

## 公法判解

## 建築法第91條第1項之適用問題：裁罰對象及斷水斷電

最高行政法院105年度判字第114號判決

## 【實務選擇題】

下列何者非行政執行法規定直接強制之方法？

- (A) 扣留動產
- (B) 怠金
- (C) 斷絕營業水電
- (D) 收繳證照

答案：B

## 【裁判要旨】

- 一、按建築法第73條第2項規定：「建物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第9條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。……」同法第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。」同法第91條第1項第1款、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：一、違反第73條第2項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者。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。」
- 二、次按建築法係為「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，以及對建築物本身之管制，其所課予之義務，即分屬「行為責任」範疇與「狀

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

態責任」範疇。使用執照核發後，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設備之安全之所有權人、使用人應負擔「狀態責任」，蓋依前揭建築法第77條第1項規定，建築物所有權人、使用人被法律課予維護建築物於法定狀態（建築物受到合法使用），以及建築物之構造與設備安全（抽象的行政法上義務），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，即已構成狀態責任義務的違反，並非必須有導致違規狀態的人之行為存在，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」，而有違反建築法第73條第2項及第77條第1項規定之競合狀態。雖違反建築法第73條第2項及第77條第1項規定之法律效果，均應依建築法第91條第1項規定處置；惟按建築法第73條第2項之適用，係「行為責任」，而建築法第77條第1項，則屬「狀態責任」。

## 【裁判分析】

### 一、斷水斷電

停止供水供電（斷水斷電）措施之相關問題，亦為傳統爭點，其所牽涉之法律保留、秩序罰與秩序行政之區分、行政執行法與個別行政法之適用、比例原則等相關問題，仍然歷久彌新。因行政執行法第28條第2項第4款增訂斷水斷電之明文規定，加以個別行政法（如：建築法第91條第1項）亦有相關規範，故法律保留部分之問題已無疑義。惟水電之供給，屬於給付行政之一環，且為日常生活所不可或缺，水電供給之拒絕，對於人民權利之影響至為重大，故性質上應屬對人民之「不利益處分」，得為行政爭訟之客體。而在行政作用上，斷水斷電措施並非獨立之「處罰」，應屬勒令停工、勒令歇業等處分之執行方法。故學理上認為，其僅能以「營業所」為對象，並應作為「最後手段」，方符合比例原則之要求。另有關於行政執行法第28條第2項第4款與其他各論行政法中斷水斷電規定之適用關係，學理上主張應優先依行政執行法第28條第2項第4款規定，並輔以行政法各論中較為詳盡之程序規定。

### 二、建築法罰則規定之裁罰對象

建築法第91條第1項規定之裁罰對象包括：建築物所有權人、使用人、機械

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

遊樂設施之經營者等，按最高行政法院95年1月份庭長法官聯席會議決議，建築主管機關究應對建築物所有權人或使用人處罰，應就其查獲建築物違規使用之實際情況，於符合建築法之立法目的為必要裁量，並非容許建築主管機關恣意選擇處罰之對象擇一處罰，或兩者皆予處罰。又行政罰係處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人則屬例外。

### 三、按次連續處罰之性質

依現行實務及多數學說之見解，「按日連續處罰」屬於執行罰（怠金）之性質，至於「按次連續處罰」之性質為何，則尚有疑義。有採執行罰說者、有採秩序罰說者、亦有認為第一次裁處屬秩序罰性質、命改善後未改善之裁處則為執行罰者。現行多數實務見解係將連續處罰之性質，仍定位為秩序罰。

#### 【考題解析】

參行政執行法第28條第1項規定。

#### 【相關法條】

建築法第91條、行政執行法第28條。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！