

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第79號

上 訴 人 保訊企業有限公司

代 表 人 林振安

訴訟代理人 黃淑芬 律師

被 上 訴 人 屏東縣政府

代 表 人 周春米

上列當事人間有關土地事務事件，上訴人對於中華民國112年11月23日高雄高等行政法院111年度訴字第374號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、爭訟概要：

上訴人於民國110年7月30日檢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作業申請表（下稱系爭申請表）及相關文件，向被上訴人申請將屏東縣佳冬鄉新埔段981地號土地（面積為0.392928公頃，下稱系爭土地）由一般農業區農牧用地變更編定為同區特定目的事業用地，作為太陽光電發電設施使用。被上訴人以系爭土地變更使用面積未達2公頃，於110年8月31日以屏府農企字第11043405800號函（下稱110年8月31日函）表示不同意變更使用；另於111年5月1日以屏府城工字第11117340400號函（下稱原處分）駁回上訴人之太陽光電發電設施興辦事業計畫案。上訴人對被上訴人110年8月31日函及原處分均不服，提起訴願，分別經行政院農業委員會（已改制為農業部）111年11月7日農訴字第1110720533號訴願決定（下稱訴願決定1）就被上訴人1

01 10年8月31日函為訴願不受理，及經濟部111年9月6日經訴字
02 第11106307080號訴願決定（下稱訴願決定2）就原處分為訴
03 願駁回，上訴人仍未甘服，向高雄高等行政法院（下稱原
04 審）提起行政訴訟，並聲明：「1.訴願決定1及被上訴人110
05 年8月31日函均撤銷。2.訴願決定2及原處分均撤銷。3.被上
06 訴人對於上訴人110年7月30日申請，應作成核准系爭土地變
07 更作為太陽光電設施使用之興辦事業計畫及由一般農業區農
08 牧用地變更為同區特定目的事業用地之行政處分。」經原審
09 以111年度訴字第374號判決（下稱原判決）駁回，上訴人提
10 起上訴，並聲明：1.原判決廢棄，2.訴願決定1及被上訴人1
11 10年8月31日函均撤銷。3.訴願決定2及原處分均撤銷。4.被
12 上訴人對於上訴人110年7月30日申請，應作成核准系爭土地
13 變更作為太陽光電設施使用之興辦事業計畫及由一般農業區
14 農牧用地變更為同區特定目的事業用地之行政處分。

15 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
16 載。

17 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

18 (一)上訴人於110年7月30日檢具系爭申請表及相關文件，向被上
19 訴人申請將系爭土地由一般農業區農牧用地變更為同區特定
20 目的事業用地，被上訴人110年8月31日函之說明二為：「本
21 案依農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點7之1
22 規定……變更使用面積未達2公頃，不同意變更使用。」依
23 該函意旨顯為實質上否准上訴人之申請，依本院92年度裁字
24 第453號裁定意旨，自屬行政處分，而非觀念通知。

25 (二)系爭土地東邊與新埔段（下同）980地號土地相鄰、北邊則
26 為975地號土地、西邊與982、983地號土地相接，南面則為9
27 39地號土地，又980、975、982、983地號土地之使用地類別
28 均為特定目的事業用地，足證系爭土地之東、北、西三面均
29 為非農業用地所包圍，堪予認定。惟系爭土地南面939地號
30 土地，其使用分區為一般農業區，使用地類別為交通用地，
31 而該土地已鋪設柏油，路寬5公尺，確實供道路使用，且為

01 系爭土地運送農產及生產資材之唯一通路，該道路既為運送
02 農產及生產資材所不可或缺，自與農業經營不可分離，且該
03 路寬為5公尺，即在6公尺以下，3公尺以上，依農業發展條
04 例第3條第10款第2目及行為時行政院農業委員會農路養護管
05 理要點第2點規定，939地號土地即屬農路而為農業用地無
06 訛。系爭土地面積為3,929.28平方公尺，未達2公頃，而南
07 面既與農業用地相鄰，並未符合為非農業用地所包圍之要
08 件，自不屬農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要
09 點（下稱審查作業要點）第7點之1第1款之規定，而得申請
10 變更使用。是被上訴人110年8月31日函駁回上訴人申請變更
11 使用，並無違誤。

12 (三)被上訴人依規定向目的事業主管機關徵詢農業主管機關同
13 意，然因系爭土地並未為非農業用地所包圍，不符合審查作
14 業要點第7點之1第1款之規定，已如上述，是上訴人之太陽
15 光電發電設施使用之興辦事業計畫案，既未能先徵得變更前
16 之農業主管機關同意，則被上訴人以原處分駁回上訴人之興
17 辦事業計畫案，於法並無不合等語，判決駁回上訴人在原審
18 之訴。

19 四、本院的判斷：

20 (一)區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不
21 屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，
22 按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區
23 圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管
24 制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定
25 之。」非都市土地使用管制規則第30條第1項、第4項規定：
26 「（第1項）辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興
27 辦事業計畫。（第4項）第1項興辦事業計畫除有前2項規定
28 情形外，應報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關之核
29 准。直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應先徵
30 得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同
31 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。」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5點第2款規定：「直轄市或縣（市）政府於受理申請後，應依下列項目進行審查：……(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。」是可知，擬將非都市土地一般農業區農牧用地申請變更作為太陽光電發電設施使用者，須依法辦理變更編定為特定目的事業用地，申請人應擬具興辦事業計畫書報經直轄市或縣（市）掌理工業之目的事業主管機關核准，該工業主管機關於核准前，應先徵得變更前目的事業主管機關即農業主管機關之同意。該農業主管機關所出具表示不同意之法律上意見，核其性質僅為行政機關內部所為職務上之表示，非係直接基於人民之申請而為，無論有無將其內容以副本抄送申請人，均尚非就人民之申請所為具有規制效力之行政處分。至該農業主管機關所表示不同意之意見，如有違誤，人民自得於駁回申請處分之救濟程序，併予爭執。

(二)經查，上訴人於110年7月30日檢具系爭申請表及相關文件，向被上訴人申請將系爭土地由一般農業區農牧用地變更編定為同區特定目的事業用地，作為太陽光電發電設施使用，因系爭土地變更使用面積未達2公頃，經被上訴人以110年8月31日函表示不同意變更使用等情，為原審依法認定之事實，經核與卷內證據相符。核被上訴人110年8月31日函意旨僅係其就上訴人申請系爭土地涉及農業用地變更作非農業使用部分，查明農業發展條例第10條及審查作業要點相關規定並表示上訴人申請系爭土地變更使用面積未達2公頃，而不同意

01 將系爭土地變更為非農業使用之法律上意見，並以該函復被
02 上訴人所屬城鄉發展處本權責辦理，依上開說明，被上訴人
03 110年8月31日函性質非屬行政處分，上訴人對非屬行政處分
04 之被上訴人110年8月31日函提起課予義務訴訟，核屬起訴不
05 備其他要件，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以
06 裁定駁回之，原判決認被上訴人110年8月31日函屬行政處
07 分，而以判決駁回之，容有未洽，惟其結論並無二致，尚不
08 影響判決之結果，合先指明。

09 (三)農業發展條例第3條第10款第2目規定：「本條例用辭定義如
10 下：……十、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、
11 保護區範圍內，依法供下列使用之土地：……(二)供與農業經
12 營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農
13 路、灌溉、排水及其他農用之土地。」第10條第1項規定：
14 「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業
15 生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條
16 件、程序，另以法律定之。」審查作業要點第7點之1規定：
17 「非都市土地農牧用地、林業用地、養殖用地及都市計畫農
18 業區、保護區之農業用地變更作太陽光電設施使用，其變更
19 使用面積未達2公頃，不同意變更使用。但符合下列情形之
20 一，且無第5點各款情形之一者，得申請變更使用：(一)為自
21 然地形或其他非農業用地所包圍、夾雜之零星農業用地。(二)
22 屬中華民國109年7月31日前經台灣電力股份有限公司核准再
23 生能源發電設備併聯審查意見書或行政院核定『109年太陽
24 光電6.5GW達標計畫』列管有案之太陽光電專案推動區
25 域。」該點但書之立法意旨略以：「二、……近年農業用地
26 零星變更作太陽光電使用之開發案件大量增加，造成農地破
27 碎及相關使用爭議，已嚴重影響農業生產環境之完整性，爰
28 新增本點規定，明定非都市土地農牧用地、林業用地、養殖
29 用地及都市計畫農業區、保護區之農業用地變更作太陽光電
30 設施使用，其農業用地變更使用之面積未達2公頃，不同意
31 變更使用；並以但書規定例外得同意申請變更使用之情形。

……」行政院農業委員會109年10月23日農企字第1090013313號函釋略以：審查作業要點第7點之1但書第1款所稱包圍、夾雜，係指申請土地周邊全部為自然地形或各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地或都市計畫住宅區、商業區、工業區所包圍，或凹入鄉村區、各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地或都市計畫住宅區、商業區、工業區等為零星農業用地之情形。上開函釋乃農業部基於主管機關權責，就法令執行層面所為之解釋，核與法令之本旨並無違背，未違反法律保留原則。據上可知，土地面積未達2公頃之農牧用地，須屬土地周邊全部為自然地形或各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地或都市計畫住宅區、商業區、工業區所包圍，或凹入鄉村區、各種建築用地、建築使用之特定目的事業用地或都市計畫住宅區、商業區、工業區等為零星農業用地之情形，或屬109年7月31日前經台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）核准再生能源發電設備併聯審查意見書或行政院核定「109年太陽光電6.5GW達標計畫」列管有案之太陽光電專案推動區域，始得申請變更作為太陽光電設施使用。

(四)又查，系爭土地屬一般農業區、農牧用地，面積為3,929.28平方公尺，未達2公頃，其東邊與980地號土地相鄰、北邊則為975地號土地、西邊與982、983地號土地相接，南面則為939地號土地，又980、975、982、983地號土地之使用地類別均為特定目的事業用地，且均已設置太陽能板，系爭土地之東、北、西三面均為非農業用地所包圍；至於南面之939地號土地，使用分區為一般農業區，使用地類別為交通用地，該土地已鋪設柏油，路寬5公尺，供作道路使用等情，為原審依法認定之事實，經核與卷內證據資料相符。原判決因認該道路為運送農產及生產資材所不可或缺，與農業經營不可分離，依農業發展條例第3條第10款第2目規定，939地號土地即屬農路而為農業用地，系爭土地南面既與農業用地相鄰，並未符合為非農業用地所包圍之要件，即不符合審查作

業要點第7點之1但書第1款之規定，而得申請變更使用，上訴人之太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫案，既未能先徵得農業主管機關同意變更使用，則被上訴人以原處分駁回上訴人之興辦事業計畫案，即無違誤等情，業已詳述得心證之理由，並就上訴人主張系爭土地已被非農業用地所包圍，符合審查作業要點第7點之1第1款之規定，何以不足採取，予以論駁甚詳，經本院審核結果，於法並無不合。

(五)至於系爭土地上有無排水設施，是否因周邊皆為太陽能光電發電設施而閒置無耕作，及其相鄰之974、975、980、982、983地號土地已變更為特定目的事業用地，而無農產及生產資材可供運輸，另台電公司是否利用939地號土地作為維修設備使用之道路，又939地號土地是否為系爭土地運送農產及生產資材之唯一道路，經核均不影響本件不符合審查作業要點第7點之1第1款規定之結果。上訴意旨執此主張原判決未審酌上開證據，未依卷內證據認定事實，逕認939地號土地與農業經營不可分離為農路而為農業用地，本件不符合審查作業要點第7點之1第1款之規定，顯有判決不適用法規及理由不備之違法等語，並不可採。

(六)綜上所述，原判決部分理由之論述，雖有未洽之處，惟依本院前述理由，其判決結果尚屬正當，仍應予維持。至原判決其餘贅述理由，無論當否，要與判決結果不生影響。上訴論旨仍執詞指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 11 月 4 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 王 碧 芳

法官 王 俊 雄

法官 鍾 啟 煒

法官 林 秀 圓

01

法官 陳 文 燦

02

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03

中 華 民 國 113 年 11 月 4 日

04

書記官 章 舒 涵