

臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第一庭

114年度訴字第322號

114年9月25日辯論終結

原告 東潤水資源生技股份有限公司

代表人 陳韻如

訴訟代理人 陳冠諭 律師

賴秉詳 律師

凌于晴 律師

被告 花蓮縣政府

代表人 徐榛蔚

訴訟代理人 羅秀珍

劉宏邦

吳佳澈

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國114年2月24日台內法字第1140002459號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

一、按提起撤銷訴訟，以有行政處分之存在為前提，所謂「行政處分」，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言；至行政機關所為單純事實之陳述或理由之說明，因不生何法律上之效果，自非行政處分，人民不得對之提起行政爭訟，否則，即屬起訴不備要件，且不能補正，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回之。

01 二、第按，為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動
02 之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進
03 公共福利，乃有63年1月31日區域計畫法之發布。該法第12
04 條：「區域計畫公告實施後，區域內有關之開發或建設事業
05 計畫，均應與區域計畫密切配合；必要時應修正其事業計
06 畫，或建議主管機關變更區域計畫。」第15條第1項：「區
07 域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關
08 直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製
09 定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主
10 管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，
11 由中央主管機關定之。」第15條之1第1項第2款：「（第1項）
12 區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第十一條之非都市
13 土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦
14 理分區變更：一、……。二、為開發利用，依各該區域計畫
15 之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄
16 市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，
17 辦理分區變更。」（按，第15條之1係於89年1月26日增修）
18 分別訂有明文。是以，區域計畫經有權機關擬定，公告實施
19 後，由直轄市、縣（市）政府制訂使用分區，編定各種使用
20 地，關於各該區域之土地利用即受其使用分區及使用地之限
21 制，原為土地利用最佳化之設定；惟為促進土地開發、經濟
22 發展，晚近設施型分區調整，土地使用管制由嚴轉寬，人民
23 例外可擬具開發計畫，報經直轄市、縣（市）政府轉請擬訂
24 計畫機關許可後，再向直轄市、縣（市）政府辦理使用分區
25 及使用地之變更，從事特定建設。亦即，擬定區域計畫之機
26 關，有權因特定設施之設置為區域計畫變更，當然，也有權
27 就該等變更設定負擔，以落實土地利用最佳化；至於後續之
28 使用分區、使用地，始由直轄市、縣（市）政府辦理。如內
29 政部擬定區域計畫，則由內政部就該範疇內土地為區域計畫
30 法第15條之1第1項第2款之申請為開發許可與否之判斷。反
31 言之，也有只有內政部有權限就該等開發許可，得以未完成

01 負擔為由，而為廢止處分；或以逾期未完成特定負擔為據，
02 認定解除條件成就，而作成開發許可失效之確認處分。土地
03 坐落所在之直轄市、縣（市）政府雖應依內政部之開發許可
04 為使用分區、使用地之變更，但該變更，如又繫於開發許可
05 所設定負擔之完成與否，其判斷復為直轄市、縣（市）政府
06 之法定職權，則直轄市、縣（市）政府自然應予審核，以決
07 定開發人就使用分區、使用地變更申請之准否；只是，其既
08 無權限作成開發許可，自不得廢止開發許可，當然也無作成
09 認定開發許可失效（或無效）處分之權能。

10 三、承上以論，開發申請人依內政部之開發許可向直轄市、縣
11 （市）政府辦理使用分區、使用地變更，直轄市、縣（市）
12 政府如以開發許可設定之負擔未完成，而未准許變更，開發
13 申請人應以直轄市、縣（市）政府為相對人，循序提起行政
14 爭訟，以課予義務訴訟類型（請求作成變更使用分區、使用
15 地之處分）為救濟；至於開發申請人為辦理使用分區、使用
16 地變更，而與直轄市、縣（市）政府就開發許可所設定之負
17 擔是否完成而有爭執，公文往返，即使直轄市、縣（市）政
18 府函文敘及開發許可存續與否之意見，並以之為後續行政行
19 為之基礎，也無非觀念通知，而無規制效力；蓋，直轄市、
20 縣（市）政府並非有權認定開發許可存續與否之機關，其對
21 於開發許可存續之意見，只是單純事實陳述或理由說明，並
22 非行政處分。

23 四、本件原告依區域計畫法第15條之1第2款規定，以坐落花蓮縣
24 新城鄉草林段930地號及931地號之部分土地（經合併分割後
25 變更為草林段930、930-10地號2筆），經由被告向輔助參加
26 人內政部申請辦理「東潤觀光旅館開發計畫」（下稱系爭開
27 發案），擬將上開土地變更作為觀光旅館使用，使用分區變
28 更為特定專用區，使用地變更編地為遊憩用地、水利用地及
29 國土保安用地，經輔助參加人以110年9月29日台內營字第11
30 00814147號函（下稱原許可函）許可開發，說明欄載明：原告
31 應於二條聯絡道路興闢完成後，再辦理土地使用分區及使用

01 地之異動登記；且依非都市土地使用管制規則第23條規定，
02 原告於收受開發許可通知之日起1年內，應取得土地使用分
03 區及使用地之異動登記及公共設施用地移轉之文件，並申請
04 整地排水計畫審核，如因故未能於期限內完成前揭事項者，
05 得於期限屆滿前敘明理由申請展期；展期期間每次不得超過
06 1年，並以2次為限，逾期本許可失其效力等節。原告於111
07 年、112年分別向被告申請展延期限獲准，期限展延至113年
08 9月29日止。嗣原告於113年8月20日申請2條聯絡道路勘驗，
09 被告於同年9月10日實地會勘後，認定該2條聯絡道路尚未開
10 闢完成，遂以113年11月12日府地用字第1130214522號函(下
11 稱系爭函文)通知原告，略以：因指原告未依期限完成應辦
12 事項，開發許可失效等語。原告不服系爭函文，提起訴願，
13 經訴願以不受理駁回，遂提起本件訴訟，求為撤銷系爭函及
14 訴願決定。並另以輔助參加人內政部為被告，提起確認訴
15 訟，求為確認「原許可函所形成之法律關係存在」，經本院
16 另案114年度訴字第47號事件繫屬中。

17 五、經核，被告並非系爭開發案坐落基地之區域計畫擬定機關，
18 原無權為系爭開發許可案是否失效之認定。而被告作成系爭
19 函文，也無非告知聯絡道路兩造會勘結果，併說明聯絡道路
20 逾期未完成，系爭開發許可案失效，但無使其失效之形成效
21 力，或確認效力至明，乃為觀念通知，並非行政處分。原告
22 以系爭函為程序標的，求為撤銷，揆諸首揭法文及說明，乃
23 為起訴不合法，應裁定駁回。至於兩造間關於聯絡道路是否
24 完成，以致原告是否得如期辦理土地使用分區及使用地之異
25 動登記，阻止開發許可案解除條件之成就，與本案之勝敗無
26 關，原告應另循行政爭訟途徑救濟，併此指明。

27 六、依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條、民事訴訟法
28 第95條、第78條，裁定如主文。

29 中 華 民 國 114 年 10 月 23 日

30 審判長法官 楊得君

31 法官 楊蕙芬

01
02
03
04
05
06
07
08

- 一、上為正本係照原本作成。
- 二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。
- 三、抗告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	<ol style="list-style-type: none"> 1. 抗告人或其代表人、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，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、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	<ol style="list-style-type: none"> 1. 抗告人之配偶、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. 抗告人為公法人、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。
<p>是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明</p>	

01

文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 10 月 23 日

03

書記官 陳可欣