臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第1271號
115年9月24日辯論終結

原　　告　台灣創新發展股份有限公司

代　表　人　詹聰哲
訴訟代理人　黃國益　律師
　　許雅筑　律師
　　蕭人豪　律師
被　　告　花蓮縣政府
代　表　人　徐榛蔚（縣長）
訴訟代理人　吳佳澈
　　高玉平
　　張靜瑛

上列當事人間產業創新條例事件，原告不服經濟部中華民國114年11月11日經法字第00000000000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：

原告代表人原為邱于芸，於訴訟進行中變更為詹聰哲，茲由其具狀聲明承受訴訟（本院卷第445-446頁），核無不合，應予准許。

二、爭訟概要：

㈠被告於民國110年間清查轄管之光華樂活創意園區土地，查悉原告就位於該園區之○○縣○○鄉○○段○○段0、0、00、00至00、00、00、00至00及000地號等25筆土地（下稱系爭土地），有自98年起陸續取得所有權後逾3年未完成建廠

之情形，乃核認系爭土地符合當時「產業園區閒置土地認定與輔導使用及強制拍賣辦法」（下稱強制拍賣辦法）第3條第1項閒置土地之規定，爰依當時產業創新條例（下稱產創條例）第46條之1第1項及強制拍賣辦法第6條規定，以110年10月22日府觀工字第00000000000號公告及第00000000000號函（下合稱110年10月22日公告及函），公告及通知原告所有之系爭土地為閒置土地，並載明應自公告之日起2年內依法完成建築使用等事項。原告不服，循序提起行政爭訟，經最高行政法院112年度上字第688號判決駁回原告之上訴而告確定。

㈡嗣原告因未及於110年10月22日公告及函所定期間內依法完成建築使用，爰以113年3月13日函依當時產創條例第46條之1第2項及強制拍賣辦法第12條規定，向被告申請扣除或展延期間，經被告以113年9月10日府觀工字第00000000000號函（下稱113年9月10日函）同意原告扣除557天及展延期間2年，並於該函加註：「1.於114年5月1日前取得全區建物建造執照。2.於115年11月30日前取得全區建物使用執照。3.於116年5月1日前達成完成使用認定標準。」原告復以114年3月4日函，就000年0月0日發生之花蓮地震（下稱0403地震）再次向被告申請扣除或展延期間，經被告於114年4月15日召開114年第1次產業園區閒置土地審查會議（下稱審查會議）審議，認原告所請欠缺正當及合理性，爰以114年5月19日府觀工字第0000000000號函（下稱原處分）為駁回申請之處分。原告不服，提起訴願遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張：

㈠原處分僅以「……案經本府114年4月15日邀集委員召開114年第一次產業園區閒置土地審查會會議決議暨取得本府各法律顧問法律意見書結果，一致認為貴公司展延之理由欠缺正當及合理性……」作為處分內容，然未具體、明確指出原告提出之展延理由究係有何欠缺正當及合理性，亦未說明係不符產創條例或強制拍賣辦法規定之何項要件、系爭會議中各

委員究竟如何認定，被告亦未提供原處分所載會議決議或法律意見書予原告。從而，原告無法依原處分認為違反之部分予以改善或加以說明，是原處分違反行政程序法第5條之明確性原則，有同法第43、96條所定理由不備之違法。

㈡0403地震屬強制拍賣辦法第12條所稱「天災之不可抗力情形」，且其發生顯不可歸責於原告，而地震對於花蓮地方經濟影響、地方開發乃至於各方投資意願皆影響甚深，致使系爭土地原訂開發計畫調整案投資方不願再投資該開發案，相關顧問團隊因無資金挹注，亦不願再協助進行開發案之規劃設計。從而，原告本件申請扣除、展延期限，具正當理由，並具合理及必要性，應予准許。

㈢參照被告113年6月20日府建管字第00000000000號公告（下稱被告113年6月20日公告），被告對營造產業因受0403地震影響者，提供自動延長建築期限2年之措施，顯見被告亦認0403地震對營造開發業確實造成衝擊，且其所造成之影響期間至少2年，可證原告申請扣除、展延期間應具有正當理由，故本件展延之期限應得以上開公告增加2年之期限作為參考。另參花蓮復建計畫之完工期間為120年，原告提出延展2年期限亦非過長，尚屬合理。被告指出停班停課及交通中斷於短短數日即恢復正常，實際上完全忽略接連不斷的天災事變對於花蓮整體經濟發展之創傷，本需歷時經年方可修復，觀光人流的回籠更牽涉民眾對生命安全等重要因素之信心，以上各情皆屬影響本件展延期限之重要內涵，為應考量之要件。另有關被告表明其所要求之內容不過取得相關執照及達成使用標準云云；惟系爭執照於取得後亦有使用時限，先行提出申請對於開發並無具體助益，若將開發期限展延，使原告有更充分的時間進行規劃並與投資方等進行協調，而後就調整後之開發內容提出執照申請並完成相關規定下的使用標準，以利合於開發時程上之規劃等語。並聲明：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應依原告於114年3月4日提出

之「光華樂活創意園區二期園區閒置土地請求展延及輔導書面報告」，作成許可原告扣除、展延期限之行政處分。

四、被告則以：

㈠天災固屬強制拍賣辦法第12條第1項第1款得請求扣除或延展之事由，惟天災種類繁多且影響程度不一，應以足以妨礙土地所有權人於法定期間內完成園區土地開發義務之履行方屬之。就本件而言，花蓮0403地震災情雖屬嚴重，惟並未致使土地遭受破壞；再者，被告於本件僅要求原告取得建造執照，而建造執照之申請純屬原告內部申請資料之整理、提送，縱因送件至被告可能受該震災造成之交通中斷影響，但鐵路於113年4月4日全線恢復行駛，蘇花公路於113年4月7日恢復通車，僅短暫之交通中斷顯不足妨礙建照執照之申請作業，又被告雖宣布因該震災而停班停課，惟前後僅1日，亦不足影響建照執照之審查及文書作業程序，故原告據此請求扣除或展延，自非有據。

㈡被告113年9月10日函已作成同意原告因疫情不可抗力因素申請扣除及延展期間2年之處分，該函通知時0403地震已發生經過5個月，原告並未於收到113年9月10日該函時表示受到0403地震影響相關意見，於展延期間仍未見有系爭土地建物建造執照之申請，尚難認其未經依限完成開發程序與0403地震間具有相當關聯。

㈢被告114年4月15日召開114年第1次審查會議審查，作成原告所請欠缺正當及合理性之決議，並經被告依前揭決議請被告法律顧問出具法律意見書，該法律意見書均建請被告不予同意，復經被告函請審查會議之委員依據法律意見書提具書面審查意見表，全體委員均表達不同意展延之書面意見，被告乃據審查會議「不同意展延」之決議作成駁回之處分。再者，原處分縱有未載明理由或法令依據之瑕疵，該瑕疵因被告已於訴願答辯書中補充載明理由，並副知原告，已踐行行政程序法第114條第1項第2款補正之程序，是原處分之瑕疵已告治癒。

㈣花蓮0403地震災害影響觀光發展，投資方不願再投資，顧問團隊亦中止合作，致使土地開發計畫無法調整，非產創條例及強制拍賣辦法之不可歸責情事或正當理由。而本件原告利用國家開發之產業園區及給予優惠等獎勵措施購入園區土地，其社會義務性應較一般土地所有人為高，原告既未依開發計畫積極開發反而消極等待資金援助及利機出現，未有工程進度，顯與產業園區設置公益目的及產創條例之立法理由相悖離。

㈤由被告115年5月25日拍攝現場照片，顯示系爭土地現況為草地雜樹林、閒置貨櫃、賽車場及停車場，故系爭土地迄今仍未依計畫完成建廠使用等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

五、上開爭訟概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有被告110年10月22日公告及函（本院卷第251-255、257-258頁）、原告113年3月13日函及書面報告、附件（本院卷第29-31、32-190頁）、被告113年9月10日函（本院卷第259-260頁）、原告114年3月4日函及書面報告、附件（本院卷第261、263-300頁）、被告114年4月15日114年第1次審查會議之會議紀錄及簽到薄、委員出具之書面審查意見表、被告法律顧問出具之法律意見書（本院卷第477-513頁）、原處分（本院卷第301-302頁）、訴願決定（本院卷第239-250頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：原告主張花蓮0403地震屬強制拍賣辦法第12條所稱天災之不可抗力情形，且其發生是否不可歸責於原告？被告是否應依照原告於114年3月4日申請，作成許可原告扣除、展延期限之行政處分？

六、本院之判斷

㈠產創條例是為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力所制定（同條例第1條參照）。該條第46條之1第1項、第2項及第8項：「（第1項）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，於二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。（第2項）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。二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。……（第8項）前七項閒置土地與完成建築使用認定基準、公告及通知事項、不可歸責事由扣除期間與請求延展期間之事由、囑託登記之事項、查估市價審定之方法、程序及應遵行事項、強制拍賣應買人之資格及應遵守取得土地之使用條件等相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

㈡強制拍賣辦法依照產創條例第46條之1第8項授權所訂定，該辦法第1條：「本辦法依產業創新條例……第46條之1第8項規定訂定之。」第3條：「（第1項）本條例所稱閒置土地，指產業用地自取得所有權之日起，逾3年未完成建廠，包含下列各款未完成建築使用情形之一者：一、未設廠或設廠面積之建蔽率低於百分之三十。二、未具主要機械設備或營業設備。三、未取得目的事業主管機關核准登記或營運許可證明文件。四、已取得目的事業主管機關核准登記或營運許可證明文件，經撤銷、廢止或喪失效力。（第2項）前項規定，於本條例修正前取得之產業用地亦適用之。」第6條第1項：「主管機關應將閒置土地之公告揭示於土地所在園區管理機構或以其他適當方法公告，並以書面通知土地所有權人及利害關係人應自公告之日起2年內依法完成建築使用。」第8條第1項：「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（以下簡稱審查小組）。」第9條第1項：「審查小組之任務如下：

一、審查土地所有權人有無本條例第四十六條之一第一項規定之正當理由。二、審查及調整土地所有權人依本條例第四十六條之一第二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10條第1項：「依第八條規定召開審查小組會議，應有二分之一以上之委員出席，並應經出席委員過半數同意作成決議。」第12條：「（第1項）主管機關公告之閒置土地，土地所有權人於公告之日起二年內，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2項）土地所有權人於核准之扣除或延展期間內，有前項各款情事之一者，亦同。」第13條：「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15條：「主管機關受理扣除或延展期間之申請案經書面審查無誤後，應召開審查小組會議審議，並得通知土地所有權人到場說明。」第16條：「土地所有權人提出扣除或延展期間之申請，經審查小組會議決議通過者，主管機關得核准土地所有權人扣除或延展完成建築使用期間。」依此，產業園區之產業用地，經主管機關依強制拍賣辦法第3條第1項之認定標準，而依產創條例第46條之1第1項公告為閒置土地者，土地所有權人於公告日起2年完成建築使用之期間內，有強制拍賣辦法第12條第1項所列之正當理由，得依產創條例第46條之1第2項及強制拍賣辦法第13條所定程式，向主管機關申請延展，由主管機關召開審查小組審議其有無正當理由及得予延展之期間。

㈢經查，原告雖經被告發函系爭土地業經公告為閒置土地，原告事後也因提起行政訴訟，以及向被告申請扣除或展延期間而經被告113年9月10日函同意原告扣除557天及展延期間2年等情，均如前述。然而，原告迄今仍未取得系爭土地全區建物建造執照，系爭土地目前使用狀況為草地、雜樹林、堆置貨櫃、賽車場及停車場，亦據被告提出系爭土地115年5月25日現場照片（本院卷第455頁），足證原告就系爭土地並無何取得建造執照或動工之事實。嗣原告以114年3月4日函等文件（本院卷第261、263-300頁）再次向被告申請扣除或展延期間，經被告於114年4月15日召開審查會議審議：「……委員一致認為本次再申請展延之理由不具正當性，整個過程未按程序來作業，故不同意展延之意思表示，但為了慎重，本案還是請縣府的法律顧問出具法律意見書，本委員會委員再根據法律意見書明確表達書面意見，……；又本案倘經各委員過半書面表示不同意展延者，即以『不同意展延』決議，不再另行邀集召開審查會議。」等語(本院卷第478頁)，而被告法律顧問均表示不予同意，另被告函請審查會議之委員就上開法律意見書表示意見，全體委員亦均表達不同意展延之書面意見(本院卷第497頁)一節，也有被告114年4月15日114年第1次審查會議之會議紀錄及簽到簿、委員出具之書面審查意見表、被告法律顧問出具之法律意見書（本院卷第477-513頁）可參。是被告以原處分否准原告之申請，自無違誤。

㈣原告雖主張花蓮0403地震屬強制拍賣辦法第12條所稱天災之不可抗力情形，且其發生顯不可歸責於原告，而地震對於花蓮地方經濟影響、地方開發乃至於各方投資意願皆影響甚深，致使系爭土地原訂開發計畫調整案投資方不願再投資該開發案，相關顧問團隊因無資金挹注，亦不願再協助進行開發案之規劃設計，原告申請扣除、展延期限，具正當理由，並具合理及必要性云云，並提出112年及113年○○縣○○○○區遊客人數統計表(本院卷第207-208頁)、花蓮震後觀光

產值新聞(本院卷第209-211頁)、被告113年6月20日公告（本院卷第213頁）。然而：

1. 主管機關開發設置之產業園區，乃國家為增進國家經濟及產業升級發展等目的所開發，取得園區土地之所有權人，負有有效利用土地以達產業園區開發設置目的之社會義務。主管機關依產創條例第46條之1第1項所公告之土地，則屬土地所有權人無正當理由已持續閒置相當期間的土地，閒置土地之公告及通知，具有課予土地所有權人須在2年法定期間內，達成其公告義務的法律效果(本案：依法完成建築使用等事項)。該2年期間乃立法者所予土地所有權人履行上開義務所需之合理期間，並非容任土地所有權人繼續閒置土地之期間。故強制拍賣辦法第12條第1項第3款所稱可資申請延展義務履行期間之其他正當理由，當指不可歸責於土地所有權人而妨礙其於法定期間內完成義務履行之正當事由（最高行政法院111年度上字第959號判決參照）。同理，強制拍賣辦法第12條第1項第1款(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)、第2款(非屬土地所有權人可預期之政府機關要求應備之事項)事由，主管機關是否同意申請人扣除或延展上開法定期間，亦應視有無妨礙其於法定期間內完成義務履行，據以判斷。
2. 查原告迄今均未動工，已如前述，觀諸被告113年6月20日公告（本院卷第213頁），係規範「建築物自112年1月1日至113年12月31日止期間領得本縣建造執照或雜項執照」，且「依建築法第54條之規定申報開工(含展延開工期限)後仍在有效竣工期限者」，始准先自動增加建築期限，或者承造人因故未能於自動展延建築期限內用完工時，得依建築法第53條規定申請展延等情，與本件原告並未動工，甚或並未領得情形建造執照情事，並未相符，原告援引上開被告113年6月20日公告作為申請展延、扣除之證據，自不可採。
3. 況觀諸被告第一次同意扣除、展延日數之113年9月10日函亦僅要求原告取得建造執照，原告雖主張受到花蓮0403地震災

情導致無法申請證照，但該地震主要影響者乃該日花蓮縣停止上班上課，且交通中斷，鐵路於113年4月4日已經全線恢復行駛，省道台九線於同年4月7日也恢復通車等情，有被告提供之0403地震交通種段恢復通車日期新聞稿、行政院人事總處所公布113年4月3日及4月8日各縣市政府停止上班上課情形表(本院卷第457-465頁)附卷可證。揆諸前開判決意旨及說明，本院認為，花蓮0403地震發生後，主要影響花蓮縣停止上班上課，後續兩到三天內也已經恢復通車，並無交通疑義，乃不足以妨礙原告於上開113年9月10日函規定法定期間內完成園區土地開發義務之履行(建築執照之申請)，並無強制拍賣辦法第12條第1項第1款、第3款之適用。原告提出上開展延、扣除事由，亦無足取。

㈤至於原告主張原處分未具體、明確指出原告提出之展延理由究係有何欠缺正當及合理性，亦未說明係不符產創條例或強制拍賣辦法規定之何項要件、系爭會議中各委員究竟如何認定，進而違反行政程序法第5條、第96條云云。經查：

1.行政程序法第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：二、主旨、事實、理由及其法令依據。」是行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟書面行政處分如非完全未記載理由，而僅係對於具體事實之評價、如何涵攝於法規範要件之見解或裁量斟酌之因素未予敘明，原處分機關於訴願程序或行政訴訟程序中予以追補或釋明，因未改變原處分之性質、效力，亦不妨礙相對人於爭訟程序之防禦，自非法所不許，且原處分機關於訴願或訴訟程序中以言詞陳述並記明筆錄，或提出書面答辯，補充原處分不足之理由，使相對人知悉者，即可認該行政處分之瑕疵已治癒。

2.被告就原處分何以認定原告申請展延、扣除不具正當性乙節，業於訴願答辯書敘明：天災雖屬強制第I2條第1項第1款得請求扣除或延展之事由，惟天災種類繁多且影響程度不一，應以足以妨礙土地所有權人於法定期間內 完成園區土

地開發義務之履行方屬之，例如地震致使土地遭受破壞，客觀上顯無開發可能；被告於本案僅要求原告取得建造執照，而建造執照之申請純屬原告內部申請資料之整理、提送，縱因送件，但受該震災造成之交通中斷影響，但鐵路於113年4月4 日全線恢復行駛，蘇花公路於113年4月6日恢復通車，僅短暫之交通中斷顯不足妨礙建造執照之申請作業。又被告雖宣布因該震災而停班停課，惟前後僅1日，尚不足影響建造執照之審查及文書作業程序。無論市場因素等客觀條件如何，盡一切可能之手段籌措資金開發系爭土地，本就係原告買受該土地應履行之義務等語(見訴願卷第6-7頁、本院卷第357頁，乙證12)，復於行政答辯狀載明：原告申請扣除或展延期間所主張之事由，皆非產創條例第46條之1第2項及強制拍賣辦法第12條 第1項規定得以扣除或延展之不可歸責事由或正當理由，且被告依相關法定程序召開審查會議審議，並據審查會議「不同意展延」之決議作成駁回之處分，於法自無不合等語(如本院卷第234-236頁；另後續更有提出補充狀、言詞辯論狀)。是以，此項理由之追補，並未改變行政處分之同一性，自非不許。原告主張違反行政程序法第5條、第96條云云，並不可採。

七、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。被告就原告之系爭申請予以否准，認事用法俱無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法對本件判決結果不生影響，爰不逐一論列，併此敘明。

九、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　10　　月　　22　　日

審判長法　官　李君豪

法　官　郭銘禮

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　　115　　年　　10　　月　　22　　日

書記官　黃靖雅