

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第159號

上 訴 人 九龍窯業股份有限公司

代 表 人 蘇有仁

訴訟代理人 蕭仰歸 律師

被 上 訴 人 新北市政府

代 表 人 侯友宜

訴訟代理人 李承志 律師

黃文承 律師

上列當事人間產業創新條例事件，上訴人對於中華民國107年7月30日臺北高等行政法院107年度訴字第235號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人與訴外人○○股份有限公司（下稱○○公司）訂有廠房租賃契約，由上訴人出租坐落新北市○○區○○街○○○巷○○號廠房及廠區範圍內土地（新北市○○區○○段○○○段000000000000號土地，土地使用分區為山坡地保育區，使用地編定為丁種建築用地，下稱原廠土地）予○○公司作為紡織業（布之印染整理）土地使用，租賃期間為民國99年4月30日起至109年4月30日止。嗣○○公司以「興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請書」向被上訴人申請設置污染防治設備，而擬以新北市○○區○○段○○○段000000000000號土地（下稱擴展土地，使用分區原為山坡地保育區，使用地編定為農牧用地，所有權人為○○公司負責人涂振茂）作為擴廠用地，並申請變更擴展土地編定為山坡地保育區丁種建築用地及同區交通用地。被上訴人審查後予以核准，遂以105年3月25日新北府經工字第1050528065號函同意○○公司之擴展計畫申請案及擴展土地變更編定案，以105年4月21日新北府經工字第1050684621號函檢送105年4月20日新

01 北府經工字第1050684621號工業用地證明書（以上合稱為原
02 處分）予○○公司。上訴人不服原處分，提起訴願，遭決定
03 不受理，向原審提起行政訴訟。原審判決駁回其訴。上訴人
04 不服，提起本件上訴。

05 二、上訴人起訴主張：（一）上訴人係106年6月間應新北市○○
06 地政事務所（下稱○○地政所）要求出面就原廠土地指界時
07 始知悉原處分，即於106年7月3日提起訴願，訴願並未逾
08 期。（二）依據興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申
09 請審查辦法（下稱審查辦法）第10條第1項第8款，以及經濟
10 部工業局106年7月25日工地字第10600652800號函（下稱工
11 業局106年7月25日函）所示，原廠土地將受申請辦理變更編
12 定之次數限制。是而，上訴人收回原廠土地後，如為擴展工
13 業或設置污染防治設備而申請毗連土地變更編定，即受有限
14 制。觀諸審查辦法第6條第1項第6款規定，申請擴展計畫須
15 檢附原廠土地登記謄本、清冊、地籍圖謄本，而被上訴人現
16 行審查流程亦規定會勘通知時應副知原廠土地所有權人，足
17 見申請使用毗連非都市土地擴廠確實會影響原廠土地所有權
18 人之權益。再者，○○地政所於原廠土地之土地登記簿上加
19 註：「依原處分核准毗連土地擴展計畫，本筆為擴展計畫之
20 原廠土地等字樣」，亦限制上訴人就原廠土地之使用、收益
21 、處分等權利或利益。上訴人之權利或法律上利益自因原處
22 分之作成受有損害，而得以利害關係人身分，對原處分循序
23 提起行政爭訟。（三）訴外人○○公司未經上訴人同意，即
24 以上訴人所有之原廠土地申請擴廠，被上訴人未察，貿然以
25 原處分核准，已有違法，訴願決定復未通知上訴人陳述意見
26 ，即訴願不受理，亦有不法等語，求為判決撤銷訴願決定及
27 原處分。

28 三、被上訴人則以：（一）審查辦法第10條第8款之申請變更編
29 定次數限制，係對「興辦工業人」之規定，如該實際營運公
30 司歇業，由地主自行成立公司營運，或另行出租原廠土地予
31 其他公司，各該公司均得基於「該事業之興辦工業人」身分

，依相關規定辦理申請，經濟部工業局已表明106年7月25日函用語不清，故上訴人主張其權利將受有侵害云云，係屬誤會。（二）審查辦法第6條第1項第6款規定檢附原廠土地登記謄本、清冊及地籍圖謄本係為確認廠區位置及擴廠範圍等基本資料，與是否須經原廠土地所有權人同意無涉，上訴人主張原處分之作成應經上訴人同意，應屬誤解等語，資為抗辯，求為判決駁回上訴人之訴。

四、原判決略以：（一）按興辦工業人因擴展工業或設置污染防治設備，需使用毗連之非都市土地時，其擴展計畫及用地面積，應經直轄市、縣（市）主管機關核定後發給工業用地證明書，辦理使用地變更編定，為產業創新條例第65條第1項所明定。該項擴展計畫之申請要件、應備書件、申請程序、申請面積限制之辦法，則經同條第7項授權由中央主管機關即經濟部（該條例第3條參照）定之。經濟部據此授權訂定審查辦法，依審查辦法第11條第1項規定，興辦工業人因設置污染防治設備，申請需使用毗連之非都市土地之擴展計畫，必須檢具增加土地所有權人同意之書面，但無須徵得原廠土地所有人之同意（訴外人○○公司係因「設置污染防治設備需使用」而申請需使用毗連非都市土地，上訴人誤為因「擴展工業」為本件申請，而以審查辦法第6條規定為訴外人○○公司本件申請應具備文件之依據，乃有所誤）。徵諸訴外人○○公司系爭擴展計畫案之計畫書及原處分所示（附原處分卷第1頁至第238頁），本件訴外人○○公司以「興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請書」向被上訴人申請設置污染防治設備，所擴展土地之所有權人為○○公司負責人涂振茂，原處分核准該計畫，並准許變更擴展土地編定為山坡地保育區丁種建築用地及同區交通用地，皆以訴外人○○公司為相對人，所准許並管制之內容復均不涉及原廠土地，難認原廠土地所有人即上訴人就原廠土地之權益因此受有損害，上訴人求為原處分之撤銷，自係當事人不適格。（二）徵諸審查辦法第10條第1項第8款規定已明白標示其限制申

01 請使用毗連非都市土地辦理變更編定次數係以「興辦工業人
02 」為對象，原處分之對象為○○公司，日後再為申請受此限
03 制者亦為○○公司，與上訴人無涉。至於經濟部工業局並非
04 產業創新條例之主管機關，就其他事件於產業創新條例或審
05 查辦法適用所為之解釋，並無通案效力，於本事件更無任何
06 法律上效力可言。上訴人以審查辦法第10條第1項第8款以及
07 工業局106年7月25日函為據，主張其「將來」如成為「興辦
08 工業人」，就原廠土地申請使用毗連非都市土地辦理變更編
09 定即受有次數限制云云，乃屬誤解。原廠土地因原處分之作
10 成，經○○地政所於原廠土地之土地登記簿上加註：「依原
11 處分核准毗連土地擴展計畫，本筆為擴展計畫之原廠土地等
12 字樣」等語，其法源依據為審查辦法第14條第3款：「興辦
13 工業人於完成繳交回饋金後，直轄市、縣（市）主管機關應
14 辦理下列事項：……三、函知當地地政事務所於興辦工業人
15 使用之毗連非都市土地及原廠土地登記簿標示部加註管制事
16 項。」核該等註記就擴展土地使用因擴展計畫之申請所生管
17 制，有對外公示之效力，但原廠土地本不因擴展土地使用申
18 請之核准而受有管制，於原廠土地登記簿之註記無非標示該
19 土地為某特定擴展土地所使用之「原廠土地」，乃為法律事
20 實之登載，於原廠土地不生管制效果。另依審查辦法第16條
21 第1項、第18條規定所示，本件擴展土地之申請必須依核定
22 擴展計畫完成使用，且應受被上訴人定期查核，如計畫完成
23 或未依計畫使用者，被上訴人應廢止原核定，並通知○○地
24 政所塗銷原廠土地註記。屆時被上訴人如怠為該等義務，致
25 原廠土地土地登記簿上仍有與法律事實不符之記載，上訴人
26 當可執其權利受有影響而為相關之救濟；但目前尚無「現已
27 存在」之權利或法律上之利益受有影響之情事，上訴人自不
28 得預為救濟。上訴人提起本件訴訟，乃當事人不適格而欠缺
29 訴權，原審裁量無庸依其聲請命○○公司為獨立參加訴訟，
30 除無礙於○○公司程序利益外，並維訴訟經濟。上訴人既乏
31 訴權以為本件訴訟，請求勘驗現場，自無必要，亦併指明，

01 乃駁回上訴人之訴。

02 五、本院按：

03 (一) 按「(第1項)人民因中央或地方機關之違法行政處分，
04 認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而
05 不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願
06 決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴
07 訟。」為行政訴訟法第4條第1項所規定。又因不服中央或
08 地方機關之行政處分而循訴願或行政訴訟程序謀求救濟之
09 人，依現有之解釋判例，固包括利害關係人，而非專以受
10 處分人為限，所謂利害關係乃指法律上之利害關係而言，
11 不包括事實上之利害關係在內，亦經本院著有75年判字第
12 362號判例。而所謂「法律上之利益」，係指法律上所保
13 護之利益，政府機關據以作成行政處分之法律規範，是否
14 致特定人之權利或法律上利益遭受損害，當以該法律規範
15 有無保障該特定人之意旨，以為判斷，若法律規範有此意
16 旨，自許該特定人主張行政處分違法，並侵害其權利或法
17 律上利益，提起行政訴訟，以為救濟；反之，若特定人非
18 該法律規範保障之對象，即無賦予對該特定人提起撤銷訴
19 訟，以解除行政處分規制效力之必要，自非提起該撤銷訴
20 訟之適格原告。

21 (二) 次按，興辦工業人因擴展工業或設置污染防治設備，需使
22 用毗連之非都市土地時，其擴展計畫及用地面積，應經直
23 轄市、縣(市)主管機關核定後發給工業用地證明書，辦
24 理使用地變更編定，為產業創新條例第65條第1項所明定
25 。該項擴展計畫之申請要件、應備書件、申請程序、申請
26 面積限制之辦法，則經同條第7項授權由中央主管機關即
27 經濟部(該條例第3條參照)定之。經濟部據此授權訂定
28 審查辦法，其中第11條第1項規定：「興辦工業人因設置
29 污染防治設備需使用毗連非都市土地者，應檢具下列書件
30 ，向直轄市、縣(市)主管機關申請核定擴展計畫及用地
31 面積，並申請核發工業用地證明書：一、原廠工廠登記證

明文件影本。二、擴展計畫書。三、非都市土地變更編定申請書。四、原廠土地及申請變更編定土地之登記謄本、清冊及地籍圖謄本。五、增加前後廠地範圍、建築物與設施、與周圍鄰地之隔離綠帶及其他設施配置圖。六、增加土地屬私有土地者，應檢具土地所有權人變更編定同意書；其屬公有土地者，應檢具直轄市、縣（市）主管機關會同各該公有土地管理機關勘察紀錄。七、增加土地與原廠土地間有水路或道路相隔者，應取具該水路或道路相關主管機關或所有權人同意使用文件。」基此，興辦工業人因設置污染防治設備，申請需使用毗連之非都市土地之擴展計畫，必須檢具增加土地所有權人同意之書面，但無須徵得原廠土地所有人之同意；蓋其申請內容本無涉於原廠土地所有人權益之得喪變更，因而核准使用並予管制之內容自也限於增加土地，而不及於原廠土地。因此，上訴人雖為原廠土地所有人，然其逕對○○公司為申請設置污染防治設備而申請變更擴展土地編定之處分（即原處分）提起行政訴訟，仍尚難認有權利保護之必要，自非屬原處分之法律上利害關係人。

（三）本件訴外人○○公司以「興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請書」向被上訴人申請設置污染防治設備，所擴展土地之所有權人為○○公司負責人涂振茂，原處分核准該計畫，並准許變更擴展土地編定為山坡地保育區丁種建築用地及同區交通用地，皆以訴外人○○公司為相對人，所准許並管制之內容復均不涉及原廠土地，徵諸審查辦法第10條第1項第8款規定已明白標示其限制申請使用毗連非都市土地辦理變更編定次數係以「興辦工業人」為對象，原處分之對象為○○公司，日後再為申請受此限制者亦為○○公司，與上訴人無涉。至於經濟部工業局並非產業創新條例之主管機關，就其他事件於產業創新條例或審查辦法適用所為之解釋，並無通案效力，於本事件更無任何法律上效力可言。上訴人以審查辦法第10條第1項第8款以

及工業局106年7月25日函為據，主張其「將來」如成為「興辦工業人」，就原廠土地申請使用毗連非都市土地辦理變更編定即受有次數限制云云，自屬誤解。原廠土地因原處分之作成，經○○地政事務所於原廠土地之土地登記簿上加註：「依原處分核准毗連土地擴展計畫，本筆為擴展計畫之原廠土地等字樣」等語，其法源依據為審查辦法第14條第3款規定，核該等註記就擴展土地使用因擴展計畫之申請所生管制，有對外公示之效力，但原廠土地本不因擴展土地使用申請之核准而受有管制，於原廠土地登記簿之註記無非標示該土地為某特定擴展土地所使用之「原廠土地」，乃為法律事實之登載，於原廠土地不生管制效果。上訴人主張因原處分作成所為之原廠土地註記，限制其就該土地之使用、處分等詞，亦非可採。另依審查辦法第16條第1項、第18條規定所示，本件擴展土地之申請必須依核定擴展計畫完成使用，且應受被上訴人定期查核，如計畫完成或未依計畫使用者，被上訴人應廢止原核定，並通知○○地政所塗銷原廠土地註記。屆時被上訴人如怠為該等義務，致原廠土地土地登記簿上仍有與法律事實不符之記載，上訴人當可執其權利受有影響而為相關之救濟；但目前尚無「現已存在」之權利或法律上之利益受有影響之情事，上訴人自不得預為救濟。上訴人非原處分相對人，亦非利害關係人，訴請撤銷原處分及訴願決定，乃為當事人不適格，訴無理由等語。核原判決認事用法並無違誤，對上訴人在原審之主張如何不足採，亦均有詳為論斷，其所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與解釋、判例亦無牴觸，並無所謂判決不適用法規或適用不當或判決不備理由或理由矛盾等違背法令之情形。上訴意旨謂：工業局106年7月25日函係經產業創新條例之中央主管機關即經濟部授權所為，自屬於法有據，且具有法律上之效力，原判決顯有不適用法規及適用不當之違法云云，自無可取。又原判決係論以本件擴展土地之申請必須依核定擴展

計畫完成使用，且應受被上訴人定期查核，如計畫完成或未依計畫使用者，被上訴人應廢止原核定，並通知○○地政所塗銷原廠土地註記。屆時被上訴人如怠為該等義務，致原廠土地土地登記簿上仍有與法律事實不符之記載，上訴人當可執其權利受有影響而為相關之救濟；但目前尚無「現已存在」之權利或法律上之利益受有影響之情事，上訴人自不得預為救濟。上訴意旨稱原判決先以：○○地政所於原廠土地之土地登記簿上加註註記，對原廠土地並不發生管制效果，因而對上訴人現已存在之權利或法律上之利益，並無影響；其後稱：如若被上訴人應廢止原核定而未通知地政機關塗銷上開登記，即得認上訴人之權利受有影響，而得據此循求救濟，似又意指系爭註記存在與否，確實影響上訴人現已存在之權利或法律上利益，否則於應塗銷而怠於塗銷之情況，何以得尋求救濟，足見原判決理由記載前後矛盾，有理由矛盾之違法等詞，亦非可採。原判決復已說明：本件訴外人○○公司以「興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請書」向被上訴人申請設置污染防治設備，所擴展土地之所有權人為○○公司負責人涂振茂，原處分核准該計畫，並准許變更擴展土地編定為山坡地保育區丁種建築用地及同區交通用地，皆以訴外人○○公司為相對人，所准許並管制之內容復均不涉及原廠土地，難認原廠土地所有人即上訴人就原廠土地之權益因此受有損害，上訴人求為原處分之撤銷，自係當事人不適格。上訴意旨主張上訴人是否當事人適格，應依上訴人起訴主張之事實定之，而非依審判之結果定之。原判決就應依職權調查之當事人適格要件未予調查之違法云云，指摘原判決違背法令，係對於原判決業經詳予論述不採之事由再予爭執，並就原審證據取捨與事實認定之職權行使，指摘其不當，或係以其對法規之主觀見解，任意指摘原判決所為論斷有不適用法規或適用不當之情，並就原審已論斷者，泛言未論斷，或就原審所為論斷，泛言其論斷不合法，

01 尚難認為合法之上訴理由。上訴論旨，仍執前詞，指摘原
02 判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

03 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項
04 、第98條第1項前段，判決如主文。

05 中 華 民 國 108 年 4 月 8 日

06 最高行政法院第三庭

07 審判長法官 吳 明 鴻

08 法官 劉 介 中

09 法官 姜 素 娥

10 法官 林 欣 蓉

11 法官 黃 淑 玲

12 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

13 中 華 民 國 108 年 4 月 8 日

14 書記官 楊 子 鋒