

高雄高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@民國 109年 5月 26日 辯

原告 銓興環保實業有限公司

代表人 黃世鐸

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 蘇俊傑

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4月17日高市府法訴字第10830306400號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

被告代表人原為林裕益，於本件訴訟審理中變更為蘇俊傑，據其新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

高雄市○○區○○○段○○○○○○○○號等9筆土地（下稱系爭土地）使用分區為都市計畫農業區，被告於民國107年10月16日派員前往勘查，發現原告於系爭土地堆置廢鐵，乃於同年11月16日予以舉發，並給予原告陳述意見之機會，原告雖

於同年月29日提出書面意見，惟被告審酌調查事實證據後，仍認原告違反都市計畫法高雄市施行細則（下稱高市施行細則）第18條規定之事實明確，乃依都市計畫法第79條第1項規定以107年12月18日高市都發開字第10734686500號函（下稱原處分），裁處新臺幣（下同）12萬元罰鍰並勒令停止使用。原告不服，提起訴願，經遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

- 1、被告認定原告在系爭土地上堆置廢鐵回收而以原處分裁處12萬元罰鍰並勒令停止使用，然被告應於行政救濟程序終結前停止執行，則被告對原告做成之原處分及停止供水供電處分，顯與法有違。又行政機關於法律對於處罰之對象得為適當裁量，如需科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由。
- 2、高市施行細則第18條附表一農業區管制規定項次7、項目內容「土石方資源堆置處理場、廢棄物資源回收貯存場」及備註「1.經農業主管機關同意並經目的事業核准，且面積在0.3公頃以下；2.建築物高度不得超過3層樓或10.5公尺。」等規定，惟自107年12月18日裁罰原告12萬元時起，被告不曾有宣導、規○○○區○○路段使用者，則被告不知之前有公司因系爭土地堆置廢鐵而開罰，僅短暫期間堆置廢鐵而已，被告對原告直接裁罰12萬元罰鍰，有違比例原則。
- 3、關於系爭土地堆置廢鐵使用之沿革，原告前手鴻宇五金企業有限公司（下稱鴻宇公司）前於106年12月29日向本院提起行政訴訟（106年度訴字第511號案），該訴訟中鴻宇公司即主張根本不知「目的事業主管機關」係何者；且被告與高雄市

01 政府環境保護局（下稱環保局）間就「廢鐵」「目的事業主
02 管機關」等亦未達成共識。嗣於前開行政訴訟中知悉「目的
03 事業主管機關」係環保局後，於107年6月12日以森岳企業有
04 限公司（下稱森岳公司）名義向環保局提出「廢棄物資源回
05 收貯存場」之申請，因環保局承辦人員告知，根本無相關配
06 套法令可供申請及審核，環保局縱使受理申請，仍無法審核
07 給予「廢棄物資源回收貯存場」，並告知改以環保局可供審
08 核業務範圍（如「都市計畫農業區土地容許使用廢物品及容
09 器資源回收機構設施」）內提出申請，森岳公司聽從該意見
10 ，且為求合法使用系爭土地，於107年8月13日改以康承企業
11 有限公司名義向環保局申請「都市計畫農業區土地容許使用
12 廢物品及容器資源回收機構設施」，無奈因事後斷水斷電處
13 分而告終。準此，被告前對於法令解釋疑義，致使原告等行
14 為人無從向「目的事業主管機關」為申請在先，後因無配套
15 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
16 法令依據，前後論述確實有議及裁量濫用之虞。

17 4、環保局109年2月18日高市環局衛字第10931304400號函說明
18 三（二）表示：「『廢棄物資源回收貯存場』係本府都市發
19 展局訂立之都市計畫法高雄市施行細則所採之表列項目，本
20 局受理申請對象若從事『應回收廢棄物』行為，係依據廢棄
21 物清理法第18條、應回收廢棄物回收處理業管理辦法……。
22 」並未針對高市施行細則中「廢棄物資源回收貯存場」審核
23 依據提出正面說明。且由該函使用「應回收廢棄物」「應回
24 收廢棄物回收處理業管理辦法」等文字，似認本件「廢鐵」
25 「廢棄物資源回收貯存場」應以「應回收廢棄物」「應回收
26 廢棄物回收處理業管理辦法」作為審核依據。然環保局107
27 年8月21日高市環局廢管字第10740784900號函表示：「三、

另查鴻宇五金企業有限公司係收廢鐵，惟廢鐵非屬行政院環境保護署公告應回收廢棄物項目，故不適用『應回收廢棄物回收處理業管理辦法』之規定……」等情，環保局前後函文竟有如此矛盾，足可說明環保局根本無從審核「廢棄物資源回收貯存場」。雖環保局於上開109年2月18日函表示「應回收項目包含廢鐵容器之應回收廢棄物……」，然本件「廢鐵」從外觀而論，明顯並非「廢鐵容器」，且環保局網頁記載「回收物品：鐵罐等鐵製品，鋁罐等鋁製品，銅線等銅製品，錫杯等錫製品，鉛管等鉛製品」「回收要領：倒空殘餘物，以清水略為清洗淨後回收」「不可回收：如附著其他物品，請盡量拆解分開」，則「廢鐵」是否適用「應回收廢棄物」，尚有疑義。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

- 1、原告於系爭土地（都市計畫農業區）堆置廢鐵，因被告107年10月16日稽查紀錄表並無使用人簽名，因此被告於107年10月19日函請土地所有權人陳述意見，土地所有權人於107年10月30日提供使用人資料，被告再於107年11月16日函請原告陳述意見，原告於107年11月29日陳述目前已申請合法使用程序中，故原告並無否認本件確有違規使用事實。
- 2、原告主張本件於行政救濟程序終結前，應停止執行乙節。依訴願法第93條規定及最高行政法院99年度裁字第972號裁定意旨，經審酌本案執行停止供水供電所造成之營業額損失得用金錢補償，非屬難以回復之損害。另依司法院釋字第423號解釋意旨，只要文書上有足以表示處分之意思者，不因其採何種用語、名稱或記載形式，即屬行政處分書。而原告聲

請停止被告108年5月1日處分之執行，已經本院108年度停字第14號裁定駁回。原告前揭停止執行之主張，與本件原處分無關，且與系爭土地違反上開規定之事實係分屬二事。

3、原告於系爭土地堆置廢鐵，前經被告分別於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日分別裁處訴外人鴻宇公司及森岳公司各6萬元至30萬元罰鍰，並勒令停止使用，考量堆置廢鐵之場域規模達4502.66平方公尺及對農業區環境影響甚鉅，且系爭土地違法堆置廢鐵多年，迄今未有改善之跡象，被告遂依行政罰法第18條第1項規定，加重罰鍰以達排除違法使用之行政目的。故依被告107年10月16日稽查結果，核認原告違反高市施行細則第18條規定之事實，客觀明白足以確認，逕依都市計畫法第79條第1項及行政罰法第18條第1項規定，以原處分裁處12萬元罰鍰，於法並無違誤。原告主張被告不曾有宣導、規勸而直接裁罰12萬元、30萬元罰鍰，違反比例原則一節，與原告提起之訴訟標的即原處分無關。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告以原告於系爭土地作為廢鐵堆置場使用，違反高市施行細則第18條附表一農業區管制規定，依都市計畫法第79條第1項規定處12萬元罰鍰，並勒令停止使用，是否適法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在卷，復有原處分(本院卷第51-52頁)、稽查紀錄表(本院卷第57-58頁)、被告107年11月16日高市都發開字第10734242600號函(本院卷第63-64頁)、原告陳述意見書(本院卷第62頁)

01 等附卷可以證明，堪予認定。

02 (二)被告認定原告於系爭地點置放廢鐵，違反高雄市都市計畫農
03 業區之土地使用管制，依都市計畫法第79條第1項規定作成
04 原處分，裁處原告12萬元罰鍰並勒令停止違規使用，並無不
05 合：

06 1、應適用之法令：

07 (1)都市計畫法

08 A.第79條第1項：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或
09 從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄
10 市、縣(市)(局)政府依本法所發布之命令者，當地地方政府
11 或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或建築物所有權人、使用
12 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
13 、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或
14 恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制
15 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
16 有權人、使用人或管理人負擔。」

17 B.第85條：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內
18 政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。
19 」

20 (2)高市施行細則

21 A.第1條：「為促進本市土地合理使用及均衡區域發展，並依都
22 市計畫法(以下簡稱本法)第85條規定訂定本細則。」

23 B.第18條第11款：「本市都市計畫範圍內劃定下列使用分區，
24 分別管制其使用；其使用管制項目及內容如附表一。但其他
25 法律、法規命令、自治條例或都市計畫書另有規定者，從其
26 規定：……十一、農業區。」附表一：高雄市都市計畫土地
27 使用分區管制項目一覽表(節錄)：……十一、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：「項次／項目內容」：一、農業生產。二、農舍。三、農業產銷必要設施。四、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施。五、農村再生相關公共設施。六、公用事業設施……七、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。……。」

2、得心證之理由：

(1)查系爭土地係屬都市計畫農業區，其總面積為4502.66平方公尺，原告尚未取得廢棄物資源回收貯存場設立許可，即於系爭土地上堆置廢鐵等情，有土地使用分區證明書、多目標地籍圖（本院卷131-133頁）、系爭土地登記資料（同上卷第330-338頁）、107年10月16日稽查紀錄表、現場照片（同上卷第57-58頁、第171-174頁）附卷可徵，且為原告到庭後所不爭（同上卷第271頁）。原告並未依法作農業使用，有違反高市施行細則第18條所定土地使用分區管制規定之事實，應堪認定。

(2)原告雖主張：被告前對於法令解釋疑義，致使原告無從向「目的事業主管機關」為申請廢棄物資源回收貯存場設立許可，後因無配套法令加以審核，則被告以都市計畫法作為處罰原告，實有裁量濫用之虞云云。惟農業區土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關徵詢農業主管機關意見後，審查核准始能營運使用，有高市施行細則第18條第11款規定甚詳，是在未經目的事業主管機關審查核准前

，即不得先行堆置廢鐵之使用。況證人即環保局環衛科辦事員王思婷到庭證稱：「回收場我們環衛科是主管機關……環保署有公告應回收項目，有分成容器類與物品類，如果是照片中的廢鐵就不是環保署公告的應回收項目。就我環衛科的權管法規來看，因本案是廢鐵，不是公告應回收項目，就無法受理其申請。」等語明確（本院卷第276-279頁），足證本件廢鐵亦不符合廢棄物資源回收之項目，自無貯存於系爭土地之可能，是被告依法裁罰，自無違誤。原告主張被告未事先宣導即處罰，有裁量濫用之虞云云，洵不足採。

(3)原告復主張被告應於行政救濟程序終結前停止執行云云。惟按原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。行政訴訟法第116條第1項、第2項分別定有明文。準此，行政處分原則上不停止執行，必其執行將發生難於回復之損害，且情況緊急者，始得為之。又前述條文所謂「難於回復之損害」係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上如為執行可認達到回復困難之程度等情而言，至當事人主觀上難於回復之損害，當非屬該條所指之難於回復之損害。本件原告主張執行期間無法營業之損害，在一般社會通念上，尚非不能依損害賠償之規定以金錢予以賠償，因此自無難於回復損害之情事至明，而原告聲請停止執行部分，亦經本院以108年度停字第14號裁定駁回確定在案。是原告前揭主張亦不足採。

(4)又原告主張原處分違反比例原則云云。惟查系爭土地總面積

達4502.66平方公尺，其上堆置廢鐵一望即知，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之違法行為，而原告仍接續堆置，審酌本件廢鐵堆置面積非小，其對農業區環境影響甚鉅，被告遂依行政罰法第18條第1項規定，加重罰鍰以達排除違法使用之行政目的，尚與比例原則無違。

(三)綜上所述，原告之主張均無可採，被告審酌本件違規情節，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，依都市計畫法第79條第1項作成原處分，裁處原告12萬元罰鍰並勒令停止使用，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。兩造其餘攻擊防禦方法均核與判決結果不生影響，爰不再逐一調查及論述，併予敘明。

六、結論：原告之訴為無理由。

中華民國 109 年 6 月 30 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 李 協 明

法官 曾 宏 揚

法官 廖 建 彥

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	

01 示關係之釋明文書影本及委任書。

02

03 中 華 民 國 109 年 6 月 30 日

04 書記官 陳 嫻 如