

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 101—911）

府法訴字第 1010195754 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 101 年 4 月 30 日埤鄉建字第 1010004955 號、101 年 4 月 30 日埤鄉建字第 1010004968 號、101 年 4 月 30 日埤鄉建字第 1010004971 號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

訴願駁回。

## 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 4682 號、埤鄉新建字第 4683 號、埤鄉新建字第 4665 號），建築地點載明位於○縣○鄉○段○之○地號土地（現為○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 6676 號、6677 號及 6680 號，下稱系爭使用執照）。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，以 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 號函撤銷原核發之使用執照，訴願人不服，提起訴願，經本府 101 年 3 月 7 日府法訴字第 1000322638 號訴願決定：「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。」。嗣經原處分機關審認相關事證後，仍作成撤銷系爭使用執照之處分。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) 使用執照早於 99 年 2 月 2 日即經民眾陳情，陳情內容明確表示「同意書未獲全部土地所有權人同意」、「實際建築地點與申請內容不符」，上開兩項陳情內容，是否與事實相符，原處分機關僅需調閱建築執照建檔資料、土地登記謄本、地籍謄本、航空照片，甚至亦得利用相互勾稽並查明。換言之，原處分機關於 99 年 2 月 3 日起即可略加調查並知悉撤銷原因存在，故除斥期間起算日應為 99 年 2 月 3 日，惟原處分機關卻遲於 101 年 4 月 30 日方作成撤銷前開使用執照之行政處分，顯逾兩年之除斥期間，應不合法。雖原處分機關前於 100 年 5 月 24 日為行使撤銷權之處分，依行政程序法第 118 條前段規定，溯及既往失其效力。又撤銷權得行使之期間，係法定除斥期間，其時間經過時權利即告消滅，原處分機關 100 年 5 月 24 日行政處分，既經上級機關撤銷，當然溯及既往失效，不得再援用主張。

(二) 房屋使用執照之申請，僅查驗其建物之主要構造、室內隔間、主要設備等是否與設計圖樣相符，即予核發，至該建築物是否越界建築、有無佔用他人土地等，屬民事訴訟及強制執行程序解決之問題，並未涉及違反建築法令事項，不得據為撤銷使用執照之依據。最高法院 75 年判字

第 2075 號裁判、72 年判字第 1367 號裁判、75 年判字第 1005 號裁判，越界建築既屬私法關係事件，則無權占有亦同，均應與使用執照之發給無關。依內政部 93 年 1 月 28 日台內營字第 0930081806 號、66 年 2 月 14 日台內營字第 781180 號、71 年 2 月 25 日台內營字第 67146 號、74 年 9 月 3 日七十四台內營字第 328916 號函，本件建築物之主要構造室內間隔及設備等，並無與設計圖樣不符之情形，符合核定圖說建築，自無違反建築法第 70 條第 1 項前段及第 72 條之規定。土地權利證明文件係申請建築執照所應備之文件，並非申請使用執照所應備之文件，不應以建築執照申請文件之瑕疵，驟認為使用執照之申請不合法。況且訴願人等確實提出土地權利證明文件，亦符合土地法第 34 條之 1 執行要點第 3 點當時之規定或修正後之規定，訴願人等申請建築執照所附之權利證明文件，並無欠缺或瑕疵，訴願人等之建物實際興建於「○鄉○○○之○」地號土地上，惟此乃有無越界建築或無權占有之民事糾葛，尚與建築執照或使用執照之核發無關。

- (三) 原處分機關主張「建築基地與使用執照申請書圖內容不符」，從而違反建築法第 30 條及第 70 條規定等為由撤銷原使用執照之核發，實有違行政程序法第 119 條之規定，建物坐落基地位置，與建築管理、公共安全無關，僅涉私權爭執，縱有錯誤，亦不得據為撤銷使用執照之依據。建築法中，與建物坐落基地位置較有關者，應為「建築基地」、「建築界線」等二章之規定，惟原處分機關對於系爭使用執照如何違反，並未說明，實難僅以「建築基地位置與申請書內容不符」等莫須有罪名，撤銷原使用執照之處分。倘系爭建物並未違反建築法「建築基地」、「建築界線」等規定，僅申請書面記載錯誤，自非重大明顯之瑕疵。縱違反建築法「建築基地」、「建築界線」等規定，惟仍與使用執照之核發無涉，而應屬建築執照核發之問題，建築法使用執照章節，未明文要求提出基地位置圖或地盤圖，由

此亦徵建築基地位置與使用執照之核發顯然無涉，更不得以基地位置圖說不符作為撤銷使用執照之依據云云。

## 二、答辯及補充答辯意旨略謂：

- (一) 本案源自 99 年 2 月 2 日及 99 年 11 月 24 日本所接獲相對第三人陳情，主張應予撤銷該使用執照，經本所調卷查處本案其牽涉法令年限已然久遠，本所審認尚有疑義，爰於 99 年 2 月 24 日函請彰化縣政府釋疑憑辦，惟彰化縣政府於 99 年 4 月 1 日函復請本所本於權責依法查處，旋於 99 年 6 月 22 日本所函請本案相關人辦理現場會勘釐清，訴願人及相對第三人對於爭議點無法達成協議，為查明檢舉內容真實性，經辦理土地鑑界，由北斗地政事務所排於 100 年 1 月 10 日實地鑑界，復由本所於 100 年 1 月 31 日向行政院農業委員會林務局農林航空測量所申辦該地號於 71 年間已興建完成建築物之航空照片。所爭議點係為土地權利同意書未獲當時全部當事人同意致生有明顯瑕疵之情事及建築基地與申請書圖內容不符等，對於所陳情理由，應為屬實，復經本所現場勘查、主管地政機關北斗地政事務所地址鑑定及農林航測所於 71 年間之航照圖進行查證比對，經核系爭建築物於當時並無建築於該書圖說位置，係建築於本鄉○段○-○地號（現為○段○地號）土地上屬實明顯，顯然陳情事由目前尚無不符。
- (二) 本案源自 99 年 2 月 2 日本所接獲民眾陳情，旋於 99 年 6 月 22 日函請本案相關人辦理現場會勘釐清，至 99 年 11 月 24 日為查明檢舉內容真實性，會同彰化縣北斗地政事務所於 100 年 1 月 10 日辦理實地鑑界，並於 100 年 1 月 31 日申請 71 年已興建完成建築物之航空照片，以資佐證檢舉內容。使用執照申請書填載之建築地點均為系爭土地，所附建築物竣工圖平面圖及立面圖等文件亦載明位於系爭土地，惟比對結果，建築物實際建造於本鄉○段○-○地號土地上，綜合上述內容查明後本所明確知曉，核發使用執照處分明確瑕疵。

- (三) 以存證信函取代同意書之簽署，是否詳細了解其他共有人之意涵，不無疑義，尚難證明系爭土地共有人已同意於系爭土地上建築。起造人依規定應備具其所規定之書圖文件資料供主管建築機關審查，自為核發執照准駁依據，70年4月申請建造執照時檢附之土地權利證明文件形式顯有欠缺，建築基地竟與使用執照申請書圖內容不符明確，足認本案有欺罔之嫌，亦未符合建築法第30條及第70條規定，合於法條所定信賴不值得保護之情形，且該當有行政程序法第119條第2款之適用。
- (四) 本案使用執照經本所撤銷後應溯至70年即失其效力，該期間○鄉○段○地號訴願人並無所有權，訴願人自無行使該地號之權利。訴願人非善意第三人，於85年間經正常程序購買取得同時申請之二棟建物，遽予請求地號更正之補正要求，訴願人明知建築物未建造於系爭土地上，竟持以申請使用執照，自係對重要事項提供不正確資料，信賴自不值得保護，經由本所會同地政單位實地鑑界確認。
- (五) 本所核發建造執照申請書圖，實際建造位置並無建築於該圖說申請位置上，本所會同相關關係人辦理現場會勘釐清及會同彰化縣北斗地政事務所辦理實地鑑界、航空測量圖比對結果，本所明確知曉核發使用執照處分明確瑕疵。起造人依規定應備具其所規定之書圖文件資料供主管建築機關審查，自為核發執照准駁依據，本案使用執照經本所撤銷後應溯至70年即失其效力，該期間○鄉○段○地號訴願人並無所有權，無行使該地號之權利云云。

## 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。」、「建築物完竣後，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 101 年 4 月 30 日埤鄉建字第 1010004955 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 101 年 4 月 30 日埤鄉建字第 1010004968 號、101 年 4 月 30 日埤鄉建字第 1010004971 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 條規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用…。」，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。從而，訴願人辯稱於共有土地上建築房屋係屬土地法第 34 條之 1 第 1 項規定所稱之行為等節，洵無足採。

- 四、第查，觀諸 73 年 11 月 7 日修正前建築法第 30 條：「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 32 條：「工程圖樣及說明書應包括左列各款：一、基地位置圖。二、地盤圖，其比例尺不得小於一千二百分之一…八、施工說明書。」、第 39 條：「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 73 條：「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…。」，「工程圖樣及說明書」應記載事項包括「基地位置圖」，「工程圖樣及說明書」乃申請建造執照應備法定文件，且亦為主管建築機關審查確認是否核發使用執照之必要文件。則訴願人及案外人○、○於申請建造執照時所附「工程圖樣及說明書」，基地位置既已載明位於系爭建築物基地乃系爭土地，且未因基地位置變更而依法辦理變更設計程序，則系爭建築物工程顯未按「工程圖樣及說明書」施作，原處分機關於 70 年間作成核發使用執照之處分，於法當有未合。

- 五、訴願人雖主張建築物是否越界建築、有無佔用他人土地等，屬民事訴訟及強制執行程序解決之問題，並未涉及違反建築法令事項，不得據為撤銷使用執照之依據云云。經查，訴願人爰引之論證資料，皆為越界建築之相關實務判解；惟所謂越界建築，係指土地所有人或其他利用權人房屋之一部分逾越地界建築者，如全部房屋皆建於他人土地上，則與越界建築之定義未符，是系爭建物使用執照瑕疵，自不得比附援引；況關於未備具合法土地權利證明文件而無權占有及使用基地建築房屋者，實務上亦不乏撤銷建造執照之例（最高行政法院 99 年度判字第 19 號判決參照）。則依據內政部 66 年 3 月 21 日台內營字第 722778 號函：「…關於行政官署對其已為之行政行為，如發覺於法令有違誤之處，基於公益上之理由，得自動予以更正或撤銷，行政法院五十九年四月廿一日判字第壹肆壹號著有判例。地方主管建築機關已核准發照，興建完成之建築物，如事後發現係非法核准者，應視實際情形，查明其違反規定之事項、令飭依法補正或依前開行政法院之判例，自動更正或撤已發之建築執照，其涉及刑責者，應移送法辦…。」、內政部營建署 95 年 3 月 31 日營署建管字第 0952905262 號函：「依行政程序法第 3 條第 1 項規定，行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依行政程序法規定為之。有關建築執照之撤銷，查建築法尚無規定，又行政

處分之撤銷於行政程序法第 117 條至第 121 條定有明文。本案請貴府查明就個案事實詳情，依行政程序法規定認定核處。」及行政程序法第 117 條規定：「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。」，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，所附工程圖樣及說明書、建築物竣工平面圖及立體圖等文件亦載明位於系爭土地；經本縣埤頭鄉公所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）。從而，訴願人及案外人○、○明知系爭土地非系爭建物基地，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；且廢棄系爭使用執照，亦不致對於公益產生重大危害，核屬得撤銷之瑕疵處分。訴願人所述，容有誤解。

六、末查，依據行政程序法第 121 條第 1 項規定：「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。」，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）。訴願機關或行政法院所為之撤銷，不受此種除斥期間之限制，原處分機關前有以 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 號函撤銷系爭使用執照之事實，經本府 101 年 3 月 7 日府法訴字第 1000322638 號訴願決定撤銷後，原處分機關旋即依訴願決定意旨，重為撤銷系爭使用執照處分，並於 101 年 5 月 3 日送達，自難認原處分已逾越除斥期間。況查，土地權利證明文件欠缺及基地位置虛偽不實等，均乃得撤銷系爭使用執照之事由，而系爭建物是否確實坐落於系爭土地相鄰之本○縣○鄉○段○地號土地（現為本○縣○鄉○段○地號土地），原處分機關主張依 99 年 2 月陳情舉發書面資料，僅懷疑有違法情事而未經調查確實，觀諸原處分機關 99 年 2 月 24 日埤鄉建字第 0990001443 號函請本府釋疑等之相關函文簽呈資料，並按一般經驗法則判斷，尚為可採，而應認原處分機關至 99 年 7 月 5 日辦理系爭土地及系爭建物現場會勘時，始明確知悉系爭建物未坐落於系爭土地之事實。故原處分機關撤銷系爭建物使用執照，顯未逾 2 年除斥期間。至訴辯雙方其餘爭辯，因與本件訴願決定結果不生影響，不再一一論述，併予敘明。

七、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，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 張富慶

委員 溫豐文

委員 楊瑞美

委員 蔡和昌

委員 蕭文生

中 華 民 國 101 年 10 月 11 日

縣 長 卓 伯 源

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)