臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1524號
110年10月14日辯論終結

原　　告　黃肇斌

訴訟代理人　陳美文　律師
被　　告　新北市政府交通局

代　表　人　鍾鳴時（局長）

訴訟代理人　柯吟萱
　　王寶蓮
　　趙秀雯
被　　告　新北市政府
代　表　人　侯友宜（市長）

訴訟代理人　陳昭安

　　李志宏
參　加　人　欣欣客運股份有限公司

代　表　人　王興尉
訴訟代理人　陳秋華　律師
　　洪國勛　律師
　　張天界　律師

上列當事人間停車場法事件，原告不服新北市政府中華民國109年10月22日案號1090090946號訴願決定，及行政院農業委員會110年1月8日農訴字第1090722855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

一、程序事項：

按行政訴訟法第111條第1項規定：「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」本件原告起訴時，係請求撤銷被告新北市政府交通局（下稱新北交通局）民國109年6月16日新北交管字第1091059294號函（下稱原處分）及109年10月22日新北市政府案號1090090946號訴願決定（下稱訴願決定1），嗣於110年3月8日具狀（本院卷第153至162頁）追加請求撤銷下述被告新北市政府109年3月27日新北府農牧字第1090524191號函（下稱同意處分）、行政院農業委員會110年1月8日農訴字第1090722855號訴願決定（下稱訴願決定2），及請求「被告新北市政府應命參加人停止使用坐落新北市深坑區深坑子段麻竹寮小段9-49地號土地（下稱系爭土地）作為汽車運輸業停車場，限期拆除新建地上物回復原狀，恢復農地農用」，均經被告新北交通局、新北市政府同意追加在案（本院卷第519頁之筆錄），核符前開規定，先予敘明。

二、事實概要：

原告為祭祀公業黃連山之派下員，因參加人於108年3月20日以訴外人祭祀公業法人新北市黃連山（下稱祭祀公業黃連山）所有系爭土地（即坐落新北市深坑區深坑子段麻竹寮小段9-49地號土地，屬「都市計畫分區農業區」，分割自9-6地號土地），依汽車運輸業停車場設置等規定，向被告新北交通局申請設置臨時路外停車場（下稱系爭申請），被告新北交通局乃依農業發展條例第10條規定，檢附相關資料轉由被告新北市政府以同意處分（即109年3月27日新北府農牧字第1090524191號函），就系爭土地部分變更作路外停車場使用乙事，表明同意之旨而回復被告新北交通局（並副知參加

人），被告新北交通局進而以原處分（即109年6月16日新北交管字第1091059294號函），依停車場法第11條第1項等規定，列明條件後准予同意系爭申請在案。原告不服原處分，遞經新北市政府訴願不受理（即訴願決定1），乃提起本件訴訟；另不服同意處分，原告則於行政院農業委員會（下稱農委會）訴願不受理（即訴願決定2）後，於本件追加新北市政府為被告而提起追加之訴（撤銷訴訟及一般給付訴訟）。

三、本件原告主張：

㈠原告為祭祀公業黃連山之派下員，因違法之原處分、同意處分，使參加人得依照利用空地申請設置臨時路外停車場辦法（下稱停車場設置辦法）第11條第2項規定申辦建物所有權第一次登記，造成原告無法利用系爭土地經營農業，且須依同意處分而辦理系爭土地之變更編定異動登記，原告自由使用祀產（即系爭土地）之權利受到限制，主觀上認為財產權已受到侵害，依司法院大法官釋字第795號解釋意旨、祭祀公業條例第57條規定，原告自屬具有法律上利害關係之第三人，得依行政訴訟法第4條第1項規定，提起本件訴訟。

㈡關於被告新北市政府之同意處分部分，係由被告新北市政府依據農業發展條例、農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點（下稱農地變更審查作業要點）等規定，並參酌行政院農業委員會、被告新北交通局、新北市政府水利局等單位之意見，表示同意農業用地變更使用，其中說明第六點且有表示農業用地變更回饋金應於土地變更編定之異動登記前繳納，及要求應於交通局應確認參加人繳納後，始得核發同意文件等，使參加人負有繳交回饋金之義務，自屬附有負擔之行政處分。而由參加人深坑充電站新建工程圖說，可知系爭土地經參加人變更為非農業用地作為深坑充電站，再扣除依水利法第82條限制使用之景美溪河川區域部分，其剩餘農地被分割成兩小塊，一塊呈現

不規則四邊型（各邊為15.6公尺、50公尺、52公尺、2.4公尺）、另一塊呈現細長不規則形（長約50公尺、寬僅8.8公尺），最窄之距離僅2.4公尺，顯為零碎之土地，且寬度過於狹窄細長、不規則，剩餘地塊形狀及面積顯不利於農業經營，而影響農業生產環境之完整，核屬農地變更審查作業要點第5點第5款「不同意」變更使用之事由。然被告新北市政府逕未查察即逕為同意變更使用，有違反農發條例第10條第1項及農地變更審查作業要點第5點等規定之違法，應予撤銷。

㈢關於原處分部分，依停車場法第11條第1項規定，本件應經新北市政府城鄉發展局（下稱新北城鄉局）依新北市都市計畫保護區農業區土地使用審查要點（下稱新北市農地使用審查要點）第10條及其附表規定進行審查，而新北城鄉局109年4月27日新北城開字第1090699762號函復意見，實際上並未依上開規定實質審查並予核准。又系爭土地申請面積為4,636平方公尺，顯已超過新北市農地使用審查要點第五點3,000平方公尺之限制，自不應變更使用。另系爭申請使用期限係至116年3月31日、申請停車格數為52格，然原處分核定之使用期限為117年5月31日、停車格數為60格，亦顯逾申請內容；本件有關機關多僅以書面方式審查，未確實前往會勘，是否善盡職責確實審查各項目，實有疑義，且新北市政府環境保護局、工務局、經濟部水利署第十河川局等機關函復被告新北交通局之未竟事項，被告新北交通局亦未充分了解後續處理情形即作成原處分而核准系爭申請，均有違誤等語。

㈣並聲明：

1.訴願決定1及被告新北交通局之原處分均撤銷。

2.訴願決定2及被告新北市政府之同意處分均撤銷。

3.被告新北市政府應命參加人停止使用系爭土地作為汽車運輸業停車場，限期拆除地上物回復原狀，回復農地農用。

四、本件被告新北交通局針對被訴部分(即訴之聲明第1項所示者），抗辯以：

㈠原告並非原處分之相對人，且系爭土地為祭祀公業黃連山所有，亦非由原告與其他派下員全體公同共有之財產，且依參加人在系爭申請提出之資料，系爭土地業經所有人祭祀公業黃連山同意出租供參加人使用，原告並未因原處分而有何權利或法律上利益損害之情形，原告卻訴請撤銷原處分，應非適格之當事人。

㈡關於原處分部分，參加人提出系爭申請後，被告新北交通局即有依停車場法第11條第1項及第3項、汽車運輸業審核細則之附件「汽車運輸業停車場設置規定」（下稱停車場設置規定）第3點第1項第3款、停車場設置辦法第9、10條，及新北市政府辦理利用空地申請設置臨時路外停車場標準作業流程（下稱設置停車場標準作業流程）等規定，予以審查，並於108年4月24日至現場辦理會勘，會勘決議系爭土地上無地上物或經依建築管理法令規定拆除地上物之土地；另亦有檢送會議結論請參加人依各機關意見辦理用地改善等相關事宜，及經各該主管機關審查核定，被告新北交通局再於109年4月1日辦理會勘，且經各權管機關確認已無新增意見，被告新北交通局方審酌各該主管機關提供意見後，以原處分同意核准系爭申請，所為均合法有據，並無違誤等語。

㈢並聲明：駁回原告之訴。

五、本件被告新北市政府針對被訴部分（即原告訴之聲明第2、3項所示者），則抗辯以：

㈠原告並非同意處分之相對人，系爭土地亦屬祭祀公業黃連山所有，難認原告之權利或法律上利益因同意處分而直接受有損害，原告自非屬利害關係人而非適格之當事人。

㈡同意處分係依被告交通局109年3月5日函、農發條例第10條及農地變更審查作業要點所為函復，未直接對外發生法律效果，核其性質屬行政機關間內部行為，非行政處分。

至於同意處分提及農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第5條之相關金額計算，僅係依申請變更面積之粗估計算，尚待被告新北交通局核准變更使用後始能發生效力，另有關繳交農業用地變更回饋金之提醒副知，充其量算是觀念通知，並非屬多階段行政處分。

㈢本件依參加人農業變更使用說明書所示，並無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，基地內相關隔離設施尚符合農地變更審查作業要點第9點規定以及不影響周邊農業生產環境之完整性；且本件隔離設施配置符合農地變更審查作業要點規定，擋土牆並依規定報請行政院農業委員會備查在案，均無農地變更審查作業要點第5點規定不同意變更使用之事項，被告新北市政府因而以同意處分同意系爭土地（部分）農業用地變更作非農業使用（面積為4,636平方公尺），函內亦有敘明請目的事業主管機關依本件農業用地變更使用說明書管制興辦事業確依核定計畫用途使用，均與農發條例第10條第1項、農地變更審查作業要點第2、3、4、5、9、11點等規定相符，於法有據等語。

㈣並聲明：駁回原告之訴。

六、本件參加人欣欣客運股份有限公司則陳述意見以：

㈠本件原告非原處分之相對人，亦非系爭土地之所有人，更非農發條例所保障之系爭土地周遭之「農民」，或者停車場法及停車場設置辦法所保障之「鄰近居民」，自無可能因原處分之作成而受到法律上之不利益，故不具當事人適格，應不得提起本件訴訟。

㈡關於同意處分部分，依停車場法第11條第1項規定，有權作成原處分者，僅有被告新北交通局，被告新北市政府於同意處分內並未作成任何准駁決定，亦未就參加人之權利義務作成任何拘束力之確認，其無非僅係就被告新北交通局之通知進行函覆，並就農業用地變更使用相關事項進行說明，最終之臨時停車場設置許可，仍尚待被告新北交通

局作成最終決定，參加人並不因同意處分而受有任何權利或法律上利益，可認同意處分之性質核屬內部通知行為，而非具備法效性之行政處分。退言之，縱同意處分為行政處分，原告仍不屬同意處分之法律上利害關係第三人，且就系爭土地更無任何財產權可主張，就此仍非適格原告，且被告新北市政府作成原處分前，自亦無須通知原告給予陳述意見之機會。

㈢關於原處分部分，如前述，原告並非法律上利害關係第三人，被告新北交通局作成原處分前，自無須通知原告並給予陳述意見之機會。又參加人係依停車場法第11條第1項、停車場設置辦法9條第1項等規定，向被告新北交通局提出系爭申請，被告新北交通局就該申請案依停車場設置辦法第10條規定會商各主管機關之意見，並經被告新北市政府所屬農業局（下稱農業局）於108年4月10日函復指示參加人擬具「農業用地變更使用說明書」，由被告新北交通局函轉農業局申請農業用地之變更使用，被告新北市政府因而以同意處分同意變更系爭土地為非農業使用，並通知參加人繳納農業用地變更回饋金7,742,120元，參加人並已先據此繳納審查規費及上開回饋金，被告新北交通局方以原處分准予參加人設置臨時路外停車場之申請，上情均可見原處分之作成，並無違誤等語。

㈣並聲明：駁回原告之訴。

七、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭土地租賃契約（本院卷第45至48頁）、系爭申請暨檢附之文件資料（原處分卷第8至23頁）、系爭土地登記第二類謄本（原處分卷第12頁）、被告新北交通局108年10月23日新北交管字第1081945417號函（本院卷第129至130頁）、參加人就系爭土地之農業用地作路外停車場農地變更使用說明書（本院卷第285至308頁）、被告新北市政府之同意處分（本院卷第111至113頁）、被告新北交通局之原處分（本院卷第33至35頁）、

訴願決定1（本院卷第37至39頁）、訴願決定2（本院卷第239至242頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：㈠關於原處分部分：原告是否具當事人適格？原處分作成前，是否應予原告陳述意見之機會？原處分准予同意設置系爭停車場，是否違反停車場法第11條及審查要點等相關規定（即被告新北交通局是否無視參加人系爭土地租約存否之訴尚未確定，且該地屬農業區不應設置停車場，而於未依審查要點規定提出具體評估意見情況下，仍同意設置長達8年非臨時性路外停車場）？㈡關於同意處分部分：原告是否具當事人適格？同意處分是否為行政處分？該函作成前，是否應予原告陳述意見之機會？同意處分同意系爭土地作非農業使用，是否違反農發條例及審查要點等規定？

八、本院之判斷如下：

㈠按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。 」第3項規定：「訴願人以外之利害關係人，認為第一項訴願決定，損害其權利或法律上之利益者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」此規定所指撤銷訴訟，係對違法損害人民權利或法律上利益之行政處分，請求行政法院予以撤銷或變更之救濟制度，須以行政處分為其程序標的，若以非行政處分為起訴對象，即屬行政訴訟法第107條第1項第10款之起訴不備其他要件，且為不能補正者。又依前開規定，得提起撤銷訴訟者，除行政處分之相對人外，利害關係人亦得提起，惟此所指利害關係，係指法律上利害關係而言，不包括事實上利害關係，即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害者，始為相當；若僅具經濟上、情感上或其他事實上利害關係者，並非所謂法律上之利害關係，而提起撤銷訴訟者，須依其主張足以顯現出行政處分有損害其權利或

法律上利益之可能，其為原告之當事人適格始無欠缺。至於是否有法律上利害關係之判斷，須先認定行政處分所依據之法規範對該主張權利或法律上利益受侵害之人而言為保護規範，始為該行政處分之利害關係人，於法律已明文規定該第三人得提起行政爭訟者，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得出亦有保障特定人之意旨時，倘該非處分相對人有因行政處分而直接受損害之可能者，亦得提起撤銷訴訟，主張行政處分違法侵害其權利(最高行政法院108年度判字第48號判決）。

㈡關於原處分部分，原告並不具有法律上利害關係，其訴請撤銷，乃原告不適格而應予駁回：

1.按停車場法第11條第1項前段規定：「都市計畫範圍內之公、私有空地，其土地所有人、土地管理機關、承租人、地上權人得擬具臨時路外停車場設置計畫，載明其設置地點、方式、面積及停車種類、使用期限及使用管理事項，並檢具土地權利證明文件，申請當地主管機關會商都市計畫主管機關及有關機關核准後，設置平面式、立體式、機械式或塔臺式臨時路外停車場；在核定使用期間，不受都市計畫法令土地使用分區管制有關區位、用途、建蔽率、容積率、建築高度等相關限制。」依停車場法第11條第2項規定授權訂定之利用空地申請設置臨時路外停車場辦法（下稱停車場設置辦法）第9條第1項規定：「公私有空地之土地所有人、土地管理機關、承租人或地上權人（以下簡稱申請人）申請設置臨時路外停車場，應檢具下列文件，向地方主管機關提出。申請變更時，亦同：一、臨時路外停車場設置申請書。二、土地權利證明文件。三、土地使用分區證明文件。四、建築線指示（定）圖。但申請設置無建築物之平面式臨時路外停車場不在此限。五、地籍圖謄本（應將基地範圍標示）。六、申請人身分證明文

件（如為法人應檢附登記文件）。七、設置計畫。（一）設置地點。（二）設置方式。（三）停車場面積。（四）停車種類。（五）使用期限。（六）停車場使用管理事項：應含停車場進出管制方式、費率、停車場維護保養及環境維護方式等。（七）建築造型及量體圖說：應含建築物高度、建蔽率、景觀、植栽、綠化、色彩及與鄰近建築對比關係等相關檢討及說明，如設圍籬者，其透空率應達百分之七十以上。（八）停車場內設施配置圖說：應含車位大小、車道寬度、迴轉半徑、車行動線、交通標誌、標線、號誌、行人安全維護措施及相關設施之配置說明。（九）停車場出入口配置圖說：應含臨接道路寬度、出入口寬度、數量、出入口車輛之管制設施及等候空間規劃之配置及說明。（十）停車場交通動線圖說：應含基地進出場車行動線及其對場外車行及人行動線干擾情形之標示與說明。（十一）停車場基地現況照片。」第10條規定：「當地地方主管機關受理申請設置臨時路外停車場案件後，由其所屬停車場主管機關會商有關機關，依其都市發展現況，鄰近地區停車需求、都市計畫、都市景觀、使用安全性及對環境影響等有關事項審核之，經審核合格者發給設置許可，並核定使用期限。」

2.本件原告主張原處分損害其權利或法律上利益者，無非以其基於祭祀公業黃連山派下員之地位，對於祭祀公業所有財產享有自由使用祀產之權利，業因原處分而受到限制，謂主觀上認為其財產受有損害，得訴請撤銷原處分云云。但查，原告基於祭祀公業黃連山派下員之地位，固然享有派下權，依祭祀公業條例第3條第5款規定，所謂派下權係指：「祭祀公業或祭祀公業法人所屬派下員之權利。」基於臺灣祭祀公業存在目的，在於教化子孫慎終追遠，即以一人或多人共同捐獻的不動產每年所生孳息供祭祀活動的開銷(祭祀公業條例第3條第1款即規定：「一、祭祀公業：由設立人捐助財產，以祭祀祖先或其他享祀人為目的

之團體。」)就維繫宗族制度之物質、精神功能而言，派下權並非單純的財產權，而兼有身分權之性質（最高法院73年度臺上字第1685號判決參照）；惟祭祀公業之設立，本質上乃設立人及其子孫基於私法自治原則，以規約或章程等所為之私法上結社及財產處分行為，關於祭祀公業祀產為派下全體之公同共有，依民法第828條第1項所規定：「公同共有人之權利義務，依其公同關係所由成立之法律、法律行為或習慣定之。」其處分及其他管理、使用、收益等權利行使，原則上仍當依規約、章程、特約或習慣等私法自治內容定之，否則亦得適用民法第828條第3項規定：「除法律另有規定外，應得公同共有人全體同意之適用」決之；故除非祀產土地有於規約、章程等約定各派下得分管之情形，否則即非任何一房或一人所得私擅為之（最高法院99年度臺上字第1584號民事判決意旨參照）。

3.準此，本件被告新北交通局所作成原處分內容，係就參加人之系爭申請，准予系爭土地作為參加人之臨時路外停車場使用，對於系爭土地之使用行為，發生可在其上設置如原處分所載臨時路外停車場之規制力，固然令系爭土地之使用，可不與土地使用分區為農業區之使用管制一致，但仍須此使用情形可認涉及對原告所享有系爭土地權利或法律上利益之損害，方得認原告對原處分有法律上利害關係。但查，本件原告並不爭執系爭土地登記之所有權人為祭祀公業黃連山，並非原告個人，並有系爭土地登記第二類謄本影本（原處分卷第12頁）1份在卷可按，可知原告針對系爭土地，雖因居於系爭土地所有權人即祭祀公業黃連山之派下員地位，對於系爭土地所有權可資主張有公同共有關係下之財產權；惟關於此公同共有祀產之管理、使用或收益等權利之行使，業據祭祀公業黃連山定有章程（本院卷第117至121頁），其中第10條即規定派下員大會為法人即祭祀公業黃連山之最高意思機關，職權包含議決財產處分及設定負擔、其他與派下員權利義務有關事項

等，第11條更明定設有管理人，管理人職權則包含依章程第20條派下員大會之決議執行財產之保管、運用及監督事項，或其他有關祭祀公業黃連山之重大業務事項等；顯然祭祀公業黃連山對於祀產（含系爭土地）之管理、使用及收益等，係明文約定由派下員大會決議或管理人依職權處理，任一派下員如原告，並不存在得單獨自由行使對系爭土地財產權之情形；另參酌臺灣民事習慣調查報告(法務部編印）第五編關於祭祀公業之整理資料，亦有論及祭產之管理應依規約、特約、慣例為之，常置有經管人，則由經管人管理(93年5月法務部編印，第813頁）），亦可見在祭祀公業規約（章程）等未有明定之情形下，並不存在各派下員可任意自行選擇使用祀產之慣例，原告主張其基於派下員身分而對系爭土地有自由使用之權利，故因原處分受害云云，顯與祭祀公業黃連山之章程不符，更難認有何特約或慣例等足以支持其主張，實無從謂原處分有損害其自由使用系爭土地之權利可言。

4.再者，參加人業已陳明系爭申請所檢附之資料，有提出與祭祀公業黃連山所合意約定之系爭土地租賃契約書（本院卷第45至48頁）作為土地權利證明文件，原告亦不爭執祭祀公業黃連山確經管理人代表而有與參加人簽立系爭土地租賃契約書之事實，被告作成原處分所涉及系爭土地作為臨時路外停車場之用途，既據祭祀公業黃連山之管理人參酌祭祀公業條例第1條所規定：為祭祀祖先發揚孝道，延續宗族傳統及健全祭祀公業土地地籍管理，促進土地利用，增進公共利益之意旨，對外代表而與參加人簽立租約在案，參加人基於原處分而得以使用系爭土地等，係基於經系爭土地所有權人同意而來，即無從對系爭土地所有權之行使等造成損害。至於原告所主張祭祀公業黃連山之派下權縱使因此受有影響，亦係其派下權依章程受有限制而來，原告若對祭祀公業黃連山最高意思機關及管理人對外代表之行為持不同意見，要屬其是否循祭祀公業黃連山章

程等所定內部程序表達等問題，仍無從否定祭祀公業黃連山對外業有同意提供系爭土地令參加人設置臨時路外停車場之事實。是原告謂原處分對其派下權之行使有法律上利害關係云云，顯然忽略其所主張限制或影響，實係祭祀公業黃連山依章程等私法關係而為管理、使用所造成，與原處分並不相干，原處分所據停車場法第11條等規定，更難認有何涉及原告派下權等財產權保護規範之餘地，原告此部分主張，應不可取；其另又泛稱基於其個人主觀認知有前開權利受害云云，既明顯欠缺依據，自亦無從僅憑其個人無端之主張，即可認其有何法律上利害關係存在。是則，被告新北交通局辯稱原告就原處分並無法律上利害關係，容為有據，原告訴請撤銷原處分及訴願決定1，有原告不適格之情形，其此部分之訴即無理由，應予駁回。

㈡被告新北市政府所為同意處分固具有規制力，可認屬行政處分，但原告就此仍不具有法律上利害關係，同樣欠缺提起此部分撤銷訴訟之適格：

1.按農業發展條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第10條第1項規定：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。」農委會為執行前開規定，拘束下級機關得據以統一解釋法令、認定事實等，乃訂定農地變更審查作業要點，其中第4點規定：「目的事業主管機關對於興辦事業人申請農業用地變更，應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，提出評估意見，或具體表示是否支持該興辦事業及土地使用。」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。」

2.被告新北市政府所為同意處分，應具備行政處分性質:

本件被告新北交通局因參加人之系爭申請內容，針對將系爭土地變更作非農業之臨時使用乙事，係依農業發展條例第10條規定徵詢主管機關即被告新北市政府之同意，參酌前開規定及授權訂定之農地變更審查作業要點第4、5點，均旨在由被告新北市政府就其權責事務即前開臨時使用計畫所涉及農業用地變更為非農業使用乙事為審查，目的則為避免臨時使用計畫影響農業生產環境之完整，此實係植基於區域計畫法、都市計畫法對於土地經劃定使用分區並編定使用地類別者，應依其容許使用之項目及許可使用細目為使用之管制，因此農業用地於劃定或變更為非農業使用時，亦當徵得該管農業主管機關同意，乃屬土地使用之管制措施；則被告新北市政府基於農業發展條例主管機關之地位，就具體事件即系爭申請之內容是否符合農業發展條例第10條規定審查後，以同意處分作成「原則同意」之決定，自屬被告新北市政府對其主管事務，就具體事件所為管制事項之決定，並對外直接發生法律效果，應認屬行政處分(最高行政法院108年度判字第48號判決意旨參照），當先予指明。

3.原告就同意處分，應不具有法律上利害關係：

本件同意處分之相對人為參加人，並非原告，而停車場法第11條第1項關於得申請設置臨時路外停車場之規定，立

法目的即已揭示：「都市計畫範圍內非供停車場使用之土地，在未依原計畫使用前，因受都市計畫土地使用分區管制規定之限制，不能有效使用殊為可惜。爰明定該未使用之公、私有空地，得提出臨時使用計畫並備具土地權利證明文件，向主管機關申請核准，設置臨時路外停車場經主管機關核准設置後，於核定使用期間，不受都市計畫土地使用分區管制規定之限制。」亦未明文禁止都市計畫分區為農業區之土地作為臨時路外停車使用，而係適用農業發展條例第10條規定，藉由該條例主管機關就該農業用地變更為非農業使用之行為，審查是否不影響農業生產環境之完整，以管制農業區之使用，就此而言，尚難認此管制規範之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等，有何可得出並有保障特定人之意旨；甚且，農業發展條例第10條所保護之公益如農業生產環境完整性等，以原告並未曾就系爭土地上有何實際之農業使用行為，更未見有何以之為農業使用之具體規劃存在，益見原告所主張系爭土地因同意處分而未能續供農業使用乙事，仍與原告個人權益毫不相干，上情均可見原告並無因同意處分而直接受損害之可能者。則原告仍就之提起撤銷訴訟，確亦屬欠缺訴訟權能而不具原告適格地位，仍應予駁回。

㈢至於原告以訴之聲明第3項對被告新北市政府為請求部分，既據其陳明係依行政訴訟法第196條第1項規定，聲請法院命被告新北市政府為回復原狀之適當處置(本院卷第517頁、第615頁之筆錄），自須以被告新北市政府之同意處分經本院判決撤銷為前提，惟原告所提起撤銷訴訟，業經本院認原告不適格而判決駁回，原告如訴之聲明第3項所示請求，即失所依附，亦不應准許之。又本件既經認原告不適格而判決駁回，其尚指摘原處分、同意處分有違法等其餘實體爭執，即無再予審究之必要，亦予指明。

九、從而，本件原告主張被告新北交通局所為原處分、被告新北市政府所為同意處分係違法，以訴之聲明第1、2項訴請撤銷者，均係原告不適格，自應予駁回。訴願決定1、訴願決定2以原告不適格為由，分別以訴願不受理而維持原處分、同意處分，亦無不合（另訴願決定2尚以同意處分非行政處分，作為訴願不受理之理由者，雖有違誤，但並不影響結論），仍應予以維持。原告復依行政訴訟法第196條第1項規定請求判決如訴之聲明第3項所示者，如前述，則有前提要件不具備之問題，亦無理由而應予駁回。

十、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　11　　日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　林秀圓

法　官　林麗真

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　110　　年　　11　　月　　11　　日

書記官　李淑貞