臺中高等行政法院判決

地方行政訴訟庭
114年度地訴字第37號

原　　告　周梅林
輔 佐 人　周曼霖
被　　告　臺中市政府都市發展局
代 表 人　李正偉
訴訟代理人　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114年3月4日府授法訴字第1130000000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、事實概要：

緣被告所屬臺中市政府住宅發展工程處（下稱住宅處）接獲民眾陳情，原告所有之太平區樹孝路6之1巷5號建物（地上1、2層建物，下稱系爭建物），有「擅自拆除系爭建物2樓與外走廊之共用分戶牆」之情事，臺中市政府乃以民國113年1月29日府授住寓字第1130009279號函(下稱113年1月29日函)，請系爭建物所在之樹孝傳奇大樓管理委員會(下稱系爭管委會)查明並制止，住宅處復於113年3月8日以中市都住寓字第1130009964號函(下稱113年3月8日函)請原告陳述意見。被告續以113年4月23日局授都住寓字第1130086864號函(下稱113年4月23日函)請臺中市太平區公所(下稱太平區公所)查明，並由住宅處於113年4月29日會同太平區公所至現場勘查，發現系爭建物存在與臺中市政府（79）工建使字第4413號使用執照(下稱系爭使用執照)不符之情形，包括拆除

分戶牆及開設大門，涉違反建築法第77條第1項規定。被告遂於113年5月28日以中市都管字第1130114603號函(下稱113年5月28日函)請原告陳述意見，經原告陳述意見後，核認系爭建物確有拆除分戶牆並增設鐵門（下稱系爭鐵門)情事，與系爭使用執照不符，爰以原告違反建築法第77條第1項規定，依同法第91條第1項第2款規定，以113年7月17日中市都管字第1130159512號函附同文號行政處分書（下稱原處分），裁處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，系爭建物並應於113年10月14日前完成改善或補辦手續。原告不服，向臺中市政府提起訴願，經臺中市政府以114年3月4日府授法訴字第1130000000號訴願決定書(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭鐵門早於107年至108年間即已增設完成，原告係於111年11月11日始承購系爭建物，並非開鑿系爭建物共用分戶牆及增設系爭鐵門之實際行為人。原告乃基於對現狀合法性與安全性之信賴而承購系爭建物，主觀上已盡一般人之注意義務。縱房屋所有權人負有維持合法使用之狀態責任，然違規狀態既為前手屋主所遺留，且原告主觀上確無違反建築法之故意或過失，依行政罰法第7條第1項規定及最高行政法院判決要旨，並參據刑法第12條無故意或過失不罰之法理，被告自不得逕予裁罰。

2.系爭建物於83年核發使用執照時，其原始設計即存有重大安全缺陷，二樓僅有通往一樓內部之開放式聯絡梯，欠缺直通室外避難層之合法「直通樓梯」，違反建築技術規則。系爭鐵門實為二樓人員面臨緊急危難時唯一之逃生路徑。原告保留並使用系爭鐵門，係為避免生命、身體及財產遭受緊急危難所為之不得已行為，依行政罰法第13條之規定，應不予處罰。

3.被告於當年核發系爭使用執照時，未能察覺二樓未設置合法

直通樓梯之缺失，屬失查在先，今竟將此過失轉嫁予原告並為裁罰，洵屬無理。再者，變更使用執照程序繁複，涉及建築師簽證等事項，被告所定之限期改善期間過短，客觀上欠缺期待可能性，顯違比例原則並構成裁量瑕疵。復查，同社區其他棟樓層亦有未設安全樓梯或防火門等更嚴重之違法情事，被告長期未予查處，卻單獨對原告為本件裁罰，顯有違平等原則，構成選擇性執法之瑕疵等語。

㈡並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

原告係系爭建物所有權人，為建築法第77條第1項規定之管制對象，屬狀態責任之義務人，對系爭建物有維護其合法使用之行政法責任，若有出現或存在未依規定使用之違法狀態，不論此狀態是否為其所造成，亦不問其有無故意、過失，仍負有積極改善之作為義務，而系爭建物有拆除分戶牆並增設鐵門之未維護建築物之合法使用與其構造設備之安全，此項違法狀態仍持續至113年4月29日被告至現場檢查時，原告未善盡管理維護之責，且擅自變更原核准分間牆構造等行為，卻主張無法向外逃生或設計不良，並無理由，被告依建築法第91條第1項第2款規定予以裁處，自屬適法有據等語。

㈡並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要所載事實，有訴願決定書、原處分、系爭建物所有權狀、110年承租合約書、太平區樹孝路8-4號照片、二層平面竣工圖、臺中市政府113年1月29日函、住宅處113年3月8日函、住宅處113年4月23日函、(79)工建建字第4413號使用執照、太平區公所113年4月30日太區公字第1130015617號函(檢送：會勘紀錄、系爭鐵門照片、系爭建物平面圖影本)、被告113年5月28日函暨送達證書、系爭建物謄本等各

項證據資料影本等存卷可查(見本院卷一第21至45、129至145、239、295至307、469頁)，且為兩造所不爭執，是此部分事實，堪認為真實。

㈡應適用之法令：

1.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。」次按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。（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。……。」可知被告為作成原處分之權限機關，合先敘明。

2.次按建築法第73條規定：「（第1項）建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。……（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3項）前項一定規模以下之免辦理變更使用執照相關規定，由直轄市、縣（市）主管建築機關定之。（第4項）第2項建築物之使用類組、變更使用之條件及程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」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。……。」

3.內政部依建築法第73條第4項授權所發布之建築物使用類組及變更使用辦法（下稱變更使用辦法）第2條規定：「（第1項）建築物之使用類別、組別及其定義，如附表一。（第2項）前項建築物之使用項目舉例如附表二。……。」附表一、建築物之使用類別、組別及其定義（節錄）：「類別：H類－住宿類。類別定義：供特定人住宿之場所。組別：H-2。組別定義：供特定人長期住宿之場所。」附表二、建築物使用類組使用項目舉例：「類組：H-2。使用項目舉例：1.集合住宅、住宅、民宿（客房數5間以下）。……。」第8條第8款規定：「本法第73條第2項所定有本法第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之規定如下：……八、建築物之共同壁、分戶牆、外牆、防空避難設備、機械停車設備、中央系統空氣調節設備及開放空間，或其他經中央主管建築機關認定項目之變更。」

4.臺中市一定規模以下建築物申請免辦理變更使用執照辦法（下稱臺中市免辦理變更使用執照辦法）第1條規定：「本辦法依建築法第73條第3項規定訂定之。」第5條規定：「建築物之主要構造、防火區劃、防火避難設施或其他與原核定使用不合之變更，符合附表二所定情形之一者，得申請免辦理變更使用執照。」

【附表二】：臺中市一定規模以下建築物構造設備變更項目表：

變更主要項目	變更內容	申請程序
五、建築物之分戶牆	(一)分戶：建築物於88年10月5日前已完成分戶，經戶政機關增編門牌及於地政機關完成個別產權登記，並經建築師簽證符合建築法相關規定。	●

	(二)合戶：非屬承重牆且申請範圍總樓地板面積小於500平方公尺之專有部分分戶牆變更。	●
六、非屬結構牆(或承重牆)之外牆	(一)長度及寬度均小於20公分之穿孔，且經建築師檢討符合建築法相關規定。	○
	(二)非屬前開穿孔規定之牆面變更。	●

備註：

1.符號●：申請人應備齊本辦法第7條規定文件，送都發局審查。

2.符號○：申請人得免提出申請。

3.申請位置涉及共用部分者，仍應依公寓大廈管理條例規定辦理。

5.臺中市建築案件行政裁罰基準（下稱裁罰基準）第2點規定：「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1至附表4裁罰基準辦理。」第2點附表3建築物使用管理及廣告物管理規定（節錄）：

違反事實	裁罰依據	裁罰對象	使用類組	裁罰基準				
				第1次	第2次	第3次	第4次	第5次起
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。	第91條第1項第2款	建築物所有權人、使用人	作為A2、C1、C2、D2、D3、D4、E、F1、F4、G1、G2、G3、H2、I使用	處6萬元罰鍰並限期改善或補辦手續	處6萬元罰鍰並停止使用	處6萬元罰鍰並停止使用	處9萬元罰鍰並停止使用	處12萬元罰鍰並停止使用

㈢是依上開規定，可知建築物應依使用執照核定之內容使用，如有變更使用類組或有同法第9條建造行為以外涉及主要構造、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之情事，除合於一定規模以下之免辦理變更使用執照相關規定者外，均應申請變更使用執照，

否則即屬非法使用。次按建築法係為「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」。蓋依前揭建築法第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（建築物受到合法使用），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以特定面貌的「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」（最高行政法院110年度上字第737號判決意旨參照）。又建築法第91條第1項所規定處所有權人6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，其中就罰鍰部分其性質為行政罰，自應合於行政法第7條之規定，非出於故意或過失者，不予處罰。至有關限期改善或補辦手續部分，按行政罰法所稱「其他種類行政罰」，僅限於該法第2條各款所定「裁罰性之不利處分」，並以「違反行政法上之義務」而應受「裁罰性」之「不利處分」為要件，「如其處分係命除去違法狀態」或「停止違法行為」者，因與行政罰之裁罰性不符，非屬裁罰性之不利處分，無行政罰法之適用。是上舉建築法第91條第1項所謂「限期改善」或「補辦手續」並非行政罰，乃係主管機關為落實建築法之立法目的，命處分相對人（建築物所有人或使用人）除去違法狀態，而課予處分相對人一定之作為義務，本質上為單純之負擔處分；如處分相對人未依前述負擔處分之內容履行

其義務者，依本條項後段規定，其法律效果為連續處罰及行政執行法中所稱之直接強制（最高行政法院104年度判字第121號、105年度判字第1號判決意旨參照）。

㈣經查：

1.系爭建物所在之樹孝傳奇大樓領有系爭使用執照，為地上15層地下1層之1棟式206戶之非公眾使用建築物（見本院卷一第239頁），其使用類組歸屬變更使用辦法第2條附表一所定H-2組別（供特定人長期住宿之場所）。

2.被告於113年4月29日派員勘查系爭建物，查認系爭建物有拆除分戶牆並增設系爭鐵門而與系爭使用執照所載竣工平面圖不符之情事，有臺中市○○區○○000○0○00○○區○○○0000000000號函及檢附之會勘紀錄、現場照片、系爭建物之二層平面竣工圖在卷可參（見本院卷一第295至301頁），足認系爭建物確有未申請變更使用執照而變更使用之情事。又依變更使用辦法第8條第8款之規定，有關建築物分戶牆之變更原則應申請變更使用執照，而本件系爭建物拆除分戶牆並增設系爭鐵門之情形復非屬臺中市免辦理變更使用執照辦法第5條附表二內有關牆面、牆體變更得免提出申請規定之態樣，自無建築法第73條第2項但書之適用，而應申請變更使用執照。系爭建物未經申請變更使用執照，即拆除分戶牆、增設系爭鐵門，已屬違法狀態，足認原告就系爭建物現有未維持合法使用狀態之情形，此不問原告是否為拆除分戶牆、增設系爭鐵門之行為人，均已構成狀態義務之違反。

3.原告既為系爭建物之所有權人，並就系爭建物有使用、收益及處分之權，又為實際占有及管領系爭建物之人，即屬建築法第77條第1項規定狀態責任之行政法上義務人，本有義務透過政府資訊公開管道查詢，確認其所占有並管領之系爭建物現況是否符合現行建築法令所要求之法定狀態，以維護系爭建物合法使用與其構造及設備安全，其對於前開法令自難諉為不知，縱然原告非故意違反建築法第77條第1項維持建

築物合法使用之規定，亦有按其情節應注意、能注意而未善盡注意義務之過失。故本件原告具備主觀歸責事由，亦堪認定。

4.此外，被告或其他行政機關復無表現在外，而具有容許系爭建物得為現況違法使用之決策或宣示，自無從構成原告信賴之基礎。又行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第6條固定有明文，然行政機關若行使職權時未依法為之，致誤授與人民依法原不應授與之利益，或就個案違法狀態未予排除而使人民獲得利益，該利益並非法律所應保護之利益，因此其他人民不能要求行政機關比照各該案例授與利益，亦即人民不得主張「不法之平等」。準此，原告主張：基於對現狀合法性與安全性之信賴而承購系爭建物，主觀上已盡一般人之注意義務、同社區其他棟樓層亦有未設安全樓梯或防火門等更嚴重之違法情事，被告長期未予查處，卻單獨對原告為本件裁罰，違反平等原則云云，均難認有據，委無可採。

5.至原告另主張：系爭建物欠缺直通室外避難層之合法「直通樓梯」，違反建築技術規則。系爭鐵門為二樓人員面臨緊急危難時，唯一之逃生路徑，原告保留並使用系爭鐵門，係為避免生命、身體及財產遭受緊急危難所為之不得已行為，依行政罰法第13條之規定，應不予處罰云云，並提出系爭建物內樓梯照片為證（見本院卷二第55至61頁）。然系爭建物為地上1樓、2樓獨立一戶之建築物，1、2樓間有樓梯相通，系爭建物1樓之大門臨樹孝路6-1巷等情，業據原告陳明在卷（見本院卷一第429頁），並有系爭建物之建物登記第二類謄本及二層平面竣工圖附卷可參（見本院卷一第469頁、第301頁）。足見系爭建物內1、2樓間之樓梯本可直接通達系爭建物1樓之出入口至樹孝路6-1巷，此樓梯即為建築設計規則建築設計施工編第1項第39款所稱之直通樓梯，無另設置其他避難層出入口之必要。是原告此部分主張，亦屬無據。

6.有關原告主張被告所定之限期改善期間過短，客觀上欠缺期

待可能性，顯違比例原則並構成裁量瑕疵乙節，經核被告於113年7月17日作成原處分，命原告應於113年10月14日前完成改善或補辦手續，已給予近3個月之相當期間。且依卷內原告所提資料，其於113年9月6日即已取得天翔工程顧問公司所出具之結構檢討暨補強計算書、於同月16日取得宋盛榮建築師事務所出具之建築物結構安全說明書等件（見本院卷第51至61頁），而可進行補辦變更使用執照之相關手續，是原告主張限期改善期間過短，客觀上欠缺期待可能性等云，亦非可採。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分認定原告有違反建築法第77條第1項規定情形，並依同法第91條第1項第2款及裁罰基準第2點規定，裁處原告法定最低額度罰鍰6萬元，並限期應於113年10月14日前完成改善或補辦手續，認事用法核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告仍執前詞，訴請撤銷，於法無據，本院無從准許。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，併此敘明。

七、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　25　　日

審判長法　官　黃司熒

法　官　張佳燉

法　官　李婉玉

一、以上正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院地方行政訴訟庭提出上訴狀，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）。

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第2款），但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)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，上訴或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴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。
(二)非律師具有右列情形之一，經高等行政法院高等行政訴訟庭認為適當者，亦得為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、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　　115　　年　　8　　月　　26　　日

書記官　張宇軒