

臺中高等行政法院判決

110年度簡上字第22號

110年度簡上字第23號

上訴人 大合開發股份有限公司

代表人 馮文通

訴訟代理人 洪家駿 律師

複代理人 吳秉翰 律師

被上訴人 臺中市政府都市發展局

代表人 黃文彬

上列當事人間因都市計畫法事件，上訴人不服臺灣臺中地方法院109年簡字第64號、第74號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺灣臺中地方法院行政訴訟庭。

理 由

壹、緣上訴人向台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）承租臺中市○○區○○段32、32-1、32-2地號土地（下稱系爭土地）其中后義段32地號土地為公園兼兒童遊樂場用地，屬都市計畫公共設施保留地，后義段32-1、32-2地號土地屬都市計畫住宅區。上訴人向台糖公司承租上開土地後，訴外人范來長於民國108年12月與上訴人接洽，並以「番王活海鮮批發、范來長」（以下簡稱范來長）名義與上訴人訂立租賃合約，租期自109年2月1日至同年2月27日（共計27日），並於租期內舉辦「盲人有利、弱勢有依—寒冬送暖園遊會」招商供人設置攤位。被上訴人於109年2月6日前往稽查，認上訴人於系爭土地作「攤販集中場」使用，違反都市計畫法第3

01 4、51條及都市計畫法臺中市施行自治條例第18條規定，爰
02 依都市計畫法第79條規定，以109年2月7日中市都測字第109
03 0020481號裁處書（下稱原處分一）裁罰上訴人新臺幣（下
04 同）6萬元，並勒令停止使用或恢復原狀。被上訴人另分別
05 於109年2月12日、13日、16日、17日前往稽查，認上訴人仍
06 有違法使用系爭土地情事，乃以109年5月1日中市都測字第1
07 090076487號裁處書（下稱原處分二）裁罰原告6萬元，並勒
08 令停止使用或恢復原狀（原處分一、二合稱原處分）。上訴
09 人不服，提起訴願，分經臺中市政府109年4月22日府授法訴
10 字第1090043602號訴願決定，109年7月22日府授法訴字第10
11 90132991號訴願決定駁回，遂提起行政訴訟，分經臺灣臺中
12 地方法院109年簡字第64號（原處分一部分）、第74號（原
13 處分二部分）行政訴訟判決駁回，上訴人均表不服，遂提起
14 本件上訴。

15 貳、上訴人起訴主張及訴之聲明、被上訴人於原審之答辯及聲
16 明、原審判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

17 參、上訴意旨略謂：

18 一、就上訴人應負共同行為責任之部分，被上訴人業於原審清楚
19 表明上訴人就土地之使用負有狀態責任，惟原判決逕自論斷
20 上訴人為共同行為責任人，故原判決應有認定事實未依證據
21 之違法。原判決雖援引高雄高等行政法院108年度訴字第51
22 號判決，惟本案與高等行政法院108年度訴字第51號判決事
23 實不同，上訴人並不知悉范來長如何規劃，原判決僅以上訴
24 人基於租賃契約之出租人給付義務之行為認定上訴人應負共
25 同行為責任，應有判決不備理由之違法。而且，遍查范來長
26 之證詞均未提及上訴人如何於簽約前慫恿范來長承租系爭土
27 地招商設攤，原判決顯有認定事實未依證據之違法。況且，
28 原判決雖稱上訴人應負「共同」行為責任，然本件行政機關
29 僅裁罰上訴人一人，上訴人究應與「何人」負「共同」行為
30 責任？故原判決確有認定事實未依證據、判決不備理由、判
31 決理由矛盾之違法。

01 二、就連續處罰部分，被上訴人雖以上訴人為系爭土地之使用管
02 理人為由裁罰上訴人，惟上訴人將系爭土地轉租給范來長
03 後，上訴人對於被上訴人（由上訴狀前後文觀之，「被上訴
04 人」似係「范來長」之誤）後來與何人簽訂攤位合約書並不知
05 情，足見上訴人對於系爭土地設置攤販集中場一事並不存
06 在「事實之支配管領力」，行政機關之裁罰對象並未選擇有
07 利管制目的達成之對象，自有違反都市計畫法第79條第1項
08 規定，是原審判決應有適用法規錯誤之違法。上訴人於收受
09 2月7日行政裁處書後，已於2月11日基於出租人之地位要求
10 范來長應停止營業行為，然范來長於收受上訴人之通知後仍
11 執意繼續營業，則上訴人既已對范來長主張出租人之法律上
12 權利而仍無改善之可能，行政機關又基於2月12、13、16、1
13 7日勘查紀錄表之同一事實對上訴人作成5月1日行政裁處
14 書，已與最高行政法院103年度判字第259號判決參照所揭行
15 政機關僅於受處罰人有改善之可能始得按次連續處罰之意旨
16 有違，是5月1日行政裁處書顯然已違反一事不二罰原則（雙
17 重處罰禁止原則）。綜上，原判決有上開誤解法令見解之違
18 背法令情事，求為廢棄原判決，訴願決定及原處分就罰鍰各
19 6萬元部分撤銷。

20 肆、本院的判斷：

21 一、應適用的法令與理論：

22 （一）應適用的法令：

23 1.都市計畫法第34條規定：「住宅區為保護居住環境而劃定，
24 其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛
25 生。」而都市計畫法臺中市施行自治條例第18條則規定：
26 「住宅區為保護居住環境而劃定，除本自治條例另有規定者
27 外，不得為下列建築物及土地之使用：……十、戲院、電影
28 院、電影片（映演、拍攝）業、視聽歌唱場……攤販集中
29 場、零售市場及旅館。……」

30 2.都市計畫法第51條規定：「依本法指定之公共設施保留地，
31 不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改

為妨礙目的較輕之使用。」

3.行為時都市計畫法第79條第1項前段、後段分別規定：「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、縣轄市公所處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人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。」

（二）故都市計畫範圍內之住宅區、公共設施保留地內土地，應依都市計畫法第34條、第51條之規定使用，違反規定使用者，主管機關自得依同法第79條第1項前段規定，對違規行為人加以處罰，並勒令停止使用或恢復原狀。如處罰行為人未能達成禁止違法使用之目的，亦得對該土地有事實上管領力之所有權人、使用人或管理人加以處罰，並勒令停止使用或恢復原狀。究其性質，如果土地所有權人、使用人或管理人係違反都市計畫未依規定使用之行為人，主管機關基於其有違反行政法上義務之形成原因行為，而依都市計畫法第79條第1項前段規定所為之裁處，為學理上所稱之「行為責任」；相對地，如果土地未依規定使用，所生「危險」之發生，與受處罰之人並無因果關係，僅因其等對該土地有事實上管領力，為排除土地違規使用之「危險」，而對之處罰，則為學理上所稱之「狀態責任」（最高行政法院103年度判字第259號行政判決參照）。如果多數人符合上開要件，關於裁罰對象的決定，參考最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨，上開違反都市計畫法土地使用分區管制，主管機關究竟應處罰土地所有權人、使用人或管理人？其處罰對象之裁量，並非可恣意選擇處罰對象，應就其查獲土地違規使用之實際情況，於符合都市計畫法之立法目的而為必要之裁

01 量。主管機關首應查明該違規事件之行為責任人以及狀態責
02 任人。如有多數行為人時，並應查明有無行政罰法第14條第
03 1項所定之共同實施違反行政法上義務之情形，並依其行為
04 情節之輕重，分別為合義務之處罰裁量。

05 二、原判決維持原處分與訴願決定，無非以：系爭土地為台糖公
06 司所有，分屬住宅區、公共設施保留地土地（公園兼兒童遊
07 樂場用地）。上訴人向台糖公司承租系爭土地後，又將系爭
08 土地以高達180萬元之租金出租與訴外人范來長，供范來長
09 舉辦寒冬送暖園遊會，招商出租攤位謀利。而且，上訴人與
10 台糖公司之契約書第11條業已明定：租賃期間上訴人如因違
11 反都市計畫法土地使用分區之管制，而遭處罰鍰，概由上訴
12 人自行負責，故上訴人自應注意系爭土地不得違反都市計畫
13 法土地使用分區管制。但上訴人明知范來長將在系爭土地上
14 舉辦活動招商設攤，而給予舉辦活動指導，積極協助其所
15 需，其主觀上亦有出租系爭土地供范來長招商設攤藉以收取
16 高額租金之意思，足認上訴人之行為導致危害秩序之結果發
17 生，本應承擔自己違規行為之後果，應負共同行為責任。被
18 上訴人為達成禁絕任意轉租致土地遭違法使用，於本案選擇
19 以上訴人為處罰對象，認為較能達成行政目的，難謂有出於
20 恣意，亦無違反都市計畫法第79條規定，原處分對上訴人處
21 罰，應無違誤等情。

22 三、本院經核原判決固非無見，惟查：

23 （一）關於原處分一部分：

24 1.上訴人是否系爭都市計畫法事件違反行政法義務之行為人？
25 上訴人是否應負「共同」行為責任？尚待事實審法院進一步
26 調查釐清。

27 (1)上訴人係向台糖公司承租系爭土地，對系爭土地有使用管
28 理之權限，縱然上訴人又將土地轉租給范來長而為間接占
29 有人，仍為系爭土地之管理人。依據前述肆□(二)段之說
30 明，如上訴人同時為違反都市計畫使用分區管制之行為
31 人，依都市計畫法第79條第1項前段規定，應負行為責

01 任；如系爭土地之違規使用所生之危險與上訴人並無因果
02 關係，僅因其係承租人及轉租人，對系爭土地有事實上之
03 管領力，而有排除土地違規使用危險之義務，則應負狀態
04 責任。

05 (2)查系爭土地為台糖公司所有，分屬住宅區、公共設施保留
06 地（公園兼兒童遊樂場用地）。上訴人向台糖公司承租系
07 爭土地後，又將系爭土地以高達180萬元之租金出租與訴
08 外人范來長；范來長於租期中在該地舉辦寒冬送暖園遊
09 會，招商供人設置攤位等情，為原審依據調查證據言詞辯
10 論結果所認定之事實。由上開事實可知在系爭土地舉辦園
11 遊會的是范來長，他是違反行政法義務之重要行為人。至
12 於上訴人是否亦為系爭違反行政法義務之行為人，則應探
13 究上訴人是否為都市計畫法第34條、第51條、第79條第1
14 項規定之共同違法行為人，並應符合行政罰法第14條第1
15 項之規定。

16 (3)按行政罰法第14條第1項規定：「故意共同實施違反行政
17 法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰
18 之。」係指二以上行為人於主觀上基於共同參與違反行政
19 法上義務行為（簡稱違反義務行為）的意思，並於客觀上
20 共同實施違反行政法上義務的構成要件行為。又上述規定
21 是採取德國立法例的共犯一體概念，不再區分共同正犯、
22 教唆犯及幫助犯，祇要對違反行政法上義務的構成要件事
23 實實現，故意參與或協力者，皆予處罰。上開參與之故意
24 應該及於特定的具體行為，亦即須涵蓋行為之重要要素或
25 基本事項。因此，參與者必須認識並且有意促成具體構成
26 要件之事實或結果。本件原處分一裁處書所示之違規事
27 實，僅載明上訴人於系爭之公共設施保留地、住宅區違規
28 作攤販集中場使用，並無其他共同實施違反行政法上義務
29 者之記載。原判決認定上訴人為違反行政法義務之「共
30 同」行為責任人，但判決理由中並未指明上訴人與何人為
31 共同行為人，雖然由判決理由似可猜測其所指之共同行為

人係范來長。惟原判決對於上訴人與范來長之間如何為共同違法之意思聯絡，以及如何共同實施本件違反都市計畫法第79條第1項行為之主、客觀要件，並未詳細調查及論述。關於本件違反都市計畫土地使用分區限制之全部具體行為，上訴人與范來長間是否均明知並有意共同實施？上訴人實施了何項違反義務的構成要件行為？他們彼此之間主觀上有無互相利用另一方的行為作為己用之意？原判決對此攸關原處分合法性審查之重要事實，並未依職權調查認定，核有應調查認定之事實，未依證據認定之違誤。

(4)再者，上訴人與范來長如為共同違法行為人，則關於共同違反義務行為之處罰，依行政罰法第14條第1項規定，應依各人行為情節之輕重，分別處罰。又依同法第18條規定，裁處罰鍰時應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。而行政法上義務之單獨違反或共同違反，以及行為人參與之具體內容，勢必影響其應受責難程度、所生影響及所得之利益，進而影響其行政罰之酌定。主管機關在裁處時若事實認定錯誤，將共同違法行為認定為單獨違法行為，未適用行政罰法第14條第1項之規定，僅對其中一行為人處罰，即有適用法律錯誤之違法。基此，原處分既載明上訴人單獨違法，如事實審法院認定係共同違法，依上開說明自應原處分及訴願決定撤銷，由被上訴人另為適法之處分。

2.如上訴人不須負行為責任，則其是否應負狀態責任？

如本判決肆(二)段所述，都市計畫法第79條所為之處罰，學理上區分為行為責任及狀態責任。如果原審詳為調查後認定上訴人非行為人，不須負行為責任，則上訴人是否屬於都市計畫法第34條、第51條、第79條第1項所定，負有維持系爭土地合法使用狀態責任之人，原審亦應併予查明認定。又行政罰法第14條第1項所定之共同違法，限於共同實施違反行

01 政法義務之行為人始有適用，應與狀態責任相區隔，併予指
02 明。

03 (二)關於原處分二部分：

04 1.如前所述都市計畫範圍內土地違法使用者，經依都市計畫法
05 第79條第1項前段規定，得處其土地或建築物所有權人、使
06 用人或管理人罰鍰，並勒令停止使用或恢復原狀。如不停止
07 使用或恢復原狀者，依同條項後段規定得按次處罰，並停止
08 供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，
09 其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。由
10 於土地違規使用之樣態多基於繼續性之行為，或是因違規狀
11 態繼續存在，故主管機關依上開規定「勒令停止使用或恢復
12 原狀」後，於得為改善之相當期間經過後，有證據足認受處
13 罰人未依令改善時，始得依同條第1項後段規定按次罰鍰，
14 以督促其改善。據此，主管機關依該條第1項前段規定處分
15 後，由於受處分人未改善，而再依同條項後段所為之處分，
16 後一處分是否違法之審查，應以第1次處分是否合法，及受
17 處分人是否無正當理由未依限停止使用或恢復原狀之事實，
18 加以判斷。

19 2.經查原處分二即被上訴人109年5月1日中市都測字第1090076
20 487號裁處書主旨欄記載：「違反都市計畫法事件，本次係
21 第2次違規裁罰，處新臺幣6萬元整罰鍰，並勒令停止使用或
22 恢復原狀。」其事實欄記載：「查獲日期：109年2月12、13
23 、16、17日；查獲地點：臺中市○○區○○段32、32-1、32
24 -2地號土地；違規事實：於都市計畫公共設施保留地、住
25 宅區作攤販集中場使用。」其理由及法令依據欄亦僅記載上
26 訴人於上開時間違法於都市計畫公共設施保留地、住宅區作
27 攤販集中場使用，依都市計畫法第34、51、79條規定、都市
28 計畫法臺中市施行自治條例第18條規定裁處。惟被上訴人於
29 原審既主張上訴人於土地違法使用後，因未盡土地管理人之
30 責停止違法使用故應受罰，則其行為顯然屬於都市計畫法第
31 79條第1項後段規範之範圍。如前所述該條前、後段之構成

要件並不相同，處分書所載理由及法令依據，涉及按次處罰
合法性之審查，應該正確記載。原處分二裁處書未區分都市
計畫法第79條第1項前段或後段，自有未合。又上開裁處書
之事實欄，亦未載明上訴人前經被上訴人勒令停止使用或恢
復原狀，卻未依令改善，其事實之記載亦有疏漏，併予指
明。原判決疏未糾正，逕予維持原處分二，亦有判決理由不
備之違誤。

3.上訴人經原處分一科處罰鍰，並經勒令停止使用或恢復原狀
後，系爭土地仍違法作攤販集中場使用，如前所述原處分一
是否合法既尚待調查審認，原處分二是否合法亦受影響，應
由原審法院調查後再作認定，原判決此部分亦難維持。

(三)綜上所述，原判決既有如上所述之違背法令事由，而其違誤
亦將影響判決結論，上訴意旨求予廢棄，即有理由。復因本
件事證尚有由原審法院調查審認之必要，本院無從自為判
決，故將原判決廢棄，發回原審法院另為適法之裁判。另上
訴人於原審起訴聲明之範圍是否僅就訴願決定及原處分關於
罰鍰各6萬元部分請求撤銷，原審法院應併予究明。

伍、結論：本件上訴為有理由，廢棄原判決發回原審法院再為調
查。

中 華 民 國 111 年 1 月 19 日

臺中高等行政法院第一庭

審判長法 官 許金釵

法 官 莊金昌

法 官 楊嵎琇

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中 華 民 國 111 年 1 月 19 日

書記官 莊啟明