

調 查 意 見

壹、案由：據訴，渠所有臺北市士林區華岡段1小段36地號上之建物，係於58年7月興建，惟86年間遭溫妮颱風摧毀，詎渠向陽明山國家公園管理處就系爭土地申請建築線指示及原址重建，該處未詳查事證，率予否准，損及權益等情，究相關機關有無違失？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係陳訴人辜君陳訴，渠所有座落台北市士林區華岡段1小段36地號(格致路245-1號)房屋(即系爭建物)，係於58年7月興建，惟86年間遭溫妮颱風摧毀，詎渠向陽明山國家公園管理處申請建築線指示及原址重建，該處未詳查事證，率予否准，損及權益等情，案經本院調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、內政部營建署(下稱營建署)所屬陽明山國家公園管理處(下稱陽管處)在欠缺充分佐證資料得以證明「建築改良物登記簿」登載有誤之情形下，僅依58年11月航測地形圖、地理資訊系統58年房屋標示圖等繪製圖資，否准陳訴人建築線指示(定)之申請，漠視土地法之登記效力，顯有未當。

(一)「陽明山國家公園範圍內之資源與土地利用，除依國家公園法及其施行細則之規定管制外，依本保護利用管制原則之規定。」陽明山國家公園保護利用管制原則(94年8月8日發布，下稱陽明山管制原則)第1點定有明文。按陽明山管制原則「第五章 一般管制區」第8點規定：「……為利經營管理需要，依照資源特性、發展現況與實際需要，劃分為下列四類：……(三)一般管制區第三類使用地(以下簡稱管三)……。」另依同原則第12點規定，管三土地允許

做為「獨立或雙併住宅」使用，惟其「附條件允許使用條件」為：「1. 合法住宅或原有合法建築物就原建築基地建造，或合於第二十五點規定遷建者。2. 申請雙併住宅者應符合第二十三點、二十五點之規定。」及第22點第1項、第2項規定：「原有合法建築物之認定：(一)台北市境內部分為民國59年7月4日前已建造完成之建築物。(二)台北縣境內部分……。(三)申請人應檢附下列證明文件之一，並會同地政、戶政單位確認合於前第一、二款規定者：1. 地政機關核發之建築改良物登記簿謄本。2. 土地所有權相關證件：土地登記簿謄本、土地使用同意書等。3. 繳納自來水費或電費收據。4. 戶籍證明。5. 門牌證明。6. 繳稅證明。7. 航測地形圖(台北市部分民國58年7月測製)。(四)申請核發原有合法建築物證明者，應再備具經建築師及申請人簽認之各層平面圖、立面圖(比例尺1/100)、地籍配置圖(1/500或1/600或1/1200)、面積計算表及彩色相片(向正立面、屋頂及周圍環境)、結構安全證明書等文件，並現場勘查確認建築物範圍。」「前項原有合法建築物之樓地板面積、樓層數、建築物形狀及構造，以建築改良物登記簿謄本或課稅證明之資料認定；僅有水電證明而無建築改良物登記簿謄本或課稅證明之資料者，得依航測地形圖認定。房屋構造、結構安全及各項圖說由建築師負責。」另同原則第25點第1項及第4項則規定：「合法建築物及原有合法建築物有下列情況之一，基於居民實際居住需要，經管理處同意者，得申請遷建於管一、管三，其使用管制、強度及建蔽率依其規定。……(三)位於已發生天然災害地區有安全勘虞之建築物，經建築主管機關會同有關機關勘定遷移者。」「依第一項申請遷建經管理處許可後，應於3年內申請建築，不得移

轉，逾期無效。」則本案系爭建物位於台北市境內，其土地使用分區為一般管制區之管三，業於86年間因溫妮風災毀損滅失，尚無爭議。合先敘明。

- (二)經查，本案原係由案外人蔡君於97年10月22日向陽管處申請指定建築線，經陽管處於同年月31日召集申請人蔡君、土地所有權人辜君、該處建管小組及企劃經理課辦理會勘，會勘結果略以：「1. 本案位於管三地區，經現場勘查，原有合法房屋經86年溫妮颱風沖毀，申請人現場出示相關資料佐證，案請依陽明山管制原則申請辦理。2. 有關道路出入口部分，請申請人洽土地所有權人出具土地使用權同意書。」辜君遂依財政部國有財產局(下稱國財局)96年4月12日台財產局管字第0960011049號函示：「需通行土地上之所有人係為申請建築執照或雜項執照等需要，而有對外通行之需求者，其使用償金按當期公告地價年息百分之2計算，一次計收50年償金」，繳納97年12月1日至147年12月31日止之通行償金共223萬8,124元，並於97年12月19日取得土地所有權人國財局同意供通行使用後，於98年2月6日再向陽管處申請核發建築線指示(定)，逕而申請建造執照。案經陽管處於同年2月27日函文台北市士林區戶政事務所(下稱士林戶政事務所)、台北市政府(下稱北市府)產業發展局、北市府工務局水利工程處、台北市稅捐稽徵處士林分處(下稱士林稅捐處)、北市府社會局等單位查詢，經前開單位於同年3月間分別函復，系爭建物係68年1月5日辦理門牌初次編釘迄今，期間並無接獲相關機關及所有權人申請建物滅失；本案基地非位於本市土石流潛勢溪流影響範圍；格致路245號前災害搶修工程於87年7月13日竣工，現有留存文書並未發現相關照片；查無申請註銷房屋稅籍紀錄等。同年5月5日陽管處再函文士林稅

捐處、台北市士林地政事務所(下稱士林地政事務所)查詢,經士林地政事務所於同年月12日函送78年士林字第359號登記案影本,依卷內士林稅捐處78年8月25日北市稽士乙字第18629號函略以,系爭建物係於67年申請設立房屋稅籍,於設籍時即由58年下期起補徵至67年下期房屋稅;及士林稅捐處同年月13日函復,依原始稅籍紀錄表記載,起課年度為58年下期,補徵58年下期至67年下期房屋稅,未載明設籍日期,相關資料因已逾保存年限,已銷毀,無從查考。同年5月26日陽管處再函請士林稅捐處提供系爭建物申設房屋稅籍時「補徵58年下期至67年下期房屋稅」所據以辦理之法令規定及要件。再經士林稅捐處於同年6月1日函復說明依據稅捐稽徵法第21條第1項第2款規定,應由稅捐稽徵機關依稅籍底冊或查得資料核定課徵之稅捐,其核課期間為5年、本案僅記載自58年起課;78年8月25日函因已逾保存年限,資料已銷毀,相關資料無從查考。陽管處因此認為系爭建物主要資料登錄均於67至68年間辦理完成,而所有權第1次登記則至77年5月買賣後才由辜君於78年間聲請辦理(辜君於登記聲請書「原因發生日期」欄填寫58年7月1日,並提出士林稅捐處76年6月27日北市稽士乙字第21748號函證明(系爭建物房屋稅起課年期為58年下期),嗣經士林地政事務所函詢士林稅捐處,並經該處以78年8月25日函復略如上述),全案之所以有追溯至58年之記載,肇始於稅捐機關之補徵程序,而補徵之憑據該機關除無法提供外,更對系爭建物門牌於68年1月5日初編前,如何據以確認58年下期起課之房屋即系爭建物亦未加說明;遂以98年7月24日營陽建字第0980004604號函復辜君,該建築線指示定案「經查未符陽明山管制原則相關規定,礙難照准」。辜君不服,提起訴願,

內政部台內訴字第0990045081號訴願決定書所持理由與陽管處大概一致，並認為尚須合於陽明山管制原則第22點第1項第4款規定，復因原有建築物業於86年滅失，現場僅係空地，無從確認原有建築物範圍，故駁回訴願。辜君復提起行政訴訟，台北高等行政法院99年度訴字第1118號判決駁回理由略以：(1)地政事務所所載「建築完成日期」，僅係稅捐機關補徵所致，與58年11月測製航測地形圖及地理資訊系統58年房屋標示圖，所顯示之情形並不一致。且未提出經建築師及申請人簽認之書圖文件，復因原有建築物業於86年滅失，現場僅係空地，無從確認原有建築物之範圍，未符合陽明山管制原則第22點有關原有合法建築物之認定要件，復查無曾依同原則第25點規定申請遷建之紀錄，故不符同原則第12點規定得興建住宅之條件。(2)依陽明山管制原則第22點第1項規定，應符合該項第1至4款之規定，始得認定為「原有合法建築物」。且依同原則第22點第1項第3款規定，申請人除須檢附有效且足堪證明之文件，被告(陽管處)尚須會同地政、戶政等目的事業主管機關確認該申請認定之建築物確於59年7月4日前建造完成。(3)系爭建物於86年間滅失，依最高行政法院83年度判字第595號判決「建物滅失係法律事實，而非法律行為，故建物滅失之事實一經發生，依民法第758條之規定，其所有權消滅即不待登記當然發生效力」，故其所有權已不存在。且依陽明山管制原則第12點規定「原有合法建築物」得附條件允許興建獨立或雙併住宅，並無同原則第25點第4項規定「依第1項申請遷建經管理處許可後，應於3年內申請建築，不得移轉，逾期無效。」兩相對照，則依同原則第12點規定申請興建住宅者，於申請時應有「原有合法建築物」存在，始與規定相符。(4)被告

現場會勘(97年10月31日)，僅告以申請基地為「管三」土地，申請指定建築線，應符合陽明山管制原則第12點及第18點之規定，即須其上有合法房屋或「原有合法建築物」及申請基地應有道路通達。因該基地未與道路相通，故應取得該基地與道路間之土地使用權同意書，與原告(辜君)所稱取得該土地之通行權尚屬有間，自難認有原告因被告指示應先向國財局承購或承租路地，致其支付國財局223萬8,142元通行償金之事實。故原告支付50年通行償金係其與國財局基於民法有關通行權即應有支付償金之規定，係因其土地通行之必要，與核可建築應屬二事。辜君再提起上訴，最高行政法院99年度裁字第3348號裁定以其上訴理由，或係重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，或係執其一己之法律見解，核屬就原審取捨證據、認定事實之職權行使為指摘，而非具體表明合於不適用法規、適用法規不當、或行政訴訟法第243條第2項所列各款之事實，自難認對原判決之如何違背法令已有具體之指摘，駁回上訴。

(三)次查，陽管處以系爭建物房屋稅之起課年期係稅捐機關補徵所致，而稅捐機關除無法提供補徵憑據，更對門牌初編前，如何據以確認58年下期起課之房屋即系爭建物未加說明，從而佐以58年11月測製航測地形圖及地理資訊系統58年房屋標示圖，以該二圖資並無系爭建物存在，而否准建築線指定案。內政部訴願決定及台北高等行政法院判決均支持此一見解。惟按土地法第37條第1項規定：「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。」同法第43條並規定：「依本法所為之登記，有絕對效力。」又土地登記規則第70條(69年1月23日內政部(69)台內地字第55983號令修正發布，並自69

年3月1日施行)規定：「申請建物所有權第一次登記，應提出建物平面圖、位置圖及使用執照。……」
「實施建築管理前建造之建物，無使用執照者，如建物與基地同屬一人所有者，應提出建築主管機關或鄉鎮市區公所之證明文件或實施建築管理前繳納房屋稅、水電費之憑證。……」是故，辜君依上開規定，於78年間填具「土地建築改良物登記聲請書」，並檢附建物測量成果圖、房屋稅籍證明(士林稅捐處文影本：「房屋稅起課年期為58年下期」)向地政機關聲請所有權第一次登記，並載明「原因發生日期」為「58年7月1日」。地政機關遂依上開規定，於「建築改良物登記簿」登載「登記日期：78年10月23日」、「建物面積：67.50平方公尺」、「建築完成日期：58年7月1日」於法並無不合，自應具備土地法之登記效力。而58年11月測製航測地形圖及地理資訊系統58年房屋標示圖雖未標示有系爭建物，惟該等圖資係人工繪製，難免疏漏，是故陽明山管制規則第22點第2項規定對於「原有合法建築物之樓地板面積、樓層數、建築物形狀及構造」，亦以「建築改良物登記簿謄本或課稅證明之資料」為主要認定文件，「無」建築改良物登記簿謄本或課稅證明資料者，方「得」依航測地形圖認定之。

(四)綜上，陽管處在欠缺充分佐證資料得以證明「建築改良物登記簿」登載有誤之情形下，僅依58年11月航測地形圖、地理資訊系統58年房屋標示圖等繪製圖資，否准陳訴人建築線指示(定)之申請，漠視土地法之登記效力，顯有未當。

二、陽管處係依法特設之主管建築機關，負有陽明山國家公園範圍內之建管權責，其建築管理竟無相關標準作業程序規範，致前後二次建築線指示(定)作業方式不一，肇生爭議，核有未當。

- (一)按建築法第2條第2項規定：「……如以特設之管理機關為主管建築機關者，應經內政部之核定。」同法第42條規定：「建築基地與建築線應相連接……。」同法第48條並規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。……」「前項以外之現有巷道，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之。」另台北市建築管理自治條例(下稱北市建管條例)第8條第1項規定：「申請建造、雜項及拆除等執照應具備申請書，並依下列規定檢附文件：一、建造執照：(一)土地所有權狀影本。但申請人非土地所有權人者，應檢附土地使用權利證明書。(二)建築線指示(定)圖。(三)圖樣：……。(四)變更設計時，原申請建造執照檢附之各項證件圖說如未變更者，得免重新檢附。(五)其他有關文件：建築師委託書、共同壁協定書等。……」同條例第4條則規定：「申請建築線指示(定)應檢附下列書圖：一、申請書。二、計畫現況圖及地籍套繪圖：……。三、位置圖：載明基地及附近道路、機關或明顯建築物等關係位置。」「主管建築機關指示(定)建築線應註明下列事項：一、都市主要計畫及細部都市計畫發布實施文號。二、土地使用分區。三、道路寬度、樁位、標高、建築線樁位或參考點。四、退縮線、牆面線。五、禁限建規定或都市計畫特殊管制事項。」顯見建築線指示(定)主要在規範建造執照申請前，先確定基地位置與通路之關係，「建築線指示(定)」係「建造執照申請」之先行程序，殆無疑義。
- (二)經查，陽管處於97年10月31日辦理建築線指定會勘當時，已知系爭建物滅失之事實，卻未再會同地政、戶政單位，亦未函詢該二單位，確認該基地是否

符合陽明山管制原則「附條件允許使用」相關規定，僅依申請人現場出示相關資料佐證，即要求申請人依陽明山管制原則申請辦理，並請申請人洽土地所有權人出具道路出入口部分之土地使用權同意書。嗣辜君依該會勘結論向國財局取得同意供通行土地，再向陽管處申請核發建築線指示(定)，該處始函詢各有關單位，致衍生出「原有合法建築物」認定爭議。經詢據陽管處稱：「蔡君於97年10月22日掛件申請建築線指示(定)，本處於97年10月31日辦理現地會勘，依建築法相關法令並未規定需會同地政、戶政單位。」及「辜君於98年2月6日再申請核發建築線，依其申請書所載：『請准予核發建築線指示，逕而申請建造執照』……由於本案是否符合『原有合法房屋』認定，攸關辜君權益頗巨；復依陽明山管制原則第22點規定函文詢問有關單位俾憑釋疑續辦。」及「建築線指定無關後續是否請領建造執照」云云。

- (三)惟查，建築線指示(定)實係申請建造執照之先行政程序，上開建築相關法令規定甚明，無論申請人是否聲明將續辦建造執照申請，其於取得建築線指示(定)後，即可續辦建造執照申請，殆無庸義。故本案是否符合「原有合法房屋」認定，不僅攸關申請人權益頗巨，實係後續得否遂行建造執照申請程序之關鍵。陽管處係依法經內政部核定特設之主管建築機關，負有陽明山國家公園範圍內之建管權責，為實施建築管理，自應訂定有相關標準作業程序等規範。惟該處於本案基地第1次申請建築線指定時，卻未能先行判斷該基地是否符合陽明山管制原則相關用地規定，並確認其是否符合「原有合法建築物」得就原建築基地建造者；致蔡君於97年10月22日申請建築線指定時，該處僅辦理現場會勘，未能發覺

其不符「原有合法建築物」規定，即時予以駁回；嗣辜君依會勘結論及國財局規定，繳納50年通行償金，再次申請建築線指定，該處始以其不符「原有合法建築物」認定而予否准，徒增民怨。

(四)綜上，陽管處係依法特設之主管建築機關，負有陽明山國家公園範圍內之建管權責，其建築管理竟無相關標準作業程序規範，致前後二次建築線指示(定)作業方式不一，肇生爭議，核有未當。

三、系爭建物係因天災滅失，其申請就地重建，是否仍須有「原有合法建築物」實體存在，營建署亦認其有檢討空間；另陽管處如認為「原有合法建築物」實體存在、及「原有合法建築物證明」為「原有合法建築物」申請就地重建之必要條件，自應於法令中明確規範，以資遵循，俾免爭議。

(一)有關陽明山管制原則第12點規定之「原有合法建築物」如何認定，依同原則第22點第1項第3款規定：「申請人應檢附下列證明文件之一，並會同地政、戶政單位確認合於前第一、二款規定者：1.地政機關核發之建築改良物登記簿謄本。2.土地所有權相關證件：土地登記簿謄本、土地使用同意書等。3.繳納自來水費或電費收據。4.戶籍證明。5.門牌證明。6.繳稅證明。7.航測地形圖(台北市部分民國58年7月測製)。」至於必須「申請核發原有合法建築物證明者」，依同項第4款規定：「應再備具經建築師及申請人簽認之各層平面圖、立面圖(比例尺1/100)、地籍配置圖(1/500、或1/600或1/1200)、面積計算表及彩色相片(向正立面、屋頂及周圍環境)、結構安全證明書等文件，並現場勘查確認建築物範圍。」故陽管處認為，應符合上開原則第22點第1項第1款至第4款之規定，始得認定為「原有合法建築物」，且對照同原則第25點第4項規定：「依第一

項申請遷建經管理處許可後，應於3年內申請建築，不得移轉，逾期無效。」申請時應有「原有合法建築物」實體存在，始符規定。

- (二)經查，陽明山管制原則除第23點第1項前段規定：「原有合法建築物拆除後重建或增建、改建及修建，限就原建築基地內建造以1戶1棟為原則，但得為獨立或雙併建築」外，並無「建築許可」相關規定。另查其網站上有關「建築執照相關辦理程序電子表單」之「應附文件」亦僅載明：「依建築法規定」，復參照前開北市建管條例規定申請建造執照應檢附之文件，均無必須檢附「原有合法建築物證明」之相關規定。另查北市建管條例第35條規定：「都市計畫發布實施前之舊有房屋，其所有權人申請認定合法建築物者，應檢具申請書及下列文件……。」係在規範「舊有合法建築物」之「處理」，屬建築物使用管理之一環，揆諸該章節(第六章 舊有合法建築物處理)其他條文(第32條至第34條)足資證明。且若「原有合法建築物證明」為「原有合法建築物」認定之必要條件，陽明山管制原則第22點第1項自應明定其為「應檢附之文件」，而非如第4款所述「申請核發原有合法建築物證明者，應再具備……」具前提性之規定。是陽管處認為必須符合陽明山管制原則第22點第1項第1款至第4款之規定，始得認定為「原有合法建築物」，誠屬可議。另查，78年「陽明山國家公園計畫範圍建築物調查表」，有關「建物興造(建照或使照)時間及申請核准使用別暨相關資料」欄位記載為「58年7月1日」之登載依據，詢據陽管處陳稱，因相關承辦人員及調查人員均已離職，推測應係78年間該處與北市府交接建管業務時辦理普查而得，係於78年7月5日調查訪談建物權利關係人而得知建物興造時間，後續再請關係人

提供佐證書面資料，而該佐證書面資料可能即為前述之「土地建築改良物登記聲請書」等相關資料。則依「陽明山國家公園計畫範圍建築物調查表」之登載，陽管處應早知系爭建物存在，且其在建築物使用管理上業以59年7月4日台北市士林、北投區都市計畫發布實施前之建物視之，則系爭建物擬拆除重建，是否必須再申請(或具備)「原有合法建築物證明」，亦不無疑義。

(三)再查，100年9月7日營建署召開之「研商陽管處辦理『辜君申請建築線指示(定)處分』原有合法建築物之認定疑義相關事宜會議」，結論略以：「1. ……本案既經行政法院確定終局判決，若申請人對判決仍有不服，應請循行政訴訟法再審程序提起再審之訴為宜。2. 請陽管處考量是否將『建築物因風災等不可抗力因素滅失，是否得免符合建築物需實體存在之要件』納入第三次通盤檢討保護利用管制原則相關條文修正。」經本院約詢時，營建署陳稱：「系爭建物因風災滅失，已無實體存在，故『結論2』要求陽管處在通盤檢討時，以災害救濟觀點，予以明確規範。」陽管處刻亦朝此方向辦理通盤檢討中。益證「原有合法建築物」實體存在是否為申請就地重建之必要條件，陽明山管制原則尚乏無明文規定；況系爭建物係因天災滅失，營建署亦認其有檢討空間，故責成陽管處納入通盤檢討修正陽明山管制原則相關條文。

(四)另查，本案如若不須申請核發「原有合法建築物證明」，似無需再「現場勘查確認建築物範圍」；復查建築法及北市建管條例等有關「建築許可」部分，對於原有(舊有)建築物申請拆除重建，亦均無必須「確認原有建築物範圍」之規定。至於「原有合法建築物之樓地板面積、樓層數、建築物形狀及構

造」，依陽明山管制原則第22點第2項規定，「以建築改良物登記簿謄本或課稅證明之資料認定」即可。則「原有合法建築物」是否必須為實體存在，於相關法令中尚無明確規範。陽管處以對照同原則第25點第4項經獲准遷建者「應於3年內申請建築」，認為申請時應有「原有合法建築物」實體存在，始符規定。惟查，陽明山管制原則第25點所稱之「遷建」，旨在「安置」因政府工程、景觀、天災等因素而「必須拆遷」之建築物，具有救濟補償性質，故有「效期」之限制，與原有合法建築物「就地重建」畢竟有別。

- (五)綜上，系爭建物因天災滅失，其申請就地重建，是否仍須有「原有合法建築物」實體存在，營建署亦認其有檢討空間；另陽管處如認為「原有合法建築物」實體存在、及「原有合法建築物證明」為「原有合法建築物」申請就地重建之必要條件，自應於法令中明確規範，以資遵循，俾免爭議。

調查委員：黃煌雄

中華民國 101 年 7 月 日