

訴 願 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○律師

訴 願 代 理 人 ○○○律師

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 104 年 7 月 6 日北市都築字第 10435761702

號函，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

一、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，經訴願人承租經營「○○館」（市招「○○館」）。本府警察局中山分局（下稱中山分局）前於民國（下同）103 年 7 月 30 日查獲系爭建築物違規使用為性交易場所，本府爰以 103 年 10 月 29 日府都築字第 10338284400 號函勒令訴願人停止違規使用並限期改

善，並副知案外人即系爭建築物所有權人○○○，請依建築物所有人責任，督促使用人即訴願人改善，如訴願人 10 日內未依規定履行義務或該建築物仍有違規使用情事，建築物所有人將受新臺幣（下同）30 萬元罰鍰，且違規建築物將停止供水供電。訴願人不服該處分，第 1 次提起訴願，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。

二、嗣中山分局於 104 年 5 月 1 日再次查獲系爭建築物仍違規使用為性交易場所，爰以 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。因本府業於 104 年 4 月 29 日將都市計畫法第 79 條主管機關權限，

委任原處分機關辦理，原處分機關審認訴願人將系爭建築物違規作性交易場所使用，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

4 年 7 月 6 日北市都築字第 10435761702 號函勒令訴願人停止違規使用。該函於 104 年 7 月 8

日送達，訴願人不服，於 104 年 7 月 29 日第 2 次向本府提起訴願，8 月 6 日補正訴願程式

,

9 月 8 日及 10 月 12 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 32 條規定：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。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 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 26 條規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。前項行為如經不起訴處分、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、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。

.....。」

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 5 條規定：「本市都市計畫範圍內土地及建築物之

使用，依其性質、用途、規模，分為下列各組：.....三十二 第三十三組：健身服務業.....。前項各款之使用項目，由市政府擬定，送臺北市議會審議。」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.....三 其他經市政府認定有礙商業之發展或妨礙公共安全及衛生，並經公告限制之土地及建築物使用。」

臺北市土地使用分區管制規則（按：即現行臺北市土地使用分區管制自治條例）第五條土地及建築物使用組之使用項目：「.....三十三、第三十三組：健身服務業.....（二）國術館、柔道館、跆拳道館、空手道館、劍道館及拳擊、舉重等教練場所、健身房、韻律房。.....。」

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、第八十條、臺北市土地使用分區管制規則.....。」第 3 點：「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：「.....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）臺北市政府 103 年 10 月 29 日處分理由認定訴願人以系爭建築物作為媒介性交易場所而違反都市計畫法，業經內政部訴願決定認定為不當，而臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）亦對訴願人為不起訴處分，縱使內政部駁回訴願人訴願，亦因訴願人提起行政訴訟而未確定，原處分機關更於行政訴訟中認諾事實認定錯誤，足證訴願人無原處分機關所稱於 104 年 5 月 1 日「再次」查獲經營媒介性交易場所之情事；訴願人本非以經營應召站為業，且對員工已盡監督之責，中山分局 104 年 5 月 1 日查獲從事性

交易之從業女子矢口否認有提供任何性交易，原處分機關又未舉證證明訴願人如何僱用從業女子從事性交易，或藉此賺取多少利潤？且臺北地檢署已認定訴願人未僱用從業女子從事性交易而再次不起訴，故原處分機關以中山分局認定事實為裁罰依據，實有錯誤。

- (二) 另查其他遭主管機關認定違規使用為媒介性交易場所而違反都市計畫法之案例，均經行政法院認縱使在按摩養生館內被查獲從業女子與男客從事性交易之行為，亦無違反都市計畫法等相關規範，而撤銷行政機關之處分。
- (三) 依行政罰法第 26 條第 1 項規定之刑事優先原則，中山分局現已將訴願人以○○館負責人名義移送臺北地檢署偵查，在刑事偵查程序尚未終結前，原處分機關即不得為行政處罰，以免認定事實矛盾或違反一事不二罰原則。
- (四) 原處分機關僅憑其於 102 年 7 月 11 日召開「為『按摩業』及『瘦身美容業』涉本市土地使用分區管制自治條例規定及歸組事宜第二次研商會議」決議即將訴願人列為本市土地使用分區管制使用組別第 33 組健身服務業（按摩業）而不允許設置於第 3 種住宅區，違反法律明確性原則。且該會議結論新增以「營業樓地板面積」與「有無包廂」作為判別「健身服務業」之依據，顯與「解釋性行政規則」之要件不符；「營業樓地板面積」與「有無包廂」等硬體裝潢設備與實際營業項目並無必然關聯，系爭研商會議結論顯有違「不當連結禁止原則」。
- (五) 原處分機關依既非法律亦非法規命令之「臺北市政府執行『正俗專案』停止及恢復供水供電工作方案」裁處系爭建築物停止使用，違反依法行政原則。

三、查系爭建物坐落於本市土地使用分區之第 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，惟據原處分機關答辯陳稱並無辦理商業區變更繳納回饋金及變更使用執照紀錄，故仍應依第 3 種住宅區使用），經中山分局於 104 年 5 月 1 日查獲違規使用為性交易場所，有中山分局 104 年 6 月 25 日北市警中分行字第 1043

2626400 號函及刑事案件報告書等影本附卷可稽。原處分機關審認訴願人違反都市計畫法、臺北市都市計畫施行自治條例及臺北市土地使用分區管制自治條例等規定，以 104 年 7 月 6 日北市都築字第 10435761702 號函勒令訴願人停止違規使用，自屬有據。

四、至訴願人主張本府 103 年 10 月 29 日處分理由認定訴願人以系爭建築物作為媒介性交易場所而違反都市計畫法，業經內政部訴願決定認定為不當，而臺北地檢署亦對訴願人為不起訴處分，縱使內政部駁回訴願人訴願，亦因訴願人提起行政訴訟而未確定，原處分機關更於行政訴訟中認諾事實認定錯誤，足證訴願人無原處分機關所稱於 104 年 5 月 1 日「再次」查獲經營媒介性交易場所之情事，訴願人本非以經營應召站為業，且對員工已盡監督之責，中山分局 104 年 5 月 1 日查獲從事性交易之從業女子矢口否認有提供任何性交

易，原處分機關又未舉證證明訴願人如何僱用從業女子從事性交易，或藉此賺取多少利潤？且臺北地檢署已認定訴願人未僱用從業女子從事性交易而再次不起訴，故原處分機關以中山分局認定事實為裁罰依據，實有錯誤；另查行政法院認縱使在按摩養生館內被查獲從業女子與男客從事性交易之行為，亦無違反都市計畫法等相關規範；依行政罰法第 26 條第 1 項本文規定之刑事優先原則，中山分局現已將訴願人以○○館負責人名義移送臺北地檢署偵查，在刑事偵查程序尚未終結前，原處分機關即不得為行政處罰，以免認定事實矛盾或違反一事不二罰原則；原處分機關僅憑其於 102 年 7 月 11 日召開「為『按摩業』及『瘦身美容業』涉本市土地使用分區管制自治條例規定及歸組事宜第二次研商會議」決議即將訴願人列為本市土地使用分區管制使用組別第 33 組健身服務業（按摩業）而不允許設置於第 3 種住宅區，違反法律明確性原則；且該會議結論新增以「營業樓地板面積」與「有無包廂」作為判別「健身服務業」之依據，顯與「解釋性行政規則」之要件不符，「營業樓地板面積」與「有無包廂」等硬體裝潢設備與實際營業項目並無必然關聯，系爭研商會議結論顯有違「不當連結禁止原則」；原處分機關依既非法律亦非法規命令之「臺北市政府執行『正俗專案』停止及恢復供水供電工作方案」裁處系爭建築物停止使用，違反依法行政原則云云。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，得處使用人等 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令停止使用等，揆諸都市計畫法第 79 條第 1 項規定自明。查系爭建築物位於本市土地使用分區之第 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，經中山分局於 104 年 5 月 1 日查獲違規使用為性交

易

場所，並查報系爭建築物為「正俗專案」列管執行對象。是原處分機關審認系爭建築物違規使用為性交易場所，有違反都市計畫法及臺北市土地使用分區管制自治條例等規定之事實，應無違誤。況都市計畫法第 1 條既載明其制定目的為「改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」；而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，自為都市計畫法立法目的所涵蓋（最高行政法院 94 年度判字第 191 號判決參照）。又本件原處分係依行政罰法第 26 條第 1 項但書規定所科處之「其他種類行政罰」，訴願人就此主張，於法令顯有誤解，不足採據。從而，原處分機關令訴願人停止違規使用，揆諸前揭規定，並無不合，原處分應予維持。至「○○館」商業登記營業項目為「按摩業」，歸屬臺北市土地使用分區管制自治條例第 5 條等規定之「第 33 組：健身服務業」；查系爭建築物原屬第 3 種住宅區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 2 種商業區使用；惟經原處分機關於本件答辯書中陳明，系爭建築物並無辦理商業區變更繳納回饋金及變更使用執照之紀錄，是系爭建築物仍應依第 3 種住宅區相關規定使用；而第 3 種住宅

區不得作「第 33 組：健身服務業」使用，併予指明。

五、關於訴願人另對本府限制訴願代理人○○○律師閱覽原處分機關 104 年 8 月 10 日答辯書書證 3，及依行政院及各級行政機關訴願文書使用收費標準第 2 條規定收取閱覽費用 20 元等部分聲明不服一節，就本府上開程序上處置，依訴願法第 76 條規定，訴願人得併同訴願決定提起行政訴訟，併予指明。

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 楊 芳 玲（公出）

委員 王 曼 萍（代理）

委員 劉 宗 德

委員 紀 聰 吉

委員 戴 東 麗

委員 柯 格 鐘

委員 葉 建 廷

委員 范 文 清

委員 王 韻 茹

委員 傅 玲 靜

委員 吳 秦 雯

中華民國 105 年 1 月 4 日

市長 柯文哲

法務局局長 楊芳玲決行

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）