

彰化縣政府訴願決定書（案號 109－602）

府法訴字第 1090188306 號

訴 願 人：○○○

訴 願 人：○○○

上 二 人

共同訴願代理人：○○○

訴願人因違章建築及違反都市計畫法事件，不服本縣花壇鄉公所（下稱花壇鄉公所）109 年 4 月 29 日花鄉建字第 1090006748 號函附違章建築查報單、109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函附裁處書及 109 年 4 月 28 日花鄉建字第 1090006708 號函，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

花壇鄉公所 109 年 4 月 29 日花鄉建字第 1090006748 號函附違章建築查報單關於命訴願人自行拆除建築物之部分撤銷。

其餘部分訴願不受理。

事 實

緣訴願人○○○與○○○分別所有坐落於本縣○○鄉○○段○○○及○○○-○地號土地，為○○都市計畫內農業區土地。108 年 3 月 29 日花壇鄉公所經檢舉後派員勘查，發現○○○-○地號土地鋪設水泥路面、增建圍牆及庭園造景，而未作農業使用。故花壇鄉公所函請訴願人依法陳述意見後，爰依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函附裁處書課處訴願人○○○罰鍰新臺幣（下同）6 萬元整。嗣因訴願人○○○逾期仍未繳納罰鍰，花壇鄉公所爰以 109 年 4 月 28 日花鄉建字第 1090006708 號函通知訴願人○○○於文到 14 日曆天內繳納罰鍰，並表示如未繳納，將移送法務部行政執行署所屬行政執行處辦理行政執行作業。另花壇鄉公所於 109 年 4 月 13 日接獲檢舉○○○及○○○-○地號二筆土地涉及增建情事，花壇鄉公所爰以

109年4月29日花鄉建字第1090006748號函附違章建築查報單及相關照片送本府辦理，並同時副知訴願人○○○。訴願人○○○與○○○不服，於109年5月25日共同向內政部提起本件訴願，案經內政部於109年5月29日移請本府辦理，花壇鄉公所復於109年6月29日檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

(一)「工廠管理輔導法」係於108年7月24日修正新增特定工廠管理及輔導之規定，惟「特定工廠登記辦法」依該法（以下簡稱本法）第28條之5、第28條之6及第28條之7第3項規定訂定，至109年3月20日實施，據以做為特定工廠申請條件，各縣市政府方受理未登工廠納管受理，該辦法明訂未登記工廠應於2年內（即111年3月19日）提出申請納管，3年內（即112年3月19日）提出工廠改善計畫，故本公司依「工廠管理輔導法」及該辦法規定製作相關申請書件資料，於同年5月25日向彰化縣政府申請納管。

(二)本公司業向彰化縣政府申請納管在案，係屬第28之8條第2項第2款之情形，且未逾花壇鄉公所通知拆除之期限，故理應不受都市計畫法第79條及建築法第86條第1款、第91條第1項第1款規定之限制，不應予以拆除等語。

二、答辯意旨略謂：

(一)本所於事實欄所述109年1月30日以花鄉建字第1090001446號函裁處書，並於109年2月3日送達，該措施係行政機關就公法事件所為之公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，其相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍，核屬行政程序法第92條第2項及訴願法第3條第2項規定之一般處分；惟裁處書注意事項說明如不服本處份者，得自本處分送達翌日起30日內，繕具訴願書向訴願管轄機關即彰化縣政府提起訴願，或逕送本所函轉彰化縣政府提起訴願；又訴

願人對本裁處書不服，於109年5月26日始提起訴願，未符訴願法第14條規定，是本件訴願已逾期，合先敘明。

- (二)又違章建築處理辦法第3條之規定，違章建築之拆除係由縣(市)主管建集機關負責執行，並決定違章建築是否應予拆除，鄉(鎮、市)公所僅負責辦理違章建築之查報工作，訴願人倘對系爭建物遭拆除之決定不服，自應對核定系爭建物應予拆除之行政處分。
- (三)本所109年4月29日花鄉建字第1090006748號函檢附違章建築查報單僅記載違建物發現日期及訴願人○○○君之相關資料，究其性質，係針對其查報違章建築之處理過程等事實行為及理由通知訴願人○○○君，並將查報結果通知彰化縣政府，純屬觀念通知，該函既未做出系爭建物是否應予拆除之決定，即尚未「對外直接發生法律效果」，自非屬訴願法第3條第1項所稱之「行政處分」(司法院大法官會議釋字第230號解釋意旨、前行政院44年判字第18號判例可資參照)。
- (四)訴願人○○○君所有坐落本鄉○○段○○○-○地號土地，位於本鄉花壇都市計畫內農業區，經本所依「彰化縣執行違反都市計畫土地使用分區管制裁處辦法」第4條規定於108年10月9日以花鄉建字第1080014509號函於文到14日曆天內向本所陳述意見，訴願人○○○君於108年10月22日陳述意見內容所述：「一、本人所有坐落花壇鄉○○段○○○-○地號之土地與毗鄰同段○○○地號土地(所有人○○○)，為夫妻兩人分別所有，○○○-○地號建有一處合法農舍，並有一條水泥鋪設道路通往住處，○○○地號於2016.05.20前搭建鐵皮屋工廠，並築有圍牆屬同一主體，且於上個月經由貴所函示違反都市計畫法已裁罰在案，一案不應雙罰。二、今年六月立法院已完成『工廠管理輔導法』修正案，本案符合申請規定，日前已委請專業人員提出申請特定工廠登

記，請能給予一段時間處理申請」。本所於 108 年 11 月 5 日以花鄉建字第 1080016945 號函復訴願人○○○君：「本案依據都市計畫法第 79 條第 1 項規定……；案查台端為土地所有權人，故仍依該法執辦」。本所續依都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條及都市計畫法第 79 條規定，於 109 年 1 月 30 日以花鄉建字第 1090001446 號函裁處土地所有權人○○○君自裁處書送達之次日起 30 日內繳納 6 萬元罰鍰，並限期拆除、改建、停止使用或恢復原狀。

- (五) 都市計畫法係為改善居民生活環境，並促進其有計畫之均衡發展而制定，都市計畫法第 33 條及第 79 條第 1 項規定之立法意旨，在確保都市計畫農業區內之土地供農業使用，如未作為農業使用，土地或建築物所有權人、使用人或管理人均應受罰，以符合原劃分該土地為農業用地之目的。
- (六) 法律不溯及既往原則為法治國之基本原則，係由法安定性及信賴保護原則所生，用以拘束立法者及法律適用之基本原則，其意義乃指新訂生效之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已發生事件，是謂禁止法律溯及既往原則。所謂「事件」，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂「發生」，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而官，司法院釋字第 577 號解釋理由書有所闡明。是以，新法規對其生效前已終結之法律秩序，原則不容許法規加以變更，否則恐有違憲之虞。
- (七) 行政法規不適用於該法規生效前業已終結之事實或法律關係，是為行政法規不溯及既往原則，至若一般不具刑罰或懲戒性質之行政法規，於不違反法律安定性、信賴保護原則、既得權保障原則、不違背立憲主義法治國家理念及趣旨等之前提下，為因應行政上情形之必要，似可例外制定具有溯及效力之行政法規，而賦予溯及之效力。惟行政法規中如無溯及既往之規定，則適用法規時

不得任意使之發生溯及既往之效力。

- (八) 行政程序法第 122 條規定：「非授予利益之合法行政處分，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。但廢止後仍應為同一內容之處分或依法不得廢止者，不在此限。」而行政處分可區分為一次性及具有持續效力之行政處分，所謂具有持續效力之行政處分，係指行政處分之效力內容具有持續發生之情形，例如發給月退休金，即處分之效力對人民權利影響係自一特定時點向後延伸至另一特定或未定時點；而一次性行政處分之效力內容，係指其內容效力於行政處分作成時，即已全部確定並實現，其效力不具延伸性，經一次作為或執行即歸完結，例如撤銷營業許可、裁處罰鍰等（臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1649 號判決參照）。再參照本法第 125 條規定：「合法行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。」以觀，第 122 條之適用應限於具有持續效力之行政處分（陳敏，行政法總論，105 年 9 月第 9 版，第 484 頁至第 486 頁參照），惟本所 109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函裁處書係屬一次性行政處分，亦於 109 年 4 月 28 日以花鄉建字第 1090006708 號函則純屬催繳執行、觀念通知，即尚未「對外直接發生法律效果」，自非屬訴願法第 3 條第 1 項所稱之「行政處分」，亦無行政程序法第 122 條規定之適用。
- (九) 本所前於 109 年 1 月 30 日以花鄉建字第 1090001446 號函裁處書在案（於 109 年 2 月 3 日送達），自送達之次日起 30 日內繳納 6 萬元罰鍰，並限期拆除、改建、停止使用或恢復原狀，因本所尚未收到該款項，續於 109 年 4 月 28 日以花鄉建字第 1090006708 號函催繳通知○○○君於文到 14 日曆天內儘速繳納；惟訴願人○○○等 2 人主張業於 109 年 5 月 25 日依據工廠管理輔導法第 28 條之 5 及特定工廠登記辦法第 3 條規定向彰化縣政府申請納管在案，故理應不受都市計畫法第 79 條及建築法第

86 條第 1 款、第 91 條第 1 項第 1 款規定之限制，不應予以拆除，故本案訴願人訴願理由業已違反法律不得溯及既往之原則。

(十)綜上所陳，其事實已於新法生效前已發生，訴願人亦於本所 109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函裁處後始向彰化縣政府依工廠管理輔導法申請納管，受理機關亦尚未核定，訴願人訴願理由業已違反法律不得溯及既往之原則，是本件原處分於法並無違誤，訴願無理由，且本件訴願已逾期，亦未符訴願法第 14 條規定，另本所 109 年 4 月 28 日花鄉建字第 1090006708 號函及 109 年 4 月 29 日花鄉建字第 1090006748 號函非屬訴願法第 3 條第 1 項所稱之行政處分，亦不得提起訴願等語。

理 由

- 一、按訴願法第 21 條規定：「(第 1 項) 2 人以上得對於同一原因事實之行政處分，共同提起訴願。(第 2 項) 前項訴願之提起，以同一機關管轄者為限。」經查本件訴願人○○○與○○○共同於 109 年 5 月 25 日以同一訴願書提起訴願，其中 109 年 4 月 29 日花鄉建字第 1090006748 號函之受文者為○○○，而 109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函及 109 年 4 月 28 日花鄉建字第 1090006708 號函之受文者為○○○。茲以上開函文係依據同一原因事實所作成，是本件訴願人○○○與○○○自得依訴願法第 21 條規定共同提起訴願，合先敘明。
- 二、關於 109 年 4 月 29 日花鄉建字第 1090006748 號函附違章建築查報單部分：
 - (一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」、「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」、「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願

救濟範圍內之事項提起訴願者。」訴願法第 1 條第 1 項、第 3 條第 1 項、第 77 條第 8 款分別定有明文。

(二)次按「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第 78 條及第 98 條規定者，不在此限。」「違反第 25 條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。二、擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第 58 條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。」建築法第 2 條、第 25 條第 1 項、第 86 條第 1 款、第 2 款分別定有明文。

(三)復按「(第 1 項)違章建築之拆除，由直轄市、縣（市）主管建築機關執行之。(第 2 項)直轄市、縣（市）主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉（鎮、市、區）公所指定人員辦理違章建築之查報工作。(第 3 項)第 1 項拆除工作及前項查報工作，直轄市、縣（市）主管建築機關得視實際需要委託辦理。」「違章建築查報人員遇有違反建築法規之新建、增建、改建、修建情事時，應立即報告主管建築機關處理，並執行主管建築機關指定辦理之事項。主管建築機關因查報、檢舉或其他情事知有違章建築情事而在施工中者，應立即勒令停工。」「直轄市、縣（市）主管建築機關，應於接到違章建築查報人員報告之日起 5 日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後 30 日內，依建築法第 30 條之規定補行申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣（市）主管建築機關應拆除之。」違章建築處理辦法第 3

條、第 4 條第 1 項、第 5 條分別定有明文。

- (四)再按「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。」行政程序法第 111 條第 6 款定有明文。
- (五)未按「……主旨：實施區域計畫地區之建築管理業務(含山坡地保育區範圍內申請興建自用農舍不必再申請開發許可之建築物)，除公有建築物及供公眾使用建築由本府工務局辦理外，其餘委由各鄉鎮公所辦理。……」彰化縣政府 91 年 1 月 22 日府工管字第 09100164652 號公告參照。
- (六)由系爭查報單內容以觀，其係花壇鄉公所依違章建築處理辦法之規定，辦理違章建築查報工作，並將查獲違反建築法規之情事報告於主管建築機關即本府並同時副知訴願人。惟花壇鄉公所於上開查報單加註：「四、……請台端於 30 日內自行拆除擅自建造建築物，逾期未拆除，彰化縣政府將另排定時間執行拆除作業。台端對於本通知如有不服，請於送達之次日起 30 日內，繕具訴願書並檢附相關資料，向內政部提起訴願。」查行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異，司法院釋字 423 號解釋可資參照。故是否為行政處分應從其實質內容判斷，而由系爭查報單之內容以觀，已認定訴願人之建築物為違章建築，且課予訴願人自行拆除建築物之義務，對訴願人之權利義務產生規制作用，已具有法效性，故應認系爭查報單係一行政處分。
- (七)次查建築管理業務於都市計畫土地部分並未授權於鄉(鎮、市)公所，仍由本府所轄管，且依違章建築處理辦法第 3 條至第 5 條規定，有關違章建築之認定、查報及拆除作業，原則上鄉(鎮、市)公所之人員僅係負責「查報」違章建築之工作，而「認定」及「拆除」之權限則

屬於主管建築機關。經查系爭查報單於本府尚未正式認定其為違章建築前，花壇鄉公所即請訴願人自行拆除，已等同代替本府認定本件屬於違章建築後請其拆除，核屬欠缺事務管轄權限。

(八)又所謂「缺乏事務權限」，係指欠缺事物管轄而言，依體系解釋之結果，應限縮於重大明顯之情事，諸如違背權力分立等憲法層次之權限劃分基本原則（由議會代替行政機關作成處分行為、由教育行政機關核發建築執照、由衛生行政機關發給駕駛執照），這類瑕疵「如同寫在額頭上」，任何人一望即知，已達重大明顯程度，方屬無效；如非屬重大明顯情形，行政處分未經授權而缺乏事務權限者，為得撤銷而非無效（最高行政法院 108 年判字第 52 號判決意旨參照）。查本案事務管轄權限之欠缺未達重大明顯程度致系爭查報單因而無效，然本件中花壇鄉公所應無命訴願人拆除之權限，故系爭查報單關於命訴願人自行拆除建築物部分應予撤銷，以符法制。

三、關於 109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函附裁處書部分：

(一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」、「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起 30 日內為之。……訴願之提起，以原行政處分機關或受理訴願機關收受訴願書之日期為準。」、「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……二、提起訴願逾法定期間或未於第 57 條但書所定期間內補送訴願書者。」訴願法第 1 條第 1 項前段、第 14 條第 1 項、第 3 項、第 77 條第 2 款分別定有明文。

(二)查 109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函係於 109 年 2 月 3 日送達訴願人，有花壇鄉公所檢附之送達證書可稽，故其訴願提起之最後法定期限，參照前揭訴願法規定，應自行政處分達到次日（即 109 年 2 月 4 日）起 30

日內為之。準此，本件訴願期間之末日為 109 年 3 月 4 日。惟訴願人遲至 109 年 5 月 25 日始提起本件訴願，此有收件條碼所載日期可考，是本件訴願之提起，已逾法定不變期間，揆諸前揭規定，逾法定期間者，處分即歸確定，訴願人提起訴願，程序即有未合，自非法之所許，應不受理。

(三)另查 109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函附裁處書並無顯屬違法或不當之情形，爰尚無訴願法第 80 條第 1 項本文所定依職權撤銷或變更規定之適用，併予敘明。

四、關於 109 年 4 月 28 日花鄉建字第 1090006708 號函部分：

(一)按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」、「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」、「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」訴願法第 1 條第 1 項、第 3 條第 1 項、第 77 條第 8 款分別定有明文。

(二)查系爭函文略以：「說明：一、依據本所 109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函辦理……。二、本案以上列函文通知台端於文到次日起 30 日內繳納罰鍰計新台幣陸萬元整，至今仍未收到該筆款項，請台端於文到 14 日曆天內儘速繳納，逾期未繳納者，即移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行。三、依都市計畫法第 80 條規定，不遵前條規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役」，其僅係基於前已作成之行政處分（即 109 年 1 月 30 日花鄉建字第 1090001446 號函），催促原告繳納罰款，及告知未繳納罰鍰將依法移送強制執行，並未

重新為實體上審查，其性質應屬觀念通知，非屬行政處分。訴願人據此向本府提起訴願，程序尚有未合，自非法之所許，應不受理。

五、據上論結，本件訴願部分為有理由，部分為不合法，爰依訴願法第 81 條、第 77 條第 2 款及第 8 款規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	洪榮章（請假）
	委員	溫豐文（代行主席職務）
	委員	常照倫
	委員	呂宗麟
	委員	林宇光
	委員	陳坤榮
	委員	周兆昱
	委員	蕭淑芬
	委員	王韻茹
	委員	王育琦
	委員	黃耀南
	委員	黃美玲

中 華 民 國 1 0 9 年 8 月 7 日

縣 長 王 惠 美

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內向臺灣彰化地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。

（臺灣彰化地方法院地址：彰化縣員林市員林大道二段 1 號）