

臺北市政府 90.01.17. 府訴字第九〇〇一一〇六四〇一號訴願決定書

訴 願 人 〇〇股份有限公司

代 表 人 〇〇〇

訴願代理人 〇〇律師 〇〇〇律師

原處分機關 臺北市政府工務局

右訴願人因申請建造執照事件，不服原處分機關八十九年六月二十六日建造執照申請案審核結果表所為處分，提起訴願，本府依法決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

- 一、緣訴願人於八十三年間就本市〇〇段〇〇小段〇〇之〇〇等三十三筆地號土地申請「〇〇高層集合住宅山坡地開發規劃」都市設計雜項執照審議案，經本府都市發展局（以下簡稱都發局）以八十三年十二月二十日北市都三字第八三一三九七三號函復，符合臺北市都市設計審議委員會（以下簡稱都審會）審查決議，嗣於八十四年三月二十五日向原處分機關掛號申請雜項執照，八十五年五月二十一日經原處分機關依法核發八五雜字第〇二四號雜項執照在案。
- 二、八十六年十一月十九日訴願人完成該雜項執照工程之實質工程內容，乃向原處分機關掛號申請雜項使用執照，惟因有鄰房針對基地內加勁式擋土牆之設置，恐影響居住安全及妨害景觀進行陳情抗爭而延宕，經多次協商，並經訴願人辦理都市設計審議變更設計及雜項執照變更設計後，於八十七年六月十五日重新掛號申請都市設計審議，並與鄰房達成協議，遂於八十八年一月二十五日經都發局核准變更雜項執照設計，原處分機關據以核准變更雜項執照，並核發八十八年八月四日八八雜使字第二八九號使用執照。惟訴願人於領得上開使用執照前，於八十八年四月二十二日提前向原處分機關掛號申請建造執照，本件建造執照申請案提出後，本府於八十八年四月三十日修正發布臺北市土地使用分區管制規則，八十八年六月七日再修正函頒臺北市山坡地開發建築要點。
- 三、訴願人於八十八年九月十三日向都發局申請建造執照都市設計審議，因適用法令有疑義，原處分機關多次召集相關機關研商後，經本府以八十九年五月十二日府工建字第八九〇〇〇六四五〇〇號函知訴願人，原處分機關並以八十九年六月二十六日建造執照申請案審核結果表略以：「查本案基地中屬『第二種住宅區』部分，位於臺北市山坡地開發建築要點之適用範圍內；而該要點已於八十八年六月七日修正頒布施行，本案雖係法規修正前之掛號申請案件，本於信賴保護原則，得依都市設計審議核定時（即八十八年六

月七日修正前)之法規繼續辦理建造執照，惟揆諸修正前之要點第四點第(二)款，行政機關仍保有針對開發量體加以適度限制，以維整體公共安全之行政裁量權。故為兼顧新法提昇公共安全保障之基本立意，本案雜項使用執照竣工圖之坡度分析坵塊圖，其中六級坡部分(即坡度超過百分之五十五部分)，將來雖得計入申請基地範圍，但不得計入檢討建蔽率及容積率，亦不得作為建築使用。請依上述修正後再送本局複審。」訴願人不服，於八十九年七月十九日向本府提起訴願，八十九年八月二十一日、九月二十七日及十二月四日補充理由，並據原處分機關檢卷答辯到府。

理 由

一、按中央法規標準法第十八條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」都市計畫法第三十九條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用，基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，省(市)政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」

同法臺北市施行細則第二十五條規定：「都市計畫地區內，本府認為土地有合理使用之必要時，得擬定細部計畫規定地區內土地及建築物之使用，基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，及有關交通、景觀、防火等事項，並依本法第二十三條規定程序辦理。」

臺北市法規準則第十七條規定：「各機關受理人民申請許可案件適用市法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人，而新法規未廢除或禁止所申請之事項者，適用舊法規。」

山坡地開發建築管理辦法第三條第二款(八十八年十一月十日修正)規定：「山坡地開發建築面積不得少於十公頃。但有下列各款情形之一者，不在此限。.....二、實施都市計畫地區，已完成細部計畫，其使用分區可供建築者。.....」第四條第一項、第二項規定：「山坡地開發建築，應向直轄市、縣(市)主管建築機關依下列順序申請辦理：一、申請開發許可。二、申請雜項執照。三、申請建造執照。」「山坡地有前條.....第二款.....之情形之一.....免依前項第一款申請開發許可。」第二十四條第一項規定：「山坡地應於雜項工程完工查驗合格後，領得雜項工程使用執照，始得申請建造執照。」

臺北市山坡地開發建築要點第二點規定：「適用本要點之山坡範圍，在都市計畫圖說中加以劃定。其劃定原則以坡度在百分之十五以上地區之山坡地考慮街廓之完整.....之

都市計畫圖，……並須依照都市計畫規定程序核定實施。」第四點（八十八年六月七日修正）規定：「建築基地應具備下列各款條件：1. 山坡地之坡度超過百分之三十以上者，不得作為建築基地，但有適當之擋土及排水設施，事先經主管機關核可者不在此限。……（開發區域內原自然地形平均坡度超過百分之三十者，除水土保持必要設施外，不得作為建築使用，也不得計入建築基地面積檢討建蔽率與容積率，但可計入開發範圍。本要點修正實施前已完成市地重劃及區段徵收地區，不在此限。）」

內政部八十四年四月二十一日臺內營字第八四〇二八六七號函釋：「……說明：二、按中央法規標準法第十八條所稱『處理程序終結』，為考量建築行為具有連續之特性，於申請建築許可，係指申請建造執照之日起至發給使用執照或依法註銷其申請案件以前而言。是凡建築物於興工前或施工中申請變更設計時，其申請變更設計部分，如不妨礙都市計畫或區域計畫有關公共設施用地之劃設，或新修正之建築法令未有廢除或禁止之規定者，在程序未終結前，仍得適用原建造執照申請時之法令規定。」

二、本件訴願及補充理由略謂：

- （一）都市計畫一經都市計畫單位劃定公布，除有法律依據外，殊不容許任意變更。建築主管機關固有審查權，但對開發量體之審定，絕非主管機關。臺北市山坡地開發建築要點第四點第一款，係就開發安全考量之概括規定，實非主管機關就開發量體有裁量權之規定，適用法規顯有錯誤。該要點之法律位階屬行政命令，第四點第（二）款之規定，以往未引為限制開發量體之依據，其內容亦非開發量體事項，主管機關引為有行政裁量之依據，有恣意行政之瑕疵，亦違反行政慣例。該處分無法律授權，即恣意以與審核項目無關之理由，限制人民權利，未依法行政。
- （二）原處分機關有違反一體適用法規之違法，以信賴保護原則適用舊法之名，行新法法律效果之實。本件規劃案乃整體開發工程，屬法定之延續開發行為，自應一體適用修正前相關法令，原處分機關認同本案應依都市設計審議核定時之法規繼續辦理建造執照，卻誤引舊法規定，認定原處分機關就開發量體有限制之裁量權。訴願人依法循序漸進辦理，業經都審會核准，投注開發心力、金錢至鉅。原處分機關割裂適用新、舊法，有違法規一體適用原則，況本案擋土及排水安全設施皆已經市政府八十八年八月四日核發雜項使用執照通過核可在案。依舊法規定已無公共危險之問題，當可申請取得建造執照。豈可以本案具有公共危險之嫌，而將坡度超過百分之五十五部分，不計入檢查建蔽率與容積率之作法，牴觸有關公共危險之認定標準，即雜項使用執照核發之事實。
- （三）自申請開發至領得使用執照，係一整體程序，所為限制條件已違信賴保護原則。該行政處分顯有法律不當結合之虞：本案安全合乎規定之事實為主管機關所明知，然竟仍以公安理由而為量體限制，方法顯有矛盾，此不當結合之一。建蔽率與容積率之折減

，與公安有何關聯從未見說明，縱有安全問題亦應循處理安全問題之方法解決，或於審核雜項執照時即應有所作為，而非限制建蔽率及容積率即可解決，此不當結合之二。

(四) 市政府八十九年五月十二日府工建字第八九〇〇〇六四五〇〇號函復訴願人本案仍得本於信賴保護原則，依都市設計審議核定時（即八十八年六月七日修正前）之法規繼續辦理建造執照相關程序。

(五) 原處分機關有理由矛盾，適用法規錯誤之違法，適用臺北市山坡地開發建築要點第四點（一）但書，誤引為要點（二）。原處分機關有瑕疵裁量之違法，裁量濫用一裁量違反信賴保護原則、恣意行政原則。臺北市山坡地開發建築要點，所謂山坡地之坡度超過百分之三十不得作為建築基地，但有適當之擋土及排水設施，事先經主管機關核可者不在此限，本案雜項執照審查已就水土保持及相關設施審查，且其開發強度皆以全區開發為考量，足證已經市府核可，應無再一次行政裁量之適用。

(六) 訴願人係以核准之容積率一二〇％計算成本而購買系爭土地，今市政府卻以行政裁量權判定訴願人之土地價值為〇，致訴願人損失高達十億元。

三、卷查訴願人於八十三年間就本市〇〇段〇〇小段〇〇之〇〇等地號三十三筆土地申請「〇〇高層集合住宅山坡地開發規劃」都市設計雜項執照審議案，經都發局以八十三年十二月二十日北市都三字第八三一三九七三號函復，符合都審會審查決議，嗣於八十四年三月二十五日向原處分機關申請雜項執照，八十五年五月二十一日經原處分機關核發八五雜字第〇二四號雜項執照，訴願人八十六年十一月十九日完成該雜項執照工程之實質工程內容，乃向原處分機關申請雜項使用執照，惟因有鄰房針對基地內加勁式擋土牆之設置，恐影響居住安全及妨害景觀進行陳情抗爭而延宕，訴願人變更雜項執照設計後，於八十七年六月十五日重新申請都市設計審議，並與鄰房達成協議，遲至八十八年一月二十五日經都發局核准變更雜項執照設計，原處分機關據以核准變更雜項執照，並於八十八年八月四日核發八八雜使字第二八九號使用執照之前，訴願人業於八十八年四月二十二日提前向原處分機關掛號申請建造執照。本件建造執照申請案提出後，都發局於八十八年四月三十日修正發布臺北市土地使用分區管制規則，八十八年六月七日再修正函頒臺北市山坡地開發建築要點。

四、本件原處分機關因適用法令有疑義，多次召集相關機關研商後，經本府以八十九年五月十二日府工建字第八九〇〇〇六四五〇〇號函知訴願人略以：「……說明：……二、……本案仍得本於信賴保護原則，依都市設計審議核定時（即八十八年六月七日修正前）之法規繼續辦理建造執照相關程序。三、揆諸修正前之臺北市山坡地開發建築要點第四點第款，本府仍有針對開發量體加以適度限制之行政裁量權，又兼顧新法有關提

昇公共安全保障之基本立意，查依本案雜項使用執照竣工圖之坡度分析坵塊圖，其中六級坡部分（即坡度超過百分之五十五部分），佔基地面積達百分之四十四點六，為整體公共安全考量，此部分將來雖計入申請基地範圍，但不宜納入建蔽率及容積率之核計，且不作為建築使用，以確保山坡地開發之穩定及安全。」原處分機關並以八十九年六月二十六日建造執照申請案審核結果表略以：「查本案基地中屬『第二種住宅區』部分，位於臺北市山坡地開發建築要點之適用範圍內；而該要點已於八十八年六月七日修正頒布施行，本案雖係法規修正前之掛號申請案件，本於信賴保護原則，得依都市設計審議核定時（即八十八年六月七日修正前）之法規繼續辦理建造執照，惟揆諸修正前之要點第四點第（二）款，行政機關仍保有針對開發量體加以適度限制，以維整體公共安全之行政裁量權。故為兼顧新法提昇公共安全保障之基本立意，本案雜項使用執照竣工圖之坡度分析坵塊圖，其中六級坡部分（即坡度超過百分之五十五部分），將來雖得計入申請基地範圍，但不得計入檢討建蔽率及容積率，亦不得作為建築使用。請依上述修正後再送本局複審。」

- 五、第查訴願人主張原處分機關對開發量體之審查，非主管機關等節，經原處分機關八十九年十一月二十四日北市工建字第八九三五一六二九〇〇號函補充答辯以：「……（一）按省（市）政府得依據地方實際狀況，對於各種使用區內土地之合理使用（性質及強度）做成必要之規定，係都市計畫法第三十九條及都市計畫法臺北市施行細則第二十五條所明定。該法暨其本市施行細則中，授權市政府得為必要規定，復於本府組織分工中，該部分劃歸為都市發展局之主管法規。……其中容積率是否可用至法定上限值，規定須以『坡度之分析』及『適當之擋土排水設施』做為實際執行時之判定依據。（二）……本局承接上位都市計畫規定，實施建築管理，並於實務上依據前述法規，判定其允建容積量，……（三）綜上，如言『法規命令之制定』，應權屬臺北市政府，如言『個案執照之核發』，應為主管建築機關。……」至開發量體限制之標準，原處分機關答辯以：「綜合考量新法中市地重劃時，參與重劃土地面積百分之四十五之抵繳規定，私人並不得開發，以及本案坡度大於等於百分之五十五之面積占百分之四十四·六之實情，要求本案山坡地坡度大於百分之五十五之部分，不得計入建築基地面積檢討建蔽率及容積率，且不得作為建築使用，以減少對山坡地開發之衝擊。……」按山坡地坡度超過百分之三十者，如擬作為建築基地，必須有適當之擋土及排水設施事先經主管機關核可，故本府相關單位是否核可，本有行政裁量權，又為進一步加強確保公共安全，避免對山坡地整體發生重大衝擊影響，基於行政裁量權，對於本案開發量體（容積率等）再加以適度限制，並非必然必須核給全部允建容積，是訴願人稱原處分機關非主管機關，無權審定開發量體，恐有誤解。本案系爭之山坡地建築容積率事宜，歸屬本府都市計畫機關對山坡地公共安全所為之限建規定，原處分機關依法審核，並加以適度限制，

並無逾越權責。原處分機關基於以往執行山坡地建築管理之經驗，建築開發量體愈加龐大，山坡基地之挖填土方總量即愈大，山坡地所必須容受之衝擊及傷害亦愈大，工程事故發生之機率當然隨之加高，且因山坡地形特性，影響圈之範圍較之平地尤大且廣。末查訴願人稱本件有信賴保護原則之適用乙節，惟查本案就開發量體部分，原處分機關自始未曾有作成任何行政處分，自無信賴利益保護可言，併予敘明。是本案原處分機關行使行政裁量權適度折減容積總量，係本於社會公益上之必要，是原處分機關為適當之限制條件，於法並無不合，原處分應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠

委員 黃茂榮

委員 楊松齡

委員 薛明玲

委員 王惠光

委員 曾巨威

委員 黃旭田

委員 劉興源

委員 曾忠己

不同意見書

本件多數意見認主管機關基於行政裁量權得對開發量體為適度限制，固非無見，但基於以下理由，本席不能贊同，爰提不同意見如次：

按有關山坡地建築等大規模開發因事涉公共安全不可不慎重，就此相關法規早有規定，八十八年六月七日修正之「臺北市山坡地開發建築要點第四點」，更修正訂明「山坡地坡度逾百分之三十以上者……不得作為建築基地……」均具見山坡地開發應慎重其事。

惟查，本件訴願案係先申請雜項執照進行整地、擋土牆、排水等設施，在相關法規修正前審議時已經核可，並在審議時認定為考慮嚴謹之案例，從而無論法規如何修正，訴願人之案件似應可認定為安全。

若本案在技術上可認定為安全，基於雜項使用執照—建造執照—使用執照乃一系列過程，若前程序已審酌，後程序可否逕行推翻，此處當然應考量信賴利益之有無，此一立場亦為原處分機關八十九年六月二十六日建造執照審核結果表所採，故本案應有信賴利益保護，雙方並不爭執。

茲有疑義者，亦為本案關鍵在於原處分機關可否一面因信賴利益保護之考量而同意開發，另一方面卻又限制開發量體？

本席認為，由法規修正時曾附帶加上「本要點修正實施前已完成市地重劃及區段徵收地

區，不在此限」，足見縱不適用新規定，安全上亦屬無虞，否則根本不應加上此一但書，蓋市地重劃也好、區段徵收也好，一般私人開發也好，其對山坡地之環境衝擊應該沒有不同，此一見解，容有仁智之見，但若非如此，豈不表示八十八年修正前在臺北市所允許開發都有安全上顧慮？

基於本席持上述立場，本席對原處分機關得否另加裁量，限制開發量體，即感到前後說理有欠一貫。蓋看不出除了以安全為理由，主管機關依據什麼理由為裁量，而本件基本上在安全上又是被認定並無顧慮。

退步言，縱使放棄前面的看法，仍認為本件主管機關得以安全為考量另作裁量限制，但本席仍不能同意原處分機關之主張係在於原處分機關之判斷「欠缺根據」，換言之，究竟原處分機關依據如何之計算方式可以算出六級坡部分不計入容積率及建蔽率即足以提昇公共安全之保障？通觀全卷，此雖經訴願人指摘「容積率與建蔽率之折減與公安有何關聯從未見說明」，但原處分機關仍未能具體回應。從而不免令人啟疑，原處分機關是披著信賴利益保護之外衣卻仍然執行新規定之內涵，則更令人不能接受，事實上若能提出合乎科學性的數據說明，多大的信賴利益都不敵公共安全的需要，然原處分未見就安全性為裁斷之說理，自難令人信服。

綜上，爰提不同意見書如上。

委員 黃旭田

中 華 民 國 九 十 年 一 月 十 七 日

市長 馬英九

訴願審議委員會主任委員 張明珠 決行

如對本決定不服者，得於收受本決定書之次日起二個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，並抄副本送本府。