

訴 願 人：○○股份有限公司

代 表 人：曾○○

訴 願 代 理 人：林○○ 律師

訴 願 代 理 人：邱○○ 律師

訴 願 代 理 人：林○○ 律師

訴願人因申請建造執照事件，不服臺北市政府都市發展局（原屬臺北市政府工務局之建築管理業務自 95 年 8 月 1 日起移撥本府都市發展局）之不作為，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

由臺北市政府都市發展局於決定書送達之次日起 50 日內速為處分。

事 實

一、訴願人於 83 年間就本市文山區○○段○○小段○○-○○地號等 33 筆土地申請「康和木柵萬芳路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 83 年 12 月 20 日北市都三字第 8313973 號函復，符合臺北市都市設

計審議委員會（下簡稱都審會）審查決議，嗣於 84 年 3 月 25 日向本府工務局（下簡稱工務局）掛號申請雜項執照，85 年 5 月 21 日經該局核發 85 雜字第 024 號雜項執照在案。

二、嗣 86 年 11 月 19 日訴願人完成該雜項執照工程之實質工程內容，乃向工務局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 87 年 6 月 15 日重新掛號申請都市設計審議，並與鄰房達成協議，遂於 88 年 1

月 25 日經都發局核准變更雜項執照設計，工務局據以核准變更雜項執照，並核發 88 年 8 月 4 日 88 雜使字第 XXX 號使用執照。惟訴願人於領得上開使用執照前，於 88 年 4 月 22 日提

前向工務局掛號申請建造執照，本件建造執照申請案提出後，本府於 88 年 4 月 30 日修正發布臺北市土地使用分區管制規則，88 年 6 月 7 日再修正函頒臺北市山坡地開發建築要點。

三、訴願人於 88 年 9 月 13 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，工務

局多次召集相關機關研商後，經本府以 89 年 5 月 12 日府工建字第 8900064500 號函通知訴

願人，工務局並以 89 年 6 月 26 日建造執照申請案審核結果表略以：「查本案基地中屬『第 2 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 88 年 6 月 7 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 88 年 6 月 7 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 4 點第 2 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 6 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，前於 89 年 7 月 19 日向本府提起訴願，案經本府以 90 年

1 月 17 日府訴字第 9001106401 號訴願決定：「訴願駁回。」在案。

四、訴願人猶未甘服，提起行政訴訟，經臺北高等行政法院 91 年 5 月 2 日 90 年度訴字第 2086 號

判決：「原告之訴駁回。」訴願人不服，提起上訴，經最高行政法院以 92 年 10 月 17 日 92

年度判字第 1405 號判決：「原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。」案經臺北高等行政法院 94 年 9 月 20 日 92 年度訴更一字第 134 號判決：「訴願決定及原處分撤銷。」工務局不

服，上訴最高行政法院，經該院以 95 年 11 月 30 日 95 年度判字第 01978 號判決：「原判決

廢棄。被上訴人在第一審之訴駁回。」在案。嗣訴願人再提出陳情，並經轉交都發局，該局乃以 96 年 12 月 26 日北市都建字第 09635397500 號函通知訴願人，該函說明欄二重申

上開工務局 89 年 6 月 26 日建造執照申請案審核結果表內容；說明欄三並載明：「因訴訟期間，本局並未駁回本建照申請案，本案仍請 貴公司儘速依前述內容於本文送達日起 6 個月內修正圖說送請復審；並審議執行細節；逾期或復審仍不符規定者，本局得將申請案予以註銷。」訴願人就該局未核發建造執照之不作為，於 97 年 1 月 31 日經由都發局向本府提起訴願，2 月 19 日、3 月 11 日、4 月 9 日、5 月 21 日及 5 月 28 日補充訴願理由及資料

，10 月 6 日補正訴願程式及補充訴願資料，並據都發局檢卷答辯。

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 2 個月。」第 82 條第 1 項規定：「對於依第 2 條第 1 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。」

中央法規標準法第 18 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。」

建築法行為時第 2 條第 1 項前段規定：「主管建築機關，在中央為內政部……在直轄市為工務局。」現行第 2 條第 1 項前段規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府。」第 3 條第 1 項規定：「本法適用地區如左：一、實施都市計畫地區。二、實施區域計畫地區。三、經內政部指定地區。」第 30 條規定：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」第 33 條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關收到起造人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於 10 日內審查完竣，合格者即發給執照。但供公眾使用或構造複雜者，得視需要予以延長，最長不得超過 30 日。」第 35 條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，對於申請建造執照或雜項執照案件，認為不合本法規定或基於本法所發布之命令或妨礙當地都市計畫或區域計畫有關規定者，應將其不合條款之處，詳為列舉，依第 33 條所規定之期限，一次通知起造人，令其改正。」第 36 條規定：「起造人應於接獲第 1 次通知改正之日起 6 個月內，依照通知改正事項改正完竣送請復審；屆期未送請復審或復審仍不合規定者，主管建築機關得將該申請案件予以駁回。」

內政部 84 年 4 月 21 日臺內營字第 8402867 號函釋：「二、按中央法規標準法第 18 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。」

臺北市政府 93 年 2 月 2 日府工建字第 09303624001 號公告：「主旨：公告委任本府工務局

辦理建築管理業務之事項，自中華民國 93 年 1 月 20 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 93 年 1 月 20 日起依規定委任本府工務局辦理。

」

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謂：

(一) 本件建造執照申請案之容積率、建蔽率所應遵循之規範，應為 88 年 6 月 7 日修正前之臺北市山坡地開發建築要點、76 年 10 月 19 日公告之「修訂萬芳路、保護區界線、木柵路、秀明路、興隆路所圍地區細部計畫（第 2 次通盤檢討）」及 88 年 4 月 30 日修正前之臺

北市土地使用分區管制規則第 10 條。然依上揭 3 項規範，均未曾授權主管機關得對於建照申請案之容積率、建蔽率予以核減之行政裁量權，顯見本件建照申請案之容積率、建蔽率只要合乎 88 年 4 月 30 日修正前之臺北市土地使用分區管制規則第 10 條之法定

上限範圍，應即屬合法。

(二) 又建蔽率及容積率係屬於都市計畫法令規定之事項，則該等事項既經都審會審查通過，認為未逾本件應適用之都市計畫規範上限規定之情形下，工務局竟引據同一都市計畫法令（即 88 年 6 月 7 日修正前之臺北市山坡地開發建築要點）就建蔽率及容積率再予不法設限，不僅未有憑據，且前後矛盾不一甚為顯然，致訴願人竟因信賴臺北市政府審議結果而受有鉅額損害，若仍堅持不法限制拒不續行審查及核發，自與信賴保護原則有違。

(三) 主管機關對於建蔽率及容積率並無裁量權限甚明，然仍以「據以往建築管理之經驗，山坡地之災變成因，當可歸結出超載開發之本質」云云，為不當之限制，延宕訴願人本件建造執照申請案之審查進行，並要求訴願人依該限制修正前拒不作為，造成訴願人之權益損害至大且鉅，難以估計。

(四) 都發局不得以「本案雜項使用執照竣工圖之坡度分析坵塊圖，其中 6 級坡部分（即坡度超過 55%），不計入檢討建蔽率及容積率，亦不得作為建築使用」為修正之限制條件，並應進行執照之審查及核發。

(五) 迄今土地利息及地價稅損害至少達 11 億 9,068 萬 5,600 元，訴願人按既定進度所定之計畫遭到延誤，損失亦逾數百萬元，自得依國家賠償法第 2 條第 2 項規定請求損害賠償。

(六) 主管機關不依法進行建造執照之審查，而要求訴願人所為之檢討修正，於法無據。查臺北市山坡地開發建築要點第 4 點係規範有關「得」、「否」作為建築基地之坡度限制標準，亦即主管機關僅得依建案坡度數據而為准否之處分，並非賦予行政機關所謂就容積率開發量體保有加以適度限制之行政裁量權。

- (七) 主管機關之上揭修改要求未經法律授權許可，自與依法行政原則有違，並對人民申請核發建築執照之權利增加法律所無之限制，違反法律保留原則。主管機關依訴願人提出本件申請後始修正之法令，要求訴願人為建蔽率及容積率之檢討修正，有違法規不溯及既往原則、誠信原則及信賴保護原則，自屬不法。
- (八) 姑不論都發局以臺北市山坡地開發建築要點第4點第1款作為本案要求訴願人為建蔽率、容積率檢討修正之法源依據，係屬有誤，且參照此法條之規定，訴願人亦已該當但書之規定，而不受到坡度超過30%，不得作為建築基地之限制。

三、查本件前經最高行政法院95年11月30日95年度判字第01978號判決理由略以：「行為時

建築法第35條、第36條分別定有明文。由此可知主管建築機關關於依建築法第35條規定通知建造執照或雜項執照之申請人改正時，並未將其申請予以註銷，應認此項通知尚未發生否准之效力，而係作成處分前之程序行為，僅得於對實體決定聲明不服時，一併聲明之。經查（二）依前開規定及說明，被上訴人（即訴願人）對上訴人（即工務局）前開建造執照申請案審核結果並不能單獨聲明不服，乃其竟對之提起訴願，於訴願決定以無理由予以駁回後，復提起行政訴訟，經核於法尚有未合。」

四、次查訴願人於83年間就本市文山區○○段○○小段○○-○○地號等33筆土地申請「康和木柵萬芳路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83年12月20日北市都三字第8313973號函復，符合都審會審查決議，嗣於84年3月25日向

工務局申請雜項執照，85年5月21日經工務局核發85雜字第xxx號雜項執照，訴願人於

86年11月19日完成該雜項執照工程之實質工程內容，乃向工務局申請雜項使用執照，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87年6月15日重新申請都市設計審議，並與鄰房達成協議，至88年1月25日經都發局核准變更雜項執照設計，工務局據以核准變更雜項執照。而於88年8月4日核發88雜使字第xxx號使用執照之前，訴願人業於88年4月22日

提前向工務局掛號申請建造執照。本件建造執照申請案提出後，本府於88年4月30日修正發布臺北市土地使用分區管制規則，88年6月7日再修正頒臺北市山坡地開發建築要點。

五、嗣本件工務局因適用法令有疑義，多次召集相關機關研商後，經本府以89年5月12日府工建字第8900064500號函通知訴願人略以：「本案仍得本於信賴保護原則，依都市設計審議核定時（即88年6月7日修正前）之法規繼續辦理建造執照相關程序。查依本案雜項

使用執照竣工圖之坡度分析坵塊圖，其中 6 級坡部分……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。」並經工務局以 89 年 6 月 26 日建造執照申請案審核結果表略以：「查本案基地中屬『第 2 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 88 年 6 月 7 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 88 年 6 月 7 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 4 點第 2 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 6 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復審。」通知訴願人修正在案。

六、而查本件訴願人不服上開工務局 89 年 6 月 26 日建造執照申請案審核結果表及本府 90 年 1

月 17 日府訴字第 9001106401 號訴願決定，提起行政訴訟並經行政法院判決在案業如前述；雖都發局再以 96 年 12 月 26 日北市都建字第 09635397500 號函通知訴願人依上開工務局 8

9 年 6 月 26 日建造執照申請案審核結果表內容於該函送達日起 6 個月內修正圖說送請復審；惟揆諸前揭建築法第 35 條及第 36 條規定，主管建築機關就建造執照申請案應將不合條款之處詳為列舉，一次通知起造人，令其改正，且起造人負有改正之義務，並規範屆期未送請復審或復審仍不合規定之法律效果。且本件既屬人民就建造執照之申請案件，依前揭建築法第 33 條及第 36 條等規定，則主管建築機關對系爭建造執照申請案即負有准駁之行政義務存在。然查上開工務局 89 年 6 月 26 日命補正之 6 個月期限屆滿之日起迄提起訴

願之日（97 年 1 月 31 日）止，亦達數年之久，而系爭建造執照申請案之審核於 95 年 8 月 1

日起由工務局改隸都發局權管，則都發局仍迄未就訴願人建造執照之申請案有所准駁，與上開建築法之規定，即有未合。是訴願人指摘主管建築機關不續行審查等情而有訴願法第 2 條所稱於法定期間內應作為而不作為之違法，難謂無理由。從而，本案應由都發局於決定書送達之次日起 50 日內速為處分。

七、另訴願人請求國家賠償部分，業經本府訴願審議委員會以 97 年 7 月 17 日北市訴（辰）字第 09730163090 號函移請本府國家賠償事件處理委員會辦理在案，併予敘明。

八、綜上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 82 條第 1 項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 陳業鑫

副主任委員 王曼萍
委員 陳 敏
委員 陳石獅
委員 陳媛英
委員 紀聰吉
委員 戴東麗
委員 蘇嘉瑞

中 華 民 國 97 年 10 月 14 日

市長 郝龍斌
訴願審議委員會主任委員 陳業鑫 決行