臺北高等行政法院判決

111年度訴字第637號
112年3月9日辯論終結

原　　告　佳誠建設股份有限公司

代　表　人　邱冠銘
訴訟代理人　林志強律師
複 代理 人　郭俊廷律師
訴訟代理人　李　昕律師
被　　告　花蓮縣政府

代　表　人　徐榛蔚
訴訟代理人　呂貞儀

上列當事人間平均地權條例事件，原告不服內政部中華民國111年3月30日台內訴字第1110007612號訴願決定，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、事實概要：被告於民國110年9月16日至原告所銷售之「一品苑」建案（下稱系爭建案）現場辦理預售屋聯合稽查，原告除於現場提供空白契約書外，復於110年9月22日補附4份已簽訂之預售屋買賣契約書，經被告查核發現上開契約書有關「賣方對廣告之義務」、「房地標示及停車位規格」等諸多條款不符內政部公告之「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」，涉違反平均地權條例第81條之2第5項規定，被告以110年11月16日府地籍字第1100230834號函通知原告於文到5日內陳述意見並提供110年7月1日以後簽訂之所有買賣契約書。原告以110年11月26日佳字第1101126001號函檢附9份預售屋買賣契約書(含上述4份契約，下稱系爭買賣契

約），並說明已將不符合「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」之契約條款修正。被告審認原告簽訂系爭買賣契約共計9戶違反規定，屬第1次違規，依平均地權條例第81條之2第5項及花蓮縣政府處理平均地權條例第81條之2規定統一裁罰基準(下稱裁罰基準)第2點規定，以110年12月22日府地籍字第1100255807號處分書（下稱原處分）按戶處以新臺幣(下同)6萬元罰鍰，共計處原告54萬元罰鍰。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

㈠原告為建設公司，於110年7月間銷售坐落吉安鄉慶豐段894地號土地之系爭建案，被告於110年9月16日前往系爭建案之現場辦理預售屋聯合稽查，嗣以原告銷售系爭建案使用之系爭買賣契約不符合內政部公告之「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」第2點、第3點、第4點、第7點、第10點、第12點、第14點及第15點等規定，依平均地權條例第81條之2第5項、裁罰基準第2點規定，以原處分按戶(棟)處原告罰鍰6萬元，總計：9戶、共處罰鍰54萬元。然綜觀系爭買賣契約全文（包含本文、附件及附圖）所有約定，並無不符「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」之情事，僅部分條款文字呈現形式不同於前揭規定，亦對買方實質權益無影響，原處分稱系爭買賣契約違反應記載及不得記載事項第2點、第3點、第4點、第7點、第10點、第12點、第14點及第15點等規定，殊有違誤。

㈡又「按戶」及「按棟」處罰乃針對不同之行為態樣，二者不應混淆而應異其法律評價，始符行政程序法第7條揭櫫之比例原則；被告縱認原告有違反平均地權條例第81條之2第5項規定之情事，考量原告係以相同內容之系爭買賣契約銷售系爭建案、違規情節對買方實質權益並無影響等情，被告亦應按系爭建案銷售之棟數（1 棟）裁罰，原處分卻逕按戶處罰，訴願決定仍予維持，均有違誤，自應撤銷等語。

㈢並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告則以：

㈠被告檢視原告於稽查當日所提供之空白契約書及補附之4份已簽約之系爭買賣契約，其中第2 條「賣方對廣告之義務」、第3條「房地標示及停車位規格」、第4條「房地出售面積及認定標準」、第7條「契約總價」、第20條「分管範圍約定」、第12條「開工及完工最後期限」、第15條「土地、房屋所有權移轉登記及期限」及第22條「通知交屋期限」涉有不符合內政部公告之「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」第2點「賣方對廣告之義務」、第3點「房地標示及停車位規格」、第4點「房地出售面積及認定標準」、第7點「契約總價」、第10點「地下層、屋頂及法定空地之使用方式及權屬」、第12點「開工及取得使用執照期限」、第14點「房地所有權移轉登記期限」及第15點「通知交屋期限」之規定。原告雖主張系爭買賣契約部分條款雖未按應記載事項規定內容記載，消費者仍可依民法相關規定主張其權益，對消費者實質權益並無影響等情，惟內政部依消費者保護法第17條第1項權權公告訂定預售屋定型化契約記載事項，核屬法規命令，企業經營者於預售屋買賣使用定型化契約時，應受拘束。且依最高行政法院100年判字第1966號判決意旨，原告既為預售屋銷售之企業經營者，於使用定型化契約時自應明確將主管機關公告之應記載事項完全納入，原告所主張尚無可採。

㈡原告銷售系爭建案已簽訂使用之系爭買賣契約，經被告查獲計有9戶（按簽約日期排序：B戶、D戶、D戶、C戶、D戶、E戶、C戶、D戶、E戶)不符「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」，因屬第1次違規，被告依平均地權條例第81條之2及裁罰基準第2點規定，按戶處以6萬元罰鍰，共計54萬元罰鍰，依法並無違誤。

㈢並聲明：駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.按行為時平均地權條例第81條之2第5項規定：「銷售預售屋者，使用之契約不符合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，由直轄市、縣（市）主管機關按戶（棟）處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰。」

2.次按不動產成交案件實際資訊申報登錄及預售屋銷售資訊備查辦法第7條第7項規定：「銷售預售屋者，使用之契約不符合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，直轄市、縣（市）主管機關應依平均地權條例第81條之2第5項規定處罰；其已簽約者，按每份契約所載戶（棟）數處罰。」

3.又按消費者保護法第17條第1項規定：「中央主管機關為預防消費糾紛，保護消費者權益，促進定型化契約之公平化，得選擇特定行業，擬訂其定型化契約應記載或不得記載事項，報請行政院核定後公告之。」內政部依上開授權規定，以90年9月3日（90）台內中地字第9083626號公告「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」，並於109年12月25日以台內地字第1090147669號公告修正、並自000年0月0日生效。核上開公告之性質，係中央主管機關內政部依消費者保護法第17條規定授權所訂定，違反該項公告之定型化契約，其定型化契約條款無效。

4.又按裁罰基準第2點規定：「本裁罰基準如附表。」附表：「項次8：違規構成要件(平均地權條例)：銷售預售屋者，使用之契約不符合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者。……裁罰額度範圍(新臺幣：元)：一、違反本規定者，按其自該次違規之日起，往前回溯三年內就銷售同一預售屋建案使用之買賣定型化契約，違反同一規定受裁罰之次數處罰如下，並按該次裁罰金額乘以預售屋買賣契約書所載戶(棟)數計算：(一)第1次處罰鍰6萬元。……二、前點戶(棟)數之計算，係指同一建案依預售屋買賣契約書實際所載建物交易棟別，樓別及戶別等，其專有部分數量計算。」

㈡上開事實概要欄所述之事實，除後列之爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭買賣契約、原處分及訴願決定(原處分卷第16-22、29-99頁、111-116頁)等件在卷可稽，為可確認之事實。歸納兩造上述之主張，本件爭點厥為：系爭買賣契約中之第2條、第3條、第4條、第7條、第20條、第12條、第15條及第22條等約定，是否涉有不符內政部公告之「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」之規定？被告以原處分按戶處以6萬元罰鍰，共計處原告54萬元罰鍰，是否適法？

㈢查原告銷售系爭建案，經被告審查認定原告系爭建案使用之系爭買賣契約內容違反內政部公告之「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」，茲分述如下：

1.內政部公告之「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」壹、預售屋買賣定型化契約應記載事項第2點「賣方對廣告之義務」規定：「賣方應確保廣告內容之真實，本預售屋之廣告宣傳品及其所記載之建材設備表、房屋及停車位平面圖與位置示意圖，為契約之一部分。」貳、預售屋買賣定型化契約不得記載事項第1點則規定：「不得約定廣告僅供參考。」而系爭買賣契約第2條「賣方對廣告之義務」，其中「……另銷售現場展示空間、擺設佈置及樣品屋，僅供買方作為自行裝潢或規劃設計之參考，並非本契約之一部分，亦非屬本契約之給付範圍，賣方無履行或交付義務，買方日後不得據此請求賣方給付或主 張任何權利。」之約定，違反上開不得記載事項第1點規定，且與上開應記載事項第2點規定不符。查一般預售屋之購買人與建商訂定買賣契約時，因無何成品可供檢視，祇能信賴建商之廣告，是建商與消費者間所訂定之契約，雖未就廣告內容而為約定，惟消費者如信賴該廣告內容，並依建商提供之訊息進而與之簽訂契約時，建商所負之契約責任自應及於該廣告內容，廣告之說明及樣品屋示範，均應成為契約內容之一部(最高法院89年度台上字第746號、91年度台上字第1387號、93年度台上字第2

103號判決意旨參照)。準此，被告認為樣品屋應視為廣告之一部分，乃認定系爭買賣契約第2條與應記載事項第2點規定不符，尚屬有據。

2.內政部公告之預售屋買賣定型化契約應記載事項第3點「房地標示及停車位規格」規定：「……（三）停車位性質、位置、型式、編號、規格：1.買方購買之停車位屬□法定停車位□自行增設停車空間□獎勵增設停車空間為□地上□地面□地下第__層□平面式□機械式□其他__，依建造執照圖說編號第__號之停車空間計__位，該停車位□有□無獨立權狀，編號第__號車位__個，其車位規格為長__公尺，寬__公尺，高__公尺。另含車道及其他必要空間，面積共計__平方公尺（__坪），如停車空間位於共有部分且無獨立權狀者，其面積應按車位（格）數量、型式種類、車位大小、位置、使用性質或其他與停車空間有關之因素，依第二目之比例計算之（計算方式如附表所示）。（建造執照核准之該層停車空間平面圖影本如附件）。……」而系爭買賣契約第3條第3項有關「汽車停車空間標示及其他約定」則約定：「買方購買之汽車停車位地下第__ 層，編號第__號，本停車位屬□法定停車位□自行增設停車空間，該停車空間無獨立權狀，停車空間規格詳【附件一】所示。……」由是可知，系爭買賣契約第3條第3項之約定，未將買方購買之停車位係屬平面式、機械式或其他載明於契約內，亦未於停車位空間規格載明車位規格之高度等事項。由於房屋預售制度之交易特性，消費者或購屋人於簽訂買賣契約書時，就所購房屋事先可取得之資訊相當有限，且預售屋相較於其他消費性商品，具有「價值高」、「不易流通」等特性，預售屋尚未辦理產權登記，消費者無法由地政機關登記資料獲得任何有用資訊；而現今集合式住宅之公寓大廈住戶戶數甚多，消費者購買預售屋時，因無何成品可供檢視，祇能自契約獲悉有關停車位性質、位置、型式、規格，而該等資訊均會影響消費者購買意願

，是內政部公告之「預售屋買賣定型化契約應記載事項」將停車位性質、位置、型式、編號、規格均明列其內，以保護消費者權益，系爭買賣契約既未載明買方購買之停車位係屬平面式、機械式或其他，亦未於停車位空間規格載明車位規格之高度，被告認定系爭買賣契約第3條與應記載事項第3點規定不符，即非無據。原告雖稱系爭建案所銷售之停車位均屬平面式車位，並未設置任何機械式或其他形式之停車位，且已於系爭買賣契約附圖二汽車停車空間平面圖（本院卷第165頁）、附圖四地下一層建造執照圖（本院卷第169頁）及附圖五地下二層建造執照圖（本院卷第171頁）均已標明系爭建案所售車位均為平面式車位，其高度即為樓層高度，樓層高度並已標示於附件八建造執照影本。因此，系爭買賣契約已按應記載事項第3 點之規定記載，並無不符云云，惟查，系爭買賣契約附圖二係汽車停車空間平面圖，附圖四及附圖五則係地下一層及地下二層之建造執照圖，難認此些附圖符合內政部公告之預售屋買賣定型化契約應記載事項所規定之買方購買之停車位係屬平面式、機械式或其他，及車位規格之高度，原告主張不足以據為有利於其之認定。

3.內政部公告之預售屋買賣定型化契約應記載事項第4點「房地出售面積及認定標準」規定：「……㈡房屋面積：「本房屋面積共計__平方公尺（__坪），包含：1.專有部分，面積計__平方公尺（__坪）。（1） 主建物面積計__平方公尺（__坪）。（2） 附屬建物面積計__平方公尺（__坪）。包括：□陽臺__平方公尺（__坪）。□中華民國一百零七年一月一日前已申請建造執照者，其屋簷__平方公尺（__坪）及雨遮__平方公尺（__坪）。2.共有部分，面積計__平方公尺（__坪）。3.主建物面積占本房屋得登記總面積之比例__%。㈢前二款所列面積與地政機關登記面積有誤差時，買賣雙方應依第六點規定互為找補。」及預售屋買賣定型化契約不得記載事項第3點規定：「不得使用未經明確定義之「使用面積」、「受益面積」、「銷售面積 」等名詞。」觀諸系爭

買賣契約第4條約定：「房屋面積、土地及汽車停車空間面積說明詳如【附件三】。」而附件三有關房屋部分記載：「……二、房屋面積說明如下：㈠主建物部分：即一般所稱室內面積。附屬建物部分：陽台。……房屋共用部分持分面積計算：㈠當戶專有面積：主建物加附屬建物。㈡當戶共用部分面積＝（當戶專有面積÷0.6773）－當戶專有面積。」（本院卷第93、95頁）。依內政部107年2月8日內授中辦地字第1071350817號函明示：「為兼顧消費者與企業經營者權益，以減少預售屋買賣糾紛，本部依據消保法第17條規定，公告系爭應記載及不得記載事項，作為企業經營者與消費者訂定契約之準據。其中不得記載事項第3點規定：『不得使用未經明確定義之使用面積、受益面積、銷售面積等名詞。』，依來函所敘「室內面積」非屬法律名詞，現行地政相關法令亦無明確定義，是屬未經明確定義之名詞，不得記載於預售屋買賣定型化契約。……。」等語，系爭買賣契約有關房屋部分中之主建物部分記載「即一般所稱室內面積」，依前揭函示，核屬未經明確定義之名詞，自不得記載於系爭買賣定型化契約。又依前所述，房屋預售制度之交易特性，消費者或購屋人於簽訂買賣契約書時，就所購房屋事先可取得之資訊相當有限，且預售屋相較於其他消費性商品，具有「價值高」、「不易流通」等特性，預售屋尚未辦理產權登記，消費者尚無法由地政機關登記資料獲得任何有用資訊；而現今集合式住宅之公寓大廈公同共有部分之比例高漲，是預售屋之買賣定型化契約自有將專有部分及共有部分各包含何部分、該各部分之面積及總面積等重要交易資訊予以明訂於契約中之必要，以利購屋消費者決定是否要購買。惟系爭買賣契約第4條及附件三未加總專有部分總面積，與應記載事項規定不符。再者，預售屋買賣定型化契約應記載事項第4點「房地出售面積及認定標準」明文規定：「（三）前二款所列面積與地政機關登記面積有誤差時，買賣雙方應依第六點規定互為找補。」系爭買賣契約第4條有關「房地出售面積

及認定標準」卻未有此約定，亦與預售屋買賣定型化契約應記載事項不符。被告據此認定系爭買賣契約第4條與應記載事項第4點規定不符，洵屬有據。

4.內政部公告之預售屋買賣定型化契約應記載事項第7點「契約總價」規定：「……（二）房屋價款：新臺幣__仟__佰__拾__萬__仟元整。1.專有部分：新臺幣__仟__佰__拾__萬__仟元整。（1）主建物部分：新臺幣__仟__佰__拾__萬__仟元整。（2）附屬建物陽臺部分：新臺幣__仟__佰__拾__萬__仟元整（除陽臺外，其餘項目不得計入買賣價格）。」而系爭買賣契約第7條有關「契約總價」約定：「本契約之房地、汽車停車空間出售標示及買賣總價款說明，詳如【附件一】說明」，而附件一對房屋總價僅記載「主建物部分」、「陽台部分」、「共有部分」（本院卷第89頁），足見系爭買賣契約未依上開應記載事項第7點規定，加總房屋專有部分總價款，被告據此認定系爭買賣契約第7條與應記載事項第7點規定不符，難謂無據。

5.內政部公告之預售屋買賣定型化契約應記載事項第10點有關「地下層、屋頂及法定空地之使用方式及權屬」規定，系爭買賣契約第20條僅約定：「本社區共用部分及分管約定方式……」未依應記載事項完整記載地下層、屋頂及法定空地之使用方式及權屬，被告據此認定系爭買賣契約第20條與應記載事項第10點規定不符，亦屬有據。

6.內政部公告之預售屋買賣定型化契約應記載事項第12點有關「開工及取得使用執照期限」規定：「（一）本預售屋之建築工程應在民國__年__月__日之前開工，民國__年__月__日之前完成主建物、附屬建物及使用執照所定之必要設施，並取得使用執照。但有下列情事之一者，得順延其期間：1.因天災地變等不可抗力之事由，致賣方不能施工者，其停工期間。2.因政府法令變更或其他非可歸責於賣方之事由發生時，其影響期間。……。」而系爭買賣契約第12條「開工及完工最後期限」約定：「一、 本社區之建築工程應在民國110

年9月25日之前開工（即主管機關核准之日，含法定展延日期），預計民國115年10月日之前完成主建物、附屬建物及使用執照所定之必要設施，並以取得使用執照視為完工，但有下列情事之一者，得順延其期間：㈠因天災地變等不可抗力之事由，致賣方不能施工者，其停工期間。㈡因政府法令變更、鄰損協調時間或其他非可歸責於賣方事由時，其影響期間。……。」系爭買賣契約增列「鄰損協調時間」為完工得順延之例外情形，然鄰損事件通常係賣方之施工單位於施工過程中所造成，屬可歸責於賣方之事由，原告認為鄰損協調時間係屬不可歸責於賣方之事由，於系爭買賣契約中將之列為完工得順延之例外情形，顯已侵害消費者之權益。準此，被告認定系爭買賣契約增列「鄰損協調時間」為完工得順延之例外情形，與應記載事項第12點規定不符，誠屬有據。

7.內政部公告之預售屋買賣定型化契約應記載事項第14點有關「房地所有權移轉登記期限」規定：「……（三）賣方違反前二款之規定，致各項稅費增加或罰鍰（滯納金）時，賣方應全數負擔；如損及買方權益時，賣方應負損害賠償之責。……。」而系爭系爭買賣契約第15條「土地、房屋所有權移轉登記及期限」第3 項卻增列「但非可歸責於賣方之事由者，不在此限。」之約定，被告據而認定系爭買賣契約第15條與應記載事項第14點規定不符，要非無據。

8.內政部公告之預售屋買賣定型化契約應記載事項第15點有關「通知交屋期限」第3項規定：「買方應於收到交屋通知日起__日內配合辦理交屋手續，賣方不負保管責任。但可歸責於賣方時，不在此限。」而系爭買賣契約第22條「通知交屋期限」第2項約定：「買方應於收到賣方之交屋通知日起七日內配合辦理交屋手續，如買方藉故拒絕或拖延辦理交屋手續，逾期則視為交屋完成，賣方不再負保管責任……。」系爭買賣契約顯增列「如買方藉故拒絕或拖延辦理交屋手續，逾期則視為交屋完成」等不利消費者之約款，被告據以認定

系爭買賣契約第22條第2項與應記載事項第15點規定不符，核屬有據。

㈣又按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」、「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」分別為行政罰法第7條第1項及第18條第1 項所明定。被告為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目的及範圍內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用之一致性及符合平等原則，乃訂定行政裁量準則作為行使裁量權之基準，既能實踐具體個案正義，又能實踐行政之平等原則，當非法律所不許。被告為處理平均地權條例第81條之2規定，建立執法之公平性，減少爭議及提升行政效率與公信力，訂定裁罰基準。該裁罰基準係被告基於主管機關地位，所訂定之裁罰基準，對於違反平均地權條例第81條之2規定，斟酌違規事件之種類、違規次數等不同情節所訂定行使裁量權之裁罰標準，並未牴觸平均地權條例第81條之2或行政罰法第18條第1項之規定，亦未逾越法律授權裁量之目的及範圍，被告自得援為行使裁量權依法裁罰之依據。查有關原告銷售系爭建案所使用之系爭買賣定型化契約違反平均地權條例第81條之2第5項規定，被告審酌原告係第1次違反，按系爭買賣契約實際所載建物交易戶別其專有部分數量計算，共計9戶（按簽約日期排序：B戶、D戶、D戶、C戶、D戶、E戶、C戶、D戶、E戶），依平均地權條例第81條之2第5項、裁罰基準第2點附表項次8等規定，以原處分按戶處以6萬元罰鍰，共計處原告54萬元罰鍰，係被告本於職權，於法定罰鍰範圍內所為之裁處，於法有據，且符合前開內政部訂定之不動產成交案件實際資訊申報登錄及預售屋銷售資訊備查辦法第7條第7項規定，並無裁量怠惰、裁量逾越或裁量濫用之違法情事，亦無違反比例原則之情事。原告猶爭執被告應按「棟」裁罰，卻按「戶」裁罰，有失比例原則云云，委無可採。

五、綜上所述，原告主張各節，均無可採，本件被告所為原處分，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　20　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　陳雪玉

法　官　魏式瑜

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
㈠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。

㈡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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　4　　月　　20　　日

書記官　林俞文