

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第340號

上 訴 人 陳亞平

訴訟代理人 林明倫 律師

被 上 訴 人 臺北市政府都市發展局

代 表 人 黃一平

上列當事人間都市計畫法事件，上訴人對於中華民國109年1月16日臺北高等行政法院108年度訴字第773號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件被上訴人之代表人由黃景茂變更為黃一平，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)上訴人所有之臺北市○○區○○○路00號0樓之0建築物（下稱系爭建築物），領有96使字第502號使用執照（下稱系爭使用執照），建築基地地號為金泰段91-15地號（下稱系爭土地），坐落於都市計畫商業區；依臺北市政府民國83年6月1日府都二字第83027894號公告（下稱83年6月1日公告）之「擬訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」（下稱83年計畫案）計畫圖說、臺北市政府92年1月7日府都二字第09126159700號公告之「修訂臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』案」（下稱92年計畫案）計畫書，以及臺北市政府105年11月9日府都規字第10539571200號公告之「修訂臺北市『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』（北段地

01 區)內商業區、娛樂區規定計畫案」(下稱105年計畫案)
02 計畫書,均明訂系爭建築物所在商業區係供一般商業使用,
03 不得作住宅使用。

04 (二)嗣被上訴人查得系爭建築物前經臺北市稅捐稽徵處(下稱稅
05 捐處)核定按住家用稅率課徵房屋稅,乃以106年5月19日北
06 市都築字第10634269000號函(下稱106年5月19日函)通知
07 上訴人略以:系爭建築物涉違規作住宅使用,請確保建築物
08 合法使用,以免受罰;如現況已非住宅使用,請向稅捐處辦
09 理房屋使用情形變更,重新核定稅率。被上訴人將於文到次
10 日起3個月後函請稅捐處提供系爭建築物之課稅資料,倘使
11 用現況仍維持作住宅使用且未變更成非住家稅率,將續依相
12 關規定辦理等語。

13 (三)嗣被上訴人查得系爭建築物仍按住家用稅率課徵房屋稅,乃
14 以107年5月21日北市都築字第10735151100號函通知上訴
15 人,將於107年6月11日派員至系爭建築物現場勘查,如系爭
16 建築物實際已改作商業使用,得出示商業登記或營業登記等
17 資料,將據以作為非住宅使用認定之依據。惟屆期未獲上訴
18 人配合無法進入,被上訴人乃以107年6月13日北市都築字第
19 1076001660號函通知上訴人就系爭建築物涉及違反都市計畫
20 法等相關規定,檢附具體事證並陳述意見,未獲回應。嗣被
21 上訴人審認上訴人並未提出系爭建築物未作住宅使用之具體
22 事證供核,乃以系爭建築物違規作為住宅使用,違反系爭建
23 築物所在土地使用分區之都市計畫規定,依都市計畫法第79
24 條第1項前段及「臺北市○○區○○○段商業區及娛樂區作
25 住宅使用違反都市計畫法第七十九條第一項裁處作業原則」
26 (下稱裁處作業原則)等規定,以107年12月6日北市都築字
27 第10760614221號裁處書(下稱原處分)處上訴人新臺幣
28 (下同)6萬元罰鍰,並限於文到次日起9個月內停止違規使
29 用。上訴人不服,提起訴願,經臺北市政府108年4月15日府
30 訴一字第1086101571號訴願決定(下稱訴願決定)駁回。上
31 訴人猶未甘服,循序向臺北高等行政法院(下稱原審)提起

行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分。經原審108年度訴字第773號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

四、原判決駁回上訴人之訴，係略以：

(一)臺北市政府以104年4月29日府都築字第10433041900號公告（下稱104年4月29日公告），將都市計畫法第79條有關臺北市政府權限委任被上訴人辦理，依行政程序法第15條第1項及臺北市政府組織自治條例第2條第2項規定，被上訴人對於違反臺北市政府依都市計畫法所發布命令而為使用者，即有依都市計畫法第79條第1項規定作成處分之事務處理權限。又裁處作業原則是主管機關臺北市政府因應被上訴人為積極有效處理大彎北段商業區、娛樂區違規供作住宅使用的違反都市計畫法案件，在都市計畫法第79條第1項授權裁罰金額及管制手段範圍內所訂定的裁量基準。又該基準是按違規情節態樣等因素，分別訂定不同的裁罰數額及管制手段，並未逾越法律授權的目的及範圍，且未增加法律所無的限制或處罰，其內容亦屬客觀合理，被上訴人自得作為處分的依據。

(二)上訴人自行提出系爭建築物登記謄本，其上明載系爭建築物為用途為「商業用」，且被上訴人分別於106年5月19日、107年5月21日、107年6月13日發函通知上訴人，惟上訴人卻仍將系爭建築物供作住宅使用至今，可見上訴人對系爭都市計畫所為使用限制之規定，當可預見，卻仍執意將系爭建築物為住宅使用，主觀上已符合「明知並有意使其發生」的「故意」責任要件，被上訴人自得依都市計畫法第79條第1項規定，以原處分裁罰上訴人6萬元，並限於文到次日起9個月內停止違規使用。

(三)系爭建築物之建商廣告、推案資料中，雖皆以住宅使用推銷，惟該等行為既非行政機關所為，自不得作為信賴基礎。又稅捐機關核定系爭建築物按自用住宅稅率課徵房屋稅之處

01 分，僅得證明系爭建築物經稅捐機關審認係供住宅使用，至
02 系爭建築物作為住宅用途有無違反都市計畫法規，並非稅捐
03 機關有權認定，亦非該課稅處分之效力範圍；另地政機關並
04 無義務在土地及建物登記資料上，將非屬其權責範圍之不動
05 產所在區域都市計畫法令等行政規制管理內容，併予記載。
06 故上訴人不得以系爭建築物按住宅稅率課徵房屋稅，或其所
07 有權狀未記載「不得作為住宅使用」為由，主張其因而對系
08 爭建築物得作住宅使用產生信賴。況且，系爭使用執照載明
09 其坐落的系爭土地之使用分區為商業區，並無任何有關係爭
10 建築物得作住宅使用之記載，被上訴人亦無任何表現於外之
11 行政行為，足使上訴人信賴系爭建築物得作住宅使用，故原
12 處分並不違反信賴保護原則、誠信原則或禁反言原則。

13 (四)被上訴人係因查得上訴人向稅捐處申報系爭建築物作住家使
14 用，經核定按住家用稅率課徵房屋稅，嗣通知上訴人將前往
15 系爭建築物現場會勘，惟未獲上訴人配合，復通知上訴人提
16 出系爭建築物未作住宅使用之事證供核及陳述意見，上訴人
17 未舉出具體事證以供參酌，乃綜合上述事證，認定系爭建築
18 物違規作為住宅使用，因而作成原處分，要無上訴人所指違
19 反行政程序法第7條、第9條、第36條、第43條等規定之情
20 事。

21 (五)系爭建築物坐落之系爭土地，自83年計畫案即限定為商業區
22 （供一般商業使用），不得供作住宅使用，105年計畫案亦
23 無變更，然上訴人購買後作住宅使用迄今，且經被上訴人以
24 106年5月19日函通知後，上訴人即知悉系爭建築物坐落土
25 地，依都市計畫係不准作住宅使用後，迄未改善；則被上訴
26 人於107年12月6日作成原處分所適用之法律，於上訴人將系
27 爭建築物作住宅使用時，早已生效施行，自無違反法律不溯
28 及既往原則及司法院釋字第620號解釋意旨之情事。至臺北
29 市政府於106年10月5日公布、自同年月20日起施行之裁處作
30 業原則，係該府為協助被上訴人就違反都市計畫法第79條第
31 1項規定案件行使裁量權，所訂定性質屬裁量基準之行政規

01 則，並非被上訴人裁處上訴人罰鍰之法律依據，被上訴人參
02 據該裁處作業原則，對上訴人裁處都市計畫法第79條第1項
03 所定罰鍰6萬元，亦無違反法律不溯及既往原則可言。

04 (六)被上訴人前以106年5月19日函通知上訴人：系爭建築物不准
05 作住宅使用，請上訴人改正系爭建築物違法使用情形，並於
06 改正後申請重新核定房屋稅率等情，核屬行政指導，其內容
07 明白，意義並非難以理解，未違反行政行為明確性原則，且
08 內容與都市計畫法相關規定亦無違背。參以，原處分已詳細
09 記載上訴人違規事實、裁處理由與法令依據等，被上訴人是在
10 都市計畫法第79條第1項所授權6萬元以上30萬元以下範圍
11 內，依裁處作業原則級距二裁處，與依法行政原則尚屬無
12 違。

13 (七)關於系爭建築物及系爭土地之使用管制，83年計畫案早已明
14 訂係商業區，不得供作住宅使用等語明確，迄今無任何變動，
15 並無何違反明確性原則之疑慮。又都市計畫一經核定發布後，
16 都市計畫範圍內土地之使用將受都市計畫規範之限制，此乃都市
17 計畫得以達成計畫目的之重要基礎，是依監察院調查意見，被
18 上訴人行政責任上固有可議之處，然此違法狀態之持續顯非法治
19 國家應有之常態，故尚非可容許上訴人泛稱被上訴人怠於執行
20 職務，以求豁免其上開違規行為之處罰等由為據。

22 五、上訴意旨略以：

23 (一)查相關規定，實無商業、娛樂區不得做為住宅使用之限制，
24 原處分及訴願決定顯違反法律保留原則，應予撤銷。縱使認為
25 都市計畫法第32條第2項有授權主管機關對使用分區施以
26 管制，但依臺北市都市計畫施行自治條例第26條規定可知，
27 管制措施須於臺北市土地使用分區管制自治條例或其他自治
28 條例中明訂。遍觀臺北市土地使用分區管制自治條例或臺北市
29 都市計畫施行自治條例，並未限制商娛區不得作為住宅使用，
30 自不應援引該條規定作為法律保留之根據，原處分已違反
31 法律保留原則及授權明確性原則。

01 (二)被上訴人於大彎北段商業宅建案申請核照、發照程序時，未
02 依照法規確實做稽查，讓建商取得執照，已有失職。上訴人
03 依法向稅捐處申請變更為住家用稅率，稅捐處已依法同意變
04 更，又上訴人於系爭建築物設戶籍，戶政機關亦無問題或提
05 出質疑，臺北市政府81年5月19日府工都字第81030112號公
06 告之「配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫擬（修）
07 訂主要計畫案」、上訴人取得之所有權狀上，原本均無記載
08 「不得作為住宅使用」之類似文字。上訴人對其寄予信賴，
09 自值保護，況本件並無行政程序法第119條所規定之各項情
10 形，原處分顯違反誠信原則及信賴保護原則。臺北市政府讓
11 上訴人長期適用住家用稅率、設戶籍，嗣後卻又以此為據裁
12 罰上訴人，顯違反行政自我拘束原則、禁反言原則。

13 (三)大彎北段地區爭議癥結在於建商一開始即將相關建物作為房
14 屋出售，而上訴人於買受當時，並無便捷查詢使用分區劃分
15 及限制之方式，上訴人並不知悉該地區有不得作為住宅使用
16 之限制。又上訴人使用相關建築物縱有不合分區使用限制之
17 情形，依法亦應得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較輕之
18 使用，或應給予上訴人適當之補償。況臺北市土地使用分區
19 管制自治條例係於100年7月22日公布施行，晚於上訴人購買
20 使用系爭建築物時點，是上訴人依臺北市土地使用分區管制
21 自治條例第94條第2款規定，自得繼續使用至新建止。另臺
22 北市政府目前就大彎北段地區爭議已提出回饋金方案，其最
23 終行政目的仍係要輔導現有居民繼續將建物作為住宅使用。
24 在此行政目的之下，被上訴人卻又作成原處分禁止上訴人繼
25 續使用系爭建築物，其手段顯然無助於行政目的之達成，原
26 處分顯違反比例原則及有利不利一體注意原則。

27 (四)原處分未能說明上訴人在現況之下，究竟應如何依法辦理變
28 更稅率，反倒係以誘導上訴人變更稅率配合規避檢查之方式
29 為之，業已嚴重違反明確性原則。又原處分所謂停止違規使
30 用所指為何亦語意不明，自有違明確性原則。況上訴人買受
31 使用系爭建築物之行為，係延續建商所規劃建造之建物格

01 局、設備等，僅為狀態之繼續而非行為之繼續。則自上訴人
02 買受系爭建築物使用後，已逾越3年裁處權時效，原處分當
03 屬違法。且原處分依據之法令均為上訴人買受系爭建築物之
04 後始公布施行，足見原處分違反法律不溯及既往原則。

05 (五)原處分僅憑上訴人目前適用住家用稅率即認定上訴人違法使
06 用，有未盡舉證責任之違誤。上訴人就所謂「違規使用」乙
07 節並無故意或過失，本件實為違法性認識錯誤，都市計畫法
08 第79條等規定對人民所為之規制，並無任何期待可能性可
09 言。被上訴人雖稱已有行政指導給予上訴人改善機會，但大
10 彎北段地區建物價值不菲，尤其在爆發本件爭議後，上訴人
11 連要脫手系爭建築物都極為棘手，上訴人如何能於短時間內
12 改善，足認本件應有行政罰法第8條但書減輕或免除處罰規
13 定之適用。本件原處分違反相關法律原則，原判決卻予以維
14 持，顯有未斟酌適用相關條文規範之違法。

15 六、本院查：

16 (一)依地方制度法第18條第6款第1目規定，直轄市都市計畫之擬
17 定、審議及執行，為直轄市自治事項。都市計畫法第4條規
18 定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄
19 市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」第6
20 條規定：「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍
21 內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」第22
22 條第1項第3款規定：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫
23 圖就左列事項表明之：……三、土地使用分區管制。」第32
24 條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等
25 使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用
26 區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，
27 分別予以不同程度之使用管制。」第35條規定：「商業區為
28 促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商
29 業之便利。」第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地或
30 建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本
31 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6萬元以上30萬元以下罰鍰，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。」第85條規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。」臺北市政府依都市計畫法第85條規定授權，於82年11月2日修正發布「都市計畫法臺北市施行細則」，於100年7月22日修正改為新名稱「臺北市都市計畫施行自治條例」；另臺北市政府於82年11月2日依「都市計畫法臺北市施行細則」第26條修正發布「臺北市土地使用分區管制規則」，於100年7月22日修正改為新名稱「臺北市土地使用分區管制自治條例」。

(二)準此，直轄市政府本於其自治權限，除了可以擬定、審議及執行直轄市的都市計畫外，還可以基於都市計畫法第6條、第22條第1項第3款及第32條第2項規定的授權，對於都市計畫範圍內的土地，限制其使用人為妨礙都市計畫的使用，並於細部計畫書圖表明「土地使用分區管制」事項。而臺北市政府除可依「都市計畫法臺北市施行細則」（及其後修正的「臺北市都市計畫施行自治條例」）第10條第1項規定劃定「商業區」，第10條之1第2款限制其不得為有礙商業的便利、發展或妨礙公共安全、衛生的使用外，必要時更可依同細則（條例）第10條第2項規定，劃定其他使用分區或特定專用區，而且依同細則（條例）第25條、第26條規定，臺北市政府如認為土地有合理使用的必要時，得依都市計畫法第23條規定擬定細部計畫，規定地區內土地及建築物的使用等事項，或依同法第32條第2項規定將使用分區建築物及土地的使用，再予劃分不同程度的使用管制，並另訂「臺北市土地使用分區管制規則（自治條例）」管理。由此可知，臺北

01 市政府於臺北市轄區內擬定發布之細部計畫，規定細部計畫
02 地區內土地及建築物使用類別者，即屬都市計畫法第79條第
03 1項規定所稱直轄市政府依都市計畫法，對都市計畫範圍內
04 土地或建築物之使用所發布之命令，臺北市轄區內建築物所
05 有權人，應按臺北市政府所發布都市計畫細部計畫所定使用
06 類別使用。如於商業區內而為有礙商業的便利、發展或妨礙
07 公共安全、衛生的使用情形，主管機關得依都市計畫法第79
08 條第1項規定，據以裁罰該土地或建築物所有權人、使用人
09 或管理人，並勒令停止違規使用。

10 (三)再按都市計畫法第79條第1項前段規定，都市計畫範圍內之
11 土地或建築物之使用，違反都市計畫法或直轄市政府依都市
12 計畫法所發布之命令者，主管機關得對土地或建築物所有權
13 人、使用人或管理人加以處罰，並勒令停止使用或恢復原
14 狀。因此為維持都市計畫空間使用秩序之手段，都市計畫法
15 第79條第1項規定有行政罰性質之「罰鍰」，以及管制性不
16 利處分性質之「勒令停止使用或恢復原狀」。蓋行政罰與管
17 制性不利處分之目的不同，行政罰係對於違反行政法上義務
18 且出於故意或過失之主觀可資歸責者，施以裁罰；管制性不
19 利處分則非以人民有故意或過失違反行政法上義務之行為為
20 管制理由，而係以管制措施乃為向未來維持行政秩序所必
21 要。若建築物所有權人因故意或過失從事違法使用行為，主
22 管機關自得依都市計畫法第79條第1項規定，對此主觀有責
23 之違反行政法上義務人（即建築物所有權人）裁處罰鍰，並
24 依同條項規定，作成管制處分，限期令其停止違法使用，以
25 利都市計畫之實現。

26 (四)又臺北市政府在都市計畫法第79條第1項授權裁罰金額及管
27 制行為範圍內，為積極有效處理監察院糾正文指正之大彎北
28 段商業區及娛樂區違規作住宅使用情事，針對上開區域該等
29 違規事件訂頒裁處作業原則，核其基準，係就違法情節態樣
30 （依建物面積分級距）、經限期命停止違規使用後是否遵期
31 改正（分為3階段）等因素，訂定裁罰金額原則以及管制改

正期限與手段，以利不同案件同一違規情事得適用相同裁罰原則及管制措施，並未逾越授權範圍，且標準客觀合理，被上訴人自得據以適用。另臺北市政府業已依據行政程序法第15條第1項規定，以104年4月29日公告將「都市計畫法第79條」有關權限委任被上訴人辦理，是被上訴人得依據裁處作業原則而為裁罰以及作成管制處分。

(五)經查，上訴人為系爭建築物之所有人，系爭建築物坐落之系爭土地位於臺北市政府83年計畫案、92年計畫案及105年計畫案的商業區內，係供一般商業使用，不得供住宅使用。上訴人購入系爭建築物後，將之供作住宅使用，並向稅捐處申請核定按自用住宅課徵房屋稅，經被上訴人於107年6月13日發函通知系爭建築物涉違規作住宅使用，並請其陳述意見，上訴人仍供住宅使用等情，為原判決依法所確定之事實。上訴人既為系爭建築物之所有權人，即有按都市計畫法及本於該法發布之土地使用分區管制法令而為使用之義務，其違背該等義務，將坐落商業區而不得供住宅使用之系爭建築物充為住宅使用，經被上訴人通知後仍繼續違規使用，原審核認上訴人違反商業區管制法令行為，被上訴人依都市計畫法第79條第1項規定，以原處分裁處上訴人罰鍰6萬元並限於文到次日起9個月內停止違規使用，參照前開規定及說明，於法並無不合。原審已詳述得心證之理由及法律上之意見，並就上訴人之主張何以不足採取，分別予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則及證據法則。

(六)臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1第2款有關商業區之使用限制規定（即：「不得為有礙商業之便利、發展或妨礙公共安全、衛生之使用」），係針對商業使用之各種態樣、方式而言，並未允許得作住宅使用，且同自治條例第26條亦有重申臺北市政府得依都市計畫法第32條第2項規定，再予劃分不同程度之使用管制，臺北市政府早於83年6月1日公告83年計畫案所附之都市計畫說明書，即已明文揭示系爭建築

01 物坐落於商業區，供一般商業使用，不得供作住宅使用，此
02 管制命令有經公告程序，迄92年計畫案及105年計畫案，均
03 未變更，其管制效力一直延續至今，前揭細部計畫管制命令
04 係經臺北市政府依都市計畫法規定所發布，有都市計畫法第
05 6條、第22條第1項第3款、第32條第2項規定的明確授權，並
06 依都市計畫法臺北市施行細則（含其後修正之「臺北市都市
07 計畫施行自治條例」）第10條第2項、第25條、第26條及臺
08 北市土地使用分區管制自治條例第3條規定，於細部計畫內
09 劃定「商業區」供一般商業使用，不得供作住宅使用，各該
10 使用分區範圍內土地及建築物的使用，都應該受到各該管制
11 命令的限制，與法律保留原則並無違背。上訴意旨主張臺北
12 市都市計畫施行自治條例或臺北市土地使用分區管制自治條
13 例並未限制商業區不得作為住宅使用，臺北市政府從未依法
14 公告限制大彎北段地區建築物不得做住宅使用，本件商業區
15 建築物當住宅使用並無礙商業之發展，原處分顯然違反法律
16 保留原則及授權明確性原則，原判決未斟酌適用相關規定，
17 而有違誤一節，尚無足採。

18 (七)臺北市政府於72年4月25日公布「臺北市土地使用分區管制
19 規則」，後經多次修正，並於100年7月22日修正更名為「臺
20 北市土地使用分區管制自治條例」（最近一次之修正為110年
21 2月5日），該新、舊法規範中之第93條及第94條規定（歷次規
22 定內容大體相近），其規制對象並非本案事實，因此不會因
23 為該新舊法規範之規定，而影響系爭建築物所受公法管制之
24 內容。因為該等條文之規範意旨應是「在該法規範制定、實
25 施以前已現實存在之原有土地及建築物，即使不符合該管制
26 規範新定之管制內容，但在一定條件基礎下，可以繼續使用
27 至新建止」乃是一種基於信賴保護原則所定之過渡規範。但
28 本件上訴人就系爭建築物不得作為住宅使用之管制，既係適
29 用前述臺北市政府依都市計畫法發布之命令（即83年計畫
30 案、92年計畫案、105年計畫案）而來，並非臺北市土地使
31 用分區管制自治條例第93條所定「適用本自治條例後，不合

01 本自治條例規定之原有土地及建築物」情形，欠缺得適用同
02 條例第94條規定之前提要件，自無再適用同條第2款規定之
03 餘地。以本件情形，更非在上訴人購入使用系爭建築物後，
04 方有前開不得作為住宅使用之管制命令，自亦無上訴人主張
05 得繼續合法使用之問題。上訴意旨主張臺北市土地使用分區
06 管制自治條例於100年7月22日公布施行，晚於上訴人購買使
07 用系爭建築物時點，依該條例第94條第2款規定，自得繼續
08 使用至新建止，縱認本件無上開規定之適用，依同條第4款
09 規定，亦應准許上訴人改為妨害較輕之使用部分，尚無足
10 採。臺北市土地使用分區管制自治條例第21條至第24條之具
11 體規定內容固然前、後有所不同，但規範目的始終相同，即
12 在規範依都市計畫劃為商業區之土地及建築物，其合法使用
13 與非法使用之分辨標準，前開規定乃係在「商業區」管制條
14 件下，再將商業區細分為4種商業區，而規定各類商業區所
15 能從事或不能從事之商業活動種類。此等規定應解為「商業
16 區不得供住宅區使用」乃屬自明之理，而在此自明之理基礎
17 下，再將商業區細分，為更緊縮之管制，其與本件系爭建築
18 物之管制內容全然無涉。至於臺北市土地使用分區管制自治
19 條例第21條之原來規定，確曾在一段實施期間內，許可商業
20 區可供多戶住宅使用，但從83年6月1日公告之83年都市計畫
21 案說明書明示「系爭建築物所在地號之土地不得供作住宅使
22 用」，此即表示該土地自始沒有列入商業區可供多戶住宅使
23 用之種類。而特定土地應如何加以管制，本來即屬都市計畫
24 擬定機關（本案為臺北市政府）之職權，自得視實際需要，
25 就特定商業區土地使用決定其使用管制之強度。因此前開臺
26 北市土地使用分區管制規則之舊法規範第21條規定，在其規
27 範效力存續期間內，對本案事實仍無適用之餘地，也未改變
28 系爭建築物所受土地行政管制之現狀。上訴意旨主張83年計
29 畫案並未限制系爭建築物不得供住宅使用，其得繼續為原有
30 之使用等等，自無足採。

01 (八)上訴人將系爭建築物違規充為住宅使用之行為係持續迄被上
02 訴人作成原處分時仍然存在，被上訴人援引都市計畫法第79
03 條第1項及裁處作業原則作成原處分，均為上訴人違規行為
04 時之法律及行政規則。上訴人主張105年計畫案、裁處作業
05 原則、都市計畫法第79條等，皆係在上訴人買受系爭建築物
06 後公布施行，自不得溯及既往適用等等，顯然忽視83年6月1
07 日公告及83年計畫案之存在，也未能意識其違反分區使用之
08 違規行為至被上訴人為原處分時仍在持續中，核其主張自無
09 可採。復按行政罰之裁處權時效之起算，依行政罰法第27條
10 第2項規定，自違反行政法上義務之行為終了時起算，本件
11 上訴人之違章行為迄原處分作成時始終繼續進行，自無裁處
12 權已罹於時效而消滅可言，上訴人主張其買受系爭建築物使
13 用逾3年後，被上訴人始為裁處，已逾裁處權時效等等，自
14 不足採。又系爭使用執照存根已載明使用分區為「商業區」
15 （供一般商業使用）（原處分卷2第67頁參見），上訴人購
16 買系爭建築物之初，應得知悉系爭建築物坐落商業區，當受
17 商業區使用限制。且商業區是否得為住宅使用，身為土地及
18 建物之所有權人及使用人，本有義務透過政府資訊公開管道
19 查詢，上訴人未進行必要之查詢，逕行將系爭建築物充為自
20 用住宅使用而違規使用，上訴人主觀上即有可歸責。況被上
21 訴人於106年5月19日函（原處分卷1第1頁至第3頁參見）即
22 對上訴人就系爭建築物應合法使用進行行政指導通知改善。
23 自當時起，上訴人即明知系爭建築物坐落商業區，不得為住
24 宅使用，其仍持續為住宅使用，自具有違章故意。至建築執
25 照之核發旨在落實建築法第1條揭示之建築管理，期以事前
26 管制之危險預防機制，達成維護公共安全、公共交通、公共
27 衛生及增進市容觀瞻之立法目的；房屋稅則以房屋價值與實
28 際使用情形定其課徵稅率，均與都市計畫管制內容要屬無
29 涉。再者，系爭建築物是否應受都市計畫管制，本無從就建
30 築執照或房屋稅所顯示之資訊判斷，建築主管機關並無將都
31 市計畫法對土地或建築物之管制內容登載於建築執照之公法

上義務，而稅務機關亦無代都市計畫主管機關核定或確認建築物所在位置是否應受都市計畫分區管制之可能，臺北市政府轄下各別公部門間之作為，亦不得據為排除上訴人對系爭建築物有遵從公法管制之義務。上訴人以臺北市政府轄下機關所為行為，欲脫免其違反都市計畫法之主觀責任，並指摘原判決違反信賴保護原則、誠信原則及行政自我拘束原則，本件應有行政罰法第8條但書規定適用之部分，自不足採。

(九)綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決以原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，而駁回上訴人在原審之訴，依上說明，應屬合法。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 110 年 5 月 13 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 陳 國 成

法官 蕭 惠 芳

法官 林 惠 瑜

法官 曹 瑞 卿

法官 高 愈 杰

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 5 月 13 日

書記官 廖 仲 一