

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 98－411）

府法訴字第 0980041703 號

訴 願 人：○○○

地址：○○○

原處分機關：彰化縣二林鎮公所

訴願人等 10 人因違反都市計畫法事件，不服原處分機關 98 年 2 月 2 日二鎮建字第 0980001688-1694 號、第 0980001696-1697 號及第 0980001699 號等 10 件裁罰書所為之處分，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 個月內另為適當之處分。

## 事 實

緣訴願人等 10 人持分共有本縣○○鎮○○段 155 地號土地（面積 3,532.71 平方公尺，使用分區為住宅區，下稱系爭土地），經原處分機關於 97 年 7 月 29 日前往現場勘查，發現系爭土地上建有「○○黃昏市場」（面積 1,709 平方公尺），已違反都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條規定，遂依都市計畫法第 79 條規定，以訴願人等 10 人為系爭土地之所有權人，各裁處新臺幣（下同）6 萬元罰鍰，合計 60 萬元。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）本案係單一事件違規案，而非 10 個分別事件，原處分機關以 10 個個案，各處 6 萬元罰鍰，依法不合。蓋本案係 1 筆土地違規使用，應由訴願人等 10 人共同分擔罰鍰，而非每一共有均各處 6 萬元罰鍰，否則即超過法定罰鍰 30 萬元足足 1 倍之多。

（二）依都市計畫法第 79 條規定，土地違規使用處分之重點應

在使用，系爭土地係出租予案外人○○○使用，所有權人並未違規，不應對所有權人裁罰云云。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一) 黃昏市場之違法狀態並非單一行為所能遂成，必是訴願人等對於違法之事實於事先即有共識，且依共識共同達成違反都市計畫法第 79 條之構成要件，因無法依情節具體分割孰重孰輕，加之上開違規事實均由訴願人共同完成且因此獲得預期利益，依據內政部 96 年 10 月 18 日台內營字第 0960806409 號函釋意旨，本所處以最低額度罰鍰 6 萬元，尚無不妥。
- (二) 依據都市計畫法第 79 條規定，土地或建築物所有權人、使用人或管理人均得為處罰對象，本件所有權人為營利故自行或同意他人在其土地上構築建築物，當處分所有權人，方符立法意旨云云。

## 理 由

- 一、按都市計畫法第 34 條規定：「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。」第 79 條第 1 項前段規定：「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）（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。」。  
都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項第 10 款前段規定：「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：十、……攤販集中場……」。  
行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」第 96 條第 1 項第 2 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、……。二、主旨、事實、理由及其法令依據。……」。

二、經查系爭土地之使用分區為住宅區，於 96 年 12 月間由訴願人○○○代表其他訴願人與案外人○○○簽約出租系爭土地供經營市場使用，經原處分機關於 97 年 7 月 29 日查得系爭土地確有供黃昏市場使用之事實，此有卷附土地登記第二類謄本、合約書影本、原處分機關 97 年 7 月 31 日二鎮建字第 0970011667 號函及現場採證照片影本在卷足稽，並為訴辯雙方所不爭執，是系爭土地供作攤販集中場，已違反都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項第 10 款之規定，洵堪認定。且據前開合約書影本第 5 條載明：「租賃之土地僅限供經營市場使用」，顯見訴願人等明知系爭土地係供攤販集中場使用而仍出租予案外人○○○，按內政部營建署 93 年 6 月 10 日營署都字第 0932909257 號函釋略以：「……查本部 89 年 8 月 8 日台 89 內營字第 8908549 號函釋略以：『有關擅自變更地形、採取土石之土地所有權人不只一人，是否對全體土地持分者皆須處以罰鍰（無論有無授意或知情）？所處罰鍰係對土地持分者共同處罰抑或各別處罰乙節，應視各共有人（土地持分者）是否均有故意或過失而定，如經確認其有故意或過失者，則可據以各別處罰之。』上開函所稱『各別處罰』，係指得依都市計畫法第 79 條規定，分別處各共有人（土地持分者）新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰而言。」準此，原處分機關以訴願人等為系爭土地之所有權人，依都市計畫法第 79 條第 1 項規定各處 6 萬元罰鍰，原非無據。惟查 93 年 4 月 14 日各級行政法院 93 年度法律座談會結論略以：「……首揭都市計畫法第 79 條第 1 項規定，對於所處之罰鍰既設有上限，足見於有多人共有土地之場合，如有違反都市計畫法相關法令所課予之管理義務而受罰鍰處罰時，該法應係採『由數違章行為人共同分擔』之規定，而非對各人均分別處以法定額度之罰鍰，否則都市計畫法第 79 條第 1 項所規定最高額罰鍰（30 萬元）之限制，將形同具文，有違該規定對於所有人處罰之授權裁量目的。」本件原處分機關開立 10 張裁罰書對訴願人等 10 人分別裁罰 6 萬元，共處 60 萬元罰鍰，顯然違反法規授權裁量之目的，應予

撤銷，而另為處分。至原處分機關是否應併予處分使用人，非本件訴願所得審究，自毋庸論述，併此敘明。

三、再者，行政行為之內容應明確，行政處分應記載理由及法令依據，為行政程序法第 5 條及第 96 條第 1 項第 2 款所明定，此乃現代法治國家行政程序之基本要求，而處分理由之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因，其應包括以下項目：（一）法令之引述與必要之解釋。（二）對案件事實之認定。（三）案件事實涵攝於法令構成要件之判斷。（四）法律效果斟酌之依據（於有裁量授權時）等。至於具體個案之行政處分在說理上是否完備而符合上開要求，應為實質上判斷，不得僅因處分書上備有「理由」或「說明」欄之記載，即謂已盡處分理由說明之法律義務。查本件原處分之「處分理由及法令依據」欄僅記載訴願人違反都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條規定，依都市計畫法第 79 條規定，處以 6 萬元罰鍰等語，惟並未記載具體違規事實，亦未指明適用都市計畫法第 79 條之項次及同法臺灣省施行細則第 15 條之項次、款次，亦有明確性原則之違反。是原處分應予撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適當之處分。

四、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	張瑞濱
委員	林宇光
委員	陳廷墉
委員	陳基財
委員	黃鴻隆
委員	張奕群
委員	溫豐文
委員	蔡和昌

中 華 民 國 98 年 5 月 7 日

縣 長 卓 伯 源