

彰化縣政府訴願決定書（案號 102—204）

府法訴字第 1020055434 號

訴 願 人：○

地址：○

原處分機關：彰化縣溪湖鎮公所

訴願人因違反都市計畫法事件，不服原處分機關 102 年 12 月 4 日彰溪漢建字第 1010015761 號裁處書所為之處分，提起訴願。本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣本縣○地號土地（下稱系爭土地）為案外人○等人所有，土地使用分區為住宅區等用地。訴願人承租系爭土地經營週六夜市營利，經原處分機關派員於 100 年 12 月 17 日現場稽查，查獲訴願人為夜市管理人並有經營夜市商業行為之事實，原處分機關認為訴願人使用系爭土地經營夜市之行為，已違反都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項第 10 款規定，依都市計畫法第 79 條第 1 項規定以 101 年 1 月 10 日彰溪漢建字第 1010000591 號裁處書處訴願人新台幣 6 萬元罰鍰，並勒令停止違規使用，訴願人業於 101 年 2 月 15 日繳納完畢。嗣 101 年 11 月 24 日原處分機關再次派員赴該址稽查，發現違規情事未改善，仍違反都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項第 10 款規定，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項規定以 101 年 12 月 4 日彰溪漢建字第 1010015761 號裁處書再處訴願人新台幣 6 萬元罰鍰，並勒令停止違規使用。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）若都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項之規定已逾越母法之規定或立法意旨之範圍，或增加原所無之限制，

自屬違法，不應適用；且於適用都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項等規定時，仍須檢視母法之規定或立法意旨，行政命令不得超脫母法之立法目的或要件，方屬合法。

- (二) 本件雖都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項規定都市計畫範圍內之住宅區土地不得作為攤販集中場使用，惟作為攤販集中場使用，如能善加管理、規劃，事後完備清潔、回復原狀等事務，並未必即會造成首揭都市計畫法第 34 條規定所欲維護之「住宅區居住之寧靜、安全及衛生」。換言之，非謂一有符合都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項第 10 款規定情狀時，即可無需檢視上開母法規定之法定要件即遽予裁處。訴願人雖確有使用前揭土地作為暫時夜市之用，然訴願人皆於事前規劃妥夜市交通動線，使之流暢、秩序井然；事後回復上揭土地原狀，保持住宅區之衛生、寧靜、安全。從而，訴願人之行為並未違反上揭 34 條規定之立法目的，故是否原處分機關有援引上揭同法第 79 條第 1 項規定裁罰訴願人之必要、是否合於裁罰之要件，殊值存疑云云。

二、答辯意旨略謂：

本案訴願人於系爭土地經營週六夜市，100 年 12 月 17 日，本所派員現場稽查，發現現場設有集中攤販約百餘攤，供客人進入選擇購買，實有對價關係之商業行為，訴願人對於利用系爭土地經營夜市商業行為亦未爭執，本所據認訴願人在都市計畫住宅區內違法經營夜市商業行為，違反都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項規定，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 101 年 12 月 4 日彰溪漢建字第 1010015761 號行政處分書處訴願人新台幣 6 萬元罰鍰，並勒令停止違規使用云云。

理 由

- 一、按「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。」、「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、戲院、電影片（映演）業、視聽歌唱場、電子遊戲場、機械式遊樂場、歌廳、保齡球館、汽車駕駛訓練場、攤販集中場及旅館。但汽車駕駛訓練場及旅館經目的事業主管機關審查核准者，不在此限。…」、「違反都市計畫土地使用分區管制案件之裁處原則如下：一、經裁處機關查獲之違規地點土地或建築物所有權人、使用人或管理人，處新臺幣六萬元罰鍰，並限期拆除、改建、停止使用或恢復原狀。」都市計畫法第 34 條、第 79 條第 1 項前段、都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項第 10 款、彰化縣執行違反都市計畫土地使用分區管制裁處辦法第 5 條第 1 款分別定有明文。

二、次按「以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業者，以反復實施遞送行為為構成要件，在停止營業以前，其違規事實一直存在。立法者對於違規事實一直存在之行為，如考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉裁處罰鍰之次數，作為認定其違規行為之次數，即每裁處罰鍰一次，即認定有一次違反行政法上義務之行為發生而有一次違規行為，因而對於違規事實持續之行為，為按次連續處罰者，即認定有多次違反行政法上義務之行為發生而有多次違規行為，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。惟以按次連續處罰之方式，對違規事實持續之違規行為，評價及計算其法律上之違規次數，並予以多次處罰，其每次處罰既然各別構成一次違規行為，則按次連續處罰之間隔期間是否過密，以致多次處罰是否過當，仍須審酌是否符合憲法上之比例原則，司法院釋字第 604 號解釋足

資參照。又按次連續處罰既以違規事實持續存在為前提，而使行政機關每處罰一次即各別構成一次違規行為，顯以合理且必要之行政管制行為，作為區隔違規行為次數之標準，除法律將按次連續處罰之條件及前後處罰之間隔及期間為明確之特別規定，或違規事實改變而非持續存在之情形者外，則前次處罰後之持續違規行為，即為下次處罰之違規事實，始符所謂『按次連續處罰』之本旨。」亦經最高行政法院 98 年度 11 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議在案。

- 三、經查系爭土地為案外人○等人所有，坐落於都市計畫住宅區內，土地使用分區為住宅區用地。前於 100 年 12 月 1 日經本府以府建用字第 1000373446 號函請原處分機關以系爭土地涉有違反都市計畫法相關法令情事，原處分機關遂於 100 年 12 月 17 日現場稽查並查獲訴願人承租系爭土地後招募攤販約百餘攤，集中於該地販售商品或提供服務予不特定多數人，顯屬經營攤販集中場之行為，且此情經訴願人坦承不諱，此有 100 年 12 月 17 日之違反彰化縣執行違反都市計畫土地使用分區管制裁處辦法現場稽查紀錄表及現場照片數禎附卷可稽（附件 4-8、4-9），堪信訴願人經營攤販集中場之事實為真。核其行為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，原處分機關依都市計畫法第 79 條第 1 項規定以 101 年 1 月 10 日彰溪漢建字第 1010000591 號函裁處訴願人罰鍰 6 萬元整，並勒令停止使用行為，訴願人同年 2 月 15 日繳納罰鍰完畢之後仍續為攤販集中場之經營，訴願人之違規事實持續存在，嗣原處分機關復於 101 年 11 月 19 日再次查獲訴願人仍於系爭土地上續為攤販集中場之經營，遂再次處以 6 萬元罰鍰並勒令停止使用行為。原處分機關顯係對違規事實持續之違規行為，評價及計算其法律上之違規次數，並予以多次處罰，每次處罰各別構成一次違規行為而可分別處罰，且前後裁罰時間間隔近一年，並無處罰過於密集之虞，揆諸首揭法令規定及最高行政法院庭長法官聯席會議之決議，並未違反一事不二罰原則及比例原則，是原處分於法並無不合。
- 四、又訴願人陳稱都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項之規

定已逾越母法之規定或立法意旨之範圍，或增加原所無之限制，自屬違法，不應適用；且於適用都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項等規定時，仍須檢視母法之規定或立法意旨，行政命令不得超脫母法之立法目的或要件，方屬合法云云。惟按「對於人民違反行政法上義務之行為處以裁罰性之行政處分，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及法律效果，應由法律定之，以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第 23 條法律保留原則之意旨」，司法院釋字第 619 號解釋固著有明文，另「何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許」、「國家對人民自由權利之限制，應以法律定之，且不得逾越必要程度，憲法第 23 條定有明文。如為便利法律之實施，以法律授權主管機關發布命令為補充規定，其內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍。其在母法概括授權情形下所發布者，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷」，亦經司法院釋字第 443 號及第 612 號解釋在案。查都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條第 1 項規定，住宅區為保護居住環境而劃定，不得為攤販集中場之使用，係為中央主管機關基於都市計畫法第 85 條授權訂定，屬為達成保護住宅區居住環境之目的所訂之細節性、技術性規定。觀諸都市計畫法第 34 條及第 79 條第 1 項規定，均已就涉及住宅區之劃定，應以保護居住環境為目的與土地及建築物之使用有維護居住之寧靜、安全及衛生之義務及其違反之法律效果，以法律明文規定，而將不得為土地及建築

物之使用類型之細節性事項，授權由中央主管機關訂定之，並不違反法律保留原則。是訴願人主張都市計畫法臺灣省施行細則第 15 條規定已逾越母法規定或立法意旨之範圍，增加母法所無之限制，而認原處分所依據之都市計畫法臺灣省施行細則違反法律保留原則，即有誤解。訴願人所辯，洵無可採。另有關訴願人其餘主張，因不影響本件訴願決定之結果，不再一一論述，併予敘明。

五、綜上所述，本件訴願為無理由，原處分於法並無不合，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	楊 仲(請假)
	委員	溫豐文(代理)
	委員	呂宗麟
	委員	李玲瑩
	委員	林宇光
	委員	陳廷墉
	委員	張富慶
	委員	張奕群
	委員	簡金晃
	委員	楊瑞美
	委員	白文謙

中 華 民 國 102 年 4 月 11 日

縣 長 卓 伯 源

依據 101 年 9 月 6 日修正施行之行政訴訟法第 229 條規定：「適用簡易訴訟程序之事件，以地方法院行政訴訟庭為第一審管轄法院。下列各款行政訴訟事件，除本法別有規定外，適用本章所定之簡易程序：一、關於稅捐課徵事件涉訟，所核課之稅額在新臺幣四十萬元以下者。二、因不服行政機關所為新臺幣四十萬元以下罰鍰處分而涉訟者。三、其他關於公法上財產關係之訴訟，其標的之金額或價額在新臺幣四十萬元以下者。四、因不服行政機關所為告誡、警告、記點、記次或其他相類之輕微處分而涉訟者。五、依法律之規定應適用簡易訴訟程序者。前項所定數額，司法院得因情勢需要，以命令減為新臺幣二十萬元或增至新臺幣六十萬元。」，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：彰化縣員林鎮中山路二段 240 號）