臺中高等行政法院判決

110年度訴字第321號
111年7月13日辯論終結

原　　告　賴錳鋅
被　　告　臺中市政府都市發展局

代　表　人　黃文彬
訴訟代理人　郭信顯
　　陳湘容
　　詹軒慈

上列當事人間因建築法事件，原告不服臺中市政府中華民國110年12月1日府授法訴字第1100201796號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告賴錳鋅所有臺中市○區○○街000號建築物（下稱系爭建物），經民眾檢舉有違規情事，嗣被告臺中市政府都市發展局調閱系爭建物原核准圖說並至現場勘查，認確涉擅自變更使用（天井外牆變更）情事，違反建築法第73條第2項規定，遂依建築法第91條第1項第1款及臺中市建築案件行政裁罰基準（下稱裁罰基準）第2點附表3規定，以民國110年7月7日中市都管字第1100124898號行政處分書（下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並建築物應於110年8月7日前恢復原狀或完成補辦手續。原告不服，向臺中市政府提起訴願，惟該府逾期決定，遂於110年11月23日提起本件行政訴訟，嗣該府以110年12月1日府授法訴字第1100201796號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，並將處罰理由變更為違反建築法第77條第1項規定。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠本件原告提起訴願後，臺中市政府未依訴願法第85條第1項規定於110年10月31日作成訴願決定，亦未通知原告延長兩個月，且未依訴願法第89條第2項於15日內將訴願決定送達原告，經原告於110年11月11日向臺中市政府提出訴願陳述書，仍未獲置理。

㈡被告未盡舉證責任：

原處分未檢附相關違規事證，反要求原告自行申請影印原建築圖說，是被告未依臺中市違章建築執行原則第12點第1至7項規定，盡舉證之義務，有違人民對行政機關之信賴及正當法定程序。故本件被告應先就其已履踐相關正當法律程序，以及人民應受處罰之客觀違反法令行為，向原告負證明之責，俾依行政程序法規定給予原告陳述意見，亦即，被告應舉證系爭建物有未經許可變更設計之違法，且上開變更係由原告所為，倘被告未能舉證，依行政罰法第7條第1項規定，原告乃欠缺主觀歸責條件，原處分自屬違法。

㈢被告違反司法院釋字第714號解釋及最高行政法院105年度判字第114號判決意旨，未查明責任歸屬，認事用法草率：

1. 最高行政法院105年度判字第114號判決認為使用執照核發後，將建物作與原核定使用不合之變更之行為人，若是該建物所有權人或使用人，即同時負擔「行為責任」與「狀態責任」，而有違反建築法第73條第2項及第77條第1項規定之競合狀態。雖違反建築法第73條第2項及第77條第1項規定之法律效果，均應依建築法第91條第1項規定處置；惟按建築法第73條第2項之適用，係「行為責任」，而建築法第77條第1項，則屬「狀態責任」。

2. 參照司法院釋字第714號解釋，大法官林錫堯協同意見書指出：「學者討論行為責任與狀態責任之區別，認為：所謂行為責任，係自然人或法人等因其行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任。而所謂狀態責任，係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物之支配力，就物

之狀態所產生之危害，負有防止或排除危害（或稱「排除危險狀態或回復安全狀態」）之自己責任。狀態責任之理論依據在於財產權之社會義務。並進而討論狀態責任之要件、基於狀態責任所生義務之內容與界限、此類義務之繼受、責任人競合之選擇等問題。司法實務見解亦認為，所謂『狀態責任』，係對物的狀態具有事實管領力者，得以負責之觀點，課予排除危險、回復安全之義務；相對地，所謂『行為責任』係指因自身行為（包含作為與不作為）肇致危險者，負有排除危險之義務。換言之，狀態責任係一種對物責任，狀態責任所致之義務，為一種以物為中心的義務，通常是排除危險，回復物之安全狀態的義務，此等義務本身並無『人的行為』要素存在。」是故，建築法第73條第2項之適用，其規定之歸責型態，並非上述之狀態責任，係行為責任，立法意旨已甚明確。

3. 且若被告有依行政程序法第9、36條，善盡調查，即可得知本件原告所有系爭建物，係繼受自訴外人即原告父親賴樹林（下稱賴父），而系爭建物乃賴父於68年間委由「明高工程有限公司」取得臺中市工務局（68）中工建字第2875號建築執照所起造，嗣於70年1月12日取得使用執照，後原告與賴父於88年5月28日以買賣登記為原因合法取得系爭建物所有權，原告取得系爭建物所有權後，從未就該系爭建物有任何變更建造、設備之情形，殊難謂原告有何未經核准變更使用擅自使用建築物之情形；再者，被告僅依上開使用執照所核准之竣工圖設所示，即率斷原告有未經許可擅自變更天井外牆使用情事，遽認違法違章，然被告未能舉證，乃違法行政，危害人民依憲法保障之財產權，又依行政程序法第10條，被告行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的，以符法制。

㈣原處分違反行政程序法第5、7、8條規定：

1. 按內政部84年12月14日台（84）內營字第8408037號函說明二：「查本部70年1月31日台內營字第000886號函規定，建

築物中央部份緊臨鄰地開設天井，在結構安全及經濟上確有其必要性，准設置開口過樑；至其上下擬設置外牆，查非屬結構安全及經濟上之必要，依上開號函規定，應不得設置，以維通風採光之基本要求。」

2. 查系爭建物取得使用執照迄今已40餘年，房屋結構老化，磚造水泥常年風化脆裂，天井外牆可預防建築安全及住戶使用安全保障，避免剝落、傾倒造成孩童生命安全危害之預防，在結構安全及經濟上確有其續保留必要性，又天井設置目的為採光、通風效果，本件天井外牆並無阻礙其功能，倘系爭建物之天井外牆並無損於公共安全，且符合結構安全及經濟利用之必要，自非強制禁止，原處分即有違憲法、行政程序法第7條有關比例原則；且依被告發文日期：108年1月28日、發文字號：中市都違字第1080005294號臺中市政府都市發展局違章建築認定通知書違建情形記載：「地點：臺中市西區公益里中美街201號屋後及天井（麻園頭段586-2地號）；類別：增建、材料；RC造、鐵架烤漆板等造；高度：2、6層約6、18公尺，面積：約80平方公尺（以現場實際面積為準）；違建分類：既存違章建築」，又該上開通知書「備註」欄，第1項係載明：「本案已違反建築法及違章建築處理辦法等規定，依法不得補辦建築執照，經認定為既存違章建築，本局將列管辦理。」是被告前指「依法不得補辦建築執照」，現110年5月18日函又稱：「原告應依旨揭期限內恢復原使用執照（變更使用執照）核准狀態（包括構造材質並附結構技師安全證明簽證文件）或完成補辦變更使用執照程序，否則將依法查處。」兩函通知內容，大相逕庭，致原告無所適從，有失人民對政府信賴保護原則，牴觸行政程序法第5、8條規定。

3. 又依監察院109內正0026糾正案文意旨，5月18日函說明二部分增加法令所無之負擔，損及人民權益，刁難苛責原告再附結構技師安全證明簽證。

㈤系爭建物有暫不予認定（不予裁罰）之適用：

1.按內政部所訂建築法第73條執行要點規定，建築物使用應按其使用強度及危險指標分類分組，並將之分為9類24組。核其義，應係就建物「使用強度」及「危險指標」之不同而作分類，藉以對不同用途之建物，作不同之使用管制標準，以期保障公共安全。亦即分類之基準為「使用強度」及「危險指標」等2項要件。職是，所謂建築物變更使用，應指建物原用途已改變，且變更後之用途已影響原建築物之使用強度及危險指標，如不要求該建築物辦理變更使用，並實施變更後之新管制標準，將對建築物之公共安全有所妨礙。

2.次按內政部89年6月13日台89內營字第8983687號函釋：「……二、按建築法第七十三條執行要點係將建築物用途依使用強度及危險指標分為九類二十四組，建築物用途如有跨類跨組變更，應辦理變更使用。又建築物擬於同一單位內同時供二種不同類組用途使用者，要符合上開要點第二點及該二種使用類組之檢討項目、檢討標準規定，得於變更後之使用執照內同時登載二種用途，前經本部87年8月11日台內營字第8772485號函示有案。另同要點第四點規定，建築物變更使用應以該樓層整層為之。但該樓層局部範圍變更使用時，以具有一小時防火時效之無開口防火牆區劃分開，且不妨害或破壞其他未變更使用部分之防火避難設施，不在此限。」

3.是系爭建物在符合上開第4點但書規定時，即可局部範圍變更使用，與其所有權範圍無涉。所謂建物變更使用，應指建物原用途已改變且變更後之用途已影響原建物之使用強度及危險指標，且如不要求該建物辦理變更使用，並實施變更後之新管制標準，將對建物之公共安全有所妨礙。本件系爭建物內部並無危害公共安全、擅自變更使用類別，亦無因此影響原建築物之使用強度及危險指標，對建築物之公共安全有所妨礙，自應無庸變更。

4.縱系爭建物有被告指述之違章，惟依臺中市違章建築執行原則第2、4項規定，屬拍照建檔列管暫免予認定，既暫免予認定應類推視為暫不予裁罰之認定。

㈥原處分之裁處權罹於3年期間之時效：

退萬步言，依行政罰法第27條第1項，本件若有天井外牆增建之事實，被告除應舉證以實其說外，系爭建物屋齡已達40年以上，本件已罹於時效，被告自不得再對原告即所有權人課予行政罰。

㈦原處分裁量過當又未給予原告補正改善之機會：

1.原告所有門牌號臺中市○區○村路336號房屋，於106年興建期間，因鄰居不當索償未果，遭惡意且報復性檢舉，以致上開房屋已遭連續裁罰合計高達42萬元，被告不知為何針對原告所有系爭建物亦進行連續裁罰合計達12萬元。

2.被告於110年9月23日以中市都管字第1100188108號函第2次裁罰前，原告已向被告檢送「龍林室內裝修設計有限公司、陳啟華建築師」共同評估適法性及改正計畫、委託合約書，且早於110年9月13日向被告申請影印（68）府建建字第2875號圖說資料等，並於110年10月12日向被告掛件申請補正。未料，被告明知原告已申請掛件補辦改正程序，仍未給予原告合理補正期間之機會，況且相關建築補辦或改善手續作業流程冗長，被告於上開掛件審查程序中，接二連三對原告裁罰，手段自屬過當，且未予補正之機會，乃屬違法。

3.系爭建物週邊接連向上市場，相鄰同時期屋齡達40餘年之舊有違章建築多達幾百戶，被告針對原告所有系爭建物進行單獨優先連續裁罰，有違上最高行政法院47年判字第26號裁判之意旨，亦有違反行政自我拘束原則與平等原則之不當，屬違法之裁量。

㈧另被告已對原告裁罰24萬元，明顯違反一事不二罰原則。

㈨聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告主張及聲明：

㈠原告稱被告對於違章事證之舉證隻字未提，係針對違章建築，該部分與本件無涉，原告遭惡意檢舉，係他案損鄰爭議亦同。又系爭建物天井外牆現況已拆除，原告違規使用在先，現況與原核准圖說不符，應依被告110年3月30日函說明3恢復原使用執照核准狀態完成補辦變更使用執照程序，原告稱系爭建物天井並無阻礙天井之功能並無理由。且原告110年9月8日始檢送相關補辦文件，已逾被告原處分限期之110年8月7日時間。又上開文件之申請係屬系爭建物辦理建築物簡易室內裝修施工許可證申請，與本件無涉。末被告於110年12月23日再次接獲民眾檢舉系爭建物違規情形未見改善，經被告現場複查屬實。

㈡又依最高行政法院101年度判字第180號判決意旨，「狀態責任」既屬「結果責任」，則只要未維持該「物」合法使用狀態之情形持續存在，其行政罰之裁處權時效，即無從起算，是系爭建物未合法使用之違法狀態至今持續存在，裁處權時效無從起算，自無逾3年裁處權時效期間之問題。

㈢綜上，被告於110年3月26日及111年1月4日現場勘查，查獲原告擅自變更使用（天井外牆變更），未維護系爭建物合法使用與其構造安全情事，未依規定恢復原狀或辦理完成補辦手續，違反建築法第77條第1項規定，爰依建築法第91條第1項第1款規定，裁處建築物使用人即原告6萬元罰鍰，並限期恢復原狀或補辦手續，於法並無不符。

㈣聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠系爭建物有無擅自變更天井外牆使用、未維護合法使用與其結構安全之情事？

㈡原告對上揭違規行為是否應負責任？

㈢原處分是否罹於3年裁處權時效？

㈣原處分有無違反一事不二罰原則？

㈤原處分有無違反比例原則？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有原處分、訴願決定、系爭建物使用執照、陳情整合平台案件交辦單、被告110年3月26日會勘（現勘）紀錄表（含系爭建物最後一次核准圖說影本）、系爭建物所有權狀在卷可查（見本院卷第39、51、95至103、117、123、 131、133、135至149、155、161、207頁）。

㈡應適用的法令：

1.建築法第77條第1項規定：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。」

2.建築法第91條第1項第2款規定：「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除：……二、未依第七十七條第一項規定維護建築物合法使用與其構造及設備安全者。」

3.裁罰基準第2點附表3規定，「違反事實」未依第77條第1項規定維護建築物合法使用與其構造及設備安全者，「裁罰依據」第91條第1項第2款，使用類別「作為A2、C1、C2、D2、D3、D4、E、F1、F4、G1、G2、G3、H2、I使用」，「第一次」、「裁罰基準」處6萬元罰鍰並限期改善或補辦手續。

㈢本件關於建築法主管機關之說明：

按建築法第2條第1項規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」本件系爭建物係在臺中市，是主管機關應為臺中市政府。又按臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「中央法規明定直轄市政府為地方主管機關，而使本市取得地方自治團體管轄權者，本府得以組織自治條例及相關機關組織規程為權限劃分。前項情形，應將管轄事項及法規依據

公告之，並刊登本府公報。」臺中市政府100年11月30日府授都工字第10001798081號公告：「……公告事項：臺中市政府都市發展局執行下列法規之主管機關權限：一、建築法及其子法。」是本件原處分機關為被告，並無違誤，核先敘明。

㈣本件關於訴願決定期間之說明：

按訴願法第85條第1項雖規定：「訴願之決定，自收受訴願書之次日起，應於三個月內為之；必要時，得予延長，並通知訴願人及參加人。延長以一次為限，最長不得逾二個月。」惟此乃為促使受理訴願機關對訴願人之訴願能夠迅速決定之訓示規定，而非效力規定，最高行政法院93年度判字第559號判決意旨可以參照。原告係於110年8月3日向臺中市政府提起訴願，有被告使用管理科收文章戳1枚蓋於訴願書可憑（見本院卷第163頁），而本件訴願決定係於110年12月1日作成，雖已逾3個月之訴願決定期間，惟依上揭判決意旨，尚不影響訴願決定之效力。

㈤系爭建物確實有擅自變更天井外牆使用情事：

1.按建築法第73條第2項規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第九條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。」查系爭建物第1層之用途為「店房」，第2至4層為「住房」，有臺中市工務局（70）中工建使字第077號使用執照存根1份存卷可考（見本院卷第105頁），對照同條第4項授權定之建築物使用類組及變更使用辦法之附表一，系爭建物之組別各為G-3（供一般門診、零售、日常服務之場所）、H-2（供特定人長期住宿之場所）。

2.依系爭建物原核准圖說所示，第1至4層均設有天井（見本院卷第145至149頁），然被告於110年3月26日前往會勘，系爭建物第1至4層天井已遭拆除，並增設外牆，有會勘照

片12張在卷可證（見本院卷第138至143頁），顯與原核准圖說不符，是被告會勘結論：「案涉建築物未經核准擅自變更使用」等語（見本院卷第135頁），並無違誤。

㈥原告就系爭建物變更天井外牆使用應負狀態責任：

1.原告為系爭建物之所有權人，依建築法第77條第1項規定，自有維護合法使用系爭建物之義務。系爭建物既有未經核准擅自變更使用之情事，原告即應負責。

2.至原告主張：系爭建物是我向父親購得，原來1樓沒有天井，2樓以上才有，我完全沒有施工，不是行為人等語，惟按建築法係為「維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻」等目的，針對各種建築行為與建築物安全之管理所實施的建築管制法律（建築法第1條參照）。從建築法的規範架構，可區分為對建築實施行為之管制，以及對建築物本身之管制，其所課予之義務，即分屬「行為責任」範疇與「狀態責任」範疇。使用執照核發後，作與原核定使用不合之變更者，應由擅自變更之行為人負擔「行為責任」；至於使用執照核發後，未維護建築物之合法使用與其構造設備之安全之所有權人、使用人應負擔「狀態責任」，而建築法第77條第1項，則屬「狀態責任」，最高行政法院105年度判字第114號判決意旨可以參照。依此，被告既係以原告「未維護建築物之合法使用」而裁罰之，自屬狀態責任，至於拆除天井、增設外牆之行為人為何人，並不影響原處分之合法性，換言之，縱使原告上開主張為真正，亦不能為有利原告之認定。

3.另原處分書之「法令依據」，固係記載「違反建築法第73條第2項」，然訴願決定則認為本件「訴願人（即原告）為系爭建築物之所有權人，仍不能解免應依建築法第77條第1項所定依使用執照所示，維護合法使用與構造及設備安全之責任。故訴願人縱非系爭違章之行為人，仍應負擔建築法第77條第1項規定『狀態責任』。」等語，基於訴願程序本質上具「行政權內部自我省察」機能，且未變更原處分

之同一性（均植基於同一之原因事實-拆除天井、增設外牆），本院亦於言詞辯論程序令原告表示意見（見本院卷第455頁），對原告並未造成突襲性裁判，或有侵害其程序保障之情事，依訴願法第79條第2項：「原行政處分所憑理由雖屬不當，但依其他理由認為正當者，應以訴願為無理由。」規定，自無不可，併此敘明。

㈦原處分並未罹於3年裁處權時效：

按「狀態責任」既屬「結果責任」，則只要未維持該「物」合法使用狀態之情形持續存在，其行政罰之裁處權時效，即無從起算，最高行政法院101年度判字第180號判決意旨足供參照。系爭建物於被告以原處分裁罰之後，被告復於111年1月4日至現場會勘，結論：「1.經現場勘查發現建築物未經核准擅自變更使用（天井外牆）。2.本案前經本局110年3月26日會勘，違規狀態迄今仍未改善……」等語（見本院卷第347頁），亦即截至原處分作成時，系爭建物「未經核准擅自變更使用」之情形持續存在，參照上揭判決意旨，原處分之裁處權時效根本無從起算，遑論罹於3年裁處權時效。

㈧原處分並未違反一事不二罰原則：

原處分所依據之建築法第91條第1項條文有：「……並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰……」之規定，參諸最高行政法院108年4月份第2次庭長法官聯席會議決議：「處分相對人受……限期改善處分發生依期完成改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。」可知本件原處分送達後，已完成一個「原告未經核准擅自變更未合法使用」之違規行為，如原告未依原處分意旨回復原狀或完成補辦手續，仍可能構成另一個「未經核准擅自變更未合法使用」之違規行為。是原告於回復原狀或完成補辦手續之前，仍有可能成立數個違規行為，依行政罰法第25條：「數行為違反同

一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」規定，被告當可分別予以處罰，而無違反一事不二罰原則之可言。

㈨原處分並未違反比例原則：

本件係以原告違反建築法第77條第1項規定之義務，依建築法第91條第1項第2款規定，並參酌裁罰基準，予以裁罰，而查裁罰基準已依據違章情形不同特性，分別依使用類組列出裁罰基準，顯已審酌行政罰法第18條第1項所規定之「應受責難程度」、「所生影響」及「違反行政法上義務所得之利益」等因素，對其違章情節不同者，予以不同之處罰，自與比例原則無違。

㈩原處分並非以系爭建物為違章建築而裁罰之：

原處分書已載明違規事實為「未經核准擅自變更建築物天井外牆」等語，本件自非以系爭建物為違章建築而裁罰之，是原告主張：系爭建物為舊違建，應構成得拍照列管暫免認定；被告前認定為違章建築，現又要求回復原使用執照狀態，令人無所適從；相鄰系爭建物有違章建築多達幾百戶，被告針對系爭建物裁罰，違反行政自我拘束、平等原則等語，均屬無據。

□綜上所述，原告主張各節均非可採。系爭建物既有擅自變更天井外牆使用、未維護合法使用與其結構安全之情事，原告為系爭建物之所有權人，自應負責，被告依建築法第77條第1項、第91條第1項第2款、裁罰基準第2點附表3規定，以原處分裁處原告罰鍰6萬元，並建築物應於110年8月7日前恢復原狀或完成補辦手續，與法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

□本件為判決基礎事證已經明確，兩造間其餘攻擊防禦方法及提出證據，雖經審酌，亦不影響判決結果，爰不一一論述，附此敘明。

六、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　7　　月　　27　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳　文　燦

法　官　楊　嵩　琇

法　官　張　鶴　齡

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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。 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。 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。
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　　111　　年　　7　　月　　27　　日

書記官　黃　靜　華