臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@108年度訴字第

108年12月18日辯論終結

原　　告　徐雪紅

訴訟代理人　黃呈利　律師

被　　告　臺中市政府都市發展局

代　表　人　黃文彬

訴訟代理人　林嘉盛

　　盧欣瑜

上列當事人間建築法事件，原告不服臺中市政府中華民國108年7月2日府授法訴字第1080098404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、程序事項：

本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化方案，僅記載兩造陳述之爭點核心要旨，並將判決相關之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

原告所有之門牌號碼臺中市○○區○○○街○○○號建築物（下稱系爭建築物）已據改制前臺中市政府工務局核發使用執照，並辦竣所有權登記在案。被告受理檢舉案件，前往系爭建築物稽查結果，發現其外牆及樓梯構造與使用執照所附竣工圖說不符，有未經申請核准擅自變更，違反建築法第77條第1項規定之情形，經以民國107年12月13日中市都管字第10

70214225號函命原告應於108年1月14日前依規定恢復原狀或補辦手續。嗣經被告於108年2月間履勘現場結果，系爭建築物仍未遵照完成改善，被告爰依據建築法第77條第1項及第91條第1項第2款規定，作成108年3月19日中市都管字第1080043577號裁處書（下稱原處分）對原告裁處罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並命應於108年4月18日前就系爭建築物違規部分恢復原狀或補辦手續。原告不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

㈠系爭建築物位於「一品華廈」社區內，係營造公司於79年間興建，在未完工前即先行預售，於79年12月1日辦竣所有權第一次登記時之所有權人為陳進丁，接續於80年2月13日、81年12月29日及100年3月15日辦理3次所有權移轉登記，原告於107年10月2日自前手陳秀竹、黃曉薇受讓取得系爭建築物所有權後，從未擅自違規變更使用狀態。

㈡系爭建築物經被告認定有變更使用之增建部分，先前經「一品華廈社區管理委員會」代表全體區分所有權人對陳秀竹、黃曉薇2人提起民事訴訟，主張該2人無權占有社區之共有部分，而請求返還占用部分及所受之不當得利，案經臺灣臺中地方法院以106年度訴字第2168號民事判決認定該增建部分雖屬二次施工，但已發生默示分管契約之效力，故陳秀竹、黃曉薇有權占有為理由，而判決「一品華廈社區管理委員會」敗訴，復據臺灣高等法院臺中分院107年度上字第350號判決及最高法院108年度臺上字第469號民事裁定駁回上訴確定。原告為該件民事訴訟標的之繼受人，依民事訴訟法第401條第1項規定，亦為既判力所及，自得據以對一品華廈社區管理委員會或其他社區共有人主張權利。

㈡被告對原告違反建築法第71條第1項規定之行為裁罰，但臺中市○○○○市○○○○○○區○○○○○○○街000號、大進街72、74號房屋有：（1）逃生梯一樓對閉口遭水泥封閉變更構造為車道路面；（2）一樓店面平台遭石切牆變更結構為廚房；（3）一品華廈社區內違章建築之舉發（頂樓露臺遭搭建鐵皮屋）；（4）二樓增設門扇；（5）中庭車道違法增建斜坡道及圍牆乙案，卻以108年11月20日中市都住寓字第1080027326號函復：「旨案所陳之情事，尚非『住戶』所為之，依條例第10條第2項規定：『共用部分、約定共用部分之修繕、管理、維護，由管理負責人或管理委員會為之。……』，且『共有及共用部分之清潔、維護、修繕及一般改良』、『公寓大廈及其周圍之安全及環境維護事項』係屬管理委員會之職務，基於社區自治管理之精神，請貴管理委員會善盡管理、維護之職務，以維公共安全」等語。顯見其並未就相同之違規事項為裁罰處分，僅以社區自治管理事項為理由不予介入，並無本於相同事件為相同處理之原則辦理。而本件原告使用系爭建物之違規部分既經普通法院民事判決認定屬約定分管使用之範圍，亦屬社區自治事項無疑，本諸上開臺中市政府函文說明，基於行政程序法第6條規定之平等原則，行政行為非有正當理由，不得為差別待遇，原處分即有違誤等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

四、被告答辯及聲明略謂：

㈠建築物使用執照核發後，擅自變更與原核准使用不符合者，應由行為人負擔行為責任；至於未維護建築物之合法使用與其構造及設備安全之所有權人、使用人則應負擔狀態責任。建築法第77條第1項亦課予建築物所有權人、使用人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，自已構成狀態責任之義務違反，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為此種「狀態責任」，有最高行政法院105年度判字第114號及本院106年度訴字第105號判決意旨可資參照。原告為系爭建築物所有權人及使用人，對物有實際上管領能力之人，即有排除建物危險、回復建物合法及安全使用狀態義務，是被告於108年2月間至系爭建築物現場勘查，發現原告仍未改善，揆諸前揭法院判決意旨，審認原告違反建築法第77條第1項規定，爰依同法第91條第1項第2款規定，裁處原告罰鍰6萬元，並命建築物應於108年4月18日前恢復原狀或補辦手續，洵屬有據。

㈡至於原告主張系爭房屋不符合原使用執照之竣工圖說，係營造公司起造時即予以變更，其買受時之現狀即為被告勘查所見之狀態，從無任何變更使用或擅自使用之情事，依公寓大廈管理條例第8條規定，公寓大廈牆面僅全體區分所有權人有處分權，原告並無任何處分權，原告為善意買受房屋之消費者，應受保護云云。惟依建築法第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，乃課建築物所有權人、使用人予應維護建築物合法使用與其構造及設備安全之責任。故建築物未合法使用之情狀，縱非肇因於所有人或使用人所為，仍不能解免其依建築法第77條第1項所定應依使用執照所示，維護合法使用與其構造及設備安全之責任（臺北高等行政法院103年度訴字第1570號判決意旨參照）。是依建築法第77條第1項規定，原告既為系爭建築物之所有權人及使用人，對物有實際上管領能力

之人，即有排除建物危險、回復建物合法及安全使用狀態之義務，縱使造成系爭建築物未合法使用之情形，乃出於營造所為，原告仍負有此義務。是以，原告主張其買受系爭建築物時，部分原狀即似與建築法規不符合云云，藉以卸免建築法上所有權人或使用人應維持合法使用建物之義務，核無可採。並聲明判決駁回原告之訴。

五、本件兩造主要爭點為：系爭建築物外牆及樓梯構造之使用狀態有未經核准擅自變更，違反建築法第77條第1項規定之情形，被告限期命所有權人應依規恢復原狀或補辦手續，並於屆期未改善時，適用同法第91條第1項第2款規定作成裁罰及再定期命其改善之處分，認事用法有無違誤？

六、本院判斷如下：

㈠前提事實：

被告經稽查原告所有之系爭建築物，發現其外牆及樓梯構造之使用現狀與原使用執照所附竣工圖說不符，有未經申請核准擅自變更之情事，乃發函命原告應於108年1月14日前依規恢復原狀或補辦手續，惟原告屆期仍未遵照改善，被告於108年2月間履勘現場屬實後，乃作成原處分對原告裁處6萬元罰鍰，並命其應於108年4月18日前恢復原狀或補辦手續，復經訴願決定予以維持等情，有卷附改制前臺中市政府工務局79中工建使字第2045號使用執照及所附原（78）中工建字第2383號建造執照核准建造之竣工圖說（見訴願卷第13至15頁）、被告107年12月13日中市都管字第1070214225號函（見本院卷第65至66頁）、被告會勘現場相片及平面圖（見本院卷第69至76頁）、原處分即被告108年3月19日中市都管字第1080043577號裁處書（見本院卷第27頁）、臺中市政府108年7月2日府授法訴字第1080098404號訴願決定（見本院卷第

29至34頁）等件可稽，堪予認定。

㈡原告雖以前開情詞指摘原處分構成違法應予撤銷云云。惟：

1.揆諸建築法第77條第1項及第77條之2之規定意旨，可知建築物所有權人或使用人負有維護建築物合法使用，與其構造與設備安全之義務；且其涉及供公眾使用建築物之室內裝修，應經申請審查許可，使用裝修之材料並須符合建築技術規則規定，並不得妨害或破壞防火避難設施、消防設備、防火區劃及主要構造，或妨害或破壞保護民眾隱私權設施。再觀諸建築法第91條第1項及95條之1規定，建築物所有權人之責任態樣，除裁罰處分外，尚有「限期改善或補辦手續」之管制處分。前者之裁罰處分固以具有可歸性之違規行為人為限，至於後者之管制處分，其性質並非行政罰，其目的在於命令所有權人或使用人必須履行合法使用建築物之義務，不以受處分人具有故意或過失之責難性為必要。再者，所有權人對於其建築物具有管理、使用及支配之權能，即使繼受取得他人已違反管制使用規定之建築物，仍負有維護建築物合法狀態之義務，不能因其非原始違規行為人即可卸免此行政法規定之義務，而得持續使用不符合建築法規範之建築物。是以，建築物雖在目前所有權人繼受取得之前，即已發生違反建築法相關規定之狀態，但其取得所有權後，依建築法第77條第1項規定，仍負有維護該建築物符合管制使用規定之義務，主管機關自得依建築法第91條第1項及第95條之1規定，定期命其恢復原來之合法狀態或補辦手續，所有權人受命令後，屆期仍不遵從履行處分規制之義務，其消極不依命令改善之行為，即具有違反法秩序之可責性，主管機關依上開規定，自得再按次處罰，並定期命其改善。

2.復按行政處分乃主管機關就公法上具體事件行使公權力，單方規制權利義務效果之意思表示，受處分人如主張其有違法情形，本應循經行政救濟程序請求撤銷或變更之，該行政處未經權限機關撤銷或變更者，其規制效果即具存續力，受處分人及原處分機關均應受其拘束，行政法院於審理相涉之其他行政處分，仍應予尊重，無從逕自對非屬本案訴訟標的之行政處分否定其規制之法律效果。易言之，前行政處分若未經權限機關撤銷或變更，因其規制之法律效果仍具存續效力，行政機關自應以該法律效果為基礎，賡續作成後行政處分以踐行法定義務。是以，行政機關作成在後之行政處分如係以先前已作成之行政處分為基礎者，因前行政處分所規制之法律效果已具足原處分之構成要件事實效力，原處分機關及行政法院在前處分之規制效果未經權限機關廢棄時，不能否定其存續效力，自無從進而變更原處分所規制之法律效果。

3.查系爭建築物之外牆及樓梯構造之使用現狀與改制前臺中市政府工務局79中工建使字第2045號使用執照所附竣工圖說不符乙節，為原告所不爭執，並有卷附被告108年2月間會勘現場拍攝之系爭建築物實況照片及系爭建築物使用執照所附竣工圖說即原來改制前臺中市政府工務局（78）中工建字第2383號建造執照核准建造之施工圖說在卷可稽，足認屬實。核諸前開說明，原告自負有恢復與原竣工圖說相符狀態或補辦手續之公法上義務，既經被告以107年12月13日中市都管字第1070214225號函限期命原告履行該公法上義務在案，原告自負有履行之公法上義務，並構成原告屆期不履行義務之行政責任要件效力，被告依法自應據為基礎，對原告違反行政法上義務之行為予以裁罰，並再

命其履行此公法上義務。從而，原告主張其為系爭建築物之繼受取得人，該建築物外牆及樓梯構造與使用執照竣工圖說不符之狀態，非其擅自變更，被告不得命其改善，並不能以其未改善為由為裁罰，於法容欠允洽，無從採取。

4.至於原告檢具臺灣臺中地方法院106年度訴字第2168號民事判決、臺灣高等法院臺中分院107年度上字第350號判決及最高法院108年度臺上字第469號民事裁定為憑（見本院卷第141至171頁），主張普通法院民事確定判決已認定原告之前手陳秀竹、黃曉薇2人就變更使用之增建部分並非無權占用，毋庸返還乙節，經核原告上開應履行之公法上義務與其是否無權占用無涉，上開民事判決無從憑為原告有利之證據。再者，原告上開公法上義務乃建築法所明定，行政機關無從以低位階之法規命令或行政規則予以免除。故原告援引被告訂頒之臺中市違章建築執行原則資為其毋庸履行上開改善義務，於法亦屬無據。另上開建築法規課予建築物所有權人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全之公法上義務，旨在實現公共利益目的，性質上並非調和私法上之利益衝突，不適用私法自治原則，亦不須以受處分人具有處分權為前提。故受處分人之該公法上回復原狀義務，不得以該建築物涉及他人之共有權利，須得全體共有人同意始能履行為由，卸免其公法上應履行之義務。且依民法第765條「所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉」之規定，足見所有人行使其物上權利，尚負有使其所有物符合行政法秩序之公法上義務，不得逾越法令規範，行使或主張其權利。故建築物經主管機關命令受處分人為回復原狀時，其他物上權利人均負有容忍義務，不得基於私法

上權利人之地位對抗公權力作用，故受處分人亦不得以其不具私法上之處分權為由，規避違反公法上義務之責任，如其履行回復原狀義務時，受他人干擾或阻止，而有不能實施之情形，則應請求主管機關協力排除或代為履行回復原狀之義務，並負擔代為履行之必要費用。

5.又憲法上平等原則係指合法之平等，並不包含違法之平等，故行政先例必須合法，乃行政自我拘束之前提要件，人民本無請求行政機關受違法先例拘束之權利。是原告以被告對於系爭建築物所在「一品華○○○區○○○○街○○○號、大進街72、74號房屋亦有多處變更構造之違反建築法規情事，卻未予執行，獨命原告履行改善義務，有違平等原則云云，核屬被告應否續行對其他違規建築物執行之問題，不能資為指摘原處分違法應予撤銷之論據。

七、綜上所述，原告所訴各節，均非可採。被告認定系爭建築物外牆及樓梯構造與原核准竣工圖說不符，原告應履行建築法第77條規定之改善義務，經被告定期命其履行該義務，仍未履行，而適用同法第91條第1項第2款規定，以原處分裁處罰鍰6萬元，並限期命其恢復原狀或補辦手續，認事用法均無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合，原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

九、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　　109　　年　　1　　月　　15　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　蔡　紹　良

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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人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，上訴人或其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	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。

，亦得為上訴審訴訟代理人	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　　109　　年　　1　　月　　15　　日

書記官　凌　雲　霄

附錄本判決引用的相關法令：

【建築法】

第2條第1項

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。

第73條

建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。但直轄市、縣（市）政府認有左列各款情事之一者，得另定建築物接用水、電相關規定：

一、偏遠地區且非屬都市計畫地區之建築物。

二、因興辦公共設施所需而拆遷具整建需要且無礙都市計畫發展之建築物。

三、天然災害損壞需安置及修復之建築物。

四、其他有迫切民生需要之建築物。

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。

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

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77條之2

建築物室內裝修應遵守左列規定：

一、供公眾使用建築物之室內裝修應申請審查許可，非供公眾使用建築物，經內政部認有必要時，亦同。但中央主管機關得授權建築師公會或其他相關專業技術團體審查。

二、裝修材料應合於建築技術規則之規定。

三、不得妨害或破壞防火避難設施、消防設備、防火區劃及主要構造。

四、不得妨害或破壞保護民眾隱私權設施。

前項建築物室內裝修應由經內政部登記許可之室內裝修從業者辦理。

室內裝修從業者應經內政部登記許可，並依其業務範圍及責任執行業務。

前3項室內裝修申請審查許可程序、室內裝修從業者資格

、申請登記許可程序、業務範圍及責任，由內政部定之。

第91條第1項第2款

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

第95條之1第1項、第2項

違反第77條之2第1項或第2項規定者，處建築物所有權人、使用人或室內裝修從業者新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦，逾期仍未改善或補辦者得連續處罰；必要時強制拆除其室內裝修違規部分。

室內裝修從業者違反第77條之2第3項規定者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得勒令其停止業務，必要時並撤銷其登記；其為公司組織者，通知該管主管機關撤銷其登記。及設備安全者。及設備安全者。

【臺中市政府組織權限劃分自治條例】

第2條

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。

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。