

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第339號

上 訴 人 經 濟 部 工 業 局 屏 南 工 業 區 服 務 中 心

代 表 人 林 文 卿

訴 訟 代 理 人 吳 澄 潔 律 師

被 上 訴 人 同 聲 企 業 股 份 有 限 公 司

代 表 人 陳 志 鳴

訴 訟 代 理 人 林 石 猛 律 師

上 列 當 事 人 間 使 用 費 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國 107 年 10 月 9 日 高 雄 高 等 行 政 法 院 107 年 度 訴 字 第 81 號 判 決 ， 提 起 上 訴 ， 本 院 判 決 如 下 ：

主 文

原 判 決 關 於 附 表 處 分 B、C 及 該 訴 訟 費 用 部 分 均 廢 棄 ， 發 回 高 雄 高 等 行 政 法 院 。

其 餘 上 訴 駁 回 。

駁 回 部 分 上 訴 審 訴 訟 費 用 由 上 訴 人 負 擔 。

理 由

一、本件上訴人代表人由黃郁文變更為林文卿，被上訴人代表人由陳志鳴變更為陳世蒼，再變更為陳志鳴，茲據其等先後聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件經過：

(一)、上訴人向以被上訴人於民國102年8月取得之屏東縣○○鄉○○段○○○○○○○○○○號及屏東縣○○鄉○○段0000-0000地等號2筆土地（下稱系爭土地）位於經濟部工業局屏南工業區內，依產業創新條例第53條第1項第1款規定向其收取一般公共設施維護費（下稱維護費）。嗣上訴人認為系爭土地至105年11月30日止，有逾3年未完成建廠使用之情形，合致經濟部104年8月13日經工字第10402612550號函（下稱104年8月13日函）核定之屏南工業區一般公共設施維護費費率第6點閒置土地應按第2、3點之費率標準，加徵5倍之維護費規定之要件，先以106年5月22日屏南服字第1067160675號函通知被上訴人，表示「需自105年12月起加徵5倍維護費，將自10

01 6年6月起，於維護費繳款單加徵5倍費用，並另開立繳款單
02 以追繳105年12月至106年5月之加徵費用，105年12月加徵
03 金額為新臺幣（下同）74,890元，106年每月加徵金額為75,
04 945元。如有疑義，請106年6月5日前提出，俾利繳款單製發
05 作業」等語。

06 (二)、之後，上訴人以106年7月8日編號1TZ0000000000000號，繳款
07 期限106年7月31日以前之繳款單，向被上訴人徵收自105年1
08 2月至106年6月之5倍維護費530,560元（ $74890 + 75945 \times 6 =$
09 530560 ，下稱處分A）、106年7月維護費及加徵5倍部分計91
10 ,134元（ $15189 \times 5 = 75945$ ， $15189 + 75945 = 91134$ ，就106
11 年7月5倍維護費之75,945元部分，下稱處分B），因逾期未
12 繳，於上訴人以106年8月9日屏南服字第1067161080號函（
13 下稱106年8月9日函）請被上訴人儘速到銀行繳納後，被上
14 訴人於106年8月16日繳納106年7月維護費15,189元。上訴人
15 繼以106年9月6日編號7TZ0000000000000號繳款單，針對被上
16 訴人遲延繳納106年7月維護費15,189元部分，加徵滯納金1,
17 063元（下稱處分C）；另以106年9月7日編號1TZ00000000000
18 00號繳款單，向被上訴人徵收106年9月之維護費15,189元及
19 加徵5倍之75,945元（就106年9月5倍維護費之75,945元部分
20 ，下稱處分D）。

21 (三)、被上訴人對上訴人向其按原費率標準徵收維護費部分，沒有
22 意見。對上訴人加倍徵收維護費及加徵滯納金部分，被上訴
23 人則認為，系爭土地自102年12月1日出租予第三人英屬維京
24 群島商安德魯材料股份有限公司台灣分公司使用，其已非使
25 用人，上訴人不應對其加徵5倍維護費；104年8月增訂對工
26 業區內之閒置土地加倍徵收維護費之規定，逾越產業創新條
27 例第53條第2項之授權範圍，違反法律保留原則及法律明確
28 性原則；閒置土地不分事由，一律加徵5倍維護費，違反比
29 例原則；該規定係經濟部104年8月13日函核定，上訴人自10
30 2年12月1日即行起算系爭土地之閒置時間，違反法律禁止溯
31 及既往原則，又該規定屬法規命令，未經刊登政府公報或新

01 聞紙，應不生效力等情，不服處分A、B、C、D及上訴人106
02 年8月9日函，循序提起行政訴訟訴請撤銷。關於上訴人106
03 年8月9日函部分，原審認為非屬行政處分，被上訴人此部分
04 之起訴不合法而裁定駁回，因被上訴人未上訴而告確定；關
05 於處分A、B、C、D部分，經原判決予以撤銷，上訴人不服，
06 提起本件上訴。

07 三、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯，均引用原判決之
08 記載。

09 四、原判決撤銷訴願決定及處分A、B、C、D，係以：處分A、B、
10 C、D並沒有處分應記載事項而未記載之瑕疵。屏南工業區一
11 般公共設施維護費費率，係上訴人依產業創新條例第53條第
12 2項授權制定之法規命令，經濟部以104年8月13日函核定後
13 准予實施。上訴人雖將經濟部核定函文併同費率規定函送廠
14 商、張貼於辦公室公佈欄，並舉辦說明會，惟未刊登政府公
15 報或新聞紙，既未經發布，自不生效力，上訴人不得依尚未
16 生效之該費率第6點加徵5倍規定，對被上訴人課予特別公課
17 之公法上義務，則處分A、B、D，即非適法。被上訴人既無
18 繳納上訴人對其所徵收5倍維護費之公法義務，則亦未該當
19 產業創新條例第53條第3項規定之違反情事，上訴人對被上
20 訴人加徵滯納金之處分C，顯有違誤等為論據。

21 五、上訴理由略以：

22 (一)、產業創新條例第53條第2項係授權管理機關向區內各使用人
23 收取維護費，僅規範區內廠商，並非對外生效、規範不特定
24 多數人之法規命令，應屬「非法規命令之授權命令」，既非
25 屬法規命令，即無行政程序法第157條第3項應刊登政府公告
26 或新聞紙規定之適用。又閒置土地加倍徵收維護費之規定，
27 與產業創新條例第46條之1關於閒置土地通知及公告土地區
28 內廠商限期建築之規定，規範事項及目的相同，關於公告及
29 通知程序，可加以援用，自得以通知及公告區內廠商即行生
30 效，產業創新條例應屬行政程序法第3條第1項之特別規定，
31 而不適用行政程序法。原審以系爭費率規定性質為法規命令

，應刊登政府公報或新聞紙，適用法令有誤。上訴人將費率規定張貼、通知區內廠商，並舉辦說明會，廠商受有更高程序保障，勝於發布或下達，不能認為費率規定未生效。

(二)、處分A、B為不同行政處分，分別由訴願機關經濟部作成107年1月2日經訴字第10606312080號、107年1月2日經訴字第10606314720號訴願決定（下稱經訴字第10606314720號訴願決定），駁回被上訴人之訴願，被上訴人聲明漏未請求撤銷經訴字第10606314720號訴願決定，原判決亦有未依職權調查之違背法令等語。

六、本院查：

(一)、按產業創新條例第50條第1項第1款規定：「產業園區應依下列規定成立管理機構，辦理產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜：一、中央主管機關或直轄市、縣市主管機關開發之產業園區，由各該主管機關成立，並得委託其他機關或公民營事業成立或經營管理。」第53條規定：「（第1項）依第50條規定成立之管理機構，得向區內各使用人收取下列費用：一、一般公共設施維護費。二、污水處理系統使用費。三、其他特定設施之使用費或維護費。（第2項）前項各類費用之費率，由管理機構擬訂，產業園區屬中央主管機關開發者，應報中央主管機關核定；屬直轄市、縣市主管機關、公民營事業開發者，應報直轄市、縣市主管機關核定。（第3項）中央主管機關及直轄市、縣市主管機關開發之產業園區內使用人居期不繳納第1項之費用者，每逾2日按滯納數額加徵百分之1滯納金；加徵之滯納金額，以應納費額之百分之15為限。」

(二)、關於上訴駁回，即處分A、D部分：

(1)、經濟部工業局所屬工業區一般公共設施維護費費率，係依產業創新條例第53條第2項規定辦理，由管理機構擬訂、報由經濟部核定。經濟部104年8月13日函核定之該費率第6點第2項針對工業區內閒置土地，加徵5倍維護費之規定，是因為當時鑑於部分取得產業用地者有養地行為，導致需地廠商無

法投資設廠，造成產業用地價格上漲、供需失衡，為平衡國內整體產業用地發展，刺激釋出土地投入交易市場，活絡產業用地發展所增訂（見原審卷第247頁），內容涉及人民權利義務事項，係直接對外發生規範效力之一般、抽象規定，規制的對象即區內取得租購土地或廠房建築物之使用權或所有權之各使用人，範圍在客觀上並非封閉，而係具開放性、有繼續擴增可能，具反覆實施之作用，性質上應屬行政程序法第150條第1項所稱之法規命令。上訴意旨主張該規定並非對外生效、規範不特定多數人之法規命令，並以此指摘原判決適用法令有誤，尚無可取。

(2)、再者，行政命令乃行政行為之一種，受依法行政原則之支配。中央法規標準法第7條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」行政程序法第157條第3項規定：「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」法規命令具有創設性，與法律有同一效力，如未依行政程序法第157條第3項規定刊登政府公報或新聞紙，即欠缺法規命令之生效要件。查屏南工業區一般公共設施維護費費率於104年8月增訂之第6點工業區內閒置土地加徵5倍維護費規定，性質是法規命令，已如前述，既未刊登政府公報或新聞紙，不能認已踐行發布程序，依上開規定及說明，應認尚未發生效力。上訴人據以對被上訴人加徵5倍維護費之處分A、D，即於法有違，原判決予以撤銷，並無違誤。至106年11月22日增訂之產業創新條例第46條之1第1項關於主管機關得公告或通知土地所有權人或利害關係人，限期依法完成建築使用之規定，是法律的規範內容，而非關於法律發布程序之規定，上訴人混淆之，並誤認104年8月新增之加徵5倍維護費規定，因已通知廠商，即無須踐行法規命令之發布程序即刊登政府公報或新聞紙等節，當無可採。

(三)、關於廢棄發回，即處分B、C部分：

(1)、由上開產業創新條例第53條第1項規定可知，管理機構得依

同條第2項授權訂定之屏南工業區一般公共設施維護費費率第2、3點之費率標準，向產業園區內各使用人，收取維護費，如屆期不繳納，依同條第3項規定，按滯納數額加徵一定比例之滯納金，此加徵滯納金之規定，與104年8月增訂之屏南工業區一般公共設施維護費費率第6點閒置土地加徵5倍維護費之規定，規範之構成要件內容不同。對產業園區內閒置土地按標準費率加徵5倍維護費決定之合法與否，不會影響因遲延繳納依產業創新條例第53條第1項規定之維護費，所依同條第3項規定加徵滯納金決定之合法性。如前所述，被上訴人係因對於繳納期限為106年7月31日之106年7月維護費15,189元，遲至106年8月16日繳納，經上訴人依產業創新條例第53條第3項規定，加徵滯納金1,063元即處分C，原審卻以因為加徵5倍維護費之法規命令尚未生效，被上訴人無須繳納105年12月至106年6月之5倍維護費530,560元（即處分A），故被上訴人未該當產業創新條例第53條第3項加徵滯納金規定，處分C亦非適法（見原判決第19頁）為由，撤銷處分C，既忽略產業創新條例第53條第1項維護費規定與104年8月新增加徵5倍維護費在規範上的差異，也疏漏審查105年12月至106年6月之5倍維護費530,560元與106年7月維護費之15,189元，二者維護費標的實則不同之情，依上說明，顯有違誤，且足以影響判決結果。上訴意旨雖未指摘及此，惟本院調查高等行政法院判決有無違背法令，不受上訴理由拘束，此處分C部分，應認上訴為有理由。

- (2)、又上訴人以106年7月8日編號1TZ0000000000000號繳款單，向被上訴人徵收105年12月至106年6月之5倍維護費530,560元、106年7月維護費及加徵5倍維護費計91,134元（見原處分卷第133-136頁，其中106年7月5倍維護費75,945元即處分B），關於5倍維護費530,560元即處分A部分，經訴願機關經經濟部以107年1月2日經訴字第10606312080號訴願決定書駁回（見原審卷第57-66頁），然遍查全卷，未見針對處分B之訴願決定，依上訴意旨表示此部分經濟部係作成107年1月2日

經訴字第10606314720號訴願決定（見本院卷第50頁背面）等語，復參以被上訴人107年2月26日起訴時，事實部分關於106年7月8日編號1TZ0000000000000號繳款單，僅記載「5倍維護費530,560元」（即處分A，見原審卷第14頁貳部分），嗣原審107年7月3日進行準備程序時表示爭執的是5倍維護費530,560元及106年7月5倍維護費75,945元部分（即處分A、B，見原審卷第233頁第5-7行）等情，則在被上訴人針對處分B之行政救濟部分，訴願決定內容為何、所提撤銷訴訟是否未逾法定起訴期間等節均有未明之情形下，原判決未為查明，亦未說明此部分得心證之理由，即以實體上理由撤銷處分B，已容未洽，並足以影響本件裁判之結果，此處分B部分，應認上訴亦有理由。

（四）、綜上，關於處分A、D部分，原判決予以撤銷，並無違誤，上訴意旨求予廢棄，為無理由；關於處分B、C部分，原判決予以撤銷，於法有誤，上訴意旨求予廢棄，為有理由，又因上揭違誤影響裁判之結果，處分B部分有前開未明事實待查，處分C部分則有是否合致產業創新條例第53條第3項規定之加徵滯納金要件事實，待原審審認，故將原判決之此部分廢棄，發回原審法院更為適法裁判。

七、結論，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 109 年 6 月 18 日

最高行政法院第一庭

審判長法官 侯 東 昇

法官 陳 國 成

法官 王 碧 芳

法官 鍾 啟 煌

法官 蘇 嫻 娟

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 109 年 6 月 18 日

