

彰化縣政府訴願決定書（案號 101—213）

府法訴字第 1000322638 號

訴 願 人：○○○

地址：○○縣○○鄉○○村○○路○號

訴願代理人：○○○律師

地址：○○市○區○○街○號

原處分機關：彰化縣埤頭鄉公所

訴願人因撤銷使用執照事件，不服原處分機關 100 年 5 月 24 日埤鄉建字第 1000006166 號、100 年 5 月 24 日埤鄉建字第 1000006167 號、100 年 5 月 24 日埤鄉建字第 1000006168 號函所為之處分，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 個月內查明後另為適法之處分。

事 實

緣訴願人及案外人○○○、○○○（原名○○○）各領有原處分機關核發之建造執照（核發字號分別為埤鄉新建字第○號、埤鄉新建字第○號、埤鄉新建字第○號），建築地點位於本縣○○鄉○○○段○地號土地（現為本縣○○鄉○○段○地號土地，下稱系爭土地），於 70 年間向原處分機關申請核發建築物使用執照，並經原處分機關核發在案（核發字號分別為埤鄉建字第○號、○號及○號）。嗣後於 99 年間經陳情舉發訴願人及案外人○○○、○○○申請核發建造執照時出具之土地使用權利同意書，未獲系爭土地全體共有人同意，並僅以存證信函取代部分共有人同意書；且使用執照申請書填載之建築地點乃系爭土地，惟實際坐落於本縣○○鄉○○○段○地號土地（現為本縣○○鄉○○段○地號土地），與原申請內容不符。經原處分機關調閱原始檔案資料內容及現場勘查、本縣北斗地政事務所鑑定及行政院農業委員會農林測量所提供之 71 年航照圖比照查證結果屬實，認定訴願人及案外人

○○○、○○○對於重要事項提供不正確資料，爰依行政程序法第 117 條規定撤銷原核發之使用執照。訴願人不服，遂向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願及補充理由意旨略謂：

- (一) 公所核發使用執照至今已近 30 年之久，中間經本人購買土地及其餘同時申請鄰邊兩棟建物，經由本人於 85 年間買賣登記完畢十數年了，本人經正常程序申請所取得，今因公所一份公文到來要將本人所申請之使用執照撤銷，依法、依理、依情不合，懇請准予更正地號辦理補正，因本人○○○段○、○內本人所有權持分在。
- (二) 100 年 5 月 24 日埤鄉建字第 1000006167 號、100 年 5 月 24 日埤鄉建字第 1000006168 號函，訴願人為利害關係人，於 100 年 7 月 1 日收受原處分機關訴願答辯書始知悉前開使用執照遭撤銷。訴願人因信賴原處分機關核發之使用執照而相信系爭建物為合法建物，並於 80 年間向前手購買另外兩幢建物，十餘年來於此經營事業，發展其及其家屬全面的生活及法律關係。訴願人花費購買系爭建物，居住權、使用權、營業權等權益難道不構成信賴原處分機關核發系爭執照之值得保護的利益乎？而訴願人事後購買系爭其中兩幢建物，更無於申請系爭使用執照時以詐欺、脅迫或賄賂方法，或對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，使原處分機關為前開准許核發之處分，訴願人更未有明知前開處分違法或因重大過失而不知之情事。
- (三) 原處分機關查驗建物之主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符後，即應發給使用執照，與建物坐落地號及位置無涉，換言之，建築物坐落土地之位置，非使用執照審查範圍，不應以此為由撤銷。申請使用執照不同於申請建造執照，應檢附之書圖文件並未包括申請建築之基地權利證明，有關使用執照之核發，不因所在位置而影響其申請使用管理之權益，因所在位置涉及私權部分仍應待法院裁判，原處分機關於使用執照

審查時，僅能要求建物本身結構符合現行法令規定。本件建物竣工後，並已獲原處分機關查驗完成，建物所在位置，本不在審查範圍之內，原處分機關不能僅以建物坐落地號不同，而撤銷系爭使用執照。

- (四) 於共有土地上建築房屋，係屬土地法第 34 條之 1 第 1 項規定所稱之行為，訴願人及第三人○○○、○○○申請系爭土地上建築物之建造執照，既已依此規定提出該土地共有人之人數及持分均超出二分之一之土地使用同意書，應符合建築法第 30 條所稱之「土地權利證明文件」。況且，系爭建物已建築完成，興建期間，未遭勒令停工等處分，興建完成，自 70 年起至今，已長達 25 年，除非訴願人有信賴不值得保護之情形，或有其他為防止或除去對公益之重大危害情形，系爭授益處分亦不宜率予撤銷或廢止。
- (五) 使用執照申請人已於民國 80 年間將前開建物讓渡予訴願人，目前亦由○○○使用中，訴願人當然為訴願法第 18 條規定之利害關係人云云。

二、答辯及補充答辯意旨略謂：

- (一) 按民法第 819 條第 2 項規定，共有物之處分、變更及設定負擔，應得共有人全體之同意，亦即應對共有物之意思表示意旨上有共同認為是，倘部分所有權人獨立於同意書外別以存證信函取代同意書，是否遽認該所有權人對於該所有共有物之處分有與其他共有人有一致之意思表示，似值商榷，加之，該三件建造申請之土地同意書亦僅以複製其中一件土地同意書替代，尤顯其同意書之效力無法代表所有人真正意思。起造人依規定應備具其所規定之文件資料供主管建築機關審查，自為核發執照准駁依據，對於建築土地應自行確定或為第三公正單位給予確定，查所「建築基地竟與申請內容不符」，足認本案有欺罔之嫌。綜結上開形式與實質等要件，本所認以本案申請前後對於重要事項與要件均有明顯重大瑕疵與欺瞞，應符合有提供不正確資料情事，其信賴利益不值

得保護，且考量行政處分所違反之法規是於保護公益外，尚同時追求保護私人利益之目的而定，該當有行政程序法第 119 條第 2 款之適用，與行政瑕疵之補正實有不同。

- (二) 本鄉○○段○地號訴願人取得權利登記日期為 85 年○月○日，登記原因為買賣，本案使用執照經本所撤銷後應溯及失其效力，該期間本鄉○○段○地號訴願人並無所有權，訴願人無行使該地號之權利。再觀該三件建照、使照申請文件內容，就其時空之連接及關連性，訴願人非善意第三人。嗣後對於訴願人之間買賣關係，買受人與出賣人之間瑕疵擔保，應屬民事範圍，以此不可為本案之抗辯理由云云。

理 由

- 一、按「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。」、「建造執照或雜項執照申請書，應載明左列事項：一、起造人之姓名、年齡、住址。起造人為法人者，其名稱及事務所。二、設計人之姓名、住址、所領證書字號及簽章。三、建築地址。四、基地面積、建築面積、基地面積與建築面積之百分比。五、建築物用途。六、工程概算。七、建築期限。」、「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，十日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物設備等與計設圖樣相符者，發給使用執照。一次通知其修收後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為二十日…。」、「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。」、「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，

亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」、「違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。但為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定失其效力之日期。」、「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，使行政機關作成行政處分者。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。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」、「授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償…。」、「第一百十七條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之…。」於建築法第 30 條、第 31 條、73 年 11 月 7 日修正前第 70 條、第 71 條及行政程序法第 117 條、118 條、第 119 條、第 120 條、第 121 條分別定有明文。

二、訴願法第 18 條：「自然人、法人、非法人之團體或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」明文肯認利害關係人爭訟之類型，惟並非行政處分以外之第三人皆為訴願法及行政訴訟法上所稱之「利害關係人」，所謂利害關係，係指對現已存在之權利或合法利益有影響關係而言，且該等利害關係應為法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係在內（改制前行政法院 55 年判字第 301 號、50 年判字第 36 號、50 年判字第 44 號判例參照）。訴願人為原處分機關 100 年 5 月 24 日埤鄉建字第 1000006167 號函之處分相對人，對於該處分提起訴願，程序尚無不合；而訴願人雖非原處分機關 100 年 5 月 24 日埤鄉建字第 1000006166 號、100 年 5 月 24 日埤鄉建字第 1000006168 號函之處分相對人，惟案外

人○○○、○○○就其原取得使用執照（核發字號分別為埤鄉新建字第 4683 號、埤鄉新建字第 4665 號）之建築物，已於 85 年 8 月間移轉所有權於訴願人，有訴願人檢附之買賣所有權移轉契約書可稽，則依建築法第 73 條：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用…。」等規定，案外人○○○、○○○原取得之使用執照遭原處分機關撤銷，訴願人現已存在之權利或法律上利益即因此而受損害，是訴願人對於該等處分提起訴願，應予受理，合先敘明。

三、卷查訴願人及案外人○○○、○○○於 70 年 4 月申請建造執照時，系爭土地共有人為案外人○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○，惟共有人○○○、○○○未於系爭土地使用權同意書上簽章；而訴願人及案外人○○○、○○○雖另行檢附收件人為系爭土地共有人○○○、○○○之存證信函，然該信函僅述及「台端所有土地…在該共有土地興建房屋使用面積…現經共有人○○○等人計五員同意本人使用該共有土地並向埤頭鄉公所提出…建築執照特寄本信函。」，形式上尚難證明系爭土地共有人○○○、○○○已同意訴願人及案外人○○○、○○○於系爭土地上建築。則依據修正前民法第 820 條規定：「共有物，除契約另有訂定外，由共有人共同管理之…。」，土地法第 34 條之 1 第 1 項規定適用之態樣為共有不動產之處分、變更及設定地上權、永佃權、地役權、典權，自本條所定適用態樣之文義觀之，均僅指處分行為而不及於負擔行為，且本條之立法目的在促進不動產之利用，於此範圍內排除民法第 819 條第 2 項之適用，故不宜逾越其處分之意義，解為包括負擔行為在內【最高法院 79 年 5 月 29 日 79 年度第 2 次民事庭會議（三）參照】。準此，訴願人及案外人○○○、○○○於 70 年 4 月間申請建造執照時檢附之土地權利證明文件形式顯有欠缺，原建造執照核發非無瑕疵，而使用執照既係依建造執照核發，則核發使用執照處分亦屬有瑕疵（最高行政法院 96 年度裁字

第 3499 號裁定參照)。況土地使用權同意書亦僅同意案外人○○○於系爭土地上建築，契約效力尚不及於訴願人及案外人○○○，訴願人及案外人○○○持該同意書向原處分機關申請核發建造執照，亦未符合建築法第 30 條之規定。

四、再者，訴願人及案外人○○○、○○○於建造執照及使用執照申請書上填載之建築地點均為系爭土地，所附建築物竣工平面圖及立體圖等文件亦載明位於系爭土地；惟經原處分機關現場勘查及本縣北斗地政事務所地址鑑定並與行政院農業委員會農林測量所提供 71 年 9 月 26 日航照圖比對結果，訴願人及案外人○○○、○○○取得使用執照之建築物實際坐落於鄰地即本縣○○鄉○○○段○地號土地（現為本縣○○鄉○○段○地號土地）。則訴願人及案外人○○○、○○○明知建築物未建造於系爭土地上，竟持以申請使用執照，自係對於重要事項提供不正確資料，依行政程序法第 119 條第 2 款規定，訴願人及案外人○○○、○○○之信賴自不值得保護。況行政處分是否合法，原則上應依作成時之法律狀態及事實狀態判斷，訴願人嗣後縱取得系爭土地及本縣○○鄉○○段○地號土地應有部分，仍不因此導致原核發使用執照處分之瑕疵得以補正。故原處分機關撤銷原已核發之使用執照，固非無見。

五、惟查，依據行政程序法第 121 條第 1 項規定：「第一百七條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之。」，違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關及上級機關固得依職權撤銷，於行政程序法施行後，基於法律秩序之安定，對於違法行政處分，本條項則有 2 年除斥期間之限制，因此，於行政程序法施行前作成之違法行政處分，於該法施行後始行使撤銷權者，仍應受 2 年除斥期間之限制，而本條項所稱「知有撤銷原因」，係指明知及確實知曉對處分相對人有撤銷違法處分之原因；所稱「撤銷原因」，係指行政機關因認定事實或適用法規之瑕疵，導致行政

處分違法而應予撤銷之原因（最高行政法院 98 年度判字第 982 號、99 年度判字第 332 號、99 年度判字第 374 號判決參照）。本件經遍查全卷，原處分機關並未檢具相關證據證明於何時確實知悉原核發使用執照處分具有撤銷原因，如主張知悉土地權利證明文件有欠缺及建築地點不符等之撤銷原因在後，自應提出相關文件以資證明，故原處分機關逕為核發使用執照處分之撤銷，非無違誤，是原處分應予撤銷，由原處分機關查明後另為處分，以符法制。

六、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	楊 仲
	委員	呂宗麟
	委員	林宇光
	委員	陳廷墉
	委員	黃鴻隆
	委員	張奕群
	委員	張富慶
	委員	溫豐文
	委員	蔡和昌
	委員	簡金晃
	委員	蕭文生

中 華 民 國 101 年 3 月 7 日

縣 長 卓 伯 源