

訴 願 人 ○○有限公司

代 表 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○律師

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 107 年 3 月 28 日北市都築字第 10732895400 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

本市中山區○○路○○號○○樓建築物（下稱系爭建物），位於都市計畫第 3 種商業區（原屬第 2 種商業區，依都市計畫說明書圖規定，始得作第 3 種商業區），由訴願人於該址辦竣公司登記經營「○○館」。經本府警察局中山分局（下稱中山分局）接獲醫院通報有妨害性自主案件，經訊問被害人 A 女表示，其在○○館工作，於民國（下同）106 年 12 月 2 日在系爭建物內與男客從事半套性交易服務時，遭男客性侵害；中山分局以系爭建物有違規使用為性交易場所之情事，除將訴願人之負責人等移送臺灣臺北地方法院檢察署（現已更名為臺灣臺北地方檢察署，下稱臺北地檢署）偵辦外，並查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象，另以 107 年 3 月 21 日北市警中分行字第 10732464800 號函通知原處分機關處理。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 22 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 107 年 3 月 28 日北市都築字第 10732895400 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。上開裁處書於 107 年 3 月 30 日送達，訴願人不服，於 107 年 4 月 19 日經由原處分機關向本府提起訴願，107 年 4 月 27 日、6 月 14 日、7 月 20 日補充訴願

理由，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

一、本件訴願書雖載明係對原處分機關 107 年 3 月 28 日北市都築字第 10732895401 號函不服，

惟該函僅係檢送同日期北市都築字第 10732895400 號裁處書等予訴願人，揆其真意，應係對該裁處書不服，合先敘明。

二、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。」

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。.....。」

臺北市土地使用分區管制自治條例第 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（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）第二十五組：特種零售業乙組。（三）第三十二組：娛樂服務業。（四）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。」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）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 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。.....。」

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。」

三、本件訴願及補充理由略以：

（一）中山分局所查獲之疑似性交易之行為，並非屬實，係因員工個人違法行為而後報警，原處分機關方作成處分；訴願人並不容許且無反覆施行致系爭建物成為媒介性交易場所之狀態，依臺北高等行政法院 96 年度簡字第 586 號及 96 年度簡更一字第 8 號判決之意

旨，原處分機關援引都市計畫法第 79 條第 1 項對訴願人加以裁罰處分，於法不合。

（二）訴願人所經營之○○館，從事按摩業，符合土地使用分區管制之規定；按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；臺北市土地使用分區管制自治條例第 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。

（三）原處分機關未一併考量有利於訴願人之情事，如有於店內張貼宣導之告示、所定之價格合於市價、員工所簽訂不為性交易之切結書等重要事證，即逕以中山分局之查緝結果認定訴願人有違反相關法令之情事，顯有違行政程序法第 36 條之規定。

（四）原處分機關未依行政程序法第 102 條給予訴願人陳述意見之機會，僅憑第三人報警而作成處分，亦未依經驗法則判斷事實，程序上顯有重大瑕疵；第三人 A 女辯稱訴願人默許其從事不法色情行業，惟查訴願人從未默許旗下員工從事任何色情不法行為，若訴願人默許 A 女從事不法行為，何以指明 A 女報警維護自身權益？原處分機關僅以疑似之行為即逕為處分，顯不符都市計畫法第 79 條及正俗專案之法定要求，原處分應予撤銷。

（五）臺北地檢署於 107 年 6 月 23 日就訴願人之負責人○○○、員工○○○、○○○等人涉及妨害風化乙案作成 107 年度偵字第 7924 號不起訴處分，特別載明 A 女於警詢及偵訊中，均未提及訴願人公司人員有授意得為性交易，A 女並於偵查中陳述其有簽契約不可以提供性服務，違反規定會有懲處；依最高行政法院 75 年判字第 309 號判例意旨，行政機關作成行政罰應依憑相關證據，不得僅以推測而予人處罰，A 女之陳述於法律上屬「傳聞證據」性質，不應作為認定事實之唯一依據；訴願人已盡雇主之監督義務責任，且未曾被警方查獲不法情事；原處分機關未一併注意有利於訴願人之事項，原處分

顯有瑕疵，應予撤銷。

四、查系爭建物坐落於本市土地使用分區第3種商業區（原屬第2種商業區，依都市計畫說明書圖規定，始得作第3種商業區），中山分局於106年12月4日訊問A女，經其指稱其於

10

6年12月2日在系爭建物內與男客從事半套性交易時，遭男客性侵害等情事，有系爭建物使用分區圖、中山分局107年3月21日北市警中分行字第10732464800號函所附107年3月8

日北市警中分刑字第10730021800號刑事案件報告書、調查筆錄、現場監視錄影照片及相關資料等影本附卷可稽。

五、至訴願人主張其從未默許旗下員工從事任何色情不法行為，本案係員工個人違法行為，訴願人並無於系爭建物反覆實施媒介性交易行為，依臺北高等行政法院96年度簡字第586號及96年度簡更一字第8號判決之意旨，原處分於法不合；色情性交易行為或媒介性交易行為，係刑事法律禁止及處以刑罰之行為，並非都市計畫分區管制對象；原處分機關未一併考量訴願人於店內張貼宣導之告示、所定之價格合於市價、員工所簽訂不為性交易之切結書等有利於訴願人之情事，且未給予訴願人陳述意見之機會，僅憑第三人報警即予處分，未依經驗法則判斷事實，程序上顯有重大瑕疵；臺北地檢署就訴願人之負責人及員工等人涉及妨害風化刑責部分業已不起訴，其不起訴處分書並載明A女於偵查中陳述其有簽契約不可以提供性服務；行政機關作成行政罰應依憑相關證據，不得僅以推測或A女所陳述之「傳聞證據」而予裁罰云云。經查：

（一）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。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）。是訴願人主張色情性交易行為或媒介性交易行為並非都市計畫分區管制對象一節，應係誤解法令，核不足採。

（二）查本案中山分局接獲醫院通報有妨害性自主案件，於106年12月4日訊問被害人A女

,

事

經其指稱其在○○館工作，才上班第 4 天，於 106 年 12 月 2 日在系爭建物內與男客從

半套性交易服務時，遭男客脫掉內褲及褲襠性侵害等語，有中山分局 106 年 12 月 4 日對 A 女之調查筆錄影本附卷可憑。復依中山分局 106 年 12 月 5 日分別對 A 女及男客

○○○

之調查筆錄影本記載略以：「…… 問 你從何時開始在○○館（台北市中山區○○路○○號）按摩店工作？…… 答 我從 106 年 11 月底開始在○○館上班…… 問 你有無和店家簽立合約？…… 答 有簽合約…… 問 你們店內從事何種服務？店家與你如何拆帳？月薪為多少新台幣？ 答 我是從事按摩的工作，有時候會幫客人進行『半套』性交易，小費是私底下自己拿，客人按摩的費用是和店家另外算。客人於完成『半套』性交易後會直接給我新台幣 500 至 2000 元不等的小費…… 問 你於 106 年 12 月 02 日晚上 18 時許於店內向男客○○○提供何種服務？有無收取費用？ 答 我於當（02）日一開始僅對客人從事『半套』性交易服務，但是他後來沒有經過我的同意直接對我性侵害。有收取一開始講好只是摩蹭下體及打手槍的『半套』的性交易新台幣 2000 元費用。…… 問 ○○館是否有授意或要求按摩小姐與客人從事『半套』、『全套』性交易？ 答 店家有授意我們可以從事『半套』、『全套』性交易，並告訴我客人有可能會對小姐毛手毛腳，就看自己接受的範圍有多大，因為我們是看業績的，小姐們彼此很競爭，而且我們按摩小姐私底下在休息室都會討論自己『半套』、『全套』性交易的按摩內容。…… 問 你於開始工作至今共接了幾名客人？共獲利多少？有從事半套性交易之客人有幾人？ 答 一共接了 8 名客人，共獲利新台幣 5200 元（都是客人給我的的小費），有完成半套性交易的有 6 名。…… 問 何謂『半套性交易』性服務？ 答 以手撫摸抽送男性性器官直至射精為止。…… 問 該○○館按摩店是否裝設有臨檢警示燈？ 答 我們包廂內都會有一台螢幕，如果有警察來臨檢，該螢幕就會顯示特定的數字，告知我們開始臨檢及結束臨檢。……」 「…… 問 請你詳述事情經過？ 答 我於 106 年 12 月 02 日 18 時 00 分許進入○○館…… 副總帶我去包廂……

我

座在包廂沙發抽菸、喝咖啡，然後被害人 3327-106400 就過來幫我按摩腳（大腿、小腿都有），按摩約 20 分鐘後被害人 3327-106400 主動先隔個運動褲觸摸及挑逗我生殖器，後來被害人 3327-106400 伸手進去我內褲裡面觸摸我生殖器，然後我就受不了，我開口問被害人 3327-106400：『可不可以讓我弟弟路兩下（台語）』，被害人 3327-106400 回答說：『要小費』，我就從褲子口袋拿新台幣 2000 元給被害人 3327-106400，被害人 3327-106400 就收下來了，被害人 3327-106400 就自己脫掉內褲及褲襠到大腿處坐在按摩床上，我就自己將內褲及褲子脫至大腿處，我就用生殖器觸碰被害人 3327-

106400 的生殖器.....。」再查訴願人於系爭建物辦竣公司登記經營○○館，為系爭建物使用人，未盡其經營者責任而違規使用系爭建物作為性交易場所；是訴願人違反都市計畫法第 35 條等規定之事實，堪予認定；訴願人尚難以其已於店內張貼宣導之告示及其員工簽有不為性交易之切結書等為由，冀邀免責。

(三) 次查系爭建物作為性交易場所使用，已影響居住安寧、公共安全、衛生，亦已違反都市計畫法第 35 條之規範意旨，自不以系爭建物有反覆實施作為性交易場所，始得認定違反都市計畫法第 79 條規定。訴願人主張其並無反覆實施性交易之違法情事，原處分依都市計畫法予以裁罰於法未合一節，應有誤會，尚難採據。

(四) 再按刑法第 231 條第 1 項之圖利使人為性交或猥褻罪，係以意圖使男女與他人為性交或猥褻之行為，而引誘、容留或媒介以營利為其構成要件，與本件系爭建物之使用是否違反臺北市土地使用分區管制自治條例相關規定，二者規範之內容與要件並不相同；臺北地檢署檢察官 107 年 6 月 23 日 107 年度偵字第 7924 號不起訴處分書係認為被告

○○

○、○○○及○○○分別為○○館之負責人、副總及現場櫃檯人員，並以無積極證據足資認定被告 3 人涉有何妨害風化之媒介行為而予不起訴處分，此與系爭建物是否違規作為性交易場所使用之判斷仍屬有別；本件依中山分局分別對 A 女及男客○○○之調查筆錄內容，已足以證明系爭建物確有作為性交易場所使用之事實；是原處分機關依所得上開事實證據，適用法規而為行政裁處，核無不合。至於上開不起訴處分書所載，A 女於偵查中自陳其有簽契約不可以提供性服務，違者會有懲處等語，縱然屬實，惟訴願人為系爭建物使用人，對該建物具有事實上管領力，應承擔系爭建物合法與安全狀態維護之責任，該責任不因訴願人已與員工簽立契約或切結書約定不提供性服務而免除。訴願主張，不足採據。

(五) 復按行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者，行政機關得不給予陳述意見之機會，行政罰法第 42 條第 6 款定有明文。本件系爭建物作為性交易場所使用，已如前述，本次違規行為客觀上業已明白足以確認，則原處分機關自得不給予陳述意見之機會；準此，本件原處分機關之處分尚難謂因未給予訴願人陳述意見之機會，而有程序違法之情形。訴願主張各節，均不足採。從而，原處分機關裁處訴願人 20 萬元罰鍰，並勒令停止違規使用，揆諸前揭規定及裁罰基準，並無不合，原處分應予維持。

六、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 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 盛 子 龍
委員 劉 建 宏
委員 劉 昌 坪

中華民國 107 年 8 月 8 日

市長 柯文哲

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：臺北市士林區福國路 101 號）