

調 查 意 見

壹、案由：據○○○等陳訴，渠等所有宜蘭縣羅東鎮東安段 282-1 地號等 4 筆土地，宜蘭縣政府業於 92 年核發建築執照在案，經屢次報請開工，詎遭該府否准迄今，涉有違失。

貳、調查意見：

宜蘭縣羅東鎮「羅東火車站」為羅東地區主要對外出入口；惟長期以來，車站「前站」為商圈，相較之下，「後站」地區發展緩慢，但近年隨著國道 5 號高速公路羅東連絡道的開闢及「後火車站」啟用，「後站」地區的聯外交通便利性已大幅提昇，使得「後站」周邊地區「土地利用型態」產生變化。宜蘭縣政府為因應此一「都市結構」重大轉變，擬將目前「後站」周邊地區原劃設為「農業」、「保護」、「工業」及部分「住宅」區，變更劃設為「商業區」、「產業專用區」、「交通特定專用區」、「住宅區」等用途，遂於民國（下同）92 年 10 月 2 日起至 94 年 10 月 1 日止為期 2 年，為「擬定羅東都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫」案，劃設禁建範圍，公告「禁建」。

本案系爭建築基地位於宜蘭縣羅東鎮東安段 282-1、282-11、282-12、282-13 等 4 筆地號，依所在羅東都市計畫土地使用分區劃設為「工業區」，本案陳訴人即起造人擬於該址興建 1 棟樓高 3 層「廠房」，依建築法規定向宜蘭縣政府申請建築許可，該府建設局於 92 年 9 月 22 日核發本案系爭建管建字第 564 號《建造執照》。惟本案系爭建築基地因位於前揭「都市計畫禁建範圍」內，於「核准開工前」，即遭禁建。

96 年 12 月，本案起造人即陳訴人向宜蘭縣政府申

請系爭建案「開工」，但該府以該址建築基地按辦理中前開「擬定羅東都市計畫(鐵路以東地區)細部計畫」案，已劃設為「交通特定專用區(公共設施『交通用地』)」範圍，若准陳訴人興建，恐將來該都市計畫案公告實施後，須再拆除該建築物，造成公私兩損，遂依行政程序法第165條行政指導規定，勸請陳訴人暫緩施工。迄至99年2月2日，本案陳訴人即起造人再次向宜蘭縣政府申請核准系爭建案「開工」，但該府以上開該址系爭建案「土地使用分區」及「建築物用途」牴觸正在辦理中之都市計畫案，持續於99年4月2日、5月19日、7月12日函復陳訴人，避免造成公私兩損，勸請暫緩施工。

但陳訴人主張：前揭「擬定羅東擴大都市計畫(鐵路以東地區)細部計畫」案，已於97年4月由內政部都市計畫委員會退請宜蘭縣政府修正，迄今仍未有結論，該府一再以該辦理中之都市計畫案規劃內容勸請渠等暫緩施工，但計畫審議期間冗長且建築物營建成本日漸上升，嚴重影響渠等權益等情，乃於99年7月14日檢附《陳情書》到院陳訴，成立本件調查案。

本案因涉及刻正辦理中之都市計畫案，本院除持續電詢宜蘭縣政府瞭解相關辦理進度外，為查明事實，再以99年9月14日(99)處台調肆第0990806156號函詢問宜蘭縣政府，該府嗣以99年10月6日府建城字第0990132165號函檢附相關書圖文件說明辦理情形到院。經詳閱本案相關卷證資料及都市計畫說明書圖與法令規定，業調查竣事，茲臚列本院調查意見如后：

- 一、宜蘭縣政府為因應羅東車站「後站」周邊地區「都市結構」重大轉變，自92年10月起迄今，依都市計畫法定程序辦理「變更羅東都市計畫『主要』計畫(配

合擬定鐵路以東『細部』計畫)案」，並已層轉內政部審查數次。於本件計畫區域範圍內，主管建築機關對於相關「建築行為」明顯牴觸刻正按都市計畫法定程序辦理中卻「尚未公布實施」之細部計畫案規定事項者，均勸請基於公益目的暫緩施工，未准許可，雖無禁建之名，已形同持續實施禁建，有悖於法律明文要求「都市計畫禁建期間最長不得超過2年」，用以平衡公益犧牲與人民財產權保障之目的，宜蘭縣政府及內政部辦理本案都市計畫，未確實管制相關時程，導致迄今耗時7年卻仍未核定公布實施，影響人民權益，均有違失。

- (一)按都市計畫法第81條規定，因辦理新訂、擴大或變更都市計畫而劃定禁建範圍，其「禁建期限」視計畫地區範圍大小及舉辦事業之性質定之，但「最長不得超過2年」。宜蘭縣政府為辦理「擬定羅東都市計畫(鐵路以東地區)細部計畫」案，爰據上開規定自92年10月2日起至94年10月1日止為期2年，劃設禁建範圍，公告「禁建」。
- (二)94年9月7日宜蘭縣都市計畫委員會審議通過「變更羅東都市計畫『主要』計畫(配合擬定鐵路以東『細部』計畫)案」，嗣層轉內政部都市計畫委員會審議。案經內政部都市計畫委員會組成專案小組並經委員會於95年5月16日審議後，決議略謂：退請宜蘭縣政府併同細部計畫參考人民陳情意見重新研提具體可行方案再議等語，爰縣府依照內政部分上開決議辦理後，於96年4月2日函送研擬方案報部，再經內政部都市計畫委員重組專案小組，於96年6月、11月及97年3月召開小組會議審查後，97年4月內政部都市計畫委員會審議決議退請宜蘭縣政府針對民眾陳情意見、計畫內容及開發方式再

進行可行性評估後，送部核辦。宜蘭縣政府依此項指示賡續辦理，惟該細部計畫案原委託規劃單位卻因財務問題無法履行合約，宜蘭縣政府與之解約後，再辦理委外招標作業，但經三次公開招標皆流標，嗣於99年8月2日第四次招標方完成決標，目前本件細部計畫案刻由宜蘭縣政府與受委託規劃公司持續辦理中。

- (三)宜蘭縣政府為因應羅東車站「後站」周邊地區「都市結構」之重大轉變，自92年10月起，依都市計畫法定程序辦理「變更羅東都市計畫『主要』計畫（配合擬定鐵路以東『細部』計畫）案」，並已層轉內政部審查數次，迄今卻仍未核定公布實施。惟本案自94年10月2日後，已超過都市計畫法第81條都市計畫「禁建期間最長2年」之規定，於本件計畫區域範圍內，雖無禁建之名，但事實上，因適用之該都市計畫正處於檢討「變動期間」，相關「建築許可」暫失依據，主管建築機關僅能依據國土管理層級規定，遵循「都市計畫法系」為「建築法系」之「上位計畫」法制性質，對於相關「建築行為」明顯牴觸刻正按都市計畫法定程序辦理中，卻「尚未公布實施」之細部計畫草案規定事項，透過行政程序法第165條行政指導規定，勸請起造人基於公益目的暫緩施工，未准許可，已形同持續實施禁建，有悖於法律明文要求「都市計畫禁建期間最長不得超過2年」，用以「平衡」公益犧牲與人民財產權保障之目的，有違依法行政原則，且未有充分正當之法律依據卻實質長期影響該計畫區域內人民自由處分財產之權益，宜蘭縣政府及內政部辦理本案都市計畫，未確實管制相關時程，導致本案都市計畫辦理程序迄今耗時7年卻仍未核定公布實施

，影響人民權益，均有違失，宜蘭縣政府及內政部允應迅速提列後續程序管制時程函報本院，並儘速依法完成本件都市計畫變更案，以保障人民權益。

二、按國土管理層級規定，「都市計畫法系」為「建築法系」之「上位計畫」，主管「建築」機關應依據「都市計畫」規定事項，實施「建築管理」。本案陳訴人即起造人雖領有宜蘭縣政府建設局 92 年 9 月核發《建造執照》，惟該執照原核准內容係於「工業區」內興建「廠房」，已抵觸刻正按都市計畫法定程序辦理中之細部計畫規定事項即該址位於「交通特定專用區」應作為「交通轉運站公共設施用地」，且採「市地重劃」方式開發，該執照基地界址亦將因而變動，都市計畫變更前後使用性質不相容，該建案無法藉由竣工前變更設計或完工後變更使用合法化。依據刻正辦理中之該都市計畫細部計畫說明書相關規定，針對類如本案於禁建公告發布前已取得建照而未興建者，另設有「容積獎勵」辦法，陳訴人允宜斟酌考量自身權益事項。

- (一)按「都市計畫法」及「建築法」相關規定，為使一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，改善都市居民生活環境，促進市、鎮、鄉街不同層級都市地區有計畫之均衡發展，應分別按規定擬定都市計畫「主要」及「細部」計畫，並於「細部」計畫發布實施後，作為「計畫範圍」內，實施「建築管理」之依據。
- (二)按國土管理層級規定，「都市計畫法系」為「建築法系」之「上位計畫」，於實施都市計畫範圍內，有關土地之「使用性質」（各類使用分區）及「使

用強度」（容積率、建蔽率等），與建築物之「性質、用途、規模」等，均受所在已發布實施之都市計畫主要及細部計畫管制，主管建築機關並據此實施「建築管理」及核發各類（建造、雜項、使用、拆除等）「建築許可」。

(三)鑒於主管「建築」機關必須按已發布實施之「都市計畫書、圖」規定內容，作為實施「建築管理」之依據，倘若辦理新訂、擴大或變更都市計畫，於該都市計畫檢討「變動期間」，相關「建築許可」暫失依據，爰都市計畫法第 81 條明文規定得按一定程序，「先行劃定」計畫地區範圍，「禁止」該地區內「一切建築物」之新建、增建、改建，並禁止變更地形或大規模採取土石，僅於列舉例外情形，得「特許」興建或繼續施工；惟同法條及特許辦法亦規定：申請特許興建案件，「有抵觸都市計畫『草案』者」，「應不予核准」；而建築物雖經「特許」興建或繼續施工，但如「抵觸都市計畫必須拆除時」，「不得請求補償」。此係基於都市整體有計畫長期發展之公益目的，而以法律明文限制人民權利，尚非不許。更突顯依據國土管理層級規定，「都市計畫法系」為「建築法系」之「上位計畫」法制性質。

(四)本案陳訴人即起造人，雖合法領有宜蘭縣政府建設局 92 年 9 月 22 日核發建管建字第 564 號《建造執照》，惟依該執照內容，系爭建築基地原都市計畫使用分區為「工業區」，已抵觸刻正按都市計畫法定程序辦理中之細部計畫使用分區「交通特定專用區（公共設施『交通用地』）」土地使用性質，原核准建築物用途為「廠房」，但該址已劃設為「交通轉運站公共設施用地」且採「市地重劃」方式開

發，原執照基地界址將產生變動，故原合法授益處分之執照內容，已明顯牴觸刻正按都市計畫法定程序辦理中之細部計畫規定，且前後兩者土地使用性質與建築物用途均不相容，無法藉由竣工前辦理變更設計或完工後變更使用合法化。

- (五)依據宜蘭縣政府 96 年 5 月「擬定羅東擴大都市計畫（鐵路以東地區）細部計畫說明書」「第五章事業及財務計畫 壹、開發方式…一、市地重劃…(三)民國 92 年 10 月 2 日…禁建公告發布前，取得建築執照而未興建者，其原建築基地於參與市地重劃後，應依合理發還比例單獨分割為一宗土地發還原地主」及「第六章都市開發及土地使用分區管制要點伍、容積獎勵辦法：…民國 92 年 10 月 2 日…禁建公告發布前，取得建築執照而未興建完成且未取得使用執照者，其參與重劃後領回之土地給予 10%容積獎勵」，陳訴人允宜斟酌刻正辦理中之都市計畫案規定內容，考量自身權益事項。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請內政部及宜蘭縣政府迅及檢討改進辦理見復。
- 二、調查意見，函復本案陳訴人。