臺北高等行政法院判決

110年度訴字第1165號
111年9月14日辯論終結

原　　告　順天昌國際有限公司

代　表　人　王文欽（董事）
訴訟代理人　李銘洲　律師
　　陳可薇　律師
被　　告　經濟部
代　表　人　王美花（部長）
訴訟代理人　彭建寧　律師

上列當事人間產業創新條例事件，原告不服行政院中華民國110年7月29日院臺訴字第1100180977號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

確認原處分違法。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」、「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：三、因情事變更而以他項聲明代最初之聲明。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第3款定有明文。查原告於起訴時，原係聲明：「1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應同意作成「依本部民國107年9月26日經工字第10704605160號函就原告所有坐落於中壢區中工段997-1、997-2地號土地（下稱系爭土地），公告為閒置土地，原應自公告之日起完成建築使用之期限（109年9月25日），准予延展2年（完成建築使用期限應至111年9月25日止）」之行政處分。」；惟被告110年1月8日以經授工字第10920433853號函(下稱原處分)雖未允許延展，但被告也

未強制拍賣，原告持續使用中壢工業區內系爭土地，並完成建築使用，而於110年3月8日取得使用執照，足認情事已為變更，嗣於111年9月14日言詞辯論期日，變更聲明為：「確認原處分違法」（見本院卷第526頁）。被告對上開訴之變更表示同意（見本院卷第526頁），且衡酌其請求之基礎相同，無礙於訴訟終結及被告之防禦，揆諸上揭規定，自應予准許，先此敘明。

二、事實概要：

㈠被告前以訴外人毅宜工業股份有限公司(下稱毅宜公司)所有、持分系爭土地，面積計4,502.54平方公尺，截至107年7月31日止，迄未建築使用，符合產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法第3條第1項閒置土地之規定，依產業創新條例第46條之1第1項及同辦法第6條規定，以107年9月26日經工字第10704605160號公告（下稱107年9月26日公告）為107年度被告轄管工業區閒置土地，並囑託桃園市中壢地政事務所於土地登記簿註記：「土地所有權人應自公告之日起2年內完成建築使用，2年期間不因土地所有權移轉而中斷，效力仍及於繼受人；土地所有權人屆期未完成建築使用者，主管機關得處罰鍰並通知提出改善計畫，未遵期提出者，得作成書面處分予以公開強制拍賣」等事項。

㈡嗣原告於109年8月31日取得系爭土地所有權，於109年9月24日具中壢工業區已公告閒置土地因不可歸責事由或具正當理由之扣除或延展申請書(下稱延展申請書)，以原告109年8月31日始登記取得系爭土地所有權，業已從速進行整地及委託建築師事務所進行建築規劃設計與後續請照，具正當理由等節，申請系爭土地延展建築使用，並檢附土地所有權狀、開發工程進度說明文件等，經經濟部產業園區閒置土地審查小組(下稱審查小組)於109年10月27日、109年11月12日、109年12月8日及109年12月22日分別召開第10次至第13次審查會議(下稱審查小組第10次至第13次會議)，其中109年12月8日被告審查小組第12次會議決議，原告應於109年12月31日前

取得建造執照且建蔽率超過30%、申報開工且動工；109年12月22日被告第13次審查會議決議，原告尚未取得建造執照及開工，依109年12月8日審查會議決議補正期限至109年12月31日，授權業務單位於補正期限後檢視補正資料是否符合審查原則。因原告於補正期限屆滿仍未取得建造執照及動工，被告審認後，以原處分審查不予展延，駁回原告之申請。原告不服，提起訴願遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

㈠原告前向毅宜公司買受系爭土地，並於109年8月31日完成所有權移轉登記，系爭土地雖經被告於107年9月26日公告為閒置土地，限期於2年內完成建築使用，至109年9月25日屆滿，然毅宜公司於出售時並未據實告知相關訊息，致使原告對於系爭土地遭公告為閒置土地一情毫無所悉，應屬交易上善意受讓人。而原告於取得系爭土地產權後，業已從速啟動土地整理、後續設廠規劃及申請建造執照等相關程序，並經桃園市政府於110年3月8日核發建造執照，足見原告買受系爭土地後，已竭盡所能讓原本閒置多時之土地重新啟動整地及建築施工之前置作業，並無延宕之處，且原告取得建造執照後積極申報開工，實際動工（110年3月22日）已相當時日，可見廠房雛形，並配合提出改善計畫書，足證原告確有戮力完成建廠之情事。

㈡系爭土地登記取得之日(109年8月31日)至完成建築使用期限(109年9月25日)僅20餘日，而109年12月22日被告審查小組第13次會議決議雖給予原告補正期限至109年12月31日止，然距補正期限亦僅9日，原告顯無可能依原處分所命補正期限內遵期取得建造執照及申報開工，是被告給予原告客觀上並無可能完成之補正期間，就此行政行為所採方法（命補正期間），並無助於達成督促原告儘速開發系爭土地，取得建造執照與申報開工之目的，有失產業創新條例第46條之1、產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法等規定所寓督促及輔導工業區土地所有權人確實完成建築使用，藉以

活化土地利用，避免土地閒置等意旨，亦與行政程序法第7條第1款規定意旨容有未合。故本件應認原告具有申請延展期限之正當理由，尚難因前手於公告期限內具有可歸責性，即將所有不利益歸諸於繼受人。被告未准予延展建築使用期限，形同使原告與公告期間內長期持有土地之所有權人任令土地閒置荒廢之情形，為相同之處理，顯失公允。

㈢系爭土地嗣經被告所屬工業局北區工業區召開專家學者審查會議，考量原告預計在系爭土地興建地上一層建物廠房，認合理建築期間為9個月，加計後續申請使用執照2個月及申請工廠登記2個月期間，建議至少給予13個月即390天之改善期間，上開建議結果並經110年8月31日被告審查小組第18次審查會議決議認屬合宜，換言之，被告亦認同系爭土地所需之完成建築使用期限至少為390天，益徵本件確有延展完成建築使用期限之正當理由及必要性。

㈣復依據110年8月31日被告審查小組第18次會議議程第6頁中記載略以：「經檢視107年度公告閒置土地繼受者，共計86家，自取得所有權日至動工日所需時間：⑴各繼受者所需月數平均約11個月（334日）」等情，則被告應依其所統計後平均數據，給予同為繼受所有權人之原告相同時間以利原告請領建照、申請動工並動工等程序，然被告竟逕以原處分駁回原告展延之申請，而原告斯時始取得系爭土地所有權僅有4個月又8日，明顯少於被告所統計之閒置土地繼受者所需11個月之時間，甚至被告於嗣後所召開之產業園區閒置土地審查小組第18次會議議程表示委託建築師設計、申請建照、申報開工並動工之合理期限為6個月，則被告應至少給予其所認為6個月合理期限給予原告補正之機會，或是同意原告延展期間以完成建築期限之方式，始符合相關法令立法意旨及經濟部閒置土地審查小組之意見。再者，因系爭土地預定規劃設廠面積遠高於法定要求最低建蔽率30%，乃請求被告給予2年延展期間。

㈤產業創新條例第46條之1規定有關於產業園區閒置土地強制拍賣辦法總說明，從立法總說明可以看出該條例是依照公益目的立法，且說明屬於多元行政管制，依序行政指導、限期改善、罰鍰、協商等機制，採「漸進性」的行政管理措施，被告主張本件縱無先行行政指導或輔導，仍可直接開罰，有違該條例之立法目的。

㈥原處分書載明是根據審查小組第13次會議決議，被告答辯四狀卻表示說是依據審查小組第12次會議決議，但言詞辯論期日又改稱係依據審查小組第11次會議；且每次的會議不論專家會議人數或者一般行政人員都不是同一批人，甚至有代理情況，可見該等會議之專業性及合法性均不無疑義，而原處分究係根據哪次審查決議作成，被告前後說辭不一，顯見原處分之作成確實違法等語。並聲明：確認原處分違法。

四、被告則以：

㈠系爭土地自107年9月26日公告為閒置土地日起，截至109年12月31日止，長達2年3個月餘未有建廠行為，仍未動工且堆放物品。原告取得系爭土地所有權後，被告所屬工業局中壢工業區服務中心曾於109年9月3日、9日及21日函文通知原告，請儘速完成建築使用。原告於109年9月24日申請展延後，被告旋即召開審查小組第10次會議至第13次會議進行審議。因原告截至109年12月31日止，仍未取得建照、無開工申報或動工建廠情事，亦無其他不可歸責或正當理由，不符合產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法第12條第1項、第13條第1項第2款等規定，被告乃依審查小組第11次會議決議不予展延之認定，作成原處分駁回系爭土地延展建築使用申請。

㈡系爭土地之土地登記謄本已完成閒置土地註記登記，具有公示效力，為原告所知悉，其欲買受系爭土地，是否得於公告2年期間內依法完成建築使用、主管機關將來是否核准或駁回延展期間之申請，應屬原告於投資前之風險評估事項，並非其未完成建築使用時之不可歸責或正當理由。另原告法定

代理人王文欽，其個人本身亦為系爭972-2地號土地之分別所有權人，被告所屬中壢服務中心曾於107年5月23日發函通知請其就閒置土地乙事，陳述意見。

㈢原告於110年3月8日提送改善計畫至中壢服務中心，中壢服務中心於110年3月22日發函請原告補正改善計畫，原告於110年3月31日提出補正改善計畫書經被告所轄工業局北區工業區管理處110年4月22日、110年8月16日專家學者會議審查，會議結論：建議同意原告改善計畫期限為390天。被告乃同意給予原告390天改善計畫期限。惟迄今原告仍不願簽訂行政契約，致無法完成改善計畫程序。

㈣原告稱繼受後開始動工的合理期間是6個月部分，係關於裁罰級距的裁量，跟是否准予展延的審查不同，其自109年9月25日起逾期未建築使用，到實際開工日止的這段時間就是目前被告處原告罰鍰的期間，而開工後被告有給予原告700多天的改善時間，改善期間就沒有裁罰原告等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，關於原告於109年8月31日向毅宜公司取得系爭土地所有權，並於同年9月24日提出延展申請書，惟經被告審查不予展延，以原處分駁回原告之申請等情，為兩造所不爭執，並有107年9月26日公告（本院卷第425-427頁）、原告取得系爭土地之土地登記謄本（本院卷第35-36頁）、原告109年9月24日延展申請書（原處分卷第37頁）、審查小組第10次會議簽名冊及會議紀錄（本院卷第465-477頁）、審查小組第11次會議簽名冊、會議紀錄及簡報（本院卷第479-511頁）、審查小組第12次會議簽名冊及會議紀錄（本院卷第539-559頁）、審查小組第13次會議簽名冊及會議紀錄（本院卷第563-581頁）、原處分（本院卷第23-24頁）、訴願決定書（本院卷第25-32頁）附卷可稽，洵堪認定。本件爭點厥為：被告認原告之展延申請無正當理由，其判斷有無瑕疵？裁量是否有瑕疵？

六、本院得心證之事由：

㈠依照產業創新條例第46條之1第1項、第2項及第3項分別規定：「由中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發設置之產業園區，土地所有權人無正當理由已持續閒置土地相當期間，除與主管機關另有契約約定或依相關規定處理者外，如符合中央主管機關所定閒置土地認定基準，各該主管機關得公告及通知土地所有權人及利害關係人，於2年期限內依法完成建築使用；各該主管機關並得隨時輔導土地所有權人及利害關係人於期限內依法完成建築使用。」「各該主管機關依前項規定限期完成建築使用時，應囑託土地登記機關辦理註記登記。2年期間不因土地所有權移轉而中斷，效力仍及於繼受人。土地所有權人因有不可歸責之事由致遲誤之期間，應予扣除，如有正當理由者，並得請求延展之。」觀諸產業創新條例第46條之1規定，私人取得政府機關開發設置之產業園區土地，無正當理由持續閒置土地相當期間，經主管機關認定公告為閒置土地者，其管制措施係採取行政指導、限期改善、罰鍰及協商等先行機制。

㈡上開先行機制之緣由(依照106 年 11 月 22 日產業創新條例第46條之1規定的經濟部立法說明)

1. 依照憲法第143條第1項及第145條第1項所明定「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制」、「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之」。學理上亦指出，現今對財產權之保障並非肯認財產權自由之絕對性，國家基於公共利益對財產權之行使所加之義務，實屬憲法所許，此即財產權之社會義務性。是以，對人民依法取得之土地所有權，國家為防止妨害國計民生之平衡發展或增進公共利益所必要，自得以法律加以限制。因而，考諸上開先行機制之設計，主要因為主管機關開發設置產業園區，目的在於增進國家經濟發展使用，為貫徹產業園區爭取時效作符合產業升級發展目的，增進公共利益必要，並避免部分廠商利用國家

開發給予優惠獎勵，囤積轉售圖利或閒置土地致與原立法目的不符，故建立閒置土地分級分類管理模式及啟動活化利用機制，採「漸進式之多元行政管制措施」，以促土地所有權人為合目的性使用。

2. 產業創新條例第46條之1所定之行政管制措施雖涉及土地所有權人自由處分之限制，但主管機關依本條例設置產業園區之宗旨，在於協助產業持續創新，進而提升產業競爭力，產業園區之土地自應爭取時效作符合產業升級及發展經濟目的之使用，故由主管機關開發設置之產業園區，土地所有權人之社會義務性應較一般土地為高，倘其利用國家開發之產業園區及給予優惠等獎勵措施，購入土地轉售圖利或不作合目的性之使用，自與本條例之立法宗旨相違背。為貫徹產業園區用地依法有效利用之宗旨，防止蓄意閒置土地以轉售圖利而妨害國家經濟及國計民生之平衡發展，本條新增相關行政管制措施，應具有目的正當性。

3. 從而，對於持續閒置土地之所有權人，79年12月29日公布之促進產業升級條例第38條規定，以「強制買回」之手段處理土地所有權人不作合目的性使用之規定，亦屬基於社會義務性所採取之限制財產自由處分之行政管制措施，經司法院釋字第515號解釋認屬增進公共利益所必要，與憲法保障財產權之意旨並無牴觸。本次產業創新條例修正新採「漸進式之多元行政管制措施」，依序包含行政指導、限期改善、罰鍰及協商等先行機制，促其儘速依法完成建築使用。但如土地所有權人已持續閒置土地相當期間，經限期改善、處以罰鍰及協商未果者，則土地所有權人既無意願、亦無能力將土地依法有效利用，本於司法院釋字第五一五號解釋之相同意旨及精神，鑑於其對於產業園區用地所負有較高之社會義務性，卻長年閒置土地而與主管機關設置產業園區之目的相悖，即有透過強制拍賣之最後手段使土地釋出之必要。強制買回與公開強制拍賣均係透過強制手段使原土地所有權人釋出土地，限制土地所有權人之

自由處分權，而本次修正主管機關必須踐行相當之前置程序始得為之，使公開強制拍賣作為多階段循序漸進管控方式之最後手段。另明定強制拍賣之閒置土地，如應買人所出之最高價未達查估市價審定之合理價格不得拍定，以保障其財產權，應符合憲法第15條人民財產權應予保障及第23條比例原則之意旨。

4.據此，觀諸產業創新條例第46條之1規定意旨，私人取得政府機關開發設置之產業園區土地，無正當理由持續閒置土地相當期間，經主管機關認定公告為閒置土地者，其管制措施係採取行政指導、限期改善、罰鍰及協商等先行機制，促其儘速依法完成建築使用。如土地所有權人無意願，亦無能力有效利用產業園區土地，若任其長年閒置，即與產業園區設置之公益目的相悖離，最後始藉由強制買回或公開強制拍賣使土地所有權人釋出該閒置土地，顯見係以漸進方式之多元行政管制措施，為遂行公益目的，衡其所採行之手段與所欲達成的行政目的並無不符比例原則之情形。然而，藉由上開立法目的所示，亦可得知希冀主管機關應因循上開管制措施(漸進式)為之，否則動輒罰鍰之方式，反而容易造成企業是否得有效利用產業園區土地，而造成經濟學上逆選擇，嚇阻企業開發閒置土地。

㈢又產業創新條例第46條之1第8項授權訂定之產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法（下稱輔導及拍賣辦法）第4條第1項規定：「主管機關依本辦法公告之閒置土地，應製作閒置土地清冊，並得隨時輔導土地所有權人或利害關係人完成建築使用。」第8條第1項規定：「主管機關為審查閒置土地輔導改善與協商及其他相關事項，應成立產業園區閒置土地審查小組（下稱審查小組）。」第9條第1項第2款規定：「審查小組之任務如下：…二、審查及調整土地所有權人依本條例第46條之1第2項規定提出之不可歸責事由或正當理由及其申請之扣除或延展期間。…」第12條第1項規定：「主管機關公告之閒置土地，土地所有

權人於公告之日起2年內，有下列各款事由之一者，得向主管機關申請扣除或延展：一、發生天災、動亂、重大事變、交通道路航道中斷、人為抗爭、重大疫情等不可抗力情形。二、非屬土地所有權人可預期之政府機關要求應備之事項。三、其他不可歸責於土地所有權人之情形或具正當理由。」第13條規定：「土地所有權人依前條規定提出申請時，應檢具下列申請文件：一、土地所有權狀影本。二、開發工程進度說明文件：（一）施工計畫書（圖）。（二）工程進度表。（三）經建築師或專業技師認可之工程進度證明等文件。三、扣除或延展期間之事由、計算與說明及佐證文件。四、其他相關文件。」第20條規定：「土地所有權人自閒置土地公告之日起二年或主管機關核准扣除或延展之期限屆滿，仍未完成建築使用者，主管機關得處閒置土地當期公告現值總額百分之十以下之罰鍰，並得通知土地所有權人於一個月內提出改善計畫。前項改善計畫，其內容應載明下列事項：一、興建工程之基本資料。二、工程施作情形、進度落後原因。三、具體改善措施或因應作法。四、預計趕工方式與進度控管。五、其他有關事項」觀諸輔導及拍賣辦法規定，乃屬經濟部基於產業創新條例賦予之法定職權，彙整所為之規範，以利主管機關對於私人取得政府機關開發設置之產業園區土地，無正當理由持續閒置土地相當期間，經主管機關認定公告為閒置土地者，應如何為之規範，核該實施辦法之規定，與前述產業創新條例規定意旨相符，本院自予以尊重。

㈣另外，觀諸產業創新條例第46條之1第2項規定：「各該主管機關依前項規定限期完成建築使用時，應囑託土地登記機關辦理註記登記。2年期間不因土地所有權移轉而中斷，效力仍及於繼受人。土地所有權人因有不可歸責之事由致遲誤之期間，應予扣除，如有正當理由者，並得請求延展之。」關於扣除，以及延展事由，依照該產業創新條例，應是以土地所有權人因有不可歸責之事由致遲誤之期間，

應予扣除，而如有正當理由者，並得請求延展之(參考輔導及拍賣辦法第12條之事由雖未區分，但至少從該條第3款：其他不可歸責於土地所有權人之情形或具正當理由之條文文義，應趨同上開母法條文)。又產業創新條例第46條之1所謂「正當理由」係屬涵義不確定或有多種可能之解釋存在，屬於「不確定法律概念」。因而，由於行政機關適用不確定法律概念時，須從事評價及估測，不同之適用者所為之評價難期一致，法律邏輯上亦非僅有一種正確答案，是考量行政機關有較多之專業知識及經驗，更能處理具體之行政問題，固然法院應尊重行政機關之判斷。然而，本院以為，參考產業創新條例第1條規定：「為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，特制定本條例。本條例所稱產業，指農業、工業及服務業等各行業」，主管機關在考量當事人申請展延是否具正當事由，自應觀察土地所有權人於申購產業園區土地之前，是否已經自行審慎評估土地當時所具備之各項優劣條件是否適合自身產業設廠使用，始得買受，若不顧一切利弊，貿然搶購，於取得後始發現其客觀條件不符合需求，而閒置不設廠營運，期待將來利機出現，再予開發使用，殊難謂其具正當理由；反之，如若主管機關判斷當下，綜觀個案具體情狀，土地所有權人純粹出於主觀上設廠營業實益之考量，致延宕未完成建廠者，難謂無正當理由。是以，本案主管機關對於展延事由之正當事由之判斷固應尊重，然仍應要求其判斷存在理由。此項理由至少是可自主管機關作成決定之過程中，可得知其審查結論之依據，否則法院無從審查其判斷有無瑕疵，是欠缺理由之判斷結論，即屬判斷出於恣意濫用而違法。

㈤被告審酌原告展延申請違法：

1.被告判斷有所瑕疵

依照產業創新條例第46條之1第2項關於展延是否具備正當事由之規定，雖屬不確定法律概念，但不是類同考試評

分、人事評定等具有高度屬人性的判斷，也沒有涉及科學風險評估的預測性判斷，故被告就此所為的認定沒有判斷餘地，行政法院得為完全的審查。再者，法院對行政機關所為判斷之審查，主要在於：法律之解釋是否正確、事實之認定有無錯誤、是否根據與事實無關之考量觀點、是否遵守一般評價標準等，但得為審查之前提，大部分以存在行政機關進行判斷作成結論之理由時，法院始有可能審查。此理由存在之要求，可以擔保行政機關判斷之正確性。苟行政機關進行判斷僅有結論而無理由，法院根本無從審查該判斷有無恣意違法情事，舉輕以明重，此際自應認行政機關之判斷出於恣意濫用而違法（最高行政法院103年度判字第66號判決意旨參照）。從而，依照被告審查小組第10次會議至第13次會議可知，從109年10月27日召開審查小組第10次會議，審查決議三、□略以：「順天昌國際有限公司一案，屬繼受廠商，未取得建造執照，不符閒置土地審查小組第3次審查會議決議之審查原則，請區處再行審視相關申請文件及現況工程進度，本案予以保留。」（本院卷第476頁）次之，從109年11月12日召開審查小組第11次會議，審查決議三、㈦略以：「順天昌國際有限公司一案，未取得建造執照，不符閒置土地審查小組第3次審查會議決議之不可歸責事由申請延展之審查原則，並經區處專家學者檢視確認其申請理由不符展延申請要件。不予展延，並請土地所有權人後續依閒置辦法第20條規定研提改善計畫。」（本院卷第490頁）。另於109年12月8日召開第12次會議，審查決議四略以：「基於產業創新條例第46-1條之立法目的係促進土地活化使用，考量部分申請正當理由及不可歸責延展或扣除之廠商已有積極建廠作為，並衡量各案建設規模大小、各縣市政府相關單位作業時間，及法令之適法性、衡平性等。下列案件類型尚未符合規定者，給予補正期限至109年12月31日止，並暫緩罰鍰，補正期限不得記入扣除展延日期。」（本院卷545-546頁）。審查小

組又於109年12月22日召開第13次會議，審查決議四、略以「建議裁罰：順天昌國際有限公司案及…案，擬併討論案1案。」、另同日關於107年度公告閒置土地違反產業創新條例第46條之1規定第1波裁罰名單確認之討論案，審查決議二略以：「依據第12次審查小組決議補正期得延長至109年12月31日。考量後續審查時程，授權業務單位於資料補正期到期後檢視廠商補正證資料、區處初審意見是否符合審查原則，並視個案狀況調整上述名單」（本院卷第570-571頁、第573-574頁）可知，本院僅能得知被告就駁回原告申請展延判斷之結論與原告未能取得建築證照、開工有關，無從得知除此之外不予展延判斷之理由，諸如有無判斷本件原告主觀上設廠營業實益之考量為何，是否刻意閒置土地(尤其原告已然提及申請建築執照一事)？此外，何以僅給予原告補正期限至109年12月31日(尤其109年12月22日始告知，另被告經本院職權詢問該議題，也未予以答覆，見本院卷第443頁)，而無視原告承繼毅宜公司提出展延之申請至經被告原處分駁回期間僅為3個月期間？尤其依照109年12月8日被告審查小組第12次之會議可知，其他廠商同樣申請展延者，被告多同意使用執照以及廠商登記申請，多乃4個月期間，且會加上合理工期(見本院卷第553-554頁)，從被告審查小組第12次會議「通常」給予他廠商申請使用執照及申請工廠登記共計4個月期間展延期間，被告理應知悉一般業界申請用執照及申請工廠登記、一般工期運作的常態；此外，從被告審查小組第11次會議審查決議本先對於原告展延申請先敘明不符展延申請要件，卻又於審查小組第12次、第13次小組給予原告觀察期限，可延至109年12月31日補正，其理由、區別究竟何在？均未可知；更遑論依照後續110年8月31日被告審查小組第18次會議，更可得知，被告隸屬之工業局已先陳報：「經檢視107年度公告閒置土地繼受者，共計86 家 ，自取得所有權日至動工日所需時間：(1) 各繼受者所需月數平均約11個月（334

日).....」，被告也知悉原告合理建築期間為9個月，並建議至少給予原告13個月改善期間(加上後續申請使用執照2個月及申請工廠登記2個月期間，見本院卷第213頁、第219頁)，固然此次會議討論者乃與後續罰鍰標準有關，然從第18次會議決議對於原告罰鍰標準之計算更可得知、凸顯被告前述駁回原告不予展延申請之不合理處。從而，本件被告雖認原告申請展延並無正當事由，然因本院無從得知其獲得判斷結論之依據，其所為判斷之正確性即因欠缺理由而無從獲得擔保，堪認被告就駁回展延之申請判斷係出於恣意。是以，本案主管機關對於審認原告違反產業創新條例關於審查展延有無正當事由之判斷固應尊重，然被告有濫用判斷或逾越判斷等判斷瑕疵之情形，自屬判斷有所瑕疵而違法。

2. 另按行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷，行政訴訟法第201條定有明文。而所謂裁量濫用，係指行政裁量權之行使，發生牴觸法律授權目的、漏未審酌應加斟酌之觀點、摻雜與事件無關之因素或動機或違反一般之法律原則等情事，因其屬權力行使之失誤或濫用，則構成違法。本件被告依照前揭產業創新條例第46條之1之規定，其管制措施應可採取行政指導、限期改善、罰鍰及協商等先行機制，然而，本院職權詢問本件被告究竟有無在原告取得系爭土地所有權後，輔導原告一節，被告固然回應可參照其提供之經濟部工業局中壢工業區服務中心109年3月17日至9月21日函文(見乙證4-1至4-8、乙證5、乙證6-1至6-3，見原處分卷第13-36頁)，然而，上開函文均是通知性質，尚與輔導有所扞格。從而，本件被告並未對原告有所行政指導，或者有何輔導機制，卻駁回原告之展延申請，即予以罰鍰，已然有違前述先行機制之考量；觀諸原告本身也積極申請建築執照(桃園市政府府都建照字第1100054007號函暨建造執照影本，見本院卷第59-61頁)、有積極施工(110年3月22日起至同年9 月間

重點施工照片，見本院卷第75-93頁），本件被告也未提出原告公司與其前手是否有同一性、投機轉賣等不正情形，導致被告必須捨棄前開行政指導、輔導等機制，故其所選擇之手段顯非對於原告使用系爭閒置土地最小之手段，有違比例原則，是被告就駁回原告展延申請之裁量，亦容有裁量濫用之瑕疵，難謂適法。

㈥結論

綜上所述，本件原告以系爭土地具正當理由，向被告請求延展完成建築使用期限一節，經被告之原處分駁回原告之申請，因本院無從得知其獲得判斷結論之依據，其所為判斷之正確性即因欠缺理由而無從獲得擔保，堪認被告就駁回展延之申請判斷係出於恣意，難認適法。原告訴請判決確認原處分違法，為有理由應予准許。

七、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，爰不逐一論述，併此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為有理由，爰依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　19　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　楊　得　君

法　官　彭　康　凡

法　官　周　泰　德

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟	所　需　要　件

代理人之情形	
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　10　　月　　19　　日

書記官　徐　偉　倫