臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
111年度訴字第297號

原　　告　鄭承嘉

　　林秋霞

被　　告　臺中市政府都市發展局

代　表　人　李正偉

訴訟代理人　賴銘堃

　　許軒甄

　　蕭名成

上列當事人間建築法事件，原告不服臺中市政府中華民國111年10月5日府授法訴字第1110211388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

壹、程序方面：

㈠被告臺中市政府都市發展局代表人於於本件訴訟繫屬中由黃文彬依次變更為紀英村、李正偉，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第121、122、233、234頁），核無不合。

㈡按行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」查原告鄭承嘉、林秋霞訴之聲明原為：「被告應返還原告繳交之行政罰鍰新台幣（下同）60,000元。」（見本院卷第55頁），嗣後除保留原起訴之上開聲明外，復追加訴之聲明：「訴願決定及原處分均撤銷。」（見本院卷第97頁），經核原告因不服被告作成民國111年7月8

日中市都管字第1110149727號行政處分書(下稱原處分）對其裁處罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並命系爭建物於同年8月8日完成改善或補辦手續，循序訴願經決定駁回後，提起本件行政訴訟救濟，則其追加上開聲明求為撤銷訴願決定及原處分，於法自屬適當，應予准許。

貳、實體方面：

一、爭訟概要：

原告為○○市○○區○○路000號建築物（即西屯區信安段02178-000建號，層次：1層、2層、地下1層，下稱系爭建物）之所有人（應有部分各為2分之1），被告接獲○○市○○區公所檢送民國111年1月27日辦理「本區永福路122號住戶及136號住戶將防火門上鎖、避難梯移除及封死，影響公共安全」會勘紀錄（下稱西屯區公所會勘紀錄），而於同年3月8日前往現場會勘，查獲系爭建物有「B1F避難梯擅自拆除」及「通往1F避難層緊急逃生孔擅自封閉（含B2F通往B1F）」之情形，被告認原告為系爭建物所有權人，未維護系爭建物合法使用與其構造及設備安全行為，違反建築法第77條第1項規定，即以同年4月7日中市都管字第00000000000號函（下稱111年4月7日函）命原告陳述意見外，並命原告應依原使用執照或最後一次變更使用執照原核准圖說恢復原狀，或委託建築師完成補辦變更使用執照程序，然原告並未恢復原狀，被告遂依建築法第91條第1項2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，以原處分裁處原告罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並命系爭建物於同年8月8日完成改善或補辦手續。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以111年10月5日府授法訴字第0000000000號訴願決定駁回。原告猶未甘服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠大俊國管理委員會（下稱管委會）第1任主委可證實建商交屋時人行道就未開孔，罰鍰應由管委會支付，而非由100年3月29日始取得系爭建物之原告支付。雖地下1層之天花板部

分仍屬原告產權，惟避難孔上方為人行步道，屬於公設，所有權非屬原告，原告無能力也無權改善。沒有開孔管委會須負一半責任，罰鍰6萬元應由原告及管委會各付一半，沒理由管委會、原告共同違規（原告無權在人行道施工開孔，管委會亦已承諾負擔一半費用），卻只單獨處罰原告一方。

㈡原告隔壁店面，遭檢舉後所施作之人行道逃生孔，已造成地下室漏水，等到梅雨季節或颱風來臨，相信上面沒有遮蔽物的逃生孔會造成下方地下室更嚴重的漏水。逃生孔四面凸起物已造成行人踢到跌倒，並經管委會在上面加裝保全鐵欄，試問有保全鐵欄壓住是如何從下面逃生，更何況下面還有上鎖防止有人從人行道進入私人物業，總之，開挖逃生孔，目的就是為了應付檢查，並無意義。被告以85年不合時宜的建築竣工圖，逼迫原告在屋頂上開孔，事實上地下室是封閉的私人空間，已閒置10餘年，須屋主鑰匙才能進入，真正避難時沒有人會傻到要進入封閉的地下室。管委會限制原告取得A棟感應扣，是原告無法進入社區A棟到原告地下室產權。

㈢臺中市政府消防局（下稱消防局）認為人行道未開孔，應由管委會負責，此有112年2月7日消防局違反消防法案件及限期改善通知單可佐，一事不能兩罰。另原告已於同年4月間配合管委會開挖人行道上避難孔工程。

㈣聲明：訴願決定及原處分均撤銷，被告應返還原告繳交之行政罰鍰60,000元。

三、被告答辯及聲明：

㈠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。從建築法之規範架構，可區分為對建築實施行為之管制及對建築物本身之管制。依法律規定之意旨，其所課予之義務可區分為「行為責任」與「狀態責任」。建築法第77條第1項係規定建築物所有權人應負之「狀態責任」，若有違反此義務，則依同法第91條第1項第2款規定，由主管機關予以處分。是以，原告主張購入系爭建物時並無

緊急逃生孔、避難梯已拆除，建商於交屋時即未曾開孔，上開建築法規之違失非其行為所致等語，並不可採。

㈡原告雖稱其已加裝2座避難梯，然事後之改善行為並不能因此阻卻其違反建築法第77條第1項規定之責任要件。至於原告主張地下1樓通往1樓之緊急逃生孔因位○○市○○區○○路138建築物前方人行道非其產權，故而無權辦理恢復原狀等語，然查：地下1層之天花板部分仍屬原告產權範圍，原告應恪遵建築法第77條第1項規定維護系爭建築物合法使用，其範圍自然包括天花板。又依前揭建築法規課予建築物所有權人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全之公法上義務，旨在實現公共利益目的，性質上並非調和私法上之利益衝突，不適用私法自治原則，亦不須以受處分人具有處分權為前提。故受處分人之該公法上回復原狀義務，不得以該建築物涉及他人之共有權利，須得全體共有人同意始能履行為由，卸免其公法上應履行之義務。且依民法第765條「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉」之規定，足見所有人行使其物上權利，尚負有使其所有物符合行政法秩序之公法上義務，不得逾越法令規範，行使或主張其權利。故建築物經主管機關命令受處分人為回復原狀時，其他物上權利人均負有容忍義務，不得基於私法上權利人之地位對抗公權力作用，故受處分人亦不得以其不具私法上之處分權為由，規避違反公法上義務之責任，如其履行回復原狀義務時，受他人干擾或阻止，而有不能實施之情形，則應請求主管機關協力排除或代為履行回復原狀之義務，並負擔代為履行之必要費用。是原告主張就地下1樓通往1樓之緊急逃生孔封閉部分，地面人行道非原告產權、需與管委會溝通開孔（連接至地面人行道）及費用分擔事宜等語，尚不足採。

㈢另系爭緊急逃生孔封閉及避難梯拆除位置亦位於管委會所管理之公共空間上，而管委會依內政部111年2月22日台內營字第0000000000號函釋意旨亦負有狀態責任，被告亦以111年7

月8日中市都管字第0000000000號行政裁處書裁處管委會罰鍰6萬元，並限期改善或補辦手續在案。

㈣系爭建物未依原使用執照圖說使用事證明確，足認原告有未維護該建築物合法使用與其構造及設備安全之情事，違反建築法第77條第1項規定，被告依建築法第91條第1項第2款規定，以原處分裁處原告6萬元，並命系爭建物於111年8月8日前完成改善或補辦手續，並無違誤。

㈤聲明：原告之訴駁回。

四、本件兩造間之爭點為：原處分是否適法？有無違反一事不二罰原則？

五、本院判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要所述之事實，有土地建物查詢資料、西屯區公所會勘紀錄、被告111年3月8日現勘紀錄、111年4月7日函、原處分及訴願決定各1份在卷可查（見訴願卷第15頁、本院卷第41至47、135、155至159、167至199頁），堪認真正。

㈡應適用法令：

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。」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。」

2.裁罰基準第2點附表3規定，違反事實「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。」，裁罰依據「第九十一條第一項第二款」，裁罰對象「建築物所有權人、使用人」，使用類組「作為H2使

用」，裁罰準基準第一次「處六萬元罰鍰並限期改善或補辦手續」。

㈢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00000000000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。」可知，被告自有作成本件違反建築法之原處分之權限甚明。

㈣原告為系爭建物之所有權人，應依建築法第77條第1項之規定，負有「維護建築物合法使用與其構造及設備安全」之義務：

1.按行政法上之義務人應負之責任可區分為「行為責任」與「狀態責任」二種。前者係指因自身行為（包含作為與不作為）肇致危險者，負有排除危險之義務；而後者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。參照建築法第1條規定之立法宗旨，可知建築法係為「維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻」為其立法目的。

2.從建築法之規範架構，可區分為對建築實施行為之管制及對建築物本身之管制，其所課予之義務，即可依法律規定之意旨而區分為「行為責任」與「狀態責任」。依建築法第77條第1項規定，建築物核發使用執照後，其所有權人、使用人負有維護建築物之合法使用與其構造設備安全之義務，上開義務人並不須因有特定行為致使建築物處於於違規狀態，始負有此義務，而係基於管領人地位負有去

除建築物不合法狀態之義務，並非以其有導致違規狀態之行為存在為責任基礎，其責任性質自屬「狀態責任」。故所有權人或使用人有違反此義務之情事，主管機關即應依建築法第91條第1項第2款規定作成處分予以究責。

3.查系爭建物領有被告所核發之臺中市政府(85)中工建使字第0770號使用執照（見本院卷第162、163頁），依上揭使用執照所示，系爭建物層棟戶數為「地下2層」、「地上19層」，地下1、2層之用途分別為「防空避難室水箱發電機房空調機房」、「停車場、停車空間」。而查系爭建物經勘查後，發現B1F避難梯擅自拆除，通往1F避難層緊急逃生孔擅自封閉（含B2F通往B1F），有被告111年3月8日現勘紀錄及所附之照片、竣工圖可參，又依上揭使用執照所附之1樓、地下1樓平面圖（即竣工圖）及照片所示，地下1樓通往1樓、地下2樓通往地下1樓之2個緊急逃生孔均有遭封閉之情事（見本院卷第279至283頁），原告不爭執（見本院卷第348頁），足見系爭建物確有未維護合法構造設備之情事，而應由原告負狀態責任。次查：原告為系爭建物之所有權人，有土地建物查詢資料1份存卷可證。是其就系爭建物自負有「維護建築物合法使用與其構造及設備安全」之義務，倘有違反上揭義務之情事，即應負狀態責任。而依系爭建物土地建物查詢資料所示，原告系爭建物所有權之範圍包括「地下1層」，故緊急逃生孔地所在地下1層之天花板部分仍屬原告產權範圍，原告自不能以避難孔上方為人行步道，屬於公共設施範圍，所有權非屬原告為由，而阻卻其就系爭建物所應負之狀態責任。

4.至於原告主張：85年時管委會跟建商現況點交確認，也就是人行道未開孔應由管委會負責，管委會應負一半責任等語，然系爭建物之所有權人既為原告而非管委會，即應由原告負起上揭義務，至於系爭建物之瑕疵擔保責任，應由原告與交易之相關人等循私法途徑釐清，並不影響原處分之效力。況且被告曾以系爭緊急逃生孔、避難梯等，亦位

於管委會就所管理之公共空間中，認為違反上揭義務，而依建築法第91條第1項第2款規定，以111年7月8日中市都管字第0000000000號行政處分書裁處管委會罰鍰6萬元，並命於同年8月8日前完成改善或補辦手續，有上揭行政處分書1份在卷可考（見本院卷第209頁），併此敘明。

㈤原告於112年3月9日提出之「行政訴訟起訴補充狀㈡」中主張：消防局於112年2月7日至大俊國社區針對本件訴訟爭議點"人行道避難梯開口封閉"開出期限改善通知單，並依消防法第37條第1項開罰單等語，並於上揭補充狀㈡右上角書寫「一事不能兩罰」等語（見本院卷第273頁），認原處分有違反一事不二罰原則。經查，消防局前曾對管委會以○○市○○區○○路000號之大俊國社區「避難梯：開口封閉（操作面積不足）永福路136號住戶所有權人部分未施作」之違章事實，而予以舉發違反消防法，並限期改善乙節，有消防局舉發違反消防法案件及限期改善通知單1份存卷可按（見本院卷第253頁），而從上揭通知單之主旨可知，消防局係促請管委會改善上揭開口封閉之違失，性質上為事後管制之改正措施，並非處罰，而縱使消防局已依消防法第37條第1項之規定而處罰管委會，亦非原告受處罰，對原告而言，難認有何違反一事不二理原則之處。

六、綜上所述，原告所有之系爭建物既有拆除避難梯、封閉緊急逃生孔之違章事實，被告以原處分裁處原告罰鍰6萬元，並命於111年8月8日完成改善或補辦手續，於法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

八、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　20　　日

審判長法官　蔡　紹　良

法官　黃　司　熒

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. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　9　　月　　27　　日

書記官　黃　靜　華