

訴 願 人 ○○○

訴 願 代 理 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 107 年 11 月 26 日北市都築字第 107604174

61 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

一、訴願人所有之本市中山區○○○路○○巷○○號○○樓建築物（下稱系爭建築物），領有 93 使字第 xxxx 號使用執照，位於都市計畫商業區；依本府民國（下同）83 年 6 月 1 日府

都二字第 83027894 號公告（下稱 83 年 6 月 1 日公告）之「擬訂基隆河（○○橋至○○橋段

）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」都市計畫圖說、92 年 1 月 7 日府都二字第 09 126159700 號公告（下稱 92 年 1 月 7 日公告）之「修訂台北市基隆河（○○橋至○○橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河（○○橋至○○橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』案」計畫書，及本府 105 年 11 月 9 日府都規字第 105 39571200 號公告（下稱 105 年 11 月 9 日公告）之「修訂臺北市『基隆河（○○橋至○○

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，均明訂系爭建築物所在商業區係供一般商業使用，不得作住宅使用。嗣原處分機關查得系爭建築物前經本市稅捐稽徵處（下稱稅捐處）核定按住家用稅率課徵房屋稅，乃以 106 年 5 月 23 日北市都築字第 10634184500 號函通知訴願人略以，

系

爭建築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，原處分機關將於文到次日起 3 個月後函請該處提供系爭建築物之課稅資料，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。

二、嗣原處分機關查得系爭建築物仍按住家用稅率課徵房屋稅，乃以 107 年 2 月 6 日北市都築

字第 10730205200 號函通知訴願人，將於 107 年 3 月 2 日派員至系爭建築物現場勘查，如

系

爭建築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，將據以作為非住宅使用認定之依據；該函於 107 年 2 月 12 日送達。惟屆期未獲訴願人配合無法進入，原處分機關乃以 107 年 3 月 7 日北市都築字第 10732311100 號函通知訴願人就系爭建築物涉及違

反

都市計畫法規定，檢附具體事證並陳述意見，未獲回應。嗣原處分機關審認訴願人並未提出系爭建築物未作住宅使用之具體事證供核，乃以系爭建築物違規作為住宅使用，違反系爭建築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 項前段及臺北市中山區大彎北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等規定，以 107 年 11 月 26 日北市都築字第 10760417461 號裁處書（下稱原處分

）

處訴願人新臺幣（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。原處分於 107 年 11 月 28 日送達，訴願人不服，於 107 年 12 月 11 日向本府提起訴願， 108 年

1 月 2

日、1 月 23 日補充訴願理由及資料，3 月 7 日補正訴願程式，4 月 17 日補充訴願理由，並

據

原處分機關檢卷答辯。

理由

一、查本件訴願人雖於其訴願聲明書之訴願聲明記載請求撤銷原處分機關「北市都築字第 10760417462 10760417461 號函」；惟原處分機關 107 年 11 月 26 日北市都築字第 107604174

62 號函僅係檢送原處分等予訴願人，揆其真意，應係對原處分不服，合先敘明。

二、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 19 條第 1 項規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」第 20 條第 1 項規定：

「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 21 條第 1 項規定：「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，並應將發布地點及日期登報周知。」第 23 條第 1 項規定：「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 26 條第 1 項規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。……。」第 28 條規定：「主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第十九條至第二十一條及第二十三條之規定辦理。」第 32 條規定：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區……。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。」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。」

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：……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。……。」

內政部 101 年 4 月 10 日台內營字第 1010802709 號函釋：「……有關違反都市計畫土地

使

用分區管制規定時，都市計畫主管機關之稽查方式，都市計畫法並無明文。……應依據行政程序法第 36 條至第 42 條調查事實及證據，於作處分或其他行政行為時，依行政程序法第 43 條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。……例如建築物使用執照、土地與房屋課稅、公司或工廠或營利事業登記，及其他足勘（按：應為堪）佐證之資料等，預為研判是否違反都市計畫書土地使用分區管制或臺北市土地使用分區管制自治條例之規定，並評估是否有進入住宅空間之必要性。如經評估確有進入住宅空間之必要，請依行政程序法第 42 條規定：『行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗。勘驗時應通知當事人到場。』辦理，並應注意正當程序及建築物所有權人、使用人或管理人之意願後，始進入該等空間稽查，以避免產生爭議。」

法務部 103 年 10 月 27 日法律字第 10303512490 號函釋：「主旨：有關臺北市政府函詢違

規

住宅查察流程涉及行政程序法第 42 條規定疑義……。說明：……三、……行政機關對於應依職權調查之事實，負有調查義務，且應依各種合法取得之證據資料認定事實

，作成行政決定.....。是以，縱因建築物使用人、管理人或所有權人以維護私領域為理由，拒絕稽查而未能進入該私人領域調查，倘依其他所查事實及證據，已足證明違反法令之事實存在，仍得據以裁處行政罰.....。」

臺北市中山區大彎北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 105395

71200 號公告.....劃設之商業區及娛樂區.....。」第 3 點規定：「都發局經橫向聯繫他機關（如臺北市稅捐稽徵處等），查得恐有供作住宅使用之情形者，由都發局通知建物所有權人說明使用事實，法令規定及倘於文到 3 個月後經查違規作住宅使用屬實者，將依違反都市計畫法第 79 條第 1 項規定裁處.....。」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，統一裁罰基準如下表：（節錄）

級距（註一）	級距四
第一階段	處 15 萬元罰鍰，限期 9 個月內停止違規使用。
註一： 依據主要建物面積訂定級距如下：級距四：面積 165 平方公尺以上，未達 230 平方公尺.....	

」

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。」

三、本件訴願及補充理由略以：

- （一）建商所呈之權狀書表明建物為商業區（一般商業用），其上更有 93 使字第 xxxx 號使用執照，證實此為受到臺北市政府監管之合法建築，且全文皆無「不得當住宅使用」之字樣；購屋前，建商代書更拿自用住宅申請表，叮嚀訴願人務必於時效內登記為自用住宅，依一般社會生活經驗及法規，商業區是可以當住宅的，所以當臺北市政府寄發核准自用住宅用地稅率課徵地價稅函文，訴願人基於信賴臺北市政府管理能力，不疑有他。如臺北市政府不打算規劃此區有住宅人口，又何須在此區劃設○○國小校舍呢？原處分違反行政程序法第 8 條規定。
- （二）臺北市政府多年來怠忽職守，該作為而不作為，原處分機關擅用稅捐處之住戶資料作為指稱訴願人不法之事證，卻又說稅捐處核准之資格與原處分機關不相關，前後矛盾

，違反法律保留原則及民法第 92 條規定，侵害人民的權利。

(三) 都市計畫法於 83 年細部計畫頒發後至今，皆未有過通盤檢討，臺北市政府已違反都市計畫法第 26 條每 3 年至 5 年需通盤檢討之規定；大彎北段 81 年主要計畫中「以不容納人

口方式管制」不該解釋不得當住宅；83 年細部計畫中之 A3 至 A13 不得當住宅之規定不合理之處為，A3 至 A13 之小街廓不應限制住宅，才能合乎規範精神；92 年公告之都市計畫書第 39 頁第 18-1 點，A3 至 A11 街廓比照臺北市土地使用分區管制規則第 3 種商業

區

規定，為符土地使用管制之一致性，此即表示，訴願人於 93 年購置之房屋，本就有合法之住宅身分。臺北市政府沒有盡忠實義務，不當解釋都市計畫書內容，竄改都市計畫書內容，泯滅倫理道德，藉政治地位上的優勢，全部歸責給居民，專業不足，民眾失去信任。

(四) 原處分援引臺北市政府 105 年 11 月 9 日公告，然訴願人行為早於新法規範公布施行前已完結，自有禁止法律溯及既往原則之適用，如今開罰有違法治國原則。請撤銷原處分。

四、查系爭建築物位於都市計畫商業區，依本府 83 年 6 月 1 日、92 年 1 月 7 日及 105 年 11 月 9 日公

告之都市計畫，均明訂系爭建築物所在商業區係供一般商業使用，不得作住宅使用；惟原處分機關查得系爭建築物經稅捐處核定按住家用稅率課徵房屋稅，且訴願人未依原處分機關之通知配合現場領勘，亦未提出系爭建築物未作住宅使用之具體事證供核；原處分機關乃認定訴願人將系爭建築物違規作為住宅使用屬實，有系爭建築物使用分區圖、本府 83 年 6 月 1 日、92 年 1 月 7 日、105 年 11 月 9 日公告之都市計畫書圖、稅捐處 106

年 3 月 9

日北市稽財丙字第 10633878900 號及 106 年 11 月 17 日北市稽財丙字第 10633384900 號函

所

附房屋稅清冊資料、原處分機關 106 年 5 月 23 日北市都築字第 10634184500 號、107 年 2

月 6

日北市都築字第 10730205200 號函與其送達證書、107 年 3 月 2 日現場使用情形訪視表、

10

7 年 3 月 7 日北市都築字第 10732311100 號函等影本附卷可稽；原處分自屬有據。

五、至訴願人主張系爭建築物之使用執照無不得當住宅使用之字樣，訴願人信賴本府寄發核准自用住宅用地稅率課徵地價稅函文；原處分機關擅用稅捐處之住戶資料作為指稱訴願人不法之事證，違反法律保留原則及民法第 92 條規定；本府違反都市計畫法第 26 條每 3

年至 5 年需通盤檢討之規定；大彎北段 81 年主要計畫中「以不容納人口方式管制」不該解釋不得當住宅；本府 83 年 6 月 1 日公告細部計畫中之小街廓不應限制住宅；依本府 92 年

公告之都市計畫書，系爭建築物為合法住宅；原處分違反法律不溯及既往原則、法治國原則云云。經查：

(一) 按都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制；次按商業區以建築商場（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；違反都市計畫法或直轄市政府等依該法所發布之命令者，得處土地或建築物所有權人、使用人等 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令停止使用等；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；揆諸都市計畫法第 32 條、第 79 條第 1 項及臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1 等規定自明

。

(二) 查系爭建築物位於都市計畫商業區（其街廓編號為 A4），依本府 83 年 6 月 1 日公告配合

基隆河（○○橋至○○橋段）整治計畫地區土地使用分區與都市設計管制要點第 1 點第 3 款規定，街廓編號 A3 至 A13 之商業區（供一般商業使用），不得供作住宅使用；復依本府 92 年 1 月 7 日、105 年 11 月 9 日公告之「修訂基隆河（○○橋至○○橋段）附近地

區土地使用分區與都市設計管制要點計畫案」第 1 點第 4 款均明訂上開街廓編號之商業區（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，除不准許住宅使用外，其使用組別街廓編號 A3 至 A11 比照第 3 種商業區，A12 至 A13 比照

第 1 種商業區；惟依卷附稅捐處 106 年 3 月 9 日北市稽財丙字第 10633878900 號及 106 年 11 月

17 日北市稽財丙字第 10633384900 號函所附房屋稅清冊資料等影本所示，系爭建築物經稅捐處核定按住家用稅率課徵房屋稅，經原處分機關以系爭建築物涉違規作為住宅使用，違反本府 83 年 6 月 1 日、92 年 1 月 7 日、105 年 11 月 9 日公告之都市計畫書圖關於該

商業區禁止作住宅使用之規定，乃以 107 年 2 月 6 日北市都築字第 10730205200 號函通知

訴願人，將於 107 年 3 月 2 日派員至系爭建築物現場勘查；該函於 107 年 2 月 12 日送達，

有送達證書影本在卷可憑。再依前開內政部 101 年 4 月 10 日函釋意旨，都市計畫法雖未明定主管機關就建築物所有權人等是否違反都市計畫土地使用分區管制等規定之稽查方式，如經評估確有進入住宅之必要，得依行政程序法第 42 條規定實施勘驗，並通知當事人到場；是本件原處分機關為了解系爭建築物之使用情形而通知訴願人辦理現場領勘事宜，應屬有據。惟依原處分機關 107 年 3 月 2 日現場使用情形訪視表影本記載，原處分機關人員至系爭建築物訪視時大門深鎖，經訪視人員出示公文後，現場管理人員即關門拒絕訪視人員進入，僅通過對講機與訪視人員對話，經訪視人員詢問是否拒絕辦理現場會勘，現場管理人員即掛斷對講機不再理會；而訴願人並未提出系爭建築物未作為住宅使用之具體事證供核。

- (三) 據此，依前開法務部 103 年 10 月 27 日函釋意旨，本件原處分機關雖未能進入系爭建築物調查，然綜觀上述資料，原處分機關係斟酌調查事實及證據之結果，認定訴願人將系爭建築物作為住宅使用；且訴願人於其訴願書中自承其將系爭建築物作為住宅使用，對於系爭建築物係按住家用稅率課徵房屋稅一節亦未爭執；況訴願人於提起訴願後仍未能提出系爭建築物未作為住宅使用之具體事證供核；是系爭建築物係作住宅使用，訴願人有違反本府依都市計畫法第 32 條規定公告之都市計畫書圖所定系爭建築物所在之商業區不得作住宅使用之事實，堪予認定。復依臺北市中山區大彎北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第 5 點規定，因訴願人所有之系爭建築物面積為 201.34 平方公尺，屬級距 4，有建物相關部別列印畫面影本附卷可稽。是原處分機關依都市計畫法第 79 條第 1 項前段及上開作業原則第 5 點等規定，處訴願人 15 萬元罰鍰，並限於文到次日起 9 個月內停止違規使用，應無違誤。又依行政程序法第 19 條第 1 項規定：「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助。」第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」本件原處分機關於作成原處分前，函請稅捐處提供本市中山區大彎北段商娛區按住家用稅率課徵房屋稅資料，並經稅捐處以前開 106 年 3 月 9 日、106 年 11 月 17 日函檢附房屋稅清冊資料予原處分機關，此

為原

處分機關基於都市計畫法主管機關之權責，依上開規定所為職權調查證據之作為；且原處分機關嗣派員至系爭建築物現場勘查及函請訴願人陳述意見均未獲回應後，乃斟酌其調查事實及證據之結果，認定訴願人將系爭建築物作為住宅使用而依都市計畫法第 79 條規定裁處訴願人，於法有據，已如前述，尚難謂本件原處分有何違反法律保留原則之處，亦與民法第 92 條第 1 項關於被詐欺或被脅迫而為意思表示之表意人得撤銷其意思表示規定之情形無涉，訴願人就此所為主張，不足採據。

(四) 另查，本件原處分機關於 107 年 11 月 26 日作成原處分前，業以 106 年 5 月 23 日北市都築

字第 10634184500 號函通知訴願人，系爭建築物所在土地使用分區都市計畫書規定不得作住宅使用等，惟訴願人仍繼續將系爭建築物作為住宅使用，已如前述；是訴願人尚難以其不知系爭建築物不得作為住宅使用等語，主張免責。再按信賴保護原則除於行政程序法第 119 條、第 120 條及第 126 條所定授益行政處分之撤銷或廢止有適用外，於行政法規之廢止或變更亦有適用（司法院釋字第 525 號解釋意旨可資參照）；而本件原處分係就訴願人違反都市計畫之使用裁處罰鍰並命停止違規使用，非屬授益行政處分之撤銷、廢止或行政法規之廢止、變更，核與信賴保護原則無涉。至稅捐處核定系爭建築物按住家用稅率課徵房屋稅係依訴願人之申請並按實際使用情形所為核實課稅，與訴願人違反都市計畫法規核屬二事，系爭建築物領有之使用執照係經主管建築機關依建築法相關規定審核，且其使用執照核准建物之用途均無住宅，訴願人執此主張原處分違反行政程序法第 8 條所定誠信原則，難謂有理。

(五) 又依本府 83 年 6 月 1 日公告之都市計畫書圖，已明訂系爭建築物所在商業區係供一般商業使用，不得作住宅使用，嗣本府 92 年 1 月 7 日、105 年 11 月 9 日公告之都市計畫書圖就

此部分並無變更；況原處分機關於 106 年間查得系爭建築物係按住家用稅率課徵房屋稅，訴願人將系爭建築物作為住宅使用之事實狀態尚未終結，則原處分機關依都市計畫法第 79 條第 1 項等規定裁處訴願人，與法律不溯及既往原則無涉，亦與法治國原則無違。另查系爭建築物所在商業區係供一般商業使用之街廓編號 A4，依本府 92 年 1 月 7 日公告之修訂基隆河（○○橋至○○橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點計畫案第 1 點第 4 款明訂系爭建築物所在商業區（即街廓編號 A3 至 A11，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，除不准許住宅使用外，其使用組別比照第 3 種商業區；是訴願人主張依本府 92 年 1 月 7 日公告之都市計

畫

書比照第 3 種商業區規定，系爭建築物為合法住宅一節，應屬誤解法令，不足採據。至訴願人主張本府違反都市計畫法第 26 條每 3 年至 5 年需通盤檢討之規定及對大彎北段地區歷年都市計畫內容之解釋意見等語；查依都市計畫法第 19 條、第 20 條、第 21 條、第 23 條、第 28 條等規定，都市計畫之主要計畫及細部計畫之核定、實施與變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，係分別由該管政府之都市計畫委員會、直轄市、縣（市）（局）政府或內政部等權管，故訴願人就此部分主張非屬訴願審議範圍。訴願主張各節，均不足採。從而，原處分機關裁處訴願人 15 萬元罰鍰，並限於文到次日起 9 個月內停止違規使用，揆諸前揭規定及裁處作業原則，並無不合，

原處分應予維持。

六、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 范 文 清
委員 王 韻 茹
委員 吳 秦 雯
委員 王 曼 萍
委員 劉 昌 坪
委員 范 秀 羽

中華民國 108 年 5 月 13 日

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：臺北市士林區福國路 101 號）