

裁判字號：最高行政法院 94 年度判字第 1800 號 行政

裁判日期：民國 94 年 11 月 17 日

案由摘要：區域計畫法

最 高 行 政 法 院 判 決

上 訴 人 ○○○

被 上 訴 人 彰化縣政府

代 表 人 ○○○

上列當事人間因區域計畫法事件，上訴人對於中華民國 93 年 5 月 27 日臺中高等行政法院 92 年度訴字第 957 號判決，提起上訴。本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

壹、本件上訴人主張：按區域計畫法第 21 條規定，對於違反同法第 15 條第 1 項之管制使用土地者，其法律效果為處新臺幣（下同）6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，則於此法律授權之範圍內，雖主管機關有裁量之權，惟仍應考量行為人在主觀上究係故意為之或為過失、初犯或累犯、違反之程度而視具體個案為適當之裁罰，始符合比例原則。查本件上訴人以○○營造有限公司（下稱○○公司）承攬被上訴人民國（下同）91 年度王功漁港泊地浚渫工程，負責浚渫港區內淤泥清除載運，因施工地點係港區所在地，與被上訴人簽約施工，並已申報開工，並非未經許可，且依工程之性質，工程中所挖取之淤泥需先堆置讓水份瀝乾後始得運除，因上訴人屢次向被上訴人申請安排堆置地點都未獲置理，上訴人才於同區域 1949 地號施工現場作業，而該地點因緊臨施工地點，故上訴人於遭稽查前因過失而誤認以為堆置之地點亦同屬施工地點，故上訴人並非故意違法開挖、堆置淤泥。而原處分僅依會勘之結果，未予上訴人說明之機會，逕予裁罰最高額之 30 萬元，顯然不符合法律授權裁量之旨意，其裁量權之行使，即出於恣意而屬裁量怠惰，所為處分即有違比例原則。另上訴人既與○○○、○○○各投資 20 萬元，共同買下○○公司之營造牌照，則上訴人雖未依公司法或相關法律登記為董事或股東，但上訴人既得使用○○公司之牌照參與投標，則上訴人與○○○、○○○亦可以內部合夥之方式共同經營○○公司，並公推○○○為登記之負責人。則本件於內部關係上，○○公司亦有授權上訴人以○○公司之名義投標、施作，雖整件工程實際上由上訴人負責監工，但於契約關係上，○○公司仍為「王功漁港

泊地浚渫工程」之當事人無疑，原處分以上訴人為行為人，自屬違誤。又本件因另涉盜採砂石（此經彰化地方法院檢察署以 92 年度偵字第 2932 號不起訴處分確定）故彰化縣非都市土地使用管制聯合稽查小組，於前揭盜採砂石案偵查中，為免遭檢察官誤會可能另涉及圖利等不法行為，故未予上訴人說明之機會、亦未考量工程之性質即裁罰最高額之 30 萬元，顯有將與事件無關之動機作為裁量之基礎，原處分顯違裁量之內部界限。綜上所述，本件原處分於行使裁量權時既有上開瑕疵，自屬違法之裁量，原判決漏未斟酌上開事實，逕駁回上訴人之訴，自有未洽，爰請求廢棄原判決。

貳、被上訴人未提出上訴答辯狀。

參、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：上訴人僱工於彰化縣所有坐落○○縣○○鄉○○段 1949 地號一般農業區特定目的事業用地上開挖坑洞兩處，並堆置砂土數處，經警方於 92 年 1 月 14 日 13 時 40 分查獲，並經上訴人於次日前往會勘等情，有土地登記謄本、彰化縣警察局二林分局（下稱二林分局）檢查紀錄表、偵訊調查筆錄、彰化縣非都市土地使用管制聯合稽查取締小組會勘紀錄表、現場照片等附原處分卷可按。又上訴人於原審 93 年 4 月 19 日準備程序自陳：渠並非○○公司之負責人、董事、經理或員工，亦非股東，緣上訴人與訴外人○○○（○○公司登記負責人）、○○○各投資 20 萬元，共同買下○○公司之營造牌照，3 人分別以○○營造的名義去投標工程，所標工程均各自負責，上開王功漁港工程係上訴人個人承包，僅假藉○○公司之名義投標，契約書亦係上訴人持○○公司及負責人○○○印章前往訂約，契約上手寫部分均係上訴人之筆跡，該工程與○○○、○○○ 2 人無關，押標金、報酬都是上訴人自己的，系爭工程並無○○公司僱用之人參與，警方查獲時現場之工地主任黃煥祥亦係上訴人自己僱用的等情，有上開筆錄在原審卷可稽，核與上訴人及黃煥祥於偵訊筆錄所陳黃煥祥係上訴人以每月 3 萬元僱用之情相符，是本件之行為人應係上訴人個人，而非○○公司，原處分以上訴人未經核准擅自開挖土地堆置砂石，裁處 30 萬元罰鍰，並限期恢復原狀，經核並無不合。另依非都市土地容許使用執行要點第 4 點規定，非都市土地使用變更地形地貌者，於使用前應取得許可。查系爭上訴人開挖之○○縣○○鄉○○段 1949 號土地，為彰化縣所有，由被上訴人管理，該開挖之土地係屬防風林所在，上訴人前曾申請於該地暫時堆置工程運棄廢土，經被上訴人以 92 年 1 月 6 日府農工字第 0920001231 號函否准在案，是上訴人並未取得許可，自不得擅自開挖土地變更地形地貌。另依上訴人提出之「91 年度王功漁港泊地浚渫工程」合約書記載，該工程之範圍僅限於王功漁港之泊地，並不包括同地號之防風林在內。又依上訴人於訂約時提出之廢棄土

之營運處理計畫書，最終的土方須置於合法之棄土場，且依所訂合約被上訴人並無義務提供浚渫淤泥沈澱之處所，本件查獲之後，上訴人另在漁港西邊的泊地（停放膠筏的地方）作一個圍堰，將淤砂抽放在圍堰內，再將砂堆放在西邊的堤岸待運等情，業據證人林基彰即被上訴人所屬農業局王功漁港泊地浚渫工程之承辦人到庭證述明確，並有工程合約書及該證人提供之「地籍套繪圖」（標明系爭土地界址、工程範圍及上訴人擅自開挖位置等）附原審卷可按，系爭土地既非上開工程施工範圍內，上訴人擅自開挖堆置土方自不能免責。又上訴人提出之臺灣彰化地方法院檢察署 92 年度偵字第 2932 號不起訴處分書，係以上訴人無竊佔及竊盜之意圖，認其犯罪嫌疑尚有未足而不起訴；另行政院公共工程委員會「91 年度王功漁港泊地浚渫工程」履約調解案（調 92528）之調解建議係以該工程因不可歸責於申請人之事由，被誤為盜採砂石致工期延宕，而建議酌減違約金，經查各該文書分別係基於刑事犯罪構成要件及民事遲延要件而各本於職權為其認定，核與本件違反區域計畫法之行政罰，其構成要件尚有不同，不能援引適用，系爭上訴人開挖土地之行為並非契約所訂之施工方式已如前述，自不能認係執行公務之行為，上訴人據以主張免責殊非可採。至原處分誤載系爭土地之權屬為私有，業經被上訴人以 92 年 4 月 4 日府地用字第 0920060512 號函更正在案。本件原處分係以上訴人未經核准擅自開挖土地、堆置土方，變更地形地貌，而依區域計畫法第 15 條第 1 項、第 21 條第 1 項規定予以處罰，並非處罰上訴人盜採砂石，上訴人就此尚有誤解。綜上，上訴人主張各節俱無可採，原處分並無違誤，訴願決定予以維持亦無不合，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

肆、本院查：（一）、按「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。．．．」、「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。」、區域計畫法第 15 條第 1 項、第 21 條第 1 項分別定有明文。本件彰化縣所有坐落○○縣○○鄉○○段 1949 地號一般農業區特定目的事業用地土地，經被上訴人所屬彰化縣非都市土地使用管制聯合稽查取締小組於 92 年 1 月 15 日查獲系爭土地未經核准擅自開挖及堆置砂石，並依二林分局 92 年 1 月 29 日林警刑字第 0920010361 號函送該分局於同年月 14 日於系爭土地上查獲上訴人涉嫌違反區域計畫法案件，乃依區域計畫法第 15 條第 1 項、第 21 條第 1 項規定，以 92 年 3 月 20 日府地用字第 092 0049345 號處分書裁處上訴人 30 萬元罰鍰，並限於文到 3 日內恢復原狀。上訴人不服

，提起訴願遭駁回，乃提起本件行政訴訟。原判決關於未經核准擅自開挖及堆置砂石之違規事實，以及上訴人在原審之主張如何不足採等事項均已詳為論斷。（二）、行政訴訟法第 201 條規定：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷。」、行政程序法第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」行政裁量決定之要求，在裁量決定過程必須符合法規授權之目的，若不注意此要求，則可能構成裁量濫用；另裁量決定結果必須維持法規範範圍內，若不注意此要求，則可能構成裁量逾越，均屬裁量錯誤，為司法審查之範圍。當事人主張行政機關有裁量濫用之事實，應負舉證之責，倘僅空言指摘，而無確切之證據，尚不得遽爾認定裁量濫用。本件原判決關於上訴人開挖之○○縣○○鄉○○段 1949 號土地，為彰化縣所有，由被上訴人管理，該開挖之土地係屬防風林所在，上訴人前曾申請於該地暫時堆置工程運棄廢土，經被上訴人以 92 年 1 月 6 日府農工字第 092000 1231 號函否准在案，是上訴人並未取得許可，自不得擅自開挖土地變更地形地貌。及上訴人提出之「91 年度王功漁港泊地浚渫工程」合約書記載，該工程之範圍僅限於王功漁港之泊地，並不包括同地號之防風林在內。則前揭土地未經核准擅自開挖及堆置砂石，違反區域計畫法第 15 條規定之管制使用，應依同法第 21 條規定裁處，與是否盜採砂石無涉等情，詳為論述，及上訴人上訴亦指陳稱工程中所挖取之淤泥需先堆置讓水份瀝乾後始得運除，因上訴人屢次向被上訴人申請安排堆置地點都未獲置理等語，足徵上訴人明知未經核准不得擅自開挖土地、堆置土方，變更地形地貌，違反管制使用前揭土地，而仍為之。而上訴人指摘原處分出於恣意，屬裁量怠惰，並考量不應考量之事項等情，並無確切之證據足以證明，尚屬臆度，不得遽爾認定原處分裁量濫用。（三）、綜上所述，是原判決認原處分認事用法，均無違誤，維持原處分及訴願決定，而駁回上訴人在原審之訴，其所適用之法規與該案應適用之現行法規並無違背，與解釋判例，亦無牴觸，並無所謂原判決有違背法令之情形；又證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦異於該當事人之主張者，不得謂為原判決有違背法令之情形。上訴人對於業經原判決詳予論述不採之事由再予爭執，核屬法律上見解之歧異，要難謂為原判決有違背法令之情形。本件上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 98 條第 3 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 94 年 11 月 17 日

第一庭審判長法官 葉 振 權

法 官 陳 秀 美

法 官 劉 鑫 楨

法 官 吳 明 鴻

法 官 梁 松 雄

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 94 年 11 月 17 日

書記官 陳 盛 信

資料來源：最高行政法院裁判要旨彙編第 25 輯 951-956 頁最高行政法院裁判書彙編（94 年 1 月至 12 月）第 436-444 頁行政訴訟法實務見解彙編（96 年 12 月版）第 341 頁