臺灣嘉義地方法院民事判決

108年度重訴字第7號

原　　告　吉廣興業有限公司
　　福聚企業有限公司
上二人共同
法定代理人　吳仁懷
上二人共同
訴訟代理人　張君魁律師
　　戴君豪律師
被　　告　嘉義縣政府
法定代理人　翁章梁
訴訟代理人　劉炯意律師

上列當事人間請求返還不當得利事件，本院於民國108 年5 月20日言詞辯論終結，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

壹、原告起訴主張：

一、原告吉廣興業有限公司、福聚企業有限公司（下稱原告兩家公司）於民國106 年間參與申購被告嘉義縣政府之「嘉義大埔美精密機械園區二期產業用地編號產2-1 坵塊」申購案，並為申購該土地而繳納總價款3%之申購保證金新臺幣（下同）1,682 萬8,242 元。嗣經被告之「嘉義縣政府產業園區土地或建築物租售及價格審定小組」於107 年1 月22日即107 年度第一次會議審定原告兩家公司通過申購資格，並命原告兩家公司應繳納申購案之第一期款項。

二、惟據被告嘉義縣政府106 年9 月8 日府經開字00000000000號公告，系爭申購案有如下之資格限制：「以法人名義申請者，檢附公司設立登記或變更登記表」；「自公告次日起45天內（出售公告期滿日）受理申購案件收件，申購案件由本府或本府委託之開發商（麗明營造股份有限公司）辦理收件

，並依土地出售要點規定，對申請書件進行初審，文件齊全、資格符合者，……，辦理申請人投資營運計畫書之審查作業及審定廠商申購資格。」，故系爭申購案之申請人若為法人，須於公告次日起45天內成立，始可能在期限內提出文件並符合申購資格。

三、原告兩家公司均係在106 年12月1 日成立，當然不符上開申購案規定須於前揭公告次日45天內成立並備齊相關資料之資格限制。足認原告兩家公司自始不符申購資格，構成重大瑕疵，被告嗣後作成核准原告兩家公司承購之處分，即屬違反行政程序法第111 條第7 款而應為無效（原核准承購處分已由被告於107 年5 月11日函文中予以撤銷，故無確認行政處分無效之實益）。

四、被告核准原告兩家公司承購之處分既屬無效，自不得依相關規定將原告兩家公司已經繳納之申購土地總價款3%保證金，依「產業園區土地建築物與設施使用收益及處分辦法」第8條，及「嘉義大埔美精密機械園區二期產業用地出售要點」第25點規定，撤銷原告兩家公司本即不符之承購資格且不予退還原繳申購保證金。根據相關規定，被告於系爭申購案決標前，就應依據前揭公告規定，判定原告兩家公司所提出之申購申請，因原告兩家公司設立時點、未及繳交公司設立登記或變更登記表等必要文件，而不符資格規定；原告兩家公司繳納保證金之法律上原因既已消失，被告應立即退還原告兩家公司已繳納之保證金1,682 萬8,242 元。被告未予退還應類推適用民法第179 條規定，將系爭土地申購案之保證金1,682 萬8,242 元退還予原告兩家公司。並聲明：㈠被告應給付原告1,682 萬8,242 元。㈡訴訟費用由被告負擔。

貳、被告答辯以：

一、被告於106 年9 月8 日公告出售嘉義大埔美精密機械園區第二期產業用地（二），於106 年9 月9 日起受理第四次申請，原告於106 年10月20日提出申請，因原告未檢附公司登記資料，由本案之開發商通知原告補正，原告於106 年12月11

日提出公司登記資料等補正，原告之申購計畫，日後經審查通過，而於107年2月5日通知原告繳足第一期款，原告收受該函後，請求展延繳款，被告同意展延至107年4月20日，但原告卻於107年4月20日以107年4月18日函，稱原告成立時間不符出售要點規定，其申購自始無效，無須繳納第一期款。但又於107年4月27日函，通知107年4月18日函予以作廢。被告等不到原告繳足第一期款，而於107年5月10函知原告，依產業園區土地建築物與設施使用收益及處分辦法第八條及嘉義大埔美精密機械園區第二期產業用地出售要點第25點規定，撤銷原告原核准之承購，依上開規定將其原繳之3％保證金1682萬8242元，解繳產業園區開發管理基金。被告依公告之內容沒收保證金顯然有法律上之原因，並非不當得利。

二、原告於106年12月20日提出申購系爭土地當時未檢附公司證明文件，被告委託之開發商通知原告補公司登記文件，此為一般民事買賣，上開的公告並非強制規定，為了可以順利出售系爭土地，被告裁量讓原告補正，並無不當，且原告亦依該函示意旨提出法人登記文件，經土地出售審查單位審查評鑑符合公告內容，所以准予申購，程序上並無違誤。日後原告於107年4月18日才通知被告撤回申購，但不久又來函撤銷該撤回申購的公文。如原告一開始資格就不符合，但因其隱瞞事實顯然違反誠信原則，被告依公告之內容沒收保證金顯然有法律上之原因，並非不當得利。並答辯聲明：㈠原告之訴駁回。㈡訴訟費用由原告負擔。㈢被告願供擔保，請准宣告免假執行。

參、本院之判斷：

一、經查，被告前依據產業創新條例第46條、產業創新條例施行細則及產業園區土地建築物與設施使用收益及處分辦法（下稱處分辦法）之規定，於106年9月8日以府經開字第10601740492號公告出售精機二期產業用地（二），並自106年9月9日起受理第4次申請【相關出售事宜，被告並委託開

發商麗明營造股份有限公司（下稱麗明公司）辦理】。原告於106年10月20日依據前揭公告，檢附申請書等文件，向被告申請承購精機二期產業用地編號產2-1坵塊（下稱系爭產業用地），因原告未檢附公司登記資料，由開發商麗明公司通知原告補正，原告於106年12月11日提出公司登記資料等補正。被告嗣於107年2月5日以府經開字第10700263832號函核准原告申購並通知限期繳交第1期土地價款。其後，原告於107年2月8日申請展延繳款期限，經被告以107年2月13日府經開字第1070029977號函同意展延繳款期限至107年4月20日止，並載明未於期限內繳清，將依「嘉義大埔美精密機械園區二期產業用地出售要點」（下稱產業用地出售要點）第25點規定撤銷承購之核准且不予退還保證金，惟原告至展延期限屆至仍未繳交第1期土地價款，被告爰以107年5月10日府經開字第1070081075號函撤銷承購之核准並將原告繳納之總價款3％之申購保證金1,682萬8,242元，解繳產業園區開發管理基金等情，有嘉義縣政府106年9月8日府經開字第10601740492號公告、園區用地申購書、申購保證金繳納憑證、麗明公司106年11月1日（106）麗字第110101476號函、嘉義縣政府107年2月5日府經開字第10700263832號函、原告107年2月8日（107）福聚字第1070208001號、（107）吉廣字第1070208001號函、嘉義縣政府107年2月13日府經開字第1070029977號函、嘉義縣政府107年5月10日府經開字第1070081075號函、精機二期產業用地（二）出售手冊（第四次公告）在卷可參（見高雄高等行政法院107年度訴字第406號卷第21至25、82至118、151至153、155至158、169至171頁），復為兩造所不爭執，自堪信為真實。

二、按行政機關為達行政目的，可採取公權力行政行為或私經濟行政行為為之，如採私經濟行政，國家即非居於公權力主體地位，而係處於與私人相當之法律地位，並在私法支配下為私法行為。有關產業園區土地之「出售」，係規定於產業創

新條例第46條及同條第3項授權經濟部訂定之處分辦法（處分辦法第二章第1節出售之相關規定）。而本件精機二期產業用地之「出售」，被告係依上開處分辦法第3條規定訂定出售要點，就相關出售依據、出售標的、出售對象及使用限制、申購程序、承購土地應繳價額等訂有明文，並已於系爭公告揭示明確【見該公告附件-精機二期產業用地（二）出售手冊（第4次公告）】，是系爭產業用地之出售，自應依前揭要點辦理；出售要點未規定者，依產業創新條例暨其施行細則、處分辦法及其他相關法令規定辦理。又觀諸出售要點第5點：「精機二期土地『出售』係供商號、法人或政府依法設立之事業機構從事精機二期細部計畫規定之使用為限，並應符合精機二期引進產業類別限制」第6點：「（第1項）申請人申購精機二期土地，須承諾於嘉義縣政府核發所有權移轉證明書件（或發給土地使用同意書）發文起4年內完成使用……。（第3項）本園區土地因法院『拍賣』等『所有權移轉』者，『受讓人』須依第九點規定檢送……至本府審查同意，並於審查同意後，仍受第1項於期限內完成使用與限制條件……之限制。」第62點：「申請人依本要點第6點完成使用後，如將土地『出售、出租或以其他方式提供予第三人使用』時，應同時告知第三人其土地使用應遵循本要點所規範之自來水用水量、廢（污）水用電量等標準及興建需知之規定……。」另參酌本件被告與開發商麗明公司之精機二期產業園區委託開發、出售及管理案契約之約定，可知本件精機二期產業園區之土地（產業用地），係屬非公用財產，且被告對於上開產業用地之出售行為，係以私法之行為方式為之，即行政機關立於私人之地位，與申請人訂立私法上之買賣契約；雖前開出售要點與處分辦法，就產業園區土地之出售，尚有公告、申請人應繳交申購保證金、主管機關審查、核准承購程序、未依規定期限繳清土地價款已繳保證金不予退還等規定，然此僅係為達成產業創新條例所示之促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力等特定行政

目的，而就買受人之承購資格有所限制，仍不影響前開出售行為，係被告立於私人地位與申請人即原告締結私法上買賣契約之性質，先予敘明。

三、原告主張其參與被告精機二期產業用地之系爭土地申購案，惟依據被告系爭公告，原告自始不符申購資格，被告作成核准原告承購之處分，具有重大瑕疵，應屬行政程序法第111條第7款規定之無效之行政處分。是被告核准原告承購之處分既屬無效，自不得依處分辦法第8條及出售要點第25點規定，撤銷原告本即不符之承購資格且不予退還原繳之申購保證金。原告繳納系爭保證金之法律上原因既已消失，被告應立即退還系爭保證金予原告，被告未予退還，應類推適用民法第179條規定，請求被告將系爭保證金退還予原告云云，則為被告所否認，並以前揭前詞置辯。而本件被告對於上開產業用地之出售行為，係以私法之行為方式為之，即行政機關立於私人之地位，與申請人即原告訂立私法上買賣契約之性質，已如前述。則本院所應審究者為㈠原告向被告申請承購系爭產業用地，因未檢附公司登記資料，致申購資格不符，是否為不得補正事項？㈡被告撤銷原告承購之核准，將原告繳納之保證金1,682萬8,242元，解繳產業園區開發管理基金，是否為無法律上原因？

㈠、按當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，民事訴訟法第277條前段定有明文。又按當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成立；當事人對於必要之點，意思一致，而對於非必要之點，未經表示意思者，推定其契約為成立，關於該非必要之點，當事人意思不一致時，法院應依其事件之性質定之，民法第153條定有明文。查本件被告既以行政機關立於私人之地位，於106年9月8日以府經開字第10601740492號公告對精機二期產業用地為出售行為，原告亦於106年10月20日依據前揭公告，提出園區土地申購書等文件，向被告申請承購，經被告於107年2月5日以府經開字第10700263832號函核准原告申購並

通知限期繳交第1期土地價款，堪認原告就系爭產業用地申購，業已意思表示合致，而已成立系爭產業用地買賣契約。

㈡、原告固主張其自始不符申購資格且不得補正，被告作成核准原告承購之處分應屬無效云云。惟查，據產業用地出售要點第13點有關出售審查作業程序之規定：「（第1項）本府或麗明公司於申請書件收件後，應配合辦理初審作業，依土地出售要點規定，檢核申請人申請書件是否齊全、資格是否相符；產業類別、用水量、用電量、廢污水排放量是否符合要點規定；當用水量、用電量超過限值時，申購廠商是否簽具切結書，切結將自行向各該事業主管機關申請另行配合供應……（第2項）申請書件經初審應予補正或說明者，申請人應於本府或麗明公司通知補正或說明次日起二週內補正或說明，其次數並以2次為限，未於期限內補正或說明且經初審符合資格者，視為放棄申購資格。……」等語，（見精機二期產業用地（二）出售手冊第四次公告第16頁）。是依上開產業用地出售要點，於申購人之申請書件資格審查時，被告應辦理初審作業，並應審查申請人申請書件是否齊全、資格是否相符等事項，足認申請人之申購資格為得補正之事項，。原告固於106年10月20日檢附申請書等文件，向被告申請承購系爭產業用地時，未檢附公司登記資料，惟麗明公司業於106年11月1日以（106）麗字第110101476號函通知原告補正營利事業或統一編號、公司設立登記文件等事項，而上開函文係依產業用地出售要點第13點有關出售審查作業程序之規定為審查後，通知原告補正申購資格，即難認本件被告初審原告申購資格不符而通知其補正，有何違反產業用地出售要點有關不得補正公司營利事業或統一編號及公司設立登記文件等事項之情事存在。

㈢、再者，原告於107年2月8日申請展延繳款期限，復經被告同意展延繳款期限至107年4月20日止，為兩造所不爭執，並有原告公司107年2月8日函及被告107年2月13日府經開字第1070029977號函在卷可佐（見高雄高等行政法院107

年度訴字第406號卷第155至158頁），而審以被告107年2月13日府經開字第1070029977號函，業已載明：「依出售要點第23點規定，申請人因故須展延繳款期限，應於繳款期限屆滿前7日（107年2月13日前）提出展延之申請，並負擔展延期間之利息（採年息4％計算），展延期限以一次為限，不得超過二個月。貴公司於107年2月8日分別以上開來函表示因故需提請本府准予展延展延繳款期限2個月（最遲至107年4月20止），本府依前開規定同意所請，惟仍請貴公司儘速於繳款期限前繳清，倘貴公司未於期限內繳清，則依出售要點第25條規定，撤銷承購之核准，原繳之保證金不予退還」等語。足見被告係依產業用地出售要點第23點同意原告展延繳款期限至107年4月20日，且業已重申倘原告公司未於期限內繳清，則依產業用地出售要點第25點規定，撤銷承購之核准，原繳之保證金不予退還。而上開產業用地出售要點係被告依產業創新條例第46條及同條第3項授權經濟部訂定之處分辦法第3條規定訂定出售要點，就相關出售依據、出售標的、出售對象及使用限制、申購程序、承購土地應繳價額等所為之具體規定。

㈢、再觀之處分辦法第8條規定：「申請人有下列情形之一者，主管機關得撤銷承購之核准，其原繳保證金不予退還，解繳主管機關之產業園區開發管理基金：一、於接獲核准承購通知書後，放棄承購。二、逾期未繳清價金或開發管理基金。」；產業用地出售要點第25點規定：「申請人於接獲本府核准承購通知之日後，放棄承購或未依規定期限繳清價款或產業園區開發管理基金經取消承購資格者，其原繳申告保證金不予退還，解繳產業園區開發管理基金，其餘價款無息退還，但如係辦理貸款者，本府得優先代為清償貸款本息後，其餘價款無息退還。」可認有關申請者申購產業用地所繳付之保證金，乃在於擔保其踐行申購程序時願遵守出售要點須知，於申請核准後，依申請之條件履行承購之義務，旨在督促申購人於申購後，必然履行契約，避免申請人任意放棄承購

，兼有防範妨礙標售程序之作用。本件原告既決定依被告106年9月8日府經開字第10601740492號公告申購系爭產業用地，而其亦自陳上開精機二期產業用地（二）出售手冊第四次公告為被告106年9月8日公告出售精機二期產業用地（二）時之招標文件（見本院卷第119頁民事準備一狀），再參酌原告二家公司各為資本總額1千萬元之公司（見高雄高等行政法院107年度訴字第406號卷第31至35、41至45頁原告公司設立登記表），其當應有本於專業知識詳細審閱出售手冊及其內產業用地出售要點規定之能力，於申購前就自身所應備妥財務規劃及考量之投資風險，而評估其是否有能力申購系爭產業用地，為開發、設廠及得否於繳款期限內籌措資金。況且原告既決定參與申購，自應悉依前開產業用地出售要點規定辦理，本件原告無視產業用地出售要點第13點第2項有關申購書件初審補正之規定，一再主張其自始不符申購資格且為不得補正云云，顯不足取。

㈣、綜上，本件被告於106年9月8日以府經開字第10601740492號公告對精機二期產業用地為出售行為，原告亦於106年10月20日依據前揭公告，提出園區土地申購書等文件，向被告申請承購，既經被告依產業用地出售要點規定辦理，經審查原告補正申購資格後，於107年2月5日以府經開字第10700263832號函核准原告申購並通知限期繳交第1期土地價款，已如前述。而原告亦依出售要點第23點規定，提出展延繳款申請，並經被告同意展延，則原告至展延期限屆至仍未繳交第1期系爭產業用地土地價款，被告依前開產業用地出售要點第25點規定辦理，並未逾越產業創新條例第46條及同條第3項授權經濟部訂定之處分辦法就有關保證金之功能在於保證申請人於申請核准後，依申請之條件履行承購之義務，為避免申請人任意放棄承購，而規定於申請核准後放棄承購或逾期未繳清價金或開發管理基金者，其原繳保證金不予退還，解繳產業園區開發管理基金之規範意旨，故其將原告繳納之1,682萬8,242元保證金，解繳產業園區開發管理

基金，自非無法律上原因。原告主張被告不予退還保證金為無法律上原因，即屬無據。

肆、綜上所述，原告主張其參與被告精機二期產業用地之系爭土地申購案，惟原告自始不符申購資格，被告不得依處分辦法第8 條及出售要點第25點規定，撤銷原告本即不符之申購資格且不予退還原繳之申購保證金，依民法第179 條規定，請求被告返還已繳之保證金1,682 萬8,242 元，為無理由，應予駁回。

伍、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及證據，核與判決之結果不生影響，爰不一一論列，併此敘明。

陸、據上論結，本件原告之訴為無理由，依民事訴訟法第78條，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　31　　日

民事第二庭　法　官　陳婉玉

以上正本係照原本作成。

如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　5　　月　　31　　日

書記官　蕭惟瀞