

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第1120號

114年11月27日辯論終結

原告 黃勉欽

訴訟代理人 陳宏杰 律師

溫宏毅 律師

被告 臺北市政府都市發展局

代表人 簡瑟芳

訴訟代理人 王淑菁

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服臺北市政府中華民國112年7月19日府訴二字第1126081216號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告代表人原為王玉芬，訴訟進行中變更為簡瑟芳，茲據其聲明承受訴訟（本院卷二第15至16頁），核無不合，應予准許。

二、本件經過：

原告所有臺北市萬華區福星段2小段98地號土地（持分30,000分之6,650，下稱系爭申請地），位於都市計畫土地使用分區第4種商業區，因深度不足，屬無法單獨建築之基地，依規定應與鄰地合併使用，爰擬與鄰地即同區段同小段48-3、99地號土地（48-3地號為財團法人台灣省私立台北仁濟院〔下稱仁濟院〕及臺北市所有；99地號為蔣榮吉所有；下分別以地號稱之，合稱擬合併地）合併使用。經依行為時（即

民國109年2月4日修正公布)臺北市畸零地使用自治條例(下稱畸零地自治條例)第6條第2項規定,以109年12月21日及110年11月23日臺北市畸零地公辦調處申請書向被告申請系爭申請地及擬合併地之公辦調處,經被告以110年4月6日北市都建字第1093111756號及110年12月14日北市都建字第1106216325號書函通知系爭申請地與擬合併地所有權人於110年4月16日及110年12月29日召開調處會議,惟經2次調處不成,原告遂依前開畸零地自治條例同條項規定,以111年5月12日臺北市畸零地徵收標售申請書(下稱111年5月12日申請書)向被告提出系爭申請地與擬合併地徵收標售之申請(下稱系爭申請)。被告乃依規定將本案提臺北市畸零地調處委員會審議,經該委員會111年12月26日第11102(321)次全體委員會議(下稱系爭會議)決議(下稱系爭決議):「本案徵收範圍土地48-3地號部分土地係屬公有土地(臺北市政府財政局,下稱財政局)所持有,依內政部78年5月13日台內營字第691739號函示(下稱內政部78年5月13日函)……:公有土地非屬徵收對象,公有畸零地縱經調處不成,亦不得辦理徵收。故本案無法依徵收標售程序辦理。」被告乃據以112年2月20日北市都建字第1126087855號函(下稱原處分)通知系爭申請地及擬合併地之土地所有權人否准所請,原告不服,循序提起本件訴訟。

三、原告主張略以:

(一)、原告係依建築法第45條第1項、畸零地自治條例第7條第1項及臺北市畸零地徵收標售作業辦法(下稱標售辦法)第3條等規定提出系爭申請,核屬行政訴訟法第5條第1項規定「依法申請」之案件,則調處委員會應依標售辦法第3條第5項決議「應合併使用之範圍」及「應預繳之承買價款」,而不得於法無明文下,逕以內政部函示駁回系爭申請:

1.畸零地所有權人與鄰地所有權人就畸零地協議調整地形或合併使用不成後,畸零地所有權人得向調處委員會申請公辦調處,經公辦調處不成立後,畸零地或鄰地所有權人均得向被

告提出畸零地之徵收標售申請，被告依標售辦法第3條第3項規定審查上開申請是否符合同條第1項所列文件及第2項申請期限，確認申請文件符合法定程式後，即應提交調處委員會全體委員會議審議，而調處委員會全體委員會議依畸零地自治條例第7條第1項、標售辦法第3條第5項等規定，應依臺北市土地使用分區管制條例或都市計畫書圖所定之寬度及深度範圍內，就提出人所有土地與相鄰土地決議應合併使用之範圍及應預繳之承買價款，提出人嗣後再以調處委員會全體委員會議決議內容，依標售辦法第4條規定向被告辦理徵收標售私有土地及後續申購讓售公有土地等事宜。

2.系爭申請地與擬合併地等3筆土地均屬畸零地自治條例第3條第1項所定「畸零地」，依同條例第6條第2項規定，由上開3筆土地所有權人協議調整地形或合併使用後始得建築，原告前與擬合併地所有權人協調不成後，已向被告申請公辦調處2次不成立，原告自得依建築法第45條第1項、畸零地自治條例第7條第1項及標售辦法第3條等規定向被告申請徵收標售系爭申請地及擬合併地之私有持分，其後再申請讓售擬合併地之公有持分。

3.承前，原告向被告提出系爭申請後，經被告審核與標售辦法第1、2項之法定程式相符，並依上開辦法第3條第4項規定提交調處委員會全體委員會議審議，調處委員會全體委員會議應依畸零地自治條例第7條第1項及標售辦法第3條第5項等規定，於臺北市土地使用分區管制條例或都市計畫書圖所定之寬度及深度範圍內，就原告所有系爭申請地與相鄰擬合併地決議應合併使用範圍及應預繳之承買價款，此亦為建築法第45條第1項前段規定申請該管地方政府徵收後辦理出售所揭示之公法上權利，不得於法無明文下，逕以內政部78年5月13日函駁回之系爭申請。調處委員會依標售辦法第3條第5項規定，就提出人所有土地與相鄰土地決議應合併使用範圍及應預繳之承買價款後，提出人方得依被告核發之公私有畸零地合併使用證明書，就擬合併之私有土地依標售辦法第4條

規定申請辦理徵收標售，再（或）就擬合併之公有土地依畸零地自治條例第11條規定，向公產管理機關辦理申購，系爭決議違反上開規定，顯係「倒果為因」之違法決議。

4. 準此可知，原告於111年5月12日依畸零地自治條例第6條第3項、標售辦法第3條第1項等規定，檢具申請書及相關書圖向被告申請徵收標售系爭申請地及擬合併地，業經被告依同辦法第3條第3項審查後，被告乃依上開辦法第3條第4項規定提交調處委員會全體委員會議，則調處委員會全體委員會議自應依該辦法第3條第5項規定，於「臺北市土地使用分區管制自治條例」或「都市計畫書圖」所定之寬度及深度範圍內，決議原告所有系爭申請地與擬合併地之「應合併使用範圍」及「應預繳之承買價款」；詎系爭決議竟作成「本案無法依徵收標售程序辦理……」等語之決議；甚且，被告就本件系爭申請之預定徵收範圍土地是否包含公有土地？亦未再給予原告釐清或陳述意見之機會，即引用上開違法決議內容，並以原處分逕予駁回原告之申請。

(二)、被告未審酌調處委員會全體委員會議錯誤引用內政部函示作成違法決議，即基於上開違法決議逕予駁回原告之系爭申請，實有裁量怠惰或裁量濫用等重大瑕疵：

1. 被告以內政部78年5月13日函逕予駁回原告系爭申請，實未慮及建築法第45條第1、3項、畸零地自治條例第6條第3項、第7條第1項及標售辦法第3條第1、5項等相關法規，均未有「畸零地合併使用範圍『不得』包含公有土地」之規定，卻逕依調處委員會上開錯誤審議結果駁回原告系爭申請，不僅有裁量怠惰或裁量濫用等重大瑕疵，更將造成類似本案擬合併地之48-3地號公、私共有之土地永遠不可能依前述畸零地自治條例第6條及第7條第1項、標售辦法第3條及第4條申請辦理徵收標售之不合理結果：

(1) 臺北市政府雖依建築法第46條規定制定畸零地自治條例，並於上開條例第15條授權被告制定標售辦法，畸零地或鄰地所有權人均得向被告提出畸零地之徵收標售申請，而被告依標

01 售辦法第3條第3項規定審查上開申請是否符合同條第1項所
02 列文件及第2項申請期限，確認申請文件符合法定程式後，
03 即應提交調處委員會全體委員會議審議，而調處委員會全體
04 委員會議依畸零地自治條例第7條第1項、標售辦法第3條第5
05 項等規定，僅得於臺北市土地使用分區管制條例或都市計畫
06 書圖所定之寬度及深度範圍內，就提出人所有土地與相鄰土
07 地決議應合併使用之範圍及應預繳之承買價款，嗣後提出人
08 再依調處委員會全體委員會議決議內容，辦理徵收標售私有
09 土地及申購讓售公有土地，並未規定提出人申請徵收標售之
10 畸零地合併使用範圍內不得包含公有土地（倘若調處委員會
11 依標售辦法第3條所決議之應合併使用範圍不得包含公有土
12 地，則上開辦法第4條第2項規定於立法體例上應置於同辦法
13 第3條規定），何況觀諸建築法第45條第1、3項規定意旨可
14 知，基地所有權人與鄰接土地所有權人不能達成協議時，得
15 就規定最小面積之寬度及深度範圍內之土地，申請該管地方
16 政府徵收後辦理出售，如上開範圍內存有公有土地，該公有
17 土地亦應讓售予鄰接土地所有權人。

18 (2)尤以，原告係依標售辦法第3條第1項規定提出系爭申請時，
19 尚未經調處委員會依同條第5項規定決議應合併使用範圍
20 及，原告尚無從依標售辦法第4條辦理實際徵收標售，要無
21 標售辦法第4條第2項規定之適用，被告既自承參考內政部78
22 年5月13日函意旨修正制定標售辦法第4條第2項規定，則依
23 立法體例之解釋，標售辦法第3條亦無內政部78年5月13日函
24 之餘地。倘若調處委員會依標售辦法第3條所決議之應合併
25 使用範圍不得包含公有土地，標售辦法第4條第2項規定於立
26 法體例上應置於同辦法第3條規定，而非置於第4條第2項，
27 被告修正制定標售辦法時，業已將內政部78年5月13日函排
28 除適用於同辦法第3條規定之程序，至為明確。系爭決議違
29 法未作成系爭申請地與擬合併地應合併使用之範圍及應預繳
30 之承買價款之決議，被告引用系爭決議內容，逕予駁回系爭
31 申請，原處分及訴願決定有裁量怠惰、裁量逾越或裁量濫用

01 等裁量瑕疵之重大違法，亦將造成公、私共有土地永遠不可
02 能依畸零地自治條例及標售辦法之規定，申請辦理徵收標售
03 該共有土地之私有部分後，再由得標人就該共有土地之公有
04 部分向公產管理機關辦理申購讓售土地之不合理結果。

05 2.觀諸建築法第45條第1、3項規定可知，基地所有權人本得就
06 規定最小面積之寬度及深度範圍內之土地，向臺北市政府申
07 請徵收標售，而上開範圍內之土地屬公（市）有土地者，則
08 應讓售予鄰接土地所有權人。擬合併地之48-3地號土地為財
09 政局與仁濟院分別共有，核屬公、私共有土地，依民法第81
10 9條第1項規定，仁濟院得自由處分其應有部分，仁濟院所持
11 有之私有持分，核屬民法「可分之物」，財政局縱持有極少
12 部分之持分，亦不應將該土地全部視為公有，應由調處委員
13 會決議「應合併使用範圍」及「應預繳之承買價款」後，提
14 出人方得就擬合併之私有土地依標售辦法第4條規定申請辦
15 理徵收標售，其後再由得標人就擬合併之公有土地依畸零地
16 自治條例第11條規定，向公產管理機關辦理申購，方得將畸
17 零地合併使用而促進土地經濟利用。

18 3.被告主張本件應先申購再徵收標售云云，無足採：

19 (1)建築法第45條、臺北市市有財產管理自治條例（下稱管理自
20 治條例）第67、69條、畸零地自治條例及標售辦法等規定，
21 均未明文規定鄰接土地為公、私共有土地時，應先申請讓售
22 公有地，鄰地所有權人始得辦理徵收標售。被告援引內政部
23 74年12月28日台（74）內地字第373251號函（下稱內政部74
24 年12月28日函）主張先向公有部分之土地管理機關申購，如
25 其承購後，該土地仍未達建築基地最小面積，有不得建築之
26 情形，才有適用建築法第45條之規定云云，惟內政部74年12
27 月28日函情形，與系爭申請案例事實迥異。

28 (2)原告事實上亦無法向財政局申購擬合併地之48-3地號土地公
29 有持分：

30 本件縱使原告依臺北市市有非公用畸零土地處理作業要點
31 （下稱土地處理作業要點），以系爭申請地與擬合併地等3

01 筆土地應為合併使用為由，向財政局申購讓售48-3地號土地
02 之市有持分時，依土地處理作業要點第3點第5款規定，原告
03 應檢附「合併使用範圍內『未會同申請之私有土地所有權
04 人』之承購權利拋棄書」，仁濟院、蔣榮吉若未提出承購權
05 利拋棄書，原告無法向財政局辦理申講讓售作業；依土地處
06 理作業要點第3點第3款規定，原告應提出「市有畸零地所在
07 地之直轄市或縣（市）政府建築主管機關核發有效期限內之
08 公私有畸零地合併使用證明書」，依臺北市公私有畸零地合
09 併使用證明申請須知規定，申請時應具備書件包括「申請人
10 非申請合併使用之全部私有土地所有權人時，應附其餘所有
11 權人同意書」，亦應提出仁濟院、蔣榮吉出具之同意書，原
12 告實無可能取得仁濟院、蔣榮吉提出上開文件，未能向被告
13 申請上開合併使用證明書，不可能據此申講48-3地號土地之
14 公有持分，而有窒礙難行之處。原告向財政局申請申購讓售
15 市有土地時，應先向被告申請上開合併使用證明書，48-3地
16 號土地既為公、私共有土地，依被告主張邏輯，被告於審核
17 上開合併使用之申請時，如何認定合併使用範圍？如何認定
18 市有土地之出售價格？被告所述前後矛盾，係臨訟推諉卸責
19 之詞，均無足採。

20 (三)、縱令原告提出系爭申請時，就擬合併地之48-3地號土地之市
21 有持分之公有地是否列入「附件四、預定徵收範圍土地之土
22 地所有權人及他項權利人及持分比」未有明確表示，惟調處
23 委員會及被告均未給予原告釐清或陳述意見之機會；況原告
24 於訴願程序已表明僅擬合併地之48-3地號土地私有持分及99
25 地號土地所有權，並提出更正如「附件四-1」文件，表明系
26 爭申請之擬合併使用範圍雖為擬合併地，但後續並非申請徵
27 收標售48-3地號土地之公有持分，而係由得標人另行向財政
28 局申購讓售市有土地，已符合標售辦法第4條第2項、內政部
29 78年5月13日函意旨，調處委員會應依標售辦法第3條第5項
30 規定決定系爭申請應合併使用之範圍及應預繳之承買價款
31 後，被告再依調處委員會決議受理原告之徵收標售申請。

01 (四)、原告前依被告、調處委員會全體委員會議決議意旨，將擬合
02 併地分割而形成現行畸零地，以保留與相鄰48-3、99地號土
03 地合併使用，被告嗣後竟以48-3地號其上有公有持分為由，
04 拒予作成土地應合併使用之範圍，違反行政自我拘束原則：

05 1.原告於96年間買受系爭申請地時，該土地面積原為328平方
06 公尺，原告與訴外人鴻通建設股份有限公司（下稱「鴻通公
07 司」）辦理合建時，因擬合併地均為畸零地，原告本向被告
08 申請系爭申請地與相鄰之擬合併地合併使用，經畸零地調處
09 會調處2次不成立而提交全體委員會議審議後，臺北市政府
10 畸零地調處委員會以第9605（237）次全體委員大會決議
11 （下稱第237次決議），同意系爭申請地保留部分土地後單
12 獨建築，原告僅得依被告、第237次決議意旨、斯時臺北市
13 畸零地使用規則（下稱畸零地使用規則）第7條規定，將系
14 爭申請地土地分割，形成現行面積僅有62平方公尺之畸零
15 地，保留與擬合併地合併使用，以補足為一宗建築基地（48
16 -3地號斯時即係公、私共有土地），始得向被告申請核發建
17 築執照。原告依被告、第237次決議意旨辦理98地號土地之
18 分割時，就分割後之98地號土地得與擬合併地合併使用，實
19 有正當合理之信賴基礎。詎料，原告提出系爭申請，冀由被
20 告及調處委員會決議應合併使用範圍及應預繳之承買價款，
21 以利原告後續辦理請求被告徵收標售私有土地及後續申請公
22 有土地讓售等事宜，被告及調處委員會竟以內政部78年5月1
23 3日函，拒絕決議應合併使用範圍及應預繳之承買價款，逕
24 予駁回系爭申請，全然無視48-3地號土地早於97年間之前即
25 已為公、私共有土地、且被告於當時即已決議原告名下系爭
26 申請地應分割保留一部分土地俾與擬合併地全部合併使用，
27 揆諸最高行政法院111年度上字第939號行政判決意旨，被告
28 及調處委員會違反行政自我拘束原則，至為明確。

29 2.經原告查詢判決（本院105年度訴字第435號判決）得知，被
30 告及調處委員會過往已有決議「私有土地與公有土地合併使
31 用」之行政先例，被告稱：48-3地號土地屬公、私共有土

01 地，因公有部分受限於財產管理法規，調處委員全體委員會
02 自不可能擅自定奪處分公有土地云云，不僅與事實不符，更
03 已違反行政自我拘束原則。

04 3.原告於96年間買受原系爭申請地時，其上均為老舊建物，不
05 僅無法再為使用，亦有倒塌崩壞之疑慮，擬合併地之99地號
06 土地亦係老舊建物僅略為整修而已，原告與鴻通公司於97、
07 98年間協議合建時，已竭盡所能促成擬合併土地所有權人參
08 與合建，惟經2次調處不成後，原告與鴻通公司評估土地完
09 全整合無望，迫於無奈，僅得依斯時畸零地使用規則第7條
10 規定，犧牲原有系爭申請地將近5分之1，留出合併使用所必
11 須之62平方公尺土地，與擬合併地合併使用，以補足最小一
12 宗建築基地。原告等待多年，未見土地有整合之可能，且99
13 地號土地其上建物現已未再使用而為廢墟，反觀原告與鴻通
14 公司合建之建物早已落成多年，故原告始再次出面與鄰地所
15 有權人私下協商及申請公辦調處，並冀由被告及調處委員會
16 依97年間決議意旨，決議上開土地之應合併使用範圍及應預
17 繳之承買價款，以增進土地之合理利用，避免永久畸零地之
18 形成、有礙市容觀瞻。

19 (五)、99地號土地上之臺北市萬華區福星段2小段294建號（下以建
20 號稱之）建物僅有1層，且未取得使用執照，與畸零地自治
21 條例第4條第1項第1款所稱「已建築完成」不符，應為畸零
22 地。

23 (六)、並聲明：

24 1.訴願決定及原處分均撤銷。

25 2.被告就原告111年5月12日之申請案，應依標售辦法第3條第5
26 項之規定繼續辦理。

27 四、被告答辯略以：

28 (一)、原處分並無違誤：

29 1.原告前因2次公辦調處不成立，遂檢具相關書件向被告提出
30 徵收標售，被告審查後函請原告補正，經原告補正後，被告
31 始提交調處委員會審議。被告處理系爭申請案流程，均依照

01 標售辦法第3條第1項至第4項規定辦理，於法並無不合。系
02 爭會議符合畸零地自治條例第12條及14條第3項規定，程序
03 上並無不合。本案徵收範圍之48-3地號部分土地係屬公有土
04 地由財政局所持有，依照內政部78年5月13日函而作成結
05 論，系爭決議無審查程序違誤。

06 2.標售辦法第4條第2項明定申請徵收標售之土地不得包含公有
07 土地，該辦法訂定草案立法理由亦說明依照內政部78年5月1
08 3日函，畸零地自治條例第11條明定畸零地相鄰公有土地之
09 申購等程序，其第2項明定申請徵收標售程序不包含公有土
10 地。被告依系爭決議結論，作成原處分於法並無違誤。

11 3.48-3地號土地屬公、私共有土地，公有部分受限於財產管理
12 相關法規，調處委員會不可能擅自定奪處分公有土地，在公
13 私有土地持分夾雜情況下，尚難僅就私有部分辦理徵收標
14 售。

15 (二)、原告知悉公有畸零地非屬徵收標售對象不得辦理徵收之規
16 定，且明瞭公私有畸零地合併使用須逕向公產機關辦理申
17 購，而不是納入徵收標售之範圍，畸零地徵收標售範圍以私
18 有地為標的，此與原處分駁回之認定一致。

19 (三)、原告未正確理解內政部78年5月13日函之內涵及相關規定：
20 公有畸零地欲與其他鄰地合併使用者，經調處不成時，因公
21 有土地不得徵收，故不適用徵收標售程序。其他鄰地欲與公
22 有畸零地合併使用者，係採讓售方式，由公產機關讓售予鄰
23 地所有人進而土地合併使用，而非採用徵收標售程序。被告
24 並未自行曲解相關規定之含義，而係原告對於內政部78年5
25 月13日函及相關規定有所誤解。

26 (四)、土地徵收係指國家為徵收權之主體，以公權力的方式強制取
27 得私有土地，後續再對於特定私有土地給予相當補償。擬合
28 併地之48-3地號為公有土地自難以徵收方式處理。原告對於
29 土地徵收之定義未有正確認識。

30 (五)、畸零地合併使用，私有畸零地及公有畸零地二者之間的辦理
31 手續顯然不同，畸零地自治條例第11條及土地處理作業要點

01 皆有明定對於畸零地為公有者採申購方式處理。原告對於徵
02 收標售之規定容有誤解：

03 1.依建築法第45條第1項修法理由，畸零地合併使用之精神，
04 為增進土地經濟利用，規定調處不成時政府得以公權力介
05 入，強制手段徵收取得私有土地後，再辦理出售，以利申請
06 人所需。建築法第45條第3項修法理由，乃考量徵收具有強
07 制性，就公有畸零地有適用上困難，為使公有與私有畸零地
08 處理趨於一致，鄰地所有權人申購公有畸零地，經協議及調
09 處程序後，再由公有土地管理機關決定讓售。

10 2.標售辦法第4條第2項已規定申請徵收標售土地不得包含公有
11 土地。依據內政部78年5月13日函已明確函示公有畸零地不
12 得辦理徵收。依地方制度法第30條，地方自治法規內容須不
13 得牴觸憲法及上級政府之法規（含中央行政命令）。

14 (六)、畸零地使用規則之調處機制，首為都市土地之合理使用，並
15 就畸零地合併使用之私權爭議，經由調處委員會排解，冀申
16 請地所有權人與擬合併地所有權人能達成合意。惟顧及此等
17 調處不宜延宕久懸，而有調處2次不成立，應提請調處委員
18 會公決，並不介入私權紛爭。本案部分擬合併地所有權人明
19 確表示不願與系爭申請地合併建築，且擬合併地深度不足非
20 系爭申請地所造成。調處委員會為調停而作成決議「同意」
21 系爭申請地單獨建築，同意二字係指准許系爭申請地單獨建
22 築之意。故原告取得被告97年8月27日核發之97建字第362號
23 建照及98年9月25日核發98建字第391號建照。

24 (七)、依土地處理作業要點及臺北市公私有畸零地合併使用證明申
25 請須知，原告以系爭申請地與擬合併地應為合併使用為由，
26 向財政局辦理申請讓售48-3地號土地之公有持分。然原告無
27 法取得擬合併地私有持分所有權人出具之承購權利拋棄書及
28 同意書，此為原告無法依法令規定應備妥申請文件之事實行
29 為，並非被告法規不允許，亦非被告故意違法而否准。

30 (八)、依建築法第1條及畸零地自治條例，皆是臺北市對於建築管
31 理所適用之特別法，應優先於民法而適用。原告指摘仁濟院

- 01 所持有之土地之私有持分，核屬民法可分之物，並為適用臺
02 北市政府相關法令，實有適用法令之誤解。
- 03 (九)、畸零地自治條例及標售辦法，並無規定調處委員會或被告應
04 給予原告陳述意見之法定程序，原告主張調處委員會或被告
05 為給予原告釐清或陳述意見之機會，並不可採。
- 06 (十)、本院105年度訴字第435號判決之案例係經調處委員全體委員
07 會決議同意申請地合併。但本案係原告以系爭申請地所有權
08 人身分，向被告申請徵收標售，二者事實完全不同。又原告
09 在111年5月12日申請書係向被告申請徵收標售，然事後又主
10 張僅係申請被告應提交調處委員會決議應合併使用範圍及應
11 預繳之承買價款，而非申請徵收標售，原告主張前後矛盾，
12 並不可採。
- 13 □、蔣榮吉所有之99地號土地上已存在蔣榮吉所有294建號建
14 物，依畸零地自治條例第4條規定，99地號土地屬於已經建
15 築完成之情形，非畸零地。
- 16 □、並聲明：原告之訴駁回。

17 五、本院之判斷：

18 (一)、應適用之法令及說明：

- 19 1.按建築法第2條第1項規定：「主管建築機關，……在直轄市
20 為直轄市政府……。」第44條規定：「直轄市、縣（市）
21 （局）政府應視當地實際情形，規定建築基地最小面積之寬
22 度及深度；建築基地面積畸零狹小不合規定者，非與鄰接土
23 地協議調整地形或合併使用，達到規定最小面積之寬度及深
24 度，不得建築。」第45條規定：「（第1項）前條基地所有
25 權人與鄰接土地所有權人於不能達成協議時，得申請調處，
26 直轄市、縣（市）（局）政府應於收到申請之日起1個月內
27 予以調處；調處不成時，基地所有權人或鄰接土地所有權人
28 得就規定最小面積之寬度及深度範圍內之土地按徵收補償金
29 額預繳承買價款申請該管地方政府徵收後辦理出售。徵收之
30 補償，土地以市價為準，建築物以重建價格為準，所有權人
31 如有爭議，由標準地價評議委員會評定之。（第2項）徵收

01 土地之出售，不受土地法第25條程序限制。辦理出售時應予
02 公告30日，並通知申請人，經公告期滿無其他利害關係人聲
03 明異議者，即出售予申請人，發給權利移轉證明書；如有異
04 議，公開標售之。但原申請人有優先承購權。標售所得超過
05 徵收補償者，其超過部分發給被徵收之原土地所有權人。

06 （第3項）第1項範圍內之土地，屬於公有者，准照該宗土地
07 或相鄰土地當期土地公告現值讓售鄰接土地所有權人。」第
08 46條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關應依照前2條
09 規定，並視當地實際情形，訂定畸零地使用規則，報經內政
10 部核定後發布實施。」

11 2.畸零地自治條例：

12 (1)行為時畸零地自治條例第1條規定：「本自治條例依建築法
13 第46條規定制定之。」第2條規定：「本自治條例之主管機
14 關為臺北市政府都市發展局（以下簡稱都發局）。」第3條
15 第1項規定：「本自治條例所稱畸零地，指符合下列各款情
16 事之一者：一 建築基地寬度或深度未符合臺北市土地使用
17 分區管制自治條例（以下簡稱土管自治條例）或都市計畫書
18 圖規定。二 建築基地臨接建築線寬度，未達4.8公尺以
19 上。」第6條第1項、第2項規定：「（第1項）畸零地非經與
20 鄰地調整地形或合併使用後，不得建築。（第2項）畸零地
21 申請建築前，應先由畸零地所有權人與鄰地所有權人協議調
22 整地形或合併使用，並由鄰地所有權人以書面通知鄰地權利
23 關係人知悉，無法達成時，應向臺北市畸零地調處委員會
24 （以下簡稱畸零地調處會）申請公辦調處。調處不成立，經
25 畸零地所有權人或鄰地所有權人提出徵收標售時，應提交畸
26 零地調處會全體委員會議審議。」第12條規定：「（第1
27 項）畸零地調處會置委員15人，其中主任委員1人，由都發
28 局局長兼任；其餘委員14人，由下列人員組成，並由都發局
29 聘（派）之：一 都發局2人。二 臺北市建築管理工程處2
30 人。三 臺北市政府財政局1人。四 臺北市政府地政局1
31 人。五 臺北市政府法務局1人。六 專家學者7人。（第2

01 項) 委員任期2年，期滿得循程序續聘(派)兼之。(第3
02 項) 開會時，由主任委員擔任主席，如主任委員因故不能出
03 席，得指派委員1人代理。(第4項) 外聘委員任一性別以不
04 低於外聘委員全數4分之1為原則；全體委員任一性別不得低
05 於委員總數3分之1。」第14條第3項規定：「畸零地調處會
06 全體委員會議，應有過半數以上委員親自出席始得開會；經
07 出席委員3分之2以上之同意始得作成決議。」第15條規定：
08 「本自治條例所定之書面通知、公辦調處及畸零地徵收標售
09 作業辦法等規範，由都發局定之。」

10 (2) 現行(即113年4月1日修正公布)畸零地自治條例第3條第1
11 項規定：「本自治條例所稱畸零地，指符合下列各款情事之
12 一者：一、建築基地寬度或深度未符合臺北市土地使用分區
13 管制自治條例(以下簡稱土管自治條例)或都市計畫書圖規
14 定。二、建築基地臨接建築線寬度，未達4.8公尺以上。」
15 第6條第1項、第2項、第3項規定：「(第1項)畸零地非經
16 與鄰地調整地形或合併使用後，不得建築。(第2項)畸零
17 地申請建築前，應先由畸零地所有權人與鄰地所有權人協議
18 調整地形或合併使用，並由鄰地所有權人以書面通知鄰地權
19 利關係人知悉，無法達成時，應向臺北市畸零地調處委員會
20 (以下簡稱畸零地調處會)申請公辦調處。(第3項)調處
21 不成立，經畸零地所有權人或鄰地所有權人提出徵收標售
22 時，應提交畸零地調處會全體委員會議審議。」(第2項、
23 第3項規定與修正前第2項規定相同，新增條項)第15條規
24 定：「(第1項)本自治條例所定之書面通知、公辦調處、
25 畸零地徵收標售作業辦法，由都發局定之。(第2項)第11
26 條所定之公私有畸零地合併使用證明書之申請規定，由都發
27 局定之。」第1條、第2條、第12條、第14條第3項規定與行
28 為時畸零地自治條例規定相同。

29 3. 標售辦法第1條規定：「本辦法依臺北市畸零地使用自治條
30 例(以下簡稱本自治條例)第15條規定訂定之。」第3條第1
31 項至第4項規定：「(第1項)畸零地依本自治條例第6條規

01 定經臺北市畸零地調處委員會（以下簡稱畸零地調處會）公
02 辦調處不成立，畸零地所有權人或鄰地所有權人（以下簡稱
03 提出人）得檢具下列書件，向都發局提出徵收標售：一、申
04 請書。……。（第2項）前項徵收標售之提出，應自公辦調
05 處不成立通知送達之日起8個月內為之。（第3項）第1項所
06 定書件，經審查有應補正事項者，都發局應1次通知提出人
07 補正。提出人應於通知送達次日起30日內完成補正；屆期未
08 補正或補正不全者，得駁回其徵收標售之提出。（第4項）
09 提出徵收標售符合第1項及第2項規定者，都發局應提交畸零
10 地調處會全體委員會議審議。」

11 4.按60年12月22日修正公布之建築法第45條規定：「（第1
12 項）前條基地所有權人與鄰接土地所有權人，如無法達成協
13 議，得申請直轄市、縣（市）（局）政府調處。直轄市、縣
14 （市）（局）政府應於收到申請之日起1個月內予以調處。
15 調處不成時，得照規定最小面積之寬度及深度將該範圍內之
16 土地一併徵收後辦理標售。（第2項）前項土地之徵收，按
17 市價補償，標售時不受土地法第25條規定程序之限制。」現
18 行（即73年11月7日修正公布）建築法第45條規定，已如前
19 述，73年11月7日修正理由略以：「……二、畸零建築基地
20 合併使用之調處不成時，地方政府得經基地所有權人或鄰接
21 土地所有權人之申請，由該申請人預繳承買價款，辦理土地
22 徵收後，出售之，免由政府編列預算支應，並利申請人之需
23 要。……四、增訂徵收之土地，經公告30日期滿，無其他利
24 害關係人聲請異議者，得讓售予申請人。其有異議時，應公
25 開標售，但原申請人有優先承購權。五、增訂標售所得超過
26 徵收補償之價款部分，發給被徵收之原土地所有權人，以示
27 政府無與民爭利之圖。六、規定公有畸零地以該宗土地或相
28 鄰土地當期土地公告現值讓售鄰接土地所有權人。以示公私
29 有畸零地處理方式並無二致。」依上開修正前後建築法第45
30 條規定、73年11月7日修正理由可知，73年11月7日修正建築
31 法，乃考量土地之徵收，政府須編列預算，惟籌措經費尚有

01 困難，且政府若未編列預算，亦無法徵收，是建築法第45條
02 第1項規定，由申請人預繳承買價款以為辦理；如徵收後標
03 售，標售價格高於徵收補償之價格，其差額歸屬於公庫，形
04 成與民爭利，同條第2項規定，標售所得超過徵收補償者，
05 其超過部分發給被徵收之原土地所有權人；同條第1項規
06 定，徵收之補償，土地以市價為準，同條第3項規定，公有
07 土地之讓售，以該宗土地或相鄰土地當期土地公告現值為
08 準，基此，就土地之徵收出售，政府係以市價為準辦理徵收
09 出售予基地所有權人或鄰接土地所有權人，就土地之徵收標
10 售，係以公開標售價格辦理徵收出售予基地所有權人或鄰接
11 土地所有權人，標售所得超過徵收補償者，其超過部分發給
12 被徵收之原土地所有權人，就公有土地之讓售，係以該宗公
13 有土地或相鄰土地當期土地公告現值為準讓售鄰接土地所有
14 權人，是以，徵收出（標）售、讓售程序之適用對象不同，
15 面積畸零狹小不合規定之建築基地的鄰接土地屬於私有者，
16 應循徵收出（標）售程序辦理，屬於公有者，應循讓售程序
17 辦理。

- 18 5.現行畸零地自治條例第6條第1項、第2項規定，已如前述，
19 現行畸零地自治條例第7條規定：「（第1項）前條第3項畸
20 零地所有權人或鄰地所有權人提出徵收標售後，畸零地調處
21 會全體委員會議應依土管自治條例或都市計畫書圖規定之寬
22 度及深度範圍內，就其所有與相鄰土地認定應合併使用之範
23 圍並按徵收補償金額確認預繳承買價款。（第2項）前項提
24 出人，得於畸零地調處會全體委員會議決議函送達日起30日
25 內，依應合併使用範圍向都發局預繳承買價款，申請辦理徵
26 收及標售。」第11條第1項規定：「畸零地其相鄰土地為公
27 有者，土地所有權人應取得都發局核發之公私有畸零地合併
28 使用證明書，逕向公產管理機關辦理申購；申購不成時，不
29 得申請建築。」是現行畸零地自治條例就畸零地與相鄰土地
30 如何合併使用，依照其相鄰土地是否為公有土地，設有不同
31 規定。參以標售辦法第4條第1項、第2項規定：「（第1項）

01 提出人應於前條第5項通知送達之日起30日內，向都發局預
02 繳承買價款後，始得檢具下列書件，向都發局申請辦理徵收
03 標售：……。 (第2項) 前項申請徵收標售之土地不得包含
04 公有土地。」臺北市政府為統一管理市有財產，制定管理自
05 治條例，管理自治條例第67條至第77條就市有不動產之出售
06 範圍、方式、程序等訂有明文，且臺北市政府為處理臺北市
07 市有非公用畸零土地鄰地所有權人申購合併使用事宜，訂定
08 現行 (即112年8月16日修正發布) 土地處理作業要點，是臺
09 北市政府就畸零地其相鄰土地是否為公有土地，分別訂有標
10 售辦法、管理自治條例、現行土地處理作業要點。準此，依
11 上開現行畸零地自治條例、標售辦法、管理自治條例、現行
12 土地處理作業要點等規定以觀，屬畸零地之建築基地其相鄰
13 土地為私有土地者，應依徵收及標售程序辦理，屬畸零地之
14 建築基地其相鄰土地為公有土地者，應依申購程序辦理。

- 15 6. 按行為時畸零地自治條例第6條第1項、第2項規定，已如前
16 述，行為時畸零地自治條例第7條規定：「前條畸零地經畸
17 零地調處會公辦調處不成立，畸零地調處會全體委員會議應
18 依土管自治條例或都市計畫書圖規定之寬度及深度範圍內，
19 就其所有與相鄰土地認定應合併使用之範圍，畸零地所有權
20 人或鄰地所有權人，得於畸零地調處會全體委員會議決議函
21 送達日起30日內，依應合併使用範圍按徵收補償金額向都發
22 局預繳承買價款，申請辦理徵收及標售。」第11條第1項規
23 定：「畸零地其相鄰土地為公有者，土地所有權人應取得都
24 發局核發之公私有畸零地合併使用證明書，逕向公產管理機
25 關辦理申購；申購不成時，應逕向畸零地調處會全體委員會
26 議申請審議。」是行為時畸零地自治條例就畸零地與相鄰土
27 地如何合併使用，依照其相鄰土地是否為公有土地，設有不
28 同規定。參以臺北市政府就畸零地其相鄰土地是否為公有土
29 地，分別訂有標售辦法、管理自治條例、行為時 (即109年1
30 2月18日修正發布) 土地處理作業要點。準此，依上開行為
31 時畸零地自治條例、標售辦法、管理自治條例、行為時土地

處理作業要點等規定，屬畸零地之建築基地其相鄰土地為私有土地者，應依徵收及標售程序辦理，屬畸零地之建築基地其相鄰土地為公有土地者，應依申購程序辦理。

7.內政部78年5月13日函：「關於公有畸零地經調處不成應如何處理疑義案會議紀錄。……七、結論：(一)公有土地非屬徵收對象公有畸零地縱經調處不成，亦不得辦理徵收。(二)建築法第四十四條、第四十五條立法意旨，在增進土地使用、健全都市發展，公有畸零地依法應合併使用者，公產主管機關應本上開法條精神，讓售予鄰地，以期有效利用地資源。(三)各市、縣（市）政府畸零地調處委員會，調處畸零地合併使用，應依調整地形、合併使用程序，進行調處，以公、私有畸零地同等地位之立場，提出調處方案，積極進行調處。(四)公有土地管理機關對於經管畸零地，其有公用之需者，宜依使用計畫，於一定期限內與鄰地調整地形或合併使用，其屬非公用者，應即依規定辦理讓售。……」經核該函釋，係建築法之中央主管機關為執行建築法所定畸零地使用事項，就有關畸零地合併使用、調處、徵收標售、讓售等細節性、技術性事項加以具體明確規定，符合前開建築法、畸零地自治條例規定之意旨，未逾越建築法、畸零地自治條例之文義可能之範圍，並未對人民自由或權利之行使，增加建築法、畸零地自治條例所無之限制，自得予以適用。

(二)、如本件經過欄所載事實，有被告110年4月6日北市都建字第1093111756號書函（原處分可閱覽卷第36至37頁，本院卷一第27、143頁）、110年4月16日第一次畸零地公辦調處會議紀錄（原處分可閱覽卷第39頁，本院卷一第29、145頁）、110年12月29日第二次畸零地公辦調處會議紀錄（原處分可閱覽卷第44頁，本院卷一第33、149頁）、元宏開發顧問股份有限公司111年5月12日元顧字第1110502號函（原處分可閱覽卷第45頁，本院卷一第41、157頁）、111年5月12日申請書（原處分可閱覽卷第46頁，訴願卷第145、290頁，本院卷一第42、158頁）、被告111年6月27日北市都建字第1113007

822號函（原處分可閱覽卷第47至48頁，本院卷一第45至46、161至162頁）、系爭決議紀錄（原處分可閱覽卷第59頁，本院卷一第47、163、547至549頁）、原處分（原處分可閱覽卷第57至58頁，訴願卷第184至185頁，本院卷一第49至50、165至166頁）及臺北市政府112年7月19日府訴二字第1126081216號訴願決定書（原處分可閱覽卷第64至70頁，訴願卷第2至8頁，本院卷一第67至73、183至189頁）等在卷可稽，此部分之事實，堪以認定。

(三)、系爭申請於法未合：

1.按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」行政訴訟法第5條第2項定有明文。是關於課予義務訴訟事件，行政法院係針對「法院裁判時原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，作成法律上判斷，其判斷基準時點，應以行政法院裁判時之法律及事實狀態為準（最高行政法院109年度判字第261號判決參照）。其判斷基準時點，非僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審法院言詞辯論程序終結前之事實狀態的變更，法律審法院裁判前之法律狀態的變更，均應加以考量（最高行政法院100年判字第1924號判決參照）。原告於111年5月12日向被告提出系爭申請，因不服原處分予以否准，循序提起本件行政訴訟，經本院於114年11月27日言詞辯論終結，其間相關應適用之法令先後有所變動，詳如下述，依上開說明，本院就原告之請求權是否成立、行政機關有無行為義務，應適用現行法令，合先指明。

2.行為時畸零地自治條例第1條、第2條、第3條第1項、第6條第1項、第2項、第12條、第14條第3項、第15條，已如前述。同條例第4條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）建築基地有下列情形之一者，非屬畸零地：一 鄰接土地（以下簡稱鄰地）為已建築完成、現有巷道、水道，或依文化資

01 產保存法指定或登錄有形文化資產所坐落土地，確實無法調
02 整地形或合併使用。（第2項）前項第一款所稱已建築完
03 成，指符合下列情形之一者：一 現況為加強磚造或鋼筋混
04 凝土造3層樓以上建築物。二 領有使用執照或於民國60年1
05 2月24日前領有營（建）造執照或合法房屋證明之1層樓以上
06 之建築物。」

07 3.現行畸零地自治條例第1條、第2條、第3條第1項、第6條第1
08 項、第2項、第3項、第12條、第14條第3項、第15條規定，
09 已如前述。同條例第4條第1項第1款、第2項規定：「（第1
10 項）建築基地有下列情形之一者，非屬畸零地：一、鄰接土
11 地（以下簡稱鄰地）為已建築完成、現有巷道、水道，或依
12 文化資產保存法指定或登錄有形文化資產所坐落土地，確實
13 無法調整地形或合併使用。（第2項）前項第1款所稱已建築
14 完成，指符合下列情形之一者：一、現況為2層樓以上建築
15 物。二、領有使用執照或於民國60年12月24日前領有營
16 （建）造執照1層樓以上建築物。」

17 4.自上開畸零地自治條例修正內容可知，同條例第4條第2項第
18 1款規定，由「現況為加強磚造或鋼筋混凝土造3層樓以上建
19 築物。」修正為「現況為2層樓以上建築物。」依上開建築
20 法第44條至第46條規定可知，畸零地非經與鄰地調整地形或
21 合併使用，不得建築，目的在於確保建築基地必須達到最小
22 面積規模，以符合最低使用需求之規模面積。關於建築基地
23 是否為畸零地之認定，及其是否應合併使用，應就該基地四
24 周之條件檢討建築基地其本身是否為建築基地面積畸零狹小
25 不合規定之基地或是否肇致相鄰土地成為面積畸零狹小不合
26 規定之基地，亦即須本身及相鄰土地均能符合規定成為得申
27 請建築使用之一宗基地為前提。至於該宗土地是否為畸零
28 地，則由地方主管機關，視當地實際情形，訂定畸零地使用
29 規則，因地制宜加以規範。是以，臺北市政府依照當地實際
30 情形而為上揭修正，現行規定自符合當地環境之實際情況，

且現行規定並無關於上開修正前相關規定於修正後繼續適用之特別規定，故本件自應依前揭現行法令以為裁判之依據。

5. 查99地號土地其上有門牌號碼為臺北市○○區○○街0段00號之建物（下稱系爭鄰地建物），該建物層次為2層等情，有系爭鄰地建物照片（本院卷三第39頁）、臺北市建築管理工程處違建查報案件明細表所附113年6月3日照片（本院卷三第44頁）存卷可佐，足見系爭申請地鄰接之99地號土地為現況為2層樓以上建築物所坐落土地，確實無法調整地形或合併使用，依現行畸零地自治條例第4條第1項第1款、第2項規定，系爭申請地非屬畸零地。又系爭申請範圍中之48-3地號土地所有權人為臺北市（權利範圍為550分之2）及仁濟院（權利範圍為550分之548）乙情，有土地登記第一類謄本（48-3地號）（原處分可閱覽卷第21頁）、土地登記第二類謄本（所有權個人全部）（48-3地號）（本院卷二第390頁）、臺北市土地建物異動清冊（本院卷二第473至474頁）在卷可稽，揆諸前開規定及說明，此部分應循建築法規定之讓售程序、現行畸零地自治條例規定之申購程序辦理。是以，原告申請系爭申請地與擬合併地徵收標售，於法自有未合。

（四）、按畸零地申請建築前，應先由畸零地所有權人與鄰地所有權人協議調整地形或合併使用，並由鄰地所有權人以書面通知鄰地權利關係人知悉，無法達成時，應向調處委員會申請公辦調處；調處不成立，經畸零地所有權人或鄰地所有權人提出徵收標售時，應提交調處委員會全體委員會議審議；上開委員會置委員15人，其中1人為主任委員，由被告局長兼任，其餘委員由被告2人、臺北市建築管理工程處2人、臺北市政府財政局、地政局、法務局各1人及專家學者7人組成；開會時，由主任委員擔任主席，如主任委員因故不能出席，得指派委員1人代理；其全體委員會議應有過半數以上委員親自出席始得開會，並經出席委員3分之2以上之同意始得作成決議（行為時畸零地自治條例第6條、第12條及第14條規

定參照)。查原告與第三人共有之系爭申請地，擬與擬合併地合併使用，經被告召開公辦調處會議，經2次調處不成立，原告向被告提出系爭申請，經調處委員會召開系爭會議，15位委員中有9位委員出席並作成系爭決議，被告乃據以否准系爭申請等情，有上開被告110年4月16日調處會議紀錄（原處分可閱覽卷第39頁，本院卷一第29、145頁）、被告110年12月29日調處會議紀錄（原處分可閱覽卷第44頁，本院卷一第33、149頁）、原告111年5月12日申請書（原處分可閱覽卷第46頁，本院卷一第42、158頁）、系爭決議紀錄（原處分可閱覽卷第59頁，本院卷一第47、163、547至549頁）、系爭會議出席簽到表（本院卷一第551至552頁）附卷可稽，上開被告調處會議、調處委員會系爭會議之召開、組成、作成決議等程序，均符合前開行為時畸零地自治條例之規定，系爭決議略以：本案徵收範圍土地48-3地號部分土地係屬公有土地，依內政部78年5月13日函，非屬徵收對象，故本案無法依徵收標售程序辦理等語，核與前揭建築法、行為時畸零地自治條例、標售辦法等規定相符，揆諸前開規定及說明，被告據以作成原處分否准系爭申請，尚無違誤。原告主張被告未審酌系爭會議錯誤引用內政部78年5月13日函作成違法決議，即基於系爭決議逕予駁回系爭申請，有裁量怠惰或裁量濫用等重大瑕疵云云，尚無可採。

(五)、至原告主張調處委員會應依標售辦法第3條第5項決議應合併使用之範圍及應預繳之承買價款，嗣後原告再以調處委員會全體委員會決議內容，依標售辦法第4條規定向被告辦理徵收標售私有土地，再（或）就擬合併之公有土地依畸零地自治條例第11條規定，向公產管理機關辦理申購讓售公有土地，不得逕以內政部78年5月13日函駁回系爭申請。系爭決議及原處分造成類似本案擬合併地為公、私共有之土地不可能依畸零地自治條例第6條及第7條第1項、標售辦法第3條及第4條申請辦理徵收標售之不合理結果云云。惟：

01 1.徵收出（標）售、申購讓售程序之適用對象不同，自無從由
02 調處委員會於徵收出（標）售程序中決議應依申購讓售辦理
03 之公有土地或公、私共有之土地為應合併使用之徵收出
04 （標）售範圍及確認按徵收補償金額計算之預繳承買價款。

05 2.按管理自治條例第70條第1項第1款、第2款規定：「共有非
06 公用財產之不動產，其出售方式依下列規定：一、共有房
07 地，現由共有人使用，無法協議分割者，就市有應有部分限
08 期讓售共有人，逾期不承購時，訴請法院裁判分割或予以標
09 售，標售時，共有人得按最高標價優先承購。二、共有土地
10 未建房屋，無法協議分割者，訴請法院裁判分割或就市有應
11 有部分予以標售，標售時，共有人得按最高標價優先承
12 購。」是以，標售臺北市政府共有土地之市有應有部分，共
13 有人得按最高標價優先承購。原告主張調處委員會全體委員
14 會決議應合併使用之範圍及應預繳之承買價款，原告再以決
15 議內容，向公產管理機關辦理申購讓售公有土地云云，無異
16 剝奪48-3地號土地共有人優先承購權。

17 3.復按土地處理作業要點第3點第1項第2款、第5款規定：「申
18 購合併使用範圍內市有畸零地，應檢附下列文件向市有畸零
19 地管理機關申請辦理：……(二)市有畸零地所在地之直轄市或
20 縣（市）政府建築主管機關核發有效期限內之公私有畸零地
21 合併使用證明書。……(五)合併使用範圍內未會同申購之私有
22 土地所有權人之承購權利拋棄書。……」是如原告檢附公私
23 有畸零地合併使用證明書、合併使用範圍內未會同申購之私
24 有土地所有權人之承購權利拋棄書及土地處理作業要點第3
25 點第1項各款規定之其他文件，自可向被告申請申購讓售48-
26 3地號土地之市有應有部分。

27 (六)、按憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質上相同之事件
28 作相同處理，乃形成行政自我拘束。行政機關先前已就事物
29 本質上相同事件形成行政慣例，行政機關就往後相同情形事
30 件始應為相同處理。系爭申請，既有前開不合規定之處，被
31 告否准其申請，即無違誤。再者，原告復未具體指明被告曾

01 依前開規定就其他與原告情形相同之擬合併地屬於公、私共
02 有土地而准許辦理徵收及標售之之行政慣例存在，尚難認被
03 告有違反行政自我拘束原則之情況。至原告主張依本院105
04 年度訴字第435號判決可知被告及調處委員會已有決議私有
05 土地與公有土地合併使用之行政先例云云。惟查本院105年
06 度訴字第435號有關土地事務事件，乃該案原告依畸零地使
07 用規則第8條規定申請調處，被告召開調處會議，經2次調處
08 均不成立，依畸零地使用規則第12條規定，提臺北市畸零地
09 調處委員會審議，經該會全體委員會議作成決議，該事件所
10 適用者為107年12月28日修正公布前之畸零地使用規則（107
11 年12月28日修正公布名稱及全文16條，新名稱：畸零地自治
12 條例），依畸零地使用規則第12條規定：「建築基地臨接左
13 列畸零地，經畸零地調處會調處2次不成立後，應提交全體
14 委員會議審議，認為該建築基地確無礙建築設計及市容觀瞻
15 者，工務局得核發建築執照。一、應合併之畸零地臨接建築
16 線，其面積在15平方公尺以下者。二、應合併之畸零地未臨
17 接建築線，其面積在30平方公尺以下者。三、形狀不規則，
18 且未臨接建築線者。四、其他因情況特殊經查明或調處無法
19 合併者。」該條於107年12月28日修正時刪除，立法理由略
20 以：本條刪除。回歸建築法規定，畸零地非經與鄰地合併使
21 用，不得建築，因此刪除畸零地得准予建築之規定等語，又
22 畸零地使用規則第14條規定：「（第1項）第6條及第7條規
23 定之應補足或留出合併使用基地之相鄰土地為公有者，土地
24 所有權人應取得工務局核發之本市公私有畸零地合併使用證
25 明書，逕向公產管理機關申購；公產管理機關得依公私有土
26 地協議調整地形或合併使用，並依建築法第45條等有關規定
27 辦理。（第2項）土地所有權人與公產管理機關協議不成
28 時，得申請畸零地調處會調處，經調處不成立後，並提交全
29 體委員會審議，認為無礙建築設計及市容觀瞻者，得准予單
30 獨建築。如建築面積過小又調處不成立者，得依第13條程序
31 辦理之。」該條於107年12月28日修正時移列至畸零地自治

條例第11條並修正，立法理由略以：依內政部77年5月12日台內營字第596010號函說明二第(二)款建議事項，刪除現行條文第14條第1項及第2項有關徵收公有地規定等語，基此，該事件適用之畸零地使用規則第12條規定業經刪除，同規則第14條規定有關徵收公有地規定亦經刪除，原告執此主張被告及調處委員會已有同意公、私共有土地合併使用之行政先例，尚無可採。是原告主張被告違反行政自我拘束原則云云，尚無可採。

(七)、至原告主張就系爭申請之預定徵收範圍土地是否包含48-3地號土地之市有持分之公有地，調處委員會及被告均未給予原告釐清或陳述意見之機會云云。惟：

- 1.按行政程序法第102條：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」法文既規定「限制或剝奪」人民自由或權利之行政處分，而非「侵害」或「影響」人民自由或權利之行政處分（參見同法第46條第1項、第140條第1項、第23條及……），亦非「損害」人民自由或權利之行政處分（參見行政訴訟法第4條第1項、第3項及第5條），自係指積極地對人民的自由或既存的權利為限制或剝奪，並不包括消極地駁回人民的請求。此乃前者已改變處分相對人現狀，新增不利於處分相對人之法律效果，後者係維持現狀，僅未增加駁回處分相對人（即申請人）有利之法律效果，立法者衡量此兩種行政處分性質上之差異，就是否強制給予處分相對人陳述意見機會，取捨後所作之規定（最高行政法院101年度判字第82號判決意旨參照）。原告提出之系爭申請，係請求被告准許系爭申請地與擬合併地徵收標售，被告據系爭決議予以駁回該申請，性質上係對原告請求不予准許之否准處分，並未限制或剝奪原告既有權利，而僅係維持系爭申請地及擬合併地之原有狀況，非屬行政程序法第102條前段規定之應給予陳述意見機會的

情形。是以，調處委員會作成系爭決議及被告於作成原處分前，未通知原告陳述意見，尚無違反行政程序法第102條規定。

2. 查111年5月12日申請書記載略以：「臺北市畸零地徵收標售申請書……申請合併使用土地座落（萬華區福星里）：申請地：臺北市萬華區福星段2小段98地號計1筆；擬合併地：臺北市萬華區福星段2小段48-3及99地號計2筆」等語（原處分可閱覽卷第46頁，訴願卷第145、290頁，本院卷一第42、158頁），依原告申請時所檢附「附件一、徵收土地計畫書」記載略以：「擬徵收坐落48-3、98、99地號等3筆土地，合計面積合計為170平方公尺」（本院卷二第345頁）、「擬徵收坐落48-3、98、99地號等3筆土地，合計面積合計為170平方公尺。詳如徵收土地清冊與徵收土地圖說」（本院卷二第346頁），「附件四、（徵收事由畸零地合併使用）用地徵收土地清冊」、「附件四、預定徵收範圍土地之土地所有權人及他項權利人之姓名及地址」均記載略以：土地標示、土地所有權人或管理人姓名、持分：48-3地號，仁濟院、550分之548，財政局、持分：550分之2；99地號，蔣榮吉，全部；98地號，羅珮文、3分之1，洪玉梅、3分之1，黃韋凱、30,000分之3,350，原告、30,000分之6,650等語（本院卷二第373、394、430頁），土地使用計畫圖記載：「土地使用狀況（申請號-98地號）」、「土地使用狀況（擬合併號-99地號）」、「土地使用狀況（擬合併號-48-3地號）」等語（本院卷二第326至327頁），依111年5月12日申請書及所檢附文件，原告已表明申請徵收標售之擬合併地為48-3及99地號土地共2筆，並無申請範圍不明確之情形，調處委員會及被告依原告表明之申請範圍審認系爭申請是否合法而作成系爭決議及原處分，難謂有誤。
3. 是原告主張調處委員會及被告均未給予原告就系爭申請範圍是否包含48-3地號土地之市有持分之公有地釐清或陳述意見之機會云云，尚非可採。

六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告就原告申請系爭申請地與擬合併地徵收標售，所為駁回之決定，並無違誤。原告訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院詳加審究，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 114 年 12 月 31 日

審判長法 官 蘇嫻娟

法 官 魏式瑜

法 官 林季緯

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格

	者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 114 年 12 月 31 日

03 書記官 王月伶