

調 查 意 見

本案係張武雄(下稱張君)陳訴內政部營建署就臺中市政府民國(下同)95年6月20日公告之「新舊違章建築劃分日期」相關文件，未經詳查逕為准予備查，致該府得以規避拆除違章建築之執行，涉有違失等情；經本院監察業務處簽註略以：本案中央主管機關就新舊違章建築之處理是否妥適，建請輪派委員調查。案經本院調查竣事，爰臚列調查意見如下：

- 一、內政部認為違章建築處理辦法第11條第2項所稱之「備查」係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂；及第3項所稱之「備案」，通常係指向上級主管機關請求記錄備查之意，尚難認有違誤。
 - (一)按違章建築處理辦法第11條規定：「舊違章建築，其妨礙都市計畫、公共交通、公共安全、公共衛生、防空疏散、軍事設施及對市容觀瞻有重大影響者，得由直轄市、縣(市)政府實地勘查、劃分左列地區分別處理：一、必須限期拆遷地區。二、配合實施都市計畫拆遷地區。三、其他必須整理地區。」、「前項地區經勘定後，應函請內政部備查，並以公告限定於一定期限內拆遷或整理。」、「新舊違章建築之劃分日期，依直轄市、縣(市)主管建築機關經以命令規定並報內政部備案之日期。」另地方制度法第2條第5款則規定，「備查」係「指下級政府或機關就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」
 - (二)經查，內政部對於違章建築處理辦法第11條各縣市政府運作疑義說明略以，依違章建築處理辦法第11條第1項規定所為「實地勘查」之程序及方式，因涉

個案事實具體認定，係屬地方政府權責，地方政府僅就其業管權責事項陳報內政部知悉，其效力尚不因陳報備查與否而有異。內政部對於違章建築處理之權責為「備查」及「備案」，尚無須實質審查。復依「地方制度法」第2條第5款規定，「備查」係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂；而「備案」之定義於同法並無明定，惟通常指的是，向上級主管機關請求記錄備查之意。

- (三)次查，有關「備查」之含義，詢據行政院法規委員會表示，係下級機關或公私機構、個體，對上級機關或主管事務之機關，使其對於其指揮、監督或主管之事項知悉其事實；「備查」之目的，在於知悉已經過之事實，如法規中規定「報請備查」，即使未踐行此項程序，並不影響該事項之法律關係或效力。至一般法規所用「備案」，除依其條文規定，已可知其與「備查」有所區隔者外，多數仍為備查之意。另依地方制度法第2條第5款規定，「備查」係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。是違章建築處理辦法第11條第2項規定，第1項拆遷或整理地區經勘定後，應函報內政部「備查」，及同條第3項規定，新舊違章建築之劃分日期，依直轄市、縣(市)主管建築機關經以命令規定並報內政部「備案」之日期，其「備查」及「備案」之規定，應係在使內政部知悉直轄市、縣(市)主管建築機關處理違章建築之情形，以利進行後續督考。
- (四)綜上可知，上級政府或主管機關僅得就下級政府或機關所函報備查或備案之事項為準否之決定，尚無須實質審查，且即使未函報備查或備案，亦不影響

其法律效力。是內政部認為違章建築處理辦法第11條第2項所稱之「備查」係指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂；及第3項所稱之「備案」，通常係指向上級主管機關請求記錄備查之意，尚難認有違誤。

二、陳訴人所陳新舊違章建築劃分日期之法定流程應先「備查」再據以「備案」及舊違章建築經劃定分區，並分別公告限定於一定期限內實施後，始得據以公告劃分日期等說法，洵屬無據。

(一)據張君陳訴略以：

- 1、按違章建築處理辦法第11條第2項及第3項規定，新舊違章建築劃分日期之法定流程應為：勘定劃分地區→陳報備查→公告限期拆遷或整理→公告劃分日期→陳報備案，即先「備查」再據以「備案」。惟內政部營建署就臺中市政府95年6月20日公告之「新舊違章建築劃分日期」作業文件，未依法進行審查，即准予備查。
- 2、按違章建築處理辦法第11條之規定，舊違章建築須劃分地區分別處理者僅限「妨礙都市計畫、公共交通、公共安全、公共衛生、防空疏散、軍事設施及對市容觀瞻有重大影響者」7項，而非所有舊違章建築。且舊違章建築經劃分為「必須限期拆遷地區、配合實施都市計畫拆遷地區、其他必須整理地區」三類地區，並分別公告限定於一定期限內實施(拆遷或整理)，始得據以公告劃分日期，否則即牴觸同法第6條規定「依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆或免拆。」

(二)按違章建築處理辦法第6條規定：「依規定應拆除之

違章建築，不得准許緩拆或免拆。」另地方制度法「第二節 自治事項」規定，直轄市**建築管理**為直轄市自治事項(第18條第六款第二目)、縣(市)**建築管理**為縣(市)自治事項(第19條第六款第二目)，同法第23條並規定：「直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)對該自治事項，應**全力執行，並依法負其責任。**」

(三)經查，違章建築處理辦法第11條第2項規定「前項地區經勘定後，應**函請內政部備查**，並以公告限定於一定期限內**拆遷或整理**。」係要求地方主管建築機關得就同條第1項所列有「妨礙都市計畫、公共交通、公共安全、公共衛生、防空疏散、軍事設施及對市容觀瞻有重大影響者」等**影響程度重大之舊違章建築**實地勘查，劃定「必須限期拆遷地區、配合實施都市計畫拆遷地區及其他必須整理地區」，並以公告限定於一定期限內拆遷或整理。第3項則責成直轄市、縣(市)主管建築機關須以命令規定「新舊違章建築之劃分日期」，並報內政部備案；至於新舊違章建築如何劃分？影響程度重大之舊違章建築其勘查方式、劃定分區基準為何？法尚無明文規定；且各地方都市發展程度不同，違章建築處理係屬建築管理事項之一，依前開地方制度法規定，建築管理係屬地方自治事項，自應由地方主管建築機關視當地情形「全力執行，並依法負其責任」。

(四)次查，違章建築處理辦法第11條第2項及第3項之條文規定本無先後次序之分，並無應先「備查」再據以「備案」之規定；另查，違章建築處理辦法第11條第1項規定舊違章建築有重大影響等情形時，得由直轄市、縣(市)政府實地勘查、劃分地區分別處理，乃係賦予地方主管建築機關得視當地現況斟酌處理之裁量，惟對於**應辦事項**(如同辦法第6條規定「

應拆除之違章建築」)尚非即得以怠惰不處理。

(五)綜上，陳訴人所陳新舊違章建築劃分日期之法定流程應先「備查」再據以「備案」及舊違章建築經劃定分區，並分別公告限定於一定期限內實施後，始得據以公告劃分日期等說法，洵屬無據。