

訴 願 人 ○○○

訴願人因農業用地變更使用事件，不服臺北市政府社會局民國 114 年 4 月 11 日北市社老字第 1143067755 號函，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願不受理。

理 由

一、按訴願法第 3 條第 1 項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第 77 條第 8 款前段規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……八、對於非行政處分……提起訴願者。」

農業發展條例第 3 條第 10 款規定：「本條例用辭定義如下：……十、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：……」第 10 條規定：「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。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。」

農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點（下稱農地變更使用審查要點）第 1 點規定：「為執行農業發展條例第十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。」第 2 點第 3 款規定：「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：……（三）都市計畫農業區、保護區農業用地劃定或變更為非農業使用。」第 3 點第 1 項第 9 款、第 4 項規定：「興辦事業人申請農業用地變更使用，應擬具農業用地變更使用說明書，就下列事項詳予說明：……（九）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。但農業所需產、製、儲、銷及休閒等相關農業設施所需用地，僅須提出區位之無可替代性說明。」「第一項農業用地變更使用說明書應說明事項，經納入興辦事業計畫書、開發計畫書或土地使用計畫中專章說明者，得免予再擬具農業用地變更使用說明書。」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。」

二、案外人○○○○股份有限公司（下稱○○○○公司）擬於本市內湖區○○段○○小段○○地號等 21 筆土地（使用分區均為保護區，下合稱系爭土地）興建老人福利機構，前委託案外人○○○○○○事務所向本府申請都市設計及土地使用開發許可。案經本府以民國（下同）112 年 12 月 6 日府都設字第 1123067770 號函（下稱 112 年 12 月 6 日函）通知○○○○公司略以，因該公司申請於保護區內新建社會福利設施（老人福利機構），請依農業發展條例第 10 條規定取得主管機關同意後，始得辦理都審程序等。嗣○○○○公司依本府 112 年 12 月 6 日函及農業發展條例第 10 條規定，以 113 年 1 月 22 日申請書檢附相關資料向本府社會局（下稱社會局）申請於系爭土地設立○○○○○○○○○○安養中心籌設許可。案經社會局於 113 年 5 月 21 日召開審查會議審認所送資料尚有待釐清及須補充事項，乃以 113 年 5 月 30 日北市社老字第 1133104376 號函附審查意見表，通知○○○○公司之聯絡人即訴願人，修正後重新提交計畫書函報社會局，社會局將另行安排第 2 次審查會議續審。

三、嗣訴願人以擬於系爭土地設立○○○○○○○○○○安養中心〔嗣於 113 年 7 月 16 日補正資料，將設立機構名稱更名為○○○○○○○○○○安養中心（下稱○○安養中心）〕，以 113 年 6 月 18 日申請書檢附計畫書等資料向社會局申請核發籌設許可。案經社會局於 113 年 8 月 28 日召開審查會議審認所送資料尚有待釐清及須補充事項，乃以 113 年 9 月 10 日北市社老字第 1133144051 號函附審查意見表，通知訴願人修正後重新提交計畫書函報社會局，社會局將另行安排審查會議續審。

四、訴願人續於 113 年 10 月 8 日向社會局提送○○安養中心籌設許可申請計畫書等資料，經社會局於 113 年 12 月 18 日召開審查會議審認，仍有待釐清及須補充事項，乃以 113 年 12 月 26 日北市社老字第 1133229270 號函附審查意見表，通知訴願人修正後重新提交計畫書函報社會局，社會局將另行通知審查

結果。

五、訴願人再於 114 年 1 月 9 日向社會局提具○○安養中心籌設許可申請計畫書等資料，復於 114 年 2 月 21 日提出補充說明書。案經社會局以 114 年 4 月 11 日北市社老字第 1143067755 號函（下稱 114 年 4 月 11 日函）復訴願人略以：「主旨：有關臺端申請於本市內湖區保護區（○○段○○小段○○地號等 21 筆土地）設立『○○○○○○○○○○安養中心』案，復如說明……。說明：一、依農業發展條例、農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點、私立老人福利機構設立許可及管理辦法、臺端 114 年 1 月 9 日所送計畫書、114 年 2 月 21 日所送補充資料暨本局 114 年 3 月 21 日跨局處審查會議辦理。……三、有關臺端申請於旨揭保護區設立老人安養中心一案，本局之評估說明如下：（一）查臺北市政府產業發展局就農業主管機關表示意見『保護區之農業用地應以農用為主，積極維護不宜任意變更使用為原則。』（二）復查老人福利法第 53 條第 2 項規定：『主管機關應積極輔導安養機構轉型為老人長期照顧或社區式服務設施。』係為強化安養機構之多層級照護功能，爰規定主管機關應積極輔導安養機構轉型為老人長期照顧機構或社區式服務設施。惟本案擬新設置老人安養機構（收案對象為具生活自理能力之老人，但其設計強調集中式照顧），除與上開老人福利法第 53 條第 2 項之意旨有間外，亦難符合當前多層級照護之社會需求。（三）再查，本案設置地點為山坡地及廢煤渣回填地區，對於長者較不具交通便利性及居住安全性，故該安養機構設置，難謂有其必要性、合理性及無可替代性，且亦恐有違反保護區低度開發之原則。四、綜前所述，基於保護區之農業用地應以農用為主，不宜任意變更使用之立場，又新設置老人安養機構，尚難符合當前多層級照護之社會需求，且本案設置地點經評估交通及安全等要素，臺端申請設立『○○○○○○○○○○安養中心』暨農業用地變更使用一案，難謂有其必要性、合理性及無可替代性。……」同函副知本府產業發展局（下稱產業局）。訴願人不服該函，於 114 年 5 月 14 日經由社會局向本府聲明訴願，114 年 6 月 10 日補具訴願書，114 年 8 月 25 日補充訴願理由及資料，並據社會局檢卷答辯。

六、按都市計畫保護區農業用地變更為非農業使用，應徵得農業主管機關同意；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；農業用地變更使用，應避免影響農業生產環境之完整，有農地變更使用審查要點第 5 點所定 7 種情形之一者，不同意變更使用；為農地變更使用審查要點第 2 點第 3 款、第 4 點、第 5

點所明定。查本件訴願人擬申請於系爭土地設置老人安養中心即老人福利機構，而系爭土地屬都市計畫保護區之農業用地，則訴願人應向本府農業主管機關產業局申請農業用地變更使用；另本府關於老人福利機構（含老人安養中心）設置之主管機關為社會局，則社會局就訴願人申請系爭土地擬由農業用地變更作為老人安養中心使用案，為目的事業主管機關，應依上開規定提出評估意見予農業主管機關產業局，再由產業局作成是否同意變更使用之決定予申請人。經查社會局 114 年 4 月 11 日函，核其內容僅係社會局基於老人福利機構目的事業主管機關之地位，就訴願人擬於系爭土地設立老人安養中心而申請系爭土地由農業用地變更為非農業使用案，依農地變更使用審查要點第 4 點規定，就訴願人設置老人安養中心之必要性、合理性及無可替代性提出之評估意見；至於本案是否同意變更為非農業使用，係由農業主管機關產業局依同要點相關規定審查並作成准駁決定。是社會局 114 年 4 月 11 日函對訴願人不發生規制效力，並非對訴願人所為之行政處分，訴願人遽向本府提起訴願，揆諸前揭規定，自非法之所許。

七、綜上論結，本件訴願為不合法，本府不予受理，依訴願法第 77 條第 8 款前段，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	連	堂	凱
委員	張	慕	貞
委員	陳	愛	娥
委員	盛	子	龍
委員	李	瑞	敏
委員	陳	衍	任
委員	周	宇	修
委員	陳	佩	慶
委員	邱	子	庭

中 華 民 國 114 年 9 月 9 日

本案依分層負責規定授權人員決行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區福國路 101 號）