最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第302號

上　訴　人　遠東新世紀股份有限公司
代　表　人　徐旭東
訴訟代理人　李家慶律師
　　劉昌坪律師
　　李劍非律師
被上訴人　新北市政府工務局
代　表　人　朱惕之
訴訟代理人　李承志律師
　　黃文承律師

上列當事人間建築執照事件，上訴人對於中華民國107年7月19日臺北高等行政法院105年度訴字第783號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、上訴人前於民國87年6月5日就坐落新北市○○區○○段○○○○○○○○○○○○號3筆土地，經改制前被上訴人（即臺北縣政府工務局）核發87板建字第450號建造執照（下稱系爭建照），於規定開工期限欄載明「領照後6個月內開工」，規定竣工期限欄載明「自開工核准日起77個月完工」，嗣因上訴人依內政部自88年1月20日起至97年12月29日止准予辦理延長建築期限等函令辦理，系爭建照因而延展建築期限9年，上訴人又於98年4月13日申請展期，經被上訴人核准竣工展延並載明期限至104月8月5日（下稱系爭建照竣工日）。上訴人於103年11月27日復提出系爭建照第1次變更設計申請（下稱系爭變更設計申請），將系爭建照原核准興建地上29層、地下4層建物，申請變更設計大幅增加地上樓層數26層（至55層），竣工期限亦由104年8月5日展延至108年12月5日。被上訴人認其申請仍有改正事項，依建築法第36條規定而

以103年12月3日北工建字第1032267037號函（下稱103年12月3日函）通知其應於文到6個月內改正完竣送請復審，上訴人於該復審期限屆至前之104年5月25日，再向被上訴人申請以重新掛號方式延長審查期限，經被上訴人104年5月29日新北工建字第1040960434號函（下稱104年5月29日函）同意，並命上訴人就15項改正事項併同103年12月3日函所列事項，於文到6個月內確實改正完竣後申請復審。嗣被上訴人以104年9月14日新北工建字第1041755616號函（下稱系爭更正期限函）通知上訴人，更正104年5月29日函之申請復審期限至系爭建照有效期內（即系爭建照竣工日104年8月5日），並表明上訴人應於系爭建照竣工日前改正完竣、申請復審並完成系爭變更設計申請之核定，逾期即駁回系爭變更設計申請之旨，繼之以104年9月18日新北工建字第1041786182號函（下稱系爭否准處分），以被上訴人於104年9月16日至現場會勘，認現場並無實質動工，有建築法第53條第2項規定逾展期期限仍未完工，又未能於系爭建照竣工期限內完成系爭變更設計等情為由，否准上訴人之系爭變更設計申請。上訴人不服系爭否准處分，提起訴願遭駁回後，提起行政訴訟亦遭原審以判決駁回，遂提起本件上訴（上訴人不服系爭更正期限函部分，經訴願不受理後，與本件在原審合併起訴，經原審107年7月19日105年度訴字第783號裁定駁回該部分之訴，上訴人另提起抗告，另由本院裁定駁回）。

二、上訴人起訴主張：㈠建築法第53條第2項規定之「自規定得展期之期限屆滿之日」，如仍存在得展期之規定，即得延長建造執照之效力，又所謂「規定得展期之期限屆滿之日」，依107年8月8日修正前新北市建築管理規則第18條第1項規定，上訴人本有再展延系爭建照期限之可能，被上訴人未命上訴人補辦手續，率認已逾系爭建照期限而當然失效，並據以駁回系爭變更設計申請，違反比例原則。㈡被上訴人雖以系爭更正期限函更正延展期限，但被上訴人係在所指原定系爭建照竣工日（即104年8月5日）經過後之104年9月14日，方

作成系爭更正期限函，客觀上已不能實現，屬重大明顯之瑕疵，系爭更正期限函應無效。上訴人信賴104年5月29日函所展延之系爭建照有效期限，被上訴人嗣以系爭否准處分推翻先前展延之系爭建照建築期限，否准上訴人之系爭變更設計申請，違反法律保留原則、信賴保護原則、禁反言原則、誠信原則，亦違反建築法第53條、第87條規定、修正前新北市建築管理規則第18條第1項規定，被上訴人否准上訴人系爭變更設計申請，應屬違法。㈢上訴人基於系爭建照展延期間內，相關建築法規大幅變動且涉及公共安全之消防、耐震等建築規範，原規劃地上29層、地下4層建物，亦變更設計而增加地上樓層數26層，惟此事實與法律上具有高度公益性之情事變更，顯有就系爭建照為變更設計之必要，被上訴人未予審酌，違反公益原則及行政程序法第9條明定之客觀注意原則。㈣依憲法之期待可能性原則及修正前新北市建築管理規則第18條第3項規定，計算系爭建照有效期限，自應扣除環境影響評估審查所延宕期間。而本件環境影響評估審查作業僅書面審查期間即長達238天，被上訴人未斟酌停止系爭建照建築期限之計算，違反誠信原則、不當聯結禁止原則等語，求為判決：系爭否准處分及該部分訴願決定均撤銷；被上訴人應就上訴人系爭變更設計申請案，作成准許變更設計並延展系爭建照建築期限至變更設計復審准予核定新工期終期之日為竣工日之行政處分。

三、被上訴人則以：㈠系爭變更設計申請並非建築法第53條第2項後段「規定得展期」之情形，在系爭變更設計申請經審核並准予核發新（變更）建造執照前，無從依建築法第39條、第53條第1、2項等規定重新核定建築期限，該申請之存在與建築法第53條第2項規定之建築期限無涉，另修正前新北市建築管理規則第18條所規定「於核准時增加工期」，為建造執照經核准時之總工期增加問題，乃依「原建造執照核發時之狀況判定」，與建築法第53條規定不同，故被上訴人亦無依上開規定給予增加工期之餘地。㈡被上訴人作成104年5月

29日函時，系爭變更設計申請僅處於申請階段，尚未核發新（變更）建造執照，自無依建築法第39條、第53條第1、2項規定重新核定建築期限之問題。至系爭更正期限函僅係補充說明系爭變更設計申請之改正復審期限，係附麗於系爭建照有效期限，並未變更建築法第36條有關改正復審期限之規定，亦與建築法第53條規定之建築期限無涉，上訴人並無對建築期限業已延長之信賴基礎。㈢上訴人係依85年之相關規定而為更高樓層之變更設計，與其主張變更設計係適用新法令等而有公益性，並不相符。且上訴人係自行評估盈虧風險後決定停工不予興建，至103年8月5日才開始辦理系爭變更設計申請，若擔心期間不足，本可提早開始辦理變更設計事宜。上訴人係以86年時之較低標準法令作為系爭變更設計申請之內容，建築型態改為「目前流行之形式」，目的僅為獲取其私人商業銷售之利益，自應於「原執照效期內或展延期限內完成變更並興建完畢」始得享有該利益。㈣上訴人明知系爭變更設計申請尚需經環境影響評估審查程序，為上訴人自行選擇之結果，自應承擔相關環境影響評估審查之風險，且倘上訴人積極配合提供充足資料，審查即可迅速完成。故上訴人主張環評期間非可歸責於伊，應予扣除云云，顯與建築法體系解釋不符。㈤上訴人主張應課予「建造執照建築期限展期至變更設計准予核定之日」部分，並未敘明有何法律上之請求權基礎，且變更設計之建築期限必須審視所有變更設計內容後才能決定，系爭變更設計申請尚有改正事項未完成，亦無從逕行決定變更後建築期限之屆至日等語，資為抗辯，求為判決：上訴人之訴駁回。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠被上訴人104年5月29日函係說明上訴人系爭變更設計申請之復審期限一案，先列明建築法第36條規定內容（說明欄第2點），再據以核准同意所請展延建造執照改正期限（說明欄第3點），繼之復詳列尚待補正事項，顯然被上訴人104年5月29日函所同意展延者，僅係被上訴人為審查系爭變更設計申請而依建

築法第39條中段、第36條規定為通知之改正復審期限，未涉系爭建照有關建築法第53條第1項之核定建築期限，或同條第2項前段之核准展期期限。上訴人謂被上訴人在104年5月29日函有作成延長系爭建照原核定建築期限之行政處分存在云云，洵無足採。至被上訴人於系爭建照竣工日屆至後之104年9月14日固以系爭更正期限函，更正上開104年5月29日函說明欄第5點之通知改正期限，此函更正者，仍為被上訴人審查系爭變更設計申請程序中之改正復審期限，無涉系爭建照有關建築法第53條第1項之核定建築期限或同條第2項前段之核准展期期限等問題，被上訴人說明更正之理由，亦在於104年5月29日函所指改正復審期限僅依建築法第36條明文之6個月期限列示，卻未審酌系爭建照原核定建築期限至系爭建照竣工日止之事實，故補充說明被上訴人就系爭變更設計申請之審查期限，應在系爭建照原核定建築期限內經核定完成，故系爭更正期限函要屬被上訴人對系爭變更設計申請之審查程序有所補充，實不足徒憑系爭更正期限函即謂104年5月29日函發生何變更系爭建照建築期限或核准展期之公法上規制力。㈡基於原建造執照核發時尚須依申請內容具體核定建築期限，目的本在令建築行為能即時完成，以收管理之效，例外為變更設計之情形，所申請變更設計之時間、幅度、範圍，仍應本於受原核定建築期限拘束之前提，適時、酌情提出，若變更設計幅度過鉅而難確保得在原定建築期限內經主管建築機關核定通過變更，本不妨礙起造人循重新提出建造執照申請方式而取得建築許可之權利，故變更設計之審核須附麗於有效原核發建造執照之要件，應屬當然，此亦為建築法第39條前段、第53條第2項後段所明定，如此解釋並不違反法律保留原則，縱然重新申請建造執照而新增行政程序之耗費，相較於主管建築機關以最接近建築行為時間之相關建築法令為審酌、裁量，能與時俱進為適當建築管理之公共利益而言，該行政耗費之支出，實無不妥之處。㈢依建築法第53條第2項後段可知，建造執照因原定建築期限之故而有

逾期失效限制，且在經提出變更設計申請之情形，建築法第39條規定既未排除其適用，準此，若在原定建築期限屆至前，業經針對變更設計後內容，另參照建築法第53條第1項規定而適用建築期限基準之規定，重新核定新建築期限終期在案，無須適用原定建築期限，固不待言，但若提出變更設計申請卻尚未經核定新建築期限之情形，建造執照起造人於取得建造執照時，對所許可新建方式、內容暨據以決定之許可建築期限終期，均知之甚明，對於另提出變更設計申請所可能造成許可建築期限仍持續進行，且變更設計申請經審查後是否果能經核准、核准變更範圍是否果能在變更後建築期限前完成，均屬未定之風險等情，在其申請時已得預見，並斟酌是否及如何提出申請，自無事後反稱變更設計申請不須受限於所依附系爭建照是否逾期失效之理。是上訴人之系爭變更設計申請，既因系爭建照逾期失效而失所附麗，確無從准許之。㈣建築法第36條及第53條規定，二者所規範之程序、事項，毫不相涉，彼此亦無扞格處，自得分別適用，且當無因適用建築法第36條規定，即得排除建築法第53條規定而不予適用之理。則上訴人主張被上訴人依建築法第36條規定而作成之104年5月29日函，有致其誤認系爭變更設計申請已毋須適用建築法第53條規定之可能，由建築法第53條、第36條之規範體系觀之，已屬無由。㈤被上訴人104年5月29日函或系爭更正期限函，均屬被上訴人就系爭變更設計申請為准駁決定前之審查準備程序行為，並不足以發生建築法第53條第1項變更建築期限，或第2項展期之公法上效力，業見前述，是上訴人因被上訴人104年5月29日函，至多亦僅針對當時變更設計申請程序中應補正之事項及期限，有形成信賴基礎之可能，其僅能謂因此信賴「系爭變更設計申請之改正復審期限為6個月」，而無從執為系爭建照「建築期限延長」之信賴基礎。是上訴人主張被上訴人104年5月29日函已形成法規制力而得執為其信賴基礎，自非有據。㈥縱被上訴人在104年5月29日函未及時提醒上訴人應在系爭建照竣工日前辦畢

，然建築法第53條之明文拘束具有公示性，在未經核定變更為新建築期限前，系爭建照所定原建築期限之規制力仍有明確限制，故僅憑被上訴人漏未一併告知系爭變更設計申請尚須遵守建築法第53條第2項後段規定乙事，實不足執為上訴人之信賴基礎。且依新北市政府於104年4月24日召開之專案審查會議之結論，及被上訴人於104年5月4日建造執照預審審查會會議中在說明欄第23點之結論，均可知被上訴人前即提醒上訴人注意有系爭建照竣工日將屆至之問題，亦未見上訴人就此請求被上訴人釋疑等，上訴人對系爭變更設計申請之審查須受限於系爭建照竣工日屆至乙事，當能知悉而非不能預期，益見被上訴人在系爭建照竣工日前之審查情形，尚不足以令上訴人得信賴系爭建照不須適用建築法第53條規定。況建築法第53條第2項規定在針對建造執照為變更設計時，應加以適用，本寓有以時間之限制督促起造人適時、酌情提出變更設計，令建築行為原則上能按原許可進度即時完成，以利控管，上訴人大幅變更系爭建照原許可之設計內容，縱有如其所述係為提供更安全、適當建物等目的，仍不妨礙其選擇重新申請建造執照而加以實現，上訴人主張系爭變更設計申請毋須受限於其所依附系爭建照是否逾期失效之信賴利益，相較於建築法第53條第2項後段規定之公益目的，亦難認較值得保護。㈦上訴人既自承系爭建照許可內容已不符合目前需求，且上訴人亦未能說明系爭變更設計申請之內容，悉數為解決按照系爭建照原內容施作將因違法遭禁止問題所提出，實難認上訴人有何無法重新申請建造執照，而須循申請變更設計之唯一途徑辦理之必要。且系爭建照原許可之樓層高度為29層、98.5公尺，無須經環境影響評估審查即得為新建行為，然上訴人自承提出系爭變更設計申請時，即知依當時法令須適用環境影響評估法規定進行環境影響評估審查，顯見上訴人基於自身考量，在系爭建照核准後為大幅變更，復選擇依附系爭建照提出系爭變更設計申請，方造成難以逕依變更設計內容施作、卻又坐視系爭建照建築期限持續

進行致屆滿之結果，若上訴人以重新申請建造執照方式取得建築許可，實無涉時效問題，對於因此造成審查時間有限之急迫性，要無全數歸責被上訴人或新北市政府環境保護局，上訴人卻無可歸責之理。是上訴人主張系爭建照之建築期限應停止進行，其對系爭建照許可內容能遵期完成乙事欠缺期待可能性云云，亦非有據。㈧上訴人主張系爭建照有修正前新北市建築管理規則第18條第1項增加工期規定之適用，然系爭變更設計申請既因系爭建照屆期失效已無從准許，自無再適用此規定而得為有利上訴人認定之餘地。另建築法第87條第3款規定，係針對逾建築期限仍未完工卻得補辦手續者，僅限於得依同法第53條第2項申請展期之情形，系爭建照原定建築期限，上訴人已依該規定申請展期至104年8月5日，系爭變更設計申請若經准許，亦視變更後內容參照建築期限基準為新建築期限變更核定（建築法第39條比照第53條第1項規定），與同條第2項中段僅就期限為展延者有別，自無適用該規定補辦手續之可能，是上訴人執此而謂被上訴人尚得令其補辦，否則即違反比例原則云云，亦無足採等語。因認被上訴人無從准許系爭變更設計申請，爰將系爭否准處分及其訴願決定均予維持，上訴人所提課予義務之訴為無理由，故而駁回上訴人在原審之訴。

五、上訴意旨以：㈠依上訴人所提出內政部營建署99年9月24日營屬更字第0992918168號函、內政部104年11月9日內授營建管字第1040440165號函、臺中市政府都市發展局105年1月26日中市都工字第1050008449號函，可知建築法第53條所規定之建築期限，實屬地方主管建築機關之職權，如遇特殊情形，自得延長建築期限，實務上亦有諸多建造執照屆期仍予展期之案例，然原判決未說明何以不參採前開案例，有判決適用法律不當及不備理由之違法。㈡基於合憲性解釋及本院103年度判字第253號判決意旨，以及合併觀察建築法第87條第3款，解釋上應認建築法第53條第2項規定之「自規定得展期之期限屆滿之日」，如仍存在得展期之規定即修正前新北市

建築管理規則第18條第1項規定關於延展期限之規定，應延長建造執照之效力至依該規定得展期之期限屆滿時為止，否則不啻坐令建築法有所缺漏而不為填補，有違行政法保障人民權利之基本精神。然原判決割裂觀察建築法第36條、第39條、第53條、第87條及修正前新北市建築管理規則第18條規定，未考量相關法院判決及行政機關函令，以及建築法中關於變更設計之規定確有疏漏，未回應程明修教授之意見，逕指系爭建照前已申請展期1年且於變更設計申請中期限屆至因而失效，變更設計申請亦失所附麗，實有判決適用法律不當、理由不備及未依法調查證據之違法。㈢對照被上訴人系爭更正期限函及104年5月29日函之內容可知，系爭更正期限函既改正104年5月29日函內容，將復審期限改至建造執照有效期內，顯可反面推知改正前104年5月29日函所訂定之通知展延6個月期限，含有同時展延復審期限及建造執照有效期限至104年5月29日函到6個月時止。然原判決未合併觀察兩函文，割裂104年5月29日函及系爭更正期限函，甚未依文字記載，考量104年5月29日函就復審期限與系爭建照期限已同時予以展延6個月期限之意旨，顯未依經驗及論理法則認事用法而有違背法令。又依吳志光教授提出之專家意見，明指104年5月29日函及系爭更正期限函具備行政處分性質，已就復審之注意事項詳加敘明，復審期限亦甚明確，上訴人以其作為信賴基礎，自符一般法理及事理。且上訴人就本案變更設計申請及環境影響評估審查所投入之人事物力成本等客觀上信賴表現，自具信賴利益，確有信賴保護原則之適用。然原判決未審酌該變更設計於環境影響評估審查時遭異常遲延之情形，未使上訴人掌握審理情形，未考慮時效不予計入，遽稱被上訴人104年5月29日函不屬信賴基礎，上訴人不具信賴利益，亦未回應專家意見，有判決違背司法院釋字第763號解釋及憲法正當程序、判決不備理由及未依法調查證據之違法。㈣依臺灣營建研究院所提出之技術評估報告書，本建築案倘依原設計興建者，恐與耐震設計法規、消防法規、防

災避難法規、綠建築法規、環境影響評估法規及都市景觀法規之規定有違，甚至造成公共安全疑慮；另中原大學建築學系陳宇進副教授提出專家意見，指出本案建築開發由於配合政府產業政策而停工10年後再復工，按照遠東集團向來對於永續生活環境品質的要求，以及觀察國際新城市發展及建築發展趨勢，勢必影響對於原建造執照的建築設計之評估，故上訴人於103年提出設計變更之申請，無論從業界或學理來看，均屬合理；又白省三建築師根據其50年之執業經驗，認倘本件不辦理變更設計而繼續興建，主管機關於勘驗後，發現如消防、防災等事項係依申請建造執照之舊法規進行興建，而非以勘驗時與安全相關之新法規興建，就會要求上訴人必須根據新法規提出變更設計。上訴人已提出諸多專家意見，表明確有變更設計之必要，然原判決率認系爭建照未能依原許可內容施作，乃上訴人之取捨選擇，非不可歸責於上訴人，且原判決此認定結果，完全牴觸建築工程及建築管理實務，有判決理由不備、未依法調查證據及違背論理法則、經驗法則、證據法則等違背法令。㈤被上訴人僅於申請變更設計未於期限內提復審或復審不合規定時，始得駁回建造執照變更設計之申請，惟本件遭被上訴人以非復審期限之其他期限屆至為由而駁回，已違反法律保留原則，原判決未認其違誤，亦有判決適用法規不當之違法等語。

六、本院經核原判決駁回上訴人之訴，其結論並無違誤。茲就上訴意旨補充論斷於下：

㈠按建築法第25條第1項前段規定：「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26條第1項規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關依本法規定核發之執照，僅為對申請建造、使用或拆除之許可。」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。但不變更主要構造或位置，不增加高度或面積，不變更建築物設備內容或位置者，得於竣工後，備具竣工平面、立面圖，一次報驗。」第53條規定：「（第1項）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。（第2項）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3項）第一項建築期限基準，於建築管理規則中定之。」依上開規定，建造執照為主管建築機關就實施建築物之新建、增建、改建及修建行為所核發之許可，並須核定其建築期限，建造執照所許可之建築物新建等行為若未在所定建築期限內完成，參酌建築法第53條第2項92年6月5日修正前規定：「前項建築期限，承造人因故未能如期完工時，得申請展期。但以二次為限，每次不得超過六個月，逾期執照作廢。」及92年6月5日修正為現行條文之立法理由：「……並將原條文之『逾期執照作廢』，依實務作業修正為未依規定申請展期，或已逾展期期限仍未完工者，自規定得展期之期限屆滿之日起，建造執照或雜項執照失其效力。」足見建造執照係自規定得展期之期限屆滿之日起，失其效力，如建築期限業依建築法第53條第2項申請而准展期1年，已無其他得展期之情形，則至展期1年期限屆滿之日起，該建造執照即失其效力。至經主管建築機關審查許可發給建造執照者，若於興工前或施工中有核定之工程圖樣變更設計情事，因涉及建築物設備與建築物之安全、衛生，故建築法第39條規定「仍應依照本法申請」，即依建造執照之申請程序辦理。而所謂建造執照之變更設計申請，既屬原建造執照核准內容之變更，其與原建造執照間當然具有附隨性。故原建造

執照若已於得展期之期限屆滿而失其效力，則其變更設計申請案自亦失所附麗而無從准許，主管建築機關應據以駁回該變更設計之申請，此為變更設計申請案附隨於原建築執照之性質使然，並無違反法律保留原則之問題。至若變更設計申請案經主管建築機關核准，原核定之建築期限，主管建築機關應視變更設計內容，依建築法第53條第1項規定按建築期限基準再酌予核定，此為該第1項規定之建造執照許可內容、期限之變更，而非類推適用民法有關時效中斷後重計之規定，且與同條第2項所規定承造人因故未能於建築期限內完工時所得申請之展期，本有不同，尚非得因變更設計申請案之提出或補正而發生展期之效果。上訴意旨指主管建築機關僅得於申請變更設計未於期限內提復審或復審不合規定時駁回其申請，若以變更設計申請中建築執照已屆期失效等其他事由駁回，係違反法律保留原則云云，實屬其主觀之歧異見解，並非可採。

㈡次按建築法第101條規定：「直轄市、縣（市）政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。」新北市政府依此授權而於100年6月8日訂定之新北市建築管理規則第18條規定：「（第1項）建築期限依下列標準，並加計三個月計算。但建築物因構造特殊、施工困難、工程鉅大或情形特殊，顯未能於建築期限內完工者，本府於核定時，得酌予增加：一、地下層每層四個月。二、地面各樓層每層二個月。三、雜項工作物三個月。（第2項）前項建築期限，自開工之日起算。（第3項）因天災或其他不應歸責於起造人、承造人事由，致建築工程停工者，其停工之日數不計入建築期限。」（嗣於107年8月8日另有修正）此條文應係建築法第53條第3項所指在建築管理規則中訂定之建築期限基準，被上訴人核定建造執照之建築期限，或依建築法第39條規定已准許變更設計申請而再酌定建築期限時，當有其適用，但此仍屬同法第53條第1項所規定建築期限之核定，而與同條第2項前段之申請展期無涉，無從認為修正前

新北市建築管理規則第18條第1項規定亦得據以申請展期而屬建築法第53條第2項規定之「得展期之期限」。且就建築執照之變更設計申請而言，原屬已獲准之建築執照以外另行提出之申請案，在變更設計申請案未獲准之前，起造人本應在原建築執照所設之建築期限內，依原准許之內容興建完成，故該變更設計申請前之準備行為，其時程自與建築執照所定建築期限無涉，無從認為起造人得據以主張「因天災或其他不應歸責於起造人、承造人事由，致建築工程停工者」而適用或類推適用新北市建築管理規則第18條第3項「其停工之日數不計入建築期限」之規定。按建築物若未獲主管建築機關之許可並發給執照，本不得擅自建造（建築法第25條第1項前段），亦非得由起造人任意變更設計，建築執照所設建築期限及展期規定等限制，依上開規定及建築法第53條之解釋，尚無違憲之情形，至本院103年度判字第253號判決，並未論及修正前新北市建築管理規則第18條規定，尚無從於本件比附援引。上訴意旨以基於合憲性解釋、本院103年度判字第253號判決意旨，認建築法第53條第2項規定「自規定得展期之期限屆滿之日」，如存在修正前新北市建築管理規則第18條第1項規定關於延展期限之規定，應延長建造執照之效力至依該規定得展期之期限屆滿時為止，原判決割裂觀察建築法及修正前新北市建築管理規則第18條規定，逕指系爭建照前已申請展期1年，於變更設計申請中期限屆至而失效，變更設計申請亦失所附麗，有判決違背法令云云，係其所執之歧異法律見解，亦無可採。

㈢又按建築法第35條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，對於申請建造執照或雜項執照案件，認為不合本法規定或基於本法所發布之命令或妨礙當地都市計畫或區域計畫有關規定者，應將其不合條款之處，詳為列舉，依第三十三條所規定之期限，一次通知起造人，令其改正。」第36條規定：「起造人應於接獲第一次通知改正之日起六個月內，依照通知改正事項改正完竣送請復審；屆期未送請復審或復

審仍不合規定者，主管建築機關得將該申請案件予以駁回。」依上開規定限期改正之通知，係屬行政機關於行政程序中，為推動行政程序之進行，所為之指示或要求，並未對起造人之申請案有所准駁，僅屬程序行為。依行政程序法第174條前段規定，並不得單獨對程序行為聲明不服，僅得於對主管建築機關就該申請案件實體決定聲明不服時一併聲明之，此與該程序行為應否定性為行政處分無涉。至於變更設計申請程序中，依建築法第39條中段、第36條規定所為限期改正之通知，或更正上開限期改正內容之通知，依前所論，亦屬不得單獨聲明不服之程序行為，如有不服，應於對主管建築機關就該變更設計申請案件實體決定聲明不服時一併聲明之。且於變更設計申請程序依上開規定所通知改正之6個月期限，與建築法第53條第1項就建築執照所核定之建築期限，及第2項前段就建築執照之展期期限，均不相同，自無因適用建築法第36條規定，即排除建築法第53條有關建築期限規定之理。末按建築法第87條第3款固規定：「有左列情形之一者，處起造人、承造人或監造人新臺幣九千元以下罰鍰，並勒令補辦手續；必要時，並得勒令停工。……三、逾建築期限未依第五十三條第二項規定，申請展期者。」係針對逾建造執照所定建築期限未完工，而仍得依同法第53條第2項中段規定申請展期者而言，始有裁罰並勒令補辦手續之餘地，自非指已無從依該第53條第2項規定申請展期者，仍可依該罰則規定繳罰款後申請展期。

㈣經查，系爭建照於87年6月5日領照時，所載竣工期限為自領照後6個月內開工、自開工核准日起77個月完工，嗣因內政部88年1月20日台(88)內營字第8872139號函核准延長建築期限2年、89年11月18日台89內營字第8984958號函准予自90年1月1日起申請延長建築期限2年、90年11月2日台90內營字第9067067號函准予自90年12月1日起，就前89年間符合健全房地產市場措施中延長期限2年者併同一次申請延長建築期限5年、97年12月29日台內營字第0970809938號令准予申請辦理

延長建築期限2年，上訴人基於前開內政部函令因而先後申請辦理系爭建照之延長建築期限計9年，迨98年4月13日復依建築法第53條第2項中段規定申請展期，經被上訴人核准自103年8月5日至104年8月5日展期1年，系爭建照竣工期限延展至104年8月5日屆止，業明載於系爭建照，上訴人於103年11月27日提出系爭變更設計申請，經被上訴人103年12月3日函通知改正，上訴人再於104年5月25日申請以重新掛號方式延長期限，被上訴人以104年5月29日函同意，並詳列待補正事項，及說明依建築法第36條規定，上訴人應於6個月內確實改正完竣後申請復審，嗣被上訴人以104年9月14日系爭更正期限函通知上訴人，更正104年5月29日函之申請復審期限至系爭建照有效期內，並表明上訴人應於系爭建照竣工日前改正完竣、申請復審並完成系爭變更設計申請之核定，逾期即駁回系爭變更設計申請之旨，繼之104年9月18日系爭否准處分，以104年9月16日至現場會勘，認現場並無實質動工，有建築法第53條第2項規定逾展期期限仍未完工，又未能於系爭建照竣工期限內完成系爭變更設計為由，否准上訴人系爭變更設計申請等情，為原審依法確定之事實，核與卷附證據相符。原判決並論明：系爭建照竣工日104年8月5日乃上訴人申請展期，經被上訴人依建築法第53條第2項中段所核定之展期期限末日，上訴人逾期限仍未完工，前雖提出系爭變更設計申請，惟未獲准變更，依建築法第53條第2項後段規定，系爭建照即因逾期而失效，系爭變更設計申請亦失所附麗，已無從准許；被上訴人104年5月29日函所同意展延者，僅係審查系爭變更設計申請而依建築法第39條中段、第36條規定為通知之改正復審期限，要屬就系爭變更設計申請為准駁決定前之準備程序行為，未涉系爭建照有關建築法第53條第1項之建築期限或第2項之展期期限，並無上訴人所稱同時延長系爭建照原核定建築期限之情形；系爭建照竣工日屆至後，被上訴人以系爭更正期限函指明基於系爭建照竣工期限至104年8月5日止，且於104年4月24日及5月4日分別召開

大型商場專案審查及建造執照（變更設計）審查時，皆於會中告知上訴人及設計人有關系爭建照有效之建築期限，因而更正104年5月29日函說明欄第5點有關申請復審期限至系爭建照有效期內，其更正者，仍為被上訴人審查系爭變更設計申請程序中之改正復審期限，無涉系爭建照有關建築法第53條第1項之建築期限或第2項之展期期限等語，已明確論述其認定系爭建照因逾展期期限而失效，系爭變更設計申請亦失所附麗，已無從准許等事實之依據及理由，亦對上訴人之主張如何不足採之論證取捨等事項詳為論斷，並無違反經驗法則與論理法則，核無違誤。上訴意旨執詞指摘系爭更正期限函既改正104年5月29日函內容，將復審期限改至系爭建照有效期內，顯可反面推知改正前104年5月29日函所定展延6個月期限，含有同時展延復審期限及系爭建照有效期限至104年5月29日函到起6個月時止之意旨，原判決未合併觀察、考量復審期限與系爭建照期限已同時展延6個月期限，顯未依經驗及論理法則認事用法而有違背法令云云，自無可採。

㈤至於上訴人主張104年5月29日函及系爭更正期限函具行政處分性質，已就復審之注意事項詳加敘明，復審期限亦甚明確，上訴人以其作為信賴基礎，自符一般法理及事理，且上訴人就系爭變更設計申請及環境影響評估審查所投入之人事物力成本等客觀上信賴表現，自有信賴利益無疑，故本件確有信賴保護原則之適用，原判決未審酌環境影響評估審查時遭異常遲延之情形，未考慮時效不予計入，遽稱被上訴人104年5月29日函不屬信賴基礎，上訴人不具信賴利益，亦未回應專家意見，有判決不備理由及未依法調查證據之違法云云。惟查，被上訴人104年5月29日函及系爭更正期限函，均屬被上訴人就系爭變更設計申請為准駁決定前之審查準備程序行為，其函內容所涉復審期限或改正復審期限，僅屬系爭變更設計申請之審查期限問題，並不發生系爭建照因建築法第53條第1項變更建築期限，或第2項核定展期之效力。是上訴人所稱其因被上訴人104年5月29日函而產生系爭建照之許可

期限業經延長之信賴基礎，實無所據，亦難認其客觀上有何信賴之具體表現行為或信賴利益。上訴人因104年5月29日函，至多僅能謂其因此信賴系爭變更設計申請之改正復審期限為6個月，惟系爭變更設計申請與系爭建照本屬二事，對於系爭建照建築期限之屆止，並無影響。從而，被上訴人據以否准系爭變更設計申請，自無違誤，上訴人上開主張，委非可採。

㈥再按所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據，至所載理由雖稍欠完足，如不影響判決基礎者，尚難謂有理由不備之違法。原判決業論明：系爭建照未能依原許可內容施作之原因，乃上訴人個人之取捨選擇，並非不可歸責上訴人；申請變更設計之變更範圍，悉由起造人自行決定，此變更範圍關乎審查作業繁簡及所需時間，所造成之時間風險，為起造人提出變更設計申請前應自行評估，並視所願承擔範圍而加以調控，相較於另重新申請建造執照之情形，選擇循變更設計程序辦理，主觀上本寓有表明承襲原建造執照核准時相關有利、不利條件之意，否則，若僅憑提出變更設計申請，即可令原核定之建築期限停止進行，顯係不當架空原建造執照所核定建築期限；上訴人選擇依附系爭建照為變更設計申請，主要考量當有藉以免除若重新申請須依現時法令全盤檢討之繁，參酌系爭變更設計申請書，上訴人就建築物防火及防火避難設施係說明適用85年4月17日發布建築技術規則版本、建築物耐震設計適用內政部86年6月6日建築物耐震設計規範及解說版本，即可明其出於視情況選擇適用不同時期規定之自身便宜考量，並非如其所稱全然基於公益性、別無選擇；又系爭建照原許可內容之新建行為，本無等待環境影響評估審查結果致無法施作之問題，此核屬上訴人取得系爭建照時已定狀態，原則上即應憑以辦理，至於系爭變更設計申請須視環境影響評估審查結果，才能決定是否施作者，實為上訴人基於自身考量，選擇大幅變更

且依附系爭建照提出系爭變更設計申請，方造成難以逕依變更設計內容施作之結果等語，已明確論述其獲心證之依據及理由，核無違誤。上訴意旨主張其已提出許多專家意見，表明本件確有變更設計之必要，原判決率認系爭建照未能依原許可內容施作，乃上訴人之取捨選擇，且原判決此認定結果，完全牴觸建築工程及建築管理實務，有判決理由不備、未依法調查證據及違背論理法則、經驗法則、證據法則等違背法令云云，無非重述其在原審業經提出而為原判決摒棄不採之主張，並執其個人歧異之法律見解，就原審所為論斷、證據取捨及事實認定職權之行使為指摘，洵不足採。

㈦至於上訴意旨主張依上開內政部營建署99年9月24日函、內政部104年11月9日函、臺中市政府都市發展局105年1月26日函，可知建築法第53條所規定之建築期限，實屬地方主管建築機關之職權，如遇特殊情形，自得延長建築期限，實務上亦有諸多建造執照屆期仍予展期之案例，然原判決未說明何以不參採前開案例，有判決適用法律不當及不備理由之違法云云。實則，被上訴人並未因系爭變更設計申請案而展延系爭建照之建築期限，業如前述，原判決亦未認為被上訴人欠缺展延建築期限之權限，是上訴人所提上開行政函釋，實與本件無涉，其主張自無可採。又上訴人所舉司法院釋字第763號解釋揭示土地法第219條第1項規定逕以「徵收補償發給完竣屆滿1年之次日」為收回權之時效起算點，並未規定該管直轄市或縣（市）主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告，致其無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當行政程序，於此範圍內，有違憲法第15條保障人民財產權之意旨，尚與本件有關建築法建築執照申請變更設計之爭議無涉，是上訴人據以主張原判決牴觸上開解釋意旨及憲法正當程序而有判決違背法令之違法云云，亦非可採。此外，原判決固就建築法第53條第2項後段規定，區分屆期未完工者為「於建築期限未申請展期者係在原期限屆滿之日」，及「經

依建築法第53條第2項中段申請展期者則在展期期限屆滿之日」兩類，其建造執照失其效力等情，惟本件系爭建照業由上訴人申請展期，並經被上訴人依建築法第53條第2項准其展期1年至104月8月5日而屆期未完工之情形，即無涉本院103年度判字第253號判決所論未申請展期者應否自動展期之問題，是上訴意旨指摘原判決牴觸本院103年度判字第253號判決意旨，有判決適用法規不當之違法云云，仍非可採。

㈧綜上所述，原判決認被上訴人已無從准許上訴人之系爭變更設計申請，系爭否准處分並無違誤，上訴人提起本件課予義務訴訟，為無理由，據以駁回其第一審之訴，認事用法，經核並無不合，且其論明認定事實之依據及得心證之理由，對上訴人在原審之主張，如何不足採之論證取捨等事項，已為必要之說明，其所適用之法規與應適用之法規，並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，尚無所謂判決不適用法規及適用不當或判決理由不備之違背法令情形。上訴論旨以前開理由指摘原判決違法，無非係執其歧異之法律見解，加以爭執，求予廢棄，難認為有理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　26　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　程　怡　怡

法官　姜　素　娥

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　26　　日

書記官　蘇　婉　婷