最　高　行　政　法　院　判　決

112年度上字第715號

上　訴　人　謝明振

訴訟代理人　潘俞樺　律師

被 上訴 人　臺南市政府工務局

代　表　人　陳世仁

參　加　人　陳由豪

陳由哲

陳敏子

黃琡雅

黃琡棻

黃琡斐

鄭光吉

陳由賢

陳胡雅香

上二人共同

訴訟代理人　許雅芬　律師

蔡宜君　律師

王文廷　律師

上列當事人間建築執照事件，上訴人對於中華民國112年8月23日高雄高等行政法院110年度訴字第244號判決，提起上訴，本院判

決如下：

主　文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、緣訴外人陳清曉（即參加人陳由豪、陳由賢、陳由哲、陳敏子等4人之父及參加人黃琡雅、黃琡棻、黃琡斐等3人之祖父，於民國87年8月25日死亡）於82年間擬在○○市○區○○段（下稱○○段）818-1、1125、1127、1128、1129、1130、1210、1211-1、1212、1213、1215、1216、1217地號等13筆土地上興建鋼筋混凝土構造，地上24層、地下4層店鋪、辦公室、集合住宅之新建工程，而以起造人之身分，向被上訴人申請建造執照，經被上訴人於82年9月14日核發（82）南工造字第2845號建造執照（下稱系爭建造執照），嗣陳清曉於82年12月15日領得系爭建造執照，於83年5月25日申請開工展期，於83年9月15日申報開工並經被上訴人同意備查在案。其後上訴人於98年間取得○○段818-1、1125、1216、1217地號等4筆土地（後2筆地號土地嗣因重測分割各增加1216-1、1217-1地號）所有權。上訴人因認系爭建造執照之起造人雖於83年9月15日申報開工，但迄今毫無工程進度而未實際開工，依建築法第54條第2項規定，系爭建造執照已失其效力，遂於110年5月6日具文向被上訴人申請確認系爭建造執照業已失效，並請求被上訴人廢止系爭建造執照，經被上訴人於110年6月15日以南市工管一字第1100706419號函復略以：系爭建造執照依建築法第53條及第54條規定仍有效力，且無行政程序法第123條所定得予廢止之事由。上訴人不服，提起行政訴訟，聲明：確認系爭建造執照失其效力不存在，經高雄高等行政法院（下稱原審）以110年度訴字第244號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人與參加人陳由賢、陳胡雅香、黃琡雅、黃琡棻、黃琡斐在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：系爭建造執照起造人陳清曉領得系爭建造執照，核定竣工期限係自核准開工日起961個月（80年1個月），陳清曉於83年5月25日申請開工展期，於同年9月15日申報開工，並經被上訴人同意備查在案，難認因逾期未開工而失其效力。且系爭建造執照至163年10月15日以前，尚未逾建築期限，依法仍有效力。上訴人雖主張系爭建造執照之起造人自領得系爭建造執照後，未依核發當時有效之臺灣省建築管理規則（下稱臺灣省建築管理規則）第26條規定，從事挖土、整地、打樁、安全措施等實際工作，未實際開工，已屬逾期未開工等語，惟依照內政部105年12月8日臺內營字第1050816902號函檢送予各縣市政府之該部105年11月24日研商建築法第54條開工之管理方式會議紀錄之會議結論（下稱內政部105年11月24日會議結論）可知，建築法第54條「開工」之認定係採申請備查制，是起造人於領得建造執照之日起，6個月內會同承造人及監造人依建築法第54條規定申報開工日期，且經主管建築機關備查後，其建造執照即無依同條規定失效可言。況上訴人所提出82年至107年農林航空測量所航攝影像圖，充其量僅能呈現拍攝當時之地表概況，尚無法據此判斷系爭建造執照起造人於83年間有無拆除原有房屋、整地、挖地、打樁、從事安全措施等實際開工情事，自難以之為有利上訴人之認定。系爭建造執照之效力迄今仍然存在，是上訴人訴請確認系爭建造執照失其效力而不存在，為無理由等語，為其論據而駁回上訴人於原審之訴。

四、本院查：

㈠建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法，本法未規定者，適用其他法律之規定。」系爭建造執照核發時（即84年8月2日修正前）建築法（下稱建築法）第2條第1項規

定：「主管建築機關，在中央為內政部，在省為建設廳，在直轄市為工務局，在縣（市）（局）為工務局或建設局，未設工務局或建設局者，為縣（市）（局）政府。」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31條規定：「建造執照或雜項執照申請書，應載明左列事項：一、起造人之姓名、年齡、住址。起造人為法人者，其名稱及事務所。二、設計人之姓名、住址、所領證書字號及簽章。三、建築地址。四、基地面積、建築面積、基地面基與建築面積之百分比。五、建築物用途。六、工程概算。七、建築期限。」第32條規定：「工程圖樣及說明書應包括左列各款：一、基地位置圖。二、地盤圖，……。三、建築物之平面、立面、剖面圖，……。四、建築物各部之尺寸構造及材料，……。五、省（市）主管建築機關規定之必要結構計算書。六、省（市）主管建築機關規定之必要建築物設備圖說及設備計算書。七、新舊溝渠與出水方向。八、施工說明書。」第53條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，於發給建造執照或雜項執照時，應依照建築期限標準之規定核定其建築期限；建築期限標準，由省（市）政府於建築管理規則中定之。（第2項）前項建築期限，承造人因故未能如期完工時，得申請展期，但以2次為限，每次不得超過6個月，逾期執照作廢。」（該條第2項嗣於92年6月5日修正為：「前項建築期限，以開工之日起算。承造人因故未能於建築期限內完工時，得申請展期1年，並以1次為限。未依規定申請展期，或已逾展期期限仍未完工者，其建造執照或雜項執照自規定得展期之期限屆滿之日起，失其效力。」其立法理由為「……，於第2項中明定建築期限起算日，俾杜爭議。」）第54條規定：「（第1項）起造人自領得建造執照或雜項執照之日起，應於6個月內開工，並應於開工前，會同承造人及監造人將開工日期，連同姓名或名稱、住址及證書字號及承造人之施工計畫書，申請該管主管

建築機關備查。（第2項）起造人因故不能於前項期限內開工時，應敘明原因，申請展期。但展期不得超過3個月，逾期執照作廢。（第3項）第1項施工計畫書應包括之內容於建築管理規則中定之。」基上可知，建築法第54條規定就開工之認定係採申請備查制，起造人倘未依限開工，其建造執照作廢；由於起造人於申請建造執照時，申請書僅應載起造人及設計人，所提出之工程圖樣及說明書中亦只有施工說明書，並無具體施工計畫內容，迄至領得建造執照後為開工前，始會同承造人及監造人將開工日期，連同承造人及監造人之姓名或名稱、住址、證書字號及承造人施工計畫等相關資料，申請該管主管建築機關備查，俾主管建築機關得依相關建築法令就該工程為後續之施工管理措施；而主管建築機關據起造人申請開工所備查之內容，包括申報開工日期之認可及承造人與監造人地位之確認，故主管建築機關就此所為之備查，乃對外直接發生建築法上之法律效果，屬行政處分。而經主管建築機關備查所認可之開工日期，即為建造執照所核定建築期限之起算日期，倘未能如期完工（即逾核定建築期限或逾核准展期期限仍未完工）者，該建造執照作廢。

㈡建築法第101條規定：「省（市）政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。」（嗣於89年12月20日配合臺灣省政府組織精簡作業，將省政府得訂定建築管理規則修正為由縣（市）政府訂定之）。據此授權，臺灣省政府於79年3月8日修正發布之臺灣省建築管理規則（嗣於94年6月20日廢止）第26條規定：「本法第54條所稱之開工，係指起造人會同承造人、監造人依本法規定向該管主管建築機關申報開工，並在現地實施拆除原有房屋、整地、挖地、打樁、從事安全措施等工程，但搭建工寮或設圍籬而無實際工作者不得視為已開工。」係就建築法第54條規定所指申報開工及認定開工之標準有關之細節性及技術性事

項加以規定，以利地方主管建築機關執法，並未牴觸母法授權之目的、範圍及內容，自得予以適用。

㈢經查，起造人陳清曉於82年間向被上訴人申請建造執照，經被上訴人於82年9月14日核發系爭建造執照，核定竣工期限係自核准開工日起961個月，陳清曉於領得系爭建造執照後，於83年5月25日申請開工展期，復於同年9月15日申報開工，並經被上訴人同意備查在案等情，已經原審依調查證據之辯論結果認定甚明，核與卷內證據資料相符。由此足知，被上訴人既已同意備查起造人所申報之開工，即表徵其經審查後認定該開工申報已達建築法第54條及臺灣省建築管理規則第26條規定所稱之開工標準，則在該備查處分遭撤銷、廢止或因其他事由失其效力前，其效力繼續存在（行政程序法第110條第3項規定參照），系爭建造執照即不生逾期未開工而失效之問題。且依原審依法所確認之事實，被上訴人同意備查起造人陳清曉申報開工日期為83年9月15日，則系爭建造執照自核准開工日起算被上訴人核定之竣工期限961個月，尚未逾建築期限，系爭建造執照亦無未如期完工而失效之情形，依上開規定及說明，上訴人提起本件確認之訴，洵非有據，應予駁回。原判決逕援引內政部105年11月24日會議結論，而認系爭建造執照起造人陳清曉業已於83年9月15日申報開工，且經被上訴人同意備查在案，即難謂其建造執照因逾期未開工而失其效力等語，雖有未當，惟原判決以系爭建造執照尚未逾建築期限，其效力迄今仍存在，而駁回上訴人在原審之訴，結論並無不合，原判決仍應予維持。上訴意旨執其個人主觀之見解，援引101年6月11日始制定公布而於本件無適用可能之臺南市建築管理自治條例第22條規定，主張系爭建造執照之原起造人並未有任何開工行為，依臺灣省建築管理規則第26條或現行臺南市建築管理自治條例第22條規定，系爭建造執照已經作廢失效，並就原審所為取捨證據、認定事實之職權行使，暨其他與判決結果無關之贅述，

指摘原判決有未盡職權調查之責，認定事實有誤，及不適用法規、適用法規不當之違背法令，並無可採。

㈣綜上所述，原判決駁回上訴人之訴，結論核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　9　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　林　惠　瑜

法官　梁　哲　瑋

法官　李　君　豪

法官　林　淑　婷

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　9　　日

書記官　徐　子　嵐