

訴 願 人 ○○○

訴 願 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 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532

232200 號裁處書及第 10532232201 號、第 10532232202 號等 2 函，提起訴願，本府決定如下：

主文

一、關於 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232200 號裁處書部分，訴願駁回。

二、關於 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232201 號及第 10532232202 號函部分，訴願不受理

。

事實

一、訴願人等 2 人所有本市中山區○○路○○號○○至○○樓建築物（下稱系爭建物）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），前由案外人○○○於該址經營「○○館（下稱○○館，商業登記營業
項目：按摩業、美容美髮服務業等）」。經本府警察局中山分局（下稱中山分局）於民
國（下同）104 年 6 月 5 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 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，原處分機關乃依都市計畫
法第 79 條第 1 項規定，以 104 年 9 月 7 日北市都築字第 10435343100 號函勒令系爭建物
使用

人○○○停止違規使用；並副知所有權人即訴願人等 2 人，請依建築物所有人責任，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，將處建築物
所有人新臺幣（下同）30 萬元罰鍰，並停止該建築物之供水、供電，該函於 104 年 9 月 9
日送達。使用人○○○不服該函，前於 104 年 10 月 7 日向本府提起訴願，經本府以 104
年

11 月 25 日府訴二字第 10409162100 號訴願決定：「訴願駁回。」在案。

二、嗣中山分局復於 104 年 12 月 19 日查獲案外人○○○仍於系爭建物經營○○館，且仍有從
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 104 年 12 月 20 日北市警中
分刑字第 10435379510 號刑事案件報告書將使用人○○○等移送臺灣臺北地方法院檢察

署（下稱臺北地檢署）偵辦，並以 105 年 3 月 15 日北市警中分行字第 10530996200 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。原處分機關審認系爭建物仍違規使用為性交易場所，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 105 年 3 月 24 日北市都建築

字第 10532232201 號函檢送同日期北市都建築字第 10532232200 號裁處書，處訴願人等 2 人 3

0 萬元罰鍰，並停止系爭建物供水、供電，並另以同日期北市都建築字第 10532232202 號函勒令使用人○○○停止違規使用。訴願人等 2 人不服上開裁處書及 2 份函文，於 105 年 4 月 14 日向本府提起訴願，105 年 6 月 17 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

壹、關於 105 年 3 月 24 日北市都建築字第 10532232200 號裁處書部分：

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 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 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：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……。」

臺北市土地使用分區管制自治條例第 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……。」

臺北市政府 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、本件訴願及補充理由略以：依行政罰法第 26 條第 1 項規定之「刑罰優先原則」，原處分機關應待刑事偵查程序終結，始得開啟行政裁罰程序；中山分局前次於 104 年 6 月 5 日查獲系爭建物違規使用為性交易場所認定事實，抵觸臺北地檢署檢察官 104 年度偵字第 1 2730 號不起訴處分書，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規定，本次查獲違規使用僅得依「第一階段」之規定裁處使用人；原處分機關依都市計畫法第 79 條規定裁處訴願人等 2 人，違反都市計畫法第 79 條「擇一」處罰土地或建築物所有權人、使用人或管理人之規定，且對訴願人等 2 人裁處法定最高額罰鍰，顯有裁量怠惰而違反比例原則。

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，惟經查系爭建物並無辦理商業區變更繳回饋金及變更使用執照紀錄，故仍應依第 3 種住宅區使用），惟系爭建物再次違規使用為性交易場所，有原處分機關 104 年 9 月 7 日北市都築字第 10435343100 號函、中山分局

分行字第10530996200號函等影本附卷可稽。是訴願人等2人未善盡其維持系爭建物合法使用之法律義務，堪予認定。

四、至訴願人等2人主張依行政罰法第26條第1項規定之「刑罰優先原則」，原處分機關應待刑事偵查程序終結，始得開啟行政裁罰程序；中山分局前次於104年6月5日查獲系爭建物違規使用為性交易場所所認定事實，抵觸臺北地檢署檢察官104年度偵字第12730號不起訴處分書，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規定，本次查獲違規使用僅得依「第一階段」之規定裁處使用人；原處分機關依都市計畫法第79條規定裁處訴願人等2人，違反都市計畫法第79條「擇一」處罰土地或建築物所有權人、使用人或管理人之規定，且對訴願人等2人裁處法定最高額罰鍰，顯有裁量怠惰而違反比例原則云云。經查：

(一) 關於訴願人等2人主張依行政罰法第26條第1項規定之「刑罰優先原則」，原處分機關應待刑事偵查程序終結，始得開啟行政裁罰程序一節；查行政罰法第26條第1項之立法意旨乃基於一行為不二罰，而一行為不二罰，係指同一行為人之同一事實行為，違反數個行政法上義務或觸犯刑事法律，不得重複處罰而言，如處罰主體不同，自無行政罰法第26條第1項前段規定之適用（法務部103年7月11日法律字第10303508280號函

釋意旨參照）。本件系爭建物於104年12月19日經中山分局查獲案外人○○○違規使用為性交易場所，業經原處分機關以105年3月24日北市都築字第10532232202號函勒

令案外人○○○停止違規使用；是訴願人等2人與案外人○○○既為不同主體，縱吳○○因違規使用系爭建物為性交易場所之行為涉及行政罰法第26條第1項一行為不二罰之問題，就訴願人等2人而言，實與行政罰法第26條第1項規定無涉。訴願主張，顯屬誤解法令，不足採據。

(二) 關於訴願人等2人主張中山分局前次於104年6月5日查獲系爭建物違規使用為性交易場

所所認定事實，抵觸臺北地檢署檢察官104年度偵字第12730號不起訴處分書，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規定，本次查獲違規使用僅得依「第一階段」之規定裁處使用人一節；本件雖經上開不起訴處分書就系爭建物使用人等予以不起訴處分，惟查該不起訴處分係基於罪疑唯輕原則而作成，且按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，不受上開不起訴處分書認定之拘束。再查系爭建物經中山分局於104年6月5日查獲違規使用作為性交易場所，原處分機關依該次中山分局查獲系爭建物違規使用之

事實，以 104 年 9 月 7 日北市都築字第 10435343100 號函勒令系爭建物使用人○○○停止

違規使用，使用人○○○不服該函，向本府提起訴願，經本府 104 年 11 月 25 日作成訴願決定：「訴願駁回。」在案，是該次中山分局查獲系爭建物違規使用為性交易場所之事實，業經本府上開訴願決定認定屬實有案，則本次查獲違規使用依第二階段之規定裁處，於法並無不合。

(三) 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。依上開規定之立法意旨觀之，主管機關依該規定為裁罰時，就應負行政責任人之選擇，並無優先次序之規定，為達成排除非法使用、確保都市計畫土地分區使用之管制目的，選擇有利管制目的達成之對象應即屬無裁量之違法（最高行政法院 103 年度判字第 259 號判決意旨參照）。查系爭建物前經原處分機關審認違規使用為性交易場所，業以 104 年 9 月 7 日北市都築字第 10435343100 號函副知所有權人即訴願人等 2 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，將處所有權人 30 萬元罰鍰並停止系爭建物之供水、供電，該函於 104 年 9 月 9 日送達，有送達證書影本附卷可稽。本件訴願人等 2 人雖非行為人，惟係所有權人，對系爭建物之所有或占有而對之具有事實上管領力，應負有排除違規之義務，訴願人等 2 人所承擔者係對其等 2 人所有系爭建物合法與安全狀態之維護，若系爭建物之狀態產生違法情事，訴願人等 2 人即負有排除違法狀態回復合法狀態之狀態責任。則訴願人等 2 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，而非放任系爭建物違規使用狀態繼續；然中山分局復於 104 年 12 月 19 日查獲系爭建物違規使用為性交易場所，原處分機關亦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。是訴願人等 2 人主張原處分機關依都市計畫法第 79 條規定裁處其等，違反都市計畫法第 79 條「擇一」處罰土地或建築物所有權人、使用人或管理人之規定一節，尚難採憑。

。

(四) 另查 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232200 號裁處書之法令依據欄載明：「.....

行政罰法第 18 條第 1 項」；且依原處分機關 105 年 5 月 11 日北市都築字第 10533169300

號函檢送之答辯書陳明略以：「..... 理由..... 三、..... (一) 系爭建築物違規使用為性交易場所業如前揭事實所述，自 101 年 6 月迄今計 6 次遭中山分局查獲性交易

情事，顯然系爭場所色情性交易非偶發事件，難謂無反覆施行、經常發生從業女子與他人從事性交易，致系爭建築物成使用於性交易之狀態；案址儼然以（已）成性交易場所。……系爭建築物長期違規使用為性交易場所，訴願人為系爭建築物所有權人，將其所有建物出租予使用人；於經濟上多有受益，既知其所有建物長期淪為性交易場所，卻放任使用人違規使用，……本局援引都市計畫法第 79 條第 1 項規定，以 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232200 號裁處書，處訴願人（所有權人）新臺幣 30 萬元

罰鍰並停止違規建築物供水供電，並無違誤。……（七）……訴願人（即所有權人）所有之系爭建物因多次查獲違規使用為性交易場所，並未盡排除違規之義務，且加上所述『情色場所有礙居住之寧靜、安全及衛生。』；本府警察局查報為正俗專案執行對象，認屬重大違規情節，本局援引都市計畫法第 79 條規定，處訴願人最高額度罰鍰並停止違規建築物供水、供電，並無違誤亦無違反『比例原則』……。」等語。是本件原處分機關已依行政罰法第 18 條第 1 項規定，審酌訴願人等 2 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，處訴願人等 2 人法定最高額 30 萬元罰鍰，並無違誤，難謂與比例原則相違。從而，原處分機關依前揭規定，處訴願人等 2 人 30 萬元罰鍰，並停止違規建築物供水供電，並無不合，原處分應予維持。

貳、關於 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232201 號及第 10532232202 號函部分：

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 18 條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」第 77 條第 3 款及第 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：……三、訴願人不符合第十八條之規定者。……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。」

75 年度判字第 362 號判例：「因不服中央或地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。……。」

二、查 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232202 號函，其受處分人為系爭建物使用人

○○○

，訴願人等 2 人僅係副本收受者，訴願人等 2 人主張該函主旨欄稱：「臺端於本市中山區○○路○○號○○至○○樓建築物內經營『○○館』……。」係認定訴願人等 2 人經營○○館一節，顯有誤解。另依行政法院 75 年度判字第 362 號判例意旨，循訴願程序謀求救濟之人固包括利害關係人，然所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。本件原處分機關 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232202 號函係

勒令系爭建物使用人○○○停止違規使用，難謂該函對訴願人等 2 人致生所有權或其他權利之損害；又訴願人等 2 人未能提供其他法律上利害關係資料供核，難認訴願人等 2 人與該函有何法律上利害關係。是訴願人等 2 人對該函提起訴願，揆諸前揭規定及判例意旨，自非法之所許。

三、再查 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232201 號函，係檢送裁處書予訴願人等 2 人，核

其性質係屬事實敘述或理由說明之觀念通知，並非對訴願人等 2 人所為之行政處分。是訴願人等 2 人對之遽向本府提起訴願，揆諸前揭規定及判例意旨，亦非法之所許。

參、至訴願人申請 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232201 號函「停止供水供電」部分及同

日期北市都築字第 10532232202 號函「停止違規使用」部分停止執行一節，有關 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232201 號函僅係檢送同日北市都築字第 10532232200 號裁處書等予訴願人等 2 人，揆其真意，應係對 105 年 3 月 24 日北市都築字第 10532232200 號裁處書

「停止供水供電」部分申請停止執行；惟上開函及裁處書經審酌其合法性非顯有疑義，並無訴願法第 93 條第 2 項規定得停止執行情事，尚無停止執行之必要，併予指明。

肆、綜上論結，本件訴願為部分程序不合，本府不予受理；部分為無理由；依訴願法第 77 條第 3 款、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（請假）
委員 張慕貞（代理）
委員 劉宗德
委員 戴東麗
委員 范文清
委員 王韻茹
委員 傅玲靜

中華民國

105

年

8

月

26

日

市長 柯文哲

法務局局長 楊芳玲請假
副局長 林淑華代行

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）