

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 108 年 12 月 12 日北市都築字第 108310558

74 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

原處分關於處新臺幣 20 萬元罰鍰部分撤銷；其餘訴願駁回。

事實

訴願人承租使用之本市文山區○○○路○○段○○號○○樓（B 室）建築物（下稱系爭建物）位於都市計畫第 3 種商業區（原屬第 3 之 1 種住宅區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 3 種商業區使用），本府警察局文山第二分局（下稱文山第二分局）於民國（下同）108 年 9 月 20 日在系爭建物內查獲涉嫌妨害風化罪情事，乃將訴願人等移送臺灣臺北地方檢察署（下稱臺北地檢署）偵辦；並查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象，另以 108 年 10 月 31 日北市警文二分行字第 1083024837 號函檢送相關資料移請原處分機關處理。案經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 34 條、第 35 條、臺北市都市計畫施行自治條例第 10 條之 1、臺北市土地使用分區管制自治條例第 8 條之 1 及第 23 條等規

定，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項前段及臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水電工作方案暨裁罰基準（下稱裁罰基準）第 4 點等規定，以 108 年 12 月 12 日北市都築字第 10831055

874 號裁處書（下稱原處分）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。原處分於 108 年 12 月 18 日送達，訴願人不服，於 109 年 1 月 15 日經由原處分機關向本府

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。」

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。……教育設施。……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……(十七)視障按摩業……。」第 8 條之 1 規定：「在第三之一種住宅區、第三之二種住宅區內得為第三種住宅區規定及下列規定之使用：一 允許使用(一)第十四組：人民團體。(二)第十六組：文康設施。二 附條件允許使用(一)第二十組：一般零售業乙組。……(六)第三十三組：健身服務業。(七)第三十七組：旅遊及運輸服務業。」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。……(三)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。……。」

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：訴願人因本案已遭臺北地檢署偵查在案，自應以刑事處罰優先，以符比例原則及行政罰法第 26 條第 1 項規定，請撤銷原處分。

三、查訴願人承租使用之系爭建物位於都市計畫第 3 種商業區（原屬第 3 之 1 種住宅區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 3 種商業區使用），經文山第二分局於 108 年 9 月 20 日在系爭建物內查獲外籍從業女子與男客從事性交易，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖、文山第二分局 108 年 10 月 31 日北市警文二分行字第 1083024837 號函及所附

108

年 10 月 16 日北市警文二分刑字第 1083009062 號刑事案件報告書、調查筆錄等影本附卷可稽；是原處分機關以訴願人違規使用系爭建物為性交易場所而為本件裁罰，原處分自屬有據。

四、至訴願人主張其因本案已遭臺北地檢署偵查在案，應以刑事處罰優先云云。經查：

(一) 按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；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。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。

(二) 查本件依文山第二分局 108 年 10 月 31 日北市警文二分行字第 1083024837 號函及所附刑

事案件報告書、調查筆錄等影本所示，文山第二分局於 108 年 9 月 20 日持臺灣臺北地方法院核發之搜索票（案由：妨害風化）至系爭建物執行搜索；據文山第二分局萬盛派出所 108 年 9 月 20 日對現場泰國籍女子 L〇〇 之調查筆錄記載，其於警方 108 年 9 月 20 日

執行搜索時，與男客〇〇〇完成性交易，其提供性服務並收取 4,100 元費用，其係透過泰國媒介性交易公司的人加入通訊軟體〇〇中「〇〇」群組，由該群組之 1 名成員以〇〇通知 108 年 9 月 20 日 15 時 30 分會有 1 位男客人來做性交易，〇〇〇於 108 年

9 月 18

日搭計程車到系爭建物，有 1 位男子在門口等她，並交給她鑰匙，這位男子跟來系爭建物收錢的男子為同 1 人，○○○共從事 5 次性交易等語；另依文山第二分局萬盛派出所 108 年 9 月 20 日對男客○○○之調查筆錄記載，其於網路上○○看到○○站刊登性交易廣告及其○○，乃加入對方的○○，並表示想要性交易服務，對方指示其到系爭建物，到場後○○小姐○○○就來接他，從事性交易後將 4,100 元交給○○○等語；上開調查筆錄分別經泰國籍女子○○○、男客○○○簽名確認在案。是系爭建物於 108 年 9 月 20 日有作為性交易場所使用之事實，堪予認定。

(三) 復依文山第二分局萬盛派出所 108 年 9 月 24 日對系爭建物所有權人○○○之調查筆錄記載，其於 108 年 8 月 10 日與訴願人簽訂系爭建物之租賃契約，租賃期限自 108 年 8 月 15 日

至 109 年 8 月 14 日終止，租金 1 個月 8,800 元，簽約時訴願人是親自簽寫租約內資料，沒

有其他人在場，訴願人表示系爭建物是其要自住的，訴願人截至訊問當時總共轉帳租金 1 次等語，該調查筆錄經○○○簽名確認在案。再依文山第二分局萬盛派出所 108 年 9 月 26 日對訴願人之調查筆錄記載，系爭建物為訴願人承租，房東給訴願人 2 副鑰匙，訴願人表示其於 108 年 8 月底、9 月初（忘記詳細時間）將系爭建物轉租給案外人○○○，轉帳給房東的租金是其幫○○○繳的房租，其轉租後有回去系爭建物 3 次，回去時有遇到○○○和 1 位外國女生（感覺是東南亞國家的人），○○○沒有指示他去承租系爭建物當作性交易工作場所，其對於警方於 108 年 9 月 20 日查獲上述性交易情事完全不知道等語，該調查筆錄並經訴願人簽名確認在案。基上，訴願人自承其為系爭建物之承租人，持有系爭建物鑰匙，並有轉帳租金予系爭建物所有人○○○；是訴願人雖於上開筆錄中表示其已轉租系爭建物予案外人○○○、其對於系爭建物上述性交易情事並不知情等語；然依文山第二分局萬盛派出所 108 年 9 月 26 日對案外人○○○之調查筆錄記載，○○○表示其不認識訴願人及泰國籍女子○○○，對於訴願人上開筆錄所陳有轉租系爭建物予其並交付鑰匙等語，矢口否認，並表示其未承租系爭建物，其對於泰國籍女子○○○及男客○○○從事性交易不知情，該調查筆錄並經○○○簽名確認在案。準此，訴願人為系爭建物之承租人即使用人，對該建物具有事實上管領力，依法負有維持系爭建物合法使用之義務，卻經文山第二分局於 108 年 9 月 20 日在系爭建物查獲上述作為性交易場所使用之情事，且訴願人於提起訴願後仍未能提出其非系爭建物之使用人之具體事證供核；是本件訴願人違規使用系爭建物作為性交易場所，違反都市計畫法第 34 條、第 35 條等規定之事實，堪予認定。

(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、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，與文山第二分局以上開 108 年 10 月 16 日函送資料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，原處分機關既審認該二者是同一行為，依法務部 107 年 4 月 23 日法律字第 10703505410 號函釋意旨，倘一行為同時觸犯刑法及違反都市計畫法之情形，且因已移送檢察機關偵辦，行政機關自不得依都市計畫法規定裁處罰鍰；而都市計畫法第 79 條第 1 項所定停止使用或回復原狀等，因非屬裁罰性不利處分，故無行政罰法第 26 條規定之適用，行政機關自得為之。本件依卷附資料所示，就刑事責任部分已移送臺北地檢署偵辦，經臺北地檢署檢察官 109 年 1 月 3 日偵查終結，提起公訴，於「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，縱為有效嚇阻行政不法行為，仍不得同時為行政罰鍰處分。另原處分勒令訴願人停止違規使用部分，性質上非屬裁罰性不利處分，故無行政罰法第 26 條規定之適用，仍得予以裁處。從而，原處分關於處訴願人 20 萬元罰鍰部分應予撤銷；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 條第

1

項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 袁秀慧
委員 范文清
委員 王韻茹

委員 吳 雯
委員 王 萍
委員 陳 娥
委員 盛 愛
委員 劉 子
委員 洪 昌
委員 范 坪
 秀 勝
 羽

中華民國 109 年 4 月 7 日

如對本決定訴願駁回部分不服者，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）