

裁判字號：高雄高等行政法院 107 年度訴字第 117 號 行政判決

裁判日期：民國 108 年 08 月 27 日

案由摘要：區域計畫法

高雄高等行政法院判決

107 年度訴字第 117 號

民國 108 年 8 月 6 日辯論終結

原 告 陳啓祥

訴訟代理人 李嘉苓 律師

孫安妮 律師

複代理人 陳秉宏 律師

黃郁雯 律師

被 告 屏東縣政府

代 表 人 潘孟安

訴訟代理人 謝蕙如

許乃丹 律師

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服中華民國內政部 107 年 1 月 23 日台內訴字第 1060083331 號、107 年 2 月 26 日台內訴字第 1070011879 號、107 年 8 月 21 日台內訴字第 1070055914 號、107 年 11 月 27 日台內訴字第 1070077060 號、108 年 1 月 21 日台內訴字第 1080004208 號、108 年 1 月 21 日台內訴字第 1070086931 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定（內政部民國 107 年 1 月 23 日台內訴字第 1060083331 號、107 年 2 月 26 日台內訴字第 1070011879 號、107 年 8 月 21 日台內訴字第 1070055914 號、107 年 11 月 27 日台內訴字第 1070077060 號、108 年 1 月 21 日台內訴字第 1080004208 號、108 年 1 月 21 日台內訴字第 1070086931 號）及原處分（被告 106 年 9 月 20 日屏府地用字第 10670599601 號裁處書、106 年 12 月 7 日屏府地用字第 10681616801 號裁處書、107 年 5 月 21 日屏府地用字第 10714355501 號裁處書、107 年 8 月 21 日屏府地用字第 10728428401 號裁處書、107 年 9 月 18 日屏府地用字第 10773001001 號裁處書、107 年 10 月 17 日屏府地用字第 10776647101 號裁處書）均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

- 一、按「（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。」行政訴訟法第111條第1項定有明文。本件原告原起訴之聲明為：「訴願決定（內政部民國107年1月23日台內訴字第1060083331號、107年2月26日台內訴字第1070011879號）及原處分（被告106年9月20日屏府地用字第10670599601號、106年12月7日屏府地用字第10681616801號）均撤銷。」嗣於107年9月28日提出行政訴訟追加起訴狀追加聲明：「訴願決定（內政部107年8月21日台內訴字第1070055914號）及原處分（被告107年5月21日屏府地用字第10714355501號）均撤銷。」復於108年1月16日提出行政訴訟追加起訴狀（二）再追加聲明：「訴願決定（內政部107年11月27日台內訴字第1070077060號）及原處分（被告107年8月21日屏府地用字第10728428401號）均撤銷。」又於本院108年2月13日準備程序追加聲明：「訴願決定（內政部108年1月21日台內訴字第1080004208號、108年1月21日台內訴字第1070086931號）及原處分（被告107年9月18日屏府地用字第10773001001號、107年10月17日屏府地用字第10776647101號）均撤銷。」而被告對於原告上開訴之變更表示同意（本院卷1第442頁），爰予准許，合先敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

坐落屏東縣○○鄉○○段000○○000○號土地為特定農業區丁種建築用地，同段370、373地號土地為同區農牧用地（下稱364、374、370、373地號土地，合稱系爭土地），原告為地勇選礦股份有限公司（下稱地勇公司）之代表人，該公司於系爭土地露天堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等），前經被告認定地勇公司違反區域計畫法第15條及非都市土地使用管制規則（下稱非都管制規則）第6條規定，被告除對地勇公司依區域計畫法裁罰外，並因原告明知該公司違反

土地使用規定，且未盡督促改正義務，乃依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條、被告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 10522890601 號、106 年 6 月 6 日屏府地用字第 10617453401 號、106 年 9 月 20 日屏府地用字第 10670599601 號、106 年 12 月 7 日屏府地用字第 10681616801 號、107 年 5 月 21 日屏府地用字第 10714355501 號、107 年 8 月 21 日屏府地用字第 10728428401 號、107 年 9 月 18 日屏府地用字第 10773001001 號、107 年 10 月 17 日屏府地用字第 10776647101 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）6 萬元、10 萬元、15 萬元、30 萬元、30 萬元、30 萬元、30 萬元、30 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司依期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，均遭決定駁回，遂合併提起本件訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、系爭丁種建築用地上有屏東縣○○鄉○○段 0○○0○號建物，上開建物係於 77 年 6 月 29 日即非都管制規則附表一「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）發布前，即已建築完成，本屬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」。又地勇公司就上開建物業已提出工廠登記之申請，被告於 106 年 3 月間函覆並檢還申請文件，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，足徵上開建物屬合法廠房或相關生產設施。被告未實質探究系爭丁種建築用地上之建物是否為合法廠房或相關生產措施，逕自認定地勇公司乃未經申請許可即於系爭土地露天堆置生鐵、廢鐵而違反區域計畫法，實有悖許可細目表之規定，且被告於裁罰地勇公司時併罰原告，更有違誤。

2、地勇公司於 102 年 1 月間即已取得固定污染源設置許可證，

因被告要求地勇公司將系爭土地上之堆置物移除，地勇公司亦在被告第一次裁罰原告前，著手進行搬遷，詎料，被告竟又認此行為屬地勇公司之工作狀態而為「開工」，違反空氣污染防治法第 49 條第 1 項規定，且為地勇公司代表人之原告有刑事責任云云，逕將原告函送地檢署偵辦，實令原告無所適從，自無期待可能性，被告此舉當導致搬遷作業停擺。嗣因該刑案法官於訴訟中曉諭原告得令地勇公司搬遷系爭土地上之堆置物後，地勇公司始得續行搬遷，並已全數移除系爭土地之堆置物，故地勇公司於著手進行搬遷之際，若未遭被告阻撓，則地勇公司早在被告作成第 3 次裁罰前，即應可全數移除系爭土地上之堆置物，且在被告裁罰地勇公司時均同時併罰原告之情況下，亦無從期待原告督促地勇公司，原告自無期待可能性。

- 3、原告曾派員於被告與會之會議中，向被告表示願意移除堆置物，望被告展延清運日期等，顯見原告已盡力督促地勇公司排除被告所認之違規情形，並不具備最高行政法院 100 年度判字第 7 號、104 年度判字第 648 號判決所指「構成要件實現之意志」。又被告所屬人員蕭智元於上開刑事案件作證時表示：地勇公司應向被告所屬地政處提出清運計畫才可以移除，顯見被告之主張與其所屬人員之證述已有不合，被告主張實無足採。再者，上開刑事案件經臺灣屏東地方法院（下稱屏東地院）調查後，予原告無罪之諭知（106 年度易字第 48 號刑事判決）。至被告所引用之臺北高等行政法院 98 年度訴字第 336 號判決，案情顯與本件事實大相逕庭，實無從比附援引。另地勇公司於 106 年 11 月間確實已移除 370、373 地號土地（農牧用地）上堆置之物件，此有搬遷前、搬遷後之照片可參，地勇公司並分別知會被告所屬農業處與環境保護局（下稱環保局），足證原告有敦促地勇公司積極改善之作為，原告並未故意放任地勇公司堆置行為繼續存在。被告雖以其所屬農業處 107 年 5 月 9 日稽查照片，主張 373 地號土地上仍有堆置物尚未移除，然細觀照片顯示農牧用地部分早已清除完畢，被告係對堆置於丁種土地上之物件有所誤認，按 370、373 地號土地出

租人台灣記茂科技股份有限公司早於 107 年 1 月間與地勇公司確認收回上開土地，若地勇公司未將 370、373 地號土地上之堆置物清除完畢，出租人豈可能同意收回土地，足證被告之主張與事實不合。至地勇公司前因高雄市農地上堆置生鐵、廢鐵，遭高雄市政府環保局依都市計畫法裁罰，與本件地勇公司遭被告依區域計畫法裁罰，係分屬不同裁罰原因之二事，被告率以地勇公司為同樣原因遭高雄市政府裁罰多次，遽論原告故意放任本件違規之行為繼續存在，實有混淆視聽之嫌，不足採憑。且地勇公司前因高雄市農地上堆置生鐵、廢鐵，遭高雄市政府依都市計畫法裁罰，原告遂指示地勇公司員工尋覓可合法堆置之土地，以工業用地之租金行情、每年增加逾 600 萬元之租金承租系爭土地，原告已積極指示地勇公司員工尋覓可合法堆置之土地，且在承租前，地勇公司再三向系爭土地所有權人詢問是否可合法堆置生鐵、廢鐵，地勇公司更以在高雄農地租金 10 倍以上金額承租系爭土地，地勇公司所增加之成本甚鉅，若原告故意放任地勇公司違規使用土地之行為，何須花費鉅額之時間、金錢成本尋找可合法堆置之土地，顯然原告對地勇公司承租系爭土地堆置生鐵、廢鐵已盡相當之注意義務，原告對地勇公司之違規行為並無故意或重大過失。

- 4、地勇公司於 106 年 11 月間已移除 370、373 地號土地上堆置之物件，亦同時知會屏東縣政府農業處與環保局。而出租人即土地所有權人復於 107 年 1 月間收回上開土地，是地勇公司最遲於 107 年 1 月間即已將上開土地返還出租人。被告自承其於稽查時難以明確區分遭堆置土地之實際地號地界線，僅將該處視為同一違規行為，並未區分那些地號土地已清除完畢等語。顯見被告根本不清楚地勇公司已將 370、373 地號土地清除完畢，卻率然記載地勇公司於系爭土地上仍有堆置行為，並將系爭土地全數列入違規地點並計算違規面積，顯有違誤。縱上開土地如被告主張依 107 年 8 月 30 日、9 月 27 日勘查結果認定有違反土地使用規定，然承前所述，地勇公司既已將上開土地返還予出租人，即非

上開土地之使用人，被告以此裁處地勇公司，且併罰原告，亦有違誤，原處分應予撤銷。

- 5、行政罰法第 15 條第 1、第 2 項規定之法律效果，僅授權行政機關得對私法人之董事或其他有代表權之人處以罰鍰，並未授權行政機關得對私法人之董事或其他有代表權之人，課以限期改正之義務。又被告作成之第 3 次至 8 次裁處書，是將「改正事項」列於裁處書之主旨內，要求原告限期改正，且與罰鍰之處分並陳，被告主張僅為訓示要求，無任何法律效果云云，不足採憑。況且，被告一方面主張限期改正事項無任何法律效果，另一方面卻以原告未遵從期限改正，而按次處以罰鍰，並以原告未督促地勇公司限期改善完成，主張原告有故意或重大過失，明顯自相矛盾，益證第 3 次至第 8 次裁處書確有違法，均應予撤銷。
- 6、被告裁罰地勇公司時，以行政罰法第 15 條併罰原告，惟被告對地勇公司之裁罰處分，部分業經鈞院另案判決撤銷（107 年度訴字第 71 號判決），則本件原處分及相關訴願決定，亦失所附麗，應併予撤銷。至被告所謂地勇公司務必踐行之「延長、告知」程序，其法律依據為何，且原告業經屏東地院刑事判決無罪確定，亦證被告認定原告違法而函送地檢署之行為有所違誤，被告卻以此主張原告有故意或重大過失，顯無理由。
- 7、第 6 次裁處書發文日期為 107 年 8 月 21 日，原告於同年月 27 日收受，改善期限至同年月 29 日；第 7 次裁處書發文日期為 107 年 9 月 18 日，原告於同年月 21 日收受，改善期限至同年月 26 日；第 8 次裁處書發文日期為 107 年 10 月 17 日，原告於同年月 18 日收受，改善期限至同年月 26 日，則原告收受日期與所命之改善期限僅約 1 週，明顯短於裁量基準及前二次裁罰所定約 2 個月之改善期間，且被告並未於裁處書說明有何作成不同裁處之理由。又原告收受第 6 次裁處書時，南臺灣適逢暴雨成災，需待道路災後復原後，地勇公司客觀上始得進行搬遷作業，是第 6 次裁處書限期改正之部分，顯已逾合理程度而無期待可能性。復衡量系爭土地上堆置物之數量，改善所需之人力、物力及時間，第 6 次

至第 8 次裁處書原告於短短不到 1 週左右，即須督促地勇公司全數移除系爭土地上之堆置物，顯非適當之改善時間，應逾合理程度而無期待可能性。

8、被告於 106 年 12 月 7 日裁處原告時，即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，原告已盡力督促地勇公司排除違規情形，非消極容任違規狀態之持續，被告明知前情，卻未區辨違規情節之輕重，屢次以第 4 次至第 8 次裁處書逕處原告最高罰鍰，被告行使裁量權顯出於恣意而屬裁量怠惰或濫用瑕疵甚明。

(二) 聲明：訴願決定及原處分（被告第 3、4、5、6、7、8 次裁處書）均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一) 答辯要旨：

1、地勇公司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，地勇公司工廠之廠址係登記於高雄市，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（下稱 102 年 3 月 19 日函）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，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。」在案，故地勇公司單獨露天堆置之行為難謂與附屬之要件相符，更遑論農牧用地不得容許作為堆置生鐵、廢鐵等，故地勇公司之行為自屬違反區域計畫法第 15 條之規定。

2、被告第 3 次及第 4 次裁處書除處原告罰鍰外，並限其督促地

勇公司於106年10月19日及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，雖原告訴稱已將其中農牧土地上之物件移除，惟經被告複查結果，現場仍有堆置，故原告仍未遵從前開併處之限期改正事項完成改正，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，於法尚無不合。又原告為地勇公司之代表人，該公司未經申請核准於系爭土地上堆置生鐵、廢鐵等行為，經被告於105年7月12日、106年6月6日、9月20日及12月7日除對地勇公司依區域計畫法按次裁罰外，並依行政罰法第15條第2項、區域計畫法第21條等規定併處罰原告及按次裁處罰鍰，並限原告督促地勇公司於期限內恢復為符合系爭土地容許之使用，因原告未遵從限期督促改正義務，基於上述事實客觀上明白原告故意（明知）卻未盡及防止違法之義務，洵堪認定。原告對行政法上義務之違反，故對原告併處同一規定罰鍰之處罰，自屬有據。另本件裁罰之要件為原告所代表之地勇公司就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條及行政罰法第15條等規定並予裁罰原告，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，核符區域計畫法第21條第2項按次裁罰規定之要件，此與空氣污染防治法所規定「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），與地勇公司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，遭被告環保局依空氣污染防制法規定裁罰，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，地勇公司不循先申請固定污染源操作許可後再於移除系爭土地上物件，而逕自移除，以致原告涉刑責遭起訴，而原告以此謂之殊難期待原告履行被告課予之

搬遷義務，並主張本件裁處有悖於比例原則與誠信原則，自不足採。

3、地勇公司上開堆置物品，係於 101 年底起陸續由高雄市移至萬丹系爭土地堆置。因地勇公司自 99 年迄至 101 年間陸續堆置本件非農業使用之物品在高雄市大寮區及大發工業區等農業區，至少堆置六大地點，數量龐大，頻遭地方居民及週遭廠商檢舉，雖多次經高雄市環保局開罰並要求限期搬遷，然地勇公司及原告雖多次承諾並提出搬遷計畫，卻遲不搬遷，分別於 100 年 10 月 14 日於高雄市政府環保局、101 年 5 月 17 日於地勇公司大發廠召開過 2 次會議，地勇公司承諾將儘速於半年內另尋適當地點堆置系爭物品，嗣即提出搬遷計畫，將系爭物品搬遷至系爭土地上。而原告於前開 6 處地點為堆置行為時，原告即以「自己所有之土地」將土地出租予地勇公司，或「以自己名義」向他人租借土地，均作為前開違法堆置廢鐵、生鐵、鐵渣等物之用，此部分原告當時對於自己不得在農地上堆置系爭廢鐵、生鐵等物品，不但早已知之甚詳，更因多次遭高雄市政府環保局開罰，始承諾提出搬遷計畫，並將系爭物品移至系爭土地堆置。則原告歷經前高雄市政府之裁罰，理應知悉自己對於搬遷至系爭土地後，即應依法為合法堆置行為，縱非自己所為，身為公司負責人，顯亦有積極督促地勇公司不得為違反區域計畫法之行為。矧歷經被告 4 次裁罰，原告非但未積極要求從屬人員依法申請相關許可、並需遵照區域計畫法規定，卻重演在高雄市違法堆置、遲延搬遷之戲碼，原告顯然甚為清楚知悉其自己遭裁罰之理由，卻仍放任地勇公司繼續違法而不予改善，原告實難謂無故意過失。被告據以裁罰，自屬合法有據。

4、依照臺北高等行政法院 99 年度簡字第 287 號判決意旨，原告身為地勇公司之董事長、負責人，對於地勇公司未經申請核准前即違法於系爭丁種建築用地及農牧地上單獨露天堆置上開用地得容許使用之工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵）等項目，此使用行為因此違反區域計畫法第 15 條第 1 項及非都管制規則第 6 項等規定，而遭被告多次裁罰

地勇公司之事實，難謂不知；何況本件起訴前，原告自己亦已接獲 2 次裁罰並繳納完畢，原告實難再主張自己不知悉地勇公司及自己遭裁罰之原因。退步言，縱使原告因過失而不清楚第一次地勇公司及自己遭被告裁罰之原因，然於第二次又遭相同裁罰時，原告即應善盡督促其員工就上開違反行為儘速改善及防止繼續違法等積極作為，然卻僅見原告對被告第 2 次裁處書後多次裁罰，毫無積極改善及作為，原告及地勇公司所屬員工之不作為，明顯可歸責於原告指揮監督之不當，原告難辭其究。況對於私法人之行為，實均有賴其所屬員工作為其手足，此部分有最高行政法院 106 年度判字第 582 號判決意旨可資參照。對於被告之各次裁罰，原告究竟曾提出何種積極改善作為、或善盡過何種監督責任，迄未見原告提出任何積極證據，包括承租土地時，為何僅問地主可否，而未曾去函直接詢問主管機關可否，又地勇公司於被告裁罰前，既因先承諾會儘速將系爭物品搬遷至其他地方卻不斷拖延搬遷時程，遭高雄市政府環保局因同樣原因多次裁罰，甚遭鈞院判決部分敗訴確定，則在此情形下，原告豈可能絲毫不知上情，原告身為董事長，對於地勇公司因遭多次裁罰而必須繳納多筆裁罰金額，原告對於公司此項支出財報，難道均不用審視瞭解並詢問緣由，地勇公司在高雄地區不當堆置，部分堆置場所還是原告自己提供自己名下土地或以原告名義承租之土地作為使用，既已遭高雄市政府環保局認定違法堆置且未合法使用後，竟未強力要求地勇公司員工選址時務必需符合土地使用相關法規範及徵得地方主管機關之同意，若非原告故意放任本件違規行為繼續存在，對於公司不斷遭行政裁罰一節，身為董事長之原告豈可能完全不知，縱原告仍主張無人匯報上情，則身為董事長之原告對於公司財報、重大違規事件、財務支出盈虧等均毫不關心，豈能謂自己無重大過失。

- 5、本件經民眾陳情檢舉，嗣經被告環保局於 101 年 11 月 1 日前往稽查，發現原告所負責之地勇公司萬丹廠之廠址（萬丹鄉萬丹路二段 303 號）有 1 架怪手作業中，並有 2 台推土機

及 1 台灑水車停放現場，其中現場後面堆置粉粒狀物體體積約 12,188.7 立方米，左側中段堆置 6,528.06 立方米，總計堆置量為 18,716.76 立方公尺，已超過中央主管機關公告第 1 批至第 7 批公私場所應申請設置、變更及操作許可之固定污染源之堆置量 3,000 立方米以上，地勇公司萬丹廠卻未依法申請許可證而逕行操作，故違反空氣污染防治法第 24 條第 1、2 項規定，被告環保局因此命停工並要求需先取得固定污染源設置及操作許可證後，始得操作。上開堆置行為，被告環保局於現場稽查時，地勇公司萬丹廠之廠方人員代表係稱：「目前『進量』約 500 車次，每車次 14 立方米，共進約 7,000 立方米」等語，顯示當時稽查時，原告所負責之地勇公司萬丹廠，係在「進貨」而非「清除」系爭堆置物，與本件處分命原告及地勇公司「清除」系爭堆置物，並非相同。嗣地勇公司萬丹廠雖即依該涉案行政處分要求，就其萬丹廠內之堆置場，向被告申請核發固定污染源設置及操作許可證，且經被告審核，於 102 年 1 月 11 日取得固定污染源設置許可證並准予試車；102 年 1 月 24 日被告環保局前往稽查時發現，現場堆置量已增加為 20,000 立方公尺，嗣因 102 年 3 月 19 日經濟部中部辦公室表示丁種建築用地不得單獨設置露天設施或堆置場使用，地勇公司萬丹廠於 102 年 4 月 18 日又以設置倉儲設施名義，再次向被告環保局提出固定污染源操作許可申請，經被告環保局再次派員前往查核，發現現場僅作為堆置「生鐵及廢鐵」使用，尚無任何倉儲設施，不符許可細目表所列舉容許之使用目的，102 年 6 月 7 日被告城鄉發展處判定因現場並無倉儲設施而暫時停止地勇公司萬丹廠之試車，被告環保局隨即於 102 年 6 月 13 日依照固定污染源操作許可辦法第 12 條規定，認定地勇公司萬丹廠檢具文件不齊，而駁回其固定污染源操作許可之申請並停止試車，惟上開處分遭訴願撤銷。被告環保局嗣於 102 年 10 月 4 日再以屏府環空字第 10232826300 號函請地勇公司萬丹廠需於 102 年 10 月 11 日前補正土地容許使用之證明文件，並敘明倘逾期未補正，將駁回固定污染源操作許可證申請案。惟期限屆至地勇公司萬丹廠

並未補正，始經被告環保局以 102 年 10 月 18 日屏府環空字第 00000000000 函駁回其固定污染源操作許可之申請。經提起訴願，仍經行政院環境保護署認定：系爭場址未具任何「倉儲設施」尚不得單獨作為「堆置場」使用，且未辦理工廠設立登記；復因經濟部中部辦公室前於 102 年 3 月 19 日經中一字第 10201013510 號函示認為，系爭土地露天堆置場所與原工廠登記未相毗連而無法併同登記於原工廠登記範圍內，而駁回訴願。

- 6、地勇公司萬丹廠係設於系爭土地上，其中 370、373 地號土地為農牧用地（且劃設為特定農業區），374 及 364 地號土地則為丁種建築用地，系爭 4 筆土地相連，所堆置之物品（生鐵、廢鐵）原亦均相連堆置於系爭土地上，故被告於稽查時尚難以明確區分遭堆置土地之實際地號之地界線，故被告對此均將之視為同一堆置行為，並以一堆置行為裁罰，並未以 4 筆地號土地區分為 4 個不同堆置行為處分。惟因地勇公司萬丹廠於被告依照區域計畫法第 15 條第 1 項、非都管制規則第 6 條等規定，多次命其儘速將土地恢復符合農牧用地及丁種建築用地之容許使用狀態並需限期改善後，仍均未於期限內改善完畢，被告遂依區域計畫法第 21 條第 1、2 項規定按次處罰。然因被告本即以一行為論處並裁罰上開堆置行為，故縱使地勇公司萬丹廠期間有陸續清除系爭堆置物，被告仍以「同一事件」處理，而不論地勇公司萬丹廠先清除農地堆置部分或丁種建築用地部分，只要未清除完成，仍屬於同一處分未完成限期改善之範疇（若「農地」部分先清除完畢，「丁種用地」部分仍繼續堆置，原本視為「共用」之 4 筆地號相連場區，恐因排除農地部分，使丁種建築用地因此區隔為不同場區，而需將之視為不同事件，所為處分恐有視為另一新處分之情形），故本件對地勇公司萬丹廠之 8 次處分均係基於上開同一堆置行為未依法於期限內清除，而依照區域計畫法第 15 條第 1 項、第 21 條第 1、2 項等規定按次所為之裁處。至 370、373 地號土地因屬農地屬被告農業處權管，故被告通知農業處擇期前往稽查，被告環保局則於 106 年 12 月 4 日再度前往

稽查，現場雖陸續運離約 5,005 噸，但仍未清運完成，嗣於 106 年 12 月 11 日、同年 12 月 19 日及 107 年 1 至 8 月被告環保局仍按月多次前往為例行性稽查，除丁種建築用地上之堆置物尚未全部移除完畢外，另經農業處於 107 年 5 月 9 日再次前往確認，發現 373 地號農地上，仍有大量體積之堆置物，地勇公司人員蔡景富並表示「目前還是持續清運中，請貴府給予更多時間清運」，並未如地勇公司 106 年 11 月 17 日函文所陳「已經將堆置物搬遷完畢」，則系爭 2 筆農地是否確實已返還記茂公司，由 107 年 5 月 9 日農業處稽查時仍可見尚有地勇公司之堆置物存在 373 地號農地上之照片，似與地勇公司主張已經返還土地之事實不符。

- 7、臺灣屏東地方法院（下稱屏東地院）106 年度易字第 48 號案件，係因被告環保局發現地勇公司萬丹廠於 105 年 5 月 4、5、6 日逕行持續操作，被告環保局於同年 5 月 26 日上午 11 時 30 分許至現場稽查時，查獲地勇公司逕自開工進行搬運含生鐵及廢鐵之粉粒狀物體共計 980 噸，認為地勇公司顯未遵行主管機關所為之停工命令而繼續作業，違反修正前空氣污染防制法第 49 條第 1 項所定不遵停工命令罪，遂將負責人即原告移送地檢署偵辦並由檢察官起訴，然此類堆置作業或清運作業，地勇公司均非首次經營或第一次接獲限期搬遷命令。觀地勇公司自 99 年迄至 101 年間即陸續在高雄市大寮區及大發工業區等農業區堆置系爭堆置物至少六大地點，數量龐大，並多次經高雄市環保局要求限期搬遷，然地勇公司及原告當時即已多次承諾、甚至提出搬遷計畫卻遲不搬遷，而遭高雄市環保局開罰，嗣始將系爭堆置物品搬遷至系爭土地上，則地勇公司及原告歷經前高雄市政府之裁罰，理應知悉自己縱將系爭物品從高雄市移至屏東縣堆置，依法仍須依照空氣污染防制法、固定污染源逸散性管理辦法、區域計畫法、農地發展使用條例等規定為合法堆置及清運行為，並不因堆置地點不同，即不適用上開法規。是被告環保局係依照空氣污染防制法相關規定，認為原告未依空氣污染防制法第 24 條第 1 項、第 2 項規定取得固定污染源設置及操作許可證，即逕行操作，始命令

地勇公司停工。然地勇公司之堆置行為，復因違反區域計畫法第 15 條，非都市土地使用管制條例第 6 條及農地非農用致另違反農業發展條例，而經被告地政處、農業處依法分別要求限期清除。本件系爭歷次裁處，即係因地勇公司經被告地政處以 105 年 6 月 6 日屏府城工字第 10518649000 號函通知限期於同年 6 月 26 日清運移除系爭堆置物卻未獲置理，始遭被告第 1 次處罰；因地勇公司及原告均未曾向被告環保局提出過清運計畫書，被告環保局並不知悉其究竟係要清運，抑或在開工；而地勇公司及原告亦均未依被告地政處要求，於限期改善期限屆至後，仍未清運處理系爭堆置物，更未曾向被告地政處提出自己遭環保局停工，無法清運之事實，是被告地政處僅能依照區域計畫法第 21 條規定為後續歷次開罰。空氣污染防治法、區域計畫法、非都市管制規則或農業發展條例等行政法規性質各別，各該法律所保護之法益不同，其處罰之構成要件亦相異，處罰之目的更均不相同，是被告環保局、城鄉發展處、地政處及農業處各司其責，依法開罰，並無不當，惟地勇公司及原告若有意願遵照被告地政處之要求，實施清運，在無法限期完成時，可先向被告地政處申請延長改善許可，另提出清運計畫予被告環保局並告知要清運，被告環保局若確認地勇公司係欲執行「清運計畫」而非違法「開工」，亦不會依法開罰並將之移送地檢署。但地勇公司及原告既未向被告地政處申請延長清運時程，又未向被告環保局告知係欲清運即擅自動工，始遭被告地政處及環保局依法開罰，上開「延長、告知」行為，對地勇公司及原告而言，並非難事，且其於高雄市處理系爭堆置物之程序已甚為熟悉，對於違反相關行政法規而遭高雄市政府環保局陸續開罰之原因及後續處理因應之經驗亦甚為豐富，實無可能不知開工與清運之差異；況其係因違法堆置於高雄市遭開罰後始將系爭堆置物移至萬丹後，本即應更謹慎、遵循相關法規處理系爭堆置物，身為負責人之原告更應督促其員工務必踐行上開「延長、告知」程序，避免又遭重複開罰，卻捨上開程序置之不理，其縱無故意，亦難辭重大過失之咎。

。

8、地勇公司經被告地政處以 105 年 6 月 6 日屏府城工字第 10518649000 號函通知限期於同年月 26 日清運移除系爭堆置物卻未獲置理，遭被告地政處以第 1 次裁處書開罰並限期改善，因未於期限內改善完成，迨至 106 年 6 月 6 日又遭被告地政處第 2 次裁處地勇公司及原告各 30 萬元及 10 萬元，並限地勇公司應於 106 年 8 月 20 日前改善完畢，地勇公司及原告雖均有依限繳納罰鍰，惟於該期限屆至時仍未改善完成，復未曾向被告地政處申請延長改善期間，故被告環保局、地政處、農業處及城鄉發展處始再次於 106 年 8 月 21 日前往地勇公司聯合稽查。依照 106 年 8 月 21 日會勘紀錄可知，該日會勘所拍攝的照片及各局處會勘結果，確認現場確實仍有大量系爭堆置物，被告地政處僅能依照區域計畫法第 21 條第 2 項、第 1 項規定，對地勇公司經限期恢復原狀而未遵從者按次處罰，並再次要求地勇公司限期改善。然地勇公司在歷經高雄市政府環保局多次開罰後，縱使將系爭堆置物品移至屏東萬丹堆置，原告實無理由不知悉堆置物縱使搬遷至屏東系爭土地後，仍需依法申請相關操作許可、遵照區域計畫法等相關管制規定，身為公司負責人，遇此可能開罰之事項，本應更積極督促地勇公司員工不得再為違反區域計畫法之行為；而於遭被告地政處於 105 年 6 月 6 日第一次通知地勇公司移除堆置物並限期改善時，「至少」亦有足夠能力及經驗可先向被告地政處申請延長清運時間，並將其清運時程提出清運計畫提交予被告環保局提交予各局處參酌會辦，避免公司受罰。矧原告非但未積極要求公司從屬人員務必依法申請相關許可，更不斷拖延，故被告地政處認為原告顯然係明知（故意）地勇公司違反土地使用規定，卻未善盡其防止義務，始依行政罰法第 15 條第 2 項規定，一併裁罰原告，希望原告得善盡監督之責，督促地勇公司儘速於改善期限內將系爭土地恢復為符合丁種建築用地及農牧用地容許之使用。經被告地政處 2 次裁罰地勇公司及原告後，原告對前兩次裁罰均未提出救濟並已遵期完納罰鍰，則原告顯然甚為清楚知悉自己身為負責人

卻同遭二次裁罰之原因，然原告仍繼續放任地勇公司違法使用系爭土地而不予改善，實難認原告無故意或重大過失之可言。依行政罰法第 15 條第 2 項規定，雖僅能對原告為罰緩之處罰，而無另命原告改善之規定；惟觀被告地政處對原告歷次裁處書之記載，除處以罰緩外，雖另有記載改正事項：「限受處分人督促地勇選礦股份有限公司於 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」等文字，然此部分僅要求原告以負責人身份「督促」地勇公司儘速清除堆置物，避免再受罰，但並無發生得以對「督促」未果為執行之任何法律效果，此部分充其量僅為被告地政處善意提醒之訓示要求，難認與罰緩發生同樣之處分效果，縱與罰緩同登載於裁處書之主旨內容中，該「改正事項」仍應非屬該行政處分之一部分。縱使上開「改正事項」之善意提醒，仍應視為該裁處書之行政處分效力之一部分，惟因原告對被告地政處第 1、2 次裁罰均未依法提出訴願救濟，復因原告後續對被告地政處第 3 次至第 10 次之裁罰所提訴願，內政部訴願決定均未曾撤銷裁處書主旨中關於「改正事項」部分之處分，身為下級機關之被告，自無任意再違背上級機關之意見，將原處分「改正事項」部分自行廢止。惟上開「改正事項」部分若鈞院仍認屬行政處分之一部分，則請鈞院依法撤銷，俾利被告後續處分行為。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告以地勇公司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，原告為地勇公司代表人，因原告明知該公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，乃依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條、裁罰基準第 3 點、第 4 點規定，分別以第 3 次、第 4 次、第 5 次、第 6 次、第 7 次及第 8 次裁處書，裁處 15 萬元、30 萬元、30 萬元、30 萬元、30 萬元、30 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司依期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) 應適用的法令：

- 1、行政罰法第 15 條第 2 項：「私法人之職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，私法人之董事或其他有代表權之人，如對該行政法上義務之違反，因故意或重大過失，未盡其防止義務時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。」
- 2、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。」
- 3、區域計畫法第 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。」
- 4、非都管制規則第 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；……」
- 5、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。」
- 6、裁罰基準第 3 點：「依本法第 21 條規定處罰鍰者，按其違

規面積及次數處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰；其裁罰基準如附表。」

- 7、裁罰基準第 4 點：「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。」

- （二）是觀諸行政罰法第 15 條第 2 項規定，及其立法理由：「私法人之董事或其他有代表權之人，對於私法人之職員、受僱人或從業人員，本有指揮監督之責，故私法人之職員、受僱人或從業人員，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務者，私法人之董事或其他有代表權之人，如對該行政法上義務之違反，因故意或重大過失，未盡其防止之義務時，乃為指揮監督之疏失，除非法律或自治條例有特別規定外，自應就其疏失擔負責任而與違反行政法上義務之私法人並受同一規定罰鍰之處罰，爰為第 2 項規定。至於私法人之董事或其他有代表權之人，對於行政法上義務違反究有無防止義務，其防止義務之範圍如何，則應依該私法人職務上之分工定之，故其處罰對象應視具體個案認定之。」此即說明本項係處罰董事或其他有代表權人「違反監督義務」之規定，旨在使「事業或企業所有人」或相當於「事業或企業所有人」地位之法定代理人、領導人、特別監督義務人負有採取必要之監督措施以促使事業或企業活動遵行法律強制或禁止規定之義務。蓋以法律規定之義務人係事業或企業，而真正從事事業或企業活動者，經常是其職員或從業人員，事業或企業所有人或上述相當於事業或企業所有人地位之人，實際掌握組織權及支配權。如事業或企業有違反義務行為發生，不論處罰對象係事業或企業本身，或係處罰行為人（職員或從業人員），事業或企業所有人或相當於事業或企業所有人地位之人，除非因其係行為人或共犯，否則無從施以制裁，有失公允，乃特設其應負擔監督危險來源之獨立責任，並就其違反監督義務之行為，論以違反秩序，予

以處罰，用以填補制裁漏洞。而所謂「未盡其防止義務」，係指依法規或私法人之內部分工規定，董事或其他代表權人對該職員、受僱人或從業人員所為違反行政法上義務之行為，有義務採行監督措施予以防止，而其未採行監督措施，或採行之監督措施不適當，足認有違反監督義務（學者林錫堯著，行政罰法，第 105、107 頁）。是以，除法律或自治條例另有規定外，私法人之從業人員因執行職務而致私法人違反行政法上義務應受處罰，私法人之董事或其他代表權人如就上開義務之違反，有故意或重大過失未盡其防止義務時，應受處罰私法人同一規定「罰鍰」之處罰。

（三）經查：

- 1、地勇公司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 條及非都管制規則第 6 條規定，遭被告 105 年 6 月 6 日屏府城工字第 10518649000 號函通知地勇公司應於 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，地勇公司未於期限前清除，乃依區域計畫法第 21 條第 1 項規定，以 105 年 7 月 12 日屏府地用字第 10522890600 號裁處書處地勇公司 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；及以第 1 次裁處書認地勇公司代表人即原告明知地勇公司違反土地使用規定，且未盡防止義務，爰依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條規定，處原告 6 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司於 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。
- 2、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 106 年 6 月 6 日屏府地用字第 10617453400 號裁處書處地勇公司 30 萬元罰鍰，並限於 106 年 8 月 20 日前恢復原容許使用；及以第 2 次裁處書認原告明知地勇公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，爰依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫

法第 21 條規定按次處罰，處原告 10 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司於 106 年 8 月 20 日恢復原容許使用，原告對第 1、2 次裁處書並未提起訴願而告確定。

- 3、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，地勇公司逾期未完成改正。被告遂依區域計畫法第 21 條規定按次處罰，以 106 年 9 月 20 日屏府地用字第 10670599600 號裁處書處地勇公司 30 萬元罰鍰，並限於 106 年 10 月 19 日前恢復原容許使用；及以第 3 次裁處書認原告明知地勇公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，爰依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條規定按次處罰，處原告 15 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司於 106 年 10 月 19 日恢復原容許使用。
- 4、嗣被告於 106 年 10 月 20 日至系爭土地複勘結果，地勇公司逾期仍未完成改正，被告遂依區域計畫法第 21 條規定按次處罰，以 106 年 12 月 7 日屏府地用字第 10681616800 號裁處書處地勇公司 30 萬元罰鍰，並限期於 107 年 2 月 6 日前恢復原容許之使用；及以第 4 次裁處書認原告明知地勇公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，爰依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條規定按次處罰，處原告 30 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司於 107 年 2 月 6 日恢復原容許使用。
- 5、被告再於 107 年 3 月 8 日、107 年 5 月 9 日複查，系爭土地上仍有露天堆置情形，地勇公司逾期仍未完成改正，被告遂依區域計畫法第 21 條規定按次處罰，以 107 年 5 月 21 日屏府地用字第 10714355500 號裁處書處地勇公司 30 萬元罰鍰，並限期於 107 年 7 月 20 日前恢復原容許之使用；及以第 5 次裁處書認原告明知地勇公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，爰依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條規定按次處罰，處原告 30 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司於 107 年 7 月 20 日恢復原容許使用。
- 6、被告復於 107 年 7 月 23 日複查結果，地勇公司於系爭土地逾期仍未完成改正，被告遂依區域計畫法第 21 條規定按次處罰，以 107 年 8 月 21 日屏府地用字第 10728428400 號裁處書

處地勇公司 30 萬元罰鍰，並限期於 107 年 8 月 29 日前恢復原容許之使用；及以第 6 次裁處書認原告明知地勇公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，爰依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條規定按次處罰，處原告 30 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司於 107 年 8 月 29 日恢復原容許使用。

7、嗣被告於 107 年 8 月 30 日複查，認地勇公司於系爭土地仍未完成改正，被告遂依區域計畫法第 21 條規定按次處罰，以 107 年 9 月 18 日屏府地用字第 10773001000 號裁處書處地勇公司 30 萬元罰鍰，並限期於 107 年 9 月 26 日前恢復原容許之使用；及以第 7 次裁處書認原告明知地勇公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，爰依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條規定按次處罰，處原告 30 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司於 107 年 9 月 26 日恢復原容許使用。

8、又被告於 107 年 9 月 27 日複查，認地勇公司於系爭土地迄未完成改正，被告遂依區域計畫法第 21 條規定按次處罰，以 107 年 10 月 17 日屏府地用字第 10776647100 號裁處書處地勇公司 30 萬元罰鍰，並限期於 107 年 10 月 26 日前恢復原容許之使用；及以第 8 次裁處書認原告明知地勇公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，爰依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條規定按次處罰，處原告 30 萬元罰鍰，並限原告督促地勇公司於 107 年 9 月 26 日恢復原容許使用。

9、後被告再度於 107 年 11 月 1 日至系爭土地複查，僅 374 地號土地尚有少部分堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等），其餘系爭土地均已清運完竣；待被告於 107 年 12 月 5 日前至系爭土地勘查時，系爭土地已無堆置工業產製或購入之物件（生鐵、廢鐵等）。

10、以上事實，為兩造所是認，並有兩造分別提出地勇公司及原告上開裁處書、被告環保局稽查紀錄一覽表、被告 106 年 8 月 21 日及同年 10 月 20 日會勘紀錄暨照片、107 年 3 月 8 日、5 月 9 日、8 月 14 日、11 月 1 日及 12 月 5 日照片暨位置圖等

文件在卷可佐（原處分卷第 21 至 47 頁；0000000000 號訴願卷第 25 至 26 頁；0000000000 號訴願卷第 64 至 66 頁；本院卷 1 第 139 至 146、415 至 418、431 至 434、459 至 462、471 至 474、535 至 541、543 至 554、561 至 564、573 至 576、585 至 588、595 至 599、605 至 608、635 至 641 頁），則此等事實自堪信實。

- （四）是依前揭歷次裁處書內容觀之，被告第 1 次裁處書係以原告為地勇公司代表人，其明知地勇公司違反土地使用規定，且未盡防止義務，遂依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條規定，處原告罰鍰並限原告督促地勇公司依期恢復系爭土地原容許之使用；嗣其第 2 至 8 次裁處書，則均以原告明知並違反督促改正義務，復援依相同法律規定對原告「按次處罰」，且其除處原告罰鍰外，續命原告督促地勇公司依限恢復系爭土地原容許使用。惟按，區域計畫法第 21 條規定固容許主管機關得對違反土地使用管制之行為人處罰鍰、命限期改正及違反限期改正義務者得按次處罰，其中罰鍰部分屬行政罰；另命限期改正部分雖非屬行政罰，而屬預防性不利處分，但仍以法令有明文規定者始得由主管機關為此等下命處分；至於按次處罰部分，其本質亦屬行政罰。依此，違反土地使用管制規範行為人之代表人縱有違反監督義務而應併同處罰，揆諸前揭行政罰法第 15 條第 2 項規定意旨之說明，其代表人亦僅受區域計畫法第 21 條罰鍰之處罰，而不得對之課予限期改正義務，更不得以其違反限期改正義務對之按次處罰。是以，被告第 1 至 8 次裁處書關於命原告督促地勇公司依限恢復系爭土地原容許使用之義務，以及第 2 至 8 次裁處書以原告違反督促改正義務，爰依區域計畫法第 21 條第 2 項規定對原告按次處罰及續命原告限期督促改正等行政處置，均與行政罰法第 15 條第 2 項規定不符。雖被告辯以上開裁處書關於命原告督促地勇公司依限恢復系爭土地原容許使用部分，僅係被告對原告善意提醒之訓示要求，並無發生任何法律效果，尚非屬上開裁處書之下命內容云云。然查，被告前揭第 2 至 8 次裁處書函文說明欄第二項已表明：「……因台端明

知（故意）該公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，爰依前開說明一法令等規定（依據行政罰法第 15 條第 2 項……區域計畫法第 21 條第 2 項……），按次裁罰如主旨。」另裁處書主旨欄列明：「一、處新台幣 00 萬元整罰鍰。二、改正事項：限受處分人督促地勇選礦股份有限公司於 00 年 00 月 00 日前恢復為符合丁種建築用地及農牧用地容許之使用。」裁處書事實欄亦表示：「……因受處分人明知（故意）該公司違反土地使用規定，且未盡督促改正義務，原依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條……等規定，辦理按次裁罰如主旨。」等事實，有被告前揭裁處書在卷可佐，則被告第 1 至 8 次裁處書主旨欄內第二項之改正事項確有下命之意思表示，其第 2 至 8 次裁處書亦以原告違反限期督促改正義務對其施以按次處罰。乃被告逕以前詞置辯，洵屬無據，要無足取。

- （五）雖被告復於本院準備程序追補理由表示：因地勇公司自 99 年迄至 101 年間陸續堆置工業產製或購入之生鐵、廢鐵等物在高雄市大寮區及大發工業區等農業用地，數量龐大，雖多次經高雄市環保局開罰並要求限期搬遷，卻遲不搬遷，後經雙方分別於 100、101 年間召開協商會議，地勇公司始提出搬遷計畫，並於 101 年間將上開物品搬遷至系爭土地。而地勇公司於前開高雄地點為堆置行為時，原告即係以自己所有之土地將土地出租予地勇公司，或以自己名義向他人租借土地後供地勇公司為前開違章使用，是原告當時對地勇公司違章行為以及搬遷至系爭土地歷程知之甚詳，則原告歷經前高雄市政府之裁罰，理應知悉地勇公司搬遷至系爭土地後，即應依法為合法堆置行為，縱非自己所為，身為公司負責人，顯亦有積極督促地勇公司不得為違反區域計畫法之行為。矧歷經被告 102 年間數度對地勇公司裁罰，原告非但未積極要求從屬人員依法申請相關許可，卻放任地勇公司從業人員繼續違法而不予改善，原告顯然未盡監督防止義務，且其對前揭義務之違反具有故意過失，被告本得爰依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條第 1 項規定，就地勇公司歷次未予改正之違章行為，

以第3至8次裁處書對原告處以罰鍰之處罰等語，並提出高雄市環保局與地勇公司100年10月14日、101年5月17日會議紀錄、地勇公司搬遷計畫、土地租賃契約書5份等文件（本院卷1第253至270頁）為證。惟查：

- 1、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」（Entschuldigungsgründe）。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）。
- 2、第查，屏東縣○○鄉○○路0段000號場址（下稱地勇公司萬丹廠）坐落364地號土地，前經被告以地勇公司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 日前移除地勇公司萬丹廠內所堆置之物件，並說明地勇公司固定污染源操作許可之申請業經否准，故限期令地勇公司清運移除，否則依區域計畫法裁罰。嗣被告以地勇公司仍未清運移除該廠址內堆置之生鐵及廢鐵，認地勇公司違反區域計畫法第 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，處地勇公司 15 萬元罰鍰，並限期令地勇公司及其代表人（即原告）於 102 年 9 月 30 日前恢復為符合丁種建築用地容許之使用，地勇公司不服，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。被告嗣陸續以地勇公司違反區域計畫法第 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，並限期令地勇公司及其代表人於 102 年 11 月 20 日前恢復為符合丁種建築用地容許之使用；及以 102 年 12 月 6 日屏府地用字第 10276229700 號裁處書，處地勇公司 30 萬元罰鍰，並限期令地勇公司及其代表人於文到 10 日內完成清運恢復為符合丁種建築用地容許之使用，地勇公司就上開處分不服，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。另被告環保局前於 101 年 11 月 1 日前往地勇公司萬丹廠稽查，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，處地勇公司 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。地勇公司嗣於 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 00000000000 函准予試車。嗣被告於 102 年 1 月 24 日稽查時，認地勇公司萬丹廠違反空氣污染防治法第

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，地勇公司不服，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，認地勇公司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，地勇公司不服，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，地勇公司復提起行政訴訟，前經本院以 102 年度訴字第 251 號判決將「罰鍰」撤銷。地勇公司嗣於 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 日屏府環空字第 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 號函否准地勇公司固定污染源操作許可證之申請，前揭否准處分，經地勇公司提起訴願遭撤銷後，被告再於 102 年 10 月 18 日以屏府環空字第 10232958200 號函否准地勇公司固定污染源操作許可證之申請，經地勇公司提起訴願，亦經訴願駁回。嗣又以地勇公司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 5 月 26 日稽查時，查獲地勇公司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 號刑事判決地勇公司負責人即原告無罪。後經檢察官聲明上訴，又撤回上訴而告確定等情，有地勇公司違反區域計畫法裁罰紀事、被告 102 年 1 月 11 日固定污染源設置許可證、屏東地檢署檢察官 105 年度偵字第 7349 號起訴書、屏東地院 106 年度易字第 48 號刑事判決、被告 101 年 11 月 9 日屏府環空字第 1013

2051700 號函、被告環保局稽查紀錄一覽表、經濟部中部辦公室 102 年 3 月 19 日函、環保署 103 年 3 月 25 日環署訴字第 1020097997 號訴願決定書等文件附卷可稽（0000000000 號訴願卷第 100 至 102 頁；本院卷 1 第 47 至 52、167 至 181、249 至 251、535、621 至 624 頁），並經本院調取本院 102 年度訴字第 251 號卷、屏東地院 106 年度易字第 48 號卷全卷核閱屬實。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：地勇公司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，地勇公司始能清運移除。此次地勇公司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：地勇公司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，因地勇公司未先申請即行堆置，乃經被告處分停工。後來地勇公司未申請復工，且因地勇公司搬運之時間，已超過被告地政處限期令地勇公司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，則地勇公司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）。

- 3、由上開地勇公司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，被告除要求地勇公司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）命其限期改正（將系爭土地上露天堆置之生鐵、廢鐵清除）之義務，另地勇公司復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，若地勇公司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限期改正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，將對地勇公司負責人之原告處以刑事罰，造成地勇公司為避免原告受罰，只能在取得許可證之前遵守停工之規定，卻因此阻礙地勇公司遵期履行區計畫法裁處書所定期限改正義務，反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。」即認地勇公司於停工期間清除其廠區內所堆置之生鐵及廢鐵，係為履行限期改正義務以回復現地地貌狀況，只要無營運操作之事實，並未違反停工之行政處分。顯然被告要求地勇公司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，其並因而阻礙地勇公司限期改正義務之履行。復由上開地勇公司遭受空污法及區域計畫法之裁罰經過可知，地勇公司於遭受區域計畫法裁罰並命限期改正後，縱然當時地勇公司係在空污法裁處書已命令地勇公司萬丹廠停工，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，卻因被告認定地勇公司前開清運行為違反停工之規定，由檢察官將其負責人之原告以涉犯空污法第 49 條第 1 項不遵停工命令罪提起公訴，致地勇公司為避免原告遭受刑事處罰，因而停止本件限期改正之清運工作。惟由上開環保署函釋可知，地勇公司執行限期改正之清運工作，並未違反空污法之停工命令，若當時地勇公司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」，造成地勇公司之清運行為因而受阻，致無法於

期限內回復原狀，進而遭被告以其違反限期改正義務於105年6月6日至107年9月18日對地勇公司按次裁罰，及續以原告明知地勇公司違規，卻未盡監督防止義務為由，併依行政罰法第15條第2項規定對原告處以第3次至第7次裁處書所示之罰鍰。則被告要求地勇公司應於上開裁處書所定期限內改正，卻另違法施加地勇公司限期改正之清運限制，致地勇公司履行限期改正義務確有執行上之困難，無法依限改善，尚非有可歸責之處，應認被告命地勇公司於歷次區域計畫法裁處書所定期限以前回復原狀，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。雖被告於本院審理時亦稱：地勇公司及原告若有意願遵照被告地政處之要求，實施清運，在無法限期完成時，理應先向被告地政處申請延長改善許可，另向被告環保局提出清運計畫並告知其清運行動，被告環保局若確認地勇公司係欲執行「清運計畫」而非違法「開工」，就不會依法開罰並將之移送地檢署，故地勇公司與原告就前揭區域計畫法之違反並無欠缺期待可能云云。然查，從被告自行製作之地勇公司違反區域計畫法裁罰紀事文（0000000000號訴願卷第100至102頁）觀之，被告自102年8月29日開始以地勇公司於系爭土地違法堆置而依區域計畫法第21條規定處罰以來，縱使地勇公司於歷次訴願或行政訴訟程序屢次陳明搬遷時限太短，請求寬限搬遷期程，被告亦從未同意地勇公司展延清運期限，並認原告未積極督促地勇公司回復原狀純係「重演其在高雄市違法堆置、遲延搬遷之戲碼」（本院卷1第247頁），則被告逕將其機關間橫向聯繫不足之缺失，推諉於受處分人未積極主動向主管機關申請展延改正期限或提出清運計畫，據以否定地勇公司並無阻卻責任事由乙節，實屬無稽。

- 4、另查，屏東地檢署檢察官經被告函送，以地勇公司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49至52頁）將原告以涉犯空污法第49條第1項不遵停工命令罪提起公訴，應認自斯時起地勇公司對於區

域計畫法裁處書命其限期改正，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，認定地勇公司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。而上開刑事案件嗣經屏東地院106年度易字第48號刑事判決原告無罪，該判決並於107年7月11日判決確定，應認地勇公司直至前開判決確定時起，其履行區域計畫法裁處書限期改正義務之障礙事由，始告消滅，即自斯時起地勇公司重新負有遵期改正之義務。是以，自105年10月18日起至107年7月11日止，既對於地勇公司遵期改正無期待可能性，則被告於此期間認定地勇公司未能遵期改正所為之按次處罰，均有違法，且地勇公司既無遵期改正可能而不應處罰，則依行政罰法第15條第2項規定意旨，身為地勇公司代表人之原告亦無監督防止義務違反情事可言，亦不得併同處罰。其中關於106年6月6日作成之第2次裁處書，因地勇公司及原告均未提起行政救濟而告確定，地勇公司仍有履行該處分限期改正之義務（限於106年8月20日前回復原狀），此即給予地勇公司2個月又14天之限期改正期間。至於被告對地勇公司於106年9月20日、106年12月7日、107年5月21日作成之裁處書，因該裁處書作成之日期均在無法期待地勇公司能遵期改正之期間內，均屬違法，從而，被告對原告以其明知地勇公司違規使用，卻未盡監督防止義務，於上開期日併依行政罰法第15條第2項規定，以第3、4、5次裁處書對原告處以罰鍰之處罰部分，亦屬違法。又自107年7月12日起因地勇公司履行限期改正之障礙事由已消滅，負有遵期改正之義務，即自斯時起應重新起算第2次裁處書命令地勇公司於2個月又14天內改正之期限，故地勇公司改正期限應至107年9月25日屆至，則被告於107年8月21日及107年9月18日對地勇公司所為之裁處仍在地勇公司履行106年6月6日裁處書所指改正期限內，尚難認地勇公司有未遵期改正情事，故該2次處罰亦有違誤，依此，被告以第6、7次裁處書對原告處以罰鍰部分，亦同樣違法，均應予以撤銷。

- 5、至於被告於 107 年 10 月 17 日對地勇公司所為之裁處係於 107 年 9 月 27 日執行複查，且係在重新起算 106 年 6 月 6 日裁處書給予地勇公司限期改正期間即 107 年 9 月 25 日之後，則地勇公司逾 106 年 6 月 6 日裁處書改正期限而未完成改正，被告以 107 年 10 月 17 日裁處書對地勇公司按次處罰，即屬有據；佐諸原告係屏東地院 106 年度易字第 48 號刑事案件之被告，且原告於本院審理時亦稱：上開刑事案件開庭審理時，審判長有曉諭原告應儘速搬遷系爭土地上堆置物品，原告回答已有督促地勇公司人員清運，只是原告一時無法找到下家，目前正努力透過仲介找尋其他合適堆置廠，不是說搬就馬上能搬等語（本院卷 1 第 70、240 頁），足見原告對地勇公司限期改正義務之履行確有監督防止義務，且原告對其監督防止義務之違反，理應負其故意責任，依此，被告以第 8 次裁處書依行政罰法第 15 條第 2 項、區域計畫法第 21 條第 1 項規定，對原告處以罰鍰之處罰，亦屬有據。
- 6、雖原告主張 370、373 地號土地違法堆置部分，地勇公司早於 106 年 11 月間清運完畢，至於 107 年 9 月 27 日尚未清運完竣之 364、374 地號土地堆置物品部分，因其上有合法廠房或相關生產設施存在，故地勇公司於該地堆置物件合於管制規則第 6 條之規定，自不得併對原告處罰云云。惟按管制規則第 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 102 年 3 月 19 日函釋示在案，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，本院自得援用。經查

地勇公司工廠設立登記在高雄市○○區○○里○○○街 00 號，此有經濟部工業局工廠公示資料影本附本院卷（卷 2 第 117 至 118 頁）足稽，而 364、374 地號土地係位於屏東縣萬丹鄉，揆諸前揭法令規定及函釋說明，系爭丁種建地顯非地勇公司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 1 第 45 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，即認地勇公司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。又地勇公司未經申請核准前，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，地勇公司已將系爭土地中 370、373 地號土地之農牧用地上之物件移除，被告仍得依行政罰法第 15 條第 2 項規定對原告裁罰，故原告上開主張，亦不足採。

- 7、原告復稱已於 106 年 11 月間將 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。然按地勇公司為系爭土

地上堆置生鐵、廢鐵之違規行為人，並不因系爭土地之一部分嗣後返還出租人而免除其行政法上改正義務；惟原告最早係於105年7月12日起以第1次裁處書遭被告依區域計畫法裁罰，是本件第8次裁處書實屬被告對原告之第3次裁罰，依裁罰基準第3點附表規定，第3次裁罰須審酌違規面積之大小，裁罰金額從15萬元至30萬元不等，佐諸地勇公司於被告107年9月27日複查當時，已清除系爭土地農牧用地部分違規堆置物乙節，為兩造所是認，則違規面積是否已達應處30萬元罰鍰情事，即有疑義，但被告第8次裁處書逕對原告裁處罰鍰30萬元，尚難認與前揭裁罰基準規定相符，則原告主張被告前揭處分有裁量濫用違反比例原則之情形等語，即屬有據，應予准許。

（六）綜上所述，被告第3至8次裁處書關於命原告督促地勇公司限期改正部分，於法無據；另被告第3至7次裁處書關於處原告罰鍰部分，因原告不該當行政罰法第15條第2項之處罰要件而有違法情事；又被告第8次裁處書關於處原告罰鍰部分，逕對原告處以最高額罰鍰，而未斟酌地勇公司違規面積及行政罰法第18條第1項各項因素，有裁量濫用情事等情，均有違誤，訴願決定遞予維持，亦非適法，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

（七）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、結論：原告之訴有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 108 年 8 月 27 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 蘇 秋 津

法官 林 韋 岑

法官 林 彥 君

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 8 月 27 日

書記官 謝 廉 縈

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（108 年版）第 234-275 頁