臺中高等行政法院裁定

111年度訴字第145號

原　　告　陳妙光

被　　告　苗栗縣政府
代　表　人　徐耀昌
訴訟代理人　范宸寧
　　吳偉彥
　　謝湧圳

上列當事人間有關建築事務事件，原告不服內政部中華民國111年5月23日台內訴字第1110022279號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

理　由

一、「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」為行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款定有明文。原告陳妙光起訴時狀載訴之聲明為：「一、訴願決定撤銷。二、訴訟費用由被告負擔」（見本院卷第15頁），嗣於民國111年10月18日準備程序期日將訴之聲明一更正為：「訴願決定及原處分（被告苗栗縣政府111年3月8日府商建字第1110043162號函）均撤銷。」（見本院卷第335頁），核其所為乃本於相同基礎事實，將原為未臻妥適之訴之聲明更正使符合法定程式，於法要無不合，本院自應就更正後之聲明為審判。又原告另於同日準備程序期日追加訴之聲明：「被告應作成許可其所有坐落苗栗縣頭份市尖山下段1758地號上建物頂樓增建部分（即慈恩樓原慈母感恩樓）為紀念性建築物之行政處分」（見本院卷第336

頁），並未經被告同意追加，且顯非基於同一請求基礎，亦不符合行政訴訟法第111條第3項其餘各款情形，本院審酌後，認原告追加部分顯有礙訴訟終結，並不適當，故不應准許。

二、事實概要：

㈠原告所有坐落於苗栗縣頭份市尖山下段1758地號土地之地上建物（門牌號碼：苗栗縣○○市○○里00鄰○○路000巷000弄0號，下稱系爭建物），前經被告勘查發現頂樓有增建紀念其先母建築物（下稱系爭建物增建部分或慈恩紀念樓）而未申請建造執照，乃以103年8月11日府商使字第1030167371號函通知原告補辦建築執照。原告逾期未補辦，經被告審認違反建築法第25條、實施區域計畫地區建築管理辦法第3條規定，以104年6月12日府商使字第1040121910號函通知原告系爭建物增建部分應予拆除，原告不服系爭建物增建部分被認定為違章建築，提起訴願，經內政部以104年10月28日台內訴字第1040437436號訴願決定駁回確定在案。嗣原告依建築法第99條第1項第1款規定申請許可其設立（補辦）紀念性建築物，經被告以105年9月19日府商建字第1050191002號函略以：依所附資料無從憑核。原告不服，提起訴願，經內政部以106年1月23日台內訴字第1060006449號訴願決定駁回；原告仍不服，提起行政訴訟，前經本院以106年度訴字第88號判決及最高行政法院以107年度判字第561號判決均駁回確定在案。

㈡原告又於106年2月23日向被告申請慈恩紀念樓登錄為文化資產，經被告提送苗栗縣有形文化資產審議委員會106年度第二次審議會議討論，決議不予登錄。被告乃以106年8月1日府文資字第1060007639號函檢附會議紀錄通知原告。被告另於107年1月30日針對違章建築查報單頂樓高度疑義辦理會勘，並以107年2月26日府商使字第1070036035號函檢送會勘紀錄表予原告。原告於105年至108年期間，陸續多次以申請書、陳情書、請求書等形式重複向被告主張慈恩紀念樓之性

質，經被告多次函覆原告，紀念性建築物為古蹟者，應經古蹟主管機關審定後，再向建築主管機關申請核定之意旨。原告不服，提起救濟，前經本院以106年度訴字第334號裁定、107年度訴字第369號裁定、107年度訴字第370號判決、108年度訴字第55號裁定、107年度訴字第106號裁定、107年度再字第28號裁定、107年度再字第39號裁定、108年度訴字第284號裁定、109年度再字第2號裁定、110年度訴字第215號裁定，及最高行政法院以108年度裁字第1530號裁定、109年度抗字第333號裁定、111年度抗字第2號裁定、111年度聲再字第159號裁定駁回。

㈢原告又於111年2月7日以請求書向內政部營建署請求說明認定紀念性建築物之法源依據，經該署於111年2月18日以營署建管字第1110007532號函移請被告卓處逕復。原告因未獲被告回復，主張被告有應作為而不作為之情事，以111年3月1日訴願書提起訴願，經被告以111年3月25日府商建字第1110041848號函（下稱111年3月25日函）檢卷答辯。訴願期間，被告於111年3月8日以府商建字第111043162號函（下稱111年3月8日函）復原告有關紀念性建築物之法源依據，並重申苗栗縣境內申請許可為紀念性建築物之程序，即先由地方主管機關召開有形文化資產審議委員會依法定程序審定爲紀念建築後，再向主管建築機關申請許可為紀念性之建築物等語。原告不服111年3月8日函及111年3月25日函，於111年4月7日（收文日）提起訴願，經內政部以111年5月23日台內訴字第1110022279號訴願決定不受理（下稱訴願決定），原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.被告主張文化觀光局為紀念性建築物之主管機關，是否為紀念性建築物，必須召開有形文化資產審議委員會予以審定。惟依行政程序法第18條規定，被告應將本案移送有管轄權之機關，並通知原告。內政部76年12月24日台(76)內營字第55

7142號函關於建築法第99條第1款紀念性建築物之認定，界定為以具有通人瞻仰、追思、留念、紀念等所興建非為廟宇之建築物或雜項工作物，並經中央或省市政府核定有案者。而被告為內政部之下級機關，依行政程序法第161條規定，有遵守之效力。原告申請慈恩紀念樓為紀念性建築物，係依據建築法第99條第1項，應洽被告建管單位洽辦。

2.行政程序法第18條、第160條、第161條及內政部76年12月24日台(76)內營字第557142號函、內政部營建署函釋、苗栗縣建築管理自治條例第36條等均非屬紀念性建築物之法源依據，被告職員姚宗杰係「商建字」官員，無權受理「府建管字」業務，其越權辦理本案，應移送有管轄之機關辦理。

3.鈞院106年度訴字第88號判決及最高行政法院107年度判字第561號判決聽信被告片面之詞，紀念性建築物必須經由文化觀光局予以審定。系爭建物系原告母親生前向訴外人許振賢所購買，案經原告函請主管機關至現場測量，慈恩紀念樓立面高約70公分，姚宗杰邀請訴外人不當測量，應推翻107年1月11日之測量文號。原告由母親辛苦扶養長大，其過世後欲補辦紀念性建築物予以紀念，有何不對。被告越權受理至為明確，應駁回其答辯等語。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分（被告111年3月8日函)均撤銷。

2.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告工商發展處使用管理科107年1月30日對系爭建物進行會勘，會勘紀錄表載明其增建高度約70公分，且上方有加蓋屋頂，已增加使用面積並與原核准照片不符（原核准頂樓僅有樑柱框架），增加高度及使用面積已達增建之標準，被告依據建築法第25條規定對違建人予以告知，惟違建人仍不依規定辦理，被告逕依建築法等相關法規處分，並無違誤。

2.依建築法第99條第1項、第101條、苗栗縣建築管理自治條例第1條、第36條第1項、第3項、文化資產保存法第3條第1款第1目、第3目、第4條第1項、第6條第1項及文化部文化資產局105年12月13日文資綜字第1053012930號函釋等規定，紀念建築因屬文化資產，涉及歷史、藝術、科學等文化價值，具高度專業性，故應由主管機關組成相關審議會，就該文化資產之指定、登錄、廢止及其他文化資產保存法規定之重大事項應進行審議。準此，苗栗縣境內申請許可為紀念性建築物之程序，即先由地方主管機關召開有形文化資產審議委員會依法定程序審定為紀念建築後，再向主管建築機關申請許可為紀念性之建築物。被告辦理程序皆依上開規定處理，並無違誤。

3.原告為規避違章建築之拆除，依建築法第99條第1項第1款向被告申請紀念性建築物，被告依規定將資料彙整後報請文化觀光局提送有形文化資產審議委員會106年度第二次審議會議審議，然審議委員會未將慈恩紀念樓納入紀念建築。因無任何資料證明慈恩紀念樓係屬紀念建築物，自無建築法第99條第1項第1款之適用。

4.原告主張鈞院106年度訴字第88號判決聽信被告片面之詞，需文化觀光局審定為紀念建築云云，查原告不服該判決，提起上訴，經最高行政法院107年度判字第561號判決駁回上訴，原告不服提起再審，復經最高行政法院108年度裁字第976號裁定駁回其再審及追加之訴。

5.另原告提及姚宗杰越權辦理此案云云，惟苗栗縣建築主管機關原為被告建設局建築管理及國宅課，現已改制為工商發展處建築管理科，故發文字號由「府建管字」更改為「府商建字」，自無原告所述越權受理之情事。

6.原告多次陳情之事項，皆為同一事由且明顯為規避違章建築查報之無理請求，數次遭內政部訴願委員會駁回不受理後，提起行政訴訟及再審，均經鈞院及最高行政法院駁回，然後反覆再提起訴願、行政訴訟，無限循環使得本案從93年纏訟

至今，長期消耗行政資源甚鉅，亦嚴重影響被告受理其他民眾申請案件之權益。原告陳情之「建築法第99條第1項第1款紀念性建築物認定相關案件」，無法提供慈恩紀念樓符合紀念建築之相關資料，卻一再提起無理之訴訟，其訴為無理由等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

五、本院的判斷：

㈠被告111年3月8日函非屬行政處分，原告提起撤銷訴訟，於法不合：

1.行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」訴願法第3條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」行政訴訟法第4條規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第107條第1項第10款規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」

2.依上述法律規定，人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。而所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。至行政機關所為單純事實之敘述或事實通知或理由之說明，既不因該項敘述或通知

或說明而生何法律上之效果者，自非行政處分。故提起行政訴訟法第4條之撤銷訴訟，須人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為其權利或法律上利益受損害者，經依合法訴願程序後，始得向法院提起之，若無此種情形，而向高等行政法院提起撤銷訴訟，其起訴即認不備要件；對於原告起訴不合程式或不備其他要件者，行政法院應以裁定駁回之。

3.經查，原告111年2月7日請求書之主旨記載：「苗栗縣政府建築管理規則自治條例第36條及內政部76年12月24日台（76）內營字第557142號函，是否屬於法源依據，請求准予惠覆事」（見訴願卷第236頁），核其性質屬諮詢事項，被告以111年3月8函（見本院卷第193至194頁）復原告略以：「……二、建築法第99條第1項……分別定有明文。可知紀念建築因屬文化資產，涉及歷史、藝術、科學等文化價值，具高度專業性，故應由主管機關組成相關審議會，就該文化資產之指定、登錄、廢止及其他文化資產保存法規定之重大事項應進行審議。準此，本縣境內申請許可為紀念性建築物之程序，即先由地方主管機關召開有形文化資產審議委員會依法定程序審定爲紀念建築後，再向主管建築機關申請許可為紀念性之建築物。」等語。核其內容係對原告所諮詢事項所為之答覆，性質上為觀念通知，並不對外發生准駁之法律上效果，非屬行政處分。訴願決定以被告111年3月8日函並非行政處分，而決定不受理，經核並無不合。

4.綜上所述，原告針對上開非行政處分之被告111年3月8日函，提起撤銷訴訟，於法未合，且無從補正，其起訴自屬不備其他要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應予裁定駁回。

㈡原告之訴，既經本院以程序不合法予以駁回，則其實體上之主張，自無審究之必要，併此敘明。

六、結論：原告之訴為不合法，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　27　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　陳文燦

法　官　張鶴齡

法　官　黃司熒

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　27　　日

書記官　詹靜宜