最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第304號

上　訴　人　臺北市政府都市發展局
代　表　人　黃景茂
訴訟代理人　崔駿武　律師
被 上訴 人　收多易股份有限公司
代　表　人　楊家興
訴訟代理人　林世昌　律師

上列當事人間都市計畫法事件，上訴人對於中華民國107年2月22日臺北高等行政法院106年度訴字第1430號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、上訴人臺北市政府都市發展局代表人於民國107年12月25日由林洲民變更為黃景茂；被上訴人代表人亦於107年12月14日由陶金銘變更為楊家興，分別由黃景茂及楊家興具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、緣臺北市○○區○○路○○巷○號地下1樓建築物（下稱系爭建物），前經上訴人審認系爭建物之土地使用分區為第4之1種住宅區（特），依臺北市政府93年12月10日府都規字第09322752600號公告「變更臺北市國父紀念館周圍特定專用區內住宅用地為第四之一種住宅區（特）、第四種住宅區（特）、工業用地為機關用地（供刑事警察局、財政部財稅資料處理中心使用）及修訂土地使用分區管制規定計畫案」規定，第4之1種住宅區（特）其土地及建築物之使用項目依臺北市土地使用分區管制規則（業經修正名稱為臺北市土地使用分區管制自治條例，下稱土地使用分區管制條例）第4之1種住宅區規定辦理。被上訴人於系爭建物營業，其營業態樣為「租賃業」，歸屬土地使用分區管制條例第5條規定之「第27

組：一般服務業」，依該自治條例第9條之1規定，得附條件允許使用作「第27組：一般服務業」使用（依臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準第2條規定，核准條件：限於建築物第1層及地下1層使用，營業樓地板面積應在500平方公尺以下，設置地點應臨接寬度8公尺以上之道路）。嗣經臺北市商業處（下稱商業處）於104年11月9日稽查結果，以系爭建物依臺北市不動產數位資料庫地政資料登載之建築物面積大於500平方公尺，其營業樓地板面積不符前開核准條件，且屬臺北市各項違反都市計畫法案件通案處理原則第3點規定之B類「新設立店家，屬不符該分區『附條件』允許使用者。」違反都市計畫法第34條、臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1及土地使用分區管制條例第9條之1等規定，上訴人乃以104年12月23日北市都築字第10441354400號裁處書（下稱104年12月23日裁處書）處被上訴人新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並限於文到次日起3個月內停止違規使用。上開期限屆至後，商業處於105年4月18日至系爭建物訪視，發現被上訴人仍於系爭建物內經營租賃業，經上訴人審認被上訴人仍將系爭建物違規作「第27組：一般服務業」使用，且屬第2次違規，乃依都市計畫法第79條第1項規定，以105年5月9日北市都築字第10533472600號裁處書（下稱105年5月9日裁處書）處被上訴人10萬元罰鍰，並限於文到次日起1個月內停止違規使用。被上訴人不服，提起訴願，經臺北市政府以105年8月24日府訴二字第10509122200號訴願決定駁回。其間商業處於105年7月4日派員配合臺北市政府公共安全檢查聯合小組至現場訪視，認定被上訴人於系爭建物經營經濟部公司行號及有限合夥營業項目代碼表（下稱營業項目代碼表）定義之「倉儲業」，並以105年7月12日北市商三字第10535591410號函檢送協助營業態樣認定訪視表予上訴人。上訴人據以審認被上訴人於系爭建物營業，其營業態樣為「倉儲業」，歸屬土地使用分區管制條例第5條規定之「第38組：倉儲業」，依該自治條例第9條及第9條之1規定，系

爭建物不允許使用作「第38組：倉儲業」使用，乃以105年8月5日北市都築字第10535933800號函通知被上訴人，限於文到次日起2個月內停止違規使用。嗣上開期限屆至後，商業處於105年10月13日再次至系爭建物訪視，認定被上訴人於系爭建物經營「倉儲業」、「不動產租賃業」及「租賃業」，經上訴人據以審認被上訴人於系爭建物之營業態樣分屬「第38組：倉儲業」、「第28組：一般事務所」及「第27組：一般服務業」，然系爭建物除經營「不動產租賃業」屬「第28組：一般事務所」，尚符土地使用分區管制條例第9條之1所規定，第4之1種住宅區得附條件允許使用外，經營「第38組：倉儲業」及「第27組：一般服務業」則不符上開規定，乃依都市計畫法第79條第1項規定，以105年10月31日北市都築字第10538999000號裁處書（下稱105年10月31日裁處書）處被上訴人6萬元罰鍰，並限於文到次日起3個月內停止違規使用。被上訴人不服，提起訴願，經臺北市政府以106年2月23日府訴二字第10600035000號訴願決定撤銷原處分，並命另為處分。嗣上訴人審認被上訴人於105年10月13日遭查獲將系爭建物作「第38組：倉儲業」及「第27組：一般服務業」使用，乃依都市計畫法第79條第1項、臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第79條第1項事件查處作業程序第3類第2階段規定，以106年4月19日北市都築字第10631606202號裁處書（下稱原處分）處被上訴人10萬元罰鍰，並限於文到次日起1個月內停止違規使用。被上訴人不服，提起訴願，經臺北市政府106年8月15日府訴二字第10600130800號訴願決定駁回，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院（下稱原審）106年度訴字第1430號判決（下稱原判決）訴願決定及原處分均撤銷，上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、本件被上訴人主張：依土地使用分區管制條例第5條土地及建築物使用組別之使用項目第28組：一般事務所之行業說明，即包括不動產之買賣、經紀及租賃業；再參照經濟部對於不動產租賃業之定義說明，被上訴人對於倉庫之出租，乃屬

不動產租賃業，本屬明確。原處分未說明憑何基準認定本件所營之行業，同時屬於倉儲業、租賃業及不動產租賃業，而存有認定事實錯誤之違法，亦有違反行政程序法第5條行政行為之內容應明確之規定。且因自助儲物空間為新興產業，經濟部已於106年4月25日公司行號及有限合夥營業項目代碼作業計畫推動小組第54次會議，決議將自助儲物空間於H大類「金融、保險及不動產業」項下之「H703不動產買賣租賃業」小類，獨立增列「H703120自助儲物空間業」細類營業項目代碼，並以106年5月24日經商字第10602411860號函公告（下稱經濟部106年5月24日公告）在案。因之本件被上訴人從事之營業態樣，與倉儲業分屬不同大類，應屬土地使用分區管制條例第5條中第28組：一般事務所，本得於第4之1種住宅區（特）合法經營。又原處分依商業處105年10月13日協助營業態樣認定訪視表為其稽查之事實依據，然並未記載有任何足以發生噪音、震動、特殊氣味、污染或有礙居住安寧、公共安全、衛生之使用之情事。故原處分以被上訴人經營租賃業、倉儲業，即逕行認定被上訴人所經營之營業活動存有發生噪音、或有礙居住安寧之情事，並未進行現場稽查並舉證以實其說，原處分認定被上訴人違反都市計畫法第34條、臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1規定，並無理由等情。為此，求為判決：訴願決定及原處分均撤銷。

四、上訴人則以：商業處執行商業訪視係依訪視營業場所現場營業狀況所呈現之態樣並輔以現場營業設備為佐證認定營業態樣，並按營業項目代碼表據以認定之營業項目，主要係以現場設備、對價關係、消費行為及目的作分類，且依105年10月13日協助營業態樣認定訪視表之訪視結果，稽查時係依實際現場營業態樣乃符合經濟部97年4月15日經商六字第09702037120號函（下稱經濟部97年4月15日函釋）作其認定。又商業處105年10月13日於現場稽查認定案址之營業態樣及上訴人於106年4月19日作成原處分，兩者均為經濟部106年5月24日公告前，本案自無適用之餘地。且臺北市政府於106年3

月13日府都規字第10539291600號函公告（下稱臺北市政府106年3月13日公告）「本市自助儲物空間之定義及商業區限制設置及其附條件規定」，載明依土地使用分區管制條例規定屬正面表列之分區（如：住宅區），因其允許或附條件允許使用之項目未列舉自助儲物空間，故該等分區皆不得設置自助儲物空間。則系爭建物坐落第4之1種住宅區（特），按土地使用分區管制條例第9條之1規定第4之1種住宅區係屬正面表列，依上開公告係不得作自助儲物空間使用。另土地使用分區管制條例係依都市計畫法第85條授權之臺北市都市計畫施行自治條例第26條之規定制定，是以倘違反土地使用分區管制條例之規定，意即有違臺北市都市計畫施行自治條例及都市計畫法之母法意旨，故上訴人自得依都市計畫法母法規定裁罰，尚無違誤。再者，土地使用分區管制條例第5條使用組別及使用項目之立法目的係為區隔不相容的土地使用，避免負外部性的相互影響，維持良好生活環境品質，該規定之分組標準、管制目的均與營業項目代碼以商業管理為目的有別等語，資為抗辯，求為判決駁回被上訴人之訴。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠關於被上訴人於系爭建物之經營型態：本件上訴人先後共為4次處分，分別為104年12月23日裁處書、105年5月9日裁處書、105年10月31日裁處書及原處分，於處分前，臺北市政府商業主管機關商業處先後於104年11月9日、105年4月18日、105年7月4日及105年10月13日共為4次稽查，依該等稽查紀錄表之記載，足見被上訴人於系爭建物之經營特徵，係將室內空間設置300個儲物空間，提供公司企業、個人、家庭等不特定人承租寄放物（貨）品，承租人與被上訴人則簽訂收納空間使用契約書後，承租人再以設定過之悠遊卡24小時自由進出存取物品，租金採月繳、季繳、半年繳、年繳，月繳小倉700元，大倉10,000元。被上訴人並不負保管責任，此種自助儲物空間之租賃，其性質應屬單純之不動產租賃。㈡自助儲物空間之租賃非屬「第38組：倉儲業」及「第27組：一般服務

業」：1.查系爭建物之土地使用分區為第4之1種住宅區（特），依土地使用分區管制條例規定，固不得供「第38組：倉儲業」及「第27組：一般服務業」使用（此部分僅得附條件允許使用），然對於使用之型態，是否確實可劃歸上開第38組及第27組，仍應依其實際使用情形，審酌其性質、特徵以定之。2.關於「第27組：一般服務業」部分：查系爭自助儲物空間之租賃，依其性質與「第27組：一般服務業」之項目無一相同或類似，自不得歸屬於「第27組：一般服務業」，原處分將之歸屬於「第27組：一般服務業」，即非適法。3.關於「第38組：倉儲業」部分：查系爭自助儲物空間之租賃，顯非第38組所定之「(一)冷藏庫、冷凍庫。(二)貨櫃運輸之集散裝卸場或庫房。(三)貨運、貨櫃貨運、遊覽汽車客運、航空運輸、報關、快遞等業之車輛調度停放場及貨物提存場房。」可堪認定。至於是否該當於「(四)其他倉儲業或一般物品提存場房」？查該第4款乃屬例示性規定，鑑於系爭自助儲物空間之租賃僅係單純空間之租賃，其並不具備「堆棧、棚棧、倉庫、保稅倉庫、冷凍冷藏倉庫」等倉儲業之特徵，亦即並不具備上述前3款之特徵，自不能將之論以「其他倉儲業或一般物品提存場房」。是原處分將之歸屬於「第38組：倉儲業」，亦非適法。抑有進者，經濟部以106年4月25日公告，將自助儲物空間納入H大類「金融保險及不動產業」之營業項目代碼「H703不動產買賣租賃業」小類項目之下，並獨立增列「H703120自助儲物空間業」細類，且定義為「從事提供非投幣式各型式不同尺寸可上鎖之儲物空間，供自行存放物品使用且不負物品保管責任之行業。但從事倉儲業應歸入G801010（倉儲類）細類。」足見經濟部亦認自助儲物空間並非倉儲業，而屬不動產租賃業。上訴人雖稱經濟部106年5月24日公告仍有但書「倉儲業應歸入G801010（倉儲類）細類」，故原處分認定為倉儲業並無違法云云。惟該但書所指，必須係從事倉儲業，本件自助儲物空間之租賃，並無「倉庫營業人為他人負有堆藏及保管物品之義務」，

與民法規範之倉庫或寄託契約關係顯不相同，非屬倉儲業，自無但書之適用。上訴人復稱經濟部106年5月24日始為公告，原處分係於公告之前作成，自不受拘束云云。惟查，關於營業類別之歸屬及認定，乃屬法規內涵解釋之問題，依司法院釋字第287號解釋意旨，自法規生效時即生效力，要無法律不溯既往之問題。原處分既尚於爭訟中而未確定，而經濟部既已於106年5月24日公告，將自助儲物空間之租賃納入不動產租賃業，則上訴人自應受其拘束。㈢綜上，本件自助儲物空間之租賃既非屬「第27組：一般服務業」及「第38組：倉儲業」，則原處分以被上訴人使用系爭建築物作為「第27組：一般服務業」、「第38組：倉儲業」之使用作為裁罰依據，即有違誤。訴願決定予以維持，亦有未洽。被上訴人訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。爰判決撤銷訴願決定及原處分。

六、上訴理由略謂：㈠系爭建物係被上訴人經營不特定人承租寄放物（貨）品，承租人與被上訴人則簽訂收納空間使用契約書後，承租人再以設定過之悠遊卡24小時自由進出存取物品，租金採月繳、季繳、半年繳、年繳，月繳小倉700元，大倉10,000元，顯然此為被上訴人經營租賃取酬之方式，且為單純出租置物空間供人存放物品，依營業項目代碼表「G801010H倉儲業」、「JE01010租賃業」之定義，應屬經濟部97年4月15日函釋說明之倉儲業、租賃業，原判決逕認屬於單純之不動產租賃業，惟系爭建物經營型態顯與民法第66條第1項不動產之要件不符，是以被上訴人出租所謂收納空間，並非出租不動產之情形，原判決不察，顯有認定事實違背經驗法則、論理法則以及與經濟部97年4月15日函釋證據資料所導出之事實互相矛盾之違誤，而有違背法令之情形。㈡土地使用分區管制條例第5條規定，其中第27組：一般服務業第6款「禮服、及其他物品出租」，顯見尚有「其他物品出租」之項目，原判決認定該組項目核與自助儲物空間之租賃，依其性質無一相同或類似，顯然有就自助儲物空間之租賃

是否屬於第6款「禮服、及其他物品出租」有認定事實違背該規定之違誤，以及何以不符前開「其他物品出租」型態之不備理由之判決法令情形。㈢依土地使用分區管制條例第5條第38組：倉儲業第4款「其他倉儲業或一般物品提存場房」，既有明文「其他」倉儲業，應屬概括規定，然原判決卻認為該款規定屬於例示規定，實有認定法令規定形式之違誤。且上開第4款既已明文「其他倉儲業」或「一般物品提存場房」，依法學方法解釋，顯然在不符合第38組第1至3款規定之倉儲業者，但符合第4款「其他」倉儲性質或「一般物品提存之場所」性質及要件者，應均屬第38組第4款之範疇。惟原判決認為第38組第4款屬例示性規定，必須具備前3款列舉條件之特徵，且認為系爭自助儲物空間之租賃並不具備第38組第1至3款等倉儲業之特徵，自不能將之論以第4款「其他倉儲業或一般物品提存場房」之見解，顯然有違法學方法之解釋，不當限制法令適用範圍，而有違背論理法則之違背法令。㈣被上訴人另有相同違法經營情事，經上訴人為裁罰，嗣經被上訴人另案提起行政訴訟，案經原審106年度訴字第851號判決就被上訴人經營型態為屬於倉儲業之認定，而認定原處分之裁罰並無違誤，然本件原判決認定屬於不動產租賃業，就被上訴人經營型態未為正確涵攝適用法規，自有適用法規不當之違背法令。㈤原處分於106年4月19日作成時，尚無經濟部106年4月25日公告之存在，詎料原判決竟以該公告作為其認定系爭建物之經營型態為經濟部所認定之非倉儲業，而屬不動產租賃業，核與撤銷訴訟判斷行政處分合法性之基準，應以原處分發布時之事實或法律狀態之實務一貫見解有違，實有違背經驗法則、論理法則及認定事實與證據資料相互矛盾之違誤，而有不適用法規或適用法規不當之違背法令等語。

七、本院查：

（一）按「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。

（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」「住宅區為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生。」「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆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權人、使用人或管理人負擔。」「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案，在省由內政部訂定，送請行政院備案。」分別為都市計畫法第32條、第34條、第79條第1項及第85條之規定。臺北市政府爰依都市計畫法第85條規定，制定臺北市都市計畫施行自治條例，其第10條之1第1款規定：「前條各使用分區使用限制如下：一、住宅區：以建築住宅為主，不得為大規模之商業、工業及其他經市政府認定足以發生噪音、震動、特殊氣味、污染或有礙居住安寧、公共安全、衛生之使用。」第26條規定：「市政府得依本法第32條第2項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制自治條例管理。」準此，都市計畫範圍內之土地，得定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際需要再予劃分，進行管制，以限制其使用；都市計畫範圍內之臺北市土地或建築物之使用，違反土地使用分區管制條例對於使用之限制時，主管機關即得依都市計畫法第79條第1項規定，予以處罰。

（二）次按臺北市政府依臺北市都市計畫施行自治條例第26條規定制定之行為時（即108年2月23日修正前）土地使用分區

管制條例第5條規定：「（第1項）本市都市計畫範圍內土地及建築物之使用，依其性質、用途、規模，分為下列各組：……26、第27組：一般服務業。27、第28組：一般事務所。……37、第38組：倉儲業。……（第2項）前項各款之使用項目，由市政府擬定，送臺北市議會審議。」第9條之1規定：「在第4之1種住宅區內得為第4種住宅區規定及下列附條件允許使用：1、第22組：餐飲業。2、第27組：一般服務業。3、第30組：金融保險業。4、第32組：娛樂服務業之電腦網路遊戲業。5、第33組：健身服務業。6、第37組：旅遊及運輸服務業。」第97條之5規定：「本自治條例所稱附條件允許使用者，其核准標準由市政府定之，並送臺北市議會備查。」又臺北市政府依臺北市土地使用分區管制自治條例第97條之5所訂定之臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準，其第2條規定：「臺北市各使用分區附條件允許使用之組別及使用項目如附表。」該附表規定：住4：第28組：一般事務所：允許使用條件為：「一、營業樓地板面積未達100平方公尺者，應臨接寬度6公尺以上之道路；營業樓地板面積100平方公尺以上，未達500平方公尺者，應臨接寬度8公尺以上之道路；營業樓地板面積500平方公尺以上者，應臨接寬度10公尺以上之道路。二、臨接道路寬度6公尺以上，未達8公尺者，限於建築物直接面臨道路之第一層設置。三、臨接道路寬度8公尺以上者，限於其地面層以上總樓層數3分之1以下樓層設置。」；住4之1：第27組：一般服務業，允許使用條件為：「限於建築物第一層及地下一層使用，營業樓地板面積應在500平方公尺以下，設置地點應臨接寬度8公尺以上之道路。……」依此，臺北市都市計畫範圍內第4之1種住宅區內之土地及建築物，除得作在第4種住宅區內「允許使用」或「附條件允許使用」之使用外；第4之1種住宅區另有附條件允許使用者，為第22組：餐飲業、第27組：一般服務業、第30組：金融保險業、第32組：娛樂

服務業之電腦網路遊戲業、第33組：健身服務業，及第37組：旅遊及運輸服務業之使用。基此，第4之1種住宅區內之土地及建築物，若非屬上開正面表列「允許使用」或「附條件允許使用」之範圍，其使用即屬違反土地使用分區管制條例之使用限制。此外，第38組並未列屬住4附條件允許使用之範圍。

（三）再者，行為時土地使用分區管制條例第5條第1項，既係依土地及建築物使用之性質分組，進行管制，就具體案件認定建築物究應依第27組：「一般服務業」，第28組：「一般事務所」或第38組：「倉儲業」為使用管制時，即應以該建築物實際之使用，係作「事務所」，或「一般服務業」使用，抑或，係經營「倉儲業」使用，予以分組，再就其使用是否其所屬該使用分區正面列舉「允許使用」或「附條件允許使用」之範圍，作為判斷其使用是否違反土地使用分區管制條例使用限制之依據。依此，倘土地及建築物非作一般事務所之使用，即不得以其係經營不動產租賃業，而歸屬第28組：「一般事務所」。

（四）又商業以向主管機關申請登記，經許可始得營業為原則，而「所營業務」為應申請登記之事項；商業經營之業務，有依法律或法規命令之規定，應經其目的事業主管機關許可者（商業登記法第4條、第6條、第8條、第9條參照）。因此，商業登記法之主管機關經濟部公布「公司行號及有限合夥營業項目代碼表」，對「營業項目」所指行業得經營之內容為規範，目的在藉由行業之分類對營業項目內容為歸屬，以確定登記之商業得為營業之範圍；至於，土地使用分區管制條例係為落實都市計畫土地使用分區管制而訂定，其第5條將土地及建築物為使用分組，並於第6條以下，就不同使用分區依其性質、用途及規模，分別以正面表列方式明定允許使用及附條件允許使用之組別；或以反面表列方式明定不允許使用之組別，在作為臺北市都市計畫實施地區之土地及建築物使用管制之手段，二者之目的

已不相同。此外，土地使用分區管制條例第5條所為之使用分組，各組所包括之使用項目，因係對土地及建築物之使用為管制，故主要以設施使用之實際內容為規範對象，並非以使用者之行業為規範對象。基此，在解釋各組之使用項目時，尚不得以「公司行號及有限合夥營業項目代碼表」所作行業之歸屬為分類，經濟部為商業登記需要，就商業營業項目之定義，或其歸屬所作之釋示，亦不宜作為土地使用分區管制條例第5條使用分組與其使用項目歸屬之判斷依據。

（五）查系爭建物之土地使用分區為第4之1種住宅區（特），行為時該建築物之使用，係將室內空間設置300個儲物空間，提供公司企業、個人、家庭等不特定人承租寄放物（貨）品，經承租人與被上訴人簽訂收納空間使用契約後，由承租人以設定之悠遊卡24小時自由進出存取物品，租金採月繳、季繳、半年繳、年繳，月繳小倉700元，大倉10,000元，被上訴人不負保管責任方式經營等情，為原審所確定之事實。基此，被上訴人係直接在系爭建物內之空間，供不特定人承租寄放物品，並非以系爭建物作為經營「不動產租賃業」之事務所使用，依前開說明，系爭建物之使用，應非屬「第28組：一般事務所」之「不動產買賣、租賃、經紀業」使用之範疇。此外，臺北市土地使用分區管制自治條例係於100年7月22日由原「臺北市土地使用分區管制規則」更改名稱而來，108年2月23日修正前，其第5條規定：「（第1項）本市都市計畫範圍內土地及建築物之使用，依其性質、用途、規模，分為下列各組：……第28組：一般事務所。……（第2項）前項各款之使用項目，由市政府擬定，送臺北市議會審議。」依此，108年2月23日修正前臺北市都市計畫範圍內第4之1種住宅區內之土地及建築物得為使用之限制，應依「臺北市土地使用分區管制規則第5條土地及建築物使用組之使用項目」之規定，其「第27組：一般服務業」使用項目，並無作「自助儲

物空間」使用；至於，作「自助儲物空間」使用，屬「第27組：一般服務業」，則係108年2月23日該自治條例第5條修正為：「本市都市計畫範圍內土地及建築物之使用，依其性質、用途、規模，訂定之組別及使用項目如附表。」；同時臺北市政府將「臺北市土地使用分區管制規則第5條土地及建築物使用組之使用項目」廢止後，依該條修正後附表「第27組：一般服務業」所列之使用項目。因此，被上訴人於105年10月13日遭查獲在系爭建物作供不特定人承租寄放物品使用時，依當時適用之「臺北市土地使用分區管制規則第5條土地及建築物使用組之使用項目」規定，「第27組：一般服務業」使用項目，尚不包括「自助儲物空間」。

（六）至於「第38組：倉儲業」使用項目為：（一）冷藏庫、冷凍庫。（二）貨櫃運輸之集散裝卸場或庫房。（三）貨運、貨櫃貨運、遊覽汽車客運、航空運輸、報關、快遞等業之車輛調度停放場及貨物提存場房。（四）其他倉儲業或一般物品提存場所。其中，前3款為列舉規定；第4款為概括規定，將前3款以外經營倉儲業及一般物品提存場之業務，同列「第38組：倉儲業」加以管制。被上訴人係以系爭建物室內之空間，提供不特定人存放物品，作為營業之方式，核有以系爭建物作物品提存場所使用之情形。上訴意旨，以被上訴人於系爭建物出租置物空間供人存放物品，應屬「第38組：倉儲業」第4款規定之範疇，自屬有據。原判決以「第38組：倉儲業」使用項目第4款屬「例示性」規定，依一般法律解釋原則，必須具備前三款「列舉」條件之特徵，方得以「例示」條款規範之。並以系爭自助儲物空間之租賃僅係單純空間之租賃，其並不具備「堆棧、棚棧、倉庫、保稅倉庫、冷凍冷藏倉庫」等倉儲業之特徵，亦即並不具備前3款……之特徵，不能將之論以「其他倉儲業或一般物品提存場房」，尚屬誤解。

（七）綜上，原判決以系爭自助儲物空間之租賃僅係單純空間之

租賃，應屬「第28組：一般事務所」之「不動產租賃業」，非屬「第38組：倉儲業」，而認原處分認被上訴人使用系爭建築物作為「第27組：一般服務業」、「第38組：倉儲業」之使用，作為裁罰依據，與法不合，將原處分及訴願決定均撤銷，容有適用法規不當之違法。系爭建物之土地使用分區為第4之1種住宅區，不得作「第38組：倉儲業」之使用，被上訴人於系爭建物作經營自助儲物空間之租賃使用，揆諸前開規定及說明，已違反土地使用分區管制條例對於系爭建物所為之使用限制，上訴人依都市計畫法第79條第1項規定對之為處罰，即無不合。原處分雖另認被上訴人使用系爭建築物，係作為「第27組：一般服務業」使用，作為裁罰依據，依前揭說明，固有未合，惟此尚不足以動搖被上訴人使用系爭建物，已違反都市計畫法等相關規定之認定。是以，上訴人依都市計畫法第79條規定以原處分對被上訴人科處罰鍰，並限期改善，尚難認有違法，訴願決定予以維持，亦無不合。從而，本件上訴為有理由，應由本院基於原審確定之事實，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

八、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　108　年　6　月　26　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　陳　秀　媖

法官　蕭　惠　芳

法官　蘇　嫊　娟

法官　沈　應　南

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　108　年　6　月　27　日

書記官　張　鈺　帛