

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

111年度訴字第374號

民國112年11月2日辯論終結

原告 保訊企業有限公司

代表人 林振安

訴訟代理人 黃淑芬 律師

被告 屏東縣政府

代表人 周春米

訴訟代理人 沈易增

賴一

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服經濟部中華民國111年9月6日經訴字第11106307080號訴願決定及行政院農業委員會111年11月7日農訴字第1110720533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、被告代表人原為潘孟安，於訴訟中變更為周春米，並據其新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、按「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。（第2項）被告於訴之變更或追加無異議，而為本件之言詞辯論者，視為同意變更或加。（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第2項及第3項第2款分別定有明文。查原告起訴時訴之聲明

為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告對於原告民國110年7月30日申請，應作成核准屏東縣佳冬鄉新埔段981地號變更作為太陽光電設施使用之興辦事業計畫及由一般農業區農牧用地變更為同區特定目的事業用地之行政處分。」嗣於112年1月6日以行政訴訟追加聲明狀追加聲明為：「一、訴願決定(行政院農業委員會『下稱農委會』111年11月7日農訴字第0000000000號訴願決定『下稱訴願決定1』及原處分(被告110年8月31日屏府農企字第0000000000號函，下稱原處分1)均撤銷。二、訴願決定(經濟部111年9月6日經訴字第0000000000號訴願決定『下稱訴願決定2』)及原處分(被告111年5月1日屏府城工字第0000000000號函，下稱原處分2)均撤銷。三、被告對於原告110年7月30日申請，應作成核准屏東縣佳冬鄉新埔段981地號變更作為太陽光電設施使用之興辦事業計畫及由一般農業區農牧用地變更為同區特定目的事業用地之行政處分。」(本院卷第99-100頁)經核原告上開訴之聲明雖有追加，然其請求之基礎不變，且被告亦無異議而為本件之言詞辯論，應予准許，先予敘明。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

原告於民國110年7月30日檢具非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業申請表(下稱系爭申請表)及相關文件，向被告申請將屏東縣佳冬鄉新埔段981地號土地(面積為0.392928公頃，下稱系爭土地)由一般農業區農牧用地變更為同區特定目的事業用地。復申請核准太陽光電發電設施興辦事業計畫案。被告以系爭土地變更使用面積未達2公頃，遂於110年8月31日以原處分1駁回原告申請變更編定；復於111年5月1日以原處分2駁回原告之太陽光電發電設施興辦事業計畫案。原告對上開2處分均不服，而提起訴願，分別經農委會對原處分1為訴願不受理(訴願決定1)，及

01 經濟部訴願決定駁回原處分2(訴願決定2)，原告仍未甘服，
02 遂提起本件行政訴訟。

03 二、原告起訴主張及聲明：

04 (一)主張要旨：

- 05 1、原告承租之系爭土地面積雖未達2公頃，惟由系爭土地之周
06 圍土地示意圖觀之，系爭土地為特定目的事業(即光電設施
07 用地)用地(即○○縣○○鄉○○段975、980、982、983、1
08 254地號，下均簡稱地號)及交通用地(同段939地號)所包
09 圍，又939地號土地為當地居民重要聯外道路之一，亦為供
10 光電專區設施檢修及維持運作之公用道路，依區域計畫法施
11 行細則第13條第11款規定，公路及其設施使用者係屬交通用
12 地，而非屬農牧用地，故系爭土地確已符合農業主管機關同
13 意農業用地變更使用審查作業要點(下稱審查作業要點)第7
14 點之1第1款之規定。惟被告逕依審查作業要點第7點之1認定
15 變更使用面積未達2公頃，復以農委會答覆本件不符合審查
16 作業要點第7點之1第1款規定，不同意變更使用，被告顯然
17 誤解審查作業要點第7點之1第1款規定。
- 18 2、被告以原告興辦事業計畫案，因原處分1不同意農業用地變
19 更使用，而認本件未徵得變更前目的事業主管機關同意，依
20 非都市土地使用管制規則(下稱使用管制規則)第30條第4項
21 及非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計
22 畫審查作業要點(下稱光電審查要點)第5點第2款規定，而作
23 成不予同意之原處分2。惟被告不同意原告申請農業用地變
24 更使用，確有違法，已如上述，再依違法行政處分為基礎作
25 成之處分亦屬違法。
- 26 3、被告就原告申請將系爭土地由一般農業區農牧用地變更為同
27 區特定目的事業用地，經審查後以原處分1說明2「本案依農
28 業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點7之1規定：
29 ……變更使用面積未達2公頃，不同意變更使用」，已明確
30 表明拒絕系爭土地變更為同區目的事業用地，已對外發生拒
31 絕作成特定處分之效果，確屬行政處分。

01 (二)聲明：

02 1、訴願決定1及原處分1均撤銷。

03 2、訴願決定2及原處分2均撤銷。

04 3、被告對於原告110年7月30日申請，應作成核准系爭土地變更
05 作為太陽光電設施使用之興辦事業計畫及由一般農業區農牧
06 用地變更為同區特定目的事業用地之行政處分。

07 三、被告答辯及聲明：

08 (一)主張要旨：

09 1、因被告受理時間為110年7月30日，為審查作業要點109年7月
10 6日修正發布暨109年7月28日修正第7點之1規定（自000年0
11 月0日生效）之後，故應適用該要點新規定辦理審查。審查
12 作業要點修正後係限縮非都市土地農牧用地、林業用地、養
13 殖用地及都市計畫農業區、保護區之農業用地變更作太陽光
14 電設施使用，其變更使用面積未達2公頃之情形。而系爭土
15 地面積未達2公頃，故依規定不得同意。至原告所檢附之台
16 灣電力股份有限公司(下稱台電公司)核給再生能源發電設備
17 併聯審查意見書(下稱台電審查意見書)發文日為110年5月21
18 日，不符合審查作業要點第7點之1第2款但書規定，故不得
19 同意。至緊鄰交通用地是否符合審查作業要點修正後第7點
20 之1第1款但書規定，被告農業處多次函詢農委會皆獲答覆未
21 符合，故被告否准原告之申請並無不當之處。

22 2、原處分1性質僅屬行政機關內部所為職務上之表示，為行政
23 機關間之內部行為，非行政機關就人民申請之案件本於行政
24 權對人民所為發生具體法律效果之單方行政行為，非訴願法
25 上之行政處分，故訴願決定1為訴願不受理，亦屬合法。

26 (二)聲明：原告之訴駁回。

27 四、爭點：

28 (一)被告110年8月31日所作之原處分1，是否為行政處分？

29 (二)系爭土地是否為非農業用地所包圍？原處分1、2是否適法？

30 五、本院之判斷：

01 (一)前提事實：如爭訟概要欄所載之事實，業據兩造分別陳明在
02 卷，復有系爭申請表(本院卷第236頁)、原處分1(本院卷第3
03 1頁)、原處分2(本院卷第33-40頁)、訴願決定1(本院卷第10
04 7-110頁)、訴願決定2(本院卷第23-30頁)等附卷可證，是堪
05 予認定。

06 (二)應適用之法令：

07 1、區域計畫法第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第1
08 1條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照○
09 ○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編
10 定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更
11 之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」

12 2、使用管制規則

13 (1)第1條：「本規則依區域計畫法(以下簡稱本法)第15條第1
14 項規定訂定之。」

15 (2)第30條第1項、第4項：「(第1項)辦理非都市土地變更編定
16 時，申請人應擬具興辦事業計畫。(第4項)第1項興辦事業計
17 畫除有前2項規定情形外，應報經直轄市或縣(市)目的事
18 業主管機關之核准。直轄市或縣(市)目的事業主管機關於
19 核准前，應先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機
20 關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申
21 請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管
22 機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要
23 點。」

24 3、光電審查要點

25 (1)第1點：「為審查土地面積未達2公頃之非都市土地申請變更
26 作為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫，特依據非都市
27 土地使用管制規則第30條第4項規定訂定本要點。」

28 (2)第3點：「直轄市或縣(市)政府受理申請變更編定為太陽
29 光電發電設施使用時，應依非都市土地使用管制規則第27條
30 規定辦理。」」

01 (3)第4點第1款、第3款、第8款：「申請人應檢附下列文件一式
02 (依各款順序排列) 1份，向土地所在地之直轄市或縣
03 (市)政府提出變更申請：(一)申請表(格式如附件
04 一)。……(三)興辦事業計畫書應包括下列內容：……
05 (八)計畫用地為農業用地者，應檢附『農業用地變更使用
06 說明書』(依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業
07 要點第3點規定)。」

08 (4)第5點第2款：「直轄市或縣(市)政府於受理申請後，應依
09 下列項目進行審查：……(二)依非都市土地變更編定執行
10 要點環境敏感地區查詢結果進行審核，並徵得變更前目的事
11 業主管機關同意，申請變更編定之土地如位於環境敏感地區
12 者，應依相關法令規定辦理。」

13 4、審查作業要點

14 (1)第1點：「為執行農業發展條例第10條農業用地於劃定或變
15 更為非農業使用時，應徵得主管機關同意之規定，據以辦理
16 同意農業用地變更使用審查作業，特訂定本要點。」

17 (2)第7點之1：「非都市土地農牧用地、林業用地、養殖用地及
18 都市計畫農業區、保護區之農業用地變更作太陽光電設施使
19 用，其變更使用面積未達2公頃，不同意變更使用。但符合
20 下列情形之一，且無第5點各款情形之一者，得申請變更使
21 用：(一)為自然地形或其他非農業用地所包圍、夾雜之零
22 星農業用地。(二)屬中華民國109年7月31日前經台灣電力
23 股份有限公司核准再生能源發電設備併聯審查意見書或行政
24 院核定『109年太陽光電6.5GW 達標計畫』列管有案之太陽
25 光電專案推動區域。」

26 (三)被告110年8月31日所作之原處分1應屬行政處分：

27 1、按行政機關對於人民依法申請為行政處分之案件所作之函
28 復，係屬駁回而為行政處分，抑或屬事實敘述或理由說明而
29 為觀念通知，應從實質上是否拒絕而認定，非以形式上有無
30 駁回之諭示而判斷，有最高行政法院92年度裁字第453號裁
31 定意旨可參。次按光電審查要點第3點可知非都市土地申請

01 設置太陽光電設置，須先依使用管制規則第27條申請辦理使
02 用分區內使用地類型變更，亦即使用分區為一般農業區，其
03 使用地類別須申請變更為特定目的事業用地，倘行政機關所
04 作之函復，實質上拒絕使用地類型變更之申請，該函復即為
05 行政處分。

06 2、查原告於110年7月30日檢具系爭申請表及相關文件(本院卷
07 第236頁)，向被告申請將系爭土地由一般農業區農牧用地變
08 更為同區特定目的事業用地，復申請變更作為太陽光電發電
09 設施使用，然被告原處分1之說明二為：「本案依農業主管
10 機關同意農業用地變更使用審查作業點7之1規定……變更使
11 用面積未達2公頃，不同意變更使用。」(本院卷第31頁)依
12 該函意旨顯為實質上否准原告之申請，依前揭最高行政法院
13 裁定意旨，自屬行政處分，而非觀念通知。次查函文受文者
14 為原告，並為送達，足見已對外發生效力。被告抗辯該函非
15 行政處分，僅為行政機關內部所為職務上之表示云云，委無
16 足採。

17 (四)被告以原處分1、2駁回原告之申請均無違誤：

18 1、按非都市土地農牧用地變更作太陽光電設施使用，其變更使
19 用面積未達2公頃，不同意變更使用。但符合為自然地形或
20 其他非農業用地所包圍、夾雜之零星農業用地且無第5點影
21 響農業生產環境之完整之情形者，得申請變更使用，審查作
22 業要點第7點之1意旨參照。又該點但書之立法意旨為：「考
23 量部分現況為自然地形或其他非農業用地所包圍、夾雜之零
24 星農業用地，其原有農業生產環境之完整性不佳，爰於但書
25 第1款明定，為自然地形或合法建築用地所包圍、夾雜之零
26 星農業用地者，得同意變更使用。」準此，若土地面積未達
27 2公頃，且與農業用地相鄰，其四周又未經非農業用地所包
28 圍，因無農業生產環境完整性不佳之情形，自不得申請變更
29 作太陽光電設施使用。次按農業用地係指非都市土地或都市
30 土地農業區、保護區範圍內，依法供與農業經營不可分離之
31 農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排

01 水及其他農用之土地，農業發展條例第3條第10款第2目定有
02 明文。又依行為時農業部農路養護管理要點第2點則規定本
03 要點所稱農路，指農產及生產資材運輸，路寬在6公尺以
04 下，3公尺以上(山坡地得降低至2.5公尺)未依公路法管理且
05 由本會輔建或改善之農用道路。是以非都市土地作農產及生
06 產資材運輸用，而與農業經營不可分離時，「供農路使用之
07 道地目土地」雖依法編定為「交通用地」，仍應屬農業用地
08 之範圍。

09 2、查系爭土地東邊與980地號土地相鄰、北邊則為975地號土
10 地、西邊與982、983地號土地相接，南面則為939地號土
11 地，有地籍查詢資料可稽(本院卷第199頁)，又980、975、9
12 82、983地號土地之使用地類別均為特定目的事業用地，有
13 土地登記第二類謄本(本院卷第457-463頁)在卷可佐，且均
14 已設置太陽能板，有屏東縣枋寮地政事務所土地複丈成果圖
15 (本院卷第383頁)、現場照片10幀(本院卷第323-327頁)可
16 徵，足證系爭土地之東、北、西三面均為非農業用地所包
17 圍，堪予認定。

18 3、惟查系爭土地南面939地號土地，其使用分區為一般農業
19 區，使用地類別為交通用地，有土地登記第二類謄本(本院
20 卷第465頁)在卷可佐，而該土地已鋪設柏油，路寬5公尺，
21 確實供道路使用，且為系爭土地運送農產及生產資材之唯一
22 通路，有現場照片9幀(本院卷第347-351頁)、上開土地複丈
23 成果圖附卷可憑，該道路既為運送農產及生產資材所不可或
24 缺，自與農業經營不可分離，且該路寬為5公尺，即在6公尺
25 以下，3公尺以上，依上開法令解釋，939地號土地即屬農路
26 而為農業用地無訛。系爭土地面積為3,929.28平方公尺，未
27 達2公頃，而南面既與農業用地相鄰，並未符合為非農業用
28 地所包圍之要件，自不屬審查作業要點第7點之1第1款之規
29 定，而得申請變更使用。是原處分1駁回原告申請變更使
30 用，並無違誤。原告主張系爭土地已遭非農業用地所包圍，

01 已符合審查作業要點第7點之1第1款之規定云云，委無足
02 採。

03 4、按辦理非都市土地變更編定為太陽光電發電設使用，應擬具
04 興辦事業計畫報經直轄市或縣(市)政府核准，並應於核准前
05 先徵得變更前直轄市或縣(市)目的事業主管機關及有關機關
06 同意。使用管制規則第30條第1項及第4項定有明文。準此，
07 申請案件經直轄市或縣(市)政府依法審查認已符合規定者，
08 始得核准其興辦事業計畫案，並由申請人送請地政單位辦理
09 變更編定作業，反之即應為否准之處分。查被告依上開規定
10 向目的事業主管機關徵詢農業主管機關同意，然因系爭土地，
11 並未為非農業用地所包圍，不符合審查作業要點第7點
12 之1第1款之規定，是以原處分1駁回變更使用，已如上述，
13 是原告之太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫案，既未能
14 先徵得變更前之農業主管機關同意，則被告以原處分2駁回
15 原告之興辦事業計畫案，於法並無不合。

16 六、綜上所述，原處分1、2駁回原告之申請於法有據，訴願決定
17 2予以維持原處分2，亦無不合，另訴願決定1誤為不受理之
18 決定，所憑理由雖有不同，但結果並無二致，故原告訴請被
19 告應作成核准系爭土地變更作為太陽光電設施使用之興辦事
20 業計畫及由一般農業區農牧用地變更為同區特定目的事業用
21 地之行政處分，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明
22 確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審酌後，核與本件
23 判決結果不生影響，故不逐一論究說明。

24 七、結論：原告之訴無理由。

25 中 華 民 國 112 年 11 月 23 日

26 審判長法官 林 彥 君

27 法官 黃 奕 超

28 法官 廖 建 彥

29 以上正本係照原本作成。

30 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
31 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49條之1第1項）

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3項、第4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. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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。	

01 中 華 民 國 112 年 11 月 28 日

02 書記官 謝 廉 縈