

臺中高等行政法院判決

110年度訴字第256號

111年3月9日辯論終結

原告 凌昇能源科技股份有限公司

代表人 莊仁文

訴訟代理人 施瑋婷 律師

被告 雲林縣政府

代表人 張麗善

訴訟代理人 王國柱

陳智全 律師

上列當事人間有關農業事務事件，原告不服行政院農業委員會中華民國110年8月13日農訴字第1100707985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：

訴外人蔡麗雲前於民國103年5月19日向被告申請於其所有坐落於雲林縣○○鄉○○段1324、1325、1326地號屬特定農業區農牧用地之土地（下稱系爭土地），作「農作產銷設施-農業生產設施-網室」（構造種類：鋼鐵造無牆搭塑膠網；設施用途：農作生產）之容許使用，用以種植稻穀、蔬菜等作物，經被告以103年6月20日府農務二字第1035513125號函核發農業用地作農業設施容許使用同意書（下稱容許使用同意書），並於該同意書載明「未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止許可，並依法處理」在案，又蔡麗雲為起造人於103年6月26日取得雲林縣元長鄉公所核發之（103）元營建字第29號建造執照，於103年6月30日出具土地所有權使用同

01 意書予政威太陽能能源有限公司（下稱政威公司），供該公
02 司於系爭土地裝設太陽光電發電系統使用20年，政威公司則
03 於103年7月22日以系爭土地為設置地點，向台灣電力股份有
04 限公司申請再生能源（太陽光電）發電系統併聯及躉售電力
05 計畫，經台電公司103年8月12日審查通過。嗣蔡麗雲於104
06 年1月9日將系爭土地出租予政威公司，政威公司以系爭土地
07 為設置場址於104年1月13日向經濟部能源局（下稱能源局）
08 申請再生能源發電設備同意備案，經能源局104年3月17日函
09 覆同意備案，另由政威公司為起造人，於系爭土地建築前揭
10 容許使用同意書核准之鋼鐵造無牆網室（下稱系爭農業設
11 施），而於104年11月3日完工，104年12月24日取得（104）
12 （元）營使字第49號使用執照，並於系爭農業設施屋頂附屬
13 設置綠能設施（下稱系爭綠能設施），作為發電之用，於104
14 年12月31日與電業併聯（104年6月2日與電業簽約），嗣政
15 威公司於105年1月30日經臺南市政府准予變更公司名稱為峰
16 泰能源股份有限公司（下稱峰泰公司），105年3月25日峰泰公
17 司向能源局申請變更再生能源發電設備同意備案申請人名
18 稱，經能源局105年4月19日函覆同意辦理，峰泰公司於105
19 年3月29日就系爭農業設施為第一次所有權登記，即元長鄉
20 長南段314建號建物，105年8月16日峰泰公司向能源局申請
21 第三型再生能源發電設備之設備登記，經105年9月22日現場
22 查驗後，能源局105年10月25日函覆准予設備登記。而行政
23 院農業委員會（下稱農委會）為輔導於農業設施屋頂已附屬
24 綠能設施之違規改善中案件或已經廢止容許使用之案件，協
25 助進行實質改善作業，於106年10月20日訂定「農業設施屋
26 頂附屬設置綠能設施專案輔導機制」（下稱輔導機制）作為
27 執行依據，系爭綠能設施即經107年8月3日輔導小組現場勘
28 查確認，並由農委會107年10月9日農企字第1070013484號函
29 確認改善結果、檢送現場訪視意見表予被告，而進入前開輔
30 導機制之列管查核階段（下稱系爭列管案場），後續應由被
31 告每年定期進行案場現地查核。嗣原告於109年6月30日併購

01 峰泰公司，109年9月16日經臺北市政府准予存續合併變更登
02 記，於109年9月22日向地政機關以法人合併為由，申請變更
03 登記系爭農業設施之所有權人登記，109年10月8日經被告同
04 意原告申請變更再生能源發電設備（設備登記編號:FIN104-
05 PV2089)申請人名稱為原告公司。嗣被告於109年12月10日派
06 員至系爭列管案場現地查核，發現系爭土地「蕨類植物未具
07 經營收益種植方式（過於老化且無採收痕跡），構樹、毛西
08 番蓮、小花蔓澤蘭等雜草密生、未積極農作」等現況，經被
09 告將列管查核資料函送農委會，經該會110年2月2日函覆
10 以：「……(一)雲改16案場(即系爭列管案場)：查核結果
11 為雜草密生、未積極農作，且該案場之申請公司已解散，爰
12 請貴府依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第33條
13 規定予以核處，並終止輔導。……」，被告遂以110年3月3
14 日府農林二字第1102510103號函(下稱原處分)廢止容許使用
15 同意書，並終止系爭列管案場之輔導。原告不服，提起訴
16 願，經訴願決定以系爭案場之輔導性質為行政指導，被告上
17 揭函文所為終止輔導，核屬觀念通知，並非行政處分，予以
18 不受理決定，原告不服，提起本件行政訴訟。

19 二、原告起訴主張及聲明：

20 (一)主張要旨：

- 21 1. 峰泰公司於109年9月16日由原告吸收合併，依公司法第75條
22 及企業併購法第24條之規定，峰泰公司之法人格即告消滅，
23 權利義務由存續公司即原告承受。被告於110年3月11日寄出
24 以「峰泰公司」為受處分對象之原處分，依據最高行政法院
25 109年度判字第34號判決「……若行政機關在意思形成過程
26 中，對相對人、事實及應適用法規等影響決定內容之事項，
27 因不正確之認識，致於行政處分外觀之表現錯誤，則非屬得
28 隨時更正之顯然錯誤，而係行政處分具有違法的原因，應依
29 一般規定撤銷後，另為處分」之見解，顯有不正確之認識，
30 致於行政處分外觀之表現錯誤，且非顯然誤寫或其他顯然類
31 此情形之誤繕，應予撤銷。被告辯稱110年3月3日函並非行

01 政處分，惟被告送達蔡麗雲之110年3月18日廢止容許同意書
02 通知函並無任何救濟教示，反觀110年3月3日函有明確記載
03 救濟教示，顯見被告係以峰泰公司為對象作成行政處分，於
04 意思形成過程中表示錯誤，以不存在之峰泰公司為處分對
05 象，構成違法得撤銷之行政處分。

06 2. 原處分以峰泰公司為廢止容許使用同意書並終止系爭列管案
07 場輔導之處分相對人，並以峰泰公司於消滅前之登記地址為
08 送達地址，既非以原告為處分相對人，且未送達原告營業
09 址，依行政程序法第100條前段及第110條第1項前段規定，
10 對原告自不發生效力。且容許使用同意書與輔導函係由被告
11 核發，原告與峰泰公司吸收合併後，自是向被告陳明合併及
12 原告為存續公司之事由，並無理由向農委會陳報。被告亦出
13 具行政處分同意太陽能發電設備申請人變更為原告，可知被
14 告於109年10月即已知悉峰泰公司法人格消滅已不存在，經
15 濟部網站公示資料亦載明109年9月16日解散合併，被告未查
16 難謂無重大疏失。

17 3. 被告於109年11月30日通知於同年12月10日會同辦理會勘查
18 核，通知上記載檢附綠能設施稽查表一份，通知受文者準備
19 經營計劃書與營農實績資料供參，惟該函通知對象為已不存
20 在之峰泰公司。且自被告於107年7月13日通知峰泰公司現場
21 訪視函觀之，係以雲林四湖鄉中山東路52巷20弄5號地址為
22 送達地址，109年11月30日訪視函卻是寄到臺北市○○區○
23 ○路0段000巷00號2樓，非峰泰公司或原告之地址，顯有未
24 依行政程序法第102條及第104條第1項規定通知原告陳述意
25 見，不得以訪問紀錄或稽查紀錄表取代通知陳述意見。原告
26 於原處分作成前，並無受通知陳述意見，致無從提出相關農
27 業經營計劃書或經營實績資料或改善計劃，顯有違正當行政
28 程序。茲提出被告109年11月30日函所要求之經營計劃書及
29 營農實績資料（甲證13）。且觀109年10月7、14日經濟部分
30 別召開109年下半年旱災經濟部緊急應變小組第1次、第2次
31 工作會議，足證109年下半年有乾旱、病蟲害等問題致農耕

01 土地普遍歉收並休耕。被告逕謂峰泰公司未積極農作且已申
02 請解散，係根據不正確之事實作成原處分，對原告權益影響
03 甚鉅，不能事後以現場未從事農耕事證明確，主張其未合法
04 送達或給予陳述意見機會均為適法。

05 4. 依公司法第319條準用第75條及企業併購法第24、25條之規
06 定，存續公司僅概括繼受消滅公司之「權利義務」，並未繼
07 受消滅公司之「行為」，原告所繼受者應為峰泰公司之「權
08 利義務」而不包括該公司之「行為」，且合併基準日與被告
09 稽查日兩者相隔不到3個月，被告不應認定原告有未積極農
10 作而違反農業設施容許使用規定之行為。

11 5. 依據行政程序法第7、10條之規定，被告應綜合各種情形判
12 斷，是否有其他侵害較小手段達成行政目的，若認為系爭列
13 管案場種植情況不佳，亦應先通知原告提具經營計劃書，並
14 酌給改善之時間與機會。今全臺大缺電，電力供應吃緊，相
15 較於直接廢止容許使用同意書，依據農委會98年5月7日農企
16 字第098025731號函釋意旨及農業用地作農業設施容許使用
17 審查辦法(下稱容許使用審查辦法)第33條第2項之規定，仍
18 有輔導、限期改善等其他侵害較小且能有效達成行政目的之
19 手段，並非僅能選擇廢止容許使用同意書一途。系爭案場之
20 種植若不盡理想，亦非原告無改善意願，或無可改善可能，
21 倘於廢止許可前，給予原告限期改善，使恢復原核定計畫內
22 容，即能達成行政目的。茲提出109年7月至110年1月之農作
23 記錄與資料(甲證13)。且109年10月系爭列管案場耕作之
24 青農仍在盡力維護農作並積極除雜草，水利署亦公告當年為
25 臺灣在1964年以來降雨量最少的一年，11月將進入枯水期，
26 各部會與地方應嚴陣以待合作抗旱，系爭列管案場種植情形
27 既因乾旱致農作歉收，對原告而言亦屬不可抗力。此可傳喚
28 證人系爭案場管理人莊棠凱及種植之農夫徐崇評，即可證明
29 109年12月實係井抽不出水而導致作物生長情況不理想，並
30 無任由荒蕪怠於種植之情事。被告非但未衡酌當時氣候與農
31 耕條件，亦未詳查農電共生之可能性，給予改善期間及機

會，自有裁量怠惰且違反比例原則。另廢止系爭綠能設施之容許使用同意書，缺乏使農民投入農作之經濟誘因，無助於提高農業經營率，如給予農業設施改善機會，投入大量資金於附屬綠能光電設施之業者，將有助達成農業發展條例「維護環境資源，促進生態和諧，提高農業經營率」之目的。原處分與訴願決定有消極不適用行政程序法第7條適當性原則之違法，應予撤銷。且依核定計畫內容並無提及若遭逢乾旱缺水無法種植應如何處理，被告亦未曾告知原告需依照前開核定計畫內容申報並獲同意，始得主張休耕，又核定計畫內容僅為預估產量，並無保證切結產量，原告已提供進行田間管理之記錄供本院參酌，農夫也表示乾旱久未下雨，連地下水位下降都無法抽出地下水造成產量下跌，並無被告所稱未進行田間管理情事等語。

(二)聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1. 參照訴願決定可知被告110年3月3日函內容並無發生規制性之法律效果，亦即無對原告相關權利義務、法律關係產生任何的規制效力。該函關於「終止系爭列管案場輔導」，係依農委會訂定之專案輔導機制相關規定辦理，僅係被告依職權或在所掌事務範圍內，為實現一定行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請原告為一定作為或不作為之行為，核屬行政指導、觀念通知性質而非行政處分。
2. 峰泰公司與原告合併，原告為存續公司而依法繼受峰泰公司一切權利義務，包括峰泰公司之物品及人員，峰泰公司未依經營計畫所形成之法律上權利義務亦應由原告繼受。被告110年3月3日函寄送地址為峰泰公司地址（雲林縣四湖鄉中山東路52巷20弄5號），既然該公司員工已變成原告員工，由原峰泰公司員工收受原處分，送達尚無不合。且原告吸收合併峰泰公司後，即應來函告知合併訊息，俾利被告為相關通

01 知，原告未為前揭通知致被告難以知悉而為送達，屬可歸責
02 於原告，所造成之不利益應由原告承受。且原告已收受該函
03 文而於訴願程序為充分且必要之主張，其權益並未受到任何
04 影響。另被告於109年12月10日至系爭土地勘查，勘查之目
05 的在於確認案場是否依經營計畫實際從事農作，故原告是否
06 到場並不影響被告勘查之認定，對於原告權益並無影響。

07 3. 被告於109年12月10日勘查系爭土地時，現場雜草密生，未
08 積極農作之事實至明，此有會勘紀錄表及照片附卷可稽，依
09 行政程序法第103條第5款之規定，被告未通知原告陳述意見
10 仍為適法。

11 4. 原告主張被告送達蔡麗雲之通知函並無任何救濟教示，對峰
12 泰公司廢止容許使用同意書並終止輔導之原處分有救濟教示
13 云云。惟被告先前核發之容許使用同意書中已載明「未依計
14 畫內容使用者，原核定機關得廢止許可，並依法處理」，被
15 告於109年12月10日派員至系爭土地現場勘查後，發現現場
16 雜草密生、未積極農作，蔡麗雲既未依計畫內容使用系爭土
17 地，被告自得以另案處分廢止許可，其迄今並未提起行政救
18 濟。又被告於103年核准蔡麗雲申請之容許使用同意書，內
19 容略以：「……搭建方式為鋼鐵造無牆搭塑膠網、引用水為
20 鄰接基地南側有水利會溝渠可供使用，只要水源充足可兼引
21 灌溉，未來就計畫採行節水灌溉栽培模式，接引屋面雨水儲
22 備使用。生產計畫為一年四季栽植結球萵苣262萬株、大白
23 菜748萬株、花椰菜748萬株年產量」等。

24 5. 針對原告提出111年1月13日系爭土地現場照片，以證明原告
25 至今均持續積極農作，並非無意種植或拒絕改善部分，被告
26 於109年12月10日派員至系爭土地辦理會勘時，已現場確認
27 原告未積極農作之事實至為明顯，亦無傳訊證人之必要，且
28 原告提出之現場照片無法確定係111年1月13日之真實照片，
29 縱使照片為真，其拍攝期間已逾被告會勘後1個月（應為12
30 個月），難以此證明原告於會勘日前有積極農作之事實。

01 6. 原告主張因乾旱致農作歉收，屬不可抗力云云，惟經濟部水利署歷史消息提及因氣候乾旱而需減壓供給自來水之區域，
02 並未包括雲林縣，雲林縣於110年下半年之乾旱情形尚非嚴重而須採取特別應變措施之地區，乾旱程度尚不影響人民正常作息及農作。原告既於系爭土地實施農作，自應注意農作
03 相關事項及消息，並採取適當應變措施，不應諉為不知並歸責於不可抗力事由。本案係審認原告就系爭土地未積極農作，與氣候乾旱導致系爭土地農作歉收並無因果關係。容許
04 使用審查辦法第33條第2項但書規定：「配合政策休耕、休養、停養者，不在此限」，所謂「配合政策」指「對地綠色環境給付計畫」之生產環境維護措施（種植綠肥、景觀作物、翻耕、蓄水措施等），是以休耕需經由申報並經受理機關同意始符合上開情事。其餘休養與停養屬養殖、畜牧事宜無涉本件容許。又認定是否處於休耕、休養、停養狀態可經由是否申報「對地綠色環境給付計畫」，經查本案系爭案場土地於108年至110年間均無申報。原告107年進入輔導機制列管前之核定計畫內容如本院卷第23至24頁之附件1，本案未依計畫內容使用係指現況「雜草密生、未積極農作」與經營計畫內容之生產計畫難以對應，現場情況顯見無田間管理，不符合計畫內容之生產規模植株面積。另倘網室僅單純未進行農作或田間管理，仍構成本辦法第33條第2項所定未依計畫內容使用之要件等語

22 依計畫內容使用之要件等語
23 (二)聲明：原告之訴駁回。

24 四、爭點：

25 (一)被告110年3月3日函是否為行政處分？

26 (二)原告主張被告109年11月30日函通知會勘查核，該函以已消滅之峰泰公司為受文者，及送達住址亦非峰泰公司或原告公司之營業所，未合法通知，已屬違法，是否有據？

27 (三)被告110年3月3日函通知終止本案場之輔導，以已消滅之峰泰公司為處分相對人，已有違法，是否有據？
30

01 (四)系爭案場是否有未依容許使用之事實？原告主張109年12月1
02 0日勘查時，正逢旱災枯水期，而無可歸責，是否可採？

03 五、本院的判斷：

04 (一)前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭
05 執，並有容許使用同意書、農委會108年12月2月農企字第10
06 80013548號函、被告109年11月30日府農林二字第109253050
07 9號函、109年12月10日會勘紀錄表、農委會110年2月2日農
08 企字第1100700684號函、被告110年3月3日府農林二字第110
09 2510103號函、訴願決定、農委會111年11月2日農企字第111
10 0725092號函暨本案列入輔導機制前所提改善計畫及相關文
11 件、雲林縣政府110年提供之查核結果相關資料、能源局111
12 年12月14日能技字第11100261510號函暨所附同意備案、同
13 意變更申請人名稱及設備登記函文等相關文件（本院卷一第
14 563-565頁、107-111、129-133、75、79-83頁、本院卷二第
15 25-105頁、第125-371頁）在卷可稽，堪認為真實。

16 (二)本件應適用之法規：

- 17 1. 行政程序法第165條規定：「本法所稱行政指導，謂行政機
18 關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以
19 輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，
20 促請特定人為一定作為或不作為之行為。」
- 21 2. 農業發展條例第8條之1第2項、第3項規定：「農業用地上興
22 建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，
23 並依法申請建築執照。但農業設施面積在45平方公尺以下，
24 且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。……前項農業設施
25 容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他
26 應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」
- 27 3. 行為時(102年10月9日修正)申請農業用地作農業設施容許使
28 用審查辦法（下稱容許使用審查辦法）第13條規定：「（第
29 1項）農作產銷設施分為下列各類：一、農業生產設施：指
30 供農業直接生產及經營之設施。……（第2項）前項各類設
31 施之許可使用細目，應符合附表一相關規定。」附表一「農

作產銷設施分類別規定」：「類別：農業生產設施。許可使用細目：網室。申請基準或條件：有固定基礎之網室以一層樓為限，並應以可透光之塑膠布或遮陰網搭建。」第27條規定：「（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。……」第28條第1項規定：「本辦法附表所定之各類農業設施，得附屬設置綠能設施；該附屬設置之綠能設施免依第4條規定提出申請。」第33條規定：「（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。……（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。（第3項）前項農業設施已依法領有建築執照者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知建築主管機關處理。」

4. 農委會為輔導於農業設施屋頂已附屬綠能設施之違規改善中案件或已經廢止容許使用之案件，協助進行實質改善作業，乃於106年10月20日訂定「農業設施屋頂附屬設置綠能設施專案輔導機制」（下稱輔導機制）作為執行依據。依該輔導機制規定：「一、輔導對象：（一）已申設農業設施屋頂附屬設置綠能設施違規改善中之案場，由直轄市或縣（市）政府篩選名單列冊，並函送經濟部能源局確認具改善意願之名單，回復案場所在地之直轄市、縣（市）政府，據以建立輔導名冊。……二、輔導原則：（一）納入輔導名冊之業者，經直轄市、縣（市）政府通知後，應依限擬具敘明其得配合太陽能板減量、擬栽植之作物品項、農業設施與其屋頂太陽能板改善情形等規劃之改善計畫文件，並向案場所在地之直轄市、縣（市）政

府提出，尚未依限提送者，不予輔導。(二)考量輔導效益及避免資源重複投入，列入輔導名冊案場接受輔導改善機會以1次為限。……四、輔導期間：(一)違規改善中之案場：應於直轄市、縣(市)政府指定改善期限內完成案場實質改善工作。……五、輔導重點：(一)案場改善輔導：採書面診斷、現場訪視及改善諮詢等三階段辦理。……(二)產銷及相關訓練輔導：為避免輔導案場擬栽植作物品項未考量市場因素、或不具經濟性、不符產業經營政策，進而造成產銷失衡問題，由輔導改善小組依現場實際作物生長條件提供多種適合栽植作物品項供受輔導業者選擇，及提供中央與地方相關專業生產技術訓練課程資訊，以利業者落實實際營農，並藉由參與相關農業經營訓練，提升農業經營專業，以及掌握農產品行銷通路，避免衍生產銷問題。……七、輔導改善後續處理及列管：(一)農業設施容許使用申請：屬廢止容許之案場，經完成輔導改善工作，且經輔導改善小組確認符合規定後，重新向直轄市、縣(市)政府申請農業設施容許使用。(二)列管查核事項：1. 建立查核機制：直轄市、縣(市)政府對於已完成改善業者，應每年定期進行案場現地查核，並將查核結果併同相關現場照片、實際營農實績資料，登載於農地管理資訊系統。2. 主管單位之聯繫管理：為避免再有未按農業經營計畫使用之情事，直轄市、縣(市)政府對各案場之定期查核結果應通知相關主管機關，如有產銷協助需求，並得協請輔導改善小組提供相關專業技術諮詢及指導。又查核過程中發現業者倘有未按農業經營計畫使用之情形，應速請能源局協處改善事宜，再依實況作適法之處理。」據上，可見此輔導機制，係農委會為輔導於農業設施屋頂已附屬綠能設施之違規改善中案件或已經廢止容許使用之案件，對於具改善意願之名單，由直轄市、縣(市)政府建立輔導名冊，協助進行實質改善作業及產銷及相關訓練輔導，對於已完成輔導改善之案場經造冊列管，由直轄市或縣(市)主管機關每年定期進行案場現地查核是否依核定之經營計畫內容使用，及提供產銷協

助、專業技術諮詢及指導；如查核過程中發現業者倘有未按農業經營計畫使用之情形，應請經濟部能源局協處改善事宜，再按實況依容許使用審查辦法作適法之處理。從而，上揭輔導機制係農委會於其職權所掌事務範圍內，以輔導、協助方式，提供1次輔導機會使已違規之案場或已廢止容許使用之案場得以改善，並於改善完成後予以列管，以促進我國綠能產業之發展與農業發展間之平衡之行政目的，應屬行政程序法第165條所稱之行政指導。故在列管後如再有未按農業經營計畫使用情事，直轄市、縣(市)主管機關以函文通知終止輔導，此並非農委會或直轄市、縣(市)主管機關基於特定法令，就公法上具體事件所作成之裁處、否准決定或其他公權力措施，並不具法律上之強制力，亦未對外發生任何法律上之規制效果，對申請人之權益並無造成直接影響，該通知終止輔導之函文即非行政處分。至於直轄市、縣(市)主管機關依容許使用審查辦法第33條第2項規定，本應每年定期進行案場現地查核是否依核定之經營計畫內容使用，如有未按農業經營計畫使用情事，即得依該規定廢止原核定之容許使用，且經濟部能源局亦可能依再生能源發展條例相關規定廢止原核准之綠能設施。

(三)經查，第三人蔡麗雲前向被告申請於系爭土地，作「農作產銷設施-農業生產設施-網室」（構造種類：鋼鐵造無牆搭塑膠網；設施用途：農作生產）之容許使用，經被告於103年6月20日核發容許使用同意書後，接續取得元長鄉公所核發建造執照，蔡麗雲即於103年6月30日出具土地所有權使用同意書予政威公司，供政威公司向台電公司申請再生能源發電系統併聯及躉售計畫獲准，政威公司於104年1月間與蔡麗雲簽立系爭土地租賃契約，復向能源局申請再生能源同意備案於同年3月獲准，同年6月與台電公司簽訂電能購售契約，另政威公司以起造人身分在系爭土地搭建網室即系爭農業設施，於取得使用執照後，於104年12月31日與台電公司完成併聯作業，105年1月間政威公司變更名稱為峰泰公司，同年3月

向能源局申請變更再生能源發電設備同意備案申請人名稱，峰泰公司於105年3月29日申請系爭農業設施第一次所有權登記，於同年8月向能源局申請設備登記，105年10月25日獲准設備登記後，再依電能購售契約向台電公司申請開始躉售電能。於能源局105年10月25日准予設備登記前，同年9月22日之現場查驗結果雖勾選合格，惟另記載：「現勘時點……3.設施內種植2/5金針、3/5芋頭，部分作物生長不良，缺株。」等情，以上有蔡麗雲於103年間申請農業用地作農業設施容許使用之行政卷宗1份、公證書及土地租賃契約、臺南市政府105年1月30日府經工商字第1050069880號函、雲林北港地政事務所111年7月26日北地一字第1110005361號函檢送105年北地資總字第650號登記相關資料、經濟部能源局111年12月14日能技字第11100261510號函暨檢附同意備案、同意變更申請人名稱及設備登記函文等相關資料在卷可參（本院卷一第563-587頁、第35-45頁、第471頁以下、本院卷二第126-371頁）。由上可知，蔡麗雲於取得容許使用同意書後10日，即出具土地使用同意書供政威公司設置太陽光電發電系統使用，足認蔡麗雲以系爭土地向被告申請容許使用同意書之初，應即有意供政威公司於系爭農業設施上設置太陽能板之用，甚至由政威公司為系爭農業設施之起造人而取得使用執照，且於能源局准予峰泰公司設備登記前之現場查驗，仍可見農作情形不良，種植品項復與蔡麗雲申請容許使用同意時所附農業設施使用生產計畫書所述一年四季栽植結球萵苣、大白菜、花椰菜等項不符（本院卷一第571頁），且審酌前揭行為時容許使用審查辦法第13條附表一規定，網室之申請基準或條件本即定為「有固定基礎之網室以一層樓為限，並應以可透光之塑膠布或遮陰網搭建」，可見網室之建造本具有透光性之要求，從而，即便106年6月28日修正之容許使用審查辦法始增訂網室之申請基準或條件「二、本細目設施不得附屬綠能設施」之要件，然網室之設置本即需具透光性以供作物所需光照，是其本質上本即無附加設置綠能

設施之可能，該要件之修訂僅是將網室之本質要求明文化，尚非該審查辦法附表一修訂後始不得於網室上附加綠能設施，復經行政院農業委員會112年2月23日農企字第1120207193號函覆本院明確（本院卷二第403至404頁）。因之，政威公司或峰泰公司在系爭農業設施建築完成後即於其上設置綠能設施，明顯違反容許使用同意書核定之計畫內容無訛。

(四)另為因應全臺各地之農地多有「假種田真種電」之實況，並配合國家再生能源政策方向，且為妥善管理農業設施屋頂附屬綠能設施之違規改善中案件，或已廢止容許使用之案件，協助其有輔導改正機會，農委會以106年10月20日農企字第1060013409號函檢送「農業設施屋頂附屬設置綠能設施專案輔導機制」，將農業設施屋頂已附屬綠能設施之違規改善中案件或已經廢止容許使用之案件，進行實質輔導改善，峰泰公司乃提出改善方式調查表，系爭農業設施違規使用之情形即由被告依輔導機制納入輔導名冊，經輔導改善小組會同經濟部能源局、被告、農糧署、農試所、臺南區農改場等單位，於107年8月3日現場勘查確認現狀農耕為栽植過貓已改善完成，經農委會於107年10月9日以農企第1070013484函確認改善結果，而將系爭農業設施依前開輔導機制進入列管查核階段，成為列管查核案場(本院卷一第589-591頁、本院卷二第25-39頁)，而應由被告每年定期進行現地查核。因之，峰泰公司乃至於對峰泰公司百分之百持股之原告公司（訴願卷一第196頁），均應自知系爭農業設施屋頂附加綠能設施係屬違規改善案件，僅因前揭輔導機制始得暫免於上開容許使用審查辦法第33條第2項規定之廢止許可處分，且因輔導機制第2點輔導原則訂明「考量輔導效益及避免資源重複投入，列入輔導名冊案場接受輔導改善機會以1次為限。」則獲有輔導改善機會之案場自應確實按其承諾之農業經營計畫使用農業設施，如再有未按農業經營計畫使用之情事，自有依實況為適法處理之必要。

01 (五)查原告以109年6月30日為併購基準日而合併峰泰公司等5家
02 公司，於109年9月16日完成變更登記，由原告為合併後存續
03 公司，嗣於109年9月22日以法人合併為原因向地政機關申請
04 系爭農業設施變更登記，有土地登記申請書、該公司變更登
05 記表、雲林縣地籍異動索引等可稽（本院卷一第511-539
06 頁）。復於109年9月30日向被告提出「再生能源發電設備認
07 定文件變更申請表」，經被告109年10月8日府建行二字第10
08 93928581號函同意辦理太陽光電發電設備認定申請人由峰泰
09 公司更名為合併後存續之原告公司（本院卷一第33-34
10 頁），然原告所為上開「申請人變更」僅為關於再生能源發
11 電設備登記之申請人名稱變更，原告並未向農委會或被告農
12 業處提出變更前揭輔導機制申請人之申請，此為兩造所未爭
13 執，且農委會111年11月2日函覆本院所詢事項時，仍於函文
14 說明二載稱：「貴院來函係為凌昇能源科技股份有限公司與
15 雲林縣政府間之農業事務事件，惟雲改16案場之申請人為峰
16 泰能源股份有限公司」，亦可為證（本院卷二第25頁）；而
17 原告主張被告以109年11月30日函通知會勘（本院卷一第129
18 頁），該函以已消滅之峰泰公司為受文者，及送達住址亦非
19 峰泰公司或原告公司之營業所，顯未合法通知乙節，惟依據
20 容許使用審查辦法第2項規定「直轄○縣市（市）主管機關
21 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
22 管，並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用。」及輔導
23 機制第7點輔導改善後續處理及列管：「(二)列管查核事項：
24 1. 建立查核機制：直轄市、縣(市)政府對於已完成改善業
25 者，應每年定期進行案場現地查核，並將查核結果併同相關
26 現場照片、實際營農實績資料，登載於農地管理資訊系
27 統。」並未規定直轄市、縣(市)政府進行案場現地查核時，
28 必須通知案場所有人或管理人查核日期及時間等相關作業要
29 點（本院卷二第20、26頁）。又現地查核之重點在於確認列
30 管案場是否仍持續符合農營計畫而使用農地，故即使被告未
31 通知原告即實施現地查核，亦無違輔導機制之現地查核或容

01 許使用審查辦法所定之抽查規定，況且，直轄○縣市市政府
02 對列管案場以不定時、隨機等方式實施現地查核，更能確認
03 列管案場之平日真實栽植狀況，亦能確保案場所有人或管理
04 人不因機關事前通知而臨時種植以應付查核，機關之執行抽
05 查更能真實落實農地農用之農業政策，故上揭會勘通知函即
06 使未向原告通知，被告為執行輔導機制之列管行為及容許使
07 用審查辦法之抽查業務，仍得辦理現地查核，以查明系爭案
08 場是否有按農業經營計畫使用之事實，是此部分難認有違法
09 之處。

10 (六)依上，因系爭案場仍係列管查核案場，自仍應依輔導機制而
11 由被告每年定期現地查核。被告於109年12月10日會勘時，
12 以系爭場案場「蕨類植物未具經營收益，種植方式(過於老
13 化且無採收痕跡)，構樹、毛西番蓮、小花蔓澤蘭等雜草密
14 生，未積極農作」(本院卷一第131-133頁、訴願卷二第161
15 -165頁)，乃以110年1月6日府農林二字第110250246號函送
16 列管查核資料予農委會，經農委會以110年2月2日農企字第1
17 100700684號函復略以：「(一)雲改16案場(本件系爭案
18 場)：查核結果為雜草密生，未積極農作，且該案場之申請
19 公司已解散，爰請貴府依申請農業用地作農業設施容許使用
20 審查辦法第33條規定予以核處，並終止輔導。」被告乃以原
21 處分通知峰泰公司廢止容許許可，並終止本案場之輔導，另
22 於110年3月11日以掛號郵件重寄該函文至峰泰公司之營業所
23 「雲林縣四湖縣○○○路00巷00弄0號」(本院卷一第75
24 頁)，並經郵務公司110年3月12日成功投遞(本院卷一第11
25 5頁)，嗣被告再以110年3月18日府農林二字第1102512086
26 號函通知第三人蔡麗雲廢止容許許可，請於110年5月30日前
27 移除綠能設施並恢復農用或逕予恢復原地形地貌，副本通知
28 峰泰公司(本院卷一第229頁)，蔡麗雲迄至111年9月5日並未
29 對上開110年3月18日處分提出行政救濟，經被告陳明在卷
30 (本院卷一第560頁)。又原告於訴願說明中稱：「峰泰能源
31 為凌昇能源100%轉投資之子公司，為便於公司內部管理，於

01 109年6月30日進行吸收合併，凌昇能源為存續公司……」，
02 另參峰泰公司105年間向能源局提出設備申請登記時所提出
03 之「太陽光電發電系統設置竣工試驗報告」，安裝廠商名稱
04 即為原告公司（本院卷二第333頁），可知峰泰公司實質由
05 原告公司管理營運，另原告110年3月24日向被告提出訴願申
06 請時，得清楚載明：「覆農業處110年3月3日府農林二字第1
07 102510103號函辦理，並做訴願說明。」（訴願卷二第196
08 頁），復於本案審理中得提出陳證1即原處分（本院卷一第7
09 5頁），應認原處分應於110年3月12日成功投遞時，即已進
10 入原告公司可得知悉之管領範圍內。

11 (七)據上，系爭綠能設施係違反容許使用同意書之核定計畫內容
12 而設置於系爭農業設施之上，本即違反容許使用審查辦法之
13 相關規定而得廢止容許使用，係經由上揭輔導機制始得繼續
14 留存使用，惟觀上揭輔導機制所得提供者僅為書面診斷、現
15 場訪視、改善諮詢及指導、產銷及相關訓練輔導等輔導作
16 為，且於業者無意願配合時，亦無何強制力使業者從事改善
17 行為，僅得不予輔導，即便查核過程中發現業者尚有未按農
18 業經營計畫使用之情形，另請能源局協處改善事宜，亦同樣
19 不具強制效果，是對於未能配合輔導作為之業者，被告所為
20 終止案場輔導，並未對外產生法律上拘束之強制性效果，況
21 且，系爭列管案場之綠能設施原初本即是違法存在於系爭土
22 地之上，即便經輔導機制而為列管，仍非屬合於容許使用審
23 查辦法所定之合法使用狀態，且既為列管案場，業者本即明
24 知隨時可能因查核發現違反營農計畫而終止輔導，機關並無
25 於查核發現違規時持續給予輔導之義務，從而被告以原處分
26 對峰泰公司所為「終止案場輔導」部分，核非行政處分。惟
27 原處分一併廢止容許使用同意書，此部分核屬行政處分，該
28 容許使用同意書雖係第三人蔡麗雲所申請，然由原告依據該
29 容許使用同意書設置系爭農業設施，並登記為系爭農業設施
30 之所有權人，則容許使用同意書倘經廢止，原告所有系爭農
31 業設施即無合法設置之權源，就此部分應認原告具有法律上

01 之利害關係，而得提起行政訴訟。又原告於110年3月24日函
02 已表明「覆農業處110年3月3日府農林二字第1102510103號
03 函辦理，並做訴願說明。」（訴願卷二第196頁），應認原告
04 對於廢止容許使用同意書部分，有提起訴願之意思表示，而
05 於本案起訴前業經訴願程序。

06 (八)蔡麗雲向被告申請容許使用同意書時，曾提出農業設施使用
07 生產計畫書（本院卷一第569頁以下），經被告審查核定並
08 核發容許使用同意書在案，然系爭土地取得容許使用同意書
09 後，實際上係由政威公司、峰泰公司於系爭農業設施屋頂上
10 附加綠能設施，嗣經峰泰公司依前揭輔導機制另提出農業設
11 施使用生產計畫書（本院卷二第23頁以下），經輔導改善小
12 組現勘，農委會確認改善結果，本案係種植過貓（過溝菜
13 蕨）後，進入輔導機制之列管查核階段，從而，系爭農業設
14 施在輔導機制內應履行之核定計畫內容，應以峰泰公司所提
15 並經輔導機制審查通過之生產計畫為準，此復為被告陳明在
16 案（本院卷二第20頁）。查系爭案場經被告109年12月10日
17 會勘結果認定現況「蕨類植物未具經營收益，種植方式過於
18 老化，且無採收痕跡，構樹、毛西番蓮、小花蔓澤蘭等雜草
19 密生，未積極農作」，有會勘紀錄表及照片可稽，依其現場
20 情況可見系爭農業設施內之蕨類已多數乾枯、田間未整理、
21 任由荒廢，實有未符規定且未依計畫內容使用之情事。

22 (九)原告雖主張無怠於農作，且提出水利署公告109年度降雨量
23 少，11月進入枯水期，乾旱、病蟲害等問題致農耕土地普遍
24 歉收並休耕等語，並以109年12月8日查核前5個月農夫與原
25 告公司人員通訊對話記錄，及109年7月至110年1月之農作記
26 錄與照片等為憑，然依原告所提出之農業設施使用經營計畫
27 書（訴願卷二第140-141頁、本院卷二第31-33頁）所載：
28 「三、生產計畫：(一)作物種類：過溝菜蕨類為主及場外其他
29 蔬菜類為主和畸零地以果樹為主。(二)生產規模、年產量及產
30 植：種植面積約5,200平方公尺，本設施中約可種植26,000
31 過溝菜蕨植株，本網室初期預估之年產量為600公斤，預估3

01 年後之年產量為1,000-1,500公斤。產值可達為50,000-80,0
02 00元/年。……」，再核諸原告所提農產出貨明細（本院卷
03 一第465頁），系爭案場實際經營農業產量，108年玉米約19
04 7台斤(119公斤)、蕨菜約145台斤(87公斤)，109年至7月中
05 蕨菜約300台斤(180公斤)，已與原告之農業設施使用經營計
06 畫書所載預估初期產量600公斤相差懸殊。再者，原告上揭
07 於本院所提出之農產出貨明細記載日期僅到109年7月12日，
08 而於訴願時所提出農產出貨明細表係記載至110年3月4日，
09 且109年8月至11月30日仍記載蕨菜採收15至40公斤不等，但
10 未檢附該期間交易明細表以資證明(訴願卷二第10-25頁)，
11 且訴訟中所提附件1營農實績資料，卻未見109年8月至11月3
12 0日之採收紀錄（本院卷一第452頁），故訴願時所提出農產
13 出貨明細表關於109年8月至11月30日期間之記載，尚難憑
14 採，再者，參原告所提甲證13農作照片109年11月8日照片後
15 接續之照片日期即為110年1月15日（本院卷一第405-407
16 頁）、被告查核前5個月與農夫之對話紀錄最末日期為109年
17 11月8日（本院卷二第124頁），再核前開附件1營農實績資
18 料亦記載「2020/11/8雜草防治，人工除草」，其接續之紀
19 載即為「2021/1/13雜草防治，噴藥除草/施用防治資材」
20 （本院卷一第452頁），由原告所提出之營農資料，顯然出
21 現了2個月之營農空白期間，不僅未有採收紀錄，亦未見防
22 治雜草生長之田間管理作為，難認原告確實有持續營農之事
23 實，而被告現地勘查之時點109年12月10日，恰為原告該段
24 營農空白期間，被告依勘查結果認定系爭案場現況未積極農
25 作，應屬有據。

26 (十)另按容許使用審查辦法第33條第2項但書規定：「配合政策
27 休耕、休養、停養者，不在此限」，此所謂「配合政策」係
28 指「對地綠色環境給付計畫」之生產環境維護措施（種植綠
29 肥、景觀作物、翻耕、蓄水措施等），是以休耕需經由申報
30 並經受理機關同意始符合上開但書規定。經查系爭案場土地
31 於108年至110年間均無申報休耕、休養，有被告111年10月2

01 7日府農林二字第1110104869號函可稽(本院卷二第19-20
02 頁),原告亦未提出已申請休耕之證明,且被告同時期於109
03 年12月現地查核雲林縣四湖鄉、元長鄉、水林鄉、麥寮鄉、
04 東勢鄉等地10件專案輔導案場,亦均符合經營計畫依法作農
05 業使用(訴願卷一第150頁、本院卷二第43頁),顯無因缺
06 水而完全無法耕作之情事,再者,即便因缺水而未耕作,仍
07 應進行田間管理,而非任由土地上雜草搶水搶地,系爭案場
08 於現場勘查時呈現「雜草密生、未積極農作」之情況,顯無
09 田間管理,自不符輔導機制中所核定之生產計畫內容。原告
10 上揭所述,均無可採。另原告請求傳訊系爭案場管理人莊崇
11 凱及種植之農夫徐崇評以證明有農營事實,本院認為並無必
12 要,併予說明。

13 □至於原告主張被告110年3月3日原處分通知終止本案場之輔
14 導及廢止容許使用同意書,係以已消滅之峰泰公司為處分相
15 對人,亦有違法乙節,查被告110年3月3日原處分固以法人
16 格已消滅之峰泰公司為受文者,惟被告於110年3月11日以掛
17 號郵件重寄原處分至峰泰公司申請輔導改善時所留之地址
18 (雲林縣四湖鄉中山東路52巷20弄5號),於110年3月12日
19 成功投遞時,即已進入原告公司可得知悉之管領範圍內,業
20 如前述,且原告亦知其為合併峰泰公司後之存續公司,應概
21 括完全繼受峰泰公司於法律上之權利義務,從而,即便原處
22 分之受文者載為峰泰公司,其具規制效力之行政處分部分仍
23 屬對繼受峰泰公司權利義務之原告公司生效,且終止輔導之
24 通知亦已到達原告而發生終止輔導之事實,原告既已概括承
25 受峰泰公司之一切權利義務,原處分即不因受文者之記載而
26 影響其合法性。

27 □又依輔導機制規定為考量輔導效益及避免資源重複投入,列
28 入輔導名冊案場接受輔導改善機會以1次為限,是原告主張
29 被告未先通知限期改善,即予終止本案場之輔導及廢止容許
30 使用同意書,有違比例原則等語,即無可採。

□綜上所述，原處分於法並無違誤，訴願決定為不受理，固有未洽，但結論並無二致。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

□本件判決基礎已經明確，兩造其餘的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，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴無理由。

中 華 民 國 112 年 3 月 30 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

(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。

02

中 華 民 國 112 年 3 月 30 日

03

書記官 林昱玟