臺灣臺中地方法院民事判決

110年度重國字第12號

原　　告　柏文健康事業股份有限公司

000000000000000000

法定代理人　陳尚義

訴訟代理人　楊譜諺律師

複　代理人　鄭健宏律師（民國111年9月2日解除複代理）

被　　告　臺中市政府都市發展局

000000000000000000

法定代理人　黃文彬

訴訟代理人　林亮宇律師

　　李秉謙律師

複　代理人　王雲玉律師

被　　告　深耕實業股份有限公司

000000000000000000

000000000000000000

法定代理人　魏妏娜

被　　告　蘇超盛

上二人共同

訴訟代理人　宋永祥律師

複　代理人　鄭志誠律師

　　林官誼律師

上列當事人間請求國家賠償事件，本院於民國111年8月29日言詞辯論終結，判決如下：

主　　文

一、原告之訴及假執行之聲請均駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、按依國家賠償法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之；賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾

30日不開始協議，或自開始協議之日起逾60日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴，國家賠償法第10條第1項、第11條第1項前段分別定有明文。原告主張被告臺中市政府都市發展局（下稱臺中市都發局）應負國家賠償責任，已於本件起訴前之民國110年7月1日以本件起訴主張之原因事實，向臺中市都發局提出國家賠償請求書為賠償請求，嗣經臺中市都發局於110年8月9日以中市都秘字第1100146842號函檢送案號0000000號拒絕賠償理由書拒絕賠償（見本院卷一第99至118頁），堪認原告已踐行上開法條之協議先行程序，合先敘明。

二、次按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴，但請求之基礎事實同一、不甚礙被告之防禦及訴訟之終結者，不在此限，民事訴訟法第255條第1項第2款、第7款定有明文。原告起訴聲明原為：「㈠被告應連帶給付原告新臺幣（下同）1億元。㈡願供擔保，請准宣告假執行。」（見本院卷一第13頁），嗣於111年3月10日言詞辯論期日變更聲明為：「㈠被告應連帶給付原告1億元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率百分之5計算之利息。㈡願供擔保，請准宣告假執行。」，並對被告蘇超盛追加依民法第184條第1項前段、第2項規定為請求權基礎（見本院卷二第109頁）。核原告聲明第1項追加請求利息，及對蘇超盛之主張追加請求權基礎，均係本於相同之基礎事實，原告所提訴訟資料得以相互援用，無礙被告之防禦及本案訴訟之終結，揆諸上開規定，於法即無不合，應予准許。

貳、實體方面：

一、原告主張：

㈠被告深耕實業股份有限公司（下稱深耕公司）於93年3月9日至103年3月8日間，向訴外人台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）承租坐落臺中市○○區○○段000○000地號土地（使用分區均為公園用地，下合稱系爭土地）。因於系爭土地上興建臨時建物須向臺中市政府申請公共設施保留地臨時

建築許可，然深耕公司與台糖公司就系爭土地所簽訂之土地租賃契約書（下稱系爭土地租賃契約書）內已約定台糖公司不核發系爭土地使用權同意書供深耕公司申請建照，致深耕公司無法於系爭土地上興建臨時建物作為經營販賣場使用。時任深耕公司總經理蘇超盛竟自行變造上開約定條款內容，改為於租賃期間內台糖公司同意深耕公司申請建照建築使用，並利用不知情者偽刻「公證人鄭雲鵬」印章，蓋用於系爭土地租賃契約書上，將變造後之系爭土地租賃契約書作為證明文件，交由不知情之建築師於93年4月26日向臺中市都發局（93年改制前為臺中市政府工務局）提出臨時建築建造執照申請，經臺中市都發局准予核發㈨㈢府都臨建字第007號臺中市政府公共設施保留地臨時建築許可證後，逕於系爭土地上起造門牌號碼臺中市○○區○○路000巷00弄00號、33之1號建物（下合稱系爭建物），完工後接續獲臺中市都發局核給㈨㈣府都建臨使字第003號、㈨㈤府都建臨使字第001、002、003、005、007、008號臺中市政府公共設施保留地臨時建築物使用許可證（下與上開臨時建築許可證合稱系爭許可證），並出租予中科水世界股份有限公司（下稱水世界公司）。嗣於104年11月間，原告向水世界公司承租系爭建物，經水世界公司負責人吳重培以其名義於105年8月5日向臺中市都發局申請變更系爭建物使用執照獲准，使系爭建物得作為原告經營健身工廠中科廠使用。

㈡蘇超盛上開變造系爭土地租賃契約書約定條款內容之行為，經本院刑事庭判處犯行使變造私文書罪，並經臺灣高等法院臺中分院、最高法院判決駁回蘇超盛之上訴而確定。台糖公司乃檢附該刑事判決書向臺中市都發局舉發，促請撤銷系爭許可證。臺中市都發局審查後，以系爭許可證之核發屬違法行政處分為由，於107年3月30日撤銷系爭許可證。雖深耕公司不服，提出行政爭訟，惟迭經訴願及行政訴訟程序，均遭駁回而確定在案。後臺中市都發局於108年8月13日函文通知深耕公司應於108年8月20日前停止系爭建物之使用並補辦手

續，因深耕公司未依該函示辦理，臺中市都發局於109年6月1日執行系爭建物斷水斷電行政措施，致使原告無法再以系爭建物繼續作為經營健身服務事業使用。

㈢因蘇超盛所為上開犯行，使系爭建物存在於系爭土地上之形式合法性喪失，遭臺中市都發局對系爭建物為前述之行政行為，導致原告受有不能繼續營業及投資成本損失等損害，蘇超盛應對原告負侵權行為損害賠償責任。而蘇超盛斯時為深耕公司之總經理兼實際負責人，系爭建物又係以深耕公司名義起造，蘇超盛上開犯行，自屬執行深耕公司之業務，故深耕公司就蘇超盛此一行為，應負法人連帶賠償責任。又對蘇超盛上開犯行偵查期間，臺灣臺中地方檢察署有去函臺中市都發局調取相關資料，足認臺中市都發局至遲於104年6月18日刑事一審判決時即應知悉其所核發之系爭許可證屬違法處分，然臺中市都發局卻怠於通知系爭建物之使用人，亦未有為任何處置，肇致原告稍後於104年11月5日向水世界公司承租系爭建物時，未有任何系爭建物係違反土地使用分區管制規定之警覺而決定承租。況臺中市都發局嗣後仍分別於105年9月22日准許變更系爭建物使用執照、於105年9月26日核發系爭建物建築物室內裝修合格證明，進使不知情之原告誤認得合法使用而持續挹注大量資金、人力、物力於系爭建物上。是臺中市都發局於109年6月1日對系爭建物為斷水斷電行政措施，造成原告於系爭建物上之投資付之一炬，臺中市都發局因其怠於執行職務行為，應向原告財產權所受損害負國家賠償之責。

㈣又原告主觀上大略知悉蘇超盛有行使變造私文書犯行、臺中市都發局有怠於撤銷系爭許可證等侵權行為時點，為於108年10月24日受臺中市都發局告知系爭建物使用違反土地使用分區管制規定之時；另系爭許可證係於107年3月30日被臺中市都發局撤銷，則原告客觀上所受不得再以系爭建物作為經營健身服務事業使用之損害發生時點，應自107年3月30日起算，現原告於侵權行為損害賠償請求權得行使之時效期間

內，依民法第184條第1項前、後段及同條第2項規定對蘇超盛；依民法第28條、公司法第23條第2項對深耕公司；依國家賠償法第2條第2項對臺中市都發局，請求蘇超盛、深耕公司、臺中市都發局應連帶賠償原告所受之因停業無法完成服務而損失未移轉至其他廠館會員有效合約原本可收取之費用3152萬2277元、可拆遷固定資產遷移費用180萬2680元、停業後為防止遭竊盜及破壞而雇用保全費用62萬5171元、斷電後須維持最低電力而支出發電機燃油費用18萬2284元、無法拆遷固定資產報廢損失1354萬1752元、商譽損失3億5048萬1975元（上合計3億9815萬6139元）中之部份損害1億元。

㈤並聲明：如程序方面變更後之聲明。

二、被告則以：

㈠深耕公司、蘇超盛：

蘇超盛固有變造私文書並行使之犯行，然該犯行係為向臺中市都發局申請核發系爭許可證而為之，非對原告所為之侵權行為，當無侵害原告之權利，自與原告因無法使用系爭建物所生之損害無相當因果關係。且蘇超盛所為上開犯行係於93年間所為，距原告提起侵權行為損害賠償請求已罹於10年請求權時效，原告當不得對蘇超盛請求負侵權行為損害賠償責任，深耕公司亦無須依民法及公司法規定負法人連帶損害賠償之責。並聲明：1.原告之訴駁回。2.如受不利判決，願供擔保請准宣告免為假執行。

㈡臺中市都發局：

1.系爭許可證係因蘇超盛所為行使變造私文書之犯行遭司法機關判決確定，經台糖公司向臺中市都發局舉發系爭許可證之核發存有瑕疵促請撤銷，臺中市都發局經審查後，以系爭許可證之核發屬違法行政處分為由撤銷系爭許可證。且因台糖公司於舉發函中表明不會出具系爭土地使用權同意書，是系爭許可證核發之瑕疵即無法補正，後臺中市都發局以深耕公司未依限停止系爭建物之使用又未補正瑕疵為由，對系爭建物執行斷水斷電行政措施，此些臺中市都發局所為之行政處

分均無任何違法之處。

2.至原告主張因臺灣臺中地方檢察署對蘇超盛上開犯行偵查期間有向臺中市都發局函查相關資料，臺中市都發局最晚應於104年6月18日已確知蘇超盛有行使變造私文書之犯行，卻怠為行政作為，致原告誤認得合法使用系爭建物，而挹注大量資金、人力、物力於系爭建物上。然基於偵查不公開原則，檢察官豈可能將偵查事項揭露於臺中市都發局知悉，臺中市都發局當無法窺知偵查進展，復刑事訴訟法第154條第1項揭櫫無罪推定原則，於司法機關判決蘇超盛有罪確定前，臺中市都發局不能僭越而未審自斷蘇超盛確有上開犯行，是臺中市都發局知悉蘇超盛上開犯行之時點，最早應於最高法院駁回蘇超盛上訴而刑事判決為確定之105年11月30日，惟在此時點之前，原告已向水世界公司承租系爭建物，並於系爭建物上投入資金、人力、物力，是原告主張臺中市都發局有怠為行政作為致其受有資金、人力、物力之損害，顯屬無稽。

3.又國家賠償法第2條第2項所定國家賠償之要件，係公務員行使公權力或怠於行使職務須具違法性為前提。就臺中市都發局所為撤銷系爭許可證之處分而言，受處分人為深耕公司，並非原告，而該系爭許可證之許可或撤銷，並非有為維護原告之會員會費、資產費用、防止竊盜費用、發電機燃油費用、商譽損失等商業上利益而存在，是臺中市都發局撤銷系爭許可證，對原告所受之商業上利益而言，本質上無違法性。

4.另原告向水世界公司承租系爭建物之初，於所簽訂之系爭建物租賃契約中，即已載明其知悉系爭建物坐落之系爭土地為公共設施公園保留地，使用上不得違反都市計畫土地使用分區管制及相關法令之規定。原告身為全國性連鎖健身事業之經營者，智識經驗難謂欠缺，原告卻罔顧使用分區規範即投入資金、人力、物力於系爭建物，此違反法令而投入經營狀態屬原告自行招致形成，與臺中市都發局無涉，自不能主張其後因違反使用分區規定致遭斷水斷電行政處分而受有損害

向臺中市都發局請求賠償。

5.況自原告所簽署之陳情書內容以觀，原告顯已知悉台糖公司向深耕公司提起拆屋還地訴訟，並對其始末、進度能完全掌握，亦明知系爭許可證已遭撤銷，是原告於110年7月2日請求國家賠償，已罹於國家賠償法第8條第1項之消滅時效。此外，原告主張求償之項目，亦與原告所主張之侵權行為事實無相當因果關係。

6.並聲明：⑴原告之訴駁回。⑵如受不利判決，願供擔保請准宣告免為假執行。

三、兩造不爭執事項（見本院卷二第349至351頁，依卷內證據更正或調整部分文字用語）：

㈠台糖公司於93年1月30日系爭土地之公開標租程序，由深耕公司得標，深耕公司與台糖公司於93年3月9日簽訂系爭土地租賃契約書，約定租賃期間自93年3月9日起至96年3月8日止。嗣於租賃期間屆至前，深耕公司向台糖公司申請續租獲准，續租租賃期間約定為96年3月9日起至103年3月8日止。

㈡系爭土地租賃契約書於第10條第1項約定有：「本契約期間，甲方（按即台糖公司）不核發土地使用權同意書供乙方（按即深耕公司）申請建造建築使用。…」等語。

㈢深耕公司於承租系爭土地前，曾於93年3月4日發函予台糖公司月眉廠，表明欲在系爭土地上申請興建臨時建物，願切結並以台糖公司為起造人名義，向有關單位提出申請，請求台糖公司同意核發系爭土地使用同意書，惟台糖公司於93年6月30日回函其月眉廠表明已決標簽約案件需依照原招標條件辦理等語。

㈣深耕公司時任總經理蘇超盛於93年4月26日前某日將系爭土地租賃契約書第10條第1項約定變造為「本契約期間，甲方（按即台糖公司）同意乙方（按即深耕公司）申請建造建築使用。」，並於93年4月26日持變造後之系爭土地租賃契約書向臺中市政府行使，以申請建造臨時建物，後經臺中市都發局准予核發系爭許可證而於系爭土地上建造系爭建物完工

並為使用。

㈤後深耕公司於94年10月23日與水世界公司簽訂租賃契約承租系爭建物，約定租賃期間自94年11月1日起至103年2月28日止。租賃期間期滿後，深耕公司與水世界公司並未重新簽訂租約，而係以原租約之條件繼續承租。

㈥蘇超盛變造系爭土地租賃契約書約定條款內容之行為，經本院以103年度訴字第799號刑事判決認定犯行使變造私文書罪，判處有期徒刑2年，減為有期徒刑1年。該案經蘇超盛上訴二審後，臺灣高等法院臺中分院以104年度上訴字第1249號刑事判決，駁回行使變造私文書罪之上訴。後經蘇超盛上訴第三審，最高法院以105年度台上字第3152號刑事判決駁回上訴而已確定在案。

㈦原告於104年11月5日與水世界公司簽訂系爭建物之租賃契約，約定租賃期間為105年1月16日起至108年1月15日止，並約定租賃期滿後自動展延3年，不另定租約。

㈧水世界公司負責人吳重培於105年8月5日向臺中市都發局申請變更系爭建物使用執照，使系爭建物得以作為健身服務場所使用，經臺中市都發局於105年9月22日以中市都管字第10050133432號函函覆表明准予變更使用，並於105年9月26日核發建築物室內裝修合格證明。

㈨台糖公司中彰區處檢附最高法院105年度台上字第3152號刑事判決向臺中市都發局舉發蘇超盛犯刑事變造私文書罪，請求撤銷系爭許可證。臺中市都發局於107年3月30日以中市都建字第1070046547號函處分撤銷系爭許可證。

㈩原告請求國家賠償之時間點為110年7月2日。

四、本院之判斷：

㈠蘇超盛、深耕公司部分：

1.按侵權行為損害賠償責任，須行為人因故意過失不法侵害他人權利，亦即行為人須具備歸責性、違法性，並不法行為與損害間有相當因果關係，始能成立，且主張侵權行為損害賠償請求權之人，對於侵權行為之成立要件應負舉證責任（最

高法院100年度台上字第328號、98年度台上字第1452號判決意旨可參）。進一步言，損害賠償之債，以有損害之發生及有責任原因之事實，並二者之間有相當因果關係為其成立要件。故原告所主張損害賠償之債，如不合於此項成立要件，即難謂有損害賠償請求權存在。（最高法院48年度台上字第481號判決意旨可參）。準此，原告主張其因蘇超盛之侵權行為受有前揭損害，既為被告所否認，揆前說明，自應由原告就其主張之侵權行為成立要件，負舉證責任。

2.蘇超盛變造系爭土地租賃契約書約定條款內容之行為，業經判決有罪確定在案（見不爭執事項㈥），然蘇超盛固有行使變造文書之故意，然深耕公司與台糖公司簽訂系爭土地租賃契約書前向台糖公司表明欲在系爭土地上興建臨時建物，並申請台糖公司核發土地使用權同意書，而台糖公司月眉廠以函文報請台糖公司鑒核時，表明深耕公司願切結請台糖公司擔任起造人，並建議為避免需負擔建築法第26條之相關責任，建議台糖公司不宜擔任起造人，應由深耕公司擔任起造人等情，有深耕公司93年3月4日深開字第0304號函、台糖公司月眉廠93年3月22日月資字第09393216062號函在卷可證（見本院卷一第478至486頁），參諸台糖公司總管理處資產營運處財產管理員黃緯誌於法務部調查局臺中調查處調查時所述：台糖公司與深耕公司之系爭土地租賃契約書10條第1款約定「本契約期間，甲方（即台糖公司）不核發土地使用權同意書供乙方（即深耕公司）申請建照建築使用」，並無約定深耕公司不得以系爭土地租賃契約書向臺中市政府申請臨時建築執照，該約定是因為怕承租人在承租土地上興建建物後，於租期屆滿後，會有產權糾紛，也擔心於重新標租時，會因地上建物而無人投標；且台糖公司法務組人員也認為深耕公司向臺中市政府申請臨時建築執照不違反系爭土地租賃契約書等語（見法務部調查局臺中市調查處中廉機字第10260508380號卷宗第148頁），堪認台糖公司係為避免建築法第26條之起造人責任、並恐將來系爭土地價值受影響，故

不同意核發土地使用權同意書，而蘇超盛於變造系爭土地租賃契約書時，其主觀上即是認知台糖公司知悉且同意深耕公司於系爭土地上興建臨時建物，其固為符合申請臨時建築建造執照之行政流程，而犯有行使變造私文書之犯行，然既然其斯時之認知為深耕公司所申請興建之臨時建築物於系爭土地租賃契約書之租期內具有坐落系爭土地之合法權源，而租期屆滿後台糖公司本可基於所有物返還、租賃物返還請求權請求拆除系爭建物、返還系爭土地，或更甚者因系爭土地屬公共設施保留地，於其上所建之建物屬臨時建物之性質，本可能遭依都市計畫法、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法對於臨時建物之相關規範，為地方政府命回復原狀，蘇超盛於犯上開行使變造私文書之犯行時，對於系爭建物因租期屆滿後或因地方政府通知拆除回復原狀，而系爭建物之使用人因系爭建物遭拆遷致建物承租人所受之損害，自無法預見，難認蘇超盛主觀上具有故意過失，而系爭建物之使用人即原告於系爭建物已喪失坐落系爭土地之正當權源後，承租系爭建物並挹注裝潢、設施等成本，其因此所受之損害亦難認與蘇超盛行使變造私文書之犯行具有相當因果關係。

3.再者，系爭土地租賃契約書所約定之租賃期間屆至前，深耕公司向台糖公司申請續租獲准，續租租賃期間約定為96年3月9日起至103年3月8日止（見不爭執事項㈠），此後系爭建物占用系爭土地即無合法權源。原告向水世界公司承租系爭建物時，對此本已知悉甚詳，有原告與水世界公司所立之房屋租賃契約書（下稱系爭房屋租賃契約）存卷可查（見本院卷一第41至44頁），復依系爭房屋租賃契約第一條第㈡項顯示，原告於承租系爭建物時亦知悉系爭土地為公共設施公園保留地，即系爭建物隨時可能因無權占用系爭土地或遭依都市計畫法、都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法之相關規定，遭台糖公司請求拆除、由水世界公司自行拆除、或由地方政府逕行拆除，其仍願意承租進而投入營業成本，必然係經理性思考、斟酌經營成本、權衡損益之下所為，事後

系爭建物之系爭許可證因欠缺土地使用權同意書而遭撤銷，原告縱真因而受損，仍難謂受有不法侵害。

4.從而，原告主張其因蘇超盛之侵權行為受有損害，然蘇超盛行為時難認可預見原告所受之損害，且其行為與原告所受之損害結果無相當因果關係，揆諸首開說明，無法構成侵權行為，原告自無從據此請求蘇超盛負侵權行為損害賠償之責。

5.又蘇超盛於犯行使偽造私文書之犯行時，為深耕公司之負責人，然蘇超盛之行為對原告不構成侵權行為，則原告主張深耕公司應依民法第28條之規定與蘇超盛連帶負責亦顯然與法不合，應予駁回。至公司法23條第2項，則係於公司應負法人侵權責任時，公司之負責人應與公司連帶負責之情形，原告之主張應有誤會，併予指明。

㈡臺中市都發局部分：

1.按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同，國家賠償法第2條第2項定有明文。國家機關依上開規定負賠償責任，係以其所屬公務員行使公權力之行為，具違法性為前提要件。而公務員行使公權力所作成之行政處分，倘係在其行政裁量權之範圍，而無逾越權限或濫用權力之行為，即難指其侵害人民之權利。又國家賠償法第2條第2項後段所定國家賠償責任之成立，除須公務員怠於執行職務外，尚須其結果致人民自由或權利遭受損害，且與損害之結果間有相當之因果關係，始足當之（最高法院110年度台上字第544號判決意旨可參）。

2.原告主張臺中市都發局早於臺灣臺中地方檢察署偵查中時或蘇超盛行使變造私文書案件一審判決時，即應知悉系爭建物之系爭許可證處分不合法云云。然蘇超盛涉犯該案，經本院以103年度訴字第799號刑事判決認定犯行使變造私文書罪，判處有期徒刑2年，減為有期徒刑1年，迭經蘇超盛提起上訴，最高法院於105年11月30日以105年度台上字第3152號刑

事判決駁回上訴方確定（見不爭執事項㈥），於前開刑事判決確定前、訴訟進行階段，以現今社會尤重個人資料保護，臺中市都發局並非訴訟當事人，理當無從獲悉訴訟進行進度及歷審判決內容，縱臺灣臺中地方檢察署檢察官曾以函文向其調取資料，然基於偵查不公開原則，臺中市都發局亦無法知悉檢察官調閱相關資料之用意，更遑論以函文即推知蘇超盛之犯行。而蘇超盛於第一審審理中縱蘇超盛認罪、一審判決有罪，臺中市都發局仍應無管道知悉審理過程及判決內容，原告未有任何舉證即空言指稱臺中市都發局應已知悉其所為之系爭許可證為違法行政處分云云，實無所據，難認有理。

3.從而，原告主張臺中市都發局早已知悉蘇超盛之犯行，而怠於通知系爭建物之使用人，亦未撤銷違法行政處分，甚至於105年9月22日准許變更系爭建物使用執照、於105年9月26日核發系爭建物建築物室內裝修合格證明云云，然原告未能舉證證明臺中市都發局早已知悉其所為之系爭許可證為違法行政處分，難認有故意或過失不法侵害原告之權利或怠於執行職務情事。

㈢本院既認原告對被告之請求無據，則關於蘇超盛、深耕公司所抗辯原告之侵權行為請求權已罹於時效、關於臺中市都發局抗辯原告之國家賠償請求權已罹於時效，當均無庸加以論述認定，末此敘明。

五、綜上所述，原告請求被告連帶給付1億元，為無理由，應予駁回。又原告之訴既經駁回，其所為假執行之聲請即失所根據，一併駁回之。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及證據，經本院斟酌後，對於判決之結果不生影響，故不再逐一論列，併此敘明。

七、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　10　　日

民事第二庭　　法　官　吳怡嫻

正本係照原本作成。

如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　11　　月　　11　　日

書記官　林佩倫