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52號
114年7月22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
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　周駿男
　　王鳳卿

上列當事人間廢止許可事件，原告不服農業部中華民國112年12月4日農訴字第1120723709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、爭訟概要：

(一)原告前檢附經營計畫書等文件向被告申請於其父林○均（下稱林父）所有○○市○○區○○段000-000地號土地（一般農業區養殖用地，下稱系爭土地）作水產養殖設施（含屋頂太陽能板等溫室養殖設施，下稱系爭養殖設施）之容許使用，經被告以民國105年12月1日府農漁字第0000000000號函（下稱105年12月1日函）核發農業用地作農業設施容許使用同意書（下稱同意書），另經被告以106年5月3日府農漁字第0000000000號函（下稱106年5月3日變更函）同意原告申請變更前述系爭養殖設施高度、面積、構造種類及位置。嗣原告另申請變更原核定計畫之養殖魚類種類（原養殖吳郭魚

改以養殖虱目魚混養草魚及大頭鰱等淡水魚類），及申請於系爭養殖設施屋頂附屬設置綠能設施（下稱系爭綠能設施，與系爭養殖設施合稱為系爭漁電共生案場，該案場採家族式共同管理經營模式，實際管理人為林父）之容許使用，經被告以106年11月15日府農漁字第0000000000號函（下稱106年11月15日函）核發同意書，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。……。」

(二)嗣臺南市政府農業局（下稱農業局）於111年4月12日派員會同有關人員現場查核系爭漁電共生案場，發現有養殖管理不當、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，遂以111年5月5日南市農漁字第0000000000號函（下稱111年5月5日函）限期系爭漁電共生案場管理人即林父就查核意見所列項目提出改善計畫，並告知未依原核定計畫內容使用者，原核定機關得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33條廢止其許可，及建議其可尋求養殖專業團隊或改制前行政院農業委員會（下稱農委會）水產試驗所漁電共生養殖技術服務團輔導與協助。其後，林父雖於111年6月11日提出書面陳述其已向區公所補辦放養量申報、對養殖環境噴藥除草，針對變更養殖物種表示已用LINE向承辦人員報告等情，並檢附購料和魚苗提供者之名單。惟因其未依程序辦理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，農業局遂以111年7月5日南市農漁字第0000000000號函（下稱111年7月5日函）復林父略以：擬變更養殖物種，應向農業局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，另提供財團法人農業科技研究院（下稱農科院）漁電共生養殖技術服務團（下稱技術服務團）電話供其洽詢。嗣技術服務團於111年11月7日對系爭漁電共生案場進行諮詢作業後，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農業局，農業局乃以112年1月17日南市農漁字第0000000000號函（下稱112年1月17日函）將技術服務團之改善建議通知林父，並請於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。因原告及林父屆期仍未提送改善計畫，被告遂認原告違反審查辦法第33條第1項規定，乃依同條第2項規定，以112年8月4日府農漁字第0000000000號函（下稱原處分）廢止105年12月1日函附同意書、106年5月3日變更函及106年11月15日函附同意書（以下合稱系爭容許使用同意書）。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：

(一)主張要旨：

1、農業局於111年4月12日至現場查核之各項內容，係依農委會110年3月18日發文農漁字第0000000000號函及112年2月20日修訂增列之審查辦法第21條附表四規定，而採「達近3年產量平均值7成」之標準，命原告提出足資證明在養事實之文件。然系爭養殖設施、系爭綠能設施早於106年前即獲許可，原告申請時並無此條件，被告以新規範審核原告依舊法申請取得之許可，要求原告提出相關單據證明在養事實，似有超出原核定授益許可之相對義務。況被告未說明此「法規或事實事後變更」有何應廢止許可之「公益危害」，其所為廢止處分違反行政程序法第123條第4款規定。

2、審查辦法第33條第2項規定要件為「未依計畫使用」，非「未提出改善計畫」，兩者概念不同。原告未依農業局111年4月12日及13日辦理漁電共生案場營運階段養殖行為現場

查核「會議紀錄及結論」、農業局111年5月5日函之改善建議，依限提出改善計畫，不能逕予認定為違背經營計畫。被告顯然將「未提出改善計畫」與「未依計畫使用」混淆。

3、關於養殖魚種不符合計畫，林父於111年6月11日即以書面資料向農業局陳明前於110年11月間曾以LINE訊息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、飼料購買來源，申請變更養殖魚種。技術服務團於111年11月7日實地訪視後，亦於輔導申請暨紀錄表記載：「案場主就原養殖物種已提請變更」，可見原告已合法申請變更養殖魚種。

4、農業局111年5月5日函、112年1月17日函通知技術服務團之改善建議等，性質上屬行政指導，並無強制力，且均未送達於原告，被告以原告拒絕指導未依限改善，即對之廢止許可，違反行政程序法第166條第2項不得因相對人拒絕指導而為不利處置之規定。況審查辦法第33條第2項係規定「得」廢止許可，而非「應」廢止許可，被告逕予廢止許可，亦有裁量瑕疵。

5、原告信賴被告核定之同意書，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。然原處分違法廢止原核定許可，致原告全部投資將付之一炬，應予撤銷。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、被告105年12月1日函附同意書及106年5月3日變更函同意原告於系爭土地作系爭養殖設施使用，並於該同意書載明「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」，及於106年5月3日變更函載明「該核定內容，未報經同意不得擅自變更」。另被告以106年11月15日函附同意書同意原告於系爭養殖設施附設系爭綠能設施使用，並於106年11月15

日函載明：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在案。嗣農業局於111年4月12日派員會同有關人員現場查核系爭漁電共生案場之營運階段養殖行為，發現系爭漁電共生案場有養殖管理不當、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，其後農業局亦多次提供原告改善之機會，惟原告依舊未提交改善計畫及變更經營計畫書。是原告確未依被告核定之經營計畫內容使用，被告以原處分廢止系爭容許使用同意書，並無不合。

2、依據審查辦法第33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，原告所管理之農業設施有未依計畫內容使用之事實，依法即可直接廢止其許可。農業局秉持輔導原告改善養殖經營現況之精神，在查核結果不符合後，提供原告近1年之改善機會，惟原告依舊無提交改善計畫及變更經營計畫書，是其主張顯與事實不符，洵不足採。

3、原告於113年10月25日行政訴訟呈報狀提出之繳交電費明細表、購買飼料明細表、魚苗表、出貨單等單據，用以證明其確有依核定經營計畫放養，惟上述資料之正確性實有疑義，無法佐證任何事項。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告以原告有未依原核定計畫內容使用之事實，依審查辦法第33條第2項規定，以原處分廢止系爭容許使用同意書，是否適法？

五、本院的判斷：

(一)前提事實：如爭訟概要欄所記載的事實，已經兩造分別陳明在卷，並有被告105年12月1日函及所附同意書暨原告水產養

殖運銷設施經營計畫書（第95-106頁）、被告106年5月3日變更函及所附原告變更申請書（第107-112頁）、被告106年11月15日函及所附同意書暨原告水產養殖設施容許使用經營計畫書（第113-126頁）、農業局111年5月5日函（第129-130頁）、林父111年6月11日書面資料（第131-133頁）、農業局111年7月5日函（第135頁）、農科院111年12月29日農科產字第0000000000號函及技術服務團輔導申請暨紀錄表（第137 -141頁）、農業局112年1月17日函（第143頁）、原處分（第145-146頁）及訴願決定書（第25-39頁）附本院卷一可查。

(二)應適用的法令：

1、行政程序法第123條第1款、第4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。……四、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。……」

2、農業發展條例（下稱農發條例）第8條之1第2、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。」

3、審查辦法

(1)第1條：「本辦法依農業發展條例第8條之1第3項規定訂定之。」

(2)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。」

(3)第4條第2款：「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：……二、經營計畫。」

(4)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。」

(5)行為時第21條：「（第1項）水產養殖設施分為下列各類：……五、其他水產養殖設施：指前4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4相關規定。」

(6)第27條第1項、第2項第1款：「（第1項）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。（第2項）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。」

(7)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。」

(8)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……。（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。」

(三)依上述農發條例第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的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。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，其第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」，倘申請人有未依計畫內容使用之情形，原核定機關自得適用該規定廢止已核發之農業用地作農業設施容許使用同意書。又「行政規則包括下列各款之規定：……二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」為行政程序法第159條第2項第2款所明定。改制前行政院農業委員會（下稱農委會）為協助地方機關執行審查辦法第33條第2項規定，由漁業署發布104年12月18日漁四字第0000000000號函釋（下稱104年12月18日函釋）：「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：……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，作為合理水產養殖經營事實之判定參考。」作為下級機關認定事實之統一標準，性質上屬行政程序法第159條第2項第2款規定之行政規則，核其內容並未逾越審查辦法第33條第2項規定內容，被告判斷具體個案有無依計畫內容使用，自得援引作為認定事實之標準。

(四)原告取得被告核發之同意書後，有未依原核定之計畫內容使用系爭土地之情形，被告以原處分廢止系爭容許使用同意書，核屬適法：

1、原告於105年申請設置系爭養殖設施之經營計畫書內容載明：「二、設置目的：養殖吳郭魚等鹽水魚蝦類，促進養殖業經濟繁榮，增加農民收入。……三、生產計畫：養殖種類及生產預估：吳郭魚1萬尾，……」。經被告105年12月1日函許可並發給同意書，該函載明：「三、注意事項及條件……(二)申請人請確實依照核定內容規劃辦理，應有放苗之養殖事實及收成實績……不得擅自變更本同意使用事項以外之用途及擴大面積，不作本同意使用時，應恢復原來使用，該計畫書內容未報經本府同意，不得擅自變更。」嗣原告就前已獲被告105年12月1日函核發系爭養殖設施同意書、106年5月3日函同意變更高度、容許使用面積之系爭土地，於106年申請附屬設置屋頂型綠能設施，其經營計畫書載明：「二、設置目的：養殖虱目魚等淡水魚蝦類，促進養殖業經濟繁榮，增加農民收入，本人欲將設施屋頂結合太陽光電打造成太陽能室內養殖設施……。三、生產計畫：養殖種類及生產預估：草魚200尾，預估1尾10斤，大頭鰱魚100尾，預估1尾10斤，虱目魚1,200尾，預估1尾1斤……。」經被告106年11月15日函許可並發給同意書，該函載明：「說明：……三、注意事項及條件：(一)台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。」（本院卷一第113-114頁）。是以，原告就其與林父結合申請系爭綠能設施之系爭漁電共生案場關於系爭土地養殖池部分，即負有依被告106年11月15日函核定之經營計畫內容使用之義務，亦即須有合於上述草魚、大頭鰱魚、虱目魚放養量及產量之合理養殖經營事實，土地使用始符合原核定計畫內容。

2、農業局為辦理漁電共生營運階段實際養殖行為查核作業，於111年4月12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管理人即林父就查核意見所列項目提出改善計畫，並建議其可尋求養殖專業團隊或農委會水產試驗所漁電共生養殖技術服務團輔導與協助；林父雖於111年6月11日具文向農業局陳述其已向○○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語，並檢附購料及魚苗提供者之名單，惟因其並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，農業局乃以111年7月5日函復林父略以擬變更養殖物種，應向農業局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；另提供技術服務團電話供原告洽詢。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農業局，農業局乃以112年1月17日函將系爭技術服務團之改善建議通知林父，並請於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，惟林父屆期仍未提改善計畫等情，此有農業局111年4月12日「漁電共生」查核紀錄表（訴願卷第102-103頁）、查核紀錄照片（訴願卷第95-96頁）及前述農業局111年5月5日函、林父111年6月11日函文、農業局111年7月5日函、農科院111年12日29日農科產字第0000000000號函、111年11月7日漁電共生技術團輔導申請暨紀錄表、農業局112年1月17日函附卷可證。由上足見，原告未依原核定之系爭養殖設施同意書及系爭綠能設施同意書內容使用系爭土地甚為明確，核已違反審查辦法第33條第1項規定，是被告依同辦法第33條第2項規定，以原處分廢止系爭容許使用同意書，洵屬有據。

3、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，核有適用法規錯誤之疑義云云。然查：

(1)被告以105年12月1日函核發同意書予原告時，業已於該函說明欄第3點載明：「（二）申請人請確實依照核定內容規劃辦理，應有放苗之養殖事實及收成實績，……。」等語，該函雖未明確規範養殖事實及收成實績認定之標準為何，然農委會漁業署業於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，自可資為認定之標準。況且，被告以106年11月15日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，所採標準亦與前述農委會漁業署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先前所取得之許可（即系爭容許使用同意書），顯然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4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，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日前即已取得系爭容許使用同意書，是上揭審查辦法第21條附表4之修正，核與本件系爭容許使用同意書遭廢止毫無關涉。因此，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日修正之容許使用審查辦法第21條附表4規定，審核原告依舊法申請取得之許可，業已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。

(2)復按「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：……四、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。」行政程序法第123條第4款固有明文。惟如前所述，被告核發系爭容許使用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養殖設施同意書，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，即逕行廢止系爭容許使用同意書，難謂無違背法令云云，亦無可取。

4、至原告於113年10月25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（本院卷一第271-549頁），主張其確實依據原核定計畫使用系爭土地，並聲請傳喚證人林○宗、陳○池、朱○興及黃○琪到庭作證乙節：

(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。惟觀諸被告製作之「林家廢止案-放養量申報彙整表」（本院卷一第559頁），原告於系爭土地及七股區篤加段170-672、170-674地號土地，109年及110年均未申報放養量，嗣於111年及112年分別申報放養筍殼魚各1,400尾。由上足見，原告使用系爭土地經營系爭漁電共生案場，養殖之物種與核定之虱目魚混養草魚及大頭鰱等淡水魚類顯然不符，自未符合原核定計畫內容使用。

(2)次查，原告所提系爭土地之電費繳費憑證（本院卷一第287頁）計費時間為111年1月3日止12月4日，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。

(3)又依林父111年6月11日函文（本院卷一第131-133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、學甲區、西港區及佳里區等11座養殖場，是其提供之購買飼料明細尚涉及其他養殖場，原告所提之購買飼料明細表，亦無法判斷是否供系爭漁電共生案場所使用。

(4)另觀諸原告製作之購買魚苗明細表（本院卷一第499頁），其中編號1至3、18至20為購買鰻魚苗之資料，另編號7至9及11則係108年8月及109年11月購買筍殼魚苗之資料，均與系爭漁電共生案場經核定養殖之魚種虱目魚、草魚及大頭鰱無關。復觀諸前述原告於系爭土地及七股區篤加段170-672、170-674地號土地，109年及110年均未申報放養量，嗣於111年及112年分別申報放養筍殼魚各1,400尾等情，足見系爭土地於106年取得系爭綠能設施同意書後，原告即未依被告核定之計畫書內容養殖虱目魚、草魚及大頭鰱。

(5)綜上，原告113年10月25日所提之事證，均無法證明其於系爭土地養殖虱目魚、草魚及大頭鰱已達最低生產量，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。

5、原告復主張其於111年4月12日農業局派員會同有關人員前來系爭漁電共生案場查核時，縱有未依原核定計畫養殖物種，然林父已以通訊軟體LINE向承辦人員申請變更，且被告委請之技術服務團前來訪視後，亦於輔導申請暨紀錄表記載：

「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提出申請云云：

(1)惟使用審查辦法第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，亦應填具申請書提出申請，並經審查准予變更後，方屬適法。

(2)經查，林父於111年6月11日以函文回覆農業局111年5月5日函時，固曾提及其於110年11月12日及15日均有透過通訊軟體LINE向前農業局漁業科科員賴○怡報告變更養殖經營物種（本院卷一第131頁），惟其並未依上述審查辦法規定填具申請書向農業局提出申請，農業局自無從加以審查並准予變更，難認其申請變更為合法。況且，原告前於106年為系爭土地上之系爭養殖設施屋頂附屬設置系爭綠能設施及變更養殖物種為虱目魚、草魚及大頭鰱，曾檢附經營計畫書等資料，向農業局提出申請，嗣經農業局以106年11月15日函核發系爭綠能設施同意書在案，核林父身為系爭漁電共生案場管理人，理應知悉上情，尚難諉為不知。又技術服務團曾於111年11月7日派員就系爭漁電共生案場提供林父諮詢服務，並作成輔導申請暨紀錄表，該表固於訪視建議第6點記載「案場主就原養殖物種已提請變更」等語（本院卷一第141頁），然因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父自述所為之記載，尚難以此為有利原告之認定。

6、原告另主張被告依技術服務團所提改善建議事項要求原告限期改善，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，被告廢止系爭容許使用同意書，違反行政程序法第166條規定，亦有裁量瑕疵云云。查系爭土地既經被告核准作系爭水產養殖設施及系爭作綠能設施容許使用，

原告即應依原核定之計畫內容使用，嗣被告查核發現系爭土地有未依計畫內容使用之情事，依審查辦法第33條第2項規定廢止系爭容許使用同意書，不生違反行政程序法第166條第2項之問題。況且，農業局先後以111年5月5日函、111年7月5日函及112年1月17日函請林父改善，然其均未改善，顯見其未依原核定經營計畫使用系爭土地，情節重大，被告廢止系爭容許使用同意書，亦無裁量瑕疵之問題。

7、原告又主張農業局111年5月5日函及112年1月17日函通知限期提出改善計畫，均未送達原告云云。惟查，農業局於111年4月12日派員現場查核時、技術服務團專家111年11月7日現場提供諮詢輔導時，林父均以案場管理人之身分自居，在場接受查詢並說明，或接受訪視及提出意見，核與林父回復農業局函文之111年6月11日書面資料，載明：「本人林○均等4人之學甲區及七股區有關溫室養殖案場營運查核詳如說明」「魚塭管理人：林○均」，大致相符合，且原告就此事實未予爭執，可見林父作為系爭魚電共生案場實質管理人，應有徵得其子即原告之同意。是以，就系爭魚電共生案無合理養殖經營事實乙節，迄於原處分作成時，仍未提出改善計畫，亦無積極改善作為之跡象，應有可歸責於原告，則被告將之列為裁量廢止系爭容許使用同意書之考量因素之一，並無違誤。原告此部分主張，亦無可採。另原告雖主張112年1月17日函未曾送達林父云云。惟查林父以被告之112年1月17日函提起訴願，經臺南市政府決定訴願不受理，有臺南市政府112年6月9日府法濟字第0000000000號訴願決定書（訴願卷第76-79頁）附卷可佐，倘林父未收受該函，又如何能就該函提起訴願？是原告上開主張，亦不可採。

8、末查，被告以106年11月15日函核發系爭綠能設施同意書，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，被告得廢止系爭養殖設施同意書，且已告知申請人即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。林父身為系爭漁電共生案場之管理人，其養殖經營情況嗣後既與被告核定之經營計畫內容有所落差，則被告據以廢止系爭容許使用同意書，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系爭容許使用同意書有違信賴保護原則。是原告主張其信賴被告所核發之系爭容許使用同意書，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，然原處分廢止系爭容許使用同意書，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，被告以原處分廢止系爭容許使用同意書，並無違誤；訴願決定予以維持，亦無不合。原告起訴意旨求為均予撤銷，為無理由，應予駁回。又本件事證已臻明確，兩造其餘之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，爰無逐一論述之必要；至原告請求本院傳喚賴◯怡、蘇◯生等2人到庭作證，經核亦無必要，併此敘明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　8　　月　　19　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

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　　8　　月　　20　　日

書記官　周　良　駿