

訴 願 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 105 年 5 月 10 日北市都築字第 10533774800 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

一、訴願人所有本市萬華區○○路○○號○○樓建築物（下稱系爭建物）位於都市計畫第 3 種商業區，前經案外人○○○於系爭建物經營「○○館」，經本府警察局萬華分局（下稱萬華分局）於民國（下同）103 年 6 月 18 日在系爭建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，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 條等規定，本府乃依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 103 年 8 月 15 日府都築字第 10336146700 號函勒令案外人○○○停止

違

規使用並限期改善，並副知訴願人依建築物所有人責任督促使用人改善，如使用人 10 日內未依規定履行義務或該建築物仍有違規使用情事，訴願人將受新臺幣（下同）30 萬元罰鍰，且違規建築物將停止供水供電，該函於 103 年 8 月 19 日送達。

二、嗣萬華分局復於 105 年 4 月 21 日查獲案外人○○○於系爭建物經營「○○館」，仍有從業女子與男客從事性交易，違規使用為性交易場所情事，乃以 105 年 5 月 2 日北市警萬分行字第 10530235200 號函通知原處分機關查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象。因本府 104 年 4 月 29 日府都築字第 10433041900 號公告，將都市計畫法第 79 條主管機關權

限

，委任原處分機關辦理，原處分機關審認系爭建物再次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 條等規定，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 105 年 5 月 10 日北市

都築

字第 10533774800 號裁處書處訴願人 30 萬元罰鍰，並停止系爭建物供水、供電。該裁處書於 105 年 5 月 12 日送達，訴願人不服，於 105 年 5 月 19 日經由原處分機關向本府提起

訴願

，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 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。」
- 行政罰法第 18 條第 1 項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」
- 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 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.....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 3 點規定：「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：「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。」

二、本件訴願理由略以：

- (一) 按臺北市土地使用分區管制自治條例係直轄市政府就其自治事項所制定自治法規，非都市計畫法第 79 條第 1 項所稱直轄市政府依該法所發布「命令」，且該自治條例第 23 條第 1 項及第 2 項係正面規定「不允許使用之行業」及「不允許使用，但得附條件允許使用之行業」；系爭建物坐落土地使用分區為第 3 種商業區，使用人○○○於該處經營「○○館」，並不知悉受僱員工於系爭建物包廂內從事性交易，且被查獲之員工亦否認與男客有何從事性交易之行為，故系爭建物無營利媒介或容留男女為性交易之違法行為；又都市計畫法第 79 條第 1 項並無限期改善之規定，原處分機關顯違反處罰法定原則，其認事用法顯有違誤。
- (二) 又原處分機關以訴願人未依臺北市府 103 年 8 月 15 日府都築字第 10336146700 號函履

行停止違規使用義務而裁罰訴願人，惟該案刑事部分業經臺灣臺北地方法院檢察署作成不起訴處分在案；另原處分機關援引臺北市府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案第 3 點第 1 項及第 4 點第 1 項規定，係指查獲妨害風化（俗）經移送法辦之

營業場所，然本件雖經移送臺灣臺北地方法院檢察署偵辦，尚不等同於該當妨害風化之要件；且該執行方案亦非屬原處分機關依都市計畫法所發布之「命令」，則原處分機關據以作成勒令停止違規使用部分，即與都市計畫法第 79 條第 1 項之要件不符。

- (三) 再按原處分機關援引都市計畫法第 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 條第 3 項針對居住安寧、安全及衛生之規範，惟並未說明訴願人出租他人經營「○○館」有何有礙居住安寧、公共安全、衛生之使用等情事，原處分有違行政程序法第 5 條之明確性原則。

三、查系爭建物坐落於本市土地使用分區之第 3 種商業區，經原處分機關審認系爭建物再次違規使用為性交易場所，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖、本府 103 年 8 月 15 日府都築字第 10336146700 號函及其送達證書、萬華分局 105 年 4 月 22 日北市警萬分刑字

影

本附卷可稽，原處分自屬有據。

- 四、至訴願人主張臺北市土地使用分區管制自治條例非都市計畫法第 79 條第 1 項所稱直轄市政府依該法所發布「命令」，且該自治條例第 23 條第 1 項及第 2 項係正面規定「不允許使用之行業」及「不允許使用，但得附條件允許使用之行業」；本件使用人○○○於該處經營「○○館」，並不知悉受僱員工於系爭建物包廂內從事性交易，且被查獲之員工亦否認與男客有何從事性交易之行為，故系爭建物並無營利媒介或容留男女為性交易之違法行為；又都市計畫法第 79 條第 1 項並無限期改善之規定，原處分機關顯違反處罰法定原則；又萬華分局於 103 年 6 月 18 日查獲之案件刑事部分業經臺灣臺北地方法院檢察署作成不起訴處分在案，而本件雖經移送臺灣臺北地方法院檢察署偵辦，尚不等同於該當臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案第 3 點第 1 項及第 4 點第 1 項規定要件，且該執行方案亦非屬原處分機關依都市計畫法所發布之「命令」，則原處分機關據以作成勒令停止違規使用部分，即與都市計畫法第 79 條第 1 項之要件不符。另原處分機關援引都市計畫法第 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 條第 3 項針對居住安寧、安全及衛生之規範，惟並未說明訴願人出租他人經營「○○館」有何有礙居住安寧、公共安全、衛生之使用等情事，原處分有違行政程序法第 5 條之明確性原則云云。經查：

- （一）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，得處其土地或建築物所有權人等 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，揆諸都市計畫法第 79 條第 1 項規定自明。次按都市計畫法第 1 條載明本法制定目的係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 號判決意旨參照）。復按臺北高等行政法院 104 年 11 月 25 日

104

年度訴字第 789 號判決理由略以：「……五、……（三）……都市計畫法第 79 條第 1 項規定，係為貫徹都市計畫範圍內土地分區管制使用之目的，對於違反都市計畫法，或該法第 4 條所定主管機關【即內政部、直轄市政府、縣（市）（局）政府】所訂規範而使用之土地或建築物，課其所有權人、使用人或管理人以排除違法狀態、回復合法使用之責任。該條文就主管機關訂定之都市計畫規範，雖概稱為『依本法所發布之命令』，惟『命令』一詞，係中央法規標準法對於中央行政機關依其法定職權或基於法律授權所訂法規之總稱（中央法規標準法第 3 條、第 7 條規定參照），至於直

轄市、縣（市）本於地方制度法第 18 條第 6 款及第 19 條第 6 款：『下列各款為直轄市

【

縣（市）】自治事項：……六、關於都市計畫及營建事項如下：（一）直轄市【縣（市）】都市計畫之擬定、審議及執行。……』規定，就都市計畫之擬定、審議及執行等自治事項，制定之自治法規，依本法第 25 條規定：『直轄市、縣（市）……得就其自治事項或【依法律】及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。』係稱為自治條例或自治規則，並無以『命令』為名者；立法者既認都市計畫範圍內土地或建築物之使用，必須遵守都市計畫法各主管機關制定之規範，於條文中卻僅提及中央主管機關（內政部）依法發布之法規命令，未將地方主管機關【直轄市政府或縣（市）（局）政府】訂定之自治法規列入，係屬明顯之法律漏洞，應由法院予以填補，方足以落實該條文管制都市計畫範圍內之土地與建築物，應依各主管機關所訂相關規範使用之意旨。前述臺北市都市計畫施行自治條例與臺北市土地使用分區管制自治條例，既係被告基於都市計畫法第 85 條之授權，依據地方制度法第 25 條規定，經臺北市議會通過，由其公布之自治條例，凡於臺北市都市計畫範圍內之土地及建築物，其使用有違反前揭自治條例規定之情事者，即屬都市計畫法第 79 條第 1 項前段規範之違章行為，原告主張臺北市土地使用分區管制自治條例，並非都市計畫法第 79 條第 1 項所稱直轄市政府依該法發布之命令云云，容有誤解，尚非可採……。」是訴願人主張臺北市土地使用分區管制自治條例非都市計畫法第 79 條第 1 項所稱直轄市政府依都市計畫法所發布「命令」，原處分機關據以作成勒令停止違規使用部分，即與都市計畫法第 79 條第 1 項之要件不符一節，不足採據。

（二）次查訴願人所有之系爭建物，前經本府審認違規使用為性交易場所，業以 103 年 8 月 15 日府都築字第 10336146700 號函副知訴願人督促使用人改善，該函並載明系爭建物如仍有違規使用情事等，將處系爭建物所有權人 30 萬元罰鍰並停止違規建物之供水、供電，並於 103 年 8 月 19 日送達，有送達證書影本附卷可稽。訴願人雖非行為人，惟訴願人既為系爭建物所有權人，對該建築物之所有或占有而對之具有事實上管領力，即負有排除違規之義務，所有人所承擔的是對其所有物合法與安全狀態之維護，若物之狀態產生違法事情，所有權人即負有排除違法狀態回復合法狀態之狀態責任。是訴願人於收受該函通知後，自應善盡所有權人維持系爭建物合法使用之法律義務；然萬華分局復於 105 年 4 月 21 日在系爭建物查獲從業女子從事性交易，並經案外人○○○（即本案男性消費者）於調查筆錄坦承於系爭建物有從事性交易服務；是原處分機關審認系爭建物再次違規使用為性交易場所，訴願人違反都市計畫法等規定之事實，應無違誤。又行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束（最高行政法院 59 年判字第 410 號

判例意旨參照），原處分機關仍得依所得事實證據，適用法規而為行政裁處。查系爭建物經萬華分局先後於 103 年 6 月 18 日及 105 年 4 月 21 日查獲違規使用作為性交易場所，

已如上述，足徵系爭建物違規使用為性交易場所非一時偶然發生之活動。是訴願人主張前案（即萬華分局於 103 年 6 月 18 日查獲系爭建物有從業女子與男客從事性交易部分）業經臺灣臺北地方法院檢察署為不起訴處分，系爭建物無違法從事性交易之行為及尚不等同於該當妨害風化之要件一節，亦難採憑。

- （三）另按「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」為行政罰法第 18 條第 1 項所明定。本件系爭建物所在之第 3 種商業區，依都市計畫法第 35 條規範內容，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；則若情色場所位於商業區內，來往人員複雜，滋生治安隱憂，則難以促進商業之正常發展。又本件依原處分機關 105 年 5 月 10 日北市都築字第 10533774800 號裁處書處分理由載明：「

....

府

.. 二、旨揭建築物.....前經本府援引都市計畫法第 79 條之規定，以 103 年 8 月 15 日

規

都築字第 10336146700 號函副知受處分人，請依建築物所有人責任，督促使用人改善並履行該函說明四之義務.....茲據本府警察局提報該址未依前函規定履行停止違規使用義務，經警察局萬華分局於 105 年 4 月 21 日再次查獲違規使用為性交易場所，違反臺北市政府頒訂『執行【正俗專案】停止及恢復供水供電工作方案』第 3 點第 1 項及第 4 點第 1 項規定，認屬違規情節重大，依都市計畫法第 79 條及行政罰法第 18 條第 1 項

定，處最高額度罰鍰新臺.....幣 30 萬元，並停止違規建築物供水、供電.....。」是以，本件原處分機關審認系爭建物為本府「正俗專案」列管執行對象，而訴願人為系爭建物所有權人，負有排除違法狀態回復合法狀態之狀態責任；惟系爭建物 2 次遭查獲違規使用為性交易場所，訴願人明知其所有之系爭建物處於違規使用狀態，顯未善盡所有權人維持系爭建物合法使用之法律義務，並經依行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌訴願人違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響等情，依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，處訴願人法定最高額 30 萬元罰鍰，即無違誤。訴願主張各節，均不足採。從而，原處分機關依前揭規定，處訴願人 30 萬元罰鍰，並停止系爭建物供水、供電，並無不合，原處分應予維持。

五、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（請假）

委員 張 慕 貞（代理）
委員 劉 宗 德
委員 紀 聰 吉
委員 戴 東 麗
委員 柯 格 鐘
委員 范 文 清
委員 王 韻 茹
委員 傅 玲 靜

中華民國 105 年 7 月 13 日

市長 柯文哲

法務局局長 楊芳玲 決行

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：臺北市士林區文林路 725 號）