

臺北高等行政法院判決

108年度訴字第1736號

) FKT64W1Z1X5L0;@109年10月7日辯

原告 白沙灣濱海育樂股份有限公司

代表人 周耿民 (董事長)

訴訟代理人 黃斐旻 律師

林貴卿 律師

被告 新北市政府城鄉發展局

代表人 黃國峰 (局長)

訴訟代理人 薛雅庭

劉乃瑄

張宗玲

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108年8月28日新北府訴決字第1080143404號訴願決定（案號：0000000000），提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件原告起訴時，被告之代表人原為黃一平，於訴訟進行中變更為黃國峰，茲據被告現任代表人依法具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合。

二、事實概要：原告所有坐落新北市○○區○○段下員坑小段1-10、2、3地號土地（下合稱系爭土地），屬民國75年12月12日發布實施北海岸風景特定區主要計畫案（下稱北海岸主計畫）之保護區，門牌號碼為新北市○○區○○路○○號（下稱系爭房屋），經營露營場地。現況有未保存登記建物（下

01 稱系爭廁所）、水泥鋪面、柏油鋪面（下合稱系爭水泥及柏
02 油鋪面）及水池（下稱系爭水池，與系爭廁所、系爭水泥及
03 柏油鋪面合稱系爭建物），未依法作農業使用，亦未經新北
04 市政府審查核准為臨時性遊憩及露營所需設施，違反都市計
05 畫法新北市施行細則（下稱都計法新北施行細則）第28條、
06 第29條規定，前經被告於107年5月17日以新北城開字第1070
07 888635號函（下稱原處分1）命兩個月內停止違規行為並恢
08 復原狀。嗣新北市府農業局及被告分別於107年8月15日、
09 107年11月23日至現場勘查，現場仍作露營場使用（招牌名
10 稱：半島秘境—白沙灣濱海民宿），營位約計有20至30個，
11 被告遂以原告違反都計法新北施行細則第28條、第29條所定
12 土地使用分區管制規定，依都市計畫法第79條第1項、新北
13 市政府處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準（下稱裁罰基
14 準）第2點第1項等規定，以107年11月29日新北城開字第107
15 2267744號併附同文號處分書（下稱原處分2，與原處分1下
16 合稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰、限期2個
17 月內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀。原告不服
18 ，提起訴願，遭決定：「關於民國107年5月17日新北城開字
19 第1070888635號函（即原處分1）部分，訴願不受理。關於
20 民國107年11月29日新北城開字第1072267744號併附同文號
21 處分書部分（即原處分2），訴願駁回。」原告仍不服，遂
22 提起本件行政訴訟。

23 三、本件原告主張：

24 (一)被告以原處分1限制原告不得使用系爭土地經營露營場地，
25 並課予原告應恢復原狀之義務，且告知原告如未停止行為並
26 恢復原狀，再經查獲將受處罰乙節，亦即被告之行政行為已
27 就原告有無權利義務或資格之變更，以及權利義務或資格之

存在、不存在或其範圍之確認，已直接影響原告因身為系爭土地所有權人，合法申請經營項目，及依民法第765條規定就該土地使用收益等權能，產生對原告不利益之法律效果，原處分1自屬行政處分，而非僅為行政指導。原告依法自得提出訴願，原告就原處分1提起本件撤銷訴訟，合於行政訴訟法第4條第1項之規定。

(二)系爭土地係於都市計畫法通過施行前，於69年12月27日即經主管機關核准設立於麟山鼻區域內合法經營餐廳及露營等相關業務，而都市計畫法自公布日施行並無溯及既往之法律規定效力，況依都計法新北施行細則第35條亦規定「得繼續為原有之使用」，而原告就系爭土地既係為從來之使用，未予變更，自非屬都市計畫法第79條第1項裁罰之對象，足證被告認事用法顯有違誤，原處分應予以撤銷。

1.原告於69年12月27日經核准設立於改制前之臺灣省臺北縣石門鄉德茂村下員坑30-4號，在麟山鼻區域內合法經營餐廳及露營等相關業務，並經臺灣警備總司令部於70年7月21日以(70)防基字第2334號函(下稱系爭警總函)、改制前臺北縣政府71年7月21日七一北府教四字第154027號函(下稱系爭臺北縣政府71年7月函)、改制前臺北縣政府71年9月8日七一北府教四字第206850號函(下稱系爭臺北縣政府71年9月函)，同意原告於臺北縣○○鄉○○段下員坑小段1、1-4、1-5、1-6、1-8、1-9、1-10、1-11、1-12、2、3、5、8等地號，及其地先與國防部前供美籍人士使用海灘開發多元性之海水浴場，以提倡國民正當育樂活動，並利用現有設施於海水浴場附近興建停車場、廁所、更衣室及沖水間等海水浴場各種設施，而系爭土地均在當初申請之範圍內。且改制前臺北縣政府亦以72年7月15

日以72北府教四字第218444號函（下稱系爭臺北縣政府72年函），載明同意依72年7月4日會勘紀錄（下稱系爭會勘紀錄）綜合結論辦理，亦即同意原告申請○○○鄉○○段下員坑小段土地上設立露營區。

2.原告所營事業為人工與天然海水浴場經營及附設餐廳旅館、露營、溜冰場，且依系爭警總函檢附之系爭會勘紀錄記載可知原告當年是为配合政府政策，提倡正當育樂活動而依照台灣省海水浴場管理規則設立。然被告係於75年12月12日始發布北海岸主計畫，故原告經營事業範圍之土地即由非都市土地變為都市計畫之保護區土地。

3.被告從未就系爭廁所、系爭水泥及柏油鋪面向原告表示有違反都市計畫法之情。足徵原告使用系爭土地並無違反都市計畫法甚明。依都計法新北施行細則第35條及都市計畫法第41條規定，原告就系爭土地之使用，既經合法申請為北海岸風景特定區，且為從來之使用，從未予以變更，自非屬都市計畫法第79條第1項之裁罰對象。都市計畫法乃自公布日施行並無溯及既往之法律規定效力，是都市計畫之細部計畫擬定實施之前，系爭土地已有合法建築物可為有別於細部計畫擬定之土地使用分區管制內容之使用者，於細部計畫發布實施後，不因而成為違法使用。

(三)原告所營事業及經營項目所使用之建築物為門牌號碼：新北市○○區○○○00之00號（下稱系爭15-18號房屋），坐落於系爭3地號土地，68年3月即已竣工並領有改制前臺北縣政府建設局71年8月12日71使字第1541號補領使用執照，現供白沙灣濱海民宿使用。另坐落於系爭2地號土地之建築物，係於69年間建造完成，屬建築管理規則實施（即70年2月15日）前，已建造完成之舊有合法建物，現況亦作為廁所使用

。至於系爭水泥及柏油鋪面係訴外人華農股份有限公司（下稱華農公司）於66年8月25日向石門鄉公所申請開闢及經石門鄉公所查核後，於68年6月28日核發證明書（下稱68年完工證明），並持續使用迄今，屬合法開發且為從來之使用，遑論系爭土地原為非都市土地之丙種建築用地，於75年12月間始因公告擬定北海岸主計畫而變更為保護區。又都計法新北施行細則第35條已明定都市計畫發布實施後，不合分區使用用途規定之建築物，得繼續為原有之使用，再參酌行政程序法第8條規定，以及司法院釋字第525號解釋意旨，原告依法申請經核准之系爭土地上之原有建物及設施，即因受有信賴利益之保護而得繼續為原來之使用。原告並未就系爭土地原來之使用有何破壞地形或改變地貌之行為，而係維持69年間以來之土地使用，益徵原處分顯屬違法。

（四）系爭土地本來即為從來之使用，自不因北海岸主計畫發布而變為違法之使用，被告恣意擴大並錯誤解釋法規，實不足採。系爭土地於都市計畫法擬定北海岸主計畫發布前後，從未為農業使用；且系爭土地在發布北海岸主計畫前，於70年2月15日北部區域計畫發布後，屬區域計畫之一環，性質上為「非都市土地」，應適用非都市土地使用管制規則，系爭土地於區域計畫發布時編定為丙種建築用地未限制不得於土地上鋪設通路；況系爭水泥及柏油鋪面、系爭廁所及系爭水池，係於北海岸主計畫發布前即已設置使用，迄今仍為原來之使用從未變更，被告以系爭土地未作農業使用而裁罰原告，並命原告停止使用或恢復，顯與都計法新北施行細則第35條、都市計畫法第41條、改制前行政法院87年度判字第70號行政裁判意旨及內政部82年3月5日台（八二）內地字第8202898號函釋要旨不符，故原處分依法自應予以撤銷。

01 (五)系爭土地於都市計畫發布前均為山坡地保育區之丙種建築用
02 地，從未作農業使用，原告自無從恢復原狀為農業使用。況
03 原處分究竟是要原告如何停止使用？究竟是要原告恢復到何
04 時、何種之原狀？依原處分所載內容，實難認被告已合法載
05 明處分理由，實有違明確性原則。況系爭水泥及柏油鋪面等
06 設施，為原告通行、出入所必須，且系爭3地號土地上之建
07 築物（即合法民宿）為原告之住所地。從而，被告所為之原
08 處分，對原告欠缺期待可能性，即可構成阻卻責任事由。另
09 觀新北市政府觀光旅遊局109年3月10日新北觀管字第109036
10 2624號函、交通部觀光局109年4月13日觀技字第1090004542
11 號函，可見目前中央及地方均無露營活動場地設置辦法之通
12 案性規定、相關申請表格及辦理，原告自不可能依法申請及
13 辦理。被告以公權力行為課予原告義務，根本不具期待可能
14 性的前提，在事實上或法律上無法期待原告遵守，自不得處
15 罰，從而被告對原告所為之處分，當屬違法。更何況，被告
16 似非露營區之主管機關，自不得以原告經營露營區為由，而
17 對原告裁罰。

18 (六)依臺北市測量技師公會鑑定報告書（下稱系爭鑑定報告書）
19 可知，系爭土地之現況建物（實測建物）係以GPS定位方式
20 取得座標相對位置，再套繪入航空照片圖資（即69年至95年
21 航空測量相片圖資）比對成果，以及地政事務所測繪之地籍
22 成果圖等相互比對。再依系爭鑑定報告書附件3，即69、71
23 至76、95年航空攝影測量相片圖資套繪點圖說，亦即圖號1
24 至圖號9，其圖上編號1-15為現況建物之衛星定位GPS測量座
25 標位置成果，足明系爭建物確實於69年前即已存在之事實。
26 依系爭鑑定報告書附件4「71補領使字第1541號存根及竣工
27 圖說」，其中「套繪建物位置地籍圖」，係將現況建物（實

測建物)之GPS定位座標，套繪於改制前臺北縣政府建設局71年8月12日71使字第1541號補領使用執照圖說(即建物及其附1設施道路之位置地籍圖)，足證系爭建物於69年前即已存在於系爭土地上。再按新北市政府核發合法房屋證明處理要點第2點規定，無論是以都市計畫實施日即75年12月12日為認定時間點，或以北部區域計畫法實施日即70年2月15日為認定時間，系爭建物及附屬設施早於69年前即存在，即屬合法建物及附屬設施，自屬合法使用。系爭鑑定報告書鑑定結論明載：「3.本案之系爭地號為新北市○○區○○段下員坑小段1-10、2、3地號等3筆土地上建物(原新北市石門區下員坑15號)及附屬設施認定之鑑定，由71年補領使字第1541號圖說及航空測量相片圖資均已顯示，民國69年即已存在之建物及附屬設施，由現場實測位置產製套繪均已確定存在之事實，檢送相關門牌號碼及石門區公所68年6月25日經查屬實無訛證明之完工證明書。…」等語，實屬有據，應屬可採，彰彰甚明。系爭土地上之建物及附屬建物於興建當時根本無建築法之適用，原告又如何依據65年1月8日建築法規定申請相關執照？在在足明被告原處分之認事用法顯有錯誤及不當之處，應予以撤銷。

(七)原告業已繳納原處分2之罰鍰及費用6萬零8元，有被告108年4月9日新北城開字第1080610750號函可稽，而原告並未有原處分所裁罰之行為事實，被告依行政訴訟法第196條規定應回復原狀，將原告已繳納之罰鍰及費用全部返還，要無庸疑等語。並聲明求為判決：1.原處分及訴願決定均撤銷。2.被告應給付原告新臺幣陸萬零捌元。3.訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

(一)原告之公司執照及營利事業登記證之營業所在地與系爭土地

01 位置不符，且被告曾以107年7月20日新北城開字第10714061
02 58號函回覆原告相關意見，後原告亦未再來函陳述意見。依
03 系爭警總函同意設立多元性之海水浴場及人工海水游泳池之
04 會勘結論顯示，本案所設露營區需報經改制前臺北縣政府核
05 轉北警部同意後始可實施露營，及系爭臺北縣政府72年函檢
06 附72年7月4日會勘紀錄（略以）：「…一、白沙灣濱海育樂
07 公司申請○○○鄉○○段下員坑小段一地號土地上設立露營
08 區…二、各單位意見：…台北縣政府：露營區同意設置，營
09 區內建物除原有外，應依法申請…。」，依新北市淡水地政
10 事務所107年12月27日新北淡地測字第1074039828號函所示
11 新北市○○區○○段下員坑小段1地號已於68年9月18日分割
12 出系爭1-10地號土地，系爭2、3地號，迄今未有受理分割、
13 合併複丈，又依新北市石門區公所107年12月25日新北石工
14 字第1072366639號函、108年5月29日新北石工字第10828365
15 99號函所示，經比對68年完工證明，並無區內相關硬鋪面及
16 水池等設施工項。承上，新北市○○區○○段下員坑小段1
17 地號已於68年9月18日分割出1-10地號土地，故核准之露營
18 區土地即系爭1地號土地與系爭土地位置不符。

19 (二)關於原告主張，本案得繼續原來之使用一節：

- 20 1.系爭土地於75年12月12日發布實施之北海岸主計畫所劃定
21 為保護區，依據都計法新北施行細則第35條規定，其「得
22 繼續為原來之使用」之規定，應係指於都市計畫發布實施
23 前，未有所限制，而於發布實施後，有所限制才有其適用
24 。
- 25 2.依內政部70年4月22日修正發布之非都市土地使用管制規
26 則第7條規定意旨其容許使用之項目使用，倘其項目使用
27 有明定相關法令應依其同意程序、標準規定辦理，並報內

政部備查。系爭警總函會勘結論「二、有關土地使用權，海水浴場各種設施，陸地上已建妥房屋及如因新建影響國防工事等，請申請公司分別依照臺灣省政府教育廳、臺北縣政府、陸軍總部等單位代表意見辦理。三、本案所設露營區，請報經臺北縣政府核轉北警部同意後始可實施露營。」又依改制前臺灣省政府教育廳會勘意見：「…浴場各種設施及土地使用權，應照台灣省海水浴場管理規則辦理。」改制前臺北縣政府會勘意見：「…三、陸地所蓋妥之房屋，是否經申請核准，請申請人提出合理證明文件。…」。

3.另查海水浴場及人工海水游泳池應依58年11月13日臺灣省海水浴場管理規則第3條、第4條、第7條、第14條規定，申請設立海水浴場核發登記證、開放使用、舉辦育樂計畫、次年仍繼續開放者，應報請當地縣市政府、徵得臺灣警備總司令部之同意等相關程序；另「陸地上所蓋妥房屋」應依65年1月8日建築法規定申請相關執照。本案之情形係於都市計畫發布實施前，已有所限制，依70年7月21日臺灣警備總司令部會勘結論所示，本案所設露營區需報經改制前臺北縣政府核轉北警部同意後始可實施露營。換言之，所謂都市計畫發布實施前未有所限制，亦須係於合法之狀態下，後而發布實施後，「繼續為合法之原來使用」。系爭土地於發布實施前未經改制前臺北縣政府核轉北警部同意作露營場使用，故本案難謂其為繼續為合法原有之使用。

(三)原告前已檢附航測所71年至76年、95年系爭土地空照圖，另被告所提新北市淡水地政事務所提供之108年土地空照圖，上述圖面皆為系爭土地都市計畫發布前、後之土地空照圖，

故原告聲請調查證據屬同一證據再行聲請，就重複聲請調查而言，不具調查之必要性。且原告於系爭土地上經營露營場等情事，無論係屬都市計畫前、後，皆未經合法申請之使用，待證事實已臻明瞭無再調查之必要，並與待證事實無重要及關聯性等語。並聲明：1.原告之訴駁回。2.訴訟費用由原告負擔。

五、本院之判斷：

(一)原處分1為行政處分：

1.所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，不論其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。又依行政程序法第165條規定：「所謂行政指導，係指行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為而言。」。

2.原處分1主旨欄記載：「貴公司於北海岸風景特定區之保護區土地（地址：新北市○○區○○路○○號（即系爭房屋）；坐落地籍○○○區○○段下員坑小段1-10、2、3地號等3筆土地，即系爭土地）經營露營場地（現況有鐵皮構造物、水泥鋪面等）（即系爭建物），非農業使用，業已違反都市計畫法新北市施行細則第28條、第29條之規定，請於本函文到之次日起兩個月內停止違規行為並恢復原狀，如未停止違規行為（恢復原狀）再經查獲者，將依都市計畫法第79條第1項規定處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，請查照。」等情，有原處分1在卷可按（本院卷第4

3-44頁)。原處分1既已明確表達原告違反都計法新北施行細則第28條、第29條，並命停止違規行為並恢復原狀，且說明不履行原處分1所課予的義務或再經查獲時，將處以罰鍰，並課予原告特定之行為義務，限制原告之權利，揆諸前揭規定，對原告而言，已產生公法上規制性的法律效果，而屬行政處分。被告抗辯原處分1僅屬行政指導，而非行政處分云云，並不足採，原告就原處分1提起本件撤銷訴訟，程序上並無不合，先予敘明。

(二)按都市計畫法第4條規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」；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）（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。」；第85條規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。」次按，都計法新北施行細則第1條規定：「本細則依都市計畫法（以下簡稱本法）第85條規定訂定之。」；第28條第1項第3款、17款規定：「保護區為國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態功能而劃定，在不妨礙保護區之劃定目的下，經本府審查核准得為下列之使用：三、臨時性遊憩及露營所需之設施。十七、原有合法

建築物拆除後之新建、改建、增建…。」；第35條規定：「都市計畫發布實施後，不合分區使用用途規定之建築物，除經本府命其變更使用或遷移者外，得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較輕之使用，並依下列規定處理之：一、原有合法建築物不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。二、建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以本府未限期命變更使用或遷移計畫者為限。三、因災害毀損之建築物，不得以原用途申請重建。」再按，裁罰基準第2點第1項及第2項規定：「（第1項）本府處理違反本法事件行為人之統一裁罰基準如附表。（第2項）本府處理違反本法事件時，應對違反本法事件地點之土地或建築物所有權人或管理人，副知或勸導之。但於最近1年內副知或勸導超過3次後，應依本法第79條第1項併裁處最低法定額度罰鍰並命為一定行為。」末按，新北市政府104年7月15日新北府城開字第1041270304號公告：「主旨：本府關於都市計畫法所定行政處分主管機關權限，劃分予本府城鄉發展局執行…，均自000年0月00日生效。」經查：

1.原告於其所有屬北海岸主計畫之保護區之系爭土地經營露營場地，非作農業使用，前經被告以原處分1命其於文到之次日起兩個月內停止違規行為並恢復原狀，如未停止違規行為並恢復原狀再經查獲，將依都市計畫法第79條第1項規定處以罰鍰等情，有原處分1在卷可稽（本院卷第43-44頁）。嗣新北市政府農業局於107年8月15日至現場會勘，查得系爭建物即系爭廁所、系爭水泥及柏油鋪面不符合農業使用，移請被告依都市計畫法處理等情，有新北市政府農業局107年8月15日新北市農業用地違規使用案件現場

會勘紀錄暨現場彩色照片等件在卷足憑（本院卷第185-193頁）。

2. 又被告於107年11月23日至現場稽查，系爭土地仍作露營場使用（營位約計有20至30個）、有系爭廁所（系爭2地號土地）、系爭水泥鋪面及柏油鋪面（系爭土地）及系爭水池（系爭3地號土地），此有使用分區管理系統查詢資料（本院卷第163頁）、土地建物查詢資料（本院卷第165-166頁）、都市計畫土地使用分區現場稽查紀錄表、稽查相片及半島秘境一白沙灣濱海民宿臉書粉絲頁截圖（本院卷第197-202頁），足徵原告確實未經核准即逕為露營設施使用之行為。

3. 是原處分1以原告違反都計法新北施行細則第28條、第29條，並命停止違規行為並恢復原狀，倘未履行原處分1所課予的義務或再經查獲時，將處以罰鍰。原處分2以原告違反都計法新北施行細則第28條、第29條所定土地使用分區管制規定依都市計畫法第79條第1項、裁罰基準第2點第1項等規定，裁處原告6萬元罰鍰、限期2個月內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀，於法並無違誤。

(二) 原告主張系爭土地係於都市計畫法通過施行前經主管機關核准設立露營等相關業務云云，惟查：

1. 原告之公司執照及營利事業登記證之公司及營業所在地為臺灣省臺北縣石門鄉德茂村下員坑30-4號，與系爭土地位置不符。另依系爭警總函綜合結論三已明確記載，本案所設露營區需報經「臺北縣政府核轉北警部同意後始可實施露營」等情，並有系爭警總函1份在卷可查（本院卷第65頁）。

2. 此外，系爭臺北縣政府72年函所檢附72年7月4日會勘紀錄

亦明載：「…一、白沙灣濱海育樂公司申請○○○鄉○○段下員坑小段1地號土地上設立露營區…二、各單位意見：…台北縣政府：露營區同意設置，營區內建物除原有外，應依法申請。」。再者，系爭臺北縣政府72年函所記載新北市○○區○○段下員坑小段1地號早於68年9月18日分割出系爭1-10地號土地，系爭2、3地號，迄今未有受理分割、合併複丈等節，有新北市淡水地政事務所107年12月27日新北淡地測字第1074039828號函1份在卷可佐（本院卷第209-210頁）。綜以新北市石門區公所107年12月25日新北石工字第1072366639號函、108年5月29日新北石工字第1082836599號函亦記載，經比對68年6月25日所核發之完工證明，並無區內相關硬鋪面及水池等設施工項等情，亦有上開函覆在卷可查（本院卷第211-214頁）。

3. 綜上，新北市○○區○○段下員坑小段1地號既早已於68年9月18日分割出系爭1-10地號土地，故系爭臺北縣政府72年函所核准之露營區土地與系爭土地位置並不相符，且系爭建物亦非屬68年6月25日所核發之完工證明內容之建物，且原告亦未提出系爭建物依系爭臺北縣政府72年函內容依法申請露營場之證明，亦未有依系爭警總函綜合結論三記載所設露營區報經臺北縣政府核轉北警部同意後實施露營之證明。故原告主張系爭土地係於都市計畫法通過施行前經主管機關核准設立露營等相關業務云云，委無可採。

4. 至原告雖提出系爭鑑定報告書及航照圖等件主張系爭建物於69年前即已存在之事實云云，然系爭建物縱於69年前即已存在，系爭建物所在之系爭土地，既非系爭臺北縣政府72年函所核准之露營區土地，且系爭建物亦非屬68年6月2

01 5日所核發之完工證明內容之建物。此外，原告亦未提出
02 系爭建物依系爭臺北縣府72年函內容依法申請之證明，則
03 系爭建物縱依系爭鑑定報告書於69年前即已存在，亦未足
04 以認定係合法使用之建築物，是系爭鑑定報告書亦未足為
05 有利原告之認定。此外，縱被告未就系爭廁所、系爭水泥
06 及柏油鋪面向原告表示有違反都市計畫法，亦難遽以推論
07 原告使用系爭土地並無違反都市計畫法，原告主張，均無
08 可採。

09 (四)原告主張系爭建物於75年前已存在並合法使用，系爭土地於
10 75年12月間始因公告擬定北海岸主計畫而變更為保護區，依
11 都計法新北施行細則第35條規定得繼續為原有之使用云云。
12 然查：

13 1.按都市計畫法乃自公布日施行（都市計畫法第87條），原
14 則上並無溯及效力，是都市計畫之細部計畫擬定實施之前
15 ，該區內之土地已有合法建築物可為有別於細部計畫擬定
16 之土地使用分區管制內容之使用者，於該細部計畫發布實
17 施後，不因而成為違法使用（改制前行政法院87年度判字
18 第70號判決要旨參照）。故依都計法新北施行細則第35條
19 規定都市計畫發布實施後不合分區使用用途規定之建築物
20 ，得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較輕之使用，係指
21 於都市計畫發布實施前，對於建築物之使用未有所限制而
22 為合法之建築物，而於發布實施後始受限制才有其適用。
23 系爭建物並非於都市計畫案發布前即合法經營露營業務並
24 經核准設置乙情，前已述及。故原告既未依都計法新北施
25 行細則第28條第1項第3款規定經核准系爭土地為露營區使
26 用，依法即不得於系爭土地上將系爭廁所、系爭水泥及柏
27 油鋪面、系爭水池作為露營場地使用。

2. 又依系爭警總函會勘結論「二、有關土地使用權，海水浴場各種設施，陸地上已建妥房屋及如因新建影響國防工事等，請申請公司分別依照臺灣省政府教育廳、臺北縣政府、陸軍總部等單位代表意見辦理。三、本案所設露營區，請報經臺北縣政府核轉北警部同意後始可實施露營。」（本院卷第65頁）。及依系爭警總函會勘紀錄臺灣省政府教育廳意見：「…浴場各種設施及土地使用權，應照台灣省海水浴場管理規則辦理。」（本院卷第63頁）、改制前臺北縣政府會勘意見：「…三、陸地所蓋妥之房屋，是否經申請核准，請申請人提出合理證明文件。…」（本院卷第63頁）。系爭土地於發布實施前未經改制前臺北縣政府核轉北警部同意作露營場使用，自難謂為繼續為合法原有之使用。原告主張，均無可採。

(五) 再按，行政程序法第5條、第43條規定：「行政行為之內容應明確。」「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」第96條第1項規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一處分相對人之姓名……。二主旨、事實、理由及其法令依據。三…六表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」行政行為明確性係要求行政行為應具明確性，俾人民知悉在何種情況下行政機關可能採取何種行為，人民何者當為或不當為，違反法定義務時之法律效果如何等等。又按：「行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素

，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法。」（最高行政法院96年度判字第594號判決可資參照）。又「所謂『內容應明確』，應指行政行為之各項重要之點均應明確而言，行政行為之內容是否明確，應就個案實質觀察，而不以其形式上有理由或說明欄為斷。又法律行為之內容雖不明確，得經由解釋排除者，則尚非足以影響其法律效力之不明確。」（最高行政法院100年度判字第427號判決可資參照）。原處分書已詳列處分之事實、理由及法令依據，原告得具體認知原處分之內容，故原處分均無不可特定之處，並未違反明確性原則，原告主張，亦無可採。

六、綜上，原告所訴各節，均非可採。被告查認原告違反都計法新北施行細則第28條、第29條規定，以原處分1命兩個月內停止違規行為並恢復原狀，另以原告違反都計法新北施行細則第28條、第29條所定土地使用分區管制規定，依都市計畫法第79條第1項、裁罰基準第2點第1項等規定，以原處分2裁處原告6萬元罰鍰、限期2個月內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀，於法並無違誤。訴願決定以原處分1訴願不受理，理由雖有未洽，惟結論並無二致。另訴願決定予以維持原處分2，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷，並求為判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的必要。至原告請求鑑定系爭建物於69年即已存在乙節，業據原告

自行提出系爭鑑定報告書為證，並據本院調查證據後說明得心證之理由如上，均一併敘明。

八、本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 109 年 11 月 4 日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法官 林惠瑜

法官 鄭凱文

法官 黃莉莉

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代

01		理人具備專利師資格或依法得為專
02		利代理人者。
03		
04	(二)非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
05	形之一，經最高行	二親等內之姻親具備律師資格者。
06	政法院認為適當者	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
07	，亦得為上訴審訴	。
08	訟代理人	3.專利行政事件，具備專利師資格或
09		依法得為專利代理人者。
10		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
11		、公法上之非法人團體時，其所屬
12		專任人員辦理法制、法務、訴願業
13		務或與訴訟事件相關業務者。
14		
15	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	
16	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	
17	文書影本及委任書。	
18		

19 中 華 民 國 109 年 11 月 4 日

書記官 鄭聚恩