

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 113—1101）

2 府行訴字第 1130320765 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住○○○○○○○○○○○○○○○○

5 訴願人因違反都市計畫法事件，不服本縣埔心鄉公所（下稱原處
6 分機關）113 年 7 月 30 日心鄉建字第 113001○○○號函（下稱原
7 處分），提起訴願，本府依法決定如下：

8 主 文

9 訴願駁回。

10 事 實

11 緣訴願人○○○及訴外人○○○（訴願人○○○之夫）等 4 人共
12 同所有坐落本縣埔心鄉新興段○○○地號土地（下稱系爭土地，為
13 埔心都市計畫內農業區土地）。經原處分機關前於 110 年 11 月 22
14 日派員至現場勘查後，認系爭土地有興建鐵皮構造物、圍牆、填築
15 土石及鋪設瀝青混凝土等違規行為，乃以 110 年 12 月 20 日心鄉
16 建字第 110001○○○號函附裁處書裁處訴願人及其他土地共有人
17 在案。嗣原處分機關復於 113 年 3 月 25 日派員至現場勘查，仍認
18 系爭土地有興建鐵皮構造物、圍牆、填築土石、供大貨車停車使用
19 及鋪設瀝青混凝土等違規行為，經原處分機關以 113 年 4 月 1 日
20 心鄉建字第 113000○○○號函通知訴願人及其他土地共有人陳述
21 意見後，原處分機關認訴願人應負狀態責任，爰依都市計畫法第 79
22 條第 1 項規定，以原處分裁處訴願人及訴外人○○○、○○○共 3
23 人各新臺幣 6 萬元罰鍰，並勒令恢復原狀。訴願人不服，遂提起本
24 件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。本府並依訴願法第 63 條
25 第 2 項規定通知訴願人陳述意見及原處分機關列席說明，茲摘敘
26 訴、辯意旨如次：

27 一、訴願意旨略謂：

1 (一)訴願人○○○民國 97 年夫妻贈與新興段○○○地號土
2 地權利為○○○分之○○○，訴願人一直都是勞工人員，
3 並未從事農業，○○○先生因配偶贈與土地權利實際並
4 未干涉該筆土地各項轉移或變動請明察，而實際從事農
5 業工作都是○○○先生，○○○先生在民國 103 年分別
6 轉移○○○先生○○○分之○○○及○○○先生○○○
7 分之○○○共同分管，因○○○目前從事農業代
8 工，土地堆放肥料、農業用機具及搬運車，並未從事不
9 法，導致隔壁農產運銷車因有空地造成誤停，行政機關
10 應以行為人處罰，非針對共有土地所有權人分別處以都
11 市計畫法第 79 條裁罰，不符可歸責任及權利比例原則。

12 (二)依據內政部台內營字第 1030800242 號民國 103 年 1 月
13 17 日內政部營建署相關行政程序法第 36、37、38、39、
14 40、41、42、43 條，都市計畫法第 79 條要旨：土地或建
15 築物之使用違反都市計畫法或主管機關依都市計畫法發
16 布之命令，且土地或建築物所有權人為多數共有人者，
17 主管機關固得以所有權人之人數為處罰基礎，然為避免
18 處罰違反比例原則，主管機關得依各案事實審認責任歸
19 屬及分配個別共有人處以罰鍰之比例全文內容：為執行
20 都市計畫法第 79 條裁罰，土地或建築物所有權人為多數
21 共有人，應如何處理乙案。依司法院釋字第 641 號解釋
22 理由書：「對於人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，
23 其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，應根據違
24 反義務情節之輕重程度為之，使責罰相當。」有關處罰
25 對象部分，都市計畫法第 79 條明定得處土地或建築物所
26 有權人、使用人或管理人。參照最高行政法院 95 年 1 月
27 份庭長聯席會議決議意旨：「應就其查獲建築物違規使用
28 之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並

1 非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰或
2 兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行
3 為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，
4 已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。」
5 是以，處分機關應依本部 98 年 4 月 21 日台內營字第
6 0980064342 號函說明二依據行政程序法第 36 條至第 42
7 條之規定調查事實與證據、第 43 條斟酌全部陳述與調查
8 事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷土地或建築
9 物所有權人是否有故意或過失等責任條件。

10 (三)至於裁罰時，土地或建築物所有權人為多數共有人，應
11 如何處理乙節，處分機關以所有權人之人數為處罰基礎，
12 固為促進都市計畫土地使用分區管制之有效手段，且該
13 手段易收遏阻不法之效，尚屬維護公益之必要措施。然
14 而處分機關於土地或建築物所有權人為多數人共有且未
15 設管理人或代表人時，即分別處罰全體共有人，如此劃
16 一之處罰方式，於特殊個案情形，難免無法兼顧其實質
17 正義；尤其罰鍰金額有無限擴大之虞，可能造成個案顯然
18 過苛之處罰，而有違比例原則。據此，都市計畫法第 79
19 條明定處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，為避免
20 對於土地或建築物之所有權為多數人共有，分別處罰共
21 有人，致產生全體共有人罰鍰總額高於行為人之情形，
22 各直轄市、縣(市)政府或鄉鎮市公所得依事實調查結果
23 衡酌是否認定全體共有人之違法係一行為，予以處罰。
24 如是，則全體共有人間負擔連帶責任，個別共有人究應
25 受處若干罰鍰方屬恰當，法無明文，可依事實調查結果
26 之可歸責程度、獲益多寡、權利比例或表明其他主客觀
27 因素等予以裁量。

28 (四)行政罰法第 7 條規定：「違反行政法上義務之行為非出

1 於故意或過失者，不予處罰。法人、設有代表人或管理
2 人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政
3 法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或
4 實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推
5 定為該等組織之故意、過失。」立法理由略以：「一、現
6 代國家基於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政
7 法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸
8 責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，
9 應無可非難性及可歸責性，故第1項明定不予處罰。二、
10 現行法律規定或實務上常有以法人、設有代表人或管理
11 人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織作為處罰
12 對象者，為明其故意、過失責任，爰於第2項規定以其
13 代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、
14 受僱人或從業人員之故意、過失，視為該等組織之故意、
15 過失。」行政罰則係處罰行為人為原則，懇請鈞府基於
16 上述法規有責任始有罰則，按行政法第7條第1項規定
17 「違反行政法上義務之行為非出故意或過失者，不予處
18 法」，對行為人處罰已達成行政目的。

19 二、答辯意旨略謂：

20 (一)按都市計畫法(下稱同法)第33條規定：「都市計畫地區，
21 得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農
22 業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」同法臺灣
23 省施行細則第29條規定：「農業區為保持農業生產而劃定，
24 除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要
25 設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村
26 再生相關公共設施。但第29條之1、第29條之2及第30條
27 所規定者，不在此限。……」同法第79條規定：「都市計
28 畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、

1 變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）政府
2 依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄
3 市公所處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人
4 新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、
5 停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復
6 原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制
7 拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築
8 物所有權人、使用人或管理人負擔。前項罰鍰，經限期
9 繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。依第81條劃
10 定地區範圍實施禁建地區，適用前2項之規定。」

11 (二)依都市計畫法第79條之規定，受裁處之對象包括建築物
12 所有權人、使用人或管理人，是以非僅以處罰行為人為
13 限，此即所謂「行為責任」與「狀態責任」；「行為責任」
14 係指因作為或不作為違反行政法上義務所應負之責任；
15 「狀態責任」則指人民依法規，對於某種狀態之維持，
16 具有義務，因違背此項義務而應負之責任。在行政罰之
17 立法中，以處罰違章行為人較為常見，然於部分行政法
18 規，如建築、都市計畫法規，常見就「狀態」課予特定
19 人維護之義務，故於行為責任人與狀態責任人競合時，
20 即應由行政機關就其查獲違法之事實，為適當、合理之
21 裁量，並非容許行政機關得恣意選擇處罰之對象，擇一
22 處罰，或兩者皆予處罰。且基於行政罰係處罰行為人為
23 原則，處罰行為人以外之人為例外，如須對行為人以外
24 之人科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由，
25 且行政機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即
26 不得對所有權人處罰(最高行政法院91年度判字第23號
27 判決意旨及最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議
28 決議意旨參照)。因此都市計畫法第79條對於裁處對象之

1 規定，實即授權行政機關得依個案情形，就裁處對象為
2 選擇之裁量，而行政機關已對行為人處罰，仍不足達成
3 行政目的時，即得對所有權人處罰。

4 (三)本案110年12月20日心鄉建字第110001○○○號函即以
5 違反都市計畫法第33條及同法臺灣省施行施行細則係為
6 違反都市計畫法第79條裁罰在案，違規事實為訴願人分
7 管範圍有興建鐵皮構造物、圍牆、填築土石等違規行為。
8 又本案為經濟部109年至112年非屬工廠輔導法範疇疑似
9 違反土地使用管制案件，故又遂本年(113年)內政部國土
10 署113年3月13日國署都字第1131036122號函：有關經濟
11 部檢送109年至112年非屬工廠輔導法範疇疑似違反土地
12 使用管制案件1案，請依都市計畫法第79條規定查處，並
13 於每月10日前函復本署，俾彙送經濟部依工廠管理輔導
14 法相關規定公布於網站。原處分機關於113年3月25日現
15 場勘查本鄉新興○○○地號土地訴願人分管範圍有興建
16 鐵皮構造物、圍牆、填築土石及部份範圍供大貨車停車
17 使用等違規行為。顯然訴願人自原處分機關110年12月20
18 日心鄉建字第110001○○○號函違規裁罰後，違規土地
19 未恢復原狀。

20 (四)依訴願人訴願書檢附土地共有人○○○君自白書，主張
21 略以：其持有新興段○○○地號土地2880平方公尺，民
22 國97年贈與太太○○○(即訴願人)○○○分之281381
23 土地權利，訴願人一直是勞工人員未從事農業，對於填
24 土也不知情。……本人目前都在從事農業代工噴灑農藥、
25 施肥等，才會填土堆放農用鐵牛車及務農工具，現況也
26 沒營業或從事不法，因有空地才造成車輛誤停等云
27 云……。經查原處分機關110年11月22日勘查照片該筆土
28 地違規停車輛係為多輛「○○○物流有限公司(以車身判

1 別)」物流車廠。原處分機關113年3月25日勘查照片該筆
2 土地違規停車輛亦為該公司物流車輛，顯然係長期專供
3 該公司違規停放使用，訴願書所云係為隔壁農產運銷車
4 因有空地造成誤停，尚不足採信。

5 (五)另查「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」第
6 13條：農作產銷設施分為下列各類：第2類農機具設施：
7 指供存放農機具或農業機械設備使用之設施。第3類：農
8 產運銷加工設施：指供放置集貨、包裝、儲存、冷凍(藏)、
9 加工及批發市場等設備及作業場所之設施。同法第5條：
10 申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，
11 直轄市或縣(市)主管機關應核發農業用地作農業設施容
12 許使用同意書。本筆新興段○○○地號土地倘供農產運
13 銷車使用，應取得主管機關核發農業用地作容許使用證
14 明書，訴願書人違規使用土地多年，至今仍未能檢具前
15 開相關農業設施容許使用證明以供審認。

16 (六)都市計畫法第79條對於裁處對象之規定，實即授權行政
17 機關得依個案情形，就裁處對象為選擇之裁量，而行政
18 機關已對行為人處罰，仍不足達成行政目的時，即得對
19 所有權人處罰。故訴願人於原處分機關110年12月20日心
20 鄉建字第11000○○○號函即違反都市計畫法裁罰在案，
21 至今該筆土地新興段○○○地號分管土地範圍仍未改善，
22 持續違規使用。倘該違規若為○○○君所為，原處分機
23 關已對行為人處罰，顯無法杜絕農地違規使用，尚難達
24 成行政目的，訴願人為土地所有權人且違規使用範圍確
25 為分管圖管理範圍，原處分機關以土地所有權人(訴願人)
26 裁罰，應屬有據。

27 (七)綜上所述，本案訴願人訴願理由均無足採，敬請依法駁
28 回。

1 理 由

2 一、按都市計畫法第 33 條規定：「都市計畫地區，得視地理形勢，
3 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，
4 並限制其建築使用。」第 79 條第 1 項規定：「都市計畫範圍
5 內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，
6 違反本法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之
7 命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或
8 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
9 以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆
10 除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供
11 水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其
12 費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」同
13 法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項規定：「農業區為保持農業
14 生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業
15 產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及
16 農村再生相關公共設施。但第 29 條之 1、第 29 條之 2 及第
17 30 條所規定者，不在此限。」

18 二、次按行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為
19 非出於故意或過失者，不予處罰。」第 14 條第 1 項規定：「故
20 意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕
21 重，分別處罰之。」

22 三、復按最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會議決議略以：
23 「建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就
24 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
25 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，
26 擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，
27 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
28 罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。」

1 臺灣新北地方法院 102 年度簡字第 133 號行政判決略以：「又
2 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
3 權人、使用人或管理人，是以非僅以處罰行為人為限，此即
4 所謂『行為責任』與『狀態責任』；『行為責任』係指因作為
5 或不作為違反行政法上義務所應負之責任；『狀態責任』則指
6 人民依法規，對於某種狀態之維持，具有義務，因違背此項
7 義務而應負之責任。在行政罰之立法中，以處罰違章行為人
8 較為常見，然於部分行政法規，如建築、都市計畫法規，常
9 見就『狀態』課予特定人維護之義務，故於行為責任人與狀
10 態責任人競合時，即應由行政機關就其查獲違法之事實，為
11 適當、合理之裁量，並非容許行政機關得恣意選擇處罰之對
12 象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。且基於行政罰係處罰行為
13 人為原則，處罰行為人以外之人為例外，如須對行為人以外
14 之人科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由，且行
15 政機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對所
16 有權人處罰（參照最高行政法院 91 年度判字第 23 號判決意
17 旨及最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會議決議意旨），
18 據此，都市計畫法第 79 條對於裁處對象之規定，實即授權行
19 政機關得依個案情形，就裁處對象為選擇之裁量，而行政機
20 關已對行為人處罰，仍不足達成行政目的時，即得對所有權
21 人處罰。……被告雖已就行為人加以處罰，但違法使用之狀
22 態仍然持續，顯然該處罰並不足達成行政目的，揆諸前開說
23 明，是被告因之併以應負『狀態責任』之系爭建物之所有人
24 即原告為對象而加以裁罰，依法即非無據。」

25 四、卷查，系爭土地為埔心都市計畫內農業區土地，由訴願人及
26 訴外人○○○等 4 人共有，所有權人間並訂有分管契約，本
27 件違規事實發生於訴願人、訴外人○○○及○○○所分管之
28 土地範圍內，訴外人○○○並自承其有從事填土堆放工具等

1 事實，願意承擔罰則等語。次查，原處分機關前因相同違規
2 事實，前以 110 年 12 月 20 日心鄉建字第 11000○○○號函
3 裁處訴願人、訴外人○○○及○○○在案，並勒令應將土地
4 恢復原狀。詎原處分機關於 113 年 3 月 25 日派員至現場勘查
5 時，仍發現系爭土地有興建鐵皮構造物、圍牆、填築土石、
6 供大貨車停車使用及鋪設瀝青混凝土等違規行為，足認原處
7 分機關前已對行為人○○○處罰，仍不足以達成行政目的，
8 揆諸最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會議決議及臺
9 灣新北地方法院 102 年度簡字第 133 號行政判決意旨，本件
10 原處分機關再以原處分對系爭土地共有人之一即訴願人處罰，
11 於法洵屬有據。

12 五、至訴願人雖訴稱其一直都是勞工人員，並未從事農業，而實
13 際從事農業工作都是○○○先生，原處分機關應對行為人處
14 罰云云，惟查：

15 (一)按民法第 818 條規定：「各共有人，除契約另有約定外，按
16 其應有部分，對於共有物之全部，有使用收益之權。」第
17 821 條規定：「各共有人對於第三人，得就共有物之全部為
18 本於所有權之請求。但回復共有物之請求，僅得為共有人全
19 體之利益為之。」第 767 條第 1 項規定：「所有人對於無權
20 占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權
21 者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止
22 之。」

23 (二)次按臺灣臺中地方法院 91 年度簡上字第 330 號民事判決意
24 旨略以：「……未經共有人協議分管之共有物，共有人對共
25 有物之特定部分占用收益，須徵得他共有人全體之同意。如
26 未經他共有人同意而就共有物之全部或一部任意占用收益，
27 他共有人得本於所有權請求除去其妨害（最高法院七十四年
28 二月五日七十四年度第二次民事庭會議決定參照）。又按各

1 共有人，按其應有部分，對於共有物之全部雖有使用、收益
2 之權（民法第八百十八條參照），惟共有人對共有物之特定
3 部分使用收益，仍須徵得他共有人全體同意，非謂共有人得
4 對共有物之全部或任何一部有自由使用收益之權利。如共有
5 人不顧他共有人之利益，而就共有物之全部或一部任意使用
6 收益，即屬侵害他共有人之權利（最高法院六十二年台上字
7 第一八〇三號判例意旨參照）。」

8 （三）查訴願人與訴外人○○○為配偶，其戶籍地址均登記於本縣
9 埔心鄉埔新路○○○號即系爭土地上，且訴願人前已因同一
10 違規事實，經原處分機關以110年12月20日心鄉建字第
11 110001○○○號函裁處在案。縱令如訴外人○○○所自承，
12 本件系爭土地上之違規事實均係○○○一人所為，然訴願人
13 對於系爭土地長期存在違規事實一事，仍無從諉無不知，應
14 堪認定。

15 （四）次查，本件訴願人為系爭土地共有人之一，而系爭土地之違
16 反農業使用範圍，大部分均位於訴願人與訴外人○○○共同
17 分管之範圍內。訴願人如同意○○○違規使用之行為，其應
18 依行政罰法第14條第1項規定負共同行為人之責任，自不
19 待言；反之，訴願人如不同意○○○違規使用之行為，則○
20 ○○未經訴願人同意即就系爭土地任意占有、使用及收益，
21 訴願人其自得依前引民法相關規定及裁判意旨，請求○○○
22 除去其侵害，停止違規使用之行為。乃訴願人對於違規事實
23 狀態之存在，負有排除之義務，且法律上具有排除之權能，
24 其應排除且能排除而不排除，實難謂無故意，自應對違規事
25 實之存在負其責任，訴願人訴稱其非行為人，不應處罰云
26 云，於法委無可採。

27 （五）據此，足認原處分機關僅對行為人裁罰，仍不足以達成行政
28 目的，則原處分機關本次再以原處分裁處訴願人，於法實屬

1 有據。

2 六、綜上所述，本件原處分機關就系爭土地違反農業使用之違規
3 事實，前業以 110 年 12 月 20 日心鄉建字第 11000○○○號
4 函附裁處書裁處實際違規行為人○○○及訴願人在案。詎原
5 處分機關復於 113 年 3 月 25 日派員至現場勘查，發現系爭土
6 地仍存在相同違反農業使用之違規事實，違反都市計畫法第
7 33 條及同法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項規定甚明，是原
8 處分機關認訴願人為共有人之一，其對於系爭土地之違規事
9 實應負狀態責任，爰依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以原
10 處分裁處訴願人 6 萬元罰鍰，並勒令恢復原狀，經核於法並
11 無違誤，原處分應予維持。

12 七、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規
13 定，決定如主文。

14

15 訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
16	委員	常照倫（代行主席職務）
17	委員	張奕群
18	委員	李惠宗
19	委員	呂宗麟
20	委員	王育琦
21	委員	劉雅榛
22	委員	陳昱瑄
23	委員	何明修
24	委員	蕭源廷

1

2 中 華 民 國 113 年 11 月 20 日

3 縣 長 王 惠 美

4 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
5 向臺中高等行政法院地方行政訴訟庭提起行政訴訟。

6 (臺中高等行政法院地址:臺中市南區五權南路 99 號)

7

8