

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第一庭

113年度地訴字第29號

114年4月9日辯論終結

原告 田都國際旅館股份有限公司

代表人 張堉棠

訴訟代理人 謝天仁律師

被告

代表人 黃國峰

訴訟代理人 李承志律師

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服新北市政府中華民國112年12月27日案號0000000000號、0000000000號、0000000000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、原處分二、原處分三及訴願決定關於前揭處分部分均撤銷。
- 二、原告其餘之訴駁回。
- 三、訴訟費用由被告負擔三分之二，餘由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

- (一)、原告與訴外人潤隆建設股份有限公司（下稱潤隆公司）、明緯建設股份有限公司（下稱明緯公司）約定合建新北市○○區○○路00○○○○○○○○號建物（現為「國賓大苑社區」，下稱系爭建物），坐落新北市○○區○○路000地號土地（屬新店都市計畫範圍之旅館區，下稱系爭土地），前經被告於民國110年12月30日訪視，認現況未依旅館區之規定使用，已違反「變更新店都市計畫（土地使用分區管制要點第二次通盤檢討）案」之土地使用分區管制要點（下稱管制要點）第3點關於旅館區之規定，以111年5月31日新北城開字第1111009308號函（下稱111年5月31日函）勸

導限期2個月內改善在案。嗣被告於111年8月18日現場稽查，查得原告所有之「新北市○○區○○路00號」仍未作為旅館使用（現況為辦公室使用），違反管制要點第3點關於旅館區之規定，遂依都市計畫法第79條第1項規定，以111年8月26日新北城開字第1111615984號函暨處分書（下稱111年8月26日處分）裁處原告、潤隆公司、明緯公司罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並命於該處分送達次日起2個月內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀。嗣被告續於111年12月7日、112年5月31日再查獲該址前揭違規使用情形仍存在，亦違反管制要點第3點關於旅館區之規定，遂分別依都市計畫法第79條第1項規定，以111年12月19日新北城開字第1112440591號函暨處分書（下稱111年12月19日處分）裁處原告、潤隆公司、明緯公司罰鍰9萬元，以112年7月18日新北城開字第11213924341號函暨處分書（下稱112年7月18日處分）裁處原告、潤隆公司、明緯公司罰鍰12萬元，並均命於處分送達次日起2個月內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀。其間，原告不服111年8月26日處分、111年12月19日處分，循序提起行政爭訟，嗣被告於該案在本院高等行政訴訟庭繫屬中（112年度訴字第367號），分別以112年9月12日新北城開字第1121794113號函、第000000000000號函、第000000000000號函表明依行政程序法第117條規定自行撤銷上開111年8月26日處分、111年12月19日處分及112年7月18日處分，原告即撤回起訴。

(二)、被告自行撤銷上開處分後，另就其前揭於111年8月18日、111年12月7日、112年5月31日查獲原告違反管制要點第3點關於旅館區規定之行為，依都市計畫法第79條第1項，再分別以112年9月15日新北城開字第1121805435號函暨處分書（下稱原處分一）裁處原告罰鍰6萬元，應於該處分送達次日起停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀；112年9月18日新北城開字第1121818412號函暨處分書（下稱原處分二）裁處原告罰鍰9萬元，應於該處分送達次日起停止一切

01 違規行為，並停止使用或恢復原狀；112年9月20日新北城開
02 字第1121857789號暨處分書（下稱原處分三）裁處原告罰鍰
03 12萬元，應於處分送達次日起2個月內停止一切違規行為，
04 並停止使用或恢復原狀。原告不服原處分一、二、三（下合
05 稱原處分），經訴願機關合併審議決定駁回，遂提起本件行
06 政訴訟。

07 二、原告主張略以：

08 (一)、被告既已自行撤銷111年8月26日處分、111年12月19日處分
09 及112年7月18日處分，若重為裁罰處分，應以再經查獲且需
10 間隔二個月以上，調查確認原告是否仍未改善，始得裁罰。
11 然被告於作成原處分一、二、三前均未經實質調查原告是否
12 有違規行為，或是否已依限改善，即逕自基於前述相隔久遠
13 且已然失效之查獲事實，而於密集之時間作成原處分一、
14 二、三，顯已違反新北市政府處理違反都市計畫法事件統一
15 裁罰基準（下稱裁罰基準）附表項次九備註欄「本項勸導及
16 命一定行為之期限原則為二個月內」之規定，亦有違按次連
17 續處罰之本旨。

18 (二)、再者，原告並未將系爭建物作為住宅使用，而係作為籌備處
19 辦公室使用，正是籌設旅館之積極作為，難認有何違規行
20 為。況且，依原告與潤隆公司、明緯公司簽訂之合建契約，
21 原告僅為土地提供者，三方約定合建系爭建物作為旅館使
22 用，然潤隆公司、明緯公司卻擅自以住宅使用之廣告對外招
23 攬消費者購買，造成系爭建物有違法預售、分售作為住宅使
24 用之情事，迄今無法作為旅館使用，原告實為被害者，並無
25 違反土地使用分區之故意或過失，就無法申請登記作為旅館
26 使用一事亦不可歸責於原告。而被告對於系爭建物供住宅使
27 用部分，即向潤隆公司、明緯公司之承購戶，同樣違反使用
28 分區之違規卻視而不見，迄今不敢裁罰，顯係差別待遇，於
29 法不合。

30 (三)、並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

31 三、被告答辯略以：

01 (一)、被告雖自行撤銷111年8月26日處分、111年12月19日處分及
02 112年7月18日處分，但並不代表原告違規事實狀態有所變
03 更，被告係於110年12月30日第一次前往系爭建物勘查並已
04 勸導改善，其後分別於111年8月18日、111年12月7日、112
05 年5月31日前往複查，於複查時均已有發文命原告限期改
06 善，該等命改善函一經送達，原告即有改善之義務，是以
07 111年8月26日處分、111年12月19日處分及112年7月18日處
08 分雖經被告職權撤銷，然被告並未撤銷命改善函，準此原告
09 仍負有改善義務，且原告確有持續違法之事實存在，故被告
10 於重新作成處分時並未另有再命改善之行為。

11 (二)、又原處分均係針對系爭建物現場抽查訪視結果，認定原告未
12 作旅館使用，亦未申請旅館業登記，現況為辦公室使用而予
13 以裁罰，並非針對原告將位於旅館區之系爭建物擅自銷售予
14 一般消費者而裁處，原告稱其非行為人云云，顯不足採。又
15 本件裁罰係依裁罰基準第2點第1項規定按次加重處罰，應無
16 違反比例原則。

17 (三)、並聲明：原告之訴駁回。

18 四、本院之判斷：

19 (一)、前提事實：

20 前開事實概要欄之事實，除後述爭點外，其餘為兩造陳述是
21 認在卷，並有合建契約書（本院卷(一)第59至70頁）、土地使
22 用分區（訴願卷第203至204頁）、變更新店都市計畫（土地
23 使用分區管制要點第二次通盤檢討）書（訴願卷第214至228
24 頁）、110年12月30日訪視簽到表、現場紀錄表、現場照片
25 （本院卷(一)第377至390頁）、111年8月18日訪視現場紀錄
26 表、簽到表、現場照片、指派書（訴願卷第205至210頁）、
27 111年12月7日現場稽查紀錄表、訪視簽到表、指派書、現場
28 照片（原處分卷第375至383頁）、112年5月31日訪視簽到
29 表、指派書、現場稽查紀錄表、現場照片（原處分卷第463
30 至468頁）、111年5月31日函（本院卷(一)第391至393頁）、
31 111年8月26日處分、111年12月19日處分、112年7月18日處

01 分（原處分卷第1至11頁）、本院112年度訴字第367號都市
02 計畫法事件112年8月17日準備程序筆錄（本院卷(一)第193至
03 198頁）、被告112年9月12日新北城開字第1121794113號
04 函、第000000000000號函、第000000000000號函（原處分卷第
05 13至18頁）、原處分（本院卷(一)第29至45頁）及訴願決定
06 （本院卷(一)第47至56頁）附卷可稽，堪認屬實。

07 (二)、應適用之法規及法理說明：

08 1、都市計畫法第6條規定：「直轄市及縣（市）政府對於都市
09 計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使
10 用。」第32條第1項規定：「都市計畫得劃定住宅、商業、
11 工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定
12 專用區。」第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地或建
13 築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法
14 或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令者，
15 當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所
16 有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰
17 鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改
18 建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供
19 電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由
20 土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」管制要點
21 第3點：「各土地使用分區及公共設施用地除依施行細則及
22 其他相關法令有訂定者外，其餘依下列規定：……土地使用
23 分區及公共設施用地種類屬旅館區，容許使用內容為得一般
24 旅館業或觀光旅館業使用。……」

25 2、據上規定，直轄市政府為規範都市計畫區域內各土地使用分
26 區之使用管制程度，而依都市計畫法公告發布實施之都市計
27 畫，及併同都市計畫頒行之管制要點均屬於都市計畫法第79
28 條第1項所稱直轄市政府依本法所發布之命令。都市計畫區
29 域內土地之使用人，應依都市計畫所劃定之土地使用分區及
30 相關規定使用土地及建築物，如有違反都市計畫法、前揭內
31 政部及直轄市政府依都市計畫法授權所發布之命令，在直轄

市者，直轄市政府即得依都市計畫法第79條第1項之規定，對土地或建築物所有權人、使用人或管理人裁處罰鍰，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。因此，受限期拆除、改建、停止使用或恢復原狀等處分之相對人，於拆除、改建、停止使用或恢復原狀「期限屆滿」後，處分機關經查驗其確實不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，始得再次處罰。處分相對人受都市計畫法第79條第1項勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀等處分，發生依限完成拆除、改建、停止使用或恢復原狀之單一行政法上義務，在其完成一定行為前，此違反行政法上義務狀態持續中，在處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後如仍不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，方構成另一違反行政法上義務行為。

3、裁罰基準第1點規定：「新北市政府（以下簡稱本府）為處理違反都市計畫法（以下簡稱本法）事件，建立執法之公平性並減少爭議，以提昇行政效率與公信力，特訂定本裁罰基準。」第2點附表項次9規定：「事件種類屬其他之違規使用事件，第一次查獲：勸導改善；第二次查獲：依都市計畫法第七十九條第一項規定處違規人六萬元及命為一定行為；第三次查獲：依都市計畫法第七十九條第一項規定處違規人九萬元，按次累計加處三萬元，最高上限三十萬元及命為一定行為。（備註：本項勸導及命為一定行為之期限原則為二個月內。）」上開裁罰基準乃為建立執法之公平性，減少爭議及提昇行政效率與公信力，就違反都市計畫法所設裁罰基準，而依其裁罰基準附表，並區分不同事件類型、主政機關及認定方式，斟酌違規次數為裁處罰鍰計算之因素，核上開規定所為細節性、技術性之裁罰標準，並未牴觸逾越母法，其規定內容亦屬明確，亦無違反法律保留，被告據以適用，於法並無不合。

(三)、經查：

01 1、系爭建物坐落於新店都市計畫範圍之旅館區，經被告於110
02 年12月30日現場訪視，認現況未依旅館區之規定使用，先以
03 111年5月31日函勸導限期2個月內改善；嗣被告於111年8月
04 18日前往複查，原告所有系爭建物之「新北市○○區○○路
05 00號」，現況仍為辦公室使用，經被告認定其違反管制要點
06 第3點關於旅館區之規定，依都市計畫法第79條第1項規定，
07 以111年8月26日處分裁處原告、潤隆公司及明緯公司罰鍰6
08 萬元，並命其依限停止違規行為、停止使用或恢復原狀；嗣
09 被告於上開限期停止違規行為、停止使用或恢復原狀之期限
10 屆滿後，分別於111年12月7日、112年5月31日複勘結果，認
11 定原告仍未依限停止違規行為、停止使用或恢復原狀，乃以
12 111年12月19日處分、112年7月18日處分裁處原告、潤隆公
13 司及明緯公司罰鍰9萬元、12萬元，並限期停止違規行為、
14 停止使用或恢復原狀，惟嗣經被告以112年9月12日函表明依
15 行政程序法第117條規定，自行撤銷上開111年8月26日處
16 分、111年12月19日處分、112年7月18日處分，業如前述，
17 是依行政程序法第118條前段之規定：「違法行政處分經撤
18 銷後，溯及既往失其效力。」則111年8月26日處分、111年
19 12月19日處分、112年7月18日處分既經撤銷，即已溯及既往
20 失其效力，先予敘明。

21 2、就原處分一部分：

22 (1)、如前所述，被告於110年12月30日前往坐落旅館區之系爭建
23 物現場訪視，認現況未依旅館區之規定使用，先以111年5月
24 31日函勸導限期2個月內停止違規行為、停止使用或恢復原
25 狀，復於111年8月18日前往複查，原告所有系爭建物之「新
26 北市○○區○○路00號」現況仍為辦公室使用，已違反管制
27 要點第3點關於旅館區容許使用內容之規定，且原告既明知
28 系爭土地之使用分區為旅館區，卻未提出一般旅館業或觀光
29 旅館使用之申請即逕自作為辦公室使用，在主觀上即具有可
30 非難性及可歸責性；而前述111年8月26日處分固經被告撤銷
31 而溯及失效，惟被告嗣於112年9月15日，就原告上開違章行

為，依都市計畫法第79條第1項，及裁罰基準第2點附表項次9之規定，審酌原告上開違規情節及應受責難程度，及第1次違反上開規定，於法定罰鍰額度內，以原處分一對原告裁處6萬元罰鍰，並停止違規行為、停止使用或恢復原狀，即屬合法有據，難認有違比例原則、平等原則或構成裁量瑕疵之情事。

(2)、至原告主張辦公室係作為旅館籌備處，正是籌設旅館之積極作為云云。惟如前述，系爭建物經被告先後於110年12月30日、111年8月18日前往現場訪視及複查，現況均未依旅館區規定使用，原告所有之「新北市○○區○○路00號」則係作為辦公室使用，而原告直至113年8月12日始就新北市○○區○○路00號、12號、14號、16號1樓提出旅館業設立申請等情，此有新北市政府113年9月6日新北府觀管字第1131592683號函（本院卷(二)第71至72頁）在卷可參，是就原告提出設立旅館業之申請，距離原告前述主張於110年12月、000年0月間將辦公室作為籌備處使用云云，期間已相隔2年餘，是原告徒執前詞辯稱係籌設旅館之積極作為，訴請撤銷原處分，實不足採。又原告主張被告對於其他同樣違反使用分區之住戶未予裁罰而有差別待遇云云，惟按憲法之平等原則係指合法之平等，不包含違法之平等（最高行政法院93年度判字第1392號判決意旨參照），故縱有類此之其他違規行為未經被告查明裁處，亦與本件處罰要件之構成無涉，原告此部分主張不法之平等，自難採憑。

3、就原處分二、三部分：

(1)、承前所述，111年8月26日處分、111年12月19日處分、112年7月18日處分既均已撤銷而溯及既往失其效力，是就各該處分除罰鍰部分，包括命原告停止違規行為、停止使用或恢復原狀等處分內容均全部溯及失效。是依前開說明，原告受都市計畫法第79條第1項停止違規行為、停止使用或恢復原狀等處分，發生依限停止違規行為、停止使用或恢復原狀之單一行政法上義務，在其完成一定行為前，此違反行政法上義

務狀態持續中，在被告處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後如仍不停止違規行為、停止使用或恢復原狀，方構成另一違反行政法上義務行為，被告始得再次處罰。換言之，被告本件就其查獲原告上開於111年8月18日違反都市計畫法第79條第1項之違章行為，於112年9月15日以原處分一裁處罰鍰，並命原告於該處分送達次日起停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀，須在原處分一送達後，經被告查驗原告確實未依限停止違規行為、停止使用或恢復原狀，始得再次處罰。惟被告於112年9月15日作成原處分一後，並未待原處分一送達予原告（該處分書係於112年9月19日始送達原告，本院卷(一)第361頁），復未再至現場會勘，即接續於112年9月18日、112年9月20日，就被告前揭於111年12月7日、112年5月31日所查獲原告違規使用「新北市○○區○○路00號」之情事，依都市計畫法第79條第1項，及裁罰基準第2點附表項次9之規定，以原告第2次及第3次違反上開規定，分別作成原處分二裁處原告罰鍰9萬元、原處分三裁處原告罰鍰12萬元，均限期停止違規行為、停止使用或恢復原狀，業據被告訴訟代理人陳明在卷（本院卷(二)第146至147頁），並有原處分二、三暨送達證書（本院卷(一)第363至370頁）附卷可稽。是被告上開作成原處分二、三，顯有違都市計畫法第79條第1項得按次處罰之規範意旨，則原告請求撤銷原處分二、三及訴願決定，即有理由，應予准許。

- (2)、至就被告主張111年8月26日處分、111年12月19日處分及112年7月18日處分雖經被告職權撤銷，然被告僅就不明確部分予以撤銷，並未撤銷命改善函，且原告確有持續違法事實存在云云。然觀諸被告自行撤銷111年8月26日處分、111年12月19日處分及112年7月18日處分之112年9月12日新北城開字第1121794113號函、第00000000000號函、第00000000000號函（原處分卷第13至18頁），已就111年8月26日處分、111年12月19日處分及112年7月18日處分之全部均依職權撤銷，非如被告所稱僅係就上開處分不明確部分予以撤銷，是被告

上開主張，並不足採，併予敘明。

(四)、綜上所述，原處分一於法洵屬有據，訴願決定遞予維持，並無違誤，原告執前詞訴請撤銷，為無理由，應予駁回；惟就原處分二、三既有前開違誤，訴願決定就此部分遞予維持，亦有未合，原告訴請撤銷，自應准許之。

五、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

六、據上論結，原告之訴為一部有理由、一部無理由，依行政訴訟法第104條，民事訴訟法第79條，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 5 月 16 日

審判長法 官 陳雪玉

法 官 葉峻石

法 官 郭 嘉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第2款）。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. 上訴人或其代表人、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、副教授者。

01

	2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、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者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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。	

02

中 華 民 國 114 年 5 月 16 日

03

書記官 李佳寧