

臺灣高雄地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第22號

110年3月23日辯論終結

原告 銓興環保實業有限公司

代表人 楊欽富

訴訟代理人 林宗儀律師

被告 高雄市政府都市發展局

代表人 楊欽富

訴訟代理人 王存偉

李柏緯

蕭伊庭

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服高雄市政府中華民國108年12月25日高市府法訴字第10831053100號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件原告起訴後，被告代表人已於民國（下同）109年9月11日變更為楊欽富，業據其具狀聲明承受訴訟，於法核無不合，應予准許。

二、事實概要：高雄市○○區○○○段○○○ ○○○○ ○號等9筆土地（地○○○區○○路34之10號，下稱系爭土地）之使用分區為都市計畫農業區，被告於民國（下同）107年10月16日派員稽查，發現原告於系爭土地堆置廢鐵，違反都市計畫法高雄市施行細則第18條附表一規定，爰依都市計畫法第79條第1項前段規定，以107年12月18日高市都發開字第10734686500號函（下稱107年12月18日函），裁處原告新臺幣（下同）12萬元罰鍰，並勒令停止使用。嗣被告於108年4月25日派員複查發現原告並未改善，乃以108年5月1日高市都發開字第10831564900號函（下稱108年5月1日函），裁處原告30萬元罰鍰，並於同函告知訂於同年月10日執行停

止供水供電。被告於108年5月21日再派員複查發現原告仍未改善，乃以108年5月22日高市都發字第10831819801號函（下稱108年5月22日函），請原告於文到30日內（108年5月24日送達，同年6月23日到期）自行清除廢鐵、遷移相關機具及設施（備），逾期依法辦理，被告之後續以108年6月14日高市都發開字第10832239800號函（下稱108年6月14日函），通知原告應於同年月23日前將系爭土地上廢鐵清除，並拆除鐵皮圍籬柵欄及辦公室等設施，逾期不履行者，被告將擇期強制執行，其所生費用由原告負擔，再以108年6月20日高市都發開字第10832311400號函（下稱108年6月20日函），通知原告應於同年月23日前將系爭土地廢鐵予以清除，並拆除鐵皮圍籬柵欄及辦公室等設施，逾期不履行者，被告於同年月24日上午9時執行強制拆除作業。被告於108年6月24日至現場執行強制拆除時，因原告仍未清除廢鐵及拆除相關設施，乃會同高雄市政府工務局違章建築處理大隊（下稱違建處理大隊）執行強制拆除，其拆除費用由原告負擔，而拆除費用經違建處理大隊以108年7月16日高市工違隊拆字第10870392400號函送費用明細表為17萬5,978元，被告乃以108年8月2日高市都發開字第10832709400號函（下稱原處分），命原告繳納強制拆除費用17萬5,978元。原告不服原處分提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件訴訟。

三、原告主張：

- (一)被告作成之108年5月1日函文，僅於主旨欄載明「處30萬元罰鍰」，至於「停止供水供電」部分，則係以說明代替主旨之方式，記載於說明欄，因此停止供水供電之處分，違反行政程序法第96條第1項規定，有行政處分不明確，重大明顯的瑕疵，應屬無效。
- (二)被告作成之108年5月22日函文，其主旨所述內容及未以說明欄敘明事實、理由及法令依據等之記載方式，已違反行政程序法第96條第1項規定，且同函亦無救濟期間之記載，亦

違反行政程序法第98條規定。此外，被告未考量市民生計需要，未給予陳述意見之機會，是此行政處分存有重大明顯的瑕疵而無效，被告不得執行強制拆除程序。

(三)被告作成108年6月14日之函文，於主旨欄記載：「貴公司應於108年6月23日前將位於本市○○區○○○段○○○號等9筆土地（內坑路34之10號）上廢鐵清除，並拆除鐵皮圍籬柵欄及辦公室等設施，逾期仍不履行者，本局將擇期強制執行，其所生費用由貴公司負擔。」等語，此與108年年5月22日之函文，二者性質為何？又該函文未告知救濟期間等，顯違反行政程序法第98條規定。是此行政處分存有重大明顯的瑕疵而無效，被告不得執行強制拆除程序。

(四)被告作成108年6月20日函文部分，其主旨記載：「貴公司應於108年6月23日前將位於本市○○區○○○段○○○號等9筆土地（內坑路34之10號）廢鐵予以清除，並拆除鐵皮圍籬柵欄及辦公室等設施，逾期不履行者，本局於108年6月24日上午9時執行強制拆除作業，請查照。」等語，然原告於108年6月23日前已自行清除廢鐵等，並非「仍不履行」者，然被告竟於108年6月24日上午9時執行強制拆除作業，顯有違比例原則。

(五)被告於108年6月24日執行拆除程序前，並未依108年6月20日函之記載，事先至現場勘查原告有無不履行情形，即逕予執行拆除作業，則於拆除作業係由原告自行拆除之情況下，以原處分命原告負擔應由高雄市政府工務局（下稱工務局）拆除而未拆除之執行費用，顯不合理。

(六)被告於108年5月10日執行停止供水、供電程序、並於108年6月24日執行強制拆除部分，將造成原告難於回復之損害，被告應於原告就108年5月22日函文之行政救濟程序終結前，先予停止執行，然被告未先停止執行，逕予執行停止供水供電、強制拆除，顯於法有違。

(七)退步言之，被告108年6月24日執行強制拆除部分，有被告認定事實、適用法律顯有不當之情形，且有違誠信原則及比

01 例原則：

- 02 1.被告通知將強制拆除到實際強制拆除，給予緩衝期間不足，
03 原告尚有機械器具及員工生計要處理，實無法令原告信服。
04 2.況於108年6月24日執行強制拆除時，被告雖有委託違建處
05 理大隊至現場執行強制拆除，然原告於108年6月23日前已
06 自行清除廢鐵，故實際上是被告自行拆除的，完全未動用到
07 違建處理大隊，拆除費用不應由被告負擔。又系爭土地內只
08 有圍牆，為何卻動用10台怪手？是強制拆除費用達17萬餘元
09 實屬過高，且由原告負擔該費用該於法無據。
10 3.又被告未曾對原告有宣導、規勸、輔導等行政行為，逕分別
11 以107年12月18日函文及108年5月1日函文裁罰原告12萬
12 元、30萬元，並執行斷水斷電及強制拆除之處分，確實有違
13 比例原則。

14 (八)綜上，原處分實有多處違誤並嚴重損害原告權利之違法等語
15 ，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

16 四、被告則以：

17 (一)訴願法第93條規定所稱「難於回復之損害」，係指其損害不
18 能回復原狀，或不能以金錢賠償等情而言。本案執行停止供
19 水供電所造成之營業額損失得用金錢補償，非屬難以回復之
20 損害，且原告聲請停止原處分之執行，亦經高雄高等行政法
21 院以108年7月5日108年度停字第14號裁定聲請駁回。又
22 釋字第423號解釋認為，行政機關行使公權力，就特定具體
23 之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬
24 行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不
25 得聲明不服之文字而有異。故行政處分不以須有行政處分字
26 眼的文書之形式，才稱為行政處分，凡是只要文書上，有足
27 以表示處分之意思者，不因其採何種用語、名稱或記載形式
28 ，即屬行政處分書。是以原告主張「108年6月24日強制拆
29 除之處分明顯有執行上的瑕疵」、「108年5月1日函文未
30 於主旨欄載明停止供水供電之處分，除違反行政行為明確性
31 原則，顯非具有合法性外，尚造成聲請人難於回復之損害」

云云，均於法不合，不足採信。

(二)被告於107年10月16日查獲原告於系爭土地上違規堆置廢鐵事實（同時已有處理機械器具），乃以107年12月18日函裁處原告12萬元罰鍰並勒令停止使用，且已告知都市計畫法第79條規定，停止供水、供電、封閉極強至拆除等行政措施起，至被告於108年6月24日執行強制拆除為止，期間歷經6個月，原告均未依被告命令停止使用，持續違規堆置廢鐵及現場作業，且自被告以108年5月22日函（5月24日送達）請原告於文到30日內自行清除廢鐵、遷移相關機具及設施（備）；復以108年6月14日函（6月18日送達）再次通知原告要自行清除廢鐵，拆除鐵皮圍籬柵欄及辦公室等設施，逾期仍不履行將強制執行、所生費用約70萬元由原告負擔；又以108年6月20日函（6月20日送達）通知原告拆除時間為108年6月24日，已再給予原告1個月期限，故被告依法強制拆除並無違誤，故原告陳述處理機械器具之時間及緩衝期限明顯不足一節，實不可採。

(三)原告雖主張「況且拆除作業也是原告自行處理拆除的，完全沒動用到違建處理大隊，為何要原告負擔這筆費用…」，然鑒於系爭土地持續違規，且違規使用人更迭頻繁，即使經被告於108年5月1日執行停止供水供電，原告仍未停止違規行為，高雄市政府為執行農地合法使用及展現市府公權力，由被告主政辦理強制拆除作業，並由違建處理大隊、警察局及大寮區公所提供行政及專業協助。於108年6月24日依法執行強制拆除時，由違建大隊合約廠商出動作業機具及人力到場施作，此有現場執行照片可稽，而原告本可依被告限定期限內履行自行清除廢鐵及拆除圍籬等義務，而未履行，亦未於108年6月24日前向被告陳述將自行拆除，被告無法預料原告有自行拆除之意願，為立即遏止違規行為仍必須備妥相關機具及人力，且拆除當日上午原告仍阻止被告強制執行拆除，直至近中午原告才開始自行拆除，經考量拆除作業時效，違建處理大隊合約廠商執行拆除至當日工作時間結束，

(期間原告亦同時自行拆除)，原告主張完全沒有動用到違建處理大隊一節，並不可採。續經違建處理大隊以108年7月16日高市工違隊拆字第10870392400號提供拆除經費明細表及108年9月20日高市工務隊字第10837578900號函向被告說明拆除費用係依合約廠商契約單價計算而得，即以出動機具車次及人次按日計算（出勤即需計費），爰被告依都市計畫法第79條規定，以原處分命原告負擔強制執行費用計17萬5,978元，並無違法或不當之處，應予維持，原告所訴，核不可採。

(四)原告再主張「被告未曾先前接獲行政機關宣導、規勸或輔○○○○區○○路使用者提出上開資源回收貯存場之申請等情…」一節，此與系爭土地本案違反規定之事實係分屬二事。

(五)綜上，本件原告之訴為無理由等語，資為抗辯，並答辯聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

(一)按都市計畫法第79條第1項規定：「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條規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉席政院備案；在省內由內政部訂定，送請行政院備案」；都市計畫法高雄市施行細則第18條規定：「本市都市計畫範圍內劃定下列使用分區，分別管制其使用；其使用管制項目及內容如附表一。但其他法律、法規命令、自治條例或都市計畫書另有規定者，從其規定：…11；農業區。」附表一：高雄市都市計畫土地使用分區管制項目一覽表（節

錄)：… 11、農業區：「管制事項」農業區之土地及建築物，除右列規定外，不得為其他使用：1、農業生產。2、農舍。3、農業產銷必要設施。4、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施。5、農村再生相關公共設施。6、公用事業設施… 7、土石方資源堆置處理場、廢棄物資源回收貯存場。1. 經目的事業主管機關徵詢農業主管機關意見後，並審查核准，且廢棄物資源回收貯存場使用土地總面積在0.3公頃以下，土石方資源堆置處理場使用土地總面積在1公頃以下。… 2.建築物高度不得超過3層樓或10.5公尺，建蔽率不得超過百分之10。…。」，合先敘明。

(二)經查，原告於使用分區為都市計畫農業區之系爭土地上堆置廢鐵，未作農業使用，經被告於107年10月16日派員稽查後，迭經被告以原告違反都市計畫法高雄市施行細則第18條附表一規定為由，依都市計畫法第79條第1項前段規定，以107年12月18日函裁處12萬元罰鍰，並勒令停止使用。嗣於108年4月25日被告派員複查發現原告並未改善，再以108年5月1日函裁處原告30萬元罰鍰，並於同年月10日停止供水供電。被告於108年5月21日派員複查發現原告仍未改善，乃以108年5月22日函，請原告於文到30日內(108年5月24日送達，同年6月23日到期)自行清除廢鐵、遷移相關機具及設施(備)，逾期依法辦理。被告續於同年6月14日、6月20日分別函請原告應於同年月23日前清除廢鐵，並拆除鐵皮圍籬柵欄及辦公室等設施，逾期不履行者，被告將108年6月24日予以強制執行，所生費用由原告負擔。被告於108年6月24日至現場執行強制拆除時，因原告仍未清除廢鐵及拆除相關設施，乃會同違建處理大隊執行強制拆除，而拆除費用經違建處理大隊計算結果，以108年7月16日高市工違隊拆字第10870392400號函送費用明細表為17萬5,978元，被告乃依行政執行法第27條、都市計畫法第79條第1項等規定，以原處分命原告繳納強制拆除費用17萬5,978元等情，有被告提出之前揭歷次函文(見本院卷第87-89頁、第91

01 -92 頁、第 95 頁、第 97-98 頁、第 101 頁；第 81-82 頁）、
02 高雄市都市計畫地理資訊系統、稽查紀錄表、存證照片及、
03 送達證書及違建大隊 108 年 7 月 16 日高市工違隊拆字第 1087
04 0392400 號函附費用明細表影本等資料附卷可稽，經核無誤
05 ，堪信屬實。是以原告既未遵期自動履行拆除作業，而由被
06 告依行政執行法第 27 條、都市計畫法第 79 條第 1 項後段等規
07 定，命原告負擔繳付被告委託違建大隊拆除系爭地上廢鐵、
08 設施及作業器械等費用 17 萬 5,978 元，於法核無不合。

09 (二)原告雖以前詞主張拆除作業顯有瑕疵，自通知拆除，到實際
10 執行拆除作業，給予緩衝時間明顯不足，其尚有機械器具及
11 員工生計須處理，被告逕行拆除，令人無法信服，且拆除費
12 用過巨，亦違反比例原則云云。惟查：

13 1.原告違規使用系爭土地，於 107 年 10 月 16 日經被告查獲後，
14 被告即以 107 年 12 月 18 日函、108 年 5 月 1 日函分別裁處原
15 告 12 萬元、30 萬元罰鍰，並於 108 年 5 月 1 日執行斷水斷電
16 後，原告仍繼續作違規使用，顯見罰鍰及斷水斷電無法阻止
17 原告之違規行為，被告因而依據行政執行法第 27 條、都市計
18 畫法第 79 條第 1 項規定，以 108 年 5 月 22 日函，裁處原告應
19 於文到 30 日內（108 年 5 月 24 日送達，同年 6 月 23 日到期）
20 自行清除廢鐵、遷移相關機具及設施（備）等，並於 108 年
21 6 月 24 日至現場強制執行，於法有據，且使用之手段與達成
22 之拆除目的係屬相當，符合比例原則。

23 2.又查，108 年 5 月 22 日函文通知原告文到 30 日內（108 年 6 月
24 23 日），自行拆除廢鐵、遷移相關機具及設施設備，該書面
25 通知已於 108 年 5 月 24 日送達，此有送達證書影本附卷可憑，
26 故原告自收受書面通知起，即負有於 30 日內自行拆除完畢及
27 遷移相關機具設備之行為義務，並應積極處理相關事宜。被
28 告於 108 年 6 月 14 日、6 月 20 日再另以書面限期原告應於 108 年
29 6 月 23 日前履行完畢（廢鐵清除、拆除鐵皮圍籬柵欄及辦公室
30 ），逾期不履行，將於 108 年 6 月 24 日予以強制執行，並告知
31 其拆除作業所須費用預估約為 70 萬元，所生費用將由其負擔

等，已給予原告一個月之自動履行期間，亦屬合理。故被告於108年6月24日之強制執行程序並無法律上之瑕疵。原告主張未給予足夠之緩衝時間，並非屬實，不足採信。又「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額」，行政執行法第29條定有明文。被告委託拆除大隊於108年6月24日執行強制拆除作業，嗣後依前開規定及都市計畫法第79條第1項規定，以原處分對應負履行義務之原告求償代為強制拆除之費用，於法自屬有據。

3.原告於110年6月24日上午起初未自行拆除違規範圍，並有阻止拆除作業進行之情事，直至108年6月24日上午被告執行拆除迄近中午時，原告始願自力拆除，惟仍由拆除大隊雇用之人員使用租借之大型機具進行大範圍之拆除工作，此有本院勘驗現場拆除作業之採證光碟結果，確認被告確有雇工機具在現場清除，但未完全清除完畢之言詞辯論筆錄一份在卷可查（本院卷第217頁）。本院審酌被告雖預估當日拆除費用70萬元，但當日共派出3.5噸小貨車計3車次、200型挖土機計4車次、300型挖土機計6車次、45噸吊（秤）車（含司機及配件套）計1車次、15噸吊車計1車次、挖土機搬運費計10車次、技術工計6人次等執行拆除作業，總計費用17萬5,978元，此有存證照片及拆除大隊僱用車種及技術工費用明細表附卷可參，從而被告以一日之出勤行情計算拆除人員工資與機具、車輛之承租費用，綜合計算拆除費用，亦符合現場執行情況及一般市場行情。原告主張其已自動履行拆除義務，無強制執行必要一節，與勘驗結果不符，其另主張拆除費用過巨云云，亦非屬實，均不足採信。

(四)原告另主張108年5月1日函文關於斷水斷電之部分屬行政處分不明確，有重大明顯的瑕疵，應無效云云。惟查，以書面作成之行政處分，除有行政程序法第111條第1款至第6款

之無效情形外，有關主旨、事實、理由及其法令依據之記載，尚無一定形式之要求，倘依其書面之記載，已得認定其規制對象及法律效果，縱未表明為行政處分之意旨，或列於主旨項內，亦難以處分未記載於主旨項目內，即認其處分有重大明顯之瑕疵。況本件原處分並非課以原告償還被告執行108年5月1日函所處斷水斷電程序所生之費用，故原告上開主張，並無理由，不足採信。

(五)原告雖主張108年5月22日函文、108年6月14日函文未告知原告救濟期間，違反行政程序法第96條第1項規定、第98條規定，且未給予原告陳述意見之機會，存有重大明顯之瑕疵而無效，被告不得執行強制拆除云云。惟查，108年5月22日、108年6月14日函文均已敘明原告違規事實、裁處理由及法令依據，符合96條第1項第1至5款之規定。被告雖未於該等函文記載救濟方法及期間，僅生同法第98條第3項所規定「處分機關未告知救濟期間或告知錯誤未為更正，致相對人或利害關係人遲誤者，如自處分書送達後一年內聲明不服時，視為於法定期間內所為。」之法律效果，非屬行政處分有重大瑕疵之情形，自不生無效之結果。至於被告未予陳述意見機會一節，因原告違規情節明確，且原告因此違規情節已受二次罰鍰處分及斷水斷電之執行，核屬行政程序法第103條第5款「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：．．．五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。．．．」之情形，故被告依法得不予原告陳述意見機會。原告上開主張，均於法不合，不足採信。

(六)原告另主張108年5月22日函應停止執行，否則將受難以回復之損害，故被告無於108年6月24日強制執行拆除作業之必要，原告自亦無負擔拆除費用之義務云云。惟查，原告聲請108年5月22日函應予停止執行一案，業經高雄高等行政法院以108年度停字第14號裁定駁回確定在案，業據被告陳述在卷，並有裁定書一份在卷可稽，原告於本件續以前詞主張無強制執行必要云云，並非可採。

01 (七)綜上所述，原告於108年5月22日函文所定期限前自動履行
02 拆除作業，而由被告依行政執行法第27條、都市計畫法第79
03 條第1項後段等規定，執行拆除作業，併依行政執行法第29
04 條、都市計畫法第79條第1項規定，命原告負擔繳付被告委
05 託違建大隊拆除系爭地上廢鐵、設施及作業器械等費用17萬
06 5,978元，並未違反比例原則且於法核無不合，訴願決定遞
07 予維持，亦無不當，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。
08 六、本件事證已臻明確，二造其餘攻擊防禦方法之提出，與判決
09 結果不生影響，爰不予一一論駁，併予敘明。

10 據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1
11 項前段，判決如主文。

12 中 華 民 國 110 年 4 月 20 日
13 行政訴訟庭 法官 吳文婷

14 上為正本係照原本作成。

15 如不服本判決，應於判決送達後20日內，向本院提出上訴狀並表
16 明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容或依訴訟資料可
17 認為原判決有違背法令之具體事實），其未載明上訴理由者，應
18 於提出上訴後20日內向本院補提理由書（上訴狀及上訴理由書均
19 須按他造人數附繕本，如未按期補提上訴理由書，則逕予駁回上
20 訴），並應繳納上訴裁判費新臺幣3,000元。

21 中 華 民 國 110 年 4 月 20 日
22 書記官 洪嘉慧