

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第471號

民國114年8月20日辯論終結

原告 東成飼料股份有限公司

代表人 李文雄

訴訟代理人 王正宏 律師

被告 臺南市政府經濟發展局

代表人 張婷媛

訴訟代理人 陳昶安 律師

黃祈綾 律師

吳懿軒 律師

上列當事人間產業創新條例事件，原告不服臺南市政府中華民國113年9月30日府法濟字第1132172697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：

(一)緣原告前經申准於○○市○○區○○○段(下稱宅子港段)170-247、170-248地號等2筆土地設立工廠，嗣為擴展工業需用毗連土地，於民國89年1月間，檢具擴展計畫書等書件，向經濟部提出興辦工業人申請利用毗連非都市土地擴展計畫及用地申請書，經該部89年7月20日經(89)工字第0000000000號函(下稱89年7月20日函)核定擴展計畫許可在案。改制前臺南縣政府(下稱臺南縣政府)遂以90年8月16日九十府建工字第121387號函(下稱90年8月16日函)核發工業用地證明書，核准增加毗連之土地即宅子港段170-45、170-169、1

01 70-170、170-171、170-172、170-249、170-250、255-8、2
02 55-10地號等9筆土地(下稱系爭土地)為工業用地。而依擴展
03 計畫書所載，系爭土地係作為增建廠房或建物之用，另其中
04 宅子港段170-172、255-10地號等2筆土地部分面積作為國土
05 保安用地。

06 (二)嗣被告於113年3月1日至系爭土地進行現勘，確認系爭土地
07 中部分土地之現況仍在填土整地中，未有任何廠房或建物。
08 部分土地之現況雖有建物，但未取得建築執照及使用執照，
09 亦未有一般建物或廠房之登記。被告調查相關事證後，審認
10 原告未於興辦工業人申請利用毗連非都市土地擴展計畫及用
11 地面積審查辦法（99年11月29日發布廢止，下稱廢止前審查
12 辦法）第17條第4項所定自「97年7月11日修正施行日起3年
13 內」期限，依擴展計畫完成增建廠房或建物，並取得相關執
14 照或登記，未依限依核定計畫完成使用，爰依產業創新條例
15 （下稱產創條例）第66條第4項規定，以113年4月16日南市
16 經工字第1130406333號函（下稱原處分）廢止原核定擴展計
17 畫。原告不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴
18 訟。

19 二、原告起訴主張及聲明：

20 (一)主張要旨：

- 21 1、核定擴展計畫書之原處分機關為經濟部而非被告，被告既非
22 該原處分機關，自無廢止經濟部89年7月20日函核定擴展計
23 畫許可之事務權限
- 24 2、原告於89年1月間申請擴展計畫獲核定許可，自應以89年為
25 適用法規之基準時點，適用當時施行之促進產業升級條例。
26 又系爭土地變更編定完成日為90年10月18日，依產創條例第
27 66條第1項規定，應於變更編定完成次日起2年內完成使用，
28 亦即92年10月19日為應依核定計畫完成使用之日。然被告卻
29 主張依廢止前審查辦法第17條第4項認定依核定計劃完成使
30 用之期限為100年7月11日，顯然亦認為本案應適用已廢止之
31 促進產業升級條例。而促進產業升級條例除第47條第1項就

01 工業專用港等有特別規範外，就本件情形，並無興辦工業人
02 應於何期限內依核定計畫完成使用或違反時應予廢止之相關
03 規範。故被告適用99年5月12日公布施行之產創條例第66條
04 第4項規定作成原處分，廢止原核定，即有違反法律不溯及
05 既往原則之違誤

06 3、經濟部89年7月20日函、臺南縣政府90年8月16日函及其核發
07 之工業用地證明書，均無興辦工業人如未依核定計畫完成使
08 用，得廢止原核定之相關記載內容。而促進產業升級條例及
09 廢止前審查辦法亦無興辦工業人如未依核定計畫完成使用，
10 應廢止原核定之規定。

11 4、退步言之，被告曾於101年4月16日發函通知原告於102年3月
12 13日依核定計畫完成使用，此時已知悉有得廢止事由。然被
13 告遲至113年4月16日始作成原處分廢止擴展計畫之原核定，
14 已逾行政程序法第124條規定除斥期間，廢止權之行使自有
15 違誤。

16 5、原告為申請擴廠，繳納高達4,497,120元之回饋金，之後更
17 依照擴展計畫，投入鉅額資金陸續於毗連土地進行整地、興
18 建廠房及裝設生產線，有益於臺南地區養殖漁業之發展及產
19 業鏈之供應，擴展計畫繼續存在對公益並無危害。本案對於
20 公益並無影響甚或輕微，且被告所為廢止處分實屬權利濫
21 用，反係原告之信賴利益於本案更應受保障。被告所援引最
22 高行政法院109年度判字第566號判決意旨，謂「情事變更所
23 導致違反規範狀態衝擊仍延續並影響公益及第三人權利」
24 時，始排除適用行政程序法第124條除斥期間規定，與本案
25 情形不同。故本案並無因公益保護或其他明顯事由而須排除
26 適用行政程序法第124條除斥期間之情形。

27 6、依被告之主張，被告自100年7月12日即得行使廢止權，惟長
28 達約13年不行使，客觀上足使原告合理推論其已放棄行使廢
29 止權，如今被告遽予廢止，已違反誠實信用原則，依權利濫
30 用、權利失效法理，原處分即有違誤。

31 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

01 三、被告答辯及聲明：

02 (一)答辯要旨：

- 03 1、依產創條例第66條第4項規定，對於期限內依核定計畫完成
04 使用之興辦工業人，法律已明確賦予直轄市、縣（市）主管
05 機關享有廢止原核定之權限與義務，此係基於明確法源所行
06 使之事務管轄權限。
- 07 2、依廢止前審查辦法第17條第4項規定，於97年7月11日修正施
08 行前取得工業用地證明書者，應自97年7月11日修正施行日
09 起3年內，依核定計畫完成使用，依此規定，原告自應於100
10 年7月11日前依核定計畫完成使用。又依產創條例第66條第1
11 項規定，申請使用毗連非都市土地之興辦工業人，應自使用
12 地變更編定完成之次日起2年內，依核定擴展計畫完成使
13 用。惟原告迄至113年3月1日仍未依核定擴展計畫內容完成
14 使用，則被告依產創條例第66條第4項規定廢止核定，並無
15 違誤。
- 16 3、原告申請擴展計畫核定，係依當時促進產業升級條例第32條
17 之1第4項授權訂定之廢止前審查辦法(88年6月29日修正公
18 布)，其後因配合促進產業升級條例條次修正而變更授權依
19 據為促進產業升級條例第53條第6項。促進產業升級條例於9
20 9年5月12日廢止後，原獎勵投資條例或原促進產業升級條例
21 編定之工業用地或工業區，其區內土地之取得、租售、使用
22 及管理，仍須有法可循，立法者明定產創條例第68條代位行
23 使之銜接適用。依產創條例第68條之立法理由及最高行政法
24 院112年度上字第443號、107年度判字第387號判決意旨，產
25 創條例是促進產業升級條例之接續規範。是以，系爭土地依
26 促進產業升級條例第53條第6項授權訂定廢止前審查辦法申
27 請核定擴展計畫、變更土地編定，於產創條例施行後，仍適
28 用該規定繼續運作，該土地使用關係尚未終結、持續存在之
29 狀態，即為產創條例第68條所預設情形。是系爭土地後續
30 之使用及管理事項，即應適用產創條例相輔規定，無違反法
31 律不溯既往原則。

01 4、依產創條例第66條第4項規定文義，只要符合「興辦工業人
02 未於第1項及第2項所定期限內，依核定擴展計畫完成使用」
03 之要件，即發生「應廢止原核定」之法律效果，此與行政程
04 序法第123條「得廢止」規定不同，顯見立法者有意賦予產
05 創條例該規定自主排他性、最終決定性，藉以排除適用行政
06 程序法第124條規定2年除斥期間。又原告未於產創條例第66
07 條第1項規定期限內，依核定擴展計畫完成使用，則原為協
08 助產業發展而將系爭土地變更編定為工業用地，並放棄原來
09 農牧、養殖使用目的之讓步，已無意義，更影響系爭土地作
10 農業利用之公益，此屬最高行政法院109年度判字第566號判
11 決意旨所稱「情事變更所導致違反規範狀態衝擊仍延續並影
12 響公益及第三人權利」之廢止原因，不應適用不相容之行政
13 程序法第124條2年除斥期間規定。

14 5、縱認應適用行政程序法第124條規定2年除斥期間，參照最高
15 行政法院103年度判字第166號判決意旨，被告113年3月1日
16 會勘系爭土地，發現部分土地仍在填土整地中，部分土地則
17 未取得建築執照或使用執照，均不符核定擴展計畫內容，可
18 見截至113年間，該處分廢止原因狀態仍持續發生中，則被
19 告於113年4月16日以原處分廢止擴展計畫核定，並未逾越2
20 年除斥期間。

21 (二)聲明：原告之訴駁回。

22 四、爭點：

23 被告有無廢止經濟部89年7月20日函（核定擴展計畫）之事
24 務管轄權限？被告適用產創條例第66條第4項作成原處分，
25 有無違反法律不溯及既往原則？產創條例第66條第4項廢止
26 權之行使，有無行政程序法第124條除斥期間規定之適用？
27 本件有無權利失效情形之適用？

28 五、本院的判斷：

29 (一)前提事實：

30 如事實概要欄所載等情，經兩造分別陳述在卷，並有原告之
31 興辦工業人申請利用毗連非都市土地擴展計畫及用地申請書

（第49頁）、宅子港段170-247、170-248地號及系爭土地登記謄本（第72-85頁）、土地清冊一覽表（第87-88頁）、經濟部89年7月20日函（第119頁）、臺南縣政府90年8月16日函（第123頁）、工業用地證明書（第183頁）、113年3月1日會勘紀錄（第129頁）、原處分（第15頁）及訴願決定書（第133頁）附本院卷為證，可信為真實。

（二）應適用的法令：

1、行政程序法

（1）第123條：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。……。」

（2）第124條：「前條之廢止，應自廢止原因發生後2年內為之。」

2、產創條例

（1）第3條：「本條例所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

（2）第65條第1項：「興辦工業人因擴展工業或設置污染防治設備，需使用毗連之非都市土地時，其擴展計畫及用地面積，應經直轄市、縣（市）主管機關核定後發給工業用地證明書，辦理使用地變更編定。」

（3）第66條：「（第1項）申請使用毗連非都市土地之興辦工業人，應自使用地變更編定完成之次日起2年內，依核定擴展計畫完成使用；未完成使用前，不得以一部或全部轉售、轉租、設定地上權或以其他方式供他人使用。（第2項）興辦工業人因故無法於前項所定期限內完成使用，應向直轄市、縣（市）主管機關申請展延；其申請展延完成使用之期限，總計不得超過2年。（第3項）興辦工業人於前2項所定期限內違反核定擴展計畫使用者，直轄市、縣（市）主管機關應命其限期改善；屆期未改善者，直轄市、縣（市）主管機關應廢止原核定，並通知相關機關回復原編定及廢止原核發建造執照或雜項執照。（第4項）興辦工業人未於第1項及第2

項所定期限內，依核定擴展計畫完成使用者，直轄市、縣（市）主管機關應廢止原核定，並通知相關機關回復原編定及廢止原核發建造執照或雜項執照。」

(4)第68條：「本條例施行前，依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，適用本條例之規定。」

3、興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請審查辦法

(1)第1條：「本辦法依產業創新條例第65條第7項規定訂定之」

(2)第16條：「(第1項)申請使用毗連非都市土地之興辦工業人，應自使用地變更編定完成之次日起2年內，依核定擴展計畫完成使用；未完成使用前，不得以一部或全部轉售、轉租、設定地上權或以其他方式供他人使用……。 (第3項)第1項所稱依核定擴展計畫完成使用，係指興辦工業人依直轄市、縣（市）主管機關核定擴展計畫內容全部新設完成，並領得使用執照及完成工廠變更登記。」

4、廢止前審查辦法(88年6月29日修正發布)

(1)第1條：「本辦法依促進產業升級條例第32條之1第4項規定訂定之。」

(2)第3條：「興辦工業人因擴展工業，需使用毗連非都市土地時，應符合下列各款條件：……」

(3)第4條第1項：「興辦工業人依前條規定申請增加毗連土地時，應檢具下列書件各4份，向經濟部提出申請，經濟部應先審查認定屬低污染、附加產值高之重大投資事業且有擴廠需要後，函復興辦工業人，並副知土地所在地直轄市政府建設局或縣(市)政府：……」

(4)第5條第1項：「興辦工業人應自經濟部依前條規定核發之認定函件發出之次日起1年內，將其捐贈之隔離綠帶土地施設完竣並申請勘查，由經濟部會同直轄市政府建設局或縣(市)政府等相關機關實地勘驗合格後發給文件。」

5、廢止前審查辦法（89年11月15日修正發布）

(1)第5條第1項：「申請人應自經濟部核發屬低污染事業認定函件發文之次日起1年內，檢具下列書件，向土地所在地地方

01 工業主管機關申請核定擴展計畫，並申請工廠變更登記及核
02 發工業用地證明書：……」

03 (2)第9條：「(第1項)申請人於繳交回饋金及辦理綠地土地分
04 割完竣後，地方工業主管機關應辦理下列事項：……三副知
05 地政主管單位辦理毗連非都市土地變更編定。四副知當地地
06 政事務所申請人使用毗連非都市土地標示。(第2項)前項
07 第3款毗連非都市土地之變更編定，其中綠地變更編定為國
08 土保安用地，其餘土地變更編定為丁種建築用地。」

09 (3)第10條：「申請人因擴展工業利用毗連非都市土地變更編定
10 為丁種建築用地後，應按照核定計畫完成使用，並自領得使
11 用執照後，始得再依本辦法規定申請增加毗連非都市土地擴
12 廠使用。」

13 6、廢止前審查辦法(97年7月11日修正發布)

14 (1)第7條第2項：「地方工業主管機關應於擴展計畫核定函載明
15 興辦工業人如未依核定擴展計畫完成使用，得廢止原核
16 定。」

17 (2)第17條：「(第1項)興辦工業人應自取得地方工業主管機
18 關核發工業用地證明書之日起2年內，依核定計畫完成使
19 用。(第2項)興辦工業人未依前項規定完成使用者，得報
20 請地方工業主管機關核准展延，但以1次為限，並不得超過1
21 年。……(第4項)中華民國97年7月11日修正施行前，已取
22 得工業用地證明書者，應自中華民國97年7月11日修正施行
23 日起3年內，依核定計畫完成使用。」

24 (三)被告具有廢止經濟部89年7月20日函(核定擴展計畫處分)
25 之事務權限：

26 1、按「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規
27 定之」「管轄權非依法規不得設定或變更。」為行政程序法第
28 11條第1項、第5項所規定。經查，被告作成原處分，係以產
29 創條例第66條第4項為法律依據。依該條文規定「興辦工業
30 人未於……所定期限內，依核定擴展計畫完成使用者，直轄
31 市、縣(市)主管機關應廢止原核定」之明白文義，足認依

該法規之管轄權設定，賦予「直轄市、縣（市）主管機關」享有廢止擴展計畫核准處分之事務管轄權限，並無疑義。再者，依行政程序法第18條規定「行政機關因法規或事實之變更而喪失管轄權時，應將案件移送有管轄權之機關，並通知當事人……」之意旨，可知原管轄機關若因法規變更致喪失其管轄權，應由新取得管轄權之機關承受後續業務之事務權限，包括原管轄機關喪失管轄權前所為之行政處分，嗣後發生有得撤銷、廢止事由時，其撤銷權、廢止權之行使亦應於權限移轉後改由承受業務的新機關為之（最高行政法院107年度判字第494號判決意旨參照）。經濟部89年7月20日函作成時，依行為時廢止前審查辦法（88年7月1日修正公布）第4條規定，核定擴展計畫處分之事務權限，固屬經濟部，然89年11月15日修正廢止前審查辦法第5條，核定擴展計畫及核發工業用地證明書之權限已移轉為土地所在地地方工業主管機關。嗣99年5月12日制定發布產創條例第65條第1項，更明訂應由直轄市、縣（市）主管機關核定擴展計畫後，發給工業用地證明書，並辦理使用地變更編定。依上述規定及說明，經濟部依廢止前審查辦法作成核定擴展計畫後，因法規之變更，關於核定擴展計畫之後續業務，包括廢止權之行使，應由承受其業務之直轄市、縣（市）主管機關辦理。

2、臺南市政府為產創條例第3條規定之地方主管機關，依前述法規授權予各直轄市、縣（市）辦理之興辦工業人擴展計畫核定及廢止原核定業務，為地方制度法第18條第7款之經濟服務事項，核屬地方自治事項，而臺南市為具有「地方自治團體權限」之地方自治團體，自得基於自主組織權，決定其內部執行機關。又依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第4款及第2項、臺南市政府經濟發展局組織規程第3條規定，被告為臺南市政府所屬一級機關，組織內部設有「工業行政科」「產業發展科」「工業區科」，掌管工廠管理及產業發展等業務，可見臺南市已依上開自治法規將執行產創條例相關業務之權限劃歸被告管轄。從而，被告就產創條例第66條

01 第4項規定擴展計畫之廢止權行使，具有行政程序法第11條
02 所指之事務管轄權限。

03 (四)原告未於規定期限內，依核定擴展計畫完成使用，該當產創
04 條例第66條第4項規定要件：

05 1、產創條例第66條第1項之規範目的，係為避免興辦工業人於
06 經核准使用毗連非都市土地後，卻未將該土地作為擴展計畫
07 之用，反而擅自處分或設定負擔以謀取私利，遂規定應於一
08 定期限內依其核定擴展計畫完成使用。同條第4項則係為促
09 使興辦工業人依核定計畫完成土地使用，賦與主管機關對原
10 核定之廢止權，以回復使用地之原編定類別(立法理由參
11 照)。原告申請毗連非都市土地擴展計畫，取得經濟部89年7
12 月20日函核定許可、臺南縣政府90年8月16日函核發工業用
13 地證明書，已如前述。原告復就系爭土地向臺南縣政府申請
14 變更編定，經臺南縣政府90年10月12日以90府城村字第1519
15 11號函請○○縣○里地政事務所辦理學甲鎮宅子港段170-16
16 9、170-170、170-171、170-172、170-249、170-250、170-
17 251、255-8地號等8筆土地(系爭土地9筆其中宅子港段255-1
18 0地號於89年間合併至宅子港段170-172地號國土保安用
19 地)，由一般農業區農牧用地、養殖用地變更編定為同區丁
20 種建築用地，○○縣○里地政事務所業於90年10月18日完成
21 土地變更編定登記等情，有臺南縣政府90年10月12日臺南縣
22 政府90府城村字第151911號函(本院卷第305頁)、土地登記
23 第二類謄本(本院卷第403-408頁)、土地建物異動清冊(處分
24 卷第215-216頁)在卷為證。

25 2、依上述事證，系爭土地於90年10月18日變更編定完成，依產
26 創條例第66條第1項規定，應自其次日起算2年內依核定計畫
27 完成使用，則原告應依核定計畫完成使用之期限為92年10月
28 19日。又原告係90年8月16日取得工業用地證明書，依廢止
29 前審查辦法第17條第4項規定，應於97年7月11日修正施行日
30 起3年內依核定計畫完成使用，則原告應依計畫完成使用之
31 期限為100年7月11日。然因原告於系爭土地變更編定完成

01 後，遲未將系爭土地作廠房使用，臺南市政府曾以101年4月
02 16日府經工商字第0000000000號函通知原告，應於102年3月
03 13日前完成使用，屆期如未完成將廢止原核定等語，有該函
04 在卷(本院卷第241頁)可證。嗣被告於113年3月1日會同原告
05 代表人至系爭土地現場會勘，發現其中宅子港段170-45、17
06 0-171、170-172、255-8地號土地之現況仍在填土整地中，
07 其上未有任何建物；另宅子港段170-169、170-170、170-24
08 9、170-250地號土地雖有建物，但尚未取得建築執照及使用
09 執照，亦未有一般建物或廠房之登記等情，有空照圖1份(第
10 127頁)、113年3月1日現場會勘紀錄及照片4幀(第185-187
11 頁)，足認原告迄未依核定擴展計畫擴建廠房完成使用，即
12 有該當產創條例第66條第4項規定要件。是被告依此規定廢
13 止原核定之擴展計畫，於法並無不合。

14 (五)被告適用產創條例第66條第4項規定作成原處分，並無違反
15 法律不溯及既往原則：

16 1、按政府為獎勵投資加速經濟發展，促進產業升級，健全經濟
17 發展，及促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，
18 先後制定獎勵投資條例（49年9月10日公布至80年1月30日廢
19 止），促進產業升級條例（79年12月29日公布至99年5月12
20 日廢止），及產創條例（99年5月12日公布）作為規範。參
21 照產創條例第68條立法理由「本條例施行前，依原獎勵投資
22 條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，其區
23 內土地之取得、租售、使用及管理，仍應有法可循，爰明定
24 適用本條例之規定」之意旨，足認產創條例公布後，就依原
25 獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業
26 區，仍在運作者，關於其土地之取得、租售、使用及管理
27 等事項，有產創條例規定之適用，為立法者有意之安排（最
28 高行107年度判字第387號判決意旨參照）。是以，產創條例及
29 依其授權訂定之興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申
30 請審查辦法，係廢止前促進產業升級條例及其授權訂定之廢
31 止前審查辦法的接續規範，自應銜接適用。

01 2、按新訂之法規，原則上不得適用於該法規生效前業已終結之
02 事實或法律關係，是謂禁止法律溯及既往原則。倘新法規所
03 規範之法律關係，跨越新、舊法規施行時期，而構成要件事
04 實於新法規生效施行後始完全實現者，除法規別有規定外，
05 應適用新法規。此種情形，係將新法規適用於舊法規施行時
06 期內已發生，且於新法規施行後繼續存在之事實或法律關
07 係，並非新法規之溯及適用，故縱有減損規範對象既存之有
08 利法律地位或可得預期之利益，無涉禁止法律溯及既往原則
09 （司法院釋字第620號、第717號、第781號解釋理由參
10 照）。經查，產創條例第66條第4項規範之要件事實，為興
11 辦工業人逾規定期限仍未依核定擴展計畫完成使用之不作
12 為，而原告申請利用毗連系爭土地作工業用地使用，於舊法
13 時期依廢止前審查辦法規定獲核發工業用地使用證明書、系
14 爭土地變更編定為丁種建築用地後，即負有依核定擴展計畫
15 內容，於系爭土地建築廠房、領得使用執照及完成工廠變更
16 登記之作為義務。原告係廢止前審查辦法97年7月11日修正
17 施行前已取得工業用地證明書者，依廢止前審查辦法（97年
18 7月11日修正發布）第17條第1、4項規定，其應依核定計畫
19 完成使用之期限，自97年7月11日起延長3年至100年7月11日
20 止。是以，原告於舊法時期即怠於履行此項法律課予之作為
21 義務，其未依核定計畫完成使用之不作為事實，在舊法時期
22 即已發生，且橫跨至99年5月12日新法即產創條例第66條規
23 定生效後，仍繼續存在，迄於原處分作成時，仍未建築廠房
24 完成使用，其違規事實並非於新法規生效前即已終結。被告
25 適用產創條例第66條第4項規定作成原處分，係將其規制效
26 力適用於99年5月12日新法生效後仍繼續存在之違規事實，
27 僅向將來發生效力，並非溯及適用於新法規施行前已終結之
28 事實，性質上與「真正之法律溯及既往」尚有不同。從而，
29 被告審認原告迄未依核定計畫完成使用，該當產創條例第66
30 條第4項要件，適用該規定作成原處分，無涉法律不溯及既
31 往原則之違反。原告主張原核定擴展計畫得否廢止，應適用

01 原核定行為時之促進產業升級條例，被告適用創條例第66條
02 第4項即有違反法律不溯及既往原則云云，並無可採。

03 (六)產創條例第66條第4項廢止權之行使，不適用行政程序法第1
04 24條除斥期間之規定：

05 1、按「行政程序法第124條之『除斥期間』規定，實為一種
06 『善後』規定……但若情事變更所導致之違反規範狀態衝
07 擊，沒有固定下來，仍在延續中，並持續影響公益及第三人
08 權利時，2年除斥期間之適用即非妥適。因此在行政法總論
09 學說上，亦認行政程序法第124條規定有其適用界線，並非
10 全部授益處分之廢止均有該條規定之適用（最高行政法院10
11 9年度判字第566號判決意旨參照）。又專業行政法規訂有符
12 合一定要件下，主管機關應廢止合法授益行政處分之規定
13 者，固屬行政程序法第123條第1款架橋規定之情形，不論適
14 用專業行政法規或該款規定，均可作為主管機關廢止處分之
15 依據。惟依該專業行政法規之規範意旨，授予行政機關廢止
16 權限，倘有明顯為保障第三人或公眾權益之意圖，或寓有排
17 除因原有受益狀態存續對公益可能造成之危害，而與除斥期
18 間規定為「維護法安定性及信賴」之制度功能相衝突時，解
19 釋上可認為立法者制定該專業行政法規時，有意賦與具有自
20 主排他性、最終決定性之性質，適用該法規為可否廢止之決
21 定時，僅得依該法規為獨立自主之解釋及適用，不受外來法
22 規之影響，行政程序法第124條除斥期間之規定，自應排除
23 其適用。

24 2、依產創條例第66條第4項規定文義，就廢止權之行使，係規
25 定「興辦工業人未……直轄市、縣（市）主管機關『應』廢
26 止原核定……」，與行政程序法第123條規定「得……廢
27 止」並不相同。可知屬專業行政法規之產創條例第66條第4
28 項規定，性質上係強制性規範，僅得據以作成「應廢止」之
29 羈束性處分，並非得廢止之裁量行政規範。亦即只要授益處
30 分相對人之興辦工業人，符合「未於……期限內，依核定
31 擴展計畫完成使用」之要件，主管機關即負有廢止原核定擴

展計劃之法定義務，其立法例顯與普通法性質之行政程序法第123條規定有所區別。又產創條例第66條第1項與第4項之立法目的，在於防止土地資源遭濫用，維護工業用地變更編定的制度正當性及公共利益。為杜絕申請人藉由土地變更取得有利地位後進行投機或利益轉移，該條例明確規定了完成使用期限與處分禁止，並授權主管機關在違反計畫使用時得廢止原核定並回復土地原編定。此規範設計旨在避免興辦工業人投機行為或變更編定土地之閒置不用、土地資源錯置，並排除土地非依編定狀態使用所造成的管理秩序危害，具有明顯保障公眾權益及確保土地資源能有效利用以維護土地管理秩序的意圖，足見就興辦工業人擴展計畫的申請制度，產創條例已建構一套可資自主自足的封閉性廢止規範。又系爭土地在完成變更編定後，因原告之違規不作為持續存在而長期閒置，未能發揮擴展計畫的產業功能。此種違反規範的不作為持續存在，原本作農牧、養殖使用之系爭土地，將永遠無法回復農業使用功能，對國家產業發展及農業用地作農業使用之公共利益產生不利影響，就核定擴展計畫授益處分之廢止權行使，設定2年除斥期間並不妥適。再者，興辦工業人未於法定或展延期限內依核定計畫完成使用，擴展計劃即始終無從實現，則產創條例第66條第1、4項為避免興辦工業人未將變更編定之使用地作為擴展計畫之用、擅自處分或設定負擔以營私謀利之目的，即無法達成，且無可進行補救措施之相關規定，足見產創條例第66條第4項具有最終決定性及強制措施不可逆之特徵，應依此規定為獨立自主之解釋及適用，以確保產創條例在規範實施過程中的穩定性和自主性，尚無再援引行政程序法第124條予以補充適用之必要。是以，原告主張自廢止原因發生後、被告知悉後，已逾行政程序法第124條所定2年除斥期間，被告不得為廢止權之行使云云，並無可採。

(七)原告雖主張被告長達10餘年不行使廢止權，違反誠信原則，依權利失效法理，應不得再行使云云。惟按所謂權利失效理

01 論，係指實體法上或程序法上之權利人長期不行使其權利，
02 使義務人依其狀況得推論相信權利人不再行使權利，致權利
03 之再為行使有違反誠實信用原則之情事。臺南市政府曾以10
04 1年4月16日府經工商字第0000000000號函通知原告，如欲依
05 「臺南市政府處理興辦工業人取得工業用地證明書逾期未依
06 核定計畫完成使用輔導原則」辦理，仍應於102年3月13日前
07 完成使用，屆期如未完成將廢止原核定等語(本院卷第243
08 頁)，足見被告積極對原告提供輔導，同時告知倘未完成使
09 用將為廢止權之行使。嗣於113年3月1日現場會勘確認系爭
10 土地有未依核定計劃使用情況，始作成廢止處分，雖相隔11
11 年，但尚未達時間相當久遠而足以推論有放棄行使廢止權之
12 意思。此外，原告並未主張或舉證被告有何具體之事實或狀
13 況，客觀上足以形成使一般人相信被告放棄權利行使之信賴
14 基礎，難認有符合適用權利失效法理或誠實信用原則之情
15 形。原告此部分主張，亦無可採。

16 (八)綜上所述，原告之主張，均無可採。原處分及訴願決定，並
17 無違誤。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。本件判決基
18 礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟
19 酌後，核與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，併此
20 說明。

21 六、結論：原告之訴無理由。

22 中 華 民 國 114 年 9 月 10 日

23 審判長法官 李 協 明

24 法官 邱 政 強

25 法官 孫 奇 芳

26 一、上為正本係照原本作成。

27 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
28 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
29 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
30 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
31 繕本）。

01 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
02 逕以裁定駁回。

03 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
04 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
05 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
06

得不委任律師為 訴訟代理人之情形	所需要件
(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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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。	

07 中 華 民 國 114 年 9 月 12 日
08 書記官 周 良 駿