

臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1628號

) FKT64W1Z1X5L0;@108年9月26日辯

原告 麗源建設股份有限公司

代表人 林君紋（董事長）

訴訟代理人 高亘瑩 律師

複代理人 陳逸融 律師

訴訟代理人 李松霖 律師

被告 新北市政府工務局

代表人 朱惕之（局長）

訴訟代理人 李承志 律師

黃文承 律師

上列當事人間建築法事件，原告不服新北市政府107年10月22日新北府訴決字第1071715274號（案號：0000000000號）訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

訴外人總維建設股份有限公司擬於新北市○○區○○段○○○
○號等45筆土地，興建地上29層、地下5層大樓3棟（下稱上
開工程），並領有被告於民國88年8月19日核發之88板建字
第649號建造執照（下稱系爭建照，工期81個月，89年1月18
日申報開工），原核准竣工期限為95年10月18日。之後被告
分別依內政部89年11月18日台89內營字第8984958號函、90
年11月2日台90內營字第9067067號函及97年12月29日台內營

字第0970809938號令之規定准予展延工期2年、3年、2年，並依建築法第53條規定准予延長1年，合計展延工期8年。嗣原告接手辦理上開工程，改以都市更新方式進行，並於102年間申請變更系爭建照，被告於102年12月19日以北工建字第1023121221號准予變更起造人為原告，且增加基地範圍為新北市○○區○○段○○○○號等65筆土地（下稱系爭土地），另變更工程規模為地上26層、地下6層2幢3棟（工期減少2個月，下稱系爭工程），原告並向被告申請增加系爭建照之建築期限，被告於103年12月29日以北工施字第1032440204號函（下稱被告103年12月29日函）依行為時新北市建築管理規則第18條規定，重新核定竣工期限為107年8月18日。又原告於107年6月29日以系爭土地上仍有不同意戶，另系爭土地部分範圍仍遭人占用且相關權利人在涉訟中，為不可歸責於原告之事由，以（107）源字第052號函向被告申請展延工期（被告收文日為107年7月2日，下稱系爭申請案），經被告審查後以不符行為時新北市建築管理規則第18條第3項之規定，以107年7月10日新北工施字第1071261936號函（下稱原處分）否准。原告不服，提起訴願，遭決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

- (一)系爭土地內尚有不同意戶，其所有建物拆除之相關作業延宕非可歸責於原告，依建築法第53條及新北市建築管理規則第18條第3項之規定，因此停工之日數，不應計入建築期限：
- 1.參酌臺中市建築管理自治條例第24條第2項規定，似未就「可否歸責」之要件予以硬性規定，係賦予地方政府就個案正義處理更多之通盤考量彈性空間。又新北市建築管理規則第18條第3項之「可歸責」應屬一不確定法律概念，應參酌民

法上過失之概念。依臺灣高等法院106年度上易字第1193號判決，基於契約而生之訴訟應適用善良管理人注意義務，本案原告與行政機關間並非基於行政契約或其他有償關係取得建造執照並請求延長之，舉重以明輕，應以「具體輕過失」之一般人注意義務作為認定標準，始合於立法目的。

2. 迨至104年4月1日後，系爭土地尚有4人5戶未協調完成，期間原告仍持續溝通，並依法申請展延原告所申領被告101板拆字第00168號拆除執照，嗣於107年1月31日第1次行文新北市政府都市更新處申請代拆，復於107年3月13日待新的拆除執照核發後，再次重新申請政府代拆作業。可見原告選擇以協調優先之方式，並設法透過行政機關公權力介入處理，顯已合於一般人注意義務，並非毫無作為遲至107年3月後方才申請代拆作業，不能僅因未斷然對不同意地主採取拆除作業，即遽論原告該當新北市建築管理規則第18條第3項之「可歸責」事由。是相關不同意戶建物拆除作業延宕非可歸責於原告，故依法因此而停工之日數，自不應計入建築期限。

(二) 原告於103年4月22日第1次申請展延建築期限時並不知土地遭人非法占用，原告知悉後業於105年12月29日提起民事訴訟，並獲勝訴判決（即臺灣新北地方法院106年度重訴字第144號判決）並確定在案。訴訟程序結果本非一蹴可及，故此亦非可歸責於原告之事由。復依內政部75年10月24日台內營字第45002號函釋，就「建築基地依民事訴訟法規定之保全程序為假處分裁定後即不得繼續施工」一事認不得計入建築法第53條規定之建築期限，則是否「私人間土地使用權之糾紛」均不符合新北市建築管理規則第18條第3項之「停工」要件？被告所辯前後矛盾。

(三) 本件涉及基地面積廣大，且位處新北市板橋市中心，地主人

數眾多，整合不易，原告始終秉持為全體同意戶地主謀求最大公共利益之初衷，盼能實現良好居住正義。又系爭工程規劃增設地下連通道，讓當地居民無須跨越危險路口即可抵達板橋公車站，惟被告作成拒絕延長工期之處分，未顧及上述公益原則，置眾多同意戶地主之居住正義不顧。為此，提起本件訴訟，並聲明求為判決：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應就原告107年7月2日（被告收文日）之申請案件，依據新北市建築管理規則第18條第3項，另為適法之行政處分。

三、被告答辯略以：

(一)依新北市建築管理規則第18條第3項及內政部71年7月27日台內營字第092646號函，申請不計入工期需以實際上因天災或遭法院假處分及遭主管機關勒令而「停工」為前提，否則即無新北市建築管理規則第18條第3項之適用。本件未經法院假處分或經主管機關勒令停工等法律上不能施工，亦無因天災而事實上不能施工之情事；系爭土地縱有不同意見戶及遭他人非法占用，導致拆除作業延宕，客觀上亦顯無停工之情事，系爭工程均處於隨時可施作之狀態，原告無從依新北市建築管理規則第18條第3項將「停工」之日數不計入系爭建照之建築期限內。

(二)倘係因私權發生糾紛或涉訟而停工者，並非不可歸責於起造人，且申請變更起造人須檢附土地權利證明文件以證明其對於建築基地具有使用權，是起造人本須擔保其具有土地使用權，倘嗣後與相關權利人發生私權糾紛，則該等事由本需由起造人自行負責，難謂不可歸責。原告於102年12月19日經被告准予變更為起造人，原告本應擔保其對於系爭建照之基地具有使用權，則倘因土地使用權而與他人發生紛爭，即難

謂不可歸責於原告。

(三)原告於本件申請不計入工期之事由，除遭訴外人黃俊哲占用部分外，其餘與其103年申請增加工期之申請事由相同。而系爭建照業已核發，施工期間持續進行中，建築執照之基地範圍內，本應作為建築施工使用，今原告竟將系爭土地任由他人使用，致使發生無法施工之情形，自屬可歸責於原告之事由。原告係系爭建照之起造人，本應自行評估興建建築之可能風險，並自行排除相關風險，如該風險因其自身評估錯誤致使其無法如期完工，相關風險自應均由原告承擔。再者，代拆機制係法規給予起造人即原告額外之拆除手段，並非建造執照施工之必要手段。換言之，原告自行應排除之障礙如因可歸責於自身之事由致使未能排除，亦無透過曾申請「額外之行政機關協助」為由，即轉嫁其自身責任予行政機關之餘地。

(四)又行政機關行使裁量權，除應遵守一般法律原則外，亦應符合法規授權之目的，並不得逾越法定之裁量範圍，是於本案判斷是否可歸責時，應回歸行政程序法相關規定判斷。本件有關4人5戶、變更設計等部分均為「增加工期」時主張，而不得重複請求再不計入工期。針對於施工中，竟由訴外人黃忠信將基地借予黃俊哲使用，造成額外之占用事實發生，除違反相關地主之委託興建目的外，更有怠為土地現況維持之義務，原告就此難謂無故意，無論採用何種過失標準，均為可歸責於原告之事由。為此，求為判決：駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭建照（原處分卷第32至34頁）、系爭建照加註事項附表（102年12月19日變更加註0000000000，原處分卷第12至16頁）、原告103年10月16日（103）源

字第101號函（原處分卷第50頁）、被告103年12月29日函及函附同年月15日召開系爭建照申請增加建築期限會議紀錄（原處分卷第58至60頁）、系爭申請案（原處分卷第37至38頁）、原處分（本院卷第91頁）、訴願決定（本院卷第80至84頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：原處分作成是否於法有據？系爭申請案是否符合新北市建築管理規則第18條第3項之規定？

五、本院之判斷：

（一）按建築法第2條規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」新北市政府104年10月5日新北府工建字第1041856028號公告：「主旨：本府關於建築法除違章建築處理事項外，所定主管機關權限劃分予本府工務局執行……，自000年0月00日生效。」準此，系爭申請案係關於新北市政府辦理建築法事項，則被告就系爭申請案係有管轄權限。

（二）又按建築法第53條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管建築機關，於發給建造執照或雜項執照時，應依照建築期限基準之規定，核定其建築期限。（第2項）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。（第3項）第1項建築期限基準，於建築管理規則中定之。」第101條規定：「直轄市、縣（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。」

（三）再按行為時（107年8月8日修正前）新北市建築管理規則第1條：「新北市政府（以下簡稱本府）為實施建築管理，依建

01 築法（以下簡稱本法）第101條之規定，訂定本規則。」第1
02 8條規定：「（第1項）建築期限依下列標準，並加計3個月
03 計算。但建築物因構造特殊、施工困難、工程鉅大或情形特
04 殊，顯未能於建築期限內完工者，本府於核定时，得酌予增
05 加：一、地下層每層4個月。二、地面各樓層每層2個月。三
06 、雜項工作物3個月。（第2項）前項建築期限，自開工之日
07 起算。（第3項）因天災或其他不應歸責於起造人、承造人
08 事由，致建築工程停工者，其停工之日數不計入建築期限。
09 」另按內政部71年7月27日台內營字第092646號函：「…因
10 故經主管建築機關勒令停工者，並經查明不應歸責於承造人
11 、起造人後，其工程停工日數得不計入建築法第53條規定之
12 施工期限。」內政部75年10月24日台內營字第450002號函：
13 「建築工程因糾紛涉訟而停工者，其停工日數原則上應計入
14 建築期限，惟因故經主管建築機關勒令停工者，並經查明不
15 應歸責於承造人、起造人後，其停工日數得不計入。為本部
16 71年7月27日台內營字第92646號函釋示在案。建築基地依民
17 事訴訟法規定之保全程序為假處分裁定後，即不得繼續施工
18 ，其效果與勒令停工者同。其經查明不可歸責於原有承造人
19 、起造人者，應可比照前開號函後段規定，因假處分而致停
20 工之日數不得計入建築法第53條規定之建築期限。」經核上
21 開函釋係內政部基於中央主管建築機關之法定職權，就建築
22 法第53條規定之建築期限所為，並未增加法律所無之限制，
23 亦未牴觸母法規定，被告予以援用自無不合。準此，建築工
24 程因糾紛涉訟而停工者，其停工日數原則上應計入建築期限
25 ，而經主管建築機關勒令停工或因經法院裁定假處分以致停
26 工者，亦僅限於經查明不應歸責於承造人、起造人後，其停
27 工日數不得計入建築法第53條規定之建築期限。

01 (四)雖原告主張系爭土地內尚有不同意戶，其所有建物拆除之相
02 關作業延宕非可歸責於原告，因此停工之日數，不應計入建
03 築期限云云。惟查，原告於系爭土地興建系爭工程，並領有
04 系爭建照，系爭建照竣工期限為107年8月18日止，此有系爭
05 建照及被告103年12月29日函暨函附同年月15日召開系爭建
06 照申請增加建築期限會議紀錄在卷可稽（原處分卷第58至60
07 頁）。而原告前向被告申請增加系爭建照之建築期限時，有
08 依據被告103年9月18日所召開系爭建照申請增加建築期限會
09 議結論修正提送審查簡報資料，此有原告103年11月19日第
10 二次審查會會議簡報存卷可考（見原處分卷第50至57頁）。
11 經細觀上開簡報資料可知，原告針對參與該會議各委員所提
12 出之審查意見，已有於該簡報「回覆及辦理情形」欄內詳予
13 敘明：「（新北市建築師公會建築師審查意見：申請單位承
14 諾66個月內完工，是否含協商日期，請確認）本次申請增加
15 工期79.3個月『已含地上戶協商』，後續由本公司積極進行
16 。」「（臺灣省結構工程技師公會審查意見：有關4人5戶申
17 請單位是否能如期於12個月整合完畢，若有疑慮，申請單位
18 申請之期限後續將如何處置？請提說明）…。目前整合作業
19 已有所突破，原不願會見接觸的地主戶，經相關人等協助已
20 有進一步接觸及互通。（臺灣省結構工程技師公會審查意見
21 ：符合都更情形特殊，整合協商12個月尚屬合宜。總體之工
22 期＜含整合協商＞66個月，尚屬合宜於施作實務）1.原預定
23 總體工期66個月係以一般作業時程評估，本案後依施工困難
24 、構造特殊詳細審閱評估後所需增加工期為79.3個月（含整
25 合協商）。2.另目前尚有部分地主戶未能整合完成部分，本
26 公司仍盡最大努力『在核准增加期限內』持續溝通協調。」
27 「社團法人新北市土木技師公會審查意見：本案因擴大基地

01 並辦理都市更新，現仍有部分地主4人5戶未同意。今申請單
02 位提供增加工期66個月，因本案確切工期仍有變數，建議本
03 案採分階段申請增加建築期限）……，經本公司就全盤性評
04 估；有關增加建築期限申請可採一次性申請；亦可採分二階
05 段方式申請，說明分述如下：(1)本案可採一次性79.3個月申
06 請（含整合協商）。(2)本案亦可採分二階段方式申請：A.第
07 一階段為工程達二樓版底版勘驗前，……〈（若工期時間自
08 103年8月18日起算則為4年（含1年地主戶整合時間）〉。…
09 …」等語。且被告經於103年12月15日召開系爭建照申請增
10 加建築期限會議討論後，係決議：「本案經與會委員討論審
11 查後，尚符合新北市建築管理規則第18條工程構造特殊、施
12 工困難之要件，同意給予增加工程期限48個月，工程竣工期
13 限展延至107年8月18日止；惟該建照工程倘未於107年8月18
14 日前申報地上2樓版勘驗程序，則申請單位不得再以其它事
15 由申請增加建築期限，……。」（見原處分卷第59至60頁）
16 。基上可知，原告前以施工困難、構造特殊等情為由向被告
17 申請增加建築期限之時，即已多次明白表示該次申請增加工
18 期之事由已包含其與4人5戶未同意地主整合協商所需時間無
19 訛。是以，被告抗辯其以103年12月29日函重新審查核定系
20 爭建照之建築期限時，已就原告需整合地主取得用地之情形
21 予以考量等情，係屬有據，足堪採信。故原告於重新核定之
22 建築期限屆至（107年8月18日）前，再以相同事由提出系爭
23 申請案，申請將其協商整合4人5戶不同意地主戶所需時間不
24 予計入系爭建照之建築期限，即難謂非屬可歸責於原告之事
25 由。況且，原告自承其所述4人5戶所有土地及建物均已列載
26 於被告101年10月16日核發之101板拆字第168號拆除執照附
27 表乙情無誤（本院卷第223頁），並有該拆除執照在卷足稽

（本院卷第33至36頁）。再者，行為時（108年1月30日修正前）都市更新條例第36條第1項係規定：「權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期30日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之，直轄市、縣（市）主管機關有代為拆除或遷移之義務；……。」準此，原告既為實施者並領有拆除執照，本得由其及時積極進行代為拆除更新重建前之建物或申請由主管機關代為拆除。且參酌原告亦坦稱其確有通知4人5戶不同意戶應限期自行拆除或遷移，逾期將由其進行拆除作業程序等情屬實（本院卷第223頁之準備程序筆錄），並有原告104年12月1日（104）源字第083號函在卷可稽（本院卷第199頁），足見原告與4人5戶未同意地主整合協商取得用地所需時間，確係在其前向被告申請增加工期時已評估計入之建築期間。由此益徵，原告未就不同意戶之建物予以拆除致延宕系爭工程之施工，係屬可歸於原告之事由至明。從而，原告主張不同意戶所有之建物拆除相關作業延宕之時間，係因被告行政怠惰未代為拆除所致，不應予計入建築期限云云，顯乏憑據，並無可採。

(五)原告另主張：系爭土地部分範圍仍遭人占用且相關權利人在涉訟中，為不可歸責於原告之事由，因此停工之日數，不應計入建築期限云云。惟按建築法第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55條第1項第1款規定：「起造人領得建造執照或雜項執照後，如有左列各款情事之一者，應即申報該管主管建築機關備案：一、變更起造人。」且按行為時新北市建築管理規則第4條規定：「起造人申請建造執

01 照或雜項執照，應檢附之土地權利證明文件，係指土地登記
02 簿謄本、地籍圖謄本。起造人為非土地所有權人者，並應檢
03 附之土地使用權利證明文件。」基上，起造人領得建造執照
04 或雜項執照後，如變更起造人，應即申報該管主管建築機關
05 備案。該法雖未規定申報變更起造人應提出何項資料，惟原
06 建造執照係准原起造人興建房屋，起造人為建造執照內容之
07 一，變更起造人即係變更該建造執照之一部分，是與原申請
08 核發建造執照關於起造人部分之資料自應由申報人提出，以
09 供核發建造執照主管機關審核是否准新起造人興建，此乃當
10 然之解釋。起造人須對建築基地有使用權，始可申請於該地
11 上興建，故建築法第30條規定起造人申請建造執照或雜項執
12 照時，應備具土地權利證明文件，即用以證明其有使用建築
13 基地之權利（最高行政法院93年度判字第1019號判決意旨參
14 照）。經查，原告既於102年12月19日經被告准予變更為系
15 爭建照之起造人（原處分卷第12至16頁），其本應擔保其對
16 於系爭建照之基地具有使用權，負有使用管理之義務，則倘
17 因土地使用權而與他人發生紛爭，即難謂不可歸責於原告。
18 又查，系爭建照所興建之系爭工程早於89年1月18日即申報
19 開工（原處分卷第33頁），則原告身為系爭工程起造人，於
20 系爭建照所核准之建築期限內，就系爭土地本應負有維持處
21 於可供施工興建系爭工程使用之責任。而系爭土地確有部分
22 遭他人占用，此為原告所自承，並有其提出之臺灣新北地方
23 法院106年度重訴字第144號民事判決在卷可佐（本院卷第45
24 至66頁）。則原告未盡注意義務，任由訴外人黃忠信將基地
25 借予他人使用，造成遭占用事實發生，除已違反系爭土地相
26 關地主之委託興建更新建物之目的外，更有怠為系爭土地現
27 況維持之義務，依通常人之客觀標準，此並非不能預見或不

可避免之事由，則應認原告就系爭土地遭他人占用，自有排除該占用之義務，而輕忽於容任他人無端占用，即屬可歸責於原告之事由無疑。從而，原告主張系爭土地因私權糾紛等原因涉訟，其停工日數不應計入建築期限云云，核與行為時新北市建築管理規則第18條第3項之規定不符，被告以原處分否准所請，揆諸上開規定及說明，洵屬有據。

六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請判決如其聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中華民國 108 年 10 月 17 日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法官 陳心弘

法官 林麗真

法官 林淑婷

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

01	得不委任律師為訴訟	所 需 要 件
02	代理人之情形	
03		
04	(一)符合右列情形之一	1.上訴人或其法定代理人具備律師資
05	者，得不委任律師	格或為教育部審定合格之大學或獨
06	為訴訟代理人	立學院公法學教授、副教授者。
07		2.稅務行政事件，上訴人或其法定代
08		理人具備會計師資格者。
09		3.專利行政事件，上訴人或其法定代
10		理人具備專利師資格或依法得為專
11		利代理人者。
12		
13	(二)非律師具有右列情	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、
14	形之一，經最高行	二親等內之姻親具備律師資格者。
15	政法院認為適當者	2.稅務行政事件，具備會計師資格者
16	，亦得為上訴審訴	。
17	訟代理人	3.專利行政事件，具備專利師資格或
18		依法得為專利代理人者。
19		4.上訴人為公法人、中央或地方機關
20		、公法上之非法人團體時，其所屬
21		專任人員辦理法制、法務、訴願業
22		務或與訴訟事件相關業務者。
23		
24	是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	
25	人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明	
26	文書影本及委任書。	
27		

01 中 華 民 國 108 年 10 月 17 日
02 書記官 黃玉鈴