

訴 願 人 ○○○（原名：○○○）

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 112 年 9 月 23 日北市都築字第 11230645681 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

本市萬華區○○街○○號、○○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 4 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）。經本府警察局萬華分局（下稱萬華分局）於民國（下同）112 年 4 月 13 日查得訴願人（原名○○○，112 年 7 月 31 日改名）於系爭建物獨資經營○○館，且其內有涉嫌刑法賭博罪情事，除將相關人員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 112 年 8 月 28 日北市警萬分行字第 1123052988 號函（下稱 112 年 8 月 28 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賭博場所，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 23 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第 4 點規定，以 112 年 9 月 23 日北市都築字第 11230645681 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 112 年 9 月 26 日送達，訴願人不服，於 112 年 10 月 13 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 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：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 23 條規定：「在第三種商業區內之使用，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。……（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」停止及恢復供水電工作方案暨裁罰基準第 2 點規定：「依據法令……（五）刑法……第二百六十六條至二百六十九條。」第 3 點規定：「執行對象……（三）查獲經營賭博或賭博性電動玩具案件之營業場所。……」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：訴願人於 112 年 8 月 21 日收到臺北地檢署檢察官不起訴處分書，已偵查終結，認為不起訴處分；請撤銷原處分。

三、查系爭建物位於都市計畫第 3 種商業區（原屬第 4 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），經萬華分局於 112 年 4 月 13 日查得訴願人於系爭建物營業，且其內有涉嫌賭博罪情事，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖、萬華分局 112 年 8 月 28 日函及所附刑事案件報告書、調查筆錄等影本附卷可稽。

四、至訴願人主張其於 112 年 8 月 21 日收到臺北地檢署檢察官不起訴處分書，已偵查終結，認為不起訴處分云云。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；按商業區以建築商場（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 23 條規定，可知第 3 種商業區內，不允許作為賭博場所之使用；是倘位於第 3 種商業區內之建築物作為賭博場所使用，已違反臺北市土地使用分區管制自治條例第 23 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違規使用。

（二）查本案依萬華分局龍山派出所於 112 年 4 月 13 日對案外人○○○（下

稱○君)及櫃檯人員○○○(下稱○君)所作之調查筆錄影本分別記載略以：「……問 警方於112年04月13日19時05分(結束時間：20時00分)許持臺灣臺北地方法院所核發之搜索票(案號：112年聲搜字第000589號，案由：賭博案)……入內執行搜索，於現場發現該場所有賭博之情事，當時你是否在場？在做何事？答 我在現場。我在現場打麻將賭博。問 經警方現場編號，你在麻將協會第1桌賭玩麻將，請問是否屬實？答 屬實。……問 開賭前賭場員工發放多少點數卡(籌碼)供你賭博麻將？答 共發放3000點，分別是1000點2張、500點1張、100點4張、20點5張。問 你今(13)日輸贏多少？答 我今(13)日輸了新台幣1200元左右。問 籌碼每一點折合新臺幣多少元？答 1元。……問 據警方查證，每次賭玩麻將牌局結束後，同桌4人以現金互相結算輸贏，且賭場員工會至賭桌向賭客收回等碼，並協助同桌牌友計算輸贏及換零錢，以上所述是否屬實？(請賭客描述實際結算狀況)答 屬實。每賭完牌局結束，員工會來看這一桌的輸贏，然後1點折合新台幣1元，現場支付輸贏金錢，算清後員工會將點數卡(籌碼)收回，要再打一將就在繳一次新台幣100元給員工，員工便會再給一次點數卡(籌碼)，便可繼續賭玩。問 經查目前『○○館……』之作法是：由店家內的現場工作人安排4人湊桌或自行湊桌後，向每位賭客收取抽頭金100元，每1桌共400元，另依賭注金額不同(底是200元、每台20元)分別發放每人3,000點的點數卡(籌碼)，就可以進行麻將賭博，然後牌局結束時，現場工作人員會到該桌見證(監督、協助)4名賭客結算手上的點數卡(籌碼)，再依據點數卡結算現金，這個作法是要切割跟店家的關係，若被警察查緝，店家可以說是賭客個人的行為，一切都跟店家無關。這部分是否屬實？答 屬實。……」

「……問……當賭客湊齊四個人要開始賭玩麻將前，每人每將須繳交多少金額之抽頭金予○○館？答 一人一將新臺幣100元。問 承上問，請問該筆費用……以何種名義向賭客收取？答 茶水費。……問 據警方檢視你與○○○(○○)、你們○○工作○○群組，發現你們櫃台確實會借錢給賭客賭博，而○○○(○○)是知情的，可見○○○(○○)明確知道現場賭客會利用……○○館做為賭博場所，你有要反駁嗎？答 沒有要反駁。……問 你是否承認你涉犯刑法第268條意圖營利供給賭博場所罪？答 我認罪。…

…」又依萬華分局龍山派出所於 112 年 6 月 4 日對訴願人所作之調查筆錄影本記載略以：「……問 經警方檢視○○○持用手機，發現你……於 112 年 1 月 24 日 4 時 27 分許向渠宣導相關工作須知，其中幾點，洽以佐證○○協會確實明知在場賭客聚賭仍提供場所，你做何解釋？……佐證相關工作人員會在賭客對賭結束時，協助清算輸贏答（保持緘默）。問 經警方檢視○○○持用手機，發現你以下聊天紀錄……據上述部分聊天紀錄，即可發現○○協會確實會借錢給賭客賭博，而你是知情的，可見你明確知道現場賭客會利用……○○館做為賭博場所，你有要反駁嗎？答（保持緘默）。……問你甚至在警方執行搜索查緝時，於 112 年 4 月 12 日 19 時 35 分許言：『你們要將群組&#21024;除……客人如果承認賭博，是個人的行為，如果賭博罪不成立，身上收走的現金，可以領回。』試圖將店家提供場地供賭客對賭的行為，卸責到賭客身上，你做何解釋？答（保持緘默）。……」上開筆錄並經受詢問人○君、○君及訴願人簽名在案；是系爭建物有作為賭博場所使用之事實，堪予認定。訴願人在系爭建物獨資經營商業，為系爭建物之使用人，對該建物具有事實上管領力，依法負有維持系爭建物合法使用之責；惟經萬華分局於系爭建物查得上述作為賭博場所使用之情事，難認訴願人已盡經營管理監督及合法使用系爭建物之責任，則原處分機關審認訴願人違反都市計畫法第 35 條等規定，並無違誤。

- （三）復按行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束，原處分機關仍得依所得事實證據，適用法規而為行政裁處。查本件訴願人檢附 112 年 7 月 27 日 112 年度偵字第 16101 號臺北地檢署檢察官不起訴處分書，其被告係○君、○君等 21 人，並不含訴願人，其不起訴理由並無關於訴願人涉犯刑法第 268 條規定部分，經洽原處分機關據表示就訴願人是否涉嫌犯刑法第 268 條規定之罪尚在偵查中；又依上開萬華分局龍山派出所對○君、○君及訴願人之調查筆錄內容，已足以證明系爭建物確有作為賭博場所使用之事實；是原處分機關自得依上開事實證據，適用法規而為行政裁處。訴願主張，不足採據。

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 268 條規定之犯罪構成要件，係以「意圖營利，供給賭博場所或聚眾賭博者」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賭博場所之行為，與萬華分局以上開 112 年 8 月 28 日函附之刑事案件報告書將其以涉嫌觸犯刑法第 268 條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「不起訴處分、緩起訴處分確定或法院為無罪、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

委員 張 慕 貞

委員 王 曼 萍

委員 范 秀 羽

委員 邱 駿 彥

委員 郭 介 恒

委員 宮 文 祥

中華民國 112 年 12 月 21 日

如對本決定不服者，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）