

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 27 日北市都築字第 108311835

81 號裁處書、第 10831183582 號函、第 10831183583 號函、臺北市政府警察局中正第二分局 108 年 9 月 25 日調查筆錄及 108 年 10 月 21 日北市警中正二分刑字第 1083022967 號刑事案件報告書

，提起訴願，本府決定如下：

主文

一、關於 108 年 12 月 27 日北市都築字第 10831183581 號裁處書中有關處訴願人新臺幣 20 萬元罰

鍰部分撤銷；其餘訴願駁回。

二、關於 108 年 12 月 27 日北市都築字第 10831183583 號函部分，訴願駁回。

三、關於 108 年 12 月 27 日北市都築字第 10831183582 號函、108 年 9 月 25 日調查筆錄及 108 年 10

月 21 日北市警中正二分刑字第 1083022967 號刑事案件報告書部分，訴願不受理。

事實

訴願人所有本市中正區○○○路○○段○○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辦理，始得作第 3 種商業區使用）。經本府警察局中正第二分局（下稱中正二分局）於民國（下同）108 年 9 月 25 日查獲訴願人在系爭建物經營「無市招應召站」，有從業女子○○○與男客○○○從事性交易，涉嫌妨害風化罪情事，爰製作 108 年 9 月 25 日關於○○○、○○○之調查筆錄（下稱 108 年 9 月 25 日

調查筆錄）及 108 年 10 月 21 日北市警中正二分刑字第 1083022967 號刑事案件報告書（下稱 108

年 10 月 21 日刑事案件報告書），除將訴願人等移送臺灣新北地方檢察署（下稱新北地檢署）偵辦外；並查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象，另以 108 年 11 月 5 日北市警中正二分行字第 10830238451 號函檢送相關資料通知原處分機關處理。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 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 22 條、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 27 日北市都築字第 10831183582 號函（下稱 108 年 12 月 27

日函）檢送同日期北市都築字第 10831183581 號裁處書（下稱原處分 1）處系爭建物使用人即訴願人新臺幣（下同）20 萬元罰鍰，並勒令訴願人停止違規使用；並以同日期北市都築字第 10831183583 號函（下稱原處分 2）通知訴願人，請依建築物所有人責任停止違規使用，如該建築物再遭查獲仍有違規使用情事，將依都市計畫法第 79 條第 1 項規定，停止違規建築物供水、供電，且其將受 20 萬元之罰鍰。108 年 12 月 27 日函、原處分 1 及原處分 2 於 108 年 12 月 31 日

送達，訴願人不服 108 年 12 月 27 日函、原處分 1、原處分 2，於 109 年 1 月 21 日向本府提起訴願

，3 月 13 日、3 月 24 日、4 月 6 日、4 月 16 日、5 月 13 日、5 月 29 日、6 月 23 日補充訴願理由，其間

，4 月 23 日追加中正二分局 108 年 9 月 25 日調查筆錄、108 年 10 月 21 日刑事案件報告書為訴願標

的並補充訴願理由，並據原處分機關及中正二分局檢卷答辯。

理由

壹、關於原處分 1 及原處分 2 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。」

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 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。……。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。……（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、本件訴願及補充理由略以：沒有法律允許以行政命令（正俗專案）或自治條例可以允許原處分機關事前不必會同中正二分局，而容許中正二分局以非現行犯之身分，逮捕○○○及○○○，且製作調查筆錄；108 年 9 月 25 日當日○○○及○○○未經同意自行進入訴願人所有系爭建物；訴願人請求傳喚○○○、○○○等人到場對質，並申請調查當場播放 108 年 9 月 25 日拘提○○○、○○○之全程錄影記憶卡。請撤銷原處分。

三、查系爭建物位於本市土地使用分區之第 3 種商業區，經中正二分局於 108 年 9 月 25 日在系

爭建物內查獲涉嫌妨害風化罪情事，有系爭建物地籍圖套繪都市計畫使用分區圖、中正二分局 108 年 11 月 5 日北市警中正二分行字第 10830238451 號函及所附 108 年 10 月 21 日刑事

案件報告書、108 年 9 月 25 日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原處分 1 之裁罰，並以原處分 2 請訴願人依建築物所有權人責任，停止違規使用，自屬有據。

四、至訴願人主張無法令允許中正二分局以非現行犯身分逮捕○○○及○○○，並製作調查筆錄，○○○及○○○未經同意自行進入訴願人所有系爭建物云云。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。
- (二) 查本案中正二分局○○路派出所 108 年 9 月 25 日分別對男客○○○及從業人員○○○所製作之調查筆錄影本記載略以：「…… 問 警方於 108 年 09 月 25 日 10 時 00 分會同三重

分局暨移民署新北專勤隊至○○○路○○段○○號○○樓進行搜索，發現你一名女子入內形跡可疑，你與該名女子什麼關係？你們在欲在該處所從事何事？答 我跟該名女子不認識，只有前面陸續交易過 3 次左右，我們本來要在房間從事性交易。……問你前次與該名女子從事性交易，日期地點為何？消費方式為何？答 大概是一個月以前，詳細日期我記不清楚了，地點一樣是○○○路○○段○○號○○樓，房號我記不清楚，消費方式皆為新臺幣 1,000 元，從事性行為一次（全套），沒有時間限制。……。」「…… 問 你與該名男子○○○是否從事過性交易？總共幾次，最後一次於何時、何地？答 有。總共從事過性交易三次，最後一次我忘記詳細的時間，大概是自今（25）日起算一個月前，地點是臺北市中正區○○○路○○段○○號○○樓。問妳與該名男子從性交易之內容為何？答 內容是我陪同他觀看成人片、幫他洗澡以及性交。一次為新台幣 1,500 元。…… 問 妳與該名屋主○○○（女……）係何關係，如何認識及聯絡？有無對價關係？是否與妳有仇恨或糾紛？答 是友人介紹我給○○○認識的，詳細年籍資料、綽號我不知道，平常○○○跟我都是用○○在聯絡。每次在該址從事完性交易後，我都會給○○○新台幣 300 到 500 元不等的清潔費。我與○○○沒有仇恨或糾紛。……。」上開筆錄經受詢問人男客○○○及從業女子○○○簽名確認在案。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 35 條等規定之事實，堪予認定。至訴願人主張中正二分局違法逮捕○○○及○○○一節，據中正二分局 109 年 5 月 19 日北市警中正二分行字第 1093010650 號函附訴願答辯書陳明

略以：「……理由……三、本件○○○及○○○係現行違反社會秩序維護法之行為人，非屬刑法之現行犯，本分局未予逮捕，而係依社會秩序維護法調查程序，逕行通知到場……。本分局於 108 年 9 月 25 日製作○○○筆錄及○○○筆錄時，已詢明記載『警方詢問時，有無以暴力、脅迫、恐嚇等不當方式使你做不實之陳述？』該二人皆回答『沒有』並簽名捺印，……」是訴願人之主張，應有誤會，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，乃以原處分 1 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，與中正二分局以上開函送資料分別將其以涉嫌觸犯刑法第 231 條第 1 項規定移送新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

2

6 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新北地檢署偵辦，縱為有效嚇阻行政不法行為，仍不得同時為行政罰鍰處分，原處分 1 關於處訴願人 20 萬元罰鍰部分應予撤銷；另原處分 1 勒令訴願人停止違規使用部分及原處分 2，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，應予維持。

貳、關於原處分機關 108 年 12 月 27 日函、中正二分局 108 年 9 月 25 日調查筆錄及 108 年 10 月 21 日

刑事案件報告書部分：

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。」

二、查原處分機關108年12月27日函之內容，僅係檢送原處分1等予訴願人，核其性質僅係觀

念通知，而非對訴願人所為之行政處分，訴願人對此遽向本府提起訴願，揆諸前揭規定，自非法之所許。

三、另查本件中正二分局於108年9月25日對○○○、○○○所製作之調查筆錄及108年10月2

1日刑事案件報告書均屬偵辦刑事案件所製作之文書，非屬訴願法第3條規定所稱之行政處分。訴願人對之提起訴願，揆諸前揭規定，亦非法之所許。

參、另訴願人請求傳訊○○○及○○○等人及申請調查證據等節，經審酌本件事證已臻明確，無進行調查及訊問之必要；至訴願人對法務部行政執行署新北分署109年4月24日新北執庚109年都計罰執專字第00276811號執行命令聲請異議一事，本府業以109年5月18日

府授訴二字第1096100896號函移請法務部行政執行署新北分署辦理；併予敘明。

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8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 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 范秀羽

中華民國 109 年 7 月 21 日

如對本決定不受理及駁回部分不服者，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）