

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴字第495號
114年11月27日辯論終結

原告 汪光祥

訴訟代理人 江肇欽 律師

王禹傑 律師

被告 臺北市政府都市發展局

代表人 簡瑟芳（局長）

訴訟代理人 張藏文 律師

參加人 桓鉅建設股份有限公司

代表人 李幹樂（董事長）

訴訟代理人 孫丁君 律師

複代理人 陳律均 律師

上列當事人間確認行政處分無效事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

確認被告民國111年3月2日北市都建字第1116113691號函及被告民國111年11月10日北市都授建字第1116191096號函均無效。

原告其餘之訴駁回。

訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

（一）本件原告起訴時，被告代表人原為王玉芬，於訴訟進行中變更為簡瑟芳，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷2第21-22頁），核無不合，應予准許。

01 (二)行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定：「(第1項)
02 訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同
03 意或行政法院認為適當者，不在此限。……(第3項)有下列
04 列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟
05 標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」本件原告於
06 起訴時聲明原為：請求確認被告民國111年2月11日北市都建
07 字第1106057393號證明書(下稱系爭證明書，本院卷1第11
08 頁)無效；於訴訟進行中嗣變更聲明為：請求確認系爭證明
09 書、被告111年3月2日北市都建字第1116113691號函(下稱
10 系爭111年3月2日函)及被告111年11月10日北市都授建字第
11 1116191096號函(下稱系爭111年11月10日函)均無效(本
12 院卷1第363頁，本院卷3第259頁)。經核其訴訟標的之請求
13 雖有變更，但其請求之基礎不變，本院認其所為訴之變更，
14 洵屬適當，應予准許。

15 二、事實概要：

16 緣參加人就其所有臺北市士林區至善段三小段520地號土地
17 (下稱520地號土地)與財政部國有財產署(下稱國產署)
18 管理之同上至善段三小段425地號土地(下稱425地號土地)
19 及同小段521-2地號土地(下稱521-2地號土地，以下與425
20 地號土地合稱時則稱系爭土地)欲進行公私有畸零土地合併
21 使用，遂委任建築師，於民國110年9月間提出申請書並檢附
22 相關文件，向被告申請公私有畸零地合併使用證明書，案經
23 被告審認後，於111年2月11日核發系爭證明書(主旨：發給
24 本市公私有畸零地合併使用證明書)。其後，被告以系爭證
25 明書之說明欄第3點內容中之合併使用土地坐落有誤植，再
26 以系爭111年3月2日函更正系爭證明書中之上開內容為：
27 「(一)私有地：士林區至善段三小段520地號土地計1筆。(二)公
28 有地：士林區至善段三小段425、521-2地號土地計2筆」，
29 其餘內容不變等語。之後，被告再以系爭證明書之說明欄第
30 7點內容中有誤植，復以系爭111年11月10日函更正系爭證明
31 書中之上開內容為：「公有土地有公共排水功能之排水設施

01 (確實位置應辦理土地鑑界)，至於基地下方是否存在其它
02 未登錄公共排水溝渠無法查明，對於公私有土地是否可合併
03 使用，請依相關規定辦理。如公有畸零地同意合併使用，未
04 來建築若開發需辦理排水溝改道，請將排水改道設計圖資料
05 併建照申請案轉本府水利工程處審查，並依通過之設計圖說
06 施作，基地內排水溝施工完成後應由業主負責維護管理，另
07 基地開挖施工時如發現有其他不明排水設施應立即通知本處
08 現場勘查。」，其餘內容不變等語。嗣後，原告於112年3月
09 間向被告請求確認行政處分無效而於30日內未獲確答，遂向
10 本院提起本件行政訴訟。

11 三、原告起訴主張及聲明：

12 (一)主張要旨：

13 1. 原告為系爭證明書之利害關係人，具有法律上之確認利益，
14 依法得提起本件確認訴訟：

15 (1)原告住在425地號土地旁，為緊臨425地號土地之同小段42
16 4-1地號土地（下稱424-1地號土地）所有權人，並實際居
17 住於424-1地號土地上之房屋，為臺北市○○區○○路○
18 段000巷（下稱000巷）內社區之居民。參加人為申購系爭
19 土地，依「國有非公用不動產讓售作業程序」（下稱讓售
20 程序）第17點第4款，必須檢具合併使用證明書，於取得
21 系爭證明書後，再據以向國產署申購系爭土地。惟被告承
22 認425地號土地目前確實仍作為公共排水溝渠使用，並經
23 被告以系爭111年11月10日函更正在案。事實上，從原告
24 住處所在之000巷內就有排水孔存在，並一路經由原告住
25 處旁排入外雙溪。足見425地號土地之公共排水道，確實
26 緊臨原告住家，若日後遭任意廢棄、改建或改道，不但會
27 嚴重影響原告之居住安全，進而造成原告生命、身體等人
28 身權，以及房地產權等財產權之危害，甚至連依靠該溝渠
29 對外排水之000巷其他住戶權益也都會一併遭受侵害。

30 (2)被告雖稱系爭證明書已就425地號土地註明排水溝加以列
31 管，加上該排水溝渠至今尚未遭改道，因認原告過早主張

01 權利。惟：

02 ①425地號土地既為公共排水設施，依行為時「臺北市畸
03 零地使用自治條例」（下稱系爭畸零地條例）之規定，
04 被告原本就不應核發系爭證明書讓參加人得以向國產署
05 申請讓售，故被告稱系爭證明書已註明該土地為排水溝
06 加以列管，根本是本末倒置作法，於理不通。

07 ②425地號土地雖然目前尚未遭到所有權人廢棄、改建或
08 改道，可是此一危險性係具體存在，不以實際發生為必
09 要。原告因系爭證明書之結果，已終日處於因該排水溝
10 渠日後若遭廢棄、改建或改道，將隨時可能產生危害之
11 惶惶不安之中，故此時法律上利害關係已然發生，否則
12 若必須等到該排水溝渠真的遭到廢棄、改建或改道，始
13 主張權利，斯時排水系統已發生公共安全之嚴重問題，
14 即使原告屆時再提起行政訴訟請求救濟，顯已緩不濟
15 急，權利遭受侵害勢將成為定局。申言之，系爭證明書
16 之核發，已具體威脅原告之居住安全，自應允准原告提
17 起本件訴訟加以救濟，以免發生不可挽回之損害。從而
18 被告稱原告提起本案請求為過早主張權利，就系爭證明
19 書之內容不具有法律上之利害關係，自非有理。

20 (3)原告所有424-1地號土地，乃與425地號土地緊臨，故依行
21 為時臺北市公私有畸零地合併使用證明申請須知（下稱系
22 爭申請須知），原告也擁有申請425地號土地合併使用之權
23 利。事實上，原告在多年前也曾打算申請上開土地之畸零
24 地合併使用證明，但去電向臺北市政府詢問時，卻遭回以
25 上開土地為公共排水渠道不可能核准，因而打消念頭，足
26 見原告不但有申請就425地號土地合併使用之權利，且有
27 強烈意願，顯見原告就上開土地確實具有法律上之確認利
28 益。再者，依系爭申請須知第2點第3項之說明2規定，可
29 知關於公有畸零地之合併使用申請，只要相臨之各私有土
30 地所有權人均擁有相同且平等之權利，因此臺北市政府才
31 會要求申請人必須提出其他相臨接之土地所有權人拋棄權

01 利之同意書。然而，對於參加人申請就425地號土地合併
02 使用證明書之事，原告事前毫不知悉，更未曾出具所謂放
03 棄同意書，但被告竟可在要件不完備之情形下核准系爭證
04 明書，可見參加人之申請，不但不合法，且被告審查亦明
05 顯違誤，存在重大瑕疵，此攸關係爭證明書是否合法有
06 效，並直接影響原告是否就425地號土地仍有申請合併使
07 用證明書之權利認定，故原告對於系爭證明書，確實具有
08 確認利益存在。

09 (4)被告固稱依系爭申請須知第2點規定，未明示原告有申請4
10 25地號土地合併使用之權利或確認利益，且縱使該須知有
11 所記載，亦不足以說明原告有法律上利害關係，又原告對
12 於他人申請合併使用證明書有無知悉，對系爭證明書之效
13 力並無影響。然：

14 ①依據最高行政法院109年度判字第581號、102年度判字
15 第270號等判決意旨，當事人依行政訴訟法第6條第1項
16 提起確認處分無效訴訟，其確認利益僅須為法律上利益
17 即可，無須為公法上利益，且法律上利益採廣義解釋，
18 除值得保護之事實上利益外，亦包括經濟上正當利益及
19 私法上利益。

20 ②參加人未依系爭申請須知第2點第3項之說明2，於申請4
21 25地號土地合併使用證明書檢具原告之放棄同意書，而
22 被告竟仍核發系爭證明書，此攸關係爭證明書是否合法
23 有效，並直接影響原告是否就425地號土地仍有申請合
24 併使用證明書之權利認定，故原告對於系爭證明書確實
25 具有確認利益存在。參加人未依上揭規定申請系爭證明
26 書，被告審查存有明顯違誤且存在重大瑕疵，將直接影
27 響系爭證明書是否合法有效，及原告是否就425地號土
28 地仍有申請合併使用證明書之權利認定，故原告所主張
29 者乃純粹指參加人所提出之申請與規定之要件不符，因
30 認系爭證明書存在不合法事由而有無效之問題，此尚與

01 原告是否知悉參加人提出本件申請，毫無關係，顯見被
02 告誤會原告之主張。

03 (5)參加人稱最高行政法院102年度判字第270號判決，僅於例
04 外時才採廣義解釋，而原告僅有反射利益，於本件爭議中
05 不具有當事人適格。惟系爭證明書准予參加人得向國產署
06 合併使用、申購系爭土地，性質上等同間接發生私法之法
07 律效果，而形成私法之法律關係者，亦應屬於應採廣義解
08 釋之範疇，否則後續參加人逕向國產署購買系爭土地之環
09 節，更非原告所得參與，如此解釋，將使原告對於自身重
10 大利益事項卻陷於求助無門之窘境，顯不公平。

11 (6)綜上，425地號土地之公共排水道確實緊臨原告住家，若
12 日後遭任意廢棄、改建或改道，不但會嚴重影響原告之居
13 住安全，進而造成原告生命、身體等人身權，以及房地產
14 權等財產權之危害，甚至連依靠該溝渠對外排水之000巷
15 之其他住戶權益也都會一併遭受侵害。故被告核發系爭證
16 明書予參加人，再由參加人持以向國產署申請讓售系爭土
17 地，而得開發使用系爭土地，已明顯影響原告之權益甚
18 鉅，原告屬系爭證明書之利害關係人，具有法律上之確認
19 利益。況依行政程序法第111條第5款及第7款規定，應為
20 自始無效，原告已於112年3月15日向被告請求確認行政處
21 分無效，被告迄今已超過30日以上卻完全沒有任何回應，
22 原告自得依行政訴訟法第6條第2項規定，提起本件訴訟，
23 以保障合法權益。

24 2. 系爭證明書自始即以溫泉段土地為核准之標的，被告逕行變
25 更處分對象為系爭土地，且系爭土地上存有排水設施，仍有
26 流水通過等事實，故被告之變更程序明顯違法，此為一般人
27 肉眼觀察即可得知，無庸由法律專業訓練者之認知能力加以
28 判斷，且425地號土地原為國有土地，被告逕為變更系爭證
29 明書，也明顯違反國家社會之利益，從而，被告稱原告未說
30 明本案與國家社會之一般利益有關聯，尚非有據：

01 (1)系爭土地上存有之排水功能，對於原告及000巷社區全體
02 住戶至關重要，被告逕為變更系爭證明書內容，將嚴重危
03 及原告及該社區全體住戶居住安全之人身權與財產權等憲
04 法上所保障之權利，故被告變更內容，確已違背行政程序
05 法第111條第5款公共秩序及善良風俗，是其稱原告未說明
06 本案與國家社會之一般利益有關聯，難謂有理由。

07 (2)系爭證明書於作成前之內部行政調查及審查，均係以溫泉
08 段土地作為審核對象，根本沒有任何土地地號誤植之問題
09 存在，自無所謂更正之必要，然而，被告卻於作成系爭證
10 明書之後，以誤植為由，將系爭證明書所核發公私有畸零
11 地合併使用證明之對象，從溫泉段地號土地直接更改為系
12 爭土地，全然未重新調查及審核，明顯未經合法程序，即
13 片面變更系爭證明書內容，顯具有社會上一般人一望即知
14 其瑕疵之違法，自具有行政程序法第111條第7款之無效事
15 由。縱使系爭證明書係以系爭土地為對象，然系爭土地上
16 存有混凝土構造之排水溝渠，且仍有公共排水之功能，係
17 原告及000巷社區全體住戶對外之重要排水渠道，核其性
18 質已非屬畸零地，顯然不得作為核發公私有畸零地合併使
19 用證明書之標的，此亦為一般人可輕易辨識之明顯違法，
20 根本無庸具有法律專業訓練者之認知能力才能加以判斷，
21 故被告稱原告主張尚須經事實確認及調查、法規解釋及涵
22 攝之過程，非一望即可得知之重大瑕疵，並非有據。

23 3. 被告稱參加人所應取得之同意書並非僅有原告1人而已，且
24 認若須取得同意書，將形同相關公私有畸零地合併使用之目
25 的無法達成之結果，因為若本案必須提出同意書，日後參加
26 人也將難以同意原告之申請合併，將產生公有土地無法有效
27 利用之不經濟結果，因認原告引用系爭申請須知第2點第3項
28 之規定，主張原告就本案訴訟具有確認利益及系爭證明書違
29 反上開規定構成重大瑕疵，尚非有理。惟：

30 (1)系爭申請須知第2點第3項規定，乃特別針對申請人就其所
31 申請合併使用之公有畸零地與他人土地相臨，且該他人土

01 地在合併後非屬畸零地時，要求申請人必須檢附該他人土
02 地所有權人放棄合併權利之同意書，考其立法目的，在於
03 既然申請人本身原本之土地不是畸零地，本來就沒有申請
04 與公有土地合併之迫切必要性，因此基於公平原則，讓與
05 公有土地相鄰之其他土地所有權人亦有申請合併之機會，
06 即令相鄰之地主有多人，也是每個人機會均等，都有申請
07 合併之權利，並不是先申請先贏，基此，才會要求申請人
08 必須提出其他相鄰之土地所有人放棄合併權利之同意書，
09 根本不可能如被告所稱，將形同相關公私有畸零地合併使
10 用之目的無法達成之結果，被告上揭所稱，毫無道理可
11 言。

12 (2)至於若與公有土地相鄰之私有土地有多筆時，倘若其中有
13 私有土地原本即為畸零地，依系爭申請須知第2點第3項規
14 定規定，該私有土地本就有優先權，而不必取得其他土地
15 所有權人之放棄合併權利之同意書。即令有其他私有土地
16 地主不願出具放棄合併權利之同意書致無法完成申請，此
17 亦屬法令之強制規定，乃不得不然之結果，豈能因此而置
18 上開規定於不顧？何況若遇此情形，主管機關本可經由協
19 調機制加以解決，甚至也可透過行政救濟加以決定。準此
20 可知，被告對於系爭證明書確未符合上揭法令所要求之要
21 件，完全無法自圓其說，竟牽扯其他不相干之理由置辯，
22 實屬無稽。

23 4. 被告復稱原告所有424-1地號土地本身並非畸零地，且其上
24 已有建築完成之建物，因認原告並無系爭申請須知之適用餘
25 地，且該須知並未有所謂協調機制，故認原告主張與畸零地
26 相鄰地主有多人提出申請合併時，可以經由協調機制或行政
27 救濟方式加以解決，實乃緣木求魚之舉。但：

28 (1)依系爭畸零地條例第11條第2項規定，可見與公有畸零地
29 相鄰之其他建築基地所有權人，欲逕向被告申請與公有畸
30 零地合併使用證明，再向公產管理機關辦理申請，其條件
31 為：第一、其本身必須非屬畸零地；第二、其為鄰接公有

01 畸零地之唯一地。足見，與公有畸零地相鄰之土地，只要
02 性質上為建築基地且非畸零地即可，至於該鄰地是否已有
03 建築物，在非所問。再者，若與公有畸零地相鄰之建築基
04 地並非唯一合併地，而存有多筆建築基地時，則任何1筆
05 建築基地之所有權人均無逕向被告申請與公有畸零地合併
06 使用證明，再向公產管理機關辦理申請之權利甚明。而系
07 爭申請須知係依系爭畸零地條例所授權制定，自不得違反
08 該條例之規範。被告已自承原告所有424-1地號土地本身
09 並非畸零地，且其上已有建築完成之建物，可見該土地性
10 質上為建築基地，且非屬畸零地，則424-1地號土地既與4
11 25地號之公有土地相鄰，原告本有申請與425地號土地合
12 併使用之權利，故被告否認424-1地號土地有系爭申請須
13 知之適用，實屬對於該須知及系爭畸零地條例規定之重大
14 誤解，洵屬無稽。

15 (2)參加人所有520地號土地與原告所有424-1地號土地，均與
16 425地號土地相鄰，足見520地號土地並非425地號土地之
17 唯一合併地，故被告未詳察，即逕依參加人之申請發給系
18 爭證明書，明顯違反系爭畸零地條例第11條第2項規定，
19 具有違反法令之重大事由存在而不自知。

20 (3)依系爭畸零地條例第12條設有畸零地調處會，負責調解有
21 關畸零地爭議之相關事務，故若因與畸零地相鄰之多筆建
22 築基地之所有權人，均欲主張與該畸零地合併使用時，即
23 可透過此一調處機制加以解決，從而，被告稱原告主張可
24 經由協調機制或行政救濟方式加以解決，實乃緣木求魚之
25 舉，應係對於現有整套臺北市政府之畸零地處理機制之理
26 解不足所致，明顯有虧職守。

27 5. 參加人稱原告之私有地上為已完成之建築物，且未領有拆除
28 執照，參加人無必要於申請合併使用證明時檢附原告放棄合
29 併使用證明書。然：

30 (1)系爭申請須知第2點第3項之說明2規定，自文義觀之，關
31 於公有畸零地之合併使用申請，只要相臨之土地與該公有

01 土地合併後為一完整建築基地，就要求申請人必須提出相
02 臨接之土地所有權人拋棄權利同意書，並無相鄰土地所有
03 權人之土地上存有建築物時，不必出具拋棄權利同意書之
04 例外，此與該須知第4點第12款分屬二事，不容混淆。參
05 加人自行就該須知第2點第3項之說明2，憑空加諸要件，
06 完全不符合文義解釋，明顯未洽。從而，參加人申請就42
07 5地號土地合併使用證明書之事，原告從未曾出具所謂放
08 棄同意書，且原處分卷內亦無原告之放棄同意書，但被告
09 竟可在要件不完備之情形下核准系爭證明書，可見參加人
10 之申請，不但不合法，且被告審查亦明顯違誤，存在重大
11 瑕疵。

12 (2)參加人復稱原告無申請合併使用425地號土地之權利，亦
13 無相關規定規範被告有協調其他私有地主出具放棄合併權
14 利使用證明書之義務與機制。然系爭申請須知第2點第3項
15 之說明2，並未限制相鄰土地所有權人之土地上存有建築
16 物時不必出具拋棄權利同意書，此與該須知第4點第12款
17 分屬二事，且縱使無相關規定被告應與原告協調，惟進行
18 協調乃是對於雙方解決紛爭最快速、有效之方法，被告捨
19 此不為，逕予核發錯漏百出之系爭證明書，准許參加人開
20 發系爭土地，更是於法無據，也才會淪落至今日纏訟之窘
21 境。

22 6. 參加人另以原告新建房屋時未申購425地號土地，而今才提
23 起本件訴訟主張權利，已違反行政訴訟法第107條第1項第11
24 款之規定，應予裁定駁回。然：

25 原告之房屋係由父親於77年間所建，並於79年4月26日完成
26 所有權登記，現為原告一家人居住使用，而所謂「越界」至
27 425地號土地之圍牆，亦係父親搭建，原告對此根本不清
28 楚，且參加人空口無憑表示原告越界，也沒檢附地政鑑界
29 圖，故原告嚴正否認地上物有越界情形。原告多年前即曾去
30 電臺北市政府詢問申購425地號畸零地，卻遭拒絕，此乃千
31 真萬確之事實。參加人憑空臆測，原告提起本案訴訟之理

01 由，乃是為避免參加人提起拆除圍牆請求返還土地之訴訟，
02 然而，實則425地號土地現已信託予臺新國際商業銀行股份
03 有限公司（下稱臺新銀行），臺新銀行已向原告提起拆除地
04 上物、返還土地訴訟（案號：臺灣士林地方法院〈下稱士林
05 地院〉民事庭113年度訴字第2276號，股別：揚股），原告
06 是否有越界占用，都屬未定之天，且縱有占用，原告均會尊
07 重判決結果，實與本案無涉。

08 7. 系爭證明書具有以下之無效事由：

09 (1) 系爭證明書自始即以溫泉段土地作為核發合併使用證明書
10 之對象，尤其臺北市政府工務局水利工程處（下稱水利
11 處）也承認其於系爭證明書核發前，係依臺北市建築管理
12 工程處（下稱建管處）指示前往溫泉段土地進行會勘，因
13 而認定上開地號土地無排水功能及設施，系爭證明書也是
14 基於此一事實基礎，而在說明欄第7點中記載，溫泉段地
15 號土地沒有公共排水功能之排水設施，可見系爭證明書於
16 作成前之內部行政調查及審查，均係以溫泉段地號土地作
17 為審核對象，根本沒有任何土地地號誤植之問題存在，自
18 無所謂更正之必要。被告片面以誤植為理由加以更正，已
19 構成對於系爭證明書內容及效力之重大變動，並嚴重違背
20 行政程序法第92條第1項就行政處分成立要件所為之規
21 範，而具有重大且明顯之瑕疵，因此依行政程序法第111
22 條第7款規定，應屬無效。

23 (2) 被告先後以系爭111年3月2日函、系爭111年11月10日函變
24 更系爭證明書所載地號、有無排水設施等重要內容，已構
25 成對於系爭證明書內容及效力之重大變動，被告所為更正
26 內容，已導致所核准之合併使用土地前後完全不同，且該
27 土地是否具有排水功能之性質也前後歧異，不但足以妨礙
28 原告或參加人理解系爭證明書之內容，更已具體造成系爭
29 證明書所形成之行政法上權利義務關係之重大變動，此明
30 顯非單純誤寫或誤植，自不得依行政程序法第101條加以
31 更正之。而且，系爭證明書對象自始為溫泉段土地，逕為

01 變更內容，顯已嚴重變動其效力，因此，被告稱原告未說
02 明系爭證明書及其內容之更正有何重大瑕疵，自屬無稽。

03 (3)溫泉段425地號土地經編定為第三種住宅區，土地上坐落
04 門牌號碼臺北市○○區○○路00號房屋；溫泉段520地號
05 土地則為道路用地，目前為空地，作為停車位供停放汽車
06 使用；溫泉段521-2地號土地則根本不存在，足見溫泉段
07 土地上確實無排水設施存在，因此被告核發系爭證明書
08 前，指派水利處現場勘查之地點，確為溫泉段土地，而非
09 系爭土地，否則水利處人員必定會看到系爭土地上之排水
10 溝渠及目前仍有排水之事實，絕不可能於系爭證明書記載
11 「無排水設施」等語，準此，既然水利處現勘地點為溫泉
12 段土地，則系爭證明書所載合併使用開發之土地，絕對是
13 溫泉段土地，不可能為系爭土地，可是被告卻以系爭111
14 年3月2日函，逕將系爭證明書說明三之標的土地直接由溫
15 泉段土地變更為系爭土地，顯已變更行政法上之權利義務
16 關係，尚非單純誤載或誤植，自不得依行政程序法第101
17 條之規定變更內容，故被告所為之變更，已明顯違法。

18 (4)王山頌建築師參與本案，有諸多疑點：

19 ①系爭證明書核發後，係由參加人指定之「王山頌建築
20 師」自領，後來被告以誤植為由，以系爭111年3月2日
21 函更正核准之地號土地時，也同樣是由參加人指定之
22 「王山頌建築師」自領。原告為持續關心參加人就520
23 地號土地之建造執照申請進度，曾多次上網查詢「執照
24 申請案件進度」，竟赫然發現「王山頌」乃係被告之
25 「科長」或「股長」，究竟係剛好同名同姓，還是果真
26 有球員兼裁判之不法事實存在，均啟人疑竇，而有深入
27 追查之必要。

28 ②另參王山頌出具說明書自承：「有關本所辦理士林區至
29 善段三小段520、425、521-2地號等三筆土地公私有地
30 合併，因基地北側現況8M計畫道路未開闢且本案擬合併
31 私有地（至善段三小段520地號）與擬合併公有地（至

01 善段三小段425地號)之間設有圍牆無現有巷出入，故
02 無法進入425地號土地拍攝現況照片，依現況計畫圖(A
03 101)顯示現況為空地，無地上物，特此說明。」可
04 見，王山頌根本未至系爭土地進行勘查，即逕自切結系
05 爭土地上無排水溝，已明顯不實。

06 ③王山頌建築師不論係任職於建管處或係所謂協審人員，
07 對被告之建造執照之送審流程均具有實質影響力，且申
08 請過程充滿疑點，王山頌建築師事務所之住址係在臺北
09 市大安區(詳細地址詳卷)，但系爭證明書於受文者欄
10 卻記載：「桓鉅建設股份有限公司(公文自領 王山頌
11 建築師事務所 02-○○○○○○○○○〈詳細電話號碼
12 詳卷〉 王先生)(臺北市北投區〈詳細地址詳
13 卷〉)」可見，代表參加人自領系爭證明書之王山頌建
14 築師事務所之「王先生」，所留之地址竟是位於臺北市
15 北投區，而不是位於臺北市大安區之事務所地址，而且
16 該位「王先生」究竟是何人？是否與參加人有關？均啟
17 人疑竇。經原告深入追查發現，臺北市北投區地址之距
18 離系爭證明書所載之北投區溫泉段四小段520地號土地
19 上相鄰之臺北市○○區○○路00巷00號房屋(因為520
20 地號目前為空地，故以相鄰房屋為測量基準)，以及同
21 小段425地號土地上之臺北市○○區○○路00號房屋，
22 僅分別相距約270公尺及110公尺，步行路程僅約3分鐘
23 及1分鐘而已，王山頌建築師事務所「王先生」所留之
24 聯絡地址竟然就與系爭證明書上所謂誤植之合併使用土
25 地近在咫尺，步行可至，顯見不管是參加人或王山頌對
26 於溫泉段土地之位置及現況，應該知之甚詳，瞭如指
27 掌，所以溫泉段土地地號會出現在系爭證明書上，絕對
28 不是不小心誤植所造成，反而更像是精心設計過特別指
29 定之地號，目的應是為掩人耳目，便於日後掉包而不被
30 人發現。因此，由系爭證明書所留存之王山頌建築師之
31 聯絡地址，更加證明本案不單純。

01 (5)被告與水利處於核發系爭證明書前，根本未至系爭土地進
02 行會勘：

03 ①水利處人員即證人陳○○（姓名詳卷，下稱陳員）遲至
04 原告與何志偉立法委員及其他相關單位相約召開協調會
05 之前1天即112年1月12日，始突至原告住所登門拜訪，
06 表示要進行現場勘查，並當面向原告自承被告與水利處
07 於核發系爭證明書前，不僅根本未至系爭土地上進行會
08 勘，反而係至溫泉段土地進行勘查，系爭證明書也是基
09 於此一錯誤事實，而在說明欄第7點中記載溫泉段地號
10 土地沒有公共排水功能之排水設施，可見系爭證明書完
11 全不是單純之誤寫、誤植，而是系爭證明書作成之程
12 序，自始即以溫泉段土地作為核發合併使用證明書之對
13 象，根本沒有任何土地地號誤植之問題存在，自無所謂
14 更正之必要。準此以論，被告於作成系爭證明書之後，
15 完全未經合法程序，即片面以所謂誤植為由，將系爭證
16 明書所核發公私有畸零地合使用證明之對象，從溫泉段
17 地號土地直接更改為系爭土地，而此一更正行為，已構
18 成對於系爭證明書內容及效力之重大變動，嚴重違背行
19 政程序法第92條第1項就行政處分成立要件所為之規
20 範，具有重大且明顯之瑕疵，因此依行政程序法第111
21 條第7款規定，系爭證明書應屬無效。另由系爭證明書
22 之最初草稿內容，應可證明被告自始就是以溫泉段土地
23 為標的作出，與參加人所申請合併之畸零地地號完全不
24 符，此絕非事後簡單以所謂誤植就可加以掩蓋。

25 ②水利處113年11月27日函文竟完全沒有提供任何會勘報
26 告到院，而只翻拍內部便簽及函稿敷衍了事，且該便簽
27 完全沒有完整署名、用印，也不是完整的會勘報告，更
28 遑論記載由何人會勘、確切會勘地點、排水設施位置，
29 實無任何參考價值可言。縱認上開便簽內容可採，水利
30 處曾回函向建管處表示「有關桓鉅建設股份有限公司申
31 請核發公私有畸零地合併使用證明（公有地：士林區至

01 善段三小段425、521-2地號等2筆土地、私有地：同區
02 段520地號土地），經查前述地號公有土地有公共排水
03 功能之排水設施（確實位置應辦理土地鑑界），至於基
04 地下方是否存在其它未登錄公共排水溝渠無法查明，對
05 於公私有土地是否可合併使用，請依相關規定辦理。」
06 可知於系爭證明書核發前，水利處確實曾前往系爭土地
07 會勘，並告知建管處在系爭土地上有公共排水設施，惟
08 被告卻仍強行核發系爭證明書，並記載「現沒有公共排
09 水功能之排水設施」，此舉非但不是單純誤植可以解
10 釋，甚至已涉及公務員登載不實之嚴重罪責，故被告如
11 此草率行事，明顯是欲蓋彌彰，其中必有弊端。證人陳
12 員於112年1月12日至原告家中時，斬釘截鐵地表示第1
13 次會勘水利處是去溫泉段土地，且此等事實絕不可能有
14 誤會空間，而今其於開庭所述，與其當時所述完全不
15 同，明顯係事後為助被告、建管處及水利處脫免責任才
16 改口，顯不可採。

17 (6)系爭證明書違反系爭畸零地條例第4條第1款及系爭申請須
18 知第4點第6款及第8款等強制規定，不但具有明顯且重大
19 之瑕疵存在，且有違反公共秩序及善良風俗之虞，依行政
20 程序法第111條第5款、第7款之規定，應屬自始無效：

21 ①依系爭申請須知第4點第6款及第8款、系爭畸零地條例
22 第4條第1款等規定，可見若公有土地為現有水道，且經
23 目的事業主管機關認定不宜廢止、改道或加蓋者，即非
24 屬畸零地，亦不得核發公私有畸零地合併使用證明書。
25 查系爭土地上現存有混凝土構造之排水溝渠，且仍具有
26 公共排水之功能，核其性質已非屬畸零地，本非核發合
27 併使用證明之對象。原告住在系爭土地中之425地號土
28 地旁，非常清楚425地號土地上之排水設施確實仍具完
29 善之排水功能，而且是000巷社區全體住戶對外之重要
30 排水渠道，根本不可能遭目的事業主管機關加以廢止或
31 改道，故依上開規定，系爭土地既不符合畸零地性質，

01 亦不得作為核發公私有畸零地合併使用證明書之標的，
02 從而，系爭證明書之內容，實已明確牴觸上開規定，不
03 但具有明顯且重大之瑕疵存在，而且有違反公共秩序及
04 善良風俗之虞，依行政程序法第111條第5款、第7款之
05 規定，應屬自始無效。

06 ②依系爭申請須知第4點第6款及第8款、系爭畸零地條例
07 第4條第1款規定，若欲申請合併之公有土地，目前為現
08 有排水道時，不但性質上已非畸零地，而且還要經過目
09 的事業主管機關認定不宜廢止、改道或加蓋等情形，才
10 可以排除不予核發證明之限制，基上，自得合理懷疑被
11 告當初在審查核發系爭證明書時，會在其上記載：「擬
12 合併使用之畸零地，現沒有公共排水功能之排水設施」
13 等語，很明顯就是為了規避上開法規之限制。再依系爭
14 申請須知第2點第3項之說明2規定，明明425地號土地旁
15 尚有原告之土地相臨，但被告卻未要求參加人提出原告
16 放棄申請之同意書，就遽然核准，其中是否有不可告人
17 之事，實有詳加調查之必要。

18 ③425地號土地有無排水設施之內容，乃攸關係爭證明書
19 是否可以核准之重要構成要件事實，非屬輕微之錯誤，
20 根本不得任意以更正方式加以變動。該更正內容已足以
21 妨礙原告或參加人理解系爭證明書之內容，更已具體造
22 成系爭證明書所形成之行政法上權利義務關係發生重大
23 變動，絕非單純誤寫或誤植，自不得依行政程序法第10
24 1條加以變更，故被告一再稱已經以系爭111年11月10日
25 函更正系爭證明書內容，企圖強行維持其效力，顯然於
26 法無據。

27 8. 參加人並無值得保護之信賴利益：

28 (1)參臺北市公私有畸零地合併使用證明建築師綜理表切結
29 書，參加人所委任之王山頌建築師明確表示無筆誤，且如
30 有不實之處，其願意負一切法律責任，惟其卻於臺北市公
31 私有畸零地合併使用證明建築師綜理表第3頁記載：

01 「(八)申請合併之公有土地內無現有排水溝。」且參加
02 人於現有排水溝切結書記載：「茲座落本市士林區至善段
03 三小段520地號等1筆私有土地，因畸零地關係，依法應與
04 鄰地至善段三小段425、521-2地號等2筆公有土地合併使
05 用，始能成為一宗完整基地而適法建築。本案合併範圍內
06 無現有排水溝，本人願意具結下列事項：……」對此，被
07 告亦作成系爭證明書並記載：「七、擬合併使用之畸零
08 地，現沒有公共排水功能之排水設施，……」，被告明顯
09 是因參加人及其委任之建築師提供錯誤資料之欺騙，而誤
10 認425地號土地無公共排水設施，進而核發系爭證明書，
11 是參加人之信賴明顯不值得保護，而有行政程序法第119
12 條第1款、第2款之情事。況系爭證明書就土地地段、有無
13 排水設施之明顯錯誤，參加人明顯知悉違法之處，故參加
14 人亦有行政程序法第119條第3款之情形。

15 (2)縱認參加人及其委任之建築師並無欺騙被告，而純屬被告
16 誤繕土地地段、無排水設施。然而，系爭證明書有明顯之
17 標的、內容錯誤，屬一望即可得知之重大瑕疵，依行政程
18 序法第111條第5款、第7款為自始、當然無效，此非嗣後
19 經撤銷之情形，自無行政程序法第117條第2款信賴保護原
20 則之適用。綜上，參加人解讀法律明顯有誤，縱其續行申
21 購425地號土地、申請容積獎勵、建照等程序，仍無信賴
22 保護原則之適用。

23 (3)參加人於現有排水溝切結書記載：「茲座落本市士林區至
24 善段三小段520地號等1筆私有土地，因畸零地關係，依法
25 應與鄰地至善段三小段425、521-2地號等2筆公有土地合
26 併使用，始能成為一宗完整基地而適法建築。本案合併範
27 圍內無現有排水溝，本人願意具結下列事項：……」故就
28 算是後續現有排水溝切結書有記載願意具結事項，然其於
29 前言已經明顯謊稱無現有排水溝，故該切結書內容虛偽不
30 實，比沒有切結更加可惡。且就臺北市公私有畸零地合併
31 使用證明建築師綜理表切結書，參加人所委任之王山頌建

01 築師明確表示無筆誤，且如有不實之處，其願意負一切法
02 律責任，惟其卻於臺北市公私有畸零地合併使用證明建築
03 師綜理表第3頁記載：「（八）申請合併之公有土地內無
04 現有排水溝。」渠等先後2次謊稱425地號土地上無現有排
05 水溝，已與事實未合，姑不論何以參加人及王山頌至今尚
06 未受到任何行政、刑事處分已令人不解，參加人現在竟還
07 敢以此為證，主張其有合法具結，真可謂膽大包天，毫無
08 底線。

09 (二)聲明：

10 請求確認系爭證明書、系爭111年3月2日函及系爭111年11月
11 10日函均無效。

12 四、被告答辯及聲明：

13 (一)答辯要旨：

14 1. 原告提起本件行政訴訟，無請求權基礎，亦無確認利益：

15 (1)原告於此係以系爭證明書所涉地號土地若合併開發，致42
16 5地號土地之排水設施遭到廢棄、改進或改道，將嚴重影
17 響原告住家之排水功能。惟原告所稱上情，並未檢附具體
18 事證以為證明。又系爭證明書之副本受文者，係包括水利
19 處，並註明排水溝請列管，是本件所涉相關地號土地之排
20 水溝，當可獲得確保，而無影響原告權利之可能，是原有
21 之排水設計應有改道之可能，此並應依相關法令規定辦
22 理，惟原告於此逕稱排水設施遭改道等，將對其權益造成
23 影響，實有未就相關水利法令詳細闡明，在保護公共利益
24 外，該法律兼具保護其等特定私人權利之情形，是原告上
25 開主張，自難採據，亦即難以認同其具有主觀公權利而受
26 有侵害之情形。縱退步認原告上開主張係屬實在，亦係建
27 立在其所陳稱改道等與其他機關有關之行為，從而，原告
28 於此逕行提出以上主張，容有過早主張權利之情形，故自
29 難認其與系爭證明書間具有法律上利害關係可言。且此核
30 與原告一再主張自己權利受法律保護一節，分屬不同層次
31 之問題。本件現在並非水利機關審查階段，原告縱有爭

01 議，亦無相關法律規定其可於現在即行主張如何，否則有
02 關水利機關之審查規定，毋寧將形同具文。

03 (2)原告主張系爭證明書之相關記載有誤，被告相關更正行為
04 並非適法，故屬無效之行政處分。惟參照最高行政法院99
05 年度判字第466號判決意旨，本件尚難認定原告與他人間
06 之法律關係存否不明確，抑或其在私法上之地位有受侵害
07 之危險，蓋原告與參加人間並無法律關係存在。又既無上
08 情，自無所謂因而導致原告在私法上之地位，有受侵害之
09 危險問題。另原告請求確認行政處分無效之結果，亦難以
10 排除參加人為520地號土地所有權人之事實。此外，系爭
11 證明書已經載明，請水利處列管排水溝；而系爭111年11
12 月10日函亦載明，公有土地有公共排水功能之排水設施
13 (確實位置應辦理土地鑑界)。故自無原告權利受損之
14 虞。從而，即難認原告就本件訴訟之提起，具有確認利
15 益。

16 (3)原告所稱參加人日後如何處分或使用國產署讓售之土地，
17 並非行政機關所得管制，就像建築法令禁止違章建築之興
18 建，但國內違章建築卻到處林立之部分。查系爭證明書及
19 北市水利處111年11月24日函文皆有對於本件排水設施之
20 變更，提示相關規定之明文，原告恐係過於憂慮致生誤
21 解，就其所舉事例部分，猶如要求主管機關不得核發建築
22 執照，以免違章建築之滋生，不無因噎廢食之虞。實則，
23 原告所應採取之作法，毋寧係就自己具有利害關係之行政
24 處分，於法定救濟期間內提起撤銷訴訟，而非如本件於系
25 爭證明書作成後已逾相當時日，再行提起確認行政處分無
26 效訴訟。

27 2. 被告係依法辦理系爭證明書，其為合法有效：

28 (1)原告所謂嚴重違反行政程序法第92條第1項就行政處分成
29 立要件所為之規範究何所指？實有未明，蓋不論係更正前
30 或更正後之行政處分，其均為行政處分，應無疑義。另原
31 告再據以主張更正行為具有重大明顯瑕疵部分，並未具體

01 指明，更正行為究竟有何重大瑕疵、明顯瑕疵。從而，本
02 件自無遽依原告片面陳述內容，即認其主張係屬真實之可
03 能。

04 (2)參加人係就520地號土地，擬與425及521-2等地號土地進
05 行公私有畸零土地合併使用，遂提出申請書並檢附相關文
06 件及資料予被告，案經審查通過並發給系爭證明書後，被
07 告發現系爭證明書有相關誤載內容時，即依行政程序法第
08 101條規定辦理更正，並通知參加人在案，參加人作為行
09 政處分相對人亦無異議，自不得認系爭證明書係以更正前
10 之資料作為行政處分之標的。系爭證明書既經被告依行政
11 程序法第101條規定辦理更正，並通知處分相對人在案，
12 當無原告所稱未經合法程序任意變更之情形。系爭證明書
13 之相對人係參加人，而參加人110年9月29日申請書等相關
14 資料，既係提出正確之地號土地等資料，自難認其對於理
15 解行政處分之內容記載有何困難，抑或影響行政處分所形
16 成之行政法上權利義務關係。是以，被告依行政程序法第
17 101條規定辦理更正作業，自無違反相關法令規定之問
18 題。

19 (3)依土地登記第一類謄本所載，520地號土地之面積為4,906
20 平方公尺，521-2地號土地之面積為104平方公尺，425地
21 號土地之面積為54平方公尺。另參土地地籍圖謄本所載系
22 爭土地之圖示情形，何地號土地係屬畸零地至為明確。況
23 畸零地之判準，向與其上有無排水設施無涉。原告誤解系
24 爭申請須知第4點及系爭畸零地條例第4條之規範內涵，且
25 對於本件所涉地號土地之事實狀態有所誤解，425及521-2
26 地號土地均非水道，而係第二種住宅區之事實，自無原告
27 所稱，因該等地號土地為水道，從而即非畸零地之問題。
28 又相關地號土地之排水設施有無應予廢止、改道或加蓋之
29 情事，均尚未經目的事業主管機關認定加以認定及判斷，
30 則原告於此逕認有上開規定之適用，實屬提出自己對於相
31 關法規及事實狀態之個人意見，相關機關之認事用法自未

01 受其主張之限制。故本件所涉公有土地，並不會有擅自變
02 更而妨礙他人對於該排水溝公共地役權之行使。且縱未來
03 建築若開發需辦理排水溝改道，亦應將排水改道設計圖資
04 料併建照申請案轉水利處審查。然而，本件現在並非水利
05 機關審查階段，原告縱有爭議，亦無相關法律規定其可於
06 現在即行主張如何，否則有關水利機關之審查規定，毋寧
07 將形同具文。

08 (4)再就建築法、系爭畸零地條例、系爭申請須知等相關法規
09 之規範內容及意旨，顯非社會一般人一望即可得知之重大
10 明顯瑕疵。是以，此等瑕疵是否存在，核屬判斷其是否已
11 達動搖系爭證明書之適性法，得否提起撤銷訴訟請求撤銷
12 違法處分之問題，非屬行政程序法第111條第7款行政處分
13 無效之事由。

14 (5)原告稱系爭土地並未進行現場勘查及因而產生誤認情事，
15 惟依水利處111年11月24日函文內容，系爭土地確實曾經
16 權管機關就排水設施之有無等情形，進行現場確認，既須
17 歷經相關查證工作、跨機關法令確認、對於事實與建管法
18 規、地政測量法規以及水利法規之涵攝及適用等情，自難
19 遽認系爭證明書具有明顯瑕疵可言。從而，原告提起本件
20 訴訟即非適法，應予駁回。

21 3. 原告所述應屬誤解，說明如下：

22 (1)關於王山頌建築師部分：

23 原告稱參加人指定之建築師竟為被告之科長或股長。惟細
24 究原告所稱之執照申請案件進度，係相關執照申請案件進
25 度查詢資料，為建管處網站之公示查詢系統產出之資料，
26 其通篇均與本件所涉地號土地並無關聯。至於原告所稱參
27 加人指定之建築師竟為被告人員，查原告所稱科長或股長
28 部分，係建築師公會協審人員之職稱編制，非被告編制人
29 員。況參加人指定之建築師既為專門職業及技術人員，當
30 無兼任具有官職等級之公務員職務之可能。原告未有相關
31 憑據，逕以王山頌係建築師公會協審人員，即稱其與被告

01 有緊密關係，係空言指摘。原告不服者係系爭證明書，與
02 所提有關建築執照之相關事項，兩者迥然不同，是原告所
03 稱王山頌如何，容係自己想像結果。

04 (2)原告稱系爭證明書之勘查及審核，自始均係以溫泉段土地
05 作為標的，核與事實不符。惟依參加人110年9月29日申請
06 書業已清楚載明：「……茲為士林區至善段三小段520地
07 號等1筆私有土地，擬與同段同小段425、521-2地號等2筆
08 公有土地合併使用，懇請 貴局准予核發公私有畸零地合
09 併使用證明……」；又被告110年9月14日北市都測證字第
10 11003386號都市計畫公共設施用地及土地使用分區證明書
11 亦已清楚載明係至善段土地，足證原告上開主張並非事
12 實。

13 4. 系爭證明書並無行政程序法第111條第5款、第7款之無效事
14 由：

15 (1)參本院105年度訴字第505號判決見解，行政程序法第111
16 條第5款之公共秩序，乃指國家社會之一般利益；善良風
17 俗，則指社會之一般道德觀念而言。是行政處分內容「違
18 背公共秩序、善良風俗者」，自必屬依一般人之通念，處
19 分內容顯然有悖於社會習知之道德標準、社會常軌而言。
20 原告所指系爭證明書之情形，尤係更正後之狀態，何者與
21 國家社會之一般利益抑或社會之一般道德觀念有所關聯？
22 初未見原告就此部分有所說明或補充，自難採信原告之主
23 張。

24 (2)另參高雄高等行政法院109年度訴字第164號判決意旨，行
25 政程序法第111條第7款，有關重大明顯之瑕疵之判斷標準
26 部分，所謂「明顯」，係普通社會一般人一望即知其瑕疵
27 為判斷標準，亦即該瑕疵須「在某程度上猶如刻在額頭上
28 般」明顯之瑕疵。又依最高行政法院109年度判字第437號
29 判決所示，行政處分是否具有重大明顯之瑕疵而無效，並
30 非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識
31 能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決

01 定之。系爭證明書之爭議，尚需就參加人提出之公私有畸
02 零地合併使用之相關文件及資料內容進行釐清及判斷；復
03 就本件所涉地號土地進行現場會勘等行為；再就建築法、
04 系爭畸零地條例、系爭申請須知等相關法規之規範內容及
05 意旨加以確認，故顯非社會一般人一望即可得知之重大明
06 顯瑕疵。是以，此等瑕疵是否存在，核屬判斷其是否已達
07 動搖系爭證明書之適性法，得否提起撤銷訴訟請求撤銷違
08 法處分之問題，非屬行政程序法第111條第7款行政處分無
09 效之事由。準此，原告主張系爭證明書具有重大明顯之瑕
10 疵而為無效，從而提起本件訴訟，即難認有理由。

11 (3)依土地登記第一類謄本所載，520地號土地之面積為4,906
12 平方公尺，521-2地號土地之面積為104平方公尺，425地
13 號土地之面積為54平方公尺。參土地地籍圖謄本所載系爭
14 土地之圖示情形，何地號土地係屬畸零地容屬至為明確。
15 況畸零地之判準，向與其上有無排水設施無涉。原告提及
16 系爭申請須知第2點第3項之土地權利證明文件，因原告所
17 有424-1地號土地本身並非畸零地，且其上並有已經建築
18 完成之建物，故依上開規定文義及規範意旨，本件並無上
19 開規定之適用餘地，否則無疑將使公有畸零地陷於無法有
20 效利用之不經濟，甚且滋生爭議，致有與物盡其用之物權
21 基本原則相違之問題。況上開規定之相關內涵，既有探究
22 相關規範意旨之餘地，自非明顯瑕疵問題，而應由原告於
23 法定救濟期間內提起訴願以及撤銷訴訟以為救濟，始為正
24 辦。被告歷次書狀已一再陳明，本件所有處分均不具有變
25 動現況可能，原告所稱係其自己預想，實非有據。

26 (4)原告稱被告無法說明究由何人會勘、確切會勘地點、排水
27 設施位置。然該簽確實提及公有地即士林區至善段三小段
28 425、521-2地號等2筆土地資訊，由何人會勘部分係原告
29 自己之理解，不能以該簽上無原告所稱之事，即屬違法。
30 至於由水利處何人辦理是項業務，委非被告所得置喙。而
31 排水設施位置部分，亦未有相關法令規定，該簽必須就此

01 部分有所載明，否則即屬被告所為行政處分係屬重大明顯
02 瑕疵而無效之情形。然行政處分是否具有明顯瑕疵之判斷
03 係客觀標準，與當事人之意思並非有涉，原告就此所陳，
04 核屬有誤。又本件相關地號土地、參加人所提相關資料均
05 清楚呈現排水設施存在之現況，自難認系爭證明書有何明
06 顯瑕疵之情形。

07 (二)聲明：原告之訴駁回。

08 五、參加人陳述及聲明：

09 (一)陳述要旨：

10 1. 原告非系爭證明書之相對人，且亦無法律上利益受影響，並
11 非利害關係人，自不得請求被告確認無效：

12 (1)系爭證明書係「公私有畸零地合併使用證明書」，該處分
13 作成後，僅證明「參加人欲將其所有之520地號私有地及
14 所臨接之畸零地合併使用成為完整之建築基地」，係確認
15 「參加人欲合併使用其私有地及相臨之畸零地合併為完整
16 建築基地」此一事實之確認處分，並未形成私法關係，尚
17 須經參加人持之及其他所需相關文件，向國產署申購425
18 地號土地及521-2地號土地，並經國產署審核通過後，始
19 得申購。換言之，系爭證明書並非私法形成之行政處分，
20 至多僅為有確認效力之確認處分，原告主張實已混淆「地
21 方主管機關核發合併使用證明」之行政行為及「申購人向
22 國有財產署申購國有非公用畸零地」之私法行為，並無例
23 外就法律上利益採廣義解釋之情形，故仍應適用保護規範
24 理論。

25 (2)依系爭申請須知第1點規定，被告核發系爭證明書之目的
26 在於促進土地經濟之合理利用，並無兼含保護人民利益之
27 目的，即便認為可能影響原告之利益，然其充其量僅為反
28 射利益，原告實際上並無受到實質侵害，並無法律上利益
29 存在。況原告就425地號土地上公共排水設施之利用，該
30 使用利益亦僅屬反射利益，故難認其對該公共排水設施有

01 何公法上權利或法律上利益存在，故原告並不具當事人適
02 格。

- 03 2. 原告主張系爭證明書有行政程序法第111條第5款、第7款重
04 大明顯之瑕疵而無效，並無理由：

05 原告並未指出系爭證明書之內容有何違背公共秩序、善良風
06 俗之處，又觀諸參加人申請被告核發系爭證明書之申請書，
07 參加人均係申請合併使用私有之520地號土地及公有之425地
08 號土地、521-2地號土地，被告亦依參加人申請文件內容進
09 行審核，系爭證明書地段記載為「(一)私有地：北投區溫泉段
10 四小段520地號」、「(二)公有地：北投區溫泉段四小段425、
11 521-2地號」等，僅為誤載，且已經被告依行政程序法第101
12 條規定更正，故原告主張系爭證明書違反行政程序法第111
13 條第5款、第7款，並無可採。況參加人為系爭證明書之相對
14 人，系爭證明書雖有誤載，然並不妨礙參加人對系爭證明書
15 之理解，參加人對系爭證明書亦無爭執，原告主張，實無理
16 由。況若系爭證明書有重大明顯瑕疵，參加人仍可再次向被
17 告提出申請，益徵原告以本件訴訟主張其權利，並無實益。

- 18 3. 原告主張參加人向被告申請時，應取得原告之放棄合併權利
19 同意書，並無可採：

20 依系爭申請須知第4點規定可知，有權申請合併使用臨接之
21 公有土地者，係以將公私有畸零地合併使用作為建築基地者
22 為限。原告之私有地雖臨接425地號土地，然原告之私有地
23 為已建築完成之土地，且未領有拆除執照，從而，依系爭申
24 請須知第4點規定，於此情形被告之裁量權限已限縮至零，
25 原告本即無取得425地號土地合併使用證明之可能，自無該
26 須知第2點規定保障其他得申請合併使用公有畸零地者之適
27 用。既然原告本即無申請合併使用425地號土地之權利，參
28 加人自無取得原告放棄合併權利同意書之必要，故原告主張
29 參加人應檢附其簽立之放棄合併權利同意書，並無可採。

- 30 4. 原告主張被告應依協調機制請求其出具放棄合併權利同意
31 書，並無可採：

01 原告並無申請合併使用425地號土地之權利，且亦無其他相
02 關規定規範被告有協調其他私有地地主出具放棄合併權利同
03 意書之義務與機制，故原告前開主張，並無可採。

- 04 5. 原告主張被告於作成系爭證明書前，未經水利處就系爭土地
05 現勘，有程序瑕疵而無效，並無理由：

06 被告審核系爭證明書之核發前，水利處曾至系爭土地上進行
07 會勘，且後續水利處回覆建管處之便箋，更記載士林區至善
08 段土地上「有公共排水設施」，業據證人陳員於本院中證述
09 在案，堪信為實，原告主張，要無可採。

- 10 6. 原告主張因425地號土地上有公用排水設施，不得讓售參加
11 人，並無理由：

- 12 (1) 參加人於向被告申請系爭土地之合併使用證明書時，即提
13 出「現有排水溝切結書」具結下列事項：「一、涉及之現
14 有排水溝，將來應依相關規定辦理廢止改道或加蓋，在未
15 辦理前應維持原狀供公眾使用並配合政府維護。二、涉及
16 之現有排水溝，改道或加蓋後同意放棄要求政府徵收、支
17 付償金，並列入產權移轉時交代。三、基地內原屬公有土
18 地讓售私人所有之排水溝，臺北市政府有關機關如有改善
19 養護、維護管理、埋設挖掘之必要時，應無條件同意其無
20 償使用。」嗣後參加人向國產署申購425地號及521-2地號
21 等土地時，亦出具「巷道及排水溝暢通養護切結書」，就
22 425地號及521-2地號等土地：「……地上屬現有巷道及排
23 水溝部分，在該現有巷道未依法定程序廢止，及排水溝尚
24 未依規定改道或仍具排水功能前、不得妨礙他人對於該巷
25 道、排水溝公共地役權之行使，地方政府如有改善養護、
26 維護管理、埋設挖掘之必要時，應無條件同意其無償使
27 用。」從而，參加人既已向被告、國產署保證維持現有排
28 水溝之原狀、不妨礙排水設施供公眾使用並無償配合政府
29 改善養護、維護管理，足證參加人取得425地號土地所有
30 權，並不會損害該地上之公共排水設施之排水功能。

01 (2)水利處於111年10月24日前往425地號土地現勘後，僅係重
02 申下水道法施行細則第11條規定：「在公、私有地內既有
03 之下水道管渠或其他設施，非經主管機關核准，土地所有
04 人、占有人或使用人不得變更。」提醒參加人作為425地
05 號土地所有人，未經主管機關核准不得變更既有之排水
06 道，益徵水利處亦不認為參加人申購425地號土地，將對
07 土地上之公共排水道造成影響，故未反對參加人成為425
08 地號土地之所有人。425地號土地上之公共排水設施亦延
09 伸至原告所有之私有地內，既然原告主張由參加人申購42
10 5地號土地將危害公共排水，為何425地號土地上之公共排
11 水設施延伸至原告之私有地後，即無危害公共排水之疑
12 慮，足見即使有公共排水設施之土地由私人所有，亦不影
13 響公共排水，可見原告主張自相矛盾，並無可採。

14 7. 原告提起訴訟之行為，核屬濫用訴訟程序：

15 原告於76年間於其所有土地上新建房屋時，本得申請卻未曾
16 申請合併使用425地號土地，更明知將部分系爭畸零地以圍
17 牆圈入其私人庭院之行為屬於無權占有他人土地之非法行
18 為，卻為滿足其私人利益，仍長年無權占用系爭畸零地，且
19 該遭原告占用之部分土地公告現值總計高達新臺幣（下同）
20 7,274,900元，業經士林地院認定在案。至於原告主張去電
21 臺北市政府詢問申請卻得到不可能核准之答案，純屬臨訟杜
22 撰，並未提出相關事證以實其說，未盡舉證責任，參加人予
23 以否認。原告多年來亦未正式向被告提出申請合併使用425
24 地號土地，反而逕以圍牆圈地之方式，將畸零地之部分占為
25 己用，直至參加人申購取得425地號土地所有權後，始提起
26 本件訴訟，主張參加人取得該土地所有權侵害其申請合併使
27 用該地之權利，並主張有影響公共排水設施使用之虞，足證
28 原告僅係假藉維護公共排水設施之名義，目的實為避免參加
29 人取得425地號土地所有權後，依法要求原告拆除圍牆返還
30 其長年占用為私人庭院之部分。故其所為核屬濫用訴訟程

01 序，顯已構成行政訴訟法第107條第1項第11款規定，請法院
02 裁定駁回其訴，並依同條第6項規定裁處其罰鍰。

03 8. 基於信賴保護原則，應維持系爭證明書、系爭111年3月2日
04 函及系爭111年11月10日函：

05 參加人於被告111年作成系爭證明書、系爭111年3月2日函及
06 系爭111年11月10日函後，因信賴被告作成之系爭證明書、
07 系爭111年3月2日函及系爭111年11月10日函，隨即續行辦理
08 向國產署申購土地，並於111年11月1日取得425地號及521-2
09 地號等土地之所有權。其中遭原告占用之425地號土地僅有5
10 4平方公尺，然參加人為配合系爭畸零地條例、系爭申請須
11 知有效利用畸零地之立法目的，仍願以1,193萬760元之高額
12 價金購買425地號土地，以符法治。參加人於取得425地號及
13 521-2地號等土地之所有權後，隨即續行辦理申請危老容積
14 獎勵，並以參加人所有520地號土地及向國產署申購取得之4
15 25地號及521-2地號等土地為界，取得建造執照。是以，參
16 加人基於被告作成之系爭證明書、系爭111年3月2日函及系
17 爭111年11月10日函之信賴基礎，而有續行向國產署辦理申
18 購畸零地、申請危老容積獎勵並取得建築執照此等信賴表
19 現，並無行政程序法第117條第2款、同法第119條規定信賴
20 不值得保護之情形，故應維持系爭證明書、系爭111年3月2
21 日函及系爭111年11月10日函，以維護參加人之信賴利益。

22 (二)聲明：原告之訴駁回。

23 六、本院之判斷：

24 (一)前提事實：

25 前揭事實概要欄之事實，有參加人之申請書及檢附相關文件
26 (原處分卷1第2-75頁)、系爭證明書(本院卷1第175
27 頁)、系爭111年3月2日函(本院卷1第177頁)、系爭111年
28 11月10日函(本院卷1第179-180頁)及原告112年3月聲請書
29 (本院卷1第67-76頁)在卷可稽，堪可認定。

30 (二)應適用之法令：

01 1. 行政訴訟法第6條第1項前段、第2項及第3項規定：「（第1
02 項）確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立
03 之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起
04 之。……（第2項）確認行政處分無效之訴訟，須已向原處
05 分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為
06 確答者，始得提起之。（第3項）確認訴訟，於原告得提起
07 或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不
08 得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」

09 2. 行政程序法第111條規定：「行政處分有下列各款情形之一
10 者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應
11 以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不
12 能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容
13 違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關
14 專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯
15 之瑕疵者。」

16 (三)經查：

17 1. 系爭111年3月2日函及系爭111年11月10日函之部分：

18 (1)原告提起本件訴訟請求確認系爭111年3月2日函及系爭111
19 年11月10日函為無效之部分，符合行政訴訟法第6條第1
20 項、第2項及第3項但書之規定：

21 ①按行政訴訟法第6條第1項至第3項規定：「（第1項）確
22 認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之
23 訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提
24 起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已
25 消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。（第2項）確認
26 行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無
27 效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提
28 起之。（第3項）確認訴訟，於原告得提起或可得提起
29 撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起
30 之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」又所謂
31 有即受確認判決之法律上利益，乃指原告之權利或法律

01 上利益目前所處之不確定法律狀況，若不起訴請求判決
02 予以確認，即將受不利益之效果或有受侵害之危險，且
03 得以確認判決除去者而言（最高行政法院113年度上字
04 第380號判決參照）。

05 ②復按建築法第46條規定：「直轄市、縣（市）主管建築
06 機關應依照前2條規定，並視當地實際情形，訂定畸零
07 地使用規則，報經內政部核定後發布實施。」臺北市政
08 府之主管建築機關即被告遂依此授權而制定系爭畸零地
09 條例，其行為時第11條即規定：「（第1項）畸零地其
10 相鄰土地為公有者，土地所有權人應取得都發局核發之
11 公私有畸零地合併使用證明書，逕向公產管理機關辦理
12 申購；……。 （第2項）非屬畸零地之建築基地，為鄰
13 接畸零地之唯一合併地且該畸零地為公有者，土地所有
14 權人應取得都發局核發之公私有畸零地合併使用證明
15 書，逕向公產管理機關辦理申購；……。 」且就公私有
16 畸零地合併使用證明書之申請相關程序及要件再予訂定
17 系爭申請須知，其第1點第1項規定：「公私有畸零土地
18 合併使用證明書（……），係臺北市政府都市發展局
19 （……）基於都市計畫觀點，促進都市土地經濟合理利
20 用，依都市計畫法、建築法、臺北市畸零地使用自治條
21 例（……）及臺北市土地使用分區管制自治條例規定，
22 證明該私有土地與所臨接公有土地合併使用成為完整之
23 建築基地而予以核發。」第2點第1項至第5項規定：
24 「（第1項）名稱：申請書。份數：一。說明：載明：
25 1. 申請人姓名（蓋章）、地址、電話。2. 申請合併之私
26 有土地所有權人。3. 申請合併之私有土地及擬合併之公
27 有土地地號。4. 擬合併之公有土地管理機關名稱。備
28 註：申請人限申請合併之私有土地所有權人。……（第
29 2項）名稱：申請圖。……。 （第3項）名稱：土地權利
30 證明文件。份數：一。說明：……2. 擬合併之公有土
31 地，與申請合併範圍外之他人土地相臨接，且該他人土

01 地在合併該公有土地後亦非屬畸零地時，請檢具該他人
02 土地所有權人放棄合併權利之同意書。……。（第4
03 項）名稱：照片。……。（第5項）名稱：其他。
04 ……。」再觀以被告依上述規定所核發之公私有畸零地
05 合併使用證明書即如系爭證明書（本院卷1第175頁）所
06 示，其上方標題名稱必須明載「臺北市政府都市發展局
07 證明書」，其下方內容必須有制式固定框格格式，而每
08 一框格格式中則依序必須列有「受文者」、「副本收受
09 文者」、「發文日期字號」、「主旨」及「說明」及各
10 各自所須載明敘述的內容。據上可知，欲取得被告核發之
11 公私有畸零地合併使用證明書之申請人，僅限於與公有
12 土地臨接之私有土地所有權人為已足，惟該公有土地另
13 有臨接其他人私有土地，且其他人土地在合併該公有土
14 地後亦非屬畸零地時，則申請人於申請時當須檢具其他
15 人私有土地之所有權人放棄合併權利之同意書，否則即
16 有影響其他人私有土地之所有權人亦得申請合併、放棄
17 合併等權利及財產權。至於系爭申請須知第4點規定所
18 列各款情形，如：申請合併之私有土地與擬合併之公有
19 土地均非屬畸零地（第6款）；擬合併之公有土地內現
20 有排水溝，經目的事業主管機關認定不宜廢止、改道或
21 加蓋等情形（第8款）；申請合併之私有土地部分為已
22 建築完成之土地（第12款）等，乃係被告於受理申請人
23 所提出之申請後，在審查階段時所應考量准否之因素，
24 並無從執之認係申請人於提出申請時所應具備之書件或
25 要件。又依前述可知，被告所核發之公私有畸零地合併
26 使用證明書之標題名稱必須明載為「臺北市政府都市發
27 展局證明書」，且其下方內容必須有制式固定框格格
28 式，而每一框格格式中則依序必須列有「受文者」、
29 「副本收受文者」、「發文日期字號」、「主旨」及
30 「說明」及各自所須載明敘述的內容，核其性質應屬於
31 行政處分中必須具備特定要式形式作成之書面證書，是

01 被告就此等公私有畸零地合併使用證明書之作成，若有
02 不符合前述特定要式形式之書面證書，此際即有行政程
03 序法第111條第2款規定所稱「應以證書方式作成而未給
04 予證書者」之情形，且因其未具有前述特定要式形式的
05 書面證書之法定要件，瑕疵具有重大明顯，故亦同有行
06 政程序法第111條第7款規定所稱「其他具有重大明顯之
07 瑕疵者」之情形。

08 ③查依424-1地號土地之土地登記第一類謄本（本院卷1第
09 39頁）、520地號土地之土地登記第一類謄本（本院卷1
10 第355-356頁）、土地建物查詢資料（本院卷2第45-46
11 頁）、異動索引查詢資料（本院卷2第47-51頁）、425
12 地號土地之土地登記第一類謄本（本院卷1第358頁）、
13 土地建物查詢資料（本院卷2第53-54頁）、異動索引查
14 詢資料（本院卷2第55-57頁）、521-2地號土地之土地
15 登記第一類謄本（本院卷1第357頁）、土地建物查詢資
16 料（本院卷2第59-60頁）、異動索引查詢資料（本院卷
17 第61-63頁）及地籍圖謄本（本院卷1第359頁）所示，
18 可知原告係424-1地號土地之所有權人之一，參加人於
19 申請核發系爭證明書前則係520地號土地之所有權人，
20 而參加人所申請欲合併使用之公有地則為425地號土地
21 及521-2地號土地，又與425地號土地之公有地臨接之私
22 有土地者則有520地號土地及424-1地號土地。準此以
23 觀，原告所有之424-1地號土地確會因系爭111年3月2日
24 函中所述：「(一)私有地：士林區至善段三小段520地號
25 土地計1筆。(二)公有地：士林區至善段三小段425、521-
26 2地號土地計2筆」，其餘內容不變之內容，以及系爭11
27 1年11月10日函中所述：「公有土地有公共排水功能之
28 排水設施（確實位置應辦理土地鑑界），至於基地下方
29 是否存在其它未登錄公共排水溝渠無法查明，對於公私
30 有土地是否可合併使用，請依相關規定辦理。如公有畸
31 零地同意合併使用，未來建築若開發需辦理排水溝改

01 道，請將排水改道設計圖資料併建照申請案轉本府水利
02 工程處審查，並依通過之設計圖說施作，基地內排水溝
03 施工完成後應由業主負責維護管理，另基地開挖施工時
04 如發現有其他不明排水設施應立即通知本處現場勘
05 查。」，其餘內容不變之內容，而有影響其得依系爭申
06 請須知所規定關於臨接425地號土地（公有地）之申請
07 合併、放棄合併等權利及財產權，是原告主觀上認其關
08 於臨接425地號土地（公有地）之申請合併、放棄合併
09 等權利及財產權會因系爭111年3月2日函及系爭111年11
10 月10日函之作成而受有影響，對其有侵害之危險，則依
11 上開規定及說明，應認原告提起本件訴訟關於系爭111
12 年3月2日函及系爭111年11月10日函之部分，當有確認
13 利益存在，而為適格之原告。至於系爭申請須知第4點
14 規定所列各款情形，如：申請合併之私有土地與擬合併
15 之公有土地均非屬畸零地（第6款）；擬合併之公有土
16 地內現有排水溝，經目的事業主管機關認定不宜廢止、
17 改道或加蓋等情形（第8款）；申請合併之私有土地部
18 分為已建築完成之土地（第12款）等，乃係被告於受理
19 申請人所提出之申請後，在審查階段時所應考量准否之
20 因素，並無從執之認係申請人於提出申請時所應具備之
21 書件或要件，業如前述，是被告執前揭答辯要旨1.各點
22 就此所認，參加人執前揭陳述要旨1.、3.、7.所認，尚
23 不足採。

24 ④又原告於提起本件訴訟前，曾於112年3月間向被告提出
25 聲請書（本院卷1第67-76頁），內容所載略以：系爭證
26 明書第3點記載內容明顯與坐落於士林區之系爭土地不
27 同；系爭111年3月2日函擬以更正文字之方式，試圖維
28 持系爭證明書之效力；系爭111年11月10日函同樣以誤
29 植為由，將系爭證明書第7點更正，完全沒有審視系爭
30 證明書具有重大瑕疵，企圖便宜行事以誤植為名加以更
31 正，強力維持系爭證明書之效力；請求確認系爭證明書

01 無效等語，然於30日內未獲被告確答。據此，應可寬認
02 原告112年3月聲請書之內容實際上係就系爭證明書、系
03 爭111年3月2日函及系爭111年11月10日函而為確認無效
04 之請求，但於30日內未獲被告確答。從而可認，原告提
05 起本件訴訟請求確認系爭111年3月2日函及系爭111年11
06 月10日函為無效之部分，符合行政訴訟法第6條第1項、
07 第2項及第3項但書之規定，亦予敘明。

08 (2)原告提起本件訴訟請求確認系爭111年3月2日函及系爭111
09 年11月10日函為無效之部分，為有理由：

10 ①行政程序法第101條規定：「(第1項)行政處分如有誤
11 寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或
12 依申請更正之。(第2項)前項更正，附記於原處分書
13 及其正本，如不能附記者，應製作更正書，以書面通知
14 相對人及已知之利害關係人。」依此，行政處分若存有
15 錯誤，須屬顯然錯誤，且更正該錯誤並不影響原處分效
16 力，始可依本條規定更正之(最高行政法院112年度上
17 字第860號判決參照)。又所稱「更正」，係指對行政
18 處分的記載事項，事後予以補充、刪除或作其他必要的
19 變更，其目的是使處分書所載事項與處分外觀上可得而
20 知的規制意旨相互一致，若逾此範圍，則屬行政處分的
21 撤銷，而非僅是更正，以達更正規定之確保法的明確
22 性，兼有程序經濟考量的立法目的。基此，所謂「更
23 正」，其可適用者亦應僅限於「顯然錯誤」之情形(最
24 高行政法院109年度判字第34號判決亦可參照)。

25 ②查依系爭證明書(本院卷1第175頁)、系爭111年3月2
26 日函(本院卷1第177頁)及系爭111年11月10日函(本
27 院卷1第179-180頁)所示，可知系爭111年3月2日函係
28 將系爭證明書之說明欄第3點中內容原為：「(一)私有
29 地：北投區溫泉段四小段520地號土地計1筆。(二)公有
30 地：北投區溫泉段四小段425、521-2地號土地計2筆」
31 等語，變動為：「(一)私有地：士林區至善段三小段520

01 地號土地計1筆。(二)公有地：士林區至善段三小段425、
02 521-2地號土地計2筆」等語；系爭111年11月10日函係
03 將系爭證明書之說明欄第7點中內容原為：「擬合併使
04 用之畸零地，現沒有公共排水功能之排水設施，在該排
05 水設施尚未依規定改道或仍具排水功能前，仍不得妨礙
06 他人對於該排水溝公共地役權之行使。另基地內原屬公
07 有土地讓售私人所有之排水溝，本府有關機關如有改善
08 養護、維護管理、埋設挖掘之必要時，應無條件同意其
09 無償使用。」等語，變動為：「公有土地有公共排水功
10 能之排水設施（確實位置應辦理土地鑑界），至於基地
11 下方是否存在其它未登錄公共排水溝渠無法查明，對於
12 公私有土地是否可合併使用，請依相關規定辦理。如公
13 有畸零地同意合併使用，未來建築若開發需辦理排水溝
14 改道，請將排水改道設計圖資料併建照申請案轉本府水
15 利工程處審查，並依通過之設計圖說施作，基地內排水
16 溝施工完成後應由業主負責維護管理，另基地開挖施工
17 時如發現有其他不明排水設施應立即通知本處現場勘
18 查。」等語，是核系爭111年3月2日函及系爭111年11月
19 10日函所示變動內容，顯已實質改變系爭證明書之處分
20 標的即擬合併使用之公有地為何及該等公有地上之排水
21 設施是否具有公共排水功能之認定，依前開規定及說
22 明，可認顯均逾越系爭證明書所載事項與外觀上可得而
23 知之規制範圍，而非僅是更正，且非顯然錯誤或無礙權
24 利同一性之單純錯誤可比，應認該2函性質上皆屬對於
25 系爭證明書之撤銷及變更的行政處分，復依前述，該2
26 函既皆屬具備公私有畸零地合併使用證明書之行政處分
27 性質，則被告就該2函之作成自須符合前述特定要式形
28 式之書面證書，乃被告就該2函之作成並不符合前述特
29 定要式形式之書面證書，顯均有行政程序法第111條第2
30 款規定所稱「應以證書方式作成而未給予證書者」之
31 情形，且因該2函未具有前述特定要式形式的書面證書之

01 法定要件，其瑕疵具有重大明顯，故亦同有行政程序法
02 第111條第7款規定所稱「其他具有重大明顯之瑕疵者」
03 之情形，故原告請求確認系爭111年3月2日函及系爭111
04 年11月10日函為無效之主張，應認有理由。是被告執前
05 揭答辯要旨2.、4.所認，參加人執前揭陳述要旨2.、8.
06 所認，均不足採。

07 2. 系爭證明書部分：

08 原告提起本件訴訟請求確認系爭證明書為無效之部分，並無
09 確認利益，為無理由：

10 (1)行政訴訟法第6條第1項前段規定：「確認行政處分無效及
11 確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受
12 確認判決之法律上利益者，不得提起之。」所謂即受確認
13 判決之法律上利益，須因法律關係之存否不明確，致原告
14 在公法上之地位有受侵害之危險，而此項危險得以對於被
15 告之確認判決除去之者，始為存在。苟原告主張之法律關
16 係並無存否不明確者，其卻逕提起確認公法上法律關係存
17 在或不存在之訴，應認其起訴無受確認判決之法律上利益
18 （最高行政法院103年度判字第67號判決參照）。是原告
19 之訴，依其所訴之事實，核無訴之利益，即屬欠缺權利保
20 護之必要，在法律上並無理由。

21 (2)系爭111年3月2日函及系爭111年11月10日函之部分經本院
22 確認為無效一情，業如前述，則該2函所變動之內容，自
23 無從認對系爭證明書之記載內容有生影響而變動，仍當依
24 系爭證明書原記載內容而為判斷。是依系爭證明書（本院
25 卷1第175頁）所示，其說明欄第3點中之記載內容為：
26 「(一)私有地：北投區溫泉段四小段520地號土地計1筆。(二)
27 公有地：北投區溫泉段四小段425、521-2地號土地計2
28 筆」等語，其說明欄第7點中之記載內容為：「擬合併使
29 用之畸零地，現沒有公共排水功能之排水設施，在該排水
30 設施尚未依規定改道或仍具排水功能前，仍不得妨礙他人
31 對於該排水溝公共地役權之行使。另基地內原屬公有土地

01 讓售私人所有之排水溝，本府有關機關如有改善養護、維
02 護管理、埋設挖掘之必要時，應無條件同意其無償使用。
03 等語，顯可認系爭證明書之處分標的即擬合併使用
04 之公有地係指位在臺北市北投區溫泉段四小段425、521-2
05 地號土地及其上之排水設施是否具有公共排水功能，而與
06 原告所有位在臺北市士林區至善段三小段424-1地號土地
07 及其上建物之權利或法律上利益顯屬無涉，更不至對於原
08 告在公法上之地位有致受侵害之危險，即無從認原告就系
09 爭證明書部分有提起本件確認訴訟的訴之利益，是原告此
10 部分起訴即屬欠缺權利保護之必要，在法律上並無理由。
11 至於兩造及參加人其餘實體部分之爭執，猶待被告另行依
12 法作成符合特定要式形式且對原告所有位在臺北市士林區
13 至善段三小段424-1地號土地及其上建物之權利或法律上
14 利益有所影響之書面證書即公私有畸零地合併使用證明書
15 後，再由原告另循適法途徑尋求救濟，附予敘明。

16 (四)綜上所述，原告提起本件訴訟請求確認系爭111年3月2日函
17 及系爭111年11月10日函為無效之部分，為有理由，應予准
18 許；至原告提起本件訴訟請求確認系爭證明書為無效之部
19 分，並無理由，應予駁回。

20 (五)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料
21 經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，而無一一論述之必
22 要，併予說明。

23 七、結論：原告之訴一部有理由，一部無理由。

24 中 華 民 國 114 年 12 月 31 日

25 審判長法官 許麗華

26 法官 吳坤芳

27 法官 林家賢

28 一、上為正本係照原本作成。

29 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
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
31 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，

01 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
02 繕本）。

03 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，
04 逕以裁定駁回。

05 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
06 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
07 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
08

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	<ol style="list-style-type: none">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	<ol style="list-style-type: none">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	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 1 月 7 日

03

書記官 張正清