高雄高等行政法院判決

107年度訴字第71號

）FKT64W1Z1X5L0;@民國108年4月24日辯

原　　告　地勇選礦股份有限公司
代　表　人　陳啓祥
訴訟代理人　孫安妮　律師
　　李嘉苓　律師
被　　告　屏東縣政府
代　表　人　潘孟安
訴訟代理人　王麗娟
　　謝蕙如
　　蕭智元

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國106年12月25日台內訴字第1060083332號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、內政部民國106年12月25日台內訴字第1060083332號訴願決定、107年2月26日台內訴字第1070014630號訴願決定、107年8月23日台內訴字第1070053177號訴願決定、107年11月28日台內訴字第1070074608號訴願決定、108年1月19日台內訴字第1070081562號訴願決定及被告106年9月20日屏府地用字第10670599600號裁處書、106年12月7日屏府地用字第10681616800號裁處書、107年5月21日屏府地用字第10714355500號裁處書、107年8月21日屏府地用字第10728428400號裁處書、107年9月18日屏府地用字第10773001000號裁處書均撤銷。

二、原告其餘之訴駁回。

三、訴訟費用由被告負擔五分之四，餘由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

行政訴訟法第111條第1項及第2項：「(第1項)訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。(第2項)被告於訴之變更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或追加。」本件原告於起訴時原聲明：「訴願決定（內政部民國106年12月25日台內訴字第1060083332號、107年2月26日台內訴字第1070014630號訴願決定）及原處分（被告106年9月20日屏府地用字第10670599600號及106年12月7日屏府地用字第10681616800號處分）均撤銷」。嗣於108年3月12日本院行準備程序時追加聲明為：「訴願決定（內政部106年12月25日台內訴字第1060083332號、107年2月26日台內訴字第1070014630號、107年8月23日台內訴字第1070053177號、107年11月28日台內訴字第1070074608號、108年1月19日台內訴字第1070081562號、108年1月22日台內訴字第1070086932號訴願決定）及原處分（被告106年9月20日屏府地用字第10670599600號、106年12月7日屏府地用字第10681616800號、107年5月21日屏府地用字第10714355500號、107年8月21日屏府地用字第10728428400號、107年9月18日屏府地用字第10773001000號、107年10月17日屏府地用字第10776647100號處分）均撤銷」(本院卷第607-608頁)。被告對於原告訴之追加並無異議，而為本案言詞辯論，揆諸前開規定，應予准許。

貳、實體事項：

一、爭訟概要：

緣坐落屏東縣○○鄉○○段○○○○○段000000000號土地

為特定農業區丁種建築用地(下稱系爭丁種建地)，同段370、373地號土地為同區農牧用地(上開4筆土地合稱系爭土地)，原告於系爭土地露天堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等），前經被告認定違反區域計畫法第15條及行為時非都市土地使用管制規則(下稱管制規則)第6條規定，乃依區域計畫法第21條、屏東縣政府執行違反區域計畫法裁罰基準(下稱裁罰基準)第3點、第4點規定，先後以105年7月12日屏府地用字第10522890600號、106年6月6日屏府地用字第10617453400號、106年9月20日屏府地用字第10670599600號、106年12月7日屏府地用字第10681616800號、107年5月21日屏府地用字第10714355500號、107年8月21日屏府地用字第10728428400號、107年9月18日屏府地用字第10773001000號、107年10月17日屏府地用字第10776647100號裁處書(下稱第1次、第2次、第3次、第4次、第5次、第6次、第7次、第8次裁處書)分別處原告新臺幣（下同）30萬元、30萬元、30萬元、30萬元、30萬元、30萬元、30萬元、30萬元罰鍰，並請原告依限恢復為符合系爭土地容許之使用。原告就第3次、第4次、第5次、第6次、第7次及第8次裁處書表示不服，分別提起訴願，前經內政部以106年12月25日台內訴字第10600083332號、107年2月26日台內訴字第1070014630號、107年8月23日台內訴字第1070053177號、107年11月28日台內訴字第1070074608號、108年1月19日台內訴字第1070081562號、108年1月22日台內訴字第1070086932號訴願決定駁回。原告仍表不服，遂提起行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、系爭丁種建地部分暨其上建物，確有合法廠房或相關生產設

施存在，故原告於該地堆置物件合於管制規則第6條之規定：

(1)依管制規則第6條第1項、第3項前段、管制規則附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」(下稱許可細目表)，關於丁種建築用地容許使用項目（一）工業設施中，免經申請許可使用細目1為「廠房或相關生產設施」，附帶條件為「特定農業區、一般農業區及鄉村區除既有工廠及相關生產設施外，限於經直轄市或縣（市）政府認定之低污染事業使用，其依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應檢附直轄市或縣（市）政府核發之低污染事業文件。」免經申請許可使用細目6則為「附屬露天設施或堆置場所」。故於丁種建築用地的合法廠房或相關生產設施旁之空地堆置物件，即合於管制規則之規定。另由工廠管理輔導法第3條規定及其立法理由可知，並非所有製造加工場均要辦理工廠登記，自不應逕以製造加工場未領有工廠登記證，即否定該場所屬於管制規則附表一所稱之「廠房或相關生產設施」。

(2)系爭丁種建地其上建有社安段8、90建號建物(下稱系爭建物)，皆係許可細目表發布前（77年6月29日）建築完成的既有建物，故系爭建物應合於丁種建築用地容許使用項目（一）工業設施中免經申請許可使用細目1「廠房或相關生產設施」。原告亦曾就系爭建物提出工廠登記之申請，經被告以106年3月7日屏府城工字第10607374200號函(下稱106年3月7日函)答覆並檢還申請文件，稱申請文件所附之流程說明，僅有進行簡單之破碎篩選過程，非屬金屬製造、加工行為，即被告認為原告無須辦理工廠登記，即得從事該申請文件所述之作業，益徵系爭建物屬合法廠房或相關生產設施。系爭丁

種建地上既有合法廠房或相關生產設施，則原告於建物（廠房）之基地或相鄰土地上堆置生鐵、廢鐵，當合於許可細目表丁種建築用地容許使用項目（一）工業設施中免經申請許可使用細目6「附屬露天設施或堆置場所」。

2、本件殊難期待原告繼續進行搬遷：原告前於101年10月間承租系爭土地後，將生鐵、廢鐵存置於系爭土地時，遭被告依空氣污染防制法(下稱空污法)第57條裁罰，並命立即停工，原告因而未再增加堆置物件。被告105年7月間第1次裁罰原告前，原告本已於105年5月間著手進行搬遷，惟遭被告以原告未遵行前揭停工命令，將原告代表人依涉犯空污法第49條第1項函送臺灣屏東地方檢察署(下稱屏東地檢署)偵辦，並遭起訴。原告代表人所涉空污法刑案(即臺灣屏東地方法院【下稱屏東地院】106年度易字第48號刑事案件)法官於106年9月27日審理程序中，有口頭曉諭原告代表人督促原告儘早移除系爭土地上之物件，原告始放心進行搬遷作業，因而於第4次裁處書作成前，已將系爭土地中之農牧用地恢復符合土地使用管制狀態，系爭丁種建地部分亦持續進行搬遷中。故在刑案法官曉諭前，於刑事責任與行政裁罰間選擇下，自難期待原告進行移除作業，而令原告代表人另面臨空污法刑事追訴之風險。且被告就原告之移除行為，既對原告代表人提出刑事告發，另又以原告未能將系爭土地上之物件移除為由，對原告裁罰，所為實有矛盾，有悖於比例原則與誠信原則。

3、訴願決定逕依被告所為之答辯，以被告於101年11月間以空污法第57條裁罰原告，與之後依區域計畫法第21條裁罰原告，未違反一事不二罰為由，駁回訴願，亦有違誤。衡諸區域計畫法第21條第2項按次處罰規定，旨在遏止違法使用，以

達行政管制之目的，故原告於第4次裁處書作成前，已將系爭土地中農牧用地上之物件移除，而不存在違法使用之情形，且被告亦已達成對上開農牧用地管制之目的，自無再就上開農牧用地對原告裁罰之必要。

4、原告之行為與裁罰基準之加重處罰要件不符，又被告自始處原告最高罰鍰，原處分顯有裁量怠惰之違誤：

(1)按行政機關固得於法定罰鍰範圍內行使裁量權以裁處適當之額度，惟仍應以分辨不同之違規事實及情節輕重為前提，否則其裁量即出於恣意而屬裁量怠惰(最高行政法院90年度判字第1807號判決意旨參照)。又裁罰基準附表備註（二）1之規定，加重裁罰之要件應以原告違規情節已達類同於濫倒營建廢棄物（土）、有害事業廢棄物等確實有礙公共環境，且程度嚴重者為前提，且被告應於原處分敘明加重之理由。然細觀被告於歷次裁處書所記載原告之違規事實係「擅自於特定農業區丁種建築用地及同區農牧用地上露天堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵）」，則原告所堆置者顯非類同於營建廢棄物、有害事業廢棄物等對於公共環境有重大危害之物品；且被告於106年11月17日訴願答辯書中亦自承，原告之違規行為僅有危害公共環境之虞，訴願機關又如何能認原告違規行為確實有礙公共環境，甚而達情節重大之程度？況且，被告並未於第3次裁處書敘明有何加重處罰原告之事由，顯與上開規定不符，是被告在原告提起訴願後始援引上開備註，主張得加重處罰云云，不足採憑。

(2)被告於105年7月12日第1次裁處原告時，即已逕行裁處區域計畫法第21條第1項所定裁處範圍之最高額30萬元，復因原告逾期未改正而依次裁罰之金額亦均為30萬元，足證無論原告違規次數如何，均遭被告逕處法定罰鍰範圍之最高額度，

依前開最高行政法院之判決意旨，被告裁量權之行使出於恣意而屬裁量怠惰甚明。

(3)原告已盡力排除本件違規情形，非消極容任違規狀態之持續，已如上述，被告明知前情，卻未考量原告違規情形確與其他違章行為有別，亦未區辨原告違規情節之輕重，徒以原告客觀上仍違反行政法上義務，屢次逕處原告最高罰鍰，依前開實務見解，縱被告裁處之罰鍰並未逾越法定之範圍，亦損及立法授權行政機關裁量權之行使。

5、第5次裁處書、第6次裁處書將「社安段370、373（農牧用地）」列為違規地點並計入違規面積，有事實認定錯誤之情形，有適用法令錯誤之瑕疵：

(1)上開2裁處書記載之違規地點為「社安段364、374（丁種建築用地）、370、373（農牧用地）地號；土地面積2.8097公頃」，惟原告於106年11月間即已將社安段370、373地號土地上之物件移除，並分別會知被告農業處與環境保護局（下稱環保局）。上開土地出租人（台灣記茂科技股份有限公司，該公司負責人即土地所有權人，下稱台灣記茂公司）亦於107年1月間確認收回上開土地，故縱如被告所稱於107年3月8日、5月9日勘查時，社安段370、373地號土地仍有違規使用之情形，使用人亦非原告。故上開2裁處書認定原告還是社安段370、373地號土地之使用人，並將之列為違規地點與違規面積，認定事實自有錯誤。

(2)原告本於105年5月間有著手移除系爭土地上之生鐵、廢鐵，惟遭被告限制原告繼續搬移，並對原告代表人提出刑事告發，致搬遷作業停擺。又原告代表人經刑事庭法官於106年9月27日曉喻督促原告搬遷生鐵、廢鐵後，原告業已將系爭土地之生鐵、廢鐵全數移除，倘原告自105年5月間開始搬遷生鐵

、廢鐵，未遭被告阻撓，則原告於被告作成第3次裁處書前，應可將系爭土地之生鐵、廢鐵全數移除。

6、第6次裁處書限原告於107年8月28日內改正部分，顯有悖於所援引之裁罰基準第4點規定，而屬逾合理程度之裁量：

(1)第6次裁處書發文日期為107年8月21日，原告於107年8月23日收受，距所定之改善期限僅有5日，顯然短於前2次裁罰所定約2個月之改善期間，惟第6次裁處書卻未說明作成不同裁處之理由。且該處分所載法令依據即裁罰基準第4點規定：「違規使用案件除依前點規定處以罰鍰外，並得令限期2個月內變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。‧‧‧」即第6次裁處書有主文與理由矛盾之情況。

(2)原告收受第6次裁處書後至該處分所定之改善期限(107年8月23日至28日期間)，南臺灣適逢暴雨成災，大豪雨過後各方仍須投入災後復原之相關作業，故於道路、貨運業者完成復原作業後，原告客觀上才有可能著手進行搬遷作業。

(二)聲明：訴願決定（內政部106年12月25日台內訴字第1060083332號、107年2月26日台內訴字第1070014630號、107年8月23日台內訴字第1070053177號、107年11月28日台內訴字第1070074608號、108年1月19日台內訴字第1070081562號、108年1月22日台內訴字第1070086932號訴願決定）及原處分（被告第3次、第4次、第5次、第6次、第7次、第8次裁處書）均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告擅自於系爭土地上露天堆置工業產製或購入之物件(生鐵、廢鐵等)，因堆置樣態如同土石場露天堆放土(砂)石形式，且依經濟部工業局工廠公示資料查詢系統所示，原告工

廠之廠址係登記於高雄市，惟系爭土地位於屏東縣，可否單獨作為露天堆置場所，是否須與工廠同址疑義，前經被告請示經濟部中部辦公室以102年3月19日經中一字第10201013510號書函核復略以：「・・・二、・・・所謂『附屬』之要件係指前開1.廠房或相關生產設施作業所需之露天設施或堆置場所，並應依規定辦妥工廠登記者。亦即該附屬露天設施或堆置場所坐落之土地需與廠房或生產設施坐落之土地相毗連或屬同一宗土地，併同登記於該工廠登記範圍之內。三、・・・另依『非都市土地使用管制規則』規定，丁種建築用地尚不得單獨設置露天設施或堆置場所使用。」故原告單獨露天堆置之行為難謂與附屬之要件相符。

2、本件裁罰之要件為原告於系爭土地上單獨露天堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等）之違規行為，經依區域計畫法第21條規定裁罰併處限期改正處分，因原告未遵從限期改正事項於期限內完成改正，核符同條第2項按次裁罰規定之要件，此與空污法所規定「未依法申請固定污染源設置及操作許可證等情形」處罰之法令目的及構成要件並不相同，兩者係屬兩事，非屬同一違規行為，自無「一事不二罰」之適用。且區域計畫法併處限期改正事項（即恢復為符合丁種建築用地及農牧用地容許之使用），與原告因系爭土地上堆置超過3,000立方公尺以上之粉狀物體（含生鐵及廢鐵），未依法申請固定污染源設置及操作許可證而逕行操作等情事，遭被告環保局依空污法規定裁罰，並立即停工及取得固定污染源操作許可證後使得操作，兩者之改正事項並無矛盾及悖於比例與誠信原則。

3、原告稱系爭土地中的農牧用地上違規物件已於106年11月間移除，故無再就農牧用地對原告裁罰之必要一節，惟因被告

於第4次裁罰前即106年10月20日複查時，該農牧用地上仍有堆置生鐵、廢鐵，是原告所陳與事實未合。是以原告未經申請核准前，即於系爭丁種建地及農牧用地上單獨「露天堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等）」，因該使用行為非屬「農牧用地」及「丁種建築用地」得容許使用之項目，是原告上開違規行為確已違反區域計畫法第15條第1項及管制規則第6條等規定之事證明確且未依限期改正，被告陸續依區域計畫法第21條及農業發展條例第69條第1項等規定裁罰於法並無不合。

4、原告之違規行為應溯自102年8月29日起即經被告依區域計畫法裁罰有案，是被告第1次裁處書實屬對原告之第4次裁罰，其依裁罰基準第3點裁罰基準表規定所為之罰鍰仍在最高限額30萬元範圍內，是被告歷次所為處分均屬法定罰鍰額度內行使裁量權之處分，尚在法定裁處範圍，且每次裁罰均給予相當改善期限，並無裁罰怠惰、違誤情事。另因系爭土地位於特定農業區，係農業生產環境優良土地，為全國糧食安全需要，屬需為保護之用地，原告之違規行為，除有礙公共環境，亦有破壞農業生產環境之虞，對社會公益妨害之情節重大，是被告在法定範圍內處最高罰鍰，尚屬合理，難謂有裁量濫用違反比例原則之情形。

5、被告第5次裁處書裁處原告罰鍰外，並限期於107年7月20日前恢復為符合丁種建築用地及農牧用地容許之使用，雖原告訴稱已將其中農牧用地上之物件移除，並已返還土地於出租人，惟經被告於107年3月8日、5月9日複查結果，現場仍有堆置，顯見原告於交還土地前，仍在違規使用中，且並無證明已將系爭土地騰空返還土地所有權人，另依裁罰基準第4點規定，裁罰次數達第4次以上裁罰不論違規面積多寡，裁

罰額度均為30萬元。是被告依區域計畫法第21條第2項及裁罰基準第3點規定裁罰原告30萬元，尚無不合。

6、原告因未依法申請固定污染源設置及操作許可證而逕行操作一事，前經被告環保局依違反空污法第24條規定裁罰原告並令其停工，嗣後被告環保局於105年5月26日現場稽查發現有清運情事，認定已違反停工命令，遂於105年6月間依空污法第49條第1項規定，將原告代表人陳啓祥移送屏東地院審理，案經該院認為「證人蕭智元認地勇公司僅得於城鄉發展處或地政處所限定之期間內，清運移除堆置該公司萬丹廠內之生鐵及廢鐵，否則即係違反涉案行政處分中停工命令部分，或有誤解」，該院爰於107年5月25日刑事判決：「陳啓祥無罪」在案（106年度易字第48號）；另依行政院環境保護署(下稱環保署)107年2月22日環署空字第1070008947號函釋，回復現地地貌狀況，且無營運操作之事實，則未違反所為停工之行政處分。是有關原告於停工期間所為清除系爭物件(生鐵、廢鐵)之行為，並未違反空污法之規定，已無疑義。

7、第3次、第4次、第5次裁處書所據以裁罰之要件，分別為原告不遵從前次裁罰併處之限期改正事項於期限內（即分別應於106年8月20日、106年10月19日、107年2月6日前）完成改正，故倘未遵從限期改正，則已構成區域計畫法第21條第2項按次裁罰所規定要件；另被告環保局105年6月間依空污法將原告代表人移送屏東地檢署後，已於106年4月21日函請原告於1個月內提出整廠搬運計畫（包括：搬運期程、搬遷去處、搬運過程相關防制措施、交通管制措施等），嗣經原告於106年5月2日提出搬遷計畫，再經被告環保局會相關單位審查決議：「（1）搬遷期程為3個月，於會議決議公文且文到3日後開始搬運。（2）本府城鄉發展處、地政處、環保局

，每星期須進行聯合稽查，到廠督導搬遷之情形。（3）於搬遷過程，地勇選礦股份有限公司針對交通、場內作業、運輸車輛須符合相關法令規定。（4）搬遷完成後應完成相關之土壤及地下水檢測作業。（5）倘地勇選礦股份有限公司未遵照決議之搬遷期程（3個月）完成搬遷，本府地政處應依所管之法令規定辦理，直至搬遷完成。」後，並於106年5月15日檢送審查會議紀錄通知原告。雖原告自106年5月23日起已陸續搬運，惟被告環保局於106年6月19日現場稽查時發現尚未動工清運，期間並多次函知原告儘速於106年8月20日前完成清除，以免再次受罰，嗣後再經被告於106年8月21日現場稽查結果，原告未依所提之搬遷計畫執行清運，致現場仍留有系爭物件，未完成改善之事實明確，被告爰依區域計畫法第21條第2項按次處罰，於法尚無不妥。

8、原告違規行為經被告依區域計畫法按次裁罰，從第1次裁罰即105年7月12日起至第5次裁罰即107年5月21日止改善期間(改正事項即恢復農牧用地及丁種建築用地容許之使用)均限期2個月，然原告均未完成改正；是被告為達行政目的，考量原告違規行為已持續多年，且經被告違規態樣目的事業主管機關環保局及城鄉發展處審酌估計系爭土地上尚剩餘2萬噸生鐵、廢鐵物件，並建議限期1週內加速完成改正，是被告第6次裁罰併處限期1週改正之處分，依上開裁罰基準第4條但書規定並無違背。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告以原告在系爭土地上單獨露天堆置生鐵、廢鐵之行為，違反區域計畫法第15條及管制規則第6條規定，依區域計畫法第21條規定以第3次、第4次、第5次、第6次、第7次及第8次裁處書，均裁處原告30萬元罰鍰，並請依限恢復

為符合系爭土地容許之使用，是否合法？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，有被告第3次、第4次、第5次、第6次、第7次、第8次裁處書、歷次訴願決定書、建物登記第二類謄本、現場稽查照片附訴願卷及本院卷可稽，且為兩造不爭執，應堪認定。

(二)被告以原告在系爭土地上單獨露天堆置生鐵、廢鐵之行為，違反區域計畫法第15條及管制規則第6條規定，依區域計畫法第21條規定以第3次、第4次、第5次、第6次、第7次裁處書，均裁處原告30萬元罰鍰，並請依限恢復為符合系爭土地容許之使用，難謂合法：

1、經查，原告未經申請核准利用即於系爭土地露天堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等），前經被告認定違反區域計畫法第15條及管制規則第6條規定，遭被告105年6月6日屏府城工字第10518649000號函通知原告應於105年6月26日前清運移除，否則將依區域計畫法第21條裁罰，嗣被告於同年6月28日複查結果，原告未於期限前清除，乃依區域計畫法第21條第1項規定，以第1次裁處書處原告30萬元罰鍰，並限期於105年9月12日前恢復為符合丁種建築用地及農牧用地容許之使用。被告再於106年3月6日複查結果，系爭土地仍未完成改正，爰依區域計畫法第21條第2項規定按次處罰，以第2次裁處書處原告30萬元罰鍰，並限於106年8月20日前恢復原容許使用確定在案。嗣被告派員於106年8月21日複勘，發現系爭土地仍露天堆置上開物件，原告逾期未完成改正。被告遂依區域計畫法第21條規定，以第3次裁處書處原告30萬元罰鍰，並限於106年10月19日前恢復原容許使用。嗣被告於106年10月20日複勘結果，原告逾期仍未完成改正，遂

以第4次裁處書處原告30萬元罰鍰，並限期於107年2月6日前恢復為符合丁種建築用地及農牧用地容許之使用。被告於107年3月8日、107年5月9日複查結果，系爭土地上仍有露天堆置情形，原告逾期仍未完成改正，被告遂以第5次裁處書處原告30萬元罰鍰，並限期於107年7月20日前恢復為符合丁種建築用地及農牧用地容許之使用。被告復於107年7月23日複查結果，原告逾期仍未完成改正，被告遂以第6次裁處書處原告3萬元罰鍰，並限期於107年8月28日前恢復為符合丁種建築用地及農牧用地容許之使用。嗣被告於107年8月30日複查，發現原告仍未完成改正，被告遂以第7次裁處書處原告30萬元罰鍰，並限原告於107年9月26日前恢復為符合系爭土地容許之使用等情，有被告上開第3次至第7次裁處書(本院卷第73-86、259-262、273-276、287-298、425-436、619-622頁)、歷次複查照片(第279、477-479頁)可稽，是以被告以原告確有在系爭土地上單獨露天堆置生鐵、廢鐵，違反區域計畫法第15條及管制規則第6條規定，依區域計畫法第21條規定以第3次、第4次、第5次、第6次、第7次裁處書，均裁處原告30萬元罰鍰，並請依限恢復為符合系爭土地容許之使用，固非無見。

2、惟按適用行為罰規定處罰違反行政法上義務之人民時，除法律有特別規定外，應按行政罰法及其相關法理所建構之構成要件該當性、違法性（含有無阻卻違法事由）、有責性或可非難性（含有無阻卻責任事由）三個階段分別檢驗，確認已具備無誤後，方得處罰。如同刑法之適用，於行政罰領域內，行為人如欠缺期待可能性，亦可構成「阻卻責任事由」（Entschuldigungsgrunde）。亦即雖認定行為人有故意或過失，亦具備責任能力，但仍容許有某種「阻卻責任事由」之

存在，無期待可能性即屬之，縱行政罰法或其他法律未明文，亦當容許此種「超法定之阻卻責任事由」之存在。至何種情形始可認行為人欠缺期待可能性，原則上宜視個案情節及相關處罰規定認定之，但於行政罰法制與法理之建構過程，亦宜設法逐步釐清其判斷標準（司法院釋字第685號解釋林錫堯大法官提出、許宗力大法官加入之協同意見書參照）。凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之「期待可能性原則」，乃是人民對公眾事務負擔義務之界限（最高行政法院102年度判字第611號判決意旨參照）。

3、再查，屏東縣○○鄉○○路○段○○○號場址(下稱原告萬丹廠)坐落社安段364地號土地，前經被告以原告於該廠址堆置生鐵及廢鐵，與丁種建築用地之容許使用項目不符，被告於102年7月10日以屏府城工字第10219276800號函知原告應於102年8月20日前移除原告萬丹廠內所堆置之物件，並說明原告固定污染源操作許可之申請業經否准，故限期令原告清運移除，否則依區域計畫法裁罰，繼於同年8月16日再次函文敦促原告於102年8月20日前移除完成，以免受罰。嗣被告以原告仍未清運移除該廠址內堆置之生鐵及廢鐵，認原告違反區域計畫法第15條第1項及管制規則第6條第1項前段規定，依區域計畫法第21條第1項規定，以102年8月29日屏府地用字

第10226014400號裁處書，處原告15萬元罰鍰，並限期令原告及其代表人陳啓祥於102年9月30日前恢復為符合丁種建築用地容許之使用，原告不服，循序提起行政救濟，前經本院103年度訴字第132號判決、最高行政法院104年度判字第188號判決駁回確定。被告嗣陸續以原告違反區域計畫法第21條第1項規定，依同法第21條第2項得按次處罰之規定，分別以102年10月30日屏府地用字第10272470100號裁處書，處原告30萬元罰鍰，並限期令原告及其代表人於102年11月20日前恢復為符合丁種建築用地容許之使用；102年12月6日屏府地用字第10276229700號裁處書，處原告30萬元罰緩，並限期令原告及其代表人於文到10日內完成清運恢復為符合丁種建築用地容許之使用，原告就上開處分不服，循序提起行政救濟，前經本院103年度訴字第227號判決、最高行政法院104年度判字第187號判決駁回確定。嗣被告再以原告於系爭土地露天堆置生鐵、廢鐵等，再陸續以第1次、第2次、第3次、第4次、第5次、第6次、第7次裁處書分別處原告30萬元、30萬元、30萬元、30萬元、30萬元、30萬元、30萬元罰鍰，並請原告依限恢復為符合系爭土地容許之使用。另被告環保局前於101年11月1日前往原告萬丹廠稽查，發現該廠內堆置量超過3,000立方公尺以上之生鐵及廢鐵，未依法申請固定污染源設置及操作許可證而逕行操作，遂以同年11月9日屏府環空字第101325051700號函附屏府環空處字第10111號裁處書，處原告10萬元罰鍰，並命立即停工及取得固定污染源操作許可證後始得操作及處環境講習2小時。原告嗣於101年11月間向被告申請核發固定污染源設置及操作許可證，經被告審核，於102年1月11日核發屏府環空設證字第T0460-00號固定污染源設置許可證，並以102年1月11日屏環空字第0000

0000000函准予試車。嗣被告於102年1月24日稽查時，認原告萬丹廠違反空氣污染防制法第23條第2項規定，以102年3月1日屏府環空處字第10204號裁處書，處20萬元罰鍰，並命停工，另處環境講習8小時，原告不服，提起訴願，前經環保署102年7月4日環署訴字第1020033269號撤銷前揭處分。被告復於102年1月29日稽查，認原告萬丹廠未依固定污染源設置許可證內容進行物料堆置，與固定污染源設置許可證內容不符，違反空污法第24條第1項規定，以102年3月1日屏府環空字第10230507800號函附屏府環空處字第10206號裁處書，處20萬元罰鍰，並命停工，另處環境講習8小時，原告不服，提起訴願，經環保署以102年6月19日環署訴字第1020031853號訴願決定將「停工」部分予以撤銷，原告復提起行政訴訟，前經本院以102年度訴字第251號判決將「罰鍰」撤銷。原告嗣於102年4月18日重新提出固定污染源操作許可證申請，經被告審核，以102年5月7日屏環空字第10231079900號函准予試車，然被告嗣因經濟部中部辦公室102年3月19日經中一字第10201013510號函(下稱102年3月19日函)釋丁種建築用地不得單獨設置露天設施或堆置場所使用。即以被告102年6月13日屏府環空字第10231634600號函否准原告固定污染源操作許可證之申請，前揭否准處分，經原告提起訴願遭撤銷後，被告再於102年10月18日以屏府環空字第1023295820 0號函否准原告固定污染源操作許可證之申請，經原告提起訴願，經遭駁回。嗣又以原告未先行取得被告核發固定污染源設置及操作許可證，即於105年5月4、5、6日逕行持續操作，經被告環保局於同年月26日稽查時，查獲原告逕自開工進行搬運上揭含生鐵及廢鐵之粉粒狀物體共計980噸，而將原告負責人以涉犯空污法第49條第1項之不遵停工命令罪移

送屏東地檢署由檢察官提起公訴，嗣屏東地院以106年度易字第48號刑事判決原告負責人陳啓祥無罪等情，有屏東地院106年度易字第48號刑事判決、本院103年度訴字第227號判決、103年度訴字第132號判決、經濟部中部辦公室102年3月19日函附卷可稽。另依屏東地院106年度易字第48號案證人即被告環保局約聘稽查員蕭智元於偵訊時證稱：原告依被告城鄉發展處或被告地政處公文辦理清除時，不需要申請復工，但須提出清運計畫後，由被告環保局會辦，經被告環保局加註意見後，原告始能清運移除。此次原告清運行為係未在期限內進行且未提清運計畫等語（見屏東地檢署偵查卷宗他卷第33頁），並於審理時證稱：原告因在其萬丹廠堆置生鐵及廢鐵超過3,000立方公尺，該堆置場即屬經指定公告之固定污染源，依法需先申請核發固定污染源設置及操作許可證，因原告未先申請即行堆置，乃經被告處分停工。後來原告未申請復工，且因原告搬運之時間，已超過被告地政處限期令原告恢復為符合使用地類別之使用之期限，此時即回復被告環保局原處分停工之狀態，則原告將其萬丹廠內生鐵及廢鐵運出，即屬開工行為等語（見屏東地院106年度易字第48號卷2第83至85頁），亦經本院調閱上開刑事卷及偵查卷查明無誤。

4、由上開原告萬丹廠因違法堆置生鐵及廢鐵而遭被告分別依違反空污法及區域計畫法裁罰之過程可知，被告除要求原告應履行本件違反區域計畫法之裁處書(下稱區域計畫法裁處書)命其恢復原狀(將系爭土地上露天堆置之生鐵、廢鐵清除)之義務，另原告因相同事由違反空污法第24條規定，遭被告裁罰並命立即停工(下稱空污法裁處書)，且由上開屏東地院106年度易字第48號案證人蕭智元證詞可知，若原告在未取得

固定污染源設置及操作許可證前即依區域計畫法裁處書命其回復原狀之要求將其萬丹廠內生鐵及廢鐵運出，被告即認定原告違反空污法裁處書要求其停工之命令而為開工行為，依同法第56條規定，將對原告負責人為裁罰，造成原告為避免其負責人受罰，只能在取得許可證之前遵守停工之規定，卻因此阻礙原告遵期履行區計畫法裁處書所定期限回復原狀之義務，另遭被告依區域計畫法按次處罰。惟依環保署107年2月22日環署空字第1070008947號函釋略以：「主旨：函詢公私場所固定污染源違反空氣污染防制法第24條之停工處分認定疑義一案・・・說明：二、・・・本案貴轄○○股份有限公司因堆置淤泥約14萬立方公尺，經貴局判定屬本署公告第五批應申請固定污染源設置、操作許可之事業，因該公司未取得許可證逕行操作，已違反本法第24條第1項及第2項規定，業經貴局處分並命停工及限期取得許可證在案，倘該公司於停工期間清除堆置場所堆置之淤泥，係為回復現地地貌狀況，且無營運操作之事實，則未違反貴局所為停工之行政處分。」即認原告於停工期間清除其廠區內所堆置之生鐵及廢鐵，係為回復現地地貌狀況，只要無營運操作之事實，並未違反停工之行政處分。顯然被告要求原告於回復原狀前須先申請復工，若於停工期間逕自清運生鐵及廢鐵，即屬開工行為，應依空污法規定予以裁罰，於法未合，其並因而阻礙原告回復原狀義務之履行。復由上開原告遭受空污法及區域計畫法之裁罰經過可知，原告於遭受區域計畫法裁罰並命限期回復原狀後，縱然當時原告係在空污法裁處書已命令原告萬丹廠停工，仍為履行區域計畫法裁處書之命令，著手進行生鐵及廢鐵之清運行為，卻因被告認定原告前開清運行為違反停工之規定，由檢察官將原告負責人以涉犯空污法第49條第

1項不遵停工命令罪提起公訴，致原告為避免其負責人遭受刑事處罰，因而停止本件回復原狀之清運工作。惟由上開環保署函釋可知，原告執行回復原狀之清運工作，並未違反空污法之停工命令，若當時原告得繼續進行清運行為本有遵期回復原狀之可能，卻因被告誤以「回復現地地貌行為視為開工，即違反停工命令，其負責人將遭受刑罰」，造成原告之清運行為因而受阻，致無法於期限內回復原狀，進而遭被告以第3次至第7次裁處書按次裁罰。則被告第3次至第7次裁處書要求原告應於上開裁處書所定期限內回復原狀，卻另違法施加原告回復原狀之清運限制，致原告履行回復原狀義務確有執行上之困難，無法依限改善，尚非有可歸責之處，應認被告命原告於歷次區域計畫法裁處書所定限期以前回復原狀，不啻強人所難，欠缺期待可能性，原告屆期未改善，因無期待可能性，而阻卻其責任，自不應予處罰。

5、另查，屏東地檢署檢察官經被告函送，以原告逕自於其萬丹廠開工進行搬運生鐵及廢鐵，而於105年10月18日(本院卷第35-38頁)將原告負責人陳啓祥以涉犯空污法第49條第1項不遵停工命令罪提起公訴，應認自斯時起原告對於區域計畫法裁處書命其限期回復原狀，生有履行上之困難，欠缺期待可能性；嗣環保署於107年2月22日做成環署空字第1070008947號函釋，認定原告於停工期間清除其廠區內堆置之生鐵及廢鐵，並未違反停工之行政處分。而原告負責人上開刑事案件嗣經屏東地院106年度易字第48號刑事判決陳啓祥無罪，該判決並於107年7月11日判決確定，應認原告直至前開判決確定時起，其履行區域計畫法裁處書回復原狀之障礙事由，始告消滅，即自斯時起原告重新負有遵期回復原狀之義務。是以，自105年10月18日起至107年7月11日止，既對於原告遵

期回復原狀無期待可能性，則被告於此期間認定原告未能遵期限回復原狀所為之按次處罰，均有違法，其中106年6月6日作成之第2次裁處書，因原告未提起行政救濟而告確定，原告仍有履行該處分命原告履行之義務，第2次裁處書除處原告30萬元罰鍰外，並限於106年8月20日前回復原狀，即給予原告2個月又14天之回復原狀期間。而106年9月20日作成之第3次裁處書、106年12月7日作成之第4次裁處書、107年5月21日作成之第5次裁處書，因該裁處書作成之日期均在無法期待原告能遵期回復原狀之期間內，均屬違法，而應撤銷。而自107年7月12日起因原告履行回復原狀之障礙事由已消滅，負有遵期回復原狀之義務，即自斯時起應重新起算第2次裁處書命令原告於2個月又14天內回復原狀之期限，故原告回復原狀期限應至107年9月25日屆至，則被告於107年8月21日作成第6次裁處書及107年9月18日作成第7次裁處書仍在原告履行第2次裁處書回復原狀期限內，尚難認原告有未遵期回復原狀情事，故該2次處罰亦有違誤。至被告於107年9月27日複查，發現原告仍未完成改正，因原告已逾107年9月25日之回復原狀期限，則被告於107年10月17日作成第8次裁處書，依法尚屬有據（詳如後述）。

(三)被告以原告在系爭土地上單獨露天堆置生鐵、廢鐵之行為，違反區域計畫法第15條及管制規則第6條規定，依區域計畫法第21條規定以第8次裁處書，裁處原告30萬元罰鍰，並請依限恢復為符合系爭土地容許之使用，應認適法：

1、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，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制

。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第21條第1項、第2項規定：「(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)政府處新台幣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。」管制規則第6條第1項、第3項規定：「(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)海域用地以外之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；‧‧‧」裁罰基準第1點規定：「屏東縣政府（以下簡稱本府）為執行區域計畫法（以下簡稱本法）第21條及第22條規定，有效處理非都市土地違規使用案件，及配合『屏東縣政府執行非都市土地違反使用管制案件權責劃分作業要點』之執行，以遏止違規行為擴張蔓延，並維護國土資源永續利用，特訂定本基準。」第3點附表規定：「不論違規面積，第4次以上處新臺幣30萬元。」第4點規定：「違規使用案件除依前點規定處以罰鍰外，並得令限期2個月內變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。但經本府各違規態樣目的事業主管機關（單位）訂有輔導改正期間者，從其規定。逾前項期限而不遵從者，得依前點規定按次處罰或移送司法機關處理。」又中央主管機關內政部依據區域計畫法第15條第1項規定之授權訂頒管制規則，而該規則第6條規定核其內容未逾越授權範圍，並符合授權之目的，自得予以援用。至裁罰基準乃係被告為有效處理非都市土地違規使用案件，

，建立執法之公平性，減少爭議及提昇行政效率與公信力，就違反區域計畫法事件統一裁罰基準，依該附表之裁罰，已斟酌行為人違規面積及累積之違規次數為加重之處罰，核上開規定所為細節性、技術性之裁罰標準，並未牴觸逾越母法，其規定亦屬明確，亦無違反法律保留，被告自得援用。

2、依上開說明，被告第8次裁處書係於107年9月27日複查，係在重新起算第2次裁處書給予原告回復原狀期間即107年9月25日之後一節已如前述，則原告逾第2次裁處書回復原狀期限而未完成改正，被告以第8次裁處書對原告按次處罰，即屬有據。原告雖主張系爭丁種建地部分暨其上建物，確有合法廠房或相關生產設施存在，故原告於該地堆置物件合於管制規則第6條之規定云云。惟依管制規則第6條第3項附表1（各種使用地容許使用項目及許可使用細目表）之四、丁種建築用地（一）工業設施：1.廠房或相關生產設施。．．．6.附屬露天設施或堆置場所之規定，所謂「附屬」之要件係指前開1.廠房或相關生產設施作業所需之露天設施或堆置場所，並應依規定辦妥工廠登記者；亦即該附屬露天設施或堆置場所坐落之土地需與廠房或生產設施坐落之土地毗連或屬同一宗土地，併同登記於該工廠登記範圍內；另依管制規則規定，丁種建築用地尚不得單獨設置露天設施或堆置場所使用，業據經濟部中部辦公室以102年3月19日經中一字第10201013510號書函(本院卷第129頁）釋示在案。經查，上開函釋乃中央主管機關，因執行區域計畫法等相關法令依職權所發解釋性函令，核與區域計畫法第15條規定管制使用土地之立法精神無違，亦無增加法律所無之限制，自得援用。經查原告工廠設立登記在高雄市○○區○○里○○○街○○號，此有經濟部工業局工廠公示資料影本附本院卷（第131頁）足稽

，而系爭丁種建地係位於屏東縣萬丹鄉，揆諸前揭法令規定及函釋說明，系爭丁種建地顯非原告廠房或相關生產設施之附屬露天設施或堆置場所，且該土地屬丁種建築用地，不得單獨設置露天設施或堆置場所。原告雖稱其曾就系爭建物提出工廠登記之申請，經被告106年3月7日函復原告無須辦理工廠登記，即認系爭建物屬合法廠房或相關生產設施云云，惟按工廠管理輔導法第3條第1項規定，所稱工廠指有固定場所從事物品製造、加工，其廠房達一定面積，或其生產設備達一定電力容量、熱能者；同法施行細則第2條規定：「本法第3條第1項所稱固定場所、物品製造、加工及廠房，其定義如下：一、固定場所：指被持續利用以從事物品製造、加工業務之場所。二、物品製造、加工：指以機械、物理或化學方法，將有機或無機物質轉變成新產品者。三、廠房：指供從事物品製造、加工作業使用之建築物。」經核被告106年3月7日函(本院卷第33頁)係謂：「依據所附之製造流程說明文件，主要原料為廢鐵，產品為鐵，其間僅有進行簡單之破碎、篩選過程，並非屬金屬製造、加工行為」等語，即認原告之申請與上開法令所稱之工廠要件不符，無從據以辦理工廠登記，尚無從據此認定系爭建物即屬合法廠房或相關生產設施。又原告未經申請核准前，即於系爭丁種建地上單獨露天堆置生鐵、廢鐵，違反丁種建築用地得容許使用之項目，確已違反區域計畫法第15條第1項及管制規則第6條等規定且未依限期改正，被告自得依區域計畫法第21條規定裁罰已如上述，縱認於第8次裁處書做成前，原告已將系爭土地中農牧用地上之物件移除，仍應對原告裁罰，故原告上開主張，亦不足採。

3、原告復稱已於107年1月將社安段370、373地號土地交還土地

所有權人，已非違規行為人，故原處分將上開土地面積一併計入違規面積，亦有違誤云云。惟按原告為系爭土地上堆置生鐵、廢鐵之違規行為人，並不因土地嗣後返還出租人而免除其行政法上改正義務；又原告未經申請核准利用即於系爭土地露天違法堆置物件之違規行為最早於102年8月29日起即遭被告依區域計畫法裁罰，有原告違反區域計畫法裁罰紀事表附本院卷第283-285頁可稽，是本件被告第1次裁處書實屬對原告之第4次裁罰，依裁罰基準第3點附表規定，不論違規面積，罰鍰金額即為30萬元，且仍在最高限額30萬元範圍內，是被告歷次所為處分均屬法定罰鍰額度內行使裁量權之處分，並無裁罰怠惰、違誤情事，且原告之違規行為，有礙公共環境，對社會公益妨害之情節非輕，是被告在法定範圍內處最高罰鍰，尚屬合理，難謂有裁量濫用違反比例原則之情形。

(四)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審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

六、判決結論：本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　8　　日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官　戴　見　草

法官　邱　政　強

法官　吳　永　宋

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

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　　108　　年　　5　　月　　8　　日

書記官　陳　嬿　如