

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1327號

114年9月25日辯論終結

原告 有皇實業股份有限公司

代表人 黃成釗

訴訟代理人 魏鈺沛律師

陳鼎正律師

上一人之

複代理人 蔡和宏律師

被告 桃園市政府

代表人 張善政

訴訟代理人 李承志律師

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服經濟部中華民國113年9月26日經法字第11317305060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：訴外人有皇國際有限公司（下稱有皇國際公司）前於民國108年5月22日申請（見本院卷第75頁）將位於經濟部公告特定地區之桃園市龍潭區八德段649地號土地（下稱系爭土地）個別變更編定為丁種建築用地、交通用地及國土保安用地之興辦事業計畫（下稱系爭興辦事業計畫），經被告以109年6月1日府經發字第1090135200號函（下稱109年6月1日函）予以核定（見本院卷79頁）。嗣原告於113年1月8日以工廠興建工程受疫情影響延宕為由，申請展延系爭興辦事業計畫之取得工廠設立許可及完成工廠登記日至115年6月1日止，並變更興辦事業計畫主體為原告（見本院卷第87至8

9頁），被告認系爭興辦事業計畫之興辦產業人有皇國際公司與原告非屬同一事業主體，且有皇國際公司已另覓新址營業，與經濟部公告特定地區個別變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫審查作業要點（下稱審查作業要點）第9點第2項、第10點第1項第4款及109年6月1日核定函「本案核准特定地區個別變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫，自使用地變更編定完成之次日起十年內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，如有違反將依作業要點第10點規定辦理」附款規定不符，以113年2月26日府經開字第1130046674號函駁回（下稱原處分，見本院卷第99至101頁）。原告不服，提起訴願遭經濟部113年9月26日經法字第11317305060號訴願決定駁回後（見本院卷第105至117頁），提起本件行政訴訟。

二、原告主張下列等語，並聲明：（一）原處分及訴願決定均撤銷。（二）被告對原告113年1月8日就「第三人有皇國際有限公司申請核准特定地區個別變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫，經被告審查符合規定，以109年6月1日府經發字第1090135200號函同意核准興辦事業計畫」，申請變更興辦產業人為原告公司，並就應於興辦事業計畫經核准次日起2年內，依核定興辦事業計畫取得工廠設立許可及完成工廠登記之日期，由原已獲展延至113年6月1日，准予再展延2年（即至115年6月1日）乙案，作成許可之行政處分（見本院卷第220頁）。

（一）關於審查作業要點違法與母法授權逾越部分

原告所營事業為家具、寢具、廚房器具、裝設品批發業等，與有皇國際公司所營項目相符。縱使有皇國際公司業已提出歇業申請，法律並無禁止原告於同一廠址辦理事業主體變更，然審查作業要點第10點第1項第4款竟限縮僅「興辦事業人」始得申請變更事業主體或展延興辦計畫，顯已逾越工廠管理輔導法授權範圍，違反授權明確性與法律保留原則，應屬無效。工廠管理輔導法第16條第2項、第3項規定，工廠登

01 記事項如有變更，應辦理變更登記；僅於變更產業類別或遷
02 移時，始須重新辦理設立許可或登記。在新舊事業主體所營
03 項目相同情況下，自得以變更登記事項方式為之，無庸重新
04 申設，審查作業要點限縮申請人資格，等同創設法律所無之
05 限制，違反中央法規標準法第5條第2款及憲法第23條法律保
06 留原則，依司法院釋字第443號、第454號意旨，應屬無效。

07 (二)關於程序瑕疵與陳述補正機會

08 原處分僅以「原告與有皇國際公司非同一法人」即駁回申
09 請，未調查釐清兩造間是否有委任、授權或代位申請關係。
10 依行政程序法第102條及第114條規定，作成限制或剝奪人民
11 權利之處分前，應給予相對人陳述意見或補正之機會。原告
12 113年1月8日陳述函究係以黃成釗個人或原告公司名義提
13 出，尚有事實不明之處，被告未予釐清，遽為駁回，程序顯
14 有瑕疵。況原告以有皇國際公司名義繳納農業及產業基金共
15 計逾新臺幣（下同）500餘萬元，原處分使原告喪失使用已
16 繳回饋金土地之權益，性質上屬限制性行政處分，應給予陳
17 述機會，否則違反正當程序原則。

18 (三)關於比例原則與不當聯結之違法

19 依行政程序法第7條，行政行為應符比例原則，被告以原告
20 非興辦事業人為由駁回申請，未審酌兩公司營業項目一致、
21 廠址相同、實際營運持續等情，未選擇對人民損害最小之手
22 段，顯違比例原則。系爭興辦事業計畫附件二之三「營運管
23 理切結書」僅限制原興辦人不得將土地轉售、轉租、設定地
24 上權或供他人使用，其規範目的在防止土地投機及非產業使
25 用，與是否准許變更興辦主體或展延使用期限並無直接關
26 聯，原處分遽以該附款為由，認原告不具申請人適格，屬不
27 當聯結之行政行為，違反行政程序法第94條規定。

28 三、被告則以下列等語置辯，並聲明：原告之訴駁回。

29 (一)關於審查作業要點第10點第1項第4款之合法性

30 審查作業要點依據非都市土地使用管制規則第31條之2規定
31 訂定，目的在於維持特定地區個別變更編定之土地得以依原

01 興辦事業計畫實際使用，防杜土地投機與規劃脫節情形，屬
02 母法授權下之細節性、技術性規範，並未逾越授權範圍。依
03 審查作業要點第9點第2項規定：「申請人因故無法於前項所
04 定期限內完成使用，應向直轄市或縣（市）工業主管機關或
05 單位申請展延；其申請展延之期限總計不得超過二年。」第
06 10點第1項第4款則規定：「經核定興辦事業計畫之土地，直
07 轄市或縣（市）工業主管機關或單位應檢查土地使用情形。
08 有下列情形之一，經書面通知興辦產業人限期改善；屆期未
09 改善者，得廢止其興辦事業計畫之全部或一部：…（四）違
10 反其他附款。」兩者係為確保興辦事業人之身分穩定與土地
11 使用計畫之連續性。僅有原核定之興辦事業人得申請展延或
12 變更，乃係基於土地開發控管與計畫責任一體化考量，並非
13 對人民權利恣意限制，與工廠管理輔導法並無牴觸。故原告
14 所稱審查作業要點逾越母法授權、違反法律保留原則者，並
15 無理由。

16 (二)關於陳述意見機會之程序爭議

17 原告雖於113年1月8日以疫情影響為由，提出延展與變更主
18 體之申請，但其與原興辦事業人有皇國際公司為不同法人，
19 且有皇國際公司已於113年3月19日函中明確表示與原告無任
20 何關係，並請求廢止該興辦事業計畫。該函示意明確，足認
21 原興辦事業人自願放棄計畫，已喪失續辦意願。原告既然未
22 能提出有皇國際公司之正式授權或同意文件，依法即不具申
23 請人資格，無從進入實體審查程序，被告依卷內明確事證作
24 成駁回，並非對合法申請逕行剝奪權利，亦無給予補正或聽
25 取意見之必要，原處分並未違反行政程序法第102條或第114
26 條規定。

27 (三)關於比例原則與不當聯結之否認

28 原處分之目的在確保興辦事業計畫土地依原核准內容使用，
29 防止未經核准之主體於該地進行其他用途。依109年6月1日
30 核定函附款及有皇國際公司所簽營運管理切結書所示：「自
31 使用地變更編定完成之日起十年內，不得轉售、轉租、設定

01 地上權或以其他方式供他人使用」，該附款明確禁止第三人
02 接續使用，以維護行政管制效果。原告雖主張其事業項目相
03 同且仍於同址營業，然此情並不影響附款之效力，系爭興辦
04 事業計畫核准係針對特定事業主體所為，並非可自由移轉之
05 一般財產權，若准許原告以自己名義續辦，將形同承認興辦
06 資格可自由轉讓，違背原審查制度設計目的。

07 四、本院之判斷：

08 (一)非都市土地使用管制規則第31條之2第1項：「位於依工廠管
09 理輔導法第三十三條第三項公告未達五公頃之特定地區內已
10 補辦臨時工廠登記之低污染事業興辦產業人，經中央工業主
11 管機關審認無法依前條規定辦理整體規劃，並取得直轄市或
12 縣（市）工業主管機關核准興辦事業計畫文件者，得於特定
13 農業區以外之土地申請變更編定為丁種建築用地及適當使用
14 地。」規定，係授權中央工業主管機關就特定地區個別變更
15 編定為丁種建築用地之興辦事業計畫辦理審查。經濟部依此
16 授權訂定之特定地區個別變更編定為丁種建築用地興辦事業
17 計畫審查作業要點（參見第1點），第9點：「（第1項）申
18 請人應於興辦事業計畫經核准次日起二年內，依核定興辦事
19 業計畫取得工廠設立許可及完成工廠登記。（第2項）申請
20 人因故無法於前項所定期限內完成使用，應向直轄市或縣
21 （市）工業主管機關或單位申請展延；其申請展延之期限總
22 計不得超過二年。」其目的在促使申請人於合理期間內落實
23 土地使用計畫，避免核准後閒置或轉作他用。第10點第1項
24 第4款：「經核定興辦事業計畫之土地，直轄市或縣（市）
25 工業主管機關或單位應檢查土地使用情形。有下列情形之
26 一，經書面通知興辦產業人限期改善；屆期未改善者，得廢
27 止其興辦事業計畫之全部或一部：…（四）違反其他附
28 款。」目的在確保土地依原核准內容使用，防止核准後違反
29 計畫或轉為他用之情形，均係具體化非都市土地使用，屬行
30 政機關就法律執行所需技術事項訂定行政規則（即作業規
31 範），並未增設母法所無之權利義務，應認合法有效，而工

01 廠管理輔導法第16條第2項、第3項所涉及者，為既存合法工
02 廠之事業主體登記變更，並不涉及非都市土地變更使用之行
03 政許可關係。

04 (二)查系爭興辦事業計畫係於108年5月22日由有皇國際有限公司
05 提出申請，其法定代理人為李永財，經被告以109年6月1日
06 府經發字第1090135200號函予以核定，並於該函明定有皇國
07 際公司為興辦事業主體，有108年5月22日申請書及109年6月
08 1日核定函在卷可按（見本院卷第75、77頁），依審查作業
09 要點第9點第2項明定，申請人因故無法於前項所定期限內完
10 成使用，應向直轄市或縣（市）工業主管機關或單位申請展
11 延。是以，申請展延之主體應限於原核准計畫之申請人，即
12 具該興辦事業計畫興辦人身分者。然原告於113年1月8日以
13 自己及代理人黃成釗名義，申請將該興辦事業計畫展延至11
14 5年6月1日（見本院卷第87至89頁），其公司名稱、統一編
15 號及代表人均與原興辦人有皇國際公司不符，有原告113年1
16 月8日陳述書、經濟部商工登記公示資料及有皇國際公司經
17 濟部商工登記公示資料在卷可稽（見本院卷第87至89、119
18 至123頁），顯非系爭興辦事業計畫之核定主體。

19 (三)又興辦事業計畫核准係針對特定事業主體所為，屬一種具專
20 屬性之行政許可，除經主管機關同意變更或授權外，該主體
21 身分不得由第三人逕自承接或取代，此與一般私法上租賃或
22 代為經營之情形不同，依卷附之非都市土地使用編定結果通
23 知書、租賃契約書，原告法定代理人雖係系爭土地之所有權
24 人並與原興辦事業人訂有租賃契約（見本院卷第155至156
25 頁、訴願卷第95至103頁），惟該等權利義務關係僅屬私法
26 上土地利用行為，與主管機關基於公法規範所核准之興辦事
27 業計畫並無法律上承繼或替代關聯，自不足以據此主張取代
28 或承繼系爭興辦事業計畫主體之公法上身分，原告此部分主
29 張，於法無據。復被告於114年6月19日上午10時30分，至原
30 告位在前揭○○路○○○巷○○○號工廠現場會勘，現場設
31 備計有辦公桌、選果機、分果機、卡車1輛、堆高機1輛、堆

01 土機1輛、貨架若干，庫存大約60包肥料及園藝陶罐數量約1
02 00罐，尚無加工製造相關機具，現場並無有原聲請書所示之
03 工業製造加工行為等情，有會勘紀錄及簽到表在卷可稽（見
04 本院卷第165至167頁）。故被告依據審查作業要點第9點第2
05 項規定，以原告不具申請展延興辦事業計畫之適格當事人，
06 所提展延申請自無從准許為由，駁回原告申請，並無違誤。

07 (四)原告固主張，其與有皇國際公司工廠設址均位於系爭土地
08 上，且所營事業亦同為家具、寢具、廚房器具、裝設品批發
09 業等，有取得工廠設立許可及申請展延期限之可能性與必要
10 性，並認為審查作業要點第10點第1項第4款限縮僅有興辦事
11 業人始得申請變更事業主體或展延興辦事業計畫，顯逾越母
12 法授權範疇，應屬無效等語（見本院卷第207至208頁）；惟
13 原告非系爭興辦事業計畫之核准申請人，如前述，且有皇國
14 際公司於112年9月搬離系爭土地，有前述會勘紀錄在卷可參
15 （見本院卷第165頁），違反其109年2月15日所簽具營運管
16 理切結書（見訴願卷第18頁），以及被告109年6月1日函說
17 明六所載附款：「本案核准特定地區個別變更編定為丁種建
18 築用地興辦事業計畫，自使用地變更編定完成之次日起十年
19 內，不得以一部或全部轉售、轉租、設定地上權或以其他方式
20 供他人使用，如有違反將依作業要點第10點規定辦理。」
21 （見本院卷第79頁），被告據此通知有皇國際公司陳述意見
22 後，經有皇國際公司以113年3月19日有字第1131629號函向
23 被告明確表示：「有皇國際有限公司與有皇實業有限公司完
24 全毫無關係，統編不同，法人不同」、「希望立即廢止興辦
25 事業計畫」等語（見本院卷第129至131頁），嗣被告於113
26 年4月18日正式廢止系爭興辦事業計畫，有本院114年9月25
27 日言詞辯論筆錄在卷可按（見本院卷第221頁）。是以，系
28 爭興辦事業計畫既合法廢止，對已廢止之興辦事業計畫自無
29 繼續審認之可能，原告所提113年1月8日申請變更興辦產業
30 人及展延使用期限之聲請，業已喪失其法律上基礎。從而，

01 原告提起准予該申請之課予義務訴訟，亦應認已無訴訟利
02 益。

03 (五)原告主張被告作成原處分前，未給予陳述意見或補正之機
04 會，亦未盡職權調查義務，已違反行政程序法第102條、第1
05 14條規定等語（見本院卷第199至200頁）；惟行政程序法第
06 102條：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政
07 處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或
08 決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。
09 但法規另有規定者，從其規定。」法文既規定「限制或剝
10 奪」人民自由或權利之行政處分，而非「侵害」或「影響」
11 人民自由或權利之行政處分（參見同法第46條第1項、第140
12 條第1項、第23條及…），亦非「損害」人民自由或權利之
13 行政處分（參見行政訴訟法第4條第1項、第3項及第5條），自
14 係指積極地對人民的自由或既存的權利為限制或剝奪，並不
15 包括消極地駁回人民的請求。此乃前者已改變處分相對人現
16 狀，新增不利於處分相對人之法律效果，後者係維持現狀，
17 僅未增加駁回處分相對人（即申請人）有利之法律效果，立法
18 者衡量此兩種行政處分性質上之差異，就是否強制給予處分
19 相對人陳述意見機會，取捨後所作之規定（最高行政法院10
20 1年度判字第82號判決理由參照）。原告申請變更興辦產業
21 人為原告公司，並請准予就興辦事業計畫展延使用期限二年
22 至115年6月1日，係請求主管機關作成准許之行政處分，被
23 告審查後認原告非原核定之興辦事業人且有違計畫附款，遂
24 駁回該申請，性質上係對原告請求不予准許之否准處分，此
25 類處分並未限制或剝奪原告既有權利，而僅維持原核定之法
26 律狀態，依前揭判決理由說明，非屬行政程序法第102條本
27 文所規定「應給予陳述意見機會」之情形。是以，被告於作
28 成原處分前，未另行通知原告陳述或補正，並無違反行政程
29 序法第102條之規定。

30 (六)原告主張曾以有皇國際公司名義繳納農業及產業發展基金合
31 計逾500餘萬元，原處分使其喪失使用已繳回饋金土地之權

01 益，性質上屬限制人民權利之行政處分，應給予陳述機會，
02 否則違反正當程序原則等語，提出桃園市市庫收入繳款書影
03 本在卷（見本院卷第209、213頁）；惟本件回饋金之繳納係
04 申請特定地區土地變更使用時依規定應履行之附隨義務，其
05 性質為計畫核准之對價或負擔，並非取得興辦事業計畫主體
06 地位之條件或憑證，原告雖主張代為繳納，然並未因此取得
07 該興辦事業計畫之法律上地位或承繼資格，該繳款行為與是
08 否具申請人適格並無法律上關聯，亦不影響原核定主體有皇
09 國際公司與原告為不同法人之明確事實。至原告稱其與有皇
10 國際公司同於系爭土地經營相類事業，應得繼續使用土地之
11 權益，惟該使用權係基於私法上租賃關係或土地所有權而
12 生，與被告依公共利益所核定之興辦事業計畫許可並非同一
13 法律關係，興辦事業計畫核准係針對特定申請主體所為，與
14 原告無涉。

15 五、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。原處分認事用法俱無
16 違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明
17 所示，為無理由，應予駁回。

18 六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決
19 結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

20 七、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
21 1項前段，判決如主文。

22 中 華 民 國 114 年 11 月 6 日

23 審判長法官 蘇嫻娟

24 法官 林季緯

25 法官 鄧德倩

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）。

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。	

中華民國 114 年 11 月 6 日

