

彰化縣政府訴願決定書（案號 106—803）

府法訴字第 1060234302 號

訴願人：賴○○

訴願人因違反都市計畫法事件，不服本縣員林市公所(下稱原處分機關)106年6月20日員市建字第1060020428號函附裁處書所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於2個月內查明後，另為適法之處分。

事 實

緣訴願人與案外人鄭○○於73年9月10日經本府核准在本縣○○市○○里○○路○○號○樓(下稱系爭建物)合夥設立「○○煤氣行」，系爭建物坐落本縣○○市○○段○○地號(下稱系爭土地)，位於住宅區。經本縣消防局於106年1月2日稽查查認訴願人於系爭建物儲放液化石油氣660公斤(已封口已灌氣之液化石油氣20公斤裝25支，10公斤裝4支，50公斤裝2支，4公斤裝5支)，儲氣量超過住宅區內家庭使用不得超過40公斤之限制，有違反消防法第15條規定，以106年2月2日府授消預字第1060034913號函裁處訴願人新臺幣(下同)2萬元罰鍰。後由本府106年2月15日府建城字第1060048981號函及本縣消防局106年3月15日彰消預字第1060005802號函知原處分機關就違反都市計畫土地使用分區管制規定部分依權責處理。案經原處分機關審認系爭建物之土地使用分區為第三種住宅區，依都市計畫法第34條、都市計畫法臺灣省施行細則第15條第3款第11目規定，住宅區不允許作液化石油氣之分裝、儲存、販賣等使用，審認訴願人違反上開規定，爰依都市計畫法第79條規定，以系爭處分裁處訴願人6萬元罰鍰，並勒令恢復住宅使用，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、

辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- (一)系爭處分說明二，內容中指出○○市○○里○○路○○號○○樓（該址經縣府核准設立○○煤氣行辦公聯絡處所），係從事液化石油容器儲存之使用實有出入。原處分機關裁罰處分本人係依據消防局稽核人員現場勘驗紀錄而非當日原處分機關人員偕同會勘所視結果，即認定本人違反都市計畫法第34條及同法台灣省施行細則第15條第1項第3款第11目之規定，此舉對本人甚而不公，此外原處分機關人員未陪同現場稽核即簽決裁處是否亦顯草率便宜行事。
- (二)系爭處分說明三，內容中指出原處分機關裁罰理由係因消防局裁處內容係為儲存方式未符合規定，原處分機關該見解實為曲解法義，依據消防法第15條：「公共危險物品及可燃性高壓氣體應依其容器、裝載及搬運方法進行安全搬運；達管制量時，應在製造、儲存或處理場所以安全方法進行儲存或處理。…」依消防局裁處書內容本人係因超出管制量未移往儲存場所存放之行為（即視同儲存）而受裁處，該法義之精神與違規事實皆與都市計畫法第34條及同法台灣省施行細則第15條第1項第3款第11目之規定相同，而非原處分機關引用大法官釋字第503號說明「除處罰之性質種類不同，必須採用不同之處罰方式或手段，以達成行政目的所必要者外…」實有曲解引用之疑。
- (三)另依據「一事不二罰」或「一事不再罰原則」原處分機關所持見解「消防法與都市計畫法二法之立法目的不同，立法者並無以某一規範為終局之決定而排除其他規範適用之意思，且其法律效果並不互相排斥，故二者得以並行使用。」原處分機關之見解相異於與最高法院92年判字第376號判決文：「一事不兩罰」（包括一事不再罰），乃現代民主法治國家之基本原則，此乃避免因法律規定之錯綜複雜，致人民單一違反行政法義務之行為，遭受數個不同法律之處罰，而使人民承受過度不利

之後果。所謂單一行為，包括自然的單一行為及法律的單一行為在內。

- (四)臺中高等行政法院 90 年度訴字第 308 號：「查所謂一事不二罰」原則，就行政制裁而言，係指違法行為人之同一違法行為，亦即其基於單一之決定，或自然意義下之單一行為，違反數個法律；其與通常複數之違反行政義務行為，係由於各別之決意或自然意義下之複數行為有別，不得以同一事實和同一依據，給予兩次以上行政處罰。上述二例與本案爭執點相同，最高行政法院與臺中高等行政法院皆判決確定雖二法立法目的不同但二種處罰，均裁處罰鍰，其處罰性質、種類相同，依照司法院釋字第 503 號、第 604 號釋意旨之精神，從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰。

二、答辯意旨略謂：

- (一)依據彰化縣政府 106 年 2 月 15 日府建城字 1060048981 號函及彰化縣消防局 106 年 2 月 10 日彰消預字第 1060003176 號函，稽查紀錄說明略以：「…現場查獲已封口已灌氣之液化石油氣 20 公斤裝 25 支，10 公斤裝 4 支，50 公斤裝 2 支，4 公斤裝 5 支，液化石油氣總儲氣量 660 公斤…」，且經營業負責人賴○○簽名在案；又依彰化縣消防局 106 年 3 月 15 日彰消預字第 1060005802 號函附有稽核當時照片，顯示稽核當時現場確實有液化石油氣儲放行為；本所確認營業地址（○○段○○地號）位於員林都市計畫第三種住宅區，查 105 年 12 月 14 日「擬定員林都市計畫（舊市區）細部計畫」第七節土地使用管制，說明第三種住宅區依都市計畫法臺灣省施行細則住宅區規定管制，又查都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項第 3 款第 11 目之規定說明住宅區不得為液化石油氣之儲存。
- (二)本所依據上述相關號函、法令，於本所 106 年 4 月 13 日員市建字第 1060012528 號函，載明行為地段地號、營業地點門牌、實際使用人、原因事實及法規依據，按行政程序法規定請○○煤氣行陳述意見並收受回應意見；後

而依相關證據、說明、法源依據辦理裁處。本案於客觀事實足以明白確認○○煤氣行於稽核當時使用已違反都市計畫法相關規定，並無草率便宜行事行為。

(三)查彰化縣消防局對本案裁處依據為消防法第 2 條、第 15 條、第 42 條規定，及違反公共危險物品即可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法第 73 條規定；消防法第 1 條說明：「為預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產，特制定本法。」又查本案彰化縣消防局裁處依據規定內容，說明儲存場所之建物、設備、儲氣量之規範標準。都市計畫法第 1 條說明：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」第 34 條說明：「住宅區為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生。」依同法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項第 3 款第 11 目之規定說明住宅區不得為液化石油氣之儲存。

(四)大法官釋字第 503 號說明略以：「…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…」，本案依都市計畫法裁處係為排除住宅區之液化石油氣儲放使用，消防法裁處則為儲氣量不符合標準，兩者行政目的不同，自無一事不二罰適用。又依行政罰法第 24 條規定說明略以：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」倘本案適用一事不二罰之認定，仍應以本案都市計畫法罰鍰額 6 萬元，高於消防法罰鍰額 2 萬 1,000 元方能適法。

理 由

一、按都市計畫法第 34 條、第 79 條第 1 項前段分別規定：「住宅區為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生。」、「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、縣轄市公所得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。…」；都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項第 3 款第 11 目規定：「住宅區為保護居住環境而劃定，不得為下列建築物及土地之使用：…三、經營下列事業：…（十一）液化石油氣之分裝、儲存、販賣及礦油之儲存、販賣者。但申請僅供辦公室、聯絡處所使用，不作為經營實際商品之交易、儲存或展示貨品者，不在此限。」；擬定員林都市計畫(舊市區)細部計畫土地使用分區管制要點第 2 點第 2 項第 3 款規定：「第三種住宅區…：依都市計畫法臺灣省施行細則住宅區相關規定管制。」

二、次按行政罰法第 15 條第 1 項、第 16 條規定：「私法人之董事或其他有代表權之人，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，該行為人如有故意或重大過失時，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。」、「前條之規定，於設有代表人或管理人之非法人團體，或法人以外之其他私法組織，違反行政法上義務者，準用之。」

三、卷查本件原處分機關以訴願人為「○○煤氣行」之負責人，且有於住宅區內經營液化石油氣儲存使用之違規情事，乃依都市計畫法相關規定作成系爭處分裁處 6 萬元，並勒令恢復住宅使用，固非無據。

四、惟本件設於系爭土地上之「○○煤氣行」，於行為時係訴願人與案外人鄭○○合夥經營，屬合夥組織，其負責人為訴願人，有經濟部商業登記公示資料查詢影本附卷可稽。又「○○煤氣行」既為合夥組織且登記負責人及合夥人在案，則非屬訴願人個人獨資經營之商號，自應認「○○煤氣行」為系爭土地之使用人，以符社會通念與交易習慣。進而，系爭土地之使用若有違反都市土地分區使用管制規定，依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，應就系爭土地所有權人、使用人或管理權人擇一處罰。本件原處分機關查得系爭土地之使用違反都市計畫法等相關規定，依上開規定及說明，應以使用人

「○○煤氣行」為受處分人，訴願人係該合夥組織之負責人即代表人，自不得逕對訴願人個人加以處罰。然本件原處分機關所為系爭處分載明受處分人為「賴○○(負責人)」，代表人欄則空白未記載，有該裁處書在卷足憑，則由該裁處書之形式觀之，原處分機關係以訴願人為處罰之對象，而非處罰「○○煤氣行」，顯與都市計畫法第 79 條第 1 項規定處罰土地之使用人不符，核有違誤。

五、且按臺灣臺中地方法院 102 年簡字第 2 號行政判決：「…依前揭行政罰法第 15 條第 1 項及第 16 條規定可知，行政機關若欲處罰私法人之董事、代表權人，或非法人團體之代表人或管理人應具備下列二要件：1. 須與私法人或非法人團體受同一規定之處罰。2. 以該行為人執行職務時因故意或重大過失致違反行政法上義務為限。然本件被告處罰負責人原告時，並未依同一規定同時處罰非法人團體之系爭飲料店，且原處分亦未具體敘明負責人原告於執行職務違反都市計畫土地分區使用管制規定係因故意或重大過失所致，即與上開行政罰法規定未合。」經查，本件依卷附經濟部商業登記資料查詢影本所示，系爭土地使用人「○○煤氣行」係以合夥經營方式對外營業，然本件原處分機關逕以訴願人為本件違規使用之行為人，參照前揭行政判決意旨，原處分機關並未查明或檢附相關證據指明負責人即訴願人於執行職務違反都市計畫土地分區使用管制規定係因故意或重大過失而應予處罰，與行政罰法規定不符。

六、另按「公共危險物品及可燃性高壓氣體應依其容器、裝載及搬運方法進行安全搬運；達管制量時，應在製造、儲存或處理場所以安全方法進行儲存或處理。前項公共危險物品及可燃性高壓氣體之範圍及分類，製造、儲存或處理場所之位置、構造及設備之設置標準，儲存、處理及搬運之安全管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。但公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存、處理或搬運，中央目的事業主管機關另訂有安全管理規定者，依其規定辦理。」、「第十五條所定公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所，其位置、構造及設備未符合設置

標準，或儲存、處理及搬運未符合安全管理規定者，處其管理權人或行為人新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍不改善者，得連續處罰，並得予以三十日以下停業或停止其使用之處分。」、「液化石油氣備用量，供營業使用者，不得超過八十公斤；供家庭使用者，不得超過四十公斤。」消防法第 15 條、第 42 條及公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法第 73 條第 3 項分別定有明文。經查本府前以訴願人違反前開消防法相關規定予以裁處在案，此有本府 106 年 2 月 2 日府授消預字第 1060034913 號裁處書影本附卷可稽，惟原處分機關依都市計畫法及同法臺灣省施行細則認定之違規行為，即如何認定○○煤氣行係於系爭建物內為「液化石油氣之分裝、儲存、販賣」之行為，又該儲存使用行為是否與本府認定違反消防法之行為相同？亦即應評價為「一行為」或「數行為」？如評價為「一行為」，則應另論斷就該一行為違反之數法規其處罰之目的、要件、性質是否相同而可併罰，此部分疑義亦待一併釐清，應由原處分機關調查認定後詳予敘明。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關查明後，另為適法之處分，以資妥適。

七、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	陳善報（請假）
	委員	溫豐文（代行主席職務）
	委員	張奕群
	委員	呂宗麟
	委員	林宇光
	委員	常照倫
	委員	李玲瑩
	委員	陳坤榮

委員 魏平政

委員 黃耀南

委員 楊瑞美

中 華 民 國 1 0 6 年 9 月 7 日

縣 長 魏 明 谷