

彰化縣政府訴願決定書（案號 109－802）

府法訴字第 1090263213 號

訴 願 人：○○○○有限公司

訴願代理人：○○○

訴願代理人：○○○

訴願人因申請使用執照事件，不服本縣花壇鄉公所（下稱花壇鄉公所）109年6月18日花鄉建字第1090002840號函（處分）之應作為而不作為，提起訴願，本府依法決定如下：

主 文

花壇鄉公所109年6月18日花鄉建字第1090002840號函之處分撤銷，由花壇鄉公所於2個月內另為適法之處分。

事 實

緣訴願人規劃在○○鄉○○○○段○○地號土地上進行住宅興建工程，經花壇鄉公所於107年5月30日核發（107）花鄉建字第0000000至0000000、0000000、0000000至0000000號共18張建造執照。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日向花壇鄉公所申請使用執照，經花壇鄉公所以109年6月18日花鄉建字第1090002840號函答復略以：「……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。……」。訴願人認花壇鄉公所係應作為而不作為，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109年9月24日到府進行言詞辯論。茲摘述訴、辯意旨如次：
一、訴願及言詞辯論意旨略謂：

- （一）花壇鄉公所退回訴願人之使用執照申請書及相關文件，拒絕核發使用執照予訴願人，確已違反建築法第70條規

定，並有悖於不當聯結禁止原則之違誤：

1. 「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，10日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為20日。」建築法第70條定有明文。由此可知，人民興建之建築工程完工後，得提出使用執照之申請，而主管機關在接獲人民申請後，應於10日內（供公眾使用建築物為20日）派員至工地現場進行查驗，確認興建內容與圖表是否相符，經查驗通過後再就書類資料進行審核，書類資料審核確認齊全後，依法即應核發使用執照。因此，原則上主管機關對於非供公眾使用建築物，應於10日內核准或通知改正，對於供公眾使用建築物，則應於20日內核准或通知改正。
2. 訴願人興建系爭工程，於109年2月15日竣工後，且於109年2月19日向花壇鄉公所掛號申請核發使用執照在案，此由訴願人所提出之使用執照申請書上，有花壇鄉公所於109年2月19日所蓋印之總收文章可稽。然查花壇鄉公所雖有依法派員辦理現場查驗程序，並於查驗通過後，再進行書類資料審核確認齊全後，卻不依法核發使用執照予訴願人，最後竟以與核發使用執照不相干之理由，以109年6月18日函文，退回訴願人之使用執照申請書及相關文件。則由花壇鄉公所以109年6月18日函文退回訴願人之使用執照申請書及相關文件，並未依建築法規定表明核准核發使用執照或通知訴願人改正事項，竟違反建築法規，示以法令所未規定之「本案尚待調查，待事實釐

清後再行決定」之語，而未作成准駁之決定乙節，足見花壇鄉公所對於訴願人依法申請使用執照之案件，確有於法定期間內應作為而未作為之違法情事，故訴願人依訴願法第 2 條第 1 項提起本件訴願，確屬適法有據。

3. 況查使用執照之申請，通常係由申請人提出使用執照申請書並檢附相關查驗證明文件等相關書件圖說，向主管機關提出申請，由主管機關收件掛號後，再由主管機關定期派員至工地現場進行查驗程序，確認施工內容是否與圖說相符，查驗通過完成後，再由承辦人員審查書類資料，確認申請案書表、文件齊全者，即可核發使用執照。因此，申請核發使用執照所應審查者，可概分為完工之建物是否與圖說相符之「現場查驗程序」，及申請案是否有檢附完整之書表文件及查驗證明文件之「書類資料審查程序」等二部分，凡此均可由建築法規及現行各主管機關實務上運作所得見證者。經查，訴願人於 109 年 2 月 29 日提出使用執照申請書向花壇鄉公所掛號申請核發使用執照，花壇鄉公所已於 109 年 3 月 6 日派員至工地現場進行查驗程序完畢，嗣後又於 109 年 3 月中旬完成書類資料審查之相關事宜。故訴願人所提之使用執照申請案，確已依法完成相關審查程序，此由花壇鄉公所固以 109 年 6 月 18 日函文退回訴願人之使用執照申請書及相關文件，然該函文上並未記載訴願人之申請案有何不符法定程序或有何應補正之事項，花壇鄉公所係以本案「經司法機關介入調查」為由，此一與使用執照申請全然無關之事項，退回訴願人之申請案等情，亦足證訴願人之使用執照申請案確已通過審查無誤。因此，依據建築法第 70 條規定，花壇鄉公所本應核發使用執照予訴願人，始為適法，花壇鄉公所逕行退回訴願人之使

用執照申請書及相關文件，確有違法不當之違誤。

4. 再者，按行政機關所為之行政行為，應審酌與該法律行為之目的，具有關聯性之法律事實，倘由行政機關恣意採取與本案無關之法律事實，作為判斷之依據，顯屬行政行為與行政目的欠缺合理關聯之不當聯結，於法要難謂合（行政程序法第 94 條及第 137 條斯同此旨）。經查，使用執照申請案所應審查之事項可概分為現場查驗及書類審查二部分，已如上述。故申請案是否有涉及不法，本非花壇鄉公所就本件使用執照申請案所應審查之事項；且花壇鄉公所並非犯罪偵查機關，並不具備偵查犯罪之權限與能力。因此，本件花壇鄉公所逕以本申請案經司法機關介入調查為由，拒不核發使用執照予訴願人，不啻係就本件使用執照申請案，考量與使用執照核發全然無關之事項，並據以作為其拒絕核發使用執照之理由，確已違背不當聯結禁止原則，於法要難謂合。
5. 更遑論由花壇鄉公所 109 年 6 月 18 日之函文內容可知，其所謂「本案司法機關業介入調查」之語，應係指檢調機關有在調查有無刑事弊端而已，並非係指訴願人在行政程序上所申請之案件有何不法情事，或謂申請人有經檢調機關調查屬實提起公訴之案件，亦非指訴願人之申請案業經法院判決認定有不法情事。則本申請案既尚未經司法機關認定有何不法情事存在，依據無罪推定原則，本應以本申請案並無不法情事存在之狀態（此並非花壇鄉公所決定要否核發使用執照所應審查之事項，已如上述），依據建築法等相關規定加以審查，花壇鄉公所又豈可逕行認定本申請案有刑事不法情事存在，而以退回申請文件之方式拒絕核發使用執照予訴願人？此觀實務上亦常見檢調機關在偵辦案件時，因查無不法事證而將案件簽結或給予不起

訴處分。故花壇鄉公所本於主管機關之職權，依法在本申請案已完成相關審查程序後准予核發，卻逕以非主管之司法機關有介入調查為由，退回訴願人之申請書，拒絕核發使用執照予訴願人，不啻放棄其行政主管機關應履行之權責外；更將與行政分隸之司法機關刑事調查事項混入行政處分之範疇，反有將司法機關未曾調查或認定之事實，片面認定本申請案有不法情事存在，則花壇鄉公所所為，顯有未依法行政及違反司法刑事無罪推定原則，確有違法不當之情事。

- (二)花壇鄉公所違法退回訴願人之使用執照申請書及相關文件，拒不依法核發使用執照予訴願人，確有違反建築法第 70 條規定，及違反不當聯結禁止原則及刑事無罪推定原則之違誤，更嚴重損及訴願人之權益。
- (三)訴願人本來規劃在○○鄉○○○○段○○地號土地上進行住宅興建工程。嗣訴願人之住宅興建工程於 109 年 2 月 15 日竣工，於 109 年 2 月 19 日向花壇鄉公所申請使用執照，花壇鄉公所受理本件申請案後，有至竣工現場查驗，皆認為沒問題。訴願人認本件符合建築法第 70 條第 1 項規定，花壇鄉公所應於法定期間內，准予核發使用執照，然花壇鄉公所卻僅以 109 年 6 月 18 日花鄉建字第 1090002840 號函復：「……故本案尚待調查，待事實釐清後再行決定。……」，顯然係應作為而不作為，違反建築法第 70 條第 1 項規定，故本件訴願人依訴願法第 2 條規定提起訴願。
- (四)對於政風單位調查部分，訴願人並未被列為被告或犯罪嫌疑人。且花壇鄉公所也自述本件經政風單位介入調查，並不影響申請案之審查，因此，花壇鄉公所依建築法第 70 條第 1 項規定，應准予核發建築執照。
- (五)經訴願委員於審議會議言詞辯論中當場詢答，訴願代理人表示系爭函文如經訴願審議委員會審認具有行政處分

之性質，則訴願代理人依訴願法第 1 條規定，追加撤銷訴願之聲明，請求撤銷系爭函文等語。

二、答辯及言詞辯論意旨略謂：

(一)訴願人依建築法第 70 條規定「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，10 日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為 20 日。」向花壇鄉公所 109 年 2 月 19 日掛件申請使用執照，花壇鄉公所遲於 109 年 6 月 18 日以花鄉建字 1090002840 號函覆訴願人已逾法定期限 2 個月，花壇鄉公所因案情複雜並進行相關研議迄未依時效內作成准駁，揆諸上開規定，容有未洽。

(二)刑事訴訟法第 154 條第 1 項規定：「被告未經審判證明有罪確定前，推定其為無罪。」即揭示「無罪推定原則」。本案所爭執在於行政處分是否適法，尚難與無罪推定原則適用刑事爭訟範疇相繩；況依行政程序法第六節（調查事實及證據）規定等行政調查能事，尚不能與司法機關具有強制處分保全證據之嚴謹度所能比擬，訴願人於訴願書中主張無罪推定原則，容有未當。

(三)最高行政法院 90 年判字第 1704 號判決理由略以：「行政法所謂『不當聯結禁止』原則，乃行政行為對人民課以一定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取之手段，與行政機關所追求之目的間，必須有合理之聯結關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法。」經查法務部廉政署曾函調與本案相關卷資（按：本件係密件公文，恕無法提供），花壇鄉公所研判所函調卷資不排除與訴願人有關，甚合理懷疑可能訴願

人對重要事項提供不正確之資料，致使花壇鄉公所原始作成違法核發建造執照處分，為避免損及公益，盱衡多方利益考量，方作成「本案尚待調查，待事實釐清後再行決定」之處分。

- (四) 本案法務部廉政署既已調卷偵查中，花壇鄉公所暫緩核發使用執照，堪認最為適妥之處置方式，業如前述，倘訴願結果，未符花壇鄉公所期待者，即撤銷原處分，請另為適法之處分者，恕花壇鄉公所堅持仍維持原處分，蓋花壇鄉公所業申明本案最為適妥之處分方式。
- (五) 雖本件申請案於書面及竣工現場查驗，均沒有問題，然本件申請案因有政風單位介入調查，承辦人簽辦上去後認為不應逕予核發使用執照，故本所依行政程序法第 36 條職權調查後，認應待政風單位調查後再行決定。
- (六) 系爭函文於說明四已載明「隨文檢還使用執照申請書及相關資料各乙份。」，故已結案而有駁回該申請案之意，另建築法相關規定僅有對申請案有補正規定，並無暫緩申請案之規定。
- (七) 本件經政風單位介入調查，然並不影響申請案之審查。
- (八) 經訴願委員於審議會議言詞辯論中當場詢答，原處分機關到場人員表示，本件經以系爭函文答復訴願人並檢還申請書及相關資料後，即已結案，實質上已駁回訴願人之申請等語。

理 由

- 一、按「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上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效果之單方行政行為。」、「行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異……」、「……雖未明示否准被上訴人之申請，惟實質上已對於上訴人請求之具體事實，予以審核而認不合規定，直接影響上訴人之權利義務關係，且實際上已對

外發生效力，無異就具體事件為準駁之表示，揆諸上開司法院解釋意旨，上訴人前揭函覆已具行政處分之性質……」行政程序法第 92 條第 1 項、司法院釋字第 423 號解釋及最高行政法院 100 年判字第 1923 號判決參照。

- 二、次按建築法第 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 3 款規定：「建築執照分左列四種：……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 70 條第 1 項規定：「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，10 日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為 20 日。」
- 三、復按「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 及本府 91 年 1 月 22 日府工管字第 09100164652 號公告參照。
- 四、再按「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」、「行政行為之內容應明確。」、「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」、「違

反程序或方式規定之行政處分，除依第 111 條規定而無效者外，因下列情形而補正：……二、必須記明之理由已於事後記明者。……。前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」行政程序法第 4 條、第 5 條、第 96 條第 1 項第 2 款、第 114 條第 1 項、第 2 項定有明文。

五、末按「按『行政行為之內容應明確。』行政程序法第 5 條定有明文，該條所謂明確性原則，包含行政處分之明確。次按，行政處分應記載理由及法令依據，乃現代法治國家行政程序之基本要求，是以同法第 96 條第 1 項第 2 款規定：『行政處分以書面為之者，應記載下列事項：一、……。二、主旨、事實、理由及其法令依據。三、……。』又處分理由之記載，必須使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因，其應包括以下項目：(一) 法令之引述與必要之解釋。(二) 對案件事實之認定。(三) 案件事實涵攝於法令構成要件之判斷。(四) 法律效果斟酌之依據（於有裁量授權時）等。至於具體個案之行政處分在說理上是否完備而符合上開要求，應為實質上判斷，不得僅因處分書上備有『理由』或『說明』欄之記載，即謂已盡處分理由說明之法律義務。」、「按行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款及第 114 條第 1 項規定所稱『理由』，係指行政機關獲致結論之原因而言。而行政處分是否合於前開法定之程式記明理由，應依既存之記載認定之，苟既存之行政處分書未合於上開法定程式記明理由，僅得依行政程序法第 114 條第 1 項、第 2 項規定，於訴願程序終結前，或向行政法院起訴前補正，如未依規定程序補正理由者，即屬有瑕疵之行政處分，而應予撤銷。」高雄高等行政法院 92 年訴字第 1157 號判決及及臺中高等行政法院 96 年訴字第 351 號判決意旨參照。

六、卷查，訴願人於 109 年 2 月 19 日向花壇鄉公所申請本縣○○○○段○○至○○、○○至○○、○○至○○地號之使用執照併案辦理變更設計（下稱系爭使用執照），經花壇鄉公所以 109 年 6 月 18 日花鄉建字第 1090002840 號函（下稱系爭函

文)駁回訴願人之申請。查該函說明三雖僅謂「本案尚待調查，待事實釐清後再行決定……」，而無法斷定花壇鄉公所是否有核准或駁回訴願人申請之意。惟該函於說明四已載明「隨文檢還使用執照申請書及相關資料各乙份。」，應認實質上已對於訴願人請求之具體事實，予以審核而認不合規定，直接影響訴願人之權利義務關係，且實際上已對外發生效力，無異就具體事件為准駁之表示，係行政處分無疑，並不因其用語、形式以及是否有記載不得聲明不服之文字而有異，且於109年9月24日言詞辯論時，當場花壇鄉公所之代表亦承認為駁回處分，故本件系爭函文為行政處分，先予敘明。

七、次查，書面之行政處分內容必須具體明確，且應記載理由及法令依據，此乃現代法治國家行政程序之基本要求。又行政處分理由之記載，必須使處分相對人能夠清楚知悉行政機關獲致結論之原因，而非籠統含糊，欠缺具體明確性。倘行政處分書理由記載不完備或不充分，未依行政程序法第114條第1項、第2項規定補正理由者，即屬有瑕疵之行政處分，應予撤銷，觀諸首揭法條規定及高等行政法院判決意旨至明。經查花壇鄉公所僅於系爭處分說明欄記載如是：「……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。……」，對於訴願人109年2月19日申請書之說明及佐證資料，並未具體指明不符合規定之理由，僅以本案尚待調查，待事證釐清後再行決定，使訴願人無法清楚知悉花壇鄉公所否准申請之原因，顯有違行政行為明確性原則，於法未合。

八、又查，建築法既已對訴願人使用執照之申請及審核程序作規範，則花壇鄉公所就訴願人依法申請使用執照之合法要件，於申請程式齊備後，自應就申請人是否符合建築法所訂法定要件予以實體審查後，依法為准駁之處分。如認定訴願人申請系爭使用執照不符合建築法所定要件，則應具體指明其不符合之條款及認定之理由。本件花壇鄉公所僅以「……本案

尚待調查，待事實釐清後再行決定。……」為由，逕予否准
訴願人申請使用執照之案件，亦有違依法行政原則。

九、準此，系爭處分於理由及內容上有明確性之欠缺，且違反依
法行政原則，自屬有瑕疵之行政處分，為符合法制國家依法
行政之基本要求，爰將原處分撤銷，由花壇鄉公所於 2 個月
內另為適法之處分，以昭折服。

十、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 張奕群（代行主席職務）

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 陳坤榮

委員 周兆昱

委員 王育琦

委員 黃耀南

委員 陳麗梅

委員 黃美玲

中 華 民 國 1 0 9 年 1 0 月 7 日

縣 長 王 惠 美