臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴更一字

109年12月30日辯論終結

原　　告　陳家欣

訴訟代理人　陳琮涼　律師

　　趙常皓　律師

被　　告　彰化縣政府

代　表　人　王惠美

訴訟代理人　李佳霖

　　郭旻昊

上列當事人間建築法事件，原告不服內政部中華民國107年5月22日台內訴字第1070036185號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院107年度訴字第212號判決駁回，原告不服，提起上訴，經最高行政法院109年度判字第199號判決廢棄，發回本院更為審理，本院更為判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用均由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告建築基地坐落彰化縣彰化市○○段○○○

消防局）審查核准。被告遂以系爭土地上設施尚未向被告所屬消防局申請審查核准，且該液化石油氣容器儲存設施周圍緊鄰住戶，涉有危害公共安全之疑慮為由，以106年10月6日府建管字第1060350995號函（下稱原處分）通知原告立即停工，並請檢附目的事業主管機關審查同意文件辦理補正。原告不服，提起訴願經內政部107年5月22日台內訴字第1070036185號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，提起行政訴訟，亦經本院107年度訴字第212號判決（下稱原判決）駁回。原告仍不服，提起上訴經最高行政法院109年度判字第199號判決（下稱上訴審判決）將原判決廢棄，發回本院更為審理。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告係依法申請並合法取得建造執照，被告事後以法令所無之限制，勒令原告停工，於法無據：

原告於106年4月間提出建造執照申請時，已備齊建築執照規定項目審查表上所列應具備之文件，向被告申請建造執照，並經被告所屬消防局審查，原告所檢附之資料符合都市計畫土地使用管制用途，取得被告核准。又原告申請之液化石油氣儲存場，坐落於都市區內之乙種工業區，依區域計畫法，該區域使用限制應適用都市計畫法相關規範，與非都市土地使用規範有別。又原告既備妥申請建造執照之要件，且被告亦已依法核發建造執照，被告事後徒以法令所無之限制，勒令原告停工，於法無據。

2.原告於起造工程中均依圖施作，並無施作不當損及鄰近區域之情事，即無建築法第58條第3款適用，原處分於法無據：

依最高行政法院96年度判字第2098號判決意旨，原告系爭

建造工程，建造中均依圖施作並無施工結構上不當之處，亦未違反建築法規相關規範，於工程中未有致生鄰近區域損害或有其他立即危害公共安全之情事。原告系爭建造工程施作中，既無造成鄰近區域立即性公共安全危險之情事，被告於未提出具體事證證明原告之系爭建造工程有立即危害公共安全之虞，卻以將來工程完成後於人口稠密區供液化天然氣儲存場使用，有危害週邊公共安全為由，率以未來不確定之事實為衡量，而有裁量濫用之情事，是原處分，即屬不當。

3.原告為求盡速解決紛爭，依被告要求，依照「彰化縣都市計畫甲種及乙種工業區申請設置工業發展有關設施暨公共服務與公用事業設施使用案件處理原則」第3點規定補正文件，乃於109年8月25日以109豐字第09082501號函檢附「申請書」、「地籍圖謄本、土地登記謄本」、「彰化市公所都市計畫土地使用分區證明書」、「彰化市○○段○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○號現況套繪地圖（含基地周圍現況圖、都市計畫位置圖）」、「被告所屬消防局106年7月24日彰消預字第1060015821號書函及108年5月24日彰消預字第1080011051號函」等附件資料並送達被告，先予敘明。

4.惟被告又以109年9月21日府建新字第1090306865號函回覆：「三、㈡請檢附目的事業主管機關核發之籌設許可文件。……」云云，認原告應再修正提出申請，惟被告先前開庭即表示本件之目的事業主管機關係「被告所屬消防局」，而原告前已檢附被告所屬消防局106年7月24日彰消預字第1060015821號書函及108年5月24日彰消預字第1080011051號函，前開函文內容稱：「本案委託消防設備師黃敬智檢

討設計，符合『各類場所消防安全設備設置標準』及『公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法』之規定。……其他非屬消防安全設備部分，請逕向相關權責單位辦理。」、「有關旨揭場所位置、構造、設備之審查，本局業於106年7月24日彰消預字第1060015821號函（諒達）審查完成，符合『各類場所消防安全設備設置標準』及『公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法』之規定……至於該場所是否符合建築管理、都市計畫、地政或勞檢等相關規定，則非屬本局權責。」等語，表示就消防設備及公共安全部分已檢查完成，然就建築管理、都市計畫等相關規定認為無審查權限。是以，本件即出現被告認為其下所轄消防局屬本件目的事業主管機關，而被告所屬消防局卻不承認對於建築管理、都市計畫等相關規定有審查權限之矛盾，導致原告已提出被告所屬消防局之審核文件後仍遭被告退件，實令原告無所適從，不知如何補正。

㈡聲明：

1.請求撤銷原處分及訴願決定。

2.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.有關建築許可階段，系爭建照是否係依「建造執照及雜項執照規定項目審查表」審查乙節回復如下：

被告係依「建造執照及雜項執照規定項目審查表」審查，於106年5月19日以府建管(建)字第0142886號函核發系爭建照。經106年10月6日現場會勘，依該會勘紀錄所載：「二、本案申請內容為『液化石油氣容器儲存室』，本次現

勘據現場施工人員表示，該址未來將做液化石油氣容器儲存室兼做轉運站使用，該部分已與原核准使用項目不符，本府將請業者提出說明後依法據辦。三、本案建築基地位於『高速公路彰化交流道附近特定區』乙種工業區，依據都市計畫法臺灣省施行細則規定，於乙種工業區申請做為液化石油氣容器儲存設施、高壓氣體之混合、分裝及倉儲行為，須經目的事業主管機關（本縣消防局）審查核准，本案將請業者依法補正，於補正程序完成前本工址不得繼續施工（勒令停工）。」。是已查本案施工內容與核定工程圖樣及說明書不符，且按系爭建照檢附之被告所屬消防局106年5月8日便箋，僅就「公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法」（下稱安全管理辦法）規定審查，未就相關周邊環境依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第3項規定作相關實質區位審查，爰被告依「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」規定抽查，並於106年10月6日府建字第1060350995號函通知起造人依建築法第58條規定停工及依法補正。

2.依被告所屬消防局106年5月8日便箋所載，本案於系爭建照核准前，該局已依安全管理辦法規定審查其建築物位置、安全距離。依該106年5月8日便箋記載：「另本案屬消防液化石油氣容器儲存場所，依據『消防法』、『各類場所相防安全設備設置標準』、『公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法』、『消防機關辦理公共危險物品及可燃性高壓氣體場所位置構造設備審查及查驗作業基準』、『消防機關辦理建築物消防安全設備審查及查驗作業基準』之規定，應由起造人委託消防設備師至本局辦理建築物消防安全設備圖說審查暨竣工查驗」，另依

本案106年8月22日府建管字第1060293057號開工申請書所載，起造人已於申報開工前依上開規定，檢附相關資料送被告所屬消防局審查。

3.施工中之系爭設施，如何危害公共安全情事：

依前述被告106年10月11日府建城字第1060351978號會勘紀錄所載內容，及彰化縣議員張東正市民代表陳錡錡聯合服務處106年9月30日彰正錡字第1060930001號函轉民眾陳情書所載：「……彰化縣薊桐段1425、00000000000000000000000號將建造為液化石油氣相關設施容器儲藏倉庫，已嚴重危及附近住戶生命財產安全……」，依據都市計畫法臺灣省施行細則規定，於乙種工業區申請作為液化石油氣容器儲存室儲存設施、高壓氣體之混合、分裝及倉儲行為，須經目的事業主管機關（被告所屬消防局）審查核准，依系爭建照檢附資料，本案工址涉有目的事業主管機關審查內容尚須補正、該址未來用途「液化石油氣容器儲存室兼做轉運站」與原核准使用項目不符及避免日後發生危害公共安全之虞，被告依建築法58條規定，勒令停工請起造人依法補正目的事業主管機關同意文件後再行復工，並無違誤。

4.依建築法第58條規定、被告106年10月11日府建城字第1060351978號會勘紀錄及都市計畫法臺灣省施行細則第18條第3項規定，工業發展有關設施申請設置前，應向各目的事業主關機關申請，主管機關辦理審查時，應依據地方實際情況，對於各目之使用細目、使用面積、使用條件及有關管理維護事項及開發義務作必要之規定。本件申請建築基地周圍緊鄰住戶，目的事業主關機關（被告所屬消防局）僅依安全管理辦法規定就建造執照所附圖說予以審查，

未依都市計畫法臺灣省施行細則規定實質區位審查，被告依「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」規定抽查通知補正，避免日後發生危害公共安全之虞，又經前述會勘紀錄所載：「……據現場施工人員表示，該址未來將做液化石油氣容器儲存室兼做轉運站使用，該部分已與原核准使用項目不符……」，被告依建築法第58條第3、6、7款規定，勒令停工，尚屬有據。

5.被告107年1月30日府建城字第1070034829號函請求內政部釋疑後，內政部迄今均未回覆。嗣於109年12月14日函復尚無所謂「經目的事業主管機關審查核後復依建築法為建築許可之二階段審查」情事，已提出該函到院。

6.系爭設施依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第3項規定，申請建造執照前應由被告所屬消防局應依據地方實際情況，對於工業發展（本案為液化石油氣容器儲存室儲存室）之使用細目、使用面積、使用條件及管理維護事項及開發義務等制定相關規定後，依職權「實質區位審查」，系爭設施被告所屬消防局僅依安全管理辦法規定就建造執照所附圖說予以審查，未實質區位審查。原告可依被告107年7月公告之「彰化縣都市計畫甲種及乙種工業區申請設置工業發展有關設施暨公共服務與公用事業使用案件處理原則」規定內容，向被告申請容許使用證明，尚屬適法。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：如上訴審判決廢棄發回要旨所述。

五、本院的判斷：

㈠前提事實：

緣原告建築基地坐落於系爭土地上，屬都市計畫法臺灣省施行細則第14條第1項第3款之「乙種工業區」，領有被告核發之系爭建照，核准建築物用途為「液化石油氣容器儲存室」（甲證24）。被告於審查核發原告系爭建照時，係由被告所屬各單位依「建造執照及雜項執照規定項目審查表」予以審查，被告所屬消防局亦針對當時之消防法規、安全管理辦法規定就原告所提之建築圖說予以審查後，認為符合法規，而以105年5月8日便箋函復被告所屬建設處（甲證7）。嗣被告於106年10月6日至現場辦理聯合會勘後，認該設施未經目的事業主管機關即被告所屬消防局審查核准（乙證8）。被告遂以系爭設施尚未向被告所屬消防局申請審查核准，且該液化石油氣容器儲存設施周圍緊鄰住戶，涉有危害公共安全之疑慮為由，以原處分（甲證1）引述都市計畫法臺灣省施行細則第18條第1項、第2項第2款第13目、第3項規定，說明系爭設施應經目的事業主管機關審查核准，請原告立即停工，並檢附目的事業主管機關審查同意文件辦理補正。原告不服，提起訴願，被告並於訴願程序中補正係依建築法第58條之規定，勒令原告停工（丁證2）。嗣原告訴願經決定（甲證2）駁回，原告提起行政訴訟，亦經原判決（原判決卷2第703至734頁）駁回。原告仍不服，提起上訴，經上訴審判決（本院卷第19至30頁）將原判決廢棄，發回本院更為審理，以上事實有各項資料可查（甲證1、2、7、24、乙證8、丁證2，本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡按受發回或發交之高等行政法院，就最高行政法院所指示應予調查之事項，自應予查明，並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，行政訴訟法第260條第2項、第3項分別定有明文。本件為經最高行政法院發回更審之案

件，本院在此個案中，自應受最高行政法院發回判決所表示個案法律意見之拘束，並依其提示之法律意見，據為解釋法律之基礎。本件發回意旨略以：

1.按建築法第1條、第35條、第58條及有關建築行為之各章編排【第二章「建築許可」（第21-41條）、第五章「施工管理」（第53-69條）、第六章「使用管理」（第70-77條）】可知，建築法對建築行為之管理，係分為建築之許可、施工之管理及使用之管理等階段，循序漸進。又其他法律規範涉及建築之市容、消防等公共交通、安全之事項，而為建築法所未規定者，依建築法第1條後段規定，於實施建築之管理時，係應將各該法律規定納入考量。

2.承前所述，建築法於「建築許可」、「施工管理」階段，皆有不得妨礙都市計畫之規範。而依地方制度法第19條第6款第1目規定，關於縣（市）都市計畫之擬定、審議及執行乃屬其自治事項。又依都市計畫法第1條、第4條、第6條、第32條、第36條、第39條、第85條規定，縣（市）政府對於都市計畫範圍內之土地，係得限制使用人為妨害都市計畫之使用；土地使用分區管制事項且得於都市計畫法施行細則作必要之規定。而依都市計畫法臺灣省施行細則第14條第1項第3款第3目、第18條第1項、第2項第2款第13目、第3項規定，是於縣（市）乙種工業區設置「液化石油氣容器儲存室」，應先申請經縣（市）政府審查核准後，始得建築。

3.又「液化石油氣」屬可燃性高壓氣體，具有致火災之潛在危險性，是為預防火災、維護公共安全，依消防法第15條第1項、第2項授權訂定之安全管理辦法第2條前段、第4條第3款、第6條第2項、第9條、第10條第1項、第65條、第

67條、第70條規定，乃就可燃性高壓氣體之儲存場所之位置、構造及設備之設置為規範，並未涉及都市計畫法臺灣省施行細則第18條第1項第3項後段規定所指之「使用條件」及有關管理維護事項等規定。

4.再縣（市）（局）主管建築機關實施建築之管理，在「建築許可」、「施工管理」階段，各有其應遵循之規範，不可混為一談。而建築法第58條第3款係屬「施工管理」階段規範，係以建築物在施工中，經地方主管建築機關發現有「危害公共安全者」為要件。核於系爭建照核發前，被告所屬消防局既認系爭設施之位置、安全距離符合安全管理辦法，則施工中之系爭設施，究有如何危害公共安全情事，即有未明。原判決未調查被告所屬消防局原為之審查是否有疏漏或其他違法；或被告未依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第3項規定審查系爭設施，如何造成系爭設施之施工危害公共安全，或原告系爭設施之施工別有其他危害公共安全之具體情事，有未盡職權調查義務及理由不備之疏漏。又依被告於107年8月20日提出之答辯狀另記載：「……本工址涉有違反都市計畫法審查程序及危害公共安全之虞，本府依上開建築法（指建築法第58條）規定，勒令停工……」則被告是否援引建築法第58條第1款有關「妨礙都市計畫者」之規定，作為原處分之法律依據，亦待原審向被告闡明；倘被告併以該款規定為處分依據，則其亦應提出事證敘明原告之施工如何妨礙當地之都市計畫，而非遽以被告核發本件建造執照程序，未經訂定乙種工業區內工業附屬設施審查原則，系爭建照核發違法，即謂符合該款施工中停工之要件。再被告就都市計畫乙種工業區內申請設置「液化石油氣容器儲存室」使用，目的事業

主管機關與都市計畫建築主管機關審查之內容及程序等疑義，前以107年1月30日府建城字第1070034829號函（乙證10）請求內政部釋疑，然卷內並無相關函復資料；另原告主張其依原處分所命補正「安全管理計畫書」，亦經被告所屬消防局以108年5月20日函復消防法令無相關審查規定，非該局權責，請洽其他權責機關審查辦理等語，亦應一併查明等語。從而，針對發回意旨部分，本件爭點厥為如上所述，茲本院進一步調查、敘明就前開爭點認定之結果如下。

㈢系爭建照於核發前即經被告所屬消防局審查認定系爭設施之位置、安全距離符合安全管理辦法規定，且於被告依法核發後未經撤銷：

1.應適用的法令：

⑴建築法第1條、第3條第1項第1款、第25條第1項、第35條。

⑵都市計畫法第1條、第4條、第6條、第32條、第36條、第39條、第85條。

⑶都市計畫法臺灣省施行細則第14條第1項第3款第3目、第18條第1項、第2項第2款第13目、第3項。

⑷安全管理辦法第10條。

⑸消防機關辦理公共危險物品及可燃性高壓氣體場所位置構造設備審查及查驗作業基準第2條（附錄）。

2.參酌上訴審判決及上揭規定可知，於都市計畫範圍內之乙種工業區土地，設置液化石油氣容器儲存室設施，應經縣（市）政府依建築法、都市計畫法及該法施行細則之規定審查許可並發給執照後，始得建築，且依安全管理辦法第10條第1項規定，應由直轄市、縣(市)消防機關於主管建

築機關許可開工前，審查完成。又內政部為利消防機關執行安全管理辦法第10條所定公共危險物品及可燃性高壓氣體製造、儲存或處理場所（下稱公共危險物品等場所）位置、構造及設備圖說之審查及竣工查驗工作，特訂定「消防機關辦理公共危險物品及可燃性高壓氣體場所位置構造設備審查及查驗作業基準」（下稱作業基準），於作業基準第2條訂有公共危險物品等場所位置、構造及設備圖說之審查作業程序。

3.就系爭設施之設置，揆諸上揭規定，其權責機關依據審查之項目涉及法規之不同而有差異：

⑴就系爭設施之「建築許可」「建築物構造安全」項目，前者，涉及土地使用管制，於都市計畫地區應以都市計畫機關為權責機關（都市計畫法第4條）。後者，則涉及建築法、建築技術規則建築設計施工編及安全管理辦法第70條規定，應以建築管理機關（建築法第2條第1項、都市計畫法第4條）及消防機關（消防法第3條、施行細則第2條第1項）為權責機關。

⑵就系爭設施之「安全距離」、「設施安全」及「消防安全設備」項目，於尚未開工之建築許可階段，涉及安全管理辦法第67條、第70條及各類場所消防安全設備設置標準之規定，應以消防機關為權責機關。

4.至都市計畫法臺灣省施行細則第18條第3項後段雖規定「縣（市）政府於辦理該等設施之申請審查時，應依據地方實際情況，對於各目之使用細目、使用面積、使用條件及有關管理維護事項及開發義務作必要之規定」，然依據前揭上訴審判決之意旨，上揭消防法及安全管理辦法已就可燃性高壓氣體之儲存場所之「位置、構造及設備之設置」

為規範，是系爭設施「位置、構造及設備之設置」之審查尚與該施行細則第18條第3項後段所指之「使用條件」及有關管理維護事項等規定無涉。

5.是縱被告至原告申請建築執照時仍未針對工業發展設施訂定相關必要規定（原判決卷1第169至176頁，被告103年1月23日簽），仍無礙被告所屬消防局於被告許可開工前，依前揭安全管理辦法審查系爭設施之「位置、構造及設備之設置」是否符合規定。此並有內政部營建署函詢內政部消防署有關乙種工業區內申請設置「液化石油氣容器儲存室」之審查與管理疑義，經該署以106年11月8日消署危字第1061119353號函復略以：「三、另按管理辦法第10條之規定，液化石油氣容器儲存室之位置、構造、設備等圖說，應由直轄市、縣（市）消防機關於主管建築機關許可開工前、審查完成。另上開儲存室完成後，直轄市、縣（市）主管建築機關會同消防機關檢查其位置、構造、設備合格後，始得發給使用執照。基此，消防機關係針對場所之位置、構造、設備進行審查及勘查合格……」附卷可稽（原判決卷1第43至44頁）。又被告就都市計畫乙種工業區內申請設置「液化石油氣容器儲存室」使用，目的事業主管機關與都市計畫建築主管機關審查之內容及程序等疑義，前以107年1月30日府建城字第1070034829號函（乙證10）請求內政部釋疑，未經內政部函復，嗣被告再以109年11月2日府建新字第1090388053號函詢內政部（見109年12月30日言詞辯論筆錄），方經內政部營建署以109年12月14日營署中城字第1091260804號函復略以：「……查『公共危險物品及可燃性高壓氣體製造儲存處理場所設置標準暨安全管理辦法（編按：即安全管理辦法於108年6月11日

修正後名稱）』第10條第1項及第2項規定……已有明定公共危險物品及可燃性高壓氣體製造儲存處理場所涉及建築執照申請之審查程序，上開辦法業已敘明審查機關為直轄市、縣（市）消防機關，審查完成管控時點為許可開工前，直轄市、縣（市）主管建築機關無須就消防機關審查完成之核准內完再行審核，故尚無來函說明三所述『經目的事業主管機關審查核准後復依建築法為建築許可之二階段審查』情事。」（本院卷第415至416頁）等語，核該函所述與前揭法規及說明尚無不合。

6.經查，原告就系爭土地上申請核准建築之建築物用途為液化石油氣容器儲存室，屬都市計畫法臺灣省施行細則第18條第2項第2款規定之工業發展有關設施，被告於審查核發原告系爭建照時，係由被告所屬各單位依「建造執照及雜項執照規定項目審查表」予以審查，被告所屬消防局亦針對當時之消防法規、安全管理辦法就原告所提之建築圖說予以審查後，即認為符合法規，而以106年5月8日便箋函復被告所屬建設處，此為兩造所不爭執，並有記載：「……二、有關陳家欣於本縣○○市○○段○○○○○號等4筆土地申請液化石油氣容器儲存設施使用乙案，查所附及補充建築圖說等資料，其建築物位置、安全距離符合『公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法』之規範。三、另本案屬消防法定液化石油氣儲存場所，依據……之規定，應由起造人委託消防設備師至本局辦理建築物消防安全設備圖說審查暨竣工查驗，併予敘明。」之被告所屬消防局106年5月8日便箋（甲證7）與被告書面陳述資料（本院卷第101至105頁）在卷可考。

7.又被告106年5月19日府建管字第1060142886號函乃據被告

所屬消防局上開便箋，除於主旨記載：「貴公司申請建造執造乙案，經核規定審查項目符合規定，准予給照」外，於說明第11項記載：「請於申報開工前，依公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法第10條規定，公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所之位置、構造及設備圖說，送消防機關完成審查許可。」（乙證11，原處分卷第44頁）。另據被告所屬消防局106年7月24日彰消預字第1060015821號書函（訴願卷第155至156頁）及本件106年8月22日府建管字第1060293057號開工申請書所載，原告確於申報開工前，檢附建築物消防安全設備圖說審查申請書及公共危險物品及可燃性高壓氣體場所設置構造設備圖說審查申請書等資料送被告所屬消防局完成審查。

8.準此可知，於建築許可階段，即系爭建照經申請至核發之過程，業經被告所屬各單位依「建造執照及雜項執照規定項目審查表」予以審查，而系爭設施之「位置、構造及設備之設置」，亦經權責機關即被告所屬消防局據所附建築圖說等資料，認定其建築物位置、安全距離符合安全管理辦法之規範，被告乃於106年5月19日核發系爭建照。經核系爭建照核發所踐行之相關程序，於法尚無不合，且核發該建照之行政處分迄今未經被告撤銷，其效力繼續存在。

㈣被告於核發系爭建照後，方於施工管理階段，以原處分命原告停工，於法未合：

1.應適用之法令：

⑴建築法第58條第1款及第3款、第6款、第7款。

⑵行政程序法第110條第3項（附錄）。

2.依據前述規定及說明，建築法對建築行為之管理，係分為

建築之許可、施工之管理及使用之管理等階段，循序漸進。而縣（市）（局）主管建築機關實施建築之管理，在「建築許可」、「施工管理」階段，各有其應遵循之規範，已如前述。而建築法第58條各款係屬「施工管理」階段規範，係以建築物在施工中，經地方主管建築機關發現有「妨礙都市計畫」或「危害公共安全」等情事為要件。

3.經查，被告固謂本件施工中之系爭設施經被告106年10月6日現場會勘，該會勘紀錄記載：「二、本案申請內容為『液化石油氣容器儲存室』，本次現勘據現場施工人員表示，該址未來將做液化石油氣容器儲存室兼做轉運站使用，該部分已與原核准使用項目不符，本府將請業者提出說明後依法據辦。三、本案建築基地位於『高速公路彰化交流道附近特定區』乙種工業區，依據都市計畫法臺灣省施行細則規定，於乙種工業區申請做為液化石油氣容器儲存設施、高壓氣體之混合、分裝及倉儲行為，須經目的事業主管機關（本縣消防局）審查核准，本案將請業者依法補正，於補正程序完成前本工址不得繼續施工（勒令停工）。」等語，被告乃謂其施工內容與核定工程圖樣及說明書不符，且被告所屬消防局並未就相關周邊環境依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第3項規定作實質區位審查，並於訴願及訴訟程序中追補建築法第58條第3、6、7款規定為作成原處分之依據（本院卷第101至105頁及丁證6）云云。惟查：

⑴按都市計畫法為改善居民生活環境，並達成促進市○鎮○鄉街有計畫之均衡發展的目的，固然就都市計畫範圍內之土地，規範主管機關得劃定不同之使用區，並予以不同程度之使用管制，都市計畫法臺灣省施行細則第18

條就「液化石油氣及其他可燃性高壓氣體之容器儲存設施」亦規定應經縣（市）政府審查核准後，始得建築，惟核該等規定之內容，均係就建築許可階段所為之管制，復查被告迄至原告申請建築執照時仍未針對工業發展設施訂定相關必要規定（原判決卷1第158頁、第169至176頁，被告103年1月23日簽），而係交由各目的事業主管機關依該管法規審查，則於原告提出系爭建照之申請，並經被告所屬消防局等相關單位審查通過、被告核發系爭建照並許可開工後，主管機關對於系爭設施之管制即進入「施工管理」之階段，則被告於原處分援引建築許可階段之都市計畫法臺灣省施行細則第18條規定命原告停工，已有違誤；又其並未追補建築法第58條第1款為作成原處分之依據（丁證6，本院卷第362頁），顯然並未認定系爭設施有何妨礙都市計畫之情，則本件顯與都市計畫法規範之使用管制無涉，被告於訴訟程序中復謂系爭建照並未依都市計畫法臺灣省施行細則第18條第3項規定作實質區位審查云云，自亦無從採認。

⑵又查，被告固追補建築法第58條第3、6、7款規定為原處分之依據，然原處分記載：「有關貴公司申請本府106府建管建字第0142886號建造執照，經106年10月6日會勘結果尚有缺失，請立即停工並向本府辦理補正……依都市計畫法臺灣省施行細則第18條規定略以……，查本案係申請做為『液化石油氣容器儲存室』，依上開規定應經目的事業主管機關審查核准，爰請依上開規定檢附目的事業主管機關審查同意文件辦理補正……」（甲證1）等語，並未提及原告系爭設施之施工內容或使用目的與原建築執照有何不符之情事，且被告106年10月11

日府建城字第1060351978號函檢附之106年10月6日會勘紀錄第1點即記載：「一、本案建築基地領有本府（106)府建管(建)字第0142886號建造執照，經現勘後結果現場施工狀況尚與核准圖說相符。」（乙證8）等語，又該會勘紀錄第2點固載：「……現勘據現場施工人員表示，該址未來將做液化石油氣容器儲存室兼作轉運站使用」，然據後附簽到簿（本院卷第251頁）所載出席單位及人員，並未見有該施工人員或原告代表簽名確認，原告於106年10月16日函亦表示系爭設施並無兼作轉運站之用途（訴願卷第150至151頁）。準此，被告既於會勘紀錄記載系爭設施之現場施工情況與經被告核准之圖說相符，則顯然系爭設施並無被告所述施工內容與核定工程圖樣及說明書不符之情形，被告所述與卷內事證自相矛盾，已無可採信。而會勘紀錄記載系爭設施兼作轉運站乙事，既無原告代表人員簽名確認，復查無相關文件可資佐證，自亦無以憑信。

⑶再查，本院於準備程序中請被告就「施工中之系爭設施究有何危害安全之情事？」一事提出說明，被告仍復陳前詞，謂被告所屬消防局並未依法為實質區位審查，系爭設施於建築許可階段即有瑕疵云云，然倘系爭設施確實於建築許可階段即有未就系爭建物之位置、安全距離予以審查之瑕疵，則被告應依法撤銷其建築許可，而非於施工管理階段逕命原告停工並補正，且依前引內政部營建署109年12月14日營署中城字第1091260804號函之說明可知，就系爭設施之位置、構造及設備圖說，應由直轄市、縣（市）消防機關依安全管理辦法規定於許可開工前審查完成，並無被告所謂「實質區位審查」或「

經目的事業主管機關審查核准後復依建築法為建築許可之二階段審查」之情事。

⑷準此可知，系爭設施於施工管理階段，並無何等符合建築法第58條第3、6、7款規定之情事，系爭設施之「位置、構造、設備圖說」等項目，於系爭建照核發前既已會由消防主管機關審查完成，則於系爭建照核發後之施工管理階段，被告乃反以系爭設施未經目的事業主管機關審查核准、周圍緊鄰住戶有安全疑慮等於建築許可階段即應予審查之事由命原告停工，自屬於法未合。

4.綜上，被告迄至原告申請建築執照時仍未針對工業發展設施訂定相關必要規定，且被告所屬消防局既於106年5月8日便箋函復被告所屬建設處，認原告申請之系爭設施，其位置、安全距離符合安全管理辦法等消防法規之規定，被告並准予建築而發給系爭建照在前，則該處分既未經撤銷而有效存在，其依法取得之權利自應予以保護尊重，非依法律及正當法律程序不得任意剝奪。惟被告卻反而於系爭設施已通過建築許可後，引據其並未訂定相關必要規定之都市計畫法臺灣省施行細則第18條規定命原告停工，其適用法規已有違誤；復觀諸被告提出之說明，亦無從認定系爭設施於施工階段有何危害安全（除位置因素外）、構造或位置與核定工程圖樣及說明書不符或其他違反建築法規之情事，則被告補充建築法第58條第3、6、7款規定為原處分之依據，亦無從予以肯認。

5.準此，被告作成原處分所依據之事實認定及適用法條均有違誤，原處分於法未合，自應予撤銷。至被告於審理中固復陳系爭設施周圍緊鄰住戶，涉有危害公共安全之疑慮等事由等語，然該等事由均屬於建築許可階段即應審查確認

之事項，已如前述，則倘確有上開情事，亦係被告是否依法撤銷或廢止系爭建照之問題，而尚非被告於系爭建照仍有效存在時，得據為命原告停工及補正之事由，否則亦與正當法律程序有違。

㈤綜上所述，被告於核發系爭建照後，方於施工管理階段，以原處分命原告停工，已有違誤，原處分自應予撤銷，訴願決定予以維持，亦有未合，原告所訴，非無理由。另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：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　1　　月　　20　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　林　靜　雯

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

(續上頁)

(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立學院公法學教授、副教授者。 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。 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。 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　　110　　年　　1　　月　　28　　日

書記官　李　孟　純

本判決引用的相關條文：

【行政程序法第110條第3項】

行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。

【建築法】（100年1月5日修正公布）

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。

第2條第1項

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3條第1項第1款

本法適用地區如左：

一、實施都市計畫地區。

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35條

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。

第54條第1項

起造人自領得建造執照或雜項執照之日起，應於6個月內開工；

並應於開工前，會同承造人及監造人將開工日期，連同姓名或名稱、住址、證書字號及承造人施工計畫書，申請該管主管建築機關備查。

第58條

建築物在施工中，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關認有必要時，得隨時加以勘驗，發現左列情事之一者，應以書面通知承造人或起造人或監造人，勒令停工或修改；必要時，得強制拆除：

一、妨礙都市計畫者。

……。

三、危害公共安全者。

……。

六、主要構造或位置或高度或面積與核定工程圖樣及說明書不符者。

七、違反本法其他規定或基於本法所發布之命令者。

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。

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。……。

【都市計畫法】（104年12月30日修正公布）

第1條

為改善居民生活環境，並促進市○鎮○鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。

第4條
本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。
第6條
直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。
第32條
（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。
（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。
第36條
工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主；具有危險性及公害之工廠，應特別指定工業區建築之。
第39條
對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。
第85條
本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。
【都市計畫法臺灣省施行細則】（105年4月25日修正發布）
第14條第1項第3款第3目
都市計畫範圍內土地得視實際發展情形，劃定下列各種使用區

，分別限制其使用：

三、工業區：

㈠……。

㈡乙種工業區。

第18條第1項、第2項第2款第13目及第3項

（第1項）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：

一、……。

（第2項）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，指下列設施：

一、工廠必要附屬設施：

……。

二、工業發展有關設施：

……。

㈤公共危險物品、液化石油氣及其他可燃性高壓氣體之容器儲存設施。

……。

（第3項）前項第1款至第3款之設施，應經縣（市）政府審查核准後，始得建築；增建及變更使用時，亦同。第2款及第3款設施之申請，縣（市）政府於辦理審查時，應依據地方實際情況，對於各目之使用細目、使用面積、使用條件及有關管理維護事項及開發義務作必要之規定。

【消防法】（106年1月18日修正發布）

第3條

消防主管機關：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15條

（第1項）公共危險物品及可燃性高壓氣體應依其容器、裝載及搬運方法進行安全搬運；達管制量時，應在製造、儲存或處理場所以安全方法進行儲存或處理。

（第2項）前項公共危險物品及可燃性高壓氣體之範圍及分類，製造、儲存或處理場所之位置、構造及設備之設置標準，儲存、處理及搬運之安全管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。但公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存、處理或搬運，中央目的事業主管機關另訂有安全管理規定者，依其規定辦理。

【消防法施行細則】

第2條第1項

本法第3條所定消防主管機關，其業務在內政部，由消防署承辦；在直轄市、縣(市)政府，由消防局承辦。

【公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法】

（106年5月8日修正發布）

第10條

（第1項）公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所之位置、構造及設備圖說，應由直轄市、縣(市)消防機關於主管建築機關許可開工前，審查完成。

（第2項）前項場所完工後，直轄市、縣(市)主管建築機關應會同消防機關檢查其位置、構造及設備合格後，始得發給使用執照。

第65條

本章所稱之第1類保護物及第2類保護物如下：

一、第1類保護物係指下列場所：

㈠古蹟。

……。

二、第2類保護物：係指第1類保護物以外供人居住或使用之建築物。但與製造、處理或儲存場所位於同一建築基地者，不屬之。

第67條

（第1項）可燃性高壓氣體儲存場所，其外牆或相當於該外牆之設施外側，與場外第1類及第2類保護物之安全距離如下：……。

（第2項）前項儲存場所設有防爆牆或同等以上防護性能者，其與第1類保護物及第2類保護物安全距離得縮減如下：……。

第70條

可燃性高壓氣體儲存場所之構造、設備及安全管理，應符合下列規定：

一、設有警戒標示及防爆型緊急照明設備。

二、設置氣體漏氣自動警報設備。

三、設置防止氣體滯留之有效通風裝置。

四、採用不燃材料構造之地面一層建築物，屋頂應以輕質金屬板或其他輕質不燃材料覆蓋，屋簷並應距離地面2.5公尺以上。

五、……。

七、通路面積至少應占儲存場所面積之百分之20以上。

【消防機關辦理公共危險物品及可燃性高壓氣體場所位置構造設備審查及查驗作業基準】（102年12月2日修正發布）

第2條

公共危險物品等場所位置、構造及設備圖說審查作業程序如下：

㈠起造人填具申請書(如表一)，檢附建築圖說、位置、構造及設備圖說、建造執照申請書、公共危險物品等場所概要表(如

表一之一至表一之二十三)、相關證明文件資料等，向當地消防機關提出。其中位置、構造及設備圖說由位置、構造及設備設計人依序繪製並簽章，圖說內所用標示記號，應於圖說上註記說明。

㈡……。

第3條

依辦法設置之位置、構造及設備，於實施施工、加壓試驗及配合建築物樓地板、樑、柱、牆施工須預埋管線時，位置、構造及設備監造人應一併拍照建檔存證以供消防機關查核，消防機關並得視需要隨時派員前往查驗。

第4條

公共危險物品等場所位置、構造及設備竣工查驗程序如下：

㈠起造人填具申請書（如表三），檢附公共危險物品等場所查驗表（如表三之一至表三之二十三）、儲槽完工檢查合格證明文件（儲槽以外場所免附）、安裝施工測試照片、使用執照申請書、原審訖之位置、構造及設備圖說、相關證明文件資料等，向當地消防機關提出，資料不齊全者，消防機關通知限期補正。

㈡……。

【液化石油氣儲存場所管理要點】

第1點

為規範公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法（以下簡稱本辦法）72條之1所定液化油氣儲存場所證明書申請、核發及管理等相關事宜，特訂定本要點。

第2點

液化石油氣製造場所或販賣場所管理權人設置之液化石油氣儲存場所（以下簡稱儲存場所），其審（檢）查項目、法令依據

及權責機關如附件一。

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱	證據內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	被告106年10月6日府建管字第1060350995號函		原判決卷1	P27-29
甲證2	內政部107年5月22日台內訴字第1070036185號訴願決定書		原判決卷1	P31-35
甲證3	被告網際網路執照存根影像查詢系統資料		原判決卷1	P37-39
甲證4	被告106年10月11日府建城字第1060351978號函影本		原判決卷1	P41
甲證5	內政部消防署106年11月8日消署危字第0000000000號函		原判決卷1	P43-44
甲證6	花蓮縣非都市土地使用編定管制問與答資料		原判決卷1	P45-47
甲證7	被告所屬消防局106年5月		原判決卷	P121

（續上頁）

	8日便箋影本		1	
甲證8	被告106年5月19日府建管字第1060142886號函影本		原判決卷1	P123
甲證9	106年10月6日系爭土地液化石油氣容器儲存室聯合會勘紀錄影本		原判決卷1	P125
甲證10	聯合新聞網106年10月5日資料		原判決卷1	P127-129
甲證11	內政部營建署107年1月2日營授辦城字第000000009 0號函影本		原判決卷1	P131
甲證12	彰化縣消防局液化石油氣管理資料		原判決卷1	P133
甲證13	內政部107年4月3日台內訴字第1070016742號函影本		原判決卷1	P135-137
甲證14	被告都市計畫資訊網內土地使用分區地理資訊查詢系統查詢資料及建築線指示申請書圖影本		原判決卷1	P197-201

（續上頁）

甲證15	被告行政規則審查作業流程圖		原判決卷1	P315
甲證16	系爭土地附近工廠資料		原判決卷1	P317-351
甲證17	彰化縣法規標準自治條例及彰化縣自治規則審查作業流程圖		原判決卷1	P461-473
甲證18	彰化縣政府及所屬機關行政規則基準		原判決卷1	P475-477
甲證19	被告法令規章網		原判決卷1	P479
甲證20	彰化縣政府組織自治條例		本院卷	P93-97
甲證21	彰化縣政府建設處網頁畫面		本院卷	P99
甲證22	原告109年8月25日109豐字第09082501號函		本院卷	P117
甲證23	原告109年8月25日109豐字第09082501號函及其附		本院卷	P121-143

（續上頁）

	件申請資料			
甲證24	被告106年5月19日（106）府建管（建）字第0142886號建造執照		本院卷	P186-190
乙證1	建造執照及雜項執照規定項目審查表		原處分卷	P1-2
乙證2	被告106年10月6日府建管字第1060350995號函影本		原處分卷	P3
乙證3	內政部107年5月22日台內訴字第1070036185號函附同文號訴願決定書影本		原處分卷	P5-11
乙證4	都市計畫法臺灣省施行細則第18條		原處分卷	P13-17
乙證5	公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法第9條、第10條		原處分卷	P19
乙證6	建築法第58條		原處分卷	P21
乙證7	彰化縣議員張東正市民代表陳錡錡聯合服務處106		原處分卷	P23-25

（續上頁）

	年9月30日彰正銝字第1060000000號函轉民眾陳情書			
乙證8	被告106年10月11日府建城字第1060351978號函檢附106年10月6日會勘紀錄影本		原處分卷	P27-29
乙證9	非都市土地申請變更為液化石油氣分裝場用地興辦事業計畫審查作業要點		原處分卷	P31-35
乙證10	被告107年1月30日府建城字第1070034829號函影本		原處分卷	P37-39
乙證11	被告106府建管字第0142886號建造執照卷宗影本		原處分卷	P41-321
乙證12	被告106年10月6日府建管字第1060350995號函	被告編甲證1	本院卷	P217-229
乙證13	被告107年2月27日府建管字第1070043150號函	被告編甲證5	本院卷	P231-353
丁證1	內政部107年5月22日台內訴字第1070036185號訴願		訴願卷	P2-6

（續上頁）

	決定書			
丁證2	被告訴願補充答辯書		訴願卷	P21-44
丁證3	原告訴願書		訴願卷	P142-143
丁證4	109年6月30日準備程序筆錄		本院卷	P67-84
丁證5	109年10月20日準備程序筆錄		本院卷	P194-199
丁證6	109年12月15日準備程序筆錄		本院卷	P357-363