最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第3號

上　訴　人　米迦勒農業股份有限公司
代　表　人　郭鼎擇
訴訟代理人　莊美貴　律師
被 上訴 人　臺南市政府
代　表　人　黃偉哲
訴訟代理人　許雅芬　律師
　　鄭婷婷　律師

上列當事人間農業發展條例事件，上訴人對於中華民國107年5月31日高雄高等行政法院107年度訴字第44號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人之代表人由李孟諺變更為黃偉哲，茲據其具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、上訴人於民國103年4月9日向被上訴人申請在臺南市○○區○○○段○○○○○○○○號土地（編定為特定農業區農牧用地，下稱系爭土地）設置農作產銷設施「菇類栽培場」之容許使用，經被上訴人依行為時「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」（下稱容許使用審查辦法）第5條規定，以103年5月20日府農務字第1030460710號函（下稱被上訴人103年5月20日函）檢送同日期字號之農業用地作農業設施容許使用同意書（下稱系爭同意書），並於系爭同意書載明「未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止許可」等語。其後上訴人搭建太陽光電發電設備作為設施頂蓋，經經濟部能源局（下稱能源局）以104年3月17日能技字第10404006310號函（下稱能源局104年3月17日函）同意備案。上訴人復將該發電設備移轉予訴外人環群能源股份有限公司（下稱環群公司），經能源局106年3月20日能技字第10604005340號函同意辦理

。嗣被上訴人於106年6月22日派員至系爭土地辦理會勘結果，發現現況7座菇類栽培場以太陽能板作設施頂蓋，且未搭配栽培菇類所需的通風扇、抽風扇及灑水系統設施等，與原核定的構造種類未符，又場內無種植黑木耳，亦與原核定之經營計畫未符。被上訴人因認上訴人未依原核定的計畫內容使用，違反容許使用審查辦法第33條第1項規定，乃依同條第2項規定，以106年7月17日府農務字第1060708620號函（下稱原處分）廢止系爭同意書。上訴人不服，提起訴願，遭駁回後，提起行政訴訟，聲明撤銷訴願決定及原處分。經原判決駁回後，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：　上訴人在系爭土地設置農作產銷設施「菇類栽培場」的屋頂裝設太陽能板等太陽光電發電設備，未從事菇類栽培農作，與原核定之構造種類及經營計畫不符，被上訴人自可廢止系爭同意書。由上訴人建置菇類栽培場及太陽光電發電設備過程觀察，若有心經營菇類栽培，本應積極籌建菇類栽培場，然上訴人卻向能源局申請再生能源發電設備同意備案，104年5月8日與經營電力網的電業簽約，105年5月10日再與電業併聯簽約。由被上訴人106年6月22日到系爭土地會勘結果及現場照片觀察，上訴人在系爭土地上設置所謂的「菇類栽培場」，實際上是太陽光電發電設備，現場既無栽培菇類之通風扇、抽風扇及灑水系統等設備，亦無用試管培養原菌種黑木耳之情，更無曾經栽培菇類並經採收後所殘留之痕跡。系爭同意書之核發至106年6月22日被上訴人會勘時止，已逾3年，上訴人仍未從事農業活動菇類栽培，且無建置栽培菇類的設備，足認上訴人是假藉經營「菇類栽培場」名義，以掩飾其在系爭土地建置太陽光電發電設備，故上訴人主張會勘時並非黑木耳栽培期，及因資金周轉困難而暫緩菇類栽培場其餘設備之建置等語，為推卸責任之說詞，不可採信。　上訴人於訴

願時提出之現場照片，顯示其合作廠商福興菌場培養菌種，及系爭土地建置「菇類栽培場」之情況。惟該照片明顯是在106年6月22日被上訴人會勘後所拍攝，且由現場只加裝黑網、水龍頭及通風扇，並沒有經營「菇類栽培場」所需抽風扇及灑水系統等設施觀之，足認該照片只是上訴人事後為應付行政爭訟程序所拍攝。嗣上訴人於訴訟中，又提出改善照片，證明其已設置抽風扇及灑水系統，且菇包（太空包）也已經進場等，然縱使上訴人事後已有建置「菇類栽培場」，仍對其原來沒有從事農作，經被上訴人廢止系爭同意書之結果不生影響。　被上訴人103年5月20日函說明二即載明：「請確依核定計畫內容使用，……如有違規使用，原核定機關得廢止許可並依區域計畫法相關規定辦理……」等語；能源局104年3月17日函就上訴人申請再生能源發電設備同意備案，於該函說明四第6款載明：「本案注意事項如下：……（六）本案農業設施如經原核定機關依法廢止容許使用同意，其農業設施上附屬設置之太陽光電發電設備將失所附麗，本局依本辦法第12條規定辦理」等語，可知上訴人須確實依系爭同意書核定計畫內容使用，否則被上訴人可以廢止系爭同意書。上訴人既未依系爭同意書核准內容建置「菇類栽培場」，並栽種黑木耳作農業使用，且上開函已請上訴人要依核定計畫內容使用，否則被上訴人可廢止系爭同意書，能源局也可廢止再生能源發電設備之同意備案。故上訴人主張其因信賴能源局104年3月17日函，才會設置太陽光電發電設備，依信賴保護原則，被上訴人不可廢止系爭同意書等語，不足採信。㈡依容許使用審查辦法第33條第2項前段規定，即給予原核定機關裁量權，得視農地使用人實際違規情節，以之作為是否逕行廢止容許使用同意之依據，然該法條並無規定，原核定機關須先定期命使用人改善，逾期未改善者，才可廢止容許使用許可。上訴人直接於系爭土地建置太陽光電發電設備，並無依系爭同意書作栽培菇類之農業使用，情節重大，被上訴人逕行廢止系爭同意書，尚無不合。上訴人主張原

審106年度訴字第94號、第122號、第276號判決及臺中高等行政法院106年度訴字第357號判決，原處分機關皆有給予數個月的改善期間，屆期不改善，才依容許使用審查辦法第33條第2項前段規定廢止容許使用同意書，本件被上訴人未先命限期改善，即廢止系爭同意書，有違平等原則及行政自我拘束原則等語，亦無可採。ē上訴人於106年3月20日將太陽光電發電設備移轉給環群公司，系爭同意書經被上訴人廢止後，能源局同意環群公司限期改善，及被上訴人事後對環群公司給予輔導。惟能源局之限期改善及被上訴人之輔導，都是要落實農地農用政策，針對上訴人未依原核定計畫內容使用部分，如何改善使其符合原核定計畫內容，建置栽培菇類的設備，仍不能免除上訴人先前未依原核定之計畫內容使用之責任，即系爭同意書既已因上訴人嚴重違規而業經廢止，則縱使被上訴人受理訴外人溫一鳴請求輔導其重新取得農業設施容許使用同意之申請，也不能藉此認定被上訴人於作成原處分時有程序上或實體上之瑕疵等語，為其判斷之基礎。

五、上訴意旨略以：　依容許使用審查辦法第28條規定，上訴人建置之菇類栽培場，確可附屬設置綠能設施，且免依第4條規定提出申請。又依起訴狀所附相片明顯可見上訴人所建造之菇類栽培場之樑、柱、屋頂支架確實均是以鋼鐵所建造，與系爭同意書所載並無不符之處。再觀系爭同意書之內容，未就頂蓋材料為特別之記載，更未有不得以太陽能板為頂蓋之限制，上訴人因配合能源局及被上訴人所推動「陽光屋頂百萬座計畫」，向能源局申請於系爭土地之菇類栽培場屋頂設置太陽光電發電設備，獲能源局核准，故上訴人以太陽能板作為菇類栽培場頂蓋材料，於法無違，更符合原核定計畫及政府推動之政策。　能源局104年3月17日函有送達給被上訴人及其轄下農業局，被上訴人於收受該函後，未為反對之表示，亦即被上訴人對上訴人以太陽能板作為菇類栽培場之頂蓋的事實，係明知且容許，上訴人始進行再生能源設備之建置，足證上訴人對被上訴人容許於系爭土地之菇類栽培場

搭建再生能源發電設備之行為已產生信賴，且上訴人從未以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分，亦不曾對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分，因此上訴人之信賴值得保護。原判決未詳述上訴人之信賴為何不值得保護，遽認上訴人所主張信賴保護原則不足採信，有適用行政程序法第117條、第119條規定之違法。　依容許使用審查辦法第33條第2項規定，取得農業設施容許使用，而未依核定計畫內容使用者，原核定機關「得」廢止其許可，並非「應」廢止其許可，故原核定機關在廢止許可時，須衡量原核准使用之農業設施及使用之狀況與情節、上訴人可否繼續原使用計畫、廢止原許可是否有助於行政目的之達成、所採取廢止原許可使用所造成之損害與欲達成之利益是否有失均衡、於廢止原許可與通知上訴人改善間何者對上訴人權益損害最少，原核定機關若未就該等於人民有利與不利之情形一律注意，即屬違法、恣意裁量，當然違背法令。被上訴人如認會勘現場時，原經核准之農業設施有未依核准計畫使用時，亦應衡量當時並非黑木耳之栽培期，及上訴人係因一時資金周轉有困難，況且現資金到位已依原核定計畫建置完成菇類栽培場之設施，而被上訴人未就該等於上訴人有利與不利之情形一律注意，偏執採取一次會勘之結果，未詢問上訴人何時可設置完成通風扇和抽風扇及灑水系統設施，或限期上訴人完成設置通風扇和抽風扇及灑水系統設施，即逕行認定上訴人有未依原核定計畫栽植菇類而廢止系爭同意書，顯違比例原則。ｎ原判決認定能源局之限期改善及被上訴人之輔導，是要協助上訴人改善以符合原核定計畫內容，足證原審亦認上訴人就原核定計畫內容有改善可能性及必要性，然原判決又認上訴人改善後如果可以符合原核定計畫內容使用，上訴人可再向被上訴人申請農業用地作農業設施容許使用。惟上訴人係爭執被上訴人不應廢止系爭同意書，並非重新向被上訴人申請農業用地作農業設施容許使用，故原判決認定能源局之限期改善及

被上訴人之輔導，是要協助上訴人改善以符合原核定計畫內容，卻又認為上訴人改善係為了能再向被上訴人申請農業用地作農業設施容許使用，判決理由顯然矛盾而當然違法等語。

六、本院查：

按農業發展條例第8條之1第2項前段及第3項規定：「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。……」「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。」次按，依農業發展條例第8條之1第3項授權訂定，而於系爭同意書核發當時（即102年10月9日修正發布全文）之容許使用審查辦法第3條規定：「本辦法所稱農業設施之種類如下：一、農作產銷設施。……七、綠能設施。」第4條規定：「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。……」第5條規定：「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。」第13條第1項第1款及第2項規定：「農作產銷設施分為下列各類：一、農業生產設施：指供農業直接生產及經營之設施。……」「前項各類設施之許可使用細目，應符合附表1相關規定。」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。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。（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。」復按，被上訴人作成廢止系爭同意書之原處分當時（即106年6月28日修正發布）之第33條，僅增訂第4項規定：「第2項農業設施含綠能設施者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知能源主管機關處理。」以利後續由能源主管機關作適法處理。又，容許使用審查辦法第13條第2項附表1「農作產銷設施分類別規定」，就「設施種類：農作產銷設施」「類別：農業生產設施」之許可使用細目「菇類栽培場」，係規定「申請基準或條件」為「菇類栽培場無需天然光線者，應配置溫度控制及換氣裝置。其需天然光線者，應以採光材質搭建；並得配合設置菇包製包場或菇類培植廢棄包處理場。」而其「可申請用地別」，則規定為「一、非都市土地各種使用分區之農牧用地、養殖用地（工業區、河川區除外）。二、都市計畫範圍之農業區、保護區之農業用地。」

依上開規定可知，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，由主管機關依容許使用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。而上開容許使用審查辦法，乃中央主管機關依農業發展條例第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，無違農業發展條例之立法意旨，被上訴人予以援用作為審查、許可並廢止之依據，

核無不合。

再按行政程序法第123條第1款及第2款規定：「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。」本件被上訴人依上訴人103年4月9日之申請，以被上訴人103年5月20日函檢送系爭同意書，同意上訴人於系爭土地設置農作產銷設施「菇類栽培場」之容許使用，復於被上訴人103年5月20日函之說明二記載：「請確依核定計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠及其他非農業使用。如有違規使用，原核定機關得廢止許可並依區域計畫法相關規定辦理……」另於系爭同意書之附註欄第2點記載：「請依核定計畫內容使用。未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止許可，並依法處理」等語，足認被上訴人於核發系爭同意書之處分時，已保留該授益行政處分之廢止權；並容許使用審查辦法第33條第2項業已規定，未依核定計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，亦屬「法規准許廢止者」，自得由被上訴人依職權為全部或一部之廢止，則被上訴人依上開規定廢止系爭同意書，核屬有據。

又事實認定乃事實審法院之職權，苟其事實之認定符合證據法則，不違經驗法則及論理法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定亦異於該當事人之主張者，亦不得謂為判決有違背法令之情形。本件被上訴人於103年5月20日核發系爭同意書，嗣於3年後之106年6月22日派員至系爭土地辦理會勘結果，發現現況7座菇類栽培場以太陽能板作設施頂蓋，且未搭配栽培菇類所需的通風扇、抽風扇及灑水系統設施等，與原核定的構造種類未符，又場內無種植黑木耳，亦與原核定之經營計畫未符，亦即上訴人僅於系爭土地設置太陽光電發電設備，但無栽培菇類之設備，亦查無曾經栽培菇類並經採收之經營農業事實，有會勘紀錄及現場照片在卷為憑，原判決據以認定上訴人確無經營農業之事實，並明確論述其事實認定之依據及得心證之理由，核與卷證

資料相符，亦與證據法則、經驗法則及論理法則無違，自得為本院判決之基礎。至上訴人於訴願及原審審理時，所提出於事後部分改善之現場照片，亦據原判決論明：縱使上訴人事後建置「菇類栽培場」，亦不影響其原來即未從事農作而經被上訴人以原處分廢止系爭同意書之結果，核其判斷理由，並無違誤。此外，原判決已論明：由上訴人建置菇類栽培場及太陽光電發電設備過程觀察，若有心經營菇類栽培，本應積極籌建菇類栽培場，然上訴人卻向能源局申請再生能源發電設備同意備案，104年5月8日與經營電力網的電業簽約，105年5月10日再與電業併聯簽約；由被上訴人106年6月22日到系爭土地會勘結果及現場照片觀察，上訴人在系爭土地上設置所謂的「菇類栽培場」，實際上是太陽光電發電設備，現場既無栽培菇類之通風扇、抽風扇及灑水系統等設備，亦無用試管培養原菌種黑木耳之情，更無曾經栽培菇類並經採收後所殘留之痕跡；系爭同意書之核發至106年6月22日被上訴人會勘時止，已逾3年，上訴人仍未從事農業活動菇類栽培，且無建置栽培菇類的設備，足認上訴人是假藉經營「菇類栽培場」名義，以掩飾其在系爭土地建置太陽光電發電設備，上訴人主張會勘時並非黑木耳栽培期，及因資金周轉困難而暫緩菇類栽培場其餘設備之建置等語，為推卸責任之說詞等情，則被上訴人以上訴人確無經營農業之事實，斟酌其違規情節重大，而裁量作成廢止系爭同意書之原處分，核無上訴意旨所指摘違反比例原則之情事可言。

ē 上訴人主張於系爭土地之菇類栽培場屋頂設置太陽光電發電設備，係經能源局104年3月17日函核准，依行為時容許使用審查辦法第28條規定，其設置之菇類栽培場確實可附屬設置綠能設施，而免依同辦法第4條規定提出申請，故其以太陽能板作為菇類栽培場頂蓋材料，符合原核定計畫及政府政策云云。查系爭同意書核發當時之容許使用審查辦法第27條及第28條規定，農作產銷設施固得附屬設置太陽能設施（綠能設施），並該附屬農作產銷設施設置之綠能設施，須具備「

結合農業經營」條件，始免依同辦法第4條規定提出申請。亦即，免依容許使用審查辦法第4條規定提出申請農業用地作農業設施容許使用者，必須是「附屬」農作產銷設施設置，並具備「結合農業經營」之條件者。惟查上訴人未依系爭同意書原核定計畫設置農作產銷設施「菇類栽培場」，實由環群公司在系爭土地上作綠能設施之其他非農業使用等情，已見前述，自難認上開綠能設施「附屬」農作產銷設施設置，並具備「結合農業經營」之條件而依法免經申請核准容許作綠能設施（太陽光電發電設備）之使用。且查如前述，被上訴人103年5月20日函說明二及系爭同意書附註欄第2點，均已充分告知上訴人應確實依核定計畫內容使用，不得作為非農業使用，否則得廢止許可並依區域計畫法相關規定辦理等情。至於能源局104年3月17日函，乃再生能源發展條例之中央主管機關經濟部，為推廣設置再生能源發電設備，而於當時以經濟部103年12月30日經能字第10304606890號公告，委任能源局辦理再生能源發展條例第4條第4項授權訂定之「再生能源發電設備設置管理辦法」之同意備案、查驗、設備登記、撤銷、廢止及相關業務，經能源局就上訴人申請設置再生能源發電設備案件予以同意備案，核與系爭同意書之申請事項，要係二事；況能源局104年3月17日函之說明四（六）亦已載明：「本案農業設施如經原核定機關依法廢止容許使用同意，其農業設施上附屬設置之太陽光電發電設備將失所附麗，本局依本辦法第12條（108年12月18日經修正發布為第18條）規定辦理」等語，自難謂上訴人得執能源局104年3月17日函而認以太陽能板作為菇類栽培場頂蓋材料已符合系爭同意書之原核定計畫內容，能源局104年3月17日函亦不足以作為上訴人可以在系爭土地不經營農業之信賴基礎，則上訴人主張其對能源局104年3月17日函之信賴值得保護等節，委無可採。

上訴人另稱原判決認能源局之限期改善及被上訴人之輔導，是要協助改善以符合原核定計畫內容，卻又認改善係為了能

再向被上訴人申請農業用地作農業設施容許使用，判決理由矛盾而違法云云。查原判決已論明能源局之限期改善及被上訴人之事後輔導，仍然不能免除上訴人先前沒有依原核定之計畫內容使用的責任，核無上訴人指摘判決理由矛盾而違法情事。上訴人所訴，仍不足採。

ě另上訴人其餘述稱各節，或係重述其在原審業經主張而為原判決摒棄不採之陳詞，或係就原審所為論斷或駁斥其主張之理由，以其歧異之見解，指摘原判決為不當，所訴均無可採。

綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，洵無違誤，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違誤，求予廢棄，難認有理由，應予駁回。

七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　9　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　蕭　惠　芳

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

法官　曹　瑞　烽

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　9　　日

書記官　莊　子　誼