高雄高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭
114年度地訴字第178號

原　　告　葉慶輝
被　　告　臺南市政府都市發展局

代　表　人　林榮川
訴訟代理人　呂國隆
　　張聰德
　　林姿蓉

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服臺南市政府中華民國114年10月17日府法濟字第1141405095號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告從事餐飲業，於門牌號碼臺南市○○區○○路○段000號（下稱系爭場所）經營「悅品商行」（即85度C餐飲店）。被告會同臺南市政府工務局等機關，於民國113年6月25日前往執行聯合稽查時，發現系爭場所坐落地號之地目係「都市計畫乙種工業區」，涉有違反土地分區使用管制規定情事。被告乃以113年11月11日南市都管字第1132295741號函（下稱被告113年11月11日函）通知原告陳述意見獲覆後，被告仍認原告違反都市計畫法第85條授權訂定之都市計畫法臺南市施行細則（下稱施行細則）第17條規定之事實明確，並審酌原告係第二次違規，爰依都市計畫法第79條及臺南市政府辦理違反都市計畫法案件統一裁罰基準(下稱裁罰基準)規定，以114年7月25日南市都管字第1141031461A號裁

處書（下稱原處分）裁處原告罰鍰新臺幣（下同）12萬元，並勒令停止使用或恢復原狀。原告不服，提起訴願，經臺南市政府以114年10月17日府法濟字第1141405095號訴願決定駁回其訴願（下稱訴願決定），原告仍不服，遂提起本件訴訟。

二、原告主張及聲明：

(一)主張要旨：

原告所經營之「悅品商行」於104年12月11日經臺南市政府經濟發展局（下稱經發局）核准營業登記，當時承辦人員未告知原告系爭場所坐落之土地受有使用限制情形。「悅品商行」既經上開主管機關核准設立，原告復投入相當成本設立經營，構成可受保護之信賴利益。詎被告事後以原告違反土地分區使用管制規定為由予以裁罰，顯違誠信原則、行政自我矛盾禁止原則及信賴保護原則。又同一路段多家商家亦具有相同違規情形，卻未遭被告裁罰，被告針對原告選擇性執法，違反平等原則。再原告並非惡意違規，原處分裁罰12萬元，違反比例原則，顯屬過當等語。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1. 系爭場所所坐落之土地早經76年發布實施都市計畫，即劃設為「乙種工業區」，迄今未變更，而施行細則第17條亦未允許乙種工業區作一般商業設施使用。又商業登記採取「登記與管理分離」措施，涉及都市計畫、區域計畫、建築管理、消防、衛生等節，仍需符合相關法令規定，故原告辦理「悅品商行」商業登記前，即應自行確認其營業項目是否違反都市計畫相關法規，相關規定皆於臺南市政府核准商業登記之函文中教示宣導，倘有違該等法令規定，逕由各權管機關依職權處理，自難謂有信賴保護基礎。再原告主張被告未就同一路段其他店家予以裁罰，違反平等原則云云，惟「不法之平等」並非法律所保障之權利，原告主張並無理由。

2.被告前就系爭場所於112年9月22日第一次進行稽查，即查獲系爭場所具有本案相同違規事由，遂於113年3月11日以南市都管字第1130334708A號裁處書(下稱第1次處分)裁罰6萬元罰鍰，並勒令停止使用或恢復原狀。本次（113年6月25日）為第二次查獲原告持續於系爭場所違規從事餐飲業，裁處6萬元罰鍰已無法達成行政目的，故依都市計畫法第79條規定及裁罰基準裁處12萬元罰鍰，並未違反比例原則。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

(一)本件事實概要欄所述情節，有被告113年7月1日南市都管字第1130922463號函暨檢附之被告113年6月25日辦理「本市○○區○○路○段000號經營85度C」聯合會勘紀錄表及商業登記資料（本院卷第87-90頁）、被告113年11月11日函及送達證書（本院卷第91-94頁）、原告113年11月22日陳述書（本院卷第95-96頁）、被告114年6月5日南市都管字第1140795553號函及送達證書（本院卷第97-99頁）、被告113年3月11日南市都管字第1130334708B號函送之第1次處分（本院卷第100-101頁）、原處分及送達證書（本院卷第102-105頁）、臺南市政府法制處114年8月11日以南市法濟字第1141140696號函轉原告訴願書（本院卷第106-112頁）、113.06.25現場存證照片8幀（本院卷第113-116頁）、訴願決定書（本院卷第127至134頁）等件為證，堪信為真實。

(二)應適用之法令及法理：

1.都市計畫法：

⑴第32條：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」

⑵第36條：「工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主；具有危險性及公害之工廠，應特

別指定工業區建築之。」

⑶第79條第1項：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，……，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）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。」

⑷第85條：「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；在省由內政部訂定，送請行政院備案。」

2. 施行細則第17條：

⑴第1項：「乙種工業區以供公害輕微之工廠與其必要附屬設施及工業發展有關設施使用為主，不得為下列建築物及土地之使用。但公共服務設施及公用事業設施，不在此限：一、第十八條規定限制之建築及使用。二、經營下列事業之工業：（一）火藥類、雷管類、氯酸鹽類、過氯酸鹽類、亞氯酸鹽類、次氯酸鹽類、硝酸鹽類、黃磷、赤磷、硫化磷、金屬鉀、金屬鈉、金屬鎂、過氧化氫、過氧化鉀、過氧化鈉、過氧化鋇、過氧化丁酮、過氧化二苯甲醯、二硫化碳、甲醇、乙醇、乙醚、苦味酸、苦味酸鹽類、醋酸鹽類、過醋酸鹽類、硝化纖維、苯、甲苯、二甲苯、硝基苯、三硝基苯、三硝基甲苯、松節油之製造者。（二）火柴、賽璐珞及其他硝化纖維製品之製造者。（三）使用溶劑製造橡膠物品或芳香油者。（四）使用溶劑或乾燥油製造充皮紙布或防水紙布者。（五）煤氣或炭製造者。（六）壓縮瓦斯或液化石油氣之製造者。（七）高壓氣體之製造、儲存者。但氧、氮、氫、氦、二氧化碳之製造與高壓氣體之混合、分裝及倉儲行為，經目的事業

主管機關核准者，不在此限。（八）氯、溴、碘、硫磺、氯化硫、氟氫酸、鹽酸、硝酸、硫酸、磷酸、氫氧化鈉、氫氧化鉀、氨水、碳酸鉀、碳酸鈉、純碱、漂白粉、亞硝酸鉍、亞硫酸鹽類、硫化硫酸鹽類、鉀化合物、汞化合物、鉛化合物、銅化合物、鋇化合物、氰化合物、三氯甲烷、四氯化碳、甲醛、丙酮、縮水乙碸、魚骸脂磺、酸銨、石碳酸、安息香酸、鞣酸、乙醯苯銨（胺）、合成防腐劑、農藥之調配加工分裝、農藥工業級原體之合成殺菌劑、滅鼠劑、環境衛生用藥、醋硫酸鉀、磷甲基酚、炭精棒及其他毒性化學物質之製造者。但生物農藥、生物製劑及微生物製劑等以生物為主體之發酵產物之製造者，不在此限。（九）油、脂或油脂之製造者。但食用油或脂之製造者及其他油、脂或油脂以摻配、攪拌、混合等製程之製造者，不在此限。（十）屠宰場。（十一）硫化油膠或可塑劑之製造者。（十二）製紙漿及造紙者。（十三）製革、製膠、毛皮或骨之精製者。（十四）瀝青之精煉者。（十五）以液化瀝青、煤柏油、木焦油、石油蒸餾產物之殘渣為原料之物品製造者。（十六）電氣用炭素之製造者。（十七）水泥、石膏、消石灰或電石之製造者。（十八）石棉工業（僅石棉採礦或以石棉為主要原料加工業）。（十九）鎳、鎘、鉛汞電池製造工業。但鎳氫、鋰氫電池之製造工業，不在此限。（二十）銅、鐵類之煉製者。（二十一）放射性工業（放射性元素分裝、製造、處理）、原子能工業。（二十二）以原油為原料之煉製工業。（二十三）石油化學基本原料之製造工業，包括乙烯、丙烯、丁烯、丁二烯、芳香烴等基本原料之製造工業。　（二十四）以石油化學基本原料，產製中間原料或產品之工業。（二十五）以煤為原料煉製焦炭之工業。（二十六）經由聚合反應製造樹脂、塑膠、橡膠產品之工業。但無聚合反應者，不在此限。三、供前款第一目、第二目、第六目及第七目規定之物品、可燃性瓦斯或電石處

理者。」

⑵第2項：「前項所稱工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施，指下列設施：一、工廠必要附屬設施：（一）研發、推廣、教育解說、實作體驗及服務辦公室（所）。（二）倉庫、生產實驗室、訓練房舍及環境保護設施。（三）員工單身宿舍及員工餐廳。（四）建築物設置太陽能、小型風力之發電與附屬儲能相關設施及電信天線。（五）其他經本府目的事業主管機關核准與從事製造、加工或修理業務工廠有關產品或原料之買賣、進出口業務，或其他必要附屬設施。二、工業發展有關設施：（一）有線、無線及衛星廣播電視事業。（二）環境檢驗測定業。（三）消毒服務業。（四）洗衣業。（五）廢棄物資源回收貯存場及廢棄物清除業之貯存、轉運場或其他所需之場所。（六）營造業之施工機具及材料儲放設施。（七）倉儲業相關設施。（賣場除外）（八）冷凍空調工程業。（九）機械設備租賃業。（十）工業產品展示服務業。（十一）剪接錄音工作室。（十二）電影、電視設置及發行業。（十三）公共危險物品、液化石油氣及其他可燃性高壓氣體之容器儲存設施。（十四）汽車運輸業停車場及其附屬設施。（十五）機車、汽車與機械修理業及機車、汽車檢驗。（十六）提供產業創意、研究發展、設計、檢驗、測試、品質管理、流程改善、製程改善、自動化、電子化、資源再利用、污染防治、環境保護、清潔生產、能源管理、創業管理等專門技術服務之技術服務業。（十七）經核定之企業營運總部及其相關設施。（十八）大型展示中心：使用土地面積超過一公頃以上，且其區位、面積、設置內容及公共設施，經都委會通過者。（十九）經本府目的事業主管機關核准之觀光工廠、職業訓練、創業輔導、景觀維護及其他工業發展有關設施。三、公共服務設施及公用事業設施：（一）警察、消防機構。（二）輸電線路鐵塔（連接站）及其管

路。（三）自來水或下水道抽水站。（四）自來水處理場（廠）或配水設施。（五）煤氣、天然氣加（整）壓站。（六）加油（氣）(氫)站。（七）電信事業之電信設施。（八）廢棄物及廢（污）水處理設施。（九）土石方資源堆置處理場。（十）電業相關之維修及其服務處所。（十一）再生能源發電設備及其輸變電相關設施（不含沼氣發電）。（十二）幼兒園、兒童課後照顧服務中心。（十三）銀行、郵局、信用合作社、農漁會信用部或保險公司等分支機構：其使用土地總面積不得超過該工業區總面積百分之五。（十四）汽車駕駛訓練場。（十五）客貨運站及其附屬設施。（十六）宗教設施：其建築物總樓地板面積不得超過五百平方公尺。（十七）運動設施：其使用土地總面積不得超過該工業區總面積百分之五。（十八）醫療保健設施：指下列設施，其使用土地總面積不得超過該工業區總面積百分之五。１．醫療機構。２．護理機構。３．其他醫事機構。（十九）社會福利設施：１．兒童及少年福利機構（托嬰中心、早期療育機構）。２．老人長期照顧機構（長期照護型、養護型及失智照顧型）。３．身心障礙福利機構。（二十）其他經本府目的事業主管機關核准之必要公共服務設施及公用事業。」

3. 裁罰基準：

⑴第3條第3款：「違規案件視違規行為對社會治安、公共安全之危害情形，分類並定義如下：……（三）一般行業案件：指前二款以外之違規案件。」。

⑵第4條：「（第1項）主管機關處理違規案件，統一裁罰基準如附表。但依附表裁處顯失衡平者，得敘明理由於法定罰鍰額度內酌予加重或減輕，不受附表之限制。（第2項）前項附表違規次數之計算，以最近違規行為日起，往前回溯三年內，對同一對象於同一地點違反同一都市計畫法之規定，經作成書面行政行為之次數累計之。」，其中附表項次3規定（節錄）：

項次	違規案件種類情形	法條依據	法定罰鍰額度 或其他處罰	第一次	第二次
三	一般行業案件	第七十九條	得處六萬元以上三十萬元以下罰鍰，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。	處使用人或管理人六萬元罰鍰並勒令立即停止違規之使用或恢復原狀。	處使用人或管理人十二萬元罰鍰並勒令立即停止違規之使用或恢復原狀。

裁罰基準係臺南市政府本於都市計畫法地方主管機關之職權，為落實土地或建築物合法之使用，維持民眾生活環境品質，針對違反都市計畫法案件，建立執法之公平性，減少爭議及提升公信力所訂定之裁量基準（裁罰基準第1條參照），亦無違都市計畫法之規定，自得作為裁罰之依據。

4. 商業登記法:

⑴第1條：「商業登記，依本法之規定。」

⑵第3條：「本法所稱商業，指以營利為目的，以獨資或合夥方式經營之事業。」

⑶第4條：「商業除第5條規定外，非經商業所在地主管機關登記，不得成立。」

⑷第9條第1項：「商業開業前，應將下列各款申請登記：一、名稱。二、組織。三、所營業務。四、資本額。五、所在地。六、負責人之姓名、住、居所、身分證明文件字號、出資種類及數額。七、合夥組織者，合夥人之姓名、住、居所、身分證明文件字號、出資種類、數額及合夥契約副本。八、其他經中央主管機關規定之事項。」

⑸第15條第2項：「商業之各類登記事項，其申請程序、應檢附之文件、資料及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

5.商業登記申請辦法:

⑴第1條：「本辦法依商業登記法第15條第2項規定訂定之。」

⑵第5條：「(第1項）商業申請設立登記，應檢具下列文件：一、申請書。二、負責人之身分證明文件；屬於合夥組織者，並應檢具合夥人之身分證明文件及合夥契約書。三、資本額證明文件。四、所在地之建物所有權狀，所有權人非商業負責人或合夥人者，應附具所有權人同意書。建物所有權狀得以建物謄本、房屋稅籍證明、最近一期房屋稅單或其他得證明建物所有權人之文件代之；所有權人同意書得以商業與所有權人簽訂之租賃契約，或載明得辦理商業登記或供營業使用之商業負責人與所有權人簽訂租賃契約代之。（第2項）商業之資本額未達新臺幣25萬元者，免附前項第3款規定之文件。」

(三)經查：

1.原告經營「悅品商行」坐落之土地，經臺南市政府於76年9月1日發布實施之「擬定台南市安南區（和順工業區）細部計畫案」被劃設為「乙種工業區」乙節，有都市計畫圖在卷可佐（訴願卷第65-66頁）。經被告會同臺南市政府工務局等機關於113年6月25日前往執行聯合稽查時，發現系爭場所坐落地號之地目係「都市計畫乙種工業區」，且原告於系爭場所供應餐食現場食用等事實，為兩造所不爭執。

2.原告雖以上開主張，指摘原處分違法應予撤銷云云，惟：

⑴依行政程序法第117條、第127條規定，信賴保護原則係指人民因相信既存之法秩序而安排其生活或處置其財產，則不能因嗣後法規之制定或修正，而使其遭受不能預見之損害，用以保護人民之既得權，並維護法律尊嚴者而言。然觀諸前引商業登記法第3條、第4條、第9條第1項及商業登記申請辦法第5條等規定，足見現行法制關於商業登記申請案件之審查已廢除統一發證制度，而改採準則主義之「登記與管理分

離」原則，凡申請案件備齊書件且符合法定程式者，主管機關即應准予登記。至於其他諸如都市計畫、建築管理、消防及衛生等事項，已非商業登記之審核內容。亦即商業實際經營業務之營業所在位置，仍應符合土地使用管制、建管、消防、衛生及目的事業主管機關等法令規定，非謂獲准商業登記者，即全面肯認其經營之業務符合其他有關土地使用分區管制、建管、消防等規定，無從徒憑辦竣商業登記，阻卻其違規行為之違法性。從而，縱使臺南市政府經發局於104年12月11日核准「悅品商行」之設立登記，其商業經營仍應符合都市計畫、建築管理、消防、衛生及目的事業主管機關等法令規定。

⑵次參都市計畫法第36條及施行細則第17條等規定，可知都市計畫土地之使用應受所劃定之使用分區限制，不得供作管制許可範圍以外之用途。而乙種工業區土地之使用，應限以供公害輕微之工廠及其必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施之用途使用。茲因原告使用系爭場所從事之營業活動態樣，乃從事餐館業，明顯不符合都市計畫法第36條及施行細則第17條就乙種工業區土地所列「工廠及其必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施」之許可使用範圍。再者，該施行細則第17條第2項第1款第3目雖規定乙種工業區土地作為「員工單身宿舍及員工餐廳」亦符合「工廠必要附屬設施」使用，但衡諸原告經營上開餐館並非作為其工廠員工餐廳，而係供一般顧客消費，自非屬該款所稱之工廠附屬設施至明，則原告將使用分區為乙種工業區之系爭場所作為經營餐館業使用，明顯違反施行細則第17條之規定。又原告就本案相同違規情形，前經被告會同臺南市政府工務局等機關於112年9月22日執行聯合稽查時，即發現系爭場所坐落地號之地目具有本案違規情事，被告即以第1次處分裁處原告罰鍰6萬元，並以113年3月11日南市都管字第1130334708B號函命原告繳納上開罰鍰6萬元並勒令停止使用或恢復原狀（本院卷第100-101頁）。

對此，原告則稱：我知道之前已經有相同違規情形，對第1次處分未提訴願及行政訴訟。我知道那裡是工業區，但我們已經營業一段時間，恢復原狀要另外花費一筆成本，我不知道要如何改善等語（本院卷第192-193頁）。是依原告上開所陳，足認原告接獲前開第1次處分後已知悉本案違規情事，且經被告命原告勒令停止使用或恢復原狀後，仍因無欲支出相關費用而未予置理，嗣遭被告再行開立原處分，難認原告具有信賴保護利益。又原處分係依裁罰基準之附表為裁罰之依據，觀以該附表項次三內容，裁罰基準按照違規次數之多寡，自最低額之6萬元開始處罰；且考量行為人違規次數與彰顯之法敵對意識而逐漸加重裁罰金額，尚屬明確。是被告審酌原告係第二次再遭查獲違規，則第1次處分裁處原告罰鍰6萬元無法達成行政目的，原告仍違規繼續從事餐飲業，始依都市計畫法79條規定及裁罰基準加重裁罰原告12萬元（本院卷第83頁），難認有違反比例原則之處，原告上開主張亦難認有據。

⑶此外，原告另主張被告未裁罰同一路段其他商家，違反平等原則云云。然按行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第6條定有明文，此即行政法上之平等原則，然行政機關若怠於行使權限，致使人民因個案違法狀態未排除而獲得利益時，該利益並非法律所應保護之利益，因此其他人民不能要求行政機關比照該違法案例授予利益，亦即人民不得主張「不法之平等」（最高行政法院92年度判字第275號判決參照）。原告雖主張同一路段多家商家同樣情況卻長期未被裁罰，違反平等原則云云，查其無非係主張「不法之平等」，揆諸前開說明，無解於其本件違規事實應負之罰責。從而，被告認定原告使用都市計畫範圍內土地有違反施行細則第17條之情事，而依都市計畫法第79條第1項規定，作成原處分裁罰12萬元，並勒令停止使用或恢復原狀，自屬適法有據。

(四)綜上所述，原告主張各節，均非可採。被告作成原處分認事

用法俱無違誤，復核決定及訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，即屬無據，本院無從准許。

五、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　13　　日

審判長　法　官　　顏珮珊

法　官　　楊詠惠

法　官　　林婉昀

一、以上正本係照原本作成。

二、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

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，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。

	3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、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。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　115　　年　　8　　月　　13　　日

書記官　　李虹賢