

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第二庭

03 113年度訴字第427號

04 原 告 石瑞英

05 趙秋龍

06 趙盈順

07 蕭婷予

08 盧美桂

09 共 同

10 訴訟代理人 蔡鴻杰 律師

11 李亭萱 律師

12 吳幸怡 律師

13 被 告 澎湖縣政府

14 代 表 人 陳光復

15 上列當事人間土地使用編定事件，原告不服經濟部中華民國113  
16 年8月21日經法字第11317302440號訴願決定，提起行政訴訟，本  
17 院判決如下：

18 主 文

19 一、原告之訴駁回。

20 二、訴訟費用由原告負擔。

21 事實及理由

22 一、爭訟概要：

23 緣伊昌預拌混凝土有限公司（下稱伊昌公司）前向被告申請  
24 將○○縣○○鄉○○○段1259、1261、1262、1323、1324地  
25 號等5筆土地（一般農業區農牧用地，面積0.306428公頃，  
26 下合稱系爭土地）變更編定為一般農業區礦業用地，作為砂  
27 石碎解暨附設預拌混凝土廠使用之興辦事業計畫，經被告以  
28 111年7月14日府工土字第0000000000號函（下稱原處分）核

01 准在案。原告等不服，以其等為利害關係人，提起訴願，經  
02 遭訴願決定不予受理，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. 原告石瑞英為距系爭土地250公尺內之住戶兼栽植仙人掌、  
06 冰花等農作之農民；原告趙秋龍為興辦事業計畫預計通行私  
07 有土地之所有權人兼栽植仙人掌、冰花之農民；原告趙盈順  
08 與蕭婷予為夫妻，均為栽植仙人掌、冰花及有機作物之農  
09 民；原告盧美桂則為鄰近農地之所有權人，其等就被告核准  
10 伊昌公司將系爭土地變更編定為礦業用地興辦事業計畫之原  
11 處分，具有法律上利害關係，自得提起本件行政訴訟，並請  
12 求調閱伊昌公司申請系爭土地變更編定為礦業用地之全案卷  
13 宗。

14 2. 訴外人伊昌公司申請變更編定為礦業用地之興辦事業計畫，  
15 涉及對外道路即原告趙秋龍之土地，未依非都市土地申請變  
16 更編定為礦業用地興辦事業計畫審查作業要點（下稱礦業用  
17 地審查要點）相關規定檢具原告趙秋龍之使用同意書，且嚴  
18 重影響鄰近農業生產環境、農路通行，不具有設置事業之必  
19 要性、合理性及無可替代性，違反農業主管機關同意農業用  
20 地變更使用審查作業要點（下稱農業用地變更審查要點）規  
21 定，復未檢附基地四周250公尺範圍內住戶即原告石瑞英、  
22 趙盈順、蕭婷予之住戶同意書，及未取得被告之土地使用同  
23 意書，違反申請人應取得包含申請範圍全數土地變更編定使  
24 用權同意書之規定，被告遽予同意其申請，以原處分核准伊  
25 昌公司所請，即有違誤，應予撤銷。

26 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

27 三、被告答辯及聲明：

28 (一)答辯要旨：

29 1. 原告5人非屬原處分之相對人或利害關係人，渠等主張之身  
30 分（鄰近農民、礦業用地興辦事業250公尺範圍內住家認定  
31 或鄰近土地所有權人）僅為事實上利害關係，均難謂有法律

01 上利害關係，不得提起本件訴願及行政訴訟。縱使肯認原告  
02 為原處分之利害關係人，惟原告石瑞英、趙秋龍於112年1月  
03 17日向被告陳情，被告於112年2月15日辦理系爭土地變更編  
04 定之適法性會勘，會勘當日除原告趙秋龍外，其子、媳即原  
05 告趙盈順、蕭婷予亦到場瀏覽相關資料，故原告石瑞英、趙  
06 秋龍、趙盈順、蕭婷予等4人至遲於會勘當日即112年2月15  
07 日即知悉上開原處分，渠等於1年後即113年2月23日始提出  
08 訴願，顯已逾法定訴願期間。

09 2. ○○縣○○○○○○○道路而非山區公路，無管制時段、無  
10 會車問題，因此無原告所稱嚴重影響區域性農業通行之事由  
11 存在；又澎湖縣內並無中央設立之有機農業作區，故無原告  
12 所稱伊昌公司擬設場處將污染有機農作區乙節，且依該公司  
13 所提興辦事業計畫，已依照農業用地變更審查要點第3點規  
14 定，檢具農地變更使用說明書，就其規定之十大項目提出詳  
15 細之說明，原告主張顯與事實不符，原處分並無違誤。

16 (二)聲明：原告之訴駁回。

17 四、爭點：

18 原告是否為原處分之法律上利害關係人？

19 五、本院之判斷：

20 (一)按行政訴訟法第107條第3項第1款規定：「原告之訴，有下  
21 列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁  
22 回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：  
23 一、除第2項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。」  
24 所謂「除第2項以外之當事人不適格」係指原告之訴並非訴  
25 狀誤列被告機關之情形，但原告或被告對於個案訴訟欠缺實  
26 施權能而言。申言之，行政訴訟，除有行政訴訟法第9條所  
27 定情形外，原則上應以人民之權利或法律上利益受損害為權  
28 利保護之要件，而其目的即在於排除民眾訴訟，並藉此區隔  
29 權利或法律上利益與法律規範之反射利益，或僅具經濟上、  
30 情感上或其他事實上之利害關係之情形。因此，當事人就具  
31 體特定之訴訟，得以自己之名義為原告或被告，並得受訴訟

01 標的法律關係之本案判決者，始具備當事人適格。而當事人  
02 就特定訴訟標的是否具有訴訟權能之當事人適格，應依原告  
03 具體主張特定訴訟標的之原因事實，足以顯示其權利或法律  
04 上利益，因行政機關之違法行政行為，致直接遭受損害之可  
05 能性存在，始得認定其訴權存在。故當事人是否具備訴訟權  
06 能之資格，通常應從是否為處分相對人，或保護規範之特定  
07 訴訟標的法律關係之主體（權利人或法律上利害關係人），  
08 或雖非主體但基於法律規定，本於一定資格就他人法律上之  
09 權益有處分權或管理權者，而得據以認定其具有訴訟權能，  
10 且應依行政訴訟之不同訴訟類型分別觀察審認，始得正確判  
11 斷其是否具備當事人適格之要件。再行政訴訟法第4條第1項  
12 規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害  
13 其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決  
14 定，……，得向行政法院提起撤銷訴訟。」，可知得提起撤  
15 銷訴訟者，除行政處分之相對人外，利害關係人固亦得提  
16 起，惟此所謂利害關係，係指法律上利害關係而言，不包括  
17 事實上利害關係，亦即須其權利或法律上利益因行政處分而  
18 直接受有損害者，始為相當，若僅具經濟上、情感上或其他  
19 事實上之利害關係者，非謂法律上利害關係。

20 (二)次按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施  
21 後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）  
22 政府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用  
23 分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實  
24 施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定  
25 之。」內政部依上開規定授權訂定發布之非都市土地使用管  
26 制規則第30條第1項、第4項規定：「（第1項）辦理非都市  
27 土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。（第4項）  
28 第1項興辦事業計畫除有前2項規定情形外，應報經直轄市或  
29 縣（市）目的事業主管機關之核准。直轄市或縣（市）目的  
30 事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）  
31 目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的

01 事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更  
02 後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，  
03 訂定審查作業要點。」又經濟部依區域計畫法第15條第1  
04 項、非都市土地使用管制規則第30條第4項之授權所訂定之  
05 礦業用地審查要點第3點規定：「申請人應填具非都市土地  
06 申請變更編定為礦業用地興辦事業計畫審查申請書（格式如  
07 附件1），並檢附下列書件1式10份，向土地所在地直轄市、  
08 縣（市）政府申請核准……：（一）興辦事業計畫（格式如  
09 附件2）。（二）農地變更使用說明書，內容依農業主管機  
10 關同意農業用地變更使用審查作業要點規定辦理；未涉及農  
11 業用地變更使用者，免附。（三）水土保持計畫或水土保持  
12 規劃書文件；非屬山坡地及森林區範圍者，免附。（四）用  
13 水計畫書或合法水源證明文件。（五）申請案之收件日  
14 （含）以前已存於興辦計畫土地直線距離250公尺以內住家  
15 之住戶同意書（直線距離250公尺以內無住家者免附）。  
16 ……（六）其他經主管機關規定之書件。」綜觀區域計畫之  
17 規範目的，係為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產  
18 業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，兼顧農業與工  
19 業發展所需用地，防止自然災害，改善生活環境，增進公共  
20 福利（區域計畫法第1條條文參照）。而前揭非都市土地使  
21 用分區編定之相關法規，對於非都市土地變更編定為礦業用  
22 地時，考量可能造成周遭環境、水源、地質之重大影響，與  
23 附近住戶之權益息息相關，故要求興辦事業計畫申請人須取  
24 得「申請土地直線距離250公尺範圍內『住家』之住戶同意  
25 書」，是依上開法規整體結構、適用對象、所欲產生之規範  
26 效果等綜合判斷，應認上開規定兼有保護該範圍內住戶之健  
27 康、居住品質等權益之意旨，是該範圍內之住戶對於該變更  
28 編定之管制措施具有法律上利害關係，得依法提起行政救  
29 濟。又礦業用地審查要點雖未就上開「住家」為定義，惟參  
30 酌民法、戶籍法、土地稅法、房屋稅條例等規定，及司法院  
31 釋字第460號解釋理由書意旨，可知關於「住家」之意涵，

01 得藉由戶籍登記、房屋稅及地價稅繳稅情形等客觀事實，作  
02 為認定是否為「住家」之參考依據。

03 (三)經查，原告石瑞英於111年1月13日將其戶籍遷入系爭土地直  
04 線距離250公尺內之門牌號碼「○○縣○○鄉○○村湖東8之  
05 3」建物等情，固有卷附個人戶籍資料、地籍圖測距資料可  
06 稽（本院卷二第19、49頁、本院卷一第103頁）。惟該建物  
07 （○○縣○○鄉○○○段00○號）之所有權人及房屋稅繳納  
08 義務人均為原告趙秋龍，乃原告趙秋龍前以（107）澎府建  
09 許（外）字第199號建造執照申請興建並作為「C2農糧產品  
10 加工室」之農業設施，經澎湖縣政府以107年7月30日府授農  
11 牧字第0000000000號農業用地作農業設施容許使用同意書  
12 核准在案，此有該建物之111年及112年全期房屋稅繳納證明  
13 書、建物查詢資料及建築執照存根查詢資料（本院卷一第11  
14 1、115頁、本院卷二第49、51至53頁）在卷可稽，是該建物  
15 依法僅得供農業設施使用，尚不得作為居住使用。至原告石  
16 瑞英所舉房屋內部有簡易床鋪、廚房用品、衣物等照片，然  
17 該等物品顯與上開農業設施之用途無關，充其量僅供該農業  
18 設施使用者短暫休憩、煮食之用，均無法據為對原告有利認  
19 定之憑據。又該建物坐落之澎湖縣湖西鄉湖東新段1518地號  
20 等土地，未有按地價稅自用住宅稅地種類計徵地價稅乙情，  
21 有澎湖縣政府稅務局111年3月29日澎稅土字第0000000000號  
22 函（本院卷一第381頁）存卷可佐，與原告石瑞英自承該地  
23 免徵地價稅等語相符（本院卷一第22頁）。足見上開建物係  
24 經申請興建作為農業設施使用，且未符合房屋稅及土地稅上  
25 自用住宅之要件，依前揭規定及說明，即非礦業用地審查要  
26 點第3點所指之「住家」，自無從認定原告石瑞英為系爭土  
27 地直線距離250公尺內住家之住戶而對原處分具有法律上利  
28 害關係。另原告趙秋龍、趙盈順、蕭婷予、盧美桂等4人固  
29 提出卷附有機農產品驗證證書、農作物照片、澎湖縣政府農  
30 漁局函文、第二類土地登記謄本、地籍圖資等件（訴願卷58  
31 至59、70至76頁），主張其等為系爭土地250公尺內種植農

01 作物之農民及鄰地所有權人，對於原處分具有利害關係，得  
02 提起本件訴訟云云。惟查，依卷附土地登記資料、有機農產  
03 品驗證證書（本院卷二第31至34、45頁），固可認定原告趙  
04 秋龍、盧美桂分別為○○縣○○鄉○○○段1316、1503、15  
05 04、2952-2等地號土地之所有權人；原告趙盈順、蕭婷予於  
06 ○○縣○○鄉○○○段710等8筆地號土地（訴願卷第72、74  
07 頁）種植有機農產品等情。然前揭區域計畫法、礦業用地審  
08 查要點等相關法令之規範目的，係在促進土地合理利用等公  
09 共利益，及兼有保護系爭土地250公尺內「住家」住戶之健  
10 康、居住品質等權益，核無保護鄰地農民之農作物或鄰地所  
11 有權人之目的。是以，倘非該範圍內之住家住戶，而為鄰地  
12 之農民或鄰地所有權人，對於系爭變更編定之管制措施，僅  
13 具事實上、經濟上之利害關係，難認具有法律上利害關係。  
14 從而，原告5人對於原處分均不具法律上之利害關係，自不  
15 得提起本件行政訴訟。

16 六、綜上所述，原告石瑞英、趙秋龍、趙盈順、蕭婷予、盧美桂  
17 均非原處分之法律上利害關係人，欠缺提起本件行政訴訟之  
18 原告適格，訴願決定據此為訴願不受理，並無不合。原告逕  
19 行提起本件撤銷訴訟，有當事人不適格之情形，且無從補  
20 正，其訴顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。至  
21 原告之訴既因顯無理由逕予判決駁回，則其請求調閱訴外人  
22 伊昌公司申請本件變更編定全案卷宗之調查證據聲請，即無  
23 從審究，應併予駁回之。

24 七、結論：原告之訴顯無理由。

25 中 華 民 國 114 年 3 月 4 日

26 審判長法官 孫 國 禎

27 法官 曾 宏 揚

28 法官 林 韋 岑

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

01 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁  
02 定駁回。

03 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴  
04 訟法第49條之1第1項）

05 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同  
06 條第3項、第4項）  
07

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。	<ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>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。</li><li>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。</li></ol>
(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。	<ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格。</li><li>3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。</li><li>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。</li></ol>
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 114 年 3 月 4 日  
02 書記官 鄭 郁 萱