

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第一庭

03 112年度訴字第250號

04 113年8月21日辯論終結

05 原 告 雅比斯光電股份有限公司

06 代 表 人 資三德

07 訴訟代理人 黃炫中 律師

08 被 告 財政部國有財產署南區分署

09 代 表 人 黃莉莉

10 訴訟代理人 蔡奇宏

11 雷皓明 律師

12 蘇端雅 律師

13 上列當事人間國有土地事件，原告不服財政部中華民國112年5月
14 18日台財法字第11213915390號訴願決定，提起行政訴訟，本院
15 判決如下：

16 主 文

17 一、訴願決定及原處分均撤銷。

18 二、訴訟費用由被告負擔。

19 事實及理由

20 一、事實概要：

21 (一)原告計畫依電業法申請「雅比斯七股太陽光電發電廠設置第
22 一型再生能源發電設備(太陽光電)」之籌設許可(下稱系
23 爭電廠籌設案)，為取具發電廠址土地開發同意證明文件，
24 於民國108年9月17日，向被告所屬臺南辦事處申請同意提供
25 ○○市○○區○○段19-8、20-8、22-8、23-6、25-3、28-
26 3、29-20地號國有非公用土地內部分土地，面積合計911,03
27 3平方公尺(下稱系爭7筆國有土地)。被告審查後，認符合國
28 有非公用土地提供申請開發案件處理要點(下稱開發處理要
29 點)規定，於原告提出銀行出具新臺幣(下同)291,530,560

01 元保證金之書面連帶保證書後，以被告所屬臺南辦事處109
02 年8月28日台財產南南二字第00000000000號函核發國有非公
03 用土地提供申請開發同意書（下稱109年提供申請開發同意
04 書），有效期限至111年8月16日止。嗣該同意書期間屆滿
05 時，經原告重新申請，被告審查符合開發處理要點第7點第2
06 項規定，且原告提出同上述銀行連帶保證書，遂以被告所屬
07 臺南辦事處111年9月1日台財產南南二字第00000000000號函
08 重新核發提供申請開發同意書（下稱111年提供申請開發同
09 意書），有效期限至113年8月16日止。

10 (二)原告檢具被告核發之111年提供申請開發同意書，申請系爭
11 電廠籌設案之許可，經臺南市政府以111年8月31日府經能字
12 第0000000000號函（下稱111年8月31日函）表示原則同意，
13 核轉經濟部辦理，遭經濟部以111年10月18日經授能字第000
14 00000000號函將系爭電廠籌設案檢還被告，並請被告責成原
15 告先依其建議辦理環社檢核。臺南市政府重新審查後，認原
16 告未履行附款之負擔事項，以臺南市政府111年12月15日府
17 經能字第0000000000號函（下稱111年12月15日函）廢止臺
18 南市政府111年8月31日同意函。嗣被告依上級機關來函查知
19 上情，認符合開發處理要點第10點第2款規定「經目的事業
20 主管機關廢止」之情形，遂以被告111年12月26日台財產南
21 南二字第00000000000號函（下稱原處分）撤銷（廢止）被
22 告111年提供申請開發同意書，並退還保證金之銀行書面連
23 帶保證書。原告不服，提起訴願，遭決定不受理，遂提起本
24 件行政訴訟。

25 二、原告起訴主張及聲明：

26 (一)主張要旨：

27 1、本件屬公法爭議事件：

28 開發處理要點係財政部依據國有財產法第52條之1第1項第4
29 款及第3項及同法施行細則第55條之1第1項第4款等規定而訂
30 定，許人民向國家申請開發國有非公用土地，與司法院釋字
31 第772號解釋所涉爭議規定相類，經權限機關審查申請事項

01 是否符合該等規定，作成准駁決定，為公權力之行使。故被
02 告依開發處理要點第10點第2款作成之原處分，係對外直接
03 發生法律效果之單方行政行為，為行政處分，而非國庫行
04 為，本件具有公法爭議性質。

05 2、開發處理要點第10條第2點所稱「目的事業主管機關」係指
06 經濟部，被告依該規定作成原處分，顯有違誤：

07 依電業法第3條第1項、第3項第1款、第4項第2款規定，足見
08 電業籌設、擴建及電業執照申請之許可及核准，均為經濟部
09 之權責，地方主管機關，僅有核轉之權限。原告取得被告核
10 發之109年、111年提供申請開發同意書後，即積極申請系爭
11 電廠籌設案之許可，依電業登記規則第3條第1項第3款，檢
12 附「直轄市、縣（市）主管機關同意函」，再檢送籌設計畫
13 書予目的事業主管機關經濟部能源局。系爭電廠籌設案尚在
14 申請階段，雖經臺南市政府111年8月31日函同意核轉，嗣後
15 復遭臺南市政府111年12月15日函廢止該同意函，然臺南市
16 政府並非電業籌設之目的事業主管機關，而經濟部能源局迄
17 今未曾核定許可籌設，亦未核定撤銷、廢止籌設許可，不符
18 合開發處理要點第10點第2款規定要件，被告以原處分撤銷
19 （廢止）被告111年提供申請開發同意書，即有違誤。

20 (二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

21 三、被告答辯及聲明：

22 (一)答辯要旨：

23 1、本件屬私法爭議事件：

24 開發處理要點之訂定目的，係行政機關配合非都市土地開發
25 審議作業規範及各目的事業，且國有財產署依該要點出具提
26 供申請開發同意書，與原告主張之國有財產法關於辦理國有
27 土地讓售、交換或委託經營，並無必然之關連，尚不得據此
28 認定被告爭撤銷（廢止）111年提供申請開發同意書為行政
29 處分。被告所為純係代理國有財產處理作業，與原告間就申
30 請土地開發之私權糾紛，並非公法爭議事件，不得循行政爭
31 訟之救濟途徑。

01 2、縱認本件屬公法爭議事件，開發處理要點第10點第2款所稱
02 「目的事業主管機關」係指臺南市政府，被告依該規定撤銷
03 （廢止）被告111年提供申請開發同意書，並無違誤：

04 (1)依電業法第3條第1項規定，臺南市政府為地方主管機關，自
05 屬目的事業主管機關。依電業法及電業登記規則第3條第1項
06 規定，民營發電業申請電業籌設及電業與民眾間有關用地爭
07 議之處理，皆為直轄市主管機關應辦理之事項。又民營發電
08 業申請電業籌設除應報經直轄市主管機關核轉電業管制機關
09 申請籌設許可外，並應檢具直轄市主管機關之同意函，可知
10 直轄市、縣（市）主管機關對於轄區內電業籌設之申請，有
11 同意與否之裁量權。原告若欲取得系爭電廠籌設案之許可，
12 需依規定取得臺南市政府之同意函，可見臺南市政府為系爭
13 電廠籌設案之目的事業主管機關。又臺南市政府111年8月31
14 日函同意原告申請開發，因未履行負擔條件，業經臺南市政
15 府111年12月15日函廢止該同意函，合於開發處理要點第10
16 點第2款要件。

17 (2)依被告111年提供申請開發同意書之載明文字、上開同意書
18 所依據之原告111年8月15日承諾書之記載文字、暨臺南市政
19 府製作之太陽光電發電設施申請地方主管機關同意函核轉電
20 業籌設審查檢核表之相同文義內容，可推知開發處理要點第
21 10點第2款及被告111年提供申請開發同意書之負擔條款所載
22 之目的事業主管機關，係指臺南市政府，而非經濟部能源
23 局。

24 (3)依再生能源發電設備設置管理辦法第2條規定，該辦法所稱
25 主管機關在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣
26 （市）為縣（市）政府。依同辦法第4條第1項、第7條第1項
27 暨電業法第3條第1項及其相關規定，欲取得第一型再生能源
28 發電設備之認定，應檢具直轄市、縣（市）主管機關同意
29 函，可知原告申請系爭電廠籌設案之許可，仍需先取得臺南
30 市政府之同意函。

01 3、縱認系爭電廠籌設案之目的事業主管機關為經濟部，惟經濟
02 部111年10月18日函請臺南市政府要求原告先行辦理環社檢
03 核。可見若無臺南市政府之同意函，則經濟部不會核發系爭
04 電廠籌設案之許可。而臺南市政府111年8月31日函即系爭電
05 廠籌設案之同意函，業經臺南市政府111年12月15日函廢止
06 在案，且原告對臺南市政府提起行政訴訟，獲敗訴判決在
07 案，被告僅得循臺南市政府111年12月15日函辦理，並無其
08 他選擇，則原告提起本件訴訟，顯然欠缺權利保護之必要。

09 (二)聲明：原告之訴駁回。

10 四、爭點：

11 (一)本件屬公法爭議或私法爭議事件？

12 (二)於系爭電廠籌設案，臺南市政府是否為開發處理要點第10點
13 第2款所指之「目的事業主管機關」？被告依此規定作成原
14 處分，有無違誤？

15 五、本院的判斷：

16 (一)前提事實：

17 如事實概要欄所載等情，經兩造分別陳述在卷，並有滙豐銀
18 行109年8月17日及111年8月19日銀行書面連帶保證書（第15
19 -16頁）附原處分卷，及108年9月17日國有非公用財產提供
20 申請開發申請書（第250頁）、系爭7筆國有土地清冊（第46
21 頁）、滙豐銀行109年8月17日連帶保證書（第235頁）、被
22 告所屬臺南辦事處109年8月28日台財產南南二字第00000000
23 000號函及109年提供申請開發同意書（第37-38頁）、被告
24 所屬臺南辦事處111年9月1日台財產南南二字第00000000000
25 號函及111年提供申請開發同意書（第43-44頁）、臺南市政
26 府111年8月31日函（第51頁）、臺南市政府111年12月15日
27 函（第53頁）、原處分（第27頁）及訴願決定書（第31頁）
28 附本院卷為證，可信為真實。

29 (二)應適用的法令：

30 1、開發處理要點

- 01 (1)第1點：「申請人依法令規定申請許可開發、籌設或設置，
02 須取具申請開發範圍內國有土地同意合併開發證明文件者，
03 依本要點規定辦理。」
- 04 (2)第3點第1項：「申請開發範圍內之國有土地，除有下列情形
05 之一者外，得同意提供申請開發：……。」
- 06 (3)第4點：「申請開發案件應為之捐地、給付之回饋金或各項
07 費用，由申請人負擔。」
- 08 (4)第5點第1項：「申請人向執行機關申請提供國有非公用土地
09 合併開發證明文件案件，應檢附下列文件：……。」
- 10 (5)第6點第1項：「執行機關受理申請人申請提供國有非公用土
11 地開發案件，經審核後依下列方式處理：(一)符合規定
12 者，通知申請人於30日內繳交保證金……於申請人繳清保證
13 金、使用補償金，並具結承諾書後發給國有非公用土地提供
14 申請開發意向書。(二)不符合規定者，退還申請書所附文
15 件。」
- 16 (6)第7點：「(第1項)提供申請開發意向書僅提供申請人申請
17 開發，申請人於取得合法使用權之前，不得使用國有土
18 地……。(第2項)提供申請開發意向書之有效期限為2年，
19 有效期限屆滿時，得重新申請……。」
- 20 (7)第9點第1、2項：「(第1項)申請人應於許可開發、籌設或
21 設置之次日起3個月內向執行機關提出申請取得使用……。
22 (第2項)申請人申請取得使用案件由執行機關依財政部訂
23 定之許可開發範圍內國有非公用土地處理原則辦理。
24 ……。」
- 25 (8)第10點第1款、第2款：「有下列情形之一者，執行機關應撤
26 銷提供申請開發意向書，並通知申請人及相關目的事業主管
27 機關：(一)申請開發案件經目的事業主管機關審查結果不
28 同意開發。(二)開發案件經目的事業主管機關撤銷核准或
29 公告廢止開發、籌設或設置許可。……。」

30 2、電業法

01 (1)第3條第1項、第3項第1款、第4項第2款、第6項：「(第1
02 項)本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄
03 市政府……。 (第3項)直轄市……主管機關應辦理轄區內
04 下列事項：一、電業籌設、擴建及電業執照申請之核轉。
05 (第4項)中央主管機關應指定電業管制機關，辦理下列事
06 項：……。二、電業籌設、擴建及電業執照申請之許可及核
07 准……。 (第6項)於中央主管機關指定電業管制機關前，
08 前2項規定事項由中央主管機關辦理之。」

09 (2)第13條第1項：「發電業……於籌設或擴建設備時，應填具
10 申請書及相關書件，報經……直轄市……主管機關核轉電業
11 管制機關申請籌設……許可。」

12 3、電業登記規則（依電業法第24條授權訂定）

13 (1)第3條第1項第1款：「發電業登記為下列5種，其應備書圖如
14 下：一、籌設或擴建：經營發電業或擴建發電機組，應備下
15 列書圖及文件申請許可，籌設或擴建許可有效期間為3
16 年……：（一）籌設或擴建計畫書（含財務規劃）。（二）
17 環境影響評估證明文件。（三）鄉（鎮、市）營或民營發電
18 業應檢具直轄市、縣（市）主管機關同意函……。 （四）發
19 電廠廠址土地開發同意證明文件及地政機關意見書……
20 （六）其他證明文件……。」

21 (2)第4條第1款：「發電業申請辦理前條登記事項，其程序如
22 下：一、申請籌設或擴建許可：由發電業報經直轄市……主
23 管機關核轉電業管制機關……」

24 4、許可開發範圍內國有非公用土地處理原則

25 (1)第3條第1項：「國有非公用土地符合下列情形之一，依國有
26 財產法第52條之1第1項第4款及同法施行細則第55條之1第1
27 項第4款規定辦理讓售：……。」

28 (2)第4條：「國有非公用土地不辦理讓售或得讓售而申請人不
29 申請讓售者，得依下列規定擇一辦理：（一）依國有非公用
30 財產委託經營實施要點規定辦理委託經營。（二）依國有非
31 公用不動產交換辦法規定辦理交換。」

01 (三)本件屬公法爭議事件：

02 1、我國目前採二元訴訟制度，關於民事訴訟與行政訴訟審判權
03 之劃分，應由立法機關通盤衡酌爭議案件之性質及既有訴訟
04 制度之功能決定之。法律未有規定者，應依爭議之性質並考
05 量既有訴訟制度之功能，定其救濟途徑（司法院釋字第466
06 號、第691號、第695號、第758號、第759號及772號解釋參
07 照）。開發處理要點並未規定其爭訟事件之審判權歸屬，然
08 依同要點第1點、第3點第1項規定，准許人民因「依法令規
09 定申請許可開發、籌設或設置」案之需要，於符合一定情形
10 下，得向國家申請提供國有非公用土地以供合併開發使用，
11 具有促進開發案以維護公益之強烈法政策意旨。亦即人民依
12 「特定行政法規」向該目的事業主管機關申請開發案許可之
13 多機關多階段行政程序，為取得國有土地之開發同意證明文
14 件，須申請國有財產署依同要點第3、4、5條規定審查符合
15 申請條件，並依同要點第6點第1項第1款作成核發提供申請
16 開發意向書（同意書）之決定，則國有財產署代表國家依法
17 審查後授與申請人取得公法上有利地位之利益，核屬公權力
18 行使而對外直接發生法律效果之授益行政處分。倘不符合上
19 述申請條件，國有財產署則依同要點第6點第1項第2款作成
20 駁回之行政處分。至於申請人取得提供申請開發同意書，再
21 依同要點第9點第1、2項規定申請目的事業主管機關「許可
22 開發、籌設或設置」、向國有財產署申請「取得使用權」之
23 各階段行政程序後，國有財產署方可依財政部訂定之「許可
24 開發範圍內國有非公用土地處理原則」第3條規定「讓售」
25 或第4條規定選擇「委託經營（租賃）」或「交換」之方式
26 辦理，斯時倘採「委託經營」或「交換」之方式，始進入訂
27 約程序之私法關係，此即學說上雙階段理論。是以，依開發
28 處理要點第10點第2款之爭議性質，依前述法理論說明，參
29 照該條文「有下列情形之一者，執行機關應撤銷（條文真意
30 應為廢止）提供申請開發意向書」之文義，應屬廢止授益處

01 分（即前述依同要點第6點第1項第1款規定核發之提供申請
02 開發意向書）之公法上爭議。

03 2、原告不服被告依開發處理要點第10點第2款作成之原處分，
04 性質上核屬公法上爭議，自得提起行政爭訟以為救濟。被告
05 認屬私權爭議性質之主張，尚無可採。

06 (四)於系爭電廠籌設案，開發處理要點第10點第2款規定所指目
07 的事業主管機關為經濟部，本件不符合該款要件：

08 1、依開發處理要點第10點第2款規定「開發案件經目的事業主
09 管機關撤銷……公告『廢止』開發、籌設或設置『許可』」
10 之明白文義，可知所稱有權廢止「開發、籌設或設置許可」
11 之目的事業主管機關，應指向作成許可「開發、籌設或設
12 置」之原處分機關。又參照同要點第9點第1項規定「申請人
13 應於『許可開發、籌設或設置』之次日起3個月內向執行機
14 關提出申請取得使用……」、同要點第10點第3款規定「申
15 請人未於『許可開發、籌設或設置』之次日起3個月內向執
16 行機關提出申請取得使用……」之體系脈絡用語，均在強調
17 提供申請開發同意書僅提供申請人申請開發之用，申請人取
18 得後始得執為應備文件之一，據以向開發案之目的事業主管
19 機關申請開發許可，並於申獲開發許可之後，始得再向執行
20 機關申請取得國有土地之合法使用權，可見在法規結構
21 上，於「執行機關核發提供申請開發同意書」「開發案之目
22 的事業主管機關核定開發許可」「執行機關給予土地使用
23 權」間，依序具有申請前提要件之關係。

24 2、經查，原告為民營發電業，其計劃依電業法第13條第1項規
25 定申請系爭電廠籌設案之許可，須取具電業登記規則第3條
26 第1項第4款規定之發電廠廠址土地開發同意證明文件，遂檢
27 具相關文件，依開發處理要點第5點規定，向被告申請核發
28 提供申請開發意向書。依上所述，原告申請系爭電廠籌設案
29 之目的事業，係發電業，而電業法為規範發電業設置、管理
30 之基本法，則負責管理與執行此特定目的事業之主管機關，
31 自應依電業法及授權法規命令之規定內容判斷之。依電業法

01 第3條第1項規定之一般主管機關條款，固包括為中央主管機
02 關之經濟部及地方主管機關之直轄市、縣（市）政府。然依
03 電業法第3條第3項第1款、第4項第2款、第13條第1項暨電業
04 登記規則第4條第1款之規範結構及規定文義，直轄市、縣
05 （市）政府對發電業籌設之辦理事項，僅有核轉中央主管機
06 關之權限，至於發電業籌設許可之權限，在中央主管機關經
07 濟部未依電業法第3條第6項指定電業管制機關前，則歸屬經
08 濟部。依此法體系之解釋，就系爭電廠籌設案之申請許可，
09 足認開發處理要點第10點第2款規定所稱「目的事業主管機
10 關」應屬電業法之中央主管機關經濟部，而不包括臺南市政
11 府。

12 3、臺南市政府出具之同意函、被告出具之111年提供申請開發
13 同意書，分屬電業登記規則第3條第1項第3款、第4款規定申
14 請籌設發電業之應備文件之一，各自獨立，彼此間並無互為
15 前提要件關係。反之，依開發處理要點第7點第1項、第9點
16 第1、2項規定意旨，可推知原告取得被告111年提供申請開
17 發同意書，則為申請系爭電廠籌設案許可之前提要件。再
18 者，依開發處理要點第7點第2項，被告111年提供申請開發
19 同意書之有效期限為2年，至113年8月16日期限屆滿，即失
20 其效力。原告在此有效期限，自可另行取具電業登記規則第
21 3條第1項各款之書圖及文件，以便申請系爭電廠籌設案之許
22 可，不因其中一種書圖或文件之欠缺，即導致其有效期限縮
23 短，依此解釋結果，亦合於有效期限2年之規範目的。

24 4、被告主張被告111年提供申請開發同意書之開頭，有載明
25 「雅比斯股份有限公司為向『臺南市政府』申請許可（開
26 發、籌設或設置）（興辦事業計畫）需要，須取得下列國有
27 土地之合併開發證明文件……」等語（本院卷第44頁），此
28 申請書所依據之原告111年8月15日承諾書，則載明「向『台
29 南市政府』申請開發許可需要……」等語（原處分卷第26
30 頁）；另臺南市政府製作之太陽光電發電設施申請地方主管
31 機關同意函核轉電業籌設審查檢核表，則有記載「應檢附項

01 目二：地方主管機關同意函」及「審查要件二：本府是否同
02 意核發地方主管機關同意函」等語（原處分卷第37頁），固
03 有上開書類文件在卷為證。然上述書類文件之記載內容，僅
04 可證明原告申請臺南市政府發給電業登記規則第3條第1項第
05 3款規定同意函之相關實務過程，不能作為法規解釋之依
06 據，無從採為有利於被告判斷之依據。被告執此主張可以佐
07 證臺南市政府為開發處理要點第10點第2款規定之目的事業
08 主管機關云云，並無可採。被告另主張臺南市政府依電業登
09 記規則第3條第1項第3款發給原告之同意函，業經臺南市政
10 府111年12月15日函廢止在案，原告不服提起撤銷訴訟，業
11 經本院112年度訴字第256號判決（本院卷第195頁）駁回其
12 訴，原告即無提起本件訴訟之權利保護必要云云，核屬個人
13 歧異之見解，並無可採。

14 5、依上說明，系爭電廠籌設案之申請，並無經目的事業主管機
15 關即經濟部核准籌設許可，亦無經濟部廢止籌設許可之情
16 形，核與開發處理要點第10點第2款規定要件不合，被告依
17 此規定作成原處分，即有違誤。至於本件有無開發處理要點
18 第10點第1款情形，因原處分未援引為法律依據之記載，被
19 告亦未追補理由，不在本件審理範圍，併予敘明。

20 (五)綜上所述，被告之主張，均無可採。本件不符合開發處理要
21 點第10點第2款規定要件，已如前述。被告所為原處分，核
22 有上述違法。訴願決定未予糾正，亦有違誤。從而，原告訴
23 請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。本件為判
24 決基礎之事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資
25 料經本院斟酌後，核與判決結論不生影響，自無逐一論述之
26 必要。

27 六、結論：原告之訴有理由。

28 中 華 民 國 113 年 9 月 11 日

29 審判長法官 李 協 明

30 法官 邱 政 強

31 法官 孫 奇 芳

- 01 一、上為正本係照原本作成。
- 02 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
- 03 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
- 04 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
- 05 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
- 06 繕本）。
- 07 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，
- 08 逕以裁定駁回。
- 09 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
- 10 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
- 11 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
- 12

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。

01

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 113 年 9 月 11 日

03

書記官 祝 語 萱