

經濟部訴願決定書

中華民國111年6月30日

經訴字第11106305310號

訴願人：環○能源科技股份有限公司

代表人：吳○一君

代理人：孫○君君、吳○慈君

訴願人因申請非都市土地變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫事件，不服原處分機關苗栗縣政府110年12月17日府商用字第1100242519A號函所為之處分，提起訴願，本部決定如下：

主 文

原處分撤銷，由原處分機關於3個月內另為適法之處分。

事 實

緣訴願人前於109年7月15日檢具太陽光電發電設施使用興辦事業計畫書等文件，向原處分機關苗栗縣政府申請苗栗縣苑裡鎮中溝段1121、1167、1169地號土地（嗣刪除1121地號土地，以下稱1167及1169地號土地為繫案土地）變更為太陽光電發電設施使用，申請用地面積為10,646.29平方公尺，即1.064629公頃。經原處分機關審查，認繫案土地位於生態高敏感區及生態環境完整區域，不適宜開發，應提出生態環境友善具體作為再議，爰以110年4月23日府商用字第1100077897號函（下稱110年4月23日函）請訴願人於文到30日內依說明事項補附修正意見對照說明表、生態友

善措施檢核表等修正後計畫書圖到府憑辦。其後，原處分機關承辦人於110年11月1日以電子郵件通知訴願人應依所附格式修正興辦事業計畫書，訴願人旋於同年月29日檢送修正後之興辦事業計畫書至該府審查。嗣原處分機關核認訴願人未依110年4月23日函所定期限內補正，爰依「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」（按原處分誤繕為「苗栗縣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要點」，業經該府以111年2月14日府商用字第1110027639A號函更正在案）第5點第1項第1款（按應為第5點第1款）規定，以110年12月17日府商用字第1100242519A號函為駁回申請之處分。訴願人不服，提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到部。

理 由

一、本件相關法令及公告如下：

（一）區域計畫法第15條第1項：

「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」

（二）非都市土地使用管制規則：

1、第1條：

「本規則依區域計畫法……第十五條第一項規定訂定之。」

2、第30條第1項及第4項：

「辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。」、「第一項興辦事業計畫除有前二項規定情形外，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。」

（三）本部 107 年 6 月 26 日經能字第 10704603500 號令修正發布「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」（下稱審查作業要點）：

1、第1點：

「為審查土地面積未達二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三十條第四項規定訂定本要點。」

2、第4點第1款、第3款及第10款：

「申請人應檢附下列文件一式（依各款順序排列）五份，向土地所在地之直轄市或縣（市）政府提出變更申請：
（一）申請表（格式如附件一）。……（三）興辦事業計畫書應包括下列內容：……3.計畫構想。……（7）環境影響及維護計畫。……（十）其他經直轄市或縣（市）政府規定之書件。」

3、第5點第1款、第2款、第4款及第7款：

「直轄市或縣（市）政府於受理申請後，應依下列項目進行審查：（一）審查申請書件是否齊全，內容是否符合規定；書件不齊全或不符合規定者，應限期補正；逾期不補正者，敘明理由駁回之。（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。……

（四）為審查興辦事業計畫，得由直轄市或縣（市）政府邀集相關單位組成專案小組。……（七）就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事項，予以審查，……。」

（四）苗栗縣政府 109 年 10 月 19 日府商用字第 1090867144 號公告：修正本府 109 年 7 月 24 日府商用字第 1090146781 號公告有關「非都市土地設置地面型太陽光電設施申請案」公告事項一、二，並自公告日起生效。公告事項一（一）：原公告事項一修正為「為維護經濟與生態環境永續發展，本縣非都市土地設置地面型太陽光電發電設施申請案，由生態敏感區位圖資套疊建立生態迴避區或非迴避區圖資，申請案件是否在生態迴避區或非迴避區由本府農業單位認定，以供專案小組審查參考。」

二、本件原處分機關苗栗縣政府略以：

訴願人申請將繫案土地變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫案，前經苗栗縣政府太陽能興辦事業計畫審查專案小組決議，繫案土地位於生態環境完整區域，不適宜開發，倘若能確實提出生態環境友善之具體作為再議，該府遂以110年4月23日函請訴願人於文到30日內依說明事項補附修正意見對照說明表、生態友善措施檢核表等修正後計畫書圖到府憑辦，惟訴願人未於補正期限內補正計畫書，爰依審查作業要點第5點第1款規定，為駁回申請之處分。

三、訴願人不服，並於111年4月7日到部陳述意見，略以：

- (一) 110年3月31日原處分機關苗栗縣政府召開太陽能興辦事業計畫審查專案小組第11次會議後，訴願人旋即依該會議決議修正太陽能興辦事業計畫，嗣原處分機關以110年4月23日函請訴願人於文到30日內檢送修正後之計畫書，訴願人多次向原處分機關表示該補正期間過短而無法補正，原處分機關則表示110年4月23日函僅為制式公文，又本案不屬於優先排審案件，請訴願人先完成生態報告，並待原處分機關通知再補正興辦事業計畫至該府續行審理。
- (二) 訴願人於110年5月即委託鴻霖明大地生態有限公司為繫案土地生態友善規劃相關事宜，並於同年8月完成生態監測報告，另亦於同年7月間認養繫案土地之周邊土地及訪談附近農民，並陸續與原處分機關以電話聯繫。

其後，訴願人於 110 年 11 月 1 日接獲原處分機關以電子郵件通知請其依該府新修訂之審查要點修正興辦事業計畫書。

- (三) 原處分機關於 110 年 11 月 23 日邀集太陽光電業者舉辦「110 年度苗栗縣生態友善措施宣導說明會」，並由會議審查委員輔導業者撰寫生態報告，且原處分機關工商發展處科長亦請該等業者於 110 年 11 月底補正興辦事業計畫書到府。訴願人知悉上情後即於 110 年 11 月 29 日向原處分機關檢送補正之興辦事業計畫書。
- (四) 依原處分機關訂定之「苗栗縣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要點」第 5 點及第 6 點規定，訴願人已於期限內（110 年 11 月 29 日）補正興辦事業計畫書，應屬已受理審查而尚未經核准之案件，原處分機關應依前揭審查要點續為審查。
- (五) 又原處分機關 110 年 4 月 23 日函所定之 30 日補正期間並非法定期間，不因期間經過即生失權之效果，訴願人既已於原處分機關 110 年 12 月 17 日駁回本案申請前補正，原處分機關即應實質審查訴願人 110 年 11 月 29 日補正之興辦事業計畫書。原處分機關逕以訴願人逾 110 年 4 月 23 日函所定之補正期間，而駁回本件申請，顯有違誤。
- (六) 綜上，請求撤銷原處分等語。

四、本部為釐清原處分機關就非都市土地變更為太陽光電發

電設施使用興辦事業計畫申請案之審查流程及相關法規之適用疑義，爰請原處分機關及本部能源局派員列席本部訴願審議委員會 111 年 6 月 13 日 111 年第 15 次會議，並據原處分機關及本部能源局代表到會說明略以：

(一) 原處分機關代表說明：

- 1、苗栗縣政府就「非都市土地變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫」申請案之審查流程可分為三階段：第一階段由農業單位套疊生態敏感區圖資以判斷申請之土地是否位於生態敏感區、第二階段由該府組成太陽能興辦事業計畫審查專案小組會議進行審查、第三階段專案小組於必要時得至現場勘查。
- 2、苗栗縣政府近期受理「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」申請案高達 219 件，專案小組至 110 年 9 月 30 日才全數審查完畢，而該等申請案可分為 3 種類型，第 1 類「修正後通過」、第 2 類「提出相關生態措施後可再提會審查」及第 3 類「高敏感區不建議開發」，本案屬第 3 類「高敏感區不建議開發」案件，且訴願人未於該府指定期限內補正計畫書，爰為駁回申請之處分。
- 3、又苗栗縣政府 110 年 11 月 1 日、4 日及 8 日之電子郵件及函文均係請可再提會審查之申請案補正興辦事業計畫書，該等電子郵件及函文並非針對本案。因訴願人同時申請多件地號土地變更使用，該等地號土地分屬不同類型，而訴願人可能誤認其申請之所有地號土地均得補

正。

(二) 本部能源局代表說明：

- 1、依審查作業要點第6點第2項規定，直轄市、縣（市）政府為興辦事業計畫之准駁，應副知本部備查，惟原處分機關並未就本案之准駁副知本部備查。
- 2、關於土地變更主要係由內政部及農業委員會（下稱農委會）制定相關法規規範。依內政部「非都市土地使用管制規則」及相關法規規定，申請變更使用之土地面積若屬2公頃以下，申請人應擬具興辦事業計畫報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關之核准；若屬2公頃以上，則須經區域計畫委員會審議。因2公頃以下土地取得較容易，太陽光電業者大多選擇申請該類案件。又農委會基於農業生態環境完整性考量，認2公頃以下之農業土地如變更使用，將造成農地零散破碎，不利農業經營及環境發展，故於109年7月6日修正「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第7之1點，規定非都市土地之農業用地變更作太陽光電設施使用，其變更使用面積未達2公頃，原則上不同意變更使用，例外於特殊之零星農業用地（例如屏東、臺南等嚴重地層下陷區域等）得變更使用。因此，自109年7月6日後2公頃以下之申請案件較少。又各地區可依實際之地形、環境等因地制宜審查。
- 3、原處分機關依據非都市土地使用管制規則授權訂定「苗栗縣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要點」，並於110年11月2日將前揭審查要點

送經本部備查，能源局於111年1月20日已函請該府就該要點第4點第1項第1款關於生態監測計畫之範圍、方法，監測頻率及實施期程徵詢農委會意見，並請其釐清第7點關於「每一案件」之定義，且「審查次數以2次為限」之合理性及依據，惟原處分機關迄今尚未回復。

五、本部決定理由：

- (一) 按首揭非都市土地使用管制規則第30條第1項及第4項規定，辦理非都市土地變更編定為太陽光電發電設施使用，應擬具興辦事業計畫報經直轄市或縣（市）政府核准，並應於核准前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。而受理申請變更編定之直轄市或縣（市）政府，為審查土地面積未達二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，應依審查作業要點相關規定，確認申請書件是否齊全、內容是否符合規定，並應就興辦事業之可行性、必要性、土地區位、面積規模，以及興辦事業與其他鄰近事業是否具有關聯性等事項，予以審查。經直轄市或縣（市）政府依法審查認已符合規定者，始得核准其興辦事業計畫，並由申請人送請地政單位辦理變更編定作業；反之，則應為否准之處分。
- (二) 經查，訴願人前於109年7月15日檢具太陽光電發電設施使用興辦事業計畫書等文件，向原處分機關申請將繫案土地變更為太陽光電發電設施使用，嗣原處分機關依審查作業要點第5點第4款規定組成「太陽能興辦事業

計畫審查專案小組」（以下簡稱專案小組），並由該府農業處依首揭該府 109 年 10 月 19 日公告，將繫案土地位在生態高敏感區之「石虎棲地及環境敏感區位圖層套疊」資料，提供專案小組審查。經專案小組 110 年 3 月 31 日第 11 次會議並審認，本案位於生態環境完整區域，不適宜開發，應提出生態環境友善之具體作為再議。會後原處分機關以 110 年 4 月 23 日函請訴願人依前揭會議之決議修正興辦事業計畫書內容，並請訴願人於文到 30 日內檢送修正後之興辦事業計畫書至該府，並告知逾期未提送即將本案予以駁回。其後，原處分機關承辦人於 110 年 11 月 1 日以電子郵件通知訴願人應依郵件所附格式修正興辦事業計畫書。訴願人旋於 110 年 11 月 29 日依原處分機關 110 年 11 月 1 日電子郵件所示，檢送修正後之興辦事業計畫書及相關文件至該府，該府則於 110 年 12 月 17 日以訴願人未依 110 年 4 月 23 日函所定期限內補正為本件駁回訴願人申請之處分。凡此，有訴願人 109 年 7 月、12 月及 110 年 11 月 29 日興辦事業計畫書、原處分機關 110 年 3 月 31 日太陽能興辦事業計畫審查專案小組第 11 次會議紀錄、110 年 4 月 23 日函文及 110 年 11 月 1 日電子郵件等證據資料附卷可稽。是訴願人未於原處分機關 110 年 4 月 23 日函文所定期限內補正興辦事業計畫書之事實，固堪認定。

(三) 惟按審查作業要點第 5 點第 1 款規定「審查申請書件是否齊全，內容是否符合規定；書件不齊全或不符合規定

者，應限期補正；逾期不補正者，敘明理由駁回之」，準此，申請非都市土地變更為太陽光電發電設施使用之案件，若文件有所缺漏或不符規定者，主管機關之直轄市或縣（市）政府應通知補正，至於補正期間，係由主管機關本於職權裁量決定之。是該等補正期間係法令賦予行政機關之裁量權限，並非法定期間，亦不因期間經過即生失權之效果，申請人如於主管機關駁回申請前補正，主管機關仍應就補正文件實質審查，始為適法。又依行政程序法第 51 條第 1 項及第 2 項規定，行政機關對於人民依法規之申請，除法規另有規定或行政機關已按事項類別另訂處理期間公告者外，處理期間為 2 個月。而查，訴願人固未依原處分機關 110 年 4 月 23 日函文所定期限內補正，惟原處分機關於指定補正期間屆滿後亦未依前揭行政程序法所定處理期間辦理，遲至同年 12 月 17 日始作成本件駁回申請之處分。而訴願人於本件駁回處分作成（110 年 12 月 17 日）前業以 110 年 11 月 29 日（110）環字第 1129001 號函檢附興辦事業計畫書等相關文件至原處分機關，原處分機關卻未就該等文件是否符合審查作業要點進行實質審查，逕以訴願人補正時間已逾 110 年 4 月 23 日函所定補正期限之程序理由，遽依前揭審查作業要點第 5 點第 1 款規定駁回本件申請，於法自有未洽。

（四）綜上所述，本件原處分機關於作成原處分前，未就訴願人業已補正之興辦事業計畫書及相關文件，進行實質審

查，遽依前揭審查作業要點第5點第1款規定駁回本件申請，難謂妥適，原處分自無以維持。爰將原處分撤銷，由原處分機關於收受本訴願決定書後3個月內就訴願人業已補正之興辦事業計畫書及相關文件為實質審查，並另為適法之處分。

據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第81條第1項及第2項之規定決定如主文。

訴願審議委員會代理主任委員	胡箕文
委員	王文智
委員	王孟菊
委員	王怡蘋
委員	沈宗倫
委員	郭茂坤
委員	黃相博
委員	詹鎮榮
委員	蔡宏營
委員	蕭述三

中 華 民 國 1 1 1 年 6 月 3 0 日

本件原處分機關重為處分時，應依訴願法第 96 條之規定，將處理情形以書面告知本部。

裝

訂

線