

臺北高等行政法院判決

地方行政訴訟庭第三庭
112年度簡更一字第24號

原告 張家祥
被告 臺北市政府都市發展局

代表人 王玉芬
訴訟代理人 張藏文律師

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服被告民國110年12月1日北市都築字第11031040441號裁處書及臺北市政府111年2月15日府訴二字第1106109092號訴願決定，提起行政訴訟，經臺灣臺北地方法院行政訴訟庭111年度簡字第68號判決訴願決定及原處分均撤銷，被告不服，提起上訴，經本院高等庭以111年度簡上字第171號判決廢棄發回，本院於113年1月29日言詞辯論終結，更為判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

第一審訴訟費用新台幣貳仟元，更審前之第二審訴訟費用新台幣參仟元均由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件係原告不符被告所為新臺幣（下同）50萬元以下之罰鍰處分事件，依行政訴訟法第229條第2項第2款規定，應適用簡易訴訟程序，合先敘明。

二、事實概要：緣臺北市○○區○○街000號0樓建築物（下稱系爭建物）位於都市計畫第4種商業區，該使用分區內以建築商場（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。民國110年8月24日，臺北市政府警察局萬華分局（下稱萬華分局）持搜索票，對設在系爭建物、由原告登記為負責人之「星光男女時尚館」進行搜索，當場查獲有成年女子及男客從事俗稱「半套」（按摩性器官至射精）之性交易行為，乃查報系爭建物

01 為「正俗專案」列管執行對象，並移送被告處理。被告審認
02 原告違規使用系爭建物為性交易場所，違反都市計畫法第35
03 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
04 使用分區管制自治條例第24條等規定，遂依都市計畫法第79
05 條第1項前段規定，以110年12月1日北市都築字第
06 11031040441號裁處書（下稱原處分），裁處原告罰鍰新臺
07 幣（下同）20萬元、並勒令原告停止違規使用。原告不服，
08 經臺北市政府111年2月15日府訴二字第1106109092號訴願決
09 定（下稱訴願決定）駁回，提起本件行政訴訟。經臺灣臺北
10 地方法院行政訴訟庭以111年度簡字第68號判決撤銷訴願決
11 定及原處分。被告不服，提起上訴，復經本院高等庭以111
12 年度簡上字第171號判決，廢棄發回。

13 三、本件原告主張：

- 14 (一)、原告於108年10月借名予友人即訴外人陳聰銘在系爭建物開
15 設商號，登記負責人，當初借名時，訴外人並未提到要開色
16 情場所，僅稱為避稅用，原告於110年11月收到萬華分局通
17 知單始得知，商號涉有妨害風化一案，原告並未參與該會館
18 之經營，既未取得營收，也未從中獲利，無力負擔罰鍰，且
19 原告未收到臺北市商業處准予星光男女時尚館登記之公文。
20 (二)、原告於110年11月初上網查詢「星光男女時尚館」，已歇
21 業。另刑事案件部分，原告所涉妨害風化罪案件已於110年
22 12月20日不起訴處分結案。就訴外人簡門開稱張老闆為原告
23 等語，訴外人簡門開表示渠係受訴外人陳聰銘指使。

24 (三)、並聲明：

- 25 1、原處分關於罰鍰部分及訴願決定均撤銷。
26 2、訴訟費用由被告負擔。

27 四、被告答辯則以：

- 28 (一)、查原告110年10月17日警詢調查筆錄實已就自身之參與行為
29 坦承不諱，原告雖自稱借名予訴外人陳聰銘，惟原告若係單
30 純借名，何以對該商號有賣保養品、計費方式以及小姐採取
31 抽成方式有所了解？原告每月收受5,000元報酬，當足認原告

01 對上開營業行為之風險具未必故意；且原告先稱不會收受該
02 商號之信件，又稱訴外人陳聰銘係基於稅捐考量而向其借
03 名，然原告當可預見將有稅捐機關發送相關公文通知之情
04 形，其陳述顯然前後矛盾。

05 (二)、次查，依訴外人簡門開110年8月28日警詢調查筆錄，「…
06 問：你是何人招募來該址工作的？有無年籍資料可提供？
07 答：我是自己來應徵的。我都叫他張老闆。…問：承上，你係
08 由何人僱用？每月月薪多少？由何人支付？何時開始工作？答：
09 張老闆。約3萬5,000元。張老闆。110年8月1日。問：搜索票
10 上受搜索人星光男女時尚會館登記負責人甲○○你是否認
11 識？是否為你所述的張老闆？另一名受搜索人陳聰明你是否認
12 識？答：是。不認識。…」是原告就此部分已遭訴外人簡門開
13 指證在案，應認定訴外人簡門開受雇於原告。

14 (三)、刑法第231條之構成要件僅為原告有無引誘、容留或媒介色
15 情，非確認系爭建物有無違規使用、作為性交易場所之事
16 實。原告所經營之「星光男女時尚館」內有從業女子與男客
17 從事性交易之事實仍然存在，縱原告移送刑事案件經檢察官
18 不起訴處分，依行政罰法第24、26條，仍無礙行政法規之規
19 範，且系爭建物遭查獲性交易呈使用狀態，故原告主張刑事
20 案件已於110年12月20日結案，尚無可採。又撤銷訴訟之違
21 法判斷基準時點係原處分做成時，而本件所涉之刑事犯罪之
22 偵訊筆錄，係原處分做成後始存在之資料，自非原處分做成
23 時得審酌及考量之事項。

24 (四)、都市計畫法主要係規範土地或建築物之「使用」，並賦予該
25 等土地或建築物之所有權人、使用人或管理人維護「合法使
26 用」之義務與責任。而依都市計畫法令，對物之秩序狀態負
27 有維護責任者，本依法負有不得將土地或建築物供作性交易
28 服務業使用之危害防止義務，或因違法狀態發生而負有排除
29 危害、回復秩序之義務。是故在土地或建築物供作性交易違
30 法使用之事實發生後，主管機關依都市計畫法第79條第1項
31 前段規定，得對狀態責任主體，即所有權人、使用人、管理

01 人等對物有事實上管領力之人，勒令拆除、改建、停止使用
02 或恢復原狀等管制性不利處分，以直接回復物之合秩序狀
03 態，亦得針對其中違反義務而查明主觀有故意或過失責任
04 者，直接處以罰鍰。本市並未容許於任何區域從事性交易使
05 用，被告據此裁處原告20萬元罰鍰，於法並無違誤。退萬步
06 言，縱認原告係訴外人陳聰銘之人頭，惟原告仍係行政罰法
07 第14條所稱故意共同實施違反行政法上義務之行為，殆無疑
08 義。

09 (五)、並聲明：

10 1、原告之訴駁回。

11 2、訴訟費用由原告負擔。

12 五、本院之判斷：

13 (一)、本件應適用之法令：

14 1、都市計畫法第35條：商業區為促進商業發展而劃定，其土地
15 及建築物之使用，不得有礙商業之便利。

16 2、都市計畫法第79條第1項前段：都市計畫範圍內土地或建築物
17 之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內
18 政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令者，當地
19 地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權
20 人、使用人或管理人6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆
21 除、改建、停止使用或恢復原狀。

22 3、臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1第1項第2款：前條各
23 使用分區使用限制如下：二、商業區：以建築商場（店）及
24 供商業使用之建築物為主，不得為有礙商業之便利、發展或
25 妨礙公共安全、衛生之使用。

26 4、臺北市土地使用分區管制自治條例第24條：在第4種商業區之
27 使用，應符合下列規定：一、不允許使用…二、不允許使
28 用，但得附條件允許使用…三、其他經市政府認定有礙商業
29 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
30 物使用。

31 5、正俗專案裁罰基準第2點：「依據法令（一）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：「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：「裁罰基準：（二）違反都市計畫法第79條第1項案件裁罰基準：1. 第一階段處使用人20萬元罰鍰並勒令使用人、所有權人停止違規使用；2. 第二階段處使用人30萬元罰鍰、所有權人20萬元罰鍰並停止違規建築物供水供電。」。上開正俗專案裁罰基準係臺北市政府為執行都市計畫法第79條第1項規定而訂定，該裁罰基準關於先對使用人裁處罰鍰，勒令使用人停止使用並副知所有權人限期改善；如不遵行者，第2次再違反者，得處使用人30萬元罰鍰、所有權人20萬元罰鍰並停止違規建築物供水供電，乃斟酌違規案件次數，所為建立執法之公平性並減少爭議之裁量作業準則，其優先對造成違法使用狀態之行為人處罰鍰並勒令停止使用之管制性不利處分，透過通知建築物所有權人而使此等狀態責任主體對違法情事有所認知，以便再度查獲違法者，得以查究狀態責任主體之義務人主觀可歸責要件，再據以處罰鍰之制裁的作法，與最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議應予合憲性理解援用之旨相合，此等細節性、技術性之裁罰標準，未牴觸逾越母法，規定亦屬明確，未違反法律保留原則，執法機關自亦得予援用。

6、行政罰法第14條第1項：故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行為情節之輕重，分別處罰之。

(二)、上揭事實概要欄所載事實，已經兩造分別陳述在卷，並有原處分及送達證書、被告110年12月1日北市都築字第11031040442號函、臺北市商業處108年10月14日北市商二字第1084112870號函、訴願決定、萬華分局刑事案件報告書、調查筆錄等在卷可參（見原處分卷第5至12、23至28、83至86、91至97、100至104、138至192頁），並經本院調閱臺灣臺北地方檢察署110年度偵字第32076號、111年度偵字第169號、臺灣臺北地方法院刑事庭111年度簡字第866號、111年度訴字第408號、111年度簡字第1140號卷核閱屬實，該事實

01 洵堪認定。

02 (三)、原處分之事實為：旨揭建築物使用人經營之「星光男女時尚
03 館」經本府警察局萬華分局於110年8月24日查獲從業女子與
04 男客從事性交易，違規事實明確，有刑事案件報告書及調查
05 筆錄可稽（見原審卷第31頁）。雖原處分所記載之受處分人
06 資料姓名為甲○○即星光男女時尚館，但原處分之事實是以
07 使用人之要件認定原告違反都市計畫法第79條，並記載原告
08 之身分證統一編號，且原告亦坦承其係經訴外人借名登記為
09 星光男女時尚館負責人，先予敘明。

10 (四)、按「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處
11 罰。」「故意共同實施違反行政法上義務之行為者，依其行
12 為情節之輕重，分別處罰之。」行政罰法第7條第1項、第14
13 條第1項分別定有明文。上開第14條第1項乃行政法上共同違
14 法之規定，不採刑法有關教唆犯、幫助犯之概念，此因行政
15 罰之不法內涵及非難評價不若刑罰，且為避免實務不易區分
16 導致行政機關裁罰時徒生困擾之故。所謂「故意共同實
17 施」，係指違反行政法上義務構成要件之事實或結果由二以
18 上行為人故意共同完成者而言（該條立法說明參照）。又所謂
19 故意，包括直接故意與不確定故意（學理上有稱之為未必故
20 意、間接故意者），前者係指行為人對於構成行政罰之事實
21 （包括行為與結果），明知並有意使其發生者；後者則指行為
22 人對於構成行政罰之事實，預見其發生，且其發生不違背行
23 為人之本意而言。

24 (五)、原處分作成（110年12月1日）後，臺灣臺北地方檢察署110
25 年度偵字第32076號案件於110年12月7日偵查時，訴外人陳
26 聰銘陳稱「沒有店長，是店裡師傅說簡門開可以上班，既然
27 我的人頭（應指本件原告）咬我出來，我也認了，我現在沒
28 做了，我知道是違法的。」等語（見臺灣臺北地方檢察署
29 110年度偵字第32076號案卷第257頁），檢察官乃另行分案
30 （臺灣臺北地方檢察署111年度偵字第169號）對陳聰銘進行
31 偵查並聲請簡易判決處刑，陳聰銘於同署111年度偵字第169

號案件，於111年1月13日偵訊時，對經營星光養生館之事實坦承不諱（見同署111年度偵字第169號偵查卷第15頁），並於臺灣臺北地方法院111年度訴字408號案件111年5月20日於審理時認罪（見臺灣臺北地方法院111年度訴字408號卷第29頁），臺灣臺北地方法院刑事庭遂於111年5月30日以111年度簡字第1140號刑事簡易判決判處訴外人有期徒刑6月（見臺灣臺北地方法院111年度簡字第1140號卷第7至9頁），是陳聰銘為星光養生館之實際負責人，應屬事實。而訴外人為星光養生館之負責人，此一事實自始未變，僅是因為證據後續之揭露，使得原認定原告為負責人而改認定訴外人為負責人。而都市計畫法第79條所規範之相對人，包含所有權人、使用人或管理人。又原告是否為星光養生館之負責人，與其是否為建物之使用人或管理人並非一事，縱上開證據之出現或解讀改認定訴外人為星光養生館之負責人，縱使原告並非該負責人，其是否仍符合都市計畫法第79條之規定而得據以裁罰與其是否為負責人，係屬二事，自不能混為一談。

(六)、訴外人於檢察官偵查時自陳稱「是甲○○自己要當人頭，不是我要他當人頭」、原告於偵查時供稱「（問：你當負責人有無好處？）之前談1個月5千。」（見臺灣臺北地方檢察署110年度偵字第32076號案卷第257頁），由前開兩人之陳述可知，原告係以一個月5000元之代價，自願擔任星光養生館之名義負責人，且原告亦不否認此一事實，是以，此事實足以認定。而據此，本件之問題在於，原告是否與訴外人有都市計畫法第79條之故意共同違反行政法上之義務。查原告以每個月5,000元之代價，擔任星光養生館之名義負責人，且期於警詢中自陳，該養生館從事按摩，並有賣保養品，並且每個月15日至店內領取5,000元（見本院卷第174頁）。而原告身為星光時尚養生館之名義負責人，並且每月有至店內領錢，又該地商業登記取名為星光男女時尚養生館，且隔有包廂，並且該處尚有控制燈號之按鈕，以躲避相關人員查緝，就一般社會通念而言，原告理應推知該處有可能會有色情交

01 易，然原告仍持續擔任名義負責人，並且領取實際負責人訴
02 外人給予之5,000元報酬，顯見縱有色情交易之違反都市計
03 劃法之行為，該違章行為之發生亦不違背被告之本意，是原
04 告亦有違反都市計劃法第79條第1項之未必故意。

05 (七)、又訴外人因本件星光養生館事件，經法院判決，業如上述，
06 而原告就前述之未必故意，其受領訴外人之報酬，該部分係
07 屬共同實施違反都市計劃法第79條第1項之情，是本件被告
08 對原告裁罰，並無違誤。

09 (八)、至原告主張其妨害風化案件，業經檢察官不起訴處分，又主
10 張星光養生館違反社會秩序維護法部分經台北地方法院以
11 111年度北秩字第169號裁定不罰。然前者係以證據不足認原
12 告並未涉犯刑法第231條第1項之罪，但本件本院係認定原告
13 違反都市計劃法第79條之規定，兩者構成要件本即不同，而
14 後者是認為星光養生館之依據社會秩序維護法之裁罰，係在
15 其停業後為勒令停業之裁罰，既已停業該商業業已消滅而不
16 罰，並非認定原告不符合違反都市計劃法之規定，是原告主
17 張自非可採。

18 六、綜上，又本件原處分並無違誤，且訴願決定遞予維持，亦屬
19 妥適，原告聲明撤銷原處分關於罰鍰之部分及該訴願決定，
20 當非可採，其主張均無理由，應予駁回。

21 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提出之證
22 據，核與判決之結果不生影響，爰不逐一論列，併予敘明。

23 八、本件之訴訟費用由敗訴之原告負擔，爰確定如主文第2項所
24 示。

25 九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第236
26 條、第195條第1項後段、第98條第1項前段，判決如主文。

27 中 華 民 國 113 年 2 月 29 日
28 法 官 唐一強

29 一、上為正本係照原本作成。

30 二、如不服本判決，應於送達後20日內，以原判決違背法令為理
31 由，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀並表明上訴理由（原

01 判決所違背之法令及其具體內容，以及依訴訟資料合於該違
02 背法令之具體事實），其未表明上訴理由者，應於提出上訴
03 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
04 上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他
05 造人數附繕本）。

06 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，
07 逕以裁定駁回。

08 中 華 民 國 113 年 2 月 29 日
09 書記官 陳達泓