

最 高 行 政 法 院 裁 定

109年度裁聲字第5號

聲 請 人 鼎固營造股份有限公司

代 表 人 李琪琛

訴訟代理人 陳守煌 律師

曾益盛 律師

上列聲請人因與相對人高雄市政府工務局間建築執照事件（本院108年度再字第24號），聲請提案予大法庭裁判，本院裁定如下：

主 文

聲請駁回。

聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理 由

一、按本院各庭審理案件期間，當事人認為足以影響裁判結果之法律見解，先前裁判之見解已產生歧異者，得向受理事件庭聲請以裁定提案予大法庭裁判；本院受理前開聲請，認為法律上不應准許，應以裁定駁回之，行政法院組織法第15條之4第1項、第3項分別定有明文。

二、訴外人陳文火於民國74年間以改制前高雄縣○○鄉○○○段○○○○○○段○○○○○○號（分割前母地號，下稱原26-1地號）、面積約58公頃之山坡地，向改制前高雄縣政府（99年12月25日高雄縣與原高雄市合併改制為高雄市政府，下稱高雄縣政府）申請「大高雄迪斯奈華城開發計畫案」開發建築許可，經高雄縣政府於75年4月間公告核准開發許可（下稱系爭開發計畫）。陳文火於完成基地整地工程並經查驗合格後，於77年8月20日向高雄縣政府領得（77）高縣建局建管字第10149號雜項使用執照，並於78年5月26日辦理丙種建築用地之變更編定登記完竣。聲請人為高雄縣政府97年11月3日核准（97）高縣建造字第01196號建造執照及99年9月21日核准第1次變更設計之（97）高縣建造字第00000-00號建造執照（下稱系爭建照）之起造人。系爭建照之基地為○○○段26-369、26-370、26-6地號等3筆土地（分割自原26-1地

號土地；下合稱系爭土地），均位在系爭開發計畫之非都市
土地住宅社區開發案範圍內。聲請人於101年10月23日委託
許銘陽建築師向相對人提出系爭建照第2次變更設計之申請
。相對人審查後於101年12月20日通知改正，經聲請人委託
建築師修正後，於102年3月28日送請復審。經相對人審查後
再於同年6月24日通知改正，再經聲請人委託建築師改正後
，復於同年7月25日送請復審。嗣經相對人於同年7月18日召
開技術會報「研商鼎固營造股份有限公司於本市○○區○○
○段○○○○○○○號等3筆土地上申請（97）高縣建造字第01196
號建造執照第2次變更設計，其機電空間及停車空間等公寓
大廈共用部分及專有部分之合理性會議」後，作成102年10
月1日高市工務建字第10237264800號函（下稱原處分）以系
爭開發計畫範圍內之他宗土地有超額容積之事實，基於容積
總量管制之考量，及聲請人未依建築法第36條規定於第1次
通知改正之日起6個月內改正完竣等理由否准系爭建照第2次
變更設計之申請。聲請人不服，循序提起行政訴訟，經高雄
高等行政法院（下稱原審）以103年度訴字第137號判決：「
1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告（本院按：即相對人）
應依原告（本院按：即聲請人）之申請，作成准許原告（97
）高縣建造字第01196號建造執照第2次變更設計申請之行政
處分。」相對人不服，提起上訴，經本院105年度判字第222
號判決將上開判決廢棄，發回更審，嗣經原審105年度訴更
一字第10號判決（下稱高行原確定判決）駁回聲請人之訴。
聲請人不服，提起上訴，經本院108年度判字第144號判決（
下稱本院原確定判決）駁回確定在案。聲請人以本院原確定
判決及高行原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款事
由，提起再審之訴（至聲請人本於行政訴訟法第273條第1項
第13款及第14款事由提起再審之訴部分，本院另以裁定移送
於其管轄法院）。嗣聲請人認為足以影響本件訴訟判決結果
之法律見解，先前裁判已產生歧異，且具有原則重要性，爰
依行政法院組織法第15條之4第1項規定，聲請本院裁定提案

予大法庭裁判。

三、本件聲請意旨主張略以：(一)本件所涉法律爭點為：系爭開發計畫範圍內之土地完成土地分割及土地編定使用變更登記之後續申請建造執照，其建築用地之容積管制依據為何？究竟應受原開發許可所核准之總樓地板面積之限制，或應依行為時非都市土地使用管制規則第9條第1項規定之建蔽率40%、容積率120%作為開發建築之管制依據？（下稱本件爭議）(二)關於非都市土地之使用，區域計畫法第15條第1項後段明文授權由非都市土地使用管制規則實施管制，因此，非都市土地於申請開發或後續申請建造執照等，其容積管制之依據應為非都市土地使用管制規則。惟本院108年1月份第1次庭長法官聯席會議決議於援引區域計畫法第15條第1項規定時，省略上開授權規定，又未說明不採之理由，蓄意規避非都市土地使用管制規則之規定，使人誤會非都市土地之容積管制依據為縣（市）政府公告核准之開發許可內容，形成後續之申請建造執照、房屋之興建等均應受建築開發許可拘束之錯誤結論，本院108年1月份第1次庭長法官聯席會議決議之論述顯與論理法則相悖。再者，72年山坡地開發建築管理辦法第4條、第8條、第14條、第15條、第16條、第24條及73年11月5日修正發布之非都市土地使用管制規則附表二「使用分區內各種使用地之變更編定原則表」說明欄第7點「均非」非都市土地開發之容積管制依據，本院108年1月份第1次庭長法官聯席會議決議錯誤援引為容積管制依據，逾越該規定之文義，且增加法所無之限制，違反法律保留原則，適用法律顯有錯誤。職是，本院108年1月份第1次庭長法官聯席會議決議有上揭違誤，不應作為將來有關本件爭議之類似案件所應依循之法律見解，而本件爭議非僅涉及個案當事人，故對於多數類似案件屬於重要爭點而具有重要意義，可預見將來多數有關非都市土地開發之個案仍會反覆發生相同之爭議，而有預為釐清、統一法律見解之必要，足認具有原則重要性。另本院原確定判決援引本院108年1月份第1次庭長法官

01 聯席會議決議駁回聲請人之訴，惟若大法庭裁判認定該決議
02 確有違憲爭議，則應回歸確定判決與先前判決歧異之情形，
03 堪認原則重要性提案足以影響本件訴訟判決結果。(二)原審10
04 3年度訴字第532號判決，本院105年度判字第222號、108年
05 度判字第107號及本院原確定判決咸認應受原開發許可所核
06 准之總樓地板面積限制；本院102年度判字第795號、第805
07 號、103年度判字第324號、第124號及105年度判字第262號
08 判決則認為應依行為時之非都市土地使用管制規則第9條第1
09 項規定之建蔽率40%、容積率120%作為開發建築管制之依據
10 。是以，本件爭議於本院在複數分歧見解之「積極歧異」，
11 且具有規範上及結果上重要性而得為歧異提案。(四)山坡地開
12 發建築管理辦法為區域計畫法之特別規定，72年山坡地開發
13 建築管理辦法並無要求非都市土地之開發應受到開發許可所
14 附開發計畫書、圖之拘束，基於特別法未規定者，應適用基
15 本法規定之原則，自應適用區域計畫法第15條第1項授權制
16 定之非都市土地使用管制規則所列各種使用地類別之建蔽率
17 、容積率作為管制依據。又主管機關對於系爭開發計畫範圍
18 內其他土地為容積管制之相關行政行為時，均適用非都市土
19 地使用管制規則第9條第1項規定，基於行政程序法第6條平
20 等原則所導出之行政自我拘束原則，本件亦應適用，以免形
21 成不合理之差別待遇。況相關土地登記資料並無土地使用應
22 受75年申請開發書、圖限制之註記，聲請人無從預見系爭土
23 地須受75年申請開發計畫書、圖之限制。再者，採取依非都
24 市土地使用管制規則第9條作為非都市土地開發之容積管制
25 依據，方與行政程序法第8條信賴保護原則相符。此外，非
26 都市土地開發之容積管制，應受到非都市土地使用管制規則
27 第9條拘束之法律見解，與需受到原開發許可拘束之法律見
28 解相較，為相同可達到維護土地使用強度目的之較小侵害手
29 段，符合行政程序法第7條之比例原則等語。

30 四、本院查：

31 (一)本院大法庭設置目的之一，為統一本院各庭間歧異之法律見

01 解，在大法庭設置前，本院係以選編判例及召開庭長法官聯
02 席會議作成決議之方式統一見解（參見修正前行政法院組織
03 法第16條第3項：「最高行政法院之裁判，其所持之法律見
04 解，各庭間見解不一致者，於依第1項規定編為判例之前，
05 應舉行院長、庭長、法官聯席會議，以決議統一其法律見解
06 。」）。準此，倘若就某法律爭議，本院先前裁判雖出現歧
07 異看法，但已透過選編判例或作成院長、庭長、法官聯席會
08 議決議之方式統一見解，事後即不再有裁判歧異之問題，在
09 大法庭設置後，當無就同一法律爭議在判例選編或決議作成
10 前之見解歧異裁判，以歧異提案開啟大法庭程序之必要。此
11 經行政法院組織法第15條之2的立法理由所載明。另「最高
12 行政法院辦理大法庭案件應行注意事項」第18點第1項：「
13 最高行政法院已透過選編判例或作成院長、庭長、法官聯席
14 會議決議而統一見解之法律爭議，不生裁判歧異之問題。」
15 亦可資參照。是當事人不得執本院統一見解前之裁判，主張
16 見解有歧異之情形，聲請提案予大法庭。

17 (二)關於聲請意旨所述之法律爭議，本院已於108年1月8日108年
18 1月份第1次庭長法官聯席會議，決議採「區域計畫公告實施
19 後，不屬區域計畫法第11條之非都市土地，直轄市或縣（市）
20 政府，應按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地
21 使用分區圖，並編定各種使用地，實施管制，為民國63年1
22 月31日公布施行之區域計畫法第15條第1項所規定。區域計
23 畫公告實施後，改制前高雄縣於65年6月1日辦理非都市土地
24 使用編定公告，公告後該縣非都市土地之使用即應依使用編
25 定實施管制。甲係75年間以其所有坐落改制前高雄縣之58公
26 頃山坡地非都市土地，依72年7月7日發布山坡地開發建築管
27 理辦法（下稱72年管理辦法）規定提出建築開發計畫書、圖
28 及開發建築財務計畫書向前高雄縣政府申請開發建築，因此
29 取得之開發許可係授予申請人特許開發之利益，為授益性行
30 政處分，且經前高雄縣政府公告核准之開發許可內容，對計
31 畫範圍內土地為管制，並有對物處分之效力。又據72年管理

辦法第4條、第8條、第14條、第15條、第16條、第24條及73年11月5日修正發布之非都市土地使用管制規則附表二『使用分區內各種使用地之變更編定原則表』說明欄第7點規定，前高雄縣政府發給開發許可後，其開發人須依開發建築計畫申請雜項執照，於完成整地、設置水土保持設施及必要之公共工程，經查驗合格後，檢附證明文件，依開發計畫內容之土地使用性質，將作建築使用部分之土地申請變更為丙種建築用地，再以丙種建築用地為建築基地依開發建築計畫申請建造執照為房屋之興建。因此，甲取得原開發許可後，甲或繼受取得該土地之所有權人，或得以該土地申請建造執照之權利人，以原開發許可範圍內編為丙種建築用地之土地作為建築基地申請建造執照，興建之房屋型態與內容，應受原開發許可之拘束。再者，72年管理辦法未以「容積率」作為土地使用強度之限制，惟明定開發人提出之開發建築計畫書應記載計畫興建戶數、建築型態、建築密度及容納人口數等，而得以計算其房屋總樓地板面積數，故核准之開發許可，對於許可建築之房屋總樓地板面積數，已屬確定，而為許可建築之內容。綜上，以原開發許可範圍內編定為丙種建築用地之A土地作為建築基地申請建造執照，應受原開發許可總樓地板面積之限制。」之見解，並依該決議作成本院108年度判字第107號判決而統一見解，不生裁判歧異之問題。又在本院108年1月份第1次庭長法官聯席會議決議作成後，就同一法律爭議亦未有裁判採取異於決議之見解，前開決議自仍為本院所持之統一見解，大法庭設置後即無因本院先前裁判之法律見解已產生歧異，而以歧異提案之方式，開啟大法庭程序以統一見解之必要。聲請意旨執本院統一見解前之判決，主張裁判見解有歧異之情形，聲請提案予大法庭，自無從准許。

(三)行法院組織法第15條之4第1項所謂法律見解具有原則重要性，係指法律見解有促使法律續造之價值，或因屬新興、重大且普遍性之法律問題，乃有即時、預為統一見解之必要性而

言、且此項提案不以踐行徵詢回復程序為必要。經查，聲請人上揭所提之法律爭議，既經本院甫作成決議統一法律見解，業如前述，且統一見解之後迄今，法律狀態未有影響性變更，亦無可能動搖該統一見解之重大相關法律學說出現，自無以上開法律爭議「具有原則重要性」而予提案之必要。

(四)綜上所述，本件聲請不應准許，應予駁回。

五、據上論結，應依行政法院組織法第15條之4第3項、行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中 華 民 國 109 年 1 月 9 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 吳 東 都

法官 胡 方 新

法官 陳 秀 嫻

法官 林 妙 黛

法官 王 俊 雄

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 109 年 1 月 9 日

書記官 張 玉 純