

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 110 年 1 月 19 日北市都築字第 11030069531 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

訴願人所有本市中山區○○○路○○巷○○號○○樓之○○建築物（下稱系爭建物），位於都市計畫第 4 種商業區（原屬第 3 種住宅區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 4 種商業區使用），經本府警察局中山分局（下稱中山分局）於民國（下同）109 年 9 月 21 日查得系爭建物有經營無市招應召站，涉嫌妨害風化罪情事，除將相關人員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 11 月 3 日北市警中分行字第 1093066845 號函（下稱 109 年 11 月 3 日函）檢送相關資料移請原處分機關處理，嗣分別以 109 年 12 月 17 日北市警中分行字第 1093073492 號函（下稱 109 年 12 月 17 日函）及 110 年 1 月 7 日北市警中分行字第 1103018111 號函（下稱 110 年 1 月 7 日函）補正相關資料。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 及臺北市土地使用分區管制自治條例行為第 8 條、第 24 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第 4 點等規定，以 110 年 1 月 19 日北市都築字第 1103069531 號裁處書（下稱原處分）處訴願人新臺幣（下同）20 萬元罰鍰，並勒令停止違規使用；另以同日期北市都築字第 11030069532 號函命訴願人依建築物所有人責任，停止違規使用，如系爭建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。原處分於 110 年 1 月 25 日送達，訴願人不服，於 110 年 2 月 3 日向本府提起訴願，110 年 4 月 9 日補充訴願理由，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行為時第 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。」第 24 條規定：「在第四種商業區之使用，應符合下列規定：一 不允許使用（一）第三十五組：駕駛訓練場。……（十一）第五十六組：危險性工業。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。……（六）第五十二組：公害較輕微之

工業。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：系爭建物之使用人應為承租人，惟當時作筆錄時未提供租賃契約予警方，才導致被裁處，請撤銷原處分。

三、查訴願人所有系爭建物位於都市計畫第 4 種商業區（原屬第 3 種住宅區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 4 種商業區使用），經原處分機關審認系爭建物違規作為性交易場所使用，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖、建物所有權相關部別查詢列印資料、中山分局 109 年 11 月 3 日函、109 年 12 月 17 日函、110 年 1 月 7 日函、刑事案件報告書、調查筆錄及採證照片等影本附卷可稽；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、至訴願人主張系爭建物使用人應為承租人，惟當時作筆錄時未提供租賃契約予警方云云。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。又按都市計畫法第 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，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) 查本案中山分局中山一派出所於 109 年 9 月 22 日、109 年 9 月 21 日對從業女子○○○（下稱○女）、男客○○○（下稱○君）所作之調查筆錄記載略以：「.....問：係何人指示妳前往臺北市中山區○○○路○○巷○○號○○樓之○○居住？上述之人是否有指示妳於該址內從事性交易？答：是綽號『○』（音譯：○）之越南籍女子告知我可居住於上址，我都叫她『○○』，.....問：你於上址係提供何種性交易？時間、費用為何？答：.....一個客人要收新臺幣 1500 元，時間為 60 分鐘，但沒有指示一定要做全套或半套性交易，以客人要求為準，於客人消費時，要先幫客人洗澡後再從事性交易。.....問：你最後一次從事性交易是於何時、何地？代價為何？答：我還沒有真正完成過性交易，最後一個客人是於 109 年 9 月 21 日 19 時許進入的，但.....當時我還沒跟客人報費用跟時間.....問：經警方檢視屋內設有監視器監看螢幕 1 台（鏡頭 2 個）、多條浴巾、保險套、紙床單、潤滑液.....等，上開物品係做何用途？....答：.....保險套是跟客人從事性交易時使用的，.....」、「.....問：你今（21）日係因何事至本所製作警詢筆錄？答：因我今日前往○○○路○○巷○○號○○樓之○○從事性交易，我抵達工作室後拒絕該小姐之服務（俗稱：打槍），離去後因為我物品忘記拿，又返回工作室時為警方攔查，我向警方坦承 8 月底（詳細時間不復記憶）有前往相同工作室從事性交易，遂配合警方返所製作筆錄、釐清案情。.....問：現場於臺北市中山區○○○路○○巷○○號○○樓之○○套房內之女子○○○.....是否即為你今（21）日與應召站約定後前往從事性交易之女子，但遭你拒絕之應召女？是。.....問：另警方於現場盤查彼等身分時，尚有乙名越南籍女子自○○○路○○巷○○號○○樓上樓至○○○路○○巷○○

號○○樓之○○查看，該女子○○○.....是否亦為不詳應召站之應召女？答：是。.....問：承上，你係如何知悉自 6 樓上樓之女子○○○.....亦為不詳應召站之應召女？答：我於 109 年 08 月底（詳細時間不復記憶）前往○○○路○○巷○○號○○樓之○○消費時，當時替我服務的應召女就是○○○.....。」上開筆錄並分別經受詢問人○女及○君簽名在案；且○女及○君並經中山分局分別以違反社會秩序維護法案件處分書以其等從事性交易為由，處以罰鍰，嗣經其等 2 人捨棄聲明異議在案；是原處分機關審認系爭建物有作為性交易場所使用之事實，應無違誤。

(三) 次查本案中山分局中山一派出所於 109 年 9 月 29 日對訴願人所作之調查筆錄記載略以：「.....案緣警方執行淨城掃黃勤務，循線於捷克論壇網站上見公開應召廣告 1 則，.....警方遂喬裝客人撥打上載電話預約民國 109 年 09 月 21 日 18 時 30 分許前往消費，.....另於警方查緝過程見男客○○○獨自一人前往○○○路○○巷○○號○○樓之○○敲門，隨後由屋內應召女○○○應門後，警方旋上前表明身分.....男客.....坦承於 8 月底（詳細時間不復記憶）曾於該工作室（○○樓之○○）以 1800 元為代價從事『全套性交易』完竣，.....經查你為上開兩址（○○○路○○巷○○號.....○○樓之○○）之屋主，故通知你到案說明，你是否知悉？答：經警方告知我才知悉。問：上述地址臺北市中山區○○○路○○巷○○號○○樓之○○.....之屋主分別為何人？分別由何人負責出租？答：兩個地址屋主皆為我本人。都是由我負責出租事宜。問：上述地址臺北市中山區○○○路○○巷○○號○○樓之○○.....分別為何人所承租？雙方是否有簽訂租賃契約？.....答：○○○路○○巷○○樓之○○目前沒有人承租，大約於兩個月前至今都是待看出租中.....」上開筆錄經訴願人簽名確認在案。

基上，系爭建物經警方於 109 年 9 月 21 日查得有作為性交易場所使用之事實，訴願人為系爭建物所有人，且其於 109 年 9 月 29 日經警方調查時表示已 2 個月無人承租，是原處分機關審認訴願人對系爭建物具有事實上管領力，亦為系爭建物之使用人，依法負有維持系爭建物合法使用之義務，尚非無據。

五、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 100000 6693 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；本件訴願人使用系爭建物作為妨害風化交易場所之行為，與中山分局以上開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，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 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，於有行政罰法第 26 條第 2 項之情形前，行政機關尚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。本件於就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。

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 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 110 年 5 月 4 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）