

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 111-201）

府法訴字第 1100443979 號

訴願人 ○○○建設有限公司

訴願代理人 ○○○ 律師

訴願代理人 ○○○ 律師

訴願人因撤銷指示建築線與建造執照及申請使用執照事件，不服本縣花壇鄉公所（下稱原處分機關）110年10月20日花鄉建字 1100018802 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

原處分關於撤銷指示建築線與建造執照部分撤銷。

原處分關於駁回使用執照申請部分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。

## 事 實

緣訴願人於本縣花壇鄉○○○○段○○地號土地興建房屋使用，經原處分機關於107年5月○○日核發（107）花鄉建字第○○○○~○○○○、○○○○、○○○○~○○○○號建造執照（下稱系爭建造執照）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，經原處分機關再次評估後以109年11月25日花鄉建字第1090017664號函復略以：「……本案法務部廉政署既已調卷偵查中，本所暫緩核發使用執照，堪認最為妥適之處置方式……經本所評估後仍維持不予核發使用執照之處分，後續將依偵查結果辦理。」訴願人再提起訴願，經本府以110年3月12日府法訴字第1090481515號訴願決定(案號：110-201)撤銷109年11月25日之處分，發回由原處分機關於2個月內查明後，另為適法之處分在案。訴願人於110年3月22日再向原處分機關提出使用執照申請書，經原處分機關分別以110年5月14日花鄉建字第1100005131號函復略以：「……本案建築線尚非合法之行政處分，且無原地主之通行同意加上有司法機關介入調查涉嫌圖利等不法，故撤銷本案建築線及建造執照，併當對已無所附麗之本件使用執照申請案無需為准駁之處分，是以本案據此撤銷上開領得之106年11月29日花鄉建字第○○○○○○○○○○號建築線指示及(107)花鄉建字第○○○○○至○○○○○、○○○○○、○○○○○至○○○○○號等18張建造執照。」及110年5月20日花鄉建字第1100008933號函復略以：「……撤銷本所106年11月29日花鄉建字第○○○○○號建築線指示及(107)花鄉建字第○○○○○至○○○○○、○○○○○、○○○○○至○○○○○號等18張建造執照之處分，並駁回貴公司使用執照申請案……。」訴願人再提起訴願，經本府以110年8月20日府法訴字第1100243281號訴願決定(案號：110-701)撤銷原處分機關110年5月14日花鄉建字第1100005131號函及110年5月20日花鄉建字第1100008933號函，由原處分機關於2個月內查明後，另為適法之處理在案。嗣原處分機關以110年10月20日花鄉建

字第1100018802號函（即本件原處分）回復訴願人略以：「○○○○段○○、○○地號等2土地既經彰化地方法院以前開判決認定屬私人不動產，則該巷道不具公用地役關係，屬私有巷道，非屬彰化縣建築管理自治條例第4條規定之現有巷道；另建造執照部分未取得土地通行同意書以私設通路連接建築線，違反建築法第○○條及彰化縣建築管理自治條例第7條規定，本案建築線尚非合法之行政處分，故撤銷本案建築線及建造執照，併當對已無所附麗之本件使用執照申請案無需為准駁之處分。」仍撤銷系爭建築線指示及系爭建造執照並實質上駁回使用執照之申請。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111年2月17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）緣訴願人原規劃在其所有坐落本縣花壇鄉○○○○段○○地號土地上進行住宅興建工程（下稱系爭工程），並於107年5月○○日領得原處分機關所核發之系爭建造執照，嗣訴願人依規定申報開工及勘驗等程序，並經原處分機關核備在案。而系爭工程於109年2月15日竣工，訴願人前隨即於109年2月19日依法提出系爭工程之使用執照申請書，向原處分機關掛號申請核發使用執照，經原處分機關派員於109年3月6日至系爭工程之現場查驗完畢，並於109年3月中旬，與原處分機關之承辦人員完成書類資料審查核對並補正相關申辦書類完成。惟原處分機關卻遲至109年6月18日始以花鄉建字第1090002840號函知訴願人，逕以本案經司法機關介入調查為由，要待事實釐清再行決定為由，將訴願人之使用執照申請書及相關資料均予退回，而未於法定期限內為

准駁之決定。

- (二) 嗣訴願人提起訴願救濟，案經彰化縣政府以 109 年 10 月 7 日府法訴字第 1090263213 號訴願決定書將原處分機關所為 109 年 6 月 18 日函文之處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。詎原處分機關先是通知訴願人重提新的使用執照申請書，後竟無視前訴願決定命其另為適法之處分之意旨，再以 109 年 11 月 25 日花鄉建字第 1090017664 號函，用完全相同之理由，以本案經司法機關介入調查，要待事實釐清再行決定為由，再將訴願人之使用執照申請書及相關資料均予退回。訴願人無奈之餘，僅得再次依法提起訴願救濟，嗣經彰化縣政府以 110 年 3 月 12 日府法訴字第 1090481515 號訴願決定書，將原處分機關所為 109 年 11 月 25 日函文之處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。
- (三) 然原處分機關嗣後卻以 110 年 5 月 14 日花鄉建字第 1100005131 號函，逕以系爭建築線之指定尚非合法，且無原地主之通行同意，加上有司法機關介入調查涉嫌圖利等不法為由，撤銷本案原已依法領得之 106 年 11 月 29 日花鄉建字第○○○○○○○○○○號建築線指示(下稱系爭建築線指示)及系爭建築執照，又再以 110 年 5 月 20 日花鄉建字第 1100008933 號函，以完全相同之內容及理由，重申撤銷系爭之建築線指示及建築執照，併對已無所附麗之本件使用執照申請為駁回之處分。訴願人第三次提起訴願救濟，彰化縣政府再以 110 年 8 月 20 日府法訴字第 1100243281 號訴願決定書，認定系爭道路縱經原處分機關認定無公用地役關係存在，訴願人既已取得土地所有權人之同意，其瑕疵亦應已補正，不構成原處分機關所稱未經土地所有權人同意之違法；系爭建照之撤銷未衡酌訴願人有無信賴保護原則之適用及撤銷後是否應給予訴願人合理之補償，以原處分遽為撤銷，有違

信賴保護原則等語，而將原處分機關所為 110 年 5 月 14 日函文及 110 年 5 月 20 日函文所為之處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。

(四) 遽原處分機關又再一次無視上開訴願決定之意旨，再以 110 年 10 月 20 日花鄉建字第 1100018802 號函之處分，仍執相同之理由，亦即系爭建築線之指定尚非合法，且無原地主之通行同意等，再次撤銷系爭之建築線指示及建築執照，併對已無所附麗之本件使用執照申請為駁回之處分。訴願人深感無奈，謹得依法於法定不變期間提起訴願，以為救濟，理由詳述如後。

(五) 原處分機關撤銷建築線指示及系爭建案之建築執照，並駁回訴願人之使用執照申請，拒絕核發使用執照予訴願人，其認事用法確有未依證據認定事實，及有違依法行政原則之違誤：

1. 按「面臨現有巷道之基地，其建築線之指定，應依下列規定辦理：一、巷道為單向出口長度在 40 公尺以下，雙向出口長度在 80 公尺以下，寬度不足 4 公尺者，以該巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以合計達到 4 公尺寬度之邊界線作為建築線；巷道長度超過上開規定者，兩旁亦應均等退讓，以合計達到 6 公尺寬度之邊界線作為建築線。但面臨工業區內現有巷道之基地，應以合計達 8 公尺寬度之邊界線作為建築線，現有巷道臨接排水溝寬達 15 公尺以上者，其退讓由排水溝內緣單邊退讓……四、現有巷道之寬度大於 4 公尺或 6 公尺者，仍應保持原有之寬度。」彰化縣建築管理自治條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 4 款定有明文。由此可知，關於建築線之指定，只要建築基地有面臨現有巷道，該現有巷道長度在 80 公尺以下者，其寬度最小應達到 4 公尺，才得以其邊界線作為建築線；現有巷道長度在 80 公尺以上者，兩旁亦應均等退讓，以合計達到 6 公尺寬度之邊界線作為建築線

- 。
2. 經查，系爭建案之基地坐落花壇鄉○○○○段○○地號土地上，面臨○○路○○巷之有巷道，而據當初由第三人○○○建築師所出具之建築線指示(定)申請書圖可知，該段申請建築線指示之現有巷道，其寬度最小之部分為 7.4 公尺，寬度最大之部分為 7.61 公尺，該建築線之指示是沿現有巷道旁之排水溝邊線進行劃設，此由原處分機關之承辦人員確有於上開申請書圖之測量事項記載欄位中，載明「現有巷道之寬度大於 6 公尺者，仍應保持原有之寬度」等語，並核准本件建築線指示之申請，應足證本件建築線指示之申請，確有合於彰化縣建築管理自治條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 4 款所定，現有巷道之寬度大於 6 公尺者，應保持原有之寬度，以巷道之邊界線作為建築線之相關規定。
  3. 至於原處分表示本案在申請建築線前，原基地前方道路(○○路○○巷)約為 3.5 公尺並無建築線指示，依彰化縣建築管理自治條例第 5 條規定建築線之指定，以道路中心線各退 3 公尺為建築線，可知原基地未臨接建築線云云，並非事實。蓋查第三人○○○建築師於 106 年 11 月 23 日申請本件之建築線指示之前，原處分機關既曾於 106 年間在該現有巷道即○○路○○巷辦理道路拓寬工程及排水溝設置工程在案，嗣第三人○○○建築師始在原處分機關所辦理之道路拓寬工程及排水溝設置工程完工之後，才依據施工完成後之道路現況申請本件之建築線指示。另○○路○○巷之巷道現仍為公眾通行使用之柏油道路，路旁有設置排水溝渠，迄今仍未改變，此亦有該巷道之現況照片可稽。準此，可見○○○建築師前揭建築線指示之申請確有合於彰化縣建築管理自治條例之相關規定，要無違法不當之處。
  4. 另關於原處分所謂其在 106 年間進行前述地段○○地號

土地上之 AC 工程原路施工及部分延長 AC 工程，皆無取得原○○地號地主之同意書，故本件系爭建築線指示及通行權有待商榷云云，更屬無稽。蓋查原處分所稱前述地段○○地號土地上之 AC 工程原路施工及部分延長 AC 工程，應係指原處分機關於 106 年間所辦理之道路拓寬工程及排水溝設置等工程之基地，即該等工程設施之基地為本縣花壇鄉○○○○段○○地號土地(下稱系爭○○地號土地)。而原處分機關於 106 年間辦理道路拓寬工程及排水溝設置工程之時，是否有取得系爭○○地號土地之所有權人之同意，本屬原處分機關與該所有權人間之法律關係，要與訴願人無關，非訴願人可得而知；況原處分機關既已在該地段土地辦理道路拓寬工程及排水溝設置工程，早已施設完成併辦理驗收使用多時，衡情應有取得土地所有權人之同意亦或已認定該路段應屬現有巷道或既成巷道，而有公用地役法律關係之合法使用權源，否則任意占用他人私有土地鋪設道路及排水溝，豈不構成無權占用人民土地之違法情事？

5. 再者，姑不論該指定建築線所坐落之土地是否有取得所有權人之使用同意書，然此並非不得補正事項，縱使進行道路拓寬工程及排水溝興建工程當時，未有取得土地所有權人之同意，然只要事後取得土地所有權人之同意，原先施作之工程亦可取得合法使用土地之權源，而無所謂無權占用他人土地之違法情事。經查，現今系爭○○地號土地之所有權人為○○建設有限公司，此有系爭○○地號土地之土地謄本可稽，而訴願人業已取得○○公司所出具、同意將系爭○○地號土地上之現有 AC 巷道，供作公眾通行之用之同意書。準此，原處分機關在未知會訴願人，併依法通知給予訴願人陳述意見機會之情況下，逕以原處分撤銷本件之建築線指示及系爭建築之建築執照，已有違反行政程序法 102 條規定之瑕疵存在

；且訴願人既已取得系爭○○地號土地所有權人○○公司之同意書，則縱使原處分機關於 106 年間在系爭○○地號土地上辦理道路拓寬工程及排水溝設置工程時，並未取得原地主之同意，此亦因訴願人既已取得○○公司之同意，該欠缺土地所有權人同意之行政瑕疵亦應已獲得補正。故本件系爭建築案之建築線指示，既確有合於彰化縣建築管理自治條例之相關規定，且對於○○地號土地亦有合法之使用權限，應屬適法有據。

6. 另參諸彰化縣政府 110 年 8 月 20 日府法訴字第 1100243281 號之訴願決定，於理由中揭示：「系爭道路縱經原處分機關認無公用地役關係存在，致原處分機關所為系爭建築線之指定，須檢附土地權利證明文件，而未經檢附而核發系爭建照，係為有瑕疵之情形。惟按最高行政法院 90 年度判字第 1969 號判決意旨，原核發建造執照合法性之瑕疵，視個案情形並非絕對不能補正，然本件未見原處分機關定期命訴願人補正，逕予撤銷系爭建照，已不無可議。且訴願人目前業已取得○○地號土地所有權人出具之使用同意書，其瑕疵應已補正，從而不構成原處分機關所稱未經土地所有權人同意之違法，原處分機關所為之原處分難謂無瑕疵。」等語，即肯認無論系爭建築案之建築線指示是否因未取得土地所有權人之同意而有瑕疵，然訴願人現今既已取得○○地號土地所有權人出具之使用同意書，該瑕疵亦已補正，不構成違法，故原處分之認事用法確有未洽，應予撤銷。
7. 無奈原處分機關再次無視前揭訴願決定之意旨，再次以「系爭建築案之建築線指示所依據之○○路○○巷之現有巷道為私設巷道，於申請建築線指示當時未有取得土地所有權人之使用同意書，該建築線指示應非合法，而作出予撤銷建築線指示及系爭建照之處分」云云，其認事用法容有違法不當之違誤，要屬無稽。蓋查原處分所提

臺灣彰化地方法院 89 年度訴字第 552 號刑事判決，該案之當事人並非訴願人或當初申請建築線指示之第三人○○○建築師，所涉案情亦與本件之建築線指示或建築執照之申請無關，本無從據以認定本件建築線指示與建築執照之申請有何違法情事；且原處分機關固認定申請系爭建築線指示之○○路○○巷之現有巷道為私設巷道，於申請建築線指示當時並未取得土地所有權人之同意云云，然查彰化縣政府之訴願決定已明確說明欠缺土地所有權人之同意並非無法補正之瑕疵，訴願人既已提出現今系爭○○地號土地之土地所有權人所出具之使用同意書，先前建築線指示之申請縱有瑕疵，亦應已補正而非屬違法。準此，原處分機關未讓原告陳述意見或提出補正資料，又以完全相同之理由撤銷系爭建築線指示及系爭建照，不僅又再次未依據彰化縣政府訴願決定之意旨重為處分，更有未依職權調查事實，未依法行政等諸多違法不當之違誤，原處分機關一再藐視訴願決定意旨而以數次相同理由重複駁回訴願人之申請，不僅有於執行職務行使公權力時，故意不法侵害人民權利之嫌，更有涉嫌濫權違法瀆職之不法情事。

8. 綜上，原處分機關已於先前數次訴願程序中已一再表明訴願人之申請確有合於相關法規，卻堅持不願按前二次訴願之法律見解依法核發使用執照予訴願人，竟無視前揭系爭○○地號上之公用道路拓寬工程及排水溝設置工程等，均於 106 年完工驗收完畢，併供公眾使用迄今多年之客觀事實，竟再次無視訴願決定之意旨而以原處分違法撤銷系爭建案之建築線指示及建築執照，並駁回訴願人之使用執照之申請，不啻係為達先前違法駁回訴願人申請之目的，而不擇手段另行找尋或創造駁回訴願人申請之藉口，原處分不僅確有違法不當之情，更有違誠信原則，實應予撤銷。

(六) 此外，本件既係由原處分機關在系爭○○地號土地上施作道路拓寬工程及排水溝設置工程，第三人再依據原處分機關所施作之工程結果申請本件之建築線指示，經原處分機關核准，則訴願人後續依原處分機關核准之建築線指示據以申請系爭建案之建築執照及使用執照，係本於正當合理之信賴，依法應予以保護：

1. 按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」「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。」行政程序法第8條、第117條分別定有明文。次按「行政法上信賴保護原則之適用，須具備下列所述要件，始足當之：一、須有信賴基礎：即須有一個足以引起當事人信賴之國家行為(含行政機關之行政處分或其他行為)；二、信賴表現：即當事人因信賴該國家行為而展開具體的信賴行為(包括運用財產及其他處理行為)，且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，而如嗣後該國家行為有變更或修正，將使當事人遭受不能預見之損失；三、信賴值得保護：即當事人之信賴，必須值得保護。如當事人有以詐欺、脅迫或賄賂方法，獲得國家行為；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為行為；明知行政機關之行為違法或因重大過失而不知等情形者，則其信賴不值得保護(行政程序法第一百十九條規定參照)。」最高行政

法院 93 年度判字第 1677 號判決要旨亦闡釋甚明。準此可知，所謂「信賴保護原則」，是指國家採行行政行為時，對於人民因信賴國家所產生之利益，應予以保護。故倘若人民已取得之權利(既得權)，國家非有重大公益之考量，不得任意剝奪之，倘若因公益不得已須剝奪人民既得權時，則至少應予以相當之補償。

2. 經查，本件原處分機關早於 106 年間在系爭○○地號土地之○○路○○巷之現有巷道上，辦理道路拓寬工程及排水溝設置工程，於工程完工後再由第三人依據完工後之道路現況申請建築線指示，經原處分機關核准該建築線之指示在案。而訴願人正式依該建築線指示為依據而申請系爭建案之建築執照獲准，進而興建系爭建案，並於 109 年 2 月間完工後，於同年 2 月 19 日向原處分機關掛號申請使用執照，經原處分機關派員勘查後，陸續完成核對並補正相關書類完成，確認訴願人之使用執照申請乙案，均已符合法律規定之要件，此業為原處分機關於歷次訴願程序均自承在案。準此，原處分機關自行在系爭○○地號土地之○○路○○巷之現有巷道上辦理道路拓寬工程及排水溝設置之工程，並核准第三人所申請之建築線指示，及訴願人依據該建築線指示所申請系爭建案之建築執照，確有令人民信賴之國家行為(受益行政處分)存在，而訴願人信賴依據該核准之建築執照進行施工，花費鉅資將系爭建案完工並據以申請使用執照，確係因上開信賴基礎之存在而展開具體之信賴行為，而有信賴之表現；且訴願人並無行政程序法第 119 條所定信賴不值得保護之各項情事，其信賴當值得保護；且原處分機關竟於房屋興建完成後撤銷該建築線指示及系爭建

案之建築執照，並無所欲維護之公益，純係為非法阻擋訴願人之申請而濫行找藉口駁回該使用執照之申請，並無公益優於信賴之情事存在，純屬加害無辜之人民，而有害於公眾利益。

3. 綜上，依上開最高行政法院判決見解，本件訴願人之申請，確有信賴保護原則之適用，原處分機關逕以不適法之理由撤銷本件之建築線指示及系爭建築案之建築執照，並駁回訴願人之使用執照申請，其認事用法確有違法不當之情事，且違反行政法上之信賴保護原則，原處分實應予撤銷。
4. 再者，本件彰化縣政府之訴願決定亦查(載)明原處分機關僅以系爭道路為現有巷道或私設通路無法認定，以及系爭工程施工時無原○○地號土地所有人之同意等理由，逕以原處分撤銷系爭建築線指示及系爭建造之處分，於法已有未合；又系爭建照之撤銷未於個案中衡酌訴願人有無信賴保護原則之適用及撤銷後是否應予以原告合理之補償，以原處分遽為撤銷，有違信賴保護原則。然查原處分機關俟待接到該訴願決定後，仍無視該訴願決定揭示之意旨，未就信賴保護原則及是否給予原告合理之補償等為具體論述，卻仍執撤銷前之處分事由謂：系爭工程施工時無原○○地號土地所有人之同意，本案建築線尚非合法之行政處分，而撤銷本案建築線及建造執照，併當對已無所附麗之本件使用執照申請案無需為准駁之決定等情，此亦足見原處分機關顯有違反大法官釋字第 368 號解釋之意旨及訴願法第 96 條之規定，於相同事實及法律狀態之前提下，原處分機關未依訴願機關之訴願決定意旨為處分，卻重複為同一違法之行政行為，

進而反覆侵害人民權利。是確有恣意妄為、無視法治之違法行徑。尤其原處分繼訴願決定撤銷後，原處分機關再次無視訴願決定之意旨而以原處分用相同理由(未取得土地所有權人之同意)撤銷系爭建築線指示及系爭建照，並駁回訴願人之申請，卻依然對於訴願人之申請有無信賴保護原則之適用一節，未置一詞，完全沒有考量，此亦足見原處分機關顯然視法律為無物，恣意濫權行政，重複為違法之處分，致訴願人權益受有嚴重之損失。訴願人無奈之餘，僅得提起本件訴願以為救濟。

(七) 訴願人申請進行言詞辯論：

1. 按「受理訴願機關應依訴願人、參加人之申請或於必要時，得依職權通知訴願人、參加人或其代表人、訴願代理人、輔佐人及原行政處分機關派員於指定期日到達指定處所言詞辯論。」訴願法第 65 條定有明文。
2. 查原處分機關先前無視建築法所定第 70 條所定審查核發使用執照之期限規定，對於訴願人之申請，卻逕以司法機關有介入調查為由，拒不作成准駁之決定，並且退回訴願人之申請。即便訴願人已透過訴願程序救濟，訴願機關作成訴願決定撤銷原處分機關之處分，並命原處分機關另為適法之處分，原處分機關卻依然故我，堅不作成准予核發使用執照之處分，其顯有濫用法律侵害人民權益之違法情事。果爾，於訴願機關第二次撤銷原處分機關之駁回處分後，原處分機關逕以 106 年間由第三人申請經其核准之建築線指示有問題為由，罔顧該建築線指示係依據原處分機關自己所辦理之道路拓寬工程及排水溝設置工程後之道路現況所申請，在未讓訴願人陳述意見，未調查任何證據

資料之情況下，貿然將業已合法多年之建築線指示連同系爭建案之建築執照予以撤銷，再駁回訴願人之申請，嗣後雖經彰化縣政府以訴願決定闡明本件建築線指示縱有瑕疵，其瑕疵亦已補正而無違法情事，且原處分機關未考量本件有無信賴保護原則之適用，亦有未洽，而將該處分撤銷。然原處分機關卻又再以完全相同之理由駁回訴願人之申請，則原處分機關對於訴願人究有何違反法律之情事？該建築線指示為何違法？土地使用權限是否可以補正？經補正後，建築線指示之瑕疵是否已經治癒而屬合法之處分？訴願人信賴原處分機關之建築線指示而據以申請建築執照，並已興建完成而欲申請使用執照，是否有信賴保護原則之適用？等情，原處分機關並未提出任何事證，具體說明理由，亦未進行過任何調查程序，即退回訴願人之申請，則建築法第 70 條既已明定核發使用執照之法定期限，又豈可容忍原處分機關以毫無根據、與使用執照全無相關且未經調查確認之事由，即任意違反建築法第 70 條規定，對於訴願人提出之合法申請，拒絕依法作出決定？準此，本件使用執照之核發與否，直接影響系爭工程能否順利完工交屋之期程，並對訴願人之權利影響甚鉅，更直接損及系爭工程各建物買受人之權益，影響層面所及十分巨大，實不容原處分機關以空泛毫無根據之事由，片面違反法令而怠惰職務。故在原處分機關未具體說明其違法拒不作成決定之法律依據究係為何之情況下，本件應有令訴願人與原處分機關到場進行言詞辯論之必要，始得釐清本件之相

關事實及法律爭議，及確認原處分機關拒絕依法作出准駁決定之具體事由究係為何。

3. 綜上，為保障當事人權益，並促進發現真實(參訴願法第 65 條立法理由)，使全體訴願委員均能以訴願人與原處分機關充分以言詞辯論之方式，達到釐清事實以正確適用法令之結果。為此，爰依上開訴願法規定，申請進行言詞辯論。請依職權通知訴願人於指定期日到達指定處所言詞辯論。

- (八) 綜上所陳，原處分機關違法撤銷建築線指示及系爭建案之建築執照，並駁回訴願人之使用執照申請，拒不依法核發使用執照予訴願人，其認事用法確有未依證據認定事實，及有違依法行政原則、信賴保護原則之違法情事，更嚴重損及訴願人之權益。為此，請作出決定如訴願請求所載，以彰法治，並保權益等語。

## 二、答辯及言詞辯論意旨意旨略謂：

- (一) 經查(82)花鄉建字第○○○號使用執照竣工圖所示，其建築線位於本鄉○○路○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○號門牌等 7 戶前方，並以單邊退縮 6 米為該案建築線指示，另查本案在申請建築線指示前，原基地前方道路(○○路○○巷)約為 3.5 米寬並無建築線指示，依彰化縣建築自治條例第 5 條規定建築線之指定，以道路中心線各退 3 米為建築線，可知原基地未臨接建築線。經原處分機關前鄉民代表建議沿基地西側施作排水溝及道路拓寬工程，由原處分機關納入 106 年度排水工程開口契約辦理施作，後沿著原基地西側指示建築線，方得申請本案建造執照。
- (二) 原處分機關以原處分撤銷系爭建築線指示、建造執照處分及駁回原告使用執照申請案，依建築法第 71 條第 1 項規定：「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。」規定可知系爭工程之建造執照既經原處分機關撤銷，訴願人自無從據以申請使用執照。

(三) 依彰化縣建築管理自治條例第 2 條第 1 項：「建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本自治條例規定之現有巷道者，得申請指定建築線。」及第 4 條略以：「建築基地面臨現有巷道，應申請建築線指示。前項所稱現有巷道，指下列情形之一：一、供公眾通行，具有公用地役關係且供二戶以上通行之巷道。二、有公益上或實質必要應予維持供公眾通行之巷道，得經村里長證明確應繼續保留，經本府或公所認定無礙公共交通者。三、已開闢之私設通路出具經公證之土地所有權人同意書無條件同意該私設通路供公眾通行使用。四、土地所有權人捐獻土地作為道路使用，經依法完成土地移轉登記為公有者。前項第 1 款所稱供公眾通行之巷道，由本府就其通行情形及公益上需要認定之。」第 11 條規定：「申請建造執照除依本法規定外應檢附下列文件：五、建築線指定圖。」經查訴願人自承系爭建案係為在○○○○○○地號土地，所面臨之私設通道為○○路○○巷，依地籍圖資可知，該巷道屬於同段○○、○○地號土地(重測前為○○○段○○、○○-○地號土地)之一部分，前為訴外人○○○與第三人共有之土地，訴外人○○○曾經在○○地號土地上鋪設柏油，曾發生其與○○○之刑事糾紛，及原處分機關、訴外人○○○與○○○之民事糾紛，故訴外人○○○在○○路○○巷所為之迄今鋪設柏油行為，有未得該 2 筆土地所有人同意之處，顯見○○路○○巷尚難認定為現有巷道，不得指示建築線。

(四) 雖訴願人提出系爭○○地號土地所有人○○建設有限公司同意其系爭○○地號土地之現有 AC 巷道，供作公眾通行之用之文書。惟依彰化縣建築管理自治條例所規定之建

築基地應申請建築線指示之面臨現有巷道，與上開同意書有關者，應為同自治條例第4條第2項：「三、已開闢之私設通路出具經公證之土地所有權人同意書無條件同意該私設通路供公眾通行使用。」之規定。前開條例所稱之私設通路係指基地內建築物之主要出入口或共同出入口至建築線間之通路(參見建築設計施工篇第一章第1條第1項第34款規定)與訴願人所提及○○路○○巷為私設通路尚屬不同。然○○公司所提出之使用同意書，不僅未具簽署日期，亦未經公證，參以系爭建案所在基地即系爭○○地號土地之鄰地即系爭○○地號土地，亦未見訴願人提出系爭○○地號土地所有人出具記載無條件同意該私設通路供公眾通行使用之公證文書，此等文書之要件未符或缺之情形，訴願人歷經訴願程序後早已知悉可主動補正，然迄今亦未向原處分機關補正，則當初由原處分機關為建築線指示之處分，因未合上開規定，事後由原處分機關以系爭處分予以撤銷，當無違法之處；復因建築線指示處分既經撤銷，訴願人已無法提出同條例第11條第1項第5款申請建造執照應檢附之建築線指定圖，則原處分機關以系爭處分撤銷建造執照處分，亦屬合法；末因系爭工程之建造執照，既經原處分機關撤銷，訴願人自無從依建築法第71條第1項規定，檢附原領之建造執照據以申請本件使用執照，故原處分機關否准訴願人本件使用執照申請之系爭處分，亦屬合法，當無疑義。

- (五) 綜上所述，本案建築線指示與建造執照經原處分機關撤銷後，訴願人仍可依建築法、彰化縣建築自治條例及建築技術規則檢討並重新申請建築線指示及建造執照後經申報開工、基礎勘驗之後方得對於系爭地號土地提出使用執照申請，倘符合相關建築法規後方得取得使用執照，而並非先取得有爭議之使用執照後，使所有權人日後有法律訴訟之相關問題產生。本件原處分於法並無違誤，訴願無理由

，請察核予以駁回等語。

#### 理 由

- 一、按訴願法第 14 條第 1 項及第 3 項規定：「（第 1 項）訴願之提起，應自行政處分達到或公告期滿之次日起○○日內為之。……（第 3 項）訴願之提起，以原行政處分機關或受理訴願機關收受訴願書之日期為準。……」行政程序法第 48 條第 4 項規定：「期間之末日為星期日、國定假日或其他休息日者，以該日之次日為期間之末日；期間之末日為星期六者，以其次星期一上午為期間末日。」查本件原處分係於 110 年 10 月 22 日送達訴願人，有送達證書在卷可稽，依上開規定，本件提起訴願之法定期間為自 110 年 10 月 23 日起算之○○日內，訴願期間之末日為 110 年 11 月 21 日，惟因該日為星期日，應以該日之次日即 110 年 11 月 22 日為訴願期間之末日。經查本件訴願人係於 110 年 11 月 22 日向原處分機關提起訴願，有原處分機關蓋於訴願書上之收文章在卷足憑，是本件訴願之提起未逾法定期間，應予受理，合先敘明。
- 二、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 1 款及第 3 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。……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 42 條前段規定略以：「

建築基地與建築線應相連接，其接連部分之最小寬度，由直轄市、縣(市)主管建築機關統一規定。……」第 48 條規定：「(第 1 項)直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，應指定已經公告道路之境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其規定。(第 2 項)前項以外之現有巷道，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管理規則中定之。」

- 三、次按彰化縣建築管理自治條例(下稱本縣建管自治條例)第 2 條第 1 項本文規定：「建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本自治條例規定之現有巷道者，得申請指定建築線。」第 4 條規定：「(第 1 項)建築基地面臨現有巷道，應申請建築線指示。(第 2 項)前項所稱現有巷道，指下列情形之一：一、供公眾通行，具有公用地役關係且供二戶以上通行之巷道。二、有公益上或實質必要應予維持供公眾通行之巷道，得經村里長證明確應繼續保留，經本府或公所認定無礙公共交通者。三、已開闢之私設通路出具經公證之土地所有權人同意書無條件同意該私設通路供公眾通行使用。四、土地所有權人捐獻土地作為道路使用，經依法完成土地移轉登記為公有者。(第 3 項)前項第 1 款所稱供公眾通行之巷道，由本府就其通行情形及公益上需要認定之。」第 5 條第 1 項第 1 款規定略以：「面臨現有巷道之基地，其建築線之指定，應依下列規定辦理：一、巷道為單向出口長度在 40 公尺以下，雙向出口長度在 80 公尺以下，寬度不足 4 公尺者，以該巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以合計達到 4 公尺寬度之境界線作為建築線；巷道長度超過上開規定者，兩旁亦應均等退讓，以合計達到 6 公尺寬度之境界線作為建築線。」第 7 條規定：「(第 1 項)建築基地面臨現

有巷道申請建築，免附該巷道之土地權利證明文件。(第 2 項) 建築基地以私設通路連接建築線者，應檢附該私設通路之土地權利證明文件。但已依法申請建築所留設之私設通路，其原面臨該通路建造之建築物申請增建、改建、修建或重建者，不在此限。」第 11 條第 1 項第 5 款規定：「申請建造執照除依本法規定外，並應檢附下列文件：五、建築線指定圖。」

四、復按本縣建管自治條例第 40 條之 2 規定：「(第 1 項) 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。(第 2 項) 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。」本府 91 年 1 月 22 日府工管字第 09100164652 號公告：「……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物由本府工務局辦理外，其餘委由各鄉鎮公所辦理。……」

五、再按行政程序法第 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 119 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。」第 119 條規定：「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。」第 120 條第 1 項規定：「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。」

六、另按改制前行政法院 87 年度判字第 309 號判決意旨略以：「……指定建築線案，當時既係由被告正式核發，原告並依該指定建築線案申領建造執照興建房屋，則原告之信賴應予保護，被告於撤銷建築線之指定後，對原告因此所造成之損害即應予以適當之補償……」最高行政法院 90 年度判字第 1969 號判決意旨略以：「……如得以建築基地法定空地分割方式補正本件建築執照之違法情形，是否能兼顧公益及原告信賴保護之利益而勿庸遽予撤銷本件建築執照，原告既就此加以主張，被告似有適時審酌之必要。再者，原告主張其因被撤銷建造執照而受有損害，則被告應否依行政程序法第 120 條第 1 項規定給予合理補償，亦應一併審酌。……」最高行政法院 99 年度判字第 1074 號判決意旨略以：「惟行政機關對於違法授益之行政處分雖得依職權撤銷，但應以原處分違法為前提，非謂若無違法，亦得任意依職權撤銷。又所謂違法行政處分，係指於作成行政處分時，即構成違法者。而稱違法者，係指行政處分之作成，不適用法規或適用法規不當者而言。」

七、又按正當法律程序為憲法、行政程序法所揭櫫之重要理念，行政機關限制或剝奪人民生命、自由或財產等權利時，須憑實質正當之法令，且於程序上正當。至於應遵循如何程序、賦予何等程度之程序保障方為正當，應就包括事件特性及影響所及之實體利益輕重等在內之一切因素、情狀綜合考量，所賦予之程序保障應合於其事件特性，並與影響所涉之實體

利益成正比（司法院釋字第 709 號解釋、司法院釋字第 709 號解釋湯德宗大法官提出之協同暨部分不同意見書、最高行政法院 103 年度判字第 636 號等判決意旨參照）。茲按：1. 行政程序法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」賦予人民於行政機關作成限制或剝奪其自由或權利之行政處分前，原則上得有陳述意見之機會；2. 建築法第 35、36 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 33 條所規定之期限，一次通知起造人，令其改正。」、「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。」明定行政機關認為申請建照執照不合規定而擬駁回所請前，賦予人民得有受通知補正之機會。準此衡之，撤銷已指定之建築線及已核發之建造執照，性質上相當於使人民原已取得之權利遭限制、剝奪，其與原來之指定建築線及核發建造執照，其特性及影響所及之實體利益輕重，初無明顯重大之不同，應無由予以差別待遇，自亦應予人民陳述意見及受通知補正之機會；況且因其性質上係撤銷過去已作成之行政處分，毋寧更應受行政行為應保護人民正當合理信賴之法誠命所拘束（司法院釋字第 525 號解釋、行政程序法第 8 條規定參照），更無率予較低度程序保障之理由。是於此，應認行政機關作成上揭撤銷原建造執照及建築

線指定之行政處分前，應類推適用上揭規定，給予人民陳述意見及受通知補正之機會，始與正當法律程序之要求無違。

八、卷查，訴願人於系爭建地興建房屋使用，經原處分機關於107年5月○○日核發系爭建造執照，嗣原處分機關以原處分撤銷系爭建地原申請核准之建築線指示（106年11月29日花鄉建字第○○○○○○○○○○號，下爭系爭建築線指示）及系爭建造執照。茲以建築線指示為申請建造執照之前提要件，原處分機關所為之撤銷系爭建築線指示之處分是否合法、妥當，攸關訴願人系爭建造執照之存否，自應慎重，且訴願人已將系爭建地之住宅工程竣工完成，原處分機關倘予以撤銷系爭建造執照，自應就本件是否應賦予訴願人陳述意見及補正瑕疵之機會，以及有無信賴保護原則之適用、該撤銷處分有無維護公益之必要及是否須為損失補償之措施加以檢視，始為適法。

九、本件原處分所憑理由略以：「○○○○段○○、○○地號等2土地既經彰化地方法院以前開判決認定屬私人不動產，則該巷道不具公用地役關係，屬私有巷道，非屬彰化縣建築管理自治條例第4條規定之現有巷道；另建造執照部分未取得土地通行同意書以私設通路連接建築線，違反建築法第○○條及彰化縣建築管理自治條例第7條規定。」及原處分機關答辯理由略以：「訴外人○○○在○○路○○巷所為之迄今鋪設柏油行為，有未得該2筆土地所有人同意之處，顯見○○路○○巷尚難認定為現有巷道，不得指示建築線……，前開條例所稱之私設通路係指基地內建築物之主要出入口或共同出入口至建築線間之通路……與訴願人所提及○○路○○巷為私設通路尚屬不同。○○公司所提出之使用同意書，不僅未具簽署日期，亦未經公證，參以系爭建案所在基地

即系爭○○地號土地之鄰地即系爭○○地號土地，亦未見訴願人提出系爭○○地號土地所有人出具記載無條件同意該私設通路供公眾通行使用之公證文書，此等文書之要件未符或欠缺之情形，訴願人歷經訴願程序後早已知悉可主動補正，然迄今亦未向原處分機關補正。」云云。惟查，原處分機關前次以 110 年 5 月 14 日花鄉建字第 1100005131 號函及 110 年 5 月 20 日花鄉建字第 1100008933 號函撤銷系爭建築線指示及系爭建造執照時，僅載明系爭道路即○○路○○巷施作至○○○○段○○地號土地上，未取得原○○地號土地地主之同意書；然本件原處分復以訴願人未取得○○○○段○○、○○地號土地之同意書為由，撤銷系爭建築線指示及系爭建造執照。究竟○○路○○巷除施作至○○○○段○○地號土地外，有無施作至○○○○段○○地號土地？未見原處分機關詳予敘明並檢附佐證資料，已有未盡職權調查義務及理由不備之瑕疵。再者，本件經本府建設處於本府訴願審議委員會中列席說明表示，系爭道路如符合本縣建管自治條例第 7 條第 2 項以私設通路連接建築線之規定，僅須檢附該私設通路之土地權利證明文件即可，而毋庸出具經公證之土地所有權人同意書。退步言之，縱認本件訴願人應出具經公證之土地所有權人同意書始為適法，惟按前揭正當法律程序原則及參照最高行政法院 90 年度判字第 1969 號判決意旨，原核發建造執照合法性之瑕疵，視個案情形並非絕對不能補正，原處分機關縱認訴願人所提出○○公司之使用同意書，未具簽署日期及公證而有要件未符或欠缺之情形，依上開規定及實務見解，亦應於作成原處分前，賦予訴願人陳述意見及補正瑕疵之機會，惟原處分機關遽認訴願人歷經訴願程序後早已知悉可主動補正而未給予訴願人陳述意見及補正之

機會，逕予撤銷系爭建照及建築線之指示，不無可議，原處分難謂無瑕疵。

- 十、復依現有巷道得申請指定建築線，原處分機關依該條款申請指定建築線據以核發建造執照者，嗣經發覺原不符合該條款現有巷道之要件，固屬核發建造執照之處分具有瑕疵，構成撤銷該處分之原因。惟確屬不符合該條款所稱現有巷道之要件，應由原處分機關詳實審認無誤，並權衡撤銷該處分可能加諸於受處分人之具體損害與不撤銷時公益可能遭受之損害，認有維護公益之必要時，始得撤銷之（最高行政法院 87 年度判字第 74 號判決參照）。準此，原處分機關並未考量訴願人已於系爭建築線核准後，並取得系爭建地之系爭建造執照在案，已存有信賴基礎，且訴願人之系爭建地之建築竣工完成，非無信賴表現，是否存在相關資料足以佐證訴願人有行政程序法第 119 條所定信賴不值得保護之情形而使訴願人難以主張具有信賴利益，仍有待原處分機關進一步認定。另撤銷系爭建造執照，致訴願人遭受之損害，與不為撤銷致生公益可能遭受之損害，依行政程序法第 117 條規定如何權衡取捨，上開處分悉無論究，未加以審視訴願人有無信賴保護原則之適用及撤銷後是否應依行政程序法第 120 條規定予以訴願人合理之補償，是原處分關於撤銷指示建築線與建造執照部分，於法尚有未合，自應予以撤銷。
- 十一、綜上，原處分機關未盡職權調查及載明理由之義務，且未予訴願人陳述意見及受通知補正之機會，即逕以原處分撤銷系爭建築線指示及系爭建造執照，依上說明，應有違正當法律程序之要求；又系爭建造執照之撤銷未於個案中衡酌訴願人有無信賴保護原則之適用及撤銷後是否應予以訴願人合理之補償，有違信賴保護原則。準此，原處分關於撤銷指示建

築線與建造執照部分，核有違誤，應予撤銷；又原處分關於撤銷系爭建照部分，於法有違，既經本訴願決定予以撤銷，則原處分以系爭建照已撤銷為由，駁回訴願人使用執照之申請部分，亦有違誤，同應予撤銷，並發回由原處分機關另為適法之處分。末按訴願法第 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。」本府 110 年 8 月 20 日府法訴字第 1100243281 號訴願決定書（案號 110-701）業已載明：「又系爭建照之撤銷未個案中衡酌訴願人有無信賴保護原則之適用及撤銷後是否應予以訴願人合理之補償，以原處分遽為撤銷，有違信賴保護原則……是原處分機關就訴願人使用執照之申請重為處分時，自應依本訴願決定意旨為之，另為適法之處分。」惟原處分機關作成本件原處分，並未依本府上開訴願決定意旨為之。本訴願決定再次重申，原處分機關就訴願人使用執照之申請重為處分時，自應依本訴願決定意旨為之，另為適法之處分，併此指明。

十二、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	林田富（請假）
委員	溫豐文（代行主席職務）
委員	張奕群
委員	林宇光
委員	陳坤榮
委員	常照倫

委員 王育琦  
委員 劉雅榛  
委員 黃耀南  
委員 蕭源廷

中 華 民 國 111 年 3 月 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)