

高雄高等行政法院判決

109年度訴字第59號

) FKT64W1Z1X5L0;@民國109年8月25日辯

原告 瑋祐有限公司

代表人 吳宗駿

訴訟代理人 陳宏彬 律師

被告 屏東縣政府

代表人 潘孟安

訴訟代理人 劉玠吟

曾騰賢

黃韡誠 律師

上一人

複代理人 黃柔雯 律師

李紀穎 律師

上列當事人間土地使用編定事件，原告不服內政部中華民國108年12月23日台內訴字第1080079215號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告對於原告民國108年7月25日龍園會館殯儀館興辦事業計畫之申請案，應依本判決之法律見解另為適法之處分。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

按訴狀送達後，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；有下列情形之一者

，訴之變更或追加，應予准許：二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款定有明文。原告起訴時訴之聲明原為：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應作成准予原告在屏東縣○○鄉○○段○○○○○○號面積6,060平方公尺土地（下稱系爭土地）變更為特定目的事業用地（殯葬用地）之行政處分（本院卷一第11頁）；嗣於民國109年8月25日本院言詞辯論期日變更其訴之聲明為：1.訴願決定及原處分均撤銷。2.被告應依原告108年7月25日之申請，作成核准坐落系爭土地（面積0.6060公頃）龍園會館殯儀館興辦事業計畫之行政處分（本院卷二第131頁），核其主張之基礎事實均為相同，被告亦無反對之表示，與前開規定相符，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

緣原告擬於系爭土地興建殯儀館，遂於108年7月25日委由惟仁開發實業有限公司擬具龍園會館殯儀館興辦事業計畫（下稱興辦事業計畫）向被告提出申請。案經被告於108年8月13日辦理現地會勘後，認涉及使用地變更編定，應徵得變更前目的事業主管機關即被告所屬農業處之同意，嗣被告農業處審查意見，以被告108年10月8日屏府農企字第10877835400號函（下稱108年10月8日函）表示系爭土地位置介於新園鄉及萬丹鄉交界處，因兩鄉居民抗議反對設置並表示殯葬事業設施會影響往後之日常生活品質、交通及觀光發展等層面，故不同意系爭土地使用地變更編定等語。被告遂依據非都市土地使用管制規則第30條第4項及非都市土地變更編定執行要點（下稱執行要點）第3點第2項規定，以108年10月14日屏府民殯字第10875609600號函（下稱原處分），駁回原告

興辦事業計畫之申請。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1.依「農業主管機關同意農業用地變更使用審查表」（下稱農地變更審查表）所示，審查單位殯葬管理科、水利、地政、林業、漁業、水土保持均持肯定意見，農務單位在審查項目第1點至第6點亦持肯定意見，符合農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點（下稱農地變更審查要點）第5點之規定，然於審查項目第7點「是否有其他影響農業生產環境」並未通過。

2.系爭土地雖為農牧用地，然周遭土地除鄰地為新園鄉第一公墓外，無其他農業使用，如變更為非農業使用，不會造成農業生產環境之影響。且系爭土地附近除公墓外，尚有地藏寶塔、東林寺、赤山巖七星寶塔、新園鄉納骨堂等殯葬相關事業，該等事業土地之地目亦為殯葬用地，足見該等殯葬相關事業之設置，非如被告所述會影響農業生產環境。原告於系爭土地設置殯儀館，與當地環境及上開殯葬設施並無違和，更不會影響當地地區農業事業之發展。另系爭土地雖鄰農田水利會萬丹圳幹線，惟據臺灣屏東農田水利會（下稱農田水利會）109年1月10日屏農水管字第1090050050號函（下稱109年1月10日函）表示系爭土地位於農田水利會事業區域外，無灌溉用水可提供，可見系爭土地並無污染灌溉用水之問題。況原告在興辦事業計畫書亦已提出說明，設有污水處理設施，廢污水不會排入灌溉用水之水利溝，無影響當地水情。被告未審查當地實際情況，逕以農業處上開審查意見未通過，而作成原處分，顯有不當。

01 3.就興辦事業計畫之殯儀館設置，原告詳盡規劃冷凍室、解剖
02 室暨消毒設施、屍體處理設施、廢（污）水處理設施等設備
03 ，且無設置火化場，並未造成當地環境污染，同時亦可解決
04 當地居民於路邊辦理喪事所造成之交通、噪音、市容影響。
05 被告卻以新園鄉、萬丹鄉居民擔心影響生活品質、交通、觀
06 光層面，反對原告興辦事業計畫為由，以原處分駁回原告申
07 請，顯有不當。另依系爭土地現況，附近無任何村落及住家
08 ，何來居民反對？況在同類型案件，是否有居民反對，非考
09 量因素。被告應就本件之申請，審酌是否符合農地變更審查
10 要點第5點規定，而非逕以影響農業生產環境或居民反對等
11 情，駁回原告之申請，容有未實際審酌、認事用法不當之嫌
12 。

13 (二) 聲明：

14 1.訴願決定及原處分均撤銷。

15 2.被告應依原告108年7月25日之申請，作成核准於系爭土地為
16 興辦事業計畫之行政處分。

17 三、被告答辯及聲明：

18 (一) 答辯要旨：

19 1.原告申請興辦事業計畫之核准，被告依非都市土地使用管制
20 規則第30條第4項及執行要點第3點規定，應先徵得變更前目
21 的事業主管機關之同意。因系爭土地為農牧用地，變更後非
22 屬農業設施，依農業發展條例第10條規定，應先徵得被告農
23 業處之同意。參酌農地變更審查要點第5條規定，農業用地
24 於劃定或變更為非農業使用時，不得影響農業生產環境之完
25 整性，農業處具有審查並是否同意原告興辦事業計畫之裁量
26 權限，系爭土地四周確實毗鄰農業用地及灌溉溝渠，農業處
27 表示恐造成農業環境污染，於法有據。

01 2.被告108年10月8日函係農業處就原告興辦事業計畫所為之意
02 見表示：系爭土地因鄉民抗議反對設置並表示恐影響日常生
03 活品質、交通及觀光發展等層面，故不同意原告所請，於情
04 亦屬有據。農業處已依法考量當地農業生產環境之完整，並
05 就事業計畫之可行性、必要性、土地區位予以審查，其未同
06 意原告興辦事業計畫，並無違誤。另新園鄉第一公墓雖為殯
07 葬用地，因年代久遠，已查無相關公墓設置之資料，原告興
08 辦事業計畫設置地點係一般農業區農牧用地，但非位於公墓
09 範圍內，且涉及變更土地使用目的，自應受執行要點之規範
10 。至於農田水利會准原告於萬丹圳設置橋涵通行一節，原告
11 所提函文與系爭土地使用無關，本案是否有污染農地之疑義
12 ，農業處並非無裁量權，應尊重農業處之認定。

13 3.殯葬設施在一般民眾觀念中為嫌惡設施，不僅有所忌諱且接
14 受度甚低，全國合法殯儀館設置時，何處不抗議反對，被告
15 為本案裁量時，對於附近居民之意見不可無視。108年9月間
16 萬丹鄉香社村、新園鄉田洋村之村民反對原告設置殯葬設施
17 ，同年10月14日兩鄉共逾3千居民向被告遞交陳情書並表
18 示本案將造成農村浩劫、破壞自然生態，並非如原告所稱無
19 人反對。況屏東縣非毫無任何殯葬設施，若同意原告設置殯
20 葬設施，僅有利於原告私益，反有害附近居民利益及公共利
21 益，原告主張實無理由。

22 (二)聲明：原告之訴駁回。

23 四、爭點：

24 被告依據農業處不同意之審查意見，而依非都市土地使用管
25 制規則第30條第4項及執行要點第3點第2項規定，以原處分
26 駁回原告興辦事業計畫之申請，是否適法？

27 五、本院之判斷：

01 (一)前提事實：

02 如爭訟概要欄所示之事實，有原告108年7月25日申請書（訴
03 願卷第37至39頁）、被告108年10月8日函（本院卷一第111
04 頁）、原處分（本院卷一第25頁）及訴願決定（本院卷一第
05 28至31頁）等附卷可稽，應堪認定。

06 (二)被告僅據農業處不同意之審查意見，即依非都市土地使用管
07 制規則第30條第4項及執行要點第3點第2項規定，駁回原告
08 興辦事業計畫之申請，尚有違誤：

09 1.應適用法令：

10 (1)區域計畫法

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

16 (2)非都市土地使用管制規則（依上開區域計畫法第15條第1項
17 規定訂定）

18 A.第3條：「非都市土地依其使用分區之性質，編定為……農
19 牧……殯葬……特定目的事業等使用地。」

20 B.第27條第3項：「非都市土地變更編定執行要點，由內政部
21 定之。」

22 C.第28條第1項第2款：「申請使用地變更編定，應檢附下列文
23 件，向土地所在地直轄市或縣（市）政府申請核准，並依規
24 定繳納規費：……二、興辦事業計畫核准文件。……」

25 D.第30條第1項、第4項：「（第1項）辦理非都市土地變更編
26 定時，申請人應擬具興辦事業計畫。（第4項）第1項興辦事
27 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。」

(3) 執行要點（依前揭非都市土地使用管制規則第27條第3項規定訂定）

A. 第3點：「（第1項）本規則第30條第4項所定變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關如附錄1之1；所定有關機關如附錄1之2；所定變更後目的事業主管機關（以下簡稱目的事業主管機關）如附錄2。（第2項）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關機關同意，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予以審查。（第3項）依前項目的事業主管機關徵得有關機關同意之程序，申請人應於提送興辦事業計畫前，就附錄1之2所列查詢項目逐一向各該主管機關（單位）查詢，並將查詢結果附於興辦事業計畫書內，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1之2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。」

B. 附錄1之1「非都市土地各種使用地變更編定前直轄市或縣（市）目的事業主管機關（單位）一覽表」：一般農業區農牧用地主辦單位為農業局（處）。

C. 附錄2「非都市土地各種使用地變更編定後目的事業主管機

關（單位）一覽表」：殯葬用地殯葬設施主辦單位為直轄市或縣（市）目的事業主管機關民政（社會）局（處）。

(4) 農業發展條例

A. 第2條：「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。」

B. 第10條：「（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。」

(5) 農業發展條例施行細則

第5條：「本條例第10條第2項所稱依現行相關法令之規定，包括主管機關依本條例第10條第1項決定是否同意農業用地變更使用所訂定之相關作業規定。」

(6) 農地變更審查要點

A. 第1點：「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。」

B. 第2點第2款：「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：……（二）依區域計畫法編定為非都市土地農牧用地、養殖用地、水利用地、林業用地、生態保護用地、國土保安用地變更為其他使用地類別。……」

C. 第4點：「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。」

01 D.第5點：「農業用地變更使用，應避免影響農業生產環境之
02 完整。有下列情形之一者，不同意變更使用：（一）未依規
03 定規劃設置隔離綠帶或設施。（二）使用具有農業灌溉功能
04 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
05 統輸水能力之虞。（三）申請變更範圍內夾雜未申請變更之
06 農業用地且妨礙其農業經營。（四）妨○○○區○○○路通
07 行。（五）申請變更農業用地辦理部分土地分割，致造成坵
08 塊零碎不利農業經營。但線狀之公共建設，不在此限。（六
09 ）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
10 地所提區位、面積之必要性、合理性及無可替代性，未提出
11 評估意見或未表示支持意見。（七）其他依本要點規定不得
12 同意變更使用之情形。」

13 2.得心證理由：

14 (1)非都市土地使用分區及編定，係國家依法律所加諸土地使用
15 上之管制，具有公益性質，其主要目的為維護土地應有之使
16 用，防杜他人仿效圖利之流弊。而依前揭區域計畫法第15條
17 第1項及其授權訂定之非都市土地使用管制規則第3條、第28
18 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
19 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
20 使用管制區域內之土地；人民如擬辦理變更編定時，應填具
21 非都市土地變更編定申請書向直轄市或縣（市）政府申請核
22 准，並檢附直轄市或縣（市）政府目的事業主管機關核准興
23 辦事業計畫之文件。易言之，人民須先申請直轄市或縣（市
24 ）政府目的事業主管機關就其提出興辦事業計畫之核准後，
25 直轄市或縣（市）政府始得核准非都市土地使用變更編定之
26 申請。又直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准興辦事
27 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。另依農業發展條例第10條第1項、第2項、同條例施行細則第5條、農地變更審查要點第1點規定可知，在農業用地變更為非農業使用相關法律尚未制定前，上開農地變更審查要點即屬農業主管機關依本條例第10條第1項決定是否同意農業用地變更使用所訂定之相關作業規定。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。

- (2) 經查，系爭土地使用分區為一般農業區，使用地類別為農牧用地，有卷附土地登記第一類謄本可稽（本院卷一第453頁），而原告本件申請興辦龍園會館殯儀館事業計畫，須將系爭土地一般農業區之「農牧用地」，變更為原使用分區之「殯葬用地」使用，參照前揭規定及說明，於辦理使用地變更編定前，原告須先申請變更後目的事業主管機關即被告民政處就其提出興辦事業計畫之核准，又被告民政處核准原告擬具之興辦事業計畫前，應徵得變更前目的事業主管機關即被告農業處及有關機關之同意。觀諸原告108年7月25日所提興辦事業計畫書（本院卷一第337至519頁），其附件七（本院卷一第489至507頁）已檢附興辦事業計畫應查詢項目及應加會之有關機關等文件，且經被告民政處初步審查後，亦認原告符合被告受理申請設置殯葬設施審查表【殯儀館、火化場、公墓及骨灰（骸）存放設施用】（下稱殯葬設施審查表）所列民政處第1點至第9點審查內容，並將本案興辦事業計畫檢附殯葬設施審查表，送請上述各主管機關即被告所屬地政處、農業處、衛生局、消防局、環境保護局、教育處、城鄉

發展處、水利處等依權責審查有無違反主管法令，有殯葬設施審查表、相關簽呈及附件（本院卷一第259至315頁、第529至537頁）在卷可佐。被告復於108年8月13日會同上揭主管機關現地會勘，依現場照片顯示，系爭土地前方為一排水溝（已向農田水利會申請橋涵），前方四周無緊鄰住家，且距前方鐵皮厝及住家遙遠，右前方緊鄰4座墳墓，地主表示與欲開發用地無涉，會以圍牆隔離等情（本院卷一第243至245頁），被告民政處會勘意見為：設置地址周邊均無戶口繁盛區域，緊鄰該鄉第一公墓等語（本院卷一第239頁），會勘結論則認：本案為私人有限公司申請設立殯儀館，目前土地使用地類別為農牧用地，分區為一般農業區，已取得所有權人土地使用同意書，本案尚待移請農業主管機關審查（本院卷第241頁），有前揭被告會勘資料及照片存卷可憑。惟嗣被告農業處檢附農地變更審查表，就該殯葬設施審查表之審查意見回復略如上開農地變更審查表（本院卷一第529頁、第531至533頁）所示，亦即：農務欄位第7點「是否有其他影響農業生產環境之事項」，審查意見「是，本案設置地點位於新園鄉及萬丹鄉交界處，且其鄰近土地多為從事農業種植生產及毗鄰農田水利會萬丹圳幹線，故以土地區位恐有影響農業生產環境之虞。」綜合審查意見「不同意，如審查事項7，臺灣屏東農田水利會108年2月13日屏農水管字第1080050349號函（下稱108年2月13日函）」，復出具被告108年10月8日函表示：旨案土地區位介於新園鄉及萬丹鄉交界處，因兩鄉居民抗議反對設置並表示殯葬事業設施會影響往後之日常生活品質、交通及觀光發展等層面，本案駁回所請等語。被告遂依據非都市土地使用管制規則第30條第4項及執行要點第3點第2項之規定，以同上理由作成原處分，駁回原告

01 本案興辦事業計畫之申請。

02 (3)被告以原處分否准原告興辦事業計畫之申請，無非係因農業
03 主管機關即被告農業處所為不同意之審查意見；而被告農業
04 處依農業發展條例第10條及農地變更審查要點等規定，審認
05 系爭農業用地變更為非農業使用，固「影響農業生產環境之
06 完整」而為不同意。惟查：

07 A.農業發展條例第10條所定「影響農業生產環境之完整」之要
08 件，屬不確定法律概念，為避免使該要件審查事項與範圍過
09 於廣泛，致農業主管機關之審查流於恣意，據此，行政院農
10 業委員會（下稱農委會）為執行同條例第10條之規定，使各
11 直轄市、縣市政府農業主管機關據以辦理農業用地變更審查
12 作業，乃頒訂農地變更審查要點。核此要點乃為協助下級機
13 關正確涵攝構成要件事實、適用法律，而訂頒之解釋性行政
14 規則（參照行政程序法第159條第2項第2款規定），亦即係
15 就不確定法律概念予以具體化之行政規則，亦符合農業發展
16 條例第10條規範意旨，且為一般受規範者所得預見，並可經
17 由司法審查加以確認，方符法律明確性原則之精神。有關同
18 條例第10條之具體化審查事項訂於農地變更審查要點第5點
19 各款事由（參見本院卷一第186頁），分別為：「1.未依規
20 定規劃設置隔離綠帶或設施」「2.使用具有農業灌溉功能之
21 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
22 輸水能力之虞。」「3.申請變更範圍內夾雜未申請變更之農
23 業用地且妨礙其農業經營。」「4.妨○○○區○○○路通行
24 。」「5.申請變更農業用地辦理部分土地分割，致造成坵塊
25 零碎不利農業經營。但線狀之公共建設，不在此限。」「6.
26 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
27 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。」「7.其他依本要點規定不得同意變更使用之情形。」就立法技術而論，係以第1款至第6款適當例示事項後，緊接以第7款概括句型加以窮盡前揭未涵蓋之例示規定，且為避免應審查項目及範圍過於廣泛，限於「本要點規定」之範圍內甚明。從而，對於農業發展條例第10條「影響農業生產環境之完整」要件之解釋，即應適用已將上開母法之抽象不確定法律概念予以具體化明文之農地變更審查要點規定據以闡釋其適用範圍，不得恣意擴張。且該要點既經農委會所頒佈，屬行政程序法第161條有效下達之行政規則，自具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，被告農業處應受拘束而不得為相反之主張。

B.依本件農地變更審查表（本院卷一第531至533頁）所載各有關機關之審查意見，其中目的事業主管機關即被告民政處（殯葬管理科）已具體表明：目前本縣僅為5間殯儀館設施，如核准本案可舒緩東港、新園及小琉球等屏東西側地區舉行奠禮需求提高環境品質並減少交通運輸等治喪時間等語，其餘審查單位地政、林業、漁業、水土保持就其審查項目則均無不同意之審查意見。又被告農業處於審查單位「農務」欄位第1點至第6點之審查項目，其內容乃分別對應農地變更審查要點第5點第1款、第3款至第7款規定（參見本院卷一第186頁）；被告水利處於審查單位「水利」欄位之審查項目內容則對應同要點第5點第2款規定，其審查意見記載「請加會屏東農田水利會」。是參照前揭規定及說明，本件如未有農地變更審查要點第5點各款事由，理應符合農業發展條例第10條規定之要件。被告農業處雖於該審查表綜合審查意見勾選「不同意」，理由說明「如審查事項7……」，然該審查事項第7點「是否有其他影響農業生產環境之事項」，實為

上述農業發展條例第10條規定之抽象要件，其審查意見為：「是，本案設置地點位於新園鄉及萬丹鄉交界處，且其鄰近土地多為從事農業種植生產及毗鄰農田水利會萬丹圳幹線，故以『土地區位』恐有影響農業生產環境之虞」等語，可見農業處之審查意見乃直接援引上開母法即農業發展條例第10條之抽象規定及不確定法律概念為要件，而創設以地理位置是否鄰於農地或灌溉水路之土地區位為審查項目，與上述農地變更審查要點第5點第7款限於「其他『依本要點規定』不得同意變更使用之情形」，顯有不符；況該等審查意見所提及之鄰近灌溉用水、土地區位等事項，分別為上揭農地變更審查要點第5點第2款、第6款所明定，且目的事業主管機關即被告民政處就系爭殯儀館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，復已提出評估意見及具體表示支持意見，被告農業處、水利處於農地變更審查表就該等審查項目亦無不符合之記載，均如前述，則被告並未查明相鄰距離之範圍及其所謂不宜之區位分布究竟為何，亦未具體說明與農地、灌溉水路相鄰即有影響農業生產環境之虞之理由，卷內亦查無被告過去曾依職權訂定行政規則將上開地理位置鄰於農地或灌溉水路、土地區位因素納入農業發展條例第10條規定之審查事項，堪認被告農業處上開不同意之審查意見，乃恣意擴張解釋農業發展條例第10條要件之具體化事項，而創設上級機關農委會依母法授權訂定之農地變更審查要點所無之審查要件，應認有裁量濫用之違誤。

C.又被告農業處上開不同意之審查意見，固引農田水利會108年2月13日函，而認系爭土地毗鄰萬丹圳幹線，恐有影響農業生產環境之虞云云。惟觀之該農田水利會108年2月13日函

01 (本院卷一第441頁)僅記載：系爭土地毗鄰該會萬丹圳幹
02 線(新洋段239地號)，如有放流水產生，依規定不得排入
03 等語，核該函文內容，僅單純說明系爭土地與萬丹圳幹線之
04 地理位置相鄰，不得任意排水之客觀事實，農業處逕自單憑
05 該函文即率認原告興辦事業計畫會影響農業生產環境，未見
06 其他具體理由，似有速斷。另依原告所提興辦事業計畫附件
07 1「農地變更使用說明書」(本院卷一第415至445頁)列出1
08 0項對於變更前、後農業生產環境之影響及因應措施予以說
09 明，其中「(八)降低或減輕對農業生產環境影響之因應措施
10 ……2.水污染防治方面」(本院卷一第433頁)之記載：「
11 本基地所產生之污水多為生活有機污水，本基地設有預鑄式
12 污水處理設備，園區內所產生之污水經過預鑄式污水處理設
13 備，處理過後達排放標準後，會先匯集至收集槽，作為場內
14 植栽之澆灌水，對於周遭農業環境不致造成影響；其基地開
15 發絕無影響周圍農業發展、周圍農地灌溉排水之虞之情事。
16 」、「(十)興辦事業使用水資源對農業生產環境之影響」(
17 本院卷一第439)重申：「本基地所用水來源為地下水，而
18 所產生之廢污水皆為一般民生用水，經正常污水設備處理後
19 ，達放流水標準後……，會先匯集至收集槽，作為場內植栽
20 之澆灌水，『本案之污水不會排入農田水利會之水利溝』，
21 故對鄰近農業應無影響。」等情；附件4「配置圖」設有(
22 廢)污水處理設施，並載明農田水利會同意搭橋涵之範圍(
23 本院卷一第461頁)；附件9農田水利會108年3月29日屏農水
24 管字第1080200212號函(本院卷一第517頁)、108年6月14
25 日屏農水管字第1080051526號函(本院卷一第519頁)同意
26 原告在萬丹圳幹線○○○鄉○○段○○○○號)上架設橋涵(
27 新設8公尺)通行；嗣於本件審理中經本院函詢結果，農田

水利會函覆上開申請架設橋涵通行工程業已完工並驗收完畢，有該會109年6月24日屏農水管字第1090001874號函暨所檢附之109年1月15日屏農水管字第1090200031號同意函、完工報告書及查驗報告書影本等存卷可佐（本院卷二第35至40頁）。由上可知，原告興辦事業計畫已規劃設置污水處理設備處理園區內所產生之污水，並向農田水利會申請萬丹圳幹線○○○鄉○○段○○○○號）上架設橋涵（新設8公尺）通行，且經竣工查驗完畢，尚無直接排水至萬丹圳幹線而影響周圍農業生產環境之疑慮。惟被告農業處對於原告所提污水處理設備及架設橋涵等節，未為任何調查，且未表示任何具體審查意見，自構成對於原告有利部分未一併注意之瑕疵，亦有未合。此外，原告於本院審理時另提出農田水利會109年1月10日函（本院卷一第131頁）就所詢系爭土地是否有供應灌溉用水一案載明：系爭土地位於該會事業區域外，無灌溉用水可提供等語，且原告申請架設之橋涵工程已於109年1月6日建造完成並經驗收合格，業如上述，足認系爭土地雖毗鄰農田水利會萬丹圳幹線，但原告興辦事業之用水並非取自萬丹圳幹線，其產生之污水亦未排放至萬丹圳幹線，復已取得農田水利會同意其於萬丹圳幹線上架設橋涵通行，除有其他積極具體之事證外，尚難遽指原告日後將逕行排放廢（污）水至萬丹圳幹線而造成農田灌溉用水之污染。再原告本件係提出課予義務訴訟，其有無理由係以事實審言詞辯論終結之日為判斷基準時，故本院為判斷時，自得審酌原告於本院審理中所提上揭農田水利會函文及本院函詢該會之結果。是被告農業處審查意見僅以系爭土地毗鄰萬丹圳幹線，即認恐有影響農業生產環境之虞云云，未斟酌原告申請於萬丹圳幹線上架設橋涵通行業經農田水利會同意並竣工查驗合格，亦未

01 查明原告興辦事業計畫書內所載用水之取得、所產生廢（污
02 ）水之排放及處理方式是否可確實避免排入或使用萬丹圳幹
03 線而不影響農業環境，顯見農業處所為不同意之決定，其事
04 實基礎已有不同，被告基於農業處前開不同意決定所為之原
05 處分，難謂無事實認定錯誤之違誤。

06 D.另查，被告農業處作成不同意之審查意見，並以被告108年1
07 0月8日函文記載其理由為：「旨案土地區位介於新園鄉及萬
08 丹鄉交界處，因兩鄉居民抗議反對設置並表示殯葬事業設施
09 會影響往後之日常生活品質、交通及觀光發展等層面，本案
10 駁回所請」等語，被告並依上開理由作成原處分。惟本件原
11 告興辦事業計畫同意與否之決定，涉及農業主管機關對於農
12 業用地變更編定之同意，應依農業發展條例第10條規定授權
13 訂定之農地變更審查要點具體化規定而為審查，已如上述，
14 經核上開農地變更審查要點僅規定應為影響農業生產環境之
15 評估，並無涉及鄰近居民日常生活品質、交通及觀光發展等
16 層面，亦與有無居民抗議之事實無關。然觀被告提出之民眾
17 陳情書（本院卷一第93至96頁）內容，係以原告興辦事業計
18 畫將影響歷史建築、自然生態景觀，衝擊觀光發展，居民恐
19 受交通、噪音、焚燒廢棄物等困擾，民眾普遍觀感不佳，周
20 圍土地房價都會受到影響等情，建請原告另擇地點設置，上
21 開因素均與影響農業生產環境之評估無涉，然被告農業處逕
22 引據該陳情書內容作為其不同意之理由，足見農業處之本案
23 判斷，顯出於與事物無關的考量，違反不當連結禁止原則。
24 則被告援引上開農業處違法之理由作成原處分，而駁回原告
25 興辦事業計畫之申請，亦有未合。

26 六、綜上所述，被告以原處分否准原告興辦事業計畫之申請，既
27 有前述之違誤，難謂適法，訴願決定未予糾正，亦有未合。

原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。另原告雖併請求被告應作成核准其興辦事業計畫之行政處分，惟本件原告之興辦事業計畫能否准許，事證未臻明確，且涉及被告主管機關之裁量決定權，本院無以本身之見解取代主管機關裁量判斷之權限，爰依行政訴訟法第200條第4款規定，命被告重為調查審認後另為適法之處分，並駁回原告其餘請求。又本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料經本院斟酌後，核與本件判決結果不生影響，爰不逐一論駁，附此敘明。

七、結論：原告之訴為一部有理由，一部無理由。

中華民國 109 年 9 月 22 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 李 協 明

法官 廖 建 彥

法官 林 韋 岑

以上正本係照原本作成。

一、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）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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
-----------------	------

(續上頁)

(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 109 年 9 月 22 日
書記官 周 良 駿