

發文字號：內政部 107.02.07 台內營字第 1070802551 號函

發文日期：民國 107 年 02 月 07 日

要 旨：符合法律構成要件之行政不法行為，地方政府主管機關應即依法裁罰，若法律有特別規定授權地方政府主管機關斟酌具體情況免予處罰者，始有裁罰與否之空間，尚不得於自治規範另定逾越法律規定之事項

主 旨：有關擬增訂臺北市土地使用分區管制自治條例第 97 條之 9 裁罰規定，是否與都市計畫法第 8 章罰則第 79 條競合疑義 1 案

說 明：一、復貴府 106 年 12 月 18 日府授都規字第 10641277800 號函。

二、關於中央與地方法規關係之部分，有關都市計畫土地使用分區與公共設施用地之配置、土地使用分區管制等，依都市計畫法（以下簡稱本法）第 15 條、第 22 條之規定於主要計畫與細部計畫表明。有關土地使用分區管制之部分，本法第三章明定各使用分區與用地之管制目的，並於第 39 條明定「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」本法第 85 條規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案」，貴府 100 年 7 月 22 日公布「臺北市都市計畫施行自治條例」經行政院備案有案。又「臺北市土地使用分區管制自治條例」第 1 條明文為落實都市計畫土地使用分區管制，依臺北市都市計畫施行自治條例第 26 條規定制定，是以，「臺北市土地使用分區管制自治條例」係依本法所定土地使用分區管制規定之一，自無疑義。

三、關於地方法規與中央法律規定事項之部分，本法第 79 條第 1 項明定：「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、使用人或管理人新臺幣 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。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，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，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」依中央法規標準法第 11 條規定：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得

牴觸上級機關之命令。」另地方制度法第 26 條第 2 項與第 30 條第 1 項分別規定「直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。……」、「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。」準此，對於違反本法或貴府依本法所發布之命令者，本法第 79 條第 1 項已明定罰鍰額度及其他種類之不利處分，貴府不得於自治條例另定逾越本法規定之事項。

四、有關貴府以實務上常遇民眾因不諳法令規定，於不符土管自治條例規定之使用分區經營小規模商業行為（如小吃店），而導致遭罰最低 6 萬元之罰鍰，屢經民眾及民意代表反應裁罰過重，不符比例原則，擬增訂土管自治條例第 97 條之 9（草案）：「違反本自治條例規定者，市政府得限期改善；屆期未改善者，得依其情節輕重處土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣 5 千元以上 5 萬元以下罰鍰並限期改善。屆期仍未改善者，得按次處罰或依都市計畫法第 79 條規定辦理。違反本自治條例規定情節重大者，逕依都市計畫法第 79 條規定辦理。」關於罰鍰額度 1 節，查本部 98 年 4 月 21 日台內營字第 0980064342 號函說明五（諒達）略以：「89 年 1 月 26 日修正公布都市計畫法第 79 條之修法意旨，配合除罪化之法制方向，對違反土地使用規定，朝向以加重行政罰之方式解決違規行為，以替代刑罰；提高罰鍰上限額度，並增訂對連續違規使用且不依限改善者，得施以連續性之罰鍰，及有關拒繳納罰鍰之處理規定以收嚇阻違規使用之效。」貴府擬將罰鍰額度下修至新臺幣五千元以上五萬元以下，與本法第 79 條規定未符，不宜增訂。

五、關於貴府擬增訂條文（草案）得否增訂「限期改善」及情節重大始逕依本法第 79 條規定辦理之部分，查行政罰係指違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之裁罰性不利處分。符合法律構成要件之行政不法行為，主管機關應即依法裁罰，惟如法律有特別規定授權主管機關斟酌具體情況免予處罰者（例如行政罰法第 19 條規定），主管機關始有裁罰與否之空間（法務部 94 年 8 月 12 日法律字第 0940030084 號函參照）。違反本法第 79 條之行為，其構成要件既已該當，應即依該條所定之法律效果處以罰鍰及其他種類之不利處分。貴府對於違反都市計畫土地使用管制規定之案件擬處以限期改善

，屆期未改善，或情節重大，始依本法第 79 條規定處以罰鍰及其他種類不利處分 1 節，核與本法第 79 條規定及法務部上開函示不符，不宜增訂。另本部 98 年 4 月 21 日台內營字第 0980064342 號函（諒達）及貴府法制局（改制前法規委員會）101 年 7 月 17 日北市法二字第 10132128700 號函亦有相關釋示，併請卓參。