高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@106年度訴字第

民國108年3月7日辯論終結

原　　告　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
　　楊家明　律師
　　葉永芳　律師
被　　告　臺南市政府經濟發展局
代　表　人　蕭富仁
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，原告不服臺南市政府中華民國106年4月13日府法濟字第1060401395號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、被告代表人於訴訟繫屬中變更為蕭富仁，已具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、原告起訴時，訴之聲明原為：「撤銷訴願決定及被告民國105年8月19日南市經區字第1050869307號函（下稱系爭函一）、被告105年10月27日南市經區字第1051078276號函（下稱系爭函二）、被告105年12月7日南市經區字第1051188531號函（下稱系爭函三）」嗣原告於審理中就系爭函一部分，追加聲明：「被告應通知臺南市新化地政事務所（下稱新00

00000000000市○市區○○段○○○○號土地（下稱系爭土地）標示部其他登記事項欄位，於105年8月30日所註記「本標的出售、設定負擔或其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件之登記塗銷」，核其請求之基礎事實與法律關係不變，無礙於被告防禦權之行使，所為訴之追加，合於行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定，應予准許。又原告於準備程序中，撤回系爭函三部分之訴訟，合於行政訴訟法第113條第1項及第2項規定反面解釋意旨，無須得被告同意，即生撤回之效力，系爭函三不在本件審判範圍內，併予敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

緣臺南市新市工業區（下稱新市工業區）係興辦工業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，經行政院於62年間核准，將工業區內範圍土地編定為工業用地。原告於100年4月間買賣取得位於新市工業區內之系爭土地，並改建地上建物作倉儲物流之廠房使用。嗣被告以新市工業區成立之核准計劃，系爭土地原規劃作工業區中心之公共設施用地，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，就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。被告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，以系爭函二命原告立即停止違法使用。原告不服系爭函一、系爭函二，提起訴願，遭決定駁回

，遂起訴請求撤銷系爭函一（對系爭函一提起撤銷訴訟部分，另以裁定駁回）、系爭函二之撤銷訴訟，暨訴請除去被告系爭函一侵害行為之給付訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、給付訴訟（系爭函一）部份：

(1)被告發函通知原告為系爭註記之行政行為，為事實行為，該註記內容實際上已影響系爭土地所有權之圓滿狀態，侵害原告所有權，依最高行政法院99年3月份第1次庭長法官聯席會決議意旨，原告得依行政訴訟法第8條規定提起一般給付訴訟，請求被告發函通知新化地政事務所除去系爭註記。

(2)系爭土地不適用產業創新條例第51條第3項規定，系爭函一違反該規定，構成對原告之不法侵害行為：

A.適用產業創新條例第51條第2項及第3項規定，須以「公共設施用地」、「產業園區設有管理機構」及「公共設施已移轉登記於管理機構」為要件。但系爭土地經新市鄉都市計畫劃定為乙種工業區，而非經都市計畫通盤檢討劃定之公共設施用地。又新市工業區自62年核准興辦，迄今仍未設有管理機構，無從移轉公共設施用地所有權予管理機構，不該當產業創新條例第51條第3項之要件。

B.依62年間，新市工業區核定興辦當時之獎勵投資條例並未規定何謂公共設施用地，無任何關於公共設施用地之規範與定義。況依現行促進產業升級條例、產業創新條例及工業用地規範辦法規定，公共設施用地亦不包括工業區中心。因此，新市工業區成立時之配置圖雖標示系爭土地為工業區中心，尚不能指為公共設施用地。又依工業用地規範辦法第6條規定，公共設施項目並不包括將土地作為辦公大樓、保稅倉庫

、保健及育樂中心等設施，該等使用項目應係屬同法第3、4條之產業用地，而非公共設施用地。

C.新市工業區係興業公司於62年間依獎勵投資條例規定（62年3月22日修正公布），報奉行政院62年5月22日台62內4405號函核准興辦，故有關新市工業區內土地使用管制規範，應以62年為適用法規範之基準時點。產業創新條例（99年5月12日訂定公布），為62年後方訂定之工業區管制規範，自不得溯及既往適用於62年間核定興辦之新市工業區，然有違法律不溯及既往原則。被告援引行為時產業創新條例（104年12月30日修正公布）第51條第2項及第3項規定，以系爭函一囑託新化地政事務所為系爭註記，有違法律不溯及既往原則。

(3)原告於100年4月間購得系爭土地時，即信賴新市工業區興辦當時之獎勵投資條例及促進產業升級條例第30條第2項規定，即有關88年12月31日以前設立之老舊工業區不適用前條（需設公共設施用地）之規定。況且被告之網站直至106年，皆載明新市工業區內無公共設施用地。是以，原告此一信賴應受合法之保障，系爭函一以系爭土地為公共設施用地為由，囑託新化地政事務所為系爭註記，有違信賴保護原則。

(4)行政院核准興業公司興辦新市工業區之函令，性質上係屬行政契約，非行政處分。是以，縱被告認有必要將系爭土地為系爭註記之契約調整，亦應依行政程序法第146條第2項規定，非予以補償相對人所受之財產上損失，否則，不得為之。

(5)產業創新條例之註記請求權時效，應自99年5月12日訂定公布時起，算至104年5月12日止完成，而被告遲至105年8月19日方作成系爭函一，顯然已逾5年之消滅時效期間，註記請求權因罹於時效而歸於消滅。

2、撤銷訴訟（系爭函二）部分：

(1)系爭土地編定為工業用地，使用分區為乙種工業區，因此原告購買系爭土地並從事倉儲物流業務使用，與都市計畫及其相關之法規範，並無不合。被告以系爭函二通知原告，系爭土地作為倉儲物流使用，與原規劃用途不合，應立即停止違法之使用情狀等情，核與都市計畫法規範不符。

(2)倘系爭土地為公共設施用地不能作為倉儲物流之廠房使用，則臺南市政府豈會核發系爭土地作為倉儲物流廠房使用之建造執照及使用執照。足見，被告以系爭土地為工業區中心，屬公共設施用地，不得作為倉儲物流使用為由，作成系爭函二命原告停止違法使用，容有違誤。

(二)聲明：

1、訴願決定、系爭函一及系爭函二均撤銷。

2、被告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日所註記「本標的出售、設定負擔或其他處分時，應取得工業主管機關核准之證明文件」之登記塗銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、給付訴訟（系爭函一）部份：

(1)被告所作成之系爭函一，受文者為新化地政事務所及被告所屬之工業區科，而非原告。該函僅係被告與新化地政事務所及被告所屬工業區科等行政機關間，就法規適用之表示及通知，並不以發生法律效果為目的，亦未損害原告之權利或法律上利益，性質上屬觀念通知，非行政處分。

(2)系爭土地適用產業創新條例第51條第2項、第3項規定，系爭函一未違反該規定，不構成對原告之不法侵害行為：

A.依新市工業區設置時興業公司提出之新市工業區開發計劃書

，已將公共設施費用新臺幣（下同）13,400,000元納入開發成本中，且就「土地處理及銷售計畫」內，亦有規劃公共設施土地面積23,000坪，顯見依原獎勵投資條例編定之新市工業區，業已規劃有公共設施用地，並將公共設施費用納入開發成本內執行。又新市工業區開發計劃書，將新市工業區土地規劃為「公共設施土地」及「可供設廠土地」。系爭土地規劃為「工業區中心」，而非如其餘建758、759地號土地規劃為「標準廠房」，顯見系爭土地規劃之「工業區中心」，非屬「可供設廠土地」，而係供園區公眾使用之「公共設施土地」。

B.新市工業區係興業公司依原獎勵投資條例規定，報請行政院核定開發之工業區，且未廢止編定，故有關新市工業區土地之取得、租售、使用及管理，依行為時產業創新條例第68條規定仍有本條例之適用。系爭函一無違反法律不溯及既往原則。

C.原告與興辦新市工業區之興業公司，固非同一法人格主體，但二股份有限公司之董監事皆相同、董事長也相同。而興業公司當初申請設置新市工業區時，曾將工業區內之公共設施費用納入開發成本，並規劃公共設施用地之使用。是與興業公司董監事、董事長均相同之原告，自應知悉或可得而知新市工業區內有設置公共設施用地之情事，實無信賴值得保護之情形。

D.行政院以62年5月22日函核准新市工業區編定為工業用地，係依原獎勵投資條例第37條作成之決定，性質應屬行政處分。況且行政院核准新市工業區編定為工業用地，並未簽訂行政契約，亦無相關法令規定需以行政契約為之，自難認行政院核准新市工業區編定為工業用地，屬行政契約。

E.系爭函一通知新化地政事務所應依產業創新條例第51條規定為系爭註記，核係被告主動揭露法令規定之資訊，促使地政機關登記人員注意，並使公眾於申請閱覽系爭土地土地登記謄本時，得以知悉土地之管制情形，以保障交易安全，俾達地籍管理之目的，與行政程序法第131條規定之請求權消滅時效規定無關。

2、撤銷訴訟（系爭函二）部分：

(1)被告作成之系爭函二，僅屬行政機關告知法規內容之觀念通知，並不以發生法律效果為目的，亦未損害原告之權利或法律上利益，故該函性質上屬觀念通知，非行政處分。

(2)系爭土地原規劃用途係作為新市工業區內之公共設施用地，則應按所核定之計畫使用，不得移作他用。是原告將系爭土地作為倉儲物流之廠房使用，顯與原規劃用途不符，違反原核定計畫之使用用途。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)給付訴訟（系爭函一）部份：

1、系爭函一是否行政處分？原告提起給付訴訟，是否屬正確之訴訟類型？

2、產業創新條例第51條第3項規定是否適用於依獎勵投資條例開發編定之工業用地？有無違反禁止法律溯及既往原則？

3、被告系爭函一之囑託註記行為有無違反產業創新條例第51條第3項規定而構成對原告之不法侵害行為？亦即(1)系爭土地是否屬該條項規定所指「公共設施用地」？(2)新市工業區迄未設置管理機構，系爭土地尚未移轉與管理機構，系爭土地是否適用該條項規定？(3)囑託新化地政事務所為系爭註記之行為方式，是否符合該條規定？

(二)撤銷訴訟（系爭函二）部分：

被告認原告將系爭土地作為倉儲物流之廠房使用，違反原規劃使用之性質，而以系爭函二命原告停止使用，是否適法？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：

1、系爭土地位於興業公司在62年間依獎勵投資條例規定申請開發，報奉行政院62年5月22日台62內4405號函核准興辦之新市工業區內，編定為工業用地。復經65年2月21日府建都18016號新市鄉都市計畫核定案，將土地使用分區劃定為乙種工業區。興業公司於100年4月19日將系爭土地移轉與該公司監察人黃陳秀容所有，黃陳秀容復於同年4月25日將該土地移轉登記與原告所有。原告隨即於100年11月向臺南市政府工務局申請興建「乙種工業區廠房（倉儲）」，先後取得該局核發之建造執照及使用執照，供作倉儲物流之廠房使用。

2、嗣被告審認新市工業區成立當時之配置圖，系爭土地原規劃用途係作為工業區中心使用，性質上應屬新市工業區內公共設施用地，應依原規劃用途使用，有土地使用管制之必要，遂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，於系爭土地及其上建築物之地籍資料加註系爭註記，新化地政事務所乃於105年8月30日依囑託意旨辦竣註記登記。

3、被告復認原告將系爭土地作為倉儲物流之廠房使用，與原規劃作工業區中心使用之用途不符，違反工業用地規範辦法第8條規定，遂以系爭函二通知原告上開違法之情事，並命原告立即停止使用。原告不服，致生本件行政爭訟。

4、以上事實，業據兩造分別陳明在卷，並有行政院62年5月22日台62內4405號函（本院卷1第305頁）、新市工業區成立當時之配置圖（本院卷1第147頁）、土地登記第二類謄本（本

院卷1第27頁）、都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書（本院卷1第69頁）、臺南市工務局（100）南工造字第5263號建造執照（本院卷1第71-73頁）、臺南市政府工務局（101）南工使字第1610號使用執照（本院卷1第75-77頁）、訴願決定書、系爭函一（本院卷1第155頁）及系爭函二（本院卷1第31頁）附本院卷為證，可信為真實。

(二)給付訴訟（系爭函一）部份：

1、系爭函一不是行政處分，原告提起給付訴訟，係屬正確之訴訟類型：

(1)依登記原因標準用語規定，土地登記機關以「註記」為登記原因者，係指在標示部所有權部或他項權利部其他登記事項欄內註記資料之登記，性質上非屬土地法第37條第1項所指之「土地登記」，不生不動產取得、設定、喪失及變更之效力。至於註記是否對外發生其他形式之法律效果，則須視註記之內容而定。國家機關為達成所職掌之政策目的，除關於土地權利之登記事項，得囑託土地登記機關登記（行為時土地登記規則第29條）外，基於公務事項聯繫上之必要，於土地登記實務上，亦得囑託土地登記機關就特定土地之一定資訊註記於土地登記簿標示部，對外揭露。又土地登記機關依照他機關之囑託作成之註記登記，即為該他機關囑託行為之最終結果，倘註記登記內容並未對外直接發生法律效果，則應認該囑託行為亦未對外直接發生法律效果，而與訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定之行政處分要件不合，不具行政處分性質。

(2)經查，被告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。由此可知，新化地政事務所之註記結果，即為被告系爭函一囑託行為之最終結果。觀諸新化地政事務所依被告系爭函一囑託所為之系爭註記，其內容為「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」等語，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。依照上開說明，可知被告系爭函一囑託行為之最終結果，並無對外直接發生法律效果，亦無對土地所有權人原告之權利義務發生規制作用，核與行政處分要件不合，性質上不是行政處分。

(3)憲法所保障之人民基本權利，具有防禦權功能，人民於其基本權利受到國家侵害時，得請求國家排除侵害行為。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。被告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，侵害原告之所有權，故原告主張系爭函一違法，提起一般給付訴訟，請求排除被告系爭函一之侵害行為，核屬正確之訴訟類型。

2、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

：

(1)應適用之法令：

行為時產業創新條例第68條規定：「本條例施行前，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，其土地之取得、租售、使用及管理，適用本條例之規定。」

(2)按政府為獎勵投資加速經濟發展，促進產業升級，健全經濟發展，及促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，先後制定獎勵投資條例（49年9月10日公布至80年1月30日廢止）、促進產業升級條例（79年12月29日公布至99年5月12日廢止）、及產業創新條例（99年5月12日公布）作為規範。參照行為時產業創新條例第68條規定立法理由：「本條例施行前，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，其區內土地之取得、租售、使用及管理，仍應有法可循，爰明定適用本條例之規定。」可知產業創新條例公布後，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，尚未廢止編定者，關於其土地之取得、租售、使用及管理等事項，有產業創新條例規定之適用，為立法者有意之安排。故依行為時產業創新條例第68條明文規定意旨，產業創新條例第51條第3項關於土地處分之限制規定，應可適用於依原獎勵投資條例編定之工業用地。

(3)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，故在立法論上，該條文規定並無違反法律禁止溯及既往之

違憲爭議。原告主張行為時產業創新條例第68條規定違反法律禁止溯及既往原則云云，並無可採。

3、系爭土地屬產業創新條例第51條第3項規定所指「公共設施用地」：

(1)應適用之法令：

A.產業創新條例第50條第1項第2款規定：「（第1項）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：……二、公民營事業開發之產業園區，由各該公民營事業於辦理土地租售時，向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請成立法人性質之管理機構。……。」

B.產業創新條例第51條第2項及第3項規定：「（第2項）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……。（第3項）前項公民營事業移轉登記所有權予各該管理機構後，該公共設施用地或公共建築物與設施之租售、設定負擔或為其他處分，非經直轄市、縣（市）主管機關核准，不生效力。」

C.產業創新條例第52條第1項：「本條例施行前開發之工業區，得依第50條規定成立管理機構。」

(2)參照產業創新條例第51條第3項立法理由：「三、依第50條第1項第2款規定公民營事業開發之產業園區，應成立法人性質之管理機構，為避免該管理機構任意處分區內公共設施用地或公共建築物與設施，而降低公共設施用地面積比率，或與『原規劃使用性質』不同，爰於第3項明定其處分應報經直轄市、縣（市）主管機關核准……。」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：「依原獎勵投資條例、原促進產業升級條例或產業創新條例規定編定開發之工業區內建築物及土地之使用，得依其有關法令規定辦理，不受第17條至第19條之限制。」（都市計畫法臺灣省施行細則第22條亦有相同規定）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。故原告援引最高行政法院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附本院卷1第69頁），應非屬該條規定所指「公共設施用地」云云，並無可採。

(3)依據興業公司於申設新市工業區時之開發計畫書（本院卷1第466-467頁）暨其所附新市工業區工業用地出售辦法第2點（本院卷1第480頁），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。

(4)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（本院卷1第153頁）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」，此有建物改良物登記簿影本（本院卷1第59頁）在卷為證，核與開發計劃書五㈣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」。

4、系爭土地雖未移轉與管理機構，仍適用產業創新條例第51條第3項規定：

(1)產業創新條例第51條第3項前段規定用語為：「前項公民營事業移轉登記所有權予各該管理機構後……之租售、設定負擔或為其他處分……。」從文義結構之脈絡，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。綜上所述，應以上開合目的解釋較為可採。

(2)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。是以，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，已如前述認定事實，雖新市工業區迄未成立管理機構，系爭土地所有權亦未移轉登記予管理機構，依照上開說明，仍應有產業創新條例第51條第3項規定之適用。

5、被告囑託註記行為，不違反產業創新條例第51條第3項規定

：

(1)觀諸產業創新條例第51條第2項立法理由：「二、第2項明定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，原則上為其管理機構所有，並進行管理……。」及同條例第51條第3項規定：「為避免該管理機構任意處分區內公共設施用地或公共建築物與設施，而降低公共設施用地面積比率，或與原規劃使用性質不同……。」足認立法者有意限制產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之所有權移轉，並賦予主管機關對於公共設施用地及公共建築物與設施之租售、設定負擔或為其他處分之核准權，確保產業園區及工業區之公共設施用地及公共建築物與設施能符合原規劃之使用，以達成促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力之立法目的（最高行政法院107年度判字第387號判決意旨參照）。

(2)被告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，且未限制原告之權利行使，應屬行政權之合理行使範圍，尚難認為違反產業創新條例第51條第3項規定或其他法令，且係避免系爭土地交易糾紛之必要有效手段。再者，經濟部工業局101年2月13日工地字第10100128700號函令：「為避免公民營事業開發之產業園區之公共設施用地及建築物與設施之所有人任意處分，且未依原規劃公共設施用地用途使用，請貴府詳查並囑託所轄地政機關將尚未註記之部分予以加註限制移轉登記，以落實產業創新條例第51條第3項……。」等語，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，可供參照。又被告系爭函一囑託註記行為，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，對原告權利之影響，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。

6、原告另主張其於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，原告與興業公司固非同一法人格主體，但二公司之董監事皆相同、董事長也相同（參見訴願卷第44、45、203、204頁）。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。是以，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原告所有，均屬關係人間之買賣移轉。參照上開買賣交易實情，足認原告購入系爭土地時，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，原告此部分主張，並無可採。原告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，須先補償原告所受之財產上損失，然被告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。原告此部分主張，並無可採。原告又主張被告加註系爭註記之請求權業已因時效完成而消滅云云。惟查，被告系爭函一囑託註記行為，係行政機關聯繫事項之囑託行為，並非對原告行使公法上請求權，核無請求權罹於時效消滅之問題。

7、綜上所述，被告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，不構成對原告之不法侵害行為，故原告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

(三)撤銷訴訟(系爭函二)部份：

1、依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，行政處分係指中央或地方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。經查，系爭函二之內容略為：「原告將系爭土地作為倉儲物流之廠房使用一節，涉違反工業用地規範辦法第8條規定，請立即停止使用」，核其內容乃係限制原告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。

2、被告以系爭函二命原告應停止將系爭土地作為倉儲物流之廠房使用，合於法令：

(1)應適用之法令：

A.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條規定：「（第1項）工業用地應按照規劃確定之用途使用，……。（第2項）前項工業用地之規劃，應經工業區

主管機關審定。」

B.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規定「工業主管機關、投資開發工業區之公民營事業及土地所有權人開發之工業區，得按開發工業區之計畫目的及性質，規劃下列用地：一、生產事業用地。二、相關產業用地。三、社區用地。四、公共設施用地。五、其他經中央工業主管機關核定之用地。」第60條規定：「承購工業區土地或建築物者，其使用應符合第29條規劃之用途。違反規劃用途者，依各該相關使用管制法令規定辦理。」

C.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）第一項各種用地之用途、使用規範及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

D.工業用地規範辦法第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。」

(2)依上開法令規範意旨可知，不論依原獎勵投資條例、原促進產業升級條例或產業創新條例所編定之工業區土地，仍應按其規劃之用途為使用，禁止土地所有權人（包含繼受取得者）將已規劃用途之土地，供作規劃使用性質以外之用途，即上開法規範本身具有禁止人民為一定行為之效力存在，而為禁止規定。又基於秩序行政之功能特性，行政法上之禁止規定本身即同時蘊含有授權主管機關命停止該禁止行為之權能，在秩序行政之法制下，法律一方面禁止人民為一定之行為，他方面卻不授予行政機關禁止該行為繼續之權能，殊難想

像（參照最高行政法院102年度判字第701號判決意旨）。故工業園區之主管機關非不得依上開法規範，作成勒令停止將土地用於違反土地原規劃用途之預防性不利處分，以恢復合法之使用狀態。

(3)經查，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，已如上述。原告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，違反上開禁止規範。被告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，告知原告構成違法使用情形，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。

(4)原告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」，業如前述理由（二）3。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告，而非臺南市政府工務局，故臺南市政府工務局所核發之建造執照及使用執照，核與原告違反上開規定作違法使用之判斷，並無關涉，無從採為有利於原告之判斷依據。原告上開主張，並無可取。

(四)本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法經本院審酌後，核與判決結果均不生影響，故不再逐項論述，併此敘明。

六、結論：原告之訴無理由，應予駁回。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　28　　日

高雄高等行政法院第三庭

審判長法官　李　協　明

法官　黃　堯　讚

法官　孫　奇　芳

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

三、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1項但書、第2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	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其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	1.上訴人之配偶、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。

，亦得為上訴審訴訟代理人	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.上訴人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　3　　月　　28　　日

書記官　　宋　鑠　瑾