最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第19號

上　訴　人　吳新憲(原名：吳昊憲)

訴訟代理人　田俊賢　律師

被 上訴 人　臺北市政府都市發展局

代　表　人　簡瑟芳

訴訟代理人　李文凱

陳麗如

何佩蓉（兼送達代收人）

上列當事人間都市計畫法事件，上訴人對於中華民國112年10月12日臺北高等行政法院110年度訴字第984號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、緣臺北市萬華區○○○路000號0樓房號000室、000室、000室建築物（以下合稱系爭建物）位於都市計畫第4種商業區。經臺北市政府警察局萬華分局（下稱萬華分局）於民國109年3月11日、4月27日及5月27日查獲系爭建物內有涉嫌妨害風化罪情事，且查認上訴人於109年4月14日與訴外人兆基管理顧問股份有限公司（下稱兆基公司）簽訂租約（下稱系爭租約），承租系爭建物使用（租期均自109年4月14日起至110年4月13日止），除將上訴人移送臺灣臺北地方檢察署（下稱臺北地檢署）偵辦外（嗣經臺北地檢署110年度偵字第6731號為不起訴處分），並查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象，另以110年2月24日函檢送相關資料移請被上訴人處理。案經被上訴人審認上訴人違規使用系爭建物為性交易場所，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及行為時臺北市土地使用分區管制自治條例第24條等規定（下合稱為違反系爭規定），依都市計畫法第79條第1項前段及行為時（即110年5月21日修正發布並於同年6月1日生效之前）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110年3月8日北市都築字第11030226021號裁處書（下稱原處分）處上訴人新臺幣（下同）20萬元罰鍰，並勒令停止違規使用。上訴人不服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分，經臺北高等行政法院（下稱原審）110年度訴字第984號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴後，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原判決駁回上訴人在原審之訴，無非以：

㈠系爭建物位於都市計畫第4種商業區，不得為有礙商業之便利、發展或妨礙公共安全、衛生之使用。萬華分局於109年4月27日及5月27日查得系爭建物涉嫌妨害風化罪情事，相關應召女子均遭萬華分局以違反社會秩序維護法第80條第1款規定裁處確定在案，堪認系爭建物有違反不得供妨害風化之性交易場所使用之違規事實；上訴人為系爭建物之承租人即為使用人，對系爭建物具有事實上管領力，未盡其依法維持系爭建物合法使用之義務，被上訴人依法裁處罰鍰並勒令停止違規使用，即無違誤。

㈡雖上訴人否認其為系爭建物之承租人、使用人，主張系爭租約係遭他人冒名所為，其於108年間在桃園市平鎮區某當鋪借了5萬元，有提供身分證影本，因此其身分證影本有遭盜用云云，然並未舉證證明以實其說。且系爭建物係由包租業者兆基公司與上訴人簽訂，證人即兆基公司員工劉嘉順係擔任管理及仲介，依一般經驗法則房仲業者收取租約定金，會索取身分證件核對身分確認承租人身分，以達收取租金之目的，且依劉嘉順於警詢及原審之證述可知，上訴人先跟證人劉嘉順約看系爭建物，並出示身分證給劉嘉順確認，支付定

金後，兆基公司即與上訴人簽訂系爭租約；又證人即兆基公司員工莊士賢於警詢時亦明確表示，其於簽約時有向簽約者索取身分證，確認身分無誤，警方提供上訴人國民身分證影像與簽約者「大概60%至70%相像」等語，足證上訴人為系爭租約之簽約承租人。另上訴人主張系爭租約上面的簽章都不是其本人所為，系爭租約上「緊急聯絡人-親屬」欄所寫的其父親電話不對，「緊急聯絡人-朋友」欄寫的並不是上訴人母親名字及電話，其上所寫的承租人電話、Email、任職公司名稱等也都不是上訴人的資料等，均不足以推翻其出示身分證簽訂系爭租約之事實；且簽名方式可能因種種因素而不同，無法永遠一致，至上訴人聲請調閱以前在司令部當兵時所作文書的簽章字跡，用以證明二者字跡不同，亦不足以推翻其出示身分證簽訂系爭租約之事實，自無必要等由，為其判斷之基礎。

四、本院查：

㈠依行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明於判決。而基於行政訴訟之職權調查原則，法院應充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，是所有與待證事實有關之訴訟資料，無論有利或不利於訴訟當事人之任何一造，都必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即構成行政訴訟法第243條第1項所謂判決不適用同法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，暨同法第243條第2項第6款所謂判決不備理由之當然違背法令。

㈡都市計畫法第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。」110年5月26日修正前之同法第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6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。……。」臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1第1項第2款規定：「前條各使用分區限制如下：……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。」行為時（即111年10月20日修正條文前）臺北市土地使用分區管制自治條例第24條規定：「在第四種商業區之使用，應符合下列規定：……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。」

㈢原審係採納兆基公司員工劉嘉順、莊士賢分別於警詢及原審準備程序之證詞，以本件經警查獲供作從事性交易場所之系爭建物，係由包租業者兆基公司與上訴人簽訂租賃契約，因認上訴人為系爭建物之承租人即為使用人，未依法維持系爭建物合法使用之義務，違反系爭規定，故原處分裁處上訴人罰鍰，並勒令停止違規使用，即無違誤等情，固非無據。惟查：

1.證人劉嘉順於警詢時陳稱：上訴人從591廣告找到系爭建物出租廣告，以電話與伊約定在現場看房子，據警方提供上訴人之國民（身分證）影像檔，伊確認該人即為與伊接洽付定金之房客，而兆基公司負責簽約及管理等事項之管理師莊士賢，在與上訴人簽約當時，有現場核對身分證，但沒有影印等情（見原審卷第103至105頁）；惟於原審卻證稱：是上訴人的朋友或同事跟伊說要租屋並有付定金，伊是開定金收據給到現場的姓蔡之人，付定當天有提出上訴人的身分證正本，伊有拍照回傳公司，但沒有印象回傳給公司的身分證是否是影本等情（見原審卷第364至365頁之筆錄），前後陳述互歧，其證詞之真實性顯有疑義。又證人莊士賢於警詢時陳稱：經警方提供上訴人之國民身分證影像檔，與房客約60%至70%相像，伊於簽約當時只有大概對一下身分證以確認身

分，但沒有影印身分證等語（見原審卷第108至109頁）；惟於原審證稱：當時有2、3個人一起來簽約，伊當時確實有核對身分證跟合約上記載的名字與身分證字號，（經當庭回想）當下有拿出身分證，應該是伊沒有確實核對身分證，然後就直接拿去影印，影印完才去看影本，公司應該有留存身分證影本及當時收取定金的入帳紀錄，找到後再寄給法院等語（見原審卷第366至367頁），前後陳述不一，則證人莊士賢辦理簽訂系爭租約之時，是否有核對承租人身分證正本並影印留存，尚非無疑。復諸觀卷存由證人劉嘉順提供予警方之3份住宅租賃契約書之「附件八承租人身分證影本」欄（見原審卷第104頁、原處分卷第82頁、第102頁、第122頁）均呈現空白，未見有承租人「吳昊憲」之身分證影本留底，徵諸兆基公司係經營包租代管為業之顧問公司，證人莊士賢亦為該公司承辦簽訂租賃契約之人，卻未將確定承租人身分重要事項之身分證影本列為系爭租約附件，顯違反一般商業常情及經驗法則，則證人莊士賢是否確有代表兆基公司與系爭租約所載承租人「吳昊憲」簽訂系爭租約，而將系爭建物之管理使用權移轉予該承租人，亦非無疑。原審未依職權進一步調查兆基公司有無留存上訴人身分證影本及收取定金之入帳紀錄，並令其提出上開資料供核；或以其他適當方法調查究明上情，逕採信上開證人之證詞，認兆基公司已將系爭建物出租予上訴人，上訴人以系爭建物供作性交易場所違法使用，而違反系爭規定，自應予裁罰，即嫌速斷，並有適用法規不當及未依職權調查證據之違法。

2.另原審以上訴人於原審所主張其因於108年間在桃園市平鎮區某當舖借款，有提供身分證影本而遭盜用，系爭租約係遭他人冒名所為一節，並未經其舉證以實其說，且證人劉嘉順及莊士賢均明確表示上訴人出示身分證供核對，並非出示影本，又上訴人亦未證明何以因其另有2件相關刑事案件被通知去萬華分局，即可證明系爭租約是其證件被盜用所致等情由，認上訴人此部分主張不足為其有利之認定。惟按在撤銷

訴訟，行政機關如就行政處分要件事實之主要事證已予以調查認定，事實審法院自應依職權查明為裁判基礎之事實關係，不受當事人主張之拘束，縱令當事人對其主張之事實不提出證據，法院仍應調查必要之證據，不生當事人之主觀舉證責任分配問題。經查，證人劉嘉順及莊士賢證詞之真實性，並非無疑，已如前述，而上訴人主張其因提供身分證影本予當舖而遭盜用以致涉嫌其他刑事犯嫌乙節是否屬實，乃攸關上訴人是否有承租系爭建物違規使用之重要事實，原審並非不能依職權調查函詢萬華分局或調閱上訴人之全國前案資料查詢取得訴訟資料，據以判斷上訴人所主張前揭對其有利事實之真偽。是以，原審未善盡職權調查義務，逕以上訴人未盡舉證責任，認上訴人之此部分主張為不可採，亦有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條規定及判決不備理由之違法。

3.原審尚認上訴人於原審主張系爭租約上之承租人簽章都非其本人所為，其上「緊急聯絡人-朋友」欄所載並不是其母親的名字及電話，所載承租人電話、Email、LINE ID、任職公司名稱及職位均非上訴人的資料等語，均不足以推翻證人莊士賢證述有經核對身分證後簽訂系爭租約之事實，且以個人簽名方式可能會因各種因素而無法永遠一致為由，因認上訴人聲請調閱其以前在司令部當兵時所作文書的簽章字跡，用以證明二者字跡不同，並無必要。惟依戶政事務所製發國民身分證實務作業，「父母姓名」為國民身分證之記載項目，則倘若證人莊士賢確有當場核對過上訴人之身分證後始簽訂系爭租約之事實，衡情其應可於彼時查悉系爭租約「緊急聯絡人-朋友」欄所載其母親姓名是否與上訴人之身分證所載相符，原審就此本可當庭核對身分證或調閱戶籍資料等方法，以查證上訴人上開主張之真偽，然未見原判決說明原審是否有就此為調查，及是否縱經原審就此為調查辯論之結果仍不足以影響證人莊士賢證述之真偽，且未見原審就上訴人主張系爭租約上之承租人簽章非其所為乙節，充分調查該事

實之真偽，即逕不採信上訴人之上開各項主張，亦有判決不適用法規及不備理由之違法。

4.此外，依原處分所載之違規事實（見原審卷第29至31頁），系爭建物係分別於109年3月11日、4月27日及5月27日經警查獲有違規使用作為性交易場所。惟觀諸卷存住宅租賃契約書3份（見原處分卷第63至122頁）所載，承租人「吳昊憲」承租系爭建物之租期均自109年4月14日起至110年4月13日止；證人劉嘉順於警詢亦陳稱上訴人是於4月初看到租屋廣告後，與其電話聯絡看屋等語（見原審卷第103至104頁），且證人劉嘉順、莊士賢均未指稱上訴人於109年4月14日之前有向兆基公司承租系爭建物之事實，原處分認定上訴人於109年3月11日提供系爭建物供作性交易場所，顯與卷內證據不符。原審未依職權充分調查及說明，逕認原處分並無違誤，亦有不適用法規及判決不備理由之違法。

㈣綜上所述，原判決有上揭違背法令事由，且其違法情事足以影響判決結果，上訴論旨，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。惟因尚有事證未明，有由原審再行查明論究之必要，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭更為審理。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　4　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　梁　哲　瑋

法官　李　君　豪

法官　廖　建　彥

法官　林　淑　婷

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　4　　日

書記官　徐　子　嵐