臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
114年度訴字第1466號
115年7月2日辯論終結

原　　告　蔡勝勳
訴訟代理人　林耿鋕律師
被　　告　臺北市政府都市發展局

代　表　人　簡瑟芳
訴訟代理人　陳麗如
　　李文凱
　　劉昌學

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服臺北市政府民國114年11月3日府訴三字第1146085955號訴願決定（原處分：臺北市政府都市發展局114年7月15日北市都築字第11430517061號裁處），提起行政訴訟，本院判決如下：

主　　文

原處分關於命原告停止違規使用部分及該部分訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告承租位在臺北市都市計畫第3種商業區（原屬第2種商業區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第3種商業區使用），門牌號碼臺北市○○區○○○路○段○○○號1樓建築物，並獨資經營旺來京赫企業社（店名：Dr. Poker 臺大公館店）；嗣經警於民國114年7月3日，在上址以原告用德州撲克限時錦標賽方式，提供賭客牌賭博財物，而查報該建築物為「正俗專案」列管執行對象，復移請被告處理。俟被告審認原告違規使用該建築物作為賭博場所，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22條、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點等規定，於114年7月15日以北市都築字第11430517061號裁處，處原告罰鍰新臺幣（下同）20萬元，並勒令停止違規使用（下稱原處分）。然原告不服原處分，提起訴願，經臺北市政於114年11月3日以府訴三字第1146085955號訴願決定，撤銷原處分關於罰鍰20萬元部分，其餘訴願駁回；但原告猶不服訴願駁回部分（即命原告停止違規使用），故向本院提起行政訴訟。

二、原告主張：

原告舉辦之德州撲克限時錦標賽，規則上參賽者以相同之金額報名並領取相同計分牌，於賽事舉辦之時間內進行上百局之牌局，賽事過程中籌碼（計分牌）均不可兌換財物，俟比賽時間結束時，如冠軍尚未產生，未淘汰之玩家再以籌碼數量排名後依照ICM公式計算獎金；因參賽者須依靠本身智力、注意力與判斷力之競技來決定勝負，非僅以荷官發牌好壞之射倖性決定輸贏，兼具有競技性質，無法依單次射倖結果獲取財物，與賭博財物之定義尚有不符。則德州撲克競賽既非完全以偶然之某一射倖事項，直接決定財物之得喪變更，難認符合刑法賭博罪之不法構成要件；甚且近年司法實務已依照德州撲克錦標賽之規則，認定其並非僅靠單純運氣機率決定勝負，而係玩家之間具有智力、判斷力與技術水平之競賽活動，並非不勞而獲之賭博行為。雖原告舉辦之德州撲克限時錦標賽，有以偶然事實成就決定輸贏，然並非以此決定財物之得喪變更，而與賭博罪「賭博財物」定義不符；另參賽者報名時所繳交之報名費3,300元，原告在賽事中並無抽分任何款項，不具營利之意圖，原處分認原告有違反土地使用經營賭博場所情事，命停止違規使用，認事用法顯然有誤，復違反信賴保護原則，應予撤銷等語。併為聲明：原處分關於命原告停止違規使用部分及該部分訴願決定均撤銷。

三、被告則以：

原告辦理之德州撲克限時錦標賽賽事，係由會員報名參賽，玩家繳交3,300元之報名費用，其中300元由原告直接扣除作為行政費用，剩下報名費用3,000元則換為5萬元籌碼；各賭客以所持2張手牌與公牌5張中選3張搭配排列組合相互比較，由手持最佳牌型者贏得賭注，可將牌桌上剩餘籌碼全部贏走，以此射倖性方式累積籌碼，再以競賽獎金形式兌領現金而賭博財物營利。又牌局之勝負相當程度取決於玩家隨機拿到之牌面組合之大小，拿到較佳牌卡者勢必具有較高之勝率，此類德州撲克賽事與麻將桌遊等活動相同，均為具有射倖性之活動，其透過短時間之賽事決定籌碼得喪，於賽事後將籌碼換回現金，藉此分配獎池內現金；縱透過限制參與玩家數量及籌碼金額、再買入次數等限制，以致2小時賽事之獎金有上限，然與一般麻將賭博相同，仍不失為藉此短時間之遊戲活動結果（取得籌碼多寡）決定金錢財物之得喪，確屬賭博行為。是原告在賽事中玩家每次重新買入均收取行政服務費，經營場館辦理德州撲克賽事，確有營利事實，且當日現場扣案證物包括點鈔機、帳本、賭資現金1萬9,900元及大量預備籌碼（面額達674萬餘元）等物，而為具相當經濟規模之賭博場所。則原告承租該建築物經營「Dr. Poke 臺大館」，為使用人，具有事實上之管領力，依法負有維護其土地建築物符合都市計畫土地使用分區管制秩序之行政法上義務；卻作賭博場所使用，非為臺北市都市計畫容許之土地或建築物合法使用項目，有礙商業發展之使用，對於商業區正常商業發展與公共安全顯然有礙，並嚴重影響住宅區之住居安全與寧適，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22條、第23條等規定，被告依都市計畫法第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點等規定，命原告停止違規使用，並無違誤等語置辯。併為聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠按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；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；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，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，都市計畫法第32條、第35條、第79條第1項定有明文。

㈡再臺北市為提升都市生活環境品質，並落實都市計畫法之實施，依都市計畫法第85條規定制定本自治條例；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，為臺北市都市計畫施行自治條例第1條、第10條之1第2款所明定。復臺北市為落實都市計畫土地使用分區管制，依臺北市都市計畫施行自治條例第26條規定制定本自治條例；第2種商業區，為供住宅區與地區性之零售業、服務業及其有關商業活動之使用而劃定之商業區；第3種商業區，為供地區性之零售業、服務業、娛樂業、批發業及其有關商業活動之使用而劃定之商業區；臺北市都市計畫範圍內土地及建築物之使用，依其性質、用途、規模，訂定之組別及使用項目如附表（略）；在第2種商業區或第3種商業區之使用，應符合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，臺北市土地使用分區管制自治條例第1條、第4條第9款、第10款、第5條、第22條第3

款、第23條第3款亦定有明文。另臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案暨裁罰基準第2點第1款依據法令，係都市計畫法第79條、第80條、臺北市土地使用分區管制自治條例；第3點第3款執行對象，為查獲經營賭博或賭博性電動玩具案件之營業場所；第4點第1款停止供水、供電原則及裁罰基準，乃臺北市建築物之使用，有本基準第3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79條第1項規定，勒令建築物使用人、所有權人停止違規使用。

㈢查原告承租位在臺北市都市計畫第3種商業區（原屬第2種商業區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第3種商業區使用），門牌號碼臺北市○○區○○○路○段○○○號1樓建築物，並獨資經營旺來京赫企業社（店名：Dr. Poker 臺大公館店），用德州撲克限時錦標賽方式，嗣經警於114年7月3日，查報該建築物為「正俗專案」列管執行對象，復移請被告處理等情，固有土地使用分區查詢資料、土地及建築物查詢資料、刑事案件報告、調查筆錄等在卷可參。惟被告係以原告違規使用該建築物作為賭博場所，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22條、第23條等規定；究原告以經營德州撲克限時錦標賽方式使用該建築物，是否該當經營賭博之營業場所，另有無礙商業之便利，而經臺北市政府認定有礙商業之發展或妨礙公共安全及衛生，並公告限制之使用，饒有探求之處。

㈣雖被告認原告以經營德州撲克限時錦標賽方式，該當經營賭博之營業場所，非為臺北市都市計畫容許之土地或建築物合法使用項目，有違都市計畫法第79條第1項規定，惟所謂經營賭博之營業場所意指為何？觀諸都市計畫法、臺北市都市計畫施行自治條例、臺北市土地使用分區管制自治條例俱無何規範，充其量僅在臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢

復供水供電工作方案暨裁罰基準敘及執行對象為查獲經營賭博或賭博性電動玩具案件之營業場所，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79條第1項規定，勒令建築物使用人、所有權人停止違規使用；然此對經營賭博之營業場所意涵並無規範，為期一體適用整體法規範，當應循刑事法律有關賭博罪之解釋與適用，以界定經營賭博之營業場所意涵。考究刑法賭博罪規範，固以「賭博財物」為構成要件行為，又賭博之本質係固然是透過某一射倖性事項發生與否，決定財物之歸屬，惟社會經濟活動，諸如股市、期貨、商業交易等，本具一定程度之射倖性，而刑法賭博罪之保護法益係在社會善良健全之經濟風俗秩序，自非所有之具有賭博性質之射倖性行為，皆應科以刑責，仍須視該射倖性行為是否對財物之得喪變更具有決定性之因素，鼓勵投機，為社會善良風俗所難容而定；倘某一射倖性事項，與財物之取得與否及數額多寡並無直接關連性，則已逸脫賭博罪所欲保護之法益範圍，自難繩以刑法賭博罪之罪責，亦即有關本件經營「賭博」之營業場所意涵，應同刑法賭博罪之判斷，始為適法。

㈤則以被告認定原告辦理之德州撲克限時錦標賽，係由會員報名參賽，玩家繳交一定報名費用，扣除原告行政費用300元，所餘換取固定數額籌碼，經由玩家所持2張手牌與公牌5張中選3張搭配排列組合相互比較，由手持最佳牌型者取得勝利，並贏得牌桌上之籌碼，再以競賽獎金形式兌領現金，因牌局之勝負取決於玩家隨機拿到牌面組合之大小，具有射倖性之活動，謂此屬「賭博」，進而認定原告有經營賭博之營業場所情事。然關於「德州撲克」之玩法，本屬世界上常見、起源已久之撲克衍生遊戲，其一方面藉由荷官依前揭規則發牌，另方面玩家經評估所持手牌與公牌後，可自行決定陸續跟注、加注、過牌、蓋牌，並運用技巧使對手蓋牌（棄權），最終由手持最佳牌型者取得勝利，並贏得牌桌上之籌碼，並非每一牌局均會進行到最後亮牌階段，而單以手持牌

型好壞決定輸贏，與荷官所發給底牌、公牌之好壞並無絕對關聯；亦即玩家就自己所持有之底牌與檯桌上之公牌組合結果，固然含有偶然、不確定性之因素存在，然「德州撲克」勝敗結果並非僅取決於荷官發牌之大小、花色等偶然運氣，其賽事勝負之關鍵併需依靠參與玩家之實戰經驗、遊戲技巧、掌控能力、注意力與判斷力等因素，藉由對各次賽局進行策略掌控、運用情勢等技巧以影響勝負結果，係具有相當技術性之競技活動，自非僅以偶然之射倖事項直接決定財物之得喪變更。

㈥且原告待各次德州撲克限時錦標賽結束後，依賽事冠軍或未淘汰之玩家，以籌碼數量排名後依照ICM公式計算獎金，作為獎勵，縱有參與之玩家以手中剩餘籌碼兌回現金情形，但「德州撲克」係具有相當技術性之競技活動，並非單純射倖性之「賭博」，已如前述，亦難認玩家嗣後有分派籌碼計算獎金一事，謂屬賭博財物之行為；至原告就舉辦之德州撲克限時錦標賽，有向每一玩家收取行政費用300元，然此僅屬原告因提供賽事服務所需之開銷等費用，玩家不論輸贏，均需在參與賽事時繳交，並非透過各次牌局之偶然輸贏所獲取，無涉賭博之營業場所認定。是依被告調查認定結果，及原告所述德州撲克限時錦標賽規則，僅係一般、常見之撲克衍生遊戲，具有相當技術性之競技活動，顯非僅憑偶然之射倖事項可決定輸贏，自不屬刑法賭博罪之範疇；亦即，原告以該建築物進行德州撲克限時錦標賽，核與臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案暨裁罰基準第3點第3款執行對象，為查獲經營賭博或賭博性電動玩具案件之營業場所有別，被告無由謂原告有違都市計畫法第79條第1項規定。

㈦另原告承租之該建物，位在臺北市都市計畫第3種商業區（原屬第2種商業區，依都市計畫說明書圖規定辦理，始得作第3種商業區使用），依臺北市土地使用分區管制自治條例規定，為供（住宅區與）地區性之零售業、服務業、娛樂

業、批發業及其有關商業活動之使用而劃定之商業區，得依第22條（第2種商業區）、第23條（第3種商業區）規定，按其性質、用途、規模，為一定組別及使用項目，或附條件允許使用，僅在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，方可限制規範。雖被告以原告經營德州撲克限時錦標賽，不屬臺北市土地使用分區管制自治條例第5條附表所列任一組別、使用項目，當係不合法使用；然不論原告經營模式究符合前開附表哪一組別、使用項目，但第22條、第23條僅係針對第2種、第3種商業區為（第1款）不允許使用、（第2款）得附條件允許使用、（第3款）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，並經公告限制之負面表列型態，其餘組別、使用項目或未規範之商業區使用，皆可自由經營，不受前開法條之限制。現都市計畫法第35條、臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1第2款，僅規範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，且臺北市土地使用分區管制自治條例未對德州撲克場館業明列不允許使用、得附條件允許使用之組別、使用項目，亦查無臺北市公告認定有礙商業之發展或妨礙公共安全及衛生，而予限制之土地及建築物使用，自不得認原告有違臺北市土地使用分區管制自治條例第22條、第23條規定；況臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水供電工作方案暨裁罰基準亦僅規範執行對象為查獲經營賭博或賭博性電動玩具案件之營業場所，惟原告經營德州撲克限時錦標賽，非屬經營賭博之營業場所，如前所述，當不得謂此一德州撲克場館違反都市計畫法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令，被告得依該規定命停止違規使用。

㈧是原告承租該建築物（位在臺北市都市計畫第3種商業區，原屬第2種商業區），經營德州撲克限時錦標賽，查無經營賭博之營業場所情事，亦無違反都市計畫法第35條、臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1第2款、臺北市土地使用分

區管制自治條例第22條、第23條等規定，尚難謂構成都市計畫法第79條第1項之違反。故被告依都市計畫法第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點等規定，於114年7月15日以原處分，勒令原告停止違規使用，顯有違誤，無可維持。

五、綜上所述，原告承租門牌號碼臺北市○○區○○○路○段○○○號1樓建築物（位在臺北市都市計畫第3種商業區，原屬第2種商業區），並獨資經營旺來京赫企業社（店名：Dr. Poker 臺大公館店），經營德州撲克限時錦標賽，查無經營賭博之營業場所情事，亦無違反商業區之土地使用分區管制限制，並無違反都市計畫法第79條第1項。則被告援引該規定暨臺北市政府執行「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，於114年7月15日以原處分，勒令原告停止違規使用，顯然有誤，訴願決定就此部分未予糾正，亦有不合；從而，原告訴請撤銷原處分關於命原告停止違規使用部分及該部分訴願決定，為有理由，應予准許。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此敘明。

七、依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　6　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　高維駿

法　官　黃翊哲

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　華　民　國　115　年　8　月　6　日

書記官　陳玟卉