臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第235號
113年4月10日辯論終結

原　　告　旭里建設開發有限公司

代　表　人　黃士恆
被　　告　臺中市政府都市發展局

代　表　人　李正偉
訴訟代理人　曹覺之
　　張景舜

上列當事人間建築法事件，原告不服臺中市政府中華民國112年6月26日府授法訴字第1120173261號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

原告於民國111年2月25日以坐落○○市○○區○○段274-13地號土地（下稱系爭土地)為建築基地，向被告申請核發建造執照（下稱系爭申請案），經被告審認系爭申請案有其他事項不符或不全之情形，乃於111年3月3日以中市都建字第0000000000號補正通知書（下稱111年3月3日補正通知）請其補正。嗣原告依「臺中市政府都市發展局辦理建造執照或雜項執照依建築法第36條規定復審作業處理原則」（下稱復審作業處理原則）第4點規定，以111年12月27日建照申請案件展延申請書，申請展延建照審查期限，經被告112年第1次建造執照復核會議審議系爭土地與其上建物（下稱系爭建物）業經查封，尚難確認解除查封期限，決議不同意展延。被告

乃以本案已逾建築法第36條補正期限為由，以112年2月22日中都建字第0000000000號函(下稱原處分)駁回系爭申請案。原告不服，提起訴願，經臺中市政府以112年6月26日府授法訴字第0000000000號訴願決定(下稱訴願決定)駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭土地位於○○市○○區仁化工業區（下稱仁化工業區），依產業創新條例第1條第2項、第51條（原告誤載為第52條）第2項但書等規定，可知系爭土地之污水處理措施、公共管理措施等設施之所有權應登記為主管機關即臺中市政府所有，並由臺中市政府建設局、水利局及環境保護局等權責機關予以管理及維護。且從法規體系解釋觀之，依市區道路條例第4條、○○市道路管理自治條例第3條第1項第1款及內政部96年10月5日台內營字第0000000000號函釋等意旨，亦可知仁化工業區之公共設施主管機關為臺中市政府，並非社團法人○○市○○○○區廠商協進會(下稱仁化工業區廠商協進會)。仁化工業區廠商協進會屬人民團體，並未獲取授權行使系爭土地之污水處理設施、公共設施管理維護計畫之公權力。被告雖稱仁化工業區廠商協進會依促進產業升級條例第63條得管理仁化工業區，惟促進產業升級條例已於99年5月12日廢止，仁化工業區廠商協進會管理仁化工業區並無法源依據。從而原處分認系爭土地之污水處理措施、公共管理措施之設置需向仁化工業區廠商協進會申請確認云云，顯無理由。

2.原處分引據內政部營建署74年6月3日台內營字第311375號函釋（下稱內政部營建署74年6月3日函釋)意旨，認系爭土地已遭查封程序，不清楚解封期限，不同意展延，而認原告之申請已逾補正期限，遂予以駁回。惟系爭土地並未經查封，此有臺灣臺中地方法院（下稱臺中地院)111年7月19日中院平111司執洋字第91735號函、臺灣高等法院臺

中分院(下稱臺中高分院)112年度抗字第193號民事裁定可證，原處分基於錯誤之事實駁回原告申請，顯有違誤。又復審作業處理原則第2點所審查核發建築執照與否之項目共14項，並無審查不動產是否經查封，足證內政部營建署74年6月3日函釋限制人民之財產權，增加法律所無之限刺，牴觸建築法規定，與憲法第23條法律保留原則之意旨不符，顯有違憲之虞，原處分依該函釋意旨而作成，即有違誤，訴願決定不察，自無理由。縱認內政部營建署74年6月3日函釋未增加法律所無之限制而為合法，惟原告於109年4月1日取得系爭土地所有權，其上已有未辦保存登記之系爭建物，亦即已開始建築，原告於111年2月25日向被告申請核發建造執照，於111年12月9日系爭建物始被法院查封，然系爭土地並未被法院查封，且此一查封為終局執行，而非保存程序之執行。準此，原告就系爭土地申請建造執照係在被法院終局執行前，且已開始興建建築，依內政部營建署74年6月3日函釋反面解釋，並非否准核發建造執照之原因。又系爭建物並無遮風避雨之可能，僅能認為係系爭土地之一部分，不能認為是獨立的不動產，顯然不在內政部營建署74年6月3日函釋範圍內，原處分及訴願決定認事用法顯有違誤等語。

㈡聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告對於原告111年2月25之申請，應作成准予發給建造執照之行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.仁化工業區廠商協進會係依據內政部90年12月7日台90內營字第9067521號函同意劃編仁化工業區細部計畫書之「陸、公共設施營運管理計畫」內所定之管理機構，負責仁化工業區公共設施管理維護權責。系爭土地屬仁化工業區開發計畫範圍內，本案申請新建集合住宅涉及使用該區

公共設施（污水處理設施及污水、雨水下水道；一般廢棄物清除、處理之運輸、貯存之工具及設施等），爰請原告將該部分請仁化工業區廠商協進會協助確認，以利維護仁化工業區整體公共設施營運。依臺中市政府經濟發展局111年7月20日中市經工字第0000000000號函略以：仁化工業區為民間報編之產業園區，開發單位及管理機構現為仁化工業區廠商協進會，依最高法院109年度台上字第2273號民事判決，仁化工業區廠商協進會自得依產創條例第53條第1項第1款及收費辦法規定，向仁化工業區內之使用人收取維護費。因旨案涉及開發計畫工業區全區公共設施維護使用管理，故於建造執照之審查，仍需洽詢仁化工業區廠商協進會意見。另依臺中市政府水利局111年8月18日中市水污營字第0000000000號函略以：查本案位於仁化工業區，非屬○○市○○○○道公告特定區域，故免向水利局申請用戶排水設備審查，逕洽該工業區管理單位申辦相關污水排放作業。故本案建造執照之審查仍需洽開發單位及管理機構仁化工業區廠商協進會意見。被告並以111年7月5日中市都企字第0000000000號函告原告系爭申請案代理人，本案申請新建集合住宅，其後續維護使用管理因屬仁化工業區之公共設施管理維護範疇，應由仁化工業區廠商協進會協助確認。原告無法檢附污水處理設施、公共設施管理維護確認等文件，不符建造執照及雜項執照規定項目審查表有關土地使用管制第25項「都市計畫書或非都市土地開發許可計畫書附條件項目規定」。

2.系爭土地上有未辦理保存登記之系爭建物，依臺中地院民事執行處111年12月19日中院平111司執洋字第115908號函說明，系爭建物業經債權人華利鋼鐵有限公司聲請查封，並經○○市○里地政事務所查封登記在案。依內政部營建署74年6月3日函釋內容，主管建築機關即不得給照准建。

3.原告以本案之特殊事由，依復審作業處理原則規定，申請展延系爭申請案審查期限，經被告112年第1次建造執照復

核會議審議決議略為：「本案所提土地與建物之產權資料既已進入查封程序，尚難確認解除查封期限，故不同意展延」。因原告未檢附仁化工業區廠商協進會協助審認系爭土地之污水處理設施、公共設施管理維護之文件，且因本案涉私權糾紛，系爭土地與建物已進入查封程序，原告未依建築法第36條規定期限內辦理補正完竣送請復審完成，未補正完成，被告駁回系爭申請案，於法尚無違誤等語。

㈡聲明：駁回原告之訴。

四、本件兩造主要爭點為：系爭申請案是否因原告未能提出仁化工業區廠商協進會協助審認系爭土地之污水處理設施、公共設施管理維護之文件，且系爭土地上之系爭建物遭法院查封，而不具備申請建造執照要件，亦即被告作成原處分駁回原告所請，是否適法？

五、本院判斷：

㈠前提事實：

前揭爭訟概要所載事實，為兩造所不爭執，並有原告111年2月25日建造執照申請書（見本院卷第331頁）、被告111年3月3日中市都建字第1110046397號補正通知書（見本院卷第279至280頁）、被告112年1月31日中市都建字第1120012452號函檢送112年度第1次建造執照復核會議紀錄（見本院卷第209至214頁）、原處分（見本院卷第281至282頁）及訴願決定（見本院卷第195至202頁）等各項證據資料（俱為影本）在卷可查，堪認為真實。

㈡按人民因行政機關就其提出之申請案予以駁回者，固得依行政訴訟法第5條規定，提起課予義務訴訟救濟。然人民之申請案必須實質上具足法定申請要件，行政法院始得判決命主管機關應依其申請內容作成准許之行政處分。換言之，行政法院審查課予義務訴訟是否有理由，並非僅就原處分有無違法之情形為之，而在於原告向主管機關提出之申請案是否具足法令規定之要件，亦即原告所提申請案，不但形式上符合法定程式及備齊法定書件外，尚須其申請內容在實質上與法

令規定意旨相合致，而經被告為否准處分者，行政法院始得命被告依原告之申請內容作成准許處分。否則，無論原處分原來否准原告申請所附具之理由是否完足無瑕，均無從認定原告之訴為有理由。

㈢次按建築法第3條第1項規定：「本法適用地區如左：一、實施都市計畫地區。二、實施區域計畫地區。三、經內政部指定地區。」第25條第1項前段規定：「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35條規定：「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36條規定：「起造人應於接獲第一次通知改正之日起6個月內，依照通知改正事項改正完竣送請復審；屆期未送請復審或復審仍不合規定者，主管建築機關得將該申請案件予以駁回。」

㈣依上開規定可知，在實施都市計畫及區域計畫地區內，起造人欲新建建築物，必須檢具可證明有權於基地上建造建築物之土地權利證明文件，及建築設計合於建築法相關規定之工程圖樣及說明書等資料，提出申請書事先取得地方主管建築機關之審查許可並發給建造執照，方得興建。而主管機關對建造執照申請之審查，除須符合建築法或基於建築法發布之命令外，就有無妨礙當地都市計畫及區域計畫有關規定之事項亦應一併加以審查，如有不符，即應詳為列舉命申請人於6個月內改正並進行復審，倘仍未能符合相關規定，主管機關即得予以駁回。

㈤又按區域計畫法第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，

按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第15條之1第1第2款規定：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第11條之非都市土地，符合○○市○○○區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：……二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。」88年12月28日修正促進產業升級條例(於99年5月12日公布廢止，同日公告施行產業創新條例，下稱廢止前促產條例)第23條第2項規定：「工業主管機關、投資開發工業區之公民營事業、土地所有權人及興辦工業人得依工業區設置方針，勘選一定地區內土地，擬具可行性規劃報告及依環境影響評估法應提送之書件，層送中央工業主管機關轉請中央區域計畫或都市計畫主管機關及中央環境保護主管機關同意，並經經濟部核定編定為工業區，交當地直轄市或縣（市）政府於一定期間公告；逾期未公告者，得由中央工業主管機關逕為公告。」第63條第2項第2款規定：「工業區應依下列規定設置管理機構，辦理工業區之管理有關事宜：……二、公民營事業或土地所有權人開發之工業區，由各該事業或土地所有權人於辦理土地租售時，向當地直轄市或縣(市)政府申請設置非營利性社團法人之管理機構。」第65條第1至4項規定：「（第1項）依第63條第2項設置之管理機構，得向區內各使用人收取下列費用：一、一般公共設施維護費。二、污水處理系統使用費。三、其他特定設施之使用費或維護費。（第2項）前項各類費用之費率，以自用自足為原則，由各該工業區管理機構擬訂，工業區屬中央工業主管機關開發者，應報請經濟部核定；屬地方工業主管機關、公民營事業或土地所有權人開發者，應報請直轄市或縣(市)政府核定。（第3項）污水處理系統使用費之費率，得按各使用人排入之廢水量及水

質，訂定差別級距。（第4項）工業主管機關開發之工業區內使用人逾期不繳納第1項之費用者，得由各該開發工業區之工業主管機關移送法院裁定後，強制執行。」上開規定於產業創新條例中仍保有類似規定（第33條、第50條、第53條參照）。

㈥依上開規定，實施區域計畫地區內之公民營事業或土地所有權人得依廢止前促產條例第23條第2項規定，將土地使用分區變更為工業區，且依同條例第63條第2項規定，該工業區應設置非營利性社團法人之管理機構，負責管理、維護該工業區內之一般公共設施、污水處理系統及其他特定設施，該管理機構並得自訂各類費用之費率後報請直轄市或縣(市)政府核定，且有向區內各使用人收取公共設施之使用費或維護費之權限。是以，申請人於依上開規定所設置之工業區內申請建造執照時，如有涉及工業區管理機構對公共設施之管理維護，依建築法第35條第1項規定，主管機關即得進行審查，並命申請人請求管理機構協助確認，以避免核發建造執照造成管理機構對工業區內公共設施管理維護之妨礙。

㈦經查，系爭申請案中作為建築基地之系爭土地位於仁化工業區內，有系爭土地土地參考資訊影本存卷可參（見本院卷第21頁）。仁化工業區係台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）依「非都市土地開發審議作業規範」工業區開發計畫專編第2點規定，採開發計畫與細部計畫二階段辦理，其開發計畫已併廢止前促產條例規定所製作之可行性規劃報告，經內政部區域計畫委員會第76次會議審議同意，細部計畫亦經內政部同意在案等情，有內政部90年12月7日台90內營字第9067521號函、96年3月29日台內營字第0960801888號函、96年10月25日台內營字第0960806660號函影本在卷可參（見本院卷第299至302頁）。且依仁化工業區細部計畫「陸、公共設施營運管理計畫」所載，台糖公司應成立非營利性質之社團法人「仁化工業區管理機構」作為營運階段之管理機構，開發完成後工業區內公共設施之管理維護均由管理機構負

責，並得依據自行擬定並經工業主管機關核定之費率向使用者收取公共設施維護費，所謂公共設施項目包括：污水處理設施及污水、雨水下道；道路；公共停車場；綠地、公園及遊憩場所；指標、街俱、公告景觀及植栽；路燈照明；公用水塔、水池及輸水管線；一般廢棄物清除、處理之運輸、貯存之工具及設施；其他維生必要之公用水電、電信設備等（見本院卷第311至314頁）。而仁化工業區廠商協進會即為台糖公司依廢止前促產條例第63條第2項及上開細部計畫，向工業主管機關申請設置之非營利性質之社團法人，而為仁化工業區之管理機構。因系爭申請案為申請新建2幢、2棟、地上8層、地下2層共60戶之集合住宅，此觀建造執照申請書即明（見本院卷第331頁），其建造必定會涉及污水排放、接管及廢棄物之清除、處理之運輸及貯存，而涉及仁化工業區公共設施之維護使用管理，為避免對仁化工業區公共設施之管理維護造成妨礙，故被告以111年7月5日中市都企字第1110141437號函命原告請仁化工業區廠商協進會協助確認與公共設施有關之部分，核屬依法有據。

㈧至原告雖主張依產業創新條例第1條第2項、第51條（原告誤載為第52條）第2項但書規定可知，系爭土地之污水處理措施、公共管理措施等設施之所有權應登記為主管機關即臺中市政府所有，並由臺中市政府建設局、水利局及環境保護局等權責機關予以管理及維護，促進產業升級條例已於99年5月12日廢止，仁化工業區廠商協進會管理仁化工業區並無法源依據等語。惟產業創新條例第52條第1項規定：「本條例施行前開發之工業區，得依第50條規定成立管理機構。」其立法理由為：「本條例施行前開發之工業區，尚有未依促進產業升級條例第63條第3項規定成立管理機構者，爰於第1項明定其設置管理機構之依據。」足證在產業創新條例施行前已依廢止前促產條例開發之工業區尚未成立管理機構者，得改依產業創新條例第52條第1項規定成立管理機構，而業已依廢止前促產條例成立管理機構者，其管理地位仍不受影

響。又產業創新條例第51條第2項之立法理由略為：「第2項明定公民營事業開發之產業園區，其公共設施用地及公共建築物與設施，原則上為其管理機構所有，並進行管理。惟開放式之產業園區，其部分公共設施，例如道路等，並不限於區內興辦產業人使用，如仍由管理機構所有並加以管理，恐因經費不足，或欠缺公權力，而難以盡其管理維護之責，爰於第2項但書明定具有供一般公眾使用特性之公共設施，歸直轄市、縣（市）政府所有，並由直轄市、縣（市）政府負責管理維護；另社區內供公共使用之土地及公共建築物與設施，亦應作相同處理。」足證公共設施用地及公共建築物與設施，原則上為管理機構所有，該項但書規定應登記為直轄市、縣（市）政府所有，並由直轄市、縣（市）政府負責管理維護之公共設施用地及公共設施，以係供不特定對象使用或屬社區範圍內為限。而仁化工業區非屬臺中市污水下水道公告特定區域內，免向臺中市政府水利局申請用戶排水設備審查，請逕洽工業區管理單位申辦相關污水排放作業等情，有臺中市政府水利局111年8月18日中市水污營字第1110073263號函影本存卷可參（見本院卷第329頁），足證仁化工業區內之污水排放設施並非由臺中市政府水利局管理維護。原告上開主張，均無足採。

㈨另查，系爭建物係由訴外人允瑞富建設股份有限公司(下稱允瑞富公司)出資興建，未辦理保存登記，系爭建物經允瑞富公司之債權人華利鋼鐵有限公司聲請查封，業經臺中市大里地政事務所於111年12月7日查封登記在案，雖經允瑞富公司聲明異議，惟迄今仍未解除查封登記等情，有臺中地院民事執行處111年12月19日中院平111司執洋字第115908號函、臺灣高等法院臺中分院112年度抗字第193號、最高法院112年度台抗字第762號、臺灣高等法院臺中分院112年度抗更一字第434號民事裁定存卷可稽(見本院卷第229至243頁、第359至365頁)。系爭建物為地下二層鋼筋混凝土造，總面積為2,008.72平方公尺，有臺中市大里地政事務所建物測量成果

圖在卷可參（見本院卷第233頁），而系爭土地之面積為2339.45平方公尺，系爭申請案欲在系爭土地上申請建造建築物之法定建蔽率為50%，亦有系爭土地之土地登記謄本及建造執照申請書附卷可憑（見本院卷第227頁、第331頁）。足見系爭建物占有系爭土地之面積已達85%以上，系爭申請案所申請建造之建築物必定會坐落於系爭建物上。系爭土地雖未經法院辦理查封登記，惟系爭建物業經查封登記在案，倘准予發給建造執照，准許原告在已遭查封登記之系爭建物上新建建築物，勢必會對已受查封之未登記建物所定暫時狀態產生變動，而對執行效果產生妨礙。而依強制執行法第51條第3項規定：「實施查封後，第三人未經執行法院允許，占有查封物或為其他有礙執行效果之行為者，執行法院得依職權或依聲請排除之。」是以縱原告取得建造執照進行建造，其建造行為亦屬有礙執行效果之行為，執行法院得逕予排除，在此情況下即難認原告已依建築法第30條之規定提出有權在系爭土地上建造建築物之土地權利證明文件。內政部74年6月3日函釋：「說明：……二、按查封為民事上保全程序，其目的在於定其暫時狀態，以保全債權。是建築基地縱令已為地上權設定，在未供建築之前，已經法院查封者，主管建築機關即不得給照准建。」（見本院卷第225頁）亦同此意旨。

㈩原處分理由三雖記載：「本局於111年3月3日中市都建字第1110046397號補正通知書函請補正……應於111年9月3日以前改正完竣送請復審……」並以原告已逾建築法第36條規定期限而未予補正為由，駁回原告系爭申請案（見本院卷第7頁）。惟觀諸被告111年3月3日補正通知書，其上僅有勾選「其他事項不符或不全」（見本院卷第205頁），未見被告有就認為不合建築法規定或基於建築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之處，詳為列舉，難謂被告已依建築法第35條之規定命原告補正，自不得以原告收受上開補正通知已逾建築法第36條規定期限而未予補正為

由，駁回原告系爭申請案。惟因原告未能提出仁化工業區廠商協進會協助確認與公共設施有關之相關證明文件，且系爭土地上之系爭建物業經查封，難認原告已提出有權在系爭土地上建造建築物之土地權利證明文件，被告作成原處分駁回系爭申請案，自屬適法有據。

六、綜上所述，原告迄今仍未能提出仁化工業區廠商協進會協助確認與公共設施有關之相關證明文件，且系爭建物亦未解除查封登記，系爭申請案件即不具足核發建造執照之要件，無從准許。被告否准原告系爭申請案，其理由雖有瑕疵，惟結論並無不同，訴願決定予以維持，亦核無不合。從而，原告訴請撤銷，並求為判決如訴之聲明所示，為無理由，應予駁回。

七、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，爰無逐一論述之必要，併此敘明。

八、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　1　　日

審判長法官　蔡 紹 良

法官　張 鶴 齡

法官　黃 司 熒

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
㈠符合右列情形之一	1.當事人或其代表人、管理人、法定代

者，得不委任律師為訴訟代理人。	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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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. 當事人為公法人、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㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　5　　月　　1　　日

書記官　詹靜宜