

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

114年度訴字第148號

民國115年7月23日辯論終結

原告 劉旭桓
被告 嘉義縣溪口鄉公所

代表人 孫維聰
訴訟代理人 胡達緯 律師
陳家誼 律師

上列當事人間建築執照事件，原告不服嘉義縣政府中華民國114年4月18日府行法訴字第0000000000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、訴願決定及原處分均撤銷。
- 二、被告對於原告民國112年11月23日之申請，應依本判決之法律見解另為適法之處分。
- 三、原告其餘之訴駁回。
- 四、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告擬在○○縣○○鄉○○段（下稱同段）00地號土地（使用分區：特定農業區、使用地類別：農牧用地，下稱系爭土地）上興建畜牧設施，於領有嘉義縣政府（下稱嘉縣）民國110年3月8日府農畜字第0000000000號函核發之嘉縣農業用地作農業設施容許使用同意書（下稱系爭同意書）後，於110年11月8日向被告申請建築執照，經被告以111年1月6日嘉溪鄉建字第0000000000號函（下稱被告111年1月6日函）予以退件，原告仍多次補正文件申請，皆遭被告退件。嗣原告於112年11月23日提出建築執照申請，遭被告113年2月6日嘉溪鄉建字第0000000000號函（下稱被告113年2月6日

01 函)以原告未指定建築線為由退回。原告復以113年9月13日
02 函表示依法無須補正指定建築線，願意放棄6個月補正期
03 限，請被告依法作出處分；惟被告未作成行政處分，原告即
04 提起不作為訴願，經嘉縣113年12月19日府行法訴字第00000
05 00000號訴願決定（下稱嘉縣113年12月19日訴願決定）命被
06 告應於訴願決定書送達之次日起30日內速為處分。被告仍怠
07 為處分，原告復提起訴願，而於訴願審議期間，被告作成11
08 4年2月18日嘉溪鄉建字第0000000000號函（下稱原處分）駁
09 回原告建築執照申請案。原告不服，續行訴願，經嘉縣114
10 年4月18日府行法訴字第0000000000號訴願決定駁回（下稱
11 嘉縣114年4月18日訴願決定），原告仍表不服，遂提起本件
12 行政訴訟。

13 二、原告起訴主張及聲明：

14 （一）主張要旨：

15 1、系爭同意書並未失效，被告一再惡意拖延審查時間，有違
16 建築法第33條、行政程序法第8條規定：

17 (1)系爭同意書於110年3月8日取得後，原告有申請展延，並
18 經嘉縣同意後，即於110年11月8日提出建照申請，則系爭
19 同意書之效力自然向後延續，有行政院農業部（改制前農
20 業委員會）102年12月20日農企字第0000000000號解釋函
21 （下稱農業部102年12月20日函）可參。另經原告函詢嘉
22 縣系爭同意書之效力問題，經嘉縣114年9月26日府農畜字
23 第0000000000號函（下稱嘉縣114年9月26日函）復系爭同
24 意書並無失效情形。

25 (2)從原告110年11月8日提出申請起，被告111年1月6日函即
26 已違反建築法第33條最長不得超過30日之規定，且未給予
27 改正期直接退回，亦已違反建築法第36條規定。其餘如11
28 2年5月29日回覆112年5月5日申請、112年8月18日回覆112
29 年7月3日申請、113年2月6日回覆112年11月23日申請等皆
30 是。而案件辦理期間更經歷聯繫不到承辦人，無法得知審
31 查狀況；經陳情後，雖然態度好轉並以面授形式使審查案

步上正軌，但在告知進入簽核程序後就變成單位間互踢皮球，沒人知道資料在哪裡。進入訴願程序後，原稱無公用地役關係之私設通路又變成農路需要補正建築線指定等種種行為，顯已違反行政程序法第8條信賴保護原則。是以，本件爭點不在建築線指定，而是被告對建築執照申請案應作為不作為。

2、被告未具體審酌個案情節、未將不合條款之處詳為列舉，徒以抽象空泛之概念，逕命人民須補正建築線，有程序上故意或過失責任，且有違建築法第35條規定：

(1)指定建築線在本件並無適法性：實際審閱本件農業容許畜牧設施配置圖（本院卷第275頁），可知與鄰地及通路設有1.5公尺隔離綠帶，比建築線規定更增加1.5公尺足以避免影響他人。且依現實狀況而言，畜牧場預計進出農路已存在供當地農民通行至少50年，農民彼此有默契互相禮讓行走不會阻擋，目前也一直是這樣，則被告曾以111年1月6日函表示此為私設通路、嘉縣111年1月10日府農畜字第000000000號函（下稱嘉縣111年1月10日函）也說明現地所留設通路為供當地農民及農用機具出入通行使用，非可歸結為道路。

(2)系爭通路因位於系爭土地西側，有3公尺通道往南延伸連接至公路，原告曾申請既成道路，但被告卻逕認定系爭通路為不具公用地役關係之私設道路，不僅違反農業發展條例（下稱農發條例），此一錯誤行政認定恐引發爭議；因將系爭通路認定為道路，依嘉義縣建築管理自治條例（下稱系爭建築自治條例）第5條第1規定，在現況通路僅3公尺寬度下，須拓寬到6公尺，如此勢必引發沿途地主抗議，更讓田邊陷入紛爭甚至上法院爭訟。

(3)且被告前揭錯誤認定，致原告須通過訴訟取得通行權，則在通過訴訟取得通行權使系爭土地可合法通行至公有道路後，被告又主張私設通路轉變為公有道路並開闢完成可依建築法第42條、第48條規定指定建築線，但系爭土地是屬

01 供農業使用而劃設之農業用地，與建築法所稱建築基地不
02 同，且適用系爭建築自治條例第2條恐將引起上揭同條例
03 第5條糾紛，而有違法疑慮。

04 (4)依被告112年5月29日嘉溪鄉建字第0000000000號函（下稱
05 被告112年5月29日函）建築執照及雜項執照審查意見表第
06 8項「圖說中附註部分，開工前依法申請地界鑑定，並指
07 定建築線，未見建築線申請」，然當時原告已向被告確認
08 圖說中附註是制式格式，而本件依法規不用指定建築線。
09 又原告建築執照申請書「4. 基地概要」也標註免建築線指
10 定（本院卷第274頁），經原告向被告確認時，被告並無
11 意見。而後2次待修正項目會議及112年8月18日嘉溪鄉建
12 字第0000000000號函（下稱被告112年8月18日函）皆未再
13 提到指定建築線一事，並於112年11月29日由被告建設課
14 告知審查完成呈送鄉長簽核。被告卻遲不發給建照且辯稱
15 沒看到文件，逼迫原告只能依法於113年1月18日提起訴
16 願，由嘉縣介入調查後，被告才於113年2月6日告知須指
17 定建築線。嗣後被告又以113年6月17日嘉溪鄉建字第0000
18 000000號函（下稱被告113年6月17日函）及113年9月10日
19 嘉溪鄉建字第0000000000號函（下稱被告113年9月10日
20 函），要求原告補正建築線指示，內容幾乎一樣，並未提
21 出新的具體審酌項目。以上皆可證被告在程序上違反建築
22 法第35條規定，且行為上惡意讓指定建築線變成一個爭
23 議。

24 3、行政裁量權應遵循法定目的依法行政，然被告考慮不相關
25 因素屬裁量濫用，行政法院得介入審查並撤銷原處分：
26 被告以112年6月26日嘉溪鄉建字第0000000000號函告知原
27 告，因村民陳情反對興建畜牧設施，在未能消除村民心中
28 疑慮之前，將不核發系爭土地上相關文件。可知，原告提
29 送建築執照審查資料係符合建築管理審查項目，被告卻因
30 他人抗議，即未依法行政甚至惡意違法不核發建照，損害

01 原告權益違反建照核發目的，核屬裁量濫用，法院自得介
02 入審查並依法裁決核發建築執照。

03 4、由上可知，被告違反多項法令，至今未依法核發建照，導
04 致原告工作權利遭受損害，二者間具有因果關係，則原告
05 自得本於行政訴訟法第7條規定，併請求損害賠償，且計
06 算基礎為112年12月3日至114年8月15日止，畜牧場經營每
07 日損益為新臺幣（下同）6,398.9元，故建照審查延宕無
08 法展開建設工作之收入損失為6,398.9元/天×621天，計3,
09 973,717元，及自114年8月16日起至核發建照之日止，按
10 日給付原告6,399元。另原告因受不公對待造成生活壓力
11 衍生頭部帶狀皰疹及眼睛黃斑部病變等症狀，請求精神慰
12 撫金2,000,000元。

13 （二）聲明：

14 1、訴願決定及原處分均撤銷。

15 2、被告對於原告112年11月23日之申請，應作成准予就坐落
16 系爭土地上興建畜牧設施之建造執照處分。

17 3、被告應給付原告5,973,717元，（自112年12月3日起至114
18 年8月15日止，按每日6,399元計算之金額，並加上精神慰
19 撫金200萬元），及自114年8月16日起至核發建照之日
20 止，按日給付原告6,399元。

21 三、被告答辯及聲明：

22 （一）答辯要旨：

23 1、原告於112年11月23日提出申請時所據之系爭同意書，已
24 逾越有效期間，原告縱獲勝訴判決（假設語氣），被告亦
25 無從再行依該「逾期」系爭同意書核發建築執照。是原告
26 提起本件訴訟並無實益，欠缺權利保護必要，應予以駁
27 回：

28 (1)依行為時申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下
29 稱行為時容許使用審查辦法）第32條第4項規定，原告應
30 於取得系爭同意書後6個月內予以申請建築執照，若有必
31 要得申請展延1次，展延期限不得超過6個月，並以1次為

01 限。原告取得系爭同意書後，於110年8月16日時向嘉縣申
02 請展延，並經嘉縣同意展延至111年3月7日，則原告至遲
03 應於111年3月7日前向被告申請建築執照。原告固於110年
04 11月8日向被告申請建照，然經被告111年1月6日函否准
05 後，原告未就該函文於法定期間內提起救濟，即告確定。
06 原告遲至112年5月5日方重行提出新申請，然已逾系爭同
07 意書有效期限111年3月7日達1年以上，則系爭同意書已失
08 其效力。

09 (2)惟原告欲取得建築執照許可，須以系爭同意書有效為前
10 提。今系爭同意書既於原告112年11月23日提出申請時已
11 逾期而失其效力，縱認原處分或訴願決定與法有違（假設
12 語氣），原告亦無從依系爭逾期同意書取得建築執照，是
13 本件訴訟顯無實益，而應予以駁回。

14 (3)雖原告主張因曾提出建築執照申請，縱前申請與規定不符
15 遭駁，亦使系爭同意書之許可其間展延至無限期，因而並
16 未逾期失效之見解，不僅顯不合理更與法規特意規範許可
17 同意有效期間之規範意旨有違，斷無可採。又原告112年1
18 1月23日申請案與110年11月8日申請案，二申請案之間隔
19 達兩年之久，且110年11月8日申請案之行政法律關係均早
20 已終結且確定，故二案所涉之標的雖然相同，但已非同一
21 事件。另本件與農業部102年12月20日函所述之「容許使
22 用同意書於機關審查當中而屆期者」並不相同，尚不可得
23 比附援引。至於嘉縣114年9月26日函覆內容，在原告未告
24 知完整事實下，難認其結論可採，併予陳明。

25 2、退步言之，縱認原告之訴有實益（假設語氣），建築法第
26 42條既規定建築線應予建築基地相連接，則原告未檢具建
27 築線之相關指定而申請建築執照，自與建築法令不符，被
28 告駁回原告之申請，與法有據：

29 (1)本件依法本應指定建築線，縱屬農業設施亦無不同：原告
30 於系爭土地上建造畜禽之農業設施，為建築法第4條所稱
31 之建築物，是其坐落之土地本即為建築法所稱之建築基

01 地，依建築法第42條規定，其建築本應與建築線相連接甚
02 明。至於內政部營建署99年7月30日營署建管字第0000000
03 00號函係就申請興建「農舍」是否需指定建築線為函釋，
04 與本件申請興建「畜牧設施」並不相同，不應比附援引。

05 (2)系爭建築自治條例第2條第1項但書免申請指定建築線規
06 定，於本件無適用：因系爭土地前經臺灣嘉義地方法院
07 （下稱嘉義地院）111年11月4日111年度嘉簡字第775號民
08 事判決，確認原告得於同段96、97、98地號土地上設立道
09 路以供通行，原告亦據此設立道路，則該道路之法律狀態
10 顯已與被告111年1月6日及111年1月10日作成原函文認定
11 之狀態有所不同，自無法援用相關函文。基此，系爭土地
12 既與道路相連接，核與系爭建築自治條例第2條第1項但書
13 「且該基地未臨接道路」之要件不符，原告主張有適用，
14 應屬對法規之主觀誤解。

15 (3)系爭土地與建築指定建築線並無法律上之不能，依原告所
16 陳「設有1.5公尺隔離綠帶，已比建築線規定更增加1.5公
17 尺足以避免影響他人」等語，似亦無事實上之困難。原告
18 陳稱「確認被告承辦並無意見」或「被告承辦確認圖說中
19 附註是制式格式，而本案依法不用指定建築線」等語，被
20 告予以否認。被告111年1月6日函駁回原告申請時，除原
21 告其餘諸多缺失外，即已向原告明確表明應補正建築線。
22 而原告於112年5月5日復提出建築執照申請時，被告亦以1
23 12年5月29日函附建築執照及雜項執照審查意見表，其中
24 第8項表明「圖說中附註部分，開工前依法申請地界鑑定，
25 並指定建築線，未見建築線申請」，原告甚至於後續
26 空格填寫「已修改附註」（本院卷第148頁），原告顯然
27 知悉本件應指定相關建築線甚明，甚有故意曲解相關文件
28 記載之情。故被告112年5月29日函將原告申請予以退件
29 時，原告已知本件應指定建築線，並無原告所稱嗣後或
30 「其他單位介入調查後誣衊原告未指定建築線」之情。且

01 原告依其主觀法律見解認定本件毋庸指定建築線，並多次
02 拒絕補正，被告爰依法駁回原告之申請，核屬有據。

03 (4)系爭土地對外通道之寬度為幾，究其本質乃屬原告與其他
04 土地所有權人間之私權爭議，尚與本件是否應指定建築線
05 無涉。況原告早於多年前即經被告提醒應指定建築線，然
06 其卻於申請時依其主觀見解認定本件毋庸指定建築線，後
07 再行主張本件指定建築線將造成爭議，進而稱被告有所違
08 法，洵無可採。

09 3、被告否准原告申請乃係依建築法令辦理，並無違法，且原
10 告主張精神慰撫金部分，未提出任何舉證，其餘主張亦僅
11 屬純粹經濟上損失，原告未證明其損害之發生與被告有責
12 任原因之事實間有何因果關係，足見原告所請並無理由，
13 自難採憑。

14 (二)聲明：原告之訴駁回。

15 四、爭點：

16 (一)系爭同意書效力為何？

17 (二)被告認原告未指定建築線，以原處分駁回原告申請，是否
18 有據？

19 (三)原告請求被告依原告112年11月23日建築執照申請書，核
20 發建築執照，是否有據？

21 (四)原告併予請求被告給付損害賠償，是否與法有據？

22 五、本院的判斷：

23 (一)前提事實：

24 1、如爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有系爭土
25 地第1類及地籍圖謄本（本院卷第437頁至第441頁）、系
26 爭同意書函（本院卷第21頁至第29頁）、原告110年11月8
27 日申請書（本院卷第334頁至第342頁）、112年11月23日
28 申請書（本院卷第396頁至第400頁）、113年9月13日函
29 （本院卷第175頁）、被告111年1月6日函（本院卷第35
30 頁）、113年2月6日函（本院卷第39頁）、原處分（本院
31 卷第71頁）、嘉縣113年12月19日訴願決定（原處分卷第2

01 1頁至第28頁）及114年4月18日訴願決定（本院卷第182頁
02 至第187頁）等附卷可稽，堪予認定。

03 2、本件背景事實及時序：

04 (1)109年10月30日申請系爭同意書至113年4月16日第1次訴願
05 決定作成期間：

06 原告於109年10月30日以系爭土地向嘉縣申請農業用地作
07 農業設施容許使用，經嘉縣110年3月8日作成系爭同意
08 書；原告復於110年8月16日向嘉縣申請展延系爭同意書期
09 間，經嘉縣110年8月17日府農畜字第1100117172號函（下
10 稱嘉縣110年8月17日同意展延期限函）同意展延系爭同意
11 書之期限至111年3月7日止，逾期不得再展延。原告即於1
12 10年11月8日向被告提出建築執照申請，經被告以111年1
13 月6日函覆資料文件不齊，故予退件。原告於111年11月23
14 日再次申請建照，經被告以系爭土地尚有袋地通行爭訟未
15 予確定，爰以112年2月16日嘉溪鄉建字第0000000000號函
16 退件（下稱被告112年2月16日退件函）。原告於112年5月
17 5日再提出建照申請，被告以112年5月29日函認原告資料
18 尚有欠缺應予以補正，同時檢還申請資料、再以112年5月
19 30日嘉溪鄉建字第0000000000號函（下稱被告112年5月30
20 日退件函）說明原告文件不符及工程圖缺失所在。原告11
21 2年7月3日再次提出申請建照，經被告以112年8月18日函
22 檢附審查意見表予以退件。原告於112年11月23日再次提
23 出申請建照，經被告建設課112年11月29日簽呈上級裁
24 示，因疊溪村內有村民陳抗反對新設畜牧設施，是否應予
25 核發建照；則在被告尚在審查期間，原告即於113年1月11
26 日向監察院陳情、同年月18日以被告怠於作成處分而提起
27 訴願救濟。於訴願審議期間，被告以113年2月6日函認定
28 原告仍欠缺指定建築線之相關文件，否准原告之申請，同
29 時函請原告應儘速完成申請建築線指示，並檢還申請書；
30 被告另以113年4月9日嘉溪鄉建字第0000000000號函覆監
31 察院本件申請案歷來處理情形（下稱被告113年4月9日回

01 復監察院函)。惟嘉縣於113年4月16日作成府行法訴字第
02 0000000000號訴願決定(下稱嘉縣113年4月16日訴願決
03 定)以「被告未依建築法第35條、第36條之規定,訂定期
04 限命原告予以補正」為由,撤銷被告113年2月6日處分,
05 並命被告於30日內另為適法之處分等情,有原告109年10
06 月30日申請書及相關資料(本院卷第352頁至第386頁)、
07 110年11月8日建築執照申請書(本院卷第334頁至第342
08 頁)、112年11月23日建築執照申請書(本院卷第396頁至
09 第400頁、第524頁)、113年1月11日向監察院陳情書狀
10 (原處分第157頁)、113年1月18日訴願書(原處分卷第1
11 66頁至第167頁);被告111年1月6日函(本院卷第35
12 頁)、112年2月16日退件函(本院卷第449頁)、112年5
13 月29日函(本院卷第141頁至第143頁)、112年5月30日退
14 件說明函(原處分卷第146頁)、112年8月18日函附審查
15 意見表(本院卷第147頁至第149頁)、112年11月29日建
16 設課簽(原處分卷第182頁至第183頁)、113年2月6日函
17 (本院卷第39頁)、113年4月9日回復監察院函;嘉縣110
18 年3月8日函附系爭同意書(本院卷第21頁至第29頁)、11
19 0年8月17日同意展延期限函(本院卷第137頁)及113年4
20 月16日訴願決定(本院卷第153頁至第160頁)等件附卷可
21 稽。

22 (2)至113年8月16日第2次訴願決定期間:

23 原告認被告有怠於作成處分之情,爰於113年6月7日提出
24 訴願,被告復以113年6月17日函示,依系爭建築自治條例
25 第2條第1項規定認定原告應補正建築線指定,命原告1個
26 月內補正建築線指定。原告卻以113年6月21日訴願書表示
27 要撤銷被告113年6月17日函;因原告並未於被告113年6月
28 17日函示期間內補正建築線指定,被告遂以113年7月23日
29 嘉溪鄉建字第0000000000號函駁回原告申請(下稱被告11
30 3年7月23日處分)。然經嘉縣訴願審議後,於113年8月16
31 日作成府行法訴字第0000000000號訴願決定(下稱嘉縣11

3年8月16日訴願決定），以被告作成113年7月23日否准處分之理由不臻明確，且未依建築法第36條規定訂定期限命原告予以補正為由，撤銷被告113年7月23日處分並命被告於60日內另為適法之處分等情，有原告113年6月7日訴願書（原處分卷第138頁至第139頁）、113年6月21日訴願書（原處分卷第126頁至第127頁）；被告113年6月17日函（本院卷第47頁至第49頁）、113年7月23日處分（本院卷第163頁）及嘉縣113年8月16日訴願決定（本院卷第165頁至第172頁）等件附卷可稽。

(3)至113年12月19日第3次訴願決定期間：

被告收受前揭訴願決定後，以113年9月10日函請原告補正建築線指定並給予6個月補正期間，惟原告以113年9月13日113年桓字第6號函覆拒絕指定建築線，並表明自願放棄6個月補正期限，請求被告依法作成行政處分。因被告遲未作成處分，原告於113年9月27日提起訴願；同日，被告作成113年9月27日嘉溪鄉建字第0000000000號函（下稱被告113年9月27日函）命原告須補正建築線指定。然嘉縣作成113年12月19日訴願決定，就原告113年9月13日申請建築執照案，令被告應於決定書送達之次日起30日內速為處分等情，有原告113年9月13日函（本院卷第175頁）、113年9月27日訴願書（原處分卷第37頁至第38頁）；被告113年9月10日函（本院卷第59頁至第61頁）、113年9月27日函（原處分卷第55頁至第56頁）及嘉縣113年12月19日訴願決定書（原處分卷第21頁至第28頁）等件附卷可稽。

(4)至114年4月18日第4次訴願決定期間：

原告認被告有未依嘉縣113年12月19日訴願決定意旨，怠於作成處分之情，爰於114年1月21日提出訴願；被告以114年2月11日嘉溪鄉建字第0000000000號函（下稱被告114年2月11日函）同意辦理原告申請放棄建築線6個月補正期限案，並因原告未依規定檢具建築線相關文件為由，於114年2月18日以原處分駁回原告之建築執照申請。原告以11

01 4年3月21日函表示不服原處分，將繼續提起訴願，然經嘉
02 縣作成114年4月18日訴願決定駁回。原告不服前揭原處分
03 及訴願決定，爰於114年4月23日提起本件訴訟等情，有原
04 告114年1月21日訴願書（原處分卷第7頁至第8頁）、114
05 年3月21日函（原處分卷第3頁）、起訴狀（本院卷第11頁
06 至第19頁）；被告114年2月11日函（本院卷第178頁）、
07 原處分（本院卷第180頁）及嘉縣114年4月18日訴願決定
08 （本院卷第182頁至第187頁）附卷可稽。

09 （二）應適用的法令：

10 1、農發條例第8條之1第2項前段本文：農業土地上興建有固
11 定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依
12 法申請建築執照。

13 2、建築法

14 (1)第4條：本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有
15 頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工
16 作物。

17 (2)第25條第1項前段：建築物非經申請直轄市、縣（市）
18 （局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建
19 造或使用或拆除。

20 (3)第30條：起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請
21 書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。

22 (4)第33條：直轄市、縣（市）（局）主管建築機關收到起造
23 人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於10日內審查
24 完竣，合格者即發給執照。但供公眾使用或構造複雜者，
25 得視需要予以延長，最長不得超過30日。

26 (5)第34條第1項前段：直轄市、縣（市）（局）主管建築機
27 關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為
28 之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規
29 定簽證負責。

30 (6)第35條：直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，對於申
31 請建造執照或雜項執照案件，認為不合本法規定或基於本

01 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
02 者，應將其不合條款之處，詳為列舉，依第33條所規定之
03 期限，一次通知起造人，令其改正。

- 04 (7)第36條：起造人應於接獲第1次通知改正之日起6個月內，
05 依照通知改正事項改正完竣送請復審；屆期末送請復審或
06 復審仍不合規定者，主管建築機關得將該申請案件予以駁
07 回。

08 3、系爭建築自治條例

- 09 (1)第2條第1項、第2項、第5項：（第1項）建築基地面臨計
10 畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本自治條例規定之
11 現有巷道者，應申請指定建築線。但依農業發展條例核准
12 之農作產銷設施、林業設施、自然保育設施、水產養殖設
13 施、畜牧設施及綠能設施，而非供農產品批發市場使用及
14 農糧產品加工室或稻草、稻穀集貨加工室（場）、倉庫興
15 建總樓地板面積累計330平方公尺以上者，且該基地未臨
16 接道路，得免申請指定建築線。（第2項）農舍除集村農
17 舍外，如該基地未臨接道路者，得免申請指定建築線。
18 （第5項）道路或廣場開闢完成，其境界線經道路主管機
19 關確定為建築線者，應於1個月內公告得免申請指定建築
20 線，其有變更時應即公告修正。

- 21 (2)第5條第1項第1款：面臨現有巷道之基地，其建築線之指
22 定，應依下列規定辦理：一、實施都市計畫地區巷道為單
23 向出口長度在40公尺以下，雙向出口在80公尺以下，寬度
24 不足4公尺者，以該巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以
25 合計達到4公尺寬度之邊界線作為建築線；巷道長度超過
26 上開規定及都市計畫以外地區者，兩旁亦應均等退讓，以
27 合計達到6公尺之邊界線作為建築線。但面臨工業區內現
28 有巷道之基地，應以合計達8公尺寬度之邊界作為建築
29 線。

- 30 (3)第10條：申請建造執照除依本法規定外，應檢附下列文
31 件：一、土地權利證明文件：（一）土地登記謄本。

01 (二)地籍圖謄本。(三)土地使用同意書(土地自有者
02 免附)。(四)第1目、第2目以電子資料處理者,免予檢
03 附。二、工程圖樣:(一)基地位置圖:載明基地位置、
04 方位、都市計畫土地使用分區或區域計畫土地使用編定及
05 比例尺。(二)地盤圖(配置圖):載明基地之方位、地
06 形、地號及境界線、建築線、四週道路之名稱及寬度、附
07 近建築物情況(含層數及構造)、建築物配置、騎樓、防
08 火間隔、空地、基地標高、排水系統及排水方向。(三)
09 各層平面圖及屋頂平面圖:註明各部分之用途及尺寸,並
10 標示新舊溝渠位置及流水方向。(四)建築物立面圖:各
11 向立面圖應以座向標示之,並註明各部分材料、建築物高
12 度及碰撞間隔。(五)剖面圖:註明建築物各部尺寸及所
13 用材料。(六)各層結構平面圖。(七)結構詳圖:載明
14 各部斷面大小及所用材料。(八)設備圖:載明第32條所
15 定建築物主要設備之配備。但消防、電力、電信、給水、
16 排水設計圖說、結構詳圖得於開工前補送主管建築機關備
17 查。三、結構計算書:(一)2層以下柱中心之樑跨度超
18 過6公尺之鋼筋混凝土構造建築物,應檢附結構計算書。
19 (二)跨度超過12公尺之鋼架構造,應檢附鋼架應力計算
20 書。(三)3層之鋼筋混凝土構造建築物,柱中心之樑跨
21 度超過5公尺者,應檢附結構計算書。(四)4層以上建築
22 物一律檢附結構計算書。四、地質調查報告書:建築技術
23 規則建築構造編第64條規定之建築物或經主管建築機關認
24 有必要者,應檢附地質鑽探報告書。五、建築線指定書
25 圖。六、其他有關文件:(一)使用共同壁者,應檢附協
26 定書。(二)起造人委託建築師辦理申請建造執照者,應
27 檢附委託書。(三)申請興建自用農舍者,應檢附興建農
28 舍資格核定文件。(四) 增建者應檢附合法房屋證明文
29 件。(五)辦理空地套繪所需之地籍套繪圖。(六)各目
30 的事業主管機關核定書圖文件。(七)依有關法令之規定
31 應檢附者。

01 4、行為時（106年6月28日修正）容許使用審查辦法第32條第
02 4項、第5項：（第4項）依本辦法取得同意容許使用之農
03 業設施，依建築相關法令規定須申請建築執照者，應於6
04 個月內向建築主管機關提出申請，未能於6個月內申請
05 者，得敘明理由向原申請機關申請展延，展延期限不得超
06 過6個月，並以1次為限。（第5項）依建築相關法令規定
07 須申請建築執照，有下列情形之一者，原核准之農業用地
08 作農業設施容許使用同意書失其效力。……：一、未依期
09 限向建築主管機關申請建築執照。二、原核准之農業用地
10 作農業設施容許使用同意書屆期未申請展延。三、原核准
11 之農業用地作農業設施容許使用同意書申請展延未經同
12 意。

13 （三）系爭同意書並未失其效力：

14 1、法規目的與審查程序之正當性：按行為時容許使用審查辦
15 法第32條第4項及第5項規定，要求申請人限期申請建築執
16 照，旨在防止申請人於獲准容許使用後，長期怠於興建或
17 將土地移作他用，以落實農地合理利用與行政管制之目
18 的。是以，該條項所稱提出申請，雖不以於6個月內取得
19 建築執照為必要，惟該申請行為須具備合法有效性，並使
20 建照審查程序進入持續運作之狀態，即足當之。次按建築
21 法第30條、第33條、第35條及第36條等規定意旨，起造人
22 申請建造執照應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖
23 樣及說明書等；主管建築機關受理後，倘認其申請內容有
24 不合規定之處，依法即負有詳為列舉瑕疵事由，並依同法
25 第33條明定之期限，一次通知起造人限期改正之法定義
26 務；待起造人經合法通知而屆期仍未送請復審時，機關始
27 得依同法第36條規定將該申請案件予以駁回。揆諸前開法
28 條之體系解釋，建築主管機關依法行使建造執照之審查權
29 限時，自應嚴守正當行政程序，先行踐行「詳列不合條款
30 並定期命補正」之前置作業，俟起造人逾限仍未予改正，
31 始得據以作成駁回處分。

01 2、展延期限內提出申請之合規範性：查原告前於110年3月8
02 日獲嘉縣核發系爭同意書，復於110年8月16日申請展延，
03 經嘉縣110年8月17日函同意展延系爭同意書期限至111年3
04 月7日止，並附記逾期不得再展延之教示。揆諸前揭行為
05 時容許使用審查辦法第32條第4項及第5項之規範意旨，原
06 告倘於111年3月7日前依法提出建造執照之申請，且使該
07 建造執照之審查程序處於持續運作及進行之狀態，即難謂
08 未遵守法定申請程序，自應認已符合行為時容許使用審查
09 辦法第32條第4項之規定，而不致發生同條第5項所定致原
10 核准之農業用地作農業設施容許使用同意書當然失其效力
11 之法律效果。

12 3、被告初次通知僅屬補正告知，未具駁回之處分效力：原告
13 於110年11月8日向被告提出建造執照之申請，經被告以11
14 1年1月6日函（見本院卷第35頁）通知原告欠缺規定項目
15 審查表、土地登記（簿）謄本及地籍圖近3個月正本、地
16 基調查報告、套繪查詢查核結果、地質敏感區地質調查資
17 料、建造工程圖說、地籍圖及配置圖、面積計算檢討表等
18 書件。觀諸該函內容，僅單純列舉原告申請案欠缺之不合
19 條款事項，既未指定具體期限命原告補正，亦未載明其退
20 件之法律依據，核其性質，純屬主管機關依建築法第33條
21 及第35條規定，踐行通知起造人補正改正之告知程序，洵
22 難認該函已具備同法第36條將原告申請案件逕予駁回之行
23 政處分效力。

24 4、後續函覆均非行政駁回，審查程序並未終結：原告固未於
25 被告111年1月6日函通知改正之日起6個月內，依建築法第
26 36條規定申請復審，遲至111年11月23日始再提出建造執
27 照之申請，此有被告提出之收文紀錄在卷可稽（見本院卷
28 第524頁）。惟被告於前開6個月期限屆滿後，並未依建築
29 法第36條規定或以系爭同意書業已失效為由，就原告之申
30 請作成駁回處分，僅以112年2月16日退件函通知原告與鄰
31 地袋地通行案件尚未確定並檢還申請書，且該函亦未載明

01 檢還申請書之法律依據（見本院卷第449頁）。核被告112
02 年2月16日退件函之內容，僅係通知原告依建築法第35條
03 補正袋地通行權相關事項，性質上應屬觀念通知，自難認
04 被告業以112年2月16日退件函駁回原告建造執照之申請。

05 5、審查程序持續運作，原告主張洵屬有據：經查，原告嗣後
06 多次提出申請，被告自112年5月29日函（見本院卷第141
07 頁至第146頁）起，數次函覆內容固迭指原告有未指定建
08 築線之申請缺失，並多次命原告進行補正，惟全程均未主
09 張或指摘系爭同意書業已失效。嗣被告雖以113年7月23日
10 處分（見本院卷第163頁）及原處分駁回原告建造執照之
11 申請，然其中113年7月23日之處分，業經嘉縣113年8月16
12 日訴願決定撤銷在案（見本院卷第53頁至第57頁）。該處
13 分既經撤銷而不存在，自難認先前已有何確定駁回原告申
14 請之行政處分存在。準此，系爭建造執照之審查程序自11
15 0年11月8日原告提出申請起，客觀上即處於持續運作及進
16 行之狀態；原告據此主張系爭同意書並未失效等語，即屬
17 有據，堪予採信。

18 （四）被告認原告未指定建築線，以原處分駁回原告申請，並非
19 有據：

20 1、按系爭建築自治條例第2條第1項但書規定「基地未臨接道
21 路，得免申請指定建築線」，其立法旨趣係考量特定農業
22 或畜牧設施多設於偏遠區域，倘建築基地於物理空間及地
23 籍圖上，均未直接相連於計畫道路、市區道路、公路或經
24 指定認定之現有巷道者，即特別許可其免予指定建築線；
25 縱起造人得經由私設道路或行使民法第787條之袋地通行
26 權出入至外部公路，要僅屬私權通行或實際出入通路之解
27 決，不改其於建築管理規範下仍屬「未臨接道路」之客觀
28 事實，自無從否定其符合前開得免申請指定建築線之要件。
29

30 2、經查，系爭土地原屬無公路可資連通之袋地，物理空間及
31 地籍上均未臨接道路，業經嘉義地院111年度嘉簡字第775

號民事確定判決認定得通行同段98、97、96地號土地以資與外在公路聯絡，且其袋地通行權範圍寬度達3公尺，此有前開判決及判決確定證明書在卷可稽（本院卷第442頁至第448頁、第455頁）；揆諸前開說明，系爭土地自仍符合系爭建築自治條例第2條第1項但書得免申請指定建築線之要件。

3、至被告主張系爭土地位於特定農業區、農路寬度有限且位於汜濫區域，基於維護公共安全及避免營運糾紛，仍應補正建築線指定云云（本院卷第47頁、第534頁）。惟查，被告就其基於公益事由而有限縮適用系爭建築自治條例第2條第1項但書規定之情事乙節，迄至本院言詞辯論終結之際，均未舉證以實其說；況且，系爭土地經前開民事判決確定之袋地通行權寬度已達3公尺，對照道路交通安全規則第38條第1項及第2項第1款關於一般汽車全寬不得超過2.5公尺、經內政部核定之消防車全寬不得超過2.6公尺之規定，一般車輛及消防救災車輛進入系爭土地均無障礙；被告執系爭建築自治條例第2條第1項但書規定本欲考量之特定農業區及農路寬度有限等事項作為裁量基礎，強令原告補正指定建築線，顯屬增加法律所無之限制，其裁量難謂適法。是被告認原告未指定建築線而以原處分駁回其建築執照之申請，洵非有據。

（五）另原告請求被告應依其112年11月23日之申請，作成准予就系爭土地上興建畜牧設施之建造執照處分部分，雖原告有提出建造執照申請書、建築物概要表、地號表、雜項工作物概要表、中華民國航空測量及遙感探測學會函（本院卷第396頁至第410頁），然前揭文件已否滿足系爭建築執照應踐行之申請程序，仍有待被告再行審核原告所提出之文件資料是否充足系爭建築自治條例第10條之要件，故其所涉相關事證未臻明確，且此涉及被告行政審查之權限，均待被告本於權責進行審查後，依行政訴訟法第200條第4

款規定命被告依本判決之法律見解另作成適法之決定，爰判決如主文第2項所示。

(六) 末按行政訴訟法第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」所謂合併請求損害賠償或其他財產上給付，包含當事人於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求之國家賠償事件，得適用行政訴訟程序附帶提起損害賠償訴訟，行政法院並於此情形取得國家賠償訴訟審判權之意。次按國家賠償法第2條第2項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。……」第5條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」民法第184條第1項前段規定：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。」、民法第195條第1項規定：「不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額。……。」原告另主張：建照審查延宕致伊受有收入損失，而請求被告賠償5,973,717元（自112年12月3日起至114年8月15日止，按每日6,399元計算之金額，並加上精神慰撫金200萬元），及自114年8月16日起至核發建照之日止，按日給付原告6,399元云云。惟查，被告認原告申請建造執照尚有多項缺失，且系爭土地位於特定農業區、鄰接農路寬度有限且有淹水氾濫風險，基於維護公共安全及防災考量，要求原告補正建築線指定程序，而多次檢還原告申請；原告迄今既未依法取得建造執照及使用執照，自始即欠缺合法營業之實質要件，其主張之經營損失充其量僅屬主觀期待，難認屬民法第216條第2項客觀上可得預期之利益。況被告就系爭建築自治條例第2條第1項但書得否免申請指定建築線，本享有法定審查及行政裁量權限，公務員基於公益考量所為之處分，縱事後經行政救濟撤銷，要僅係法令見解未被採納，公務員

01 於審查時既已盡合理注意義務，即難謂有何故意或過失之
02 不法行為，核與國家賠償法第2條第2項前段之要件不符，
03 自無從依國家賠償法第5條準用民法第184條第1項前段規
04 定請求損害賠償。是原告請求被告賠償5,973,717元(自11
05 2年12月3日起至114年8月15日止，按每日6,399元計算之
06 金額，並加上精神慰撫金200萬元)，及自114年8月16日
07 起至核發建照之日止，按日給付原告6,399元，並無理
08 由。

09 六、綜上所述，被告以原告欠缺建築線相關文件為由，逕予駁回
10 其建築執照之申請，核有瑕疵，顯非適法，訴願決定未予糾
11 正而遞予維持，亦有未合。是原告訴請撤銷訴願決定及原處
12 分，為有理由，應予准許。至原告請求被告應就其112年11
13 月23日之申請，作成准予於系爭土地興建畜牧設施之建造執
14 照處分部分，因涉及行政審查權限之行使，仍待被告本於本
15 院法律見解另為適法之裁量與處分，爰將該部分之請求，併
16 同原告依行政訴訟法第7條合併請求之損害賠償，予以駁
17 回。另本案事證及法律關係已臻明確，兩造其餘主張、陳述
18 及舉證，經審酌後均不足以影響判決結果，自無逐一論駁之
19 必要，併予敘明。

20 七、判決結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由。

21 中 華 民 國 115 年 8 月 13 日

22 審判長法官 林 彥 君

23 法官 黃 奕 超

24 法官 邱 美 英

25 一、上為正本係照原本作成。

26 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
27 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
28 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
29 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
30 繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 115 年 8 月 13 日

