

調 查 意 見

壹、案由：據訴，臺北市政府於大安區龍泉里、古風里、古莊里範圍內逾越授權，曲解法令，未依「都市計畫法」及「臺北市土地使用分區管制自治條例」等法律規定裁罰業者，放任違法商家破壞當地生活環境與居住品質。究實情如何？應予深入瞭解乙案。

一、臺北市政府以特別法優先於普通法及一行為不二罰為由，解釋其訂定違反都市計畫法第 79 條優先裁處作業原則之作法，容有不妥；對於師大社區違反都市計畫法第 79 條規定案件之處罰，該府固有裁量空間，惟仍允宜有計畫、有步驟地積極處理，以落實現行法令規定土地使用分區管制之意旨。

(一)臺北市大安區龍泉里、古風里及古莊里範圍(泛稱師大社區)係指以和平東路一段以南、泰順街及泰順街 62 號以西、師大路 126 巷、師大路 111 巷及龍泉街 93 巷以北，以及浦城街及師大路以東所圍之地區，土地面積約為 15.14 公頃，其中商業區土地面積合計約為 1.40 公頃，住宅區土地面積約為 11.41 公頃。師大社區土地使用分區係以第三種住宅區為主，部分街廓為第一種商業區、第三種商業區。依臺北市土地使用分區管制自治條例規定，第三種住宅區得附條件允許部分飲食或零售業設置，且為避免該等商業活動衍生交通衝擊，對居住環境產生影響，於臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準，就飲食或零售業訂有應符合臨接寬度 8 公尺以上道路之規定，惟師大社區多屬寬度 6 公尺以下巷道，致多數商業使用店家未符前開路寬規定，而有違規使用之情事。

(二)臺北市政府(下稱市府)為有效處理師大社區住商混合對居住生活品質之影響，以兼顧地區發展及行政能量，爰針對違規情節輕重，採階段及漸進之方式辦理該社區違規使用裁罰事宜，並於民國(下同)101年4月2日訂定「師大社區違反都市計畫法第79條優先裁處作業原則」，採階段性、漸進式之作業原則辦理。該原則針對101年1月1日之後新設立之店家、飲酒店及情趣用品店以及經市府「師大社區生活環境品質改善跨局處專案小組」認定有嚴重妨礙公共安全、環境品質之虞者，優先處理進行裁罰。至其餘違反土地使用分區管制的店家，基於公共安全及生活環境品質考量，將依個別商家有營業性廚房位違建內、防空避難室違規使用、新違建經認定有妨礙公共安全環境品質之虞、違反消防法令規定或有影響救災之虞、妨礙社區安寧經查證屬實者、產生噪音經判斷有影響安寧之虞、營業時間超過晚上11點、排放油煙經判斷有空氣污染之虞、產生廢棄物未妥善清理經判斷有污染之虞、違反食品衛生規定、營業空間占用道路等行為，由各單位依權責記點，對累計點數較高者優先進行裁罰，以達分階段、漸進式處理師大社區內違規商家之目標。

(三)查都市計畫法第79條第1項、第2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。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。前項罰鍰，經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。」。依上開規定，市府對於違反上開規定之處罰有裁量空間，故市府考量行政資源有限，針對違反上開規定情節之輕重，訂定違反都市計畫法第 79 條優先裁處作業原則，辦理違規使用裁罰事宜，並非法所不許。然市府以「都市計畫法管理全國都市計畫地區，係屬普通法；而該市各項違建、消防、噪音、公安、油煙等違規行為所屬專業法令則屬特別法，基於特別法優於普通法原則，該市各項違規使用行為皆先由各目的事業主管機關先依權責法令逕為處分，倘無法依各權管法令處理且涉違反土地使用分區管制規定者，再移由市府都市發展局依都市計畫法裁處」等語，解釋其訂定違反都市計畫法第 79 條優先裁處作業原則之作法。按違反都市計畫法第 79 條規定與違反違建、消防、噪音、公安、油煙等專業法令規定，倘屬不同之行為，依法應各有其不同之處罰型態，理應無特別法優先於普通法之適用。對於違反都市計畫法第 79 條規定之處理，應依其違反該規定之情節輕重而為裁量，尚非以特別法優先於普通法之原則處理。是以，市府以特別法優先於普通法為由，解釋其訂定違反都市計畫法第 79 條優先裁處作業原則之作法，容有不妥。

- (四) 又，依司法院大法官釋字第 503 號解釋意旨，行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃

現代民主法治國家之基本原則。是違反作為義務之行為，同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，…。茲市府稱：「所謂一行為不二罰，係指一緊密不可切割之事件，僅得以單一法令裁罰，因營業行為營業場所衍生，本屬單一事件而非不同行為，故各項違規使用行為皆優先以專法裁處，始符一事不二罰原則」等語，顯示市府似將店家違反都市計畫法第 79 條規定，且違反違建、消防、噪音、公安、油煙或營業時間等相關規定，解釋為「一行為」同時符合不同法令規定之處罰要件，則依司法院大法官釋字第 503 號解釋意旨，尚需視其處罰之性質與種類是否相同，如處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的，並非不得再就其他行為併予處罰。市府似未斟酌違反都市計畫法第 79 條規定與違反違建、消防、噪音、公安、油煙或營業時間等相關規定之行為，其處罰之性質與種類是否相同，即貿然以「因營業行為營業場所衍生，本屬單一事件而非不同行為，故各項違規使用行為皆優先以專法裁處，始符一事不二罰原則」等語作為解釋，亦容有不妥。何況，行政罰法第 25 條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」，故店家違反都市計畫法第 79 條規定，且違反違建、消防、噪音、公安、油煙或營業時間等相關規定，倘屬不同之行為，則理應有「數行為」之適用。

- (五)對於師大社區違反都市計畫法第 79 條規定案件之預定處理計畫，市府表示對於 103 年 4 月 1 日前違反都市計畫法案件，悉依「師大社區違反都市計畫

法第 79 條優先裁處作業原則」裁處在案，為消弭選擇性執法之疑慮，以符合全市執法一致性，業於 103 年 4 月 1 日廢止前開師大作業原則；並將師大社區違反都市計畫法案件回歸「臺北市各項違反都市計畫法案件通案處理原則」辦理；涉市府各局處權責者，則由各局處秉於權責賡續落實處理等語。按市府對於師大社區違反都市計畫法第 79 條規定案件之處罰，依該規定固有裁量空間，惟仍允宜訂定處理時程及處理完畢之時間，有計畫、有步驟地積極處理，以落實現行法令規定土地使用分區管制之意旨。

二、關於師大社區範圍一樓法定空地、法定停車位違建情形之處理等節，經核市府處理情形尚屬實情，且未發現有違失之事證。

(一)關於師大社區範圍一樓法定空地、法定停車位違建情形之處理乙節，市府處理情形如下：

- 1、目前違建處理方式均依「臺北市違章建築處理規則」規定辦理，如屬 83 年 12 月 31 日以前之既存違建或既存違建依原規模無增加高度或面積之修繕行為，得列入分類分期程序處理，予以拍照列管，暫免查報處分；反之，屬 84 年 1 月 1 日以後及施工中之新違建，則當依上述規定予以查報。另針對法定空地違建查處共計 155 件，拆除結案共 117 件；停車空間違建查處共計 13 件，拆除結案共計 8 件。賸餘未執行拆除部分，依臺北市現行違章建築拆除處理原則，依續處理。
- 2、有關法定停車位之違規使用處理情形，依「臺北市建築物附設停車空間違規使用拆除取締作業原則」第 2 點規定：「設於建築物 1 樓停車空間違規使用，不論室內或室外停車空間，1 樓每戶(以

使用界線劃分)兩部以下者暫不取締。」。師大社區範圍內計查處 5 件於地下層原核准防空避難室違規營業使用案，均未有占用法定停車位之情形。

(二)關於師大社區範圍假文教設施、文創之名，在不允許附條件使用之狹窄巷弄內作餐飲零售之實乙節，市府處理情形如下：

- 1、該市各項違規使用行為皆以商業處或各該主管機關至現場查察認屬事實樣態作為裁處依據，如該商家原申請商業登記作文創事業使用，但稽查時卻作其他行業使用（如餐館業），應依實際稽查時之營業樣態查核，如查察認屬違反都市計畫法相關規定，仍應依該市違規通案處理原則辦理。
- 2、市府商業處執行商業稽查，係查察營業場所現場營業狀況所呈現之態樣，並輔以現場營業設備為佐證，認定查察對象之經營範疇後，製作稽查紀錄，且依經濟部公司行號營業項目代碼表定義認定營業態樣，市府民情反映受理管道，如 1999 及市長信箱等，尚查無民眾陳情師大社區範圍假文教設施、文創之名，在不允許附條件使用之狹窄巷弄內作餐飲零售之實相關案件。

(三)關於營業地點不變，舊商業登記得否轉換營業主體及內容乙節，市府處理情形如下：

- 1、按該市土地使用分區管制自治條例第 94 條規定（略以）：「第一類與第二類於停止使用滿 1 年及第三類於停止使用滿 2 年者，不得再繼續為原來之使用，…。」。
- 2、依市府 95 年 1 月 3 日府都規字第 09419619501 號函釋（略以）：「臺北市土地使用分區管制規則

第 93 條及第 94 條『合法使用』定義如下：『臺北市土地使用分區管制規則第 93 條、第 94 條係為保障原有合法使用者之權益，並達到都市計畫之使用目的而訂定，有關合法使用係指行為符合行為時之使用管制規定依法申請者，或領有市府營利事業登記證者。至於『停止使用』之認定標準應以於該地點實際從事該活動之終止時間為準，得以本府註銷營利事業登記證作為認定標準。』」。

- 3、另依市府都市發展局 99 年 1 月 19 日北市都規字第 09930374800 號函釋（略以）：「（一）有關管制規則 93、94 條認定合法使用部分，雖 98 年 4 月 13 日廢除營利事業登記制度，經與會單位討論，仍得參考過去本府所核發營利事業登記資料加以參考認定，…。（二）有關停止使用部分，雖稅籍資料未檢核該市土地使用管制規則，無從作為合法使用之認定，但因設籍課稅係作為該行號或公司作為該使用存續之最佳證明文件之一，故停止使用得採稅捐資料加以配合認定，…。」。
- 4、如前開舊商業登記係指 99 年 4 月 13 日前經濟部核發之營利事業登記證，則在營業地址及營業樣態不變前提下，如使用人能檢附市府都市發展局 99 年 1 月 19 日北市都規字第 09930374800 號函示「98 年 4 月 13 日前本府核發之營利事業登記證」及「無中斷兩年以上之稅籍資料」，則符合前開自治條例合法使用意旨。
- 5、市府列管師大社區範圍內符合該市土地使用分區管制自治條例第 94 條規定合法使用意旨，包含 98 年 4 月 13 日前市府核發之營利事業登記證及無中斷兩年以上之稅籍資料之店家合計共 5

件，均由業者提供相關資料函送市府個案審查後，始予認定為合法使用。

綜上，關於師大社區範圍一樓法定空地、法定停車位違建情形之處理等節，經核市府處理情形尚屬實情，且未發現有違失之事證。

調查委員：吳豐山

