

上 訴 人 三 峽 瀝 青 股 份 有 限 公 司

代 表 人 羅 志 毓

訴訟代理人 石宜琳 律師

被 上 訴 人 新 北 市 政 府

代 表 人 侯 友 宜

上列當事人間區域計畫法事件，上訴人對於中華民國106年11月8日臺北高等行政法院105年度訴更一字第92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、被上訴人新北市政府代表人已於民國107年12月25日由朱立倫變更為侯友宜，經侯友宜具狀聲明承受訴訟，經核並無不合，應予准許。

[illegible]

人於101年9月12日繕具切結書（上訴人於81年9月21日經核准成立，於100年11月17日變更名稱為祥安工業股份有限公司，下稱祥安公司，嗣於103年3月21日登記回復為三峽瀝青股份有限公司），載明於101年12月31日前自行搬遷完成。被上訴人嗣於103年3月4日通知上訴人於文到30日內將土地依法恢復原交通、農業使用目的，屆期未恢復則另依區域計畫法規定辦理。被上訴人先後於103年6月5日、103年7月18日及103年8月22日派員至原三峽瀝青場址會勘、複勘，依所屬農業局及地政局意見，認上訴人顯無改善情形，違反區域計畫法第15條第1項規定，乃依同法第21條規定，分別以103年6月10日北府地管字第1031046078號處分書（下稱第2次處分，上訴人當時名為祥安公司）、103年7月25日北府地管字第1031362830號處分書（下稱第3次處分）及103年9月10日北府地管字第1031670832號處分書（下稱第4次處分），分別裁處上訴人30萬元罰鍰，並限期20日內改正在案。嗣被上訴人於103年10月7日再次前往該址複勘，仍認上訴人顯無改善之情形，再依區域計畫法第21條規定，以103年11月10日北府地管字第1032118041號處分書（下稱原處分）裁處上訴人30萬元罰鍰，並限期公文送達之日起20日內完成改正。上訴人不服，提起訴願，遭決定駁回，向臺灣新北地方法院（下稱新北地院）行政訴訟庭提起行政訴訟，經該院104年度簡字第59號裁定移送臺北高等行政法院（下稱原審）審理，經原審104年度訴字第1174號判決駁回上訴人之訴。上訴人仍猶不服，提起上訴，經本院105年度判字第594號判決（下稱本院發回判決）予以廢棄，發回原審更為審理。嗣原審以105年度訴更一字第92號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人仍表不服，遂提起本件上訴。

三、本件上訴人主張：上訴人於100年7月間已將坐落在系爭土地之廠區，全數遷移至桃園市觀音區重新申請設廠，系爭土地上未再行從事瀝青之生產，並已恢復原狀、停止任何使用行為。亦於101年9月21日委由承攬人楊景川為系爭土地回復農

01 用之工程，並至遲於102年6月8日前即已全數拆除瀝青廠區
02 之建築物及地上物，並回復交通或農用使用目的，此有102
03 年6月8日空照圖可明，故上訴人並未構成區域計畫法第21條
04 第1項「違反第15條第1項之管制使用土地」行為。況區域計
05 畫法第15條第1項規定之回復原狀，並不包括土地如何改良
06 ，縱應將土地改良，惟究應回復至何程度，上開法規亦無具
07 體規定，從而被上訴人認上訴人未依限依該法第21條第1項
08 拆除地上物回復原狀，率爾依第2項逕予連續裁罰，違反處
09 罰法定原則及法律保留原則。復以，被上訴人以上訴人改正
10 期限屆至前之照片，作為原處分認定上訴人並未將土地回復
11 原狀之基礎，自屬違法不當。另證人李志宏、徐余2人就上
12 訴人之違規情形，證詞前後矛盾，均不足採為原處分合法之
13 憑據。且被上訴人所提載有「三峽瀝青受處分土地範圍」之
14 圖示內容，包含系爭土地中重測前○○○〇○○及○○○地號等3筆
15 土地。惟該等土地係訴外人劉氏祭祀公業之子嗣所共有，為
16 訴外人三榮汽車駕駛訓練班（下稱三榮駕訓班）所使用。況
17 證人李志宏及徐余於原審訊問時亦明確表示該3筆土地均非
18 103年10月7日之會勘範圍，是被上訴人顯誤將與上訴人無涉
19 之土地之違法使用情形裁賦予上訴人，故原處分將上開3筆
20 土地列入裁處範圍，復未給予會勘當日未到場之上訴人事後
21 陳述意見之機會，顯有違誤。又原處分係以臺灣省土木技師
22 公會102年9月3日（102）省土技字地4048號鑑定報告書（下
23 稱土木技師公會鑑定報告書）之內容為基礎，進而認定系爭
24 土地因楊景川個人有違反土石採取法與廢棄物清理法之行為
25 ，故尚未恢復農牧農用。惟三普環境分析股份有限公司（下
26 稱三普公司）於104年1月7日及同年1月8日，就系爭土地上
27 之採樣作成土石樣品檢驗參考報告及土壤樣品檢驗報告，認
28 定系爭土石方均係由瀝青混合料、水泥等級配成份所組成，
29 並非土木技師公會鑑定報告所稱之天然土石級配。且系爭土
30 地之土壤未含任何重金屬或有害之化學成份，為一般性土壤
31 ，並非廢棄物。可知上開兩者鑑定結果差異甚大，原處分逕

01 以土木技師公會鑑定報告為據，顯非可採。另被上訴人所屬
02 環境保護局(下稱環保局)前曾於102年7月1日以系○○○區
03 ○○段溪南小段518-7地號等40筆土地，因另涉及刑事案件
04 ，發函回復承攬人楊景川，為維持證物現況，暫不同意進行
05 現場改善施作等語，否准楊景川所提之清運計畫。而楊景川
06 自102年11月26日起至104年5月8日止，前後提出9次清運計
07 畫，然被上訴人屢未核准該等計畫，竟反以第2次、第3次、
08 第4次及本件原處分，命上訴人依法恢復原農牧、交通用地
09 使用目的，不依限改正者，依區域計畫法另為處分。可知前
10 開歷次處分及原處分作成時間均在楊景川清運計畫期間尚未
11 經核准之期間，被上訴人未核准前即多次裁罰上訴人，已違
12 反期待可能性原則。再者，楊景川並非上訴人之代理人，倘
13 系爭土地確有違反區域計畫法之未農地農用之行為，均僅為
14 楊景川之個人行為，被上訴人以楊景川之個人違法行為，進
15 而認定上訴人未將系爭土地恢復農牧農用，違反行政罰法上
16 行為人責任之原則等語。為此，求為判決：訴願決定及原處
17 分均撤銷。

18 四、被上訴人則以：重測前○○○○○○○地號土地原核准為交
19 通用地作汽車駕訓班之交通計畫使用，該範圍係訓練車道、
20 停車場、教職員宿舍及儲藏室使用。惟被上訴人於100年5月
21 31日至系爭土地進行會勘時，發現上開3筆土地為三榮駕訓
22 班所使用，堆置上訴人之生產機具及鐵皮建物作辦公室使用
23 ，顯核與上開交通計畫配置不符。雖依102年6月8日空照圖
24 所示，地上建物固已部分拆除，惟仍未依該交通計畫使用，
25 另參103年8月22日、同年11月5日空照圖所示，仍有部分為
26 水泥鋪面及訓練車道，故前開地上物雖經上訴人委託楊景川
27 及藍天浩拆除，仍未符合原核准交通計畫之配置使用，故上
28 訴人確未依限恢復原交通使用目的。又系爭重測前○○○○○
29 ○○○○○○○○○○○○○○○○○地號土地，係訴外人
30 作為廠區使用，於該次會勘時現況係未具合法證明文件之數
31 個建築構造物、數個貨櫃屋、鐵皮圍籬、鐵皮屋頂棚架、水

01 泥構造圍牆、水泥構造物及柏油鋪面，作為堆置砂石、辦公
02 室、停車場、放置物品使用，未依法作農業使用。嗣雖依10
03 2年6月8日空照圖所示，地上建物已部分拆除，惟仍殘留水
04 泥鋪面、藍色貨櫃屋及開挖後凹洞，未恢復原編定農業使用
05 目的。另參103年8月22日、同年11月5日空照圖所示，現況
06 確未恢復至供農牧生產之原狀，而該7筆土地縱係屬第三人
07 違規使用，惟上訴人並未積極履行恢復義務任由第三人違規
08 使用，故仍應認上訴人未依限恢復原農業使用目的。復以，
09 系爭重測前000○00000○00000地號土地，自該次會勘迄原
10 處分作成時，上訴人除拆除遷移地上物無任何積極作為，現
11 況仍遺留水泥鋪面，未恢復農業使用事實明確。另重測前00
12 000○00000○00000○00000○00000○000○00000○00000○
13 00000○000○00000○00000○00000○00000○000地號等14筆土地，
14 原屬上訴人廠區範圍，於103年6月5日現場勘驗，發現有土
15 地夾雜碎磚塊、碎石塊、混凝土塊、碎瀝青塊等情，未依法
16 恢復作農業使用，嗣雖經楊景川擬清理計畫，然遲未依被上
17 訴人意見修正，迄未取得被上訴人同意，仍未恢復原農業使
18 用目的。上開違規情節，嗣經被上訴人103年6月5日、7月18
19 日、8月22日及10月7日至現場複勘，發現上訴人於系爭土地
20 並未依第1次處分完成改善，仍未恢復作原農牧、交通使用
21 目的，被上訴人乃依區域計畫法第21條第2項規定，分別以
22 第2次、第3次、第4次處分及原處分裁罰並限期改善，並無
23 違誤。縱將汽車駕訓班與廠區剔除裁罰範圍，本件違規面積
24 仍約5,000平方公尺，原處分裁罰內容亦無違誤。復以，103
25 年10月7日會勘之違規情形，與前次即同年8月22日會勘現況
26 並無差異，而原處分係因前次處分後未恢復原農業、交通使
27 用目的故予以裁罰，上訴人應已明白該違規事實，故上訴人
28 雖未於該日到場，依行政程序法第103條規定，被上訴人應
29 無須於事後給予其陳述意見之機會。再者，依土木技師公會
30 鑑定報告書所示，系爭重測前000○00000○00000○00000○
31 000○00000○00000○00000○00000○000○00000○00000○

00000地號等13筆土地，經開挖後有黑色黏土、瀝青廢料、建築廢棄土及混凝土塊等。又本案清理計畫業經被上訴人以103年10月28日函限期文到7日內補正，而上訴人未於期限內補正重新送審，因清理計畫未經核准，故本案無從據以施行恢復工程，系爭土地仍有前開黑色黏土、瀝青廢料、建築廢棄土及混凝土塊等，被上訴人認定未回復原編定確有依據。又原處分認定違規面積為25,000平方公尺，與第1次處分認定違規面積為9,000平方公尺不符，係因第2次處分前，部分土地已恢復及部分土地由楊景川改正，爰違規範圍縮減至系爭27筆土地。環保局以102年7月1日北環廢字第1022122428號函（下稱被上訴人環保局102年7月1日函）略以，本案另涉土石竊占與竊盜之情事，為維持證物現況，暫不同意現場改善等語，其施作範圍雖包含系爭土地。然環保局嗣以102年10月25日北環廢字第1022897327號函（下稱被上訴人環保局102年10月25日函）略以，已於行政調查及開挖鑑定時詳予拍照存證，命上訴人及楊景川檢送及補正清理計畫，以作為清理之依據。且被上訴人前已多次通知限期改正，表明無保全違規現場證據之必要，可於清理計畫確認後即進行改正，故上訴人並無受限於保全證據原因致無從改善之情事，原處分並無違反期待可能性。且依本院100年度8月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨，上訴人並不因將違反行政法上義務行為之負擔委託他人處理，即免除其依法應負擔之既有義務，其仍負有對其使用人之故意、過失負推定故意、過失責任，爰上訴人所指楊景川違法行為與上訴人無關，尚不足採等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：(一)違反區域計畫法第15條第1項管制使用土地者，經該管直轄市、縣（市）政府，依該法第21條第1項規定，裁處罰鍰，並作成限期以「變更使用」、「停止使用」或「拆除其地上物」方式之恢復原狀處分，受處分人即有於期限內依處分內容完成恢復原狀之作為義務，期限屆滿後，經該管直轄市、縣（市）政

府調查，認受處分人未依命完成改善時，得依同條第2項規定裁處罰鍰，並於其未完成改善之範圍內，再限期令其改善，倘受處分人仍未依限完成改善，而得再次處罰。又內政部營建署89年12月12日營署綜字第51031號函會議決議，區域計畫法第21條規定之恢復原狀，尚非僅限於地上物拆除，仍應依法恢復原編定為交通、農業使用目的，始符合非都市土地使用管制，核與區域計畫法第21條第1項規定本旨無違，自得予以援用。(二)本件上訴人因未經申請許可擅自於系爭重測前○○○○○○○地號全部土地及○○○○○○○地號部分土地（一般農業區交通用地）設置瀝青生產機具、鋪設柏油路面、鐵皮建物等，未依原交通計畫使用，另○○○○○○○地號部分土地（一般農業區農牧用地）、○○○○○○○地號部分土地（一般農業區農牧用地）土地有數個建築構造物、數個貨櫃屋、鐵皮圍籬、鐵皮屋頂等棚架、水泥構造圍牆、水泥構造物及柏油鋪面，作為堆置砂石、辦公室、停車場、放置物品使用，未依法作農業使用，其使用亦非農地用地容許使用範圍，違反非都市土地使用管制，被上訴人基此事實，以第1次處分處上訴人30萬元罰鍰，限期30日內改正，其改正事項為「請即停止非法使用，並依法恢復原農業使用目的」。因上訴人於101年9月12日繕具切結書，載明切結於101年12月31日前自行搬遷完成，經被上訴人於103年6月10日確認其中○○○○○○○地號土地，經會勘已完成改正，另○○○○○○○地號土地後由楊景川違反區域計畫法經裁罰並命其限期改正在案，其餘27筆土地期限屆至未能改正，經被上訴人於103年3月4日函請上訴人於文到30日內恢復原農業使用目的，被上訴人於103年6月5日至現場複勘，仍堆置大量土石方，且土地夾雜碎磚塊、碎石塊、混凝土塊、碎瀝青塊等，被上訴人乃於103年6月10日以第2次處

分裁處上訴人30萬元罰鍰，並限期30日內停止非法使用，並依法恢復原交通、農業使用目的。嗣被上訴人於103年7月18日至現場複勘，依被上訴人所屬農業局及地政局意見，被上訴人乃認上訴人已違反區域計畫法第15條第1項規定，依同法第21條規定，於103年7月25日以第3次處分處上訴人30萬元罰鍰，並限期20日內改正。其後，被上訴人於103年8月22日再次前往該址複勘，被上訴人以被上訴人所屬農業局意見，認上訴人顯無改善情形，再依區域計畫法第21條規定，於103年9月10日以第4次處分處上訴人30萬元罰鍰，並限期20日內改正。嗣被上訴人於103年10月7日再次複勘後，依所屬農業局意見，認無恢復農用跡象，乃以上訴人違反區域計畫法第15條第1項規定，依區域計畫法第21條規定，處罰鍰30萬元，並限期於公文送達之日起20日內，停止非法使用，並依法恢復原交通、農業使用目的，即本件原處分。上開第2次處分、第3次處分及第4次處分，經上訴人循序提起行政訴訟，為原審104年度訴字第142號判決駁回其訴，本院104年度判字第578號判決駁回其上訴而確定。被上訴人嗣於103年10月7日前往系爭土地複勘，仍認上訴人顯無改善之情形，係以上訴人經其為第4次處分後，因上訴人未依限改善，遂依區域計畫法第21條第2項規定，以原處分對其為裁罰，並限期20日命其改善，並非另有一個違反使用管制之事實。從而，上訴人就被上訴人所為103年9月10日第4次處分後，有無依限完成改善，為本件審究之重點。(二)經查，被上訴人於103年10月7日就含系爭土地在內○○○區○○段溪南小段518-7地號等52筆土地辦理會勘，參加單位有新北市樹林地政事務所、被上訴人所屬環保局、農業局、經濟發展局（下稱經發局）、地政局，在場行為人為楊景川，違規事實記載為「現況土地夾雜碎磚塊、碎石塊、混凝土塊、碎瀝青塊、堆置大量土石方，從事土石碎解加工等違規情事，不符農業使用」等語；被上訴人所屬農業局意見為「現場無恢復農用跡象」等語。且該日會勘情形，除4張照片可憑外，並經證人

李志宏及徐余到庭證稱，可知被上訴人辦理會勘時，地政事務所人員亦有前往現場指界，且被上訴人所屬農業局、經發局、地政局等承辦人員，針對上訴人使用系爭土地有無違反非都市土地使用管制規則及區域計畫法規定，先前已多次前往現場勘查，對於違規使用之土地地號、位置，及違規使用情形有無改善，衡情認定屬實，核無誤認之虞。另該次會勘土地範圍，除系爭27筆土地外，尚包括訴外25筆土地，是會勘紀錄及照片雖記載○○○區○○段橫溪小段518-7地號等52筆土地」，不影響原處分認定之效力。又103年10月7日會勘時拍攝之照片，其中朝西北方向拍攝之照片並未涉及本案之系爭土地，另一張朝西南方向拍攝之照可看出系爭重測後963、965地號土地確有堆置大量土石方。再參酌被上訴人於前一次會勘（即103年8月22日會勘），農業局意見為「本案農業用地上部分面積為草生地，部分面積鋪設柏油鋪面，設置鐵皮圍籬、堆積土石，未依法作農業使用」。且比較該次會勘照片與本次會勘照片；另比較103年8月22日空照圖與103年11月5日空照圖，發現其土地狀態樣貌幾乎相同，並無改變，是被上訴人103年10月7日會勘記載違規事實為「現況土地夾雜碎磚塊、碎石塊、混凝土塊、碎瀝青塊、堆置大量土石方，從事土石碎解加工等違規情事，不符農業使用」等語；另被上訴人所屬農業局意見為「現場無恢復農用跡象」等語，堪以採認。上訴人主張系爭土地中包含非被上訴人所有且由第三人使用之三榮駕訓班，縱然屬實，惟排除未違規部分，仍不影響其他未改善完成部分仍屬違規之認定。(四)又查，被上訴人係以系爭土地上有數個建築構造物、數個貨櫃屋、鐵皮圍籬、鐵皮屋頂等棚架、水泥構造圍牆、水泥構造物及柏油鋪面，作為堆置砂石、辦公室、停車場、放置物品使用，認未依法作農業使用，而作成第1次處分。其後，被上訴人命改正後歷次勘驗所發現之土石方、碎磚塊、碎石塊、混凝土塊、碎瀝青塊、柏油鋪面、鐵皮圍籬等情形，固與前揭第1次處分所認定未依法作農業使用之內容有異；此因上

01 訴人於第1次處分後雖拆除地上物，然仍未改善完成，被上
02 訴人續命其改善，另依區域計畫法第21條第2項規定而為第2
03 次、第3次、第4次之處罰，有以致之，並非另有違反使用管
04 制之行為，自不影響原處分之合法性。又上訴人雖主張其已
05 將工廠遷移至桃園，並於101年9月21日將地上物拆除及土地
06 回復原狀工程發包給楊景川，由楊景川承攬整個廠區拆除及
07 回復原狀工程，土地並無任何使用狀態，上訴人並無違反區
08 域計畫法第15條第1項管制使用土地行為云云。惟按本院100
09 年度8月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨，縱如上訴人所
10 稱已經將系爭土地之移除回復原狀作業委託訴外人楊景川等
11 人辦理，但經比對勘查照片及空照圖，系爭土地現況如103
12 年10月7日會勘記錄記載，仍有違反區域計畫法第15條第1項
13 之情事，在上訴人未能舉證推翻其推定故意、過失責任之情
14 形，自難以其有委託行為，即免除其有違反非都市土地使用
15 管制之責任，上訴人主張原處分違反處罰法定原則及法律保
16 留原則云云，委無理由。上訴人既歷經被上訴人多次會勘、
17 處分，應知悉其有依區域計畫法第21條所定恢復原狀之義務
18 ，而所稱恢復原狀，非僅限於地上物拆除，尚應包括依法恢
19 復原編定為交通、農業使用目的，始符合非都市土地使用管
20 制。然上訴人猶無改善作為，經被上訴人於103年10月7日再
21 次複勘，仍認上訴人並無改善之情形，足認上訴人具有違章
22 之故意。從而被上訴人所為原處分，核無違誤。(五)上訴人復
23 主張其委任之承攬人楊景川既依被上訴人之來函，立即停止
24 尚未完成之恢復原狀工程，被上訴人復要求上訴人恢復農牧
25 用地，本件業已違反期待可能性原則云云；又三普公司之土
26 壤樣品檢驗報告，與土木技師公會之鑑定報告內容截然不同
27 ，比較兩者作成方式，土木技師公會出具之鑑定報告，無使
28 用專業鑑定方式鑑定，自無可採云云。查上訴人所述期待不
29 可能之事實，無非以被上訴人環保局102年7月1日函復本案
30 另有刑事案件偵辦中，不同意進行改善施作為據。惟查，被
31 上訴人所屬環保局已以102年10月25日函表示：「本案已於

行政調查及開挖鑑定時詳予拍照存證，該址填埋之廢棄物，請業管權責單位，依權理後續事宜。」等語；被上訴人則於102年11月19日函復：「為儘速恢復作農業使用，請臺端應依下列條件原則，於文到7日內檢送清理計畫，並經本府審查同意後，再行現場清理工作……」等語。其後，被上訴人復於102年12月11日、103年3月4日函知上訴人或受任人楊景川儘速恢復作原交通、農業使用；可知被上訴人已多次通知限期改正，表明無保全違規現場證據之必要，可於清理計畫確認後即進行改正，被上訴人係於103年10月7日會勘後，於同年11月10日為原處分，上訴人斯時並無受限於保全證據原因致無從改善之情事，核無違反行政法上之期待可能性原則。又上訴人爭執之土木技師公會102年9月3日鑑定報告，會勘時間係在處分1、處分2之間，與本件原處分無直接關連；另上訴人所提三普公司土石及土壤樣品檢驗參考報告之採樣時間則在原處分作成之後，且縱然屬實，被上訴人於103年10月7日會勘時，仍有現場未恢復農用跡象之情事，亦不得作為有利上訴人之證據。上訴人於本件仍指摘被上訴人於原處分之前所為前述諸多缺失，均係就前案相同之爭點再為主張。衡諸上訴人於本件未提出足以推翻原判斷之新訴訟資料，並不影響原處分之認定，上訴人於本件仍執前詞，均核無足採。(六)末查，上訴人雖主張被上訴人未給予陳述意見之機會，違反行政程序法第102條以下之規定云云。惟上訴人經查獲違反非都市土地使用管制規則及區域計畫法規定，經被上訴人以第1次處分裁處上訴人30萬元罰鍰，並限期30日內改正。上訴人遲未改善，歷經被上訴人於103年6、7、9月間密集為以第2次、第3次及第4次處分後，緊接於103年10月7日辦理會勘仍發現上訴人未改善完成，其歷時多年仍未完成改善之事證，已屬客觀上明白足以確認者；且上訴人於103年10月7日會勘時，上訴人之承攬人楊景川亦有到場陳述意見，核無違反行政程序法第102、103條規定，尚難影響原處分之效力，併予敘明等由，因將原決定及原處分均予維持，判

01 決駁回上訴人之訴。

02 六、上訴理由略謂：(一)原判決僅依被上訴人提出之103年10月7日
03 會勘之系爭土地部分照片，並片面摘錄證人證詞，即逕認上
04 訴人未依法將系爭土地恢復原狀，卻通篇未論究上訴人所提
05 出之土壤檢驗分析報告，即系爭土地之土壤無任何重金屬或
06 有害之化學成分，已符合農牧之用無疑；況102年6月8日後
07 ，系爭土地之現況已非上訴人所造成，而係繫於訴外人楊景
08 川之個人行為，甚至楊景川業經新北地院104年度易字第925
09 號判決確定其並無違反區域計畫法之行為，且其是否於系爭
10 土地上有違法採取土石之行為，亦經原審103年度訴字第110
11 3號判決認定該事實爭議極大，且事實不明無法認定，是系
12 爭土地是否存有被上訴人所稱「尚未回復原狀、有使用土地
13 之行為」，實有加以調查之必要。然原判決僅單憑被上訴人
14 提出之上開會勘照片與證人證詞而為不利上訴人之認定，不
15 僅全然忽略本院發回判決意旨，更未有隻字片語說明不採納
16 上訴人主張之理由，原判決顯有不備理由或理由矛盾之違法
17 。(二)系爭土地之重測後891、894及898地號等3筆土地，自始
18 係由三榮駕訓班使用，且該土地乃劉氏祭祀公業之子嗣所共
19 有，證人李志宏與徐余均已明確證稱，上開3筆土地並非會
20 勘範圍，且103年10月7日當日亦無就該等土地使用情形進行
21 會勘。原判決既已認識本件顯無理由或證據得認上開3筆土
22 地為原處分之範圍，亦無客觀證據證明該等土地有違反區域
23 計畫法之情形，或違規行為與上訴人何干，卻未撤銷原處分
24 ，自有理由不備及理由矛盾之當然違法。(三)103年10月7日會
25 勘當日，僅有楊景川到場就相關事項陳述意見，然其從未出
26 具委託書，何以認定楊景川係為上訴人陳述，更遑論會勘現
27 況記載之違規行為人僅楊景川一人而已，尚無足認定上訴人
28 確有參與行政程序或到場陳述意見，本件實違反行政程序法
29 第102條以下關於「應給予該處分相對人陳述意見之機會」
30 之規定，原判決不察，顯有理由不備及理由矛盾之違法。(四)
31 上訴人業已將系爭土地之重測後000○000地號土地上之地上

01 物拆除、清運完畢，證人李志宏竟證稱該等土地下有遭上訴
02 人挖掘掩埋廢棄物，現場並無恢復原狀跡象云云，實為誤解
03 ，且其既已明確證稱僅系爭土地之重測後000○000地號土地
04 下有埋藏廢棄物，何以原處分之範圍竟包含無廢棄物之系爭
05 土地之重測後000○000○000地號土地，原判決就此並未說
06 明，棄本院發回判決指示應查明原處分範圍於不顧，自屬理
07 由不備之違法。(五)被上訴人並未提出足證系爭土地之重測後
08 955～962地號土地現況有違反區域計畫法之任何證明，證人
09 李志宏與徐余2人就該等土地之違規情形所陳之違規態樣全
10 然不同，自難採憑作為證明上訴人確有於該等土地上有違反
11 區域計畫法之行為。原判決就此未予說明，無視原處分範圍
12 如何之爭點，顯有不備理由之違法。(六)上訴人自100年7月間
13 已將坐落於系爭土地之廠區遷移至桃園重新申請設廠，於系
14 爭土地上已停止任何使用行為，至遲於102年6月8日前已拆
15 除地上物或建築物完畢，亦委由楊景川為系爭土地回復農用
16 之工程，絕無任何違反區域計畫法之行為，被上訴人尚不得
17 因上訴人迄今未將系爭土地整平，並完成土地改良，即認上
18 訴人未回復原狀。蓋區域計畫法第15條第1項明文之回復原
19 狀，僅規定限於「地上物拆除回復原狀」而已，並不包括土
20 地如何改良回復原狀，縱令應將土地改良回復原狀，究應回
21 復至何程度，上開法規亦無具體明文，從而被上訴人所為之
22 解釋不無逾越法規授權範圍之疑義。原判決對此未加論究，
23 應有不備理由或理由矛盾之違法。且被上訴人迄今未就系爭
24 土地使用類別為交通用地之土地部分，敘明或證明何以現場
25 乾淨無障礙物之系爭土地，仍有違反交通使用，進而有何違
26 反區域計畫法之行為，原判決未察，顯有不備理由或理由矛
27 盾之違法。(七)系爭土地目前雜草叢生，未有任何地上物，上
28 訴人已拆除系爭土地之地上物及建築物回復原狀外，並業將
29 其恢復並符合為交通及農業目的使用。原處分逕謂無清除改
30 善跡象，已非事實。原判決率以系爭土地正於回復原狀之會
31 勘照片，認定系爭土地尚未回復原狀，亦未調查其上是否確

有違法使用之行為，更無視三普公司之土壤樣品檢驗報告，即有違誤。(八)本件原處分並非本院104年度判字第578號判決之訴訟標的，自不受前開判決既判力效力所及，原判決以該判決之既判力拘束本件訴訟標的之認定，即屬適用法規顯有錯誤。縱認行政訴訟應有爭點效理論之援用，然本院104年度判字第578號判決認定之事實範圍乃系爭土地迄至103年8月22日之狀況，而本件所涉事實範圍乃系爭土地自103年8月22日迄至103年10月7日之現況，是本件之事實認定即不受上開判決爭點效拘束無疑。原判決逕以該判決確定之事實拘束本件之事實認定，併有適用法規錯誤及違反論理法則之違法。(九)楊景川係從事承攬系爭土地恢復農牧用地之工程，並未有挖除地下天然土石及將之碎解之加工行為，自無違反區域計畫法非都市土地分區管制使用之規定。被上訴人竟以原處分謂上訴人違反區域計畫法第15條規定，未查上訴人早無任何行為責任。原判決對此未加論究，通篇未說明恢復原狀行為與使用行為之差異，顯有理由不備或理由矛盾之違法。(十)系爭土地恢復農用工程之承攬人楊景川，為遵守被上訴人環保局102年7月1日函所課予其不得於系爭土地進行改善施作並回復農業用地工程之義務，故而未能施作回復原狀工程，然被上訴人竟復要求上訴人回復農牧用地，已違反行政法上之期待可能性原則。原判決未察，顯屬理由不備或理由矛盾之違背法令。(十一)上訴人已將系爭土地之地上物拆除、清運完畢，即無任何違反區域計畫法之行為。而楊景川並非上訴人之使用人，其是否使用系爭土地，與上訴人無關，倘系爭土地確有違反區域計畫法之未農地農用行為，均僅為楊景川之個人行為，被上訴人顯係以楊景川之個人違法行為，進而認定上訴人未將系爭土地恢復原狀，則原處分違反行政罰法上行為人責任之原則甚明，原判決認定上訴人難辭其本人之推定過失責任，即有適用法規不當及違反論理法則之違法等語。

七、本院查：

(一) 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條規定：「（第1項）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。（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。……」區域計畫法施行細則第11條第1款、第2款規定：「非都市土地得劃定為下列各種使用區：一、特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。二、一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。」第13條第1項第5款、第11款規定：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第15條規定編定各種使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定，且除海域用地外，並應繪入地籍圖；……五、農牧用地：供農牧生產及其設施使用者。……十一、交通用地：供鐵路、公路、捷運系統、港埠、空運、氣象、郵政、電信等及其設施使用者。」又行為時管制規則第6條第1項前段規定：「（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）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。」準此，非都市土地一般農業區或特定農業區土地，經編定為農牧用地或交通用地者，應依其容許使用項目或許可使用之項目內容為土地之使用。又區域計畫法第21條所稱「恢復原狀」，指違反管制規則之使用者，

有將該土地回復至得作為原編定使用目的適合狀態之義務而言。此外，是否已「恢復原狀」應就命改善處分之內容為整體觀察，是義務人雖已為部分改善，然土地之狀況對於作為原編定目的之使用仍有不利之影響時，即不能認已完成改善。

(二) 次按區域計畫法第21條第2項規定，對於違反第15條第1項管制之土地使用者，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時，得按次處罰並限期恢復原狀，其立法意旨在對於連續違規使用且不依限改善者，施予連續性之罰鍰及必要恢復原狀之措施，以遏止違法使用之情形。依此，區域計畫法第21條第2項規定為處罰並限期改善，須以主管機關依該條第1項作成之「第1次處分」所認定行為人違反土地使用管制，應恢復原狀，及所命限期改善處分，均具「實質存續力」下，相對人因受該等規制效力所拘束，而有依限恢復原狀之作為義務；此時，如相對人有未依命於限期完成改善之事實，為達成土地使用管制之目的，乃有由主管機關再對相對人為罰鍰及命為必要恢復原狀措施之需要。

(三) 查上訴人因未經申請許可擅自於系爭重測前○○○○○○○地號全部土地及○○○○○○○地號部分土地（一般農業區交通用地）設置瀝青生產機具、鋪設柏油路面、鐵皮建物等，未依原交通計畫使用，另○○○○○○○（一般農業區農牧用地）、○○○○○○○（特定農業區農牧用地）土地有數個建築構造物、數個貨櫃屋、鐵皮圍籬、鐵皮屋頂等棚架、水泥構造圍牆、水泥構造物及柏油鋪面，作為堆置砂石、辦公室、停車場、放置物品使用，未依法作農業使用，其使用亦非農地用地容許使用範圍，違反非都市土地使用管制，經被上訴人以第1次處

分裁處上訴人30萬元罰鍰，並限期30日內改正。經被上訴人先後於103年6月5日、103年7月18日及103年8月22日派員至原三峽瀝青場址會勘、複勘，依所屬農業局及地政局意見，認上訴人顯無改善情形，違反區域計畫法第15條第1項規定，乃依同法第21條規定，分別以第2次處分、第3次處分及第4次處分，分別裁處上訴人30萬元罰鍰，並限期20日內改正在案。上訴人對於第2次處分、第3次處分及第4次處分部分不服，循序提起行政訴訟，原審以104年度訴字第142號判決駁回上訴人之訴，提起上訴，經本院104年度判字第578號判決駁回其上訴而確定。依上，作為被上訴人得依區域計畫法第21條第2項規定再對上訴人為處罰並限期改善前提之第1次處分、第2次處分、第3次處分及第4次處分，於被上訴人作成原處分時，仍具「實質存續力」。從而，原處分合法與否，依前開說明，當以103年9月10日第4次處分後上訴人已否完成改善為斷。

(四) 經查，被上訴人係以系爭土地上有數個建築構造物、數個貨櫃屋、鐵皮圍籬、鐵皮屋頂等棚架、水泥構造圍牆、水泥構造物及柏油鋪面，作為堆置砂石、辦公室、停車場、放置物品使用，認未依法作農業使用，而作成第1次處分。其後，被上訴人命改正後歷次勘驗所發現之土石方、碎磚塊、碎石塊、混凝土塊、碎瀝青塊、柏油鋪面、鐵皮圍籬等情形，於103年10月7日被上訴人會勘現場結果，為土地夾雜碎磚塊、碎石塊、混凝土塊、碎瀝青塊、堆置大量土石方，從事土石碎解加工，上訴人於第1次處分後雖拆除地上物，至103年10月7日被上訴人會勘現場時，仍未改善完成等情，為原審所確定之事實。原判決為上開事實認定，已說明其認定事實所據之證據，及其得心證之理由，並對於上訴人於原審中所提出之主張不採之理由，詳予說明（見原判決事實及理由五、（五）之說明）。又系爭重測前518-23、518-24地號全部土地及518-22、517、516、514地號部分土地為一般農業區交通用地，因上訴人設置

[illegible]

(五) 又本件經被上訴人於100年6月2日以第1次處分裁處上訴人30萬元罰鍰，並限期30日內改正後，上訴人於101年9月21日將地上物拆除及回復原狀工程，發包給訴外人楊景川承攬施作，訴外人楊景川雖因與上訴人間訂承攬契約，有對系爭土地為「改善」之義務，然其身分僅為上訴人之使用人，並不影響上訴人為該處分義務人之地位，是訴外人楊景川未依第1次處分改正意旨為改善之效果，直接由上訴人承擔。是以，以本件情形尚不能僅以上訴人已停止於系爭土地為使用，或已拆除地上物，或已委託第三人為回復工程，或系爭土地之土壤並無重金屬或有害之化學成份，即認上訴人已改善完成。上訴論旨關於是否已完成改善之

主張，尚難採取，上訴人指摘原判決此部分有不備理由，或理由矛盾之違法，難認為有理由。再者，被上訴人為明瞭上訴人是否已依第4處分完成改正，而於103年10月7日前往系爭土地現場進行之勘驗，為被上訴人認定事實證據方法之一種，依行政程序法第42條規定，於能通知當事人時，應通知當事人到場，其目的在讓與勘驗所欲證明事實有關之人能即時陳述意見，並協助勘驗之實施，上訴人既已於101年9月21日將系爭農地地上物拆除及回復原狀工程委託訴外人楊景川處理，被上訴人辦理該次勘驗時，已通知訴外人楊景川到場，即與行政程序法第42條規定之意旨無違。此外，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會，固為行政程序法第102條前段所規定，然行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，依同法第103條第5款規定例外得不給予陳述意見之機會。原判決以上訴人遲未改善之事實之調查，係被上訴人於103年6月、7月、9月間密集作成第2次處分、第3次處分及第4次處分後，緊接於103年10月7日經會勘後發現上訴人未改善完成，而承攬上訴人系爭農地地上物拆除及回復原狀工程之訴外人楊景川於103年10月7日會勘時，已到場陳述意見，認此一事實之存在屬客觀上明白足以確認者，尚無不合。上訴人自難執此指摘原處分違背行政程序法第102條規定，亦難以此認原判決有適法規違背法令情事。至於上訴人以系爭土地恢復農用工程之承攬人楊景川，為遵守被上訴人環保局102年7月1日函所課予其不得於系爭土地進行改善施作並回復農業用地工程之義務，主張被上訴人竟復要求上訴人回復農牧用地，已違反行政法上之期待可能性原則一節，已據原判決於理由五、（七）說明不採之理由，經核並無不合，上訴人再執上開於原審已主張而為原判決不採之理由，指摘原判決有違背法令情事，亦顯不足採。

01 八、綜上所述，原判決認原處分並無違誤，訴願決定予以維持，
02 亦無不合，而駁回上訴人在第一審之訴，核其認事用法，並
03 無違誤，且已論明其認定事實之依據及得心證之理由，對於
04 上訴人在原審主張如何不足採之論證取捨，亦詳為說明，其
05 所適用之法規與本件應適用之法規並無違背，與解釋、判例
06 亦無牴觸，並無所謂判決不適用法規或適用不當，或判決不
07 備理由之違背法令情事。上訴意旨，無非就屬原審法院依其
08 職權所為之證據取捨事項，或對原判決已指駁之理由，以其
09 歧異之法律見解，再事爭執，或持不足以影響判決結果之事
10 項，作為指摘原判決違背法令之依據，求予廢棄，難認為有
11 理由，應予駁回。

12 九、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項
13 、第98條第1項前段，判決如主文。

14 中 華 民 國 108 年 1 月 17 日

15 最高行政法院第一庭

16 審判長法官 侯 東 昇

17 法官 蕭 惠 芳

18 法官 蘇 嫻 娟

19 法官 高 愈 杰

20 法官 沈 應 南

21 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

22 中 華 民 國 108 年 1 月 17 日

23 書記官 張 鈺 帛