

臺北高等行政法院判決

111年度訴字第885號

112年3月30日辯論終結

原告 福爾摩沙國際貿易有限公司

代表人 李美玲（董事）住同上

訴訟代理人 宋明政 律師

商桓隴 律師

被告 宜蘭縣政府

代表人 林姿妙（縣長）住同上

訴訟代理人 劉恭良

上列當事人間有關土地事務事件，原告不服行政院農業委員會中華民國111年5月13日農訴字第1100729937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、事實概要：

原告前於民國108年12月26日（被告收文日）依非都市土地變更作專案輔導畜牧事業設施計畫審查作業要點（下稱專案審查要點）第4點規定，擬具非都市土地變更作專案輔導畜牧事業設施興辦事業計畫（下稱系爭事業計畫），就坐落宜蘭縣壯圍鄉五權段1807-1、1808、1808-1地號3筆屬特定農業區農牧用地之土地（下合稱系爭土地，面積5,187平方公尺）向行政院農業委員會（下稱農委會）申請變更作專案輔導畜牧事業設施使用，用以作為犬隻繁殖、買賣及寄養場所，經農委會以109年2月7日農牧字第1080736792號函（下稱農委會109年2月7日函）核定在案。本案因涉及特定農業區農牧用地變更使用，原告另以109年2月10日福沙李宜字第109021001號函（被告收文日為109年2月13日，下稱109年2

月10日申請函），依專案審查要點第6點、農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點（下稱農地變更作業要點）及非都市土地變更編定執行要點（下稱變更編定執行要點）規定，向被告申請非都市土地變更作專案輔導畜牧事業設施（犬隻繁殖、買賣及寄養場所）使用（下稱系爭申請案）。案經被告審查評估意見略以：系爭土地屬優良農地，欲申請變更編定為特定目的事業用地，其動物保護相關設施屬非農業使用，申請變更編定不符合農業發展所需，且影響農業生產環境完整及農地需求總量。被告認系爭事業計畫之畜牧事業設施設置使用農業用地區位、面積之必要性、合理性及無可替代性實有不足，爰依農業發展條例第10條第1項、非都市土地使用管制規則第30條第4項、第30條之1第1項第4款、專案審查要點第7點第1項及農地變更作業要點第5點第6款規定，以110年9月29日府農防字第1090002641號函（下稱原處分）否准原告之申請（原處分將系爭土地中1808-1地號誤植為1801-1，另經被告以110年10月1日府農防字第1100003092號函更正）。原告不服，提起訴願，遭決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：

（一）系爭事業計畫業已經被告內部各局處審查通過：

1. 系爭事業計畫原係由原告之代表人李美玲，向農委會申請系爭土地變更作專案輔導畜牧事業設施使用，用以作為犬隻繁殖、買賣及寄養場所。前經農委會核定系爭事業計畫後，由李美玲以105年12月19日函向被告申請系爭土地變更編定為特定目的事業用地。案經被告否准其申請，李美玲不服，提起訴願，經農委會107年11月14日訴願決定撤銷被告否准之處分，並請被告另為適法之處分。被告遂邀集相關單位於107年12月7日進行實地會勘，嗣於107年12月22日提出審查意見表，其中宜蘭縣政府地政處（下稱地政處）及宜蘭縣動植物防疫所（下稱動植物防疫所）指出，系爭事業計畫未就使用優良農地之可行性、必要性、不可替代性提出說明；系爭

事業計畫使用特定農業區農業用地之必要性、合理性及無可替代性等亦有不足。嗣李美玲就被告上開107年12月22日審查意見，於108年2月22日修正系爭事業計畫，函請被告續為審查。被告於108年5月9日提出審查意見，其中地政處表示申請人尚未依前次審查意見完成補正；另動植物防疫所則表示，系爭事業計畫尚未針對使用特定農業區優良農地變更為特定目的事業用地之必要性、合理性及無可替代性提出明確之說明。本次審查意見認系爭事業計畫無法擴大區域產業鏈部分，於原處分駁回系爭申請案，亦有相同之理由記載。

2. 李美玲繼於108年7月9日修正系爭事業計畫，函請被告續為審查。嗣被告於108年9月26日提出審查意見，其中被告農業處（下稱農業處）表示之審查意見3.及4.，與動植物防疫所表示之審查意見1.及4.，核與原處分駁回系爭申請案之理由建構，實無二致。

3. 因系爭事業計畫經營主體由李美玲變更為原告，經農委會重新申請核定原告之系爭事業計畫後，原告就被告上開108年9月26日審查意見，另於109年2月10日修正興辦事業計畫書，提出系爭申請案函請被告續為審查。被告則於109年4月6日提出審查意見，其中農業處（農務科）、動植物防疫所於本次出具之審查意見，對於系爭事業計畫中原告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之說明，均僅表示原告應為文字之修正而已，而非認系爭事業計畫就使用農業用地所提區位、面積必要性、合理性及無可替代性之說明有所不足。原告即於109年5月27日修正系爭事業計畫，函請被告續為審查。被告則於109年7月28日提出審查意見，被告內部各審查之局處，對於原告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；優良農地遭非農用開發流失，將影響農業生產環境之完整及糧食安全；或系爭事業計畫對於寵物業無產業聚落性及助益等疑義，於被告本次之審查意見中，已無一語提及，足認系爭申請案已通過被告各審查單位之行政初審。目的事業主管機關即動植物防疫所

01 應召開工作小組會議，經確認符合相關法律規定，無不得變
02 更情事後，即應核准系爭事業計畫。

03 (二)原處分以與之前審查意見相同之內容，駁回系爭申請案，違
04 反禁反言原則：

05 1.被告自承在初審部分，每次的審查內容皆有送至秘書長、縣
06 長，可認被告各局處109年7月28日就系爭事業計畫所提出之
07 審查意見，於寄送原告之前，業經被告之秘書長、縣長簽核
08 同意，就系爭事業計畫已依前次審查意見修正完成，則系爭
09 申請案被告之審查意見前後應為一貫，不得事後任意翻異。
10 而被告109年7月28日之審查意見，系爭事業計畫所需修改之
11 處極少，原告於翌日即已提出修改後之系爭事業計畫。徵之
12 原告已依被告農務科之通知，於109年9月1日繳納農地變更
13 使用審查費，被告動植物防疫所亦於同日以電子郵件通知原
14 告補印興辦事業計畫書8份，並提供簡報檔等情，足認至遲
15 於109年9月1日，被告目的事業主管機關即動植物防疫所依
16 變更編定執行要點第8點之規定，已徵得農業處即變更前目
17 的事業主管機關及有關機關同意，被告依法應核准原告之系
18 爭事業計畫。

19 2.被告就原告109年7月29日所提出之修正系爭事業計畫，遲遲
20 不為核准之處分，迨至110年7月22日，宜蘭縣縣議會陳鴻禧
21 議員，於進行施政總質詢時，陳鴻禧議員對林姿妙縣長就系
22 爭申請案提出質詢，林姿妙縣長回稱有的議員看法大家都
23 不一樣，所以地方有顧慮等語，顯見林姿妙縣長係因某些議員
24 表示反對，因而擱置系爭申請案，而非系爭事業計畫與法令
25 規定有何牴觸。被告延宕系爭申請案一年有餘後，終於110
26 年9月9日再持與108年5月9日審查意見相同之內容，以原處
27 分駁回原告之系爭申請案。被告事後任意翻異，以系爭事業
28 計畫過去之審查意見內容，作為駁回系爭申請案之理由，致
29 原處分與系爭事業計畫之前後審查意見互為矛盾相左，係違
30 反誠信原則，亦有悖於禁反言原則。

- 01 (三)原處分以系爭申請案造成居民多次陳情反對事業設施設置，
02 產生鄰避效應而否准原告之申請，違反不當聯結禁止原則：
- 03 1.關於系爭事業計畫土地區位之無可替代性及事業設置之必要
04 性問題，依專案審查要點第7點第1項之規定，應由被告農業
05 處主辦，會同建設、工務、地政、環保、水利、水保等有關
06 單位實地會勘，並就系爭土地區位之無可替代性及事業設置
07 之必要性加以審查。被告於109年7月28日所提出之審查意
08 見，動植物防疫所已表示：「本案已依前次意見修正完成」
09 等語，可見系爭土地區位之無可替代性及事業設置之必要性
10 一節，已獲被告之審查通過。
- 11 2.系爭土地得否變更編定使用，被告應依專案審查要點、非都
12 市土地管制規則、農地變更作業要點、變更編定執行要點等
13 相關規定進行審查，以為准駁之依據。至於有無居民陳情抗
14 議、是否與鄰近居民溝通協調、有無產生鄰避效應等因素，
15 並非專案審查要點第7點第1項土地區位之無可替代性及事業
16 設置之必要性之審查範圍。原處分以系爭申請案設置未能與
17 周邊居民妥善溝通協調，影響公眾利益，產生避鄰效應，其
18 土地區位之無可替代性及事業設置之必要性仍有不足為由，
19 駁回系爭申請案，顯已違反不當聯結禁止原則。
- 20 3.又依非都市土地使用管制規則第30條之規定，辦理非都市土
21 地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。既曰計畫，表
22 示仍在籌設階段，尚未付諸實施。被告於系爭事業計畫尚未
23 經核准實施前，徒以發生地方民眾陳情事件，被告未予查明
24 真相，究係民眾之心理顧慮，或是真正之事實，遽然駁回系
25 爭申請案，難認具有合理關聯性，有違不當聯結禁止原則。
- 26 (四)系爭事業計畫依非都市土地使用管制規則第30條第4項及變
27 更編定執行要點第3點第2項、第3項、第8點第1項第11款規
28 定，僅須經直轄市或縣（市）目的事業主管機關核准；且
29 「興辦事業計畫」，與申請「使用地變更編定」之管轄機
30 關、申請程序及審查事項，均有不同，系爭事業計畫之審查
31 管轄機關為目的事業主管機關，系爭事業計畫經核准後，申

01 請使用地變更編定之管轄機關始為被告。而系爭事業計畫之
02 內容，既為變更編定執行要點第8點第1項第11款所定「動物
03 保護、收容及照養相關設施」，依上開法令，自應以動植物
04 防疫所為目的事業主管機關。詎被告違反事務管轄之規定，
05 僭越目的事業主管機關之權限，遽行駁回原告系爭事業計畫
06 之申請，於法顯有違誤。

07 (五)依非都市土地使用管制規則第28條第1項及變更編定執行要
08 點第2點第1項規定，申請「使用地變更編定」，應以興辦事
09 業計畫核准為前提。系爭事業計畫前經農委會以109年2月7
10 日農牧字第以1080736792號函核定，農業處會同有關單位，
11 於審查系爭興辦事業計畫時，已一併就使用地變更編定申請
12 之審查事項，進行實質審查，並認定原告符合使用地變更編
13 定申請之相關規範；為接續處理原告使用地變更編地之申
14 請，故於109年9月1日通知原告繳納農地變更使用審查費。
15 被告嗣後翻異農業處等單位之審查意見，遽為駁回之處分，
16 顯然違反行政程序法第8條所定誠信原則。

17 (六)況被告以系爭事業計畫之畜牧事業設施設置使用農業用地區
18 位、面積之必要性、合理性及無可替代性均不足，顯係以
19 「使用地變更編定」之審查事項，遽為駁回系爭事業計畫之
20 理由，違反禁止恣意原則。為此，提起本件訴訟，並聲明求
21 為判決：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告對原告109年2
22 月10日（被告收文日為109年2月13日）之申請，應作成准予
23 坐落宜蘭縣壯圍鄉五權段1807-1、1808、1808-1地號土地變
24 更做專案輔導畜牧事業設施（犬隻繁殖、買賣及寄養場所）
25 興辦事業計畫使用之行政處分。

26 三、被告答辯略以：

27 (一)系爭申請案欲將特定農業區農牧用地變更為特定目的事業用
28 地，並設置動物保護相關設施（項目：犬隻繁殖、買賣或寄
29 養場所），經查農委會109年2月7日函說明六敘明：「本案
30 因涉及特定農業區農牧用地之變更使用，由所在地宜蘭縣政
31 府辦理實質審查，後續仍應依非都市土地變更編定執行要點

01 及農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點等相關
02 規定辦理。另宜蘭縣政府不予核准申請人依本要點第6點提
03 出申請者，本核定處分失其效力」、農地變更作業要點第2
04 點規定，以及依農委會多次函釋說明動物保護相關設施係屬
05 非農業使用，爰不論申請農牧用地作動保設施容許使用或如
06 系爭申請案申請農牧用地變更作專案輔導畜牧事業設施使用
07 案件，均應依相關規定審查其申請變更作非農業使用。且再
08 依本件訴願決定書理由說明被告就系爭申請案具准駁及依法
09 裁量之權限，因涉及特定農業區農牧用地變更使用，屬作非
10 農業使用性質之案件，本應審慎審認。本案系爭土地確為特
11 定農業區農業用地變更為非農業使用，被告經審因系爭土地
12 係屬優良農地，申請變更編定不符合農業發展所需，且影響
13 農業生產環境完整及農地需求總量，原處分援引法令審查無
14 誤。

15 (二)原告指稱系爭申請案已通過被告各審查單位之行政初審云
16 云，惟查被告係先就系爭申請案依專案審查要點及其他相關
17 法令辦理審查作業，經審查後不予核准系爭申請案之興辦事
18 業計畫，尚未對系爭土地使用變更編定進行審查。因系爭申
19 請案尚未完成初審，仍係屬審查階段，故被告之目的事業主
20 管機關尚未召開相關工作小組會議審查，自無依宜蘭縣政府
21 非都市土地使用編定審議小組設置要點第8點規定移送被告
22 審議小組審查。況系爭土地業經農業處會同所屬建設、工
23 務、地政、環保、水利、水保等有關單位派員於107年12月7
24 日至實地會勘及進行多次之實質審查，系爭土地確屬優良農
25 地，申請變更編定不符合農業發展所需，且影響農業生產環
26 境完整及農地需求總量。是被告審認系爭申請案之興辦事業
27 計畫所謂畜牧事業設施設置使用農業用地區位、面積之必要
28 性（是否有必要使用該農地開發計畫）、合理性（開發計畫
29 使用之農地面積規模是否適當）及無可替代性（是否沒有其
30 他替代區位可供開發）實有不足，亦無促進相關產業價值鏈
31 形成並發揮產業群聚效益及助益，爰依農業發展條例第10條

01 第1項、非都市土地使用管制規則第30條第4項、第30條之1
02 第1項第4款、專案審查要點第7點第1項及農地變更作業要點
03 第5點第6款規定，以原處分否准系爭申請案，應屬合法。

04 (三)被告既依專案審查要點第7點第1項及農地變更作業要點第4
05 點、第5點等規定進行審查，並依農業發展條例第62條規定
06 審慎審查，除依興辦事業計畫書內容審查外，本應對於系爭
07 申請案申請事業設置之必要性，和申請事業計畫是否符合當
08 地之需求，及就興辦事業計畫使用農業用地所提區位、面
09 積，是否有其必要性、合理性及無可替代性，提出評估意見
10 或具體表示支持與否以進行審查。則本案於持續審查過程已
11 收到鄰近居民多次陳情抗議，反對系爭申請案事業設置，雖
12 均為地方民眾陳情系爭申請案有影響環境生態、髒亂臭味污
13 染、犬吠造成周邊環境噪音及影響水源造成農業生產排水問
14 題發生等情事，益徵被告以原處分否准系爭申請案之理由。
15 原告指摘系爭申請案遭被告林姿妙縣長擱置，遲未批示云
16 云，應屬主觀己見，不足採據。

17 (四)原告系爭申請案欲將特定農業區農牧用地變更為特定目的事
18 業用地，並設置動物保護相關設施（項目：犬隻繁殖、買賣
19 或寄養場所），依據區域計畫法第4條第1項、第15條第1
20 項、非都市土地使用管制規則第28條第1項第2款、第30條第
21 1項、第4項、第30條之1第1項第4款、變更編定執行要點第3
22 點第1項、第2項、專案審查要點第6點、農地變更作業要點
23 第1點、第2點第2款、第4點、第5點及被告組織自治條例第6
24 條第7款、第12條等規定，申請人填具申請書檢附文件向地
25 方政府申請非都市土地變更作為專案輔導「畜牧事業設施」
26 使用，其中興辦事業計畫審查之目的事業主管機關依上開相
27 關規定即為被告，內部業務分工權責單位則為掌理農、林、
28 漁、「牧」等之被告一級單位農業處。又原告申請之「畜牧
29 事業設施」實際係作為犬隻繁殖、買賣或寄養場所使用，被
30 告一級單位農業處再內部業務分工予被告二級機關動植物防
31 疫所承辦。惟動植物防疫所承辦結果，仍應陳核至被告內部

一層決行並以被告名義作成原處分，並非被告所屬二級機關動植物防疫所以自己名義作成原處分，故原處分發文代字即為「府農防字」。從而，被告以自己名義作成原處分而否准系爭申請案，並無違反事務管轄。為此，求為判決：駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有原告108年12月24日李宜蘭字第1080122401號函（原處分卷第1至2頁）、農委會109年2月7日函（本院卷第83至85頁）、109年2月10日申請函（本院卷第87頁）、被告110年10月1日府農防字第1100003092號函（原處分卷第11頁）、原處分（本院卷第89至92頁）、訴願決定（本院卷第93至110頁）等影本在卷可稽，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：(一)被告有無將不相關之因素列為系爭申請案之審查事項，違反不當聯結禁止原則？(二)系爭申請案是否已經過被告之初審？(三)被告就系爭申請案有無事務管轄權限？

五、本院之判斷：

(一)本件相關之法令及法理：

1.農業發展條例第3條第12款規定：「本條例用辭定義如下：……十二、農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」第10條規定：「(第1項)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。(第2項)在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。」第62條規定：「為維護農業生產及農村生活環境，主管機關應採取必要措施，防止農業生產對環境之污染及非農業部門對農業生產、農村環境、水資源、土地、空氣之污染。」

- 01 2.區域計畫法第4條第1項、第15條第1項規定：「區域計畫之
02 主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）
03 為縣（市）政府。」「區域計畫公告實施後，不屬第11條之
04 非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市
05 土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各
06 種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程
07 序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」
- 08 3.依區域計畫法第15條第1項規定授權訂定之非都市土地使用
09 管制規則第27條第3項規定：「非都市土地變更編定執行要
10 點，由內政部定之。」第28條第1項規定：「申請使用地變
11 更編定，應檢附下列文件，向土地所在地直轄市或縣（市）
12 政府申請核准，並依規定繳納規費：一、非都市土地變更編
13 定申請書如附表四。二、興辦事業計畫核准文件。三、申請
14 變更編定同意書。四、土地使用計畫配置圖及位置圖。五、
15 其他有關文件。」第30條第1項及第4項規定：「辦理非都市
16 土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。」「第1項
17 興辦事業計畫除有前2項規定情形外，應報經直轄市或縣
18 （市）目的事業主管機關之核准。直轄市或縣（市）目的事
19 業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目
20 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
21 業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後
22 目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂
23 定審查作業要點。」第30條之1第1項第4款規定：「依前條
24 規定擬具之興辦事業計畫不得位於區域計畫規定之第1級環
25 境敏感地區。但有下列情形之一者，不在此限：……四、屬
26 優良農地，供農業生產及其必要之產銷設施使用，經農業主
27 管機關認定符合農業發展所需，且不影響農業生產環境及農
28 地需求總量。」依此可知，非都市土地使用分區及編定，係
29 國家依法律所加諸土地使用上之管制，具有公益性質，其主
30 要目的為維護土地應有之使用。而依前揭區域計畫法第15條
31 第1項及其授權訂定之非都市土地使用管制規則第28條第1項

第2款、第30條第1項及第4項規定可知，非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，人民僅得按各種使用地編定使用管制區域內之土地；人民如擬辦理變更編定時，應填具非都市土地變更編定申請書向直轄市或縣（市）政府申請核准，並檢附直轄市或縣（市）政府目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件。易言之，人民須先申請直轄市或縣（市）政府目的事業主管機關就其提出興辦事業計畫之核准後，直轄市或縣（市）政府始得核准非都市土地使用變更編定之申請。又直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准興辦事業計畫前，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。準此，申請人為辦理非都市土地變更編定，擬具興辦事業計畫報請目的事業主管機關核准，如該土地原編定用途為農業用地者，目的事業主管機關核准前，應先徵得農業主管機關同意，而農業主管機關同意與否，尤應遵循上開法令之規定，非可任意為之。則倘若所擬具之興辦事業計畫位於區域計畫規定之第1級環境敏感地區，且屬優良農地，供農業生產及其必要之產銷設施使用，且經農業主管機關認定並不符合農業發展所需，且影響農業生產環境及農地需求總量，與非都市土地使用管制規則第30條之1第1項第4款規定未合者，即得不同意申請人申請非都市土地變更編定。

4. 專案審查要點第1點規定：「行政院農業委員會（以下簡稱本會）為落實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專案輔導畜牧事業設施之興辦事業計畫，特訂定本要點。」第4點第1項規定：「申請非都市土地變更作為專案輔導畜牧事業設施使用者，應先擬具興辦事業計畫送本會審查核定。」第5點第1項規定：「本會審查前點申請後，應將結果函復申請人並副知地方政府。」第6點第1項規定：「申請人依前點取得本會核定處分者，得填具申請書（附件2），並檢附下列文件1式5份，向地方政府申請非都市土地變更作為專案輔導畜牧事業設施使用：（一）本會

01 依前點核定之證明文件。……（七）興辦事業計畫書。」第
02 7點第1項規定：「前點申請，由地方政府農業主管單位主
03 辦，會同建設、工務、地政、環保、水利、水保等有關單
04 位實地會勘，並就其土地區位之無可替代性及事業設置之必
05 要性加以審查（審查表如附件3）。」上開規定，係農委會
06 為落實非都市土地使用管制規則第30條規定，審查非都市土
07 地申請變更作專案輔導畜牧事業設施之興辦事業計畫的目
08 的，所為細節性、技術性規定，並未對人民權利增加法律所
09 無之限制，與憲法第23條法律保留原則尚無牴觸，自得予適
10 用。依此可知，申請非都市土地變更作為專案輔導畜牧事業
11 設施使用者，應先擬具興辦事業計畫送農委會審查核定，該
12 申請人取得農委會核定處分後，再填具申請書並檢附農委會
13 核定之證明文件及興辦事業計畫書等文件，向「地方政府」
14 提出申請，由地方政府農業主管單位主辦，會同建設、工
15 務、地政、環保、水利、水保等有關單位實地會勘，並由
16 地方政府就其土地區位之無可替代性及事業設置之必要性加
17 以審查。

18 5.農地變更作業要點第1點規定：「為執行農業發展條例第10
19 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
20 同意之規定，據以辦理同意農業用地變更使用審查作業，特
21 訂定本要點。」第4點規定：「目的事業主管機關對於興辦
22 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
23 用農業用地所提區位、面積之必要性、合理性及無可替代
24 性，提出評估意見，或具體表示是否支持該興辦事業及土地
25 使用。」第5點第6款規定：「農業用地變更使用，應避免影
26 響農業生產環境之完整。有下列情形之一者，不同意變更使
27 用：……（六）目的事業主管機關就事業設置之必要性與計
28 畫使用農業用地所提區位、面積之必要性、合理性及無可替
29 代性，未提出評估意見或未表示支持意見。」

30 (二)經查，原告代表人李美玲前於105年12月19日，向被告申請
31 系爭土地變更作專案輔導畜牧事業設施使用（下稱105年12

01 月19日申請案），被告前以106年4月25日府農防字第105000
02 5129號函（下稱106年4月25日函）否准其申請，李美玲不
03 服，提起訴願，經農委會以被告未辦理實地會勘以釐清系爭
04 土地區位之無可替代性及事業設置之必要性為實質審查，並
05 未具體說明係基於何審查基準及所據以判斷之法律事實為何
06 等情由，而於107年11月14日以訴願決定撤銷106年4月25日
07 函，由被告於2個月內另為適法之處分在案，此有農委會農
08 訴字第1070715178號訴願決定書、李美玲105年12月19日李
09 宜蘭字第105121901號實質審查申請函存卷可考（訴願卷第7
10 3至86頁）。嗣經被告農業主管單位（農業處），會同被告所
11 屬工務、地政、環保等有關單位派員於107年12月7日至實地
12 會勘及進行多次之實質審查，此有會勘紀錄表、李美玲申請
13 非都市土地申請變更作專案輔導畜牧事業設施使用之興辦事
14 業（犬隻繁殖、買賣及寄養場所）計畫審查表在卷可查（訴
15 願卷第66至70頁）。又因105年12月19日申請案之經營主體
16 由李美玲變更為原告，及主要設施配置變更，原告乃另以10
17 9年2月10日申請函，依專案審查要點第4點規定，擬具系爭
18 事業計畫，就系爭土地申請變更作專案輔導畜牧事業設施使
19 用，用以作為犬隻繁殖、買賣及寄養場所，先經農委會以10
20 9年2月7日函核定在案後，以109年2月10日申請函，檢附農
21 委會109年2月7日函及興辦事業計畫，向被告申請非都市土
22 地變更作專案輔導畜牧事業設施（犬隻繁殖、買賣及寄養場
23 所）使用（即系爭申請案），此有農委會109年2月7日函、1
24 09年2月10日申請函在卷可稽（本院卷第83至87頁）。而細
25 觀109年2月10日申請函可知，系爭申請案乃係原告依據農委
26 會109年2月7日函，檢送系爭事業計畫之計畫書，向被告申
27 請非都市土地（特定農業區農牧用地）變更作為專案輔導畜
28 牧事業設施「犬隻繁殖、買賣及寄養場所」使用，進行實質
29 審查。又觀之原告提出之系爭事業計畫，其內所附「非都市
30 土地變更作專案輔導畜牧事業設施計畫審查作業申請書」
31 （本院卷第26頁），已載明系爭土地原使用分局及編定類別

為「特定農業區」及「農牧用地」，申請變更使用類別為「特定目的事業用地」。再參酌農委會109年2月7日函說明六敘明：「本案因涉及特定農業區農牧用地之變更使用，由所在地宜蘭縣政府辦理實質審查，後續仍應依非都市土地變更編定執行要點及農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點等相關規定辦理。另宜蘭縣政府不予核准申請人依本要點第6點提出申請者，本核定處分失其效力」（本院卷第83至85頁）。是以，系爭申請案既係關涉將農業用地於變更為非農業使用，則依農業發展條例第10條第1項及農地變更作業要點第5點第6款規定，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」，如「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，即應不同意變更使用。且依專案審查要點第7點第1項規定，原告（即申請人）向被告（即地方政府）申請非都市土地變更作為專案輔導畜牧事業設施使用，應檢附農委會依專案審查要點第5點規定核定之證明文件，由地方政府農業主管單位主辦，會同建設、工務、地政、環保、水利、水保等有關單位實地會勘，並就其土地區位之無可替代性及事業設置之必要性加以審查。

(三)細觀原處分（本院卷第89至92頁）已詳細載明：「本案於107年12月7日經本縣（即宜蘭縣，下同）動植物防疫所會同本府（即被告，下同）農業處、地政處、建設處、水利資源處、環境保護局及交通處等有關單位進行實地會勘，及各單位後續依所管法規進行多次實質審查完畢，說明如下：(一)本變更案於本縣申請籌設作犬隻繁殖、買賣及寄養場所，事業設置土地面積達0.5187公頃，區位位於特定農業區農牧用地及國土計畫法中農業發展地區第1類優良農地，係屬本縣溪北水稻產區，為農業群聚的優良農地，具優良農業生產環境，能維持糧食安全功能，且具有生態、調節氣候、防災、文化、景觀等多元功能及價值，應減少開發避免非農業使

01 用。依據本縣國土計畫，本縣農耕面積逐年持續減少，宜維
02 護農地總量，即可供糧食生產之農地面積至少約28,682公
03 頃，本縣仍應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，
04 避免優良農地遭非農用開發流失，影響農業生產環境之完整
05 及糧食安全。依農業發展條例第3條第12款規定，農業用地
06 依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農
07 業相關設施屬或農舍等使用者，即屬農業使用。而本案事業
08 設置相關設施非屬農業使用，本案土地係屬優良農地，申請
09 變更編定不符合農業發展所需，且影響農業生產環境完整及
10 農地需求總量。(二)經審本案計畫所使用農業用地所提區位、
11 面積之必要性、合理性及無可替代性部分，開發計畫表示為
12 考量動物福利需使用較大場地，故選擇使用農業用地。惟犬
13 隻繁殖、買賣及寄養場所事業設置仍然可選擇於優良農地外
14 之農業用地或其他土地使用，亦可達本計畫所需，無僅能使用
15 優良農地之必要性，並應考量開發計畫是否採影響最小之
16 規模辦理，或採容許使用方式進行，避免影響優良農地之農
17 業生產。而該地亦無其他外部因素，造成本案無法避免選用
18 本區位農地變更使用之無可替代性。另計畫書所提合理性指
19 非都市土地使用管制規則前所修正第6條附表1，放寬得於特
20 定農業區農牧用地設置動物保護相關設施之限制規定部分，
21 係指放寬特定農業區農牧用地其面積不超過0.5公頃者，經
22 目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可後，得
23 容許使用動物保護相關設施，並非指申請變更編定為特定目
24 的事業用地。申請非都市土地變更編定並無放寬問題，惟仍
25 應依相關法規進行審查，本案計畫因使用優良農地，其使用
26 農業用地必要性、合理性及無可替代性等實有不足。(三)本案
27 事業設置雖經行政院農業委會核定興辦事業計畫，農委會認
28 該計畫為符合動物福利、現代化之犬隻繁殖、買賣及寄養場
29 所且提升產業，惟設置於本優良農地仍須考量前揭要件等因
30 素。且本案事業所欲繁殖之靈緹犬為罕見犬種及大型品種犬
31 市場已逐年萎縮，於本縣甚或全國是否有其市場需求仍屬未

01 知，另對於設置當地或是本縣寵物業亦無產業聚落及助益。
02 本案如大範圍變更優良農地為特定目的事業用地，進而造成
03 本縣優良農地流失及環境成本增加。(四)再者本案已造成鄰近
04 居民多次陳情抗議，反對本案事業設置之情形，已有○○村
05 村民76人110年5月17日聯合陳情書、壯圍鄉公所110年5月26
06 日壯鄉農字第110000○○○○A號函轉民眾陳情書建議本府
07 採納、本府110年7月30日民意信箱陳情案件及壯圍鄉民代表
08 會第21屆第12次臨時會第1號決議案建請本府採納駁回動物
09 繁殖場設立申請案等。民眾多次反應有影響環境生態、髒亂
10 臭味污染、犬吠造成周邊環境噪音及影響水源造成農業生產
11 排水問題發生。本案設置未能與周邊居民妥善溝通協調，影
12 響公眾利益，產生鄰避效應，其土地區位之無可替代性及事
13 業設置之必要性仍有不足。」等情由；且被告於訴願程序中
14 亦有提出被告110年4月26日府建國字第1100065820A號公告
15 之宜蘭縣國土計畫（其中記載宜維護農地面積28,682公頃＜
16 備註：位於農業發展地區之宜維護農地面積約27,130公頃
17 ＞，見訴願卷第32至33頁）、宜蘭縣農業及農地資源盤查總
18 面積（其中記載可供糧食生產土地約為23,320公頃，見訴願
19 卷第30頁）、農委會動物保護資訊網頁所列104、106及108
20 年度全國家犬貓數量調查結果統計表等文件以資佐證。是
21 以，被告審認系爭興辦事業計畫之畜牧事業設施設置使用農
22 業用地區位、面積之必要性、合理性及無可替代性實有不
23 足，爰依農業發展條例第10條第1項、非都市土地使用管制
24 規則第30條第4項、第30條之1第1項第4款、專案審查要點第
25 7點第1項及農地變更作業要點第5點第6款規定，作成原處分
26 否准系爭申請案，於法要無不合。

27 (四)雖原告主張系爭事業計畫業已經被告內部各局處審查，並經
28 被告於108年5月9日及108年9月26日提出審查意見，原告就
29 被告108年9月26日審查意見，另於109年2月10日修正興辦事
30 業計畫書，提出系爭申請案函請被告續為審查，被告則於10
31 9年7月28日提出審查意見，被告內部各審查之局處，對於原

告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；優良農地遭非農用開發流失，將影響農業生產環境之完整及糧食安全；或系爭事業計畫對於寵物業無產業聚落性及助益等疑義，於被告本次之審查意見中，已無一語提及，足認系爭申請案已通過被告各審查單位之行政初審，原處分再以與之前審查意見相同之內容，駁回系爭申請案，應已違反禁反言原則及行政程序法第8條所定誠信原則云云。然查：

- 1.原告以109年2月10日申請函所送修正後「申請非都市土地變更作專案輔導畜牧事業設施（犬隻繁殖、買賣及寄養場所）使用」興辦事業計畫書，業經被告以109年4月6日府農防字第1090000522號函，請原告依該函附件（即系爭事業計畫審查表及用排水計畫審查表＜109年4月6日＞）所示審查意見修正後，再送被告辦理後續審查程序等語，此有該函暨函附附件在卷可稽（本院卷第179至183頁）。雖原告再以109年5月27日福沙李宜字第109052501號函送修正後「申請非都市土地變更作專案輔導畜牧事業設施（犬隻繁殖、買賣及寄養場所）使用」興辦計畫書，然業經被告以109年7月28日府農防字第1090001829號函，請原告依該函附件（即系爭事業計畫審查表＜109年7月16日＞）所示審查意見修正後，再送被告辦理後續審查程序等語，亦有該函及函附附件在卷可憑（見本院卷第187至189頁）。依此可知，被告於前揭函文中僅係表示請原告依審查意見修正後，其仍須辦理後續審查程序，並未表示原告所送修正後系爭事業計畫書已完全符合審查意見，抑或已審查通過。是以，被告前揭函文及函附所附審查意見，並不足以使原告產生系爭申請案之興辦事業計畫書一旦經被告內部各局處審查通過後，即可獲被告准許之正當合理信賴基礎。
- 2.且觀諸被告以108年9月26日府農防字第1080002303號函送之同年9月9日系爭興辦事業計畫審查表（見本院卷第176至178頁）所載，其中農業處之審查意見略以：「…3.28頁中合理

性、必要性及無可替代性之說明，請針對為何選擇『特定農業區農牧用地』而非『一般農業區農牧用地』做本次興辦事業計畫之用地加以論述，是否有其特殊理由？目前敘明多為『交通方便』、『環境良好』、『為改善犬場給民眾之不良印象』等理由，然本縣尚有其他『非特定農業區』土地符合上述需求。……」、「4.本案雖經農委會108年2月23日農牧字第1080206376號函認定屬『動物保護相關設施』，然針對『不影響農業生產環境及農地需求總量』及執行要點第1項第11款『該使用區無其他適當使用地可變更編定』仍有疑義。現行中央政府政策皆以『領養代替購買』為價值，鼓勵民眾盡量認養流浪動物，以減少流浪動物問題。本案興辦事業計畫主要事業為經營犬隻繁殖、買賣場所，似與現今社會所提倡之方向不同，且坐落特定農業區，應有其對本縣農業有重要貢獻者，始符合認定得變更為特定農業區之合理要件。以機會成本分析本案，若同意興建，除造成本縣優良農地面積減少及可能造成周遭優良農地受影響外，在社會觀點上，恐造成民眾誤認為本府鼓勵民間私設犬隻繁殖場，且日後管理方面本府亦花費人力管理監督；若不同意興建，本縣尚無損失」等審查意見；另動植物防疫所於本次出具之審查意見略以：「1.有關事業設置之必要性評估，本案犬隻數量計算雖已依新修正法令修正內容，規劃申請犬隻數量為455隻（繁殖260隻犬隻、買賣64隻及寄養131隻犬隻）較修正前更為增加，數量雖低於計畫總面積可申請之總量，但回覆審查意見內仍未見本計畫數量是否符合繁殖、買賣、寄養市場之需求說明。仍請檢視計畫並修正提供合理產銷營運規畫」、「3.有關回覆意見中本計畫使用特定農業區優良農地變更為特定目的事業用地之必要性、合理性及無可替代性理由，以農地產值低轉型做產值較高之寵物業為由，實未見其必要性。依據近來全國國土計畫修正，農委會基於國家糧食安全需求，訂出全國應維持74至81萬公頃之農地，內政部更定出全國應維持農地資源總量79萬公頃。而在農地資源盤查

結果，目前台灣實際用做生產糧食（含作物種植、禽畜飼養和水產養殖）的耕地面積約為58萬公頃，另有10萬公頃潛在可供農業使用的土地，合計是68萬公頃，距離維護糧食安全目標低標的74萬公頃還短缺了6萬公頃，故特定農業區的一級優良農地應屬優先保留之農地資源，保持農地之完整性，避免新開發計畫影響農業生產環境及農地需求總量。而國道五號高速公路貫穿本縣平原區域，並設有3個交流道交通便利，周邊一般農業區農地亦可提供充足空間且不過於偏遠，應不致有犬隻繁殖買賣運輸緊迫問題。」等語。其次，觀之被告以109年4月6日府農防字第1090000522號函送之同日系爭興辦事業計畫審查表（見本院卷第179至182頁）所載，其中農業處（農務科）之審查意見略以：「1.本次計畫範圍內容邊界新增60公分圍牆……，然本案敘明增設圍牆之合理性不足，……，有影響作物生長之虞。……。4.本案於第32頁農地變更使用說明書章節第9點敘明『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』又於第34頁第12點敘明『就使用優良農地之可行性、重要性、不可替代性提出理由』另於第37頁第13點敘明『有關本興辦事業農業土地開發利用之必要性、合理性和無可替代性說明』此三章節之內容實無不同，請加以擷取重點精簡表達，於農地變更使用說明書中說明即可，毋須重複敘明造成篇章雜亂。……。7.第37頁下方必要性原則提及『為鼓勵設置保護相關設施…』，請一併檢附上開公文供審查。」等語；另動植物防疫所於本次出具之審查意見略以：「……。4.計畫書P36頁所述經查目前宜蘭地區大多數犬隻繁殖場均設立在特定農業用地上1節，查縣內現有31間合法取得許可之犬貓繁殖場，僅有列管2間使用農業用地（特定農業區）設立，其餘皆非利用特定農業區或一般農業用地。並無所述大多使用農地之情形，請修正計畫書說明。」等語。基上可知，被告函送予原告之審查表所列載之審查意見，係符合非都市土地使用管制規則第30條之1第1項第4款及專案審查要點第7點第1項規

01 定之就興辦事業計畫所應審查事項（諸如：是否符合農業發
02 展所需？有無影響農業生產環境及農地需求總量？土地區位
03 之無可替代性及事業設置之必要性等）為審查，且上開審查
04 意見除係對原告所修正之系爭事業計畫書之內容、格式及文
05 字等瑕疵予以指正外，亦有明確指出系爭事業計畫所使用之
06 系爭土地乃屬優良農地，故須考量申請是否符合農業發展所
07 需，是否有影響農業生產環境及農地需求總量，並有就系爭
08 土地區位之無可替代性及事業設置之必要性，並未有明白表
09 示支持之審查意見。再者，固然被告以109年7月28日府農防
10 字第1090001829號函送之同年月16日系爭興辦事業計畫審查
11 表（見本院卷第187至189頁）所載，其中農業處（農務科）
12 之審查意見略以：「1.本次補正未依前次審查意見修正，
13 …，本案仍於基地周邊設置圍牆，請確實依前次意見修正配
14 置。2.二次淨化池及污水處理設施非屬……，其具有污染
15 性，不得設置於隔離設施之範圍內，請修正配置。3.……本
16 案已向農田水利會申請搭排水許可，……，請於說明書內詳
17 細說明後續廢污水排放之規劃，並檢附相關核准文件。」
18 等語，此僅係就圍牆、二次淨化池、污水處理設施之設置、
19 以及廢污水排放之規劃等表示意見；另動植物防疫所於本次
20 出具之審查意見略以：「本案已依前次意見修正完成。」等
21 語。由此反適足以證明原告對於動植物防疫所在前次審查意
22 見中所指出「宜蘭縣內現有31間合法取得許可之犬貓繁殖
23 場，僅有列管2間使用農業用地（特定農業區）設立，其餘
24 皆非利用特定農業區或一般農業用地」乙節並不爭執，始會
25 依據「109年4月6日系爭興辦事業計畫審查表」中動植物防
26 疫所指出之事項予以修正計畫書說明。況且，農業處及動植
27 物防疫所之歷次審查意見，就與土地區位之無可替代性及事
28 業設置之必要性等相關事項，所為客觀事實陳述（諸如：若
29 同意興建，將造成宜蘭縣優良農地面積減少及可能造成周遭
30 優良農地受影響、農地資源盤查結果等情）部分，本非屬可
31 經由原告修正之事項。是以，原告所稱被告所函送之前揭審

01 查意見，對於系爭事業計畫中原告使用農業用地所提區位、
02 面積之必要性、合理性及無可替代性之說明，均僅表示原告
03 應為文字之修正而已，而非認系爭事業計畫就使用農業用地
04 所提區位、面積必要性、合理性及無可替代性之說明有所不
05 足云云，係與事實不符，難認有據。從而，原告主張原處分
06 再以與之前審查意見相同之內容，駁回系爭申請案，違反禁
07 反言原則及誠信原則云云，係屬無據，並無可採。

08 (五)原告尚主張：被告以系爭事業計畫之畜牧事業設施設置使用
09 農業用地區位、面積之必要性、合理性及無可替代性均不
10 足，顯係以「使用地變更編定」之審查事項，遽為駁回系爭
11 事業計畫之理由，違反禁止恣意原則；原處分以系爭申請案
12 設置未能與周邊居民妥善溝通協調，影響公眾利益，產生鄰
13 避效應為由，駁回系爭申請案，已違反不當聯結禁止原則云
14 云。惟查，系爭申請案所檢附之系爭事業計畫係有涉及特定
15 農業區農牧用地變更使用，已如前述，則被告依專案審查要
16 點第7點第1項及農地變更作業要點第4點、第5點等規定進行
17 審查，並依農業發展條例第62條規定審慎審查時，除依興辦
18 事業計畫書內容審查外，對於系爭申請案申請事業設置之必
19 要性、系爭事業計畫是否符合當地之需求，及就興辦事業計
20 畫使用農業用地所提區位、面積，是否有其必要性、合理性
21 及無可替代性，提出評估意見或具體表示支持與否以進行審
22 查，於法並無不合。況原處分之說明三（四）已有說明本案係
23 於被告持續審查過程中，收到鄰近居民多次陳情抗議，反對
24 本案事業設置，民眾多次反應有影響環境生態、髒亂臭味污
25 染、犬吠造成周邊環境噪音及影響水源造成農業生產排水問
26 題發生；本案設置未能與周邊居民妥善溝通協調，影響公眾
27 利益，產生鄰避效應，其土地區位之無可替代性及事業設置
28 置之必要性仍有不足等情事，足見此部分述敘核與被告審查
29 系爭事業計畫是否會對農業生產環境造成影響，以及土地區
30 位之無可替代性與事業設置之必要性有關，此核與專案審查
31 要點第7點第1項所規定之審查範圍相合。是以，被告以此做

01 為否准系爭申請案之其中一理由，即難謂無所關聯。從而，
02 原告指摘違反禁止恣意原則及不當聯結禁止原則云云，核屬
03 其一己主觀之見解，並不足取。

04 (六)原告另主張：系爭事業計畫依非都市土地使用管制規則第30
05 條第4項及變更編定執行要點第3點第2項、第3項、第8點第1
06 項第11款規定，僅須經直轄市或縣（市）目的事業主管機關
07 核准；系爭事業計畫之內容，既為變更編定執行要點第8點
08 第1項第11款所定「動物保護、收容及照養相關設施」，自
09 應以動植物防疫所為目的事業主管機關，被告違反事務管轄
10 之規定，僭越目的事業主管機關之權限，遽行駁回原告系爭
11 事業計畫之申請，於法顯有違誤云云。惟查：

12 1.按地方制度法第62條第2項、第3項規定：「（第2項）縣
13 （市）政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各
14 縣（市）政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣（市）議會
15 同意後，報內政部備查；縣（市）政府所屬機關及學校之組
16 織規程，由縣（市）政府定之。（第3項）前項縣（市）政
17 府一級單位定名為處，所屬一級機關定名為局，二級單位及
18 所屬一級機關之一級單位除主計、人事及政風機構外，定名
19 為科。但因業務需要所設之派出單位與警察及消防機關之一
20 級單位，得另定名稱。」次按地方行政機關組織準則第5條
21 第1項第2款規定：「地方行政機關依下列規定，分層級設機
22 關：……二、縣（市）政府所屬機關以分二層級為限，其名
23 稱如下：（一）局：一級機關用之。（二）隊、所：二級機
24 關用之。」第15條第1項規定：「縣（市）政府一級單位為
25 處。」又按宜蘭縣政府組織自治條例第6條第7款規定：「本
26 府設下列各處，分別掌理有關事項：……七、農業處：掌理
27 農、林、漁、牧、農、漁會輔導、休閒農業輔導、農業工
28 程、漁業公共設施管理、野生動植物保育及動植物防疫等事
29 項。」第12條規定：「本府為辦理特定業務，設各鄉（鎮、
30 市）戶政事務所、體育場、動植物防疫所、各地政事務所、
31 殯葬管理所、蘭陽博物館、縣史館、家庭教育中心、海洋及

01 漁業發展所、原住民事務所、樹藝景觀所等二級機關，其組
02 織規程由本府另定之。」另按動物傳染病防治條例第8條第2
03 項規定：「直轄市、縣（市）政府應設動物防疫機關；中央
04 主管機關應設動物防疫檢疫機關，必要時得設中央獸醫研究
05 所。」再按宜蘭縣動植物防疫所組織規程第1條規定：「宜
06 蘭縣政府（以下簡稱本府）為辦理轄內動植物疾病防治業務，
07 依動物傳染病防治條例第8條第2項、植物防疫檢疫法第4條
08 第1項及宜蘭縣政府組織自治條例第12條規定訂定本規
09 程。」第4條第1款規定：「本所設下列單位分別掌理有關事
10 項：一、第一股：寵物疾病防疫、遊蕩犬貓收容管理、動物
11 保護法等事項。」準此可知，被告所屬「農業處」乃為一級
12 單位，係掌理農、林、漁、牧、農、漁會輔導、休閒農業輔
13 導、農業工程、漁業公共設施管理、野生動植物保育及動植
14 物防疫等事項；宜蘭縣動植物防疫所為被告所屬二級機關，
15 為辦理被告所轄內「動植物疾病防治」業務。

- 16 2. 又按變更編定執行要點第1點規定：「本要點依非都市土地
17 使用管制規則（以下簡稱本規則）第27條第3項規定訂定
18 之。」第2點第1項規定：「申請變更編定，應檢附本規則第
19 28條規定之書圖文件，向土地所在地之直轄市或縣（市）政
20 府申請。」第3點規定：「（第1項）本規則第30條第4項所
21 定變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關如附錄一之
22 一；所定有關機關如附錄一之二；所定變更後目的事業主管
23 機關（以下簡稱目的事業主管機關）如附錄二。（第2項）
24 目的事業主管機關核准申請人所擬具之興辦事業計畫，應依
25 本規則第30條第4項規定徵得變更前目的事業主管機關及有
26 關機關同意，並就事業計畫之可行性、必要性（或總量管
27 制）、土地區位或面積規模等予以審查。（第3項）依前項
28 目的事業主管機關徵得有關機關同意之程序，申請人應於提
29 送興辦事業計畫前，就附錄一之二所列查詢項目逐一向各該
30 主管機關（單位）查詢，並將查詢結果附於興辦事業計畫書
31 內，向目的事業主管機關申請辦理，作為准駁興辦事業計畫

之參據。目的事業主管機關核准興辦事業計畫時，並應於核准文件內敘明已完成附錄一之二所列查詢項目之查核，尚無各該項目法令規定之禁、限建及不得設置或興辦情事。」第8點第1項第11款規定：「申請變更編定為特定目的事業用地，以各該使用區無其他適當使用地可變更編定者為限，且以政府機關或公營事業機構興辦者為主。但有下列情形之一，經直轄市或縣（市）目的事業主管機關依本規則第30條規定徵得變更前目的事業主管機關及有關機關同意後核准其興辦事業計畫者，得申請變更編定為特定目的事業用地：……（十一）動物保護、收容及照養相關設施。」且依據變更編定執行要點第3點附錄一之一及附錄二，係規定使用地類別為「農牧用地」、使用分區為「特定農業區」，非都市土地使用管制規則第30條第4項所定變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關，為「農業局（處）」；所定變更為使用地類別「特定目的事業用地」及擬使用項目為「動物保護、收容及照養相關設施」後，其縣（市）目的事業主管機關仍為「農業局（處）」。是以，被告所屬「農業處」既僅為一級單位，並非獨立機關，則被告即為非都市土地使用管制規則第30條第4項及變更編定執行要點第3點第2項、第3項、第8點第1項第11款規定所指之縣（市）目的事業主管機關，亦即，被告即為系爭事業計畫所涉及非都市土地變更編定前、後之目的事業主管機關無誤。則被告（即目的事業主管機關）於審查興辦事業計畫時，自須並就「事業計畫之可行性、必要性（或總量管制）、土地區位或面積規模」等事項予以審查。

3. 基上，系爭申請案係欲將特定農業區農牧用地變更為特定目的事業用地，並設置動物保護相關設施（項目：犬隻繁殖、買賣或寄養場所），經原告填具申請書檢附文件向被告（即地方政府）申請非都市土地變更作為專案輔導「畜牧事業設施」使用，其中興辦事業計畫審查之目的事業主管機關依上開相關規定即為被告，內部業務分工權責單位則為掌理農、

01 林、漁、「牧」等之被告一級單位農業處；又原告申請之
02 「畜牧事業設施」實際係作為犬隻繁殖、買賣或寄養場所使
03 用，被告一級單位農業處再內部業務分工予被告二級機關宜
04 蘭縣動植物防疫所承辦。惟宜蘭縣動植物防疫所承辦結果，
05 仍應陳核至被告內部一層決行並以被告名義作成原處分，故
06 原處分發文代字即為「府農防字」。是以，被告以原處分否
07 准系爭申請案，並無違反事務管轄。從而，原告主張動植物
08 防疫所為本案之目的事業主管機關，被告就系爭申請案無事
09 務管轄權限乙節，為其一己主觀之歧異見解，並無可採。

10 4.至原告指摘被告僭越目的事業主管機關之權限，並援引最高
11 行政法院109年度判字第196號及104年度判字第517號判決佐
12 證一節。經核前揭判決之事實均係下級承辦機關，未經上級
13 主管機關之授權，而以自己名義作成行政處分，涉違反事務
14 管轄規定情形。然本件並非被告所屬二級機關宜蘭縣動植物
15 防疫所以自己名義作成原處分，而係被告本於目的事業主管
16 機關之權限，以自己名義作成原處分，自與所謂違反事務管
17 轄規定無涉。是以，原告此部主張，係有誤解，亦無足採。

18 六、綜上所述，原告所訴各節，均非可採，原處分並無違誤，訴
19 願決定遞予維持，亦無不合，原告徒執前詞，訴請判決如其
20 聲明所示，為無理由，應予駁回。

21 七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結
22 果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

23 八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
24 1項前段，判決如主文。

25 中 華 民 國 112 年 4 月 27 日

26 臺北高等行政法院第七庭

27 審判長法 官 鍾啟煌

28 法 官 林家賢

29 法 官 林淑婷

30 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
(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 4 月 27 日

