裁判字號：最高行政法院 96 年度判字第 1402 號 行政判決
裁判日期：民國 96 年 08 月 09 日
案由摘要：建築執照事件

最高行政法院判決　　96 年度判字第 01402 號

上　訴　人　鄭○○
　　陳○○
　　劉○○
　　劉○
　　鄭楊○○
　　徐○○
被 上訴 人　彰化縣政府
代　表　人　卓○○

上列當事人間因建築執照事件，上訴人對於中華民國 95 年 1 月 19 日臺中高等行政法院 94 年度訴字第 468 號判決，提起上訴。本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、本件上訴人鄭○○於民國（下同）67 年 12 月 26 日與坐落彰化縣○○鎮○○小段○○之○及○○之○兩筆土地（重測後為中新段 239 及 241 地號、下稱系爭土地）之所有權人陳○○訂有合建契約，並於 68 年向○○鎮公所申請田鎮建字第 15263~1527 7 等 15 戶建造執照，因鄭○○未能於建造執照規定之施工期限內完成，致建造執照逾有效期限。79 年實施都市計畫範圍內建築管理業務由被上訴人辦理，上訴人鄭○○未經訴外人陳○○、陳○○、陳○○、陳○○等人同意，以偽造之私文書（土地同意書及拋棄書等）向被上訴人重新申請領得 79 年彰工管使字第 20419 及 20420 號使用執照（下稱系爭使用執照），經訴外人陳○○於 80 年間提起偽造文書之自訴，並經最高法院 92 年度台上字第 6255 號刑事確定判決，判決上訴人鄭○○行使偽造私文書罪行在案。嗣經訴外人陳○○提

具相關資料向被上訴人申請公告系爭使用執照失效，被上訴人乃於 94 年 3 月 29 日以府建管字第 0940057681 號函撤銷系爭使用執照，上訴人不服，循序提起行政訴訟，遭原審判決駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人在原審起訴意旨略以：被上訴人係於 79 年發給使用執照，但遲至 94 年 3 月 29 日始通知撤銷使用執照，顯已逾 5 年之時效期間，依行政程序法第 131 條規定，不得再撤銷使用執照，且依行政執行法第 7 條規定，亦不得再執行，是被上訴人之處分洵有違誤。又系爭使用執照已發給 14 年之久，上訴人已形成保護人民正當合理之信賴，故被上訴人即不得撤銷使用執照。另被上訴人撤銷使用執照之理由，係以鄭○○偽造私文書，經法院判刑確定。惟為偽造者係鄭○○一人，其他上訴人並無偽造，則被上訴人將其他上訴人之使用執照亦撤銷，即有明顯之違法。況刑事判決並非完全正確，被上訴人全依刑事判決為撤銷之依據，殊有違誤。為此，訴請撤銷訴願決定及原處分等語。

三、被上訴人則以：本件於 68 年向○○鎮公所申請建造執照時係以分照辦理，由土地所有權人陳○○出具土地同意書供鄭○○等 6 人申請建造執照，嗣因上訴人鄭○○未於建造執照竣工期限內完工，致建造執照逾有效期限；上訴人鄭○○另於 79 年重新向被上訴人申請建築許可時，係持偽造之文書合併為兩照辦理鄭○○、陳○○、陳○○、劉○○及劉○、鄭楊○○及徐○○等 17 戶之使用執照，茲因重新申請內容已有明顯變動（變更起造人、戶數及合照申請），且合照申請時有關法定空地、建蔽率等建築法規皆合併檢討及留設，故該兩案使用執照既經判決偽造文書在案（土地同意書及拋棄書係偽造），其撤銷使用執照，並無上訴人所云得就特定戶作撤銷之適用。另本案既經最高法院刑事判決確定有偽造私文書情事，則被上訴人依內政部 83 年 3 月 1 日台（83）內營字第 8376622 號函規定，撤銷上訴人已領之建築執照，並無不妥。又本件之時效應依民法第 125 條規定計算，故本件其請求權之行使尚未達 15 年之時效，並無不得撤銷使用執照之情事，亦與上訴人主張行政程序法第 7 條無涉。況若未將原以非法

取得系爭使用執照撤銷，將難以保護土地所有權人合法權益，亦未違反比例原則。至建築物買賣債權債務問題，應屬私權問題等語，資為抗辯。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）內政部83年3月1日台內營字第8376622號函釋為主管機關就其執掌公務所為職務上解釋，既與建築法不相牴觸，自可採用。本件上訴人鄭○○未經陳○○、陳○○、陳○○、陳○○等人同意，以偽造之私文書（土地使用權同意書及房屋起造人拋棄書）向被上訴人重新申請，使承辦公務員登載於職務上所掌之建造執照重新申請審查表上，並據以核發系爭使用執照，案經陳○○於80年間提起刑事自訴，並經最高法院92年度台上字第6255號判決確定。至上訴人稱刑事認定有誤，將提有關訴訟，惟未見上訴人提出該資料，且上開確定刑事判決未被撤銷前仍有其效力。故被上訴人以94年3 月29日府建管字第0940057681號函知上訴人，撤銷系爭使用執照；若該建築完成之建築物倘不違反建築法第58條所列各款情事時，得准予再行提驗合法證件依法申請等情，揆諸建築法第53條及上開內政部函釋，原處分並無違誤。（二）又瑕疵之行政處分撤銷固須受信賴保護原則之限制，然此一原則係在保護善意之相對人或第三人因信賴行政處分之公定力而取得法律上值得保護之利益，即信賴保護原則乃一利益衡量原則，其具體之適用即在衡量善意相對人或第三人之信賴利益與撤銷瑕疵處分所生之利益何者為重，而非僅在衡量相對人與撤銷處分所生之利益何者為重，是被上訴人已斟酌被害人、第三人與上訴人間之利益，將系爭使用執照予以撤銷，自無不合。況被上訴人於其處分並說明對其已完成之建築物，倘不違反建築法第58條所列各款情事時，得准再行提驗合法證件依法申請，故被上訴人並無違反信賴保護原則情事。另本件起造人陳○○、劉○○、劉○、鄭楊○○、徐○○等5 人之建築物，在鄭○○偽造之私文書（土地使用權同意書）效力所及範圍，被上訴人依上揭規定及函釋將上訴人鄭○○以非法方法取得之系爭使用執照予以撤銷，並無違誤。故本件無上訴人所稱，違反信賴保護原則、比例原則、或逾越法定裁量範

圍等情。又本件並非公法上請求權涉訟，並無行政程序法第131 條時效之問題。至建築物買賣債權債務問題，係私權爭執，屬普通法院之裁判範圍應由當事人間依民事程序主張之。（三）綜上所述，原處分於法並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合等語，而為駁回上訴人在原審之訴之判決。

五、上訴人上訴意旨復以：本件係行政機關基於公法上之權力所為之處分，自當為公法上涉訟，是原判決謂系爭事件非公法上請求權涉訟，無行政程序法第 131 條之適用，誠有違誤。又本件屬行政罰法上所稱之其他種類之行政罰，應依行政罰法第 27 條規定，否則若依原審判決，本件因無時效問題，人民權利豈非永遠處於不確定狀態，是原審判決顯非適法。又原審判決引用之內政部 83 年 3 月 1 日台內營字第 8376622 號函釋，係針對建築執照而言，並非使用執照，顯見原審判決之認定證據理由違法，有判決不備理由之違法。況本件系爭使用執照已核發 14 年之久，被上訴人撤銷之，有違信賴保護原則。為此，訴請廢棄原判決，撤銷訴願決定及原處分等語。

六、本院查：

（一）按「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；・・・。」「第 117 條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起 2 年內為之。」行政程序法第 117 條前段及第 121 條第 1 項分別定有明文；可知，原處分機關就其所為之違法行政處分，雖已經過法定救濟期間，依法仍得自為撤銷，僅是此撤銷權之行使，其期間受有應自原處分機關知有撤銷原因時起 2 年內為之之限制。又行政機關依上述行政程序法第 117 條規定自為違法行政處分之撤銷，其所行使者乃撤銷權，核與同法第 131 條所規範之公法上請求權無涉，自無該條關於 5 年時效期間規定之適用。另行政機關自為違法行政處分之撤銷，其性質雖亦為行政處分，然並非就違反行政法上義務之行為，所為罰鍰、沒入或其他裁罰性之不利處分，是其撤銷權之行使期間，亦與行政罰法關於裁罰權時效期間之規定無涉。經查，本件被上訴人係因上訴人鄭○○偽造訴外人陳○○於 79 年 12 月出具土地使用權同意書、

系爭房屋之使用執照申請書及建築使用執照起造人名冊暨偽造陳○○、陳○○、陳○○、陳○○名義之房屋起造人拋棄書，向被上訴人申請核發使用執照，使被上訴人據以核發系爭使用執照；而上訴人鄭○○此偽造文書罪行，因已經最高法院 92 年度台上字第 6255 號刑事判決確定，並經訴外人陳○○提具相關資料向被上訴人申請公告使用執照失效，被上訴人乃於 94 年 3 月 29 日以府建管字第 0940057681 號函撤銷系爭使用執照等情，為原審依法所確定之事實；本件上訴人申請系爭使用執照所檢附，且為被上訴人審查後據以核發系爭使用執照之文件中，既有如上述經刑事確定判決認定係屬偽造文書者，則該等遭偽造之文書，於該使用執照申請案中即形同未提出，亦即不生因提出該文書而應發生之效力，則被上訴人就該等文件不備之使用執照申請案，本即不應准予核發，是被上訴人原准核發使用執照之行政處分自有違法情事；故被上訴人本件所為撤銷系爭使用執照之處分，性質上即屬上述行政程序法第 117 條所規範由「原處分機關自為撤銷違法行政處分」之行政處分。又被上訴人原所為核發系爭使用執照之行政處分，其違法之原因既為其據以審查之文件有偽造文書情事，而該偽造文書事實，復係經最高法院 92 年度台上字第 6255 號刑事判決始確定認定在案，而該刑事確定判決之判決日期因為 92 年 11 月 12 日，並訴外人陳○○亦是於該刑事判決確定後之 93 年 1 月間向被上訴人主張系爭使用執照有因法院判決偽造文書而失效情事，故被上訴人於 94 年 3 月 29 日以府建管字第 0940057681 號函為撤銷系爭使用執照之處分，自未逾上述行政程序法第 121 條第 1 項規定之 2 年期間。而此撤銷權之行使期間，核與行政程序法第 131 條及行政罰法關於時效期間之規定無涉，又已經本院表示意見如前；況本件原處分作成時，行政罰法尚未施行，更無行政罰法適用之餘地。故上訴意旨執行政程序法第 131 條及行政罰法關於時效期間之規定，指摘原審判決違法云云，並無可採。

（二）又按「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護

：・・・二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。・・・。」行政程序法第 119 條第 2 款定有明文。經查，本件被上訴人係因系爭使用執照申請案，檢附之文件有偽造文書情事，乃將原准核發之系爭使用執照予以撤銷一節，已如上述；故系爭使用執照申請案，有上述行政程序法第 119 條第 2 款所規定「對重要事項提供不正確資料，致使行政機關依該資料而作成行政處分」之情事甚明。又上述偽造文書行為雖係上訴人鄭〇〇所為，然系爭使用執照申請案之申請人既包含鄭〇〇以外之上訴人，而上述偽造文書之文件又是上述使用執照申請案所共用之資料，足認上訴人鄭〇〇亦有為其他上訴人之利益即得順利取得使用執照，而為偽造文書並提供此等不正確資料以申請使用執照之行為，是其提供不正確資料之效力自亦及於其他上訴人，故被上訴人為本件撤銷系爭使用執照之行政處分，依上述行政程序法第 119 條第 2 款規定，上訴人縱有信賴，其信賴亦不值得保護。上訴意旨再執信賴保護原則，指摘原審判決違法云云，亦無可採。

（三）再按「建築執照分左列四種：一、建造執照：・・・。三、使用執照：・・・。」建築法第 28 條定有明文。又「法律行為經撤銷者，視為自始無效，民法第 114 條（第 1 項）定有明文。另經司法機關審理確定後如確屬偽造文書者，應撤銷其已領之建築執照，對其已建築完成之建築物，倘不違反建築法第 58 條所列各款情事時，得准予再行提驗合法證件依法申請。前經本部 71 年 2 月 4 日日台內營字第 066134 號函及 60 年 4 月 1 日台內地字第 407066 號函釋有案。本案應請依前開函釋規定，本於職權逕為核處。」則經內政部 83 年 3 月 1 日台內營字第 8376622 號函釋示有案。查上開內政部函釋既稱：「應撤銷其已領之建築執照」，而依上述建築法第 28 條規定，所謂建築執照係包含使用執照，故上述內政部函釋範圍自包含使用執照之撤銷甚明。況本件原處分是否適法，應自其是否符合行政程序法關於行政機關自為撤銷違法行政處分之要件判斷之；而本件被上訴人原

所為核發系爭使用執照之行政處分既屬違法，並上訴人對之縱有信賴，其信賴亦不值得保護，且被上訴人本件所為違法行政處分之撤銷，亦未逾2 年之期間，均已如上述，是本件原處分即與行政程序法此部分之規定無違。故上訴意旨再執上述內政部函釋於使用執照並無適用之歧異見解，指摘原審判決違法云云，自無足採。

（四）綜上所述，原審判決將訴願決定及原處分均予維持，而駁回被上訴人在原審之訴，核與應適用之法規尚無違背；上訴論旨，指摘原審判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，依行政訴訟法第255條第1項、第98條第3項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1 項前段，判決如主文。

中　華　民　國　96　年　8　月　9　日

第一庭審判長法　官　高　啟　燦

法　官　黃　璽　君

法　官　廖　宏　明

法　官　楊　惠　欽

法　官　林　樹　埔

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　96　年　8　月　9　日

書記官　張　雅　琴

資料來源：最高行政法院最高行政法院裁判書彙編（96年版）第340-350頁