

調 查 報 告

壹、案由：據黃○○君陳訴：桃園縣政府核發該縣楊梅鎮錫福宮民國 88 年及 97 年建築執照，疑似曲解主管機關內政部 88 年函釋及大法官釋字第 573 號解釋等相關法令，涉有違失等情。

貳、調查意見：

本案系爭寺廟〔錫福宮〕，位於桃園縣楊梅鎮紅梅里伯公山前，此區是楊梅最早的市街位置，又被當地人稱為老街。〔錫福宮〕舊址是楊梅最具歷史的古老廟宇。清嘉慶 12 年（西元 1807 年）地方民眾集資正式建廟，稱〔三界廟〕；後遭祝融焚燬。地方人士嗣於日本大正元年（西元 1912 年）以原廟址後方一大土丘即伯公山麓上之〔福德正神祠〕（即土地公廟，又稱伯公祠）為新廟址，將「三官大帝」與「福德正神」合祀，改稱〔錫福宮〕，此即本案系爭寺廟舊址所在。

本案系爭〔錫福宮〕，於民國 83 年為辦理改建事宜，將廟內神祇及設備等均遷移至周邊「鐵皮屋」內，迄今已逾十數年。原有〔錫福宮〕舊廟已於民國 89 年 6 月遭拆除，因信徒間持續有諸多紛爭，導致本件廟宇改建案延宕迄今。部分信徒且自民國 91 年起即持續向本院陳情，均經本院依收受人民書狀相關規定處理在案。茲 98 年 12 月陳訴人復指摘桃園縣政府於民國（下同）88 年及 97 年核發本案系爭楊梅鎮〔錫福宮〕兩張《建造執照》時，疑似曲解主管機關內政部 88 年函釋及大法官釋字第 573 號解釋等相關法令，涉有違失等情，經本院值日委員核批調查，爰成立本件調查案。

本院為查明案情事實，以 99 年 1 月 19 日（99）處台調肆字第 0990802204 號函提列相關事項，詢問桃園縣政府併調閱本案相關書圖函件。桃園縣政府爰以 99 年 2

月 5 日府民宗字第 0990052095 號函及同年月 22 日府民宗字第 0990065037 號函檢附相關書圖函件及《辦理情形說明書》到院。經詳查本案相關書圖函件及法令規定，並於 99 年 3 月 29 日辦理約詢，業已調查竣事，茲臚列本院調查意見如后：

一、陳訴人指摘桃園縣政府於 88 年及 97 年核發本案系爭楊梅鎮〔錫福宮〕兩張《建造執照》時，疑似曲解主管機關內政部 88 年函釋及大法官釋字第 573 號解釋等相關法令一節，經核尚無具體違失之處。

(一)按上開所謂「內政部 88 年函釋」，係指該部 88 年 8 月 31 日台(88)內民字第 8885236 號函：「有關寺廟之新建及修建毋須先經寺廟民政主管機關之同意，得檢具有關文件逕向建築主管機關申請建築執照」。而司法院大法官 93 年 2 月 27 日釋字第 573 號解釋，其意旨略謂：「人民之宗教信仰自由及財產權，均受憲法之保障，憲法第十三條與第十五條定有明文。宗教團體管理、處分其財產，國家固非不得以法律加以規範，惟應符合憲法第二十三條規定之比例原則及法律明確性原則。監督寺廟條例第八條就同條例第三條各款所列以外之寺廟處分或變更其不動產及法物，規定須經所屬教會決議，並呈請該管官署許可，未顧及宗教組織之自主性、內部管理機制之差異性，以及為宗教傳布目的所為財產經營之需要，對該等寺廟之宗教組織自主性及財產處分權加以限制，妨礙宗教活動自由已逾越必要之程度；且其規定應呈請該管官署許可部分，就申請之程序及許可之要件，均付諸闕如，已違反法律明確性原則，遑論採取官署事前許可之管制手段是否確有其必要性，與上開憲法規定及保障人民自由權利之意旨，均有所抵觸…」，合先敘明。

(二)本案系爭〔錫福宮〕為辦理「舊址拆除並新建寺廟」乙事，初於88年10月向建築主管機關桃園縣政府工務局申請建築許可，嗣經審查後，於88年12月17日核發(88)桃縣工建執照字第會楊2131號《建造執照》；惟該址於領照後，卻因信徒間對於究竟應採舊址寺廟「拆除後新建」或「僅部分修繕」兩種迥異方案而僵持，並引發對於相關信徒大會決議及前開建照適法性爭議，部分信徒並持續向本院及相關行政部門陳情及向司法部門告訴，於爭執期間，該寺廟第3屆主任委員於89年6月13日雇工將舊址原建物逕予拆除，然紛爭仍未平息，終因逾本件建照核准展延竣工期限93年2月27日仍未完工，按建築法第53條第2項規定，該執照業已作廢。而該址基礎工程於91年土方開挖後僅施作基礎版等設施即閒置，致使本案系爭寺廟內神祇及設備等均遷移至周邊鐵皮屋內放置迄今長達十數年。嗣該錫福宮於94年9月召開第4屆第1次臨時信徒大會決議通過「寺廟重建」案，且經桃園縣政府94年11月備查在案，並持續於95年至97年期間配合縣府相關函示辦理廟產及信徒名冊、印信等變動登記事項，97年9月再次向桃園縣政府申請寺廟新建建築許可，經審查後，於97年10月13日核准本案系爭〔錫福宮〕(97)桃縣工建執照字第會楊01058號《建造執照》，本案目前施工中。茲將兩次核發建照經過分述於下：

- 1、本案系爭楊梅鎮〔錫福宮〕於88年10月申請〔建築許可〕時，因已不適用「台灣省寺廟申請建造應具表件及注意事項」規定，而應按前揭內政部88年8月31日台(88)內民字第8885236號函示，檢附寺廟民政主管機關要求之8項書圖文

件，逕向建築主管機關申請建築執照。桃園縣政府建管單位於受理本件建築許可申請案後，按審查程序先透過協審單位即台灣省建築師公會（桃園辦事處）於88年11月1日函請桃園縣政府民政局表示意見，此項函會寺廟民政主管機關之目的即是為確認本件申請案之「起造人是否適格」。該局於同年月2日函復「審查意見」為：「印鑑章與備查印信不符」及「依該宮組織章程第29條規定，財產之處分需經過信徒2/3以上出席，出席人數2/3以上同意行之，寺廟拆除重建是否屬財產處分，是否適用前開章程規定，應請貴會自行裁奪」，爰協審建築師公會依據民政單位函復意見，再請申請案「名義起造人」說明其「權利來源」，經申請人以書面說明略謂：「一、已更正印信。二、拆除原有寺廟申請新建一事，早於80年1月26日第2屆第1次『信徒大會』已提案，且依組織章程之法定人數通過核備在案」…，協審建築師公會檢送本件《說明書》再函請民政局確認本件申請案之「起造人是否適格」，惟民政局僅函復請協審公會「自行裁奪」未再表示意見。則本案「起造人」既檢附具備「決議外觀形式」之該《信徒大會會議決議紀錄》並書面表示「依組織章程之法定人數通過核備在案」，建管機關本無職權「逕予認定」該決議有否違反章程，因而於88年12月17日核發本案《建造執照》，然此項執照之核准，僅係按建築法令對申請「建造」之許可，倘若發照後，發覺「起造人」涉有侵權行為，仍由起造人擔負相關法律責任，並不因建管機關核准建照，起造人即可主張因此治癒原欠缺之權利瑕疵。

- 2、該〔錫福宮〕第4屆管理委員會於97年9月再向桃園縣政府申請寺廟新建建築許可案，係重新再召開第4屆「信徒大會」，並重新作成「決議紀錄」，且由桃園縣政府寺廟民政主管機關予以備查在案。並曾由建造執照協審建築師公會（桃園縣辦事處）於97年會簽桃園縣政府民政處，該處會辦意見檢附97年4月復該縣楊梅鎮公所函，略謂：「錫福宮自民國89年拆除以來，重建紛爭不斷，實非地方之福！本府基於宗教輔導之職權，建議如下：（一）該宮96年12月23日第4屆第2次臨時大會之召開，乃延續94年9月25日第1次臨時信徒大會重建共識，所送會議紀錄既係依組織章程，由貴所轉陳本府，本府知悉錄案，該宮可逕向本府建管單位申請建照，並請貴所協助該宮切實依組織章程，推動重建事宜，以增進楊梅地區整體公共利益。（二）多年來，錫福宮內部重建意見分歧，爭議不斷，本府誠摯呼籲主事該宮之德高望重之地方仕紳賢達，共體主祀神明堯舜禹三聖帝無私奉獻精神，以謙讓、同理心化解彼此歧見，不宜再動輒興訟，更當秉持三官大帝聖訓與教義，以敦睦信徒為前提，共同攜手重建錫福宮，使其神采再現。（三）另錫福宮組織章程第29條與重建委員會設置要點第22條抵觸大法官573號解釋、內政部函示部分，建議修改。」，請建管單位本於權責辦理。可知民政單位已就建管單位建照審查表示會簽意見，並非置之不理。
- （三）綜上，桃園縣政府就本案所為兩次核發建照之行為，前者係本於內政部88年函示，「毋須先經民政主管機關之同意」辦理，後者其主管之民政處並有表達「會辦意見」在卷，尚難謂於法無據。至於大

法官釋字第 573 號解釋要在重申憲法保障人民之宗教信仰自由及財產權意旨，亦即對宗教組織自主權及財產處分權之限制，不得逾越必要之程度，其所顯現之精神與陳訴人所執對該縣府欠缺民政單位「同意」所偏於程序上之指摘，尚屬有間，亦無違背該號解釋之可言。

二、惟桃園縣政府就本案 97 年建照核發後有關「開工申報」程序，係「逕予書面備查」，並未先經「放樣勘驗『核准後』」，方可『開挖基礎土方』」之程序，不無粗疏欠慎之情事，實有檢討改進之必要。

(一)依建築法規定，建築工程於領照後應先「申報開工」，由建管機關至現場辦理基地「放樣勘驗」，「核准後」方可「開挖基礎土方」。故解釋上〔錫福宮〕88 年會楊 2131 號與 97 年會楊 01058 號《建造執照》係兩張不同執照，且各有獨立審查及核准之程序，並無接續或取代之必然關係。

(二)稽以桃園縣政府（工務局），98 年 10 月 9 日函復本院，略以：「查本案原建造執照當時興建時已完成地下室土方開挖、基礎版配筋、混凝土灌注，惟本案因派系糾葛致使施工進度延宕，建造執照失其效力，有關開工之申報，建築法第 54 條業已明載，本案業於 89 年 9 月 30 日桃縣工建字第 1155 號通知開工備查在案，且申請開工僅為向主管建築機關作一申報備查手續，故原建築執照之開工報告作為（97）桃縣工建字執照字第會楊 01058 號建造執照之開工程序備查無抵觸之處。」惟據內政部 98 年 10 月 28 日函復本院，略以：「本案前建造執照逾期作廢，重新申請建造執照，已完成部分施工項目，後建照是否可視為前建照之原有結構體接續工程乙節，應視重新申請建造執照該部份設計圖說內容是否

與前建造執照已完成部分相符而定，宜視個案事實認定。」

- (三)查本案 88 年建造執照係申請重建「地上壹層、壹棟壹戶」之建物，而 97 年建照執照則為申請重建「地上四層、地下一層、壹棟壹戶」之建物，二者之「設計圖說內容」顯不相同。前建築執照已完成之地下室土方開挖、基礎版配筋等部分施工，何能當然視為後建築執照之接續工程；且前後二建照核發時間相距已八、九年之久，原施工之所謂「基礎工程」，飽經日晒雨淋之後是否已形成廢棄，自非再度履行「放樣勘驗」之程序難以定奪，豈可「逕予書面備查」了事。此足見其對「施工管理」態度之粗疏欠慎，已極灼然。

三、桃園縣政府工務處審發本案寺廟建照時，並未重視及審酌民政處之意見，逕依建築法規核發建照，致部分信徒到處陳情，進而爭訟，衍生民怨，且該府於核發建照前未函詢內政部解釋，即自行認定內政部 89 年函釋違憲，卻又據以審查錫福宮之申請重建案，徒生爭議。縣府對該二單位各行其事之情事，應儘速確實檢討改進。

- (一)按建築主管機關固職司寺廟建造執照之准駁，其於本案建照之審核時會辦民政主管機關乃為審查錫福宮申請重建案是否業依該宮章程規定，經最高權力機關決議通過及有無抵觸宗教法令等情（內政部 98 年 9 月 17 日台內民字第 0980167118 號函）。查錫福宮分於 88 年及 97 年間提出重建申請，桃園縣工務處皆會辦寺廟主管機關民政處，由該處就錫福宮檢附之會議紀錄是否合於該宮章程之規定作形式上之審查。該處分別因信徒大會紀錄有信徒資料不符及出席人數未達章程規定之 2/3 法定人數等原

因，退回請該宮提出說明，未予備查（桃園縣政府 91 年 9 月 30 日簽復建築師公會桃園縣辦事處函），另多次函請錫福宮補正（80 年 3 月 28 日 80 府民禮字第 58198 號函、80 年 6 月 6 日 80 府民禮字第 94941 號函、97 年 1 月 16 日府民宗字第 0970003493 號函、97 年 2 月 12 日府民宗字第 097003236 號函、97 年 3 月 3 日府民宗字第 0970049202 號函），惟工務處對民政處之會辦意見竟不予審酌，而逕依建築法規核發建造執照，足見二單位各行其事，致盡失會辦之意義與功能。

(二) 依法行政原則乃行政機關行使職權之基本原則。桃園縣政府核發 97 年建造執照時，認內政部 89 年 5 月 29 日台內民字第 8973503 號函與大法官釋字第 573 號解釋相牴觸（桃園縣政府 98 年 11 月 25 日府民宗字第 0980416536 號函），惟既認 89 年內政部之函釋違憲，何以未於核發建照前先函詢主管機關內政部解釋，探求該函真意，又於 97 年 1 至 3 月間三度要求該宮補正？法令解釋之效力既不明，何能據以依法行政，縣府之作為顯有失當。

(三) 綜上，民政處因信徒大會紀錄有信徒資料不符及出席人數未達章程規定之 2/3 法定人數等原因未備查錫福宮信徒大會紀錄，且多次要求補正，足見該宮內部信徒對重建意見不一，存有諸多爭議，而工務處未能重視及審酌民政處之意見，逕依建築法規核發建照，致部分信徒到處陳情、爭訟，並衍生民怨。足見該二單位各行其事、缺乏協調與合作之團隊精神，縣府自應妥速檢討改進，落實為民服務之工作。

