

彰化縣政府訴願決定書（案號 110－201）

府法訴字第 1090481515 號

訴 願 人：○○有限公司

代 表 人：○○○

訴願代理人：○○○律師

訴願代理人：○○○律師

訴願人因申請使用執照事件，不服本縣花壇鄉公所(下稱原處分機關)109年11月25日花鄉建字第1090017664號函所為之處分(下稱原處分)，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於2個月內另為適法之處分。

事 實

緣訴願人於本縣○○鄉○○○段○○地號土地興建房屋使用，經原處分機關於107年5月30日核發(107)花鄉建字0008075至0008082號、0008084及0008086至0008094號建造執照予訴願人在案。嗣訴願人之住宅興建工程於109年2月15日竣工，爰於109年2月19日向原處分機關申請使用執照，經原處分機關以109年6月18日花鄉建字第1090002840號函復略以：「……本案司法機關業介入調查，而貴公司則主張其屬善意第三人而應受信賴保護，惟所主張是否屬實或有無理由，尚非本所依職權調查所能得知，有賴司法機關為之證明，故本案尚待調查，待事實釐清後再行決定。……」訴願人遂提起訴願，經本府以109年10月7日府法訴字第1090263213號訴願決定(案號:109-802)撤銷109年6月18日之處分，並發回原處分機關於2個月內查明後，另為適法之處分在案。嗣訴願人於109年10月22日再次向原處分機關提出使用執照申請書，經原處分機關評估後認仍應維持不予核發使用執照之處分，後續將依偵查結果辦理，爰以原處分退還使用執照申請書及相關資料，訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機

關檢卷答辯到府。又訴願人申請言詞辯論，本府依訴願法第 65 條規定，通知訴願人及原處分機關派員於 110 年 3 月 4 日到府進行言詞辯論。茲摘敘訴、辯及言詞辯論意旨如次：

一、訴願及言詞辯論意旨略謂：

(一)按「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣(市)(局)主管建築機關應自接到申請之日起，10 日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為 20 日。」建築法第 70 條定有明文。由此可知，人民興建之建築工程完工後，得提出使用執照之申請，而主管機關在接獲人民申請後，應於 10 日內(供公眾使用建築物為 20 日)派員至工地現場進行查驗，確認興建內容與圖表是否相符，經查驗通過後再就書類資料進行審核，書類資料審核確認齊全後，依法即應核發使用執照。因此，原則上主管機關對於非供公眾使用建築物，應於 10 日內核准或通知改正，對於供公眾使用建築物，則應於 20 日內核准或通知改正。

(二)經查，訴願人興建系爭工程，於 109 年 2 月 15 日竣工後，前曾於 109 年 2 月 19 日向原處分機關掛號申請核發使用執照在案，而原處分機關雖有依法辦理現場查驗程序，並於查驗通過後，於進行書類資料審核確認齊全，卻不依法核發使用執照予訴願人，反以 109 年 6 月 18 日函文，退回訴願人之使用執照申請書及相關文件。則由原處分機關以 109 年 6 月 18 日函文退回訴願人之使用執照申請書及相關文件，並非表明核准核發使用執照或通知訴願人改正，而係表明「本案尚待調查，待事實釐清後再行決定」等語，而未作成准駁之決定乙節，應足見原處分機關對於訴願人依法申請使用執照之案件，確有於法定期間內應作為而未作為之違法情事，訴願人不得已依法

提起訴願，於 109 年 10 月 7 日由彰化縣政府以（案號 109-802）府法字第 1090263213 號訴願決定撤銷該處分，並責令於 2 個月另為適法之處分在案。乃原處分機關嗣後竟無視前訴願決定命其另為適法處分之意旨，竟再以 109 年 11 月 25 日函文，用完全相同之理由即「本案尚待調查，待事實釐清後再行決定」云云，退回訴願人之使用執照申請書及相關文件而未作成准駁之決定，亦同有於法定期間內應作為而未作為之違法情事。故訴願人依訴願法第 2 條第 1 項提起本件訴願，確屬適法有據。

(三) 況查使用執照之申請，通常係由申請人提出使用執照申請書並檢附相關查驗證明文件等相關書件圖說，向主管機關提出申請，由主管機關收件掛號後，再由主管機關定期派員至工地現場進行查驗程序，確認施工內容是否與圖說相符，查驗通過完成後，再由承辦人員審查書類資料，確認申請案書表、文件齊全者，即可核發使用執照。因此，申請核發使用執照所應審查者，可概分為完工之建物是否與圖說相符之「現場查驗程序」，及申請案是否有檢附完整之書表文件及查驗證明文件之「書類資料審查程序」等二部分。經查，訴願人前於 109 年 2 月 29 日提出使用執照申請書向原處分機關掛號申請核發使用執照，原處分機關已於 109 年 3 月 6 日派員至工地現場進行查驗程序完畢，嗣後又於 109 年 3 月中旬完成書類資料審查之相關事宜。另訴願人依據原處分機關指示，於 109 年 10 月 22 日重新遞送使用執照併變更設計申請書後，原處分機關亦有於 109 年 11 月 9 日派員至工地現場進行查驗程序完畢。故訴願人所提之使用執照申請案，確已依法完成相關審查程序，此由原處分機關固以 109 年 6 月 18 日函文及 109 年 11 月 25 日函文先後退回訴願人之使用執照申請書及相關文件，然該等函文上均未記載訴願人之申請案有何不符法定程序或有何應補正之事項，原處分機關一再以本案經司法機關介入調查為由，

此一與使用執照申請全然無關之事項，退回訴願人之申請案等情，亦足證訴願人之使用執照申請案確已通過審查無誤。因此，依據建築法第 70 條規定，原處分機關本應核發使用執照予訴願人，始為適法，原處分機關逕行退回訴願人之使用執照申請書及相關文件，確有違法不當之違誤。

- (四)再者，按行政機關所為之行政行為，應審酌與該法律行為之目的，具有關聯性之法律事實，倘由行政機關恣意採取與本案無關之法律事實，作為判斷之依據，顯屬行政行為與行政目的欠缺合理關聯之不當聯結，於法要難謂合(行政程序法第 94 條及第 137 條斯同此旨)。經查，使用執照申請案所應審查之事項可蓋分為現場查驗及書類審查二部分，已如上述，故申請案是否有涉及不法，本非原處分機關就本件使用執照申請案所應審查之事項；且原處分機關並非犯罪偵查機關，並不具備偵查犯罪之權限與能力。因此，本件原處分機關逕以本申請案經司法機關介入調查為由，拒不核發使用執照予訴願人，不啻係就本件使用執照申請案，考量與使用執照核發全然無關之事項，並據以作為其拒絕核發使用執照之理由，確已違背不當聯結禁止原則，與法要難謂合。
- (五)更遑論由原處分機關 109 年 6 月 18 日之函文及 109 年 11 月 25 日函文之內容可知，其所謂「本案司法機關業介入調查」云云，應單純係指檢調機關有在調查本申請案之內容而已，並非係指訴願人之申請案有何不法情事業經檢調機關調查屬實而已提起公訴在案，亦非係指訴願人之申請案業經法院判決認定有不法情事。則本申請案既尚未經司法機關認定有何不法情事存在，依據無罪推定原則，本應以本申請案並無不法情事存在之狀態(此並非原處分機關決定要否核發使用執照所應審查之事項，已如上述)，依據建築法等相關規定加以審查，原處分機關又豈可逕行認定本申請案有不法情事存在，而以退回

申請文件之方式拒絕核發使用執照予訴願人？實務上亦常見檢調機關在偵辦案件時，因查無不法事證而將案件簽結或給予不起訴處分。故原處分機關在本申請案已完成相關審查程序後，卻逕以司法機關有介入調查為由，退回訴願人之申請書，拒絕核發使用執照予訴願人，不啻係在未經調查、無任何證據之請況下，片面認定本申請案有不法情事存在，則原處分機關所為，顯有違反無罪推定原則，確有違法不當之情事。

(六)況查，本件彰化縣政府之訴願決定亦查(載)明建築法既已對訴願人使用執照之申請及審核程序作規範，則原處分機關就訴願人依法申請使用執照之合法要件，於申請程式齊備後，自應就訴願人之申請是否符合建築法所訂法定要件予以實體審查後，依法為准駁之處分。如認訴願人申請使用執照不符建築法所定要件，則應具體指明其不符合之條款及認定之理由。本件原處分機關僅以「……本案尚待調查，待事實釐清後再行決定……」為由，逕予否准訴願人申請使用執照之案件，有違依法行政原則等語，業已明確表明本件訴願人依據建築法相關規定提出使用執照之申請，則原處分機關本應依據建築法相關規定所定之要件予以實體審查，依法為准駁之處分。然查原處分機關在訴願決定前既表明不願接受訴願機關決定於前，俟待接到該訴願決定後，果真無視該訴願決定之意旨，再以 109 年 11 月 25 日函文依然堅持以與核發使用執照全然無關之理由，作出暫緩核發使用執照之決定，此亦足見原處分機關明確違反訴願法第 96 條所定應依訴願決定意旨重為處分之規定，確有恣意妄為、無視法治之違法行徑。故訴願人依訴願法第 2 條第 1 項提起本件訴願，確屬適法有據。

(七)退步言之，倘認原處分機關 109 年 11 月 25 日函文有記載「隨文檢還使用執照申請書及相關資料各乙份」等語，可認為實質上已對於訴願人請求之具體事項，予以審核

而認不合規定加以駁回，已屬就具體事件為準駁之表示，係屬駁回訴願人申請之行政處分，則訴願人亦請求依據訴願法第 1 條規定，主張該處分確有上開所述違法法令之違誤，依法應予撤銷。

(八)雖然原處分機關認司法機關在調查，但這是前任開發商指定建築線、建造執照有問題，如果建造執照有問題則應撤銷，但本案亦未撤銷，故建造執照仍合法存在，本案訴願人申請使用執照，則應依建築法第 70 條第 1 項規定，審查主要結構等是否與設計圖相符，若符合即應准予核發，所以本件使用執照依法須提出的資料及現場查驗，我們皆未有不合法的地方，因此本件即應核發，因此我們認原處分機關有怠於處分之情形，故請求原處分撤銷，並應作成准予核發使用執照之行政處分。

(九)建造執照是否有瑕疵非本件使用執照應審查之事項，且建造執照縱使有不合法，亦應撤銷，若以後確實有不合法的地方，則撤銷建造執照後，亦可撤銷使用執照，原處分機關不得拿非審查事項來駁回人民請求等語。

二、答辯及言詞辯論意旨略謂：

(一)本所並未主動以公文及通訊等方式通知訴願人重新提出申請，另訴願人於 109 年 10 月 22 日（收文日）提出申請，本所依內政部「使用執照審查表（C12-1）」規定進行相關審查，經審尚符前訴審查項目之規定。

(二)本案所爭執在於行政處分是否適法，尚難與無罪推定原則適用刑事爭訟範疇相繩；況依行政程序法第六節（調查事實及證據）規定等行政調查能事，尚不能與司法機關具有強制處分保全證據之嚴謹度所能比擬，訴願人於訴願書中主張無罪推定原則，容有未當。

(三)最高行政法院 90 年判字第 1704 號判決理由略以：「行政法所謂『不當聯結禁止原則』乃行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段，與行政機關所追求之目的間，必須有合理之

聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法。」經查法務部廉政署曾函調與本案相關卷資（按：本件係密件公文，恕無法提供），本所研判所函調卷資不排除與訴願人有關，甚合理懷疑可能訴願人對重要事項提供不正確之資料，致使本所原始作成違法核發建造執照處分，為避免損及公益，盱衡多方利益考量，經評估後維持原處分。

(四) 建築線之定義為：「基地與已經依法公布的都市計畫道路間的境界線，或是依法有指定退讓之現有巷道邊界線。」為了確保建築基地與道路出入口之連結，並且明確界定公共領域與和有權屬的界限，以維護良好的都市景觀。基於此項原因，若都市計畫道路已公布，但是尚未拓寬或開闢完成時，仍然必須以公告之計畫道路境界線為建築線，退縮建築。（引述新北市政府城鄉發展局－建築線定義與核發成果分析－以 106 年度為例）。系爭建案土地使用分區及類別分別為鄉村區乙種建築用地，非彰化縣政府免指示建築線專區，建築線指示（定）申請為建造執照為其中必要條件之一，建造執照取得後需經開工、放樣、基礎勘驗、各樓層勘驗、申報竣工後、上述條件均符合始得提出使用執照申請。

(五) 依彰化縣政府訴願決定書（案號 109-802）之主文「花壇鄉公所 109 年 6 月 18 日花鄉建字第 1090002840 號函之處分撤銷，由花壇鄉公所 2 個月內另為適法之處分」，因本所 109 年 6 月 18 日花鄉建字第 1090002840 號行政處分經彰化縣政府訴願委員會撤銷，訴願人於 109 年 10 月 22 日重新掛號申請，既經書類及現場查驗復本所以 109 年 11 月 25 日花鄉建字第 1090017664 號為重新處分。另依訴願法第 96 條規定原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。上述彰化縣政府訴願決定書（案號 109-802）之主文內容「另為適法之處分」，

並不意指由「暫緩核發使用執照」變為「准予核發使用執照」，亦係有誤。

(六)原處分機關於彰化縣政府 109 年 10 月 7 日府法訴字第 1090263213 號訴願決定書（案號 109-802）訴願程序中表示：本件申請案於書面及竣工現場查驗，均沒有問題等語。但因本件系爭使用執照申請案確實有廉政署介入調查本件建案之相關行政程序是否有違法，亦即如果當初被訴願人對於本件建案之建築線核准、建照執照之核發，經司法程序調查結果，如有行政程序法第 119 條第 1 款、第 2 款：受益人有下列各款情形之一者其信賴不值得保護：「一、以詐欺脅迫或賄賂方法使行政機關成行政處分者。」「二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。」之情形，而得由被訴願人依行政程序法第 117 條規定，依職權撤銷建築線核准、建照執照核發之處分時，當亦對於已無所附麗之本件原告使用執照申請為否准之處分，自屬當然，故被訴願人第 2 次處分所持上開否准理由亦非無據。

(七)本件訴願人於 109 年 10 月 22 日提出使用執照申請書，本所依內政部之審查辦法，經審查都符合相關規定，110 年 2 月 24 日廉政署人員至本所進行搜查，並將相關人員帶回偵訊，若本所核發可能會造成諸多矛盾，因建築線、建造執照與使用執照是連帶關係等語。

理 由

- 一、按建築法第 2 條第 1 項規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第 27 條規定：「非縣（局）政府所在地之鄉、鎮，適用本法之地區，非供公眾使用之建築物或雜項工作物，得委由鄉、鎮（縣轄市）公所依規定核發執照。鄉、鎮（縣轄市）公所核發執照，應每半年彙報縣（局）政府備案。」第 28 條第 3 款規定：「建築執照分左列四種：……三、使用執照：建築

物建造完成後之使用或變更使用，應請領使用執照。……」第 70 條第 1 項規定：「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣(市)(局)主管建築機關應自接到申請之日起，10 日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為 20 日。」第 71 條規定：「申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。建築物與核定工程圖樣完全相符者，免附竣工平面圖及立面圖。」

二、次按「非本府所在地鄉、鎮之實施區域計畫地區建築管理業務，除公有建築物與供公眾使用建築物由本府辦理外，得委由各鄉(鎮、市)公所辦理。前項建築管理業務包含建築許可之申請、違反本法或基於本法所發布之命令等相關規定之裁罰權限。」「……主旨：實施區域計畫地區之建築管理業務(含山坡地保育區範圍內申請興建自用農舍不必再申請開發許可之建築物)，除公有建築物及供公眾使用建築由本府工務局辦理外，其餘委由各鄉鎮公所辦理。……」彰化縣建築管理自治條例第 40 條之 2 及本府 91 年 1 月 22 日府工管字第 09100164652 號公告參照。

三、卷查，本件訴願人於 109 年 2 月 19 日向原處分機關申請使用執照，經原處分機關以 109 年 6 月 18 日花鄉建字第 1090002840 號函否准後，訴願人提起訴願並經本府以 109 年 10 月 7 日府法訴字第 1090263213 號訴願決定撤銷上開處分，並發回原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分在案，則訴願人 109 年 2 月 19 日之申請案即回復為尚未准駁之狀態，原處分機關應就該申請案另為適法之處分。嗣訴願人雖於 109 年 10 月 22 日再次向原處分機關提出使用執照申請書，實質上與 109 年 2 月 19 日之申請案仍為同一申請案，經原處分機關評估後認仍應維持不予核發使用執照之處分，應認係

原處分機關就訴願人 109 年 2 月 19 日之申請案經撤銷前處分後重為之處分，先予敘明。

四、次查建築法既已對使用執照之申請及審查程序為相關規範，則原處分機關就使用執照申請人所為之申請，原則上應依建築法所定法定要件予以形式及實體審查後，依法通知補正或為核准、駁回之處分。如認定訴願人申請系爭使用執照不符合建築法所定要件，則應具體指明其不符合之要件及認定之理由。本件原處分機關既已認為訴願人之申請案，經現場查驗及書類審查皆符合審查項目之規定，僅係因為該案經法務部廉政署調卷偵查中，故維持不核發使用執照之處分。然偵查或調查之原因容有多端，檢察官或司法警察官只要因告訴、告發、自首或其他情事知有犯罪嫌疑者，應即開始偵查或調查，且於刑事程序中非僅有被告，亦有可能係以關係人或證人等地位協助偵查或調查，則本案調查之原因及內容究竟為何，其是否確實影響到使用執照之核發，尚有未明，且目前建造執照之處分亦尚未被撤銷，則原處分機關逕以該案調查中而否准該申請案，容有未洽。

五、未按「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力；就其依第 10 條提起訴願之事件，對於受委託行使公權力之團體或個人，亦有拘束力。」「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」訴願法第 95 條、第 96 條分別定有明文。經查本府 109 年 10 月 7 日府法訴字第 1090263213 號訴願決定意旨，係以「原處分機關並未具體指明不符合規定之理由，僅以本案尚待調查，待事證釐清後再行決定，使訴願人無法清楚知悉否准申請之原因，顯有違行政行為明確性原則；如認定訴願人申請系爭使用執照不符合建築法所定要件，則應具體指明其不符合之條款及認定之理由。」為由，撤銷原處分機關 109 年 6 月 18 日花鄉建字第 1090002840 號函所為之處分，則依訴願法第 95 條及第 96 條之規定，原處分機關即應依上揭訴願決定意旨重為處分。然原處分機關卻仍以「該案經法務部廉政署調卷偵查中」為理

由，而仍為否准申請使用執照之處分。是以，原處分有違前開訴願決定意旨，亦有可議之處。

六、綜上所述，訴願人既已經原處分機關審查許可發給建造執照，並於建築工程完竣後，申請使用執照，原處分機關於建造執照之處分被撤銷前，仍應依建築法規定審查是否符合使用執照之核發要件，然原處分機關卻未實質說明本案有違反何種法規之理由，逕予否准該申請案，其認事用法核有違誤，故原處分應予撤銷，由原處分機關依本訴願決定意旨，另為適法之處分。

七、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會

主任委員

洪榮章（請假）

委員

溫豐文（代行主席職務）

委員

常照倫

委員

張奕群

委員

呂宗麟

委員

林宇光

委員

陳坤榮

委員

蕭淑芬

委員

王韻茹

委員

王育琦

委員

黃耀南

委員

陳麗梅

委員

黃美玲

中 華 民 國 1 1 0 年 3 月 1 2 日

縣 長 王 惠 美

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內
向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

（臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）