

裁判字號：高雄高等行政法院 102 年度訴字第 19 號 行政判決

裁判日期：民國 102 年 04 月 16 日

案由摘要：都市計畫法事件

高雄高等行政法院判決

102 年度訴字第 19 號

民國 102 年 4 月 3 日辯論終結

原 告 陳禹卿
陳一民
藍素蘭

共 同

訴訟代理人 黃俊嘉 律師
孫嘉佑 律師
陳易聰 律師

被 告 高雄市政府

代 表 人 陳 菊
訴訟代理人 鄭君地
王存偉
張哲男

上列當事人間有關都市計畫法事件，原告不服內政部中華民國 101 年 11 月 26 日臺內訴字第 1010358822 號、101 年 12 月 22 日臺內訴字第 1010358823 號、101 年 12 月 26 日臺內訴字第 1010358824 號、102 年 1 月 23 日臺內訴字第 1010402293 號、102 年 1 月 24 日臺內訴字第 1010388032 號及 102 年 2 月 25 日臺內訴字第 1010402292 號訴願決定，合併提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：按「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。」行政訴訟法第 111 條第 1 項定有明文。而變更或追加他訴是否適當，則應就訴訟資料利用之可能、當事人利益、訴訟經濟等具體情事加以衡量。本件原告於民國 102 年 1 月 18 日起訴時訴

之聲明：「一、原處分（101年9月18日高市府都發開字第10133489900號）及訴願決定（101年11月26日臺內訴字第1010358822號）均撤銷。二、原處分（101年9月18日高市府都發開字第10133489300號）及訴願決定（101年12月26日臺內訴字第1010358824號）均撤銷。三、原處分（101年9月18日高市府都發開字第10133489500號）及訴願決定（101年11月22日臺內訴字第1010358823號）均撤銷。」嗣於102年3月15日提出行政追加起訴狀，除維持上開訴之聲明外，另外追加訴之聲明：「四、原處分（101年11月9日高市府都發開字第10134445700號）及訴願決定（102年2月25日臺內訴字第1010402292號）均撤銷。五、原處分（101年11月9日高市府都發開字第10134445500號）及訴願決定（102年1月24日臺內訴字第1010388032號）均撤銷。六、原處分（101年11月9日高市府都發開字第10134445600號）及訴願決定（102年1月23日臺內訴字第1010402293號）均撤銷。」有原告起訴狀及行政追加起訴狀附本院卷（第5、89頁）可稽。被告於本院102年3月19日行準備程序時同意原告訴之追加；又本院認為原告所追加之訴與原訴，兩者當事人相同，違章行為之地點相同，其行為樣態相類似，且渠等之訴訟資料可以互相利用，符合訴訟經濟原則，依行政訴訟法第111條第1項規定，本院認原告上開訴之追加尚屬適當，應予准許。

二、事實概要：緣原告陳一民所有坐落高雄市○○區○○段○○○小段5901地號土地、原告藍素蘭所有坐落同段5902地號土地及原告陳禹卿所有坐落同段5903、5904地號土地（下稱系爭土地），均屬都市計畫農業區土地，前經改制前高雄縣政府查獲原告等3人出租系爭土地供訴外人地勇選礦股份有限公司（下稱地勇公司）堆置爐石（鐵渣），違反行為時都市計畫法臺灣省施行細則第29條第1項規定，乃依都市計畫法第79條第1項規定，以98年4月30日府建都字第0980096328號裁處書裁處地勇公司新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並勒令立即停止違法使用行為，且限期於收受裁處書之次日起3個月內恢復作「農業區」合法之使用，該文同時副知原告等3人，請渠等善盡土地管理維護之責，並督促地勇公司於期限內

恢復作「農業區」合法使用，否則將依法併罰。嗣因系爭土地仍未為改善，改制前高雄縣政府乃分別以 99 年 8 月 6 日府建都字第 0990207145B 號、第 0990207145C 號及第 0990207145D 號裁處書裁處原告等 3 人各 6 萬元罰鍰，並勒令立即停止違法使用行為，且限期於收受裁處書之次日起 3 個月內恢復作「農業區」合法之使用。嗣被告於 101 年 5 月 17 日執行聯合會勘，會勘結果為地勇公司應向被告提報改善計畫，並依期程按月執行，於半年內完成移除，嗣地勇公司提出農地堆置搬遷計畫，依場區範圍分 6 個期程完成，經被告以 101 年 6 月 15 日高市府環廢管字第 10136228100 號函同意該公司依計畫工作項目執行，其中系爭土地所在之「會結二場」應於 101 年 7 月 25 日前完成搬運。惟被告所屬環境保護局於 101 年 7 月 26 日派員前往系爭土地稽查，發現現場仍堆置鐵渣，並未依計畫期程完成搬遷，被告核認原告等 3 人所有系爭土地非作農業使用，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 101 年 9 月 18 日高市府都發開字第 10133458900 號函處地勇公司 30 萬元罰鍰，及勒令停止使用，並分別以 101 年 9 月 18 日高市府都發開字第 10133489300 號、第 10133489500 號及第 10133489900 號函裁處原告等 3 人各 9 萬元罰鍰，並勒令停止使用。原告等 3 人不服，分別提起訴願，亦遭內政部 101 年 11 月 26 日臺內訴字第 1010358822 號、101 年 12 月 22 日臺內訴字第 1010358823 號及 101 年 12 月 26 日臺內訴字第 1010358824 號訴願決定書駁回，遂合併提起本件行政訴訟。又被告所屬環境保護局於 101 年 10 月 2 日再次派員前往系爭土地稽查，發現現場仍未依改善計畫完成搬遷，非作農業使用，被告乃再依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，分別以 101 年 11 月 9 日高市府都發開字第 10134445500 號、第 10134445600 號及第 10134445700 號函裁處原告等 3 人各 9 萬元罰鍰，並勒令停止使用。原告等 3 人猶未甘服，分別提起訴願，亦分別遭內政部 102 年 1 月 23 日臺內訴字第 1010402293 號、102 年 1 月 24 日臺內訴字第 1010388032 號及 102 年 2 月 25 日臺內訴字第 1010402292 號訴願決定書駁回，遂於 102 年 3 月 15 日合併追加起訴。

三、本件原告主張：

(一) 原告等 3 人於接獲 99 年度之裁罰書後，即積極要求地勇公司進行改善，地勇公司亦於 101 年與被告所屬都市發展局達成協議，分階段清理廢棄物，原告等 3 人信任該項決議，認為系爭土地之違法情事將陸續排除。詎原告等 3 人竟再次於 101 年收到裁罰，倍感冤屈，原處分有違誠實信用及信賴保護原則：

1. 按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第 119 條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」行政程序法第 8 條及第 117 條分別定有明文。
2. 經查，原告等 3 人最初將所有之系爭土地出租予訴外人地勇公司，係因該公司表示在系爭土地上堆置廢鐵應屬合法，無須擔憂有不法堆置之情事。然而，原告等 3 人竟於 98 年 4 月接獲改制前高雄縣政府 98 年 4 月 30 日府建都字第 0980096328 號函副本，告以農地上不能堆置廢棄物，原告等 3 人當即深覺不安，乃向承租人地勇公司聯繫，了解狀況，並要求其儘速改善，以免持續受罰，當時該公司人員承諾，將辦理固定污染源設置許可證異動申請事宜，違法堆置之情事將獲得解決。
3. 惟該公司因故始終無法完成固定污染源設置許可證異動申請事宜，導致不法堆置狀況持續，原告等 3 人甚至於 99 年 8 月收到改制前高雄縣政府 6 萬元之裁罰書。原告等 3 人自認對系爭土地管理不力，甘願受罰，但亦即刻前往地勇公司理論，要求該公司儘速將系爭土地上堆置之廢鐵清運完成，並欲與該公司終止租約。但該公司人員表示，有關係爭土地上堆置之廢鐵，必然負責到底，但因尋覓新堆置場需要時間，且亦須辦理相關申請手續，加上堆置之廢鐵數量甚鉅，無法在短時間內完全清運，乃懇求原告等 3 人先容許暫時置放。原告等 3 人基於與地勇公司長期往來之情誼，且

顧慮該公司經營及員工生計，有必要予以寬限，只能當場要求該公司儘速遷移，期間一切損失均由該公司負責。

4. 嗣後，地勇公司果然不負原告等 3 人之期盼，於 101 年 6 月間與被告達成協議，將分批清運廢棄物。該公司人員並向原告等 3 人告知，其已得被告允准，在 101 年 12 月 7 日全部完成搬遷前，不會再受處罰。原告等 3 人因相信地勇公司與被告已達成協議，乃未再要求地勇公司立即搬遷。詎原告等 3 人竟於 101 年 9 月收到原處分，甚感訝異。
5. 被告既於 101 年 6 月 15 日作成高市府環廢管字第 10136228100 號函，容許地勇公司於 101 年 12 月 7 日前完成清運，則無理由再於 101 年 9 月 18 日裁罰原告等 3 人，此非僅違背禁反言之誠實信用原則，亦不當損害原告等 3 人對地勇公司與被告間協議之正當合理信賴，核與行政程序法第 8 條之規定相悖。

(二) 原告等 3 人並無能力自行排除系爭土地上之廢棄物，被告對系爭土地所有權人一併課罰，顯然無法達到行政目的，有違比例原則：

1. 按都市計畫法第 79 條之規定，受裁處之對象包括建築物所有權人、使用人或管理人，是以非僅以處罰行為人為限，此即所謂「行為責任」與「狀態責任」，「行為責任」係指因作為或不作為違反行政法上義務所應負之責任；「狀態責任」係指人民依法規，對於某種狀態之維持，具有義務，因違背此項義務而應負之責任。在行政罰之立法中，以處罰違章行為人為較為常見，然於部分行政法規，如建築、都市計畫法規中，則常見就「狀態」課予特定人維護之義務，故對於行為責任人與狀態責任人競合時，即應由行政機關就其查獲違法之事實，為適當、合理之裁量，並非容許行政機關得恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。且基於行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人為例外，如須對行為人以外之人科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由，且行政機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對所有權人處罰（最高行政法院 91 年度判字第 23 號判決意旨及該院 95 年 1 月

份庭長法官聯席會議決議參照，另臺北高等行政法院 100 年度簡字第 824 號判決及臺中高等行政法院 91 年度訴字第 15 號判決、91 年度訴字第 504 號判決、100 年度簡字第 54 號判決亦同此意旨）。

2. 復按行政程序法第 7 條亦規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」此即憲法第 23 條比例原則之落實，主管機關依都市計畫法第 79 條第 1 項決定是否課罰時，亦應受此一原則之拘束。
3. 查本件被告選擇對原告等地主課罰，無非係以原告等 3 人於 98 年 4 月 30 日時即已收受改制前高雄縣政府對地勇公司裁罰之公文副本，該公文副本並要求原告等 3 人善盡土地管理維護之責，督促地勇公司於期限內恢復作農業區之使用，否則將依法併罰，惟系爭土地違法堆置廢鐵之不法狀態始終未改善，且改制前高雄縣政府於 99 年間即已對地勇公司及原告等 3 人併罰過，惟迄 101 年仍未能排除違法狀態，被告乃於 101 年 9 月 18 日作成原處分，對原告等 3 人課罰。
4. 原告等 3 人並不否認曾於 98 年間收到改制前高雄縣政府對地勇公司之裁罰書副本，亦不否認曾於 99 年間受罰，但原告等 3 人欲爭執者係：渠等並非未曾要求地勇公司改進，且地勇公司亦曾對原告等 3 人承諾將辦理固定污染源設置許可證進行異動申請，若通過後即可排除違法狀態。待該申請案遭主管機關駁回後，原告等 3 人也曾要求地勇公司即刻清運系爭土地上之廢鐵，地勇公司亦承諾儘速辦理，並與被告達成協議，分批清運，業如前述。原告等 3 人已盡其所能，要求地勇公司改善，並非容任地勇公司恣意違法。
5. 再者，原告等 3 人除要求地勇公司改善或遷移外，其實並無其他手段可排除系爭土地上之違法狀態，蓋原告與地勇公司之租賃關係存在，不因違法堆置而失效，且縱然原告

等3人終止契約或不與地勇公司續約，亦無能力自行清運系爭土地上之廢鐵，蓋此些廢棄物若要運送到其他地方堆置，該處豈無須辦理許可？原告等3人是否有能力負擔此一鉅額清運費？且要求原告負擔清運費是否合理？又若專業如地勇公司之廠商尚且無法於短時間內將系爭土地上之廢鐵完全清運，則原告等3人並無資源回收、廢棄物清運知識之一般民眾，如何自行完成此一艱鉅任務？就排除系爭土地上違法堆置之狀態，原告等3人並非不為，實為不能。原告等3人只能不斷請求地勇公司儘速辦理，並向其警告求償。

6. 綜上所述，被告向原告等3人課罰，事實上並無法達到排除廢棄物違法堆置之狀態，原告等3人仍僅能持續請求地勇公司儘速辦理（原告等3人已於101年12月13日向地勇公司寄發存證信函，資為最終之警告），則原處分對原告等土地所有權人課罰，顯然並不具備充分、合理及適當之理由，且完全無助於目的之達成，有違比例原則。

（三）被告處分前並未查明原告等3人是否有故意及其他行政罰法要求之要件，遽為裁罰，顯有裁量怠惰：

1. 按行政機關基於行使裁量權之需要得根據其行政目的之考量而訂定裁量基準，此種裁量基準可由行政機關本於職權自行決定無須立法者另行授權，然仍應遵循立法者授權裁量之意旨。故行政機關於訂定裁量基準時，除作原則性，或一般性裁量基準之決定外，仍應作例外情形時裁量基準之決定，始符合立法者授權裁量之意旨，以達具體個案之正義（最高行政法院93年度判字第1127號判決意旨參照）。若行政機關並未就個案進行調查，確認是否有例外情形，即遽依裁量基準或其他一般準則為決定，即有裁量怠惰之瑕疵。
2. 查本件被告作成處分前，從未就原告等3人是否合於都市計畫法第79條之要件進行調查，更未查明原告等3人主觀上對於地勇公司違法堆置廢鐵乙事是否有故意（原告等3人絕無故意，且亦持續要求地勇公司改善或遷移，已盡渠等監督義務），被告所持以對原告等3人課罰之理由，純

係因原告等 3 人曾於 98 年 4 月 30 日時收受改制前高雄縣政府對地勇公司加以裁罰之公文副本，被告認為原告等 3 人對系爭土地違法堆置廢鐵乙節，已無法諉為不知，而始終未能改善，應予課罰。然原告等 3 人「知悉」地勇公司違法堆置廢鐵，與原告等 3 人是否「意欲」或「容任」該違法狀態之持續，尚有相當之差距，被告對於原告等 3 人是否曾善盡監督義務，要求地勇公司改善或遷移，應再予查證。但被告未曾再為任何調查，甚至未曾給予原告等 3 人任何陳述意見之機會，即遽為處分，顯有裁量怠惰之瑕疵。

3. 此外，本件被告對原告等 3 人課罰，其背後之依據應為內政部 91 年 11 月 21 日臺內營字第 0910081556 號函，該函釋內容略以：「主旨：關於都市計畫法第 79 條第 1 項規定之處罰對象執行疑義乙案，請查照。說明：…二、為免旨揭規定執行產生疑義並減少類似爭訟，請貴府參酌本部 88 年 7 月 16 日臺 88 內營字第 8873869 號函有關建築法第 90 條規定之執行方式略以：『…為達直接處罰嚇阻行為效果，第 1 次違規處罰對象為其使用人並副知所有權人，其後經勒令停止使用不停止使用之連續處罰，得認定所有權人為共犯，併罰之。』辦理。」有關此一函釋造成主管機關不就所有權人是否確有共犯之犯行與故意進行調查，即逕予併罰，而有裁量怠惰及裁量濫用之不當，業經諸多行政法院判決予以指明（例如：臺北高等行政法院 101 年度簡字第 124 號判決、101 年度簡字第 477 號判決及臺中高等行政法院 100 年度簡字第 54 號判決等），則被告以上開函文中遭行政法院指摘之方式對原告等 3 人課罰，亦有未洽。

(四) 被告於 101 年 9 月 18 日作成本次處分前，並未給於原告等 3 人任何陳述意見之機會，違背正當法律程序：

1. 按「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」行政程序法第 102 條定有明文。
2. 查被告於 101 年 9 月 18 日作成本件處分前，從未通知原告等

3 人，亦未給予原告等 3 人陳述意見之機會，導致原告等 3 人並無機會陳述前開種種不得已之情事，被告所為顯然不合上開行政程序法第 102 條所揭示之正當法律程序。

- (五) 本件原告等 3 人復於 101 年 11 月 9 日收到被告第 2 次裁罰書，再次課予原告等 3 人各 9 萬元之罰鍰，並勒令停止使用。原告等 3 人不服，亦對第 2 次裁罰書提起訴願，經內政部分別以 102 年 1 月 23 日臺內訴字第 1010402293 號、同年 1 月 24 日臺內訴字第 1010388032 號及 102 年 2 月 25 日臺內訴字第 1010402292 號等訴願決定書駁回，乃有必要尋求行政訴訟以資救濟。查系爭第 2 次裁罰事實上理由仍係原告等 3 人所有系爭土地上堆置之廢鐵原料尚未清除，行為態樣與本件起訴時原處分所指之行為相同。又此 2 次裁罰之法律依據亦皆係都市計畫法第 79 條第 1 項及行為時都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項，顯見訴訟資料可相互利用，若能併案審理，非僅能節省兩造之訴訟費用、往返法院開庭之勞費，並能透過單一訴訟一次解決所有紛爭，符合訴訟經濟，亦能避免訴訟分別繫屬可能造成之裁判矛盾及司法資源浪費。又本件追加係在本案繫屬之前階段，應不致妨礙被告之防禦，且不致延宕訴訟。另請鈞院傳喚地勇公司職員洪榮淑到庭作證，用以證明原告等 3 人是否曾向地勇公司要求須進行改善或遷移，地勇公司之人員是否曾向原告等 3 人說明改善或遷移之措施等情。並聲明求為撤銷訴願決定及原處分。

四、被告則以：

- (一) 本件原告等 3 人所有系爭土地，均屬都市計畫農業區土地，前於 98 年 2 月間因供訴外人地勇公司堆置爐石、砂石等非作農業使用，經改制前高雄縣政府於 98 年 4 月 30 日以府建都字第 0980096328 號函裁處地勇公司 6 萬元罰鍰，並副知原告等 3 人應善盡土地管理維護之責任。嗣因系爭土地違規使用行為仍未改善，改制前高雄縣政府乃於 99 年 8 月 6 日分別以府建都字第 0990207145B 號、第 0990207145C 號、第 0990207145D 號函各裁處原告等 3 人 6 萬元罰鍰在案。然被告於 101 年 7 月 26 日派員前往系爭土地稽查時，發現系爭

土地仍持續供地勇公司堆置廢鐵等非作農業使用，被告核認原告等 3 人違反行為時都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項規定之事實明確，遂依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，分別裁處原告等 3 人各 9 萬元罰鍰，並勒令停止使用，於法並無不合。

(二) 本件訴外人地勇公司所提「農地堆置搬遷計畫」，其每一場址各定有完成改善期限，並非所有場址之完成改善期限皆為 101 年 12 月 7 日，而系爭土地所在之「會結二場」，其改善期限為 101 年 7 月 25 日，則被告於改善期限屆滿後之同年 7 月 26 日，再次派員至系爭土地稽查結果，發現系爭土地仍持續供地勇公司堆置廢鐵等非作農業使用而未改善，乃據以裁處，並無所謂違反誠實信用及信賴保護原則。另按內政部 91 年 11 月 21 日臺內營字第 0910081556 號函釋意旨，關於違反都市計畫法第 79 條第 1 項規定之處罰，第 1 次違規處罰對象為其使用人並副知所有權人，其後經勒令停止使用而不停止使用之連續處罰，得認定所有權人為共犯，併罰之。查系爭土地前於 98 年 2 月間即供地勇公司堆置爐石、砂石等非作農業使用，案經改制前高雄縣政府查得相關違規事實，於 98 年 4 月 30 日以府建都字第 0980096328 號函裁處使用人地勇公司 6 萬元罰鍰，並副知原告等 3 人應善盡土地管理維護之責任，且應督促地勇公司於期限內恢復作農業區合法之使用，否則將依法併罰。嗣因系爭土地違規使用行為仍未改善，改制前高雄縣政府乃於 99 年 8 月 6 日裁處原告 6 萬元罰鍰在案。然被告於 101 年 7 月 26 日再次派員前往系爭土地稽查時，發現違規事實持續至今仍未改善，為達直接處罰嚇阻行為效果之行政目的，遂依前開內政部函釋意旨，認定所有權人為共犯，遂對行為人及土地所有權人皆予以裁處罰鍰。原告主張應裁罰行為人乙節，冀求免罰，核不足採等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、兩造之爭點為訴外人地勇公司在系爭土地上堆置爐石（鐵渣），違反行為時都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項及都市計畫法高雄市施行細則第 25 條第 1 項規定，被告依都市

計畫法第 79 條第 1 項規定對原告為裁罰處分，有無違法？茲論述如下：

- (一) 按「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施或休閒農業設施。．．．。」「農業區除農業外，不得為其他土地或建築物之使用。」「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，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，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」行為時都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項、都市計畫法高雄市施行細則第 25 條第 1 項及都市計畫法第 79 條第 1 項分別定有明文。次按「依 84 年 8 月 2 日修正公布之建築法第 90 條第 1 項（相當於現行建築法第 91 條第 1 項第 1 款）之規定，對於違反同法第 73 條後段（相當於現行建築法第 73 條第 2 項）規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人。建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。」業據最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會議決議在案。則由上開決議意旨可知，主管機關如依都市計畫法第 79 條第 1 項規定對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對土地或建築物所有權人為處罰。
- (二) 查，原告所有之系爭土地為都市計畫農業區土地，渠等將該土地分別出租給訴外人地勇公司，惟地勇公司未經申請

核准，即擅自在上開土地上堆置爐石（鐵渣），未作農業使用乙節，業據兩造分別陳明在卷，復有改制前高雄縣政府 99 年 8 月 6 日府建都字第 0990207145 號函、高雄市政府地政局府內電傳系統（土地登記查詢）、高雄市政府環境保護局事業機構事業廢棄物稽查紀錄表及現場照片附訴願卷及本院卷可稽，洵堪認定。又訴外人地勇公司在系爭土地上堆置爐石（鐵渣），違反行為時都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項規定，經改制前高雄縣政府依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 98 年 4 月 30 日府建都字第 0980096328 號裁處書裁處地勇公司 6 萬元罰鍰，並勒令立即停止違法使用行為，且限期於收受裁處書之次日起 3 個月內恢復作「農業區」合法之使用，該文同時副知原告等 3 人，請渠等善盡土地管理維護之責，並督促地勇公司於期限內恢復作「農業區」合法使用，否則將依法併罰；嗣因系爭土地仍未為改善，改制前高雄縣政府乃分別以 99 年 8 月 6 日府建都字第 0990207145B 號、第 0990207145C 號及第 0990207145D 號裁處書裁處原告等 3 人各 6 萬元罰鍰，並勒令立即停止違法使用行為，且限期於收受裁處書之次日起 3 個月內恢復作「農業區」合法之使用；嗣被告於 101 年 5 月 17 日執行聯合會勘，會勘結果為地勇公司應向被告提報改善計畫，並依期程按月執行，於半年內完成移除，嗣地勇公司提出農地堆置搬遷計畫，依場區範圍分 6 個期程完成，經被告以 101 年 6 月 15 日高市府環廢管字第 10136228100 號函同意該公司依計畫工作項目執行，其中系爭土地所在之「會結二場」應於 101 年 7 月 25 日前完成搬運；惟被告所屬環境保護局於 101 年 7 月 26 日派員前往系爭土地稽查，發現現場仍堆置鐵渣，並未依計畫期程完成搬遷，被告乃依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 101 年 9 月 18 日高市府都發開字第 10133458900 號函處地勇公司 30 萬元罰鍰，及勒令停止使用，並分別以 101 年 9 月 18 日高市府都發開字第 10133489300 號、第 10133489500 號及第 10133489900 號函裁處原告等 3 人各 9 萬元罰鍰，並勒令停止使用；又被告所屬環境保護局於 101 年 10 月 2 日再次派員前往系爭土地稽查，發現現

場仍未依改善計畫完成搬遷，非作農業使用，除依都市計畫法第 80 條規定，將地勇公司代表人陳啟祥移送臺灣高雄地方法院檢察署偵辦外，被告另依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，分別以 101 年 11 月 9 日高市府都發開字第 10134445500 號、第 10134445600 號及第 10134445700 號函裁處原告等 3 人各 9 萬元罰鍰，並勒令停止使用等情，亦有上開稽查紀錄表、現場照片、改制前高雄縣政府函及被告函等影本附卷足稽，堪予認定。

(三) 又查，訴外人地勇公司在系爭土地上堆置爐石（鐵渣）約 3 萬公噸（詳見本院卷第 63 頁所附地勇公司農地堆置搬遷計畫），數量龐大，且該鐵渣搬遷涉及堆置作業、裝卸作業、廠區道路、車行路徑、運輸等污染預防，核屬專業領域，且需投入大量人力、物力，顯非原告以一己之力能竟其功；況且，鐵渣為地勇公司所有，原告等人未經地勇公司同意，亦不得任意加予處分或遷移，故縱使地勇公司承租系爭土地違法作非農業使用，原告得終止租約，然終止租約後，仍須地勇公司配合回復原狀，始能達到中止違法使用系爭土地之目的，若地勇公司不配合回復原狀，原告等人仍須經由民事訴訟程序取得勝訴判決作為執行名義，方能向法院民事執行處聲請強制執行，由法院以公權力介入處理解決，如此不僅迂迴且費日曠時，緩不濟急，反不如被告逕依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，直接以公權力介入，並採取恢復原狀之措施，來得迅速有效率。則被告既可選擇處罰使用人即地勇公司之方式，促其回復原狀，或逕以公權力之方式介入，直接恢復原狀，即可達成系爭土地恢復作農業使用之行政目的，揆諸前揭最高行政法院決議意旨，被告即不得對土地所有權人即原告為處罰。然被告除處罰地勇公司外，同時處罰土地所有人即原告，核與前揭最高行政法院決議意旨不合，故被告對原告所為之系爭罰鍰處分，自應予撤銷。

(四) 再按內政部以 91 年 11 月 21 日臺內營字第 0910081556 號函復臺北市政府，關於都市計畫法第 79 條第 1 項規定之處罰對象執行疑義乙案，固略以：「為免旨揭規定執行產生疑義

並減少類似爭訟，請貴府參酌本部 88 年 7 月 16 日臺 88 內營字第 8873869 號函有關建築法第 90 條規定之執行方式略以：

『．．．為達直接處罰嚇阻行為效果，第一次違規處罰對象為其使用人並副知所有權人，其後經勒令停止使用不停止使用之連續處罰，得認定所有權人為共犯，併罰之。』辦理。」惟按 95 年 2 月 5 日施行之行政罰法第 14 條第 1 項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」而該條文所謂「故意共同實施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由 2 以上行為人故意共同完成者而言（詳見上開條文立法理由）。又按現代社會發展多元，危害、干擾公共秩序、環境之類型亦種類繁多，行政機關為盡其所能達成排除危害、預防危害以達成維護公共秩序的行政任務，在理論上，不應有漏洞存在，故除可動用公權力機關本身之力量外，有時亦得要求人民負擔之，只要人民所增加之負擔，並未逾越合理限度，亦為法所許，因此，人民如因其本身行為導致干擾或危害之發生，當負有責任自不待言，而純粹之不作為亦有成為行政法上行為人之可能，此即所謂「狀態責任」。茲所謂「狀態責任」者，實係以具備排除危害可能性為重要考量，而物之所有人、管理人、使用人對物的狀態原則上應係最為明瞭把握而能排除危害者，是物之所有人、管理人、使用人在干預行政法上是否成為責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀態即應負責。換言之，「狀態責任」係指人民依法規的規定，對某種狀態維持，具有義務，因違背此種義務，故須受到行政秩序罰之處罰，性質上是一種「結果責任」。蓋其並非因行為與危害之發生有因果關係而承擔責任，而是因為對發生危害之物具有事實管領力而負責，所以被稱為是「狀態責任」。都市計畫法第 79 條第 1 項規定就都市計畫範圍內土地或建築物違法使用，或從事建造、採取土石、變更地形者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得對其土地或建築物所有權人、使用人或管理人為處罰，是上述都市計畫法第 79 條第 1 項之處罰對象，除具有上開違規行為

之行為人外，尚包括對發生危害之物具有事實管領力之土地或建築物所有人，揆諸前揭說明，上開土地或建築物所有人所負責任，乃屬實體法所規定之「狀態責任」，其與行為人間非屬行政罰法第 14 條第 1 項規定之共犯關係，故前揭內政部函釋意旨，顯已將「行為責任」「狀態責任」，與行政法上之「共犯」概念相混淆，自不能以該函釋意旨作為本件處罰之依據。則被告以上開內政部函釋規定，認定原告與訴外人地勇公司就系爭土地違法使用，具有共犯關係，應予處罰，顯有誤解，而不足取。

(五) 綜上所述，本件被告以訴外人地勇公司違法使用系爭土地，除對地勇公司裁罰並限期恢復原狀外，另處罰土地所有人即原告，並勒令停止使用，核與前揭最高行政法院決議意旨不合，自有違誤；訴願決定未予以糾正，亦有未合。原告起訴意旨求為撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。又本件事證已明，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、據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 4 月 16 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 邱 政 強

法官 林 勇 奮

法官 李 協 明

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	所 需 要 件
代理人之情形	
(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 102 年 4 月 16 日

書記官 黃 玉 幸

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（102年版）第532-551頁