

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 111—902）

2 府行訴字第 1110095366 號

3 訴 願 人：○○○○有限公司

4 代 表 人：○○○

5 訴願代理人：○○○律師

6 訴願代理人：○○○律師

7 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
8 本縣花壇鄉公所(下稱原處分機關)111 年 5 月 10 日花鄉建字第
9 1110007203 號函所為之處分(下稱原處分)，提起訴願，本府依法
10 決定如下：

11 主 文

12 原處分關於撤銷指示建築線與建造執照部分撤銷。

13 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
14 內另為適法之處分。

15 事 實

16 一、事實概要：

17 (一)緣訴外人○○○建築師事務所以本縣○○鄉○○○○段
18 ○○地號土地(下稱系爭建地)為基地，並以同段○○地
19 號土地為現有巷道，向原處分機關申請建築線指定(示)，
20 經原處分機關以106年11月29日花鄉建字第○○○○○
21 ○○○號函核准在案(下爭系爭建築線指示)。嗣訴願人
22 於系爭建地興建房屋使用，經原處分機關於107年5月30
23 日核發(○○○)花鄉建字第○○○○○~○○○○○、○○
24 ○○、○○○○○~○○○○○號建造執照(下稱系爭建造執
25 照)予訴願人在案。訴願人之住宅興建工程於109年2月15

1 日竣工，爰於109年2月19日向原處分機關申請使用執照，
2 經原處分機關以109年6月18日花鄉建字第1090002840號
3 函復略以：「……本案司法機關業介入調查，而貴公司則
4 主張其屬善意第三人而應受信賴保護，惟所主張是否屬
5 實或有無理由，尚非本所依職權調查所能得知，有賴司
6 法機關為之證明，故本案尚待調查，待事實釐清後再行
7 決定。……」訴願人遂提起訴願，經本府以109年10月7
8 日府法訴字第1090263213號訴願決定(案號：109-802)
9 撤銷109年6月18日之處分，並發回原處分機關於2個月內
10 查明後，另為適法之處分在案。

11 (二)嗣訴願人於109年10月22日再次向原處分機關提出使用
12 執照申請書，經原處分機關再次審核後以109年11月25
13 日花鄉建字第1090017664號函復略以：「……本案法務部
14 廉政署既已調卷偵查中，本所暫緩核發使用執照，堪認
15 最為妥適之處置方式……經本所評估後仍維持不予核發
16 使用執照之處分，後續將依偵查結果辦理。」訴願人再
17 提起訴願，經本府以110年3月12日府法訴字第
18 1090481515號訴願決定(案號：110-201)撤銷109年11月
19 25日之處分，發回由原處分機關於2個月內查明後，另為
20 適法之處分在案。

21 (三)訴願人於110年3月22日再向原處分機關提出使用執照申
22 請書，經原處分機關分別以110年5月14日花鄉建字第
23 1100005131號函復略以：「……本案建築線尚非合法之行
24 政處分，且無原地主之通行同意加上有司法機關介入調
25 查涉嫌圖利等不法，故撤銷本案建築線及建造執照，併
26 當對已無所附麗之本件使用執照申請案無需為准駁之處
27 分，是以本案據此撤銷上開領得之106年11月29日花鄉建
28 字第○○○○○號建築線指示及(○○○)花鄉建字第○

1 ○○○○至○○○○○、○○○○○、○○○○○至○○○○○號
2 等18張建造執照。」及110年5月20日花鄉建字第
3 1100008933號函復略以：「……撤銷本所106年11月29日
4 花鄉建字第○○○○○號建築線指示及(○○○○)花鄉建
5 字第○○○○○至○○○○○、○○○○○、○○○○○至○○
6 ○○號等18張建造執照之處分，並駁回貴公司使用執照
7 申請案……。」訴願人再提起訴願，經本府以110年8月
8 20日府法訴字第1100243281號訴願決定(案號:110-701)
9 撤銷原處分機關110年5月14日及20日之處分，由原處分
10 機關於2個月內查明後，另為適法之處理在案。

11 (四)嗣原處分機關仍以110年10月20日花鄉建字第
12 1100018802號函撤銷系爭建築線指示及系爭建造執照並
13 駁回使用執照申請，訴願人復提起訴願，經本府訴願審
14 議委員會認定原處分機關未盡職權調查及載明理由之義
15 務，且未予訴願人陳述意見及受通知補正之機會，亦有
16 違信賴保護原則，乃以以111年3月2日府法訴字第
17 1100443979號訴願決定(案號:111-201)撤銷原處分關於
18 撤銷指示建築線與建造執照部分，關於駁回使用執照申
19 請部分撤銷，則由原處分機關於2個月內另為適法之處
20 分。

21 (五)惟原處分機關仍以原處分函復訴願人略以：「……可知○
22 ○○○○段○○地號柏油道路為違法鋪設占用私人不動產，
23 不符彰化縣建築管理自治條例所規定之現有巷道，另
24 本所106年……於本鄉○○○○○段○○、○○地號拓寬道
25 路及增設道路側溝……，間接使本系爭建案之地號土地
26 臨接建築線以利後續開發事宜……，涉嫌違反行政程序
27 法第119條之規定，又有廉政署及相關調查單位調查進行
28 中，……故撤銷本案建築線及建造執照，併當對已無所

1 附麗之本件使用執照申請案無需為准駁之處分。」

2 (六)訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答
3 辯到府。又訴願人申請言詞辯論，本府爰依訴願法第65
4 條規定，通知訴願人及原處分機關派員於111年9月1日到
5 府進行言詞辯論。

6 二、訴願意旨略謂：

7 (一)原處分機關撤銷建築線指示及系爭建案之建築執照，並
8 駁回訴願人之使用執照申請，拒絕核發使用執照予訴願
9 人，其認事用法確有未依證據認定事實，及有違依法行
10 政原則之違誤：

11 1. 按「面臨現有巷道之基地，其建築線之指定，應依下列
12 規定辦理：一、巷道為單向出口長度在 40 公尺以下，
13 雙向出口長度在 80 公尺以下，寬度不足 4 公尺者，以
14 該巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以合計達到 4 公尺
15 寬度之邊界線作為建築線；巷道長度超過上開規定者，
16 兩旁亦應均等退讓，以合計達到 6 公尺寬度之邊界線作
17 為建築線。但面臨工業區內現有巷道之基地，應以合計
18 達 8 公尺寬度之邊界線作為建築線，現有巷道臨接排水
19 溝寬達 1.5 公尺以上者，其退讓由排水溝內緣單邊退
20 讓……四、現有巷道之寬度大於 4 公尺或 6 公尺者，仍
21 應保持原有之寬度。」彰化縣建築管理自治條例第 5 條
22 第 1 項第 1 款、第 4 款定有明文。由此可知，關於建築
23 線之指定，只要建築基地有面臨現有巷道，該現有巷道
24 長度在 80 公尺以下者，其寬度最小應達到 4 公尺，才
25 得以其邊界線作為建築線；現有巷道長度在 80 公尺以
26 上者，兩旁亦應均等退讓，以合計達到 6 公尺寬度之邊
27 界線作為建築線。

28 2. 經查，系爭建案之基地坐落○○鄉○○○○段○○地號

1 土地上，面臨○○路○○巷之有巷道，而據當初由第三
2 人○○○建築師所出具之建築線指示(定)申請書圖可
3 知，該段申請建築線指示之現有巷道，其寬度最小之部
4 分為 7.4 公尺，寬度最大之部分為 7.61 公尺，該建築
5 線之指示是沿現有巷道旁之排水溝邊線進行劃設，此由
6 原處分機關之承辦人員確有於上開申請書圖之測量事
7 項記載欄位中，載明「現有巷道之寬度大於 6 公尺者，
8 仍應保持原有之寬度」等語，並核准本件建築線指示之
9 申請，應足證本件建築線指示之申請，確有合於彰化縣
10 建築管理自治條例第 5 條第 1 項第 1 款、第 4 款所定，
11 現有巷道之寬度大於 6 公尺者，應保持原有之寬度，以
12 巷道之邊界線作為建築線之相關規定。

13 3. 至於原處分表示本案在申請建築線前，原基地前方道路
14 (○○路○○巷)約為 3.5 公尺並無建築線指示，依彰化
15 縣建築管理自治條例第 5 條規定建築線之指定，以道路
16 中心線各退 3 公尺為建築線，可知原基地未臨接建築線
17 云云，並非事實。蓋查第三人○○○建築師於 106 年 11
18 月 23 日申請本件之建築線指示之前，原處分機關既曾
19 於 106 年間在該現有巷道即○○路○○巷辦理道路拓寬
20 工程及排水溝設置工程在案，嗣第三人○○○建築師始
21 在原處分機關所辦理之道路拓寬工程及排水溝設置工
22 程完工之後，才依據施工完成後之道路現況申請本件之
23 建築線指示。另○○路○○巷之巷道現仍為公眾通行使
24 用之柏油道路，路旁有設置排水溝渠，迄今仍未改變，
25 此亦有該巷道之現況照片可稽。準此，可見○○○建築
26 師前揭建築線指示之申請確有合於彰化縣建築管理自
27 治條例之相關規定，要無違法不當之處。

28 4. 另關於原處分所謂其在 106 年間進行前述地段○○地號

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

- 18 5. 再者，姑不論該指定建築線所坐落之土地是否有取得所
19 有權人之使用同意書，然此並非不得補正事項，縱使進
20 行道路拓寬工程及排水溝興建工程當時，未有取得土地
21 所有權人之同意，然只要事後取得土地所有權人之同
22 意，原先施作之工程亦可取得合法使用土地之權源，而
23 無所謂無權占用他人土地之違法情事。經查，現今系爭
24 ○○地號土地之所有權人為○○建設有限公司，此有系
25 爭○○地號土地之土地謄本可稽，而原處分機關再為處
26 分前，曾以 111 年 4 月 12 日花鄉建字第 1110006380 號
27 函通知訴願人陳述意見，訴願人業已於 111 年 4 月 18
28 日出具陳述意見書，檢具○○公司所出具、同意將系爭

1 ○○地號土地上之現有 AC 巷道，供作公眾通行之用之
2 同意書，表明依據系爭建案周遭之街道及土地及分布圖
3 可知，系爭建案坐落彰化縣○○鄉○○○○段○○地號
4 土地上，面臨○○路○○巷之巷道部分，則係完全坐落
5 在○○地號土地上，並未與同段○○地號土地相連。申
6 言之，與系爭土地建案鄰接並用以申請建築線指示之○
7 ○路○○巷之巷道部分，係完全位於○○地號土地上，
8 未使用到○○地號土地。準此，訴願人既已取得系爭○
9 ○地號土地所有權人○○公司之同意書，則縱使原處分
10 機關於 106 年間在系爭○○地號土地上辦理道路拓寬工
11 程及排水溝設置工程時，並未取得原地主之同意，此亦
12 因訴願人既已取得○○公司之同意，該欠缺土地所有權
13 人同意之行政瑕疵亦應已獲得補正。故本件系爭建案之
14 建築線指示，既確有合於彰化縣建築管理自治條例之相
15 關規定，且對於○○地號土地亦有合法之使用權限，應
16 屬適法有據。

- 17 6. 另查彰化縣政府之訴願決定書一再闡明：「系爭道路縱
18 經原處分機關認無公用地役關係存在，致原處分機關所
19 為系爭建築線之指定，須檢附土地權利證明文件，而未
20 經檢附而核發系爭建照，係為有瑕疵之情形。惟按最高
21 行政法院 90 年度判字第 1969 號判決意旨，原核發建造
22 執照合法性之瑕疵，視個案情形並非絕對不能補正，然
23 本件未見原處分機關定期命訴願人補正，逕予撤銷系爭
24 建照，已不無可議。且訴願人目前業已取得○○地號土
25 地所有權人出具之使用同意書，其瑕疵應已補正，從而
26 不構成原處分機關所稱未經土地所有權人同意之違
27 法，原處分機關所為之原處分難謂無瑕疵。」等語，即
28 肯認無論系爭建案之建築線指示是否因未取得土地所

1 有權人之同意而有瑕疵，然訴願人現今既已取得○○地
2 號土地所有權人出具之使用同意書，該瑕疵亦已補正，
3 不構成違法，故原處分之認事用法確有未洽，應予撤銷。

4 7. 原處分機關再次無視前揭訴願決定之意旨，又以原處分
5 認定系爭建築之建築線指示所依據之○○路○○巷之
6 現有巷道為私設巷道，於申請建築線指示當時未有取得
7 土地所有權人之使用同意書，該建築線指示應非合法，
8 而作出予撤銷建築線指示及系爭建照之處分云云，其認
9 事用法容有違法不當之違誤，要屬無稽。蓋查原處分所
10 提臺灣彰化地方法院○○年度訴字第○○○號刑事判
11 決，該案之當事人並非訴願人或當初申請建築線指示之
12 第三人○○○建築師，所涉案情亦與本件之建築線指示
13 或建築執照之申請無關，本無從據以認定本件建築線指
14 示與建築執照之申請有何違法情事；且原處分機關固認
15 定申請系爭建築線指示之○○路○○巷之現有巷道為
16 私設巷道，於申請建築線指示當時並未取得土地所有權
17 人之同意云云，然查彰化縣政府之訴願決定已明確說明
18 欠缺土地所有權人之同意並非無法補正之瑕疵，訴願人
19 既已提出現今系爭○○地號土地之土地所有權人所出
20 具之使用同意書，先前建築線指示之申請縱有瑕疵，亦
21 應已補正而非屬違法。

22 8. 準此，原處分機關一再罔顧歷次訴願決定之意旨，又再
23 次以完全相同之理由撤銷系爭建築線指示及系爭建
24 照，不僅再次未依據彰化縣政府訴願決定之意旨重為處
25 分，更有未依職權調查事實，未依法行政等諸多違法不
26 當之違誤，原處分機關一再無視訴願決定意旨而以數次
27 相同理由重複駁回訴願人之申請，不僅有於執行職務行
28 使公權力時，故意不法侵害人民權利之嫌，更有涉嫌濫

1 權違法瀆職之不法情事。

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

13 (二)此外，本件既係由原處分機關在系爭○○地號土地上施
14 作道路拓寬工程及排水溝設置工程，第三人再依據原處
15 分機關所施作之工程結果申請本件之建築線指示，經原
16 處分機關核准，則訴願人後續依原處分機關核准之建築
17 線指示據以申請系爭建案之建築執照及使用執照，係本
18 於正當合理之信賴，依法應予以保護：

19 1. 按「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人
20 民正當合理之信賴。」「違法行政處分於法定救濟期間
21 經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其
22 上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得
23 撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第
24 一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利
25 益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公
26 益者。」行政程序法第8條、第117條分別定有明文。
27 次按「行政法上信賴保護原則之適用，須具備下列所述
28 要件，始足當之：一、須有信賴基礎：即須有一個足以

1 引起當事人信賴之國家行為(含行政機關之行政處分或
2 其他行為)；二、信賴表現：即當事人因信賴該國家行
3 為而展開具體的信賴行為(包括運用財產及其他處理行
4 為)，且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，而如嗣
5 後該國家行為有變更或修正，將使當事人遭受不能預見
6 之損失；三、信賴值得保護：即當事人之信賴，必須值
7 得保護。如當事人有以詐欺、脅迫或賄賂方法，獲得國
8 家行為；對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，
9 致使行政機關依該資料或陳述而為行為；明知行政機關
10 之行為違法或因重大過失而不知等情形者，則其信賴不
11 值得保護(行政程序法第一百十九條規定參照)。」最高
12 行政法院 93 年度判字第 1677 號判決要旨亦闡釋甚明。
13 準此可知，所謂「信賴保護原則」，是指國家採行行政
14 行為時，對於人民因信賴國家所產生之利益，應予以保
15 護。故倘若人民已取得之權利(既得權)，國家非有重大
16 公益之考量，不得任意剝奪之，倘若因公益不得已須剝
17 奪人民既得權時，則至少應予以相當之補償。

18 2. 經查，本件原處分機關早於 106 年間在系爭○○地號土
19 地之○○路○○巷之現有巷道上，辦理道路拓寬工程及
20 排水溝設置工程，於工程完工後再由第三人依據完工後
21 之道路現況申請建築線指示，經原處分機關核准該建築
22 線之指示在案。而訴願人正式依該建築線指示為依據而
23 申請系爭建案之建築執照獲准，進而興建系爭建案，並
24 於 109 年 2 月間完工後，於同年 2 月 19 日向原處分機
25 關掛號申請使用執照，經原處分機關派員勘查後，陸續
26 完成核對並補正相關書類完成，確認訴願人之使用執照
27 申請乙案，均已符合法律規定之要件，此業為原處分機
28 關於歷次訴願程序均自承在案。準此，原處分機關自行

1 在系爭○○地號土地之○○路○○巷之現有巷道上辦
2 理道路拓寬工程及排水溝設置之工程，並核准第三人所
3 申請之建築線指示，及訴願人依據該建築線指示所申請
4 系爭建案之建築執照，確有令人民信賴之國家行為(受
5 益行政處分)存在，而訴願人依據該核准之建築執照進
6 行施工，將系爭建案完工並據以申請使用執照，確係因
7 上開信賴基礎之存在而展開具體之信賴行為，而有信賴
8 表現；且訴願人並無行政程序法第 119 條所定信賴不值
9 得保護之各項情事，其信賴當值得保護；且原處分機關
10 竟於房屋興建完成後撤銷該建築線指示及系爭建案之
11 建築執照，並無所欲維護之公益，純係為非法阻擋訴願
12 人之申請而濫行找藉口駁回該使用執照之申請，並無公
13 益優於信賴之情事存在。

14 3. 綜上，依上開最高行政法院判決見解，本件訴願人之申
15 請，確有信賴保護原則之適用，原處分機關逕以不適法
16 之理由撤銷本件之建築線指示及系爭建案之建築執
17 照，並駁回訴願人之使用執照申請，其認事用法確有違
18 法不當之情事，且違反行政法上之信賴保護原則，原處
19 分實應予撤銷。

20 4. 再者，本件彰化縣政府之訴願決定亦一再闡明原處分機
21 關僅以系爭道路為現有巷道或私設通路無法認定，以及
22 系爭工程施工時無原○○地號土地所有人之同意等理
23 由，逕以原處分撤銷系爭建築線指示及系爭建造之處
24 分，於法已有未合；又系爭建照之撤銷未於個案中衡酌
25 訴願人有無信賴保護原則之適用及撤銷後是否應予以
26 原告合理之補償，以原處分遽為撤銷，有違信賴保護原
27 則。然查原處分機關俟待接到該訴願決定後，仍無視該
28 訴願決定揭示之意旨，未就信賴保護原則及是否給予原

1 告合理之補償等為具體論述，卻仍執撤銷前之處分事由
2 謂：系爭工程施工時無原○○地號土地所有人之同意，
3 本案建築線尚非合法之行政處分，而撤銷本案建築線及
4 建造執照，併當對已無所附麗之本件使用執照申請案無
5 需為准駁之決定等情，此亦足見原處分機關顯有違反大
6 法官釋字第 368 號解釋之意旨及訴願法第 96 條之規
7 定，於相同事實及法律狀態之前提下，原處分機關未依
8 訴願機關之訴願決定意旨為處分，卻重複為同一違法之
9 行政行為，進而反覆侵害人民權利。是確有恣意妄為、
10 無視法治之違法行徑。尤其原處分繼訴願決定撤銷後，
11 原處分機關無視訴願決定之意旨而以原處分用相同理
12 由(未取得土地所有權人之同意)撤銷系爭建築線指示
13 及系爭建照，並駁回訴願人之申請，卻依然對於訴願人
14 之申請有無信賴保護原則之適用一節，未置一詞，完全
15 沒有考量，此亦足見原處分機關顯然視法律為無物，恣
16 意濫權行政，重複為違法之處分，致訴願人權益受有嚴
17 重之損失。訴願人無奈之餘，僅得提起本件訴願以為救
18 濟。

19 (三)原處分機關逕以系爭○○地號土地與同段○○地號土地
20 均屬私人土地為由，即遽認○○路○○巷之巷道為和有
21 道路，而非現有巷道或既成道路云云，其認事用法容有
22 未洽：

- 23 1. 查現有巷道是否具備公用地役關係，並非是以現有巷
24 道所坐落之土地屬公家所有為限，私人土地上之道路，
25 亦可能成立公用地役關係。蓋依大法官釋字第400號
26 解釋，私人土地上之道路只要符合長年供不特定民眾
27 通行，從未中斷，且為聯接公路之必要道路，非為便
28 利或省時而所使用的道路，並在公眾通行之初，所有

1 權人並未提出抗議等要件者，該道路即屬既成道路而
2 成立公用地役關係，故原處分機關逕以系爭○○及○
3 ○地號土地為私人土地為由，即遽認其上之道路即○
4 ○路○○巷不具公用地役關係云云，認事用法不免率
5 斷，容有違誤。

- 6 2. 再者，按「建築基地面臨現有巷道，應申請建築線指
7 示。前項所稱現有巷道，指下列情形之一：一、供公
8 眾通行，具有公用地役關係且供二戶以上通行之巷道。
9 二、有公益上或實質必要應予維持供公眾通行之巷道，
10 得經村里長證明確應繼續保留，經本府或公所認定無
11 礙公共交通者。三、已開闢之私設通路出具經公證之
12 土地所有權人同意書無條件同意該私設通路供公眾
13 通行使用。四、土地所有權人捐獻土地作為道路使用，
14 經依法完成土地移轉登記為公有者。前項第一款所稱
15 供公眾通行之巷道，由本府就其通行情形及公益上需
16 要認定之。」彰化縣建築管理自治條例第4條第1項至
17 第4項定有明文。經查，○○路○○巷之道路現仍為
18 公眾通行使用之柏油道路、路旁有設置排水溝渠，迄
19 今仍未改變，此有現況照片可稽。因此，○○路○○
20 巷是否屬於彰化縣建築管理自治條例第4條第2項所
21 稱之現有巷道，容有進一步釐清之必要，原處分機關
22 逕以○○路○○巷係坐落在私人土地上為由，即遽認
23 ○○路○○巷之巷道不具公用地役關係，非屬現有巷
24 道云云，於法不合等語。

25 (四)本案申請言詞辯論。

26 三、答辯意旨略謂：

- 27 (一)查原處分機關於111年4月12日花鄉建字第1110006380
28 號函依行政程序法第102條規定給予陳述意見之機會，

1 針對本案係爭建案建築線指示是否違反彰化縣建築自治
2 條例第 5 條規定進行陳述，惟訴願人於 111 年 4 月 20 日
3 (收文日)未具文號陳述意見書表示相關意見，其內容略
4 以「……本件之建築線指示，確有合於彰化縣建築自治
5 條例第 5 條規定……○○路○○巷不具公用地役關係云
6 云，認定用法不免率斷，容有違誤……本公司自 109 年
7 2 月起申請核發系爭建案之使用執照，迄今已長達 2 年
8 於，期間貴所竟一再以違法不當之理由，屢次駁回本公
9 司之申請……對於本公司之申請有無信賴保護原則之適
10 用乙節，未置一詞……嚴重影響本公司權益……本公司
11 僅得另提起國家賠償訴訟以為救濟，並追究相關公務人
12 員所涉瀆職等罪嫌之刑事及行政責任，以彰法治云云。」
13 原處分機關綜合相關資料及參考訴願人陳述意見內容，
14 於 111 年 5 月 10 日花鄉建字第 1110007203 號函撤銷本
15 系爭建案建築線指示及建造執照申請，並駁回無所附麗
16 之使用執照申請。

17 (二)依內政部營建署 83 年 7 月 22 日台內營字第 8303592 號
18 函釋略以「……私設通路係指基地內建築物之主要出入口
19 或共同出入口(共同樓梯出入口)至建築線間之通路……，
20 以私設通路既不直接臨接建築線，其留設依建築技術規則
21 建築設計施工篇第二條規定，有特定要件，且係申請特定
22 人使用，與公眾通行或具公用地役關係之既成巷路不同，
23 故不得以私設道路認定為既成巷道予以指示建築線。……」
24 依上開函釋業已明示現有巷道與私人開闢之私設通路屬
25 不同性質之道路。

26 (三)經查(82)花鄉建字第○○○號使用執照竣工圖所示，建
27 築基地坐落於系爭建案之西南側，其建築線位於本鄉○
28 ○路○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○號門

1 牌等 7 戶前方，並以單邊退縮 6 米為該案建築線指示，
2 依彰化縣建築自治條例第 5 條規定建築線之指定，以道
3 路中心線各退 3 米為建築線，經本鄉前鄉民代表建議沿
4 基地西側施作排水溝及道路拓寬工程，由原處分機關納
5 入 106 年度排水工程開口契約辦理施作，後沿著原基地
6 西側指示建築線，方得申請本案建造執照，另查○○路
7 ○○巷原處分機關未辦理道路拓寬前，原基地前方道路
8 (○○路○○巷)約為 3.5 米寬並無建築線指示，由此可
9 知原基地未臨接建築線。不符合建築法第 42 條之規定建
10 築基地需與建築線相連接。

11 (四)依彰化縣建築管理自治條例第 2 條第 1 項：「建築基地面
12 臨計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本自治條例
13 規定之現有巷道者，得申請指定建築線。」及同條例第
14 4 條：「建築基地面臨現有巷道，應申請建築線指示。前
15 項所稱現有巷道，指下列情形之一：一、供公眾通行，
16 具有公用地役關係且供二戶以上通行之巷道。二、有公
17 益上或實質必要應予維持供公眾通行之巷道，得經村里
18 長證明確應繼續保留，經本府或公所認定無礙公共交通
19 者。三、已開闢之私設通路出具經公證之土地所有權人
20 同意書無條件同意該私設通路供公眾通行使用。四、土
21 地所有權人捐獻土地作為道路使用，經依法完成土地移
22 轉登記為公有者。第 3 項前項第 1 款所稱供公眾通行之
23 巷道，由本府就其通行情形及公益上需要認定之。」同
24 條例第 11 條：「申請建造執照除依本法規定外，並應檢
25 附下列文件：……五、建築線指定圖。」，另大法官釋字
26 第 400 號業已明示既成道路須符合三大要件「首須為不
27 特定之公眾通行所必要，而非僅未通行之便利或省時；
28 其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；

1 其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖
2 不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶
3 其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八
4 七水災等）為必要。」經查訴願人自承系爭建案係為在
5 ○○○○○○地號土地，所面臨之私設通路為○○路○
6 ○巷見臺灣彰化地方法院○○年○○月○○日彰院松刑
7 己○○訴○○○字第○○○○○號起訴狀及依地籍圖資
8 可知，該巷道屬於同段○○、○○地號土地（重測前為○
9 ○○段○○、○○-○地號土地）之一部分，前為訴外人
10 ○○○與第三人共有之土地，被告曾經在○○地號土地
11 上鋪設柏油，曾發生訴外人○○○與○○○之刑事糾紛
12 並判刑確定，及原處分機關、○○○與○○○之民事糾
13 紛，故被告在○○路○○巷所為之迄今鋪設柏油行為侵
14 占他人不動產之行為，有未取得該 2 筆土地所有人同意
15 之處，顯見○○路○○巷不符大法官釋字第 400 號解釋
16 現有巷道之範疇，尚難認定○○路○○巷為現有巷道，
17 而不得指示建築線。

18 (五)雖訴願人提出系爭○○地號土地所有人○○建設有限公
19 司同意其系爭○○地號土地之現有 AC 巷道，供作公眾通
20 行之用之文書。惟依彰化縣建築管理自治條例所規定之
21 建築基地應申請建築線指示之面臨現有巷道，與上開同
22 意書有關者，應為同條例第 4 條第 2 項：「三、已開闢之
23 私設通路出具經公證之土地所有權人同意書無條件同意
24 該私設通路供公眾通行使用。」之規定。前開條例所稱
25 之私設通路係指基地內建築物之主要出入口或共同出入
26 口至建築線間之通路（參見建築設計施工篇第一章第 1
27 條第 1 項第 34 款規定）與訴願人所提及○○路○○巷為
28 私設通路尚屬不同，然○○公司所提出之○○○○段○

1 ○地號土地公眾通行同意書未經公證，不符本縣建築自
2 治條例第 4 條規定，訴願人歷經訴願程序後早已知悉可
3 主動補正，然迄今亦未向原處分機關補正，則當初原處
4 分機關為違法建築線指示之處分，因未合上開規定，事
5 後由原處分機關以系爭處分予以撤銷，當無違法之虞；
6 復因建築線指示處分既經撤銷，訴願人已無法提出同條
7 例第 11 條第 1 項第 5 款申請建造執照應檢附之建築線指
8 定圖，則原處分機關以系爭處分撤銷建造執照處分，亦
9 屬合法；末因系爭工程之建造執照，既經原處分機關撤
10 銷，訴願人自無從依建築法第 71 條第 1 項規定，檢附原
11 領之建造執照據以申請本件使用執照，故原處分機關否
12 准訴願人本件使用執照申請之系爭處分，亦屬合法，當
13 無疑義。

14 (六)綜上所述，本鄉○○○○段○○地號之柏油路業經臺灣
15 彰化地方法院○○年○○月○○日彰院松刑己○○訴○
16 ○○字第○○○○○號判定為違法卻佔他人不動產，不
17 符大法官釋字第 400 號具有公共地役關係之既成道路之
18 認定，另原處分機關認定○○路○○巷為私人開闢之道
19 路而非本縣建築自治條例第 4 條所規定現有巷道不得指
20 示建築線。本案建築線指示與建造執照經原處分機關撤
21 銷後，訴願人仍可依建築法、彰化縣建築自治條例及建
22 築技術規則檢討並重新申請建築線指示及建造執照後經
23 申報開工、基礎勘驗之後方得對於系爭地號土地提出使
24 用執照申請，倘符合相關建築法規後方得取得使用執照。
25 而並非先取得有爭議之使用執照後，使房屋所有權人日
26 後有法律訴訟之相關問題產生等語。

27 理 由

1 一、按建築法第 2 條第 1 項規定：「主管建築機關，在中央為內
2 政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」
3 第 27 條規定：「非縣（局）政府所在地之鄉、鎮，適用本法
4 之地區，非供公眾使用之建築物或雜項工作物，得委由鄉、
5 鎮（縣轄市）公所依規定核發執照。鄉、鎮（縣轄市）公所
6 核發執照，應每半年彙報縣（局）政府備案。」第 28 條第 1
7 款及第 3 款規定：「建築執照分左列四種：一、建造執照：
8 建築物之新建、增建、改建及修建，應請領建造執照。……
9 三、使用執照：建築物建造完成後之使用或變更使用，應請
10 領使用執照。……」第 42 條前段規定略以：「建築基地與建
11 築線應相連接，其接連部分之最小寬度，由直轄市、縣（市）
12 主管建築機關統一規定。……」第 48 條規定：「（第 1 項）
13 直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，應指定已經公告道路之
14 境界線為建築線。但都市細部計畫規定須退縮建築時，從其
15 規定。（第 2 項）前項以外之現有巷道，直轄市、縣（市）（局）
16 主管建築機關，認有必要時得另定建築線；其辦法於建築管
17 理規則中定之。」第 70 條第 1 項規定：「建築工程完竣後，
18 應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣
19 （市）（局）主管建築機關應自接到申請之日起，10 日內派員查
20 驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計
21 圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一
22 次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗
23 期限，得展延為 20 日。」第 71 條規定：「申請使用執照，
24 應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜
25 項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。建築物與核定工
26 程圖樣完全相符者，免附竣工平面圖及立面圖。」
27 二、次按彰化縣建築管理自治條例（下稱本縣建管條例）第 2 條
28 第 1 項本文規定：「建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道

1 路、公路或合於本自治條例規定之現有巷道者，得申請指定
2 建築線。」第 4 條規定：「（第 1 項）建築基地面臨現有巷
3 道，應申請建築線指示。（第 2 項）前項所稱現有巷道，指
4 下列情形之一：一、供公眾通行，具有公用地役關係且供二
5 戶以上通行之巷道。二、有公益上或實質必要應予維持供公
6 眾通行之巷道，得經村里長證明確應繼續保留，經本府或公
7 所認定無礙公共交通者。三、已開闢之私設通路出具經公證
8 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
9 用。四、土地所有權人捐獻土地作為道路使用，經依法完成
10 土地移轉登記為公有者。（第 3 項）前項第 1 款所稱供公眾
11 通行之巷道，由本府就其通行情形及公益上需要認定之。」
12 第 5 條第 1 項第 1 款規定略以：「面臨現有巷道之基地，其
13 建築線之指定，應依下列規定辦理：一、巷道為單向出口長
14 度在 40 公尺以下，雙向出口長度在 80 公尺以下，寬度不足 4
15 公尺者，以該巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以合計達到 4
16 公尺寬度之邊界線作為建築線；巷道長度超過上開規定者，
17 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
18 築線。」第 7 條規定：「（第 1 項）建築基地面臨現有巷道
19 申請建築，免附該巷道之土地權利證明文件。（第 2 項）建
20 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
21 權利證明文件。但已依法申請建築所留設之私設通路，其原
22 面臨該通路建造之建築物申請增建、改建、修建或重建者，
23 不在此限。」第 11 條第 1 項第 5 款規定：「申請建造執照除
24 依本法規定外，並應檢附下列文件：五、建築線指定圖。」
25 三、復按本縣建管條例第 40 條之 2 規定：「（第 1 項）非本府所
26 在地鄉、鎮之實施區域計畫地區建築管理業務，除公有建築
27 物與供公眾使用建築物由本府辦理外，得委由各鄉（鎮、市）
28 公所辦理。（第 2 項）前項建築管理業務包含建築許可之申

1 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
2 限。」本府 91 年 1 月 22 日府工管字第 09100164652 號公告：
3 「……主旨：實施區域計畫地區之建築管理業務(含山坡地保
4 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
5 物)，除公有建築物及供公眾使用建築由本府工務局辦理外，
6 其餘委由各鄉鎮公所辦理。……」

7 四、再按行政程序法第 117 條規定：「違法行政處分於法定救濟
8 期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其
9 上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：
10 一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第 119 條所列
11 信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信
12 賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」第 119 條規定：
13 「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、
14 以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、
15 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
16 依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法
17 或因重大過失而不知者。」第 120 條第 1 項規定：「授予利
18 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
19 得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為
20 撤銷之機關應給予合理之補償。」

21 五、另按改制前行政法院 87 年度判字第 309 號判決意旨略以：
22 「……指定建築線案，當時既係由被告正式核發，原告並依
23 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
24 保護，被告於撤銷建築線之指定後，對原告因此所造成之損
25 害即應予以適當之補償……」最高行政法院 90 年度判字第
26 1969 號判決意旨略以：「……如得以建築基地法定空地分割
27 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
28 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

1 加以主張，被告似有適時審酌之必要。再者，原告主張其因
2 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
3 條第 1 項規定給予合理補償，亦應一併審酌。……」最高行
4 政法院 99 年度判字第 1074 號判決意旨略以：「惟行政機關
5 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
6 法為前提，非謂若無違法，亦得任意依職權撤銷。又所謂違
7 法行政處分，係指於作成行政處分時，即構成違法者。而稱
8 違法者，係指行政處分之作成，不適用法規或適用法規不當
9 者而言。」

10 六、據上可知，建築基地面臨現有巷道，應申請建築線指示，又
11 建築線指定圖為申請建造執照所應檢附之文件，是指示建築
12 線之處分為核發建造執照處分之前提要件，指示建築線之處
13 分若有違法，固有可能影響核發建造執照處分之合法性。惟
14 建造執照之核發係屬授予人民利益之行政處分，倘該授益處
15 分有違法情事，而原處分機關於法定救濟期間過後依職權為
16 撤銷者，機關自應具體明確指出其違法事由及其所違背之相
17 關法令，該撤銷處分始為適法。又授益處分經撤銷時，尚應
18 考量人民有無信賴保護原則之適用，倘無信賴保護原則之適
19 用，且撤銷對公益無重大危害時，固得依法撤銷授益處分。
20 惟人民若有信賴保護原則之適用，於信賴利益顯然大於欲保
21 護之公益時，仍不得撤銷原授益處分，以存續保障為原則；
22 於信賴利益未顯然大於欲保護之公益時，如受益人無信賴不
23 值得保護之情形，機關雖得撤銷原授益處分，惟仍應依行政
24 程序法第 120 條給予人民合理之補償，始無悖於信賴保護原
25 則，合先敘明。

26 七、卷查，本件經原處分機關於核發系爭建造執照後，嗣又以原
27 處分撤銷原申請核准之系爭建築線指示及系爭建造執照。
28 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

1 為之撤銷系爭建築線指示之處分是否合法、妥當，攸關訴願
2 人系爭建造執照之存否，自應慎重，且訴願人已將系爭建地
3 之住宅工程竣工完成，原處分機關倘予以撤銷系爭建造執
4 照，自應就本件原處分機關是否具體明確指明其違法事由致
5 使原處分有瑕疵、是否賦予訴願人補正瑕疵之機會，以及撤
6 銷後是否有無信賴保護原則之適用(如：該撤銷該處分對訴願
7 人之信賴利益之影響與撤銷所欲維護之公益間權衡、訴願人
8 信賴不值得保護之具體原因為何及是否須為損失補償之措
9 施)，就案件之事實、法令之引述與法律效果斟酌之依據，為
10 必要之解釋並詳予敘明，方屬盡其處分理由說明之法律義
11 務，其撤銷始為適法。

12 八、查原處分機關雖主張於先前指定系爭建築線時，並未經○○
13 地號土地所有人之同意，嗣後訴願人提出土地所有人同意之
14 文書亦未經公證，且訴願人歷經訴願程序後早已知悉可主動
15 補正，然迄今亦未向原處分機關補正，本件不符合建築管理
16 自治條例有關現有巷道之規定云云。惟本件經本府建設處於
17 於前次訴願審議委員會時已列席說明表示，道路如符合本縣
18 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，
19 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
20 經公證之土地所有權人同意書。退步言之，縱認本件訴願人
21 應出具經公證之土地所有權人同意書始為適法，然該瑕疵視
22 個案情形並非絕對不能補正，原處分機關縱認訴願人所提○
23 ○公司之使用同意書，未具簽署日期及公證而有要件未符或
24 欠缺之情形，亦應於作成原處分前，賦予訴願人補正瑕疵之
25 機會，惟原處分機關前於 111 年 4 月 12 日花鄉建字第
26 1110006380 號函請訴願人陳述意見時，並未敘及使用同意書
27 之瑕疵，給予訴願人補正之機會，即遽認訴願人歷經訴願程

1 序後早已知悉可主動補正，逕予撤銷系爭建照及建築線之指
2 示，尚有可議之處，原處分難謂無瑕疵。

3 九、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
4 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
5 現有巷道之要件，固屬核發建造執照之處分具有瑕疵，構成
6 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
7 件，應由原處分機關詳實審認無誤，並權衡撤銷該處分可能
8 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
9 害，認有維護公益之必要時，始得撤銷之（最高行政法院 87
10 年度判字第 74 號判決參照）。經查，原處分機關雖主張係因
11 ○○地號拓寬道路及爭設道路側溝，方間接使系爭建案土地
12 臨接建築線，涉嫌違反行政程序法第 119 條之規定云云。惟
13 縱爭系爭建築線指示因有瑕疵而得撤銷，然原處分機關並未
14 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
15 建造執照在案，已存有信賴基礎，且訴願人之系爭建地之建
16 築竣工完成，非無信賴表現，又原處分機關僅泛指本件涉嫌
17 違反行政程序法第 119 條之規定，然本件是否存在相關資料
18 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
19 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
20 關進一步釐清認定後詳予敘明。另撤銷系爭建造執照，致訴
21 願人遭受之損害，與不為撤銷致生公益可能遭受之損害，依
22 行政程序法第 117 條規定如何權衡取捨，上開處分未置一詞，
23 亦未審視本件有無信賴保護原則之適用及撤銷後是否應依行
24 政程序法第 120 條規定予以訴願人合理之補償，是原處分關
25 於撤銷指示建築線與建造執照部分，於法尚有未合，自應予
26 以撤銷。

27 十、綜上，原處分機關並未就案件之事實、法令之引述與法律效
28 果斟酌之依據，為必要之解釋並詳予敘明，而有未盡職權調

1 查及載明理由之瑕疵，且未予訴願人受通知補正之機會，即
2 逕以原處分撤銷系爭建築線指示及系爭建造執照，依上說
3 明，應有違正當行政程序之要求；又系爭建造執照之撤銷未
4 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
5 應予以訴願人合理之補償，有違信賴保護原則。準此，上開
6 諸多疑點尚有進一步究明釐清及剖析說明之必要，原處分機
7 關未予深入調查澄清並論敘明白，即以原處分關逕予撤銷指
8 示建築線與建造執照部分，核有違誤，應予撤銷；又原處分
9 關於撤銷系爭建照部分，於法有違，既經本訴願決定予以撤
10 銷，則原處分以系爭建照已撤銷為由，駁回訴願人使用執照
11 之申請部分，亦有違誤，同應予撤銷，並發回由原處分機關
12 另為適法之處分。又原處分機關另為適法處分時，自應依建
13 築法第 70 條等相關法令規定進行審查，如符合相關法令所定
14 發給使用執照之要件者，即應依法發給使用執照。

15 十一、未按訴願法第 96 條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政
16 處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理
17 情形以書面告知受理訴願機關。」本府歷次訴願決定書業已
18 一再載明：「系爭建造執照之撤銷未於個案中衡酌訴願人有
19 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
20 償，有違信賴保護原則。」惟原處分機關作成本件原處分，
21 並未依本府上開訴願決定意旨為之。本訴願決定再次重申，
22 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
23 訴願決定意旨為之，另為適法之處分。又訴願法第 100 條之
24 規定，原處分機關亦應一併注意，併此指明。

25 十二、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，
26 決定如主文。

27 訴願審議委員會 主任委員 林田富（請假）

1 委員 溫豐文（代行主席職務）
2 委員 常照倫
3 委員 張奕群
4 委員 呂宗麟
5 委員 林宇光
6 委員 陳坤榮
7 委員 蕭淑芬
8 委員 王育琦
9 委員 劉雅榛
10 委員 許宜嫻
11 委員 吳蘭梅

12
13 中 華 民 國 1 1 1 年 9 月 1 3 日

14 縣 長 王 惠 美

15 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
16 向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

17 （臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號）