臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第二庭
115年度簡字第67號
115年8月18日辯論終結

原　　告　黃明富
訴訟代理人　陳俊成律師
被　　告　花蓮縣吉安鄉公所
000000000000000000
代　表　人　游淑貞
訴訟代理人　吳印浴

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服花蓮縣政府中華民國114年4月30日114年訴字第9號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

一、訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告所有之花蓮縣吉安鄉福興段621-2、621-9、621-10、621-11、621-12及621-13地號土地(下合稱系爭土地，即合併分割前之同段621-2、621-3號土地；權利範圍：1分之1)，屬都市計畫公共設施用地之道路用地。前經被告於民國113年8月14日派員到場稽查，發現原告在系爭土地上擅自設置鐵製圍籬障礙物，違反都市計畫法第51條之規定，即依同法第79條、花蓮縣執行違反都市計畫土地使用管制規定處理原則及統一裁處基準（下稱裁處基準）第4點附表(第1次)等規定，以113年8月28日吉鄉建字第1130025563號函(下稱113年8月28日處分)裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並限於文到之日起1個月內回復原狀，且敘明屆期未依規定使用者，將按次處罰。嗣被告於113年12月2日再派員到場稽查，見系爭土地上仍設置鐵製圍籬障礙物，原告未為改

善，遂依都市計畫法第79條及裁處基準第4點附表(第2次)等規定，以114年1月6日吉鄉建字第1140000334號函（下稱原處分）裁處原告12萬元罰鍰，並限於文到之日起1個月內回復原狀。原告不服，提起訴願經駁回後，乃提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

㈠被告一再聲稱系爭土地為都市計畫保留地，並於81年由建商開闢完成供作道路使用云云，然未曾見被告有提出任何事證為佐。

㈡又花蓮縣政府75年3月22日公告吉安鄉附近都市計畫，有無「辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上」尚屬不明，建商何以於81年開闢完成供道路使用？系爭土地若早已為都市計畫範疇、建商開闢為道路使用，然地目上何以顯示為道路用地？僅憑土地使用同意書不足以證明為道路用地、屬都市計畫法之範圍。

㈢系爭土地係原告經買賣(拍賣)取得所有權，原告本即得決定如何使用、處分。再者，系爭土地非屬既成道路，原告亦留有通道，未有礙通行，被告所指違法，顯有誤會等語。

㈣並聲明：訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。

三、被告則以：

㈠依內政部105年10月27日台內營字第1050436952號函，地目等則制度自106年1月1日正式廢除，都市土地使用管制係以都市計畫及其相關法令規定辦理。原告所有之系爭土地，位於吉安鄉福興村福興一街28至40號建物(下稱28至40號建物)前方，屬吉安(鄉公所附近)都市計畫範圍內之土地，其使用分區向轄區公所查詢或上花蓮地理資訊整合應用平台查詢，屬道路用地，並經都市計畫主管機關花蓮縣政府113年8月23日府建計字第1130153350號函說明確認無誤，為都市計畫法第42條之公共設施用地。

㈡系爭土地原所有權人為黃榮軒，於81年出具土地使用權同意

書提供建商申請建築執照，28至40號建物於81年8月取得建築使用執照，系爭土地供通行使用至原告拍賣取得前，原告於該土地上設置鐵製圍籬障礙物之行為影響通行使用，未符合都市計畫相關規定等語置辯。

㈢並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠按都市計畫法第6條規定：「直轄市及縣（市）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」第42條第1項第1款規定：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。」第51條規定：「依本法指定之公共設施保留地，不得為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目的較輕之使用。」第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，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，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」

㈡基上，主管機關為實現都市有計畫之均衡發展，依都市計畫法於都市計畫地區範圍內設置公共設施用地，以為都市發展之支柱。而所謂公共設施保留地，係指公共設施用地中，預留供將來各該公用事業機構或各級地方政府取得之私人土地。為避免公共設施保留地於公用事業機構或各級地方政府取得前，其利用情形牴觸都市計畫之擘畫，除得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，或依都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法、都市計畫公共設施用地多目標使

用辦法等規定，申請作臨時建築使用或公共設施用地多目標使用並經核准外，所有權人、使用人或管理人不得為妨礙其指定目的之使用，如未遵循，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所即得依都市計畫法第79條第1項規定，處以罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。

㈢原告於系爭土地架設之圍籬障礙物，違反都市計畫法第51條之規定：

1.經查，系爭土地為原告於113年8月7日經拍賣登記取得，屬吉安鄉公所附近及花蓮國慶都市計畫範圍內之土地，並經花蓮縣政府75年3月22日發布實施之吉安都市計畫鄉公所附近地區細部計畫(下稱系爭計畫)劃設為公共設施用地(道路用地)等情，有系爭土地之土地建物查詢資料、地籍圖查詢資料、異動索引查詢資料(訴願卷第38-40、45-58頁)、花蓮縣政府75年3月22日府建劃字第19012號公告(本院卷第41-43、119頁)、花蓮地理資料整合應用平台查詢結果(本院卷第77頁)可稽，此部分事實，堪可認定。

2.又原告於取得系爭土地後，在該土地上設置鐵製圍籬障礙物，為被告於113年8月14日派員到場稽查屬實，經以113年8月28日處分裁處原告6萬元罰鍰，限於文到之日起1個月內回復原狀，且敘明屆期未依規定使用者，將按次處罰，惟被告於113年12月2日再度派員到場稽查時，原告猶未改善，系爭土地上仍放置鐵製圍籬障礙物等節，亦有113年8月28日處分書、現場稽查照片等存卷可參(本院卷第47-49頁)，且為原告所不爭執(本院卷第108頁)，亦堪認定。

3.而系爭土地於原告取得前，原所有權人黃榮軒業於81年間出具同意書，同意提供該土地供建商申請建造執照，此有土地使用權同意書可稽(本院卷第81頁)；復原告於另案刑事案件調查及審理中自承：我在法拍時有去查詢系爭土地之公開資訊，一開始就知道系爭土地是公共設施保留地的道路用地，我有向第2間的住戶表示可以用60萬元賣給他前面的那塊地，後來等不到他們的回應，我就把我的土地圍起來等語

(臺灣花蓮地方法院114年度易字第128號卷第254頁；法務部調查局花蓮縣調查站卷第5-10頁)；另觀以稽查現場照片，系爭土地位於28至40號建物騎樓與柏油路面之間，為水泥鋪面之狹長型土地，原告於系爭土地上架設之鐵製圍籬障礙物擋於28至40號建物出入口之正前方，各鐵製圍籬障礙物間之通行縫隙甚小(本院卷第49-51頁)；又上開建物之住戶謝柏生、吳泰諒、黃家卉、韓素玫、葉明雄、楊淑梅於另案刑事案件偵查中亦證稱：圍籬的空間很小，會被絆倒、勾到衣服，影響進出等語(臺灣花蓮地方檢察署114年度偵字第987卷第104、110、115、122、128、133-134頁)。則系爭土地既為系爭計畫所定之公共設施保留地（道路用地），揆諸前揭說明，原告自不得為妨礙指定用途（道路）之使用，而系爭土地長期供28至40號建物之住戶通行使用，原告因向住戶高價出售系爭土地未果，即擅自在系爭土地上架設鐵製圍籬障礙物，藉限制住戶通行之方式迫使其等就範，顯屬妨礙公共設施保留地指定之目的使用，與都市計畫法第51條規定不合，被告認定原告違反都市計畫法第51條規定，且係第2次違規，於法並無違誤。

4. 原告固主張其為系爭土地之所有人，得決定系爭土地之使用及處分方式，且留有通道，未妨礙住戶通行云云。惟系爭土地經都市計畫指定為公共設施保留地後，即不得妨礙其指定目的之使用，乃都市計畫法第51條明定之義務，已如前述，原告於系爭土地上架設鐵製圍籬障礙物，其利用方式顯與系爭土地指定之道路用地目的有違。甚者，原告設置上開鐵製圍籬障礙物，妨害28至40號建物住戶進出通行之權利，涉犯刑法第304條第1項強制罪，前經臺灣花蓮地方檢察署檢察官提起公訴，原告並於刑事第二審程序中坦承犯行(臺灣高等法院花蓮分院114年度上易字第107號卷第111、113頁)，經判決有罪確定，有該刑事判決可稽(本院卷第157-160頁)，足見原告架設鐵製圍籬障礙物，確已妨害他人通行，妨礙該公共設施保留地指定目的之使用，原告上開主張，顯屬卸責

之詞，非可憑採。

㈣原處分所處罰鍰部分，違反一行為不二罰原則，應予撤銷：

1.按行政罰法第26條第1項、第2項規定：「(第1項)一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。(第2項)前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」揭示於涉及刑事罰與行政罰競合時「一行為不二罰原則」之處理規定，究其立法目的，係因一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定時，由於刑罰與行政罰同屬對不法行為之制裁，而刑罰之懲罰作用較強，故依刑事法律處罰，即足資警惕時，實無一事二罰再處行政罰之必要。且刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，較符合正當法律程序，應予優先適用。又該規定係以「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定」為要件，其重點在於「一行為」符合犯罪構成要件與行政罰構成要件時，使行政罰成為刑罰之補充，祇要該行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，即有刑罰優先原則之適用，規範目的是否相同，在所不問（最高行政法院106年度判字第582號判決意旨參照）。又罰鍰處分非屬行政罰法第2條所指「其他種類行政罰」，自無同法第26條第1項後段規定得與刑罰處分一併裁處之適用。是以，倘違反行政法上義務行為之全部或一部構成犯罪行為之全部或一部，經司法機關依刑事法律施予刑罰處分者，除有行政罰法第26條第2項所定情事外，主管機關依行政罰法第26條第1項前段規定，即不得就同一行為裁處罰鍰。

2.經查，原告於系爭土地上架設鐵製圍籬障礙物，妨害28至40號建物住戶進出通行之權利，迄至被告作成原處分時，仍未自行恢復原狀，所涉刑法第304條第1項強制罪犯行，前經臺

灣花蓮地方檢察署檢察官提起公訴，嗣經臺灣花蓮地方法院以114年度易字第128號刑事判決判處原告有期徒刑8月，原告提起上訴後坦承犯行，經臺灣高等法院花蓮分院以114年度上易字第107號刑事判決撤銷第一審判決關於宣告刑部分，改判原告有期徒刑6月，如易科罰金，以1,000元折算1日，並已確定在案等情，有上開各該判決書在卷可按(本院卷第147-160頁)，且經本院調取該案刑事卷宗核閱屬實。是以，原告違反都市計畫法第51條規定之行為，亦構成刑法第304條第1項之強制罪犯罪行為，並已受有刑事處罰，復非行政罰法第26條第2項所定情形，揆諸上開規定及說明，被告就原告同一行為即不得再行裁處罰鍰，從而，原處分關於罰鍰部分，核有違反行政罰法第26條第1項前段規定之違法，應予撤銷。

五、綜上所述，原告於系爭土地架設鐵製圍籬障礙物之行為，固違反都市計畫法第51條規定，惟其同一行為亦構成刑法第304條第1項之犯罪行為，並已受有刑事處罰，原處分裁處原告12萬元罰鍰部分，即有違反行政罰法第26條第1項前段刑罰優先原則之違法，訴願決定未予糾正，亦有未洽。原告起訴雖未就此部分加以指摘，惟原處分及訴願決定關於罰鍰部分，既有上開違誤，即非適法，應予撤銷。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法核與判決結果不生影響，無逐一論述之必要，併予敘明。

七、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　18　　日

法　官　洪任遠

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，以原判決違背法令為理由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違背法令之具體事實），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。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　18　　日

書記官　磨佳瑄