

臺灣高雄地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第62號

原告 銓興環保實業有限公司
代表人 黃世鐸
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9月4日高市府法訴字第10830751100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、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）係屬都市計畫農業區，原告於系爭土地堆置廢鐵，違反都市土地使用分區管制項目規定，前經被告機關以民國107年12月18日高市都發開字第10734686500號函，裁處原告新臺幣（下同）12萬元罰鍰，並勒令停止使用在案。嗣被告機關派員於108年4月25日複查，發現原告違規行為猶未改善，經被告機關審酌調查事實及證據後，核認原告違反都市計畫法高雄市施行細則（下稱高雄市施行細則）第18條附表一有關農業區使用分區管制項目規定之事實明確，爰依都市計畫法第79條第1項後段規定按次處罰，裁處原告30萬元罰鍰，並訂於108年5月10日執行停止供水供電。原告不服，提起訴願，經遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

（一）系爭處分所持之事實，原告所使用之土地係屬農業區土地，然土地所有權人即洪秀馨、前手即森岳公司、鴻宇五金

01 企業有限公司（下稱鴻宇公司）無不為「廢棄物資源回收
02 貯存場」努力。原告等人無法理解為何有「都市計畫法高
03 雄市施行細則第18條附表7項次農業區內「廢棄物資源回
04 收貯存場」規定，但無相關配套法令可供申請及審核，空
05 有其表。因此，原告等人認為整個「廢棄物資源回收貯存
06 場」過程是政府的法令問題，讓經營業者即原告縱然想申
07 請合法經營都很難，反而處處碰壁。事實上，原告所處之
08 土地確實為農業區土地，在於相關農業區土地沒農用，有
09 其歷史背景存在，原告真的不是故意去違法使用農地，而
10 原告也符合所謂的低汙染行業，而且也一直在申請合法使
11 用中，盼政府給予時間讓聲請人生存。原告前認高雄市都
12 市計畫法土地使用分區管制項目一覽表所示農業區項次7
13 、項目內容「土石方資源堆置處理場、廢棄物資源回收貯
14 存場」及備註「1.經農業主管機關同意並經目的事業核准
15 ，且面積在0.3公頃以下；2.建築物高度不得超過3層樓或
16 10.5公尺。」等情況，從107年12月18日裁罰12萬元時起
17 ，被告不曾有宣導、規勸、輔○○區○○路段使用者等
18 ，則被告捨棄任何宣導、規勸、輔導等行政行為，而直接
19 裁罰原告30萬元罰鍰，確實違比例原則。

20 （二）原告於行政訴訟中知悉「目的事業主管機關」係環保局後
21 ，於107年6月12日以「森岳公司」名義向環保局提出「廢
22 棄物資源回收貯存場」之申請，因環保局承辦人員告知，
23 根本無相關配套法令可供申請及審核，環保局縱使受理申
24 請，仍無法審核給予「廢棄物資源回收貯存場」，並告知
25 改以環保局可供審核業務範圍（如「都市計畫農業區土地
26 容許使用廢物品及容器資源回收機構設施」）內提出申請
27 ，森岳公司聽從意見，環保局於107年6月25日函文檢還退
28 件森岳公司之申請，為求合法使用本案土地，於107年8月
29 13日改以康承公司向環保局申請「都市計畫農業區土地容
30 許使用廢物品及容器資源回收機構設施」之申請。準此，
31 被告前對於法令解釋疑義，致使無從「目的主管機關」為

申請在先，後因無配套法令加以審核在後，則被告同以都市計畫法作為處罰原告之法令依據，前後論述確實有議及裁量濫用之虞。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯：

(一) 查原告於系爭土地堆置廢鐵，前經被告107年12月18日高市都發開字第10734686500號函裁處原告12萬元罰鍰並勒令停止使用在案，然被告於108年4月25日稽查紀錄表及照片顯示，原告仍於系爭土地堆置廢鐵，案經被告審酌調查事實及證據，核認原告違反土地使用分區管制規定之事實，且原告顯未依被告107年12月18日停止使用之命令，自得按次處罰，故被告依都市計畫法第79條第1項後段及行政罰法第18條第1項規定，以108年5月1日高市都發開字第10831564900號函裁處原告30萬元罰鍰，經核於法並無不合。

(二) 審酌行為人違反行政法上義務行為所生影響，系爭土地上堆置廢鐵多年並未改善，使用土地總面積高達4502.66平方公尺，致民眾自104年起持續檢舉案地堆置廢鐵造成空氣汙染、鐵鏽粉塵、噪音及水汙染等情事，又高雄市政府環保局亦多次稽查案地汙染狀況，並請原告加強灑水及場地管理足見系爭土地違規使用產生影響甚鉅。被告108年4月25日稽查發現系爭土地仍堆置廢鐵未改善，顯見原告未依被告107年12月18日停止使用之命令，其違反停止使用之義務應受責難程度較第一次違規高，又考量系爭土地雖持續堆置廢鐵，惟因使用人數次更換，致被告前以104年12月2日、105年6月4日、105年12月22日、106年8月30日、107年1月22日、107年5月17日、107年6月26日、107年12月18日、108年7月10日函處訴外人鴻宇五金企業有限公司、森暉興業有限公司、森岳有限公司及原告各6萬至30萬元罰鍰並勒令停止使用，緣被告考量以最高罰鍰遏止行為人違規使用。綜上，被告遂依據都市計畫法第79條第1項及行政罰法第18條第1項規定，加重罰鍰以達排除違法使

01 用之行政目的，以108年5月1日高市都發開字第108315649
02 00號函裁處30萬元罰鍰及訂於108年5月10日執行停止供水
03 供電，於法並無違誤。

04 (三)另原告主張1.原告目前已在申請環保許可文，其申請法條
05 之適用及後續合法化之歷程……2.原告認為整個廢棄物資
06 源回收儲存場過程是政府法令問題……政府已著手處理農
07 地工廠問題，盼政府給予時間讓原告生存。3.被告未曾先
08 前接獲行政機關宣導、規勸或輔○○○區○○路使用者提
09 出上開資源回收貯存場之申請等情……一節，查原告並未
10 於系爭土地上取得工廠及臨時工廠登記，其堆置廢鐵行為
11 應無工廠管理輔導法之適用。且原告亦尚未於系爭土地上
12 取得目的事業主管機關核准設置，此與系爭土地本案違反
13 規定之事實係分屬二事。並聲明：請求駁回原告之訴。

14 四、原告主張原告所使用之系爭土地係屬農業區土地，但原告及
15 原告之前手已積極依都市計畫法高雄市施行細則第18條附表
16 7項次農業區內「廢棄物資源回收貯存場」規定申請合法經
17 營，只是處處碰壁，而被告直接裁罰30萬元，顯違反比例原
18 則等語。被告則辯稱本件前經被告於107年12月18日裁處12
19 萬元並勒令停止使用在案，然被告於108年4月25日稽查紀錄
20 表及照片顯示，原告仍於系爭土地堆置廢鐵，被告本件裁處
21 30萬元依法並無不合，另原告並未於系爭土地取得工廠及臨
22 時工廠登記，即尚未於系爭土地取得目的事業主管機關核准
23 設置，其堆置廢鐵行為，即違反規定等語。是本件之爭點在
24 於（一）原告是否於系爭土地堆置廢鐵，並未依法作農業使
25 用？（二）被告本件裁處是否違反比例原則？

26 五、原告是否於系爭土地堆置廢鐵，並未依法作農業使用？

27 按(1)都市計畫法A.第79條第1項：「都市計畫範圍內土地或
28 建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本
29 法或內政部、直轄市、縣(市)(局)政府依本法所發布之命令
30 者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築
31 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

01 罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、
02 改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、
03 供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用
04 由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」B.第85
05 條：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政
06 部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。
07 」(2)高市施行細則A.第1條：「為促進本市土地合理使用及
08 均衡區域發展，並依都市計畫法(以下簡稱本法)第85條規定
09 訂定本細則。」B.第18條第11款：「本市都市計畫範圍內劃
10 定下列使用分區，分別管制其使用；其使用管制項目及內容
11 如附表一。但其他法律、法規命令、自治條例或都市計畫書
12 另有規定者，從其規定：……十一、農業區。」附表一：高
13 雄市都市計畫土地使用分區管制項目一覽表(節錄)：……十
14 一、農業區：「管制事項」：農業區之土地及建築物，除右
15 列規定外，不得為其他使用：「項次／項目內容」：一、農
16 業生產。二、農舍。三、農業產銷必要設施。四、休閒農業
17 設施、自然保育設施、綠能設施。五、農村再生相關公共設
18 施。六、公用事業設施……七、土石方資源堆置處理場、廢
19 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
20 機關意見後，並審查核准，且廢棄物資源回收貯存場使用土
21 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
22 總面積在1公頃以下。……2.建築物高度不得超過3層樓或10
23 .5公尺，建蔽率不得超過百分之10。……」。經查：(1)
24 查系爭土地係屬都市計畫農業區，其總面積為4502.66平方
25 公尺，原告尚未取得廢棄物資源回收貯存場設立許可，即於
26 系爭土地上堆置廢鐵等情，有土地使用分區證明書、多目標
27 地籍圖、系爭土地登記資料、稽查紀錄表、現場照片附卷可
28 徵，且為原告到庭所不爭。原告並未依法作農業使用，有違
29 反高市施行細則第18條所定土地使用分區管制規定之事實，
30 應堪認定。(2)原告雖主張：被告前對於法令解釋疑義，致
31 使原告無從向「目的事業主管機關」為申請廢棄物資源回收

01 貯存場設立許可，後因無配套法令加以審核，則被告以都市
02 計畫法作為處罰原告，實有裁量濫用之虞云云。惟農業區土
03 地固得作為廢棄物資源回收貯存場，然須經目的事業主管機
04 關徵詢農業主管機關意見後，審查核准始能營運使用，有高
05 市施行細則第18條第11款規定甚詳，是在未經目的事業主管
06 機關審查核准前，即不得先行堆置廢鐵之使用。原告主張被
07 告未事先宣導即處罰，有裁量濫用之虞云云，洵不足採。

08 六、被告本件裁處是否違反比例原則？

09 查系爭土地總面積達4502.66平方公尺，其上堆置廢鐵一望
10 即知，而原告自承其知悉前手有向相關單位申請資源回收貯
11 存場乙事，足證原告早已知悉前手在未經核准即已堆置廢鐵
12 之違法行為，而原告仍接續堆置，審酌本件廢鐵堆置面積非
13 小，其對農業區環境影響甚鉅，被告前於107年12月18日已
14 裁處12萬元，本件被告遂依行政罰法第18條第1項規定，加
15 重罰鍰以達排除違法使用之行政目的，尚與比例原則無違。

16 七、綜上所述，原告之主張均無可採，被告審酌本件違規情節，
17 以原告違反高市施行細則第18條所定土地使用分區管制規定
18 ，依都市計畫法第79條第1項作成原處分，裁處原告30萬元
19 罰鍰，並無違誤，訴願決定駁回，亦無不法，是原告訴請撤
20 銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

21 八、結論：依行政訴訟法第98條第1項規定，判決如主文。

22 中 華 民 國 109 年 9 月 15 日
23 行政訴訟庭 法官 沈建興

24 一、上為正本係照原本作成。

25 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
26 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
27 書（均須按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決
28 所違背之法令及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有
29 違背法令之具體事實。

30 中 華 民 國 109 年 9 月 15 日
31 書記官 吳國榮

