

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

112年度訴字第256號

民國113年6月12日辯論終結

原告 雅比斯光電股份有限公司

代表人 資三德

訴訟代理人 黃炫中 律師

被告 臺南市政府

代表人 黃偉哲

訴訟代理人 吳小燕 律師

吳文賓 律師

黃家豪 律師

上列當事人間廢止許可事件，原告不服經濟部中華民國112年5月26日經訴字第11217303000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

緣原告前於民國111年5月26日及同年6月16日檢具「雅比斯七股太陽光電發電廠」太陽光電發電業籌設計畫書等文件，向被告申請在臺南市七股區新生段19-8、20-8、22-8、23-6、25-3、28-3、29-20地號等7筆國有土地（下稱系爭土地）設置第1型再生能源發電設備（太陽光電）之籌設許可（下稱系爭申請案），總裝置容量為98.89百萬瓩（MW）。被告先以111年7月20日府經能字第1110882183A號函復原告因系爭土地處環境敏感區域，且當地有養蚵事實，建請原告於後續經濟部能源局（下稱能源局，現改制為經濟部能源署）之電業籌設審查會中可補充環境及社會（下稱環社）議

01 題之辨識報告，並召開地方說明會與地方民眾溝通，且於同
02 日以府經能字第1110882183B號函核轉系爭申請案予能源
03 局，經能源局以111年8月1日能技字第11100181560號函請被
04 告檢附「直轄市、縣（市）主管機關同意函」證明文件，被
05 告旋以111年8月31日府經能字第1110998678號函（下稱111
06 年8月31日同意函）表示原則同意系爭申請案，惟再次重申
07 因系爭土地屬環境敏感區域，且當地有養殖事實，附帶請原
08 告應與地方利害關係人溝通，並依照經濟部環社檢核機制議
09 題辨認作成報告送中央審查確認通過後據以實施環社議題因
10 應對策，復以111年10月12日府經能字第1111327186號函復
11 能源局說明前揭111年8月31日同意函之附負擔事項。嗣經濟
12 部以111年10月18日經授能字第11100718860號函將系爭申請
13 案檢還被告，請被告責成原告依其建議辦理環社檢核，原告
14 則以111年10月20日雅字第111100002號函（下稱111年10月2
15 0日函）復能源局並副知被告表示，原告已向財政部國有財
16 產署（下稱國產署）繳交高額履約保證金並投入大量人力及
17 資金，能源局退回系爭申請案有違信賴保護原則及正當法律
18 程序，且系爭申請案並非漁電共生類型，被告要求原告提供
19 環社檢核文件係錯誤引用法規等語。被告認原告未履行111
20 年8月31日同意函所載負擔事項，依行政程序法第123條第3
21 款規定，以111年12月15日府經能字第1111622807號函（下
22 稱原處分）廢止111年8月31日同意函。原告不服，提起訴
23 願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

24 二、原告起訴主張及聲明：

25 (一)主張要旨：

- 26 1、被告111年8月31日同意函根本未附有具體明確之「原告應完
27 成環社檢核」之負擔，被告以原告未履行應負擔之「環社檢
28 核」為由，以原處分廢止上述被告111年8月31日同意函，於
29 法未合。
- 30 2、系爭申請案係屬水面型太陽能發電系統設置專案，與漁電共
31 生專案乃完全不同體系，本無「環社檢核」之法源依據可

01 言，被告將二者混為一談，並以原告未履行應負擔之「環社
02 檢核」為由，以原處分廢止被告111年8月31日同意函，顯有
03 違誤。

04 3、原告於提出系爭申請案時，即已於籌設計畫書檢附「開發案
05 環境現況評估調查報告（生態調查）」（即附件12），此為
06 原告依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準
07 （下稱環評認定標準）第29條第1項第7款規定進行自評，亦
08 即原告已自主依系爭申請案進行之程度，進行相對應之「環
09 社檢核」。被告在未通知原告應於何時完成「環社檢核」之
10 情形下，無視原告已自主依系爭申請案進行之程度，進行相
11 對應之「環社檢核」，遽以原告未履行應負擔之「環社檢
12 核」為由，以原處分廢止被告111年8月31日同意函，有重大
13 違誤。

14 4、被告未給予原告陳述意見之機會，即逕行以原處分廢止被告
15 111年8月31日同意函，顯然違反行政程序法第102條之規
16 定。

17 5、被告無視原告乃合法取得國產署核發「國有非公用土地申請
18 開發同意書」並繳交高額之履約保證金之後，擬在系爭土地
19 進行合法之水面型太陽能發電系統設置，置合法合理信賴政
20 府而已投入高額之履約保證金及大量人力及資金於不顧，竟
21 基於保護違反行為時水利法第63條之3第1項第6款、第78條
22 之3第1項第5款，且屬無權占用國有水利地之竊佔行為人之
23 不法利益，而以原處分廢止被告111年8月31日同意函，非但
24 有違行政程序法第8條所規範之信賴保護原則，更涉有貪污
25 治罪條例第6條第1項第4款之圖利罪嫌。

26 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

27 三、被告答辯及聲明：

28 (一)答辯要旨：

29 1、被告111年8月31日同意函所為「請開發單位應與地方利害關
30 係人溝通，並依照當前經濟部環社檢核機制議題辨認做成報
31 告送中央審查確認通過後據以實施環社議題因應對策」之附

01 款內容，並載明保留行政處分之廢止權，然未經原告提起行
02 政爭訟而告確定在案，業已具有存續力及構成要件效力。原
03 告提起本件行政訴訟，依法不得就此再為爭執，鈞院亦不得
04 就上述被告111年8月31日同意函附款內容之合法性加以審
05 查。

06 2、依據再生能源條例第4條第1項及電業法第13條第1項、第14
07 條規定可知，電業管制機關為發電業籌設許可之審查，除審
08 查計畫之完整性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土
09 開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供
10 需、備用容量及電力系統安全，是被告自得於111年8月31日
11 同意函以附款要求原告辦理環社檢核，且經濟部亦以111年1
12 0月18日經授能字第00000000000號函請被告責成原告依被告
13 建議辦理環社檢核，是被告所為附款，於法有據。

14 3、又依行政程序法第93條第1項規定，被告作成111年8月31日
15 同意函既有裁量權限，則被告衡酌原告所申設之水面型太陽
16 能發電系統所設廠址位於七股大潮溝，主要區域坐落臺61線
17 以西，當地環境生態多元豐富，位處環境敏感區，現況多為
18 設置蚵棚，且當地居民極力反對設置太陽能光電，鄰近光電
19 案場亦曾發生民眾抗爭質疑會影響當地養殖漁業生計等情，
20 認為原告實有辦理環社檢核之必要，自得於111年8月31日同意
21 函為上述內容之附款，且其手段與目的之間具有合理關聯
22 性，並無原告所稱無「環社檢核」之法源依據可言。

23 4、環社檢核辦理之時間係依個案而定，被告固未通知原告限期
24 完成環社檢核，然被告早於111年7月20日以府經能字第0000
25 0000000號函告知原告，為避免重複蘆竹溝衝突事件，建請
26 原告後續於能源局之電業籌設審查會中，補充關於環社議題
27 之辨識報告，並針對可能造成之影響提出因應作為，復於11
28 1年8月31日同意函以附款方式，命原告須辦理環社檢核，其
29 後電業主管機關經濟部亦於111年10月18日函請被告責成原
30 告辦理環社檢核。原告雖旋以111年10月20日函復被告及能
31 源局，然卻隻字未提環社檢核文件辦理進度。復待2月有

01 餘，被告方於111年12月15日以原處分廢止111年8月31日同
02 意函，距被告責成原告辦理環社檢核等4項負擔之際，已過4
03 個月，惟未獲原告置理。無奈之下，被告方廢止111年8月31
04 日同意函，實與行政程序法第123條第2款、第3款之規定無
05 違。

06 5、被告111年8月31日同意函所為之附款，內容及文義均具體明
07 確，並無違反行政行為明確性原則。

08 6、籌設計畫書附件12「開發案環境現況評估調查報告（生態調
09 查）」僅係針對系爭申請案設置廠址週邊動、植物、水域生
10 態現況調查，並非環社檢核報告，原告主張其已辦理環社檢
11 核，不足採取。

12 7、原告迄未履行被告111年8月31日同意函附款所定之負擔，並
13 以111年10月20日函明確拒絕履行，是本件自屬行政程序法
14 第103條第5款所定「行政處分所根據之事實，客觀上明白足
15 以確認者」之情事，故被告廢止111年8月31日同意函，未先
16 給予原告陳述意見之機會，於法並無違誤。

17 8、被告111年8月31日同意函已載明原告設置太陽能光電設施應
18 負擔之條件，須進行環社檢核相關程序，且案場施工前未取
19 得經濟部籌備創設登記備案時，被告得撤銷或廢止111年8月
20 31日同意函，並不致使原告產生其於原獲同意設置之太陽能
21 光電設施為合法可行之信賴基礎。是原告實無值得保護之信
22 賴，被告以原處分廢止111年8月31日同意函，實無違反行政
23 程序法第8條規定或涉有貪污治罪條例第6條第1項第4款圖利
24 罪嫌等情。

25 (二)聲明：原告之訴駁回。

26 四、爭點：

27 (一)被告得否於111年8月31日同意函為附款，要求原告辦理「環
28 社檢核」？被告以原告未辦理「環社檢核」之負擔為由，以
29 原處分廢止其111年8月31日同意函，是否適法？

30 (二)被告111年8月31日同意函是否違反明確性原則？

01 (三)原告於籌設計畫書中所提出之附件12「開發案環境現況評估
02 調查報告(生態調查)」,是否為環社檢核相關文件?

03 (四)被告作成原處分前,未給予原告陳述意見之機會,是否違反
04 行政程序法第102條之規定?

05 (五)被告以原處分廢止其111年8月31日同意函,有無違反信賴保
06 護原則?

07 五、本院的判斷:

08 (一)事實概要記載之事實,有原告111年5月24日雅比斯字第1110
09 524001號函(本院卷1第297頁)、「雅比斯七股太陽光電發
10 電廠」太陽光電發電業籌設計畫書(本院卷1第41至202
11 頁)、被告111年7月20日府經能字第1110882183A號函(本
12 院卷1第287至288頁)、被告111年7月20日府經能字第11108
13 82183B號函(本院卷1第285至286頁)、能源局111年8月1日
14 能技字第11100181560號函(本院卷1第307至308頁)、被告
15 111年8月31日同意函(本院卷1第203至204頁)、經濟部111
16 年10月18日經授能字第11100718860號函(本院卷1第291
17 頁)、原告111年10月20日函(本院卷1第243至245頁)、原
18 處分(本院卷1第29至30頁)、訴願決定書(本院卷1第31至
19 40頁)等證據可以證明。

20 (二)被告111年8月31日同意函要求原告辦理「環社檢核」,於法
21 洵屬有據,原告未履行上述負擔,被告乃據以原處分廢止其
22 111年8月31日同意函,於法亦無不合:

23 1、應適用的法令:

24 (1)行政程序法:

25 ①第93條:「(第1項)行政機關作成行政處分有裁量權時,
26 得為附款。無裁量權者,以法律有明文規定或為確保行政處
27 分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限,始得為
28 之。(第2項)前項所稱之附款如下:一、期限。二、條
29 件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔
30 之事後附加或變更。」

01 ②第94條：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該
02 處分之目的具有正當合理之關聯。」

03 ③第123條第2、3款：「授予利益之合法行政處分，有下列各
04 款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢
05 止：……二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附
06 負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。……」

07 (2)電業法：

08 ①第1條：「為開發及有效管理國家電力資源、調節電力供
09 需，推動能源轉型、減少碳排放，並促進電業多元供給、公
10 平競爭及合理經營，保障用戶權益，增進社會福祉，以達國
11 家永續發展，特制定本法。」

12 ②第2條第3款、第11款：「本法用詞，定義如下：……三、再
13 生能源發電業：指設置再生能源發展條例第3條所定再生能
14 源發電設備，以銷售電能之發電業。……十一、再生能源：
15 指再生能源發展條例第3條所定再生能源，或其他經中央主
16 管機關認定可永續利用之能源。」

17 ③第3條第1項、第3項：「本法所稱主管機關：在中央為經濟
18 部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政
19 府。」「直轄市、縣（市）主管機關應辦理轄區內下列事
20 項：一、電業籌設、擴建及電業執照申請之核轉。二、協助
21 辦理用戶用電設備之檢驗。三、電業與民眾間有關用地爭議
22 之處理。四、電力工程行業、電力技術人員及用電場所之監
23 督及管理。」

24 ④第13條第1項：「發電業及輸配電業於籌設或擴建設備時，
25 應填具申請書及相關書件，報經事業所屬機關或直轄市、縣
26 （市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴建許可。」

27 ⑤第14條：「電業管制機關為前條第1項許可之審查，除審查
28 計畫之完整性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開
29 發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、
30 備用容量及電力系統安全。」

01 ⑥第24條：「電業籌設、擴建之許可、工作許可證、執照之核
02 發、換發、應載事項、延展、發電設備之變更與停業、歇
03 業、併購等事項之申請程序、應備書件及審查原則之規則，
04 由電業管制機關定之。」

05 (3)再生能源發展條例：

06 ①第1條：「為推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善能
07 源結構，降低溫室氣體排放，改善環境品質，帶動相關產業
08 及增進國家永續發展，特制定本條例。」

09 ②第3條第1項第1款、第11款：「本條例用詞，定義如下：
10 一、再生能源：指太陽能……或其他經中央主管機關認定可
11 永續利用之能源。……十一、再生能源發電設備：指除直接
12 燃燒廢棄物之發電設備及非小水力發電之水力發電設備外，
13 申請主管機關認定，符合依第4條第4項所定辦法規定之發電
14 設備。」

15 ③第4條第2項：「再生能源發電設備達2,000瓩以上者，由中
16 央主管機關認定；未達2,000瓩者，由直轄市或縣(市)主管
17 機關認定。」

18 (4)電業登記規則：

19 ①第1條：「本規則依電業法（以下簡稱本法）第24條規定訂
20 定之。」

21 ②第3條第1項第1款：「發電業登記為下列5種，其應備書圖如
22 下：一、籌設或擴建：經營發電業或擴建發電機組，應備下
23 列書圖及文件申請許可，籌設或擴建許可有效期間為3年。
24 但有正當理由者，得於期限屆滿兩個月前，申請延展1次；
25 其延展期限以兩年為限：（一）籌設或擴建計畫書（含財務
26 規劃）。（二）環境影響評估證明文件。（三）鄉（鎮、
27 市）營或民營發電業應檢具直轄市、縣（市）主管機關同意
28 函。但申請人為依法組織且設有代表人或管理人之非法人團
29 體，其裝置容量為2千瓩以下之太陽光電發電設備，不在此
30 限。國營、直轄市營或縣（市）營發電業應檢具其事業所屬
31 機關同意函。（四）發電廠廠址土地開發同意證明文件及地

01 政機關意見書。但其主要發電設備全數設置於建築物屋頂
02 者，免附。（五）發電廠之電源線引接同意證明文件。

03 （六）其他應備文件：……6. 太陽光電發電廠：其設置屬申
04 請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第28條所定設施中
05 水產養殖設施結合綠能型態、廠址位於該辦法第29條規定之
06 漁業經營結合綠能之區位範圍或位於已取得養殖漁業登記證
07 之土地者，應檢附養殖戶同意證明文件；屬該辦法第29條規
08 定之漁業經營結合綠能者，並應檢附太陽光電環境與社會檢
09 核相關證明文件。」

10 (5)申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱容許使用
11 審查辦法）：

12 ①第2條第1項：「本辦法所稱農業用地之範圍如下：一、依區
13 域計畫法劃定為各種使用分區內所編定之農牧用地、林業用
14 地、養殖用地、國土保安用地，及上開分區內暫未依法編定
15 用地別之土地。二、依都市計畫法劃定為農業區、保護區內
16 之土地。三、依國家公園法劃定為國家公園區內按各種分區
17 別及使用性質，經國家公園管理機關會同有關機關認定作為
18 農業用地使用之土地。」

19 ②第29條第1項、第2項、第3項：「（第1項）非附屬設置於農
20 業設施之地面型綠能設施，除位於第30條規定之區位者外，
21 以結合農業經營且符合下列情形之一者為限：一、中央能源
22 主管機關、直轄市、縣（市）主管機關或國營事業所定推動
23 農業經營結合綠能之專案計畫範圍內，並符合其計畫措施。
24 二、可優先推動漁業經營結合綠能之區位範圍。（第2項）
25 依前項第1款規劃者，應先擬具農業經營結合綠能之專案計
26 畫，並敘明下列事項，送中央主管機關審查核准：一、計畫
27 推動之區位範圍。二、農業經營與綠能設施結合利用之規劃
28 及農產業可行性之評估說明。三、計畫內相關設施之空間配
29 置。（第3項）第1項第2款之區位範圍，由中央主管機關盤
30 點具漁業經營結合綠能之可行區位，送中央能源主管機關辦

01 理環境與社會檢核機制作業後，由中央能源主管機關會同中
02 央主管機關公告。」

03 2、揆諸上揭電業法及電業登記規則規定可知，民營發電業者申
04 請籌設太陽光電發電廠，須報經事業所屬機關或直轄市、縣
05 （市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設許可，其應檢具
06 之文件包含籌設計畫書、環境影響評估證明文件、直轄市、
07 縣（市）主管機關同意函、發電廠廠址土地開發同意證明文
08 件及地政機關意見書、發電廠之電源線引接同意證明文
09 件……等，且倘其設置屬上揭容許使用審查辦法第29條規定
10 之漁業經營結合綠能者，且為非附屬設置於農業設施之地面
11 型綠能設施，尚應檢附太陽光電環社檢核相關證明文件。

12 3、經查，原告前於111年5月26日及同年6月16日檢具「雅比斯
13 七股太陽光電發電廠」太陽光電發電業籌設計畫書等文件，
14 向被告提出系爭申請案，擬於系爭土地設置第1型再生能源
15 發電設備（太陽光電），惟查，系爭土地為一般農業區水利
16 用地，且原告擬設置之太陽光電發電設備為水面型，此有系
17 爭土地登記第1類謄本（本院卷1第79至85頁）、被告所屬地
18 政局111年1月5日南市地用字第0000000000號函（本院卷1第
19 87頁）及原告淹水潛勢補充說明書（本院卷1第177至178
20 頁）、優良農地以外之農地補充說明書（本院卷1第181至18
21 2頁）附卷可考。

22 4、承上說明，原告申請籌設之太陽光電發電設備，乃係於水利
23 用地申請電業籌設並非漁電共生，核非屬容許使用審查辦法
24 第29條所定之漁業經營結合綠能者，亦非地面型綠能設施，
25 固無須依電業登記規則第3條第1項第1款第6目之規定，提出
26 太陽光電環社檢核相關證明文件。惟依電業法第13條及電業
27 登記規則第3條第1項第1款規定，民營發電業申請電業籌
28 設，除應報經直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關
29 申請籌設許可外，並應檢具直轄市、縣（市）主管機關之同
30 意函，是直轄市、縣（市）主管機關對於轄區內電業籌設之
31 申請，有同意與否之裁量權。且依電業法第14條規定，主管

01 機關所為許可之審查，尚應顧及能源政策、電力排碳係數、
02 國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能
03 供需、備用容量及電力系統安全。是被告自得依行政程序法
04 第93條第1項及第94條規定，在不違背行政處分之目的，且
05 與該處分之目的具有正當合理之關聯的前提下，於同意函中
06 請原告應與地方利害關係人溝通，並依照經濟部環社檢核機
07 制議題辨認作成報告送中央審查確認通過後據以實施環社議
08 題因應對策，並以此作為同意原告籌設之太陽光電發電設備
09 之附款。

10 5、經查，被告111年8月31日同意函載明：「主旨：有關貴公司
11 申請○○市○○區○○段19-8、20-8、22-8、23-6、25-3、
12 28-3、29-20地號等7筆土地（臺61以西）土地設置第1型再
13 生能源發電設備（太陽光電），裝置容量為98,890KW，經本
14 府審視籌設計畫書之書圖文件齊備，本府原則同意，詳如說
15 明，請查照。說明：……二、旨案本府意見如下：旨案開發
16 區域位於七股大潮溝，屬環境敏感區域，且當地有養殖事
17 實，請開發單位應與地方利害關係人溝通，並依照當前經濟
18 部環社檢核機制議題辨認做成報告送中央審查確認通過後據
19 以實施環社議題因應對策。……四、本案依據貴公司所附申
20 請書件核發，所提資料如有不實、變更、不完全陳述之情
21 事，或案場施工前未取得經濟部籌備創設登記備案、施工許
22 可，或未於施工前提報施工計畫書並經地方主管機關核備而
23 逕行施工者，貴公司應負相關法律責任，且本府得撤銷或廢
24 止本同意函。五、本案請貴公司於案場規劃設計時，應考量
25 光電板是否比鄰村莊或聚落，避免造成居民生活不適，案場
26 邊界處建議設置景觀綠籬，與住家區域做區隔，降低對原有
27 景觀視覺之影響。六、請貴公司本於敦親睦鄰原則，於後續
28 案場施工前，應召開地方說明會，以書面通知相關機關及利
29 害關係人，與地方民眾溝通，就疑慮事項進行說明協調，以
30 利後續案件申設進行。」等語（本院卷1第203至204頁）。
31 足見上述被告同意函敘明基於系爭土地所坐落之區域屬環境

01 敏感區域，且當地有養殖事實之特殊性，被告雖原則同意原
02 告所提系爭申請案，惟同時要求原告應積極以書面或召開地
03 方說明會等方式與地方利害關係人溝通，及依照經濟部環社
04 檢核機制議題辨認做成報告送中央審查等一定作為義務，揆
05 諸前揭說明，該111年8月31日同意函應屬一附負擔之授益行
06 政處分。又依電業法第3條第3項第3款規定，直轄市、縣
07 (市)主管機關應辦理轄區內電業與民眾間有關用地爭議之
08 處理，是被告基於系爭申請案所坐落系爭土地之特殊性，原
09 告所課予之前揭作為義務，尚未違背原行政處分之目的，且
10 與該處分之目的具有正當合理之關聯。是被告111年8月31日
11 同意函所附負擔，應屬合法。

12 6、惟查，原告於被告111年8月31日同意函作成後，迄未履行前
13 揭負擔所要求之作為義務，嗣經濟部以111年10月18日經授
14 能字第00000000000號函將系爭申請案檢還被告，請被告責
15 成原告依其建議辦理環社檢核，原告旋即以111年10月20日
16 函向能源局表示：「說明：一、查○○市○○區大潮溝設置
17 太陽光電發電系統開發案，係馬來西亞上市公司大展控股集
18 團(GUH Group)與當地著名的能源公司Hng capital透過在
19 臺灣成立的子公司雅比斯光電股份有限公司在臺投資的第1
20 件太陽光電建置專案。於取得財政部國有財產署核發『國有
21 非公用土地申請開發同意書』，並繳交高額之新臺幣(下
22 同)291,530,560元履約保證金之後，投入大量人力及資金
23 進行此案各項流程，迄今已超過兩年，投入資金已將近5億
24 元，初步通過臺電核發審查意見書、○○市○○○○○○○○
25 ○道臺61線以西太陽光電示範區、臺南市經濟發展局同意並
26 函轉貴局審核本公司所提電業籌設計畫；正當本公司一切皆
27 遵照臺灣法律申辦此案各項程序之際，卻傳出有民意代表帶
28 領違法竊佔國有土地大潮溝的養殖漁戶針對此案進行抗爭，
29 而在抗爭事件過後不到2星期，包含貴局在內的所有與本案
30 相關的臺灣中央及地方政府單位竟然僅配合竊佔國有土地嫌
31 犯的訴求，在完全未事先知會或聽取本公司的意見下，對於

01 本公司的電業籌設申請案程序予以退回業經審核並發出同意
02 函的臺南市經發局。二、……本公司股東Hng capital在世
03 界各地投資能源業務，也常有民眾表達意見的現象，但從未
04 見過有任何政府可以容忍竊佔土地的現行犯，以保障他們竊
05 佔的不法利益為訴求，阻擋為保護地球環境的綠能建設。然
06 而這種違法現象竟然在號稱法治國家的臺灣發生，臺灣各級
07 政府單位不但不予取締，反而配合為罪犯喉舌的民意代表要
08 求，實在令本公司之外國投資人瞠目結舌。三、甚者，養殖
09 水產行為乃水利法中針對多項水利設施正面表列為禁止之項
10 目，而再生能源發展條例則是正面表列可以在水利用地設置
11 太陽光電；如此孰為非法？孰為合法？已昭然可見，更何況
12 大潮溝的養殖漁民佔用國有地的行為已明顯觸犯刑法第320
13 條竊佔罪。貴局竟因已涉犯刑法第320條竊佔罪之養殖漁戶
14 所為之無理抗爭，置合法合理信賴政府而已投入高額之履約
15 保證金及大量人力及資金之本公司之正當合理之信賴於不
16 顧，貿然將本公司的電業籌設申請案程序予以退回業經審核
17 並發出同意函的臺南市經發局，已嚴重違反正當法律程序，
18 並致本公司受到重大損害。四、尤其依據電業登記規則第2
19 章第3條第1項第6款規定：『申請農業用地作農業設施容許
20 使用審查辦法第29條規定之漁業經營結合綠能之區位範圍
21 者，應檢附太陽光電環境與社會檢核相關證明文件』，而本
22 案是於水利用地申請電業籌設並非漁電共生，臺南市政府本
23 就無權錯誤引用法條，以本公司應檢附環境與社會檢核文件
24 的理由要求貴局退回本公司申請案，而身為專責主管機關的
25 貴局竟也不察臺南市政府的行政失誤，致使本公司蒙受重大
26 損失，本公司將保留追訴及申請國家賠償的權利。」等語，
27 並副知被告，此有經濟部111年10月18日經授能字第0000000
28 0000號函（本院卷1第291頁）及原告111年10月20日函（本
29 院卷1第243至245頁）附卷為憑。足見原告已明確拒絕履行
30 被告111年8月31日同意函所附負擔之作為義務。是被告以原
31 告迄未履行其111年8月31日同意函所附負擔事項之情形，依

01 行政程序法第123條第3款規定，以原處分廢止其111年8月31
02 日同意函，於法洵屬有據。原告主張系爭申請案並非漁電共
03 生專案，故無須辦理「環社檢核」，被告以原告未履行無任
04 何法源依據之「環社檢核」負擔為由，以原處分廢止111年8
05 月31日同意函云云，並無可採。

06 (三)被告111年8月31日同意函並未違反明確性原則：

07 經查，被告前於111年7月20日即以府經能字第00000000000
08 號函知原告略以：「說明：……五、旨案計畫書所載之案場
09 範圍，主要區域位於臺61以西，位處敏感區位，現況多被占
10 用設置蚵棚使用且面積達90公頃以上，鑑於避免重複蘆竹溝
11 衝突事件，建請貴公司後續於經濟部能源局電業籌設審查會
12 中，可補充關於環境及社會議題之辨識報告，並針對可能造
13 成之影響提出因應作為。……八、請貴公司本於敦親睦鄰原
14 則，於後續案場施工前，應召開地方說明會，以書面通知相
15 關機關及利害關係人，與地方民眾溝通，就疑慮事項進行說
16 明協調，以利後續案件申設進行。」等語；其後復於111年8
17 月31日同意函載明：「說明：……二、旨案本府意見如下：
18 旨案開發區域位於七股大潮溝，屬環境敏感區域，且當地有
19 養殖事實，請開發單位應與地方利害關係人溝通，並依照當
20 前經濟部環社檢核機制議題辨認做成報告送中央審查確認通
21 過後據以實施環社議題因應對策。……六、請貴公司本於敦
22 親睦鄰原則，於後續案場施工前，應召開地方說明會，以書
23 面通知相關機關及利害關係人，與地方民眾溝通，就疑慮事
24 項進行說明協調，以利後續案件申設進行。」等語。足見被
25 告於上揭111年7月20日函及同年8月31日同意函，均要求原
26 告申請籌設太陽光電發電設備許可，應辦理環社檢核，內容
27 具體明確，已足使原告明瞭應履行之負擔。嗣經濟部於111
28 年10月18日以經授能字第00000000000號函檢還原告辦理系
29 爭申請案所提之相關文件，並請被告責成原告依被告建議辦
30 理環社檢核，且以副本通知原告，原告旋即以111年10月20
31 日函主張其並無辦理環社檢核之義務，並指摘能源局退回其

01 申請，無非係配合竊佔國土之養殖戶無理抗爭，於法有違等
02 語，其後因原告仍未辦理環社檢核，被告遂於111年12月15
03 日以原處分廢止其111年8月31日同意函，此有被告111年7月
04 20日府經能字第00000000000號函（本院卷1第287至288
05 頁）、被告111年8月31日同意函（本院卷1第203至204
06 頁）、經濟部111年10月18日經授能字第00000000000號函
07 （本院卷1第291頁）、原告111年10月20日函（本院卷1第24
08 3至245頁）及原處分（本院卷1第29至30頁）附卷可佐。由
09 上可知，自被告作成111年8月31日同意函時起，迄至被告於
10 111年12月15日以原處分廢止前揭同意函，期間將近4個月，
11 原告均未辦理環社檢核，或是向被告回報辦理之進度，甚且
12 於111年10月20日函表明其並無辦理環社檢核之義務，是原
13 告拒絕履行被告111年8月31日同意函所載之負擔甚明。從
14 而，被告未限期命其完成環社檢核，即以原處分廢止其111
15 年8月31日同意函，難認於法有違。原告主張被告111年8月3
16 1日同意函根本未附有具體明確之「原告應完成環社檢核」
17 之負擔，且未通知原告應於何時完成「環社檢核」，被告即
18 以原處分廢止111年8月31日同意函，顯有違誤云云，實無可
19 採。

20 (四)原告於籌設計畫書中所提出之附件12「開發案環境現況評估
21 調查報告(生態調查)」，並非屬環社檢核相關文件：

22 1、依據「漁電共生非先行區環境與社會檢核-議題辨認操作手
23 冊」(本院卷1第205至242頁)所載，為確保漁電共生之光
24 電設置與社會及環境共存共榮，排除爭議區位，進而保持生
25 態環境功能與確保養殖收益，期透過環社檢核機制，以確認
26 未來太陽光電設置可能影響面向及程度，提出因應對策，以
27 降低或避免可能影響；並於開發案場前，與利害關係人充分
28 溝通，緩解各界疑慮，加速太陽光電推動及有效率佈建，促
29 使綠能發展，以達成能源轉型目標。而環社檢核議題辨認操
30 作之流程如下：(1)基礎資訊檢視：本項工作須就預定劃設
31 區位範圍，蒐集、整理、歸納、分析相關文獻及次級資料，

01 以掌握區域範圍內生態環境現況，及與區域有關之在地社會
02 議題，包括土地使用、公共建設與服務、生計經濟、社會關
03 係、文化景觀及其他社會經濟面向。(2)圖資挑選與套疊：
04 圖資挑選與套疊是為了對預定劃設區位範圍進行優先區、關
05 注減緩區與迴避區之初步分區，作為執行團隊執行第2.3節
06 (現場勘查、圖資比對與分區調整建議)及第2.4節(社會
07 經濟意見蒐集與評估)工序之基礎，至最終分區結果，尚須
08 藉由現勘、協作圈履勘等程序調整確認。(3)現場勘查、圖
09 資比對與分區調整建議：完成圖資套疊後，應綜合比對基礎
10 資訊與套圖結果，辦理現場勘查、繪製生態情報圖，並視情
11 況評估搭配社會經濟議題蒐集(如實地訪談或焦點座談
12 會)，確認初步套圖結果與實際現況之異同，並考量分區之
13 完整性，作為調整區位之依據；另應就套疊結果，以維持或
14 強化生態系服務及促進太陽光電多功能利用目標，以評估區
15 域或納入鄰近地區之整體性考量，藉由提供減輕衝擊或生態
16 補償等整體因應策略方向，提出後續調整建議。(4)社會經
17 濟意見蒐集與評估：為確保漁電共生之規劃，對整體環境、
18 社會及地方社區和民眾帶來正面助益，議題辨認階段所執行
19 之社會經濟意見蒐集，須充分盤點利害關係人，徵詢意見並
20 釐清關切重點，並尋求太陽光電與當地社會經濟發展共存共
21 榮之可能性。社會經濟意見蒐集係以掌握預定劃設漁電共生
22 之潛在區位相關在地社會、文化與經濟脈絡，辨認出重要社
23 會經濟議題，並依地理關係標記於議題辨認報告初稿內。意
24 見蒐集應聚焦優先、關注減緩二類區位，以確保意見蒐集之
25 重點可聚焦在未來潛在地面型太陽光電設置之區位議題，作
26 為後續業者在案場規劃時，提出因應對策有關措施之根據；
27 若「圖資套疊」結果屬迴避區位，依規定無法申請地面型光
28 電設置，故不屬社會經濟意見蒐集範疇。社會經濟意見蒐集
29 結果應根據專業判斷，區分為需要進一步釐清資訊或提出光
30 電進場後潛在影響之議題。若受訪者對光電的疑問較需要透
31 過資訊提供，達到釐清的成效，可參考漁電共生環社檢核網

01 站(<https://www.sfea.org.tw>)及太陽光電單一服務窗口(<https://www.mrpv.org.tw/index.aspx>)所提供之漁電共生相
02 關資訊，以確保對資訊的理解基於相同的事實基礎。若在資
03 訊提供後尚無法對焦，則應將受訪者的意見詳加記錄。對於
04 光電設置後潛在影響之議題，則應瞭解可能影響的程度以及
05 判斷的依據，並應查核與驗證在地資訊，確保議題說明與事
06 實相符。(5)協作圈履勘：執行團隊針對圖資比對之調整建
07 議、生態環境、社會經濟意見現階段辨認之重要議題，應邀
08 請協作圈進行履勘，視情況與在地人士討論、逐一確認。執
09 行團隊於履勘結束後，針對協作圈同意調整分區部分，應據
10 以修正圖資初步套疊結果，並於圖層上標註調整說明與結
11 果，針對協作圈不同意調整分區部分，應將不同意理由整理
12 納入議題辨認報告。(6)議題辨認報告製作：藉由前述程序
13 完成之圖資套疊與比對、資料與意見蒐集等過程與結果，將
14 分別產製圖資套疊最終版本與「議題辨認地圖」，同時將議
15 題綜合彙整，製作議題辨認報告。報告內容應至少包含：①
16 基礎資訊與勘查紀錄；②圖資套疊過程及初步分區結果；③
17 圖資比對與分區調整說明；④最終分區結果；⑤環境與社會
18 經濟議題辨認結果與因應對策方向（含生態與社會議題與因
19 應對策綜合評估表、議題辨認地圖）；⑥預定劃設區位範圍
20 之現況照片、意見蒐集活動辦理紀錄等。環社議題辨認報告
21 初稿完成後，應提送予協作圈徵詢意見，針對協作圈委員提
22 出之修改建議，執行團隊應提出協作圈諮詢意見處理情形紀
23 錄表，並於確實修訂議題辨認報告後定稿。

25 2、經查，原告於籌設計畫書中所提出之附件12「開發案環境現
26 況評估調查報告（生態調查）」（本院卷1第183至202
27 頁），僅係針對系爭申請案設置廠址週邊動、植物、水域生
28 態現況調查，並未依前述操作手冊規定之流程，辦理基礎資
29 訊檢視、圖資挑選與套疊、現場勘查、圖資比對與分區調整
30 建議、社會經濟意見蒐集與評估、協作圈履勘及議題辨認報
31 告製作，不僅欠缺對現有環境狀況（包括空氣、水質、土壤

01 和生物等)之描述，且對實施後可能對環境造成正面和負面
02 之潛在影響(如溫室氣體排放減少、污染控制、資源消耗
03 等)及減緩之具體措施，以確保環境和社會效益最大化並減
04 少當地民眾之抗爭等，亦付之闕如，核非環社檢核議題辨認
05 報告，原告執此主張其已自主依系爭申請案之進度，進行相
06 對應之「環社檢核」云云，不足採取。

07 (五)被告以原處分廢止其111年8月31日同意函前，未給予原告陳
08 述意見之機會，並未違反行政程序法第102條規定：

09 1、應適用之法令：

10 (1)行政程序法第102條：「行政機關作成限制或剝奪人民自由
11 或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人
12 陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述
13 意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」

14 (2)行政程序法第103條第5款：「有下列各款情形之一者，行政
15 機關得不給予陳述意見之機會：……五、行政處分所根據之
16 事實，客觀上明白足以確認者。」

17 (3)行政程序法第114條第1項第3款、第2項：「(第1項)違反
18 程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者
19 外，因下列情形而補正：……三、應給予當事人陳述意見之
20 機會已於事後給予者。(第2項)前項第2款至第5款之補正
21 行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅
22 得於向行政法院起訴前為之。」

23 2、得心證之理由：

24 (1)揆諸上揭規定可知，行政機關作成不利於當事人之行政處分
25 前，原則上固應給予該其陳述意見之機會，縱未給予其陳述
26 意見之機會，然於訴願程序終結前給予其陳述意見之機會，
27 上開瑕疵即告補正。

28 (2)經查，原處分係以原告未履行被告111年8月31日同意函所載
29 負擔事項為由，而依行政程序法第123條第3款規定廢止該同
30 意函，足見原處分所根據之事實，客觀上明白足以確認。是
31 被告依行政程序法第103條第5款規定，未給予原告陳述意見

01 之機會，程序並無違法。況且，被告以原處分廢止其111年8
02 月31日同意函，雖未另行給予原告陳述意見之機會，惟於訴
03 願階段，原告業於112年1月12日所提出之訴願書詳載系爭申
04 請案係屬水面型太陽能發電系統設置專案，與漁電共生專案
05 乃完全不同體系，本無「環社檢核」之法源依據可言，被告
06 將二者混為一談，並以原告未履行應負擔之「環社檢核」為
07 由，以原處分廢止被告111年8月31日同意函，顯有違誤，亦
08 違反信賴保護原則；況且，原告於提出系爭申請案時，業已
09 於籌設計畫書附件12檢附「開發案環境現況評估調查報告
10 （生態調查）」，核已自主依系爭申請案之進度，進行相對
11 應之「環社檢核」；另被告作成原處分前，未給予原告陳述
12 意見之機會，違反行政程序法第102條規定等語，此有原告
13 訴願書附本院卷（第339至349頁）可考，足徵原告就被告以
14 原處分廢止其111年8月31日同意函一事，於訴願階段亦有陳
15 述意見之機會。是依上開行政程序法第114條第1項第3款、
16 第2項規定及說明，被告於作成原處分時，未給予原告陳述
17 意見之瑕疵，已因訴願機關事後給予而治癒，是原處分之程
18 序難認有何違法。是原告主張被告作成原處分前，並未另行
19 給予原告陳述意見之機會，違反行政程序法第102條規定云
20 云，尚非可採。

21 (六)被告以原處分廢止其111年8月31日同意函，並未違反信賴保
22 護原則：

23 1、經查，被告以111年8月31日同意函作成同意原告在系爭土地
24 上設置第1型再生能源發電設備（太陽光電）之處分，業已
25 載明原告設置太陽能光電設施應負擔之條件，須進行環社檢
26 核相關程序，且案場施工前未取得經濟部籌備創設登記備案
27 時，被告得撤銷或廢止111年8月31日同意函，原告嗣後既未
28 依被告111年8月31日同意函之內容，履行與地方利害關係人
29 溝通及辦理「環社檢核」之負擔，則被告據以廢止前開同意
30 函，自為原告所得預見，不生任何信賴保護問題。

01 2、次查，國產署南區分署臺南辦事處固於109年8月28日以臺財
02 產南南二字第10906129640號函（本院卷第1第60頁）核發
03 「國有非公用土地提供申請開發同意書」（本院卷1第61至6
04 2頁），同意原告得執該同意書，向主管機關申請籌設、設
05 置或開發許可，惟查，上述同意書第2點載明：「本同意書
06 並非土地使用權同意書，僅提供申請籌設、設置或開發許
07 可。申請人於依規定取得合法使用權之前，不得使用國有土
08 地。如有已取得合法使用權者，亦不得為違約之使用。申請
09 籌設、設置或開發許可案件是否同意應經主管機關審核，申
10 請人不得以此同意書對抗主管機關。」等語，足見上述國產
11 署同意書僅係供原告辦理系爭申請案使用，尚不得執以對抗
12 電業主管機關，亦即縱原告取得上揭國產署同意書，亦未必
13 均能獲得被告之同意及經濟部核發籌設太陽光電發電廠之許
14 可，自無法作為信賴之基礎。是原告主張被告無視其已合法
15 取得國產署核發之「國有非公用土地申請開發同意書」，且
16 因合理信賴政府而投入高額之履約保證金及大量人力及資
17 金，竟基於保護無權占用國有水利用地之行為人之不法利
18 益，而以原處分廢止111年8月31日同意函，違反信賴保護原
19 則云云，委無可採。

20 六、綜上所述，被告以原處分廢止其111年8月31日同意函，並無
21 違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合；原告起訴意旨求為均
22 予撤銷，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已臻明確，
23 兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判
24 決結果不生影響，並無逐一論述之必要，附此敘明。

25 七、結論：原告之訴為無理由。

26 中 華 民 國 113 年 7 月 3 日

27 審判長法官 李 協 明

28 法官 孫 奇 芳

29 法官 邱 政 強

30 一、上為正本係照原本作成。

- 01 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
 02 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
 03 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
 04 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
 05 繕本）。
- 06 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
 07 逕以裁定駁回。
- 08 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
 09 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
 10 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4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. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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。

01

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。

02

中 華 民 國 113 年 7 月 3 日

03

書記官 黃玉幸