

臺北市政府 112.02.13. 府訴二字第 1116088530 號訴願決定書

訴 願 人 ○○○即○○館

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 111 年 11 月 10 日北市都築字第 11130850971 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

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）111 年 9 月 29 日查得訴願人於系爭建物獨資經營○○館，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 111 年 11 月 3 日北市警中分行字第 1113076198 號函（下稱 111 年 11 月 3 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 及行為時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 111 年 11 月 10 日北市都築字第 11130850971 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。原處分於 111 年 11 月 22 日送達，訴願人不服，於 111 年 12 月 2 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 6 條規定：「直轄市及縣（市）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」第 32 條規定：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」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）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。……。」

行為時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。……（二十）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。……。」

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：訴願人嚴格禁止從業人員與客人進行色情交易，

絕無不法情事；若有性交易之事亦屬從業女子之個人行為，對於從業人員違反規定之個人行為完全不知情，請撤銷原處分。

三、查系爭建物位於都市計畫第 3 種住宅區，經中山分局於 111 年 9 月 29 日查得在系爭建物內有涉嫌妨害風化罪情事，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖、建物所有權部別相關列印資料、中山分局 111 年 11 月 3 日函及所附刑事案件報告書、調查筆錄等相關資料影本附卷可稽。

四、至訴願人主張其嚴格禁止從業人員與客人進行色情交易，若有性交易之事亦屬從業女子之個人行為，訴願人完全不知情云云。經查：

(一) 按直轄市政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用；都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制；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，揆諸都市計畫法第 6 條、第 32 條、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。本府依都市計畫法之授權，制定臺北市土地使用分區管制自治條例，就都市計畫劃定之使用區分別予以不同程度之使用管制規定；依行為時該自治條例第 8 條規定，可知第 3 種住宅區內，不允許作為性交易場所之使用，是倘位於第 3 種住宅區內之建築物作為性交易場所使用，已違反行為時臺北市土地使用分區管制自治條例第 8 條規定，即係違反直轄市政府依都市計畫法所發布之命令，應依都市計畫法第 79 條第 1 項規定予以裁罰並勒令停止使用。

(二) 查系爭建物位於都市計畫第 3 種住宅區，訴願人於系爭建物獨資經營○○館，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖、經濟部商工登記公示資料查詢列印畫面可稽。次依中山分局圓山派出所 111 年 10 月 24 日詢問訴願人之調查筆錄記載略以：「……問 ○○之登記負責人為何？職司為何？答 我是登記負責人。…… 問 ○○之女按摩師係何人面試……？…… 答 倘若我有空，我就負責面試欲來應徵的女按摩師……」上開筆錄並經訴願人簽名在案。是原處分機關認定訴願人經營○○館，其為系爭建物使用人，應屬有據。

(三) 復依中山分局圓山派出所 111 年 9 月 29 日詢問男客○○○(下稱○君)及 111 年 9 月 30 日詢問從業女子○○(下稱○君)之調查筆錄記載略以：「……問 你至該店消費之前，是否已知道該店家有從事性交易服務？答 我進入店家消費前，聽朋友說這間店在按摩過程中，會有特殊服務，然後其中○○號小姐都玩很開，第一次去的時候……有用嘴巴舔、含和手撫摸我的生殖器直至射精為止(俗稱：半套性交易)，所以今天才又向店家預約○○號按摩女來替我進行服務，結果就被警察抓了。問 承上，你稱第一次去時，○○號按摩女有……打手槍，是否記得時間、包廂為何？答 第一次去是 111 年 09 月 26 日下午 16 或 17 時去的，當時也是○○包廂。問 該次按摩女有無與你協議半套性交易費用？性交易費用給誰收執？答 ……當天總共收取了 1000 元的性交易費用，我當場交付現金給她收執。問 警方現提示今日店內客人日報表，服務項目：按摩服務、消費費用為 1300 元，時間是 20 時 24 分，按摩女○○號，經你本人親閱，是否為你本人消費明細表？答 是我本人消費明細表沒錯。……問 現在在你眼前的女子……是否為現場與你從事全套性交易之小姐？答 沒錯就是她(經當場指認)。……」

「……問：警方在民國 111 年 09 月 29 日 21 時 20 分至 22 時 30 分，持臺灣臺北地方法院所核發之搜索票(111 年聲搜字 001395 號)，進入『市招：○○館』……執行搜索時，當場查獲於店內○○樓編號○○包廂內，男客○○○和店內『編號○○號』按摩女……(即妳本人)雙方正全裸進行全套性交易服務……上情是否屬實？答：屬實，但係正要開始而已。……問：你於該店【○○館】擔任何職？工作內容為何？答：按摩師。工作內容是幫客人按摩及裸露身體替不特定男客從事全(半)套性交易。」上開筆錄經受詢問人○君及○君簽名確認在案；又男客○君及訴願人之員工○君分別經中山分局以 111 年 9 月 29 日北市警中分刑字第 1113055913 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，各處罰鍰，其等並未依限聲明異議在案，是訴願人違規使用系爭建物作為性交易場所之事實，堪予認定。訴願人雖主張其嚴格禁止從業人員與客人進行色情交易，其對從業女子有性交易之事不知情等，惟查訴願人經登記於系爭建物獨資經營○○館，為系爭建物使用人，其對於業務執行、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之員

工○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；訴願人尚難以若有性交易亦屬從業女子之個人行為為由，冀邀免責。是原處分機關審認訴願人違規使用系爭建物作為性交易場所之事實，應無違誤。

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 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。從而，原處分關於處訴願人 20 萬元罰鍰部分應予撤銷。

六、另原處分關於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；是原處分關於勒令停止違規使用部分，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

七、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 連 堂 凱（公出）
委員 張 慕 貞（代行）
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
委員 李 建 良

中華民國 112 年 2 月 13 日

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）