

訴 願 人 ○○○

訴願人因申請老人福利機構籌設許可事件，不服臺北市政府社會局之不作為，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、案外人○○○○股份有限公司（下稱○○○○公司）擬於本市內湖區○○段○○小段○○○○地號等 21 筆土地（使用分區均為保護區，下合稱系爭土地）興建老人福利機構，前委託案外人○○○建築師事務所向本府申請都市設計及土地使用開發許可。案經本府以民國（下同）112 年 12 月 6 日府都設字第 1123067770 號函（下稱 112 年 12 月 6 日函）通知○○○○公司略以，因該公司申請於保護區內新建社會福利設施（老人福利機構），請依農業發展條例第 10 條規定取得主管機關同意後，始得辦理都審程序等。嗣○○○○公司依本府 112 年 12 月 6 日函及農業發展條例第 10 條規定，以 113 年 1 月 22 日申請書檢附相關資料向本府社會局（下稱社會局）申請於系爭土地設立○○○○○○○○安養中心籌設許可。案經社會局於 113 年 5 月 21 日召開審查會議審認所送資料尚有待釐清及須補充事項，乃以 113 年 5 月 30 日北市社老字第 1133104376 號函附審查意見表，通知○○○○公司之聯絡人即訴願人，修正後重新提交計畫書函報社會局，社會局將另行安排第 2 次審查會議續審。
- 二、嗣訴願人以擬於系爭土地設立○○○○○○○○○○安養中心〔嗣於 113 年 7 月 16 日補正資料，將設立機構名稱更名為○○○○○○○○○○安養中心（下稱○○安養中心）〕，以 113 年 6 月 18 日申請書檢附計畫書等資料向社會局申請核發籌設許可。案經社會局於 113 年 8 月 28 日召開審查會議審認所送資料尚有待釐清及須補充事項，乃以 113 年 9 月 10 日北市社老字第 1133144051 號函附審查意見表，通知訴願人修正後重新提交計畫書函報社會局，社會局將另行安排審查會議續審。
- 三、訴願人續於 113 年 10 月 8 日向社會局提送○○安養中心籌設許可申請計畫書等資料，經社會局於 113 年 12 月 18 日召開審查會議審認，仍有待釐清及須補充事項，乃以 113 年 12 月 26 日北市社老字第 1133229270 號函附審查意見表，通知訴願人修正後重新提交計畫書函報社會局，社會局將另行通知審查

結果。

四、訴願人再於 114 年 1 月 9 日向社會局提具○○安養中心籌設許可申請計畫書等資料，復於 114 年 2 月 21 日提出補充說明書。案經社會局以 114 年 4 月 11 日北市社老字第 1143067755 號函（下稱 114 年 4 月 11 日函）復訴願人略以：「主旨：有關臺端申請於本市內湖區保護區（○○段○小段○○○地號等 21 筆土地）設立『○○○○○○○○○○安養中心』案，復如說明……。說明：一、依農業發展條例、農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點、私立老人福利機構設立許可及管理辦法、臺端 114 年 1 月 9 日所送計畫書、114 年 2 月 21 日所送補充資料暨本局 114 年 3 月 21 日跨局處審查會議辦理。……三、有關臺端申請於旨揭保護區設立老人安養中心一案，本局之評估說明如下：（一）查臺北市政府產業發展局就農業主管機關表示意見『保護區之農業用地應以農用為主，積極維護不宜任意變更使用為原則。』（二）復查老人福利法第 53 條第 2 項規定：『主管機關應積極輔導安養機構轉型為老人長期照顧或社區式服務設施。』係為強化安養機構之多層級照護功能，爰規定主管機關應積極輔導安養機構轉型為老人長期照顧機構或社區式服務設施。惟本案擬新設置老人安養機構（收案對象為具生活自理能力之老人，但其設計強調集中式照顧），除與上開老人福利法第 53 條第 2 項之意旨有間外，亦難符合當前多層級照護之社會需求。（三）再查，本案設置地點為山坡地及廢煤渣回填地區，對於長者較不具交通便利性及居住安全性，故該安養機構設置，難謂有其必要性、合理性及無可替代性，且亦恐有違反保護區低度開發之原則。四、綜前所述，基於保護區之農業用地應以農用為主，不宜任意變更使用之立場，又新設置老人安養機構，尚難符合當前多層級照護之社會需求，且本案設置地點經評估交通及安全等要素，臺端申請設立『○○○○○○○○○○安養中心』暨農業用地變更使用一案，難謂有其必要性、合理性及無可替代性。……」同函副知本府產業發展局。訴願人不服 114 年 4 月 11 日函，於 114 年 5 月 14 日經由社會局向本府聲明訴願，114 年 6 月 10 日補具訴願書，114 年 8 月 25 日補充訴願理由及資料，經本府作成 114 年 9 月 9 日府訴一字第 1146083564 號訴願決定（下稱本府 114 年 9 月 9 日訴願決定）：「訴願不受理。」在案。

五、其間，訴願人 114 年 6 月 10 日（收文日）訴願書之訴願請求欄記載：「…二、原處分機關應依訴願人 114 年 1 月 9 日所送計畫書、114 年 2 月 21 日所送補充資料作成同意訴願人於臺北市內湖區保護區（○○段○小段○○○地號等 21 筆土地）設立『○○○○○○○○○○安養中心』案之許可處分。」

經本府法務局以 114 年 8 月 13 日北市法訴一字第 1146085880 號函請訴願人敘明其是否欲對社會局就其申請老人福利機構籌設許可提起訴願法第 2 條規定之不作為訴願，經訴願人於 114 年 8 月 25 日（收文日）訴願書載明其不服社會局就其申請老人福利機構籌設許可之不作為提起訴願，並據社會局檢卷答辯。

理 由

- 一、按訴願法第 2 條規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為二個月。」第 82 條第 1 項規定：「對於依第二條第一項提起之訴願，受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。」

老人福利法第 3 條第 1 項規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府……。」第 36 條第 1 項、第 5 項規定：「私人或團體設立老人福利機構，應向直轄市、縣（市）主管機關申請設立許可。」「第一項申請設立許可之要件、申請程序、審核期限、審查基準、許可證書之核發、撤銷與廢止許可、停業、停辦、歇業與復業、擴充與縮減、遷移、財務收支處理、督導管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

農業發展條例第 3 條第 10 款規定：「本條例用辭定義如下：……十、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：……」第 10 條規定：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。」

私立老人福利機構設立許可及管理辦法（下稱老福機構設立許可辦法）第 1 條規定：「本辦法依老人福利法（以下簡稱本法）第三十六條第五項規定訂定之。」第 2 條規定：「私人或團體依本法第三十六條第一項規定，申請設立私立老人福利機構，應向機構所在地直轄市、縣（市）主管機關提出。前項申請之用地，有下列情形之一者，應先向機構所在地直轄市、縣（市）主管機關申請籌設許可：一、位於非都市土地，需經土地使用主管機關同意使用。二、位於都市土地，未能符合土地使用分區管制規定，需辦理都市計畫變更。」第 7 條第 1 項第 3 款規定：「私人或團體申請私立老人福利機構設立許可，應填具申請書，並檢附下列文件、資料一式五份，向機構所在地直轄市、縣（市）主管機關提出：……三、主管機關許可籌設文件。其無須申請籌設許可者，得免附。」第 10

條第 1 項、第 3 項規定：「依第二條第二項申請籌設許可者，應填具申請書，並檢附下列文件、資料一式五份，向機構所在地直轄市、縣（市）主管機關提出：一、機構設立目的及籌設計畫書；計畫書應載明下列事項：（一）機構名稱、地址……與負責人姓名、戶籍及通訊地址、身分證明文件影本。（二）當地資源概況、需求評估、業務規模、服務項目、設立進度、服務品質管理、經費需求、經費來源與使用計畫、收費基準、服務契約及預定營運日期。（三）組織架構、主管與工作人員人數、進用資格、條件、工作項目及行政管理。二、負責人無第五條第一項各款規定之切結書及警察刑事紀錄證明。三、設立財團法人老人福利機構者，應檢附籌備會議紀錄影本。四、建築物圖示……。五、土地使用權利證明文件：（一）土地所有權狀及使用權利證明文件影本。（二）土地所有權非屬申請之私人或團體所有者，其經公證之租賃契約或使用同意書。六、其他經直轄市、縣（市）主管機關規定之文件、資料。」「依第一項第五款第二目檢附土地使用同意書者，應另檢附相同期間之地上權設定登記證明文件。」第 12 條第 2 項、第 3 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關審核私立老人福利機構申請籌設許可案件，應於申請人備齊第十條規定文件後九十日內，會同相關機關完成審核。」「前二項申請許可案件有應補正事項者，由直轄市、縣（市）主管機關以書面通知申請人限期補正。」

農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 1 點規定：「為執行農業發展條例第十條農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應徵得主管機關同意之規定，據以辦理同意農業用地變更使用審查作業，特訂定本要點。」第 2 點第 3 款規定：「農業用地變更使用，屬下列情形之一者，應徵得農業主管機關同意：……（三）都市計畫農業區、保護區農業用地劃定或變更為非農業使用。」第 4 點規定：「目的事業主管機關對於興辦事業人申請農業用地變更，應就事業設置之必要性與計畫使用農業用地所提區位、面積之必要性、合理性及無可替代性，提出評估意見，或具體表示是否支持該興辦事業及土地使用。」

臺北市政府 90 年 8 月 23 日府秘二字第 9010798100 號公告（下稱本府 90 年 8 月 23 日公告）：「主旨：公告本府主管業務委任事項，並自 90 年 9 月 1 日起生效。……公告事項：……四、本府將下列業務委任本府社會局，以該局名義執行之：（一）老人福利法中有關本府權限事項……。」

二、本件訴願理由略以：

- （一）訴願人於 114 年 1 月 9 日送件申請書載明為籌設許可之申辦，於 114 年 2 月 21 日補充資料，社會局則於 114 年 3 月 4 日函覆儘速通知審查結果、於 114 年 3 月 21 日再邀集跨局處審查會議，其會議紀錄未公開

。本件自始為籌設許可之申請案，社會局 114 年 4 月 11 日函未就訴願人之申請案提出不可採之實證理由。

- (二) 依建築法第 33 條、第 35 條及第 36 條規定，審查期限最長不得超過 30 日、退補以 1 次為限、6 個月內未補正予以駁回。本申請案自 113 年 1 月 22 日送件申請，迄至 114 年 4 月 11 日長達年餘，社會局歷經 1 次局內審查與 3 次委員會審查未有結論、再提跨局處審查（未公開），終以農地農用不宜任意變更使用之立場，及未符老人福利法第 53 條第 2 項規定、難符合當前多層級照護之社會需求而否准申辦。社會局有應作為而不作為之違誤。

三、按人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願；訴願法第 2 條第 1 項定有明文。次按私人或團體依老福機構設立許可辦法第 2 條第 2 項規定申請籌設許可者，應依同辦法第 10 條規定，填具申請書並檢具相關文件、資料向機構所在地直轄市、縣（市）主管機關提出申請；直轄市、縣（市）主管機關審核私立老人福利機構申請籌設許可案件，應於申請人備齊第 10 條規定文件後 90 日內，會同相關機關完成審核；申請籌設許可案件有應補正事項者，由直轄市、縣（市）主管機關以書面通知申請人限期補正；為老福機構設立許可辦法第 10 條、第 12 條第 2 項、第 3 項所明定。查本件訴願人擬以系爭土地籌設老人安養中心，爰於 114 年 1 月 9 日向社會局提具○○安養中心籌設許可申請計畫書等資料，向社會局申請私立老人福利機構籌設許可，復提出補充說明書並經社會局於 114 年 2 月 21 日收文在案。依本府 90 年 8 月 23 日公告，老人福利法中有關本府權限事項委任社會局以該局名義執行，是有關老福機構設立許可辦法第 10 條、第 12 條第 2 項所定私立老人福利機構籌設許可之審核及准駁之本府主管機關為社會局，則社會局對於本件訴願人申請○○安養中心之籌設許可申請案，是否符合法定要件及其申請有無理由，固負有作成准駁處分之行政義務。

四、惟依老福機構設立許可辦法第 12 條第 2 項規定，社會局就本件訴願人之籌設許可申請案件，是否已逾上開辦法第 12 條第 2 項所定法定期間而不作為，須先確認訴願人是否已備齊該辦法第 10 條所定文件，始得起算該條項所定法定期間。查本件訴願人申請老人福利機構籌設許可案件，有事實欄所述其先後以 113 年 6 月 18 日申請書檢附計畫書等資料及於 113 年 10 月 8 日提送○○安養中心籌設許可申請計畫書等資料向社會局申請籌設許可，經社會局分別以 113 年 9 月 10 日北市社老字第 1133144051 號函及 113 年 12 月 26 日北市社老字第 1133229270 號函附審查意見表，通知訴願人修正後重新提交計畫書函報

社會局，社會局將另行安排審查會議續審、通知審查結果。另據社會局 114 年 10 月 22 日北市社老字第 1143172848 號函陳明，訴願人未備齊上開辦法第 10 條第 1 項第 2 款、第 3 項所定「負責人無第五條第一項各款規定之切結書及警察刑事紀錄證明」、「依第一項第五款第二目檢附土地使用同意書者，應另檢附相同期間之地上權設定登記證明文件」。是社會局既審認訴願人之籌設計畫書尚有待釐清確認事項及未備齊上開辦法第 10 條所定文件等情，尚無從依上開辦法第 12 條第 2 項規定於 90 日內會同相關機關完成審核，則難謂社會局有未於上開辦法第 12 條第 2 項所定法定期間內應作為而不作為之情事。至訴願人主張社會局 114 年 4 月 11 日函未就訴願人之申請案提出不可採之實證理由一節；然查社會局 114 年 4 月 11 日函復內容，僅係社會局基於老人福利機構目的事業主管機關之地位，就訴願人擬於系爭土地設立老人安養中心而申請系爭土地由農業用地變更為非農業使用案，依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 4 點規定，就訴願人設置老人安養中心之必要性、合理性及無可替代性提出之評估意見；至於本案是否同意變更為非農業使用，係由農業主管機關本府產業發展局依同要點相關規定審查並作成准駁決定；則該函並非對訴願人所為之行政處分。訴願主張，不足採據。從而，揆諸前揭規定，應認本件訴願為無理由。

五、又依老福機構設立許可辦法第 12 條第 2 項及第 3 項規定，私立老人福利機構之籌設許可申請案件，有應補正事項者，直轄市、縣（市）主管機關應以書面通知申請人限期補正。是本件社會局如認訴願人之申請書件有缺漏或待釐清部分，應依上開辦法第 12 條第 3 項規定以書面具體敘明補正事項及給予合理期間通知訴願人限期補正；另依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 2 點第 3 款規定，都市計畫保護區農業用地變更為非農業使用，應徵得農業主管機關同意；查本件訴願人擬申請位於保護區之系爭土地設置老人安養中心之農地變更使用，應向本府產業發展局提出申請，並由該局依同要點相關規定審查作成准駁決定，始為正辦；併予敘明。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 連 堂 凱（公出）

委員 張 慕 貞（代行）

委員 陳 愛 娥

委員 邱 駿 彥

委員 李 瑞 敏

委員 陳 衍 任
委員 陳 佩 慶
委員 邱 子 庭

中 華 民 國 114 年 11 月 3 日

本案依分層負責規定授權人員決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）