最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第451號

上　訴　人　永旺國際物流股份有限公司
代　表　人　黃國書
訴訟代理人　許世烜　律師
　　葉永芳　律師
被上訴人　臺南市政府經濟發展局
代　表　人　陳凱凌
訴訟代理人　潘俞樺　律師

上列當事人間工業區土地使用事件，上訴人對於中華民國108年3月28日高雄高等行政法院106年度訴字第243號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院。

理　由

一、被上訴人之代表人原為蕭富仁，訴訟繫屬本院後依序變更為郭阿梅、陳凱凌，業據其具狀聲明承受訴訟，核無不合，先予敘明。

二、緣臺南市新市工業區（下稱新市工業區）係訴外人國際興業股份有限公司（下稱興業公司）依獎勵投資條例規定興辦開發，報奉行政院以民國62年5月22日台62內4405號函核准編定工業用地。上訴人於100年4月25日取得新市○○區○○○段○○○○號土地（即重測前港子墘段757地號，下稱系爭土地）所有權。又系爭土地上原有加強磚2層造樓房（登記原因發生日期：62年9月，登記日期：64年7月1日，主要用途：辦公廳）。上訴人取得系爭土地後，以系爭土地及同段213地號土地申請興建地上1層1幢1棟3戶之廠房（倉儲），經臺南市政府工務局於100年11月28日核發（100）南工造字第05263號建造執照，及101年5月16日（101）南工使字第01610號使用執照。嗣被上訴人以新市工業區設立當時之配置圖，系爭土地規劃為「工業區中心」，性質上屬公共設施用地，故被上訴人以105年8月19日南市經區字第1050869307號函（

下稱系爭函一）通知臺南市新化地政事務所(下稱新化地政事務所)，依產業創新條例第51條規定，於系爭土地之土地標示部其他登記事項欄加註「本標的出售、設定負擔或為其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件」等文字（下稱系爭註記），新化地政事務所於105年8月30日依囑託辦竣註記登記。被上訴人另以系爭土地作倉儲廠房使用，與原規劃使用性質不合，依工業園區各種用地用途及使用規範辦法（下稱工業用地規範辦法）第8條規定，以被上訴人105年10月27日南市經區字第1051078276號函（下稱系爭函二）命上訴人立即停止違法使用。上訴人不服系爭函一、系爭函二，提起訴願，遭決定駁回，遂向高雄高等行政法院（下稱原審法院）提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分(系爭函一、系爭函二)，及被上訴人應通知新化地政事務所將系爭註記之登記塗銷。原審法院以系爭函一非行政處分，以106年度訴字第243號裁定駁回；其餘請求均無理由，以判決(下稱原判決)駁回。上訴人對於上開裁定及原判決均表不服，提起抗告（另以裁定駁回）及本件上訴，並聲明：原判決廢棄。訴願決定及原處分(系爭函一、系爭函二)均撤銷。被上訴人應通知新化地政事務所將系爭土地標示部其他登記事項欄位，於105年8月30日加註系爭註記之登記塗銷。

三、上訴人起訴主張、被上訴人在第一審的答辯，均引用原判決的記載。

四、原判決駁回上訴人之訴，係以：

給付訴訟（系爭函一）部份：

被上訴人為達成新市工業區土地按原規劃性質使用之政策目的，以系爭函一囑託新化地政事務所依產業創新條例第51條規定，就系爭土地為系爭註記，核係選擇以主動揭露相關執掌資訊為其達成政策目的之方法，就系爭土地受有法規限制處分之情事揭露於土地登記資料。且觀諸系爭註記之內容，核係關於系爭土地之移轉或處分須先經主管機關核准之法規限制，以註記之方式對外為資訊之揭露，為行政事實行為，

並未直接對外發生法律效果。至於系爭註記之存在，可能使得第三人望之卻步，影響土地之交易情形，事實上影響土地所有權之圓滿狀態，此乃事實作用，而非法律效果，是系爭函一之囑託行為，並無對外直接發生法律效果，亦無對土地所有權人之權利義務發生規制作用，核與行政處分要件不合，性質上並非行政處分。又國家之侵害行為如屬行政事實行為，而非行政處分，此項侵害事實即屬行政訴訟法第8條第1項所稱之「公法上原因」，受害人民得主張該行政事實行為違法，損害其權益，依行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴訟，請求行政機關作成行政處分以外之其他非財產上給付，以排除該侵害行為。被上訴人系爭函一囑託行為之最終結果，事實上影響系爭土地所有權之圓滿狀態，侵害上訴人之所有權，故上訴人主張系爭函一違法，提起一般給付訴訟，請求排除被上訴人系爭函一之侵害行為，核屬正確之訴訟類型。

依原獎勵投資條例或原促進產業升級條例編定之工業用地或工業區，在未經廢止編定或變更計畫前，其土地之處分乃受原規劃使用性質之管制，核屬繼續存在之法律關係，可知行為時產業創新條例第68條所規範者，係跨越新舊法規施行時期之法律關係，而非溯及適用於施行前業已終結之法律關係，故產業創新條例第51條第3項規定適用於依原獎勵投資條例開發編定之工業用地，立法上並無違反禁止法律溯及既往原則。

參照產業創新條例第51條第3項立法理由其用語包括「為避免……與原規劃使用性質不同」之立法目的，可知性質上原規劃性質作公共設施用途之土地，在未經廢止編定或變更用途前，仍受工業區核准計畫之管制，自屬該條應按原規劃性質使用之規範標的。故該條文所指「公共設施用地」之合目的解釋，不以嗣後經都市計畫劃定為「公共設施用地」之土地為限，尚包括工業區開發獲核准設置或變更時，依工業區計畫圖冊原規劃使用性質作公共設施之土地在內。又依都市

計畫法臺南市施行細則第21條規定意旨，可知關於工業區土地應按原規劃使用性質之使用管制，仍應適用原獎勵投資條例等有關法令，不因核定實施都市計畫而排除該等法令之適用。故上訴人援引本院107年度判字第387號判決意旨，主張工業區內土地，須限於經都市計畫進行通盤檢討之結論後，經劃定為公共設施用地之土地，始符合產業創新條例第51條第3項規定所指「公共設施用地」而得以註記，系爭土地經65年2月21日新市鄉都市計畫劃定為「乙種工業區」，而非劃定為「公共設施用地」（105年11月7日核發之土地使用分區證明書），應非屬該條規定所指「公共設施用地」云云，並無可採。且依據興業公司於申設新市工業區時之開發計畫書暨其所附新市工業區工業用地出售辦法第2點，載明工業區土地規劃為「公共設施土地」及「可供設廠土地」兩類，並臚列供作「道路、水溝、綠帶保留地、辦公大樓（郵局、銀行、報關行、招待所、會議室、辦公廳）、保稅倉庫、保健及育樂中心及變電所」使用之公共設施用地，為23,000坪或57,851公頃。開發成本估計包括購地費用新臺幣（下同）10,512,213元、公共設施費用13,400,000元，將來供出售之「可設廠土地」46,000坪，每坪出售600元，預估出售總價27,600,000元，投資收益4,380,000元。由此可知，新市工業區設置時即規劃有非供出售之公共設施土地。又依興業公司所繪製提送經濟部，報請行政院核准設置之當時新市工業區用地位置圖所示，部分土地區塊載明地號面積暨標示「建(標準廠房)」者，對照開發計畫書內容，應屬其中規劃可供出售之「可供設廠土地」；系爭土地之區塊則載明地號面積標示「建(工業區中心)」，依一般社會通念，「工業區中心」所在即為行政辦公處所，應屬開發計畫書規劃供興建辦公大樓用途之「公共設施土地」。又參照興業公司於系爭土地上新建之二層樓建物，於64年7月1日辦竣建物所有權登記，其主要用途亦登載為「辦公廳」，核與開發計劃書五(四)所載「興建辦公大樓（郵局……辦公廳）」暨上開新市工業區

工業用地出售辦法第2點所載「除供道路……辦公大樓……等公共設施用地」所規劃之公共設施建築物，大致相當，更可證明系爭土地應屬新市工業區設置時原規劃作公共設施（工業中心）用途之土地。又系爭土地迄未依產業創新條例等相關規定廢止編定或變更規劃用途，仍受到新市工業區原規劃使用性質應作公共設施（工業中心）用途之使用管制，應屬產業創新條例第51條第3項規定所指「公共設施用地」。產業創新條例第51條第3項前段，似指須待工業區成立管理機構，並將公共設施用地移轉管理機構後，始對土地處分加以限制。惟依該條之立法理由，可知凡屬工業區原規劃使用性質係作公共設施用途之土地，均屬立法者要禁止移作他用之規範標的，已如前述。依照立法目的解釋，在移轉登記所有權予管理機構前，其屬原規劃作公共設施用途之性質不變，自無不加限制之理。再者，興辦工業人遵照產業創新條例第50條第1項第2款、第51條第2項前段規定，成立法人性質之管理機構，並將公共設施用地所有權無償移轉登記管理機構者，其後續之土地處分須適用該規定須受限制；而興辦產業人違反上開規定，拒絕成立管理機構，亦不將公共設施用地所有權無償移轉登記管理機構者，卻反而不受該規定之限制，造成違法者可規避法規限制之不公平結果，顯非合理之解釋方法，故應以合目的解釋較為可採。至於產業創新條例第51條第3項前段規定「前項公民營事業移轉登記所有權予各該管理機構後」之文義，應純屬接續產業創新條例第50條第1項第2款、第51條第2項前段規定，重申其前後脈絡之意旨，並非產業創新條例第51條第3項之要件規定。故系爭土地係新市工業區原規劃使用性質作公共設施用途之土地，雖未移轉登記予管理機構，仍應有產業創新條例第51條第3項規定之適用。

被上訴人就其受臺南市政府授權之執掌業務，以系爭函一囑託新化地政事務所為系爭註記，將系爭土地須經主管機關同意始得移轉之法規限制，對外揭露資訊，可避免工業區內原

規劃作公共設施用途土地遭處分移作他用，並減少土地交易糾紛，符合產業創新條例第51條第2、3項立法目的，且未限制上訴人之權利行使，應屬行政權之合理行使範圍。再者，經濟部工業局101年2月13日工地字第10100128700號函令，核係中央主管機關為協助地方政府辦理產業創新條例業務，就其主管法規所為之行政措施，核與產業創新條例第51條第3項規範意旨無違。系爭註記係揭露系爭土地之資訊，作為確保工業區公共設施用地符合原規劃使用之手段，對上訴人權利之影響，未逾必要程度，所採取之方法與其所欲達成之目的亦屬相當，與比例原則亦無違背，尚難認係違反產業創新條例第51條第3項規定之不法行為。

上訴人另主張其於100年4月間購入系爭土地，無從得知其原規劃作公共設施土地，應有信賴保護原則之適用云云。惟查，上訴人與興業公司固非同一法人格主體，但二公司之董監事、董事長均相同。興業公司係新市工業區之興辦工業人，對系爭土地原規劃作公共設施（工業中心）之土地乙節，不可能不知。且興業公司於100年4月19日因買賣將系爭土地移轉登記予該公司監察人黃陳秀容，黃陳秀容復於同年4月25日因買賣將該土地移轉登記與上訴人所有，均屬關係人間之買賣移轉，足認上訴人購入系爭土地時，就系爭土地原規劃作公共設施（工業中心）之土地乙節，應已知悉或因重大過失而不知悉，實無信賴值得保護情形。上訴人另主張行政院核准興辦新市工業區之函令，性質上屬行政契約，依行政程序法第146條第2項規定，倘認有調整必要，須先補償上訴人所受之財產上損失，然被上訴人竟以系爭函一逕行囑託系爭註記，構成不法侵害行為云云。然興業公司係依原獎勵投資條例第37條規定，檢附相關資料，報請行政院核定後，將一定地區內之土地編定為工業用地。由行政院立於高權地位就興業公司申請為准駁之決定，興業公司並無任何締約磋商之空間，可見行政院依獎勵投資條例規定核准興業公司興辦新市工業區之決定，應屬行政處分，而非行政契約，並無行政

程序法第146條第2項規定之適用。上訴人又主張被上訴人加註系爭註記之請求權業已因時效完成而消滅云云。惟查，被上訴人系爭函一囑託註記行為，係行政機關聯繫事項之囑託行為，並非對上訴人行使公法上請求權，核無請求權罹於時效消滅之問題。是被上訴人以系爭函一囑託新化地政事務所為系爭註記，與產業創新條例第51條第3項規定意旨無違，亦無違反其他法令或比例原則，不構成對上訴人之不法侵害行為，故上訴人提起一般給付訴訟請求除去系爭函一之侵害行為，並無理由。

撤銷訴訟(系爭函二)部份：經核系爭函二之內容係限制上訴人就系爭土地之用途與使用，具有限制人民所有權之規制作用，且對外發生法律上之效果，應屬對人民之權利義務產生法律上規制作用之行政處分。且系爭土地之原規劃用途係作為新市工業區內之公共設施（工業中心）土地，上訴人繼受取得系爭土地後，將系爭土地改作倉儲物流之廠房使用，核與系爭土地原規劃使用性質不符，違反獎勵投資條例（76年1月26日修正公布；80年1月30日廢止）第73條、促進產業升級條例（98年1月23日修正公布；99年5月12日廢止）第29條、第60條、產業創新條例第39條第1項、第5項及工業用地規範辦法第8條規定。被上訴人係新市工業區之主管機關，本於職權以預防性不利處分之方式，作成系爭函二，告知上訴人構成違法使用情形，同時勒令立即停止違反原規劃性質之違法使用狀態，於法並無違誤。上訴人雖主張系爭土地業已取得臺南市政府工務局核發之建造執照及使用執照，足認系爭土地非公共設施用地，依法得作為倉儲物流使用云云。惟查，系爭土地係新市工業區原規劃作公共設施之土地，性質上屬產業創新條例所指之「公共設施用地」。又臺南市政府授權辦理產業創新條例業務之一級主管機關為被上訴人，而非臺南市政府工務局，故該局所核發之建造執照及使用執照，核與上訴人違反上開規定作違法使用之判斷，並無關涉，無從採為有利於上訴人之判斷依據等詞，為其判斷之基礎。

五、本院經核原判決駁回上訴人之訴，固非無據，惟按：

行政程序法第11條規定：「（第1項）行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。……（第5項）管轄權非依法規不得設定或變更。」第15條規定：「（第1項）行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。（第2項）行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。（第3項）前2項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」第17條規定：「行政機關對事件管轄權之有無，應依職權調查；……」可知，行政機關之權限依法規定之，不受其他機關之侵越，行政機關亦不得擅自變更自己的權限，除非有法規之容許外，不得將其權限移轉予其他機關。雖有權限之機關得將其權限之一部分，委任或委託產生權限移轉效果，但必須符合行政程序法第15條規定之要件與程序。換言之，行政機關原則上應自行處理事務，但因業務上之需要，得委任有隸屬關係之下級機關執行，惟其委任應有法規之依據，並將其委任事項公告之，以便民眾週知，而符依法行政原則。又行政訴訟法第125條第1項規定：「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」第133條前段規定：「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據；於其他訴訟，為維護公益者，亦同。」準此，行政法院自應調查行政機關就爭訟之行政行為有無管轄權限，以維護人民之權益。

關於給付訴訟（系爭函一）部分：

1.產業創新條例第3條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」第51條規定：「（第1項）中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關開發之產業園區，其公共設施用地及公共建築物與設施，由該產業園區之管理機構代管，並應依下列規定登記。但本條例另有規定者，不在此限：……（第2項）本公民營事業開發之產業園區，其公共設施用地及公共建

築物與設施之所有權，應無償移轉登記予各該管理機構。但公共設施用地及公共建築物與設施係供不特定對象使用或屬社區範圍內者，其所有權應登記為所在地之直轄市、縣（市）有，並由該直轄市、縣（市）主管機關管理。」據上開規定，產業創新條例在直轄市之主管機關為直轄市政府，是得依該條例第51條囑託登記機關為註記登記之主管機關在直轄市為直轄市政府，而非直轄市政府所轄之機關。

2.本件被上訴人於105年8月19日以系爭函一通知新化地政事務所，依產業創新條例第51條規定，於系爭土地之土地標示部其他登記事項欄為系爭註記，新化地政事務所於105年8月30日依囑託辦竣註記登記等情，乃原審調查審認之事實，核與卷內資料相符。惟即使依原判決所持系爭註記登記符合產業創新條例第51條第2、3項立法目的之法律見解，依上開規定及說明，得基於產業創新條例主管機關地位，依該條例第51條囑託新化地政事務所為註記者，應為臺南市政府而非被上訴人。被上訴人如未經臺南市政府依行政程序法第15條規定委任權限，因被上訴人並非產業創新條例之主管機關，即無囑託新化地政事務所依該條例第51條為註記之權限。原判決(第16頁)雖載被上訴人就其受「臺南市政府授權之執掌業務，以系爭函一囑託新化地政事務所為系爭註記，……」，然核本案全卷並無臺南市政府已將其產業創新條例權限移轉被上訴人之事證資料（包括授權法規依據、授權項目及公告日期），被上訴人若未受臺南市政府委任，自無依產業創新條例囑託登記機關為系爭註記之權限，其所為系爭函一即因欠缺事務管轄權而不合法。原審對此攸關系爭函一是否合法之事項，未能依職權調查即為判決，自有判決適用法規不當、不適用法規及理由不備之違法。

關於撤銷訴訟（系爭函二）部分：

產業創新條例第39條第1項、第5項規定：「（第1項）產業園區得規劃下列用地：一、產業用地。二、社區用地。三、公共設施用地。四、其他經中央主管機關核定之用地。（第

5項）第1項各種用地之用途、使用規範及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商各中央目的事業主管機關定之。」經濟部依產業創新條例第39條第5項規定，訂定工業園區各種用地用途及使用規範辦法（下稱規範辦法），該辦法第8條規定：「工業園區內各種用地，應按所核定之計畫使用；如有違反者，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關應通知當地直轄市、縣（市）政府，依區域計畫法、都市計畫法、建築法或其他相關法規處理。」查被上訴人於105年10月27日以系爭函二通知上訴人，以上訴人所有之系爭土地涉違反規範辦法第8條規定，請上訴人立即停止使用等情，乃原審調查審認之事實，核與卷內資料相符。惟即使依原判決所持之法律見解，即規範辦法第8條前段蘊含有授權主管機關得命停止違規使用之權限，亦應由主管機關為之，始可能為合法。本件上訴人所有之系爭土地位在臺南市，依上開規定及說明，其主管機關為直轄市政府而非被上訴人。申言之，若被上訴人未受臺南市政府委任權限，縱上訴人未依核定之計畫使用，被上訴人既非主管機關，即無依規範辦法第8條前段規定，命上訴人立即停止使用之權限，則被上訴人所為系爭函二自屬違法。經核本案全卷並無臺南市政府已將其規範辦法權限移轉被上訴人之事證資料（包括授權法規依據、授權項目及公告日期），原審對此攸關系爭函二否合法之事項，未依職權調查而為判決，自有判決適用法規不當、不適用法規及理由不備之違法。

㈡從而，原判決有前述違背法令情事並影響判決結果，上訴意旨雖未指摘及此，然本院審查原判決是否違背法令，不受上訴理由拘束，原判決既違背法令，上訴人上訴求予廢棄，為有理由，原判決應予廢棄。又原審未就被上訴人是否有事務管轄權之疑義予以調查審認，事實尚有未明，本院無從自行判決，爰將本件發回原審法院更為審理。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　27　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　吳　東　都

法官　胡　方　新

法官　陳　秀　蕙

法官　王　俊　雄

法官　林　妙　黛

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　8　　月　　27　　日

書記官　徐　子　嵐