

臺北市政府 104.11.19. 府訴二字第 10409153900 號訴願決定書

訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○
訴 願 人 ○○○

兼送達代收人

訴 願 人 ○○○

兼送達代收人

上 1 人 之 ○○○律師

訴願代理人

原 處 分 機 關 臺北市政府都市發展局

訴願人等 16 人因建造執照變更設計事件，不服原處分機關民國 103 年 1 月 20 日 101 建字第
XXXX

號建造執照第 1 次變更，提起訴願，本府決定如下：

主文

訴願駁回。

事實

案外人即起造人○○股份有限公司（下稱○○公司）於民國（下同）100 年 9 月 28 日向原處分
機關就本市士林區○○段○○小段○○地號等 17 筆土地（地址：本市士林區○○路○○段，

下稱系爭基地)申請興建2幢3棟地上14層、地下1層,共32戶之建物,經原處分機關審認符合規定,乃於101年4月5日核發101建字第xxxx號建造執照(下稱系爭建造執照);嗣起

造

人○○公司會同設計人於101年11月22日向原處分機關申請系爭建造執照第1次變更設計,起造人變更為○○股份有限公司,主要變更設計內容略為:「.....2.原核准基地面積為3112m²,現變更為3305m²,增加193m².....5.原核准為2幢、3棟、A棟地上14層、B棟.C棟地

上7層、地下1層、共32戶,現變更為1幢、2棟、A棟.B棟地上14層、地下2層、共39戶.....

6.原核准建築面積為827.47m²,現變更為1005.51m²,增加251.79m².....7.原核准建蔽率為26.59%,現變更為30.42%,增加3.93%.....8.原核准容積樓地板面積為5639.37m²,現變更為7436.25m²,增加1796.88m².....9.原核准總樓地板面積為9123.26m²,現變更為14759.2m²,增加5635.94m².....。」案經原處分機關於103年1月20日發照准予變更。訴願人等16人不服系爭建造執照第1次變更設計,於104年5月18日向本府提起訴願,8月3日及8月17

日補充訴願理由,並據原處分機關檢卷答辯,復經第3人○○股份有限公司於104年10月8日

以書面表示意見。

理由

一、查本件訴願人等16人援引最高行政法院100年度裁字第1904號裁定、臺灣高等法院96年

度上易字第242號民事判決及建築技術規則建築設計施工編第23條、第24條規定,主張系爭建造執照第1次變更設計之核發影響鄰近地區居民之環境、景觀、防災等權益。經查本件依卷附地籍套繪都市計畫使用分區圖及訴願人等16人戶籍謄本等影本,訴願人等16人住所鄰近系爭建造執照所載建築基地,原處分機關核准系爭建造執照第1次變更設計,堪認有影響訴願人等鄰近居民之環境、景觀及防災等環境權益,是訴願人等16人就該建造執照第1次變更設計之核發,應有法律上利害關係,依訴願法第18條規定,自得對之提起訴願;次查訴願人等16人提起訴願日期(104年5月18日)距原處分機關發照核

准系爭建造執照第1次變更設計日期(103年1月20日)雖已逾30日,惟依卷證資料尚無

從得知其等知悉原處分之時間,訴願期間無從起算,是本件尚難認有訴願逾期問題;合

先敘明。

二、按建築法第 2 條第 1 項規定：「主管建築機關.....在直轄市為直轄市政府.....。」第 25 條規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除..。」第 28 條第 1 款規定：「建築執照分左列四種：一、建造執照：建築物之新建、增建、改建及修建，應請領建造執照。」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 39 條規定：「起造人應依照核定工程圖樣及說明書施工；如於興工前或施工中變更設計時，仍應依照本法申請辦理.....。」

行為時臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置辦法第 1 條規定：「臺北市政府（以下簡稱本府）為改善都市景觀、健全開發管理、辦理都市設計及土地使用開發許可之審議與研究，依臺北市土地使用分區管制規則第九十五條規定，設臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會（以下簡稱本會），並訂定本辦法。」第 2 條規定：「本會任務如下：一 臺北市（以下簡稱本市）都市計畫說明書中載明須經審查地區、大規模建築物、特種建築物及本市重大公共工程、公共建築之都市設計審議。二 依都市計畫規定指定為土地開發許可地區之開發許可審議。三 經本府目的事業主管機關核准之新興產業或生產型態改變之產業，申請調整其使用組別及核准條件之審議。四 依其他法令規定需經都市設計及土地使用開發許可審議之案件。」第 3 條第 16 款規定：「前條第一款所指範圍如下：.....十六 古蹟保存區及其他特定區域內或周邊之公私營建工程。」

行為時臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則第 4 條第 1 款規定：「都市設計及土地使用開發許可審議案件之作業程序，依基地規模及申請案件性質，分為下列四種：一 都市設計審議申請案其建築基地面積在一、五〇〇平方公尺以下、案情單純且非屬下列情形之一者，得採書面審查，其程序如附件四：（一）山坡地。（二）申請相關容積獎勵基地。（三）依其他相關法規規定審議之基地。（四）歷史建築或古蹟附近地區基地。（五）陳情或訴願案件。（六）可能產生環境影響衝擊者。」

內政部 87 年 7 月 2 日台內營字第 8772186 號函釋：「.....按中央法規標準法第十八條

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。.....業經本部 84.4.21 台內營字第 8402867 號函示在案。有關領得建造執照之建築物辦理變更設計法令之適用，原則上應依本部

前揭號函釋規定辦理。惟為統一執行標準，避免地方主管建築機關因認知見解不一，造成執行上之困擾，茲補充規定，在處理程序未終結前申請變更設計，欲適用原建造執照申請時之法令規定，應依下列規定辦理：（一）不增加基地面積。但因畸零地所保留土地於領得建造執照後方達成協議合併使用而增加基地面積者，不在此限。惟其增加部分之允建樓地板面積應依變更設計時之法令檢討。（二）不增加原核准總容積樓地板面積。（三）建築技術規則高層建築物專章發布施行前之申請案件，領得建造執照後申請變更設計，因建築物高度或樓層增加，由非高層建築物變更為高層建築物，其有關帷幕外牆活動安全門窗之設置標示、防火區劃及火警自動警報、自動撒水設備之設置等，應符合建築技術規則建築設計施工編第二百三十三條、第二百四十二條、第二百五十七條之規定。（四）涉及變更用途者，應符合申請變更時有關土地使用管制之規定，並依原建造執照申請時有關建築技術規則等法令規定檢討。（五）領得建造執照後依實施都市計畫地區建築基地綜合設計鼓勵辦法規劃留設開放空間申請變更設計，而不增加原核准總容積樓地板面積者。」

臺北市府 102 年 11 月 12 日府都設字第 10237912801 號令：「一、訂定『○○遺址周邊地

區建築申請案須經【臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會】審議通過後，始得申請建築執照』之認定範圍，並自 102 年 12 月 2 日起實施.....。」

95 年 7 月 5 日府工建字第 09560103901 號公告：「.....公告事項：一、本府依建築法規定主管之建築管理業務之事項，自 95 年 8 月 1 日起依規定委任本府都市發展局辦理.....。」

三、本件訴願及補充理由略以：

（一）○○遺址於 82 年 2 月 5 日由內政部公告為第二級古蹟，臺北市政府以 102 年 11 月 12 日府

都設字第 10237912801 號令訂定○○○遺址周邊地區建築申請案須經臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會（下稱都審會）審議通過後，始得申請建築執照之認定範圍，並自 102 年 12 月 2 日起實施，本案屬該範圍內之建築申請，原處分機關未依照臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則（下稱都審規則）及臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置辦法（下稱都審會設置辦法）等規定，將本案送交都審會審議，逕發照核准系爭建造執照第 1 次變更設計，顯有不當，應予撤銷。

（二）行為時都審會設置辦法第 3 條第 16 款已明確規定古蹟保存區及其他特定區域內或周邊之公私營建工程為都審會審議之範圍，並無原處分機關所稱古蹟周邊地區係由臺北市政府文化局認定之規定；而都市設計及土地使用開發許可審議係由原處分機關權管，本案係 101 年 11 月 22 日掛件辦理第 1 次變更設計，原處分機關自應依行為時都審規則

及都審會設置辦法等規定，將本案送交都審會審議，始為合法。

(三) 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。」此即所謂「從新原則」。本案係於 101 年 11 月 22 日申請第 1 次變更設計，於 103 年 1

月 20 日經原處分機關發照核准，惟自 102 年 12 月 2 日起，○○遺址周邊地區建築申請案

須經都審會審議通過後，始得申請建築執照，原處分自與從新原則有違。

(四) 本案欠缺「顯而可見的」公共利益，學者、實務界皆已提出建言，說明建案或都市更新案與周遭居民、公共利益之關係；土地有其固定之載力，一旦獎勵容積或容積移轉過度濫用，對外勢必造成更新單元範圍周邊居民之日照權、景觀權、通行權及公共設施使用等權益之影響，請撤銷原處分。

四、查案外人即起造人○○公司就系爭基地於 100 年 9 月 28 日向原處分機關申請興建 2 幢 3 棟

地上 14 層、地下 1 層，共 32 戶之建物，經原處分機關審認符合規定，乃於 101 年 4 月 5 日

核發系爭建造執照；嗣起造人○○公司會同設計人於 101 年 11 月 22 日向原處分機關申請系爭建造執照第 1 次變更設計，經原處分機關於 103 年 1 月 20 日發照准予變更。有系爭基

地建造執照申請書、101 建字第 xxxx 號建造執照存根、變更設計申請書等影本附卷可稽。

五、至訴願人等 16 人主張行為時都審會設置辦法第 3 條第 16 款已明確規定古蹟保存區及其他特定區域內或周邊之公私營建工程為都審會審議之範圍，且本府 102 年 11 月 12 日府都設字第 10237912801 號令訂定○○遺址周邊地區建築申請案須經都審會審議通過後，始得申請建築執照之認定範圍，並自 102 年 12 月 2 日起實施，本案屬該範圍內之建築申請，原處分機關未依都審規則及都審會設置辦法等規定，將本案送交都審會審議，逕發照核准系爭建造執照第 1 次變更設計，違反從新原則，影響其權益云云。按內政部 87 年 7 月 2 日台內營字第 8772186 號函釋意旨，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，如未涉及增加原核准總容積樓

地板面積等情形下，仍得適用原建造執照申請時之法令規定。次按前本府法規委員會（101 年 9 月 18 日與本府訴願審議委員會合併成立為本府法務局）95 年 9 月 27 日北市法二

字

第 09532386100 號函釋略以：「……說明：……二、……依中央法規標準法第 18 條、臺北市法規標準自治條例第 20 條……而為新舊法令適用的認定時，似得以申請人最先辦理申請遞件之時點，作為法令適用之認定基準時點（從新從優原則）；亦即，如建照申請在前，則建築許可及都市設計審議所應適用之法令，均以申請建照之時點為準。此可統一法令適用，使具有關聯性之建照申請及都市設計審議法令能一體適用，以免在為時甚長的建築開發過程中，因法令適用的不確定性，造成開發者不可預期的損失，而影響法律秩序安定性……。」查本件案外人即起造人○○公司就系爭基地於 100 年 9 月 28 日向原處分機關申請建造執照，經原處分機關於 101 年 4 月 5 日核發系爭建造執照

,

則本案本應以首次掛號日期 100 年 9 月 28 日為其法令適用日期；嗣起造人○○公司會同設計人於 101 年 11 月 22 日向原處分機關申請系爭建造執照第 1 次變更設計，因涉及增加基地面積及原核准總容積樓地板面積，依前揭內政部 87 年 7 月 2 日台內營字第 8772186 號

函

釋意旨，應以該申請第 1 次變更設計首次掛號日期 101 年 11 月 22 日為其法令適用日期。

次

查本府以 102 年 11 月 12 日府都設字第 10237912801 號令訂定○○遺址周邊地區建築申請

案

須經都審會審議通過後，始得申請建築執照之認定範圍，並自 102 年 12 月 2 日起實施；本案系爭基地雖位屬認定範圍，惟系爭建造執照第 1 次變更設計法令適用日期在前開實施日期之前，故申請當時尚無應辦理都市設計審議規定之適用，則原處分機關審認本件系爭建造執照第 1 次申請變更設計符合規定，乃發照准予變更，並無違誤。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關發照核准系爭建造執照第 1 次變更設計，揆諸前揭規定及函釋意旨，並無不合，原處分應予維持。

六、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 楊 芳 玲（公出）

委員 王 曼 萍（代理）

委員 紀 聰 吉

委員 戴 東 麗

委員 柯 格 鐘

委員 葉 建 廷

委員 范 文 清
委員 王 韻 茹
委員 吳 秦 雯

不同意見書

對於本會第 1210-次第 34 案及第 35 案訴願案，多數意見認為應適用第 1 次申請變更設計首次掛

號日民國（下同）101 年 11 月 22 日之法令，而無須適用臺北市政府 102 年 11 月 12 日府都設字第

10237912801 號令。本席認為多數意見之見解與中央法規標準法第 18 條規定及維護公益之精神有違，對於多數見解礙難同意，爰提出不同意見如下：

一、中央法規標準法第 18 條：「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。」本條係規定行政機關受理人民聲（申）請許可案件後，在處理程序終結前，法令有變更時，行政機關應適用法令之準據時點問題。依本條規定，以適用新法為原則（從新原則），得例外適用變更前之舊法者，則限於依申請案件之性質、以及舊法有利於當事人而新法未廢除或禁止人民之申請等情形。針對具有連續特性之建築行為，遇有法令變更的情形，應如何擇定適用法令之時點，內政部有相關函釋見解可資參考：

（一）內政部 84 年 4 月 21 日台內營字第 8402867 號函釋：「說明二：……，按中央法規標準

法第十八條所稱『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。是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。」因此，關於核發建造執照後起造人申請變更設計，依本函釋見解，如依建築行為之性質未妨礙都市計畫或區域計畫有關公共設施用地之劃設（即未妨礙公共利益），依中央法規標準法第 18 條規定之意旨，始得因案件之性質而適用原建造執照申請時法令規定（例外從舊原則）。換言之，如依建築行為之性質已妨礙都市計畫而與公益有違時，即不得例外適用原建造執照申請時法令規定，而應回歸原則，即適用變更後之法令規定。

（二）為進一步說明例外可適用原建造執照申請時法令規定之情形，內政部 87 年 7 月 2 日台內營字第 8772186 號函釋即為補充解釋：「說明一：……，在處理程序未終結前申請變更設計，欲適用原建造執照申請時之法令規定，應依下列規定辦理：（一）不增加

基地面積。.....。(二)不增加原核准總容積樓地板面積。.....」本號函釋明列各種事由，提供認定變更設計內容與都市計畫之公益性是否相符而可例外適用舊法之明確標準。

(三)針對中央法規標準法第 18 條適用於核發建造執照後起造人申請變更設計之案件，對於依案件性質未違反都市計畫公益而得適用舊法之例外情形，基於例外應從嚴解釋之精神，即應嚴格認定。換言之，變更設計是否增加基地面積及是否增加原核准總容積樓地板面積，應嚴格依都市計畫公益之精神進行檢視。

(四)行政處分，應依作成時之法令及事實狀況為準，而非申請時，此為判斷行政處分合法性的基準時點（參見陳敏，行政法總論，第 8 版，2013，頁 381）。如依中央法規標準法第 18 條之從新原則，認定應適用法令為變更後之法令者，理論上所稱「從新」之標準時點應為針對人民申請案件作成准駁決定之行政處分時，而非人民提出申請時。在建造執照變更設計之申請案件中，如經前揭函釋認定之標準，基於案件性質及都市計畫公益考量而應適用新法時，其適用法令之標準時點應為作成對於變更設計申請作成准駁之行政處分時，而非提出變更設計申請時。

(五)前臺北市政府法規委員會 95 年 9 月 27 日北市法二字第 09532386100 號函釋見解，對於建

築行為一概適用申請建照時為準，不僅與內政部之函釋有違，亦忽視中央法規標準法第 18 條原則從新、例外從舊之法理，其見解應不可採。

二、就本案之情形而言：

(一)起造人 100 年 9 月 28 日申請之建造執照於 101 年 4 月 5 日獲核發，而 101 年 11 月 20 日第一次

變更設計之申請，於 103 年 1 月 20 日獲核發。其間臺北市政府 102 年 11 月 12 日發布府都

設字第 10237921801 號令：「訂定『○○遺址周邊地區建築申請案須經【臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會】審議通過後，始得申請建築執照』之認定範圍，並自 102 年 12 月 2 日起實施。.....。」此函令之發布，變更○○遺址周邊地區建築案件是否應經臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會之程序。而起造人第一次變更設計之申請內容，因較原核准基地面積增加 193m²，較原核准總容積樓地板面積增加 1796.88 m²，亦即建築基地面積及總容積樓地板面積已大幅增加，對於環境及土地利用之負荷已與原建造執照核准的內容不同。依中央法規標準法第 18 條規定，本案基於其案件性質，考量都市計畫之公益，本於前揭內政部相關函釋見解之意旨，即應依從新原則適用變更後之法令。此基準時點，依前述見解，應為 103 年 1 月 20 日作成變更設計之行政處分時，而非 101 年 11 月 20 日提出第一次變更設計之申請時。多數見解

理由五中，認為應適用法令之基準時點為申請第一次變更設計時（即 101 年 11 月 22 日），其論述依據係因法令有變更，而基於內政部相關函釋見解，於變更設計內容涉及建築基地面積及總容積樓地板面積有增加之情形，應適用變更後之法令。惟多數見解除忽視變更後之法令應係指作成變更設計行政處分時之法令外，更存有重大矛盾，亦即適用 101 年 11 月 22 日申請變更時之法令，當時臺北市政府 102 年 11 月 12 日發布府都設

字第 10237921801 號令於 102 年 12 月 2 日尚未實施，何來因法令變更而有中央法規標準

法第 18 條之適用？此為多數見解未能自圓其說之處。

（二）起造人 103 年 5 月 5 日申請第二次變更設計，於 104 年 6 月 25 日獲核准。申請第二次變更

設計時，臺北市政府 102 年 11 月 12 日發布府都設字第 10237921801 號令已實施，並無人

民提出申請後法令有變更之情形。即便依前揭內政部函釋見解，於使用執照核發前皆為處理程序終結前之階段，則適用法令時點的認定，依中央法規標準法第 18 條規定之意旨，基於嚴格解釋從舊（即變更前之法令）之例外情形，亦須嚴格檢視第二次變更設計是否與都市計畫之公益有違。本案第二次變更設計雖與第一次變更設計內容相較，無建築基地面積及總容積樓地板面積增加之情形，但實際上與原建造執照相較，仍有建築基地面積及總容積樓地板面積增加的情事，因此對於都市計畫土地使用管制之公益保障以及環境品質之維護，應嚴格檢視，仍應認為建築基地面積及總容積樓地板面積已有增加，而應適用變更後之法令，即應適用 102 年 12 月 2 日實施之函令而進行都市設計及土地使用開發許可之審議。

三、此外，雖然法律安定原則及信賴保護原則為行政法上為保障當事人權益之重要原則，然而人民無法主張信賴法令永久不變，而認為一概應適用最初行為時（申請時）之法令，否則法令因適應社會變化需求進行變更而維護公共利益及社會秩序的功能，即永遠無法達成，此即不真正溯及既往理論之基本論述依據。因此，對於繼續存在而尚未終結之事實或法律關係，法令基於維護公共利益之考量而有所變更，原則上仍得適用於後續繼續存在之事實或法律關係，僅於例外對於人民權利造成之侵害與欲達成之公益不合比例時，始不得適用變更後之法令。就本案情形而言，○○遺址周邊地區建築為於 102 年 12 月 2 日後應經都市設計及土地使用開發許可審議通過後，始得申請建築執照而進行開發，其目的係為保障具文化資產價值之○○遺址周遭環境，不致因建築行為而受到破壞，具有高度維護公益之目的。雖然對於起造人而言，將因此而受到一定程度之不利益，惟其權益影響之程度，與文化資產及環境公益的價值相較，仍屬有限。尤其本案於當時作成准

予變更設計之行政處分時，起造人尚未進行建築開挖行為，其受影響之權利應屬有限，起造人期待利益所受之影響應非與公益一併衡量時應列入考量之事項。多數意見過度重視法律秩序安定及起造人之權益，忽視法令變更所欲維護之文化資產及環境公益，與不真正溯及既往理論有違，應不予支持。

基於上述說明，本席認為原處分適用法律之見解有違法可議之處，實應依訴願法第 81 條規定，撤銷原處分，並命原處分機關另為適法之處分，而非作成訴願駁回之決定。本席以上見解，與本會多數意見不同，爰提出不同意見如上。

委員 劉 宗 德

委員 傅 玲 靜

中華民國 104 年 11 月 19 日

市長 柯文哲

法務局局長 楊芳玲請假

副局長 林淑華代行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區文林路 725 號）