

# 最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第320號

上 訴 人 陳小玲

訴訟代理人 吳于安 律師

李明峰 律師

沈智揚 律師

被 上 訴 人 新北市板橋戶政事務所

代 表 人 黃信勝

訴訟代理人 鍾毓理 律師

上列當事人間門牌編釘事件，上訴人對於中華民國113年4月11日臺北高等行政法院112年度訴字第994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、上訴人所有位於新北市○○區○○路00號（下稱系爭建築物）2樓建物，與系爭建築物1樓於民國93年1月5日門牌合併為「○○路00號」。嗣上訴人於106年7月17日向新北市政府工務局（下稱工務局）申請系爭建築物分戶核備，惟未依新北市政府辦理建築物變更戶數作業要點（下稱變更戶數要點）第3點第2款規定檢附系爭建築物1樓所有權人之分戶同意書，而係檢具切結書說明略以：「……產權及出入口均各自獨立出入……未來如有任何對於重設門牌之所有可能發生之爭議，將由本人自行承擔所有應盡之法律訴訟程序責任」，經工務局以106年7月27日新北工建字第1061383488號函（下稱106年7月27日函）同意系爭建築物分為2戶。上訴人於106年8月7日向被上訴人申請增編門牌，經被上訴人以106年8月8日新北板戶字第1063819912號函（下稱前處分）核准增編系爭建築物2樓門牌。嗣經民眾陳情表示未同意任何人可以出入及檢附系爭建築物1、2樓連通樓梯（下稱系爭樓

01 梯)之權利證明文件，工務局遂於110年6月25日以新北工建  
02 字第1101183816號函(下稱110年6月25日函)廢止系爭建築  
03 物之分戶核備，上訴人不服工務局110年6月25日函，循序提  
04 起行政爭訟，經原審以110年度訴字第1492號裁定駁回上訴  
05 人之訴確定後，被上訴人依新北市政府門牌編釘作業要點  
06 (下稱門牌編釘要點)第6點第1項規定，以112年3月2日新  
07 北板戶字第11255816041號函(下稱原處分)廢止前處分。  
08 上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定、原處分  
09 均撤銷。經原審判決駁回，乃提起本件上訴。

10 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  
11 載。

12 三、原審判決駁回上訴人在原審之訴，係以：

13 (一)依門牌編釘要點第6點規定，申請增編或併編門牌，應先向  
14 主管建築機關申請建築物分戶或併戶核准文件後，始得向戶  
15 政機關申請。另依變更戶數要點第5點規定，申請門牌增  
16 編，應由申請人檢附門牌增編申請書及工務局核准之文件或  
17 其他權利證明文件，向戶政機關申請。惟上訴人自始未取得  
18 系爭建築物1樓所有權人同意分戶之文件，而係於106年7月1  
19 7日檢具切結書向工務局申請系爭建築物分戶核備，工務局  
20 乃以106年7月27日函同意系爭建築物分戶，嗣系爭建築物1  
21 樓所有權人陳情，工務局遂以110年6月25日函廢止(不同  
22 意)系爭建築物2樓分戶核備，上訴人循序提起行政爭訟，  
23 業經原審以110年度訴字第1492號裁定駁回其訴確定在案，  
24 是上訴人並未取得系爭建築物1樓之分戶同意書。

25 (二)上訴人固主張系爭建築物2樓及1樓乃分別獨立之建築物，系  
26 爭樓梯為公寓大廈之共用部分，而非專有部分，故系爭建築  
27 物2樓所有權人可由連通之系爭樓梯自由出入等語，然參照  
28 系爭建築物1、2樓之第二類謄本及附件，僅能得知上訴人為  
29 系爭建築物2樓所有權人，而與1樓建築物非同一人，惟未顯  
30 示系爭樓梯為上訴人所有或為公寓大廈共用部分。上訴人向  
31 法院訴請確認系爭樓梯所有權，亦經臺灣新北地方法院板橋

01 簡易庭109年度板簡字第3164號民事簡易判決駁回其訴確  
02 定，依上開民事判決附件、附圖以及申請增編門牌建築物照  
03 片可知，系爭樓梯乃系爭建築物1、2樓建物連接通道，惟上  
04 訴人未能證明系爭樓梯為其所有或共有，更未能證明該樓梯  
05 乃獨立出入口，而與其提出之切結書記載「產權及出入口均  
06 各自獨立出入」不符。因上訴人未提出系爭樓梯為其單獨所  
07 有或具有獨立出入口之建築物證明文件，更未提出系爭建築  
08 物1樓所有權人同意分戶文件，工務局以110年6月25日函事  
09 後不同意分戶之認定，並無違誤，被上訴人據此以原處分廢  
10 止前處分，核屬有據。

11 (三)被上訴人作成原處分前已參照工務局之認定，且上訴人始終  
12 未提出分戶同意書及建築物權利文件等事實，均如前述，已  
13 屬客觀上明白足以確認，因此被上訴人作成原處分廢止前處  
14 分前，未通知上訴人陳述意見，核未違法等語，為其論據。

#### 15 四、本院按：

16 (一)地方制度法第18條第1款第3目及第10款第1目規定：「下列  
17 各款為直轄市自治事項：一、關於組織及行政管理事項如  
18 下：……(三)直轄市戶籍行政。……十、關於交通及觀光事項  
19 如下：(一)直轄市道路之規劃、建設及管理。……」第25條規  
20 定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)得就其自治事項或  
21 依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方  
22 立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自  
23 治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則  
24 。」第27條規定：「(第1項)直轄市政府、縣(市)政  
25 府、鄉(鎮、市)公所就其自治事項，得依其法定職權或法  
26 律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規  
27 則。(第2項)前項自治規則應分別冠以各該地方自治團體  
28 之名稱，並得依其性質，定名為規程、規則、細則、辦法、  
29 綱要、標準或準則。……」準此，直轄市為辦理直轄市戶籍  
30 行政及道路管理，得依照法定職權訂定自治規則，是以新北  
31 市政府為辦理道路命名及門牌編釘作業，乃訂定新北市道路

01 命名及門牌編釘辦法，其第2條規定：「本辦法之主管機關  
02 為本府民政局（以下簡稱本局），執行機關為新北市（以下  
03 簡稱本市）各區戶政事務所（以下簡稱戶政所）。」第10條  
04 規定：「建築物起造人、房屋所有權人、管理人、現住人或  
05 利害關係人得向戶政所申請門牌證明書。」第13條規定：  
06 「本辦法相關作業規定及門牌格式，由本府另定之。」。

07 (二)新北市政府為規範門牌編釘作業，乃依新北市道路命名及門  
08 牌編釘辦法第13條訂定門牌編釘要點，101年8月31日訂定發  
09 布之門牌編釘要點第6點規定：「（第1項）合法建築物申請  
10 增編或併編門牌，應先向主管建築機關申請建築物分戶或併  
11 戶核准文件後，向戶政所申請，並經戶政所現場勘查後辦  
12 理。（第2項）合法建築物其所有權業已分割且各自獨立出  
13 入，所有權人得按所有權狀記載之樓層，向戶政所申請增編  
14 樓層門牌。」（嗣於109年1月21日第6點增訂第3項規定：  
15 「戶政所增編或併編門牌後，應通報主管地政及建築機  
16 關。」）準此，新北市合法建築物申請門牌增編，應由申請  
17 人檢附門牌增編申請書及主管建築機關核准建築物分戶文件  
18 向管轄之戶政機關提出申請，而所稱「主管建築機關核准建  
19 築物分戶文件」，係指工務局依變更戶數要點所核發之許可  
20 或同意備查文件（詳後述）。嗣文件齊備，經戶政機關審查  
21 合法建築物分戶樓層之所有權確已分割，且現場勘查可各自  
22 獨立出入，即應核准增編門牌。又公寓大廈於構造上或使用  
23 上雖可區分為專有部分或共用部分，且共用部分亦得經約定  
24 供特定區分所有權人使用，而為約定專用部分（公寓大廈管  
25 理條例第3條第3、4、5款參照），惟連通數個專有部分之樓  
26 梯及其通往室外之通路或門廳，依法不得供作專有部分，亦  
27 不得為約定專用部分（公寓大廈管理條例第7條第2款參  
28 照），以維護區分所有權人通達地面之出入權益。是以公寓  
29 大廈之區分所有權人申請門牌增編時，倘以公寓大廈之樓梯  
30 或通往室外之通路，經登記為其他區分所有權人專有部分或  
31 約定專用部分，即謂該區分所有部分無法獨立出入，顯非合

01 理，足見公寓大廈各區分所有部分得否各自獨立出入，應視  
02 其建築於構造上得否各自獨立出入而決定，核與申請人是否  
03 為該公寓大廈樓梯或通往室外通路之所有權人或共有人無必  
04 然關係。

05 (三)行政程序法第159條規定：「(第1項)本法所稱行政規則，  
06 係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權  
07 為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效  
08 力之一般、抽象之規定。(第2項)行政規則包括下列各款  
09 之規定：□關於機關內部之組織、事務之分配、業務處理方  
10 式、人事管理等一般性規定。□為協助下級機關或屬官統一  
11 解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定  
12 及裁量基準。」查變更戶數要點並無法規授權，而係新北  
13 市政府為協助下級機關及屬官辦理建築物分(併)戶業務之審  
14 查事項及處理方式，所訂頒之一般性規定，依上開規定，應  
15 屬行政規則。依變更戶數要點第2點規定：「申請人於領得  
16 建築物使用執照、合法房屋證明或建築物就地整建證明後，  
17 其申請建築物分(併)戶時適用本要點。前項申辦原則、申  
18 辦方式依附表辦理，其申請變更戶數流程依附圖辦理。」該  
19 點附表則載明供公眾使用建築物變更戶數1.涉及建造行為以  
20 外主要構造、防火區劃(1,500平方公尺以上)、防火避難  
21 設施之變更；2.涉及兩種以上跨類(組)用途之整併；3.涉  
22 及室內分間牆位置變更、增加或減少等3種情形，其中，第  
23 1.2.種情形，申辦方式須委託開業建築師辦理變更使用執  
24 照，如有室內裝修行為，須併案申請室內裝修審查許可。第  
25 3.種情形，申辦方式須委託開業建築師辦理室內裝修審查許  
26 可。未涉及上述1.2.3.項更動者，申辦方式係由建築物所有  
27 權人、使用人檢附相關圖說文件向工務局辦理，經工務局審  
28 查無誤即發函通知同意備查，嗣申請人得持該函向戶政機關  
29 辦理門牌增編登記。第3點規定：「三、申請建築物分  
30 (併)戶應檢附之文件如下：(一)建築物分(併)戶核備申請  
31 書。(二)分(併)戶同意書。(三)建築物權利證明文件(建築物

01 登記簿謄本或改良登記物所有權狀)。(四)原使用執照或存根  
02 聯影本。(五)建物測量成果圖。(六)變更後建築平面圖(乙式四  
03 份,申請人簽章)。(七)原使用執照竣工平面圖。(八)分戶牆拆  
04 除說明書。(九)其他指定文件。」是以向工務局申請建築物分  
05 戶,應檢附建築物權利證明文件、使用執照影本、竣工平面  
06 圖、建築測量成果圖、分戶牆拆除說明書等文件(下稱建築  
07 物相關文件),其目的在於供工務局審查建築物之分戶有無  
08 涉及上述1.2.3.項更動,以利建築管理及維護公共安全,至  
09 於分戶同意書則係為避免因分戶所生建築物使用或通行之私  
10 法爭議。然分戶同意書之取得,繫於建築物其他所有權人之  
11 主觀意願,而與建築管理或維護公共安全無必然關係,如無  
12 法取得分戶同意書,即無從持以辦理建築物分戶並申請門牌  
13 增編,進而限制所有權人使用其建築物之權益,顯非妥適,  
14 故申請人如已提出建築物分戶核備申請書及建築物相關文  
15 件,並以切結書允諾承擔因分戶或門牌增編所生私法爭議,  
16 或提出其他文件證明其使用或通行之權利,工務局尚非不得  
17 據以核准建築物分戶,俾供戶政機關核發門牌證明書,以維  
18 護建築物所有權人使用收益之權益。

19 (四)查上訴人所有系爭建築物2樓與他人所有系爭建築物1樓原先  
20 各有門牌,係於93年1月5日始合併門牌為「○○路00號」,  
21 嗣上訴人於106年7月17日向工務局申請系爭建築物之分戶,  
22 未檢附分戶同意書,而係出具切結書載明:「……產權及出  
23 入口均各自獨立出入……未來如有任何對於重設門牌之所有  
24 可能發生之爭議,將由本人自行承擔所有應盡之法律訴訟程  
25 序責任」,經工務局以106年7月27日函同意系爭建築物分為  
26 2戶,副本並抄送被上訴人。上訴人遂於106年8月7日持工務  
27 局106年7月27日函向被上訴人申請增編門牌,並經被上訴人  
28 派員現場勘查後,於106年8月7日將「○○路00號」分為2  
29 戶,分戶後增編系爭建築物2樓,並以前處分通知上訴人同  
30 意增編門牌,載明係依據上訴人申請書及工務局106年7月27  
31 日函辦理,而核准增編門牌「○○路00號2樓」等情,為原

01 審依法確定之事實，核與卷內證據相符，則依上開規定及說  
02 明，系爭樓梯縱非上訴人單獨所有或共有，似不影響系爭建  
03 築物1、2樓有無各自獨立出入口之認定。上訴人既已提出門  
04 牌增編申請書及工務局依變更戶數要點所核發之106年7月27  
05 日函，且經被上訴人審查建築物分戶樓層之所有權確已分  
06 割，並現場勘查系爭建築物1、2樓，而以前處分核准增編門  
07 牌，上訴人主張其為適法，尚非全然無據。原判決未予查  
08 明，逕以上訴人未能證明系爭樓梯為上訴人所有或共有，遽  
09 認無法證明系爭建築物1、2樓有各自獨立出入口，且與其所  
10 提出之切結書不符云云，即有判決不適用行政訴訟法第125  
11 條、適用法規不當及理由不備之違背法令。

12 (五)基於法治國家法律安定及信賴保護原則，合法之授益處分須  
13 有經列舉之法定原因，始得由原處分機關裁量決定是否予以  
14 廢止。行政程序法第123條第3款規定：「授予利益之合法行  
15 政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為  
16 全部或一部之廢止：……三、附負擔之行政處分，受益人未  
17 履行該負擔者。……」所謂負擔，係指附加於授益處分之特  
18 定作為、不作為或忍受義務內容而言，亦即行政機關於作成  
19 授益處分之同時，另課予處分相對人法律所未明文的一定之  
20 作為、不作為或忍受等義務，受益人如未履行該負擔，行政  
21 機關得強制其履行，如仍不履行，行政機關得廢止該授益處  
22 分。查門牌編釘要點係經新北市政府於101年8月31日以北府  
23 民戶字第1012418885號令訂定發布之行政規則，人民依上開  
24 要點申請增編門牌，被上訴人據以作成是否核准之決定，基  
25 於此項行政慣行及平等原則之作用，上開要點已具有間接外  
26 部效力，人民自得據以請求作成行政處分，則上訴人依門牌  
27 編釘要點申請增編樓層門牌，經被上訴人以前處分核准增編  
28 系爭建築物2樓門牌，自屬授益處分。嗣被上訴人以原處分  
29 廢止前處分，其廢止理由係依工務局110年6月25日廢止分戶  
30 核備函於112年3月1日辦理廢止門牌增編，法令依據為門牌  
31 編釘要點第6點第1項，且於原審訴訟程序中提出答辯狀（原

01 審卷第108頁)及辯論意旨狀(原審卷第316頁)追補廢止前  
02 處分之依據為行政程序法第123條第3款,然原審就前處分所  
03 附負擔為何,並未依職權調查,原判決亦未就上訴人主張原  
04 處分如何不符合行政程序法第123條規定乙節說明其理由,  
05 亦有判決不適用行政訴訟法第125條規定及理由不備之違背  
06 法令。

07 (六)綜上所述,原判決既有如上之違誤,並於判決結論有影響。  
08 上訴意旨指摘原判決違背法令,求予廢棄,為有理由。又因  
09 本件事證尚有未明,有待原審調查審認,本院無從自為判  
10 決,爰將原判決廢棄發回,由原審高等行政訴訟庭更為適法  
11 之裁判。

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

14 中 華 民 國 113 年 12 月 18 日

15 最高行政法院第一庭

16 審判長法官 胡 方 新

17 法官 鍾 啟 煒

18 法官 李 玉 卿

19 法官 張 國 勳

20 法官 林 欣 蓉

21 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

22 中 華 民 國 113 年 12 月 18 日

23 書記官 張 玉 純