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315號
民國113年8月15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

上列當事人間因土地變更編定事件，原告不服經濟部中華民國112年10月18日經法字第11217307230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、原告代表人民國113年3月13日由吳國榮變更為游宏昌（本院卷1第463頁），並於113年3月28日具狀聲明承受訴訟（本院卷1第459頁），應予准許。

二、事實概要：

原告（原名日煬科技有限公司，民國112年4月25日獲准變更名稱及組織型態）前以109年7月14日(109)煬字第0714004號函檢具非都市土地申請變更編定興辦事業計畫書等文件（下稱系爭申請案），向被告申請將○○縣○○鄉○○○段20

9、214、215、216、217及754地號土地（下稱系爭土地，面積共計6686.19平方公尺，約0.67公頃）由山坡地保育區農牧用地變更為太陽光電發電設施使用。案經被告組成太陽能興辦事業計畫審查專案小組（下稱專案小組），依被告109年10月19日府商用字第0000000000號公告（下稱109年10月19日公告），分別於110年3月7日及111年5月4日召開第8次、第26次會議審查，認系爭土地位屬「生態高敏感區」，爰決議請原告依委員審查意見修正計畫後再提會審查，被告並分別以110年3月25日府商用字第0000000000號函、111年5月16日府商用字第0000000000號函檢送前開會議之會議紀錄予原告。嗣專案小組第41次會議審查原告所送修正計畫內容，決議請原告再依委員審查意見修正計畫，並將修正後計畫書提送各委員書面審查1次，經委員確認無意見後通過，被告以112年4月24日府商用字第0000000000號函檢送專案小組第41次會議紀錄，及以112年4月26日府商用字第0000000000號函通知原告。原告雖於112年5月10日檢送修正後計畫書，由被告於112年6月5日送請委員書面審查，惟經委員以書面審查意見認為該計畫書並未依審查意見修正完成，不同意通過。被告乃審認原告之興辦事業不具可行性、必要性且土地區位不適宜開發，依「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要點」（下稱光電審查要點）第5點第7款規定，以112年7月20日府商用字第0000000000號函（下稱原處分）為駁回申請之處分。原告不服，於112年8月17日提起訴願，經經濟部以112年10月18日經法字第00000000000號訴願決定書（下稱訴願決定）予以駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

三、原告主張要旨及聲明：

㈠原處分根據委員審查認為原告所提送興辦事業計畫書未修正完成，而認興辦事業經認定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發云云，然從原處分中根本無從得出委員確實有作成上開結論，原處分顯然有欠缺行政處分之應記載事

項、違反行政程序法第43條、不符行政行為內容明確之要求且悖於行政正當程序等違法情事：

1.參照最高行政法院109年度判字第23號判決、臺北高等行政法院99年度訴字第2416號判決意旨可知，要達到行政處分明確性之要求，必須包括「(1)法令之引述與必要之解釋；（2）對案件事實之認定；（3）案件事實函攝於法令構成要件之判斷；（4）法律效果斟酌之依據」等，若無法符合上開要求，即無法使人民由行政處分得以瞭解行政機關作成行政處分之事實認定及範圍，法律規範之範圍及效果，案件事實涵攝於法令構成要件如何判斷等，自難認該行政處分合於明確性要求，而應屬不合法之行政處分。

2.經查，原處分以原告所提送興辦事業計畫未修正完成，不予以通過，且認為興辦事業經認定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發云云，駁回原告之申請。

3.惟查，觀諸原處分內容，全然未見被告對於其所認定之事實涵攝於光電審查要點第5點第7款構成要件之解釋及判斷，由原處分根本無從得知委員對於原告所提送之興辦事業計畫之審查意見，究竟委員如何認為原告未修正完成？未修正之處是否足以導致「興辦事業經認定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發」？原告均未見原處分有任何說明，足證原處分顯然與法有違，應予撤銷。

4.次查，第41次審查專案小組會議紀錄中，專案小組審查委員對於本計畫之結論係「請依審查意見修正計畫，並於發文日起20日內檢具修正後計畫書後再行提送各委員書面審查一次，經委員確認無意見後通過。」僅要求原告要修改計畫書內容，根本未提到本計畫任何興辦事業不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發之情事，原處分作成之結論顯然欠缺因果關係且於法不合，更與第41次審查專案小組會議決議結論不符，原處分有明顯瑕疵，應予撤銷。

5.綜上所述，原告並無從由原處分及其所憑之依據得知委員所認定未修正完成之理由及依據，以及原處分作成興辦事業經

認定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發之由來，依據行政程序法第5條、第43條、第96條第1項第2款及前揭最高行政法院之判決意旨，倘原處分無法使受規制之對象立即知悉處分機關對其之要求為何，或與其有關之事物受到如何之規制，即不符合行政處分明確性之要求，具有裁量瑕疵，應予撤銷。

㈡被告命原告修正興辦事業計畫書之函文僅敘明逾期未提送之效果，亦即倘若認為原告有未修正完成之情況，應依光電審查要點第5點第1項第1款規定命原告限期補正，然被告未命原告限期補正即逕自駁回原告之申請，原處分顯有裁量怠惰、裁量濫用、違反比例原則並有違誠信原則，且未注意有利於原告之情形，是以原處分具有裁量瑕疵應予撤銷：

1.經查，被告命原告修正興辦事業計畫書之函文係以：「……三、本案請貴公司……於112年5月14日前檢送修正後計畫書圖一式10份至本府憑辦，倘逾期未提送（以本府收文日期為憑），本府將依審查要點第5點第1項（一）規定予以駁回。……」換言之，僅有在原告逾期未提送修正之興辦事業計畫書時，被告始得依光電審查要點第5點第1項第1款之規定，敘明理由予以駁回，而本件駁回理由是因原告未完成修正，被告自應依照光電審查要點第5點第1項第1款視原告書件不齊全或不符合規定之情況，予以限期補正，惟原處分不察，逕以逾越光電審查要點第5點第1項第1款所定之方式駁回原告所請，原處分顯然違法且有違誠信，應予撤銷。

2.次查，原告配合國家綠能政策辦理本計畫迄今，已投入極大人力及時間並委託各項目專業團隊，多次配合被告進行興辦事業計畫書之補正，原告所投入之相關成本已不可勝數，然於本件仍得補正之情況下，被告未考量上情即全盤駁回本案，係有違比例原則，故原處分具有裁量瑕疵，應予撤銷。

3.綜上所述，原處分顯有違誠信及比例原則，且未注意有利於原告之情形，並有裁量怠惰、裁量濫用之瑕疵，應予撤銷。

㈢本件專案小組對於興辦事業計畫書之審查，有審查違背正當行政程序之違法，原處分據此作成不利原告之決定，顯然違法，應予撤銷：

1.依非都市土地使用管制規則第30條第1項、第4項及光電審查要點第5點規定可知，辦理非都市土地變更編定，申請人應擬具興辦事業計畫報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關之核准，又直轄市或縣（市）政府得邀集相關單位組成專案小組，就興辦事業計畫之可行性、必要性、土地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事項進行審查。

2.然查，本件專案小組有諸多違背正當行政程序之情形，包括3次審查會議之出席委員及人數皆不同，專案小組之決議亦無明確之表決方式、審查標準，究竟「相關單位」所指為何？出席委員人數、資格、人選有無具體標準？須達多少委員出席始得召開審查會議？審查會議決議之門檻及方式？均未見被告說明，此種極度不明確且淪為恣意之開會方式，毫無根據且未附理由的審議過程及結論，使審議程序流於形式，等同本件未經專案小組實質審查，遑論原處分最後竟係以專案小組委員「書面」意見駁回原告之申請，究竟委員意見內容為何？個別委員之「書面」意見與專案小組之決議間關聯性為何？原告完全無從知悉，明顯違背正當行政程序，原處分違法自應予撤銷。

㈣原告於第41次審查專案小組會議已以簡報方式向審查委員充分說明本件之具體友善作為，包括已訪視周邊地主取得友善環境耕作之許可、人工除草不使用除草劑及蓋黑布、清水清洗太陽能模組，不使用化學藥劑、太陽光電發電設備離地高度不小於1.5公尺、生態高敏感區避免於春夏期間施工、詳列除草計畫、與周邊學校合作推廣太陽光電及生態環境教育、不設置圍籬並植生、規劃栽種原生植物提升生物多樣性等。

㈤原告確已依照第41次審查會議決議修正並提送112年5月版興辦事業計畫，然第41次審查專案小組會議決議僅空泛要求原告修改內容。甚至原處分所依憑之委員「書面」意見迄今仍未見被告提出，是本件興辦事業計畫究竟有何不可行及不具備必要性且土地不適宜開發之處，原告根本無從得知亦難以理解。

㈥觀諸被告以乙證13所提本件專案小組對於興辦事業計畫書之書面審查意見表格，似為被告自行製作整理之表格，然內容上不僅無從得知係出自哪位委員之意見，亦無法證明該等確實係由委員提出，是否所有委員均有回應？均有未明，原告實無從表示意見，請求鈞院命被告提出委員依被告112年6月5日府商用字第0000000000號函所填寫之審查意見回覆表。

㈦不論被告乙證13所提書面審查意見表格之真實性，惟觀諸書面意見內容，有歷次審查會議中未曾提出之意見；有單純委員之疑問；亦有逾越第41次審查會議附件第貳項第(三)點「視個案情形友善措施」之要求，意見中卻隻字未提原告是否按照第41次審查會議決議修正，顯見委員的審查並非係根據第41次審查會議決議（所謂會議決議「修正後通過」，應係指在該次會議的範圍內進行修正，無意見後通過，並非是逾越會議決議的範圍再提出新的意見），對此，原處分不察而逕予否准原告所請，被告顯然有裁量濫用之違法。

㈧退步言，倘若鈞院認為依委員書面意見原告確有未修正完全之處，被告亦應將委員書面意見提供予原告，給予原告補正或表示意見之機會，而非逕自認定112年5月版興辦事業計畫「經認定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發」，究竟委員書面審查意見與「興辦事業計畫經認定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發」之關聯性為何？被告是如何推導出此結論？均有未明，被告據以作成原處分，亦有濫用裁量權之情形。

㈨聲明：

1.訴願決定及原處分均撤銷。

2.被告就原告109年7月14日申請系爭土地變更作為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫，應作成核准之行政處分。

3.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯要旨及聲明：

㈠被告依經濟部頒光電審查要點受理審查非都市土地2公頃以下土地申請做太陽能興辦事業計畫，依光電審查要點檢視申請書件是否齊全，並依光電審查要點第5點第1項第4款授權被告為審查興辦事業計畫得邀集相關單位組成專案小組，並於109年10月19日修正公告苗栗縣非都市土地設置地面型太陽光電設施申請案相關受理程序及三階段審查制度。

㈡被告所公告之受理程序及三階段審查制度係依據光電審查要點訂定之，由被告農業處就案場生態敏感度作為審查依據，再經專案小組就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積規模及周邊生態環境等進行審查，責成申請人採取對生態友善之工法，並針對已核准之案件，應邀集專家學者會同檢查是否依核准計畫使用。

㈢為提升審查之嚴謹度及強度，確保開發單位所提計畫書撰寫原則一致且生態友善措施具體可行，被告於110年11月2日訂定「苗栗縣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要點」，規範興辦事業計畫應執行（但不限於）生態監測及友善保育措施，其中生態監測部分要求開發單位應針對監測方法、頻度及實施期程（至少應含施工前3個月、施工中，及施工後至少持續1年）、監測群類、努力量、儀器設備及監測點位等項目詳加敘明，另就友善保育措施部分亦明確規範開發單位須提出如何減輕開發影響、保育措施實施方法及期程，並於附錄一提供申請基地周邊生態環境之友善規劃設計作法，惟相關規劃內容涉及生態專業，且個案生態環境不一，「苗栗縣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要點」僅能以原則性方向供開發單位參考，倘開發單位有更好的友善措施亦可自行規劃。

㈣查本件興辦事業計畫經被告專案小組委員於第26次會議上就友善作為及生態監測計畫提出具體審查意見（如過去生態調查文獻及歷年石虎出沒紀錄、本件南側與東北側臨近水池處之生態議題、建議具體提出本件所有相關生態議題與對應的友善措施承諾等），經原告補正計畫書後，送被告112年4月18日專案小組第41次審查會議，會議決議為：「請依審查意見修正計畫，並於發文日起20日內檢具修正後計畫書後再行提送各委員書面審查1次，經委員確認無意見後通過。」於112年4月26日府商用字第0000000000號函請申請單位依第41次會議紀錄修正計畫書，後經申請單位於112年5月10日檢送修正後計畫書，被告又於112年6月5日以府商用字第0000000000號函寄至委員書面審查，審查後認為原告所提友善措施並未針對案場生態議題提出詳細規劃，對審查委員提出生態監測資料並未做出相對應之保育策略，僅有基本環境維護措施，所提友善作為亦不明確（如案場東側南側有植生維護處理，應再說明規劃設計等），且「苗栗縣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要點」已明訂2次審查為限，惟原告卻未把握機會並遵照委員意見修正計畫書內容，故本件土地使用計畫經審查系爭土地位屬生態高敏感區及生態環境完整區域，土地區位不適宜，且友善作為不具體，其開發不具備必要性，故「不予通過」。

㈤爰此，「苗栗縣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要點」已明確訂有生態友善作為及監測實施規範，且審查委員於第41次會議上業已提出具體生態友善作為及監測計畫之審查意見，供原告作為友善規劃內容之參考依據，駁回理由係因本件位屬生態高敏感區及生態環境完整區域，惟原告僅有基本環境維護措施，未依第41次會議紀錄修正計畫書，且未能指認案場生態議題及做出相對應之保育策略，自無違反行政處分明確性原則，且基於再生能源發展、生態環境及土地區位之權衡考量下所作出之行政處分，本件無裁量怠惰之情事且未違反比例原則。

㈥被告於111年10月14日召開「太陽能興辦事業計畫審查機制」會議，其會議紀錄敘明：「召開專案小組會議應有委員總額二分之一以上出席（因審查內容涉及生態檢核事項，其中生態保育背景委員應至少1人出席），其決議應經出席委員超過半數之同意行之。」又被告所成立之「太陽能興辦事業計畫審查專案小組」歷屆委員及其相關背景資料如乙證17所示，被告於110年11月2日所頒布之「苗栗縣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要點」中第3點略以：「……本府邀集相關單位（機關）組成專案小組審查，並由本府農業處套疊生態敏感區位圖資，以供專案小組審查參考。」因太陽光電審查涉及水土保持、環境保護、電機設備、生態保育等專業領域，故其「相關單位」係指前述專業領域所遴選出專家學者為太陽光電專案小組審查委員。

㈦本件興辦事業計畫於第41次專案小組審查會議決議：「請依審查意見修正計畫，並於發文日起20日內檢具修正後計畫書後再行提送各委員書面審查一次，經委員確認無意見後通過。」故本件於第41次會議結束後，被告於112年4月26日府商用字第0000000000號函請原告依據被告112年4月24日府商用字第0000000000號函會議紀錄辦理，原告於112年5月10日檢送112年5月版本之興辦事業計畫，被告於112年6月5日府商用字第0000000000號函請委員進行書面審查，惟僅一位委員回復，本件僅一位委員回復審查意見，被告112年6月5日府商用字第0000000000號函說明二略以：「請委員對於審議案件如有補充意見於112年6月2日前擲還本府承辦單位彙整處理（逾期視同無意見）。」又委員書面審查係依據第41次會議紀錄表示意見，非原告所述為新的審查意見。

㈧原告於第41次會議上所提之生態友善措施係為通案性友善措施，例如：人工除草不使用除草劑及蓋黑布、清水清洗太陽能模組，不使用化學藥劑、生態高敏感區避免於春夏期間施工等，並非針對本件規劃生態友善措施。被告於112年6月5

日將本件興辦事業計畫書與審查意見修正對照表提送各委員進行書面審查，其中審查意見對照表係依據第41次會議紀錄委員所提意見而製作成表格，委員依據表格之意見進行審查，又本件會議決議略以：「於發文日起20日內檢具修正後計畫書後再行提送各委員書面審查1次，經委員確認無意見後通過。」原告於20日內提送修正後計畫書，被告也將計畫書提送各委員書審，惟委員認為本件興辦事業計畫書並未修正完全，因本件僅1次書審機會，倘委員決議不予以通過則被告將依委員意見駁回本案。

㈨針對書審意見，對照112年5月版本計畫書，委員書面意見如下：

1.有執行施工前監測，但監測方法說明與資料呈現有前後不一致的狀況，且資料分析不足以充分指認案場生態議題。施工中與施工後監測未針對生態議題與生態友善措施成效評估進行設計：已修正。

2.因監測資料分析未充分指認案場生態議題，所提生態友善保育措施未能對準案場生態條件與應指認之生態議題，例如：此處貓犬多的原因與適當之處理作為，綠籬與綠帶配置之合理性，認養地號763、758之土地使用狀況、生態條件及對案場開發補償之預期成效等。且目前周邊友善耕作僅有訪談資料，尚未獲得縣府認證：部分修正。

⑴犬隻處理應立即訪談飼主，爭取同意夜間管理：計畫書第1頁審查意見對照表，第二點意見回覆敘明「本監測計畫出現之犬隻為鄰近住戶飼養，未來將與其協調在夜間將狗進行栓繩或關在狗籠中。」惟計畫書並未檢附飼主的訪視計畫表，申請人應訪視飼主並與飼主連成協議，並非未來才努力執行。

⑵763地號認養未見地主簽章：計畫書第11-16頁，（九）基地周邊土地認養-新五湖段763地號，私人土地認養契約無雙方基本資料予用印，且契約期間僅至113年。

⑶758地號實際使用狀況：計畫書第2-100頁提及「○○縣○○鄉○○○段758及763地號協同維持農地友善作為」，惟計畫書第11-12~11-15頁僅為訪談紀錄表，並未針對友善作為進行調查，也並未詳加敘明農作使用係指何種作物。

3.本件雖有執行施工前監測，但監測資料分析不足以充分指認案場生態議題。施工中與施工後監測未針對生態議題與生態友善措施成效評估進行設計。所提生態友善保育措施未能對準案場生態條件與應指認之生態議題，目前周邊友善耕作僅有訪談資料，尚未獲得縣府認證：部分修正。

⑴已補充監測資料，但案場東側南側植生維護處理，應再說明規劃設計：計畫書第2-80頁提及「基地東側因緊鄰草生地、竹林及次生林，因此未來區內植生綠化著重於東側及南側，使周圍綠地相連已發揮生物群較大效益。……未來案場植生綠化於區內種植豆科植物以改善土質，同時栽種具生態功能性植物作為補償」，另計畫書第2-98頁「（四）採用自然植生。本案現況以草生地為主，對基地及其周邊將不會使用任何除草劑或農藥，藉由生態調查結果來妥善管理環境及創造不同野生動物棲息地。而工程期間僅以抗沖蝕網短暫覆蓋，避免土石沖刷，待長草後回復植生狀態，創造簡單且多樣的野生動物棲息環境」，計畫書僅敘明將栽種之植物種類，並未提及後續規劃東側及南側植生將如何管理設計。

⑵友善耕作區域尚未確定，亦未提供證明：計畫書「○○縣○○鄉○○○段758及763地號協同維持農地友善作為」，惟計畫書第11-12~11-15頁僅為訪談紀錄表，並未敘明地主是否將使用友善耕作。

4.針對上述第2點第2項所述：「私人土地認養契約無雙方基本資料與用印，且契約期間僅至000年。」依據經濟部中華民國000年度再生能源電能躉購費率及其計算式（下稱再生能源躉購費率）、台灣電力股份有限公司發電系統電能購售契約（下稱台電公司購售契約），再生能源躉購費率第2條略

以：「與公用售電業簽訂購售電契約，其電能按附表二費率躉購20年。」是以，台電購售契約敘明：「發電設備之購售電費率、購售電期限依下列條件約定：（一）……各該（機）組所產電能適用躉購費率及期限按中央主管機關公告再生能源發電設備類別電能躉購費率（不含營業稅）及躉購年限，並以首次併聯日（裝表計量日）為計價起始日，……」，依據再生能源躉購費率及台電公司購售契約，太陽光電契約躉購至少20年，惟本件與附近地主所簽約期限卻僅至000年，爾後是否會續約或重新簽約，被告無從得知。

㈩本件興辦事業經認定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發，說明理由：

1.因本件位屬「生態高敏感區」，案場開發潛在生態衝擊大，經專案小組認定應先了解其生態環境、物種及欲保育之生態課題，提出具體友善作為及補償措施，以確保對生態環境在衝擊最小之情況下進行案場開發，而申請人僅提出基本環境維護作為，故興辦事業計畫經認定不可行。

2.經專案小組認定本件生態友善作為不具體，故本件興辦事業計畫不具備必要性。

3.並參照上述，申請人對案場不了解，未針對案場制定相關的友善作為，且友善作為不具體，綜上，本件土地區位不適宜開發。

4.審查第5點第7款略以：「就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事項，予以審查……。」依據上述理由，本件其興辦事業經認定不可行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發，故不予以通過。

□聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、爭點：

㈠被告作成原處分認事用法有無違誤？

㈡原告主張原處分之作成有違行政處分明確性原則及正當行政程序之情形，有無理由？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有原告109年7月14日(109)煬字第0714004號函檢附興辦事業計畫書、109年8月4日(109)煬字第0804004號函、112年4月7日(112)煬字第04070001號函檢附興辦事業計畫書、112年5月10日(112)煬字第0510001號函檢附興辦事業計畫書、被告109年10月19日公告、110年3月25日府商用字第0000000000號函檢附專案小組第8次會議紀錄、111年5月16日府商用字第0000000000號函檢附專案小組第26次會議紀錄、112年4月24日府商用字第0000000000號檢附專案小組第41次會議紀錄、112年4月26日府商用字第0000000000號函、112年6月5日府商用字第0000000000號函、原處分及訴願決定等件附卷可稽，堪予認定。

㈡本件應適用之法規：

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

2.（109年3月30日修正）非都市土地使用管制規則（下稱使用管制規則）第1條規定：「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」第27條規定：「（第1項）土地使用分區內各種使用地，除依第3章規定辦理使用分區及使用地變更者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定。（第2項）前項使用分區內各種使用地之變更編定原則，除本規則另有規定外，應依使用分區內各種使用地變更編定原則表如附表3辦理。（第3項）非都市土地變更編定執

行要點，由內政部定之。」第30條第1項、第4項規定：「（第1項）辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。……（第4項）第1項興辦事業計畫除有前2項規定情形外，應報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關之核准。直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應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同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。」第31條之1第5項規定：「直轄市或縣（市）政府受理變更編定案件，除位屬山坡地範圍者依第49條之1規定辦理外，應組專案小組審查下列事項後予以准駁：一、符合第30條之1至第30條之3規定。二、依非都市土地變更編定執行要點規定所定查詢項目之查詢結果。三、依非都市土地變更編定執行要點規定辦理審查後，各單位意見有爭議部分。四、農業用地經農業主管機關同意變更使用。五、水污染防治措施經環境保護主管機關許可。六、符合環境影響評估相關法令規定。七、不妨礙周邊自然景觀。」第6條附表1各種使用地容許使用項目及許可使用細目表：「使用地類別：……五、農牧用地。容許使用項目：……（十三）再生能源相關設施。許可使用細目-需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目：1.再生能源發電設施。附帶條件：……二、限於……、太陽光電、……之發電設施點狀使用，點狀使用面積不得超過660平方公尺；……。三、太陽光電、……設施不得位於特定農業區。」

3.（109年7月6日修正）農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點（下稱審查作業要點）第1點規定：「為執行農業發展條例第10條農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應徵得主管機關同意之規定，據以辦理同意農業用地變更使用審查作業，特訂定本要點。」第2點第4款規定：「農業用地變更使用，屬下列情形之一者，應徵得農業主管機關

同意：……（四）依非都市土地使用管制規則規定，作非農業使用性質之容許使用或臨時使用。」第3點規定：「（第1項）興辦事業人申請農業用地變更使用，應擬具農業用地變更使用說明書，就下列事項詳予說明：（一）擬申請變更之農業用地之使用現況。（二）變更使用前後之使用分區、編定類別、面積。（三）鄰近灌、排水系統與農業設施位置及是否使用具有農業灌溉功能之系統作為廢污水排放使用。（四）變更後土地使用之興建設施配置。（五）隔離綠帶或設施設置之規劃。（六）該農業用地變更使用對鄰近農業生產環境之影響。（七）聯外道路規劃與寬度及對農路通行之影響。（八）降低或減輕對農業生產環境影響之因應設施。（九）使用農業用地所提區位、面積之必要性、合理性及無可替代性。但農業所需產、製、儲、銷及休閒等相關農業設施所需用地，僅須提出區位之無可替代性說明。（十）興辦事業使用水資源對農業生產環境之影響。（第2項）前項各款事項以文字說明為原則，並配合不少於1,200分之1比例尺之位置圖、灌排水系統圖等相關圖表輔助說明。（第3項）第1項農業用地變更使用說明書應說明事項，經納入興辦事業計畫書、開發計畫書或土地使用計畫中專章說明者，得免予再擬具農業用地變更使用說明書。」第5點規定：「農業用地變更使用，應避免影響農業生產環境之完整。有下列情形之一者，不同意變更使用：（一）未依規定規劃設置隔離綠帶或設施。（二）使用具有農業灌溉功能之系統作為廢污水排放使用或有妨礙上、下游農業灌排水系統輸水能力之虞。（三）申請變更範圍內夾雜未申請變更之農業用地且妨礙其農業經營。（四）妨礙原有區域性農路通行。（五）申請變更農業用地辦理部分土地分割，致造成坵塊零碎不利農業經營。但線狀之公共建設，不在此限。（六）目的事業主管機關就事業設置之必要性與計畫使用農業用地所提區位、面積之必要性、合理性及無可替代性，未提出評估意見或未表示支持意見。（七）其他依本要點規定不得同意變更使用

之情形。」第12點第1項規定：「直轄市或縣（市）農業主管機關審查農業用地變更使用案件，應填具審查表，明確表達同意與否之審查意見，並隨附於案件之查核意見內，審查表格式如附件。直轄市或縣（市）農業主管機關得依轄區農業用地特性自行調整附件格式，報請中央農業主管機關備查。」第13點第2項規定：「非都市土地農業用地變更案件，未達應送區域計畫擬定機關審議規模者，應依非都市土地使用管制規則及非都市土地變更編定執行要點規定，徵詢直轄市或縣（市）農業主管機關審查同意。」

4.光電審查要點第1點規定：「為審查土地面積未達2公頃之非都市土地申請變更作為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫，特依據非都市土地使用管制規則第30條第4項規定訂定本要點。」第3點規定：「直轄市或縣（市）政府受理申請變更編定為太陽光電發電設施使用時，應依非都市土地使用管制規則第27條規定辦理。」第4點規定：「申請人應檢附下列文件1式（依各款順序排列）5份，向土地所在地之直轄市或縣（市）政府提出變更申請：（一）申請表（格式如附件1）。（二）身分證明文件：……2.以公司法人或公司籌備處申請者，應檢附公司最新登記（變更）事項表抄錄影本或公司名稱及所營事業登記預查證明文件。……（三）興辦事業計畫書應包括下列內容：1.計畫緣起。2.計畫目的。3.計畫構想。（1）基本資料。（2）現況概要。（3）使用計畫。（4）營運管理計畫。（5）工程標準及可行性。（6）經濟效益。（7）環境影響及維護計畫。4.計畫期程。5.財務計畫。（四）土地登記（簿）謄本（以最近3個月內核發者為限，但能以電子處理方式取得者，免附）及地籍圖謄本（申請變更部分應以斜線標明）。（五）該土地上有建物者，應檢附建物所有權狀影本或建物改良物登記（簿）謄本；申請人非土地或建物之所有權人者，應另檢附土地或建物所有權人之同意使用證明文件。（六）申請人非土地所有權人者，應檢附非都市土地變更編定同意書（格式如附件

2）。（七）計畫用地規劃配置圖（比例尺不得小於1,200分之1）及位置圖（印於A3紙張比例尺不得小於5,000分之1）。（八）計畫用地為農業用地者，應檢附『農業用地變更使用說明書』（依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第3點規定）。（九）非都市土地變更編定執行要點環境敏感地區查詢結果。（十）其他經直轄市或縣（市）政府規定之書件。」第5點規定：「直轄市或縣（市）政府於受理申請後，應依下列項目進行審查：（一）審查申請書件是否齊全，內容是否符合規定；書件不齊全或不符合規定者，應限期補正；逾期不補正者，敘明理由駁回之。（二）依非都市土地變更編定執行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者，應依相關法令規定辦理。（三）依前款規定審查時，得將非都市土地變更編定執行要點規定之審查表及農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點規定之審查表，併同前款之審查表送請相關單位審查。（四）為審查興辦事業計畫，得由直轄市或縣（市）政府邀集相關單位組成專案小組。（五）依本要點申請土地變更編定之案件，不得使用特定農業區農業用地；如有涉及其他使用分區之農業用地變更使用者，應依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點之規定辦理，並依農業發展條例第12條相關規定，繳交農業用地變更回饋金。（六）申請變更編定土地應臨接道路，其道路之寬度應依實施區域計畫地區建築管理辦法及建築技術規則規定辦理。但申請變更編定土地上未興建供人使用之建築物，且所設置之太陽光電發電設施符合設置再生能源設施免請領雜項執照標準規定而免依建築法規定申請雜項執照者，不在此限。（七）就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事項，予以審查，如經審認確與其他毗鄰興辦事業具有關聯性，屬原有興辦事業之擴增（即與原有事業計畫係屬同一興辦事業

計畫），其新舊申請變更之土地面積應累計計算，經填具『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表』（如附件3），並簽會各相關機關（單位）審查後，於表內簽註具體設置意見。（八）申請變更編定使用土地面積達2公頃以上，應依非都市土地使用管制規則第3章規定辦理。（九）經查明申請變更編定之土地，已擅自先行變更使用時，應先依相關法律就違規土地予以裁處並提出相關證明文件，始得受理。」

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

座標。3.監測方法、頻度及實施期程（至少應含施工前3個月、施工中，及施工後至少持續1年），如附表1。4.監測結果分析、影響評估與保育對策。5.每季次月10日前應提送前一季監測報告，報本府農業處備查。（二）友善保育措施：1.保育措施如何減輕開發影響。2.保育措施實施方法及期程。（生態友善措施檢核表以外之生態友善規劃，參酌附錄1）。」第5點規定：「申請書件不齊全或不符合規定者，應於發文日起20日內補正；如逾期不補正者將予以駁回申請。」第7點規定：「本要點生效後每一案件之審查次數以2次為限。」

6.被告109年10月19日府商用字第0000000000號公告：「主旨：修正本府109年7月24日府商用字第0000000000號公告有關『非都市土地設置地面型太陽光電設施申請案』公告事項一、二，並自公告日起生效。……公告事項：一、旨揭公告事項一、二內容修正如下：（一）原公告事項一：……修正為：『為維護經濟與生態環境永續發展，本縣非都市土地設置地面型太陽光電發電設施申請案，由生態敏感區位圖資套疊建立生態迴避區或非迴避區圖資，申請案件是否在生態迴避區或非迴避區由本府農業單位認定，以供專案小組審查參考。』。（二）原公告事項二：……修正為『本縣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均由本府邀集相關單位組成專案小組審查，必要時得辦理現場勘查。』二、旨揭公告事項三、四未修正如下：（一）非都市土地經本府核定太陽光電發電設施興辦事業計畫或同意使用者，本府應邀集人才庫之專家學者會同檢查是否依原核定計畫使用。（二）『苗栗縣地面型太陽光電發電設施設置諮詢石虎保育專家人才庫』之專家學者名冊如附件。」（本院卷1第169頁）。

7.上開規定係中央主管機關或各縣市政府為落實區域計畫法第15條第1項、非都市土地使用管制規則第30條規定，審查非都市土地申請變更作為太陽光電發電設施使用之興辦事業計

畫的目的，所為細節性、技術性規定之行政規則或自治規則，並未對人民權利增加法律所無之限制，與憲法第23條法律保留原則尚無牴觸，自得予適用。依上開規定可知，申請非都市土地變更作為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫者，應先擬具興辦事業計畫向土地所在地之直轄市或縣（市）政府提出變更申請，經直轄市或縣（市）政府依光電審查要點第5點規定進行審查，且為審查興辦事業計畫，得由直轄市或縣（市）政府邀集相關單位組成專案小組，並就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事項加以審查。

㈢經查，原告前於109年7月14日以非都市土地申請變更編定興辦事業計畫書等文件，依非都市土地使用管制規則第30條第1項、第4項規定，向被告申請將系爭土地由山坡地保育區農牧用地（本院卷1第429頁）變更為非都市土地特定目的事業用地，以作為太陽光電發電設施使用（本院卷1第535頁），經被告審查後以109年7月23日府商用字第0000000000號函（本院卷1第537頁）請原告依函文說明部分修正計畫書，原告復以109年8月4日(109)煬字第0804004號函（本院卷1第81頁）檢附修正後興辦事業計畫書，然被告再以110年1月5日府商用字第0000000000號函（本院卷1第409頁）請原告修正計畫書，原告遂再以110年1月20日(110)煬字第0120001號函（本院卷1第413頁）檢送修正後興辦事業計畫書。嗣被告組成專案小組，並依被告109年10月19日府商用字第0000000000號公告（本院卷1第169頁），於110年3月17日針對原告110年1月20日提送之興辦事業計畫書召開專案小組第8次會議，並以110年3月25日府商用字第0000000000號函檢附第8次會議紀錄（本院卷1第83頁），再以110年3月29日府商用字第0000000000號函（本院卷1第415頁）請原告依110年3月17日專案小組第8次會議紀錄所載委員意見修正計畫，並提出生態監測及生態復育之作法，及針對水土保持設施加強生態友善措施納入計畫等，嗣原告依前開決議於110年4月27日提送

修正後興辦事業計畫書（本院卷1第419頁），經被告認計畫書尚有欠缺內容，遂以111年2月24日府商用字第0000000000號函（本院卷1第421頁）請原告修正興辦事業計畫書，原告復於111年3月10日提送修正後興辦事業計畫書（本院卷1第423頁），被告再於111年5月16日召開專案小組第26次會議，並以111年5月16日府商用字第0000000000號函檢附第26次會議紀錄（本院卷1第183-191頁），再以111年5月23日府商用字第0000000000號函（本院卷1第425頁）請原告依專案小組第26次會議紀錄決議修正計畫書，補附修正意見對照說明表、生態友善措施檢核表並刪除個人資料內容後提送被告進行審查。復經原告以111年5月30日(111)煬字第0530001號函（本院卷1第427頁）、112年4月7日(112)煬字第04070001號函（本院卷1第541頁）提送修正後興辦事業計畫書，被告於112年4月18日召開專案小組第41次會議，並以112年4月24日府商用字第0000000000號函檢附第41次會議紀錄（本院卷1第193-200頁），再以112年4月26日府商用字第0000000000號函（本院卷1第119頁）請原告依專案小組第41次會議決議修正計畫書，補附修正意見對照說明表、生態友善措施檢核表後，提送至被告進行審查。原告續以112年5月10日(112)煬字第0510001號函檢送修正後計畫書（本院卷1第123頁），並由被告以112年6月5日府商用字第0000000000號函（本院卷1第361頁）請專案小組委員審查該計畫書，惟經委員以書面審查意見表示該計畫書並未依審查意見修正完成，不同意通過。被告乃審認原告之興辦事業不具可行性、必要性且土地區位不適宜開發，依光電審查要點第5點第7款規定，以原處分駁回其申請等情，此有大事紀表（本院卷1第499-501頁）及上揭函文在卷可參。

㈣依上開審查歷程，其中專案小組第8次會議決議：「請依委員意見修正計畫，並提出生態監測及生態復育之作法，及針對水土保持設施加強生態友善措施納入計畫（如參、申請基地周邊生態環境之友善規劃設計作法），修正後再提會審

查。」（本院卷1第86頁），又經第26次會議決議：「請依審查意見修正計畫，並於發文日起20日內檢具修正後計畫書再提會審查。」（本院卷1第190頁），隨後並發函請原告依專案小組第26次會議紀錄決議修正計畫書，補附修正意見對照說明表、生態友善措施檢核表並刪除個人資料內容後提送被告進行審查（本院卷1第425頁），復經第41次會議決議：「請依審查意見修正計畫，並於發文日起20日內檢具修正後計畫書再行提送各委員書面審查1次，經委員確認無意見後通過。」（本院卷1第196頁），並於112年4月26日發函請原告依專案小組第41次會議決議修正計畫書，補附修正意見對照說明表、生態友善措施檢核表後，提送至被告進行審查（本院卷1第119頁）。以上專案小組歷次會議決議內容均已完整函知原告，並具體指明應補正事項，且關於系爭土地變更為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫，應如何執行相關之生態監測及友善保育措施，除經被告函知原告外，亦經前揭苗栗縣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要點第4點所明定。例如：有關生態監測計畫，應描述開發基地及周邊2公里範圍內環境之現況，並應說明：「前次會議決議及辦理情形說明（辦理情形對照表及標註頁碼）」、「案場現況說明」、「周邊環境介紹」、「配置圖說明」、「案場套疊林務局石虎重要棲地評析與廊道分析圖資」、「調查範圍（含選定範圍原由）」、「監測方法、頻度及實施期程（至少應含施工前3個月、施工中，及施工後至少持續1年）」、「監測結果分析、影響評估與保育對策」、「每季次月10日前應提送前一季監測報告，報本府農業處備查」；關於友善保育措施，應敘述「保育措施如何減輕開發影響」、「保育措施實施方法及期程（生態友善措施檢核表以外之生態友善規劃，參酌附錄1）」等，但不以此為限。被告既均隨函檢送歷次專案小組會議紀錄予原告，記載法令依據、專案小組委員修正意見等內容，並具體指明應補正事項，請原告依決議內容修正計畫書，而原處分

除載明歷次專案小組會議決議要旨外，另說明原告未針對會議紀錄修正，不符專案小組第41次會議決議，本案土地使用計畫經專案小組委員書面審查，所提送之計畫書未修正完成，不予以通過，其興辦事業經認定不可行及不具備其必要性，且土地區位不適宜開發等，不符光電審查要點第5點第7款規定之要件應予駁回，如對本行政處分不服，請於處分書送達之次日起30日內提起訴願等語（本院卷第126頁），難謂原告無法知悉其受被告否准申請之理由、依據及救濟途徑，是原告主張從原處分中根本無從得出委員確實有作成上開結論，原處分顯然有欠缺行政處分之應記載事項、違反行政程序法第43條、不符行政行為內容明確之要求且悖於行政正當程序等違法情事云云，容屬誤解，並不可採。

㈤雖原告主張「本件專案小組有諸多違背正當行政程序之情形，包括3次審查會議之出席委員及人數皆不同，專案小組之決議亦無明確之表決方式、審查標準，究竟『相關單位』所指為何？出席委員人數、資格、人選有無具體標準？須達多少委員出席始得召開審查會議？審查會議決議之門檻及方式？均未見被告說明，此種極度不明確且淪為恣意之開會方式，毫無根據且未附理由的審議過程及結論，使審議程序流於形式，等同本件未經專案小組實質審查，遑論原處分最後竟係以專案小組委員『書面』意見駁回原告之申請，究竟委員意見內容為何？個別委員之『書面』意見與專案小組之決議間關聯性為何？原告完全無從知悉，明顯違背正當行政程序，原處分違法自應予撤銷。」等云。然查，依前揭區域計畫法第15條第1項規定，非都市土地應由有關直轄市或縣（市）政府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地；非都市土地使用管制規則第31條之1第5項規定，直轄市或縣（市）政府受理變更編定案件，除位屬山坡地範圍者依第49條之1規定辦理外，應組專案小組審查下列事項後予以准駁；光電審查要點第5點第4款規定，直轄市或縣（市）政府為審查興辦事業計畫，

得由直轄市或縣（市）政府邀集相關單位組成專案小組。顯見，有關非都市土地申請變更作為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫，其權責機關為直轄市或縣（市）政府，經該政府機關組專案小組審查後為准駁。又苗栗縣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要點第3點規定：「本縣太陽光電發電設施使用興辦事業計畫申請案件，均由本府邀集相關單位（機關）組成專案小組審查，並由本府農業處套疊生態敏感區位圖資，以供專案小組審查參考。」及第7點規定：「本要點生效後每一案件之審查次數以2次為限。」僅規定該等案件是由被告邀集相關單位或機關組成專案小組辦理審查，且審查僅以2次為限。復參以專案小組並未有法定出席、決議人數之議事規範，足見專案小組乃係基於審查之需要，由被告邀集相關單位（機關）及專家所組成之任務性編組，提供意見供被告作為准駁之參考，應屬諮詢性質，而非裁決性組織。是原告就本件專案小組之決議無明確之表決方式、審查標準、出席委員人數、資格、人選、會議決議之門檻及方式、專案小組委員以書面意見駁回原告之申請等有所質疑，應屬誤解，委非可採。另被告為辦理本件系爭土地變更作為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫申請案，組成專案小組，前已多次開會審查原告送審之資料，經被告依苗栗縣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要點第5點規定，以原告申請書件有不齊全及不符合規定情形，命其補正但未按其要旨完整補正，乃經專案小組第41次會議決議原告應於發文日起20日內檢具修正後計畫書再行提送各委員以書面審查1次，以決定是否審查通過，因審查歷程較長，歷經3屆審查小組，委員因此有所變動，最終亦經由專案小組委員進行書面審查，其中並有委員提出審查意見，認定原告仍有部分未依原審查意見修正，審查結果勾選「未修正完成，不同意通過」（本院卷2第19-20頁），被告遂參酌該書面審查結果，以原處分駁回原告本案申請，其程序之進行並無不合。又依專案小組

第41次會議審查之委員資料顯示，該屆審查專案小組委員聘期自111年10月1日起至112年12月31日止（本院卷2第37頁）。審查專案小組委員包含被告內聘審查委員計5名，即相關業務單位（水利處、農業處、工商發展處、地政處、環保局）副主管以上人員；專家學者委員計5名，因地面型太陽光電審查涉及水土保持、環境保護、電機設備及生態保育等專業領域，故遴選水土保持專家1名、環境保護專家1名、電機設備專家1名及生態保育專家2名。內聘委員有「工商發展處處長（兼召集人）詹彩蘋」、「水利處副處長黃文璋」、「農業處副處長潘政新」、「地政處副處長梁煜誠」、「環保局副局長沈鳳臺」；水土保持專家遴選出「王承德」，任職國立聯合大學，具土壤力學實驗、工程地質之專長；環境保護專家遴選出「鄭文伯」，任職國立聯合大學，具環境化學、環境品質分析之專長；電機設備專家遴選出「潘晴財」，退休於國立清華大學，具電力電子、電力系統及控制系統之專長；生態保育專家遴選出「李玲玲」、「林良恭」，李玲玲任職於國立臺灣大學，具有動物生態學、生物多樣性之專長，而林良恭退休於東海大學，具哺乳動物學、瀕臨絕種動物保育之專長，有該屆委員遴選簽呈、建議名單、內聘委員名單、石虎保育專家人才庫資料在卷可稽（本院卷2第127-141頁）。其中內聘委員農業處副處長為蔡政新，與專案小組第41次會議簽到簿相符（本院卷2第75頁），被告所提第3屆審查專案小組委員名單就此有所誤載，惟因實際參與會議之委員並無錯誤（本院卷2第37頁），不影響其審查之效力，附此說明。

㈥被告以原處分駁回原告本件申請，其主要理由為：原告未針對會議紀錄修正，不符專案小組第41次會議決議，其興辦事業經認定不可行及不具備必要性，且土地區位不適宜開發等，不符光電審查要點第5點第7款規定之要件。經查，被告專案小組第8次會議決議：請依委員意見修正計畫書，並提出生態監測及生態復育之作法，及針對水土保持設施加強生

態友善措施納入計畫（如參、申請基地周邊生態環境之友善規劃設計作法），修正後再提會審查（本院卷1第174頁）。其中附件參「申請基地周邊生態環境之友善規劃設計作法」，已例示相關參考措施，但強調「提供如下供參考，並非唯一方法，如有更好的友善措施可自行規劃」（本院卷1第180-181頁）。第26次會議決議：請依審查意見修正計畫，並於發文日起20日內檢具修正後計畫書再提會審查（本院卷1第190頁）。其中各委員均分別提出有關於本案場相關生態議題及友善措施等具體事項要求補正（本院卷1第189頁）。另依被告專案小組第41次會議紀錄所載：「（一）說明：1.本府農業處提供『石虎棲地及環境敏感區位圖層套疊』，本案位屬『生態高敏感區』。2.簡報所載生態友善措施：應遵守本次會議生態友善措施（如附件壹、各案申請基地內生態友善措施）。（二）審查意見：1.李玲玲委員：(1)有執行施工前監測，但監測方法說明與資料呈現有前後不一致的狀況，且資料分析不足以充分指認案場生態議題。施工中與施工後監測未針對生態議題與生態友善措施成效評估進行設計。(2)因監測資料分析未充分指認案場生態議題，所提生態友善保育措施未能對準案場生態條件與應指認之生態議題，例如：此處貓犬多的原因與適當之處理作為，綠籬與綠帶配置之合理性，認養地號763、758之土地使用狀況、生態條件及對案場開發補償之預期成效等。且目前周邊友善耕作僅有訪談資料，尚未獲得縣府認證。(3)本案雖有執行施工前監測，但監測資料分析不足以充分指認案場生態議題。施工中與施工後監測未針對生態議題與生態友善措施成效評估進行設計。所提生態友善保育措施未能對準案場生態條件與應指認之生態議題，目前周邊友善耕作僅有訪談資料，尚未獲得縣府認證。2.林良恭委員(錄音檔摘入）：(1)763地號土地認養土地的同意書期限為110年7月至113年，為何時間那麼短？所在地之相機需要有完整的生態資料。(2)758地號僅訪談資料，由於該地與次生林連結而形成更完整土

地，雖該地有承諾友善耕作，但可行性不大。(3)基地東側的凹處，是與次生林連接的良好之處，惟資料卻未與次生林有完整的相對資料，且並未與周邊生態保育措施有關聯性。3.王承德委員：本案已針對水土保持設施進行規劃。4.本府農業處(錄音檔摘入）：如同上次意見，友善耕作證明文件應取得相關認證。決議：請依審查意見修正計畫，並於發文日起20日內檢具修正後計畫書後再行提送各委員書面審查1次，經委員確認無意見後通過。」（本院卷1第112-113頁），嗣經被告先以112年4月24日府商用字第0000000000號函檢送專案小組第41次會議紀錄，再以112年4月26日府商用字第0000000000號函請原告依專案小組第41次會議決議修正計畫書。由上可知，本案位屬「石虎棲地及環境敏感區」之「生態高敏感區」，案場開發將對潛在生態有較大的衝擊，自應先瞭解其生態環境、物種及欲保育之生態課題，並提出具體友善作為及補償措施，以確保對生態環境在衝擊最小的情況下進行案場開發，上開決議內容亦多已提及「監測方法說明與資料呈現有前後不一致的狀況，且資料分析不足以充分指認案場生態議題」、「施工中與施工後監測未針對生態議題與生態友善措施成效評估進行設計」、「監測資料分析未充分指認案場生態議題、「所提生態友善保育措施未能對準案場生態條件與應指認之生態議題」、「貓犬多的原因與適當之處理作為」、「認養地號763、758之土地使用狀況、生態條件及對案場開發補償之預期成效等」、「目前周邊友善耕作僅有訪談資料，尚未獲得縣府認證」、「763地號土地認養土地的同意書期限為110年7月至113年，為何時間那麼短」、「友善耕作證明文件應取得相關認證」等有關生態具體友善作為及補償措施之質疑。雖原告於112年5月10日檢送修正後計畫書，仍經專案小組委員以書面提出審查意見，認定原告仍有部分未依原審查意見修正，審查結果勾選「未修正完成，不同意通過」（本院卷2第19-20頁），其就原告所提出之修正計畫書未依被告要求補正之缺失有：「犬隻處

理應立即訪談飼主，爭取同意夜間管理」、「763地號周邊土地認養未見地主簽章」、「758地號土地實際使用狀況不明」、「案場東側南側植生維護處理，應再說明規劃設計」、「友善耕作區域尚未確定，亦未提供證明」等節（本院卷1第472-473頁），經核並未逸脫前揭專案小組第41次會議決議之意旨。至於原告所稱書面審查意見有逾越第41次審查會議附件第貳項第(三)點「視個案情形友善措施」之要求，委員的審查並非係根據第41次審查會議決議等語，然查該第41次專案小組會議附件貳「申請基地周邊生態環境之友善規劃設計作法」，已載明「提供如下供參考，並非唯一方法，如有更好的友善措施可自行規劃」（本院卷1第200頁），顯非以所例示之作法為限，且上開要求補正之缺失乃係本於原審查意見而來，難認有原告上開所稱書面審查意見非係根據第41次審查會議決議之情形，原告此部分主張並非可採。

㈦原告固於歷次之送審計畫書內為相關修正（本院卷1第503-533頁），但針對專案小組第41次會議決議之待補正項目，經比對原告於112年5月10日以(112)煬字第0510001號函提送修正後興辦事業計畫書（本院卷第359頁及外放卷）內容，有關專案小組第41次會議紀錄中委員書審意見中之「犬隻部分」，原告修正後計畫書第I頁審查意見對照表之第2點意見回覆敘明：「……2.本監測計畫出現之犬隻為鄰近住戶所飼養，未來將與其協調在夜間將狗進行栓繩或關在狗籠中。」惟依前揭專案小組第41次會議紀錄已記載委員意見：「……因監測資料分析未充分指認案場生態議題，所提生態友善保育措施未能對準案場生態條件與應指認之生態議題，例如：此處貓犬多的原因與適當之處理作為……」要求應查明原因並為適當之處理，然原告修正後計畫書僅記載未來將與飼主協調在夜間將狗進行栓繩或關在狗籠中，純屬構想，並未付諸行動積極訪視飼主，並與之達成協議，難謂已為適當之處理作為；另有關「認養地763、758地號土地」部分，前揭專

案小組第41次會議紀錄已記載委員意見：「……因監測資料分析未充分指認案場生態議題，所提生態友善保育措施未能對準案場生態條件與應指認之生態議題，例如：……認養地號763、758之土地使用狀況、生態條件及對案場開發補償之預期成效等」，強調應先指出案場的相關生態議題，並針對該議題提出相應之生態友善保育措施，包含周邊認養地之土地使用狀況、生態條件及對案場開發補償等事項。惟依原告修正後計畫書第Ⅱ頁審查意見對照表之第3點意見回覆敘明：「……新五湖段758及763二塊地號目前皆為農牧用地，植被包括次生林、人造林、果園及竹林等型態，對於在案場內出現的食蟹獴、白鼻心、臺灣竹雞等物種提供樹林型的棲息環境至關重要。」並於修正後計畫書第11-12、14、16頁提出「（九）基地周邊土地認養-新五湖段763地號」訪談紀錄表、訪視記錄表及私人土地認養契約，已作部分修正，修正後計畫書第11-17並檢附該地號之土地登記謄本，可確認地主之年籍資料，但該私人土地認養契約並未經雙方用印，無從確認該契約是否真實、有效，且契約期間僅至113年，亦與原告申請太陽能興辦事業計畫之存續時程不符。另「758地號土地實際使用狀況」部分，原告僅於修正後計畫書第11-13頁提出訪談紀錄，並未檢附該土地登記謄本以確認地主之年籍資料，且該紀錄內容是由地主之母親受訪，並非地主本人，其能否代表地主之本意亦有待商榷，再修正後計畫書第2-100頁提及「○○縣○○鄉○○○段758及763地號協同維持農地友善作為」，惟其內容中並未針對758地號土地之友善作為進行調查，也未詳加敘明農作使用係指何種作物，內容亦有所欠缺；至於「案場東側南側植生維護處理」部分，前揭專案小組第41次會議紀錄已記載委員意見：「……本案雖有執行施工前監測，但監測資料分析不足以充分指認案場生態議題。施工中與施工後監測未針對生態議題與生態友善措施成效評估進行設計。」說明原告所提友善措施並非針對案場生態議題提出詳細規劃，且就審查委員提出生態監

測資料並未做出相對應之保育策略，然原告修正後計畫書第2-80頁載明：「基地東側因緊鄰草生地、竹林及次生林，因此未來區內植生綠化著重於東側及南側，使周圍綠地相連已發揮生物群較大效益。……未來案場植生綠化於區內種植豆科植物以改善土質，同時栽種具生態功能性植物作為補償……」、第2-98頁則記載：「（四)採用自然植生。本案現況以草生地為主，對基地及其周邊將不會使用任何除草劑或農藥，藉由生態調查結果來妥善管理環境及創造不同野生動物棲息地。而工程期間僅以抗沖蝕網短暫覆蓋，避免土石沖刷，待長草後回復植生狀態，創造簡單且多樣的野生動物棲息環境。」其內容僅敘明基本環境維護措施及將栽種之植物種類，但未提及後續規劃東側及南側植生將如何管理設計，所提生態友善作為不明確；就「友善耕作區域」部分，前揭專案小組第41次會議紀錄已記載委員意見：「……所提生態友善保育措施未能對準案場生態條件與應指認之生態議題，目前周邊友善耕作僅有訪談資料，尚未獲得縣府認證。」惟原告修正後計畫書第I頁審查意見對照表之意見回覆欄敘明：「另本公司仍持續積極與周邊地主洽談，藉由推廣友善耕作保留良好農業發展環境，以避免區域擴散之開發」、第2-100頁則記載：「為配合行政院農業委員會推廣有善環境耕作相關政策，持續鼓勵基地周邊地主以不使用農藥和化學肥料、環境友善的農法耕作，本案已製作訪談紀錄表（詳見十一、其他經直轄市、縣（市）政府規定之書件P.11-12~P.11-15），針對基地周邊農地地主進行現況調查及友善耕作推廣，以期落實農業永續經營，目前已取得本計畫範圍毗鄰土地之訪談紀錄-○○縣○○鄉○○○段758及763地號偕同維持農地友善作為，……」，僅空泛稱「仍持續積極與周邊地主洽談」、「持續鼓勵基地周邊地主以不使用農藥和化學肥料、環境友善的農法耕作」，至於其友善耕作區域究竟為何，則尚有未明，且上開委員意見要求周邊友善耕作應經縣府認證，然修正後計畫書第11-12至11-15頁僅為訪

談紀錄表，均未提供相關證明。雖上開訪談紀錄表內「友善耕作推廣」選項供填表人勾選，但此項勾選為推廣性質，能否要求受訪人能確實遵守，尚有疑義。況該758地號土地訪談紀錄表是由地主之母親受訪，並非地主本人，能否代表本人意願，亦有待商榷。再者，被告農業處提供「石虎棲地及環境敏感區位圖層套疊」，迭經被告專案小組第8、26及41次會議確認系爭土地確實位屬「生態高敏感區」（本院卷1第174、189、195頁、卷2第109頁），已認定本申請案件位於被告109年10月19日公告所稱之「生態迴避區」。依苗栗縣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要點第4點規定，興辦事業計畫即應執行此項生態監測及友善保育措施。被告為辦理本件系爭土地變更作為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫申請案之審查，邀集相關單位（機關）及專家組成專案小組，該專案小組就申請人是否已執行生態監測及友善保育措施，具有專業性，自應承認被告就此等事項之決定，具有判斷餘地。被告所屬專案小組前已多次開會審查原告送審之資料，經被告以原告申請書件有不齊全及不符合規定情形，命其補正但未按其要旨完整補正，且依苗栗縣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要點第7點規定審查次數以2次為限，乃經專案小組第41次會議決議原告應於發文日起20日內檢具修正後計畫書再行提送各委員以書面審查1次，以決定是否審查通過，最終亦經由專案小組委員進行書面審查，其中並有委員提出審查意見，認定原告仍有部分未依原審查意見修正，審查結果勾選「未修正完成，不同意通過」（本院卷2第19-20頁），被告遂參酌該書面審查結果，以系爭土地位屬「生態高敏感區」，案場開發對生態衝擊大，經專案小組認定應先瞭解其生態環境、物種及欲保育之生態課題，提出具體友善作為及補償措施，但原告對案場不瞭解，未針對案場制訂相關的友善作為，僅提出基本環境維護作為，經認定興辦事業計畫不可行，且其生態友善作為亦不具體，不具備

必要性，故認系爭土地區位不適宜開發，不符光電審查要點第5點第7款規定之要件等由駁回原告本案申請，經核尚無出於錯誤之事實認定或不完全之資訊、法律概念涵攝有明顯錯誤、解釋有明顯違背上位規範、判斷違反一般公認之價值判斷標準、出於與事物無關之考量、違反法定之正當程序及權限、平等原則、公益原則或其他應遵守之原理原則等，而有判斷恣意濫用及其他違法情事，其決定即應予尊重。

㈧綜上所述，系爭申請案之興辦事業計畫經被告審認不可行及不具備其必要性，且土地區位不適宜開發，不符光電審查要點第5點第7款規定之要件，而得申請變更使用，被告遂以原處分否准系爭申請案，並無違誤，訴願決定予以維持原處分，亦無不合。故原告訴請被告就其109年7月14日申請作成核准系爭土地變更作為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫之行政處分，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　29　　日

審判長法官　劉錫賢

法官　林靜雯

法官　楊蕙芬

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	所需要件

代理人之情形	
㈠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。
㈡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。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　29　　日

書記官　蔡逸媚