高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第142號
民國114年6月19日辯論終結

原　　告　林宏安
訴訟代理人　許世烜　律師
　　楊家明　律師
　　葉賢賓　律師
被　　告　臺南市政府農業局
代　表　人　陳仲杰
訴訟代理人　周駿男
　　王鳳卿

上列當事人間農業發展條例事件，原告不服臺南市政府中華民國113年2月5日府法濟字第1130181779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

壹、程序方面

被告代表人於訴訟進行中變更為陳仲杰，茲據其承受訴訟（本院卷1第541頁），核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、事實概要：

原告於民國108年4月10日申請在○○市○○區○○段00-0、00-0地號土地(下稱系爭土地)上之水產養殖設施附屬設置綠能設施及變更養殖種類、生產及銷售計畫等經營計畫內容，被告審核後以108年12月30日以南市農漁字第0000000000號函(下稱系爭核准函)核發農業用地作農業設施容許使用同意書(即系爭核准函附同意書)，並於該同意書載明「依本辦法取得同意容許使用之農業設施，應依核定之農業經營計畫內

容作農業使用。未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止農業設施之許可，並依法處理。」等文字。嗣被告於111年4月12日及13日(下稱系爭稽查日)與專家學者及○○市○○區公所人員辦理原告管理之漁電共生案場共9場之營運階段養殖行為現地查核，經查核後認養殖情況與經營計畫之物種及放養量有所落差，需加強維護管理案場養殖環境，建議可尋求養殖專業團隊或改制前行政院農業委員會水產試驗所漁電共生養殖技術服務團(下稱系爭技術服務團)進行輔導與協助作業等意見，惟原告並未提出改善計畫，被告遂於112年8月4日以南市農漁字第0000000000號函(下稱原處分)廢止系爭核准函(附同意書)。原告不服，提起訴願，經遭駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原處分有適用法規錯誤之違誤：

⑴被告於系爭稽查日至現場查核時所審核項目為「臺南市政府農業局漁電共生查核紀錄表」所列內容。該表之內容乃依據改制前行政院農業委員會(現為農業部，下稱農委會）110年3月18日農漁字第0000000000號函(下稱110年3月18日函)訂立之查核標準，該查核標準乃系爭核准函作成後所新增，超出原核定營運計畫書內容之新增條件（例如：落實每年放養申報量、漁產物具產銷履歷、漁獲量達近3年產量平均值7成……）。新增條件並非原核定經營計畫之原有內容，核屬行政處分後所依據之法規或事實事後發生變更。依行政程序法第123條規定，授予利益之合法行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者，須有「不廢處分對公益將有危害」之明確事實。惟被告並未說明原告依原核定計畫經營使用農業設施將會對公益有危害，即逕行廢止，顯屬違法。

⑵依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法(下稱審查辦法)第21條附表四水產養殖設施分類別規定修正對照表（112

年2月20日修訂增列），增列應由申請人檢附航照圖、用電證明、進苗證明或其他足資證明在養事實之文件等規定。足見原告申請時尚未規定查核時應由申請人提出「在養事實」。

2.被告未具體指出原告有「未依核定計畫使用」之違法行為：

⑴被告於111年4月13日辦理「漁電共生案場營運階段養殖行為現地查核審查會議」(下稱系爭會議)會議紀錄及結論僅以抽象標準指摘原告有案場養殖池水未合理積極管理、養殖場與外界並未分隔達到室內養殖效益、養殖管理不當、無單據可佐證其具有收成實績、養殖經營模式經查核委員判斷不具備且無法達到合理之養殖事實、放養物種及放養量亦與106年所核定之計畫內容不符等違規情形。惟原告確有收成實績，有漁販聯絡方式可查，亦可現場打撈。且經營計畫並未要求原告應按時備齊單據佐證。養殖經營模式縱未達到合理之養殖事實，應屬原核定經營計畫應如何改養的問題，而非違反經營計畫。

⑵原告因農業經營受到環境及市場因素影響，故有調整放養物種之需求。於系爭稽查日後原告即以111年6月11日函向被告詳列及申報各案場之現況養殖物種並檢附各個案場所核定養殖物種及魚苗提供人、飼料提供人等購料單位名稱、電話，呈報並申請變更之養殖物種。被告若認原告之申請有誤應來函通知補正，既未通知補正，原告自得認已合法申請變更養殖物種。

⑶被告委聘財團法人農業科技研究院(下稱農科院)112年2月15日前來案場輔導，召開諮詢會議，並提出改善建議，其性質為行政指導。上開會議結束後，輔導紀錄表並未送達給原告，然被告卻在原處分以原告未依專業改善建議提出改善計畫而廢止原核定許可，實屬可議。

⑷不論是系爭會議紀錄及結論、被告111年5月5日南市農漁字第0000000000號函(下稱111年5月5日函)所為改善建議、112年1月17日南市農漁字第0000000000號函通知原告有關服務

團的改善建議；甚至農科院112年2月15日輔導後所提出改善建議，均非針對原告有如何未依經營計畫內容使用系爭土地情形，而是希望原告能增加產能、效能等改善建議。上開改善建議應屬「行政指導」性質，並無強制力，故原告未有未依核定計畫使用之違法行為。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1. 臺南市政府106年8月15日府農漁字第0000000000號函(下稱106年8月15日函)附同意書及106年9月29日變更函同意原告於系爭土地作系爭養殖設施使用，於同意書載明「請依核定之農業經營計畫內容作農業使用，未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止農業設施之許可並依法處理。」106年9月29日變更函載明「該核定內容，未報經同意不得擅自變更。」被告系爭核准函載明略以，原告所提經營計畫之養殖種類，依漁業統計年報該種類近3年產量平均值之7成，且不得低於室外集約式水產養殖產量，作為估認最低生產量，為合理水產養殖經營事實之判定參考，以作為日後查核本案是否符合原核定計畫內容使用之審認依據，該核定內容未報經同意，不得擅自變更，並確實依核定變更經營計畫書規劃內容使用等語。故被告於系爭稽查日查核結果，發現原告有系爭漁電共生案場養殖管理不當、養殖作業未落實而無法達到原核定計畫內容、養殖物種改變未申請變更、未落實每年放養量申報等缺失，被告已提供原告近1年之改善時間及陳述意見之機會，惟原告依舊未提交改善計畫及變更經營計畫書，則被告依審查辦法第33條第2項規定作成廢止系爭核准函（附同意書）之處分，於法並無不合。

2. 被告業於110年10月8日即以南市農漁字第0000000000號函告知原告以購買魚苗及飼料單據、放養量申報及魚貨交易等文件作為判斷養殖經營事實之參據項目，惟本件案場於106年

至110年均未申報放養量，另於111年、112年則各申報養殖草魚250尾。

3.原告於113年10月11日行政訴訟呈報狀提出諸多單據及明細表，用以證明其確有依核定經營計畫放養虱目魚等情，惟上述資料之正確性實有疑義，要難採信。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告以原告未依原核定之計畫內容使用而廢止系爭核准函，是否適法?

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有經營計畫書(本院卷1第35-36頁)、被告系爭核准函(本院卷1第95-96頁)、同意書(本院卷1第97頁)、被告「漁電共生」查核紀錄表(訴願卷第83-85頁)、查核紀錄照片(訴願卷第95-99頁)、原處分(本院卷1第31-32頁)等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.農業發展條例(下稱農發條例)第8條之1第2項、第3項：「(第2項)農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。……。(第3項)前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

2.審查辦法

⑴第1條：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第8條之1第3項規定訂定之。」

⑵第2條第1項第1款：「本辦法所稱農業用地之範圍如下：一、依區域計畫法劃定為各種使用分區內所編定之農牧用地、林業用地、養殖用地、國土保安用地，及上開分區內暫未依法編定用地別之土地。」

⑶第3條第4款、第7款：「本辦法所稱農業設施之種類如下：……四、水產養殖設施。……七、綠能設施。」

⑷第4條：「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件各3份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：一、申請人之國民身分證影本；屬法人者，應檢具法人登記證明文件影本。二、經營計畫。三、最近一個月內土地登記謄本及地籍圖謄本。但能申請網路電子謄本者，免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用分區證明。四、設施配置圖，其比例尺不得小於五百分之一。但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於一千二百分之一。五、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免附。六、其他主管機關規定之文件。」

⑸第5條：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」

⑹第20條：「申請水產養殖設施之容許使用，其經營計畫應敘明下列事項：一、設施名稱。二、設置目的。三、生產計畫。四、申請用地使用現況、經營概況及鄰接區域現況分析。五、興建設施之基地地號及興建面積。六、設施建造方式。七、引用水之來源及廢、污水處理計畫。八、對周邊農業環境之影響。九、農業事業廢棄物處理及再利用計畫。」

⑺第21條第1項第6款、第2項：「(第1項)水產養殖設施分為下列各類：……六、其他水產養殖設施：指前5款以外，直接與水產養殖經營有關之設施。(第2項)前項各類設施之許可使用細目，應符合附表四相關規定。」

⑻第27條：「本辦法所稱綠能設施，指依再生能源發展條例第3條第1項第1款所定太陽能、風力及非抽蓄式水力設施。前項綠能設施具備下列條件之一者，得設置於農業用地：一、結合農業經營。二、減緩嚴重地層下陷地區之農業用地地層持續下陷。三、避免受污染農業用地生產或經營特定農產物，影響食品安全。依第29條及第30條規定申請綠能設施之容許使用者，搭建基樁應以點狀方式施作，不得改變原地形

地貌，並維持適當日照穿透，以避免影響土壤地力，且不得影響鄰地之農業使用與生產環境。」

⑼第28條：「(第1項)本辦法附表所定之各類農業設施，除申請基準或條件規定不得附屬設置綠能設施者外，得在不影響農業設施用途及結合農業經營使用之前提下，依第4條規定，向土地所在地之直轄市、縣（市）主管機關提出申請設置屋頂型綠能設施；其經營計畫應敘明農業經營與綠能設施之結合情形。(第2項)前項申請應檢附農業經營實績之證明文件，並經直轄市、縣（市）主管機關查核確有農業經營事實，且符合原核定之計畫內容使用，始得依第5條規定核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」

⑽第33條第1項、第2項：「(第1項)依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。但經核准工廠登記之農業設施，不在此限。(第2項)直轄市或縣（市）主管機關應對取得容許使用之農業設施及其坐落之農業用地造冊列管，並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。但配合政策休耕、休養、停養者，不在此限。」

3. 行政院農業委員會漁電共生試驗專案計畫作業原則(已於112年9月25日廢止)第2條第1項：「二、本作業原則用詞，定義如下：㈠漁電共生：指太陽能設施與養殖經營相結合之生產模式。」

4. 行政函釋

⑴農委會漁業署(下稱漁業署)104年12月18日漁四字第0000000000號函：「主旨：有關查核申請農業用地作水產養殖設施容許使用案件是否符合原核定計畫內容之審認……說明：……至查核是否符合原核定計畫內容之審認作業，請以申請人所提經營計畫之養殖種類，依漁業統計年報該種類近3年產量平均值之7成估認最低生產量；另屬室內水產養殖之生

產經營能力(包括單位面積放養量及收成量)，不得低於室外水產養殖集約式養殖水準，作為合理水產養殖經營事實之判定參考。」

⑵農委會105年1月15日農授漁字第0000000000號函：「主旨：有關『溫室養殖設施』列入其他水產養殖經營設施案……說明：……二、旨揭設施為使用鋅管、C型鋼、PET膜外覆黑網之溫室構型，內部設置養殖池，以因應嚴寒及保溫效果之溫室養殖設施，既經貴府審認確有設置之必要，本會同意納入其他水產養殖經營設施，並請依『申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法』有關規定辦理。」

⑶漁業署105年5月16日漁四字第0000000000號函：「主旨:有關申請農業用地作水產養殖設施容許使用附屬設置綠能設施之行政審查建議事項，……說明：……二、……另為查核申請農業用地作水產養殖設施容許使用案件是否符合原核定計畫內容使用，本署業於104年12月18日以漁四字第0000000000號函依依漁業統計年報該養殖種類近3年產量平均值7成；屬室內水產養殖不得低於室外集約式水產養殖產量，估認最低生產量以查核合理水產養殖經營事實，以避免宜種電、假農業情形……。三、有關貴局所提申請農業設施及其附屬綠能設施，建議採二階段審查，即農業設施應先取得容許使用同意書後，依建築相關法令規定取得使用執照，並俟具有養殖或營運事實，申請人再向原核定機關申請變更原經營計畫，據以審核農業設施與附屬綠能之相容性，始予核發附加綠能之農業設施容許使用同意書，以落實確保結合室內養殖或水產養殖生產經營使用案，應屬必要……。」

⑷漁業署105年8月9日漁四字第0000000000號函：「……有關貴轄內『溫室養殖設施』業經行政院農業委員會105年1月15日農授漁字第0000000000號函同意列入其他水產養殖經營設施有案，……至申請『溫室養殖設施』及其屋頂附屬綠能設施乙節，仍應依本署105年5月16日漁四字第0000000000號函辦理。」

⑸農委會110年3月18日農漁字第0000000000號函：「主旨：有關推動辦理養殖漁業經營結合綠能設施，涉及養殖事實認定標準案，……說明：……㈠漁電共生為確保實際養殖行為，將以其漁產物具產銷履歷(或ASC等國際相關認驗證)、購買魚苗及飼料單據、放量申報及魚貨交易等文件作為判斷養殖經營事實之參據項目。㈡至於營運期間，除發生天然災害或不可抗力事實外，若未依經營計畫書辦理或未落實放養申報，將以所提經營養殖物種於漁業統計年報近3年產量平均值7成作為養殖經營事實之判定。㈢另在20年期間，擬變更養殖物種，可向地方農業主管機關申請變更養殖經營計畫。」

㈢原告於取得系爭綠能設施同意書後，未依原核定之計畫內容使用系爭漁電共生案場，被告以原處分廢止系爭漁電共生案場，核屬適法：

1. 臺南市政府依臺南市政府組織自治條例第11條第1項第3款、第2項規定下設農業局，並訂定臺南市政府農業局組織規程。依行為時臺南市政府農業局組織規程第3條第1項第1款、第3款、第7款規定可知，農業局掌理包括農業行政業務、農業經營與管理、漁業行政業務、漁會輔導、漁業管理、漁業資源保育、漁村建設及環境改善、農地利用管理及養殖用地等事項在內。是以，臺南市政府基於地方政府之自主組織權及團體管轄權限，已將上開業務，劃歸被告管轄，則被告依容許使用審查辦法就系爭綠能設施核准及廢止，自具有管轄權限，先予敘明。
2. 綜合上述農發條例第8條之1第2項前段、第3項、審查辦法第3條、第4條、第5條、第27條、第28條及第33條規定意旨，可知我國農業政策係以農地農用為原則，惟為促進農業用地上與農業經營不可分離之有固定基礎之農業設施設置之合理化，乃採事先許可制，由主管機關依審查辦法核發農業用地作農業設施容許使用同意書，申請人應依上開同意書所核定之計畫內容使用，否則，主管機關得依法廢止農業用地作農

業設施容許使用同意書。而上開審查辦法，乃中央主管機關依農發條例第8條之1第3項之授權而訂定，核屬就農業設施容許使用與興建之申請程序及其他應遵行事項之法規命令，無違農發條例之立法意旨，得援為審查、許可並廢止之依據（最高行政法院109年度判字第3號判決意旨參照）。審查辦法第33條第2項得廢止許可處分之規定，係屬行政程序法第123條第1款所指「法規准許廢止者」，明文規定行政機關在一定情形得予以廢止者，蓋法規在訂定當時就信賴保護及法律安定已為立法裁量，行政機關自得依該法規所定要件為授益處分之廢止。

3. 農業用地，須依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用；於農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，除依法免申請建築執照者外，並應依法申請建築執照（農發條例第3條第10款、第12款、第8條之1第2項、第3項參照）。農發條例授權農業主管機關對於申請人使用農業用地設置農業設施之行為，事先介入審查是否符合農業使用之目的，無非係為確保農業永續發展及促進農地合理利用之立法宗旨。主管機關依農發條例第8條之1第3項授權訂定之審查辦法第33條第1項規定：「依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用」，復於同條第2項規定：「未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。」即屬前述行政程序法第123條第1款所定法規就特定之授益行政處分，明文規定行政機關在一定情形得予以廢止之情形。倘申請人有未依計畫內容使用之情形，原核定機關即得廢止其許可。

4. 經查，原告於108年4月10日向被告申請就系爭土地之水產養殖設施屋頂附屬設置綠能設施之容許使用，其提出之水質養殖設施附屬設置綠能設施經營計畫書載明：「二、水產養殖設施附屬設置綠能設施之結合情形：1.經營需求：養殖虱目魚等淡水魚類……。三、養殖經營現況及規模：……2.經營

規模：現況養殖虱目魚，其經營面積為2,184平方公尺，虱目魚放養數量約5千尾，產量為2千5～3千尾，單價每尾3元，銷往國內漁市場販商。四、生產及銷售計畫（生產及銷售規劃）：1.養殖種類及產量：虱目魚1尾/臺斤，2,500-3,000尾。……3.銷售計畫：銷往國內漁市場販商。」等語，經被告以系爭核准函核發系爭綠能設施同意書予原告，並於該函載明：「說明三、注意事項及條件：（一）臺端所提經營計畫之養殖種類，依漁業統計年報該種類近3年產量平均值之7成，且不得低於室外集約式水產養殖產量，作為估認最低生產量，為合理水產養殖經營事實之判定參考，以作為日後查核本案是否符合原核定計畫內容使用之審認依據，該核定內容未報經本局同意，不得擅自變更，並請確實依核定經營計畫書規劃內容使用。」等語，此有原告108年4月10日水產養殖設施屋頂附屬設置綠能設施申請書（本院卷1第61頁）、系爭核准函附系爭綠能設施同意書（本院卷1第95-97頁）、臺南市水產養殖設施申請附屬設置綠能設施經營計畫書（本院卷1第99至100頁）附卷可佐。由上開文件可知，被告核發系爭綠能設施同意書時，除重申前述審查辦法第33條第1項及第2項之規範意旨外，亦要求申請人應有放苗養殖之事實及收成實績，並依漁業統計年報申請人所提經營計畫之養殖種類近3年產量平均值之7成，且不得低於室外集約式水產養殖產量，作為估認最低生產量，為合理水產養殖經營事實之判定參考，並以之作為日後查核系爭漁電共生案場是否符合原核定計畫內容使用之審認依據。易言之，系爭漁電共生案場除應依核定計畫內容養殖水產外，產量尚須達到一定之規模，方符合原核定計畫內容使用。

5.次查被告於111年4月13日派員會同有關人員前往系爭漁電共生案場查核，發現有養殖管理不當、養殖池失水嚴重、養殖作業未落實而無法達到原核定計畫內容、養殖物種改變未申請變更、未落實每年放養量申報等缺失，遂以111年5月5日函限期系爭漁電共生案場實際管理人即林○均就查核意見所

列項目提出改善計畫，並建議林○均向系爭技術服務團進行輔導與協助。有系爭會議紀錄(訴願卷第79-80頁)、被告「漁電共生」查核紀錄表(訴願卷第83-94頁)、查核紀錄照片(訴願卷第95-99頁)、被告111年5月5日函(訴願卷第101-102頁)附卷可憑。實際管理人林○均雖於111年6月11日具文(訴願卷第103頁)向被告陳述其已向○○市○○區公所補辦放養量申報，且對養殖環境噴藥除草，亦已用網路LINE向承辦人員報告變更養殖物種等情，並檢附購料及魚苗提供者之名單，惟未依程序辦理養殖經營計畫變更及提出合理之改善計畫，且該書面陳述亦未檢附交易單據，被告乃以111年7月5日函(本院卷1第109頁)復林○均略以，變更養殖物種，應向其申請變更養殖經營計畫，並就生產計畫包含養殖物種、放養數量、養殖期、育成率及生產預估數量等詳實敘明，俾以審核；另提供系爭技術服務團電話供原告洽詢等語。嗣系爭技術服務團於111年11月7日對系爭漁電共生案場進行諮詢作業後，遂由農科院以111年12日29日農科產字第0000000000號函檢送輔導申請暨紀錄表予被告，有該函(本院卷1第111頁)在卷可稽，被告乃以112年1月17日南市農漁字第0000000000號函(本院卷1第117頁)將系爭技術服務團之改善建議通知管理人林○均，並請林○均於112年3月15日前提送改善計畫，倘未依限提送，將依審查辦法第33條規定核處，惟管理人林○均屆期仍未提改善計畫。林○均為系爭漁電共生案場之實際管理人，且其實際管理包括○○市○○區、七股區多筆土地。被告於進行上開查核時，已知林○均為實際管理人，被告將輔導及改善建議通知林○均即為已足，自無須通知僅出名之原告；何況審查辦法第33條第2項並無須經輔導改善方得廢止之要件，系爭漁電共生案場不符合原核定計畫內容之不利益，本即應由名義負責人即原告承受，足認原告未依原核定之系爭綠能設施同意書內容使用系爭漁電共生案場，已違反審查辦法第33條第1項規定甚明。被告依同辦法第33條第2項以原處分廢止系爭綠能設施同意書，洵屬有

據。原告主張被告111年5月5日函，未合法送達原告，原處分之程序違法云云，委無足採。

㈣原告主張被告以新頒布之規範，審核原告依舊法申請取得之許可，有適用法規錯誤之疑義云云：

1.按漁業署業於104年12月18日作成漁四字第0000000000號函釋，內容略以：「主旨：有關查核申請農業用地作水產養殖設施容許使用案件是否符合原核定計畫內容之審認，請依說明事項辦理，……。說明：三、至查核是否符合原核定計畫內容之審認作業，請以申請人所提經營計畫之養殖種類，依漁業統計年報該種類近3年產量平均值之7成估認最低生產量；另屬室內水產養殖之生產經營能力（包括單位面積放養量及收成量），不得低於室外水產養殖集約式養殖水準。」等語（訴願卷第141-142頁），自可資為認定之標準。又農委會110年3月18日農漁字第0000000000號函釋（訴願卷第149-150頁）略以：「主旨：有關推動辦理養殖漁業經營結合綠能設施，涉及養殖事實認定標準案，詳如說明，……。說明：……二、旨案經本（110）年1月23日經濟部邀集本會等單位召開『太陽光電討論議題研商會議』討論，結論略以：（一）漁電共生為確保實際養殖行為，將以其漁產物具產銷履歷（或ASC等國際相關認驗證）、購買魚苗及飼料單據、放養量申報及魚貨交易等文件作為判斷養殖經營事實之參據項目，並依申請農業容許之養殖經營計畫書內放養量為基準，請漁民落實每年放養量申報，作為地方政府容許審查依據。（二）至於營運期間，除發生天然災害或不可抗力事實外，若未依經營計畫書辦理或未落實放養量申報，將以所提經營養殖物種於漁業統計年報近3年產量平均值7成作為養殖經營事實之判定。（三）另在20年期間，擬變更養殖物種，可向地方農業主管機關申請變更養殖經營計畫。」等語。由上可見，上述農委會110年3月18日函釋所採判斷養殖經營事實之標準，無非係重申前述漁業署104年12月18日函釋之內容，其具體認定標準，大抵並無二致。上開函釋作為下級機

關統一認定事實之基準，性質上屬行政程序法第159條第2項第2款規定作為事實認定基準之行政規則，核其內容並未違反農發條例及審查辦法第33條第2項規定意旨，被告就具體個案有無養殖經營事實之判斷，自得援引作為事實認定之基準。

2. 被告系爭核准函核發系爭綠能設施同意書予原告時，即已於該函說明欄第3項載明：「（一）臺端所提經營計畫之養殖種類，依漁業統計年報該種類近3年產量平均值之7成，且不得低於室外集約式水產養殖產量，作為估認最低生產量，為合理水產養殖經營事實之判定參考，以作為日後查核本案是否符合原核定計畫內容使用之審認依據，……。」等語，所採標準亦與前述漁業署104年12月18日函釋相同。是被告要求原告落實放養量申報、提出購買魚苗、飼料等單據，並提供魚貨交易等文件，無非係為判定原告經營養殖之物種是否已達最低生產量（即漁業統計年報該物種近3年產量平均值7成），而有合理養殖經營之事實，並以之審認原告是否有依原核定計畫內容使用，核非以新頒布之規範審核原告之前所取得之許可（即系爭養殖設施同意書），並未超過原核定經營計畫所定之義務。又審查辦法第21條附表四固於112年2月20日就「室內水產養殖設施」類別之「申請基準或條件」，修正增訂「三、一般室內養殖設施：（三）位於一般農業區之農牧用地者，以本辦法中華民國112年2月20日修正施行前之既存養殖池，且該期間有在養事實者為限，並應檢附航照圖，及用電證明、進苗證明或其他足資證明在養事實之文件。」之規定（本院卷1第63-64頁），然上述規定係適用於112年2月20日以後新申請室內水產養殖設施容許使用許可案件，而原告早於112年2月20日前即已取得系爭養殖設施同意書，是上揭審查辦法第21條附表四之修正，核與本件系爭養殖設施同意書遭廢止無涉。是原告主張被告以新頒布之農委會110年3月18日農漁字第0000000000號函釋所訂定之查核標準，以及112年2月20日修正之審查辦法第21條附表4規定，

審核原告依舊法申請取得之許可，超出原核定經營計畫所定之義務，核有適用法規錯誤之疑義云云，容有誤解，顯無可採。

3.又被告於108年12月30日核發系爭綠能設施同意書所依據之法規，事後並未發生變更，是其以原處分廢止系爭綠能設施同意書，自無行政程序法第123條第4款規定之適用餘地。原告主張被告並未說明何以原告依原核定計畫經營使用農業設施將會對公益有危害，即逕行廢止系爭綠能設施同意書，難謂無違背法令云云，亦無可取。

㈤原告於113年10月11日行政訴訟呈報狀提出繳納電費憑證、購買飼料、魚苗、養殖用品之單據及明細表等資料（本院卷1第257-533頁），主張其確實依據原核定計畫使用系爭土地乙節：

1.承前所述，原告使用系爭土地經營系爭漁電共生案場，除應依原核定計畫內容養殖水產外，產量尚須達到一定之規模，方可認定具有合理水產養殖事實，始符合原核定計畫內容使用。惟觀諸被告於111年4月13日派員會同有關人員前往系爭漁電共生案場查核，發現有養殖管理不當、養殖池失水嚴重、養殖物種改變未申請變更、未落實每年放養量申報等缺失，有上開查核紀錄表可稽，足證原告未符合原核定計畫內容使用。原告所提系爭土地之電費繳費憑證，充其量亦僅能證明系爭漁電共生案場於上述期間有用電之事實，與系爭漁電共生案場養殖之水產物種或產量無關。再由原告製作之購買飼料明細表（本院卷1第309至481頁）觀之，該表編號3至20為原告之父林○均及○○有限公司於110年5月至12月購買飼料之資料，然該表編號21及22則為○○有限公司及林○均110年全年購買飼料資料，似有重複計算110年購買飼料費用之嫌疑。另原告提出之統一發票，其品名為成鰻浮（鰻魚用浮性飼料）、另有品名為「幼鰻、成鰻2號、成鰻3號」，該飼料係供養殖鰻魚所用，核與系爭漁電共生案場養殖之水產物種無關。又依林○均111年6月11日函文（本院卷1第105-1

07頁）所載，其除管理系爭漁電共生案場外，尚管理其他位於○○市○○區、○○區、○○區及○○區等11座養殖場，是其提供之購買飼料明細尚涉及其他養殖場。據上，原告所提之購買飼料明細表，除資料正確性有上述疑義外，亦無法判斷是否供系爭漁電共生案場所使用。

2. 次查，原告雖聲請被告之科長吳○在及其職員賴○怡作證，以證明其確有依核定計畫書經營，原處分廢止原告的許可應屬非法等語，惟證人吳○在證稱：「(問:剛才你說你的任職期間為113年2月15日至113年12月30日，本案是112年8月4日裁處，你有無參與這項廢止的行政作業？)沒有。」等語，有本院113年度訴字第46號卷之114年06月17日準備程序筆錄(該卷2第464-468頁)可佐，證人吳○在既無參與本件廢止的行政作業，是其證詞難為有利於原告之認定。另證人賴○怡於104年至112年2月任職被告漁業科，其證稱：「（本件是七股場，你去現場現勘時，你有無看到原告確實有放養、收穫魚貨的情形？）在原告申請第二階段附屬綠能會去現場看，就是原告已經有實際養殖的事實，所以在他申請第二階段附屬綠能時，是有，在有一次原告有做收成，當時的案場數量較少，有跟原告說有收成的話，請他通知我們，我們會去現場看收成情形。」「原告是112年8月被廢照時，我112年2月就離開了。」「(問:你在承辦原告水產設施容許使用過程中，有無曾經111年4月11或12日左右，陪同去看現場勘查？)我沒有印象，有的話就查資料。」等語(同上卷之114年06月05日準備筆錄)，證人賴○怡既僅於108年原告申請附屬綠能有去系爭土地看原告養殖情形，之後原告實際養殖情形即無印象，是其上開證詞，亦難為有利於原告之認定。觀諸林家廢止案放養量申報彙整資料(本院卷1第227頁)可知，系爭土地108年至1110年均未申報放養，111年至112年則由林○均申報養殖鯉科魚(含草鯇魚)6吋，各250尾，顯與原核定計畫內容不符。綜上，原告所提之事證，均無法證明其養殖虱目魚已達最低生產量，自難據此認定原告有依核定計畫

內容使用系爭土地之事實。是原告上開所訴，洵無可採。其聲請傳訊證人蘇○生以證明原告有購買虱目魚等情，核無必要。

㈥原告復主張林○均於111年4月13日查核時，縱有未依原核定計畫養殖物種，然其於111年6月11日已具文向被告詳列現況並申請變更養殖物種，且系爭技術服務團訪視紀錄亦記載：「案場主就原養殖物種已提請變更」等語，足見原告就變更養殖物種確已向被告提出申請，如有不符合程式或應另補正之處，應由被告來函通知補正，既未命補正，應認原告已合法申請變更養殖物種云云：

1.惟按審查辦法第4條、第5條及第20條規定，申請水產養殖設施之容許使用，應填具申請書並檢附經營計畫等文件，且經營計畫應敘明生產計畫等事項，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出，經主管機關審查後合於規定者，始核發容許使用同意書。是原告欲變更養殖物種，亦應填具申請書向被告提出申請，並經被告審查後准予變更，方屬適法。

2.林○均於111年6月11日以函文回覆被告111年5月5日函時，固提及其於110年11月12日及15日均有透過通訊軟體LINE向被告前漁業科科員賴○怡報告變更養殖經營物種(本院卷1第105-107頁)。惟查，原告並未依上述審查辦法規定填具申請書向被告提出申請，被告自無從加以審查並准予變更，難認原告申請變更為合法。又系爭技術服務團曾於111年11月7日派員就系爭漁電共生案場提供林○均諮詢服務，並作成輔導申請暨紀錄表，該表固於訪視建議第6點記載「案場主（指林○均）就原養殖物種已提請變更」等語（本院卷1第112-115頁），然因系爭技術服務團並非職司農業用地作農業設施容許使用之主管機關，自無從知悉原告是否已依法提出申請，足認此應係訪視時依林○均自述所為之記載，尚難以此為有利原告之認定。原告主張，並無可採。

㈦原告又主張被告系爭審查會議及系爭技術服務團所提改善建議事項，均非針對原告有如何未依經營計畫內容使用系爭土

地情形，僅屬提升效益之學術上建議，自不能用以證明原告違反現有經營計畫；而被告依系爭技術服務團所提改善建議事項要求原告限期改善，亦僅屬行政指導，並無強制力，自不能因原告未依限改善即廢止許可，是被告以原處分廢止系爭養殖設施同意書，違反行政程序法第166條規定云云：

1.經查，被告於111年4月13日派員會同有關人員前往現場查核系爭漁電共生案場，並於同日召開系爭會議，會議結論略以：「（一）查核案場1、5（林○均、林宏安、林○昇、林黃○香等人）：1.養殖經營情況：與所申請之經營計畫之物種及放養量有所落差，請業者依經營計畫改善，並依經營計畫內放養量為基準，落實每年之放養量申報；如有變更養殖物種，請向本局提出變更養殖經營計畫。2.案場養殖環境：需加強維護管理。3.其他改善建議事項：（1）本案場漁產物如能申請產銷履歷（或ASC等國際相關認驗證），有助於後續實際養殖行為查察作業，建議業者朝此方向規劃。（2）可尋求養殖專業圍隊或農委會水產試驗所漁電共生養殖技術服務團（網址https-//arget.atri.org.tw/coach）進行輔導與協助。」等語；其後系爭技術服務團於111年11月7日派員就系爭漁電共生案場提供原告諮詢服務，並作成輔導申請暨紀錄表，內容略以：「訪視建議：1.因考量案場主（指林○均）的實際執行能力後，後續將建議可以結合學研單位、在地養殖漁民團體或是漁業養殖顧問公司等機構，來協助進行整體養殖規劃與改善。後續除協助尋找適切合作團隊，分析案場樣態提出具合理性養殖的營運計畫書，過程中也要與案場主後代確認對於案場經營的意願以及未來合作的方針。2.養殖物種與養殖經營評估：由於該案場的規模不大，在天然條件下水源不足以及現有養殖池樣態下，受限了案場後續的經營與經濟效益，因此後續若導入相關團隊協助後，在撰寫經營營運計畫書時，仍需重新思考適合的物種。另建議可依循產銷履歷規範，進行養殖相關要件登入與紀錄，確實進行養殖管理，並有利於作為後續養殖事實之佐證

資料，亦可提升後續進行水產品銷售之助益。3.大專院校團隊導入：……。4.專業養殖顧問公司合作：……。5.養殖案場現況的改善建議：①在尚未與新的團隊達成合作協議前，由於需要改善的兩處案場養殖用水資源稀缺，皆是以降雨或是其他外部魚池引水，在改善養殖行為時建議同時要針對水處理進行改善，在現有可利用範圍設計水處理設施或是蓄水設施。②因案場主年事已高，也曾發生不只一次在關閉水車設施後忘記開啟導致損失的狀況，建議導入智慧監控設施或提醒裝置，來協助進行場域管理。③由於案場土地在建置時未針對捕撈作業進行規劃，導致皆需以人力搬運上岸無法以機具進行協助，也應該考慮是否於堤岸進行邊坡的改善。6.養殖經營的改善建議：①尚未與新的團隊達成合作協議前，就符合經濟效益的部分，可以調整成不同階段或是季節調整養殖模式，例如以池中箱網的方式進行養殖，購入經濟價值較高的魚苗養到吋苗階段後進行販售，或是放養到案場主持有的其他室內型案場魚池。②案場主就原養殖物種已提請變更，但由於是以嘗試或實驗的性質,並非做過經營經濟規劃後才做放養，因此就該部分建議做專家諮詢，例如嘗試放養中的筍殼魚，要符合到較佳的養殖事實該如何就現有的養殖環境做改善，以期能符合規定中所要求。」等語，此有系爭會議紀錄（訴願卷第79-80頁）及111年11月7日系爭技術服務團輔導申請暨紀錄表（本院卷1第112-115頁）附卷可佐。核上述建議事項，均係針對提升系爭漁電共生案場養殖經營管理成效所提之改善意見，然此更足以認定原告未依經營計畫養殖物種，且經營管理系爭漁電共生案場成效不彰，未達最低生產量，不具備合理養殖經營事實，與原核定計畫不符，才會有上述建議事項，自無從為原告有利之認定。

2.此外，依據審查辦法第33條第1項、第2項規定，取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可；足見原核定機關仍得視實際違規情節是否重大，以之作為裁量是否逕行

廢止容許使用同意的依據，然該法條並未規定原核定機關須先定期命改善，逾期未改善者，方可廢止容許使用之許可。查系爭土地既經臺南市政府核准作水產養殖設施容許使用，再經被告核准作綠能設施容許使用，嗣經查核發現有未依計畫內容使用之情事，原核定機關即得廢止其許可；況且，被告先後以111年5月5日函及112年1月17日函請實際管理人林○均改善，然均未改善，顯見原告未依使用原核定經營計畫使用系爭土地之情節重大，是被告廢止系爭綠能設施同意書，於法有據，亦與行政程序法第166條規定無違。

㈧又查，系爭技術服務團於111年11月7日曾派員就系爭漁電共生案場提供林○均諮詢服務，復於112年2月15日再次派員提供林○均諮詢服務，然此次系爭技術服務團所提供之改善建議，核與前次相同，均係要求管理人調整案場養殖設施及環境（修整現有養殖池堤岸、增建基礎蓄水設施和水處理設施），並建議尋求大專院校或專業養殖顧問公司協助合作，在尚未與新的園隊達成合作協議前，可以調整養殖模式，例如以池中箱網的方式進行養殖，購入經濟價值較高之魚苗養到吋苗階段後進行販售，或是放養到林○均實際管理之其他室內案場魚池，並建議就養殖物種作專家諮詢，而非以嘗試或實驗之性質放養等情，此觀諸112年2月15日農科院產業發展中心諮詢會議紀錄（訴願卷第50-53頁）即明。由此可知，系爭漁電共生案場自上述111年4月13日現地查核時，即發現有養殖池失水嚴重、養殖池內外均雜草叢生之非合理養殖經營事實，歷經半年之久，持續至111年11月7日系爭技術服務團現地訪視輔導時，仍未達到合理養殖經營事實的狀態，應可認定。從而，被告於112年8月4日作成原處分前，縱使未主動將112年2月15日諮詢會議紀錄送達林○均或原告，難認有何損害原告權益情事。原告執此指摘原處分違法，並無可取。

㈨末查，臺南市政府以106年8月15日函核發系爭養殖設施同意書，業已載明原告應依核定之農業經營計畫內容作農業使

用，且應有放苗之養殖事實及收成實績，倘原告未依計畫內容使用，臺南市政府得予以廢止；其後被告以系爭核准函核發系爭綠能設施同意書，亦已告知原告將依漁業統計年報該養殖種類近3年產量平均值之7成，作為日後查核本件是否符合原核定計畫內容使用之審認依據。林○均身為原告之父，有原告之身分證影本(本院卷1第37頁)可稽，作為系爭漁電共生案場之實際管理人，其養殖經營情況嗣後既與臺南市政府及被告核定之經營計畫內容有所落差，則被告據以廢止系爭綠能設施同意書，自為原告所得預見，不生任何信賴保護問題，要難認被告以原處分廢止許可有違信賴保護原則。是原告主張其信賴臺南市政府106年8月15日函所核發之系爭養殖設施同意書而向銀行舉債進行養殖投資，事後又配合政府綠能建議，而融資加設太陽能發電設備，然原處分廢止系爭養殖設施同意書，致原告全部投資將付之一炬，有違信賴保護原則云云，洵無可採。

六、綜上所述，原告之主張，均無可採。原處分及訴願決定，均無違誤。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。本件判決基礎已臻明確。兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，並無逐一論述之必要，併此說明。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　7　　月　　10　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　奕　超

法官　廖　建　彥

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，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告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（均須按他造人數附繕本）。

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，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。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。
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　　114　　年　　7　　月　　14　　日

書記官　許　琇　淳