

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 7 日北市都築字第 10637767900

號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

原處分關於處訴願人新臺幣 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。

事實

本市南港區○○○路○○段○○號○○樓及○○樓夾層建築物（位於都市計畫第 3 種商業區【依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 3 種商業區使用，原屬第 3 種住宅區】，下稱系爭建物），由訴願人經營「○○館」。經本府警察局南港分局（下稱南港分局）於民國（下同）106 年 7 月 13 日查獲系爭建物違規使用為性交易場所，乃以 106 年 7 月 14 日北市警南分刑字第 10630874100 號及 106 年 8 月 22 日北市警南分刑字第 10631988400 號刑事案件報告書將訴願人等

移送臺灣士林地方法院檢察署（下稱士林地檢署）偵辦，另以 106 年 8 月 7 日北市警南分行字第 10633170400 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，復以 106 年 8 月 30 日北市警南分行字第 10633267900 號函補送實際負責人（即訴願人）之刑事案件報告書及調查筆錄等資料予原處分機關。嗣經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 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 23 條等規定，爰依都市計畫法第 79 條第 1 項及臺北市政府執行「

正俗專案」停止及恢復供水電工作方案暨裁罰基準第 4 點等規定，以 106 年 9 月 7 日北市都築字第 10637767900 號裁處書處訴願人新臺幣（下同）20 萬元罰鍰，並勒令訴願人停止違規使用。該函於 106 年 9 月 13 日送達，訴願人不服，於 106 年 10 月 12 日向本府提起訴願，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 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 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：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……住宅。……服務業。……園藝業。二 附條件允許使用……（十一）第二十七組：一般服務業之視障按摩業……。」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 不允許使用，但得附條件允許使用（一）第十二組：公用事業設施。（二）第三十二組：娛樂服務業。……。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 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。……。」第 8 點規定：「附則……（三）為使受處分人確實了解『勒令停止使用』之意涵，於作成處分書時，應載明下列事項：1. 受處分人應履行下列義務：(1) 停止違規使用。(2) 違規之營業場所若有市招併予拆除。(3) 拆除為供違規營業之裝修或拆除至符合原核准圖說……。」

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、本件訴願理由略以：本案業經士林地檢署檢察官以 106 年度偵字第 10724 號不起訴處分書為不起訴處分在案，似難認訴願人有以系爭建物作為性交易場所之情事。

三、查訴願人於系爭建物經營「○○館」，營業項目為按摩業、美容美髮服務業，經南港分局於 106 年 7 月 13 日查獲違規使用為性交易場所，有南港分局 106 年 7 月 14 日北市警南分刑

字第 10630874100 號及 106 年 8 月 22 日北市警南分刑字第 10631988400 號刑事案件報告書及

所附調查筆錄等資料、106 年 8 月 7 日北市警南分行字第 10633170400 號及 106 年 8 月 30 日北

市警南分行字第 10633267900 號函等影本附卷可稽。

四、至訴願人主張本案業經士林地檢署檢察官以 106 年度偵字第 10724 號不起訴處分書為不起訴處分在案，似難認訴願人有以系爭建物作為性交易場所之情事云云。經查：

(一) 按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；次按商業區以建築商場（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；違反都市計畫法或直轄市政府等依該法所發布之命令者，得處所有權人及使用人等 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；揆諸都市計畫法第 34 條、第 35 條、第 79 條第 1 項及臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1 等規定自明。且改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展為都市計畫主管機關之職責，為保障居民不受色情侵擾，都市計畫主管機關自不能坐視性交易行業隱藏於合法行業，侵擾居民

生活環境及妨礙正常商業發展（臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1206 號判決意旨參照）。

(二) 查系爭建物坐落於本市土地使用分區之商業區（依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 3 種商業區使用，原屬第 3 種住宅區）；南港分局於 106 年 7 月 13 日查獲系爭建

物違規使用為性交易場所，經該分局查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象，已如前述。是原處分機關審認系爭建物作為性交易場所使用，其違規事實判斷自屬有據。

(三) 次查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；本件訴願書所附有關案外人○○○之刑事案件士林地檢署檢察官 106 年度偵字第 10724 號不起訴處分書，對案外人○○○為不起訴處分之理由略以：「……是綜觀前開證人之證言內容，固堪認定員警至上址臨檢時，○○○有為○○○撫摸生殖器之行為；惟衡情並無法排除○○○係為拉攏客人以增加個人按摩之抽成業績或私下為客人提供半套性交易服務以賺取額外報酬之可能性……」；惟依卷附南港分局 106 年 8 月 7 日北市警南分行字第 10633170400 號函所附 106 年 7 月 14 日刑事案件報告書及對案外

人○○○之第 2 次調查筆錄影本記載略以：「……問 你於第一次警詢筆錄中陳述，11 號美容師撫摸你的性器官約 5 分鐘，撫摸你的性器官用途為何？答 美容師是要讓我高興。問 你於上題所稱的『高興』一詞，是否為要取悅你射精的意思？答 應當是。問 11 號美容師撫摸你的性器官約 5 分鐘的行為，行為是否有對價關係？是否有額外收取另外的費用？是否包含在按摩的新台幣 1300 元內？答 沒有。……昨天（13 日），第 3 次按摩，我所付的新台幣 1300 元有包含讓我『高興』的按摩行為（半套性交易（俗稱打手槍））。……」是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 34 條、第 35 條等規定之事證明確，原處分固非無據。

(四) 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 34 條及第 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物作為性交易場所之行為，與南港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 項規定移送士林地檢署偵辦之行為，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，原處分關於處訴願人 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。

五、綜上論結，本件訴願為部分無理由，部分為有理由，依訴願法第 79 條第 1 項及第 81 條，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 吳秦雯
委員 王曼萍
委員 陳愛娥
委員 盛子龍
委員 劉建宏

中華民國 106 年 12 月 26 日
市長 柯文哲

法務局局長 袁秀慧決行

如對本決定駁回部分不服者，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）