臺北市政府 97.05.26. 府訴字第 09770109100 號訴願決定書

訴 願 人：高○○

訴 願 代 理 人：何○○ 律師

訴 願 代 理 人：鄧○○

訴 願 代 理 人：王○○

原 處 分 機 關：臺北市政府都市發展局

訴願人因申請土地合併使用證明書事件，不服原處分機關 96 年 6 月 13 日北市都築字第 09632220400 號函所為處分，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。

事 實

- 一、緣案外人張劉○○等 4 人為起造人，於 66 年 9 月 2 日向本府工務局（建築管理業務自 95 年 8 月 1 日起移撥原處分機關）申請於本市大安區坡心段 43 8-5、439-1 及 439-12 地號等 3 筆土地興建地下 1 層及地上 7 層之建築物，經該局於 66 年 10 月 18 日核發 66 建（大安）（敦南）字第 023 號建造執照，且於 67 年 4 月 12 日及 12 月 21 日核准變更設計，分別增加 150-56、150-104、419-19、422-1 及 439-10 地號等 5 筆土地，67 年地籍圖重測後變更為復興段 2 小段 114、115 地號等筆土地，其中 115 地號又分割出 115-1、115-2 等地號；本府工務局並於 68 年 11 月 28 日核發 68 使字第 1795 號使用執照在案。
- 二、嗣訴願人於 96 年 2 月 7 日因買賣取得本市大安區復興段 2 小段 115-2 地號土地（面積 1 平方公尺）所有權並於同年 2 月 15 日完成登記後，於同年 5 月 3 日以「臺北市公私有畸零地合併使用證明申請書」向原處分機關申請與鄰接同段同小段 110 地號公有土地合併使用證明。案經原處分機關調閱相關檔案及圖說並審查後，以 96 年 6 月 13 日北市都築字第 09632220400 號函復訴願人略以：「主旨：所請發給大安區復興段 2 小段 115-2 地號私有土地與復興段 2 小段 110 地號公有土地合併使用證明書一案……說明：……二、經查大安區復興段 2 小段 115-2 地號私有土地於 68 使字第 1795 號使用執照中載明『被侵佔地待原有鄰房拆除新建實（時）收回作防火巷使用』且已出具同意書同意建築使用，應視為

已建築使用土地，歉難受理核發公私有畸零地合併使用證明。.....

」訴願人不服，於 96 年 7 月 13 日向本府提起訴願，同年 9 月 5 日補充訴願理由，10 月 25 日補正訴願程序並補充訴願理由，97 年 1 月 8 日補充訴願理由及資料，5 月 19 日補正程序及補充訴願理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

- 一、按建築法第 2 條第 1 項規定：「主管建築機關.....在直轄市為直轄市政府.....」第 11 條規定：「本法所稱建築基地，為供建築物本身所佔之地面及其所應留設之法定空地。建築基地原為數宗者，於申請建築前應合併為一宗。前項法定空地之留設，應包括建築物與其前後左右之道路或其他建築物間之距離，其寬度於建築管理規則中定之。應留設之法定空地，非依規定不得分割、移轉，並不得重複使用；其分割要件及申請核發程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」第 44 條規定：「直轄市、縣（市）（局）政府應視當地實際情形規定建築基地最小面積之寬度及深度；建築基地面積畸零狹小不合規定者，非與鄰接土地協定調整地形或合併使用，達到規定最小面積之寬度及深度，不得建築。」第 46 條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關應依照前 2 條規定，並視當地實際情形，訂定畸零地使用規則，報經內政部核定後發佈實施。」

臺北市畸零地使用規則第 2 條規定：「本規則所稱畸零地係指面積狹小或地界曲折之基地。」第 4 條規定：「建築基地寬度與深度未達左列規定者，為面積狹小基地。但最大深度不得超過規定深度之 2 倍半。.....」第 6 條規定：「畸零地非經與鄰地合併補足或整理後，不得建築。但有左列情形之一而無礙建築設計及市容觀瞻者，臺北市政府（以下簡稱本府）工務局（以下簡稱工務局）得核准其建築。一、鄰接土地業已建築完成或為現有巷道、水道，確實無法合併或整理者。.....前項第 1 款所稱業已建築完成者，係指現況為加強磚造或鋼筋混凝土 3 層樓以上建築物，或領有使用執照之 2 層樓以上建築物，或於民國 60 年 12 月 22 日建築法修正公布前領有建造執照之 2 層樓以上建築物。」

臺北市公私有畸零地合併使用證明申請須知第 1 點規定：「說明：1. 公私有畸零土地合併使用證明書（以下簡稱本證明書），係臺北市政府（以下簡稱本府）都市發展局（以下簡稱都市發展局）基於都市計

畫觀點，促進都市土地經濟合理利用，依照都市計畫法、建築法及臺北市畸零地使用規則規定，證明該私有土地與所臨接公有土地合併使用成為完整之建築基地而予以核發。.....」第 2 點規定：「應具備書件：..... 一、申請書..... 二、申請圖..... 三、土地權利證明文件.....」第 3 點規定：「申請手續：請備妥應具備書件後送交都市發展局總收發處掛號收辦。」第 4 點規定：「注意事項：（一）申請合併使用之土地，具有下列情形之一者，不予核發證明：1. 都市計畫之各種公共設施保留地。2. 在政府明令規定予以保留或限制其使用之地區內者（如指定施行市地重劃地區、禁建區、區段徵收地區、整建地區、都市更新地區、擬變更都市計畫地區、農業區、保護區等）。3. 在未發佈細部計畫地區內者。但經都市發展局指定建築線者，不在此限。4. 申請合併使用之私有土地，未與相關之公有土地相臨接者。5. 合併使用後仍未臨接建築線者。6. 現有排水溝、通路或其他公共設施，廢止後有礙附近地區之排水、交通或公共衛生、安全等情形者。7. 申請合併之私有土地與公有土地均非屬畸零地者。8. 合併使用後，基地仍未符合本市畸零地使用規則之規定者。但其所臨接之鄰地，為本市畸零地使用規則所稱已建築完成者，或其申請地範圍內，已領有建築執照或使用執照之同一宗基地內，或經本府畸零地調處委員會審決准予單獨建築者，不在此限。9. 其他都市發展局認為不宜核發者。.....」

臺北市政府 95 年 7 月 5 日府工建字第 09560103901 號公告：「主旨：公告委任本府都市發展局辦理建築管理業務之事項，自中華民國 95 年 8 月 1 日起實施。..... 公告事項：一、本府依建築法規定主管之建築管理業務之事項，自 95 年 8 月 1 日起依規定委任本府都市發展局辦理.....」

二、本件訴願及補充理由略以：

- (一) 68 使字第 1795 號使用執照之基地於 67 年有地籍重測，之後才有 68 年 6 月的分割，將多餘之土地割除以符合目前之建築現況。按規定土地地號作為建築基地，該筆土地登記簿土地標示部地上建物建號欄需登載「共幾棟」或其他登記事項欄登載「法定空地」，本件土地並未有任何記載，故應已分割出，排除已建築使用。
- (二) 原處分機關建管處（建照科）、原處分機關便箋分別記載「.....
經查 68 年使字第 1795 號使用執照圖說及申請書，復興段 2 小段 115-2

地號未計入該使用地號面積 .....」 「..... 依 66 大安敦南 023 號建造執照縮影圖所載， 115-2 地號（當時尚未分割）於申請執照時雖有計入基地面積計算，但因其為被侵佔地，故於計算建築基地面積時扣除不計 .....」按上揭便簽所載述本件土地 115-2 地號已非建築基地之空地，倘按現況已分割出也符合「建築基地法定空地分割辦法」規定，因此原處分機關所引用建築法第 11 條，與本案無關。

- (三) 「臺北市建造執照申請案之建築基地為鄰房佔用處理原則」為臺北市政府工務局 86 年 2 月 13 日發佈，惟復興段 2 小段 114、115 地號土地之使用執照發照日期為 68 年 11 月 28 日，原處分機關不可引用 86 年發布建築執照申請案基地為鄰房佔用處理條文再來規範處理 68 年已領有市府工務局核發使用執照之建築基地；且該原則似有違反法律保留原則之疑慮，應不得適用。
- (四) 原處分機關提出執照圖上註記「鄰房拆除新建時收回做（作）為防火巷使用」之疑慮，應該是建築基地與被侵佔地（當時尚未分割）於申請執照時有土地同意書且有計入基地面積，惟當時被侵佔地上鄰房未能協調拆除作為防火巷，將會影響復興段 2 小段 114、115 地號土地使用執照之核發，故分割出 115-2 地號計算建築面積時扣除不計（鄰接土地為公有地未建築完成有合併使用條件），而日後核發建築執照未及時更正塗銷執照圖上註記，造成原處分機關疑慮錯誤解讀。且該字樣並非即表示該被侵佔地（即復興段 2 小段 115-2 地號）已被納入為 68 使字第 1795 號使用執照上之建築基地，蓋人民即使對於土地之使用出具使用同意書，對於使用方式之同意意思表示並不當然拘束行政機關，而使得行政機關在作成核發使用執照時對於實際基地面積認定產生改變，使用執照或地籍圖所加註事項，沒有變更基地範圍的效力。實際建築基地之認定尚應以核算建蔽率及容積率之面積為準。
- (五) 使用執照中所載建築基地面積為 473.34 平方公尺，建蔽率為 5.36/10，無法定空地面積，各層面積為 248.59 平方公尺，故最大建築面積為 248.59 平方公尺。以建築面積 248.59 平方公尺與建蔽率 5.36/10 換算，得出建地面積為 463 平方公尺。再以目前土地登記簿謄本上之記載，114 地號面積為 199 平方公尺，115 地號面積為 264 平方公尺，合計 463 平方公尺，二者相符合。

- (六) 復興段 2 小段 115-2 地號分割登記時間 68 年 6 月 28 日，比 68 使字第 1795 號使用執照核發時之該年 12 月更早，若 68 使字第 1795 號使用執照將復興段 2 小段 115-2 地號列為建築基地，則在 68 使字第 1795 號使用執照上當已記載基地範圍包括復興段 2 小段 115-2 地號才是。查 68 使字第 1795 號使用執照並未載明復興段 2 小段 115-2 地號屬建築基地之一部分，當然未被納入復興段 2 小段 114、115 地號建築基地範圍，而仍可作為鄰地之建築基地。
- (七) 訴願人因信賴 68 使字第 1795 號使用執照所載建築基地面積為 473.34 平方公尺，建蔽率 5.36/10，無法定空地面積，各層面積為 248.59 平方公尺等記載，遂購入復興段 2 小段 115-2 地號土地並申請與復興段 2 小段 110 地號合併使用。況且復興段 2 小段 115-2 地號土地登記謄本上僅記載「分割自 115 地號」等語，並無註明該 115-2 地號土地屬於其他建築基地之法定空地等記載，訴願人認為 115-2 地號土地未曾使用。原處分機關拒絕訴願人之申請，已損及訴願人之信賴利益。

三、卷查案外人張劉○○等 4 人為起造人，於 66 年 9 月 2 日向本府工務局申請於本市大安區坡心段 438-5、439-1 及 439-12 地號等 3 筆土地興建地下 1 層及地上 7 層之建築物，經該局於 66 年 10 月 18 日核發 66 建（大安）（敦南）字第 023 號建造執照，且於 67 年 4 月 12 日及 12 月 21 日核准變更設計，分別增加 150-56、150-104、419-19、422-1、439-10 地號等 5 筆土地（67 年地籍圖重測後變更為復興段 2 小段 114、115 地號等筆土地），並於 68 年 11 月 28 日核發 68 使字第 1795 號使用執照，此有蓋有本府工務局 66 年 10 月 18 日、67 年 4 月 12 日及 12 月 21 日「發照章」之建造執照申請書、68 年 11 月 28 日「發照章」之使用執照申請書及土地使用權同意書、臺北市地籍圖重測土地標示變更結果通知書、地籍圖謄本、土地登記謄本等影本附卷可稽。次查，原處分機關受理訴願人之申請案後，審認訴願人所有系爭土地於 68 使字第 1795 號使用執照中載明「被侵佔地待原有鄰房拆除新建時收回做（作）為防火巷使用」，且已出具同意書同意建築使用，應視為已建築使用土地，並據以否准訴願人所請，亦有訴願人 96 年 5 月 3 日「臺北市公私有畸零地合併使用證明申請書」、本府工務局 68 使字第 1795 號使用執照申請書及相關核准圖說、土地使用權同意書等影本附卷可稽。是原處分機關函復訴願人否准其土地合併使用證明書之申請，尚非無據。

四、惟按「行政行為之內容應明確。」行政程序法第 5 條定有明文；該規定所謂明確性原則，包含行政處分之明確。次依同法第 96 條第 1 項第 2 款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項.....二、主旨、事實、理由及其法令依據。」是關於事實、理由及法令依據等記載係書面行政處分之必要記載事項；又處分理由及法令依據之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因。而綜觀原處分機關 96 年 6 月 13 日北市都築字第 09632220400 號函復訴願人歉難受理之理由無非係以系爭土地「.....於 68 使字第 1795 號使用執照中載明『被侵佔地待原有鄰房拆除新建實（時）收回作防火巷使用』且已出具同意書同意建築使用，應視為已建築使用土地.....」等語為據。然查卷附 68 使字第 1795 號使用執照相關核准圖說等資料雖載有復興段 2 小段 114、115 地號，惟該處分函並未敘明其審認系爭土地與上開地號土地間之關係等情，且其法規依據為何？於該處分函中尚無法明確知悉，自難認該處分函與行政行為之內容應明確之原則相合。從而，為求原處分之正確適法，應將原處分撤銷，由原處分機關於決定書送達之次日起 50 日內另為處分。

五、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

副主任委員 王曼萍

委員 陳 敏

委員 陳淑芳

委員 陳石獅

委員 陳媛英

委員 紀聰吉

委員 林明昕

委員 戴東麗

委員 蘇嘉瑞

委員 李元德

中 華 民 國 97 年 5 月 26 日

市長 郝龍斌

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行