

臺北市政府 87.08.11. 府訴字第八七〇六〇九八一〇一號訴願決定書

訴 願 人 ○○○

原處分機關 臺北市政府工務局

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及本府建設局函復，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

- 一、關於工務局處分部分：原處分撤銷，由原處分機關另為處分。
- 二、關於建設局函復部分：訴願駁回。

事 實

訴願人為本市○○○路○○段○○號○○樓建物之所有權人，該建物因本府警察局於執行「擴大掃黑、掃槍、掃毒、掃黃及保護青少年措施」工作計畫時，查報認定訴願人出租供他人使用之系爭建物有從事色情營業之情事，乃提報為涉營色悖苗所，由原處分機關（工務局）配合相關局處組成之聯合稽查小組於八十六年九月二十日至訴願人系爭建物共同執行斷水斷電處分。訴願人不服，多次向原處分機關（工務局）申請復水復電，嗣經原處分機關所屬建築管理處以八十七年三月二日北市工建使字第八七六二一九六三〇〇號書函復訴願人辦理復水復電所需具備之手續，訴願人不服，於八十七年三月十日向本府提起訴願，原處分機關（工務局）復以八十七年三月二十日北市工建字第八七三〇五八六六〇〇號書函復訴願人，仍重申經本府執行「擴大掃黃、掃毒、掃黑及保護青少年措施」專案辦理斷水斷電之場所，其辦理復水復電之方法及依據。另訴願人於八十七年三月五日向本府建設局函詢有關係爭建物積欠之商業罰鍰及具結事宜，建設局則以八十七年三月十二日北市建一字第第八七二一九三一號書函復訴願人有關申請復水復電建物所有權人具結之事項。訴願人復表不服，於八十七年三月三十日向本府再次提起訴願，八十七年六月十八日補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

壹：關於工務局處分部分：

- 一、按訴願法第二條第二項規定：「中央或地方機關對於人民依法聲請之案件，於法定期限內應作為而不作為，致損害人民之權利或利益者，視同行政處分。」

建築法第五十八條規定：「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，並勒令停止使用。得以補辦手續者，令其限期補辦手續；不停止使用或逾期不補辦者得連續處罰。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。」第九十一條規定：「違反第七十七條第一項、第三項規定者，處建築物所有權人、使用人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，逾期仍未改善或補辦手續者得連續處罰，並停止其使用。必要時並停止供水、供電或封閉、強制拆除。」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。……」

二、本件訴願及補充理由略謂：

- （一）不作為處分：原處分機關對於訴願人聲請恢復水電之請求，以毫無法源依據之嚴苛條件搪塞訴願人，拒不予理會及答復，顯係故意拖延，遲不作為，嚴重損害訴願人之權益。
- （二）訴願人建物領有使用執照、變更核准函，得為娛樂健身服務業使用，內部裝修均按照圖說施工，審查通過，並未有擅自變更建物構造及設備情事，有何現行規定要求訴願人須將合法按圖施工之原裝修及隔間拆除？
- （三）系爭建物有十七筆罰鍰未繳，但該十七筆罰鍰之處分對象為何人？違法時間及具體事證為何？均欠明瞭，訴願人亦從未接獲任何罰鍰處分書，何以突然積欠罰鍰達六十萬元？原處分機關以「該址」為處分對象，恐有誤會。
- （四）原處分機關要求以制式表格申請復水電，蓋填具「制式表格」申請書，則其處分既經所有權人「俯首認罪」，「簽字畫押」自承「違規使用」、「公共安全檢查不合格」、「複查仍未改善」在案外，原裝潢亦經拆除，證據全部毀滅，罰鍰既經繳納，縱有原處分機關不為催收或強制移送執行，致積欠經年，非屬所有權人應負擔之罰鍰，亦因所有權人自行考量利弊得失後代為繳納，屬於私權範圍，則所有權人豈非魚肉，為求早日恢復供水供電，任憑原處分機關刀俎加之？
- （五）建設局命訴願人具結部分，非其主管範圍，該具結程序亦屬於法無據。且具結內容與工務局要求之內容不同，又有那條建築法規定申請復水復電必須切結該址「不再自行或供他人經營性質相同之行業」、「不做原使用用途」？且應向非建築主管機關之建設局承諾依法善盡管理權責？
- （六）原就實際狀況言，現原使用人已搬清，無論有無擅自變更使用之實，原使用既已終止半年有餘，為原處分機關所自承，當不生擅自變更使用之問題，惟原處分機關置若罔聞，推卸、搪塞、遲不作為，僅憑無法源依據之理由而不依建築法第九十四條許可訴

願人房屋恢復原使用用途，其所為顯已逾越達成目的之必要限度，自有比例原則之違反。

- 三、本件訴願人系爭建物經本府執行「擴大掃黃、掃毒、掃黑及保護青少年措施」專案辦理斷水斷電後，先後於八十七年二月十三日、十七日、二十一日、三月五日多次向原處分機關（工務局）申請復水復電，原處分機關雖尚未依其所請予以核准，惟曾分別以八十七年三月二日北市工建使字第八七六二一九六三〇〇號、八十七年三月二十日北市工建字第八七三〇五八六六〇〇號書函復訴願人辦理復水復電之應具備之手續，姑不論原處分機關所要求之手續是否合法，惟對於訴願人之請求，原處分機關並非全然未予處理，是尚難謂原處分機關未准其所請，即為不作為處分，訴願人執此主張，核無足採，先予敘明。
- 四、卷查訴願人系爭建物係因警方查獲經營有女陪侍之特種服務業，與原核准供視聽伴唱業使用用途不符，經原處分機關認定系爭建物未經核准變更使用，有違前揭建築法第七十三條後段規定，且經原處分機關多次依同法第九十條第一項規定裁處新臺幣六萬元之罰鍰並勒令停止使用，系爭建物之使用人皆未遵行，而訴願人就其所有建物未能盡監督管理之責，維護其合法使用與其構造及設備安全，違反建築法第七十七條第一項規定，乃依同法第九十一條規定予以執行斷水斷電之處分。對於該斷水斷電處分，應如何始能復水復電，建築法並無明確之規定，僅在第九十四條規定非經直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查許可，不得擅自接水、接電或使用。然主管機關審查之標準為何？內容為何？依其立法意旨，當是以原受斷水斷電處分之違規情事是否已予改善而定。換言之，本件系爭建物係因違規變更使用且逾期未改善而遭斷水斷電處分，得否復水復電，應以訴願人之違規變更使用情形是否已改善為審查之重點，始符法制。
- 五、惟訴願人辦理系爭建物復水復電，原處分機關要求應具備（一）拆除現場原裝修及隔間。（二）如有違反建築法所規定事項，建築物所有權人、使用人應繳納罰鍰。（三）涉有目的事業主管機關罰鍰及具結內容由建設局辦理。（四）復水復電申請書以現行制式表格為限等條件。上開條件能否作為原處分機關審查系爭建物是否已改善完畢之標準，顯有待斟酌。按系爭建物內部裝潢係以供視聽伴唱 KTV 使用，並無變更建物構造及設備，此為訴辯雙方所不爭執，而原處分機關予以斷水斷電之關鍵，係因系爭建物雖有合法裝潢，但實際上卻非供視聽伴唱 KTV 使用，故原本符合實際用途之裝潢是否拆除，與系爭建物違規變更使用情形是否已改善，似無必然之關聯。另系爭建物自七十九年五月二十四日至八十五年十一月八日止，因違反建築法事件遭裁處罰鍰者，有十七筆尚未繳納，金額計六十萬元，惟該等處分書受處分人皆係以當時使用人為對象，而非訴願人，受處分人如逾期或拒不繳納，依建築法第九十二條規定，原處分機關應可移送法院強制執行，豈能因訴願人係系爭建物之所有權人，即課以訴願人負有代為繳納罰鍰之義務，顯

乏法令依據。即或原處分機關認訴願人應為系爭建物之違規變更使用負責，亦應將八十四年八月二日建築法第九十條、第九十一條修正後所開立之處分書改處分訴願人並限期改善，始為正辦，而今原處分機關未循此正途，實有本末倒置之嫌。又系爭建物有無其他目的事業主管機關裁處之罰鍰尚未繳納及提供切結內容，既屬建設局權責，則與系爭建物違規變更使用情形是否已改善有何關聯？原處分機關並未敘明。

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，必須是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。本案訴願人系爭建物究否得以復水復電，依理由四所述，應是以原受斷水斷電處分之違規情事是否業已改善而定，始為合理。而今原處分機關要求訴願人須先履行上開與違規情事是否業已改善並無必然關聯之條件，始能辦理復水復電，顯已違反不當聯結禁止原則。況本件訴願人前因斷水斷電事件提起訴願，經本府八十七年六月二十五日府訴字第八七〇四四二四八〇〇號訴願決定：「原處分撤銷，由原處分機關另為處分。」，理由欄指明原處分機關認定系爭建物有供色情營業使用之事實，尚有查明之必要。是訴願人申請原處分機關准予系爭建物復水復電，原處分機關未准其所請，顯有欠當。爰將原處分撤銷，由原處分機關另為處分。

貳、有關建設局函復部分：

一、按行政法院六十二年裁字第四十一號判例：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許。」

行政院暨所屬各級行政機關訴願審議委員會審議規則第十三條第一項第四款規定：「訴願事件有左列各款程序不合情形之一者不應受理，訴願會會議應為駁回之決議。……四、對於非行政處分……提起訴願者。」

二、本件訴願人於八十七年三月五日向本府建設局函詢有關係爭建物所積欠之商業罰鍰及具結事宜，經建設局以八十七年三月十二日北市建一字第八七二一二九三一號書函復訴願人略以：「臺端函詢○○○路○○段○○號○○樓所積欠之商業罰鍰係指該址歷次違規營業經本局裁處違規行為人罰鍰而迄未繳納之部分。至請建物所有權人具結乙事，係為要求所有權人承諾依法善盡管理權責。……」

三、查上開函乃係本府建設局針對訴願人所函詢事項之說明。核其內容係屬事實敘述及理由說明，並不因該項敘述或說明而生任何法律上之效果，非屬訴願法上之行政處分，揆諸首揭判例意旨及審議規則規定，訴願人對之提起訴願，自非法之所許。

參、據上論結，本件訴願為部分有理由，部分程序不合，本府不予受理，爰依訴願法第十七條第一項前段及第十九條前段之規定，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 陳明進
委員 王惠光

中 華 民 國 八 十 七 年 八 月 十 一 日

市長 陳水扁

訴願審議委員會主任委員 張富美 決行

如認本府建設局函復違法或不當而對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起三十日內，向經濟部提起再訴願，並抄副本送本府。

（經濟部地址：臺北市福州街十五號）