

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 3 月 21 日北市都築字第 11430114871 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

本市內湖區○○路○○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「○○休閒館」，經本府警察局內湖分局（下稱內湖分局）持臺灣士林地方法院核發之搜索票，於民國（下同）113 年 10 月 24 日查獲系爭建物提供賭客從事賭博行為，違規使用為賭博場所；除將訴願人及相關人等以涉刑法賭博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 2 月 20 日北市警內分行字第 1143003720 號函（下稱 114 年 2 月 20 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 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 3 月 21 日北市都築字第 11430114871 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 31 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 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：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。」

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。」

- 二、本件訴願理由略以：賭博係刑事案件，未經法院判決確定前，基於無罪推定原則，行政機關無權裁罰；原處分機關不應浪費行政資源任意裁罰，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 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），訴願人承租系爭建物獨資經營○○休閒館，並擔任登記負責人，經內湖分局於 113 年 10 月 24 日在系爭建物內查獲訴願人及案外人○○○（下稱○君）共同基於意圖營利之供給賭博場所及聚眾賭博之犯意，提供麻將作為賭具，聚集賭客賭博財物，審認系爭建物有違規使用為賭博場所之情事，有系爭建物地籍套繪都市計畫使用分區圖及建

物所有權相關部別查詢列印畫面資料、內湖分局 114 年 2 月 20 日北市警內分行字第 1143003720 號函及所附資料、扣押物品目錄表、調查筆錄、刑事案件報告書等影本附卷可稽；原處分自屬有據。

四、至訴願人主張本案未經法院判決確定前，行政機關無權裁罰云云：

（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，而賭博場所之存在難免傷風敗俗，有礙居住安寧，故限制賭博場所之存在空間，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），本件依內湖分局 114 年 2 月 20 日函及所附刑事案件報告書及調查筆錄影本所示，內湖分局員警持臺灣士林地方法院核發之搜索票（案由：賭博）至系爭建物執行搜索，於 113 年 10 月 24 日 16 時 46 分許，先派員警喬裝賭客進入系爭建物，經與其他 3 位賭客結束賭局時，由現場工作人員協助清算賭資，各自交付賭金後，現場員警即當場表明身分，當場查獲現場負責人（即訴願人）及工作人員（即○君）2 人，在場賭客計 19 人，並查扣麻將 5 副、牌尺 20 支、搬風 5 個、抽頭金 1 萬 9,625 元、賭金 3,700 元、籌碼（面額）35 萬 6,690 元、賭客賭資籌碼（面額）共 10 萬 8,180 元、記帳單 15 張、監視器鏡頭 3 顆、智慧型手機 2 支、會員資料表 1 份、計分表 1 張及客人出入時間表 1 份等證物。又依內湖分局於 113 年 10 月 24 日對賭客○○○、○○○及○○○所作之調查筆錄記載略以，賭客每打 1 將由訴願人收取 100 元服務費（茶水費），店家會給每人籌碼，籌碼每 1 點代表 1 元，等 1 將打完大家就等○君來協助清算剩餘籌碼，再換成現金，○○○當天輸 300 點即輸 300 元，○○○坦承與○○○一起至系爭建物賭博，○○○當天輸 3,700 元，於交付賭金時遭內湖分局員警表明身分查獲偵辦，所查扣賭金 3,700 元即為其所有。上開筆錄並經○○○、○○○及○○○簽名確認在案；是系爭

建物於 113 年 10 月 24 日有作為賭博場所使用之事實，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 種住宅區作賭博場所使用；再者，依同自治條例第 23 條規定，第 3 種商業區亦不允許作賭博場所使用。訴願人在該址獨資經營○○休閒館，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 34 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 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 34 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，與內湖分局以上開 114 年 2 月 20 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，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士林地檢署偵辦，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。

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 邱 駿 彥
委員 李 瑞 敏
委員 王 士 帆
委員 陳 衍 任
委員 周 宇 修
委員 陳 佩 慶
委員 邱 子 庭

中 華 民 國 114 年 6 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）