

訴 願 人：○○○

原 處 分 機 關：臺北市政府工務局（建築管理業務自 95 年 8 月 1 日起移撥
本府都市發展局）

訴願人因請求撤銷變更使用執照事件，不服原處分機關 92 年 7 月 11 日
北市工建字第 09252817500 號書函所為處分，提起訴願，本府依法決定如
下：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣本市信義區○○○路○○段○○巷○○弄○○號○○樓、○○樓及
○○號○○樓為雙併式建築物，坐落本市信義區○○段○○小段○○地號
土地，位於信義計畫特定專用區之住宅區，領有原處分機關核發之 85 建字
第 xxxx 號建造執照及 88 使字第 xxxx 號使用執照，原核准用途為「集合住宅
」。系爭建物所有權人○○○於 89 年 9 月 22 日向原處分機關申請變更該建
物之用途為「社會福利設施（兒童托育中心）」，經原處分機關審查後，
於 90 年 12 月 18 日核發 90 變使字第 xxxx 號變更使用執照；嗣○○○於 91 年 3
月 21 日復向原處分機關申請變更系爭建物之用途為「社會福利設施（托兒
所）」，並經原處分機關於 91 年 8 月 12 日核發 91 變使字第 xxxx 號變更使用
執照在案。訴願人以其為社區住戶（本市信義區○○○路○○段○○巷○
○弄○○號○○樓），於 92 年 6 月 2 日向原處分機關請求撤銷 90 變使字第 xx
xx 號及 91 變使字第 xxxx 號變更使用執照，案經原處分機關以 92 年 7 月 11 日
北市工建字第 09252817500 號書函否准所請。訴願人不服，於 92 年 7 月 28
日向本府提起訴願，經本府以 92 年 12 月 24 日府訴字第 09227659000 號訴願
決定：「訴願駁回。」訴願人不服，向臺北高等行政法院提起行政訴訟，
經該院以 94 年 3 月 29 日 93 年度訴字第 638 號裁定：「原告之訴駁回。訴訟
費用由原告負擔。」訴願人不服，向最高行政法院提起抗告，經該院以 95
年 2 月 27 日 95 年度裁字第 00402 號裁定：「原裁定廢棄。」嗣經臺北高等行
政法院以 95 年 10 月 5 日 95 年度訴更一字第 41 號判決：「訴願決定撤銷。訴
訟費用由被告負擔。」撤銷理由略以：「.....五.....訴願決定以原告
申請撤銷原處分及提起訴願均逾期為由，駁回其訴願，認事用法，尚有未

合，為顧及原告之程序利益，爰將訴願決定予以撤銷，由訴願機關另為適法之決定……」爰重為本件訴願決定。嗣訴願人於 96 年 1 月 22 日補充訴願理由，並據本府都市發展局檢卷答辯到府。

理 由

一、按建築法行為時第 2 條規定：「主管建築機關：在中央為內政部；在直轄市為工務局；在縣（市）為工務局或建設局，未設工務局或建設局者，為縣（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 73 條第 2 項、第 3 項及第 4 項規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更，不在此限。」「前項一定規模以下之免辦理變更使用執照相關規定，由直轄市、縣（市）主管建築機關定之。」「第 2 項建築物之使用類組、變更使用之條件及程序等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」

本府 89 年 8 月 25 日府都二字第 8907829000 號公告發布實施本市都市計畫「修訂臺北市信義計畫地區細部計畫（第 2 次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」之附件 3「臺北市信義計畫地區建築物及土地使用分區管制要點」第 1 點規定：「土地及建築物之使用：（一）本地區內各種用地之配置如附圖 1，其容許之土地使用組別如附表 1。……（三）本地區內之建築物非供住宅使用之樓層，其同層及以下各樓層應均非供住宅使用，其出入垂直動線應予分別設置。」

二、本件訴願及補充理由略以：

（一）臺北市信義計畫地區建築物及土地使用分區管制要點之立法目的，應在「維護住宅區環境品質及確保住宅使用樓層之安寧、安全」，故在適用時應不得違反其目的甚為明確；至於建築技術規則建築設計施工編第 89 條有關視為他棟建築物之規定，其規範目的主要在防火逃生避難，與上開管制要點完全不同，不應比附援引作為認定是否為「以下各樓層」之依據。而該管制要點第 1 點（三）規定所謂「其同層及以下各樓層」之認定基準，究應為「同層及以下各樓層應以樓梯可達之範圍為準」或「以下各樓層之認定係以垂直投影之樓層使用戶為範圍」，則屬本件之爭點所在；查後者係臺北市政府

都市發展局於 89 年 9 月 5 日會議結論作出之新認定基準，當時原處分機關尚未核准申請人變更系爭建物使用之申請，自無司法院釋字第 287 號解釋關於已確定之行政處分不受後釋示拘束之適用情事，然原處分機關卻以申請人係於 89 年 9 月 22 日掛號申請，而臺北市政府都市發展局於 89 年 10 月 23 日始函送上開會議之新基準，本案仍以舊法規定有利於申請人乃准予變更使用，原處分顯有違法。

(二) 系爭社區大樓立面動線均為共用，且僅有 1 個出入口，故申請人實無分別設置出入動線之可能，是其所設「社會福利設施（托兒所）」之出入動線自與本住宅大樓出入動線互為干擾，亦將影響其他住戶之居住品質。查原處分機關係以申請人已於該建物○○、○○樓設置內梯單獨出入，且封閉通往公共梯間，作為符合「出入動線應分別設置」之認定，惟原處分機關於核准變更使用前，並未依行政程序法第 42 條規定實施勘驗調查，如何得知申請人已封閉通往公共梯間之通道及本件確能不干擾原住宅大樓出入動線與住宅環境品質？本件原處分機關遽為核准變更使用，即有違法之嫌。

(三) 依前揭臺北市信義計畫地區建築物及土地使用分區管制要點第 1 點（三）規定：「本地區內之建築物非供住宅使用之樓層，其同層及以下各樓層應均非供住宅使用，其出入垂直動線應予分別設置。」申請人申請作為托兒所使用時，系爭○○號○○樓仍為住宅，既為住宅，原處分機關自無核准之理。又有關非住宅之認定，除建築物使用執照登記項目外，臺北市政府都市發展局曾於 89 年 9 月 5 日邀原處分機關作成結論略以：「……若其同層及以下各樓層部分為住宅，經公寓大廈管理委員會或同層及以下各樓層所有權人同意（僅需出具住宅部分所有權人同意書），則符合核准條件規定。」然原處分機關並未遵循前開會議結論，要求申請人提出○○樓以下所有權人之同意書及切結書或公寓大廈管理委員會同意書，逕予核准，自有不當。

(四) 「○○社區」為一單純住宅之封閉式社區，建商銷售時銷售契約中明載該社區之法定空地之產權為全體區分所有權人所共有，申請人並非法定空地之單獨所有權人，未經其他區分所有權人同意，自不得使用該法定空地作為其特定目的之使用及出入，顯已違反公寓大廈管理條例第 7 條規定。

(五) ○○號○○樓、○○樓及○○號○○樓建物後門均未封閉，通往樓

梯後可達各樓層，明顯妨礙安全及安寧，原處分機關自不應核准。

且依 92 年 4 月 15 日臺北市政府便箋，亦認於影響住宅環境品質仍應否准設立，且○○號○○樓、○○樓及○○號○○樓未有設動線，如何從後門進出，加諸申請人未提供其他住戶同意使用法定空地之約定，又如何從後門進出？

三、卷查本市信義區○○○路○○段○○巷○○弄○○號○○、○○樓及○○號○○樓位於本府「修訂臺北市信義計畫地區細部計畫（第 2 次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」（以下簡稱「信義區計畫案」）中附圖 1 之「住宅區（F9 區）」，依該案附表 1「信義計畫地區土地及建築物使用組別容許表」規定，只許可建物之第 1 至第 2 層樓得設置第 3 組「學前教育設施」、第 8 組「社會福利設施」及第 16 組「文康設施」；又按信義區計畫案中附件 3「臺北市信義計畫地區建築物及土地使用分區管制要點」（以下簡稱「分區管制要點」）之說明，「住宅區」比照臺北市土地使用分區管制規則之第 2 種住宅區辦理，故本案亦屬上開分區管制規則「住 2」附條件允許使用項目。次查系爭建物所有權人○○○於 89 年 9 月 22 日向原處分機關申請變更該建物之用途為「社會福利設施（兒童托育中心）」，經原處分機關簽會本府都市發展局，並依設計建築師之簽證說明「本案○○樓及○○樓通往公共樓梯之安全門，由內部以不燃材料封閉，室內施作 1 室內樓梯單獨出入」及建築技術規則建築設計施工編第 89 條規定「以無開口之防火牆及防火樓板區劃分隔，視為他棟建築物」，先行書面審查核認符合前揭分區管制要點第 1 點（三）規定，並辦理竣工勘驗後，乃於 90 年 12 月 18 日核發 90 變使字第 XXXX 號變更使用執照；嗣○○○於 91 年 3 月 21 日復向原處分機關申請變更系爭建物之用途為「社會福利設施（托兒所）」，經原處分機關審查後，並於 91 年 8 月 12 日核發 91 變使字第 XXXX 號變更使用執照在案。

四、至訴願理由主張原處分機關未依本府都市發展局於 89 年 9 月 5 日會議結論作出之新認定基準，適用法令顯有錯誤乙節。按原處分機關答辯已陳明，其執行都市計畫說明書內所載「其同層及以下各樓層」或「擬設置之樓層，其同層及以下各樓層」之規定，均係依本府都市發展局之會簽意見：所指「同層」於連棟式建築物之認定執行，其同層及各樓層之認定應以樓梯可達範圍為準。是本案原處分機關依本府都市發展局先前針對前揭分區管制要點第 1 點（三）規定所為會簽內容，作

為審查「同層及以下各樓層」之認定依據，並據此審認申請人變更○○樓整層及○○樓其中 1 戶為非住宅使用之範圍，符合上開分區管制要點規定；而本府都市發展局於 89 年 9 月 5 日邀集原處分機關等相關機關召開「研商住宅區附條件允許設置第 28 組：一般事務所之核准條件疑義」會議，其中會議結論（七）「同層之認定係以公共樓梯（電梯）服務之使用戶為範圍，以下各樓層之認定係以垂直投影之樓層使用戶為範圍」。嗣並以 89 年 10 月 23 日北市都二字第 8922560300 號函知原處分機關等，則前揭分區管制要點第 1 點（三）規定「同層及以下各樓層」之認定依據，究係為「同層及各樓層之認定應以樓梯可達範圍為準」或「同層之認定係以公共樓梯（電梯）服務之使用戶為範圍，以下各樓層之認定係以垂直投影之樓層使用戶為範圍」，本府都市發展局雖有不一致，惟原處分機關為行為時本市建築管理主管機關，就有關前揭分區管制要點第 1 點（三）規定「同層及以下各樓層」之認定，既均係以「同層及各樓層之認定應以樓梯可達範圍為準」作為審查依據，並無變更，且本案原處分機關核定本件訴願人申請變更使用執照，亦本此標準為審查依據，且本府都市發展局就系爭申請變更使用執照適法性疑義乙案，嗣以 91 年 12 月 12 日北市都二字第 0913308600 號函復原處分機關略以：「主旨：有關貴局 90 變使字第 XXXX 號（應為第 XXXX 號）及 91 變使字第 XXXX 號變更使用執照適法性疑義一案，本局意見如後說明……說明：……三、……（二）另本局 89 年 10 月 23 日函送 89 年 9 月 5 日召開會議有關『以下各樓層之認定係以垂直投影之樓層使用戶為範圍』之結論……然經貴局函復提出執行疑義，案經本局 89 年 12 月 14 日召開會議並未作成具體結論……在『以下各樓層』之認定原則尚未再界定前，本局僅針對出入動線應分別設置一節，簽復在不干擾原住戶大樓出入動線及住宅環境品質之前提下，貴局援例檢討逕處，本局敬表同意……」及由原處分機關以 92 年 1 月 16 日北市工建字第 09251290300 號函請本府法規委員會釋疑，經該會以 92 年 1 月 24 日北市法二字第 09230061100 號函復原處分機關略以：「主旨：為貴局辦理 90 變使字第 XXXX 號（應為第 XXXX 號）及 91 變使字第 XXXX 號變更使用執照案內，『其同層及以下各樓層』究應以本府都市發展局前便簽及會簽意見『同層及以下各樓層應以樓梯可達之範圍為準』或該局 89 年 9 月 5 日召開會議結論『以下各樓層之認定係以垂直投影之樓層使用戶為範圍』認定執行疑義乙案，復如說明……說明

：……三、……依都發局前便簽及會簽意見認為『同層及以下各樓層應以樓梯可達之範圍為準』『至有關非住宅使用樓層，其出入動線應分別設置一節，請貴局依建築技術規則及實際狀況檢討，在不干擾原住宅大樓出入動線及住宅區環境品質之前提下，本局敬表同意。』似已就該規定，委由貴局在不違反法規範目的及建築技術規則相關規定之情形下，就具體事實認定適用。從而，本案貴局以○○、○○樓設置室內梯單獨出入，並封閉通往公共梯間，作為符合上開規定之認定，若上開事實認定符合都發局前便簽意見之意旨及上開管制要點之規定，且變更後之狀態，確能不干擾原住宅大樓出入動線及住宅區環境品質，則核准其變更處分之『適法性』即無疑義……四、至都發局就該規定前後解釋不一，貴局依其前見解所作成之核准變更處分，其效力為何……倘若貴局就具體情形所為之認定無悖都發局之先前見解及上開管制要點規定之意旨，則基於『法律安定性原則』該處分不受後釋示之影響；……」是訴願人上開主張，尚難據以採作對其有利之認定。又訴願人主張原處分機關並未遵循前開會議結論，要求申請人提出○○樓以下所有權人之同意書及切結書或公寓大廈管理委員會同意書乙節。按前開會議結論係本府都市發展局以 89 年 10 月 23 日北市都二字第 8922560300 號函通知原處分機關等，並非原處分機關審查之依據，已如前述；是此訴願主張，亦難採憑。

五、再查訴願人主張系爭社區大樓立面動線均為共用，且僅有 1 個出入口，實無分別設置出入動線之可能，原處分機關於核准變更使用前，並未實施勘驗調查，原處分有違法之嫌云云。參照本府都市發展局 92 年 3 月 5 日北市都二字第 09230371300 號函說明二略以：「……出入動線以限定升降機使用對象區隔住宅與辦公使用，經管制無礙居住品質者，合於『其出入動線應分別設置』之規定。」次依原處分機關答辯陳明，有關變更使用申請案，係先經書面審查核准後，由申請人按圖施工，再進行竣工勘驗，故於書面審查時，無須前往現場勘查。本案既經原處分機關完成竣工勘驗核認系爭建物確有設置室內梯單獨出入，並封閉通往公共梯之通道，已符合前揭分區管制要點第 1 點（三）規定所稱之「出入垂直動線應予分別設置」之要件，始准予核發系爭使用執照；則訴願人就此所辯，尚難採憑。

六、又訴願人主張申請人並非法定空地之單獨所有權人，不得使用法定空地作為其特定目的之使用及出入乙節。依本府都市發展局答辯陳明，

系爭變更使用執照申請範圍皆位於申請人之專有產權範圍內，其法定空地並未變更作為其他用途。是訴願人就此主張，恐有誤解。末查訴願人主張系爭○○號○○樓、○○樓及○○號○○樓建物後門均未封閉乙節。按本件原處分機關審認系爭建物確有設置室內梯單獨出入，並封閉通往公共梯之通道，乃依法核准變更使用，已如前述，並有建築師簽證圖說文件影本附卷可稽；至目前後門縱未實際封閉，亦係另案查處問題。是訴願人就此主張，亦難採憑。從而，原處分機關以 92 年 7 月 11 日北市工建字第 09252817500 號書函否准訴願人所請，並無不合，原處分應予維持。

七、綜上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項之規定，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 張明珠
副主任委員 王曼萍
委員 陳 敏
委員 陳淑芳
委員 陳石獅
委員 陳媛英
委員 紀聰吉
委員 程明修
委員 林明昕
委員 戴東麗
委員 蘇嘉瑞
委員 李元德

中 華 民 國 96 年 2 月 16 日

市長 郝龍斌

訴願審議委員會主任委員 張明珠決行

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，並抄副本送本府。

(臺北高等行政法院地址：臺北市大安區和平東路 3 段 1 巷 1 號)