

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1224號

108年4月11日辯論終結

原告 莎羅美容有限公司

代表人 胡淇雯（董事）

訴訟代理人 何謹言 律師

黃乃芙 律師

魏憶龍 律師

被告 臺北市政府都市發展局

代表人 黃景茂（局長）

訴訟代理人 汪海琮

何嘉福

劉建佑

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服臺北市政府中華民國10

7年8月8日府訴二字第1072091082號訴願決定，提起行政訴訟，

本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：被告代表人原為林洲民，於本件訴訟進行中變更

為黃景茂，茲據被告現任代表人依法具狀向本院聲明承受訴

訟（見本院卷第192至198頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：臺北市○○區○○路○○○號1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2種商業區，依

都市計畫說明書圖規定，始得作第3種商業區），由原告於

該址辦竣公司登記經營「莎羅時尚(會)館」。經臺北市政府

警察局中山分局（下稱中山分局）接獲醫院通報有妨害性自主案件，經訊問被害人A女表示，其在莎羅時尚館工作，於民國106年12月2日在系爭建物內與男客從事半套性交易服務時，遭男客性侵害；中山分局以系爭建物有違規使用為性交易場所之情事，查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象，另以107年3月21日北市警中分行字第10732464800號函通知被告處理。嗣被告審認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，爰依都市計畫法第79條第1項及臺北市政府執行「正俗專案」停止及恢復供水電工作方案暨裁罰基準（下稱正俗專案裁罰基準）第4點等規定，以107年3月28日北市都築字第10732895400號裁處書（下稱原處分）處原告新臺幣（下同）20萬元罰鍰，並勒令原告停止違規使用。原告不服，提起訴願，嗣經臺北市政府107年8月8日府訴二字第1072091082號訴願決定駁回。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

（一）由原告公司與舒療師簽訂之合作營業契約書及承諾書內容，顯見原告確實有盡雇主之監督義務，並嚴厲禁止舒療師從事不法行為。又證人A女於警詢、檢察官訊問中皆稱其知悉公司即原告禁止性交易，如違反則會遭原告懲處，顯見原告屬正當營業處所，並未違規使用系爭建物。且依訴外人男客陳仁和106年12月5日警詢筆錄內容，足證原告之包廂並無上鎖之設計，亦可證原告之按摩消費是純按摩，並無半套或全套性交易，A女於中山分局之陳述，係屬單方面陳述，恐是因意識模糊而無法完全理解警方詢問之意旨，且其所指的潛規

則僅是其個人主觀意識認知，更與相關事實不符，無從做為被告裁罰之依據。本件縱認A女確實有與男客私自進行性交易，亦僅屬偶發事件，並無其他事證可證原告從事經營妨害風化行業，原告並非以反覆實施性交易為營利目的，屬正當營業處所，並未違規使用系爭建物。

(二)被告僅以一名舒療師逕自違規性交易之行為，認定系爭建築物全部係供作性交易使用之場所，實屬以偏概全，違反比例原則。原告透過營業場所公告、簽署契約、包廂不能上鎖之設計、定時巡邏檢查包廂等方式監督，已善盡雇主之責。被告無法證明原告有違規使用系爭建築物為性交易場所之事實，且原告於其經營場所，對於舒療師與男客間私下從事性交易行為，已有防範約束，尚無積極事證足認原告有何過失責任。另A女與客人進行性交易時，不僅深怕原告知曉，亦無須交付原告該違法所得等情事，均足見原告確實未從事妨害風化行業。被告未一併注意原告與舒療師簽訂之合作營業契約書及承諾書、歷年接受警方臨檢之記錄、原告開立發票及定價合理、另案臺灣臺北地方檢察署（下稱臺北地檢署）107年度偵字第7924號不起訴處分書、證人陳仁和106年12月5日至長春路派出所所為之陳述等有利於原告之事證，逕採認中山分局之認定作成原處分，自有違誤應予撤銷等情。並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

四、被告則以：由中山分局107年3月21日北市警中分行字第10732464800號函所附證人調查筆錄及相關事證，可知A女與男客從事性交易之違規事實至為明確，A女遭中山分局以違反社會秩序維護法第80條第1款規定裁處在案且未聲明異議。本件另案臺北地檢署107年度偵字第7924號不起訴處分書僅能證明原告(使用人)及其櫃台人員無媒介色情，惟原告(使用

人)所經營「莎羅時尚館」內仍有員工與男客從事性交易之事實存在，且系爭建築物已遭臺北市府警察局查獲性交易，足認系爭建築物確有充當性交易服務場所使用，違法事實明確。原告為系爭建物使用人，對於該建物於106年12月2日遭查獲違法供性交易服務業使用之事實的發生，有不違背其本意之間接故意，其違背都市計畫有關土地使用分區管制法令之義務，且主觀有責，自應依都市計畫法第79條第1項規定，受罰鍰之裁罰，並停止違規使用等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實經過為兩造所不爭執，並有原處分(原處分可閱卷第2至6頁)、訴願決定(訴願卷第163至176頁)、中山分局107年3月21日北市警中分行字第10732464800號函及附件(原處分不可閱卷第1至117頁)等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭點厥為：被告以原處分處原告20萬元罰鍰，並勒令原告停止違規使用，有無違誤？

六、本院判斷如下：

(一)本件應適用之法令：

1.按都市計畫法第6條規定：「直轄市及縣(市)(局)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：「(第1項)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。(第2項)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）（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、使用人或管理人新臺幣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。」

2.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：……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……。」第26條規定：「市政府得依本法第32條第2項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制自治條例管理。」臺北市土地使用分區管制自治條例第22條規定：「在第二種商業區之使用，應符合下列規定：一、不允許使用……二、不允許使用，但得附條件允許使用……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。」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……二、不允許使用，但得附條件允許使用……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。」

3.另正俗專案裁罰基準第2點規定：「依據法令（一）都市計畫法第79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3點各項情形之一，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，勒令建物使用人、所有權人停止違規使用。

（二）違反都市計畫法第79條第1項案件裁罰基準：1.第一階段處使用人新臺幣20萬元罰鍰並勒令使用人、所有權人停止違規使用。2.第2階段處使用人新臺幣30萬元罰鍰、所有權人新臺幣20萬元罰鍰並停止違規建築物供水供電。……。（六）經核定「列管察看」者，其列管期間自處分函開立日起2年。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。其處罰鍰由土地或建築物所有權人、使用人負擔，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。

4.按臺北市對其轄區內之都市計畫，本有自治權限，已如前述，且其制定之臺北市都市計畫施行自治條例第1條之1規

01 定，本自治條例之主管機關為臺北市政府，並得委任市政
02 府都市發展局即被告執行，有關主管機關定為臺北市政府
03 之規定，符合都市計畫法第4條規定意旨，另又具體授權
04 臺北市政府得以權限委任方式，使被告成為臺北市之都市
05 計畫法管轄機關，而臺北市政府已另以104年4月29日府都
06 築字第10433041900號公告，將都市計畫法第79條有關權
07 限，委任被告辦理，並以被告名義行之，經核與行政程序
08 法第15條規定相符，並未違反行政程序法第11條第1項及
09 同條第5項之管轄法定與管轄恆定原則，則被告為臺北市
10 轄區內，得依都市計畫法第79條第1項規定作成行政處分
11 之管轄機關，當無疑義。

12 (二)經查，系爭建物係坐落於臺北市土地使用分區之第3種商業
13 區（原屬第2種商業區）（見原處分卷第1頁），原告對其所
14 使用之系爭建物係經營「莎羅時尚館」使用乙節，並不爭執
15 。系爭「莎羅時尚館」經警查獲其所僱佣現場從業女子A女
16 （年籍詳卷所示）於106年12月2日在系爭建物內與男客從事
17 半套性交易服務等情，業據A女於警詢時證稱：「問：你們
18 店內從事何種服務？店家與你如何拆帳？……答：我是從事
19 按摩的工作，有時候會幫客人進行『半套』性交易，小費是
20 私底下自己拿，客人按摩的費用是和店家另外算。客人於完
21 成『半套』性交易後會直接給我新臺幣500至2000元不等的小
22 費……。問：你於106年12月2日晚上18時許於店內向男客
23 陳仁和提供何種服務？有無收取費用？答：我於當（2）日
24 一開始僅對客人從事『半套』性交易服務……，有收取一開
25 始講好只是摩蹭下體及打手槍的『半套』的性交易新臺幣20
26 00元費用。問：莎羅時尚會館是否有授意或要求按摩小姐與
27 客人從事『半套』、『全套』性交易？答：店家有授意我們

01 可以從事『半套』、『全套』性交易……。問：莎羅時尚會
02 館現場負責人及櫃檯人員是否知悉你們於店內從事『半套』
03 、『全套』性交易？答：知道，全店的人都知道。」等語（
04 見原處分卷不可閱卷第41至42頁；不可閱卷已經被告同意給
05 原告閱卷，見本院卷第73頁筆錄）A女於本院審理時亦到庭
06 證稱：106年12月2日確實有在系爭建物與男客為半套性交易
07 服務，收取費用2千元（見本院卷第127頁筆錄）。核與男客
08 陳仁和於警詢時調查筆錄：「問：你有無與被害人A女發生
09 性交、猥褻等行為？答：有，我就用生殖器觸碰被害人A女
10 的生殖器……」、「問：與被害人A女性行為間有無金錢交
11 易？……答：有，我有付給被害人A女新臺幣2,000元，我跟
12 她有口頭約定這新臺幣2,000元是觸碰用（我用我生殖器觸
13 碰被害人A女生殖器）……」相符（見原處分不可閱卷第66
14 至67頁），並有現場照片在卷為憑（見原處分不可閱卷第83
15 至92頁），且參以上開A女按摩師於前揭106年12月2日查獲
16 期日在系爭建物內從事性交易而妨害善良風俗之行為，業經
17 中山分局依社會秩序維護法（下稱社維法）第80條第1款規
18 定，處罰鍰3,000元確定在案（見原處分不可閱卷第7頁），
19 足認系爭建物於106年12月2日確有供作性交易場所使用。故
20 被告以情色場所有礙住宅區對於居住寧靜、安全及衛生之使
21 用要求，而認系爭建物之使用違反臺北市土地使用分區管制
22 自治條例第22、23條、臺北市都市計畫施行自治條例第10條
23 之1及都市計畫法第35條等情事，自於法有據。至於原告之
24 代表人胡淇雯、副總楊婷婷、櫃檯人員高苡丹等人所涉刑法
25 第231條第1項意圖使人為猥褻行為而媒介、容留以營利罪嫌
26 ，雖經檢察官認罪嫌不足而予以不起訴處分（原處分可閱卷
27 第29至31頁）。惟審諸不起訴之理由，乃因檢察官認定無積

01 極證據可證明原告有媒介性交易之行為；而此與都市計畫法
02 課予對建物有事實上管領力者應符合都市計畫土地使用分區
03 管制秩序，並排除違反管制秩序之危害與回復秩序等義務的
04 狀態責任仍屬有間，原告對於在系爭建物內有違反管制秩序
05 之性交易行為，既有未盡維護合法使用及排除、回復義務之
06 責（詳後述），則縱檢察官以事證不足以認定原告之代表人
07 胡淇雯、副總楊婷婷、櫃檯人員高苡丹等人有刑事上責任而
08 不起訴處分，並不因此即認原告並無違反行政法上義務。況
09 刑事罰認定犯罪與行政罰認定違章行為，二者就證據證明力
10 之要求並不相同，且「刑事判決所認定之事實，及其所持法
11 律上之見解，並不能拘束本院。本院應本於調查所得，自為
12 認定及裁判」亦有改制前行政法院44年判字第48號判例可資
13 參照。準此，本院自得依調查證據所得而為證據取舍並為事
14 實認定，不受檢察官不起訴處分之拘束，故檢察官基於罪疑
15 唯輕原則所為之前揭不起訴處分，尚不足採據為本件有利於
16 原告之認定，原告執此主張系爭建物未供性交易場所使用云
17 云，尚非可採。又依現場監視器翻拍照片及現場照片所示（
18 見原處分不可閱卷第89至92頁），男客陳仁和當天到店時，
19 即由櫃檯人員帶進包廂，A女其後再進入包廂，消費結束後
20 才離開包廂等情，核與陳仁和及A女於警詢時供述情節相符
21 ，足以證明系爭建物確有違規使用為性交易場所。又A女確
22 有於106年12月2日在系爭建物內與男客陳仁和從事半套性交
23 易服務，業已明確，原告聲請傳訊證人陳仁和，核無必要，
24 附此敘明。

25 (三)「性交易服務業」未屬臺北市土地使用分區管制自治條例所
26 准許，因此在商業區之土地或建築物內，從事性交易服務業
27 之使用，即屬違反臺北市政府依都市計畫法令對土地使用管

01 制之行為：

02 1.性交易服務之營業，涉及刑法第2編第16章之一妨害風化
03 罪章第231條第1項之意圖營利使人為性交或猥褻之犯罪行
04 為，雖然司法院釋字第666號解釋，針對100年11月4日修
05 正公布前之社維法第80條第1項第1款規定，對於從事性交
06 易之行為人，僅以意圖得利之一方為處罰對象，而不處罰
07 支付對價之相對人，闡述認定「性交易行為如何管制及應
08 否處罰，固屬立法裁量之範圍，社會秩序維護法係以處行
09 政罰之方式為管制手段，而系爭規定明文禁止性交易行為
10 ，則其對於從事性交易之行為人，僅處罰意圖得利之一方
11 ，而不處罰支付對價之相對人，並以主觀上有無意圖得利
12 作為是否處罰之標準，法律上已形成差別待遇，系爭規定
13 之立法目的既在維護國民健康與善良風俗，且性交易乃由
14 意圖得利之一方與支付對價之相對人共同完成，雖意圖得
15 利而為性交易之一方可能連續為之，致其性行為對象與範
16 圍廣泛且不確定，固與支付對價之相對人有別，然此等事
17 實及經驗上之差異並不影響其共同完成性交易行為之本質
18 ，自不足以作為是否處罰之差別待遇之正當理由，其雙方
19 在法律上之評價應屬一致。再者，系爭規定既不認性交易
20 中支付對價之一方有可非難，卻處罰性交易圖利之一方，
21 鑑諸性交易圖利之一方多為女性之現況，此無異幾僅針對
22 參與性交易之女性而為管制處罰，尤以部分迫於社會經濟
23 弱勢而從事性交易之女性，往往因系爭規定受處罰，致其
24 業已窘困之處境更為不利。系爭規定以主觀上有無意圖得
25 利，作為是否處罰之差別待遇標準，與上述立法目的間顯
26 然欠缺實質關聯，自與憲法第7條之平等原則有違」等語
27 明確，而宣告該規定自98年11月6日解釋公布之日起至遲

於2年屆滿時失效。

2.惟查，100年11月4日修正公布、同年月6日施行之社維法第80條第1款，仍將從事性交易行為列為應處以3萬元以下罰鍰之妨害善良風俗行為，並連帶將「在公共場所或公眾得出入之場所，意圖與人性交易而拉客」，或「媒合性交易」、「在公共場所或公眾得出入之場所，意圖媒合性交易而拉客」等，依同法第80條第2款、第81條規定，也仍列為該法所定妨害善良風俗而應處行政罰之違法行為。亦即社維法之上開修正，僅將原本「罰娼不罰嫖」而遭宣告違憲之規定，修正為「娼嫖皆罰」，以符憲法對平等原則之要求；但例外有於同法第91條之1第1項規定，授權直轄市、縣（市）政府得「因地制宜，制定自治條例，規劃得從事性交易之區域及其管理」，並於同條第2項之框架性規定中，臚列地方政府自治條例對性交易區域及管理之規劃上，所應包含之各式管制事項，復於同條第3項中規定修正施行前已依自治條例管理之性交易場所，得於修正施行後原址繼續經營之過渡條款，另於同條第4項規定，依地方政府自治條例之專區管理，或依過渡條款而容許經營之性交易行為，即不適用刑法第231條規定，亦即免除其刑罰，且依同法第80條第1款但書與第81條第1款但書規定，也不受社維法之行政處罰。

3.綜上可知，司法院釋字第666號解釋，就性交易此等以取得報酬為目的而與人從事性交或猥褻之營業行為，如何管制及應否處罰，仍交予立法裁量，而依該號解釋意旨修正之社維法第80條、第81條、第91條之1等規定，則確立「娼嫖皆罰」及「例外經地方自治團體以自治條例設立性交易從業區並予管制而有限度容許」之兩大管制原則。故在

臺北市政府未依社維法第91條之1立法意旨，制定自治條例，規劃得從事性交易區域及相關管理規範之前，除非有屬社維法100年11月4日修正公布前即已許可營業者，否則依司法院前號釋字解釋意旨及權力分立原則，法院仍應尊重社維法及地方自治團體對性交易是否合法得予營業之立法裁量，僅得認其仍屬刑法第231條、現行社維法第80條、第81條所禁止之違法行為。且依此脈絡推知，臺北市土地使用分區管制自治條例第5條所列55組使用用途未列性交易服務業，乃因其本屬法所禁止之使用項目。是故，即令現行臺北市土地使用分區管制條例第22條、第23條關於商業區不得使用之負面表列中，未列出「性交易服務業」之項目，該使用項目仍屬臺北市土地使用分區管制條例所禁止者，不允許在商業區之土地或建築物內，從事性交易服務業之使用；否則，仍屬違反臺北市政府依都市計畫法所發布命令之使用行為，臺北市之主管機關自得依都市計畫法第79條第1項規定，對土地或建築物所有權人、使用人或管理人處以該條項所定之罰鍰或各種不利處分。

(四)原告主張A女與原告簽定合作營業契約書及承諾書，雙方約定A女若從事色情，原告得終止契約，並張貼公告禁止小姐替男客從事半套性交易服務，已盡雇主之監督義務，A女與男客私自進行性交易僅屬偶發事件，原告無反覆實施該活動之意圖，並無違反臺北市土地使用分區管制自治條例規定云云。經查：

1.依前所述，在臺北市都市計畫範圍內土地或建築物內從事性交易服務業之使用者，乃屬違反都市計畫法令對土地使用管制之行為。又都市計畫法及其授權地方自治團體以自治法規所定土地使用分區管制之相關法令，乃為形成都市

空間按區域分布及各自分區特性而為使用秩序之秩序行政法，且參都市計畫法第32條、第35條、臺北市都市計畫施行自治條例第10條之1、第26條與臺北市土地使用分區管制自治條例之管制規範，由法條文義即可知，乃以都市計畫範圍內土地或建築物所形成空間之使用秩序狀態為其規範主體與重心，非重在課予何等行為人應如何作為或不作為之行為義務，又參都市計畫法第79條第1項關於違反此等關於都市計畫範圍空間管制規範者，係以土地或建築物之所有權人、使用人或管理人等，對此等物之狀態維護有支配管領可能之人，為責任之主體，而後段有關採行恢復原狀之強制執行性措施所生費用，也定由此等對物之狀態有支配管領力之人負擔，非單由從事違法使用之行為人為責任之主體或費用負擔對象。凡此均可知，前揭都市計畫法令關於土地使用分區管制，乃對都市計畫空間之物，設定應由對物之狀態具有事實管領力者，即土地或建築物之所有權人、使用人、管理人等，負有維護其物（土地、建築物）應符合都市計畫土地使用分區管制秩序，並排除違反管制秩序之危害與回復秩序等義務的狀態責任。此等由法律明文規定符合法律保留原則，在未逾越比例原則之限度內，核屬憲法財產權保障體系中，關於財產權內容及其界限之規制，乃財產權社會責任之一部。

2.關於都市計畫法第79條第1項規定之罰鍰、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，得停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施等措施，其性質：(1)關於「勒令並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀」：應係主管機關為防止危害繼續或擴大，命除去違法狀態或停止違法行為，

01 以積極直接回復調整都市計畫土地使用分區管制秩序之管
02 制性不利處分，非制裁性之行政罰；(2)後段因不依勒令
03 拆除、改建、停止使用或恢復原狀，所得採取之「停止供
04 水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀等措施」
05 ；則屬於落實勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀之執
06 行手段，亦非制裁性行政罰；(3)「罰鍰」：屬行政罰法
07 上明文，為使受罰鍰處分人因財產上不利益而獲警戒之制
08 裁性不利處分，為行政罰無誤。

09 3.準此，都市計畫法第32條、第35條、臺北市都市計畫施行
10 自治條例10條之1、第26條，及臺北市土地使用分區管制
11 自治條例第4條第10款，第5條、第22條、第23條等規定，
12 所形成臺北市都市計畫範圍內第2種、第3種商業區內不得
13 為性交易服務業使用之管制規範，性質上乃課予土地、建
14 築物所有權人、使用人、管理人等之狀態責任。依此而言
15 ，臺北市第2種、第3種商業區內發生違法經營性交易服務
16 業之情事者，關於上述(1)(2)直接規制秩序之管制性
17 不利處分或執行措施，不論狀態責任之主體就違規狀態之
18 發生，在主觀上是否可資非難咎責，均應負拆除、改建、
19 停止使用或恢復原狀之危害排除與秩序回復義務，也應就
20 因其不履行危害排除與原狀回復義務而招致停止供水、供
21 電、封閉、強制拆除或其他恢復原狀措施所生之執行費用
22 ，負償還責任；關於上述(3)罰鍰者，則以違反行政法上
23 義務且出於故意或過失之主觀可資咎責者，方得施以裁罰
24 (行政罰法第1條、第7條第1項規定參照)；至於所稱可
25 咎責之義務違反行為，就違法經營性交易服務業情事而論
26 ，則指：臺北市第2種、第3種商業區土地、建築物之所有
27 權人、使用人、管理人等負有狀態責任，對土地、建築物

01 使用用途秩序狀態，應盡危害防止之義務（即監督、維護
02 商業區內土地或建築物不得供作性交易服務業使用），或
03 者在違法狀態發生後，依法須配合施行上述（1）、（2）所列
04 措施而排除危害或恢復原狀之義務，但因義務人之故意或
05 過失而不履行其義務者，即屬可咎責之義務違反行為，而
06 得課予都市計畫法第79條第1項所定之罰鍰。

07 4. 惟關於都市計畫法第79條處罰對象之選擇，建築法第73條
08 第2項亦有類似都市計畫法對都市空間之使用管制規定，
09 要求建築物應依核定之使用類組使用；違反者，依現行建
10 築法第91條第1項第1款規定，亦得對建築物所有權人、使
11 用人處以罰鍰。而就建築法第91條第1項第1款處罰對象之
12 選擇，最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議曾決議
13 ：「依84年8月2日修正公布之建築法第90條第1項（相當
14 於現行建築法第91條第1項第1款）之規定，對於違反同法
15 第73條後段（相當於現行建築法第73條第2項）規定擅自
16 變更使用者，其處罰之對象為建築物所有權人或使用人。
17 建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就
18 其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法
19 目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之
20 對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為
21 人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。建築主管機關
22 如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物
23 所有權人處罰。」等語。是以，對建築物所有權人之處罰
24 ，當在其對於物之違規使用狀態（亦即違反狀態責任所生
25 義務上），有故意或過失時，方得為之。當兩者對於義務
26 之違反均有主觀咎責性時，主管機關究應對何人處罰，自
27 應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之

立法目的為必要裁量，並非容許主管機關恣意無視於自己責任原則，擇一或兩者皆罰。都市計畫法第79條亦有類同物之狀態責任衍生之行政法上義務違反問題，並同以建築物所有權人或使用人等對物有事實上管領力之人為規範對象，上揭最高行政法院決議自得供參考援用之。

5.由前述說明可知，臺北市都市計畫範圍內第2種、第3種商業區之土地或建築物所有權人、使用人、管理人等，依都市計畫法令，對物之秩序狀態負有維護責任者，本依法負有不得將土地或建築物供作性交易服務業（俗稱色情業）使用之危害防止義務，或因違法狀態發生而負有排除危害、回復秩序之義務。是故在土地或建築物供作性交易違法使用之事實發生後，主管機關依都市計畫法第79條第1項前段規定，得對狀態責任主體，即所有權人、使用人、管理人等對物有事實上管領力之人，勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀等管制性不利處分，以直接回復物之合秩序狀態秩序，亦得針對其中違反義務而查明主觀有故意或過失責任者，直接處以罰鍰之行政罰。

6.原告為系爭建物之使用權人，依都市計畫法第32條、第35條、施行條例第10條之1、第26條，及臺北市土地使用分區管制自治條例第4條第10款，第5條、第22條、第23條、都市計畫法第35條等規定，負有不得使其建物違反臺北市土地使用分區管制之狀態保持義務，原告使用系爭建物，卻於106年12月2日經警查獲供作性交易營業場所使用，即有違反源自狀態責任之行政法上義務的客觀事實。揆諸前述說明，被告本得依正俗專案裁罰基準，於第1次查獲時，對造成違規使用違法狀態之使用人勒令其停止使用而為管制性不利處分，並處以罰鍰，乃合於都市計畫法第79條

第1項前段規定，及最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議意旨與正俗專案裁罰基準。

7.再按依行政罰法第7條第2項規定，法人、設有代表人或管理人之非法人團體，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。由此可知，原告公司實際行為之負責人、職員、受僱人或從業人員如涉有違反都市計畫法情事者，該公司仍應負推定故意、過失責任。經查，參以卷附系爭建物查獲現場照片顯示，系爭建物隔有獨立包廂（見原處分不可閱卷第83至92頁），原告當得預見於員工按摩使用之隔間具隱密性，應善盡監督、維護系爭建物狀態合於法秩序使用之義務，倘未謹慎監督系爭建物使用狀態者，該建物極有可能供員工為性交易色情之違法使用。又原告為系爭建物使用人，原告只要督促所屬員工「不定時」至系爭建物督查，即可輕易查悉員工有無徹底杜絕提供色情按摩服務。且依A女於警詢時證稱：「（問：該莎羅時尚會館按摩店是否裝設有臨檢警示燈？）我們包廂內都會有一台螢幕，如果有警察來臨檢，該螢幕就會顯示特定的數字，告知我們開始臨檢及結束臨檢。」（見原處分不可閱卷第44頁），核與原告公司副總楊婷婷、櫃檯人員高苡丹於警詢時陳稱：「假設警方上門臨檢，櫃檯人員就會在櫃檯電腦打數字4、4、4，包廂內螢幕就馬上會出4、4、4」、「有裝設（臨檢警示燈），若有警方臨檢，我們櫃檯會按下臨檢指示燈，包廂內的燈便會亮起，通知在房間內的小姐及客人」等語相符（見原處分不可閱卷第21頁、第28頁），原告本可用來確實掌控現場營業情形，乃屬對系爭建物有事實上管領力之人，而得盡法定物

之狀態責任所生之合法使用維護義務，且無不能注意情事，竟疏未注意遵守，自應負過失之責。且依A女於警詢及本院證稱伊從到店內工作至今共接了8名客人，其中有完成半套性交易的有6名等語（見原處分不可閱卷第42頁、本院卷第125頁筆錄），顯然系爭建物在A女任職期間已有多次從事色情按摩之性交易營業，原告只要不定時至包廂查訪，即得輕易查知其員工是否合法使用，免除違法使用狀態疑慮，並得以徹底排除狀態上原便於供色情按摩業使用之系爭建物，遭違法使用之危險。但原告卻疏未注意遵守，原告以包廂未上鎖並有定時巡邏檢查，及其有貼公告嚴禁舒療師為色情服務，且與A女簽訂承諾書，約定A女若從事色情，概由當事人負相關法律責任，主張其已盡監督義務云云。衡諸經驗上實難認為已盡防止或排除違規使用之責，原告對於狀態責任之違反係屬可以歸咎，堪予認定，前開主張，顯無足採。又系爭建物雖經警第1次查獲違法供性交易色情使用之事實，然A女已證稱伊從到店內工作至今已完成半套性交易的有6名男客，足證系爭建物並非偶一為性交易場所使用，原告主張僅一時偶然，並無反覆為之云云，自無可採。

(五)證人A女雖於本院到庭證稱：伊從事半套性交易，原告公司應該不知道，因為原告有貼公告禁止，且契約也明定，伊於警詢中提到公司有潛規則可以幫客人按摩下體，僅是個人感覺，公司並未授意或暗示可以提供性服務，警詢中提到公司授意，是警察誘導，警詢提到全店的人都知道伊於店內從事半套性交易之證詞，是不對的等語。證人即原告公司之副總楊婷婷亦到庭證稱：我們會定時每隔20分鐘巡包廂一次，小姐一進來我們也都會告知她們，公司一律不做色情，並簽立

切結書，查到一律開除等語。然查，本件經警查獲緣由，係因A女於106年12月2日在系爭建物內與男客從事半套性交易服務時，遭男客性侵害，中山分局於偵辦該案件時查得系爭建物有違規使用為性交易場所之情事，除將原告之負責人等移送臺灣臺北地方檢察署偵辦外，並查報系爭建物為「正俗專案」列管執行對象，函文通知被告處理等情，業據證人即偵辦員警劉凡旂、陳麗容到庭證述在卷（見本院卷第201至229頁筆錄）。證人劉凡旂證稱：「在正式製作筆錄前，我們會先了解案情狀況，在了解的過程中，發現有此部分，因為性侵害案件加害人一定會有動機，因此我們在偵辦過程中，會先了解客人為何會對陳小姐性侵害，A女講出她有從事半套性交易。」、「我們是依A女陳述之內容有涉及性交易，針對妨害風化方向偵辦。亦即A女的陳述內容，有談及幫客人從事半套性交易服務，這部分涉及到妨害風化，故由妨害性自主案件衍生出妨害風化案件，所以之後有通知業者到局裡製作筆錄。」證人陳麗容證稱：「妨害性自主案件是由婦幼隊負責偵辦，本件因案發地臺北市警察局中山分局管轄，故此件妨害性自主案件移由中山分局作後續偵辦。」等語，核與A女於警詢及本院證稱當天確有與男客陳仁和為半套性交易服務等情相符，足見A女確有與男客在按摩店內進行性交易。至於A女雖於本院審理時翻異前詞，改稱「潛規則」是其主觀臆測，公司並未授意或暗示可以提供性服務，公司有立承諾書及貼公告，伊從事性交易服務，怕被公司罰錢等語，縱或屬實，至多亦僅能證明原告未具直接故意之責任，然仍難解免原告應負過失之責。證人A女及楊婷婷於本院之證詞，自難執為有利於原告之證據。又本院106年度訴字第901號及第41號判決，前開個案所為認定事實及證據適用

，與本件情節不同，自難比附援引。

(六)原告為系爭建物使用人，應合於都市計畫法令有關土地使用分區管制之狀態責任主體，依法即負有維護建物按分區管制秩序使用之義務，對於該建物於106年12月2日違法供性交易服務業使用之事實的發生，具有過失。其違背都市計畫有關土地使用分區管制法令之義務，且主觀有責，自應依都市計畫法第79條第1項規定，受罰鍰之裁罰。又原告違反都市計畫有關土地使用分區管制法令所定之義務，其違反使用分區管制態樣，非一般可在他使用分區容許使用之合法營業用途，乃現行法律尚未開放經營之性交易服務業，此等色情產業對區域之生活環境品質衝擊影響甚鉅，可能發生當場拉客干擾過路人之現象，且從業人與男客出入該商業區，對分區管制規劃之生活秩序，也有負面影響，向屬社會大眾最難接受之使用項目，此亦社維法按司法院釋字第666號解釋修正後，各地方政府仍遲遲未能規劃出性交易服務專區之主要原因，原告違法所生影響，當屬違反使用分區管制之類別中，情節較重者，被告依正俗專案裁罰基準第4點第2款第1目規定，裁處原告罰鍰20萬元，並停止違規使用，其裁量並無明顯不合比例之情，或有證據顯示逾越法規授權裁量範圍之裁量逾越，或裁量怠惰，或不當聯結、違反平等原則之裁量濫用等裁量瑕疵之存在，於法並無違誤。

七、綜上所述，原告上開所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第

01 1項前段，判決如主文。

02 中 華 民 國 108 年 5 月 2 日

03 臺北高等行政法院第三庭

04 審判長法官李玉卿

05 法官李君豪

06 法官王俊雄

07 一、上為正本係照原本作成。

08 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表

09 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判

10 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

11 三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴

12 訟法第241條之1第1項前段）

13 四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同

14 條第1項但書、第2項）

15

16 得不委任律師為訴訟
17 代理人之情形

所 需 要 件

18

19 (一)符合右列情形之一
20 者，得不委任律師
21 為訴訟代理人

1.上訴人或其法定代理人具備律師資
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。

22

2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
理人具備會計師資格者。

23

24

3.專利行政事件，上訴人或其法定代
理人具備專利師資格或依法得為專
利代理人者。

25

26

(二)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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

中 華 民 國 108 年 5 月 2 日
書 記 官 鄭 聚 恩