

訴 願 人 ○○○

訴 願 人 ○○

原 處 分 機 關 臺北市政府都市發展局

訴願人等 2 人因違反都市計畫法事件，不服原處分機關民國 110 年 8 月 5 日北市都築字第 11030675791 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

原處分關於處新臺幣 6 萬元罰鍰部分撤銷；其餘訴願駁回。

事實

一、本市北投區○○段○○小段○○地號土地（下稱系爭土地），位於都市計畫農業區內，經本府環境保護局（下稱環保局）於民國（下同）109 年 2 月 14 日在系爭土地辦理聯合會勘，會勘結論略以：「……現場預估○○段○○小段○○地號土地上堆置廢棄物量體約 2000m<sup>3</sup>，其表面覆蓋砂土，經開挖後發現砂土下埋有廢木材、廢塑膠袋、廢帆布摻雜混合垃圾，現場經廢管科認定係屬一般廢棄物……」本府產業發展局（下稱產發局）認系爭土地遭棄置廢棄物，使該農地已不利農業永續使用，違反都市計畫法土地使用管制規定，依農業發展條例第 69 條規定，乃以 109 年 3 月 3 日北市產業農字第 1096006928 號函（下稱 109 年 3 月 3 日函）移請原處分機關處理；臺灣士林地方檢察署（下稱士林地檢署）並以訴願人等 2 人未向主管機關申請許可從事廢棄物清除、處理業務，及未得系爭土地所有權人同意，即向年籍不詳之人收受包含廢木材、廢塑膠袋、廢帆布等混合廢棄物後，再清運棄置於系爭土地，涉犯廢棄物清理法第 46 條第 4 款之非法清除、處理廢棄物及刑法第 320 條第 2 項竊佔等罪嫌，以 108 年度偵字第 11241 號起訴書提起公訴及以 109 年度偵字第 10983 號追加起訴書追加起訴在案。原處分機關審認訴願人等 2 人使用系爭土地棄置廢棄物使該農地已不利農業永續使用，與農業區以供保持農業生產使用為主之使用限制不符，違反都市計畫法第 33 條等規定，乃以 110 年 3 月 16 日北市都築字第 11030249951 號函（下稱 110 年 3 月 16 日函）通知系爭土地使用人即訴願人等 2 人確保系爭土地合法使用，倘於文到次日起 2 個月後經稽查仍有棄置廢棄物情事，將依都市計畫法裁處，該函於 110 年 3 月 18 日送達。

二、其間，環保局審認系爭土地違法回填及棄置大量廢棄物，且現場堆置之廢棄物達 2,000 立方公尺，有嚴重污染環境之虞，依廢棄物清理法第 9 條第 2 項第 1 款規定，以 110 年 2 月 26 日北市環稽字第 1103008008 號函命訴願人等 2 人於文到 1 個月內提出清理計畫並辦理清除作業，屆時如仍未清理完畢，將依法逕行告發處分，該函於 110 年 3 月 4 日送達。嗣環保局於 110 年 4 月 16 日至系爭土地稽查，發現系爭土地之廢棄物仍未清除，乃開立 110 年 4 月 29 日 F218021 及 F218022 號舉發通知書，並依廢棄物清理法第 49 條第 1 款規定，以 110 年 5 月 13 日廢字第 40-110-050032 號及第 40-110-050033 號裁處書，各處訴願人等 2 人新臺幣（下同）12 萬元罰鍰，並依環境教育法第 23 條及環境講習執行辦法第 8 條規定，命接受環境講習 4 小時。訴願人等 2 人不服上開裁處書，於 110 年 5 月 19 日向本府提起訴願，經本府 110 年 9 月 11 日府訴三字第 1106102639 號及第 1106102640 號訴願決定：「訴願駁回。」環保局復於 110 年 6 月 30 日至系爭土地稽查，認定系爭土地之廢棄物仍未清除，乃開立 F218030 號及 F218031 號舉發通知書，並依廢棄物清理法第 49 條第 1 款規定，以 110 年 7 月 21 日廢字第 40-110-070033 號及第 40-110-070034 號裁處書，各處訴願人等 2 人 24 萬元罰鍰，並依環境教育法第 23 條及環境講習執行辦法第 8 條規定，命接受環境講習 8 小時在案。環保局復以 110 年 7 月 30 日北市環清字第 1106049863 號函（下稱 110 年 7 月 30 日函）通知原處分機關上開情事。案經原處分機關審認訴願人等 2 人使用系爭土地棄置廢棄物使農地已不利農業永續使用，且迄至 110 年 6 月 30 日系爭土地仍有棄置廢棄物之情事，其等使用土地與農業區以供農業生產使用為主之使用限制不符，違反都市計畫法第 33 條、臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1、臺北市土地使用分區管制自治條例第 95 條之 1 等規定，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項前段、臺北市違規棄置物聯合稽查作業程序及臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序第 3 類第 1 階段等規定，以 110 年 8 月 5 日北市都築字第 11030675791 號裁處書（下稱原處分）處訴願人等 2 人 6 萬元罰鍰，並限訴願人等 2 人於文到次日起 3 個月內停止違規使用。原處分於 110 年 8 月 9 日送達，訴願人等 2 人不服，於 110 年 8 月 24 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

一、查本件訴願書訴願請求欄雖記載：「請求撤銷臺北市政府都市發展局

項目計畫法第 79 條罰金罰鍰 036101-5 字；罰單號碼：都築罰字 100153 號六萬元整」惟查「都築罰字 100153 號」及「罰金罰鍰 036101-5」係原處分之附件罰鍰繳款單所載之罰單號碼及應納金額項目，揆其真意，應係對原處分不服，合先敘明。

二、按都市計畫法第 4 條規定：「本法之主管機關：……在直轄市為直轄市政府……。」第 33 條規定：「都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」第 79 條第 1 項規定：「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）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六萬元以上三十萬元以下罰鍰，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。」

農業發展條例第 3 條規定：「本條例用辭定義如下：……十、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：……十二、農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。……。」

第 69 條第 1 項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。」

臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條規定：「本市都市計畫地區範圍內劃定下列使用分區，分別限制其使用。……九 農業區。……」第 10 條之 1 規定：「前條各使用分區使用限制如下：……九 農業區：以供保持農業生產之使用為主。」

臺北市土地使用分區管制自治條例第 95 條之 1 規定：「本自治條例各使用分區之土地及建築物使用，市政府認為有發生違反環境保護法令或有礙公共安全、衛生、安寧或公共利益之虞者，得禁止之。」

臺北市違規棄置物聯合稽查作業程序第 1 點規定：「臺北市政府（下稱本府）為積極查報、告發、處分違法傾倒違規棄置物（下稱棄置物，含營建剩餘資源、營建混合物、裝潢廢棄物及一般廢棄物）情事，以消弭本市棄置物污染行為，特訂定本作業程序。」第 3 點規定：「本作業程序分工如下，各機關作業流程圖如附件：……（二）都發局

： 1、受理土地使用分區或公共設施用地主管機關函文，如有違反都市計畫法，將函請使用人或土地所有權人依法改善。 2、同步配合環保局對未依清理計畫改善之使用人或土地所有權人，依違反都市計畫法進行裁處。……」第 6 點規定：「針對違規傾倒場址，環保局得……確認違規傾倒面積、現場棄置物類別、數量、產源、土地使用人，土地所有權人容許或重大過失責任、違規傾倒棄置物有無妨礙土地使用分區目的、是否有水土保持及環境衛生立即危害等問題，並作成紀錄以憑後續究責、清理使用。」第 7 點規定：「前點會勘結果認定違規傾倒棄置物經目的事業主管機關認定有妨礙案址土地使用分區目的者，應函請都發局同步配合環保局對未依清理計畫改善之使用人或土地所有權人依都市計畫法規定查處，並限期改善。」

臺北市各項違反都市計畫法案件處理原則第 3 點規定：「處理原則違規案件區分處理方式為 A、B 等二類：……（二）B 類：違規使用屬臺北市各使用分區『不』允許使用或一〇二年七月二十五日（不含）後設立，且不符臺北市土地使用分區管制自治條例或都市計畫書等相關法令允許使用條件者。……」第 4 點規定：「作業程序 本府各權責機關稽查業管場所，有實際營業或行為，且確認其態樣者，應通報本府都市發展局（以下簡稱都發局），依臺北市土地使用分區管制自治條例、臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準或都市計畫書等相關規定，以下列方式辦理：……（二）屬本原則前點第一項第二款者，由都發局說明使用事實、法令規定，並函知違規使用人於文到二個月內改善並副知建物及土地所有權人，建物及土地所有權人應維護其所有建物及土地合法使用，並以書面或其他足以佐證之具體方式善盡告知違規使用人相關都市計畫及土地使用法令之責任，倘違規使用人有異動之情形，都發局不再重新給予二個月期限改善，屆期後各權責機關應於十五日內查察通報營業事實或行為，經權責機關查察通報有違規營業事實或行為者，由都發局逕依都市計畫法相關規定及『臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序』查處並通報權責機關。另函請相關單位就噪音、環保衛生、交通、消防及公安等事項依權管法令加強管理。……」

臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序規定：「（節錄）

	分類	第一階段
第三類	其他（非屬於第一類或第二類者）	處違規使用人新臺幣 6 萬元罰鍰，限期 3 個月

	內停止違規使用，並副知建築物（或土地）所有權人。
--	--------------------------

」

臺北市政府 104 年 4 月 29 日府都築字第 10433041900 號公告：「主旨：公告『都市計畫法第 79 條』有關本府權限，委任本府都市發展局辦理，並自公告之日起生效。……公告事項：『都市計畫法第 79 條』有關本府權限，委任本府都市發展局辦理，以該局名義行之。」

三、本件訴願理由略以：系爭土地經堆放廢棄物一事，尚在司法調查中，怎可因地主隨意指認就開罰要求清除廢棄物，原處分機關於法院釐清行為人前，應暫緩開罰，請撤銷原處分。

四、查系爭土地位於都市計畫農業區，經原處分機關審認訴願人等 2 人有如事實欄所述使用系爭土地棄置廢棄物使該農地已不利農業永續使用，經原處分機關以 110 年 3 月 16 日函通知訴願人等 2 人確保系爭土地合法使用等，惟迄至 110 年 6 月 30 日系爭土地仍有棄置廢棄物之情事，有系爭土地地籍套繪都市計畫使用分區圖、環保局 109 年 2 月 14 日系爭土地遭棄置廢棄物一案會議紀錄、產發局 109 年 3 月 3 日函、士林地檢署 109 年度偵字第 10983 號追加起訴書、原處分機關 110 年 3 月 16 日函、環保局 110 年 5 月 13 日、110 年 7 月 21 日裁處書、110 年 7 月 30 日函及系爭土地現場採證照片等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

五、至訴願人等 2 人主張原處分機關於法院釐清行為人前，應暫緩開罰云云。經查：

（一）按都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用；農業區以供保持農業生產之使用為主；違反都市計畫法或直轄市政府等依該法所發布之命令者，得處所有權人及使用人等 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令停止使用等；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；揆諸都市計畫法第 33 條、第 79 條第 1 項及臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1 等規定自明。依上開都市計畫法第 79 條第 1 項前段規定之立法意旨觀之，主管機關依該規定為裁罰時，就應負行政責任人之選擇，並無優先次序之規定，為達成排除非法使用、確保都市計畫土地分區使用之管制目的，選擇有利管制目的達成之對象應即屬無裁量之違法。次按都市計畫法第 1 條載明該法制

定目的係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，故市政府認為各使用分區之土地及建築物使用，有發生違反環境保護法令或有礙公共安全、衛生、安寧或公共利益之虞者，得禁止之，自為都市計畫法立法目的所涵蓋。

- (二) 查本件依系爭土地地籍套繪都市計畫使用分區圖影本顯示，系爭土地位於都市計畫農業區內。次依士林地檢署檢察官 109 年 12 月 7 日 109 年度偵字第 10983 號追加起訴書之犯罪事實欄、證據並所犯法條欄記載略以：「……○○、○○○均明知未向主管機關申請取得許可，不得從事廢棄物清除、處理業務，竟共同基於非法清運廢棄物及竊佔他人土地之犯意聯絡，自民國 108 年間某日起，未得……系爭土地……所有權人之同意，即向年籍不詳之人，收受包含廢木材、廢塑膠袋、廢帆布等混合廢棄物後，再清運棄置於系爭土地。……」
- 「……1. 系爭土地原係委由○○○（已於 109 年 2 月 10 日死亡）管理。2、○○○於 108 年 11 月 21 日曾向○○○表示係徵得○○○同意而暫時在系爭土地堆置廢棄物，並承諾 108 年年底會清除。3、○○○於 108 年 11 月 30 日至系爭土地查看時，○○表示現場廢棄物只是暫時寄放並承諾年底會清除。……」可知訴願人等 2 人為於系爭土地上棄置廢棄物之行為人。是原處分機關審認訴願人等 2 人有使用系爭土地棄置廢棄物之情事，應無違誤。

六、惟按行政罰法第 26 條第 1 項及第 2 項規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。」

「前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」復按違法之行為究應評價為「一行為」抑或「數行為」乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實予以抽象判斷，必就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之（法務部 101 年 1 月 6 日法律字第 1000006693 號函釋可參）。查廢棄物清理法第 46 條第 4 款規定，係以未依同法第 41 條第 1 項規定（即從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機關委託之機關申請核發公民營廢棄

物清除處理機構許可文件後，始得受託清除、處理廢棄物業務）領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物為構成要件；而原處分機關係以訴願人等 2 人使用系爭土地棄置廢棄物，與農業區以供保持農業生產使用為主之使用限制不符，違反都市計畫法第 33 條等規定合法使用土地之義務，乃依同法第 79 條第 1 項規定予以處罰；本件訴願人使用系爭土地棄置廢棄物之行為，與士林地檢署以其等 2 人未向主管機關申請許可即從事廢棄物清除、處理業務，涉犯廢棄物清理法第 46 條第 4 款等規定予以起訴之行為，應屬同一行為，依法務部 107 年 4 月 23 日法律字第 10703505410 號函釋意旨，倘一行為同時觸犯刑事法律及違反都市計畫法之情形，且因已移送檢察機關偵辦，於有行政罰法第 26 條第 2 項之情形前，行政機關尚不得依都市計畫法規定裁處罰鍰；而都市計畫法第 79 條第 1 項所定停止使用或回復原狀等，因非屬裁罰性不利處分，故無行政罰法第 26 條之適用，行政機關自得為之。本件依卷附資料所示，就刑事責任部分已經士林地檢署檢察官以 108 年度偵字第 11241 號起訴書提起公訴及以 109 年度偵字第 10983 號追加起訴書追加起訴，刻由臺灣士林地方法院審理中；是本件依行政罰法第 26 條規定及上開函釋意旨，於無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定前，縱為有效嚇阻行政不法行為，仍不得同時為行政罰鍰處分；至原處分勒令訴願人等 2 人停止違規使用部分，性質上非屬裁罰性不利處分，依行政罰法第 26 條第 1 項但書規定，仍得予以裁處。從而，原處分關於處訴願人等 2 人 6 萬元罰鍰部分應予撤銷；勒令停止違規使用部分，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

七、綜上論結，本件訴願為部分無理由，部分為有理由；依訴願法第 79 條第 1 項及第 81 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	袁	秀	慧
委員	張	慕	貞
委員	王	韻	茹
委員	王	曼	萍
委員	盛	子	龍
委員	洪	偉	勝
委員	范	秀	羽

委員 郭 介 恒

中華民國 110 年 11 月 8 日

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）