

臺北高等行政法院判決

) FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字第

) FKT64W1Z1X5L0;@109年6月11日辯

原告 順慶建設開發股份有限公司

代表人 王凱立 (董事長)

訴訟代理人 湯明亮 律師

被告 新北市政府工務局

代表人 詹榮鋒 (局長)

訴訟代理人 李承志 律師

黃文承 律師

上列當事人間建築執照事件，原告不服新北市政府中華民國108年12月13日新北府訴決字第1081795910號（案號：0000000000號）訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

(一) 原告為於新北市○○區○○段2、3、4、10等4筆地號土地（下稱「系爭土地」）興建集合住宅（下稱「系爭工程」），以自己為起造人，訴外人冠軍營造工程股份有限公司（下稱「冠軍營造公司」）為承造人，於民國88年1月25日領有被告87年11月3日87板建字第1038號建造執照（下稱「系爭建照」），核准建築期限（下稱「工期」）為43個月，並於88年10月22日申報開工，依此起算竣工期限，原至92年5月21日止。惟嗣後經內政部依序參照行政院核頒之「振興建築投資業措施」、「健全房地產市場措施」

、總統府90年8月間召開「經濟發展諮詢委員會」（即俗稱「經發會」）之會議共同意見，以及行政院研商「房地產政策建言書」相關事宜會議結論等，陸續以88年1月20日臺內營字第8872139號函、89年11月18日臺內營字第8984958號函、90年11月2日臺內營字第9067067號函、97年12月29日臺內營字第0970809938號令等，對領得建造執照或雜項執照且仍有效之建築案，各延長其等工期2年、2年、3年、2年，使系爭工程之工期因此等政策性延長共計9年。之後，原告又依建築法第53條規定，申請並經核准展期1年。後續承造人冠軍營造公司再依行為時新北市建築管理規則（下稱「新北建管規則」）第18條第1項規定，以系爭工程構造特殊、施工困難、工程鉅大或情況特殊等因素為由，申請經被告准予增加工期42個月。至此，系爭工程工期展延合計已共計162個月，自88年10月22日申報開工日起算，竣工期限應至105年11月21日屆滿。

（二）系爭工程原計畫建造5棟地上14層地下3層共471戶、鋼筋混凝土構造之建築物，原告於105年10月26日又申請就系爭建照核准之建築計畫為變更設計，並併入系爭土地同段7、8、9、11等4筆土地為建築基地，經被告以105年11月18日新北工建字第1052065109號函（下稱「核准變更設計處分」），核准變更為地上22層、地下4層、1幢6棟472戶之建築物，同時核准增加工期20個月（下稱「系爭變更設計」），使系爭工程工期總計225個月（43+162+20=225），自前述申報開工日起算，竣工期限應至107年7月21日屆滿。

（三）原告於107年5月10日以順0000000-0號函（下稱「107年5月10日函」），臚列12項「不應歸責於起造人、承造人致

01 系爭工程停工」之事由，依行為時新北建管規則第18條第
02 3項規定，向被告申請因此停工日數不計入工期（下稱「
03 前次申請」），經被告以107年7月6日新北工施字第10713
04 01957號函（下稱「前處分」）駁回。之後，原告在對前
05 處分提起行政爭訟期間，又於108年6月5日以順字第10806
06 05號函（下稱「系爭申請函」），依新北建管規則第14條
07 第4項規定，以系爭工程因107年7月11日「瑪莉亞（MARIA
08 ）颱風」（下稱「系爭颱風」）過境為由，申請於107年7
09 月10至12日共計3日之停工日數，不計入工期，經被告以1
10 08年8月23日新北工施字第1081540203號函復（下稱「系
11 爭函復」）本案仍請依前處分行政訴訟判決結果辦理。原
12 告不服，提起訴願遭決定不受理駁回，於是提起本件行政
13 訴訟。

14 二、原告主張要旨及聲明：

15 （一）系爭申請所列不計入工期事由即系爭颱風過境致停工，發
16 生於前次申請與前處分作成之後，與前次申請無關。而系
17 爭函復實質減縮系爭工程之工期，侵害原告已取得可施工
18 期間的法律地位，且具確認系爭工程不符合新北建管規則
19 第14條第4項事由的規制效力，屬侵益性的負擔處分，被
20 告作成系爭函復前，未通知原告表示意見，有程序瑕疵，
21 且系爭函復未記載拒絕系爭申請之法律依據，不符合行政
22 處分的程式要件及行政明確性原則。

23 （二）新北建管規則並未限定建築期限「逾期」後，即不得申請
24 不計入工期。原告依法提出系爭申請，請求填補額外損失
25 的工期，屬正當權利之行使。訴願決定不應以系爭申請提
26 出時，原建築期限已經逾期而予駁回。系爭工程確因系爭
27 颱風過境而停工，系爭申請應有理由。

01 (三) 聲明：

02 1. 訴願決定及系爭函復均撤銷。

03 2. 被告對系爭申請應作成核准不計入工期之行政處分。

04 三、被告答辯要旨及聲明：

05 (一) 依建築法第53條第2項規定，系爭建照逾工期不待通知即
06 當然失效，系爭申請提出時，系爭建照已逾工期而失效，
07 無建築期限之存在，遑論重新核定之可能。原告就已失效
08 之系爭建照請求重新核定工期，並無權利保護必要，且其
09 申請顯不符合新北建管規則第14條第4項規定，並非依法
10 申請案件。

11 (二) 系爭函復僅告知原告客觀事實，並非對外發生法律效果之
12 行政處分。而針對前處分之行政訴訟如未能為有利於原告
13 之認定，系爭建照已逾期失效，原告根本無從就已失效之
14 建照提出不計入工期申請，被告僅能依該訴訟判決結果辦
15 理。

16 (三) 聲明：原告之訴駁回。

17 四、前提事實：

18 如爭訟概要欄所載之事實，有系爭建照（見本院卷第39-41
19 頁）、竣工展期證明（見本院108年度訴字第169號案附訴願
20 卷第23、25頁）、承造人冠軍營造公司於102年4月依行為時
21 新北建管規則第18條第1項規定申請增加工期報告書（見本
22 案訴願卷第112-114頁）、被告102年10月28日北工施字第10
23 22942979號函，准冠軍營造公司申請增加工期42個月及為該
24 申請歷次審查會議資料（見同卷第37-42、65、70-72頁）、
25 變更設計申請書（見同卷第115頁）、核准變更設計處分（
26 見同卷第66-67頁）、系爭建照設計變更通知書（見同卷第1
27 16頁）、107年5月10日函及檢附之不計入工期申請報告書（

見同卷第106-110頁）、前處分（見本院卷第47-48頁）、前訴願決定書（見同卷51-59頁）、系爭申請函及檢附之申請報告書（見訴願卷第140-169頁）、系爭函復（見本院卷第65頁）、訴願決定書（見同卷第69-73頁）等在卷可供查對屬實。

五、爭點：

1.本件訴訟有無權利保護必要？

2.如1.為肯定，系爭申請之請求是否於法有據？

六、本院的判斷：

（一）應適用的法令及法理的說明：

1.建築法第25條、第39條配合第8章罰則規定，建立建築物建造、使用或拆除應先取得主管機關許可方得為之的事前許可制，乃為落實該法第1條立法目的所揭櫫之建築管理，以事前管制之危險預防機制，維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻。而依建築法第30條、第31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、工程圖樣及說明書等，供主管建築機關審查發照之文件，且申請書上除起造人、設計人之人別、資格文件資訊外，尚須載明建築地址；基地面積、建築面積、基地面積與建築面積之百分比；建築物用途；工程概算；建築期限等，以供審核。同法第53條則規定：「（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，得申請展期一年，並以一次為限。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

01 日起，失其效力。（第3項）第1項建築期限基準，於建築
02 管理規則中定之。」第87條第3款規定：「有下列情形之
03 一者，處起造人、承造人或監造人新臺幣9千元以下罰鍰
04 ，並勒令補辦手續；必要時，並得勒令停工。……三、逾
05 建築期限未依第53條第2項規定，申請展期者。……」綜
06 上可知，建造建築物所須取得之建造執照是附有期限的授
07 益性許可，該建築期限（下再稱「工期」）是主管建築機
08 關依起造人申請建造執照時所檢附之工程圖樣及說明書（
09 下合稱「工程圖說」）、建築地址、基地面積、建築面積
10 、基地面積與建築面積之百分比、建築物用途（下合稱「
11 建築設計相關資訊」）等，經審查而核定，且所定工期以
12 開工之日起算，期限屆滿未依法申請展期或申請展期仍逾
13 展期期限而未完工者，該建造執照許可建築的授益性規制
14 效力即失效，故起造人、承造人、監造人均有在工期內完
15 成建築工程的義務，藉此設定期限之建築時間管理，以達
16 前述建築法揭示的立法意旨。

- 17 2. 至於前述建築管理規則之訂定，依建築法第101條規定，
18 是授權直轄市、縣(市)政府依據地方情形訂定而報經內政
19 部核定後實施。新北市政府依建築法上開授權，訂有新北
20 建管規則，其中該建管規則第14條第1項、第4項規定：「
21 （第1項）建築期限依下列標準，並加計3個月計算：一、
22 地下層：每層5個月。但其樓地板面積超過1千平方公尺者
23 ，每增加5百平方公尺，增加1個月。二、地面層：每層3
24 個月。但其樓地板面積超過1千平方公尺者，每增加5百平
25 方公尺，增加1個月。三、雜項工作物：工程造價於新臺
26 幣2,500萬元以下者，9個月；超過新臺幣2,500萬元至新
27 臺幣5,000萬元以下者，2年；超過新臺幣5,000萬元者，3

01 年。… …（第4項）因天災或其他不可歸責於起造人或承
02 造人事由，致建築工程停工者，其停工之日數不計入建築
03 期限。」依此訂定新北市轄區內，主管建築機關核定工期
04 之基準（上開規則同條第1項），以及個案建築工程是否
05 遵守工期之認定上，得以不計入工期而實質延長工期日數
06 的基準（同條第4項）。經核新北建管規則的規定，是本
07 於建築法第101條、第53條第3項之授權所訂定，且內容並
08 未逾越授權範圍，也未違背母法規定或對人民權利或自由
09 增加法律所無之限制，當得為新北市主管建築機關所援用
10 。惟鑑於工期既是主管建築機關依建築法第53條第1項與
11 建築管理規則規定之基準而核定，俾便落實建築工程時間
12 管理的期限，且為起造人、承造人在取得建造執照時即已
13 收悉，能就建築工程之施工程序，盡其注意義務而為審慎
14 妥善之評估與安排，以遵期完工。則新北建管規則第14條
15 第4項所謂「因天災或其他不應歸責於起造人、承造人事
16 由，致建築工程停工」，並得以「不計入工期」而實質延
17 長原定工期的情事，當僅限於起造人、承造人難以預見，
18 無從於事前盡注意義務而為審慎安排規劃，以致事由發生
19 時，客觀上已無從為繼續施工之其他安排，僅得停工，並
20 因此停工而導致逾期者，方得以「不計入工期」的方式，
21 使原定工期實質獲得延長。換言之，倘若所稱停工之事由
22 為起造人、承造人所能預見，經其妥善另為其他安排，即
23 得於原定工期內完工者，仍屬可歸責於起造人或承造人之
24 延誤；又或者不可歸責起造人或承造人之停工事由，並不
25 足以導致建築工程逾期仍未完工，亦即該停工事由並非建
26 築工程逾期的原因者，均與新北建管規則第14條第4項規
27 定不符，不得以「不計入工期」方式，實質延長原定工期

，以避免工期內任何非起因於起造人、承造人行為所生的事由，均可作為起造人、承造人自己未忠實履行建築法上遵守工期義務的規避事由，致新北建管規則之母法建築法藉由工期實行建築管理的規範意旨遭到架空。此由內政部72年11月25日臺內營字第192336號函示說明稱：「……按建築工程未依主管建築機關核定建築期限完工者，應依建築法第53條第2項規定處理，但其逾期之原因，顯非可歸責於起造人或承造人者，主管建築機關得視其實際情形，將其停工日數不併入同法條第1項建築期限之內計算」等語，由建築法第53條所定工期管理之意旨，闡述地方政府主管建築機關得將不可歸責於起造人或承造人事由而致停工日數不併入工期內計算，必須此停工事由是建築工程「逾期之原因」，亦即強調「停工事由」與「建築工程逾期」兩者間之因果關聯性，方得避免起造人、承造人自己怠於履行遵守工期義務之情事，亦可獲得佐證。簡言之，如准許將停工申請之日數不計入工期之內，使建築工程獲得工期之實質延長，該建築工程仍無法完工者，則其停工事由顯非建築工程逾期之原因，兩者間欠缺因果關聯，與新北建管規則第14條第4項規定不符，不得以「不計入工期」方式，實質延長原定工期。

- 3.依行政訴訟法第125條第1項、第133條規定，行政訴訟雖採職權調查原則，行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。但課予義務訴訟是原告請求法院判令行政機關依法作成授益性行政處分或應為特定授益內容之行政處分，性質上屬給付訴訟之一種，且新北建管規則第14條第4項規定，是在建築法第53條工期建築管理之公益下，考量特定建築工程停工而逾期不能完工，非可歸責於

起造人與承造人，才另容許由主管建築機關以核定「不計入工期」之方式，避免公益性工期管理對起造人、承造人繼續施工建築的私益追求造成不公平的結果，因此，建築物起造人提起課予義務訴訟請求新北市主管建築機關依新北建管規則第14條第4項規定，作成授益性「核定不計入工期」之行政處分，與公益維護並無直接關聯，則原告就其主張符合依法申請「核定不計入工期」授益性行政處分之請求權基礎的要件事實，尤其該要件事實在生活關係中所遺留之證據，是由原告掌握者，自應由原告就此關係權利存在之原因事實，負客觀舉證責任。倘經行政法院依職權調查證據，原告卻未盡其協力義務，致權利存在與否之原因事實真偽仍有不明者，當由原告承擔敗訴之風險。

(二) 系爭申請不計入工期之停工事由，並非系爭工程逾期不能完工之原因，兩者間欠缺因果關聯，不應准許以「不計入工期」方式，實質延長原定工期：

經查，系爭工程經核准變更設計後，計畫建造地上22層、地下4層、1幢6棟472戶之建築物，有卷附系爭建照設計變更通知書（見訴願卷第116頁）可佐。而系爭工程截至建築期限即107年7月21日為止，僅蓋至地上10層，可參見原告系爭申請函檢附不計入工期申請報告書中所記載之「工程現況進度」及現場勘驗照片影本即明（見訴願卷第155頁），亦即系爭工程尚餘高達地上12層之建築工程尚待完成。原告雖以系爭颱風過境而非可歸責於起造人或承造人事由，致建築工程停工為由，申請該颱風過境停工3日，不計入系爭工程之工期。但系爭颱風過境發布颱風警報日期是在107年7月9日至11日，行政院人事行政總處公布新北市轄區因系爭颱風過境而停止上班上課日期則在同年月

01 10日、11日，有颱風警報與行政院人事行政總處公告存卷
02 可參（見同卷第159-165頁），即使依原告主張寬認原告
03 與承造人冠軍營造公司因系爭颱風過境而確有在107年7月
04 10至12日停工；然而，該3日停工距離原訂建築期限同年
05 月21日僅約10日左右，系爭工程卻還有地上12層之龐大建
06 築工程進度猶待逐一進行始能完工，且參新北建管規則第
07 14條第1項所定建築期限之一般性規範，地面層每層建築
08 工期至少需3個月以上，再經本院當庭質諸原告系爭申請
09 事由將3日不計入工期後，是否足以將系爭工程完成，原
10 告也自承：依現行施工技術不可能蓋完該建築物等語明確
11 （見本院卷第141頁），顯然被告即使依系爭申請，將颱
12 風過境停工之3日不計入系爭工程之工期內，使之獲得工
13 期的實質延長，系爭建築工程仍遠無法完工，則系爭颱風
14 過境之停工事由實非系爭工程逾期的原因，兩者間欠缺因
15 果關聯，參照前開說明，系爭申請與新北建管規則第14條
16 第4項規定不符，尚不得以「不計入工期」方式，實質延
17 長原定工期，以免系爭工程起造人與承造人規避自己長期
18 怠於忠實履行建築法上應遵守工期之義務，致建築法藉由
19 工期實行建築管理的規範意旨遭到架空。

20 （三）至於系爭函復是否為行政處分，是否有未遵循程序或程式
21 規範要求之瑕疵，以及本件行政訴訟有無保護原告權利必
22 要等爭點：

23 行政訴訟法第5條所定課予義務訴訟，其目的在滿足人民
24 對行政機關應積極作成授益行政處分的公法上請求權，而
25 非在撤銷行政機關前對其申請所為之否准表示。在課予義
26 務訴訟中另聲明法院應將前申請遭否准之處分，併同維持
27 該否准處分之訴願決定一併撤銷，只是為避免單一申請授

01 益處分事件存有彼此矛盾的行政處分，因此所為附屬之聲
02 明，該撤銷聲明與課予義務聲明共同構成單一課予義務訴
03 訟，二者具有裁判上不可分割之一致性與一體性，而非撤
04 銷訴訟與課予義務訴訟之客觀合併的關係。因此，行政法
05 院審理課予義務訴訟，重點在判斷人民是否有請求行政機
06 關應積極作成授益行政處分的公法上請求權。倘若經實體
07 審查判斷，原告申請行政機關作成授益行政處分之請求並
08 無理由，則不論當初行政機關回復原告之申請所為之表示
09 ，性質上是否具直接規制性的行政處分，或其在程序或程
10 式上是否遵循行政程序法對行政處分之規範要求，針對原
11 告課予義務訴訟主要權利保護訴求之聲明，既然應以其無
12 理由而判決駁回，該附屬撤銷聲明也失所附麗而無理由，
13 無庸再行審究行政機關回復表示是否為行政處分，或為行
14 政處分者，是否有程序或程式之瑕疵。因此，本件系爭申
15 請停工之事由，既然並非系爭工程逾期未完工之原因，不
16 符合新北建管規則第14條第4項規定之要求，原告課予義
17 務部分之聲明，經核於法不合，為無理由，應予駁回，參
18 照上述說明，本件附屬撤銷聲明訴請撤銷系爭函復部分，
19 即無庸再審究系爭函復是否為行政處分，或該函復有無程
20 序或程式瑕疵，而應一併駁回之。再者，本件原告課予義
21 務之請求，既經本院實體審理認無理由而應予駁回，被告
22 辯稱不計入工期必須在系爭建照仍有效時提出申請，否則
23 欠缺權利保護必要之爭執，對實體結果已無影響，亦不另
24 予論究，併此指明。

25 七、綜上所述，原告主張各節均不可採，原告訴請被告作成核准
26 系爭申請之行政處分，並無理由，應予駁回，系爭函復未為
27 准許之行政處分，原告對系爭函復所提訴願經訴願決定不受

理，經核其結果，於法而言，尚無違誤。是故，原告起訴請求被告應依其申請作成核定不計入工期之行政處分，並附帶撤銷系爭函復及訴願決定，均無理由，應予駁回。另本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

八、結論：本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中華民國 109 年 7 月 16 日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法官 張 國 勳

法官 楊 坤 樵

法官 梁 哲 瑋

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）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。

	2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 109 年 7 月 16 日
書 記 官 林 苑 珍