

訴 願 人 ○○○

送達代收人 ○○○律師

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府都市發展局

訴願人等 2 人因違反都市計畫法事件，不服原處分機關民國 104 年 12 月 23 日北市都築字第 1044

1277900 號函，提起訴願，本府決定如下：

主文

- 一、關於訴願人○○○部分，訴願駁回。
- 二、關於訴願人○○股份有限公司部分，訴願不受理。

事實

訴願人○○股份有限公司所有本市中山區○○○路○○段○○巷○○號○○至○○樓建築物（下稱系爭建築物），位於都市計畫第 4 種商業區（原屬第 3 種商業區）內，出租予訴願人○○經營按摩業「○○館」。本府警察局中山分局（下稱中山分局）於民國（下同） 104 年 11 月 21 日在系爭建築物內查獲從業女子與男客從事性交易，違規使用為性交易場所，乃將訴願人○○○等人移送臺灣臺北地方法院檢察署偵辦，並以 104 年 12 月 15 日北市警中分行字第 10435267300 號函查報系爭建築物為「正俗專案」列管執行對象。嗣經原處分機關審認系爭建築物違規使用為性交易場所，違反都市計畫法第 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 23 條及第 24 條等規定，爰依都市計畫法第 79 條

第 1 項規定，以 104 年 12 月 23 日北市都築字第 10441277900 號函命訴願人○○○停止違規使用

，同函並副知訴願人○○股份有限公司依其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，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。該函於 104 年 12 月 24 日送達，訴願人等 2 人不服，於 105 年 1 月

7 日經由原處分機關向本府提起訴願，1 月 29 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

壹、關於訴願人○○○部分：

一、按都市計畫法第 1 條規定：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」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 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。」第 85 條規定：「本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案.....。」

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。.....。」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 1 條規定：「臺北市（以下簡稱本市）為落實都市計畫土地使用分區管制，依臺北市都市計畫施行自治條例第二十六條規定制定本自治條例。」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 23 條規定：「在第三種商業區之使用，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.....。」第 24 條規定：「在第四種商業區之使用，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.....。」

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）系爭建築物使用於按摩業，依臺北市土地使用分區管制自治條例第 23 條及第 24 條規定，非屬臺北市都市計畫第 3 種及第 4 種商業區之各種不允許使用或不允許使用但得附條件允許使用之項目，且原處分機關亦未說明訴願人○○股份有限公司將系爭建築物出租予訴願人○○○作為健身服務業之場所，究竟有何妨礙商業之便利或公共安全及衛生，並經公告限制之土地及建築物使用之情，是訴願人○○○於第 4 種商業區（原屬第 3 種商業區）經營「○○館」作按摩業使用，符合土地使用分區管制之規定。
- （二）色情性交易或媒介性交易行為，係刑事法律所全面禁止及處以刑罰之行為，並非都市計畫分區管制對象，且都市計畫法係在規範對土地之利用，而非規範人之行為，依臺北高等行政法院 94 年度訴字第 3113 號及 96 年度簡字第 586 號判決意旨，原處分機關援

引都市計畫法暨相關分區管制條例裁處訴願人，於法不合，應予撤銷。

- （三）自治條例與法律授權主管機關發布之行政命令不同，都市計畫法第 79 條第 1 項規定之構成要件，係以違反原處分機關依都市計畫法所發布之行政命令為限，而臺北市土地使用分區管制自治條例第 23 條及第 24 條係屬自治條例，是原處分機關認定從事不符合臺北市土地使用分區管制自治條例第 23 條及第 24 條規範之行業即有違反都市計畫法第 79 條第 1 項規定，亦有違反處罰法定主義。
- （四）系爭建築物經查獲員工與他人從事性交易之行為，係該員工個人之違規行為，與訴願人無關，且該員工之行為亦無法證明訴願人等有反覆施行、經常發生媒介從業女子與他人從事性交易，致系爭建築物成為使用於媒介性交易場所之狀態；且原處分機關僅

依中山分局刑事案件報告書及偵訊筆錄，即作為本件不利訴願人處分之唯一依據，違反行政罰法第 7 條第 1 項規定及司法院釋字第 275 號解釋意旨。

三、查系爭建築物坐落於本市土地使用分區之第 4 種商業區（原為第 3 種商業區），經中山分局於 104 年 11 月 21 日在系爭建築物內查獲從業女子與男客從事性交易，違規使用為性交易場所，有系爭建築物標示部、所有權部、地籍套繪都市計畫使用分區圖、中山分局 104 年 12 月 15 日北市警中分行字第 10435267300 號函及刑事案件報告書等影本附卷可稽。是原處分機關審認訴願人○○○將系爭建築物違規使用為性交易場所，依違反都市計畫法等規定，以 104 年 12 月 23 日北市都築字第 10441277900 號函命訴願人○○○停止違規

使

用，自屬有據。

四、至訴願人主張其於第 4 種商業區（原屬第 3 種商業區）經營「○○館」作按摩業使用，符合土地使用分區管制之規定，且原處分機關亦未說明訴願人究竟有何妨礙商業之便利或公共安全及衛生，並經公告限制之土地及建築物使用之情；媒介性交易行為，係刑事法律所全面禁止及處以刑罰之行為，本非都市計畫分區管制之對象，原處分機關援引都市計畫法暨相關分區管制條例裁處訴願人，於法不合；自治條例與法律授權主管機關發布之行政命令並不相同，原處分機關以訴願人違反臺北市土地使用分區管制自治條例第 23 條及第 24 條等規定，而援引都市計畫法第 79 條第 1 項規定裁罰訴願人，違反處罰法定主義；系爭建築物經查獲員工與他人從事性交易之行為，係該員工個人之違規行為，與訴願人無關，且該員工之行為亦無法證明訴願人等有反覆施行、經常發生媒介從業女子與他人從事性交易，致系爭建築物成為使用於媒介性交易場所之狀態；且原處分機關僅依中山分局刑事案件報告書及偵訊筆錄，即作為本件不利訴願人處分之唯一依據，違反行政罰法第 7 條第 1 項規定及司法院釋字第 275 號解釋意旨云云。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，得處所有權人、使用人或管理人 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。查系爭建築物位於都市計畫第 4 種商業區（原屬第 3 種商業區）內，經中山分局於 104 年 11 月 21 日在系爭建築物內查獲從業女子與男客從事性交易，違規使用為性交易場所，經該分局查報系爭建築物為「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。況按都市計畫法第 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）。復按臺北市都市計畫施行自治條例係依都市計畫法第 85 條規定制定，是該自治條例仍係依

據都市計畫法授權所制定，而臺北市土地使用分區管制自治條例則係依臺北市都市計畫施行自治條例第 26 條授權制定，均無逾越都市計畫法之授權範圍，應得適用。是訴願人主張原處分機關援引都市計畫法暨相關分區管制條例裁處訴願人，違反處罰法定主義一節，容有誤解。又訴願人於系爭建築物經營「○○館」，為系爭建築物使用人，自應善盡經營者責任，其就系爭建築物非法使用狀態排除義務之違反，已如前述，訴願人難謂無主觀上之故意或過失，尚不得以員工個人之違規行為，與訴願人無關等為由，冀邀免責。訴願主張，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。

貳、關於訴願人○○股份有限公司部分：

一、按訴願法第 1 條第 1 項前段規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。」第 3 條第 1 項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第 77 條第 8 款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分……提起訴願者。」

行政法院 62 年度裁字第 41 號判例：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許。」

二、查原處分機關 104 年 12 月 23 日北市都築字第 10441277900 號函裁處對象為使用人○○○，

其副知訴願人即所有權人○○股份有限公司僅在提醒善盡所有權人督導之責，維護系爭建築物合法使用，並非對訴願人○○股份有限公司所為之行政處分，其對之提起訴願，揆諸前揭規定及判例意旨，自非法之所許。

參、綜上論結，本件訴願人○○股份有限公司之訴願為程序不合，本府不予受理；訴願人○○○之訴願為無理由；依訴願法第 77 條第 8 款及第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	楊	芳	玲
委員	張	慕	貞
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	王	韻	茹
委員	傅	玲	靜

中華民國 105 年 3 月 24 日
委員 吳 秦 雯
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）