

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 110－106）

府法訴字第 1090470924 號

訴願人：○○○

訴願人因違反都市計畫法事件，不服本縣彰化市公所（下稱原處分機關）109 年 11 月 5 日彰市城觀字第 1090045700 號函附裁處書（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

緣訴願人所有坐落本縣○○市○○段 00 地號土地（下稱系爭土地）為彰化都市計畫內農業區土地。本府於 109 年 8 月 27 日以府建新字第 1090306548 號函通知原處分機關系爭土地涉有違反都市計畫法之情形，請原處分機關依法查處，經原處分機關於 109 年 8 月 28 日派員至現場勘查，認系爭土地上有堆置營建廢棄物（水泥及磚塊）及鋪設混凝土鋪面之行為，而有違法使用之虞。原處分機關乃以 109 年 9 月 10 日彰市城觀字第 1090036202 號函依法通知訴願人陳述意見，經訴願人以 109 年 10 月 8 日申復書主張系爭土地上堆置之廢棄物（水泥及磚塊等物）及混凝土鋪面，業於 108 年 11 月與承攬人○○○訂定拆除清運工程承攬契約，至今未依約完成，應由○○○負責等語。原處分機關仍審認訴願人違反都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項及第 29 條之 1 第 1 項規定，爰依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以原處分裁處罰鍰新臺幣（下同）6 萬元，並勒令停止堆置營建廢棄物（水泥及磚塊）、鋪設混凝土鋪面之使用行為。訴願人不服，遂提起本件訴願。本件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）訴願人之系爭土地，被原處分機關認為違反都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項及第 29 之 1 條第 1 項規定，依都市計畫法第 79 條第 1 項規定論處罰鍰 6 萬元

整，並勒令停止堆置營建廢棄物（水泥及磚塊）、鋪設混凝土鋪面之使用行為，顯與事實不合，且訴願人非其行為人，原處分應予撤銷。

(二)訴願人之系爭土地，係彰化市都市計畫之農業區，現況因無灌溉溝渠可供農業使用，86年間訴願人出租予○○○先生，並由承租人○○○先生鋪設混凝土鋪面及興建鋼鐵造廠房，後承租人未繼續租賃，訴願人為拆除鋼鐵造廠房及混凝土鋪面，於108年11月間與○○○先生約訂地上物拆除及廢棄物清運工程，惟○○○先生未完成履約責任，致遺留混凝土鋪面及堆置廢棄物（水泥及磚塊）。

(三)該鋪設混凝土鋪面之行為，係86年間由承租人○○○先生所為，論處訴願人無所依據，且至今已逾15年追訴期限。又訴願人已善盡土地管理責任亦僱工排除上開情形，惟受僱者未完成履約責任，致遺留混凝土鋪面及堆置廢棄物非訴願人所樂見的，敬請貴會審酌撤銷原處分，以符實情等語。

## 二、答辯意旨略謂：

(一)查系爭土地使用分區為都市計畫農業區，訴願人卻於系爭土地上鋪設混凝土鋪面並堆置營建廢棄物（水泥及磚塊），此有彰化縣政府109年8月27日府建新字第1090306548號函及本所109年8月28日現勘照片在卷足稽，訴願人已違反都市計畫法臺灣省施行細則第29條第1項及第29條之1第1項規定，違規事實明確，本所依都市計畫法第79條第1項規定，裁處訴願人6萬元罰鍰，並勒令停止堆置營建廢棄物（水泥及磚塊）及鋪設混凝土鋪面之使用行為，並無違誤，應予維持。

(二)至訴願人陳稱鋪設混凝土鋪面之行為，係86年間由承租人所為，已逾15年追訴期間，且訴願人已善盡土地管理責任僱工排除上開情形乙節，經查訴願人與案外人○○

○之土地租賃期間為 86 年至 92 年 2 月，案外人○○○於 92 年返還系爭土地時含鋼鐵造廠房及混凝土鋪面，是以，該違規事實乃存續至 92 年 2 月，並無訴願人所稱逾越追訴期間之情形。再者，訴願人為土地所有權人，就系爭土地自負有積極維護管理義務，經查訴願人提供之拆除施工進度(預估)計畫內環境清理階段，應於 109 年 3 月 31 日執行完畢，惟本所於 109 年 8 月 28 日現場勘查，發現系爭土地堆置營建廢棄物及水泥鋪面，仍未排除違規使用行為，是訴願人未盡其土地管理及監督責任，且有可具體作為卻未為之，尚難以系爭土地清運人員未履約責任，即得執為免罰之論據。訴願人所訴，洵無可採，應予駁回。

(三)訴願人雖非行為人，惟其既為系爭土地之所有權人，對該土地具有事實上之管理權力，應承擔對其所有物合法與安全狀態之維護，若物之狀態產生違法情事，即負有排除違法狀態、回復合法狀態之責任。訴願人容任系爭土地一再違規使用，未盡所有權人排除土地違法狀態、維持合法狀態之責任，難謂不可歸責。從而，本所依都市計畫法第 79 條第 1 項等規定裁罰訴願人，揆諸前揭規定，並無不合，原處分應予維持等語。

#### 理 由

一、按都市計畫法第 33 條規定：「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。」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 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 29 條第 1 項規定：「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。但第 29 條之 1、第 29 條之 2 及第 30 條所規定者，不在此限。」第 29 條之 1 第 1 項規定：「農業區經縣（市）政府審查核准，得設置公用事業設施、土石方資源堆置處理、廢棄物資源回收、貯存場、汽車運輸業停車場（站）、客（貨）運站與其附屬設施、汽車駕駛訓練場、社會福利事業設施、幼兒園、兒童課後照顧服務中心、加油（氣）站（含汽車定期檢驗設施）、面積 0.3 公頃以下之戶外球類運動場及運動訓練設施、溫泉井及溫泉儲槽、政府重大建設計畫所需之臨時性設施。核准設置之各項設施，不得擅自變更使用，並應依農業發展條例第 12 條繳交回饋金之規定辦理。」

二、次按農業發展條例第 3 條第 12 款規定：「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。」第 69 條第 1 項規定：「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。」

三、末按農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 2 條第 4 款規定：「本辦法所稱農業用地之範圍如下：四、依都市計畫法劃定為農業區、保護區內之土地。」第 4 條第 1 款規定：「農業用地符合下列情形，且無第 5 條所定情形者，認定為作農業使用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業使用。」第 5 條第 3 款及第 4 款規定：「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：三、現場有阻斷排灌水系統等情事。四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」

四、查本件訴願人所有系爭土地為彰化都市計畫內之農業區土

地，依據上揭規定，訴願人自應保持農業生產並作農業使用；如有違反，即該當都市計畫法第 79 條第 1 項裁處之要件。本件原處分機關於 109 年 8 月 28 日現場勘查，發現系爭土地堆置營建廢棄物及水泥鋪面，訴願人並未實際從事農作並依法保持農業生產，亦無符合例外情形之事由，自不得認定為作農業使用，此有國土利用監測整合通報查報系統—查報資訊—變異點資訊、現勘照片等相關資料附卷可稽。故原處分機關認訴願人已違反都市計畫法臺灣省施行細則第 29 條第 1 項及第 29 條之 1 第 1 項規定，而依都市計畫法第 79 條第 1 項前段規定，以原處分裁罰訴願人 6 萬元罰鍰，並勒令停止堆置營建廢棄物、鋪設混凝土鋪面之使用行為，於法並無不合。

五、又訴願人雖主張系爭土地係於 86 年間出租予承租人○○○，並由承租人○○○鋪設混凝土鋪面及興建鋼鐵造廠房，後承租人未繼續租賃，訴願人為拆除鋼鐵造廠房及混凝土鋪面，於 108 年 11 月間與案外人○○○先生約訂地上物拆除及廢棄物清運工程，惟案外人○○○即承攬人未完成履約責任，致遺留混凝土鋪面及堆置廢棄物（水泥及磚塊）云云。惟依上揭法令規範意旨，農業區土地原則上應保持農業生產，除有例外事由，否則只要非作農用皆屬違反法令之行為。經查原處分機關於 109 年 8 月 28 日至系爭土地現場勘查時，訴願人雖已委請案外人○○○拆除系爭土地上之房屋，然現場仍有堆置營建廢棄物（水泥及磚塊）及鋪設混凝土鋪面之情形，違規事實仍繼續存在，訴願人為系爭土地之所有人，而未依法保持農業生產並作農業使用，洵堪認定。且案外人○○○僅係與訴願人簽訂系爭土地拆除清運契約之承攬人，並非屬都市計畫法第 79 條第 1 項規定所稱之土地使用人及管理人，案外人○○○縱有未依約履行承攬契約之事實，亦僅屬訴願人與案外人○○○間之民事紛爭，自不得以此解免訴願人應負之行政法上義務。是訴願人上開主張，尚非可採。

六、復依最高行政法院 103 年判字第 259 號判決意旨：「……都市計畫法第 79 條第 1 項前段規定，都市計畫範圍內之農業區土地，未依規定使用，主管機關得對所有權人、使用人或管理

人加以處罰，並勒命停止使用或恢復原狀。……主管機關依上開規定為裁罰時，就行政責任人之選擇，該條並無優先次序之規定……主管機關以狀態責任人為處分對象，選擇時應依違規使用之農業區土地實際情況，以合目的性及有效性為原則，斟酌裁罰時裁罰對象對該土地有無事實之支配管領力，能否有效為停止使用之給付（包括法律上權利及經濟上能力），在合比例原則下，選擇有利管制目的達成之對象，如此方能謂主管機關所為之裁處，與都市計畫法第 79 條第 1 項規定之立法意旨相符，而無裁量之違法。……」依上開判決意旨，查系爭土地於案外人○○○未繼續承租至原處分機關 109 年 8 月 28 日現場勘查間，並無其他租賃契約存在，訴願人現為系爭土地之所有人，對於系爭土地應有事實上之支配管領力，故原處分機關以訴願人即系爭土地之所有人為裁罰對象，符合比例原則，且有利於管制目的之達成，核與都市計畫法第 79 條第 1 項規定之立法意旨相符，自無裁量之違法。

七、另訴願人雖主張系爭土地鋪設混凝土鋪面之行為，係 86 年間由承租人所為，已逾 15 年追訴期間等語。惟按「行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅。」「前項期間，自違反行政法上義務之行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」行政罰法第 27 條第 1 項、第 2 項定有明文。準此，行政罰裁處權之時效，係自違反行政法上義務之行為終了時起算，倘違法狀態仍在存續中，自無裁處權已罹於時效消滅可言。土地之所有權人，屬負有狀態責任之義務人，其對土地之違法狀態原有排除之責任，惟未盡改善義務，則其違反行政法上義務之行為即尚未終了，自無從起算裁處權時效（臺北高等行政法院 108 年度訴字第 881、929 號判決意旨參照）。查本件訴願人既為系爭土地之所有人，屬負有狀態責任之義務人，其對系爭土地之違法狀態原有排除之責任，惟未盡改善義務，則其違反行政法上義務之行為即尚未終了，自無從起算裁處權時效。是訴願人主張時效抗辯，亦無可採。

八、綜上所述，原處分機關認訴願人違反都市計畫法臺灣省施行

細則第 29 條及第 29 條之 1 第 1 項規定規定，而依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以原處分裁處罰鍰 6 萬元，並勒令停止堆置營建廢棄物（水泥及磚塊）、鋪設混凝土鋪面之使用行為，其認事用法並無違誤，原處分應予維持。

九、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	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	蕭淑芬
	委員	王韻茹
	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 2 月 5 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）