

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 109－503）

府法訴字第 1090107202 號

訴願人：○○○

訴願人因申請建造執照事件，不服本縣埔鹽鄉公所（下稱原處分機關）應作為而不作為，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

原處分機關 109 年 2 月 26 日鹽鄉建字第 1090001502 號函、109 年 4 月 20 日鹽鄉建字第 1090005290、1090005352 及 1090003431 號函均撤銷，由原處分機關於 2 個月內另為適法之處分。

## 事 實

緣訴願人前於 108 年 5 月 13 日委託建築事務所就其所有本縣○○鄉○○段○○地號土地（下稱系爭建地）為建築基地向原處分機關申請建造執照，經原處分機關於 108 年 8 月 26 日以鹽鄉建字第 1080006453 號函請訴願人補正後重新申請，訴願人認原處分機關就其申請案不為正式函覆核駁而採退件之消極方式，係屬應作為而不作為，向本府提起訴願，經本府以 108 年 12 月 31 日府法訴字第 1080370262 號訴願決定書，作成「原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處理」之訴願決定。嗣原處分機關重新作成 109 年 2 月 26 日鹽鄉建字第 1090001502 號函請訴願人修正後重新申請，訴願人認原處分機關就其申請案係消極不作為，遂於 109 年 3 月 26 日提起本件訴願。原處分機關復以 109 年 4 月 20 日鹽鄉建字第 1090005290、1090005352 及 1090003431 號函復訴願人，認系爭建地進出通路寬度僅約為 4.56 公尺，不符合通路寬度應為 6 公尺之規定，故無從准許核發建造執照。本件並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

（一）緣訴願人前曾委託○○○建築事務所於 108 年 5 月 13 日向原處分機關申請「○○○乙戶住宅之建造執照」，該案

基地位於：本縣○○鄉○○段○○地號，並據原處分機關以 108 年 5 月 13 日第 6543 號收文在案。

- (二)然則原處分機關承辦人員竟屢次以要求檢討建築技術規則第 2 條私設通路之規定求為補正。但詳觀來文要求補正事項，根本是沒有該遵守依法行政之原則所為刻意刁難之舉。蓋依據建築技術規則解釋函令彙編，台內營字第 695145 號釋令說明第 3 項早明白指出：「建築技術規則建築設計施工編第 2 條所稱之『私設道路』與『類似通路』，釋示如下：(一)私設道路：建築基地未臨接建築線，而依建築技術規則之規定自行留設通達計畫道路與建築線連接之通路。(二)類似通路：建築基地臨接建築線，而建築物出入口不連接建築線必須經由另一通路接建築線者，此一通路稱為類似通路」，故何謂私設道路、何謂類似道路，上開函文已然明指在案，既清楚也分明，並無任何模糊地帶空間。
- (三)何況，就該申請建照案所生釋疑，上級機關彰化縣政府更已覆以彰化縣政府 108 年 8 月 9 日府建管字第 1080278966 號函說明，就中回文早明確覆以：「本案如以單一戶申請建造執照，基地最小尺度除符合彰化縣畸零地使用自治條例規定以及相關停車所需車道寬度外，袋形基地須與建築線相鄰至少 2 公尺，除此之外並無私設通路之寬度檢討必要」等語意。
- (四)又查，就客觀卷證資料以對，本案之申請乃「單一戶住宅」，且該住宅之基地更已鄰接建築線並超過 2 公尺以上達到 4 公尺之多，自無需要再檢討私設道路之範圍問題，簡言之，也就是根本無需依據「私設通路之相關寬度規定再為檢討」之問題產生。從而，本件之建築執照申請核發案，不論從哪個角度來看，都站得住腳，並無任何可被檢討之瑕疵產生，而符合現行法規之一切規範要求，要無疑義。

- (五)但原處分機關承辦人員竟不知出於何故，一再來函要求針對私設道路乙事要求補正，此等作為實則已然侵犯人民之應有法定權益，最後，竟還無端予以退件不為核發。就算不核發，那也該做出駁回之處分，但卻又僅為退件，不為正式函覆核駁的詳細理由，此等悖於行政法定程序之消極違法作為，顯已侵害到人民提出訴願之權利，灼然至明。
- (六)故而，訴願人當即依法於 108 年 9 月 26 日分向原處分機關聲明異議，並同時向彰化縣政府提起訴願，之後，彰化縣政府於 108 年 12 月 31 日作成「原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處理」之訴願決定。
- (七)但時至 109 年 2 月 26 日，原處分機關卻以 109 年 2 月 26 日鹽鄉建字第 10900015002 號函覆予以檢還原申請書圖而為退件，而求該案來文說明三說明內容規定修正後重新送件，同樣採消極之作為方式不為正式之核准或駁回之行政處分。再詳觀該文內容，同樣說的語帶模糊，語焉不詳，令人無所適從，前面訴願決定已指出，「行政行為之內容應明確」行政程序法第 5 條定有明文，此為行政程序法關於明確原則之規定。可是今日反觀上開來文，同樣模糊不清，也就是該函文內容所依據之事實理由及法令都欠缺完備，犯了相同的錯誤，這不管是出於無心或有意，都在在侵犯到訴願人之合法申請建照之權利。
- (八)再者，建築法第 33 條明定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關收到起造人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於 10 日內審查完竣，合格者即發給執照。但供公眾使用或構造複雜者，得視需要予以延長，最長不得超過 30 日。」，而今本件建照申請案，早超過法定審查期限，且按上開彰化縣政府之訴願決定，也該於訴願決

定送達原處分機關 2 個月內作出核駁之處分，但時至今日，原處分機關卻遲誤該有的行政作為。更何況，建築法第 35 條更明定：「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，認為不合本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」，但原處分機關之來文完全不照如上法令而為，此實令業主○○○無法認同。

(九)又，訴願法第 2 條同定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為 2 個月」。故對應本件建照申請案，面對原處分機關長時間之消極不作為，不管上開原處分機關 109 年 2 月 26 日「鹽鄉建字第 1090001502 號」之退件函覆是行政處分或不是行政處分，業主○○○自得依法都有再向彰化縣政府提起訴願之權利，故今日併為之。

(十)今業主○○○向不喜興訟，而且我國也是講究法治的國家，故對於原處分機關如上作為，乃再提出如上之異議及訴願之聲明，望請彰化縣政府能本於職權糾正所屬人員所犯下之錯誤，並請貴主管單位儘速依法審查並予以核發如上所申請之建造執照，以障法制，兼維人民權益，而謀雙贏之機等語。

## 二、答辯意旨略謂：

卷查本案基地為袋形基地，總樓地板面積合計 2091.99 平方公尺（建造執照申請書）及自建築線起算計量至建築物最遠一處之出入口或共同入口長度約 32 公尺（比例尺量測圖號 1/A1），則基地進出通路寬度，應符合建築技術規則第 2 條第 1 項第 4 款規定，基地內以私設通路為進出道路之建築物

總樓地板面積合計在 1,000 平方公尺以上者，通路寬度為 6 公尺規定且亦應符合建築技術規則第 2 條第 1 項第 3 款規定，長度大於 20 公尺為 5 公尺規定，本所於 109 年 2 月 26 日鹽鄉建字第 1090001502 號函暨本所於 109 年 4 月 20 日鹽鄉建字第 1090005290 號函補充說明在案。然本案基地進出通路寬度僅約為 4.56 公尺（圖號 1/A1），不符上開通路寬度應為 6 公尺之規定，故無從准許核發建造執照等語。

#### 理 由

- 一、按「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。前項期間，法令未規定者，自機關受理申請之日起為 2 個月。」、「對於依第 2 條第 1 項提起之訴願，受理訴願機關認為有理由者，應指定相當期間，命應作為之機關速為一定之處分。受理訴願機關未為前項決定前，應作為之機關已為行政處分者，受理訴願機關應認訴願為無理由，以決定駁回之。」訴願法第 2 條、第 82 條分別明文定之。
- 二、次按「自程序之保障及訴訟經濟之觀點，訴願法第 82 條第 2 項所謂『應作為之機關已為行政處分』，係指有利於訴願人之處分而言，至全部或部分拒絕當事人申請之處分，應不包括在內。故於訴願決定作成前，應作為之處分機關已作成之行政處分非全部有利於訴願人時，無須要求訴願人對於該處分重為訴願，訴願機關應續行訴願程序，對嗣後所為之行政處分併為實體審查…。」最高行政法院 101 年度 2 月份庭長法官聯席會議決議意旨參照。
- 三、復按「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。」、「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。」、「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。」、「直轄市、

縣(市)(局)主管建築機關收到起造人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於 10 日內審查完竣，合格者即發給執照。但供公眾使用或構造複雜者，得視需要予以延長，最長不得超過 30 日。」、「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，認為不合本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 6 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。」建築法第 2 條第 1 項、第 27 條、第 30 條、第 33 條、第 35 條、第 36 條規定分別定有明文。

四、再按「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。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。」、「……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。……」彰化縣建築管理自治條例第 40 條之 2 規定明文及本府 91 年 1 月 22 日府工管字第 09100164652 號公告參照。

五、末按「本編建築技術用語，其他各編得適用，其定義如下：……三十七、類似通路：基地內具有二幢以上連帶使用性之建築物(包括機關、學校、醫院及同屬一事業體之工廠或其他類似建築物)，各幢建築物間及建築物至建築線間之通路；類似通路視為法定空地，其寬度不限制。三十八、私設通路：基地內建築物之主要出入口或共同出入口(共用樓梯出入口)至建築線間之通路；主要出入口不包括本編第 90 條規定增設之出入口；共同出入口不包括本編第 95 條規定增設之樓梯出入口。私設通路與道路之交叉口，免截角。……」、「基地應

與建築線相連接，其連接部份之最小長度應在 2 公尺以上。基地內私設通路之寬度不得小於左列標準：……四、基地內以私設通路為進出道路之建築物總樓地板面積合計在 1,000 平方公尺以上者，通路寬度為 6 公尺。……」、「車道之寬度、坡度及曲線半徑應依下列規定：一、車道之寬度：(一) 單車道寬度應為 3.5 公尺以上。」、「……基地內通路之寬度不得小於左列標準，但以基地內通路為進出道路之建築物，其總樓地板面積合計在 1,000 平方公尺以上者，通路寬度為 6 公尺。……」、「本自治條例所稱面積狹小基地，指建築基地深度及寬度任一項未達下列規定者：一、一般建築用地一甲、乙種建築用地、住宅區一正面路寬 7 公尺以下：最小寬度 3 公尺、最小深度 12 公尺……」建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 37、38 款、第 2 條第 1 項第 4 款、第 61 條第 1 款、第 163 條第 2 項及彰化縣畸零地使用自治條例第 3 條第 1 項各定有明文。

六、卷查本縣○○鄉○○段○○地號土地（下稱系爭建地）非屬都市計畫區內之土地，依上開本府 91 年 1 月 22 日府工管字第 09100164652 號公告意旨，爰訴願人以系爭建地申請建造執照係由原處分機關受理核發，先予敘明。本件訴願人以原處分機關對其 108 年 5 月 13 日申請之案件，認原處分機關就其申請案係消極不作為，提起本件訴願，原處分機關以 109 年 2 月 26 日鹽鄉建字第 1090001502 號函請訴願人修正後重新申請，其函復略以：「……四、另查彰化縣政府 109 年 2 月 4 日府建管字第 1090030874 號函說明三略以：『本案係以一戶提出申建造執照，應就建築基地最小尺度是否符合彰化縣畸零地使用自治條例所規定最小面寬深及建築技術規則第 1 條第 37 款、第 2 條（袋形基地與建築線相連接之長度）及建築技術規則第 61 條第 1 項第 1 款（一）單車道寬度應為 3.5 公尺以上規定，…。』……五、綜上，卷查旨案係以一戶提出申請建造執照，請台端儘速依說明四（誤植為說明三）說明內容規定修正後重新提送……」、「109 年 4 月 20 日鹽鄉建字第 1090005290 號函、109 年 4 月 20 日鹽鄉建字第

1090005352 號函、109 年 4 月 20 日鹽鄉建字第 1090003431 號函，均略以：「……認系爭建地進出通路寬度僅約為 4.56 公尺，不符合通路寬度應為 6 公尺之規定，故無從准許核發建造執照。……」駁回訴願人申請在案，依前開最高行政法院 101 年度 2 月份庭長法官聯席會議決議意旨，因上開函復處分均非有利於訴願人，應續行訴願程序，爰續對此處分併為實體審查。

七、次查原處分機關前以 109 年 1 月 22 日鹽鄉建字第 1080016745 號向本府函詢本件訴願人對系爭建地申請興建住宅，核發建築執照審查疑義，函請本府釋示，經本府以 109 年 2 月 4 日府建管字第 1090030874 號函復略以：「……本案係以一戶提出申建造執照，應就建築基地最小尺度是否符合彰化縣畸零地使用自治條例所規定最小面寬深及建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 37 款、第 2 條（袋形基地與建築線相連接之長度）及 61 條第 1 項第 1 款（一）單車道寬度應為 3.5 公尺以上規定，倘符合上述規定時，則本案建築基地臨接建築線，是以，本案請貴公所查核個案事實，依上開規定本於權責核處。」先予敘明。

八、再查系爭建地已面臨現有巷道（○○路），並非須設私設通路用以連接至建築線，又查本件訴願人僅係以單一住戶申請建造執照，亦非涉及以數幢建築物間所涉及之基地內通路之規定，另依訴願人建造執照申請書、工程圖樣及說明書，系爭建地為袋形基地，其畸零地部分係用以連通現有巷道（○○路），其相連接之長度至少須為 2 公尺，單車道寬度應為 3.5 公尺以上，始符合上開法令規定。查系爭建地為乙種建築用地，用以連通現有巷道（○○路）之畸零地部分其正面寬度為 4.56 公尺，符合以單車道寬度應為 3.5 公尺以上，及一般建築用地—甲、乙種建築用地、住宅區—正面路寬 7 公尺以下：最小寬度 3 公尺、最小深度 12 公尺之規定，且長度亦超過袋形基地與建築線相連接之長度 2 公尺之規定。惟原處分機關仍以系爭建地須設置私設通路以連接建築線，並以 109 年 4 月 20 日鹽鄉建字第 1090005290 號函、109 年 4 月 20 日



鹽鄉建字第 1090005352 號函、109 年 4 月 20 日鹽鄉建字第 1090003431 號函，其均略以：「……查本案基地為袋形基地，總樓地板面積合計 2091.99 平方公尺（建造執照申請書），則基地進出通路寬度，應符合建築技術規則第 2 條第 1 項第 4 款規定，基地內以私設通路為進出道路之建築物總樓地板面積合計在 1,000 平方公尺以上者，通路寬度為 6 公尺規定，然本案系爭建地進出通路寬度僅約為 4.56 公尺，不符合通路寬度應為 6 公尺之規定，故無從准許核發建造執照。……」駁回訴願人，其認事用法核有違誤。且原處分機關於此部分應適用相關法令之理由亦未臻明確。揆諸前揭規定，原處分應予撤銷，由原處分機關依訴願決定意旨另為適法之處分，以符法制。

九、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

主任委員 洪榮章（請假）

委員 溫豐文（代行主席職務）

委員 常照倫

委員 張奕群

委員 周兆昱

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 蕭淑芬

委員 王韻茹

委員 王育琦

委員 黃美玲

中 華 民 國 1 0 9 年 6 月 3 0 日

縣 長 王 惠 美