

訴 願 人 ○○○

訴 願 代 理 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 9 月 3 日北市都築字第 11430660391 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

本市大同區○○○路○○段○○號○○樓至○○樓建築物（下稱系爭建物）位於都市計畫特定專用區（供一般商業使用），由訴願人在該址獨資經營「○○○○○○○○」，經本府警察局大同分局（下稱大同分局）持臺灣臺北地方法院核發之搜索票，於民國（下同）113 年 8 月 2 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士林地方檢察署（下稱士林地檢署）偵辦外，並查報系爭建物為「正俗專案」執行對象，另以 114 年 7 月 4 日北市警同分行字第 1143021756 號函（下稱 114 年 7 月 4 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 38 條及本府 107 年 12 月 18 日府都規字第 10760567391 號公告「修訂臺北市大同區大稻埕歷史風貌特定專用區細部計畫案」等規定，依都市計畫法第 79 條第 1 項及裁罰基準第 4 點等規定，以 114 年 9 月 3 日北市都築字第 11430660391 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 114 年 9 月 5 日送達，訴願人不服，於 114 年 9 月 24 日向本府提起訴願，10 月 1 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：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府……。」第 38 條規定：「特定專用區內土地及建築物，不得違反其特定用途之使用。」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 條規定：「本市都市計畫地區範圍內劃定下列使用分區，分別限制其使用。一、住宅區。二、商業區。三、工業區。四、行政區。五、文教區。六、倉庫區。七、風景區。八、保護區。九、農業區。除前項使用分區外，必要時得劃定其他使用分區或特定專用區。」

臺北市土地使用分區管制自治條例第 3 條規定：「本市都市計畫範圍內劃定下列使用分區：……十一、特定專用區。」第 4 條規定：「前條各使用分區劃定之目的如下：……二十一、特定專用區：為特定目的而劃定之分區。」

法務部 107 年 4 月 23 日法律字第 10703505410 號函釋：「主旨：有關貴府『正俗專案』執行對象……涉及行政罰法第 26 條相關規定適用疑義乙案……說明：……二、按行政罰法（下稱本法）第 26 條第 1 項、第 2 項規定……是以，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定，並經該管司法機關於行政罰裁處時效完成前開始偵查處理時，行政機關即已喪失管轄權，自不得就違反行政法上義務之行為裁處之，更無裁處權時效進行可言。換言之，行政機關此時應俟司法機關為不起訴處分、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、緩刑之裁判確定日起，始得依行為人所違反行政法上義務規定裁處……。三、次按，本法第 26 條第 1 項規定係以同一行為人所為之一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定為前提……有關違反行政法上義務規定之事實，究應評價為『一行為』抑或『數行為』乃個案判斷問題，並非僅就法規與法規間關連或抽象事實予以抽象判斷，必須就具體個案事實情節依據行為人主觀犯意、構成要件實現、受侵害法益及所侵害法律效果，斟酌被違反行政法上義務條文文義、立法意旨、制裁意義、期待可能性與社會通念等因素綜合判斷決定之……。本件依來函說明五所載，貴府似已審認屬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。至於罰鍰以外之沒入或其他種類行政罰，依行政罰法第 26 條第 1 項但書規定，行政機關仍得予以裁處……。」

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。……（五）不同階段不因登記負責人或使用人變更商業登記，而免除連續處罰之責任。（六）經核定『列管察看』者，其列管期間自處分函開立起二年。」

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。」

107 年 12 月 18 日府都規字第 10760567391 號公告：「主旨：核定公告本市都市計畫『修訂臺北市大同區大稻埕歷史風貌特定專用區細部計畫案』計畫書，並自 107 年 12 月 19 日零時起生效。……公告事項：一、詳如都市計畫書。……」附件：臺北市都市計畫書（節錄）「……詳細說明：壹、計畫緣起與範圍……二、計畫範圍 本計畫範圍北至民權西路、東至延平北路二段以東進深 30 公尺、南至南京西路以南進深 30 公尺、西至環河北路，行政區包括大同區大有里（全部）、南芳里、延平里、朝陽里、永樂里及玉泉里（以上均部分）……參、發展概況一、土地使用現況……本計畫範圍按使用性質及定位，分別規劃為……（二）特定專用區（二）（供一般商業使用）總面積約 10.82 公頃，主要位於延平北路二段二側地區……伍、修訂計畫內容……三、修訂『大稻埕歷史風貌特定專用區土地及建築物使用組別容許表』……修訂後之土地及建築物使用組別容許表詳如附表一。……」

附表一、土地及建築物使用組別容許表（節錄）

		土地及建築物使用組別			土地及建築物使用組別		
使 用 分	特 定 專	1	獨立、雙併住宅	×	29	自由職業事務所	○
		2	多戶住宅	○	30	金融保險業	○
		3	寄宿住宅	×	31	修理服務業	○
		4	托兒教保服務設施	○	32	娛樂服務業	△ ⁽¹²⁾
		5	教育設施	○	33	健身服務業	○
		6	社區遊憩設施	○	34	特種服務業	×

區	用 區 (二) (供 一 般 商 業 使 用)	7	醫療保健服務業	○	35	駕駛訓練場	×
		8	社會福利設施	○	36	殮葬服務業	×
		9	社區通訊設施	○	37	旅遊及運輸服務業	○
		10	社區安全設施	○	38	倉儲業	×
		11	大型遊憩設施	×	39	一般批發業	○
		12	公用事業設施	△①	40	農產品批發業	×
		13	公務機關	○	41	一般旅館業	○
		14	人民團體	○	42	觀光旅館業	○
		15	社教設施	○	43	攝影棚	×
		16	文康設施	○	44	宗祠及宗教建築	△⑫
		17	日常用品零售業	○	46	施工機料及廢料堆置或處理	×
		18	零售市場	○	47	容易妨害衛生之設施甲組	×
		19	一般零售業甲組	○	48	容易妨害衛生之設施乙組	×
		20	一般零售業乙組	○	49	農藝及園藝業	×
		21	飲食業	○	50	農業及農業設施	×
		22	餐飲業	○	51	公害最輕微之工業	○
		24	特種零售業甲組	×	52	公害較輕微之工業	×
		25	特種零售業乙組	×	53	公害輕微之工業	×
		26	日常服務業	○	54	公害較重之工業	×
		27	一般服務業	○	55	公害嚴重之工業	×
		28	一般事務所	○	56	危險性工業	×

說明：

○ 允許使用。

△ 附條件允許使用。

× 不允許使用。

①該組別限第一層及以下樓層。

⑫ 該組別限第二層及以下樓層。

.....

本表容許使用組別未規定事項悉依「臺北市土地使用分區管制自治條例」及「臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準」規定辦理。

二、本件訴願及補充理由略以：訴願人尚有刑事案件偵查中，依刑事優先原則，不應先行處罰緩。又系爭建物前使用人於 111 年 2 月 23 日遭警方查獲，惟本次 113 年 8 月 2 日遭警方再次查獲，於 114 年 9 月 3 日裁處，期間經過 13 個月之久，原處分機關不應以裁處日為正俗專案列管期間，而應以警方查獲

日到下一個查獲日 2 年為基準，始符合公平原則，請撤銷原處分。

三、查系爭建物位於都市計畫特定專用區（供一般商業使用），經大同分局於 113 年 8 月 2 日於系爭建物內查獲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、建物所有權相關部別查詢列印畫面資料、大同分局 114 年 7 月 4 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。

四、至訴願人主張其尚有刑事案件偵查中，依刑事優先原則，不應先行處罰緩，原處分機關應依警方查獲日起算系爭建物 2 年列管期間云云：

（一）按特定專用區內土地及建築物，不得違反其特定用途之使用；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、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 38 條、第 79 條第 1 項等規定自明。又「性交易服務業」目前仍非臺北市土地使用分區管制自治條例或都市計畫之特定專用區所准許，因此在住宅區、商業區或特定專用區之土地或建築物內，從事性交易服務業之使用，自屬違反臺北市政府依都市計畫法令對土地使用分區管制之行為。

（二）查本件依大同分局 114 年 7 月 4 日函及所附刑事案件報告書、調查筆錄等影本所示，大同分局於 113 年 8 月 2 日 18 時 50 分許持士林地院核發之搜索票（案由：妨害風化）擬至系爭建物執行搜索，在抵達系爭建物外時見男客○○○離開，遂表明身分予以盤查，○○○坦承剛才在系爭建物包廂內與按摩師○○○從事半套性交易。警方於 113 年 8 月 2 日 19 時 25 分許先派員喬裝客人進入店家，向櫃檯○○○支付按摩費用 1,300 元後由其安排在 3 樓包廂，警方再於 113 年 8 月 2 日 19 時 37 分許持搜索票入內搜索，並於搜索時發現櫃檯○○○立即以不明方式觸動開關致包廂內警示燈亮起，嗣在櫃檯抽屜內搜索到爆閃燈遙控器 1 個，經現場測試該遙控器能控制櫃檯桌燈及包廂內門緣上方警示燈亮起或熄滅，以此通知包廂內按摩師及客人有警方到店內臨檢或搜索，規避警方查緝。男客○○○於調查筆錄中坦承於系爭建物以 500 元對價接受按摩師○○○所為半套性交易服務，其之前約於 113 年 7 月許有來消費，一樣有半套性交易服務等語，櫃檯○○○表示看到有便衣警察來臨檢而觸按遙控器按鈕，樓上房間燈全亮太久，按摩師和客人會嚇到，就又按取消再把遙控器收進抽屜裡等語，另店內實際負責人之代理人○○○表示系爭按摩館之實際負責人為訴願人，其依訴願人指示才去處理按摩師

薪資，櫃檯人員薪資則由其發放。上開筆錄並經○○○、○○○、○○○等簽名確認在案；且提供性交易之按摩師○○○及男客○○○均經大同分局以其等從事性交易，違反社會秩序維護法為由，各處 3,000 元罰鍰且均未聲明異議，是系爭建物於 113 年 8 月 2 日有作為性交易場所使用之事實，堪予認定。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 38 條等規定之事證明確，洵堪認定。

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 38 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，與大同分局以上開 114 年 7 月 4 日函所附之刑事案件報告書將訴願人以涉嫌觸犯刑法第 231 條第 1 項規定移送士林地檢署偵辦之行為，既經原處分機關審認為同一行為，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；本件就刑事責任部分已移送士林地檢署偵辦，於有行政罰法第 26 條第 2 項之情形前，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。

六、至都市計畫法第 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。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、另因本件事實及法律關係已臻明確，訴願人申請陳述意見一節，核無必要，併予

敘明。

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 邱 駿 彥
委員 李 瑞 敏
委員 陳 衍 任
委員 陳 佩 慶
委員 邱 子 庭
委員 陳 陽 升

中 華 民 國 114 年 12 月 24 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）