

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第482號

上 訴 人 東億紙業股份有限公司

兼 代 表 人 莊柏清

上 訴 人 莊永裕

共 同

訴訟代理人 陳姿君 律師

被 上 訴 人 臺中市政府都市發展局

代 表 人 黃文彬

訴訟代理人 林亮宇 律師

李秉謙 律師

上列當事人間違章建築事件，上訴人對於中華民國110年5月12日臺中高等行政法院109年度訴更二字第20號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人東億紙業股份有限公司（下稱東億公司）所有之臺中市○○區○○路000號屋前及屋側（增建，下稱違建1，即下述違建認定書1之標的）、上訴人莊永裕所有之同路000號對面及車棚（同區○○○段00地號土地上之新建，下稱違建2、3，即下述違建認定書2、3之標的）、上訴人莊柏清所有同路000號後方（同區○○○段972、973、991地號土地上之增建，下稱違建4，即下述違建認定書4之標的。以上4違建下合稱系爭違建），經民眾檢舉為違章建築，被上訴人依違章建築處理辦法及其相關規定，開立民國105年2月5日中市都違字第1050019397、00000000000、10500193972號及105年3月15日中市都違字第1050031368號等違章建築認定通知

書（即上述違建認定書1至4，並合稱系爭違建認定書）。嗣經臺中市政府各單位聯合稽查，認系爭違建有影響公共安全、公共衛生、交通安全之虞，且符合臺中市違章建築執行原則第6點規定及臺中市違章建築拆除排拆原則之拆除優先順序第3軌：「經媒體報導或民眾檢舉，經勘查後認定有重大公共安全之虞違章建築，專案簽報拆除。」經核定專案優先拆除。被上訴人乃依105年9月10日拆除違章建築協調會議，開立105年9月19日中市都違字第1050159829號違章建築拆除時間通知單（下稱拆除通知單1，違建人為上訴人東億公司）、第1050159830號（下稱拆除通知單2，違建人為上訴人莊永裕）、第1050159831號（下稱拆除通知單3，違建人為上訴人莊永裕）、第1050159832號（下稱拆除通知單4，違建人為上訴人莊柏清，以上4張拆除通知單合稱系爭拆除通知單），及105年9月19日中市都違字第1050159496號函（共3份，下稱105年9月19日函），分別通知上訴人東億公司、上訴人莊永裕、上訴人莊柏清等3人均定於105年10月5日上午10時執行強制拆除。上訴人等不服，提起訴願經決定不受理，循序提起行政訴訟，並訴請撤銷訴願決定及系爭拆除通知單、受文者為東億公司之被上訴人105年9月19日函（以下合稱原處分），經原審以106年度訴字第60號裁定駁回，提起抗告，經本院107年度裁字第1161號裁定廢棄前程序裁定，發回原審更為審理。上訴人等變更聲明求為判決確認原處分違法，經原審以107年度訴更一字第20號判決駁回後，上訴人等仍不服，提起上訴，經本院109年度判字第492號判決廢棄原審判決，發回原審更為審理。再經原審以109年度訴更二字第20號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

三、原判決駁回上訴人之訴，其理由略以：系爭違建認定書已分別送達於上訴人，且上訴人未於法定期間提起訴願，是系爭違建認定書已確定在案，發生形式及實質之存續力、構成要

01 件效力。上訴人固主張其均曾對系爭違建認定書提出申訴、
02 陳情，已屬對該處分表明不服，自應視為訴願云云。惟查，
03 縱使認為該等陳情書函為不服之表示，該等陳情書函亦已逾
04 越訴願法第14條第1項所定期間，是上訴人主張系爭違建認
05 定書尚未確定云云，自無可採。上訴人另主張違建2至4均屬
06 上訴人東億公司所有，被上訴人以非建物所有權人之上訴人
07 莊柏清、莊永裕開立之違建認定書，對上訴人東億公司發
08 函、拆除違章建築，上訴人東億公司之行政救濟權利受到剝
09 奪且違建認定書2至4處分相對人記載錯誤為無效云云。惟
10 查，上訴人莊永裕105年4月1日之陳情書及上訴人莊柏清105
11 年4月12日之陳情書意旨，係就違建認定書2、4所認定之違
12 章建築範圍有誤，惟對於違建認定書2、4將其等載為違建人
13 部分並未予爭執或否認。被上訴人經查○○○段972、973及
14 991地號土地之所有權人均為上訴人莊柏清，而其復為上訴
15 人東億公司之代表人，○○○段53地號土地之所有權人為上
16 訴人莊永裕，其同時為上訴人東億公司之董事，被上訴人綜
17 合現場勘查時之情況、所查得土地所有人資料、東億公司之
18 公司登記資訊以及已確定之違建認定書所載違建人姓名，認
19 定上訴人莊永裕、莊柏清分別為違建2、3及違建4之管理人
20 且為東億公司之代表人及董事，係對該等違章建築實質上具
21 有處分權者，是原處分就拆除義務人為上訴人3人部分已作
22 具體詳實之認定。又上訴人等雖主張系爭違建2至4均屬上訴
23 人東億公司所有云云，然查，自被上訴人現場勘查至作成系
24 爭違建認定書，上訴人莊柏清、莊永裕均未就其等並非所有
25 人、使用人或管理人乙事為爭執，且該2人分別為東億公司
26 之代表人及董事，縱非所有人，亦應為具有事實上處分權限
27 之管理人，被上訴人據此認定莊永裕、莊柏清為違建2至4之
28 拆除義務人，並分別寄發拆除通知單及載有受文者分別為莊
29 永裕、莊柏清之105年9月19日函，尚無違誤。又況遍觀上訴
30 人於前程序之起訴狀所主張撤銷105年9月19日函之部分，其
31 所附之該函僅受文者為上訴人東億公司之被上訴人105年9月

19日函1份，而未見受文者為上訴人莊永裕、上訴人莊柏清之函文，顯然針對被上訴人以105年9月19日函認定上訴人莊永裕、上訴人莊柏清其等2人為違建2、3、4之拆除義務人並通知執行拆除之部分，上訴人莊永裕及莊柏清並未一併表示不服，其等嗣後方於訴訟中爭執上訴人東億公司方為違建2、3、4之所有人、使用人云云，自無從採認。綜上，被上訴人認定違建1之拆除義務人為上訴人東億公司，違建2至3之拆除義務人為上訴人莊永裕，違建4之拆除義務人為上訴人莊柏清，於法並無違誤等語。

四、上訴人上訴意旨略以：(一)依上訴人莊永裕陳情書函（即甲證4）及上訴人莊柏清陳情書函（即甲證23）所載，可知上訴人莊永裕及莊柏清已表明違建2及違建4均為上訴人東億公司所設置，違建認定書2及違建認定書4之設置人分別記載莊永裕及莊柏清顯有錯誤，然依原判決未予詳查逕認上訴人莊永裕及莊柏清對於違建認定書2、4所記載之違建人部分未予爭執，顯有違誤。(二)本院發回意旨認為應以違章建築真正所有人為行政處分之對象，上訴人於原審業已提出甲證4至8、甲證12至15、甲證17至23，均足以證明系爭違建為上訴人東億公司所有，然原判決未予詳查逕認上訴人莊永裕、莊柏清為東億公司代表人亦為系爭違建之管理人，顯有判決不依憑證據之違背法令且違反行政訴訟法第260條第3項規定。(三)上訴人等均主張105年9月19日函係違法行政處分，並不區分該函文受文者為東億公司或莊永裕、莊柏清而有不同，原審就此部分如有所疑義，則應行使闡明權，然原審未行使闡明權逕認上訴人莊永裕及莊柏清未一併就105年9月19日函表示不服，顯有違誤等語。

五、本院查：

（一）本件係經本院廢棄發回2次再次上訴之案件，茲就前2次發回意旨本院已表示法律見解部分，簡述如下：

1.建築法第25條規定：「（第1項）建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執

照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第78條及第98條規定者，不在此限。（第2項）直轄市、縣（市）（局）主管建築機關為處理擅自建造或使用或拆除之建築物，得派員攜帶證明文件，進入公私有土地或建築物內勘查。」第86條第1款規定：「違反第25條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之50以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。」違章建築處理辦法第2條規定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」第4條第2項規定：「主管建築機關因查報、檢舉或其他情事知有違章建築情事而在施工中者，應立即勒令停工。」第5條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關，應於接到違章建築查報人員報告之日起5日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後30日內，依建築法第30條之規定補行申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣（市）主管建築機關應拆除之。」所以違章建築拆除之標的固為違章建築，惟其拆除處分之對象仍應以真正應拆除之義務人為限。依行政程序法第92條規定可知，行政處分均應有特定人（第1項）或可得確定非特定人（第2項）為處分相對人，亦即行政處分均應是針對「人」為其構成要件，縱如本件違章建築拆除之標的為建築物，但仍應在拆除行政處分確定拆除義務人為何，方屬合法。

2. 經查，本件違建認定書1至4雖係行政處分，但僅係確認性行政處分，細閱違建認定書1至4處分內容，其中僅於第一點記載「經認定為既存違章建築，本局將列管辦理。」於第二點則記載教示救濟方法，在第三點僅引據相關法令依據，並未有任何下命違建人應負何種行為義務之文句。可知違建認定書1至4僅在確認系爭建物為違章建築，除認定

系爭建物為違章建築外，並未命何人應負拆除義務，是以在違建認定書1至4，雖於違建人欄列載違建人，但違建認定書上所列違建人並不等於拆除義務人，是以違建認定書1至4仍屬未具認定何人為拆除義務人之效力。

3.觀之拆除通知單1至4，雖名之為「違章建築拆除時間通知書」，但其內容則係於所訂時間前往拆除其違章建築，且被上訴人105年9月19日函亦於說明二記載：「……請於本局拆除日前自行完成拆除，如未拆除者將依規強制執行拆除……」，足見拆除通知單1至4及被上訴人105年9月19日函包括確認違章建築之範圍及以拆除通知單上違建人為拆除義務人命其自行拆除或容忍被上訴人拆除之下命處分。

4.拆除通知單1至4關於命何人為拆除義務人部分，並非違建認定書1至4認定範圍所及，自無所謂構成要件效力或存續力可言。本件上訴人自起訴時起迄今所爭執者，為何人應負拆除義務，此就本件審究拆除通知單1至4是否處分違法，至關重要，發回原審再為調查究竟拆除通知單1至4以及被上訴人105年9月19日函，就拆除義務人部分，究何者為是？另為適法之裁判。

（二）原判決認為本件拆除通知單1至4及被上訴人105年9月19日函以上訴人（即拆除通知單上之違建人）為拆除義務人，並無違誤，原判決已詳載其理由。本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤。上訴人爭執違建2、3、4之所有權人為上訴人東億公司，亦不應以上訴人莊永裕、莊柏清為拆除義務人。茲就上訴意旨補充論斷如下：

1.關於拆除通知單1及被上訴人105年9月19日函關於違建1部分：

此部分行政處分係以上訴人東億公司為拆除義務人，原判決認為行政處分適法。上訴人東億公司就該部分上訴，但並未依行政訴訟法第242條規定指摘原判決此部分究違背何項法令條款及其具體情事，是上訴人東億公司就原判決

駁回其在原審請求確認拆除通知單1及被上訴人105年9月19日函關於違建1違法部分之上訴，於法不合。

2.關於拆除通知單2、3、4及被上訴人105年9月19日函關於違建2、3、4部分：

(1)建築法第3條及第25條係規定，於建築法適用地區，建築物須取得建築法規定之建造、使用或拆除執照，始得建造、使用或拆除，則是針對建築物本身而為之規範，同法第86條第1款則係規範違反同法第25條之責任效果，其中「必要時得強制拆除其建築物」之規定，性質上自係針對建築物本身之瑕疵致有違反行政法義務之狀態而為，是以參酌建築法之立法目的，受前述違章建築處理辦法第5條規定之「違建人」，不僅包括違章建築之實際原始興建行為人，亦包括對於違章建築長期享有事實上管領力之人。因為該條文規範對象應兼及「行為」與「狀態」，始能達建築法為維護公共安全、衛生及市容觀瞻之立法目的。是以土地所有人如參與違章建築之建造者，本即為擅自建造之行為人；土地所有人縱未親自參與違章建築之建造，但容許違章建築於其所有之土地上興建，並享有支配違章建築之經濟利益，而對違章建築長期享有事實上管領力，以之為拆除義務人，亦足以達成排除違章建築存在，回復建築安全秩序之處分目的，符合建築法第25條第1項前段、第86條第1款之規範意旨。

(2)又，事實認定乃事實審法院之職權，苟其事實之認定符合證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦異於當事人之主張者，亦不得謂判決有違背法令之情形。審理事實之法院，其認定事實所憑之證據，並不以直接證據為限，間接證據亦包括在內，凡綜合調查所得之各種直接及間接證據，本於論理法則及經驗法則得其心證，而為事實之判斷，即屬適法。經查：

01 ①上訴人莊永裕、莊柏清分別為前述違建2、3、4坐落
02 土地之所有權人，違建2、3、4並未辦理保存登記，
03 被上訴人調查違章建築使用情形，現場勘查時均由上
04 訴人莊永裕、莊柏清說明。又，被上訴人於作成拆除
05 通知前，就違建2、3、4，已先作成違建認定書2、
06 3、4，違建認定書已認定違建2、3之違建人為上訴人
07 莊永裕，違建4之違建人為上訴人莊柏清。前開違建
08 認定書2、3、4為具確認性質之行政處分，並已分別
09 合法送達上訴人莊永裕、莊柏清，但上訴人（包括處
10 分相對人莊永裕、莊柏清及知悉該處分之利害關係人
11 東億公司）均未於法定期間對前述違建認定書提起行
12 政爭訟。而除前述違建認定書2、3、4外，被上訴人
13 另作105年9月19日函，命上訴人莊永裕、莊柏清於10
14 5年10月5日前自行拆除違建2、3、4，並以上訴人莊
15 永裕、莊柏清為受文者，分別對上訴人莊永裕、莊柏
16 清送達，但上訴人莊永裕、莊柏清並未於法定救濟期
17 間對該命自行拆除之處分表示不服。此為原審依職權
18 調查認定之事實，核與卷證資料並無不合。

19 ②縱違建2、3、4係供上訴人東億公司使用，惟上訴人
20 莊柏清為上訴人東億公司之代表人，上訴人莊永裕為
21 上訴人東億公司之董事，渠2人將自己所有之土地用
22 於經營自己擔任代表人、董事之公司（即上訴人東億
23 公司），使上訴人東億公司因而得長期利用土地及其
24 上違章建築生產製造以營利，足見上訴人莊柏清、莊
25 永裕享有支配上開違章建築之經濟利益，長期享有事
26 實上管領力。原審斟酌全辯論意旨及綜合調查所得之
27 各種直接及間接證據，本於論理法則及經驗法則得其
28 心證，而認為上訴人莊永裕、莊柏清分別為違建2、
29 3、4之違建人而負拆除義務，上訴人請求確認拆除通
30 知單2、3、4及被上訴人105年9月19日函關於違建2、
31 3、4部分違法為無理由，業經原判決記載其得心證之

理由，核無不合。是上訴人對於業經原判決予以論駁之事項再予爭執，並就原審取捨證據、認定事實之職權行使事項為指摘，所訴並無足採。

③上訴人雖指上訴人均主張105年9月19日函為違法行政處分，並不區分受文者為東億公司或莊永裕、莊柏清，原審如就此有疑義，應行使闡明權云云，惟上訴人於訴訟中明確主張被上訴人105年9月19日函僅發給上訴人東億公司（見原審107年度訴更一字第20號卷第112頁），嗣被上訴人說明被上訴人105年9月19日函係分別以東億公司、莊永裕、莊柏清為受文者，分別送達，並提出受文者為莊永裕、莊柏清之公文及送達證明（見原審卷第431頁至第435頁），足見上訴人係自認為被上訴人105年9月19日函僅發給上訴人東億公司命其拆除違建1、2、3、4而提起撤銷訴訟，嗣並因違建已拆除而轉換為確認訴訟，是可見上訴人並無對被上訴人105年9月19日函命上訴人莊永裕、莊柏清自行拆除部分提起訴訟之意。而撤銷訴訟之救濟期間已經過，原審法院自無需闡明詢問上訴人莊永裕、莊柏清是否對該函爭訟。又，本院前次發回意旨僅指拆除處分對象應以法律上之拆除義務人為限，並未指明僅能以違章建築真正所有權人為拆除義務人。上訴意旨指摘原審未行使闡明權、違背本院發回意旨云云，尚有誤會。

（三）綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤，上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，一部不合法、一部無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為一部不合法、一部無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 12 月 29 日
最高行政法院第二庭

01 審判長法官 帥 嘉 寶
02 法官 鄭 小 康
03 法官 林 玫 君
04 法官 李 玉 卿
05 法官 洪 慕 芳

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 111 年 12 月 29 日
08 書記官 張 玉 純