最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第139號

上　訴　人　統帥育樂股份有限公司
代　表　人　徐維謙
訴訟代理人　張秀夏　律師
　　郭宜婷　律師
被上訴人　桃園市政府
代　表　人　鄭文燦
訴訟代理人　林仕訪　律師

上列當事人間都市計畫法事件，上訴人對於中華民國107年1月11日臺北高等行政法院106年度訴字第534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、緣上訴人於坐落桃園市○○區○○○○段○○○○段00○0○號土地（位屬「林口特定區都市計畫」保護區，該都市計畫於民國59年11月30日發布，下稱系爭土地）上經營「統帥高爾夫球場」（下稱系爭球場），作高爾夫球場使用。經桃園市政府都市發展局於104年9月24日派員至系爭球場稽查，發現系爭土地涉違規使用，已違反都市計畫法臺灣省施行細則（下稱臺灣省施行細則）第28條第2款規定，違規面積約995平方公尺，遂依都市計畫法第79條及桃園縣違反都市計畫土地使用分區管制罰鍰裁量基準（業於105年11月14日廢止，下稱裁量基準）第2點規定，以105年8月17日府都行字第1050198028號函（下稱原處分）處上訴人新臺幣（下同）6萬元罰鍰、停止非法使用及2個月內恢復原狀。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，提起行政訴訟，亦遭駁回，遂提起本件上訴。

二、本件上訴人主張：系爭球場原係由訴外人國際高爾夫球場於70年間開發、取得設立許可，上訴人係於73年承接球場營運

，並於74年取得設立許可，而系爭土地於71年起即納入國際高爾夫球場使用範圍，上訴人承接後迄今均無變動，從未有「破壞地形或改變地貌」之行為，並無臺灣省施行細則第28條第2款所定之行為，即未違反都市計畫法第79條規定。被上訴人將在系爭土地上作高爾夫球場使用之狀態，解釋為破壞地形或改變地貌之行為，已脫逸文義解釋範圍。又縱上訴人有變更地形或改變地貌之行為，依被上訴人認定亦係於71年間，而臺灣省施行細則係於89年12月29日訂定發布，裁量基準則係於98年4月1日訂定發布，顯均係本件行為後所制訂，基於法律不溯及既往原則，自無援引作為裁罰依據之餘地。又上訴人依據行政院84年3月14日台（八十四）教09209號函公布之高爾夫球場整頓情形說帖（下稱行政院說帖），現仍配合行政機關辦理改正及開放使用手續，詎被上訴人未依前揭說帖先行給予補正時限，亦未審酌上訴人業已自發性改正，提出籌設面積變更之申請，即逕予裁罰，顯然違反誠信原則及禁反言原則。且被上訴人自94年起，每年由部會首長及相關局處承辦人員至系爭球場進行督導查核會議，迄今已會勘10年有餘，直至104年9月24日稽查前，未曾提出上訴人有何等改變地形變更地貌之違法行為，突稱上訴人有該等違法情形而遽以裁罰，且未提出具體明確之事證，原處分顯已違反誠信原則及禁反言原則甚明等語。為此，求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被上訴人則以：依上訴人105年8月5日105統字第042號函（下稱上訴人105年8月5日函）說明及所附空拍相片，已自承其於71年起即非法開發系爭土地為球場，並作為球道及主要通道之用，核其所為已構成臺灣省施行細則第28條第2款所稱破壞地形、改變地貌之行為。上訴人在系爭土地上違法作為高爾夫球場使用之行為，本身即構成破壞地形及改變地貌。縱使上訴人係依據行政院說帖辦理補正手續，然該說帖對被上訴人不生拘束力，且被上訴人未曾同意上訴人使用系爭土地，自無違反信賴保護及誠信原則之虞。另被上訴人於發

見上訴人違法將系爭土地作為高爾夫球場使用時依法裁罰，並無違反誠信原則及禁反言原則等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：依上訴人105年8月5日函及105年1月7日105統字第002號函（下稱上訴人105年1月7日函）及所附行政院農業委員會林務局農林航空測量所71年6月4日、83年6月、93年6月及104年11月航照圖、環境管理計畫書之球場平面配置圖等件，足認系爭土地於71年起即遭非法開發為高爾夫球場使用，已合於臺灣省施行細則第28條第2款所稱破壞地形、改變地貌之行為。而都市計畫法第79條第1項規定之規範對象，包括土地或建築物所有權人、使用人或管理人均屬之。是上訴人既為系爭土地違規使用之現使用人，被上訴人據以裁處罰鍰並令停止使用及恢復原狀等情，自無違誤。上訴人主張其並無破壞地形、改變地貌之行為，不應受罰云云，洵屬無據。又上訴人自73年承接球場營運、74年取得設立許可，即使用系爭土地作為高爾夫球場球道及主要通道之用迄今，被上訴人依裁處時之相關法律規定依法裁處，亦難認有違反法律不溯既往及處罰法定主義。至上訴人所執之行政院說帖，對被上訴人並無拘束力，上訴人主張被上訴人未依行政院說帖先行給予上訴人補正之時限，違反誠信原則及禁反言云云，亦屬無據。又縱迄本次裁處前被上訴人未曾表示上訴人有改變地形、變更地貌之違法行為，惟被上訴人既未同意上訴人使用系爭土地作為高爾夫球場使用，則被上訴人作成原處分，亦無違反信賴保護及誠信原則之處。上訴人主張被上訴人到場會勘多年，時至今日，始以原處分裁處上訴人，違反誠信原則及禁反言原則云云，洵非可採等由，因將原決定及原處分均予維持，判決駁回上訴人之訴。

五、上訴理由略謂：㈠本件原處分明確記載上訴人係違反臺灣省施行細則第27、28條規定，僅係有關處罰效果係依據都市計畫法第79條及裁量基準第2點規定定之，本質上乃係處罰上

訴人變更地形地貌之行為，而非處罰使用系爭土地之行為。惟原判決並非針對上訴人是否為「變更地形地貌行為之行為人」為認定，而係改以「現使用人」為處罰，原判決已變更原處分之處罰範圍及標的，顯有訴外裁判之違法。㈡原判決已認定系爭土地遭變更地形地貌之行為完成之時間為71年間，上訴人係遲至73年承接使用系爭球場，並非變更地形地貌之行為人，當時臺灣省施行細則（89年12月29日訂定發布）尚未實施，縱認原處分以違反都市計畫法第79條為裁處依據，斯時該法條僅處罰採取土石、變更地形之行為及行為人，並無處罰使用人甚明。原判決認為得對使用人（即上訴人）處罰，顯違反行政罰法第4條規定，而有適用法律不當之違背法令情事。㈢上訴人就第三人變更地形地貌完成後之狀態繼續使用，而舊都市計畫法第79條並無處罰使用狀態之規定，縱現行法令有處罰規定，亦不得以新法溯及處罰延續至現在之使用行為，原判決直接引用現行都市計畫法第79條規定裁處上訴人自73年迄今之使用行為，顯有違反法律不溯及既往原則及處罰法定主義原則，存有適用法規不當之違法等語。

六、本院查：

（一）按臺灣省之都市計畫範圍內土地，為國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態功能等目的，有保護區之劃定，經劃定為保護區土地，僅在不妨礙劃定目的下，得經縣（市）政府審查許可，為臺灣省施行細則第27條第1項所列舉各款之設施使用。又「保護區內之土地，禁止下列行為。但第1款至第5款及第7款之行為，為前條第1項各款設施所必需，且經縣（市）政府審查核准者，不在此限：……二、破壞地形或改變地貌。……」為臺灣省施行細則第28條第2款之規定。準此，適用臺灣省施行細則之都市計畫範圍內土地，經劃定為保護區者，除經縣（市）政府審查許可作該細則第27條第1項各款設施之使用時，得於必要範圍為地形之破壞或改變地貌外，破壞地形或改

變地貌，則為法所不許。

（二）次按「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，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，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」為都市計畫法第79條第1項之規定。依此，都市計畫範圍內土地或建築物之使用，有違反都市計畫法，或經該法授權訂定之法規命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所，得對違規使用之所有權人、使用人或管理人科處罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀措施，作為管制其使用之手段，並對連續違規使用且不依限改善者，施以連續性之罰鍰。再者，此規定處罰之對象為土地或建築物所有權人、使用人或管理人，因行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。是以，主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，自不得對土地或建築物之所有權人、使用人或管理人處罰；惟倘違章使用之土地或建築物已非由行為人占有使用，而無該土地或建築物之管領力，對行為人為處罰，已不能達成都市計畫法劃定使用區為土地使用管制之目的時，為管制目的之達成，使土地能回復原狀，自許主管機關對於有管領力之現使用人為處罰，且都市計畫法第79條規定，於違章狀態存在下，即應有其適用。又裁量基準第2點規定：「違反都市計畫法第79條案件之罰鍰裁量基準如附表。」附表規定，違反面積未滿1,500平方公尺者，處6萬元罰鍰。

（三）查系爭土地位屬林口特定區都市計畫保護區內，自71年起即遭非法開發為高爾夫球場使用，位於系爭球場第一洞球

道左側，作為球道及主要通道之用，有破壞地形、改變地貌情形，違章面積約995平方公尺；上訴人於73年承接該球場之營運，為系爭土地之現使用人，為原審所確定之事實，並有原處分及上訴人105年8月5日函存卷可憑。基上事實，因系爭土地作為上訴人經營之系爭球場使用，未經主管機關許可，作為高爾夫球場之球道及主要通道使用，有破壞地形、改變地貌情事，即屬違反臺灣省施行細則第28條第2款之規定，以上訴人於73年間即取得系爭球場之營運權，而為系爭土地之現使用人，對於系爭土地有管領力，是被上訴人以上訴人為系爭土地之使用人，對之課處罰鍰6萬元，並命其停止非法使用，及2個月內恢復原狀，揆諸前開規定及說明，尚無不合。上訴人以本件情形依都市計畫法第79條規定為裁處依據，認違反行政罰法第4條規定，及法律不溯及既往原則，有適用法規不當之違背法令情事，尚難採據。

（四）此外，原處分雖未明文以上訴人為系爭土地之使用人，而依都市計畫法第79條規定作成處分，對此應於原處分記明之理由，未於原處分載明，固有瑕疵，惟被上訴人於訴願程序中，已就此為理由之追補（見訴願卷第74頁訴願答辯書二），依行政程序法第114條規定，瑕疵應認已補正。上訴人以原判決未針對上訴人是否為「變更地形、地貌行為之行為人」為認定，而係改以「現使用人」為處罰，有訴外裁判之違法，亦難認為有理由。

七、綜上所述，原判決以原處分及訴願決定，均無違誤，對上訴人在第一審將訴願決定及原處分撤銷之請求，以無理由，予以駁回，認事用法，核無不合，並已論明其認定事實之依據及得心證之理由，且對上訴人在原審之主張，如何不足採之論證取捨等事項，已為必要之說明，其所適用之法規與應適用之法規，並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，難認有所謂判決不適用法規或適用不當之違背法令情形。上訴論旨，無非就原判決業已論駁之理由，以及原審證據取捨、認定事實

之職權行使事項，執其歧異之見解，加以爭執，指摘原判決有違背法令情事，求予廢棄，難認為有理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　28　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　蕭　惠　芳

法官　蘇　嫦　娟

法官　高　愈　杰

法官　沈　應　南

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　28　　日

書記官　張　鈺　帛