

# 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461號

民國114年3月13日辯論終結

原告 江德群

被告 屏東縣政府

代表人 周春米

訴訟代理人 謝俊億

陳彥民

上列當事人間有關漁業事務事件，原告不服農業部中華民國113年11月7日農訴字第1130717421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、程序事項：

原告起訴後變更聲明為：「1. 訴願決定及原處分（即民國113年6月20日屏府農漁字第00000000000號函）均撤銷。2. 被告應依原告113年1月23日申請，作成室外水產養殖生產設施容許使用之行政處分。3. 被告應賠償原告之養殖損失、精神損失共新臺幣（下同）20萬元」（本院卷第66頁）。經核原告訴之變更其請求基礎事實不變，且無礙於被告防禦權之行使，被告亦無異議而為本案之言詞辯論，合於行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定，應予准許。

### 貳、實體事項：

#### 一、爭訟概要：

（一）原告前向被告申請坐落於○○縣○○鄉○○段（下稱東興段）646、650、651地號之3筆共有土地（即重測前打鐵段57-8、57-9、57-10地號，為一般農業區農牧用地，下稱系爭

01 土地)之陸上魚塭養殖漁業登記證，經被告於109年7月24日  
02 核發養字第0000201號屏東縣陸上魚塭養殖漁業登記證(下  
03 稱系爭養殖登記證)，有效期限為109年8月1日至114年7月3  
04 1日。其後，被告依民眾陳情，派員至系爭土地勘查，發現  
05 東興段650、651地號等2筆土地已回填土方，未有養殖經營  
06 事實，乃以112年8月7日屏府農漁字第00000000000號函(下  
07 稱112年8月7日函)廢止系爭養殖登記證。原告不服，提起  
08 訴願，經農業部以113年2月6日訴願決定駁回確定(下稱113  
09 年2月6日訴願決定)。

10 (二)原告復於113年2月23日以系爭土地向被告申請作室外水產養  
11 殖生產設施容許使用，經被告審查結果，認東興段650、651  
12 地號等2筆土地至少於112年3月至6月間已回填土方且無養殖  
13 經營，與申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法(下稱  
14 容許使用辦法)第21條第2項及附表四規定「一般農業區農  
15 牧用地之養殖池，以本辦法中華民國112年2月20日修正施行  
16 前之既存養殖池，且該期間有在養事實者為限」之要件未  
17 符，爰依容許使用辦法第6條第1項第4款規定，作成113年6  
18 月20日屏府農漁字第00000000000號函不予同意(下稱原處  
19 分)。原告不服，提起訴願，亦遭駁回，遂提起本件行政訴  
20 訟。

## 21 二、原告起訴主張及聲明：

### 22 (一)主張要旨：

23 1、被告以112年4月至6月間3次勘查有回填土方情形，認有中斷  
24 養殖情事，應屬錯誤解讀，實際上應為「整頓」而非回填。  
25 原告因原地勢低窪，收成時池水難排乾，難以曬池消毒，易  
26 殘留病毒；且原池岸低，洪汛期池水外溢致魚蝦流失；池底  
27 土層薄、石縫大而漏水率高，水清透光，致養殖不穩定及徒  
28 增抽水費等由，自費修護而需暫停養殖。又因土方來源於自  
29 來水工程，挖除土方後再置換水泥所生，故填土期間長短被  
30 動受工程進度影響。原告係投入57.6萬元拯救舊有150萬元  
31 投資，使魚池不漏水、不淹水，應視為未中斷養殖情事。

01 2、再參照養殖漁業生產調節獎勵作業規範修正規定第2點第5款  
02 規定：「延後放養：……完成魚塭池水排空，且無養殖事實  
03 連續3個月以上」，可見該期間無養殖事實連續3個月以上  
04 者，方有申領延後放養獎勵金資格。若依被告邏輯，無養殖  
05 事實連續3個月以上者，均應撤銷養殖登記。原處分已侵害  
06 原告受憲法第15條保障之生存權、工作權及財產權，並違反  
07 行政程序法第4、5、6、7、8、9、10條等規定。而被害人民  
08 就所受損害，亦得依行政訴訟法第7條合併請求損害賠償。

09 (二)聲明：

10 1、訴願決定及原處分均撤銷。

11 2、被告應依原告113年1月23日申請，作成室外水產養殖生產設  
12 施容許使用之行政處分。

13 3、被告應賠償原告之養殖損失、精神損失共20萬元。

14 三、被告答辯及聲明：

15 (一)答辯要旨：

16 依屏東縣政府環保局112年4月2日屏環查字第0000000000號  
17 函、被告112年4月12日屏府水政字第0000000000號書函、  
18 被告112年5月3日屏府農企字第0000000000號書函、以及11  
19 2年5月15日和同年6月8日土地違規使用會勘紀錄表，均已確  
20 認系爭土地已回填土方。原告於112年8月9日訴願書及同年9  
21 至11月間補充訴願理由書中，亦多次陳述有填土行為且有近  
22 萬噸土，且係因原告與其他共有人之私權糾紛導致該地已回  
23 填土方，並改變原本養殖態貌，已無養殖經營事實。系爭土  
24 地至少於112年3月至6月間已回填土方，並改變原本養殖態  
25 貌，已無養殖經營事實，則被告依容許使用辦法第21條第2  
26 項及附表四規定駁回原告之申請，核屬適法有據。

27 (二)聲明：原告之訴駁回。

28 四、爭點：

29 (一)原告或其共有人將土方回填至系爭土地，究竟是無在養事實  
30 或是屬於魚塭的改善措施？

01 (二)原告向被告申請是否符合容許使用辦法？原告請求被告應依  
02 其113年1月23日申請，作成室外水產養殖生產設施容許使用  
03 之行政處分，有無理由？

04 (三)原告依行政訴訟法第7條請求被告損害賠償，是否有理由？

05 五、本院之判斷：

06 (一)前提事實：

07 如爭訟概要欄所示之事實，有系爭養殖登記證（第52至54  
08 頁）、被告112年8月7日函（第12至13頁）、農業部113年2  
09 月6日農訴字第0000000000號訴願決定（第41至47頁）、原  
10 告113年2月23日農業用地作農業設施容許使用申請書（第48  
11 頁）、原處分（第71至72頁）及訴願決定（第95至100頁）  
12 附原處分卷可稽，堪予認定。

13 (二)應適用之法令：

14 1、農業發展條例第8條之1第2項、第3項：「(第2項)農業用地  
15 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  
16 用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在45平方公尺以  
17 下，且屬1層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國  
18 92年1月13日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設  
19 施，面積在250平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建  
20 築執照。(第3項)前項農業設施容許使用與興建之種類、興  
21 建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央  
22 主管機關會商有關機關定之。……。」

23 2、農業發展條例第8條之1第3項授權訂定之容許使用辦法

24 (1)第6條第1項第4款：「申請農業用地作農業設施容許使用，  
25 有下列情形之一者，不予同意：四、申請容許使用之面積或  
26 其他申請內容未符合本辦法規定，或申請人經營之其他農業  
27 用地或農業設施有閒置未利用或未符合規定使用之情形。」

28 (2)第21條第1項第1款、第2項：「(第1項)水產養殖設施分為  
29 下列各類：一、室外水產養殖生產設施：指供室外水產養殖  
30 直接生產之設施。(第2項)前項各類設施之許可使用細  
31 目，應符合附表四相關規定。」

01 (3)附表四水產養殖設施分類別修正規定，水產養殖設施之類別  
02 為室外水產養殖生產設施，其申請基準或條件第6點：「一  
03 般農業區農牧用地之養殖池，以本辦法中華民國112年2月20  
04 日修正施行前之既存養殖池，且該期間有在養事實者為限，  
05 並應檢附航照圖，及用電證明、進苗證明或其他足資證明在  
06 養事實之文件。」

07 (三)上開附表四水產養殖設施分類別修正規定關於室外水產養殖  
08 生產設施，可申請用地別為：1、非都市土地除工業區以  
09 外，其他各種使用分區之農牧用地。但特定農業區內農牧用  
10 地之養殖池，應配置循環水設施（備），該用地並應經直轄  
11 市、縣（市）主管機關核准。2、非都市土地各種使用分區  
12 之養殖用地。3、都市計畫範圍之農業區。至於一般農業區  
13 農牧用地之養殖池，則以容許使用辦法修正施行前之既存養  
14 殖池，且該期間有在養事實者為限，並應足資證明在養事實  
15 之文件。核其規定意旨，在於集中管理養殖漁業生產區，使  
16 國土有效利用，符合農業發展條例第8條之1授權，自可援  
17 用。經查，原告共有系爭土地為一般農業區農牧用地，原為  
18 陸上魚塢，並領有系爭養殖登記證（原處分卷第52至54  
19 頁）。後因魚塢有遭填土之事實，經被告廢止系爭養殖登記  
20 證確定。原告為本件申請時，固主張系爭土地上之魚塢填土  
21 乃改善措施，並非無在養事實；然系爭土地前由原告與訴外  
22 人、江德國、江德鳳共有（原處分卷第53頁），被告於112  
23 年5月15日派員至現場勘查時，江德鳳陳稱：本人無意願繼  
24 續在該地號從事養殖事業等語（原處分卷第6頁）；被告於1  
25 12年6月8日派員至現場勘查時，原告陳稱：填土是為了改善  
26 滲水嚴重問題，節省未來電費開支等語（原處分卷第9  
27 頁）。嗣原告於112年7月7日對訴外人江德鳳提出刑事告  
28 訴，意旨略以：「江德鳳未經原告同意逕自將原6分魚池填  
29 土，且強制填土後要求支付土方費用。江德鳳強制填土112  
30 年4月19日共約10200立方公尺，高出原堤岸20公分，毀損原  
31 有蓄水功能。虛報土方費用。……江德鳳填土前從未知會原

01 告，有關填土任一資訊，是進行中被原告發現」等情（臺灣  
02 屏東地方檢察署112年度他字第2071號卷【下稱他字卷】第2  
03 至3頁），原告於112年8月16日上開刑事案件中亦陳稱：江  
04 德鳳是叫人過來填土，我並沒有同意此事等語（他字卷第32  
05 頁）。後因江德鳳於112年9月29日死亡，檢察官作成不起訴  
06 處分（原處分卷第75至76頁）。原告於112年10月31日、同  
07 年11月3日訴願階段陳稱：對魚池基地結構屬於砂石級配級  
08 而言。必須大量注入新水，伴隨而來是長期遭受水青絲藻橫  
09 生困擾；此時填黃土是不得不的選項，但須受制土方供應  
10 者，改整期間長短非原告所能決定。正因長期遭受水青絲藻  
11 橫生，使抽水費陡增，魚蝦易生病等；必然壓縮排擠使養殖  
12 收益減少，連帶影響共有人養殖信心，存在想轉業或不轉業  
13 之爭執，甚至鬧上法院，亦是人之常情。填土目的係為保水  
14 省電，均為養殖做準備等語（原處分卷第17、19頁）。原告  
15 又於本院準備程序時陳稱：訴外人江德鳳以填土方式改善魚  
16 塭並無違反原告意思，僅係對費用有所爭執。填土係為改善  
17 魚塭，不應視為中斷養殖等語（本院卷第69至70、89頁）。  
18 綜觀上情，原告對於系爭土地魚塭填土之原因，說詞反覆，  
19 且與江德鳳所述不同，原告主張是否可信，已值懷疑；再者  
20 系爭土地經被告於112年4月11日、同年5月15日、同年6月8  
21 日派員至現場勘查；依被告函文所述及從照片可知魚塭回填  
22 土方，高度與路面等高並已整平，雖非屬營建工程剩餘土石  
23 堆置土方的行為，但已改變原本養殖態貌（原處分卷第2、  
24 5、7、8、11頁），無從認定系爭土地上之魚塭填土是原告  
25 為了改善魚塭養殖狀況所致，縱原告事後將高出路面的填土  
26 移除部分，粗略呈現魚塭的輪廓（原處分卷第22、23頁），  
27 亦不能認為原告有繼續養殖之情形。原告申請時既已無在養  
28 事實，被告依容許使用辦法第6條第1項第4款、第21條第1項  
29 第1款、第2項規定，作成原處分，拒絕原告之申請，核無違  
30 誤。

01 (四)至於原告依行政訴訟法第7條規定，合併請求被告應賠償原  
02 告之養殖損失、精神損失共20萬元部分。因原處分經本院調  
03 查審認後，於法並無違誤，原告訴請撤銷並請求被告應依原  
04 告申請作成室外水產養殖生產設施容許使用之行政處分，並  
05 無理由，已如前述。原告請求被告賠償20萬元請求權之存  
06 在，係以前述訴訟有理由作為前提，其提起之本件課予義務  
07 訴訟既未能獲得勝訴，則其合併提起之給付訴訟，亦無理  
08 由，自應併予駁回。

09 六、綜上所述，原告主張均無可採，原處分並無違誤，訴願決定  
10 予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，並  
11 請求判命被告應依原告113年1月23日申請，作成室外水產養  
12 殖生產設施容許使用之行政處分及請求判命被告賠償20萬元  
13 部分，均無理由，應予駁回。本件為判決基礎之事證已臻明  
14 確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，經斟酌後均與  
15 本件判決結果不生影響，爰不逐一論述。

16 七、結論：原告之訴無理由。

17 中 華 民 國 114 年 3 月 27 日

18 審判長法官 林 彥 君

19 法官 黃 堯 讚

20 法官 黃 奕 超

21 以上正本係照原本作成。

22 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其  
23 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由  
24 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁  
25 定駁回。

26 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴  
27 訟法第49條之1第1項）

28 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同  
29 條第3項、第4項）

30

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件

<p>(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 當事人或其代表人、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。</li> <li>2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。</li> <li>3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。</li> </ol>
-----------------------------------	---

<p>(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。</li> <li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格。</li> <li>3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。</li> <li>4. 當事人為公法人、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。</li> </ol>
---	---

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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。