臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

110年3月3日辯論終結

原　　告　徐陳媛妹

　　劉香春

被　　告　苗栗縣政府

代　表　人　徐耀昌

訴訟代理人　譚心裴

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服內政部109年6月22日台內訴字第1090027764號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分及訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

本件原告劉香春受合法通知，無正當理由未於言詞辯論期日到場，核無民事訴訟法第386條各款所列情形，依行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第385條第1項前段之規定，由被告聲請而為一造辯論判決。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

㈠緣原告劉香春所有坐落苗栗縣○○鄉○○段○○○○○○○○○號土地，及原告徐陳媛妹所有坐落同段1271、1271-1、1271-2地號等共4筆土地位屬銅鑼都市計畫農業區土地（下合稱系爭土地），經查獲未經申請回填土石方及廢棄磚塊並施設建物經營小吃店等情事，涉及農地違規，被告查

得系爭土地係由原告徐陳媛妹簽立委任書委託訴外人曾義記回填土石方，就系爭土地上回填土石方及廢棄磚塊部分違規事實，僅原告徐陳媛妹為行為人，原告劉香春並非共同行為人；另1271地號土地上違規施設建物作小吃店營業使用部分違規事實，因該筆土地為原告徐陳媛妹所有，且經通知原告徐陳媛妹陳述意見未獲回覆，爰認定原告徐陳媛妹違反都市計畫法臺灣省施行細則第29條規定，依都市計畫法第79條規定，以108年2月23日府商都字第1080036636號函（下稱前處分）處原告徐陳媛妹6萬元罰鍰，並勒令停止使用、恢復原狀後報府核備。

㈡原告徐陳媛妹不服前處分，提起訴願，經內政部以108年6月26日台內訴字第1080120880號訴願決定（下稱前次訴願決定）駁回在案。嗣被告所屬環境保護局因民眾檢舉，於108年12月23日會同警察單位赴系爭土地發現現場堆置營建土石方，被告通知系爭土地所有權人即原告2人陳述意見後，認定原告2人為本次違規之共同行為人，續依都市計畫法第79條規定，以109年4月8日府商都字第1090065259號函（下稱原處分）共同裁處原告等15萬元罰鍰，並勒令停止使用、恢復原狀後報府核備。原告2人不服原處分，提起訴願經內政部109年6月22日台內訴字第1090027764號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭土地並未變更使用，填土的理由是65年經濟部開發銅○○○區○○○○○路而占用原告朝陽段1269、1269-1、1272地號暨1267-1、1268地號等5筆土地，自強路墊高約2公尺沒引道，85年後原告等年事已高無法攀爬

，故荒廢至今。106年10月鄰居介紹填土人曾義記，原告徐陳媛妹委託其向被告申請合法填土，月底接獲派出所電話才知是不法填土，當時即停止對方再填，並向被告所屬農業處提出陳情、訴願均無效，遭罰鍰6萬元。

2.108年12月23日原告要求曾義記將系爭土地施工，恢復農業處所要求之整地低於30公分，不知曾義記竟在衡量現場土方不足後，私下又再填土，原告徐陳媛妹之子知情後隨即電話向銅鑼分駐所報案阻止，並向被告承辦人說明事由卻仍收到15萬元之罰鍰。原告不服，已經報案阻止曾義記為何仍受罰款，提起訴願仍遭駁回。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

系爭土地位於銅鑼都市計畫內農業區，經民眾數次電話檢舉，有未經許可回填土石方及廢棄磚塊等情事，經被告所屬環境保護局108年12月23日至現場勘查，發現現場堆置營建土石方，移請被告所屬農業處核處，該處旋於109年1月14日以府農農字第1090009876號書函認定屬農地違規，被告續以109年1月21日府商都字第1090015140號函請土地所有權人即原告2人與行為人（曾義記）陳述意見，經原告2人委託徐志源持陳述意見書向被告陳述：「為利於從事農業使用，符合農業局規定，把填土降低30公分，故請人施工把土方整地，以利種植。施工人員為使方便，再把缺口填土，經發現向銅鑼分駐所報案，停止再倒土方。」，由此可知該填土行為係原告等2人所為，且本案前經農

業主管單位認定確屬農地違規，被告乃依都市計畫法第79條規定，以原處分裁處原告2人共15萬元罰鍰。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：被告以原告2人違反都市計畫法臺灣省施行細則第29條規定，依都市計畫法第79條第1項規定，裁處15萬元罰鍰，並勒令停止使用、恢復原狀後報被告核備，是否適法？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

緣原告劉香春及徐陳媛妹所有系爭土地位於銅鑼都市計畫農業區，經查獲未經申請回填土石方及廢棄磚塊並施設建物經營小吃店等情事，涉及農地違規（乙證2），被告查得系爭土地係由原告徐陳媛妹簽立委任書委託訴外人曾義記回填土石方，就系爭土地上回填土石方及廢棄磚塊部分違規事實，僅原告徐陳媛妹為行為人，原告劉香春並非共同行為人；另1271地號土地上違規施設建物作小吃店營業使用部分違規事實，因該筆土地為原告徐陳媛妹所有，且經通知其陳述意見未獲回覆，爰認定原告徐陳媛妹違反都市計畫法臺灣省施行細則第29條規定，依都市計畫法第79條規定，以前處分（乙證3）處原告徐陳媛妹6萬元罰鍰，並勒令停止使用、恢復原狀後報府核備。原告徐陳媛妹不服前處分，提起訴願，經內政部以前次訴願決定駁回在案。嗣被告所屬環境保護局因民眾檢舉，於108年12月23日會同警察單位赴系爭土地發現現場堆置營建土石方（甲證2），被告通知系爭土地所有權人即原告2人陳述意見後（乙證6），認定原告2人為本次違規之共同行為人，續依都

市計畫法第79條規定，以原處分裁處原告2人15萬元罰鍰，並勒令停止使用、恢復原狀後報府核備（甲證5）。原告2人不服，提起訴願經決定駁回（甲證6），以上事實有各項資料可查（甲證2、5、6、乙證2、3、6，本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡被告以原告2人經第2次查獲，仍未改善並有新增回填土石方之情事，依都市計畫法第79條第1項規定作成原處分，於法未合：

1.應適用的法令：

⑴都市計畫法第1條、第4條、第6條、第32條、第79條第1項、第85條。

⑵都市計畫法臺灣省施行細則第1條、第29條第1項。

⑶農業發展條例第69條。

⑷苗栗縣申請農地改良作業要點第3點、第5點第1項及第2項（附錄）。

2.按干涉行政上的義務人有「行為責任」及「狀態責任」兩類。所謂「行為責任」指因自身行為（包含作為與不作為）肇致危險者，負有排除危險的義務；而「狀態責任」則是以對物的狀態具有事實管領力者，得以負責的觀點，科予排除危險、回復安全的義務。至干涉行政上的責任人為何，則應依法律規定意旨認定。次依前開規定，可知都市計畫範圍內之農業區土地，依都市計畫法臺灣省施行細則第29條規定，應保持農業生產。對於經認定有礙維持農業生產之使用，主管機關得對違反都市計畫法臺灣省施行細則第29條規定之土地所有權人、使用人或管理人裁處罰鍰，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時，

得再按次處罰。

3.經查，系爭土地因民眾檢舉，前經被告所屬環境保護局於107年1月24日赴現場勘查，發現有整地傾倒回填營建土石方之情形（乙證7），經被告認定該等未經許可回填土石方及廢棄磚塊之情形屬農地違規使用，以107年2月9日府農農字第1070030999號函（乙證2）請被告所屬工商發展處都計科依權責核處。嗣被告於107年8月7日會同相關單位及土地所有權人等至該址會勘，並查證該等違規情形係由原告徐陳媛妹簽立委任書委託曾義記代辦回填土石方，又同段1271地號土地為原告徐陳媛妹所有，地上有違規施設建物作為小吃店營業情形，被告審認原告徐陳媛妹前違反都市計畫法臺灣省施行細則第29條規定，乃以前處分（乙證3）處原告徐陳媛妹6萬元罰鍰，並勒令停止使用及恢復原狀。原告徐陳媛妹不服，提起訴願，經內政部以前次訴願決定駁回在案，有被告107年2月9日府農農字第1070030999號函（乙證2）、被告所屬環境保護局107年2月2日環廢字第1070005313號函附107年1月24日稽查紀錄工作單（乙證7）及前處分（乙證3）在卷可稽。

4.復於108年12月23日，原告徐陳媛妹之子徐志源向苗栗縣警察局苗栗分局銅鑼分駐所報案，稱系爭土地遭不名人士傾倒土方（甲證2），警察單位乃於當日會同徐志源及被告所屬環境保護局至現場勘查，發現系爭土地有尚未恢復合法使用且新增堆置土石方等情形（乙證8）。被告發現上開違規事實，依法通知系爭土地所有權人即原告2人陳述意見，其等乃於109年2月12日共同提出書面（乙證6）表示：「為利於從事農業使用，符合農

業局（按應指被告所屬農業處）規定，把填土降低30公分，故請人員施工把土方整地，以利種植。施工人員為使方便，再把缺口填土，經發現向銅鑼分駐所報案，停止再倒土方」等語。核其意旨，應係指原告2人經前處分裁罰後，為改善系爭土地違規使用之情形，乃再次委請曾義記將系爭土地施工至符合農地使用管制之要求。此有苗栗縣警察局苗栗分局銅鑼分駐所受理案件登記表(甲證2）、被告所屬環境保護局108年12月27日環廢字第1080064004號函附108年12月23日稽查照片及紀錄工作表（乙證8）、被告109年1月14日府農農字第1090009876號書函（乙證5）及原告陳述意見書（乙證6）附卷可憑。

5.又查，證人曾義記於110年2月23日準備程序到庭證稱，其確實曾受徐志源僱用至系爭土地填土，第1次填土經被告查獲後，原告徐陳媛妹受前處分裁罰。徐志源第2次委託係請其施工降低系爭土地高度30公分，證人考量原有土方不足，乃在未告知徐志源之情況下，再次載運2台車之土方至系爭土地傾倒，徐志源及原告2人對於證人第2次之填土行為並不知情，此2次之填土行為均未經向被告申請等語（丁證4）。而徐志源於110年2月23日準備程序則陳述：原告徐陳媛妹第1次委託證人曾義記回填土石方時，證人表示會提出申請，經被告第1次查獲時始知悉申請未通過，原告徐陳媛妹在遭前處分裁罰後，徐志源再次委請證人曾義記施工係為降低30公分以符合被告所屬農業處告知之標準，但僅係請證人曾義記將原有之土方攤平，對於證人曾義記會再次回填土方並不知情（丁證4）等語。準此可知，原告2人對於曾義記

再次違規回填營建土石，並不知情，是被告主張依原告陳述意見書所載，原告2人係為利農業使用，僱請人員施工，為本次違規之共同行為人云云，即難以採據，蓋依常情判斷，該等違規傾倒營建土石方之行為倘確實為原告2人委託，則徐志源應不會自行報警制止。

6.綜上所查，系爭土地自原告徐陳媛妹違反土地使用管制規定遭被告以前處分裁罰後，曾義記再次回填土石方之違規行為，原告2人事先並不知情，則其等於發現曾義記之違規行為後，立即由原告徐陳媛妹之子徐志源報警制止，尚難謂其等系爭土地實際使用人未盡對系爭土地管理維護之責。準此，被告認定原告2人為本次違規之共同行為人，以原處分裁處原告2人15萬元罰鍰，並勒令停止使用及恢復原狀，其事實認定既有違誤，據此作成之原處分自於法未合，原告訴請撤銷，為有理由。

㈢綜上所述，原告等2人並非本件違規事實之行為人，原處分依都市計畫法第79條第1項規定裁處原告2人15萬元罰鍰，並勒令停止使用、恢復原狀後報府核備，尚非適法，訴願決定予以維持，亦有不當，均應予撤銷。另本件判決基礎已經明確，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，無一一論述的必要，一併說明。

六、結論：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　3　　月　　24　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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。
（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	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（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。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　3　　月　　26　　日

書記官　李　孟　純

本判決引用的相關條文：

【都市計畫法】

第1條

為改善居民生活環境，並促進市○鎮○鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。

第4條

本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。

第6條

直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。

第32條

（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。

（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。

第79條第1項

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。

第85條

本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。

【都市計畫法臺灣省施行細則】

第1條

本細則依都市計畫法(以下簡稱本法)第85條規定訂定之。

第29條第1項

農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公共設施。但第29條之1、第29條之2及第30條所規定者，不在此限。

【農業發展條例】

第69條

農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。

【苗栗縣申請農地改良作業要點】

第3點

申請農地改良應檢附下列書件各乙式3份向本府農業處提出申請

：

㈠農地改良申請書（附件二）。

㈡最近1個月內土地登記謄本及地籍圖謄本。但能申請網路電子謄本者，免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用分區證明。

㈢農地改良使用計畫書（敘明下列事項）：(附件6)

1.地段、地號、面積。

2.申請農地改良原因。

3.改良後生產計畫（擬種植作物種類、面積、產量）。

4.挖填方數量計算。

㈣農地現況照片。

㈤申請人（土地所有權人）身分證明文件影本。

㈥土地使用同意書。

㈦如屬農地重劃區經重劃點交後之土地改良，應檢附本府檢送之農地重劃區土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊。

㈧其他必要書件。

第5點

（第1項）農地改良以挖填平衡、土石方不得外運、不得超出鄰近農地之高度、且不得影響鄰近農業經營環境、農地利用、公共安全、住家安寧及灌排水系統設施。

（第2項）申請客土改良者，應檢附合法土方來源證明文件、土方為適合種植農作物之土壤切結書(附件三)。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼

（續上頁）

甲證1	○○○鄉○○段1270、1271地號土地地籍圖謄本	本院卷	P23-24
甲證2	苗栗縣警察局苗栗分局銅鑼分駐所受理案件登記表（108年12月23日）	本院卷	P25
甲證3	原告徐陳媛妹108年地價稅繳款書	本院卷	P27
甲證4	系爭土地現況照片6張	本院卷	P29-39
甲證5	原處分-被告109年4月8日府商都字第0000000000號函及所附繳款書	本院卷	P41-49
甲證6	訴願決定-內政部109年6月22日台內訴字第1090027764號函附同文號訴願決定	本院卷	P51-59
甲證7	原告2人107年6月28日陳情書	本院卷	P81-83
甲證8	原告劉香春108年地價稅繳款書	本院卷	P87
甲證9	原處分所附繳款書（原告劉香春部分）	本院卷	P89
甲證10	原告106年10月30日委任書（委任曾義記）	本院卷	P211

（續上頁）

乙證1	被告109年4月8日府商都字第0000000259號函	本院卷	P107-110
乙證2	被告107年2月9日府農農字第0000000999號函	本院卷	P111-112
乙證3	被告108年2月23日府商都字第1080036636號函	本院卷	P113-116
乙證4	苗栗縣政府環境保護局108年12月27日環廢字第1080064004號函附108年12月23日稽查紀錄工作單	本院卷	P117-119
乙證5	被告109年1月14日府農農字第1090009876號書函	本院卷	P121-122
乙證6	原告陳述意見書	本院卷	P123
乙證7	苗栗縣政府環境保護局107年2月2日環廢字第1070005313號函附107年1月24日稽查紀錄工作單（被告誤編乙證6）	本院卷	P147-154
乙證8	苗栗縣政府環境保護局108年12月27日環廢字第108006 4004號函附108年12月23日稽查紀錄工作單（被告誤編乙證7）	本院卷	P155-159

（續上頁）

丁證1	109年10月20日準備程序筆錄	本院卷	P167-173
丁證2	109年11月25日準備程序筆錄	本院卷	P197-208
丁證3	109年12月29日準備程序筆錄	本院卷	P219-220
丁證4	110年2月23日準備程序筆錄	本院卷	P241-256
丁證5	被告訴願答辯書	訴願卷	P23-26
丁證6	原告訴願書	訴願卷	P37
丁證7	○○○鄉○○段○○○○○○○○號土地登記謄本	訴願卷	P58
丁證8	內政部109年6月22日台內訴字第1090027764號訴願決定書	訴願卷	P60-63