

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

110年4月8日辯論終結

原告 曾昭元

訴訟代理人 林明倫 律師

被告 臺北市政府都市發展局

代表人 黃一平 (局長)

訴訟代理人 陳錦豪

吳妙惠

徐昀沅 (兼送達代收人)

上列當事人間因都市計畫法事件，原告不服臺北市政府中華民國
108年4月24日府訴一字第1086101891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、程序事項：被告臺北市政府都市發展局代表人原為黃景茂，
於訴訟進行中變更為黃一平，茲據新任代表人具狀聲明承受
訴訟（本院卷第329、330頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

(一)原告曾昭元所有坐落臺北市○○區○○段81之9地號土地（
下稱系爭土地）、門牌號碼臺北市○○區○○路○○○號11樓
之6建築物（主要建物面積為32.09平方公尺，下稱系爭建物
），領有民國97年3月19日97使字第0112號使用執照，位於
都市計畫商業區；依臺北市政府83年6月1日府都二字第8302
7894號公告（下稱83年6月1日公告）之「擬訂基隆河（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」（下稱83年計畫案）都市計畫圖說，以及臺北市政府105年11月9日府都規字第10539571200號公告（下稱105年11月9日公告）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」（下稱105年計畫案）都市計畫書，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前經臺北市稅捐稽徵處（下稱稅捐處）核定按住家用稅率課徵房屋稅，乃以106年5月2日北市都築字第10633617300號函（下稱106年5月2日函）通知原告略以：系爭建物涉違規作住宅使用，請確保建築物合法使用，以免受罰；如現況已非住宅使用，請向稅捐處辦理房屋使用情形變更，重新核定稅率等語。

(二)因系爭建物仍按住家用稅率課徵房屋稅，被告乃以107年5月15日北市都築字第10734457800號函（下稱107年5月15日函）通知原告將於107年6月4日派員至現場會勘，如系爭建物實際已改作商業使用，得出示商業登記或營業登記等資料，以作為非住宅使用認定之依據等語。惟屆期未獲原告配合無法進入，被告乃以107年6月5日北市都築字第10735898200號函（下稱107年6月5日函）通知原告檢附具體事證並陳述意見。嗣被告審認原告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（下稱系爭規定）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七十九條第一項裁處作業原則」（下稱裁處作業原則），以107年12月10日北市都築字第10760623841號裁處書，處原告新臺幣（下同）6萬

元罰鍰，並限於文到次日起9個月內停止違規使用（下稱原處分）。原告不服，提起訴願，復經臺北市政府以108年4月24日府訴一字第1086101891號訴願決定書駁回其訴願。原告仍不服，乃提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

(一)被告不具有作成原處分之權源：

1.依行政程序法第15條第1項規定，關於權限委任，必須法有明文授權始得為之，否則即屬違法委任，下級行政機關違法受任所為之行政處分亦屬違法。查都市計畫法第79條第1項前段明定裁處權限主體為當地地方政府（於本件中即為臺北市政府），且並無任何得為權限委任之規定，則臺北市政府以104年4月29日府都築字第10433041900號公告（下稱104年4月29日權限委任公告），將都市計畫法第79條有關臺北市政府權限委任被告辦理，實於法相違。

2.臺北市政府組織自治條例第2條第2項固規定：「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。」然參諸法務部96年12月14日法令字第0960700882號令意旨，因權限委任涉及對外行使公權力之權限移轉，關涉人民權益重大，自應有具體明確之個別授權規定，而不許以概括規定便宜行之。104年4月29日權限委任公告既欠缺具體明確之法律依據，被告實不具作成原處分之事務處理權限，原處分應予撤銷。

(二)系爭規定、裁處作業原則並無限制「不得作為住宅使用」之明文規定，原處分違反法律保留原則：

1.依系爭規定所為之處罰，必須人民違反都市計畫法明文規定課予人民之義務，或直轄市依該法所明確授權就都市計畫事項發布之命令，始得為之。惟都市計畫法第35條僅規

01 定：「商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之
02 使用，不得有礙商業之便利。」並無明文禁止商業區或娛
03 樂區之建築物作為住宅使用。事實上，早於94年間，臺北
04 市政府即基於都市土地及房地產多元化發展等趨勢，認為
05 「商務居住機能」並不違背都市計畫目的，並取消大彎北
06 段部分區域不准許住宅使用之限制。可見，商務機能與居
07 住機能混合為都市多元化發展趨勢，自無任何有礙商業之
08 便利可言。

09 2. 又自法條文義而言，自治條例與法律授權主管機關發布之
10 行政命令並不相同，系爭規定之構成要件，乃以違反主管
11 機關依都市計畫法所發布之「行政命令」為限，不包含臺
12 北市政府制定之自治條例；縱認自治條例可涵攝在內，觀
13 諸臺北市都市計畫施行自治條例（下稱都計施行自治條例
14 ），亦無禁止商業區或娛樂區之建築物做為住宅使用之明
15 文規定，其第10條之1亦僅規定商業區以建築商場（店）
16 及供商業使用之建築物「為主」，並非完全禁止商業使用
17 外之其他不違反商業便利的目的使用。再參臺北市土地使
18 用分區管制自治條例（下稱分區管制自治條例）第3條、
19 第4條規定，將商業區分為4種，其第21條至第24條關於4
20 種商業區「不允許使用」之規範，僅禁止類如歌廳、夜總
21 會、俱樂部、電子遊戲場、舞場、夜店業等組別，但皆未
22 明文規範商業區不得作為住宅使用。

23 3. 上述規定，皆無任何限制商業區不得作為住宅使用之明文
24 規範，原處分顯然違反法律保留原則。實則，依臺北市向
25 來之規範，反而是明文肯認商業區得做為住宅使用，包括
26 77年7月18日版之臺北市土地使用分區管制規則（下稱分
27 區管制規則）第21條、第30條；82年11月2日版之分區管

制規則第21條至第24條、第30條；85年7月12日版之分區
管制規則第21條至第24條、第30條；88年4月30日版之分
區管制規則第21條至第24條；89年1月26日版之分區管制
規則第21條至第24條；91年8月27日版之分區管制規則第
21條至第24條；94年12月7日版之分區管制規則第21條至
第24條；95年9月18日版之分區管制規則第21條至第24條
；97年1月24日版之分區管制規則第21條至第24條等。以
上長達20幾年之規範，都明文肯認商業區內得為住宅使用
，且均為正面表列。至於99年6月23日版本後之分區管制
規則（現行名稱為分區管制自治條例）相關規範，則改採
「負面表列」之方式，且有關商娛區「不允許使用」之規
範等，皆未明文規範商業區不得作為住宅使用。依文義解
釋，負面表列以外項目，自應為非禁止項目，此亦為原告
信賴基礎之一。

4. 臺北市政府在法無明文授權下，竟自行發布都市計畫限制
人民之財產權及居住自由，核該都市計畫性質，顯屬臺北
市政府未經法律授權，而逕依職權訂定頒布之職權命令，
自屬違法、違憲。且查本件最早出現「不得供作住宅使用
」文字之都市計畫，應為83年計畫案，然該計畫案顯與當
時82年11月2日版之分區管制規則第21條至第24條等規定
相牴觸，依法律優位原則，自屬無效；而現行105年計畫
案一樣也是在現行分區管制自治條例沒有限制不得作住宅
使用情況下，恣意增加法無明文之限制。

5. 縱使都市計畫法第32條第2項授權主管機關得對使用分區
施以管制，但依都計施行自治條例第26條規定可知，管制
措施須於分區管制自治條例內明訂，此觀諸都市計畫法第
39條規定自明。然如上述，分區管制自治條例根本沒有限

制商娛區不得作為住宅使用，自不應援引該條規定作為法律保留之根據。實則，都市計畫法第32條第2項所指分別予以不同程度之使用管制，仍需在法律規範範圍內為之，而依都計施行自治條例予以檢視。依該自治條例第10條、第10條之1規定，商業區以商用建築為主，其他不妨礙商業之便利、發展之使用為輔，具體管制措施則限於分區管制自治條例第21條至第24條就商業區所劃定之4種分類（商一至商四）及相應之「不允許使用」、「不允許使用，但得附條件允許使用」等限制而已。

6. 依地方制度法第25條、第28條第2款規定，地方自治團體就其自治事項，或依法律及上級法規之授權，於合理範圍內必須以自治條例方式始能限制居民之基本權，若非訂立自治條例，即牴觸憲法第23條所規定之法律保留原則。查臺北市政府依都市計畫法第85條概括授權規定，訂定都計施行自治條例，又依都計施行自治條例第26條概括授權規定，訂定分區管制自治條例。105年計畫案在分區管制自治條例無限制不得作住宅使用情況下，恣意增加對人民居住自由、財產權之限制，而非技術性或細節性次要事項，顯已違反憲法第23條之法律保留原則。

(三) 105年計畫案中「限制不得作住宅使用」之管制，性質應屬行政處分，該行政處分違反法律保留原則應屬違法，被告據以認定原告構成系爭規定之處罰要件，自於法未合：參諸司法院釋字第742號解釋意旨可知，都市計畫中個別項目之具體內容如直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，即具有行政處分性質。查本件105年計畫案中「限制不得作住宅使用」之管制，係直接限制大彎北段地區居民之居住自由及財產權，當屬行政處分性質，而非一般

01 的法規命令，該部分管制並無法源依據，也有違分區管制自
02 治條例採行負面表列之立法意旨，已違反法律保留。

03 (四)原處分違反信賴保護原則、誠信原則及行政自我拘束原則（
04 禁反言原則），依法應予撤銷：

05 1. 本件大彎北段自開發初期起，建商、代銷公司、房仲無不
06 於各大媒體上強力放送，鼓吹兼具住宅品質與商業發展等
07 賣點，相關建案的樣品屋也均係採住家格局規劃，以行銷
08 一般住宅之手法，吸引大批民眾購屋進駐。然被告於該等
09 建案申請核照、發照時，竟未依法確實稽查，放水讓建商
10 取得執照，若非藉由內神（市政府違法失職人員）通外鬼
11 （不肖建商、代銷公司）之配合，大彎北段「商業宅」如
12 何能通過層層檢視查驗！？

13 2. 原告依稅捐處稅單上之便民服務提示說明，得知建物若係
14 作為住家使用，得以較優惠稅率課徵房屋稅，乃依法向稅
15 捐處申請變更為住家用稅率，並經同意變更；且原告於系
16 爭建物設戶籍，戶政機關亦均無問題或提出質疑，就此等
17 臺北市政府之左右手機關行為，原告當然會給予信賴。

18 3. 原告所取得之所有權狀上，原本均無記載「不得作為住宅
19 使用」之類似文字，81年5月19日府工都字第81030112號
20 「配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫擬（修）訂
21 主要計畫案」，大彎北段地區亦無不得作住宅使用之文字
22 限制，原告理解系爭建物可作為正常住家使用及所應遵循
23 之法律意旨，原告對其寄予信賴，自值保護，原告亦無行
24 政程序法第119條所規定信賴不值得保護之情形。原告於
25 106年間為預備開罰作準備，而開始於建物執照上加註「
26 不得作為住宅使用」等字樣，並以此作為裁罰依據，其先
27 射箭再畫靶之違法情節至明。又依臺北市一定規模以下建

01 築物免辦理變更使用執照管理辦法規定，若一戶小於500
02 平方公尺，即便使用用途與使用執照上記載不符，依舊可
03 合法使用，免辦理使用執照變更，是被告辯稱使用執照上
04 已有載明用途限制云云，因原告依法本即免辦理使用執照
05 變更，仍不影響信賴保護原則之適用。

06 4.若被告認為大彎北段地區不得作為住家使用，本應聯繫稅
07 捐處、戶政機關等單位，不應讓原告等人長期適用住家用
08 稅率、設戶籍，被告捨此不為，致不知情之原告買受系爭
09 建物後，依法申請適用住家稅率、設戶籍，竟遭被告事後
10 以原告適用住家用稅率為依據裁罰原告，顯然違法誠信原
11 則、信賴保護原則及行政自我拘束原則（禁反言原則）。

12 (五)原處分違反法律不溯及既往原則，依法應予撤銷：原處分乃
13 係依據105年計畫案、裁處作業原則（106年10月發布）及系
14 爭規定等，然該等法令規範皆屬「新法規範」，而原告取得
15 系爭建物、申請變更為住家用稅率之事實均係於「新法規範
16 」制訂前早已終結，依司法院釋字第574、620號解釋意旨，
17 自有禁止法律溯及既往原則之適用，原處分以新法規範為據
18 ，欲對該法規生效前業已終結之事實開罰，有違法治國原則
19 之要求。又裁處作業原則並未說明其法律授權之依據，依其
20 內容亦非普遍抽象性之規定，法律上性質定位不明，卻足以
21 限制人民之自由權利，包括罰鍰及其他諸多公法上之義務，
22 然未經法律之授權，被告縱依其組織法有主管都市計畫職權
23 ，亦不得據以訂定法規範，限制人民之自由權利，是裁處作
24 業原則顯有違憲法第23條、中央法規標準法第5條第2款之誠
25 命，原處分以之為裁處依據，自應予以撤銷。

26 (六)原處分違反有利及不利事項一體注意原則、明確性原則：原
27 處分未能說明原告在現況之下，究應如何依法辦理變更稅率

，反倒係以誘導原告配合規避檢查之方式為之，業已然嚴重違反行政行為明確性原則。又原處分所謂停止違規使用，所指為何，亦語意不明，是否原告變更稅率後，即屬非住宅使用而無違規情形？抑或原告必須搬離系爭建物始屬停止違規使用？又或者必須將建物內相關家具、衛浴設備搬離、拆除？以上均無法從原處分內容得知，自有違明確性原則。另都市計畫法並未賦予行政機關有強制進入私人所有建物勘查之法源依據，亦未課予人民有任何配合領勘、現勘之義務，且原告並未受合法通知將辦理領勘、現勘事宜，原告既不知悉，如何能配合辦理？且依稅捐處房屋使用情形變更申報案件處理作業要點之規定，亦未強制要求房屋使用情形變更者均須赴現場勘查，被告僅以系爭建物係按住家用稅率課徵房屋稅，即認有違反都市計畫法情事，顯非適法。

(七)原告使用系爭建物縱有不合分區使用限制之情形，依法亦應得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較輕之使用，或應給予原告適當之補償。原處分直接禁止原告繼續使用，有違信賴保護原則及比例原則：稽諸都市計畫法第41條、都計施行自治條例第21條及分區管制自治條例第93條、第94條規範意旨，乃係鑒於都市計畫更迭快速，且一般民眾察知不易（在都市計畫便民資訊內雖可由地籍套繪都市計畫使用分區圖，得到相關資訊，但也要自104年9月1日起方得查悉），基於對合法信賴之保護，以及輔導不知情民眾之目的，特別立法予以保障。如建築物有不合分區使用限制之情形，依法亦應得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較輕之使用，或應給予原告適當之補償，始為衡平。本件被告即便認定系爭建物不得作住宅使用，然依上開規定，仍應容許原告繼續使用至新建止，或是改為妨害較輕之使用，或給予適當之補償，此為信

01 賴保護及比例原則之當然要求。然被告無法說明何以原告不
02 能依上開規定繼續使用，卻執意作成原處分，直接禁止原告
03 繼續使用，除違反相關法令明文規定外，亦有違信賴保護原
04 則及比例原則。

05 (八)本件實為違法性認識錯誤，都市計畫法第79條等規定對人民
06 所為之規制，也無任何期待可能性可言：

07 1.凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契
08 約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均
09 須以有期待可能性為前提。

10 2.依與被告同級單位一級主官之發言，渠等皆表示有過買房
11 經驗，但也根本不會在買房時，特別去查看都市計畫，足
12 徵都市計畫法第79條規定對人民所為之規制，根本不能期
13 待人民遵守；又被告辯稱已有行政指導給予原告改善機會
14 云云，但大彎北段地區建物價值不菲，於爆發本件爭議後
15 ，原告連要脫手系爭建物都極為棘手，原告如何能於短時
16 間內改善？自無任何期待可能性可言。近日臺北市都市計
17 畫委員會亦審議通過中山區都市計畫通盤檢討案，提出有
18 條件放寬住宅使用規定及配套回饋金機制，經委員會議審
19 議通過，足見被告作成原處分，僅是為應付監察院之糾正
20 ，隨意將責任加諸於民，實有違法可議之處。

21 3.原告當初購買系爭建物，建商或房仲從未告知所在區域有
22 「不得作為住宅使用」之特別限制，甚至強調系爭建物係
23 「住商兩用」，以類此含糊話術誤導原告，故原告從未意
24 識到系爭建物可能有使用上之限制，更未檢視其中有無違
25 規問題。而行政法規關於違規裁罰之規定太多，且處罰規
26 定之文義又時常不明確或不精準。如本件都市計畫或都市
27 使用分區等相關規定，住宅區以住宅為主，而商業區以商

業為主，均稱「為主」，在文義上當然會被認為有其他「為輔」或「例外」情況；尤其，如前述各版本分區使用管制規定，亦明文肯認商業區內亦得為住宅使用，該等規定符合一般人民之認知，即商業區並未限制不得作為住宅使用，加上系爭建物既經稅捐處核定按住家用稅率課徵房屋稅，就表示稅捐處認同系爭建物為自用住宅，原告對於其行為具有處罰法上效果之認知當然會有錯誤，是原告實不具故意過失，也無期待可能性。

(九)原處分已逾裁處權時效而為違法：按都市計畫法第79條第1項規定「使用」、「從事建造」、「採取土石」、「變更地形」等要件，皆係著重於「違規行為」，故依該規定所為之裁處，應屬「行為責任」，或至少同時具有「行為責任」及「狀態責任」之性質。本件原告買受系爭建物之行為，係延續建商所規劃建造之建物格局、設備等，臺北市政府對於建商毫無管制作為，僅為狀態之繼續而非行為之繼續，是縱認原告有違反都市計畫法第79條第1項情事，原告之使用行為早已完成該條之構成要件，僅是繼續維持其事實上之效果，而屬「狀態之繼續」，仍應自原告買受系爭建物時起算裁處權時效。從而，判別原告有無具備故意或過失及有無違法性認識之時點，應以行為完成時（即原告買受系爭建物時）為準，被告辯稱已透過行政指導要求原告停止違規使用，當無可採。

(十)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

(一)原處分依系爭規定裁處，並無違法：

1. 83年計畫案明訂街廓編號A8區係「供一般商業使用」，而非供住宅使用。該計畫案表一「基隆河（中山橋至成美橋

段)附近地區土地及建築物使用組別容許表」中，A8區亦無容許「獨立、雙併住宅」或「多戶住宅」之使用，而系爭建物所坐落之臺北市○○區○○段81之9地號土地，即位於A8區；又臺北市政府92年1月7日府都二字第09126159700號公告之「修訂台北市基隆河(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年計畫案)，明訂「(四)街廓編號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應達申請基地總容積樓地板面積之二分之一以上，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。」另臺北市政府105年計畫案維持92年計畫案關於系爭建物所在A8區不得供住宅使用之規定，明訂「(四)本計畫區街廓編號A3-A11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，使用組別除不准許住宅使用外，比照臺北市土地使用分區管制自治條例第三種商業區之使用組別。」且系爭建物坐落土地之都市計畫使用分區圖分區說明亦已記載：「商業區(供一般商業使用，不得作住宅使用)」，故系爭建物確實不得供住宅使用。

2. 本件系爭建物不得作為住宅使用，原告將其作為住宅使用，違反臺北市政府依都市計畫法第21條發布之83年計畫案及92年計畫案所定土地使用分區之管制，被告依系爭規定

01 及裁處作業原則予以裁罰，並無違法。

02 3.至原告主張取消大彎北段部分區域不准許住宅使用之限制
03 一節，查臺北市政府94年7月1日府都規字第09413518800
04 號公告之「修訂臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近
05 地區細部計畫娛樂區（供觀光旅館使用）街廓編號C2基地
06 土地使用分區管制規定與都市設計管制要點計畫案」，該
07 案坐落街廓編號C2區與原告系爭建物所在街廓A8區係屬不
08 同區域，土地使用分區亦有區別，且該案業經臺北市都市
09 計畫委員會審核通過，非屬行政機關得以裁量之行政處分
10 ，故原告上開主張，容有誤會。

11 (二)原處分無違反信賴保護原則：

12 1.參諸司法院釋字第525號解釋及最高行政法院106年度判字
13 第427號判決意旨，如欲主張信賴保護原則，須以行政機
14 關表現在外具有法效性之行政行為作為信賴基礎，如授益
15 行政處分之撤銷、廢止，或行政法規之廢止、變更始有適
16 用。本件係原告違反83年計畫案及92年計畫案，將位於都
17 市計畫商業區之建築物作為住宅使用，被告依法裁處罰鍰
18 並命停止違規使用，非屬授益行政處分之撤銷、廢止或行
19 政法規之廢止、變更，核與信賴保護原則無涉。

20 2.83年計畫案之土地使用分區管制，原即不得作住宅使用，
21 被告並無任何表現在外具有法效性之行政行為，給予原告
22 任何得將系爭建物作為住宅使用之信賴基礎。至原告雖稱
23 接收到的建案資訊都未載明不得作為住宅使用，反而係一
24 再強調住家使用類似字眼等語，惟建商出示之室內設計圖
25 、於樣品屋擺設床、廚房、衛浴空間等居家使用設施及相
26 關房仲出售資訊，皆非被告所為，更非對外所為具有法效
27 性之行政行為，自不得作為信賴基礎。

01 3.原告申請房屋稅稅率變更為住家用稅率，雖經稅捐處同意
02 　，然房屋稅課徵標準之認定係針對房屋「實際使用情形」
03 　，原告將系爭建物作為住宅使用，不代表該使用方式即為
04 合法，且稅捐處對於系爭建物是否為合法使用，並無任何
05 置喙之權限，故稅捐處從未對原告之系爭建物為合法住宅
06 使用之處分，自無拘束被告之效力可言。

07 4.又建商申請之建造執照、使用執照係經主管建築機關依建
08 築法規相關規定審核，其使用執照核准之建築物用途均無
09 載明可作為住宅使用，原告不足以產生合理信賴。原告稱
10 其取得之所有權狀上並無記載「不得作為住宅使用」之類
11 似文字，然法律已有明確規定之事項，人民本應遵守，而
12 非須行政機關處處張貼標示或載明警語始有遵守之必要。
13 另被告於106年9月7日開始在建造執照上所為「不得作為
14 住宅使用」之註記，僅屬就都市計畫相關規定再次加以說
15 明，目的即係為了提醒如原告等人應恪守規定，而非法規
16 之變動，與信賴保護原則無涉。

17 (三)原處分並無違反法治國原則及法律不溯及既往原則：

18 1.83年計畫案已明訂系爭建物所在之A8街廓係商業區，為供
19 一般商業使用，未容許供住宅使用，92年計畫案亦明訂A8
20 街廓不准許住宅使用；嗣105年計畫案關於「不准許住宅
21 使用」之規定並無變更，而係延續原管制要點之內容。故
22 關於系爭建物所在商業區不得為住宅使用，係於83年計畫
23 案及92年計畫案即已規定，系爭建物於101年1月20日登記
24 為原告所有後，自受前開規定之拘束，並無違反法律不溯
25 及既往原則。

26 2.另裁處作業原則僅為裁量基準，而非直接限制人民權利義
27 務之依據；104年4月29日公告亦僅係將裁處權交由被告行

01 使，而非當時始公布都市計畫法第79條規定，該條於89年
02 1月26日修正施行後即有適用，故上開規定皆非屬新訂之
03 法規對規範對象之有利法律地位或可得預期利益有影響之
04 情形，與法治國、法律不溯及既往原則無涉。

05 3.至原告雖主張綜觀建築法及分區管制自治條例之規定，第
06 一種至第四種商業區均未見不允許作為住宅使用之限制等
07 語，惟系爭建物所坐落之使用分區為商業區（供一般商業
08 使用），其係屬依都市計畫法第32條第1項及分區管制自
09 治條例第3條第2項劃定之其他使用區域，故原告上開主張
10 ，容有誤會。再者，依分區管制自治條例第21條至第24條
11 之第3款規定，均已明定第一種至第四種商業區之使用，
12 經市政府認定有礙商業之發展或妨礙公共安全及衛生，得
13 公告限制其土地及建築物使用，故商業區亦非均得作為住
14 宅使用，仍應視各都市計畫之內容而定。

15 (四)原處分無違反誠信原則、行政自我拘束原則、禁反言原則、
16 有利及不利事項一體注意原則、明確性原則：

17 1.被告為確認系爭建物之使用情形而辦理現場會勘事宜，雖
18 都市計畫法未有相關規定，然被告本即有權依行政程序法
19 第42條規定辦理勘驗，且被告係採取函請原告配合查勘之
20 方式進行，並未使用強制力，未違反行政程序法第7條之
21 比例原則及同法第9條之有利及不利一體注意原則。又依
22 107年6月4日現場使用情形訪視表記載，被告所屬人員至
23 系爭建物訪視時現場大門深鎖，按門鈴無回應；而原告嗣
24 後亦未提出系爭建物未作為住宅使用之具體事證，且原告
25 向稅捐處申請按住家用稅率課徵房屋稅獲准，故被告係斟酌
26 調查事實及證據之結果，認定原告將系爭建物作為住宅
27 使用，並無違誤。

01 2.又系爭建物面積為32.09平方公尺，屬級距一，是被告依
02 系爭規定及裁處作業原則第5點等規定予以裁罰，於法並
03 無不合，亦與行政程序法第9條、第36條、第43條等規定
04 及依法行政原則、明確性原則無違。至原告主張系爭規定
05 並無罰鍰級距之差別，被告擅以級距劃分裁罰金額，以較
06 高金額裁罰原告，亦屬違法等語，然裁處作業原則係依主
07 要建物面積、是否已裁罰而仍未改善等情節輕重，課予不
08 同之處罰，為合義務性裁量，並無違法。

09 3.稅捐處核定系爭建物按住家用稅率課徵房屋稅，係依原告
10 之申請並按實際使用情形所為核實課稅，與原告違反都市
11 計畫法規核屬二事；況系爭建物領有之建造執照、使用執
12 照係經主管建築機關依建築法相關規定審核，其使用執照
13 核准系爭建物之用途均無住宅，原告執此主張原處分違反
14 誠信原則、禁反言原則及法安定性原則，難謂有理。

15 (五)原告有違規之故意且無違法性認識錯誤：

16 1.被告於作成原處分前，曾發文原告告知系爭建物已涉違規
17 作為住宅使用，違反都市計畫法相關規定，倘若繼續作為
18 住宅使用，被告將依相關規定辦理，並告知相關違反之法
19 令及裁罰規定內容。嗣再通知原告將於指定之期日至系爭
20 建物現場勘查，復發文原告於文到後10日內檢附系爭建物
21 使用現況之具體事證並陳述意見在案。之後被告始就系爭
22 建物仍違規作為住宅使用者之違規情形，對原告裁罰；換
23 言之，原告至遲在收到被告通知系爭建物有違規作為住宅
24 使用情事後，猶未改善違規使用情形之時，主觀上即有仍
25 繼續要將系爭建物違法作為住宅使用之故意存在，遑論在
26 此之後，原告都有可不作違規使用之決定權。是原告主觀
27 上對於系爭建物繼續作為住宅使用、已違反都市計畫法相

01 關規定均已有所認識，而仍繼續違法作為住宅使用，原告
02 主觀具有故意之違法，至為灼然。

03 2. 接受處分人主觀上有無故意或過失，抑或是否具有不法意
04 識，均應以行政處分作成時之事實及法律為判斷基準。被
05 告於作成原處分前，在行政指導函、領勘函及陳述意見函
06 通知原告，皆提醒原告該分區不准作住宅使用，原告猶繼
07 續將系爭建物違法作為住宅使用，原告實難謂無不法意識
08 。又本件係一繼續違規之事實，其非價重點，在於行為人
09 以其意思決定此一違法狀態的持續時間，本件原告經被告
10 告知有違規情形後，仍未改善違法情形，決意違法狀態持
11 續下去，其自斯時起主觀上應具有違法故意及具有不法意
12 識，倘其可主張欠缺違法故意及不具有不法意識而免責，
13 無異鼓勵違法、輕率，視被告作成處分前之行政指導於無
14 物，實未符合社會良性及公允之期待。至裁處權時效部分
15 ，原告係於101年1月20日取得系爭建物並作為住宅使用，
16 因其迄至107年12月10日原處分作成時，仍作住宅使用而
17 違背土地分區之管制規定，其違規行為仍繼續進行中，自
18 無裁處權罹於時效消滅之可言。

19 (六) 聲明：駁回原告之訴。

20 五、本院之判斷：

21 (一) 如事實概要欄所載之事實，有建物所有權相關部別列印本（
22 《卷證》卷第9、10頁）、使用執照存根（《卷證》卷第67
23 頁至第71頁）、83年6月1日公告及其83年計畫案都市計畫圖
24 說（《卷證》卷第11頁至第18頁）、105年11月9日公告及其
25 105年計畫案都市計畫書（《卷證》卷第41頁至第52頁）、
26 106年5月2日函及其送達證書、107年5月15日函及其送達證
27 書（《原處分卷證》卷第1頁至第7頁）、107年6月4日現場

使用情形訪視表（《原處分卷證》卷第9頁至第11頁）、107年6月5日函及其送達證書（《原處分卷證》卷第13頁至第17頁）、原處分（《原處分卷證》卷第18頁至第23頁）及其訴願決定書（本院卷第15頁至第23頁）在卷可稽，上開事實，可以認定。

(二)按「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」都市計畫法第4條定有明文。上開規定乃都市計畫法就該法明定之權責事項所為管轄權層級分配之規定，其僅在表明相關地方自治團體有其管轄權限，而不應認其係限定直轄市政府或縣（市）政府為主管機關，故無論是自治事項的確認或委辦事項的規定，其均屬「地方自治團體之權限」，從而取得團體權限之地方自治團體，得基於自主組織權，決定其內部執行機關（最高行政法院103年2月份第1次庭長法官聯席會議決議意旨，亦同此見解），若直轄市政府或縣（市）政府擬將此權限委由所屬下級機關行使，自應踐行行政程序法第15條所定管轄權移轉之程序。次按「（第1項）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。…。（第3項）前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」「（第2項）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。…。（第5項）前三項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登市政府公報。」行政程序法第15條第1項、第3項及臺北市政府組織自治條例第2條第2項、第5項分別定有明文。經查，「都市計畫法第79條」有關臺北市政府權限，業經該府委任所屬都市發展局（即被告）辦理，並經公告在案等情，有104年4月29日權限委任公告在卷可稽

（《卷證》卷第7頁），是關於直轄市政府執行系爭規定之裁罰權限，業由臺北市政府委任所屬下級機關即被告執行之，本件被告自得以自己名義作成原處分，故原告主張都市計畫法第79條並無任何得為權限委任之規定，104年4月29日權限委任公告欠缺具體明確之法律依據等語，尚有誤會。

（三）原處分並無違反法律保留原則：

1. 按「直轄市之自治，以法律定之。」憲法第118條定有明文，是直轄市之自治事項，乃係由國家法律所賦予。於83年7月29日制定公布、88年4月14日公布廢止之直轄市自治法，於第11條第10款規定：「下列各款為市自治事項：…。十、市都市計畫。」於88年1月25日制定公布之地方制度法第14條亦規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」第18條第6款第1目規定：「下列各款為直轄市自治事項：…。六、關於都市計畫及營建事項如下：（一）直轄市都市計畫之擬定、審議及執行。」是直轄市就其地域內之都市計畫擬定、審議及執行，為其法定之自治權限。次按「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」（第6條）、「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市○○○鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣（局）政府擬定之。」（第13條）、「主要計畫應依左列規定分別層報核定之：一、首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。」（第20條）、「主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）政府應於接到核定或備案公文之日起三十日

內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，…。」（第21條）、「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22條）、「（第1項）細部計畫擬定後，除依第十四條規定由內政部訂定，及依第十六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5項）細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依…及第二十一條規定辦理。」（第23條）、「（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。」（第32條）、「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35條），分別為都市計畫法第6條、第13條第1款、第20條第1項第1款、第21條第1項、第22條第1項第3款、第23條第1項及第5項、第32條及第35條所明定。是直轄市都市計畫，乃係由直轄市就其都市計畫範圍內之土地擬定主要計畫，報經內政部核定（臺北市為首都，應另行轉報行政院備案）後發布實施，並作為擬定細部計畫之準則。都市計畫得劃定住宅、商業、工業、特定專用區或其他使用區域，並得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。從而，直轄市對於其地域內土地及建築物之分區使用，享有自主規劃、設計之計畫高權。

2. 經查，臺北市政府83年6月1日公告之83年計畫案，乃係依81年5月22日起實施之「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」之計畫目標與構想，

01 所研擬之細部計畫並配合修訂主要計畫（《卷證》卷第12
02 頁），依該83年計畫案附件一「配合基隆河（中山橋至成
03 美橋段）整治計畫地區土地使用分區與都市設計管制要點
04 」所載，本件系爭建物坐落土地所位處之街廓編號A8區，
05 乃係屬於商業區（供一般商業使用），為供地區性之商業
06 、一般零售服務業及辦公空間之使用，不得供作住宅用（
07 《卷證》卷第13頁）；嗣92年1月7日公告之92年計畫案，
08 乃針對前開83年計畫案之附件一所為之修訂，A8區仍屬商
09 業區（供一般商業使用），供地區性之商業、一般零售服
10 務業及辦公空間之使用為主，且不准許作為住宅使用（《
11 卷證》卷第24頁）；其後於105年11月9日公告之105年計
12 畫案，再次就前開管制要點進行修訂，然亦明訂A8區屬「
13 商業區」，供地區性之商業、一般零售服務業及辦公空間
14 之使用為主，且不准許作住宅使用（《卷證》卷第46頁）
15 ，是系爭建物所坐落之土地，自83年起迄今均劃設為商業
16 區，且受不得作住宅使用之分區（使用）管制。上開細部
17 計畫乃臺北市政府本於地域內土地使用之計畫高權，就基
18 隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫地區予以劃定使用區
19 ，並視實際需要給予不同程度之使用管制，本件所涉A8區
20 ，除經劃設為商業區外，亦經施予不得作為住宅使用之使
21 用管制，核其性質，乃係該區域之土地利用為反覆、持續
22 性規制，而非僅是針對特定具體之土地利用為一次性下命
23 或禁止，自具有法規之性質，至其中是否涉有直接限制一
24 定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者
25 ，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起
26 訴願或行政訴訟以資救濟（司法院釋字第742號解釋參照
27 ），乃屬另一問題。又臺北市政府既自83年間起，依都市

計畫法第23條規定之程序，以擬定細部計畫之方式，明文規定系爭土地所在之商業區不准許住宅使用，自無再適用分區管制規則關於商業區得允許多戶住宅使用之餘地，原告主張都計施行自治條例無禁止商業區或娛樂區之建築物作為住宅使用之明文規定，分區管制自治條例第3條、第4條規定，將商業區分為4種，其第21條至第24條關於4種商業區「不允許使用」之規範，亦未明文規範商業區不得作為住宅使用，原處分顯然違反法律保留原則等語，尚屬誤解。

3.按「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六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。…。」都市計畫法第79條第1項前段定有明文。本件系爭建物所坐落之土地既經前揭都市計畫劃設為商業區，且予以不得作為住宅使用之使用管制，原告亦自承其所有之系爭建物係供住宅使用（本院卷第9頁、第250頁），則被告以原告違反其依法所發布之（使用管制）命令（前揭都市計畫），而予以裁罰並限期停止違規使用，於法自屬有據。

4.原告雖主張前揭都市計畫法第35條並無明文禁止商業區或娛樂區之建築物作為住宅使用，且系爭規定之構成要件，乃以違反主管機關依都市計畫法所發布之「行政命令」為限，不包含臺北市政府制定之自治條例；更何況都計施行自治條例第10條之1亦非完全禁止商業使用外之其他不違反商業便利的目的使用，分區管制自治條例第3條、第4條

規定皆未明文規範商業區不得作為住宅使用等語。然按核
諸都市計畫法第33條至第38條規定，無非意在揭明都市計
畫各使用區（保留保護區、住宅區、商業區、工業區、行
政文教風景區、特定專用區）之主要用途，其並不排除同
法第32條第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」規定之適用，是原告
此部分之主張，恐有誤解。又姑不論系爭規定所指「命令
」，本不限於行政命令，亦包括具有抽象及一般性拘束力
之地方自治規章，實則本件裁罰基礎乃為原告違反臺北市
政府所發布之上開都市計畫，並非以原告違反臺北市所訂
定之相關自治條例為據，且即使就原告所舉相關自治條例
之規定而言，都計施行自治條例第10條之1第2款規定：「
前條各使用分區使用限制如下：…。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。」同樣意在
表彰商業區之主要用途，並無排除同條例第26條所定：「
市政府得依本法【按：指都市計畫法】第三十二條第二項
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。」
之適用；而分區管制自治條例第3條係就各使用區予以劃
定各使用分區（例如商業區，經劃分為第一種至第四種商
業區），第4條則係就各使用分區劃定之目的予以明文（
其中第8款至第11款係就第一種至第四種商業區之劃定目
的詳予規定），並於第21條至第24條分別明定各商業分區
「不允許使用」、「不允許使用，但得附條件允許使用」
，其中雖未明列「不得作為住宅使用」，但仍於該4條文
中之第3款均明文「其他經市政府認定有礙商業之發展或

妨礙公共安全及衛生，並經公告限制之土地及建築物使用」，亦即除上開規定所明文「不允許使用」、「不允許使用，但得附條件允許使用」外，仍得視實際狀況，就各該使用分區為相當程度之使用管制（例如以本件而言，系爭建物位處商業區之A8分區，其使用管制為不得作為住宅使用）。經核上開規定內容，均與都市計畫法第32條規範意旨相符，是原告主張依都計施行自治條例第26條規定，管制措施須於分區管制自治條例內明訂，然分區管制自治條例並無限制商娛區不得作為住宅使用，105年計畫案在分區管制自治條例無限制不得作住宅使用情況下，恣意增加對人民居住自由、財產權之限制，顯已違反法律保留原則等語，均無足採。

5. 原告雖舉歷來各版本之分區管制規則（現為分區管制自治條例），明文肯認商業區內得為住宅使用，且均為正面表列；99年6月23日版本後之分區管制規則相關規範，則改採「負面表列」之方式，且有關商娛區「不允許使用」之規範等，皆未明文規範商業區不得作為住宅使用，而主張此為原告之信賴基礎之一等語。惟如前所述，都市計畫法第32條本即明文都市計畫所劃定之使用區，仍得視實際需要，再予劃分，並分別予以不同程度之使用管制，是縱然原告所舉各版本之分區管制規則正面表列商業區得作為住宅使用，或採負面表列但未明文限制作為住宅使用，地方主管機關仍得就明文允許作為住宅使用之分區外，依實際需要予以限制作為住宅使用，此由原告所舉82年11月2日版至97年1月24日版之分區管制規則第21條至第24條規定（採正面表列方式），並非第一種至第四種商業區所列組別，均明文允許作為住宅使用，即可知之，是原告上開主

張，亦無足為其有利之認定，其進而主張83年計畫案顯與82年11月2日版之分區管制規則第21條至第24條等規定相牴觸而無效，現行105年計畫案亦在現行分區管制自治條例無限制不得作住宅使用情況下，恣意增加法無明文之限制等語，亦無可採。

(四)原處分並無違反信賴保護原則、行政自我拘束原則或禁反言原則：

- 1.參諸司法院釋字第525號、第589號解釋意旨，適用信賴保護原則應具備三要件：(1)信賴基礎：令人民產生信賴之公權力行使結果，包括法規、行政處分；(2)信賴表現：人民須客觀上有對信賴基礎之表現行為；(3)值得保護之信賴利益。
- 2.原告主張其申請變更為住家用稅率，經稅捐處同意變更，原告於系爭建物設戶籍，戶政機關亦均無問題或提出質疑，原告當然信賴臺北市政府所屬機關之行為等語。惟按房屋稅係以房屋價值與實際使用情形定其課徵稅率，戶籍遷入單獨立戶登記者，則原則上係依申請者所提出之遷入本人或其親屬所有、租賃或借住建物之相關證明文件即可辦理，均與都市計畫管制內容無涉，系爭建物是否應受都市計畫管制，本無從就房屋稅課徵或戶籍登記所顯示之資訊判斷，稅務機關或戶政機關亦無代都市計畫主管機關核定或確認建物所在位置是否應受都市計畫分區管制之可能，原告自無信賴基礎之可言，是原告上開主張，亦不可採。
- 3.原告復主張大彎北段自開發初期起，以行銷一般住宅之手法，吸引大批民眾購屋進駐。然被告於該等建案申請核照、發照時，竟未依法確實稽查，放水讓建商取得執照等語。惟觀諸系爭建物之使用執照（存根）所載（《卷證》卷

第67頁至第69頁），系爭建物所屬之建築物坐落土地之使用分區為「商業區」（供一般商業使用），該建築物各樓層（含系爭建物所在之樓層）之用途為「一般零售業甲組」或「一般事務所」，核與前揭使用分區管制內容「供地區性之商業、一般零售服務業及辦公空間之使用」相符，是原告所指系爭建物之建商當初申請建照、使照時，被告未依法確實稽查一節，已難謂為有據；又原告陳稱建商以行銷一般住宅之手法，吸引大批民眾購屋進駐等語，惟建商或房仲行銷手法是否誤導民眾（包括）原告，乃屬原告之交易對象或仲介是否善盡交易上之告知義務，而應否負擔民事損害賠償責任之問題，尚非屬於公權力行使結果；更何況，行政機關未依法執行違規稽查職務，充其量僅是怠於執行職務而生失職之行政責任問題，並不足以創設使人民產生信賴該違規行為為合法之外觀，尤無使違法行為因此成為合法行為之理，是原告上開主張，亦均無足採。

4. 又原告主張系爭建物所有權狀並未記載「不得作為住宅使用」之類似文字，原告對其寄予信賴，自值保護等語。惟土地使用分區管制既為都市計畫之一部分，人民之信賴基礎即應植基於都市計畫及其相關圖說，建物所有權狀僅為證明建物所有權歸屬之文件，法亦無明文其應登載其所坐落土地之使用管制情形，自不得因權狀上無相關記載，即謂對於建物合於土地使用分區管制建立信賴基礎。是原告此部分之主張，亦無足採。至原告所稱臺北市政府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」，大彎北段地區亦無不得作住宅使用之文字限制一節，因83年計畫案係依該「配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫擬（修

01)訂主要計畫案」之計畫目標與構想，所研擬之細部計畫
02 並配合修訂主要計畫，且歷經92年計畫案、105年計畫案
03 之修訂，均未變更系爭土地所在商業區不得供作住宅使用
04 之使用管制，原告自應配合修訂後之都市計畫土地使用管
05 制，原告援引81年計畫案為原處分違法之論據，自無可採
06 ，被告據以裁罰並限期命原告停止違規使用，亦無行政自
07 我拘束原則或禁反言原則之可言。又按建築法第73條第2
08 項規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使
09 用類組或有第九條建造行為以外主要構造、防火區劃、防
10 火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不
11 合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模
12 以下之使用變更，不在此限。」乃係為落實建築物應依使
13 用執照所核定的「使用類組」使用，所為建築管理層面之
14 規制性措施，與建築物所在土地所實施之使用管制規定，
15 乃屬二事，系爭建物即使變更使用類組，亦應在符合其所
16 坐落土地之使用管制規定前提下為之，是原告依臺北市政
17 府本於建築法第73條第3項授權所訂定的「臺北市一定規
18 模以下建築物免辦理變更使用執照管理辦法」，主張其免
19 辦理使用執照變更，並不影響信賴保護原則之適用等語，
20 自有誤會。

21 (五)原處分並無違反法律不溯及既往原則：原告主張原處分乃係
22 依據105年計畫案、裁處作業原則（106年10月發布）及系爭
23 規定等，然原告取得系爭建物、申請變更為住家用稅率之事
24 實均係於上開規範制訂前早已終結；且裁處作業原則並未說
25 明其法律授權之依據，原處分以之為裁處依據，自應予以撤
26 銷等語。然查，系爭建物所坐落之土地，自83年起迄今均劃
27 設為商業區，且受不得作住宅使用之分區（使用）管制，已

01 詳如前述，系爭建物係在97年3月間取得使用執照（《卷證
02 》卷第67頁），原告則在101年1月間取得系爭建物（《卷證
03 》卷第9頁），均已處於土地使用規制之中，而105年計畫案
04 乃承襲83年計畫案、92年計畫案之土地使用管制，就本件所
05 涉部分並未變更，系爭規定最近一次修正係在91年間，亦在
06 取得使用執照、原告取得系爭建物之前；更何況，原告直至
07 原處分作成時，均仍將系爭建物供作住宅使用，被告依處分
08 作成時之相關法令規定予以裁罰，自無何法律不溯既往原則
09 適用之問題。至裁處作業原則（《卷證》卷第2頁至第5頁）
10 ，乃臺北市政府為處理大量之大彎北段商業區、娛樂區違規
11 作住宅使用之違反都市計畫法案件，標準化行政處理流程，
12 並在法定裁罰項目及數額範圍內，使行政裁罰之裁量有一客
13 觀之標準，以免專斷或有差別待遇，自無違反法律不溯及既
14 往原則之可言，是原告上開主張，亦容有誤會。

15 (六)原處分並無違反有利及不利事項一體注意原則、明確性原則
16 ：原告固主張被告僅以系爭建物係按住家用稅率課徵房屋稅
17 ，即認有違反都市計畫法情事，顯非適法，且原處分所謂停
18 止違規使用，所指為何，語意不明，亦未能說明原告在現況
19 之下，究應如何依法辦理變更稅率，反倒係以誘導原告配合
20 規避檢查之方式為之，業已然嚴重違反依法行政原則及行政
21 行為明確性原則。又都市計畫法並未賦予行政機關有強制進
22 入私人所有建物勘查之法源依據，亦未課予人民有任何配合
23 領勘、現勘之義務，且原告並未受合法通知將辦理領勘、現
24 勘事宜等語。惟：

25 1.按「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束
26 ，對當事人有利及不利事項一律注意。」「行政機關為處
27 分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之

結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」行政程序法第36條、第43條分別定有明文。行政處分之作成，乃係法規涵攝事實的過程，而事實之確認，非透過證據調查無以竟其功，依行政程序法所定之調查方式，包括當事人得自行提出證據或申請調查事實及證據（第37條）、以書面通知相關之人陳述意見（第39條）、要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品（第40條）、囑託鑑定（第41條）、實施勘驗（第42條）等，於調查事證完畢後，得本於自由心證（即依論理及經驗法則）判斷事實之真偽。本件系爭規定既係以系爭建物之使用，有無違反都市計畫法或該法主管機關依該法所發布之命令，則系爭建物之實際使用情形，即為予以查究之必要。經查，被告於作成原處分前，除以106年5月2日函提醒原告系爭建物可能涉及違規作住宅使用，並請原告確保建物合法使用，以免受罰外（《原處分卷證》卷第1頁至第4頁），並曾於107年6月4日辦理現地勘查，惟因未獲原告配合會勘，致無功而返（《原處分卷證》卷第9頁至第11頁）；嗣被告復以107年6月5日函請原告陳述意見並檢附相關資料（《原處分卷證》卷第13頁至第17頁）。經被告審視全案事證，以原告未提出具體事證，然系爭建物前經原告向稅捐處申報作住家使用，並經核定按住家用稅率課徵房屋稅，經被告行政指導後（按：即前開106年5月2日函），仍未主動變更使用情形，而認原告所有系爭建物作為住宅使用之事實明確，爰予以裁罰並限期命停止違規使用等情（參見原處分事實欄之說明，《原處分卷證》卷第20、21頁），經核尚無違反經驗法則或論理法則，原告主張被告僅以系爭建物係按住家用稅率課徵房屋稅，

01 即認有違反都市計畫法情事，顯非適法等語，並非可採。

02 2.又原處分除裁處罰鍰外，並限期命停止違規使用，而原告
03 既係因系爭建物違反土地使用分區管制供作住宅使用，原
04 處分所指「停止違規使用」，自係指停止系爭建物繼續供
05 作住宅使用之謂，文義明確，並無何違反明確性原則之情
06 勢。又被告於107年6月4日辦理現地勘查前，即以107年5月
07 15日北市都築字第10734457800號函通知原告勘查之時間
08 、地點，並說明如原告無法於6月4日配合勘查，得於文到
09 3日內電洽承辦人員另訂領勘日期等語，該函並於同年5月
10 30日合法送達於原告之臺北市○○區○○路○○號11樓之6
11 住所等情，有該函及送達證書在卷可查（《原處分卷證》
12 卷第5頁至第7頁），是原告所稱並未受合法通知將辦理領
13 勘、現勘事宜一節，顯與事實不符。再者，實施勘驗乃行
14 政程序法所定之法定調查方式，已如前述，且被告所辦理
15 之107年6月4日現地勘查，亦非採強制進入方式為之，是
16 原告主張都市計畫法並未賦予行政機關有強制進入私人所
17 有建物勘查之法源依據等語，恐未見行政程序法之上開規
18 定，其所述自有誤會。至原告所指被告誘導其配合規避檢
19 查之方式為之一節，並未據原告提出事證供本院查核，且
20 此部分縱然屬實，亦與本件違規事實無涉，自無從為有利
21 於原告之認定，是原告據此主張違反依法行政原則等語，
22 尚無足採。

23 (七)原處分並無違反信賴保護原則及比例原則：原告固主張系爭
24 建物縱有不合分區使用限制之情形，亦可依法容許原告繼續
25 使用至新建止，或是改為妨害較輕之使用，或給予適當之補
26 償，原處分直接禁止原告繼續使用，有違信賴保護原則及比
27 例原則等語。然按都市計畫法第41條規定：「都市計畫發布

實施後，其土地上原有建築物不合土地使用分區規定者，除
准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）（局）
政府或鄉、鎮、縣轄市公所認有必要時，得斟酌地方情形限
期令其變更使用或遷移；其因變更使用或遷移所受之損害，
應予適當之補償，…。」乃係為處理不合土地使用分區規定
之「原有」建築物而設之規定（最高行政法院96年度判字第
1833號判決意旨，亦同此見解）；另都計施行自治條例第21
條第1款規定：「都市計畫發布實施後，不合分區使用規定
之土地及建築物，除得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較
輕之使用外，並依下列規定處理之：一、原有合法建築物不
得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。」
及分區管制自治條例第93條、第94條就適用該自治條例後，
不符該自治條例規定之原有土地及建築物所為之分類及其使
用之繼續、中斷、停止、擴充或變更，亦同屬處理不合土地
使用分區規定之「原有」建築物而設之規定。本件系爭土地
早於83年間即經劃定為商業區供一般商業使用，不得作住宅
使用，系爭建物乃係在該都市計畫發布實施後興建完成，並
於97年3月間領得使用執照（《卷證》卷第67頁至第69頁）
，原告未依土地使用分區管制規定使用系爭建物，已然違法
在先，自無信賴保護原則之適用，亦不得依上開主張繼續使
用或改為妨害較輕之使用，或給予適當之補償，是原告此部
分之主張，與法規規定不合，自無可採。

(八)原告合致違反行政法上義務之主觀要件，其並無違法性錯誤
，於遵守土地使用分區管制規定，亦有期待可能性：

1.按所謂違法性錯誤，乃行為人行為時不知法規對該行為
有處罰規定，誤以為有正當化的事由存在，而有意識地造
成實際情境，於此情形，雖不得因此免除行政處罰責任。

01 但如果因有具體特殊情況存在，導致其無法得知法規範之
02 存在，其可非難程度較低，故得按其情節減輕或免除其處
03 罰（行政罰法第8條立法理由參照）。原告固主張其購屋
04 時，建商或房仲未告知「不得作為住宅使用」之限制，且
05 商業區以商業「為主」，在文義上會被認為有其他「為輔
06 」或「例外」情況，各版本分區使用管制規定，亦明文肯
07 認商業區內亦得為住宅使用，再加上系爭建物既經稅捐處
08 核定按住家用稅率課徵房屋稅，就表示稅捐處認同系爭建
09 物為自用住宅，故其對於處罰效果之認知當然會有錯誤等
10 語。惟依原告上開所陳，其應係對於其是否知悉系爭土地
11 受有「不得作為住宅使用」限制之「事實」有所爭執，而
12 非在其知悉受有「不得作為住宅使用」限制之情況下，不
13 知相關處罰規定存在，或錯誤解讀相關處罰規定，前者乃
14 構成要件事實錯誤，足以阻卻違反行政法上義務的故意（
15 但仍有可能構成過失之違法行為），後者為違法性錯誤，
16 原則上不得因此免除行政罰責任，此應先予辨明。

17 2. 又按現代國家基於「有責任始有處罰」之原則，對於違反
18 行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可
19 歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形
20 ，應無可非難性及可歸責性。是行政罰法第7條第1項規定
21 ：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予
22 處罰。」確立「有責主義」為本法之立法原則（前此則依
23 司法院釋字第275號解釋，採「推定過失主義」）。又法
24 規課予人民義務時，如依客觀情事並參酌義務人之特殊處
25 境，無法期待人民遵守時，此種義務便應消除或不予強制
26 實施，此乃人民對公眾事務負擔義務之界線，學理上稱之
27 為期待可能性。行政罰法固未明文人民履行行政法上義務

01 具有期待不可能之情事時，得免除其行政罰責任，然從行
02 政罰責任乃立基於有責主義觀之，解釋上應當容許此種「
03 超法定之阻卻責任事由」之存在，否則形同強令人民於無
04 法期待其遵守行政法上義務之情況下，為其不得已違背義
05 務之行為，而背負行政上之處罰或不利益，當不符法治國
06 原則（最高行政法院102年度判字第611號、106年度判字
07 第585號等判決意旨，亦同此見解）。

08 3.原告固以前開情詞，主張其不具故意過失，也無期待可能
09 性。然原告所舉上開事例，均無足以構成原告之信賴基礎
10 ，已詳如前述；且查，依系爭建物使用執照（存根）所示
11 ，其上業已登載建物所在之使用分區為「商業區」（《卷
12 證》卷第67頁），原告既自承購屋係為了作住家使用等語
13 （本院卷第9頁），其使用目的顯與使用分區有所不合，
14 且購屋所費不貲，原告應有足夠的動機進一步探查系爭建
15 物所在區域之使用管制詳情，尤以現今（即使原告購屋時
16 之101年間亦是如此）資訊取得管道多元，都市計畫亦非
17 屬機敏性難以接近獲取之資訊，原告查得系爭建物所在區
18 域之使用分區管制規定，應非難事，詎其不此之圖，仍於
19 購屋後供作住家使用，其違反土地使用管制之行政法上義
20 務，即使依現有事證無從認定此部分原告於主觀上具有故
21 意，亦難謂無過失之情；更何況，被告於作成原處分裁罰
22 之前，已以106年5月2日函提醒原告系爭建物可能涉及違
23 規作住宅使用，並請原告確保建物合法使用，以免受罰等
24 語，並於同年5月8日送達原告（《原處分卷證》卷第1頁
25 至第4頁），是至少自斯時起，原告業已獲悉系爭建物所
26 在區域之使用分區管制情形，而難諉為不知，惟原告仍繼
27 續將系爭建物供作住家使用，自難解免其違反行政法上義

務之罰責。至原告如欲確保系爭建物合法使用，固不免另外產生經濟花費或生活上之不便，惟究難認此情有何依客觀情事無法期待原告遵守行政法上義務之情，是原告主張其不具故意過失，實為違法性認識錯誤，且無期待可能性等語，均不足採。

(九)原處分未逾裁處權時效：按行政罰裁處權時效之起算，依行政罰法第27條第2項規定，係自違反行政法上義務之行為終了時起算，本件原告以系爭建物供為住宅使用之方式，違反土地使用管制規定之違章行為，迄至原處分作成時始終繼續進行，自無行為終了起算裁處權時效之問題，遑論已然罹於時效，是原告主張自其買受系爭建物時起算裁處權時效，已逾3年等語，自不足採。

(十)綜上所述，原告主張，均無足採。從而，被告以原告所有系爭建物作為住宅使用，違反系爭建物所在土地使用分區之都市計畫規定，而依系爭規定及裁處作業原則，裁處罰鍰並限期停止違規使用，於法自屬有據，訴願決定予以維持，亦無違誤，原告訴請本院判命如其聲明所示事項，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐一論列，附此敘明。

六、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 110 年 4 月 22 日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法官 蕭 忠 仁

法官 黃 翊 哲

法官 李 明 益

一、上為正本係照原本作成。

01 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
 02 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
 03 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。
 04 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
 05 訟法第241條之1第1項前段）
 06 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
 07 條第1項但書、第2項）

08 09 得不委任律師為訴訟 10 代理人之情形	11 12 所 需 要 件
13 14 (一)符合右列情形之一 15 者，得不委任律師 16 為訴訟代理人	17 18 1.上訴人或其法定代理人具備律師資 19 格或為教育部審定合格之大學或獨 20 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。
21 22 (二)非律師具有右列情 23 形之一，經最高行 24 政法院認為適當者 25 ，亦得為上訴審訴 26 訟代理人	27 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

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

	、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。	

中 華 民 國 110 年 4 月 22 日
書記官 劉 聿 菲