

訴 願 人 ○○股份有限公司

代 表 人 ○○○

原處分機關 本府工務局建築管理處

右訴願人因申請復水、復電事件，不服原處分機關所為之處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關另為處理。

事 實

緣訴願人所有本市○○路○○段○○之○○號（原○○街○○巷○○號）地下一樓至地上○○樓之建築物，於民國八十二年間出租予○○建設有限公司，經該公司將原隔間加以裝潢後違規使用，開設「○○賓館」對外營業，嗣於八十五年十月十四日由本府警察局查獲後提報為八五九專案列管涉營色悖苗所，經原處分機關認為違反建築法第七十三條後段規定，並有第五十八條第一款妨礙都市計畫情事，乃依第九十條第二項規定，於八十五年十月十七日執行斷水、斷電處分，訴願人先後於八十六年九月二十二日及八十七年三月二十五日、六月十一日向原處分機關提出復水、復電申請，經原處分機關於八十六年十月六日召集相關單位會勘現場結果，以八十七年四月八日北市工建使字第八七六三五〇八三〇〇號書函及八十七年六月十九日北市工建使字第八七六五八七二四〇〇號書函否准所請，訴願人不服，於八十七年七月二十日向本府提起訴願，八十七年八月二十四日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、本件訴願人提起訴願日期（八十七年七月二十日）距原處分機關最後一次以八十七年六月十九日北市工建使字第八七六五八七二四〇〇號書函之發文日已逾三十日，惟原處分機關未查明送達日期，致訴願期間無從起算，自無訴願逾期問題，合先指明。
- 二、按建築法第二條第一項規定：「主管建築機關，在中央為內政部，在省為建設廳，在直轄市為工務局....。」第五十八條規定：「建築物....發現左列情事之一者....；必要時，得強制拆除：一、妨礙都市計畫者。....七、違反本法其他規定或基於本法所發布之命令者。」第七十三條規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電或申請營業登記及使用；非經領得變更使用執照，不得變更其使用。」第七十七條第一項規定：「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。」第九十條規定：「違反第七十三條後段規定擅自變更使用者，處建築物所有權人或使用人新臺幣六

萬元以上三十萬元以下罰鍰，....前項擅自變更使用之建築物，有第五十八條所定各款情事之一者，停止供水、供電或封閉、強制拆除。」第九十二條規定：「本法所定罰鍰由該管主管建築機關處罰之，並得於行政執行無效時，移送法院強制執行。」第九十四條之一規定：「依本法規定停止供水或供電之建築物，非經直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查許可，不得擅自接水、接電或使用....。」

臺北市土地使用分區管制規則第八條規定：「在第三種住宅區內得為左列規定之使用..二、附條件允許使用....（六）第十九組：一般零售業甲組。....（十）第二十八組：一般事務所。」

臺北市政府八十四年七月十二日府工建字第八四〇四三六〇五號函頒「臺北市維護公共安全方案營建管理執行計畫」七規定：「檢查及處理....（六）：經檢查不符合都市計畫法及臺北市土地使用分區管制規則規定之違規使用場所（無法辦理變更使用執照者），依據都市計畫法第七十九條規定得命令其立即拆除、改建、停止使用或恢復原狀，.. ..（八）：建築物公共安全檢查不合格經執行斷水、斷電之場所，....其使用場所所有違規使用未依規定改善恢復原來使用及處罰鍰未繳清前不准予復水、復電。」

三、本件訴願及補充理由略以：

- （一）訴願人所有本市〇〇路〇〇段〇〇之〇〇號（原〇〇街〇〇巷〇〇號），於八十二年間出租予〇〇有限公司，嗣後該公司將建物原隔間加以裝潢後經營賓館，期間本公司曾多次予以制止，告知其已違規使用及營業，應即刻停止各項違規行為，但徒勞無獲，嗣遭斷水斷電後，該公司始停止營業，並同意本公司解約之要求，於解除租約中亦承諾對於租屋期間應付之規費、稅費均由其負擔。
- （二）原處分機關指出本公司欲復水、復電須繳清積欠罰款及完全拆除，方得提出申請，惟查繳清積欠罰鍰部分，原處分機關係於八十二至八十四年間所為之處分，違規人為〇〇〇、〇〇〇二人，依建築法第九十二條規定：「本法所定罰鍰由該管主管建築機關處罰之，並得於行政執行無效時，移送法院強制執行。」原處分機關已對原使用人處以罰鍰，使用人逾期未繳，理應對之行使行政執行權，於行政執行無效時，即移送法院強制執行，俾使其他利害關係人得行使其後續法律或行政程序上之權能，以維權益，本案原處分機關非但未對受處分人強制執行，竟於訴願人申請復水復電時據以作成申請程序必要條件之一，將權利義務行使負擔之主體混為一談，實有待商榷。
- （三）關於人民權利義務之事項，應以法律定之，又干涉人民自由權利之措施，固不以有法律之直接依據為限，即基於法規命令亦得為之，但必須有法律之授權，且此項授權之內容、目的及範圍應於法律中加以規定。查建築法第九十一條第一項（應為第九十條第二項之誤）其中有關必要時並「停止供水」、「供電」或「封閉」、「強制拆除」等各項處分係賦予行政機關行政裁量權，選擇適當、必要之方式，多項處分並可同時

為之，但其應於行為人違規時即決定何種處分，否則人民無從遵循，本件原處分機關僅作出「停止供水、供電」之處分，並未有強制拆除之處分或命拆除裝潢之附款，詎於訴願人在所有建物已變更使用之情形下，竟另以「現場裝修完全拆除」為準復水電之前提要件之一，不無逾越法律之嫌。

(四) 依憲法第十五條人民之財產權應予保障。原處分機關竟要求訴願人具結不再經營與旅(賓)館屬性相同之行業，今爭執標的並非不得經營旅(賓)館之地區，而係原使用人違反租約之規定在未申請變更執照前即作違法之旅(賓)館營業使用，訴願人如申請變更執照後並非不得經營旅(賓)館之行業，日後如欲作旅(賓)館之營業使用，申請變更執照時豈不自縛手腳？況人民有自由選擇工作及職業之權利。又倘日後系爭建物如再有違法情事，原處分機關自可逕依職權予以處分，而非以無法源依據之要求切結作為為準復水電之前提要件之一，否則即與憲法規定牴觸。

(五) 本案所受罰鍰部分係處罰於八十四年八月二日建築法修正前。

(六) 住宅區部分，臺北市土地使用分區管制規則業經修正准為附條件允許一般旅館業使用。

四、卷查訴願人對前揭建物之使用人(即承租人)有違規使用之事實並不否認，並有本府警察局信義分局八十五年十月十四日實施檢查紀錄表及約談「○○賓館」經營人○○○、現場負責人○○○等坦承違規使用系爭建物之談話筆錄影本各乙份附卷可稽，又一般旅館業依臺北市土地使用分區管制規則第九條之一規定，乃屬第四十一組，不得於第三種住宅區內設置，查本件訴願人所有之建物位於路線商業區、住宅區內，領有本府工務局核發之七七使字第XXXX號使用執照，用途為防空避難室、一般零售業及一般事務所，此有該執照存根影本乙份在卷可憑，是系爭建物違規使用事證明確，洵堪認定。從而原處分機關依法對系爭建物處以斷水、斷電處分及對使用人等處以罰鍰處分，尚非無據。

五、惟查訴願人指摘原處分機關以「應繳清積欠罰鍰、現場裝修完全拆除及向主管機關具結不再經營與旅(賓)館屬性相同之行業」為訴願人申請復水、復電之先決條件等節，按建築法第九十四條之一規定雖授權直轄市主管建築機關對停止供水或供電之建築物，於申請復水、復電時之審查許可權限，然相關之審查標準為何該法則未明定，觀之建築法第七十七條第一項規定：「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。」之意旨，主管建築機關依同法第九十四條之一規定授權所定之審查標準，自應與第七十七條規定之立法目的相符合，故准予復水、復電之審查標準，應視所有權人或使用人欲加諸於建物之使用有無不合於該建物原核准使用之目的、用途或施於建物內部之裝潢、改建有無危及其構造及設備安全之虞為準，始符法制，合先說明。茲將本件相關爭點審酌如后：

(一) 繳清積欠罰鍰部分：查依前揭說明之意旨，罰鍰繳納與否似與是否准予復水、復電間

，彼此無必然之關聯性。次查原處分機關科處罰鍰及斷水、斷電之處分，皆係以使用人（即○○○及○○○）為處分對象。是本件行政罰之受處分人為使用人而非訴願人，按現行法律並未課以訴願人代違規人繳納罰鍰之義務。又原處分機關既已對系爭建物之使用人處以罰鍰，則使用人逾期未繳罰鍰，理應依建築法第九十二條規定對之行使行政執行權，於行政執行無效時，即移送法院強制執行，詎原處分機關非但未對受處分人移送強制執行，竟於訴願人請求准予復水、復電時，課以其代繳罰鍰之義務，顯有未洽。

（二）現場裝修完全拆除部分：

查系爭建物雖經原處分機關召集相關單位及訴願人會勘現場，惟原處分機關發現建物裝潢未完全拆除後，僅以「現場裝修須完全拆除」為據，對系爭建物之內部裝潢究如何不合於該建物原核准使用之目的、用途或如何有危及其構造及設備之安全等，卻隻字未提，是此部分原處分亦有不當。

（三）具結不再經營與旅（賓）館屬性相同之行業部分：

查是項條件本身，雖含有規範建物之所有權人或使用人遵守建築法第七十七條第一項規定之意旨行事及防範其再度違規使用之行政目的，惟所謂「屬性相同之行業」究何所指？不僅定義、範圍不明，且與行政機關為達成一定之行政目的所採取之手段，彼此間並非有實質的內在關聯存在，是此部分原處分機關亦有不當。次查系爭訴願人所有之建物乃位於路線商業區、住宅區內，一般旅館業不得於第三種住宅區內設置，已如前述，雖第三種住宅區內之整棟建築物依臺北市土地使用分區管制規則第九條之二規定，得設置國際觀光旅館業，惟依同規則所設之限制，其設置地點應臨接寬度三十公尺以上已開闢之道路且客房數須在二四〇間以上，故系爭建物亦不符合經營國際觀光旅館業之標準，是以依現行法令該建物斷無變更為旅（賓）館使用之可能，是訴願人主張「今爭執標的並非不得經營旅（賓）館之地區」乙節，應屬誤會，併予敘明。

六、按行政機關為達成一定之行政目的所採取之手段，特別是要求人民受一定之不利益時，必須選擇與目的之達成有合理聯結之手段，換言之，行政行為與人民所受之不利益間，須有實質的內在關聯，否則不得互相聯結，此乃法治國家依法行政所應遵守之「不當聯結禁止原則」。審酌上述原處分機關所憑據以准駁之臺北市政府八五九專案列管涉營色悻苗所申請復水、復電原則，其中部分條件顯已違反不當聯結禁止原則。又按建築法第二條第一項規定，主管建築機關在直轄市為工務局，是本件訴願人復水、復電之申請，應由原處分機關之上級機關工務局為準駁之處分，始為適法，詎原處分機關逕以其名義函復，其處分名義亦顯有瑕疵，爰將原處分撤銷，由原處分機關另為處理。

七、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第十九條前段規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張富美

委員 黃茂榮
委員 鄭傑夫
委員 楊松齡
委員 薛明玲
委員 王清峰
委員 黃昭元
委員 陳明進
委員 王惠光

中 華 民 國 八 十 七 年 九 月 十 七 日

市長 陳水扁

訴願審議委員會主任委員 張富美 決行