

發文字號：內政部 107.08.06 台內營字第 1070813303 號函

發文日期：民國 107 年 08 月 06 日

要 旨：內政部就有關林業用地違章建築違規案件涉及「區域計畫法」與「森林法」適用，及一行為不二罰原則等相關法律原則之意見說明

主 旨：有關所詢臺中市政府轄管林業用地違章建築違規案件，涉及「區域計畫法」與「森林法」優先適用疑義 1 案，復請查照。

說 明：一、復貴會 107 年 6 月 1 日農授林務字第 1070214267 號函。

二、本件非都市土地林業用地違規作住宅使用案（以下簡稱系爭案件）涉及區域計畫法及森林法罰則規定之適用疑義，依貴會所引中央法規標準法第 16 條規定及法務部 102 年 10 月 25 日函示，應先由旨揭二法有無特別法與普通法關係予以判斷。按本部見解，區域計畫法第 15 條第 1 項係就編定之各種使用地管制使用土地予以規範，而森林法第 6 條第 2 項係就林業用地不得供其他用途使用之規定，且查森林法之立法目的及規定，主要涉及林地之經營、管理及保護等事項，與區域計畫法以土地使用管制（按各種使用地容許使用項目及許可使用細目實施管制）應有不同；又森林法第 3 條第 1 項所稱林地，依該法施行細則第 3 條第 1 款規定，包括依非都市土地使用管制規則規定編定為林業用地及依同規則規定適用林業用地管制之土地，是以森林法所稱林業用地之土地使用項目、使用地變更等管制規定，亦回歸區域計畫法相關法令予以規範，而無涵蓋區域計畫法之規定（構成要件）。惟有關旨揭二法於特別法與普通法關係之判斷理由，本部上開見解與貴會來函說明四（三）似有差異，因涉及本部對森林法立法意旨之詮釋，是否妥適，仍請貴會卓處。

三、至於系爭案件是否應有一行為不二罰原則之適用，本部意見如下：

（一）依法務部 95 年 7 月 26 日法律字第 0950023442 號書函略以：

「行政罰法第 24 條規定……係有關行政罰與行政罰間適用一行為不二罰之具體內涵，至違反行政法上義務之行為是否為一行為？係個案判斷之問題，應就個案具體情節，斟酌法條文義、立法意旨、制裁意義、期待可能與社會通念等因素決定之，而不是就某法規與某法規間之關連為何，或就抽象事實，予以抽象判斷…。」（附件 1）故系爭案件是否有一行為不二罰原則之適用，應就個案事實由主管機關本權責認處，至於貴會函說明五（一），逕以區域計畫法第 5 條第 1 項與森林法第 6 條第 2 項規定之管制目的不同

，而認屬數行為違反不同行政法上義務而分別處罰 1 節，是否符合上開釋示，仍請審慎評估之。

(二) 有關係爭案件管轄機關之認定，依行政罰法第 31 條規定：「一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄……（第 1 項）。一行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄權者，由法定罰鍰額最高之主管機關管轄。法定罰鍰額相同者，依前項規定定其管轄（第 2 項）。一行為違反數個行政法上義務，應受沒入或其他種類行政罰者，由各該主管機關分別裁處。…（第 3 項）」，是如系爭案件經貴會認定違反前揭區域計畫法與森林法之規定，係一行為違反數個行政法上義務而應處罰，且法定罰鍰額相同者，應依前開規定辦理。

(三) 依據本部營建署 100 年 8 月 31 日營署綜字第 1002915453 號函說明三所援引參照之法務部 96 年 9 月 3 日法律字第 0960027246 號函釋（附件 2）：「……繼處罰之後設有其他後續之效果規定，例如區域計畫法第 21 條第 1 項『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』及建築法第 86 條『並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物』等不具裁罰性之不利處分，當可視同已處罰鍰而繼續適用」，故倘系爭案件經處罰主管機關認有「一行為不二罰」原則之適用，請依上開函釋辦理，以確實達成行政目的。

(四) 另有關貴會函說明五（二），雖系爭案件有違反農業發展條例第 69 條第 1 項規定之事實，惟本案係探究森林法與區域計畫法是否有一行為不二罰原則之適用，並無針對農業發展條例與上開二者之關係予以探討，則是否仍有依農業發展條例移送之必要，建請併予卓酌。

正 本：行政院農業委員會

副 本：本部營建署（綜合計畫組）