高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@民國110年8月11日辯

原　　告　黃慧娟

　　曾峙屏

共　　同

訴訟代理人　李慶榮　律師

　　劉建畿　律師

　　林宜儒　律師

被　　告　臺東縣政府

代　表　人　饒慶鈴

訴訟代理人　張哲熙

　　洪境良

　　曾國昌

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國109年9月22日台內訴字第1090420457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

一、爭訟概要：

（一）緣被告發現臺東縣○○鄉○○○段○○○○○○○○○○○○號2筆國有土地（管理者：財政部國有財產署）及910、911、912地號3筆私有土地（上述5筆土地均為風景區農牧用地，重測前依序為都蘭段808-1、1736、808、807、810地號，下合稱系爭土地），其中部分土地上有未經申請許可

建有建物、設置水池、鋪設水泥地面、設立大門及門柱等設施（下稱系爭地上物）涉及違反土地使用管制（違規面積約12,850平方公尺），被告乃以民國106年11月20日會勘通知單通知國有土地管理者、當時私有土地所有權人即原告黃慧娟、原告曾峙屏及訴外人曹政岡（下合稱原告黃慧娟等3人）到場。惟106年11月24日現場會勘時，因私有土地所有權人均未出席、大門閉鎖，系爭土地為大門及圍牆所隔絕，被告於106年11月27日以空拍方式查證違規屬實，遂以106年12月11日府地用字第1060255104號函（下稱106年12月11日函）命原告黃慧娟等3人於107年2月28日前改正。

（二）嗣因現場屆期未改正完畢，被告以107年3月5日府地用字第1070042153號函通知原告黃慧娟限期陳述意見並提供合法證明文件，惟原告黃慧娟未提出任何書面陳述及相關合法證明文件。被告審認原告黃慧娟使用系爭土地違反區域計畫法第15條第1項規定，違規面積約12,850平方公尺，依同法第21條規定，以107年3月30日府地用字第1070064119號函附107年3月30日府地用字第0000000000B號處分書（下稱107年3月30日處分書）裁處原告黃慧娟新臺幣（下同）28萬元罰鍰，並限期於107年6月30日前完成改正。原告黃慧娟繳清罰鍰，惟仍未依限改正，被告再以109年4月28日府地用字第1090086967號函通知原告黃慧娟限期陳述意見並提供合法證明文件。原告黃慧娟、原告曹峙屏於109年5月12日提出陳請書請求展延改正期限6個月，被告於109年5月20日以府地用字第1090099191號函復不同意展延，並以109年7月7日府地用字第1090138762號函附109年7月7日府地用字第0000000000B號處分書（下稱109年7月7

日處分）依同規定裁處原告黃慧娟30萬元罰鍰，並限期於109年9月30日前完成改正。原告黃慧娟、原告曾峙屏不服被告107年3月30日處分書及109年7月7日處分書，提起訴願，經訴願機關作成：「關於訴願人黃慧娟不服臺東縣政府109年7月7日府地用字第0000000000B號處分書部分，訴願駁回。其餘訴願不受理。」之決定。原告黃慧娟、原告曾峙屏仍不服，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、原告曾峙屏雖非原處分之對象，然原告曾峙屏為系爭地上物之所有權人，原處分限期改正或拆除地上物部分，將使其權利受影響或受損害而為利害關係人，依行政訴訟法第4條第3項規定，自得提起本件撤銷之訴。

2、系爭土地未違規使用：

(1)非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，雖應依其容許使用項目及許可使用細目使用（非都市土地使用管制規則第6條第1項參照），但行政院農業委員會（下稱農委會）為配合行政院核定「打造產業綠色通道－產業用地利用管理制度檢討及改善方案」，已刪除農牧、林業、養殖、國土保安及生態保護等使用地容許使用項目，及農作產銷設施、林業設施、畜牧設施、水產養殖設施、自然保育設施、綠能設施、休閒農業設施及農村再生設施等許可使用細目，回歸農委會訂定之「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」（下稱農業設施審查辦法）、「休閒農業輔導管理辦法」及「農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法」規範，大幅放寬，且與使用地性質相符者，亦免申請許可使用。系爭土地之草坪、植栽屬農作物，農舍為

經合法許可之建物，水泥路面係屬農路，係供農舍對外通行之必要通路，屬農業設施；滯水池為水利設施，供調解雨水及農業灌溉設施之用，亦屬農業設施；擋土牆依農委會109年農企字第1030212387號函釋，亦屬農業設施，上述設施及植栽均不違反農作使用，且屬免申請許可使用之範圍。被告竟認上述設施及植栽有未經核准使用之違規，且違規使用面積達12,850平方公尺云云，顯有未當。

(2)被告雖以農委會94年9月13日農企字第0940147679號函，稱系爭土地上種植草坪及植栽等使用，非屬農業使用之範圍云云。惟系爭土地之植栽隨時可出售，再重新種植，難謂非屬生產性質及供應市場需求之樹木、盆栽或草皮。上述函釋係就「農業使用」定義，至農地之違規使用則屬另一回事，亦即不符「農業使用」定義不等同於違規使用。被告稱系爭土地上農舍通行道路未於申請農舍時提出云云，並未提出相關證據。農舍之核准興建，需以具有對外通行之道路為審查核可要件，本件農舍既已核准建築，顯於申請建築農舍時即併有提出通行道路之申請。

(3)另依98年3月16日修正農業設施審查辦法第8條規定：「申請本辦法所定各項農業設施，其所有農業設施總面積除另有規定外，不得超過坐落該農業用地土地面積之40%。已興建農舍之農業用地，其農業設施及農舍之興建面積，應一併計算」，及農委會農企字第0990101346號函釋：「於本法中華民國98年3月16日修正施行前，已依法取得容許使用之農業設施，得不受第1項所定40%之限制」，可知本件農路及農舍總面積，不得超過坐落該筆農業用地面積40%之限制，故農路及農舍總面積只要不超農業用地總面積40%即合於規定，被告稱農路面積不得超過10%云云，

顯與上述辦法及釋示不符。

3、關於處分對象：

(1)系爭土地係於87年間由訴外人李翠峰開發整地，農舍於89年間建造完成，於89年5月26日取得使用執照，至99年間陸續興建水池、大門及門柱等設施使用。原告曾峙屏於99年11月18日向原地主價購系爭土地、農舍及相關設施，101至102年間再由訴外人曾政岡興建資材室及滯水池，故違反行政法上義務之人為原地主李翠峰。被告稱李翠峰施設之項目僅水泥地面、大門及門柱，面積約900平方公尺云云，與事實不符。原告黃慧娟及原告曾峙屏於87至99年間，並非系爭土地之所有權人，亦非系爭地上物之使用人或管理人，原處分以原告黃慧娟為裁罰對象，與區域計畫法第15條規定有違。且依區域計畫法第21條第1項及內政部92年11月25日台內營字第0920090059號函釋，原告等既非行為人，自非應予處罰之對象。

(2)區域計畫法第21條及第22條之89年修正立法目的，係為遏止違規使用情形，為秩序罰，解釋上有行為責任及狀態責任，而裁處上仍以行為人為優先，行為人無法裁處時再基於狀態責任裁處非行為人。依最高行政法院105年度判字573號判決、鈞院104年度訴字197號判決意旨及專家學者見解，均認為主管機關依區域計畫法第21條規定仍不得毫無次序選擇，應依比例原則處理，故本件行為人即原地主李翠峰既可追尋查獲，自不應以原告黃慧娟為處罰對象。

(3)系爭土地實際為原告曾峙屏所購買，其上農舍登記為曾峙屏所有及使用。原告黃慧娟設籍居住於臺北市，於臺北市經營美雅國際企業股份有限公司，非系爭土地所有權人，亦未曾居住使用，被告遽認原告黃慧娟係系爭土地違規使

用土地之行為人，顯有未當。被告雖主張借名登記僅為出名人與借名人間之內部契約，效力不及於第三人，然拆除系爭地上物涉及拆屋之權能，倘無拆屋之權能，自不能阻卻毀損他人建物罪之成立，該拆屋之權能與系爭土地登記之所有權無涉。系爭土地之電腦室係訴外人曾政岡所興建，業據原告於訴願書陳明。被告於命為改善及裁罰前，自當先行調查各個地上設施之權利人究為何人，詎被告未予查明，致使僅屬土地界名登記而非行為人之原告黃慧娟遭不當裁罰，自當撤銷。被告自承原告黃慧娟910地號土地上之設施僅為編號3號之建物及4號水池，其他土地上之設施倘有違規使用情事，自不能全部苛責原告黃慧娟1人。

(4)被告主張依內政部營建署（下稱營建署）109年10月6日內授營綜字第1090817321號函附109年9月2日會議紀錄伍、決議一、（二）意旨，可知改正義務人並不以具有拆除違規設施權限為要件，否則經移轉所有權之設施即不能要求行為人為改正措施云云。惟拆除行為係屬事實上之處分，需有事實上之處分權，始有拆除之權能，被告謂改正義務人並不以具有拆除違規設施權限為要件云云，尚難謂當。況原告黃慧娟既非系爭地上物之所有權人，亦非使用人、管理人，自無上述函文適用餘地。且經移轉所有權之設施，取得所有權之後手即具有事實上之處分權，被告應以該所有權人為命限期改正措施之對象，不得以無事實上之處分權人為對象。

(5)被告2次裁罰原告黃慧娟及命其改正時，雖曾副知原告曾峙屏，然原告曾峙屏非處分對象，未予回應僅屬單純之沉默，難認具有任何意思表示之法效。被告徒以上情，推論原告曾峙屏並無反對改正之意思，認其限期改正處分為合

法，進而以原告曾峙屏未改進而對原告黃慧娟為裁罰之處分，難謂適當。被告既自認系爭土地之違規設施所有權及事實上處分權均屬原告曾峙屏，自不容許被告再行主張其對原告黃慧娟之裁罰處分為合法正當。

4、系爭地上物於87年迄至102年間陸續完成，被告遲至107年3月30日、109年7月7日作成處分，已逾3年裁處權時效。依行政罰法（原告誤載為區域計畫法）第27條第2項規定，係以「違反行政法上義務之行為終了時」作為裁處權期間之起算時點，所謂「行為終了」，經法務部多次函釋認為應視具體個案之違法行為類型究屬「行為之繼續」或「狀態之繼續」，倘為「行為之繼續」者，起算時點「自行為終了時起算」；倘為「狀態之繼續」者，則起算時點「自行為完成時起算」，故狀態持續不影響時效之起算，有法務部98年4月14日法律決字第0980011305號函釋參照。

5、司法院釋字第503號解釋：「行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。」系爭土地違規使用，被告既以107年3月30日處分書裁處原告黃慧娟罰鍰28萬元，則就同一事件，被告以109年7月7日處分書再為處分，顯係就違反區域計畫法第15條第1項規定之行為重複處罰，違反一事不二罰原則。

6、系爭土地之使用並非不能改正，原告已就系爭地上物補行申請許可，且柏油路面係屬農路，滯水池作為農業灌溉設施之用，使用目的並不違反農用。且依農委會0000000000號函意旨，系爭土地上之設施既係農業設施，若符合農業設施審查辦法及相關規定，被告自應輔導原告補辦容許使

用，而不得逕予裁罰，以符合行政行為應選擇對人民權益損害最少者之原則。被告未經輔導，逕予罰不當，且裁處法定最高金額30萬元，有情節輕重不分之失當，違反比例原則，違反行政程序法第7條及第9條規定。

7、原告黃慧娟雖未對107年3月30日處分書提起訴願及行政訴訟，而已生形式確定力。原告黃慧娟就被告109年7月7日函既已依法提起訴願及行政訴訟，自不因被告107年3月30日處分書之形式確定力而受其拘束，自難猶如被告所述，其命改正義務非不可實現予以置辯。

（二）聲明：

1、訴願決定及原處分（被告107年3月30日府地用字第1070064119號函附107年3月30日府地用字第0000000000B號處分書、109年7月07日府地用字第1090138762號函附109年7月7日府地用字第0000000000B號處分書）均撤銷。

2、訴訟費用被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、系爭土地違反土地使用管制：

(1)依農業發展條例第3條第12款規定，農業用地依法應實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用，故已依法申請之農舍或擬申請農業設施之農業用地均應實際作農業使用，始符合土地使用管制規定。原告稱系爭土地上柏油路面係屬農路，滯水池係水利設施作為農業灌溉設施之用，不違反農用云云。然依106年11月27日空拍照片，系爭土地完全無作農業經營使用，既無農業經營，其柏油路面及水池自非屬農路或灌溉設施。另觀歷年航照圖，系爭土地自103年後完全無作農業使用

，除合法農舍外，全區違反土地使用管制，違規面積高達12,850平方公尺，依裁罰基準之標準裁罰，並無違反比例原則。原告雖稱已就系爭地上物補行申請許可云云，系爭土地違反土地使用管制，既經被告限期改正，屆期未依指定事項辦理，其違反行政法上義務行為之構成要件已為明確，依法即應裁罰，並無不當。

(2)原告主張非都市土地使用管制規則附表1已刪除農牧、林業等使用地容許使用項目之農作產銷設施等容許可使用細目，回歸農業設施審查辦法等規定，大幅放寬，且與使用地性質完全相符者，亦免申請許可使用云云。惟非都市土地使用管制規則於104年12月31日修正，將「農作產銷設施」等許可使用項目自第6條附表1刪除，附表1修正條文對照表之農牧用地說明二：「依行政院核定之『打造產業綠色通道-產業用地利用管理制度及改善方案』，針對本規則所規定之容許使用細目，如中央目的事業主管機關已有規定者，回歸各該目的事業主管機關規定，以強化土地使用管制彈性……」。非都市土地使用管制規則附表1修正前，係將各目的事業主管機關之容許項目詳列於附表1中，惟各目的事業主管機關修訂其容許項目而非都市土地使用管制規則附表1尚未完成修法時，將造成管理上之困擾，且致易使非都市土地使用管制規則修法頻頻，爰修正後之非都市土地使用管制規則僅列主要項目，次要項目則依各目的事業主管機關之規定，故相關管制規定並未大幅放寬，僅係變更容許使用項目之呈現方式，以強化土地使用管制彈性。

(3)原告稱系爭土地之草坪及植栽係屬農業使用，即使不符農業使用亦不等同違規使用；農舍為合法建物，農路、資材

室、灌溉設施、擋土牆均係屬農業設施，故無違反土地使用云云：

A.依農委會94年9月13日農企字第0940147679號函，農業用地如係種植非屬生產性質及供應市場需求之樹木、盆栽或草皮等，並不符合農業使用之定義，系爭土地上種植草坪及植栽等使用，非屬農業使用之範圍。又非都市土地使用管制規則第6條附表1，農牧用地得作為農作使用、農業產銷設施（工業區、河川區除外）、林業使用等20項容許使用，其中除農作使用及林業使用之造林、苗圃等3項目外，其餘之容許使用項目均須依法申請或有其附帶條件，亦即除該3項容許項目外，均須符合其附帶條件或應依法提出申請取得容許使用同意文件後，始得施作，否則即屬違反土地使用管制。

B.又依農業產銷設施之附帶條件規定、農業設施審查辦法第13條第2項及其附表1之規定，農業資材室、農田灌溉設施、農路及擋土牆分別為農事操作管理設施，農田灌溉排水設施及其他農作產銷設施之許可使用細目，則依同辦法第4條規定，申請農業用地作農業設施容許使用應填具申請書及檢附相關文件向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出申請，取得容許使用同意文件後始得施作。倘上述設施確符合農業使用，自得依規定申請並取得容許使用同意文件，惟原告迄未提出容許使用同意文件。另擋土牆倘因從事農、林、漁、牧之開發利用所需之整坡作業而申請設置，得免再申請農業設施容許使用之情形，申請人須依水土保持法相關規定辦理，惟原告迄未提出依水土保持法相關規定辦理之許可證明文件。另參農委會農地管理資訊系統網站，910、911地號土地並無申請任何容許使用項

目，至於912地號土地曾於109年6月16日申請容許使用，亦經臺東縣東河鄉公所於109年7月7日以申請土地不符合作農業使用予以駁回。

C.再依農委會100年12月2日農水保字第1000168057號函意旨，農地上農舍為連接現有道路所需之農路，倘經認定僅作為農舍通行之用，而非生產所需者，應將此作為農舍通行用途之設施，歸納為「農舍附屬設施」，於申請興建農舍時一併提出，其面積應併入興建農舍土地面積10%檢討。然原告所稱合法農舍通行之道路，並未於申請農舍時提出，故非屬農舍附屬設施，況其與農舍併計之面積已逾農舍土地面積10%，且系爭土地全未作農業使用，是該道路非屬生產所需，實非合法之農路。

D.被告並未將合法農舍部分列入違規面積，系爭土地全區面積13,176.33平方公尺減除合法農舍之面積324.80平方公尺，剩餘面積為12,851.53平方公尺，約略取整數數值12,850平方公尺。

2、關於處分對象：

(1)依營建署109年10月6日內授營綜字第1090817321號函附109年9月2日會議紀錄伍、決議一（二）意旨，區域計畫法之改正義務人以行為人為原則，但在行為人未知或客觀上命行為人負改善義務有困難者，非行為人（即對違規行為無實際參與、授意或使用事實之土地所有權人、地上物所有權人、使用人或管理人等）亦得列為義務人，主管機關非無權限選擇行政責任之義務人，然為達成排除土地違規使用，應就土地違規使用之實際情況，依合目的性及有效性之考量，在合比例原則下，裁量選擇有利達成管制目的之對象。且由該函可推知改正義務人並不以具有拆除違規

設施權限為要件，否則經移轉所有權之設施不能要求行為人為改正措施。

(2)比對97年、101年、102年、103年航照圖，97年間系爭土地僅存有水泥地面(8)、大門及門柱(7)，水泥地面(1)係於101年航照圖始出現，尚難論斷是否為原土地所有權人李翠峰所施設；而建物(2)(3)為101年以後設置，水池(4)(5)(6)等其餘設施為102年以後施作，全區種植景觀植物則為103年以後所栽種，故訴外人李翠峰施設之項目僅水泥地面(8)、大門及門柱(7)，面積約900平方公尺。且原告係自訴外人陳麗秋交易取得910至912地號等3筆土地，其間歷經數次移轉。縱然上述水泥地面(8)、大門及門柱(7)為訴外人李翠峰原始舖設，然系爭土地及系爭地上物多次易手，系爭土地究為原行為時之狀態或經歷次所有權人行為後所致之狀態已難查證；且該設施作為系爭土地對外路，各次土地所有權人實無不使用之可能，加以原告自99年後即因交易或繼承取得上述3筆土地及其上設施之所有權、事實上處分權，是再訴請原行為人改正，顯不合理且無實益。

(3)系爭土地周圍以圍牆隔絕外界，種植景觀植物整體作庭園造景，為同一使用範圍，且範圍包含909及943地號2筆國有土地。依土地登記資料所示，910、911、912地號土地於99年11月18日分別買賣移轉予原告黃慧娟等3人。原告曾峙屏雖主張其為系爭土地及地上物之真正所有權人，惟此屬原告黃慧娟等3人間之約定，依民法第758條、土地法第43條及最高法院106年2月14日第3次民事庭會議決議意旨，原告間約定之效力並不及於第三人。被告係於109年8月3日原告訴願時始知悉原告間借名關係，惟該契約並不

影響原告黃慧娟及訴外人曾政岡作為土地所有權人之公示表徵，是被告認定原告黃慧娟及訴外人曾政岡分別為910、912地號土地所有權人並無違誤。故為有效恢復土地合法狀態，被告106年12月11日函請土地所有權人即原告黃慧娟等3人（訴外人曾政岡於106年12月7日死亡，107年9月12日辦理分割繼承登記，由原告曾峙屏繼承）共同限期改正。惟系爭土地屆期並未改正，被告原得將3人均列入裁罰，然考量渠等係配偶及直系親屬之關係，基於行政行為應擇對人民權益損害最少之方式為之，且擇定其中1人裁罰即可達目的，故僅命原告黃慧娟陳述意見並對之裁罰，應無失當。又被告106年11月24日會勘，即為查明土地違規態樣及行為人等事項，然被告數次通知原告黃慧娟等3人陳述意見、限期改正，乃至裁罰，原告均可提出說明協助被告調查，卻均未回應，消極未配合，苛責被告未稽查作為，實本末倒置。

(4)再依上述營建署函文意旨，主管機關非無擇定改正義務人之權限，是被告得裁量選擇有利達成管制目的之對象，惟經擇定之改正義務人須致改正情事有實現之可能。依原告所附買賣契約書，違規設施水泥地面(8)及門柱(7)其所有權均已於99年時買賣移轉至原告曾峙屏；至建物(2)、建物(3)其事實上處分權及水池(4)、水池(5)、水池(6)之所有權則因繼承移轉予原告曾峙屏，是系爭土地之違規設施之所有權及事實上處分權均為原告曾峙屏所有。從而被告命原告黃慧娟為改正是否得以實現，則應視原告曾峙屏是否反對，倘無反對之意見，則改正之義務即有實現之可能。被告2次裁罰原告黃慧娟及命其為改正作為時均副知原告曾峙屏，原告曾峙屏均未有反對之意思表示。再者，10

9年5月12日原告曾峙屏與原告黃慧娟聯名申請展延改正期限，表達改正之意願，可推知原告曾峙屏並無為反對改正之意思，是被告請原告黃慧娟為改正並非不可實現。

(5)又被告107年3月30日處分書既未經原告提起行政救濟，該命原告限期改正之處分已生不可爭訟之形式確定力，屆期原告黃慧娟並未依規定完成改正，其違反行政法上義務之要件已經該當，是被告109年7月7日處分書實屬合法。

3、依103年5月30日航照圖，系爭地上物完成已超過3年，依行政罰法第27條規定對違規行為之秩序罰裁處權業已罹於時效，是被告並無就系爭土地違規設施之行為人施以秩序罰；而命土地所有權人盡其善良管理人之責任除去其違法狀態，性質屬秩序行政，此觀被告106年12月11日府地用字第1060255104號函係依區域計畫法第21條第1項後段規定，請土地所有權人限期107年2月28日前完成改正自明。其後，系爭土地因屆期未完成改正，被告以107年3月30日處分書裁處罰鍰28萬元並限期於107年6月30日前依指定事項完成改正，係因義務人違反被告106年12月11日所課予除去違法狀態義務之行政處分，則屬秩序行政，並不受行政罰法第27條裁處權時效之拘束，二者性質不同。原告稱其非行為人，被告對其裁罰已違反行政罰法及區域計畫法相關規定之主張，顯有誤解。

4、區域計畫法第21條第2項明定「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」，且依司法院釋字第604號解釋及最高行政法院105年10月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，系爭土地上之多次違規行為在法律上應評價為一行為，經被告107年3月30日處分書裁處後，始切斷違規行為之單一性，其後持續之狀態則

可視為另一行為，故被告就系爭土地上持續之違規狀態所為之109年7月7日處分書，並無違反一行為不二罰之原則。又原告並未於法定救濟期間對107年3月30日處分書提起訴願及行政訴訟，已生不可爭訟之形式確定力。原告黃慧娟既依107年3月30日處分書負有改正義務，且其為改正義務非不可實現，被告109年7月7日處分書之採證與證據取捨並無違背經驗法則及論理法則。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）原告曾峙屏提起本件撤銷訴訟，當事人是否適格？

（二）被告以原告黃慧娟逾期未為改正，作成107年3月30日府地用字第0000000000B號處分書、109年7月7日府地用字第0000000000B號處分書，是否適法？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：

本件如爭訟概要欄所載事實，業經兩造各自陳述在卷，並系爭土地土地建物查詢資料（原處分卷第9至13頁）、被告106年11月20日會勘通知單（原處分卷第15頁）、106年11月24日會勘紀錄（原處分卷第19頁）、106年11月27日空拍照片（原處分卷第21至23頁）、被告106年12月11日函及送達證書（原處分卷第17至18頁、第27至31頁）、被告107年3月5府地用字第1070042153號函（原處分卷第33至35頁）、被告107年3月30日府地用字第1070064119號函及107年3月30日處分書（原處分卷第37頁、第39頁）、被告109年4月28日府地用字第1090086967號函（原處分卷第43至48頁）、原告109年5月12日陳請書（原處分卷第49頁）、被告109年5月20日府地用字第1090099191號函（原處

分卷第51至52頁）、被告109年7月7日府地用字第1090138762號函及109年7月7日處分書（原處分卷第53至55頁）、訴願書（原處分卷第61至70頁）、訴願決定（本院卷第59至64頁）附卷足資證明。

（二）應適用之法令：

1、區域計畫法

(1)第15條第1項：「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。」

(2)第21條第1項及第2項：「（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)政府處新臺幣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。」

2、非都市土地使用管制規則：係依區域計畫法第15條第1項規定授權所訂立之法規命令，核其內容與區域計畫法第15條第1項規定授權之本旨相符，應予援用，相關規定如下：

(1)第5條第1項：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」

(2)第6條第1項、第3項：「（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1……」其附表1、各種使用地容許使用項目及許可使用細目表：使用地類別：五、農牧用地之容許使用項目：（一）農作使用。（二）農舍（三）農作產銷設施。（四）畜牧設施。（五）水產養殖設施。（六）水源保護及水土保持設施。（七）採取土石。（八）林業使用。（九）休閒農業設施。（十）公用事業設施。（十一）戶外廣告物設施。（十二）私設通路。（十三）再生能源相關設施。（十四）臨時堆置收納營建剩餘土石方。（十五）水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施。（十六）溫泉井及溫泉儲槽（工業區、特定農業區除外）。（十七）農村再生設施。（十八）自然保育設施。（十九）綠能設施。（二十）動物保護相關設施。

3、行為時臺東縣違反土地使用管制規則罰鍰裁量基準：

(1)第2點：罰鍰裁量基準：違反使用面積（平方公尺）12501至13500平方公尺，罰鍰基準為28萬元。

(2)第4點：「依本罰鍰裁量基準所定，違反非都市土地使用管制應處罰之行為，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，得按次處以罰鍰，其罰鍰數額並得逐次酌量加重3分之1。但最高金額不得逾新臺幣30萬元。」

（三）原告黃慧娟、曾峙屏就被告107年3月30日處分書提起訴願已逾法定救濟期間，原告對之提起撤銷訴訟並不合法：

1、按行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有

下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：十、起訴不合程式或不備其他要件者。」第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」次按訴願法第14條第1項、第2項規定：「（第1項）訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。（第2項）利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起。」準此，提起撤銷訴訟應先踐行合法之訴願程序，始具備實體判決要件，而訴願逾期即屬未經合法訴願程序，提起撤銷訴訟，不備起訴要件，且不能補正，應屬不合法。

2、本件原告黃慧娟係被告107年3月30日處分書之受處分人，原告曾峙屏則係主張為該處分之法律上利害關係人，其提起行政救濟之法定期間，應分別自受處分人黃慧娟收受送達日及原告曾峙屏知悉時起30日內提起訴願。惟查，被告107年3月30日府地用字第1070064119號函附107年3月30日處分書係於107年3月31日送達原告黃慧娟（原處分卷第41頁），有送達證書附卷可稽。而被告副本副知原告曾峙屏及訴外人曾政岡（原處分卷第37頁），且由原告黃慧娟及原告曾峙屏提出之109年5月12日陳情書記載：「……已逾鈞府107年3月30日處分書所定改正期限乙節，因陳情人不諳法令未及辦相關容許使用事宜……」等語（原處分卷第49頁），足認原告曾峙屏至遲於109年5月12日應已知悉被告107年3月30日處分書。原告兩人遲至109年7月31日（原

處分卷第61頁）始提起訴願，業已逾期而確定在案，訴願決定以原告就107年3月30日處分書提起訴願逾法定不變期間，不予受理，自無不合。原告等對被告107年3月30日處分書再提起撤銷訴訟，難認已經合法訴願程序，且無從補正，原告此部分起訴並不合法，應予駁回。

（四）被告以原告黃慧娟未履行限期改正義務，對原告黃慧娟作成109年7月7日裁罰及限期改正處分，於法並無違誤：

1、依上述區域計畫法規定可知，非都市土地經劃定並編定為農牧用地者，僅得供農牧生產及其設施使用，由直轄市或縣（市）政府依管制規則第6條附表1即各種使用地容許使用項目及許可使用細目表之規定，管制其使用；逾越上述容許使用範圍即屬違反土地使用管制之規定，該管直轄市、縣（市）政府得依區域計畫法第21條第1項規定，對違反土地管制之使用人，裁處「罰鍰」，並得為「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」之限期改善處分。其中區域計畫法第21條第1項前段規定之「罰鍰」，性質上係屬行政罰；至於同項後段之「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」，則係課予處分相對人除去違法狀態或停止違法使用行為，旨在防止危害之發生或擴大，不具非難性，性質上則屬預防性不利處分；至同條第2項前段：「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」，係指違反前述預防性不利處分所課予之義務，得按次裁處罰鍰，則屬行政罰。

2、次按行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」是行政處分內容無論為下命、形成或確認，均有產生一種

行政法上法律關係之可能，不僅應受其他國家機關之尊重，抑且在其他行政機關或法院有所裁決時，倘若涉及先前由行政處分所確認或據以成立之事實（先決問題），即應予以承認或接受，此即所謂構成要件效力。因而一有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分之前提要件時，前行政處分作成後，他行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎，他行政處分成為行政訴訟之訴訟對象時，由於前行政處分未經撤銷，其效力繼續存在，他行政處分之受訴行政法院，自無從再審查前行政處分之合法性。

3、經查，被告前以107年3月30日府地用字第0000000000函附107年3月30日處分書函知原告黃慧娟略以：「……台端使用座落本縣○○鄉○○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號『風景區－農牧用地』等5筆非都市土地違反土地使用管制，經本府裁處罰鍰新台幣貳拾捌萬元整，……並限期於107年6月30日前依指正事項完成改正……。」有卷附之函文可憑。上開處分因原告遲至109年7月31日始提起訴願，業已逾越訴願期間而不得再提行政救濟已告確定，業如前述，是上開前處分課予原告黃慧娟限期改正之預防性不利處分，並未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力，原告黃慧娟應受其拘束而負有限期改正之義務。被告107年3月30日處分已確認系爭土地使用違反土地管制規定之事實，且確定原告之改正義務，於該處分確定後，原告黃慧娟已不得再行主張系爭土地無違規使用事實或其無事實上之處分權而不負改正義務。

4、系爭土地之地上物逾期仍未拆除，並有108年系爭土地航照圖（原處分卷第155頁）附卷可證。足認系爭土地並未

依被告107年3月30日處分所定期限完成改正，恢復作農業使用，堪以認定。嗣被告以109年7月7日處分裁處原告黃慧娟罰鍰30萬元罰鍰，即係因原告黃慧娟違反前次處分書所課限期改正義務，而依區域計畫法第21條第2項規定所為之「按次處罰」，於法自屬有據。此外，被告109年7月7日處分雖再限期命原告黃慧娟於109年9月30日前改正，惟原告黃慧娟負有改正義務，於被告107年3月30日處分已確定存在，並不因處分所命改正期限經過而免除，是被告109年7月7日處分雖再限期命原告黃慧娟於109年9月30日前改正，此僅係重申前次預防性不利處分之誡命內容，並未新增限期改正義務之法效性。又區域計畫法第21條第2項係規定：「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……。」依此，被告109年7月7日處分須以被告107年3月30日處分為前提要件，前處分作成後，後處分即應以前處分為其構成要件作為決定之基礎，前處分既未經撤銷，其效力繼續存在，後處分之受訴行政法院，亦無從再審查前處分之合法性。準此，關於原告黃慧娟就系爭土地是否違規使用及有無事實上之處分權，應否負改正義務等，均屬前處分確定之事實，本院亦無從再予審查。

5、被告107年3月30日處分書係以原告黃慧娟於系爭土地使用系爭地上物，違反區預計畫法第15條第1項規定為由，依同法第21條第1項規定裁處罰鍰28萬元，並命其限期改正。而被告109年7月7日處分書則係基於原告黃慧娟違反區域計畫法第15條第1項土地使用管制規定，經依同法第21條第1項規定命其限期改正而不為，依同法第21條第2項規定課以其按次處罰。原告於系爭土地上之違規行為，經被

告107年3月30日處分書裁處後，切斷違規行為之單一性，是被告107年3月30日處分書與被告109年7月7日處分書所為罰鍰處分，係不同之違規行為態樣分別處罰，並無一行為重複處罰情事。原告主張被告109年7月7日處分書再為處分，係就違反區域計畫法第15條第1項規定之行為重複處罰，違反一事不二罰云云，要無可採。另被告作成109年7月7日處分書，係因原告黃慧娟未依107年3月30日處分所定期限履行義務，而對之課以按次處罰之裁罰性處分，是其違規行為終了係自107年6月30日起算，則至被告於109年7月7日作成處分書，尚未逾越行政罰法第27條所定之裁處權時效。原告主張系爭地上物於87年迄至102年間陸續完成，被告作成裁罰，已逾3年之裁處權時效云云，亦不可採。

6、裁罰基準之規定為行政機關對於違章目的、手法及情節等，裁處罰鍰額度行使裁量權時，統一裁量基準，協助各機關執法時有客觀參考標準所制定之裁量性行政規則，並未逾越區域計畫法第22條罰鍰額度範圍之規定，被告自得援用。本件被告審酌系爭土地違規使用面積約為12,850平方公尺，原告黃慧娟為第2次未遵期完成改正義務，其應受責難程度較高，從而依區域計畫法第21條第2項及被告裁罰基準第2點、第4點規定，於法定裁量範圍內，裁處原告黃慧娟30萬元罰鍰，並無違反比例原則之情形。原告以系爭土地之使用非不能改正等由，主張被告裁處法定最高罰鍰，違反比例原則云云，尚難採憑。

（五）原告曾峙屏就被告109年7月7日處分書並無法律上利害關係，不具原告適格：

1、依行政訴訟法第4條第1項規定，撤銷訴訟之提起，並不以

行政處分之相對人為限，行政處分相對人以外之利害關係人，認為行政處分違法損害其權利或利益，亦得依上開規定提起撤銷訴訟。而所謂利害關係，乃指法律上之利害關係，若僅係單純經濟及感情上等反射利益受損害，則不許提起行政訴訟。

2、原告曾峙屏主張其為地上物之所有權人，被告107年3月30日處分及109年7月7日處分命限期改正拆除地上物，將使其權利受影響或受損害而為利害關係人云云。惟查，被告107年3月30日處分，原告曾峙屏未經合法訴願程序其起訴不合法，業如前述，是無庸再審究原告曾峙屏對被告107年3月30日處分是否具法律上利害關係。另被告109年7月7日處分關於罰鍰部分，係對原告黃慧娟之行政罰，原告曾峙屏自不具法律上利害關係，而關於被告109年7月7日處分中「並限期於109年9月30日前……完成改正」部分，依前所述，僅係重申前次所為預防性不利處分之誡命內容，並未新增法效性，更未直接限制原告曾峙屏之法律上權利或增加其負擔，是原告曾峙屏對被告109年7月7日處分，僅具事實上、經濟上之利害關係，對該處分尚不具提起撤銷訴訟之原告適格，應予駁回。

六、結論：原告之訴為一部不合法、一部無理由，爰併以判決駁回如主文。

中　華　民　國　110　年　8　月　25　日

高雄高等行政法院第一庭

審判長法官　蘇　秋　津

法官　邱　政　強

法官　孫　國　禎

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　110　年　8　月　25　日

書記官　蔡　玫　芳