

臺北高等行政法院判決

110年度訴字第558號

110年1月27日辯論終結

原告 廣銘建設股份有限公司

代表人 陳湘煌（董事長）

訴訟代理人 楊延壽 律師

被告 公平交易委員會

代表人 李鎡（主任委員）

訴訟代理人 李俊穎

陳威帆

上列當事人間公平交易法事件，原告不服被告中華民國110年3月18日公處字第110009號處分書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

被告於民國109年8月間查悉原告銷售臺北市內湖區「湖美閱」建案(下稱系爭建案)之接待中心，由銷售人員帶領及介紹該建案實品屋，獲悉第5樓實品屋(下稱系爭實品屋)施作夾層，疑屬違法夾層未符合建管法令，涉有廣告不實情事。經通知原告及訴外人即代銷公司順永興廣告有限公司（下稱順永興公司）陳述意見，並函請臺北市政府都市發展局（下稱臺北市都發局）提供意見為調查後，認定系爭實品屋為原告於109年1月間興建裝潢，並於109年1月至12月間提供民眾賞閱，係就與商品相關而足以影響交易決定之事項為虛偽不

實及引人錯誤之表示，有故意違反公平交易法（下稱公平法）第21條第1項規定之情事，經被告110年3月17日第1531次委員會會議決議處分，並以110年3月18日公處字第110009號處分書裁罰原告新臺幣（下同）100萬元罰鍰（下稱原處分）。原告不服，因此提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

原告為凸顯系爭建案房屋高度3.6米所增加採光及通風效果之優點，始於系爭實品屋設計一高度僅1.15公尺之儲藏空間，且為方便消費者感受房屋高度與儲藏空間，方同時設有通達該儲藏空間之樓梯，絕非告知消費者得在系爭建案房屋內合法施作夾層，此觀之原告於系爭建案廣告說明文件中之配置參考圖，並未有任何夾層設計之說明自明。況系爭建案所出售者乃大坪數之毛胚屋，消費者購買後需自己負責內部裝修工程，故消費者在意者絕非房間數、居住空間之多寡，且必定於締約時，會仔細審查相關建照資料，再與室內裝修業者另行討論其裝修風格、需求後進行裝修；倘因室內裝修有夾層之規劃，亦得經由開業建築師及相關技師會同提出申請，即可成為合法之裝修物，故消費者斷不可能僅因看到系爭實品屋餐廳位置上方有儲藏空間之設計，即認知系爭建案房屋得以施作合法夾層，並進而影響其承購與否之意願。縱認系爭實品屋涉有廣告不實，原處分罰鍰金額相較於其他類似施作夾層涉及廣告不實之案例，亦屬過高。況且，原告為初犯，且於109年提供系爭實品屋供民眾賞閱後，僅成交2戶，被告卻以109年系爭建案累計銷售戶數7戶之金額作為裁罰標準之一，亦與比例原則相違。

（二）聲明：

原處分撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

01 系爭建案已領得臺北市政府107年使字第0104號使用執照
02 (下稱系爭使用執照)，其中注意事項第19點業載明：「建
03 築物樓層內任意加設夾層係屬違建，不因使用材質而視為室
04 內裝修，除應無條件接受拆除，並須負擔拆除費用。」是原
05 告領得系爭使用執照時即明知或可得而知系爭建案任意加設
06 夾層係屬違建，並應無條件接受拆除。原告雖未於系爭建案
07 廣告說明文件中有任何夾層設計之說明，然原告於系爭實品
08 屋設置之夾層，其高度不僅能供人站立，且裝潢茶几、椅
09 墊、燈光、空調等，顯係作為居住空間使用，並經臺北市都
10 發局認定違反「臺北市違章建築處理規則」等建築法令相關
11 規定，查報違章建築及執行拆除作業在案，是原告之行為已
12 足使消費者誤認系爭建案於交屋時或交屋後可合法取得夾層
13 使用空間，進而誤認可以較低之價格購買較多坪數，已足以
14 引起一般大眾對系爭建案之內容、設計及用途產生錯誤認知
15 或決定之虞，同時亦對其他守法之競爭同業形成不公平競
16 爭，進而影響競爭秩序而導致市場競爭機制喪失其原有之效
17 能，核已違反公平法第21條第1項規定。被告為達成避免因
18 原告之違法行為導致市場競爭機制喪失其原有效能之公益目
19 的，爰依公平法施行細則第36條規定，充分審酌原告違法行
20 為之動機、目的、預期不當利益、對交易秩序之危害程度、
21 持續期間、所得利益，及事業規模、經營狀況、市場地位、
22 以往違法情形、違法後懊悔實據及配合調查等情狀，依公平
23 法第42條前段規定，裁處罰鍰100萬元，未令原告停止其違
24 法銷售行為，尚無違反比例原則。至於原告所舉其他類似案
25 例，與本件原告違法行為情況有別，事物本質不同，尚難比
26 附援引。

27 (二)聲明：

28 原告之訴駁回。

29 四、爭點：

30 (一)原告銷售系爭建案，是否使用施作夾層之系爭實品屋，就足
31 以影響交易決定之商品內容及用途為虛偽不實及引人錯誤之

01 表示，而違反公平交易法第21條規定？

02 (二)原處分是否違反比例原則？

03 五、本院的判斷：

04 (一)前提事實：

05 上開爭訟概要欄所述之事實，為兩造所不爭執，並有被告10
06 9年9月29日公競字第1090015948號書函及其附件（下稱被告
07 109年9月29日書函，原處分甲卷第1-7頁）、臺北市都發局1
08 09年12月7日北市都授建字第1090145409號函及109年12月14
09 日北市都授建字第1093234631號函（下稱臺北市都發局109
10 年12月7日及109年12月14日函，同卷第9-16頁）、被告109
11 年12月10日公競字第1091461140號書函及其附件（下稱被告
12 109年12月10日書函，同卷第17-21頁）、原告110年1月8日
13 廣銘字第110010801號函及其附件、原告110年2月2日廣銘字
14 第110020201號函〔（下稱原告110年1月8日函、110年2月2
15 日函，原處分甲卷-2右下角編碼（下同）第128-158、212
16 頁）〕、原告110年2月2日陳述紀錄及所附原告109年1月至1
17 1月損益表及資產負債表（同卷第205-206、210、211頁）、
18 順永興公司110年1月26日（110）第A110-0126001號函及其
19 附件（同卷第170-186頁）、被告110年3月18日公競字第110
20 1460169號函及檢送之原處分、送達證書（原處分甲卷第52-
21 56、57頁）可查，堪信為真。

22 (二)原告使用施作夾層之系爭實品屋銷售系爭建案，就足以影響
23 交易決定之商品內容及用途為虛偽不實及引人錯誤之表示，
24 違反公平交易法第21條規定：

25 1.裁處時即現行公平法第21條第1項及第2項規定：「（第1
26 項）事業不得在商品或廣告上，或以其他使公眾得知之方
27 法，對於與商品相關而足以影響交易決定之事項，為虛偽不
28 實或引人錯誤之表示或表徵。（第2項）前項所定與商品相
29 關而足以影響交易決定之事項，包括商品之價格、數量、品
30 質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用
31 途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地，及其他具

有招徠效果之相關事項。」第42條前段規定：「主管機關對於違反第21條、第23條至第25條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣5萬元以上2,500萬元以下罰鍰；……。」其立法目的，乃為確保市場公平競爭之秩序及市場效能，故要求事業對其所銷售之商品或服務，不得利用虛偽不實或引人錯誤之廣告及其他使公眾得知之方法，以爭取交易機會。又公平法第26條規定：「主管機關對於涉有違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理。」第48條第1項規定：「對主管機關依本法所為之處分或決定不服者，直接適用行政訴訟程序。」

2.原告銷售系爭建案，自109年1月至109年12月期間，於接待中心展示之系爭實品屋餐廳上方，採上下層空間配置，並設有通往上層之固定式扶手樓梯，且上層高度1.15米，可供孩童站立，並裝潢獨立門扇、透明玻璃落地窗、拉簾、吊燈、嵌燈、空調、木質地板等，及配置人在其內活動所需之茶几、茶具、椅墊、立燈等物品（原處分甲卷-2第65頁、原處分甲卷第3-7、24頁）。又系爭建案之起造人為原告，系爭實品屋亦為原告所興建，系爭使用執照建照注意事項第19點復載明：「其他：建築物樓層內任意加設夾層係屬違建，不因使用材質而視為室內裝修，除應無條件接受拆除，並須負擔拆除費用。」之文字（原處分甲卷第31頁）等情，亦有原告110年1月8日函及所附102建字第280號建造執照、系爭使用執照（同卷第22-23、25-28、29-31頁）、原告110年2月2日陳述紀錄（同卷第49頁）可稽。另系爭實品屋餐廳上方之使用空間業經臺北市都發局認定系爭建案竣工圖未標示有夾層，其現況屬未經申請核准並擅自搭建夾層違建，違反建築法等相關規定，而依臺北市違章建築處理規則規定查報，並執行後續拆除事宜。嗣因原告自行拆除固定式樓梯且現場空間小於1.4公尺，尚符「非屬室內裝修申請範疇之天花板或置物櫃之夾層」拍照列管處理原則，而經臺北市建築管理工

程處於110年3月19日簽復結案，並以拍照方式列管，但仍難謂之為合法夾層等情，亦有臺北市都發局109年12月7日函及109年12月14日函（原處分甲卷第9-16頁）、臺北市都發局110年9月16日北市都授建字第1103057734號函及檢附之相關資料（本院卷第235-236、257-267頁）、臺北市都發局110年12月8日北市都授建字第1106211329號函（本院卷第281-282頁）足憑。足見原告於系爭實品屋餐廳上方所設置之上層空間，確屬未經申請核准並擅自搭建夾層違建無誤。至於原告於系爭建案之銷售期間後，自行拆除該固定式樓梯，並將該上層空間之高度，修正為符合「非屬室內裝修申請範疇之天花板或置物櫃之夾層」拍照列管處理原則規定，甚至其後將該夾層予以拆除，亦屬事後改正行為，並不影響該上層空間本屬未經申請核准並擅自搭建夾層違建之認定。

3.原告雖主張系爭建案係出售大坪數之毛胚屋，故消費者購買時，定會仔細審查相關建照資料，並與室內裝修業者另行討論其裝修風格、需求後再進行裝修；倘因室內裝修有夾層之規劃，得經由開業建築師及相關技師會同提出申請，即可成為合法之裝修物，所以絕不可能僅因看到系爭實品屋餐廳位置上方有儲藏空間之設計，即認知系爭建案房屋得以施作合法夾層，進而影響其承購與否之意願等語。惟原告於系爭實品屋餐廳上方，採上下層空間配置，並設有通往上層之固定式扶手樓梯，且上層高度1.15米，可供孩童站立，並裝潢獨立門扇、透明玻璃落地窗、拉簾、吊燈、嵌燈、空調、木質地板等，及配置人在其內活動所需之茶几、茶具、椅墊、立燈等物品，已如前述，顯與一般儲物空間之配置及裝潢有別。該上層空間面對客廳處復為透明玻璃落地窗之設計，客觀上適足供不特定人於一踏入系爭實品屋客廳時，即可透過該透明玻璃落地窗獲悉該使用空間，從外觀上易予人系爭建案縱未申請核准設置夾層之樓層，但得藉由系爭建案房屋挑高之高度，如系爭實品屋般施作成為上下層空間配置之「夾層」設計，增加室內居住使用面積之印象，並有據此認知作

01 成交易決定之虞。又依建築法規定，建商有依建造執照核准
02 事項興建房屋、房屋買受人則有依建築法合法使用房屋之義
03 務，苟有違反，均應依建築法等相關規定裁處。而臺北市房
04 價過高，此為眾所周知之事實，買受人礙於經濟條件及實際
05 需求，無不思及以較低之價格買受較寬敞之使用空間。系爭
06 實品屋有如上述之設置，乃對於與商品相關而足以影響交易
07 決定之事項，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵，且足以
08 影響交易決定之事項，易使消費者產生錯誤之認知，核屬對
09 與商品相關而足以影響交易決定之事項，為虛偽不實及引人
10 錯誤之表示，影響市場公平競爭之秩序及市場效能，顯然故
11 意違反公平法第21條規定。是原告上開主張，無足採取。

12 (三)原處分並未違反比例原則：

13 1.公平法施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌
14 一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及
15 預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三
16 三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所
17 得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以
18 往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後懊悔
19 實據及配合調查等態度。」核其並未逾越授權範圍，與母法
20 授權目的亦無牴觸，被告自得援用。

21 2.被告依原告所述及提供之總銷售表、108年度損益及稅額計
22 算表、109年1月至11月損益表及資產負債表等資料（原處分
23 甲-2卷第152、153-154、210、211頁），綜合考量系爭建案
24 銷售期間為107年9月1日至109年10月31日，系爭建案總銷售
25 戶數14戶，總銷售金額9億2,000萬元，原告提供民眾賞閱系
26 爭實品屋之起迄期間為109年1月起至109年12月止，且銷售2
27 戶，銷售金額1億2,886萬元，而原告迄110年1月已銷售戶數
28 為7戶，銷售金額4億5,534萬元（其中5戶於108年銷售，銷
29 售金額3億2,648萬元），以及原告之登記資本額等，系爭建
30 案於系爭實品屋賞閱期間之銷售情形及銷售金額、違法行為
31 對交易秩序之危害程度、因違法行為所得利益、原告之規

模、經營狀況等情狀，復審酌原告違法後配合調查並已自行拆除夾層樓梯之態度，依公平法第42條前段規定，處原告100萬元罰鍰，未令原告停止其違法銷售行為，核係被告基於法律授權，依裁量權限所為，並無裁量逾越或裁量濫用情事，且原告銷售系爭建案為一層一戶大坪數、高總價之豪宅，平均每戶銷售價格約6,000萬元(原處分卷甲卷第46頁)，該5樓銷售價格(底價)約5,000萬元(同卷第44頁)，則被告為達成避免因原告之違法行為導致市場競爭機制喪失其原有效能之公益目的，所採取罰鍰處罰手段具嚇阻力，有效亦適當，且係最小侵害手段，並無違反比例原則。是原告指謫原處分違反比例原則，亦不足採。

3.至原告所援引被告公處字第105055號、第106060號、第093076號處分書(本院卷第21-25、27-43、167-171頁)，分係被告針對他案預售階段現場違法廣告行為、成屋階段網頁違法廣告行為、預售屋廣告之不實廣告行為所為之裁處，與本件原告違法行為係屬成屋階段現場廣告所為裁處之情狀有別；另原告所援引被告公處字第109021號處分書，該案雖與本件同屬成屋階段現場廣告，且銷售建案總銷售金額亦相近，然該案每戶平均銷售額、實品屋廣告期間、實品屋銷售底價、建商資本總金額等均與本件不同，且本件原告每戶平均銷售額及系爭實品屋銷售底價均較高、銷售期間較長，兩案裁罰情狀有異，均難據以比附援引。

(四)綜上所述，原告各項原處分違法之主張，皆不可採，原處分認事用法，均無違誤，原告仍執前詞，訴請撤銷原處分，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

中 華 民 國 111 年 2 月 17 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法 官 許瑞助

法官 林家賢

法官 孫萍萍

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	

01

人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 111 年 2 月 17 日

03

書記官 李虹儒