

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第309號

114年2月12日辯論終結

原告 恆成能源股份有限公司

代表人 吳如森

訴訟代理人 林日春 律師

被告 苗栗縣政府

代表人 鍾東錦

訴訟代理人 賴憶嫻

劉如萍

邱耀加

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11月14日經法字第11217308270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、事實概要：

原告擬定太陽能發電場興辦事業計畫，於民國109年7月7日向被告申請將坐落○○縣○○鄉○○段650-1地號土地（面積11,262.85平方公尺，下稱系爭土地）由山坡地保育區農牧用地變更為太陽光電發電設施使用（下稱系爭申請案件）。案經被告組成太陽能興辦事業計畫審查專案小組（下稱審查專案小組），先後於110年4月6日第12次、110年9月29日第20次、111年6月13日第28次會議決議應依委員意見修正計畫後再議，被告乃陸續函請原告補正。原告雖檢送修正後之興辦事業計畫書為補正，惟經審查專案小組112年5月24日第42次會議決議略以：本案位於生態高敏感區，監測資料缺乏分

01 析以確認案場開發之相關生態議題及提出對應之生態保育措  
02 施，故不予通過。被告爰以112年6月6日府商用字第0000000  
03 000號函（下稱112年6月6日函）檢送審查專案小組第42次會  
04 議紀錄予原告，並以其興辦事業經認定不可行及不具備其必  
05 要性且土地區位不適宜開發，不符「非都市土地申請變更為  
06 太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點」（下稱  
07 經濟部光電審查作業要點）第5點第7款規定，作成112年6月1  
08 2日府商用字第0000000000號函（下稱原處分）駁回原告系  
09 爭申請案件。原告對112年6月6日函及原處分均提起訴願，  
10 經經濟部以112年11月14日經法字第00000000000號訴願決定  
11 （下稱訴願決定）關於112年6月6日函部分決定不受理，關於  
12 原處分部分予以駁回，原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

## 13 二、原告起訴主張及聲明：

### 14 (一)主張要旨：

15 1.被告並未將原告於112年5月15日檢送之第3次修正(5月)版  
16 興辦事業計畫書等資料（下稱最新版本興辦事業計畫）提  
17 供予被告審查專案小組第42次會議審查，導致審查專案小  
18 組以錯誤之事實為判斷之情形，原處分自有撤銷之必要：

19 (1)原告經被告於112年5月17日以府商用字第0000000000號  
20 函通知應於同年月24日參加審查專案小組第42次審查會  
21 議前，業於112年5月15日以光碟方式繳送最新版本興辦  
22 事業計畫之光碟資料予被告。然被告未將該資料交給審  
23 查專案小組審查，而以原告於111年8月11日所提之舊版  
24 計畫書內容為判斷，導致原告在第42次審查會議中遭委  
25 員質疑計畫書計算錯誤或內容有誤，進而據以否准系爭  
26 申請案件。申言之，被告審查專案小組於111年6月13日  
27 召開第28次會議與於112年5月24日召開第42次會議相隔  
28 近1年左右，原告依第28次會議紀錄與會審查委員之補  
29 正要求，提出111年8月11日舊版本計畫書，而在審查專  
30 案小組召開第42次會議前，原告復將近期蒐集資料及分  
31 析於112年5月15日以光碟方式交給被告補正最新版本資

01 料。然審查專案小組第42次會議討論之資料及範圍，均  
02 為原告111年8月11日舊版本計畫書內容，並以「監測資  
03 料缺乏分析」為由，不予通過系爭土地變更案，實有未  
04 斟酌全部陳述與調查事實及證據之違誤。

05 (2)參照最高行政法院109年度大字第3號裁定意旨，行政法  
06 院審理課予義務訴訟事件係針對「法院裁判時原告之請  
07 求權是否成立、行政機關有無行為義務」之爭議，依法  
08 作成判斷。其判斷基準時點，除法律另有規定外，不得  
09 僅以作成處分時之事實及法律狀態為準，事實審言詞辯  
10 論程序終結時之變更之事實狀態的變更，以及法律審法  
11 院裁判時之法律狀態的變更，均應綜合考量，予以判  
12 斷。本案為課予義務訴訟事件，審查時點並非以原處分  
13 作成時之事實狀態為基準，而應審究原告所提出之最新  
14 版本興辦事業計畫是否已符合可行性及必要性，否則，  
15 將有違上開最高行政法院裁定意旨。

16 (3)觀諸112年5月24日審查專案小組第42次會議紀錄之審查  
17 意見，李玲玲委員表示：「(3)……；目前所提生態友善  
18 保育措施，包括地主友善耕作與補償措施內容有誤……  
19 」；林良恭委員表示：「(3)雖本生態保育措施特別於區  
20 外架設相機編號82及149，但相關資料仍未在計畫書補  
21 上，有所欠缺。」；潘晴財委員表示：「計畫書……應  
22 予更正。」；王承德委員表示：「本案雖有規劃沉砂滯  
23 洪池設施，惟其尺寸及相對應的水保設施並未標示。」  
24 顯見審查專案小組因未審查原告112年5月15日提供予被  
25 告之最新版本興辦事業計畫，導致根據錯誤之事實資訊  
26 作成錯誤之判斷。

27 (4)對於112年5月24日審查專案小組第42次會議之委員所提  
28 質疑意見，原告於112年5月15日最新版本興辦事業計畫  
29 及112年5月24日當天提出之PowerPoint資料，均已充分  
30 回應會議委員質疑：

- 01 ①李玲玲委員質疑部分：有關補充監測資料僅有物種照  
02 片，並無相對數量、分布之分析部分，於112年5月15  
03 日最新版本興辦事業計畫第81至84頁、第92至135頁  
04 已有完整說明。有關生態友善保育措施及對案場開發  
05 衝擊之減緩與改善之關聯與預期部分，於112年5月15  
06 日最新版本興辦事業計畫第85至91頁已有完整說明。
- 07 ②林良恭委員質疑部分：有關本區域西側有林相良好的  
08 次生林，惟生態保育措施對此區域之作法未有減輕或  
09 迴避之措施部分，於112年5月24日當天提出之PowerP  
10 oint資料第32頁已完整說明。有關自動相機工作時數  
11 編號80及380明顯不足，影響調查物種出沒狀況及分  
12 析部分，於112年5月15日最新版本興辦事業計畫第80  
13 頁表3已增加編號80、81、564、673及674紅外線自動  
14 相機加以觀測。有關本生態保育措施特別於區外架設  
15 相機編號82及149，但相關資料未在計畫書補正而有所  
16 欠缺部分，於112年5月15日最新版本興辦事業計畫  
17 第80頁表4、生態監測計畫表已加以說明。
- 18 ③潘晴財委員質疑部分：因其所提出建議已於112年5月  
19 24日當日修正完畢，故不影響判斷。
- 20 ④王承德委員質疑部分：有關沉沙滯洪池設施尺寸及相  
21 對應的水保設施並未標示部分，於112年5月15日最新  
22 版本興辦事業計畫第85頁已說明「在計畫區西側將設  
23 置4座濕式滯洪池，同時具滯洪與生態功能，池中設  
24 置池中池(每個大小為2平方公尺)，非降雨時採人工  
25 注水……」，並於第86頁圖18友善生態措施佈置圖說  
26 明完整。
- 27 ⑤被告工商發展處質疑部分：有關651、654地號果園種  
28 植作物種類及產量仍未清楚回應部分，於112年5月15  
29 日最新版本興辦事業計畫第132頁已有紀錄照片，並  
30 說明現況為養鴨池及砂糖橘。有關監測拍到犬貓，質

01 疑為何不設置圍籬、如何對應部分，於112年5月24日  
02 當天提出之PowerPoint資料第32頁已完整說明。

03 ⑥被告農業處質疑部分：有關是否與農民溝通並向縣農  
04 申請友善耕作認證部分，於112年5月24日當天提出之  
05 PowerPoint資料第34頁已完整說明。

06 ⑦被告地政處質疑部分：有關土地同意使用書日期部  
07 分，土地所有權人業已同意辦理變更編定相關事宜。

08 2.系爭土地是否在生態迴避區或非迴避區，被告農業單位並  
09 未認定，且被告審查專案小組於第42次會議均僅審查系爭  
10 土地位屬生態高敏感區，而非生態迴避區或非迴避區，實  
11 有違有利不利應一律注意及裁量濫用之違法：

12 (1)依最高行政法院105年度判字第380號判決意旨及司法院  
13 釋字第553號解釋，對於不確定法律概念之審查，如作  
14 成原處分之行政機關未遵守法律程序或對重要事項漏未  
15 斟酌，司法機關得予以撤銷原處分。

16 (2)被告於109年10月19日以府商用字第0000000000號公告  
17 (下稱109年10月19日公告)將原公告事項一：「為維護  
18 經濟與生態環境永續發展，本縣非都市土地設置地面型  
19 太陽光電發電設施申請案，該地點倘屬林務局重要石虎  
20 保育評析報告石虎重要棲地範圍，開發單位於規劃設計  
21 階段應諮詢旨揭人才庫兩位以上委員審查結論，採取對  
22 生態友善之工法設計後納入興辦事業計畫或許可使用計  
23 畫中以『生態友善措施』專章說明，必要時得辦理現場  
24 勘查，並將專家學者審查結論納入計畫，作為本府審查  
25 時之參據。」修正為：「為維護經濟與生態環境永續發  
26 展，本縣非都市土地設置地面型太陽光電發電設施申請  
27 案，由生態敏感區位圖資套疊建立生態迴避區或非迴避  
28 區圖資，申請案件是否在生態迴避區或非迴避區由本府  
29 農業單位認定，以供專案小組審查參考。」可知，在苗  
30 栗縣非都市土地設置地面型太陽光電發電設施，被告農

01 業單位必須認定申請案件是否在生態迴避區或非迴避區  
02 後，再供審查專案小組審查參考。

03 (3)112年5月24日審查專案小組第42次會議紀錄：「伍、業  
04 務單位報告事項：一、本次案件經前次會議決議類型均  
05 屬『生態高敏感區及生態環境完整區域，不宜開發』建  
06 議委員納入考量。」、「陸、議題討論：一、第一案：  
07 ……(-)說明：1.本府農業處提供之『石虎棲地及環境敏  
08 感區位圖層套疊』，本案位屬『生態高敏感區』。」、  
09 「6.本府農業處：依前次會議計畫書表示周邊農地採友  
10 善耕作，是否有與農民溝通並向縣農會申請友善耕作認  
11 證(錄音檔摘入)。」可見被告農業單位於第42次會議  
12 中僅有認定系爭土地係位於生態高敏感區，並未說明系  
13 爭土地是否在生態迴避區或非迴避區，顯然違反109年1  
14 0月19日公告事項之程序。再者，所謂「生態高敏感區  
15 」究竟所指為何，其內容並不明確，「生態」一詞範圍  
16 過廣，動物或植物之保護方式亦不相同。本案係設置地  
17 面型太陽光電發電設施，因苗栗縣為石虎棲地，石虎為  
18 動物，系爭土地是否位於石虎棲地迴避區或非迴避區，  
19 攸關生態永續發展之保護，故被告有義務建立石虎生態  
20 迴避區或非迴避區圖資，以供審查專案小組審查。

21 (4)被告僅以圖資分為高、中、低生態敏感區作為第一階段  
22 的分級原則，並作為第二階段審查委員之參考，辯稱其  
23 對生態環境的分級更精準，較生態迴避區及非迴避區更  
24 具參考價值等語。惟被告此論點忽略系爭申請案件係設  
25 置地面型太陽光電發電設施，其產業本身並不會帶來任  
26 何污染，唯一可能是設施所在地是否會影響石虎之遷  
27 徙，故系爭土地是否位於石虎棲地迴避區或非迴避區，  
28 攸關審查專家小組之判斷依據。然被告並未依據109年1  
29 0月19日公告內容，由生態敏感區位圖資套疊建立生態  
30 迴避區或非迴避區圖資，被告農業單位亦未依法認定系  
31 爭申請案件是否在生態迴避區或非迴避區，以供專案小

01 組審查參照，實有違行政程序法第4條或第161條之規  
02 定。被告仍以111年10月14日府商用字第0000000000號  
03 函更正被告「太陽能興辦事業計畫審查機制」會議紀錄  
04 作為審查標準，實有違法規命令或行政規則之規範；況  
05 被告農業處僅列建議不要使用「生態迴避區」，並非推  
06 翻109年10月19日公告內容，被告以內部幕僚單位之建  
07 議作為本案審查標準，應構成未依職權調查證據、違反  
08 有利不利一律注意及裁量濫用之違法。

09 (5)被告認定系爭土地位屬於生態高敏感區之事實，並未提  
10 出相關圖資套疊資料，其所提出之113年3月1日府農育  
11 字第0000000000號函及109年11月23日苗栗縣石虎棲地  
12 及環境敏感區位圖層套疊工作坊會議紀錄，均無法佐證  
13 系爭土地位屬於生態高敏感區之事實。再者，被告既於  
14 訴訟中主張系爭土地位屬於其所建立之生態高敏感區內  
15 ，依行政訴訟法第163條第1款、第4款規定，被告負有  
16 提出相關文書資料之義務。被告僅以系爭土地位於生態  
17 高敏感區，即作成不予通過之依據，有違有利不利一律  
18 注意原則。

19 (6)被告農業單位並未建立生態迴避區或非迴避區圖資，僅  
20 以抽象之生態敏感區作為判斷依據，且未區分產業種類  
21 及型態，有違明確性原則。再者，被告109年10月19日  
22 特別將設置地面型太陽光電發電設施要求農業單位作成  
23 生態迴避區及非迴避區，乃係因地面型太陽光電設備並  
24 不會產生環境污染，僅會影響石虎之遷徙，故有建立迴  
25 避區或非迴避區之必要，然被告未依109年10月19日公  
26 告將系爭土地是否位於迴避區或非迴避區之事實告知專  
27 案小組參考，導致審查專案小組產生錯誤認定之可能，  
28 自屬重要事實漏未判斷，其判斷當構成裁量濫用之違  
29 法。

30 3.107年6月26日公布施行之經濟部光電審查作業要點並未有  
31 審查次數限制，然被告於110年訂定「苗栗縣非都市土地

01 申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查要  
02 點」(下稱苗栗縣光電審查要點)第7點卻增加每一案件  
03 之審查次數以2次為限之規定，增加法律所無之限制，實  
04 有違反法律保留及信賴保護原則：

05 (1)原告於109年7月7日向被告申請系爭土地變更為太陽光  
06 電發電設施使用，係依據107年6月26日公布施行之經濟  
07 部光電審查作業要點辦理，其並未有審查次數之限制。  
08 然被告於原告提出申請後公布之苗栗縣光電審查要點第  
09 7點增加「每一案件」審查次數以「2次」為限之限制，  
10 乃增加法律所無之限制，且苗栗縣光電審查要點並非地  
11 方制度法所稱之自治條例或自治規則，實有違反法律保  
12 留原則。

13 (2)又原告於109年7月7日向被告申請系爭土地變更為太陽  
14 光電發電設施使用時，已投入大量金錢、設備及人力，  
15 且當時苗栗縣光電審查要點並未公告，故原告可預見之  
16 風險僅為重新審查。然苗栗縣光電審查要點第7點增加  
17 每一案件審查次數以2次為限之規定，在未有任何過渡  
18 條款及法律保留之情形下，明顯侵害原告之財產權甚  
19 鉅，且增加原告未預見風險，有違信賴保護原則。

20 (3)對於苗栗縣光電審查要點第7點增加每一案件審查次數  
21 之限制，經濟部能源署函請被告秉權責釐清說明，然被  
22 告迄今仍未回復說明，顯見苗栗縣光電審查要點確有違  
23 反法律保留之情。

24 4.本案不予通過之原因乃「監測資料缺乏分析」而非「監測  
25 資料不足」，被告得命原告補正相關資料後，再行決定，  
26 然審查專案小組竟在當日會議就作成不予通過之決定，顯  
27 然違反比例原則及正當法律原則。

28 5.原告所檢附之監測資料並未缺乏情形下，遭審查專案小組  
29 第42次會議以「監控資料缺乏分析」而不予通過。故原告  
30 112年5月15日檢送之最新版本興辦事業計畫有無補正「監  
31 控資料分析」，攸關原處分作成是否合法。原告委託黃柏

01 琳水土保持技師事務所提出相關監測調查及保育作為報告  
02 予被告，被告將其提送審查專案小組審查後，原告於112  
03 年5月15日再次檢附最新版本興辦事業計畫供審查專案小  
04 組審查，惟被告未將最新版本資料提送審查專案小組審  
05 查，導致被告以原告監測資料缺乏分析情形而不予通過，  
06 自當有違反行政程序法第43條應斟酌全部陳述與調查事實  
07 及證據之結果情事。如被告對於是否有接獲原告補充書面  
08 資料及光碟尚有爭執，原告請求傳喚水土保持技師黃柏琳  
09 出庭作證，以釐清相關事實，並說明系爭土地設置太陽光  
10 電設施符合生態維護及監測資料之分析等重要事實等語。

11 (二)聲明：

- 12 1.原處分及訴願決定關於駁回原處分部分均撤銷。
- 13 2.被告應就原告109年7月7日提出之申請，作成核准變更系  
14 爭土地編定為太陽光電發電設施使用之行政處分，或依本  
15 院判決所示之法律見解作成決定。

16 三、被告答辯及聲明：

17 (一)答辯要旨：

- 18 1.有關原告主張審查專案小組於辦理第42次會議審查系爭申  
19 請案件時，被告並未將原告112年5月15日檢附之最新版本  
20 興辦事業計畫提供審查，導致審查專案小組以錯誤之事實  
21 否准乙節：

22 (1)被告將原告於111年8月11日所補正之計畫書提經業務單  
23 位初步審查，確實已依審查專案小組第28次會議決議委  
24 託專業生態監測顧問公司提出監測調查及保育作為，被  
25 告遂於111年8月18日函復原告倘經審視計畫書已依會議  
26 決議修正完成將排專案小組審查，惟所送監測調查及保  
27 育作為涉及專業審查，爰提送審查專案小組審查，並未  
28 有違反規定情事。

29 (2)被告經審查專案小組第42次會議紀錄決議「本案位屬生  
30 態高敏感區，監測資料缺乏分析以確認案場開發之相關  
31 生態議題及提出對應之生態保育措施，故『不予通過』

01 』，係因監測資料缺乏分析而非缺乏資料，被告在原告  
02 所提補正資料齊備原則下即依序排會審查，倘原告未主  
03 動補充其餘資料，被告確實無從得知，被告於審查專案  
04 小組審查前皆可補充計畫及簡報內容，惟被告並未接獲  
05 原告補充書面資料及光碟，且原告所附最新版本興辦事  
06 業計畫燒錄在光碟之資訊，無法證明有將最新版本資料  
07 提交於被告，原告僅於開會前提供更新後簡報檔，書面  
08 資料並無更新抑或進行抽換，且審查專案小組會議流程  
09 係先由申請單位進行簡報，簡報結束後由委員就所提計  
10 畫內容提出問題及意見，再由申請人就委員所提問題進  
11 行補充說明，故原告於會議上確實有充分補充說明時間  
12 。

13 2.有關原告主張系爭土地是否在生態迴避區或非迴避區，被  
14 告農業單位並未認定，且被告審查專案小組於第42次會議  
15 均僅審查系爭土地位屬生態高敏感區，而非生態迴避區或  
16 非迴避區，實有違有利不利一律注意及裁量濫用之違法乙  
17 節：

18 (1)被告依經濟部光電審查作業要點受理審查非都市土地2  
19 公頃以下土地申請作太陽能興辦事業計畫，並依上開要  
20 點第4點第10款規定，於109年7月24日公告苗栗縣非都  
21 市土地設置地面型太陽光電設施申請案相關受理程序，  
22 後因考量苗栗縣案場多為生態環境良好之農牧用地，及  
23 透過邀請光電業者、專家學者及保育團體舉行3次座談  
24 會及綜整各界意見後，於109年10月19日公告修正相關  
25 受理程序及三階段審查制度，並依經濟部光電審查作業  
26 要點第5點第4款授權被告為審查興辦事業計畫得邀集相  
27 關單位組成專案小組。

28 (2)被告三階段審查機制係先由被告農業處就案場生態敏感  
29 度作為審查依據，再經審查專案小組就興辦事業之可行  
30 性、必要性、土地區位、面積規模及周邊生態環境等進  
31 行審查，責成申請人採取對生態友善之工法，並針對已

01 核准之案件，應邀集專家學者會同檢查是否依核准計畫  
02 使用。

03 (3)被告於113年3月1日府農育字第0000000000號函示系爭  
04 土地位屬生態高敏感區，被告農業處套疊圖資係依109  
05 年11月6日「苗栗縣石虎棲地及環境敏感區位圖層套疊  
06 工作坊」會議結論產出之圖資分為高、中、低生態敏感  
07 區，作為第一階段的分級原則，並做為第二階段審查委  
08 員的參考，對生態環境的分級更為精準，較生態迴避區  
09 及非迴避區更具參考價值，經上開會議之後，所有第一  
10 階段分級皆以高、中、低生態敏感區查復，爰生態敏感  
11 區僅係被告審查機制參考，而非法定環境敏感地區，依  
12 案場生態環境及地理位置等現況條件，透過文獻蒐集與  
13 現地調查（監測計畫等）結果分析基礎由專案小組作為  
14 審查依據，且被告審查仍係依經濟部光電審查作業要點  
15 第5點第7款規定，就興辦事業計畫可行性、必要性、土  
16 地區位等因素進行審查，自無違反相關規定。

17 3.有關原告主張經濟部光電審查作業要點並未有審查次數限  
18 制，然苗栗縣光電審查要點第7點卻增加每一案件之審查  
19 次數以2次為限之規定，增加法律所無之限制，實有違反  
20 法律保留及信賴保護原則乙節：

21 (1)為提升審查之嚴謹度及強度，確保開發單位所提計畫書  
22 撰寫原則一致，且生態友善措施具體可行，被告乃訂定  
23 苗栗縣光電審查要點，且鑑於土地區位係案場開發之基  
24 本評估條件，用以作為土地合理性及適宜性利用之依  
25 據，無法藉由補正計畫來改變區位，倘若開發單位所提  
26 土地使用計畫不足以支持可行性及必要性時，將以不符  
27 經濟部光電審查作業要點第5點第7款之要件而駁回所  
28 請。

29 (2)苗栗縣受理案件眾多，審查嚴謹繁複，倘若未限制審查  
30 次數，在客觀條件（如土地區位）無法改變下，且所提  
31 計畫內容不具備可行性及必要性時，第2次提審仍無法

01 通過，應已無一再提會之必要，否則不僅影響行政效  
02 率，且耗費開發單位人事時間等成本，故受限案場土地  
03 區位等客觀條件無法變更之特性，且在相應之友善措施  
04 於2次提會仍無法提出具體可行之計畫，實未具備再審  
05 之要件，因此苗栗縣光電審查要點第7點所載「每一案  
06 件之審查次數以2次為限」，即每一案件提審查專案小  
07 組審查次數不超過2次，倘第2次仍經專案小組決議不予  
08 以通過，認定其興辦事業不可行及不具備其必要性且土  
09 地區位不適宜開發。

10 (3)系爭申請案件係因原告未依審查專案小組會議決議補正  
11 計畫書，其興辦事業經認定不可行及不具備必要性，且  
12 土地區位不適宜開發，實未具備再審之要件，並未以違  
13 反苗栗縣光電審查要點所定之2次審查次數上限作為駁  
14 回之依據。

15 (4)系爭土地使用計畫經審查專案小組決議不予以通過在  
16 案，其興辦事業經認定不可行及不具備必要性，且土地  
17 區位不適宜開發，不符經濟部光電審查作業要點第5點  
18 第7款之要件，被告駁回原告所請，係基於再生能源發  
19 展、生態環境及土地區位之權衡考量下所作出之行政處  
20 分，並無裁量怠情之情事，且未違反比例原則等語。

21 (二)聲明：駁回原告之訴。

22 四、本件兩造主要爭執之點為：

23 (一)原告有無於112年5月15日提出最新版本興辦事業計畫供審查  
24 專案小組進行審查？

25 (二)被告以生態高敏感區取代生態迴避區以判斷系爭土地適合作  
26 為太陽光電發電設施使用有無違法？

27 (三)被告所訂定之苗栗縣光電審查要點第7點增加每一案件之審  
28 查次數以2次為限之規定，有無違反法律保留及信賴保護原  
29 則？

30 五、本院判斷：

31 (一)前提事實：

01 前揭事實概要所載事實，為兩造所不爭執，並有原告109年7  
02 月7日申請書、109年7月1日非都市土地申請變更為太陽光電  
03 發電設施使用興辦事業計畫審查作業申請表、審查專案小組  
04 第12次、第20次、第28次、第42次會議紀錄、原處分、訴願  
05 決定影本等各項證據資料存卷可查（分見訴願卷第15頁，訴  
06 願卷附件【原告111年8月興辦事業計畫】第5至6頁，本院卷  
07 第31至45頁、第103至139頁），堪認為真實。

08 (二)按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，  
09 不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政  
10 府，按照○○市○○○區使用計畫，製定非都市土地使用分  
11 區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施  
12 管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定  
13 之。」次按非都市土地使用管制規則第1條規定：「本規則  
14 依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。  
15 」第27條規定：「（第1項）土地使用分區內各種使用地，  
16 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  
17 用分區範圍內申請變更編定。（第2項）前項使用分區內各  
18 種使用地之變更編定原則，除本規則另有規定外，應依使用  
19 分區內各種使用地變更編定原則表如附表3辦理。（第3項）  
20 非都市土地變更編定執行要點，由內政部定之。」第30條第  
21 1項及第4項規定：「（第1項）辦理非都市土地變更編定  
22 時，申請人應擬具興辦事業計畫。……（第4項）第1項興辦  
23 事業計畫除有前2項規定情形外，應報經直轄市或縣（市）  
24 目的事業主管機關之核准。直轄市或縣（市）目的事業主管  
25 機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業  
26 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  
27 機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事  
28 業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查  
29 作業要點。」第49條之1第1項第2款規定：「直轄市或縣（  
30 市）政府受理變更編定案件時，除有下列情形之一者外，應  
31 組專案小組審查：……二、非屬山坡地變更編定案件。」區

01 域計畫法第15條第1項既授權中央主管機關訂定管制規則以  
02 規範直轄市或縣（市）政府就非都市土地編定各種使用地之  
03 有關事項，所稱編定即指非都市土地使用地類別之編定，其  
04 種類自包括第1次編定以後之變更編定，則內政部本於區域  
05 計畫法之中央主管機關地位，依該法第15條第1項授權所訂  
06 定之非都市土地使用管制規則第4章有關使用地變更編定之  
07 規定，核無逸脫區域計畫法第15條第1項之授權範圍，亦未  
08 牴觸母法規範意旨，自得作為辦理非都市土地申請變更編定  
09 之準據。

10 (三)另按經濟部光電審查作業要點第1點規定：「為審查土地面  
11 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  
12 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  
13 條第4項規定訂定本要點。」第4點規定：「申請人應檢附下  
14 列文件一式（依各款順序排列）5份，向土地所在地之直轄  
15 市或縣（市）政府提出變更申請：(一)申請表……(二)身分證明  
16 文件：……(三)興辦事業計畫書應包括下列內容：1.計畫緣  
17 起。2.計畫目的。3.計畫構想。(1)基本資料。(2)現況概要。  
18 (3)使用計畫。(4)營運管理計畫。(5)工程標準及可行性。(6)經  
19 濟效益。(7)環境影響及維護計畫。4.計畫期程。5.財務計  
20 畫。(四)土地登記（簿）謄本……及地籍圖謄本……(十)其他經  
21 直轄市或縣（市）政府規定之書件。」第5點規定：「直轄  
22 市或縣（市）政府於受理申請後，應依下列項目進行審查：  
23 (一)審查申請書件是否齊全，內容是否符合規定；書件不齊全  
24 或不符合規定者，應限期補正；逾期不補正者，敘明理由駁  
25 回之。……(四)為審查興辦事業計畫，得由直轄市或縣（市）  
26 政府邀集相關單位組成專案小組。……(七)就興辦事業之可行  
27 性、必要性、土地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰  
28 近事業是否具有關聯性等事項，予以審查，……」被告於11  
29 0年11月2日發布生效之苗栗縣光電審查要點第3點規定：  
30 「本縣太陽光電發電設施使用興辦事業計畫申請案件，均由  
31 本府邀集相關單位（機關）組成專案小組審查，並由本府農

01 業處套疊生態敏感區位圖資，以供專案小組審查參考。」第  
02 4點規定：「興辦事業計畫應執行（但不限於）下列生態監  
03 測及友善保育措施：(一)生態監測計畫：1.描述開發基地及周  
04 邊2公里範圍內環境之現況，並應說明下列內容：(1)如屬複  
05 審性質，前次會議決議及辦理情形說明（辦理情形對照表及  
06 標註頁碼）。(2)案場現況說明：全景現況空照影像圖、近1  
07 年空照影像圖、歷年（近10年）空照影像圖；以上影像需提  
08 供原高解析檔案。(3)周邊環境介紹：含鄰近是否有其他光電  
09 申請案場等開發行為。(4)配置圖說明：光電設施、隔離綠帶  
10 或設施、水土保持設施（無者免；如有設置滯洪池者，應敘  
11 明滯洪池生態施工工法），並標示使用占比、各項配置以清  
12 晰呈現為原則，並套繪於現況空照圖，並提供套繪kml檔或k  
13 mz檔。(5)案場套疊林務局石虎重要棲地評析與廊道分析圖資  
14 （可至『自然保育網』，網址：<http://conservation.fore>  
15 [st.gov.tw/](http://st.gov.tw/)，『下載專區-計畫成果石虎相關報告』下載使  
16 用）。2.調查範圍（含選定範圍原由），並提供套繪kml檔  
17 或kmz檔及基地座標。3.監測方法、頻度及實施期程（至少  
18 應含施工前3個月、施工中，及施工後至少持續1年），如附  
19 表1。4.監測結果分析、影響評估與保育對策。5.每季次月1  
20 0日前應提送前一季監測報告，報本府農業處備查。(二)友善  
21 保育措施：1.保育措施如何減輕開發影響。2.保育措施實施  
22 方法及期程。（生態友善措施檢核表以外之生態友善規劃，  
23 參酌附錄1）。」第5點規定：「申請書件不齊全或不符合規  
24 定者，應於發文日起20日內補正；如逾期不補正者將予以駁  
25 回申請。」第6點規定：「本要點生效前已受理審查而尚未  
26 經核准之案件，依本要點規定辦理。」第7點規定：「本要  
27 點生效後每一案件之審查次數以2次為限。」經核上開經濟  
28 部光電審查作業要點及苗栗縣光電審查要點分別係太陽光電  
29 發電設施之中央目的事業主管機關經濟部及地方目的事業主  
30 管機關即被告為落實區域計畫法第15條第1項、非都市土地  
31 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

01 陽光電發電設施使用之興辦事業計畫是否應予核准，所為細  
02 節性、技術性規定之行政規則，俾供審查專案小組作為審查  
03 辦理之依據，並能因地制宜，未對人民權利增加法律所無之  
04 限制，無違背區域計畫法之授權範圍亦未牴觸母法，被告及  
05 本院就系爭申請案件之審查自亦均得予適用。

06 (四)原告雖主張被告於110年訂定之苗栗縣光電審查要點第7點增  
07 加每一案件之審查次數以2次為限之規定，違反法律保留及  
08 信賴保護等云。惟依非都市土地使用管制規則第30條第1項  
09 及第4項規定，可知變更編定申請人負有提出興辦事業計畫  
10 報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關核准之義務，而縣  
11 市考量行政資源有限性，必須合理分配，及應為符合正常效  
12 率使用，殊難責求主管機關應永無止期聽任申請人補正，或  
13 應一再教導申請人提出滿足核准條件之相關資料，致案件懸  
14 滯不進行，永無終結行政程序之日，而虛耗行政資源於特定  
15 個案上。是以苗栗縣光電審查要點第7點所設審查次數以2次  
16 為限之規定，已予申請人依審查意見提出補正之機會，兼顧  
17 申請人權利保護及行政資源合理分配，亦不限制申請人於日  
18 後重新擬定興辦事業計畫後再次提出申請，並未對人民權利  
19 產生侵害，自無違反法律保留原則，原告此部分之主張，尚  
20 非可採。又系爭申請案件於苗栗縣光電審查要點生效時尚未  
21 審查完畢，自應以作成處分時有效之苗栗縣光電審查要點為  
22 審查依據，而無溯及既往之問題，原告主張違反信賴保護原  
23 則，亦非可採。

24 (五)經查：

25 1.原告於提出系爭申請案件後，經被告組成審查專案小組先  
26 後於110年4月6日第12次、110年9月29日第20次、111年6  
27 月13日第28次會議進行審議，110年4月6日第12次會議決  
28 議意見略為：請考量友善周邊生態環境之具體規劃，修正  
29 後再提會審查；110年9月29日第20次決議意見略以：缺乏  
30 對友善生態專章具體論述、生態監測計畫相關資料應完整  
31 後再行提報；第111年6月13日第28次會議中，委員具體建

01 議意見略以：相機監測請補充至至少3個月資料；本案場  
02 西側及東側為較為完整林地，林地保存非常重要，建議可  
03 訪視地主，甚至取得不同意開發承諾，如有特殊原因無法  
04 達成，亦請說明；案場西側規劃不設置圍網，但本案場監  
05 測結果狗的數量眾多，請仔細評估狗從西側進入案場、並  
06 在案場內聚集的可能性；案場為高生態敏感區，但缺乏相  
07 關生態資料文獻回顧與過往周邊石虎出現點位資料；監測  
08 僅1個月且缺乏案場內資料，建議應補強生態文獻回顧與  
09 現地監測資料，分析、釐清並回應本案涉及的生態議題。  
10 例如動物綠色廊道與通道是給誰使用？生態池預期增加什  
11 麼生物多樣性？南方埤塘現在使用狀況及與案場之關聯？  
12 651、654地號果園種植作物之種類、產量；友善耕作除同  
13 意書外，應向本縣農會申請友善耕作認證或具體推動計  
14 畫；針對關切物種擬定對策及提出具體計畫；由動物監測  
15 發現當地周邊區域確實有白鼻心級保育類、鳥類台灣畫眉  
16 等重要物種出沒，需妥善規劃生態友善設施，尤其針對重  
17 要物種之生存棲地及活動需求，並確實執行；業者考慮種  
18 植牧草及圈養山羊事宜須整體規劃，以利長期管理，並避  
19 免影響當地生態等，並作成決議請原告依審查意見修正計  
20 畫，於發文日起20日內檢具修正後計畫書再提會審查。經  
21 被告以111年7月22府商用字第1110139194號函檢送上開會  
22 議紀錄予原告，並以111年7月23日府商用字第1110139633  
23 號函命原告依上開會議決議修正計畫書補正提出，原告代  
24 理人即於111年8月11日檢附修正後興辦事業計畫提出予被  
25 告，並經被告以111年8月18日府商用字第1110153447號函  
26 復略以：如經審視計畫書已依會議決議修正完成，將排專  
27 案小組審查。嗣被告再以112年5月17日府商用字第112011  
28 6820號函知原告代理人將於112年5月24日召開審查專案小  
29 組會議審議，會議中經業務單位報告表示本次案件經前次  
30 會議決議類型均屬「生態高敏感區及生態環境完整區域，  
31 不宜開發」，並建議委員納入考量，而經委員參酌原告11

01 1年8月11日檢附修正後興辦事業計畫及原告簡報說明內容  
02 後，審查意見略為：本案位於高生態敏感區，先前監測成  
03 果不足，原告補充監測資料僅有物種照片，並無相對數  
04 量、分布之分析，以確認案場開發之相關生態議題及提出  
05 對應之生態保育措施，目前所提生態友善保育措施，包括  
06 地主友善耕作與補償措施內容有誤，對案場開發衝擊之減  
07 緩與改善之關聯與預期成效不明；本區域西側有林相良好  
08 的次生林，惟生態保育措施對此區域之作法未有減輕或迴  
09 避之措施；自動相機編號N080及380工作時數明顯不足，  
10 影響調查物種出沒狀況及分析，另於區外架設相機編號82  
11 及149之相關資料仍未在計畫書補上，有所欠缺。並決議  
12 本案位屬生態高敏感區，監測資料缺乏分析以確認案場開  
13 發之相關生態議題及提出對應之生態保育措施，故不予通  
14 過，被告乃以其興辦事業經認定不可行及不具備其必要性  
15 且土地區位不適宜開發，不符光電審查作業要點第5點第7  
16 款規定，作成原處分駁回原告系爭申請案件等情，有上開  
17 會議紀錄、函文、原告提出之111年8月11日第三次修正  
18 「恆成平安段650-1地號太陽能發電場興辦事業計畫（下  
19 稱原告111年8月興辦事業計畫）、簡報資料及原處分等在  
20 卷可查（分見本院卷第31至32頁、第103頁、第115至116  
21 頁、第124至126頁、第131至132頁、第206至208頁、第22  
22 1至222頁、第226至228頁及併訴願卷外放之原告111年8月  
23 興辦事業計畫）。

24 2.按興辦事業之「可行性」、「必要性」、及土地區位是否  
25 「適宜開發」等價值判斷均屬「不確定法律概念」，行政  
26 機關適用此一不確定法律概念於具體行為之事實關係時，  
27 依事件之性質，容存有某種判斷餘地，其所為之判斷係對  
28 法律解釋或涵攝所得之具體化結果與專業認定，實應予以  
29 尊重(最高行政法院95判字第2143號判決意旨參照)，就被  
30 告審認系爭申請案件不可行及不具備其必要性且土地區位  
31 不適宜開發，行政法院應採較低之審查密度，除非違反審

01 查之法定程序、判斷出於不正確之事實或錯誤資訊、違反  
02 一般公認之價值判斷標準、逾越權限或有濫用權力等情事  
03 外，本院對被告本於專業及對事實真相之熟知所為決定即  
04 應予適度尊重。經核系爭土地確經被告所屬農業處套疊生  
05 態敏感區位圖資位於生態高敏感區乙節，有相關圖資存卷  
06 可參，亦據原告載明於原告111年8月興辦事業計畫內（分  
07 見本院卷第515至517頁及原告111年8月興辦事業計畫第66  
08 頁），且參酌上開興辦事業計畫及簡報資料，確有審查意  
09 見所述僅有說明監測發現之物種種類、統計數據（見簡報  
10 資料第29頁、第46至47頁、原告111年8月興辦事業計畫第  
11 77至78頁、第95至99頁），並無相對數量、分布之分析等  
12 資料，以致審查專案小組無從確認案場開發之相關生態議  
13 題及提出對應之生態保育措施是否可行，亦無其判斷係出  
14 於不正確之事實或錯誤資訊之情事。系爭土地既位於生態  
15 高敏感區且鄰近林相良好的次生林，而有保育類動物出  
16 沒，則審查專案小組及被告基於生態保育之觀點予以從嚴  
17 審查，亦無違反一般公認之價值判斷標準、逾越權限或有  
18 濫用權力等情事，被告作成原處分否准原告所請，並未違  
19 反非都市土地管制條例、經濟部光電審查作業要點及苗栗  
20 縣光電審查要點之相關規定，當屬適法。

21 (六)有關原告主張依被告109年10月19日公告，在苗栗縣非都市  
22 土地設置地面型太陽光電發電設施，被告農業單位須認定申  
23 請案件是否在生態迴避區或非迴避區後，再供審查專案小組  
24 審查參考，惟被告農業單位於第42次會議中僅有認定系爭土  
25 地係位於生態高敏感區，並未說明系爭土地是否在生態迴避  
26 區或非迴避區，顯然違反109年10月19日公告事項之程序，  
27 有違行政程序法第4條或第161條之規定乙節。查被告於作成  
28 109年10月19日公告後，已再於110年11月2日發布苗栗縣光  
29 電審查要點，其第3點規定：「本縣太陽光電發電設施使用  
30 興辦事業計畫申請案件，均由本府邀集相關單位（機關）組  
31 成專案小組審查，並由本府農業處套疊生態敏感區位圖資，

01 以供專案小組審查參考。」不再要求被告所屬農業處建立生  
02 態迴避區或非迴避區圖資，而係要求套疊生態敏感區位圖  
03 資，以供專案小組審查參考，則被告依109年10月19日公告  
04 後生效之苗栗縣光電審查要點進行系爭申請案件之審查，即  
05 無不合，原告此部分之主張，要非可採。

06 (七)原告雖以其於112年5月15日確有提出最新版本興辦事業計畫  
07 予被告，被告審查專案小組卻仍以原告111年8月11日興辦事  
08 業計畫作為審查標的等情詞，憑以指摘原處分係基於錯誤事  
09 實所為之判斷，構成違法，並聲請訊問證人即受原告委託製  
10 作、提供系爭申請案件相關資料之水土保持技師黃柏琳以實  
11 其說。惟：

12 1.衡諸興辦事業計畫係攸關係爭申請案件准駁決定之重要資  
13 料，原告主張已於審查專案小組112年5月24日第42次會議  
14 之前，已提送最新版本興辦事業計畫供核乙節，既為被告  
15 所否認，而原告復未能提出其送件經被告收受之相關收文  
16 章戳或收執證明以實其說，殊難徒憑其受託人之證言遽認  
17 屬實。再參酌卷附上開會議紀錄及開會通知單（見本院卷  
18 第131頁、第226頁、第228頁），足見原告於該次會議亦  
19 派員列席簡報，惟於簡報時卻未當場對審查委員審查資料  
20 版本仍係111年8月興辦事業計畫提出質疑，亦未當場對審  
21 查委員之審查意見為回應，顯與常情有違。

22 2.綜觀上開事證情況，堪認原告所稱有於112年5月15日提出  
23 最新版本興辦事業計畫，無從憑採，審查專案小組以原告  
24 111年8月11日最後提出之興辦事業計畫版本進行審查，於  
25 法並無違誤。原告聲請訊問證人黃柏琳核無必要。

26 (八)至於原告主張本件係屬課予義務訴訟，本院仍須審查其於訴  
27 訟中提出之最新版本興辦事業計畫書是否已符合可行性及必  
28 要性乙節。惟事實審行政法院審理課予義務訴訟之理由具備  
29 性，原則上固以言詞辯論終結時之事實狀態為基準，但法規  
30 範如已明定申請人必須於特定時點具足申請要件者，其逾期  
31 限提出已不生效果，行政法院亦無從予以審查。是以，苗栗

01 縣光電審查要點第7點已規定每一案件之審查次數以2次為  
02 限，倘許原告就其興辦事業計畫得在審查專案小組作成否准  
03 決定後，至行政訴訟階段始為補充，再由法院判命被告重為  
04 決定，將使上開審查要點規定形同具文，亦使行政機關一再  
05 重為審查而虛耗行政資源於特定個案上，要非事理之平。是  
06 原告此部分之主張，於法尚欠允洽，無從憑採。

07 (九)是故，本件原告提出系爭申請案件因其興辦事業經認定不可  
08 行及不具備其必要性且土地區位不適宜開發，而未能取得縣  
09 (市)目的事業主管機關即被告之核准，不符合法定申請要  
10 件，被告作成原處分否准其申請，自屬適法有據。

11 六、綜上所述，原告上開主張各節均非可取。被告作成原處分駁  
12 回原告所請，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核  
13 無不合。原告訴請判決如前揭訴之聲明所示，為無理由，應  
14 予駁回。

15 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  
16 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，爰無逐一論述之  
17 必要，併此敘明。

18 八、結論：本件原告之訴為無理由，應予駁回。

19 中 華 民 國 114 年 3 月 12 日

20 審判長法官 蔡紹良

21 法官 陳怡君

22 法官 黃司熒

23 以上正本證明與原本無異。

24 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  
25 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  
26 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  
27 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表  
28 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

29 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  
30 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

31 得不委任律師為訴訟

所需要件

代理人之情形	
(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，具備會計師資格者。</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者。</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者。</li> </ol>
<p>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。</p>	