

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第384號

上 訴 人 總行營造興業股份有限公司

代 表 人 吳金燕

送達代收人 蔣季芹

訴訟代理人 陳忠儀 律師

陳家祥 律師

被 上 訴 人 基隆市政府

代 表 人 謝國樑

訴訟代理人 郭百祿 律師

上列當事人間平均地權條例事件，上訴人對於中華民國113年5月23日臺北高等行政法院111年度訴字第1167號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人於民國110年9月16日赴上訴人所設「台北雪梨灣」預售屋銷售中心辦理聯合稽查，發現上訴人與買方所簽訂之7份「購屋預約證明單（大樓）」（下稱購屋預約單），其中約定條款第貳條屬不利於買受人之約定，違反行為時平均地權條例第47條之3第5項規定；另上訴人與買方所簽訂之44份「房地預定買賣契約書」（下稱預定買賣契約），其中「契約審閱期」等多項不符合內政部依消費者保護法第17條第1項授權所公告「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」（下稱公告事項），違反行為時平均地權條例第81條之2第5項規定。被上訴人經函請上訴人陳述意見後，遂依同條例第81條之2第5、6項規定，以111年4月14日基府地權

01 罰貳字第1110217019號處分書（下稱原處分）處上訴人新臺
02 幣（下同）369萬元罰鍰（購屋預約單共7戶，每戶裁處15萬
03 元，共105萬元罰鍰；預定買賣契約共44戶，每戶裁處6萬
04 元，共264萬元罰鍰）。上訴人不服，循序向臺北高等行政
05 法院（下稱原審）提起行政訴訟，經原審111年度訴字第116
06 7號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴。

07 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
08 載。

09 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：(一)關於系爭
10 7份購屋預約單違反行為時平均地權條例第47條之3第5項規
11 定部分：賣方就定金之處理如另有約定，該約定較民法第24
12 9條規定更不利於買受人者，即屬不利於買受人之約定，違
13 反行為時平均地權條例第47條之3第5項規定。依購屋預約單
14 第貳條約定，訂購人（買方）未如期補足定金或辦理簽約即
15 視為違約，所繳定金全部被沒收。上開約定並未規定沒收定
16 金應探究責任歸屬，且上訴人沒收訂購人所繳定金以可歸責
17 於訂購人之事由為限，故購屋預約單約定相較買受人得依民
18 法第249條第2款至第4款規定主張之權利，屬不利於買受人
19 之約定，被上訴人以其違反行為時平均地權條例第47條之3
20 第5項規定，依同條例第81條之2第6項裁處，核無不合。(二)
21 關於系爭44份預定買賣契約違反行為時平均地權條例第81條
22 之2第5項規定部分：預售屋銷售之企業經營者，使用定型化
23 契約時，應明確將內政部公告事項之應記載事項完全納入，
24 至於不應記載事項，則不能為定型化契約內之條款，以保護
25 消費者權益。上訴人與買方所簽訂之44份預定買賣契約，其
26 記載有不符內政部公告事項之應記載事項「契約審閱期」
27 「賣方對廣告之義務」「房地標示及停車位規格」「房地出
28 售面積及認定標準」「共有部分項目、總面積及面積分配比
29 例計算」「房地面積誤差及其價款找補」「付款條件」「地
30 下層、屋頂及法定空地之使用方式及權屬」「建材設備其廠
31 牌、規格」「開工及取得使用執照期限」「驗收」「通知交

屋期限」「保固期限及範圍」「貸款約定」「貸款撥付」
「地價稅、房屋稅之分擔比例」「稅費負擔之約定」「賣方
之瑕疵擔保責任」「違約之處罰」及不得記載事項「不得約
定廣告僅供參考」，上訴人違反行為時平均地權條例第81條
之2第5項規定，已足認定，被上訴人據以裁罰，核無不合。
(三)上訴人提出被上訴人108年6月14日基府地價貳字第108024
5934號函（下稱108年6月14日函），主張其與消費者簽訂之
預定買賣契約，業經被上訴人查核，上訴人已依查核結果修
正備查在案，被上訴人於本案又以該契約違反法令予以裁
罰，違反誠信原則及信賴保護原則云云。查被上訴人108年6
月14日函內容：「主旨：有關本府108年6月3日查核貴公司
委託……代銷本市建案『台北雪梨灣』……其預售屋買賣契
約書部分內容請依內政部訂頒之『預售屋買賣定型化契約應
記載及不得記載事項』等相關規定加註說明，並予以備查，
請查照。」即被上訴人請上訴人加註說明並予以備查。所謂
備查，係指下級機關或公私機構團體，對上級機關或主管事
務之機關，有所陳報或通知，使該上級或主管事務之機關，
對於指揮、監督或主管之事項，知悉其事實之謂；而備查之
目的，在於知悉已經過事實如何，主管機關並無其他作為；
備查之性質，亦與所報事項之效力無關，而主管機關備查表
示知悉而已，並非核定之意，尚不對外發生准駁之法律上效
果。是依被上訴人108年6月14日函，難謂其認預定買賣契約
及購屋預約單已符合內政部公告事項而予核定。(四)行為時平
均地權條例第81條之2第5、6項規定「按戶（棟）」裁罰，
並無不明確情形。被上訴人就上訴人違反該條例第47條之3
第5項部分，即購屋預約單共7戶，每戶裁處最低金額15萬
元，共裁處105萬元罰鍰；44份預定買賣契約部分，依平均
地權條例第81條之2第5項規定，每戶裁處最低金額6萬元，
共264萬元罰鍰。可知違反行為時平均地權條例第81條之2第
5項裁罰金額多於違反同條例第47條之3第5項之金額，係因
前者戶數多於後者所致，並無違反比例原則。(五)上訴人於71

01 年設立，經營住宅及大樓開發租售業等與不動產相關業務已
02 逾40載，對不動產法令包括平均地權條例規定理應注意，亦
03 無不能注意之情形，上訴人竟未注意而違反上開規定，核有
04 過失，應依法裁罰。又依上訴人經營業務情形，並非無法期
05 待其運用認識能力而意識到該行為之不法，抑或對其行為合
06 法性有懷疑時，經深入思考甚至諮詢有權機關解釋仍無法克
07 服其錯誤，自不具所謂「無可避免性」，核其情節並無行政
08 罰法第8條但書得減輕或免除處罰之情事，上訴人之主張自
09 無可取等語，判決駁回上訴人在原審之訴。

10 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，其結論尚無違誤，
11 茲就上訴意旨補充論述如下：

12 (一)按行為時平均地權條例第47條之3第5項規定：「銷售預售屋
13 或委託不動產經紀業代銷者，向買受人收受定金或類似名目
14 之金額，應以書面契據確立買賣標的物及價金等事項，並不得
15 約定保留出售、保留簽訂買賣契約之權利或其他不利於買
16 受人之事項。」（112年2月8日修正時，增訂新建成屋銷售
17 者亦納入該條項規定，但上開條文有關銷售預售屋或委託不
18 動產經紀業代銷者之內容仍予維持）第81條之2第5項規定：
19 「銷售預售屋者，使用之契約不符合中央主管機關公告之預
20 售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項，由直轄市、縣
21 （市）主管機關按戶（棟）處新臺幣六萬元以上三十萬元以
22 下罰鍰。」（112年2月8日修正時，第5項未修正）第81條之
23 2第6項第1款規定：「有下列情形之一者，由直轄市、縣
24 （市）主管機關按戶（棟）處新臺幣十五萬元以上一百萬元
25 以下罰鍰：一、銷售預售屋者，自行銷售或委託代銷，違反
26 第四十七條之三第五項規定。」（112年2月8日修正時，第6
27 項各款配合增列「新建成屋者」，其餘部分未修正）又按消
28 費者保護法第17條第1項規定：「中央主管機關為預防消費
29 糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇
30 特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請
31 行政院核定後公告之。」內政部依上開授權，以90年9月3日

(90) 台內中地字第9083626號公告之公告事項，即平均地權條例第81條之2第5項所規定中央主管機關公告之預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項，其經多次修正，至108年5月2日內政部以台內地字第1080262183號公告修正公告事項壹第4、5、7-1、13、17、24點及貳第7點，自108年11月1日生效；並修正壹第19點，自110年1月1日生效。嗣再以109年12月25日台內地字第1090147669號公告修正壹第4、5、10、11點，並自110年1月1日生效（112年6月19日另公告修正壹第20、24-1點及貳第5點）。由以上規定可知，立法者考量銷售預售屋者使用不符合內政部公告事項之契約，對消費者權益影響重大，且易滋生交易糾紛，爰於平均地權條例第81條之2第5項規定由直轄市、縣（市）主管機關應按戶（棟）裁罰；而銷售預售屋者，不論自行銷售或委託不動產經紀業代銷，如有違反同條例第47條之3第5項規定，未以書面契據確立標的物及價金、約定保留出售、保留簽約權利或約定其他不利於買受人事項等，爰於平均地權條例第81條之2第6項規定由直轄市、縣（市）主管機關按書面契據之戶（棟）處罰。

(二)次按消費者保護法第56條之1規定：「企業經營者使用定型化契約，違反中央主管機關依第十七條第一項公告之應記載或不得記載事項者，除法律另有處罰規定外，經主管機關令其限期改正而屆期不改正者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰；經再次令其限期改正而屆期不改正者，處新臺幣五萬元以上五十萬元以下罰鍰，並得按次處罰。」準此，倘其他法律另訂有處罰規定者，即應優先於消費者保護法前揭規定適用。上開平均地權條例處罰規定應屬消費者保護法第56條之1所定「法律另有處罰規定」之情形，故應優先於消費者保護法第56條之1適用。

(三)經查，被上訴人於110年9月16日赴上訴人所設「台北雪梨灣」預售屋銷售中心辦理聯合稽查，發現上訴人與買方所簽訂之7份購屋預約單，其中約定條款第貳條屬不利於買受人

之約定，違反行為時平均地權條例第47條之3第5項規定；另上訴人與買方所簽訂之44份預定買賣契約，其中「契約審閱期」等多項不符合內政部公告事項，違反行為時平均地權條例第81條之2第5項規定。被上訴人經函請上訴人陳述意見後，遂依同條例第81條之2第5、6項規定，以原處分依同條例第81條之2第5、6項規定（原判決漏列第5項），處上訴人369萬元罰鍰（購屋預約單共7戶，每戶裁處法定最低裁罰額度15萬元，共105萬元罰鍰；預定買賣契約共44戶，每戶裁處法定最低裁罰額度6萬元，共264萬元罰鍰）等情，為原審依法確定之事實，經核與卷內證據相符。原判決並論明：上訴人與買方所簽訂之7份購屋預約單，其中約定條款第貳條未規定沒收定金前應探究責任之歸屬，係較民法第249條規定更不利於買受人，即屬不利於買受人之約定，係違反行為時平均地權條例第47條之3第5項規定，並不以上訴人有實際沒收定金之事實為要件。另上訴人與買方所簽訂之44份預定買賣契約，其記載違反內政部公告事項如下：(1)契約第1頁有關契約審閱期，未依應記載事項第1點「契約審閱期」載入日期及天數；(2)契約第1條第1項中段「惟廣告宣傳品之外觀立面透視圖……□方不得主張不實廣告」、第2項「本契約書於簽定前已經專業人員詳加解說無誤……買賣三方並同意除本契約外並無其他任何口頭或書面約定之事項」核與應記載事項第2點「賣方對廣告之義務」中「賣方應確保廣告內容之真實」及不得記載事項第1點「不得約定廣告僅供參考」不合；(3)契約第2條未記載土地之使用分區或使用地類別、未記載平面式停車位高度、未列出共有部分總面積及停車空間位於共有部分總面積之比例，核與應記載事項第3點「房地標示及停車位規格」不合；(4)契約第3條未記載專有部分總面積及權利範圍之比例計算，核與應記載事項第4點「房地出售面積及認定標準」不合；(5)契約第4條未記載專有部分總面積，核與應記載事項第5點「共有部分項目、總面積及面積分配比例計算」不符；(6)契約第5條第3項「主建

01 物或本房屋、土地登記總面積如有誤差超過百分之三者，買
02 賣三方得另協議之」與應記載事項第6點「房地面積誤差及
03 其價款找補」不符。契約第11條未記載地下層停車位總面積
04 及其餘面積，與應記載事項第10點「地下層、屋頂及法定空
05 地之使用方式及權屬」不符（原判決誤載為第3點）；(7)契
06 約第13條第1項有關(三)(四)(五)等得順延執照期間之寫法與應記
07 載事項有關第12點「開工及取得使用執照期限」不符；(8)契
08 約第15條第1項後段「……惟□方不得藉此而拒絕或延遲交
09 屋」似指未完成驗屋及修繕即要求買方交屋，恐損害買方之
10 權益，與應記載事項第13點「驗收」不合（原判決誤載為第
11 15點）。契約第17條第4項「□方同意於交屋日起，不論已
12 否遷入，即應負擔本戶瓦斯基本費……」與應記載事項第15
13 點「通知交屋期限」(四)不符。契約第19條未依應記載事項說
14 明買方仍得依民法或其他法律主張權利，違反應記載事項第
15 17點「保固期限及範圍」(二)；(9)契約第21條規定地價稅之計
16 算，依應記載事項應為交屋日，非以土地所有權移轉登記之
17 日為準，該條款與應記載事項第21點「地價稅、房屋稅之分
18 擔比例」不合；(10)契約第22條未說明土地增值稅之計算及繳
19 交責任，與應記載事項第22點「稅費負擔之約定」不符；(11)
20 契約第23條第1項未說明承攬人依民法第513條行使法定抵押
21 權或設定他項權利，及瑕疵擔保責任悉依民法及其他有關法
22 令規定辦理，與應記載事項第23點「賣方之瑕疵擔保責任」
23 不合；(12)契約第24條第1項(三)係買方違約「付款條件及方
24 式」之處罰；賣方違約項目「建材設備及其廠牌、規格」
25 「開工及取得使用執照期限」時，未完整說明賣方違約之
26 責，除將已繳價款退還外，遲延利息亦應一併退還，與應記
27 載事項第24點「違約之處罰」均有不符，係違反行為時平均
28 地權條例第81條之2第5項規定。上訴人經營不動產相關業務
29 已久，對政府不動產法令包括平均地權條例理應注意，且無
30 不能注意之情形，其竟未注意而違反規定，核有過失，應依
31 法裁罰等語。業已詳述得心證之理由及認定之依據，核與論

01 理法則、經驗法則或證據法則無違。至於預定買賣契約部
02 分，原判決理由漏未論述被上訴人所主張違反內政部公告事
03 項應記載事項第8點「付款條件」、第11點「建材設備其廠
04 牌、規格」、第18點「貸款約定」、第19點「貸款撥付」等
05 內容，固有未洽，惟因預定買賣契約不符合應記載事項第1
06 至6點、第10點、第12至13點、第15點、第17點、第21至24
07 點及不得記載事項第1點，已如前述，而依行為時平均地權
08 條例第81條之2第5項規定，銷售預售屋者所使用契約之條
09 款，有不符內政部公告事項之情事者，無論其違反條款多
10 寡，主管機關即應按戶（棟）處以6萬元以上30萬元以下罰
11 鍰，且其法定最低裁罰額度為按戶（棟）處以6萬元罰鍰。
12 又因被上訴人對本件違章行為係按戶處以最低額度之6萬元
13 罰鍰，則縱排除被上訴人認定預定買賣契約不符合應記載事
14 項第8點、第11點、第18點及第19點部分，在別無其他應減
15 輕裁罰事由之情形下，被上訴人仍應就上訴人已簽約44戶按
16 戶裁處最低額度之6萬元罰鍰，並不影響裁罰結果，尚不致
17 動搖原判決之結論。從而，被上訴人依行為時平均地權條例
18 第81條之2第5、6項規定，以原處分處上訴人369萬元罰鍰，
19 應無違誤，原判決駁回上訴人於原審之訴，理由雖未盡妥
20 適，然其結果並無二致，仍應予以維持。

21 (四)至於上訴意旨主張：購屋預約單第貳條約定，非屬不利於買
22 受人之條款，且定型化契約條款如有疑義，依法應為有利消
23 費者之解釋，是原判決之認定，有不適用行為時平均地權條
24 例第47條之3第5項及消費者保護法第11條第2項規定之違背
25 法令云云。惟查，購屋預約單第貳條：「訂購人若不訂購或
26 逾約定期限未補足訂金或逾約定期限未完成簽約手續，或其
27 他可歸責於訂購人之事由致未履約時，即視為違約，所繳之
28 訂金由貴公司（即上訴人）全部沒收，並放棄本標的物之訂
29 購權。」其約定「訂購人不訂購」「逾約定期限未補足訂
30 金」「逾約定期限未完成簽約手續」或「其他可歸責於訂購
31 人之事由致未履約」等4種情形，視為違約，所繳之訂金由

01 上訴人全部沒收。依其文義，前3種情形係最末「可歸責於
02 訂購人之事由」之例示，亦即「訂購人不訂購」「逾約定期
03 限未補足訂金」「逾約定期限未完成簽約手續」均視為可歸
04 責於訂購人事由之違約，訂購人（買方）所繳全部訂金由上
05 訴人沒收，自屬不利於買受人之條款，並無不明確而有疑義
06 之處。原判決業認定上開約款，與行為時平均地權條例第47
07 條之3第5項所欲保障預售屋買受人之立法意旨不符，原處分
08 據為裁罰，並無違誤，自無判決不適用法規之違背法令可
09 言。原判決另贅述上開第貳條文句因不明確而有解釋空間，
10 亦屬對不特定多數訂購人（買方）不利等語，自非的論，惟
11 尚不影響其判決結果，併此敘明。是上訴人上開主張，並無
12 可採。

13 (五)上訴意旨又主張：行為時平均地權條例第81條之2第5、6
14 項，將單一違反行政法之事件「按戶」裁罰，使裁罰金額繫
15 於不可預期之不動產銷售狀況，違反憲法上法治國原則之明
16 確性原則。又裁罰結果致違反責任較輕之行為時平均地權條
17 例第81條之2第5項者，較違反同條例第47條之3第5項受更重
18 之裁罰，已違反比例原則要求，該規定應屬無效。原判決有
19 未適用司法院釋字第432、641號解釋之違背法令云云。惟
20 按，行為時平均地權條例第81條之2第5、6項均明文「按戶
21 （棟）」裁罰，並無不明確情形。且銷售方雖以同一契約書
22 與多數買受人締結契約，然造成每件不同之買受人權益因而
23 受害，締約越多即受害人越多，是依受害之買受人「按戶
24 （棟）」件數予以裁罰，自符合該規定保障消費者權益之意
25 旨。又被上訴人就上訴人違反行為時平均地權條例第47條之
26 3第5項部分，係以購屋預約單共7戶，每戶裁處法定最低裁
27 罰額度15萬元，共105萬元罰鍰；44份預定買賣契約部分，
28 每戶裁處法定最低裁罰額度6萬元，共264萬元罰鍰，可知其
29 裁罰金額多寡，係因違章戶數不同所致，自難以後者罰鍰較
30 前者為多，即認該規定與比例原則有違。是上訴人執其主觀
31 見解指摘原判決違背法令，應不足採。

01 (六)至於上訴意旨主張：其與消費者簽訂之契約書，前經被上訴
02 人108年6月14日函備查在案，上訴人亦依查核結果修正，嗣
03 被上訴人又以相關契約條款違反法令而予裁罰，已違反誠信
04 原則及信賴保護原則，原判決有不適用行政程序法第8條規
05 定之違背法令云云。惟按信賴保護之成立，仍以人民有可據
06 信賴之信賴基礎為前提。原判決業論明：備查僅在知悉已經
07 過事實如何，主管機關並無其他作為；備查亦與所報事項之
08 效力無關，主管機關予以備查，並非核定，對外不發生准駁
09 之法律上效果。被上訴人108年6月14日函內容係請上訴人就
10 預定買賣契約內容，依內政部公告事項等相關規定加註說
11 明，並予以備查，難謂有以其契約條款符合內政部公告事項
12 而予核定之意等語。查被上訴人108年6月14日函僅屬備查性
13 質，自難認其足為上訴人信賴之基礎，上訴人上開主張，洵
14 無可取。

15 (七)綜上所述，原判決駁回上訴人之訴，其結論尚無違誤，應予
16 維持。上訴論旨執詞指摘原判決違法，求予廢棄，為無理
17 由，應予駁回。

18 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2
19 項、第98條第1項前段，判決如主文。

20 中 華 民 國 114 年 3 月 14 日

21 最高行政法院第二庭

22 審判長法官 陳 國 成

23 法官 簡 慧 娟

24 法官 蔡 如 琪

25 法官 林 麗 真

26 法官 高 愈 杰

27 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

28 中 華 民 國 114 年 3 月 14 日

29 書記官 章 舒 涵