

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第241號

上 訴 人 東億紙業股份有限公司

代 表 人 莊柏清

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

上列當事人間確認行政處分違法事件，上訴人對於中華民國111年2月17日臺中高等行政法院110年度訴更一字第10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、緣上訴人於臺中市○○區○○里○○路000號建物屋前、屋側（○○○段990地號土地上）、訴外人莊永裕於000號建物對面（○○○段53地號土地上），及訴外人莊柏清於000號建物後方（○○○段972、973、991等地號土地上）及○○路（○○○段974地號土地上），擅自以混凝土鐵架烤漆板、鋼骨架烤漆板等建造定著物作為廠房使用，經被上訴人審定違反建築法第25條規定，分別以民國105年2月5日中市都違字第1050019397號、第10500193971號、第10500193972號、105年3月15日中市都違字第1050031368號違章建築認定通知書（下稱368號違建認定書），查報認定屬實質違章建築，依法不得補辦建築執照。臺中市政府環境保護局針對上訴人所涉違章建築，認定有影響公共安全等情事之虞，於105年8月26日簽奉核定專案優先拆除，被上訴人先後以105年9

01 月19日中市都違字第1050159829號、第1050159830號、第10
02 50159831號、第1050159832號等4件違章建築拆除時間通知
03 單（下合稱系爭拆除通知書）及105年9月19日中市都違字第
04 1050159496號函通知訂於105年10月5日上午10時執行強制拆
05 除（上訴人對系爭拆除通知書另提起行政訴訟，經原審109
06 年度訴更二字第20號判決駁回，目前繫屬本院110年度上字
07 第482號）。另被上訴人以106年12月27日中市都違字第1060
08 226504號函（下稱106年12月27日函）請上訴人及其代表人
09 莊柏清於107年1月6日前自行完成拆除前揭違章建築，上訴
10 人不服，對被上訴人106年12月27日函提出訴願，經臺中市
11 政府107年5月25日府授法訴字第1070113729號訴願決定不受
12 理。被上訴人再以107年3月15日中市都違字第1070042992號
13 函通知訂於107年3月16日起前往執行拆除，於拆除前開368
14 號認定違章建築之過程，發現部分違章建築坐落於974地號
15 土地，遂另作成107年3月29日中市都違字第1070050679號違
16 章建築認定通知書（下稱679號違建認定書）。以上經被上
17 訴人拆除完竣之違建案件並分別予以辦理結案在案。上訴人
18 不服被上訴人對其所涉違章建築案件之行政處分及強制執行
19 拆除之行為，提起行政訴訟，聲明求為判決：(1)確認被上訴
20 人106年12月27日函違法。(2)確認被上訴人107年3月16日至5
21 月4日對上訴人○○區○○○段972、973、974地號土地之強
22 制拆除建物之行政執行違法。(3)確認被上訴人679號違建認
23 定書違法。(4)被上訴人應賠償上訴人新臺幣（下同）1,500
24 萬元及自本起訴狀送達翌日起至清償日止，按年息5%計算利
25 息。經原審107年度訴字第224號判決駁回，復經本院108年
26 度上字第987號判決關於聲明第3項及第4項部分暨該部分訴
27 訟費用均廢棄發回原審，其餘上訴駁回（上訴人原聲明(1)、
28 (2)部分已確定在案）。因上訴人原請求損害賠償金額之計算
29 包含聲明1、2之所受損害，因該部分經判決駁回確定，爰於
30 本件更審時，縮減請求損害賠償138萬2,270元。再經原審以

110年度訴更一字第10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：(一)679號違建認定書係於107年3月31日送達予莊柏清，並經上訴人於同日蓋章簽收，系爭違章建物係坐落於972地號、一小部分之973、974地號土地上，依被上訴人於前程序所提乙證19拆除現場照片顯示，974地號土地上之建物於107年4月27日拆除建物牆面，雖尚餘一小部分面積於同年5月4日始作最後拆除，然974地號土地範圍內之系爭違建確實於107年4月27日已大致拆除完成，是679號違建認定書所指974地號土地上之違建，應認於上訴人尚得提起訴願之期間內，尚未及提起訴願之時，即已遭被上訴人執行前開違章認定之行政處分而拆除完畢並無以回復原狀，從而，上訴人依行政訴訟法第6條第1項後段規定，提起確認行政處分違法之訴訟，應無違反確認訴訟補充性原則。(二)○○○段972、973、974、991地號土地所有權人為莊柏清，惟其上建物未辦理保存登記，無登記狀態可供認定違建人，被上訴人於105年3月15日以368號違建認定書認定系爭建物為違章建築，並列土地所有權人莊柏清為違建人。莊柏清同時為上訴人之代表人，其於105年4月12日之陳情書主張368號違建認定書所認定之違章建築範圍有誤，並未爭執系爭建物之違建人非莊柏清而為上訴人。又觀之105年10月26日被上訴人聯合稽查過程中莊柏清及上訴人公司董事之一莊永裕均在場參與，二人均未曾爭執或表示系爭建物之起造人為上訴人，而非莊柏清，倘其認系爭建物為上訴人所建、屬上訴人之財產，衡情應於稽查時即會明確表明該建物為公司財產，而非時隔近2年後，直至被上訴人107年3月16日執行拆除時，始表示系爭建物為上訴人所有，此情顯違背經驗法則。再者，368號違建認定書因未經處分相對人或利害關係人提起訴願或行政訴訟而早已確定，而368號違建認定書所確定之系爭建物違建人即為莊柏清，於執行368號

01 違建認定書之拆除工作時，另發現系爭建物所占面積亦跨於
02 974地號土地上，始另作成679號違建認定書，而此二者所認
03 定之違章建築係同一棟橫跨數地號土地之建物，於違建人或
04 拆除義務人之認定，自無可能依地號而僅認974地號土地上一
05 小部分系爭建物為上訴人所有。又前開地號土地均為莊柏
06 清所有，莊柏清將上開土地用於經營自己為代表人之公司
07 （即上訴人），上訴人之意思表示亦為代表人莊柏清所為，
08 則被上訴人以莊柏清為違建人之認定，並無明顯錯誤或重大
09 疏漏未予職權調查之處。(三)再查，上訴人所提出之固定財產
10 目錄，顯為上訴人單方製作，上訴人雖於本案審理另提甲證
11 38主張上開固定財產目錄係上訴人104年營利事業所得稅申
12 報書之附件，然該申報書之附件與上開固定財產目錄是否同
13 一，未有足夠證據得以認定，另觀上揭財產目錄上訴人除97
14 2地號土地上建物外，尚有其他6棟廠房，故上揭固定財產目
15 錄所載95年間之「廠房修理改良」究竟為何棟廠房之修建，
16 尚屬不明，無法逕以固定財產目錄記載內容證明系爭974地
17 號土地上建物為上訴人所有。是上訴人主張以該目錄所載
18 「廠房工程地號972、78年12月11日取得；廠房修理改良95
19 年2月21日、95年7月30日、95年9月10日、95年12月2日」，
20 證明系爭建物建築成本為828萬5,260元云云，亦無足採。至
21 納稅義務人房屋稅籍證明書僅得證明系爭房屋稅之納稅義務
22 人，尚不得徒憑房屋稅之繳納資料即逕認其為系爭建物所有
23 權人。且按房屋稅條例第4條規定亦可知，房屋稅之納稅義
24 務人非必然即為房屋所有權人，上訴人雖為該建物之使用
25 人，然非得以此逕認上訴人即為建物之所有權人。再者，臺
26 中市政府地方稅務局豐原分局108年3月5日函文係稅務局依
27 據被上訴人拆除違章建物之認定所為補徵房屋稅，尚難據此
28 作為房屋所有權認定之依據。故被上訴人以土地所有權人莊
29 柏清為系爭建物之違建人，以679號違建認定書認定系爭建
30 物屬實質違章建築，應認原處分已就違建人部分作具體詳實
31 之認定，並無違誤。上訴人請求確認該處分違法，並無理

01 由。(四)679號違建認定書並無違法，業如前述，且上訴人本
02 即不應以違章建築、未經申請設立登記工廠之廠房為其生產
03 場所，被上訴人據以拆除該建物屬正當之行政行為，拆除後
04 上訴人不能以該建物生產之營業損失與原處分之違章認定及
05 後續拆除執行難認有因果關係，從而，上訴人依據行政訴訟
06 法第7條、國家賠償法第2條第2項前段規定一併請求被上訴
07 人應賠償138萬2,270元及利息，即屬無據等語。

08 四、上訴人上訴意旨略以：(一)368號違建認定書所載之違章建築
09 物為上訴人所有，拆除義務人應為上訴人，然原判決昧於事
10 實，以368號違建認定書上所載拆除義務人為莊柏清為由，
11 逕認本件違章建築物所有權人亦為莊柏清，原判決之認定顯
12 違背本院發回意旨，有判決違背法令或適用法令之不當及判
13 決不備理由之違法。(二)依甲證23之內容可知，莊柏清除對違
14 建範圍爭執外，亦爭執系爭違建認定書所認定之違建所有權
15 人；且上訴人於原審亦提出甲證11及甲證12主張368號違建
16 認定書之違建所有權人為上訴人。然原判決昧於事實，逕認
17 莊柏清未對違建所有權人有所爭執，顯有判決不依憑證據、
18 理由不備之違背法令。(三)依甲證3及甲證11可知，上訴人於1
19 05年間及107年3月16日現場執行時均有聲明異議主張違建所
20 有權人為上訴人，然原判決無視上開證據，顯有判決不備理
21 由之違法。(四)依上訴人所提之財產目錄，可知違章建物為上
22 訴人所建造並供上訴人工廠所使用，則違章建物之所有人、
23 使用人及管理人均為上訴人，然原判決竟以上訴人之意思表
24 示亦為代表人莊柏清所為為由，逕認違章建物之所有權人為
25 莊柏清，顯有判決不依憑證據違反論理法則及經驗法則之判
26 決不備理由之違法。(五)上訴人將系爭建物列入公司固定財產
27 目錄中申報，且經會計師簽證，然原判決未依職權向稅捐機
28 關調取相關資料，僅以固定財產目錄為上訴人自行提出為
29 由，逕認系爭建物非上訴人所有，且未加以詳查上訴人所提
30 出之甲證11、12、14、28、31、35、38，顯有判決違背法令
31 之違誤等語。

01 五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴並無違誤，茲就上訴
02 意旨補充論斷如下：

03 （一）建築法第25條規定：「（第1項）建築物非經申請直轄
04 市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執
05 照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第78條及第98
06 條規定者，不在此限。（第2項）直轄市、縣（市）
07 （局）主管建築機關為處理擅自建造或使用或拆除之建
08 築物，得派員攜帶證明文件，進入公私有土地或建築物
09 內勘查。」第86條第1款規定：「違反第25條之規定
10 者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建
11 築物造價千分之50以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必
12 要時得強制拆除其建築物。」違章建築處理辦法第2條
13 規定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區
14 內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執
15 照方能建築，而擅自建築之建築物。」第4條第2項規
16 定：「主管建築機關因查報、檢舉或其他情事知有違章
17 建築情事而在施工中者，應立即勒令停工。」第5條規
18 定：「直轄市、縣（市）主管建築機關，應於接到違章
19 建築查報人員報告之日起5日內實施勘查，認定必須拆
20 除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知違
21 建人於收到通知後30日內，依建築法第30條之規定補行
22 申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申
23 領執照手續者，直轄市、縣（市）主管建築機關應拆除
24 之。」第11條之1第1項規定：「既存違章建築影響公共
25 安全者，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限期拆除；
26 不影響公共安全者，由當地主管建築機關分類分期予以
27 列管拆除。」違章建築處理辦法係內政部依建築法第97
28 條之2規定之授權所訂立，上述相關規定核屬關於處理
29 違章建築之細節性及執行性規定，並未逾越授權範圍，
30 且與建築法為實施建築管理，以維護公共安全、公共交
31 通、公共衛生及增進市容觀瞻之立法目的相符，自得予

01 以援用。準此，主管機關作成違建認定書認定特定建物
02 係屬未經申請許可擅自建造，違反建築法第25條規定，
03 依法不得補辦建築執照，構成實質違章，並經送達生效
04 後，即發生其規制效果，該當行政程序法第92條所稱之
05 行政處分。

06 (二) 建築法第3條及第25條係規定，於建築法適用地區，建
07 築物須取得建築法規定之建造、使用或拆除執照，始得
08 建造、使用或拆除，係針對建築物本身而為之規範，同
09 法第86條第1款則係規範違反同法第25條之責任效果，
10 其中「必要時得強制拆除其建築物」之規定，性質上自
11 係針對建築物本身之瑕疵致有違反行政法義務之狀態而
12 為，是以參酌建築法之立法目的，受前述違章建築處理
13 辦法第5條規定之「違建人」，不僅包括違章建築之實
14 際原始興建行為人，亦包括對於違章建築長期享有事實
15 上管領力之人。因為該條文規範對象應兼及「行為」與
16 「狀態」，始能達建築法為維護公共安全、衛生及市容
17 觀瞻之立法目的。是以土地所有人如參與違章建築之建
18 造者，本即為擅自建造之行為人；土地所有人縱未親自
19 參與違章建築之建造，但容許違章建築於其所有之土地
20 上興建，並享有支配違章建築之經濟利益，而對違章建
21 築享有事實上管領力之情形，以之為違建人，將違章建
22 築列管或拆除，亦足以達成排除違章建築存在，回復建
23 築安全秩序之處分目的，符合建築法第25條第1項前
24 段、第86條第1款之規範意旨。

25 (三) 又，事實認定乃事實審法院之職權，苟其事實之認定符
26 合證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，
27 致其事實之認定亦異於當事人之主張者，亦不得謂判決
28 有違背法令之情形。審理事實之法院，其認定事實所憑
29 之證據，並不以直接證據為限，間接證據亦包括在內，
30 凡綜合調查所得之各種直接及間接證據，本於論理法則

01 及經驗法則得其心證，而為事實之判斷，即屬適法。經
02 查：

03 1.被上訴人前以368號違建認定書，認定坐落於○○○段9
04 72、973、991地號土地上鋼骨架烤漆板造建物，面積約
05 1,500平方公尺為違章建築，違建人為莊柏清。莊柏清
06 對於被上訴人認定其為前述違章建築之違建人，並未於
07 法定救濟期間內，對具行政處分效力之368號違建認定
08 書提起行政爭訟。俟被上訴人另作成拆除處分並於107
09 年3月16日開始執行拆除後，發現前述違章建築部分面
10 積約150平方公尺坐落於974地號土地，故974地號土地
11 上之違建與972、973、991地號土地上違章建築係整體
12 以混凝土鐵架烤漆板、鋼骨架等建造作為廠房使用，被
13 上訴人遂同以莊柏清為違建人作成679號違建認定書。
14 而莊柏清為前述違章建築坐落土地即○○○段972、97
15 3、991、974地號土地之所有權人，前開違章建築並未
16 辦理保存登記，被上訴人調查違章建築使用情形，現場
17 勘查時莊柏清亦在場說明，此為原審依職權調查認定之
18 事實，核與卷證資料並無不合。

19 2.上訴人雖以：依另案甲證23之內容可知，莊柏清除對違
20 建範圍爭執外，亦爭執系爭違建認定書所認定之違建所
21 有權人云云，惟另案甲證23陳情書，莊柏清係以368號
22 違建認定書將上訴人之焚化處理設備列入違建範圍有
23 誤，該焚化爐屬設備，非屬建築物而請求更正，原判決
24 認為該陳情書僅爭執違章建築範圍，並未爭執違建人非
25 莊柏清而係上訴人，核與卷證資料並無不合。而368號
26 違建認定書已認定違建人為莊柏清，該違建認定書具行
27 政處分效力（已如前述），並已於105年3月19日送達，
28 莊柏清遲至105年9月12日始提起訴願，已逾30日之法定
29 訴願期間，故臺中市政府以105年11月16日府授法訴字
30 第1050228804號訴願決定書，諭知訴願不受理（即甲證
31 12）。至於前開訴願決定書第5頁，係附帶指明368號違

建認定書之違章建築，係坐落於上訴人所有○○路000號後方，而○○路000號建物為上訴人所有，368號違建認定書之違章建築究竟是獨立建物？或依附於上訴人所有○○路000號建物而未具獨立性，應由原建物所有人取得所有權？尚有疑義，而責由原處分機關查明，如368號違建認定書違法，則原處分機關仍須將之撤銷或變更。甲證12訴願決定書並非已認定莊柏清非違章建築之違建人而命被上訴人將368號違建認定書撤銷或變更。而莊柏清及上訴人（利害關係人）並未於法定救濟期間內，對368號違建認定書合法提起行政爭訟，是其於行政處分確定後，於105年12月19日提出甲證11、107年3月16日提出甲證3爭執368號違建認定書之違章建築所有人為上訴人，非莊柏清云云，自難據為有利之認定。上訴人據以指摘原判決逕認莊柏清未對違建所有權人有所爭執，顯有判決不依憑證據、理由不備之違背法令云云，並非可採。

3. 前開違章建築縱係供上訴人使用，惟莊柏清為上訴人之代表人，且莊柏清將自己所有之土地長期用於經營自己為代表人之公司（即上訴人），上訴人因而得利用土地及其上違章建築生產製造以營利，足見莊柏清享有可支配上開違章建築之經濟利益，長期享有事實上管領力。原審斟酌全辯論意旨及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，而認為679號違建認定書以莊柏清為違建人並無違誤，上訴人提出固定資產目錄及稅務局函文，尚無法證明974地號土地上之建物為上訴人所有，上訴人請求確認679號違建認定書違法為無理由，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。

01 (四) 又，本院前次係因原審判決以上訴人不具受確認判決法
02 律上利益而駁回其起訴有違誤，而將判決廢棄發回，本
03 院發回意旨並未指被上訴人以非建物所有權人莊柏清作
04 成679號違建認定書為違法。上訴意旨指摘原判決違背
05 本院發回意旨云云，尚有誤會。

06 (五) 至於上訴人依據行政訴訟法第7條、國家賠償法第2條第
07 2項前段規定一併請求被上訴人應賠償138萬2,270元及
08 利息部分，原判決以系爭679號違建認定書並無違法，
09 且上訴人本即不應以違章建築、未經申請設立登記工廠
10 之廠房為其生產場所，上訴人請求賠償為無理由，而駁
11 回上訴人請求，經核亦無不合。

12 (六) 綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤，
13 上訴論旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，
14 為無理由，應予駁回。

15 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
16 項、第98條第1項前段，判決如主文。

17 中 華 民 國 111 年 12 月 29 日

18 最高行政法院第二庭

19 審判長法官 帥 嘉 寶

20 法官 鄭 小 康

21 法官 林 玫 君

22 法官 李 玉 卿

23 法官 洪 慕 芳

24 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

25 中 華 民 國 111 年 12 月 29 日

26 書記官 張 玉 純