

關於區域計畫法第二十一條及第二十二條執行對象疑義乙案，補充函釋如說明

發文機關：內政部營建署

發文字號：內政部營建署 92.11.25. 台內營字第0920090059號函

發文日期：民國92年11月25日

- 一、查有關區域計畫法第二十一條及第二十二條執行對象疑義，前經本部以九十年一月三十日臺九十內營字第0八二二八四號函釋在案，惟因近來迭有縣（市）政府對違反管制使用土地者，依本部前開函釋所為之行政處分（處罰土地所有權人），屢為高等行政法院判決撤銷原處分，而最高行政法院九十一年一月十日判字第二三號判決，亦對行政罰處罰對象有相關判決，故上開函釋實有補充之必要，先予敘明。二、對於違反行政法上義務者，依法處理，乃現代民主法治國家之基本原則，有關行政秩序罰之處罰對象，如處罰之法律未予明定，宜解為以違反行政法上之義務者為處罰對象。查區域計畫法第二十一條規定：「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。（第一項）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。（第二項）……」上開條文第二項後段係規定主管機關對於違反管制使用土地採取強制拆除或其他恢復原狀措施之費用，應由該土地或地上物之所有人、使用人或管理人負擔，至於違反管制使用土地之處罰對象，上開條文既未明文，宜解為以違反第十五條第一項管制規定之義務者為處罰對象，並以其具有故意或過失為責任條件（司法院釋字第二七五號解釋參照）；又依首揭最高行政法院九十一年一月十日判字第二三號判決，行政罰係以行為人為其處罰對象為原則，對於行為人以外之人科處行政罰為例外，如須對行為人以外之人科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由。故考量實務上尚有許多土地違規案件，行政機關難於現地查獲或認定實際違反管制使用土地之行為人，如執行對象僅得針對行為人，將造成難以有效達成土地使用管制之目的；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十五條第一項規定之人，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。
- 三、綜上，區域計畫法第二十一條及第二十二條執行對象，宜以處罰行為人為原則，對非行為人（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人）處罰為例外；而對行為人或非行為人處罰，皆應以其具有故意或過失為責任條件，且處罰對象非屬行為人時，應具備充分、合理及適當之理由。（內政部營建署 92.11.25. 臺內營字第0九二00九00五九號函）