臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第74號
民國114年7月23日辯論終結

原　　告　盧泰宏
被　　告　南投縣埔里鎮公所

代　表　人　廖志城
訴訟代理人　吳東政

上列當事人間有關核發證明事務事件，原告不服南投縣政府中華民國114年2月19日府行救字第1140010492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、事實概要：

原告前就共有坐落南投縣埔里鎮大瑪璘段104地號土地（下稱系爭土地）上之門牌號碼為○○縣○○鎮○○里○○巷00號建築物（下稱系爭建物），於民國113年9月13日提出未領使用執照建築物接用水電申請書（下稱系爭申請書）等書件，依南投縣未領使用執照建築物申請接用水電許可自治條例（下稱系爭條例）向被告申請核發接用水電許可證明（下稱系爭申請案件）。案經被告參酌原告所提全國財產稅總歸戶財產查詢清單、南投縣政府稅務局房屋稅113年課稅明細表等資料，認定原告不符合系爭條例及南投縣政府100年6月24日府建管字第00000000000號函釋（下稱系爭函釋）規定之資格要件，乃以113年10月25日埔鎮工字第0000000000號函（下稱原處分）駁回其申請。原告不服，提起訴願經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張及聲明：

㈠原告於辦理系爭建物繼承期間，疏未繳交水電費而遭斷水斷電拆表。日前為整修系爭建物需要，向台灣電力公司申請供電，經告知應依「申請用電檢附文件一覽表（建築物部分）」之用電項目「四、實施都市計畫以外未實施建築管理地區新建、擴建或改建建築物之用電」所載，檢附公所核發之未實施建築管理地區建築物證明文件。原告乃向被告提出系爭申請案件，竟為被告作成原處分予以駁回。

㈡被告引據之系爭函釋係行政命令，有違法律保留原則。再者，違章建物並無法辦理保存登記，系爭建物在南投縣69年6月1日實施建築管理之前，於68年9月6日即建築完成，並已依土地登記規則向地政機關完成建物所有權第一次登記，顯見系爭建物非屬違章建物，與系爭函釋所指之建物客體未符。不論系爭建物建築完成日期或原告取得系爭建物所有權之時間，均早於系爭條例制定公布施行之日，系爭建物係合法建物有接水接電供作民生使用之權利，符合系爭條例第3條第1款規定，被告未就房屋客體逐項檢視審查，而僅以申請人之主體論斷，作成原處分否准所請，有未依事實適用法令之違誤，亦有違反信賴保護原則等語。

㈢聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告對於原告113年9月13日提出之申請案件，應作成准予核發○○縣○○鎮○○巷00號未領使用執照建築物接用水電證明的行政處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告稱系爭函釋係行政命令，不符法律保留原則乙節，然系爭函釋係被告依建築法第73條第1項但書規定制定系爭條例所做之行政函釋，為行政機關對法律之解釋，對外已使人民產生信賴，故可由信賴保護原則推出行政函釋所具有的對外效力，即人民有權依據信賴保護原則，要求行政機關遵守其制定發布行政函釋，因為人民透過行政函釋對於行政機關對

執行法律之解釋具有信賴與期待，因之使行政函釋具有外部效力；又原告稱系爭建物符合系爭條例第3條第1項規定乙節，該規定係稱符合下列條件之一者，得申請接用水電，原告依照該規定申請自當無虞，惟仍應符合規定及相關函釋才可核准；至原告稱系爭建物建築完成於68年9月6日，為實施建築管理前即存在之建物，早於系爭條例施行日程乙節，足證當時系爭建物申請水電並非依系爭條例所為，故原處分應無信賴保護原則之問題等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所載之事實，有系爭土地之土地登記第一類謄本（見本院卷第73頁至第74頁）、系爭建物之建物登記第一類謄本（見本院卷第75頁至第76頁）、系爭申請書（見本院卷第71頁至第72頁）、原處分（見本院卷第13頁）、訴願決定（見本院卷第17頁至第19頁）等附卷可稽，堪予認定。

㈡按系爭條例第1條規定：「本自治條例依據建築法第73條第1項但書規定制定之。」第2條規定：「本自治條例之主管機關為南投縣政府(以下簡稱本府)，本府委辦當地鄉(鎮、市)公所辦理本自治條例規定事項。」第3條規定：「本縣未經領得使用執照之建築物，符合下列條件之一者，得申請接用水電：一、偏遠地區且非屬都市計畫地區非屬供公眾使用之建築物。二、因興辦公共設施所需而拆遷，具整建需要且無礙都市計畫發展之建築物。三、天然災害損壞需○○及修復之建築物。四、其他有迫切民生需要且非供營業使用之下列建築物之一者：㈠原領有建造執照，因故未能領得使用執照之非供公眾使用者。㈡其他特殊情形，報經本府核准者。」第4條規定：「依據本自治條例申請接用水電應檢具下列文件：一、申請書一份。二、切結書一份。三、土地登記謄本一份。四、土地使用分區證明一份(如土地登記謄本已經記載者免附)。五、建築物全景照片二份。六、建築物位置示

意圖四份。七、下列其他相關文件之一：(一)建造執照。(二)完納稅捐證明。(三)戶口遷入證明。(四)就地整建證明或修繕證明。」

㈢次按系爭函釋略以：「……說明：……二、建築法第73條第1項規定之立法意旨，係為解決社會弱勢者基本之民生需求，使其無水無電之居住環境獲得改善，主管建築機關所核發之接用水電許可證明，並非合法房屋認定之依據，是以該條文為建築管理之例外，先予敘明。三、為避免變相鼓勵土地所有權人建築違章建築並租他人使用，鑽法律漏洞行為，申請案件應以房屋所有權人為申請人，再則申請人亦需附稅務單位核發房屋財產歸戶清冊無房屋者，再予核發以符立法精神。……」

㈣原告雖以前開情詞指摘原處分違法應予撤銷，系爭建物符合系爭條例第3條第1項第1款規定要件，被告應就系爭申請案件作成准予核發接用水電許可證明之處分云云。惟：

1.按人民因不服行政機關駁回其申請案件，循序訴願後，依行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟救濟者，其訴訟主要目的在請求行政法院判命該管行政機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分，至於一併請求撤銷原處分及訴願決定僅為附屬聲明，非屬可單獨存立之訴訟目的。是以，人民提出申請案件經主管機關實體審查後為否准處分者，循序提起課予義務訴訟救濟，如第一審行政法院審理結果，認定該申請案件未具足合法定申請要件者，無論被告所為否准處分所具之理由是否完足無瑕，均不能憑認原告之訴為有理由。

2.依系爭條例第1條規定之意旨，足見系爭條例係基於建築法第73條第1項但書之授權規定而制定之子法，而系爭函釋乃南投縣政府為執行系爭條例所為之解釋性行政規則，皆應以建築物屬於建築法第73條所規範之客體為前提。

3.次按「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。但直轄市、縣（市）政府認有左列各款情事之一者，

得另定建築物接用水、電相關規定：一、偏遠地區且非屬都市計畫地區之建築物。二、因興辦公共設施所需而拆遷具整建需要且無礙都市計畫發展之建築物。三、天然災害損壞需○○及修復之建築物。四、其他有迫切民生需要之建築物。」為建築法第73條第1項所明定。參照同法第1條規定：「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3條規定：「(第1項)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2項)前項地區外供公眾使用及公有建築物，本法亦適用之。(第3項)第1項第2款之適用範圍、申請建築之審查許可、施工管理及使用管理等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」及60年12月22日修正公布之同法第3條規定：「(第1項)本法之適用地區如左：一、實施都市計畫地區。二、經中央主管建築機關指定之地區。(第2項)前項地區外供公眾使用之公有建築物，本法亦適用之。」之意旨，可知建築法公布施行後，並非全國各地皆已實施建築管理，第73條當限於已實施建築管理地區之建築物為規範，在實施管理前已建造完成之建築物自無適用之餘地。

4.又非都市土地經實施區域計畫劃定其使用分區及編定使用地類別前，即無從據以管制該土地建造房屋。故內政部91年3月19日內授營建管字第0000000000號函略以：「…『實施建築管理前』基準日期，應依下列規定認定：…。㈡在實施區域計畫地區係指當地依區域計畫法第15條第1項劃定使用分區並編定各種使用地公布之日期。」之意旨，乃內政部本於中央主管機關地位所謂「建築管理實施前」之基準時點為解釋，核無牴觸建築法之規範意旨，自得予援用。又依內政部68年6月27日核定之「台灣中區區域計畫」，南投縣之非都市土地使用編定公告日期為「69年6月1日」（見本院卷第113頁）。

5.準此以論，系爭條例係為執行建築法第73條第1項但書規定所制定之子法，因實施建築管理前建造完成而無使用執照之建築物非屬建築法第73條規範之客體，則此類建築物自不在系爭條例適用之範疇。此參酌卷附之「用戶申請用電檢附文件一覽表（建築物部分）」之用電項目四「實施都市計畫以外未實施建築管理地區新建、擴建或改良建築物之用電」載明此類建物之用戶申請用電需檢附之文件種類載明為「鄉、鎮、市（公所）核發之未實施建築管理地區建築物證明文件」並註明其「法令依據及補充說明」為改制前臺灣省政府建設廳63.7.5建四字第86018號函規定甚明。

6.查原告係依據系爭條例第3條第1項第1款規定，提出系爭申請案件向被告申請核發接用水電許可證明，俾其得持以向台灣電力公司申請供電，而系爭建物係68年9月6日建築完成日期，並已辦竣所有權登記等情，有系爭申請書及系爭建物登記第一類謄本在卷可憑（分見本院卷第23頁及第75頁），足認屬實。

7.次查系爭建物坐落之系爭土地係屬南投縣之非都市土地，其使用編定公告日期為69年6月1日，已如前述，顯見系爭建物為實施建築管理前已建造完成而無使用執照之建築物，依照前揭說明，並非建築法第73條第1項規範之客體，自無系爭條例第3條第1項規定之適用，則原告據以提出系爭申請案件向被告申請核發接用水電許可證明，於法自有未合，無從准許。

㈤是故，被告就原告所提系爭申請案件，作成原處分載述原告非屬名下無其他房屋，不符合系爭條例及系爭函釋規定之申請人資格要件等意旨，據以駁回原告所請，所持理由雖有未洽，然結論並無二致，仍應予維持。

五、綜上所述，原告上開主張各節，均非可取。被告作成原處分駁回原告所請，訴願決定予以維持，理由雖均有不當，惟結

論並無不同。從而，原告訴請判決如前訴之聲明所示，為無理由，無從准許。

六、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘主張及所提證據資料，核與判決結果均不生影響，並無逐一論述之必要，附此敘明。

七、結論：原告之訴無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　13　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　黃司熒

法官　陳怡君

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符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、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	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二

形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	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　　114　　年　　8　　月　　13　　日

書記官　許騰云