

訴 願 人 ○○大廈管理委員會

代 表 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府消防局

訴願人因違反消防法事件，不服原處分機關民國 114 年 10 月 7 日北市消預字第 1143015054 號裁處書，提起訴願，本府決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 60 日內另為處分。

事 實

- 一、原處分機關於民國（下同）114 年 3 月 18 日派員至本市大安區○○○路○○段○○號「○○大廈」建物（下稱系爭場所）實施消防安全設備檢查，查得系爭場所領有 xx 建（○○）（○）第 xxx 號建造執照、xx 使字第 xxxx 號使用執照，為地上 11 層、地下 1 層鋼筋混凝土造建築物，其核准用途為集合住宅等，現場發現消防安全設備有室內消防栓設備之泵浦組件拆除、未連接緊急電源、緊急電源插座之未連接緊急電源等缺失（下合稱系爭缺失），違反消防法第 6 條第 1 項規定，乃製作原處分機關消防安全檢查紀錄表（下稱 114 年 3 月 18 日檢查紀錄表），並查得訴願人為系爭場所之管理權人，原處分機關乃開立 114 年 3 月 18 日 AAB27931 號消防安全檢（複）查不合規定限期改善通知單（下稱 114 年 3 月 18 日限期改善通知單）通知訴願人於收到該通知單起 7 日內提出改善計畫書或意見陳述書，並訂於 114 年 4 月 7 日複查，如屆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，經現場人員於 114 年 3 月 18 日檢查紀錄表及限期改善通知單簽名確認在案。訴願人以 114 年 4 月 6 日、114 年 5 月 5 日、114 年 7 月 10 日消防安全設備不符規定改善計畫書向原處分機關申請展期，經原處分機關以 114 年 4 月 10 日北市消大二字第 1143000516 號函（下稱 114 年 4 月 10 日函）、114 年 5 月 6 日北市消大二字第 1143000532 號函（下稱 114 年 5 月 6 日函）、114 年 7 月 11 日北市消大二字第 1143000541 號函（下稱 114 年 7 月 11 日函）回復訴願人，同意改善期限展延至 114 年 9 月 14 日。
- 二、嗣原處分機關於 114 年 9 月 19 日派員至系爭場所複查，發現上開消防安全設備之系爭缺失仍未改善，違反消防法第 6 條第 1 項規定，乃當場製作消防安全檢查紀錄表（下稱 114 年 9 月 19 日檢查紀錄表），經在場人員○○○

(下稱○君)簽名確認，並開立 114 年 9 月 19 日第 AB04329 號舉發違反消防法案件及限期改善通知單(下稱 114 年 9 月 19 日舉發及限期改善通知單)舉發訴願人，且通知單載明除將依消防法第 37 條第 1 項規定處罰外，並限訴願人於 114 年 10 月 9 日前改善完畢，屆期未改善者，依規定連續處罰，並記載得於接到舉發及限期改善通知單之日起 10 日內陳述意見，經○君簽名收受。嗣原處分機關依消防法第 37 條第 1 項規定，以 114 年 10 月 7 日北市消預字第 1143015054 號裁處書(下稱原處分)處訴願人新臺幣(下同)8 萬元罰鍰。原處分於 114 年 10 月 8 日送達，訴願人不服，於 114 年 11 月 7 日向本府提起訴願，12 月 17 日補充訴願資料及補正訴願程式，115 年 1 月 29 日補充訴願資料，3 月 23 日補正訴願程式及補充訴願資料，並據原處分機關檢卷答辯。

理 由

- 一、按消防法第 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所有實際支配管理權者；其屬法人者，為其負責人。」第 3 條規定：「消防主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府……。」第 6 條第 1 項、第 2 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。」「消防機關得依前項所定各類場所之危險程度，分類列管檢查及複查。」第 37 條第 1 項、第 2 項規定：「違反第六條第一項消防安全設備……設置、維護之規定……依下列規定處罰：……二、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二萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期改善。」「依前項規定處罰鍰後經通知限期改善，屆期仍不改善者，得按次處罰，並得予以三十日以下之停業或停止其使用之處分。」

公寓大廈管理條例第 3 條第 9 款規定：「本條例用辭定義如下：……九、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。」第 6 條第 1 項第 3 款、第 3 項規定：「住戶應遵守下列事項：……三、管理負責人或管理委員會因維護、修繕共用部分或設置管線，必須進入或使用其專有部分或約定專用部分時，不得拒絕。」「住戶違反第一項規定，經協調仍不履行時，住戶、管理負責人或管理委員會得按其性質請求各該主管機關或訴請法院為必要之處置。」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。……。」第 36 條規定：「管理委員會之職務如下：一、區分所有權人會議決議事項之執行。二、共有及共用部分之清潔、維護、修

繕及一般改良。三、公寓大廈及其周圍之安全及環境維護事項。……六、住戶違反第六條第一項規定之協調。……八、規約、會議紀錄、使用執照謄本、竣工圖說、水電、消防、機械設施、管線圖說、會計憑證、會計帳簿、財務報表、公共安全檢查及消防安全設備檢修之申報文件、印鑑及有關文件之保管。……十一、共用部分、約定共用部分及其附屬設施設備之點收及保管。十二、依規定應由管理委員會申報之公共安全檢查與消防安全設備檢修之申報及改善之執行。……」

行政程序法第 9 條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第 36 條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」

行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」

消防法施行細則第 2 條第 1 項規定：「本法第三條所定消防主管機關，其業務……在直轄市、縣（市）政府，由消防局承辦。」

各類場所消防安全設備設置標準第 1 條規定：「本標準依消防法……第六條第一項規定訂定之。」第 12 條第 2 款第 7 目規定：「各類場所按用途分類如下：……二、乙類場所：……（七）集合住宅……。」

內政部 66 年 2 月 25 日台內營字第 731165 號令修正發布之建築技術規則建築設備編（即原核准使用執照時規定，非現行條文）第 7 條規定：「建築物內之左列各項設備應接至緊急電源。……四、電動消防水泵或撒水水泵。……九、緊急用電源插座。」第 48 條規定：「裝置消防立管之建築物，應自備一種以上可靠之水源。水源容量不得小於裝置消防栓最多之樓層內全部消防栓繼續放水二十分鐘之水量，但該樓層內全部消防栓數量超過五個時，以五個計算之。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。……」

內政部消防署 85 年 8 月 9 日（85）消署預字第 8503489 號函釋：「主旨：有關『各類場所消防安全設備設置標準』新舊法令適用疑義……說明：一、對於 85 年 7 月 1 日前已領有建照且已申報開工之建築物，於申請變更設計時，若樓層、基地範圍變更，其法令適用為何乙節，此類案件……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……」

96 年 7 月 16 日消署預字第 0960500439 號函釋：「各類場所管理權人樣態……壹、消防法第二條規定……管理權人可能為建築物之所有人、使用人或管理人，其認定應依下列規定辦理：……二、區分所有權之建築物，其管理權人應依

下列規定認定：……（三）消防安全設備共有部分未依規定設置或維護時，依公寓大廈管理條例第 36 條、第 3 條及第 10 條第 2 項規定係由管理委員會、管理負責人為管理權人；若未授權，則各區分所有權人均為管理權人。貳、依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所列違反消防法案件罰鍰對象為管理權人，惟實務上常產生認定之困擾，茲將管理權人之樣態歸納如下：……三、公寓大廈（集合住宅）：（一）公寓大廈管理條例第 10 條第 2 項前段、第 36 條及第 3 條規定，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；據此，集合住宅共用部分、約定共用部分消防安全設備維護之管理權人，係屬管理委員會或管理負責人。……。」

106 年 4 月 19 日消署預字第 1061105838 號函釋：「主旨：函就公寓大廈管理委員會在消防法中管理權人定義申請釋示 1 案……說明：……二、……因公寓大廈共用（約定共用）部分之消防設施係附屬於公寓大廈之設施（依其情形可能為從物或附合物），管委會對該公寓大廈共有、共用部分及其附屬設施有實際支配管理權，應依公寓大廈管理條例第 36 條規定執行各項管理維護工作，依本署上開函釋，除非管委會與起造人另有契約約定，否則應認管委會為管理權人，始符實情……。」

法務部 104 年 1 月 8 日法律字第 10403500110 號函釋：「……說明：……二……（一）按行政罰法第 7 條第 1 項規定：『違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。』核其立法理由，係因現代國家基於『有責任始有處罰』之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故應不予處罰。至行為人有無故意或過失，應由國家負舉證責任。……（三）惟如業者違反行政法上義務規定，係基於客觀上不能致無法遵守行政法上義務者，參諸首揭說明，則因行為人主觀上並非出於故意或過失情形，而無可非難性及可歸責性，亦即要求業者履行行政法上義務係欠缺期待可能性時，則應不予處罰（最高行政法院 101 年判字第 1065 號判決參考）……。」

104 年 7 月 28 日法律字第 10403508470 號書函釋：「……說明：……二、……凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提。是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅，否則不啻強令人民於無法期待其遵守義務之情況下，為其不得已違背義務之行為，背負行政上之處罰或不利益，此即所謂行政法上之『期待可能性原則』，乃是人民對公眾事務

負擔義務之界限。……。」

臺北市政府 104 年 5 月 8 日府消預字第 10433220200 號公告：「主旨：公告消防法所定本府權限事項自中華民國 105 年 5 月 8 日起，委任臺北市政府消防局辦理。……二、委任事項詳如附件。」

「消防法」主管機關委任消防局名義執行事項（節略）

項目	委任事項	委任條次
10	違反本法之查察、行政處分及獨立訴訟、移送處理等事項。	第 37 條

二、本件訴願理由略以：訴願人自收到 114 年 3 月 18 日限期改善通知單後，已積極處理系爭缺失，因消防栓泵浦組件之缺失位於系爭場所之大樓地下室，緊急電源之缺失雖目前遺失，但依 69 年 12 月 10 日消防安全設施會勘紀錄表，亦設於系爭場所之大樓地下室，然地下室屋主○○○（下稱○君）稱其擁有地下室 100 %產權，拒絕訴願人進入維修。期間，訴願人多次與○君溝通，114 年 8 月 29 日在本市大安區調解委員會（下稱大安區調委會）調解未果，亦請臺北市建築管理工程處（下稱建管處）介入溝通，經臺北市政府都市發展局（下稱都發局）就○君拒絕開門情事裁處○君罰鍰。訴願人目前正透過法律途徑尋求解決，惟過程曠日廢時，無法於原處分機關所訂期限內完成改善，非訴願人消極不處理，請撤銷原處分。

三、查原處分機關檢查人員於事實欄所述時、地，實施消防安全設備檢查，發現系爭場所之消防安全設備有系爭缺失不符合規定，經限期改善仍未完成改善之事實；有 xx 建（○○）（○）第 xxx 號建造執照存根、xx 使字第 xxxx 號使用執照存根、原處分機關 114 年 3 月 18 日檢查紀錄表及限期改善通知單、114 年 4 月 10 日函、114 年 5 月 6 日函、114 年 7 月 11 日函、114 年 9 月 19 日檢查紀錄表、舉發及限期改善通知單等影本附卷可稽，原處分固非無據。

四、惟按行政機關應依職權調查證據，對於當事人有利及不利事項一律注意；行政程序法第 9 條、第 36 條定有明文。次按法務部 104 年 1 月 8 日法律字第 10403500110 號函釋意旨，行政罰法第 7 條第 1 項規定：「違反行政法上義務之行為非出於故意或過失者，不予處罰。」核其立法理由，係因現代國家基於「有責任始有處罰」之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故應不予處罰；至行為人有無故意或過失，應由國家負舉證責任；惟如行為人違反行政法上義務規定，係基於客觀上不能致無法遵守行政

法上義務者，參諸首揭說明，則因行為人主觀上並非出於故意或過失情形，而無可非難性及可歸責性，亦即要求行為人履行行政法上義務係欠缺期待可能性時，則應不予處罰。再按 104 年 7 月 28 日法律字第 10403508470 號書函釋意旨，凡行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，均須以有期待可能性為前提，是公權力行為課予人民義務者，依客觀情勢並參酌義務人之特殊處境，在事實上或法律上無法期待人民遵守時，上開行政法上義務即應受到限制或歸於消滅。本件查：

- (一) 原處分機關於 114 年 3 月 18 日派員至系爭場所實施消防安全設備檢查，發現有不合規定之系爭缺失情事，違反消防法第 6 條第 1 項規定，並以 114 年 3 月 18 日限期改善通知單通知訴願人於收到該通知單起 7 日內提出改善計畫書或意見陳述書，並訂於 114 年 4 月 7 日複查，復經原處分機關同意改善期限展延至 114 年 9 月 14 日。嗣原處分機關於 114 年 9 月 19 日至系爭場所複查，發現系爭缺失仍未改善，乃審認訴願人違反消防法第 6 條第 1 項規定，以原處分裁處訴願人 8 萬元罰鍰。
- (二) 稽之卷內資料顯示，因系爭缺失之消防安全設備位處於系爭場所地下室，○君主張其為地下室所有權人，拒絕訴願人進入以進行維修，經多次協商均無結果。案經訴願人於 114 年 7 月 28 日向大安區調委會就○君拒絕配合維修系爭缺失等情聲請調解，114 年 8 月 22 日召開區分所有權人會議，決議由里長協助陳情，並於 114 年 8 月 29 日於大安區調委會與○君進行調解，惟調解不成立；訴願人亦請建管處協助處理○君配合維修系爭缺失，並經都發局裁處○君罰鍰；另訴願人向臺灣臺北地方法院（下稱臺北地院）聲請調解，經該院通知訴願人於 115 年 1 月 15 日開庭，此有訴願人提供之 114 年 7 月 28 日聲請調解書（筆錄）、大安區調委會 114 年 11 月 27 日調解不成立證明書、建管處 114 年 11 月 5 日北市都寓字第 1146044937 號函、114 年 12 月 16 日臺北地院臺北簡易庭通知書等影本附卷可稽。上開訴願資料經本府法務局函請原處分機關補充答辯，經原處分機關以 115 年 1 月 2 日北市消預字第 1143058999 號函補充答辯陳明略以：「……說明：……二、訴願人提具之補充訴願資料，其向臺北市建築管理工程處請求協處及向臺灣臺北地方法院聲請調解，均係在限期改善期限 114 年 9 月 14 日以後所為，尚不影響違規行為之成立……」。
- (三) 然觀之訴願人上開向大安區調委會聲請調解、召開區分所有權人會議等作為之時間點，係介於原處分機關 114 年 3 月 18 日檢查後至原處分機關要求訴願人 114 年 9 月 14 日改善期限之間，是訴願人確有於改善期限前經由上

開管道及方式積極處理系爭缺失。惟原處分機關仍以訴願人之相關處理係在限期改善 114 年 9 月 14 日以後所為，是否符合對於當事人有利及不利事項一律注意之規定？蓋訴願人雖為系爭場所之管理權人，負有設置並維護系爭場所共用部分消防安全設備之公法上義務，然其已透過上述召開區分所有權人會議、聲請調解及依公寓大廈管理條例規定向主管機關請求必要之處置等途徑尋求解決與○君之紛爭，以排除其履行法定義務之障礙，是否仍得認其經通知限期改善，屆期未改善之違規情形有主觀上故意或過失、具可非難性及可歸責性？原處分機關未就訴願人於此情形仍具故意或過失一節提出具體事證，亦未說明訴願人仍得以如何之方式履行其法定義務，並考量依客觀情勢及訴願人之特殊處境，在事實上或法律上是否無法期待訴願人遵守其行政法上義務？是以，訴願人未履行行政法上義務是否具可非難性及可歸責性抑或欠缺期待可能性？容有再予釐清確認之必要。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 60 日內另為處分。

五、綜上論結，本件訴願為有理由，依訴願法第 81 條，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	連	堂	凱（公出）
委員	張	慕	貞（代行）
委員	陳	愛	娥
委員	盛	子	龍
委員	邱	駿	彥
委員	李	瑞	敏
委員	陳	衍	任
委員	周	宇	修
委員	陳	佩	慶
委員	陳	陽	升

中 華 民 國 115 年 5 月 22 日
本案依分層負責規定授權人員決行