# 臺中高等行政法院判決

108年度訴更一字第16號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年1月16日辯

原　　告　總誼建設有限公司
代　表　人　徐克彥
訴訟代理人　林光彥　律師
　　洪俊誠　律師
被　　告　南投縣政府
代　表　人　林明溱
訴訟代理人　王偉恩
　　黃乙穎
　　張國楨　律師

上列當事人間使用執照事件，前經本院於中華民國107年7月11日以106年度訴字第432號判決駁回，原告不服，提起上訴，經最高行政法院於108年7月31日以108年度判字第376號判決廢棄發回本院更為審理，本院判決如下：

主　　文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告對於原告請求就原告民國105年12月9日申請使用執照事件，應作成核准發給被告民國97年5月21日（97）投府建管（造）字第217號建造執照所載建物使用執照之行政處分部分，應依本判決之法律見解另為處分。

三、原告其餘之訴駁回。

四、本審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔二分之一，餘由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

（一）緣坐落南投縣○○市○○段○○○○號土地【民國（下同）97年6月17日重測前為林子段南崗小段139-15地號、重測同日分割新增同段282-1至282-82地號土地】，經南投（南崗地區）都市計畫劃定使用分區為乙種工業區；復經被告依原土地所有權人賴意棻（已於97年7月、100年9月間將上開土地分別移轉登記楊碧玲等人）之申請，依行為時都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款第1目、第2目規定，以97年1月23日府建都字第09602432100號函允許該土地作「一般零售業、一般服務業、餐飲業」、「一般事務所、自由職業事務所」使用。

（二）原告以分割後上開282、282-1至282-75、282-77至282-82地號土地（下稱系爭土地）為建築基地提出申請，經被告於97年5月21日核發（97）投府建管（造）字第00217號建造執照（下稱系爭建造執照），核准興建地上4層、8幢75棟、共75戶之建築物（用途：一般零售業及一般事務所、下稱系爭建物）。經濟部工業局南崗（兼竹山）工業區服務中心（下稱南崗服務中心）以系爭土地屬南崗工業區之生產事業用地，如移作他用，應依工業區用地變更規劃辦法（已於100年6月3日公告廢止）辦理，手續始臻完備，於97年9月16日以南崗字第097610300號函請被告轉知申請人依規定申請變更；被告乃於97年10月1日以府建都字第09701786030號函檢送該函通知申請人賴意棻等人，應另依工業區用地變更規劃辦法洽辦工業區用地變更。

（三）嗣原告委託正揚工程顧問有限公司於98年2月17日申請將系爭土地（生產事業用地）變更規劃為社區住宅用地，經經濟部工業局（下稱工業局）以98年4月17日工地字第09800334570號函覆用地變更規劃申請人應為工業區內土地所

有權人，本案不符申請規定等語，系爭土地所有權人楊碧玲乃又提出申請書，申請將系爭土地變更規劃為社區用地，經工業局先以98年7月30日工地字第09800545860號函覆應依審查意見補充修正等語，復以98年12月8日工地字第09801007530號函覆不同意變更，楊碧玲提起訴願，經經濟部於99年4月7日決定駁回訴願，因楊碧玲未提起訴訟而確定。南崗服務中心繼於99年7月8日發函通知被告，以系爭土地仍屬工業區用地，應適用南○○○區○○道使用管理規章，請被告於原告未完成相關法定程序前，暫緩核發使用執照，以免產生國家賠償事件及消費糾紛；被告旋以99年8月5日府建管字第09901624250號函通知原告，在原告未完成工業用地變更等相關法定程序前，將暫緩使用執照之核發。

（四）嗣原告於99年9月3日、99年11月11日，以系爭建物業已竣工，提出使用執照之申請，經被告審認應備文件尚有缺漏，以100年1月13日府建管字第09902360290號函通知原告補正。原告復於105年12月9日提出使用執照之申請，經被告以106年1月25日府建管字第1050258091號函覆略以：「……四、經審本案仍未完成用地變更及申請使用執照應備之相關證明文件尚缺：南崗服務中心出具之雨污水接管證明、公寓大廈管理基金繳款證明……、警民聯防系統安裝證明等……請貴公司補附上開說明應備書件後，再向本府辦理後續使用執照申請事宜……。」等語，否准原告所請（下稱原處分）。原告不服，循序提起行政訴訟，經本院106年度訴字第432號判決駁回原告之訴。原告仍不服，提起上訴，經最高行政法院108年度判字第376號判決廢棄原判決，發回本院更為審理。

二、原告除引用前審之起訴主張外，並再主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、本件已按被告核發之建造執照建築完成，被告應受「行政處分之跨程序拘束力」所拘束，依建築法第70條第1項規定核發使用執照

⑴按建築法第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。」第71條第1項規定：「申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。」。

⑵次按，最高行政法院97年度判字第773號判決：「前後二程序互有關連，先前程序所作成之行政處分（尤其是授益處分）未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一處分機關於後續程序作成後續處分具有拘束力，以禁止原處分機關藉新作處分之便，達規避撤銷與廢止授益處分之要件規定目的，而為更不利於相對人之決定，此即所謂『行政處分跨程序之拘束力』。查建築物之興建，關於建造執照之核發與使用執照之核發，先後二程序具有關連性，使用執照之核發以起造人按所核准建造執照之設計圖說建築者，於建造執照之處分被撤銷前，依上該法律規定，主管機關即應發給之，此即符合首揭之『行政處分跨程序之拘束力』。」最高行政法院101年度判字第83號判決表示：

「又關於請領建造執照及使用執照前後二程序互有關連，先前程序所作成之行政處分（尤其是授益處分）未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一處分機關於後續程序作成後續處分具有拘束力，此即所謂『行政處分跨程序之拘束力』。申言之，建築物之興建，關於建造執照之核發與使用執照之核發，先後二程序具有關連性，使用執照之核發以起造人按所核准建造執照之設計圖說建築者，於建造執照之處分被撤銷前，依上該法律規定，主管機關即應發給之，此即符合首揭之『行政處分跨程序之拘束力』。」最高行政法院102年度判字第799號判決表示：「申言之，建築物之興建，關於建造執照之核發與使用執照之核發，先後二程序具有關連性，使用執照之核發以起造人按所核准建造執照之設計圖說建築者，於建造執照之處分被撤銷前，依上該法律規定，主管機關即應發給之，此即符合首揭之『行政處分跨程序之拘束力』。易言之，完工之建築工程，其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等如確與建造執照之設計圖樣相符者，主管機關即應發給使用執照。」

⑶再按，臺北高等行政法院99年度訴字第2439號判決表示：「查建築法第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，十日內派員查驗完竣。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，……。』足見，就使用執照核發與否的行政處分主要規制而言，建築工程完竣並符合法律規定之特定構成要件者，主管機關即應核發使用執照，性質上為羈束處分，應無疑義。……使用執照制

度的目的，在於審查是否按照建造執照施工，建築法第70條第1項前段即規定：『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，十日內派員查驗完竣。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。』足見，使用執照乃主管機關於建築物建築完竣後，查驗該建築物是否與設計圖樣相符，而符合使用安全後所核發的證明文件。」

⑷又按，內政部66年1月10日臺內營字第706205號函（下稱「內政部66年1月10日函」）：「……說明：……二、查建築工程完竣後，地方主管建築機關應自接到申請使用執照之日起，10日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物設備等與設計圖樣相符者，應發給使用執照，建築法第70條訂有明文。是則起造人已按主管建築機關核發之建造執照建築完成，合於建築法第70條規定，申請使用執照，即不得率予拒發。」法務部95年4月25日法律字第0950011947號函（下稱法務部95年4月25日函）：「……說明：……二、……次按建築法第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。…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…。』是建築工程完竣並符合法律規定之特定構成要件者，主管機關即應核發使用執照，其性質為羈束處分，除非法規另有特別規定，或確保行政處分法定要件之履行，始得為附款。」

⑸復按，本件發回判決亦肯認前開見解，表示：「前後二程

序互有關聯，先前程序所作成之行政處分（尤其是授益處分）未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一處分機關於後續程序作成後續處分具有拘束力，避免兩相矛盾之行政處分同時出現，暨防範原處分機關藉新作處分之便，以達規避撤銷與廢止授益處分之要件規定目的，而為更不利於相對人的決定，此即『行政處分之跨程序拘束力』。依建築法第25條第1項：『建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。……』。第70條第1項前段：『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；……』。第71條：『申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。……』。第73條第1項前段：『建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。』。依上規定可知，建築物之建造，應請領建造執照；建造完成後之使用，應請領使用執照，建造執照之核發與使用執照之核發，先後二程序具有關連性，使用執照之核發，以起造人按所核准建造執照之設計圖說建築完成後發給，依此，起造人經申請主管機關審查許可發給建造執照，於建築工程完竣後，申請使用執照，基於上述行政處分之跨程序拘束力，主管機關於建造執照之處分被撤銷前，不得以申請建築許可不合法之理由，否准發給使用執照。」

⑹基上可知，依建築法第70條第1項規定、前開最高行政法

院判決意旨、內政部66年1月10日函及法務部95年4月25日函以及本件發回判決意旨，前後二程序互有關連，先前程序所作成之行政處分（尤其是授益處分）未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一處分機關於後續程序作成後續處分具有拘束力，以禁止原處分機關藉新作處分之便，達規避撤銷與廢止授益處分之要件規定目的，而為更不利於相對人之決定，此即所謂「行政處分跨程序之拘束力」。而建築物之興建，關於建造執照之核發與使用執照之核發，先後二程序具有關連性，完工之建築工程，其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等如確與建造執照之設計圖樣相符者，於建造執照之處分被撤銷前，主管機關即「應」核發給使用執照，此即符合前揭「行政處分跨程序之拘束力」。故主管機關於審查是否准予核發使用執照時，僅得就「建築工程之主要構造、室內隔間及建築物主要設備是否與建造執照之設計圖樣相符」進行審查，不得另以其他理由拒絕人民之申請，否則即有違「行政處分跨程序之拘束力」。

⑺經查，被告99年7月14日函主旨載明：「據請為坐落本縣○○市○○段○○○○○號土地上新建房屋，領有本府核發（97）投府建管（造）字第00217號建造執照申請建築工程勘驗備查乙案，經核尚符准予備查，復請查照。」次查，系爭建造執照之建築物勘驗紀錄表，足見系爭建物自開工起，1樓至4樓樓地板勘驗、屋突層勘驗，至99年8月31日使用檢查勘驗完畢止，勘驗結果皆與設計圖說相符。再查，依系爭建物之使用執照竣工報告證明書第4點：「本公司/事務所造上開工程現場均依建築法第26條及建築師法第17、18條，營造業法有關規定辦理，並依核准（竣工）

圖說施工無誤，准予辦理使用執照。」

⑻再者，系爭建物經被告於104年間派員進行竣工查驗，並無重大缺失尚待改善，且被告所認缺失尚未改善部分，均非建築法第70條規定應審查之事項，從而，由前開被告99年7月14日函及系爭建造執照之建築物勘驗紀錄表，均足見被告業已認定系爭工程之主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符；另依系爭建物之使用執照竣工報告證明書，益證系爭工程之施工與設計圖樣相符，亦即系爭建物確已符合建築法第70條第1項規定「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」之要件。故依最高行政法院97年度判字第773號判決、最高行政法院101年度判字第83號判決、最高行政法院102年度判字第799號判決、臺北高等行政法院99年度訴字第2439號判決意旨，以及前開行政機關之函釋，起造人按主管機關所核准建造執照之設計圖說建築者，於建造執照之處分未被撤銷前，被告即應依建築法第70條第1項規定核發使用執照，以符合「行政處分跨程序之拘束力」。

⑼而本件發回判決亦認，先前程序所作成之行政處分未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一處分機關於後續程序作成後續處分具有拘束力，即「行政處分之跨程序拘束力」。而系爭建物自97年5月21日領得建造執照後，即依建造執照設計圖說據以施工，並通過竣工勘驗查驗，並無事實或法律狀態之變更而導致被告無從核發系爭建物之使用執照。且被告於原處分否准系爭建物使用執照之事由，亦未說明有何事實及法律狀態之變化，致使被告核發系爭建物之使用執照將有違法情形，故被告仍應受「行政處分之跨程序拘束力」所限制，依建築法第70條第1項規定

核發系爭建物之使用執照。

2、被告核發系爭建物之使用執照無須審核使用分區管制，且縱有建造執照不符使用分區管制之情形，於建造執照撤銷前，被告尚不得以系爭土地未完成用地變更為由而拒絕核發使用執照。依建築法第70條第1項規定，被告審查是否核發系爭建物之使用執照時，僅限於就建築工程之主要構造、室內隔間及建築物主要設備，是否與建造執照之設計圖樣相符進行審查，倘若相符即應核發使用執照。至於使用分區管制之限制，並非使用執照核發之要件，倘被告當時未因使用分區管制規定而拒絕核發系爭建物之建造執照，則被告於審核使用執照時，不應逕以系爭土地不符使用分區管制規定而拒絕核發使用執照。本件發回判決即謂：「故而，系爭土地未依規定完成用地規劃變更，既屬系爭建造執照違法應予撤銷之事由，依行政處分之跨程序拘束力，被上訴人未依法撤銷該建造執照前，不得以系爭土地未完成用地規劃變更為由，拒絕發給系爭建物之使用執照，上訴人執此指摘原處分違法，尚非無憑。」足見系爭土地是否依規定完成用地規劃變更，與使用執照之審查與核發無涉，被告逕以系爭土地未完成用地規劃變更為由，拒絕發給系爭建物之使用執照，顯已違背建築法第70條第1項規定及行政處分之跨程序拘束力，原處分確有違法而應予撤銷，被告應核發系爭使用執照。

3、原處分以原告未檢附南○○○區○○道使用管理規章規定取得納管證明文件，而拒絕核發系爭建物使用執照，不符南投縣建築管理自治條例第30條第3款規定之「依其他有關法令規定應檢附之文件」，僅限與核發使用執照有關之文件，不包括南○○○區○○道使用管理規章規定取得納

管證明文件。

⑴主管機關於審查是否准予核發使用執照時，依建築法第70條第1項規定，僅得就「建築工程之主要構造、室內隔間及建築物主要設備是否與建造執照之設計圖樣相符」進行審查；另依建築法第71條第1項規定，並僅得要求檢附「原領之建造執照、雜項執照、建築物竣工平面圖及立面圖」，縱有地方法規就使用執照審查程序另為更細節之規定，亦不得逸脫建築法第71條審查使用執照核發之規定。故於解釋南投縣建築管理自治條例第30條第3款規定「依其他有關法令規定應檢附之文件」時，應依建築法第70條第1項及第71條第1項規定意旨，限於審查「建築工程之主要構造、室內隔間及建築物主要設備是否與建造執照之設計圖樣相符」之相關文件，自不包含系爭建造執照設計圖樣並無記載之南崗工業區服務中心出具之「同意納管證明」，方屬正辦。

⑵況細查系爭建物壹層全區平面圖，足見系爭建物均有設置「污水設備」、「排水溝」及「公共排水溝」，此為被告要求設置，原告亦已於98年12月18日施作完畢「污水設備」，其他「排水溝」及「公共排水溝」等亦已施作完成，被告99年7月14日竣工勘驗並未指出有何缺失，系爭建造執照之建築物勘驗紀錄表之勘驗結果亦載明皆與設計圖說相符。

⑶再者，系爭建物壹層全區平面圖並未要求原告應連接經濟部工業局南○○○區○○○○○道，建造執照本身亦無任何應連接經濟部工業局南○○○區○○○○道之記載，故被告要求原告應提出南○○○區○○○道納管證明，係逾越建造執照及其圖說內容之違法要求，原處分確已違反建

築法第70條第1項之規定。

⑷至南崗服務中心88年8月31日公告，雖有公告系爭土地位於南○○○區○○○○道法區域範圍，惟查：被告既為核發建造執照之機關，原告已依申請建造執照時所檢附之污水及排水設備設計圖施作完畢後，被告即應核發使用執照，已如前述。易言之，若被告認為原告申請建造執照時所檢附之污水及排水設備設計圖，與南崗服務中心88年8月31日公告規定不合，即應於審查建造執照時告知原告並通知原告更正圖說，而不得於核發建造執照後，原告已按建造執照之圖說施作完畢，始以南崗服務中心88年8月31日公告為不予核發使用執照之理由。被告之主張違反建造執照之效力，亦即違反前開「行政處分跨程序之拘束力」，並違反建築法第70條第1項之規定，故被告主張並無足採。

4、本院108年9月18日行準備程序時被告之訴訟代理人黃乙穎亦對承審法官陳稱：「除上開文件外，我們承辦人員會到現場勘查核對是否與竣工圖說（應為設計圖說之誤）相符，如與竣工圖說相符，本案就應該核發使用執照。」、被告之訴訟代理人陳錫慶則對承審法官陳稱：「另外工地施工完成之後，會請他們到當地鄉鎮市公所申請核發無損害公共設施之證明，但這是否為核發使用執照之審查要件，容後查報。」等語。而原告亦於104年3月13日已取得無損害公共設施之證明經被告技士許嘉隆勘查在案，有使用執照審查表可憑，益徵本案確已通過竣工勘驗查驗，均為依照建造執照之設計圖說施工，其建築工程之主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符無誤，被告對於原告105年12月9日申請使用執照事件，自應作成核准發

給被告97年5月21日（97）投府建管（造）字第217號建造執照所載建物使用執照之行政處分無疑。

5、被告之公共污水下水道，亦係排入南崗工業區污水處理廠，原處分違反比例原則：

本案系爭建物係位於南投南崗工業區之東北方邊陲地帶，有南崗工業區都市計畫圖所註明系爭建物位置可參。而被告所建置之公共污水下水道「南崗工業區鄰○○區○○○○道系統B幹管」，已到達南崗工業區之土地範圍，與經濟部工業局南○○○區○○○○○道目前已興建完成（即彰南路3段道路下方之公共污水下水道），均係流經彰南路而往北排入南崗工業區污水處理廠，並無二致，且系爭建物原告亦依據經被告核准之系爭建物壹層全區平面圖，均有設置「污水設備」、「排水溝」及「公共排水溝」，此為被告要求設置，原告亦已於98年12月18日施作完畢「污水設備」，其他「排水溝」及「公共排水溝」等亦已施作完成，被告99年7月14日竣工勘驗並未指出有何缺失，系爭建造執照之建築物勘驗紀錄表之勘驗結果亦載明皆與設計圖說相符，並有現場原告設置之自設陰井與被告所設置之公共污水下水道、經濟部工業局南○○○區○○○○○道相距約10公尺內之相片1張。故無論原告設置之污水處理設備，係與南○○○區○○○○○道管線連接，或是與被告所設置之公共污水下水道管線連接，系爭建物排出之生活廢水均會流入南崗工業區污水處理廠，結果並無不同。系爭土地興建之建物係作為「一般零售業、一般服務業、餐飲業、一般事務所及自由職業事務所」使用，足見系爭建物之使用與工業區之工廠有別，本件所排放之廢水屬於生活廢水，與一般家庭廢水相同，非為工廠所排放之

工業廢水，經過原告設置之污水處理設備，可直接將廢水排放至被告所設置之公共污水下水道，實無須納入南崗工業區之排水管。另生活廢水與工業廢水相較下，依一般經驗法則，工業廢水會含有毒性有害之重金屬、揮發性有機化合物或油脂，其廢水污染情形應較生活廢水嚴重甚多；本件所排放之廢水屬於生活廢水，應無納入南崗工業區之排水管之必要。又依下水道法第3條、第6條第1項之規定，被告為下水道管理之主管機關。原告設置之污水處理設備完工後，曾於104年10月5日向被告提出生活廢水排入公共污水下水道之申請，但被告卻主張「本案業已公告為南○○○區○○道管制區域範圍，且其佈管範圍已達貴公司建築所在地，與前述函釋令（即內政部營建署95年3月10日函）性質仍有不同」等語，拒絕原告之申請。惟查：內政部營建署95年3月10日函即係就下水道法施行細則第4條新開發工業區之情形而為之函釋，且已載明「惟若公共污水下水道已到達政府依法劃設供工業使用之土地範圍，該地區之工廠廢水若其水質符合當地下水道主管機關核定之可容納下水水質標準者，則得經當地下水道主管機關同意後，納入公共污水下水道系統」等語，故其即係針對土地已公告劃設○○○區○○道管制區域範圍，且並未排除公共污水下水道○○○區○○道均已到達該土地之情形。故被告以前開理由拒絕原告申請生活廢水排入公共污水下水道，顯違反前開函釋，亦違反本件發回判決意旨：「即系爭建物排放之污水可直接排放至被告所設置之公共污水下水道，無須納入南崗工業區之排水管，洵非全然無憑……。」確屬違法。再者，系爭建物壹層全區平面圖並未要求被告應連接經濟部工業局南○○○區○○○○○道，建造

執照本身亦無任何應連接經濟部工業局南○○○區○○○○道之記載，故被告要求原告應提出南○○○區○○○道納管證明，係逾越建造執照及其圖說內容之違法要求，原處分確已違反建築法第70條第1項之規定。且依據南崗工業區都市計畫圖所劃設之南崗工業區（工業區顏色為紅色）範圍內，亦參雜有商業區及住宅區（顏色為黃色），原告系爭建物相鄰旁邊即有商業區及住宅區，其生活廢水亦排入被告之公共污水下水道，並未侵害任何公共利益。從而，緊鄰商業區及住宅區之原告將生活廢水排入被告之公共污水下水道，並未侵害任何公共利益，被告以原告應依南○○○區○○道使用管理規章規定取得納管證明文件為由，而駁回原告提出系爭建物使用執照之申請，不僅違反建築法第70條第1項之要求，亦違反行政程序法第7條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」規定所定之比例原則。

6、按憲法第172條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」。次按中央法規標準法第11條規定：「法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得牴觸上級機關之命令。」。另按，最高行政法院89年度判字第2528號判決：「經查，所謂法律保留原則，簡而言之，係指行政機關為行政行為之際，在一定之範圍內須有法律之依據，而該法律依據應保留由國家來制定而言。」。最高行政法院90年度判字第181號判決：「按中央法規標準法第五條規定，憲法或法律有明文規定，應以法律定之

者、或關於人民之權利義務者，均應以法律定之。第六條規定，應以法律規定之事項，不得以命令定之。這兩條規定，乃係學說上所謂法律保留原則之成文法化。即國家須基於法律或有形式上法律授權，才能對人民的自由及財產加以限制。『法律保留』是法治國家依法行政原理的主要原則，藉法律之明文規定，使人民就與其權利義務有關事項有預見及預測之可能。侵害行政之領域，即對於人民自由、財產權限制必須有法律或法律授權，所訂定的行政命令為依據始得為之。例如：課稅、沒入、撤銷營業證等。」。最高行政法院101年度判字第1055號判決：「上訴人提出之使用執照審查表空白表格，僅係內政部營建署就建築法第71、72條規定申請使用執照應檢附之文件資料及應審查之事項，所制作供各縣市政府等審查使用執照之範例，……」。亦即行政行為對於人民之自由權利有所限制時，必須有法律之依據，此即法律保留原則之要求。經查，內政部營建署所制定之使用執照審查表，依其內容及最高行政法院101年度判字第1055號判決意旨，僅是提醒主管機關審查使用執照時所需審核項目之範例，應屬內部作業文書，非為對外發生法律效果之法規命令，不符前開法律保留之要求。故被告以此一使用執照審查表為依據，要求原告應完成列管事項，即南崗服務中心之「同意納管證明」、公寓大廈管理基金繳款證明、警民聯防系統安裝證明等多項列管事項，始得核發使用執照等語，違反法律保留原則。且其牴觸建築法第70條第1項之規定，亦違反法律優位原則。故原處分自非適法，應予撤銷。況原告亦已完成使用執照審查表所要求之⑴查依被告106年2月24日府建使字第1060042626號函說明二：「本案坐落於本縣○○市

○○段○○○○○○○○○○○號土地（（97）投府建管（造）字第00217號建造執照）之新建工程，依公寓大廈管理條例第18條第1項第1款規定提撥公共基金計新台幣117萬229元整於本府公庫代管，隨文檢附本府公庫代收證明影本1份，……」足見原告已繳納公寓大廈管理基金117萬229元。⑵次查，依南投縣○○市○○段○○○○○○○○○○號「京城」家戶聯防完工報告書，被告所屬警察局南投分局99年8月27日之使用執照審查表審查項目第12項：「列管事項是否辦理？家戶聯防系統安裝完成」足證原告已完成安裝家戶聯防系統。且被告對於原告已補正系爭建物「公寓大廈管理基金繳款證明」、「警民聯防系統安裝證明」乙節，已不爭執，故原處分以原告未提「公寓大廈管理基金繳款證明」、「警民聯防系統安裝證明」為由，駁回使用執照之申請，亦無理由。至於南崗服務中心之「同意納管證明」，並非核發系爭使用執照之審查事項，不得以原告未提出「同意納管證明」為由，否准發給使用執照，已如前述，並為本件發回判決所闡明。原處分以此作為核發使用執照之判斷依據，依前開說明，實違反法律優位原則及法律保留原則，應予撤銷。

7、兩造原本均認知原告取得系爭建造執照後，即得興建建物，且原告興建過程中，皆依法報請被告進行勘驗，勘驗結果均符合設計圖說，嗣後就系爭建物申請建築工程勘驗一事亦經被告准予備查。因此，系爭建造執照、系爭建造執照歷次之建築物勘驗紀錄表及被告99年7月14日函即構成信賴基礎。原告並非僅為片面之主觀誤認，而係基於系爭經核准之建造執照而興建建物，亦無任何信賴不值得保護之情形，故於系爭建物興建完成後，被告即應核發使用執

照。惟被告竟於原告申請使用執照時，始以需「完成系爭土地用地變更」及「應完成列管事項（即南崗服務中心之「同意納管證明」、公寓大廈管理基金繳款證明、警民聯防系統安裝證明）」作為駁回使用執照申請之理由，違反信賴保護原則，被告朝令夕改，讓原告無所遵從，且已造成原告興建完75戶，花費已達10億餘元之情況下，拒不依法行政，拒不依法依限核發使用執照予原告，業已延宕10餘年，造成巨大損害，原處分自應予撤銷。且系爭建物之建造執照之核發，屬主管機關之被告對於人民之原告所為授益性行政處分，行政機關撤銷其對於人民之授益性行政處分，自須符合行政程序法第117條及第119條之規定。本案系爭建物之建造執照之核發，原告並未有任何對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述之情形，而被告作成本案系爭建物之建造執照之核發之行政處分，就調查證據認定事實有十足之權限，非依恃受益人之原告所提供之資料或陳述，是原告之信賴自有應值得保護情形，被告自不得據以謂原告信賴不值得保護，而撤銷違法之行政處分。

8、再按，最高行政法院90年度判字第1704號判決表示：「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，使用執照制度之目的，在於審查是否按照建造執照施工，主管機關於建築物竣工後，查驗該建築物是否與設計圖樣相符，如符合即應核發使用執照，已如前述。而系爭土地之使用分區為乙種工業區，自建造執照核發時起至使用執照申請時止，乃至迄今為止，均為相同之使用

分區，並無用地變更之問題，被告如何能違法失職事後造成原告損害後再為另加限制申請使用執照之條件？次依建築法第71條第1項規定，申請使用執照時須檢附原領之建造執照或雜項執照、建築物竣工平面圖及立面圖，亦足證核發使用執照之目的係為確保建物依照建造執照所核准之內容興建。是被告所採取之手段（完成系爭土地用地變更及提出南崗工業區納管證明），與被告所追求之目的（確保建物依照建造執照所核准之內容興建）間，欠缺合理之聯結關係存在，依據「不當聯結禁止」原則，原處分應非適法。

9、原處分違反平等原則及行政自我拘束原則：

⑴按最高行政法院106年度判字第527號判決：「惟『行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。』『行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。』行政程序法第6條及第8條分別定有明文。又合法行政處分之作成，除應遵守法律之明文規定外，尚應慮及公法上一般法律原則之適用。行政機關作成行政處分時，對於相同或具同一性之事件，為保障人民之正當合理之信賴，並維持法秩序之安定，應受合法行政先例或行政慣例之拘束，如無實質正當理由，即應為相同之處理，以避免人民遭受不能預見之損害，此即所謂行政自我拘束原則。」

⑵經查被告於另案96年10月21日核發之（67）投縣建都（變使）字第1945號之1之變更使用執照，其坐落土地為南投縣○○市○○段○○○段000○號土地，亦為南投縣南崗工業區之範圍，其使用分區為「工業區」，其建物變更後之使用用途為「長期照護機構」。故另案並未就其基地為土地用地變更，被告仍核發使用執照為「長期照護機構」

，足證使用分區為工業區之土地，仍得作為非工業區用途使用。

⑶次查，依系爭建物使用執照申請書，系爭建物所坐落之使用分區為「乙種工業區」，系爭建物之使用用途為「一般零售業、一般事務所」，雖非作為工業區用途使用，惟依都市計畫法臺灣省施行細則第18條規定可知，本案系爭建物使用執照申請書，系爭建物所坐落之使用分區為「乙種工業區」，系爭建物之使用用途為「一般零售業、一般事務所」，與都市計畫法臺灣省施行細則第18條所規定之「乙種工業區之工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施、一般商業設施」之種類幾近相同，實無故意多加限制，而為差別待遇之必要。

⑷被告於做成本件使用執照核發與否時，應受另案合法行政先例（96年10月21日核發之（67）投縣建都（變使）字第01945號之1之變更使用執照）之拘束。另案使用分區為「工業區」，作為非工業區用途使用，被告仍准予核發使用執照，而本件使用分區為「乙種工業區」，系爭建物之使用用途雖非作為工業區用途使用，但符合都市計畫法臺灣省施行細則第18條之規定，亦應核發本件使用執照予原告，始符合行政自我拘束原則。

10、被告對於系爭建物已取得無損公共設施證明乙節，並不爭執，不得逕以「系爭建物未取得無損公共設施證明」而駁回系爭建物使用執照之申請；被告固指出原告並未提出無損公共設施證明，故未准許核發使用執照等語。惟查：

⑴按南投縣建築管理自治條例第33條第1項規定：「建築物竣工時，起造人或承造人應將損壞之道路、溝渠、路燈、都市計畫樁等公共設施或公有建築物修復，並將損毀之行道

樹補植，私設通路路面舖設完竣。搭蓋之圍籬、遮板、鷹架、工棚、樣品屋及須拆除之舊有建築物拆除完竣、清理一切廢棄物及疏通水溝後，始得申請核發使用執照。」

⑵查主管機關於審查是否准予核發使用執照時，依建築法第70條第1項規定，僅得就「建築工程之主要構造、室內隔間及建築物主要設備是否與建造執照之設計圖樣相符」進行審查；另依建築法第71條第1項規定，僅得要求檢附「原領之建造執照、雜項執照、建築物竣工平面圖及立面圖」；且地方法規不得抵觸前開規定，增加母法所無之限制，均已如前述，並為發回判決所闡明。故「無損公共設施證明」既與建築法第70條第1項所定之「建築工程之主要構造、室內隔間及建築物主要設備是否與建造執照之設計圖樣相符」無關，即非核發使用執照時得審查之事項。從而，被告主張依南投縣建築管理自治條例第33條規定，要求原告應提出系爭建物「無損公共設施證明」，顯屬無稽，不足憑採。

⑶次查，原處分之說明第4點：「經審本案仍未完成用地變更及申請使用執照應備之相關證明文件尚缺：南崗工業區服務中心出具之雨污水接管證明、公寓大廈管理基金繳款證明（尚未依規申辦繳納）、警民聯防系統安裝證明等……」故關於原告是否提出系爭建物之「無損公共設施證明」，並非被告以原處分駁回使用執照申請之事由，縱認被告就系爭建物申請使用執照時，應審核系爭建物是否取得「無損公共設施證明」，原處分既未記載此項文件缺漏，足見被告業已審查該項文件且認定並無缺失。

⑷再者，關於系爭建物申請使用執照是否應取得「無損公共設施證明」，被告雖以南投縣建築管理自治條例第33條第

1項規定為法源依據。惟查，該條規定僅強調起造人或承造人必須將損壞之公共設施或公有建築物修復，始得申請核發使用執照，並無要求原告應提出「無損公共設施證明」，被告援引該條規定而主張系爭建物申請使用執照應取得「無損公共設施證明」，顯已超譯該條規定之規範文義，於法未合。

⑸況查，原告提之「使用執照審查表」業已明載「無損害公共設施勘查」並有「技士許嘉隆」用印，且被告亦於準備程序自承「（問：原告本日提出之準備書狀原證3下方註記『無損害公共設施勘查』，是否代表使用執照核發審查之事項，關於無損害公共設施之證明部分已經符合規定？）是，以104年3月13日來說，是沒有問題的。但如果今年要申請的話，已經經過4年，我們不知道現況有無損害。」足見系爭建物申請使用執照，確已符合被告主張之南投縣建築管理自治條例第33條第1項規定。從而，被告不得以系爭建物尚未提出「無損公共設施證明」為由，拒絕核發使用執照。

11、關於系爭建物是否已實施竣工勘驗，被告說詞反覆矛盾，不足憑採；被告雖主張，慣例上係先進行書面審查再到現場勘查，本件並無進行現場勘查等語。惟查：

⑴本件原告分別於99年9月3日、99年11月11日向被告提出系爭建物使用執照之申請，依建築法第70條規定，系爭建物並非供公眾使用之建築物，則被告自應於申請日起10日內派員勘查完竣。

⑵次查，依被告於「建管便民服務資訊網」（網址：http://build.nantou.gov.tw:8080/pcgbm）所設之「南投縣建築執照審查作業程序及標準作業流程」，其中「申請使用

執照流程表」明確揭示被告之辦理順序為：「無損害公共設施審查→消防審查→辦理建造執照備註應辦事項→掛號→現場勘查→書件審查→呈判→核准→製作副本→核對→發照」。從而，被告主張其依慣例係先進行書面審查，再赴現場勘查等語，顯於其自行公告之作業流程，相互矛盾，被告主張不足憑採。

⑶再者，被告復於準備程序主張：「（有無勘驗紀錄表？）使用執照申請書件包含現場勘驗紀錄表，這是必備的文件，起造人在申請使用執照時會釘入卷宗，如果有到現場勘查，承辦技師會在勘驗紀錄表上蓋章，註明幾月幾日現勘，因為當時我們已經將本案使用執照申請書相關資料退件給原告，如果當時有這個文件的話，原告應該有留存才對。」等語。

⑷惟對照被告前開主張，被告一方面主張應先辦理書件審查，通過後始辦理現場勘查，另一方面又稱申請人提出之使用執照申請書件應包含現場勘驗紀錄表，如此將導致申請人提出之書件審查，因欠缺現場勘驗紀錄表而未能通過審查，足見其主張前後矛盾。實則，依建築法第70條第1項規定，主管機關應於受理申請10日內完成現場勘查，而系爭建物確於104年7月至8月間完成竣工勘驗，被告主張系爭建物因尚未完成竣工勘驗而未能核發使用執照等語，洵無理由。

⑸退萬步言，縱認本件尚未完成竣工勘驗，建築法第70條亦無明文規定必須待書件審查通過後，始得進行竣工勘驗。故系爭建物之使用執照既經原告於99年9月3日、99年11月11日提出申請，並於補正文件後，復於105年12月9日提出申請，迄今已近三年，倘因被告遲未完成竣工勘驗而使原

告未能取得使用執照，亦屬可歸責被告原因所致，並非原告之缺失，且對原告侵害甚鉅。是以，倘認系爭建物尚未辦理竣工查驗（假設語氣），請被告儘速依法辦理竣工勘驗，以維原告之權益。

12、依108年11月29日準備程序之證人證詞，可知系爭建物業已辦理竣工勘驗且通過，被告應核發系爭建物使用執照：

⑴被告審查使用執照之程序及便民措施：

A.就主管建築主管機關就使用執照之審查程序，本依建築法第70條規定，自接到申請日後10日內派員查驗完竣，倘主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，即應發給使用執照。惟被告就此審查程序實施之便民措施，得由人民以口頭申請，並審查文件圖說、進行現場之竣工查驗，倘無缺失再辦理掛件（即提出書面申請）。

B.依原告協力廠商黃建添於本院108年11月29日準備程序之證述：「（問：據證人添證述最近一次送件時間是104年3月，但無法確定時間，然依法院資料之送件時間為105年，所以證人添可否確定送件時間？）……但為什麼有105年的掛號日期，我也記不起來，可能是因為送件時，南投縣政府是不是有要求先看完書件沒問題，再掛號，時間太久，我無法確定，可能是因為這樣，才會後面掛號，時間實在太久，我想不太起來。一般程序是先掛號，再到現場會勘，但有時候承辦認為如果先掛號，缺失那麼多，會拖延審查的時效性，一般有些承辦人員會先要求看完文件齊全與否，才讓我們掛號。」「（問：原告提示兩份文件為南投縣政府要求補件資料，可否喚醒證人添的記憶？即104年3月間有掛號申請使用執

照審查的這件事情？）應該比較好回想。當下應該是文件上有缺失，例如公所的無損壞證明，還有什麼文件未備齊，我們備齊之後，才審圖、看現場，沒問題才讓我們掛號。」

C.又依被告當時承辦人員黃文讚於本院108年11月29日準備程序之證述：「（問：既然尚未掛件，證人讚為何會到現場？）因為民眾來申請，基於便民，會先到現場勘查。如果勘查完畢，沒有問題的話，我們就會請他送件掛號，另外約時間做書面或書件審查；如果有缺失，會請他改善，改善完成，再到現場複勘，沒有問題，再到縣府進行正式的書面審查。（問：請證人讚說明依建築法第70條規定之一般查驗流程？）一般查驗流程是民眾申請，縣政府發會勘通知到現場會勘。本案基於便民措施，實務上都是現場看完，才去縣府正式掛件對書類。建築法第70條規定『申請』之日起10日，不管口頭申請或書面申請都可以。」

D.由此可見，被告基於便民措施，接受人民口頭申請，並先行進行竣工查驗，再請民眾以書面申請進行送件掛號，故建築法第70條規定之竣工查驗，確有可能發生於使用執照送件掛號之日前，不得逕依送件掛號日在後，而否定竣工查驗之效力。

⑵被告確已針對系爭建物進行建築法第70條規定之竣工查驗：

A.經查，系爭建物確已於99年9月3日、99年11月11日辦理掛件，經被告函請原告補正後，原告復於104年間向被告口頭申請使用執照，並由被告當時承辦人員黃文讚會同原告副總經理廖魏正、原告協力廠商黃建添等人，進

行圖說審查，並於104年中旬赴現場進行竣工查驗。

B.依原告協力廠商黃建添於本院108年11月29日準備程序之證述：「（問：請證人添陳述會勘的性質？）使用執照的申請，要經過縣政府審圖及會勘現場有無照圖施工。」「（問：曾否與南投縣政府承辦人黃文讚到工地現場會勘？）有。」「（問：何種性質的會勘？時間？）申請使用執照的竣工會勘。……」「（問：證人添所證述勘驗是否為建築法第70條的查驗？）第幾條的查驗，我不知道，但就是取得使用執照前的勘驗。」

C.次依被告當時承辦人員黃文讚於本院108年11月29日準備程序之證述：「（問：本件是否為迴避建築法第70條規定期限，所以採彈性作法，沒有蓋掛號申請章，直接到現場查驗？）本件並無迴避問題，也是依建築法第70條規定，只要民眾有申請，我們就會到場會勘，口頭申請也是申請。（問：依證人讚證述口頭申請也可以，本件原告是否口頭申請？）是。」

D.而對照前開建築法第70條第1項規定，主管建築機關應於派員查驗建物之主要構造、室內隔間及建築物主要設備等，是否與設計圖樣相符，足見證人黃建添所述之會勘，即為建築法第70條第1項規定之竣工查驗。而被告當時承辦人員黃文讚亦稱依建築法第70條規定，無論口頭或書面申請，其均會辦理竣工查驗，而本件即為原告口頭申請而辦理建築法第70條規定之竣工查驗。

⑶系爭建物竣工勘驗實已通過，被告卻以系爭建物未取得南崗服務中心出具之雨污水接管證明文件等事由，拒絕核發使用執照，顯於法有違：

A.依原告協力廠商黃建添於本院108年11月29日準備程序

之證述：「（問：勘驗結果是否通過查驗？）這些缺失改善後，就到縣政府找承辦，看過所有的缺失補件後，最後我記得污水部分，還沒有申請下來，是等南崗工業區的污水證明核發下來之後，才能核准這個案子。（問：承辦人員有無在相關表件蓋章通過查驗？如無，原因為何？）沒有。因為南崗工業區的污水證明還沒有取得。」「（問：據證人添證述104年3月申請，並會同承辦人員審圖、對圖及會勘，並補件完成，是否僅欠缺南崗工業區納管證明？）是。（問：依建築法第70條第1項規定，審查使用執照申請資料，若符合建造執照按圖施工，就可以發給使用執照，當初南投縣政府為何未依法核發使用執照？）我記得有規定污水要納入南崗工業區，但一直沒有核准下來，所以才會拖那麼久。」

B.次依原告所屬副總經理廖魏正於本院108年11月29日準備程序之證述：「（問：本案申請使用執照過程，曾否依建築法第70條規定辦理現場查驗，你知道這件事情嗎？如有，時間及地點？）有。大概是在104年4月初或中旬申請使用執照，當時由協力廠商黃建添去跑這個流程……。黃建添與縣政府主辦約好時間，我親自陪黃建添和縣政府的主辦，三個人一起到基地現場勘驗，還有我的工地主任也陪同，勘驗完畢，沒有重大瑕疵改進，時間滿長的，因為有分好幾棟，各棟都有勘驗。勘驗結論是有個關於山坡地的水土保持的雜項執照，南投縣政府主辦要求把過高的擋土牆切除，以符合建築法規的規定，我記得只有這一點。」「（問：104年3、4月間申請書面對圖，即核對建造執照的設計圖樣或圖說與申請使用執照竣工圖，有通過審核嗎？）當時在南投縣政府建

管課核對，我有在場，縣政府黃先生要求補正土地使用權同意書，因為有未開闢道路涉及第三者持分，那張是由我拿去辦的。主辦沒有跟我說通過或不符合的地方，只要我補正土地使用權同意書。（問：最後到現場查驗，被告有無表示未通過或如何？）主辦每棟都會抽查，……他沒有說通過或不通過，但要求原告改善這些缺失。（問：缺失有無改善完畢？）已經改善完畢。（問：為何被告未核發使用執照？）這要問南投縣政府，改善完成後，我有檢附相片。」

C.再按被告當時承辦人員黃文讚於本院108年11月29日準備程序之證述：「（問：請再詳細說明審查經過及時間？）這件案子拖很久，我接手承辦的時間是104年左右，在104年有去工地現場看過現場，不記得幾月份，有發一份審查補正的公文。原告人員口頭申請查驗現場，不記得申請人姓名，就約時間看現場，因為時間有點久，我只記得有2個人跟我一起去，姓名與身分不清楚，只知道原告公司的人員。因為這個案子是比較久的案子，主要是污水接管部分和用地變更部分沒有通過，當時只是去現場看一下建築物的興建竣工情形。」「（問：現場會勘完，是否有要求補正事項？）有。（問：請庭上提示證人讚原證三及本日庭呈之土地使用權同意書，是否為現場查驗後要求補正的資料？）時間比較久，是否為現場要求補正的資料或東西，沒有印象，但確實是須檢附資料。」「（問：是否記得哪些缺失要補正？）沒有印象。（問：依照證人讚的證述，是否欠缺南崗工業區污水納管證明？）其中之一。（問：還有其他缺失嗎？）有，但沒有印象。（問：是否未補正土地變更事

項？）是。」

D.由此可見，被告曾派員至系爭建物進行竣工查驗，且缺失均已改善，實已符合建築法第70條規定之「主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符」要件，惟被告卻以原告尚未取得南崗工業區之雨污水納管證明、未辦理用地變更等不相關事由，拒絕蓋章通過查驗，顯與建築法第70條規定相違。且無論係圖說核對或現場查驗，所有缺失均已改善，應補正之文件均已提出，且缺失改善亦有檢附照片予被告，被告不得另以其他事由否准系爭建物使用執照之申請。

E.至於被告當時承辦人員黃文讚於本院108年11月29日準備程序表示，104年間辦理竣工查驗時，並未於相關文件核章表示通過，且查驗之缺失並未於承辦期間補正完畢等語。惟查：由原告副總經理、協力廠商黃建添證述，該次竣工查驗之缺失確已改善完畢，且包括公寓大廈管理基金、家戶聯防系統等補正事項均已完成。而黃文讚雖稱該次查驗並未核章通過，係因缺失未補正完畢，然其對於有何缺失卻模糊其詞，且其所指缺失實為土地用地尚未變更、未提出南崗工業區之納管證明等事項，依前開說明，此等事項並非建築法第70條規定應審查之項目，足徵系爭建物實際上已符合建築法第70條規定之「主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符」要件，被告卻以前開建築法第70條以外之事由而拒絕准予通過查驗、核發使用執照，顯於法有違。

F.是以，系爭建物實際上業已通過建築法第70條規定之竣工查驗，被告卻基於土地用地尚未變更、未提出南崗工業區之納管證明等，與使用執照審查毫不相關之事由，

拒絕於查驗相關文件上核章、核發使用執照，顯於法無據，故原告訴請被告作成准予核發使用執照之處分，確有理由。

（二）聲明：

1、訴願決定及原處分均撤銷。

2、被告對於原告105年12月9日申請使用執照事件，應作成核准發給被告97年5月21日（97）投府建管（造）字第217號建造執照所載建物使用執照之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、本件被告係依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款規定，核發建造執照給原告，並無違法；參見南崗服務中心以97年9月16日函說明「一、查南投市○○段○○○段000○號為係屬都市計畫乙種工業區，貴府可逕依都市計畫法台灣省施行細則第18條逕予核准移作其他用途，……。」，惟基於適法性，請被告轉知善意第三人（申請人），應依「工業用地變更規劃辦法」洽辦「工業區用地變更」事宜。被告認為系爭建造執照並無違法，故未撤銷系爭建造執照，並以97年10月1日府建都字第09701786030號函，通知原土地所有權人依工業區用地變更規劃辦法洽辦工業區用地變更。

⑴按都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款規定：「乙種工業區以供公害輕微之工廠與其必要附屬設施及工業發展有關設施使用為主，不得為下列建築物及土地之使用。但公共服務設施及公用事業設施，不在此限：……。前項所稱工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施、一般商業設施，指下列設施：……

四、一般商業設施：（一）一般零售業、一般服務業及餐飲業：其使用土地總面積不得超過該工業區總面積百分之十。（二）一般事務所及自由職業事務所：其使用土地總面積不得超過該工業區總面積百分之十。……」

⑵內政部86年11月3日（86）臺內營字第8681994號函：「都市計畫內，依獎勵投資條例或促進產業升級條例編定之工業區土地，經濟部工業局規劃並核准設立設施用地與都市計畫相關法令競合時，究應依何種法令規定辦理」、「說明二：……準此，工業主管機關依上開條例第27條規定規劃之設施用地及訂定之使用分區管制要點，與都市計畫及其法規競合者，如已依都市計畫法規定程序，配合辦理完成都市計畫之變更程序者，自可依其規定辦理；反之，仍應受都市計畫及其法規之拘束。（二）為避免繼續發生前述法規適用競合疑義，請工業主管機關全面檢討實際需要，儘速協調各該都市計畫擬定機關辦理都市計畫變更，增列必要之規定，以符合都市計畫之土地使用分區管制規定。」

⑶南崗服務中心以97年9月16日函，說明「一、查南投市○○段○○○段000○號為係屬都市計畫乙種工業區，貴府可逕依都市計畫法臺灣省施行細則第18條逕予核准移作其他用途，……。」，亦認為被告可逕依都市計畫法臺灣省施行細則第18條逕予核准移作其他用途。

2、建物興建完成後，被告核發使用執照時，除應審查建築法第70條第1項規定之要件，現場勘查比對是否與設計圖說相符；依南投縣建築管理自治條例第30條等規定，尚應審查「其他有關法令規定應檢附之文件」。此部分「其他有關法令規定應檢附之文件」，包括納管證明、當地鄉鎮市

公所核發之無損公共設施證明等等。本件系爭建物位於南崗工業區，必須取得納管證明，才能核發使用執照。

⑴按南投縣建築管理自治條例第30條規定：「申請使用執照除依本法規定外，並應檢附下列文件：一、建築物竣工彩色照片（各向立面、天井、停車空間、防火間隔、屋頂、法定空地等）。二、建築物申請新建者，應檢附門牌證明。三、依其他有關法令規定應檢附之文件。」

⑵按南投縣下水道管理自治條例第8條規定：「污水下水道完成地區，新建、增建或改建建築物之用戶排水設備，應於建築工程申報開工前，向管理機關（構）申請核准。前項經核准之用戶排水設備，如有變更設計，應檢具圖說申請審查合格後，始得施工。用戶排水設備完工後，於取得建築物使用執照前，須經管理機關（構）竣工查驗合格，始得聯接於下水道。」

⑶按下水道法第19條規定：「下水道機構，應於下水道開始使用前，將排水區域、開始使用日期、接用程序及下水道管理規章公告週知。下水道排水區域內之下水，除經當地主管機關核准者外，應依公告規定排洩於下水道之內。」又按南○○○區○○道使用管理規章第1條：「南崗工業區服務中心為下水道機構，並依產業創新條例第50條規定成立之管理機構（以下簡稱本機構），為南○○○區○○道系統之使用管理，依據下水道法第19條第1項規定訂定本規章。」

⑷南崗服務中心依下水道法第19條規定，以88年8月31日八八建南字第1701號公告，南○○○區○○道區域範圍、南○○○區○○道使用管理規及實施日期（即88年9月1日），並載明：公告前已申請聯接使用納入污水下水道者即日

適用該管理規章，尚未申請聯接使用納入污水下水道者，依規定應於6個月內完成聯接使用納入程序。又南○○○區○○道管制區域圖亦載明系爭土地屬於其下水道管制區域圖；則位於該區域範圍內建築物申請納管，即應受管理規章拘束。原告系爭建物位址既非被告辦理公告之污水下水道區域範圍，被告並無受理納管申請權限，與其是否係工業廢水或一般生活污水無涉，被告依法劃分權責，其同意納管與否，應係南崗服務中心管轄範疇。

⑸又，建物興建完成後，須取得當地鄉鎮市公所核發之無損公共設施證明，亦為申請核發使用執照之審查要件之一。又據查，本件原告並未提出無損公共設施證明。按南投縣建築管理自治條例第33條：「建築物竣工時，起造人或承造人應將損壞之道路、溝渠、路燈、都市計畫樁等公共設施或公有建築物修復，並將損毀之行道樹補植，私設通路路面鋪設完竣。搭蓋之圍籬、遮板、鷹架、工棚、樣品屋及須拆除之舊有建築物拆除完竣、清理一切廢棄物及疏通水溝後，始得申請核發使用執照。」

3、被告以97年10月1日府建都字第09701786030號函，通知原土地所有權人依工業區用地變更規劃辦法洽辦工業區用地變更；原告在申請使用執照前已知悉系爭土地未完成工業區用地變更，無法領得使用執照；被告已善盡事先告知責任。而原告身為建造建築物之申請人，負有使其建造之建築物符合建築法及其他法令之公法上義務；且建造建築物之目的係在供使用，被告南投縣政府本於建築法維護公益之目的，在原告未依工業區用地變更規劃辦法完成工業區用地變更前，自得停止發給使用執照。參見高雄高等行政法院101年訴字第88號行政判決：「次以所謂行政處分跨

程序之拘束力，係指行政處分對同一處分機關於後續程序作成後續處分之拘束力。亦即於建築物之興建，關於請領建造執照及使用執照前後二程序互有關連，先前程序所作成之行政處分（尤其是授益處分）未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一處分機關於後續程序作成後續處分具有拘束力，以禁止原處分機關藉新作處分之便，達規避撤銷與廢止授益處分之要件規定目的，而為更不利於相對人之決定（最高行政法院101年度判字第83號判決參照）。足見行政處分跨程序之拘束力，須於事實及法律狀態均不變下始足當之。……又起造人身為建造建築物之申請人，負有使其建造之建築物符合建築法及其他法令之公法上義務。雖建築法第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；……。』惟查，建造建築物之目的係在供使用，故主管機關本於建築法維護公益之目的，於建築工程完竣後，發現建築物之建造有違反法令情事，自得停止發給使用執照，否則若許存有違反法令之建築物可取得使用執照加以使用，顯違反建築法維護公共安全之目的。是原告主張其已按被告核發之建造執照施工完畢，故被告僅能審查原告是否有按圖施工，如有，即應發給使用執照，不得再以建造執照核發當時未發現之問題，作為否准核發使用執照之理由云云，尚非可採。」

4、被告工務處104年10月22日府工道字第1040201404號函，就原告申請生活廢水排入公共污水下水道，否准之理由，

係因系爭土地業經經濟部工業局南崗工業區服務中心88年8月31日88建南字第1702號函公告為南○○○區○○道管制區域範圍內，為南崗服務中心管理之工業用地，即受南○○○區○○道使用管理規章等相關法令規定管制，並應依規定取得納管證明。

⑴參見被告104年9月23日府建營字第10440175331號函(訴願卷第107頁)，「二、有關生活雜排水應依下水道法令規定排洩至污水下水道系統為建築技術規則建築設計施工篇第二章第49條所明訂，貴公司申請使用執照自應檢附下水道管理機關接管完成證明文件，先予敘明。三、本案建築基地於申請建造執照時，即已為南崗工業服務中心管理之工業用地，即受該工業區相關法令規定管制，建造執照備註事項僅為提醒作用，未羅列其他管制事項仍應依相關法令規範之。四、依經濟部工業局南崗（兼竹山）工業區服務中心99年7月8日南崗字第0996101750號函說明二略以：『……查該地段仍屬工業區用地，依○○○區○○道使用管理規章規定，於工業區設廠廠商依規定，排水需雨水、污水分流辦理，納入○○○區○○道系統』。貴公司開發基地位於工業區用地範圍，應依該管規定取得納管證明文件。」

⑵參見被告104年10月22日府工道字第1040201404號函(訴願卷第108頁)，「二、經查貴公司所有之南投市○○段○○○○號，業經經濟部工業局南崗工業區服務中心88年8月31日88建南字第1702號函公告為南○○○區○○道管制區域範圍內。三、有關內政部營建署95年3月10日營署工程字第0960009583號函釋令，……。本案業已公告為南○○○區○○道管制區域範圍，且其佈管範圍已達貴公司建築所

在地，與前述函釋令性質仍有不同。四、如前項說明，本府歉難同意所請，有關貴公司污水排放，仍請依本府104年9月23日府建管字第1040175331號函辦理。」

5、原告訴訟代理人於108年9月18日準備程序庭時，主張：「一、現場已於99年勘查過，請參閱前審卷原證9（原審卷第111頁），由被告99年7月14日府建管字第09901450720號函可以看出，被告已同意備查。」云云。惟查，上開函文係施工階段之施工勘驗，係在原告提出使用執照申請前所進行之勘查，並不是原告申請使用執照後，主管機關派員到現場查驗。

⑴被告99年7月14日府建管字第09901450720號函，是於施工階段，建築師會同營造廠專業技師到現場，各樓層的施工勘驗，由專業技師到現場比對是否與圖說相符，並製作逐層勘驗紀錄表；嗣經建築師簽證後送到被告南投縣政府，被告審查後，准予備查。這是申請使用執照之前的程序。

⑵參以被告；7月14日府建管字第09901450720號函文內容所載：「二、核准勘驗內容如下：……C1、C2、C13、C15、A1、A2等6戶於98年12月29日基礎勘驗；於99年1月27日地上一樓勘驗；於99年3月3日地上二樓勘驗；於99年4月6日地上三樓勘驗；A1、A2於99年5月10日地上四樓勘驗。」；且原告係於99年9月3日、99年11月11日以該建築物業已竣工，向被告提出使用執照之申請；明顯可見上開函文係在原告提出使用執照申請前所進行之勘查，並不是原告申請使用執照後，主管機關派員到現場查驗。

6、依建築法第1條、第71條、南投縣建築管理自治條例第30條規定，及內政部營建署訂定之「使用執照審查表」（C12-1），被告核發使用執照時，除應審查建築法第70條第

1項規定之要件外，依法尚有審查「其他有關法令規定應檢附之文件」之職責。

⑴按建築法第1條：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」；同法第2條：「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。」；同法第70條：「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。」、同法第71條規定：「（第1項）申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。（第2項）建築物與核定工程圖樣完全相符者，免附竣工平面圖及立面圖。」。又同法第101條規定：「直轄市、縣（市）政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。」。按建築法第70條第1項於64年12月26日修正，其修正目的在於明確規定室內隔間及建築物設備與設計圖樣必需相符，以防任意變更使用，破壞都市計畫及區域計畫所定土地使用分區，故建築物用途符合使用分區管制為使用執照核發時之檢核條件之一。

⑵按地方制度法第19條第6款規定：「下列各款為縣(市)自治事項：……六、關於都市計畫及營建事項如下：……（二）縣（市）建築管理。……。」；同法第25條規定：「

直轄市、縣(市)、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」。關於縣之建築管理屬於縣之自治事項，南投縣本於其自治權就此自治事項，自得訂定自治法規以為規範。

⑶又按南投縣建築管理自治條例第30條規定：「申請使用執照除依本法規定外，並應檢附下列文件：一、建築物竣工彩色照片（各向立面、天井、停車空間、防火間隔、屋頂、法定空地等）。二、建築物申請新建者，應檢附門牌證明。三、依其他有關法令規定應檢附之文件。」查南投縣建築管理自治條例之規定與上述地方制度法及建築法規定意旨尚無牴觸，亦未違反法律保留原則及法律優位原則。被告核發使用執照時，除應審查建築法第70條第1項規定之要件外，依法尚有審查「其他有關法令規定應檢附之文件」之職責。

⑷又依內政部營建署訂定之「使用執照審查表」（C12-1），其中審查項目第12項規定「列管事項是否辦理」，故原告系爭建築物提出使用執照時，除依建築法第70條第1項規定，申請書內應檢附原領之建造執照、平立面圖外，並應完成「工業區用地變更」、取得「南崗工業區服務中心雨污水納管證明」（涉及公共衛生）及建造執照上備註提醒之列管事項，如未辦理無法取得使用執照。

⑸另，被告99年7月14日府建管字第09901450720號函，係於施工過程中，被告以書面審核原告所送勘驗資料再予以發文備查，其勘驗資料內容為施工過程、材料規格品質等，申報文件係由承造人、專任工程人員及監造人查核簽章負

責，故僅屬申請使用執照時應檢附文件之一，與建築法第70條第1項所規定之派員查驗不同。

7、被告核發使用執照前，應審查系爭土地是否已完成工業區用地變更；且本件被告已善盡事先告知責任；在原告及原地主楊碧玲向經濟部工業局申請工業區用地變更期間，原告明知用地變更倘未經經濟部工業局核准，無法領得使用執照，惟原告仍繼續施工興建，以致衍生無法領取使用執照之情形。

⑴查南崗工業區係於民國63年開始施工，迄65年10月完成，屬於政府機關新開發之工業區；系爭土地位屬經濟部工業局依原獎勵投資條例或促進產業升級條例規定編定開發之工業區產業用地。又為健全都市發展，被告以69年10月18日府建都字第91863號函發布實施南投（南崗地區）都市計畫案；系爭土地屬為該都市計畫案內之土地，其土地使用分區均為乙種工業用地，故適用都市計畫法臺灣省施行細則第18條規定。

⑵被告依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款規定，以97年1月23日府建都字第09602432100號函，核准南投市○○段○○○段000○00號土地（重測後南投市○○段○○○號）容許作「一般零售業、一般服務業、餐飲業」、「一般事務所、自由職業事務所」，並限定一宗基地核照及一營利事業登記。被告於97年5月21日核發（97）投府建管（造）字第00217號建造執照給原告；核准興建地上4層、8幢75棟、共75戶之建築物，用途：一般零售業及一般事務所。

⑶南崗服務中心以97年9月16日函請被告轉知善意第三人（申請人）略以：「一、查南投市○○段○○○段000○號

為係屬都市計畫內乙種工業區，貴府可逕依都市計畫法臺灣省施行細則第18條逕予核准移作其他用途，惟基於適法性仍應依工業區相關規定『工業區用地變更規劃辦法用地』辦理，……。」；被告以97年10月1日府建都字第09701786030號函，檢送上開經濟部工業局函文，轉知申請人謝聰評、賴薏棻（魏建名建築師），請仍應依上開「工業用地變更規劃辦法」洽辦「工業區用地變更」事宜。

⑷被告於97年10月1日轉知謝聰評、賴薏棻（魏建名建築師），應依規申請工業區用地變更後。原告申請變更規劃為社區用地，南崗服務中心以98年3月26日南崗字第0986100230號函，檢陳原告系爭變更申請案相關資料給經濟部工業局；經濟部工業局以98年4月17日工地字第09800334570號函復「二、依據『工業區用地變更規劃辦法』第15條規定，用地變更規劃申請人應為工業區內土地所有權人，本案不符申請規定，退請貴中心依相關規定辦理。」嗣由土地所有權人楊碧玲申請將系爭土地變更規劃為社區用地，作為店鋪及住宅使用；經濟部工業局以98年7月30日工地字第09800545860號函，請楊碧玲就該案依審查意見補充修正後送經濟部工業局辦理；經濟部工業局以98年12月8日工地字第09807007530號函復「三、本案經審查衡酌南崗工業區整體發展情況，為維護工業區生產環境及減少對鄰近廠商之影響，本局不同意台端所申請之用地變更規劃案，……。」

⑸被告以99年8月5日府建管字第09901624250號函，告知原告在未完成相關法定程序前，被告將暫緩核發使用執照。

⑹楊碧玲於100年12月17日再次向南崗服務中心提出該案之用地變更規劃申請書，依經濟部102年5月9日經授工字第

10220412500號函檢送之會議紀錄決議，該案用地變更駁回；南崗服務中心102年5月20日南崗字第1026100973號函，將會議決議函送給楊碧玲。

⑺在原告及楊碧玲向經濟部工業局申請工業區用地變更期間，原告明知尚未核准卻仍繼續施工興建，亦明知用地變更倘未經經濟部工業局核准時，無法領得使用執照。本件被告已善盡事先告知責任，惟原告逕行興建，以致衍生目前建築物已興建完成，卻無法領得使用執照之情形。

8、依建築法第1條規定，建築物之污水排放涉及公共衛生，故位於南投縣南崗工業區內之建築物申請使用執照前應取得「南崗工業區服務中心雨污水納管證明」，係屬依規要求之重要列管事項；被告核發使用執照前，應審查系爭土地是否已取得南崗工業區服務中心出具之同意納管證明。

⑴按下水道法第7條：「公共下水道，由地方政府或鄉(鎮、市)公所建設及管理。但必要時，主管機關得指定有關之公營事業機構建設、管理之。」、同法第8條：「政府機關或公營事業機構，新開發社區○○○區○○○○○道，由各該機關或機構建設、管理之。……」、第9條：「中央、直轄市及縣（市）主管機關，為建設及管理下水道，應指定或設置下水道機構，負責辦理下水道之建設及管理事項。」、第19條：「下水道機構，應於下水道開始使用前，將排水區域、開始使用日期、接用程序及下水道管理規章公告週知。下水道排水區域內之下水，除經當地主管機關核准者外，應依公告規定排洩於下水道之內。」

⑵被告○○○區○○道管理需要，業依下水道法第7條、第8條第1項及第9條指定南崗服務中心為○○○區○○道機構（被告83年1月10日（83）投府建土字第1559號函）。被

告雖係縣內下水道主管機關，既經依法授權指定南崗服務中心為南○○○區○○道機構，除涉及公權力事項仍屬被告權責外，其餘下水道維護管理、同意納管申請與否業務，皆由南崗服務中心負責執行。

⑶南崗服務中心依下水道法第19條規定，以88年8月31日八八建南字第1701號公告，南○○○區○○道區域範圍、南○○○區○○道使用管理規及實施日期（即88年9月1日），並載明：公告前已申請聯接使用納入污水下水道者即日適用該管理規章，尚未申請聯接使用納入污水下水道者，依規定應於6個月內完成聯接使用納入程序。又南○○○區○○道管制區域圖亦載明系爭土地屬於其下水道管制區域圖；則位於該區域範圍內建築物申請納管，即應受管理規章拘束。原告系爭建物位址既非被告辦理公告之污水下水道區域範圍，被告並無受理納管申請權限，與其是否係工業廢水或一般生活污水無涉，被告依法劃分權責，其同意納管與否，應係南崗服務中心管轄範疇。

⑷南○○○區○○道使用管理規章第2條：「……二、用戶：於公告處理區域內之事業用戶、一般用戶，或非屬公告處理區域內之特定用戶，依下水道法、水污染防治法及本規章接用或使用下水道者稱之。三、一般用戶：非屬水污染防治法所規範之事業，或僅排放生活污水者稱之。……七、同意納管證明：本機構為用戶排放廢（污）水得納入於○○區○○○○道所核發之證明文件。…」

⑸南○○○區○○道使用管理規章第2條第7款規定所核發之○○○區○○道同意納管證明，即為被告依南投縣建築管理自治條例第30條第3款規定「依其他有關法令規定應檢附之文件」，被告依法有審查之職責，如此方能達成建築

法第1條規定之「維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻」之立法目的。惟原告迄未提出○○○區○○道同意納管證明，則被告原處分否准原告本件系爭使用執照之申請，自屬於法有據。

9、依證人黃建添於108年11月29日之證述，可知黃建添對於到現場會勘之時間，因時隔日久而無法確定。且依證人黃文讚之證述，是因現場是否完工還不曉得，所以到現場了解。又依證人黃建添、廖魏正、黃文讚之證述，可知本案到現場時，監造人魏建名建築師並沒有到場；且本案到現場勘驗後，確有缺失尚待補正；所以被告之承辦人員黃文讚並沒有在現場勘驗紀錄表勾選及核章。本案並沒有通過竣工勘驗查驗。

10、又按證人廖魏正係原告公司的副總經理，證人黃建添係原告公司的代辦人員，衡情不可能虛偽而為不利於原告公司之陳述；又證人黃文讚雖然原係被告之人員，但其已離職、自行開業，其陳述應無偏坦之虞。本件證人廖魏正、黃建添、黃文讚不利於原告公司之證述部分，應屬事實，顯可採信；至於證人廖魏正、黃建添有利於原告公司之陳述，應係迴護之詞，尚不足採。謹摘錄證人黃建添、廖魏正、黃文讚之供述：

⑴證人黃建添證述：「（法官：勘驗結束後，有何結論？）有些缺失要補齊，好像是圍牆部分、女兒牆欄杆部分，這些是我記得的。……（法官：勘驗結果是否通過查驗？）這些缺失改善後，就到縣政府找承辦，看過所有的缺失補件後，最後我記得污水部分，還沒有申請下來，是等南崗工業區的污水證明核發下來之後，才能核准這個案子。（法官：承辦人員有無在相關表件蓋章通過查驗？如無，原

因為何？）沒有。因為南崗工業區的污水證明還沒有取得。」「（法官：證人添可否確定本件會勘時間為104年3月份？）應該是那段時間，但我實在無法確定。」「（被告訴代張：據證人添證述到場會勘的那一次，監造人建築師有無到場？起造人及營造的主任技師有無到場？）監造人建築師沒有到場。起造人及營造的主任技師應該沒有到場。」

⑵證人廖魏正證述：「（法官：本件查勘完畢，縣政府承辦人員有無在相關文件核章表示查驗通過？）我沒有看到核章，或勘驗的那個卷。（法官：查驗後，南投縣政府有無要求補正缺失事項？）除了那個圍牆要切除，符合建築法的高度。後來再申請南投市公所主辦會勘公共設施有無損壞，這個也是我去辦理的。」「（原告訴代洪：最後到現場查驗，被告有無表示未通過或如何？）主辦每棟都會抽查，因為女兒牆按照圖說是固定的，但因為下面地板貼磁磚的高度會有厚薄1、2公分的差異，導致女兒牆的高度不等。他沒有說通過或不通過，但要求原告改善這些缺失。」「（被告訴代張：改善完成後，何時與承辦人接洽？）在申請卷裡面有補相片。（被告訴代張：補了相片後，是否偕同被告承辦人到現場確認？）沒有。……（法官：證人廖證述104年3、4月申請使用執照的到現場會勘，魏建築師是否到場？起造人有無到場？承造人為何？）魏建築師沒有到場，但資料是他準備。我代表起造人到場。本件承造人是龍億營造公司，公司的工地主任有在場。」

⑶證人黃文讚證述：「（法官：是否為建築法第70條規定的現場查驗嗎？）這是介於正式與不正式的中間，因為案子本身有待辦事項尚未完成，原告公司有來說明建築物已經

完工，希望可以現場先去看一下，後續的部分希望可以用補正的方式。因為現場是否完工還不曉得，所以我是到現場了解。（法官：證人讚曾到場了解，原告有無向被告提出使用執照申請案掛件？）我印象中是沒有。」「（法官：本案到場查驗後之結論？）有缺失待補正。（法官：缺失的部分有無補正完畢？）於我承辦期間尚未補正完畢。（法官：未補正部分？）沒有印象。（法官：證人讚於證述的該次查驗後，有無在相關文件核章表示查驗通過？）沒有。」「（法官：依建築法第70條第1項規定辦理建築工程查驗，若查驗通過，承辦人員需要在相關文件上核章嗎？）需要，會有現場勘驗紀錄表，上面可以勾選及蓋章，還有相關書件。本件沒有做過這樣的勾選及蓋章。」

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：原處分以系爭土地尚未依規定完成用地變更、原告未提出南崗服務中心出具之雨污水接管證明、公寓大廈管理基金繳款證明（即尚未依規申辦繳納）、警民聯防系統安裝證明等，作為否准核發使用執照之依據，是否有理由？本件依建築法第70條第1項規定核發使用執照前之應辦理查驗程序是否完成？

五、本院的判斷：

（一）前提事實：

前揭爭訟概要之事實，分別有如附表所示各項資料可查（甲證2、26、乙證2、3-2、10、11、12、13、17、28、附件1，本件判決相關證據之編號詳附表）。

（二）系爭土地尚未依規定完成用地變更，被告逕行核發系爭建造執照，並非合法，但在未經撤銷前，仍有「跨程序拘束力」之限制：

1、按行政訴訟法第260條規定：「除別有規定外，經廢棄原判決者，最高行政法院應將該事件發回原高等行政法院或發交其他高等行政法院。前項發回或發交判決，就高等行政法院應調查之事項，應詳予指示。受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」本件最高行政法院108年度判字第376號判決將本院前審判決廢棄發回更審，其法律判斷之理由有：「前後二程序互有關聯，先前程序所作成之行政處分（尤其是授益處分）未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一處分機關於後續程序作成後續處分具有拘束力，避免兩相矛盾之行政處分同時出現，暨防範原處分機關藉新作處分之便，以達規避撤銷與廢止授益處分之要件規定目的，而為更不利於相對人的決定，此即『行政處分之跨程序拘束力』。依建築法第25條第1項：『建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。……』第70條第1項前段：『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；……。』第71條：『申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：一、原領之建造執照或雜項執照。二、建築物竣工平面圖及立面圖。……。』第73條第1項前段：『建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。』可知，建築物之建造，應請領建造執照；建造完成後之使用，應請領使用執照，建造執照之核發與使用執照之核發，先後二程序具有關連性，使

用執照之核發，以起造人按所核准建造執照之設計圖說建築完成後發給，依此，起造人經申請主管機關審查許可發給建造執照，於建築工程完竣後，申請使用執照，基於上述行政處分之跨程序拘束力，主管機關於建造執照之處分被撤銷前，不得以申請建築許可不合法之理由，否准發給使用執照。」「政府為獎勵投資加速經濟發展，促進產業升級，健全經濟發展，及促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，先後制定獎勵投資條例（49年9月10日公布至80年1月30日廢止、下稱獎投條例）、促產條例（79年12月29日公布至99年5月12日廢止）、及產創條例（99年5月12日公布）作為規範。依獎投條例第51條：『直轄市或縣（市）政府、土地所有權人及興辦工業人，均得提供有關資料，建議經濟部報請行政院核定後，將一定地區內之土地編定為工業用地。前項工業用地之區位，應與區域計畫或都市計畫相互配合。』同條例施行細則第76條第3項：『都市計畫範圍內之工業區經編定為工業用地者，其土地之取得、使用、管理，適用本條例之規定。』促產條例第30條第1項前段、第3項：『工業區之用地，工業主管機關基於政策、工業發展或有更新之必要時，得變更規劃之。』『前二項用地變更規劃辦法，由經濟部會同內政部定之。』同條例施行細則第38條第1項：『本條例所稱工業區，指依本條例編定、開發之工業區，與本條例施行前依原獎勵投資條例編定之工業用地及開發之工業區。』產創條例第54條第1項前段、第3項：『中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關基於政策或產業發展之必要時，得變更規劃產業園區之用地。』『土地所有權人得向中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關申請用地變更規

劃；……。』第68條：『本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，適用本條例之規定。』暨105年4月25日修訂前後之都計法臺灣省施行細則第22條規定：『依原獎勵投資條例或促進產業升級條例規定編定開發之工業區內建築物及土地之使用，得依其有關法令規定辦理，不受第18條至第20條之限制。』『依產業創新條例、原獎勵投資條例或促進產業升級條例規定編定開發之工業區內建築物及土地之使用，得依其有關法令規定辦理，不受第18條至第20條之限制。』可知，都市計畫劃定之工業區內土地，經依獎投條例規定編定開發為工業區者，該土地之規劃使用，悉依廢止前獎投條例及賡續施行之促產條例、產創條例之相關規定，而排除都計法臺灣省施行細則第18條至第20條『乙種工業區』、『甲種工業區』、『特種工業區』等使用分區管制規定之適用。因此，依獎投條例規定編定開發之工業區用地，土地所有權人如欲變更為他種用地使用，應依其申請時有效之促產條例第30條第3項授權訂定之工業區用地變更規劃辦法、或產創條例第54條第1項、第3項授權訂定之產業園區用地變更規劃辦法規定，申請工業主管機關許可變更規劃為他種用地。」依首揭規定，本院即應受此廢棄理由之法律上判斷所拘束，並為本件判決之基礎。依前揭法律上判斷可知，建造執照之核發與使用執照之核發，先後二程序具有關連性，使用執照之核發，以起造人按所核准建造執照之設計圖說建築完成後發給，基於行政處分之跨程序拘束力，主管機關於建造執照之處分被撤銷前，不得以申請建築許可不合法之理由，否准發給使用執照；另都市計畫劃定之工業區內土地，經依獎勵投資條例規定編定開發

為工業區者，該土地之規劃使用，悉依廢止前獎勵投資條例及賡續施行之促進產業升級條例、產業創新條例之相關規定，而排除都市計畫法臺灣省施行細則第18條至第20條「乙種工業區」、「甲種工業區」、「特種工業區」等使用分區管制規定之適用，土地所有權人如欲變更為他種用地使用，應依其申請時有效之促進產業升級條例第30條第3項授權訂定之工業區用地變更規劃辦法、或產業創新條例第54條第5項授權訂定之產業園區用地變更規劃辦法規定，申請工業主管機關許可變更規劃為他種用地。

2、次按，建築法第30條規定：「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。」第32條規定：「工程圖樣及說明書應包括左列各款：一、基地位置圖。二、地盤圖，……。三、建築物之平面、立面、剖面圖，……。四、建築物各部之尺寸構造及材料，……。五、直轄市、縣（市）主管建築機關規定之必要結構計算書。六、直轄市、縣（市）主管建築機關規定之必要建築物設備圖說及設備計算書。七、新舊溝渠及出水方向。八、施工說明書。」第34條第1項、第3項規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。……。」「第1項之規定項目及收費標準，由內政部定之。」依此授權，內政部於93年12月19日修訂之建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點第3點：「……依建築法第34條第3項規定應由主管建築機關審查之規定項目如附表一，……。」及其附表一規定：查核項目為書件（第1-4項）、土地權利證明文件（第5-10項

）及圖說（第11-13項）；審查項目為土地使用管制（第14-20項，其中，第19、20項分別為：「區域計畫及都市計畫之指導或特別規定」「建築物用途」），又上開附表一中第1項至第13項為查核項目，主管建築機關僅就申請書件有無檢附予以查核，第14項至第20項為行政審查項目，主管建築機關應依有關法令規定審查，亦經內政部營建署（下稱營建署）101年4月17日營署建管字第1010018351號函釋在案。足見，建築基地之土地使用限制，依建築法第34條第1項規定，應由受理建築執照申請之主管建築機關依區域計畫法、都市計畫法或其他相關法令規定為審查。

3、經查，系爭永新段282地號及其分割出之同段282-1至282-82地號土地，均屬變更南投（含南崗地區）都市計畫（合併通盤檢討）（第一階段）案內之土地，經編定使用分區為乙種工業區，有南投縣南投市都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書（參見本院前審卷第365頁至第381頁）、南投南崗都市計畫歷次變更明細表（參見本院前審卷第427頁）、土地使用分區管制規定摘要表（參見本院前審卷第431頁）及南崗工業區都市計畫圖（本院前審卷第115頁）在卷可稽，故系爭土地屬都市計畫內之「乙種工業用地」。依上揭最高行政法院108年度判字第376號判決將本院前審判決廢棄發回更審之法律判斷，系爭土地之使用，應適用廢止前獎勵投資條例、促進產業升級條例及產業創新條例之相關規定，並不受都計法臺灣省施行細則第18條「乙種工業區」使用管制規定之規範；且系爭土地之使用管制，依建築法第34條規定，係屬建造執照被告應依區域計畫法、都市計畫法或其他相關法令為審查之

規定項目，被告未審究系爭土地屬南崗工業區之生產事業用地，如欲移作他種用地，應依申請時有效之促進產業升級條例及工業區用地變更規劃辦法規定辦理用地規劃變更，逕援依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款第1目、第2目規定，以系爭土地業經允許作「一般零售業、一般服務業、餐飲業」、「一般事務所、自由職業事務所」使用，據以同意核發系爭建造執照，即非合法。

4、另被告依系爭土地之原土地所有權人賴意棻（已於97年7月、100年9月間將上開土地分別移轉登記楊碧玲等人）之申請，依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款第1目、第2目規定，以97年1月23日函允許該土地作「一般零售業、一般服務業、餐飲業」、「一般事務所、自由職業事務所」使用（參見本院前審卷第229頁）。原告遂以分割後之系爭土地為建築基地提出建造申請，經被告於97年5月21日核發系爭建造執照（參見本院前審卷第43頁），南崗服務中心隨即於同年9月16日函請被上訴人轉知申請人依規定申請用地規劃變更（參見本院前審卷第233頁）；被告乃於97年10月1日函檢送該函通知申請人賴意棻等人，應另依工業區用地變更規劃辦法洽辦工業區用地變更（參見本院前審卷第235頁）。嗣原告委託正揚工程顧問有限公司於98年2月17日申請將系爭土地（生產事業用地）變更規劃為社區住宅用地，經工業局以98年4月17日函覆用地變更規劃申請人應為工業區內土地所有權人，本案不符申請規定等語（參見本院前審卷第239頁），系爭土地所有權人楊碧玲乃又提出申請書，申請將系爭土地變更規劃為社區用地，經工業局先以98年7月30日函覆應依審查意見補充修正等語（參見本院前審卷第241頁），復

以98年12月8日函覆不同意變更（參見本院前審卷第243頁），楊碧玲雖提起訴願，但經訴願決定駁回後，因未提起訴訟而確定。南崗服務中心繼於99年7月8日發函通知被告，以系爭土地仍屬工業區用地，應適用南○○○區○○道使用管理規章，請被告於原告未完成相關法定程序前，暫緩核發使用執照，以免產生國家賠償事件及消費糾紛；被告旋以99年8月5日函通知原告，在原告未完成工業用地變更等相關法定程序前，將暫緩使用執照之核發（參見本院前審卷第191頁）。依照上開歷程，原告及系爭土地所有權人在原告取得系爭建造執照後未久，即已知悉系爭土地應另依工業區用地變更規劃辦法洽辦工業區用地變更後始得移作他用，其明知該建造執照之核發已涉及違法，猶執意在系爭土地上興建房屋，此部分尚難認有信賴值得保護之問題。

5、雖被告對於本院所調查之事項：被告為何不依行政程序法第117條規定撤銷系爭建造執照；或參酌建築法第35條規定，限期命原告補正（完成用地規劃變更），逾期未補正則撤銷建造執照辦理，卻僅採取發文通知原土地所有權人依工業區用地變更規劃辦法洽辦工業區用地變更之行政作為等質疑，僅主張本件係依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款規定核發建造執照，並無違法，故未撤銷，並辯以：「南崗服務中心以97年9月16日函說明『一、查南投市○○段○○○段000○號為係屬都市計畫乙種工業區，貴府可逕依都市計畫法臺灣省施行細則第18條逕予核准移作其他用途，……。』，惟基於適法性，請被告轉知善意第三人（申請人），應依『工業區用地變更規劃辦法』洽辦『工業區用地變更』事宜。被告認為系爭建造執

照並無違法，故未撤銷系爭建造執照，並以97年10月1日府建都字第09701786030號函，通知原土地所有權人依工業區用地變更規劃辦法洽辦工業區用地變更。……按都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款規定：『乙種工業區以供公害輕微之工廠與其必要附屬設施及工業發展有關設施使用為主，不得為下列建築物及土地之使用。但公共服務設施及公用事業設施，不在此限：……。前項所稱工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施、一般商業設施，指下列設施：……四、一般商業設施：（一）一般零售業、一般服務業及餐飲業：其使用土地總面積不得超過該工業區總面積百分之十。（二）一般事務所及自由職業事務所：其使用土地總面積不得超過該工業區總面積百分之十。……』……內政部86年11月3日（86）臺內營字第8681994號函：『都市計畫內，依獎勵投資條例或促進產業升級條例編定之工業區土地，經濟部工業局規劃並核准設立設施用地與都市計畫相關法令競合時，究應依何種法令規定辦理』、『說明二：……準此，工業主管機關依上開條例第27條規定規劃之設施用地及訂定之使用分區管制要點，與都市計畫及其法規競合者，如已依都市計畫法規定程序，配合辦理完成都市計畫之變更程序者，自可依其規定辦理；反之，仍應受都市計畫及其法規之拘束。（二）為避免繼續發生前述法規適用競合疑義，請工業主管機關全面檢討實際需要，儘速協調各該都市計畫擬定機關辦理都市計畫變更，增列必要之規定，以符合都市計畫之土地使用分區管制規定。』南崗服務中心以97年9月16日函，說明『一、查南投市○○段○○○段000○號為係屬都市計畫乙種工業區，貴府可逕依

都市計畫法臺灣省施行細則第18條逕予核准移作其他用途，……。』，亦認為被告可逕依都市計畫法臺灣省施行細則第18條逕予核准移作其他用途。」等云。然查，都市計畫劃定之工業區內土地，經依獎勵投資條例規定編定開發為工業區者，該土地之規劃使用，悉依廢止前獎勵投資條例及賡續施行之促進產業升級條例、產業創新條例之相關規定，而排除都市計畫法臺灣省施行細則第18條至第20條「乙種工業區」、「甲種工業區」、「特種工業區」等使用分區管制規定之適用，土地所有權人如欲變更為他種用地使用，應依其申請時有效之促進產業升級條例第30條第3項授權訂定之工業區用地變更規劃辦法、或產業創新條例第54條第5項授權訂定之產業園區用地變更規劃辦法規定，申請工業主管機關許可變更規劃為他種用地，已如前述，是被告援依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款第1目、第2目規定，以系爭土地業經允許作「一般零售業、一般服務業、餐飲業」、「一般事務所、自由職業事務所」使用，並據以同意核發系爭建造執照，並非適法，原告猶認為依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第4款規定核發建造執照，並無違法，純係其主觀上認知，容有誤解，並非可採。又基於公益之維護，被告自應依行政程序法第117條規定依職權撤銷系爭建造執照，並自知有撤銷原因時起2年內為之。惟被告核發系爭建造執照之授益處分，雖屬違法，但並非無效，在未經撤銷或變更之前，仍有構成要件效力。又查本件在被告作成上開授益處分後，迄今並無事實與法律狀態之變更，並為兩造所不爭執，則原告若依系爭建造執照施工，且完工後確與建造執照之設計圖樣相符，被告於受理原告使用執照之申請

時，即應受前揭「行政處分跨程序拘束力」原則所規範。亦即，原告若已按所核准建造執照之設計圖說建築完成，基於行政處分之跨程序拘束力，被告於系爭建造執照之授益處分被撤銷前，不得以申請建築許可不合法之理由，否准發給使用執照。

6、原告於105年12月9日提出本件使用執照之申請，經被告以原處分函覆略以：「……四、經審本案仍未完成用地變更及申請使用執照應備之相關證明文件尚缺：南崗服務中心出具之雨污水接管證明、公寓大廈管理基金繳款證明（尚未依規申辦繳納）、警民聯防系統安裝證明等……請貴公司補附上開說明應備書件後，再向本府辦理後續使用執照申請事宜，俾利憑辦。……」等語，否准原告所請。其中「本案仍未完成用地變更」部分乃有關建築基地之土地使用限制項目，係屬核發系爭建造執照應審查之事項，惟系爭建造執照既經核發在案，在經被告依法撤銷前，依前揭說明，自不得以此申請建築許可不合法之理由，作為否准發給系爭使用執照之依據，原處分前揭認定，即有違誤。

（三）原處分以原告未提出南崗服務中心出具之雨污水接管證明，作為否准核發使用執照之依據，亦非有理由：

1、本件最高行政法院108年度判字第376號判決將本院前審判決廢棄發回更審，其法律判斷之理由另有：「被上訴人依建築法第101條授權訂定之南投建管條例第4條第1項：『申請建造執照除依本法規定外，並應檢附下列文件：一、土地權利證明文件：……。二、工程圖樣：……（三）配置圖：載明基地之方位、地形、……、申請建築物之位置、騎樓、……、排水系統及排水方向。（四）各層平面圖及屋頂平面圖：註明各部分之用途及尺寸，並標示新舊溝

渠位置及流水方向。……。七、其他有關文件：……（八）依有關法令規定應檢附之文件。』第13條：『建築物之排水溝渠與出水方向應配合該地區之排水系統設計，必要時得由本府規定溝渠構造規格與型式。』第30條：『申請使用執照除依本法規定外，並應檢附下列文件：一、建築物竣工彩色照片（各向立面、天井、停車空間、防火間隔、屋頂、法定空地等）。二、建築物申請新建者，應檢附門牌證明。三、依其他有關法令規定應檢附之文件。』第34條第3款：『本法第70條所稱建築物主要設備，係指下列各項：……三、污物、污水或其他廢棄物處理設備。』可知，建築物之污水、排水設備及排水系統、排水方向之設計配置，均屬建造執照應審查之項目，依建築法第34條之規定，應由建築師依相關規定查核簽證負責。至於使用執照之核發，依上引建築法第70條第1項規定，應查驗建造完成之建築物，其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與建造執照核准之設計圖樣是否相符，故建築法第71條、南投建管條例第30條規定，申請使用執照時應檢附建造執照、建築物竣工之平面圖、立面圖及彩色照等文件，即在確認建造完成之建築物是否按建築執照核准內容施工。故而，南投建管條例就申請建造執照、使用執照應檢附之文件，分別於第4條第1項第7款第8目、第30條第3款所定『依其他有關法令規定應檢附之文件』之補遺條款，解釋上，該第4條第1項第7款第8目規定，當指其他法令規定與申請許可建築有關之文件；同條例第30條第3款規定，則係指其他法令規定與核發使用執照有關之文件。」依首揭規定，本院即應受此廢棄理由之法律上判斷所拘束，並為本件判決之基礎。依前揭法律上判斷可知，建築物之污

水、排水設備及排水系統、排水方向之設計配置，均屬建造執照應審查之項目，應由建築師依相關規定查核簽證負責，與使用執照之核發，應查驗建造完成之建築物，其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與建造執照核准之設計圖樣是否相符不同；南投縣建築管理自治條例就申請建造執照、使用執照應檢附之文件，分別於第4條第1項第7款第8目、第30條第3款所定「依其他有關法令規定應檢附之文件」之補遺條款，該第4條第1項第7款第8目規定，當指其他法令規定與申請許可建築有關之文件，而第30條第3款規定，則係指其他法令規定與核發使用執照有關之文件。

2、經查，核發使用執照制度，在於確保建造完成之建築物按建造執照核准內容興建，上述南投縣建築管理自治條例第30條第3款所稱之「其他有關法令」，係指與核發使用執照有關之法令，與同條例第4條第1項第7款第8目規定「依『其他有關法令』規定應檢附之文件」，係指與許可建築有關之法令，二者規範意旨不同，不得混淆適用，已如前述。參諸南崗下水道規章第2條第3款、第7款、第5條第1項規定：「本規章之用語定義如下：……三、一般用戶：非屬水污染防治法所規範之事業，或僅排放生活污水者稱之。……七、同意納管證明：本機構為用戶排放廢（污）水得納入於○○區○○○○道所核發之證明文件。」「用戶得依實際需要向本機構申請核發同意納管證明。」可知，一般用戶向南崗服務中心申請同意納管證明之目的，在於使該一般用戶排放之生活污水得納入於南○○○區○○○○道；而依前述，建築物之污水、排水設備及排水系統、排水方向之設計配置，依建築法第30條、第32條、第34

條及南投縣建築管理自治條例第4條第1項、第13條規定，係屬建造執照應由建築師依相關規定簽證負責之審查項目，可見，南崗服務中心核發之「同意納管證明」，應屬於申請建造執照時，依南投縣建築管理自治條例第4條第1項第7款第8目規定「依其他有關法令規定應檢附之文件」，並非申請使用執照時，依同條例第30條第3款規定「依其他有關法令規定應檢附之文件」，此對照南崗服務中心依職權訂定之「工業區用戶申辦污水納管或聯接使用查檢作業程序」，於第5條「廢（污）水納管申請作業流程及程序說明」第3款「核發文件」載明：「……如已符合上述各查檢程序，則核發……『納管證明文件』……納管證明僅供作為購地、建築執照、……之申請使用，……。」（見本院前審卷第631頁），益臻明瞭。是被告自不得以此申請建築許可不合法之理由，作為否准發給系爭使用執照之依據。

3、再者，下水道法之制定，係為促進都市計畫地區及○○○區○○道之建設與管理，以保護水域水質，提升國民生活環境品質。依下水道法第7條規定，公共下水道，由地方政府或鄉（鎮、市）公所建設及管理；惟事業於產製過程排放之廢水，與公共下水道所處理一般家庭生活之污水不同，故同法第8條第1項規定，政府機關或公營事業機構新開發之工業區，應設置專用下水道，由該開發之機關或機構建設、管理之，俾以專責單位處理解決事業廢水問題。據此，營建署95年3月10日營署工程字第0950009583號函釋謂：「……若公共污水下水道已到達政府依法劃設供工業使用之土地範圍，該地區之工廠廢水若其水質符合當地下水道主管機關核定之可容納下水水質標準者，則得經當

地下水道主管機關同意後，納入公共污水下水道系統。」經核與下水道法立法意旨尚無違背。是以，縱不論原告未提出「同意納管證明」一節，因屬被告核發之系爭建造執照不合法之事由，依行政處分之跨程序拘束力，被告未依法撤銷該建造執照前，不得以原告未提出「同意納管證明」為由，否准發給使用執照；惟承上論，原告未取得南崗服務中心核發之同意納管證明，只是原告建造完成之系爭建物所排放之污水，不能接管納入南○○○區○○○○○道，但系爭建物係作為一般零售業與一般事務所使用，其所排放之污水與一般家庭生活污水並無不同，非為工廠排放之廢水，則原告以系爭建物已依系爭建造執照設置之污水處理設備及排水設施施作完成，符合污水處理及排放之需求，若經竣工勘驗與設計圖說相符，依上開營建署函釋意旨，系爭建物排放之污水即可直接排放至被告所設置之公共污水下水道，無須納入南崗工業區之排水管。因此，原處分以原告尚未取得南崗服務中心出具之雨污水接管證明，申請使用執照應備之相關證明文件仍有欠缺為由，否准發給系爭使用執照，亦有違誤。

（四）原處分以原告未提出公寓大廈管理基金繳款證明（即尚未依規申辦繳納）、警民聯防系統安裝證明等，作為否准核發使用執照之依據，亦屬無據：

原處分雖以原告未提出公寓大廈管理基金繳款證明（即尚未依規申辦繳納）、警民聯防系統安裝證明等為由，否准原告請求核發系爭使用執照。然查，在原處分作成之後，原告業已申辦繳納公寓大廈管理基金繳款，此觀被告106年2月24日府建使字第1060042626號函說明二：「本案坐落於本縣○○市○○段○○○○○○○○○○○○號土地（97投府建管

（造）字第00217號建造執照）之新建工程，依公寓大廈管理條例第18條第1項第1款規定提撥公共基金計新臺幣117萬229元整於本府公庫代管，隨文檢附本府公庫代收證明影本1份，請妥為保管該公庫證明……」即可知（參見甲證20）；另原告亦已完成警民聯防系統安裝，此觀南投縣○○市○○段○○○○○○○○○○號「京城」家戶聯防完工報告書（參見甲證15），被告所屬警察局南投分局於99年8月27日使用執照審查表審查項目第12項記載：「列管事項是否辦理？家戶聯防系統安裝完成」等語自明。且被告對於原告已補正系爭建物「公寓大廈管理基金繳款證明」、「警民聯防系統安裝證明」乙節，亦不爭執，故原處分以原告未提「公寓大廈管理基金繳款證明」、「警民聯防系統安裝證明」為由，駁回使用執照之申請，亦無理由。

（五）本件依建築法第70條第1項規定核發使用執照前之應辦理查驗程序尚未完成：

1、應適用的法令：（附錄）

⑴建築法第70條第1項。

⑵南投縣建築管理自治條例第29條、第32條。

2、依建築法第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（供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為20日）；經查驗其主要構造、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，不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。是申請使用執照，應經查驗程序，目的在查證建物之主要構造、室內隔間及建築物主要設備等是否與設計圖樣相符。

3、本院於審理時，詢問被告：本案原告申請系爭建物之使用執照，除原處分所提到之事項外，是否還有其他應審查事項，目前原告尚未完備的情況？經被告答覆：原處分所載補正事項僅是書面審查而已，還差現場勘查等語（參見本院本院卷第214頁）。原告固主張「被告99年7月14日府建管字第09901450720號函主旨載明：『據請為坐落本縣○○市○○段○○○○○號土地上新建房屋，領有本府核發（97）投府建管（造）字第00217號建造執照申請建築工程勘驗備查乙案，經核尚符准予備查，復請查照。』次查，系爭建造執照之建築物勘驗紀錄表，足見系爭建物自開工起，1樓至4樓樓地板勘驗、屋突層勘驗，至99年8月31日使用檢查勘驗完畢止，勘驗結果皆與設計圖說相符。再查，依系爭建物之使用執照竣工報告證明書第4點：『本公司/事務所造上開工程現場均依建築法第26條及建築師法第17、18條，營造業法有關規定辦理，並依核准（竣工）圖說施工無誤，准予辦理使用執照。』再者，系爭建物經被告於104年間派員進行竣工查驗，並無重大缺失尚待改善，且被告所認缺失尚未改善部分，均非建築法第70條規定應審查之事項，從而，由前開被告99年7月14日函及系爭建造執照之建築物勘驗紀錄表，均足見被告業已認定系爭工程之主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符；另依系爭建物之使用執照竣工報告證明書，益證系爭工程之施工與設計圖樣相符，亦即系爭建物確已符合建築法第70條第1項規定『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』之要件。故依最高行政法院97年度判字第773號判決、最高行政法院101年度判字第83號判決、最高行政法院102年度判字第799號判決、臺北高

等行政法院99年度訴字第2439號判決意旨，以及前開行政機關之函釋，起造人按主管機關所核准建造執照之設計圖說建築者，於建造執照之處分未被撤銷前，被告即應依建築法第70條第1項規定核發使用執照，以符合『行政處分跨程序之拘束力』。」並提出被告99年7月14日府建管字第09901450720號函（參見甲證9）、系爭建造執照之建築物勘驗紀錄表（參見甲證2）及系爭建物之使用執照竣工報告證明書（參見甲證22）為證，並聲請通知證人黃文讚（被告前承辦人員）、黃建添（原告申請使用執照之代辦人員）及廖魏正（原告公司之副總經理）到場證明上開事實。然查，被告99年7月14日府建管字第09901450720號函（參見甲證9），乃係被告依照南投縣建築管理自治條例第29條第1項規定，於施工階段所辦理之基礎勘驗，此觀該函說明欄之記載自明，顯與建築工程完竣後，起造人為申請使用執照，由被告依建築法第70條第1項所進行之竣工查驗程序有所不同。另原告所舉系爭建造執照之建築物勘驗紀錄表（參見甲證2）亦屬監造人於施工階段就系爭建物之興建工程所為監造紀錄；而系爭建物之使用執照竣工報告證明書（參見甲證22），則係起造人會同承造人及監造人申請使用執照時所檢具竣工證明，俱非被告依建築法第70條第1項規定進行竣工查驗程序之結果。是原告所提出之上開資料，均難認本件業已符合建築法第70條第1項所規定申請使用執照應先經工程查驗程序之要件。

4、雖原告另聲請通知證人到場證明其主張之事實，惟證人黃文讚（被告前承辦人員）到庭證稱：「（是否為建築法第70條規定的現場查驗嗎？）這是介於正式與不正式的中間，因為案子本身有待辦事項尚未完成，原告公司有來說明

建築物已經完工，希望可以現場先去看一下，後續的部分希望可以用補正的方式。因為現場是否完工還不曉得，所以我是到現場了解。（證人讚曾到場了解，原告有無向被告提出使用執照申請案掛件？）我印象中是沒有。（既然尚未掛件，證人讚為何會到現場？）因為民眾來申請，基於便民，會先到現場勘查。如果勘查完畢，沒有問題的話，我們就會請他送件掛號，另外約時間做書面或書件審查；如果有缺失，會請他改善，改善完成，再到現場複勘，沒有問題，再到縣府進行正式的書面審查。」「（本案到場查驗後之結論？）有缺失待補正。（缺失的部分有無補正完畢？）於我承辦期間尚未補正完畢。（未補正部分？）沒有印象。（證人讚於證述的該次查驗後，有無在相關文件核章表示查驗通過？）沒有。」「（依建築法第70條第1項規定辦理建築工程查驗，若查驗通過，承辦人員需要在相關文件上核章嗎？）需要，會有現場勘驗紀錄表，上面可以勾選及蓋章，還有相關書件。本件沒有做過這樣的勾選及蓋章。」等語（參見本院卷第297頁至第302頁），核與證人黃建添（原告申請使用執照之代辦人員）及廖魏正（原告公司之副總經理）到場證稱上開勘查後仍有缺失尚待補正等語相符。且原告亦不諱言本件現地勘查紀錄表（空白表格詳如本院卷315頁）尚未經被告核章，而該現地勘查紀錄表即為申請使用執照需檢附之文件資料（參見本院卷第319頁），及被告並未於104年間掛號送件申請使用執照（參見本院卷第313頁）。顯見，證人黃文讚所稱104年間現地勘查僅是基於便民，在當事人掛號送件前所為的勘查，但因有缺失尚待補正，故未在現地勘查紀錄表之正式文書核章。而本件既未經原告提出業經被告核章

之現地勘查紀錄表，且被告亦陳稱本件尚未完成建築法第70條第1項所規定之工程查驗程序，即足證明本件確實尚未符合建築法第70條第1項所規定申請使用執照應先經工程查驗程序之要件。雖證人黃建添（原告申請使用執照之代辦人員）證述：「（勘驗結果是否通過查驗？）這些缺失改善後，就到縣政府找承辦，看過所有的缺失補件後，最後我記得污水部分，還沒有申請下來，是等南崗工業區的污水證明核發下來之後，才能核准這個案子。（承辦人員有無在相關表件蓋章通過查驗？如無，原因為何？）沒有。因為南崗工業區的污水證明還沒有取得。」等語，及證人廖魏正（原告公司之副總經理）證述：「（改善完成後，何時與承辦人接洽？）在申請卷裡面有補相片。（補了相片後，是否偕同被告承辦人到現場確認？）沒有。」等語。惟查，原告既無法提出業經被告核章之現地勘查紀錄表，且被告亦否認本件業已完成建築法第70條第1項所規定之工程查驗程序，是上開證人即便證稱相關缺失業已補正，仍難認本件已確實完成建築法第70條第1項所規定之工程查驗程序。是原告所舉之上開證人，仍難為有利原告事實之認定。

（六）本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

六、結論：

原處分之認事用法既有違誤，已如前述，則訴願決定未予糾正，即有未合。從而，原告以原處分及訴願決定均屬違法，請求撤銷，即有理由，應予准許。又本件原告之訴雖有理由，惟是否應依原告聲明二請求判決「被告對於原告105年12

月9日申請使用執照事件，應作成核准發給被告97年5月21日（97）投府建管（造）字第217號建造執照所載建物使用執照之行政處分」部分，因尚待被告依建築法第70條第1項規定查驗完竣，並依上開說明為適法之處分，是依行政訴訟法第200條第4款規定之意旨，本院自應認原告上開起訴部分，尚未達全部有理由之程度。因此，原告在請求命被告遵照本院判決之法律見解對原告作成行政處分部分為有理由，應予准許；其餘部分則無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　30　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　莊　金　昌

法　官　陳　文　燦

法　官　劉　錫　賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

| 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 | 1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨 |

| | |
|---|---|
| 委任律師為訴訟代理人 | 立學院公法學教授、副教授者。<br>2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。<br>3.專利行政事件，上訴人或其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。<br>2.稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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　　109　　年　　1　　月　　30　　日

書記官　許　騰　云

附錄本判決引用的相關條文：

【建築法】

第25條第1項

建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第78條及第98條規定者，不在此限。

第70條第1項

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。

第71條

（第1項）

申請使用執照，應備具申請書，並檢附左列各件：

一、原領之建造執照或雜項執照。

二、建築物竣工平面圖及立面圖。

（第2項）

建築物與核定工程圖樣完全相符者，免附竣工平面圖及立面圖。

第73條第1項前段

建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。

【南投縣建築管理自治條例】

第29條

（第1項）

建築工程必須申報勘驗部分，除因特殊工法依本府核定之施工計畫書辦理外，依下列施工階段辦理：

一、放樣勘驗：建築物放樣後，挖掘基礎土方前。

二、基礎勘驗：基礎土方挖掘後、澆置混凝土前，其為鋼筋混凝土構造者，配筋完畢，如有基樁者，基樁施工完成。

三、鋼筋勘驗：鋼筋混凝土構造及加強磚造各層樓板或屋頂組筋完畢，澆置混凝土前。
四、鋼骨勘驗：鋼骨鋼筋混凝土構造各層鋼骨組立完成裝置模板前或鋼骨構造、鋼骨結構組立完成作防火覆蓋之前。
五、屋架勘驗：屋架豎立後蓋屋面之前。
（第2項）
前項勘驗應包括建築物位置相關事項、防空避難設備、配筋、騎樓及其標高、公共交通、衛生及安措施。
（第3項）
各項勘驗前應由承造人及專任工程人員先行勘驗，所申報文件並應會同監造人查核簽章並做成勘驗合格證明紀錄後，方得繼續施工。
（第4項）
各項勘驗申報書及勘驗合格證明紀錄，得在申請使用執照時一併檢附。
（第5項）
依本自治條例規定免由營造業承造及建築師監造之建築物，由起造人自行依核定圖樣施工，免予施工勘驗。
（第6項）
放樣及基礎之勘驗，有關建築物之位置，臨接建築線部分，以本府所定建築線為準，土地界址由土地所有權人申請主管地政機關鑑定之，地界未經鑑定致越界建築者，由起造人負責。
（第7項）
本府得指定必須申報勘驗部分，應經該局派員勘驗合格後，方得繼續施工。其勘驗方式及勘驗項目由本府另定之。
（第8項）
第1項建築工程建築物部分之各項勘驗及勘驗紀錄應與建築執照

申請書件及工程圖說一併保存至該建築物拆除或損毀為止。

第30條

申請使用執照除依本法規定外，並應檢附下列文件：

一、建築物竣工彩色照片（各向立面、天井、停車空間、防火間隔、屋頂、法定空地等）。

二、建築物申請新建者，應檢附門牌證明。

三、依其他有關法令規定應檢附之文件。

第32條

建築物之竣工尺寸，高度誤差在百分之一以下，未逾30公分；各樓層高度誤差在百分之三以下，未逾10公分；各樓地板面積誤差在百分之三以下，未逾3平方公尺；其他各部分尺寸誤差在百分之二以下，未逾10公分者，視為符合核定計畫。但臨接騎樓線或指定牆面線部分，其誤差不得超過5公分。

附表、證據編號對照表

| 證據編號 | 證據名稱或內容 | 所附卷宗 | 頁碼 |
|---|---|---|---|
| 甲證2 | 南投縣政府（97）投府建管（造）字第00217號建造執照及其附表 | 前審卷 | 43-77 |
| 甲證7 | 內政部66年1月10日臺內營字第706205號函（不得率予拒發使用執照） | 前審卷 | 107 |
| 甲證8 | 法務部95年4月25日法律字第0950011947號函（核 | 前審卷 | 109 |

（續上頁）

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 發使用執照為羈束處分） | | |
| 甲證9 | 被告99年7月14日府建管字第09901450720號函（核准勘驗備查） | 前審卷 | 111 |
| 甲證11 | 南崗工業區都市計畫圖 | 前審卷 | 115 |
| 甲證13 | 被告104年10月22日府工道字第1040201404號函（拒絕生活廢水排入公共污水下水道） | 前審卷 | 119 |
| 甲證15 | 南投縣南投市○○段0282-0000號「京城」家戶聯防完工報告書 | 前審卷 | 125-138 |
| 甲證20 | 被告106年2月24日府建使字第1060042626號函及代收證明（公寓大廈管理基金） | 前審卷 | 159-160 |
| 甲證22 | 使用執照竣工報告證明書 | 前審卷 | 363 |
| 甲證26 | 系爭建物使用執照申請書 | 前審卷 | 498 |
| 甲證27 | 系爭建造執照之建物壹層 | 前審卷 | 500 |

（續上頁）

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 全區平面圖 | | |
| 甲證28 | 原告與逢甲實業有限公司之工程承攬合約書、預鑄式建築物污水處理設施出廠證明完工證明書 | 前審卷 | 502-518 |
| 甲證29 | 內政部營建署95年3月10日營署工程字第0000000083號函 | 前審卷 | 520 |
| 甲證30 | 南崗工業區鄰近社區污水下水道系統B幹管及進流抽水站工程 | 前審卷 | 522-528 |
| 甲證33 | 被告於96年10月21日核發之（067）投縣建都（變使）字第01945號之1變更使用執照及外觀照片（另案） | 前審卷 | 534-538 |
| 甲證34 | 南崗工業區都市計畫圖 | 本院卷 | 241 |
| 甲證35 | 現場原告設置之自設陰井與被告所設置之公共污水下水道、經濟部工業局南○○○區○○○○○道相 | 本院卷 | 243 |

（續上頁）

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 距約10公尺內之相片1張 | | |
| 甲證36 | 被告104年3月13日執照審查表 | 本院卷 | 245 |
| 甲證37 | 被告104年9月23日府建管字第1040175331號函 | 本院卷 | 247 |
| 甲證39 | 「南投縣建築執照審查作業程序及標準作業流程」之「申請使用執照流程表」 | 本院卷 | 275-276 |
| 甲證40 | 使用執照申請書之掛件資料 | 本院卷 | 313 |
| 甲證41 | 104年4月20日土地使用權同意書 | 本院卷 | 341 |
| 乙證2 | 被告99年8月5日府建管字第00000000000號函（暫緩使用執照核發） | 前審卷 | 191 |
| 乙證3-2 | 被告100年1月13日府建管字第09902360290號函（使用執照缺的文件） | 前審卷 | 195 |

（續上頁）

| | | | |
|---|---|---|---|
| 乙證10 | 都市計畫法臺灣省施行細則 | 前審卷 | 223-227 |
| 乙證11 | 被告97年1月23日府建都字第09602432100號函（准許使用） | 前審卷 | 229-231 |
| 乙證12 | 南崗服務中心97年9月16日南崗字第0976101300號函（請轉知應用地變更） | 前審卷 | 233 |
| 乙證13 | 被告97年10月1日府建都字第09701786030號函（通知應用地變更） | 前審卷 | 235 |
| 乙證15 | 經濟部工業局98年4月17日工地字第00000000000號函（申請人應為所有權人） | 前審卷 | 239 |
| 乙證17 | 經濟部工業局98年12月8日工地字第00000000000號函（不同意用地變更為社區用地）及楊碧玲申請書 | 前審卷 | 243-245 |
| 乙證19 | 經濟部產業園區用地變更 | 前審卷 | 248 |

（續上頁）

| | | | |
|---|---|---|---|
| | 審查小組會議會議紀錄（駁回） | | |
| 乙證20 | 南崗服務中心102年5月20日南崗字第1026100973號函（函送會議紀錄） | 前審卷 | 249 |
| 乙證25 | 被告83年1月10日（83）投府建土字第1559號函（指定南崗服務中心管理） | 前審卷 | 439 |
| 乙證26 | 南崗服務中心88年8月31日八八建南字第1701號公告（實施下水道法區域範圍）及管制區域圖 | 前審卷 | 441-443 |
| 乙證27 | 南投縣建築管理自治條例修正條文（核定本） | 前審卷 | 588-626 |
| 乙證28 | 原處分所敘及之公文 | 本院卷 | 187-201 |
| 乙證29 | 建築法第70條規定之空白表格 | 本院卷 | 315-339 |
| 附件1 | 被告106年1月25日府建管字第1050258091號函（原處分） | 前審卷 | 31-32 |

01