

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 105 年 12 月 28 日北市都築字第 1054

1108600 號裁處書及第 10541108601 號、第 10541108602 號等 2 函，提起訴願，本府決定如下：

主文

一、關於訴願人○○股份有限公司不服 105 年 12 月 28 日北市都築字第 10541108600 號裁處書及

訴願人○○○不服同日期北市都築字第 10541108602 號函部分，訴願駁回。

二、關於訴願人○○股份有限公司不服 105 年 12 月 28 日北市都築字第 10541108601 號函部分，

訴願不受理。

事實

一、訴願人○○股份有限公司（下稱○○公司）所有之本市中山區○○○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（依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 4 種商業區使用，原屬第 3 種商業區），前由案外人○○○於該址經營按摩業「○○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，乃將案外人○○○等人移送臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）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 號函命案外人○○○停止違規使用，同函並副知訴願人○○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，案外人○○○及訴願人○○公司等 2 人不服，向本府提起訴願，經本府以 105 年 3 月 24 日府訴二字第 10509038100 號訴願決定：「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。」

在案。

二、嗣中山分局復於 105 年 11 月 18 日查獲訴願人○○○仍於系爭建築物經營「○○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 105 年 11 月 19 日北市警中分刑字第 10534209300 號刑事案件報告書將訴願人○○○等移送臺北地檢署偵辦，並以 105 年 12 月 16 日北市警中分行字第 10538301300 號函通知原處分機關查報系爭建

築

物為「正俗專案」列管執行對象。原處分機關審認系爭建築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 12 月 28 日北市都築字第 10541108601

號函

檢送同日期北市都築字第 10541108600 號裁處書，處訴願人○○公司 30 萬元罰鍰，並停止系爭建築物供水、供電，並另以同日期北市都築字第 10541108602 號函勒令訴願人○○○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 106 年 1 月 16 日經由原

處

分機關向本府提起訴願，3 月 24 日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

壹、本件訴願人等 2 人雖於訴願書共同具名請求撤銷原處分機關 105 年 12 月 28 日北市都築字第

10541108600 號裁處書、同日期北市都築字第 10541108601 號及第 10541108602 號等 2 函

,

惟依訴願書記載略以：「……事實……二、……原處分機關……以 105 年 12 月 28 日北市都築字第 10541108602 號函令訴願人○○○（即使用人）停止違規使用……同日並以北市都築字第 10541108600 號裁處書及北市都築字第 10541108601 號函處訴願人○○股份有限公司（即所有權人）30 萬元罰鍰，並停止違規建築物供水供電……」等語，揆其真意，應認訴願人○○公司係不服原處分機關 105 年 12 月 28 日北市都築字第

10541

108600 號裁處書及同日期北市都築字第 10541108601 號函，訴願人○○○係不服原處分機關同日期北市都築字第 10541108602 號函而分別提起訴願，合先敘明。

貳、關於訴願人○○公司不服 105 年 12 月 28 日北市都築字第 10541108600 號裁處書及訴願人○○

○○不服同日期北市都築字第 10541108602 號函部分：

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 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：....
..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：「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.....。」

二、本件訴願及補充理由理由略以：

- （一）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，訴願人○○公司出租予訴願人○○○經營「○○館」，從事腳底按摩、按摩及傳統整復推拿等業務，並領有商業登記，依原處分機關 101 年 12 月 7 日北市都規字第 10138058700 號函會

議

結論，其營業態樣應歸屬於臺北市土地使用分區管制自治條例第 5 條第 33 組健身服務業第 2 目，且依該條例第 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、不允許使用但得附條件允許使用之項目；又原處分機關亦未說明訴願人○○公司將系爭建築物出租予訴願人○○○作為健身服務業之場所，究竟有何等有礙商業之便利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之情，是訴願人○○○於系爭建築物經營「○○館」從事按摩業使用，符合土地使用分區管制之規定。

- （二）又色情性交易行為或媒介性交易行為，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，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等 2 人，顯於法不合；復按臺北高等行政法院 94 年度訴字第 3113 號判決意旨，臺北市土地使用分區管制，其目的係在限制土地、建築物之使用不得有礙商業之便利，而其對行業類別之使用限制當係指「合法行業」而言，是臺北市土地使用分區管制規則第 5 條規定之使用項目，均不可能包含性交易業及其他非法行業，否則

所有非法行業均得依都市計畫法第 79 條第 1 項規定處罰，將使都市計畫法無限上綱，顯然違背都市計畫法之立法本旨；原處分機關逕認訴願人○○○於系爭建築物內經營媒介從事性交易，違規使用為性交易場所，違反都市計畫法第 35 條等規定，而依該法第 79 條第 1 項規定裁罰，即有未合。

(三) 自治條例與法律授權主管機關發布之行政命令並不相同，都市計畫法第 79 條第 1 項規定之構成要件，乃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」，因此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) 參照臺北高等行政法院 96 年度簡字第 586 號及 96 年度簡更一字第 8 號判決意旨，所謂

違反土地使用分區管制規定之使用狀態，應係指以反覆同種類之行為為目的之社會活動而言，如僅係一時偶然發生之活動，並無反覆實施該活動之意圖，即難謂已構成在土地或建築物從事該行業或其他使用狀態。本案中山分局 105 年 11 月 18 日查獲「○○館」員工與他人疑似從事性交易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 2 人有反覆施行、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，因此原處分機關援引都市計畫法第 79 條第 1 項對訴願人等 2 人加以裁罰，於法不合。況原處分機關所指案外人○○○有僱用從業女子從事性交易之行為，業經臺北地檢署檢察官為不起訴處分確定在案，足徵原處分機關 104 年 12 月 23 日北市都築字第 10441277900

號

函處分之基礎事實已有違誤，則原處分機關以中山分局再次查獲系爭建築物有從事性交易情事，勒令訴願人○○○停止違規使用及處訴願人○○公司 30 萬元罰鍰暨停止系爭建築物供水供電之處分，於法亦有未合，原處分應予撤銷。

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（依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 4 種商業區使用，原屬第 3 種商業區），惟系爭建築物再次違規使用為性交易場所，有原處分機關 104 年 12 月 23 日北市都築字第 10441277900 號函、中山分局 105 年

11

月 19 日北市警中分刑字第 10534209300 號刑事案件報告書及 105 年 12 月 16 日北市警中分行

字第 10538301300 號函等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人等 2 人主張○○公司出租予○○○經營「○○館」從事腳底按摩、按摩及傳統整復推拿等業務，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、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○○公司將系爭建築物出租予訴願人○○○作為健身服務業之場所，究竟有何等有礙商業之便利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之情，是訴願人○○○於系爭建築物經營「○○館」從事按摩業使用，符合土地使用分區管制規定及原處分機關依都市計畫法第79條第1項規定裁罰訴願人等2人，於法未合云云。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、使用人或管理人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條載明該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，依同法第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.....。」是訴願人等 2 人主張原處分機關審認訴願人○○公司將系爭建築物出租予訴願人○○○經營媒介從事性交易，違規使用為性交易場所，違反都市計畫法第 35 條等規定，而依該法第 79 條第 1 項規定裁罰，於法未合及自治條例與法律授權主管機關發布之行政命令並不相同，都市計畫法第 79 條第 1 項規定之構成要件，乃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」，因此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，有違反處罰法定主義等節，不足採據。

- (二) 次查訴願人○○公司所有之系爭建築物，前經原處分機關審認違規使用為性交易場所，業以 104 年 12 月 23 日北市都築字第 10441277900 號函副知訴願人○○公司督促

使

用人改善，該函並載明系爭建築物如仍有違規使用情事等，將處系爭建築物所有權人 30 萬元罰鍰並停止違規建築物之供水、供電，並於 104 年 12 月 24 日送達，有送

達

證書影本附卷可稽。本件訴願人○○公司雖非行為人，惟其既為系爭建築物所有權人，因其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情事，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○○公司於收受該函通知後，自應善盡所有權人維持系爭建築物合法使用之法律義務；然中山分局復於 105 年 11 月 18 日在系爭建築物查獲從業女子從事性交易，則原處分機關審認系爭建築物再次違規使用為性交易場所，訴願人等 2 人違反都市計畫法等規定之事實，應無違誤。

- (三) 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。查系爭建築物經中山分局先後於 104 年 11 月 21 日及 105 年 11 月 18 日查獲違規使用作為

性

交易場所，事證明確，已如上述，足徵系爭建築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（即中山分局於 104 年 11 月 21 日查獲系爭建築物有從業女子與男客從事性交易部分）使用人○○○業經臺北地檢署檢察官為不起訴處分，原處分機關 104 年 12 月 23 日北市都築字第 10441277900 號函處分之基礎事實

已

有違誤一節，亦難採憑。

- （四）另查系爭建築物先後 2 次經查獲作為性交易場所使用，即難免因傷風敗俗而有礙商業之便利、發展或妨礙公共安全、衛生之使用，自己違反都市計畫法第 35 條之規範意旨；復依原處分機關 106 年 2 月 13 日北市都築字第 10630317900 號函所附答辯書

載

明略以：「……理由……三、……（五）……訴願人（所有權人）所有之系爭建築物因再次查獲違規使用為性交易場所，並未盡排除違規之義務；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，並考量受處罰者之資力，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……。」是原處分機關依都市計畫法第 79 條第 1 項、行政罰法第 18 條第 1 項、臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案等規定，處訴願人○○公司 30 萬元罰鍰並停止系爭建築物供水、供電，並無違誤。

- （五）復查本府為貫徹掃蕩色情，端正社會風氣，保障兒童及少年安全，提升市民居住品質，依都市計畫法第 79 條等規定訂有臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案，依該工作方案第 3 點第 1 款規定：「執行對象（一）查獲妨害風化（俗）經移送法辦案件之營業場所。」另第 4 點第 1 款規定：「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……。」是本府執行「正俗專案」，如查獲有妨害風化（俗）經移送法辦案件之營業場所，原處分機關除勒令使用人停止違規建築物使用外，並副知所有權人限期改善；如拒不遵行者，除處罰使用人外，並處建築物所有權人 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並停止供水、供電。查本件原處分機關以中山分局再次查獲系爭建築物有

從事性交易情事，依都市計畫法第 79 條第 1 項、行政罰法第 18 條第 1 項、臺北市政府

執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案等規定，勒令訴願人○○○停止違規使用及處系爭建築物所有權人即訴願人○○公司 30 萬元罰鍰暨停止系爭建築物供水供電之處分，揆諸上開規定，並無不合，原處分應予維持。

參、關於訴願人○○公司不服 105 年 12 月 28 日北市都築字第 10541108601 號函部分：

一、按訴願法第 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、查本件原處分機關 105 年 12 月 28 日北市都築字第 10541108601 號函，核其內容係檢送同日

北市都築字第 10541108600 號裁處書等予訴願人○○公司，並非對其所為之行政處分。

訴願人○○公司對之提起訴願，揆諸前揭規定，自非法之所許。

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 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 袁 秀 慧

委員 張 慕 貞

委員 柯 格 鐘

委員 范 文 清

委員 王 韻 茹

委員 吳 秦 雯

委員 王 曼 萍

委員 陳 愛 娥

委員 盛 子 龍

委員 劉 昌 坪

中華民國 106 年 3 月 30 日

市長 柯文哲請假

副市長 陳景峻代行

法務局局長 袁秀慧決行

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）