臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第271號
114年6月5日辯論終結

原　　告　李寧
訴訟代理人　簡維能　律師
　　楊昀芯　律師
被　　告　新北市瑞芳地政事務所

代　表　人　陳弘益
訴訟代理人　周伯鴻
　　黃信瑞
輔助參加人　新北市政府工務局

代　表　人　馮兆麟
訴訟代理人　陳傳龍
　　蘇慶德

上列當事人間建物測量事件，原告不服新北市政府中華民國113年1月25日案號1122031355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：

輔助參加人代表人原為祝惠美，訴訟進行中變更為馮兆麟，茲據其聲明承受訴訟（本院卷第399至403頁），核無不合，應予准許。

二、本件經過：

㈠、原告於民國112年5月2日檢具建物測量及標示變更登記申請書（下稱系爭申請書）及證明文件，依地籍測量實施規則（下稱測量規則）第261條第1項規定，向被告申請門牌號碼新北市瑞芳區（下稱瑞芳區）○○路00號建物（下稱系爭建物）第一次測量（下稱系爭申請案）。前經被告於112年5月11日辦理會勘後以系爭建物尚未經建築管理機關確認建築面積範圍，須依新北市政府核發合法房屋證明處理要點（下稱合法房屋證明要點）第4點規定，委託依法開業登記之建築師繪製相關圖說及所需文件，以續辦建物第一次測量事宜，經被告以112年5月29日瑞測補字第000070號補正通知書（下稱被告112年5月29日補正通知）通知原告補正而逾期未補正，被告遂以112年6月17日瑞測駁字第000013號駁回通知書（下稱前處分）駁回原告之申請，原告不服，提起訴願，經新北市政府以112年9月22日案號1122090786號訴願決定書（下稱前訴願決定），審認原告系爭申請案，其應備文件究係應依土地登記規則（下稱土登規則）第79條第1項或第3項規定，未臻明確，撤銷前處分。

㈡、嗣被告重為審查確認系爭建物屬實施建築管理（66年11月25日）後建築完成之建物，並據參加人112年10月16日新北工使字第1121985470號函（下稱參加人112年10月16日函）及新北市政府地政局（下稱地政局）112年10月17日新北地測字第1121985004號函（下稱地政局112年10月17日函）意旨，以系爭建物核屬實施建築管理後建物，申請建物第一次測量之應備文件應依測量規則第279條第1項及土登規則第79條第1項規定辦理，雖系爭建物已取得合法建築物認定函，得免再申請核發使用執照，惟因建物面積範圍尚未確認，仍應先委託依法開業登記之建築師繪製相關圖說及所需文件，洽參加人辦理後方得憑辦建物第一次測量，以112年10月20日瑞測補字第000134號補正通知書（下稱被告112年10月20日補正通知）通知原告補正前揭事項，惟原告逾期未補正，被告乃以112年11月10日瑞測駁字第000019號駁回通知書

（下稱原處分）駁回系爭申請案，原告不服，循序提起本件行政訴訟。

三、原告主張略以：

㈠、改制前臺北縣（下稱臺北縣）針對瑞芳金瓜石、九份地區（下稱金九地區）廢止礦區建築問題，推動「合法房屋專案」（下稱金九專案），訂定「臺北縣瑞芳風景特定區（下稱瑞芳風景區）建築景觀管理辦法」（已廢止，下稱景觀管理辦法）及「臺北縣簡化實施都市計畫以外地區及偏遠地區建築管理辦法」（已廢止，下稱簡化建築管理辦法），經提報內政部營建署（下稱營建署，現改制為國土管理署）通過實施，讓金九地區房屋依程序申請為合法建物。金九專案實施地區即瑞芳風景區，系爭建物位於瑞芳風景區內，屬金九專案之實施地區。

㈡、系爭建物為89年6月21日實施建築管理前建造之合法建物，應適用土登規則第79條第3、4項規定，無須委託建築師繪製相關圖說，原處分及訴願決定錯誤援引土登規則第79條第1項規定，均屬違法：

1.依臺北縣政府99年7月26日電子陳情回覆郵件（下稱臺北縣政府99年7月26日陳情回覆）及參加人答辯狀內容，可知瑞芳風景區之建築管理時間為89年6月21日。依臺北縣政府工務局（現改制為參加人，下稱參加人）99年4月12日北工使字第0990302740號函（下稱參加人99年4月12日函）可知系爭建物乃依簡化建築管理辦法第6條規定，於89年6月21日瑞芳風景區劃定公告前已存在，經建築師鑑定結構安全，經認定為合法房屋，屬於89年6月21日建築管理前已存在之建物。

2.參加人99年4月12日函就系爭建物認定屬瑞芳風景區公告前之合法房屋證明，於申請建物所有權第一次登記時，是否需先委託依法開業之建築師繪製相關圖書辦理面積確認一節，業經新北市政府陳情案件回覆（案件編號：J191125-4230、J240201-4427）（下稱新北市政府第4230號、第4427號陳情

回覆）略以：如已領得參加人所核發之合法房屋證明，應屬土登規則第79條第3項所規定之其他足資證明文件，倘該合法房屋證明未載明合法房屋詳細範圍及面積，地政事務所仍須依同條第4項之規定會同相關單位實地會勘，再據以認定合法建物之面積與範圍。

3.因此系爭建物為實施建築管理前存在之建物，參加人99年4月12日函，屬土登規則第79條第3項第8款規定之其他足資證明之文件，就面積之認定，應依土登規則第79條第4項規定，由被告會同相關單位實地會勘做成紀錄以為合法建物面積證明，無須委託依法開業建築師繪製相關圖說。系爭建物業經參加人於98年5月20日會勘現況，亦已繪製圖說，又於112年5月11日由被告會同相關單位至實地會勘做成紀錄，且原告申請時所附系爭建物之新北市政府稅捐稽徵處112年5月2日房屋稅籍證明書（下稱系爭建物房屋稅籍證明書）亦已記載面積，是被告自應准予辦理系爭申請案。

4.原告先前曾就系爭建物以參加人99年4月12日函，向新北市政府觀光旅遊局申請民宿登記，並經獲准登記，可知參加人99年4月12日函確實屬於實施建築管理前之合法房屋證明文件，系爭建物屬於實施建築管理前之合法房屋。

㈢、實施建築管理前非供公眾使用之建物，方可向參加人使用管理科申請核發合法房屋證明，若為實施建築管理後之建物，則需向參加人施工科申請補發使用執照，被告以參加人99年4月12日函，屬土登規則第79條第1項依法免發使用執照之文件，於法不合：

1.土登規則第79條第1項之「依法得免發使用執照之證件」係指依建築法第98條及第99條規定，得免適用建築法全部或一部之建物，惟系爭建物非屬建築法第98條及第99條規定情形，參加人99年4月12日函主旨記載「合法房屋認定乙案」，瑞芳風景區非供公眾使用建築物不須辦理破壞性（取樣檢測）試驗之系爭建物結構安全鑑定報告書要旨亦記載「申請核發合法建築物證明」，並非申請使用執照或免發使

用執照之許可，可證非土登規則第79條第1項規定之文件，被告主張參加人99年4月12日函屬土登規則第79條第1項規定文件，原處分自有適用法規錯誤之違誤。

2.系爭建物既屬不得請領使用執照，僅得申請認定為合法房屋者（參簡化建築管理辦法第6條第1項第2款），亦非建築法第98、99條經許可之建築物，又非60年12月22日建築法修正公布前已建築完成並領有建造執照之建築物，則可知系爭建物經參加人99年4月12日函認定為瑞芳風景區公告前已存在之合法房屋，應屬營建署104年8月7日營署建管字第1040049354號函釋所稱「實施建築管理前已建造完成之合法房屋」。

3.參加人主張其得依建築法第99條之1及第102條第1款規定核發合法建築物證明文件，用以取代使用執照，與得「免發使用執照之證件」無涉等語，亦肯認系爭建物非屬得免發使用執照之情形，且亦屬無法核發使用執照之建物，可知自非土登規則第79條第1項規定之適用範疇，應屬土登規則第79條第3項規定之情形。

㈣、原告係申請建物第一次測量，而非申請建築執照，被告要求建築師繪製之面積範圍確認圖說並非土登規則第79條所需文件，被告以原告未提出前揭文件為由而駁回系爭申請案，係屬無據：

1.依土地法第37、47條、測量規則第279條規定，申請建物第一次測量，應檢附土登規則第79條所規定之文件，土登規則第79條全文均無規定應檢附依法開業登記之建築師所繪製之面積範圍確認圖說，是被告以原告未提出建築師繪製相關圖說而駁回原告系爭申請案，自與測量規則第279條及土登規則第79條規定不符，與法有違。

2.被告辯稱原告應依建築法第30、32、34條規定，提出建築師繪製之工程圖樣及說明書云云，然建築法第30條係規定起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具之文件，而系爭申請案，並非申請建築執照或雜項執照，且屬不得請領使用執

照，僅得申請認定為合法房屋者，已如前述，自不符合建築法第30、32、34條規定，並無需提出建築師繪製之工程圖樣及說明書等文件。

3.被告主張應依合法房屋證明要點第3條、簡化建築管理辦法第8條提出相關文件云云，然上述規定係在規範合法房屋證明之申請及核發、合法建築物認定之申請，核與系爭申請案情形不同，自無適用之餘地。況倘原告於申請合法建物認定時未提出相關申請文件，參加人何以核發99年4月12日函？可見參加人與被告主張原告於申請合法房屋證明時，未提出申請文件，並否准系爭申請案，顯屬無由。

4.又系爭申請案即在請求被告繪製建物平面圖、位置圖之建物測量成果圖等相關圖說文件，是被告以原告未委請建築師繪製相關圖說為由駁回系爭申請案，自與法有違。

5.再者合法房屋證明要點僅屬為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權而訂頒之解釋性規定及裁量基準之行政規則，原則上僅對內生效，不生拘束人民之效力，是參加人及被告主張應依合法房屋證明要點檢附建築師繪製圖說，核屬無據。

㈤、瑞芳風景區之其他相類建物，亦係依土登規則第79條第3、4項規定，由被告以現場實地會勘做成紀錄，以之作為合法建物面積之認定證明，並核准建物第一次測量之申請，被告否准系爭申請案，亦有違行政程序法第6條之平等原則：

1.瑞芳風景區內門牌號瑞芳區○○路000號建物申請第一次建物測量時，被告106年11月14日新北瑞地測字第1064052335號函表示依土登規則第79條第3、4項規定辦理實地會勘，參加人亦表示此建物屬瑞芳風景區公告前已存在之建物，其合法面積以被告現場實測為準，被告並現場實測面積做成會勘紀錄，以此作為合法建物面積之認定證明。

2.另門牌號瑞芳區○○路00號、00號、00-0號、00號、000號、○○路000巷00號、○○路000巷0號，亦均係由被告實地會勘作成紀錄辦理，以作為合法建物面積之認定證明，並

核准建物第一次測量，此有上開建物之建物謄本以及被告建物測量成果圖為證。

3.又門牌號瑞芳區○○路000巷0號同因申請建物第一次登記是否須先依合法房屋證明要點第4點委託建築師繪製相關圖說，並經參加人確認合法建物面積範圍後始得辦理，而提起訴願。嗣經新北市政府109年3月20日訴願決定 （案號：1082141019號）撤銷原處分，事後被告並依土登規則第79條第3、4項規定辦理，實地會勘作成紀錄以為合法建物面積之認定證明。

4.由上可知，同樣為瑞芳風景區公告前存在之建物，均係依土登規則第79條第3、4項之規定辦理。然本件被告卻以應適用土登規則第79條第1項規定為由，駁回原告之申請，顯與法不合，亦有違反行政程序法第6條行政行為不得為差別待遇之規定。

㈥、並聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依原告系爭申請案，就系爭建物為第一次測量。

四、被告答辯略以：

㈠、建築法第99條之1僅授權縣政府針對實施都市計畫以外地區（或偏遠地區）建築物之管理得擬訂簡化建築管理辦法予以簡化，尚無授權更改建築管理日期。系爭建物於89年6月21日經公告劃定位屬瑞芳風景區範圍，屬都市計畫外地區，僅以簡化建築管理辦法簡化該區建築管理程序，其實施建築管理仍應依建築法規定以內政部指定之66年11月25日為準。

㈡、系爭建物屬66年11月25日實施建築管理後之建物，依簡化建築管理辦法第6條規定，其所有權人得申請核發使用執照或認定為合法建築物，瑞芳風景區建物依前開辦法認定為合法建築物等同於取得使用執照，被告認屬土登規則第79條第1項使用執照或依法得免發使用執照之證件應無疑義。

㈢、參加人99年4月12日函說明四略以：「另該建築面積範圍如需確認，請依……規定，委託依法開業登記之建築師繪製相

關圖說及文件……辦理。另面積範圍確認後得依『土登規則』及相關規定，向地政機關辦理建築物第一次所有權登記……事宜。」即系爭建物應向建築管理機關申請建築面積範圍審認後，向地政機關辦理建物第一次測量及登記，亦證經完成建築面積範圍確認之合法建築物許可函即屬土登規則第79條第1項之文件。

㈣、參加人99年4月12日函係依建築法第99條之1授權訂定之簡化建築管理辦法規定核發，即以89年6月21日為合法建築物認日為合法建築物認定之基準日，與依合法房屋證明要點核發之合法房屋認定基準日66年11月25日自屬不同，原告將二者混為一談，實屬誤解。

㈤、參加人99年4月12日函已明確敘明系爭建物認定方式係89年6月21日瑞芳風景區公告前既已存在之建築物，而非實施建築管理前已存在。原告稱若屬實施建築管理後之合法建物，主管機關依法所核發者應為使用執照，於實施建築管理前建造完成且非供公眾使用之建物，無法申請核發使用執照，僅能申請認定為合法房屋，而系爭建物既經參加人認定為瑞芳風景區公告前之合法房屋，可知屬於實施建築管理前之合法建物，因此無須檢附建築師繪製圖說等文件云云，實屬無稽。

㈥、簡化建築管理辦法第7、8條明確載明瑞芳風景區建物申請認定為合法建築物之應備文件，系爭建物屬簡化建築管理辦法第6條第1項第2款非供公眾使用建物，倘原告擬申請認定為合法建築物，即應依簡化建築管理辦法第8條規定檢具第7條第1、3至6及8款規定之書圖文件，據以向參加人申請認定為合法建築物後，檢具經參加人認定之圖說向被告機關申請測量及登記，原告未依規定提出由建築師繪製之基地位置圖、地盤圖、配置圖及建築物之平面圖、立面圖、剖面圖與各層結構平面圖相關文件，反要求被告逕以實地施測方式取代前揭相關書圖文件，顯屬無稽。

㈦、原告所提之瑞芳區○○路000號、000巷0號、○○路00號、00號、00-0號、00號、000號、○○路000巷00號之建物，皆

屬瑞芳風景區公告前已存在之建物，該等建物當時被告誤認實施建築管理時間已變更為89年，以土登規則第79條第3、4項規定辦理現場會勘，並由參加人派員現場指認合法建物之範圍後，再由被告實測建物面積據以辦理建物第一次測量。被告雖有錯誤引用土登規則第79條第3、4項，而應依同條第1項及行政程序法第19、36條辦理之錯誤，惟其合法建築物範圍均係由參加人認定，是未就結果產生影響。本案被告亦依行政程序法第19條規定請求參加人於複丈日期112年5月11日到場協助合法建築物面積，惟當時參加人未到場，是被告未能依參加人提供之行政協助取得合法建築物範圍，致無從依前開案件之作法辦理，爰仍請原告依簡化建築管理辦法第6、7、8條規定檢具相關文件向參加人審認後再持憑相關文件向被告辦理。

㈧、並聲明：原告之訴駁回。

五、參加人陳述略以：

㈠、土登規則第79條第1項規定係指開始實施建築應領有使用執照管理以後的建築物，申請所有權第一次登記應具有之證件；同條第3項係指開始實施建築管理以前的建築物，申請所有權登記應具有之證件。瑞芳風景區調整實施建築管理日期為89年6月21日，係指調整風景特定區內建築物，在審查小組依審查規定審查合格，且鑑定安全無虞的建築管理之日期。

㈡、內政部66年11月25日實施建築管理，適用瑞芳區（鎮）全部，於實施建管日期後，建造建築物需請領建造執照，並於建築物建造完成後之使用，請領使用執照。臺北縣89年6月21日實施建築管理，適用瑞芳區（鎮）一部（金九地區），89年6月21日實施建管日期前，非供公眾使用建築物，受景觀小組審查合格及鑑定安全無虞，得核發證明文件取代使用執照，與得免發使用執照之證件無涉。因此，瑞芳區全區建築無需領有使用執照而稱為合法房屋之日期為66年11月25日，

瑞芳風景區內，非供公眾使用建築物，符合管理條件得核發取代使用執照文件之日期為89年6月21日。

㈢、土登規則第79條第3項規定，無涉景觀審查的必要條件，亦非限於風景特定地區。臺北縣政府陳情回覆66年11月25日與89年6月21日的實施建築管理一樣限制新建、增建、改建及修建都需經許可；瑞芳區依合法房屋證明要點認定之實施建築管理前合法房屋，於建築物所有權登記時，仍須經建築師測繪地籍套繪、平立面圖及面積計算表併簽證，再經建築主管機關備查後，才具符合法規之合法房屋面積，得以供地政機關登記，而瑞芳風景區依景觀管理辦法認定之合法建築物，於建築物所有權登記時，亦同。因此不論是66年11月25日前或89年6月21日前認定的建築物，都需經建築師測繪圖說簽證後再據以建物登記，差別在於核發文件與適用範圍不同，一為無使用執照之適用，另一為免核發使用執照。

㈣、參加人98年5月20日會勘紀錄表繪製的簡圖，雖有形狀及尺寸，但徒手繪製且極低精度丈量，不具比例尺、角度及方位，屬概略繪圖約略量測，並非測量專業技術人員（如測量員）按照標準度量衡及校正符合之儀器量測，也非建築專業技術人員（如建築師）按照建築相關規則及量測標準始末位置繪製，僅供建築主管機關行政決行參考用，屬於簽核公文之參考附件，不得做為建築管理或建物登記之依據。

㈤、原告於申請合法房屋證明時，未提出建築物平面圖、立面圖、剖面圖及結構平面圖等相關文件，參加人於94年起至101年間，大量受理瑞芳風景區合法建築物之申請，於受理核辦期間依簡化建築管理辦法先予景觀審查，待合格後並協請專業建築師鑑定，經鑑定其結構安全無虞者，依該辦法第6條第1項第2款規定認定為合法建築物，另認定為合法建築物後，如需建物登記，因面積確認包含許多技術性、專業性及法規檢討，需委由建築師測繪簽證確認面積範圍，再據以辦理建物登記。參加人99年4月12日函時，於說明四略以：「……另該建築物面積範圍如需確認，請依合法房屋證明要

點第4點規定，委託依法開業登記之建築師繪製相關圖說及所需文件，向參加人使用管理科辦理。另面積範圍確認後得依土登規則及相關規定，向地政機關辦理建物第一次所有權登記……。」已明確告知原告後續辦理相關事宜，原告所述顯無理由。

六、本院之判斷：

㈠、應適用之法令及說明：

1.按土地法第47條規定：「地籍測量實施之作業方法、程序與土地複丈、建物測量之申請程序及應備文件等事項之規則，由中央地政機關定之。」

2.建築法第3條第1項規定：「本法適用地區如左：一、實施都市計畫地區。二、實施區域計畫地區。三、經內政部指定地區。」第9條規定：「本法所稱建造，係指左列行為：一、新建：為新建造之建築物或將原建築物全部拆除而重行建築者。二、增建：於原建築物增加其面積或高度者。但以過廊與原建築物連接者，應視為新建。三、改建：將建築物之一部分拆除，於原建築基地範圍內改造，而不增高或擴大面積者。四、修建：建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架及屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更者。」第25條第1項規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）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或拆除。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。」

3.測量規則係依土地法第47條規定授權訂定，測量規則第279條第1項規定：「申請建物第一次測量，應檢附土登規則第七十九條所規定之文件辦理。」第213條第3款規定：「登記機關受理複丈申請案件，經審查有下列各款情形之一者，應以書面敘明法令依據或理由駁回之：……三、屆期未補正或未依補正事項完全補正。」第265條第1項第3款規定：「登記機關受理建物測量申請案件，經審查有下列各款情形之一者，應通知申請人於接到通知書之日起十五日內補正：……

三、申請書記載之申請原因或建物標示與登記簿冊或其證明文件不符，而未能證明不符之原因。」第268條規定：「第209條、第213條及第216條之規定，於建物測量時，準用之。」準此，申請建物第一次測量，應提出土登規則第79條規定之文件，依是否為實施建築管理前建造之建物而應檢附不同文件。

4.土登規則係依土地法第37條第2項規定授權訂定，土登規則第79條第1、3、4項規定：「（第1項）申請建物所有權第一次登記，應提出使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物測量成果圖或建物標示圖。……。（第3項）實施建築管理前建造之建物，無使用執照者，應提出主管建築機關或鄉（鎮、市、區）公所之證明文件或實施建築管理前有關該建物之下列文件之一：一、曾於該建物設籍之戶籍證明文件。二、門牌編釘證明。三、繳納房屋稅憑證或稅籍證明。四、繳納水費憑證。五、繳納電費憑證。六、未實施建築管理地區建物完工證明書。七、地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖。八、其他足資證明之文件。（第4項）前項文件內已記載面積者，依其所載認定。未記載面積者，由登記機關會同直轄市、縣（市）政府主管建築、農業、稅務及鄉（鎮、市、區）公所等單位，組成專案小組並參考航照圖等有關資料實地會勘作成紀錄以為合法建物面積之認定證明。」又建築法第3條第1項、第9條、第25條第1項規定，已如前述，足見申請建物所有權第一次登記，依土登規則第79條第1項規定，應提出使用執照或依法得免發使用執照之證件及建物測量成果圖或建物標示圖，以證明為合法建造之建築物；申請人如依土登規則第79條第3項規定提出主管建築機關或鄉（鎮、市、區）公所之證明文件或實施建築管理前有關該建物之其他證明文件，證明為實施建築管理前建造之建物，無使用執照者，始適用土登規則第79條第4項規定，前開文件內已記載面積者，依其所載認定，未記載面積者，由登記機關會同前開各單位，組

成專案小組並參考有關資料實地會勘作成紀錄以為合法建物面積之認定證明，是以，實施都市計畫地區、實施區域計畫地區及經內政部指定地區等實施建築管理地區，於建築法等相關建築管理法令施行後，須經主管建築機關審查許可並發給執照，始得建造或使用或拆除建築物，申請該建物所有權第一次登記，自應提出使用執照等文件，以證明係合法房屋；實施建築管理前建造之建築物，因建造當時尚未納入建築管理，故未經主管建築機關審查許可並發給使用執照，依土登規則第79條第1項規定，不得辦理建物所有第一次登記，如申請人提出無使用執照之建物為實施建築管理前建造的證明文件，始得辦理建物所有權第一次登記，實施建築管理前有關該建物之證明文件已記載面積者，得認定該建物之合法範圍，自得據以辦理登記，倘實施建築管理前有關該建物之證明文件未記載面積者，為認定該建物之合法範圍若干，方由登記機關依上開規定辦理會勘作成紀錄以為合法建物面積之認定證明，倘非實施建築管理前建造且無使用執照之建物，自無從依上開規定由登記機關辦理會勘以證明認定合法建物面積。

5.建築法第99條之1規定：「實施都市計畫以外地區或偏遠地區建築物之管理得予簡化，不適用本法全部或一部之規定；其建築管理辦法，得由縣政府擬訂，報請內政部核定之。」簡化建築管理辦法係基於建築法第99條之1規定授權訂定，簡化建築管理辦法第2條第1、2項規定：「（第1項）本辦法適用地區如下：一、臺北縣（以下簡稱本縣）實施都市計畫以外地區。二、經臺北縣政府（以下簡稱本府）視人口、地理及交通狀況指定之偏遠地區。（第2項）前項地區內之建築物及雜項工作物，其建築管理之簡化依本辦法之規定。」第6條規定：「（第1項）本縣瑞芳風景特定區中華民國八十九年六月二十一日劃定公告前，區內已建造完成之建築物，合於下列規定者，其所有權人得申請核發使用執照或認定為合法建築物，不適用本法第二十五條第一項之規定：一、建

築物供公眾使用，經結構鑑定安全，並改善防火避難設施及消防設備，經會同消防主管機關檢查其消防設備合格，符合公共安全者，得申請核發使用執照。二、建築物非供公眾使用，經結構鑑定安全者，得申請認定為合法建築物。（第2項）前項第二款之建築物經認定為合法者，以前項劃定公告日為合法建築物認定之基準日。」第7條規定：「前條第一項第一款使用執照之申請，應檢附下列書圖文件，不適用本法第七十一條第一項第一款之規定：一、申請書。二、土地權利證明文件。三、建築物權利證明文件四、基地位置圖、地盤圖、配置圖及建築物之平面圖、立面圖、剖面圖與各層結構平面圖或現況照片。五、結構安全鑑定證明書。六、房屋完工日期證明文件。七、建築物主要設備圖說。八、其他相關法規規定應檢附者。」第8條規定：「第六條第一項第二款合法建築物認定之申請，應檢附前條第一款、第三款至第六款及第八款規定之書圖文件。」是實施建築管理地區，其建築管理應適用建築法等相關建築管理法令，為適應實際需要，放寬偏遠地區及實施都市計畫以外地區（下稱非都市地區）的建築管理尺度（73年11月7日建築法第99條之1立法理由參照），建築法第99條之1規定非都市地區之建築管理得予以簡化，並授權縣政府擬訂並報請內政部核定建築管理辦法排除建築法全部或一部規定之適用。依上開簡化建築管理辦法之規定，瑞芳風景區89年6月21日劃定公告前，區內已建造完成之建築物，如該建築物係供公眾使用，合於上開規定者，其所有權人得申請核發使用執照，如該建築物非供公眾使用，經結構鑑定安全者，其所有權人得申請認定為合法建築物，足見位於實施建築管理之瑞芳風景區內而於瑞芳風景區劃定公告前建造完成且供公眾使用之建築物，合於上開規定，得核發使用執照，位於實施建築管理之瑞芳風景區內而於瑞芳風景區劃定公告前建造完成且非供公眾使用之建築物，合於上開規定者，得認定為合法建築物，以代使用執照，不適用建築法第25條第1項之規定，以簡化瑞芳風景區

內建築物之建築管理。申請合法建築物認定，應檢附申請書、基地位置圖、地盤圖、配置圖及建築物之平面圖、立面圖、剖面圖與各層結構平面圖或現況照片、建築物權利證明文件、結構安全鑑定證明書、房屋完工日期證明文件及其他相關法規規定應檢附者等書圖文件。

㈡、如本件經過欄所載事實，有系爭申請書（前訴願卷第71至72頁，訴願卷第45至46頁，本院卷第27至29、143至144頁）、系爭建物門牌證明書（前訴願卷第73頁，訴願卷第47頁，本院卷第41、145頁）、系爭建物房屋稅籍證明書（前訴願卷第76頁，訴願卷第50頁，本院卷第43、151頁）、被告112年5月8日新北瑞地測字第1125944298號會勘通知單（下稱被告112年5月8日會勘通知單）（本院卷第483至484頁）、參加人112年5月9日新北工使字第1120865028號函（下稱參加人112年5月9日函）（前訴願卷第88至89頁，訴願卷第96至97頁，本院卷第177至178、477至478頁）、新北市瑞芳戶政事務所112年5月10日新北瑞戶字第1125732218號函（下稱瑞芳戶政事務所112年5月10日函）（前訴願卷第79至87頁，本院卷第183至191頁）、被告112年5月17日新北瑞地測字第1125944647號函（前訴願卷第94頁，本院卷第155、475頁）、被告112年5月11日為確認系爭建物合法範圍及建築完成時間辦理會勘紀錄（前訴願卷第95至101頁，本院卷第157至163、465至471頁）、被告112年5月11日為確認系爭建物合法範圍及建築完成時間辦理會勘簽到表（本院卷第473頁）、被告112年5月29日補正通知（前訴願卷第8頁，本院卷第49頁）、參加人112年10月16日函（訴願卷第14至15、66至67頁，本院卷第221至222頁）、地政局112年10月17日函（訴願卷第12至13、68至69頁，本院卷第223至224頁）、參加人99年4月12日函（前訴願卷第90至91頁，本院卷第179至180、479至480頁）、被告112年10月20日補正通知（訴願卷第9頁，本院卷第71、227頁）、前處分（前訴願卷第7頁，本院卷第51頁）、前訴願決定（前訴願卷第171至179頁，訴願卷第53至

61頁，本院卷第53至69、207至216頁）、原處分（訴願卷第8頁，本院卷第73頁）、本件訴願決定（訴願卷第144至156頁，本院卷第75至99、231至244頁）在卷可稽，堪以認定。

㈢、查原告向被告申請系爭建物第一次測量，前經被告以系爭建物尚未經建築管理機關確認建築面積範圍，須依合法房屋證明要點第4點規定，委託依法開業登記之建築師繪製相關圖說及所需文件，以續辦建物第一次測量事宜，經通知原告補正逾期未補正，被告遂以前處分駁回原告之申請，原告不服，提起訴願，經前訴願決定，審認原告就系爭建物向被告申請建物第一次測量，其應備文件究係應依土登規則第79條第1項規定，抑同條第3項規定？未臻明確，爰將原處分撤銷，並由被告查明後另為適法之處分。嗣被告檢視相關事證，重為審查，確認系爭建物屬實施建築管理（66年11月25日）後建築完成之建物，並詢據參加人112年10月16日函及地政局112年10月17日函意旨，以系爭建物核屬實施建築管理後建物，申請第一次測量之應備文件應依測量規則第279條第1項及土登規則第79條第1項規定辦理，雖系爭建物業已取得合法建築物認定函，得免再申請核發使用執照，便已完成建築管理程序，惟因建物面積範圍尚未確認，仍應先委託依法開業登記之建築師繪製相關圖說及所需文件，洽參加人辦理後，方得憑辦建物第一次測量，被告遂以112年10月20日補正通知原告補正前揭建物面積範圍確認事項，此有系爭申請書、系爭建物門牌證明書、房屋稅籍證明書、參加人112年10月16日函、地政局112年10月17日函及被告112年10月20日補正通知等影本附卷可稽，因原告逾期未補正，被告以原處分否准所請，揆諸首揭規定及說明，核無違誤。

㈣、至原告主張系爭建物所在地區實施建築管理時間為89年6月21日，系爭建物係實施建築管理前建造之合法房屋，申請系爭建物第一次測量，應依土登規則第79條第3、4項規定辦理，非必須辦理建物面積範圍確認，才能申請。參加人99年

4月12日函，並非屬土登規則第79條第1項規定之依法得免發使用執照之文件云云。惟：

1.按建築法第3條第1項、第99條之1規定，已如前述，是實施都市計畫地區、實施區域計畫地區及經內政部指定地區等實施建築管理地區，於建築法等相關建築管理法令施行後，自應適用相關建築管理法令，又為適應實際需要，放寬非都市地區的建築管理尺度，地方政府得擬訂並報請內政部核定建築管理辦法，就非都市地區之建築管理予以簡化，準此，位於實施建築管理地區之非都市地區，依上開建築管理辦法，排除建築法全部或一部規定之適用，其所簡化者，乃該地區之建築管理，惟未變更該地區之實施建築管理時間，實施區域計畫地區、經內政部指定地區等實施建築管理地區之實施建築管理時間，自應依區域計畫公告日期、內政部指定日期。內政部66年11月25日臺內營字第765048號函略以：公告指定臺北縣瑞芳鎮、……等未實施都市計畫地區為「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」之適用地區等語（前訴願卷第124頁，本院卷第395頁），足見臺北縣瑞芳鎮地區，經內政部指定實施建築管理時間為66年11月25日。至上開簡化建築管理辦法之規定，乃係就位於實施建築管理之瑞芳風景區內而於瑞芳風景區劃定公告前建造完成且供公眾使用之建築物，簡化瑞芳風景區內建築物之建築管理，並非變更瑞芳風景區實施建築管理日期。

2.查被告依原告系爭申請書所附證明文件（系爭建物門牌證明書、房屋稅籍證明書及參加人99年4月12日函等），並經被告職權調查門牌、房屋稅籍等更迭之紀錄，當初設籍、創立新戶或45年1月起課稅籍之一層磚石造建物已不復存在，現場僅存以89年6月21日為認定基準之合法建築物，有上開系爭申請書、系爭建物門牌證明書、房屋稅籍證明書、參加人99年4月12日函、被告112年5月8日會勘通知單、參加人112年5月9日函、瑞芳戶政事務所112年5月10日函、被告112年5月11日為確認系爭建物合法範圍及建築完成時間辦理會勘紀

錄、簽到表在卷可佐，佐以原告對於系爭建物係於66年11月25日至89年6月21日間建造之建築物乙節未予爭執（本院卷第449頁），是被告認定系爭建物為66年11月25日實施建築管理後之建物，核無違誤。準此，系爭建物位於瑞芳風景區內，實施建築管理時間為66年11月25日，該建物既於66年11月25日後建造，自屬實施建築管理後建造之建物，依前開建築法之規定，應申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查許可並發給執照，始得建造建築物，申請該建物所有權第一次登記，應提出土登規則第79條第1項規定之使用執照等文件，又系爭建物位於實施建築管理之瑞芳風景區內而於瑞芳風景區劃定公告前建造完成且非供公眾使用之建築物，如合於上開簡化建築管理辦法之規定，得認定為合法建築物，以代使用執照。

3.參加人99年4月12日函略以：「……經查該2層鋼筋混凝土造建物係屬合法房屋……本案前經參加人98年5月26日北工使字第0980419246函，認定該建築物係屬瑞芳風景區公告前既已存在之建築物……故該建築物係屬瑞芳風景區公告前之合法房屋。……該建築面積範圍如需確認，請……委託依法開業登記之建築師繪製相關圖說及所需文件，向參加人使用管理科辦理。另面積範圍確認後得依『土登規則』及相關規定，向地政機關辦理建築物第一次所有權登記……」等語，及參加人112年5月9日函略以：「本案申請人如需面積範圍確認以作為建物第1次所有權登記時，請依……規定，委託依法開業登記之建築師繪製相關圖說及所需文件，向參加人使用管理科辦理……。」等語，有上開參加人99年4月12日函、參加人112年5月9日函存卷可佐，足見系爭建物雖經參加人99年4月12日函認定屬合法建築物，但斯時系爭建物原所有權人及原告，未依上開簡化建築管理辦法第6至8條規定檢附系爭建物相關書圖文件，報建築主管機關認定為合法建築物並確認系爭建物建築範圍面積，是系爭建物尚未完成建築面積範圍確認，被告以被告112年10月20日補正通知命原

告補正前揭事項，原告逾期未補正，被告以原處分駁回系爭申請案，核無違誤。

4.按建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法。」第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」第13條第1項規定：「本法所稱建築物設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。但有關建築物結構及設備等專業工程部分，除五層以下非供公眾使用之建築物外，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，建築師並負連帶責任。」第30條規定：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」第32條規定：「工程圖樣及說明書應包括左列各款：一、基地位置圖。二、地盤圖，其比例尺不得小於一千二百分之一。三、建築物之平面、立面、剖面圖，其比例尺不得小於二百分之一。四、建築物各部之尺寸構造及材料，其比例尺不得小於三十分之一。五、直轄市、縣（市）主管建築機關規定之必要結構計算書。六、直轄市、縣（市）主管建築機關規定之必要建築物設備圖說及設備計算書。七、新舊溝渠及出水方向。八、施工說明書。」第34條第1項規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。」第25條第1項規定，已如前述。是以，實施建築管理後建造之建物，應檢附建築物之平面圖、建築物各部之尺寸構造及材料，經直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給使用執照或依法得免發使用執照之證件，以認定建物範圍面積，且建物面積範圍審認或涉樓地板面積檢討、是否計入樓板、建

蔽率、容積率、法定空地留設及管控等建築管理法令專業，以及相關項目需經建築師或建築師及專業工業技師依建築法規定簽證，屬建築主管機關之權責。查系爭建物既屬實施建築管理後建造之建物，應依上開建築法之規定，其面積範圍應由參加人審認，自無土登規則第79條第3、4項規定之適用。

㈤、至原告主張依臺北縣政府99年7月26日陳情回覆可知瑞芳風景區建築管理時間為89年6月21日。依新北市政府第4230號、第4427號陳情回覆可知參加人核發之合法房屋證明，屬土登規則第79條第3項規定之其他足資證明文件，若未載明詳細範圍及面積，地政事務所應依同條第4項規定辦理，再據以認定合法建物之面積與範圍云云。惟：

1.查臺北縣政府99年7月26日陳情回覆記載略以：參加人依據簡化建築管理辦法及景觀管理辦法，將金九地區建築管理時間由66年11月25日調整為89年6月21日，所核發瑞芳風景區內合法房屋證明，有關改建、增建、修建及辦理建築物第一次所有權登記、地目變更等事宜，其與依90年5月31日發布臺北縣政府核發合法房屋處理要點，所核發之合法房屋證明效力應無二致等語（本院卷第101頁）。惟按景觀管理辦法第1條規定：「臺北縣政府（以下簡稱本府）為實施瑞芳風景特定區（以下簡稱本特定區）內建築物之建築限制，以營造及保存其舊有聚落景觀，依建築法（以下簡稱本法）第一百零二條第一款之規定，訂定本辦法。」第2條第1項規定：「本特定區之範圍，依本府中華民國八十九年六月二十一日北府建觀字第一五一一三三號公告之所定。」第3條第1項規定：「本特定區內建築物有下列情事之一者，除本法及相關法令另有規定外，應依本辦法之規定申請及審查：一、本特定區公告前已建造完成之建築物申請補領使用執照或認定為合法建築物。……。」第6條規定：「建築物經審查合格或依審查結果於規定期限內修改後合格者，得核發建築許可或認定為合法建築物；不合格者，除可限期修改補正者外，應

予駁回。」是為營造及保存瑞芳風景區舊有聚落景觀，臺北縣政府就瑞芳風景區實施建築限制，瑞芳風景區89年6月21日公告前已建造完成之建築物申請認定為合法建築物，經審查合格或依審查結果於規定期限內修改後合格者，得認定為合法建築物。實施建築管理地區，於實施建築管理後，須經主管建築機關審查許可並發給執照，始得建造或使用建築物；實施建築管理地區中之非都市地區，得由縣政府擬訂並報請內政部核定建築管理辦法簡化該地區之建築管理，已如前述。是以，實施建築管理地區開始實施建築管理並適用建築法等相關建築管理法令之時間、非都市地區開始適用簡化建築管理相關法令之時間，瑞芳風景區開始適用景觀建築限制之景觀管理辦法之時間，未必相同。臺北縣瑞芳鎮地區，經內政部指定實施建築管理時間為66年11月25日；瑞芳風景區開始實施營造及保存舊有聚落景觀之建築限制的時間為89年6月21日；位於實施建築管理之瑞芳風景區內而於瑞芳風景區89年6月21日劃定公告前建造完成且非供公眾使用之建築物，合於上開簡化建築管理辦法規定者，得認定為合法建築物，已如前述，足見臺北縣政府99年7月26日陳情回覆所稱參加人將金九地區建築管理時間由66年11月25日調整為89年6月21日，係指依上開簡化建築管理辦法、景觀管理辦法之規定，簡化該地區建築管理及實施景觀管理建築限制之日期，非指該地區開始實施建築管理並適用建築法等相關建築管理法令之時間。

2.次查新北市政府第4230號陳情回覆記載略以：案件項目：陳情。案件地址：瑞芳區○○路000巷0號。案件內容：請問參加人所核發瑞芳風景區內之合法房屋證明，於申請建物所有權第一次登記時，是否必須先依合法房屋證明要點第4點規定，委託依法開業登記之建築師繪製相關圖說，經工務局確認面積範圍後方可辦理？請釋疑。回復內容：經查如已領得參加人所核發之合法房屋證明，則屬土登規則第79條第3項所規定之其他足資證明文件，倘該證明文件未載明合法房屋

詳細範圍及面積，地政事務所可依同條第4項之規定會同建築主管機關、農業、稅務及區公所等相關單位實地會勘，再據以認定合法建物之面積與範圍，因案涉個案實質審認，應由申請人向地政事務所提出申請後，以地政事務所審查結果為準等語（本院卷第105、107頁）；新北市政府第4427號陳情回覆記載略以：案件項目：陳情。案件地址：瑞芳區○○街000號。案件內容：依營建署104年8月7日營署建營字第1040049354號函、內政部112年7月13日台內地字第1120264439號函、測量規則第259條規定。請問參加人依據簡化建築管理辦法及景觀管理辦法，所核發瑞芳風景區內之合法房屋證明，究屬土登規則第79條所規定之何種文件？請惠予釋疑。回覆內容：有關所詢合法房屋證明效力等節，查本案如已領有參加人所核發之合法房屋證明，應屬土登規則第79條第3項所規定之其他足資證明文件，倘該合法房屋證明未載明合法房屋詳細範圍及面積，地政事務所仍須依同條第4項之規定會同建築主管機關、農業、稅務及區公所等相關單位實地會勘，再據以認定合法建物之面積與範圍，因案涉個案實質審認，應由申請人向地政事務所提出申請後，以地政事務所審查結果為準等語（本院卷第109、111頁）。按合法房屋證明要點第2點第3款第2目規定：「本要點所稱合法房屋，係指下列各地區於下列日期前即已存在，且無擅自新建、修建、改建或興闢公共設施拆除剩餘建築基地內建築物改建增建行為之舊有建築物。……㈢內政部指定地區：……2.原瑞芳鎮：依內政部臺內營字第七六五０四八號函，以中華民國六十六年十一月二十五日為準。」是位於瑞芳區且於66年11月25日前即已存在，且無擅自新建、修建、改建或興闢公共設施拆除剩餘建築基地內建築物改建增建行為之舊有建築物，始有合法房屋證明要點之適用。新北市政府第4230號陳情回覆內容係就符合合法房屋證明要點所規定情形之房屋所為回覆，亦即位於瑞芳區且於66年11月25日前即已存在，且無擅自新建、修建、改建或興闢公共設施拆除剩餘建築基地

內建築物改建增建行為之舊有建築物，核與本件系爭建物情形不同。又新北市政府第4427、4230號陳情回覆內容為新北市政府對於人民就行政法令之查詢所為回覆，並均敘明「因案涉個案實質審認，應由申請人向地政事務所提出申請後，以地政事務所審查結果為準」，是上開二陳情回覆並非就具體事件所為之決定，況上開二陳情回覆之案件地址均非系爭建物，並非就系爭建物所為之決定。原告據以主張被告應依土登規則第79條第3、4項規定辦理，尚無足採。

㈥、至原告主張被告就瑞芳風景區之其他相類建物，亦係依土登規則第79條第3、4項規定，核准建物第一次測量申請，被告否准系爭申請案，有違平等原則云云。惟按行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，行政程序法第6條定有明文，此即行政法上之平等原則。憲法之平等原則要求行政機關對於事物本質相同之事件作相同之處理，乃形成行政自我拘束，惟憲法之平等原則係指合法之平等，並不包含違法之平等。行政機關若怠於行使權限或因錯誤之行政行為，致人民因個案違法狀態未排除而獲得利益時，該利益並非法律所應保護之利益，其他人民不得要求行政機關比照該違法案例授予利益；亦即，行政先例必須合法，乃行政自我拘束之前提要件，憲法之平等原則，並非賦予人民有權要求行政機關為重複錯誤之決定。另行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴，行政程序法第8條亦有明定，而信賴保護原則，乃係公法上誠實信用原則之下位概念，信賴保護之構成要件須符合：⑴信賴基礎：行政機關表現在外而具有法效性之決定；⑵信賴表現：人民基於上述之法效性決定宣示所形成之信賴，實際開始規劃其生活利益或財產之變動，並付諸實施；⑶信賴在客觀上值得保護。本件原告所稱過去被告就其他建物，依土登規則第79條第3項、第4項規定准許第一次建物測量案件，並非表示該等案件即屬合法，尚無從構成原告信賴基礎及形成行政自我拘束，亦無以執為本件被告應依土登規則第79條第3、4項規定准許系

爭申請案之論據。又不同建物第一次測量申請案經審查是否准許，所據事實均不相同，尚難以相提並論援引類推，難謂原處分有違平等原則，且其他申請案亦非本件所應審究之範圍。原告此部分主張核不足採。

七、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告就原告系爭申請案，審查結果通知原告補正供審，因原告於補正期限屆滿後，尚有補正事項未補正，被告所為駁回決定，即無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法對本件判決結果不生影響，爰不逐一論列，併此敘明。

九、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　　7　　月　　10　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　鄧德倩

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　10　　日

書記官　王月伶