

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第172號

民國114年8月5日辯論終結

原告 光普實業股份有限公司

代表人 楊俊哲

訴訟代理人 葉進祥 律師

被告 臺南市政府經濟發展局

代表人 張婷媛

訴訟代理人 陳昶安 律師

黃祈綾 律師

吳懿軒 律師

上列當事人間再生能源發展條例事件，原告不服臺南市政府中華民國113年2月29日府法濟字第1130322429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

被告代表人原為林榮川，於本件訴訟審理中變更為張婷媛，業經新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷2第173頁至第174頁），核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）原告於民國110年7月29日向被告申請在○○市○○區○○○段0174-0068地號土地（下稱系爭土地）設置第三型再

01 生能源發電設備-太陽光電發電設備，經被告以110年8月9日
02 日南市經能字第0000000000號函（下稱110年8月9日函）
03 同意原告興辦事業計畫之申請；再經被告以同年月18日南
04 市經能字第0000000000號函（下稱110年8月18日函）為再
05 生能源發電設備同意備案（同意備案編號：TNN-110PV076
06 5）。原告復於111年9月13日向被告申請第三型再生能源
07 發電設備設備登記，經被告以111年9月30日南市經能字第
08 0000000000號函（下稱111年9月30日函）核准其再生能源
09 發電設備設備登記（設備登記編號：TNN-FIN111-PV050
10 4；下稱系爭設備登記）。

11 （二）嗣經被告會勘發覺系爭土地疑有回填營建土方情事，認其
12 與原核准時之興辦事業計畫書不符，乃以111年10月17日
13 南市經能字第0000000000號函（下稱111年10月17日函）
14 限期原告於文到30日內改善。臺南市政府地政局（下稱地
15 政局）則以原告在系爭土地回填土方行為違反區域計畫法
16 第15條，作成112年3月21日南市地用字第0000000000號違
17 反區域計畫法案件處分書（下稱112年3月21日裁處書）依
18 同法第21條裁罰新臺幣（下同）6萬元，並以112年3月21
19 日南市地用字第0000000000號函（下稱112年3月21日B
20 函）請被告依相關規定辦理。被告繼以112年5月31日南市
21 經能字第0000000000號函（下稱112年5月31日函）限期原
22 告於文到7日內將改善情形函覆被告。原告乃以112年6月5
23 日太陽能字第0000000000號函（下稱112年6月5日函）覆
24 被告其改正情形。

25 （三）後經臺南市政府環境保護局（下稱環保局）於112年6月7
26 日邀集相關單位至系爭土地聯合會勘；被告繼於同年月13
27 日召開「原告於系爭土地光電案場填入土方改正情形追蹤
28 會議」。原告遂於同年月14日及17日發函向被告申請修正
29 興辦事業計畫。被告則以112年6月26日南市經能字第0000
30 000000號函（下稱112年6月26日函）請原告補正：①土地
31 回填計畫；②合法土資證明文件；③回填土方之成分數據

及其他相關佐證文件。原告乃以112年7月10日光普字第11207001號函檢附修正興辦事業計畫暨農變說明書提送被告。惟因環保局以112年7月3日環事字第00000000000號函（下稱112年7月3日函）認定原告提供土地回填廢棄物已涉犯廢棄物清理法（下稱廢清法）第46條第3款規定，並以112年7月12日環事字第00000000000號函（下稱112年7月12日函）請被告依再生能源發電設備設置管理辦法（下稱管理辦法）第18條規定辦理。被告遂以112年7月26日南市經能字第00000000000號函（下稱112年7月26日函）否准原告上開申請變更興辦事業計畫。

（四）被告乃以112年8月18日南市經能字第00000000000號函（下稱112年8月18日函）請原告就系爭土地所涉管理辦法第18條第2項第1款「違反其他法令規定」情事限期陳述意見。原告則於同年月25日以書面陳述意見。惟經被告審酌原告所陳述之意見後，仍認原告前揭太陽能光電發電設備之設置場址（下稱系爭場址），違反區域計畫法及廢清法而有管理辦法第18條第2項第1款所稱違反其他法令規定之情事，乃於112年9月6日以南市經能字第00000000000號函（下稱原處分）廢止系爭設備登記。原告不服而提起訴願，經訴願決定駁回。原告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、被告以110年8月9日函同意原告本案興辦事業計畫，其實際上有提出回填土方之申請且獲允許，應無違反非都市土地申請變更太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點（下稱光電審查要點）第9點規定：

（1）系爭場址為深魚塭地深度較深，為顧及施工及系統安全，原告曾於111年3月30日11時9分致電詢問被告上情，被告承辦人員回覆應詢問臺南市政府農業局（下稱農業局）並經該局回覆系爭場址土地已變更編定為光電用地，非屬農地，已非農業局管轄。原告再致電被告所屬能源科，被告

01 承辦人員於同年4月1日15時18分回電告知原告「須檢附切
02 結書」、「載明由何土資場及合法土方來源」、「旨揭場
03 址地號」予以備查即可，此可認原告已就興辦事業計畫變
04 更部分向被告提出申請並經核准。

05 (2)光電審查要點第9點僅規定經核准之興辦事業計畫如須進
06 行變更時，應向直轄市政府提出申請，然無規定未提出申
07 請即擅自變更興辦事業計畫時之處罰規定，則解釋上仍應
08 回歸就變更後之興辦事業計畫依光電審查要點第5點進行
09 審查，如不符規定得否准其興辦事業計畫，方為適法。退
10 步言之，縱原告違反光電審查要點第9點規定，亦僅係興
11 辦事業計畫變更程序未依規定，並非再生能源發電設備設
12 置情形違反旨揭規定。

13 (3)原告實際上有提出回填土方之申請且獲允許，自無違反光
14 電審查要點第9條之情形，被告以原告違反上揭規定，進
15 而依管理辦法第18條第2項第1款規定廢止系爭設備登記，
16 又依管理辦法第19條規定，該設置場址自處分生效日起，
17 同一申請人2年內不得再申請再生能源發電設備同意備
18 案，確有違誤。

19 2、原告於系爭場址設置系爭再生能源發電設備，無違反區域
20 計畫法第15條規定：

21 (1)系爭土地為特定目的事業用地，原核准興辦事業計畫為
22 「興建太陽能光電發電系統」為「太陽光電發電設施使
23 用」，原告於系爭場址所設立者為系爭再生能源發電設
24 備，並作為太陽光電發電使用，原告自111年6月30日即已
25 發電，屬依核定計畫使用，並無違反區域計畫法第15條第
26 1項規定。

27 (2)地政局前以系爭場址編定為一般農業區特定目的事業用
28 地，因原告公司回填土方，與原核准之興辦事業計畫不
29 符，而認定原告違反區域計畫法第15條規定。然原核准興
30 辦事業計畫為「興建太陽能光電發電系統」，而原告於系
31 爭場址所設立者為系爭再生能源發電設備，並作為太陽光

01 電發電使用，此與系爭場址編訂為一般農業區特定目的事
02 業用地，應按特定目的事業計畫使用並無不符。地政局以
03 「現況基地回填土方與原核准之興辦事業計畫不符」為
04 由，所為認定原告違反區域計畫法第15條第1項授權訂定
05 之非都市土地使用管制規則第6條附表一有關使用地類別
06 容許使用項目規定，應非適法。

07 (3)被告111年10月17日函雖稱：「原告申請於本案場申設時
08 之興辦事業計畫第59頁環境影響及維護計畫之土石及廢棄
09 物堆放一節說明『因地主決議改為直接於基地施作配置，
10 故無土石及廢棄物問題』，惟現場卻填入土方，顯與原申
11 設時之興辦事業計畫書不符。」然原興辦事業計畫第59頁
12 環境影響及維護計畫顯係為設置過程中有無產生土石及廢
13 棄物堆放等問題為說明，系爭再生能源發電設備亦直接於
14 基地施作設施，並無所謂與原申設時之興辦事業計畫不符
15 之情形，被告所指違規事實「現況基地回填土方與原核准
16 之興辦事業計畫不符」，其所為認定亦屬違誤。故被告以
17 原告申請設置再生能源發電設備，有違反區域計畫法之情
18 事，依管理辦法第18條第2項第1款規定，廢止系爭設備登
19 記，並依管理辦法第19條規定，該設置場址自處分生效日
20 起，同一申請人2年內不得再申請再生能源發電設備同意
21 備案，確有違誤。

22 3、原告無違反廢清法第46條第3款規定：

23 (1)廢清法第46條第3款之客觀犯罪構成要件應是未經主管機
24 關許可，提供土地回填、堆置廢棄物。廢清法第46條第3
25 款須以提供土地之人有供人回填、堆置廢棄物之意，始成
26 立該條犯罪，如提供土地之人並未准許或有意供他人堆置
27 廢棄物，則難認有提供土地回填、堆置之意，自無從成立
28 該條犯罪。

29 (2)依改制前行政院環境保護署（下稱環保署）108年10月2日
30 環署廢字第0000000000號函：「營建剩餘土石方如依『營
31 建剩餘土石方處理方案』及地方自治條例之規定合法處理

者，均不以廢棄物認定。」環境部資源循環署113年4月1日環循處字第0000000000號函：「營建剩餘土石方包括：建築工程、公共工程、其他民間工程及收容處理場所產生之剩餘泥、土、砂、石、磚、瓦、混凝土塊等，為有用資源，非屬廢棄物範圍。爰此，如營建剩餘土石方依營建剩餘土石方處理方案及各地方政府所訂定自治法規及相關規定處理，非屬廢棄物範疇。」

(3)原告前因系爭場址經為魚塭地，經將用地水抽乾後，方發現土地現況非為一般深度之魚塭，深度較深之深魚塭地，為顧及施工及系統安全，委託官輝工程有限公司（下稱官輝公司）使用合法土方填土、整地。距離系爭土地最近之營建剩餘土石方收容處理場（即土資場）為官輝公司所有；官輝公司之負責人楊孟翰為原告負責人之堂弟，原告於簽約前至官輝公司洽談時，曾檢視該公司之設置許可證書，後與官輝公司簽立土方買賣合約書、整地工程合約，並要求官輝公司須出具出土證書證明以確保土方來源合法性。原告除基於親友信賴關係、地緣關係外，亦已善盡查證義務，對回填土方之合法性實已善盡注意義務。官輝公司所使用回填之營建土方是否為廢棄物而涉犯廢清法，應由刑事程序認定。而原告信賴官輝公司為合法土資場，且要求其須以合法土方填土、整地，並無准許或有意供官輝公司堆置廢棄物，原告並無違反廢清法第46條第3款。而對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸責性為前提，如原告主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，自不予處罰。官輝公司所使用回填之營建土方係合法土方，並非廢棄物，自無違反廢清法第46條第3款，被告以此為由依管理辦法第18條第2項第1款作成原處分確有違誤。

4、被告認定區域計畫法第15條、廢清法第46條第3款為管理辦法第18條第2項第1款所稱「其他法令規定」，顯係違反不當聯結禁止原則：

01 (1)行政法所謂不當聯結禁止原則，乃行政行為對人民課以一
02 定之義務或負擔，或造成人民其他之不利益時，其所採取
03 之手段，與行政機關所追求之目的間，必須有合理之聯結
04 關係存在，若欠缺此聯結關係，此項行政行為即非適法。
05 不當聯結禁止之違法認定標準亦經司法院釋字第549號及
06 第612號解釋援用。

07 (2)本件行為時管理辦法係依再生能源發展條例第4條第4項規
08 定授權訂定，可知再生能源業者設置再生能源設備之行
09 為，應遵循再生能源發展條例、電業法及管理辦法之限
10 制，其餘非屬上開法規者應非管理辦法第18條第2項第1款
11 後段所稱「其他法令」。而廢清法之立法目的為有效清
12 除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，又區域
13 計畫法係為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業
14 活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環
15 境，增進公共福利，管理辦法與廢清法、區域計畫法之立
16 法目的截然不同，彼此欠缺關連性，無法進行聯結。被告
17 以廢清法第46條第3款為管理辦法第18條第2項第1款後段
18 所稱「其他法令」，廢止原告再生能源發電設備設備登
19 記，違反行政程序法第4條之不當聯結禁止原則。

20 5、縱管理辦法屬管制性質之法規命令，因其對人民自由或權
21 利形成干預限制，自仍應受憲法法治國原則下所衍生諸般
22 行政法一般法律原則，尤其法律保留原則、法律優位原
23 則、比例原則、平等原則、法安定性原則等之拘束：

24 (1)行政罰與管制性不利處分，性質上本均屬廣義警察法下，
25 為達成一定之公共秩序，對特定人民自由或權利所為之具
26 體干預措施，亦即均為對人民不利益之負擔處分。二者所
27 不同者，僅在達成公共秩序維護之功能方法上，有所不同。
28 行政罰者，乃針對行為人既往具有故意或過失與其他
29 有責性要素之違法行為的非難處罰，以使行為人與社會上
30 一般人民因此獲得警戒，避免重蹈覆轍，達到所謂「特別
31 預防」（對行為人警戒）及「一般預防」（對一般人民警

戒)之功能。行政罰對危害公共秩序的預防功能，乃藉由對行為人的非難責罰，消極且間接地予以發揮。故行政罰之主要目的，旨在對可責行為之非難，尤其彰顯行為人對違法行為在主觀意志上的迴避可能性予以譴責。因此，行政罰之施加，必以行為人具有故意或過失等有責性為前提條件（司法院釋字第275號解釋意旨與行政罰法第2章規定參照），無責任即無處罰，且應嚴格遵守自己責任原則（包括自己違反行為義務或狀態維持義務衍生之責任）。至於管制性不利處分，則為國家基於對維護公共秩序之必要，以具體干預人民自由或權利之處分，積極且直接地排除對公共秩序已生之實害，或預防將發生之危害。就此而言，因為管制性不利處分實施之目的，重在秩序之回復調整，即不論處分相對人是否具有責性之可非難要素。而由於我國以往行政程序法、行政罰法等行政法制之立法與行政法學之發展未臻發達，至今立法者亦難辨查而便宜行事，將管制性不利處分合併規範在各行政法規「罰則」章節中，以敷行政實務需要之實際情形，仍在所多見。因此，為達成廣義警察法上秩序維護目的而為之干預處分，究竟是行政罰或管制性不利處分，非能從立法編排章節之體例一概而論，毋寧需探求各別法律之立法意旨，就此等干預處分之制度功能，究係著重在對行為人有責行為之非難警惕，抑或直接對公共秩序進行一定之回復、調整之干預而定。然而，縱使是管制性不利處分，性質上雖非裁罰性行政罰，因其對人民自由或權利形成干預限制，自仍應受憲法法治國原則下所衍生諸般行政法一般法律原則，尤其法律保留原則、法律優位原則、比例原則、平等原則、法安定性原則等之拘束（另參見司法院釋字第612號解釋彭鳳至、徐璧湖大法官協同意見書，及學者林明昕，〈「裁罰性不利處分vs. 非裁罰性不利處分—兼評臺北高等行政法院99年度訴字第1529號判決」〉，《興大法學》，第17期，頁15-20）。

01 (2)信賴保護原則的法理基礎，是為保障人民的基本權、維護
02 法律的安定性，並遵守誠實信用原則。司法院釋字第525
03 號解釋理由書：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原
04 則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之
05 遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應
06 予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序
07 法第119條、第120條及第126條等相關規定之所由設。」
08 具體來說，指的是法律應該保障人民對公權力行使結果所
09 產生的合理信賴。以國家的角度來說，應該對自己做出的
10 行為或承諾守信用，才能表現出法律的安定性；對於人民
11 而言，國家必須維持一個穩定的法律秩序，才有一個準則
12 可以依循。如果人民已經對既有法規所做出的行政行為，
13 或形塑出來的法律秩序產生信賴，但之後卻因為法規或行
14 政處分的變動，進而影響人民已經享有的利益、遭受預期
15 之外的損害時，國家就應該透過訂立過渡條款、給予補救
16 措施等方式，來保護人民的信賴利益。簡言之，信賴保護
17 原則的意義在於保障人民對國家的信賴，並且調和整個法
18 律秩序（包含立法、司法、行政）有所變更時，對人民所
19 產生的不利益。

20 (3)原告遵從被告行政指導，同意進行填土作業完成後，再進
21 行太陽能設施興建，於111年6月30日完成台電掛表，並經
22 臺南市政府工務局（下稱工務局）111年8月5日工務局南
23 市工管一字第0000000000號函予以工程竣工同意備查、符
24 合免請領雜項執照標準規定函文，經被告111年9月30日函
25 准予設備登記。原告依被告行政指導，在現場完成土方鞏
26 固地基，後搭建太陽能設備，並取得設備登記。在被告核
27 發設備登記之後，原告完全未對現場有做任何變更，現卻
28 廢止原設備登記，有違行政信賴保護原則。

29 (4)環保局稱現場除土方外，尚有廢棄物，故被告以原告違反
30 廢清法為無法改善理由為廢止設備登記主要原因。然原告
31 發函詢問環保局是否已經違犯廢清法；環保局以112年11

月10日環事字第0000000000號函稱尚於臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢署）司法偵辦中。原告不清楚為何環保局指稱營建土方中尚有廢棄物，該所稱物體是否應僅為營建再生粒料生產過程中未百分之百分離乾淨之自然現象。因依臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例第3條之1第1項前段規定：「營建混合物於施工工地現場先行分離或分類後，其屬餘土者，應運至餘土收容處理場所。」可知賸餘土石方之產生乃源自於現場分離或分類，若要求完全未見微量之雜物，顯為苛刻。縱管理辦法屬管制性質之法規命令，因其對人民自由或權利形成干預限制，仍應受憲法法治國原則下所衍生諸般行政法一般法律原則之拘束，被告所為處分違反信賴保護原則而有違誤。

6、原告因信賴被告行政指導而回填土方，自應受信賴保護，被告行政指導所生之不利益，不應由原告承擔；被告違反誠信原則、禁反言原則、行政自我拘束原則：

(1)參照司法院釋字525號解釋：「信賴保護原則是保護人民對於國家正當合理的信賴：信賴保護之法理基礎為法治國原則，法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第119條、第120條及第126條等相關關定之所由設。」再參照最高行政法院95年度裁字第2577號裁定：「『信賴保護原則』之成立，簡言之，至少須具備以下3項構成要件，即『信賴基礎』、『信賴表現』與『信賴在客觀上值得保護』（至於『信賴利益』是否要置於構成要件內，或應另將之置於法律效果中討論，學理與實務間尚有爭議，在此暫不予論列）。爰在此進一步說明如下：1. 依學理上之闡述，所謂之『信賴基礎』，意指『國家部門表現在外之行使公權力舉止（明示的，甚至是暗示的），讓人民形成一

個印象，相信行政機關已經作成了一個具有法效性之決策』。所謂之『信賴表現』，意指『人民基於對國家公部門之法效性決策宣示所形成之信賴，實際開始規劃其社會活動，並付諸實施』，此等表現在外之實施行為（含作為與不作為）乃屬『信賴表現』，因此『信賴表現』實與『信賴基礎』具有關連性。而所謂『信賴在客觀上值得保護』，則係指『因人民主觀上可以期待，國家部門之一切公權力作為均有合法性，因此其有相信國家部門之表示在外行止之正當性存在，若此正當性基礎被證明不存在時，人民即無享受信賴保護之合理性存在』，其實證法之基礎則為行政程序法第119條第1、2、3款之規定。」

(2)就信賴基礎而言，因系爭土地為深魚塭地深度較深，為顧及施工及系統安全，原告為此詢問被告應如何辦理回填土方，被告承辦人員於111年4月1日致電告知原告：「當初興辦事業計畫書有說施工方式有說要回填的話，就依照施工方式原告核准之計畫書施作；如果當初興辦事業計畫書是以維持現況，那就須檢附切結書、載明由何土資場及合法土方來源、旨揭場址地號，予以備查即可。」而光電審查要點係經濟部基於法律授權，對不特定多數人就一般事項所作抽象之對外具法效之法規命令，又涉及國家土地利用政策、國家能源政策等專業性之整體考量，難以期待一般人民對於高度抽象、專業法規命令知之甚詳，而具備人民與行政機關資訊不對稱之情形。原告對於光電審查要點不清楚，致電向被告承辦人詢問該如何辦理，並自該承辦人說明得到回覆，其回覆性質應屬行政指導，對資訊不完整之原告而言，其權威性顯然高於一般公務員所為，應具有相當程度之信賴基礎。

(3)就信賴表現而言，原告因對前開信賴基礎之信任，對不用向被告申請變更興辦事業計畫書並經核准，可逕自回填土方之方法不疑有他，嗣依上述行政指導而逕行回填土方，再進行太陽能設備興建，係屬信賴表現行為。

01 (4)就信賴在客觀上是值得被保護而言，原告向被告詢問應如
02 何辦理回填土方時，即已表明本件興辦事業計畫書是委請
03 他人製作，並不清楚內容所載係回填土方或維持現狀方式
04 施作，原告並無對重要事項提供不正確資料或不完全陳
05 述，或以詐欺、脅迫或賄賂手段，使被告作出不需變更興
06 辦事業計畫書而可直接回填土方之行政指導。且被告曾於
07 111年8月29日至系爭場址「就是否有堆置施工後廢棄物及
08 違規回填情形」辦理會勘，依當時會勘紀錄所載「現場有
09 回填營建土方，業者於現場說明土方來源為來自合法土資
10 場，惟現況與興辦事業計畫不符，將請業者限期改善，如
11 未改善將不核准設備登記並移請地政局辦理」，然被告事
12 後仍以111年9月30日函核准再生能源發電設備設備登記，
13 足見原告信賴被告人員告知「不需變更興辦事業計畫書，
14 僅需檢附切結書、載明由何土資場及合法土方來源、旨揭
15 場址地號，予以備查即可」之行政指導，事後亦經被告事
16 後承認，顯見原告信賴行政指導所為填土行為，其信賴係
17 值得保護，而錯誤行政指導所生不利益不應責令原告承
18 擔。

19 (5)原告依被告行政指導而於系爭場址回填土方，且被告於知
20 悉該情形後，仍以111年9月30日函為核准再生能源發電設
21 備設備登記之處分，足以使原告信賴系爭場址回填土方為
22 合乎法定程序，被告卻在本件訴訟爭執系爭場址回填土方
23 與原興辦事業計畫書不符，實有違反誠信原則、禁反言原
24 則、行政自我拘束原則。

25 (6)本件應區別時序上被告原以未變更興辦事業計畫而填土，
26 嗣復以原告所填土方違反區域計畫法第15條、廢清法第46
27 條第3款而認有管理辦法第18條第2項第1款所稱「違反其
28 他法令規定」而為原處分。原告並無拒絕改善情事，被告
29 將前後時序混為一談而稱111年10月17日即函請原告改
30 善，原告均拒絕改善，顯屬誤導。原告於收到被告112年6
31 月20日南市經能字第0000000000號函（下稱112年6月20日

01 函)所檢送會議紀錄後，於112年6月14日即發函申請修正
02 興辦事業計畫，被告以112年7月26日函否准申請變更，其
03 理由依該函文說明二係以環保局認定系爭場址設回填廢棄
04 物而駁回。

05 (7)原告依被告行政指導而於系爭場址回填土方，且被告於知
06 悉該情形後，仍核准再生能源發電設備設備登記之處分，
07 已足證原告信賴系爭場址回填土方為合乎法定程序。被告
08 於處理本件紛爭時，自須遵守其自己原陳述事實，而非於
09 行政訴訟中再作不同抗辯，以維誠信。且原告事後復依被
10 告要求申請變更興辦事業計畫，卻遭駁回；被告卻在本件
11 訴訟中爭執系爭場址回填土方與原興辦事業計畫書不符，
12 實有違反誠信原則、禁反言原則、行政自我拘束原則。

13 7、被告以原處分廢止系爭設備登記，除有裁量濫用之瑕疵，
14 亦違反信賴保護、有利及不利應一併注意原則：

15 (1)行政程序法第9條、第36條為行政法理上所稱有利不利應
16 一併注意原則，行政機關於進行相關行政程序時應予適
17 用，否則即屬違法。依行政程序法第10條規定，主管機關
18 於法令明定之裁量要件內，應依具體之事實情節為專業上
19 判斷，並遵守相同事務應為相同處理的平等原則，且調查
20 結果若認行政機關違反一般法律原則，即構成裁量瑕疵，
21 行政法院得撤銷該行政處分。

22 (2)被告以系爭場址違反區域計畫法及廢清法，依管理辦法第
23 18條第2項第1款規定，廢止系爭設備登記。然依管理辦法
24 第18條第3項規定，按其情形得按其情形得改善者，主管
25 機關於廢止前得先通知限期改善，則被告作成原處分認定
26 原告是否裁處、如何裁處，應於原告有利及不利之情形，
27 一律注意，方為適法。

28 (3)被告以112年5月31日函請原告就「系爭土地設置太陽能光
29 電發電設備，與原核定興辦事業計畫不符，並違反區域計
30 畫法案，於文到7日內將改正情形函復被告」，原告以112
31 年6月5日函覆情形，並請被告指示以如何方式改善。被告

於112年6月13日召開「系爭土地光電案場填入土方改正情形追蹤會議」，會議中被告明確回覆：「1. 基地回填土方應提出合法土資證明，若要移除，亦須提出土方移除計畫（如開挖時間、深度、去處……），經機關核准後始得施作。2. 本案改正方式：(1)依上開核准計畫移除回填土方。(2)依光電審查要點第9點提出興辦事業計畫變更申請，惟仍應經機關審查結果為準。」原告亦明確回覆「針對現場已回填營建土方，願意提供土方來源證明，並將提出改正計畫送市府審查。」就變更興辦事業計畫書，原告依指示於112年6月14日提出興辦事業計畫變更申請，被告112年7月26日函以「因旨案已涉回填廢棄物之實，非所述回填合法土方」為由，駁回申請核准後變更案；就移除土方部分，原告於著手進行移除土方改正計畫之際，環保局以112年7月3日函告知「現場廢棄物尚有證據保全必要，請原告於證據保全解除前，勿將現場填埋之廢棄物擅自清運離場。」原告以112年8月3日太陽能字第0000000000號函（下稱112年8月3日函）將此情告知被告，被告以112年8月11日南市經能字第0000000000號函（下稱112年8月11日函）要求原告依前開環保局函文辦理。然被告未待原告改善完畢，即以112年8月18日函以原告「該設置場址未經主管機關許可，提供土地回填廢棄物，業已違反區域計畫法、廢清法，請於文到7日內向被告陳述意見」，並於112年9月6日作成原處分。

- (4)原告縱有如被告所稱回填土方違法區域計畫法、廢清法等情事，按其情節，無不可改善之情況。被告亦認為其情形得改善而要求原告限期改善，原告確已著手進行清除計畫，被告明知環保局要求證據保全解除前，勿將現場填埋之廢棄物擅自清運離場，並告知原告依環保局來函指示辦理，未待原告清除完畢且暫不能清除亦非可歸責予原告，竟為原處分，顯屬裁量濫用，亦違反信賴保護、有利及不利應一併注意原則，應予撤銷原處分及訴願決定。

01 8、被告非有正當理由，不得為差別待遇，且未給予被告改善
02 機會，顯屬裁量濫用之違誤：

03 (1)依環保局112年7月12日函主旨「有關本市光電場域涉非法
04 使用爐碴再利用後產品或其他營建混合物進行基地填築1
05 案，敦請貴局本權責妥處」，當時除原告光電場案外，另
06 尚有2場址亦遭認為非法進行基地填築，然該2場址都給予
07 改善機會，目前仍繼續發電。原告先於112年6月14日提出
08 興辦事業計畫變更申請，被告112年7月26日以「因旨案已
09 涉回填廢棄物之實，非所述回填合法土方」為由，駁回申
10 請核准後變更案。

11 (2)就移除土方部分，原告於著手進行移除土方改正計畫之
12 際，環保局告知「現場廢棄物尚有證據保全必要，請原告
13 於證據保全解除前，勿將現場填埋之廢棄物擅自清運離
14 場。」原告以112年8月3日函將此情告知被告，被告以112
15 年8月11日函要求原告依前開環保局函文辦理。然被告未
16 待原告改善完畢，即以112年8月18日函以原告「該設置場
17 址未經主管機關許可，提供土地回填廢棄物，業已違反區
18 域計畫法、廢清法，請於文到7日內向被告陳述意見」，
19 並於112年9月6日作成原處分，完全未給予原告改善機
20 會，顯與前揭2光電場址為差別待遇。

21 (3)本件按其情節無不可改善之情況，被告亦認為其情形得改
22 善而要求原告限期改善。原告確已著手進行清除計畫，被
23 告明知環保局要求證據保全解除前，勿將現場填埋之廢棄
24 物擅自清運離場，暫不能清除亦非可歸責予原告，且同時
25 間亦有其他場址進行改善，仍未給予原告改善機會逕為原
26 處分，顯屬裁量濫用。

27 (二)聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

28 三、被告答辯及聲明：

29 (一)答辯要旨：

30 1、原告回填土方，不僅與原核准之興辦事業計畫不符，且未
31 依規定提出興辦事業計畫之申請及審核，原告回填土方

「廢棄物」亦違背廢清法第46條第3款、區域計畫法第15條，有管理辦法第18條第2項第1款違反法令之情事，被告廢止系爭設備登記，自屬有據：

(1)關於「設備之同意備案」部分，依管理辦法第8條第1項第5款規定：「……主管機關應發給同意備案文件；其記載事項如下：……五、其他依法應履行之事項。」被告110年8月18日函同意備案並於第三點載明：「……如需進行變更時，應就變更部分向本局提出申請及審核，如有未依照原核定之興辦事業計畫書辦理，本局得撤銷或廢止原興辦事業計畫書之核准……。」被告另於110年8月9日函第九點載明：「如需進行變更時，應就變更部分向本局提出申請及審核。」關於「設備登記」部分，管理辦法第12條第1項第5款規定：「前條設備登記申請案，經審查通過，主管機關應發給設備登記文件；其記載事項如下：……五、其他依法應履行之事項。」被告另以111年9月30日函核准設備登記，其中第四點（五）載明：「本案如有本辦法第18條規定之情事，本局將撤銷或廢止本案再生能源發電設備之同意備案或設備登記。」被告已多次要求原告應審慎為計畫變更程序，除非先向被告提出申請或審核，否則不得逕變更已核定之興辦事業計畫內容。

(2)原告興辦事業計畫載明「原計畫向土資場購置土方，填土至路面高度後進行模組配置，後因地主決議改為直接於基地施做配置。」、「本件原計畫為向土資場購置土方，填土至路面高度後進行模組配置，後因地主決議改為直接於基地施做配置，故無土石及廢棄物問題。」足見原告原本之興辦事業計畫書內係表明其毋須回填土方，將直接於基地施做配置，且原告保證無土石及廢棄物之問題。然原告卻逕自回填土方，顯然背於光電審查要點第9點及被告110年8月18日函、110年8月9日函及111年9月30日函，且未事前向被告申請，更未獲被告許可，依管理辦法第18條當有違反其他法令之情事，被告得廢止之。

01 2、原告所回填之土方為營建土方混合物，內含有磁磚、廢
02 鐵、廢布、廢塑膠、廢玻璃、廢木材，即俗稱土方廢棄
03 物，而有違背廢清法第46條第3款規定及區域計畫法第15
04 條之規定：

05 (1)依廢清法第46條、區域計畫法第15條及非都市土地使用管
06 制規則第5條第1項等規定，非於核准或管制區域，不得隨
07 意傾倒廢棄物或任意回填土方，倘若為之，則有違反區域
08 計畫法第15條第1項規定，依非都市土地使用管制規則第5
09 條第1項，主管機關當於違反土地使用管制者，有予以酌
10 置之裁量空間，尤其本件為農業用地，於農地上回填土
11 方，傾倒廢棄物於土壤中容易污染周遭之土壤，故傾倒廢
12 棄物或回填土方應由主管機關按區域計畫及土地使用分區
13 劃定予以管制審查，若有違反土地使用管制者，主管機關
14 得予依各該法令裁量酌處。

15 (2)本件事發乃因有人檢舉傾倒廢棄物，經由環保局於112年6
16 月21日上午9時30分前往系爭土地隨機採樣進行開挖，發
17 見磁磚、水泥塊、玻璃、廢木材、磁磚、廢布等營建混合
18 廢棄物，故原告顯已違背廢清法第46條第3款規定及區域
19 計畫法第15條規定。被告自得依管理辦法第18條第2項第1
20 款規定廢止系爭設備登記案。

21 (3)官輝公司前因違反廢清法，經法院審理之案件數量高達29
22 件，其中經刑事法院認定有罪或行政法院認定確有違法之
23 案件數量為11件。原告及其負責人是否具有主觀上之故意
24 或過失，當由司法機關認定。惟系爭場址確有回填營建廢
25 棄物，已與原核定之興辦事業計畫所載「直接於基地上施
26 作，無土石問題」並不相符，故被告認定原告併同違反光
27 電審查要點第9點、廢清法第46條第3款及區域計畫法第15
28 條等規定，屬管理辦法第18條第2項第1款，原告有違反其
29 他法令之情事，當屬適法。

30 (4)至原告主張管理辦法第18條第2項第1款之「違反其他法
31 令」與廢清法及區域計畫法有不當聯結乙節。惟太陽光電

發電設備之設置對周遭環境影響甚鉅，被告110年8月9日函指出本案涉及農業局之農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點、航空測量及遙感探測學會「本案屬第2級環境敏感-淹水淺勢地區」、本案屬地下水管制區域、另保留認定太陽能光電設備恐屬固定污染源之未來變更可能性、並須依法繳交營建空汙費、同時亦保留認定太陽光電發電設備屬水汙染防治法列管事業之未來變更可能性，顯見太陽光電發電設備對周遭環境之汙染均待各主管機關發展及觀察，與維護環境保護之廢清法及管制○○市○○區域使用目的之區域計畫法並無不當聯結之情事，以防免太陽光電發電設備成為鄰地及周圍環境之汙染源。

3、原告主張其曾提出回填土方之切結書並經被告備查，即屬有提出回填土方之申請並獲允許，俱與法規及被告函文不符，原告亦無信賴保護原則之適用：

(1)原告主張其曾提出回填土方之切結書並經被告備查，即屬有提出回填土方之申請並獲允許，然依最高行政法院105年度判字第272號判決、101年度裁字第1724號裁定及本院104年訴字第1527號判決等法院判決實務可知機關人員所為之口頭說明無從佐證，未留有紀錄，且含糊籠統不清，至多僅為不具法效性之行政指導。

(2)被告以110年8月18日函設備同意備案、110年8月9日函同意及111年9月30日函核准設備登記案，內容多次載明原告應審慎為計畫變更程序，除非先向被告提出申請或審核，否則不得變更已核定之興辦事業計畫內容，此節應為原告所知之甚明，縱然原告主張被告機關人員曾要求提供切結書供被告備查，然此未有書面紀錄，且含糊籠統不清，原告指述「被告機關人員要求切結書」即屬申請及核准，與被告多次出具之函文書面內容不符，原告對於被告人員之口頭說明，若有與書面內容不符之處，應請被告進行釋疑，並非單憑機關人員口頭說明提出切結書，即認定符合法律規範之要求。況依上開司法實務見解，機關人員口頭

說明至多屬行政指導，非屬具有法效性之信賴保護基礎，信賴基礎薄弱。原告興辦事業計畫書所載：「原告公司資本額為新台幣15,000,000元，並已完成太陽光電並經營管理案場無數……在職員工均有相關案場經驗，能發揮專業能力……。」足徵原告經營太陽光電案場之經驗豐富，熟知太陽能光電相關法令，亦有依被告函文妥處變更興辦事業計畫之能力，其單憑機關人員口頭說明而主張具有信賴保護，不具社會經驗上之合理性，亦無值得加以保護之處，原告仍應依光電審查要點第9點、管理辦法第18條及被告函文提出興辦事業計畫變更申請，並由被告審核，方得為之。

4、被告係受環保局通知，認定本件場址確實掩埋營建廢棄物，此部分被告無裁量空間，又被告以111年10月17日函要求原告改善（無論提送變更興辦事業計畫書或移除土方均可），原告亦於111年11月16日以太陽能字第0000000000號函（下稱111年11月16日函）請被告延展工期，似有移除土方之意思，然原告持續拖延、敷衍被告歷經1年有餘，持續獲取售電利益，被告破例於112年6月13日召開原告系爭場址改善會議，並告知若土方為違法僅有移除一途，待112年7月3日環保局確認原告已涉犯廢清法第46條第3款規定，原告尚欲以證據保全為理由以違法方式，持續售電予台電獲取利益，被告容任原告恣意拖延1年有餘，方於112年9月6日廢止系爭設備登記，被告已無等待證據保全解除後原告清除土方之義務，並無裁量濫用：

(1)原告於111年4月即先斬後奏回填土方、架設光電板，開始售電營利，被告自111年10月17日起即不斷要求原告改善場址，原告均以「111年4月份被告局處人員說明提送土方資料即可」等詞拒絕改善，直至112年7月3日環保局實際認定本件屬提供土地回填廢棄物，涉及違反廢清法第46條規定，被告方廢止原告興辦事業計畫及設備登記，原告自行先斬後奏回填土方，不僅與原核准之興辦事業計畫不

符，且環保局已認定本件回填之土方屬「廢棄物」，亦違背廢清法第46條第3款規定，此為環保局所認定，非被告具有裁量權限，被告係依環保局對於營建廢棄物之判斷，認定本件有涉犯違反廢清法第46條第3款而違反管理辦法第18條第2項第1款違反法令之情事，廢止系爭設備登記。

(2)臺南市營建工程賸餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例第3條第2款及第3款載明：「二、營建工程賸餘土石方（以下簡稱營建餘土）：指營建工程所產生之賸餘泥、土、砂、石、磚、瓦及混凝土塊等。三、營建混合物：指營建工程所產生之金屬屑、玻璃碎片、塑膠類、木屑、竹片及紙屑等與營建餘土尚未分離處理前之物」第2款營建剩餘土方為合法、第3款營建混合物為參雜營建餘土尚未分離之混合物，營建混合物即俗稱之營建廢棄物，惟第2款及第3款兩者礙難分辨，被告當係交由環保局送交化驗後判定，被告並無裁量空間。

(3)環保局於112年7月3日發函認定本件確屬於為營建廢棄物前，被告即以111年10月17日函通知原告：主旨「有關貴公司○○市○○區○○○段174-68地號設置太陽光電發電設備，設置場地填入土方一案，……。」說明「……三、經查貴公司申請於本案場申設時之興辦事業計畫第59頁環境影響及維護計畫之土石及廢棄物堆放一節說明『因地主決議改為直接於基地施作配置，故無土石及廢棄物問題』惟現場卻填入土方，顯與原申設時之興辦事業計畫書不符。四、綜上，請貴公司於文到30天內改善，並通知本局前往現場會勘改善情況，如未改善，將移請地政局依區域計畫法辦理，並函請經濟部能源局列管依法規辦理。」然原告卻拒絕改善，無論是變更興辦事業計畫書，抑或是土方移除之改善方案，均未見原告擇一執行。原告僅深怕其太陽能板於土方移除過程中遭受損壞，或無法持續售電獲取利益，原告堅持僅提送土方買賣合約、整地工程合約、出土證明書、官輝公司土石方及營建混和物資源處理場土

01 石方證明書，亦拒絕變更興辦事業或移除土方長達1年有
02 餘，被告待環保局判定本件確為涉及營建剩餘廢棄物，又
03 俾利證據保全，原告系爭場址事實上無法改善，被告方於
04 112年9月6日以原處分廢止系爭設備登記。縱其說明興辦
05 事業計畫書是代辦所為，原告及其負責人負有監督代辦執
06 行興辦事業計畫變更、或依興辦事業計畫執行並改善之義
07 務，而非堅持有疑義之局處人員陳詞，忽視自111年10月1
08 7日以來被告眾多改善通知函文。

09 (4)原告於111年11月16日來函「請求延展工期3個月」，顯見
10 其已明確告知被告要移除土方（卻未附任何移除土方計
11 畫），嗣原告持續拖延、敷衍被告，從未確實提送移除土
12 方計畫予被告，亦未按時執行移除土方，被告僅得破例於
13 112年6月13日為原告召開改善會議，會議上明確告知若土
14 方為違法，僅有移除一途，原告仍以111年4月被告局處人
15 員之陳詞主張其並無違法、其無所適從，實際上原告之作
16 法僅係不斷敷衍被告，直至環保局開挖勘驗系爭場址而認
17 定系爭場址土方違背廢清法第46條，並通知被告，被告方
18 判定該系爭場址事實上無法改善，若原告仍得以證據保全
19 為由持續以違法方式，躉售電力予台電並從中獲利，其售
20 電所得顯係建構於違法之行為上。被告自111年已歷經1年
21 等待期間、豈能在確定系爭場址確為營建廢棄物而違法之
22 際，持續讓原告獲取售電之利益，被告無持續等待原告清
23 除完畢之義務，亦無裁量濫用之違誤。

24 (二)聲明：原告之訴駁回。

25 四、爭點：被告認原告有管理辦法第18條第2項第1款所定「違反
26 其他法令規定」之情事，作成原處分廢止系爭設備登記，是
27 否適法？

28 五、本院之判斷：

29 (一)爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有被告110
30 年8月9日函（見本院卷1第229頁至第232頁）、110年8月1
31 8日函（見本院卷1第103頁至第105頁）、111年9月30日函

（見本院卷1第107頁至第109頁）、111年10月17日函（見本院卷1第59頁）、地政局112年3月21日裁處書（見原處分卷第50頁）、112年3月21日B函（見原處分卷第48頁至第49頁）、環保局112年7月3日函（見原處分卷第78頁至第80頁）、112年7月12日函（見本院卷2第37頁至第39頁）、被告112年5月31日函（見原處分卷第52頁）、112年6月26日函（見原處分卷第76頁至第77頁）、112年7月26日函（見原處分卷第84頁）、112年8月18日函（見本院卷1第111頁至第113頁）、原處分（見本院卷1第25頁至第28頁）及訴願決定（見本院卷1第29頁至第37頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）應適用之法令：

1、再生能源發展條例

(1)第3條第1項第11款：「本條例用詞，定義如下：……十一、再生能源發電設備：指除直接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，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設備。」

(2)第4條：「（第1項）主管機關為推廣設置再生能源發電設備，應考量我國氣候環境、用電需求特性與各類別再生能源之經濟效益、技術發展及其他因素。（第2項）再生能源發電設備達2千瓩以上者，由中央主管機關認定；未達2千瓩者，由直轄市或縣（市）主管機關認定。（第3項）經主管機關依前項規定認定之再生能源發電設備，適用本條例有關併網、躉購之規定。（第4項）前項再生能源發電設備之能源類別、裝置容量、認定程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。（第5項）電業得依前項辦法設置裝置容量未達2千瓩且利用再生能源之自用發電設備。」

2、處分時管理辦法（111年5月19日修正公布）

(1)第1條：「本辦法依再生能源發展條例（以下簡稱本條例）第4條第4項規定訂定之。」

01 (2)第3條第1款、第4款及第5款：「本辦法用詞定義如下：

02 一、再生能源發電設備認定：指依本辦法規定申請同意備
03 案至設備登記，經主管機關審查通過並發給相關證明文件
04 之程序。……四、第三型再生能源發電設備：指裝置容量
05 未達2千瓩並利用再生能源發電之自用發電設備。五、太
06 陽光電發電設備：指利用太陽電池轉換太陽光能為電能之
07 發電設備。」

08 (3)第12條第1項：「前條設備登記申請案，經審查通過，主
09 管機關應發給設備登記文件；其記載事項如下：一、申請
10 人。二、再生能源發電設備型別及使用能源。三、發電設
11 備數量、總裝置容量、設置場址、設置型式、併網電號及
12 簽約與併網日期。四、同意備案編號及設備登記編號。
13 五、其他依法應履行之事項。」

14 (4)第18條第2項第1款及第3項：「（第2項）再生能源發電設
15 備有下列情形之一者，主管機關得廢止再生能源發電設備
16 之同意備案或設備登記文件：一、再生能源發電設備設置
17 情形與再生能源發電設備同意備案或設備登記文件記載事
18 項不符或違反其他法令規定。……。 （第3項）前項除第6
19 款自行申請放棄情形外，按其情形得改善者，主管機關於
20 廢止前得先通知限期改善。於限期改善期間，得通知公用
21 售電業暫停計算電能躉購期間。」

22 (5)第19條：「再生能源發電設備設置者經主管機關依前條規
23 定撤銷或廢止再生能源發電設備認定文件後，同一設置者
24 於同一設置場址2年內不得再申請再生能源發電設備同意
25 備案。」

26 3、光電審查要點

27 (1)第1點：「為審查土地面積未達2公頃之非都市土地申請變
28 更作為太陽光電發電設施使用之興辦事業計畫，特依據非
29 都市土地使用管制規則第30條第4項規定訂定本要點。」

30 (2)第8點：「（第1項）申請人完成土地變更後，其再生能源
31 發電設備之『籌設或擴建許可』、『工作許可證』、『發

電業執照』、『同意備案』或『設備登記』遭撤銷、廢止或因其他事由而失效時，處分機關應通知直轄市或縣（市）政府撤銷或廢止原興辦事業計畫之核准，並通知地政單位依相關法令辦理。（第2項）申請人完成土地變更編定或完成特定目的事業計畫之變更後，如有未依核准計畫使用或逾期未使用情事，得由直轄市或縣（市）政府撤銷或廢止原興辦事業計畫之核准，並應移請地政單位及轉知有關機關依相關法令辦理。但有特殊原因，並經原核准機關核准延期或分期興建者，不在此限。」

(3)第9點：「經核准之興辦事業計畫如須進行變更時，應就變更部分向直轄市、縣（市）政府提出申請。」

4、區域計畫法

(1)第15條第1項：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照○○市○○○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。」

(2)第21條第1項：「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。」

5、處分時非都市土地使用管制規則（111年7月20修正公布）

(1)第1條：「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」

(2)第5條第1項：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」

(3)第6條第1項及第3項：「（第1項）非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……。中央目的事業主管機關及直轄市、縣

(市)政府應負責監督確實依核定計畫使用及依限拆除恢復原狀。……(第3項)海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一；海域用地容許使用項目及區位許可使用細目如附表一之一。」

(4)第30條第1項及第4項：「(第1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4項)第1項興辦事業計畫除有前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。」

(5)第54條：「非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用；其有違反使用者，應函請直轄市或縣(市)聯合取締小組依相關規定處理，並通知土地所有權人。」

6、廢清法

(1)第2條第1項及第2項：「(第1項)本法所稱廢棄物，指下列能以搬動方式移動之固態或液態物質或物品：一、被拋棄者。二、減失原效用、被放棄原效用、不具效用或效用不明者。三、於營建、製造、加工、修理、販賣、使用過程所產生目的以外之產物。四、製程產出物不具可行之利用技術或不具市場經濟價值者。五、其他經中央主管機關公告者。(第2項)前項廢棄物，分下列2種：一、一般廢棄物：指事業廢棄物以外之廢棄物。二、事業廢棄物：指事業活動產生非屬其員工生活產生之廢棄物，包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物。(一)有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃度或數量足以影響人

體健康或污染環境之廢棄物。（二）一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢棄物。」

(2)第46條第3款：「有下列情形之一者，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣1,500萬元以下罰金：……三、未經主管機關許可，提供土地回填、堆置廢棄物。」

7、行政程序法第123條第1款及第2款：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。」

(三)被告認原告有管理辦法第18條第2項第1款所定「違反其他法令規定」之情事，作成原處分廢止系爭設備登記，核無違誤：

1、按「為推廣再生能源利用，增進能源多元化，改善能源結構，降低溫室氣體排放，改善環境品質，帶動相關產業及增進國家永續發展，特制定本條例。」「（第1項）主管機關為推廣設置再生能源發電設備，應考量我國氣候環境、用電需求特性與各類別再生能源之經濟效益、技術發展及其他因素。……（第3項）經主管機關依前項規定認定之再生能源發電設備，適用本條例有關併網、躉購之規定。（第4項）前項再生能源發電設備之能源類別、裝置容量、認定程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」再生能源發展條例第1條、第4條第1項、第3項及第4項分別定有明文。由該條例之立法目的及第4條整體規定之關聯意義以觀，可知立法者有意授權主管機關就同意備查、設備登記之核准、有效執行母法所為合法性之管控及監督等事項訂定子法加以規範。再生能源發展條例之中央主管機關經濟部乃依該條例第4條第4項之授權訂定管理辦法。再由前揭再生能源發展條例及管理辦法規定可知，擬設置第三型再生能源發電設備之業者，應先申請取得於特定場址設置再生能源發電設備之同意備案，俟設置完成後，再申請取得再生能源發電設備之設備登記；而主管機

01 關於受理申請再生能源發電設備之同意備查及設備登記
02 時，除須審查其是否合於上開再生能源發展條例及管理辦
03 法等規定外，亦須審查再生能源發電設備所設置之場址是
04 否合於土地使用管制等相關法令規定，其如有不符相關法
05 令者，自不得核准。對照處分時管理辦法第18條第2項第1
06 款規定：「（第2項）再生能源發電設備有下列情形之一
07 者，主管機關得廢止再生能源發電設備之同意備案或設備
08 登記文件：一、再生能源發電設備設置情形與再生能源發
09 電設備同意備案或設備登記文件記載事項不符或違反其他
10 法令規定。……。」足見主管機關於核准再生能源發電設
11 備之同意備案或設備登記之後，倘查知該再生能源發電設
12 備設置情形與再生能源發電設備同意備案或設備登記文件
13 記載事項不符或違反其他法令規定者，除按其情形得改善
14 者外，即得廢止再生能源發電設備之同意備案或設備登記
15 文件。

- 16 2、查原告係於110年7月29日向被告申請在系爭土地設置第三
17 型再生能源發電設備-太陽光電發電設備，經被告以110年
18 8月9日函同意其興辦事業計畫之申請；再經被告以同年月
19 18日函為再生能源發電設備同意備案；原告復於111年9月
20 13日向被告申請第三型再生能源發電設備設備登記，經被
21 告以111年9月30日函核准系爭設備登記等情，業如前述。
22 對照原告於110年7月27日向被告提送之「太陽光電發電設
23 施興辦事業計畫暨農業用地變更使用說明書」之興辦事業
24 計畫部分，其中「（三）計畫構想5. 工程標準及可行性
25 (1)工程項目1.2工程施工方法及流程」記載：「由於本宗
26 土地地勢低窪，原計畫為向土資場購置土方，填土至路面
27 高度後進行模組配置，後因地主決議改為直接於基地施做
28 配置。利用雷射放樣，在基地上採用預埋樁或以300mm PC
29 樁打樁……完成基礎工程後，採用熱浸鍍鋅方管或……完
30 成上部結構，再鋪設太陽能模組。」（見本院卷1第157
31 頁）、「（三）計畫構想7. 環境影響及維護計畫(1)環境

影響及污染防治因應對策1.5土石及廢棄物堆放」記載：
「本案原計畫為向土資場購置土方，填土至路面高度後進行模組配置，後因地主決議改為直接於基地施做配置，故無土石及廢棄物問題。」（見本院卷1第166頁）足見原告所擬興辦事業計畫書內已表明其因地主決議改為直接於基地施做配置，故無土石及廢棄物之問題，堪認被告據以核准之興辦事業計畫即未包含原告向土資場購置土方填土至路面高度之實施內容。對照前揭光電審查要點第9點規定，若原告嗣後基於施工及系統安全考量而認有委託土資場使用合法土方填土、整地之必要，自應該規定向被告申請變更已核准興辦事業計畫並於獲准變更始得為之。嗣因民眾向陳秋宏議員陳情系爭土地之太陽光電案場有堆置施工後廢棄物及違規回填等情事，被告、農業局及環保局等單位於111年8月29日對系爭土地進行現地會勘，發現系爭土地現場有回填營建土方，原告於現場說明土方來源為合法土資場，惟被告認定現況與興辦事業計畫不符，請原告限期改善，如未改善將不核准設備登記並移請地政局辦理等情，有被告111年9月2日南市經能字第1111138685號函檢送111年8月29日會勘紀錄（見原處分卷第13頁至第21頁）在卷可稽。復經被告以111年10月17日函限期原告於文到30日內改善；原告雖於111年11月14日以太陽能字第111114001號函（下稱原告111年11月14日函）暨檢附切結書向被告表示：①系爭土地為深魚塭地，原告係以合法土方施作以解決安全上疑慮；②被告能源科林小姐告知檢附切結書載明合法土方來源跟填土地段號即可；復以111年11月16日函請被告展延改善現地工程時間，惟均未獲被告同意等情，有原告111年11月14日函及同年月16日函（見原處分卷第31頁至第33頁、第35頁）在卷可憑。而因被告認定原告未能於期限內改善，乃於112年1月9日以南市經能字第1120063838號函（下稱112年1月9日函）檢附111年8月29日會勘紀錄及照片，請地政局依區域計畫法等相關

01 法規辦理；地政局遂以112年3月21日B函系爭土地編定為
02 「一般農業區特定目的事業用地」，回填土方與原核准之
03 興辦事業計畫不符，違反區域計畫法第15條規定，而依同
04 法第21條裁處原告6萬元罰鍰，並令其停止一切非法使用
05 行為及限期於處分書送達之次日起3個月恢復至原核准使
06 用項目使用等情，有被告112年1月9日函（見原處分卷第3
07 7頁至第45頁）、地政局112年3月21日B函暨檢附112年3月
08 21日裁處書（見原處分卷第48頁至第50頁）在卷可稽。足
09 見，被告據以認定原告系爭再生能源發電設備設置情形有
10 違反區域計畫法第15條規定而有管理辦法第18條第2項第1
11 款所定「違反其他法令規定」之情事，並非無據。

- 12 3、嗣因臺南市議員就不法光電案場提出質詢，被告繼以112
13 年5月31日函限期原告於文到7日內將改善情形函覆被告；
14 原告乃以112年6月5日函覆被告表示環保局告知移除土方
15 工程不能繼續進行等情，此觀被告112年5月31日函（見原
16 處分卷第52頁）及原告112年6月5日函（見原處分卷第54
17 頁至第56頁）即明。環保局乃於112年6月7日就系爭土地
18 召開聯合會勘，現場表面及開挖處下方多可見不明土方，
19 除磚塊、水泥塊等營建剩餘土石方外，尚有磁磚、廢鐵、
20 廢布、廢塑膠、廢玻璃、廢木材等廢棄物；復於同年月21
21 日再次會勘進行開挖採樣作業等情，有各次會勘記錄（見
22 原處分卷第70頁至第71頁、第80頁）在卷可稽。環保局遂
23 據於112年6月28日以原告涉犯廢清法第46條第3款函請臺
24 南地檢署偵辦，並以112年7月12日函請被告依管理辦法第
25 18條規定，審酌是否廢止同意備案或設備登記文件等情，
26 有環保局112年7月12日函（見本院卷2第37頁至第39頁）
27 附卷可佐。對照廢清法之主管機關環保局112年7月12日函
28 檢附之「光電場域涉及非法使用爐碴再利用後產品或其他
29 營建混合物進行基地填築辦理情形」已敘明：「1. 現場經
30 開挖可見除磚塊、水泥塊等營建剩餘土石方外，尚有磁
31 磚、廢鐵、廢布、廢塑膠、廢玻璃、廢木材等廢棄物2. 本

01 案原告提供土地回填上述廢棄物涉犯廢清法第46條第3款
02 行政刑罰規定，本局業於112年6月28日函請臺南地檢署進
03 行司法偵辦。」等情。從而，被告依據廢清法之主管機關
04 環保局所函知之開挖查證結果認定原告系爭再生能源發電
05 設備設置情形涉犯廢清法第46條第3款規定而有管理辦法
06 第18條第2項第1款所定「違反其他法令規定」之情事，亦
07 非無據。依前揭規定及說明，被告認定原告有管理辦法第
08 18條第2項第1款所定「違反其他法令規定」之情事，作成
09 原處分廢止系爭設備登記，核無違誤。

- 10 4、原告固主張：其曾致電被告承辦人員，被告人員於111年4
11 月1日15時18分回電告知其「檢附切結書」、「載明由何
12 土資場及合法土方來源」、「旨揭場址地號」予以備查即
13 可，可認其已就興辦事業計畫變更部分向被告提出申請並
14 經核准，應無違反光電審查要點第9點規定云云。然按光
15 電審查要點第9點規定：「經核准之興辦事業計畫如須進
16 行變更時，應就變更部分向直轄市、縣（市）政府提出申
17 請。」對照同要點第4點規定：「申請人應檢附下列文件
18 一式（依各款順序排列）5份，向土地所在地之直轄市或
19 縣（市）政府提出變更申請：（一）申請表……。 （二）
20 身分證明文件：……。 （三）興辦事業計畫書……。
21 （四）土地登記（簿）謄本……及地籍圖謄本……。
22 （五）該土地上有建物者，應檢附建物所有權狀影本或建
23 物改良物登記（簿）謄本；申請人非土地或建物之所有權
24 人者，應另檢附土地或建物所有權人之同意使用證明文
25 件。（六）申請人非土地所有權人者，應檢附非都市土地
26 變更編定同意書……。 （七）計畫用地規劃配置圖……及
27 位置圖……。 （八）計畫用地為農業用地者，應檢附「農
28 業用地變更使用說明書」……。 （九）非都市土地變更編
29 定執行要點環境敏感地區查詢結果。（十）其他經直轄市
30 或縣（市）政府規定之書件。」堪認經核准之興辦事業計
31 畫如須進行變更時，仍應循相同方式檢附相關文件以書面

01 向主管機關提出申請。原告僅以電話方式詢問被告所屬能
02 源科人員，縱經被告人員口頭答覆其申辦方式，仍難執此
03 即謂其已正式向被告申請變更且獲核准。故原告此部分主
04 張，顯無可採。

- 05 5、原告另主張：其係依被告行政指導，在現場完成土方鞏固
06 地基，後搭建太陽能設備，並取得設備登記，被告核發設
07 備登記後，其完全未對現場有做任何變更，現卻廢止系爭
08 設備登記，有違行政信賴保護原則；被告承辦人員於111
09 年4月1日致電告知原告應屬行政指導，對資訊不完整之原
10 告而言，應具有相當程度之信賴基礎云云。惟按「行政行
11 為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之
12 信賴。」行政程序法第8條定有明文。此為行政法上之誠
13 實信用原則及信賴保護原則規定。該條前段係規定「誠實
14 信用原則」係指行政行為應遵循誠實信用原則而為，不應
15 出爾反爾使人民無所適從而言。所謂「信賴保護原則」，
16 係指人民因相信既存之法秩序，而安排其生活或處置其財
17 產，嗣後法規或行政處分發生變動，不得使其遭受不能預
18 見之損害。故倘無信賴基礎，自不生主張信賴保護原則問
19 題。又所謂行政指導係指行政機關在其職權或所掌事務範
20 圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建
21 議等不具法律上強制力之方法，所為促請特定人為一定作
22 為或不作為之行為，此觀行政程序法第165條、第166條第
23 1項規定即明。細繹111年4月1日被告所屬能源科林小姐與
24 原告之對話譯文（見本院卷2第111頁至第113頁）：
25 「林：那你們那時候有說要回填嗎？楊：因為那時候我是
26 請那個光電公司那個EPC他們去辦的，我不知道他那時候
27 怎麼去寫那個東西，我不太清楚。」、「林：因為我們現
28 在，我有詢問一下我們組長，他是說如果說你們是當初在
29 計畫書內文有說你們施工的方式可能會把它回填的話，那
30 就依照你們施工的方式來做，就是依我們核准的那個計畫
31 書來做。」、「林：那目前就是先檢附進來，然後我再問

問看我們組長說這些資料可不可以，阿如果不行的話可能還要請你再補正，阿如果可以的話就是我們可能會予以備查，這樣。」足見原告負責人當時並不知悉其興辦事業計畫書之詳細具體內容，且被告所屬能源科林小姐告知需檢附合法土方來源及切結書之前提，係興辦事業計畫書已記載回填土方並於該經核准之計畫書記載合法土方來源始可施作，且被告人員亦明確告知需待原告提出文件送交被告審查，足見原告負責人係誤解被告人員表達之真意，自難謂其經電話詢答即有何信賴基礎可言。況依原告興辦事業計畫書所載：「原告公司資本額為新台幣15,000,000元，並已完成太陽光電並經營管理案場無數……在職員工均有相關案場經驗，能發揮專業能力……。」且原告曾向被告申請變更興辦事業計畫記載之再生能源發電設備總裝置容量、總設置數量等，經被告以111年6月16日南市經能字第1110768095號函（見原處分卷第9頁至第11頁）同意變更，足徵原告經營太陽光電案場之經驗豐富，熟知太陽能光電相關法令，亦有依被告函文妥處變更興辦事業計畫之能力，其卻未申請變更興辦事業計畫回填土方相關事宜，逕於興辦事業計畫未記載且未經主管機關核准之情況下，委託官輝公司回填土方，亦無值得保護信賴可言。此外，被告業以111年10月17日函、112年5月31日函請原告限期改善回填土方之現況及限期說明改正情形，原告卻仍表示被告所屬能源科林小姐稱檢附切結書及合法土方來源即可，罔顧被告多次函請其改善之要求，更難認其得主張信賴保護原則。原告此部分主張，亦無可採。

- 6、原告復主張：依環保局112年7月12日函所載，除原告光電場案外，另尚有2場址亦遭認為非法進行基地填築，該2場址都給予改善機會，目前仍繼續發電；被告未待其改善完畢，即於112年9月6日作成原處分，完全未給予其改善機會，顯然與前揭2場址為差別待遇云云。惟按「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」行政程序法第6

條定有明文，基於平等原則，相同之事物，固應為相同之處理；惟不同之事物，則應依其特性，為不同之處理。觀諸處分時管理辦法第18條第3項係規定：「前項除第6款自行申請放棄情形外，按其情形得改善者，主管機關於廢止前得先通知限期改善。……。」足見被告就此得依個案情形行使其裁量權；而被告先前即以111年10月17日函請原告限期改善回填土方之現況，業如前述，自難謂並未給予其改善機會之情事。而原告其餘2案均係違反經濟部事業廢棄物再利用管理辦法附表「編號8、電弧爐煉鋼爐碴（石）」再利用管理方式規定，核與本案係涉犯廢清法第46條第3款行政刑罰規定之情形不同，依前揭說明，則應依其特性為不同之處理，自無違反平等原則可言。而被告基於環保局前揭函文通知而認定系爭場址已涉犯廢清法第46條第3款規定，其事實上已無命其改善實益，是被告未再等候原告實際改善作為即作成原處分，亦難謂有何違法。

7、原告又主張：官輝公司所使用回填之營建土方係合法土方，並非廢棄物；其於簽約前曾檢視該公司之設置許可證書，後與官輝公司簽立土方買賣合約書、整地工程合約，並要求該公司須出具出土證書證明以確保土方來源合法性，原告除基於親友信賴關係、地緣關係外，亦已善盡查證義務，對回填土方之合法性實已善盡注意義務；官輝公司所使用回填之營建土方是否為廢棄物而涉犯廢清法，應由刑事程序認定；其主觀上並無出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性云云。然依被告於112年6月13日召開「原告於系爭土地光電案場填入土方改正情形追蹤會議記錄」（見原處分卷第60頁至第64頁）所載，被告表示本案可能改正方式包括：①依核准計畫移除回填土方；②依光電審查要點第9點，提出興辦事業計畫變更申請，惟仍應經機關審查結果為準。而原告雖提出修正興辦事業計畫變更申請，然被告112年7月26日函以本案已涉回填廢棄物

之實，並非原告所述回填合法土方為由否准其申請。本件係環保局於112年6月7日、同年月21日前往系爭土地聯合會勘，發現系爭土地現場明顯可見不明土方，有磚塊、水泥塊等營建剩餘土石方，及磁磚、廢鐵、廢布、廢塑膠、廢玻璃、廢木材等廢棄物等情，有各次會議記錄（原處分卷第70頁至第71頁、第80頁）在卷可稽，就原告涉犯廢清法第46條第3款部分，函請臺南地檢署偵辦；就是否應依管理辦法第18條撤銷、廢止同意備案或設備登記文件部分，函請被告依權責處理，亦如前述。原告雖主張其已善盡注意義務，然官輝公司已有多次違反廢清法相關紀錄，此有相關刑事判決及行政判決在卷可佐（見本院卷2第185頁至第631頁），更難謂原告於委託官輝公司回填土方時已善盡其注意義務。況縱認原告非故意提供土地予官輝公司回填廢棄物，亦不知官輝公司回填之土方為廢棄物，然其回填土方之行為與原核准時之興辦事業計畫書內容不符，已如前述，其仍無解於違反光電審查要點第9點及區域計畫法第15條規定之情形，亦無從動搖被告認其有管理辦法第18條第2項第1款所定「違反其他法令規定」之情事。故原告此部分主張，亦無從作為對其有利認定之佐憑。

六、綜上所述，原告之主張，並不可採；被告以原處分廢止系爭設備登記，並無違誤；訴願決定遞予維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據資料，核於判決結果無影響，爰不逐一論述，附此敘明。

八、結論：原告之訴為無理由。

中 華 民 國 114 年 8 月 29 日

審判長法官 孫 國 禎

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

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。

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 114 年 8 月 29 日

03

書記官 林 幸 怡