

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

112年度訴字第283號

民國113年5月30日辯論終結

原 告 日煬綠能科技股份有限公司

代 表 人 游宏昌

訴訟代理人 孫丁君 律師

趙天昀 律師

被 告 苗栗縣政府

代 表 人 鍾東錦

訴訟代理人 邱耀加

何冠萱

劉如萍

上列當事人間土地變更編定事件，原告不服經濟部中華民國112年8月25日經訴字第11217305510號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

原告代表人民國113年3月13日由吳國榮變更為游宏昌（見本院卷3第9頁），並於113年3月28日具狀聲明承受訴訟（見本院卷3第5-6頁），應予准許。

原告起訴時狀載訴之聲明為：「(一)原處分及訴願決定均撤銷。(二)訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷1第15頁）。原告於113年3月26日準備程序，經本院闡明後，更正訴之聲明為：「(一)原處分及訴願決定均撤銷。(二)被告應依原告110年3

01 月10日之申請，作成核准系爭土地變更作為太陽光電設施使
02 用之興辦事業計畫及由山坡地保育區農牧用地變更為同區特
03 定目的事業用地之行政處分。(三)訴訟費用由被告負擔。」

04 (見本院卷2第395-396頁)，核其更正，係為使其聲明更加
05 妥適、完整，先予敘明。

06 貳、實體事項：

07 □事實概要：

08 緣原告(原名日煬科技有限公司，112年4月25日申准變更公
09 司名稱及組織型態)前於110年3月10日檢具非都市土地申請
10 變更編定興辦事業計畫書等文件，向被告申請將苗栗縣西湖
11 鄉新五湖段353地號土地(面積0.3167公頃，下稱系爭土
12 地)由山坡地保育區農牧用地變更為同區太陽光電發電設施
13 使用之特定目的事業用地(下稱系爭申請案)。經被告依非
14 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
15 查作業要點(下稱光電審查要點)第5點第1項第1款規定，
16 以110年12月17日府商用字第00000000000號函(下稱110年1
17 2月17日函)駁回。原告不服，提起訴願，經經濟部以111年
18 6月30日經訴字第00000000000號訴願決定書(下稱111年6月
19 30日訴願決定)將前揭處分撤銷，責由被告於3個月內就原
20 告補正之興辦事業計畫書及相關文件為實質審查，並另為適
21 法之處分。被告遂就原告補正之興辦事業計畫書重為審查，
22 並陸續函請原告補附修正後計畫書。原告於112年3月13日檢
23 送修正後之興辦事業計畫書，惟經審查專案小組112年3月21
24 日第38次會議(下稱系爭會議)審查，認原告系爭申請案計
25 畫書仍有監測計畫內容太簡、未提出避免路殺之補充說明或
26 相關生態保育措施等缺失，決議本案位屬生態高敏感區及生
27 態環境完整區域，土地區位不適宜，且友善作為不具體，其
28 開發不具備必要性，故「不予通過」。被告爰依光電審查要
29 點第5點第7款規定，以112年4月11日府商用字第0000000000
30 號函(下稱原處分)駁回系爭申請案。原告不服，提起訴
31 願，經訴願決定駁回，原告不服，遂提起本件行政訴訟。

01 □原告主張及聲明：

02 (一)主張要旨：

- 03 1.本件被告太陽能興辦事業計畫審查專案小組（下稱審查
04 專案小組）對於系爭申請案之審查，有違背正當行政程
05 序、法律保留原則之違法，原處分據此作成不利原告之
06 決定，顯然違法。
- 07 2.原告無從由原處分及其所憑之依據得知生態友善作為之
08 具體要求及實施監測、撰擬監測計畫等事項應受如何之
09 規制，不符合行政處分明確性要求，具有裁量瑕疵。
- 10 3.被告未考量原告已就審查專案小組第34次會議審查意見
11 進行補正，並僅依據與友善作為有關之審查意見駁回系
12 爭申請案，顯有裁量怠惰且未注意有利於原告之情形，
13 是以原處分具有裁量瑕疵。被告未待原告就審查系爭會
14 議審查意見進行補充與說明即逕為駁回處分，係違反比
15 例原則。

16 (二)聲明：

- 17 1.原處分及訴願決定均撤銷。
- 18 2.被告應依原告110年3月10日之申請，作成核准系爭土地
19 變更作為太陽光電設施使用之興辦事業計畫及由山坡地
20 保育區農牧用地變更為同區特定目的事業用地之行政處
21 分。

22 □被告答辯及聲明：

23 (一)答辯要旨：

- 24 1.被告依光電審查要點受理審查非都市土地2公頃以下土
25 地申請做太陽能興辦事業計畫，依光電審查要點檢視申
26 請書件是否齊全，並依光電審查要點第5點第1項第4款
27 規定授權被告為審查太陽能興辦事業計畫，得邀集相關
28 單位組成審查專案小組，並以被告109年10月19日府商
29 用字第0000000000號公告（下稱109年10月19日公告）
30 修正苗栗縣非都市土地設置地面型太陽光電設施申請案
31 相關受理程序及三階段審查制度。被告所公告之受理程

01 序及三階段審查制度係依據光電審查要點訂定之，由被
02 告農業處就案場生態敏感度作為審查依據，再經審查專
03 案小組就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積
04 規模及周邊生態環境等進行審查，責成申請人採取對生
05 態友善之工法，並針對已核准之案件，應邀集專家學者
06 會同檢查是否依核准計畫使用。被告並於110年11月2日
07 訂定苗栗縣非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使
08 用興辦事業計畫審查要點（下稱苗栗縣光電審查要
09 點），以原則性方向供申請開發單位參考。

10 2. 苗栗縣光電審查要點已明確訂有生態友善作為及監測實
11 施規範，且審查委員於審查專案小組第34次會議上業已
12 提出具體生態友善作為及監測計畫之審查意見，供原告
13 作為友善規劃內容之參考依據，駁回理由係因系爭申請
14 案位屬生態高敏感區及生態環境完整區域，惟原告僅有
15 基本環境維護措施，未依審查專案小組第34次會議紀錄
16 修正計畫書，未能指認案場生態議題及做出相對應之保
17 育策略，原處分自無違反行政處分明確性原則。

18 3. 系爭申請案經審查專案小組於系爭會議決議不予以通過
19 在案，其興辦事業經認定不可行及不具備其必要性且土
20 地區位不適宜開發，不符光電審查要點第5點第7款規定
21 之要件，爰駁回所請，係基於再生能源發展、生態環境
22 及土地區位之權衡考量下所作出之行政處分，無裁量怠
23 惰之情事且未違反比例原則。

24 (二)聲明：

25 原告之訴駁回。

26 爭點：

27 原處分之作成是否適法？

28 本院的判斷：

29 (一)事實概要記載之事實，有原告股份有限公司變更登記表
30 (112年4月25日)（見本院卷1第220-223頁）、臺北市政
31 府112年4月25日府產業商字第00000000000號函（見本院

01 卷1第218-219頁)、原告經濟部商工登記公示資料(見訴
02 願卷1第183-184頁)、系爭土地土地登記第一類謄本(見
03 本院卷2第389-390頁)、原告110年3月10日(110)場字
04 第0310002號函(見本院卷1第423頁)、被告110年4月19
05 日府商用字第0000000000號函(下稱110年4月19日函,見
06 訴願卷1第172-175頁)、原告110年11月29日(110)場字
07 第1129001號函(見訴願卷1第177頁)、被告110年12月17
08 日函(見訴願卷1第178-179頁)、經濟部111年6月30日訴
09 願決定(見訴願卷2第23-35頁)、被告111年12月15日府
10 商用字第0000000000號函(見本院卷1第485-487頁)、被
11 告112年1月6日府商用字第0000000000號函(見本院卷1第
12 489-490頁)、被告112年1月30日府商用字第0000000000
13 號函(見本院卷1第491-492頁)、被告112年3月8日府商
14 用字第0000000000號函(見本院卷1第493-494頁)、原告
15 系爭申請案計畫書(112年3月版)(見本院卷2第211-387
16 頁)、系爭會議簽到簿及會議紀錄(見本院卷2第55-68
17 頁)、原處分(見本院卷1第95-96頁)、訴願決定(見本
18 院卷1第99-110頁)等證據可以證明。

19 (二)被告以原處分駁回原告之系爭申請案並無違誤:

20 1.應適用的法令:

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

27 (2)(109年3月30日修正)非都市土地使用管制規則(下
28 稱使用管制規則)第1條規定:「本規則依區域計畫
29 法(以下簡稱本法)第15條第1項規定訂定之。」第6
30 條之1規定:「(第1項)依前條第3項附表1規定應申
31 請許可使用者,應檢附下列文件,向目的事業主管機

01 關申請核准：一、非都市土地許可使用申請書如附表
02 5。二、使用計畫書。三、土地登記（簿）謄本及地
03 籍圖謄本。四、申請許可使用同意書。五、土地使用
04 配置圖及位置示意圖。六、其他有關文件。（第2
05 項）前項第3款之文件能以電腦處理者，免予檢附。
06 申請人為土地所有權人者，免附第1項第4款規定之文
07 件。第1項第1款申請書格式，目的事業主管機關另有
08 規定者，得依其規定辦理。」第27條規定：「（第1
09 項）土地使用分區內各種使用地，除依第3章規定辦
10 理使用分區及使用地變更者外，應在原使用分區範圍
11 內申請變更編定。（第2項）前項使用分區內各種使
12 用地之變更編定原則，除本規則另有規定外，應依使
13 用分區內各種使用地變更編定原則表如附表3辦理。
14 （第3項）非都市土地變更編定執行要點，由內政部
15 定之。」第30條第1項、第4項規定：「（第1項）辦
16 理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計
17 畫。……（第4項）第1項興辦事業計畫除有前2項規
18 定情形外，應報經直轄市或縣（市）目的事業主管機
19 關之核准。直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核
20 准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主
21 管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業
22 主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變
23 更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實
24 際需要，訂定審查作業要點。」第31條之1第5項規
25 定：「直轄市或縣（市）政府受理變更編定案件，除
26 位屬山坡地範圍者依第49條之1規定辦理外，應組專
27 案小組審查下列事項後予以准駁：一、符合第30條之
28 1至第30條之3規定。二、依非都市土地變更編定執行
29 要點規定所定查詢項目之查詢結果。三、依非都市土
30 地變更編定執行要點規定辦理審查後，各單位意見有
31 爭議部分。四、農業用地經農業主管機關同意變更使

01 用。五、水污染防治措施經環境保護主管機關許可。
02 六、符合環境影響評估相關法令規定。七、不妨礙周
03 邊自然景觀。」第6條附表1各種使用地容許使用項目
04 及許可使用細目表：「使用地類別：……五、農牧用
05 地。容許使用項目：……（十三）再生能源相關設
06 施。許可使用細目-需經目的事業主管機關、使用地
07 主管機關及有關機關許可使用細目：1. 再生能源發電
08 設施。附帶條件：……二、限於……、太陽光電、
09 ……之發電設施點狀使用，點狀使用面積不得超過66
10 0平方公尺；……。三、太陽光電、……設施不得位
11 於特定農業區。」

- 12 (3) (109年7月6日修正) 農業主管機關同意農業用地變
13 更使用審查作業要點（下稱審查作業要點）第1點規
14 定：「為執行農業發展條例第10條農業用地於劃定或
15 變更為非農業使用時，應徵得主管機關同意之規定，
16 據以辦理同意農業用地變更使用審查作業，特訂定本
17 要點。」第2點第4款規定：「農業用地變更使用，屬
18 下列情形之一者，應徵得農業主管機關同意：……
19 （四）依非都市土地使用管制規則規定，作非農業使
20 用性質之容許使用或臨時使用。」第3點規定：
21 「（第1項）興辦事業人申請農業用地變更使用，應
22 擬具農業用地變更使用說明書，就下列事項詳予說
23 明：（一）擬申請變更之農業用地之使用現況。
24 （二）變更使用前後之使用分區、編定類別、面積。
25 （三）鄰近灌、排水系統與農業設施位置及是否使用
26 具有農業灌溉功能之系統作為廢污水排放使用。
27 （四）變更後土地使用之興建設施配置。（五）隔離
28 綠帶或設施設置之規劃。（六）該農業用地變更使用
29 對鄰近農業生產環境之影響。（七）聯外道路規劃與
30 寬度及對農路通行之影響。（八）降低或減輕對農業
31 生產環境影響之因應設施。（九）使用農業用地所提

01 區位、面積之必要性、合理性及無可替代性。但農業
02 所需產、製、儲、銷及休閒等相關農業設施所需用
03 地，僅須提出區位之無可替代性說明。（十）興辦事
04 業使用水資源對農業生產環境之影響。（第2項）前
05 項各款事項以文字說明為原則，並配合不少於1,200
06 分之1比例尺之位置圖、灌排水系統圖等相關圖表輔
07 助說明。（第3項）第1項農業用地變更使用說明書應
08 說明事項，經納入興辦事業計畫書、開發計畫書或土
09 地使用計畫中專章說明者，得免予再擬具農業用地變
10 更使用說明書。」第5點規定：「農業用地變更使
11 用，應避免影響農業生產環境之完整。有下列情形之
12 一者，不同意變更使用：（一）未依規定規劃設置隔
13 離綠帶或設施。（二）使用具有農業灌溉功能之系統
14 作為廢污水排放使用或有妨礙上、下游農業灌排水系
15 統輸水能力之虞。（三）申請變更範圍內夾雜未申請
16 變更之農業用地且妨礙其農業經營。（四）妨礙原有
17 區域性農路通行。（五）申請變更農業用地辦理部分
18 土地分割，致造成坵塊零碎不利農業經營。但線狀之
19 公共建設，不在此限。（六）目的事業主管機關就事
20 業設置之必要性與計畫使用農業用地所提區位、面積
21 之必要性、合理性及無可替代性，未提出評估意見或
22 未表示支持意見。（七）其他依本要點規定不得同意
23 變更使用之情形。」第12點第1項規定：「直轄市或
24 縣（市）農業主管機關審查農業用地變更使用案件，
25 應填具審查表，明確表達同意與否之審查意見，並隨
26 附於案件之查核意見內，審查表格式如附件。直轄市
27 或縣（市）農業主管機關得依轄區農業用地特性自行
28 調整附件格式，報請中央農業主管機關備查。」第13
29 點第2項規定：「非都市土地農業用地變更案件，未
30 達應送區域計畫擬定機關審議規模者，應依非都市土
31 地使用管制規則及非都市土地變更編定執行要點規

01 定，徵詢直轄市或縣（市）農業主管機關審查同意。
02 意。」

- 03 (4)光電審查要點第1點規定：「為審查土地面積未達2公
04 頃之非都市土地申請變更作為太陽光電發電設施使用
05 之興辦事業計畫，特依據非都市土地使用管制規則第
06 30條第4項規定訂定本要點。」第3點規定：「直轄市
07 或縣（市）政府受理申請變更編定為太陽光電發電設
08 施使用時，應依非都市土地使用管制規則第27條規定
09 辦理。」第4點規定：「申請人應檢附下列文件1式
10 （依各款順序排列）5份，向土地所在地之直轄市或
11 縣（市）政府提出變更申請：（一）申請表（格式如
12 附件1）。（二）身分證明文件：……2.以公司法人
13 或公司籌備處申請者，應檢附公司最新登記（變更）
14 事項表抄錄影本或公司名稱及所營事業登記預查證明
15 文件。……（三）興辦事業計畫書應包括下列內容：
16 1.計畫緣起。2.計畫目的。3.計畫構想。（1）基本
17 資料。（2）現況概要。（3）使用計畫。（4）營運
18 管理計畫。（5）工程標準及可行性。（6）經濟效
19 益。（7）環境影響及維護計畫。4.計畫期程。5.財
20 務計畫。（四）土地登記（簿）謄本（以最近3個月
21 內核發者為限，但能以電子處理方式取得者，免附）
22 及地籍圖謄本（申請變更部分應以斜線標明）。
23 （五）該土地上有建物者，應檢附建物所有權狀影本
24 或建物改良物登記（簿）謄本；申請人非土地或建物
25 之所有權人者，應另檢附土地或建物所有權人之同意
26 使用證明文件。（六）申請人非土地所有權人者，應
27 檢附非都市土地變更編定同意書（格式如附件2）。
28 （七）計畫用地規劃配置圖（比例尺不得小於1,200
29 分之1）及位置圖（印於A3紙張比例尺不得小於5,000
30 分之1）。（八）計畫用地為農業用地者，應檢附
31 『農業用地變更使用說明書』（依農業主管機關同意

01 農業用地變更使用審查作業要點第3點規定)。

02 (九)非都市土地變更編定執行要點環境敏感地區查

03 詢結果。(十)其他經直轄市或縣(市)政府規定之

04 書件。」第5點規定：「直轄市或縣(市)政府於受

05 理申請後，應依下列項目進行審查：(一)審查申請

06 書件是否齊全，內容是否符合規定；書件不齊全或不

07 符合規定者，應限期補正；逾期不補正者，敘明理由

08 駁回之。(二)依非都市土地變更編定執行要點環境

09 敏感地區查詢結果進行審核，並徵得變更前目的事業

10 主管機關同意，申請變更編定之土地如位於環境敏感

11 地區者，應依相關法令規定辦理。(三)依前款規定

12 審查時，得將非都市土地變更編定執行要點規定之審

13 查表及農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業

14 要點規定之審查表，併同前款之審查表送請相關單位

15 審查。(四)為審查興辦事業計畫，得由直轄市或縣

16 (市)政府邀集相關單位組成專案小組。(五)依本

17 要點申請土地變更編定之案件，不得使用特定農業區

18 農業用地；如有涉及其他使用分區之農業用地變更使

19 用者，應依農業主管機關同意農業用地變更使用審查

20 作業要點之規定辦理，並依農業發展條例第12條相關

21 規定，繳交農業用地變更回饋金。(六)申請變更編

22 定土地應臨接道路，其道路之寬度應依實施區域計畫

23 地區建築管理辦法及建築技術規則規定辦理。但申請

24 變更編定土地上未興建供人使用之建築物，且所設置

25 之太陽光電發電設施符合設置再生能源設施免請領雜

26 項執照標準規定而免依建築法規定申請雜項執照者，

27 不在此限。(七)就興辦事業之可行性、必要性、土

28 地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰近事業是

29 否具有關聯性等事項，予以審查，如經審認確與其他

30 毗鄰興辦事業具有關聯性，屬原有興辦事業之擴增

31 (即與原有事業計畫係屬同一興辦事業計畫)，其新

01 舊申請變更之土地面積應累計計算，經填具『非都市
02 土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫
03 審查表』（如附件3），並簽會各相關機關（單位）
04 審查後，於表內簽註具體設置意見。（八）申請變更
05 編定使用土地面積達2公頃以上，應依非都市土地使
06 用管制規則第3章規定辦理。（九）經查明申請變更
07 編定之土地，已擅自先行變更使用時，應先依相關法
08 律就違規土地予以裁處並提出相關證明文件，始得受
09 理。」

- 10 (5)苗栗縣光電審查要點第1點規定：「為辦理非都市土
11 地變更編定為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫之
12 審查，依非都市土地使用管制規則第30條第4項規
13 定，訂定本要點。」第3點規定：「本縣太陽光電發
14 電設施使用興辦事業計畫申請案件，均由本府邀集相
15 關單位（機關）組成專案小組審查，並由本府農業處
16 套疊生態敏感區位圖資，以供專案小組審查參考。」
17 第4點規定：「興辦事業計畫應執行（但不限於）下
18 列生態監測及友善保育措施：（一）生態監測計畫：
19 1. 描述開發基地及周邊2公里範圍內環境之現況，並
20 應說明下列內容：（1）如屬複審性質，前次會議決
21 議及辦理情形說明（辦理情形對照表及標註頁碼）。
22 （2）案場現況說明：全景現況空照影像圖、近1年空
23 照影像圖、歷年（近10年）空照影像圖；以上影像需
24 提供原高解析檔案。（3）周邊環境介紹：含鄰近是
25 否有其他光電申請案場等開發行為。（4）配置圖說
26 明：光電設施、隔離綠帶或設施、水土保持設施（無
27 者免；如有設置滯洪池者，應敘明滯洪池生態施工工
28 法），並標示使用占比、各項配置以清晰呈現為原
29 則，並套繪於現況空照圖，並提供套繪kml檔或kmz
30 檔。（5）案場套疊林務局石虎重要棲地評析與廊道
31 分析圖資（可至『自然保育網』，網址：<http://con>

01 servation. forest. gov. tw/，『下載專區-計畫成果
02 石虎相關報告』下載使用)。2. 調查範圍(含選定範
03 圍原由)，並提供套繪kml檔或kmz檔及基地座標。3.
04 監測方法、頻度及實施期程(至少應含施工前3個
05 月、施工中，及施工後至少持續1年)，如附表1。4.
06 監測結果分析、影響評估與保育對策。5. 每季次月10
07 日前應提送前一季監測報告，報本府農業處備查。
08 (二) 友善保育措施：1. 保育措施如何減輕開發影
09 響。2. 保育措施實施方法及期程。(生態友善措施檢
10 核表以外之生態友善規劃，參酌附錄1)。」第5點規
11 定：「申請書件不齊全或不符合規定者，應於發文日
12 起20日內補正；如逾期不補正者將予以駁回申請。」
13 第7點規定：「本要點生效後每一案件之審查次數以2
14 次為限。」

15 (6)被告109年10月19日公告：「主旨：修正本府109年7
16 月24日府商用字第0000000000號公告有關『非都市土
17 地設置地面型太陽光電設施申請案』公告事項一、
18 二，並自公告日起生效。……公告事項：一、旨揭公
19 告事項一、二內容修正如下：(一)原公告事項一：
20 ……修正為：『為維護經濟與生態環境永續發展，本
21 縣非都市土地設置地面型太陽光電發電設施申請案，
22 由生態敏感區位圖資套疊建立生態迴避區或非迴避區
23 圖資，申請案件是否在生態迴避區或非迴避區由本府
24 農業單位認定，以供專案小組審查參考。』。(二)
25 原公告事項二：……修正為『本縣非都市土地申請變
26 更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫均由本府邀
27 集相關單位組成專案小組審查，必要時得辦理現場勘
28 查。』二、旨揭公告事項三、四未修正如下：(一)
29 非都市土地經本府核定太陽光電發電設施興辦事業計
30 畫或同意使用者，本府應邀集人才庫之專家學者會同
31 檢查是否依原核定計畫使用。(二)『苗栗縣地面型

01 太陽光電發電設施設置諮詢石虎保育專家人才庫』之
02 專家學者名冊如附件。」（見本院卷1第169-170頁）

03 (7)依前開規定可知，辦理非都市土地農牧用地變更編定
04 為太陽光電發電設施使用，應擬具興辦事業計畫報經
05 直轄市或縣（市）政府核准，並應於核准前先徵得變
06 更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關
07 同意，使用管制規則第30條第1項及第4項定有明文。
08 準此，申請案件經直轄市或縣（市）政府依法審查認
09 已符合規定者，始得核准其興辦事業計畫案，並由申
10 請人送請地政單位辦理變更編定作業，反之即應為否
11 准之處分。被告係依光電審查要點受理審查非都市土
12 地2公頃以下土地申請做太陽能興辦事業計畫，並依
13 非都市土地使用管制規則第30條第4項規定，訂定苗
14 栗縣光電審查要點。依光電審查要點第5點第5款規
15 定，申請土地變更編定之案件，如有涉及其他使用分
16 區之農業用地變更使用者，應依審查作業要點之規定
17 辦理。依審查作業要點第13點第2項規定，非都市土
18 地農業用地變更案件，未達應送區域計畫擬定機關審
19 議規模者，應依使用管制規則及非都市土地變更編定
20 執行要點規定，徵詢直轄市或縣（市）農業主管機關
21 審查同意。是以，本件被告受理審查非都市土地2公
22 頃以下土地申請做太陽能興辦事業計畫，應先向目的
23 事業主管機關徵詢農業主管機關同意，經農業主管機
24 關同意山坡地保育區農牧用地變更為同區特定目的事
25 業用地後，始得核准太陽能興辦事業計畫案。另光電
26 審查要點第5點第1項第4款規定授權被告為審查興辦
27 事業計畫，得邀集相關單位組成審查專案小組，被告
28 並於109年10月19日修正公告苗栗縣非都市土地設置
29 地面型太陽光電設施申請案相關受理程序。

30 2.按行政法院對於不確定法律概念以審查為原則，但對於
31 具有高度屬人性之評定、高度科技性之判斷、計畫性政

01 策之決定及獨立專家委員會之判斷，基於尊重其不可替
02 代性、專業性及法律授權之專屬性，承認行政機關就此
03 等事項之決定，具有判斷餘地，對其判斷採取較低之審
04 查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情
05 事時，得予撤銷或變更。而其可資審查的情形包括：1.
06 行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完
07 全之資訊。2. 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明
08 顯錯誤。3. 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或
09 牴觸既存之上位規範。4. 行政機關之判斷，是否有違一
10 般公認之價值判斷標準。5. 行政機關之判斷，是否出於
11 與事物無關之考量，亦即違反不當聯結之禁止。6. 行政
12 機關之判斷，是否違反法定之正當程序。7. 作成判斷之
13 行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。8. 行政機
14 關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，
15 如平等原則、公益原則等。

16 3. 專案審查小組之組成及決議過程為適法：

17 (1) 經查，被告係依上開規定組成審查專案小組，由專家
18 學者5名、被告相關單位5名組成，共計10名，第3屆
19 審查專案小組委員聘期自111年10月1日起至112年12
20 月31日止。審查專案小組委員包含被告內聘審查委員
21 計5名，即相關業務單位（水利處、農業處、工商發
22 展處、地政處、環保局）副主管以上人員；專家學者
23 委員計5名，因地面型太陽光電審查涉及水土保持、
24 環境保護、電機設備及生態保育等專業領域，故遴選
25 水土保持專家1名、環境保護專家1名、電機設備專家
26 1名及生態保育專家2名。內聘委員有「工商發展處處
27 長（兼召集人）詹彩蘋」、「水利處副處長黃文
28 璋」、「農業處副處長蔡政新」、「地政處副處長梁
29 煜誠」、「環保局副局長沈鳳臺」；水土保持專家遴
30 選出「王承德」，任職國立聯合大學，具土壤力學實
31 驗、工程地質之專長；環境保護專家遴選出「鄭文

01 伯」，任職國立聯合大學，具環境化學、環境品質分
02 析之專長；電機設備專家遴選出「潘晴財」，退休於
03 國立清華大學，具電力電子、電力系統及控制系統之
04 專長；生態保育專家遴選出「李玲玲」、「林良
05 恭」，李玲玲任職於國立台灣大學，具有動物生態
06 學、生物多樣性之專長，而林良恭退休於東海大學，
07 具哺乳動物學、瀕臨絕種動物保育之專長（見外放卷
08 第87-91頁）。此有審查專案小組歷屆委員名單（見
09 本院卷2第19頁）、被告工商發展處111年7月29日簽
10 呈（見外放卷第87-91頁）、被告石虎保育專家人才
11 庫名單（見本院卷3第73-74頁）在卷可稽，前開不供
12 閱覽卷證業經本院當庭勘驗無誤，核與勘驗內容相符
13 （見本院卷3第146-147頁）。故審查專案小組之組成
14 為適法。

15 (2)經查，依被告111年10月14日「太陽能興辦事業計畫
16 審查機制」會議（下稱被告111年10月14日會議）結
17 論略以：「一、第1階段審查：由業務單位檢核，第1
18 階段審查項目勾選結果（如下）（一）至（三）均需
19 為『是』者，即符合進行第2階段審查資格，否則不
20 予以通過進入第2階段審查，審核項目及次序分別
21 為：（一）興辦事業內容具備可行性及必要性，土地
22 區位及開發面積規模合理且適宜。（二）依前次會議
23 委員建議事項修正計畫書，且修正內容具體可行，及
24 整體土地開發利用行為合宜，並已依『苗栗縣非都市
25 土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫
26 審查要點』補正計畫書。（三）案場倘若位於生態高
27 敏感區，已有委託專業生態監測顧問公司進行監測調
28 查及提出生態保育作為。（四）案場非位於生態高敏
29 感區。二、第2階段審查：由太陽能興辦事業計畫專
30 案小組審查，召開專案小組會議應有委員總額2分之1
31 以上出席（因審查內容涉及生態檢核事項，其中生態

01 保育背景委員應至少1人出席），其決議應經出席委
02 員超過半數之同意行之。……（二）審查決議分別
03 為：1. 依委員意見修正計畫後通過。2. 依委員意見修
04 正計畫，送提議委員書面確認後通過。3. 請依委員意
05 見修正計畫，修正後再提會審查。4. 不通過，並請審
06 查委員填列不予以通過之原因。」（見本院卷3第155
07 -159頁），查系爭會議當日，審查專案小組委員之被
08 告工商發展處處長詹彩蘋委員被指派參加聯合環球創
09 建大樓開工典禮（見本院卷3第75-77頁），故請邱耀
10 加科長代表被告工商發展處出席，其他出席人員有被
11 告農業處副處長蔡政新、被告地政處地用科科長廖文
12 正（代）、李玲玲委員、林良恭委員、鄭文伯委員、
13 王承德委員及其他相關單位人員。當次會議出席委員
14 除主席1名外，共6名委員出席（見本院卷3第59
15 頁），並於系爭會議決議系爭申請案「不予通過」
16 （見本院卷3第67-68頁），均符合上開規定。此有詹
17 彩蘋委員請假證明（見本院卷3第75-77頁）及系爭會
18 議簽到簿及會議紀錄（見本院卷3第57-72頁）在卷可
19 稽，應堪認定。故該決議過程為適法。

20 (3)綜上，專案審查小組之組成及決議過程均為適法。又
21 審查專案小組為合議制組織，有相當獨立性，且審查
22 專案小組除相關機關人員外，並邀集動物生態、環
23 境、工程專家共同組成，故其審查結論具有專業判斷
24 性質，行政法院對此專業判斷之審查，原則上予以尊
25 重，於查無行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情
26 事時，應承認審查專案小組就太陽能興辦事業計畫審
27 查結論之決定有判斷餘地。

28 4. 系爭申請案業經被告農業處於系爭會議審查後否定系爭
29 土地得由山坡地保育區農牧用地變更為同區特定目的事
30 業用地：

01 經查，本件被告受理審查非都市土地2公頃以下土地申
02 請做太陽能興辦事業計畫，應先由目的事業主管機關徵
03 詢農業主管機關同意，經農業主管機關同意山坡地保育
04 區農牧用地變更為同區特定目的事業用地後，始得核准
05 太陽能興辦事業計畫案，已如前述。惟查，依被告109
06 年10月19日公告意旨，苗栗縣非都市土地設置地面型太
07 陽光電發電設施申請案件是否在生態迴避區或非迴避
08 區，係由被告農業主管機關認定，以供專案小組審查參
09 考，有前開被告109年10月19日公告附卷可稽（見本院
10 卷1第169-170頁）。復依前開被告111年10月14日會議
11 結論，太陽能興辦事業計畫審查，須由業務單位檢核第
12 1階段審查項目勾選結果（一）至（三）均需為「是」
13 者，即符合進行第2階段審查資格，否則不予以通過進
14 入第2階段審查。經查，於審查專案小組110年4月6日第
15 12次會議第15案，就系爭土地之系爭申請案已決議：
16 「本案位於生態環境完整區域，不適宜開發，倘若能確
17 實提出生態環境友善之具體作為再議。」（見本院卷1
18 第179頁）。且被告農業處副處長蔡政新為審查專案小
19 組委員，於系爭會議中代表被告農業處提出「石虎棲地
20 及環境敏感區位圖層套疊」，系爭申請案位屬「生態高
21 敏感區」，並提出審查意見：「（1）本案場位置苗48
22 線旁，為免影響生態通行，建請加強相關生態保護措
23 施，如告示牌、減速措施及生態緩衝區、迴避區設置，
24 以避免路殺發生對策。（2）有關報告書內提推廣友善
25 耕作較為籠統，建議貴公司發揮企業社會責任（ESG）
26 協助周邊農友取得相關友善耕作認證（如石虎友善認證
27 標章），並協助行銷較為實際。」（見本院卷3第67-68
28 頁），且於系爭申請案之審查表，第1階段審查（業務
29 單位審核）項目（一）「興辦事業內容具備可行性及必
30 要性，土地區位及開發面積規模合理且適宜」，審查結
31 果為「否」，業務單位意見：「本案經專案小組第12次

01 第15案會議決議：『本案位於生態環境完整區域，不適
02 宜開發，倘若能確實提出生態環境友善之具體作為再
03 議。』，爰且其開發不具備必要性，土地區位不適
04 宜。」（見外放卷第21-22、31-32、41-42、51-52、61
05 -62、71-72頁），故不予以通過進入第2階段審查。此
06 有審查專案小組110年4月6日第12次會議簽到簿及會議
07 紀錄（見本院卷2第23-35頁）、系爭會議簽到簿及會議
08 紀錄（見本院卷2第55-68頁）、系爭會議第4案審查表
09 （見外放卷第21-22、31-32、41-42、51-52、61-62、7
10 1-72頁）在卷可稽，應堪認定。經核，前開系爭會議第
11 4案審查表，被告已提供遮隱委員簽名版之審查表予原
12 告，本院亦於113年4月30日準備程序當庭勘驗，第4案
13 審查表有簽名之出席委員有邱耀加、李玲玲、鄭文伯、
14 王承德、林良恭、蔡政新、廖文正等7人（見本院卷3第
15 150頁）。是以，被告農業處已就系爭申請案於系爭會
16 議中提出意見，惟系爭申請案於第1階段審查項目
17 （一）審查結果為「否」，不予以通過進入第2階段審
18 查，故系爭申請案業經被告農業處於系爭會議審查時否
19 定系爭土地得由山坡地保育區農牧用地變更為同區特定
20 目的事業用地。

21 5.被告以原處分駁回原告之申請為適法：

22 經查，原告於110年3月10日檢具興辦事業計畫書等文
23 件，向被告申請將系爭土地變更為太陽光電發電設施使
24 用，此有原告110年3月10日（110）場字第0310002號函
25 （見本院卷1第423頁）在卷可稽。被告依光電審查要點
26 第5點第4款規定組成審查專案小組，並由被告農業處將
27 系爭土地位在生態高敏感區之石虎棲地及環境敏感區位
28 圖層套疊資料，提供審查專案小組審查，經審查專案小
29 組110年4月6日第12次會議審認，系爭土地位於生態高
30 敏感區及生態環境完整區域，不適宜開發，應提出生態
31 環境友善之具體作為再議（見本院卷2第33頁）。被告

01 遂以110年4月19日函檢還原計畫書，同時臚列審查專案
02 小組會議決議、委員修正意見、應檢核之生態友善措施
03 及修正計畫內容項目，請原告修正計畫書圖後送被告憑
04 辦（見訴願卷1第172-175頁）。原告雖於110年11月29
05 日補送修正後興辦事業計畫書（見訴願卷1第177頁），
06 惟經審查專案小組111年11月14日第34次會議審查，仍
07 認系爭土地位屬生態高敏感區，且所提計畫有未就資料
08 說明保育措施、監測相關資料不詳盡等缺失，決議請原
09 告依審查意見修正計畫（見本院卷2第46-47頁），並由
10 被告陸續以被告111年12月15日府商用字第0000000000
11 號函（見本院卷1第485-487頁）、被告112年1月6日府
12 商用字第0000000000號函（見本院卷1第489-490頁）、
13 被告112年1月30日府商用字第0000000000號函（見本院
14 卷1第491-492頁）、被告112年3月8日府商用字第00000
15 00000號函（見本院卷1第493-494頁）通知原告檢送修
16 正後計畫書到被告憑辦。嗣原告雖於112年3月13日再次
17 補送修正後計畫書予被告（見本院卷1第87-94頁），惟
18 經審查專案小組於系爭會議審查，認原告系爭申請案計
19 畫書仍有監測計畫內容太簡、未提出避免路殺之補充說
20 明或相關生態保育措施等缺失，決議本案位屬生態高敏
21 感區及生態環境完整區域，土地區位不適宜，且友善作
22 為不具體，其開發不具備必要性，故「不予通過」（見
23 本院卷2第63-64頁）。此有審查專案小組110年4月6日
24 第12次會議簽到簿及會議紀錄（見本院卷2第23-35
25 頁）、被告110年4月19日函（見訴願卷1第172-175
26 頁）、原告110年11月29日（110）煬字第1129001號函
27 （見訴願卷1第177頁）、審查專案小組111年11月14日
28 第34次會議簽到簿及會議紀錄（見本院卷2第39-52
29 頁）、被告111年12月15日府商用字第0000000000號函
30 （見本院卷1第485-487頁）、被告112年1月6日府商用
31 字第0000000000號函（見本院卷1第489-490頁）、被告

01 112年1月30日府商用字第0000000000號函（見本院卷1
02 第491-492頁）、被告112年3月8日府商用字第00000000
03 00號函（見本院卷1第493-494頁）、原告系爭申請案計
04 畫書（112年3月版）（見本院卷2第211-387頁）、系爭
05 會議簽到簿及會議紀錄（見本院卷2第55-68頁）在卷可
06 稽，應堪認定。是以，系爭申請案業經被告農業處於系
07 爭會議審查否定系爭土地得由山坡地保育區農牧用地變
08 更為同區特定目的事業用地，已如前述，審查專案小組
09 於系爭會議決議本案位屬生態高敏感區及生態環境完整
10 區域，土地區位不適宜，且友善作為不具體，其開發不
11 具備必要性，故「不予通過」，經核審查專案小組之判
12 斷並無恣意濫用及其他違法情事，是本院對此專業判
13 斷，原則上予以尊重，故被告據此作成原處分駁回原告
14 系爭申請案，認事用法核無違誤。訴願決定遞予維持，
15 亦無不合。

16 6.原告固主張審查專案小組對於系爭申請案之審查，有違
17 背正當行政程序、法律保留原則之違法云云。惟查，被
18 告係依使用管制規則第30條第4項規定授權訂定之光電
19 審查要點及苗栗縣光電審查要點，組成審查專案小組受
20 理審查非都市土地2公頃以下土地申請做太陽能興辦事
21 業計畫，並以109年10月19日公告修正苗栗縣非都市土
22 地設置地面型太陽光電設施申請案相關受理程序及三階
23 段審查制度。又被告111年10月14日會議結論已就太陽
24 能興辦事業計畫審查機制分二階段審查，於第2階段審
25 查，審查專案小組會議應有委員總額2分之1以上出席，
26 因審查內容涉及生態檢核事項，其中生態保育背景委員
27 應至少1人出席，其決議應經出席委員超過半數之同意
28 行之。又系爭申請案係於系爭會議作成不予通過之決
29 議，該次會議專案審查小組之組成及決議過程均為適
30 法，已如前述。故原告主張審查專案小組對於系爭申請

01 案之審查，有違背正當行政程序、法律保留原則之違法
02 云云，並無理由。

03 7.原告又主張原處分不符合行政處分明確性之要求，具有
04 裁量瑕疵云云。經查，系爭申請案因位屬生態高敏感區
05 及生態環境完整區域，於審查專案小組第34次會議，審
06 查委員及被告農業處已各別提出具體生態友善作為及監
07 測計畫之審查意見，供原告作為友善規劃內容之參考依
08 據，並決議：「請依審查意見修正計畫，並於發文日起
09 20日內檢具修正後計畫書再提會審查。」（見本院卷2
10 第46-47頁）於系爭會議，審查意見仍指出「監測計畫
11 內容太簡，未應對當地生態議題，亦無法反映生態友善
12 措施合宜性與成效」、「未提出案場之生態議題……，
13 因此也無對應之具體生態友善保育措施」等語，因原告
14 未依審查專案小組第34次會議紀錄修正計畫書，亦未能
15 依案場生態議題做出相對應之保育策略，故決議：「本
16 案位屬生態高敏感區及生態環境完整區域，土地區位不
17 適宜，且友善作為不具體，其開發不具備必要性，故
18 『不予通過』。」（見本院卷2第63-64頁）被告於原處
19 分並載明：「……說明：一、依據『非都市土地申請變
20 更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點
21 （下稱審查要點）』及本府110年4月6日、111年11月14
22 日、112年3月21日本府太陽能興辦事業計畫審查專案小
23 組（下稱專案小組）第12次、第34次及第38次會議紀錄
24 （諒達）辦理。……四、綜上述，本案土地使用計畫經
25 專案小組決議不予以通過在案，其興辦事業經認定不可
26 行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發，爰不符審
27 查第5點第7款之要件，故駁回所請。」（見本院卷1第9
28 5-96頁）。是以，被告已依使用管制規則第30條第4項
29 規定授權訂定苗栗縣光電審查要點，以原則性方向供申
30 請開發單位參考，審查專案小組於歷次會議中均已提出
31 具體生態友善作為及監測計畫之審查意見，原處分就駁

01 回系爭申請案之理由亦已詳細記載，原告可就前開審查
02 專案小組會議內容等知悉前開內容。此有審查專案小組
03 111年11月14日第34次會議簽到簿及會議紀錄（見本院
04 卷2第39-52頁）、系爭會議簽到簿及會議紀錄（見本院
05 卷2第55-68頁）、原處分（見本院卷1第95-96頁）在卷
06 可稽。故原告主張原處分不符合行政處分明確性之要
07 求，具有裁量瑕疵云云，亦無理由。

08 8.原告另主張原處分具裁量怠惰之情事且違反比例原則云
09 云。惟查，系爭申請案於審查專案小組第34次會議業經
10 決議：「請依審查意見修正計畫，並於發文日起20日內
11 檢具修正後計畫書再提會審查」，嗣於系爭會議決議不
12 予以通過在案，系爭申請案經認定不可行及不具備其必
13 要性且土地區位不適宜開發，不符光電審查要點第5點
14 第7款規定之要件，均如前所述。原告未能於期限內提
15 出具體生態友善作為及監測計畫，則原處分依系爭會議
16 決議駁回系爭申請案，並未有裁量怠惰及違反比例原則
17 之情事。故原告主張原處分具裁量怠惰之情事且違反比
18 例原則云云，亦無理由。

19 9.綜上所述，原告前揭主張均無理由，原處分駁回原告之
20 申請於法有據，訴願決定予以維持，亦無不合。故原告
21 訴請撤銷原處分及訴願決定，及被告應依原告110年3月
22 10日之申請，作成核准系爭土地由山坡地保育區農牧用
23 地變更為同區太陽光電發電設施使用之特定目的事業用
24 地之行政處分，為無理由，應予駁回。

25 (三)本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資
26 料經本院斟酌後，認與判決結果不生影響，無一一論述的
27 必要，一併說明。

28 □結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

29 中 華 民 國 113 年 6 月 27 日

30 審判長法官 劉錫賢

31 法官 楊蕙芬

01
02
03
04
05
06
07
08
09
10

以上正本證明與原本無異。
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）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。
上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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，具備會計師資格者。 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. 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者。

01

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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 6 月 27 日

03

書記官 黃毓臻