罰原告，即無理由。

01 2.1292地號（重測前57地號）土地出租予永莉公司，永莉公司  
02 於106年間申請該土地作物栽培服務業使用並經被告核定，  
03 於108年間，因違反水土保持法案件經裁處罰鍰6萬元，若該  
04 土地違反區域計畫法，應處罰永莉公司，而非原告，不能僅  
05 因原告為土地共有人之一即認定土地上之水泥鋪面係由原告  
06 所為。

07 3.1533地號土地，被告111年1月17日至同年3月21日現場會勘  
08 紀錄均未將該土地列入處罰範圍。永莉公司於106年間整理  
09 新北市三峽區十三添段十三添小段112-1地號、112-5地號、  
10 112-6地號等土地時，其鄰地112-4地號（即109年重測後153  
11 3地號）土地主要係水溝，因該排水溝破損，永莉公司將其  
12 整理為水泥排水溝，1533地號土地上之水泥排水溝之修建係  
13 由永莉公司所為，與原告無關。被告認為1533地號土地之排  
14 水溝係新增為不實。

15 4.1454地號（重測前106地號）土地，經被告於107年間查獲永  
16 莉公司違規使用並裁處永莉公司罰鍰，違規行為並非原告所  
17 為，且該土地目前已作為農業使用。

18 5.1540地號（重測前114-1地號）土地，分割自重測前114地號  
19 （重測後1539地號）土地，上開二地號土地為80年10月11日  
20 完工之十三添一段314建號農舍之坐落基地。被告未斟酌該  
21 土地係農舍基地，可供農舍其他使用（例如曬穀），以未作  
22 農業耕作使用而處罰，即有未合。再者，永莉公司於107年  
23 間違反區域計畫法之13筆土地，包括114地號土地，被告不  
24 得僅以現況處罰原告。

25 (四)、原處分係重複處罰，違反一事不二罰原則：

26 1.被告於111年1月4日會勘後，以違反土地使用管制行為，對  
27 原告作成前處分。被告於111年3月21日勘查時，部分土地鐵  
28 皮建物拆除，其他土地幾乎維持現狀，1529、1292地號土地  
29 被告無證據證明新增堆置物品，1533地號土地係水泥排水溝  
30 不可能鋪設瀝青渣，與國有土地供通行使用之柏油路接觸之  
31 1454地號土地因長年通行而成為現行道路之一部份，該地號

土地邊界即現行道路瀝青渣鋪面為既成道路之一部份，瀝青渣鋪面面積與整筆土地不成比例，被告將其列為違規使用事項之一，與事實不合。系爭土地於111年3月21日會勘時相較於111年1月4日會勘時，只有拆除、移除，沒有增加違反土地使用管制之行為，被告以未改善111年1月14日現況，再以非作農業使用，以原處分重複就同一現況處罰，違反一事不二罰之原則。

2.原處分第2項即「應以指定改正事項及規定限期完成改正」，所稱「指定改正事項」為「請即停止非法使用，依法恢復原農業使用目的，不依規定改正者，則依區域計畫法另為處分」，應完成改正期限為「公文送達之日起15日內」。依原處分，若不於期限內改正，依區域計畫法另為處分，「另為處分」不包含在原處分之內。易言之，本件並非以未限期改善，依區域計畫法第21條第2條規定處罰。

(五)、被告分別作成4份處分書，違反新北市政府處理違反非都市土地使用管制案件裁罰基準（下稱系爭裁罰基準）第2點附表最高裁處30萬元之規定：

1.系爭裁罰基準附表以違規面積之大小作為裁處罰鍰高低之基準，未規定一人同時在不同地號土地上違規，以土地是否相鄰、違規態樣作為不同裁處之依據。即使行政法上之行為可以透過時間、空間、立法目的予以切割，甚至可以透過立法技術予以量化，仍應受行政程序法第4條、第5條規定行政行為應受法律及一般法律原則之拘束、行政行為之內容應明確之拘束。被告以系爭土地之違規態樣、土地是否相鄰作為認定開立不同裁處書之依據，明顯違背法令。

2.系爭裁罰基準之附表係以違規面積作為裁罰標準，違規面積總計超過9,000平方公尺，最高罰鍰金額為30萬元。本件被告於同一時間同一次會勘後作出處罰，合計違規面積為11,540平方公尺（計算式： $5,300 + 3,860 + 2,380 = 11,540$ ），依上開附表應裁處30萬元，被告卻開立4份處分書，合計罰鍰45萬元，違反系爭裁罰基準。系爭土地均為違規使用，不

應以違規態樣作為行為數之認定。被告以相鄰土地為一行為合併處罰，不相鄰土地為各行為而分別處罰，有何法律依據。

(六)、並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯略以：

(一)、系爭土地前經農業局於111年1月4日現場勘查，1529地號現況有鋪設水泥鋪面、設置鐵皮建物等；1292地號為綁鋼筋作業；1454、1533地號為放置水泥構造物、鋪設水泥鋪面；1540地號有鋪設水泥鋪面、設置鐵皮建物等未依法作農業使用情形，現場經原告自承為行為人，被告以前處分處以罰鍰並命原告限期恢復原農業使用目的，惟屆期經被告相關單位於111年3月21日至現場勘查，系爭1529地號僅將原搭設鐵皮建物拆除，惟土地仍鋪設水泥鋪面未刨除，另堆置建材、雜物（新增堆置物品）等態樣；1292地號無綁鋼筋作業情形，惟現況鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物（新增堆置物品）；另1454及1533地號土地除未恢復外且有堆置土石方、設置水泥排水構、鐵皮圍籬、鋪設瀝青渣鋪面等違規情事；1540地號僅將原搭設鐵皮建物拆除，惟土地仍鋪設水泥鋪面未刨除，另堆置建材、雜物（新增堆置物品）等態樣，被告以原處分分別處以罰鍰並限期恢復原農業使用目的。

(二)、原告主張系爭土地違規行為人為永莉公司：

1.原告於新北市非初涉違反區域計畫法案件，早於104年間即因涉違反區域計畫法經新北地方法院以104年度簡字第4950號判決確定在案，且原告與其配偶子女過往在新北市有多次違反區域計畫法記錄，對自承行為人後續所生法律效果具有充足認識。永莉公司係原告配偶辜女士所經營，倘行為人確為永莉公司，於111年1月會勘迄111年3月24日裁罰，期間原告有充裕時間陳述，惟迄原告111年4月19日就原處分提起訴願後，於被告相關單位111年5月30日至現場進行勘查時，仍以行為人身分現場陳述需半年時間處理（11月底前處理完

畢）恢復農用等語，續於111年8月8日及111年9月19日現場會勘仍以行為人身分到場與勘說明。

2.111年1月4日會勘紀錄不包括1529地號，係因誤植地號，農業局已以111年1月11日新北農牧字第1110057942號函（下稱111年1月11日函）更正地號。

(三)、原告主張系爭土地自107年間即由永莉公司使用且遭被告以違反區域計畫法多次裁罰：

1.永莉公司於107年間遭被告依區域計畫法裁罰者僅為1454及1529地號土地，惟裁罰時樣態均與前處分裁罰係放置水泥構造物（1454地號）、設置鐵皮建物（1529地號）不同，自無從因107年間有裁罰紀錄即認定行為人為永莉公司。另1454地號重測前為106地號，非106-3地號。

2.1533地號土地，非永莉公司107年間違規地號，且經比對108年1月29日現場照片現況為填土（含碎石磚塊、水泥塊、磁磚塊）作道路使用，與111年現況為水泥鋪面不同。

3.1540地號土地係就農舍旁原應維持作積極性之農業生產使用卻遭違規鋪設水泥鋪面與鐵皮建物等未作農業使用行為予以裁罰，未及於農舍，倘原告有曬穀需求，仍應依規定申請農業設施容許使用經農業主管機關同意後設置始為適法。

(四)、原告主張違規建物已拆除，認定過於嚴苛：

系爭土地尚非僅限於地上物拆除即為恢復原狀，應將原違法鋪設之水泥、瀝青鋪面刨除與將拆除後所遺建材、土石方及原非法堆置雜物等清運，依法恢復至原編定為農業使用目的之使用狀態，始符合非都市土地使用管制，惟系爭土地經被告以前處分限期改善後，原告逾期仍未完成恢復原狀之義務甚或有新增違規情事，於前處分具實質存續力下，被告依區域計畫法第21條規定以原處分裁罰並命限期改善，並無違誤。至原告所稱對現況重複處罰云云，純係誤解。

(五)、原告主張違反系爭裁罰基準最高裁罰30萬元規定部分：

系爭土地僅1454、1533地號等2筆土地相鄰，其他3筆土地分別獨立，且1292地號、1454及1533地號、1529地號及1540地

號土地違規為不同態樣，非屬同一違規使用行為，分別作成原處分甲、乙、丙、丁，罰鍰金額分別未超過30萬元，無違裁罰基準規定。

(六)、並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)、應適用之法令及說明：

1.按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，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。……」第21條第1項、第2項規定：「（第1項）違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處六萬元以上三十萬元以下罰鍰，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。（第2項）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。」

2.非都市土地使用管制規則係依區域計畫法第15條第1項規定授權訂定，該規則第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條第1項前段、第3項規定：「（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……」110年7月15日修正發布之附表一各種使用地容許使用項目及許可使用細目表規定農牧用地容許使用項目包括農作使用、農舍、農作產銷設施等20項，經核該規定未逾越區域計畫法

之授權目的及範圍，且未增加區域計畫法所無對人民自由或權利之限制，自有法之拘束力。

3. 系爭裁罰基準第2點規定：「違規案件裁罰基準如附表。」附表規定：新北市政府處理非都市土地違反區域計畫法第15條第1項規定，其違規面積裁罰標準如下：違規面積2,000以下平方公尺，罰鍰金額6萬元；違規面積2,001至3,000平方公尺，罰鍰金額9萬元；違規面積3,001至4,000平方公尺，罰鍰金額12萬元；違規面積4,001至5,000平方公尺，罰鍰金額15萬元；違規面積5,001至6,000平方公尺，罰鍰金額18萬元；違規面積6,001至7,000平方公尺，罰鍰金額21萬元；違規面積7,001至8,000平方公尺，罰鍰金額24萬元；違規面積8,001至9,000平方公尺，罰鍰金額27萬元；違規面積9,001以上平方公尺，罰鍰金額：30萬元。第3點規定：「違規案件有下列各款情形之一者，經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀，屆期仍不改正，應按次處罰或移送司法機關偵辦，並得處前點附表規定罰鍰金額二倍以上罰鍰。但不得逾三十萬元：(一)施工中違章建物，經要求停止使用仍繼續施工。(二)其他經認定有嚴重危害環境、公共安全或重大惡性違規情形。屬中華民國一百零五年五月二十日以後新增之農業用地上潛在易轉作工廠之大型違章建築經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀，屆期仍不改正者，除依前項規定處理外，並應自第二次裁罰時併同執行停止供水、供電。但因個案情形特殊，不宜於第二次裁罰時併同執行時，至遲應於第三次裁罰時併同執行之。前項所稱潛在易轉作工廠之大型違章建築，指符合下列各款情形之違章建築：(一)電力容量超過十一點二五瓩。(二)違規使用面積達三百平方公尺以上。」第4點規定：「違規情形輕微並於一個月內恢復原狀，且符合行政罰法第八條規定者，得免除處罰。」上述規定係主管機關新北市政府於區域計畫法第21條第1項規定授權裁罰金額範圍內，為實踐具體個案正義及有效的行使裁量權，並顧及法律適用之一致性及符合平等原

則，且利於減少爭議及訴願之行政成本所訂定的裁量基準。該基準係按違規情節（依違規面積區分為9個級距）等因素，分別訂定不同之裁罰數額，並有特定情節而酌予加重或減輕處罰之調控機制，有避免就相同事件恣意為不同裁罰之功能，非法所不許，於憲法保障人民財產權之意旨並無牴觸（另參酌司法院釋字第511號解釋意旨），自得援以適用。

(二)、如事實摘要欄所載事實，有系爭土地土地建物查詢資料（訴願卷第56至61頁，本院卷一第39至41、45至47頁）、111年1月4日會勘紀錄及照片（訴願卷第64至70頁，臺灣新北地方法院111年度簡字第106號行政訴訟簡易訴訟事件卷〔下稱簡字卷〕第53至55頁，本院卷一第51至57、477至483頁，本院卷二第31至37頁）、111年1月14日函及前處分（訴願卷第71至82頁，本院卷一第59至73、485至499頁）、新北市農業用地是否作農業使用案件111年1月17日、同年1月22日、同年2月14日、同年3月7日、同年3月21日現場會勘紀錄及照片（訴願卷第89至132頁，本院卷一第79至114、307至342、505至510頁，本院卷二第41至46頁）、111年3月24日函及原處分（訴願卷第35至46、133至144頁，簡字卷第29至51頁，本院卷一第115至129、511至525頁）、內政部111年6月27日台內訴字第1110420395號訴願決定（簡字卷第23至27頁，本院卷一第158至162頁）在卷可佐，此部分之事實，堪以認定。

(三)、1292地號土地為山坡地保育區農牧用地，其餘系爭土地為一般農業區農牧用地，依非都市土地使用管制規則第6條第1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，應依其容許使用項目及許可使用細目使用，同條第3項、110年7月15日修正發布之附表一規定各種使用地容許使用項目及許可使用細目表，農牧用地容許使用項目為農作使用、農舍、農作產銷設施等20項，不包括鋪設水泥或瀝青渣鋪面、從事綁鋼筋作業、堆置水泥構造物或建材雜物土石方、設置鐵皮建物、水泥排水溝及鐵皮圍籬等使用。系爭土地前經農

業局查報現況有鋪設水泥鋪面、設置鐵皮建物、綁鋼筋作業及放置水泥構造物等情，經被告以前處分裁處原告罰鍰，並限期於文到30日內依法恢復原農業使用目的。嗣農業局等相關單位陸續至現場勘查，發現1529地號土地雖鐵皮建物已拆除，惟現況仍有鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物等，1292地號土地現況鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物等，1454及1533地號土地現況堆置土石方、設置水泥排水溝、鐵皮圍籬、鋪設瀝青渣鋪面及水泥鋪面等，另持續有新增違規情形，系爭1540地號土地雖鐵皮建物已拆除，惟現況仍有水泥鋪面、堆置建材、雜物等。被告審認系爭土地不符農業使用，經前處分裁處原告罰鍰並限期改善而逾期未改善，違反區域計畫法第15條第1項規定，依同法第21條、系爭裁罰基準第2點及附表，以原處分甲、乙、丙Ⅰ、丁裁處原告6萬、12萬、6萬及9萬元罰鍰，並限期恢復原農業使用目的，並審認1454及1533地號土地不符農業使用，新增上開違規使用情形，違反區域計畫法第15條第1項規定，依同法第21條第1項、系爭裁罰基準第2點及附表，以原處分丙Ⅱ裁處原告12萬元，並限期恢復原農業使用目的，經核被告認定原告上開就系爭土地（其中1454及1533地號土地為210平方公尺部分）未依限改善清除恢復原農業使用目的及非作農業使用（1454及1533地號土地約5,090平方公尺部分〔計算式： $5,300 - 210 = 5,090$ 〕）之事實，無違背經驗法則、論理法則及證據法則，就未依限改善部分，以原處分甲、乙、丙Ⅰ、丁裁處罰鍰及命限期改善，與上揭規定相符，認事、用法均無違誤之處，就新增違規情形部分，認定事實尚無違誤，其違規面積約5,090平方公尺，依上開裁罰基準規定原應裁處18萬元，惟原處分丙Ⅱ就此部分僅裁處較輕之12萬元（計算式： $18\text{萬} - 6\text{萬} = 12\text{萬}$ ），自得予以維持。

(四)、至原告主張其非系爭土地違章行為人云云。惟查：

- 1.原告在111年1月4日會勘紀錄「四、基本資料」之「行為人/土地所有權人」欄內填載其姓名、身分證統一編號及電話，

01 有上開111年1月4日會勘紀錄存卷可佐，堪以認定。

02 2.1533地號土地為中華民國所有，管理機關為財政部國有財產  
03 署；1529地號土地為鍾榮銘、鍾孝德所有，其等權利範圍均  
04 為二分之一；1540地號土地為陳順益、陳順成所有，其等權  
05 利範圍均為二分之一；1292地號土地為原告、陳順益、陳順  
06 成所有，其等權利範圍均為三分之一；1454地號土地為原  
07 告、陳嘉茵、陳甄怡、陳順益、陳順成所有，其等權利範圍  
08 分別為100,000分之17,347、100,000分之12,716、100,000  
09 分之12,716、100,000分之25,432、100,000分之31,789，有  
10 上開地號土地建物查詢資料存卷可考（本院卷一第39至41、  
11 45至47頁），此部分之事實堪以認定，原告非1529、1533、  
12 1540地號等土地之所有權人，卻仍在111年1月4日會勘紀錄  
13 「行為人/土地所有權人」欄內填載其姓名等資料，又其為1  
14 292、1454地號土地共有人之一，並非單獨所有權人，填載  
15 其姓名等資料時，卻未載明其為共有人之一，足見原告在  
16 「行為人/土地所有權人」欄內填載資料，乃在表示其為違  
17 章行為之行為人，而非土地所有權人。

18 3.再者，被告所屬農業局等相關單位於111年1月5日會同至系  
19 爭1292地號土地現場會勘，會勘紀錄行為人欄記載：「陳永  
20 霖」，各單位意見欄記載：「現況為開挖整地、設置基座、  
21 排水溝、鋪設水泥鋪面，行為人坦承係其所為」，原告並在  
22 各單位意見欄空白處簽名，有新北市政府辦理違規使用山坡  
23 地案件111年1月5日現場會勘紀錄在卷可佐（訴願卷第146  
24 頁，本院卷一第163頁），足見原告表明其係在1292地號土  
25 地為開挖整地等違章行為之行為人，益徵原告在111年1月4  
26 日會勘紀錄「行為人/土地所有權人」欄內填載資料，乃在  
27 表示其為違章行為之行為人，而非土地所有權人。

28 4.是以，原告主張其係以土地所有權人身分而非以行為人之身  
29 分在111年1月4日會勘紀錄簽名云云，尚無可採。

30 (五)、至原告主張行為人為使用系爭土地之永莉公司。1540地號土  
31 地係農舍基地，被告以未作農業使用而處罰，於法未合云

01 云。惟：

- 02 1. 農業局等相關單位於106年9月30日至重測前111-4等地號土  
03 地現場會勘，其中1454地號（重測前106地號）土地，現況  
04 為廢土道路，經農業局認定為非作農業使用，經新北市樹林  
05 地政事務所測量確認使用面積範圍，其中1454地號土地違規  
06 使用面積為3平方公尺，經被告以107年12月12日新北府地管  
07 字第1072360033號處分書（下稱107年12月12日處分）裁處  
08 永莉公司罰鍰並限期恢復原農業使用目的等情，有新北市非  
09 都市土地違規使用查報與取締案件106年9月30日會勘紀錄及  
10 現場照片（訴願卷第161至165頁，本院卷一第185至190  
11 頁）、新北市樹林地政事務所106年12月18日土地複丈成果  
12 圖（訴願卷第167頁，本院卷一第193頁）、被告107年12月1  
13 2日新北府地管字第1072360033號函（下稱107年12月12日  
14 函）及107年12月12日處分（訴願卷第47至49、168至170  
15 頁，本院卷一第195至197頁，本院卷二第57至59頁）在卷可  
16 佐；又農業局等相關單位於107年5月7日至1529地號（重測  
17 前111-40地號）及其他土地現場會勘，現況為水泥鋪面、設  
18 置鐵皮圍籬、鐵皮屋，非作農業使用，經永莉公司自承為行  
19 為人，作為通道使用所為，被告乃以107年12月12日處分裁  
20 處永莉公司罰鍰並限期恢復原農業使用目的，屆期被告所屬  
21 地政局等單位於109年6月17日至現場會勘，現況為1529地號  
22 土地外有新增水泥鋪面情形，被告再以109年7月21日新北府  
23 地管字第1091321982號處分書裁處永莉公司罰鍰並限期恢復  
24 原農業使用目的等情，有新北市非都市土地違規使用查報與  
25 取締案件107年5月7日會勘紀錄及現場照片（本院卷一第399  
26 頁，本院卷二第49至54頁）、永莉公司等人陳述意見書（本  
27 院卷一第397頁，本院卷二第55頁）、上開被告107年12月12  
28 日函及處分、新北市非都市土地違規使用查報與取締案件10  
29 9年6月17日會勘紀錄及現場照片（本院卷二第61至65頁）、  
30 被告109年7月21日新北府地管字第1091321982號函及同文號  
31 處分書（本院卷二第67至69頁）在卷可佐，堪以認定。

- 01 2.依上開被告107年12月12日函及處分書，可知1292、1533、1  
02 540地號等土地，非被告以107年12月12日處分書裁處永莉公  
03 司之違規地點，自無從據以認定上揭地號土地違章行為係永  
04 莉公司所為。
- 05 3.觀諸上開106年9月30日現場會勘紀錄及照片、106年12月18  
06 日土地複丈成果圖、111年1月4日會勘紀錄及照片，1454地  
07 號土地於111年1月4日現況為放置水泥構造物，與上開106年  
08 9月30日現況為廢土道路之違規態樣不同；觀諸上開107年5  
09 月7日、109年6月17日與111年1月4日會勘紀錄及照片，1529  
10 地號土地於111年1月4日現況為鋪設水泥鋪面、設置鐵皮建  
11 物，與上開107年5月7日、109年6月17日現場會勘時之違規  
12 態樣不同，再者，原告為上開違章行為之行為人，已如前述，  
13 自無從以被告曾就1529、1454地號土地違章行為裁罰永  
14 莉公司，即為有利於原告之認定。
- 15 4.觀諸108年1月29日1533地號土地照片（本院卷一第545頁，  
16 本院卷二第39頁）、上開111年1月4日會勘紀錄及照片，153  
17 3地號土地於108年1月29日現況為填土（含碎石磚塊、水泥  
18 塊、磁磚塊）作道路使用，與111年1月4日現況為鋪設水泥  
19 鋪面之違規態樣不同。又觀諸上開108年1月29日照片，未見  
20 1533地號土地有何水泥排水溝存在，原告復未提出其他證據  
21 證明永莉公司於106年間在1533地號土地修建水泥排水溝，  
22 況原告為上開違章行為之行為人，已如前述，自無從認定15  
23 33地號土地上之水泥排水溝為永莉公司所修建。
- 24 5.1540地號土地111年1月4日現況為鋪設水泥鋪面、設置鐵皮  
25 建物，未作農業使用，不符農牧用地容許使用項目為農作使  
26 用、農舍、農作產銷設施等，已如前述。又原告縱有曬穀需  
27 求，仍應依規定申請農業設施容許使用經農業主管機關同意  
28 後設置始為適法。
- 29 6.綜上，原告主張1292、1454、1529、1533地號等土地違章行  
30 為係永莉公司所為；被告就可供曬穀等使用之1540地號土地  
31 予以處罰，於法未合云云，無足可採。

01 (六)、至原告主張111年1月4日會勘不包括1529地號土地。111年3  
02 月21日會勘記錄沒有1533地號土地云云。惟：

03 1.111年1月4日會勘紀錄記載略以：「四、基本資料：土地座  
04 落：本市三峽區十三添段一小段1259、……1533、……。  
05 ……六、會勘結論：……5. 其他：經樹林地政事務所人員指  
06 界，十三添段一小段1259：鋪設水泥地面、設置鐵皮建物。  
07 ……」，有上開111年1月4日會勘紀錄在卷可佐，該會勘紀  
08 錄記載會勘地點包括1259地號土地。惟農業局111年1月11日  
09 函記載略以：「主旨：檢送本市三峽區十三添一段1529地號  
10 等8筆土地非做農業使用相關資料1份，請本權責卓處，請查  
11 照。說明：……二、因前函111年1月7日新北農牧字第11100  
12 45222號函部分函文內容誤繕，以本號函內容更正，先予敘  
13 明。三、依樹林地政事務所人員指界，本案十三添一段土  
14 地：(一)1529：鋪設水泥鋪面、設置鐵皮建物。(二)1292：綁鋼  
15 筋作業。(三)1454：放置水泥構造物。……(五)1540：鋪設水泥  
16 鋪面、設置鐵皮建物。……(七)1533：鋪設水泥鋪面。（國有  
17 土地）……四、上開十三添一段1529、1292、1454、……15  
18 40、1533、……地號等7筆土地，非作農業使用，是否違反  
19 貴管法令，移請貴局（處）本權責辦理。……」，有111年1  
20 月11日函在卷可佐（本院卷一第49至50頁），足見農業局11  
21 1年1月11日函移請相關單位依權責及業管法令辦理之非作農  
22 業使用土地包括1529地號土地，並說明就誤植地號予以更  
23 正。又111年1月14日函甲記載略以：新北市三峽區十三添一  
24 段1529地號土地（一般農業區農牧用地）現況鋪設水泥鋪  
25 面、設置鐵皮建物等，經農業局認定非作農業使用，已違反  
26 非都市土地使用管制等語，前處分甲記載違規為新北市三峽  
27 區十三添一段1529地號土地，此有上開111年1月14日函甲、  
28 前處分甲在卷可參，足見被告係以原告就1529地號土地非作  
29 農業使用而以前處分甲裁處。再者，農業局會同相關單位，  
30 分別於111年1月17日、同年1月22日、同年2月14日、同年3  
31 月7日、同年3月21日至現場會勘農業用地是否作農業使用，

會勘地點均包括1529地號土地，有上開會勘紀錄及現場照片在卷可稽（本院卷一第79至114、307至342、505至510頁），足見原告自作成前處分後續前往會勘地點均包括1529地號土地。綜上，農業局會同相關單位於111年1月4日現場會勘地點為1529地號土地，會勘紀錄誤植為「1259」地號土地。原告主張該次會勘不包括1529地號土地云云，顯不足採。

2. 農業局會同相關單位，分別於111年1月17日、同年1月22日、同年3月21日至現場會勘並拍攝現場照片，現場照片均包括1533地號土地，有上開會勘紀錄所附照片可佐（本院卷一第312、319、339、340、507、508頁），是以，原告據上開現場照片，審認1533地號土地現況有堆置土石方、設置水泥排水溝、鐵皮圍籬、鋪設瀝青渣鋪面等情而為原處分甲，尚無違誤，尚難以上開會勘紀錄未記載1533地號土地而為有利於原告之認定。原告主張111年3月21日會勘記錄不包括1533地號土地云云，尚無足採。

(七)、至原告主張其於前處分裁罰後，除拆除鐵皮建物外，幾乎係維持系爭土地現狀，被告以其未改善而對現況重複處罰，違反一事不二罰原則云云。惟：

1. 按土地使用人對區域計畫法第15條所定「土地分區使用管制」規範意旨（包括禁止繼續違規使用之禁止規範，與違規使用後回復原來管制目的使用之誠命規範）之實現，分別負有不作為及作為義務。此等作為及不作為義務，會因隨時間經過反覆發生，即使認其具有持續性，而在適用區域計畫法第21條規定處罰及命改善時，僅得受單一評價。但在已違反之義務經處罰後，仍繼續違反前開作為及不作為義務，因而讓違章形成之有害結果持續擴張者，其後續違規行為之違法性，即不能為原來裁罰與命令改善之原處分所涵蓋，應構成新的裁罰事由（最高行政法院105年度裁字第763號裁定意旨參照）。

01 2.前處分記載：「處分主文：一、處以罰鍰6萬（12萬、6萬、  
02 9萬）元整。二、應依指定改正事項及規定期限完成改  
03 正。」、「指定改正事項：請即停止非法使用，並依法恢復  
04 原農業使用目的，不依規定改正者，則依區域計畫法另為處  
05 分。」、「應完成改正期限：公文送達之日起30日內」、「  
06 備註：……三、受處分人凡未依前項規定改正事項內容，  
07 於所指定之期限實施者或繼續限期改正而不改正者，將依區  
08 域計畫法第廿一條第二項規定，按次分別處罰，至改正為  
09 止。……七、區域計畫法第廿一條：違反第十五條第一項之  
10 管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處六萬元以  
11 上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或  
12 拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使  
13 用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止  
14 供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，  
15 其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。  
16 ……。」等語，111年1月14日函記載略以：「……說明：  
17 ……四、……核處罰鍰6萬（12萬、6萬、9萬）元整，請即  
18 停止非法使用，並於文到30日內依法恢復原農業使用目的，  
19 不依規定改正者，則依區域計畫法另為處分。」等語，有上  
20 開前處分、111年1月14日函在卷可佐，足見前處分裁處原告  
21 罰鍰，且命其停止非法使用並限期恢復原農業使用目的，原告  
22 依前處分負有辦理限期改正事項之義務。次查檢附原處分  
23 之111年3月24日函甲、乙、丙、丁分別記載略以「……1529  
24 地號土地（一般農業區農牧用地）現況鋪設水泥鋪面、設置  
25 鐵皮建物等情，前經本府111年1月14日新北府地管字第1110  
26 084533號函依區域計畫法第21條規定裁罰並限期恢復在案，  
27 案經本府農業局111年3月21日現場勘查，鐵皮建物已拆除，  
28 惟現況仍有水泥鋪面、堆置建材、雜物（新增堆置物品），  
29 再經本府農業局認定非作農業使用，已違反非都市土地使用  
30 管制，故核處罰鍰6萬元整，請即停止非法使用，並於文到1  
31 5日內依法恢復原農業使用目的，不依規定改正者，則依區

域計畫法另為處分。」、「……1292地號土地（山坡地保育區農牧用地）現況綁鋼筋作業，前經本府111年1月14日新北府地管字第11100845331號函依區域計畫法第21條規定裁罰並限期恢復在案，惟經本府農業局111年3月21日現場勘查，現況鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物（新增堆置物品）等，再經本府農業局認定非作農業使用，已違反非都市土地使用管制，……核處罰鍰12萬元整，請即停止非法使用，並於文到15日內依法恢復原農業使用目的，不依規定改正者，則依區域計畫法另為處分。」、「……1454及1533地號等2筆土地（一般農業區農牧用地）現況放置水泥構造物、鋪設水泥鋪面，前經本府111年1月14日新北府地管字第11100845332號函依區域計畫法第21條規定裁罰並限期恢復在案，惟經本府農業局111年3月21日現場勘查，現況有堆置土石方、設置水泥排水溝、鐵皮圍籬、鋪設瀝青渣鋪面等情，再經本府農業局認定非作農業使用，已違反非都市土地使用管制，……核處罰鍰……，請即停止非法使用，並於文到15日內依法恢復原農業使用目的，不依規定改正者，則依區域計畫法另為處分。」、「……1540地號土地（一般農業區農牧用地）現況鋪設水泥鋪面、設置鐵皮建物，前經本府111年1月14日新北府地管字第11100845333號函依區域計畫法第21條規定裁罰並限期恢復在案，案經本府農業局111年3月21日現場勘查，鐵皮建物已拆除，惟現況仍有水泥鋪面、堆置建材、雜物，再經本府農業局認定非作農業使用，已違反非都市土地使用管制，……核處罰鍰9萬元整，請即停止非法使用，並於文到15日內依法恢復原農業使用目的，不依規定改正者，則依區域計畫法另為處分。」等語，有111年3月24日函存卷可佐，111年3月24日函已說明被告前以前處分裁罰原告並命其限期恢復，經農業局勘查後，被告認定原告仍非作農業使用，乃以原處分裁罰並限期恢復。綜上，原告前經被告命限期改善，仍未遵期完成改善，被告據此作成原處分甲、乙、

丙I、丁，即屬有據。原告主張被告係就現況為重複處罰、違反一事不二罰原則云云，實無可採。

(八)、至原告主張系爭土地應合併裁罰一次最高額30萬元。系爭裁罰基準是以違規面積大小為裁罰高低基準，並未以是否相鄰、違規態樣作為不同處分之依據。被告未說明為何是不同行為態樣云云。惟按行政罰法第25條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」其立法意旨為行為人所為數個違反行政法上義務之行為，若違反數個不同之規定，或數行為違反同一之規定時，與單一行為之情形不同，為貫徹個別行政法規之制裁目的，自應分別處罰（該條立法意旨參照）。所謂行政法上之「一行為」，應就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素決定之。查1454及1533地號土地相鄰，1292、1529、1540地號等土地與1454及1533地號土地並不相鄰，有系爭土地空照圖在卷可稽（本院卷一第199至200頁），1292地號為山坡地保育區農牧用地、1454、1529、1533及1540地號為一般農業區農牧用地，農業局等相關單位於111年1月至3月間至現場會同勘查，發現現況1292地號土地鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物，1529地號土地鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物，1540地號土地鋪設水泥鋪面、堆置建材、雜物，1454及1533地號土地堆置土石方、設置水泥排水溝、鐵皮圍籬、鋪設瀝青渣鋪面及鋪設水泥鋪面等情，已如前述，足見本件原告未作農業目的使用之系爭土地，各土地經編定使用分區之使用地類別及容許使用情形不同，違規使用情況不一，是否相鄰情形亦異，相鄰土地為合併使用，無相鄰土地為單獨使用，是以，各違章情形自各有不同，未依法作農業目的使用之危害亦難一概而論，為達區域計畫法第15條第1項規定之管制目的，及參酌期待可能性與社會通念等因素，被告以相鄰土地為一違反使用分區管制義務，無相鄰土地為不同違反使用分區管制義務，以1529、1292、1454及1533、1540地號土地為4個違反使用分區管制義務，構成4

次違反區域計畫法第15條第1項所定行為，分別對4個違章使用行為為4次裁罰，不因原告受一次查獲，而僅認為一次違章行為，尚無違誤。

五、綜上所述，原告所訴各節，尚無可採。被告就原告未依限將1529、1292、1454及1533、1540地號土地恢復農業使用，以原處分甲、乙、丙Ⅰ、丁裁處罰鍰並命限期改善，認事用法俱無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合；被告就原告未依法將1454及1533地號土地作農業使用，以原處分丙Ⅱ裁處罰鍰並命限期改善，認定事實及適用法律，並無違誤，適用法律決定罰鍰金額之結論，於法應予維持，訴願決定遞予維持，結論亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、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，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 10 月 4 日

審判長法官 蘇嫖娟

法官 魏式瑜

法官 林季緯

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不

01  
02

委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4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	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。</li><li>2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。</li><li>3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。</li></ol>
(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	<ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li><li>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。</li><li>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。</li></ol>
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。	

03 中 華 民 國 113 年 10 月 4 日  
04 書記官 王月伶