

臺北市政府 109.11.12. 府訴二字第 1096102075 號訴願決定書

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 109 年 7 月 14 日北市都築字第 1093077009

1 號裁處書、第 10930770093 號函及 109 年 8 月 21 日北市都築字第 1093085876 號函，提起訴願，

本府決定如下：

主 文

一、關於 109 年 7 月 14 日北市都築字第 10930770091 號裁處書中有關處訴願人新臺幣 20 萬元罰

鍰部分撤銷；其餘訴願駁回。

二、關於 109 年 7 月 14 日北市都築字第 10930770093 號函及 109 年 8 月 21 日北市都築字第 1093085

876 號函部分，訴願不受理。

事 實

本市內湖區○○路○○號○○樓至○○樓建築物（下稱系爭建物），位於都市計畫第 3 之 1 種住宅區。經本府警察局內湖分局（下稱內湖分局）於民國（下同）109 年 3 月 8 日查得案外人○○○承租系爭建物與訴願人於該址共同經營「○○館」（商業登記名稱為「○○坊」，登記負責人為訴願人，嗣於 109 年 8 月 26 日起停業 1 年），並在系爭建物內查獲涉嫌妨害風化罪

情事，除將訴願人與○○○等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」列管執行對象，另以 109 年 5 月 20 日北市警內分行字第 1093015308 號

函（下稱 109 年 5 月 20 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及○○○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 109 年 7 月 14 日北市都築字第 10930770091 號裁處書（下稱原處

分 1) 處訴願人及○○○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 10930770093 號函(下稱原處分 2) 通知系爭建物之所有權人○○○，依建築物所有權人責任，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；同函並副知訴願人。原處分 1 及原處分 2 於 109 年 7 月 16 日送達，訴願人不服原處分 1、原處分 2，於 109 年 8 月 10 日

向本府提起訴願，8 月 11 日補正訴願程式及補充訴願理由。嗣因訴願人未繳納罰鍰，原處分機關另以 109 年 8 月 21 日北市都築字第 1093085876 號函(下稱 109 年 8 月 21 日函) 通知訴願人積

欠罰鍰 20 萬元整，請於 109 年 9 月 4 日前繳納。訴願人於 109 年 8 月 26 日追加不服 109 年 8 月 21 日

函、9 月 2 日補正訴願程式，並據原處分機關檢卷答辯。

理由

壹、關於原處分 1 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 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)(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。」

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。..... 。」

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。..... (十九) 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。」

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：訴願人只是掛名公司負責人，且為單親媽媽獨自撫養兩個小孩；往例都是判決確定後才開罰，本案原處分機關僅單憑從業女子違反社會秩序維護法之裁定，即予裁罰，有失精準。

三、查系爭建物位於都市計畫第 3 之 1 種住宅區，經內湖分局於 109 年 3 月 8 日在系爭建物內查

獲訴願人與○○○共同經營「○○館」之從業女子與男客從事性交易，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖、內湖分局 109 年 5 月 20 日函及所附調查（偵訊）筆錄、現場採證照片、房屋租賃契約書等影本附卷可稽；是原處分機關以訴願人與○○○違規使用系爭建物為性交易場所而為原處分 1 之裁罰，自屬有據。

四、至訴願人主張其只是掛名公司負責人，且為單親媽媽獨自撫養兩個小孩；本案原處分機關僅單憑從業女子違反社會秩序維護法之裁定，即予裁罰，有失精準云云。經查：

（一）按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，得處土地或建築物所有權人、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 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。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) 查本案內湖分局港墘派出所 109 年 3 月 9 日分別對○○○及訴願人所製作之偵訊筆錄影本記載略以：「……問 警方於 109 年 3 月 08 日 18 時 40 分持台灣士林地方法院信股

核

發 109 聲搜字 000175 號搜索票，於臺北市內湖區○○路○○號（○○館）搜索是否屬實？答 屬實。問 警方於上述時、地執行搜索時負責人○○○、○○○均在場，是否屬實？答 屬實。問 你與○○○係何關係？○○館實際負責人為何人？答 我們是○○館合夥關係。營業登記證是她的名字，她是公司的負責人。我負責櫃台，也是股東……」 「……問 你與○○○係何關係？○○館之實際負責人為何人？答 他是我老闆。實際負責人是○○○……」上開筆錄經受詢問人即○○○、訴願人簽名確認在案。復查依士林地檢署檢察官 109 年度偵字第 8851 號起訴書所載略以：「……○○○、○○○共同基於使成年女子與他人為猥褻之行為，而媒介以營利之犯意聯絡，在臺北市內湖區○○路○○號之按摩店一同工作多年，先由○○○於民國 103 年 4 月 25 日申辦 xxxxx 號市內電話供該按摩店使用，並由○○○申請獨資以『○○坊』名稱於 105 年 10 月 5 日起擔任負責人，○○○嗣申請獨資於 108 年 2 月 2 日起擔任負

責人

，○○○復於 108 年 7 月 5 日以承租人身份，與○○○簽立租約繼續承租臺北市內湖區○○路○○號，○○○、○○○共同經營『○○○』……」是原處分機關認定訴願人及○○○共同經營○○館，其等 2 人為系爭建物使用人，應屬有據。

(三) 次查本案內湖分局港墘派出所 109 年 3 月 8 日分別對從業人員○○○、○○○及○○○所製作之調查筆錄影本記載略以：「……問 警方於 109 年 03 月 08 日 18 時 40 分持

台

灣士林地方法院信股核發 109 聲搜字 000175 號搜索票，於臺北市內湖區○○路○○號（○○館）搜索是否屬實？你是否在場？警方查扣何項物品？答 屬實。在場。監視器的主機和鏡頭。問 你於上述地址從事何種服務？答 按摩師。問 該店店名為何？負責人為何人？你於該店擔任何種職務？有無合夥或入股？答 ○○。○○○跟○○○。按摩師。沒有。……問 老闆的姓名年籍資料為何？答 我只知道有兩個老闆，男的叫做○○○、女的叫做○○○。……」 「……問 老闆的姓名年籍資料為何？答 我只知道有兩個老闆，男的叫○○○、女的叫○○○。……」 「……問 老闆的姓名年籍資料為何？答 姊姊跟一名男子（○○○及○○○）我不清楚他們的年籍資料……」上開筆錄經受詢問人從業女子○○○、○○○及黎○○簽名確認在案。

(四) 再查本案內湖分局港墘派出所 109 年 3 月 8 日分別對男客○○○、○○○、○○○及○○○所製作之調查筆錄影本記載略以「.....問 你何時至該處按摩？是如何聯絡？性交易價金為何？性交易價金是否已交付？答 我今 15 時許至○○路○○號○○館。我今天覺得肩頸痠痛，故至前址按摩。警方查獲時我剛跟小姐做完半套性交易，一開始按摩的時候他們會收取新臺幣 1300 元費用，在按摩快結束時，詢問我要不要按下面，並且比 5 手勢告知我需加新台幣 500 元，性交易價金已交付給小姐。.....問 你今日 15 時許有與 2 號小姐○○○（.....）從事半套性交易，半套即是所謂『打手槍』性服務（小姐以手握住男客陰莖上下套弄直至射精為止），性交易價金為何？如何交付？過程為何請詳述？答 先全身油壓，後面按完，接著就翻正面，正面按約半小時許，小姐握住我生殖器，詢問我要不要按這個，我回答好，性交易價金為約 2 小時（含半套性服務）新台幣 1800 元，後面半套性交易的新台幣 500 元我是洗完澡後直接給小姐後，小姐直接收在身上，我就直接穿衣下樓離去。.....」 「.....問 該按摩小姐是何時進入你的房間？該按摩小姐在房間內確實是提供何種性服務？是否有使用保險套？答 詳細時間我忘了，我進入該店後是先由櫃台○○○（.....）負責接待我，先叫我付按摩的新台幣 1300 元費用，然後她帶我進去 2 樓廁所旁的房間，進去房間等了大概 10 分鐘之後，○○○（.....）才進到我的房間，開始半套性交易按摩的服務按摩，然後從事『半套』的性服務，半套即是所謂的『打手槍』性服務（小姐以手握住男客陰莖上下套弄直至射精為止）。沒有使用保險套，只有用精油幫我套弄陰莖。.....」 「.....問 該按摩小姐是何時進入你的房間？該按摩小姐在房間內確實是提供何種性服務？是否有使用保險套？答 我進入該店後由櫃檯○○○（.....）。接待我至靠近廁所那間，約 3 至 5 分鐘後，開始半套性交易按摩服務。.....」 「.....問 該按摩小姐是何時進入你的房間？該按摩小姐在房間內確實是提供何種性服務？是否有使用保險套？答 我進入該店後由櫃檯○○○（.....）接待我至遠離廁所那間，接著我至廁所沖澡，15 時 30 分許開始半套性交易按摩服務。.....」 上開筆錄經受詢問人男客○○○、○○○、○○○及○○○簽名確認在案。是本件訴願人及○○○違規使用系爭建物作為性交易場所，違反都市計畫法第 34 條等規定之事實，堪予認定。

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 35 條等規定合法使用建築物之義務，乃以原處分 1 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，與內湖分局將其以涉嫌觸犯刑法第 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，行政機關自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。本件依卷附資料所示，就刑事責任部分已移送士林地檢署偵辦，並經士林地檢署檢察官以 109 年度偵字第 8851 號起訴書提起公訴，刻由臺灣士林地方法院審理中；縱為有效嚇阻行政不法行為，仍不得同時為行政罰鍰處分，原處分 1 關於處訴願人 20 萬元罰鍰部分應予撤銷；另原處分 1 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，應予維持。

貳、關於原處分 2 及 109 年 8 月 21 日函部分：

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 3 條第 1 項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」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、第 8 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。……八、對於非行政處分或其他依法不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」

二、關於原處分 2 部分：

按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 2 係要求系爭建物之所有權人○○○依建築物所有權人責任，停止違規使用，受處分人為系爭建物之所有權人○○○而非訴願

人，原處分 2 縱影響訴願人對於系爭建物之使用，僅係事實上或經濟上之利害關係，且本府法務局前以 109 年 8 月 28 日北市法訴二字第 1096091448 號函請訴願人敘明其法律上利害關係，併附法律上利害關係之相關證明文件供核；該函於 109 年 8 月 31 日送達，有掛號郵件收件回執附卷可稽；惟訴願人亦未能提供其他具有法律上利害關係之資料供核，難認訴願人對原處分 2 有何法律上利害關係。是訴願人對原處分 2 提起訴願，揆諸前揭規定，自非法之所許。

三、關於 109 年 8 月 21 日函部分：

查原處分機關 109 年 8 月 21 日函之內容，僅係通知訴願人於指定期限前繳納罰鍰，如逾期未繳納，將依法移送法務部行政執行署強制執行，核其性質僅係觀念通知，而非對訴願人所為之行政處分，訴願人對此遽向本府提起訴願，揆諸前揭規定，亦非法之所許。

參、綜上論結，本件訴願為部分程序不合，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 8 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 袁 秀 慧
委員 張 慕 貞
委員 范 文 清
委員 王 韻 茹
委員 吳 秦 雯
委員 王 曼 萍
委員 陳 愛 娥
委員 盛 子 龍
委員 劉 昌 坪
委員 洪 偉 勝
委員 范 秀 羽

中華民國 109 年 11 月 12 日

如只對本決定不受理部分之通知繳納罰鍰不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺灣臺北地方法院行政訴訟庭提起行政訴訟。（臺灣臺北地方法院行政訴訟庭地址：新北市新店區中興路 1 段 248 號）如對本決定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）