

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭  
114年度地訴字第118號

原告 郎承晏  
被告 花蓮縣政府

代表人 徐榛蔚  
訴訟代理人 鄭琬薰  
黃淑珍  
賴宛秀

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服被告民國113年7月4日府建計第0000000000號處分書及內政部113年9月25日台內法字第1130036190號訴願決定，提起行政訴訟，本院於114年7月30日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

原告之訴駁回。  
訴訟費用新臺幣4,000元由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：按行政訴訟法第104條之1第1項第2款之規定，適用通常訴訟程序之事件，以高等行政法院為第一審管轄法院。但下列事件，以地方行政法院為第一審管轄法院：二、因不服行政機關所為新臺幣（下同）150萬元以下之罰鍰或其附帶之其他裁罰性、管制性不利處分而涉訟者。查本件原告不服被告裁處之6萬元罰鍰及限期停止違規使用並依規定改善，經核屬前揭規定，故由本院地方行政訴訟庭管轄，合先敘明。

二、事實概要：緣訴外人蘇啟晃所有之花蓮縣○○市○○段0000地號土地（下稱系爭土地）屬都市計畫範圍內道路用地，為未開闢之公共設施保留地。原告經營「壹伍陸小吃部」（下稱系爭商號）所營業務為食品什貨、飲料零售業、菸酒零售業、餐館業及除許可業務外，得經營法令非禁止或限制之業

01 務，原告於111年10月6日申請將系爭商號所在地變更為系爭  
02 土地上之門牌號碼花蓮市○○街00號1樓（下稱系爭建  
03 物），經被告於111年10月11日核准。嗣被告於113年3月29  
04 日辦理聯合稽查，認原告於系爭土地上經營飲酒店業，以  
05 113年4月25日府建計字第1130074327號函請原告陳述意見，  
06 原告以113年5月6日陳述書回復，被告仍認原告於系爭土地  
07 上違規經營飲酒店業，不符都市計畫公共設施用地多目標使  
08 用辦法（下稱多目標使用辦法）第3條及都市計畫公共設施  
09 保留地臨時建築使用辦法（下稱臨時建築使用辦法）第4條  
10 之規定，乃依都市計畫法第79條第1項及花蓮縣執行違反都  
11 市計畫土地使用管制規定處理原則及統一裁處基準（下稱裁  
12 處基準）第4點及其附表規定，以113年7月4日府建計字第  
13 0000000000號處分書（下稱原處分）處6萬元罰鍰，並於文  
14 到30日內停止違規使用並依規定改善。原告不服，提起訴  
15 願，經內政部113年9月25日台內法字第1130036190號訴願決  
16 定（下稱訴願決定）認系爭土地非公共設施用地，尚無使用  
17 辦法之適用，原處分以原告違反該辦法第3條等規定予以裁  
18 罰，適用法令有誤，所憑理由雖屬不當，惟本件仍有違反都  
19 市計畫法第51條規定之情，爰依訴願法第79條第2項規定駁  
20 回訴願。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

### 21 三、本件原告主張：

22 (一)、原告於不知情之情況下承租該址，系爭土地上充滿建物，房  
23 東並未告知系爭土地為道路用地，依照順序應先勸導地主，  
24 而非逕行裁罰使用人即原告。且原告於111年10月06日向被  
25 告申請商業登記時，被告所屬觀光處商業管理科並未告知系  
26 爭土地為道路用地不得經營小吃店，嗣經被告審查許可核發  
27 商業登記，原告既已取得營業、商業登記並已繳納稅金，應  
28 可合法經營小吃店。被告各局處係屬一體，工商登記單位許  
29 可在先，都計單位取締在後，且申請工商登記時副本公文皆  
30 有抄送建築管理科、都計科、地政處…等相關單位，當時各  
31 單位皆未反映有何問題，原告於工商登記核准後花費數百萬

01 元裝潢整修系爭建物，被告豈可先挖坑再讓民眾跳。

02 (二)、並聲明：

03 1、原處分及訴願決定均撤銷。

04 2、訴訟費用由被告負擔。

05 四、被告答辯則以：

06 (一)、經查，系爭土地於64年4月7日時劃設為道路用地迄今皆未改  
07 變使用分區，應依都市計畫法第51條或臨時建築使用辦法第  
08 4條之規定為建築使用。被告111年10月11日府觀商字第  
09 1110187537號函說明三、五業已載明「商業登記之核准，與  
10 土地及建物是否合法使用係屬二事；該登記所在地係法律關  
11 係之準據點，為商業文件收送之主事務所。而商業實際經營  
12 業務之營業所，應符合土地使用、管制、建管、消防、衛生  
13 及目的事業主管機關等法律規定。」並提供查詢營業場所是  
14 否合法之方式，故商業登記之核准係因符合商業登記法，不  
15 等同符合土地使用分區管制及建築管理之規定，應以實際經  
16 營所在地予以審查，被告已善盡告知義務，相關法規並無規  
17 定應先行勸導，依照被告裁處基準，會先行裁罰使用者，並  
18 一併副知土地所有人，如未改善方再裁罰所有人。

19 (二)、依商業登記法第9條第2項，被告得依職權對合法登記商號予  
20 以抽查，故於112年間收受民眾舉報後依法處置。另被告依  
21 113年3月29日查獲事證（如入口處投射「156餐酒館」、吧  
22 檯、陳列酒精飲品、牆面標示「3月份活動暢飲BAR600、雪  
23 山800、156PUB、今夜不打烊」字樣、室內擺設等），及原  
24 告之Google網頁及臉書，網頁標示營業地點、時間（下午  
25 9:30至上午4:30），臉書則登載酒類飲品促銷訊息招攬客  
26 源，顯見原告於現場營業模式係以經營酒吧為主、小吃店為  
27 輔，為複合式經營，現況業已符合經濟部規範之飲酒店。

28 (三)、並聲明：

29 1、原告之訴駁回。

30 2、訴訟費用由原告負擔。

31 五、本院之判斷：

01 (一)、本件相關之法令：

02 1、都市計畫法第4條：本法之主管機關：在中央為內政部；在直  
03 轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

04 2、都市計畫法第30條第2項：公共設施用地得作多目標使用，其  
05 用地類別、使用項目、准許條件、作業方法及辦理程序等事  
06 項之辦法，由內政部定之。

07 3、都市計畫法第32條：都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使  
08 用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。  
09 前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程  
10 度之使用管制。

11 4、都市計畫法第51條：依本法指定之公共設施保留地，不得為  
12 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  
13 目的較輕之使用。

14 5、都市計畫法第79條第1項前段：都市計畫範圍內土地或建築物  
15 之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內  
16 政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令者，當地  
17 地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或建築物所有權  
18 人、使用人或管理人6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆  
19 除、改建、停止使用或恢復原狀。

20 6、多目標使用辦法第1條：本辦法依都市計畫法第30條第2項規  
21 定訂定之。

22 7、多目標使用辦法第3條第1項：公共設施用地多目標使用之  
23 用地類別、使用項目及准許條件，依附表之規定。其附表規  
24 定：「甲、立體多目標使用；用地類別：零售市場；使用項  
25 目：三、商業使用；准許條件：…3. …其他地區依商業區之  
26 使用管制規定使用。但不得作為舞廳（場）、酒家、酒吧  
27 （廊）、飲酒店、夜店、特種咖啡茶室、浴室、性交易服務  
28 場所或其他類似營業場所使用。…」

29 8、臨時建築使用辦法第4條第1項：公共設施保留地臨時建築不  
30 得妨礙既成巷路之通行，鄰近之土地使用分區及其他法令規  
31 定之禁止或限制建築事項，並以下列建築使用為限：一、臨

01 時建築權利人之自用住宅。二、菇寮、花棚、養魚池及其他  
02 供農業使用之建築物。三、小型游泳池、運動設施及其他供  
03 社區遊憩使用之建築物。四、幼稚園、托兒所、簡易汽車駕  
04 駛訓練場。五、臨時攤販集中場。六、停車場、無線電基地  
05 臺及其他交通服務設施使用之建築物。七、其他依都市計畫  
06 法第51條規定得使用之建築物。

07 (二)、上揭事實概要欄所載事實，已經兩造分別陳述在卷，並有  
08 113年3月29日被告執行維護公共安全方案視聽歌唱等八種行  
09 業聯合稽查紀錄表、稽查照片、原告陳述書、被告113年4月  
10 25日函、被告111年10月11日函、商業登記抄本、營業人統  
11 一編號查詢系統、被告113年7月4日函暨原處分、訴願決  
12 定、被告64年4月7日公告、花蓮都市計畫圖、花蓮都市計畫  
13 變更歷程、系爭土地土地建物查詢資料（見原處分卷第11、  
14 12至24、29至36、55至67、82頁）等在卷可參，洵堪認定。

15 (三)、商業登記上所謂之登記與管理分離原則，係指商業經審查符  
16 合商業登記法之規定，即准予登記，至於其他諸如都市計  
17 畫、建築管理、消防及衛生等事項，則非商業登記之審核內  
18 容。故商業實際經營業務之營業所在位置，仍應符合土地使  
19 用管制、建管、消防、衛生及目的事業主管機關等法令規  
20 定，非謂獲准商業登記者，即全面肯認其經營之業務符合其  
21 他規定。換言之，縱使經過商業登記核准營業，並不表示得  
22 以已經該商業登記為由而免除其他管制、建管、消防、衛生  
23 及目的事業主管機關等法令規定之注意義務，也就是商業登  
24 記本身之目的在於類似報備核准之動作，與各該管理所要求  
25 者不能一概而論。

26 (四)、原告主張，於商業登記時，登記機關在准許核發核准商業登  
27 記前，理應同時審查系爭建物是否屬於道路用地後，始得核  
28 發，也就是說，如經過申請商業登記，並經准予登記者，該  
29 登記包含全部如都市計畫、建築管理、消防及衛生等事項均  
30 符合相關規定，系爭建物既已經商業登記，表示其符合全部  
31 應管制之事項，原處分當不能以其另有注意該處是否為道路

01 用地之義務而處罰原告等語：

02 1、於法治體系中，人民會有各式各樣之義務及權利存在。此些  
03 義務是屬於並存之存在，而須同時遵守，而非得以選擇性遵  
04 守。如刑事法上之不得為竊盜行為，以及不得為傷害行為  
05 之，並非只有遵守不為竊盜行為之義務而可以為傷害行為，  
06 反之亦然。同樣的，在商業行為之管制上，商業登記之義  
07 務，及其他消防、建築管理之義務是同時存在的，自不能以  
08 已經遵守其一之義務而認為其他義務毋庸遵守。

09 2、而商業經營者，於其欲經營商業之初或之間，對於前開規範  
10 之義務必須同時遵守，且既欲為商業行為，則對於該些義務  
11 仍須了解及遵守，並非僅概然知悉有某一義務存在，而主張  
12 其他義務不知悉即可免除其遵守之義務。

13 3、本件欲承租系爭建物，申請商業登記，並經核准在案，但經  
14 營商業之注意義務，並不是只須遵守其中某部分即本件原告  
15 所主張之登記義務，而得以主張全部義務皆已遵守，無庸管  
16 其他義務之存在，也就是說，在設立商業登記經營相關商業  
17 小吃之店家即本件原告所開立之小吃店，仍須遵守相關土地  
18 使用規定。而原告為實際承租人，也是預備使用該建物經營  
19 商業之人，除了簽訂租約，商業登記外，仍須注意該土地在  
20 使用分區上是否符合都市計畫法之規定，而原告疏未注意及  
21 此，已有違章之主觀意圖。

22 4、原告主張當時核准商業登記，花蓮縣政府商業局有將副本抄  
23 送都市計畫科，都市計畫科理應知悉此事。姑不論原告有同  
24 時注意都市計畫與商業登記各該法規賦予之注意義務，時  
25 間順序上而言，是核准後才把副本給都市計畫科，也就是  
26 說，都市計畫科知悉核准是在核准後之事情，當無法在核准  
27 前處理原告之土地是否符合都市計畫之事項，況此部分並未  
28 經原告所申請，商業計畫科亦無從予以審酌。另原告之主張  
29 尚包含申請人只要申請商業登記，則必須所有相關機關橫向  
30 連結而於知悉主動調查之意思。然機關間若未經相關人或當  
31 事人告知申請，於通過申請公告前，當無法知悉有申請商業

01 登記之事實，況且該商業登記係審查商業登記之相關事項，  
02 縱使當事人有違反都市計畫法之情事，商業登記之申請如符  
03 合商業登記法之規範，仍須予以准許，且商業登記法亦無給  
04 予被告如不符合都市計畫法之規範而需予以禁止商業登記之  
05 要求，原告就此主張當無理由。

06 5、另原告主張本件應處罰房東，而非處罰身為承租人之原告。  
07 但查都市計畫法第79條第1項將所有人與使用人均列為得以  
08 處罰之對像，就此，被告是否裁處系爭建物所有人，為被告  
09 與所有人間之權利義務關係，不影響本件原處分之內容與效  
10 力，原告當不得就此主張免責，故其此部分主張當非可採。

11 六、綜上所述，原處分引用法規雖有違誤，但經訴願決定認該部  
12 分結論一致，並更正原處分之引用法規維持原處分。原告以  
13 上開主張，認原處分及訴願決定有違法，請求均予撤銷，為  
14 無理由，應予駁回。

15 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證  
16 據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

17 八、本件第一審之訴訟費用為4,000元，由敗訴之原告負擔，爰  
18 確定如主文第2項所示。

19 九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第236  
20 條、第195條第1項後段、第98條第1項前段，判決如主文。

21 中 華 民 國 114 年 8 月 20 日

22 審判長 法 官 黃翊哲

23 法 官 劉家昆

24 法 官 唐一強

25 一、上為正本係照原本作成。

26 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  
27 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
28 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
29 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  
30 繕本）。

31 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，

01 逕以裁定駁回。  
 02 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  
 03 法第49條之1第1項第2款）。但符合下列情形者，得例外不  
 04 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）  
 05

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。 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。	

01 中 華 民 國 114 年 8 月 20 日  
02 書記官 陳達泓