

關於依區域計畫法第21條規定處共同行為人罰鍰額度基準疑義

發文機關：法務部

發文字號：法務部 96.09.27. 法律字第0960031856號

發文日期：民國96年9月27日

主旨：關於依區域計畫法第21條規定處共同行為人罰鍰額度基準疑義乙案，本部意見如說明二、三。請 查照參考。

說明：

一、復 貴署96年 8月14日營署綜字第0962913183號函。

二、行政罰法第14條第 1項規定：「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。」上開規定係指違反行政法上義務構成要件之事實由二以上行為人故意共同完成，依其介入之程度及其行為可非難性之高低，分別處罰。申言之，數行為人之間均有故意而成「共同違法」者，均應處罰，而不論各個行為人所為之行為單獨依法認定均係符合處罰之構成要件，或各個行為人所為之行為單獨依法認定未必均可滿足處罰之構成要件，但因其均係出於故意，主觀上有互相利用他方行為作為己用之意，因而各該故意行為人構成「共同違法」（例如：某甲完成一部分要件，某乙完成另一部分要件，但將某甲與某乙所為合併觀察，則完成全部要件），均應依各該法律或自治條例處罰（林錫堯著「行政罰法」，第93頁參照）。如數行為人均有故意違反行政法上義務之行為，其單獨為之亦均滿足處罰之構成要件，但於數行為人間主觀上並無互相利用他方行為作為己用之意時，則非屬「共同違法」，自無上開規定之適用。又所謂「共同實施」，係指行為人（行為主體）外部之共同實施而言，可能是二個以上自然人，也可能二個以上不同的私法人（或非法人團體或其他組織），或自然人與私法人（或非法人團體或其他組織）共同實施違反行政法上義務之行為等等，不一而足。但如係屬於上開處罰對象之行為人（行為主體）之內部關係，例如：私法人、非法人團體或其他組織本體與其內部職員之間；或如該組織之代表權人為法定處罰對象時，該代表權人與職員之間等，均屬其內部關係，其彼此之間之行為互動，與上開規定「共同違法」之「共同實施」並不相當。換言之，所稱「共同實施」乃指義務主體與義務主體以外之第三人共同完成違反行政法上義務之行為而言，並不包括義務主體與該義務主體內部之成員一起違反行政法上義務之情形（林錫堯著，前揭書，第92至第93頁參照）。本件土地所有權人黃○○委託廖○○整地，後者則雇用挖土機司機張○○執事等事實，是否屬上述所稱共同實施之行為人，請貴署本於職權依法審酌之。

三、按「違反第15條第 1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣、（市）政府處新台幣 6萬元以上30萬元以下罰鍰，…。」區域計畫法第21條第 1項定有明文。依其立法意當觀之，係在透過非都市土地之分區使用管制，以促進土地及天然資源之有效利用，故其處罰對象除土地使用人外，尚包括土地所有權人及管理人（最高行政法院93年判字第180 號判決參照），且上開規定雖定有裁處罰鍰之最高額（新台幣30萬元以下），惟其對於數人共同違反管制使用土地規定義務之處罰，並非設有罰鍰上限而「由數行為人共同分擔」之規定，與前揭遺產及贈與稅法第47條規定：「前三條規定之罰鍰，連同應徵之稅款，最多不得超過遺產稅額或贈與稅額。」容有不同。準此，主管機關如認定行為人共同違反管制使用土地規定且均有故意或過失時，應分別依其情節輕重各依區域計畫法第21條第 1項規定，於新台幣 6萬元以上30萬元以下裁量處罰之。

正本：內政部營建署

副本：本部法律事務司（ 4份）