

彰化縣政府訴願決定書（案號 110－1001）

府法訴字第 1100306208 號

訴 願 人：○○○○○

代 表 人：○○○

訴願人因違反都市計畫法事件，不服本縣花壇鄉公所(下稱原處分機關)110年7月20日花鄉建字第1100012779A(下稱原處分一)、1100012780A(下稱原處分二)、1100012781A(下稱原處分三)、1100012782A(下稱原處分四)、100012783A(下稱原處分五)及1100012784A(下稱原處分六)號裁處書所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分一至原處分六均撤銷，由原處分機關於2個月內查明後，另為適法之處理。

事 實

緣訴願人所有坐落本縣○○鄉○○段○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○地號土地（以下合稱為系爭土地）為花壇都市計畫內農業區土地，因110年3月29日經檢舉上開土地涉有違反都市計畫法之行為，原處分機關爰於110年5月11日派員至現場勘查，認訴願人以下使用行為：(1)於○○○地號土地施作PC鋪面、停車場及堆置雜物、(2)於○○○地號興建建物、(3)於○○○地號興建建物、(4)於○○○地號建有圍牆、(5)於○○○施作PC鋪面及興建建物、(6)於○○○地號建有圍牆等使用行為，涉及違反都市計畫土地使用分區管制規定。原處分機關乃以109年5月21日花鄉建字第1100009246號至1100009248號函及第1100009250號函至第1100009252號等6函通知訴願人陳述意見，並經訴願人110年6月4日陳述意見後，原處分機關仍認○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○地號土地之前述使用

已違反都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條規定，爰依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 110 年 7 月 20 日花鄉建字第 1100012779A(原處分一)、1100012780A(原處分二)、1100012781A(原處分三)、1100012782A(原處分四)、100012783A(原處分五)、1100012784A 號裁處書(原處分六)分別裁處罰鍰新臺幣(下同)6 萬元整，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。訴願人不服，遂分別就原處分一至原處分六提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。又本府依訴願法第 65 條規定，依職權通知訴願人及原處分機關派員於 110 年 11 月 18 日到府進行言詞辯論。茲摘敘訴、辯及言詞辯論意旨如次：

一、訴願及言詞辯論意旨略謂：

- (一)民國 60 年配合政府政策推廣優良種母豬繁殖政策需要，於○○○地號土地設置種畜繁殖場(養豬場)，興建豬舍、倉庫、地上 PC 鋪面及周邊圍牆；並於同年(60 年)變更為「建」地目，並於毗鄰之○○○地號土地鋪設 PC 鋪面作為工作場地及對外出入彰○○鄉道(現○○街)。相關之豬舍、倉庫等建築房舍因年久失修頹圯窳陋，基於安全考量已於民國 108 年進行拆除，僅留存 PC 鋪面及周邊圍牆。
- (二)○○○地號土地上堆置之雜物，係○○○地號種畜繁殖場(養豬場)老舊窳陋房舍拆除清理中之廢棄物(現已清理完畢)；另該筆土地亦未設置停車場，其上停放車輛係鄰近工廠訪客為避免影響彰○○鄉道交通(現○○街)，擅自駛入占用停放，經溝通勸導後現已無占用停車狀況。
- (三)為配合前臺灣省政府農林廳(現行政院農業委員會農糧署)因肥料「統籌配銷作業」政策，於民國 60 年在○○○、○○○及○○○地號等三筆土地興建肥料倉庫 7 幢、

辦公室 2 幢、員工宿舍 4 幢、周邊圍牆（建物產權屬臺灣省政府）。除 4 幢員工宿舍已於民國 100 年拆除外；訴願人分別於 96 年及 107 年買回肥料倉庫 4 幢、辦公室 2 幢。

- (四) 配合上述建物登記，○○○地號土地已於民國 60 年變更為建地目，除一棟 86 年間興建未辦保存登記之倉庫（現供儲放乳製品使用，刻正辦理補照中），餘相關建築房舍均已辦竣建物保存登記。○○○地號上坐落建築除二棟合法登記之辦公室外；其餘均為農產品及加工品倉庫使用。○○○地號土地供農產品及加工品倉庫使用者，屬申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 13 條第 1 項第 3 款之「供放置集貨、包裝、儲存、冷凍（藏）等設備及作業場所」之產運銷加工設施，符合都市計畫臺灣省施行細則第 29 條：「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公共設施。……」之規定。
- (五) ○○○地號土地已於民國 60 年變更為建地目，其上坐落建築除二棟出租儲放農畜加工品外；其餘均供農糧署及訴願人公糧倉庫使用，屬申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 1 條第 1 項第 3 款之之產運銷加工設施，符合都市計畫臺灣省施行細則第 29 條之規定。
- (六) ○○○地號土地為肥料運輸鋪設鐵軌經過路線，其上圍牆係農林廳為維護肥料運輸鐵軌路線及存放肥料倉庫安全所興建。
- (七) 另訴願人配合政府綠能發電政策，於 108 年將○○○及○○○地號土地出租予○○○○（股）公司，規劃建置太陽能光電系統等相關設施設備，包括於坐落其上倉庫建築屋頂設太陽能光電模組；配合光電模組建置完成後

所產生電力設置高壓電站與台電公司電網連接，為維護高壓電站設備安全另架設棚架及安全圍籬等等。相關設施設備並分別取得台灣電力（股）公司彰化區營業處核發太陽光電發電設備完成併聯作業函及彰化縣政府核發光電再生能源發電設備登記函。

- (八) 訴願人於民國 57 年前配合政府推廣菇類菌種政策需要，於○○○地號土地申請政府經費補助設置菌種中心，興建建物包括菌種培養室、殺菌場室、倉庫等；而非建築坐落之空地則施以 PC 鋪面，作為堆置菌種瓶及人員作業之工作場地；並於民國 57 年配合農地重劃逕為編定建地目。前述部分建築房舍因老舊窳陋已於民國 108 年進行拆除，惟目前現場仍遺留一棟老舊建築、拆除建物原址遺留地坪與原有 PC 鋪面，配合訴願人土地活化利用政策，未來將依法規劃提出利用計畫申請。
- (九) 經查花壇都市計畫係於民國 63 年 8 月 12 日發布實施，○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○地號土地始被劃定為都市計畫農業區；而都市計畫法臺灣省施行細則遲至民國 65 年 2 月 16 日始發布施行，明確規範農業區土地使用管制內容。故於民國 57 年前已存在之既有建築及土地使用行為與 60 年 12 月以前已存在之圍牆、合法登記建築及土地使用行為，符合該施行細則第 31 條之「都市計畫發布實施後，不合分區使用規定之土地及建築物，……得繼續為原有之使用」規定及行政罰法第 4 條之「實體從舊」法律不溯及既往原則。況○○○地號土地坐落其上之倉庫建築及太陽能光電設施設備均屬都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條所列農業區容許使用項目（農業產銷必要設施及綠能設施）。
- (十) 系爭土地為訴願人於民國 60 年代配合省政府農業及畜牧政策，作為肥料倉庫，菌種中心及種豬場。依 63 年公

布之花壇都市計畫分區圖，依圖說可知其就是原本的園區。

- (十一) 依現在之航照圖，○○○地號土地原處分記載作 PC 鋪面、停車場及堆置雜物，但此地號本為倉庫之進出口，部分為養豬場的位置，之後養豬場拆除而留下 PC 鋪面，又當初有些拆除設施堆置於此，但現已清除，有關停車場部分，係因未管制而當地居民將車停放，並非作為停車場使用。
- (十二) ○○○地號非 60 年代蓋的是後來蓋的，目前作為倉庫使用；○○○地號部分共有 6 棟省政府時代蓋的肥料倉庫，近 1、2 年來才作為太陽能的送電站，而當初太陽能公司有做了一個頂蓋，後來查報之後現已拆除；○○○地號原處分記載作圍牆使用；○○○地號為當初菌種中心拆後剩下的鋪面；○○○地號當初為區隔省政府之倉庫及訴願人之養豬場而在中間設置圍牆。
- (十三) 目前從原始的建築保留到現在，而部分則是拆除後留下的 PC 包含進出道路等等，此均為 60 年代保存至今。此些設施不論有無執照亦屬農業使用，應屬都市計畫法農業區容許使用之部分。又其中一棟雖無建照，但也非違反都市計畫法之問題，因此原處分之記載內容非實際上違反都市計畫法施行細則 29 條之規定，原處分應撤銷。第二點，前述有棟 80 年代所蓋之倉庫，目前已委辦建築師檢討有無辦理補照之可能性，又太陽能設施之違規部分(頂蓋)已拆除。最後一點，雖有 6 筆土地，但為同一使用，建請能將 6 案併案審理。
- (十四) 圍牆部分依農委會 96 年之解釋函，如是農業經營必要管制設施時，可允許作圍牆，本件頂多是未申請雜項執照的問題，其他部分亦應屬建築法問題而非都市計畫法問題。

(十五) 綜上所述，系爭土地應無違反都市計畫法第 79 條及同法臺灣省施行細則第 29 條規定，相關裁處應予以撤銷等語。

二、答辯及言詞辯論意旨略謂：

(一) 都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條規定：「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公共設施。」

(二) 都市計畫法第 79 條第 1 項規定：「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。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」

(三) 系爭土地位屬花壇都市計畫農業區範圍內。依本所 110 年 5 月 11 日派員現勘如照片所示，訴願人於○○○地號作 PC 鋪面、停車場及堆置雜物、○○○、○○○地號土地上之建築物並無使用執造及測量成果圖、○○○、○○○地號土地上之圍牆並無雜項執照及建物測量成果圖、○○○地號土地作 PC 鋪面且建築物並無使用執造及測量成果圖，違反前開都市計畫土地使用分區管制相關規定實屬明確。原處分機關依都市計畫法第 79 條第 1 項處使用人(即訴願人) 6 萬元之行政罰鍰，並限期拆除、改建、停止使用或恢復原狀，據以裁處於法並無違誤。

(四) 原處分機關針對上揭地號有向彰化縣政府申請使用執造

及測量成果圖，○○○地號堆置不銹鋼水塔，依都市計畫法規定農業區不能堆置水塔；○○○地號使用執照並無此棟建築物且依施行細則第 31 條不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用；○○○地號後來才作雨遮，當初稽查到才針對雨遮依都市計畫法裁處；○○○地號之圍牆因調閱航照圖並無資料，且亦無雜項執照；○○○地號因查報時與使用執照不符，依施行細則第 31 條不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用；○○○之圍牆因無使用或雜項執照且建物測量成果圖亦無資料，亦無法看出係 63 年前所建，故原處分機關乃依都市計畫法分區使用之規定處罰等語。

理 由

- 一、按「分別提起之數宗訴願係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，受理訴願機關得合併審議，並得合併決定。」訴願法第 78 條定有明文。經查本件係訴願人所有 6 筆土地之使用經原處分機關認違反都市計畫法，分別裁處 6 萬元罰鍰，訴願人爰分別提起訴願。茲以上開分別提起之 6 宗訴願係基於同種類之事實上及法律上之原因，爰依訴願法第 78 條規定合併審議決定，合先敘明。
- 二、按「都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」、「都市計畫發布實施後，其土地上原有建築物不合土地使用分區規定者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移；其因變更使用或遷移所受之損害，應予適當之補償，補償金額由雙方協議之；協議不成，由當地直轄市、縣（市）政府函請內政部予以核定。」、「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。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」都市計畫法第 33 條、第 41 條及第 79 條第 1 項規定分別定有明文。

三、次按「本細則依都市計畫法(以下簡稱本法)第 85 條規定訂定之。」、「都市計畫範圍內土地得視實際發展情形，劃定下列各種使用區，分別限制其使用：……十、農業區。」、「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公共設施。」、「都市計畫發布實施後，不合分區使用規定之建築物，除經縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所命其變更使用或遷移者外，得繼續為原有之使用，並依下列規定處理之：一、原有合法建築物不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。二、建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所尚無限期要求變更使用或遷移計畫者為限。三、因災害毀損之建築物，不得以原用途申請重建。」都市計畫法臺灣省施行細則第 1 條、第 14 條第 1 項第 10 款、第 29 條第 1 項本文及第 31 條規定分別定有明文。

四、復按「本條例用辭定義如下：十二、農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」、「農業用地違反區域計畫法

或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。」農業發展條例第3條第12款及第69條第1項分別定有明文。

五、查訴願人所有之○○○、○○○、○○○、○○○、○○○及○○○地號土地為都市計畫區範圍內之農業區土地，則依上揭規定，訴願人原則上應保持農業生產並作農業使用，如有違反，除符合其他法定之免責事由外，即該當都市計畫法第79條第1項裁處之要件。

六、卷查，原處分機關認定訴願人所有相毗鄰之6筆土地違反都市計畫土地使用分區管制規定，經訴願人陳述意見後按6筆地號分別裁處6萬元罰鍰，而訴願人則主張其係配合政府政策需要，於都市計畫發布實施前，即已存在之既有建築、圍牆及土地使用行為，且○○○、○○○地號土地之建物屬農業產銷必要設施及綠能設施，從而未違反都市計畫法第79條規定等語。準此，綜合訴辯意旨及案卷資料，本件之爭點應為：1、訴願人主張其未違反相關規定是否有理由？原處分機關是否已盡其職權調查義務調查相關事證？2、原處分機關以地號為評價基準分別裁處訴願人罰鍰，是否違反「一行為不二罰原則」？茲論述如下。

七、關於原處分機關就上揭土地違反都市計畫法之情形是否已盡其職權調查義務部分：

(一)按行政機關於認定事實應依證據，無證據尚不得以擬制方式推測事實，此為依職權調查證據認定事實之共通法則。故行政機關本應依職權調查證據以證明違規事實之存在，始能據以作成負擔處分。據此，行政機關對於作成處分違規事實之存在負有舉證責任，受處分人並無證明自己無違規事實存在之義務，因而尚不能以其未提出對自己有利之資料，即推定其違規事實存在。是原處分機關如欲課以受處分人行政法上之義務，應就處分違規

事實之存在負有舉證責任；惟如受處分人主張原處分機關有行使職權作成負擔處分之障礙、消滅或抗辯事實，則受處分人亦宜就「該障礙、消滅或抗辯事實為真正」負一定程度之釋明義務，俾原處分機關得以綜合調查事證之結果及受處分人陳述之理由，進而正確認定事實並適用法律。從而，本件原處分機關如欲課以訴願人行政法上之義務，應就處分違規事實即「訴願人就上開土地未作農業使用」事實之存在負有舉證責任；至訴願人主張「○○○、○○○、○○○及○○○地號 PC、土地、建物或圍牆於都市計畫發布前已存在，其使用係符合都市計畫法臺灣省施行細則第 31 條之規定」及「○○○、○○○地號上土地之建物屬農業產銷必要設施及綠能設施」之事實，應屬原處分機關行使職權作成負擔處分之障礙事實，訴願人對該等待證事實之存在亦負有一定程度之釋明義務。

(二)本件依據原處分機關 110 年 5 月 11 日之現場拍攝照片，並調閱建物測量成果圖等，認定(1)○○○地號堆置有雜物及停放車輛(2)○○○地號上一棟建物並無使用執照及建物測量成果圖(3)○○○地號上一棟建物並無使用執照及建物測量成果圖(4)○○○地號土地上之部分建物雖為合法，惟圍牆則無雜項執照及建物測量成果圖(5)○○○地號土地上建物並無使用執照及建物測量成果圖，且鋪設 PC(6)○○○地號土地上之部分建物雖為合法，惟圍牆則無雜項執照及建物測量成果圖等，從而認訴願人於農業區上土地並未作農業使用，乃以原處分一至原處分六裁處訴願人罰鍰，固非無據。惟查：

1. 有關原處分一部分，原處分機關認定訴願人於○○○地號土地上作為停車場使用，訴願人則主張該筆土地並未設置停車場，停放之車輛為他人擅自停放，經溝通勸導

後現已無占用停車狀況等語。按「都市計畫範圍內之建築物違規使用，依都市計畫法第 79 條之規定，受裁處之對象包括建築物所有權人、使用人或管理人，固已授權行政機關對於裁處對象得為選擇之裁量，惟行政機關行使裁量，如有逾越權限及濫用權力之情事，亦屬違法……又建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰；而行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外，建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。」最高行政法院 102 年度判字第 553 號判決意旨足資參照。本件依原處分機關所提供之照片觀之，該○○○地號土地上並未劃有停車格線或對外收費，且僅停放少數車輛，是否得據此認訴願人有意將○○○地號土地上作為停車場使用，此是否已達違反農業區土地分區使用管制之程度，尚非無疑。再者，依訴願人之主張，該停放之車輛為他人擅自停放，而依上開最高行政法院判決意旨，行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外，則原處分機關未查明訴願人所述是否屬實，該等車輛是否確為他人擅自停放，即遽認訴願人違法而予裁罰，容有未盡職權調查義務之瑕疵。

2. 有關原處分二部分，依原處分機關 110 年 5 月 11 日之現場拍攝照片所示，系爭土地上有一棟未領有使用執照亦未辦理建物保存登記之建物，訴願人主張此建物係於 86 年間興建，並作為農產品及加工品倉庫使用，則本件所興建建物是否屬已經申請之農業產銷必要設施，而符合都市計畫法相關規定？該建物縱未依建築法規定領

有使用執照，是否即當然違反都市計畫法第 79 條分區使用管制之規定？仍有再予查明之必要。

3. 有關原處分三部分，經查原處分機關雖以訴願人於○○○地號作建築使用而違反農業使用，惟依訴願人提出之臺灣省彰化縣土地登記簿及相關保存登記可知該筆土地確實於都市計畫發布前即有建物存在。又訴願人雖將系爭土地出租，然其出租係作為太陽光電發電設備，並提出台灣電力股份公司彰化區營業處核發之太陽光電發電設備完成併聯作業函及本府核發光電再生能源發電設備登記函為證，似屬經申請之綠能設施，則訴願人之主張是否全然無據？仍有再予查明之必要。
4. 有關原處分四及原處分六部分，經查本件依訴願人提出之佐證照片、航照圖及臺灣省彰化縣土地登記簿等，○○○及○○○地號土地確實於 60 年間興建有種畜繁殖場及肥料倉庫等建物，照片雖未拍攝到圍牆，然依一般經驗法則，建物旁設有圍牆並非完全無法想像，是訴願人既已就該障礙事實為相當之釋明，則本件原處分機關逕以未查得系爭土地上有圍牆之雜項執照及建物測量成果圖等相關資料及航照圖無法得知其是否存在，即據以認定土地上之圍牆並非於都市計畫發布前已存在，而有違反使用之情事，並未就有利於訴願人之事項，依行政程序法第 9 條及第 36 條規定以其他方式加以調查，稍嫌速斷。且系爭土地上之圍牆縱未依建築法相關規定申請雜項執照，是否即屬違反農業區土地分區使用管制之規定，而該當都市計畫法第 79 條裁處之要件？亦有再行探求釐清之必要。
5. 有關原處分五部分，經查訴願人主張○○○地號土地之建物及鋪設之柏油於 57 年前即已存在，且據訴願人提出之○○○地號照片，雖未照到原處分機關所指違規建

物及柏油，惟依其建築物外觀與拍攝照片中之建物差距不大，且該地號其他地方原鋪設有柏油，亦可合理推論原處分機關所指違規處原亦鋪設有柏油，故訴願人之主張依一般經驗法則是否完全不可採納？原處分機關僅以查無使用執照及建物測量成果圖等相關資料，並未指明由航照圖是否可看出該建物之存在，即據以認定土地之建物及柏油並非於都市計畫發布前已存在，而有違反使用之情事，亦有違反職權調查原則之虞。

(三)綜上，原處分機關本於職權調查原則，就上開指明之疑義自有再行調查之必要，是原處分機關就原處分一至原處分六部分，均容有未盡職權調查義務之瑕疵。

八、關於原處分機關以地號為判斷基準，分別裁處訴願人罰鍰是否違反「一行為不二罰原則」部分：

(一)本件縱認訴願人確實於前述部分地號有違規使用之行為，惟按行政法罰第 24 條所揭禁之「一行為不二罰原則」，乃現代民主法治國家之基本原則，其本意即禁止國家對人民之同一行為，予以相同或類似之措施多次處罰，致承受過度不利之後果。詳言之，一行為已受處罰後，國家不得再行處罰；且一行為亦不得同時受到國家之多次處罰。又所謂之「一行為」，在法理上，除「單純之一自然舉動」外，尚有由多數自然舉動構成之「自然之一行為」及「法律之一行為」。又因行政法規具有各自欲達成之行政目的，人民也因為各類行政法規之規定，負有各種不同形式之行政法上義務，因此行政法領域內之行為數，可以透過「時間」、「空間」與「立法目的」予以切割。是於行政法領域內關於行為個數之認定，除由客觀上綜合考察行為人單一或數舉動在時間上及空間上之密接性以資判斷外，尚有可能基於行政管制目的，而於法規範上予以擬制或切割，因此，關於行為個數之認

定，自應予以個案認定，非可一概而論(臺灣桃園地方法院 109 年度簡字第 74 號判決意旨參照)。

(二)本件原處分機關以「不同地號土地」上之違規使用行為為標準，據以認定為「不同之數行為」並分別裁處訴願人 6 萬元，固非全然無據。惟本件由「時間」面向觀察，多數建物於 57 年或 60 年間即已興建完成，有航照圖及臺灣省彰化縣土地登記簿可資參照；由「空間」面向觀察，系爭 6 筆相毗鄰之土地均為訴願人所有，且據訴願人提供之航照圖所示，倉庫、菌種中心、種畜繁殖場(養豬場)等相關建物係分布於相毗鄰之多筆土地；由「使用目的」面向觀察，訴願人於前揭土地興建建物等設施之目的係為辦理推廣菇類菌種、推廣優良種母豬繁殖及統籌配銷作業等農業政策需要，而具有使用上之整體關聯性，且都市計畫法第 79 條係關於土地使用分區管制，乃對都市計畫空間之物，設定應由對物之狀態具有事實管領力者，即土地或建築物之所有權人、使用人、管理人等，負有維護其物(土地、建築物)應符合都市計畫土地使用分區管制秩序，並排除違反管制秩序之危害與回復秩序等義務的狀態責任(臺中高等行政法院 109 年度訴字第 184 號判決意旨參照)。故受處分人違規使用之行為從外觀上觀察雖可分割為數個使用行為，但其數個自然上之行為如均係違反同一規定，亦具時間密集性及行為緊接性，且係出於單一的意思決定，此時應可評價為一行為。本件訴願人於 57 年及 60 年間於數地號興建不同建物及相關設施，其是否可認定為具時間密集性及行為緊接性，且係出於單一的意思決定，從而可認定為一行為，尚非無研求之餘地。又訴願人於 86 年於○○○地號上興建建物，與 60 年間之使用行為關聯為何，其是否因時間因素而切斷與前行為之連結？亦仍有再行探

究之必要。

(三)從而，本件原處分機關逕以「地號」作為裁罰標準，予以切割後認定為「數行為」而分別處罰，並未就訴願人使用行為間之「時間」、「空間」、「使用目的」及「立法目的」等相關因素為整體評價綜合判斷，並考量罰責相當性，是訴願人之前述使用行為究應認定為「一行為」或「數行為」方能正確評價訴願人之使用行為，此部分疑義亦尚待釐清，應由原處分機關調查認定後詳予敘明其認定之理由，依法另為妥適之處理。

九、準此，本件原處分機關未盡職權調查義務，對訴願人有利事項未予以斟酌，已有未洽。又訴願人於部分土地上之使用行為縱已違反都市計畫法規定，然本件訴願人之行為究屬「一行為」或「數行為」，其行為間之關聯性為何等情均有未明，上開諸多疑點尚有進一步究明釐清及剖析說明之必要，原處分機關未予深入調查澄清並論敘明白，遽認訴願人違反都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條規定，而依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，分別裁處 6 萬元罰鍰。依前揭說明，其尚嫌理由不備、證據調查職責未盡。從而，為求處分之正確適法，並考量本件事實認定及法律適用之一致性，應將原處分一至原處分六均撤銷，由原處分機關查明後，另為適法之處理，以資妥適。

十、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

洪榮章（請假）

委員

溫豐文（代行主席職務）

委員

常照倫

委員

張奕群

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 陳坤榮

委員 周兆昱

委員 王育琦

委員 黃耀南

委員 黃美玲

中 華 民 國 1 1 0 年 1 1 月 3 0 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
向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

(臺中高等行政法院地址:臺中市南區五權南路 99 號)