

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 106 年 9 月 4 日北市都築字第 10636516300

號及第 10636516303 號等 2 裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

一、關於 106 年 9 月 4 日北市都築字第 10636516300 號裁處書中有關處訴願人新臺幣 20 萬元罰鍰

部分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 90 日內另為處理；其餘訴願駁回。

二、關於 106 年 9 月 4 日北市都築字第 10636516303 號裁處書部分，訴願不受理。

事實

一、本市萬華區○○路○○號○○樓、○○樓、○○樓、○○樓及○○樓建築物（下稱系爭建物）坐落於本市土地使用分區之第 3 種商業區，為案外人○○○及○○○等 2 人（下稱所有人等 2 人）所有。經本府警察局萬華分局（下稱萬華分局）於民國（下同）105 年 5 月 21 日查獲案外人即前使用人○○○（下稱○君）違規使用系爭建築物之○○樓及○○樓為性交易場所，經萬華分局以 105 年 6 月 7 日北市警萬分行字第 10530252200 號函移請

原

處分機關處理。嗣原處分機關審認訴願人違規使用系爭建物為性交易場所，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 6 月 14 日北市都築字第 1

0535024300 號函勒令○君停止違規使用，同函並副知所有人等 2 人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。

二、嗣萬華分局復於 106 年 5 月 27 日查獲訴願人於系爭建物（按：○○至○○樓）經營「無市招應召站」有從業女子從事性交易情事，違規使用為性交易場所，經萬華分局以 106 年 5 月 28 日北市警萬分行字第 10631783900 號刑事案件報告書將訴願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 106 年 6 月 8 日北市警萬分行字第 10632202500 號

函移請原處分機關處理。原處分機關審認系爭建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 條等規定，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項及臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案暨裁罰基準第 4 點第 2 款第 1 目規定，以 106 年 9 月 4 日北市都築字第

第 10636516301 號函（下稱函 1）檢送同日期北市都築字第 10636516300 號裁處書（下稱裁處書 1）處訴願人 20 萬元罰鍰，並勒令系爭建物（○○樓至○○樓）停止違規使用；另以同日期北市都築字第 10636516304 號函（副知訴願人，下稱函 2）檢送同日期北市都築字第 10636516303 號裁處書（下稱裁處書 2），處所有人等 2 人 20 萬元罰鍰，並停止系爭建物（○○樓及○○樓）供水、供電。上開裁處書 1 及函 2 於 106 年 9 月 8 日送達，訴願

人不服上開 2 裁處書，於 106 年 10 月 6 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

壹、本件訴願書雖載明係對原處分機關函 1 及函 2 不服，惟該 2 函僅係分別檢送裁處書 1 及裁處

書 2 予訴願人及所有人等 2 人，揆其真意，應係對該 2 份裁處書不服合先敘明。

貳、關於 106 年 9 月 4 日北市都築字第 10636516300 號裁處書（即裁處書 1）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 26 條第 1 項及第 2 項規定：「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：……

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 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 （一）第三十五組：駕駛訓練場。（二）第三十八組：倉儲業。（三）第四十組：農產品批發業。（四）第四十五組：特殊病院。（五）第四十六組：施工機料及廢料堆置或處理業。（六）第四十七組：容易妨礙衛生之設施甲組。（七）第四十八組：容易妨礙衛生之設施乙組。（八）第五十組：農業及農業建築。（九）第五十三組：公害輕微之工業。（十）第五十四組：公害較重之工業。（十一）第五十五組：公害較嚴重之工業。（十二）第五十六組：危險性工業。二 不允許使用，但得附條件允許使用……（二）第三十二組：娛樂服務業。（三）第三十四組：特種服務業。……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」停止及恢復供水電工作方案暨裁罰基準第 3 點規定：「執行對象（一）查獲妨害風化或妨害善良風俗案件之營業場所……。」第 4 點規定：「停止供水、供電原則及裁罰基準（一）本市建築物之使用，有本基準第三點各款情形之一，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，勒令建物使用人、所有權人停止違規使用。（二）違反都市計畫法第七十九條第一項案件裁罰基準：1. 第一階段處使用人新臺幣二十萬元罰鍰並勒令使用人、所有權人停止違規使用。2. 第二階段處使用人新臺幣三十萬元罰鍰、所有權人新臺幣二十萬元罰鍰並停止違規建築物供水供電。……（六）經核定『列管察看』者，其列管期間自處分函開立日起二年。」

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……。」

二、本件訴願理由略以：本案係因查獲從事性交易之情事，原處分機關引用都市計畫法規定裁罰，已違都市計畫法改善之目的，請撤銷原處分。

三、查系爭建物坐落於本市土地使用分區之第 3 種商業區，訴願人於系爭建物經營「無市招應召站」，經萬華分局查獲違規使用為性交易場所，有系爭建物所有權部查詢資料、萬華分局 106 年 5 月 28 日北市警萬分刑字第 10631783900 號刑事案件報告書及 106 年 6 月 8 日北

市警萬分行字第 10632202500 號函等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張本案係因查獲從事性交易之情事，原處分機關引用都市計畫法規定裁罰，已違都市計畫法改善之目的云云。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，得處使用人等 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令停止使用等；不停止使用等，得按次處罰，並停止供水、供電等，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、臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1206 號判決意旨參照）。
- (二) 查訴願人使用系爭建物，自不得有違規使用系爭建物之情事。然萬華分局 106 年 5 月 27 日於系爭建物查獲有從事性交易之行為，經該分局查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象。是原處分機關審認訴願人於系爭建物違規使用為性交易場所，應無違誤。訴願主張，不足採據。
- (三) 惟按行政罰法第 26 條第 1 項及第 2 項規定：「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。」復按違法之行為究應評價為「一行為」抑或「數行為」乃個案判斷之問題，並非僅就法規與法規間之關連或抽象事實予以抽象判斷，必須就具體個案之事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件之實現、受侵害法益及所侵害之法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文之文義、立法意旨、制裁之意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之（法務部 101 年 1 月 6 日法律字第 1000006693 號函釋可參）。查刑法第 231 條第 1 項規定之犯罪構成要件，係以「意圖使男女與他人為性交或猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利者」為成立要件；而原處分機關以訴願人違反建築物使用人依都市計畫法第 35 條等規定合法使用建築物之義務，乃依同法第 79 條第 1 項規定予以處罰，則本件訴願人使用系爭建築物作為性交易場所之行為，與萬華分局以上開刑事案件報告書分別將其以涉嫌觸犯刑法第 231 條第 1 項規定移送臺北地檢署偵辦之行為，是否有行政罰法第 26 條第 1 項所定之一行為同時觸犯刑法第 231 條第 1 項及都市計畫法第 79 條第 1 項規定之情

形

？此涉及本件是否有行政罰法第 26 條規定之適用，應有究明之必要，宜由原處分機關予以釐清說明之。其次，該二者若是同一行為，本件於就刑事責任部分已移送偵辦情形，於「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」前，為有效嚇阻行政不法行為，得否同時

為行政罰鍰處分，俟刑事部分判決有罪確定之後，罰鍰部分再作處理（如撤銷或廢止）？事涉行政罰法第 26 條之適用疑義，為求原處分之正確，宜由原處分機關報請行政罰法主管機關法務部釋疑。另原處分勒令訴願人停止違規使用部分，性質上係屬其他種類行政罰，依行政罰法第 26 條第 1 項但書規定，仍得予以裁罰。從而，裁處書 1 關於處訴願人 20 萬元罰鍰部分應予撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 90 日內另為處理；勒令停止違規使用部分，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

參、關於 106 年 9 月 4 日北市都築字第 10636516303 號裁處書（即裁處書 2）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 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。」

行政法院 75 年判字第 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、查上開裁處書 2 之受處分人為所有人等 2 人，而非訴願人，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。本件訴願人自述為系爭建物之使用人，然使用之權利乃民事上相對性之對人權利，無對世性，難謂訴願人得於本案據以主張其有法律上之利害關係，且訴願人亦未提供其他與本件處分有法律上利害關係之資料供核，其遽向本府提起訴願，揆諸前揭規定及判例意旨，應屬當事人不適格。

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，部分為有理由；依訴願法第 77 條第 3 款、第 79 條第 1 項及第 81 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 吳泰雯
委員 王曼萍
委員 陳愛娥
委員 盛子龍
委員 劉建宏

法務局局長 袁秀慧決行

如對本決定駁回及不受理部分不服者，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：臺北市士林區福國路 101 號）