# 臺北高等行政法院判決

107年度訴字第1398號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年2月27日辯

| | | |
|---|---|---|
| 原　　告 | 鑫三能源有限公司 | |
| 代　表　人 | 徐嘉男（董事） | |
| 訴訟代理人 | 石秋玲 | 律師 |
| 被　　告 | 經濟部 | |
| 代　表　人 | 沈榮津（部長） | |
| 訴訟代理人 | 謝友仁 | 律師 |
| | 邱宛琳 | 律師 |
| 前　一　人 | | |
| 複　代理人 | 林柏辰 | 律師 |
| | 傅士峰 | |

上列當事人間再生能源發展條例事件，原告不服經濟部中華民國107年8月30日院臺訴字第1070185510號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

訴願決定及原處分均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠緣原告向被告所屬能源局（以下稱為能源局）申請設置第三型再生能源發電設備（屋頂型）太陽光電發電設備（以下稱為太陽光電系統），於雲林縣○○鎮○○段○○○○號（以下稱為設置場址一）設置總裝置容量91瓩，及於雲林縣○○鄉○○段○○○○○○號（以下稱為設置場址二）設置總裝置容量99瓩，經能源局針對設置場址一以民國103年7月21日能技字

第10304019060號函核發同意備案（備案編號：103PV1243，以下稱為同意備案文件一）、103年11月14日能技字第10304029330號函核發同意設備登記（設備登記編號：FIN103-PV0600，以下稱為設備登記文件一），及針對設置場址二以104年3月17日能技字第10404004970號函核發同意備案（備案編號：104PV0179，以下稱為同意備案文件二）、104年9月17日能技字第10404089790號函核發同意設備登記文件（設備登記編號：FIN104-PV048，以下稱為設備登記文件二，並與同意備案文件一、二及設備登記文件一合稱為再生能源設備認定文件）。

㈡嗣雲林縣政府於105年7月19日實地勘查設置場址一，發現現地為鐵工廠，在屋頂上設置太陽能板，未依原核定計畫內容做溫室之農業使用，並經105年9月13日前往複勘仍未改善，另於105年8月12日、12月15日實地勘查設置場址二結果，現地做洋蔥及生薑集貨加工使用，未依原核定計畫內容作菇類栽培場使用，並有多項未經申請核准之其他建物及設施，並經106年1月16日前往複勘仍未改善。雲林縣政府乃依行為時申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（以下稱為農業設施審查辦法）第33條規定，先後於105年9月23日、106年1月20日廢止設置場址一、場址二之農業用地作農業設施容許使用同意書（以下稱為農許同意書）。

㈢被告能源局則於106年5月1日函請原告陳述意見，並以106年6月16日能技字第10600109880號函及第00000000000號函同意給予原告4個月期限改善，惟本案設置場址之違法情形仍未改善，被告遂於107年2月14日分別以經授能字第10600235780號函（以下稱為原處分一）及經授能字第10600235800號函（以下稱為原處分二，與原處分一合稱為原處分），依行

為時再生能源發電設備設置管理辦法（以下稱為再生能源管理辦法）第12條第2項第1款（108年12月18日修正移列為第18條第2項）規定，廢止原告之再生能源設備認定文件，並依再生能源管理辦法第13條規定，該設置場址一、二自處分生效日起，同一申請人2年內不得再申請再生能源發電設備同意備案。原告不服，提起訴願，業經決定駁回後，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠原處分違反法不溯及既往原則：

1.按中央法規標準法第18條、並參照大法官釋字第577號解釋，新訂生效之法規，對於法規生效前已發生事件，原則上不得適用。而所謂事件，指符合特定法規構成要件之全部法律事實；所謂發生，指該全部法律事實在現實生活中完全具體實現而言。

2.查原告取得系爭再生能源設備認定文件當時，再生能源管理辦法並未要求容許同意書，且原告於103年7月21日及104年3月17日分別取得同意備案文件一、二，並於103年11月14日及104年9月17日分別取得設備登記文件一、二，而行政院農業委員會（以下簡稱為農委會）係於104年2月12日以農企字第1040012074號函始通知被告能源局，爾後業者如就農業設施欲辦理同意備案，須另檢附得附設綠能設施之農業設施容許使用文件。即原告取得同意備案文件一、二，及設備登記文件一時，上開農委會函文根本不存在而無法溯及拘束原告，至於設備登記文件二則因上開農委會函文僅提及「同意備案須另檢附」，可知對已先取得同意備案文件二之原告亦無拘束力。被告以系爭容許同意書遭廢止為由進而廢止系爭再生能源設備認定文件，違反中

央法規標準法第18條之規定，並違反法不溯及既往原則。

㈡行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款後段規定違反法律保留原則及法律明確性原則而無效：

1.按憲法第23條，就法律保留原則定有明文。查被告據以廢止系爭再生能設備認定文件之依據為再生能源管理辦法，而上開辦法係依98年7月8日制定公布之再生能源發展條例第4條第3項授權訂定。然觀諸該條項所授權範圍僅及於再生能源發電設備之能源類別、裝置容量、查核方式、認定程序，並未授權被告就已取得再生能源設備認定文件之再生能源發電設備業者進行權利剝奪與限制。因此，被告據以廢止系爭再生能源設備認定文件之行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款規定違反憲法第23條法律保留原則，應屬無效。

2.次按司法院釋字第491號及第432號解釋，主管機關基於法律授權所訂定之法規命令應符合法律明確性原則，亦即須其意義非難以理解，為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認。查本件被告據以廢止系爭再生能源設備認定文件之依據為行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款後段所稱之違反其他法令，然上開所謂其他法令既未列舉內容，亦無例示規定，受規範者難以理解其意義、範圍、內容，更無從預見再生能源發電設備認定文件遭廢止之原因，司法難以進行審查，致使已取得再生能源發電設備認定文件之申請人根本無從預測於何種情況下會遭廢止再生能源設備認定文件，故行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款後段之違反其他法令規定違反法律明確性原則，應屬無效。

㈢原處分違反不當聯結禁止原則：

1.按行政程序法第4條，行政機關行使公權力，從事行政活動時，不得將不具事理上關連之事項與其所欲採取之措施或決定相結合。次按98年7月8日制定公布之再生能源發展條例第3條第1項第9款、第5條第2項、第14條，再生能源業者設置再生能源設備之行為，應遵循再生能源發展條例、電業法及再生能源管理辦法之限制，其餘非屬上開法規者，應非行為時之再生能源管理辦法第12條第2項第1款後段所稱其他法令。

2.查本件被告以原告違反農業設施審查辦法第33條規定為由，廢止系爭再生能源設備認定文件之處分，然觀諸再生能源發展條例、電業法及再生能源管理辦法，均未規定再生能源業者設置再生能源設備須受農業發展條例或其授權訂定之農業設施審查辦法限制，且農業發展條例之立法目的係確保農業永續經營，與再生能源發展條例、電業法及再生能源管理辦法之立法目的不同。

3.次查違反農業設施審查辦法第33條規定未依計畫使用農業設施者係第三人李永勝與李素琴，並非原告，原告僅向第三人李永勝、李素琴承租屋頂建置電廠，且被告能源局在原告申請同意備案、設備登記時亦未要求提出容許同意書相關文件，並原告亦未檢附容許同意書，有申請同意備案、申請設備登記申請書及相關資料可證。被告嗣後以與本兩件申請案無關之李永勝、李素琴之容許同意書遭廢止為由，認為原告違反農業設施審查辦法第33條，依行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款後段所稱之其他法令，廢止系爭再生能源設備認定文件，顯然違反行政程序法第4條所定一般法律原則中之不當聯結禁止原則。

4.被告雖提出農委會100年3月22日農企字第1000115084號函

作為系爭容許同意書被廢止後可廢止系爭再生能源設備認定文件之依據，惟上開函文之性質，或為不發生法律效果之觀念通知，或僅具內部拘束效力之解釋性行政規則，因此無法作為廢止系爭再生能源設備認定文件之依據；且退步言，縱使該函可以限制原告再生能源設備申請，但該函不當連結再生能源管理辦法與農業設施審查辦法，已如前述，違反行政程序法第4條不當聯結禁止原則，亦應無效。

5.農委會遲至106年6月28日才修改農業設審查辦法第28條，亦即至此農業設施審查辦法才規定申請綠能設施之農業設施需依原核定計畫內容使用，並課予主管機關查核農業經營事實之義務，由主管機關承擔把關之角色。此可反面推知，在此之前之容許同意書並非再生能源業者取得同意備案及設備登記應考量之要件。因此，被告以與再生能源無關、申請時並未要求提出之第三人李永勝、李素琴容許同意書遭廢止為由，而廢止原告同意備案及設備登記，顯然違反不當聯結禁止原則。

㈣系爭再生能源設備認定文件中所附加之附款，應屬無效：

1.按行政程序法第93條，羈束處分如無法規明文即不得附加附款。次按101年11月5日修正公布再生能源管理辦法第6條第1項第3款，及103年5月1日修正公布之同辦法第6條第1項第3款、第7條規定，準此，第三型再生能源發電設備申請人，只要提供101年11月5日修正公布之再生能源管理辦法第6條第1項第3款所定文件並獲得年度裝置容量分配，則主管機關即應依上開辦法第7條規定發給同意備案文件，並無任何裁量空間。又按103年5月1日修正公布之再生能源管理辦法第10條第1項，及104年7月3日修正公布之

再生能源管理辦法第10條第1項，取得備案之第三型再生能源發電設備申請人，只要提供上開辦法第10條第1項所定文件，則主管機關即應依上開辦法第11條規定發給同意設備登記文件，並無任何裁量空間。

2.查本件系爭場址一、二上之太陽光電系統，分別於103年7月21日、104年3月17日經被告能源局同意備案，並於103年11月14日、104年9月17日經被告能源局同意設備登記，上開申請均有備妥相關文件，則被告能源局依上開再生能源管理辦法第7條及第11條規定即有義務分別作成同意備案及同意設備登記之處分，並無任何行政裁量空間。

3.次查行為時再生能源管理辦第7條、第11條及第12條第2項第1款規定中，並無被告所附加「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設備將失所附麗，本局依辦法（按：再生能源管理辦法）第12條規定辦理」相關文字，則被告能源局在法無明文下，違反行政程序法第93條規定在系爭再生能源設備認定文件上附加上開附款而有重大明顯瑕疵，依行政程序法第111條第7款規定應屬無效。

㈤雲林縣政府廢止系爭容許同意書，均已逾2年除斥期間：

1.按行政程序法第123條第1款及第124條，關於授益行政處分之廢止，係自廢止原因發生後2年內為之。則其除斥期間之起算，係以事實上發生廢止原因時起算。該廢止權行使之除斥期間計算，自不問有廢止權之機關是否知悉廢止原因已發生（臺中高等行政法院判決101年度訴更二字第28號判決意旨參照）。

2.查本案第三人李永勝於101年7月24日經雲林縣政府核發農許同意書，然依李永勝103年8月22日場址照片可知系爭設

置場址一於103年8月22日即已作為非農業之鐵工廠使用，又李素琴於97年9月2日經雲林縣政府核發農許使用同意書，然103年11月27日現場照片、104年1月11日照片，可知系爭設置場址二於103年11月間即非作為菇類栽培室使用，從而雲林縣政府應於105年8月22日前廢止李永勝、105年11月27日前廢止李素琴之容許同意書，然雲林縣政府遲至105年9月23日始廢止李永勝、106年1月20日才廢止李素琴之容許同意書，則雲林縣政府上開廢止處分顯已逾行政程序法第124條所定2年除斥期間而有重大明顯瑕疵，依行政程序法第111條第7款規定應屬無效。則被告於107年2月14日以上開容許同意書已廢止為由，進而作成原處分，顯然違法適用行為時再生能源管理辦法第12條規定。

㈥被告未給予原告限期改善，逕行廢止系爭再生能源發電設備認定文件，違反比例原則及信賴保護原則：

1.按行政程序法第7條及第8條，就比例原則與信賴保護原則分別定有明文。

2.查雲林縣政府於107年1月12日函知原告參加行政院農委會之農業設施屋頂附屬設置綠能設施專案輔導機制，原告隨即於107年1月29日檢附農業設施屋頂附屬設置綠能設施輔導改善方式調查表、農業設施使用生產計畫書並表示同意無條件配合改善，而依上開輔導機制，原告享有六個月實質改善期間，但被告卻在原告表達參與改善後未滿一個月，即認定原告改善方式有違被告能源局之改善方式，對原告參加上開改善輔導機制及所提出之農業設施使用生產計畫書隻字未提，並率以廢止系爭再生能源設備認定文件，被告未依行為時再生能源管理辦法第12條第3項規定再給予原告改善期間，致使原告投入設置電廠之高額成本付諸

流水，則被告上開廢止處分顯然違反違反行政程序法第7條比例原則及第8條信賴保護原則。

㈦原告並未獲得不當電力補貼：

1.原告建置系爭設置場址一投入新臺幣（下同）6,331,500元、建置系爭設置場址二投入5,821,200元，兩者合計支出高達12,152,700元，而系爭設置場址一自103年10月1日掛表完成、系爭設置場址二自104年7月3日掛表完成，迄被告107年2月14日廢止原告再生能源設備文件時，上開設置場址才啟用2～3年，原告在被告廢止時、乃至現在，都是處於虧損、成本尚未回收之狀況。

2.被告舉監察院106年9月6日糾正案文以為抗辯，惟查該糾正文主要是糾正農委會102年10月9日修正公布之農業設施審查辦法，係針對綠能設施以現狀入法之不當（欠缺審查機制）及農委會遲至104年2月12日才建立行政實務審查流程之行政怠惰；被告能源局針對廢止案後續處理遲延建立行政處置程序、被告未善盡監督之責云云，但此糾正函文並非剝奪原告改善機會等情。並聲明求為判決：①訴願決定及原處分均撤銷。②訴訟費用由被告負擔。

三、被告則以：

㈠系爭容許同意書經雲林縣政府廢止，被告據以廢止系爭再生能源設備認定文件適法且有據：

1.按102年10月9日修正發布之農業設施審查辦法第4條、第27條第1項、第2項、第28條，僅於農業設施附屬設置之綠能設施始能免申請容許使用同意書，惟綠能設施所依附之農業用地作各類農業設施，仍應申請農業用地作農業設施容許使用。次按100年2月25日修正發布之再生能源管理辦法第12條第2項第1款，復參行政院農業委員會100年3月22

日農企字第1000115084號函說明略以：「經原核定機關依法廢止其容許使用同意者，其農業設施上附屬設置之太陽能光電設施將失所附麗，無法繼續適法存在。」再查，被告能源局核發之再生能源設備認定文件均已敘明：「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設施將失所附麗，本局依本辦法第12條規定辦理。」是以，容許同意書未依原核定計畫內容使用，經原核定機關廢止者，其農業設施上附屬設置之太陽能光電設施將失所附麗，並因違反其他法令而構成行為時之再生能源管理辦法第12條第2項第1款之情形，中央主管機關得廢止再生能源發電設備之同意備案或設備登記甚明。

2.查系爭設置場址一、二之系爭容許同意書，業經雲林縣政府分別以105年9月23日府農務二字第1052520078號函及106年1月20日府農務二字第1062501336號函廢止，是系爭設置場址一、二因違反農業設施審查辦法第33條規定，顯已構成行為時之再生能源管理辦法第12條第2項第1款規定之違反其他法令規定之情形，被告廢止系爭再生能源設備認定文件，於法有據。至原告主張被告違反中央法規標準法第18條規定及法不溯及既往原則云云，殊難可採。

㈡行為時之再生能源管理辦法第12條第2項第1款所定之違反其他法令規定之情形，無違反法律保留原則或法律明確性原則：

1.按司法院大法官釋字第443號、第432號解釋理由書，立法得衡酌規範生活事實複雜性及適用於個案妥當性，適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定甚明。苟其意義非難以理解，受規範者亦得預見其行為有受處罰之可

能，並得經司法審查加以確認，即符合法律明確性要求。次按98年7月8日制定公布之再生能源發展條例第1條、第4條第2項及第3項，及其授權訂立之101年11月5日修正公布再生能源管理辦法第6條第1項第3款第2目及其附件一，可知設置再生能源發電設備於建築物，應以合法建築物為前提；且經認定之再生能源發電設備之能源類別、裝置容量、查核方式、認定程序及其他應遵行事項等相關規定，由中央主管機關另定之。

2.再按102年10月9日修正發布之農業設施審查辦法第4條、第27條第1項、第2項及第28條，並參農委會105年12月22日農企字第0000000000A號公告之農業設施審查辦法部分條文修正草案總說明略以：「…明定綠能設施申請除符合公告之特定區位及條件，得免與農業經營相結合外，至應與農業經營使用相結合之綠能設施，仍應有農業生產之事實，始得設置於農業用地或農業設施屋頂。」，可知農業設施審查辦法規定，綠能設施所依附之各類農業設施，仍應申請農業用地作農業設施容許使用，且該農業設施仍應有農業生產之事實，以維持農地農用之原則。

3.是以農業用地上之農業設施如未依計畫內容使用，經原核定機關依農業設施審查辦法第33條規定廢止其容許使用同意，則其農業設施及其附屬設置之太陽光電設施，自非適法存在，而該當行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款之違反其他法令規定情形無訛。從而98年7月8日制定公布之再生能源發展條例第4條第3項規定，為立法機關考量再生能源發電設備設置之複雜性及適用個案之妥當性，而以不確定法律概念而為相應之規定，同時授權主管機關發布命令為補充規定之明文，爰行為時再生能源管理辦法第

12條第2項第1款所定之違反其他法令規定情形，當指再生能源發電設備之同意備案或設備登記，有違反其他相關法令之強制或禁止規定者而言；又原告為再生能源發電設備之設置者，經申請農業容許使用同意、取得建築物使用執照後，始向被告能源局申請核發再生能源設備認定文件，顯見行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款規定之意義非難以理解，亦為受原告所得預見，並得以經由司法審查加以確認。是原告主張該條款後段所謂之其他法令既未列舉內容、亦無例示規定，受規範者難以理解其意義、範圍、內容，違反法律保留原則及法律明確性原則而無效等語，殊難可採。

㈢系爭再生能源設備認定文件所載明注意事項，係就法規已規定事項於作成處分時之附帶提示：

1.按行政程序法第123條第1款、行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款、農業設施審查辦法第33條第2項及第3項，並參雲林縣政府105年9月23日府農務二字第1052520078號函說明三及雲林縣政府106年1月20日府農務二字第1062501336號函，可知倘農業設施未依核定計畫使用者，原核定機關得廢止其許可。從而，農業設施之附屬綠能設施，即再生能源發電設備設置有違反其他法令規定情形，被告自得依行政程序法第123條第1款及行為時之再生能源管理辦法第12條第2項第1款規定廢止其再生能源發電設備認定文件甚明。第按法務部98年2月6日法律字第0970048274號函略以：「…行政機關於作成處分時附帶之法規提示，因未增加新的義務或限制，性質上並非行政處分之附款。」

2.查被告能源局核發之系爭再生能源設備認定文件所載注意事項：「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設施將失所附麗，本局依本辦法第12條規定辦理」，並未對原告增加新的義務或限制，僅重申建物及設置場址合法性之意旨，並就法規已規定事項於作成處分時附帶之提示。且再生能源發電設備之同意備案或設備登記有違反其他相關法令之強制或禁止規定者，中央主管機關自得依行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款廢止其再生能源設備認定文件，已如上述。從而，原告主張上開附加注意事項為行政處分之附款，並違反行政程序法第93條規定，依行政程序法第111條第7款規定應屬無效云云，容有誤解。

㈣雲林縣政府所為之容許同意書廢止處分，並未逾2年除斥期間，且迄今無經撤銷或廢止之情事，被告受其拘束作成原處分，於法有據：

1.按行政程序法第123條、第124條，並參照最高行政法院104年度判字第523號判決略以：「相對人不履行該等負擔時，行政機關有權廢止原授益處分，惟廢止期限，為期法律安定，必須於廢止原因發生後2年內為之，原因如持續者，當然以原因終了時為據。」。次按行政程序法第110條第3項、第4項，行政處分除非具有無效之事由而無效外，於未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在。是以，前行政處分之存在及其內容，成為作成後行政處分之前提要件時，當前行政處分具有構成要件效力時，後行政處分即應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎（最高行政法院106年度判字第217號判決參照）。

2.查原告雖稱103年8月22日起系爭設置場址一已作為非農業之鐵工廠用，103年11月間系爭設置場址二即已不符原核

定計畫為菇類栽培室使用，然依雲林縣政府實地勘查結果可知，系爭設置場址一迄至105年9月13日，系爭設置場址二迄至106年1月16日均未改善完成，從而系爭容許同意書之廢止原因持續發生。是以雲林縣政府於105年9月23日、106年1月20日所為之廢止處分，自未逾行政程序法第124條之2年除斥期間。

3.次查雲林縣政府廢止系爭設置場址一、二之容許同意書之處分，迄今均未經撤銷或廢止，其效力仍繼續存在。從而被告之再生能源設備認定文件，自應受前揭廢止處分效力之拘束。

㈤被告能源局命原告限期改善，無裁量之瑕疵、亦無比例原則或信賴保護原則之違法：

1.按行為時之再生能源管理辦法第12條第2項、第3項，被告於作成廢止處分前，得依職權裁量有無通知原告限期改善之必要。

2.查各縣市政府機關辦理受理農業用地容許作農業設施使用案件，處理期限約為30日至50日。依一般社會通念與經驗法則，自尋覓設置場址、申請經營電力網之電業核發之併聯審查意見書及其相關文書止，於4個月內完成上開事宜，應非難事。從而被告能源局考量改善期間不宜過長，否則恐與農業設施附屬綠能設施之目的相違，均給予原告4個月之改善期間；且自雲林縣政府105年9月23日函廢止系爭設置場址一之容許同意書及106年1月20日函廢止系爭設置場址二之容許同意書，至被告能源局107年2月14日廢止原告再生能源設備認定文件，均已給予原告逾一年之改善期間，應無任何裁量瑕疵或比例原則之違法。況查原告是否依農業經營計劃書內容輔導改善、何時輔導專案執行完

畢各節，應不妨礙或影響被告能源局針對前揭改善期間之裁量，從而原告主張被告於原告表達參與改善後未滿一個月，即率以廢止原告再生能源設備認定文件，且未依行為時再生能源管理辦法第12條第3項規定再給予原告限期改善云云，顯與事實非符。

3.末查農委會所訂之農業設施屋頂附屬設置綠能設施專案輔導機制，係針對已申設農業設施屋頂附屬設置綠能設施因違規未改善而被廢止容許之案件，而由被告能源局確認具改善意願之名冊，函送案場所在地之直轄市、縣(市)政府，據以建立輔導名冊而言，與原告是否違反農業設審查辦法第33條規定、農業設施違反建築法規、行為時再生能源管理辦法第12條規定等情無涉，要無信賴之基礎，亦無信賴保護原則之適用，是原告主張原處分顯然違反行政程序法第7條比例原則及第8條信賴保護原則云云，難謂可採。

㈥容許同意書遭廢止時，被告依法應廢止再生能源發電設備同意備案及設備認定，以避免設置者獲不當電費補貼：

1.按行為時之再生能源管理辦法第12條第3項，被告於廢止申請人之再生能源發電設備同意備案或設備登記前，得視申請人之再生能源發電設備之違法狀態，給予適當之改善期限。

2.查監察院106年9月6日糾正案文略以：「…經濟部能源局於農業設施容許使用同意遭廢止後，附屬綠能設施電能費用補貼之適法性及續處行政事項，未能及時妥適處理，衍生廢止案件續處作業之爭議，…復於容許使用同意遭廢止後未能確實列管追縱案件與以『改善中』等理由，持續使申請人獲電費補貼，虛擲公帑等，均核有疏失。」，是申請人違反行為時再生能源管理辦法第12條第2項規定時，

被告依同辦法第12條第3項規定得給予適當改善期間，惟申請人農業容許使用同意書遭廢止後，被告仍應及時妥適處理，避免申請人不當獲得電費補貼，非謂申請人得持續以改善中為理由，即可無限期延長改善期限等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之訴。②訴訟費用由原告負擔。

四、本件原告與訴外人李永勝、李素琴訂定租賃契約，將伊所設置並經能源局同意備查及設備登記之太陽光電系統設置在場址一、場址二之上，嗣因該場址原有之農許同意書經主管機關即雲林縣政府廢止，能源局函請原告陳述意見、並定期命改善後，被告認違法情形未有改善而以原處分廢止再生能源設備認定文件，原告不服，經訴願遭決定駁回後提起本件行政訴訟等情，有場址一、二之太陽光電設備同意備案、設備登記函文、太陽光電系統屋頂租賃合約、雲林縣政府廢止農許同意書之函文（場址一部分，本院卷一，第39頁至第62頁；場址二部分，本院卷一，第143頁至第172頁）、原處分（原處分一，本院卷一，第101頁至第103頁；原處分二，本院卷一，第199頁至第201頁）、訴願決定書（本院卷一，第133頁至第142頁）卷內可稽，兩造就此部分事實且無爭執，自可採為裁判基礎。原告以原處分違反法律不溯及既往原則、不當聯結禁止原則、比例原則與信賴保護原則，且逾越廢止除斥期間，其所依據之再生能源管理辦法第12條第2項第1款規定另違反法律保留原則與明確性原則等，請求撤銷原處分；被告則以前開情詞置辯，故本件應予審究者自為被告以系爭太陽光電設備所在場址之農許同意書遭廢止，該當行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款後段之「違反其他法令規定」而廢止再生能源設備認定文件，於法是否違誤？

五、本院之判斷：

㈠本件相關法令：

1.再生能源發展條例：

第3條：「（第1項）本條例用詞，定義如下：…九、再生能源發電設備：指除非川流式水力及直接燃燒廢棄物之發電設備外，申請中央主管機關認定，符合依第四條第三項所定辦法規定之發電設備。…」

第4條：「（第1項）中央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）經中央主管機關認定之再生能源發電設備，應適用本條例有關併聯、躉購之規定。（第3項）前項再生能源發電設備之能源類別、裝置容量、查核方式、認定程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

第14條：「再生能源發電設備達中央主管機關所定一定裝置容量以上者，其再生能源發電設備及供電線路所需使用土地之權利取得、使用程序及處置，準用電業法第50條至第56條規定。」

2.行為時再生能源發電設備設置管理辦法（嗣於108年12月18日修正）：

第6條：「（第1項）申請人申請再生能源發電設備同意備案，應填具申請表（格式如附件一），並按設備型別及使用能源種類，分別檢附下列文件：一、第一型再生能源發電設備：依電業法及相關法規核發之電業籌備創設備案文件影本。二、第二型再生能源發電設備：依電業法規定核發之自用發電設備工作許可證影本。三、第三型再生能源發電設備：（一）申請人身分證明文件。（二）設置場址

使用說明。（三）設置場址之電費單據。但未供電者，免附。（四）足資辨識設置場址及位置照片。（五）經營電力網之電業核發之併聯審查意見書。（六）地政機關意見書（設置於屋頂者，免附），但太陽光電發電設備設置於地面者，應符合土地使用管制項目之規定，並檢附相關證明文件。（七）其他經中央主管機關指定之文件。…」第7條：「（第1項）前條申請案經審查通過，並依第五條規定獲得年度裝置容量分配者，中央主管機關應發給同意備案文件；其記載事項如下：一、申請人。二、再生能源發電設備型別及使用能源。三、計畫設置之發電設備數量、總裝置容量及設置場址。四、其他依法應履行之事項。（第2項）前項審查，必要時中央主管機關得邀集有關機關（構）代表及學者、專家開會審查。（第3項）第1項第1款至第3款記載事項，不得變更。但有正當理由且經中央主管機關核准者，不在此限。（第4項）前條申請案未獲得年度裝置容量分配者，中央主管機關應駁回其申請。」第10條：「（第1項）第三型再生能源發電設備申請人依前條第3項規定申請設備登記時，應檢具下列文件：一、設備登記申請表（格式如附件二）。二、中央主管機關原核發之再生能源發電設備同意備案文件影本。…」第11條：「（第1項）前條申請設備登記案件，經中央主管機關審查與設備登記申請表所載內容符合者，應發給設備登記文件。但有下列情形之一者，不在此限：…」第12條：「…（第2項）再生能源發電設備有下列情形之一者，中央主管機關得廢止再生能源發電設備之同意備案或設備登記：一、再生能源發電設備設置情形與再生能源發電設備同意備案登記事項不符或違反其他法令規定。…

（第3項）前項各款情形，按其情形得改善者，於廢止前得先通知限期改善。…」

第13條：「中央主管機關依前條規定撤銷或廢止再生能源發電設備同意備案或設備登記，同一申請人於同一設置場址二年內不得再申請再生能源發電設備同意備案。」

3.行為時申請農業用地容許作農業設施使用審查辦法（嗣於106年6月28日修正）：

第4條：「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三份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：…」

第5條：「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三份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關申請：一、申請人之國民身分證影本；屬法人者，應檢具法人登記證明文件影本。二、經營計畫。三、最近一個月內土地登記謄本及地籍圖謄本。但能申請網路電子謄本者，免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用分區證明。四、設施配置圖，其比例尺不得小於五百分之一。但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於一千二百分之一。五、位置略圖。六、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免附。七、其他主管機關規定之文件。」

第6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。」

第7條：「經審查合於規定之農業設施，直轄市、縣(市)政府應核發農業用地容許作農業設施使用同意書。」

第26條：「（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27條：「（第1項）本辦法所稱綠能設施，指依再生能源發展條例第三條第一項第一款所定太陽能、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。二、減緩嚴重地層下陷地區之農業用地地層持續下陷。三、防止受污染農業用地栽植特定農作物。」

第28條：「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規定提出申請。」

第33條：「（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。」

㈡再生能源設備所附著之農業設施，其農許同意書經廢止者，應屬行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款之「違反其他法令規定」情形：

1.按依本件系爭太陽光電系統設置時施行之農業設施審查辦法第27條、第28條之規定（於102年10月9日修正發布，嗣於106年6月28日，相關條文再予修正），綠能設施（含太陽能、風力及非抽蓄式水力設施）得獨立或附屬於農業設施上設置，其附屬於農業設施上者，被附屬之農業設施須依該辦法第4條之規定申請容許使用，若有取得容許使用後，未依申請時經核定之經營計畫使用者，原核定機關則得依同辦法第33條第2項之規定廢止該農業設施之容許使用許可。

2.次按，依法核定興建之農業設施附屬設置太陽能光電設施，如有未依經核定之農業使用計畫使用，經原核定機關依法廢止其容許使用同意者，其農業設施上附屬設置之太陽能光電設施將失所附麗，無法繼續適法存在，則為行政院農業委員會於100年3月22日農企字第1000115084號函釋示在案；而再生能源發展之主管機關即被告，其所屬能源局則自101年12月13日起，均於再生能源認定文件上加註「農業設施如經原核定機關依法廢止使用同意，其農業設施上附屬設置之太陽能光電設施失所附麗，本局依本（再生能源管理）辦法第12條規定辦理。」等語（參被告能源局內部簽呈，訴願卷第25頁），故再生能源發電設備申請認定文件時，申請人均已獲告知前揭法令規定及其效果。

3.再審之前開再生能源管理辦法與農業設施審查辦法之規定，立法意旨在使與農業經營使用相結合之綠能設施，仍應有農業生產之事實，始得設置於農業用地或農業設施屋頂

，性質上應認屬管制性行政處分，再生能源設備若有行為時再生能源管理辦法第12條第2項各款所定情形者，不問設備申請人對該情形之發生有無故意過失，主管機關均得廢止再生能源認定文件。又與農業經營相結合之綠能設施，其農業設施仍應有農業生產之事實，已如前述，則綠能設施所附屬之農業設施若有未依原核定之計畫內容使用，因此遭原核定機關廢止許可者，附屬其上之綠能設施設置基礎即非適法，應認有行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款「再生能源發電設備設置情形違反其他法令規定」之該當。

4.查原告申請設置之場址一、場址二，分別係於101年7月24日經雲林縣政府府農務字第1010506826號、97年9月2日農務字第0970504546號核發農業用地容許作農業設施使用同意書，此有該同意書卷內可稽（本院卷二，第337頁、第327頁），原告在該場址設置太陽能光電系統並取得再生能源認定文件後，前開場址經雲林縣政府於105年間勘查發現設置場址一原經同意作農業設施捲揚式溫室，現地已設置非農業使用之鐵工廠（田頭工業社）；場址二原核定計畫內容作菇類栽培室使用，現地則做洋蔥及生薑集貨加工使用，遂分別於105年9月23日以府農務二字第1052520078號函、106年1月20日以府農務二字第1062501336號函，廢止該二設置場址之容許使用同意書（本院卷二，第331頁，第279頁），是原告太陽能光電系統之設置場址，均因該場址之農許同意書遭雲林縣政府廢止而生「設置情形違反其法令規定」之情。

5.原告雖以雲林縣政府廢止設置場址一、二之農許同意書均已逾行政程序法第124條所定之2年除斥期間，依行政程序

法第111條第7款規定應屬無效。然：

⑴該二場址之原申請人即訴外人李永勝、李素琴對於雲林縣政府之上開廢止處分，均未提起行政爭訟，此經原告具狀陳明（本院卷二，第201頁），該二行政處分既未經撤銷而失其效力，被告本諸行政處分之構成要件效力，以雲林縣政府對該二場址農許同意書之廢止作為構成要件，認定系爭太陽能光電系統有「設置情形違反其他法令」，乃為有據。

⑵且按行政程序法第111條就行政處分之無效原因，採重大明顯瑕疵說，所謂「重大明顯」，係指其瑕疵之程度，不但重大，且如同寫在額頭上，任何人一望即知。如果其瑕疵非重大，或非明顯，即難指該行政處分為無效。而行政程序法第124條之除斥期間，係以「廢止原因發生」之日起算，究自何時起有廢止原因之發生，既須經由調查程序確認，尚難認為除斥期間之逾越「如同寫在額頭上，任何人一望即知」，原告主張雲林縣政府之廢止處分因逾越除斥期間而無效，遂不憑採。

㈢原處分有怠於裁量之瑕疵：

1.按凡法律規定，行政機關對於是否為行政行為，以及如何為行政行為，有裁量空間者，則行政機關有行政行為之裁量權，行政法院自應尊重行政機關之裁量空間。惟法律所以賦予行政機關裁量權限，係因法律的功能在抽象、概括地規範社會生活事實，立法技術與效能皆不容許法律對特定類型的生活事實從事過度詳盡的規制，加以生活事實之演變常非立法當時所能預見，故必須保留相當彈性俾以適用。職是之故，授與行政機關裁量權之意義即在於，行政機關於適用法律對具體個案作成決定時，得按照個案情節

，在法律劃定之範圍內擁有相當的自由決定權限。裁量權並非全無限制之自由或任意為之，行政機關行使裁量時，必須受法律授權目的之拘束，而且必須與個案情節有正當合理之連結，否則即屬裁量瑕疵，行政行為亦因此違法。裁量瑕疵主要有三種類型：「不為裁量」、「裁量逾越」、「裁量濫用」。行政訴訟法第4條第2項：「逾越權限或濫用權力之行政處分，以違法論」，第201條：「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷」，雖然僅就「裁量逾越」與「裁量濫用」做規定，惟基於舉重以明輕之法理，解釋上尚應包括「不為裁量」之瑕疵類型。因此，行政機關所為之行政處分，如有「不為裁量」、「裁量逾越」、「裁量濫用」之裁量瑕疵情形時，該行政處分自然構成違法而得予撤銷。

2.查本件系爭之行為時再生能源管理辦法第12條第2項乃屬「得為」規定，中央主管機關於再生能源發電設備有該條項各款情形之一時，是否及如何為行政行為，有裁量空間，則被告作成原處分，認定原告所設置之再生能源發電設備有違反其他法令規定情形時，是否及如何裁處，即應就所依據之事實與理由予以說明，始能謂妥適裁量並已盡處分理由說明之法律義務。審諸原處分關於廢止再生能源認定文件之理由（分別見原處分一、二之說明四，參本院卷一，第102頁、第200頁），其第一項說明設置場址一、二有「違反其他法令規定」情形，第二項、第三項則說明使原告限期改善之經過，再於第四項指陳「…有『違反其他法令規定』之情事，且該違法情形迄未改善，本部依本辦法第12條第2項第1款規定廢止…再生能源發電設備認定文

件…」，就為何決定廢止認定文件，並未有實質說明，其裁量權之行使，難謂無裁量怠惰之違法。

⑴被告反覆援引前揭農業委員會100年3月22日農企字第10000115084號函，指稱「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」，其意似指只要農業設施之容許使用同意遭廢止，其上附屬設置之太陽光電發電設備亦因失所附麗而必須廢止認定文件，惟此與行為時再生能源管理辦法第12條第2項之「得為」規定乃有扞格。

⑵其次，審諸再生能源管理辦法於108年12月18日修正後，增定第15條、第16條關於再生能源發電設備搬移或遷移設置場址之規定，其中第16條第1項規定「第三型再生能源發電設備於運轉期間，因故須遷移至另一設置場址，且其新設置場址與原設置場址位於同一直轄市、縣（市）內者，準用前條規定。」，而第15條則規定「（第1項）第三型再生能源發電設備於運轉期間，因故須搬移其部分或全部設備至同一設置場址之其他位置者，應依規定格式填具搬移申請表，並檢附相關文件（附件五），向主管機關申請，經核准後，始得搬移。（第2項）第三型再生能源發電設備設置者，於完成搬移及併網後，應依規定格式填具搬移備查申請表，並檢附相關文件（附件六），報請主管機關備查。（第3項）第一項搬移，應自主管機關核准之日起一年內完成搬移及併網；必要時，得於屆期前二個月敘明理由，向主管機關申請展延。如因而有暫停電能躉售之必要者，應同時申請，其期間之計算，與搬移之期間同。」則已取得設備認定文件之再生能源發電設備，如因事實上或法律上需

要而遷移至同一直轄市、縣（市）內另一設置場址時，僅需依修正後第15條之規定於遷移前申請核准、完成遷移及併網後報請備查即可，無須重為同意備案與設備登記之行政程序，對因所附屬農業設施之農許同意書遭廢止而陷於「違反其他法令規定」境況之再生能源發電業者而言，當有程序上實益，更足見被告僅以農業設施農許同意書遭廢止，「其上附屬之太陽光電發電設備亦失所附麗」為由，一律廢止再生能源設備之認定文件，有怠於衡量個案情況能否保留再生能源設備認定文件之裁量瑕疵。

六、綜上所述，本件原告在設置場址一、二之太陽光電系統，因所附屬之農業設施均有未依計畫內容使用情形，而遭雲林縣政府廢止其農許同意書，並致設置場址一、二之再生能源發電設備失所附麗，被告認定該設備有行為時再生能源管理辦法第12條第2項第1款「違反其他法令規定」，乃屬有據。惟前述規定既授予被告是否及如何作為之裁量權限，且不同裁處實質上亦將影響原告之程序上利益，乃被告未考量個案情節，一律作成廢止系爭再生能源設備認定文件之處分，自有裁量怠惰之違法，訴願決定未予糾正，亦有未合。原告訴請撤銷原處分，雖未指摘及此，然原處分既有違誤，本院仍認原告之訴為有理由。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　109　年　　3　月　　19　日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法　官　蕭忠仁

法　官　羅月君

法　官　吳坤芳

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形 | 所需要件 |
| --- | --- |
| ㈠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。<br>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。<br>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。 |
| ㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者 | 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。<br>2.稅務行政事件，具備會計師資格者 |

| | |
|---|---|
| ，亦得為上訴審訴訟代理人 | 。<br>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。<br>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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　109　年　　3　月　　19　　日

書記官　林俞文