臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@108年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@109年4月22日辯

原　　告　徐雪紅

被　　告　臺中市政府都市發展局

代　表　人　黃文彬

訴訟代理人　李承達

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11月1日府授法訴字第1080222928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：

原告經本院合法通知（本院卷199頁之送達證書參照），未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰准依被告之聲請，由其一造辯論而為判決（本院卷203頁之言詞辯論筆錄）。

二、事實概要及其證據：

原告所有臺中市市○○區○○○街○○○號建築物（下稱系爭建物，本院卷43頁之建物登記謄本），有未經核准擅自變更外牆及樓梯構造情事，經被告依違反建築法第77條第1項規定，以民國108年3月19日中市都管字第108043577號函附同文號行政裁處書（下稱前處分，本院卷103-104頁）處原告新臺幣（下同）6萬元罰鍰，並命於108年4月18日前依規恢復原狀或補辦手續（原告就此處分提起行政爭訟，業經本院10

8年度訴字第226號判決駁回其訴，本院卷135-148頁參照）。嗣被告於108年7月31日（原處分誤為同年8月2日）再次查獲系爭建物仍未恢復原狀或補辦手續（本院卷153-154、167-169頁之本院準備程序筆錄及被告現勘照片及記錄表），審認原告違反建築法第77條第1項規定，依同法第91條第1項第2款規定，以108年8月9日中市都管字第1080134309號函附同文號裁處書（以下合稱原處分，本院卷31-33、105-106頁）處原告6萬元罰鍰，並命停止使用。原告不服，提起訴願，亦遭決定駁回（本院卷35-41頁之訴願決定書參照），遂提起本件行政訴訟（本院卷13-27頁之起訴狀參照。）。

三、原告雖未於言詞辯論期日到庭，惟據其書狀主張略以：

（一）原處分課以原告客觀上及法律上無法完成之作為義務，欠缺法之期待可能性：

1、按建築法第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，此項規定固在規範建築物所有人、使用人維護建築物於法定狀態之使用。然行政法所為之規定，仍應符合法之期待可能性，而不得苛求行政法上之義務人履行客觀上無法作為之義務行為，此為探求行政罰上可責性之前提。

2、系爭建物領有臺中市政府核發之79年中工建使字第2045號使用執照，雖有部分建築物外牆及樓梯購置與使用執照核准圖說不符，然該不符之狀態本不在上開使用執照範圍內，原告就建物所有權部分即區分所有權專有部分，於建物登記簿謄本登記之範圍亦不及於該部分。換言之，原告並未取得該部分建物之所有權，則原告顯非上開條文所指之所有人。再就原告是否為使用人乙節，則涉及到使用人是否有權變動系爭建物之現有狀態之認定，此即法之期待可

能性要件該當與否之認定。

3、系爭建物不符合使用執照核准圖說之部分，其外牆係屬區分所有權人全體共有，依公寓大廈管理條例第8條規定，原告個人並無單獨處分權，是以被告限期原告應於108年8月1日前恢復原狀或補辦手續，根本於法不能達成，是其處分顯然課以原告於客觀上及法律上無法完成之作為義務，欠缺法之期待可能性，即非適法之處分。

（二）次按行政行為，應以誠實信用方法為之，並保護人民正當合理之信賴；行政機關就該行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意之，行政程序法第8條、第9條分別定有明文。本件縱認系爭建物有被告所認定之外牆及樓梯構造變更，而與原核准竣工圖說不符之情事，但此狀態早在建商於79年間起造之初即存在，被告既為建築主管機關本應落實稽查，並於核給使用執照時為實質嚴謹之審查，不可能不知有上開變更情事，竟爾於行政上怠於作為，原告為輾轉買受系爭房屋之消費者，並非變更構造之行為人，反是相信行政機關審查結果，認屬合法建築而買受者，即信賴行政機關行政審查之人，應受上開規定之保護。

（三）原處分違反行政程序法第6條規定，行政行為非有正當理由，不得為差別待遇：

1、原告所有系爭建物係向前手即訴外人陳秀竹、黃曉薇購買，並於107年10月2日完成所有權移轉登記。買受後原告並未予以變更使用現狀，且據知該建物所在之「一品華廈」，係建設公司於79年間規劃興建之公寓大廈，並以預售方式出售，完工後，系爭建物於79年12月1日第1次登記為陳進丁所有，80年2月13日以買賣為原因移轉登記予陳立賢，8 1年12月29日以買賣為原因移轉登記予李劉碧珠，100

年3月15日再以買賣為原因移轉登記予原告之前手陳秀竹、黃曉薇，而該建物增建部分即為被告裁處變更使用之部分。

2、嗣「一品華廈社區管理委員會」即以陳秀竹、黃曉薇2人無權占有社區之共有部分而訴請遷讓房屋，經臺灣臺中地方法院106年度訴字第2168號民事判決，以系爭建物屬2次施工，但已發生默示分管契約之效力，故陳秀竹、黃曉薇係屬有權占有，為有理由駁回該案件原告之訴。並經臺灣高等法院臺中分院107年度上字第350號判決駁回其上訴，及最高法院108年度台上字第469號民事裁定駁回其上訴而確定在案。原告為上開民事訴訟標的之繼受人，依民事訴訟法第401條第1項規定，亦為上開確定判決效力所及之人，自得持上開民事判決對一品華廈社區管理委員會或其他社區共有人主張權利。

3、惟被告對原告違反建築法第71條第1項規定變更使用情形之行為予以裁罰，但對市00000○○○區○○○○街○○○號、大進街72、74號：⑴逃生梯1樓對開口遭水泥封閉變更構造為車道路面；⑵1樓店面平台遭砌牆變更結構為廚房；⑶一品華廈社區內違章建築之舉發（頂樓露臺遭搭建鐵皮屋）；⑷2樓增設門扇；⑸中庭車道違法增建斜坡道及圍牆」一案，被告所屬住宅發展工程處則以108年11月20日中市都住寓字第1080027326號函說明五回復：「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」，顯見就相同之違規事項並未予以裁罰，僅是以社區自治管理事項為理由不予介入，即臺中市政府並非本於相同事件，相同處理之原則辦理處置作為。原告使用系爭建物之部分既經民事法院判決屬約定分管使用之範圍，亦屬社區自治事項無疑，本諸前引臺中市政府函文之說明，基於行政程序法第6條規定之平等原則，被告所為原處分即有違誤。

（四）臺中市政府104年8月25日修訂頒布之違章建築執行原則第2條第1款規定，舊違建：指改制前原臺中市轄之8個行政區於87年10月1日以前興建完成之違建；第2款規定，既存違建：指100年4月20日以前興建完成之違建；第7款拍照列管：指違建違法情節輕微或屬既存違建得列入分類分期程序處理，而予以拍照建檔者。而既存違建依第6條之規定，係列入分類分期計畫處理。但大型違建、列入臺中市政府專案處理，或經目的事業主管機關認定有危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公共交通、公共衛生或市容觀瞻之違建，由都發局優先執行查報及拆除。換言之，在100年4月20日以前興建完成之違建，除有危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公共交通、公共衛生、市容觀瞻者，並不須優先查報及拆除。原告所使用之系爭違章建物是在79年間即由當時之建商起造迄今，期間未曾再有增建改建之情事，應屬執行原則規定之「既存違建」，其執行自應依執行原則所定之程序辦理。且系爭違建並未經臺中市政府相關局處會勘認定屬「危害公共安全、妨礙交通、市容觀瞻」之違建，自無優先查報拆除之問題，被告頻頻裁罰，顯違反上開原則之規定，有不依法定程序裁罰之情事。

（五）原處分有違反上開行政程序法之相關規定，且未依上開違章建築執行原則裁處，亦有行政程序法第10條規定，逾越法定之裁量範圍，不符合法規授權之目的等語，並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分（本院卷151-152頁之準備程序筆錄參照，證人即原告之子呂明霖證稱：原告對原處分之罰鍰及停止使用處分均為不服）。

四、被告略以：

（一）參照臺北高等行政法院103年度訴字第369號判決理由：「・・・建築法第77條第1項已課予建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全之責任，其責任之內容，係屬以物為中心之『狀態責任』，此與一般『行為責任』之概念不同，並非以造成危險狀態之行為人為維護義務人，而係基於公益之目的（通常係基於公共安全之考量），而就對物有實際上管領能力之人，如所有權人或使用人，課予此種排除危險、回復物安全狀態之義務，故縱然造成建築物未合法使用之情形，非出於所有人或使用人所為，然仍不能解免其等依建築法第73條第2項所具體規定，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。」。

（二）準此，建築法課予建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全之責任，其責任之內容，係屬以物為中心之「狀態責任」，業如前開判決理由意旨。是原告為系爭建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、回復物安全狀態之義務，即令造成系爭建物未合法使用之情形，乃出於建商所為。是以，原告以買受系爭建物時，部分原狀即似與建築法未符置辯，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。原處分於法並無不當。且原告係違反建築法第77條第1項規定，與違反違章建築處理辦法之情事係屬二事，與本案並無關聯等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩造之爭點為：被告原處分是否合法？茲論述如下：

（一）本件應適用之法令及其說明：

1、建築法：

⑴第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」。

⑵第2條第1項規定：「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。」。

⑶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。」。

⑷第91條第1項第2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：．．．二、未依第77條第1項規定維護建築物合法使用與其構造及設備安全者。」。

2、臺中市建築案件行政裁罰基準第2點附表3：「違反事實：未依第77條第1項規定維護建築物合法使用與其構造及設備安全者。裁罰依據：第91條第1項第2款。裁罰基準：G3(店舖）。第1次：處6萬元罰鍰並限期改善或補辦手續。

第2次：處6萬元罰鍰並停止使用。・・・」。

3、臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條第1項規定：「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。」。

4、臺中市政府100年11月30日府授都工字第10001798081號公告：「主旨：公告臺中市政府關於建築法等9種法規所定主管機關之權限，劃分由臺中市政府都市發展局執行。依據：臺中市政府組織權限劃分自治條例第2條及臺中市政府都市發展局組織規程第3條。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。」。

5、由上可知，建築法係為「維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻」等目的，針對各種建築行為與建築物安全之管理所實施的建築管制法律（建築法第1條參照）。從建築法的規範架構，可區分為對建築實施行為之管制及對建築物本身之管制，其所課予之義務，即分屬「行為責任」與「狀態責任」之範疇。領有使用執照之建築物，除已依法申請變更使用者外，均應依使用執照之核定而為使用，作與原核定使用不合之變更者，應由擅自變更之行為人負擔「行為責任」。至於使用執照核發後，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、使用人應負擔「狀態責任」。因依建築法第77條第1項規定，建築物所有權人、使用人負有維護建築物合法使用與其構造及設備安全之義務，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，自構成狀態責任義務

的違反，其所歸責於「所有權人或使用人」者即是「狀態責任」。又使用執照核發後，將建物作與原核定使用不合之變更之行為人，若是該建物所有權人或使用人，即同時負擔「行為責任」與「狀態責任」。且因所有權人對於其建築物具有管理、使用及支配之權能，即使其係繼受取得他人已違反管制使用規定之建築物，而非對建物作與原核定使用不合變更之行為人，所有權人仍負有維護建築物合法狀態之義務，即負有「狀態責任」（最高行政法院108年度判字第226號、106年度判字第682號判決意旨參照）。

（二）本件經被告稽查後發現，原告所有之系爭建物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之情形，經被告依違反建築法第77條第1項規定，而以前處分處原告6萬元罰鍰，並命原告於108年4月18日前依規恢復原狀或補辦手續。嗣於108年7月31日再次查獲系爭建物仍未恢復原狀或補辦手續，認原告違反建築法第77條第1項規定，依同法第91條第1項第2款規定，以原處分處原告6萬元罰鍰，並命停止使用等情，已如前述，依上述法令規定及說明，經核無不合。

（三）原告雖以前揭情詞以資爭議，然查：

1、原告所有系爭建物領有改制前臺中市政府工務局79中工建使字第2045號使用執照（本院卷43頁之建物登記謄本其他登記事項參照），依該執照核准所附之竣工圖說（本院卷175頁）可知，於1樓平面圖上之橘黃色螢光筆標示處，為未經核准，惟實際現況已經打通作為1樓通往地下1樓之樓梯位置（本院卷154頁之準備程序筆錄參照）；且於系爭建物1樓亦有增設外牆之情形，此有被告於108年7月31日

之現勘紀錄及照片（本院卷167-169頁）、108年12月19日之現勘紀錄及照片（本院卷163-165頁）及107年7月11日現勘情形圖（本院卷173-174頁）可稽，並經證人即原告之子呂明霖於本院準備程序證稱在卷（本院卷151-155頁之該筆錄參照）應堪認定。是被告以原告使用系爭建物違反建築法第77條第1項規定，依同法第91條第1項第2款規定，裁處原告6萬元罰鍰，並限於108年4月18日前恢復原狀或補辦手續，嗣原告仍未改善，被告再以原處分處原告6萬元罰鍰，並命停止使用，經核並無不合。

2、原告主張：系爭建物外牆及樓梯構造變更部分非屬原告所有，係全體區分所有權人所共有，依公寓大廈管理條例第8條規定，原告並無單獨處分權，被告命其限期恢復原狀或補辦手續之義務，欠缺法之期待可能性；且該構造變更於建商79年起造時即已存在，原告並非變更構造之行為人，其應受行政程序法第8條及第9條規定保護云云，惟查：

⑴依系爭建物之建物登記謄本（本院卷43頁）可知，原告為該建物1樓、包含騎樓及地下1層之所有權人，就系爭建物負有建築法第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之「狀態責任」。縱如原告所言，系爭建物於1樓有增設牆面，及有1樓通往地下1層樓梯構造之變更情形，係建商於79年起造時所為，其並非變更構造之行為人，惟依前開規定及說明，原告既為系爭建物1樓及地下1層之所有權人，對於其建築物具有管理、使用及支配之權能，即使係繼受取得他人已違反管制使用規定之建築物，仍負有維護系爭建物合法使用與其構造及設備安全之義務，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。另依建築法第71條第1項規定：「申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。」可知，竣工圖係建築工程完竣後繪製而成，作為申請使用執照應具備之文件，並經主管機關查驗建築物主要構造等與竣工圖相符，始發給使用執照。是本件系爭建物既經主管機關查驗合格後，發給使用執照，被告此項行政行為應屬合法，原告不得以嗣後建物現況與竣工圖不符之情形，主張其應有行政程序法第8條規定之信賴保護，並依同法第9條規定作為對其有利之認定。是原告上開主張，均不足採。

⑵又按建築技術規則建築設計施工編第1條第22款規定：「本編建築技術用語，其他各編得適用，其定義如下：．．．二十二、外牆：建築物外圍之牆壁。」可知，公寓大廈管理條例第8條規定所謂之「外牆面」，係指依建築物之建築執照標示圖說及使用執照所記載的用途及相關測繪規定，為當時向建管單位申請發照所附具圖示的外牆。查系爭建物擅自變更後之外牆，已非經核准圖說上記載核准之牆面，已如前述，故該擅自變更後之外牆並非屬公寓大廈管理條例第8條規定之外牆。再按民法第765條規定：「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」，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。故系爭建物既經被告命令原告為回復原狀，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，原告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，則應請求被告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。準此可知，原告自不得援引該條例第8條規定，主張系爭建物外牆及樓梯構造變更部分非屬原告所有，係全體區分所有權人共有，其無單獨處分權，被告命其之作為義務欠缺法之期待可能性云云，即有誤解，不足採取。

3、原告又主張：被告對系爭建物其他被檢舉事項不予裁罰，僅認屬社區自治管理事項未予介入，係本於相同事件未相同處理，違反行政程序法第6條規定之平等原則；且該變更使用增建部分既經前開民事確定判決認定並非原告前手陳秀竹、黃曉薇2人無權占用，屬約定分管使用之範圍，亦屬社區自治事項無疑，被告原處分即有違誤云云。又證人即原告之子呂明霖於本院準備程序雖亦證稱：系爭建物原告前手陳秀竹、黃曉薇於上開民事事件業經判決勝訴確定，故原告就系爭建物有合法使用之權限等語（本院卷152-153頁之該筆錄參照）。惟如前述，原告繼受取得系爭建物之所有權，其仍負有維護系爭建物合法使用與其構造及設備安全之義務，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。是原告上開應履行之公法上義務，與其私法上是否無權占用無涉，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（本院卷45-77頁之上述民事裁判參照，核與本院借調之上述卷證相符），自無從作為對原告有利之證據。另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，僅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，不能作為指摘原處分違法應予撤銷之論據。

4、原告另主張：系爭建物增建部分應屬既成違建，無優先查報拆除問題，被告頻頻裁罰，顯違反違章建築執行原則之規定，有不依法定程序裁罰之情事云云。然查，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。況本件應屬違反建築法第77條第1項規定未維護建築物構造安全，應以同法第91條第1項第2款規定處罰，與本件是否屬違章建築（建築法第25條規定），而應依同法第86條規定處罰，或依違章建築相關法規命令為管理、查報及執行拆除之爭議，係屬二事。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。又本件事證已臻明確，且兩造其餘攻擊防禦方法，均核與本件判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。

六、結論：本件原處分依法核無違誤，訴願予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回，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　　5　　月　　6　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　詹　日　賢

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，亦得為上訴	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

審訴訟代理人	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　　5　　月　　6　　日

書記官　詹　靜　宜