臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第1125號
114年3月27日辯論終結

原　　告　簡淑敏
訴訟代理人　陳俊瑋　律師
被　　告　宜蘭縣政府
代　表　人　林茂盛（代理縣長）

訴訟代理人　游敏傑　律師

上列當事人間兒童及少年福利與權益保障法事件，原告不服衛生福利部中華民國113年8月26日衛部法字第1130015143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、程序事項：被告宜蘭縣政府代表人於訴訟進行中變更為林茂盛，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第151頁至第154頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

㈠原告簡淑敏以民國110年12月17日申請書檢附托嬰中心興辦事業計畫書等文件，向被告申請於羅東都市計畫保護區之土地（宜蘭縣羅東鎮公正段【下稱公正段】1559-3地號土地【下稱系爭土地】）內籌設興建「宜蘭縣私立龍幼托嬰中心」（下稱系爭申請），經被告審查後，認系爭申請之興建計畫所提區域、面積之必要性、合理性及無可替代性不足，而以112年2月1日府社兒婦字第1110166020號函（下稱第一次駁回處分）駁回系爭申請。原告不服，提起訴願，經衛生福利部（下稱衛福部）審認第一次駁回處分有違行政行為明確性原則（包括被告就原告於系爭土地申請籌設托嬰中心，

究有何都市計畫目的考量事由而對原告為合理之限制，亦有未明），而以113年1月2日衛部法字第1113160014號訴願決定書（下稱113年1月2日訴願決定）予以撤銷，由被告於2個月內另為適法之處分。

㈡案經被告重行研酌，以被告刻正積極辦理「訂定《按：應為『訂正』》暨變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）（配合大羅東地區治水防災系統計畫)案」（下稱羅東工保區解編案）暨「擬定羅東都市計畫（治水防災國土復育促進地區）細部計畫案」（以下合稱系爭都市計畫），系爭土地規劃為公園用地，且被告亦已進行「先行區段徵收地區開發範圍及抵價地比例」報核作業，且均已送內政部審議中，本案建物坐落地點不適宜興建托嬰中心等語為由，依宜蘭縣政府都市計畫保護區及農業區土地使用審查要點（下稱保護區及農業區土地使用審查要點）第4點第9款規定，以113年3月7日府社兒婦字第1130003049號函（下稱原處分）駁回系爭申請。原告不服，提起訴願。經衛福部以113年8月26日衛部法字第1130015143號訴願決定書駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告起訴主張及聲明：

㈠被告無從以未生效之都市計畫限制原告興建托嬰中心：依都市計畫法第81條第1項、第3項、第4項規定可知，都市計畫核定生效前，固得先行劃定都市計畫範圍並報請行政院核定實施禁建，然如未依上開規定實施禁建，自無法禁止申請建築。經查，系爭都市計畫未經內政部核定發布，本不具對外之效力，且被告亦未依上開規定報請行政院核准於系爭都市計畫生效前禁止在系爭土地新建建築物，被告自不能以未生效之系爭都市計畫限制原告興建托嬰中心的權利。

㈡原處分違反明確性原則，使原告無從具體知悉原處分之事實認定及裁量之斟酌因素，顯有重大違誤：

1.原處分載明略以：系爭土地刻正積極辦理系爭都市計畫，該土地規劃為公園用地；另被告已進行先行區段徵收地區

範圍及抵價地比例報核作業，且均已送內政部審議中等語，是原處分既自承系爭都市計畫僅送內政部審議，並未通過生效，原處分如何能以未通過生效之都市計畫，限制系爭申請？並未見被告說明其法理依據為何。

2.又依「宜蘭縣政府函為『變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）（配合大羅東地區治水防災系統計畫）案』再提會討論案」之專案小組初步建議意見略以：本案擬以區段徵收方式辦理且因眾多民眾陳情而再提會修正，請加強本案調整之合理性及必要性論述等語，顯見並非只有原告陳情排除區段徵收，系爭都市計畫顯需再花費相當時間才得以完成；更何況，與系爭土地同在單元五範圍之公正段1547地號土地為縣長林姿妙之堂姊所有，林姿妙因用地變更而涉有貪污犯行，雖經檢察官簽結，然倘系爭都市計畫將來核定生效，檢察官開始啟動偵查，發現系爭都市計畫確有弊案，系爭都市計畫之實行將更遙遙無期。原告早於110年12月17日即向被告申請籌設托嬰中心，至今已逾3年，系爭都市計畫仍未經內政部核定通過，且系爭都市計畫絕非能馬上施行，被告豈能以未生效之都市計畫長期限制原告興建托嬰中心。

3.至於被告主張系爭土地曾於91年1月17日申請建造執照（一層菇寮），當時土地所有權人游祥禎已切結知悉系爭土地之土地使用分區為公園用地，於接獲開闢公共設施通知限期拆除時，將依法自負無條件拆除之義務，有切結書可稽等語，惟該切結書係在當時系爭土地為公共設施保留地之情況下簽署，僅在系爭土地為公共設施保留地時有效力，原告於96年買受系爭土地時，該土地已非公共設施保留地，而為保護區土地，該切結書已無效力，且原告並未簽署任何切結書，更無拘束原告之效力，被告亦未曾依該切結書要求原告拆除系爭土地上之建物，故該切結書應與本案無涉。再者，原告曾函詢被告系爭土地是否屬都市計畫禁建區，被告以110年5月21日府建都字第1100085077號

函（下稱110年5月21日函）表示系爭土地無劃設禁建區，倘申請建造執照將另給予行政指導等語，亦未限制原告在系爭土地興建建物之權利。

4.原處分對本案之審認標準、審認程序、審認事由、審認單位、審認人員隻字未提，即以「本案建物座落地點，經審認不適宜興建托嬰中心」為由駁回系爭申請，顯然違反明確性原則，而使原告無從具體知悉原處分之事實認定及裁量之斟酌因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，故原處分顯有重大違誤，應予撤銷。

㈢被告雖主張內政部都市計畫委員會（下稱都委會）業於114年2月25日召開會議，審議通過「變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）案」再提會討論案等語，然系爭都市計畫仍未經內政部核定生效，且需再公開展覽，仍屬未生效之都市計畫。再者，系爭都市計畫早於107年1月16日即曾經內政部都委會審議通過，距今7年後系爭都市計畫仍未經內政部核定生效，反而變更都市計畫內容再次審議，更足證系爭都市計畫絕非能馬上施行，被告豈能以未生效之都市計畫長期限制原告興建托嬰中心。

㈣原處分違反依法行政原則：觀諸保護區及農業區土地使用審查要點第4點規定，其例示條款多為有關水土保持、生態環境維護之限制使用規定，故該點第9款概括條款（其他法令規定禁止或經本府認定不適宜使用之地區）之規定，僅能在有影響水土保持、生態環境維護等類似事項時，始能認定為不適宜使用之地區。本件未生效之系爭都市計畫，姑且不論其無法實行，其性質與保護區及農業區土地使用審查要點第4點之其他例示條款的性質顯非屬相類，被告逕行適用第4點第9款之概括規定，顯然違背依法行政原則。

㈤原處分違反誠信原則：依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第12條規定及其附件審查表，可知被告應先請目的事業主管機關表示意見，倘若表示不支持，即無須繼續審查後續水利、地政、農務等事項，乃屬當然。被告曾以

111年9月16日府社兒婦字第1110145866號函（下稱111年9月16日函）要求原告補正，然在原告信賴依被告111年9月16日函之指導補正即可核准系爭申請，而花費大量時間、費用委請建築師變更興建設計後，竟遭被告以「本案建物座落地點，經審認不適宜興建托嬰中心」為由駁回系爭申請，倘若地點真的不適宜興建托嬰中心，為何被告還要求原告補正？113年1月2日訴願決定載稱：本案經社會處、農業處、建設處、地政處、交通處、水利資源處、環保局、消防局等各依目的事業主管業務分工多次審查，似未認定系爭申請案有何缺失等語，亦未曾提及系爭土地不適宜興建托嬰中心，被告對該訴願決定所載之內容亦無意見，更足證被告僅是為了駁回而駁回，未附理由空言系爭土地不適宜興建托嬰中心，顯然違背誠信原則。

㈥聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告應依系爭申請，作成准予原告使用系爭土地籌設興建宜蘭縣私立龍幼托嬰中心之行政處分。

四、被告答辯及聲明：

㈠內政部都委會業於114年2月25日召開第1073次會議，就「變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）案」再提會討論案，決議通過該案，後續被告將繼續辦理都市計畫再公開展覽及「先行區段徵收地區開發範圍及抵價地比例」報送內政部審議，即可進行區段徵收作業。原告雖於該會議再次陳情並陳述意見，然經被告研析意見認定「未便採納」，都委會亦准照專案小組初步建議意見（即「照宜蘭縣政府研析意見」）通過。是原告主張系爭都市計畫非能馬上施行，被告以未生效之都市計畫限制原告興建托嬰中心，未說明法理依據，違反明確性原則等語，並無理由。

㈡原處分並未違反明確性原則：原處分已記載主旨、事實、理由及其法令依據，其記載已足使原告瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令，而毋須將相關之法令及事實全部加以記

載，始屬適法。嗣被告亦分別於訴願答辯書及訴願補充答辯書，補充載明行政處分應記明之理由，使原告詳為知悉，可認為已踐行行政程序法第114條第1項第2款補記理由程序，原處分縱或容有原未載明理由之疑慮，亦已告治癒。又系爭都市計畫業經內政部都委會於113年5月10日召開專案小組會議聽取被告簡報，專案小組出席委員初步意見業已彙整，原告並已逕向內政部陳情，惟有關排除區段徵收建議，被告研析意見認為未便採納，專案小組初步意見亦認應「照宜蘭縣政府研析意見」辦理。職是，原告既已具體知悉原處分之法令依據、事實認定及裁量斟酌之因素等，即難謂有何違反明確性原則。

㈢原處分難認有違反依法行政原則之虞：被告刻正積極辦理系爭都市計畫，系爭土地已確定規劃朝公園用地使用，為避免先行同意原告興建托嬰中心卻又即辦理區段徵收，進而導致建物拆遷，除勞民傷財外，原告於取得土地核准使用興建托嬰中心後尚需申請許可設立，立案後接受被告輔導及管理，收托之嬰幼兒於歇業或停業期間則須依兒童及少年福利與權益保障法（下稱兒少權法）第85條規定，協助安置至附近其他合法立案托嬰中心，實不利於受托嬰幼兒之送托照顧。是被告依農業發展條例第10條、都市計畫法第85條、都市計畫臺灣省施行細則第27條、保護區及農業區土地使用審查要點第2點、第4點第9款後段、私立兒童及少年福利機構設立許可及管理辦法（下稱私立兒少福利機構管理辦法）第5條第1項等規定，作成原處分，既有法律之明文依據，且未與法律相牴觸，自難認有原告所稱違反依法行政原則之虞。另保護區及農業區土地使用審查要點第2點、第4點第9款後段規定，並未限於應與其他條款性質相類似者，始得認定為不適宜使用之地區，原告主張被告不能逕行適用該款概括規定等語，亦非有據。

㈣被告並無違背誠信原則：

1.公法上之誠信原則，乃對先前行為所為承諾之信守，而形成信賴基礎，是以如欲適用誠信原則，必也有一具體承諾在前，且事後未予信守。然都市計畫經發布實施後，並非不得變更，除應依據發展情況並參考人民建議定期通盤檢討做必要之變更外，如遇有重大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實際情況迅行變更，是主管機關依此所為之都市計畫變更，本不生信賴保護問題。又都市計畫法對土地使用之管制如何，本應由權利人或法律上利害關係人自行查詢都市計畫法令，尚難謂此有違反誠實信用原則。

2.依私立兒少福利機構管理辦法第5條第1項規定，申請兒童及少年福利機構（下稱兒少福利機構）之籌設許可，本應檢附事業計畫書、建物圖說等書面文件供審查，主管機關亦應本於職權就計畫圖說等內容是否完整、有無誤植或與實際現況及法規是否相符等，先函請申請人釐清、補正說明，以利進一步審查，以上應可認屬必要事項之補正。本件被告於審查籌設許可過程中，固曾以111年9月16日函等函文通知原告補正營運計畫書等文件，惟並未於公文中記載僅需補正所載事項即可核准申請，且歷次補正亦未逸脫此範圍，難認被告有為何種承諾，進而形成原告之信賴基礎。另原告以111年5月17日龍字1110517號函表示：倘經內政部核定區段徵收範圍，其將依法配合辦理等語，足認原告應已知悉且充分瞭解系爭都市計畫及區段徵收案對其籌設興建托嬰中心之影響；加以原告對於都市計畫本即不生信賴保護問題，且都市計畫法對土地使用之管制如何，本應由原告自行查詢都市計畫法令，尚難謂此有違反誠實信用原則。

㈤系爭土地確實位於該區段徵收案都市計畫「單元五」內，於區段徵收後將編定為「公園用地」，係屬公共設施用地：

1.系爭土地目前仍為保護區，其係因羅東都市計畫區劃設保護區於55年10月26日公告發布實施「羅東鎮擴大都市計畫

說明書」之計畫圖誤植所致，規劃原意應依計畫書所載為農業用地而非保護用地，日後擬將本計畫變更歷程及歷史背景等相關文件，納入計畫書並詳予敘明，以確認本案檢討變更之合理性，並於變更內容綜理表中增列訂正保護區為農業區案，納入計劃書敘明予以釐清。

2.依107年1月變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）（配合羅東地區治水防災系統計畫）書、大羅東地區治水防災區段徵收案都市計畫套繪地籍圖（草案）（單元五）、地籍圖、空照圖，可證系爭土地確實位於該區段徵收案都市計畫「單元五」內，而依圖例所示系爭土地於區段徵收後將編定為「公園用地」，係屬公共設施用地。原處分記載系爭土地規劃為公園用地，被告亦已進行「先行區段徵收地區範圍及抵價地比例」報核作業，且已送內政部審議中。另系爭土地曾於91年1月17日申請建造執照（一層菇寮），當時土地所有權人游祥禎已切結知悉系爭土地之土地使用分區為公園用地，於接獲開闢公共設施通知限期拆除時，將依法自負無條件拆除之義務。

3.原告真正目的係為於系爭土地上興建既成建築物，便於日後區段徵收公告時，得依土地徵收條例第47條規定提出按原位置保留分配之申請，從而規避公開抽籤配地，顯有不公，則被告考量未來系爭土地位於公園用地，為避免日後仍須拆遷建物，需原告自行負擔拆除經費勞民傷財，且收托之嬰幼兒於歇業或停業期間亦須依法協助安置至附近立案托嬰中心或居家托育，實不利於受托嬰幼兒之送托照顧，更不宜因有何既成建築物基地而許其按原位置保留分配，破壞公共設施用地之完整性。爰審認本案建物坐落地點不適宜同意籌設興建托嬰中心，而駁回系爭申請。

㈥系爭土地長期以來均朝「公園用地」規劃，並無改變，縱無劃設禁建區，亦非謂原告於系爭土地興建建物將來即未受任何限制或得以保留：

1.系爭土地係於92年8月20日公告實施「變更羅東都市計畫（第三次通盤檢討）」案內，將土地使用分區自「公園用地」變更為「保護區」，惟當時變更理由載明係為變更為保護區並納入保護區解編專案檢討，進而加速公共設施用地取得等語，且依113年5月10日內政部國土管理署專案小組審竣之「大羅東地區治水防災區段徵收案都市計畫套繪地籍圖（草案）（單元五）」，系爭土地之使用分區仍規劃為「公園用地」，計劃將於保護區及工業區重新檢討，以補足規劃區內公共設施用地之不足，足徵長期以來被告對於系爭土地之土地使用分區，均係朝「公園用地」規劃，並無改變。

2.至原告雖主張切結書已無效力，伊未簽署自願拆除切結書等語，然原告於111年5月17日發函檢送經營計畫書時，已承諾將依法興建，倘受內政部核定範圍後會依法配合辦理等語，是若後續相關都市計畫變更，倘涉及區段徵收未符合保留原則，原告仍將負有拆除義務。

3.又系爭土地雖無劃設禁建區，然被告110年5月21日函亦載明「倘申請建築執照將另案給予行政指導」，即係指申請人後續如要申請建造執照，於符合相關規定時雖可興建，然因後續相關都市計畫勢將有所變更，倘變更後涉及區段徵收而未符合保留原則者，申請人將可能負有拆除義務，故會以行政指導方式請申請人自行評估，非謂無劃設禁建區，原告於系爭土地興建建物將來即未受任何限制或得以保留。

4.本件如經被告核發籌設許可，原告雖可申請興建托嬰中心，然籌設許可取得前提仍應符合土地使用分區管制之容許項目，且依私立兒少福利機構管理辦法第5條第2項、第3項規定，籌設許可有效期限為3年，有正當理由始可延長，且有效期限屆滿仍未能符合土地使用分區管制規定者，勢將不能依法籌設完竣，而不得依同辦法第6條規定

申請許可設立。主管機關為達都市計畫之目的，自得於合目的性之範圍內，為合理之限制。

㈦聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

㈠相關法規及其適用說明：

1.兒少權法第6條：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第9條第5款：「下列事項，由直轄市、縣（市）主管機關掌理。但涉及地方目的事業主管機關職掌，依法應由地方目的事業主管機關掌理者，從其規定：…。五、直轄市、縣（市）兒童及少年福利機構之設立、監督及輔導事項。」第75條第1項第1款：「兒童及少年福利機構分類如下：一、托嬰中心。…。」第82條第1項、第3項：「（第1項）私人或團體辦理兒童及少年福利機構，以向當地主管機關申請設立許可者為限；其有對外勸募行為或享受租稅減免者，應於設立許可之日起六個月內辦理財團法人登記。…。（第3項）第一項申請設立許可之要件、程序、審核期限、撤銷與廢止許可、督導管理、停業、歇業、復業及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」衛福部本於兒少權法第82條第3項授權而訂定發布之私立兒少福利機構管理辦法第5條：「（第1項）私人或團體申請設立兒童及少年福利機構，其用地未能符合土地使用分區管制規定者，應檢具申請書及下列文件一式五份，向機構所在地直轄市、縣（市）主管機關申請許可籌設：一、機構名稱、地址及負責人等基本資料。二、設立財團法人兒童及少年福利機構者，應檢附籌備會議紀錄影本。三、機構設立目的及事業計畫書：含機構業務與業務規模、預算、經費來源、服務項目、服務契約及預定營運日期。四、建築物位置圖及平面圖，並以平方公尺註明樓層、各隔間面積、用途說明及總面積。五、土地使用權利證明文件：含土地所有權狀影本及使用權利證明文件影

本。土地所有權非屬申請之私人或團體所有者，應檢附經公證之期間六年以上之租賃契約或使用同意書；檢附土地使用同意書者，並應辦理相同期間之地上權設定登記。（第2項）前項籌設許可有效期限為三年。有效期限屆滿前，有正當理由經直轄市、縣（市）主管機關許可者，得予延長。延長以一次為限，期限為三年。（第3項）第二項之籌設許可有效期限屆滿未經許可延長，或延長期限屆滿仍未能符合土地使用分區管制規定者，失其效力。」第6條第1項：「私人或團體依前條規定籌設完竣後，應填具申請書並檢附下列文件一式三份向直轄市、縣（市）主管機關申請許可設立：一、建築物所有權狀影本。二、建築物使用執照影本。三、建築物竣工圖。四、消防安全設備機關合格文件及圖說。五、財產清冊。六、履行營運擔保能力證明文件影本。七、投保公共意外責任保險之保險單影本。」準此，私人申請設立托嬰中心（兒少福利機構），其用地未能符合土地使用分區管制規定者，應檢具申請書及事業計畫書等相關文件，向托嬰中心所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請許可籌設，俟籌設完竣後始得申請許可設立。又因申請籌設許可之制度，旨在為兒少福利機構預定用地未能符合土地使用分區管制規定而設，故籌設許可之有效期限為3年，有效期限屆滿前，得申請延長；籌設許可有效期限屆滿未經許可延長，或延長期限屆滿仍未能符合土地使用分區管制規定者，籌設許可即失其效力。

2. 又都市計畫法第4條：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第32條第1項：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。」第33條：「都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」第85條：「本法施行細則，在

直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在省由內政部訂定，送請行政院備案。」內政部本於都市計畫法第85條授權而訂定發布之都市計畫法臺灣省施行細則（下稱臺灣省施行細則）第14條第1項第9款、第10款：「都市計畫範圍內土地得視實際發展情形，劃定下列各種使用區，分別限制其使用：…。九、保護區。十、農業區。」第27條第1項第4款、第2項：「保護區為國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態功能而劃定，在不妨礙保護區之劃定目的下，經縣（市）政府審查核准，得為下列之使用：…。四、公用事業、社會福利事業所必需之設施。…。（第2項）前項第一款至第十六款設施之申請，縣（市）政府於辦理審查時，應依據地方實際情況，對於其使用面積、使用條件及有關管理維護事項作必要之規定。」第29條第1項：「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施、休閒農業設施、自然保育設施、綠能設施及農村再生相關公共設施。但第二十九條之一、第二十九條之二及第三十條所規定者，不在此限。」第29條之1第1項：「農業區經縣（市）政府審查核准，得設置…、社會福利事業設施…。」另被告為執行臺灣省施行細則第27條第2項所訂審查業務，於其訂定發布之保護區及農業區土地使用審查要點第2點：「各目的事業主管單位（機關）於核准籌設（或設立）許可前，應依本要點審核。但都市計畫說明書或其他法令另有規定者，從其規定。」第4點第9款：「依本要點申請之各項設施，不得設置在下列地區：…。㈨其他法令規定禁止或經本府認定不適宜使用之地區。」揆諸前述都市計畫法第33條規定可知，立法者係將「保護區」與「農業區」視為同性質之使用分區，其劃設目的（依據）為依據地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，再藉由相關子法（例如臺灣省施行細則第27條、第29條第1項、第29條之1第1項等規定）細緻化其相關使

用規定。準此，都市計畫範圍內土地經劃定保護區或農業區者，應限制其使用；然在不妨礙保護區或農業區之劃定目的下，經縣（市）政府審查核准，得為「社會福利事業所必需之設施」或「社會福利事業設施」之使用。又參諸臺灣省施行細則第18條第2項第3款第11目之1關於乙種工業區得設「社會福利設施」（屬「公共服務設施及公用事業設施」之一）之規定中，明文包含「托嬰中心」，則前引同細則第27條第1項第4款關於「社會福利事業所必需之設施」或第29條之1第1項關於「社會福利事業設施」之規定，解釋上亦應包括托嬰中心。

㈡如事實概要欄所載之事實，為兩造所不爭執，並有110年12月17日申請書及所附經營計畫書（原處分卷一第212頁至第219頁）、第一次駁回處分（原處分卷一第135頁至第136頁）、113年1月2日訴願決定（原處分卷一第197頁至第204頁；本院卷第69頁至第84頁）、原處分及訴願決定（本院卷第23頁至第41頁）在卷可稽，此部分之事實，可以認定。茲兩造爭議所在，乃原處分以系爭土地坐落於系爭都市計畫範圍內，不適宜興建托嬰中心為由，駁回系爭申請，是否於法有據？

㈢經查：

1.羅東工保區解編案近期審議進度：

⑴系爭土地（面積為669平方公尺）為原告於96年間取得，依92年8月20日公告實施之變更羅東都市計畫（第三次通盤檢討），系爭土地位於保護區（該保護區係於此第三次通盤檢討時，由原公園用地變更為保護區，其變更理由為：變更為保護區並納入保護區解編專案檢討，加速公共設施用地取得）等事實，為原告所不爭執，並有系爭土地之土地登記第一類謄本、宜蘭縣都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書（本院卷第271頁至第273頁）、變更羅東都市計畫（第三次通盤檢討）書（本院卷第287頁至第320頁）附卷可憑。又內

政部都委會就「宜蘭縣政府函為『變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）』案」，於107年1月16日召開第915次會議時，其決議內容載明：有關羅東都市計畫區劃設保護區係於55年10月26日公告發布實施「羅東鎮擴大都市計畫說明書」計畫圖誤植所致，規劃原意應依計畫書所載為農業用地而非保護用地，請縣府(按：指被告)將本計畫變更歷程及歷史背景等相關文件，納入計畫書並詳予敘明，以確認本案檢討變更之合理性，並於變更內容綜理表中增列訂正保護區為農業區案，納入計畫書敘明予以釐清，另配合訂正案一併修正變更內容綜理表原計畫保護區為農業區等語（本院卷第177頁），可見系爭土地所坐落之使用區原應為「農業區」，被告於55年間發布實施之「羅東鎮擴大都市計畫說明書」計畫圖卻誤植為「保護區」。然如前所述，無論是農業區或保護區，原則上均應依劃定目的限制其使用，只有在不妨礙劃定目的下，經縣（市）政府審查核准，始得為「社會福利事業所必需之設施」或「社會福利事業設施」之使用，且依前述原處分駁回系爭申請之理由，乃在於依系爭都市計畫，系爭土地並不適宜興建托嬰中心，而且被告所援引之保護區及農業區土地使用審查要點第4點第9款規定，對於在農業區或保護區興建設施(包括托嬰中心)者，均同有適用，是本件所應審查之核心爭點，係在於被告以系爭都市計畫作為否准系爭申請之理由，是否合法，至系爭土地係坐落於農業區或保護區，尚不影響本件之判斷，於此合先敘明。

⑵前述內政部都委會就「宜蘭縣政府函為『變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）』案」，於107年1月16日第915次會議時已決議原則上准照都委會專案小組107年1月4日初步建議意見（按：包括本案確有檢討變更之需要、本案開發方式原則同意採區段徵收辦理、保護區變更為公園、住宅區、園道等）、專案小組

107年1月10日委員現勘後所提建議意見及被告依照專案小組107年1月4日初步建議意見回應說明內容通過，並退請被告依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定，免再提會討論；並以上開計畫案係因應氣候變遷，確保大羅東地區在50年防洪頻率最大日降雨量仍能達到保護標準，以解決長期淹水問題而辦理本次通盤檢討變更，為明確開發目的，應將計畫案名修正為「訂正及變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）（配合大羅東地區治水防災系統計畫）案」（本院卷第173頁至第203頁）；另稽諸被告所提「變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）（配合羅東地區治水防災系統計畫）書」、113年5月10日內政部國土管理署專案小組審竣之大羅東地區治水防災區段徵收案都市計畫套繪地籍圖（草案）（單元五）所示，系爭土地確實是經上開都市計畫變更為公園用地（本院卷第223頁、第229、230頁），而此部分亦為原告所不爭執。

⑶嗣宜蘭縣都委會於111年9月15日召開第222次會議，再審議「訂正暨變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）（配合大羅東地區治水防災系統計畫案）」暨「擬定羅東都市計畫（治水防災國土復育促進地區）細部計畫案」，決議依專案小組初步建議意見及業務單位提案內容照案通過，並就原告所提建請系爭土地排除於「大羅東地區治水防災區段徵收案」範圍之陳情事項，決議略以：未便採納。基於為解決大羅東地區淹水困境，於本計畫區內進行水網工程計畫，其計畫所需蓄滯洪空間近34公頃，透過公園用地等公共設施滿足，係為內政部都委會第915次大會審議主要計畫時，考量治水需求之急迫性及需求性，方於主要計畫劃設足夠公共設施用地。「變更羅東都市計畫（第三次通盤檢討）案」將其由公園用地變更為保護區，變更理由係為加速該公園用地之取得，遂將其回復保護區並納入本案，可

見規劃原意仍以作為公共設施用地為主等語（本院卷第323頁至第329頁）。經被告報由內政部都委會審議，該會就「宜蘭縣政府函為『變更羅東都市計畫（部分工業區及保護區通盤檢討）』案」再提會討論案，於114年2月25日召開第1073次會議，決議原則上准照都委會專案小組初步建議意見及被告114年1月20日府建都字第1140008888號函送修正再提會補充資料內容通過，並退請被告併同內政部都委會歷次會議決議文依照修正計畫書、圖後，報由內政部逕予核定；並就原告所提建請系爭土地排除於徵收範圍之陳情事項，決議採納專案小組所提出之初步建議意見即「照宜蘭縣政府研析意見」（按：就原告上開陳情事項，被告之研析意見為「未便採納」）（本院卷第381頁至第396頁）。

2.關於原告以系爭都市計畫尚未經內政部核定生效，而為以下之主張，經核均無可採：

⑴如前所述，都市計畫範圍內土地經劃定保護區或農業區者，應限制其使用；只有在不妨礙保護區或農業區之劃定目的下，且「經縣（市）政府審查核准」，始得為「社會福利事業所必需之設施」或「社會福利事業設施」之使用，並非謂於保護區或農業區內之土地申請興設托嬰中心，原則上即應准許，故縣（市）政府為達都市計畫之目的，自應就兒少福利機構之籌設申請，在合於保護區或農業區之劃定目的範圍內，予以審查。經查，依上開羅東工保區解編案近期審議進度，該案後續固然尚待被告依內政部都委會114年2月25日召開第1073次決議，辦理公開展覽及說明會（就本案審議後計畫內容與內政部都委會第915次會議審議通過內容不一致部分）後，報由內政部逕予核定或再提報內政部都委會討論（參見本院卷第385頁之「決議：…准照本會專案小組初步建議意見（詳附錄）」、第394頁之「其他應辦理事項」等部分）；且被告為配合系爭都市計畫及已擬

訂並報送宜蘭縣都委會審議通過之「擬定羅東都市計畫（治水防災國土復育促進地區）細部計畫」案而辦理之先行區段徵收，雖然先後於107年12月24日、108年10月21日、109年5月12日就先行區段徵收地區開發範圍及抵價地比例報請內政部辦理核定作業（本院卷第235頁至第243頁），並多次依內政部審查意見或內政部土地徵收審議小組之專案小組建議意見，檢送修正之財務評估報告書報請內政部辦理核定作業（本院卷第245頁至第256頁），然均尚未核定，因此系爭都市計畫之行政程序確實費時良久，惟系爭都市計畫之行政程序仍持續推進迄今，並未有所停滯；再者，系爭土地於92年間辦理「變更羅東都市計畫（第三次通盤檢討）」前即為公園用地，於該次變更後固由公園用地變更為保護區，然其變更理由為「變更為保護區並納入保護區解編專案檢討，加速公共設施用地取得」（本院卷第316頁），此次系爭都市計畫為滿足治水防洪所需蓄滯洪空間，又將系爭土地變更為公園用地，可見系爭土地長期以來即作為公共設施（公園）或規劃供為公共設施使用。是系爭都市計畫即使尚未經核定並發布實施，然縣（市）都市計畫之擬定、審議及執行，為縣（市）之自治事項（地方制度法第19條第6款第1目），被告本於縣都市計畫之高權主體，為順利推動系爭都市計畫，審認系爭土地日後將作為公園用地，原告尚不適宜於該土地興設托嬰中心，而依保護區及農業區土地使用審查要點第4點第9款關於「經本府認定不適宜使用之地區」之規定，否准系爭申請，於法自屬有據。原告主張被告不能以未生效之系爭都市計畫限制原告興建托嬰中心的權利、原處分未說明其法理依據等節，均無可採；原告所指系爭都市計畫顯需再花費相當時間才得以完成、絕非能馬上施行等語，即令屬實，仍無礙於系爭都市計畫之進度仍持續有

所進展之事實，是原告此部分主張，亦無從為其有利之認定。

⑵原告主張被告並未依都市計畫法第81條第1項、第3項、第4項規定實施禁建，自無法禁止申請建築等語。然按都市計畫法第81條第1項、第3項、第4項：「（第1項）依本法新訂、擴大或變更都市計畫時，得先行劃定計畫地區範圍，經由該管都市計畫委員會通過後，得禁止該地區內一切建築物之新建、增建、改建，並禁止變更地形或大規模採取土石。但為軍事、緊急災害或公益等之需要，或施工中之建築物，得特許興建或繼續施工。…。（第3項）第一項禁止期限，視計畫地區範圍之大小及舉辦事業之性質定之。但最長不得超過二年。（第4項）前項禁建範圍及期限，應報請行政院核定。」本件被告否准系爭申請，乃係因系爭都市計畫仍持續推動中，系爭土地並經規劃為公園用地，而認原告不適宜於系爭土地興設托嬰中心，爰依保護區及農業區土地使用審查要點第4點第9款關於「經本府認定不適宜使用之地區」之規定，作成原處分，凡此均已見前述。因此，被告並非須援引上開都市計畫法相關規定始得否准系爭申請，是原告此部分之主張，應有誤會。

⑶又原告主張其曾函詢被告系爭土地是否屬都市計畫禁建區，被告以110年5月21日函表示系爭土地無劃設禁建區，倘申請建造執照將另給予行政指導等語，亦未限制原告在系爭土地興建建物之權利等語。然查，訴外人葉俊賢建築師事務所就系爭土地是否屬於都市計畫禁建區、景觀保護區、資源保護區及地質保護區而函詢被告，經被告110年5月21日函復略以：系爭土地係屬羅東都市計畫內保護區，無劃設禁建區，亦非屬「景觀保護區、資源保護區及地質保護區」，惟該土地涉及系爭都市計畫，本府（按：即被告）刻正辦理該案區段徵收作業，倘申請建造執照將另案給予行政指導等語（本院卷

第275頁），稽諸上開函文大部分內容，只是在陳述事實，並無一語涉及原告得在系爭土地上興建建物，或被告業已准許原告得在系爭土地上興建建物；而該函文所稱「倘申請建造執照將另案給予行政指導」等語，亦僅是在表明日後原告若「申請」建造執照，將另行予以行政指導，並無承諾原告一旦申請建造執照，被告將予以准許，是原告上開主張，並無從為其有利之認定。

⑷原告復主張原處分對本案之審認標準、審認程序、審認事由、審認單位、審認人員隻字未提，即以「本案建物座落地點，經審認不適宜興建托嬰中心」為由駁回系爭申請，顯然違反明確性原則等語。然按行政行為之內容應明確，故行政程序法第96條第1項第2款乃規定行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據。但觀諸該規定之目的，乃在使行政處分之相對人及利害關係人得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會，並非課予行政機關須將相關之法令、事實或採證認事之理由等鉅細靡遺予以記載，始屬適法。故書面行政處分所記載之事實、理由及其法令依據，如已足使人民瞭解其原因事實及其依據之法令，即難謂有違行政法上明確性原則（最高行政法院111年度上字第169號判決意旨參照）。觀諸原處分全文（本院卷第23、24頁），即說明參酌衛福部113年1月2日訴願決定意旨，主管機關為達都市計畫之目的，得於合目的性之範圍內，為若干合理之限制，並以系爭都市計畫業將系爭土地規劃為公園用地，且亦已進行「先行區段徵收地區開發範圍及抵價地比例」報核作業，並均已送內政部審議中，而認定系爭申請符合保護區及農業區土地使用審查要點第4點第9款所規定「經本府認定不適宜使用之地區」之不得設置設施的要件，乃於主旨欄載明駁回系爭申請（用語

為「歉難同意」）之旨。是原處分業已依行政程序法第96條第1項第2款規定，明確記載主旨、事實、理由及其法令依據等事項，已足使原告瞭解其原因事實及其依據之法令，自無違反明確性原則，原告上開主張，核無可採。

⑸原告另稱保護區及農業區土地使用審查要點第4點第9款規定，與該點其他各款多為有關水土保持、生態環境維護之限制使用規定之性質不同，被告逕行適用第4點第9款之概括規定，顯然違背依法行政原則等語。然上開審查要點第4點第9款規定：「依本要點申請之各項設施，不得設置在下列地區：㈠農地重劃區。但經本府農業處、地政處認定不影響該地區農田、農路、農業生產環境，及農田水利管理機關認定不影響水路、水利設施等功能者，不在此限。㈡保安林地。但經林業主管機關同意者，不在此限。㈢軍事禁建區、都市計畫禁建區及其他依法令公告之禁建區。㈣自然地景、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。㈤景觀保護區、資源保護區、地質保護區及其他依特殊目的劃設之保護區。㈥自來水水質水量保護區、飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區。但下列情形不在此限：1.自來水水質水量保護區：經轄區水利主管機關同意。2.飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區：經本府環境保護局同意。㈦經濟部中央地質調查所公告斷層帶或環境地質上有崩塌滑動危險之地區。㈧河川主管機關公告水道治理計畫範圍內之地區。㈨其他法令規定禁止或經本府認定不適宜使用之地區。」然按法令條文內規定多數事項者，因事項繁多，無法一一列舉，乃列舉一事項或數事項為例，而於列舉事項之末，綴以概括全部事項之文句，前者謂之例示規定，後者謂之概括規定。例示規定中列舉之事項，係從概括規定範圍內抽出，故概括規定之事項必與例示規定事項性質相

類；概括規定部分，必有能概括全部事項之文句，否則，即非概括規定。本件觀諸上開規定第1款至第8款所明文列舉之地區，均係因其各自地區之特殊性而有限制設置設施的必要性，且就部分地區（如農地重劃區、保安林地、自來水水質水量保護區等）尚設有得排除適用之情形，原處分所適用之「經本府認定不適宜使用之地區」規定，並無能概括第1款至第8款全部事項之文句，其性質自非概括規定，而係屬於與第1款至第8款及第9款「其他法令規定禁止」之規定，並列為限制設置設施之情形，是原告上開所指原處分違反依法行政原則之情，應有誤解。

⑹原告信賴依被告111年9月16日函之指導補正即可核准系爭申請，而花費大量時間、費用委請建築師變更興建設計後，竟遭被告以「本案建物座落地點，經審認不適宜興建托嬰中心」為由駁回系爭申請；且113年1月2日訴願決定載稱本案經社會處等各局處審查，似未認定系爭申請案有何缺失等語，亦未曾提及系爭土地不適宜興建托嬰中心，足證被告僅是為了駁回而駁回，違反誠信原則等語。然查：

①除前揭私立兒少福利機構管理辦法第5條第1項明文規定私人或團體申請設立兒童及少年福利機構，其用地未能符合土地使用分區管制規定者，而向地方主管機關申請許可籌設時，應檢具申請書及事業計劃書、建築物位置圖及平面圖等文件外，本於兒少權法第75條第2項授權訂定之兒童及少年福利機構設置標準，亦就托嬰中心之設置場地、空間及設施配置、室內樓地板面積及室外活動面積等（參見該設置標準第7條至第10條等規定），保護區及農業區土地使用審查要點亦就設於農業區及保護區之社會福利事業設施的建蔽率，予以明文規範（參見該審查要點第7點規定），是人民之申請如有應備文件或設施規劃不符上開規定

之情，被告自得限期命其補正，俾符依法行政原則，且使人民有補正之機會而非逕予駁回申請，亦得以維護人民權益。

②原告提出系爭申請後，被告即於111年1月12日函知原告本案刻正會辦各局處，審查完竣後將立即函復（原處分卷一第7頁），嗣於同月24日、同年3月16日（原處分卷一第8頁、第10頁至第11頁）分別列明事項函請原告補正，並陸續函請行政院農業委員會農田水利署宜蘭管理處、第三作戰區指揮部提供業管意見（原處分卷一第12頁、第40頁背面），於彙整被告府內各局處意見後，再於111年4月27日函請原告補正系爭申請之必要性、合理性及不可替代性之說明，並因系爭土地涉及羅東工保區解編案，俟內政部核定範圍後，即會依土地徵收條例第37條規定辦理，而要求原告說明後續因應作為（原處分卷一第60頁），經原告補正說明後，被告再於111年5月12日函知原告，重申系爭都市計畫經內政部核定範圍後，原告應依法配合辦理，並請原告「再行衡酌」上開情事（原處分卷一第61頁至第62頁）。嗣因原告催辦系爭申請案件，被告乃於111年7月28日函復原告，除說明經辦過程外，並再次敘明系爭土地涉及系爭都市計畫，社會處刻正辦理會辦相關單位中（原處分卷一第64頁至第65頁）。其後原告提出陳情，被告分別於111年9月6日、111年9月13日函復原告，說明系爭都市計畫之辦理情形（原處分卷一第69頁至第70頁）。是被告雖以111年9月16日函，請原告依保護區及農業區土地使用審查要點第7點、臺灣省施行細則第32條等規定，補正本案興建設計（原處分卷一第88頁），然除該函文並未承諾原告於補正後即可取得籌設許可外，此前即經被告多次函知原告系爭申請涉及系爭都市計畫，並請原告「再行衡酌」，是原告本得預見系爭申請存在牴觸系

爭都市計畫之疑慮，自無原告所指原處分違反誠信原則之問題。至被告是否應就系爭申請是否不符都市計畫目的而不適宜在系爭土地上籌設托嬰中心一節作成准駁處分，而非通知原告補正其他事項後，方以此為由作成駁回處分，致原告耗費時間、費用為無謂之補正，乃被告行政作為是否適當的問題，尚無涉原處分是否違反誠信原則之合法性問題，附此敘明。

③至113年1月2日訴願決定係載稱：「答辯書（按：指原處分機關即被告於該次訴願所提之答辯書）稱本案經原處分機關社會處、農業處、建設處、地政處、交通處、水利資源處、環保局、消防局等各依目的事業主管業務分工多次審查，惟據卷附原處分機關會辦意見彙整表所載，上開機關及單位似未認定訴願人（按：即原告，下同）之申請案有何缺失…，則原處分機關就訴願人於保護區內之系爭土地申請籌設托嬰中心，究有何都市計畫目的考量事由而對訴願人為合理之限制？未見原處分機關具體說明相關法令依據，依現有資料及原處分之內容，尚無從審查原處分機關所為之判斷是否適法妥當，核與行政行為之明確性原則有違」等語（本院卷第83頁），足見該訴願決定已指出第一次駁回處分未就於系爭土地上籌設托嬰中心究竟有何都市計畫目的之考量事由而對原告為限制一節予以具體說明，亦即系爭申請是否合於都市計畫（包括現有之使用區限制及現正推動中之都市計畫）目的，容待被告再予審酌後作成合法適當之處分，因此縱如原告所稱訴願決定「未曾提及系爭土地不適宜興建托嬰中心」，亦非可逕認上開訴願決定意旨即為系爭土地適宜興建托嬰中心。是原告稱被告僅是為了駁回而駁回，違反誠信原則等語，自非可採。

㈣綜上所述，原告主張均無足採。本件被告審認其刻正辦理系爭都市計畫，系爭土地規劃為公園用地，被告亦已進行「先

行區段徵收地區開發範圍及抵價地比例」報核作業，且均已送內政部審議中，本案建物坐落地點不適宜興建托嬰中心，而以原處分駁回系爭申請案，認事用法均無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請本院為如其聲明所示之判決，為無理由，應予駁回。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐一論列，附此敘明。

六、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　4　　月　　24　　日

審判長法　官　楊得君

法　官　彭康凡

法　官　李明益

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
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。
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　　114　　年　　4　　月　　24　　日

書記官　范煥堂