

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第791號

上 訴 人 陳圳煙

訴訟代理人 黃鼎鈞 律師

李柏松 律師

被 上 訴 人 彰化縣政府

代 表 人 王惠美

上列當事人間違章建築事件，上訴人對於中華民國110年9月29日臺中高等行政法院109年度訴字第241號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、緣上訴人於所有坐落○○縣○○鄉永昌段000地號土地（土地使用分區用地為農業區，下稱系爭土地）上擅自增建鋼骨、鋼筋混凝土造之建物【門牌為○○縣○○鄉○○村○○路0段000巷00號，高度約9公尺，面積約457平方公尺（圍牆：高度約2M，長度約100M，下稱系爭建物）】，供上訴人實際經營之瑋育企業社、鎡鉞有限公司（下稱鎡鉞公司）從事金屬製品製造業工廠之用，經○○縣○○鄉公所（下稱埔鹽鄉公所）以民國108年8月27日鹽鄉建字第0000000000號違章建築查報單向被上訴人查報，被上訴人以108年9月3日府建使字第0000000000號違章建築補辦手續通知單通知上訴人於收受通知單1個月內補辦建造執照；惟上訴人逾期未補辦申請建築執照手續，被上訴人乃依建築法第25條、第86條、第96條之1、第97條之2及違章建築處理辦法第5條規定，以109年4月9日府建使字第0000000000號裁處書（被上訴人原誤植為0000000000，於訴願時聲明更正，下稱原處分）通知上訴人系爭建物為違章建築，應於收到原處分裁處書30日內自行拆除，逾期未拆除，被上訴人另定時間執行拆除作業。上

01 訴人不服，提起訴願遭駁回，循序提起行政訴訟，求為判決
02 撤銷訴願決定及原處分。經原判決駁回，上訴人遂提起本件
03 上訴。

04 二、上訴人起訴之主張及被上訴人在原審的答辯，均引用原判決
05 所載。

06 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

07 (一)、上訴人主張其已依工廠管理輔導法第28條之5第1項規定向被
08 上訴人申請納管，係符合同法第28條之8第2項第2款、第1項
09 規定，不適用建築法第86條第1款處罰規定之詞；因工廠管
10 理輔導法於108年7月24日修正公布增訂第28條之1至第28條
11 之13有關未登記工廠與特定工廠管理及輔導之規定，修法意
12 旨在於使未登記工廠達成「全面納管、就地輔導」，係以管
13 制措施代替裁罰；但建築法第25條第1項、第86條第1款及違
14 章建築處理辦法第5條等規定並無限期申請納管或特定工廠
15 登記之先行規定，故如上訴人該當上開規定所定違法要件，
16 且逾期未補辦違章建築建造執照之情形，被上訴人依法即應
17 處罰；是上訴人主張其已申請納管，原處分之前提事實已變
18 更，被上訴人應就工廠管理輔導法及建築法予以權衡，並以
19 較利於上訴人之工廠管理輔導法之立法目的為據之詞，並不
20 足採。又上訴人係於109年5月7日向被上訴人之經濟暨綠能
21 發展處工業科提出鋸鉞公司納管申請並經受理，或於110年2
22 月4日申請瑋育企業社未登記工廠納管在案之事，均非在原
23 處分裁處前業已依工廠管理輔導法第28條之5第1項規定申請
24 納管在案之情形，且均迄未取得特定工廠登記，自無從認定
25 符合該法第28條之8第2項第2款規定之情形即「自申請納管
26 至核定工廠改善計畫之期間及同條第4項所定2年改善期間
27 內，不適用建築法第86條第1款規定」；是上訴人主張其業
28 經納管，且於改善期間進行改善作業，即已排除原處分所據
29 之建築法第86條第1款規定之適用之詞，亦非有據。

30 (二)、依埔鹽鄉公所108年8月27日鹽鄉建字第0000000000號違章建
31 築查報單所示「一、上列建築物（即系爭建物，下同）經勘

01 查違反建築法第25條規定擅自建造。二、上列建築物經本公
02 所勒令停工在案，未經許可擅自復工……。三、上列建築物
03 係拆除後擅自重建。」之內容，並經上訴人陳明「系爭土地
04 上原有同段000建號之1合法建物，其門牌號碼為○○縣○○
05 鄉○○村○○路0段000巷00號，上訴人於86年起即於系爭建
06 物從事屬低污染之金屬製品製造業，嗣於96年間借子、媳名
07 義設立瑋育企業社繼續經營，『系爭建物乃上訴人因事業上
08 之需求所出資增建』……無論系爭建物或原已存在之合法建
09 物，『系爭土地上之建物均係供上訴人經營事業之用，後上
10 訴人於105年10月間再設立不同組織型態之鋳鉞公司，上訴
11 人即以瑋育企業社與鋳鉞公司經營事業』，經營內容與廠址
12 均相同……」之旨，是系爭建物屬上訴人所興建，且為建築
13 法第25條第1項所規定未經縣市主管建築機關審查許可發給
14 建造執照之違章建築。嗣被上訴人亦依違章建築處理辦法第
15 5條規定，以被上訴人108年9月3日府建使字第0000000000號
16 違章建築補辦手續通知單，通知上訴人於收到通知單後1個
17 月內自行拆除或補辦建造執照，而上訴人係於108年9月6日
18 收受上開補辦手續通知書，是被上訴人於109年4月9日以原
19 處分檢附裁處書通知上訴人系爭建物為違章建築，應予拆
20 除，依建築法第25條、第86條、第97條之2及違章建築處理
21 辦法第5條等規定，係屬適法有據，是上訴人主張原處分有
22 違行政程序法第9條規定之一體注意原則、亦違行政程序法
23 第7條、憲法第23條規定所示之比例原則等詞，均非可採等
24 語，判決駁回上訴人在原審之訴。

25 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，尚無不合，茲就上
26 訴理由再予論述如下：

27 (一)、建築法係為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公
28 共衛生及增進市容觀瞻所制定。依建築法第4條規定：「本
29 法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或
30 牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」第9條
31 規定：「本法所稱建造，係指左列行為：一、新建：為新建

01 造之建築物或將原建築物全部拆除而重行建築者。二、增
02 建：於原建築物增加其面積或高度者……三、改建：將建築
03 物之一部分拆除，於原建築基地範圍內改造，而不增高或擴
04 大面積者。四、修建：建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓
05 地板、屋架及屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更
06 者。」第25條第1項規定：「建築物非經申請直轄市、縣
07 （市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅
08 自建造或使用或拆除……」第86條規定：「違反第25條之規
09 定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築
10 物造價千分之50以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得
11 強制拆除其建築物。二、擅自使用者，處以建築物造價千分
12 之50以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第58條情事
13 之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。三、
14 擅自拆除者，處1萬元以下罰鍰，並勒令停止拆除補辦手
15 續。」第96條之1規定：「（第1項）依本法規定強制拆除之
16 建築物均不予補償，其拆除費用由建築物所有人負擔。（第
17 2項）前項建築物內存放之物品，主管機關應公告或以書面
18 通知所有人、使用人或管理人自行遷移，逾期不遷移者，視
19 同廢棄物處理。」第97條之2規定：「違反本法或基於本法
20 所發布命令規定之建築物，其處理辦法，由內政部定之。」
21 依建築法第97條之2規定訂定之違章建築處理辦法第2條規
22 定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法
23 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，
24 而擅自建築之建築物。」第5條規定：「直轄市、縣（市）
25 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
26 內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成
27 拆除要件者，通知違建人於收到通知後30日內，依建築法第
28 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
29 期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣（市）主管建築機關
30 應拆除之。」第6條規定：「依規定應拆除之違章建築，不
31 得准許緩拆或免拆。」可知，建築法為維護公共安全，採事

01 前許可制就建築物之建造為管制，亦即未經主管建築機關審
02 查許可並發給執照，不得擅自建造建築物。違反者，除其情
03 節有補正可能，給予限期補照之機會外，違建人即負有自行
04 拆除，或忍受主管建築機關執行拆除之義務。

05 (二)、又工廠管理輔導法係為促進工業發展，健全工廠管理及輔導
06 而制定。依109年3月20日施行之工廠管理輔導法（108年7月
07 24日增訂公布）第10條第1項規定：「工廠設廠完成後，應
08 依本法規定申請登記，經主管機關核准登記後，始得從事物
09 品製造、加工……」第12條第1項規定：「工廠經許可設立
10 者，應依核定期限辦理工廠登記，逾期原許可失效。」第28
11 條之1第1項規定：「直轄市、縣（市）主管機關……對於10
12 5年5月19日以前既有之未登記工廠……依下列規定辦理：
13 一、非屬低污染之既有未登記工廠，應訂定輔導期限，輔導
14 業者轉型、遷廠或關廠。其拒不配合者，應依法停止供電、
15 供水、拆除。二、屬低污染之既有未登記工廠，未依第28條
16 之5第1項規定申請納管或提出工廠改善計畫者，應依法停止
17 供電、供水、拆除……」第28條之5規定：「（第1項）低污
18 染之既有未登記工廠，應於本法中華民國108年6月27日修正
19 之條文施行之日起2年內，自行或於直轄市、縣（市）主管
20 機關通知後，申請納管，並於修正施行之日起3年內，提出
21 工廠改善計畫……（第4項）第1項工廠改善計畫經直轄市、
22 縣（市）主管機關審查核定者，應於核定之日起2年內改善
23 完成。但有正當理由未能於2年內改善完成者，得向直轄
24 市、縣（市）主管機關申請展延。（第5項）依核定之工廠
25 改善計畫完成改善者，得向直轄市、縣（市）主管機關申請
26 特定工廠登記，不適用第15條第2款及第3款規定【第15條第
27 2款及第3款規定：『工廠有下列情形之一者，不得辦理登記
28 或變更登記：……二、違反土地使用管制規定。三、廠房利
29 用違章建築或違反建築物使用用途。』】」第28條之7規
30 定：「（第1項）依第28條之5第5項及前條規定經直轄市、
31 縣（市）主管機關核准登記之特定工廠，每年應繳交營運管

理金，至取得土地及建築物合法使用之證明文件為止。屆期未繳交營運管理金者，直轄市、縣（市）主管機關應廢止其特定工廠登記。（第2項）依前項及第28條之5第2項規定收取之營運管理金及納管輔導金應專用於未登記工廠之管理、輔導及周邊公共設施改善，並優先運用於廢（污）水處理及排放機制、空氣污染之改善；直轄市、縣（市）主管機關得成立基金，其基金之管理應報請中央主管機關備查。……」第28條之8規定：「（第1項）取得特定工廠登記者，不適用……建築法第86條第1款、第91條第1項第1款規定……（第2項）符合下列情形之一者，不適用第30條第1款及前項前段之法律規定：……二、低污染之既有未登記工廠，於依第28條之5第1項規定申請納管至直轄市、縣（市）主管機關核定工廠改善計畫之期間及同條第4項所定改善期間……」準此，工廠之設立應經許可，且應辦理工廠登記。至工廠管理輔導法為解決法定農業用地既存工廠問題，針對105年5月19日以前既有之未登記工廠屬低污染者，基於「全面納管，就地輔導」之目標，雖有排除適用建築法第86條第1款之規定，然明定其應於108年6月27日修正之條文施行之日（即109年3月20日）起2年內申請納管，提出工廠改善計畫，再依核定之工廠改善計畫完成改善，並取得特定工廠登記；其申請納管至核定工廠改善計畫之期間及其改善期間，亦係以其有依法申請納管，方得排除上述建築法就擅自建造建物裁罰規定之適用。

(三)、另按撤銷訴訟之訴訟標的為原告主張被告行政機關之行政處分違法，並損害其個人權利或法律上利益。故行政法院之任務在審查行政處分是否以其發布時之事實及法律狀態為據，進而判斷有無違法及損害原告權益，並決定其撤銷與否。於行政處分發布後事實或法律狀態變更，既非被告機關為處分時所能斟酌，自不能以其後（原處分作成至行政法院言詞辯論終結間）出現之事實或法律狀態而認定處分為違法。故撤銷訴訟判斷行政處分合法性之基準時，原則上為原處分發布

01 時之事實或法律狀態（本院92年12月份第2次庭長法官聯席
02 會議決議參照）。查上訴人未經縣市主管建築機關審查許
03 可，擅自興建系爭建物，嗣於108年9月6日收到被上訴人發
04 出之違章建築補辦手續通知單，仍未遵期補辦建造執照，被
05 上訴人於109年4月9日作成原處分，通知上訴人系爭建物為
06 違章建築，應予拆除；至上訴人係於109年5月7日、110年2
07 月4日始就錡鉞公司、瑋育企業社申請未登記工廠納管等
08 情，乃原審依法確定之事實。核被上訴人以原處分確認系爭
09 建物屬違章建築及下命上訴人拆除，依上述撤銷訴訟裁判基
10 準時之說明，原審認被上訴人依建築法第25條、第86條、第
11 97條之2及違章建築處理辦法第5條等規定為原處分，係屬適
12 法有據，而無依工廠管理輔導法排除建築法第86條第1款規
13 定之適用，依上述規定及說明，於法尚無不合。上訴人主張
14 其雖於原處分之後始依工廠管理輔導法第28條之5第1項規定
15 向被上訴人提出納管申請，然經被上訴人納管在案，瑋育企
16 業社並已取得特定工廠登記（111年2月7日，見本院卷第65
17 頁被上訴人111年2月7日府綠工字第0000000000號函，係原
18 判決於110年9月29日作成後始由上訴人提出，依行政訴訟法
19 第254條第1項規定，亦非為法律審之本院所應審酌之事
20 實），不應與一般違章建築之情形同等處理，原處分等同事
21 先剝奪上訴人依照工廠管理輔導法原可取得之相關保障，原
22 判決有判決不適用法令或適用不當之違法云云，顯然無視撤
23 銷訴訟裁判基準時，並無可取。

24 (四)、綜上所述，原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，將訴願
25 決定及原處分予以維持，駁回上訴人之訴，尚無不合。上訴
26 論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，難認有
27 理由，應予駁回。

28 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
29 項、第98條第1項前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 113 年 4 月 29 日

31 最高行政法院第一庭

01 審判長法官 胡 方 新
02 法官 李 玉 卿
03 法官 張 國 勳
04 法官 洪 慕 芳
05 法官 林 玫 君

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 113 年 4 月 29 日
08 書記官 邱 鈺 萍