

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部。

貳、案由：行政院及內政部欠缺法律授權之依據，多次以函令准予申請延長建築期限合計9年，顯與司法院釋字第367、443、524號解釋所揭示之合法性原則有違，均有違失；又全面實施容積率前（即86年6月16日之前）所核發之建造執照，有僅申報開工，實際並未施工之情形，但建造執照仍為有效，實有失建造執照限期申報開工之意旨；且該類建造執照仍適用申請建造執照時之舊有相關法令，對於結構安全及消防設備不必符合建築時之最新標準，有影響消費者居住安全之虞，顯示相關制度已有缺失，中央主管機關卻未積極檢討改進，洵有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院及內政部欠缺法律授權之依據，多次以函令准予申請延長建築期限合計9年，顯與司法院釋字第367、443、524號解釋所揭示之合法性原則有違，均有違失。

（一）按行政程序法第4條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」，即為法治國家之「合法性原則」。又司法院釋字第443號解釋理由書以「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第8條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制

定法律加以限制（參照本院釋字第392號解釋理由書），而憲法第7條、第9條至第18條、第21條及第22條之各種自由及權利，則於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然」。另司法院釋字第367號理由書指出：「有關人民自由權利之限制應以法律定之且不得逾越必要之程度，憲法第23條定有明文。但法律之內容不能鉅細靡遺，立法機關自得授權行政機關發布命令為補充規定。如法律之授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容符合具體明確之條件時，亦為憲法之所許。…若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，惟其內容不能抵觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則」。

司法院釋字第524號解釋理由書並稱：「又法律授權主管機關，依一定程序訂定法規命令，以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」。是以，合法性原則並非僅指行政行為有法令規範即可，最低限度至少應在符合法律授權明確性下具有授權命令或依地方制度法訂定自治法規。

- (二)次按建築法第53條規定：「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。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日起，失其效力。第一項建築期限基準，於建築管理規則中定之。」，同法第54條亦規定：「起造人自領得建造執照或雜項執照之日起，應於六個月內開工；並應於開工前，會同承造人及監造人將開工日期，連同姓名或名稱、住址、證書字號及承造人施工計畫書，申請該管主管建築機關備查。起造人因故不能於前項期限內開工時，應敘明原因，申請展期一次，期限為三個月。未依規定申請展期，或已逾展期期限仍未開工者，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。第一項施工計畫書應包括之內容，於建築管理規則中定之」。基此，有關建造執照有關建築期限、開工、展延等，建築法已有明定。對於「建築期限」之延長、時程、適用範圍等，建築法並未明文授權得以

法規命令或行政規則定之，合先敘明。

- (三)查政府歷次准予申請延長建築期限之經過，係由內政部為配合行政院推動「振興建築投資業措施」、「健全房地產市場措施」、「經濟發展諮詢委員會議共同意見」、「調節供需穩定房屋市場」等政策考量，分別以88年1月20日台(88)內營字第8872139號准予申請延長建築期限2年、89年11月18日台(89)內營字第8984958號函准予申請延長建築期限2年、90年11月2日台(90)內營字第9067067號函准予申請延長建築期限3年，以及97年12月29日台內營字第0970809938號令准予申請延長建築期限2年，合計9年。而其依據及背景，分別為「行政院87年12月31日台87財字第64421號函准振興建築投資業措施中，有關對領得建造執照或雜項執照之建築案，准其延長建築期限2年」、「行政院89年9月15日台89內字第27211號函核頒健全房地產市場措施中，有關對領得建造執照之建築案，准其延長建築期限2年」、「經濟發展諮詢委員會議共同意見中，有關對領得建造執照或雜項執照之建築案，准其延長建築期限再適度延長乙節…，准其於依建築法第54條規定開工後，比照建築法第53條第2項有關建築期限展期之申請程序，辦理延長建築期限3年」及「行政院97年11月25日院長主持研商中華民國建築開發商業同業公會全國聯合會及臺北市建築開發商業同業公會所提『房地產政策建言書』相關事宜會議結論，延長建築執照期限，以調節供需，穩定房屋市場，同意延長建築期限2年」。
- (四)綜上，行政院及內政部欠缺法律授權之依據，多次以函令准予申請延長建築期限合計9年，顯與司法院釋字第367、443、524號解釋所揭示之合法性原

則有違，均有違失。

二、全面實施容積率前（即86年6月16日之前）所核發之建造執照，有僅申報開工，實際並未施工之情形，但建造執照仍為有效，實有失建造執照限期申報開工之意旨；且該類建造執照仍適用申請建造執照時之舊有相關法令，對於結構安全及消防設備不必符合建築時之最新標準，有影響消費者居住安全之虞，顯示相關制度已有缺失，中央主管機關卻未積極檢討改進，洵有怠失。

（一）按建築法第53條、第54條規定主管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。另有關建造執照申報開工、放樣勘驗、基礎勘驗，需依法於一定時限內辦理，逾期未辦理者，該等建造執照或雜項執照失其效力。

（二）次按中央法規標準法第18條規定：各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。復按「中央法規標準法第18條所稱『處理程序終結』，為考量建築行為具有連續之特性，於申請建築許可，係指申請建造執照之日起至發給使用執照或依法註銷其申請案件以前而言。凡建築物於興工前或施工中申請變更設計時，其申請變更設計部分，如不妨礙都市計畫或區域計畫有關公共設施用地之劃設，或新修正之建築法令未有廢除或禁止之規定者，在程序未終結前，仍得適用原建造執照申請時之法令規定。」，前經內政部84年4月21日台（84）內營字第8402867號函示有案。基此，有關法規適用原則，係依申請建造執照掛號時之日期為準。

- (三)依據內政部營建署統計，我國全面實施容積率前（即86年6月16日前）所核發之建造執照，已申報開工但未申報放樣勘驗者計163件，其中以臺中市為最多，計65件；高雄市44件，次之，基隆市26件，再次之。此類已請領之建造執照，有僅依規定申報開工，但未申報放樣勘驗或基礎勘驗，實際並未施工或開挖地下室，而將土地維持於未利用狀態之情形。該帶有建造執照之土地仍保有最大容積率以及可建築樓地板面積，因此開發商通常有意願以較高價格買進該類土地（俗稱帶照土地）。以臺中市政府所核發82-2175號建造執照為例，於82年12月20日核發建造執照，83年10月6日申報開工，86年2月27日申報放樣勘驗，長達13年仍未申報基礎勘驗，工期達23年11個月。有關該址現場施工進度，據臺中市政府稱施工進度為變更施工計畫書完成，並進行擋土措施，開挖地下停車空間，預備進行地下結構基礎工程云云。顯見對於該類建造執照之控管洵有疏漏，實有失建造執照限期申報開工之意旨。
- (四)次查有關82-2175號建造執照消防結構是否符合現行規範疑義部分，據臺中市政府稱：本案82年12月20日所核發82-2175號建造執照，有關結構設計部分，係採用95年1月建築物耐震規範及解說，並經99年4月20日臺灣省土木技師公會結構外審審查通過；有關建築防火構造設計部分，符合現行建築技術規則防火構造設計規定；有關消防設備圖說部分，依97年5月15日修正發布之各類場所消防安全設備設置標準（即現行法規）設計檢討；有關涉及結構設計、建築防火構造、消防設備等部分，本案開發商雖可採82年間法令規定，然渠自願以現行法規檢討，故並無結構、消防安全等設計不符現行規範之

慮云云。惟查，有關未實施容積率時期之建造執照，雖適用申請時相關規定依法設計並申請建造執照，然該類建造執照之土地，常有經轉讓延宕開發者，建築法規雖歷經921地震迄今已修正諸多相關規定，對於實施容積率前所核發之建造執照，於變更設計時，卻不須檢討適用最新標準，仍得適用申請建造執照掛號時之舊有相關法令。如此，則對於結構設計、建築防火構造、消防設備等涉及生命安全之建築設計規定，將無法落實，顯與建築法第1條規定「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定」之立法意旨有違，有影響消費者居住安全之虞，如釀成重大災害，中央主管機關勢將難辭其咎。

- (五) 綜上，建築法53條、第54條明定取得建造執照後需於6個月內申報開工，得展延一次3個月，否則建造執照「逾期作廢」，其意旨在於應於取得建造執照後實際開發施工；然全面實施容積率前（即86年6月16日之前）所核發之建造執照，有僅依規定申報開工，實際並未施工之情形，但建造執照仍為有效，實有失建造執照限期申報開工之意旨；又該類建造執照仍適用申請建造執照時之舊有相關法令，對於結構安全及消防設備不必符合建築時之最新標準，有影響消費者居住安全之虞，顯示相關制度已有缺失，中央主管機關卻未積極檢討改進，洵有怠失。

綜上所述，行政院及內政部欠缺法律授權之依據，多次以函令准予申請延長建築期限合計9年，顯與司法院釋字第367、443、524號解釋所揭示之合法性原則有

違，均有違失；又全面實施容積率前（即 86 年 6 月 16 日之前）所核發之建造執照，有僅申報開工，實際並未施工之情形，但建造執照仍為有效，實有失建造執照限期申報開工之意旨；且該類建造執照仍適用申請建造執照時之舊有相關法令，對於結構安全及消防設備不必符合建築時之最新標準，有影響消費者居住安全之虞，顯示相關制度已有缺失，中央主管機關卻未積極檢討改進，洵有怠失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院並轉飭所屬確實檢討改善見復。