

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第548號

上 訴 人 詳賀興業股份有限公司

代 表 人 劉淇彬

訴訟代理人 鍾明達 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 鄭文燦

上列當事人間都市計畫法事件，上訴人對於中華民國108年10月23日臺北高等行政法院108年度訴字第344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、本件事實經過：

（一）上訴人所有坐落桃園市○○區○○段○○○○號土地（下稱系爭土地）位於經濟部工業局桃園幼獅工業區（下稱幼獅工業區）範圍內，屬楊梅都市○○道路用地。前經被上訴人審認上訴人將系爭土地供經營便利商店使用，違反都市計畫法第51條規定，依同法第79條規定，分別以民國105年10月28日府都行字第1050258491號裁處書（下稱105年裁處書）處上訴人新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並停止非法使用及限期3個月改善，及以106年9月28日府都行字第1060234505號裁處書（下稱106年裁處書）處上訴人6萬元罰鍰，並停止非法使用及限期2個月內改善。

（二）其後，幼獅工業區服務中心以系爭土地部分現為便利商店使用，未符合土地使用項目，以107年7月17日桃幼字第1075121138號函檢附勘查照片移請被上訴人查處。被上訴人認上訴人違規使用系爭土地經營便利商店，使用面積約128平方公尺，違反土地使用分區管制，以107年7月26日府都行字第1070179090號函請上訴人於文到30日內陳述意見，上訴人於107年8月16日陳述意見。被上訴人審認上訴人

違反都市計畫法第51條規定，依同法第79條及桃園市政府處理違反都市計畫法案件裁罰基準（下稱裁罰基準）規定，開立107年8月30日府都行字第1070209748號裁處書（下稱107年8月30日裁處書），其主旨欄記載：「處罰新臺幣6萬元整」，說明欄二、處分主文則記載：「(一)處罰新臺幣8萬元整(二)停止非法使用及1個月內恢復原狀。」

(三) 上訴人不服被上訴人107年8月30日裁處書，提起訴願，被上訴人以其107年8月30日裁處書主旨欄記載：「處罰新臺幣6萬元整」係誤繕，除於訴願程序中以107年10月15日府都行字第1070248236號函（下稱107年10月15日函）撤銷該裁處書外，另開立107年10月15日府都行字第1070257905號裁處書（下稱原處分）處上訴人8萬元罰鍰，停止非法使用及1個月內恢復原狀。其中關於上訴人針對被上訴人107年8月30日裁處書提起訴願部分，內政部以107年11月26日台內訴字第10700785454號訴願決定，以訴願標的既經被上訴人自行撤銷而不存在，依訴願法第77條第6款規定決定不受理確定（此部分上訴人未起訴）。而上訴人不服原處分，提起訴願部分，經內政部108年2月23日台內訴字第1070088237號訴願決定駁回，上訴人不服，提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）判決駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人在原審答辯，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一) 系爭土地為楊梅都市○○道路用地，上訴人於其上經營便利商店，已妨礙其作為道路使用之目的。依上訴人提出之建物所有權狀，系爭土地上存在有於發布實施楊梅都市計畫後66年10月1日始建築完成之1層鋼鐵造合法建築物（下稱系爭建物），惟其主要用途為工業用，則上訴人供經營便利商店使用即與主要用途不符，難認係原來之使用。至系爭建物為領有使用執照之合法建物云云，與上訴人是否

違反都市計畫法第51條規定無涉，被上訴人審認上訴人使用系爭土地經營便利商店，違反都市計畫法第51條規定，並其係第3次違規，依同法第79條及裁罰基準之規定，以原處分處上訴人8萬元罰鍰，停止非法使用及1個月內恢復原狀，於法核無違誤。

(二) 訴願法第81條第1項但書所謂之禁止不利益原則，係指受理訴願機關為變更決定時，或發回原處分機關另為處分時，不得為更不利於受處分人之變更處分。本件訴願機關內政部並未認定訴願有理由而自為決定或發回原處分機關另為處分，與訴願法第81條第1項但書規定不符，不生違反該條項但書之問題。被上訴人並非訴願機關，非訴願法第81條第1項規範對象，上訴人誤解訴願法第81條第1項規定。另行政程序法第101條所謂誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤，係指該等錯誤輕微，並不妨礙相對人理解行政處分之內容記載，而不影響行政處分所形成之行政法上權利義務關係。故此之更正，並非就當事人之爭執重新為行政處分，不過使行政處分中所表示者，與行政機關本來之意思相符。被上訴人107年8月30日裁處書主旨固記載「處罰新臺幣6萬元整」，惟說明欄二、三、四、七均係明載處罰8萬元，檢附之編號：107G100309罰鍰繳款單所示罰鍰金額欄及繳款金額欄亦均記載「80000（原判決誤載為8000）」足見該裁處書主旨處罰6萬元之記載錯誤，亦即上訴人毫無困難可知悉被上訴人所欲規制之意旨。被上訴人以107年10月15日函撤銷107年8月30日裁處書，另為原處分，並未變更行政處分原規制內容之同一性，亦無違不利益變更禁止。又桃園市攤販集中區管理自治條例（下稱攤販管理自治條例）第2條規定之攤販集中區，係指經主管機關許可設置，供30家以上攤販集中營業之場所，與上訴人於系爭土地上經營便利商店，二者經營型態有異，難以比照適用，上訴人主張，並無可採。

(三) 綜上，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，

上訴人所訴為無理由，應予駁回。

四、上訴意旨略謂：

(一) 都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法（下稱使用辦法）許可設置臨時攤販集中場，依舉重明輕之法理，應可設置室內明亮、陳列整齊清潔之便利超商。便利超商與攤販同屬零售業，符合使用辦法第2條及第4條規定。超商依法繳稅，臨時攤則無需繳稅，何以可設臨時攤販卻不得設超商。原判決有違反論理法則及經驗法則之違法。

(二) 系爭土地劃為楊梅都市○○道路用地已數十年，政府未完成徵收，即執行道路拓寬而拆除部分房屋，無償使用迄今，於今又限制人民使用，嚴重侵害人民權益（司法院釋字第763、236號解釋參照）。依據林務局農林航空測量所67年7月1日航攝圖、使用執照及所有權狀，系爭土地上建物當年即存在，為合法建物。另原處分要求1個月內恢復原狀，但上訴人加工機高度達3.24公尺，無法搬入僅有2.8公尺高之系爭建物內使用。上訴人已向經濟部工業局將同地段244地號土地變更為產業用地(二)，作為便利商店使用，業經審查通過並經核准在案。系爭土地迄今尚未徵收，致上訴人財產遭受損失，被上訴人應依土地法第97條規定給付5年補償金（司法院釋字第400、440號解釋參照）。原判決對於上訴人上開主張均漏未審酌，亦未記載不採之理由，判決不備理由。

(三) 依行政程序法第101條規定，更正係附記於原處分書及其正本，如不能附記者，應製作更正書，而非另為處分書。被上訴人因上訴人對107年8月30日裁處書提起訴願，竟以107年10月15日函撤銷該裁處書，另以原處分為更不利於上訴人之處分，違反訴願法第81條第1項但書不利益變更禁止，原判決違背法令。

五、本院查：

(一) 都市計畫法第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，……，違反本法或內政部、直轄市、縣(市)(局)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。」裁罰基準第2點規定：「(第1項)本府處理違反本法案件，考量違規行為對社會治安、公共安全之危害情形、情節輕重及違反次數，依本法第79條規定，訂定統一罰鍰基準如附表。(第2項)前項附表次數之累計，以同一行為人最近3年內於同一違反本法事件地點之裁罰次數論計。……」附表：桃園市政府處理違反都市計畫法案件裁罰基準表「B類4.工廠或其他營業場所使用面積未達1,000平方公尺案件。第三次：處使用人或管理人新臺幣8萬元罰鍰，併處土地或建築物所有權人新臺幣6萬元罰鍰，並命一定之行為。」上開裁罰基準規定係桃園市政府本於該市都市計畫法之主管機關地位，為協助所屬機關行使法律授與之裁量權，於遵循法律授權目的及範圍內，實踐具體個案正義，並顧及法律適用之一致性及符合平等對待原則，依不同之違規階段而訂定裁量基準，核其並未牴觸都市計畫法規範目的，被上訴人辦理相關案件，應可適用。

(二)又「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、河道及港埠用地。二、學校、社教機構、社會福利設施、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。」「(第1項)公共設施保留地在未取得前，得申請為臨

時建築使用。（第2項）前項臨時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。（第3項）都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法，由內政部定之。」都市計畫法42條第1項及第50條定有明文（現行第50條規定為77年7月15日修正公布，在此之前即62年9月6日修正公布之第50條第3項規定文字為：「公共設施保留地在未取得前，應視其使用情形，依法減免土地賦稅，土地所有權人並得申請為臨時建築使用；臨時建築使用辦法，由內政部定之。」）內政部據此訂定使用辦法第4條規定：「（第1項）公共設施保留地臨時建築不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定之禁止或限制建築事項，並以下列建築使用為限：臨時建築權利人之自用住宅。二、菇寮、花棚、養魚池及其他供農業使用之建築物。三、小型游泳池、運動設施及其他供社區遊憩使用之建築物。四、幼稚園、托兒所、簡易汽車駕駛訓練場。五、臨時攤販集中場。六、停車場、無線電基地臺及其他交通服務設施使用之建築物。七、其他依都市計畫法第51條規定得使用之建築物。（第2項）前項建築使用細目、建蔽率及最大建築面積限制，由直轄市、縣（市）政府依當地情形及公共設施興闢計畫訂定之。」（65年7月8日修正發布之使用辦法第3條規定：「公共設施保留地臨時建築不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定之禁止或限制建築事項，並限為自用住宅、涼亭、菇寮、花棚、圍牆、自用儲藏室、停車場、廣告牌、汽車駕駛訓練場、養魚池之使用。」）蓋為維護都市計畫之整體性，達到都市計畫之實施所欲增進之公共利益，並考量公共設施保留地與都市計畫之整體，具有一部與全部之關係，主管機關為實現都市計畫之均衡發展，得依都市計畫法在都市計畫地區範圍內設置公共設施用地。此種依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第42條規定劃

01 設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管
02 政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得而尚未取得前之土地，為
03 公共設施保留地，土地所有權人或使用人需受都市計畫法
04 第51條不得為妨礙保留目的使用之限制。但為調和此種用
05 地使用受限之不利益，乃於都市計畫法第50條訂定許為臨
06 時建築使用之規定。內政部據此授權，於考量都市計畫實
07 施所欲增進之公共利益及為調和此種土地使用受限之不利
08 益而訂定之使用辦法第4條第1項規定，並未逾越都市計畫
09 法第50條之授權目的與範圍，自得適用。因此，公共設施
10 保留地固得為臨時建築，但應依使用辦法所許項目並經主
11 管機關審酌公共設施保留地之類型後所許可之用途使用，
12 否則亦屬妨礙公共設施保留地指定目的之使用。

13 (三) 經查，上訴人所有系爭土地位於幼獅工業區範圍內，屬62
14 年9月14日發布實施而目前尚未經取得之楊梅都市計畫之
15 公共設施保留地（道路用地）。前經被上訴人審認上訴人
16 將系爭土地供經營便利商店使用，違反都市計畫法第51條
17 規定，依同法第79條規定，分別以105年裁處書處上訴人6
18 萬元罰鍰，並停止非法使用及限期3個月改善，及以106年
19 裁處書處上訴人6萬元罰鍰，並停止非法使用及限期2個月
20 內改善。其後，再於107年7月間經被上訴人查得上訴人仍
21 於系爭都市○○道路用地經營便利商店，使用面積約128
22 平方公尺；又系爭土地上供該便利商店使用之建築物，係
23 發布楊梅都市計畫後66年10月1日始建築完成之1層鋼鐵造
24 系爭建物（所有權登記日：107年4月10日），為公共設施
25 保留地臨時建築，且所有權狀記載之主要用途為工業用等
26 情，乃原判決依法確定之事實，復為兩造所不爭，自得為
27 本院判決之基礎。則系爭土地既為楊梅都市計畫所定幼獅
28 工業區內之公共設施保留地（道路用地），即不得為妨礙
29 指定用途之使用。而因系爭建物建造於66年10月1日，107
30 年4月10日始辦理所有權登記，不論上訴人係依現行使用
31 辦法或65年7月8日使用辦法申請臨時建物許可，各該使用

01 辦法所許用途均無許便利商店之用途項目。再者，系爭建
02 物所有權狀登記之主要用途為工業用，加以使用辦法亦未
03 許於道路用地設置臨時建築供經營便利商店，則上訴人將
04 之供作經營便利商店使用，依上述說明，即屬妨礙公共設
05 施保留地（道路用地）指定之目的使用，而與都市計畫法
06 第51條規定不合。本件經原審查明被上訴人以上訴人使用
07 系爭土地之方式，違反都市計畫法第51條規定，且係第3
08 次違規，乃依同法第79條及裁罰基準之規定，裁處上訴人
09 8萬元罰鍰，並命停止非法使用及1個月內恢復原狀，於法
10 並無不合，因將原處分、訴願決定均予以維持，駁回上訴
11 人在原審之訴。依前揭規定與說明，原判決認事用法並無
12 違誤。

13 （四）又依都市計畫法第50條第1項及第51條規定，可知經指定
14 為公共設施保留地者，除依同法第50條第1項及使用辦法
15 規定許為臨時建築使用外，不得為妨礙其指定目的之使用
16 。而同法第51條但書所謂「但得繼續為原來之使用或改為
17 妨礙目的較輕之使用」係指於都市計畫發布前已為使用者
18 ，仍可繼續為原來之使用，或將原來之使用改為妨礙目的
19 較輕之使用而言，並不包括經指定為公共設施保留地後方
20 依使用辦法申請許可並建造為之臨時建築。此種臨時建築
21 ，係受使用辦法管制，並非都市計畫法第51條但書規範對
22 象。上訴人係於62年9月14日系爭土地經發布為公共設施
23 保留地（道路用地）後，始於66年10月1日建造完成系爭
24 建物，故其將「工業用」之用途改為「便利超商」使用，
25 即與都市計畫法第51條但書無涉。原判決論及上訴人經營
26 便利商店與所有權狀記載之主要用途不符，自非「原來之
27 使用」等語，固有未洽，惟不影響原判決之結論。又依攤
28 販管理自治條例第2條第1款規定，所謂「攤販」係指於戶
29 外設攤銷售貨物或提供勞務者，而使用辦法第4條第5款所
30 稱「臨時攤販集中場」其文義並不含常設於固定建築物內
31 之便利商店，原判決認上訴人將系爭土地供經營便利商店

01 使用，不符使用辦法第4條規定，並無違誤。上訴人主張
02 使用辦法第4條第1項規定既許可設置臨時攤販集中場，舉
03 重以明輕，自可設置明亮、陳列整齊之便利超商，惟原判
04 決卻認為不可，有違論理法則及經驗法則云云，並無可採
05 。至於上訴人主張所有毗鄰系爭土地之同地段244地號土
06 地已由產業用地(一)變更為產業用地(二)，作為零售業之便利
07 商店使用，業經核准在案，惟系爭土地迄未完成徵收補償
08 ，則被上訴人應依司法院釋字第236號、第400號、第440
09 號、第763號等解釋意旨及土地法第97條規定補償上訴人
10 一節，核屬別一法律關係，不影響本件上訴人有違反都市
11 計畫法第51條之事實；又系爭建物既為獲准建造之臨時建
12 築，自應按建物狀況及獲許可之用途使用，與能否容納上
13 訴人之機器設備無關，故原處分命上訴人恢復原狀，亦無
14 違誤。原判決雖未就上訴人此部分主張一一論駁，但業已
15 載明兩造其餘攻擊防禦方法經審酌後，均不影響判決結果
16 ，不再逐項論述，難謂原判決有判決不備理由之違背法令
17 情事。

18 (五) 末查，被上訴人107年8月30日裁處書主旨固記載「處罰新
19 臺幣6萬元整」，惟說明欄二、則載明「處分主文(一)處罰
20 新臺幣8萬元整(二)停止非法使用及1個月內恢復原狀。」說
21 明欄三、四、七則記載「三、違法事實：貴公司於本市○
22 ○區○○段○○○號土地違規經營便利商店使用，違規使
23 用面積約128平方公尺。四、理由及法令依據：……(四)桃
24 園市政府處理違反都市計畫法案件裁罰基準第2點：『本
25 府處理違反本法案件……訂定統一罰鍰基準如附表。』(
26 工廠或其他營業場所使用面積未達一千平方公尺案件：罰
27 鍰金額新臺幣8萬元整)。……七、付款方式及地點：檢
28 附桃園市政府罰鍰繳款單(罰單編號：107G100309)……
29 。」(原審卷第139-141頁)；另隨該裁處書檢附之罰單
30 編號：107G100309罰鍰繳款單所示罰鍰金額欄及繳款金額
31 欄亦均係記載「80000」(原判決誤載為「8000」)(原

審卷第143頁），為原判決確定之事實，並與卷內證據相符。是原判決從被上訴人107年8月30日裁處書記載內容之前後脈絡整體觀察，認定此份裁處書裁處上訴人之罰鍰金額應為8萬元，其主旨記載之6萬元，係不影響規制內容同一性之顯然錯誤。而「（第1項）行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。（第2項）前項更正，附記於原處分書及其正本，如不能附記者，應製作更正書，以書面通知相對人及已知之利害關係人。」行政程序法第101條定有明文，是原處分機關如發現行政處分有誤寫之顯然錯誤欲加以更正，又認未能以附記於原處分書及其正本之方式為之者，即得製作更正書以書面通知相對人，且不因該行政處分已在訴願程序而受限制。至於該書面通知是否屬更正性質，應依其實質內容判斷，縱未冠以更正書名義，並不影響其屬性。被上訴人知其107年8月30日裁處書之主旨有將罰鍰金額8萬元誤載為6萬元之顯然錯誤，因而以107年10月15日函撤銷該裁處書，另開立與107年8月30日裁處書規制內容同一之原處分，裁處上訴人8萬元罰鍰，停止非法使用及1個月內恢復原狀，亦為原判決確定之事實，依上開說明，核屬對誤寫之行政處分所為之更正，並非更為不利之處分。又「訴願有理由者，受理訴願機關應以決定撤銷原行政處分之全部或一部，並得視事件之情節，逕為變更之決定或發回原處分機關另為處分。但於訴願人表示不服之範圍內，不得為更不利之變更或處分。」為訴願法第81條第1項所規定。本件訴願機關內政部並未有認定訴願有理由，而自為決定或發回原處分機關另為處分之情形，不生違反該條項但書之問題。上訴意旨主張被上訴人未製作更正，卻另作原處分，違反訴願法第81條第1項之不利益變更禁止，據以指摘原判決違背法令云云，亦不可採。

（六）綜上所述，原審駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無

理由，應予駁回。

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

中華民國 109 年 10 月 29 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 王 碧 芳

法官 鍾 啟 煌

法官 蔡 紹 良

法官 簡 慧 娟

以上正本證明與原本無異

中華民國 109 年 10 月 29 日

書記官 劉 柏 君