臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第六庭
113年度訴字第906號
115年2月26日辯論終結

原　　告　何寬齡

被　　告　臺北市政府消防局

代　表　人　莫懷祖
訴訟代理人　江元淞
　　張希次
　　周宗賢

上列當事人間消防法事件，原告不服臺北市政府中華民國113年7月8日府訴二字第1136081646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：

按訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴；應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟情形者，訴之變更或追加，應予准許，行政訴訟法第111條第1項前段及第3項第4款分別定有明文。查原告訴之聲明原為：「訴願決定及原處分均撤銷。」其於訴狀送達被告後，以其業已完成改善，惟被告違法命其改善，使之法律上地位處於不安之狀態，有以確認判決除去之法律上確認利益為由，遂變更聲明為：「一、確認原處分為違法。二、被告應賠償原告新臺幣(下同)9,450元。」（本院卷第241頁），是原告已履行改善處分，本應提起確認訴訟而誤提撤銷訴訟，且此一管制性不利處分適法

與否，攸關原告日後應如何履行該公法上義務規範，當有確認之必要，應許原告為訴之變更，故原告所為訴之變更，合於上揭法律規定，應予准許。

二、事實概要：

原告為臺北市○○區○○路000巷00號1樓所有權人，被告於民國113年1月22日派員前往臺北市○○區○○路000巷00號及00號等建物（領有69使字第0230號使用執照，為地下1層，地上4層鋼筋混凝土造建築物，核准用途作為工廠等，下稱系爭場所）實施消防安全設備檢查，查得系爭場所有滅火器數量不足、消防栓設備之泵浦組件拆除、火警自動警報設備之受信總機拆除、出口標示燈拆除及緊急照明設備拆除等缺失，遂以第364857號消防安全檢（複）查不合規定限期改善通知單（下稱第364857號限改單）通知原告，並命其於接到限改單次日起20日內改善完畢，逾期不改善或複查不合格者，將依消防法第37條第1項規定處罰。原告不服第364857號限改單，提起訴願，經被告重新審查後，得知系爭場所並未成立管理委員會，遂自行撤銷第364857號限改單，並通知原告將就該建物區分所有權人另為適法之處分。臺北市政府113年3月28日府訴二字第1136080880號訴願決定則以被告已自行撤銷第364857號限改單，該處分已不存在為由而為訴願不受理。嗣被告於113年3月4日派員再度前往系爭場所實施消防安全設備複查時，查得其室內消防栓設備有泵浦組件故障之缺失，遂以113年3月4日第365007號消防安全檢（複）查不合規定限期改善通知單（下稱原處分），命系爭場所之全部管理權人(含原告在內)於收到該單次日起20日內改善完畢，逾期不改善或複查不合格者，將依消防法第37條第1項規定處罰。原告不服原處分，提起訴願，經臺北市政府113年7月8日府訴二字第1136081646號訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴略以：

㈠被告應先依行政程序法第95條、第96條給予正式行政處分、告知原告需設置室內消防栓相關法令依據及其事實、理由、其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關，並依行政程序法第110條第1項規定合法送達後始發生效力，始得要求原告負室內消防栓設備修繕、管理、維護之責，故被告所為程序不合法。

㈡原告在系爭場所經營工廠，營業項目為金屬加工，已通過政府消防法規審核，准予工廠登記，且屬低度危險場所，依消防法僅須設置滅火器、標示燈及照明燈，而無須設置室內消防栓，被告已自行撤銷第364857號限改單，原告遂告知消防廠商無須前來處理，惟被告派員複查時，未事先通知管理權人，且檢查結果僅為電源連接問題，被告應通知原告或其他住戶接通電源，惟被告卻直接以最嚴厲的「故障」名義發限期改善通知，要求修繕，其行政手段與目的嚴重失衡，已違反行政法上之比例原則。

㈢系爭場所之室內消防設備係益文成衣廠申請營業執照時，委請建築師繪製施工圖說二次施工，嗣益文成交廠遷廠時遺留未拆除之配管，該消防設備屬於益文成衣廠之設置標準，而非系爭場所之公共設備，且無法律依據要求原告負修繕、管理、維護室內消防設備之責，故被告所為原處分應屬違法。又原告為改善消防設備所支出費用共計9,450元，合併於本案請求被告應賠償原告9,450元。

㈣被告業已自行撤銷第364857號限改單，並將限改項目減少為僅剩「室內消防栓」，被告所為原處分違反一事不再理及禁反言原則，故原處分為違法。

㈤聲明：

1.確認原處分違法。

2.被告應賠償原告9,450元。

四、被告答辯略以：

㈠系爭場所領有69使字第0230號使用執照，其核准用途為工廠等，為丁類場所，參酌內政部消防署85年8月9日(85)消署預

字第8503489號函，系爭場所之消防安全設備原則上得適用原建造執照申請時之法令規定（即63年建築技術規則）。復依臺北市政府消防警察大隊建築物消防安全設施會勘（審查）表及消防核准圖說記載，其應設置之消防安全設備計有室內消防栓設備、火警自動警報設備、標示設備及滅火器等，是系爭場所屬消防法第6條第1項規定，依法令應設置並維護消防安全設備之場所。

㈡系爭場所未成立管理組織，原告既為區分所有權人之一，其對於該場所之室內消防栓設備及火警自動警報設備等共有部分，依消防法第2條及第6條第1項規定，負有共同設置及維護消防安全設備之義務。被告於113年3月4日再度至系爭場所實施消防安全檢查，檢查結果發現泵浦組件尚無電源，且控制面板測試均無反應，而有室內消防栓設備-泵浦組件故障缺失，乃依消防法第37條規定通知管理權人限期改善，於法自屬有據。

㈢聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠被告所為原處分，並無違法：

1.按行為時消防法(於112年6月21日修正發布，嗣於113年11月29日修正發布)第2條規定：「本法所稱管理權人係指依法令或契約對各該場所有實際支配管理權者；其屬法人者，為其負責人。」第6條第1項規定：「本法所定各類場所之管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防安全設備；場所之分類及消防安全設備設置之標準，由中央主管機關定之。」第37條第1項第2款規定：「違反第6條第1項消防安全設備……設置、維護之規定……者，依下列規定處罰：……二、依第6條第1項所定標準應設置消防安全設備且非供營業使用之場所，經通知限期改善，屆期未改善，處場所管理權人新臺幣2萬元以上30萬元以下罰鍰，並通知限期改善。」內政部消防署依據消防法第6條第1項規定授權訂定之各類場所消防安全設備設置標準第4條第1項第5款規定：

「本標準用語定義如下：……五、低度危險工作場所：有可燃性物質存在。但其存量少，延燒範圍小，延燒速度慢，僅形成小型火災者……。」第12條第4款第3目規定：「各類場所按用途分類如下：……四、丁類場所……（三）低度危險工作場所……。」內政部消防署為辦理消防法第37條第1項規定等案件而訂定各級消防主管機關辦理消防安全檢查違法案件處理注意事項(下稱處理注意事項)。行為時處理注意事項(陸續於113年3月5日、114年5月27日修正發布)第2點規定：「消防法第6條第1項消防安全設備……之設置及維護……有關檢查規定如下：㈠領有使用執照之場所，得依危險程度分類列管檢查；其不合規定事項，依消防法相關規定處理。……」第4點規定：「限期改善、舉發及裁處時應依違反事實及法規認定之，並注意下列程序之合法、完整：㈠限期改善案件應審酌個案給予適當改善期限……。」建築技術規則建築設備編第48條第1項、第2項第2款規定：「(第1項)裝置消防立管之建築物，應自備一種以上可靠之水源。……(第2項)前項水源，應依左列規定：……二、地下水池及消防水泵：地下水池之容量不得小於重力水箱規定之容量。水泵應裝有自動或手動之啟動裝置，手動啟動裝置在每一消防栓箱內。水泵並應與緊急電源相連接……。」是上開規定係行政機關為執行消防法第6條、第37條等規定之技術性、細節性內容之規範，核與母法即消防法之立法意旨相符，且未逾越消防法之授權範圍，被告自得適用。

2. 查系爭場所為領有使用執照之丁類-低度危險工作場所，其應設置之消防安全設備計有室內消防栓設備、火警自動警報設備、標示設備及滅火器等，此有臺北市政府消防警察大隊建築物消防安全設施會勘（審查）表(原處分卷第5頁)及消防核准圖說(原處分卷第6-12頁)附卷可參，足認系爭場所屬於消防法第6條第1項規定，依法令應設置並維護消防安全設備之場所。被告於113年3月4日派員再度前往系爭場所實施消防安全設備複查，已事先通知系爭場所之管理權人(本院

卷第161-162頁)，且複查結果有部分缺失已改善，惟仍有室內消防栓設備泵浦組件故障之缺失，被告乃以原處分命全部管理權人(即全部區分所有權人及原告在內)於收到通知單次日起20日內改善完畢，逾期不改善或複查不合格者，將依消防法第37條第1項規定處罰，原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟等情，除後述爭點外，其餘業經兩造陳明在卷，並有68建（北投）字第050號建造執照(原處分卷第1頁)及69使字第0230號使用執照（原處分卷第2頁）、門牌整合檢索系統查詢資料(原處分卷第4頁)、系爭場所地籍資料查詢（原處分卷第61頁）、被告113年1月22日消防安全檢查紀錄表(本院卷第183頁)、第364857號限改單(本院卷第185頁)、被告113年3月4日消防安全檢查紀錄表(原處分卷第65頁)、原處分（原處分卷第13頁）、被告113年2月27日北市消預字第1133003074號函（原處分卷第63頁）、被告113年3月12日北市消大四字第1133000923號函(原處分卷第15-16頁)及訴願決定（本院卷第15-20頁）在卷可稽，堪信屬實。是依上開規定，被告派員前往系爭場所實施消防安全設備複查結果，共有之消防安全設備既有泵浦組件故障之缺失，而全部管理權人依法負有設置、管理及維護消防安全設備之公法上義務，故被告以原處分對原告所為命其限期改善之處分，於法有據，且手段與目的間具有關聯性並無過當情事，自無原告所稱違反比例原則之情事。

㈡至原告所執前詞主張益文成衣廠為申請營業執照，委請建築師二次施工，室內消防配管係益文成衣廠所配置，其搬遷後所遺留，非屬系爭場所之公共設備，且無法律依據要求原告負有管理、維護之責等語。惟查，消防法第6條規定課予場所管理權人維護消防安全設備功能之責，以確保消防安全設備功能及人身安全。系爭場所為未成立管理委員會之建築物，業據原告陳稱在卷(本院卷第264頁)，該建築物之全體區分所有權人就系爭場所共有之消防安全設備依消防法第6

條規定負有維護及管理之公法上義務自明。被告於113年3月4日至系爭場所實施消防安全設備複查，發現部分消防安全設備缺失已改善，室內消防栓設備泵浦之控制盤尚無電源(控制盤之電源燈未亮燈，開關鍵處於「停」的位置)，將開關鍵切換至「手動」位置，按啟動鍵仍無法啟動泵浦，且控制面板測試亦無反應等情，業據被告答辯在卷(本院卷第178、180頁)，核與附卷之113年3月4日及113年3月19日消防安全檢查紀錄表(原處分卷第65頁、本院卷第187頁)相符，足認本件消防安全設備之缺失係屬全體區分所有權人所共有之泵浦組件，而系爭場所未成立管理委員會，原告既為區分所有權人之一，依消防法第6條第1項規定，對於消防安全設備泵浦組件負有管理、維護之責。另本件消防安全設備缺失並非存在於消防設施之配管，核與益文成衣廠二次施工無涉，故原告上開主張，容有誤解，不足採認。

㈢另原告主張被告所為原處分違反一事不再理原則及禁反言原則云云。惟查，被告為第364857號限改單時漏未審酌系爭場所尚未成立管理委員會，僅對原告開立限改單而漏未對其他區分所有權人開立，嗣原告訴願後，被告重新審查始查知上情，遂自行撤銷第364857號限改單，並通知原告將就該建物區分所有權人另為適法之處分。嗣被告於113年3月4日再度前往系爭場所實施消防設備複查時，仍有泵浦組件故障之缺失，遂以原處分通知含原告在內之全部區分所有權人，是第364857號限改單撤銷原因僅因被告漏未以其他區分所有權人為通知對象，而被告再度前往系爭場所複查後發現仍有上開缺失遂開立原處分，並無違反一事不再理原則及禁反言原則，故原告上開主張，並無理由，委無足採。

㈣至原告所執前詞主張被告所為程序違反行政程序法第95條、第96條及第100條等規定，原處分為違法云云。惟查，按行政程序法第95條第1項規定：「行政處分除法規另有要式之規定者外，得以書面、言詞或其他方式為之。」第96條第1項第2款及第6款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下

列事項：二、主旨、事實、理由及其法令依據。……六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」第100條第1項規定：「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；……。」查觀諸卷附之原處分記載略以：「臺北市政府消防局消防安全檢(複)查不合規定限期改善通知單、限改單號：365007、違反人姓名：何寬齡、檢查時間：113/3/04、違反法條：消防法第6條、主旨：臺端(即本件原告)係廠辦大樓區分所有權人，依據消防法第2條規定為系爭場所之管理權人之一，系爭場所經查有下列違反規定事項，限於接到本單次日起20日內改善完畢，逾期不改善或複查不合格者，將依消防法第37條第1項規定處罰、違反事實及法令依據：室內消防栓設備泵浦組件故障(建築技術規則建築設備篇第48條)、不服本處分者，得自本處分送達翌日起30日內，繕具訴願書並檢具本通知單影本逕送原處分機關，並由原處分機關函轉上級機關提起訴願。」而原處分於113年3月6日已送達原告，並由原告本人親自簽名收受等情，此有原處分（原處分卷第13頁）及中華郵政掛號郵件收件回執(原處分卷第14頁)在卷可佐，足見原處分已清楚記載違規法條(消防法第6條)、違章事實(泵浦組件故障)及行政救濟之教示規定，並已合法送達予原告，是被告所為原處分符合上開行政程序法規定，故原告上開主張，容有誤解，不足採認。

㈤按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」其立法意旨在於提起行政訴訟之際，利用同一訴訟程序合併請求損害賠償，以達訴訟經濟利益，蓋因此等請求與其所合併提起之行政訴訟間，有一定的前提或因果關係，基於訴訟資料之共通，避免裁判衝突及訴訟手續重複勞費所為之規範。故當事人依行政訴訟法第7條規定併為請求時，須所據以合併之行政訴訟已經行政法院實體審究且為勝訴判決，其合併之請求始有獲得實體勝訴判決可言。查原告以其聲明第1項請求確認原

處分違法部分，經本院認為無理由而予駁回，是原告依行政訴訟法第7條規定合併請求被告應賠償9,450元，亦失所據，應併予駁回。

㈥綜上所述，原告所訴各節，均非可採，被告所為原處分，核無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告徒執前詞訴請確認原處分違法，無理由，應予駁回。另原告依行政訴訟法第7條規定，合併請求損害賠償，亦失所據，併予駁回。

六、本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　3　　月　　26　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　陳雪玉

法　官　黃子溎

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
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。
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　　115　　年　　3　　月　　26　　日

書記官　劉道文