最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第117號

上　訴　人　臺北市政府都市發展局

代　表　人　簡瑟芳

訴訟代理人　王棟樑　律師

被 上訴 人　劉美金

上列當事人間建築法事件，上訴人對於中華民國112年12月28日臺北高等行政法院112年度訴字第430號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、爭訟經過:

(一)臺北市○○區○○○路0段000號0樓建築物（下稱系稱建物），領有70使字第0020號使用執照，核准用途為店舖、餐廳，屬內政部依建築法第73條第4項授權訂定之建築物使用類組及變更使用辦法(下稱建築物變更使用辦法)第2條第1項附表一規定之B類商業類B-3組，供不特定人餐飲，且直接使用燃具之場所。前經臺北市商業處（下稱商業處）於民國111年3月8日派員至系爭建物訪視，發現訴外人張○○（下稱張君）於現場經營「相合軒」，屬經濟部公司行號及有限合夥營業項目代碼表定義之視聽歌唱業等，並移請上訴人處理。上訴人審認張君未經核准擅自變更系爭建物作為視聽歌唱業（屬建築物變更使用辦法第2條第1項附表一規定之B類商業類B-1組，供娛樂消費，且處封閉或半封閉之場所）使用，違反建築法第73條第2項規定，依同法第91條第1項第1款及臺北市政府處理違反建築法事件統一裁罰基準（下稱裁罰基準）規定，以111年5月17日北市都建字第11161355212號裁處書(下稱第1次裁處書)處張君新臺幣（下同）12萬元

罰鍰，並限於文到次日起30日內停止違規使用並依原核准用途使用或補辦妥變更使用執照手續，逾期即依建築法相關規定連續加重處罰，同函並副知含被上訴人在內之系爭建物所有權人，請其等善盡建築物合法使用及管理維護之責。

(二)商業處復於111年8月16日派員至系爭建物訪視，發現現場仍經營視聽歌唱業等，乃移請上訴人處理。上訴人審認系爭建物違規作為視聽歌唱業使用，違反建築法第73條第2項規定，乃依同法第91條第1項第1款及裁罰基準規定，以111年10月31日北市都建字第11161771284號裁處書（下稱原處分）處含被上訴人在內之系爭建物所有權人（計18人）24萬元罰鍰，並限於111年11月21日前停止違規使用並依原核准用途使用或補辦妥變更使用執照手續，屆時仍未辦理者，得依建築法相關規定連續加重處罰。被上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審依被上訴人聲明而為判決。上訴人不服，遂提起本件上訴。

二、被上訴人起訴主張、上訴人在原審之答辯及聲明，均引用原判決之記載。

三、原判決撤銷訴願決定及原處分，係以：上訴人對行為人張君裁處罰鍰12萬元，因未獲改善無法達成建築法為實施建築管理、維護公共安全之立法目的(建築法第1條參照)時，固得對系爭建物所有權人處罰，惟處罰建築物所有權人的最終目的，仍是在於達成上開建築法之管制目的，而不能有所逸脫。依據被上訴人提出之系爭建物平面使用現況圖說，系爭建物被區分為多個獨立之單位而各有業者營業使用，可認事實上為各共有人分管狀態，則上訴人對張君罰鍰而無改善時，自應查明允許將系爭建物作為視聽歌唱業違規使用之共有人究竟為何人，對該確實能管理控制違規行為之共有人裁罰始為正辦。然上訴人捨此不為，以原處分逕對系爭建物所有18名共有人一併裁處24萬元罰鍰，忽略被上訴人只是在系爭建物營生的業者之一，既未參與「相合軒」的營業行為，對於該違規使用亦無任何管理控制的能力，上訴人恣意選擇

裁罰被上訴人，完全無法達成建築法之管制目的，且原處分所裁罰之24萬元罰鍰，最終係由另一共有人即訴外人○○○出面負責繳清，益證本件違章行為應與被上訴人無關，上訴人僅以形式上被上訴人為共有人之一即以原處分裁罰被上訴人，顯有決策事實基礎資訊不完全，以致空泛任意認定事實，恣意選擇裁罰對象之違法等由，為其判斷之基礎。

四、本院按：

(一)建築法第73條第2項、第4項規定：「(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。……(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91條第1項第1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：一、違反第73條第2項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者。」

(二)依前述建築法第91條第1項第1款規定，對於違反同法第73條第2項規定擅自變更使用建築物者，其處罰對象為建築物之所有權人或使用人。而建築主管機關究應對建築物所有權人抑或使用人處罰，則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，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。而行政罰係以處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人乃屬例外，故建築主管機關如對行為人處罰，已足達成行政目的時，即不得對建築物所有權人處罰，有本院95年度1月份庭長法官聯席會議決議可參。是以，建築主管機關對於查獲建築物違規使用者，固不得恣意選擇處罰之對象，惟倘對行為

人處罰而無法達成為實施建築管理，以維護公共安全之行政目的時，自得對建築物所有權人處罰。

(三)經查，系爭建物為含被上訴人在內之18人所共有，經核准用途得作為店鋪、餐廳使用，屬建築物變更使用辦法第2條第1項所定義之B-3類組，前於111年3月8日經商業處現場稽查，查得名為「相合軒」之商家設有7間包廂，其內均有視聽歌唱設備，稽查時包廂內有消費者在唱歌，將系爭建物違法作為B-1類組使用，而未依核定之使用類組使用，上訴人旋以「相合軒」負責人張君違反建築法第73條第2項為由，對其裁處罰鍰12萬元，並副知含被上訴人在內之系爭建物所有權人，請其等善盡建築物合法使用及管理維護之責。嗣商業處復於111年8月16日進行稽查，發現系爭建物仍為「相合軒」作為視聽歌唱業使用，上訴人遂以原處分對系爭建物含被上訴人在內之18名共有人裁處罰鍰24萬元等情，為原審依法確認之事實，核與卷內證據相符，自得為本件判決之基礎。

(四)原判決撤銷訴願決定及原處分，固非無見。惟查，依建築法第91條第1項規定，對於違反同法第73條第2項規定者，建築物所有權人及使用人均負有改善或補辦手續之責，否則應受處罰。系爭建物既經查獲張君經營「相合軒」，而有違反建築法第73條第2項規定情事，經上訴人以第1次裁處書處張君12萬元罰鍰，並限於文到次日起30日內停止違規使用並依原核准用途使用或補辦妥變更使用執照手續，同函並副知含被上訴人在內之系爭建物所有權人，請其等善盡建築物合法使用及管理維護之責。惟經商業處於111年8月16日再度派員至系爭建物訪視，仍為「相合軒」違規使用中而未完成改善，據此以觀，上訴人已就其查獲系爭建物違規使用之實際情況，於對行為人處罰後，仍無法達成為實施建築管理，以維護公共安全之行政目的，始對含被上訴人在內之系爭建物所有權人，以未善盡監督管理之責為由，作成原處分裁處罰鍰及限期改善，揆諸上開規定及說明，於法並無不合。又建築法第73條第2項、第91條第1項第1款明定建築物所有權人或

使用人之公法上義務，而不僅限於使用人，其目的亦在課所有權人有維護其所有之建築物依核定之使用類組合法使用之責，如有變更使用類組者，所有權人應負有申請變更使用執照之義務，以期減少公共安全之災害。此等關於建築物所有權人之公法上義務，自不因所有權人間另有分管之協議而可主張應予免除。本件上訴人對使用人張君為裁罰時，已通知含被上訴人在內之系爭建物所有權人，請其善盡建築物合法使用及管理維護之責，嗣經查得系爭建物違規使用情形仍未改正，則被上訴人對此違規事實自難謂無過失，上訴人以原處分對含被上訴人在內之系爭建物所有權人為裁罰及限期改善，即無違誤。原判決採認被上訴人主張，以系爭建物事實上為各共有人分管狀態，被上訴人既未參與「相合軒」的營業行為，對於該違規使用亦無任何管理控制的能力，認原處分有恣意選擇裁罰對象之違法等情，而將原處分撤銷，即有適用法規不當之違誤。

五、綜上所述，原判決既有上開違背法令事由，且其違法情事足以影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢棄，為有理由。又因本件事實已臻明確，故由本院本於原審確定之事實，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　15　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　梁　哲　瑋

法官　林　淑　婷

法官　廖　建　彥

法官　李　君　豪

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　10　　月　　15　　日

書記官　高　玉　潔