

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府都市發展局

訴願人因違反都市計畫法事件，不服原處分機關民國 105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298300 號裁處書、第 10532298301 號及第 10532298302 號函，提起訴願，本府決定如下：

主 文

有關訴願人不服 105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298300 號裁處書部分，訴願駁回。其餘訴願不受理。

事 實

一、訴願人所有本市中山區○○路○○號○○至○○樓建築物（下稱系爭建築物），位於都市計畫第 2 種商業區（依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 2 種商業區使用，原屬第 3 種住宅區）內，前經本府審認案外人○○○違規使用系爭建築物為性交易場所，乃以民國（下同）103 年 10 月 29 日府都築字第 10338284400 號函勒令案外人○○○停止違規使用；並副知訴願人，請依建築物所有人責任，督促使用人改善，如使用人 10 日內未依規定履行義務或該建築物仍有違規使用情事，將處建築物所有人新臺幣（下同）30 萬元罰鍰，並停止違規建築物之供水、供電。使用人不服，提起訴願，經內政部以 104 年 2 月 12 日台內訴字第 1030616650 號訴願決定：「訴願駁回。」在案。嗣本府警察局中山分局（下稱中山分局）復於 104 年 5 月 1 日查獲案外人○○○違規使用系爭建築物為性交易場所，乃以 104 年 6 月 25 日北市警中分行字第 10432626400 號函通知原處分機關，並查報系

爭建築物為「正俗專案」列管執行對象。案經原處分機關審認訴願人未履行所有權人停止違規使用之義務，已違反都市計畫法第 34 條及第 35 條、臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1 及臺北市土地使用分區管制自治條例第 8 條及第 22 條等規定，爰依都市計畫法

第 79 條第 1 項規定，以 104 年 7 月 6 日北市都築字第 10435761700 號裁處書處訴願人 30 萬元

罰鍰，並停止系爭建築物供水、供電。訴願人不服，提起訴願，經本府以 104 年 9 月 23 日府訴二字第 10409126500 號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。」嗣原處分機關依上開訴願決定撤銷意旨重新審查後，以 105 年 5 月 16 日北市都築字第 0532660200 號裁處書處訴願人 30 萬元罰鍰，並停止系爭建築物供

水、供電。

二、其間，中山分局於 104 年 12 月 19 日再次查獲系爭建築物違規使用為性交易場所，乃以 105 年 3 月 16 日北市警中分行字第 10531022800 號函通知原處分機關，並查報系爭建築物為

「正俗專案」列管執行對象。原處分機關審認案外人○○○下稱（○君）將系爭建築物違規使用為性交易場所，訴願人未履行所有權人停止違規使用之義務，2 人均分別違反都市計畫法第 34 條、第 35 條、臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1 及臺北市土地使

用分區管制自治條例第 8 條、第 22 條等規定，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以

105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298302 號函勒令○君停止違規使用，並以同日期北市都築字第 10532298300 號裁處書處訴願人 30 萬元罰鍰，並停止系爭建築物供水、供電。該裁處書及上開函之副本於 105 年 3 月 30 日送達，訴願人不服，於 105 年 4 月 13 日向本府提

起訴願，6 月 16 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

壹、關於 105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298300 號裁處書部分：

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……。」第 34 條規定：「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。」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。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。」

行政罰法第 18 條第 1 項規定：「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。」

臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1 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。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 26 條規定：「市政府得依本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。」

臺北市土地使用分區管制自治條例第 8 條規定：「在第三種住宅區內得為下列規定之使用：一 允許使用.....二 附條件允許使用.....。」第 22 條規定：「在第二種商業區內之使用，應符合下列規定：一 不允許使用.....二 不允許使用，但得附條件允許使用.....。」

臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案第 2 點規定：「依據法令（一）都市計畫法第七十九條.....。」第 3 點規定：「執行對象（一）查獲妨害風化（俗）經移送法辦案件之營業場所.....。」第 4 點規定：「停止供水、供電原則（一）本市建築物之使用，有本方案第三點各項情形之一，而違反都市計畫土地使用分區管制規定者，如同時觸犯刑事法律者，應將使用人移送該管司法機關，並依都市計畫法第七十九條第一項規定，勒令停止使用並副知所有權人限期改善。使用人如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定，且未經依違反社會秩序維護法裁處拘留者，得處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；拒不遵行者，除使用人移送該管司法機關，如司法機關仍為前揭之裁處者，得再處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰外，並處建築物所有權人、管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，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.....。」

臺北市政府 104 年 4 月 29 日府都築字第 10433041900 號公告：「主旨：公告『都市計畫法

第 79 條』有關本府權限，委任本府都市發展局辦理，並自公告之日起生效.....公告事項：『都市計畫法第 79 條』有關本府權限，委任本府都市發展局辦理，以該局名義行之。」

二、本件訴願及補充理由略以：

（一）103 年 10 月 29 日行政處分理由認定第三人○○○以系爭建築物作為媒介性交易場所而違反都市計畫法規定，依內政部 104 年 2 月 12 日台內訴字第 1030616650 號訴願決定及行

政法院見解，有認事用法不當之違法；且媒介性交易之行為結束後，系爭建築物即當然回復合法狀態，訴願人不成立督促使用人改善及停止違規使用之義務；另中山分局 104 年 12 月 19 日查獲從業女子與男客從事性交易，經向該名「○○館」之從業女子查證，其否認有提供任何性交易，警方在現場亦未採集到任何與性交易有關之跡證，原處分機關認定事實是否正確有疑問。

- (二) 原處分機關無任何資料證明訴願人係將系爭建築物違規使用之實際行為人，依都市計畫法第 79 條規定裁罰訴願人，違反都市計畫法第 79 條「擇一」處罰土地或建築物所有權人、使用人或管理人之規定，遑論原處分機關未依行政程序法第 102 條規定給予訴願人事前陳述意見之機會。
- (三) 中山分局現已將「○○館」負責人○○○移送臺灣臺北地方法院檢察署偵查，原處分機關作成對訴願人裁處罰鍰 30 萬元及對系爭建築物停止供水、供電處分，違反行政罰法第 26 條第 1 項規定。
- (四) 103 年 10 月 29 日行政處分理由認定第三人○○○以系爭建築物作為媒介性交易場所，中山分局 104 年 12 月 19 日查獲違規使用為性交易場所之認定係在「○○館」新任負責人○○○上任後第 1 次發生，僅得依臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序規定裁處違規使用人（即○○○）6 萬元。原處分機關答辯理由援引不得對外發生法律效力之臺北市各項違反都市計畫法案件通案處理原則作為對訴願人裁處 30 萬元罰鍰之依據，違反行政程序法第 4 條之法律保留原則。
- (五) 訴願人未實際參與「○○館」之經營管理，無從隨時監督系爭建築物之使用方式，且未因性交易行為獲得利益；另訴願人要求「○○館」更換負責人經營，足證訴願人已盡力排除違規使用，原處分機關不以實際行為人○○○為裁處罰鍰之對象，並逕對訴願人處法定罰鍰最高額並停止系爭建築物供水、供電，顯未審酌行政罰法第 18 條第 1 項規定，有裁量之怠惰，違反行政程序法第 7 條比例原則。

三、查系爭建築物位於第 2 種商業區（原屬第 3 種住宅區），惟應依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 2 種商業區使用，經查其並未辦理商業區變更繳納回饋金及變更使用執照，是系爭建築物仍應依第 3 種住宅區使用，有本市建築管理工程處 105 年 4 月 27 日北市都

建使字第 10578944500 號函影本附卷可稽。復查系爭建築物經原處分機關審認再次違規使用為性交易場所，有卷附本府 103 年 10 月 29 日府都築字第 10338284400 號函、中山分局

105 年 3 月 16 日北市警中分行字第 10531022800 號函及 104 年 12 月 23 日北市警中分刑字第 10

435378010 號刑事案件報告書等影本可稽，是訴願人未排除系爭建築物違規使用之狀態，堪予認定，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張 103 年 10 月 29 日行政處分理由認定第三人○○○以系爭建築物作為媒介性交易場所而違反都市計畫法規定，依內政部訴願決定及行政法院見解，有認事用法不當之違法；且媒介性交易之行為結束後，系爭建築物即當然回復合法狀態，訴願人不成立

督促使用人改善及停止違規使用之義務；中山分局 104 年 12 月 19 日查獲從業女子與男客從事性交易，經向該名從業女子查證，其否認有提供任何性交易；原處分機關依都市計畫法第 79 條規定裁處訴願人，違反該條擇一處罰土地或建築物所有權人、使用人或管理人之規定；中山分局已將「○○館」負責人○君移送臺灣臺北地方法院檢察署偵查，原處分機關對訴願人裁處罰鍰等處分，違反行政罰法第 26 條第 1 項規定；中山分局 104 年 12 月 19 日查獲違規使用為性交易場所之認定係在「○○館」新任負責人○君上任後第 1 次發生，僅得依臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序規定裁處違規使用人○君 6 萬元；原處分機關答辯理由援引不得對外發生法律效力之臺北市各項違反都市計畫法案件通案處理原則作為對訴願人裁處 30 萬元罰鍰之依據，違反行政程序法第 4 條之法律保留原則；訴願人未實際參與「○○館」之經營管理，無從隨時監督系爭建築物之使用，且未因性交易行為獲得利益，原處分機關不以實際行為人○君為裁處罰鍰之對象，並逕對訴願人處法定罰鍰最高額並停止系爭建築物供水、供電，顯未審酌行政罰法第 18 條第 1 項規定，有裁量之怠惰，違反行政程序法第 7 條比例原則；原處分機關未依行政程序法第 102 條規定給予訴願人事前陳述意見之機會云云。經查：

- (一) 按都市計畫範圍內土地或建築物之使用，違反都市計畫法或直轄市政府等依該法所發布之命令者，得處其土地或建築物所有權人等 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，揆諸都市計畫法第 79 條第 1 項規定自明。依上開規定之立法意旨觀之，主管機關依該規定為裁罰時，就應負行政責任人之選擇，並無優先次序之規定，為達成排除非法使用、確保都市計畫土地分區使用之管制目的，選擇有利管制目的達成之對象應即屬無裁量之違法（最高行政法院 103 年度判字第 259 號判決意旨參照）。查系爭建築物前經本府審認違規使用為性交易場所，業以 103 年 10 月 29 日府都築字第 10338284400 號函副知所有權人即訴願人督促使用人改善，該函並載明系爭建築物如仍有違規使用情事等，將處系爭建築物所有權人 30 萬元罰鍰並停止違規建築物之供水、供電，該函於 103 年 11 月 4 日送達，有送達證書影本附卷可稽。本件訴願人雖非行為人，惟按對物之所有或占有而對之具有事實上管領力者，即負有排除違規之義務，所有權人所承擔的是對其所有物合法與安全狀態之維護，若物之狀態產生違法情事，所有權人即負有排除違法狀態回復合法狀態之狀態責任。是本件訴願人既為所有權人，即負有排除違法狀態回復合法狀態之狀態責任。然中山分局復於 104 年 12 月 19 日查獲系爭建築物違規使用為性交易場所，原處分機關亦審認系爭建築物再次違規使用為性交易場所，是訴願人違反都市計畫法等規定之事實，應無違誤，訴願人尚難以其已要求「○○館」更換負責人經營為由，主張免責；至訴願人主張 104 年 12 月 19 日查獲從業女子與男客從事性交易，經向該名從業女子查證，其否認有提供任

何性交易一節，並未能具體舉證以實其說，自難遽對其為有利之認定。

(二) 復查本件原處分機關於 105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298300 號裁處書之法令依據

欄載明：「.....行政罰法第 18 條第 1 項」；且依原處分機關 105 年 5 月 20 日北市都

築字第 10533120600 號函檢送之答辯書陳明略以：「.....理由.....三、.....（四）.....訴願人○○○（所有權人）未盡排除違規之義務，長期放任其所有建物違規使用狀態之應受責難程度，並衡情足以妨害善良風俗.....認屬違規情節重大.... ..處訴願人 30 萬元罰鍰並停止違規建築物供水、供電.....。」等語。是本件難謂原處分機關未依行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌訴願人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響等情；另系爭建築物於 2 年內數次經中山分局查獲違規使用為性交易情事，亦難謂屬偶發為之，有卷附中山分局 103 年 8 月 4 日北市警中分刑字第

1033319

0300 號刑事案件報告書、104 年 6 月 25 日北市警中分行字第 10432626400 號函、104 年

12

月 23 日北市警中分刑字第 10435378010 號刑事案件報告書及現場採證照片等影本足憑；且訴願人本於其對系爭建築物之所有權應負排除違規使用狀態之義務，已如前述，則原處分機關衡酌裁處訴願人最高額罰鍰 30 萬元並停止系爭建築物供水、供電，足達成違法使用狀態之防制，且無其他相同有效之侵害較小手段，而上開裁罰所欲達成之排除非法使用、確保都市計畫土地分區使用等公共利益，亦難謂與訴願人所受裁處顯失均衡；是原處分機關依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，處訴願人法定最高額 30 萬元罰鍰並停止系爭建築物供水、供電，與比例原則尚無違誤，亦難謂有裁量之急情。

(三) 又查本府 104 年 5 月 25 日府都築字第 10431043700 號令頒修正之臺北市各項違反都市計

畫法案件通案處理原則第 2 點及第 4 點規定：「.....適用範圍.....（二）本市各項違反都市計畫法案件，除下列情形外，均依本通案處理原則辦理。1. 本府已成立專案小組者（如.....正俗專案.....等），依專案小組機制處理.....」「作業程序.....通報本府都市發展局.....依臺北市土地使用分區管制自治條例.....等相關規定，以下列方式辦理：（一）屬本原則第三點第一款、第二款者.....依.....『臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序』查處並通報權責機關.....（二）屬本原則第三點第三款者.....依『臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序』裁處.....。」依上開規定，本件系爭建築物經中山分局查獲違規使用為性交易場所，並查報為

「正俗專案」列管執行對象，核無臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序規定之適用。是訴願人主張原處分機關僅得依上開作業程序裁處違規使用人○君 6 萬元等語，並非可採。復按為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準，係行政程序法中所稱行政規則，為行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款所明定；查臺北市各項違反都市計畫法案件通案處理原則乃都市計畫法主管機關即原處分機關基於法定職權所訂定，既與行政程序法第 150 條規定之法規命令分屬不同概念，自不生授權與否之疑義；是上開通案處理原則將「正俗專案」排除於臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序之適用範圍，非法所不許；訴願人主張原處分機關答辯理由援引不得對外發生法律效力之臺北市各項違反都市計畫法案件通案處理原則作為對訴願人裁處 30 萬元罰鍰之依據，違反行政程序法第 4 條之法律保留原則一節，委難憑採。

- (四) 末查一行為不二罰，係指同一行為人之同一事實行為，違反數個行政法上義務或觸犯刑事法律，不得重複處罰而言，如處罰主體不同，自無行政罰法第 26 條第 1 項前段規定之適用（法務部 103 年 7 月 11 日法律字第 10303508280 號函釋意旨參照）。本件系

爭

建築物於 104 年 12 月 19 日經中山分局查獲案外人○君違規使用為性交易場所，業經原處分機關以 105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298302 號函勒令案外人○君停止違規

使

用；是訴願人與案外人○君既為不同主體，縱○君因違規使用系爭建築物為性交易場所之行為涉及行政罰法第 26 條一行為不二罰之問題，就訴願人而言，實與行政罰法第 26 條第 1 項規定無涉。至訴願人主張原處分機關未依行政程序法第 102 條規定給予其事前陳述意見之機會一節，按行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關得不給予陳述意見之機會，行政罰法第 42 條第 6 款定有明文。經查系爭建築物經原處分機關審認再次違規使用為性交易場所，有卷附本府 103 年 10 月 29 日府都築字第

103

38284400 號函、中山分局 105 年 3 月 16 日北市警中分行字第 10531022800 號函及 104

年 1

2 月 23 日北市警中分刑字第 10435378010 號刑事案件報告書等影本可稽，是訴願人未排除系爭建築物違規使用之狀態於客觀上業已明白足以確認，則原處分機關自得不給予陳述意見之機會；準此，本件原處分機關之裁罰尚難謂因未給予訴願人陳述意見之機會，而有程序違法之情形。訴願主張各節，均不足採。從而，原處分機關處訴願人 30 萬元罰鍰，並停止系爭建築物供水、供電，揆諸前揭規定，並無不合，此部分原處分

應予維持。

五、另關於訴願人申請停止原處分執行一節，經審酌並無訴願法第 93 條第 2 項規定得停止執行情事，並無停止執行之必要，併予指明。

貳、關於 105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298301 號及第 10532298302 號函部分：

一、按訴願法第 1 條第 1 項前段規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」第 3 條第 1 項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第 18 條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」第 77 條第 3 款及第 8 款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……三、訴願人不符合第十八條之規定者……八、對於非行政處分……提起訴願者。」

行政法院 62 年度裁字第 41 號判例：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許。」

行政法院 75 年度判字第 362 號判例：「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內……。」

二、查本件原處分機關 105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298301 號函，核其內容係檢送同日

期北市都築字第 10532298300 號裁處書等予訴願人，並非行政處分；另查原處分機關 105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298302 號函，其受處分人為系爭建築物使用人○君而非訴願人，依行政法院 75 年度判字第 362 號判例意旨，循訴願程序謀求救濟之人固包括利害關係人，然所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。本件原處分機關 105 年 3 月 25 日北市都築字第 10532298302 號函係勒令系爭建築物使

用

人○君停止違規使用，而非停止訴願人本於其對系爭建築物之所有權為使用，難謂該函對訴願人致生所有權或其他權利之損害；又訴願人未能提供其他法律上利害關係資料供核，難認訴願人與該函有何法律上利害關係。是訴願人對上開 2 函提起訴願，揆諸前揭規定，自非法之所許。

參、綜上論結，本件訴願為部分程序不合，本府不予受理；部分為無理由；依訴願法第 77 條第 3 款、第 8 款及第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 楊 芳 玲

委員 張 慕 貞
委員 劉 宗 德
委員 紀 聰 吉
委員 柯 格 鐘
委員 葉 建 廷
委員 范 文 清
委員 王 韻 茹

中華民國 105 年 7 月 6 日

市長 柯文哲

法務局局長 楊芳玲決行

如只對本決定罰鍰部分不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。（臺灣臺北地方法院行政訴訟庭地址：新北市新店區中興路 1 段 248 號）如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區文林路 725 號）