

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第378號

上 訴 人 虹頂投資股份有限公司

代 表 人 周雯菁

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3月24日臺北高等行政法院108年度訴字第766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、爭訟概要：

(一)上訴人所有門牌號碼臺北市○○區○○○路00號0樓建築物（使用執照核發機關、日期及字號：被上訴人民國96年11月30日96使字第0502號使用執照，下稱系爭建物）坐落之臺北市中山區金泰段91-15地號土地（下稱系爭土地）位於臺北市政府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）「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」都市計畫圖說（下稱83年計畫案）、92年1月7日府都二字第09126159700號公告（下稱92年1月7日公告）「修訂台北市基隆河（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」都市計畫書（下稱92年計畫案）與105年11月9日府都規字第10539571200號公告（下稱105年11月9日公

01 告)「修訂臺北市『基隆河(中山橋至成美橋段)附近地區
02 土地使用分區與都市設計管制要點』(北段地區)內商業
03 區、娛樂區規定計畫案」都市計畫書(下稱105年計畫案)
04 劃定之商業區範圍內(A11街廓區),依各該計畫案之規
05 定,商業區之土地及建築物應供一般商業使用,不得作為住
06 宅使用。

07 (二)被上訴人因查悉系爭建物前經臺北市稅捐稽徵處(下稱稅捐
08 處)核定按住家用稅率課徵房屋稅之情事,乃以106年5月19
09 日北市都築字第10634268700號函(下稱106年5月19日函)
10 通知上訴人略謂:系爭建物前經稅捐處現勘供住宅使用事
11 實,據以同意以住家用稅率課徵房屋稅,惟該分區依都市計
12 畫書規定不准作住宅使用,涉及違反都市計畫法規定,得裁
13 處新臺幣(下同)6萬元以上30萬元以下罰鍰,並停止供水
14 電,倘現況實際已非作住宅使用,請向稅捐處辦理房屋使用
15 情形變更,重新核定稅率,以符合規定,被上訴人將於文到
16 次日起3個月後函請該處提供系爭建物之課稅資料,倘使用
17 現況仍維持作住宅使用,未變更成非住家稅率,則視為繼續
18 作住宅使用,將續依相關規定辦理等語,並列示相關都市計
19 畫法令規定內容予以行政指導。隨後,被上訴人續以107年5
20 月21日北市都築字第10735150800號函(下稱107年5月21日
21 函)通知上訴人,將於同年6月11日下午2時30分至4時期間
22 派員至系爭建物現場會勘,如系爭建物實際已改作商業使
23 用,得出示商業登記或營業登記等資料,憑為非住宅使用認
24 定之依據,惟屆期未獲上訴人配合無法進入勘查。被上訴人
25 乃以107年6月13日北市都築字第1076001387號函(下稱107
26 年6月13日函)通知上訴人就系爭建物涉違反都市計畫法規
27 定,檢附具體事證並陳述意見,上訴人則未予置理。

28 (三)嗣經被上訴人審認上訴人將系爭建物作為住宅使用,違反系
29 爭建物所在土地使用分區之都市計畫規定,依都市計畫法第
30 79條第1項前段及「臺北市中山區大彎北段商業區及娛樂區
31 作住宅使用違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則」

（下稱大彎北違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則）等規定，作成107年12月6日北市都築字第10760614191號裁處書（下稱原處分）處上訴人6萬元罰鍰，並限於文到次日起9個月內停止違規使用。上訴人不服，循序提起訴願後向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，訴請撤銷原處分及訴願決定。經原審以108年度訴字第766號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

二、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

三、原判決駁回上訴人在原審之訴，其主要論據如下：

（一）直轄市政府本於其由地方制度法第18條第6款第1目規定賦予之自治權限，除可以擬定、審議及執行轄內都市計畫外，還可基於都市計畫法第6條、第22條第1項第3款及第32條第2項等規定授權，對於都市計畫範圍內土地，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。是臺北市政府除可依「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」，以限制其不得為有礙商業便利、發展或妨礙公共安全、衛生的使用外，必要時更可依同細則（自治條例）第10條第2項規定，劃定其他使用分區或特定專用區，且依同細則（自治條例）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項規定將土地及建築物的使用分區，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。此外，臺北市政府依「臺北市土地使用分區管制規則（自治條例）」第3條規定，除於都市計畫範圍內劃定「第一至第四商業區」外，尚得視實際需要依都市計畫程序增加「特定商業區」。因此，臺北市土地使用分區中「商業區」的使用，應以建築商場（店）及供商業使用的建築物為主，如經臺北市政府認定有礙商業便利、發展或妨礙公共安全、

01 衛生的使用，得於其所發布的都市計畫內增加「特定商業
02 區」的使用類別，以限制該區內土地及建築物的使用類別。
03 換句話說，並非所有「商業區」內建築物都可供作住宅使
04 用，應視其都市計畫內容而定。再觀都市計畫法第79條第1
05 項規定，係為落實依該法所擬定、發布之都市計畫，對計畫
06 範圍內土地及其上空之合理使用規劃，以達都市計畫法之
07 立法目的。故臺北市政府所擬定、發布之都市計畫（含主要
08 計畫及細部計畫、通盤檢討變更計畫及個案變更計畫），除
09 將該市之土地劃定為不同之使用區外，尚可視實際需要，再
10 將各使用區予以劃分，分別予以不同程度使用管制，且臺北
11 市政府於「都市計畫」所發布之管制命令，有上述都市計畫
12 法規定明確授權，自屬於同法第79條第1項所稱「依都市計
13 畫法所發布之命令」，各該使用分區範圍內土地及建築物之
14 使用，均應受各該管制命令限制，與法律保留原則無違。

15 (二)觀83年計畫案、92年計畫案及105年計畫案所載內容可知，
16 系爭建物所坐落之街廓自始即屬供一般商業使用，而非供住
17 宅使用之商業區。而上述計畫案均是臺北市政府基於都市計
18 畫法第6條、第22條第1項及第32條第2項規定所明確授權，
19 為合理使用土地必要，依「都市計畫法臺北市施行細則」
20 （及其後修正的「臺北市都市計畫施行自治條例」）第10條
21 第2項、第25條、第26條及「臺北市○○○○○區管制規則
22 （自治條例）」第3條等規定，經依都市計畫程序所核定實
23 施之細部計畫的「書圖」中予以表明「土地使用分區管制」
24 事項，而於細部計畫內劃定「不得供住宅使用」的特定「商
25 業區（供一般商業使用）」，此與法律保留原則無違。又對
26 都市計畫各分區之使用管制，並非一律應另訂土地使用分區
27 管制自治條例或於都市計畫法施行細則中作必要之規定，而
28 是由主管機關依據地方實際情形為之，此觀臺北市都市計畫
29 施行自治條例第26條暨都市計畫法第39條規範即明；況上述
30 管制命令乃依據都市計畫法所明確授權。故上訴人主張原處
31 分違反法律保留及授權明確性等原則，要無可採。至系爭建

01 物興建前，據83年計畫案即明定所坐落街廓屬商業區（供一
02 般商業使用）且不得供住宅使用，已如前述，則上訴人就系
03 爭建物不得作為住宅使用之管制，源自臺北市政府依都市計
04 畫法發布之命令（即83年計畫案、105年計畫案），係符合
05 臺北市土地使用分區管制自治條例第3條第2項規定，並無適
06 用同條例第93條、第94條規定之餘地。

07 (三)都市計畫法第79條第1項規定，是以都市計畫範圍內土地及
08 建築物使用，應合於都市計畫法與依該法所發布命令的管制
09 秩序狀態為中心，對土地及建築物所有權人、使用人或管理
10 人等有事實上管領力者所課予的義務類型，屬典型的「狀態
11 責任」。而依上開規定負有「狀態責任」的義務人，就坐落
12 於「商業區」之建築物，除應供商業使用為主，並遵守臺北
13 市政府所公告使用類別限制的「狀態保持義務」，及對於經
14 認定有妨礙商業便利、發展與妨礙公共安全、衛生的使用，
15 負有排除義務。若渠等因故意或過失自己從事違法使用行
16 為，或因故意或過失而違法基於狀態責任所生「物的狀態保
17 持義務」，臺北市政府或其委任的被上訴人即可依都市計畫
18 法第79條第1項規定，對此主觀有責的違反行政法上義務人
19 裁處罰鍰，並作成計畫管制處分，限期令其停止違規使用。
20 經查83年計畫案圖說及92年計畫案有關使用分區管制要點的
21 內容，業經臺北市政府依法踐行公開展覽及將發布地點及日
22 期登載周知的程序，一般民眾也可主動向機關查詢；且系爭
23 建物使用執照存根已明載：「使用分區：商業區（供一般商
24 業使用）」等字樣。況被上訴人曾以106年5月19日函、107
25 年5月21日函及107年6月13日函通知上訴人係有按臺北市政
26 府所公告的都市計畫所定使用類別而使用的「狀態責任」保
27 持義務，縱其或係因鄰近區域亦有與此情節類似之建物使用
28 人，基於從眾心理，選擇忽視被上訴人前揭通知，惟上訴人
29 就此乃應注意並能注意卻疏於注意，未向被上訴人查證確
30 認，逕自就系爭建物續作住宅使用，堪認其縱無故意，亦難
31 謂無過失。從而，上訴人既有違反臺北市政府依都市計畫法

01 所發布之細部計畫命令之過失行為，參酌系爭建物之主要建
02 物面積為50平方公尺以上、未達100平方公尺之96.94平方公
03 尺（見乙證卷一第9頁），屬大彎北違反都市計畫法第79條
04 第1項裁處作業原則第5點之級距二，且之前未曾經限期命停
05 止違規使用，則被上訴人依都市計畫法第79條第1項前段規
06 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
07 月內停止違規使用，自無違誤。上訴人主張其將系爭建物作
08 住宅使用無故意或過失，並不足採。

09 (四)稅捐機關非都市計畫法之主管機關、復未經主管機關授權，
10 自無權決定系爭建物得否作為住宅使用；況房屋稅係按房屋
11 實際使用情況課徵，至其實際使用情形是否符合其他相關行
12 政法規，並不在稅捐核課處分所得確認之範圍內，亦即稅捐
13 處核定按自用住宅稅率課徵房屋稅，僅在確認上訴人有將系
14 爭建物供住宅使用之事實，予以核實課稅，至該使用是否違
15 反都市計畫法等，委非稅捐機關加以認定之權責範圍，上訴
16 人自不能徒憑系爭建物有經稅捐處核定按自用住宅稅率課徵
17 房屋稅乙事，即謂其對系爭建物可合法供住宅使用一事有信
18 賴基礎。而戶籍登記是針對人民為之，上訴人屬營利法人之
19 公司組織，無法依戶籍法規定完成戶籍登記；況戶政機關非
20 都市計畫法主管機關，縱另有「人民」於系爭建物設立戶
21 籍，亦不生肯認其得合法供作住宅使用的效力。又地政機關
22 非都市計畫法主管機關，是其就依法建置建物之相關資訊及
23 所有權歸屬所核發之證明（即所有權狀），亦不負有於所主
24 管或核發之文書上記載土地使用分區管制之義務，故上訴人
25 自不得以系爭建物所有權狀（見原審卷第35頁）上未載「不
26 得作為住宅使用」等類似字樣為由，據以主張其有信賴基礎
27 而有信賴保護原則之適用，遑論建商及相關房仲所出示之售
28 屋資訊，皆非被上訴人所為，更非對外所為具法效性之行政
29 行為，更無足為上訴人之信賴基礎。再者，系爭建物使用執
30 照並無得予作為住宅使用之相關記載，則倘若上訴人於購買
31 時有閱覽該執照，自當知悉系爭建物並無任何得作為住宅使

01 用之資訊表徵；縱系爭建物可能因符合免辦使用執照變更之
02 規定，以致其使用執照未必能表徵核發後是否有變更「使用
03 類組」之情況，惟若上訴人購買時未閱覽此使用執照，或認
04 為該執照可能有免辦變更情事，則其自亦無因該使用執照而
05 有任何系爭建物必得作為住宅使用之信賴基礎可言；況建築物
06 所在「使用分區」管制規定，並非源自使用執照的核定，
07 自然也就不會因該建築物符合免辦「使用類組」變更，即解
08 消「使用分區」管制規定的效力。上訴人基於都市計畫法及
09 臺北市政府所發布之都市計畫所定土地使用分區之管制命
10 令，既負有遵守系爭建物坐落街廓使用分區限制之行政法上
11 義務，復揆諸被上訴人於作成原處分前，已一再給予上訴人
12 改正、澄清及陳述意見的機會，不但程序嚴謹，更已盡調查
13 能事，加上原處分已詳載違規事實、裁處理由與法令依據、
14 繳交罰鍰地點與期限及救濟期間教示等，則被上訴人在都市
15 計畫法第79條第1項所授權6萬元以上30萬元以下範圍內，依
16 大彎北違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則第5點之級
17 距二，以原處分裁處上訴人法定金額內的6萬元罰鍰，並未
18 違反誠信、信賴保護、行政自我拘束、禁反言、有利不利事
19 項一律注意、比例及行政行為明確性等原則。

20 (五)83年計畫案已明定街廓編號A11係「供一般商業使用」，非
21 供住宅使用（見乙證卷一第13頁、第16頁），105年計畫案
22 則維持92年計畫案關於A11街廓不得供住宅使用之限制（見
23 乙證卷一第46頁），則系爭建物於97年1月7日為第一次登
24 記，嗣於102年1月11日登記為上訴人所有（見乙證卷一第9
25 頁），自始即應受所坐落系爭土地使用分區「不得供作住宅
26 使用」之限制，故被上訴人依據並未修正之都市計畫法相關
27 規定與前已公告之使用分區管制法令及大彎北違反都市計畫
28 法第79條第1項裁處作業原則，裁處上訴人將系爭建物供作
29 住宅使用之違規行為，並未違反法規禁止溯及既往原則，更
30 無違法治國原則；至臺北市政府104年4月29日府都築字第10
31 433041900號公告（下稱104年4月29日公告）係將原屬其關

於都市計畫法第79條第1項之裁罰權限委任被上訴人行使，非斯時始公告都市計畫法第79條第1項規定，且此一權限委任公告與維護法律安定性之法律禁止溯及既往原則無關。又臺北市政府早於83年計畫案即公告系爭建物所坐落基地不得供住宅使用，上訴人購買系爭建物後，即負有遵守此使用類別管制的「狀態責任」保持義務，而上訴人於購買系爭建物時，客觀上若對所坐落街廓屬「商業區」有疑義，尚非不能查證以避免錯誤，且被上訴人已先後數次以函文通知上訴人系爭建物不得供住宅使用，但上訴人仍輕率、疏忽未予查證而續將系爭建物供住宅使用，即難謂對此行為之「違法性」欠缺認識，自無由主張符合行政罰法第8條但書規定減輕處罰。另上訴人至少基於過失而續將系爭建物作住宅使用，即持續違反都市計畫法上開規定的狀態保持義務，則被上訴人作成原處分，自無逾越裁處時效的問題。

四、上訴意旨略以：

(一)依都市計畫法第32條及第39條規定，可知都市計畫管制措施應於臺北市土地使用分區管制自治條例或其他自治條例中明訂，方屬正辦。然遍觀臺北市土地使用分區管制自治條例或臺北市其他自治條例之規範中，根本沒有限制商業區建物不得作為住宅使用。或謂105年計畫案可充作臺北市土地使用分區管制自治條例第21條至第24條之「公告」，但商業區建物作住宅使用並無該等規定適用之前提，即「有礙商業發展或妨礙公共安全及衛生」，故原處分逕以都市計畫法第79條第1項及大彎北違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則等規定為據，自有違法律保留及授權明確性原則。

(二)稅捐處認可上訴人就系爭建物得據住家用稅率課徵房屋稅、臺北市中山區戶政事務所（下稱中山區戶政事務所）認可得於系爭建物設立戶籍、臺北市建築管理工程處（下稱建築管理工程處）許可系爭建物以住家規格販售之廣告暨被上訴人前代表人許志堅在議會中公開表示大彎北段地區已開放作為住宅使用等情，均足為上訴人信賴系爭建物得作住宅使用之

01 基礎；況原處分亦非不適用信賴保護原則、上訴人亦無信賴
02 不值得保護之情，又系爭建物小於500平方公尺，依規定即
03 便使用用途與使用執照上記載不符，仍可合法使用，免辦使
04 用執照變更。則原處分僅憑系爭建物目前適用住家用稅率課
05 徵房屋稅即認定上訴人違規使用，自有違信賴保護、誠信、
06 禁反言等原則暨未盡舉證能事之違法。

07 (三)被上訴人對大彎北段建案申請核照、發照之初，即未依相關
08 法規確實稽查，放任建商得以住宅名義開賣位處商業區內之
09 建物，上訴人復信賴稅捐處、中山區戶政事務所及建築管理
10 工程處等認定系爭建物為住宅之一系列作為，凡此均屬對上
11 訴人有利事項。再者，上訴人購買系爭建物時，105年計畫
12 案、大彎北違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則及臺
13 北市土地使用分區管制自治條例等均尚未公布施行，是縱使
14 系爭建物之使用有不符分區使用限制之情，依前揭自治條例
15 第94條第2款及第4款規定，亦得繼續使用至新建止，或得改
16 為妨礙較輕之使用。則原處分逕予裁處上訴人罰鍰並限期停
17 止違規使用，除違反相關法令明文外，亦有違比例、有利不
18 利一體注意暨法律禁止溯及既往等原則。

19 (四)原處分除未能說明於現況下上訴人應如何依法辦理變更稅率
20 外，其所謂「停止違規使用」何指？亦語意不明，蓋被上訴
21 人認定上訴人將系爭建物作為住宅使用係以其目前適用住家
22 用稅率，則是否只要上訴人變更系爭建物稅率後，即屬非住
23 宅使用而無違規使用？抑或係上訴人必須搬離系爭建物方屬
24 停止違規使用？又或上訴人必須將系爭建物內家具、衛浴設
25 備等空間規劃全部拆除，且必須遷離戶籍，方屬停止違規使
26 用，以上皆無從由原處分內容中得知，自有違明確性原則。

27 (五)上訴人買受使用系爭建物之行為，乃就建商所規劃建造建物
28 格局、設備等事實上狀態之繼續而非行為之繼續，故起算對
29 上訴人違反行政法上義務之裁處時效暨判別其有無故意過
30 失、有無違法性認識之時點，均以買受系爭建物時為準。則
31 原處分於107年12月6日作成，已逾行政罰法第27條所定3年

01 裁處時效，當屬違法。至被上訴人辯稱已透過行政指導要求
02 上訴人停止違規使用，上訴人於接受行政指導時亦有違規故
03 意等語，顯係混淆「狀態犯」有責性之判斷時點，當無可
04 採。況上訴人購買系爭建物時之氛圍，賣方係以住宅為標示
05 出售、當時並無唾手可得查閱都市計畫相關資訊之方法，斯
06 時相關規範亦無限制商業區內建物不得作住宅使用，且建物
07 小於500平方公尺，即便使用用途與執照所載有別，仍可免
08 辦變更繼續使用，凡此均難認上訴人對系爭建物作住宅違規
09 使用之行為具有故意過失，亦無任何期待可能性可言，實應
10 有行政罰法第8條但書規定之適用。

11 五、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，於法並無不合。茲就上
12 訴理由，再予論述如下：

13 (一)按都市計畫法第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地或
14 建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本
15 法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之
16 命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或
17 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
18 以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆
19 除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供
20 水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其
21 費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」

22 （該規定為因應「地方制度法」制定，以及陽明山管理局已
23 降編為陽明山管理處，爰於110年5月26日修正刪除「局」相
24 關文字。）

25 (二)觀諸地方制度法第18條第6款第1目「下列各款為直轄市自治
26 事項：……六、關於都市計畫及營建事項如下：(一)直轄市
27 都市計畫之擬定、審議及執行。……」及都市計畫法第4條
28 「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政
29 府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」第6條
30 「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土
31 地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」（都市計畫

法第4條、第6條為因應「地方制度法」制定，以及陽明山管理局已降編為陽明山管理處，爰於110年5月26日修正刪除「局」相關文字。）第22條第1項第3款「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「（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「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。」暨臺北市政府依都市計畫法第85條規定授權訂定之臺北市都市計畫施行自治條例（100年7月22日修正前原名稱為都市計畫法臺北市施行細則）第10條第2款「本市都市計畫地區範圍內劃定下列使用分區，分別限制其使用。……二、商業區。……」第10條之1第2款「前條各使用分區使用限制如下：……二、商業區：以建築商場（店）及供商業使用之建築物為主，不得為有礙商業之便利、發展或妨礙公共安全、衛生之使用。……」臺北市土地使用分區管制自治條例第3條第1項第2款及第2項「（第1項第2款）本市都市計畫範圍內劃定左列使用分區：……二、商業區：（一）第一種商業區。（二）第二種商業區。（三）第三種商業區。（四）第四種商業區。……（第2項）前項各使用分區得視需要，依都市計畫程序增減之。」等規定意旨，可知直轄市都市計畫之擬定、審議及執行皆屬於直轄市自治事項範疇；直轄市政府就其轄區為都市計畫法之主管機關。而都市計畫細部計畫書、圖俱為實施都市計畫之依據，既經發布實施，即發生規制都市計畫範圍內人民對土地使用行為，必須符合其規劃與規定內容之法律效果。直轄市政府為達成都市計畫之目的，對於計畫範圍內土地，本得限制使用人為妨礙都市計畫之使用。其經核定實施都市計畫細部計畫範圍土地，基於促進商業發展目的，而劃定使用分區為商業區者，復得就該使用分區土地，視實際需要再予以不同程度之使用管制，

01 該範圍之土地及地上建築物之使用，俱應受其規範，不得為
02 有礙商業之使用。

03 (三)準此以論，臺北市政府就所轄基隆河（中山橋至成美橋段）
04 附近地區，業已核定公告實施83年計畫案及105年計畫案，
05 其細部計畫書圖對於該地區內商業區土地及建築物所為容許
06 使用類別之限制規定，即屬於都市計畫法第79條第1項規定
07 所稱直轄市政府依都市計畫法，對都市計畫範圍內土地或建
08 築物之使用所發布之命令，位於此商業區內之土地及建築物
09 即應依命令所容許之使用組別而為使用，違反命令供作容許
10 使用組別以外之其他用途者，即符合臺北市都市計畫施行自
11 治條例第10條之1第2款所稱有礙商業之便利、發展或妨礙公
12 共安全、衛生的使用之情形，主管機關自得依據都市計畫法
13 第79條第1項規定對於違規使用之土地或建築物所有權人、
14 使用人或管理人裁處罰鍰，並勒令停止違規使用。

15 (四)再者，主管機關依據都市計畫法第79條第1項規定所為之裁
16 罰處分與「勒令停止使用或恢復原狀」處分，俱為維持都市
17 計畫空間使用秩序之必要手段，前者乃對於違反行政法上義
18 務且主觀上具有可非難性者予以制裁，屬於行政罰性質；而
19 後者則為維持將來行政秩序所必要之措施，屬於管制性不利
20 處分性質，並不以受處分人主觀上具有故意或過失為要件。
21 故主管機關對於因故意或過失，而違反直轄市、縣（市）
22 （局）政府依都市計畫法所發布之土地及其建築物分區使用
23 管制命令者，自得依據都市計畫法第79條第1項規定，裁處
24 罰鍰，並作成限期令其停止使用或恢復原狀之管制處分，以
25 利都市計畫目的之實現。

26 (五)又臺北市政府因監察院作成糾正案文認定其對於大彎北段商
27 業區及娛樂區違規移作自用住宅使用，遲未能有效管理、遏
28 止及查處，顯有違失，依監察法第24條規定予以糾正，移送
29 行政院督飭確實改善處置，為積極有效處理，乃訂頒大彎北
30 違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則，觀其規定內容
31 係於都市計畫法第79條第1項授權裁罰金額及管制行為範圍

內，臚列不同違規使用態樣及情節（依建物面積分級距）、經限期命停止違規使用後是否遵期改正（分為三階段）等因素，訂定裁罰金額標準及管制改正期限與手段，俾執行機關能有具體客觀之一致性裁量標準可循，避免造成裁量恣意輕重之情形，以符合平等原則，核未逾越法定授權範圍，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，是被上訴人自得本於執行權限機關，依照大彎北違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則所訂基準作成原處分就上訴人上開違規行為為裁處。

(六)經核原判決認定上訴人為系爭建物之所有權人，系爭建物坐落之系爭土地位於臺北市政府83年6月1日公告之83年計畫案、92年1月7日公告之92年計畫案及105年11月9日公告之105年計畫案之商業區內（A11街廓區），係供一般商業使用，不得供住宅使用。而上訴人取得系爭建物後，供作住家使用，並據以向稅捐處申請核定按住家用稅率課徵房屋稅，經被上訴人以107年6月13日函通知其對於上開違規情事陳述意見，並請檢附系爭建物已變更為非住宅稅率之課徵房屋稅資料供審酌，然上訴人並未提出已變更成非住家稅率之相關資料供核等情，為原判決依法所確定之事實，核與卷附證據資料無違，自得作為本院判決之基礎。是以，系爭建物及其坐落基地既位於商業區範圍，上訴人為所有權人，即有按都市計畫法及臺北市政府本於該法發布之83年計畫案、92年計畫案及105年計畫案關於商業區土地容許使用組別管制規定為使用之行政法上義務，其違反義務將位於商業區之系爭建物作為自用住宅使用，經被上訴人通知後仍繼續原來之違規使用行為，原審核認被上訴人就上訴人上開違反商業區土地管制法令行為，適用都市計畫法第79條第1項規定，並依據大彎北違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則所示裁量標準，審酌系爭建物主要建物面積為96.94平方公尺，未達100平方公尺，屬於級距二，作成原處分對上訴人裁處罰鍰6萬

元並限於文到次日起9個月內停止違規使用，揆諸前開規定及說明，認事用法並無違誤，應予維持，於法並無不合。

(七)上訴意旨雖謂：遍觀臺北市土地使用分區管制自治條例或臺北市其他自治條例之規範並未有限制商業區建物不得作為住宅使用，原處分逕以都市計畫法第79條第1項及大彎北違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則等規定為據，自有違法律保留及授權明確性原則云云。惟臺北市政府本於都市計畫法第6條、第22條第1項第3款及第32條第2項之授權規定，為合理使用土地的必要，依臺北市都市計畫施行自治條例第10條第2項、第25條、第26條及臺北市土地使用分區管制自治條例（原名稱：臺北市土地使用分區管制規則）第3條規定，於公告之都市計畫細部計畫內所劃定「不得供住宅使用」之特定「商業區（供一般商業使用）」，核無違背法律保留原則與授權明確性原則。系爭建物所坐落之街廓區既劃定為商業區，明訂不得供作住宅使用，上訴人身為所有權人自應受其規範。

(八)上訴人復謂：稅捐處已准許上訴人申報就系爭建物按住家用稅率課徵房屋稅，而中山區戶政事務所亦認可得於系爭建物設立戶籍、建築管理工程處許可系爭建物以住家規格販售之廣告及被上訴人前代表人許志堅曾於議會表示大彎北段地區已開放作為住宅使用，上訴人有信賴保護原則之適用，原處分有違信賴保護、誠信、禁反言等原則；且上訴人買受使用系爭建物之行為，乃就建商所規劃建造建物格局、設備等事實上狀態之繼續而非行為之繼續，故上訴人違規行為之裁處時效期間之起算始點及主觀上有無故意過失、有無違法性認識，均以買受系爭建物時為基準，原處分於107年12月6日作成已逾3年裁處時效云云。然系爭建物於97年1月7日辦竣第一次登記時，其建物標示部即記載主要用途為商業用，上訴人於102年1月11日以買賣為原因取得系爭建物及其基地所有權，此有系爭建物所有權相關部別登記列印資料及系爭建物及土地所有權狀影本在卷可按（分見乙證卷一第9至10頁之

乙證3、原審卷第33至35頁），而被上訴人核發之系爭建物使用執照亦記載使用分區：商業區（供一般商業使用），地上6層建物用途：一般事務所，顯見已公示系爭建物之使用管制。衡諸稅捐稽徵機關核課房屋稅乃就房屋價值與實際使用情形之客觀事實作課徵稅率之中性評定；戶政機關辦理戶籍設立登記則僅查驗申請人提出房屋所有權證明文件、居住證明文件，並有居住事實，各該機關均非本於都市計畫法主管機關地位就房屋使用有無違反都市計畫土地使用分區管制規定為認定，亦未合法化上訴人之違規使用行為，更無賦予其免負行政責任之法律效果。故系爭建物前雖已經稅捐稽徵機關與戶政登記機關分別依申請為按住家用稅率課徵房屋稅之核定與戶籍設立登記在案，均無從據為上訴人違規使用系爭建物之信賴基礎。關於上訴意旨主張：建築管理工程處許可系爭建物以住家規格販售之廣告乙節，按臺北市廣告物管理自治條例第3條第1項第1款「廣告物之管理，其主管機關如下：一、招牌廣告及透視膜廣告：臺北市建築管理工程處……」及第4條前段「廣告物應經主管機關審查許可後，始得設置。」之規定，固可見建築管理工程處係管理招牌廣告及透視膜廣告之主管機關，且廣告物未經審查許可不得設置，但依同法第1條規定：「臺北市（以下簡稱本市）為管理廣告物，以維護公共安全、交通秩序及都市景觀，特制定本自治條例。」之意旨，足認建築管理工程處審查房屋販售廣告物之設置，目的在維護公共安全、交通秩序及都市景觀，房屋可否供住宅使用之事項並非其審查權限範圍，故其所為許可廣告物設置之行政處分，並無規制該廣告房屋得作為住宅使用之法律效果，買受人無從憑為得違反都市計畫法令規定使用房屋之信賴基礎至明。至於上訴人所稱：被上訴人前代表人曾於議會表示大彎北段地區已開放作為住宅使用縱為事實，亦不能資為上訴人可以繼續違規使用系爭建物之信賴基礎。另系爭建物位於都市計畫商業區，依據83年計畫案及105年計畫案均不得作為住宅使用，而上訴人之違規使

01 用系爭建物行為則繼續至被上訴人作成原處分時仍在進行
02 中，並未終了，被上訴人就其全部違規行為，依都市計畫法
03 第79條第1項規定及大彎北違反都市計畫法第79條第1項裁處
04 作業原則所定級距二之裁量標準作成原處分，自無逾裁處時
05 效期間與違反法律禁止溯及既往原則可言。又系爭建物之使
06 用分區為「商業區（供一般商業使用）」，上訴人所有樓層
07 建物之用途為「一般事務所」，已為使用執照所載示，上訴
08 人購買系爭建物之初，本應注意系爭建物係位於商業區及相
09 關使用管制之規定，且非不能經由政府資訊公開途徑查詢系
10 爭建物可否作為住宅使用，上訴人身為土地及建物之所有權
11 人與使用人，未善盡注意義務為必要查詢，逕自違規將系爭
12 建物作為住宅使用，主觀上即具有可非難性及可歸責性，無
13 從卸免應負之行政法上責任。況且，原判決認定被上訴人就
14 系爭建物違反都市計畫法規定作自用住宅使用之法律效果，
15 已於106年5月19日發函對上訴人為行政指導，於同年月24日
16 送達之事實，亦核與卷附該函及送達證書相符（見原處分卷
17 第1至3頁及第5頁）。則上訴人收悉被上訴人之行政指導以
18 後，已明知系爭建物位於都市計畫商業區範圍，不得作自用
19 住宅使用，卻未終止原來違規使用行為，而仍繼續為之，其
20 就此部分違規行為事實顯係明知且有意使其發生，主觀上自
21 屬故意範疇。此外，本件上訴人從取得系爭建物起，即違反
22 都市計畫法令規定之義務，將系爭建物作住宅使用，迄原處
23 分作成時，違規行為仍在繼續中，尚未終了，而應依都市計
24 畫法第79條規定予以論處，並非就系爭建物違法使用狀態之
25 發生無形成原因行為，僅因對系爭建物具有事實上管領力，
26 而須負排除危害或回復安全之義務。故上訴人之責任態樣屬
27 於學理所稱之「行為責任」，而非「狀態責任」。則原判決
28 就上訴人自被上訴人予以行政指導後之故意違規行為，未予
29 以涵攝，復將上訴人之「違規行為之繼續」論斷為「違規之
30 事實狀態尚未終結」，固容欠允洽，惟就上訴人主觀上具有
31 可責性並無影響。是以，上訴人否認其主觀上具有可責難性

01 及期待可能性，並羅列行政法上之信賴保護、誠信、禁反
02 言、法律禁止溯及既往等原則，憑以指摘原處分違法云云，
03 容欠允洽，不能採取。

04 (九)上訴意旨另主張：縱使系爭建物之使用有不符分區使用限制
05 之情，依臺北市土地使用分區管制自治條例第94條第2款及
06 第4款規定，亦得繼續使用至新建止，或得改為妨礙較輕之
07 使用云云。惟臺北市土地使用分區管制自治條例第93條第3
08 款及第94條第2款、第4款固分別規定：「適用本自治條例
09 後，不符本自治條例規定之原有土地及建築物，區分為下列
10 三類：……三、第三類：設於各種分區內不符各分區之土地
11 及建築物使用規定，而不屬於前二類者。」「前條規定之土
12 地及建築物，其使用之繼續、中斷、停止、擴充或變更，依
13 下列規定辦理：……二、第三類者，自適用本自治條例之日
14 起，得繼續使用至新建止。……四、原有不合規定使用之建
15 築物得改為妨害較輕之使用。……」然上開規定乃鑒於都市
16 計畫之目的係為使都市內各種活動行為能有計畫之發展，並
17 對土地使用作合理之規劃，因此於都市計畫發布實施後，計
18 畫範圍內原有建築物或使用活動自應符合都市計畫允許使用
19 之規定。惟基於信賴保護原則，對於原有合法使用者，政府
20 仍應保障其權益，故將不合臺北市土地使用分區管制自治條
21 例之原有土地及建築物，分類管制其不得再繼續為原來使用
22 之期限，旨在保障原有合法使用者之權益並達到都市計畫之
23 使用目的。本件上訴人係在都市計畫公布施行之後，自始違
24 規使用系爭建物，自無適用上開規定之餘地，附此敘明。

25 (十)綜上所述，原判決斟酌全辯論意旨及調查證據結果，據以駁
26 回上訴人之起訴，於法尚無不合。上訴意旨，仍執前詞主張
27 原判決違背法令，應予廢棄，難認有理由，應予駁回。

28 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
29 項、第98條第1項前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 111 年 3 月 11 日
31 最高行政法院第一庭

01 審判長法官 侯 東 昇
02 法官 王 碧 芳
03 法官 簡 慧 娟
04 法官 鍾 啟 煌
05 法官 蔡 紹 良

06 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
07 中 華 民 國 111 年 3 月 11 日
08 書記官 莊 子 誼