

訴 願 人 ○○○即○○館

訴 願 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府都市發展局

訴願人等 2 人因違反都市計畫法事件，不服原處分機關民國 109 年 8 月 21 日
北市都築字第 10930896621 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○○○罰鍰部分撤銷；其餘訴願駁回。

事實

本市中山區○○街○○號○○樓至○○樓建築物（下稱系爭建物），位於
都市計畫第 3 種住宅區。經本府警察局中山分局（下稱中山分局）於民國
(下同) 109 年 6 月 4 日查認訴願人等 2 人共同經營○○館（登記負責人為○
○○，嗣於 109 年 9 月 30 日辦理歇業登記），並在系爭建物內查獲涉嫌妨害
風化罪情事，除將訴願人等移送臺灣臺北地方檢察署（下稱臺北地檢署）
偵辦外；並查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象，另以 109 年 8 月 1
3 日北市警中分行字第 1093051589 號函（下稱 109 年 8 月 13 日函）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等 2 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、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 109 年 8 月 21
日北市都築字第 10930896622 號函（下稱 109 年 8 月 21 日函）檢送同日期北
市都築字第 10930896621 號裁處書（下稱原處分）等處訴願人等 2 人新臺幣
(下同) 20 萬元罰鍰，並勒令停止違規使用。原處分於 109 年 8 月 27 日送達
訴願人○○○、8 月 26 日送達訴願人○○○，訴願人等 2 人不服，於 109 年
9 月 9 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、本件訴願人等 2 人雖於訴願書請求欄記載：「..... 請求撤銷臺北市
政府都市發展局發文日期：中華民國 109 年 8 月 21 日、發文字號：北市
都築字第 10930896622 號函.....」惟原處分機關 109 年 8 月 21 日函僅
係檢送原處分等予訴願人等 2 人，揆其真意，應係對原處分不服，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 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 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……。」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 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（一）第一組：獨立、雙併住宅。……（十二）第四十九組：農藝及園藝業。二 附條件允許使用（一）第十二組：公用事業設施。但不包括（十）加油站、液化石油氣汽車加氣站。……（十九）第五十一組：公害最輕微之工業。」

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、本件訴願理由略以：原處分機關僅憑本案從業女子違反社會秩序維護法案件處分書即認定訴願人等 2 人違規使用系爭建物；本案從業女子在中山分局及臺北地檢署檢察官訊問下，極力澄清自身清白，其乃遭他人唆使之男客陷害，與訴願人等 2 人並無關係；且本案從業女子對於其違反社會秩序維護法案件之處分，向臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）聲明異議受挫後，再向臺北地院提起抗告；又臺北地檢署檢察官已對訴願人○○○等人為不起訴處分，請求撤銷原處分或改處最低金額 6 萬元罰鍰。

四、查系爭建物位於都市計畫第 3 種住宅區，經中山分局於 109 年 6 月 4 日在系爭建物內查獲按摩師○○○（下稱○君）在系爭建物內與男客○○○（下稱○君）從事性交易，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖、中山分局 109 年 8 月 13 日函及所附刑事案件報告書、調查筆錄等影本附卷可稽；是原處分機關據以裁處，自屬有據。

五、至訴願人等 2 人主張原處分機關僅憑本案從業女子違反社會秩序維護法案件處分書即認定訴願人等 2 人違規使用系爭建物；本案從業女子在中山分局及臺北地檢署檢察官訊問下，極力澄清自身清白，其乃遭他人唆使之男客陷害，與訴願人等 2 人並無關係；且本案從業女子對於其違反社會秩序維護法案件之處分，向臺北地院聲明異議受挫後，再向臺北地院提起抗告云云。經查：

(一) 按住宅區以建築住宅為主，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生；而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，得處建築物所有權人等 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令停止使用等，揆諸都市計畫法第 34 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) 依中山分局中山一派出所 109 年 6 月 24 日詢問訴願人○○○、○○○之調查筆錄記載略以：「.....問 ○○館之登記負責人為何？職司為何？答 是我本人。原先該店是要頂下來給我女朋友做的，但我女朋友拒絕，而後我請我媽媽來經營，故我只是掛名的，沒有實際在○○館內工作。.....問 你於店內擔任何職務？職務內容為何？答 只是掛名的登記負責人。沒有實際職務內容。問 每日上班時間為何？每月上班幾日？答 我都沒去○○館，我目前是從事汽車買賣業。問 當(4)日櫃檯人員兼現場負責人係何人？答 是事後我們才知道當天櫃台人員是○○○。問 承上，櫃檯人員○○○係何人、於何時面試工作迄今？答我真的不知道。問 櫃檯人員○○○薪資係於何時、何地？以何方式發放？薪資多少？由何人支薪？答 店內的開銷及薪資發放等，都是我母親○○○處理，但我不清楚細節。問 櫃檯人員○○○上班時間為何？如何排休？休假期間係何人從事櫃檯服務人員？答 我不清楚，我沒有在管理店內的事情.....」「.....問 ○○館之登記負責人為何？職司為何？答 是我兒子○○○。他主要工作是在做汽車買賣業，他起初有出資、掛名，但他幾乎沒有參予店內的事務。.....問 你於店內擔任何職務？職務內容為何？答 我沒有實際的職務名稱，店內從業人員都稱呼我為姊姊或老闆娘。我只負責面試、管帳、發薪而已。問 每日上班時間為何？每月上班幾日？答 我上班時間不固定，可能一周 1 次至 2 次，因為身體不好，沒辦法每天前往。問 當(4)日櫃檯人員兼現場負責人係何人？答 我當時不在場，是在事發後他們告知我，我才知道櫃台人員是○○○。.....問 詢據○○○於警詢筆錄中所稱.....於 108 年 5 月、6 月.....經大陸籍朋友介紹至上該營業處所工作，當時由店內老闆娘面試，面試後過了幾天即在該址擔任按摩師一職，上述所稱老闆娘為何人？答 是我本人。.....問店內所使用之包廂門係為木質，隔音效果極差，且無法上鎖，客人與按摩小姐互動間所發之嬉戲、挑逗言談甚或呻吟、各類淫聲浪語等，彼等皆極易可查覺，該館內按摩小姐自無可能在彼等從業人員不知情之情形下，在該館內與男客從事猥亵性服務等情。然你於上開警詢筆錄中矢口否認上情，與警方起獲之證物迥異，你做何解釋？答 我們真的沒有明、暗示或默許，小姐

都知道本店不能從事性交易，那是小姐的個人行為，我們真的沒辦法控制……」上開筆錄並分別經受詢問人○○○、○○○簽名在案。是原處分機關認定訴願人等2人共同經營○○館，其等2人為系爭建物使用人，應屬有據。

(三) 復依中山分局民權一派出所109年6月4日詢問男客○君之調查筆錄記載略以：「……問 你今(04)日前往消費之流程為何？請你詳述之。答 我於今(04)日進入該址後，由櫃台人員詢問我要指壓按摩還是油壓按摩，我告知欲消費油壓按摩後，由該櫃檯人員帶領我至二樓包廂內(包廂號碼不詳)，她詢問我要不要先至淋浴間沖洗，我便前往沖洗，沖洗完成後我著紙內褲回到包廂就見按摩小姐於包廂外等我，我便請她進入包廂。按摩小姐於包廂內提供油壓按摩，一開始請我先趴著，按壓我的背部，大約30、40分鐘後，按摩小姐請我翻至正面，在按壓正面的過程中，按摩小姐不時會去觸碰我的胯下，約莫20分鐘後她便詢問我：『要不要？』，我當時不清楚她的意思，她便直接向我稱：『半套』或『打手槍』(詳細內容為哪一句不復記憶)，當下我詢問要多少錢，她以手勢比了『五』並向我稱500元，我答應後她便開始提供『半套』性服務。性服務完竣後她以毛巾擦拭她的手，並將我的紙內褲褪去要我直接去沖洗，我沖洗結束後她才將毛巾、紙床單及紙內褲一併帶出包廂，再返回包廂內向我收取按摩費用及『半套』性交易費用，共計1800元。隨後我獨自一人走至一樓、離開店家……」上開筆錄經受詢問人○君簽名確認在案；又訴願人之員工○君及男客○君經中山分局以109年6月4日北市警中分刑字第1093026647號違反社會秩序維護法案件處分書以其等從事性交易為由，各處3,000元罰鍰。嗣○君不服上開處分書，向臺北地院臺北簡易庭聲明異議，經臺北地院臺北簡易庭以109年7月29日109年度北秩聲字第6號裁定異議駁回在案，該裁定理由記載略以：「……四、本院之判斷：……從扣案之監視器主機截取畫面亦可清楚看出：○○○係於當日18時47分許進入○○健康館，由○○○領同進入○○包廂；於18時54分許，異議人自○○樓下樓至○○樓○○包廂；於20時14分許，異議人拿出用白毛巾包裹之紙床單等物丟棄於廁所旁之垃圾桶，另將白毛巾丟入待洗之籃子內；於20時20分許，異議人將○○○交付之2,000元攜至一樓櫃檯處找錢；於20時21分許，櫃檯人員○○○找100元鈔7

張予異議人，並將 2,000 元收入櫃檯內，異議人並在櫃檯清點出 100 元 5 張後，將 500 元放入其攜行之包包內，另外 200 元仍放置在桌上；於 20 時 22 分許，異議人將剩餘 200 元帶返包廂，於 20 時 25 分許，異議人與○○○一同離開包廂，有監視器截取畫面及收支日報表、沾有精液之紙內褲及紙床單扣案可稽……」是訴願人等 2 人違規使用系爭建物作為性交易場所之事實，堪予認定。

(四) 再查訴願人等 2 人係共同經營○○館，為系爭建物使用人，其等 2 人對於業務執行、受雇人等之行為有監督之責，對於其使用之建物亦應負合法使用之責。本件既經查得訴願人僱用之按摩師○君於系爭建物為男客進行性交易，難認訴願人已盡其經營管理監督及合法使用系爭建物之責任；訴願人尚難以○君遭他人唆使陷害等為由，冀邀免責。又○君不服臺北地院臺北簡易庭 109 年 7 月 29 日 109 年度北秩聲字第 6 號裁定，向臺北地院提起抗告，業經該院以 109 年 9 月 8 日 109 年度秩抗字第 15 號刑事裁定：「抗告駁回。」確定在案。

(五) 另按行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束，原處分機關仍得依所得事實證據，適用法規而為行政裁處。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；查臺北地檢署檢察官 109 年 7 月 17 日 109 年度偵字第 16661 號不起訴處分書係認從業女子○君縱確有於系爭建物與男客○君進行半套性服務，惟無積極證據足認訴願人蕭建春有意圖營利媒介、容留性交易犯行，以其等罪嫌不足而予不起訴處分，此與系爭建物是否違規作為性交易場所使用之判斷有別；本件依中山分局民權一派出所對男客○君之調查筆錄及臺北地院臺北簡易庭 109 年 7 月 29 日 109 年度北秩聲字第 6 號裁定內容，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，核與臺北地檢署檢察官偵辦上開訴願人等 2 人所涉妨害風化案件之結果，係屬二事。訴願人等 2 人就此之主張，亦不足採據。

(六) 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）。本件訴願人等 2 人使用系爭建物作為性交易場所之行為，觸犯刑法第 231 條及違反建築物使用人依都市計畫法第 34 條等規定合法使用建築物之義務，而涉犯刑法第 231 條妨害風化罪嫌部分業經中山分局移送臺北地檢署偵辦，其中對訴願人○○○部分業經臺北地檢署檢察官於 109 年 7 月 17 日作成 109 年度偵字第 16661 號不起訴處分書；是以，本件依行政罰法第 26 條第 2 項規定，關於訴願人○○○部分之違規行為既經不起訴處分確定，則原處分機關依都市計畫法第 79 條第 1 項前段規定，對訴願人○○○裁處之行政罰，應無一事二罰之情事；至訴願人蕭秀美涉犯刑法第 231 條及違反建築物使用人依都市計畫法第 34 條等規定合法使用建築物之義務，既經原處分機關審認該二者是同一行為，依法務部 107 年 4 月 23 日法律字第 1073505410 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，就訴願人○○○之刑事責任部分已移送臺北地檢署偵辦，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，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，性質尚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，原處分機關以訴願人○○○及○○○等 2 人將系爭建物違規使用為性交易場所，裁處其等 2 人 20 萬元罰鍰，並勒令停止違規使用，除關於訴願人○○○罰鍰部分應予撤銷外，其餘部分揆諸前揭規定及裁罰基準，並無不

合，應予維持。

六、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 張慕貞
委員 王韻茹
委員 吳秦雯
委員 王曼萍
委員 陳愛娥
委員 盛子龍
委員 洪偉勝
委員 范秀羽
委員 邱駿彥
委員 郭介恒

中華民國 109 年 12 月 8 日

如只對本決定駁回罰鍰部分不服者，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）