臺中高等行政法院判決

111年度訴字第250號
112年3月9日辯論終結

原　　告　張錦卿

被　　告　臺中市政府都市發展局

代　表　人　李正偉
訴訟代理人　劉光平
　　郭曜逵

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111年9月8日府授法訴字第1110165649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、程序事項：

被告臺中市政府都市發展局代表人於本院審理中變更為李正偉，茲據其新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第175頁），核無不合。

二、事實概要：

原告於民國110年5月19日購買位於臺中市○○區○○路○段215南巷23號房屋（下稱系爭建物），為系爭建物之所有權人，被告於110年12月10日接獲民眾檢舉系爭建物有擅自變更使用（施工中）之情形，經被告當日派員現場勘查認定原告使用系爭建物有外牆擅自變更之事實，未維護建築物合法使用與其建造及設備安全，並以111年1月10日中市都管字第1110006865號函（下稱111年1月10日函）通知原告陳述意見。原告於111年1月25日提出陳述意見書（被告收文日為同年月27日），經被告審視原告陳述意見內容，認為系爭建物

確有擅自變更外牆之情事，本件違規事實明確，以111年2月8日中市都管字第1110023883號函復原告，嗣被告續以111年6月13日中市都管字第1110128560號函檢送行政處分書（序號：11105211號，下稱原處分）裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並限期於111年7月13日前恢復原狀報被告備查或完成補辦手續，原告不服，向臺中市政府提起訴願，經臺中市政府以111年9月8日府授法訴字第1110165649號訴願決定書（案號：0000000，下稱訴願決定）予以駁回。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張要旨及聲明：

㈠原告於110年5月19日購買系爭建物，因已年久失修，系爭建物每逢下雨便會滲入屋內，屋外磁磚也會剝落，恐會傷及用路人，原告才更換新窗戶、外牆拉皮及重新貼磁磚，然原告並未更改外牆，未變動結構樑柱，原竣工圖與現況一樣，未有標示窗戶位置，然被告於現場勘查後，以111年1月19日違章建築認定通知書認定系爭建物為違章建築，再以原處分稱本件違規事實明確，違反建築法第77條第1項規定，爰依同法第91條第1項第2款、臺中市政府建築案件行政裁罰基準第2點附表三之規定，裁處原告6萬元罰鍰，並命建築物應於111年7月13日前完成改善或補辦手續。

㈡被告未盡舉證責任，原處分流於恣意：

原告於111年1月25日函文給被告系爭建物與81工建使字第5256號使用執照相符，無變更使用（外牆變更）之違規情事，惟被告承辦人員稱與竣工平面圖比對認定外牆與圖說不符，被告即依建築法第91條第1項第2款規定，予以認定有構造及設備安全，惟原告並未變更外牆，且縱使有外牆構造與圖說不符，是否會影響系爭建物之整體結構安全？原告如何未維護系爭建物合法使用與其構造及設備安全？被告均未詳細予以說明，僅憑主觀臆測予以認定，除未善盡舉證責任外，亦有處分流於恣意之嫌，訴願決定不察，侵害原告權益甚大。

㈢原處分違反比例原則：

系爭建物取得使用執照迄今已30年，房屋結構老化，長年逢雨滲水、外牆磁磚剝落，危及用路人生命、身體、財產安全，原告因此才更換新窗戶、拉皮及重新貼磁磚，原告之舉措並無阻礙建築物及他人生命身體安全，原處分顯然有違行政程序法第7條比例原則。

㈣被告111年1月19日違章建築認定通知書說明一：「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」等語，又以原處分命原告限期改善或補辦手續，兩者通知內容大相逕庭，致原告無所適從，已然有失人民對政府信賴保護原則，違反行政程序法第8條之規定，故原處分違反信賴保護原則。

㈤內政部107年4月24日台內營字第1070803969號令：「有關建築法第5條與建築物使用類組及變更使用辦法第2條規定之解釋如下，並自即日生效：一、集合住宅、住宅任一住宅單位（戶）之任一樓層分間為6個以上使用單元（不含客廳及餐廳）或設置10個以上床位之居室者，其使用類組歸屬建築物使用類組及變更使用辦法第2條所定H-1組，並屬建築法第5條所稱供公眾使用之建築物。二、使用單元指住宅單位（戶）內具有門扇及壁體之臥室、儲藏、廚房及其他類似高密度性質之空間。」，依該命令，每樓層如分隔為6間以上才要申請變更設計，而系爭建物每層僅分隔為4間，因此不必變更設計、亦無須送審設計圖，為何單獨要求原告要送審設計圖，且系爭建物構造與竣工平面圖皆相符，被告承辦人並沒有與房屋之現有結構比對查證，即認定原告違反建築法第77條第1項規定，顯有瀆職之嫌。

㈥本件應停止執行：

政府不能違反法令，損害原告身為房屋所有權人之權益，原告如依原處分變更設計，將難以回復，且本件構造和竣工平面圖立面圖相符，無變更設計之必要，原告請求停止執行。

㈦聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯要旨及聲明：

㈠原告稱：「……先是以111年1月19日中市都違字第11100122451號函……」等云云，所述他案係屬同時有違建及違規事實（外牆擅自變更），一為既存違章建築，將列管辦理，另一為外牆變更，兩者處分依據之事實不同，無前後處分不一致問題。

㈡查系爭建物領有臺中市政府81工建使字第5256號使用執照，經被告於110年12月10日會勘時現場確實查有與圖說不符情形，是本件裁罰於法尚無違誤。

㈢依建築法第77條第1項規定，建築物所有權人、使用人被法律課予維護建築物於法定狀態（建築物應合法使用），以及建築物之構造與設備安全(抽象的行政法上義務），此等義務並未被預設須於特定面貌的「行為」來履行，只要建築物出現不符法律所要求的狀態，即出現法所欲排除的危險狀態，自已構成狀態責任義務的違反，並非必須有導致違規狀態的人之行為存在，其所歸責於「所有權人或使用人」者即是「狀態責任」。原告為系爭建物所有權人及使用人，屬於對物有實際上管領能力之人，即有排除建物危險、回復建物合法及安全使用狀態之義務，是本件原處分裁罰原告（所有權人）於法尚無違誤。

㈣聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、爭點：

㈠系爭建物有無擅自變更外牆使用、未維護合法使用與其結構安全之情事？

㈡原處分有無違反比例原則、信賴保護原則？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有系爭建物所有權狀、系爭建物圖說、110年12月10日被告受理人民陳情及案件查詢紀錄單、110年12月10日會勘紀錄表、111年1月10日函、111年2月8日中市都管字第1110023883號函、原處分及訴願決定（見本院卷第21-29、31、39-49、71-73、85、87-98、99-101、105、127-135頁）等件附卷可稽，堪予認定。

㈡本件應適用之法令

1.建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」第73條第2項：「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9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。」第77條第1項：「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。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備。」第91條第1項第2款：「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6萬元以上30萬元以下罰鍰，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。」

2.參酌建築法第77條於84年8月2日修正之立法理由：「為全面建立建築物使用檢查制度，使建築物使用行為主體與責任歸屬能具體明確，爰明定建築物之所有權人、使用人應負有維護建築物合法使用之責任，並應定期委請具檢查資格者檢查簽證……」，可知該第77條第1項規定，係課予建築物之所

有權人、使用人維護建築物合法使用與其構造及設備安全狀態之義務，如建築物有未合法使用之情形，或建築物構造及設備並非安全之情形，均構成該條項規定之違反。又按建築法係為「維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻」等目的，針對各種建築實施行為與建築物安全管理予以管制之法律（建築法第1條參照）。從建築法之規範架構，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」與「狀態責任」。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；而「狀態責任」則係以對物之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。至於干涉行政上之責任人為何，則應依法律規定之意旨認定之。是依上開建築法第73條第2項及第77條第1項規定可知，使用執照核發後，作與原核定使用不合之變更使用者，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，則應負擔「狀態責任」（最高行政法院110年度上字第637號判決參照）。

3. 又建築物所有權人就「建築物合法使用與其構造及設備安全」狀態的維持，所負為「狀態責任」，屬「結果責任」；且如第三人繼受該「建築物」之所有權或使用權時，亦同時繼受存在於該物「未維護建築物合法使用與其構造及設備安全」違法狀態之責任（最高行政法院105年度判字第1號判決意旨參照）。

4. 且觀建築法第77條第1項規定是課予建築物所有權人、使用人維護建築物於該條項所界定法定狀態（合法使用與其構造及設備安全）的抽象行政法上義務，並未預設須以特定樣貌之行為來履行，只要建築物存在不符該法定狀態，亦即出現現行建築法令所欲排除之危險狀態者，即已構成該義務之違反，故建築法第77條第1項當屬源自狀態責任之行政法上義務（最高行政法院109年度判字第308號判決意旨同此見

解）。又此義務履行與否，不在探究何人有何等導致此等違規狀態之特定行為存在，只要建築物出現不符現行建築法令所要求之法定狀態的危害，依建築法上開規定，建築物所有權人或使用人就有維護建築物符合法定狀態的義務。建築法第77條第1項所定之行政法上義務人因故意或過失而不履行其義務者，即違反建築法上開規定，依同法第91條第1項第2款規定，主管機關自得處建築物所有權人或使用人該條項款所定之罰鍰，並命限期改善或補辦手續。

5.行為時臺中市建築案件行政裁罰基準第2點：「違反建築法（附表簡稱本法）相關規定，依同法規定應予處罰者，其裁罰依附表一至附表四裁罰基準辦理。」附表三：「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。裁罰基準：第一次：處6萬元罰鍰並限期改善或補辦手續」

6.臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條規定：「（第1項）中央法令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。（第2項）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……」

㈢系爭建物確實有擅自變更外牆使用之情事：

1.經查，依系爭建物原核准圖說所示，北向立面圖之第2層、第3層之門窗均為4個連續落地窗（見本院卷第93頁），左側向立面圖之第1層窗戶為2個長寬為240X160之橫向長型窗、第2層為3個長寬為140X160之窗、第3層為3個橫向開口，並非窗戶（見本院卷第47、95頁），然被告於110年12月10日前往現場會勘，系爭建物北向立面圖之第2層、第3層之門窗已分別變更為2個非連續窗戶，左側向立面圖之第1層窗戶變更為3個非連續窗戶、第3層變更為2個未連續窗戶及1個橫向

長型窗，且1樓增設原核准圖說未核定之出入門等節，有會勘照片、原核准圖說在卷可證（見本院卷第91、155頁），復經被告於本院112年1月11日準備程序之陳述甚詳（見本院卷第151頁），又被告前於110年12月10日辦理民眾陳情系爭建物疑有擅自變更使用之會勘紀錄中，記載被告使用管理科之會勘意見為「建築物1至4樓，每層隔至4間套房」，結論：「案址建築物經現場勘查，建物立面與原核准竣工圖說不符，屋頂屋後疑涉增建。」並有會勘（現勘）紀錄表、會勘照片可佐（見本院卷第87-88、155頁），經核前開會勘紀錄結論尚無違誤。

2.從而，系爭建物之上開外牆現況顯與原核准圖說不符，而原告係於110年5月19日取得系爭建物所有權，本件尚無證據可認係由原告作與原核定使用不合之變更行為，然系爭建物確有於使用執照核發後，關於建物合法使用與其構造及設備安全等狀態經擅自變更之情事，而原告為系爭建物之所有權人，自負有排除危險、回復安全之義務。原告雖稱於購屋時僅知悉系爭建物後方及4樓是增建，但不知窗戶、門有改過等語（本院卷第152頁），然被告於110年12月10日現場勘查後發現前開外牆與核准圖說不符之情事，業以111年1月10日函明確告知原告系爭建物涉有未經申請許可擅自變更使用（外牆變更）情事，請原告限期陳述意見，並於說明三敘明應恢復原狀或委託建築師完成補辦建築執照相關程序（本院卷第99頁），惟原告於收受該函通知後，已明確知悉外牆不符原核准圖說之情事，仍未有恢復原狀或補辦程序之作為，已難謂無違反建築法第77條第1項規定之主觀上故意，因之，原告既有違反建築法第77條第1項規定對系爭建物合法、安全使用狀態之維護義務，被告自得依同法第91條第1項第2款規定，裁處罰鍰，並命限期改善或補辦手續，並無違誤。

3.至原告主張系爭建物每層僅分隔為4間，因此不必變更設計、亦無須送審設計圖乙節，查本件原處分之裁罰內容與原

告室內隔間無涉，室內裝修非屬原處分裁罰標的，業據被告訴訟代理人於言詞辯論期日陳述明確，是原告上揭主張，並無可為有利原告之認定。

㈣原處分無違反比例原則，亦無涉信賴保護原則：

1.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，並參酌行為時臺中市建築案件行政裁罰基準第2點之附表三之裁罰基準，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。又原告主張係因老屋失修為用路人安全才更換窗戶、拉皮、重貼磁磚，無礙建物及他人安全等語，然此為原告施工之動機，與原處分之裁罰是否有違比例原則，毫不相涉。

2.至原告以被告111年1月19日違章建築認定通知書記載「依法不得補辦建築執照」，主張原處分命其改善或補辦手續有為信賴保護原則乙節，查被告上開違章建築認定通知書係就「屋頂增建第四層」、「屋後增建第一-三層」為違章建築之認定，與原處分裁罰並命改善或補辦手續之建物部分並不相同，並不構成原告得以之主張為信賴基礎，是原處分自無涉信賴保護原則之問題。

㈤至原告雖於起訴理由主張本件應停止執行部分，惟未經原告明確聲明停止執行，且原告亦未釋明原處分之執行有何難以回復之損害且有急迫情事，難認本件符合裁定停止執行之要件，併予敘明。

㈥綜上所述，原處分認事用法核無違誤。訴願決定遞予維持，亦無不合，均應予維持。原告訴請撤銷原處分，本院無從准許。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經核與判決結果不生影響，爰不一一論述，並此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　30　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　楊蕙芬

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　　112　　年　　3　　月　　30　　日

書記官　林昱妏