

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第209號

上 訴 人 陳昶宏

陳昀陞

陳昀昕

周士禾

共 同

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110年1月14日臺北高等行政法院108年度訴字第1036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、上訴人陳昶宏、周士禾、陳昀陞、陳昀昕分別為臺北市○○區○○路000號0樓之0、0樓之0、0樓之0、0樓之0建築物之所有人（上述4建築物合稱系爭建物，提及個別建物則分別稱0樓之0、0樓之0、0樓之0、0樓之0建物），均坐落在同區○○段00-0地號土地（下稱系爭土地），領有民國96年5月3日96使字第0148號使用執照，位於都市計畫商業區。依臺北市政府83年6月1日府都二字第83027894號公告之「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)都市計畫圖說,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』(北段地區)內商業區、娛樂區規定計畫案」(下稱105年計畫案)都市計畫書,均明訂系爭建物所在商業區係供一般商業使用,不得作住宅使用。嗣被上訴人查得系爭建物係按住家用稅率課徵房屋稅,乃於106年5月8日分別發函通知上訴人,系爭建物涉違規作住宅使用,請確保建築物合法使用,以免受罰。繼於107年2月6日(周士禾、陳昀昕)、2月7日(陳昶宏、陳昀陞)發函通知上訴人將派員至現場會勘,惟屆期未獲上訴人配合而無法進入;再於107年3月7日(周士禾、陳昀昕)、107年3月9日(陳昶宏、陳昀陞)發函通知上訴人限期檢附具體事證並陳述意見,逾期未辦理者,將逕依都市計畫法規定辦理。被上訴人未獲回應後,依相關事證審認上訴人並未提出系爭建物未作住宅使用之具體事證供核,乃以系爭建物違規作為住宅使用,違反系爭建物所在土地使用分區之都市計畫規定,依行為時都市計畫法第79條第1項前段及「臺北市○○區○○○段商業區及娛樂區作住宅使用違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則」(下稱裁處作業原則)等規定,分別以107年11月28日北市都築字第10760415651號裁處書(下稱原處分1,陳昶宏部分)、107年11月27日北市都築字第10760415621號裁處書(下稱原處分2,周士禾部分)、107年11月28日北市都築字第10760415661號裁處書(下稱原處分3,陳昀陞部分)、107年11月27日北市都築字第10760415631號裁處書(下稱原處分5,陳昀昕部分,以上合稱原處分;至原判決所列原處分4即原審原告陳芝君部分,本院另以裁定處理),各處上訴人新臺幣(下同)6萬元罰鍰,並均限於文到次日起9個月內停止違規使用。上訴人不服,分別提起訴願,均遭決定駁回後,乃提起行政訴訟,並聲明:訴願決定及原處分均撤銷,經臺北高等行政法院(下稱原審)108年

01 度訴字第1036號判決（下稱原判決）駁回（原審原告陳芝君
02 部分，原判決撤銷訴願決定4及原處分4）。上訴人仍不服，
03 遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；上開廢棄部分，原
04 處分及訴願決定均撤銷。

05 二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯均引用原判決所
06 載。

07 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

08 （一）臺北市政府依都市計畫法第85條之授權，於82年11月2日修
09 正發布「都市計畫法臺北市施行細則」嗣於100年7月22日將
10 「都市計畫法臺北市施行細則」更名為「臺北市都市計畫施
11 行自治條例」，該自治條例第10條第1項第2款、第2項及第1
12 0條之1第2款、第25條等規定之條號及內容，與前揭施行細
13 則條文一致。由此可知，臺北市政府於臺北市轄區內擬定發
14 布之細部計畫，規定細部計畫地區內土地及建築物使用類別
15 者，即屬都市計畫法第79條第1項所稱直轄市政府依都市計
16 畫法，對都市計畫範圍內土地或建築物之使用所發布之命
17 令，臺北市轄區內建築物所有權人，應按臺北市政府所發布
18 都市計畫細部計畫所定使用類別使用，若因故意或過失，而
19 有違反細部計畫為使用之情形，被上訴人即得依都市計畫法
20 第79條第1項規定裁處罰鍰及限期令其停止為違法使用。

21 （二）系爭建物坐落之土地，位於83年計畫案街廓編號A9範圍內，
22 明定係商業區（供一般商業使用），為供地區性之商業、一
23 般零售服務業及辦公空間使用，而非供住宅使用，依該次細
24 部計畫一併公告之土地及建築物使用組別容許表，亦並未容
25 許供住宅使用。臺北市政府92年1月7日府都二字第09126159
26 700號公告之「修訂臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附
27 近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河（中山橋
28 至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』
29 案」（下稱92年計畫案）及105年計畫案，均將A9區劃為商業
30 區，且受不得作住宅使用之分區（使用）管制。系爭建物所
31 在地上9層、地下2層之大樓，係經臺北市政府工務局於96年

01 5月3日核發使用執照，是系爭建物自建造完成得使用時起，
02 依其坐落土地所在區域之都市計畫，即不得供作住宅使用，
03 上訴人將系爭建物作為住宅使用，與上開都市計畫於系爭建
04 物坐落土地限定之用途相違，違反直轄市政府依都市計畫法
05 發布之命令。又被上訴人曾以106年5月8日、9日函通知上訴
06 人改善，是上訴人即知悉其將系爭建物供作住宅用途係屬違
07 法，而仍使該違法狀態存續，自構成故意違反行政法上義務
08 之行為。

09 (三)稅捐機關核定系爭建物按自用住宅稅率課徵房屋稅之處分，
10 充其量僅得證明系爭建物經稅捐機關審認係供住宅使用，至
11 系爭建物作為住宅用途是否合法、有無違反都市計畫法規，
12 非稅捐機關有權認定，亦非該課稅處分之效力範圍。另土地
13 及建築改良物之所有權與他項權利登記制度，旨在確保不動
14 產物權內容之明確性，地政機關無義務在土地及建物登記資
15 料上，將非屬其權責範圍之不動產所在區域都市計畫法令等
16 行政規制管理內容併予記載，都市計畫法對建築物之使用管
17 制，本應由權利人或法律上利害關係人自行查詢都市計畫法
18 令，與建築物所在區域之都市計畫。又系爭建物所在大樓之
19 使用執照，載明其坐落基地之使用分區為商業區，系爭0樓
20 之0、0樓之0、0樓之0、0樓之0建物分別位於地上0層、0
21 層、0層、0層，該樓層之用途為一般事務所，並無任何有關
22 系爭建物得作住宅使用之記載，故不得作為上訴人信賴系爭
23 建物可供作住宅用途之信賴基礎，並無違反上訴人所指信賴
24 保護原則、誠信原則、禁反言原則、明確性原則，及行政程
25 序法第7條、第9條、第36條、第43條等情事。上訴人另主張
26 宜華公司另有與本件爭議雷同之「宜華國際股份有限公司旅
27 館式住宅」開發案及「潤泰京采」案，均經臺北市政府修改
28 都市計畫內中原不得作住宅使用之限制，有違平等原則云
29 云，惟該等因特定情事而變更都市計畫細部計畫之核定行
30 為，與本件就違章事件之裁罰管制行為，無從類比難為憑
31 採。

01 (四)系爭建物坐落基地，自83年計畫案即限定為商業區（供一般
02 商業使用）不得供作住宅使用，92年、105年計畫案亦無變
03 更，則被上訴人依89年1月26日修正之都市計畫法第79條第1
04 項規定，對上訴人違反臺北市政府依都市計畫法所發布命令
05 之行為，作成原處分裁處罰鍰，所適用之法律，無違法律不
06 溯及既往原則及司法院釋字第620號解釋意旨。至106年10月
07 5日公布、同年月20日起施行之裁處作業原則，係臺北市政
08 府為協助被上訴人就違反都市計畫法第79條第1項規定案件
09 行使裁量權所訂性質屬裁量基準之行政規則，非被上訴人裁
10 處上訴人罰鍰之法律依據，亦無違法律不溯及既往原則。

11 (五)臺北市政府依據都市計畫法第85條授權制定「臺北市都市計
12 畫施行自治條例」，依該條例第26條之授權規定應訂定「臺
13 北市土地使用分區管制自治條例」。可知都市計畫範圍內之
14 土地依都市計畫法得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得
15 視實際情況，再予劃分，並得視實際需要，就各使用區，分
16 別予以不同程度之使用管制。故臺北市土地使用分區管制自
17 治條例關於商業區中第1種至第4種商業區之使用管制如何規
18 定，自仍不妨礙都市計畫擬定機關於擬定都市計畫細部計畫
19 時，視個別都市計畫區域之實際需要，就特定商業區作更嚴
20 格之使用管制，以達都市計畫法第32條關於土地使用分區管
21 制因地制宜之立法目的。是現行臺北市土地使用分區管制自
22 治條例中關於商業區之使用固未有負面表列「不得為住宅使
23 用」之限制，或曾有允許商業區土地作住宅使用之規定，均
24 仍不妨礙系爭都市計畫之擬定機關即臺北市政府視實際需
25 要，就特定商業區土地使用予以更嚴格之使用管制規定。則
26 上訴人主張都市計畫無限制不得作為住宅使用之管制，原處
27 分認定上訴人違反都市計畫法第79條第1項前段，無法律依
28 據且違反法律保留原則云云，委無足採。又臺北市土地使用
29 分區管制自治條例，原名稱為「臺北市土地使用分區管制規
30 則」，自72年4月25日即制訂發布，100年7月22日始修正為
31 現行名稱，依臺北市土地使用分區管制規則第93條、第94條

第2款規定可知，於72年4月25日臺北市土地使用分區管制規則制訂發布前，違反分區使用之土地或建築物而屬於同規則第93條第3類者，得繼續使用至新建為止；但於該規則制定發布後始違反分區使用者，則無適用第94條第2款之餘地。系爭建物係於96年始建造完成而違反分區使用，顯無臺北市土地使用分區管制自治條例第94條第2款之適用。

(六)依行政罰法第27條第1、2項規定，行政罰裁處權時效之起算，自違反行政法上義務之行為終了時起算，若行為完成構成要件後，違法狀態如尚在存續中，其不作為即仍繼續中，自得依其未盡改善義務時之法律予以處罰，又依行政罰法第27條第2項規定，行政罰裁處權之時效期間係自違反行政法上義務行為終了時起算，則違反改善義務之不作為，因違法狀態尚存續中而行為未終了，自無裁處權已罹於時效消滅可言。是上訴人為系爭建物之所有權人，屬負有狀態責任之義務人，其對系爭建物違法狀態應予排除，惟未盡改善義務，違法狀態存續中且未盡改善義務之不作為繼續中，違反行政法上義務之行為尚未完成，被上訴人之裁處權並未罹於時效消滅。

(七)綜上，被上訴人以上訴人所有系爭建物作為住宅使用，違反系爭建物所在土地使用分區之都市計畫規定，依行為時都市計畫法第79條第1項前段規定及裁處作業原則，裁處罰鍰並限期停止違規使用，於法自屬有據，訴願決定予以維持，亦無違誤，乃判決駁回上訴人在第一審之訴。

四、本院按：

(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定、審議及執行，為直轄市自治事項。行為時都市計畫法第4條規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」行為時同法第6條規定：「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」第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圖就左列事項表明之：……三、土地使用分區管制。」第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」第35條規定：「商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商業之便利。」行為時同法第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」。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

01 區」，第10條之1第2款限制其不得為有礙商業的便利、發展
02 或妨礙公共安全、衛生的使用外，必要時更可依同細則（條
03 例）第10條第2項規定，劃定其他使用分區或特定專用區，
04 而且依同細則（條例）第25條、第26條規定，臺北市政府如
05 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
06 擬定細部計畫，規定地區內土地及建築物的使用等事項，或
07 依同法第32條第2項規定將使用分區用建築物及土地的使用，
08 再予劃分不同程度的使用管制，並另訂「臺北市土地使用
09 分區管制規則（自治條例）」管理。由此可知，臺北市政府
10 於臺北市轄區內擬定發布之細部計畫，規定細部計畫地區
11 內土地及建築物使用類別者，即屬行為時都市計畫法第79條
12 第1項規定所稱直轄市政府依都市計畫法，對都市計畫範圍
13 內土地或建築物之使用所發布之命令，臺北市轄區內建築物
14 所有權人，應按臺北市政府所發布都市計畫細部計畫所定使
15 用類別使用，倘於商業區內而為有礙商業的便利、發展或妨
16 礙公共安全、衛生的使用情形，主管機關得依行為時都市計
17 畫法第79條第1項規定，據以裁罰該土地或建築物所有權
18 人、使用人或管理人，並勒令停止違規使用。

19 （二）次按行為時都市計畫法第79條第1項前段規定，都市計畫範
20 圍內之土地或建築物之使用，違反都市計畫法或直轄市政府
21 依都市計畫法所發布之命令者，主管機關得對土地或建築物
22 所有權人、使用人或管理人加以處罰，並勒令停止使用或恢
23 復原狀。因此為維持都市計畫空間使用秩序之手段，行為時
24 都市計畫法第79條第1項規定有行政罰性質之「罰鍰」，以
25 及管制性不利處分性質之「勒令停止使用或恢復原狀」。蓋
26 行政罰與管制性不利處分之目的不同，行政罰係對於違反行
27 政法上義務且出於故意或過失之主觀可資咎責者，施以裁
28 罰；管制性不利處分則非以人民有故意或過失違反行政法上
29 義務之行為為管制理由，而係以管制措施乃為向未來維持行
30 政秩序所必要。若建築物所有權人因故意或過失從事違法使
31 用行為，主管機關自得依行為時都市計畫法第79條第1項規

01 定，對此主觀有責之違反行政法上義務人（即建築物所有權
02 人）裁處罰鍰，並依同條項規定，作成管制處分，限期令其
03 停止違法使用，以利都市計畫之實現。

04 （三）又臺北市政府在行為時都市計畫法第79條第1項授權裁罰金
05 額及管制行為範圍內，為積極有效處理監察院糾正文指正之
06 ○○○段商業區及娛樂區違規作住宅使用情事，針對上開區
07 域該等違規事件訂頒裁處作業原則，核其基準，係就違法情
08 節態樣（依建物面積分級距）、經限期命停止違規使用後是
09 否遵期改正（分為3階段）等因素，訂定裁罰金額原則以及
10 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
11 同裁罰原則及管制措施，並未逾越授權範圍，且標準客觀合
12 理，被上訴人自得據以適用。另臺北市政府業已依據行政程
13 序法第15條第1項規定，以104年4月29日公告將「都市計畫
14 法第79條」有關權限委任被上訴人辦理，是被上訴人得依據
15 裁處作業原則而為裁罰以及作成管制處分。

16 （四）經查，上訴人為系爭建物之所有權人，系爭建物坐落之系爭
17 土地位於臺北市政府83年計畫案、92年計畫案及105年計畫
18 案的商業區內，係供一般商業使用，不得供住宅使用。上訴
19 人購入系爭建物後，將之供作住宅使用，並向臺北市稅捐稽
20 徵處申請核定按自用住宅課徵房屋稅，經被上訴人於106年5
21 月8日分別發函通知系爭建物涉違規作住宅使用，並請其陳
22 述意見，上訴人仍供住宅使用等情，為原判決依法所確定之
23 事實。上訴人既為系爭建物之所有權人，即有按都市計畫法
24 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，
25 其違背該等義務，將坐落商業區之不得供住宅使用之系爭建
26 物充為住宅使用，經被上訴人通知後仍繼續違規使用，原審
27 核認上訴人違反商業區管制法令行為，具備處罰之責任條
28 件，依行為時都市計畫法第79條第1項規定，以原處分各裁
29 處上訴人6萬元罰鍰，並均限於文到次日起9個月內停止違規
30 使用，揆諸前開規定及說明，於法並無不合。原審已詳述得
31 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

01 取，分別予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，亦無違
02 反論理法則、經驗法則及證據法則。

03 (五)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
04 使用限制規定，即「不得為有礙商業之便利、發展或妨礙公
05 共安全、衛生之使用」，係針對商業使用之各種態樣、方式
06 而言，並未允許得作住宅使用。同自治條例第26條亦有重申
07 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
08 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
09 畫案所附之都市計畫說明書已明文揭示系爭建物坐落系爭土
10 地位於商業區，或係供一般商業使用，或係供商業購物中心
11 使用，惟均不得供作住宅使用，此管制命令有經公告程序，
12 迄92年計畫案及105年計畫案，均未變更，其管制效力一直
13 延續至今，前揭細部計畫管制命令係經臺北市政府依都市計
14 畫法規定所發布，有都市計畫法第6條、第22條第1項第3
15 款、第32條第2項規定之明確授權，並依都市計畫法臺北市
16 施行細則（含其後修正之「臺北市都市計畫施行自治條例」）
17 第10條第2項、第25條、第26條及臺北市土地使用分
18 區管制自治條例第3條規定，於細部計畫內劃定「商業區」
19 供一般商業使用，不得供作住宅使用，各該使用分區範圍內
20 土地及建築物的使用，都應該受到各該管制命令的限制，與
21 法律保留原則並無違背。上訴意旨主張臺北市都市計畫施行
22 自治條例或臺北市土地使用分區管制自治條例並未限制商業
23 區不得作為住宅使用，臺北市政府從未依法公告限制○○○
24 段地區建物不得作住宅使用，本件商業區建物當住宅使用並
25 無礙商業之發展，觀諸與本件爭議相雷同之「宜華國際股份
26 有限公司旅館式住宅」開發案，以及「潤泰京采」案，臺北
27 市政府極盡護航之能事，不僅積極替建商財團尋找可能的法
28 規依據，甚至個案式地破例開放、修改都市計畫內不得做住
29 宅使用之限制，原處分顯然違反法律保留原則及授權明確性
30 原則，原判決未斟酌適用相關規定，而有違誤云云，尚無足
31 採。

01 (六)上訴人將系爭建物違規充為住宅使用之行為係持續迄被上訴
02 人作成原處分時仍然存在，被上訴人援引行為時都市計畫法
03 第79條第1項及裁處作業原則作成原處分，均為上訴人違規
04 行為時之法律及行政規則。上訴人主張105年計畫案、裁處
05 作業原則、行為時都市計畫法第79條等，皆係在上訴人買受
06 系爭建物後公布施行，自不得溯及既往適用云云，顯然忽視
07 83年6月1日公告及83年計畫案之存在，也未能意識其違反分
08 區使用之違規行為至被上訴人為處分時仍在持續中，核其主
09 張自無可採。復按行政罰之裁處權時效之起算，依行政罰法
10 第27條第2項規定，自違反行政法上義務之行為終了時起
11 算，本件上訴人之違章行為迄原處分作成時始終繼續進行，
12 自無裁處權已罹於時效消滅可言，上訴人主張其買受系爭建
13 物使用逾3年後，被上訴人始為裁處，已逾裁處權時效云
14 云，自不足採。又系爭建物之系爭使用執照存根已載明使用
15 分區為「商業區」（供一般商業使用），上訴人購買系爭建
16 物之初，應得知悉系爭建物坐落商業區，當受商業區使用限
17 制，且商業區是否得為住宅使用，身為土地及建物之所有權
18 人及使用人，本有義務透過政府資訊公開管道查詢，上訴人
19 未進行必要之查詢，逕行將系爭建物充為自用住宅使用而違
20 規使用，上訴人主觀上即有可歸責。況被上訴人自106年5月
21 8日起，即對上訴人就系爭建物合法使用進行行政指導，最
22 晚自此時起，上訴人即明知系爭建物坐落商業區，不得為住
23 宅使用，其仍持續為住宅使用，自具有違章故意。至建築執
24 照之核發旨在落實建築法第1條揭櫫之建築管理，期以事前
25 管制之危險預防機制，達成維護公共安全、公共交通、公共
26 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
27 際使用情形定其課徵稅率，均與都市計畫管制內容要屬無
28 涉。再者，系爭建物是否應受都市計畫管制，本無從就建築
29 執照或房屋稅所顯示之資訊判斷，建築主管機關並無將都市
30 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
31 義務，而稅務機關亦無代都市計畫主管機關核定或確認建物

01 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
02 下各別公部門間之作為，縱有上訴人所稱協調不足之情，亦
03 不得據為排除上訴人對系爭建物有遵從公法管制之義務。上
04 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
05 畫法之主觀責任，並指摘原判決違反信賴保護原則、誠信原
06 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
07 之適用云云，自不足採。

08 (七)72年4月25日公布、名稱為「臺北市土地使用分區管制規
09 則」，後經多次修正，並於100年7月22日修正更名為「臺北
10 市土地使用分區管制自治條例」(最近一次之修正為111年10
11 月20日)，該新、舊法規範中之第93條及第94條規定(歷次
12 規範意旨相近)，其規制對象並非本案事實，因此不會因為
13 該新、舊法規範而影響系爭建物所受公法管制之內容。因為
14 該等條文之規範意旨應是「在該法規範制定、實施以前已現
15 實存在之原有土地及建築物，即使不符合該管制規範新定之
16 管制內容，但在一定條件基礎下，可以繼續使用至新建
17 止」，乃是一種基於信賴保護原則所定之過渡規範。但本件
18 上訴人就系爭建物不得作為住宅使用之管制，既係適用前述
19 臺北市政府依都市計畫法發布之命令(即83年計畫案、92年
20 計畫案、105年計畫案)而來，並非臺北市土地使用分區管
21 制自治條例第93條所定「適用本自治條例後，不合本自治條
22 例規定之原有土地及建築物」情形，欠缺得適用同條例第94
23 條規定之前提要件，自無再適用同條第2款規定之餘地。以
24 本件情形，更非在上訴人購入使用系爭建物後，方有前開不
25 得作為住宅使用之管制命令，自亦無上訴人主張得繼續合法
26 使用之問題。上訴意旨主張臺北市土地使用分區管制自治條
27 例於100年7月22日公布施行，晚於上訴人購買使用系爭建物
28 時點，依該條例第94條第2款規定，自得繼續使用至新建
29 止，縱認本件無上開規定之適用，依同條第4款規定，亦應
30 准許上訴人改為妨害較輕之使用云云，尚無足採。臺北市土
31 地使用分區管制自治條例第21條至第24條之具體規定內容固

01 然前、後有所不同，但規範目的始終相同，即在規範依都市
02 計畫劃為商業區之土地及建物，其合法使用與非法使用之分
03 辨標準，前開規定乃係在「商業區」管制條件下，再將商業
04 區細分為4種商業區，而規定各類商業區所能從事或不能從
05 事之商業活動種類。此等規定應解為「商業區不得供住宅區
06 使用」乃屬自明之理，而在此自明之理基礎下，再將商業區
07 細分，為更緊縮之管制，其與本件系爭建物之管制內容全然
08 無涉。至於臺北市土地使用分區管制自治條例第21條之原來
09 規定，確曾在一段實施期間內，許可商業區可供多戶住宅使
10 用，但從83年6月1日公告之83年都市計畫說明書明示「系爭
11 建物所在地號之土地不得供作住宅使用」，此即表示該土地
12 自始沒有列入商業區可供多戶住宅使用之種類。而特定土地
13 應如何加以管制，本來即屬都市計畫擬定機關（本案為臺北
14 市政府）之職權，自得視實際需要，就特定商業區土地使用
15 決定其使用管制之強度。因此前開臺北市土地使用分區管制
16 規則舊法規範第21條規定在其規範效力存續期間內，對本案
17 事實仍無適用之餘地，也未改變系爭建物所受土地行政管制
18 之現狀。上訴意旨主張83年計畫案當時，並未限制不得供住
19 宅使用，其得繼續為原有之使用云云，自無足採。

20 (八)行政罰法第8條規定：「不得因不知法規而免除行政處罰責
21 任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」其立法理由載
22 明：「一、本條係規定行為人因不瞭解法規之存在或適用，
23 進而不知其行為違反行政法上義務時，仍不得免除行政處罰
24 責任。然其可非難程度較低，故規定得按其情節減輕或免除
25 其處罰。二、……此部分實務上應由行政機關本於職權依具
26 體個案審酌衡量，加以裁斷。三、參考刑法第16條。」由此
27 可知，欲適用行政罰法第8條但書規定對違反行政法上義務
28 的行為人予以減輕或免除其處罰時，須以行為人有「不知法
29 規」存在為前提。而所謂「不知法規」是指行為人不知法規
30 所「禁止」或「要求應為」的行為或不行為義務為何而言，
31 即學說上所稱「禁止錯誤」或「欠缺違法性認識」，而非指

違反行政法上義務行為人須對自己行為究係違反哪一法規規定有所認知。所以，行為人如已知悉法規所禁止或要求應為的行為義務為何，就該違反行政法上義務的行為而言，行為人即已具備不法意識（違法性認識），應無行政罰法第8條但書規定適用的餘地。本件臺北市政府於上訴人登記為系爭建物所有權人之前，即已發布都市計畫規定該建物所坐落的系爭土地不得供作住宅使用，上訴人購買系爭建物後，負有按臺北市政府所發布的都市計畫所定使用類別而使用之「狀態責任」保持義務。且被上訴人已先後函知上訴人系爭建物不得供作住宅使用，以免違規受罰，然上訴人仍繼續將系爭建物供作住宅使用等情，為原審認定在案。顯見上訴人已明知系爭建物不得供作住宅使用，卻仍執意作為自用住宅使用，其對於將系爭建物供作住宅使用的「違法性」，確實知之甚明。上訴意旨主張其就系爭建物「違規使用」乙節並無故意或過失，且本件實為違法性認識錯誤，行為時都市計畫法第79條等規定對人民所為之規制，亦無任何期待可能性可言云云，亦難採認。

（九）上訴意旨雖主張都市計畫法未賦予被上訴人有強制進入私人所有建物勘查之法源依據，亦未課予人民有配合領勘、現勘的義務，被上訴人無視憲法保障人民居住自由及隱私權，強命上訴人配合勘查，違反比例原則及有利、不利一體注意原則等等。惟依原審確定之事實，被上訴人為查明系爭建物使用情形，前於107年2月6日（周士禾、陳昀昕）、2月7日（陳昶宏、陳昀陞）發函通知上訴人將派員至現場會勘，惟屆期未獲上訴人配合而無法進入。因上訴人未能依被上訴人請求提出系爭建物未作住宅使用的事證供審核，被上訴人乃以上訴人申請系爭建物房屋稅稅率為住家用稅率之事實，作成原處分，並無強要進入系爭建物，侵害上訴人居住自由及隱私權之情形，難謂被上訴人所為有違比例原則及有利、不利事項一體注意原則。

01 (十)綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原
02 審之訴，核無違誤。上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予
03 廢棄，為無理由，應予駁回。

04 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
05 項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項
06 前段，判決如主文。

07 中 華 民 國 112 年 3 月 29 日

08 最高行政法院第一庭

09 審判長法官 許 瑞 助

10 法官 簡 慧 娟

11 法官 梁 哲 瑋

12 法官 王 俊 雄

13 法官 侯 志 融

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 112 年 3 月 29 日

16 書記官 蕭 君 卉