臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

113年度地訴字第17號

113年10月9日辯論終結

原告 侯芳瑞即瑞濠行

輔佐人 侯朝豪

被告 新北市政府城鄉發展局

代表人 黃國峰

訴訟代理人 王柏棠

謝易佑

陳昀余

上列當事人間都市計畫事件，原告不服新北市政府中華民國112年12月14日新北府訴決字第1121919392號（案號0000000000號）訴願決定，提起行政訴訟，經本院高等行政訴訟庭以112年12月26日112年度訴字第1443號裁定移送前來，本院判決如下：

主 文

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告使用門牌號碼新北市○○區○○路0段0巷00號建築物（下稱系爭建物，坐落新北市板橋區江子翠段地三崁小段16-4、16-5、16-6、16-15、20地號等5筆土地，土地所有權人為訴外人龔淑玲，前揭16-4、16-6、20地號土地屬板橋都市計畫範圍之住宅區，前揭16-5、16-15地號土地屬板橋都

01 市計畫範圍之人行步道、綠地用地公共設施用地，尚未經政
02 府取得而為公共設施保留地，下合稱系爭土地）經營廢棄物
03 資源回收業，前經被告認其於板橋都市計畫之住宅區及公共
04 設施用地土地經營廢棄物資源回收業，已違反都市計畫法第
05 50條、第51條，都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法
06 （下稱使用辦法）第4條第1項及都市計畫法新北市施行細則
07 第14條第1項第7款等規定，依都市計畫法第79條第1項，以
08 111年1月10日新北城開字第1110029220號處分書（下稱前處
09 分，原告就此未提起行政救濟）裁處原告新臺幣（下同）6
10 萬元罰鍰，於前處分送達次日起2個月內停止一切違規行
11 為，並停止使用或恢復原狀。嗣新北市府環境保護局（下
12 稱環保局）於112年8月28日再次派員至系爭建物稽查，認現
13 場設置有廢棄物貯存區及地磅，屬廢棄物資源回收貯存及處
14 理場所使用，遂檢附現場查核照片函請被告裁處。案經被告
15 審認屬實而有違反都市計畫法第50條、第51條，使用辦法第
16 4條第1項及都市計畫法新北市施行細則第14條第1項第7款等
17 規定，依都市計畫法第79條第1項規定，以112年9月6日新北
18 城開字第1121758107號處分書（下稱原處分）裁處原告15萬
19 元罰鍰，於原處分送達次日起7日內停止一切違規行為，並
20 停止使用或恢復原狀。原告不服，循序提起行政爭訟。

21 二、原告主張略以：

22 (一)、系爭建物原為將近300坪之廠房，因江翠北側公辦都市計畫
23 更新未將所有土地完全徵收，致系爭建物經切割後僅剩餘約
24 68坪，系爭土地之所有權人即將閒置之系爭建物出租予原告
25 作為民間資源回收站使用，未料卻遭被告以違反都市計畫法
26 之相關規定予以裁處。實則原告所經營之資源回收站規模，
27 並非應回收廢棄物回收處理業管理辦法所應適用之對象，僅
28 需納入列管而免予申請登記證，且營業內容皆為可回收再利
29 用之有價資源回收物，與無法可回收再利用之一般廢棄物相
30 異，並遵循政府各部門相關規範之使用，現場每日皆進行清
31 運維護整潔，訴願決定認有妨礙居住安寧及衛生，僅憑主觀

01 認定，並未經由相關專業單位進行檢測，顯失公平。被告以
02 前處分裁處時，原告因年邁、學識尚淺，僅當守法之普通人民，
03 當時未加探究即按時繳納罰鍰，並未提起行政救濟，未
04 料本件因112年08月26日鄰居發生火警延燒外牆受到牽連，
05 被告再以原處分裁罰，罰鍰金額竟高達15萬元，原告僅經營
06 小本生意，高額罰款實在難以負荷。

07 (二)、並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

08 三、被告答辯略以：

09 (一)、原告於位於都市計畫住宅區、公共設施用地之系爭建物，違
10 規經營廢棄物資源回收貯存及處理場所，案經新北市政府目
11 的事業主管機關即環保局於112年8月28日查獲，顯已違反都
12 市計畫法新北市施行細則第14條第1項第7款、都市計畫法第
13 50條、51條及使用辦法第4條第1項之規定，被告爰依都市計
14 畫法第79條及相關法令等規定，以原處分裁罰被告15萬元罰
15 鍰及命停止違規行為，並停止使用或恢復原狀，並無違誤。

16 (二)、並聲明：原告之訴駁回。

17 四、本院之判斷：

18 (一)、前提事實：

19 前揭事實概要欄之事實，有新北市政府環保局稽查紀錄（訴
20 願卷第15至16頁）、110年11月8日、9日現場採證照片（訴
21 願卷第17至22頁）、110年12月14日新北環稽字第
22 1102309332號函（訴願卷第32頁）、112年9月4日新北環資
23 字第1121748008號函暨所附現場查核照片（訴願卷第37至38
24 頁）、新北市板橋地政事務所110年11月22日新北板地測字
25 第1105979625號函、都市計畫使用分區查詢資料（訴願卷第
26 23至24頁）、系爭土地建物查詢資料（訴願卷第25至29
27 頁）、前處分（訴願卷第36頁）、原處分（地行卷第70頁）
28 及訴願決定（地行卷第78至88頁）附卷可稽，且為兩造陳述
29 是認在卷，堪認屬實。

30 (二)、應適用之法規及法理說明：

31 1、都市計畫法第32條第1項規定：「都市計畫得劃定住宅、商

01 業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或
02 特定專用區。」第34條規定：「住宅區為保護居住環境而劃
03 定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及
04 衛生。」第42條第1項第1款規定：「都市計畫地區範圍內，
05 應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公
06 園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河
07 道及港埠用地。」第50條規定：「（第1項）公共設施保留
08 地在未取得前，得申請為臨時建築使用。（第2項）前項臨
09 時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除
10 回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強
11 制拆除。（第3項）都市計畫公共設施保留地臨時建築使用
12 辦法，由內政部定之。」第51條規定：「依本法指定之公共
13 設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原
14 來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」第79條第1項規
15 定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、
16 採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣
17 （市）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、
18 鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管
19 理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改
20 建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復
21 原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除
22 或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權
23 人、使用人或管理人負擔。」

24 2、都市計畫法第6條規定：「直轄市及縣（市）政府對於都市
25 計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使
26 用。」第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區
27 內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比
28 率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築
29 物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直
30 轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之
31 規定。」又都市計畫法第85條授權直轄市政府訂定施行細

01 則，新北市政府據此授權訂定之都市計畫法新北市施行細則
02 第14條第1項第7款規定：「住宅區為保護居住環境而劃定，
03 不得為下列建築物及土地之使用：七、各種廢料或建築材料
04 之堆棧或堆置場、廢棄物資源回收貯存及處理場所。但申請
05 僅供辦公室、聯絡處所使用者或資源回收站不在此限。」上
06 開所稱「資源回收站」，依主管機關行政院環境保護署（現
07 改制為環境部）101年5月1日環署廢字第1010036192號函意
08 旨認係供社區從事資源回收工作時，暫時分類堆置（如設置
09 分類回收桶）所需之場所，或經向環保主管機關管理系統登
10 記之資源回收業者，將回收之資源物暫時集中、分類，再運
11 送至廢棄物資源回收貯存及處理場所所需之場所（地行卷第
12 157頁），是與「廢棄物資源回收貯存及處理場所」之區分
13 標準，應係為保護住宅區之居住環境，不宜由具有相當規模
14 之資源回收業者進駐，進而妨礙居住之寧靜、安全及衛生之
15 故，即應視各個資源回收場所個案之規模以為區分，如已具
16 相當規模，自應認係廢棄物資源回收貯存及處理場所（本院
17 102年度訴字第190號判決意旨參照）。

18 3、內政部依前揭都市計畫法第50條第3項授權訂定之使用辦法
19 第4條第1項規定：「公共設施保留地臨時建築不得妨礙既成
20 巷路之通行，鄰近之土地使用分區及其他法令規定之禁止或
21 限制建築事項，並以下列建築使用為限：一、臨時建築權利
22 人之自用住宅。二、菇寮、花棚、養魚池及其他供農業使用
23 之建築物。三、小型游泳池、運動設施及其他供社區遊憩使
24 用之建築物。四、幼稚園、托兒所、簡易汽車駕駛訓練場。
25 五、臨時攤販集中場。六、停車場、無線電基地臺及其他交
26 通服務設施使用之建築物。七、其他依都市計畫法第五十一
27 條規定得使用之建築物。」

28 4、據上規定，都市計畫區域內土地之使用人，應依都市計畫所
29 劃定之土地使用分區及相關規定使用土地及建築物，如有違
30 反都市計畫法、前揭內政部及直轄市政府依都市計畫法授權
31 所發布之命令，在直轄市者，直轄市政府即得依都市計畫法

01 第79條第1項之規定，對土地或建築物之使用人予以裁處。
02 又土地經都市計畫劃定為住宅區者，為保護居住環境，其土
03 地及建築物之使用，不得有礙居住之安寧、安全及衛生，另
04 經指定為公共設施保留地者，即不得妨礙其指定目的之使
05 用，但為調和此種用地使用受限之不利益，乃於都市計畫法
06 第50條訂定容許為臨時建築使用之規定。內政部據此授權，
07 於考量都市計畫實施所欲增進之公共利益及為調和此種用地
08 使用受限之不利益而訂定前揭使用辦法，是公共設施保留地
09 固得為臨時建築，但應依使用辦法所許項目並經主管機關審
10 酌公共設施保留地之類型後所許可之用途使用，且依使用辦
11 法第4條第1項前段規定，不得妨礙鄰近之土地使用分區，否
12 則亦屬妨礙公共設施保留地指定目的之使用。另如於都市計
13 畫發布前已為使用者，則仍可繼續為原來之使用或改為妨礙
14 目的較輕之使用。又新北市所轄之土地及建築物，經都市計
15 畫劃定土地使用分區為住宅區者，不得使用為廢棄物資源回
16 收貯存及處理場所，僅限於單純係為社區從事資源回收工
17 作，暫時分類堆置（如設置分類回收桶）所需場所，或經向
18 環保主管機關管理系統登記之資源回收業者，將回收之資源
19 物暫時集中、分類，再運送至廢棄物資源回收貯存及處理場
20 所所需之場所，確實不會妨礙住宅區之居住安寧、安全及衛
21 生之情形，始得例外不受限制而可設置於住宅區內；暨鄰近
22 於住宅區經指定為公共設施保留地，除不能妨礙其指定目的
23 之使用，亦因不能妨礙鄰近住宅區之使用，應同屬不得使用
24 為廢棄物資源回收貯存及處理場所之土地。

- 25 5、新北市政府處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準（下稱統
26 一裁罰基準）第1點規定：「新北市政府（以下簡稱本府）
27 為處理違反都市計畫法（以下簡稱本法）事件，建立執法之
28 公平性並減少爭議，以提昇行政效率與公信力，特訂定本裁
29 罰基準。」第2點附表項次1規定（節錄）：「砂石場、土石
30 方資源堆置場、廢棄物資源回收場及其他類似營業場所之違
31 規使用事件，由本府成立之專案小組或城鄉發展局認定。

01 ……第二次查獲，依本法第79條第1項規定處違規人15萬元
02 及命為一定行為。」上開統一裁罰基準乃為建立執法之公平
03 性，減少爭議及提昇行政效率與公信力，就違反都市計畫法
04 所設統一裁罰基準，而依其統一裁罰基準附表，並區分不同
05 事件類型、主政機關及認定方式，斟酌違規次數為裁處罰鍰
06 計算之因素，核上開規定所為細節性、技術性之裁罰標準，
07 並未牴觸逾越母法，其規定內容亦屬明確，亦無違反法律保
08 留，被告據以適用，於法並無不合。

09 (三)、查系爭土地為58年8月4日發布實施之「江子翠及十二埤地區
10 鄉街計畫案」之住宅區及公共設施用地，現為108年10月30
11 日發布實施之「變更板橋都市計畫（第二次通盤檢討）（第
12 二階段）案」內之住宅區及公共設施用地，皆為板橋都市計
13 畫範圍，並確實坐落於住宅區及公共設施用地，此有卷附新
14 北市政府都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書
15 （訴願卷第61頁）可參。是以，系爭土地及系爭建物之使用
16 自應受前揭都市計畫之管制，依前揭說明，即不得作為「廢
17 棄物資源回收貯存及處理場所」，如有違反，直轄市政府自
18 得依都市計畫法第79條第1項規定予以裁處。

19 (四)、原告確實使用系爭建物作為「廢棄物資源回收貯存及處理場
20 所」：

21 1、依新北市政府環保局先後於110年11月8日、112年8月28日派
22 員至系爭建物稽查之現場採證照片，而以原告自承與現場使
23 用情形並無二致。參以系爭土地面積約263平方公尺（約79
24 坪）、系爭建物室內面積約206平方公尺（約62坪），有系
25 爭土地建物查詢資料（訴願卷第25至29頁）及原告提出之現
26 場圖、土地面積圖在卷可佐（高行卷第43至45頁）；復觀諸
27 卷附採證照片及稽查紀錄（訴願卷第7頁、第15至16頁、第
28 17至22頁、第38頁），設有隔間之辦公處所，另設有整理
29 區、存放區；處理項目依原告所述之內容，復依系爭建物之
30 牆面標示及所堆置之物品，可見包括一般鐵鋁罐、乾電池、
31 寶特瓶、廢紙類等項目，尚有各式材質之廢容器，及廢家

01 具、廢家電（如冰箱、冷凍櫃）等較大型之廢棄物，更有一
02 般家庭廢棄物所罕見之廢鐵、廢五金、電瓶、馬達等金屬廢
03 棄物，各區域均有一定之面積，所存放之上開廢棄物亦有相
04 當之數量，另有地磅站、鏟裝機、貨車等機具設備。參以原
05 告所稱地磅站係供回收物秤重之用，鏟裝機則是協助將回收
06 物上車，貨車噸數為3.49噸；而就系爭建物之經營模式，除
07 會收受附近住戶、拾荒者所販售之資源回收物品，亦有承接
08 公寓大廈之回收業務，收到的物品會由原告及家人協助分
09 類，按不同回收品項再轉售予不同之中盤商賺取差價，除了
10 寶特瓶的中盤商每天都會主動來收受，或是如廢紙類因屬易
11 燃品項，也會每天載運至中盤商轉售，其他品項通常要累積
12 至3.49噸貨車之運量再載送至中盤商轉售，每月營業額可以
13 負擔系爭建物之租金等情（地行卷第213至217頁）。

14 2、是以上開系爭建物之空間大小及配置規劃，已具有相當之規
15 模，且其所處理之品項多元，並不限於一般家庭廢棄物或資
16 源回收物，與一般社區資源回收站所設置之分類回收桶，二
17 者於設施規格、回收項目上均存在有明顯之差異；另系爭建
18 物配置有相關輔助人力之機具設備，及其前述收購、秤重、
19 分類、儲存至後續轉售之經營模式以觀，顯然是以商業營利
20 為其主要目的，進行長期且持續性之廢棄物回收營運，且具
21 備有處理一定規模之廢棄物收購、貯存及轉售之功能，其營
22 運本質與規模，均已遠超過單純供社區從事資源回收工作
23 時，暫時分類堆置所需之範疇。此外，就其清運模式而言，
24 系爭建物雖就寶特瓶、廢紙類等採取每日清運方式處理，惟
25 就其餘品項則採取堆置存放於存放區，待累積達一定數量後
26 再行清運，如此方式除可能提高潛在病媒蚊孳生之風險，更
27 容易吸引有害生物之聚集，或因廢棄物堆置所可能造成之異
28 味等，對於周邊住宅區之公共衛生，與附近居民之居住品
29 質、健康等，均可能帶來負面之影響。再者，考量上開廢棄
30 物於分類整理、搬運，及鏟裝機之操作、貨車之進出等過程
31 所可能產生之聲響，衡以系爭建物所處理之項目除一般小型

01 之家用廢棄物外，尚包括廢鐵、廢五金、廢家電等較重型之
02 金屬廢棄物，勢必產生一定程度之金屬碰撞或作業音量。綜
03 上各情，原告使用系爭建物經營該等廢棄物資源回收貯存及
04 處理，對於所在地之居住安寧、安全及衛生之影響程度，已
05 明顯超過僅供社區從事資源回收工作時，暫時分類處理所需
06 之「資源回收站」之環境負荷，足以認定原告所經營者應係
07 「廢棄物資源回收貯存及處理場所」，而非原告所主張之
08 「資源回收站」甚明。從而，被告依據前述新北市環保局現
09 場稽查之結果，據以認定系爭建物確屬廢棄物資源回收貯存
10 及處理場所，應無違誤。原告徒以系爭建物之規模僅屬一般
11 之社區資源回收站，不至於妨礙居住安寧及衛生云云置辯，
12 並不足採。

13 (五)、原處分對原告裁處15萬元罰鍰，並停止一切違規行為、停止
14 使用或恢復原狀，應屬合法有據：

15 按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處
16 罰。」行政罰法第7條第1項定有明文，亦即違反行政法上義
17 務之行為，除法律別有規定外，不問行為人係出於故意或過
18 失，均應處罰。如前所述，原告所承租之系爭建物坐落土地
19 之使用分區分別為「住宅區」、「公共設施用地」，其欲承
20 租作為資源回收之用，本有義務向房東確認或透過政府資訊
21 公開管道查詢，自難推諉不知；更何況，原告前於111年1月
22 10日，業經被告認有違規將系爭建物作為廢棄物資源回收貯
23 存及處理場所，而依都市計畫法第79條第1項等規定，以前
24 處分對原告裁罰，原告於本件仍以相同方式使用系爭建物
25 （地行卷第214頁），在主觀上即具有可非難性及可歸責
26 性。從而，原告於系爭土地及建物設置「廢棄物資源回收貯
27 存及處理場所」作為經營使用，已違反土地使用分區之規
28 定，且就公共設施保留地部分，依原告所述係於105年開始
29 承租作為前揭使用（地行卷第213頁），是亦非於都市計畫
30 發布前所延續迄今之原來之使用或較輕之使用，則被告以原
31 告違反都市計畫法第50條、第51條，使用辦法第4條第1項及

01 都市計畫法新北市施行細則第14條第1項第7款等規定，依都
02 市計畫法第79條第1項，及統一裁罰基準第2點附表項次1之
03 規定，審酌原告上開違規情節及應受責難程度，及本件係第
04 2次違反上開規定，於法定罰鍰額度內，對原告裁處15萬元
05 罰鍰，並停止一切違規行為、停止使用或恢復原狀，即屬合
06 法有據，難認有違比例原則、平等原則或構成裁量瑕疵之情
07 事，訴願決定予以維持，亦無不合。原告雖聲請傳喚證人即
08 系爭建物房東林忠榮，欲說明房東將系爭建物出租予原告之
09 理由，及為何原先可以自由使用該廠房，現在卻遭裁罰；另
10 聲請傳喚證人即里長林陳秀菊，欲證明原告亦有幫助附近居
11 民從事資源回收等情（地行卷第216至217頁），惟因本件事
12 證已臻明確，認已無傳喚上開證人到庭作證之必要，附此敘
13 明。

14 (六)、至原告主張其所經營之資源回收站規模，僅需納入列管而免
15 予申請登記證，環保局亦會定期進行回收量訪查記錄等語。
16 然觀諸原告提出之訪查記錄單（高行卷第47頁），僅係新北
17 市環保局就不同回收來源（包括列冊個體業者、社區、學
18 校、機關團體等），針對不同回收項目及其細項回收量所為
19 之定期訪視紀錄，對於本院綜合前開事證就原告於住宅區、
20 公共設施用地使用系爭建物經營廢棄物資源回收業之判斷，
21 並不生影響；而以原告自承其並非向環保主管機關登記在案
22 之資源回收業者，是系爭建物自非屬「經向環保主管機關管
23 理系統登記之資源回收業者，將回收之資源物暫時集中、分
24 類，再運送至廢棄物資源回收貯存及處理場所需之場所」，
25 而非前開行政院環境保護署101年5月1日環署廢字第
26 1010036192號函（地行卷第157頁）所稱之資源回收站，是
27 原告前開主張，並不足採，併予敘明。

28 (七)、綜上，原告前揭各節主張，均無可採。原處分於法洵屬有
29 據，訴願決定遞予維持，並無違誤。原告執前詞訴請判決如
30 其聲明所示，為無理由，應予駁回。

31 五、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本

01 院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。
02 六、據上論結，原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
03 前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 113 年 11 月 6 日

05 審判長法官 陳雪玉

06 法官 葉峻石

07 法官 郭 嘉

08 一、上為正本係照原本作成。

09 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭
10 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
11 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
12 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
13 繕本）

14 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，
15 逕以裁定駁回。

16 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
17 法第49條之1第1項第2款）。但符合下列情形者，得例外不
18 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）
19

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。 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

01

	<p>計師資格者。 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。</p>
<p>(二) 非律師具有右列情形之一，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人</p>	<p>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。</p>
<p>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。</p>	

02

中 華 民 國 113 年 11 月 6 日

03

書記官 李佳寧