最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第135號

上　訴　人　何永貴（被選定人）

訴訟代理人　陳昌義　律師

被 上訴 人　臺北市政府都市發展局

代　表　人　簡瑟芳

被 上訴 人　臺北市建築管理工程處

代　表　人　虞積學

共　　同

訴訟代理人　王淑菁

上列當事人間建築爭議事件，上訴人對於中華民國112年12月21日臺北高等行政法院111年度訴字第909號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣臺灣高等法院（下稱高等法院）因審理訴外人陳胡雅香與上訴人間返還土地等事件，以民國109年1月9日院彥民寅107上792字第1090000665號函（下稱109年1月9日函）向被上訴人臺北市政府都市發展局（下稱都發局）詢問有關臺北市○○區○○段0小段（下同，故省略之）488-1地號土地（下稱488-1地號土地）上建物（建物面積163.29平方公尺）是否影響申請建造執照（下稱建照）時之得建築面積等疑義，經都發局所屬被上訴人臺北市建築管理工程處（下稱建管處）以109年2月25日北市都建照字第1093001663號函（下稱系爭函）復略以：「……說明：……二、有關查詢事項說明如下：㈠依本市土地使用分區管制自治條例第76條第2項規定

：『本市保護區內原有合法建築物拆除後之新建、增建、改建或修建，其建築面積（包括原有未拆除建築面積）合計不得超過165平方公尺。』，爰此原有合法建築物最大建築面積合計不得超過165平方公尺。……㈦旨案地號土地使用分區為保護區，得依『臺北市保護區原有合法建築物申請整建要點』提出申請，其原有合法建築物最大建築面積（含占用部分）合計不得超過165平方公尺。」上訴人不服系爭函，提起訴願，經訴願決定不受理。上訴人不服，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：㈠都發局部分：確認498地號土地上，於13年依法登記的土造建物（戶籍地址：臺北市○○區○○路○段00號，下稱系爭建物）之完整存在，不影響同區488、488-1地號地上建物（戶籍地址：臺北市○○區○○路○段00巷0號，下稱鄰地建物）依「臺北市土地使用分區管制自治條例第76條前項第一種」及「臺北市保護區原有合法建築申請整建要點」的相關規定申請建照時有被准予核發最大建築面積165平方公尺之權利。㈡建管處部分：確認系爭函屬無效之函釋。經原審以111年度訴字第909號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與都發局及建管處在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠訴之聲明第1項部分：上訴人此項聲明係請求確認系爭建物之完整存在，不影響「訴外人陳胡雅香所有鄰地建物申請建照時之最大建築面積」，乃係請求確認訴外人陳胡雅香之權利，而非確認上訴人自己之公法上權利或法律上利益，上訴人與都發局間並不存在任何公法上法律關係，其並無「法律關係存否不明確而使上訴人有公法上法律地位受侵害」之情形。且訴外人陳胡雅香乃因「系爭建物越界建築」，方對上訴人提起拆屋還地之訴訟，縱上訴人此項聲明勝訴，「系爭建物越界建築」之事實並未改變，訴外人陳胡雅香依然可本於「系爭

建物越界建築」，對上訴人提起拆屋還地之訴訟，上訴人因前揭「拆屋還地訴訟而受之不利益」，並不會因此項聲明勝訴確定判決而除去，即難謂上訴人此項聲明具備法律上利益，故上訴人訴請確認訴外人陳胡雅香所有鄰地建物申請建照時有最大建築面積165平方公尺之權利，乃欠缺確認利益而無權利保護必要。㈡訴之聲明第2項部分：系爭函係對高等法院民事庭的函文，僅屬提供資訊之事實行為，並未對外發生規制效力，亦非行政處分，上訴人請求確認系爭函為無效，於法不合，且屬不能補正，本應裁定駁回。縱系爭函可認係行政處分，然已記載處分機關、主旨、事實、理由及法令依據，並無行政程序法第111條第1至6款所定無效之情形。而上訴人所指系爭函之違法瑕疵，仍須經法院調查證據方能判斷、認定，尚非一般人一望即知，自不屬行政程序法第111條第7款所定已達重大明顯而無效之瑕疵，是上訴人請求確認系爭函無效云云，為無理由，乃判決駁回上訴人在原審之訴。

四、本院按：

㈠行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」而所謂「行政處分」，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項之規定，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；至行政機關所為單純事實敘述或理由說明，既不因該項敘述或說明而直接發生任何法律效果，自非行政處分。所謂「公法上法律關係」，乃指特定生活事實之存在，依法規或法律行為（如行政處分或行政契約）所生之規範效果，在兩個以上權利主體間所產生公法上之規範性權利義務關係，或產生人對權利客體間之公法上利用關係。若特定生活事實之經過，在兩權利主體間並未產生上述公法上之規範

性權利義務關係者，即無所謂公法上法律關係存否之爭議可供確認；至法規、行政行為及事實行為並非法律關係，皆非屬確認公法上法律關係成立或不成立（存在或不存在）之標的。故倘若當事人起訴主張確認之訴訟標的非屬行政處分或公法上法律關係者，其起訴即不備合法要件，且不能補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

㈡關於訴之聲明第1項部分：

經查，上訴人於原審以都發局為被告所提起之確認訴訟（即訴之聲明第1項部分），係為請求確認系爭建物完整存在，不影響「鄰地建物申請建照時，有被准予核發最大建築面積165平方公尺之權利」等語（見原審卷第471至472頁之筆錄）。可知，上訴人係因為其對「系爭建物之完整存在」是否會使得訴外人陳胡雅香於申請建照時之建築面積受到影響一事，認為有不明確之情形，而提起此部分確認訴訟。是以，上訴人既非針對特定行政處分有何適法性之爭議，或其與都發局間有何公法上之權利義務關係存否不明確，而訴請確認之，則揆諸前開規定及說明，上訴人對都發局提起確認訴訟，並無行政處分或公法上法律關係存否之爭議可供確認，顯然不備起訴要件，為不合法。原判決以上訴人對都發局之訴，乃欠缺確認利益而無權利保護必要，縱有確認利益，亦為無理由，判決駁回此部分訴訟，理由雖有不同，結論並無二致，仍應予維持。至於系爭建物是否可以完整存在，是否有合法權源而不應被訴請拆除，乃屬私權爭議，並非公法上法律關係之爭議。上訴意旨主張其不服建管機關違法函釋而提起本件訴訟，當行政法院作出確保鄰房亦可發建照之法律關係判決後，被上訴人即不可再以鄰房占用面積未拆除，作為駁回申請最大建築面積建照之理由，此時民事法院即可根據行政法院確認上訴人所有建物完整存在，不影響訴外人申請建照時，有被准予核發最大建築面積的權利之法律關係判決，則上訴人共有之系爭建物不被拆除而能完整存在，即為

上訴人於本案之訴訟利益云云，無非係其一己主觀之法律見解，混淆行政訴訟與民事訴訟之紛爭解決機制，並無可採。

㈢關於訴之聲明第2項部分：

經查，高等法院因審理訴外人陳胡雅香與上訴人間返還土地等事件，以109年1月9日函向都發局詢問有關488-1地號土地上之系爭建物是否影響申請建照時之得建築面積等疑義，經建管處以系爭函復高等法院所函詢事項等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。觀之系爭函說明欄所載略以：「……二、有關查詢事項說明如下：㈠依本市土地使用分區管制自治條例第76條第2項規定：『本市保護區內原有合法建築物拆除後之新建、增建、改建或修建，其建築面積（包括原有未拆除建築面積）合計不得超過165平方公尺。』，爰此原有合法建築物最大建築面積合計不得超過165平方公尺。……㈦旨案地號土地使用分區為保護區，得依『臺北市保護區原有合法建築物申請整建要點』提出申請，其原有合法建築物最大建築面積（含占用部分）合計不得超過165平方公尺」等語，由此可知，系爭函僅係建管處所為單純敘述自治條例所規定之內容及就高等法院所詢個案疑義之理由說明，既不因該項敘述或說明而直接對外發生任何法律效果，自非行政處分，依首開說明，上訴人對系爭函提起確認無效訴訟，其起訴自屬不備要件，應予裁定駁回，原審以上訴人起訴不合法，判決駁回此部分上訴人之訴，結論並無不合，應予維持。上訴人以其主觀之見解，主張系爭函係建管處對民事法院提出之爭議函釋，既被民事法院引用，該函釋已屬司法院釋字第374號解釋所闡釋定義的命令，且臺北市土地使用分區管制自治條例第76條第2項規定並無任何「鄰房占用」等字句，被上訴人將其捏造為該規定明定之條文，導致民事法院引用系爭函，對上訴人作出不利的判決，此應屬「刻在額頭上」般明顯之瑕疵，原判決稱該函僅屬提供資訊之事實行為，並未發生規制效力，有適用法規不當及判決不備理由之違法等語，洵無足採。

㈣綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　12　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　梁　哲　瑋

法官　李　君　豪

法官　廖　建　彥

法官　林　淑　婷

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　12　　日

書記官　徐　子　嵐