

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第258號

上 訴 人 香港商世界健身事業有限公司

代 表 人 柯約翰

訴訟代理人 陳昱澤 律師

被 上 訴 人 臺北市政府都市發展局

代 表 人 王玉芬

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109年度訴字第1087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、被上訴人之代表人原為黃景茂，嗣依序變更為黃一平、王玉芬，茲據各新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、本件事實經過：

（一）臺北市○○區○○路000號地下0樓至2樓（下稱系爭建物）位於都市計畫第3種住宅區，上訴人於該址經營「市招：世界健身松仁店」，前經臺北市政府體育局（下稱體育局）於民國108年1月29日派員至現場稽查，查認上訴人於該址之營業態樣屬競技及休閒體育場館業之健身中心，乃以108年2月18日北市體產字第10830083811號函請被上訴人依權責查處。案經被上訴人審認上訴人於該址之營業態樣歸屬行為時臺北市土地使用分區管制自治條例第5條附表規定之「第33組：健身服務業」，依該自治條例第8條規定，在第3種住宅區，不允許作「第33組：健身服務業」使用，乃以108年3月

01 8日北市都築字第1083020235號函（下稱被上訴人108年3月8
02 日函）通知上訴人確保系爭建物合法使用，倘於文到次日起
03 2個月後經臺北市政府權責機關稽查仍有上開營業態樣情
04 事，將逕依臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法
05 第七十九條第一項事件查處作業程序（下稱查處作業程序）
06 裁處，被上訴人108年3月8日函於108年3月12日送達。嗣體
07 育局於108年8月12日派員至系爭建物查察，發現上訴人於系
08 爭建物仍經營競技及休閒體育場館業之健身中心，乃移請被
09 上訴人依權責查處。案經被上訴人審認上訴人使用系爭建物
10 作為「第33組：健身服務業」，違反都市計畫法第34條、臺
11 北市都市計畫施行自治條例第10條之1及行為時臺北市土地
12 使用分區管制自治條例第8條等規定，乃依行為時都市計畫
13 法第79條第1項及查處作業程序第3類第1階段規定，以108年
14 8月22日北市都築字第10830771811號裁處書處上訴人新臺幣
15 （下同）6萬元罰鍰，並限於文到次日起3個月內停止違規使
16 用。

17 （二）嗣體育局於109年1月21日派員至系爭建物查察，發現上訴人
18 於系爭建物仍經營競技及休閒體育場館業之健身中心，乃移
19 請被上訴人依權責查處。案經被上訴人審認上訴人使用系爭
20 建物作為「第33組：健身服務業」，違反都市計畫法第34
21 條、臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1及行為時臺北
22 市土地使用分區管制自治條例第8條等規定，乃依行為時都
23 市計畫法第79條第1項（下稱都市計畫法第79條第1項）及查
24 處作業程序第3類第2階段規定，以109年3月24日北市都築字
25 第10930112311號裁處書（下稱原處分）處上訴人10萬元罰
26 鍰，並限於文到次日起1個月內停止違規使用。上訴人不
27 服，提起訴願經決定駁回，提起行政訴訟，並聲明：訴願決
28 定及原處分均撤銷。經臺北高等行政法院（下稱原審）以10
29 9年度訴字第1087號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，
30 上訴人遂提起本件上訴。

01 三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
02 判決之記載。

03 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

04 (一)若非屬行為時臺北市土地使用分區管制自治條例第8條規定
05 正面表列「允許使用」或「附條件允許使用」之範圍，其使
06 用即受該條規定之使用限制。而同條例第5條附表規定之
07 「第33組：健身服務業」並未列屬同條例第8條所定第3種住
08 宅區內允許使用或附條件允許使用之範圍。觀上開規定，內
09 容具體明確，自難謂有違處罰法定主義。

10 (二)上訴人主張被上訴人裁處理由不備、違反明確性原則及有利
11 不利一律注意原則，其裁量顯有恣意違法，有違平等原則，
12 原處分應予撤銷云云。按被上訴人以108年7月18日北市都規
13 字第1083065680號函釋略以「第16組：文康設施(二)體育
14 場(館)」係指符合公共運動設施設置及管理辦法第2條第1
15 款規定所稱之公共運動設施。上開函釋係被上訴人為供主管
16 機關實務執行之參考，依司法院釋字第287號解釋意旨，應
17 溯及法規生效時有其適用。查系爭建物所提供之運動設施，
18 並不符合上開管理辦法規定，自難認系爭建物使用項目係屬
19 「第16組：文康設施」。又公共運動設施設置時須符合較嚴
20 格之審查標準，故行為時臺北市土地使用分區管制自治條例
21 第5條附表規定之「第16組：文康設施(二)體育場(館)」與
22 「第33組：健身服務業」之土地使用管制有所差別，則被上
23 訴人審認上訴人使用系爭建物作為健身服務業而進行裁處，
24 並無理由不備、違反明確性原則及有利不利一律注意原則之
25 情形，亦未違反平等原則。

26 (三)至上訴人主張系爭建物業已領得被上訴人所核發之109變使
27 字第0079號變更使用執照，並無違法使用。惟尚難僅以使用
28 執照變更後之用途符合建築法規定，即認其實際營業同時符
29 合土地分區管制之法制。況被上訴人所核發之上開變更使用
30 執照載明變更後用途為「第16組：文康設施〔體育場(館)〕

01 』，惟上訴人使用系爭建物作為健身服務業違規使用情事甚
02 為明確，自不得以此為有利於上訴人之認定。足見上訴人此
03 部分之主張，不足採信。

04 (四)上訴人主張其並無任何「有礙居住之寧靜、公共安全及衛
05 生」等不法情事，原處分有未記明理由之瑕疵云云。惟查體
06 育局稽查認定上訴人之營業態樣屬「競技及休閒體育場館業
07 之健身中心」。是被上訴人依體育局上開認定，審認系爭建
08 物並不符合公共運動設施設置及管理辦法第2條第1款規定所
09 稱公共運動設施之定義。被上訴人依行為時都市計畫法第79
10 條第1項及查處作業程序第3類第2階段規定，以原處分處上
11 訴人10萬元罰鍰，並限於文到次日起1個月內停止違規使
12 用，經核於法並無不合。

13 (五)查原處分之記載，已足使上訴人得以瞭解被上訴人作成原處
14 分之違規事實及法規依據，尚難謂原處分欠缺明確性，亦無
15 理由不備之情事。綜上所述，被上訴人所為原處分，並無違
16 誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。上訴人仍執前詞，訴請
17 撤銷，為無理由，應予駁回。

18 五、本院查：

19 (一)按地方制度法第18條第6款第1目規定，直轄市都市計畫之擬
20 定、審議及執行，為直轄市自治事項。行為時都市計畫法第
21 6條規定：「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範
22 圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」

23 （都市計畫法於110年5月26日修正公布刪除該法各條文有關
24 以(局)為縣級行政區及其主管機關(局)政府之規定，其餘條
25 文內容並未變更)第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃定
26 住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使
27 用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際
28 需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」第34條
29 規定：「住宅區為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之
30 使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生。」第79條第1項
31 規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建

01 造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣
02 （市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或
03 鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人
04 或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、
05 改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢
06 復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆
07 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
08 權人、使用人或管理人負擔。」第85條規定：「本法施行細
09 則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備
10 案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。」臺北市政府依
11 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
12 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
13 北市都市計畫施行自治條例，其第10條之1第1款規定：「前
14 條各使用分區使用限制如下：一、住宅區：以建築住宅為
15 主，不得為大規模之商業、工業及其他經市政府認定足以發
16 生噪音、震動、特殊氣味、污染或有礙居住安寧、公共安
17 全、衛生之使用。」第26條規定：「市政府得依本法第32條
18 第2項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同
19 程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制自治條例管
20 理。」另臺北市府於82年11月2日臺北市計畫法臺北市施行
21 細則第26條修正發布臺北市土地使用分區管制規則，於100
22 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
23 例。準此，可知都市計畫範圍內之土地，得劃定住宅、商
24 業、工業等使用區，並得視實際需要，再予劃分，予以管
25 制，限制其使用；而都市計畫範圍內之臺北市土地或建築物
26 之使用，違反土地使用分區自治條例對於使用分區之限制，
27 主管機關即得依都市計畫法第79條第1項之規定予以處罰。
28 原處分以都市計畫法第79條第1項為處罰依據，自無違反行
29 政罰法第4條規定處罰法定原則之問題。

30 （二）行為時(110年2月5日修正公布前)臺北市土地使用分區管制
31 自治條例第5條規定：「本市都市計畫範圍內土地及建築物

之使用，依其性質、用途、規模，訂定之組別及使用項目如附表。」附表「使用組第十六組：文康設施」「使用項目：（一）音樂廳。（二）體育場（館）、集會場所。（三）文康活動中心。（四）區民、里民及社區活動中心（場所）。（五）小型表演場（館）。（六）其他文康設施。」「使用組第三十三組：健身服務業」「使用項目：（一）籃球、網球、桌球、羽毛球、棒球、高爾夫球及其他球類運動場地。（二）國術館、柔道館、跆拳道館、空手道館、劍道館及拳擊、舉重等教練場所、健身房、韻律房。（三）室內射擊練習場（非屬槍砲彈藥刀械管制條例規定之械彈且不具殺傷力者）。（四）保齡球館、撞球房。（五）溜冰場、游泳池。（六）營業性浴室（含三溫暖）。（七）傳統整復推拿、按摩、腳底按摩及瘦身美容業（營業樓地板面積超過一五〇平方公尺者）。（八）刺青。」第8條規定：「在第三種住宅區內得為下列規定之使用：一、允許使用（一）第一組：獨立、雙併住宅。（二）第二組：多戶住宅。（三）第三組：寄宿住宅。（四）第四組：托兒教保服務設施。（五）第五組：教育設施。（六）第六組：社區遊憩設施。（七）第七組：醫療保健服務業。（八）第八組：社會福利設施。（九）第九組：社區通訊設施。（十）第十組：社區安全設施。（十一）第十五組：社教設施。（十二）第四十九組：農藝及園藝業。二、附條件允許使用（一）第十二組：公用事業設施。但不包括（十）加油站、液化石油氣汽車加氣站。（二）第十三組：公務機關。（三）第十四組：人民團體。（四）第十六組：文康設施。（五）第十七組：日常用品零售業。（六）第十八組：臺北市場。（七）第十九組：一般零售業甲組。（八）第二十組：一般零售業乙組之（五）科學儀器、（六）打字機及其他事業用機器、（七）度量衡器。但不包括汽車里程計費表、（八）瓦斯爐、熱水器及其廚具、（九）家具、寢具、木器、藤器、（十）玻璃及鏡框、（十一）手工藝品、祭祀用品及佛具香燭用品、

（十二）電視遊樂器及其軟體、（十三）資訊器材及週邊設備。（九）第二十一組：飲食業。（十）第二十六組：日常服務業。（十一）第二十七組：一般服務業之（二）獸醫診療機構、（四）運動訓練班（營業樓地板面積三臺北平方公尺以下者）、（十三）機車修理及機車排氣檢定、（十七）視障按摩業、（十九）寵物美容、（二十）寵物寄養。（十二）第二十八組：一般事務所。（十三）第二十九組：自由職業事務所。（十四）第三十組：金融保險業之（一）銀行、合作金庫、（二）信用合作社、（三）農會信用部、（五）信託投資業、（六）保險業。（十五）第三十七組：旅遊及運輸服務業之（三）旅遊業辦事處、（六）營業性停車空間。（十六）第四十一組：一般旅館業。（十七）第四十二組：觀光旅館業。（十八）第四十四組：宗祠及宗教建築。（十九）第五十一組：公害最輕微之工業。」可知，上開自治條例關於住宅區之相關規定，係為保護居住環境而劃定，不許其土地及建築物之使用，有礙居住之寧靜、安全及衛生；而其對於第三種住宅區使用之內容，採「正面表列」立法方式，依法律明示其一，排除其他之法律適用原則，僅得於明文許可之範圍為使用，是若於第三種住宅區之建築物，為非屬其「允許使用」及「附條件允許使用」項目之使用，即非為土地使用分區自治條例所允許，而違反土地使用分區自治條例對於都市計畫第三種住宅區建築物之使用限制；又使用項目健身房業經明文規定屬使用組第33組健身服務業，自不在第三種住宅區內允許使用或附條件允許使用之列。至於上開允許附條件使用之第16組文康設施，依臺北市土地使用分區附條件允許使用標準第2條規定：「臺北市（以下簡稱本市）各使用分區附條件允許使用之組別及使用項目如附表。」附表「分區：住三」「使用組及使用項目：第十六組：文康設施（一）音樂廳。（二）體育場（館）、集會場所。（三）文康活動中心。（四）區民、里民及社區活動中心(場所)。（五）小型表演場（館）。（六）其他文

康設施。」「允許使用條件：一、營業樓地板面積一、〇〇〇平方公尺以上者，其設置地點除區民、里民及社區活動中心(場所)應臨接寬度八公尺以上之道路外，其餘均應臨接寬度十二公尺以上之道路。二、新建或改建者，臨接都市計畫道路部分應退縮留設三．六四公尺之無遮簷人行道。三、其他文康設施，由本府目的事業主管機關個案審查。」其使用項目則為音樂廳、體育場(館)、集會場所、文康活動中心、區民、里民及社區活動中心(場所)、小型表演場(館)及其他由臺北市政府目的事業主管機關個案審查之文康設施。

(三)經查，系爭建物位於都市計畫第3種住宅區，不允許作「第3組：健身服務業」使用，上訴人於系爭建物經營「市招：世界健身松仁店」，經體育局派員至系爭建物(包含臺北市〇〇區〇〇路000號1樓、2樓及B1)稽查，依系爭建物之整體使用情形，現場營運方式及經濟部公司行號及有限合夥營業項目代碼定義，認定上訴人於該址之營業態樣屬「競技及休閒體育場館業之健身中心」，為原判決依法所確定之事實。上訴人既為系爭建物之使用人，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，將坐落第3種住宅區之不得供健身服務業使用之系爭建物充為健身中心使用，經被上訴人通知後仍繼續違規使用，原審核認上訴人違反第3種住宅區管制法令行為，依都市計畫法第79條第1項規定，並參考臺北市各項違反都市計畫法案件處理原則及查處作業程序規定，被上訴人以原處分裁處上訴人罰鍰10萬元，並限於文到次日起1個月內停止違規使用，揆諸前開規定及說明，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。

(四)又查，臺北市土地使用分區管制自治條例第8條，於110年2月5日修正公布增訂第33組健身服務業：「在第三種住宅區

內得為下列規定之使用：一、允許使用……二、附條件允許使用：……（十五）第三十三組：健身服務業之（二）國術館、柔道館、跆拳道館、空手道館、劍道館及拳擊、舉重等教練場所、健身房、韻律房。……」而其修正之理由略以：因近年國內運動風氣興盛，運動人口連年大幅增長，健身房、瑜珈教室、運動訓練場館等相關健身產業蓬勃發展，現行使用分區不敷使用，爰修正放寬第三種住宅區得附條件允許使用設置健身相關產業使用，以促進產業均衡發展等語，益證健身房等健身相關產業屬第33組健身服務業，原在不允許使用之列，修正後則附條件允許使用，俾符都市計畫法第34條及臺北市都市計畫施行自治條例所要求之不得有礙居住之寧靜、安全及衛生之宗旨。而依110年2月23日配合修正發布之臺北市土地使用分區附條件允許使用標準第2條附表「分區：住三」「使用組及使用項目：第三十三組：健身服務業之（二）國術館、柔道館、跆拳道館、空手道館、劍道館及拳擊、舉重等教練場所、健身房、韻律房。」「允許使用條件：一、設置地點應臨接寬度十五公尺以上之道路。二、限於建築物第一層及地下一層使用。但於地下一層設置者，應有獨立樓梯及出入口。三、其毗鄰兩側及直上一樓層區分所有建物為住宅使用者，應取得該等建物所有權人之書面同意。」上訴意旨主張被上訴人完全漠視系爭建物為「獨棟、無相鄰建物且獨立單一產權之商業大樓，根本不存在任何住戶受有妨礙居住安寧、公共安全或衛生之可能性，不應不允許經營健身相關產業云云，尚屬其個人主觀見解，未可採取。

（五）末查，行政罰法第5條於111年6月15日修正公布：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」立法說明以：「……二、然查，從新從輕原則之法理在於當國家價值秩序有改變時，原則上自應依據新的價值作為衡量標準，且查提起行政救濟係受處罰者之

權利，自不宜避免受處罰者因為期待法規未來會做有利之變更，任意提起救濟為理由，而以行政機關『最初』裁處時之法律或自治條例作為適用，爰修正行為後法律或自治條例有變更者，原則上適用『裁處時』之法律或自治條例，但是如舊的價值秩序係有利於人民者，不應讓人民受到不可預見之損害，以維護法的安定性，故若行為後至裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，例外適用最有利受處罰者之規定。

三、又所謂『裁處時』，除行政機關第一次裁罰時，包括訴願先行政程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點……」是本院於裁判時對於法律或自治條例之變更亦應一併注意。又依行政法立法體例，義務規定與處罰規定經常分開規定，故不論是義務規定或處罰規定之變更，均足以影響行政罰之裁處，從而，上開所謂「法律或自治條例有『變更』（法規變更）」，並不以處罰規定為限，更包括行政法上義務之規定在內，簡言之，行政法上義務規定或處罰規定之變更，皆屬行政罰法第5條規定之「法規變更」。本件臺北市土地使用分區管制自治條例第8條業已增訂第33組健身服務業之（二）國術館、柔道館、跆拳道館、空手道館、劍道館及拳擊、舉重等教練場所、健身房、韻律房得附條件允許使用，倘上訴人符合允許使用之條件，即無都市計畫法第79條第1項所稱之「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」之可言。惟查，依前引之允許使用條件第2項，允許使用限於建築物第一層及地下一層使用，而系爭建物包含臺北市○○區○○路000號1樓、2樓及B1，此為原判決所確定之事實，已如前述，則系爭建物之使用難謂符合允許使用條件，上訴人仍屬違反被上訴人依都市計畫法所發布之命令，原判決雖未及適用行政罰法第5條規定，故理由未盡相同，然其結論尚無二致，仍應予維持，併予指明。

01 (六)綜上所述，原判決並無上訴人所指有違背法令之情形，上訴
02 意旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
03 回。

04 六、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，判決如主文。

06 中 華 民 國 112 年 4 月 20 日

07 最高行政法院第四庭

08 審判長法官 陳 國 成

09 法官 簡 慧 娟

10 法官 蔡 紹 良

11 法官 蔡 如 琪

12 法官 王 碧 芳

13 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

14 中 華 民 國 112 年 4 月 20 日

15 書記官 徐 子 嵐