

發文字號：臺北市政府法務局 113.12.09 北市法二字第 1133052782 號函

發文日期：民國 113 年 12 月 09 日

要 旨：臺北市政府法務局就所詢「違反都市計畫法之案件，於三階段裁罰後經權責機關認定改善完成，嗣使用人變更並再有違規使用情事，針對建物所有權人可否逕依違規情節從重裁處」，以「處法定最高額 30 萬元罰鍰」及「停止供水供電」等裁處方式提供意見之說明

主 旨：有關貴局為「違反都市計畫法之案件，於三階段裁罰後經權責機關認定改善完成，嗣使用人變更並再有違規使用情事，針對建物所有權人可否逕依違規情節從重裁處」，請本局提供意見一案，復如說明，請查照。

說 明：一、復貴局 113 年 11 月 22 日北市都築字第 1133078356 號函。

二、按臺北市政府所屬各機關法制作業應注意事項（下稱注意事項）第 12 點第 1 項規定：「本府各一級機關適用法令有疑義，認須法務局提供法律意見或有統一解釋法令之必要時，應依下列規定辦理：（一）敘明有疑義之法條、疑點、擬採之見解及其理由。（二）檢附相關背景資料及歷來簽見函文。（三）設有法制單位或人員者，應簽會並檢附相關會簽意見。……」查貴局來函未依前開注意事項規定，就有疑義之法條、疑點，敘明擬採之見解及其理由，亦未檢附歷來簽見函文；又關於貴局來函說明二及三所列疑問，經洽貴局法制人員確認，貴局所詢應係「原使用人使用建築物（下稱系爭建築物）經查獲有違反都市計畫法第 79 條第 1 項規定之情形，前經貴局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（下稱查處作業程序）第三階段規定，處法定最高額 30 萬元罰鍰，並就系爭建築物停止供水、供電結案後，由新使用人申請復水復電。嗣貴局查獲系爭建築物於所有權人未變動之情形下，新使用人使用系爭建築物違反都市計畫法第 79 條第 1 項規定，則貴局得否依都市計畫法第 79 條第 1 項及行政罰法第 18 條規定，處系爭建築物『所有權人』法定最高額 30 萬元罰鍰，並就系爭建築物停止供水、供電？」基於為免公文往返，徒費行政資源考量，爰本局就前述疑義為以下說明，並請貴局爾後注意，如仍有未依前開注意事項規定辦理之情形，將先逕予退請補正，合先敘明。

三、按都市計畫法第 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）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。」其中所稱「罰鍰」係依行政罰法第 1 條規定，為使受處分人因財產上不利益而獲警戒之裁罰性不利處分；又所稱「勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀」係為防止危害繼續或擴大，命除去違法狀態或停止違法行為，以積極直接回復秩序之管制性不利處分，非裁罰性不利處分；至「停止供水、供電」則屬為落實勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀之強制執行手段，亦非裁罰性不利處分（最高行政法院 109 年度判字第 520 號、臺北高等行政法院 109 年度訴字第 854 號判決、臺中高等行政法院 110 年度訴字第 170 號裁定及內政部 100 年 6 月 14 日台內營字第 1000107383 號函釋意旨參照）。準此，茲就貴局所詢，對建物所有權人「處法定最高額 30 萬元罰鍰」及「停止供水供電」分述如下：

（一）有關「處法定最高額 30 萬元罰鍰」部分：

1. 按查處作業程序所定罰鍰相關內容，核屬本府為處理建築物及其基地違反都市計畫法第 79 條第 1 項事件所訂定之通案性裁罰基準。次參照查處作業程序第一階段及備註 1 規定，倘使用人係第一次違規，原則上應依查處作業程序第一階段規定裁處使用人，並副知建築物所有權人；設若後續經查認仍有違規使用情形，始得循序依第二階段、第三階段規定裁處使用人及建築物所有權人。準此，於新使用人係初次違規使用系爭建築物者，原則就系爭建築物所有權人應依查處作業程序第一階段及備註 1 規定處理。
2. 惟按機關對於違反個別行政法規定義務之行為，臚列較常見之行為態樣，以行為人被查獲之次數多寡等作為考量因素，明定通案性裁罰基準，俾使機關執行裁罰時有客觀標準可資參考，固能避免裁量恣意之情形，但個案因具特殊情形，如依通案性裁罰基準所訂定之標準予以裁罰，呈現情重罰輕之扞格現象，行政機關為求處罰允當，對於通案性裁罰基準疏未規定之情節，依行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌違反行政法上義務行為應受責難程

度、所生影響及考量受處罰者之資力等因素，於法定處罰限度內，從重處罰，因未逾法律授權範圍，且衡諸個案之特殊違規情節，不生輕重失衡情形，符合實質平等原則，並能體現個案具體正義，即無違反比例原則。（最高行政法院 109 年度上字第 961 號判決意旨參照）。是有關貴局所詢，倘經貴局審認縱新使用人係初次違規使用系爭建築物，因個案具有特殊情形，就系爭建築物所有權人依查處作業程序第一階段規定辦理，恐未臻允當且有情重罰輕之情形，爰參照行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌系爭建築物所有權人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及資力等因素，於法定罰鍰最高額 30 萬元內裁處系爭建築物所有權人，而不受查處作業程序所定罰鍰相關規定之拘束，尚非法所不許。

（二）有關「停止供水、供電」部分：

1. 查都市計畫法第 79 條第 1 項所定各項法律效果文義觀之，主管機關依該項規定停止供水、供電，係為落實管制性不利處分之強制執行手段，故仍須以「受勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀之管制性不利處分，然未履行者」作為前提。基此，有關貴局所詢曾就原使用人違規使用系爭建築物情事，勒令系爭建築物所有權人停止違規使用，今擬就新使用人初次違規使用系爭建築物，即逕就系爭建築物停止供水、供電一節，似與都市計畫法第 79 條第 1 項後段「停止供水、供電」要件未盡相符，其適法性尚有進一步釐清究明之必要。
2. 次查，實務固有見解認倘主管機關曾依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，勒令原使用人拆除、改建、停止使用或恢復原狀之管制性不利處分，並已通知建築物所有權人要求其善盡維護管理義務，嗣再於同一建築物查獲新使用人相類之違法使用情事者，考量再次查獲違規使用，顯見前藉由管制性不利處分直接回復秩序之目的未達，客觀上應即該當都市計畫法第 79 條第 1 項所稱「不拆除、改建、停止使用或恢復原狀」之情形，不論前後查獲違法使用人是否同一，主管機關仍得依該都市計畫法規定，對包含建築物所有權人等狀態責任主體，進一步採行落實秩序行政目的之「停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」（臺北高等行政法院 106 年度訴更一字第 94 號、108 年

度訴字第 1760 號判決及內政部 96 年 10 月 4 日台內營字第 0960806090 號函釋意旨參照)。然進一步觀察前開臺北高等行政法院判決(下合稱系爭 2 北高行判決)內容,可知系爭 2 北高行判決均屬正俗專案案件,次依臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案暨裁罰基準第 4 點第 5 款規定(下稱正俗專案裁罰基準):「停止供水、供電原則及裁罰基準……(五)不同階段不因登記負責人或使用人變更商業登記,而免除連續處罰之責任。」;再查其一判決案例之新使用人係原使用人為規避行政調查及裁處所尋覓之頂替人頭,爰法院判決認定新使用人與原使用人實具同一性;而於另一判決案例,法院係透過地方檢察署所為不起訴處分書及房屋租賃契約約定,認定建築物所有權人可預見甚而明知該建築物繼續遭違法使用,足見系爭 2 北高行判決之案例事實具有其個案之特殊性,如貴局欲援引作為參考,仍應視具體個案情形是否與系爭 2 北高行判決案例事實有雷同之處,尚不得逕就通案使用人變更情形即逕處停止供水、供電,始屬允當。

3. 又設若貴局認具體個案擬參照系爭 2 北高行判決之意旨,逕依都市計畫法第 79 條第 1 項規定,停止系爭建築物之供水、供電,按此核與查處作業程序備註 3 之規定有所出入,有關查處作業程序備註 3 規定,就系爭 2 北高行判決之具體個案考量之處,如有漏未規定之情形,建請併同前述說明三(一)2、之情形,依注意事項第 7 點、第 9 點及第 10 點等相關規定辦理法令修正作業,以避免爭議,併予提醒。

正 本：臺北市政府都市發展局

副 本：

抄 本：