

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第383號

上 訴 人 李長榮實業股份有限公司

代 表 人 魏正誠

上 訴 人 安聯汽車修理股份有限公司

代 表 人 徐志偉

共 同

訴訟代理人 侯傑中 律師

游文愷 律師

被 上 訴 人 基隆市政府

代 表 人 謝國樑

上列當事人間違章建築事件，上訴人對於中華民國113年4月25日臺北高等行政法院111年度訴字第156號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、被上訴人派員至門牌編釘基隆市○○區○○路0號之建築物（金屬造、1層、高度約4.5公尺、面積約2,878.02平方公尺，下稱系爭建物）實施勘查，審認該建物係違章建築，以民國109年6月19日基府違建字第275號違章建築補辦手續通知單（下稱109年補辦單），認定系爭建物違反建築法第25條等規定，為未經申請審查許可並發給建造執照而擅自建造之既存違章建築，應於收到通知後1個月內申請補辦建造執照，逾期不辦或補辦建造執照手續不合規定，則依法拆除，並送達系爭建物所有權人即上訴人李長榮實業股份有限公司（下稱李長榮公司）。李長榮公司認為系爭建物係54年7月31日已辦理所有權登記之建物（基隆市○○區○○段0建

號），未有增、修建，並非違章建築，與上訴人安聯汽車修理股份有限公司（下稱安聯公司）共同提起訴願，經內政部109年9月22日台內訴字第1090046489號訴願決定書（下稱前訴願決定）駁回訴願，嗣有以李長榮公司名義者向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，經原審查明其無起訴之真意，而於110年8月18日以109年度訴字第1368號裁定駁回其訴而告確定。被上訴人因李長榮公司未依109年補辦單所定期間提出建造執照之申請，乃以110年9月3日基府違建字第275號違章建築核定拆除通知單（下稱原處分），以系爭建物逾期未申請補辦建造執照手續，依違章建築處理辦法第5條規定應執行拆除。上訴人不服，提起訴願，經內政部110年12月17日台內訴字第1100056032號訴願決定書（下稱訴願決定）關於李長榮公司部分之訴願駁回；其餘部分之訴願不受理。嗣上訴人提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經原審以111年度訴字第156號判決（下稱原判決）駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原審駁回上訴人在原審之訴，係以：（一）系爭建物所坐落土地業於63年3月8日發布都市計畫，為實施都市計畫地區，系爭建物之建築管理，自有建築法之適用。經被上訴人勘查後，認系爭建物屋頂浪板已有更易，且室內有夾層，與54年7月31日辦理所有權登記之建物非屬同一，乃以109年補辦單認定系爭建物違反建築法第25條第1項前段規定，為未經申請審查許可並發給建造執照而擅自建造之既存違章建築，應於收到通知後1個月內申請補辦建造執照，逾期不辦或補辦建造執照手續不合規定，則依法拆除。是109年補辦單已認定系爭建物為違章建築，而對李長榮公司產生一限期補辦手續之義務，且其違法未取得建造執照之狀態未除去前，將受拆除之法律效果。因109年補辦單前經原審109年度訴字第1368號裁定駁回其訴而告確定，已無從再以一般法律救濟程序請求

01 撤銷，其拘束力因不可爭訟性而強化，在該處分未經撤銷
02 前，既有拘束力，不能逕行否定其所生之法律效果繼續存
03 在，不容李長榮公司於本件訴訟爭執系爭建物為違章建築之
04 認定及補辦申請建造執照作為義務之存在。李長榮公司逾期
05 仍未補辦建造執照，被上訴人依違章建築處理辦法第5條規
06 定，以原處分確認系爭建物為違章建築並應執行拆除，適法
07 有據，核與比例原則無違，亦無違反有利不利一律注意等問
08 題。(二)安聯公司主張其向李長榮公司承租系爭建物，用於辦
09 理改制前交通部公路總局（現改制為交通部公路局，下稱公
10 路總局）所委託汽車代檢業務，嗣因109年補辦單及原處
11 分，安聯公司遂遭公路總局停止檢驗業務，故109年補辦單
12 及原處分直接侵害其檢驗權利，於本件撤銷訴訟有法律上利
13 害關係等語。安聯公司雖與李長榮公司訂有租賃契約，惟租
14 賃關係屬債權性質，僅得對債之相對人李長榮公司主張，對
15 第三人或行政機關並無何種權利可資主張，安聯公司就系爭
16 建物僅有經濟上或其他事實上之利害關係，尚不具備法律上
17 之利害關係，並無實施訴訟之權能，其提起本件撤銷訴訟，
18 自不具備當事人之適格，其在原審之訴為無理由等詞，為原
19 審判斷之基礎。

20 四、本院查：

21 (一)建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、
22 公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未
23 規定者，適用其他法律之規定。」第2條第1項規定：「主管
24 建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣
25 (市)為縣(市)政府。」第3條第1項第1款規定：「本法
26 適用地區如左：一、實施都市計畫地區。」第4條規定：
27 「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑
28 柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」第
29 9條規定：「本法所稱建造，係指左列行為：一、新建：為
30 新建造之建築物或將原建築物全部拆除而重行建築者。二、
31 增建：於原建築物增加其面積或高度者。但以過廊與原建築

01 物連接者，應視為新建。三、改建：將建築物之一部分拆
02 除，於原建築基地範圍內改造，而不增高或擴大面積者。
03 四、修建：建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架
04 及屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更者。」第25條第
05 1項前段規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）
06 主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用
07 或拆除。」第26條第1項規定：「直轄市、縣（市）（局）
08 主管建築機關依本法規定核發之執照，僅為對申請建造、使
09 用或拆除之許可。」第28條規定：「建築執照分左列四種：
10 一、建造執照：建築物之新建、增建、改建及修建，應請領
11 建造執照。……三、使用執照：建築物建造完成後之使用或
12 變更使用，應請領使用執照。……」第30條規定：「起造人
13 申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明
14 文件、工程圖樣及說明書。」第86條規定：「違反第二十五
15 條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處
16 以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；
17 必要時得強制拆除其建築物。二、擅自使用者，處以建築物
18 造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有
19 第五十八條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強
20 制拆除之。……」第97條之2規定：「違反本法或基於本法
21 所發布命令規定之建築物，其處理辦法，由內政部定之。」
22 內政部依上開授權訂定發布違章建築處理辦法第2條規定：
23 「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申
24 請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅
25 自建築之建築物。」第3條規定：「（第1項）違章建築之拆
26 除，由直轄市、縣（市）主管建築機關執行之。（第2項）
27 直轄市、縣（市）主管建築機關應視實際需要置違章建築查
28 報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉（鎮、市、區）公
29 所得指定人員辦理違章建築之查報工作。（第3項）第一項
30 拆除工作及前項查報工作，直轄市、縣（市）主管建築機關
31 得視實際需要委託辦理。」第5條規定：「直轄市、縣

(市)主管建築機關，應於接到違章建築查報人員報告之日起五日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後三十日內，依建築法第三十條之規定補行申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣(市)主管建築機關應拆除之。」第6條規定：「依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆或免拆。」第7條第1項規定：「違章建築拆除時，敷設於違章建築之建築物設備，一併拆除之。」基隆市違章建築申請補辦執照執行要點第1點規定：「基隆市政府為便利處理違章建築申請補辦執照案件，特依內政部八十九年元月四日台(八九)內營字第八九八二〇二九號函及違章建築處理辦法第五條規定，訂定本要點。」第2點規定：「違章建築經主管建築機關勘查認定其建築基地及建築物符合有關建築法令規定者，得依本要點規定補行申請建造執照或雜項執照。」第3點規定：「違章建築符合第二點之規定者，違建人應於收到通知日起三十日內，檢附左列書件申請補照：(一)建築法第三十、三十一、三十二條規定之書圖及基隆市建築管理自治條例第十一條及第十二條規定之應附文件。(二)建築師安全鑑定證明書。(三)已完工建築物各向立面及屋頂平台照片。」

(二)在具體之訴訟事件，具備為正當當事人而得適法受本案判決之資格，即行政訴訟上所謂「當事人適格」。我國行政訴訟法係以保障主觀公權利為其功能取向，以落實憲法第16條保障人民訴訟權，使人民權利受侵害時，均得依法定程序提起訴訟接受公平審判。依行政訴訟法第2條規定，公法上之爭議，除法律別有規定而例外開放之公益訴訟外，其他行政訴訟種類，係以原告有主觀公權利受損害為前提，方有提起訴訟而救濟其權利之訴訟權能。又提起撤銷訴訟者，除行政處分之相對人外，利害關係人亦得提起。此利害關係人與相對人之關係，可分為「利害相同」與「利害相反」兩種。所謂利害關係，係指法律上利害關係而言，亦即其權利或法律上

01 利益因行政處分而直接受有損害者，始為相當。至若僅具經
02 濟上、情感上或其他事實上之利害關係者，則非所謂法律上
03 利害關係。經查，安聯公司前向李長榮公司承租系爭建物，
04 以該址申請受委託辦理汽車定期檢驗業務，於98年12月22日
05 經公路總局查驗合格，核發汽車委託檢驗審查合格證書，並
06 與臺北市區監理所簽訂委託檢驗合約書。是若系爭建物經原
07 處分認定為違章建築應予拆除，除系爭建物所有權人即李長
08 榮公司因而直接受侵害之外，安聯公司於該址所經營上開汽
09 車檢驗業務亦將失所附麗，應認安聯公司就原處分具有與相
10 對人利害相同之法律上利害關係。原判決逕以租賃關係屬債
11 權性質，安聯公司僅得對債之相對人李長榮公司為主張，就
12 系爭建物是否為違章建築之爭議，僅屬經濟上或事實上之利
13 害關係，並非法律上之利害關係，不具本件之當事人適格等
14 語，尚屬速斷，已有判決適用法規不當之違背法令。

15 (三)系爭建物所坐落土地前於63年3月8日發布都市計畫，為實施
16 都市計畫地區，系爭建物自有建築法之適用。被上訴人以10
17 9年補辦單認定系爭建物違反建築法第25條等規定，為未經
18 申請審查許可並發給建造執照而擅自建造之既存違章建築，
19 應於收到通知後1個月內申請補辦建造執照，逾期不辦或補
20 辦建造執照手續不合規定，則依法拆除。嗣李長榮公司逾期
21 未提出補辦申請，被上訴人於110年9月3日以原處分通知有
22 關系爭建物違建部分應執行拆除等情，為原判決依法確定之
23 事實。原審因認：被上訴人109年補辦單認定系爭建物為違
24 章建築，並通知李長榮公司依限期申領建造執照，逾期未完
25 成將依法拆除，已對其產生限期補辦手續之行政法上作為義
26 務。109年補辦單並無法定無效事由，其規制效力繼續存
27 在，且原審109年度訴字第1368號裁定駁回李長榮公司之訴
28 已確定，無從依一般救濟程序請求撤銷，拘束力因不可爭訟
29 性而強化，不能逕行否定其法律效果。且109年補辦單既非
30 本件之訴訟對象，法院不能審查其合法性，不容上訴人於本
31 件爭執系爭建物為違章建築之認定及補辦建造執照作為義務

之存在。是李長榮公司逾期未補辦，被上訴人依違章建築處理辦法第5條規定，以原處分確認系爭建物為違章建築及應執行拆除之決定，為適法有據等語，固非無見。惟查：

1. 被上訴人109年補辦單固認定系爭建物違反建築法第25條等規定，為違章建築，並通知李長榮公司應依限期申領建造執照。上訴人共同提起之訴願，經前訴願決定駁回，嗣有以李長榮公司名義者提起撤銷訴訟，經原審查明李長榮公司並無起訴之真意，遂以109年度訴字第1368號裁定以其訴不合法而駁回，嗣未經抗告而告確定。是原審109年度訴字第1368號裁定雖已確定，惟其既未就被上訴人109年補辦單調查事實及實質審查合法性，並無判決既判力可言。有關109年補辦單之效力，僅屬行政處分存續力之性質，合先指明。

2. 被上訴人係以系爭建物屋頂浪板已有更易，室內增建夾層，與54年7月31日李長榮公司辦理所有權登記之建物非屬同一，因認系爭建物為既存違章建築，固有109年補辦單及原處分為據。惟依被上訴人109年補辦單及原處分所示，其中「違建情形」均記載「金屬造、1層、高度約4.5公尺、面積約2,878平方公尺」，「違建及原有房屋立面略圖（違建部分應以斜線表示）」則繪以房屋立面下方為長方形，上方屋頂為兩個半圓弧線，有關斜線標示為違建者僅有長方形部分，屋頂部分並未繪有斜線標示為違建。相較於原審卷證內基隆市○○區公所109年5月22日違章建築查報簽辦單，就房屋立面之長方形以斜線標示為違建部分外，另就屋頂部分亦以斜線標示為違建，前後顯有不同。是原處分所認定系爭建物違建範圍是否包括屋頂浪板更易部分，則生疑義。原判決未細究「違建及原有房屋立面略圖」以斜線標示之違建範圍，逕採原處分上開認定，已有證據法則適用不當之違背法令。又被上訴人雖於108年12月26日及109年4月16日前往系爭建物會勘，並於109年6月19日作成109年補辦單，惟原處分有關認定系爭建物

01 是否為違章建築而應拆除之事實，仍應以110年9月3日處
02 分作成時為判斷基準。上訴人前於110年9月30日訴願書已
03 主張其於前訴願決定作成後，業自行拆除系爭建物增建之
04 夾層，並提出現場照片為證（訴願卷第51、86、87頁）。
05 是於原處分作成時，系爭建物是否仍存在增建夾層，既影
06 響判決結果，則原判決未論明其不採之理由，亦未依職權
07 調查上訴人上開主張，即以109年補辦單具有存續力，而
08 認李長榮公司不得就系爭建物為違章建築之認定再加爭
09 執，亦有判決理由不備或不適用法規之違背法令。

10 (四)綜上所述，原判決既有上揭違誤之處，且影響判決結果，上
11 訴論旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為有理由。本件事
12 證仍有未明，本院無從自為判決。爰將原判決廢棄，發回原
13 審高等行政訴訟庭更為適法之裁判。

14 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
15 項、第260條第1項，判決如主文。

16 中 華 民 國 115 年 4 月 16 日
17 最高行政法院第二庭

18 審判長法官 陳 國 成
19 法官 林 秀 圓
20 法官 楊 坤 樵
21 法官 李 明 益
22 法官 高 愈 杰

23 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
24 中 華 民 國 115 年 4 月 16 日
25 書記官 章 舒 涵