

臺中高等行政法院判決

112年度訴字第29號

112年6月21日辯論終結

原告 鉅寰能源科技股份有限公司

代表人 陳效武

訴訟代理人 孫丁君 律師

趙天昀 律師

被告 臺中市政府

代表人 盧秀燕

訴訟代理人 陳姿君 律師

複代理人 謝志忠 律師

上列當事人間有關農業事務事件，原告不服行政院農業委員會中華民國111年12月5日農訴字第1110721843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

一、爭訟概要：

原告鉅寰能源科技股份有限公司就坐落於○○市大甲區永信段122地號，屬特定農業區農牧用地之土地（下稱系爭土地），依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱容許辦法）第30條規定，向被告○○市政府申請作非附屬設置於農業設施之綠能設施容許使用，然因系爭土地已依改制前○○縣政府民國94年12月19日府授環水字第09400560352號公告（下稱○○縣政府94年12月19日公告）解除土壤污染控制場址及土壤污染管制區，被告認為系爭土地已完成整治復育，且已多年從事農業生產使用，非屬高污染潛勢區域，無設置免與農業經營相結合綠能設施之合理性，乃依容許辦法第6條第1項第2款規定，以111年7月28日府授農地字第111

01 0195354號函（下稱原處分）不予同意原告之申請。原告不
02 服，提起訴願，經行政院農業委員會（下稱農委會）111年1
03 2月5日農訴字第1110721843號訴願決定（下稱訴願決定）駁
04 回，原告仍不服，於是提起本件行政訴訟。

05 二、原告起訴主張及聲明：

06 (一)主張要旨：

07 1.行政院環境保護署（下稱環保署）於110年1月21日修正發布
08 受污染土地設置太陽光電設施審查作業原則（下稱審查作業
09 原則），係配合行政院推動太陽光電設施設置之政策，並考
10 量實務運作情形及受污染土地改善之精神，將「受污染已改
11 善完成並依法公告解除列管之農業用地」納入得設置太陽光
12 電設施之範圍，是被告未審酌本案原告係依環保署之行政規
13 則（即審查作業原則）據以申請太陽能光電設施，於審查期
14 間未給予充分指導、輔導或協助原告協調各主管機關，遽以
15 作成原處分，顯然違反行政程序法第8條「誠信原則」、第9
16 條「有利不利一律注意原則」、第36條、第43條之規定，應
17 予撤銷：

18 (1)查環保署於110年1月21日修正發布審查作業原則，係配合
19 行政院推動太陽光電設施設置之政策，並考量實務運作情
20 形及受污染土地改善之精神，將「受污染已改善完成並依
21 法公告解除列管之農業用地」納入得設置太陽光電設施之
22 範圍，是根據審查作業原則第2點第1款、第3點第3款及第
23 8點第6、7款規定，於106年3月31日前公告列管之受污染
24 土地（受汞以外重金屬污染之土地），改善中或已改善完
25 成之農業用地皆可申請免與農業結合之綠能設施容許使
26 用，並無規定已整治完成或已恢復農作之土地不得進行申
27 請，是被告認定系爭土地已於94年12月19日公告解除土壤
28 污染控制場址及土地污染管制區而不得進行申請云云，顯
29 有誤解。

30 (2)其次，本案地主周秋木前於112年1月31日發函向環保署陳
31 情系爭土地申請太陽光電設施設置遭被告機關駁回事，業

01 經環保署於112年3月2日以環署土字第1121024840號函請
02 農委會，該函以：「……查旨揭地號農地符合審查作業原
03 則適用範圍，並為行政院匡列為太陽光電設置優先推動對
04 象，在考量環境安全及政策為前提下，建請貴會行政指導
05 地方政府再予審酌本案依『申請農業用地作農業設施容許
06 使用審查辦法』第30條規定之申請。」請農委會再行指導
07 地方政府審酌本案依容許辦法第30條之申請。依上可知，
08 環保署與農委會在對於適用各自頒布之行政規則上，尚有
09 疑義（即經環保署審查同意之土地能否依容許辦法第30條
10 設置免與農業相結合之綠能設施？）仍須釐清。

11 (3)惟查，被告未審酌本案原告係依環保署之行政規則據以申
12 請太陽能光電設施，於審查期間未給予充分指導、輔導或
13 協助原告協調各主管機關，遽以作成原處分，明顯違反行
14 政程序法第8條「誠信原則」、第9條「有利不利一律注意
15 原則」、第36條、第43條之規定，原處分判斷於法顯有未
16 合，應予撤銷。

17 2.被告未就系爭土地現況進行詳盡調查，遽認本案無設置免與
18 農業經營相結合綠能設施之合理性，而依容許辦法第6條第1
19 項第2款規定逕為原處分，顯有裁量瑕疵之違誤：

20 (1)按審查作業原則第2點第1款、第3點第3款及第8點第6、7
21 款規定：「二、本原則用詞，定義如下：(一)受污染土地：
22 指受汞以外之重金屬污染並於中華民國106年3月31日前依
23 土壤及地下水污染整治法（以下簡稱本法）公告為土壤污
24 染控制場址或整治場址（以下合稱污染場址）之農業用地
25 」、「三、本原則申請對象如下：……(三)解除列管之受污
26 染土地之土地使用人、管理人或所有人」、「八、注意事
27 項……(六)受污染土地已改善完成並依本法公告解除列管，
28 解除列管之受污染土地之土地使用人、管理人或所有人應
29 於繳足直轄市、縣（市）主管機關核算之代為支應相關污
30 染改善費用後，始得依容許辦法之規定，申請綠能設施容
31 許使用。(七)申請者使用已改善完成並依本法公告解除列管

或由直轄市、縣（市）主管機關進行改善之受污染土地，應與該主管機關簽訂行政契約，範本如附件5」。

(2)次按容許辦法第30條第1項第2款、第3項及第4項規定：「非附屬設置於農業設施之綠能設施，申請免與農業經營使用相結合，以位於下列區位者為限：……二、土壤及地下水污染整治法公告之污染控制場址、污染整治場址或污染管制區」、「申請第1項綠能設施之容許使用，經營計畫應敘明下列事項，並依第4條規定，向土地所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出：一、設置目的。二、興建設施之基地地號及興建面積。三、計畫構想：包括計畫期程、設施之總裝置電容量、遮蔽率、植被覆蓋管理及工程設計等內容，以及申請人非土地所有權人者，並應說明對土地所有權人之經濟助益，並檢附土地使用權利證明文件等文件」、「依第1項第2款所定區位申請者，應符合土壤及地下水污染整治法相關規定，並經環保主管機關審查同意」。

(3)經查，原處分固稱本案屬容許辦法第6條第1項第2款規定而不予同意，無非係以農委會111年7月19日農企字第1110716943號函（下稱農委會111年7月19日函）函說明三：「……惟該土地已於94年12月19日公告解除土壤污染控制場址及土壤污染管制區，且恢復種植芋頭，又查卷附資料，該農地毗連土地之使用現況亦為農業使用為主，故本案倘經貴府審認該土地已完成整治復育，且已多年從事農業生產使用，非屬高污染潛勢區域，亦無設置免與農業經營相結合綠能設施之合理性」為據。惟依前揭條文意旨，於106年3月31日前依土地及地下水污染整治法公告為土壤污染控制場址或整治場址之農業用地均屬作業原則所稱之受污染土地，且為使用已改善完成並依法公告解除列管之受污染土地，土地使用人應經環保主管機關審查同意並簽訂行政契約，並於繳足相關污染改善費用後，即得依容許辦法之規定申請綠能設施容許使用。

01 (4)系爭土地於94年12月19日經公告解除土壤污染控制場址及
02 土壤污染管制區，並經環保署土壤及地下水污染整治網發
03 布於「已完成污染改善農地土地清冊」，核屬前揭條文所
04 規範之受污染土地，原告為於受污染土地設置太陽光電設
05 施而向臺中市政府環境保護局（下稱環保局）提出申請並
06 業經審查通過，亦依法與其簽訂行政契約並繳足相關費
07 用，自得依法續為相關申請。且查，根據「行政院環境保
08 護署土壤及地下水污染整治網」公告受污染土地設置太陽
09 光電專區內之四格漫畫，其中申請資格載明「曾受污染經
10 地方環保機關公告列管的農地，於改善完成後且符合規定
11 的，除了耕種之外，還可以選擇種電。」益徵被告認系爭
12 土地已完成整治復育，非屬高污染潛勢區域而無設置免與
13 農業經營相結合綠能設施之合理性，遽以不合容許辦法為
14 由就本案申請作成不予同意之不利處分，於法自有未合。

15 (5)其次，被告固稱系爭土地已多年從事農業生產使用，非屬
16 高污染潛勢區域，惟原告於110年4月與系爭土地地主周秋
17 木就本案申請進行簽約，地主表示自己年事已高並無後續
18 耕作意願，系爭土地於簽約及提出本案申請當時確無種植
19 作物之情，係於111年4月15日現場勘查始知悉系爭土地遭
20 他人違規種植作物，並非原處分所稱系爭土地係多年從事
21 農業生產使用而非屬高污染潛勢區域，且原告就本案後續
22 亦已委由地主向違規者溝通清除違規種植之作物，其亦承
23 諾不再種植，原告遂檢具地主聲明書向被告請求續審，然
24 被告僅以農委會111年7月19日函內容為據，並依卷附資料
25 認定系爭土地現況，未再詳盡調查原委始末，遽認本案並
26 無設置免與農業經營相結合綠能設施之合理性，而作成予
27 同意之不利處分，顯有裁量瑕疵之違誤。

28 (6)再者，根據106年6月28日容許辦法修正對照表之修正說明
29 第30條第9點：「明定依本條規定申請之綠能設施，其使
30 用面積不得超過百分之七十，以留設適當之隔離緩衝空
31 間，避免影響鄰隔離緩衝空間，避免影響鄰地從事農業使

01 用，確保周遭地從事農業使用，確保周遭維持農業經營環
02 境之品質，爰增列第5規定。」觀諸上開修正說明，容許
03 辦法為避免影響鄰地從事農業使用，已於容許辦法第30條
04 第5項規定：「依本條規定申請之綠能設施，其設施總面
05 積，不得超過申請設施所坐落之農業用地土地面積百分之
06 七十。」對綠能設施之設置總面積定有上限，是被告未察
07 明原告係以合於面積上限之計畫提出申請，反而逕以系爭
08 土地周邊使用現況亦為農業使用為理由，而認定本案無設
09 置合理性云云，如此擴張解釋容許辦法之規定，顯然與容
10 許辦法之訂定目的不符，嚴重違背法令。

11 (7)原告為配合國家重大能源政策增加太陽能再生能源發電
12 量，就受污染土地設置太陽能光電設施提出容許使用之申
13 請，均係依法並依環保署土壤及地下水污染整治綱公告之
14 已完成污染整治改善之農地清冊與地主進行簽約，並配合
15 中央政策朝友善農地著手，期盼創造中央地方與農民間綠
16 能合作模式，是原告為本案所投注之心血及勞費可見一
17 斑，惟被告未再詳盡調查原委始末，遽就本案作成不予同
18 意之不利處分，對原告實有不公。

19 (8)準此，系爭土地核屬審查作業原則及容許辦法所規範之受
20 污染土地，且原告為提出本案申請均依法取得主管機關同
21 意並與其簽訂行政契約，自得為後續相關申請，惟被告未
22 就系爭土地現況進行詳盡調查，遽認本案無設置免與農業
23 經營相結合綠能設施之合理性，而依容許辦法第6條第1項
24 第2款規定逕為不予同意原告申請事項之原處分，是被告
25 裁處原告違反前揭說明，顯有裁量瑕疵之違誤。

26 3.原告於另案位於彰化縣和美鎮大雅段832地號之土地，同樣
27 屬彰化縣「受污染已改善完成並依法公告解除列管之農業用
28 地」，並經主管機關審查符合容許辦法第30條第1項第2款免
29 與農業相結合之綠能設施，然被告不察，逕以系爭土地已完
30 成改善並解除列管而認定不構成容許辦法第30條第1項第2款

之要件，顯然有違差別待遇、未注意此對原告有利事實、違反平等及誠信原則：

(1)行政程序法第6規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」。

(2)查原告於另案彰化縣和美鎮大雅段832地號之土地，同樣屬彰化縣「受污染已改善完成並依法公告解除列管之農業用地」，並經主管機關審查符合容許辦法第30條第1項第2款免與農業相結合之綠能設施，是被告本應綜合判斷各縣市主管機關對於相同案例應為相同處理，然被告不察，逕以系爭土地已完成改善並解除列管而認定不構成容許辦法第30條第1項第2款之要件，顯然有違差別待遇、未注意此對原告有利事實、違反平等及誠信原則，是原處分顯然違反，應予撤銷。

4.至於鈞院於準備程序所詢：「原告如依容許辦法第27條第2項第1款規定重新申請之可行性？」原告謹回應如下：

(1)倘若原告依容許辦法第27條第2項第1款結合農業經營之綠能設施為申請，屋頂型綠能設施需依容許辦法第28條檢附農業經營實績之證明文件，並經直轄市、縣（市）主管機關查核確有農業經營事實，且符合原核定之計畫內容使用；地面型綠能設施需依容許辦法第29條位於第30條之規定區位外，並應擬具農業經營結合綠能之專案計畫，提送中央主管機關審查核准。

(2)惟查，系爭土地地主本身已無種植作物之打算，且原告亦無農業經營之實績，姑不論原告依環保署訂頒之審查作業原則得申請系爭土地作綠能設施使用（業如前述），考量種植農作物時程長、完成改善污染地種植農作物污染物殘留之疑慮，加上在光電板下能否種植作物的不確定性等因素，以及原告日前已投入極大資源、心力朝「免與農業相結合之綠能設施」進行規劃設計，如改依容許辦法第27條

01 第2項第1款重新申請，將使原告先前投入付之一炬，原告
02 實無力實行等語。

03 (二)聲明：

04 1.訴願決定及原處分均撤銷。

05 2.被告應依原告於111年5月25日申請書之內容，作成同意原告
06 於系爭土地設置綠能設施之行政處分。

07 三、被告答辯及聲明：

08 (一)答辯要旨：

09 1.按農業發展條例（下稱農發條例）第2條、第6條第1項第2
10 款、第30條第1項第2款、第3項及第4項規定，農業用地申請
11 作農業設施容許使用，應考量農業使用之內涵、當地農業經
12 營發展、設施與農業生產經營之必要性及合理性，視個案實
13 情予以審認；且申請之農業設施應係輔助其坐落農業用地之
14 農業生產或經營所需，並應與該坐落用地之生產使用行為相
15 連結，且具相容使用之性質，否則該設施與農業經營不具必
16 要性，主管機關應依容許辦法第6條第1項第2款規定否准其
17 申請。

18 2.農發條例第8條之1第3項規定授權訂定之容許辦法，其適用
19 有疑義時自得由中央主管機關農委會作出函釋，以闡明法規
20 原意，俾供下級機關及屬官得以遵循。被告於111年7月5日
21 以府授農地字第1110175419號函就本案涉及農業設施容許使
22 用審查執行疑義請示農委會，農委會以111年7月19日函復認
23 系爭土地已於94年12月19日公告解除土壤污染控制場址及土
24 壤污染管制區，且恢復種植芋頭，該農地毗連土地之使用現
25 況亦為農業使用為主，故本案倘經被告審認該土地已完成整
26 治復育，且已多年從事農業生產使用，即非屬高污染潛勢區
27 域，亦無設置免與農業經營相結合綠能設施之合理性，依容
28 許辦法第6條第1項第2款規定核處，尚無疑義。是以，上開
29 函釋係農委會為協助下級機關或屬官對於容許辦法適用疑義
30 所為，依行政程序法第162條規定具有拘束被告機關之效力。
31 再按容許辦法第6條第1項第2款所稱之「合理性」及

「必要性」為同意裁量許可之準據，應屬「不確定法律概念」，行政法院就上開「不確定法律概念」應尊重行政機關享有「判斷餘地」之領域，僅行政機關有恣意濫用及其他違法情事而構成「判斷餘地瑕疵」時，法院始能加以審查。

3.容許辦法第8章關於綠能設施之設置，其申請應依同辦法第28條至第30條規定辦理。次按容許辦法102年10月9日修正發布，新增第30條規定之立法意旨略以：土壤及地下水污染整治法公告之污染控制場址、污染整治場址或污染管制區之農業用地，考量該類土地生產力相對偏低，甚至無法作農耕使用。為能活化此類邊際土地以有助農地多元利用，並適度回饋於農民收益，爰得同意不限應與農業經營使用結合等語，系爭土地經前○○縣政府被告於94年2月2日公告為土壤污染控制場址及管制區，因該土地已完成改善，並經驗證污染物濃度低於土壤污染管制標準，○○縣政府於94年12月19日公告解除列管，同時載明解除限制耕種。被告於111年4月15日派員至現場勘查，發現有種植芋頭，已有從事農業生產使用，並無曾位處土壤污染控制場址及管制區之農業用地，致該土地生產力相對偏低，甚至無法作農耕使用之情形。因此，原處分以本案無設置免與農業經營相結合綠能設施之合理性，依容許辦法第6條第1項第2款規定，不予同意原告之申請，應無違誤，並無原告所稱有恣意濫用或裁量瑕疵之違誤情形。

4.綜上所述，原告所稱均無可採，被告依容許辦法第6條第1項第2款規定，以原處分否准原告設置太陽能光電設施案之申請，並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合等語。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)系爭土地經公告解除土壤污染控制場址及土地污染管制區後，是否符合得申請免與農業經營使用相結合，非附屬設置於農業設施之綠能設施之要件？

01 (二)原告擬在系爭土地上設置免與農業經營使用相結合之綠能設
02 施，向被告申請農業用地作農業設施容許使用同意書，被告
03 以原處分否准，是否適法？

04 (三)原告訴請撤銷訴願決定及原處分，及被告應依原告於111年5
05 月25日申請書之內容，作成同意原告於系爭土地設置綠能設
06 施之行政處分，是否有理由？

07 五、本院的判斷：

08 (一)前提事實：

09 原告就系爭土地依容許辦法第30條規定，向被告申請作非附
10 屬設置於農業設施之綠能設施容許使用，然因系爭土地已依
11 ○○縣政府94年12月19日公告解除土壤污染控制場址及土壤
12 污染管制區，被告認為系爭土地已完成整治復育，且已多年
13 從事農業生產使用，非屬高污染潛勢區域，無設置免與農業
14 經營相結合綠能設施之合理性，乃依容許辦法第6條第1項第
15 2款規定，以原處分不予同意原告之申請。原告不服，提起
16 訴願，經農委會訴願決定駁回等情，有原處分函、訴願決定
17 書、○○縣政府94年12月19日公告等附卷可佐（本院卷81、
18 82、131-139頁、訴願卷118頁），此部分事實堪以認定。

19 (二)系爭土地雖曾經改制前○○縣政府於94年2月2日公告為土壤
20 污染控制場址及土地污染管制區，然已經○○縣政府94年12
21 月19日公告解除系爭土地之土壤污染控制場址及土地污染管
22 制區：

23 1.經查，○○縣政府94年2月2日府授環水字第0930046002號公
24 告記載：「主旨：公○○縣○○鎮○○段……、122、……
25 地號之全部土地……為土壤污染控制場址。……公告事項：
26 ……四、污染物及污染情形概述：……(二)○○縣大甲鎮永信
27 段122……等4筆地號土地為重金屬鎳、鉻超過土壤污染管制
28 標準。五、其他重要事項：(一)上述土地地上之食用作物均需
29 剷除、銷毀。(二)限制農地使用，得選擇辦理停耕補償領取補
30 償費；或選擇種植觀賞用途……等非供人、畜直接或間接食
31 用之作物……。」94年2月2日府授環水字第0930046003號公

告記載：「主旨：公○○縣○○鎮○○段……、122、……地號之全部土地……為土壤污染控制場址之土地污染管制區。……公告事項：……三、管制項目：……(五)禁止種植食用作物，畜牧家禽或家畜，養殖水產動植物。」（訴願卷114、115頁）可知，○○縣政府於94年2月2日以前述2公告認系爭土地為土壤污染控制場址及土地污染管制區，並禁止於系爭土地種植食用作物，畜牧家禽或家畜，養殖水產動植物。

2.○○縣政府嗣後以94年12月19日公告解除系爭土地之土壤污染控制場址及土地污染管制區，該公告並記載：「主旨：公告解○○縣○○鎮○○段……、122、……地號等16筆農地之土壤污染控制場址及土壤污染管制區。……公告事項：一、……本縣大甲鎮永信段……、122、……地號等10筆農地……命污染行為人提出污染控制計畫進行污染改善措施，完成改善並經驗證污染物濃度低於土壤污染管制標準，依法予以解除管制。二、其他重要事項：(一)解除限制耕種。」（訴願卷118頁）。是以，系爭土地既已經○○縣政府94年12月19日公告解除土壤污染控制場址及土地污染管制區，並解除耕種之限制，自可作為農業經營使用。

(三)原告擬在系爭土地上設置免與農業經營使用相結合之綠能設施，向被告申請農業用地作農業設施容許使用同意書，被告以原處分否准，適法有據：

1.應適用的法令：

(1)農發條例第3條第11款規定：「本條例用辭定義如下：……十一、耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。」第8條之1第2項、第3項規定：「（第2項）農業土地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。……。 （第3項）前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

01 (2)農發條例施行細則第2條第1款規定：「本條例第3條第10
02 款所稱依法供該款第1目至第3目使用之農業用地，其法律
03 依據及範圍如下：一、本條例第3條第11款所稱之耕
04 地。」

05 (3)農發條例第8條之1第3項授權訂定之容許辦法第3條第7款
06 規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：……七、綠能
07 設施。」第6條第1項第2款規定：「申請農業用地作農業
08 設施容許使用，有下列情形之一者，不予同意：……二、
09 經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不
10 相當。」第27條第1項、第2項規定：「（第1項）本辦法
11 所稱綠能設施，指依再生能源發展條例第3條第1項第1款
12 所定太陽能、風力及非抽蓄式水力設施。（第2項）前項
13 綠能設施具備下列條件之一者，得設置於農業用地：一、
14 結合農業經營。二、減緩嚴重地層下陷地區之農業用地地
15 層持續下陷。三、避免受污染農業用地生產或經營特定農
16 產物，影響食品安全。」第29條第1項規定：「非附屬設
17 置於農業設施之地面型綠能設施，除位於第30條規定之區
18 位者外，以結合農業經營且符合下列情形之一者為限：
19 一、中央能源主管機關、○○市、縣（市）主管機關或國
20 營事業所定推動農業經營結合綠能之專案計畫範圍內，並
21 符合其計畫措施。二、可優先推動漁業經營結合綠能之區
22 位範圍。」第30條第1項規定：「非附屬設置於農業設施
23 之綠能設施，申請免與農業經營使用相結合，以位於下列
24 區位者為限：一、經濟部公告之嚴重地層下陷地區內，屬
25 不利農業經營之農業用地。二、土壤及地下水污染整治法
26 公告之污染控制場址、污染整治場址或污染管制區。三、
27 經濟部103年11月12日訂定陸上盜濫採土石坑洞善後處理
28 計畫列管有案之國有農業用地，並經○○市、縣（市）政
29 府整體規劃者。」

30 (4)審查作業原則第2點規定：「二、本原則用詞，定義如
31 下：(一)受污染土地：指受汞以外之重金屬污染並於中華民

01 國106年3月31日前依土壤及地下水污染整治法（以下簡稱
02 本法）公告為土壤污染控制場址或整治場址（以下合稱污
03 染場址）之農業用地。(二)農業用地：指農業發展條例第3
04 條第10款規定之農業用地且依法得供農業種植食用作物使
05 用之土地。」第3點第3款規定：「三、本原則申請對象如
06 下：……(三)解除列管之受污染土地之土地使用人、管理人
07 或所有人。」第8點第6款、第7款規定：「八、注意事
08 項……(六)受污染土地已改善完成並依本法公告解除列管，
09 解除列管之受污染土地之土地使用人、管理人或所有人應
10 於繳足○○市、縣（市）主管機關核算之代為支應相關污
11 染改善費用後，始得依容許辦法之規定，申請綠能設施容
12 許使用。(七)申請者使用已改善完成並依本法公告解除列管
13 或由○○市、縣（市）主管機關進行改善之受污染土地，
14 應與該主管機關簽訂行政契約，範本如附件5。」

15 2.經查，系爭土地之所有權人為周秋木，其委託原告向被告申
16 請太陽光電設施農業用地作農業設施容許使用，且從該申請
17 書亦可知，系爭土地之使用分區為特定農業區，編定類別為
18 農牧用地，土地使用現況為無耕作、無建物，原告申請之農
19 業設施為綠能設施太陽光電設施，高度為2.689M，再參酌本
20 院於112年4月27日行準備程序時，向原告詢問：「對於原告
21 是申請免與農業經營結合之綠能設施，原告有無爭執？」經
22 原告訴訟代理人表示：「不爭執。」足見原告係向被告申請
23 於系爭土地設置免與農業經營結合之綠能設施，此有農業用
24 地作農業設施容許使用申請書、土地所有權人委託書、112
25 年4月27日準備程序筆錄附卷可證（本院卷224、225、375
26 頁）。

27 3.被告認原告之申請案尚有疑義，經農委會111年7月19日函復
28 略以：「主旨：有關貴府為所轄大甲區永信段122地號受污
29 染土地設置太陽光電設施審認疑義案，復如說明，請查照。
30 ……說明：……三、復依容許辦法第30條第1項及第4項規
31 定，屬土壤及地下水污染整治法公告之受污染控制場址、污

01 染整治場址或污染管制區，且符合土壤及地下水污染整治法
02 相關規定，並經環保主管機關審查同意之區位，得申請免與
03 農業經營使用相結合之綠能設施。依貴府來函及附件，旨揭
04 土地經貴府環境保護局110年8月4日審認符合受污染土地設
05 置太陽光電設施審查作業原則之規定，惟該土地已於94年12
06 月19日公告解除土壤污染控制場址及土壤污染管制區，且恢
07 復種植芋頭，又查卷附資料，該農地毗連土地之使用現況亦
08 為農業使用為主，故本案倘經貴府審認該土地已完成整治復
09 育，且已多年從事農業生產使用，非屬高污染潛勢區域，亦
10 無設置免與農業經營相結合綠能之合理性，貴府依前揭容許
11 辦法第6條第1項第2款規定核處，尚無疑義。」等語（本院
12 卷185-186頁）。

- 13 4.系爭土地為特定農業區之農牧用地，屬農發條例第3條第11
14 款規定之「耕地」，依農發條例施行細則第2條第1款規定，
15 亦屬農發條例所稱之「農業用地」，原告若有於系爭土地設
16 置綠能設施太陽光電設施之需求，依農發條例第8條之1第2
17 項規定，自應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築
18 執照。又申請農業設施之容許使用，依農發條例第8條之1第
19 3項授權訂定之容許辦法訂有相關規範，本件原告欲申請之
20 農業設施為高度2.689M之綠能設施太陽光電設施，且該設施
21 並非在屋頂搭設，應為地面型綠能設施，依容許辦法第27條
22 第2項規定，該綠能設施原則上僅於符合結合農業經營、減
23 緩嚴重地層下陷地區之農業用地地層持續下陷或避免受污染
24 農業用地生產或經營特定農產物，影響食品安全之條件下，
25 始得設置於系爭土地。今原告欲申請該綠能設施免與農業經
26 營結合，依容許辦法第30條第1項規定，須系爭土地屬經濟
27 部公告之嚴重地層下陷地區內，不利農業經營之農業用地、
28 土壤及地下水污染整治法公告之污染控制場址、污染整治場
29 址或污染管制區或經濟部103年11月12日訂定陸上盜濫採土
30 石坑洞善後處理計畫列管有案之國有農業用地，並經○○
31 市、縣（市）政府整體規劃者，始可為之。而如前所述，系

01 爭土地已於94年12月19日經公告解除土壤污染控制場址及土
02 地污染管制區，並解除耕種之限制，自斯時起已可恢復作為
03 農業經營使用，顯已不符合容許辦法第30條第1項第2款規定
04 之情形，再依容許辦法第29條第1項規定，該綠能設施屬地
05 面型綠能設施，且非位於容許辦法第30條第1項規定之區位
06 內，該綠能設施自仍須結合農業經營，始可設置。是以，原
07 告擬在系爭土地上設置免與農業使用相結合之綠能設施，經
08 核已不符合容許辦法第30條第1項規定，被告審酌系爭土地
09 已完成整治復育，且已多年從事農業使用，非屬高污染潛勢
10 區域，無設置免與農業經營相結合綠能設施式之合理性，爰
11 依容許辦法第6條第1項第2款規定，以原處分否准原告之申
12 請，實屬適法有據。原告主張：被告所為原處分違反行政程
13 序法第8、9、36、43條等規定，應予撤銷等語，容屬其主觀
14 見解，並不可採。

15 (四)原告主張：依審查作業原則第2點第1款、第3點第3款、第8
16 點第6款、第7款規定意旨，系爭土地屬106年3月31日前依土
17 地及地下水污染整治法公告為土壤污染控制場址或整治場址
18 之農業用地，應屬審查作業原則所稱之受污染土地，且已改
19 善完成並依法公告解除列管，原告經向環保局申請經審查同
20 意並簽訂行政契約，繳足相關費用後，自得依容許辦法規定
21 申請綠能設施容許使用等語。經查：

- 22 1.系爭土地雖曾於94年2月2日經公告為土壤污染控制場址及土
23 地污染管制區，惟已於94年12月19日公告解除系爭土地之土
24 壤污染控制場址及土地污染管制區，已如前述。是原告主張
25 系爭土地屬106年3月31日前依土地及地下水污染整治法公告
26 為土壤污染控制場址或整治場址之農業用地，即屬審查作業
27 原則第2點第1款所稱「受污染土地」，已有疑義。其次，審
28 查作業原則僅規定解除列管之受污染土地之土地使用人、管
29 理人或所有人，得申請設置太陽光電設施，惟遍查審查作業
30 原則，並無解除列管之受污染土地得申請免與農業經營相結
31 合之太陽能光電設施，而主管機關必須予以許可之規定。

01 2.而且，依審查作業原則第8點第6款規定可知，受污染土地已
02 改善完成並依土壤及地下污染整治法公告解除列管，解除列
03 管之受污染土地之土地使用人、管理人或所有人固可於繳足
04 ○○市、縣（市）主管機關核算之代為支應相關污染改善費
05 用後，申請綠能設施容許使用，但仍須依容許辦法規定申請
06 容許使用。而依容許辦法規定申請容許使用，自應符合容許
07 辦法相關規定之要件，主管機關始得許可之。又如前所述，
08 系爭土地並不符合容許辦法第30條第1項各款規定之情形，
09 原告自不得申請於系爭土地設置免與農業經營結合之綠能設
10 施，該綠能設施仍須結合農業使用，始可設置，被告以原處
11 分否准，並無違法。原告認為系爭土地經改善完成，並依法
12 公告解除列管，其已向環保局申請經審查同意，並簽訂行政
13 契約，繳足相關費用，已符合容許辦法第30條第1項規定，
14 得申請免與農業經營使用相結合之情形，容屬誤會。

15 (五)另原告主張：系爭土地所有權人無耕作意願，且系爭土地遭
16 他人違規種植作物，其後續已委由地主向違規者溝通清除違
17 規種植作物，該違規者亦承諾不再種植，原告向被告請求續
18 審，被告卻以農委會111年7月19日函為據，並依卷附資料認
19 定該土地現況，未再詳細調查，遽以原處分不予同意，顯有
20 裁量瑕疵之違誤等語。然查：

21 1.環保署93年6月3日環署土字第0930039202號函（下稱環保署
22 93年6月3日函）：「……對於受污染土壤及地下水之污染改
23 善，肇始於發軔而迄於終結，係一連串相續相承之行為，諸
24 如控制場址、整治場址或污染管制區之公告、命污染行為人
25 或污染關係人提整治計畫……等，以迄於解除場址之列管，
26 其間行政行為之態樣既多且廣，非可冒然論斷一部行政行為
27 之性質，概括涵攝於全部，應為細緻性之考量，方符『有權
28 利，即有救濟』之法治國思想。三、又，整治法中之『公
29 告』，其對象乃係針對特定或雖非特定而依一般性特徵可得
30 確定其範圍之相對人為之，規範之內容可能係屬具體抑或抽
31 象，故其性質係介於一般處分與法規命令間，而在概念上難

01 以區別，惟倘將『公告』之性質定性為法規命令，則與近代
02 揭櫫之法治國思想有所扞格。故為保障人民之訴訟權計，應
03 將『公告』之性質認定為行政程序法第92條第2項之一般處
04 分……。」

05 2.被告否准原告所請之原因，係其向被告申請於系爭土地設置
06 免與農業經營結合之綠能設施，不符合容許辦法第30條第1
07 項之規定，即系爭土地已非屬該條項所規定之3款情形：(1)
08 經濟部公告之嚴重地層下陷地區內，屬不利農業經營之農業
09 用地；(2)土壤及地下水污染整治法公告之污染控制場址、污
10 染整治場址或污染管制區；(3)經濟部103年11月12日訂定陸
11 上盜濫採土石坑洞善後處理計畫列管有案之國有農業用地，
12 並經○○市、縣（市）政府整體規劃者。此與系爭土地是否
13 遭他人違規種植作物，及系爭土地所有權人是否有耕作意
14 願，並不相關。若謂土地所有人只要無耕作意願，即可申請
15 免與農業相結合之綠能設施，則無異鼓勵良田廢耕改種電，
16 顯不符合國家之農地政策。

17 3.又解除系爭土地土壤污染控制場址及土地污染管制區之○○
18 縣政府94年12月19日公告，依環保署93年6月3日函意旨，其
19 性質應為對物之一般處分，經公告生效後，即發生存續力，
20 在未遭撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在，
21 被告應受該公告內容之構成要件效力拘束；且該效力亦應為
22 處分機關以外之其他國家機關（包括法院）所尊重，並以之
23 為既存之構成要件事實，作為其本身決定之基礎。是以，被
24 告在判斷系爭土地是否為容許辦法第30條第1項第2款規定之
25 「污染控制場址、污染整治場址或污染管制區」時，應以○
26 ○縣政府94年12月19日公告為基礎，其據此認為本件申請不
27 符合容許辦法第30條第1項第2款規定，以原處分否准原告之
28 申請，經核亦無裁量瑕疵之情形存在。原告主張：被告依卷
29 附資料認定系爭土地現況，未再詳細調查，遽以原處分不予
30 同意，顯有裁量瑕疵之違誤部分等語，並不可採。

01 (六)至於原告主張：其另案位於彰化縣和美鎮大雅段832地號之
02 土地，同樣屬彰化縣「受污染已改善完成並依法公告解除列
03 管之農業用地」，並經主管機關審查符合容許辦法第30條第
04 1項第2款免與農業相結合之綠能設施，然被告不察，逕以系
05 爭土地已完成改善並解除列管而認定不構成容許辦法第30條
06 第1項第2款之要件，顯然有違差別待遇、未注意此對原告有
07 利事實、違反平等及誠信原則乙節。經查，原告所陳上述案
08 例縱使屬實，亦僅係訴外人彰化縣政府所為之單一個案，且
09 非被告轄區範圍，更非被告所為之處分，被告並不受該處分
10 之拘束，至於該處分是否適法並非本件之審理範圍，自無法
11 任意比附援引。原告據此主張被告違反差別待遇、未注意此
12 對原告有利事實、違反平等及誠信原則，亦不可採。

13 (七)綜上所述，系爭土地既經改制前○○縣政府94年12月19日公
14 告解除土壤污染控制場址及土地污染管制區，並解除耕種之
15 限制，已可作為正常農業經營使用，原告向被告申請於系爭
16 土地設置免與農業經營結合之綠能設施，即不符合容許辦法
17 第30條第1項規定，被告依容許辦法第6條第1項第2款規定，
18 以原處分否准原告之申請，並無違法。訴願決定遞予維持，
19 亦無不合。原告訴請將訴願決定及原處分均撤銷，及被告應
20 依原告於111年5月25日申請書之內容，作成同意原告於系爭
21 土地設置綠能設施之行政處分，均無理由。

22 (八)本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊、防禦方法及舉證，經本
23 院審酌後，認對於判決結果不生影響，爰不一一論述，併此
24 敘明。

25 六、結論：原告之訴為無理由，應予駁回。

26 中 華 民 國 112 年 6 月 30 日

27 臺中高等行政法院第三庭

28 審判長法官 陳 文 燦

29 法官 張 鶴 齡

30 法官 黃 司 熒

31 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. 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，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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 112 年 6 月 30 日

