

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

114年度訴字第746號

115年1月29日辯論終結

原告 許淑華

訴訟代理人 徐志明 律師

複代理人 董哲安 律師

訴訟代理人 蔡崧翰 律師

被告 臺北市政府都市發展局

代表人 簡瑟芳

訴訟代理人 劉翰謙

陳好嵐

上列當事人間建築法事件，原告不服臺北市政府中華民國113年10月24日府訴三字第1136082827號訴願決定，提起行政訴訟，經本院地方行政訴訟庭以113年度地訴字第361號裁定移送前來，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：

(一)緣被告所屬建築管理工程處（下稱建管處）於民國111年11月15日派員至原告所有臺北市○○區○○路○段○○巷○號建築物（下稱系爭建物），查得系爭建物有未經核准擅自變更主要構造樓地板（即破壞1樓樓地板，增設樓梯至地下1樓），認有違反建築法第73條第2項規定之情事，以111年11月17日北市都建字第1116194974號函（下稱111年11月17日函）限原告於111年12月31日前改善或補辦手續，逾期未改善或補辦，逕依建築法規定處理。111年11月17日函寄送原

告戶籍地址(即臺北市○○區○○路○○○巷○○號3樓，下稱原告戶籍地址)，於111年11月25日送達。嗣經被告所屬建管處派員複查，系爭建物違規情事仍未改善且查無補辦手續紀錄，被告認違反建築法第73條第2項之規定，遂依建築法第91條第1項第1款規定，先後以112年1月5日北市都建字第11160649472號裁處書（下稱裁處書1）處新臺幣(下同)6萬元罰鍰，並限於112年2月24日前改善或補辦手續，112年3月2日北市都建字第11260114922號裁處書（下稱裁處書2）處12萬元罰鍰，並限於112年4月10日前改善或補辦手續，112年4月13日北市都建字第11260170082號裁處書（下稱裁處書3）裁處原告罰鍰24萬元，並限於112年5月25日前改善補辦手續，其間原告曾經被告同意展延改善期間至112年7月31日，惟系爭建物仍未改善，被告續以112年8月7日北市都建字第11260329522號裁處書（下稱裁處書4）裁處原告罰鍰30萬元，並停止違規建築物供水、供電。上開4份裁處書均送達原告戶籍地址，分別於112年1月11日、112年3月9日、112年4月20日、112年8月11日送達。原告僅曾於112年6月17日就裁處書2、3提起訴願，因逾期經訴願決定不受理，其餘裁處書均未經訴願而確定。

(二)嗣原告依行政程序法第128條第1項第2款規定，於113年2月29日向被告申請撤銷上開4份裁處書，經被告以113年4月19日北市都建字第1133017394號函（下稱原處分）駁回原告申請程序重開，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，經本院地方行政訴訟庭以113年度地訴字第361號裁定移送前來本院。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)原告戶籍地址非應送達處所，被告於此將4份裁處書寄存送達於法有違：

原告長期旅居國外，久未居住戶籍地址，且112年1月至6月頻繁出入境，裁處書2、3作成時，原告也不在國內，至112年5月16日經鄰居告知，始知裁處書1、2、3業經被告寄存送

達於郵局，原告就裁處書2、3訴願時之當事人欄，載明原告住居所為「臺北市○○區○○○路○○○號11樓」，本件申請書則載地址為系爭建物地址，原告後續所有救濟程序均非以戶籍地址載於當事人欄，原告客觀上未居住戶籍地址，主觀上無久住戶籍地址之意思，非原告之應送達處所，前開4份裁處書送達不合法。且被告應職權調查原告住居所，得詢問系爭建物地址之脯脯有限公司(下稱脯脯公司)人員「實際使用人人別、使用依據、使用人聯絡地址等」，被告竟以寄存送達方式反覆對原告為送達，於法未合。

(二)因前開4份裁處書未合法送達原告，不生送達效力，無從起算原告救濟期間，應認無遲誤行政程序再開救濟期間。縱4份裁處書合法送達原告，因該等處分有適用法規顯有錯誤、消極不適用法規而足為「再審事由」，具程序重新進行事由，再者，原告提出處分作成前已存在而未經調查斟酌之「入出國日期證明書」、「統一裁罰基準」等新證據，證明前開裁處書送達不合法，實際違規行為人彭韻芯也可證明違規行為人及系爭建物使用人為何人，本件確有經斟酌可受較有利處分之「新證據」。原告於113年2月間與友人聊天，才知裁處書有重大違法，且存有前開新證據，即原告自113年2月知悉時起算法定期間，並未逾期申請，且原告非法律專業人士，先前訴願及申請程序再開等均未委任律師，係原告「知悉在後」之明證。

(三)系爭建物實係彭韻芯挖設通往地下室之室內樓梯，應以行為人、使用人彭韻芯優先負行為人責任，且系爭建物外觀掛有招牌、營業時間，確為商家，被告現場稽查時，可調查建物使用人，且原告112年上半年長期不在國內，被告竟忽略行為人彭韻芯、建物使用人脯脯公司，而以原告為所有權人據以裁罰，裁處書有違統一裁罰基準揭示「行為責任優先於狀態責任」之意旨，此兼有「送達不合法」之違法。

(四)上開裁處書所命改善或補辦之處分未合法送達，自不得據此為連續處罰，原告於112年5月16日實際領取裁處書1、2、3

前，無所知悉處分所命改善或補辦、未改善之效果等內容，有違連續處罰之目的，且變相處罰原告未居住戶籍地址及頻繁入出境之行為，有違不正當連結禁止原則之虞。且統一裁罰基準16項次H類組明定「第1、2次只能各罰最高6萬元，第3次以後累次遞增1萬元」，但裁處書2-4罰鍰金額有違前開裁罰基準，與比例原則、平等原則、行政自我拘束原則未合，應予撤銷。被告就違規行為人、建物使用人並無客觀上明白足以確認之情，應於裁罰前給予原告陳述意見機會，然未予原告陳述意見，裁處書1-4於法有違，應予撤銷。

(五)聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依原告113年2月29日之申請，作成准予重開行政程序的行政處分，並作成撤銷裁處書1-4之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

(一)關於原告依行政程序法第128條申請部分，援引訴願決定理由。原告於本件訴願書主張：「…該營業場所係訴願人與女兒彭韻芯共同經營服飾業之營業所…」等語，可知原告既是該屋所有權人，亦是實際使用人，自應遵守建築法相關規定。查原告所檢附之入出國日期證明書、原告於112年4月17日向議員提請展延申請書，及112年5月16日臺北北安郵局招領郵件收據，可見原告早知有違法事由需依限改正，主觀亦能預見行政機關會將裁處書及相關文書送達戶籍地，惟原告遲至112年6月17日提起第1次訴願前，均未主動向被告更改送達地址，被告查得原告之戶籍地址為臺北市○○區○○路○○○巷○○號1樓，且原告取得系爭建物後一直設籍於此，被告112年4月26日函北市都建字第1126018195號函（下稱112年4月26日函）同意寬限予以延展限期改善至112年7月31日、前開裁處書皆係依行政程序法第74條第1項寄存送達，使原告處於可知悉的狀態，行政程序法第72條限縮於當事人已先在行政機關留有通訊處所始得適用，前開裁處書均合法寄存送達。

01 (二)原告係以所有權人受罰，其於本件訴願時始主張系爭建物為
02 其營業所在位置，被告稽查人員多次至現場稽查，現場人員
03 均未表明該公司係由原告與該公司代表人彭韻芯共同經營。
04 原告就其另有營業所之主張並未具體舉證以實其說，尚難對
05 其為有利之認定，又原告前曾於112年4月17日向被告申請展
06 延111年11月17日函之改善期限，112年5月16日原告戶籍地
07 北安郵局之招領郵件銷號收據影本蓋有原告之印章，足證被
08 告按原告戶籍地為送達，原告確實得以收受該等文書，至於
09 當事人是否實際領取抑或當事人是否有實際閱讀文書，皆不
10 影響文書已生送達之效力。

11 (三)綜觀被告訴願答辯書及歷次裁處說明，係指涉原告未經許可
12 擅自變更建築物主要構造樓地板（即將樓地板鑽洞打通並增
13 設樓梯通達地下室）之情事，已違反建築法第73條第2項規
14 定，並依同法第91條第1項第1款之規定予以裁罰，而原處分
15 說明二則明白表示本件並不適用裁罰基準項次16建築物擅自
16 變更使用類組之規定，係因原告之違規行為是破壞主要構造
17 樓地板，應負建築法第73條第2項之行為責任。

18 (四)聲明：原告之訴駁回。

19 四、本院之判斷：

20 (一)本件應適用法規：

21 1.行政程序法

22 第68條第1項規定：「送達由行政機關自行或交由郵政機關
23 送達。」

24 第72條第1項前段：「（第1項）送達，於應受送達人之住居
25 所、事務所或營業所為之。但在行政機關辦公處所或他處會
26 晤應受送達人時，得於會晤處所為之。……。」

27 第73條第1項規定：「於應送達處所不獲會晤應受送達人
28 時，得將文書付與有辨別事理能力之同居人、受雇人或應送
29 達處所之接收郵件人員。」

30 第74條第1項、第2項：「（第1項）送達，不能依前2條規定
31 為之者，得將文書寄存送達地之地方自治或警察機關，並作

送達通知書兩份，一份黏貼於應受送達人住居所、事務所、營業所或其就業處所門首，另一份交由鄰居轉交或置於該送達處所信箱或其他適當位置，以為送達。（第2項）前項情形，由郵政機關為送達者，得將文書寄存於送達地之郵政機關。」

第128條規定：「（第1項）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。（第2項）前項申請，應自法定救濟期間經過後3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5年者，不得申請。

（第3項）第1項之新證據，指處分作成前已存在或成立而未及調查斟酌，及處分作成後始存在或成立之證據。」

2. 行政程序法第128條第2項所稱「法定救濟期間經過後」，係指行政處分因法定救濟期間經過後，不能再以通常之救濟途徑，予以撤銷或變更，而發生形式確定力者而言。未經行政法院實體判決確定之行政處分，符合上開規定者，使相對人或利害關係人得請求行政機關重新進行行政程序，以兼顧法安定性及行政合法性。又行政程序重新進行之決定，可分為兩個階段，第1階段應先審查申請重開行政程序是否符合法定要件，如不符合重開行政程序法定要件，行政機關既無從開啟已終結之行政程序，即無進入第2階段續行審究原處分是否具有應予撤銷、廢止或變更情事之必要。是就第1階段審查行政程序是否重開之要件，即包含：處分相對人或利害關係人得提出申請、向管轄行政機關提出申請、應自法定救濟期間經過後(或發生、知悉事由)3個月內且未逾5年為之、

01 具備行政程序法第128條第1項各款事由之一、申請人非出於
02 重大過失而未於行政程序或救濟程序主張該等事由，如未符
03 第1階段審查要件，即無第2階段程序可言。

04 (二)本件原告無非係以被告前開裁處書送達處所有誤，未合法送
05 達原告，而主張其未逾申請行政程序重開之法定期間，並執
06 原告之入出國日期證明書、違反建築法事件統一裁罰基準表
07 作為新證據，向被告申請行政程序重新進行，然查，被告於
08 111年11月13日接獲民眾陳情系爭建物有違規情事，經被告
09 派員於111年11月15日至現場調查後，以111年11月17日函通
10 知原告限期改善，原告於111年12月31日改善期限將屆前之1
11 11年12月28日製作展延申請書委由陳重文議員於112年4月17
12 日轉送被告，經被告以112年4月26日函准予展延至112年7月
13 31日，惟原告於被告同意展延前及同意展延後，均未遵期完
14 成改善，而經被告作成裁處書1-4，前開111年11月17日函、
15 112年4月26日函、裁處書1-4均係以原告戶籍地址為送達處
16 所，並寄存送達於郵局等情，有乙證4至乙證10、乙證14、
17 被告114年12月29日陳報狀可參(本院卷第67頁、本院地方行
18 政訴訟庭113年度地訴字第361號卷第175-216頁、第227-228
19 頁，下稱地訴卷)。而依原告準備(一)狀所陳：111年11月17日
20 函係111年11月25日寄存送達，原告獲知後，方於111年12月
21 28日申請展延，原告應係於111年11月25日至111年12月28日
22 之間獲知111年11月17日函等語(本院卷第56頁)，可知被告
23 對原告戶籍地址為111年11月17日函限期改善之文書送達
24 時，原告尚知於期限屆至前為展延申請書之製作，應認被告
25 對原告戶籍地址送達係可實際到達原告，又原告既設籍於北
26 安路之地址(訴願卷第105、109頁)，至少係屬對政府機關表
27 示其以該址為其生活領域可為聯繫通訊之處所，否則原告即
28 應依戶籍法相關規定辦理符合實際之遷出、遷入登記，且原
29 告於展延申請書上復未載明其他應受送達處所(地訴卷第214
30 頁)，也未曾向被告陳報其他送達處所，況且被告派員於111
31 年11月15日至系爭建物調查違規情事後，原告已可合理預見

01 被告作為建築法規之主管機關後續必須依法行政，不得廢弛
02 職務放任違規建物持續維持現狀或違規使用，且系爭建物現
03 場未有任何事證可認屬原告之營業處所，如原告另有戶籍地
04 址以外之送達處所，自應主動向被告陳明，而非以久未居戶
05 籍地址、長期頻繁出國為由，主張其戶籍地址非送達處所，
06 綜上，原告戶籍地址應屬可合法收受文書送達之處所，被告
07 將裁處書1-4向原告戶籍地址送達，分別於112年1月11日、1
08 12年3月9日、112年4月20日、112年8月11日寄存送達於北安
09 郵局，有送達證書可按(地訴卷第195、203、211頁、訴願卷
10 第97頁)，已生合法送達效力，原告主張未居住戶籍地址、
11 長期頻繁出國等節，無礙裁處書1-4已合法送達原告之認
12 定，當自各該裁處書合法送達之翌日起算法定救濟期間，並
13 據以判斷原告申請行政程序重開是否合於法定期間。

14 (三)依上，裁處書1之訴願救濟期間末日為112年2月10日(星期
15 五)，另依行政程序法第48條第4項規定，裁處書2之訴願救
16 濟期間末日原為112年4月8日(星期六)，遞延至112年4月10
17 日(星期一)，裁處書3之訴願救濟期間末日原為112年5月20
18 日(星期六)，遞延至112年5月22日(星期一)，裁處書4之訴
19 願救濟期間末日原為112年9月10日(星期六)，遞延至112年9
20 月12日(星期一)，而原告除於112年6月17日經陳重文議員就
21 裁處書2、3轉送訴願書予被告所屬建管處，而經訴願機關以
22 逾期提出訴願為由不受理外，原告並未對其他裁處書提出訴
23 願，有陳重文議員囑辦事項暨訴願書、臺北市政府112年8月
24 8日府訴二字第1126083395號訴願決定書、本院114年12月9
25 日準備程序可憑(訴願卷右下角第119-120頁、地訴卷第223-
26 225頁、本院卷第50頁)，可認上開裁處書1-4均因原告未於
27 前開法定救濟期間內提起訴願而告確定。是原告如認前開裁
28 處書之裁罰處分具行政程序法第128條第1項行政程序重開之
29 事由，依同條第2項規定自應於前開法定救濟期間經過後3個
30 月內提出申請，然原告遲至113年2月29日始以行政程序法第
31 128條第1項第2款所定事由，向被告提出行政程序重開之申

01 請(地訴卷第229-233頁)，顯逾申請行政程序重開之法定期
02 間，而不合法。是原告主張自113年2月與友人聊天而知悉第
03 128條第1項第2款所定事由時，起算申請行政程序重開之法
04 定期間，核無足採。

05 (四)另按行政程序法第128條第1項第2款所指新事實，應係客觀
06 上發生足以改變舊事實之新事實，所謂新證據係指各種可據
07 以證明事實之存否或真偽之認識方法，至於相關法律、法規
08 命令、行政規則、解釋函令、訴願決定或法院裁判表示之法
09 律見解，均非屬得據以證明事實存否或真偽之證據。且以該
10 新事實、新證據經斟酌可受較有利益之處分者為限。查原告
11 所稱新證據為原告之入出國日期證明書、違反建築法事件統
12 一裁罰基準表(本院卷第49頁)，然原告之入出國日期證明書
13 與前開裁處書所示違反建築法相關事實，全然無涉，無從作
14 為裁罰處分事實存否之證明方法，況且原告對於自己之入出
15 國日期早已知悉，亦無所謂新證據事由知悉在後之情事。至
16 於裁罰基準表則為行政機關本於職權就法律授予裁罰裁量權
17 之行使，為求法律適用之一致性及符合平等原則，按違規案
18 件之不同情節，於法律規定範圍內予以不同程度之罰鍰金額
19 所定之行政規則，非屬證明事實存否之證據，自非前開法條
20 所指之新證據。且原告所稱上開新證據並無經斟酌後可受較
21 有利益處分之可能。從而，原告就行政程序重開之申請，未
22 合於法定期間提出申請，且所提「新證據」亦未合於行政程
23 序法第128條第1項第2款所定要件，更無經斟酌後可受較有
24 利處分之可能，自不符行政程序重開第1階段之審查，被告
25 因之以原處分否准原告之申請，並無違誤，且因原告前開申
26 請未通過行政程序重開之第1階段審查，被告自無開啟原已
27 終結之行政程序，而續行審究裁處書1-4是否應予撤銷之必
28 要，本院亦無從就裁處分1-4之合法性為審理。

29 (五)又原告起訴雖主張具有行政程序法第128條第1項第3款之事
30 由云云，然該部分並未在原告113年2月29日之申請範圍內，
31 未經被告為第一次處分決定，且原告亦未就該部分行訴願前

置程序，其於本案就此部分為起訴，未合起訴要件，原應依法裁定駁回，為求卷證及程序齊一，併於本案判決駁回之。

(六)綜上所述，原告就裁處書1-4申請行政程序重開並請求撤銷該等裁處書，因不符合行政程序重開第1階段審查之要件，原處分否准其申請，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，是原告訴請撤銷訴願決定及原處分，及請求准予程序重開並撤銷裁處書1-4，均為無理由，應予駁回。

(七)本件事證已臻明確，兩造其餘主張及攻擊防禦，核與判決結果不生影響，無逐一論述之必要，併此敘明

五、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 115 年 3 月 12 日

審判長法 官 楊得君

法 官 黃翊哲

法 官 楊蕙芬

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。	

02 中 華 民 國 115 年 3 月 12 日
03 書記官 林慈恩