

臺中高等行政法院判決

111年度訴字第210號

111年12月15日辯論終結

原告 瑪爾斯生活會館有限公司

代表人 蘇耀宗

訴訟代理人 林亮宇 律師

王雲玉 律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 周宗旻

王雲卿

上列當事人間因許可登記事件，原告不服經濟部中華民國111年6月28日經訴字第11106304950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

壹、程序事項：

行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」本件原告起訴時狀載訴之聲明為：「一、被告民國111年2月8日府授經登字第1110031280號函（下稱原處分）所為之原處分，及經濟部111年6月28日經訴字第11106304950號訴願決定（下稱訴願決定）均撤銷。二、被告應就原告110年3月22日申請營業場所地址、代表

01 人許可登記案，作成許可登記之處分。」（見本院卷第15-16
02 頁）。原告於111年11月15日準備程序期日，經本院闡明，更
03 正訴之聲明為：「一、原處分及訴願決定均撤銷。二、被告應
04 就原告110年6月7日申請，作成許可登記之處分。」（見本院
05 卷第205-206頁），核其所為乃本於相同基礎事實，將原為未
06 臻妥適之訴之聲明更正使符合法定程式，於法要無不合，本院
07 自應就更正後之聲明為審判。

08 貳、實體事項：

09 □爭訟概要：

10 原告因擬從事三溫暖業，於110年6月7日檢具「臺中市政府休
11 閒娛樂服務業營業場所地址、代表人或負責人許可登記申請
12 書」（下稱系爭申請書）向被告申請營業場所地址、代表人或
13 負責人就位於臺中市○區光復路151號底一層之1、151號底一
14 層之2及151號底一層之3（下稱系爭營業場所）經營「瑪爾斯
15 生活會館有限公司」（原名瑪爾斯三溫暖有限公司）休閒娛樂
16 服務業之許可登記。經被告審認系爭營業場所地址與臺中市○
17 區光復國民小學（下稱光復國小）建築物基地之最近二點之直
18 線距離不足20公尺，不符合臺中市休閒娛樂服務業管理自治條
19 例（下稱系爭自治條例）第6條第1項但書之規定，以原處分為
20 否准所請。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行
21 政訴訟。

22 □原告起訴主張及聲明：

23 (一)起訴主張略以：

24 1.系爭自治條例第6條第1項之規定應目的性限縮，不適用於原
25 告之申請：

26 (1)觀系爭自治條例第6條第1項之立法意旨，乃係臺中市政府
27 審酌中區休閒娛樂服務業之發展情勢，因地制宜，基於平
28 等原則，為有別於其他區位距離限制較為寬鬆限制，予以
29 優惠性差別待遇。

30 (2)就系爭自治條例第6條第1項和第2項並列觀之，第1項並未
31 如第2項有明文限於「本自治條例公布施行前，建築物使

01 用執照用途得為休閒娛樂服務業使用之地點」始不受第5
02 條關於距離之限制，惟若就目的解釋，及其適用結果而
03 言，第1項亦應排除「本自治條例公布施行前，建築物使
04 用執照用途得為休閒娛樂服務業使用之地點」之適用。

05 (3)若僅依文義解釋去適用系爭自治條例第6條第1項，將會得
06 出若「本自治條例公布施行前，建築物使用執照用途得為
07 休閒娛樂服務業使用之地點」係位於中區以外之區位，依
08 第6條第2項規定，營業場所將完全不受距離之限制；而若
09 係位於中區，雖依第6條第2項規定，不受系爭自治條例第
10 5條第1項、第2項之距離限制，但仍受第6條第1項但書應
11 距離國民小學20公尺以上之限制，故營業場所位於中區之
12 限制將會比位於其他區位來的更嚴苛。

13 (4)若將系爭自治條例第6條第1項之立法意旨和上述文義解釋
14 之適用結果共同觀之，可發現系爭自治條例第6條第1項之
15 立法意旨係因被告審酌中區休閒娛樂服務業之發展情勢，
16 所給予中區之優惠性差別待遇，然其僅憑文義適用結果卻
17 變成「本自治條例公布施行前，建築物使用執照用途得為
18 休閒娛樂服務業使用之地點」若係位於中區，反而相較位
19 於其他區位的限制來的更大，與予以優惠性差別待遇之立
20 法意旨並不相符，亦有違反法不溯及既往原則與信賴保護
21 原則之可能。

22 (5)故基於目的解釋和上開僅憑文義解釋適用之結果，系爭自
23 治條例第6條第1項之適用，應和同條第2項相同，目的性
24 限縮於系爭自治條例公布「施行後」，建築物使用執照用
25 途得為休閒娛樂服務業使用之地點始受第6條第1項限制，
26 而就系爭自治條例公布「施行前」之休閒娛樂服務業使用
27 之地點，其並不受第6條第1項之限制。

28 (6)此部分觀系爭自治條例第5條之立法意旨亦可得出如上結
29 論，第5條之立法意旨無非係基於法律不溯及既往原則與
30 信賴保護原則，避免本條例施行前已取得之使用執照，因
31 本條例施行而失其效力或不能使用，從而嚴重侵害營利事

業受工作權暨使用執照受財產權之保障，是有「本自治條例公布施行前，建築物使用執照用途得為休閒娛樂服務業使用之地點」之情形者，無論係中區或其他區位，均不受距離之限制。

(7)系爭自治條例由被告以100年8月22日府授法規字第1000161902號令公布後施行，系爭營業場所前已取得使用執照【使用執照字號：（70）中工建使字2343號】，後於87年8月4日起經核准變更使用項目為「公共浴室（B-1）」，比較本條例施行前，各該法規建築物之使用類別、組別及其定義、使用項目舉例暨變更使用原則可知，於系爭自治條例施行前，無論係93年9月6日廢止前執行要點、93年9月14日使用辦法、100年9月1日使用辦法乃至102年6月27日使用辦法，系爭營業場所均屬B-1組，系爭營業場所建築物均得作為三溫暖場所使用，故系爭營業場所應屬系爭自治條例第6條第2項所稱本自治條例公布施行前，建築物使用執照用途得為三溫暖業使用之地點。

(8)系爭營業場所既屬系爭自治條例第6條第2項所稱本自治條例公布施行前，建築物使用執照用途得為三溫暖業使用之地點，依前開就系爭條例第6條第1項應目的性限縮適用之論述，系爭營業場所應不受距離國民小學20公尺之限制。且原告係於系爭自治條例公布施行前便已經營三溫暖業，被告在制定和適用自治條例時，便應注意人民對於舊法有無值得保護之信賴及是否符合比例原則，才能使得人民之財產權及工作權等不受侵害。

2.是被告應就原告110年6月7日申請營業場所地址、代表人許可登記案，作成許可登記之處分。

(二)聲明：

1.原處分及訴願決定均撤銷。

2.被告應就原告110年6月7日申請，作成許可登記之處分。

□被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨略以：

01 1.本件基地境界線距離光復國小未逾20公尺以上，不符系爭自
02 治條例第6條第1項有關距離限制之規定，故否准原告申請休
03 間娛樂服務業營業場所地址、代表人或負責人許可登記案
04 件。

05 2.系爭自治條例第6條第1項明文規定：「休閒娛樂服務業設於
06 臺中市○區不受前條第1項及第2項規定之限制，但應距離國
07 民小學20公尺以上」。至同條第2項既明文「本自治條
08 例……，不受前條第1項及第2項規定之限制」則該項法律效
09 果僅有排除系爭自治條例第5條第1項及第2項所定之距離限
10 制，並未明示休閒娛樂服務業設置於臺中市○區得一併排除
11 系爭自治條例第6條第1項但書之適用。故本件仍有系爭條例
12 第6條第1項但書「應距離國民小學20公尺以上」之適用。

13 3.再參照經濟部110年10月4日經商字第11000703920號函復表
14 示，距離量測以二建築基地境界線最近二點作直線測量，本
15 件申請地址之基地境界線距離光復國小未逾20公尺以上，不
16 符系爭自治條例第6條第1項有關距離限制之規定，被告於11
17 1年3月8日據為否准原告申請休閒娛樂服務業營業場所地
18 址、代表人或負責人許可登記，係屬有據。

19 (二)聲明：

20 原告之訴駁回。

21 ☐爭點：

22 本件原告於110年6月7日提出之申請，應否適用系爭自治條例
23 第6條第1項但書之規定？被告審認其申請案件不符合上開規
24 定，而以原處分否准所請，認事用法有無違誤？

25 ☐本院之判斷：

26 (一)前提事實：

27 如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有系爭
28 申請書（丁證1）、臺中市○區○○段五小段33、33-1、33-
29 3、33-5、33-8、33-9地號土地登記第一類謄本；臺中市○區
30 ○○段五小段673、674、1369建號建物登記第一類謄本（甲證
31 3）、系爭營業場所所有權人110年3月15日使用同意書（甲證

01 8)、系爭營業場所地理位置標示圖(乙證4)、原處分(甲證
02 1、乙證1)、訴願決定(甲證2、乙證3)附卷可稽,應堪認定
03 (本件判決相關證據之編號詳附表)。

04 (二)原處分核無違誤:

05 1.應適用之法令:系爭自治條例第1條、第3條第1項第2款、第
06 4條、第5條第1項、第3項、第6條。

07 2.按系爭自治條例第1條規定:「臺中市為管理休閒娛樂服務
08 業,維護市民居住安寧、營業秩序及保障公共安全,特制定
09 本自治條例。」第3條第1項第2款規定:「本自治條例所稱
10 休閒娛樂服務業,指下列營利事業:……二、三溫暖業:指
11 提供冷、熱水池、蒸烤設備,供人沐浴者。」第4條規定:

12 「(第1項)經營休閒娛樂服務業,依法辦妥公司登記或商
13 業登記後,應向主管機關申請營業場所地址、代表人或負責
14 人許可,始得營業。變更時,亦同。(第2項)休閒娛樂服
15 務業之營業場所應符合下列規定:一、營業場所應符合都市
16 計畫法及都市土地使用分區管制規定及非都市土地使用管制
17 規則。二、營業場所建築物之用途、構造及設備應符合建築
18 法令之規定。三、營業場所之消防安全應符合消防法令之規
19 定。(第3項)同一門牌,以設立一家休閒娛樂服務業之營
20 業場所為限。」第5條規定:「(第1項)視聽歌唱業、三溫
21 暖業、舞場業、舞廳業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室
22 業、飲酒店業之營業場所應距離住宅區50公尺以上,且應距
23 離國民中、小學、高中、職校、醫院200公尺以上。……

24 (第3項)前2項距離以二建築基地境界線最近二點作直線測
25 量。」第6條規定:「(第1項)休閒娛樂服務業設於臺中市
26 ○區不受前條第1項及第2項規定之限制。但應距離國民小學
27 20公尺以上。(第2項)本自治條例公布施行前,建築物使
28 用執照用途得為休閒娛樂服務業使用之地點,不受前條第1
29 項及第2項距離規定之限制。」是系爭自治條例第5條第1項
30 關於休閒娛樂服務業與住宅區、學校及醫院等之距離限制規
31 定,旨在避免影響居住品質及噪音、社交行為對學校、醫院

等之影響。權衡公共利益之維護與營業自由之保障，上開規定所為50公尺之距離限制，尚屬合理必要。再者參照系爭自治條例條文說明，系爭自治條例第5條第1項關於休閒娛樂服務業與住宅區、學校及醫院等之距離限制規定，係避免影響居住品質及噪音、社交行為對住宅區、學校及醫院等之影響；又臺中市○區因商業外移，市況不如以往，為鼓勵休閒娛樂服務業集中設置，便利管理，故訂定系爭自治條例第6條為第5條之例外規定，予以放寬。惟依據系爭自治條例第6條第1項但書規定，休閒娛樂服務業設於臺中市○區仍有應距離國民小學20公尺以上之限制，上開規定之立法目的，乃鑑於休閒娛樂服務業對於國民小學學生因尚在身心成長及發展階段會造成一定之影響，雖予放寬，但就距離國民小學仍應予管制，故明定其營業場所應距離對於環境安寧有著極高要求之國民小學20公尺以上，因其限制對於營業人營業自由之影響尚屬輕微，所定20公尺之限制，應解為係為保護國民小學學生之身心發展，而對休閒娛樂服務業場所設置之最低限制。再者，關於直轄市工商輔導及管理，乃屬地方制度法第18條第7款第3目規定之直轄市自治事項，依本法第25條之規定，直轄市本得就其自治事項，於不牴觸中央法律之前提下，自行制訂符合地域需要之自治法規，故直轄市依其地方環境之需要，以自治法規予以規範，難謂有違反法律保留原則之處（最高行政法院94年11月份庭長法官聯席會議決議意旨參照）。故依系爭自治條例第6條第2項規定之法律效果僅有排除系爭自治條例第5條第1項及第2項所定之距離限制，並未明示休閒娛樂服務業設置於臺中市○區得一併排除系爭自治條例第6條第1項但書之適用。是系爭自治條例第6條第1項既明定，休閒娛樂服務業設於臺中市○區不受前條第1項及第2項規定之限制。但應距離國民小學20公尺以上。凡於臺中市○區內申請此種休閒娛樂服務業位於中區之許可登記者，即應受其規範。

- 01 3.經查，原告於110年6月7日所申請之休閒娛樂服務業營業場
02 所地址及代表人設立許可登記，營業項目為三溫暖（丁證
03 1），系爭營業場所地址位於臺中市○區，且亦為系爭自治
04 條例第3條第1項第2款規定之三溫暖業，故有系爭自治條例
05 之適用。又原告申請將原公司之名稱及代表人（原公司名
06 稱：一六八三溫暖有限公司；原代表人：李勝義。）變更為
07 瑪爾斯三溫暖有限公司，代表人為原告，經被告109年6月30
08 日府授經商字第10907357180號變更登記（見本院卷第105-1
09 11頁）。依同條例第4條第1項規定，原告依法變更公司登記
10 後，應向主管機關申請營業場所地址、代表人或負責人許
11 可，始得營業，原告遂於110年3月22日提出系爭營業場所地
12 址及代表人設立許可登記之申請（見訴願卷1第146頁），經
13 被告經濟發展局110年5月11日中市經登字第1100016347號
14 函，依系爭自治條例第6條第1項但書規定，以光復路151號
15 與光復國小建築基地境界線最近二點作直線測量，核與上開
16 規定不符（見訴願卷1第156頁）。原告於110年6月7日再次
17 提出申請（訴願卷1第147頁），經被告審認原告仍不符系爭
18 自治條例第6條第1項但書有關距離限制之規定，以原處分否
19 准之（見本院卷第31-32頁）。經查，由系爭營業場所地理
20 位置標示圖（見本院卷第171頁）所示，以系爭營業場所與
21 光復國小建築基地境界線最近二點作直線測量，確實不符合
22 系爭自治條例第6條第1項但書規定，應距離國民小學20公尺
23 以上之限制。故凡於臺中市○區內申請休閒娛樂服務業之許
24 可登記者，即應受系爭自治條例規範。本件原告提起上開三
25 溫暖業之許可登記申請案件，既位於中區，即須符合該營業
26 場所距離國民小學20公尺以上之規定，原告既未符合，已見
27 前述，則被告作成原處分否准所請，自屬適法有據。
- 28 4.雖原告主張系爭自治條例第6條第1項之適用，應和同條第2
29 項相同，目的性限縮於系爭自治條例公布「施行後」，建築
30 物使用執照用途得為休閒娛樂服務業使用之地點始受第6條
31 第1項限制，而就系爭自治條例公布「施行前」之休閒娛樂

01 服務業使用之地點，並不受第6條第1項之限制云云。惟查，
02 臺中市○區因商業外移，市況不如以往，為鼓勵休閒娛樂服
03 務業集中設置，便利管理，故訂定系爭自治條例第6條為第5
04 條之例外規定，予以放寬。惟依據系爭自治條例第6條第1項
05 但書規定，休閒娛樂服務業設於臺中市○區仍有應距離國民
06 小學20公尺以上之限制，上開規定之立法目的，乃鑑於休閒
07 娛樂服務業對於國民小學學生因尚在身心成長及發展階段會
08 造成一定之影響，雖予放寬，但就距離國民小學仍應予管
09 制，故明定其營業場所應距離對於環境安寧有著極高要求之
10 國民小學20公尺以上，因其限制對於營業人營業自由之影響
11 尚屬輕微，所定20公尺之限制，應解為係為保護國民小學學
12 生之身心發展，而對休閒娛樂服務業場所設置之最低限制，
13 此係被告本得就其自治事項，於不牴觸中央法律之前提下，
14 自行制訂符合地域需要之自治法規，故被告依其地方環境之
15 需要，以自治法規予以規範，並未有違反法律保留原則之
16 處，且依系爭自治條例第6條第2項規定僅有排除同條例第5
17 條第1項及第2項所定之距離限制，並未明示休閒娛樂服務業
18 設置於臺中市○區得一併排除系爭自治條例第6條第1項但書
19 規定之適用，故本件不得背離法律文義而採其他法律解釋方
20 法而對系爭自治條例第6條第1項之規定為目的性限縮。再
21 者，本件為依法行政之結果，與法不溯及既往原則與信賴保
22 護原則無涉，故原告主張並不可採。

23 5.綜上所述，原告主張，並無可採，原處分認事用法俱無違
24 誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請撤銷原處分及
25 訴願決定，並求為判命被告就原告110年6月7日申請，作成
26 許可登記之處分，為無理由，應予駁回。

27 □本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所
28 提證據資料，核與判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘
29 明。

30 □結論：原告之訴為無理由。

31 中 華 民 國 112 年 1 月 5 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官 劉 錫 賢

法官 楊 蕙 芬

法官 林 靜 雯

以上正本證明與原本無異。

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）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

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

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

01		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。
02	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。	
03	中 華 民 國	112 年 1 月 5 日
04	書記官 黃 毓 臻	

05 附錄：本判決引用的相關法律條文

06 **【系爭自治條例】**

07 第1條

08 臺中市為管理休閒娛樂服務業，維護市民居住安寧、營業秩序及保障公共安全，特制定本自治條例。

09 第3條第1項第2款

10 本自治條例所稱休閒娛樂服務業，指下列營利事業：……二、三
11 溫暖業：指提供冷、熱水池、蒸烤設備，供人沐浴者。

12 第4條

13 （第1項）經營休閒娛樂服務業，依法辦妥公司登記或商業登記
14 後，應向主管機關申請營業場所地址、代表人或負責人許可，始
15 得營業。變更時，亦同。

16 （第2項）休閒娛樂服務業之營業場所應符合下列規定：一、營
17 業場所應符合都市計畫法及都市土地使用分區管制規定及非都市
18 土地使用管制規則。二、營業場所建築物之用途、構造及設備應
19 符合建築法令之規定。三、營業場所之消防安全應符合消防法令
20 之規定。

21 （第3項）同一門牌，以設立一家休閒娛樂服務業之營業場所為
22 限。

23 第5條

（第1項）視聽歌唱業、三溫暖業、舞場業、舞廳業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業、飲酒店業之營業場所應距離住宅區50公尺以上，且應距離國民中、小學、高中、職校、醫院2百公尺以上。

（第2項）資訊休閒業之營業場所應距離國民中、小學、高中、職校、醫院50公尺以上。

（第3項）前2項距離以二建築基地境界線最近二點作直線測量。

第6條

（第1項）休閒娛樂服務業設於臺中市○區不受前條第1項及第2項規定之限制。但應距離國民小學20公尺以上。

（第2項）本自治條例公布施行前，建築物使用執照用途得為休閒娛樂服務業使用之地點，不受前條第1項及第2項距離規定之限制。

附表、證據編號對照表

甲證1	原處分	本院卷	31-32
甲證2	訴願決定	本院卷	33-39
甲證3	臺中市○區○○段五小段33、33-1、33-3、33-5、33-8、33-9地號土地登記第一類謄本；臺中市○區○○段五小段673、674、1369建號建物登記第一類謄本	本院卷	41-96
甲證4	臺中市工務局使用執照存根、臺中市工務局使用執照名冊	本院卷	97-101
甲證5	被告都市發展局109年3月6日中市都管字第1090034613號函	本院卷	103-104
甲證6	被告109年3月11日府授經商字第10907129350號變更登記有限公司變更登記表（一六八三溫暖有限公司）	本院卷	105-107

甲證7	被告109年6月30日府授經商字第10907357180號核准登記有限公司設立登記表（瑪爾斯三溫暖有限公司）	本院卷	109-111
甲證8	系爭營業場所所有權人110年3月15日使用同意書	本院卷	113-121
甲證9	被告都市發展局建築物室內裝修合格證明（合格證明字號110中市都管室修字第0000096號）	本院卷	123-124
甲證10	原告負責人110年3月15日辦理商業登記委託書	本院卷	125
乙證1	原處分（同甲證1）	本院卷	147-148
乙證2	被告111年3月28日府授經登字第1110057732號函呈經濟部訴願答辯書及公文	本院卷	149-154
乙證3	訴願決定（同甲證2）	本院卷	155-161
乙證4	系爭營業場所地理位置標示圖	本院卷	169-171
乙證5	經濟部110年10月4日經商字第11000703920號函	本院卷	173
丁證1	系爭申請書	訴願卷1	147
丁證2	本院111年11月15日準備程序筆錄	本院卷	205-209
丁證3	本院111年12月15日言詞辯論筆錄	本院卷	231-234