

彰化縣政府訴願決定書（案號 111-207）

府法訴字第 1100445470 號

訴 願 人：○○○科技有限公司

代 表 人：○○○

訴願代理人：○○○

訴願人因違反建築法事件，不服本縣芳苑鄉公所（下稱原處分機關）110年9月28日芳鄉建字第1100015309號函所為之處分（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人就坐落本縣○○鄉○○○段○○○地號（重測前為○○段○-○○○○地號）土地申請作畜牧設施（禽畜糞能源化設施，下稱系爭設施）之容許使用，經本府於108年3月27日核發容許使用同意函，並於108年10月25日經同意變更容許使用，訴願人即向原處分機關申請核發並取得建造執照在案。訴願人再於110年2月17日經同意變更容許使用，並辦理變更建造執照後，於110年9月7日向原處分機關申請核發使用執照，嗣於110年10月5日經原處分機關核發使用執照在案。惟民眾於110年9月3日及9月8日向原處分機關檢舉訴願人於系爭設施內堆放雞糞，經原處分機關派員至現場勘查後，認定訴願人於未取得使用執照期間，有擅自使用系爭設施之違規情事，已違反建築法第25條之規定，爰依同法第86條第2款規定以原處分裁處訴願人新臺幣（下同）13萬2,201元罰鍰訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。又訴願人申請言詞辯論，本府依訴願法第65條規

定，通知訴願人及原處分機關派員於 111 年 2 月 17 日到府進行言詞辯論。茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願、補充訴願及言詞辯論意旨略謂：

- (一)訴願人向原處分機關申請畜牧設施案，業經彰化縣政府 108 年 3 月 27 日府農畜字第 1080017867 號函容許使用同意、彰化縣政府 108 年 10 月 25 日府農畜字第 1080375489 號函容許使用同意變更、原處分機關 109 芳鄉建字第 2278 號建造執照、彰化縣政府 110 年 2 月 17 日府農畜字第 1100049077 號函容許使用同意變更、彰化縣芳苑鄉公所 110 芳鄉建字第 8397 號函建造執照准予變更設計、原處分機關 110 年 10 月 5 日 110 芳鄉建字第 1100014681 號核發使用執照在案，申請程序均為合法申請，先予敘明。
- (二)訴願人於申請使用執照期間將雞糞放置於原料處理區，其禽畜糞尿資源化設施，該設施內計有原料處理區、發酵處理區、成品處理區等 3 區，如附設計圖說、放置照片如附原處分檢附之現場拍攝照片。
- (三)經查原處分，僅說明處 132,201 元，並未說明罰鍰金額如何得來、明顯違反行政程序法第 5 條：「行政行為之內容應明確」，案經訴願代理人向承辦人員詢問後，該所承辦人員始將罰鍰繳款書上寫上 B 棟造價 10/1000，並未寫上計算式，經訴願代理人計算求得 B 棟面積 2,403.65 平方公尺*工程造價 5,500 元/平方公尺=132,201 元，且該公所行政處分處 132,201 元以下罰鍰，竟寫出以下之不明確意思，讓受處分人誤認為，是否為繳納該金額以下任意金額均可，包括 1 元、2 元……均可，並未正確，原處分內容欠缺明確性，實屬重大明顯之瑕疵，應屬無效。

- (四)原處分檢附由原處分機關勘查人員拍攝現場照片，經檢視後發現該照片上實際僅放置於原料處理區，並非如原處分繳款書整個B棟3區均放置，且原料處理區亦未全區放置，僅有 $(5.75*2)*(5.725+5.65*3)=11.5*22.675=260.76$ 平方公尺上有放置，故實際放置雞糞面積僅為260.7625 平方公尺，放置部分之工程造價為1,434,000元，並非原處分機關以B棟整棟(原料處理區、發酵處理區、成品處理區等3區)全部面積2,403.65 平方公尺計算，竟連未放置雞糞部分，亦算入處罰，明顯與事實不符。
- (五)舉例而言，倘有一宗土地有2棟建築物，部分為合法建築物，部分為先行動工未取得合法建築物，試問依建築法第86條，其屬擅自建造面積部分之工程造價應處罰外，其合法申請建築物面積，如果亦一併計入工程造價處罰，明顯不合理，故該公所將未放置雞糞部分一併納入處罰，顯與上開建築法第86條未合，裁罰基準不符合憲法保障比例原則。
- (六)案經彰化縣政府核准之畜牧設施經營計畫書、該計畫書2、流程方式、說明：(2)禽畜糞一般具有水分高及臭味等問題、雞糞會在原料處理區進行前處理與木屑、稻穀等調整材進行混合，調整水分含量至50%左右，碳氮比約30%。
- (七)基上，訴願人僅將部分雞糞放置於(原料處理區)約260.7625 平方公尺範圍，並未進行前處理與木屑、稻穀等調整材進行混合，調整水分含量至50%左右等作業，並未作任何處理，且該建物沒有接水接電，亦未使用該建築物之功能，自然無擅自使用情形，故原處分無效，應予撤銷。
- (八)原處分機關110年11月16日芳鄉建字第1100017527號

函訴願答辯書，並未依規定於訴願人110年10月26日提起訴願20日內答辯，於行政程序上有瑕疵。

- (九) 訴願人仍認為應尚未構成擅自使用問題，請原處分機關撤銷原罰鍰處分，倘原處分機關如仍認為確實違規使用，謹請原處分機關再予審酌考量本案情節，裁處放置雞糞面積不予處罰整棟面積，僅處罰放置雞糞範圍，其理由係因本案放置雞糞與原核准建造執照之用途相同，且並非作為建造執照核准以外之用途，在沒有水電情形下，實在無法作任何處理，且放置雞糞當時，訴願人已掛件申請使用執照且書類文件已完成，非常短的時間內，豈能有使用之實，故本案顯然並無故意及使用情形，請原處分機關再予斟酌訴願人之應受責難程度是否與裁罰相當，以符合憲法保障比例原則。
- (十) 所謂建築物造價係為每一單位面積之單價乘上面積得來，該法條雖未明定僅以違規使用面積造價計算為裁量基準，然，亦未規定必須以建築物之總工程造價計算，既然該法條並未明確規定一定要以建築工程之總面積計算情形下，顯然原處分機關之解釋過於侷限僵化。
- (十一) 訴願人蒐集其他縣市裁罰基準如下：臺北市政府處理違反建築法事件統一裁罰基準、臺中市建築案件行政裁罰基準、臺南市政府處理違反建築法第八十六條及第八十七條裁罰基準、花蓮縣政府違反建築法事件統一裁罰基準表，皆以先行使用面積處罰，故請彰化縣政府訴願審議委員會提供原處分機關參酌上揭縣市裁罰基準。以符合行政程序法第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，即所謂利益衡平原則之考量，以免於手段強烈卻只是為達成重要性極低之放置原料爭議性程度較小之侵害。
- (十二) 訴願人是畜牧設施的堆肥廠，在請領使用執照的時

候，因業主說有牧場要清理，雞糞沒有地方放而欲暫置堆肥廠區，我們放的位置是小小的區塊，而非整棟建築物之面積都使用，我們現場沒有進駐，也沒有水電，但原處分機關以整棟 2000 多平方公尺裁罰，應屬過重，訴願人只是做農業使用，而非污染性產品等語。

二、答辯、補充答辯及言詞辯論意旨略謂：

(一)按建築法第 25 條第 1 項前段規定：「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。」同法第 86 條第 2 款規定：「違反第 25 條之規定者，依左列規定，分別處罰：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。」

(二)經查訴願人於 110 年 9 月 7 日向本所申請畜牧設施(禽畜糞尿資源化設施辦公室倉儲設施)使用執照，本所於 110 年 10 月 5 日以芳鄉建字第 1100014681 號函核發使用執照，惟民眾於 110 年 9 月 3 日及 9 月 8 日電話向本所檢舉訴願人在未取得使用執照前違規使用，即將畜牧設施之原料(雞糞)堆置於現場建築物 B 棟內。為釐清訴願人之堆置行為是否違反建築法擅自使用之規定，本所曾於 110 年 9 月 9 日函請彰化縣政府釋疑，其以 110 年 9 月 14 日府建管字第 1100325608 號函覆，本所爰依建築法第 25 條及第 86 條規定，以原處分裁處訴願人 B 棟建築物造價千分之十之罰鍰，即 132,201 元(建築物 B 棟造價 13,220,075 元 \times 10/1000=132,201 元)，於法並無不合。

(三)次按「行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。」「行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。」

「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：二、必須記明之理由已於事後記明者。前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之…。」分別為行政程序法第95條第1項、第101條第1項、第114條第1項第2款及第2項明文規定。

- (四)有關訴願人主張原處分未說明罰鍰金額如何得來、罰鍰金額不明確部分，經查原處分說明二「……處起造人新臺幣132,201元以下罰鍰。……」其中「以下」雖有筆誤，但在原處分寄送前，本所即先以言詞方式告知訴願人之代理人○○○本案裁處罰鍰為建築物造價千分之十，且訴願人之代理人○○○在收到繳款書後，本所亦以言詞方式告知裁處罰鍰之計算方式，故原處分對於罰鍰金額之筆誤，依前揭行政程序法第95條第1項及第101條第1項規定業已更正，且訴願人亦於110年10月1日繳納完畢，顯然訴願人對於罰鍰之裁處金額已明瞭且無異議。又本所考量前述更正方式均以言詞方式為之，為求審慎，另於110年11月3日以芳鄉建字第1100017439號函知訴願人，並於110年11月5日送達訴願人在案，依行政程序法第114條第1項第2款及第2項規定，原處分不完備部分業已補正。
- (五)又訴願人主張裁處罰鍰金額應以實際放置雞糞面積之工程造价計算，非以B棟整棟全部面積計算。查建築法第86條第1項第2款規定「擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰」，明確規定以建築物造價為計算裁量基準，並非規定以違規使用面積造價為計算裁量基準。訴願人在未取得使用執照前即將畜牧設施之原料(雞糞)堆置於原料處理區(建築物B棟內)，顯然已對B棟建築物進行「使用」行為，因本縣並無如其他縣市政府訂定

處理違反建築法事件裁罰基準，本所酌量訴願人違規使用面積及使用情形等情節，裁處以違規使用之 B 棟建築物造價千分之十罰鍰，已較本所就一般違法使用案件裁處建築物造價千分之二十五輕微，故本所之裁處於法並無不合。

(六) 訴願法並未規定原處分機關提出答辦書之期限，行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則所定之 20 日期間，亦僅是訓示規定，原處分機關於接獲訴願人訴願書後，依規定重新審查原行政處分之裁處是否合法妥當，並依訴願人之訴願理由一一斟酌繕具理由答辦，雖稍逾訴願審議機關所定之 20 日期間，惟並無失權效果，不影響效力。

(七) 訴願人補充之訴願理由中，先主張其放置雞糞於原料處理區，並未進行相關作業，未使用該建築物之功能，後又主張放置雞糞與原核准建造執照之用途相同，並非作建造執照核准以外之用途等語，豈非已自承在使用執照未經核准前已經啟用該建築物設施？本案訴願人係向本所申請畜牧設施(禽畜糞尿資源化設施辦公室倉儲設施)使用執照，訴願人放置雞糞於該建築物之原料處理區，即屬於倉儲設施之一部分，即訴願人在未取得使用執照前即將畜牧設施之原料(雞糞)堆置於原料處理區(建築物 B 棟內)，顯然已對該建築物進行「使用」行為，已違反建築法第 86 條第 1 項第 2 款規定，原處分機關認定事實、適用法律並無達誤。

(八) 又訴願人主張裁處罰鍰金額應以實際放置雞糞面積之工程造價計算，非以 B 棟整棟全部面積計算，並提出台北市、台中市及花蓮縣政府違反建築法事件統一裁罰基準表，請原處分機關參酌裁處。惟建築法第 86 條第 2 款規定「擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰」，

明確規定以建築物造價為計算裁量基準，並非規定以違規使用面積造價為計算裁量基準，又因本縣並無如其他縣市政府訂定處理違反建築法事件裁罰基準，故仍應依建築法規定進行裁處。又經查並非每個縣市政府均有訂定裁罰基準，且有訂定裁罰基準者，亦非均以依違規使用面積裁處，如依高雄市政府工務局處理違反建築法事件裁罰基準第 2 條規定，其裁罰比例更高。

(九) 本案訴願人申請畜牧設施（禽畜糞尿資源化設施辦公室倉儲設施）使用執照，係包含 A 棟及 B 棟，因本縣並無訂定處理違反建築法事件裁罰基準，原處分機關酌量訴願人違規使用面積及使用情形等情節，裁處以違規使用之 B 棟建築物造價千分之十罰鍰，已較本所就一般違法使用案件裁處建築物造價千分之二十五輕微，故本所之裁處於法並無不合等語。

理 由

- 一、按行政程序法第 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：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」第 101 規定：「(第 1 項)行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。(第 2 項)前項更正，附記於原處分書及其正本，如不能附記者，應製作更正書，以書面通知相對人及已知之利害關係人。」第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」第 103 條第 5 款規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」第 114 條第 1 項第 2 款及第 2 項規定：「(第 1 項)違反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條

規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。(第 2 項)前項第 2 款至第 5 款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」

二、查原處分以訴願人違反建築法裁處，其金額誤繕為「132,201 元以下」，此應屬顯然之錯誤，應得由原處分機關依行政程序法第 101 條規定更正；又原處分未載明裁罰之計算標準，而有理由不備之情事，然依行政程序法第 114 條規定，此一瑕疵應得於訴願程序終結前為補正。經核上述程序瑕疵，均經原處分機關以 110 年 11 月 3 日芳鄉建字第 1100017439 號函更正及補正在案。另原處分機關於作成原處分時，雖未給予訴願人陳述意見之機會，惟查本件原處分機關於作成原處分前業已至現場勘查，依現勘照片所示，訴願人確實於系爭設施內堆置雞糞，訴願人亦未否認之，僅係針對裁處金額之計算有所爭執，應足認定原處分所根據之事實於客觀上明白且足以確認，依行政程序法第 103 條第 5 款規定得不予陳述意見之機會，故原處分之作成尚合於法定程序，合先敘明。

三、按建築法第 25 條第 1 項規定：「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。」第 73 條第 1 項前段規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。」第 86 條第 2 款規定：「違反第 25 條之規定者，依左列規定，分別處罰：……二、擅自使用者，處以建築物造價千分之 50 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。」彰化縣建築管理自治條例第 40 條之 2 規定：「(第 1 項)非本府所在地鄉、鎮之實施區域計畫地區建築管理業務，除公有建築物與供公眾使用建築物由本府辦理外，得委由各鄉（鎮、市）公所辦理。(第 2 項)前項

建築管理業務包含建築許可之申請、違反本法或基於本法所發布之命令等相關規定之裁罰權限。」是依據本縣建築管理自治條例之規定，關於違反建築法之裁罰事項，本件原處分機關應屬有事務管轄權限之機關。

四、卷查，訴願人主張其僅將雞糞放置於原料處理區約 260.7625 平方公尺範圍，並未進行前處理與木屑、稻穀等調整材進行混合，而原處分機關則主張訴願人在未取得使用執照前即將畜牧設施之原料（雞糞）堆置於原料處理區，已對該建築物進行「使用」行為，且因本縣並無訂定處理違反建築法事件裁罰基準，原處分機關亦已酌量訴願人違規使用面積及使用情形等情節為裁罰等語。準此，綜合訴辯意旨及案卷資料，本件之爭點應為：1、訴願人於尚未取得使用執照前，將雞糞堆置於系爭設施，是否屬於「使用」行為？2、如訴願人確實有使用行為，則原處分機關以整棟建物作為裁罰計算基準，未以訴願人實際使用之面積比例裁罰，並裁處建築物造價千分之 10 之罰鍰，是否有違法或不當？或有違反比例原則之情事？茲論述如下。

五、有關訴願人於系爭設施中堆放雞糞是否屬「使用」行為部分：

（一）按建築法第 1 條載明立法目的在於為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，其性質上雖為公共利益或一般國民福祉而設，惟違法建築之建築物，對於使用該建築物者潛藏安全危機，因此，就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，另寓有保障人民生命、身體及財產法益之意旨，建築法所規定行政機關法定職權內容具有與社會大眾或事關公益之關聯性，而非僅係賦予行政機關推行公共事務之權限。故建築法第 25 條第 1 項前段、第 86 條第 2 款規定建築物非經主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自使用，違者予以處罰之規

定，目的在提高營造技術安全水準，確保營繕工程施工品質，以維護人民生命、身體及財產安全，為增進公共利益所必要(臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1154 號判決意旨參照)。準此，建築法第 25 條及第 86 條所稱之「使用」，自應參照建築法第 1 條所定之立法目的為適當之解釋。是所謂「使用」，應解為行為人本於管領支配，依建築物之通常或特別性質、目的所為之利用即屬之；至於其利用之範圍程度究係達建築物用途之「全部」或「一部」，應非所問。否則，如謂僅利用建築物用途之一部非屬「使用」，勢將減損建築法落實建築管理、維護公共安全之立法目的，而有礙公益之維護。

- (二) 卷查訴願人雖主張其尚未進行與木屑、稻穀等調整材混合之前處理作業，且未接水接電，故非使用云云，惟查訴願人申請容許使用時之經營計畫書記載略以：「設置目的……1. 設置禽畜糞尿資源化設施(原料處理區)，作為『堆放原料』以及雞糞收集後處理之場所。……生產計畫：……1. 處理流程：雞糞→收集→原料處理區→前處理→發酵處理……」，且查原處分機關核發之建造執照及附表已載明該棟建物係作「禽畜糞尿資源化」之用途。從而，本件訴願人於系爭設施堆置雞糞之行為，為禽畜糞尿處理流程之一環，客觀上與系爭設施作為「禽畜糞尿資源化設施」之目的相符，亦與建物設置之用途有相當關聯性，自屬本於其管領支配，就建築物之通常或特別性質為利用之「使用行為」。又建築法第 73 條第 1 項規定亦將接水、接電及使用分別臚列，可知建物除接用水電外，尚包含其他使用態樣，訴願人之主張自不可採。從而，原處分機關認定訴願人於未取得使用執照期間堆置雞糞，屬擅自使用者之違規情事，自屬有據。

六、有關原處分機關處以 B 棟整棟建築物造價千分之 10 之罰鍰，是否違法不當或違反比例原則部分：

(一)按行政機關為顧及行政罰法律適用之一致性以符合平等原則，固常訂有各類型行政罰裁量基準，以供自身或下級機關行使行政罰裁量時參照適用，並能避免行政恣意。然此等僅規範機關內部秩序及運作，非直接對外發生法規範效力之裁量準則性行政規則，裁罰管轄機關或其上級監督機關未予訂定者，行政罰權責機關於處罰裁量時，仍應落實憲法對基本權利之保障，並謹守行政程序法或其他法律關於如何行使合義務性裁量之相關外部性規範，不得有裁量逾越、怠惰或濫用之瑕疵。因此，權責機關縱未訂定裁罰基準之行政規則，裁罰機關行使裁量權時，仍有明確法源可資遵循並羈束其裁量符合平等原則、避免行政恣意，不因各該行政罰領域未定有裁罰基準之內部性行政規則，即謂具體裁量決定有何裁量瑕疵可言(臺北高等行政法院 107 年度訴字第 634 號判決意旨參照)。

(二)卷查，訴願人雖主張其他縣市之裁罰基準僅以先行使用面積處罰，原處分機關應參酌其他縣市裁罰基準云云，惟各地方自治團體所訂之自治規則，並無拘束其他地方自治團體之效力(臺北高等行政法院 106 年度訴字第 1154 號判決意旨參照)。是本縣既未就違反建築法事件訂定裁量基準，且亦不受其他縣市裁罰基準所拘束，自難比附援引之，又原處分機關以整棟建物為計算基準裁罰，並未逾越建築法第 86 條第 2 款「建築物」之文義範圍，故訴願人之主張，自難認有理由。

(三)次查原處分機關於裁處罰鍰時應具有裁量權限，其裁量應審酌具體個案中違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益(行政罰法

第 18 條第 1 項規定參照)。至於原處分機關之裁量是否合法妥當，則應審酌原處分機關是否逾越法定之裁量範圍、違反比例原則或其他一般法律原則而有裁量瑕疵之情事。從而本件原處分機關以建築物造價千分之 10 為基準是否有裁量瑕疵，可由本件行為久暫、當事人主觀情狀、對管制規範目的產生之影響等因素為個案實際之綜合判斷。

(四)經查建築法第 86 條第 2 款規定，擅自使用者，係處以建築物造價千分之 50 以下之罰鍰，而本件原處分機關已酌量訴願人違規使用面積及使用情形等情節，裁處以違規使用之 B 棟建築物造價千分之 10 罰鍰，未逾越法定之裁量範圍，且已兼顧裁罰之適當性及公平性而減輕罰鍰之金額，並無違反比例原則或其他一般法律原則之情事，而無違法或不當之裁量瑕疵。

七、綜上所述，訴願人堆置雞糞之行為屬於使用行為，且其於尚未取得使用執照前即擅自使用。從而原處分機關考量本件訴願人違規使用面積及使用情形，以訴願人違規使用之 B 棟整棟建築物造價千分之 10 為計算基準，裁處 13 萬 2,201 元罰鍰，其認事用法核無違誤，原處分應予維持。另訴願人其餘主張，因與本件訴願決定結果不生影響，爰不再一一論述，併此敘明。

八、據上論結，本件訴願為無理由，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

林田富（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 林宇光
委員 陳坤榮
委員 劉雅榛
委員 王育琦
委員 黃耀南
委員 蕭源廷

中 華 民 國 1 1 1 年 3 月 1 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)