

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 112年度上字第678號

03 上 訴 人 許家豪即大五股百貨商行

04 訴訟代理人 林鳳秋 律師

05 被 上 訴 人 新北市政府交通局

06 代 表 人 鍾鳴時

07 上列當事人間有關土地事務事件，上訴人對於中華民國112年8月
08 10日臺北高等行政法院110年度訴字第328號判決，提起上訴，本
09 院判決如下：

10 主 文

- 11 一、上訴駁回。
12 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

13 理 由

14 一、爭訟概要：

15 緣新北市政府在擴大五股都市計畫（部分更寮及水碓地區）
16 發布實施前，為先行改善當地違法使用現狀，乃以民國108
17 年8月12日新北府城規字第0000000000號公告（下稱108年8
18 月12日公告），發布實施「擴大五股都市計畫部分（部分更
19 寮及水碓地區）案發布前試辦計畫」（下稱系爭試辦計
20 畫），分興辦事業計畫、非都市土地變更編定及建造執照審
21 查等3階段，以輔導計畫區內原違法使用者，依系爭試辦計
22 畫所篩選出得申請輔導之產業，提出其興辦事業計畫，經目
23 的事業主管機關審查核准後，送請相關主管機關辦理土地變
24 更編定及建造執照審查，促使其等改為合法使用，並輔導相
25 關產業進駐。整體3階段之申請期間至109年8月31日止，審
26 查至109年12月31日止；被上訴人為審查核准興辦交通事業
27 計畫之目的事業主管機關，則另公告其所輔導擬具興辦交通

01 事業計畫之廠家，最遲須在同年5月31日前(因5月31日適逢
02 星期假日，放寬收件日至6月1日)提具完整興辦事業計畫供
03 審議，以便在整體申請期間屆滿前，轉送後續階段相關主管
04 機關申請審查；自110年1月1日起，針對未申請試辦計畫審
05 查通過之違法使用者，即依法開始裁罰。坐落○○市○○區
06 ○○段塹底小段10、10-1、12地號等3筆土地(下各以塹底
07 小段之地號稱之，並合稱系爭土地)乃一般農業區之農牧用
08 地，依土地使用分區管制，不得經營百貨商行，惟因位於系
09 爭試辦計畫實施範圍，上訴人於109年6月1日委託代辦業
10 者，向被上訴人提出其變更為交通用地合法使用之申請，經
11 被上訴人審認未擬具興辦事業計畫及其範圍圖說等申請內容
12 而未予受理，並告知於同年月15日前拆除地上違法使用之建
13 物並提交興辦事業計畫書表等，則仍可受理。嗣上訴人再委
14 託代辦業者於同年月11日提送興辦交通事業計畫書及農牧用
15 地變更編定為交通用地之申請書(下稱系爭申請)，惟未檢
16 附地上建物拆除相關證明，被上訴人收件後告知仍須於同年
17 月15日前提具違法使用建物拆除照片，並以109年6月15日函
18 通知補正，後因上訴人逾期仍未補正，且現場違規使用之建
19 物猶未拆除，被上訴人爰以109年6月19日新北交停字第0000
20 000000號函(下稱原處分)，將系爭申請予以退件。上訴人
21 不服，循序向臺北高等行政法院(下稱原審)提起行政訴
22 訟，聲明「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被上訴人應受理
23 系爭申請並於審議核准後轉送新北市政府地政局(下稱地政
24 局)」，經原審以110年度訴字第328號判決(下稱原判決)
25 駁回，提起本件上訴。

26 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及聲明均引用原判
27 決之記載。

28 三、原審為上訴人不利之判決，是以：(一)系爭試辦計畫申請日期
29 自108年9月1日起至109年8月31日止，並須於109年12月31日
30 前完成相關審查，目前相關期程均已經過，審查程序皆已了
31 結，且無延期情事，系爭申請已無再由目的事業主管機關受

01 理並審查之可能。況系爭土地能否變更編定為交通用地仍待
02 地政局審查，縱上訴人獲勝訴判決，亦無法達到系爭土地變
03 更編定為交通用地供合法開發利用之目的，本件無訴訟利
04 益。而上訴人雖不得依系爭試辦計畫，但得另依法申請使用
05 地變更編定；至於上訴人主張如不依系爭試辦計畫而另提出
06 使用地變更編定申請，則須繳納高額款項，未提出相關證
07 明，其主張無可採。(二)上訴人依法本應拆除系爭土地上非法
08 使用之地上物，以回復土地合法利用，被上訴人以系爭土地
09 違規使用應回復原有利用，方予受理審議，乃基於法令及系
10 爭試辦計畫所為，並非額外要求上訴人履行法律所無之限
11 制，上訴人主張被上訴人之要求是增加系爭試辦計畫所無之
12 限制，並不可採。(三)系爭試辦計畫已載明以土地所有權人與
13 申請人整合為原則，本件上訴人廠房僅位於塭底小段10地號
14 土地，同小段10-1地號土地上則有訴外人吉樺貨運交通有限
15 公司、海福樂國際股份有限公司、新彩國際有限公司、昶瑩
16 興業有限公司等，塭底小段12地號土地上則為鼎龍企業社，
17 且上開公司或企業社均未聯名申請或出具由上訴人單獨申請
18 之同意書，而系爭申請所附系爭土地共有人出具之土地使用
19 同意書，並未載明供上訴人申請變更編定為交通用地，其中
20 共有人余標名及游麗華出具之土地使用同意書則載明供申請
21 人「張憲堂」辦理，上訴人能否通過審議，實有疑問，無從
22 經審議核准而轉送地政局等語，為其判斷之基礎。

23 四、本院按：

24 (一)農業發展條例第69條第1項：「農業用地違反區域計畫法或
25 都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計
26 畫法規定處理。」區域計畫法第15條第1項：「區域計畫公
27 告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣
28 (市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土
29 地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備
30 後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管
31 機關定之。」同法第21條第1項：「違反第15條第1項之管制

01 使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元
02 以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或
03 拆除其地上物恢復原狀。」同法施行細則第13條第1項第5
04 款：「直轄市、縣(市)主管機關依本法第15條規定編定各種
05 使用地時，應按非都市土地使用分區圖所示範圍，就土地能
06 供使用之性質，參酌地方實際需要，依下列規定編定，且除
07 海域用地外，並應繪入地籍圖；……：□農牧用地：供農牧
08 生產及其設施使用者。」而依區域計畫法第15條第1項授權
09 所訂定之非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第2
10 條：「非都市土地得劃定為……一般農業……等使用分
11 區。」第3條：「非都市土地依其使用分區之性質，編定
12 為……農牧……、交通……等使用地。」第4條：「非都市
13 土地之使用，除國家公園區內土地，由國家公園主管機關依
14 法管制外，按其編定使用地之類別，依本規則規定管制
15 之。」第5條第1項、第4項：「(第1項)非都市土地使用分區
16 劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使
17 用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土
18 地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。……
19 (第4項)前項直轄市或縣（市）聯合取締小組得請目的事業
20 主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用。」第6條第1項、
21 第3項：「(第1項)非都市土地經劃定使用分區並編定使用地
22 類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……
23 (第3項)海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使
24 用細目及其附帶條件如附表一……。」行為時即108年2月14
25 日修正發布之第6條第1項附表一「各種使用地容許使用項目
26 及許可使用細目表」所定「農牧用地」之使用地類別，其容
27 許使用項目包括：農作使用、農舍、農作產銷設施、畜牧設
28 施等20項農牧生產及其設施使用項目，並未包含供百貨商行
29 或交通事業使用。綜合上述規定可知，非都市土地經依區域
30 計畫法劃定為一般農業區之使用分區並編定為農牧用地之使
31 用地類別者，應供農作使用、農舍、農作產銷設施、畜牧設

01 施等農牧生產及其設施使用，違法經營百貨商行使用者，主
02 管機關本得依法對違規行為人處以罰鍰，並限期令其變更使
03 用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，以遏止違法使用情
04 形而達土地使用管制目的。

05 (二)行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目
06 的，以輔導、協助、勸告、建議等不具法律上強制力之方
07 法，所為促請特定人為一定作為或不作為之行政指導，本應
08 注意相關法規之目的，不得濫用，並於相對人明確拒絕指導
09 時，即予停止，不得據此對相對人為不利之處置（行政程序
10 法第165條、第166條參照）。關於非都市土地在原使用分區
11 範圍內申請使用地變更編定，未達管制規則第11條所定之規
12 模者，依管制規則之規定，本應先擬具興辦事業計畫，報經
13 目的事業主管機關核准，且其使用及開發建築，應依目的事
14 業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，不得逕依管制規則第
15 6條第1項附表一作為興辦事業計畫以外之其他容許使用項目
16 或許可使用細目使用。於目的事業主管機關核准其興辦事業
17 計畫後，再檢附非都市土地變更編定申請書、興辦事業計畫
18 核准文件、申請變更編定土地所有權人同意書、土地使用計
19 畫配置圖及位置圖及其他有關文件等，向土地所在地直轄市
20 或縣（市）政府申請核准（非都市土地使用管制規則第27條
21 第1項、第28條第1項、第30條第1項、第4項、第6項參照）。
22 依此，目的事業主管機關審查非都市土地申請使用地變更編
23 定之興辦事業計畫時，查有土地違反現有使用地容許使用項
24 目之情形，並與申請變更編定擬具之興辦事業計畫依管制規
25 定所得容許使用之項目或許可使用細目不符者（下稱違法使
26 用情事），自得要求申請人先行改善土地之違法使用情事，
27 再行審查其興辦事業計畫是否予以核准。而目的事業主管機
28 關為配合直轄市或縣（市）政府實現在一定時限內改善特定
29 地區土地違法使用行政目的之行政指導計畫，鑑於使用地之
30 變更編定，本須以擬具興辦事業計畫報經目的事業主管機關
31 審查核准為前提，故而在此職掌事務範圍內，向該特定地區

01 之土地違法使用人公告或各別通知，有意依行政指導計畫申
02 辦使用地變更編定者，須早於整體行政指導時限範圍內之一
03 定時程，預先擬具興辦事業計畫報經目的事業主管機關審查
04 核准，始得及時協助申請人後續申辦使用地變更編定之審查
05 核定，改善其原本違法使用狀態，達成行政指導所定之行政
06 目的，並依此對於逾越該一定時程報請審查核准興辦事業計
07 畫者，因其未能配合整體行政指導計畫時程，要求申請人先
08 行改善土地違法使用情事，再進行興辦事業計畫是否核准之
09 審查，若未依限改善違法使用情事，即不予辦理興辦事業計
10 畫之審查核准事宜，乃目的事業主管機關依其法定職權事項
11 之合法行使，並可避免因濫用行政指導而規避管制規則目的
12 之落實，非因相對人拒絕行政指導而為之不利處置，也不因
13 相關行政指導計畫未將上述職權另予重述明文，即屬違法。

14 (三)經查，新北市政府為在擴大五股都市計畫（部分更寮及水碓
15 地區）發布實施前，先行改善當地違反依區域計畫土地使用
16 分區管制法令而使用之現狀，以108年8月12日公告，發布實
17 施系爭試辦計畫，以輔導計畫區內現行違法使用者，依系爭
18 試辦計畫所篩選出得申請輔導之產業，提出其興辦事業計
19 畫，經目的事業主管機關審查後，送請相關主管機關辦理土
20 地變更編定及建造執照審查，促使其改為合法使用，並輔導
21 相關產業進駐；整體3階段申請期間至109年8月31日止，審
22 查至109年12月31日止，而被上訴人為審查核准興辦交通事
23 業計畫之目的事業主管機關，另公告其所輔導擬具興辦交通
24 事業計畫之廠家，最遲須在同年5月31日前（因5月31日適逢
25 星期假日，放寬收件日至6月1日）提具完整興辦事業計畫供
26 審議，以便在整體申請期間屆滿前，轉送後續階段相關主管
27 機關申請審查；自110年1月1日起，針對未申請試辦計畫審
28 查通過之違法使用者，即依法予以裁處，核系爭試辦計畫之
29 性質，乃為達成改善都市計畫預定實施區域內土地違法使用
30 現況之行政目的，在依法採取裁罰或限期改善措施前，先行
31 運用不具法律上強制力之輔導、協助方法之行政指導；系爭

01 土地坐落系爭試辦計畫實施範圍內，經營百貨商行之上訴人
02 雖於109年6月1日向被上訴人提出系爭土地由農牧用地變更
03 為交通用地之申請，但因未擬具興辦事業計畫及其範圍圖說
04 等申請內容，而未經被上訴人受理，並告知於同年月15日前
05 拆除地上違法使用之建物並提交興辦事業計畫書表等，則仍
06 可受理。上訴人嗣於同年月11日，始擬具興辦交通事業計畫
07 向被上訴人提出系爭申請，惟因已逾被上訴人在系爭試辦計
08 畫行政指導框架下所公告之提報興辦事業計畫供審查核准時
09 程，經被上訴人於109年6月11日當面告知並以109年6月15日
10 函，通知須於同年月15日以前，補正其改善違法使用情事之
11 佐證資料即拆除地上違法使用建物之照片等，上訴人逾期並
12 未補正，且系爭土地上違法建物亦未拆除，即土地之違法使
13 用情事迄未改善等情，乃兩造所不爭執，並經原審確定之事
14 實。參照前開說明，系爭試辦計畫以行政指導之方法，輔
15 導、建議計畫實施範圍內土地違規使用人，先行擬具興辦事
16 業計畫報經目的事業主管機關核准，以備申請使用地之變更
17 編定，被上訴人為配合此計畫，向該計畫實施範圍內土地違
18 法使用人公告，有意依該行政指導計畫申辦使用地變更編定
19 者，須於整體3階段申請期間至109年8月31日截止前，即應
20 於同年5月31日（因5月31日適逢星期假日，放寬受理日至6
21 月1日）以前，預先擬具興辦事業計畫提報被上訴人以供審
22 查，俾於審查核准後，及時協助其等申辦後續2階段包括使
23 用地變更編定、建築執照審查申領等程序。經核此等興辦事
24 業計畫提報期限之訂定公告，乃被上訴人為配合系爭試辦計
25 畫之施行而依其法定職權所為，以確切落實管制規則及系爭
26 試辦計畫所定之行政目的，於法有據。本件上訴人因其在10
27 9年6月1日最後受理提報興辦事業計畫日，仍未依法提出其
28 興報交通事業計畫及其範圍圖說以供被上訴人實質審核，被
29 上訴人始未予受理，並告知嗣後再擬具興辦事業計畫提報審
30 查，因已逾上開法定期限，故限期在同年6月15日以前，若
31 將土地違法使用情事改善完畢並提出建物拆除照片為佐證，

01 即仍予放寬受理而為審查；嗣上訴人於同年6月11日擬具系
02 爭土地興辦交通事業計畫提報，仍未完成土地違法使用情事
03 之改善，且經被上訴人一再通知補正，上訴人屆期仍未改
04 善，故被上訴人以原處分駁回上訴人之系爭申請，經核於法
05 並無違誤。上訴人提起本件行政訴訟，聲明訴請撤銷訴願決
06 定及原處分，並請求判命被上訴人受理系爭申請並應實質審
07 議、核准上訴人所擬具之興辦交通事業計畫，將系爭申請轉
08 送地政局辦理系爭土地之使用地變更編定，於法則屬無據。
09 原判決駁回之理由雖略有不同，但其結論並無二致，應認上
10 訴人之上訴，為無理由，予以駁回。

11 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
12 項、第98條第1項前段，判決如主文。

13 中 華 民 國 114 年 5 月 22 日

14 最高行政法院第三庭

15 審判長法官 蕭 惠 芳

16 法官 林 惠 瑜

17 法官 李 君 豪

18 法官 林 淑 婷

19 法官 梁 哲 璋

20 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

21 中 華 民 國 114 年 5 月 22 日

22 書記官 曾 彥 碩