

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 110－304）

府法訴字第 1100047254 號

訴願人：○○○

訴願人：○○○

訴願人：○○○

訴願人因建造執照及使用執照事件，不服本縣二林鎮公所（下稱原處分機關）110 年 1 月 27 日二鎮建字第 1100000932 號函（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

訴願駁回。

## 事 實

緣原處分機關就本縣○○鎮○○段 000 地號（重測後現為本縣○○鎮○○段 000 地號）土地上之建物（本縣○○鎮○○段 00 建號，下稱系爭建物），分別於 87 年 5 月 27 日及 88 年 3 月 19 日核發實施區域計畫非都市地區自用農舍 87 二鎮建字第 0000 號建造執照及 88 二鎮建字第 0000 號使用執照（下稱系爭建造執照及使用執照）予起造人即訴願人○○○，訴願人○○○、○○○則為興建系爭建物之出資人。訴願人等不服系爭建造執照及使用執照，前於 102 年間向本府提起訴願，經本府以 102 年 12 月 20 日府法訴字第 1020294832 號訴願決定不受理在案。嗣訴願人於 109 年 2 月 21 日向原處分機關申請撤銷系爭建造執照及使用執照，經原處分機關以 109 年 3 月 13 日二鎮建字第 1090002893 號函予以否准，訴願人等不服該函，向本府提起訴願，經本府依法審議，以 109 年 10 月 7 日府法訴字第 1090245766 號訴願決定書作成「訴願駁回」之決定在案。其後，訴願人於 110 年 1 月 14 日依政府資訊公開法第 14 條規定，向原處分機關申請更正系爭建造執照及使用執照，經原處分機關以 110 年 1 月 27 日二鎮建字第 1100000932 號函予以否准，訴願人仍不服，遂提起本件訴願。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)請求決定彰化縣原處分機關應依彰化縣二林地政事務所 108 年 8 月 13 日二土測字第 1493 號土地複丈成果圖，更正○○鎮○○段 000 地號(已更新為○○鎮○○段 000 地號)之 000 建號(已更新為○○鎮○○段 00 建號)資料：

1. 位置圖含同意使用面積為前揭成果圖圖示位置圖、同意使用面積(1848.08 平方公尺)。
2. 87 年二鎮建字第 0000 號建造執照上建築面積為 271.10 平方公尺、總樓地板面積為 552.36 平方公尺。
3. 88 年二鎮建字第 0000 號使用執照上建築面積為 271.10 平方公尺、總樓地板面積為 552.36 平方公尺。
4. 87 年二鎮建字第 0000 號建造執照、88 年二鎮建字第 0000 號使用執照撤銷後，覈實核發建造執照、使用執照。

(二)為就○○鎮○○段 000 地號(已更新為○○鎮○○段 000 地號)之 000 建號(已更新為○○鎮○○段 00 建號，以下簡稱建物 00 建號)，訴願人○○○、○○○、○○○(以下簡稱訴願人)已使用 21 年，21 年來彰化縣政府、原處分機關均主張、認諾建物 00 建號為合法建築。然據 108 年 8 月 13 日二土測字第 1493 號彰化縣二林地政事務所土地複丈成果圖，圖示○○○00 建號建物位於○○鎮○○段 000 地號中間(目前該筆土地辦理分割訴訟中)，建物左側有騎樓樓板面積，左下角說明欄標示 1848.08 平方公尺是○○○於 000 地號所有權面積，建物第 1 層面積 271.10 平方公尺。復據 106 年 1 月 24 日 106 年二建測字第 400 號彰化縣二林地政事務所土地複丈成果圖，主體建物建物第 1 層、第 2 層面積均為 261.45 平方公尺，及台灣彰化地方法院 88 年度訴字第 879 號台灣省建築師公會鑑測，第 1 層騎樓樓板 9.65 平方公尺、

第 2 層騎樓樓板 5.08 平方公尺。據上總面積合計  $261.45 \times 2 + 9.65 \times 2 + 5.08 \times 2 = 552.36$  平方公尺。訴願人依政府資訊公開法第 14 條規定，於 110 年 1 月 14 日向原處分機關提出申請，如 110 年 1 月 14 日訴願人申請書，主張對於建物 00 建號之資料，其中 1. 位置圖（如圖示）含同意使用面積（1832 平方公尺）有誤，如 ○○ 段 000 建號向原處分機關提出同意使用基地、同意使用面積圖說，應更正為 1848.08 平方公尺。2. 87 年二鎮建字第 0000 號建造執照上建築面積（246 平方公尺）、總樓地板面積（492 平方公尺）有誤，應更正為（271.10 平方公尺）、總樓地板面積（552.36 平方公尺）。3. 88 年二鎮建字第 0000 號使用執照上建築面積（246 平方公尺）、總樓地板面積（492 平方公尺）有誤，應更正為建築面積（271.10 平方公尺）、總樓地板面積（552.36 平方公尺）。所以建物 00 建號原核發 87 年二鎮建字第 0000 號建造執照、88 年二鎮建字第 0000 號使用執照行政處分，請求撤銷後，覈實核發建造執照、使用執照。

(三)對於 110 年 1 月 14 日訴願人申請書，原處分機關並無說明有何於法不合之處，只要求須照其指定方式、提出指定證件申請，然 ○○ 鎮 ○○ 段 000 地號是共有物，二十年來所有權業經易主，雖向新所有權人請求取得土地使用同意書，惟其等以無義務不同意簽字，雖經訴訟仍敗訴，所以此部分要求，對於訴願人而言是超出訴願人之能力，要求訴願人做無能力之事，顯有不合理之處。又前揭錯誤資料，均經原處分機關於核發建照、使照，無覈實審查所肇致，原處分機關既然主張、認諾建物 00 建號為合法建築，就該建物因原處分機關無覈實審查所肇致檔案資料有錯誤，又訴願人已依行政程序法第 128 條、政府資訊公開法第 14 條規定，申請如訴願請求事項，原處分機關仍舊事重提，於 110 年 1 月 27 日二鎮建

字第 1100000932 號彰化縣原處分機關函，無說明法律依據，要求訴願人提出其規定資料，是顯無依法行政、無誠信等違法，損害訴願人依行政程序法、政府資訊公開法等法定權益，及訴訟權益、財產權益。及基於台灣彰化地方法院民事庭核定 109 年度重訴字第 46 號損害賠償案法律上之利益，及已提出台灣彰化地方檢察署告訴之公共利益，依法向貴府提出訴願如請訴願求事項等語。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一)緣本所於 87 年核發二鎮建字第 0000 號農舍建造執照、88 年核發二鎮建字第 0000 號農舍使用執照予起造人即訴願人○○○。直至 100 年間，訴願人等始對本所提出民事訴訟（100 年度○○字第 00 號損害賠償事件），聲請撤銷本所 88 年二鎮建字第 0000 號自用農舍使用執照等，並請求本所及其餘被告等 20 餘人修復該自用農舍及連帶損害賠償 600 餘萬元及利息等。嗣經臺灣彰化地方法院民事判決駁回、臺灣高等法院臺中分院民事判決駁回（101 年度○○字第 00 號）。
- (二)後續訴願人等一再以相同之聲明請求，提起各項訴訟，如民事訴訟、行政訴訟、訴願、國家賠償等，惟訴願人等所提之各項訴訟均遭駁回或不受理。又至 106 年間，訴願人等因申請建物位置測量，發現農舍實地位置與使用執照配置圖位置不符，案經彰化縣二林地政事務所召開會議研商，並以 106 年 3 月 20 日二地二字第 1060001849 號函檢送會議紀錄予訴願人等，會議紀錄研商結果略以：「……請申請人逕向建管單位申請配置圖更正，再憑更正後配置圖向地政事務所申請建物位置圖更正……」。
- (三)本所 106 年 3 月 23 日二鎮建字第 1060004416 號函亦回復訴願人等略以：「……有關建物興建位置與圖面不符乙節，請繪製修正圖說向本所申請辦理更正……」。本所

106 年 6 月 29 日二鎮建字第 1060010317 號函回復彰化縣二林地政事務所略以：「……建物實地座落位置與使用執照圖面不符乙節，仍宜由○○○先生檢具更正後圖說、地籍圖謄本、土地登記謄本、土地使用權同意書及其他相關資料，向本所提出更正申請。」

(四)期間訴願人等仍持續各項訴訟中。訴願人等 110 年 1 月 14 日向本所申請更正○○鎮○○段 00 建號建造執照、使用執照。本所以 110 年 1 月 27 日二鎮建字第 1100000932 號函復訴願人等略以：「……二、查本案有 88 年二鎮建字第 0000 號使用執照，前因建物位置等疑義，經二林地政事務所 106 年 3 月 15 日召開研商會議，並以 106 年 3 月 20 日二地二字第 1060001849 號函檢送會議紀錄有案。本所 106 年 3 月 23 日二鎮建字第 1060004416 號函亦請台端申請更正在案。三、本案仍請○○○先生檢附土地登記謄本、地籍圖謄本、土地使用同意書、更正圖說(含基地位置圖、地盤圖、配置圖、面積計算表、圖例)、使用執照正本及影本、彰化縣政府統一規定格式之數位化資料及其他相關資料，向本所申請更正。」訴願人不服本所上開 110 年 1 月 27 日二鎮建字第 1100000932 號函，提起本訴願。

(五)本所 110 年 1 月 27 日二鎮建字第 1100000932 號函復之內容，僅係就事實予以敘述及理由說明之觀念通知，並未對訴願人等發生如何影響權利或義務之法律效果，非屬行政處分，訴願人等對於非行政處分提起訴願，應非法之所許，建請依訴願法第 77 條第 8 款駁回訴願等語。

#### 理 由

一、按「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」、「本法所稱行政處分，係指中央或地方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。」訴願法第 1 條第 1 項及第 3 條第 1 項分別定有明文。次按「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。」司法院釋字第 423 號解釋闡述甚明。查，本件訴願人於 110 年 1 月 14 日依政府資訊公開法第 14 條規定，向原處分機關申請更正系爭建物之建照執照及使用執照，經原處分機關以 110 年 1 月 27 日二鎮建字第 1100000932 號函復略以：「……仍請○○○先生檢附土地登記謄本……及其他相關資料，向本所申請更正。」實質上已對訴願人之上述申請為否准之表示，對訴願人之權利義務發生規制效力，自屬行政處分。訴願人對之提起訴願，程序尚無不合，應予受理，合先敘明。

二、按政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」第 3 條規定：「本法所稱政府資訊，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。」第 14 條第 1 項規定：「政府資訊內容關於個人、法人或團體之資料有錯誤或不完整者，該個人、法人或團體得申請政府機關依法更正或補充之。」第 15 條第 1 項規定：「政府機關應於受理申請更正或補充政府資訊之日起 30 日內，為准駁之決定；必要時，得予延長，延長之期間不得逾 30 日。」

三、次按個人資料保護法第 2 條第 1 款規定：「本法用詞，定義如下：一、個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。」第 11 條第 1 項規定：「公務機關或非公務機關應維護個人資料之正確，並應主動或依當事人之請求更正或補充之。」

四、復按「……個人資料保護法所稱當事人得請求更正之個人資料，係指如姓名、出生年月日、國民身分證統一編號等不涉評價之客觀得以直接或間接方式識別該個人之資料。至政府資訊公開法雖未就該法第 14 條第 1 項所規定之『個人資料』為定義；惟依同法第 2 條規定：『政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。』及個人資料保護法第 2 條第 1 款關於個人資料之規定，是政府資訊公開法第 14 條第 1 項所規定之『個人資料』，亦應指關於自然人個人之『客觀』資料，且得以直接或間接方式予以識別該個人者始足該當。若非屬該個人之客觀資料，而屬對個人所涉事件之主觀認知或評價論斷，即非個人資料保護法及政府資訊公開法所稱之個人資料。……」(臺北高等行政法院 106 年訴字第 45 號判決意旨參照)

五、綜上可知，政府資訊公開法第 14 條第 1 項雖未就「個人資料」為定義，惟依同法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」及個人資料保護法第 2 條第 1 款關於個人資料之規定觀之，個人得依政府資訊公開法第 14 條第 1 項規定申請更正者，係以不涉評價之客觀得以直接或間接方式識別該個人之資料為限(如姓名、出生年月日、國民身分證統一編號等)，並未包含行政機關對於個人所涉事件之主觀認知及評價判斷之資料。

六、卷查，本件訴願人依政府資訊公開法第 14 條第 1 項規定申請更正之標的為系爭建物位置圖同意使用面積、系爭建造執照及使用執照上系爭建物面積(下稱系爭建物面積)，是訴願人所爭執者，並非原處分機關對其個人資料之記載有誤，而係訴願人主張系爭建物面積之記載有誤。質言之，系爭建物面積之記載，並非不涉評價之客觀得以直接或間接方式識別個人之資料(如姓名、出生年月日、國民身分證統一編號等)，而係原處分機關對系爭建造執照及使用執照事件之評價論斷。準此，系爭建物面積之記載，自非屬訴願人所得申請更正之個人資料，則原處分機關以原處分否准其申請，核無違誤，應予維持。

- 七、另訴願人主張原處分機關應依本縣二林地政事務所 108 年 8 月 13 日二土測字第 1493 號土地複丈成果圖及 106 年 1 月 24 日二建測字第 400 號建物測量成果圖，更正系爭建物面積云云。惟依臺北高等行政法院 93 年度訴字第 3945 號判決意旨：「……按所謂『行政處分之構成要件效力』係指：行政處分生效後即產生規制作用，形成一定的法律關係（創造權利或形成義務），不僅對作成處分之機關本身具有拘束力（即『行政處分』之存續力），同時原則上也對其他機關或法院具有拘束效力。……」最高行政法院 102 年度裁字第 841 號裁定意旨：「……土地複丈為地政機關基於職權，提供土地測量技術上之服務，其依申請及規定之程序複丈完竣後，發給申請人土地複丈成果圖或他項權利位置圖，核屬地政機關行政事實行為，並未對外直接發生法律效果，自非行政處分。……」最高行政法院 108 年度上字第 633 號判決意旨：「……建物測量成果圖係地政機關基於職權，提供土地及建物測量技術上之服務，核屬地政機關所為行政事實行為……」最高行政法院 107 年度判字第 189 號判決意旨：「……建築物建造完成後，須經主管建築機關審查並核發使用執照始得使用，則使用執照申請時所附建築圖說，即為主管建築機關所核准執照內容之一部分。又使用執照之核准係授益處分，行政處分於通知相對人後，即依通知之內容對相對人發生效力，除因誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤，致其所表現之內容與行政機關之意思不一致，行政機關得依行政程序法第 101 條之規定更正外，基於依法行政原則，行政機關須有法令依據，例如：行政程序法第 117 條以下之撤銷或廢止規定，始能予以變更。……」是土地複丈成果圖及建物測量成果圖僅屬地政機關之行政事實行為，並非行政處分，尚無構成要件效力之可言；且使用執照於核發後，須有法令依據，始能予以變更。
- 八、經查，本件二林地政事務所作成之土地複丈成果圖及建物測量成果圖，僅係地政機關基於職權，提供土地及建物測量技術上之服務，核屬地政機關行政事實行為，並未對外直接發生法律效果，自非行政處分，故並不生前述行政處分之構成

要件效力拘束其他機關之問題，訴願人主張原處分機關應依二林地政事務所所為之土地複丈成果圖及建物測量成果圖對系爭建物面積進行更正，應無理由。又建造執照及使用執照係行政處分，除因誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤，致其所表現之內容與行政機關之意思不一致，行政機關得更正外，行政機關須有法令依據始能予以變更。準此，訴願人僅提出二林地政事務所所為之土地複丈成果圖及建物測量成果圖，逕向原處分機關申請更正系爭面積之記載，於法無據，是訴願人之主張，並不可採。

- 九、另查，本件訴願人雖於訴願書中主張：「……訴願人已依行政程序法第 128 條、政府資訊公開法第 14 條規定，申請如訴願請求事項……」等語。然查，本件訴願人於 110 年 1 月 14 日之申請書中，並未載明係依行政程序法第 128 條規定提出申請。再者，縱認訴願人實質上係依行政程序法第 128 條規定申請行政程序重開，惟按行政程序法第 128 條第 2 項已明定，自法定救濟期間經過後已逾 5 年者，不得申請。查本件系爭建造執照及使用執照係於 87 年 5 月 27 日及 88 年 3 月 19 日核發，自法定救濟期間經過後已顯逾 5 年，自不得申請行政程序重開。是訴願人主張依行政程序法第 128 條規定申請更正系爭建造執照及使用執照云云，於法仍屬無據，併此指明。
- 十、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規定，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 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 黃美玲

中 華 民 國 1 1 0 年 4 月 1 5 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）