

裁判字號：高雄高等行政法院 106 年度訴字第 361 號 行政判決

裁判日期：民國 107 年 01 月 30 日

案由摘要：都市計畫法

高雄高等行政法院判決

106 年度訴字第 361 號

民國 107 年 1 月 16 日辯論終結

原 告 吳阿櫻

陳加波

陳正沛

共 同

訴訟代理人 郭群裕 律師

被 告 臺南市政府

代 表 人 李孟諺

訴訟代理人 黃迪南

魏思全

張聰德

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服內政部中華民國 106 年 6 月 27 日臺內訴字第 1060034964 號訴願決定，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：本件被告代表人原為賴清德，於本件訴訟審理中變更為李孟諺，並具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：緣原告共有坐落臺南市南區鹽埕段 282-104 地號土地（下稱系爭土地），位於都市計畫住宅區內，經被告聯合稽查小組於民國 105 年 9 月 7 日前往現場稽查結果，發現系爭土地上未辦理保存登記之建物（門牌號碼：臺南市南區金華路 1 段 500 號，下稱系爭建物）供人經營「新歡喜餐飲店」，從事視聽歌唱業、飲酒店業之使用，違反都市計畫法臺南市施行細則第 14 條第 1 項第 10 款、第 12 款規定，被告乃於 105

年9月22日以府都管字第1050989988B號函通知原告於文到次日起7日內以書面向被告陳述意見，惟原告未於期限內向被告陳述意見，被告遂依都市計畫法第79條第1項及被告辦理違反都市計畫法案件統一裁罰基準（下稱統一裁罰基準）規定，以本次為第4次查獲違反都市計畫法相關規定，於106年2月17日以府都管字第1060179152A號裁處書，裁處原告新臺幣（下同）12萬元罰鍰，並勒令停止違規之使用或恢復原狀，同時執行停止供水、供電之措施。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

- （一）查系爭建物（門牌號碼：臺南市南區金華路一段500號）為已故之陳文德於88年間將土地出租予訴外人陳振義時，由訴外人陳振義於其上所興建。訴外人陳振義本欲拆除系爭建物，現承租人周文賢知悉後，於105年間以約32萬元之代價向陳振義盤下。另原告陳正沛長期居住在加拿大，是其有無合法收受送達，並非無疑，請鈞院斟酌是否函詢原告陳正沛之入出境資料，以查明被告通知陳述意見函及原處分送達有無不合法之處。
- （二）按「建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。」為最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議所示。次按「按『在都市計畫地區範圍內建造或使用建築物，採取土石，變更地形，違反本法之規定及各級政府基於本法所發布之命令者，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。』都市

計畫法第 79 條定有明文。該條條文中規定處罰之對象為建築物所有權人、使用人或管理人，其文字用『或』字而非用『及』字，意即行政機關究應處罰建築物所有權人或使用人，應就其查獲之違章情形為適當之裁量，而處罰其中一人，並非將建築物所有權人及使用人二者均併予處罰。……另按行政罰係國家為確保行政法秩序之維持，對於違規行為人所施予之財產上之制裁，故行政罰係以處罰行為人為原則，對行為人以外之人科處行政罰則為例外。」臺中高等行政法院 91 年度訴字第 504 號判決可資參照（該院 91 年度訴字第 15 號判決亦同斯旨）。準此以觀，都市計畫法第 79 條第 1 項之規定，應予處罰對於違反土地或建築物使用分區者之使用人，若非該土地或建築物之使用人（甚或所有權人或管理人），自不得對之為裁罰甚明。查，系爭建物於 105 年 1 月 15 日始由原告陳加波出租予訴外人周文賢，此有租賃契約可稽，原告顯非實際使用人，承租人對於系爭建物如何使用，出租人實無權干涉，況出租當時即於系爭租約第 10 條明定：「房屋不得供非法使用或影響公共安全。」等語，顯見出租人對系爭建物不得違法使用乙節，已盡相當之注意義務，被告不分情由，即將原告與使用人遽以併為課罰，揆諸上開說明，自難認合法。

（三）再按人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件（司法院釋字第 275 號解釋參照），亦即行政罰須以行為人具有故意或過失為責任條件。惟查，系爭建物係於 105 年 1 月 15 日由原告陳加波自行出租予周文賢，原告吳阿櫻、陳正沛對於系爭建物如何使用管理，毫無所悉，遑論原告吳阿櫻、陳正沛有何能注意而未注意之責任條件，被告就此未為詳查即遽為處罰，容有違誤。

（四）又按「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」、「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論。」行政程序法第 10 條及行政訴訟法第 4 條第 2 項分別定有明文。查被告 106 年 2 月 17 日府都管字第 1060179152B 號函載明：「主旨：……爰依『都市計畫

法』第 79 條共處新臺幣 12 萬元罰鍰並勒令停止違規之使用或恢復原狀，並同時執行停止供水、供電之措施，……。

說明：另本次為第 4 次查獲違反都市計畫法相關規定，……。」等語。惟查，原告吳阿櫻顯非系爭建物所有權人，本就對系爭建物無得置喙，而原告陳加波、陳正沛甫於 105 年始繼承系爭建物，此有房屋稅繳款書可佐。退步言之，縱認（假設語）原告亦有處罰之必要性，也應認原告屬「第 1 次」之違規，進而為適當、合理之裁量，然被告不察及此，遽以他人先前之違規事實，均加諸於原告，遽以如此重罰，自難謂無權力之濫用，要屬違法甚明。

- （五）此外，行政處分（尤其是裁罰性處分）應記載理由，乃現代法治國家行政程序之基本要求，是行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」又處分理由之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因，其應包括以下項目：1. 法令之引述與必要之解釋。2. 對案件事實之認定。3. 案件事實涵攝於法令構成要件之判斷。4. 法律效果斟酌之依據（於有裁量授權時）等。至於具體個案之行政處分在說理上是否完備而符合上開要求，應為實質上判斷，不得僅因處分書上備有「理由」或「說明」欄之記載，即謂已盡處分理由說明之法律義務（臺北高等行政法院 91 年度訴字第 5083 號判決意旨參照）。惟查，被告未詳細說明原告如何違規之事實？何以構成認定為視聽歌唱業及酒家業？更無詳述應裁罰 12 萬元、停止供水供電之理由，即徒憑都市計畫法第 79 條泛稱科罰，當認有違行政程序法第 5 條明確性原則及有裁量不備理由之違法。

- （六）本件被告顯有違反比例原則及違法濫用裁量權之處：

1. 按「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」為行政程序法第 7 條所明定。次按都市計畫法第 79 條規定可知，除施以

罰鍰處分外，其他如拆除、改建、停止使用或恢復原狀、停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他恢復原狀之措施皆可採行。本件被告執行停止供水、供電措施即可達成行政目的，卻未採取最有效且對原告權益損害最小之手段，反而仍遽以裁罰方式作為手段，揆諸上開規定，顯違反比例原則甚明。

2. 此外，被告辯稱其係依據統一裁罰基準表為裁罰，第1次係裁罰管理人6萬元罰鍰，循序漸進到第4次同時併處土地所有權人12萬元。然查，本件同屬105年9月7日之違規原因事實，被告裁罰使用人陳彩鳳，為第1次違規，但裁罰土地所有權人即原告，卻稱屬第4次違規，此與上開統一裁罰基準表所制定之規範，顯然不符，足認原處分有違法濫用之處。又民法第1148條第1項但書規定權利義務專屬於被繼承人本身者，不能概括繼承。本件原告陳加波及陳正沛為陳文德之子，渠等2人係於104年6月11日方辦理繼承登記取得系爭土地，惟被告卻把陳文德之前違規部分算在其繼承人即原告陳加波及陳正沛身上，直接認定此係第4次違規，一併科處高額罰鍰，亦有違法不當之處等情。並聲明求為判決訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：

- (一) 原告主張行政罰法係以處罰行為人為原則，對於行為人以外之人科處行政罰為例外。惟按被告100年9月1日府都規字第1000362634B號令訂定發布之統一裁罰基準則先以裁罰行為人為優先，對於行為人以外之人科處行政罰為例外，於第1次、第2次違規對行為人處以行政罰，如未能達成停止違規使用之行政目的，則再對行為人及建物（或土地）所有權人併處以罰鍰，於法尚無違誤。另原告表示於租約第10條明定：「房屋不得供非法使用……。」足認出租人對系爭建物不得違法使用乙節，已盡相當之注意義務等語。惟該租約為原告與行為人（或使用人）之間之契約，且原告之管理態度消極，於被告通知違規後，原告仍持續出租供人從事違規使用，並未有善盡管理責任之情事。且被告於第2次查獲違規時已通知所有權人（即原告）善盡

管理責任，於第3次查獲時除了併處所有權人罰鍰外，仍告知所有權人應善盡管理責任以及相關處罰規定。惟據105年9月7日稽查結果，系爭土地及建物仍未依規定停止違規之使用，經被告審認本件違規情節嚴重，縱係處罰行為人，惟仍未能達成行政處分之目的，爰依統一裁罰基準規定，裁處所有權（即原告）並無違誤。

（二）原告主張行政罰須以行為人具有故意或過失為責任條件。

查本件係依據被告105年9月12日府經工商字第1050943601號函檢送之105年9月7日被告各機關特定行業公共安全聯合稽查商業活動現場紀錄表暨稽查照片，辦理被告各機關公共安全聯合稽查商業活動，加強依都市計畫法令規定查察裁處。被告公共安全聯合稽查小組於105年9月7日進行稽查，發現原告所有系爭土地及建物於都市計畫住宅區供人經營「新歡喜餐飲店」，從事視聽歌唱業、飲酒店業之使用，顯已違反都市計畫法臺南市施行細則第14條規定，並已構成都市計畫法第79條第1項處罰事由。被告審酌該違規行為之應罰責難程度及所生影響，依統一裁罰基準規定，處土地所有權人即原告12萬元罰鍰，併同時執行停止供水、供電之措施，係依法有據。另原告陳稱系爭土地及建物於105年1月15日始由原告陳加波出租予周文賢乙節，依據行政罰法第10條第1項規定：「對於違反行政法上義務事實之發生，依法有防止之義務，能防止而不防止者，與因積極行為發生事實者同。」原告明知且可得而知該違規行為已違反都市計畫法令相關規定，卻於被告104年11月11日府都管字第1040987664B號函通知陳文德之繼承人即原告陳正沛、陳加波系爭房地已有違規使用，並請應善盡管理義務後，原告陳加波仍於105年1月15日與人訂約，持續供人從事違規之使用，即已合於上開條文之相關規定，縱簽約人並非原告吳阿櫻、陳正沛等2人，惟原告等3人皆為系爭土地共有人（管理人），仍應共同負有管理之狀態責任。又內政部訴願決定書記載：「理由：五、……按所謂『狀態責任』者，實係以具備排除為害可能性為重要考量，而物之所有人、管理人、使用人對物的狀態原則上

最為明瞭把握而能排除危害者，是物之所有人、管理人、使用人在干預行政法上是否成為責任人的判斷，係以個人社會表現為判斷標準，苟有違反狀態即應負責。……，故訴願人主張吳阿櫻、陳正沛非出租人不具責任條件等語，尚不足採。」等語。是以，被告審酌該違規行為之應罰責難程度，遂處土地所有權人即原告 12 萬元罰鍰，係依法有據。因此，原告所陳，核無可採，原處分應予維持。

- (三) 原告主張有關原告陳加波、陳正沛甫於 105 年始繼承系爭建物，此有房屋稅單可佐乙節。查系爭建物（門牌號碼：臺南市南區金華路一段 500 號 2 樓）坐落於系爭土地，而系爭土地所有權人為原告 3 人，應有部分各三分之一，又原告吳阿櫻係於 89 年 9 月 21 日因夫妻贈與登記取得系爭土地所有權，原告陳加波及陳正沛等 2 人則係於 104 年 6 月 11 日因分割繼承登記取得系爭土地所有權。且系爭土地並無合法登記之建物謄本可稽。又按房屋稅條例第 4 條第 1 項規定：「房屋稅向房屋所有人徵收之。其設有典權者，向典權人徵收之。共有房屋向共有人徵收之，由共有人推定一人繳納，其不為推定者，由現住人或使用人代繳。」雖原告提供房屋稅繳款書，其上納稅義務人為原告陳正沛、陳加波等 2 人，綜觀上開法令，繳納房屋稅之人並非必為房屋所有權人，繳納房屋稅之收據，亦非即為房屋所有權之證明，再者，原告 3 人確實為系爭土地之共有人，共同負有土地管理之責，是以，原告所訴，尚無可採。又依民法第 1148 條第 1 項前段規定：「繼承人自繼承開始時，除本法另有規定外，承受被繼承人財產上之一切權利、義務。」況且，被告於 104 年 11 月 11 日以府都管字第 1040987664B 號函處原告吳阿櫻 6 萬元罰鍰同時通知陳文德之繼承人即原告陳正沛、陳加波應同時善盡管理責任，而原告陳加波於 105 年 1 月 15 日仍與人訂立租賃契約，持續供人從事視聽歌唱業之使用。是以，被告依法認定為持續違規行為，並認定所有權人應共同負有違規使用責任。是以，依統一裁罰基準規定，系爭土地及建物屬第 4 次查獲違規，除應處負責人（使用人或管理人）18 萬元罰鍰並勒令停止違規之使

用或恢復原狀，同時併處建築物或土地所有權人 12 萬元罰鍰，並對該商號建築物（或土地）停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，並未有逾越法定裁量範圍或原告所指被告不察或逾越權限或濫用權力之情形，併予敘明。

- （四）原告訴稱被告未詳以說明原告如何違規之事實？何以構成認定為視聽歌唱業及酒家業？更無詳述說明應裁罰 12 萬元、停止供水供電之理由乙節。按行政程序法第 102 條規定，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會；又依同法第 105 條第 1 項規定，行政處分之相對人依前條規定提出之陳述書，應為事實上及法律上陳述。查被告公共安全聯合稽查小組於 105 年 9 月 7 日進行稽查，查獲原告所有系爭土地及建物於都市計畫住宅區供人經營「新歡喜餐飲店」，從事視聽歌唱業、飲酒店業之使用，被告業依行政程序法規定於 105 年 9 月 22 日以府都管字第 1050989988B 號函通知所有權人（即原告）於文到次日起 7 日內陳述意見在案（送達日期：105 年 9 月 23 日），並已詳盡說明相關法令依據及違反規定事實，惟原告未於期限內陳述意見，依行政程序法第 105 條第 3 項規定，視為放棄陳述意見之機會。

- （五）綜上所述，原告之違規具體事實符合都市計畫法之處罰構成要件，自應依法裁處，容無選擇不予處罰之裁量權。被告依都市計畫法第 79 條及被告辦理違反都市計畫法案件統一裁罰基準規定，以 106 年 2 月 17 日府都管字第 1060179152 A 號裁處書裁處原告 12 萬元罰鍰，並勒令停止違規之使用或恢復原狀，同時執行停止供水、供電之措施，於法並無違誤等語，資為抗辯。並聲明求為原告之訴駁回。

五、本件如事實概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在卷，復有系爭土地查詢資料（本院卷第 159 頁）、臺南市政府各機關特定行業公共安全聯合稽查商業活動現場紀錄表（本院卷第 99 頁）、現場照片（本院卷第 163 頁）、被告 105 年 9 月 22

日府都管字第 1050989988B 號函（本院卷第 101 頁）、106 年 2 月 17 日府都管字第 1060179152A 號裁處書（本院卷第 108 頁）及訴願決定書（本院卷第 41 頁）等影本附卷可稽。茲就兩造之爭點，分論如下：

- （一）按「送達，於應受送達人之住居所、事務所或營業所為之。」、「於應送達處所不獲會晤應受送達人時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送達處所之接收郵件人員。」行政程序法第 72 條第 1 項前段及第 73 條第 1 項分別定有明文。原告主張陳正沛長期居住在加拿大，是其有無合法收受送達，並非無疑，請本院斟酌是否函詢原告陳正沛之入出境資料，以查明被告通知陳述意見函及原處分送達有無不合法之處云云。查，原告陳正沛設籍臺南市東區崇學路 142 巷 10 弄 30 號 3 樓，此有戶籍資料影本附本院卷（第 197 頁）足稽。而被告通知原告陳述意見函即 105 年 9 月 22 日府都管字第 1050989988B 號函（本院卷第 101 頁），及被告 106 年 2 月 17 日府都管字第 1060179152A 號裁處書（本院卷第 108 頁），均係送達原告陳正沛戶籍地，並由皇爵御庭大廈管理委員會接收郵件人員陳明文收受，此有送達證書影本附本院卷（第 103、109 頁）為憑。參以，嗣後原告陳正沛均能如期提起訴願，及委任律師提起本件行政訴訟，足見原告陳正沛縱使居住加拿大，惟仍可經由其戶籍地址，收受原處分及行政救濟之相關文書。是原告上開主張，尚非可採，且無函詢原告陳正沛之入出境資料之必要，合先敘明。
- （二）按「住宅區為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生。」、「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。」都市計畫法第 34 條及第 79 條第 1 項分別定有明文。次按「住宅區為保護居住環境而劃定，不得為下列建築物及土地之使用：……十、戲院、電影片映演業、視聽歌唱業……。十二、飲酒店。」都市計畫法臺南市施行細則第 14 條第 10 款、第 12 款亦有明文。

- (三) 再按「依 84 年 8 月 2 日修正公布之建築法第 90 條第 1 項（相當於現行建築法第 91 條第 1 項第 1 款）之規定，對於違反同法第 73 條後段（相當於現行建築法第 73 條第 2 項）規定擅自變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人。建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰。」最高行政法院 95 年 1 月份庭長法官聯席會議決議意旨參照；換言之，如對行為人處罰，已不足達成行政目的時，即得對建築物所有權人為處罰，此觀上開決議意旨自明。查，原告為系爭土地共有人，該土地使用分區屬住宅區，惟其上蓋有違章建築，由原告陳加波出租供訴外人陳彩鳳經營「新歡喜餐飲店」，從事視聽歌唱業、飲酒店業之使用，此有系爭土地查詢資料（本院卷第 159 頁）、房屋租賃契約書（本院卷第 57-63 頁）、臺南市政府各機關特定行業公共安全聯合稽查商業活動現場紀錄表（本院卷第 99 頁）及現場照片（本院卷第 163 頁）等影本附卷可參，洵堪認定。又系爭土地之前已有 3 次被查獲提供訴外人陳秋蘭經營視聽歌唱業、飲酒店業之紀錄，被告除分別處罰行為人陳秋蘭 6 萬元、12 萬元及 12 萬元罰鍰，並勒令停止使用或恢復原狀外，第 3 次亦處罰土地共有人即原告吳阿櫻 6 萬元罰鍰，並勒令停止使用或恢復原狀，另副知原告陳加波、陳正沛：「倘案地再經本府查獲違規屬實……，同時併處建築物（或土地）所有權人新臺幣

12 萬元，並對該商號建築物（或土地）停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。」等情，此有被告 102 年 2 月 27 日府都管字第 1020175355 號裁處書、102 年 8 月 26 日府都管字第 1020760865 號裁處書、104 年 11 月 11 日府都管字第 1040987575A 號、第 1040987664A 號裁處書及函等影本附本院卷（第 145-152 頁）。則本件已屬系爭土地第 4 次被查獲違規營業，因前 3 次裁罰後，土地所有人不僅未要求承租人改善，反而再行出租訴外人周文賢供訴外人陳彩鳳經營「新歡喜餐飲店」，從事視聽歌唱業、飲酒店業之使用繼續營業，此時若僅處罰行為人，顯已無法達成系爭土地合法使用之行政目的，故被告乃對土地所有人併罰，揆諸前揭最高行政法院決議意旨，並無不合。

- （四）原告主張被告縱認原告有處罰之必要性，亦應認原告屬「第 1 次」之違規，進而為適當、合理之裁量，然被告不察及此，遽以他人先前之違規事實，均加諸於原告，遽以如此重罰，自難謂無權力之濫用，要屬違法甚明云云。按統一裁罰基準第 2 點第 2 款規定：「本府處理違反本法之案件，得視違規行為對社會治安、公共安全之危害情形，區分為情節重大案件、特定行業案件及一般行業案件，其定義如下：……。（二）特定行業案件：指視聽歌唱業……。」第 3 點附表規定：特定行業案件違反都市計畫法第 79 條，第 1 次處負責人（使用人或管理人）6 萬元罰鍰，並勒令立即停止違規之使用或恢復原狀。……。第 4 次處負責人（使用人或管理人）18 萬元罰鍰，並勒令立即停止違規之使用或恢復原狀，同時併處建築物（或土地）所有權人 12 萬元罰鍰，並對該商號建築物（或土地）停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。查，本次為系爭土地第 4 次被查獲違反都市計畫法第 79 條第 1 項規定，且該土地第 3 次被查獲時，除對原告吳阿櫻罰鍰 6 萬元，並勒令停止使用或恢復原狀外，並副知原告陳加波、陳正沛：「倘案地再經本府查獲違規屬實……，同時併處建築物（或土地）所有權人新臺幣 12 萬元，並對該商號建築物（或土地）停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他

恢復原狀之措施。」已如前述。因之後原告陳加波再將系爭土地上之建物另行出租訴外人周文賢供訴外人陳彩鳳經營「新歡喜餐飲店」，從事視聽歌唱業、飲酒店業之使用，故對行為人陳彩鳳因係處罰其違反行政法上義務之行為，自應以行為人陳彩鳳被查獲之次數計算其違章次數，而就土地所有人而言，則係以系爭土地被查獲之次數計算其違章次數，且第3次裁罰時（104年11月11日），原告陳加波、陳正沛已經繼承取得（104年6月11日）系爭土地應有部分各三分之一，並經被告教示若第4次查獲系爭土地違規營業，將對土地所有人裁處如上開統一裁罰基準第3點附表所示之處罰，是原告明知系爭土地已經被查獲3次違規營業，本次為第4次被查獲違規使用，則被告依前揭統一裁罰基準第3點附表規定之處罰標準，對原告共同處罰12萬罰鍰，並勒令停止違規之使用或恢復原狀，同時執行停止供水、供電之措施，揆諸前揭法令規定，並無不合。原告上開主張顯有誤解，自不可採。

- （五）原告又主張系爭建物係於105年1月15日由原告陳加波自行出租予周文賢，原告吳阿櫻、陳正沛對於系爭建物如何使用管理，毫無所悉，遑論原告吳阿櫻、陳正沛有何能注意而未注意之責任條件，被告就此未為詳查即遽為處罰，容有違誤云云。惟查，系爭土地第3次被查獲違規營業時，除對原告吳阿櫻裁處6萬元罰鍰，並勒令停止使用或恢復原狀外，並副知原告陳加波、陳正沛：「倘案地再經本府查獲違規屬實……，同時併處建築物（或土地）所有權人新臺幣12萬元，並對該商號建築物（或土地）停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。」已如前述，是原告吳阿櫻、陳正沛即應注意系爭土地有無改善，回復為住宅使用，故原告吳阿櫻、陳正沛對系爭土地違規使用，自難諉為不知。況且，系爭土地為原告等3人共有，而原告等3人分別為母子及兄弟至親，縱使該土地及其上建物係由原告陳加波出租予訴外人周文賢，衡情豈有未與原告吳阿櫻、陳正沛商量，而任由原告陳加波自行出租及獨占租金之理；再者，被告陳加波出租系爭土地及

其上建物時，簽訂租約時，另訂有特約事項：「1. 為維護房屋公共安全，承租人必須每年承保公共意外責任險，承保後必須立即將保險契約書影印，送予出租人存查。2. 如因承租房屋所發生任何問題（含公共安全、火災等一切糾紛），一切均由承租人負完全責任，與出租人無關。」此有房屋租賃契約書影本附本院卷（第 59 頁）可證，足認原告陳加波出租系爭土地予訴外人周文賢時，即知承租人承租系爭土地及其上建物，係要違規營業使用。是原告上開主張，有違常理，亦不足取。

- （六）按「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……。二、主旨、事實、理由及其法令依據。」為行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款所明定。則依行政程序法第 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 號判決意旨參照）。查，原處分即被告 106 年 2 月 17 日府都管字第 1060179152A 號裁處書（本院卷第 27 頁），已載明主旨（即處罰之依據及結果）、事實（包含查獲日期、違規地點及違規事實）、理由及法令依據（即都市計畫法第 79 條及第 80 條），此有上開裁處書附卷可資佐證。則由該裁處書所載主旨、事實、理由及法令依據已足使原告瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令，核與行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定，並無不合。原告主張被告未詳細說明原告如何違規之事實？何以構成認定為視聽歌唱業及酒家業？更無詳述應裁罰 12 萬元、停止供水供電之理由，即徒憑都市計畫法第 79 條泛稱課罰，當認有違行政程序法第 5 條明確性原則及有裁量不備理由之違法云云，亦非可採。又前揭都市計畫法

第 79 條第 1 項已明文規定勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，及停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，可與罰鍰併處，此觀該法條之內容自明。是原告主張本件被告執行停止供水、供電措施即可達成行政目的，卻未採取最有效且對原告權益損害最小之手段，反而仍遽以裁罰方式作為手段，顯違反比例原則甚明云云，自不可採。

六、綜上所述，原告之主張，並不可採。本件系爭土地使用分區為住宅區，原告卻將該土地出租供人經營「新歡喜餐飲店」，從事視聽歌唱業、飲酒店業之使用，違反都市計畫法臺南市施行細則第 14 條第 1 項第 10 款、第 12 款規定，被告遂依都市計畫法第 79 條第 1 項及統一裁罰基準規定，以本次為第 4 次查獲違反都市計畫法相關規定，裁處原告 12 萬元罰鍰，並勒令停止違規之使用或恢復原狀，同時執行停止供水、供電之措施，認事用法均無違誤。訴願決定遞予以維持，亦無不合。原告起訴意旨求為撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，附此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段、第 104 條、民事訴訟法第 85 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 107 年 1 月 30 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 蘇 秋 津

法官 林 彥 君

法官 李 協 明

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後 20 日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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，經最高行政法院認為適當者，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。	

中 華 民 國 107 年 1 月 30 日

書記官 黃 玉 幸

資料來源：高雄高等行政法院裁判書彙編（107 年版）第 175-193 頁