

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭  
113年度地訴字第115號  
113年度地訴字第305號  
114年6月11日辯論終結

原告 潤隆建設股份有限公司

代表人 邱秉澤

訴訟代理人 李元德律師

王首雁律師（僅就113年度地訴字第305號）

被告 新北市政府城鄉發展局

代表人 黃國峰

訴訟代理人 李承志律師

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服新北市政府中華民國112年12月27日新北府訴決字第1122160178號函所檢送之訴願決定（案號：0000000000號），向本院高等行政訴訟庭提起行政訴訟，嗣經本院高等行政訴訟庭以113年度訴字第232號裁定移送本院（地方行政訴訟庭）管轄確定，又原告不服新北市政府中華民國113年8月22日新北府訴決字第1131085497號函所檢送之訴願決定（案號：0000000000號），向本院提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定一及原處分一、二、三均撤銷。

二、訴願決定二及原處分四均撤銷。

三、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序部分：

一、按「分別提起之數宗訴訟係基於同一或同種類之事實上或法律上之原因者，行政法院得命合併辯論。命合併辯論之數宗訴訟，得合併裁判之。」，行政訴訟法第127條定有明文。

01 二、查本院113年度地訴字第115號、第305號都市計畫法事件，  
02 係基於同一事實上及法律上之原因而分別提起之數宗訴訟，  
03 爰命合併辯論並合併判決之。

04 貳、實體事項：

05 一、爭訟概要：

06 緣被告認原告與訴外人田都國際旅館股份有限公司（下稱田  
07 都公司）、明緯建設股份有限公司（下稱明緯公司）合建之  
08 位於新北市新店都市計畫旅館區建物（領有90店建字第0040  
09 6號建造執照、102店使字第00472號使用執照〈下稱系爭使  
10 用執照〉，層棟戶數地上13層、地下5層、1幢1棟共88戶，  
11 土地坐落：新北市新店區太平段197地號，建物門牌：新北  
12 市○○區○○路00、00、00、00、00、00、00號，下稱系爭  
13 建物）作為住宅使用，業已違反「變更新店都市計畫（土地  
14 使用分區管制要點第二次通盤檢討）案」之土地使用分區管  
15 制要點（下稱系爭管制要點）第3點規定，乃於民國111年5  
16 月31日以新北城開字第1111009308號函，給予2個月之勸導  
17 期間。嗣被告先後於111年8月18日、111年12月7日、112年5  
18 月31日至系爭建物現場勘查，認原告合建分得之建物（分別  
19 為新北市○○區○○路00號0樓、00號00樓及00號0樓）未作  
20 旅館使用，而原告合建系爭建物並分戶之行為，已不符合旅  
21 館使用之客觀要件，且主觀上對於合法使用一途，透過區分  
22 所有權人大會及系爭建物之住戶規約第30條而增加經營旅館  
23 業使用限制，顯有阻礙旅館使用之行為，業已違反系爭管制  
24 要點第3點規定，爰依都市計畫法第79條第1項，以112年9月  
25 15日新北城開字第11218054352號函併附同文號處分書（下  
26 稱原處分一）、112年9月18日新北城開字第11218184122號  
27 函併附同文號處分書（下稱原處分二）及112年9月20日新北  
28 城開字第11218577892號函併附同文號處分書（下稱原處分  
29 三），分別裁處原告新臺幣（下同）6萬元、9萬元及12萬元  
30 罰鍰，且分別命原告應於處分書送達次日起及次日起2個月  
31 內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀，而原告對原

01 處分一、二、三均不服，提起訴願，經新北市政府以112年1  
02 2月27日新北府訴決字第1122160178號函所檢送之訴願決定  
03 書〈案號：0000000000號〉（下稱訴願決定一）予以駁回；  
04 又被告復於113年3月13日至原告合建分得之建物（新北市○  
05 ○區○○路00號0樓）為現場勘查，而認原告仍有上開違規  
06 事實，乃以113年4月12日新北城開字第11306925452號函併  
07 附同文號違反都市計畫法案件處分書（下稱原處分四），裁  
08 處原告15萬元罰鍰，且命原告應於處分書送達次日起2個月  
09 內停止一切違規行為，並停止使用或恢復原狀，原告不服，  
10 提起訴願，經新北市政府以113年8月22日新北府訴決字第11  
11 31085497號函所檢送之訴願決定書〈案號：0000000000號〉  
12 （下稱訴願決定二）予以駁回。原告對訴願決定一、二均仍  
13 不服，遂提起本件行政訴訟。

## 14 二、原告起訴主張及聲明：

### 15 （一）主張要旨：

16 1、原處分一實已違反行政程序法第96條第1項第2款所揭示之  
17 行政處分明確性原則，至為灼然：

18 (1)按行政程序法第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面  
19 為之者，應記載下列事項：…二、主旨、事實、理由及其  
20 法令依據。…」。

21 (2)次按，臺中高等行政法院109年度訴字第162號判決明示：

22 「按行政罰係就行為人具可非難性之違規行為予以制裁，  
23 故主管機關作成裁罰處分前，必須依職權調查受處分人是  
24 否為違規行為人，不得僅因受處分人未為抗辯，即推定其  
25 為違規行為人。再者，依行政罰法第44條及行政程序法第  
26 96條規定，裁罰處分以書面為之，應記載主旨、事實、理  
27 由及其法令依據。所謂『應記載主旨、事實、理由及其法  
28 令依據』並不以形式上有記載為已足，尚須其記載之事實  
29 與客觀證據情況相符，且與所載理由及法令依據相一致，  
30 方始適法。」。

31 (3)原處分一究竟係認定何建物違法，實屬不明，故已違反行

01 政程序法第96條第1項第2款所揭示之行政處分明確性原  
02 則：

03 查原處分一說明二記載違規建物為新北市○○區○○路00  
04 號00樓，然原處分一後附違反都市計畫法案件處分書則記  
05 載違規建物為新北市○○區○○路00號0樓，兩者記載顯  
06 然有別，故原處分一究竟係認定何建物違法，實屬不明，  
07 已違反行政程序法第96條第1項第2款所揭示之行政處分明  
08 確性原則。

09 2、原告並無違規使用之事實，原處分一、二、三、四實與都  
10 市計畫法第79條第1項所定要件不符，故被告以原處分  
11 一、二、三、四作成裁罰並命原告停止使用或恢復原狀於  
12 法未合，確屬無據：

13 (1)按都市計畫法第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地  
14 或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違  
15 反本法或內政部、直轄市、縣（市）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  
17 或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三  
18 十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原  
19 狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處  
20 罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復  
21 原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或  
22 管理人負擔。」。

23 (2)次按，最高行政法院109年度上字第206號判決明示：「土  
24 地及其定著物（建築物）在使用上之公法管制，涉及週邊  
25 其他土地及其定著物使用人之利益，因此由管制所形成之  
26 公法上義務，對受管制土地或其定著物（建築物）之所有  
27 權人而言，在其享有所有權之期間內，持續不斷存在。且  
28 該等法律義務，以本案而言，乃是『不為非商業使用（禁  
29 止規範）』之不作為義務。而違反該不作為義務之房屋所  
30 有權人，即是以積極作為，『繼續』不斷對其所有之房屋  
31 為『非商業用途之使用』，應定性為積極之作為違章，且

01 具有行為繼續之實證特徵。」。前開判決事實與本件同樣  
02 涉及建物使用是否與使用分區不符之爭議，而對於建物使  
03 用是否與使用分區不符，前開判決理由自都市計畫法第79  
04 條規定紬繹而論，都市計畫法第79條乃課予建物所有權人  
05 不得為非使用分區用途使用之不作為義務，而違反不作為  
06 義務之行為態樣即應以積極之作為為之。因此，不作為之  
07 行為並不會違反不作為義務。

08 (3)查都市計畫法第79條第1項所定「建築物之使用」需有具  
09 體之使用行為方符合此一要件，此觀都市計畫法第79條第  
10 1項之法律效果除罰鍰外尚包含拆除、改建、停止使用或  
11 恢復原狀等改變現狀等行為即明。而原告所有系爭建物目  
12 前仍為空屋，核無任何使用行為，且於現場空無一物又未  
13 為任何使用之情形下，原告亦無從依原處分一、二、三、  
14 四所載停止使用（本即無使用）或恢復原狀（本即空無一  
15 物），顯見確無違規使用之情形。

16 (4)原處分一、二、三、四均記載原告有「未作旅館使用」之  
17 違規事實，並因分戶而不符旅館使用之客觀要件，主觀上  
18 則透過住戶規約增加旅館業使用限制，有阻礙旅館使用之  
19 行為。然查：

20 ①如前所述，都市計畫法第79條係課予建物所有權人不得  
21 為非使用分區用途使用之不作為義務，而違反不作為義務  
22 之行為態樣即應以積極之作為為之。然「未作旅館使用」  
23 僅係不作為，依前開判決意旨，「未作旅館使用」  
24 並非積極作為，無從違反都市計畫法第79條所定之不作為  
25 義務。倘若被告所持法律見解可採（僅假設語，原告  
26 否認之），則所有使用分區為住宅用地但未有人實際居  
27 住之建物，其建物所有權人皆已違反都市計畫法第79條  
28 規定，被告即應對其等裁罰，足證被告所持法律見解顯  
29 不可採。

30 ②觀光旅館業管理規則並未限定僅得於同一建物屬同一所  
31 有權人之情形下始得申請經營觀光旅館業，此觀觀光旅

01 館業管理規則第5條第1項第6款規定：「申請經營觀光  
02 旅館業者，應備具下列文件，向交通部申請核准籌設：  
03 …以既有建築物供作觀光旅館使用者，並應附最近三個月  
04 內核發之建築物登記謄本及建築物使用權利證明文件。  
05 件。」，並未要求申請人僅須提出「使用權利證明文件」  
06 而非所有權證明之文件即明。而交通部觀光署於  
07 「觀光旅館籌設作業說明」網頁中亦同樣說明：「建築物  
08 非申請人所有者，並應附建築物所有權人出具之建築物  
09 使用權同意書。」。足證個別分戶之行為與未做旅館  
10 使用而違反都市計畫法第79條規定間並無關聯，被告僅  
11 憑個別分戶之行為其依據作成原處分一、二、三、四，  
12 自不可採。

13 ③住戶規約並未違法限制其他所有權人經營旅館業務：

14 A. 原處分一、二、三、四所載住戶規約第30條約定：

15 「…欲經營旅館業務之區分所有權人，除應經區分所  
16 有權人大會同意，且委由本大樓之管理委員會統一發  
17 包予專業之管理顧問公司經營者外，不得擅自以民  
18 宿、日租或其他方式經營旅館業務。」，實係敘明經  
19 營旅館業時於住戶內部應經之程序，並無限制不得經  
20 營觀光旅館業，反而是藉由住戶規約第30條約定敘明  
21 相關程序，使得日後如擬經營觀光旅館業時即得依循  
22 相關程序辦理，俾使流程明確，故原告主觀上顯無阻  
23 礙旅館使用之行為，原處分一、二、三、四所為認定  
24 顯屬無據。

25 B. 承前所述，依公寓大廈管理條例第3條第12款規定：

26 「規約：公寓大廈區分所有權人為增進共同利益，確  
27 保良好生活環境，經區分所有權人會議決議之共同遵  
28 守事項」，故公寓大廈區分所有權人本得基於私法自  
29 治原則制定規約，被告泛稱本件規約凌駕於法律之  
30 上，則本件所涉規約第30條規定究竟係抵觸何法律規  
31 定，被告並未說明，故其空言主張，自非可採。

01 C. 況前開住戶規約第30條所定「經區分所有權人大會同  
02 意」及「委由本大樓之管理委員會統一發包予專業之  
03 管理顧問公司經營者」，係為確保得符合使用執照加  
04 註事項八所載「同時申請為一家旅館辦理」（下稱甲  
05 證6使用執照）之要求。倘被告主張住戶規約第30條  
06 規定違法可採（僅假設語，原告否認之），則形同被  
07 告承認不得以規約限制各所有權人自行以民宿、日租  
08 或其他方式經營旅館業務，從而各所有權人即得自行  
09 以民宿、日租或其他方式經營旅館業務。由此足證被  
10 告主張自我矛盾，顯不可採。

11 ④縱個別分戶得作為原處分一、二、三、四裁罰之基礎事  
12 實（僅假設語，原告否認之），然被告至少於104年間  
13 即已知悉系爭建物有個別分戶之事實，且曾以104年5月  
14 28日新北城開字第1040968373號函告知國賓大苑管理委  
15 員會倘作旅館使用即未違法，因此，被告對於個別分戶  
16 此一事實亦已經過行政罰法第27條第1項所定裁處權時  
17 效而不得裁罰。

18 (5)茲針對被告就原處分一、二、三於訴願程序中所為答辯及  
19 訴願決定一所為認定，陳述如下：

20 ①被告主張原告於出售行為完成後未依使用執照加註事項  
21 八以88戶同時申請為一家旅館，並以住宅預售屋之形式  
22 出賣予他人，而訴願決定一認定原告出售系爭建物供一  
23 般民眾作住宅使用，故違反都市計畫法第79條第1項規  
24 定。惟查：

25 A. 被告所為主張與原處分一、二、三所載原告未出售  
26 之所有建物有何關聯？其主張之行為又如何導致原告  
27 未出售之所有建物違反都市計畫法第79條第1項規  
28 定？被告及訴願決定一俱未說明。

29 B. 使用執照加註事項八僅係說明旅館申請需以88戶同時  
30 申請為一家旅館，並未課予原告應於建物完成後立即  
31 以88戶同時申請為一家旅館之義務，自不得以原告未

01 於建物完成後立即以88戶同時申請為一家旅館作為裁  
02 罰之理由，且此與都市計畫法第79條第1項所定構成  
03 要件亦毫無關聯。

04 C. 末查，原告擬定之房屋土地預定買賣契約書第3條第2  
05 項約定記載「同前開土地內計劃興建地下伍層、地上  
06 十三層共計八十八戶之旅館大樓」、第30條第2項約  
07 定記載：「本大樓使用分區為旅館區」、第32條則針  
08 對旅館使用及營運事項有所約定。是以，原告從未以  
09 住宅預售屋形式出售予一般大眾，被告所稱與事實顯  
10 然不符，且此與都市計畫法第79條第1項所定構成要  
11 件亦毫無關聯。

12 ②被告主張於原告未實現申請旅館登記並回復旅館使用之  
13 義務前，其得繼續裁罰，且其裁罰6萬元應無不妥。惟  
14 查：

15 A. 原告負有應申請旅館登記義務之法律依據為何？又原  
16 告負有應積極作旅館使用義務之法律依據為何？被告  
17 均未說明。

18 B. 原告所有建物並未出售，根本無被告所為作為住宅銷  
19 售違反使用分區之違法情事，原處分一、二、三顯然  
20 違法。況如前述，原告並未以住宅預售屋形式出售予  
21 一般大眾。

22 C. 依最高行政法院109年度上字第206號判決意旨，都市  
23 計畫法第79條規定係課予不作為義務，並應以積極作  
24 為違反始得認定有違反都市計畫法第79條規定之情  
25 事。而原告係未作任何使用，依最高行政法院109年  
26 度上字第206號判決意旨，根本無從違反都市計畫法  
27 第79條規定。

28 D. 末查，原處分一、二、三，分別裁罰6萬、9萬、12  
29 萬，亦非被告所稱均裁罰6萬元，故被告所辯顯然避  
30 重就輕，足證原處分一、二、三均違法。

31 ③被告主張原告分戶出售之行為未逾裁處權時效之規定。

01 惟查：

02 A. 原告分戶出售之行為與都市計畫法第79條規定無涉，  
03 且原告亦未以住宅預售屋形式出售予一般大眾，更與  
04 原處分一、二、三所載原告未出售之所有建物無涉，  
05 已如前述。

06 B. 都市計畫法第79條第1項所定行為主體為「土地或建  
07 築物所有權人、使用人或管理人」，而原告並非分戶  
08 出售後其他建物之所有權人、使用人或管理人，對於  
09 分戶出售後其他建物自不負都市計畫法第79條第1項  
10 所定狀態責任，自無被告所援引最高行政法院110年  
11 度上字第479號判決記載違法行為繼續進行之情形。

12 C. 是以，如被告係裁罰原告分戶出售之行為，則自被告  
13 104年知悉有個別分戶之事實時起算，被告對於原告  
14 分戶出售之行為亦因經過行政罰法第27條第1項所定3  
15 年之裁處權時效而不得裁罰。

16 (6)原告僅負有不得違反旅館區土地使用分區之義務，並無於  
17 一定期限內申請旅館登記之法律上義務，被告以原告尚未  
18 申請登記為由加以處罰，顯係違法：

19 ①原告惟有在違反系爭管制要點第3點規定(即違反旅館區  
20 土地使用分區)時，被告始得依都市計畫法第79條第1項  
21 為相應之處分。至於原告何時申請旅館登記，與上開規  
22 定無涉，縱使原告至今尚未申請登記，亦未違反任何行  
23 政法上之義務。

24 ②原告並未違反旅館區土地使用分區，已如前述。至於原  
25 告未申請登記部分，既然自始即不構成違法行為，則至  
26 今尚未申請登記，亦無最高行政法院110年度上字第479  
27 號判決所稱「違法行為迄原處分作成時始終繼續進行」  
28 之情事，被告任意比附援引前開最高行政法院見解，作  
29 為原處分四之理由，顯有違誤。

30 ③況且，系爭管制要點第3點規定，既未課予原告在一定  
31 期限內申請登記之義務，則依行政罰法第4條規定，原

01 告自不因未申請登記而受任何裁罰。被告本件所為裁  
02 罰，自始即欠缺法源依據，故原處分四有違反「處罰法  
03 定原則」之違法，至為灼然。

04 ④未料，訴願決定二竟稱，因土地法第89條、第173條及  
05 第174條規定有限期強制依法使用明文，都市計畫法第7  
06 9條第1項作為土地法特別法亦係課予土地所有人積極依  
07 土地規劃使用分區管制要點使用之義務。然查：

08 A. 土地法第89條第1項規定：「直轄市或縣（市）地政  
09 機關對於管轄區內之私有空地及荒地，得劃定區域，  
10 規定期限，強制依法使用。」、土地法第173條第1項  
11 規定：「私有空地，經限期強制使用，而逾期未使用  
12 者，應於依法使用前加征空地稅。」、土地法第174  
13 條第1項規定：「私有荒地，經限期強制使用，而逾  
14 期未使用者，應於依法使用前加征荒地稅。」。

15 B. 空地及荒地經直轄市或縣（市）地政機關限期強制使  
16 用者，人民有限期積極使用之義務。此一「積極使用  
17 空地及荒地之義務」，係基於土地法第89條第1項規  
18 定明文課予，且係專就私有空地及荒地閒置之情形為  
19 之，而非一般性義務之課予。至於非空地及荒地之其  
20 他各種情境，人民是否負有積極使用土地之義務？應  
21 為如何之使用？是否應於一定期限內為之？則亦須視  
22 其他法律是否加以明文規定，尚不得單從土地法對空  
23 地及荒地所為特別規定，即稱人民負有普遍性、廣泛  
24 的「積極使用土地義務」。

25 C. 申言之，都市計畫法本身既未課予人民「積極依土地  
26 劃定之使用分區管制要點使用之義務」（此由訴願決  
27 定二尚須外求土地法空地及荒地規定亦明），則原處  
28 分四及訴願決定二自行創設法所無之義務，再以人民  
29 違反該義務為由而以都市計畫法第79條第1項規定相  
30 繩，完全違反行政罰法第4條規定之「處罰法定原  
31 則」。

01 D. 再查，在規範效果上，土地法第89條第1項規定連結  
02 土地法第173條第1項及第174條第1項規定，違反積極  
03 利用土地此一作為義務之效果，僅係加征空地稅及荒  
04 地稅，而非行政罰。迺訴願決定二竟以土地法第89條  
05 第1項、第173條第1項及第174條第1項規定，作為都  
06 市計畫法第79條第1項規定「處新臺幣6萬元以上30萬  
07 元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原  
08 狀」之發動依據。然而，為何非屬都市計畫法明定之  
09 土地法第89條第1項所規定之作為義務，得作為都市  
10 計畫法上之義務來源？又為何違反土地法第89條第1  
11 項規定之作為義務，於該法中之法律效果僅係加徵稅  
12 金，而至都市計畫法中，卻可裁處行政罰？訴願決定  
13 二完全未敘明法律上之理由，已難謂無違誤。

14 E. 又查，系爭建物座落之新北市○○區○○段197地號  
15 土地，並非土地法第89條、第173條及第174條規定所  
16 指之「空地及荒地」。且系爭土地亦從未經主管機關  
17 限期強制使用，與前開土地法第89條第1項規定設定  
18 之規範情境，迥然不同，訴願決定二之上開理由，實  
19 係錯誤比附援引。

20 F. 況查，倘若依訴願決定二之上開見解，肯認都市計畫  
21 法有課予人民一般性的積極使用土地義務（僅假設  
22 語，原告否認之），則所有使用分區為住宅用地，但  
23 尚未有人實際居住之建物，其建物所有權人豈非皆已  
24 違反都市計畫法第79條第1項規定，而應受裁罰？訴  
25 願決定二論理之謬誤，不言而喻，其違反法律保留及  
26 處罰法定原則，擅自對原告施加法所無之義務，並以  
27 之為行政罰之構成要件，認事用法，顯有違誤。

28 (7) 綜上，原告並無違規使用之事實，原處分一、二、三、四  
29 實與都市計畫法第79條第1項所定要件不符，故被告以原  
30 處分一、二、三、四作成裁罰並命原告停止使用或恢復原  
31 狀於法未合，確屬無據。

01 3、倘原處分一係認定新北市○○區○○路00號00樓違法，其  
02 裁罰基礎事實即與原處分二相同，則因原處分一送達原告  
03 之時間為112年9月19日，於112年9月19日之違規事實應評  
04 價為一行為，而原處分二所載抽查訪視時間及查獲日期為  
05 111年12月7日，已包含在原處分一所評價之一行為內，故  
06 原處分二已違反一行為不二罰原則。

07 4、縱原告確有違規使用之事實（僅假設語，原告否認之），  
08 然被告就原處分二、三、四未依新北市政府處理違反都市  
09 計畫法事件統一裁罰基準第2點附表項次九（下稱裁量基  
10 準附表）所定第二次、第三次查獲之方式處理，故原處分  
11 二、三、四顯有濫用裁量權限之違法：

12 (1)按最高行政法院108年度判字第313號判決明示：「行政程  
13 序法第6條規定：『行政行為，非有正當理由，不得為差  
14 別待遇。』行政機關依其行政規則，經由長期之慣行，透  
15 過上開平等原則之作用，產生外部效力，對行政機關產生  
16 拘束作用（學說上稱『行政自我拘束原則』），行政行為  
17 如違反該行政規則，亦屬違法。查裁罰倍數參考表（含使  
18 用須知）係財政部對所屬稅捐稽徵機關，關於對稅務違章  
19 案件為處罰行使裁量權事項，而訂頒之裁量基準，稅捐稽  
20 徵機關為裁罰時，如有違反該參考表（含使用須知），即  
21 屬濫用裁量權限而違法。」。

22 (2)次按，新北市政府處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準  
23 第2點附表項次九「其他之違規使用事件」規定，於第二  
24 次、第三次查獲時，其處理方式應分別為「處違規人六萬  
25 元及命為一定行為」、「處違規人九萬元及命為一定行  
26 為」。

27 (3)倘原處分一係認定新北市○○區○○路00號0樓違法，則  
28 因原處分二所載抽查時間為111年12月7日，而非原處分一  
29 所載之111年8月18日，原處分二所載違規建物為新北市○  
30 ○區○○路00號00樓，與原處分一不同，故就原處分二所  
31 載違規建物而言，應適用裁量基準附表「其他之違規使用

01 事件」所定第二次查獲之處理方式，然原處分二係適用裁  
02 量基準附表「其他之違規使用事件」所定第三次以後查獲  
03 之處理方式，則依前開判決意旨，原處分二顯有濫用裁量  
04 權限之違法。

05 (4)原處分三所載抽查時間為112年5月31日，而與原處分一、  
06 二所載抽查時間皆不同，原處分三所載違規建物為新北市  
07 ○○區○○路00號0樓，與原處分一、二亦皆不同，故就  
08 原處分三所載違規建物而言，應適用裁量基準附表「其他  
09 之違規使用事件」所定第二次查獲之處理方式，然原處分  
10 三係適用裁量基準附表「其他之違規使用事件」所定第三  
11 次以後查獲之處理方式，則依前開判決意旨，原處分三顯  
12 有濫用裁量權限之違法；又原處分四係於112年3月13日就  
13 系爭建物（00號0樓）複查，而為第3次查獲，依裁量基準  
14 附表規定，被告僅得「處違規人9萬元及命一定行為」，  
15 惟原處分四竟處原告罰鍰15萬元，亦顯已違反裁量基準附  
16 表之規定，核有濫用裁量權限、違反行政自我拘束原則與  
17 平等原則之違法；至於原處分四所引112年9月18日及同年  
18 月20日函，係分別針對新北市○○區○○路00號00樓建物  
19 及00號0樓建物所為裁罰，而非針對系爭建物（16號2  
20 樓）。被告將不同查獲標的之其他處分納入原處分四之次  
21 數計算，並據此認定原告經3次以上查獲之情形，亦顯有  
22 違誤。

23 (二) 聲明：

24 1、訴願決定一及原處分一、二、三均撤銷。

25 2、訴願決定二及原處分四均撤銷。

26 三、被告答辯及聲明：

27 (一) 答辯要旨：

28 1、關於原告主張原處分一已違反行政程序法第96條第1項第2  
29 款所揭示之行政處分明確性一節，說明如下：

30 (1)對此訴願決定一認定：「…經核處分書記載之違規標的，  
31 與現場紀錄表及現場照片地點相符已足令訴願人明瞭違規

01 標的。…」及「…雖檢送該處分書之函文二說明誤植為  
02 『00號00樓』，並不影響訴願人瞭解其受處分之原因事  
03 實，答辯書亦已說明『係屬誤植…裁罰事由…訴願人分戶  
04 出售作住宅使用狀態持續，未恢復作旅館使用，其所有之  
05 各標的皆屬都市計畫法第79條規定…00樓與0樓之標的皆  
06 為訴願人所有』等語…」。

07 (2)承上，被告裁處之事由乃係針對原告分戶出售作住宅使  
08 用，未恢復作旅館使用，且其所有之各標的違反都市計畫  
09 法第79條規定，00樓及0樓均為原告所有，則於相同事由  
10 下，地址誤植應無影響其違規事實之認定與否，故依案件  
11 辦理歷程及同一事件事實應足使原告明瞭原處分一之內  
12 容，原告主張原處分一違反明確性原則，顯屬無據。

13 2、關於原告出售系爭建物予一般民眾供作住宅使用，非屬系  
14 爭建物坐落之旅館區合法使用項目，故原處分一、二、  
15 三、四裁罰於法有據，茲說明如下：

16 (1)按都市計畫法第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地  
17 或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違  
18 反本法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之  
19 命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地  
20 或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三  
21 十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原  
22 狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處  
23 罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復  
24 原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或  
25 管理人負擔。」；又按都市計畫法新北市施行細則第13  
26 條：「都市計畫範圍內土地得視實際發展情形，劃定下列  
27 各種使用區，分別限制其使用：一、住宅區。二、商業  
28 區。三、工業區：（一）特種工業區。（二）甲種工業  
29 區。（三）乙種工業區。（四）零星工業區。四、行政  
30 區。五、文教區。六、體育運動區。七、風景區。八、保  
31 存區。九、保護區。十、農業區。十一、其他使用區」；

01 同細則第40條：「擬定細部計畫時，應於都市計畫書中訂  
02 定土地使用分區管制要點，應對於捷運車站、鐵路車站、  
03 重要景觀等附近地區及其他地區訂定都市設計有關規定事  
04 項。第一項土地使用分區管制要點，應規定區內土地及建  
05 築物之使用、最小建築基地面積、基地內應保持空地之比  
06 率、容積率、綠覆率、透水率、排水逕流平衡、基地內前  
07 後側院深度及寬度、建築物附設停車空間、建築物高度及  
08 有關交通、景觀、防災其他管制事項。前項土地使用分區  
09 管制要點規定之土地及建築物使用，得視各都市計畫區實  
10 際發展需要，訂定較本細則更嚴格之規定。」。

11 (2)復按系爭管制要點第3點規定略以：「土地使用分區及公  
12 共設施用地種類：旅館區，容許使用內容：得供一般旅館  
13 業或觀光旅館使用…」。

14 (3)經查，原告主張無非略以：「…原告所有建物目前仍為空  
15 屋，核無任何使用行為，且於現場空無一物又未為任何使  
16 用之情形下，原告亦無從依原處分所載停止使用，或恢復  
17 原狀，顯見卻無違規使用情形」而作免罰之抗辯。

18 (4)惟查原告將所有之系爭建物分戶出售予一般民眾供作住宅  
19 使用，就其分戶之行為即已不符合旅館使用之客觀要件，  
20 蓋個別分戶之空間已不敷作為旅館使用，自無法具備旅館  
21 業之基礎硬體要件。

22 (5)況且，原告主張其主觀上對於合法用途一節之抗辯部分，  
23 依據系爭建物之住戶規約第30條：「…欲經營旅館業之區  
24 分所有權人，除應經區分所有權人大會同意，且委由本大  
25 樓之管理委員會統一發包專業之管理顧問公司經營者外，  
26 不得擅自以民宿、日租或其他方式經營旅館業務」；由前  
27 開規約已增加旅館業之使用限制，即該規約雖未明文禁止  
28 旅館使用，然於合法使用情況下門檻由未分戶1戶後提升  
29 為88戶之區分所有權人，並以管理委員會進行經營限制，  
30 顯更有阻礙旅館使用之行為甚明，又如何可如原告之答辯  
31 乎！

01 (6)又經113年3月13日市府現場抽查訪視結果，現場仍未作旅  
02 館使用，原告豈可主張系爭建物目前仍為空屋，核無任何  
03 使用行為，且於現場空無一物又未為任何使用之情形下，  
04 原告亦無從依原處分所載停止使用或恢復原狀（本即空無  
05 一物），顯見原告確無違規使用之情形乎！

06 (7)對此，訴願決定一認定略以：「…查得訴願人將所有之系  
07 爭建物分戶出售予一般民眾工作住宅使用，非屬該建物坐  
08 落之旅館區合法使用項目…原處分機關核認訴願人出售系  
09 爭建物予一般民眾供作住宅使用，非屬系爭建物坐落之旅  
10 館區合法使用項目，以系爭處分1、2及3裁處訴願人於法  
11 有據。」，足徵原告確有違反都市計畫法之相關規定至為  
12 灼然；另訴願決定二亦略以：「…五、卷查原處分機關於  
13 113年3月13日再至系爭建物之00號0樓複查，現場為空屋  
14 （已隔間），整戶並未作旅館使用，此有113年3月13日現  
15 場紀錄表及採證照片等影本附卷可稽。依管制要點第3點  
16 規定，系爭建物只容許作旅館使用，將系爭建物閒置，且  
17 有出售系爭建物之行為均有未作旅館使用之情形…」；  
18 「…六、訴願人主張系爭建物現場空無一物又未為任何使  
19 用之情形下，無從停止使用或恢復原狀，且訴願人僅負有  
20 不得違反旅館區土地使用分區之義務，並無一定期限內申  
21 請旅館登記之法律上義務，而未作旅館使用，僅係不作  
22 為，並非積極行為…本件訴願人將位於本市新店都市計畫  
23 旅館區之系爭建物分戶出售予一般民眾供作住宅使用，則  
24 作為住宅銷售，不僅違反使用目的及土地使用分區之規  
25 定，亦妨礙行政目的之實現，且原處分機關於113年3月13  
26 日至系爭建物00號0樓稽查，現場為空屋（已隔間），整  
27 戶未作旅館使用，即訴願人未積極善盡土地劃定之使用分  
28 區管制要點之使用義務，已違反前揭都市計畫法第79條第  
29 1項規定，亦即課予土地所有權人或使用人積極土地劃定  
30 之使用分區管制要點之義務，使訴願人主張顯非可  
31 採。」。

01 (8)又原告主張系爭建物目前仍為空屋，無任何使用行為；然  
02 原告將位於本市新店都市計畫旅館區之系爭建物分戶出售  
03 予一般民眾供作住宅使用，顯已違法，此並經訴願決定一  
04 略以：「…訴願人主張建物無任何使用行為，無從依原處  
05 分所載停止使用或恢復原狀。『未作旅館使用』僅係不作  
06 為，無從違反都市計畫法第79條等語。惟查訴願人於100  
07 年間起以預售屋形式對一般大眾銷售系爭建物供作住宅使  
08 用，另系爭建物位於本市新店都市計畫旅館區，依『變更  
09 新店都市計畫（土地使用分區管制要點第二次通盤檢討）  
10 案』土地分區使用管制要點第3點規定，僅容許供一般旅  
11 館業或觀光旅館業使用，訴願人將位於本市新店都市計畫  
12 旅館區之系爭建物分戶出售予一般民眾供作住宅使用，顯  
13 已違反前開土地使用分區管制要點第3點規定，訴願人所  
14 述顯非可採。」。是以，原告主張為空屋無任何使用云  
15 云，顯屬無據。

16 (9)綜上所述，被告實係針對原告主觀、客觀等違規事實進行  
17 裁處，原告稱其無相關違規事實，顯無理由。

18 3、又按新北市政府處理違反都市計畫法統一裁罰基準第2點  
19 第1項規定：「本府處理違反本法事件行為人（以下簡稱  
20 違規人）之統一裁罰基準如附表」；項次九：「第一次查  
21 獲勸導改善；第二次查獲依本法第79條第1項規定處違規  
22 人6萬元及命為一定行為；第三次以後查獲依本法第79條  
23 第1項規定處違規人9萬元，按次累計加處3萬元，最高上  
24 限30萬元及命為一定行為」，原處分一、二、三、四均係  
25 依據前開裁罰基準表方予以裁處，應無裁量濫用及違反比  
26 例原則甚明。

27 4、又原告主張對原告分戶出售行為已逾裁處權時效，茲說明  
28 如下：

29 (1)按最高行政法院110年度上字第479號判決略以：「…上訴  
30 人將系爭建物違規充為住宅使用之行為係持續迄被上訴人  
31 作成原處分時仍然存在，被上訴人援引行為時都市計畫法

01 第79條第1項及裁處作業原則作成原處分，均為上訴人違  
02 規行為時之法律及行政規則。上訴人主張105年計畫案、  
03 裁處作業原則、行為時都市計畫法第79條等，皆係在上訴  
04 人買受系爭建物後公布施行，自不得溯及既往適用云云，  
05 顯然忽視83年6月1日公告及83年計畫案之存在，也未能意  
06 識其違反分區使用之違規行為至被上訴人為處分時仍在持  
07 續中，核其主張自無可採。復按行政罰之裁處權時效之起  
08 算，依行政罰法第27條第2項規定，自違反行政法上義務  
09 之行為終了時起算，本件上訴人之違章行為迄原處分作成  
10 時始終繼續進行，自無裁處權已罹於時效消滅可言，上訴  
11 人主張其買受系爭建物使用逾3年後，被上訴人始為裁  
12 處，已逾裁處權時效云云，自不足採…」可供參照。

13 (2)經查系爭建物之使用執照加註事項八：「旅館申請部分，  
14 依新北市政府觀光旅遊局100年9月7日北關管字第1001211  
15 1071號函意旨僅限於88戶同時申請為一家旅館辦理」，原  
16 告分戶出售行為完成後不僅未依加註事項以88戶同時申請  
17 為一家旅館，竟於100年間起以「國賓大苑」住宅預售屋  
18 形式違法出售本建案，明知「國賓大苑」之銷售對象為一  
19 般大眾，並非旅館業者或有意經營旅館之人，購買預售屋  
20 之目的均係供住宅使用，卻仍執意為之，其行為導致結果  
21 為「分戶出售給一般民眾作住宅使用，難已回復旅館使  
22 用」之狀態，且該狀態持續均未回復作旅館使用，爰其所  
23 有之標的均違反都市計畫法第79條規定，則應認原告之違  
24 規行為自被告裁處時均持續中，又行政罰法第27條第2項  
25 規定，自違反行政法上義務之行為終了時起算，本件原告  
26 之違規行為迄原處分一、二、三、四作成時始終繼續進  
27 行，自無裁處權已罹於時效消滅可言，原告主張自違規分  
28 戶已逾3年，被告始為裁處，已逾裁處權時效，自不足  
29 採。

30 5、原告及明緯公司將建物分戶為88戶，並於100年間起以預  
31 售屋形式對不特定民眾出售「國賓大苑」，按住戶如陳麗

01 雲等證詞可知，上開銷售係供作住宅使用，案經檢察官10  
02 9年調偵續字第5號、111年度偵字第23428號、第24877  
03 號、27922號起訴在案，後經112年度金重訴字第1號刑事  
04 判決，原告時任負責人蔡聰賓因圖私利將旅館區建物交易  
05 作為住宅使用之事實被判處刑責。則原告之負責人為規避  
06 系爭建物作旅館使用，並進而作為一般住宅使用，竟委由  
07 判決書所指之房屋銷售公司，隱匿系爭建物僅得作為旅館  
08 使用，此等重要資訊，詐欺販賣於一般住戶因此被科刑之  
09 案件。其中如判決主文所示，原告之負責人因此被宣告罪  
10 刑應執行有期徒刑7年6月，並且其犯罪所得高達3億0898  
11 萬元，原告於合建本案建物及分戶出售當下即已有背離及  
12 故意違反都市計畫劃定旅館區之故意，實難謂當時並無違  
13 反都市計畫法土地使用分區管制規定。依該判決內文可  
14 知，系爭房屋空置是否因刑案致原告無法再以一般住宅售  
15 出，而導致於空置雖不得而知，然觀其非以旅館使用而以  
16 一般住宅銷售行為，乃屬可見其故意規避旅館使用之義  
17 務，本案建物使照加註事項第8、9（更正前）項規定（附  
18 件六）建物不得分戶出售且88戶（即全部建物所有權人）  
19 應同時申請旅館，其行政目的昭然若揭，係為避免建商出  
20 售建物予諸多民眾供作住宅使用來圖取暴利！復查草擬公  
21 寓大廈規約而將該公共設施等移交臨時管委會乃為原告，  
22 103年7月26日建物召開第一次區權人大會，本次大會增訂  
23 住戶規約第30條規定，其規定經營旅館需經區權人大會同  
24 意且只能委由管委會統一發包予專業之管理顧問公司經  
25 營，大會主席即原告增訂對經營旅館業務之人限制之規  
26 定，後卻未見原告申請旅館業登記之作為；由原告主導訂  
27 定之住戶規約以觀，限制有意經營旅館者只能委由管委會  
28 統一發包，原告身為103年第一次區權人大會選出來的管  
29 委會代表（5位代表中原告1位、田都公司3位），卻未曾  
30 申請甚至未曾參與申請旅館業登記，復於104年出售建物  
31 予一般民眾，難謂原告當時主導增訂規約不是為了透過規

01 約來斷絕本案建物作為旅館使用之可能性？原告負責人並  
02 因而遭告訴人以詐欺罪等提告，並因此遭檢察官起訴等等  
03 行為，皆可證明原告之負責人確實有故意違反不作旅館使  
04 用者，至為灼然。

05 6、綜上所陳，原告之主張顯無理由。

06 (二) 聲明：原告之訴駁回。

07 四、爭點：

08 (一) 原處分一是否有原告所指違反行政程序法第96條第1項第2  
09 款之情事？

10 (二) 原處分一、二、三、四以原告合建系爭建物並分戶，而就  
11 分得之部分亦未做旅館使用，且透過住戶規約增加經營旅  
12 館使用限制而阻礙旅館使用，違反系爭管制要點第3點之  
13 規定，乃依都市計畫法第79條第1項之規定而分別為前揭  
14 處分內容，是否適法？

15 五、本院的判斷：

16 (一) 前提事實：

17 「爭訟概要」欄所載之事實，除如「爭點」欄所載外，其  
18 餘事實業為兩造所不爭執，且有信託契約書影本1份、合  
19 建契約書影本1份（見本院113年度地訴字第115號通常訴  
20 訟事件卷宗〈下稱第115號卷〉附原處分卷第156頁至第18  
21 2頁及第115號卷第373頁至第391頁）、使用分區查詢影本  
22 1份（見第115號卷附原處分卷第183頁、第184頁）、變更  
23 新店都市計畫（土地使用分區管制要點第二次通盤檢討）  
24 書影本1份（見第115號卷附原處分卷第232頁至第246  
25 頁）、國賓大苑社區規約影本1份（見第115號卷附原處分  
26 卷第249頁至第274頁）、系爭使用執照〈存根〉影本1份  
27 （見第115號卷附原處分卷第275頁至第281頁）、新北市  
28 都市計畫土地使用分區使用情形訪視-現場紀錄表〈111年  
29 8月18日〉影本1份（見訴願一卷第237頁至第241頁）、新  
30 北市都市計畫土地使用分區現場稽查紀錄表〈111年12月7  
31 日〉影本1份（見訴願一卷第242頁至第249頁）、新北市

01 都市計畫土地使用分區現場稽查紀錄表〈112年5月31日〉  
02 影本1份（見訴願一卷第250頁至258頁）、新北市都市計  
03 畫土地使用分區現場稽查紀錄表〈113年3月13日〉影本1  
04 份（見本院113年度地訴字第305號通常訴訟事件卷宗〈下  
05 稱第305號卷〉一第315頁至第327頁）、被告111年5月31  
06 日新北城開字第1111009308號函影本1份（見第115號卷第  
07 369頁至第371頁）、原處分一、二、三、四影本各1份  
08 （見第115號卷第87頁至第98頁及第305號卷一第29頁至第  
09 32頁）、訴願決定一、二影本各1份（見第115號卷第99頁  
10 至第110頁及第305號卷一第35頁至第45頁）足資佐證，是  
11 除如「爭點」欄所載外，其餘事實自堪認定。

12 （二）原處分一並無原告所指違反行政程序法第96條第1項第2款  
13 之情事：

14 1、應適用之法令：

15 行政程序法：

16 ①第5條：

17 行政行為之內容應明確。

18 ②第96條第1項第2款：

19 行政處分以書面為之者，應記載下列事項：

20 二、主旨、事實、理由及其法令依據。

21 2、查被告112年9月15日新北城開字第11218054352號函記  
22 載：「說明：…二、貴公司於新店都市計畫旅館區建物  
23 （地址：新北市○○區○○路00號00樓建築物，地籍：新  
24 北市○○區○○段197地號），該址本局前曾以111年5月3  
25 1日新北城開字第1111009308號函勸導在案，經111年8月1  
26 8日市府現場抽查訪視結果，現場未做旅館使用，貴公司  
27 合建系爭建物並分戶之行為，已不符合旅館使用之客觀要  
28 件，因個別分戶之空間已不敷做為旅館使用，無法具備旅  
29 館業之基礎硬體要件，且主觀上對於合法使用一途，透過  
30 系爭建物之住戶規約第30條（略以）『…欲經營旅館業務  
31 之區分所有權人，除應經區分所有權人大會同意，且委由

01 本大樓之管理委員會統一發包予專業之管理顧問公司經營  
02 者外，不得擅自以民宿、日租或其他方式經營旅館業  
03 務…』，透過區分所有權人大會及本條住戶規約增加經營  
04 旅館業使用限制，於合法使用情況下門檻由未分戶之1戶  
05 分戶後提升為88戶之區分所有權人，並以管理委員會進行  
06 經營限制，雖未明文禁止旅館使用，惟主觀上之限制大幅  
07 提升合法經營旅館難度，顯有阻礙旅館使用之行為，業已  
08 違反『變更新店都市計畫（土地使用分區管制要點第二次  
09 通盤檢討）』案第3點之規定，爰依行政罰法第42條第6款  
10 及都市計畫法第79條第1項規定裁處，處分書如附。」，  
11 且所附之違反都市計畫法案件處分書亦記載：「受處分  
12 人：潤隆建設股份有限公司；處分主文：一、處罰鍰6萬  
13 元整。二、受處分人應於本行政處分書送達次日起內停止  
14 一切違規行為，並停止使用或恢復原狀；違規事實摘要：  
15 於新店都市計畫之旅館區未做旅館使用並阻礙做為旅館使  
16 用；查獲〈證〉日期：111年8月18日；違規地號及建物地  
17 址：新北市○○區○○段197地號、新北市○○區○○路0  
18 0號0樓；違反事實：都市計畫範圍內建物或土地使用，違  
19 反都市計畫法暨其新北市施行細則之土地使用分區管制規  
20 定；處分理由及適用法令：一、違反「變更新店都市計畫  
21 （土地使用分區管制要點第二次通盤檢討）案第3點規  
22 定。二、依行政罰法第42條第6款、都市計畫法第79條規  
23 定辦理。…」，均業已記載行政處分之主旨、事實、理由  
24 及其法令依據，且屬明確；至於被告112年9月15日新北城  
25 開字第11218054352號函所記載之「00號00樓」，固與所  
26 附違反都市計畫法案件處分書所載「00號0樓」不同，但  
27 依前揭新北市都市計畫土地使用分區使用情形訪視-現場  
28 紀錄表〈111年8月18日〉影本所載，當日所訪視屬原告所  
29 有之建物係新北市○○區○○路○○00號0樓」，故被告112  
30 年9月15日新北城開字第11218054352號函關於「00號00  
31 樓」應係誤繕，且衡諸原處分一之整體記載，該誤繕亦不

01 致影響其就主旨、事實、理由及其法令依據之敘述及關於  
02 原告行政救濟之權益，是原告執之而為此一部分之主張，  
03 自無足採。

04 (三) 原處分一、二、三、四以原告合建系爭建物並分戶，而就  
05 分得之部分亦未做旅館使用，且透過住戶規約增加經營旅  
06 館使用限制而阻礙旅館使用，違反系爭管制要點第3點之  
07 規定，乃依都市計畫法第79條第1項之規定而分別為前揭  
08 處分內容，核非適法：

09 1、應適用之法令：

10 (1) 都市計畫法：

11 ① 第4條：

12 本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市  
13 政府；在縣（市）為縣（市）政府。

14 （新北市政府104年7月15日新北府城開字第1041270304  
15 號公告：「主旨：本府關於都市計畫法所定行政處分主  
16 管機關權限，劃分予本府城鄉發展局執行，並廢止本府  
17 100年1月19日北府城開字第1000062788號關於權限劃分  
18 之公告，均自104年7月24日生效。」）

19 ② 第22條第1項第3款：

20 細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明  
21 之：

22 三、土地使用分區管制。

23 ③ 第32條：

24 都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實  
25 際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。

26 前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不  
27 同程度之使用管制。

28 ④ 第39條：

29 對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之  
30 使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、  
31 基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高

01 度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄  
02 市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要  
03 之規定。

04 ⑤第79條第1項：

05 都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採  
06 取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣  
07 （市）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或  
08 鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使  
09 用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並  
10 勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改  
11 建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供  
12 水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措  
13 施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人  
14 負擔。

15 ⑥第85條：

16 本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部  
17 核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備  
18 案。

19 (2)都市計畫法新北市施行細則：

20 ①第13條第1項：

21 都市計畫範圍內土地得視實際發展情形，劃定下列各種  
22 使用區，分別限制其使用：

23 一、住宅區。

24 二、商業區。

25 三、工業區：

26 （一）特種工業區。

27 （二）甲種工業區。

28 （三）乙種工業區。

29 （四）零星工業區。

30 四、行政區。

31 五、文教區。

01 六、體育運動區。

02 七、風景區。

03 八、保存區。

04 九、保護區。

05 十、農業區。

06 十一、其他使用區。

07 ②第40條：

08 擬定細部計畫時，應於都市計畫書中訂定土地使用分區  
09 管制要點，應對於捷運車站、鐵路車站、重要景觀等附  
10 近地區及其他地區訂定都市設計有關規定事項。

11 第一項土地使用分區管制要點，應規定區內土地及建築  
12 物之使用、最小建築基地面積、基地內應保持空地之比  
13 率、容積率、綠覆率、透水率、排水逕流平衡、基地內  
14 前後側院深度及寬度、建築物附設停車空間、建築物高  
15 度及有關交通、景觀、防災其他管制事項。

16 前項土地使用分區管制要點規定之土地及建築物使用，  
17 得視各都市計畫區實際發展需要，訂定較本細則更嚴格  
18 之規定。

19 (3)系爭管制要點第3點：

20 各土地使用分區及公共設施用地除依施行細則及其他相關  
21 法令有訂定者外，其餘依下列規定：

22

土地使用分區及公共設施 用地種類	容許使用內容
旅館區	得供一般旅館業或觀光旅館業使用。

23 2、依原處分一、二、三、四之記載，其無非係以原告合建系  
24 爭建物並分戶，而就分得之部分亦未做旅館使用，且透過  
25 住戶規約增加經營旅館使用限制而阻礙旅館使用，故違反  
26 系爭管制要點第3點之規定，為其論斷依據；惟查：

27 (1)按「土地及其定著物（建築物）在使用上之公法管制，涉  
28 及週邊其他土地及其定著物使用人之利益，因此由管制所  
29 形成之公法上義務，對受管制土地或其定著物（建築物）

01 之所有權人而言，在其享有所有權之期間內，持續不斷存  
02 在。且該等法律義務，以本案而言，乃是『不為非商業使  
03 用(禁止規範)』之不作為義務。而違反該不作為義務之房  
04 屋所有權人，即是以積極作為，『繼續』不斷對其所有之  
05 房屋為『非商業用途之使用』，應定性為積極之作為違  
06 章，且具有行為繼續之實證特徵。」(參照最高行政法院  
07 109年度上字第206號判決)。系爭管制要點第3點就土地  
08 使用分區為「旅館區」者，容許使用內容為「得供一般旅  
09 館業或觀光旅館業使用」，又系爭建物所領有之系爭使用  
10 執照亦記載：「基地概要-使用分區：旅館區；建物概要-  
11 主要用途：旅館(客房)」，則就此都市計畫範圍內之系  
12 爭建物，自僅得供「旅館」使用，要無疑義，然就原告合  
13 建分得之建物(含基地，下同)而言，原告所負之行政法  
14 上義務，乃係「不為非旅館用途使用(禁止規範)」之不  
15 作為義務，亦即不得以積極之作為而對其所有之該等建物  
16 為「非旅館用途使用」(例如：供住宅使用)，若僅係消  
17 極空置而不為旅館使用(包括未為旅館業登記之申請)，  
18 即難認有違反系爭管制要點第3點及系爭使用執照之許可  
19 內容，是依前揭新北市都市計畫土地使用分區使用情形訪  
20 視-現場紀錄表〈111年8月18日〉、新北市都市計畫土地  
21 使用分區現場稽查紀錄表〈111年12月7日〉及新北市都市  
22 計畫土地使用分區現場稽查紀錄表〈112年5月31日〉、新  
23 北市都市計畫土地使用分區現場稽查紀錄表〈113年3月13  
24 日〉等件影本所示，原告合建分得之新北市○○區○○路  
25 00號0樓、00號0樓及00號0樓均係空屋，且被告亦未主張  
26 並提出事證以證明原告合建分得之其餘建物有為「非旅館  
27 用途使用」，則原告就此部分，自無違反系爭管制要點第  
28 3點及系爭使用執照之許可內容。

29 (2)系爭使用執照記載「層棟戶數」為「地上13層、地下5  
30 層、1幢1棟88戶」，且於附表亦記載建物門牌為「新北市  
31 ○○區○○里00鄰○○路00號」等共88戶，是原告合建系

01 爭建物並「分戶」，原即依據系爭使用執照之許可內容為  
02 之，顯無不法，是原處分一、二、三、四以該個別分戶之  
03 空間已不敷做為旅館使用，無法具備旅館業之基礎硬體要  
04 件，乃執為原告違規之理由，洵實無據。又依原處分一、  
05 二、三、四之記載，其並未就原告「出售」所分得建物一  
06 事列入本件違規事實內，則訴願決定一、二及被告於答辯  
07 狀中將之予以列入，其適法性本堪置疑；況且，系爭使用  
08 執照所加註之第9項固記載：「本案申請作旅館使用者，  
09 不得分戶出售。」，然此一加註業經新北市政府工務局以  
10 102年11月22日北府工施字第1023077103號函核准為第1次  
11 變更，而變更概要為「准予本案102店使字第472號使用執  
12 照加註事項第九項『本案申請作旅館使用者，不得分戶出  
13 售』，申請更正為『本案申請作旅館用，經取得目的事業  
14 主管機關核准文件且除原核准88戶外，不得再行辦理分  
15 戶。』」，已未限制就原分戶（88戶）予以出售之行為，  
16 是原告縱就合建分得之建物予以「出售」，亦核與系爭使  
17 用執照經核准第1次變更後之規定無違；再者，被告雖執  
18 臺灣臺北地方法院112年度金重訴字第1號、113年度易字  
19 第51號刑事判決〈認定原告之前負責人蔡聰賓基於意圖為  
20 原告不法之所有，基於詐欺取財之犯意，而先於99年11月  
21 25日以原告、明緯公司之名義與田都公司簽訂合建契約，  
22 規劃在本案土地上改為興建建物產權可每戶獨立登記，且  
23 用途為「一般旅館」之建築物，並委由不知情建築師梁正  
24 芳更改設計為地上13層、地下5層、戶數為88戶之建築  
25 物，由田都公司申請變更設計，經新北市政府工務局於10  
26 0年11月9日核准，而田都公司、潤隆公司、明緯公司則按  
27 比例各自分得47戶、24戶、17戶房屋，實則蔡聰賓係謀劃  
28 將原告所分得之各戶房屋作為集合住宅對外銷售，復自10  
29 0年起，由原告陸續委託房地產代銷公司利用「國賓大  
30 苑」預售建案之名義，向非旅館業者，且無意經營旅館，  
31 亦無意願委託他人經營旅館之一般民眾推介、銷售上開預

01 售房屋，而其雖在文宣廣告、房屋土地預定買賣契約書上  
02 記載該建案土地使用分區為旅館區，惟卻向購屋消費者刻  
03 意隱瞞上開建物不得作為住宅使用之事實，由代銷人員向  
04 購屋消費者傳遞不實資訊，致使他人陷於錯誤，分別向潤  
05 隆公司購買其所分得之上開建物暨坐落基地之預售屋，充  
06 作住宅居住使用，原告因而詐得3億2,868萬元。〉（見第  
07 115號卷第251頁至第319頁），然姑不論此一刑事判決尚  
08 未確定，更何況原告「出售」合建分得之建物一事既無違  
09 反系爭管制要點第3點及系爭使用執照之許可內容，而就  
10 都市計畫法第79條第1項所指「都市計畫範圍內土地或建  
11 築物之『使用』…」之內容以觀，依其文義亦難認該「使  
12 用」行為包括「出售」，且原告既將合建分得之建物售予  
13 他人，其即已非該建物之所有人，是該建物之使用若有違  
14 反系爭管制要點第3點及系爭使用執照之許可內容（例  
15 如：供住宅使用），則自應以該建物之所有權人、使用人  
16 或管理人為處分對象，依都市計畫法第79條第1項之規定  
17 予以裁處罰鍰或勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，  
18 而要與未積極使用之原告無涉，故原告之前負責人蔡聰賓  
19 是否確有上開刑事判決所指之詐欺取財罪行，實屬另事，  
20 尚不得擴張而援引為原告違反系爭管制要點第3點及系爭  
21 使用執照之許可內容之依據。

22 (3)「國賓大苑社區規約」第30條固有約定原處分一、二、  
23 三、四所指之內容（即「…欲經營旅館業務之區分所有權  
24 人，除應經區分所有權人大會同意，且委由本大樓之管理  
25 委員會統一發包予專業之管理顧問公司經營者外，不得擅  
26 自以民宿、日租或其他方式經營旅館業務…」，然該規約  
27 乃係經區分所有權人會議決議之共同遵守事項（參照公寓  
28 大廈管理條例第3條第12款），則原告之副理雖為「國賓  
29 大苑」第一屆區分所有權人會議之主席（開會日期：103  
30 年7月26日），並於該次會議將「房地土地預定買賣契約  
31 書」第12條內文增訂為「國賓大苑社區規約」第30條（見

01 第115號卷第321頁至第324頁)，仍難認原告即為「主  
02 導」該規約第30條內容，而應就其負責者；況且，依系爭  
03 使用執照加註第八項：「旅館申請部分，依新北市政府觀  
04 光旅遊局100年9月7日北關管字第10012111071號函意旨僅  
05 限於88戶同時申請為一家旅館辦理。」，則系爭建物自僅  
06 得由全部88戶同時申請經營一家旅館，故上開規約即係符  
07 合系爭使用執照加註第八項之內容，並無原處分一、二、  
08 三、四所指透過住戶規約增加經營旅館使用限制而阻礙旅  
09 館使用，致違反系爭管制要點第3點規定之情事。

10 3、從而，被告未審酌上開情事，遽認原告有違反系爭管制要  
11 點第3點規定，乃分別以原處分一、二、三、四對原告為  
12 上開處分內容，揆諸前開規定及論述，自非適法。

13 (四)本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟  
14 資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論  
15 述之必要，一併說明。

16 六、結論：原處分一、二、三違法，訴願決定一遞予維持，亦非  
17 適法；又原處分四違法，訴願決定二遞予維持，亦非適法。  
18 原告訴請撤銷，均為有理由，應予准許。

19 中 華 民 國 114 年 7 月 17 日

20 審判長法官 劉正偉

21 法官 陳宣每

22 法官 陳鴻清

23 一、上為正本係照原本作成。

24 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭  
25 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
26 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
27 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附  
28 繕本）

29 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，  
30 逕以裁定駁回。

31 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟

01 法第49條之1第1項第2款)。但符合下列情形者，得例外不  
 02 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）  
 03

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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，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。	

04 中 華 民 國 114 年 7 月 17 日  
 05 書記官 李芸宜