

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

109年3月5日辯論終結

01
02
03
04 原 告 凱悅資產管理有限公司
05 代 表 人 陳春梅（董事）
06 訴訟代理人 田振慶 律師
07 吳彥鋒 律師
08 被 告 臺北市政府都市發展局
09 代 表 人 黃景茂（局長）住同上
10 訴訟代理人 汪海淙
11 吳妙惠
12 江承哲

13 上列當事人間都市計畫法事件，原告不服臺北市政府中華民國10
14 8年4月26日府訴一字第1086101841號訴願決定，提起行政訴訟，
15 本院判決如下：

16 主 文

17 原告之訴駁回。

18 訴訟費用由原告負擔。

19 事實及理由

20 一、事實概要：

21 原告所有之臺北市○○區○○路○○○號10樓建築物（下稱系
22 爭建物），坐○○○區○○段○○○○○號土地，位於都市計畫
23 商業區；依臺北市政府民國83年6月1日府都二字第83027894
24 號公告之「擬訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部
25 計畫暨配合修訂主要計畫案」都市計畫（下稱83年都市計畫
26 ）圖說，及臺北市政府105年11月9日府都規字第1053957120
27 0號公告之「修訂臺北市『基隆河（中山橋至成美橋段）附

近地區土地使用分區與都市設計管制要點』（北段地區）內商業區、娛樂區規定計畫案」都市計畫書（下稱105年都市計畫），均明訂系爭建物所在商業區係供一般商業使用，不得作住宅使用。嗣被告查得系爭建物係按住家用稅率課徵房屋稅，乃以106年4月14日北市都築字第10632746900號函（下稱106年4月14日函）通知原告改善，繼於107年8月13日北市都築字第1076025043號函通知原告，將於107年9月6日派員至系爭建物現場勘查，惟屆期未獲原告配合無法進入，被告乃以107年9月12日北市都築字第1076035128號函通知原告就系爭建物涉及違反都市計畫法規定，檢附具體事證並陳述意見，未獲回應。經被告審認原告並未提出系爭建物未作住宅使用之具體事證供核，乃以系爭建物違規作為住宅使用，違反系爭建物所在土地使用分區之都市計畫規定，依都市計畫法第79條第1項前段及臺北市○○區○○○段商業區及娛樂區作住宅使用違反都市計畫法第79條第1項裁處作業原則（下稱裁處作業原則）等規定，以107年12月22日北市都築字第10760680651號裁處書（下稱原處分）處原告新臺幣（下同）15萬元罰鍰，並限於文到次日起9個月內停止違規使用。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：（一）原告並無都市計畫法第79條第1項之構成要件該當：被告主張系爭建物不得作為住宅使用之依據，應係83年都市計畫及臺北市政府92年1月7日府都二字第09126159700號公告之「修訂臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』案」（下稱92年都市計畫）。查前述都市計畫中關於

「土地及建築物之使用限制」之內容，實已直接限制人民對於土地及建築物之使用，並將直接影響人民之財產利益及居住自由，依此可認其屬於發生具體法律效果之行政行為，應屬行政處分之性質。此外，就此行政行為作用之對象而言，雖非針對人民擁有之個別土地有所決定，而係就各該地區之土地決定之，然各該地區內個別地號土地歸屬何人所有，均可透過登記簿冊查得，是以其發生效力之範圍係由一般性特徵可得確定其範圍，依據行政程序法第92條第2項前段規定，系爭公告之法律性質應可定性為行政處分中之一般處分。而都市計畫法第79條第1項係以違反「本法（都市計畫法）」或「依本法（都市計畫法）所發布之『命令』」，為處罰其行為之構成要件。故倘若行為係違反「依都市計畫法所為之行政處分」者，則應不在此構成要件之涵攝範圍。故假設原告使用系爭建物之行為，縱有違反83年都市計畫、92年都市計畫關於「土地及建築物之使用限制」內容者，亦係屬於違反「行政處分（一般處分）」之行為，而非「違反依本法所發布之『命令』」之行為。此外，依都市計畫法其他條文規定，亦無直接限制系爭建築物不得作為住宅使用之「明文規定」，故原告之行為並無該當都市計畫法第79條第1項之構成要件。退萬步言，縱83年都市計畫、92年都市計畫關於土地及建築物之使用限制部分，其性質應屬法規命令而非行政處分（一般處分）者，惟都市計畫法第19條、第23條第5項、第28條所定之審議程序等規定，與都市更新條例第19條第3項之規定，均同樣未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對計畫單元內受分區使用限制之土地及建築物所有權人分別為送達。利害關係人向主管機關提出意見，亦僅供主管機關參考審議，並非由主管機關以公開方式舉辦聽證等不符正

當行政程序，而有侵害人民居住自由及財產權之情形。據此，92年1月29日修正公布之都市更新條例第19條第3項規定既業經司法院釋字第709號解釋宣告違憲，則規範內容相仿之都市計畫法第19條內容，亦應屬不符正當行政程序而有違憲法所保障人民之居住自由及財產權，自亦屬違反憲法之法規命令，是依行政程序法第158條第1項第1款規定，應屬無效之命令。再者，都市計畫法第32條第1、2項僅授權主管機關得於都市計畫中「劃定使用分區」，至於各使用分區中關於土地及建築物之使用限制，則應依都市計畫法第39條規定，於各地方政府之「都市計畫法施行細則」為明確規範。據此可知，關於「土地及建築物使用限制」之內容，本應屬於「施行細則」或「土地使用分區管制規則」之規定範疇，而非個別都市計畫所能個別限制（否則將造成人民認知與法規範有嚴重落差，此亦為造成本案爭議之最大原因）。況於83年都市計畫、92年都市計畫訂定時，「臺北市都市計畫施行自治條例」當時之名稱為「都市計畫法臺北市施行細則」，其位階僅為「命令」而非「法律」，故都市計畫法臺北市施行細則第25條縱有授權得於都市計畫訂定土地及建築物之使用限制，亦顯然非屬法律之授權。是83年都市計畫、92年都市計畫中，關於「土地及建築物使用限制」之內容，顯然已逾越都市計畫法之授權範圍，而欠缺法律之授權，且其內容涉及剝奪或限制人民之自由、權利，故依行政程序法第158條第1項第2款規定，應屬無效。（二）原處分違反信賴保護原則：原告購買系爭建物之土地權狀、建物權狀上，均無記載「不得作為住宅使用」之類似文字，而依據臺北市81年5月19日府工都字第81030112號「配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫擬（修）訂主要計畫案」，內文亦無（不得做

住宅使用)之文字限制，原告理解系爭建物可作為正常住家使用及所應遵循之法律意旨，自值保護。事實上，被告係於106年9月7日為預備開罰做準備，始開始於系爭建物使用執照上加註「不得作為住宅使用」之字樣。又原告前之所以申請變更為住家用稅率，實係因臺北市稅捐稽徵處(下稱稅捐處)的法令宣導說明。且原告申請變更稅率後，稅捐處不但未告知系爭建物所在區域有「不得作為住宅使用」之特別限制，甚至積極地同意原告依法變更，屬於足使人民信賴之國家行為，自屬信賴基礎無疑。(三)原處分違反法律不溯及既往原則：原處分所據之法令為105年都市計畫、臺北市政府106年10月5日府都築字第10637816000號令發布之裁處作業原則及104年4月29日府都築字第10433041900號公告(下稱104年4月29日公告)等規定。然前揭法令規範，皆屬「新法規範」，而原告申請變更為住家用稅率之事實係於「新法規範」制訂前早已終結者，依司法院釋字第574號解釋理由書意旨，自有禁止法律溯及既往原則之適用。(四)原處分違反誠信原則、行政自我拘束原則、禁反言原則、有利及不利事項一體注意原則、明確性原則：被告作成原處分前，並未審酌自身在核照、發照及都市計畫檢討之作業程序，復經監察院糾正。再者，依都市計畫法第1條、都市計畫書圖製作要點第2條等規定，都市計畫書是公部門辦理都市計畫擬定及變更時，呈報上級機關所檢附的資料，其對象自非一般民眾。一般民眾購買不動產時，並無法充分了解都市計畫內容之義務與規定，只能參考臺北市土地使用分區管制規則，概略了解所在土地使用分區之規定，根本無法得知大彎北段有「不得做住宅使用」之特別限制(按：若為一般商業區，並無「不得做住宅使用」之特別限制)。被告是為準備開罰

，才於107年6月26日公布「大彎北段執照查詢專區」，並製作「大彎北段土地使用分區不得做住宅使用告知單」。被告亦無視系爭建物係經稅捐處同意變更為住家用稅率等情，無視原告長久以來無可計數之信賴行為，僅含糊以「住宅違規使用」等寥寥數語，未一體注意對原告有利之諸多事證，遽為不利原告之決定，違反行政程序法第9條、第36條、第43條規定。（五）原告縱有違反行政法上義務之行為，亦非出於故意或過失，而應不予處罰或免除其處罰：依臺北市一定規模以下建築物免辦理變更使用執照管理辦法第3條規定，該「附表一」之說明，若使用樓地板面積未達500平方公尺者，則「G2類（一般事務所）」得變更為「H2類（集合住宅、住宅）」，且不用辦理變更使用執照。據此可知，系爭建物樓地板面積僅為197.15平方公尺，故依前揭規定，雖系爭建物使用執照用途記載「G2類（一般事務所）」，惟仍可變更為「H2類（集合住宅、住宅）」使用，且不用辦理變更使用執照。此外，系爭建物使用執照於變更登記欄位，雖有「不得擅自變更作為住宅用」等文字，惟該等文字係於106年9月7日始增列註記，自難以期待原告於取得系爭建物時，即有「不得作為住宅使用」之認識。此外，原告取得系爭建物當時，於被告之網頁亦無從查詢得知系爭建物不得作為住宅使用之資訊，故原告即便竭盡當時一般之查詢方式，亦難以期待原告對於系爭建物有不得作為住宅使用之認識。又原告買入系爭建物之後遷入戶籍，先經戶政事務所准予登記，嗣又經稅捐處核准依「自用住宅稅率」課稅，同屬一個臺北市政府左手認為是自用住宅而課稅，而右手認為住家使用為違法而應受罰，實屬一般人民無法理解之行政行為。故原告基於臺北市政府其他行政行為，已足令原告信賴系爭建物得為

住宅使用，而毫無違法之認識，核屬難以避免之違法性認識錯誤（禁止錯誤）。據此，倘若依「故意理論」者，則「禁止錯誤」應可排除構成要件之故意或過失，依行政罰法第7條規定應不予處罰；倘若依「責任理論」者，則此「禁止錯誤」得減輕或免除責任，依行政罰法第8條規定，得視情節免除其處罰。（六）被告係依裁處作業原則而為原處分裁罰罰鍰額度之基準，然細譯裁處作業原則之內容，可知其罰鍰之裁罰基準，係僅以「主要建物登記面積」為單一標準，分為5個不同級距，機械式依各級距裁處「固定」之罰鍰。惟各該住戶除「使用面積」不同外，其「使用期間」、「主觀上認知」、「客觀上影響」、「有無所得利益（例如建商）」、「各住戶之資力」等情形，亦絕非全部相同。據此，被告本即應依行政罰法第18條第1項規定，審酌上開差異事實，藉此評定各具體案件之「審酌違反行政法上義務行為應受責難程度（故意或過失，甚或禁止錯誤）」、「所生影響（有無嚴重影響商業發展）」、「因違反行政法上義務所得之利益（是否為建商違法售屋）」、「得考量受處罰者之資力」等情，並作為裁量罰鍰之標準，原處分顯有「裁量怠惰」之違誤等語。並聲明求為判決訴願決定、原處分均撤銷。

三、被告則以：（一）原處分無違反信賴保護原則：被告並無任何表現在外具有法效性之行政行為，給予原告任何得將系爭建物作為住宅使用之信賴基礎。至建商出示之室內設計圖、於樣品屋擺設床、廚房、衛浴空間等居家使用設施及相關房仲出售資訊，皆非被告所為，更非對外所為具有法效性之行政行為。又房屋稅課徵標準之認定係針對房屋「實際使用情形」，惟實際上原告將系爭建物作為住宅使用，不代表該使用方式即為合法。且稅捐處對於系爭建物是否為合法使用，

並無任何置喙之權限，故稅捐處從未對系爭建物為合法住宅使用之處分，自無拘束被告之效力可言。至建商申請之建造執照、使用執照係經主管建築機關依建築法規相關規定審核，其使用執照核准之建築物用途均無載明可作為住宅使用，原告不足以產生合理信賴。另被告106年9月7日開始於建造執照上所為「不得作為住宅使用」之註記，僅屬就都市計畫相關規定再次加以說明，目的即係為了提醒如原告應恪守規定，而非法規之變動，與信賴保護原則無涉。（二）原處分無違反法治國原則及法律不溯及既往原則：83年都市計畫已明定系爭建物所在A9街廓係商業區，為供一般商業使用，未容許供住宅使用；92年都市計畫亦明定A9街廓不准許住宅使用；嗣105年都市計畫關於「不准許住宅使用」之規定並無變更，而係延續原管制要點之內容。系爭建物於100年5月19日登記為原告所有後，自受前開規定之拘束，並無違反法律不溯及既往原則。另裁處作業規則，僅為裁量基準，而非直接限制人民權利義務之依據。又臺北市政府104年4月29日公告僅係將裁處權交由被告行使，而非當時始公布都市計畫法第79條之規定，都市計畫法第79條於89年1月26日修正施行後即有適用。至系爭建物所坐落之使用分區為商業區（供一般商業使用），其係屬依都市計畫法第32條第1項及臺北市土地使用分區管制自治條例第3條第2項規定劃定之其他使用區域，故原告主張本件應適用商業區之法律關係等語，容有誤會。再者，依臺北市土地使用分區管制自治條例第21條至第24條之第3款規定，均已明定第一種及第四種商業區之使用，經市政府認定有礙商業之發展或妨礙公共安全及衛生，得公告限制其土地及建築物使用商業區，故商業區亦非均得作為住宅使用，仍應視各都市計畫之內容而定。（三）原處

分無違反誠信原則、行政自我拘束原則、禁反言原則、有利及不利事項一體注意原則、明確性原則：被告為確認系爭建物之使用情形而辦理現場會勘事宜，係採取函請原告配合查勘之方式進行，並未使用強制力，未違反行政程序法第7條之比例原則及同法第9條之有利及不利一體注意原則。又被告107年9月6日現場使用情形訪視表影本記載，被告所屬人員至系爭建物訪視時現場大門深鎖，總幹事表示對講機無人回應，不能讓被告所屬人員按門鈴；而原告嗣後未依被告通知陳述意見，亦未提出系爭建物未作為住宅使用之具體事證。故被告斟酌調查事實及證據之結果，認定原告將系爭建物作為住宅使用，並無違誤。至系爭建物按住家用稅率課徵房屋稅，係依原告之申請並按實際使用情形所為核實課稅，與原告違反都市計畫法規核屬二事。況系爭建物領有之建造執照、使用執照係經主管建築機關依建築法相關規定審核，其使用執照核准系爭建物之用途均無住宅。（四）原告該當於都市計畫法第79條第1項所定處罰要件：按直轄市政府為規範都市計畫區域內各土地使用分區的使用管制程度，而頒行的管制要點屬於都市計畫法第79條所稱直轄市政府依本法所發布的命令，則對於都市計畫範圍內土地或建築物的使用違反使用管制命令者，即該當於都市計畫法第79條第1項所稱違反直轄市政府依都市計畫法所發布之命令此一要件。又臺北市都市計畫經核定後，皆依都市計畫法第21條第1項規定於期限內發布公告，並張貼於臺北市政府公告欄、都市計畫所在之區公所以及刊登於本府公報，並將發布地點及日期刊登報紙。且被告自90年起，皆將都市計畫書圖公告於被告機關網站供人查閱。另有關83年、92年之都市計畫於擬定、審議、核定至發布實施之過程中民眾參與方式，查都市計畫法

01 自 62 年修正起，其第 19 條及第 21 條已有明載舉行說明會、陳
02 情及通知方式。臺北市政府亦於 78 年 12 月 12 日頒訂「臺北市
03 舉辦都市計畫座談、說明會作業要點」之規定。（五）原告
04 主觀上有無故意或過失，抑或是否具有不法意識，亦均應以
05 行政處分作成時之事實及法律為判斷基準為是。被告在對原
06 告作成原處分前，曾於行政指導函、領勘函及十日陳述函通
07 知原告，皆於說明內提醒並告知被原告該分區都市計畫書規
08 定不准作住宅使用，則原告經被告合法通知後，原告猶繼續
09 將系爭建物「違法作為住宅使用情形迄今」之事實，此時原
10 告實難謂無不法意識。故原告在嗣經被告告知有違規情形後
11 ，仍未改善違法情形，決意違法狀態持續下去，原告應可認
12 定在經被告告知有違規情形後，猶未改善違規情形，原告自
13 斯時起主觀上應具有違法故意及具有不法意識。另系爭建物
14 係位於「商業區（供一般商業使用，不得作住宅使用）」於
15 83 年都市計畫及 92 年都市計畫內均已明定其坐落之使用分區
16 內不得作為住宅使用，自不適用臺北市一定規模以下建築物
17 免辦理變更使用執照管理辦法，面積 500 平方公尺以下免辦
18 理變更使用執照。（六）為有效並積極處理監察院糾正函文
19 ，被告針對大彎北段商業區違規作住宅使用事件作成裁處作
20 業原則，核其基準係就違法情節態樣，依建物登記面積訂定
21 不同級距，以及經限期停止違規使用後是否遵期改正等因素
22 ，訂定裁罰金額原則及管制措施，為細節性、技術性之規定
23 ，並未逾越授權範圍，且標準客觀合理。又被告在合比例原
24 則下，審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度（原告
25 主觀上對於系爭建物繼續作為住宅使用一事且已違反都市計
26 畫法相關規定均已有所認識，而仍繼續違法作為住宅使用，
27 原告主觀均具有故意之情事），所生影響（系爭建物坐落區

域應依都市計畫法作為商業區並供地區性之商業一般零售服務業及辦公空間之使用，但原告佔據此區域作為住宅使用，影響都市計畫內明訂為建設本地區或為未來臺北市現代化購物商業娛樂中心等計畫），因違反行政法上義務所得之利益（裁罰順序係依使用執照領得先後順序依序裁罰），考量受處罰者之資力（個人資力部分得由行政機關例外予以考量，而此等資力因素是否予以考量，裁量機關有權決定，被告無裁量之違法。（七）原告主張都市計畫法第19條等關於都市計畫審議、核定之程序違反憲法上之正當行政程序，其83年、92年都市計畫據以發布，應屬無效之命令並聲請大法官解釋一節，查主管機關擬定都市計畫發布實施，或之後依都市計畫法第26條第1項定期通盤檢討予以變更，人民原則上並無請求為如何擬訂計畫或通盤檢討變更之權利，故應如何達成憲法要求之正當行政程序之內涵，及應採何種達成方式始屬有效保障人權之必要手段，與都市更新間固然密切相關，然都市計畫關於擬定、審議及核定之行政程序，應如何充分納入公眾參與之機制，及現行都市計畫法第19條等人民程序參與之規定是否已足夠等問題，容有立法上合理為政策形成、思辨之空間，都市計畫與都市更新間於性質、效力、擬定程序及影響範圍等，容有顯著差異，尚非可遽予相提並論等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院之判斷：

（一）按都市計畫法第4條規定：「本法之主管機關：……在直轄市為直轄市政府……。」行政程序法第15條第1項規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。」臺北市政府組織自治條例第2條第2項規定：「中央法令規定市政府為主管機關者，市政府得將其權

限委任所屬下級機關辦理。」臺北市政府以104年4月29日公告，將都市計畫法第79條有關臺北市政府權限委任被告辦理，依前引行政程序法及臺北市政府組織自治條例條文規定，被告對於臺北市都市計畫範圍內土地或建築物之使用，違反臺北市政府依都市計畫法所發布命令者，即有依都市計畫法第79條第1項規定作成處分之事務處理權限，合先敘明。

(二) 次按都市計畫法第22條第1項第3款規定：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：……三、土地使用分區管制。」第23條第1項規定：「細部計畫擬定後，除依第14條規定由內政部訂定，及依第16條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。」第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區……。 （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。」第35條規定：「商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商業之便利。」第79條第1項規定：「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。」第85條規定：「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；……
。」臺北市政府依都市計畫法第85條之授權，於82年11月
2日修正發布「都市計畫法臺北市施行細則」第10條第1項
第2款、第2項規定：「本市都市計畫地區範圍內劃定左列
使用分區，分別限制其使用：……二、商業區。……（第
2項）除前項使用分區外，必要時得劃定其他使用分區或
特定專用區。」第10條之1第2款規定：「前條各使用分區
使用限制如左：……二、商業區：以建築商場（店）及供
商業使用之建築物為主，不得為有礙商業之便利、發展或
妨礙公共安全、衛生之使用。……」第25條規定：「都市
計畫地區內，本府認為土地有合理使用之必要時，得擬定
細部計畫規定地區內土地及建築物之使用，……。」嗣於
100年7月22日將「都市計畫法臺北市施行細則」更名為「
臺北市都市計畫施行自治條例」，該自治條例第10條第1
項第2款、第2項及第10條之1第2款、第25條等規定之條號
及內容，與前揭施行細則條文一致。由此可知，臺北市政
府於臺北市轄區內擬定發布之細部計畫，規定細部計畫地
區內土地及建築物使用類別者，即屬都市計畫法第79條第
1項規定所稱直轄市政府依都市計畫法，對都市計畫範圍
內土地或建築物之使用所發布之命令，臺北市轄區內建築
物所有權人，應按臺北市政府所發布都市計畫細部計畫所
定使用類別使用，若因故意或過失，而有違反細部計畫為
使用之情形，被告即得依都市計畫法第79條第1項規定裁
處罰鍰及限期令其停止為違法使用。

（三）查系爭建物坐落之土地，位於83年都市○○街○○號A9範
圍內，明定係商業區（供一般商業使用），為供地區性之
商業、一般零售服務業及辦公空間使用，而非供住宅使用

，依該次細部計畫一併公告之土地及建築物使用組別容許表，亦並未容許供住宅使用（見原處分卷一第11至20頁）；又92年都市000000000街○○號A3-A13之商業區（供一般商業使用），供地區性之商業、一般零售服務業及辦公空間之使用為主，其作原計畫允許使用之容積樓地板面積應達申請基地總容積樓地板面積之2分之1以上，其餘除不准許住宅使用外，街廓編號A3-A11之商業區（供一般商業使用）比照臺北市土地使用分區管制規則第三種商業區之使用組別。街廓編號A12-A13之商業區（供一般商業使用），比照臺北市土地使用分區管制規則第一種商業區之使用組別。」（見原處分卷一第24頁）；復依105年都市計畫，仍維持92年計畫案關於系爭建築物所在A9街廓不得供住宅使用之規定，並未變更（見原處分卷一第46頁）。而系爭建物所在地上10層、地下2層之大樓，係經臺北市政府都市發展局於100年1月27日核發100使字第0032號使用執照（見原處分卷一第67頁），是系爭建物自建造成得使用時起，依其坐落土地所在區域之都市計畫，即不得供作住宅使用，原告將系爭建物作為住宅供原告代表人使用（見本院卷第203頁），與上開都市計畫於系爭建物坐落土地限定之用途相違，違反直轄市政府依都市計畫法發布之命令。又被告曾以106年4月14日函通知原告：系爭建物坐落之土地，前經稅捐處現勘有供住宅使用事實，始據以同意依住家稅率課徵房屋稅，惟依該分區都市計畫書，不准作住宅使用；倘現況已非住宅使用，請向稅捐處辦理房屋使用情形變更，重新核定稅率，被告將於文到次日起3個月後函請該處提供系爭建物之課稅資料，倘使用現況係維持作住宅使用且未變更成非住家稅率，則視為

繼續作住宅使用，將續依相關規定辦理等語，並送達原告
代表人，亦有送達證書可稽（見原處分卷二第1至5頁）。
是原告代表人即知悉原告將系爭建物供作住宅用途係屬違
法，而仍使該違法狀態存續，自構成故意違反行政法上義
務之行為，並推定為原告之故意。被告依都市計畫法第79
條第1項前段及裁處作業原則，因系爭建物面積為197.15
平方公尺（見原處分卷一第9頁），應適用級距四之裁罰
基準，以原處分對其裁處15萬元罰鍰，並限於文到次日起
9個月內停止違規使用，尚無違誤。

（四）又都市計畫之市鎮計畫，應先擬定主要計畫書，主要計畫
公布實施後，應繼續完成細部計畫。細部計畫應以細部計
畫書及細部計畫圖就「土地使用分區管制」表明之。其主
要計畫及細部計畫，均應送由該管政府或鄉鎮（縣轄市）
都市計畫委員會審議，在審議前應公開展覽，於公開展覽
期間，任何公民或團體均得提出意見，由都市計畫委員會
審議，審議結果並應報請上級政府核定後發布實施。此為
都市計畫法第15條第1項、第17條至第21條、第22條第1項
第3款及第23條所明定。是在實施都市計畫範圍內土地之
使用分區管制，既應依上述法定程序確定，任何有關之公
民或團體，亦均有機會知悉土地使用分區管制之狀況並提
出意見，則在該計畫確定後，即應依其計畫實施，都市計
畫一經公告確定，即發生規範之效力（司法院釋字第513
號解釋意旨參照）。可知都市計畫經法定審議程序者，其
區域內土地的使用分區及其使用管制，將隨都市計畫之公
告發布實施生效而確定。故直轄市政府為規範都市計畫區
域內各土地使用分區的使用管制程度，而依都市計畫法公
告發布實施之都市計畫，及併同都市計畫頒行的管制要點

均屬於都市計畫法第79條第1項所稱直轄市政府依本法所發布的命令，則對於都市計畫範圍內土地或建築物的使用違反使用管制命令者，即該當於都市計畫法第79條第1項所稱違反直轄市政府依都市計畫法所發布之命令此一要件（最高行政法院104年度判字第373號判決意旨參照）。是原告行為自該當於都市計畫法第79條第1項前段規定違反直轄市政府依都市計畫法發布之命令，原告主張其縱有違反83年都市計畫、92年都市計畫關於「土地及建築物之使用限制」內容者，亦係屬於違反「行政處分（一般處分）」之行為，而非「違反依本法所發布之『命令』」之行為云云，亦非可採。另外，都市計畫法原則上係賦予主管機關就都市計畫範圍內之土地，遵循都市計畫法規定之法定程序，本諸其行政專業及計畫高權之地位，依職權實施土地利用規劃與管制之公權力行為，屬都市更新之上位規範，故應如何達成憲法要求之正當行政程序之內涵，及應採何種達成方式始屬有效保障人權之必要手段，與都市更新間固然密切相關。然都市計畫關於擬定、審議及核定之行政程序，應如何充分納入公眾參與之機制，及現行都市計畫法第19條等人民程序參與之規定是否已足夠等問題，容有立法上合理為政策形成、思辨之空間，都市計畫與都市更新間於性質、效力、擬定程序及影響範圍等，容有顯著差異，尚非可遽予相提並論。是原告援引司法院釋字第709號解釋，主張都市計畫法第19條內容，亦應屬不符正當行政程序而有違憲法所保障人民之居住自由及財產權，自亦屬違反憲法之法規命令云云，並無可採。

（五）再按「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。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。」「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。」都市計畫法第32條、第85條定有明文。是臺北市政府依據都市計畫法第85條之授權制定臺北市都市計畫施行自治條例，依該條例第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。」從而，臺北市土地使用分區管制自治條例（100年7月22日修正名稱為「臺北市土地使用分區管制規則」，下稱「分區管制自治條例」）乃係依都市計畫法第85條規定制定之臺北市都市計畫施行自治條例第26條所授權訂定。準此，可知都市計畫範圍內之土地依都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，再予劃分，並得視實際需要，就各使用區，分別予以不同程度之使用管制，揆諸其立法目的，當係使都市計畫細部計畫透過細部計畫書及細部計畫圖表明「土地使用分區管制」時，能發揮因地制宜之功效。準此，系爭都市計畫關於土地使用限制之內容當係依據都市計畫法前述條文授權之範圍內為核定、發布。況臺北市政府所訂定之「分區管制自治條例」固已有關於商業區中第一種至第四種商業區之使用管制規定，仍不妨礙臺北市政府於擬定都市計畫細部計畫時，視個別都市計畫區域之實際需要，就特定商業區作更嚴格之使用管制，以達前述都市計畫法第32條關於土地使用分區管制因地制宜之立法目的，此可參諸都市計畫法臺灣省施行細則第35條第4項規定：「前項土地使用分區管制要點規定之土地及建築物使用，都市計畫擬定機關得

視各都市計畫區實際發展需要，訂定較本細則嚴格之規定。」益明。系爭都市計畫為臺北市政府所擬定及發布實施，固不適用都市計畫法臺灣省施行細則之規定，惟衡諸前開都市計畫法第32條之規定及立法意旨，亦應為同一解釋。故系爭83年、92年都市計畫因應大彎北段都市計畫區域建設成為未來臺北市現代化購物商業娛樂中心之實際需求，於細部計畫管制要點中制訂更嚴格之土地及建築物之使用管制規定，應符合前述都市計畫法之規定及立法意旨。原告主張系爭83年、92年都市計畫關於「土地或建築物使用限制」之內容，顯然欠缺都市計畫法之授權，應屬無效云云，亦無足採。

(六) 至於信賴保護原則之適用，須符合：1.信賴基礎：即行政機關表現在外具有法效性之行政行為。2.信賴表現：即人民基於上述法效性行為所形成之信賴，實際開始規劃其生活或財產之變動，並付諸實施，此等表現在外之實施行為乃屬「信賴表現」。3.信賴在客觀上值得保護等要件。而稅捐機關核定系爭建物按自用住宅稅率課徵房屋稅之處分，充其量僅得證明系爭建物經稅捐機關審認係供住宅使用，至系爭建物作為住宅用途是否合法、有無違反都市計畫法規，並非稅捐機關有權認定，亦非該課稅處分之效力範圍，是原告主張系爭建物經稅捐機關核准按自用住宅稅率課徵房屋稅之處分，已使其對於系爭建物可合法供作住宅使用產生信賴云云，亦非可採。另土地及建築改良物之所有權與他項權利登記制度，旨在確保不動產物權內容之明確性，促進私經濟交易安全，地政機關並無義務在土地及建物登記資料上，將非屬其權責範圍之不動產所在區域都市計畫法令等行政規制管理內容，併予記載，都市計畫法

對建築物使用之管制如何，本應由權利人或法律上利害關係人自行查詢都市計畫法令，與建築物所在區域之都市計畫。則原告再以系爭建物所有權狀未記載「不得作為住宅使用」為由，主張其因而對系爭建物得作住宅使用產生信賴云云，仍難憑採。再者，系爭建物所在大樓之使用執照，載明其坐落基地之使用分區為商業區，系爭建物位於地上10層，該樓層之用途為一般事務所（見原處分卷一第68頁），並無任何有關係爭建物得作住宅使用之記載，故亦不得作為原告信賴系爭建物可供作住宅用途之信賴基礎。至於原告主張戶政機關准許設戶籍一節，縱然屬實，也無法變更系爭建物所在A9街廓不得供作住宅使用的使用分區管制。此外，被告亦無任何表現於外之行政行為，足使原告信賴系爭建物得作住宅使用，且其係因查得原告向稅捐處申報系爭建物作住家使用，經核定按住家用稅率課徵房屋稅，嗣通知原告將前往系爭建物現場會勘，惟未獲原告配合，復通知原告提出系爭建物未作住宅使用之事證供核及陳述意見後（見原處分卷二第7至19頁），乃綜合上述事證，認定系爭建物違規作為住宅使用，因而作成原處分，要無原告所指違反信賴保護原則、誠信原則、禁反言原則、明確性原則，及行政程序法第7條、第9條、第36條、第43條等規定之情事。況被告前即以106年4月14日函就系爭建物合法使用進行行政指導，已如前述，自斯時起，原告明知系爭建物坐落商業區，不得為自用住宅使用，其仍持續供作自用住宅使用，自具有違章故意。而行政罰法第8條但書關於減輕或免除處罰之前提要件，在於欠缺違法性認識，亦即不知法律所禁止或要求應為之行為為何而言，原告經行政指導後，其代表人已明知系爭建物不得作為

住宅使用，對於法律所禁止之行為應有所認識，仍將系爭建物作為住宅使用，自亦無行政罰法第7條、第8條但書規定之適用。又「臺北市一定規模以下建築物免辦理變更使用執照管理辦法」係依照建築法第73條第3項規定訂定，而依建築法第73條第4項規定訂定之「建築物使用類組及變更使用辦法」第3條規定：「建築物變更使用類組時，除應符合都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制之容許使用項目規定外，並應依建築物變更使用原則如表三辦理。」系爭建物既係位於「商業區（供一般商業使用，不得作住宅使用）」，於83年都市計畫法及92年都市計畫法內均已明定其坐落之使用分區內不得作為住宅使用，自不適用「臺北市一定規模以下建築物免辦理變更使用執照管理辦法」，面積500平方公尺以下免辦理變更使用執照。原告執此主張難以期待原告於取得系爭建物時，即有「不得作為住宅使用」之認識，其無故意過失云云，亦非可採。

（七）原告復主張原處分違反法律不溯及既往原則云云。惟按司法院釋字第620號解釋理由，係對於新法規範之法律關係跨越新、舊法施行時期之情形，應如何適用法律，予以闡釋，即當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果；除非立法者另設「法律有溯及適用之特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效前擴張其效力；或設「限制新法於生效後適用範圍之特別規定」，使新法自公布生效日起向公布生效後限制其效力，否則適用法律之司法機關，有遵守立法者所定法律之時間效力範圍的義務

，尚不得逕行將法律溯及適用或以分段適用或自訂過渡條款等方式，限制現行有效法律之適用範圍（司法院釋字第620號解釋理由參照）。查系爭建物坐落基地，自83年都市計畫即限定為商業區（供一般商業使用），不得供作住宅使用，92年、105年都市計畫亦無變更，然原告購買後作住宅使用迄今，且經被告以106年4月14日函通知後，原告即知悉系爭建物坐落土地，依都市計畫係不准作住宅使用後，迄未改善，業如前述；則被告經臺北市政府以104年4月29日公告，將該府關於都市計畫法第79條第1項之裁罰權限委任其行使後，於107年12月22日作成原處分，依89年1月26日即已修正之都市計畫法第79條第1項規定，對原告違反臺北市政府依都市計畫法所發布命令之行為裁處罰鍰，所適用之法律，於原告將系爭建物作住宅使用時，早已生效施行，並無所謂新法規範之法律關係跨越新、舊法施行時期之情形，被告亦非將新訂生效之法規，適用於法規生效前已發生事件，從而自無違反法律不溯既往原則及司法院釋字第620號解釋意旨之情事。

（八）另臺北市政府於106年10月5日公布、自同年月20日起施行之裁處作業原則，係該府為協助被告就違反都市計畫法第79條第1項規定案件行使裁量權，所訂定性質屬裁量基準之行政規則，其第2點規定：「適用範圍：依據臺北市政府105年11月9日府都規字第10539571200號公告……劃設之商業區及娛樂區……。」第5點規定：「為有效遏止違規住宅使用之情形，依據建物謄本所載主要建物登記面積訂定不同級距，並對違規之建物所有權人採三階段之裁罰處理，統一裁罰基準如下：……第一階段，……級距四，處15萬元罰鍰，限期9個月內停止違規使用。」則是主管

機關臺北市政府因應被告為積極有效處理大彎北段商業區、娛樂區違規供作住宅使用的違反都市計畫法案件，並兼顧行政能量，期使本地區能支援大內科地區的服務機能、保留未來發展為全市副都心的潛力（第1點參照），在都市計畫法第79條第1項授權裁罰金額及管制手段範圍內，為實踐具體個案正義及有效的行使裁量權，並顧及法律適用的一致性符合平等原則，且利於減少爭議及訴願的行政成本所訂定的裁量基準。又該基準是按違規情節態樣（依建物面積分為5個級距）及經限期命停止違規使用後是否遵期改正（分為3個階段）等因素，分別訂定不同的裁罰數額及管制手段，並未逾越法律授權的目的及範圍，且未增加法律所無的限制或處罰，其內容亦屬客觀合理，被告自得作為處分的依據。是被告以系爭建物面積為197.15平方公尺，應適用級距四之裁罰基準，並審酌原告違反行政法上義務行為應受責難程度（原告主觀上對於系爭建築物繼續作為住宅使用一事且已違反都市計畫法相關規定均已有所認識，而仍繼續違法作為住宅使用，原告主觀均具有故意之情事），所生影響（系爭建築物坐落區域應依都市計畫法作為商業區並供地區性之商業一般零售服務業及辦公空間之使用，但原告佔據此區域作為住宅使用，影響都市計畫內明訂為建設本地區或為未來臺北市現代化購物商業娛樂中心等計畫），因違反行政法上義務所得之利益（裁罰順序係依使用執照領得先後順序依序裁罰）等情狀，以原處分裁處原告15萬元罰鍰，並限於文到次日起9個月內停止違規使用，尚無裁量怠惰之違法。原告主張都市計畫法第79條規定並無級距的差別，裁處作業原則僅以「主要建物登記面積」為單一標準，分為5個不同級距，機

械式依各級距裁處「固定」罰鍰，而為罰鍰額度的裁量，而未考量客觀行為所生影響及其主觀上應受責難的程度，顯有「裁量怠惰」的違誤云云，仍不足採。

五、綜上所述，被告審認原告將系爭建物作住宅使用，違反臺北市政府依都市計畫法所發布之命令，依都市計畫法第79條第1項規定，以原處分處原告15萬元罰鍰，並限於文到次日起9個月內停止違規使用，於法並無違誤。訴願決定予以維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘主張及陳述，經核於判決結果不生影響，爰不逐一論列，附此敘明。

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

中華民國 109 年 3 月 26 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 李玉卿

法官 鍾啟煒

法官 李君豪

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）

01	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
02	代理人之情形	
03		
04	(一)符合右列情形之一	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
05	者，得不委任律師	格或為教育部審定合格之大學或獨
06	為訴訟代理人	立學院公法學教授、副教授者。
07		2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
08		理人具備會計師資格者。
09		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
10		理人具備專利師資格或依法得為專
11		利代理人者。
12		
13	(二)非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
14	形之一，經最高行	二親等內之姻親具備律師資格者。
15	政法院認為適當者	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
16	，亦得為上訴審訴	。
17	訟代理人	3.專利行政事件，具備專利師資格或
18		依法得為專利代理人者。
19		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
20		、公法上之非法人團體時，其所屬
21		專任人員辦理法制、法務、訴願業
22		務或與訴訟事件相關業務者。
23		
24	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	
25	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	
26	文書影本及委任書。	
27		

01 中 華 民 國 109 年 3 月 26 日
02 書記官 樓琬蓉