

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

111年度訴字第1169號

112年11月29日辯論終結

原告 碩禾電子材料股份有限公司

代表人 陳繼明（董事長）

訴訟代理人 彭義誠 律師

被告 新竹縣政府

代表人 楊文科（縣長）

訴訟代理人 鄒怡明

趙玉芳

輔助參加人 經濟部產業發展署

代表人 連錦漳（署長）

訴訟代理人 傅治平

楊宗儒

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國111年7月26日台內訴字第1110031459號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告所有新竹縣湖口鄉建興段建興小段129地號土地（下稱系爭土地），編定為工業區丁種建築用地，且為工業設施，因原告於民國108年8月15日於系爭土地設置統一超商股份有限公司（下稱統一超商公司）即便利商店使用，改制前經濟部工業局新竹工業區服務中心（下稱新竹服務中心，經濟部工

業局現於112年9月26日升格為經濟部產業發展署)前分別以108年9月23日函及108年10月9日函檢附違規使用現場照片，載明系爭土地係屬工業園區各種用地用途及使用規範辦法所規範之產業用地(一)，部分系爭土地設置便利商店使用、設立大型招牌及出入口等情，未符合土地使用項目，通知被告依權責查處。經原告提出用地變更事業計畫後，新竹服務中心以111年3月2日新工字第1115150491號函(下稱111年3月2日函)知被告所屬地政局原告提送之用地變更事業計畫仍未通過，且因原告仍持續營業，故請被告查處等語。嗣被告審認原告於部分系爭土地上設置零售業之便利商店使用，並設立大型招牌及出入口，顯非僅供該工廠使用之員工餐廳，違反區域計畫法第15條第1項規定，違規面積未達2,500平方公尺，遂依同法第21條及新竹縣政府違反區域計畫法案件罰鍰裁量基準(下稱裁量基準)第2點及附表規定，以111年4月13日府地用字第1110016011號函附同日期文號處分書(下稱原處分)處原告新臺幣(下同)6萬元罰鍰，並限於111年6月30日恢復土地原編定使用。原告不服，提起訴願遭駁回，遂提起本件行政訴訟；嗣被告於本院訴訟程序補充違反區域計畫法第15條第1項、第21條之理由：因原告購買的系爭土地在新竹工業區的西區工廠用地範圍內，而需已開發工業區且規劃有案者才可能可以作為工業社區使用，是原告於系爭土地上設置便利商店，違反區域計畫法中的工業區丁種建築用地之「工廠用地」規範等語。

二、本件原告主張：

(一)原告於系爭土地設置工廠廠房，並將部分房地出租與統一超商公司經營便利商店(下稱系爭便利商店)以提供原告員工用餐，原告員工並得憑員工識別證刷卡享有餐費補助，員工所消費之餐費折抵，係由原告於每月月底付款予統一超商公司，且依原告與統一超商公司於108年8月5日簽署之租賃契約書內容，可知原告對系爭便利商店之衛生、經營有高度管理、監督權限，確實符合職業安全衛生設施規則第322條、

第323條規範「由原告提供場地」、「供原告員工進食之進食場所」、「由原告負責管理」之要件，應屬原告之員工餐廳無疑。再者，系爭便利商店相連原告員工工作區域，營業時間並配合廠區員工之輪班時間，是系爭便利商店空間與時間上均不具獨立性，為原告新豐廠之附屬設施，而從屬原告、輔助原告之工業生產用途，屬產業用地(一)之使用用途，並未違反區域計畫法第15條第1項、非都市土地使用管制規則(下稱管制規則)第6條第1項等規定。再者，該便利商店雖具對外出入口並得提供膳食於原告員工以外之第三人，惟「員工餐廳」無明文規定僅限於服務員工，不得開放予第三人，故不得以此為由而否定系爭便利商店為原告之員工餐廳之屬性。又依系爭土地之建築物圖面，該區域已清楚標示為員工餐廳用途，並無違規使用之情形。綜上各節，應認定系爭便利商店係屬工業園區各種用地用途及使用規範辦法第3條第2項第6款「作附屬設施使用之員工餐廳」，而非同辦法第4條第1項第10款所定之連鎖便利商店。原處分以系爭便利商店非員工餐廳為由據以裁罰，因裁罰之構成要件不該當而有得撤銷之違法瑕疵。

(二)改制前經濟部工業局輔導擬將系爭土地依法變更為得供連鎖便利商店使用之產業用地(二)，雙方多次協商均以系爭土地共3,201平方公尺全數變更使用類型為討論，經原告於109年2月25日以此面積提出申請，經濟部110年9月17日經授工字第11020432280號函遽以「本案受理目的為輔導用地合法化，惟廠商申請變更範圍除既有便利商店面積779.18平方公尺外，擴大將整筆土地計3,201平方公尺皆變更為產業用地(二)(作連鎖便利商店)，除便利商店面積過大不合理外，亦與本案受理用地變更之緣由不符。」，予以駁回。原告遂於111年9月再次申請就系爭土地之779.18平方公尺部分變更使用類型，然新竹服務中心復以系爭土地上供作經營連鎖便利商店用之面積僅約212平方公尺而退件不予受理。

01 (三)經濟部110年9月17日經授工字第11020432280號函（下稱經
02 濟部110年9月17日函文）檢附該部110年8月25日召開經濟部
03 產業園區用地變更審查小組第30次會議紀錄，是該110年9月
04 17日函文係將經濟部內部會議記錄通知原告，並無任何規制
05 內容，純屬觀念通知；新竹服務中心111年1月4日新工字第1
06 115150061號函、111年2月17日新工字第1115150373號函，
07 就「系爭土地違反非都市土地使用管制規則及工業園區各種
08 用地用途及使用規範辦法相關規定」所為之認定，並非該新
09 竹服務中心之權責範圍，其自無法對外為有法律拘束力之規
10 制效果，故上開二函文均非行政處分。綜上，上開3函文對
11 原處分均不具構成要件效力，被告及本院自不受其拘束，而
12 應自行認定系爭土地是否有違反產業用地(一)之使用情形。

13 (四)因經濟部110年9月17日函並無任何救濟、救濟方法與救濟期
14 間之教示，致原告未獲充分之行政救濟程序保障，是依違法
15 性承繼理論，本件原處分應承繼經濟部110年9月17日函之違
16 法性，本院於審查原處分時，不應受經濟部110年9月17日函
17 之事實認定所拘束等語。並聲明：訴願決定、原處分均撤
18 銷。

19 三、被告則以：

20 (一)系爭土地位於新竹工業園區（舊稱湖口工業園區）範圍內，
21 係依照獎勵投資條例由中華工程股份有限公司開發之綜合性
22 工業區，隸屬改制前經濟部工業局管理，於67年5月30日地
23 籍整理初次編定為工業區，新竹縣非都市土地編定公告（73
24 年10月15日）時，按製定非都市土地使用分區圖及編定各種
25 使用作業須知編定為工業區丁種建築用地。80年1月30日獎
26 勵投資條例廢止，促進產業升級條例施行期間，中華工程股
27 份有限公司80年9月30日（80）中工開字第070201-687號函檢
28 送新竹工業區及新竹擴大工業區工業用地土地清冊請被告通
29 知轄管地政事務所配合更正妥為審查，被告於80年10月7日
30 府建商字第87856號函及80年10月24日府建商字第91183號函
31 請竹北地政事務所註記列管，該所於80年11月7日登記完

01 成，系爭土地經註記為工業用地。99年5月12日促進產業升
02 級條例廢止，工業園區土地使用管制則依據現行之產業創新
03 條例第39條第5項授權訂定之工業園區各種用地用途及使用
04 規範辦法辦理，並按照原本的使用用途劃分為產業用地(一)或
05 產業用地(二)，又因為系爭土地是供與工業生產直接或相關之
06 行業使用，故劃分為產業用地(一)，這是沿用原本的使用性質
07 編定。再由新竹工業區平面圖顯示，系爭土地位於西區綠色
08 之「工廠用地」範圍內（社區用地則是淺紫色的區塊，可設
09 便利商店），原告於106年取得土地申請建物建照主要用途
10 為廠房、辦公室、機房、警衛室使用，無申請便利商店(店
11 鋪)使用；是本件建築主體本身並沒有違規，是原告於108
12 年跟業者簽約後設置連鎖便利商店，致生本件之使用性質違
13 規。

14 (二)新竹服務中心先後以108年9月23日新工字第1085152611號
15 函、108年10月9日新工字第1085152801號函知原告其將部分
16 系爭土地設置便利商店使用、設立大型招牌及出入口，違反
17 僅供原告工廠使用之員工餐廳，未符合其土地使用項目。被
18 告基於既可經輔導變更為產業用地(二)符合用地規範來解決紛
19 爭代替裁罰，於108年11月14日府地用字第1080065666號函
20 請用地主管機關新竹服務中心依權責妥處。嗣系爭土地歷經
21 2次用地變更專案小組行政審查及3次經濟部產業園區用地變
22 更審查小組大會審議，遭經濟部於110年8月25日召開「經濟
23 部產業園區用地變更審查小組第30次會議」會議決議駁回系
24 爭申請。經新竹服務中心111年1月4日新工字第1115150061
25 號函及111年2月17日新工字第1115150373號函，2次書面勸
26 導無效，仍持續對外供不特定對象營業使用，遂依工業園區
27 各種用地用途及使用規範辦法第8條規定，移請被告依區域
28 計畫法規定辦理。而依工業園區各種用地用途及使用規範辦
29 法第8條之規定，系爭土地為經濟部核准之新竹工業區範圍
30 內，其中央主管機關為改制前經濟部工業局，其土地使用主

01 管機關為新竹服務中心，有關土地違反使用，經該服務中心
02 通知被告依區域計畫法規定裁處。

03 (三)原告稱系爭便利商店屬原告之員工餐廳云云一節；系爭土地
04 1、2樓（部分使用）出租給國碩科技工業股份有限公司新豐
05 廠，2、3樓（部分使用）為原告新豐廠使用，經比對二家公司
06 司使用平面圖，系爭便利商店非屬上開二家公司登記之廠區
07 範圍內，原告稱僅作為該工廠使用之員工餐廳，顯與事實不
08 符；另參照周邊其他工廠設立之便利商店，皆無對外出入口
09 及戶外大型招牌而確實僅供該廠區人員使用。

10 (四)另外，系爭土地從80年註記為工業用地後就限制只能作工廠
11 或工廠相關設施使用，且當初原告購買的系爭土地也就是規
12 劃在新竹工業區的西區工廠用地範圍內，而需已開發工業區
13 且規劃有案者才可能可以作為工業社區使用，所以不是所有
14 工業區丁種建築用地都可以作為工業社區使用。是原告於系
15 爭土地上設置便利商店，違反區域計畫法中的工業區丁種建
16 築用地之「工廠用地」規範，亦違反同法關於非都市土地使
17 用之規定等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

18 四、輔助參加人則以：

19 (一)系爭土地規劃上是屬於產業用地(一)，依產業園區用地變更規
20 劃辦法規定，如果經過中央主管機關公告受理這個工業區可
21 以從產業用地(一)變為產業用地(二)，原告就可以提出申請。本
22 件是於巡視園區時看到系爭便利商店設有大型招牌、且有對
23 外出入口讓不特定第三人可以進入使用，認定該店面為便利
24 商店，而產業用地(一)上是不能設置便利商店的，經勸導改善
25 後，原告仍未改善，因此移請被告依法處理。

26 (二)倘任憑產業用地(一)逕設置非屬工業生產之廠房或設置支援性
27 產業，如本案設置連鎖便利商店等，可能排擠真正有設廠需
28 求之廠商，亦與工業區產業發展政策及整體營運需要不符，
29 對公益確有其影響。

30 (三)原告前於109年期間，首次就系爭土地提出用地變更申請
31 案，申請由產業用地(一)變更為產業用地(二)，作「連鎖便利商

店使用」，惟因原告提送之用地變更事業計畫書仍未依委員意見修正，且不符合經濟部用地變更公告受理目的（輔導合法化），經審查會議共識，於110年8月25日經濟部產業園區用地變更審查小組第30次會議予以駁回等語。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，關於原告所有系爭土地編定為工業區丁種建築用地，且為工業設施，因原告部分系爭土地於108年8月15日設置便利商店使用、設立大型招牌及出入口，經被告書面勸導後，被告審認原告於部分系爭土地上設置零售業之便利商店使用，並設立大型招牌及出入口，顯非僅供該工廠使用之員工餐廳，以原處分處原告6萬元罰鍰，並限於111年6月30日恢復土地原編定使用等情，為兩造所不爭執，並有統一超商公司與原告間之租賃契約書（本院卷第125-130頁）、系爭土地登記資料（本院卷第427-437頁）、新竹工業區平面圖（本院卷第439頁）、新竹服務中心108年10月9日函附之108年9月23日、108年10月9日之違規使用現場照片（訴願卷第86、97-98頁）、原告提出之變更事業計畫（本院卷第221-309頁）、新竹服務中心108年10月25日協調會議/將輔導辦理產業用地變更事宜（原處分卷2第17頁）、2次用地變更專案小組行政審查（原處分卷4第25-20、41-44頁）、3次經濟部產業園區用地變更審查小組大會審議（原處分卷4第31-35、36-40、45-49頁）、110年8月25日經濟部產業園區用地變更審查小組第30次會議/駁回產業用地變更申請案（原處分卷1第93-106頁）、新竹服務中心111年1月4日函、同年2月17日函/勸導（原處分卷2第22、79-80頁）、新竹服務中心111年3月2日號函及違規使用現場照片（原處分卷1第1-6頁）、原處分（原處分卷1第48-50頁）、訴願決定（原處分卷1第108-112頁）附卷可稽，洵堪認定。經核本件爭點厥為：原告是否於系爭土地之工業設施設置便利商店使用、設立大型招牌及出入口，而違反區域計畫法？

六、本院得判斷之心證：

01 (一)區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不
02 屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，
03 按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區
04 圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管
05 制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
06 之。」第21條規定：「違反第15條第1項之管制使用土地
07 者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬
08 元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地
09 上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除
10 地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供
11 電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由
12 土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。……」

13 (二)依據區域計畫法訂定之管制規則第5條第1項規定：「非都市
14 土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政
15 府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，
16 其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府
17 處理。」第6條規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定
18 使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。
19 ……前項容許使用及臨時性設施，其他法律或依本法公告實
20 施之區域計畫有禁止或限制使用之規定者，依其規定。海域
21 用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附
22 帶條件如附表一；……」附表一「各種使用地容許使用項目
23 及許可使用細目表」規定：「丁種建築用地容許使用項目包
24 含工業設施、工業社區及依產業創新條例第39條規定，經核
25 定規劃之用地使用等8項。」依照上開附表一丁種建築用地
26 關於工業設施，包含：廠房或相關生產設施、附屬辦公室、
27 附屬倉庫等，共30大類；關於工業社區，包含：社區住宅、
28 社區教育設施、社區遊憩設施、社區衛生及福利設施、社區
29 日用品零售及服務設施、社區行政及文教設施、社區消防及
30 安全設施、社區交通設施、社區水源保護及水土保持設施、
31 社區公共及公用事業設施、社區金融機構、市場、工業區員

01 工宿舍、兒童課後照顧服務中心、其他經工業主管機關同意
02 設置之設施等，共15大類。是以，非都市土地經編定使用分
03 區、使用地類別後，即受有管制，未依容許使用之項目及許
04 可使用細目使用非都市土地者，即違反區域計畫法第15條第
05 1項所定應遵守非都市土地使用管制規定而使用土地之行政
06 法上義務。從而，倘若當事人於丁種建築用地工業設施，從
07 事相左之使用類別(例如僅規劃於工業社區可使用之社區日
08 用品零售及服務設施)，主管機關本得依照區域計畫法第21
09 條規定認定當事人違反同法第15條第1項之管制使用土地。

10 (三)另「行政機關為行使法律所授與裁量權，在遵循法律授權目
11 的及範圍之內，必須實踐具體個案正義，惟顧及法律適用的一
12 致性，符合平等原則，乃訂定行政裁量準則作為下級機關
13 行使裁量權之準據，既能實踐具體個案之正義，又能符合平
14 等原則，自非法所不許。」(最高行政法院93年度判字第15
15 96號判決意旨可參)。被告為新竹縣區域計畫法之主管機
16 關，為確保法律適用的一致性，乃訂頒罰鍰裁量基準。上開
17 基準已分別就違反區域計畫法第21條之各種情節，訂定不同
18 之處罰額度；復依據其違規使用面積之多寡等訂定不同之裁
19 罰標準，其除作原則性或一般性裁量準則外，另有例外情形
20 之考量，與法律授權目的尚無牴觸。準此，該基準第2點規
21 定：「本府處理違反本法事件，統一裁量基準如附表。」附
22 表規定：「違反使用面積2,500平方公尺以下，裁罰新臺幣
23 六萬元。」自得作為被告裁處之依據，允無疑義。

24 (四)經查：

25 1. 因原告所有系爭土地編定為工業區丁種建築用地，且為工業
26 設施，原告部分系爭土地於108年8月15日設置便利商店使
27 用、設立大型招牌及出入口等情，已如前述，並為兩造所不
28 爭執，並有統一超商公司與原告間之租賃契約書(本院卷第1
29 25-130頁)、系爭土地登記資料(本院卷第427-437頁)、新
30 竹工業區平面圖(本院卷第439頁)、新竹服務中心111年3
31 月2日號函及違規使用現場照片(原處分卷1第1-6頁)附卷

01 可證。觀諸系爭土地登記資料以及新竹工業區平面圖，系爭
02 土地係編定為工業區丁種建築用地(本院卷第427頁)，且乃
03 位於工業設施(本院卷第439頁綠色區塊西區工廠用地)，而
04 非工業社區(本院卷第439頁紫色區塊社區用地)，堪以認
05 定。

06 2. 從而，揆諸前述本院探討，因本件原告之系爭土地乃丁種建
07 築用地工業設施，其既於108年8月15日設置便利商店使用、
08 設立大型招牌及出入口(以新竹服務中心111年3月2日號函所
09 附違規使用現場照片，原處分卷1第3頁)，依照管制規則第6
10 條附表1可知，乃工業社區始可使用之社區日用品零售及服
11 務設施，故原告自不可於「工業設施」使用，而與原告爭辯
12 便利商店是否為員工餐廳與否無涉，主管機關本得依照區域
13 計畫法第21條規定認定當事人違反同法第15條第1項之管制
14 使用土地。被告辯稱：因原告購買的系爭土地在新竹工業區
15 的西區工廠用地範圍內，而需已開發工業區且規劃有案者才
16 可能可以作為工業社區使用，是原告於系爭土地上設置便利
17 商店，違反區域計畫法中的工業區丁種建築用地之「工廠用
18 地」規範等語，自有理由。

19 3. 綜上，原告於系爭土地上設置零售業之便利商店使用，並設
20 立大型招牌及出入口，並不可於工業設施使用，違章故意甚
21 明，故原告自有違反區域計畫法第15條第1項規定，復因上
22 開違規使用之違規面積未達2,500平方公尺(觀諸110年8月25
23 日經濟部產業園區用地變更審查小組第30次會議/駁回產業
24 用地變更申請案即原處分卷1第97頁，乃779.18平方公尺)，
25 遂依同法第21條及裁量基準第2點及附表規定，以原處分處
26 原告6萬元罰鍰，並限於111年6月30日恢復土地原編定使
27 用，自屬有據。

28 4. 至兩造原另爭辯本案原告系爭土地是否有違反產業用地(一)之
29 使用情形，惟被告已然補充系爭土地上設置零售業之便利商
30 店使用實屬違反區域計畫法相關規定，本院認為被告已經審

認有理由，均如前述，故不續探討原告是否有違反產業用地
(一)之使用情形，一併敘明。

七、綜上，原處分並無違誤，訴願決定雖理由與本院不同，但予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之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，無一一論述之必要，併予敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 1 月 5 日

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。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3項、第4項）。

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	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。

為訴訟代理人	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。	

中 華 民 國 113 年 1 月 5 日

書記官 徐偉倫