

訴 願 人 ○○○即○○會館

上 1 人 訴 願 ○○○律師

代 理 人

訴 願 人 ○○○

共同訴願代理人 ○○○

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 112 年 2 月 18 日
北市都築字第 11230106891 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主文

一、關於訴願人○○○即○○會館部分，原處分關於處新臺幣 30 萬元罰鍰
部分撤銷；其餘訴願駁回。

二、關於訴願人○○○部分，訴願不受理。

事實

一、本市中山區○○○路○○段○○號○○至○○樓建築物（下稱系爭建物），位於都市計畫第 2 種商業區（原屬第 3 種住宅區，依都市計畫書圖規定辦理，始得作第 2 種商業區使用）。本府警察局中山分局（下稱中山分局）於民國（下同）111 年 9 月 14 日查得訴願人○○○於系爭建物○○樓獨資經營○○會館，且系爭建物內有涉嫌妨害風化罪情事，除將相關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 1 日北市警中分行字第 1113075803 號函（下稱 111 年 11 月 1 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○○○即○○會館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 及臺北市土地使用分區管制自治條例第 22 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 8 日北市都築字第 11130844251 號裁處書（下稱第 1 次裁處書）處訴願人○○○即○○會館新臺幣（下同）20 萬元罰鍰，並勒令停止違規使用。第 1 次裁處書於 111 年 11 月 14 日送達，訴願人等 2 人不服，於 112 年 3 月 29 日向本府提起訴願，經本府

以 112 年 6 月 9 日府訴二字第 1126081676 號訴願決定：「訴願不受理。」在案。

二、其間，中山分局復於 111 年 11 月 17 日查得系爭建物內有涉嫌妨害風化罪情事，乃將相關人員移送臺北地檢署偵辦；並以 112 年 2 月 6 日北市警中分行字第 1123033409 號函（下稱 112 年 2 月 6 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○○○即○○會館將系爭建物違規使用為性交易場所，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 及臺北市土地使用分區管制自治條例第 22 條等規定，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項前段及裁罰基準第 4 點等規定，以 112 年 2 月 18 日北市都築字第 11230106891 號裁處書（下稱原處分）處其 30 萬元罰鍰，並停止系爭建物供水、供電。原處分於 112 年 2 月 23 日送達，訴願人等 2 人不服，於 112 年 3 月 9 日經由原處分機關向本府提起訴願，112 年 3 月 16 日補充訴願理由，112 年 3 月 27 日及 112 年 3 月 29 日補正訴願程式，112 年 4 月 12 日及 112 年 5 月 2 日補充訴願理由，112 年 6 月 16 日補正訴願程式，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

壹、關於訴願人○○○即○○會館部分：

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 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 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）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：……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。……（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。……（九）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。2. 第二階段處使用人新臺幣三十萬元罰鍰、所有權人新臺幣二十萬元罰鍰並停止違規建築物供水供電。……。」

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：不起訴處分書業詳述訴願人○○○係○○會館之實際負責人，受裁處人應為訴願人○○○而非訴願人○○○，

訴願人○○○亦表示店內不能從事性交易，沒有提供性交易服務，請撤銷原處分。

三、查系爭建物位於第 2 種商業區（原屬第 3 種住宅區，依都市計畫書圖規定辦理，始得作第 2 種商業區使用），訴願人○○○經登記在系爭建物獨資經營○○會館，經中山分局於 111 年 11 月 17 日查得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、建物相關部別列印資料、中山分局 112 年 2 月 6 日函及所附刑事案件報告書、調查筆錄等相關資料附卷可稽。

四、至訴願人○○○即○○會館主張不起訴處分書業詳述訴願人○○○係○○會館之實際負責人，受裁處人應為訴願人○○○而非訴願人○○○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；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 6 條、第 32 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。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；依該自治條例第 22 條規定，可知第 2 種商業區內，不允許作為性交易場所之使用；是倘位於第 2 種商業區內之建築物作為性交易場所使用，已違反臺北市土地使用分區管制自治條例第 22 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）查系爭建物位於第 2 種商業區（原屬第 3 種住宅區，依都市計畫書圖規定辦理，始得作第 2 種商業區使用），訴願人○○○於系爭建物○○樓獨資經營○○會館，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。是原處分機關認定訴願人○○○即○○會館於系爭建物營業，其為系爭建物使用人

應屬有據。次查中山分局於 111 年 11 月 17 日查得系爭建物內有涉嫌妨害風化罪情事，依中山分局民權一派出所於 111 年 11 月 17 日對男客○○○（下稱○君）之調查筆錄影本記載略以：「……問 你今（17）日是否有於該店（市招：○○……）從事消費？……答……我是於今（17）日 15 時許前往該店內消費。……問 你……於該店內……從事何種消費？是否有從事性交易？答 我在該店內消費指油壓服務。我有消費性交易服務。……問 ○○號按摩過程中有無向你推銷或強迫你從事半套性交易或者其他不法性交易？答 沒有，是經我應允後才幫我從事半套性交易服務的。……」上開調查筆錄經○君簽名確認在案；且○君及訴願人之員工○○○均經中山分局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，各處罰鍰且未聲明異議在案；是系爭建物於 111 年 11 月 17 日有違規使用作為性交易場所之事實，堪予認定。訴願人○○○於系爭建物○○樓經營○○會館，為系爭建物使用人，其對於業務執行、受雇人行為有監督之責，對於其使用之建築物亦應負合法使用之責。本件既經查得訴願人○○○即○○會館之員工於系爭建物為男客進行性交易，難認訴願人○○○即○○會館已盡其經營管理監督及合法使用系爭建物之責任；是原處分機關審認其有使用系爭建物為性交易場所，而以其為裁處對象，並無違誤。訴願人尚難以○○○為實際負責人等為由，冀邀免責。

- 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○○○即○○會館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，乃依同法第 79 條第 1 項規定予以處罰；則本件訴願人○○○即○○會館使用系爭建物作為性交易場所之行為，與中山分局以上開 112 年 2 月 6 日函附之刑事案件報告書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。本件就訴願人○○○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，原處分關於處其 30 萬元罰鍰部分應予撤銷。

六、另原處分勒令停止違規建築物供水、供電部分，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；是原處分關於停止違規建築物供水、供電部分，揆諸前揭規定，並無不合，應予維持。

貳、關於訴願人○○○部分：

一、按訴願法第 1 條第 1 項前段規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。

」第 18 條規定：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」第 77 條第 3 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：……三、訴願人不符合第十八條之規定者。」

二、按不服行政處分循訴願程序謀求救濟之人固包括利害關係人，然所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內。查原處分係以訴願人○○○即○○會館為處分相對人，並非訴願人，原處分縱影響訴願人○○○對系爭建物之使用，僅係事實上或經濟上之利害關係，難認訴願人○○○對原處分有何法律上利害關係，應屬當事人不適格。是訴願人○○○遽向本府提起訴願，揆諸前揭規定

，自非法之所許。

參、另訴願人等 2 人就原處分申請停止執行一節，業經本府審酌無訴願法第 93 條第 2 項規定得停止執行之情事，並以 112 年 3 月 31 日府訴二字第 1126081635 號函復訴願人等 2 人在案，併予指明。

肆、綜上論結，本件訴願為部分不合法，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 3 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	連	堂	凱
委員	張	慕	貞
委員	王	曼	萍
委員	陳	愛	娥
委員	盛	子	龍
委員	洪	偉	勝
委員	邱	駿	彥
委員	郭	介	恒

中華民國 112 年 7 月 19 日
如對本決定訴願駁回及不受理部分不服者，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）