臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第1281號
114年11月6日辯論終結

原　　告　福臨門社區B區公寓大廈管理委員會

代　表　人　侯志賓
訴訟代理人　房彥輝律師
　　許惠峰律師
上一人之
複代理人　劉祉妍律師
被　　告　新北市政府工務局

代　表　人　馮兆麟
訴訟代理人　陳啟聰
　　黃信銘
　　林紹傑

上列當事人間使用執照事件，原告不服新北市政府中華民國113年9月19日新北府訴決字第1131330849號函檢送之案號：1133070878號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：訴外人黃駿林為新北市○○區○○街○○○巷○○弄○○號（下稱系爭建物）1層、地下1層建築物所有權人，屬福臨門社區B區（下稱系爭社區）區分所有權人之一，其委請建築師於民國101年12月5日向被告提出申請，將其所有地下1樓建築物由原核准用途為店鋪變更為停車空間，併案共有區劃牆拆除及室內裝修許可審查(見本院卷第2

57至285頁），經被告以102年12月10日北工建字第1023255459號函通知核准（見本院卷第287至289頁），由黃駿林領取同日102板變使字第257號變更使用執照（下稱系爭變更使用執照）。訴外人朱曼馨、陳淑娟即該共有區劃牆建築物區分所有權人，因不服上開變更使用執照之許可，於107年2月27日依行政程序法第128條第1項第2款規定，向被告申請行政程序重開，經被告以107年5月1日新北工建字第1070712416號函否准其申請，其等不服，循序提起行政訴訟，經本院108年7月4日107年度訴字第1441號判決駁回，提起上訴後，經最高行政法院108年9月26日108年度裁字第1312號裁定駁回。嗣原告以113年5月15日行政申請書，依行政程序法第128條規定申請程序重開，請求就被告前揭核准用途由店鋪變更為停車空間之決定（下稱前處分）應予撤銷(見原處分卷第47至112頁)，經被告113年5月24日新北工建字第1130966089號函覆不予以受理（下稱原處分，見本院卷第35頁），原告不服，提起訴願，經新北市政府113年9月19日訴願決定不受理(見本院卷第32至34頁)，原告提起本件訴訟。

二、原告主張：

㈠原告非就被告102年12月10日核准變更使用執照之前處分提起訴願，係對被告113年5月24日函提起訴願，並依法請求受理訴願機關依行政程序法第128條、第129條規定，撤銷被告102年12月10日函或發回被告另為適法處分。原告於113年5月30日收受原處分，於同年6月24日提起訴願，未逾訴願法第14條第1項所定30日不變期間，被告113年函已明確表示不受理原告依行政程序法申請撤銷前處分之請求，對外發生拒絕審查、拒絕救濟之法律效果，性質上屬行政機關就特定公法上具體事件所為之決定，即屬行政處分，而非僅具說明性質之觀念通知，訴願決定書以此為由逕為不受理決定，構成程序判斷之重大違誤。

㈡訴外人黃駿林於申請變更使用執照時，係以詐欺及不正確、不完全陳述方式，使被告作成核准變更使用執照之處分，導

致原告社區在建築結構、消防安全、用電用火及人員進出管理等層面產生重大公共安全疑慮，被告雖主張消防安全部分經消防機關查驗合格，惟案址停車空間內無任何屬於申請人黃駿林自行增設之消防設備，承辦人員以社區原設之公共消防設備替代檢查並因此通過竣工查驗，違背消防查驗制度之本旨。此外，黃駿林於未經原告社區管委會同意，亦未經區分所有權人會議決議下，擅自拆除原建商設計之排煙設備及防火區劃牆，一旦發生火災，濃煙無法有效排出戶外，將瀰漫至社區A至F棟間彼此連通毫無阻隔之大樓空間，明顯違反建築法第77條之2第1項第3款及建築物室內裝修管理辦法第28條之規定，實質危害全體住戶之生命、身體與財產安全，經臺灣新北地方法院111年1月12日110年度簡上字第306號民事判決所確認。

㈢新北市政府於107年1月26日已就系爭建物地下1樓停車空間對黃駿林開立消防安全檢（複）查不合規定限期改善通知單，被告所稱消防已合格顯與事實不符，且該停車空間迄今仍未依規定完成合法申請與改善程序，新北市政府交通局表示將持續裁罰，黃駿林於地下1層增設2座大型消防蓄水槽等設備，致地下2樓停車場嚴重滲水，發生污染公共用水池之情形，其拆除防火區劃牆所造成公私領域混淆，實際危及社區通行及居住安全，該等危險狀態，唯有透過確認判決宣告前處分自始無效方得排除，消防違規情形至今仍持續存在，原告社區對確認前處分無效具有即受法律上利益等語，並聲明：㈠訴願決定及原處分均撤銷。㈡被告就原告113年5月15日申請，對前處分作成准予程序重開之處分。㈢前處分應予撤銷。㈣確認前處分無效(見本院卷第371至372頁)。

三、被告則以：

㈠被告於102年12月10日作成核准變更使用執照之前處分，受處分人係申請人黃駿林非原告，原告非行政處分之相對人，縱認原告主張其因前處分受有權利或法律上利益侵害，而得以利害關係人身分提起救濟，依訴願法第14條第2項但書規

定，仍應於前處分達到之翌日起3年內提出訴願，惟原告遲至113年6月25日始提起訴願(見原處分卷第4頁)，顯逾越法定不變期間。另原告於113年5月15日向被告所為行政程序法第128條所定之程序再開申請，惟前處分作成時間為102年12月10日，距原告申請程序再開時已逾10年，超過行政程序法第128條第2項所定自法定救濟期間經過後不得逾5年之限制，依法不得再申請程序再開。

㈡訴外人黃駿林拆除系爭建物地下1樓防火區劃牆並變更為停車空間使用，屬公寓大廈重大修繕或改良行為，依公寓大廈管理條例第11條、第31條規定，黃駿林經區分所有權人會議決議同意後，檢附區分所有權人會議通知及簽收文件、會議紀錄、區劃牆同意拆除名單等相關證明文件，交由被告書面審查程序，系爭建物消防安全設備經新北市政府消防局竣工勘驗檢查合格後，始由被告完成相關書面審查並核准變更使用執照，並無重大或明顯瑕疵。依消防法第9條規定，建築物消防安全設備本應定期辦理檢修申報，倘事後實際使用狀況發生消防安全疑慮，應循消防主管機關之行政監督程序處理，尚難逕認原核准變更使用執照之行政處分於作成當時即具違法或無效情形，原告請求撤銷或確認無效，均無理由等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠關於程序重開

1.按人民提起撤銷訴訟，須以行政處分違法並侵害其權利或法律上利益為要件，行政訴訟法第4條第1項所稱之「人民」，不以行政處分之相對人為限。如行政處分對相對人以外之第三人，亦發生具體法律效果而影響其權利或法律上利益者，即屬具第三人效力之行政處分，該第三人自得循訴願及行政訴訟程序救濟（訴願法第14條第2項參照），至於第三人是否具備法律上利害關係，應依保護規範理論判斷（行政訴訟法第1條參照），須視相關法規是否具有保護該第三人之規範目的。

2. 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。」同法第1條明定其立法目的，在於維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻。由此可知，建築法以保護建築物安全及公共利益為核心之管制法規，其所規範之對象，並不限於申請人本身，亦及於共同使用該建築物之第三人。公寓大廈管理條例第3條第9款規定：「管理委員會：指為執行區分所有權人會議決議事項及公寓大廈管理維護工作，由區分所有權人選任住戶若干人為管理委員所設立之組織。」同條例第15條規定，住戶應依使用執照所載用途及規約使用專有部分及約定專用部分，不得擅自變更；違反者，管理委員會應予制止，並得報請主管機關處理，要求回復原狀。是以，公寓大廈管理委員會係代表全體住戶行使管理、維護及公共安全監督之法定權限。

3. 查系爭社區區分所有權人黃駿林因地下1層使用需求，向被告申請變更使用執照，併案辦理共有區劃牆拆除及室內裝修許可，被告依其所檢附區分所有權人會議資料及同意書等，認符合公寓大廈管理條例第31條規定，於102年12月10日以前處分予以核准核發變更使用執照等情，有被告變更使用執照存根、區分所有權人會議資料及同意書在卷可稽(見原處分卷第1至2、62至63、103至109頁)，原告以系爭建物之變更使用執照，使建築結構、消防安全及出入管理等層面，產生具體公共安全疑慮為由，提起本件訴訟，係行使公寓大廈管理與公共安全維護之法定職權，揆諸前揭法規保護目的，屬前處分之法律上利害關係人，具有提起本件訴訟之當事人適格。

4. 按行政程序法第128條第1項、第2項規定：「行政處分於法定救濟期間經過後，具有下列各款情形之一者，相對人或利害關係人得向行政機關申請撤銷、廢止或變更之。但相對人或利害關係人因重大過失而未能在行政程序或救濟程序中主張其事由者，不在此限：一、具有持續效力之行政處分所依

據之事實事後發生有利於相對人或利害關係人之變更者。二、發生新事實或發現新證據者，但以如經斟酌可受較有利益之處分者為限。三、其他具有相當於行政訴訟法所定再審事由且足以影響行政處分者。」「前項申請，應自法定救濟期間經過後三個月內為之；其事由發生在後或知悉在後者，自發生或知悉時起算。但自法定救濟期間經過後已逾五年者，不得申請。」為針對已不可爭訟之行政處分，在一定條件下，請求行政機關重新進行行政程序，以決定撤銷或廢止原行政處分。此所謂行政程序重開，係允許處分相對人或利害關係人具有一定要件時，得對於已具存續力之行政處分加以爭執，冀以改變原處分效力之程序，類似訴訟法上之再審程序。因此，未於法定期間提起訴願者，固屬該條第1項所指之「法定救濟期間經過後」；而提起訴願，經訴願決定，或訴願機關逾3個月不為決定，於起訴不變期間內未提起行政訴訟者，因該行政處分未經行政法院為實質審理，僅具形式確定力，亦屬該條第1項所指「法定救濟期間經過後」之狀態。又依行政程序法第128條所為之申請，應於法定救濟期間經過後3個月內為之；至該條第2項後段規定，係對於事由發生在後或知悉在後者，為申請期間之限制（最高行政法院104年度判字第654號判決理由參照）。依前開規定及說明，原告代表系爭建物全體住戶，對被告102年12月10日核定變更使用執照之前處分，本得依法提起撤銷訴訟請求救濟，如無行政程序法第128條第1項但書時，亦得於法定救濟期間經過後，依該法條規定申請行政程序重開。

5. 次按訴願法第14條第1項、第2項規定：「訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起30日內為之。」「利害關係人提起訴願者，前項期間自知悉時起算。但自行政處分達到或公告期滿後，已逾3年者，不得提起。」查系爭變更使用執照經被告核准後，於102年12月10日由黃駿林領取並公告，利害關係人原告若主張自身權益受損，自知悉其內容起應於30日內提起訴願，惟原告未行使此權利，自行政處分達

到或公告期滿後已逾3年之法定期限，即遲至105年12月底，依法不得再行提起訴願，此時行政處分之形式效力即確定，不因原告主觀遲延而受影響。原告嗣於113年5月15日以行政申請書向被告請求依行政程序法第128條、第129條規定准予程序重開並撤銷前處分，距105年12月底已逾7年，超過同法第128條第2項5年之期限，更無適用起算例外。故原告遲至113年5月提出申請，逾越法定限制，依法不得申請程序重開，原告請求被告就原告113年5月15日申請，對前處分作成准予程序重開之處分，為無理由，應予駁回。

6. 再者，行政程序法第128條是針對已不可爭訟的行政處分，賦予行政處分相對人或利害關係人於具該條規定之一定事由時，可以向原處分機關請求重開行政程序，以決定撤銷、廢止或變更原行政處分。行政程序重開既然是允許處分相對人或利害關係人具備一定要件時，得對已具存續力行政處分加以爭執，冀以改變原處分效力的程序，類似訴訟法上的再審程序，則在進行已確定行政處分有無違誤的實體判斷前，應該先審究請求重開是否符合法定要件，如不符合重開要件，就沒有進一步審理原處分違法性的可能。原告聲請被告就其113年5月15日行政申請作成准予程序重開之處分，依行政程序法第128條第2項規定，前處分於102年12月10日核發，依法定救濟期間屆滿後即發生形式存續效力，自法定救濟期間經過後（105年12月底）已逾5年期限，此5年期間為法律明定之除斥期間，非屬裁量性規定，行政機關及法院均不得依衡平原則或個案情狀予以延長，原告依法不得申請重開程序，本院即無庸進一步就前處分是否具第128條第1項事由（如新證據或相當再審事由）或實體違法性為審究判斷。準此，原告請求被告撤銷前處分，亦無理由，應予駁回。關於原告113年5月15日行政申請書，被告以逕循司法程序主張而不予受理，訴願決定以原處分為觀念通知為由而不受理，作為駁回原告申請重開行政程序之理由，其理由容有未洽，惟因原告申請程序重開本逾法定期限，縱理由不同，結果並無

二致，仍應予以維持。是原告訴請判決如聲明㈠㈡㈢項所示，並無理由，應予駁回。

㈡關於確認前處分無效

1.按行政訴訟法第6條第1項前段及第2項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。」「確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」查原告係系爭建物管理委員會，負有維護建築物合法使用及公共安全之職權，原告主張前處分所核准之地下1層使用變更，攸關建築結構、防火區劃及消防安全配置，並關聯全體住戶之居住安全與共同利益。是以，前處分之效力存否，對原告之法律地位及權限行使具有現實且具體之不確定狀態，如不經司法確認，即難以排除上揭不安，足認原告確有即受確認判決之法律上利益，其提起本件確認行政處分無效之訴，於起訴要件上並無不合。

2.惟行政程序法第111條明定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：…七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」就行政處分之無效原因，採重大明顯瑕疵說，第1至6款是重大明顯之例示，第7款則為重大明顯之概括規定。而行政處分是否具有重大明顯之瑕疵罹於無效，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定之，其標準即係普通社會一般人「一望即知」之瑕疵為其判斷標準。換言之，其瑕疵必須達到「猶如刻在額頭上般」明顯之瑕疵，始足當之，若瑕疵未達重大明顯之程度，一般人對其違法性之存在與否猶存懷疑，例如須經調查始得判斷或尚須實質審查才能知悉，則基於維持法安定性之必要，不令該處分無效，在被正式廢棄前，僅係得撤銷而已。查系爭建物區分所有權人黃駿林委託建築師鄞埼錩於101年12月5日檢附申請書及依法應簽證文件，向被告申請將地下1層原使用用途為G3類店鋪變更為C2

類停車場(見本院卷第257至285頁），被告依法進行審查，有系爭建物建築物共有人會議、建築物使用權同意書、地下一層防火區劃牆同意拆除簽名單（見新北市政府訴願審議卷第7至16頁)、新北市政府消防局102年11月22日北消使字第1020011849號函覆黃駿林有關測試消防安全設備合格函文、新北市政府消防局建築物消防安全設備竣工查驗清單切結書(見原處分卷第114頁、新北市政府訴願審議卷第139至141頁)，以及被告變更使用執照竣工勘驗審查表在卷可稽(見本院卷第289頁)，觀之被告102年12月10日函及102板變使字第257號變更使用執照存根等內容(見本院卷第287頁、原處分卷所附變更使用執照存根)，核無行政程序法第111條第1至6各款情形，且以普通社會一般人依一切可以觀察之狀況為合理判斷，亦無從為具明顯重大瑕疵之認定。據此，被告就系爭申請變更使用執照由原有用途店舖變更為停車空間之核准決定，既已依其內容產生所期待之法律效果，當非無效。原告執前詞主張該決定因具重大明顯瑕疵，依行政程序法第111條第7款規定應屬無效等節，自無可採。

五、綜上所述，原告所訴各節，均無可採，其請求判決如聲明所示，均無理由，應予駁回。

六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　11　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　林季緯

法　官　鄧德倩

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等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

補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

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3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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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者。
(二)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(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　　114　　年　　12　　月　　11　　日

書記官　黃品蓉