

訴 願 人 〇〇〇

代 理 人 〇〇〇

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，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分。

事 實

一、訴願人為本市〇〇〇路〇〇段〇〇號〇〇樓建物之所有權人，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，乃提報為涉營色情場所，由原處分機關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知訴願人，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八七二一二九三一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；訴願人亦表不服，於八十七年三月三十日向本府再次提起訴願。案經本府以八十七年八月十一日府訴字第八七〇六〇九八一〇一號訴願決定：「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。」關於原處分機關處分予以撤銷之理由略為：「....六、....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。....」

二、嗣原處分機關復以八十七年九月十六日北市工建字第八七三一七〇九四〇〇號書函復知

訴願人略以：「....○○酒店前因涉營色情經....執行斷水斷電處分，上開處分係依本府警察局 87.8.5. 北市警行字第八七二六四四〇三〇〇號函載：『原○○酒店因無照營業並屬於豔名遠播聯展系列酒店，且經本府警察局松山分局於 85.5.12. 查獲該店僱用未成年少女○○○擔任服務生....涉營色情事實明確』，據此該場所涉營色情行為尚未向本府警察局澄清前，斷水斷電處分仍應維持。」訴願人再表不服，於八十七年九月十九日向本府提起訴願（主張原處分機關不予復水復電係不作為處分，並對上述函復表示不服）。

三、繼原處分機關復以八十七年十月二十二日北市工建字第八七三一九一六〇〇〇號書函再次函復訴願人略以：「....說明....二、經查本案訴願審議委員會訴願決定：『原處分撤銷，由原處分機關另為處分』本局同意恢復供水供電，但不得變更構造及設備，並應繳清以後之違規使用罰鍰。」訴願人仍表不服，於八十七年十月二十七日向本府再次提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、本件訴願人八十七年九月十九日訴願書，就原處分機關在本府前揭訴願決定撤銷原處分後遲未准予復水復電，認原處分機關係不作為處分，因而提起訴願，惟查本案嗣經原處分機關先後以八十七年九月十六日北市工建字第八七三一七〇九四〇〇號及八十七年十月二十二日北市工建字第八七三一九一六〇〇〇號等書函明確予以否准，本府爰僅就積極處分部分予以審查。

又原處分機關先以八十七年九月十六日北市工建字第八七三一七〇九四〇〇號書函復知訴願人略以：「....斷水斷電處分仍應維持。」嗣復以八十七年十月二十二日北市工建字第八七三一九一六〇〇〇號書函答覆訴願人略以：「....本局同意恢復供水供電，但不得變更構造及設備，並應繳清 84.8.2. 以後之違規使用罰鍰。」前後雖有兩次行政處分，前者為直接否准處分，後者為附有應先行繳清該建築物原使用人所欠罰鍰及該建築物不得變更構造及設備情事等二項條件，而予同意復水復電之行政處分，則一旦該條件成就時，該行政處分發生效力。上述前後兩次處分用語及所生法律效果顯有不同，則後一行政處分既係變更原處分，自寓有後一處分作成時同時廢止前一處分之意，本府受理本件訴願案爰僅就後一行政處分予以審查，均合先敘明。

二、按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。....」

三、本件訴願理由略謂：

- （一）原處分機關所提復水復電條件之原處分既因「不當聯結禁止原則」而遭撤銷，且經訴願決定書內指明：「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。」等語，則原處分機關對此遲不作為，自有訴願法第二條第二項之適用。
- （二）原處分機關再為處分：「同意恢復水電，但不得變更構造及設備，並應繳清 84.8.2. 以後之違規使用罰鍰。」等附條件恢復供水供電，實質上並未無條件立即恢復訴願人房屋之供水供電。
- （三）本件斷水斷電根本是錯誤執行，系爭房屋本不該當斷水斷電之處分。早在監察院八十七年八月十三日院臺內字第八七一〇〇六四〇號公告之糾正案文，即已明白指出：「原處分機關用建築法規定取締屬於建設局職掌之無照營業酒吧及警察局職掌之色情行業，社會局用少年福利法之規定，干預屬於建設局職掌之營業登記事項，違反依法行政涉有違失，致嚴重侵害人民之權益，顯屬不當，依法提案糾正。」糾正案事實及理由部分所述及之〇〇公司即設立登記於本件系爭建物所在，亦即監察院已明文糾正，其糾正文意非常清楚明確。且系爭建物並未變更室內主要構造、設備隔間，亦無違反土地使用分區管制規則之情事。足見系爭房屋並未違反建築法第七十三條、第七十七條等關於擅自變更使用之法定要件，亦即，即使原使用人有違反商業登記相關法令或其他法令之嫌，亦與系爭建物構成建築法上「擅自變更使用」之違法要件不符，準此原處分機關對於系爭房屋「擅自變更使用」之認定即屬錯誤認定，對於系爭房屋執行斷水斷電即屬非法之錯誤執行，對於原使用人施予建築法罰鍰處分亦屬非法之錯誤處分。
- （四）建築法上「擅自變更使用」之認定，乃係指「主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣不相符者」，為認定其變更使用之標準，易言之，擅自變更室內主要構造、室內隔間及建築物主要設備等，即涉建築法第七十三條擅自變更使用之責，而非如原處分機關以土地使用分區管制規則所列舉之使用組別分類，以使用人「所經營之

行業別不同」或「經營超過登記範圍以外業務」，強行套用在建築法「擅自變更使用」之認定上。

- (五) 再依現行建築法第九十條規定，擅自變更使用，其應受之法律評價為：1. 罰鍰、2. 停止使用、3. 得補辦者限期補辦手續、4. 有同法第五十八條各款情事之一者，停止供水、供電或封閉、強制拆除。系爭建物位於都市計畫第二種商業區，並非住宅區，依臺北市土地使用分區管制規則第二十二條規定，並非不得從事「特種服務業」、「娛樂服務業、健身服務業」（如 KTV）、「餐飲業」（如酒店），且系爭建物經申請變更使用執照核准；即便有擅自變更使用執照，既無該法第五十八條各款情事之一，則自無「停止供水、供電或封閉、強制拆除」之適用甚明。
- (六) 本件訴願標的即：附條件恢復供水供電之處分均係違法不當。原處分謂：「本局同意恢復水電」，乃係一宣告性質，並未如當初斷水斷電之執行一般，有強制、實質上之對等效果，並乏恢復原來有水有電狀態之具體效果。訴願人不知應向何人請求前往系爭建物恢復接水接電，該書函豈非形同具文？
- (七) 原處分又謂：「並應繳清 84.8.2. 以後之違規使用罰鍰。」，惟查該處分語焉不詳，受處分者為何人？處分日期、原因均欠明瞭。況同一事實，既已處分使用人，何能再處分所有權人？當時既未處分所有權人，而以原使用人為處分對象，自應依法強制催收並促其改善，而非於時隔多日、事過境遷後，突然以此種追討無著之陳年舊案強行攀附，補以所有權人為處罰對象。

四、按本府前揭訴願決定撤銷原處分之理由略為：

- (一) 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。
- (二) 惟訴願人辦理系爭建物復水復電，原處分機關要求應具備 1. 拆除現場原裝修及隔間。2. 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。涉有目的事業

主管機關罰鍰及具結內容由建設局辦理。3. 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。

(三) 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。

五、原處分機關於本府前揭訴願決定撤銷原處分後，雖曾針對系爭建物有供色情營業使用之事實，以八十七年七月二十日北市工建字第八七三一三二八二〇〇號函，向本府警察局進一步查明過去之使用人曾在系爭建物從事涉營色情營業使用之事實，據該局八十七年八月五日北市警行字第八七二六四四〇三〇〇號函復略以：「訴願人所有系爭建物前因原使用人經營〇〇酒店，經該局所屬松山分局於八十五年五月十二日查獲該店僱用少女〇〇〇擔任服務生，又於八十五年九月十日臨檢，經查該店女服務生衣著暴露，於客觀上足以影響善良風俗及妨害青少年身心健康，經查報為本府執行『擴大掃黑、掃槍、掃毒、掃黃及保護青少年措施專案』工作計畫，查報為專案執行對象。……」原處分機

關既依本府前揭訴願決定意旨重為處分，觀原處分用語為「同意恢復供水供電」，並附加文字「但不得變更構造及設備，並應繳清 84.8.2. 以後之違規使用罰鍰。」其但書部分，應屬該行政處分之「附款」。但書前段所示「不得變更構造及設備」部分，依前揭建築法第七十三條規定自屬法律明文規定之揭示，尚無不當；然究該行政處分之真意，仍在要求訴願人應先行繳清 84.8.2. 以後前使用人違規使用所積欠之罰鍰，亦即屬該行政處分作成時附加之條件。惟「行政處分之附款雖然屬於行政機關裁量範圍，其行使仍須遵守有關裁量權行使之一切限制，尤其附款不僅不得抵觸行政處分之目的，更必須與行政處分之目的具有相當之關聯。」（○○○，法治國家之行政法與司法，第二二頁，月旦，一九九四．八）且本府前揭訴願決定既已指明「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。」在案，原處分仍有未當，爰將原處分撤銷，由原處分機關另為處分。

六、據上論結，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 張明珠
委員 黃茂榮
委員 楊松齡
委員 薛明玲
委員 王惠光
委員 陳 敏
委員 黃旭田
委員 劉興源
委員 曾忠己

中 華 民 國 八 十 八 年 一 月 二 十 七 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行