

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 8 月 18 日北市都築字第 1053699400 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

本市萬華區○○路○○號○○樓建築物（下稱系爭建築物），位於都市計畫第 3 之 1 種住宅區內，前經原處分機關審認案外人○○○（下稱○君）違規使用系爭建築物為性交易場所，乃以民國（下同）105 年 5 月 2 日北市都築字第 10533527400 號函（下稱 105 年 5 月 2 日函）勒令案

外人○君停止違規使用；並副知所有權人即訴願人依建築物所有人責任督促使用人改善，如使用人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，該函於 105 年 5 月 4 日送達。嗣本府警察局萬華分局（下稱萬華分局）復於 105 年 8 月 2 日查獲系爭建築物違規使用為性交易場所，乃以 105 年 8 月 9 日北市警萬分行字第 10530271200 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、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 條之 1 等規定，爰依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 105 年 8 月 18 日北市都築字第 1

0536994500 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。該裁處書於 105 年 8 月 22 日送達，訴願人不服，於 105 年 9 月 5 日向本府提起訴願，同年 11 月 10 日補充訴願理由

，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

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 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……。」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 條之 1 規定：「在第三之一種住宅區……內得為第三種住宅區規定及下列規定之使用：一 允許使用……二 附條件允許使用……。」

行為時臺北市政府執行「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）行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外，建築主管機關如對行為

人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰，亦經最高行政法院 95 年度 1 月份庭長法官聯席會議決議在案。原處分機關可選擇裁罰使用人或管理人，即可達成其所謂停止違規使用之行政目的，原處分機關本應課以建築物使用人或管理人管理責任，証料反而將此責任加諸於建物所有權人，有違實際狀況及社會通念，亦欠缺期待可能性，有裁量濫用之違法。

- (二) 另參照臺北高等行政法院 96 年度簡字第 586 號判決，所謂違反土地使用分區管制規定之使用狀態，應係指以反覆同種類之行為為目的之社會活動而言，如僅係一時偶然發生之活動，並無反覆實施該活動之意圖，即難謂已構成土地或建築物從事該行業或其他使用狀態。
- (三) 系爭場所並非作為性交易場所，業經檢察官以不起訴處分書闡明在案，上開處分之基礎事實已不存在。
- (四) 依與本案案情相同之臺北高等行政法院 105 年度訴字第 110 號判決意旨，該案第 1 階段處分函未載明與所有權人為受處分人有關之主旨、事實、理由及其法令依據，難認係原處分機關就具體公法上事件所為對外直接發生法律效果之單方行政行為，自非屬行政處分。本件 105 年 5 月 2 日函並非以訴願人為正本送達之人，僅於該函說明八載明：「同函副請建築物所有人依其責任督促使用人改善，如使用人未依規定履行前揭說明四之義務，或該建築物仍有違規使用情事，建築物所有人將受 30 萬元之罰鍰，且違規建物將停止供水供電」。基此，顯係課以訴願人為督促使用人○君改善之責，並非課以訴願人停止違規使用，並限期改善之責。則原處分逕以訴願人為「該址未依前函規定履行停止違規使用義務」為理由而為裁處，即有前揭判決意旨所揭示之不當。
- (五) 依與本案案情相類之臺北高等行政法院 105 年度訴字第 542 號判決，原處分機關在無證據證明該案原告（所有權人）故意，在僅有過失情形下，逕處法定罰鍰最高罰額 30 萬元，即須有非常強大的理由，否則有違行政罰法第 18 條規定及比例原則；原處分機關亦有未盡舉證訴願人「故意放任承租人違規使用」之情形，而系爭建築物確實於租約明定不得供非法使用，且業已於知悉後與原受處分人○君終止租約，業善盡督促行為人改善及維持系爭建物合法使用之法律義務，証料新承租人仍於再約定不得供非法使用之情況下仍再違約，實防不勝防。原處分機關違反行政罰法第 18 條第 1 項規定，未就行為之客觀外在因素及行為人之主觀內在因素加以考量，未審酌訴願人於本件違反行政法上義務應受責難之程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益等情，逕對訴願人處以最高罰鍰 30 萬元，自屬裁量怠惰。

三、查原處分機關審認系爭建築物再次違規使用為性交易場所，有原處分機關 105 年 5 月 2 日函、萬華分局 105 年 8 月 9 日北市警萬分行字第 10530271200 號函、105 年 8 月 2 日北市警萬

分刑字第 10532086800 號刑事案件報告書等影本附卷可稽；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、至訴願人主張對違規行為人處罰已足以達成遏止該行為之行政目的，即不得對建築物所有權人（即訴願人）處罰；原處分機關僅對訴願人處以罰鍰 30 萬元，並未處罰行為人，顯逾越裁量權並違反比例原則；另參照臺北高等行政法院 96 年度簡字第 586 號判決意旨，所謂違反土地使用分區管制規定之使用狀態，應係指以反覆同種類之行為為目的之社會活動而言，如僅係一時偶然發生之活動，並無反覆實施該活動之意圖，即難謂已構成在土地或建築物從事該行業或其他使用狀態；系爭場所並非作為性交易場所，業經檢察官以不起訴處分書闡明在案，上開處分之基礎事實已不存在；依臺北高等行政法院 105 年度訴字第 110 號判決意旨，105 年 5 月 2 日函未載明與所有權人為受處分人有關之主旨

事實、理由及其法令依據，難認係行政處分；依同院 105 年度訴字第 542 號判決意旨，原處分機關在無證據證明所有權人故意，僅有過失情形下，逕處法定罰鍰最高罰額，須有非常強大理由，否則有違行政罰法第 18 條規定及比例原則，然本件未就行為之客觀外在因素及行為人之主觀內在因素加以考量，未審酌訴願人於本件違反行政法上義務應受責難之程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益等情，逕對訴願人處以最高罰鍰 30 萬元，自屬裁量怠惰云云。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）。查系爭建築物前經原處分機關審認違規使用為性交易場所，業以 105 年 5 月 2 日函副知所有權人即訴願人督促使用人改善，該函並載明如使用人未依規定履行義務或系爭建築物如仍有違規使用情事等，將處建築物所有權人 30 萬元罰鍰並停止違規建築物之供水、供電，實已對外發生法律上規制作用之效果，規範訴願人之事實、理由及法令依據並皆已載明於公函，具備行政處分之要素（參照最高行政法院 89 年判字第 531 號判決）；該函於 105 年 5 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，惟訴願人既為系爭建築物所有權人，本於對該建築物之所有而對之具有事實上管領力，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，即負有排除違法狀態回復合法狀態之責任。然萬華分局復於 105 年 8 月 2 日於

系爭建築物查獲涉嫌妨害風化罪情事，並以 105 年 8 月 9 日北市警萬分行字第 10530271-200 號函檢送相關資料通知原處分機關。至訴願人所稱系爭場所並非作為性交易場所，業經檢察官以不起訴處分書闡明在案一節；經查係系爭建築物前使用人○君經臺灣臺北地方法院檢察署檢察官偵查認定妨害風化罪證不足，對其作成 105 年 7 月 30 日 105 年度偵字第 9089 號不起訴處分書，然該不起訴處分書仍肯認○君於系爭建築物開設之「○○館」，經萬華分局於 105 年 4 月 15 日查獲從業女子○○○與男客○○○從事性交易之事實。則原處分機關審認系爭建築物再次違規使用為性交易場所，訴願人違反都市計畫法等規定之事實，應無違誤；訴願人尚難以其於租賃期間對系爭建築物無管理權責為由，主張免責。

(二) 復查本件原處分機關於 105 年 8 月 18 日北市都築字第 10536994500 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 10 月 4 日北市都築字第 10537911900 號函所附答辯書陳明略以：「……理由……三、……（五）……本局於第 1 次處罰使用人之時，尚以公文副知訴願人，敦促其善盡維護建築物合法使用狀態之義務，惟訴願人對已受之告知，視若無物；對違法結果之發生，消極以對……已預見違法結果之發生，而其發生並不違背其本意，足證有放任違規使用之故意。又色情行業之存在難免傷風敗俗，有礙居住安寧，故限制色情行業之存在空間，使其遠離居民正常之生活環境，自為都市計畫立法目的所涵蓋……系爭建物……因週遭民眾強烈檢舉，訴願人長期放任違規使用狀態，實屬違規情節重大……審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響處以 30 萬元最高額罰鍰……。」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；另系爭建築物約於不到半年期間內數次經萬華分局查獲違規使用為性交易場所情事，亦難謂屬偶發為之，有卷附原處分機關 105 年 5 月 2 日函及萬華分局 105 年 8 月 9 日北市警萬分行字第 10530271200 號函、105 年 8 月 2 日北市警萬分

刑字第 10532086800 號刑事案件報告書等影本足憑；且訴願人就系爭建築物違法使用之狀態依法負有狀態責任，業如前述，則原處分機關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，尚在法律規範之裁處範圍內，且其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，難謂與訴願人所受裁處顯失均衡，與比例原則尚無違誤，亦難謂有裁量權之逾越。

(三) 末查訴願人主張原處分機關可選擇裁罰行為人○君而未裁罰，原處分機關有裁量濫用之違法等語；本件系爭建築物於 105 年 8 月 2 日復經萬華分局查獲涉嫌妨害風化罪情事

，並經原處分機關以 105 年 8 月 18 日北市都築字第 10536994502 號函勒令使用人雷文欽

停止違規使用；上開函並載明依行政罰法第 26 條規定，使用人如經不起訴處分等確定且未經依違反社會秩序維護法處分等，原處分機關得依都市計畫法第 79 條規定裁罰；是本件原處分機關以 105 年 8 月 18 日北市都築字第 10536994502 號函勒令使用人停止違

規使用，係因涉及行政罰法第 26 條一行為不二罰之問題；且訴願人未盡其排除系爭建築物違規使用責任之事實，已如前述，則原處分機關以 105 年 8 月 18 日北市都築字第 10536994500 號裁處書處訴願人罰鍰，難謂有裁量濫用之違法。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，原處分應予維持。

五、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 袁秀慧  
委員 張慕貞  
委員 柯格鐘  
委員 范文清  
委員 王韻茹  
委員 王曼萍  
委員 陳愛娥

中華民國 106 年 2 月 9 日

市長 柯文哲

法務局局長 袁秀慧決行

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）