

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 112—1105）

2 府行訴字第 1120331555 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住彰化縣○○鎮○○路○○○號

5 訴 願 人 ○○○

6 住彰化縣○○鎮○○路○○○號

7 訴願人因違章建築事件，不服本縣和美鎮公所（下稱原處分機關）
8 112 年 7 月 18 日和鎮建字第 1120016330 號違章建築補辦手續通
9 知單（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

10 主 文

11 原處分關於命訴願人自行拆除建築物部分撤銷。

12 其餘部分訴願駁回。

13 事 實

14 緣訴願人未經申請許可，擅自於本縣○○鎮○○路○○○號（本
15 縣○○鎮○○○段○○○地號，為非都市土地鄉村區乙種建築用
16 地，下稱系爭土地）新建高度約 11 公尺，完成程度約 100%之鋼架
17 及 RC 造建築物（下稱系爭建物）。案經本府以 112 年 6 月 27 日府
18 建使字第 1120244044 號函請原處分機關依法派員查處具報，原
19 處分機關派員至現場勘查後，爰以 112 年 7 月 18 日和鎮建字第
20 1120016330 號違章建築補辦手續通知單（下稱原處分）略以：「台
21 端違反建築法第 25 條規定，擅自建造上列建築物，請於收到本
22 通知單後 1 個月內，自行拆除擅自建造之建築物或依建築法令規
23 定，檢齊文件依建築法申請補辦建造執照，逾期不辦或補辦建造
24 執照手續不合規定彰化縣政府將依執行違章建築取締及拆除措施
25 裁處為違章建築，並依違章建築處理辦法第 5 條規定拆除之。」
26 通知訴願人。訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢
27 卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

28 一、訴願意旨略謂：

1 (一) 訴願人○○○、○○○茲因不服原處分機關和鎮建字第
2 1120016330 號所為之處分決定，依訴願法第 1 條、第 4
3 條第 1 款等規定提起訴願，請求撤銷原處分，另由原處分
4 機關為適法或適當之處分。

5 (二) 訴願人於 112 年 7 月 20 日收受原處分機關建設課查報員
6 核發之違章建築補辦手續通知單，其通知單內容認定訴願
7 人所有之彰化縣○○鎮○○路○○○號建築，其建築之第
8 二、第三層樓為增建之違章建築，命訴願人「應於收受通
9 知單 1 個月內，自行拆除擅自建造之建築物或依建築法令
10 規定，檢齊文件依建築法申請補辦建造執照」等語，訴願
11 人認為如未在此通知單所提示之期間內完成補正，其財產
12 利益及權利將受損害，故依據訴願法第 2 條第 1 項及第
13 92 條規定，認此通知單為行政處分。再援引司法院大法
14 官會議釋字第 423 號解釋，其大略意旨為「就特定具體之
15 公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬
16 行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載
17 不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製
18 作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效
19 力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而
20 視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之
21 意旨不符。」故應更為認定此通知單為行政處分。故訴願
22 人依據訴願法第 1 條，提起訴願。

23 (三) 訴願人於 112 年 7 月 20 日收受由原處分機關建設課違章
24 查報員核發之違章建築補辦手續通知單，經查報員認定彰
25 化縣○○鎮○○路○○○號第二、第三樓層(下稱系爭建
26 築)為增建之違章建築，因此作出違章建築查報單及違章
27 建築補辦手續通知單，並寄發予訴願人，作出「命違建人
28 於收到本通知單後 1 個月內，自行拆除擅自建造之建築物

1 或依建築法令規定，檢齊文件依建築法申請補辦建造執
2 照……」等語之行政處分。

3 (四) 系爭建築，按地籍登記謄本記載，其建築完成日期為民國
4 64 年 12 月 10 日，建築層數為 1 層，然按照地籍圖所記
5 載之登記，系爭建築之第二、第三樓層確實屬於違章建築
6 種類之「增建」。然其第二、第三樓層竣工之年份為民國
7 73 年間，此完工年份有訴願人○○○調取之稅籍證明書
8 可供證明，按彰化縣政府於中華民國 102 年 4 月 22 日公
9 告之發文字號府建使字第 1020100174 號，對於既存違建
10 年限之認定，認定劃分日期為民國 102 年 7 月 1 日，可
11 認其意旨為民國 102 年 7 月 1 日前竣工之建物均屬既存違
12 建，然系爭建築最初之完成日期及之後增建部分之完成日
13 期，均於民國 102 年 7 月 1 日前完成，據此應將系爭建築
14 列為「列管緩拆」對象，此部分原處分機關建設課並無做
15 出正確之認定，因此此告知單之行政處分，應屬不適當之
16 處分。

17 (五) 系爭建築雖為違章建築，然按非都市土地使用管制規則對
18 於建蔽率與容積率之規定，經計算系爭建築之建蔽率 60%
19 面積為 86.088 平方公尺、容積率 240%面積為 344.352 平
20 方公尺，其增建部分均無違反建築法規。系爭建築第二、
21 第三樓層雖屬違建，已存續多年，並未見有任何公共危害
22 之情事，亦未見有「彰化縣政府執行違章建築取締及拆除
23 措施」第 4 項所列之情事發生，故應屬造冊列管緩拆之建
24 築。

25 (六) 系爭建築緊鄰兩邊建築相建而成，且系爭建築為中間建
26 築，如遭拆除恐遇工事繁雜，且拆除過程恐影響系爭建築
27 之合法建成部分（第一樓層），恐致使所有權人發生額外
28 的損害；縱使順利拆除，亦有可能影響兩側建築，難以預

1 測是否有傾倒之疑慮，屆時恐有公共危害之情事發生。

2 (七) 綜上所述，按違章建築處理辦法規定，訴願人亦不爭執當
3 初興建時確實沒有依法辦理建照，使系爭建築成為違章建
4 築，但按彰化縣政府對於既存違建期日之認定，及系爭建
5 築於增建上尚符合容積率與建蔽率之規範內；再考慮系爭
6 建築之建成並無公共危害之情事發生，且如果真的拆除
7 後，恐有影響到兩側住戶身命財產安全之疑慮；再者訴願
8 人二位之子女皆已長大成年，努力工作以期許未來將系爭
9 建築重建，並且將依法辦理建造執照，故請求處分機關撤
10 銷原處分或作出列管緩拆或為更適當之處分等語。

11 二、答辯意旨略謂：

12 (一) 前開處分書於 112 年 7 月 19 日送達，訴願人不服，於 8
13 月 18 日向彰化縣政府提起訴願。

14 (二) 按違章建築處理辦法第 2 條規定「本辦法所稱之違章建
15 築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關
16 之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築
17 物。」另依前項辦法第 3 條規定違章建築之拆除，由直轄
18 市、縣(市)主管建築機關執行之。

19 (三) 再依 107 年 7 月 10 日最高行政法院 107 年 7 月份第 1 次
20 庭長法官聯席會議決議：按行政程序法第 92 條第 1 項規
21 定：「所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所
22 為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單
23 方行政行為。」又內政部依建築法第 97 條之 2 授權訂定
24 之違章建築處理辦法第 5 條、第 6 條分別規定：「直轄
25 市、縣(市)主管建築機關，應於接到違章建築查報人員報
26 告之日起 5 日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除
27 之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後
28 30 日內，依建築法第 30 條之規定補行申請執照。違建人

1 之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，直轄
2 市、縣(市)主管建築機關應拆除之。」「依規定應拆除之
3 違章建築，不得准許緩拆或免拆。」準此，直轄市、縣
4 (市)主管建築機關對於符合拆除要件之違章建築，自應作
5 成行政處分課予違建人拆除之作為義務，於違建人未履行
6 時，逕為強制執行。本件違章建築補辦手續通知單(下稱
7 補辦通知單)僅係確認 B 所有之甲房屋為程序違建及通知
8 其補辦建造執照，並未命 B 拆除其所有之甲房屋，尚難以
9 此作為執行拆除之名義。而違章建築拆除通知單(下稱拆
10 除通知單)雖係接續補辦通知單的行政行為，但其內容既
11 係認定 B 逾期未補辦申請建造執照手續，構成拆除要件，
12 並表示「依違章建築處理辦法第 5 條規定應執行拆除」係
13 屬違章建築之甲房屋，即含有命 B 自行拆除，否則逕為強
14 制執行之意思，自應認該拆除通知單屬於確認及下命性質
15 之行政處分。

16 (四) 本案係為彰化縣政府 112 年 6 月 27 日府建使字第
17 1120244044 號函囑託原處分機關查處具報。原處分機關依
18 其囑託事實認定系爭建築第二、第三層屬違章建築。依違
19 章建築處理辦法第 2 條規定本辦法所稱之違章建築，為建
20 築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許
21 可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。同法第 3
22 條規定違章建築之拆除，由直轄市、縣(市)主管建築機關
23 執行之。直轄市、縣(市)主管建築機關應視實際需要置違
24 章建築查報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉(鎮、
25 市、區)公所指定人員辦理違章建築之查報工作。同法
26 第 4 條規定違章建築查報人員遇有違反建築法規之新建、
27 增建、改建、修建情事時，應立即報告主管建築機關處
28 理，並執行主管建築機關指定辦理之事項。同法第 5 條規

1 定……。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通
2 知後 30 日內，依建築法第 30 條之規定補行申請執照。違
3 建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，
4 直轄市、縣（市）主管建機關應拆除之。爰此，原處分機
5 關依前項辦法查報違章，又該建築物位於區域計畫範圍，
6 原處分機關依彰化政府函囑查處具報之行政處分（請違建
7 人補申請執照）並無不符。

8 （五）又如訴願所提，該建物均符合非都市土地使用管制規則對
9 於建蔽率、容積率之規定，仍請依規定於期限內提出建築
10 執照之申請，讓該建築物合法，可避免訴願者所提之事件
11 發生。依違章建築處理辦法第 11 條之 1 規定既存違章建
12 築影響公共安全者，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限
13 期拆除；不影響公共安全者，由當地主管建築機關分類分
14 期予以列管拆除。原處分機關非屬主管建築機關，依違章
15 建築處理辦法第 3 條違章建築之拆除，由直轄市、縣（市）
16 主管建築機關執行之，新舊違章之認定係屬建築主管機關
17 之權責，原處分機關僅依上級機關之囑託辦理違章建築之
18 查報及區域計畫補辦手續通知單告知之行政處分。

19 （六）綜上所述，本件訴願為無理由，請察核予以駁回等語。

20 理 由

21 一、按訴願法第 1 條第 1 項規定：「人民對於中央或地方機關之行
22 政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本
23 法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」第 3 條第 1 項
24 規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上
25 具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律
26 效果之單方行政行為。」行政程序法第 111 條第 6 款規定：
27 「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……六、未經授
28 權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。」

1 二、次按建築法第2條規定：「主管建築機關，在中央為內政
2 部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第
3 9條第2款規定：「本法所稱建造，係指左列行為：……二、
4 增建：於原建築物增加其面積或高度者。但以過廊與原建築
5 物連接者，應視為新建。」第25條第1項規定：「建築物非
6 經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並
7 發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第78條及第
8 98條規定者，不在此限。」第27條規定：「非縣(局)政府
9 所在地之鄉、鎮，適用本法之地區，非供公眾使用之建築物
10 或雜項工作物，得委由鄉、鎮(縣轄市)公所依規定核發執
11 照。鄉、鎮(縣轄市)公所核發執照，應每半年彙報縣
12 (局)政府備案。」第28條第1款規定：「建築執照分左列
13 四種：一、建造執照：建築物之新建、增建、改建及修建，
14 應請領建造執照。」第86條第1款及第2款規定：「違反第25
15 條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處
16 以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；
17 必要時得強制拆除其建築物。二、擅自使用者，處以建築物
18 造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有
19 第58條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆
20 除之。」

21 三、復按違章建築處理辦法第2條規定：「本辦法所稱之違章建
22 築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之
23 審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」第
24 3條規定：「(第1項)違章建築之拆除，由直轄市、縣(市)
25 主管建築機關執行之。(第2項)直轄市、縣(市)主管建築
26 機關應視實際需要置違章建築查報人員在轄區執行違章建築
27 查報事項。鄉(鎮、市、區)公所得指定人員辦理違章建築
28 之查報工作。(第3項)第1項拆除工作及前項查報工作，直轄

1 市、縣（市）主管建築機關得視實際需要委託辦理。」第4
2 條第1項規定：「違章建築查報人員遇有違反建築法規之新
3 建、增建、改建、修建情事時，應立即報告主管建築機關處
4 理，並執行主管建築機關指定辦理之事項。」第5條規定：
5 「直轄市、縣(市)主管建築機關，應於接到違章建築查報人
6 員報告之日起5日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除
7 之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後30
8 日內，依建築法第30條之規定補行申請執照。違建人之申請
9 執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣
10 (市)主管建築機關應拆除之。」

11 四、再按彰化建築管理自治條例第39條之1規定：「(第1項)建築
12 物未依本法第25條規定申請許可擅自建造者，限期補辦建築
13 執照；必要時得強制拆除其建築物。(第2項)補辦建築執照
14 之規定，得由本府另定之。(第3項)違章建築之拆除，由本
15 府執行之。違章建築之查報及勒令停工，由各鄉（鎮、市）
16 公所辦理。」第40條之2規定：「(第1項)非本府所在地鄉、
17 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
18 眾使用建築物由本府辦理外，得委由各鄉（鎮、市）公所辦
19 理。(第2項)前項建築管理業務包含建築許可之申請、違反
20 本法或基於本法所發布之命令等相關規定之裁罰權限。」彰
21 化縣政府91年1月22日府工管字第09100164652號公告參照：
22 「……主旨：實施區域計畫地區之建築管理業務(含山坡地
23 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
24 物)，除公有建築物及供公眾使用建築由本府工務局辦理
25 外，其餘委由各鄉鎮公所辦理。……」

26 五、另按司法院釋字423號解釋：「所謂行政處分係指行政機關
27 行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效
28 果之單方行為，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記

1 載不得聲明不服之文字而有異。」

2 六、未按高雄高等行政法院89年度訴字第1041號裁定意旨：

3 「……本件違章建築補辦手續通知單已屬地方機關就公法上
4 具體事件所為，對外直接發生公法上效果之公權力措施，為
5 對物之性質在法律上具有重要意義事項的認定之確認處分，
6 如原告認該補辦手續通知單違法並損及其權益，自應於送達
7 後，循行政爭訟途徑謀求救濟，始為正辦……」臺北高等行
8 政法院100年度停字第66號裁定意旨略以：「……由上開條
9 文可知本件違章建築之認定與拆除事宜，核屬新北市政府違
10 章建築拆除大隊之職掌權責，相對人（新北市五股區公所）
11 並無依其行政權限認定系爭建物增建部分係屬違章建物，而
12 為命聲請人拆除違建物處分之可能性……」最高行政法院10
13 7年7月份第1次庭長法官聯席會議決議：「……準此，直轄
14 市、縣（市）主管建築機關對於符合拆除要件的違章建築，
15 自應作成行政處分，課予違建人拆除之作為義務，於違建人
16 未履行時，逕為強制執行。本件違章建築補辦手續通知單僅
17 係確認B所有之甲房屋為程序違建及通知其補辦建造執照，
18 並未命B拆除其所有之甲房屋，尚難以此作為執行拆除之名
19 義。……」最高行政法院108年判字第52號判決略以：「所
20 謂『缺乏事務權限』，係指欠缺事物管轄而言，依體系解釋
21 之結果，應限縮於重大明顯之情事，諸如違背權力分立等憲
22 法層次之權限劃分基本原則（由議會代替行政機關作成處分
23 行為、由教育行政機關核發建築執照、由衛生行政機關發給
24 駕駛執照），這類瑕疵『如同寫在額頭上』，任何人一望即
25 知，已達重大明顯程度，方屬無效；如非屬重大明顯情形，
26 行政處分未經授權而缺乏事務權限者，為得撤銷而非無
27 效。」

28 七、經查，本件原處分機關依本府112年6月27日函文與上開建築

1 法及違章建築處理辦法等規定，辦理違章建築查報工作，並
2 以原處分通知訴願人應依規定申請補辦建造執照手續。觀之
3 原處分內容略以：「台端違反建築法第25條規定，擅自建造
4 上列建築物，請於收到本通知單後1個月內，自行拆除擅自
5 建造之建築物或依建築法令規定，檢齊文件依建築法申請補
6 辦建造執照……」依司法院釋字423號解釋意旨，系爭通知
7 單是否為行政處分應從其實質內容判斷，系爭通知單已認定
8 訴願人之建築物為違章建築，且課予訴願人應自行拆除建築
9 物及申請補辦建造執照之義務，對訴願人之權利義務產生規
10 制作用，具有法效性，不因其用語、形式以及是否有後續行
11 為或記載不得聲明不服之文字而有異，系爭通知單自屬行政
12 處分。

13 八、第查，建築管理業務於區域計畫土地部分雖經本府以91年1
14 月22日府工管字第09100164652號公告授權於本縣各鄉(鎮、
15 市)公所，惟依彰化建築管理自治條例第39條之1第3項規
16 定，違章建築之拆除，仍由本府所轄管，並未授權於鄉
17 (鎮、市)公所。且依違章建築處理辦法第3條至第5條規定，
18 原則上鄉(鎮、市)公所之人員僅負責「查報」違章建築之工
19 作，「拆除」之權限則屬於主管建築機關即本府，而此所謂
20 「拆除」之權限，當非僅指「拆除之執行」而言，尚包含
21 「是否符合拆除要件之認定」在內，均應屬於主管建築機關
22 即本府之權限。然查，本件原處分卻載明：「……請於收到
23 本通知單後1個月內，自行拆除擅自建造之建築物……」等
24 語，等同已認定系爭建物符合拆除要件並命訴願人應自行拆
25 除系爭建物，原處分機關就此部分所為處分，核屬欠缺事務
26 管轄權限，依上開最高行政法院108年判字第52號判決意
27 旨，該部分之瑕疵雖非一望即知，亦即其瑕疵尚未達重大明
28 顯程度致原處分無效，惟原處分關於命訴願人自行拆除建築

1 物部分，仍屬欠缺事務管轄權限，核有違誤，自應予撤銷，
2 以符法制。

3 九、另原處分關於「台端違反建築法第25條規定，擅自建造上列
4 建築物，……或依建築法令規定，檢齊文件依建築法申請補
5 辦建造執照……」部分，其係原處分機關於查報後，除確認
6 系爭建物為程序違建外，並依法給予訴願人申請補辦建造執
7 照之機會。按建築法第27條、彰化建築管理自治條例第40條
8 之2及本府91年1月22日府工管字第09100164652號公告意
9 旨，本縣各鄉（鎮、市）公所既經本府授權而具有核發建築
10 執照之權限，自亦有通知補辦建築執照之事務管轄權限。本
11 件既經原處分機關查報確認系爭建物有違法增建情形，且訴
12 願人於訴願書之理由中亦自承系爭建物之第二、第三樓層確
13 實屬於違章建築種類之「增建」等語，則揆諸上開規定，原
14 處分機關認定系爭建物為程序違建並命訴願人依法申請補辦
15 建造執照手續，經核於法並無違誤，原處分就此部分應予維
16 持。

17 十、據上論結，本件訴願為部分有理由，部分無理由，爰依訴願
18 法第81條第1項及第79條第1項規定，決定如主文。

20 訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
21	委員	吳蘭梅（代行主席職務）
22	委員	常照倫
23	委員	張奕群
24	委員	呂宗麟
25	委員	林宇光
26	委員	陳坤榮
27	委員	王育琦
28	委員	劉雅榛

1 委員 許宜嫻

2 委員 蕭源廷

3

4 中 華 民 國 112 年 11 月 13 日

5

6 縣 長 王 惠 美

7

8 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

9 向臺中高等行政法院高等行政訴訟庭提起行政訴訟。

10 (臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路99號)

11