

裁判字號：臺中高等行政法院 100 年度訴字第 162 號 行政判決

裁判日期：民國 100 年 09 月 22 日

案由摘要：都市計畫法事件

臺中高等行政法院判決

100 年度訴字第 162 號

100 年 9 月 15 日辯論終結

原 告 郭建輝即金晟小吃店

代 表 人 郭建輝

被 告 臺中市政府

代 表 人 胡志強

訴訟代理人 黃建豪

上列當事人間因都市計畫法事件，原告不服內政部中華民國 100 年 3 月 22 日臺內訴字第 0990243704 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、事實概要：

緣坐落在改制前臺中縣○○鎮中寧里豐勢路中盛巷 4 號建築物（下稱系爭建築物，該建物坐落於改制前臺中縣○○鎮六合段 1007 地號及 1007-2 地號土地上），位於臺中縣○○鎮擴大都市計畫市場用地及商業區內。改制前臺中縣影響治安行業統一聯合稽查小組於民國（下同）98 年 12 月 1 日下午 7 時許赴該址稽查時，發現原告經營市招「金晟小吃店」，惟實際經營視聽歌唱業使用，改制前臺中縣政府認原告於市場用地內經營視聽歌唱業，已違反都市計畫法第 51 條公共設施保留地土地使用管制規定，乃依同法第 79 條及臺中縣處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準規定，以 99 年 8 月 10 日府建城字第 09902498301 號函（下稱原處分）處原告新臺幣（下同）60,000 元罰鍰，並勒令原告應於收到處分書之日起停止使用。原告不服，認系爭建築物原作戲院使用，現改作小吃店附設 KTV，其使用程度較原來作戲院輕微，依都市計畫法第 51

條規定繼續為原來使用，且改為較輕之使用，對政府開發及徵收並無妨礙目的之使用，故無違反第 51 條之規定；又本建物在未都市計畫前就存有合法建物，96 年土地才被逕為分割為二，有商業區、有市場預定地，1 棟合法建築物竟坐落在 2 筆不同使用分區管制之土地上，何來違反都市計畫法第 51 條之規定云云，提起訴願，亦遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

- (一) 系爭建築物所在於 44 年 10 月 24 日內政部核定為○○鎮都市計畫前即存在使用，且於 55 年 12 月再該管機關請領增建機房取得建物執照，係屬於合法保存登記之建物，並領有『金城戲院』營業登記證，直至 83 年停止經營戲院，86 年經營自助式 KTV 及小吃店至今，皆依法領有營業登記，並按時繳交娛樂稅、營業稅。
- (二) 又系爭建築物坐落於○○鎮○○段 1007 地號，分區使用為部分「市場預定地」部分「商業區」，於 96 年才逕為分割成 1007 及 1007-2 地號 2 筆，1007 地號為市場預定地、1007-2 為商業區，本建物在未都市計畫前，就存有合法建物，96 年土地才被逕為分割為二，有商業區、有市場預定地，1 棟合法建築物竟坐落在 2 筆不同使用分區管制之土地上，何來違反都市計畫法第 51 條之規定。且原告迄今並以配合政府政策協力於維持原狀之使用，未抵觸法令從事建造、修建、採取土石、變更地形等情事。
- (三) 97 年 4 月 28 日臺中縣政府聯合稽查第一次稽查時，赴同址稽查，發現所有權人郭淑圓經該建物提供與使用人張瑞熾經營視聽歌唱業，故仍依違反都市計畫法第 51 條規定，以同法第 79 條及臺中縣處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準規定：「處土地建築物所有權人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。……。」但該案依據內政部 98 年 5 月 22 日臺內訴字第 0980070066 號訴願決定書（案號：098100015）將該處分撤銷，撤銷理由略述「原處分機關未指明系爭建築物提供經營作『視聽歌唱業』使用是否該當於改為妨礙公共設施保留地指定作市場目的較輕或較重使用之規定，

反以其與系爭建築物原來做『戲院』使用比較，認定原告以違反都市計畫法第 51 條得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用規定，則被告認定違規事實涵攝都市計畫法第 51 條構成要件規定歷程既有違誤，……。」原告與張瑞熾所經營小吃店乙案，僅負責人之差異，前述裁定訴願機關即內政部卻有相反之決議，著實令原告無法難以信服，一案有二判之情事。

(四) 司法院大法官解釋第 336 號理由書明文，「都市計畫既係預計二十五年內之發展情形而為訂定，依都市計畫法第二十六條規定，每五年至少應通盤檢討一次。其中公共設施保留地，經通盤檢討，如認無變更之必要主管機關本應儘速取得之，以免長期處保留狀態……等語。」內政部於 44 年 10 月 24 日核定○○鎮都市計畫即受公共設施保留地土地使用管制規定，迄今已逾 55 年之久，原告所經營之建物數十年來鄉鎮市公所及機關政府單位，無徵收、無開發，未有效利用土地，影響當地居民甚鉅，是否有抵觸憲法第 23 條規定，以及土地法第 214 條「前條保留徵收之期間，不得超過三年，逾期不徵收，視為廢止。但因舉辦前條第一款或第四款之事業，得申請核定延長保留徵收期間；其延長期間，以五年為限。」上述建物受公共設施保留地土地使用管制規定已受限 55 年之久，無任何實益，損害原告之權益。

(五) 綜上所述，原告未違反都市計畫法第 51 條規定，且被告對原告裁處有違平等原則。為此，原告依據行政訴訟法第 4 條第 1 項規定提起本件撤銷訴訟，並陳明求為判決：

1. 訴願決定及原處分均撤銷。
2. 訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

(一) 原告謂本案經營歌唱視聽業係依都市計畫法第 51 條規定得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用乙節，經查都市計畫法 51 條規定：「公共設施保留地，不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妨礙目的較輕之使用。」經查本案原為○○鎮金城戲院，以播放電

影形式經營，所有權人應向被告建築主管機關辦理變更使用，始得經營歌唱視聽業，既未經申請則只得繼續為原來金城戲院之使用，即不符合改為妨礙目的較輕之使用之條件，已明顯違反都市計畫法第 51 條得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用之規定，且原經營戲院使用，嗣遞次經營與市場用地妨礙較輕之「飲酒店業」、「餐館業」後，復改為妨礙目的較重之「視聽歌唱業」使用、亦顯與都市計畫法第 51 條原意不合。

(二) 另被告於 98 年 12 月 17 日同意「金晟小吃店」於市場用地內經營且變更所營業務包括「視聽歌唱業」，經查經濟部於 98 年 4 月 13 日廢除營利事業統一發證制度，改採依商業登記法辦理商業登記，以取代營利事業登記證並採「登記與管理分離原則」，而商業實際經營業務之營業場所，應符合都計、建築管理、消防、衛生等主管機關法令規定，是以本案於都市計畫內市場用地經營視聽歌唱業，仍應受都市計畫法相關規定約束。準此，被告依都市計畫法第 79 條規定，裁處除命令其停止使用外，並裁處負責人（使用人）罰鍰 60,000 元整，所為之處分依法並無不當。

(三) 原告於市場用地經營視聽歌唱業，違反都市計畫法第 51 條使用規定甚明，被告原處分係依 98 年 12 月 1 日聯合稽查紀錄表當時所為之行為以都市計畫法第 79 條及臺中縣處理違反都市計畫法統一裁罰基準規定所做之處分，並無不當，依法並無違誤。

(四) 綜上所述，原告之訴為無理由，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院按，行為時都市計畫法第 51 條規定：「依本法指定之公共設施保留地，不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妨礙目的較輕之使用。」第 79 條第 1 項規定：「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六萬元以上三十萬元以下罰鍰，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。」及行為時臺中縣處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準第 2 條規定：「本府為執行本法第七十九條及第八十條罰鍰部分之處分並考量違規使用類別之差異及違反次數，訂定統一裁罰基準，其規定如附表：……視聽歌唱……使用人或管理人……第一次六萬元……備註：罰鍰金額單位為新臺幣。」上開裁罰基準係分別就違反都市計畫法第 79 條至 80 條之不同情節，並考量違規使用類別之差異及違反次數，訂定不同之處罰額度，其除作原則性或一般性裁量基準外，另有例外情形之裁量基準，與法律授權目的尚無抵觸，自得加以適用。

五、上揭事實概要欄所載之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有處分書、97 年 4 月 28 日及 98 年 12 月 1 日改制前臺中縣政府影響治安行業統一聯合稽查紀錄表、臺中縣政府 97 年 4 月 29 日中縣營 09701388 營利事業登記證、98 年 4 月 9 日中縣營 09801023 營利事業登記證、97 年 12 月 23 日中縣營 09704145 營利事業登記證、98 年 12 月 7 日金晟小吃店企業守護綜合保險單、臺中縣○○鎮 95 年 6 月 29 日東鎮建字第 11453 號都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書、95 年 12 月 21 日東鎮建字第 24785 號都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書、98 年 4 月 7 日東鎮建字第 6970 號都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書、臺中縣東勢地政事務所 97 年 2 月 27 日 97 東建資字第 216 號及第 217 號建物所有權狀、臺中縣地方稅務局 97 年房屋稅繳款書、臺中縣政府 98 年 6 月 16 日府建城字第 0980180835 號函、96 年 11 月 1 日府建城字第 0960303927 號令、98 年 12 月 17 日府建商字第 0980316296 號函、內政部 97 年 3 月 11 日內授營都字第 0970801520 號函、臺中縣政府營利事業登記聯合櫃臺作業審查表、臺中縣政府商業名稱及所營業務登記預查答覆書、98 年 12 月臺中縣政府商業登記、98 年 4 月 8 日臺中縣政府營利事業統一發證設立變更登記申請書、臺中縣○○鎮公所 99 年 2 月 23 日處理違反都

市計畫法事件查報表、99年5月19日臺中縣○○鎮○○段1007地號土地建物查詢表、99年1月13日金晟小吃店臺中縣房屋稅籍紀錄表及照片、財政部臺灣省中區國稅局東勢稽徵所99年2月25日中區國稅東勢三字第0990001786號函、98年12月17日商業登記抄本、99年9月金晟小吃店訴願陳述意見申請書、98年4月6日臺中縣地方稅務局房屋稅籍、98年4月7日房屋使用同意書、營業地址歷年商業登記抄本、100年8月3日臺中市東勢市區地籍圖查詢資料、100年8月20日營業稅稅籍管理及資料查詢作業、立法院公報第62卷第65期院會紀錄等件附卷可稽，為可確認之事實。

六、歸納兩造之上述主張，本件之爭點為：本件原告實際經營視聽歌唱業使用，是否符合行為時都市計畫法第51條但書「改為妨礙目的較輕之使用」之規定？系爭建築物坐落在商業區、市場預定地上，被告得否逕依都市計畫法第51條規定裁處？被告對原告之裁處是否違反行政程序法第6條平等原則？茲分述如下：

(一) 按「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。二、學校、社教機關、體育場所、『市場』、醫療衛生機構及機關用地。三、上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。四、本章規定之其他公共設施用地。前項各款公共設施用地應儘先利用適當之公有土地。」「公共設施用地，應就人口、土地使用、交通等現狀及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。」「中小學校、社教場所、『市場』、郵政、電信、變電所、衛生、警所、消防、防空等公共設施，應按閭鄰單位或居民分布情形適當配置之。」都市計畫法第42條、第43條、第46條分別定有明文。是以，都市計畫係依各種不同之目的劃設各種公共設施用地，並按其劃設指定之目的使用；其中，都市計畫劃設市場用地之目的，係為提供適當場所供民生用品集中零售，以增進市民活動之便利等，按閭鄰單位或居民分布情形適當配

置，亦為公共設施用地。另「依本法指定之公共設施保留供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十為限；其地上建築改良物之補償以重建價格為準。前項公共設施保留地之加成補償標準，由當地直轄市、縣（市）地價評議委員會於評議當年期土地現值時評議之。」「公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。前項臨時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法，由內政部定之。」「公共設施保留地因依本法第四十九條第一項徵收取得之加成補償，免徵所得稅；因繼承或因配偶、直系血親間之贈與而移轉者，免徵遺產稅或贈與稅。」「私有公共設施保留地得申請與公有非公用土地辦理交換，不受土地法、國有財產法及各級政府財產管理法令相關規定之限制；劃設逾二十五年未經政府取得者，得優先辦理交換。前項土地交換之範圍、優先順序、換算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部會商財政部定之。本條之施行日期，由行政院定之。」「依本法指定之公共設施保留地，不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妨礙目的較輕之使用。」復經同法第 48 條、第 49 條、第 50 條、第 50 條之 1、第 50 條之 2 及第 51 條所明定。又都市計畫法所稱之「公共設施保留地」，依都市計畫法第 48 條至第 51 條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第 42 條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言，則經最高行政法院 98 年度判字第 1126 號判決闡釋在案。另內政部基於都市計畫法之中央主管機關職權，以 87 年 6 月 30 日（

87) 臺內營字第 8772176 號函釋：「主旨：關於都市計畫法所稱『公共設施保留地』之認定疑義乙案，請查照轉行。說明：……二、查都市計畫法所稱之『公共設施保留地』，依都市計畫法第 48 條至第 51 條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第 42 條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言。已取得或非留供各事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者，仍非屬公共設施保留地。……」該函釋對於「公共設施保留地」之定義，依都市計畫法第 48 條至第 51 條立法意旨所為「一致性」闡釋，核與前開說明無違，自得予以適用。是經都市計畫劃設為市場用地者，在未經公用事業機構依法予以徵收或購買，或由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依徵收、區段徵收或市地重劃取得前，即屬公共設施保留地。本件系爭建築物坐落於改制前臺中縣○○鎮○○段 1007 地號及 1007-2 地號土地上，經 64 年 6 月 21 日○○鎮擴大都市計畫核定案編定市場用地及商業區，均未經改制前臺中縣政府或○○鎮市公所依徵收、區段徵收或市地重劃方式取得，為兩造所不爭執，復有臺中縣○○鎮都市計畫使用分區（或公共設施用地）證明書、土地建物查詢資料單在卷可稽（參見訴願卷第 28 頁至第 29 頁、本院卷第 218 頁至第 221 頁），依照上開說明，自屬公共設施保留地，合先敘明。

- (二) 次按，行為時都市計畫法第 51 條規定：「依本法指定之公共設施保留地，不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妨礙目的較輕之使用。」其於 62 年 9 月 6 日修正前為同法第 47 條，本文為「依本法指定公共設施保留地，不得為妨礙都市計劃之使用；但在興辦公共設施前得繼續為原來之使用。」依當時修正草案分條說明：「將現行法第 47 條中『妨礙都市計畫之使用』修正為『妨礙其指定目的之使用』，以求明白具體而利實施。並准許改變為妨礙目的較輕之使用，以利施行。」有立法院公報第 62 卷第 65 期院會議紀錄在卷可按（參見本院卷第 200 頁

）。按實施都市計畫範圍內之土地，原則上應依照指定目的為使用，此觀都市計畫法第6條及第51條之規定甚明。但因在都市計畫實施之前，經指定之公共設施保留地已有原來之用途，為保障土地所有權人既有之權益，故上開法律特別規定得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。可見，「原來之使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」均屬實施都市計畫應依照指定目的為使用之例外。又「改為妨礙目的較輕之使用」既非「指定目的之使用」，則依照「原則從寬、例外從嚴」之法理，並參酌前揭修法說明，自應指容許逐漸改變為妨礙目的較輕之使用，尚不允許於改變為妨礙較輕之使用後，再改為妨礙較重之使用，否則豈非給予土地所有權人方便之門，任意遊走於原來使用與初次變更之妨礙目的較輕使用之間而形成法律漏洞，此將不利於條文當中有關「不得為妨礙其指定目的之使用」限制之貫徹。

- (三) 另按，零售市場管理條例第3條規定：「本條例所稱零售市場（以下簡稱市場），指經直轄市或縣（市）主管機關核准，於都市計畫市場用地或非都市土地之甲、乙、丙種建築用地，以零售及劃分攤（鋪）位方式，供蔬、果、魚、肉類及其他民生用品集中零售之營業場所。」經查，系爭建築物前經內政部於44年10月24日核定東勢都市計畫時，即坐落在改制前臺中縣○○鎮○○段1007地號部分市場用地部分商業區土地上，並經營作戲院使用，迄至64年6月21日發布施行「○○鎮擴大都市計畫」，上開○○段1007地號經分割為1007市場用地及1007-2地號商業區；其間，在原告於98年4月9日設立金晟小吃店（原登記之營業項目為餐館業、飲酒店業、菸酒零售業，於98年12月17日申請增加經營視聽歌唱業）之前，系爭建築物曾先後經營金城商店（56年3月23日設立，登記之營業項目為糖果零售）、玉城飲料店（82年5月11日設立，登記之營業項目為冷熱飲料買賣零售）、田喬小吃店（95年4月25日設立，登記之營業項目為餐館業）、大道小吃店（97年12月23日設立，登記之營業項目為餐館業、飲酒店業、菸酒零

售業)等情,為兩造所不爭執,並有臺中縣○○鎮都市計畫使用分區(或公共設施用地)證明書及臺中縣政府營利事業登記證、臺中縣政府營利事業登記聯合櫃臺作業審查表、臺中縣政府商業名稱及所營業務登記預查答覆書、商業登記申請書、便簽、臺中縣政府營利事業統一發證設立變更登記申請書、房屋使用同意書及商業登記資料附卷可稽(參見訴願卷第28頁至第29頁、本院卷第97頁、第102頁至第122頁、第131頁至第140頁)。依照市場用地之指定目的使用而言,「戲院」、「視聽歌唱業」、「飲酒店業」、「餐館業」均不符市場用地指定作零售及劃分攤(鋪)位方式,供蔬、果、魚、肉類及其他民生用品集中零售之特定目的。又參照建築物使用類組及變更使用辦法第2條第2項建築物使用類組之使用項目表規定(參見本院卷第149頁),戲院為A1類組,視聽歌唱場所為B1類組,餐廳及飲食店為B3類組,雖「飲酒店業」、「餐館業」較「戲院」、「視聽歌唱業」之妨礙較輕,但如已作「飲酒店業」、「餐館業」後再改作「視聽歌唱場」使用,則屬將妨礙較輕之使用改為妨礙較重之使用。本件系爭場所既經改變原來戲院之使用,而先改為妨礙目的較輕之餐廳及飲食店使用,已如前述,則原告再改為妨礙目的較重之視聽歌唱業使用,依照上開說明,自為法所不許,被告認定原告業已違反都市計畫法第51條之規定,尚非無據。雖原告不否認上開系爭建築物之使用情形,但主張「被告提供的歷年來商業登記可能有漏掉,這中間來有作溜冰場,溜冰場不能開了後就作莎士比亞飲料店,莎士比亞飲料店時就是作自助式包廂的KTV,到921地震後我承租時改成餐館,到鳳姐小吃店時就發生這件事情,那時有女服務生坐檯,到最後沒有人敢租,我自己經營歌唱視聽就沒有女服務生坐檯,就純粹唱歌。」云云。經查,系爭建築物既有上開改變原來戲院之使用後,再依序改為妨礙目的較輕之餐廳及飲食店使用,及改為妨礙目的較重之視聽歌唱業使用等情,自己違反行為時都市計畫法第51條之規定,其間縱有再經營其他如溜冰場及飲料店等營業項目,仍不影響其有

「改變為妨礙較輕之使用後，再改為妨礙較重之使用」之歷程。因此，原告之上節主張，尚難作為有利原告事實之認定。

- (四) 原告復主張「本建物在未都市計畫前，即存有合法建物，96年土地才被逕為分割為二，有商業區、有市場預定地，1棟合法建築物竟坐落在2筆不同使用分區管制之土地上，何來違反都市計畫法第51條之規定。且原告迄今並以配合政府政策協力於維持原狀之使用，未牴觸法令從事建造、修建、採取土石、變更地形等情事」云云。但查，都市計畫係依各種不同之目的劃設各種公共設施用地，並按其劃設指定之目的使用；另都市計畫劃設市場用地之目的，係為提供適當場所供民生用品集中零售，以增進市民活動之便利等，按閭鄰單位或居民分布情形適當配置，為前揭都市計畫法規定甚明。是行政機關衡量諸多行政目的及因素後，得就各種公共設施為妥適劃分。本案主管機關將系爭建築物分割商業區、市場用地，係基於都市計畫所為通盤考量，有其判斷餘地，應予尊重。另系爭建築物雖坐落商業區及市場用地之上，然商業區土地僅佔極少部分，有地籍圖及土地建物查詢資料在卷可資比對（參見本院卷第153頁、第218頁至第221頁）。參照都市計畫法第1條第3條之規定，都市計畫法之意義係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言，其制訂目的則為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。是有跨越二使用分區而無法區隔之建築物，其有關都市計畫之目的使用，在解釋上即應以其主要之土地使用分區為準，始能收到改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展之立法目的。本件系爭建築物之主要部分既位於都市計畫市場用地範圍內，即應依該使用分區之指定目的為使用，雖本件土地屬公共設施保留地，仍有都市計畫法第51條之適用，但仍不得違反「原來之使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」之限制，自不因有部分基地係位於商業區內而受影響，否則若謂

有少部分基地屬於商業區，即不受市場土地使用分區所規範，豈非形成「有名無實」之漏洞？此絕非立法之本意。是故原告主張建築物坐落在 2 筆不同使用分區管制之土地上，即無違反都市計畫法第 51 條規定之問題云云，即無足採。

- (五) 另按，行政法上之「平等原則」，並非指絕對、機械之形式上平等，而係指相同事物性質應為相同之處理，非有正當理由，不得為差別待遇而言；如果事物性質不盡相同而為合理之各別處理，自非法所不許，最高行政法院 95 年度判字第 446 號判決意旨可資參照。原告雖主張「97 年 4 月 28 日臺中縣政府聯合稽查第一次稽查時，赴同址稽查，發現所有權人郭淑圓經該建物提供與使用人張瑞熾經營視聽歌唱業，故仍依違反都市計畫法第 51 條規定，以同法第 79 條及臺中縣處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準規定：『處土地建築物所有權人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。……』但該案依據內政部 98 年 5 月 22 日臺內訴字第 0980070066 號訴願決定書（案號：098100015）將該處分撤銷……原告與張瑞熾所經營小吃店乙案，僅負責人之差異，前述裁定訴願機關即內政部卻有相反之決議，著實令原告無法難以信服，一案有二判之情事。」云云。但查，上開訴願機關撤銷被告 97 年 12 月 16 日府建城字第 09703492 672 號之行政處分，係以：「原處分機關未指明系爭建築物提供經營作『視聽歌唱業』使用是否該當於改為妨礙公共設施保留地指定作市場目的較輕或較重使用之規定，反以其與系爭建築物原來做戲院使用比較，認定訴願人以違反都市計畫法第 51 條得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用規定，則原處分機關認定違規事實涵攝都市計畫法第 51 條構成要件規定歷程即有違誤……。」為由，亦即以被告事實未查明致法規構成要件涵攝歷程有誤撤銷該處分，並未否定事實經查明後之違法性。況該案僅是訴願管轄機關就不同個案（當事人不同）所為之見解，並不當然拘束行政機關或法院。從而，原告主張原處分「一案二判」（應指違反平等原則），顯係其個人對法律適用之誤

解，洵非可採。

- (六) 另按，行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」亦即，違反行政法上義務之行為，若係出於故意或過失，即應加以處罰。本件原告明知系爭建築物係位於市場用地之使用分區上，不得違反「原來之使用」或「改為妨礙目的較輕之使用」之限制，且系爭建築物之前使用人張瑞熾經營視聽歌唱業，業經被告以 97 年 12 月 16 日府建城字第 09703492672 號之行政處分裁罰，雖該處分嗣經訴願管轄機關撤銷，但其撤銷原因為事實未經查明致法規構成要件涵攝歷程有誤，並非否定在系爭建築物經營視聽歌唱業之違法性，竟猶繼續為妨礙目的較重之視聽歌唱業使用，縱無違反現行都市計畫法第 51 條之故意，亦有應注意、能注意而不注意之過失責任。從而，被告依同法第 79 條第 1 項及行為時臺中縣處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準第 2 條規定，以原處分處原告最低額度罰鍰 60,000 元，並勒令原告應於收到處分書之日起停止使用，經核既未逾越法定裁量範圍，且無與法律授權目的相違或出於不相關動機之裁量濫用，亦無消極不行使裁量權之裁量怠惰等情事，自難謂不法。
- (七) 至於原告訴稱「司法院大法官解釋第 336 號理由書明文，『都市計畫既係預計二十五年內之發展情形而為訂定，依都市計畫法第二十六條規定，每五年至少應通盤檢討一次。其中公共設施保留地，經通盤檢討，如認無變更之必要主管機關本應儘速取得之，以免長期處保留狀態……等語。』……原告所經營之建物數十年來鄉鎮市公所及機關政府單位，無徵收、無開發，未有效利用土地，影響當地居民甚鉅，是否有抵觸憲法第 23 條規定，以及土地法第 214 條『前條保留徵收之期間，不得超過三年，逾期不徵收，視為廢止。但因舉辦前條第一款或第四款之事業，得申請核定延長保留徵收期間；其延長期間，以五年為限。』上述建物受公共設施保留地土地使用管制規定已受限 55 年之久，無任何實益，損害原告之權益。」云云。經查，上開司法院大法官解釋第 336 號理由書意旨，核屬合憲非難之

宣告，尚非法律規定。至於土地法第 214 條所規定事項，係指同法第 213 條保留徵收之情形，以「開闢交通路線、興辦公用事業、新設都市地域、國防設備」為限，本件應無適用餘地。況且，本件原告違反都市計畫法第 51 條，應依同法第 79 條第 1 項規定加以處罰，要與地方政府是否辦理徵收無關，要難執為免罰之依據。因此，原告前揭主張，要非可採。

七、綜上所述，原告違反行為時都市計畫法第 51 條規定，事證明確，原處分依同法第 79 條第 1 項及行為時臺中縣處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準規定，處原告 60,000 元罰鍰，並勒令原告應於收到處分書之日起停止使用，其認事用法尚無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及證據經本院審酌後，核與本判決所得心證及結果不生影響，毋庸逐一論述，附此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 100 年 9 月 22 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法 官 王 茂 修

法 官 莊 金 昌

法 官 劉 錫 賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；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。

中 華 民 國 100 年 9 月 22 日

書記官 莊 啟 明

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（100 年版）第 619-635 頁