

臺灣臺中地方法院行政訴訟判決

109年度簡字第64號

109年度簡字第74號

原告 大合開發股份有限公司

代表人 馮文通

訴訟代理人 洪家駿律師

複代理人 吳秉翰律師

被告 臺中市政府都市發展局

代表人 黃文彬

訴訟代理人 蔡志隆

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服內政部中華民國109年4月22日府授法訴字第1090043602號、109年7月22日府授法訴字第1090132991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、按「（第1項）分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。（第2項）命合併辯論之數宗訴訟，得合併裁判之。」行政訴訟法第127條定有明文。兩造間109年度簡字第64號、第74號都市計畫法事件，係同種類之事實及法律上原因，爰命合併辯論。

二、事實概要：

臺中市○里區○○段00○0000○0000地號土地（下稱系爭土地）為台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）所有，其中

01 后義段32地號土地為公園兼兒童遊樂場用地，屬都市計畫公
02 共設施保留地，后義段32-1、32-2地號土地屬都市計畫住宅
03 區。原告向台糖公司承租上開土地後，甲○○於108年12月
04 與原告接洽，並以「番王活海鮮批發、甲○○」名義與原告
05 訂立租賃合約，租期自109年2月1日至同年2月27日（共計27
06 日），並於租期內舉辦「盲人有利、弱勢有依-寒冬送暖園
07 遊會」招商供人設攤位。被告於109年2月6日前往稽查，認
08 原告於系爭土地作「攤販集中場」使用，違反都市計畫法第
09 34、51條及都市計畫法臺中市施行自治條例第18條規定，爰
10 依都市計畫法第79條規定，以109年2月7日中市都測字第109
11 0020481號裁處書（下稱原處分一）裁罰原告新臺幣6萬元，
12 並勒令停止使用或恢復原狀。被告另分別於109年2月12日、
13 13日、16日、17日前往稽查，認原告仍有違法使用系爭土地
14 情事，乃以109年5月1日中市都測字第1090076487號裁處書
15 （下稱原處分二）裁罰原告新臺幣6萬元，並勒令停止使用或
16 恢復原狀（原處分一、二合稱原處分）。原告不服，經提起
17 訴願，均遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

18 三、原告主張略以：

19 系爭土地為台糖公司出租予原告，原告再出租予甲○○，本
20 件於系爭土地違法設攤之實際行為人為甲○○，基於行政罰
21 優先處罰行為人之原則，被告所裁處對象應係甲○○，而非
22 原告等語。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

23 四、被告答辯略以：

24 原告向台糖公司承租系爭土地，明知不得違反都市計畫法土
25 地使用分區管制，卻以高額租金轉租善意第三人甲○○，並
26 提供活動所需器具供甲○○使用，被告以原告為違規行為人
27 予以處罰，洵屬有據。況原告轉租予甲○○使用，租期不滿
28 一個月，租金卻高達180萬元，顯見明知非僅作為停車場或
29 非營利公益活動使用，原告藉此轉租賺取不當高額利益，被
30 告以原告為行政罰之行為人予裁處，於法自無不合等語，資
31 為抗辯。並聲明：原告之訴駁回。

01 四、本院之判斷：

02 (一)按都市計畫法第34條規定：「住宅區為保護居住環境而劃
03 定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及
04 衛生。」第51條規定：「依本法指定之公共設施保留地，不
05 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
06 妨礙目的較輕之使用。」第79條第1項規定：「都市計畫範
07 圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地
08 形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本
09 法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得
10 處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人6萬元以上30
11 萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。
12 不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停
13 止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措
14 施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負
15 擔」另都市計畫法臺中市施行自治條例第18條規定：「住宅
16 區為保護居住環境而劃定，除本自治條例另有規定者外，不
17 得為下列建築物及土地之使用：……。十、戲院、電影院、
18 電影片（映演、拍攝）業、視聽歌唱場、…攤販集中場、零
19 售市場及旅館。……」可知，住宅區、公共設施保留地土地
20 均不得為規定目的外之使用，否則主管機關可對土地使用人
21 或管理人處罰鍰，並命停止使用、恢復原狀。

22 (二)經查，系爭土地為台糖公司所有，分屬住宅區、公共設施保
23 留地土地（見臺中高等行政法院卷第117頁之土地分區示意
24 圖），並為原告所不爭執。原告向台糖公司承租系爭土地，
25 租期至112年9月11日屆滿，嗣提前至109年3月11日合意終止
26 租賃關係等情，有土地租賃契約、台糖公司中彰區處函在卷
27 可稽（見臺中高等行政法院卷第31-43頁），足徵原告有向台
28 糖公司承租系爭土地事實。原告另於108年12月10日與甲○
29 ○訂有租約，亦有后里停車場租賃契約書可憑（見臺中高等
30 行政法院卷第45-48頁）。又系爭土地作「攤販集中場」使
31 用，有臺中市政府經濟發展局109年2月6日中市經市字第109

0005243號函檢附109年2月6日勘查紀錄、現場設攤照片可參（見臺中高等行政法院卷第119-122頁），亦為兩造所不爭。被告以原處分一（見臺中高等行政法院卷第21頁）處罰原告後，另分別於109年2月12日、13日、16日、17日前往稽查，系爭土地仍作「攤販集中場」使用，亦有109年2月12日、13日、16日、17日勘查紀錄、現場設攤照片在卷可參（見109年度簡字第74號卷第145-155頁），故以原處分二（見109年度簡字第74號卷第17頁）再對原告處罰，上述事實均可認定。

（四）又查，原告向台糖公司承租系爭土地即取得該土地之管理權，被告認為依民法第432條規定，原告應負善良管理人之義務，且雙方之契約書第11條載明：「本契約租賃期間，乙方如因違反都市計畫法……土地使用分區管制之相關法令規定使用，遭處罰鍰……，概由乙方自行負責，……」原告自應注意不得違反都市計畫法土地使用分區管制。另查，就原告是否知道甲○○將如何使用系爭土地一節，證人甲○○於本院審理中結證證陳：「（租賃合約書上有註明電力僅供照片、監視、停車使用？）他知道我要做活動，可以提供電。他之前辦過，另外有借我帳篷，他知道是用來設攤。」、「（原告乙○○教你協進會就可以辦活動？）對，他教我的。我不懂這些，他叫我申請，當初介紹我跟大合認識的朋友，他跟他比較熟，而且他們花博有一起做過，我算一算有錢賺，攤商可否賺到滿我也沒把握，是我朋友跟我說沒問題。」、「（大合知道你辦活動，需要夜間照明？他有設監視器？）對。他還有提供帳號讓我隨時看監視器。」、「（簽約前到簽約後，乙○○都是同意你在這邊做？）土地是我租的，他知道我要做什麼，才會把價錢開到那麼高。」等語（見109年度簡字第64號卷第153-159頁言詞辯論筆錄）。可見，原告不僅對甲○○承租系爭土地後將作為設攤使用知之甚詳，更於簽約前聳恿甲○○承租系爭土地招商設攤、並予舉辦活動指導、積極協助提供部分電力系統、監視

01 設備、帳篷，期使甲○○順利於系爭土地招設攤位。

02 (五)雖原告主張，其僅將系爭土地單純轉租甲○○作為停車場使
03 用，不知甲○○會違法設攤，帳篷、電力設備僅是供甲○○
04 經營停車使用等語。惟查，原告出租甲○○6筆土地面積285
05 9.57平方公尺（其中3筆為系爭土地），租期自109年2月1日
06 至109年2月27日，不滿一個月的期間，租金達180萬元，有
07 原告與甲○○所訂之后里停車場租賃契約書可憑（見臺中高
08 等行政法院卷第45-48頁）。被告並主張，由原告向甲○○收
09 取高額租金，此亦適足證原告明知甲○○將在系爭土地招商
10 設攤等語。經查，證人甲○○復於本院審理中結證證稱：
11 「（為何會約訂租金180萬元？如何磋商？）當初開240萬
12 元，我說只有一個月，我們風險也很大，招商也不一定這麼
13 好招，後來殺價180萬元，10萬元保證金。」、「（當初你
14 是想從何處回收租金成本？）攤位出租。」、「（磋商過程
15 乙○○知道租金你是打算用租金來付？）他辦過花博，一定
16 知道，他知道風險在攤位可否租出去。」、「（跟大合租的
17 這六筆地，當初是做什麼規劃？）十分之一免費給弱勢團體
18 表演。剩餘的百分之九十就是招商。沒有另外規劃收車費
19 的。」、「（有遊客來玩，車子要停何處？）這是要做攤位
20 的，停車的話，外面有很多空地，不用停我這邊。」、
21 「（如果租的地都做停車場，成本可否回收？）沒有辦法，
22 但我算如果租180萬元，會虧到100萬。」等語（見109年度
23 簡字第64號卷第153-159頁言詞辯論筆錄）。是依證人甲○○
24 所述，原告明知其承租系爭土地非作為停車場，否則以租金
25 之高必然虧損，僅招商設攤，始有可能成本回收。

26 (六)甲○○向原告承租土地後，如均作停車場使用，約可畫設12
27 0個停車位，為兩造所不爭（見本院卷第190頁，110年4月20
28 日言詞辯論筆錄）。原告雖主張，如以一個停車位一次收取
29 停車費300元、一日可收3、4次計算，則甲○○向原告承租
30 土地即有盈餘等語（見本院卷第118頁，109年11月17日言詞
31 辯論筆錄）。經查，縱然甲○○向原告承租土地期間正值台

灣燈會展期，惟系爭土地該處原非商業繁盛之地，因地處開闊故用以舉辦燈會，周遭之停車空間諒燈會舉辦單位已有規劃，原告以一個停車位一次可收取300元停車費，該行情依一般日常經驗已難遽採；況燈會較著重夜間之展出活動，故亦難期可不分、日夜間均有大量停車需求，足使一個停車位一日可收取3、4次停車費，是原告所主張上情，趨於理想化而悖於常情；因此與證人甲○○之上述證言相較，仍應以甲○○之證述為可採。從而，原告主張其轉租系爭土地供甲○○作停車場位使用、不知甲○○會違法設攤云云，尚無足取。

(七)原告出租系爭土地供甲○○招商設攤使用，並予舉辦活動指導、積極協助其他設攤所需，其主觀上亦有出租系爭土地供甲○○設攤藉以收取高額租金之意思，足認原告之行為導致危害秩序之結果發生，本應承擔自己違規行為之後果，應負共同行為責任，此與一般單純出租土地而無從參與或知悉使用人使用內容之所有權人，顯不可同日而語（高雄高等行政法院108年度訴字第51號判決意旨，亦認參與違規使用土地之出租人，應負違規行為人責任）。被告為達成禁絕任意轉租致土地遭違法使用，於本案選擇以原告為處罰對象，認為較能達成行政目的，難謂有出於恣意，亦無違反都市計畫法第79條規定，本件原處分對原告處罰，應無違誤。至被告是否應另對甲○○處罰，與處罰原告不相衝突，尚無礙本院對原處分合法與否之判斷，併予敘明。

六、綜上所述，原告之主張，並不可採。原告既有違規使用系爭土地事實，原處分一、二認事用法均無違誤。訴願決定遞予以維持，亦無不合。原告起訴意旨求為撤銷原處分，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，判決如主文。

01 中 華 民 國 110 年 5 月 11 日

02 行政訴訟庭 法 官 吳俊螢

03 上為正本係照原本作成。

04 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
05 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
06 按他造人數附繕本）。上訴理由應表明關於原判決所違背之法令
07 及其具體內容，或依訴訟資料可認為原判決有違背法令之具體事
08 實。

09 中 華 民 國 110 年 5 月 11 日

10 書記官 簡芳敏