

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

114年度訴字第966號

115年3月12日辯論終結

原告 黃聖雄

被告 新北市政府違章建築拆除大隊

代表人 陳德儒（大隊長）

訴訟代理人 陳玟雯

廖冠傑

上列當事人間違章建築事件，原告不服新北市政府中華民國114年8月14日新北府訴決字第1141047196號函所檢附同日案號1143030618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：

行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定：「（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：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」查原告於起訴時聲明原為：1. 請求撤銷新北市政府違章建築拆除大隊於民國114年5月7日所發之新北拆認一字第1143256403號「違章建築認定通知書」。2. 確認原告設置於露臺之「優多置物櫃」非屬建築法第4條所稱建築物，亦不構成違章建築（本院卷第11頁）。於訴訟進行中，經本院行使闡明權後，原告遂變更聲明為：原處分、訴願決定均撤銷（本院卷第127-12

8、163、201頁）。經核其訴訟請求之基礎不變，亦無礙於訴訟終結及被告防禦，本院認其所為訴之變更，洵屬適當，應予准許。

二、事實概要：

緣原告所有位於其新北市○○區○○路0段上之住所露臺（住址詳卷，下稱原告住所露臺）上之構造物（下稱系爭構造物），經被告於114年4月30日派員到場勘查，查得系爭構造物為樓層：1層，高度：約2公尺，面積：約6平方公尺，構造：金屬等之構造物，嗣經被告審認後，認系爭構造物係屬增建之違章建築，應予拆除，遂以114年5月7日新北拆認一字第1143256403號違章建築認定通知書（下稱原處分）通知原告。原告不服，提起訴願，經新北市政府114年8月14日新北府訴決字第1141047196號函所檢附同日案號1143030618號訴願決定（下合稱訴願決定）駁回後，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1. 原處分適用法令錯誤，將家具擴張認定為建築物：

（1）原告於其合法陽台空間內擺放之優多置物櫃（按：即指前述簡稱之系爭構造物，下同），係屬可移動式之家用儲物設備，具備以下特徵：①僅供物品收納，未供人居住或辦公；②不具代替房屋之使用機能；③可拆卸、可移動，未與建築物主結構結合；④無須依建築技術規則施工，亦無建築施工行為。該置物櫃並未與地面固定，無任何施工行為，並無定著性，亦無達一定經濟目的，顯非建築法第4條所稱之建築物，為臨時擺放、可隨時移動之物品，不具定著性，亦未構成民法第66條所定之不動產定著物。若將該類家具視為違建，恐導致所有陽台上之洗衣機、掃具櫃、園藝架、童玩帳篷等亦面臨同樣處置，顯非立法本意。

01 (2)建築法第4條係要求「定著於土地上或地面下且具有頂
02 蓋、樑柱或牆壁」之構造物，始屬建築物。原告之置物櫃
03 為可移動設備，未以錨栓、灌漿等方式與地面結合，亦未
04 與主體建築構造連接，欠缺定著性，被告逕以其外觀具有
05 門、牆、頂蓋，即推論其屬建築物，進而直接適用建築法
06 第25條、第86條及第97條之2，然上述條文之適用，均以
07 「構成建築物」為前提。倘若建築法第4條之前提要件未
08 成立，則後續處罰性條文即無從適用，被告之法律適用顯
09 屬本末倒置，被告僅以「有門片、可遮風避雨、可短暫進
10 入」即認係建築物，係錯置要件重心，因一般大型工具櫃
11 亦具門片與遮蔽效果，性質仍屬家具。

12 (3)被告引內政部67年9月19日台內營字第818116號函釋（下
13 稱67年9月19日函釋）、79年10月26日台內營字第842559
14 號函釋（下稱79年10月26日函釋）等關於活動屋、貨櫃之
15 函釋作為類推基礎，然該等實務多以「取代房屋、長期空
16 間性使用」為評價核心，本案僅為「容器性存放」，與空
17 間性使用有別，逕行類推屬擴張解釋，認定標準失之武
18 斷，欠缺法源依據，與比例原則及社會通念顯有違背。

19 2. 原處分及訴願決定有舉證責任與職權調查義務未盡、引用資
20 料與本件事實不相當：

21 (1)本件關於「是否供人居住、是否代替房屋使用」等構成要
22 件事實，屬原處分成立之前提要件，依法應由被告負舉證
23 責任。惟被告僅以外觀推論，未提出任何具體事證證明原
24 告有居住、辦公或其他房屋性使用行為，其處分顯屬事實
25 認定不足。

26 (2)被告僅依「具門片、可遮風避雨」即推定為違建，然本件
27 並無「定著」之具體證據（如膨脹螺栓、灌漿痕跡、連結
28 點位照片等），僅以量測尺寸與遮蔽性推定即評價為建築
29 物，顯為證據不足、理由不備；訴願決定未就原告提出之
30 購買資料、安裝照片等證據逐一調查即逕行駁回，亦未說
31 明不採之理由，且所引用活動屋、貨櫃相關見解，多以

「供人空間性使用」為判準，本件僅為「存放用品之容器」，非供人停留之空間，原處分及訴願決定將「具門片之容器」等同「供人使用之空間構造物」，評價失衡。縱有地方政府授權公告，被告仍須於個案中依法適當解釋與認定，然授權存在不取代「合法解釋與具體證據」之要件。

3. 原處分違反比例原則：

本件置物櫃位於原告專有或約定專用空間內，未妨礙公共通行、未遮蔽逃生路線、未妨礙建築排水或安全結構，為合理日常生活之使用方式，應受法律保護。本件置物櫃並無涉共用通行或公共安全危險之具體事證，被告未評估較小侵害手段（移置、限期改善或維持可移動狀態），即採最嚴厲之拆除處分，違反必要性與狹義比例，與行政程序法第7條之比例原則有違。

(二)聲明：原處分、訴願決定均撤銷。

四、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1. 系爭構造物係坐落於原告住所露臺上之構造物，為1層，高度約2公尺，面積約6平方公尺之金屬等構造物。依案址建物測量成果圖所示，並無登載系爭構造物，足見其係未經申請主管建築機關審查許可即擅自建造，確係未領有建造執照或雜項執照，違反建築法第25條第1項規定，並不得補辦執照手續。且案址土地屬多人共有，卻未獲其他所有人之土地使用權同意書即擅自搭建，被告依建築法第86條第1款及違章建築處理辦法第2條及第5條規定，以原處分認定系爭構造物為實質違建，並命拆除，洵屬適法有據。
2. 原告雖稱系爭構造物為非屬建築法第4條所稱構造物，亦不構成違章建築。惟系爭構造物具有頂蓋及牆壁，並設有門戶，一般成年人可直立於系爭構造物內行走，且具備遮風避雨及供人居住使用之功能，且原告係於居住空間使用系爭構造物，使用時有固定之處所，縱令可隨需要任意遷移，但其

01 構造及使用核與一般固定式房屋作儲藏室者並無差異，被告
02 依建築法第97條之2及第86條、違章建築處理辦法第2條及第
03 5條、內政部67年9月19日函釋、79年10月26日函釋、行政院
04 60年6月2日（60）台內字第4973號令（下稱60年6月2日函
05 釋）意旨，認系爭構造物應視為建築法第4條所稱之建築
06 物，而系爭構造物既未依建築法第25條規定申請主管建築機
07 關審查許可即擅自建造，則視同違章建築予以處理，原處分
08 自屬有據，核原告所稱，尚難憑採。

09 (二)聲明：原告之訴駁回。

10 五、本院之判斷：

11 (一)前提事實：

12 前揭事實概要欄之事實，有案址建物測量成果圖（本院卷第
13 95頁）、被告114年4月30日勘查紀錄表（含違建示意圖、位
14 置圖及現勘照片，本院卷第86頁）、原處分（本院卷第85
15 頁）及訴願決定（本院卷第87-93頁）在卷可稽，堪可認
16 定。

17 (二)應適用之法令：

18 1. 建築法：

19 (1)第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面
20 下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或
21 雜項工作物。」

22 (2)第9條第2款規定：「本法所稱建造，係指左列行為：……
23 二、增建：於原建築物增加其面積或高度者。……」

24 (3)第25條前段規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）
25 （局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建
26 造或使用或拆除。……」

27 (4)第86條第1款規定：「違反第25條之規定者，依左列規
28 定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之
29 五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除
30 其建築物。……」

01 (5)第97條之2：「違反本法或基於本法所發布命令規定之建
02 築物，其處理辦法，由內政部定之。」

03 2. 依建築法第97條之2授權訂定之違章建築處理辦法：

04 (1)第2條規定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地
05 區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執
06 照方能建築，而擅自建築之建築物。」

07 (2)第5條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關，應於接
08 到違章建築查報人員報告之日起5日內實施勘查，認定必
09 須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知
10 違建人於收到通知後30日內，依建築法第30條之規定補行
11 申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領
12 執照手續者，直轄市、縣（市）主管建築機關應拆除
13 之。」

14 (3)第6條規定：「依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆
15 或免拆。」

16 (三)經查：

17 1. 行政程序法第15條第1項、第3項規定：「（第1項）行政機
18 關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。
19 ……（第3項）前2項情形，應將委任或委託事項及法規依據
20 公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」又建築法第2條第1項
21 規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄
22 市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」可見關於違章建築
23 處理業務權限，在直轄市乃為直轄市政府之法定權限，而依
24 新北市政府104年7月17日新北府工拆字第1043063917號公
25 告：「本府關於建築法及違章建築處理辦法就違章建築處理
26 業務部分所定主管機關權限，劃分予本府違章建築拆除大
27 隊，以該大隊名義執行，並廢止本府100年1月19日北府工拆
28 字第1000002514號關於權限劃分之公告，均自104年7月24日
29 生效。」（本院卷第83頁）。準此，新北市政府係將建築法
30 及違章建築處理辦法有關違章建築處理業務權限，委由被告

01 以其名義執行，即有關該權限事項，被告得以自己之名義作
02 成行政處分，合先敘明。

- 03 2. 按法律是以文字表現之行為規範，惟法律中之文字概念，多
04 數含有多重意義，而具某一程度之不確定性，故有加以解釋
05 之可能之必要。法律之解釋，乃因抽象法條於適用在具體事
06 實時，因條文本身意義不明，而為澄清疑義，以期法律能正
07 確適用所致。準此，依建築法第1條前段：「為實施建築管
08 理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀
09 瞻，特制定本法；……」第4條：「本法所稱建築物，為定
10 著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾
11 使用之構造物或雜項工作物。」第97條之2：「違反本法或
12 基於本法所發布命令規定之建築物，其處理辦法，由內政部
13 定之。」違章建築處理辦法第2條：「本辦法所稱之違章建
14 築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之
15 審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」等
16 規定可知，建築法及其相關法令所規範管理建築物之立法目
17 的，乃在於建築物具有空間利用性，對公共安全、公共交
18 通、公共衛生、市容觀瞻等公共利益產生影響，故須將之納
19 入建築管理體系，以避免人民擅自建造或使用之建築物藉由
20 相關取巧設計而規避建築管理，且若肯認此類可規避建築管
21 理之建築物能合法存在，顯然有違建築法之為維護公共安
22 全、公共交通、公共衛生、增進市容觀瞻之立法目的及本
23 意。是以，建築法第4條所稱建築物之意涵，不應僅拘泥於
24 形式上是否為傳統建築之型態，亦應依其客觀使用功能、空
25 間形成及對前述公共利益之影響而為目的解釋。準此，建築
26 法第4條規定之「為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱
27 或牆壁，供個人或公眾使用之構造物」，所稱之「定著」，
28 解釋上當指於通常使用時具有一定之固定性，而非僅以水
29 泥、灌漿、鋼筋、錨栓、螺絲鎖定等方式永久固定於土地或
30 地面而完全無法移動作為判斷基準，亦不能將之僅視同民法
31 第66條第1項所稱「稱不動產者，謂土地及其定著物」之規

01 定而為定義及理解，是縱使該構造物係為移動式或可拆卸性
02 之取巧設計，但於通常使用時係置於土地或地面之固定位
03 置，作為特定空間使用或利用，即當認已屬該當本條規定所
04 稱之「定著」；所稱之「具有頂蓋、樑柱或牆壁」，解釋上
05 當指具有供人遮風避雨之固態空間構造；所稱之「供個人或
06 公眾使用」，解釋上當指客觀上適於供人作為遮蔽、休憩、
07 活動、物品儲藏等各類用途之使用或利用，而不僅限於居住
08 或辦公等用途在內。此外，依建築法第9條第2款：「本法所
09 稱建造，係指左列行為：……二、增建：於原建築物增加其
10 面積或高度者。……」規定可知，所稱之「增建」，其意涵
11 當指增加原建築物使用或利用之面積或高度為已足，並非以
12 是否需經過水泥、灌漿、鋼筋、錨栓、螺絲鎖定等建築施工
13 技術、材料或行為為必要。

- 14 3. 查依案址建物測量成果圖（本院卷第95頁）、被告114年4月
15 30日勘查紀錄表（含違建示意圖、位置圖及現勘照片，本院
16 卷第86頁）、原告所提出之系爭構造物之介紹網頁、照片、
17 影片截圖及使用現況照片（本院卷第15、23-25、27-29、13
18 5-151頁）、原告提供予被告之系爭構造物照片（本院卷第9
19 7-98、159頁）所示，可認系爭構造物並無登載於案址建物
20 中，且係屬於具有金屬材質之頂蓋、牆壁及橫向拉門之固態
21 空間構造，而其內空間在客觀上顯然適於供人作為遮風避
22 雨、休憩、活動、物品儲藏等各類用途之使用或利用，雖其
23 底部四角係採可拆卸之移動金屬輪設計，但於通常使用時，
24 仍須置於原告住所露臺地面之固定位置，作為特定空間使用
25 或利用。從而，依前揭規定及解釋說明，應認系爭構造物已
26 符合建築法第4條所稱之建築物，自不以其須以水泥、灌
27 漿、鋼筋、錨栓、螺絲鎖定等方式永久固定於土地或地面而
28 完全無法移動為必要，也無從以民法第66條第1項所稱「稱
29 不動產者，謂土地及其定著物」之規定而謂其並不符合建築
30 法第4條所稱之建築物。再者，依前開事證所示，系爭構造
31 物於通常使用時，係置於原告住所露臺地面之固定位置，顯

已增加原建築物使用或利用之面積及高度，依前揭規定及解釋說明，應認系爭構造物亦已符合建築法第9條第2款所稱「建造」中之「增建」意涵，自不以其以是否需經過水泥、灌漿、鋼筋、錨栓、螺絲鎖定等建築施工技術、材料或行為為必要。繼以，系爭構造物既具有空間利用性，而其所置於原告住所露臺地面之固定位置，顯然對於所處位在新北市該社區大樓整體之市容觀瞻未有增進而有負面影響；且其存在增加所在樓層露臺承重，依原告所提前開系爭構造物介紹網頁（本院卷第27-29頁），並無任何客觀資料足以證明其此部分對於所處建築物結構之安全性為何，當有對該社區大樓結構承重之公共安全存有潛在負面影響之可能性；又其構成組件是否堅固，可否承受常遭颱風來襲新北市之風力及風壓而不易脫落或散落，依原告所提前開系爭構造物介紹網頁（本院卷第27-29頁），也無任何客觀資料足以證明其此部分之安全性，亦有對在該社區大樓本身及附近往來人員與建築物之公共安全存有潛在負面影響之可能性。綜合上述，應認系爭構造物當為建築法及其相關法令所應規範納入建築管理體系之對象，則原告就系爭構造物之增建（建造），自應依建築法第25條前段規定，需向當地主管建築機關申請並經審查許可並發給執照後，方能為之，然於本件中，原告並未循此途徑而為，則系爭構造物自屬違章建築處理辦法第2條所稱之違章建築。故而，被告先派員到場勘查，查得系爭構造物為樓層：1層，高度：約2公尺，面積：約6平方公尺，構造：金屬等之構造物，嗣審認系爭構造物係屬增建之違章建築，應予拆除，遂以原處分通知原告，皆屬合法有據。是原告執前揭主張要旨1.(1)、(2)、2.(1)、(2)、3.各節所認，核屬其一己之歧異見解，均不足採。

4. 此外，關於內政部67年9月19日函釋、79年10月26日函釋及行政院60年6月2日函釋，各係對進口活動式房屋、土地上放置之貨櫃、利用車體居住是否屬於建築法及其相關法令所稱之違章建築而為之解釋，因其各自解釋之對象與本件中之系

01 爭構造物未盡完全相符，故不為本院所直接援引及適用，然
02 本院業依前揭規定及解釋說明，仍足認定系爭構造物係屬違
03 章建築處理辦法第2條所稱之違章建築，已如前述，自不因
04 未直接援引及適用上開3函釋而有影響。且觀之內政部67年9
05 月19日函釋略以：關於進口活動房屋如係作為研究或加工外
06 銷者在本部主管法令範圍內尚無限制，但如進口作為供個人
07 或公眾使用之構造物者，依建築法第4條規定：本法所稱建
08 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
09 或公眾使用之構造物或雜項工作物。活動式房屋縱令可隨需
10 要任意遷移，但其構造及使用與一般固定式房屋尚無差異，
11 且客觀上於使用時復有固定之處所，應視為上開法條所稱之
12 建築物，依同法第25條規定，非經申請直轄市、縣（市）
13 （局）主管建築機關之審查許可，並發給執照，不得擅自建
14 造或使用或拆除，其設計、施工、構造、設備除特別用途之
15 建築物其專業法規另有規定外，均應依建築技術規則之規定
16 辦理等語（本院卷第183頁）；內政部79年10月26日函釋略
17 以：有關土地上放置「貨櫃」供作居住、休憩、辦公等用
18 途，可否依「違章建築處理辦法」之規定處理乙案……本案
19 貴局既經確認其「貨櫃」有代替房屋使用之事，依行政院60
20 年6月2日令對利用「車體」居住如何處理核示之意旨，得視
21 同違章建築予以處理等語（本院卷第185頁）；行政院60年6
22 月2日函釋略以：查現在建築技術日新月異，建築方法千變
23 萬化，建築材料繁多，以有限之條文規定無限之事實，事實
24 上為不可能，故解釋法條不宜過分拘泥於文字，必須衡量實
25 際情形，參考立法之本旨，在不違背法理之情況下為適當之
26 解釋。本案若使用人確有將該車體代替房屋使用之意思，而
27 客觀上復有居住之事實，且該物體有避風雨之功能，並適於
28 人類居住，復又固定於一定之處所，則該車體似可比照違章
29 建築處理辦法第3條第1款之規定視同違章建築予以處理等語
30 （本院卷第187-189頁）。可見上開3函釋所強調之精要意旨
31 仍可歸納為得認定為違章建築之對象，當屬具有遮蔽風雨之

空間構造物、適於供人使用、使用時具有一定之固定性等意涵，而此等意涵，亦同於本院依前揭規定所為之解釋及說明所包括在內，則被告參以上開3函釋意旨而為本件答辯（本院卷第77-79頁），及訴願決定參以上開內政部67年9月19日及79年10月26日等2函釋意旨，而為不採原告所主張系爭構造物係一般家用儲物櫃，非建築法第4條所稱之建築物等語之理由（本院卷第57-59頁），所為引用及論述之理由雖未盡周延，惟所得出之結論仍皆同於本院前開見解及認定，亦不影響原處分之合法性，則原告執前揭主張要旨1.(3)、2.(1)、(2)所認，仍屬其個人一己之歧異見解，並不足採。

5. 綜上所述，原告前揭主張要旨所述各節，均非可採，則被告作成系爭構造物係屬增建之違章建築，應予拆除之原處分，應屬合法有據，並無未盡舉證責任、未盡職權調查義務或違反比例原則之情事，訴願決定遞予維持，亦無不合。是原告訴請如其聲明所示，核無理由，應予駁回。

(四)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經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

六、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 115 年 4 月 16 日

審判長法官 林家賢

法官 吳坤芳

法官 郭淑珍

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。	

中 華 民 國 115 年 4 月 20 日
書記官 張正清