

最 高 行 政 法 院 判 決

110年度上字第475號

上 訴 人 林展慶

于瑞

共 同

訴訟代理人 詹晉鑒 律師

被 上 訴 人 臺北市府都市發展局

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5月6日臺北高等行政法院108年度訴字第1031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、被上訴人之代表人由黃一平變更為王玉芬，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人林展慶、于瑞分別為臺北市○○區○○○路00號0樓之0、同路00號0樓之0建築物之所有人（上述2建築物合稱系爭建物，提及個別建物則分別稱00號0樓之0、同路00號0樓之0建物），均坐落在臺北市○○區○○段000之0地號土地（下稱系爭土地），領有民國97年11月21日97使字第0469號使用執照，位於都市計畫商業區。依臺北市府83年6月1日府都二字第83027894號公告之「擬訂基隆河（○○橋至○○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（○○橋至○○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10

5年計畫案)都市計畫書，均明訂系爭建物所在商業區係供商業購物中心使用，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4月25日分別發函通知上訴人略以：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；如現況已非住宅使用，請向稅捐處辦理房屋使用情形變更，重新核定稅率等語。系爭建物因仍按住家用稅率課徵房屋稅，被上訴人乃分別於107年8月8日、8月9日發函通知上訴人將派員於同年9月7日、9月10日至現場會勘，如系爭建物實際已改作商業使用，得出示商業登記或營業登記等資料，以作為非住宅使用認定之依據等語。惟屆期未獲上訴人配合無法進入，被上訴人乃於107年9月13日、9月14日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。嗣被上訴人審認上訴人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（下稱系爭規定）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12月18日北市都築字第10760670731號、107年12月19日北市都築字第10760671961號裁處書〔即原判決所載原處分3、原處分4，以下合稱原處分；至被上訴人另以原處分1、原處分2分別對吳承聯、呂建志裁處新臺幣（下同）15萬元、6萬元罰鍰，渠等未提起上訴〕，各處上訴人6萬元罰鍰，並均命渠等於文到次日起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年度訴字第1031號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴，並聲明：原判決廢棄；原處分及訴願決定均撤銷。

01 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所
02 載。

03 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

04 (一)都市計畫法第79條有關臺北市政府權限，業經該府104年4月
05 29日府都築字第10433041900號公告（下稱104年4月29日公
06 告）委任所屬被上訴人辦理，被上訴人自得以自己名義作成
07 原處分。依都市計畫法第6條、第13條第1款、第20條第1項
08 第1款、第21條第1項、第22條第1項第3款、第23條第1項及
09 第5項、第32條、第35條規定，直轄市都市計畫，係由直轄
10 市就其都市計畫範圍內之土地擬定主要計畫，報經內政部核
11 定後發布實施，並作為擬定細部計畫之準則。都市計畫得劃
12 定住宅、商業、工業、特定專用區或其他使用區域，並得視
13 實際需要再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。直轄市
14 對於其地域內土地及建築物之分區使用，享有自主規劃、設
15 計之計畫高權。

16 (二)臺北市政府83年計畫案，係依81年5月22日起實施之臺北市
17 政府81年5月19日府工都字第81030112號「配合基隆河（○
18 ○橋至○○橋段）整治計畫擬（修）訂主要計畫案」（下稱
19 81年計畫案）之計畫目標與構想，所研擬之細部計畫並配合
20 修訂主要計畫。依該83年計畫案附件一「配合基隆河（○○
21 橋至○○橋段）整治計畫地區土地使用分區與都市設計管制
22 要點」（下稱83年計畫案附件一）所載，系爭建物坐落土地
23 位處之街廓編號A2區，係屬於商業區（供商業購物中心使
24 用），應以購物商業、休閒娛樂之使用為主，A2區並無容許
25 「獨立、雙併住宅」或「多戶住宅」之使用。嗣臺北市政府
26 於92年1月7日公告之「修訂臺北市基隆河（○○橋至○○橋
27 段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河
28 （○○橋至○○橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管
29 制要點』案」（下稱92年計畫案），乃針對83年計畫案附件
30 一所為之修訂，A2區仍屬商業區（供商業購物中心使用），
31 應以購物商業之使用為主，且不准許作為住宅使用。其後10

5年計畫案再就83年計畫案附件一進行修訂，然亦明訂A2區屬商業區（供商業購物中心使用），應以購物商業之使用為主，且不准許作為住宅使用。是系爭建物所坐落之系爭土地，自83年起迄今均劃設為商業區，且受不得作住宅使用之分區（使用）管制。上開細部計畫乃臺北市政府本於地域內土地使用之計畫高權劃定使用區並使用管制，本件A2區，經劃設為商業區，亦經施予不得作為住宅使用之使用管制，係該區域之土地利用為反覆、持續性規制，非僅針對特定具體土地利用為一次性下命或禁止，自具有法規性質，自無再適用「臺北市土地使用分區管制規則」關於商業區得允許多戶住宅使用之餘地。

（三）都市計畫法第33條至第38條規定，意在揭明都市計畫各使用區（保留保護區、住宅區、商業區、工業區、行政文教風景區、特定專用區）之主要用途，其並不排除同法第32條第2項規定之適用。且本件裁罰基礎為上訴人違反臺北市政府所發布之上開都市計畫，並非以渠等違反臺北市所訂定之相關自治條例為據。又上訴人舉歷來各版本分區管制規則（現為臺北市土地分區管制自治條例），明文肯認商業區內得為住宅使用，且均為正面表列，為信賴基礎云云。惟都市計畫法第32條本即明文都市計畫所劃定之使用區，仍得視實際需要再予劃分，並分別予以不同程度之使用管制，地方主管機關仍得就明文允許作為住宅使用之分區外，依實際需要予以限制作為住宅使用，故原處分並無違反法律保留原則。

（四）房屋稅係以房屋價值與實際使用情形定其課徵稅率，系爭建物是否應受都市計畫管制，本無從就房屋稅課徵或戶籍登記所顯示之資訊判斷，稅務機關或戶政機關亦無代都市計畫主管機關核定或確認建物所在位置是否應受都市計畫分區管制之可能，是上訴人主張其申請變更為住家用稅率經稅捐處同意變更，自信賴臺北市政府所屬機關行為云云，並不可採。又依使用執照所載，系爭建物坐落系爭土地之使用分區為「商業區」（供商業購物中心使用），系爭建物各樓層之用

途為「一般零售業甲組」、「金融保險業（不含銀行、合作社）」、「餐飲業」或「一般事務所」，與使用分區管制內容「購物商業之使用」相符，是上訴人主張系爭建物建商當初申請建照、使照，被上訴人未依法稽查放水建商取照云云，難謂有據。又建商或房仲行銷手法是否誤導民眾，乃屬交易對象或仲介是否善盡交易上之告知義務，而應否負擔民事損害賠償責任之問題，非屬公權力行使結果。另上訴人主張系爭建物所有權狀並未記載「不得作為住宅使用」文字，有信賴保護云云，惟土地使用分區管制既為都市計畫之一部分，人民信賴基礎應植基於都市計畫及其相關圖說，建物所有權狀僅為證明建物所有權歸屬之文件，不得謂為建物合於土地使用分區管制之信賴基礎。至上訴人主張臺北市政府81年計畫案中○○○段地區亦無不得作住宅使用之文字限制云云，惟因83年計畫案係81年計畫案之計畫目標與構想所研擬之細部計畫並配合修訂主要計畫，且歷經92年計畫案、105年計畫案之修訂，均未變更系爭土地所在商業區不得供作住宅使用之使用管制，上訴人自應配合修訂後之都市計畫土地使用管制。故原處分並無違反信賴保護原則、行政自我拘束原則或禁反言原則。

(五)上訴人主張都市計畫法未賦予行政機關有強制進入私人建物勘查之法源依據，亦未課予人民有配合領勘、現勘義務云云。惟系爭規定既係以系爭建物之使用有無違反都市計畫法或該法所發布之命令，則系爭建物之實際使用情形，即有予以查究之必要。原處分作成前，被上訴人以行政指導函提醒上訴人確保健物合法使用，並曾通知辦理現地勘查惟未獲配合，復以陳述意見函通知陳述意見並檢附相關資料，渠等亦未提出具體事證。然系爭建物前經上訴人向稅捐處申報作住家使用並經核定按住家用稅率課徵房屋稅，經被上訴人行政指導後仍未主動變更使用情形，而認渠等所有系爭建物作為住宅使用之事實明確，裁罰並限期命停止違規使用等情，無

01 違經驗法則或論理法則。故原處分並無違反有利及不利事項
02 一體注意原則、明確性原則。

03 (六)上訴人主張系爭建物縱有不合分區使用限制，亦可依法容許
04 繼續使用至新建止，或改為妨害較輕之使用云云。惟系爭土地
05 早於83年間即經劃定為商業區供商業購物中心使用，不得
06 作住宅使用，系爭建物在該都市計畫發布實施後興建完成，
07 並於97年11月間領得使用執照，渠未依土地使用分區管制規
08 定使用系爭建物，已然違法在先，自無信賴保護原則之適用，
09 亦不得主張繼續使用或改為妨害較輕之使用，或給予適當補償，
10 故原處分並無違反信賴保護原則及比例原則。又依
11 行政罰法第27條第2項規定，行政罰裁處權時效之起算，自
12 違反行政法上義務之行為終了時起算。上訴人以系爭建物供
13 為住宅使用而違反土地使用管制規定之違章行為，迄至原處
14 分作成時始終繼續進行，自無行為終了起算裁處權時效之問
15 題，遑論罹於時效，是原處分未逾裁處權時效。

16 (七)上訴人主張購屋時，建商或房仲未告知「不得作為住宅使
17 用」之限制，致對於處罰效果認知錯誤云云。惟系爭建物使
18 用執照上業已登載系爭建物所在之使用分區為「商業區」，
19 渠自承購屋係為住家使用，則使用目的顯與使用分區有所不
20 合，應有足夠動機探查系爭建物所在區域之使用管制詳情，
21 況現今查得系爭建物所在區域之使用分區管制規定，應非難
22 事，詎仍於購屋後供住家使用，違反土地使用管制之行政法
23 上義務，縱無故意，亦難謂無過失。況原處分作成前，被上
24 訴人已有提醒確保建物合法使用以免受罰之行政指導函，至
25 少自斯時起，渠業已獲悉系爭建物所在區域之使用分區管制
26 情形，難諉為不知，仍繼續將系爭建物供作住家使用，自難
27 免其違反行政法上義務之罰責。至於如欲確保系爭建物合法
28 使用，固不免另外產生經濟花費或生活上之不便，惟究難認
29 此情有何依客觀情事無法期待遵守行政法上義務。

30 五、本院按：

01 (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
02 定、審議及執行，為直轄市自治事項。行為時都市計畫法第
03 4條規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市
04 為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政
05 府。」行為時同法第6條規定：「直轄市及縣（市）（局）
06 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
07 市計畫之使用。」第22條第1項第3款規定：「細部計畫應以
08 細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：……三、土地
09 使用分區管制。」第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃
10 定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他
11 使用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實
12 際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」第35
13 條規定：「商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物
14 之使用，不得有礙商業之便利。」行為時同法第79條第1項
15 規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建
16 造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣
17 （市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或
18 鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人
19 或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、
20 改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢
21 復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆
22 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
23 權人、使用人或管理人負擔。」第85條規定：「本法施行細
24 則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備
25 案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。」臺北市政府依
26 都市計畫法第85條規定授權，於82年11月2日修正發布「都
27 市計畫法臺北市施行細則」，於100年7月22日修正改為新名
28 稱「臺北市都市計畫施行自治條例」；另臺北市政府於82年
29 11月2日依「都市計畫法臺北市施行細則」第26條修正發布
30 「臺北市土地使用分區管制規則」，於100年7月22日修正改
31 為新名稱「臺北市土地使用分區管制自治條例」。準此，直

01 轄市政府本於其自治權限，除了可以擬定、審議及執行直轄
02 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
03 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
04 土地，限制其使用人為妨礙都市計畫的使用，並於細部計畫
05 書圖表明「土地使用分區管制」事項。而臺北市政府除可依
06 「都市計畫法臺北市施行細則」（及其後修正的「臺北市都
07 市計畫施行自治條例」）第10條第1項規定劃定「商業
08 區」，第10條之1第2款限制其不得為有礙商業的便利、發展
09 或妨礙公共安全、衛生的使用外，必要時更可依同細則（條
10 例）第10條第2項規定，劃定其他使用分區或特定專用區，
11 而且依同細則（條例）第25條、第26條規定，臺北市政府如
12 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
13 擬定細部計畫，規定地區內土地及建築物的使用等事項，或
14 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，
15 再予劃分不同程度的使用管制，並另訂「臺北市土地使用
16 分區管制規則（自治條例）」管理。由此可知，臺北市政府
17 於臺北市轄區內擬定發布之細部計畫，規定細部計畫地區
18 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
19 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
20 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
21 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
22 用類別使用，倘於商業區內而為有礙商業的便利、發展或妨
23 礙公共安全、衛生的使用情形，主管機關得依行為時都市計
24 畫法第79條第1項規定，據以裁罰該土地或建築物所有權
25 人、使用人或管理人，並勒令停止違規使用。

26 (二)次按系爭規定，都市計畫範圍內之土地或建築物之使用，違
27 反都市計畫法或直轄市政府依都市計畫法所發布之命令者，
28 主管機關得對土地或建築物所有權人、使用人或管理人加以
29 處罰，並勒令停止使用或恢復原狀。因此為維持都市計畫空
30 間使用秩序之手段，行為時都市計畫法第79條第1項規定有
31 行政罰性質之「罰鍰」，以及管制性不利處分性質之「勒令

01 停止使用或恢復原狀」。蓋行政罰與管制性不利處分之目的
02 不同，行政罰係對於違反行政法上義務且出於故意或過失之
03 主觀可資咎責者，施以裁罰；管制性不利處分則非以人民有
04 故意或過失違反行政法上義務之行為為管制理由，而係以管
05 制措施乃為向未來維持行政秩序所必要。若建築物所有權人
06 因故意或過失從事違法使用行為，主管機關自得依行為時都
07 市計畫法第79條第1項規定，對此主觀有責之違反行政法上
08 義務人（即建築物所有權人）裁處罰鍰，並依同條項規定，
09 作成管制處分，限期令其停止違法使用，以利都市計畫之實
10 現。

11 （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
12 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
13 ○○○段商業區及娛樂區違規作住宅使用情事，針對上開區
14 域該等違規事件訂頒裁處作業原則，核其基準，係就違法情
15 節態樣（依建物面積分級距）、經限期命停止違規使用後是
16 否遵期改正（分為3階段）等因素，訂定裁罰金額原則以及
17 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
18 同裁罰原則及管制措施，並未逾越授權範圍，且標準客觀合
19 理，被上訴人自得據以適用。另臺北市政府業已依據行政程
20 序法第15條第1項規定，以104年4月29日公告將「都市計畫
21 法第79條」有關權限委任被上訴人辦理，是被上訴人得依據
22 裁處作業原則而為裁罰以及作成管制處分。

23 （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
24 土地位於臺北市政府83年計畫案、92年計畫案及105年計畫
25 案的商業區內，係供一般商業使用，不得供住宅使用。上訴
26 人購入系爭建物後，將之供作住宅使用，並向臺北市稅捐稽
27 徵處申請核定按自用住宅課徵房屋稅，經被上訴人於107年9
28 月13日、9月14日分別發函通知系爭建物涉違規作住宅使
29 用，並請其陳述意見，上訴人仍供住宅使用等情，為原判決
30 依法所確定之事實。上訴人既為系爭建物之所有權人，即有
31 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

01 使用之義務，其違背該等義務，將坐落商業區之不得供住宅
02 使用之系爭建物充為住宅使用，經被上訴人通知後仍繼續違
03 規使用，原審核認上訴人違反商業區管制法令行為，具備處
04 罰之責任條件，依行為時都市計畫法第79條第1項規定，以
05 原處分各裁處上訴人6萬元罰鍰，並均限於文到次日起9個月
06 內停止違規使用，揆諸前開規定及說明，於法並無不合。原
07 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
08 何以不足採取，分別予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不
09 符，亦無違反論理法則、經驗法則及證據法則。又原處分已
10 詳述本件法律規範、上訴人違規行為及法律效果，上訴意旨
11 主張原處分未能說明上訴人在現況下，究應如何依法辦理變
12 更稅率，反以誘導上訴人變更稅率配合規避檢查之方式為
13 之；另原處分所謂停止違規使用，所指為何語意不明，自有
14 違明確性原則云云，核無足採。

15 (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
16 使用限制規定，即「不得為有礙商業之便利、發展或妨礙公
17 共安全、衛生之使用」，係針對商業使用之各種態樣、方式
18 而言，並未允許得作住宅使用。同自治條例第26條亦有重申
19 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
20 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
21 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
22 地位於商業區，或係供一般商業使用，或係供商業購物中心
23 使用，惟均不得供作住宅使用，此管制命令有經公告程序，
24 迄92年計畫案及105年計畫案，均未變更，其管制效力一直
25 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
26 畫法規定所發布，有都市計畫法第6條、第22條第1項第3
27 款、第32條第2項規定之明確授權，並依都市計畫法臺北市
28 施行細則（含其後修正之「臺北市都市計畫施行自治條例」）
29 第10條第2項、第25條、第26條及臺北市土地使用分
30 區管制自治條例第3條規定，於細部計畫內劃定「商業區」
31 供一般商業使用，不得供作住宅使用，各該使用分區範圍內

01 土地及建築物的使用，都應該受到各該管制命令的限制，與
02 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
03 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
04 區不得作為住宅使用，臺北市政府從未依法公告限制○○○
05 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
06 無礙商業之發展，觀諸與本件爭議相雷同之「宜華國際股份
07 有限公司旅館式住宅」開發案，以及「潤泰京采」案，臺北
08 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
09 規依據，甚至個案式地破例開放、修改都市計畫內不得做住
10 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
11 原則，原判決未斟酌適用相關規定，而有違誤云云，尚無足
12 採。

13 (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
14 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
15 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
16 行為時之法律及行政規則。上訴人主張105年計畫案、裁處
17 作業原則、行為時都市計畫法第79條等，皆係在上訴人買受
18 系爭建物後公布施行，自不得溯及既往適用云云，顯然忽視
19 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
20 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
21 張自無可採。復按行政罰之裁處權時效之起算，依行政罰法
22 第27條第2項規定，自違反行政法上義務之行為終了時起
23 算，本件上訴人之違章行為迄原處分作成時始終繼續進行，
24 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
25 物使用逾3年後，被上訴人始為裁處，已逾裁處權時效云
26 云，自不足採。又系爭建物之系爭使用執照存根已載明使用
27 分區為「商業區」（供一般商業使用），上訴人購買系爭建
28 物之初，應得知悉系爭建物坐落商業區，當受商業區使用限
29 制，且商業區是否得為住宅使用，身為土地及建物之所有權
30 人及使用人，本有義務透過政府資訊公開管道查詢，上訴人
31 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

01 規使用，上訴人主觀上即有可歸責。況被上訴人自106年4月
02 25日起，即對上訴人就系爭建物合法使用進行行政指導，最
03 晚自此時起，上訴人即明知系爭建物坐落商業區，不得為住
04 宅使用，其仍持續為住宅使用，自具有違章故意。至建築執
05 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
06 管制之危險預防機制，達成維護公共安全、公共交通、公共
07 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
08 際使用情形定其課徵稅率，均與都市計畫管制內容要屬無
09 涉。再者，系爭建物是否應受都市計畫管制，本無從就建築
10 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
11 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
12 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
13 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
14 下各別公部門間之作為，縱有上訴人所稱協調不足之情，亦
15 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
16 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
17 畫法之主觀責任，並指摘原判決違反信賴保護原則、誠信原
18 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
19 之適用云云，自不足採。

20 (七)72年4月25日公布、名稱為「臺北市土地使用分區管制規
21 則」，後經多次修正，並於100年7月22日修正更名為「臺北
22 市土地使用分區管制自治條例」(最近一次之修正為111年10
23 月20日)，該新、舊法規範中之第93條及第94條規定(歷次
24 規範意旨相近)，其規制對象並非本案事實，因此不會因為
25 該新、舊法規範而影響系爭建物所受公法管制之內容。蓋該
26 等條文之規範意旨應是「在該法規範制定、實施以前已現實
27 存在之原有土地及建築物，即使不符合該管制規範新定之管
28 制內容，但在一定條件基礎下，可以繼續使用至新建止」，
29 乃是一種基於信賴保護原則所定之過渡規範。但本件上訴人
30 就系爭建物不得作為住宅使用之管制，既係適用前述臺北市
31 政府依都市計畫法發布之命令(即83年計畫案、92年計畫

案、105年計畫案)而來，並非臺北市土地使用分區管制自治條例第93條所定「適用本自治條例後，不合本自治條例規定之原有土地及建築物」情形，欠缺得適用同條例第94條規定之前提要件，自無再適用同條第2款規定之餘地。以本件情形，更非在上訴人購入使用系爭建物後，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，晚於上訴人購買使用系爭建物時點，依該條例第94條第2款規定，自得繼續使用至新建止，縱認本件無上開規定之適用，依同條第4款規定，亦應准許上訴人改為妨害較輕之使用云云，尚無足採。臺北市土地使用分區管制自治條例第21條至第24條之具體規定內容固然前、後有所不同，但規範目的始終相同，即在規範依都市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辨標準，前開規定乃係在「商業區」管制條件下，再將商業區細分為4種商業區，而規定各類商業區所能從事或不能從事之商業活動種類。此等規定應解為「商業區不得供住宅區使用」乃屬自明之理，而在此基礎下，再將商業區細分，為更緊縮之管制，其與本件系爭建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條例第21條之原來規定，確曾在一段實施期間內，許可商業區可供多戶住宅使用，但從83年6月1日公告之83年都市計畫說明書明示「系爭建物所在地號之土地不得供作住宅使用」，此即表示該土地自始沒有列入商業區可供多戶住宅使用之種類。而特定土地應如何加以管制，本來即屬都市計畫擬定機關（本案為臺北市政府）之職權，自得視實際需要，就特定商業區土地使用決定其使用管制之強度。因此前開臺北市土地使用分區管制規則舊法規範第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之現狀。上訴意旨主張83年計畫案當時，並未限制不得供住宅使用，其得繼續為原有之使用云云，自無足採。

01 (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
02 任。但按其情節，得減輕或免除其處罰。」其立法理由載
03 明：「一、本條係規定行為人因不瞭解法規之存在或適用，
04 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
05 責任。然其可非難程度較低，故規定得按其情節減輕或免除
06 其處罰。二、……此部分實務上應由行政機關本於職權依具
07 體個案審酌衡量，加以裁斷。三、參考刑法第16條。」由此
08 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
09 的行為人予以減輕或免除其處罰時，須以行為人有「不知法
10 規」存在為前提。而所謂「不知法規」是指行為人不知法規
11 所「禁止」或「要求應為」的行為或不行為義務為何而言，
12 即學說上所稱「禁止錯誤」或「欠缺違法性認識」，而非指
13 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
14 定有所認知。所以，行為人如已知悉法規所禁止或要求應為
15 的行為義務為何，就該違反行政法上義務的行為而言，行為
16 人即已具備不法意識（違法性認識），應無行政罰法第8條
17 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
18 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
19 系爭土地不得供作住宅使用，上訴人購買系爭建物後，負有
20 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
21 態責任」保持義務。且被上訴人已先後函知上訴人系爭建物
22 不得供作住宅使用，以免違規受罰，然上訴人仍繼續將系爭
23 建物供作住宅使用等情，為原審認定在案。顯見上訴人已明
24 知系爭建物不得供作住宅使用，卻仍執意作為自用住宅使
25 用，其對於將系爭建物供作住宅使用的「違法性」，確實知
26 之甚明。上訴意旨主張其就系爭建物「違規使用」乙節並無
27 故意或過失，且本件實為違法性認識錯誤，行為時都市計畫
28 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
29 言云云，亦難採認。

30 (九)上訴人主張系爭建物面積小於500平方公尺，依「臺北市一
31 定規模以下建築物免辦理變更使用執照管理辦法」若一戶小

於500平方公尺，即便使用用途與使用執照上記載不符，仍可合法使用，免辦使用執照變更，既然上訴人本無須變更使用執照即可作為其他用途，自不得據此認為只要使用執照上有限制，即認為上訴人有故意過失云云。按建築法第73條規定：「……（第2項）建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第9條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。（第3項）前項一定規模以下之免辦理變更使用執照相關規定，由直轄市、縣（市）主管建築機關定之。（第4項）第2項建築物之使用類組、變更使用之條件及程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」臺北市政府依據建築法第73條第3項授權訂定「臺北市一定規模以下建築物免辦理變更使用執照管理辦法」，該管理辦法係關於建築物之使用類組、變更使用之條件及程序等事項之規定。茲建築物之使用無法離開基地，故建築物之使用必須其基地符合土地使用分區管制之限制。是系爭建物縱使符合上開管理辦法規定之條件，僅是變更用途時，免經申辦使用執照變更之程序，仍不能免除都市計畫對系爭建物僅於商業區不得供住宅使用之管制。上訴人此部分主張為其個人主觀之見解，為不可取。

（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審之訴，核無違誤。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。

六、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、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 6 月 29 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 吳 東 都

法官 鍾 啟 煒

01

法官 許 瑞 助

02

法官 王 俊 雄

03

法官 侯 志 融

04

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

05

中 華 民 國 112 年 6 月 29 日

06

書記官 蕭 君 卉