

彰化縣政府訴願決定書（案號 102—1003）

府法訴字第 1020302383 號

訴 願 人：○○○

地址：○○○

訴 願 人：○○○

地址：○○○

訴 願 人：○○○

地址：○○○

訴 願 人：○○○

地址：○○○

訴 願 人：○○○

地址：○○○○○○○

訴 願 人：○○○

地址：○○○○○○○

原處分機關：彰化縣溪州鄉公所

訴願人等 6 人因違反都市計畫法事件，不服原處分機關 102 年 8 月 29 日溪鄉建字第 1020011384 號函附裁罰書，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

緣訴願人等 6 人持分共有本縣○○○地號土地（面積 4,091 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 102 年 7 月 29 日及 8 月 5 日前往現場勘查，發現系爭土地上有夜市營利行為，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 6 人為系爭土地之所有權人，共裁處新臺幣（下同）6 萬元罰鍰，訴願人不服，遂提起本訴願，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) 茲因攸關○○○地號是繼承祖業土地，於早約一年前才跟承租人打約一年（101 年 7 月 21 日至 102 年 7 月 22 日止）於 102 年 1 月 18 日方收到溪州鄉建字 1020001084 號函就立即告知承租人○○○先生，要終止契約不出租使用，承租人也口頭承諾馬上終止租約不使用。因我們土地擁有人均居住於外鄉地，無居住於溪州鄉，於是無人來管理這塊土地所以於租約撤租後，因這是片空曠地有無他人去使用這塊土地與否較不知情，直到再次收到公所寄來溪鄉建字 1020011384 號函，方知土地遭他人胡亂自由使用包括自由停放大車，及擺攤販等行為。
- (二) 公所於 7 月 29 日及 8 月 5 日所攝影之攤販是遭他人自由行為亂擺攤販之事實也是我方租約終止後發生，此行為也不是我們可以制止，後來方知土地不圈圍之嚴重性，於目前我方也已請人將圈圍起，事實該土地已無承租○○○先生，是遭其他他人自行偷行使用之行為，鈞請貴單位派人勘查，准於訴願免罰云云。

二、答辯意旨略謂：

- (一) 本所業以 102 年 1 月 18 日溪鄉建字第 1020001084 號函請所有權人立即終止夜市之營利行為，並於文到後 1 個月內陳述意見，惟未見回復陳述文件；續於 102 年 7 月 29 日及 8 月 5 日發現該地仍有夜市之營運行為，已顯然違反前述規定，故依都市計畫法第 79 條裁處訴願人 6 萬元整。
- (二) 訴願人雖訴稱其均居住於外地而非本鄉，無人管理該筆土地，因此租約撤租後不知有無他人使用該筆土地，直至收到本所裁處書後方知土地遭他人胡亂使用及擺攤等行為。然無論租約是否撤租，於住宅區之擺攤行為早已觸法，且訴願人於訴願書所附之土地租賃契約書中明

確載明使用目的為「乙方僅得於流動攤販營業事業範圍內使用租賃物」，實無關契約終止與否，提供土地供他人從事夜市營運之行為早已觸法，故訴願人之訴願陳述事項並不足採，是本所就前開事實欄所載違規情節，對訴願人處以罰鍰，並無不符。

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、縣轄市公所得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…」。
- 二、復按行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」同法第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」行政法院 39 年度判字第 2 號判例：「…行政官署對於人民有所處罰，必須確實證明其違法之事實。倘不能確實證明違法事實之存在，其處罰即不能認為合法。」。
- 三、經查訴願人等提供其所有系爭土地予訴外人設置攤販集中場從事營利行為，前經原處分機關以系爭土地係本縣溪州鄉都市計畫範圍內使用分區為住宅區土地，依法不得設置攤販集中場從事營利行為，以 102 年 1 月 18 日溪鄉建字第 1020001084 號函請訴願人等立即停止違規使用在案。嗣經原處分機關再於 102 年 7 月 29 日及 8 月 5 日前往現場會勘，發現現場仍有上揭違規情事，此有系爭土地建物查詢資料、土地地籍圖查詢資料、102 年 7 月 29 日及 8 月 5 日採證照片等附卷可稽，

原處分機關爰以訴願人等違反都市計畫法臺灣省施行細則第15條第1項第10款所定土地分區使用管制規定，並依都市計畫法第79條規定，裁處訴願人6萬元罰鍰，固非無據。

- 四、惟按內政部89年8月7日台89內營字第8908549號函釋略以：「『人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。但應受行政罰之行為，僅須違反禁止規定或作為義務，而不以發生損害或危險為其要件者，推定為有過失，於行為人不能舉證證明自己無過失時，即應受處罰。』，司法院大法官釋字第二七五號解釋有案。上開解釋業已明示，行政罰應以有故意或過失為必要。復查數人參與實施行政不法之行為者，學說上稱為『多數犯』，應依參與行為之作用與可非難性之程度，各別處罰之。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。」準此，本案原處分機關以訴願人等為系爭土地之所有權人，與案外人○○○簽訂土地租賃契約書出租系爭土地供經營夜市之營利行為，且據前開租賃契約書影本第2條載明：「乙方僅得於流動攤販營業事業範圍內使用租賃物」，而論認訴願人等為系爭土地之全體所有權人，皆共同依都市計畫法第79條第1項規定處6萬元罰鍰之處罰，惟查該土地租賃契約書訂立者僅有共有人中之○○○、○○○、李茂欣、○○○等4人，並非全體共有人皆為立約人，綜觀全卷，對於訴願人等是否均具有故意或過失，並未見原處分機關調查敘明，事實未臻明確，是以，行政機關應依職權調查證據，對於當事人有利及不利事項一律注意，且對於人民有所處罰，必須有足資認定違法事實之證據，始足當之；倘不能證明人民確有違法事實之存在，其處罰即不能認為合法，揆諸前揭行政程序法第9條、第36條及行政法院判例意旨自明。從而，原處分機關於系爭處分作成前，未為詳查，即有

悖於行政程序之職權調查義務，其認事用法是否妥適？亦容有再予斟酌之必要。

- 五、再者，依都市計畫法第 79 條 1 項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用…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 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰…。」由條文文義以觀，都市計畫主管機關究應對建築物所有權人、使用人或管理人為處罰，自應就其違規之實際情況，於符合都市計畫法規之立法目的為必要裁量，且基於行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人為例外，如須對行為人以外之人科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由，且行政機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對所有權人處罰（最高行政法院 91 年度判字第 23 號判決意旨、95 年 1 月份庭長法官聯席會議決議參照），則本案原處分機關於查獲系爭違規事實後，並未處罰實際使用人，卻逕對訴願人等處罰 6 萬元罰鍰，於系爭處分及答辯書中，亦未見說明其究竟出於如何充分、合理及適當之理由，揆諸上開規定與說明，即顯有裁量瑕疵之違法，是原處分實難以維持，應予撤銷，由原處分機關另為適法之處分，以資妥適。
- 六、綜上論結，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

委員 呂宗麟

委員 李玲瑩

委員 簡金晃

委員 白文謙

委員 林宇光

委員 楊瑞美

中 華 民 國 102 年 12 月 25 日

縣 長 卓 伯 源