

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90號

114年2月20日辯論終結

原告 吳美容
訴訟代理人 林聖彬 律師
被告 宜蘭縣政府
代表人 林茂盛（代理縣長）

訴訟代理人 龍非池
董彥革 律師
張捷誠 律師

上列當事人間都市計畫法事件，原告不服內政部中華民國111年1月21日台內訴字第1110055640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

壹、程序事項：

一、本件原告起訴時，被告代表人為林姿妙，嗣於訴訟程序進行中變更為林茂盛，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第495頁），核無不合，應予准許。

二、按行政訴訟法第111條規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：一、訴訟標的對於數人必須合一確定，追加其原非當事人之人為當事人。二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。四、應提起確認訴訟，誤為提起撤銷訴訟。五、依第197條或其他法律之規定，應許為訴之變更

或追加。」揆其立法意旨在於訴狀送達於被告後，為免被告疲於防禦，導致訴訟延滯，原則上不許原告為訴之變更或追加。除非被告同意變更追加或行政法院認為適當，或有行政訴訟法第111條第3項規定之情形者，始無禁止之必要。本件原告起訴時聲明：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第11頁）。嗣後變更並追加訴之聲明為：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應依原告111年6月27日之申請，作成核准座落宜蘭縣宜蘭市北津段853地號土地面積780平方公尺為合法建築物基地之行政處分。3.訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第159頁、第421頁、第453頁、第503頁）。經查，原告就本件申請案，欲起訴尋求有效之救濟，自應提起課予義務訴訟，請求行政機關作成特定內容之行政處分，始為正確之訴訟種類選擇，為避免形成「孤立的撤銷訴訟」，且核其追加之訴與原起訴請求之基礎相同，本院亦認屬適當，被告對此部分並無異議，而為本案之言詞辯論，是揆諸前揭規定，於法並無不合，爰予准許，合先敘明。

貳、實體事項：

一、事實概要：

(一)原告所有宜蘭縣宜蘭市北津段853地號土地（下稱系爭土地）位於「變更宜蘭市都市計畫（第二次通盤檢討）案」範圍內，屬都市計畫農業區，面積為780平方公尺，現況無建築及構造物。原告以民國102年2月6日申請書及相關文件請求被告查核系爭土地為都市計畫法臺灣省施行細則第30條所定「已建築供居住使用之合法建築物基地」，被告遂以102年3月11日府建城字第1020037612號函詢內政部，經內政部以102年4月2日內授營中字第1020131852號函（下稱內政部102年4月21日函）復略以：「……三、有關『已建築供居住使用之合法建築物』如何認定乙節，請依本部90年8月31日台90內營字第9085194號函送會議紀錄(如附件)規定辦理；另依建築法第11條規定『建築基地』為供建築物本身所占之

01 地面及其所應留設法定空地。故本案已供居住使用之合法建
02 築物基地之確認，應請依實際供居住使用部分，按上開號部
03 函規定之證明文件及建築法相關規定確實查明依法認定之。
04 ……」被告復於102年11月6日召開協商會議，結論略以：
05 「……二、本區為62年12月24日始實施建築管理，依據申請
06 人提供61年之房屋稅籍證明，是時存在建物屬合法房屋，面
07 積54.5平方公尺。三、至於62年12月24日以後至72年5月2日
08 宜蘭市擴大都市計畫發布實施前，是否有其他合法房屋尚無
09 法認定，請申請人提供相關佐證資料於下次會議再行討
10 論。」被告遂據以102年12月12日府建城字第1020201617號
11 函（下稱被告102年12月12日函）檢送該會議紀錄予原告。

12 (二)嗣原告以110年6月25日陳情書向被告請求認定系爭土地上原
13 有建築物旁之廚房、餐廳、廁所、倉庫及豬舍等，一併認定
14 為都市計畫發布前已建築供居住使用之合法建築物，被告遂
15 於110年9月3日召開宜蘭縣政府建築法令研討小組（下稱研
16 討小組）第39次會議，決議略以：「有關都市計畫法臺灣省
17 施行細則第30條規定有關農業區土地在都市計畫發布前『已
18 建築供居住使用之合法建築物基地者』建築基地面積認定方
19 式疑義。決議：參照內政部89年9月13日台內地字第8977503
20 號函釋之實施建築管理前合法建築物認定方式及其他縣市執
21 行經驗，以都市計畫發布前合法建物實際面積除以建蔽率6
22 0%反推其應留設之法定空地，據以得出建築基地之面
23 積……。」被告遂以110年9月23日府建都字第1100148057號
24 函（下稱被告110年9月23日函）檢送前揭會議紀錄予原告。

25 (三)嗣原告自110年起多次提出陳情，復於111年2月7日向被告提
26 出陳情，請求將系爭土地全部認定為合法建築物基地面積，
27 案經被告以111年3月4日府建都字第1110018068A號函（下稱
28 被告111年3月4日函）復略以：「……說明：……三、臺端
29 自102年迄今所檢具文件為稅籍證明、戶籍資料……依據所
30 提稅籍證明及參酌他縣市政府經驗，『本區為62年12月24日
31 始實施建築管理，依據申請人提供61年房屋稅籍證明，是時

01 存在建物屬合法房屋，面積54.5平方公尺。』……並復知臺
02 端在案，迄今未收訖臺端任何新列舉得佐證『實際供居住使
03 用部分』再供本府審查……。」

04 (四)原告嗣以111年6月27日申請書及相關文件再向被告申請將系
05 爭土地全部範圍認定為都市計畫發布前合法建築物基地（下
06 稱系爭申請）。案經被告審認原告未依111年3月4日函，檢
07 附相關文件佐證系爭土地於61年至72年期間實際供居住使用
08 之合法建築物基地面積已有擴大變動至該筆土地全部範圍情
09 形，乃以111年7月28日府建都字第1110098477號函（下稱原
10 處分）駁回原告之申請。原告不服，提起訴願，遭內政部11
11 1年11月21日台內訴字第1110055640號訴願決定駁回後，遂
12 提起本件行政訴訟。

13 二、原告主張略以：

14 (一)系爭土地係日據時期已存在之「竹圍地」，其上土磚造房屋
15 早在39年之前即已設戶籍，61年之前即已課稅，可證於62年
16 12月24日發布「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」
17 前，即已建築供居住使用之一塊完整合法土地。基於法律不
18 溯及既往原則，得由土地所有權人檢附實施建築管理（即62
19 年12月24日）前合法建築證明文件，向當地縣、市政府地政
20 單位辦理「建」地目變更。因縣內每一「竹圍仔」土地四周
21 為稻田或農、水路設施所隔絕，足以確定「竹圍仔」範圍內
22 每一寸土地，都是62年始實施建築管理前形成之合法土地，
23 應受信賴保護，與其上房屋面積、居住人數無關。

24 (二)系爭土地前因小部分共有土地所有權遲未解決，致未能依都
25 市計畫法臺灣省施行細則第30條有關「建」地目規定申請建
26 築。嗣90年間，上開條文修正為「都市計畫前已建築供居住
27 使用之合法建築物基地者」，已無需變更建地目程序，改由
28 直接向建設單位申請合法建築物基地認定後建築。原告乃向
29 被告申請合法建築物基地認定，豈料，被告竟依內政部102
30 年4月2日函要求原告提出合法建築物事證，然不論有無合法
31 房屋，系爭土地都是合法土地，被告將合法土地變成不能使

01 用之廢地，違反立法精神、信賴保護及法律不溯及既往原
02 則。

03 (三)原告於79年購買系爭土地3分之2所有權後，就到現場丈量建
04 築物的現況，包括土磚造、磚造之房屋（含居室、廚房、洗
05 澡間、廁所、倉庫等，總面積約430.02平方公尺，惟稅捐單
06 位僅對其中磚造房屋之神明廳及客廳之面積（54.5平方公
07 尺）課稅，原告於丈量後並拍照留證。訴願駁回理由指稱系
08 爭土地61年至72年間是空地並無建築構造物，與事實不符，
09 因從原告80年間價購當時所拍照片可看出，這些建築構造物
10 都已甚老舊，至少有十幾年，應該是在72年前就有。另原告
11 自農業部林業及自然保育署航測及遙測分署申請之系爭土地
12 於72年10月3日之航照圖可明顯看出，系爭竹圍地內有很多
13 老舊構造物，和原告在80年間所拍現況照片現況一樣。故該
14 等構造物至少是70年之前就存在，係早於72年5月2日發布
15 「變更暨擴大宜蘭市都市計畫」案就已存在之合法建築物

16 (四)依宜蘭市都市計畫農業區土地使用分區管制規則規定，建蔽
17 率50%，以原告80年間丈量當時舊建築構造物面積430.02平
18 方公尺，經依50%建蔽率反推為860.04平方公尺，大於整個
19 土地面積780平方公尺，所以系爭土地應該全部為合法建築
20 物基地。又如以系爭土地780平方公尺之50%建蔽率計，最大
21 可建面積為390平方公尺，亦小於原有合法建築物面積430.0
22 2平方公尺。如依原處分，原告僅得依39年即已設戶籍之土
23 磚房屋面積54.5平方公尺新建，經依50%建蔽率反推為可建
24 基地為109平方公尺，那剩下671平方公尺土地既不可建築亦
25 不能種稻，類此一塊完全合法的竹圍土地竟餘留死地，不僅
26 在宜蘭縣找不到用這種方式核准，甚至全台灣也找不到，因
27 法令絕對不可能對一塊完全合法的竹圍地，是用這種方式管
28 制，更不可能是專為原告這一塊竹圍地來制定。

29 (五)聲明：

30 1.訴願決定及原處分均撤銷。

01 2.被告應依原告111年6月27日之申請，作成核准座落宜蘭縣宜
02 蘭市北津段853地號，面積780平方公尺為合法建築基地之行
03 政處分。

04 3.訴訟費用由被告負擔。

05 三、被告答辯略以：

06 (一)原告所稱原處分屬重覆處置之觀念通知性質，非屬行政程序
07 法第92條第1項規定之行政處分：

08 1.原告第一次提出之申請為102年2月6日申請書，申請內容為
09 請被告查核系爭土地為「已建築供居住使用之合法房屋建築
10 物基地者」，被告針對上開申請，已於102年11月6日邀請原
11 告協商，並於協商結論出爐後，以被告102年12月12日函檢
12 送系爭土地建築面積認定協商會議紀錄予以回覆，而觀諸該
13 會議紀錄之結論二載明肯認系爭土地上於62年12月24日實施
14 建築管理以前之合法房屋，依原告提供之61年房屋稅籍證
15 明，面積為54.5平方公尺，至62年12月24日以後至72年5月2
16 日間是否有其他合法房屋，請原告提供相關佐證資料再行討
17 論，足見被告102年12月12日函已針對原告之具體申請案作
18 成對原告所有系爭土地之權利義務發生規制效力之單方決
19 定，此部分符合都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定，屬
20 行政程序法第92條第1項規定之行政處分。惟原告後續並未
21 自該函送達後一年內對之提起行政爭訟，故被告102年12月1
22 2日函已告確定。

23 2.原告於110年6月至9月間復針對同一事件以同一事實向被告
24 為多次陳情，請求被告針對系爭土地放寬認定符合都市計畫
25 法臺灣省施行細則第30條規定所稱「已建築供居住使用之合
26 法房屋建築物基地」(包含其面積)，被告針對上開申請案，
27 先以110年9月3日函向原告表示會提建築法令研討小組審議
28 後續處，再於110年9月23日函覆原告審議結果及其申請案處
29 理方式，即於說明二表明都市計畫法臺灣省施行細則第30條
30 規定所稱「已建築供居住使用之合法房屋建築物基地」，其
31 面積之通案性計算方式為「都市計畫發布前合法建築物坐落

土地之實際面積除以當地土地使用分區管制之建蔽率」，接著表示原告所有系爭土地依據上開決議辦理，故被告110年9月23日函顯具有針對原告所有系爭土地上「已建築供居住使用之合法房屋建築物基地」之面積計算方式作成不同於102年12月12日函之決定，而有創設確認原告所有系爭土地上可建築面積之權利之規制性，當屬行政處分。原告後續同樣未自該函送達後一年內對之提起行政爭訟，故被告110年9月23日函已告確定。

3.原告再提出111年6月27日申請書，針對同一事件主張以新事證向被告提出認定系爭土地認定符合都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定所稱「已建築供居住使用之合法房屋建築物基地」(包含其面積)之申請，經被告以原處分回覆原告表示其所舉新事證未能佐證系爭土地實際供居住使用面積變動情形，並重申依被告111年3月4日函辦理；換言之，原處分針對原告以同一事實重複提出之請求，僅說明原告新事證不可採之理由，且重申先前所為之確定處分內容，並未重新為實體審查，遑論有意對原告作成使系爭土地發生權利義務關係變動之規制效力決定，揆諸最高行政法院110年度抗字第28號、112年度抗字第75號裁定及本院109年度訴字第469號裁定所示見解，自屬重覆處置之觀念通知性質，非行政處分，原告對之提起本件訴訟，自不合法，應予裁定駁回。

(二)縱認原告提起本件訴訟屬合法，被告認定系爭土地上已建築供居住使用之合法建築物基地之面積為109平方公尺，即以合法房屋面積54.5平方公尺除以當地農業區建蔽率50%，據以計算出該面積，於法有據：

1.都市計畫法臺灣省施行細則87年修正公布第28條即有「已建築供居住使用之合法建築物基地」之規定，上開文字在89年重新訂頒且移列至30條時，並未變更，內政部90年8月31日90台內營字第9085194號函釋針對該條所稱「已建築供居住使用之合法建築物基地」之認定，明白表示「請縣(市)政府參考本部地政司及營建署所訂實施建築管理前合法建築物認

定標準（附件三），及以往實際執行之經驗，本於職權辦理」；90年10月30日修正發布都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定，僅除去「於都市計畫發布後經變更為建地目」等字，原有「已建築供居住使用之合法建築物基地」等字仍未變更，是有關「已建築供居住使用之合法建築物基地」等字之認定，應認仍有上開內政部函釋之適用。

2.因系爭土地上之原有建物現已滅失，被告曾針對此情是否仍有都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定所指「已建築供居住使用之合法建築物基地」之適用函詢內政部，經內政部以102年4月2日函復表示：「二、查都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定……，本案所坐落之土地如經貴府查明係於都市計畫發布實施前已建築供居住使用之合法建築物基地，自有上開條文之適用，合先敘明。三、有關『已建築供居住使用之合法建築物』如何認定乙節，請依本部90年8月31日台90內營字第9085194號函送會議紀錄(如附件)規定辦理；另依建築法第11條規定『建築基地』為供建築物本身所佔之地面及其所應留設空地。故本案已供居住使用之合法建築物基地之確認，應請依實際供居住使用部分，按上開號部函規定之證明文件及建築法相關規定確實查明依法認定之。」此外，觀諸各縣市執行都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定之相關依據，僅臺中市、臺南市及彰化縣定有明文，且主要亦係參照內政部89年9月13日台內地字第8977503號函釋實施建築管理前合法建築物認定方式，即以「基地之建蔽率反推其建築物使用之基地面積」認定之，部分縣市則係籌組專案小組個案審認辦理。

3.被告針對原告102年2月6日申請案以被告102年12月12日函檢送記載雙方協商結論之會議紀錄回覆原告後，復針對原告於110年7月至9月間就同一事件以同一事實向被告提出之多次申請，先於110年9月3日向原告表示會提建築法令研討小組審議後續處，經被告建築法令研討小組審酌上開判斷標準並作成「已建築供居住使用之合法建築物基地面積」如何認定

01 之審議決定後，被告再於110年9月23日函覆原告審議結果及
02 其申請案處理方式。被告於110年9月23日函中雖未直接依據
03 所述決議認定之計算方式將系爭土地上合法房屋建築物基地
04 之面積寫明，但已足使原告清楚知曉系爭土地上「已建築供
05 居住使用之合法房屋建築物基地」之面積係以合法房屋面積
06 除以當地土地使用分區管制之建蔽率，據以計算而得，故原
07 告明確知悉系爭土地須以被告102年12月12日函認定之合法
08 房屋面積54.5平方公尺為基準，以該面積除以被告轄區內農
09 業區建蔽率50%，即可得出系爭土地上「已建築供居住使用
10 之合法房屋建築物基地」之面積為109平方公尺。在原告另
11 舉出其他有力證據足證系爭土地上合法房屋建築物面積大於
12 54.5平方公尺以前，被告所為以上認定實屬合法有據。

13 (三)又無論系爭土地得否變更為建地目，依據都市計畫法臺灣省
14 施行細則第30條規定，並非整筆土地面積均得作為建築基地
15 使用，仍應受該條第1至3款之限制，包括簷高、樓高、建蔽
16 率、容積率、使用用途等，足見原告稱系爭土地為竹圍地，
17 應以整筆土地面積作為建築物基地面積云云，顯有所誤解。

18 (四)聲明：

19 1.原告之訴駁回。

20 2.訴訟費用由原告負擔。

21 四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘
22 為兩造所不爭執，有原告102年2月6日申請書（原處分卷第2
23 3-25頁）、102年11月6日系爭土地建築面積認定協商會議紀
24 錄（原處分卷第55-56頁）、被告102年12月12日函（原處分
25 卷第105頁）、原告110年6月25日陳情書（原處分卷第57-58
26 頁）、被告110年9月23日函（原處分卷第109頁）、被告111
27 年3月4日函（原處分卷第127-130頁）、內政部111年5月24
28 日台內訴字第1110023968號訴願決定（原處分卷第132-133
29 頁）、原告111年6月27日申請書（原處分卷第135-136
30 頁）、原處分（本院卷第35頁）及訴願決定（本院卷第37-4
31 4頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥

01 為：原告請求被告依原告系爭申請，作成核准座落系爭土地
02 面積780平方公尺為合法建築基地之行政處分，有無理由？
03 以下敘明之。

04 六、本院之判斷：

05 (一)應適用之法規：

- 06 1.按都市計畫法第85條規定：「本法施行細則，在直轄市由直
07 轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂
08 定，送請行政院備案。」都市計畫法臺灣省施行細則第1條
09 規定：「本細則依都市計畫法（以下簡稱本法）第85條規定
10 訂定之。」第30條規定：「農業區土地在都市計畫發布前已
11 為建地目、編定為可供興建住宅使用之建築用地，或已建築
12 供居住使用之合法建築物基地者，其建築物及使用，應依下
13 列規定辦理：一、建築物簷高不得超過14公尺，並以四層為
14 限，建蔽率不得大於百分之60，容積率不得大於百分之18
15 0。二、土地及建築物除作居住使用及建築物之第一層得作
16 小型商店及飲食店外，不得違反農業區有關土地使用分區之
17 規定。三、原有建築物之建蔽率已超過第1款規定者，得就
18 地修建。但改建、增建或拆除後新建，不得違反第1款之規
19 定。」
- 20 2.宜蘭縣政府建築法令研討小組設置要點第1點規定：「宜蘭
21 縣政府(以下簡稱本府)為研訂本府建築自治法規及處理建築
22 法規適用疑義事項，特設置『宜蘭縣政府建築法令研討小
23 組』（以下簡稱本小組），並訂定本要點。」第8點規定：
24 「本小組開會時得邀請與議案有關單位人員列席。」
- 25 3.內政部89年4月24日台內營字第8904763號函釋：「……說
26 明……二、……實施建築管理前已建造完成之合法建築物，
27 可檢附下列證明文件之一：(1)建築執照、(2)建物登記證明、
28 (3)未實施建築管理地區建築物完工證明書、(4)載有該建築物
29 資料之土地使用現況、(5)完納稅捐證明、(6)繳納自來水費或
30 電費證明、(7)戶口遷入證明、(8)地形圖、都市計畫圖、都市
31 計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪圖，據以認之。……」

01 4.內政部90年8月31日90台內營字第9085194號函之結論記載：

02 「一、按都市計畫法臺灣省施行細則於71年修正發布時增訂
03 第28條有關農業區『建』地目土地建築規定，其後經臺灣省
04 政府於85年、87年間二度修正（附件一），而於該府功能業
05 務與組織調整，上開施行細則移由本部主管後，為配合業務
06 之需要，並於89年12月29日重行訂頒，上開條文條次經調整
07 為第30條。依上開條文歷次修正之意旨，主要係為保障農業
08 區『建』地目土地所有權人原有合法建築使用之權益，視實
09 際需要作逐步之放寬。二、查前開條文87年修正說明（附件
10 二），該次修正之理由，……。三、至前開條文所稱『已建
11 築供居住使用之合法建築物基地』之認定，請縣（市）政府
12 參考本部地政司及營建署所訂實施建築管理前合法建築物認
13 定標準（附件三），及以往實際執行之經驗，本於職權辦
14 理。」

15 5.內政部91年3月19日內授營建管字第0900018726號函：

16 「……說明……二、……旨揭『實施建築管理前』基準日
17 期，應依下列規定認定：（一）在實施都市計畫地區係指當地
18 計畫公布實施之日期。（二）在實施區域計畫地區係指當地區
19 域計畫法第15條第1項劃定使用分區並編定各種使用公布之
20 日期。……」

21 (二)經查：

- 22 1. 本件系爭土地位於被告72年5月2日發布實施「變更暨擴大宜
23 蘭市都市計畫案」範圍內，屬都市計畫農業區，現況無建築
24 物及構造物，此有都市計畫土地使用分區證明書（原處分卷
25 第29頁）、地籍圖資網路便民服務系統頁面（原處分卷第27
26 頁）、GOOGLE街景圖、空拍圖及現況照片（原處分卷第50-5
27 1、訴願卷第61-62頁）等資料可稽。依內政部90年8月31日
28 台內營字第9085194號函示，都市計畫法臺灣省施行細則第3
29 0條所稱「已建築供居住使用之合法房屋建築物基地」之認
30 定，請縣市政府參考本部地政司及營建署所定實施建築管理
31 前合法建築物認定標準，及以往實際執行之經驗，本於職權

01 辦理。復依內政部89年4月24日台內營字第8904763號函示、
02 91年3月19日內授營建管字第0900018726號函示，實施建築
03 管理前已建造完成之合法建築物之認定，得檢附水電、稅
04 捐、戶籍資料等證明文件。本件原告102年2月6日申請時所
05 檢附房屋稅籍證明所示（原處分卷第217頁），系爭土地於6
06 1年前已有建築物建築完成且實際供居住使用，並經被告於1
07 02年11月6日召開協商會議認定合法建築物面積為54.5平方
08 公尺，及檢送會議紀錄予原告（本院卷第141-143頁）。又
09 其合法建築物基地面積之核算，經內政部以102年4月2日函
10 被告略以：應確實查明該基地實際供居住使用情形後，按建
11 築法相關規定認定；而建築法第11條規定，建築基地為供建
12 築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地（原處分卷第
13 163-164頁）。再依卷附地籍圖資網路便民服務系統頁面
14 （原處分卷第139頁）、空拍圖（原處分卷第140頁、本院卷
15 第127頁）、現場照片（原處分卷第13-15頁、訴願卷第61-6
16 2頁））所示，系爭土地現況無建築及構造物，故難以認定
17 曾建築供居住使用之範圍，經被告召開研討小組第39次會議
18 決議（原處分卷第107-108頁），依內政部相關函示及其他
19 縣市執行經驗，以都市計畫發布前合法建築物實際面積除以
20 建蔽率60%反推其應留設之法定空地面積與該建築物面積加
21 總為其合法建築物基地面積，經核與前揭法令函示意旨相
22 符。原告111年6月27日再次提出系爭申請，並檢附相關文件
23 請求擴大認定已建築供居住使用之合法建築物基地面積為系
24 爭土地全部，被告以原處分函請原告再補充得以證明系爭土
25 地於61年至72年期間有擴大建築並實際供居住使用情事之事
26 證（本院卷第35頁），即屬有據，並無違誤。被告雖抗辯原
27 處分係針對原告以同一事實重複提出之請求，並重申先前所
28 為之確定處分內容，並未重新為實體審查，權利義務狀態未
29 變更，原處分乃觀念通知云云，惟查本件經闡明後原告變更
30 為課予義務訴訟請求，且被告所為原處分確實產生否准之效

01 果，並經原告提起訴願救濟，原處分並非僅有觀念通知之效
02 果，係屬行政處分無誤，被告此部分抗辯，即不足採。

- 03 2. 原告雖主張：都市計畫法臺灣省施行細則第30條有關「建」
04 地目規定申請建築，已在90年間修正為「都市計畫前已建築
05 供居住使用之合法建築物基地者」，已無需變更建地目程
06 序，改由直接向建設單位申請合法建築物基地認定後建築，
07 原告乃向被告申請合法建築物基地認定，被告竟依內政部10
08 2年4月2日函要求原告提出合法建築物事證，被告將合法土
09 地變成不能使用之廢地，違反立法精神、信賴保護及法律不
10 溯及既往原則云云，惟查：

- 11 (1) 本件應適用之都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定（90年
12 10月30日修正公布）其歷年修正之過程約略為：有關農業區
13 土地建築規定，早在71年修正發布之都市計畫法臺灣省施行
14 細則增訂於第28條，嗣於85、87年間進行二度修正，於87年
15 修正後之條文內容為「農業區土地在都市計畫發布前已編定
16 為可供興建住宅使用之建築用地或已建築供居住使用之合法
17 建築物基地於都市計畫發布後經變更為建地目者，其建築物
18 及使用，應依下列規定辦理：…。」（本院卷第201-203
19 頁），直至89年間因政府業務與組織調整，乃重新訂頒上開
20 法規，並將上開內容移至第30條規定（本院卷第211、221
21 頁）。綜觀其修法過程，在87年間，都市計畫法臺灣省施行
22 細則第28條即已有「已建築供居住使用之合法建築物基地」
23 等字，上開文字在89年重新訂頒且移列至30條時，並未變
24 更，當時前開內政部90年8月31日函釋即已針對該條所稱
25 「已建築供居住使用之合法建築物基地」之認定，明白表示
26 「請縣（市）政府參考本部地政司及營建署所訂實施建築管
27 理前合法建築物認定標準（附件三），及以往實際執行之經
28 驗，本於職權辦理」（原處分卷第153頁），而90年10月30
29 日修正發布都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定，僅係除
30 去「於都市計畫發布後經變更為建地目」等字，原有「已建
31 築供居住使用之合法建築物基地」等字仍未變更，是有關

「已建築供居住使用之合法建築物基地」之認定，應認仍有上開90年內政部函釋之適用，即由各縣市政府參考內政部地政司及營建署所訂實施建築管理前合法建築物認定標準及以往實際執行之經驗，本於職權辦理。內政部就實施建築管理前已建造完成之合法建築物認定方式，以前揭函文協助下級行政機關統一作業流程，性質上兼屬行政程序法第159條第2項第1款所定關於機關內部業務處理方式及同條項第2款所定協助下級行政機關認定事實之行政規則。從而，在不違反上位階法令之範圍內，被告自應於行使所執掌相關認定職權時依前揭內政部函釋所定之作業方式辦理。惟認定實施建築管理前已建造完成之合法建築物乃事實認定問題，前揭內政部89年4月24日函釋意旨所稱人民申請認定實施建築管理前已建造完成之合法建築物，可檢附前揭8種證明文件之一供建管機關據以認定，並非限制行政機關基於職權就個案調查相關證據、斟酌具體情形加以認定，亦非謂人民僅需提出前揭8種證明文件之一，無論其所提證明文件內容為何、是否足以認定建築物建造完成之日期，建築管理機關即應一律作成准予核發舊有合法房屋證明。人民就都市計畫實施前已存在之建物，如欲向建築管理機關申請舊有合法房屋證明，依其所提證明文件內容倘足堪認定為合法建物且載有面積者，則建築管理機關始可能依其文件所載內容辦理認定；倘其檢附之證明文件未載有建築日期、面積等相關事項者，則須經調查其他相關證據始能認定。

(2)原告於102年2月6日申請被告查核系爭土地為都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定之已建築供居住使用之合法建築物基地，經被告以102年12月12日函檢送記載雙方協商結論之會議紀錄回覆原告（本院卷第141-143頁）。原告於110年7月至9月間向被告提出之多次申請，被告先係以110年9月3日函向原告表示會提研討小組審議後續處（本院卷第151頁），經被告研討小組審酌上開判斷標準並作成「已建築供居住使用之合法建築物基地面積」如何認定之審議決定後，

01 被告再於110年9月23日函覆原告審議結果及其申請案處理方
02 式，即先於說明二表示參照內政部89年9月13日台內地字第8
03 977503號函釋實施建築管理前合法建築物認定方式及其他縣
04 市執行經驗，以都市計畫發布前合法建築實際面積除以建蔽
05 率60%反推其應留設之法定空地，據以得出建築基地之面
06 積，但倘基地情形特殊者再提被告研討小組討論，再於說明
07 三表示原告所有系爭土地依上開會議決議辦理（本院卷第14
08 5頁），被告於110年9月23日函中雖未直接依據所述決議認
09 定之計算方式將系爭土地上合法房屋建築物基地之面積寫
10 明，但以上內容已足使原告清楚知曉系爭土地上「已建築供
11 居住使用之合法房屋建築物基地」之面積係以合法房屋面積
12 除以當地土地使用分區管制之建蔽率，據以計算而得。被告
13 又以111年3月4日函復略以：「……說明：……三、臺端自1
14 02年迄今所檢具文件為稅籍證明、戶籍資料、無比例尺航照
15 圖、買賣契約，以證明『已供居住使用之合法建築基地』，
16 經本府依據前揭規定並參酌他縣市政府經驗，並經本府2度
17 召開建築法規疑義研討小組會議，依據所提稅籍證明及參酌
18 他縣市政府經驗，『本區為62年12月24日始實施建築管理，
19 依據申請人提供61年房屋稅籍證明，是時存在建物屬合法房
20 屋，面積54.5平方公尺。』『都市計畫發布前合法建築實際
21 面積除以建蔽率60%反推其應留設之法定空地，據以得出建
22 築基地之面積，但倘基地情形特殊者再提被告研討小組討
23 論』並復知臺端在案，迄今未收訖臺端任何新列舉得佐證
24 『實際供居住使用部分』再供本府審查，爰仍依前開規定維
25 持現行決議。」（本院卷第147-149頁）足見被告確實已明
26 確答覆系爭土地應如何計算得合法建築房屋之基地，並通知
27 原告應提出補見證據等，惟原告仍未提供，其主張被告要求
28 原告提出合法建築物事證，違反立法精神、信賴保護及法律
29 不溯及既往原則云云，即無理由，核不足採。

- 30 3. 原告復主張：其於80年間購買系爭土地時，當時丈量建築物
31 構造面積包括土磚造、磚造之房屋、居室、廚房、洗澡間、

01 廁所、倉庫等，共計430.02平方公尺，依宜蘭縣都市計畫農
02 業區土地使用分區管制規則規定，建蔽率為50%，依此反推
03 包含應留設之法定空地面積在內，已建築供居住使用之合法
04 房屋建築物基地面積應為860.04平方公尺，大於系爭土地即
05 整個竹圍地面積780平方公尺云云，經查：原告既不爭執都
06 市計畫法臺灣省施行細則第30條規定所指「已建築供居住使
07 用之合法房屋建築物基地」之面積計算方式，應依據被告11
08 0年9月23日函所載「以都市計畫發布前合法建築實際面積除
09 以建蔽率反推其應留設之法定空地」之方式計算建築基地之
10 面積，然而原告遲未能提出其他證據證明，其提出附件二
11 （本院卷第121頁）係第三人自行繪圖計算之資料，並無相
12 關照片、繪測時間、比例尺等資料佐證，尚無法證明計算面
13 積屬實；再觀諸原告提出航照圖及附件三照片（本院卷第12
14 3、125頁），均未顯示拍攝日期，且拍攝內容不清楚，照片
15 內之建築物亦非全貌，無從知悉該建物各部分之實際用途，
16 無法據以判斷是否屬合法建物並據以計算其面積。原告提出
17 附件四之航照圖（本院卷第127頁），拍攝日期為72年10月3
18 日，已晚於72年5月2日宜蘭市擴大都市計畫發布日，原告既
19 無法證明72年5月2日前、後之建物範圍是否相同，且該拍攝
20 畫面並無比例尺，亦無法辨識該建物之用途使用、是否屬合
21 法建物等事實，自難據以為「已建築供居住使用之合法房屋
22 建築物基地」之面積計算基準。況無論系爭土地得否變更為
23 建地目，依據都市計畫法臺灣省施行細則第30條規定，並非
24 整筆土地面積均得作為建築基地使用，仍應受前開條文1至3
25 款之限制，包括簷高、樓高、建蔽率、容積率、使用用途
26 等，且原有建築物建蔽率已超過第1款限制者，僅得就地修
27 建，增改建及新建部分仍不得違反第1款規定，足見原告主
28 張系爭土地為竹圍地，應以整筆土地面積作為建築物基地面
29 積云云，顯有誤解，不足採信。至原告請求聲請傳訊證人沈
30 萬順證明系爭土地在72年5月2日前存有建物云云及聲請地政

機關之測量單位判識72年10月3日航照圖中系爭土地上所有建物之面積部分，核無必要。

(三)綜上所述，原告提出之系爭申請，其檢附相關文件請求擴大確認系爭土地全部780m²為已建築供居住使用之合法建築物基地，被告審認系爭土地現況為無建築及構造物，且原告未能提供佐證系爭土地於61年至72年期間有擴大建築並實際供居住使用情事，被告以原處分回原告之申請，並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請撤銷，及求為判決如聲明第二項所示，為無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，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 3 月 20 日

審判長法 官 侯志融

法 官 郭淑珍

法 官 張瑜鳳

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	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代

者，得不委任律師為訴訟代理人	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 3 月 20 日
03 書記官 李宜蓁