臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

109年11月18日辯論終結

原　　告　張道源

被　　告　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

訴訟代理人　柯銘池

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國109年5月26日台內訴字第1090021114號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔2分之1，餘由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要及其證據：

原告所有彰化縣○○市○○○段○○○○號土地為特定農業區農牧用地（面積2,862.18平方公尺，見本院卷27頁之土地登記謄本，下稱系爭土地），經彰化縣員林市公所（下稱員林市公所）民國108年6月13日員市民字第1080019581號函附彰化縣員林市非都市土地違規使用案件處理查報表（同卷79-81頁，下稱查報表）予被告，該表載明現地勘查土地使用現況為鐵皮建物、水泥建物及水泥地板（以下合稱系爭地上物），使用行為人為原告。經被告以108年6月24日府地用字第1080214133號函（同卷83-84頁）通知原告於15日內陳述意見，惟原告逾期未提出，被告乃認定原告違反區域計畫法第15條第1項規定，並依同法第21條第1項及彰化縣政府處理違

反區域計畫法罰鍰案件裁罰基準（下稱裁罰基準）第3點第1項第1款規定，以109年3月6日府地用字第1090075269號裁處書（同卷17-18頁，下稱原處分）處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並限於文到3個月內拆除地上物恢復原狀。原告不服，提起訴願，經內政部109年5月26日台內訴字第1090021114號訴願決定（同卷41-44頁，下稱訴願決定）駁回，遂提起本訴（同卷13-15之起訴狀）。

二、原告主張略以：

（一）系爭地上物非原告所興建，且系爭土地係原告數十年前向父親所買受，並辦理分割，此觀土地謄本、異動索引即明。原處分認定系爭地上物違規使用面積約為0.0585公頃等語，此係數十年前原告父親時代即存有，原告僅係繼受取得，有航照圖可資認定。

（二）被告以原告為系爭地上物之使用人身分予以裁罰，惟原告於訴願書中除主張系爭地上物非原告所設置外，更未就系爭地上物非原告所使用提出爭執。行政罰既以處罰行為人為原則，則原告買受系爭土地時，系爭地上物即已存在，且有數十年之久，原告自非系爭地上物的設置人，原處分及訴願決定之認定不當，且對原告有利之事實皆未調查，顯有違誤等語，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯略以：

依區域計畫法第15條第1項、第21條第1項、非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第6條第1項、裁罰基準第3點第1項第1款規定及內政部92年11月25日台內營字第0920090059號函釋、查報表、系爭土地異動索引，可知系爭土地於69年即編定為特定農業區農牧用地，而原告於90年8月8日取得系爭土地所有權，且系爭地上物確實存在於該地，使用人為原

告。被告依行政程序法第102條規定，以108年6月24日函請原告於15日內陳述意見並提出合法證明，如逾期將依區域計畫法相關規定辦理，該函並於108年6月28日寄存於員林郵局以為送達。惟原告未於期限內提出說明，亦未就系爭地上物非其所使用提出爭執，顯見原告有違反行政法上義務行為。被告依上開內政部函釋意旨認定原告為違反行政法上義務者，並依上述規定裁處，核無違誤等語，並聲明：原告之訴駁回。

四、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩造爭點為：原處分是否合法？茲論述如下：

（一）本件應適用之法令：

1、區域計畫法：

⑴第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」。

⑵第21條第1項、第2項規定：「（第1項）違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。（第2項）前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，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，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。」。

2、管制規則：

⑴第6條第1項前段、第3項前段規定：「（第1項）非都市土

地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。・・・（第3項）海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一；・・・・。」。

⑵108年2月14日修正後之第6條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定：「五、農牧用地。容許使用項目：・・・（二）農舍（工業區、河川區除外；特定農業區、森林區不得興建集村農舍）。許可使用細目：1.農舍及農舍附屬設施・・・附帶條件：限於依農業用地興建農舍辦法或實施區域計畫地區建築管理辦法核准興建之農舍。・・・・。（三）農作產銷設施（工業區、河川區除外）。附帶條件：一、本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。二、上開審查辦法規定之堆肥舍（場）許可使用細目，不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。・・・・。」。

3、內政部92年11月25日臺內營字第0920090059號函釋略以：「・・・是違反管制使用土地之行為人應不限於實際著手實施違反區域計畫法第15條第1項規定之人，對於該行為凡有參與或授意之人，亦屬之。因此，土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人等本即應負有土地使用管理責任，故該等人員如經查明對違反管制使用土地有參與或授意之情形，亦皆得為處罰之對象。」

4、內政部100年9月29日台內營字第1000808089號函釋略以：「・・・。本件違反本法（即區域計畫法）第15條之行為，如於89年1月26日區域計畫法修正施行前已終了，而僅屬違法狀態之繼續，因該法修正施行前第21條規定並無裁處行政罰之明文，依行政罰法第4條處罰法定原則，自無

從依修正後之區域計畫法第21條第1項規定處以罰鍰。然對於該違法狀態，仍得依89年1月26日修正公布後之區域計畫法第21條第1項及第2項規定，限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，如義務人對於貴府限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀之處分不遵從者，因係違反貴府依法律所課予限期改善之義務，貴府可以其違反前述義務而按次處罰，此則屬行政罰性質・・・。」。

（二）按行政罰係就行為人具可非難性之違規行為予以制裁，故主管機關作成裁罰處分前，必須依職權調查受處分人是否為違規行為人，不得僅因受處分人未為抗辯，即推定其為違規行為人。再者，依行政罰法第44條及行政程序法第96條規定，裁罰處分以書面為之，應記載主旨、事實、理由及其法令依據。所謂「應記載主旨、事實、理由及其法令依據」並不以形式上有記載為已足，尚須其記載之事實與客觀證據情況相符，且與所載理由及法令依據相一致，方始適法。又依上開區域計畫法第15條第1項及管制規則第6條第1項、第3項等規定意旨，可知非都市土地經直轄市或縣（市）政府按照非都市土地分區使用計畫製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地者，土地所有權人或使用人即負有維護土地符合編定管制使用狀態之義務，如農牧用地之所有權人或使用權人於其上興建房屋或設置產銷設施，即應依農業用地興建農舍辦法、實施區域計畫地區建築管理辦法或申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法等法規事先取得主管機關核准。至區域計畫法第21條第1項對違反同法第15條規定之責任態樣，包括裁罰處分及命除去違法狀態或停止違法行為之管制處分。裁罰處分須

以具有可歸責性之違規行為人為限，而限期令恢復原狀處分所規制之公法上義務係為實現公共利益為目的，旨在防止危害之發生或擴大，如義務人不遵從，即屬違反行政法上義務，主管機關方得依區域計畫法第21條第2項「按次裁處」之規定，對義務人裁處罰鍰（高雄高等行政法院107年度訴字第157號、本院108年度訴字第143號判決意旨參照）。上開內政部92年11月25日及100年9月29日函釋均同此意旨。

（三）經查，依系爭土地之土地登記謄本（見本院卷27頁）、彰化縣地籍異動索引（同卷29-35、75頁、訴願卷42頁）、土地建物查詢資料（見本院卷77頁）及臺灣省彰化縣土地登記簿（同卷129-131頁），可知系爭土地重測前之地號為番子崙段384-1地號、崙雅段807地號。原告於68年7月9日因買賣原因登記為番子崙段384-1地號土地共有人之一（應有部分：5,515分之3,000）。嗣該地因地籍圖重測於87年5月2日改為崙雅段807地號，又於90年8月8日重測改為新崙雅段958地號，至99年11月18日因共有物分割，原告始取得系爭土地全部之所有權。是被告認原告於90年8月8日始取得系爭土地所有權（同卷23、59頁之被告訴願答辯狀、行政訴訟答辯狀）等語，對於本件前提事實之認定容有誤解。

（四）原告主張系爭地上物非其所設置，其取得系爭土地所有權以前系爭地上物即已存在，僅係繼受取得等語，並提出行政院農業委員會林務局農林航空測量所之航照圖（見本院卷89、93-94頁之行政訴訟陳報二狀），欲證明系爭地上物於其取得系爭土地所有權以前即已存在。惟查，該航照圖係79年10月6日所拍攝（同卷94頁之攝影日期參照），

惟如前述，原告68年7月9日即成為系爭土地共有人之一，故該航照圖尚無法證明原告於取得系爭土地所有權之前，系爭地上物即已存在，是故原告此項主張固非可採。

（五）惟被告以上述內政部92年11月25日函釋為據，認原告為系爭土地所有權人負有土地使用管理責任，且使用行為有違反管制使用土地情形而為裁罰，此有被告109年4月17日府地用字第1090130016號函（見訴願卷19-20頁）及行政訴訟答辯狀（見本院卷58頁之答辯狀第3點）在卷可稽。而上開內政部函釋認為違反區域計畫法第15條第1項規定之人，不限於實際著手實施之人，如土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人經查明對違反管制使用土地有參與或授意之情形，皆得為處罰之對象。換言之，如欲處罰前述非實際著手違反區域計畫法第15條第1項規定之人時，自應提出其等有參與或授意之證據。準此，被告既非認定原告為實際著手實施設置系爭地上物之人，而係基於土地所有權人身分對該地負有使用管理之責，依該函釋意旨，被告自應舉證證明原告對違反管制使用土地有何參與或授意之情形，惟自本件所有卷證資料觀之，被告並未舉證以實其說，即適用該函釋並依區域計畫法第15條第1項、第21條第1項等規定對原告為罰鍰處分，依法有違。

（六）又區域計畫法係63年1月31日公布施行，其中第15條關於非都市土地分區管制之規定，公布至今均未修正。上開航照圖雖無法證明系爭地上物於原告68年7月9日取得系爭土地共有權以前即已存在之事實，但於79年10月6日拍攝時，系爭土地上已有系爭地上物存在。又系爭土地於70年1月22日（見本院卷129頁之依臺灣省彰化縣土地登記簿）登記為非都市土地之特定農業區農牧用地，可知系爭土地

於79年間其土地使用情形，即與區域計畫法第15條規定不符，然依當時區域計畫法第21條規定，違反第15條第1項管制使用土地者，該管直轄市、縣（市）政府僅得限期令其變更使用或拆除其建築物恢復原狀，至89年1月26日始於修正後之該條第1項增訂罰鍰，並新增第2項，對於連續違規使用且不依限改善者，施予連續性之罰鍰及必要恢復原狀之措施，以遏止違法使用之情形（區域計畫法第21條89年1月26日修法理由參照）。系爭地上物於區域計畫法89年修法前之79年間即已存在，且被告亦非認定原告為設置系爭地上物之行為人，則依行政罰法第4條規定之處罰法定原則及上述內政部100年9月29日函意旨，被告尚不得逕依修正後之區域計畫法第21條第1項規定對原告處以罰鍰。然原告為系爭土地之所有權人，縱使系爭地上物非其所設置，原告仍應對系爭土地上之系爭地上物違法狀態負責，依修正後區域計畫法第21條第1項後段、第2項規定，必須原告不遵從被告限期命變更使用、停止使用或拆除恢復原狀之處分，被告始能對原告違反改善義務之行為按次處罰。準此，被告本應先限期命原告改善，如原告不遵從始得裁處罰鍰，然員林市公所函送查報表予被告後，被告僅以上述108年6月24日函通知原告陳述意見及提出合法使用證明，因原告逾期未提出，逕依區域計畫法第15條第1項、第21條第1項規定作成原處分裁處罰鍰部分，依上開說明，其認事用法顯有違誤，訴願決定就此部分予以維持，亦有未合，均應予撤銷。惟原告仍負有維持系爭土地之使用符合區域計畫法規定之義務，故原處分關於命原告3個月內拆除地上物恢復原狀部分，依法即核屬有據，應予維持。此外，被告應依其訴訟代理人於本院109年9月17日

準備程序時所述（見本院卷117頁之筆錄），對原告予以輔導，俾使系爭土地之使用符合區域計畫法等相關規定，併此敘明。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，附此說明。

五、結論：本件原告之訴為一部有理由，一部無理由，依行政訴訟法第98條第1項、104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　10　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　張　升　星

法　官　詹　日　賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
（一）符合右列情形之一者，得不	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨

委任律師為訴訟代理人	立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　12　　月　　10　　日

書記官　詹　靜　宜