

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 114 年 2 月 25 日北市都築字第 11430125881 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

本市文山區○○○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 3 之 1 種住宅區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 3 種商業區使用），由訴願人在該址獨資經營「○○○○會館」，經本府警察局文山第二分局（下稱文山二分局）持臺灣臺北地方法院核發之搜索票，於民國（下同）113 年 12 月 19 日在系爭建物內查獲有涉嫌妨害風化罪情事；除將訴願人及相關人等以涉嫌妨害風化罪嫌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」執行對象，另以 114 年 2 月 7 日北市警文二分行字第 1143011920 號函（下稱 114 年 2 月 7 日函）檢送相關資料移請原處分機關處理。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 及臺北市土地使用分區管制自治條例第 8 條之 1 等規定，乃依都市計畫法第 79 條第 1 項前段、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 114 年 2 月 25 日北市都築字第 11430125881 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。訴願人不服，於 114 年 3 月 11 日向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

- 一、查本件訴願書雖未載明所不服之行政處分，惟該訴願書載明：「……本人○○○經營○○○○館於 113 年 12 月 19 日遭舉發，警察至現場進行臨檢……請市政府、都發局、法務局能查明後予以撤銷罰者……」，並檢附原處分書影本，揆其真意，訴願人應係不服原處分，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 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。……（二十）第五十一組：公害最輕微之工業。」第 8 條之 1 規定：「在第三之一種住宅區、第三之二種住宅區內得為第三種住宅區規定及下列規定之使用：一、允許使用（一）第十四組：人民團體。（二）第十六組：文康設施。二、附條件允許使用（一）第二十組：一般零售業乙組。……（七）第三十七組：旅遊及運輸服務業。」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。……（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。……（四）第三十四組：特種服務業。……（七）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」停止及恢復供水供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：系爭建物遭警方臨檢時，櫃檯人員○○○（下稱○君）在現場表示並無從事違法之行為，是遭到惡意檢舉，嗣後並經臺北地檢署予以不起訴處分，請撤銷原處分。

四、查系爭建物位於都市計畫第 3 種商業區（原屬第 3 之 1 種住宅區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第 3 種商業區使用），經文山二分局查得於 113 年 12 月 19 日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、文山二分局 114 年 2 月 7 日函及所附刑事案件報告書、調查筆錄等影本附卷可稽，原處分自屬有據。

五、至訴願人主張並無在系爭建物從事違法行為，櫃檯人員○君並經臺北地檢署予以不起訴處分云云：

（一）按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；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。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）查本案系爭建物位於第 3 種商業區（原屬第 3 之 1 種住宅區，依都市計

畫說明書圖規定辦理，始得作第 3 種商業區使用），本件依文山二分局 114 年 2 月 7 日函及所附刑事案件報告書影本所示，文山二分局於 113 年 12 月 19 日 17 時 41 分許，先派員警喬裝男客至系爭建物支付 1,400 元油壓按摩之費用，由按摩師○○○提供 90 分鐘油壓按摩服務，○○○在按摩過程中向喬裝員警以手勢暗示提供半套性服務，經喬裝員警詢問確認係再支付 500 元可提供半套性服務後，遂通報店外埋伏之員警持臺灣臺北地方法院核發之搜索票（案由：妨害風化）至系爭建物執行搜索，並查獲甫結束半套性服務離店之男客○○○（下稱○君），依文山二分局於 113 年 12 月 19 日對○君所作之調查筆錄記載略以，○君坦承於系爭建物以 1,400 元對價接受女按摩師○○○（下稱○君）所為按摩及半套性交易服務；又依文山二分局分別於 113 年 12 月 20 日及 114 年 1 月 3 日對櫃檯人員○君及訴願人所作之調查筆錄，○君表示○○○○會館之老闆為訴願人，訴願人亦坦承為該養生館老闆、股東及實際負責人。上開筆錄並經○君、○君及訴願人等簽名確認在案；且提供性交易之按摩師○君及男客○君均經文山二分局以其等從事性交易，違反社會秩序維護法為由，各處 1,500 元罰鍰且均未聲明異議，是系爭建物於 113 年 12 月 19 日有作為性交易場所使用之事實，堪予認定。復查系爭建物之土地使用分區原屬第 3 之 1 種住宅區，且系爭建物尚未依都市計畫辦理變更回饋為第 3 種商業區，依臺北市土地使用分區管制自治條例第 8 條之 1 規定，不允許第 3 之 1 種住宅區作性交易場所使用；再者，依同自治條例第 23 條規定，第 3 種商業區亦不允許作性交易場所使用。訴願人在系爭建物經營按摩業，為系爭建物之使用人，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，是訴願人違反都市計畫法第 35 條等規定之事證明確，洵堪認定。訴願人主張並無以系爭建物從事違法行為云云，與上開事證不符，尚難採據。復按行政爭訟事件並不受刑事判決或不起訴處分認定事實之拘束，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都市計畫法相關規定，二者規範之內容與要件並不相同；經查依訴願書所附系爭不起訴處分書，係認櫃檯人員○君並無積極證據足以認定其有在系爭建物經營半套性交易營利之事實，而予不起訴處分，此與系爭建物是否違規作為性交易場所之判斷仍屬有別。本件依上開文山二分局所作之調查筆錄內容，已足證明系爭建物確有作為性交易場所使用之事實；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

署檢察官偵辦櫃檯人員○君所涉妨害風化案件之結果，係屬二事。訴願主張，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）。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，與文山二分局以上開 114 年 2 月 7 日函所附之刑事案件報告書及 114 年 3 月 31 日刑事案件報告書將訴願人以涉嫌觸犯刑法第 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 條規定之適用，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，於有行政罰法第 26 條第 2 項規定之情形前，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。

七、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。

八、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 陳 愛 娥

委員 盛 子 龍

委員 邱 駿 彥

委員 李 瑞 敏

委員 王 士 帆

委員 陳 衍 任

委員 邱 子 庭

中 華 民 國 114 年 5 月 28 日

本案依分層負責規定授權人員決行

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）