

臺中高等行政法院判決

110年度訴字第266號

原告 金永勝鋼鐵股份有限公司

代表人 白熒倫

訴訟代理人 呂勝賢 律師

被告 臺中市政府都市發展局

代表人 黃文彬

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服臺中市政府110年10月8日府授法訴字第1100230801號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣訴外人悠旅生活事業股份有限公司（下稱悠旅公司）於門牌號碼臺中市○○區○○路0段000號建築物（下稱系爭建物）作「餐館業及飲料店業」使用。惟查系爭建物坐落於臺中市○○區○○段1002、1003、1104、1005、1006地號等5筆土地（下稱系爭土地），屬臺中市烏日都市計畫細部計畫案「乙種工業區」，經被告核認訴外人悠旅公司於系爭建物及系爭土地作餐館業及飲料店業使用，已違反都市計畫法第36條及都市計畫法臺中市施行自治條例第23條規定，且訴外人悠旅公司前因107年7月12日於系爭建物及系爭土地上違規使用，業經被告以107年8月20日中市都測字第1070138763號函裁罰在案，本次為第2次違規裁罰，爰依都市計畫法第79條及臺中市政府處理違反都市計畫法案件裁罰基準規定，以110年6月29日中市都測字第1100119537號函（下稱系爭函文）附同文號行政處分書（序號：00000000，下稱系爭處分

書），裁處訴外人悠旅公司新臺幣（下同）6萬元之罰鍰，並勒令停止使用或恢復原狀，系爭函文並副知系爭土地之所有權人即原告依規恢復乙種工業區合法使用，及說明如經第3次查報系爭建物或系爭土地供人違規使用，將依規併處所有權人。原告不服，提起訴願，經訴願決定不受理，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1. 系爭處分書之受處分人雖為悠旅公司，然因悠旅公司僅係承租使用系爭建物，系爭建物之使用是否合法，實與系爭建物坐落基地之土地所有權人即原告在法律上及經濟上利益至關重要，因此被告以系爭函文副知土地所有權人即原告。若系爭建物之使用經原處分認定為不合法，原告亦將併同遭受處分裁罰而損及權益。反之，若系爭建物係屬合法使用，原告作為土地所有權人之使用收益，亦將同獲確保。足見系爭處分書是否合法適當，原告應為利害關係人。訴願決定以原告非利害關係人而為訴願不受理，已屬違法。
2. 系爭處分書所載違規事實係以營址位於乙種工業區從事「餐館業及飲料店業」使用，然系爭土地係作為「金永勝加油站」用地，其上建物乃依加油站設置管理規則第26條第1項第4款「銷售汽機車用品設施」規定，設置為金永勝加油站附屬設施（按現行管理規則已增設同條項第5款：「自動販賣機及民生用品零售服務設施」，本件當初申請設置加油站時尚無此條款），此有加油站設置管理規則、金永勝加油站平面圖、所有權狀可稽。
3. 依建築物使用類組及變更使用辦法之附表一「建築物之使用類別及其定義」，G類中G-3為「供一般門診、零售、日常服務之場所」，又依其附表二「建築物使用類組使用項目舉例」所示：「4. 樓地板面積未達500平方公尺之下列場所：店鋪、當舖、一般零售場所、日常用品零售場所、便利商店等類似場所。5. 樓地板面積未達300平方公尺之下列場所：

01 餐廳、飲食店、飲料店（無陪侍提供非酒精飲料服務之場
02 所，包括茶藝館、咖啡店、冰果店及冷飲店等）類似場
03 所。」是使用類組「G-3」得作為「店舖、當舖、一般零售
04 場所、日常用品零售場所、便利商店等類似場所。」及「餐
05 廳、飲食店、飲料店。」等場所之使用。系爭建物之用途屬
06 「G-3」類，依所有權狀所載面積為280.35平方公尺，即得
07 作為一般零售、日常用品零售、便利商店，或作為餐廳、飲
08 食店、飲料店等場所使用，難認本件係違法使用，系爭處分
09 書顯有違誤。

- 10 4. 系爭處分書以都市計畫法臺中市施行自治條例第23條規定為
11 裁罰依據，惟系爭建物之建築及使用乃依加油站設置管理規
12 則等相關規定為合法建築及合法使用，而上揭自治條例第23
13 條規定已不合時宜，與現今都市生活型態之變遷扞格不入，
14 臺中市為因應都市生活之需及社會變遷，促進都市生活之進
15 步、發展，業於臺中市政府法規委員會108年第8次會議通過
16 臺中市施行自治條例第23條但書規定：「乙種工業區以供公
17 害輕微之工廠及其必要附屬設施、工業發展有關設施、公共
18 服務設施及公用事業設施為主，並不得為下列建築物及土地
19 之使用。但公共服務設施、公用事業設施及一般商業設施，
20 不在此限……」此有臺中市政府108年9月10日府授法規字第
21 1080216878號函及會議紀錄節本為證，足見系爭處分書裁罰
22 所據之都市計畫法臺中市施行自治條例第23條規定已不合時
23 宜，益見系爭處分書之違法等語。

24 (二)聲明：訴願決定及系爭函文、系爭處分書均撤銷。

25 三、被告答辯及聲明：

26 (一)答辯要旨：

- 27 1. 系爭函文除寄送訴外人悠旅公司外，以副本抄送土地（建
28 物）所有權人即原告，略以：「悠旅生活事業股份有限公司
29 於貴公司所有土地擅自作『餐館業及飲料店業』使用，涉及
30 違反都市計畫法，為免貴公司依法遭受處分損及權益，請依
31 規恢復乙種工業區合法使用，本案係貴公司所有土地第2次

01 供人違規使用，依據『臺中市政府處理違反都市計畫法案件
02 裁罰基準』規定，如經第3次查報該建物或土地供人違規使
03 用，將依規併處建築物或土地所有權人。」並非處分原告，
04 係為免原告依法遭受處分損及權益，請原告善盡土地管理之
05 責依規恢復系爭土地合法使用，並說明如經第3次查報土地
06 （建物）供人違規使用，將依規併處所有權人，為法規意旨
07 之重申，並未對原告之權利或法律上利益有所規制，不因此
08 而生法律上之效果，故系爭函文僅為觀念通知，非屬行政處
09 分。

- 10 2. 依訴願法第18條及第77條第3款規定，提起訴願之主體須為
11 受行政處分之相對人或利害關係人，又所謂「利害關係
12 人」，係指法律上有利害關係者而言。準此，系爭處分書部
13 分，因原告並非相封人，亦非利害關係人，其就系爭處分書
14 提起訴訟（訴願）尚非法之所許。

15 3. 實體部分：

16 (1) 系爭處分係依都市計畫法第36、79條規定及都市計畫法臺
17 中市施行自治條例第23條規定裁處，非依「加油站設置管
18 理規則」辦理。而「加油站設置管理規則」係依石油管理
19 法第17條授權訂定，其並非核准建築物合法建築及使用之
20 依據。依法律位階，該規則不得牴觸都市計畫法及上揭自
21 治條例。

22 (2) 系爭建物領有被告106年中都建字第497號建築執照、107
23 年中都使字第819號使用執照，而該執照檢討依據之臺中
24 市政府105年7月6日府授都計字第1050143484號函【乙種
25 工業區設置加油站、液化石油氣汽車加氣站（含汽車、機
26 車定期檢驗及代檢設施）及其附屬設施之總量管制許可
27 函】，係原告依都市計畫法臺中市施行自治條例第23條規
28 定及「臺中市都市計畫甲種乙種工業區土地申請設置公共
29 服務設施及公用事業設施總量管制作業要點」申請辦理。
30 至於原告所述上揭自治條例第23條規定已增加但書規定部
31 分，經查，該法規審查提案表亦表示：「經法規委員會審

查通過後，提市政會議決議。」故其僅係修正（草）案提案內容，非執行之法規。依109年12月23日修正後自治條例第23條規定「乙種工業區以供公害輕微之工廠及其必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施為限。……」並無「一般商業」得許可項目。

- (3)又依上開建築執照、使用執照及總量管制許可函申請書件內容，系爭建築物原係申請「G3(銷售汽機車用品設施)」使用，並非原告所述「得作為餐廳、飲食店、飲料店」等場所使用項目，且依前開建照及使照面積計算表所載：「銷售汽機車用品設施之基地面積為1149.68m²、樓地板面積為327.45m²」、被告106年12月1日府授經公字第1060267556號函所述：「旨案申請變更事項如下：附屬設施：原銷售汽機車用品設施面積322.67m²，變更為327.45m²……」，而查加油站設置管理規則第26條規定：「加油站……得設置下列附屬設施：……五、自動販賣機及民生用品零售服務設施。……第1項第5款設置總面積不得逾20m²。……」，其規則修正草案對照表說明：「……考量提供前來加油之民眾即時性及方便性之購買民生用品服務，諸如飲食成品……，具有公共服務性質，爰修正第1項第5款，調整為自動販賣機及民生用品零售服務設施。……且考量附屬設施僅為輔助加油服務之設施，爰限制設置自動販賣機及民生用品零售服務設施總面積不得逾20m²。」，系爭建物核准「G3（銷售汽機車用品設施，加油站附屬設施），面積327.45m²」，不符加油站設置管理規則第26條第1項第5款所定「自動販賣機及民生用品零售服務設施」及總面積不得逾20m²。而且亦逾建築物使用類組及變更使用辦法之附表二「建築物使用類組使用項目舉例」所示：「G-3類組：5.樓地板面積未達300平方公尺之下列場所：餐廳、飲食店、飲料店（無陪侍提供非酒精飲料服務之場所，包括茶藝館、咖啡店、冰果店及冷飲店等）類似場所。」規定之面積，且系爭建物建築執照、使用執照亦已

01 標示係申請「G3(銷售汽機車用品設施)」使用，非原告
02 所述「建築物申請之G3類用途……得作……餐廳、飲食
03 店、飲料店等場所使用」之情形。

04 (4)又被告既存資料並無系爭土地核准變更為「自動販賣機及
05 民生用品零售服務設施」或「餐廳、飲食店、飲料店等場
06 所」使用之變更使用執照紀錄，是系爭處分並無違誤等
07 語。

08 (二)聲明：駁回原告之訴。

09 四、爭點：

10 (一)原告是否為系爭函文及系爭處分書之利害關係人？

11 (二)如為肯定，則原處分是否適法？

12 五、本院的判斷：

13 (一)前提事實：上開事實概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，
14 並有系爭函文、系爭處分書、訴願決定影本在卷可稽（本院
15 卷第23至33頁），堪認為真實。

16 (二)具體訴訟事件中，具有訴訟實施權，得以自己名義為原告或
17 被告，而受本案判決之資格，此即行政訴訟上所謂「當事人
18 適格」。我國行政訴訟法基本上係以保障主觀公權利為其功
19 能取向，於人民權利受侵害時，得依法定程序提起訴訟謀求
20 救濟，以落實憲法第16條保障人民訴訟權之意旨。故行政訴
21 訟法第2條規定，公法上之爭議，除法律別有規定外，均得
22 依本法提起行政訴訟。行政訴訟既屬保障人民主觀權益之救
23 濟制度（行政訴訟法第1條參照），則除法律有特別規定之
24 公益訴訟外，行政訴訟法上其他訴訟種類，均以原告有主觀
25 公權利受損害為前提，方有提起訴訟而利用此程序救濟其權
26 利之訴訟權能。

27 (三)次按「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其
28 權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，
29 或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月
30 不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟」、「原告之訴，
31 依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言

01 詞辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法第4條第1項、第10
02 7條第3項分別定有明文，是提起撤銷訴訟者，以主張其權利
03 或法律上利益，因行政機關之違法行政處分而受損害為要件，其提起訴訟始能謂適格。在撤銷訴訟，通常行政機關所
04 為不利益行政處分之相對人即具有訴訟權能，如非該行政處
05 分相對人之第三人，且依其所主張之事實，不可能因該行政
06 處分而有權利或法律上利益受侵害，則該第三人對該行政處
07 分即不具備訴訟權能，其對該行政處分提起撤銷訴訟，乃當
08 事人不適格，應認其訴為顯無理由而以判決駁回。又所謂法
09 律上之利益，係指法律上值得保護之利益，經濟上、情感上
10 或事實上之利益，並不屬之。

12 (四)經查，原告所有系爭土地屬臺中市烏日都市計畫細部計畫案
13 「乙種工業區」，經被告核認訴外人悠旅公司於系爭建物及
14 系爭土地作餐館業及飲料店業使用，違反都市計畫法第36條
15 及都市計畫法臺中市施行自治條例第23條規定，且訴外人悠
16 旅公司前因107年7月12日於系爭建物及系爭土地上違規使
17 用，業經被告以107年8月20日中市都測字第1070138763號函
18 裁罰在案，本次為第2次違規裁罰，爰依都市計畫法第79條
19 及臺中市政府處理違反都市計畫法案件裁罰基準規定，以11
20 0年6月29日系爭函文附同文號系爭處分書，裁處訴外人悠旅
21 公司6萬元之罰鍰，並勒令停止使用或恢復原狀，系爭函文
22 並副知原告以：「六、副本抄送土地所有權人金永勝鋼鐵服
23 份有限公司：悠旅生活事業股份有限公司於貴公司所有土地
24 擅自作『餐館業及飲料店業』使用，涉及違反都市計畫法，
25 為免貴公司依法遭受處分損及權益，請依規恢復乙種工業區
26 合法使用，本案係貴公司所有土地第2次供人違規使用，依
27 據『臺中市政府處理違反都市計畫法案件裁罰基準』規定，
28 如經第3次查報該建物或土地供人違規使用，將依規併處建
29 築物或土地所有權人。」可知，原告並非系爭函文及系爭處
30 分書之相對人，而該副知之內容僅係觀念通知，並未對原告
31 發生規制效力。

01 (五)原告雖主張系爭建物如經認定為使用不合法，原告將併同遭
02 受處分裁罰而損及權益，具有法律上及經濟上權益，而為利
03 害關係人等語。惟所謂利害關係人，係指行政處分之結果致
04 其現已存在之權利或法律上之利益受影響者而言，系爭函文
05 係為免原告依法遭受處分損及權益，請原告善盡土地管理之
06 責依規恢復系爭土地合法使用，並說明如經第3次查報土地
07 (建物)供人違規使用，將依規併處所有權人，為法規意旨
08 之重申及促請原告善盡所有權人之土地管理義務，並未對原
09 告之權利或法律上利益有所規制，仍無礙原告依核准之土地
10 使用分區、建物使用類組而使用土地及建物之權利，縱系爭
11 處分認系爭土地及建物作「餐館業及飲料店業」使用，違反
12 都市計畫法土地使用分區管制規定，而影響原告身為土地所
13 有權人之使用收益，亦僅屬經濟上之損失，尚非法律上之利
14 益受影響，原告應非屬系爭處分書之利害關係人，訴願決定
15 以原告非系爭處分之利害關係人，而為不受理之決定，並無
16 違誤。又系爭函文僅就後附之系爭處分書為說明，並非行政
17 處分，不得為爭訟標的，是原告即便受送達系爭函文副本，
18 亦不得對系爭函文提起撤銷訴訟。原告提起本件撤銷訴訟，
19 依前揭說明，即屬當事人不適格，應認其訴顯無理由，而以
20 判決駁回之。

21 (六)綜上所述，本件原告未因原處分受有權利或法律上利益之損
22 害，原告並無提起本件撤銷訴訟之訴訟權能，其不具當事人
23 適格，依其所訴事實，在法律上顯無理由，爰不經言詞辯
24 論，逕以判決駁回其訴。而本件原告既為當事人不適格，其
25 餘起訴就實體法上之爭執，本院自無庸審酌，並此敘明。

26 六、結論：原告之訴為顯無理由。

27 中 華 民 國 111 年 1 月 24 日

28 臺中高等行政法院第二庭

29 審判長法 官 劉錫賢

30 法 官 莊金昌

31 法 官 楊蕙芬

01 以上正本證明與原本無異。

02 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
03 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
04 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴
05 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
06 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

07 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情
08 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：
09

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	

01

影本及委任書。

02

中 華 民 國 111 年 1 月 25 日

03

書記官 林昱紋