

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第835號

上 訴 人 福海風力發電股份有限公司

代 表 人 林鑫堉

訴訟代理人 陳貴德 律師

被 上 訴 人 經濟部能源局

代 表 人 游振偉

上列當事人間再生能源發展條例事件，上訴人對於中華民國109年6月18日臺北高等行政法院108年度訴字第37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、事實概要：

(一)按被上訴人依民國98年7月8日公布施行之再生能源發展條例第11條第2項規定之授權，於101年7月3日制定法規命令「風力發電離岸系統示範獎勵辦法(下稱示範獎勵辦法)」。

(二)上訴人(籌備處)則於101年10月30日(發文日)，依示範獎勵辦法提出「風力發電離岸系統示範獎勵申請設置計畫書」(下稱設置計畫書)，而申請獎勵。

(三)經濟部於101年12月27日評選上訴人(籌備處)為受獎勵人，並由被上訴人與上訴人(籌備處)於102年8月21日簽訂「風力發電離岸系統示範獎勵契約書」(下稱102年示範獎勵契約)。等到上訴人於104年6月30日完成設立登記後，兩造再於104年7月10日換約簽訂「風力發電離岸系統示範獎勵契約書」(下稱系爭示範獎勵契約)。

(四)而依示範獎勵辦法第14條第1款規定，上訴人應於104年12月31日以前完成示範機組(即第1期工程)的建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉。

01 (五)但上訴人曾於103年及105年間，2次申請展延示範機組之商
02 轉期限，受理申請之經濟部與被上訴人分別回應如下：

03 1.先由經濟部於103年12月15日作成經授能字第10304031131
04 號函(下稱第1次展延函)，同意展延示範機組商轉期限至1
05 05年12月31日。

06 2.其後再由被上訴人於105年12月2日作成能技字第10504042
07 082號函(下稱第2次展延函)，同意展延示範機組商轉期限
08 至106年12月31日。

09 (六)上訴人於106年6月間，以「示範機組與示範風場(即第2期工
10 程)陸上纜線有合併施工必要」為由，再次申請展延示範機
11 組之商轉期限至107年12月31日。經濟部則於106年6月30日
12 作成經授能字第10600127250號函(下稱第3次展延函)不同意
13 展延，仍請上訴人於106年底完成示範機組的商轉。

14 (七)上訴人再於106年9月22日、10月12日及26日，以「示範機組
15 與示範風場陸上纜線有合併施工必要，以及上訴人向財政部
16 國有財產署中區分署彰化辦事處(下稱國產署彰化辦事處)申
17 請陸纜通行許可及海陸纜轉接平台的土地承租，遲未獲准，
18 有不可歸責於上訴人之事由」等情為據，向被上訴人申請展
19 延示範機組的商轉期限至107年12月31日。被上訴人則於107
20 年2月13日作成能技字第10704068361號函(下稱原否准處
21 分)，不同意上訴人之展延申請。上訴人不服原否准處分，
22 提起訴願及行政訴訟，並在行政訴訟中為以下訴之聲明：

23 1.先位聲明(課予義務之訴)：

24 (1)請求撤銷訴願決定及原否准處分。

25 (2)請求判命被上訴人作成「准予展延商轉期限1年」之行
26 政處分。

27 2.備位聲明(一般給付之訴)：

28 請求被上訴人作成「同意展延商轉期限1年」之意思表示
29 。

30 (八)原審法院受理後，作成108年度訴字第37號判決(下稱原判
31 決)，駁回上訴人在原審所提訴訟(先、備位訴之聲明均駁

01 回)，上訴人因此提起本件上訴。

02 二、上訴人起訴之主張與被上訴人在原審之答辯，均引用原判決
03 所載。

04 三、原判決駁回上訴人所提訴訟，其理由形成如下：

05 (一)被上訴人於107年2月13日作成能技字第10704068361號函(表
06 明否准上訴人展延商轉期限申請之公法上決定)，性質上為
07 否准請求之行政處分，上訴人應提起課予義務訴訟：

08 1.本件當事人依示範獎勵辦法締結系爭示範獎勵契約，既是
09 為達成國內重大能源建設及產業發展的公益目的所為，自
10 屬行政契約之性質。

11 2.依系爭示範獎勵契約第6條第1款、第11條、第12條第1款
12 及第14條第2款約定可知，上訴人有依示範獎勵辦法第14
13 條第1款所定期限完成示範機組及示範風場之建置、測試
14 與竣工，並取得電業執照開始商業運轉之義務。

15 3.如上訴人無法依限完成，又未能取得被上訴人依示範獎勵
16 辦法第15條第5項規定，核准展延之書面，將產生逾期違
17 約金及示範獎勵辦法第16條所定停止撥付獎勵費用，撤銷
18 或廢止獎勵費用的處分、終止或解除示範獎勵契約，追回
19 已撥付的獎勵費用等法律效果。

20 4.而有關上訴人申請展延示範風場及示範機組商轉期限的要
21 件、程式、申請時程等，系爭示範獎勵契約並無任何約
22 定，而是依示範獎勵辦法第15條第5項規定辦理。

23 5.據此，被上訴人依示範獎勵辦法第15條第5項規定，就上
24 訴人申請展延之事由是否符合該辦法所定要件進行審查，
25 並作成原否准處分，應是被上訴人基於其主管行政機關的
26 地位，就上訴人申請展延示範機組商轉期限之具體事件，
27 依公法規範賦予的單方審核權限所為的決定，且該決定具
28 有拘束力，將對後續產生上述逾期違約金、撤銷或廢止獎
29 勵費用的處分、終止或解除示範獎勵契約等法律效果，產
30 生規制的效力，應屬行政處分。被上訴人主張：原否准處

01 分是基於系爭示範獎勵契約所為之意思表示或觀念通知等
02 法律意見，應不可採。

03 6.經濟部前依示範獎勵辦法第2條及行政程序法第15條第1
04 項、第3項規定，以104年3月12日經能字第10404601320號
05 公告，委任被上訴人辦理示範獎勵辦法第6條、第8條至第
06 16條、第18條所定、有關受理、審查、核定、查驗、撤銷
07 與廢止及其他相關業務事項，並溯及自104年1月1日生
08 效。故被上訴人有辦理示範獎勵條例第15條第5項所定展
09 延審核，並作成原否准處分的權限，一併說明。

10 7.原否准處分既屬「否准上訴人展延申請」之行政處分，則
11 上訴人不服該處分，依行政訴訟法第5條第2項規定，自以
12 提起課予義務訴訟，請求法院判命被上訴人依上訴人申
13 請，作成准予展延之行政處分，方為滿足上訴人訴求且適
14 當的訴訟類型。

15 (二)上訴人有為使第2期工程通過環境影響評估之審查，而承諾
16 將第1、2期工程陸纜路徑合併施工，並在此基礎上受審，通
17 過環評審查之客觀事實：

18 1.行政院環境保護署(下稱環保署)於106年1月16日辦理上訴
19 人示範風場(即第2期工程)環境影響評估的意見陳述會
20 議，會議中有意見表示「上岸纜線線路應以10戶排水鋪
21 設，嚴禁變更為大同路」、「電纜上岸路線希望改在13戶
22 2排道路，並採箱涵共構形式」等，會議結論於是請開發
23 單位就「上岸纜線鋪設路線調整可能性，避開大同路」部
24 分切實回應，並列明意見採納情形及未採納的原因等處理
25 情形。

26 2.後來在106年4月24日示範風場環境影響評估專案小組之初
27 審會議中，上訴人之簡報內容即列有以下2條路線：

28 (1)路線1為上岸後沿大同路394巷轉台17線，再轉至芳漢路
29 漢一段226巷東側電氣室，升壓後併入漢寶變電所。

30 (2)路線2為上岸後沿13戶第2排水埋設，接入台17線西側電
31 氣室，升壓後併入漢寶變電所。

- 01 3.而在會議中，委員或機關、團體代表已表達「陸域纜線鋪
02 設路線，綜整相關意見回覆內容幾已確定變更為『13戶第
03 2排水兩側路線』（長度縮減為2.0公里），陸纜布設相關環
04 境評估內容請對應補充及修訂之」、「請開發單位再明確
05 上岸纜線鋪設路線」、「陸上電纜預定自連接站沿著彰11
06 6鄉道、芳漢路等至電氣室，請說明沿線道路之寬度及兩
07 旁之土地使用」、「陸纜設置路線無論是施工距離或是對
08 居民的影響而言，應依13戶2排旁道路設置其影響較
09 小」、「陸上電纜預定自上岸後，以地下電纜方式沿彰11
10 6鄉道、芳漢路漢一段及芳漢路漢一段226巷進行埋設，長
11 度約2.5公里，請再檢討埋設工程沿線施工噪音振動之評
12 估受體除漢溪路外，是否尚有其他敏感受體須加以評估」
13 等意見及要求。
- 14 4.會議結論為：請開發單位就「補充陸域纜線布設路線之優
15 選方案」補充、修正後再送審查。
- 16 5.接著有地方團體或民眾於106年6月15日提出第2期工程路
17 上電纜設施設置之建議書，表示：「支持該公司(即上訴
18 人)將原規劃於大同路394巷之第2期離岸風場陸上電纜設
19 施設置路徑併入該公司設於漢寶村13戶2排南側水防道路
20 之第1期陸上電纜設施設置路徑，一併進行設計規劃並同
21 時進行工程施作，並依此辦理第2期離岸風場之環境影響
22 評估審查。若該公司同意承諾依前述方式規劃第2期離岸
23 風場陸上電纜設施設置路徑，本人願表達支持該公司之第
24 2期離岸風場之陸上工程」等意見。
- 25 6.上訴人於106年6月16日提送被上訴人的每週進度填報表即
26 記載：「為使第2期環境影響評估順利，本公司決定遷移
27 第2期陸上電纜路線至示範機組陸上電纜路線，即漢寶第1
28 3戶2排水之水防道路……考量水防道路路面狹小、路基較
29 鬆軟，陸纜管道無法分次開挖施工，若第2期與示範機組
30 陸纜路徑需要合併，必須一次施工，故示範機組陸纜管道
31 施工必須納入第2期陸纜管道需求……為確保示範機組設

置之成功，示範機組之施工時程需考量第2期陸上電纜管道合併施工之影響進行調整，並於第2期環評通過後，再行施工」等意見。

7.上訴人於106年7月17日示範風場環評專案小組第2次審查會議提出之簡報，亦明白表示「參考陳述會議居民及前次審查意見：調整陸纜及電氣室位置。海纜上岸後沿13戶第2排水埋設，接入台17線西側電氣室，升壓後併入漢寶變電所」。

8.最終，第2期工程的環境影響評估，即以「……(二)海底電纜工程：…海纜自海域串集後於漢寶村13戶第2排水右岸魚塭上岸。(三)輸配電陸上設施工程：於漢寶村上岸後至連接站，陸上電纜預定自連接站利用地下穿越13戶第2排水，再沿13戶第2排水左岸之農路以地下管路向東埋設至台17線西側的電氣室，經升壓至161kV後，從地下穿越台17線以161kV電纜併入台電公司漢寶變電所」為開發行為內容與場所，通過審查。有環保署108年4月1日環署綜字第1080023059號公告及環境影響說明書定稿本可證。

9.自上述過程可知，上訴人於辦理第2期工程的環境影響評估時，確有因委員與在地民眾、團體對第2期工程的陸纜路徑有所質疑，上訴人為回應委員等人的意見，於是變更原先第2期工程陸纜路徑之規劃，而與第1期工程之陸纜路徑合併，並在此一變更後的基礎上進行環境影響評估，並通過審查。

(三)上訴人歷時將近1年始取得陸纜通行；歷時將近2年始取得海陸轉接平臺土地使用同意，確有經過時間長久之事實：

1.上訴人自105年11月25日首次提出陸纜通行申請，迄至106年10月2日取得國產署彰化辦事處的同意，歷時將近1年。

2.上訴人自106年5月25日申請海陸纜轉接平台使用土地，直至108年3月22日始取得國產署彰化辦事處的同意，歷時將近2年，確實花費相當時間。

01 (四)然而，有關國有土地的承租使用，以及依民法第786條、
02 「國有非公用土地提供袋地通行作業要點」計收償金的管路
03 通行使用等，均屬私法行為，而非行政程序法第2條所定的
04 行政程序，沒有行政程序法第51條所定2個月處理期間之適
05 用。因此，國產署彰化辦事處辦理上訴人的申請是否延宕，
06 尚無具體標準可資比較，仍應衡酌上訴人與國產署彰化辦事
07 處間的文書往返、互動過程予以認定(詳後述)。

08 (五)被上訴人依示範獎勵辦法第15條第5項規定否准上訴人之展
09 延申請，應屬有據：

10 1. 示範獎勵辦法第15條第5項規定，受獎勵人如因不可抗力
11 或其他非可歸責於受獎勵人事由，致未能於所定期限內完
12 成示範機組的商轉時，應向中央主管機關申請展延。反面
13 來說，如果是因不屬於無法避免、預防的因素，或是肇因
14 於受獎勵人自身因素所生的遲延，受獎勵人即不能取得展
15 延履約期限的利益。

16 2. 如上所述，上訴人有為使第2期工程通過環境影響評估之
17 審查，而承諾將第1、2期工程陸纜路徑合併施工，並在此
18 基礎上受審，通過環評審查之客觀事實。

19 3. 其向國產署彰化辦事處申請取得陸纜通行及海陸轉接平臺
20 土地使用同意，確實也花費相當時間，對第1期工程之如
21 期商轉確實有所影響，但基於下述原因，被上訴人否准上
22 訴人展延申請之終局法律適用結論仍屬合法。

23 (1)就第1、2期工程陸纜路徑合併施工部分，上訴人第1期
24 工程之環評早於102年3月21日通過，有環保署102年3月
25 21日環署綜字第1020023398B號函、第1020023398號公
26 告可以證明，因此上訴人(籌備處)於102年8月21日與被
27 上訴人簽訂102年示範獎勵契約後，即可預先規劃，並
28 於經濟部106年3月27日經授能字第10600544050號函核
29 發第1期工程的工作許可證後，依其規劃進行施工，而
30 無須考量第2期工程之環境影響評估審查。

01 (2)但上訴人原規劃第1、2期工程分別布設不同之陸纜路
02 徑，在第2期工程之環評程序中，經委員及在地民眾、
03 團體提出質疑及不同意見後，上訴人為使第2期工程通
04 過環評，於是自行變更第2期工程陸纜路徑，使之與第1
05 期工程的陸纜路徑合併，因而須重新設計第1期工程陸
06 纜路徑的施作規格，並造成第1期工程陸纜路徑施作之
07 停擺，實際上已將第1期工程與第2期工程連動。如此一
08 來，已違反示範獎勵辦法第14條所定分階段完成商轉之
09 立法意旨。

10 (3)如依上訴人106年6月16日提送被上訴人之每週進度填報
11 表記載：「……為確保示範機組設置之成功，示範機組
12 之施工時程需考量第2期陸上電纜管道合併施工之影響
13 進行調整，並於第2期環評通過後，再行施工」等情。
14 再對照上訴人遲至108年4月1日始通過第2期工程之環
15 評，意謂第1期工程之陸纜須延滯至108年4月1日始能施
16 作，與示範獎勵辦法第14條第1款所定，於104年12月31
17 日前，或被上訴人第2次展延函同意展延至106年12月31
18 日開始商業運轉的期限差距甚遠，顯非示範獎勵辦法的
19 規範意旨所期盼。

20 (4)即便第2期工程遲至108年4月1日始通過環評，是因環保
21 署參酌原否准處分，先以107年3月26日環署綜字第1070
22 023399號公告認定不應開發，經行政院108年2月1日院
23 臺訴字第1080163241號訴願決定撤銷後，始作成108年4
24 月1日環署綜字第1080023059號公告，但縱使以107年3
25 月26日為第2期工程的環評公告日，也已逾期甚久。

26 (5)故審酌示範獎勵辦法第14條第1、2期工程分階段完成商
27 轉之規範目的，以及上訴人未能事前詳加規劃，自始即
28 提出第1、2期工程陸纜分別布設不同路徑之設計，始衍
29 生後續為使第2期工程的環評能順利通過，而須變更設
30 計，並牽連第1期工程陸纜的施作，難認上訴人沒有可
31 歸責事由。

01 (6)再就申請陸纜通行及海陸纜轉接平台土地使用部分，經
02 查：

03 ①上訴人(籌備處)於102年8月21日與被上訴人簽訂102
04 年示範獎勵契約後即可先行規劃、實施的項目，即便
05 因工程進度的安排及成本考量，無須自始即向國產署
06 彰化辦事處提出申請。

07 ②但上訴人遲至105年11月25日(收文日)始提出陸纜通
08 行申請；於106年5月25日(收文日)始提出海陸纜轉接
09 平台土地使用之申請，如預留國產署彰化辦事處一定
10 之審查期間及上訴人之施工期間，距離被上訴人第2
11 次展延函同意展延至106年12月31日完成商轉之期限
12 實已緊迫。

13 ③又被上訴人第2次展延函，已請上訴人應切實執行上
14 訴人提出的示範機組建置商轉規劃時程表，該時程表
15 顯示上訴人應於105年第4季取得施工許可；105年第4
16 季至106年第3季間完成陸上工程。

17 ④但上訴人遲至106年3月27日始取得示範機組之工作許
18 可證；於106年5月23日始申請海陸纜轉接平台之土地
19 使用，距離106年第3季完成陸上工程的進度，實在過
20 於緊迫，顯見上訴人提出申請確有延宕之情形。

21 ⑤況且，上訴人於105年11月25日提出陸纜通行申請
22 後，又於12月29日申請增加通行土地的範圍；還因申
23 請範圍的確認問題，2次辦理更正(106年2月10日、5
24 月8日)，抽換陸纜平面配置圖，直至106年7月3日始
25 確認完竣；後又因上訴人於切結書及土地清冊、附圖
26 上應加蓋騎縫章的闕漏，衍生補正的時間耗費；就海
27 陸纜轉接平台部分，上訴人於106年5月25日提出土地
28 使用申請後，也有因承租範圍與第三人重疊而變更申
29 請範圍；以及須補辦海纜設施使用同意的問題，均屬
30 使時程延宕之因素，尚不可全然歸咎於國產署彰化辦
31 事處。

01 (7)綜合上情，就申請陸纜通行及海陸纜轉接平台土地使用
02 部分，上訴人確有可歸責之原因。不過原判決在此亦附
03 帶指明：

04 ①又上訴人於106年5月25日(收文日)提出海陸轉接平台
05 土地使用之申請後，被上訴人已於107年2月13日作成
06 原否准處分，並於同年6月4日解除系爭示範獎勵契
07 約，於是產生「上訴人是否仍有取得電業執照之可
08 能」、「有無取消國產署彰化辦事處前已同意上訴人
09 使用之海域土地部分」等問題。

10 ②此等問題所導致之時程延宕，是解約後所生情形，不
11 能視為上訴人未能遵照第2次展延函所定商轉期限之
12 原因。

13 (8)又查：

14 ①為發展離岸式風力發電系統，示範獎勵辦法於101年7
15 月3日訂定。被上訴人依示範獎勵辦法辦理評選作
16 業，並評選出上訴人、海洋風力發電股份有限公司等
17 受獎勵人，締結行政契約。

18 ②其中海洋風力發電股份有限公司已於106年10月底完
19 成示範機組建置，並於107年4月併聯商轉，有經濟部
20 107年6月15日經授能字第10700606800號函可以證
21 明。

22 ③被上訴人委請審查是否同意上訴人展延申請之委員也
23 曾於107年1月17日會議時表示：「本案風機之示範機
24 組於102年即通過環評，但遲未施工，亦未完成，迄
25 今其他示範機組已商轉，且環保署已同意多家廠商，
26 核准容量(環評初審及通過)已逾10GW，今(107)年即
27 由經濟部於上半年遴選業者，本案示範之實質意義已
28 不大」等意見。

29 ④由第三人順利完成商轉的案例可知，發展離岸式風力
30 發電之相關配套制度，容或有因施行未久、經驗不足
31 或為適用之首例，而須費時研議的情形(例如國產署

配合被上訴人檢討離岸式風力發電系統使用海域土地
保證金及海陸纜等必要設施償金計收基準及繳付方式
等)，但尚不至於導致嚴重的程序滯礙，而無法如期
完成商轉。

4.按依示範獎勵辦法第15條第5項之規定，對於受獎勵人之
展延申請，中央主管機關「得」同意展延，故享有裁量權
限。經查：

(1)被上訴人審酌示範獎勵辦法第14條第1款規定示範機組
之商轉期限為104年12月31日，被上訴人已經2次同意展
延，將示範機組的商轉期限延長至106年12月31日。

(2)但上訴人第1期示範機組的陸纜工程遲至106年10月2日
始取得土地使用同意，尚須等候第2期示範風場之環評
審查通過後，方能施作，且仍未能取得海陸轉接平台之
土地使用同意，施工進度與第2次展延函所附上訴人自
行提出之規劃時程表有明顯落後情形，已與再生能源發
展條例第11條第1項規定中所強調「基於示範之目的」
的精神有違。

(3)則被上訴人在本案中作成不同意再予展延之決定，尚無
恣意裁量之違法情形。

(六)總結以上所述，上訴人所提課予義務訴訟(先位聲明)及一般
給付訴訟(備位聲明)，於法均非有據，應駁回其本件起訴。

四、上訴人上訴意旨略以：

(一)上訴人固然於102年3月21日取得第1期工程環境影響評估許
可，並於102年8月21日與被上訴人簽訂示範獎勵契約，然上
訴人仍應依電業登記規則第3條第1項第1款之規定，備齊書
圖及文件後，申請並取得籌備創設許可，方能再依同規則第
3條第1項第2款之規定，申請施工並取得許可。而上開文件
之取得，尚涉及其他機關之決定及核發，其行政流程並非完
全可由上訴人控制；故原判決認為上訴人於第1期工程環評
通過並與被上訴人簽訂示範獎勵契約後，即可預先規劃，顯
然忽略電業登記規則上開規定之籌設許可及施工許可之申請

01 與取得，尚有其他機關涉入，而於核發各項文件時所給予上
02 訴人之行政指導，皆會影響上訴人陸纜路徑之規劃，而非上
03 訴人自取得第1期工程環評許可或簽署示範獎勵契約後，即
04 可不受前開文件及書圖申請之時程，或規劃內容受其他機關
05 行政指導改變之影響，而得由上訴人自行決定並予以施工。

06 (二)而上訴人於106年3月27日取得第1期工程之施工許可之前，
07 於第2期工程環評程序中，上訴人係依環境影響評估法第13
08 條之1規定，回應並遵循環評審查之意見，及當地居民之訴
09 求，而將第1、2期陸纜路徑合併，若因此而致工程之延宕，
10 係遵守上開環境影響評估法之規定，故原判決稱上訴人可無
11 需考量第2期工程的環境影響評估審查，並非正確，且對於
12 上訴人為符合環境影響評估法第13條之1之規定，而合併第
13 1、2期陸纜施工，係屬不可歸責之事由，並未說明不可採之
14 理由，自有理由未備之違法情形。

15 (三)因本離岸風力發電計畫屬我國首案離岸風電之開發案，環評
16 審查委員會基於政策與環境影響評估審查標準不確定等因
17 素，於101年6月8日環評專案小組第2次初審會議上要求本案
18 分兩階段審查，並作出第1階段僅就兩座風機及一座海氣象
19 觀測塔續為環評審查之審查結論，此為首案且唯一分階段審
20 查暨開發之離岸風場計畫。因此，上訴人自始即以第1、2期
21 工程陸纜，分別布設不同路徑設計，乃屬當然；嗣後，衍生
22 2期環評審查要求第1、2期陸纜合併，乃屬不可預料之事，
23 而此不可預料之事，豈能歸責於上訴人，原判決以第1、2期
24 陸纜工程合併，係違反示範獎勵辦法第14條第1、2款所定分
25 階段完成商轉的立法意旨，顯然係屬倒果為因之解釋，其論
26 斷違反論理法則，自有可議，當非可採。

27 (四)就系爭展延申請前之過程部分，原審所持之理由屬事實認定
28 違誤：

29 1.上訴人因不可歸責於己之事由，先後兩次申請展延商轉期
30 限，並獲被上訴人之同意，而展延期限至106年12月31
31 日。由此可知，上訴人於105年8月31日以福海風力字第10

01 50831001號函第2次申請展延時，並無可歸責之事由，而
02 由被上訴人以第2次展延函同意示範機組商轉期限展延自1
03 06年12月31日。故原審不應再以105年12月2日同意展延前
04 之事由，追究上訴人於第3次申請展延時，是否有可歸責
05 之事由？應堪認定。

06 2.上訴人經105年11月17日風力發電離岸系統示範獎勵辦法
07 展延審查委員會議審查，同意示範機組商轉期限由原105
08 年12月31日展延至106年12月31日時，再於105年11月24日
09 與彰化區漁會於行政院簽署和解協議，上訴人於前開兩項
10 程序完備後，才能提出陸纜申請，故不應以上訴人遲至10
11 5年11月25日(收文日)始提出陸纜申請，及遲至106年3月2
12 7日始取得示範機組的工作許可證為由，而認定上訴人提
13 出陸纜通行及海陸纜轉接平台土地使用之申請有延宕之情
14 形。

15 3.原判決對於上訴人上開有利之攻擊防禦方法，並未在判決
16 理由項下記載其意見，自有判決理由不備之違背法令情
17 形。而且，原判決將上開不可歸責於上訴人之事由，認定
18 符合示範獎勵辦法第15條第5項規定之反面解釋，而認為
19 上訴人不能取得展延履約期限的利益，自有涵攝錯誤之適
20 用法規不當之違背法令情形。

21 (五)原審未依法調查國產署彰化辦事處延遲陸纜通行同意及海陸
22 纜轉接平台土地使用許可是否屬不可歸責於上訴人之事由？
23 其判決內容當屬有誤：

24 1.原判決認定上訴人於105年11月25日提出陸纜通行申請
25 後，又於105年12月29日申請增加通行土地的範圍，還因
26 申請範圍的確認問題，於106年2月10日、5月8日辦理兩次
27 更正，抽換陸纜平面配置圖，遲至106年7月3日始確認完
28 竣。然上訴人向國產署彰化辦事處申請陸纜通行後，並因
29 上訴人之要求將原安排場勘時間106年3月20日上午11時，
30 提前於106年2月9日實地勘查。由此觀之，上訴人於105年
31 12月29日增加通行土地的範圍，並不影響106年2月9日之

實地勘察；而勘查之後，於翌日即106年2月10日提出更正之位置圖，顯然亦不影響國產署彰化辦事處之審查。

2.上訴人於106年5月4日與國產署彰化辦事處聯繫時，方自國產署彰化辦事處承辦人得知，上訴人於106年2月10日提出更正之位置圖中，有部分含國產署彰化辦事處已出租之國有土地，再由上訴人於106年5月5日(收文日106年5月8日)，抽換申請位置圖。然此更正，並非可歸責於上訴人，因為：

(1)上訴人對於陸纜土地使用申請之追蹤，於107年7月9日以福海風力字第1070709001號函復國產署彰化辦事處時，已陳明在卷，並有檢附之上訴人案件紀錄表1份可稽，足以證明上訴人對於陸纜土地申請並無遲延之情勢，反之可證係因國產署彰化辦事處之行政怠惰，而致拖延上訴人取得土地使用許可之時程，應堪認定。

(2)上訴人申請使用之陸纜土地，是否出租他人，國產署知之甚詳，若其盡快審查，提前告知，上訴人豈有可能遲至106年5月5日更正。

(3)上訴人於國產署彰化辦事處聯繫後，即刻更正抽換，並無延誤。雖國產署彰化辦事處107年7月4日函稱「…爰本處聯繫貴公司後，貴公司遲於106年5月5日才抽換申請位置圖(本處106年5月8日收件)…」，然國產署彰化辦事處何時「聯繫」？至關重要。因國產署彰化辦事處經上訴人主動聯絡後，承辦人始於106年5月4日告知補正，則上訴人106年5月5日完備補正，何來遲延。

3.就上開申請過程之事實及國產署彰化辦事處之程序，原判決並未依行政訴訟法第125條第1項及第133條第1項之規定，對此調查，即為上訴人不利之認定，自有可議，原判決應予廢棄。又原判決以上訴人於切結書與土地清冊、附圖上應加蓋騎縫章的闕漏，而衍生補正的時間耗費，然上開騎縫章闕漏之事實，一目了然，上訴人於106年5月5日補正之後，國產署彰化辦事處卻遲至106年9月25日以台財

01 中彰三字第10605074610號函通知補正，此期間相隔4個
02 月，上訴人受通知之後，即於106年9月27日以福海風力字
03 第1060927001號函補正，相較之下，何者怠惰，不言可
04 諭。乃原判決卻以此苛責上訴人，而認上訴人衍生補正的
05 時間耗費，其認定之事實，顯與客觀之事證，難以契合，
06 而有違誤，自應予廢棄。

07 4.原判決就海陸纜轉接平台，上訴人於106年5月25日提出土
08 地使用申請後，也有因承租範圍與第三人重疊而變更申請
09 範圍；以及須補辦海纜設施使用同意的問題，均是時程延
10 宕的因素之一，尚不可全然歸咎於國產署彰化辦事處。然
11 上訴人因不可歸責於己之事由，而由被上訴人准予第2次
12 展延商轉期限至106年12月31日，而該不可歸責之事由，
13 亦為上訴人遲至106年3月27日取得施工許可之原因，設若
14 國產署彰化辦事處行政流程能正常進行，而未有延宕審查
15 之情況，上訴人豈有需要再申請第3次展延？原判決卻僅
16 以上訴人未依約進行，而將時程延宕歸究於上訴人，但對
17 於國產署及國產署彰化辦事處行政怠惰之審查程序，才是
18 上訴人必須再申請第3次展延之原因之一，卻未予審酌，
19 對於證據之取捨，失之於偏頗，有違證據法則，其判決當
20 然違背法令。

21 5.上訴人於取得施工許可後，於106年5月25日向被上訴人提
22 出申請承租彰化縣芳苑鄉漢寶園段（下稱漢寶園段）124-
23 62地號及毗鄰未登記土地，迄至國產署彰化辦事處於106
24 年10月30日向第四河川局查明承租土地是否屬河川區域範
25 圍，期間超過5個月。而申請承租漢寶園段124-62地號之
26 土地，是否已有第三人承租？國產署知之甚詳，於上訴人
27 提出申請時，理應核對即早通知，卻遲至106年11月下旬
28 方通知上訴人辦理變更，此確實係可歸責於國產署彰化辦
29 事處，故此時程之延宕自不應由上訴人承擔不利益之結
30 果。原判決以此為理由，認為時程延宕不可全然歸咎於國
31 產署彰化辦事處，而認為上訴人就申請陸纜通行及海陸纜

轉接平台土地使用部分，確有可歸責之原因，核其心證之形成，顯然未以整體調查證據之結果為判斷，而有偏頗，自有可議，難以維持，應予廢棄。而且，對於上訴人主張係因國產署彰化辦事處上開延宕之事由，原判決並未於理由內表示意見，自有理由未備之違法。

6.原判決以上訴人須補辦海纜設施使用同意的問題，亦是時程延宕的原因之一。然海纜設施使用同意係因國產署於上訴人申請海陸纜轉接平台土地使用期間，增訂海纜土地使用同意之規定，非上訴人延宕所造成，則自不能單獨以補辦海纜設施使用同意為由，而認定上訴人有可歸責的原因。準此，該部分補辦申請係因國產署新增規定而致，然原判決卻以此作為時程延宕的因素之一，自有可議，其判決當然違背法令。

(六)本件被上訴人否准上訴人展延商轉期限之申請，應有裁量濫用之情形，原判決認為尚無恣意裁量的違法情形，核屬錯誤之認定，其判決當然違背法令。因為：

1.同時獲選受獎勵人之海洋風力發電股份有限公司於106年10月底完成示範機組建置，並於107年4月併聯商轉，顯然該公司亦未依示範獎勵辦法第14條第1款之規定，就示範機組如期於104年12月31日之前完成建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉，亦須分次申請展延，始能併聯商轉；然查，該公司是否有依示範獎勵辦法之規定申請展延商轉期限至107年4月？不得而知。若該公司亦有申請商轉期限展延，然為何同樣為受獎勵人資格之上訴人於106年10月12日及26日申請第3次展延時，卻遭被上訴人否准。被上訴人之裁量，違反平等原則，而有差別待遇，洵堪認定。

2.再者，被上訴人以審查委員於107年1月17日會議所表示之否准理由，亦屬不當連結，因為107年1月17日審查時，其他示範機組並未商轉，而且所謂環保署已同意多家廠商通

01 過環評初審，與本件展延商轉期限無關，被上訴人卻以之
02 作為否准上訴人展延申請之理由，自屬不當之連結。

03 3.上訴人係於106年10月12日及26日第3次申請展延，此時若
04 被上訴人審酌上訴人因環評合併第1、2期陸纜之要求，及
05 國產署彰化辦事處延宕陸纜、海陸纜轉接平台土地使用之
06 申請，而同意上訴人第3次展延商轉期限之申請，則依上
07 訴人於107年1月17日展延審查會中所提出規劃之時間表，
08 亦可於107年12月31日之前完成示範機組之商轉。此與海
09 洋風力發電股份有限公司方於106年10月底完成示範機組
10 建置，並於107年4月開始併聯商轉，兩者相較，時程相差
11 僅數個月期間，就初期發展離岸式風力發電而言，容或有
12 因施行未久、經驗不足或為適用之首例，而須費時研議相
13 關配套措施，而致些微之延宕，並非不可接受，且與再生
14 能源發展條例第11條第1項所強調「基於示範之目的」的
15 精神，並不違背。

16 4.被上訴人並未審酌上訴人自系爭示範獎勵契約簽訂以來，
17 為配合政策，耗資超過新臺幣5億元之投資，所進行之可
18 行性研究、場址調查、海氣象觀測塔設置、許可取得及土
19 地購置等工作之投入及努力，而就上訴人展延之申請，審
20 慎評估同意或否准可獲得之公、私利益，相互比較，即貿
21 然否准展延之申請，顯然不符合比例原則。然原判決猶認
22 為被上訴人並無恣意裁量違法之情形，其判決自有違誤，
23 而難以維持，應予廢棄。

24 (七)原審認國產署核發各項土地使用許可非屬行政行為，核屬錯
25 誤之認定，其判決當然違背法令。因為：

26 1.上訴人向國產署彰化辦事處申請使用陸纜通行及海陸纜轉
27 接平台之國有非公用土地期間，財政部國有財產署訂頒下
28 列非條列式行政規則，供下級機關遵循辦理：

29 (1)106年7月7日以台財產署管字第10600170240號函發布相
30 關規定(已廢止)。

01 (2)106年10月6日以台財產署管字第10600312250號函發布
02 相關規定。

03 (3)107年5月14日以台財產署管字第10740003431號函發布
04 相關規定。

05 (4)107年6月21日以台財產署管字第10740004700號函發布
06 相關規定。

07 2.由此可知，國產署彰化辦事處依上開行政規則「審查」上
08 訴人使用國有非公用土地之申請時，該審查程序應視為行
09 政行為，依行政程序法第3條第1項之規定，應受同法第51
10 條之規範，洵堪認定。

11 3.對於上開非公用土地申請之審查程序，若財政部國有財產
12 署未對外公告訂有處理期間，則應依同法第51條第2項之
13 規定，以2個月為期限。然國產署彰化辦事處對於上訴人
14 之各項申請，就陸纜通行土地，自105年11月17日提出申
15 請，迄至106年10月2日同意使用，兩者相隔近11個月；而
16 海陸纜轉接平台土地使用，自106年5月23日提出申請，迄
17 至108年3月22日同意使用，兩者相隔近22個月。由此可
18 知，國產署彰化辦事處就上訴人申請上開各項土地使用，
19 因冗長的行政審查程序，而未能於上開規定期間內，核發
20 同意書，致上訴人未能及時施工，而無法於106年12月31
21 日前完成示範機組商業運轉，顯有不可歸責於上訴人之事
22 由，洵堪認定。然原判決對於上訴人上開有利之攻擊防禦
23 方法並未說明其不可採之理由，自有判決理由不備之違法
24 情形。

25 五、本院按：

26 (一)本案爭點所涉相關法規範之規定內容說明：

27 1.按本案之判準規範為「依98年7月8日公布施行之修正前再
28 生能源發展條例第11條第2項規定授權，於101年7月3日制
29 定之法規命令示範獎勵辦法第15條第5項規定」。茲將該
30 授權母法及判準規範之條文臚列如下。

01 (1)修正前再生能源發展條例第11條第1項規定：

02 對於具發展潛力之再生能源發電設備，於技術發展初期
03 階段，中央主管機關得基於示範之目的，於一定期間
04 內，給予相關獎勵。

05 (2)修正前再生能源發展條例第11條第2項規定：

06 前項示範獎勵辦法由中央主管機關定之。

07 (3)修正前示範獎勵辦法(於108年7月8日修正並更名為「離
08 岸風力發電示範獎勵辦法」)第15條第5項規定：

09 受獎勵人如因不可抗力或其他非可歸責於受獎勵人事
10 由，致未能於示範獎勵契約所定之期限內完成示範機組
11 及示範風場各設置階段以請領該期獎勵費用，或未能履
12 行第14條第2項(應屬立法時文字誤植，示範獎勵辦法第
13 14條並無項次之分類)第1款至第2款之義務時，應於該
14 期限屆滿90日以前，以書面敘明理由向中央主管機關申
15 請展延。中央主管機關得以書面同意展延，但展延期間
16 不得超過1年或再生能源發電設備設置管理辦法所定應
17 取得電業執照或申請完工證明之期限。

18 2.修正前示範獎勵辦法第14條第1款及第2款之規定內容則
19 為：

20 受獎勵人依契約所負之責任及義務如下：

21 一、應於中華民國103年12月31日以前取得示範機組或
22 示範風場籌設許可；且應於104年12月31日以前完
23 成示範機組之建置、測試與竣工，並取得電業執照
24 開始商業運轉。

25 二、應於107年12月31日以前取得示範風場施工許可；且
26 應於109年12月31日以前完成示範風場之建置、測試
27 與竣工，並取得電業執照開始商業運轉。

28 3.又興建風電之廠商欲依前開示範獎勵辦法取得受獎勵之資
29 格者(如上訴人)，須先擬具示範機組及示範風場之設置計
30 畫書，並在評選程序中經獲選，而與中央主管機關簽立示
31 範獎勵之行政契約(參閱前開示範獎勵辦法第7條至第13條

規定)。而評選委員在評分時，其審酌事項，依前開示範獎勵辦法第12條第2款及第3款所示，包括「示範風場建置、運維及期程規劃之完整性與時效性」與「示範機組選用、設置及期程規劃之完整性與時效性」。

4.此外前開示範獎勵辦法第13條第1項規定「經獲選為得受獎勵之申請人，除經中央主管機關書面同意展延簽約期限者外，應在書面通知後6個月內取得示範風場海域及相關土地使用同意書；並於取得前揭文件後30日內，與中央主管機關簽訂示範獎勵之行政契約。」前開示範獎勵辦法第16條第1項第12款復明定「受獎勵人有下列情形之一者，經中央主管機關催告於一定期限內履行，屆期仍未履行者，中央主管機關應停止撥付獎勵費用，並視違反情形撤銷或廢止獎勵費用之處分、終止或解除示範獎勵契約，追回全部或部分已撥付之獎勵費用；如有其他損害時，並得請求之：……十二、未經中央主管機關同意，受獎勵人逕以民眾抗爭或地方政府反對設置作為不可抗力事由而遲延或拒不履約。」

(二)前開法規範，其規範意旨之綜合詮釋：

1.按對離岸風電設置之獎勵，其規範目的在授權母法中有極為明確之揭示，即「在技術發展初期階段，基於示範目的，於一定期間內給予相關獎勵」。又因重視設置之示範作用，所以也連帶重視設置之時效性(前開示範獎勵辦法第12條第2、3款參照)，而有新建離岸風電之建置與商業運轉，原則上應於期限完成之規定(前開示範獎勵辦法第15條第5項規定參照)。

2.而示範獎勵辦法第15條第5項所定、例外得延期離岸風電建置與商業運轉之「不可抗力」與「其他非可歸責於受獎勵人事由」，應為如何之法律詮釋，則是本案爭點所在，經查：

(1)前開示範獎勵辦法第15條第5項所定之「不可抗力」，乃指「突發而無法事前預期並迴避」之事件，在本案中

並無此等情形發生，故無討論之必要。至於同條文中所定之「其他非可歸責於受獎勵人事由」，其解釋則應考量本案兩造有示範獎勵行政契約之簽訂(前開示範獎勵辦法第13條第1項規定參照)，應依契約法對歸責事由之詮釋標準來理解。

(2)實則在契約法中，當事人一造對違約事由之可歸責或不可歸責判斷，並非如同侵權行為法，有類型化下之通案判準，而要依個別契約之種類及其規範特徵，或依其具體之約定，來做個案判斷。如果契約當事人之一方在締約前有特別承諾，對特定給付內容之實現，負擔保義務者，事後該特定給付無法實現，即應負違約責任，而可歸責。

(3)又對本案之示範獎勵契約而言，上訴人是需事前擬示範機組及示範風場之設置計畫書，並承諾依契約約定之期限建置完成，並進行商業運轉。則其對發電機組或風場建置過程中所面臨之各式合理且常態之建置與運轉風險，負有自行克服之契約義務。此等合理常態經營風險包括「設置地點使用私權之取得」、「在環保法制沒有變更之情況下，所面臨之公私抗爭風險」(前開示範獎勵辦法第13條第1項、第16條第1項第12款參照)等事項，還包括「建置機組或風場時所面臨之技術難題」。畢竟前開示範獎勵辦法法規命令之規範意旨強調的是「在技術發展初期，對新創風電事業廠商之『獎勵』」(對能即時完成目標之受獎勵者給予優惠)，而非「扶植」(主動協助受獎勵者排除困難，促其能完成風電之建置及商轉目標)。是從上開法規命令中，無法得出，風電主管機關有排除「受獎勵廠商在風電機組建置及商業運轉過程中所面臨各項阻礙」契約義務存在之法律適用結論。從而前開法規範所指之「其他非可歸責於受獎勵人事由」，在法律解釋上，應採取較嚴格標準，而將

01 依獎勵契約本應由風電廠商承擔之「合理常態經營(建
02 置與運轉)風險」，排除在外。

03 (4)再退而言之，縱令對「其他非可歸責於受獎勵人事由」
04 之法律涵攝，採取較寬鬆標準，而將某些由廠商依獎勵
05 契約應自行承當之風險事由，以其在現實環境中發生之
06 機率值較低為據，納入「其他非可歸責於受獎勵人事
07 由」範圍內。但此等事由仍不能解為「可歸責於主管機
08 關事由」。主管機關對此等所謂「非可歸責於受獎勵
09 人，亦非可歸責於己」事由之承受程度，從公益之角度
10 權衡，仍有其上限，理由則是：獎勵目標在於使風電產
11 業能在我國加速成熟，因此強調時效性，如果一個處在
12 初期之風電產業，始終遲遲無法完成其原先透過獎勵契
13 約承諾之建置與商業運轉工作。等到其工作完成時，整
14 個風電產業已處於成熟階段，落後完成之風電產業，其
15 建置及營運，對整體產業之加速成熟，毫無貢獻，沒有
16 再給予獎勵之必要。

17 (5)從而前開示範獎勵辦法第15條第5項方規定，主管機關
18 「得」同意展延(表示其有裁量權限)，且同意展延之期
19 限以1年為界，且不得超過「再生能源發電設備設置管
20 理辦法所定應取得電業執照或申請完工證明之期限」。
21 若受獎勵之風電產業一再申請「展延」建置與商業運轉
22 之時限，越後面之展延申請，即表示其拖延之時程越長
23 久，此時主管機關當然可以基於有無再給予獎勵價值之
24 政策考量，決定是否再予展延1年(同意展延即表示該廠
25 商仍保有受獎勵之可能性)。不能解為「每次展延申請
26 之許可，都是各自獨立之要件審查與效果裁量，彼此間
27 互不影響」，因為如此方式之法條詮釋，完全背離前述
28 示範獎勵辦法第15條第5項規定之規範本旨。

29 (三)在前開相關法規範，其規範意旨之綜合說明基礎下，應認原
30 判決終局之法律判斷尚屬無誤(但論述理由太過瑣碎、龐
31 雜，缺乏宏觀判斷架構之體系說明)，而上訴意旨對原判決

01 該部分之各項指摘，均不足以推翻原判決相關判斷結論之合
02 法性，爰說明如下：

03 1.上訴意旨將「上訴人依電業登記規則第3條第1項第1款與
04 同規則第3條第1項第2款之規定，所需踐行之申請許可程
05 序」，解為「其他不可歸責於己」之展延事由。然依前述
06 規範意旨之說明，上述申請許可程序，屬依本件示範獎勵
07 契約本應由上訴人承擔之「合理常態經營(建置與運轉)風
08 險」，非屬「其他不可歸責於己」之展延事由。

09 2.上訴意旨認「其於106年3月27日第2期工程環評程序中(當
10 時尚未取得第1期工程之施工許可)，係依環境影響評估法
11 第13條之1規定，回應並遵循環評審查之意見，與當地居
12 民之訴求，而將第1、2期陸纜路徑合併，導致工程延宕，
13 當係遵守上開環境影響評估法之規定，而屬不可歸責於己
14 之事由」云云。然此即表示，此等變更原始設計所導致之
15 延宕，依前所述，亦屬應由上訴人承擔之「合理常態經營
16 (建置與運轉)風險」，非屬「其他不可歸責於己」之展延
17 事由。再者從此事實論述亦可發現，上訴人對依約應於10
18 4年12月31日完成之第1期機組建置，卻延至106年3月21日
19 仍尚未開工，且事後尚變更設計，顯然沒有履行獎勵契約
20 所要求之時效性。

21 3.上訴意旨謂「本件離岸風電開發案，環評審查委員會於10
22 1年6月8日要求分兩階段審查，並作出『第1階段僅就兩座
23 風機及一座海氣象觀測塔續為環評審查』之環評審查結
24 論。故上訴人自始即以第1、2期工程陸纜，分別布設不同
25 路徑設計。嗣後2期環評審查要求第1、2期陸纜合併，乃
26 屬不可預料之事，而此不可預料之事，不能歸責於上訴
27 人」云云，然查：

28 (1)環評審查要求「第1階段施工，以設兩座風機及一座海
29 氣象觀測塔」，是否導出「第1、2期工程之陸纜布置，
30 在技術上，就一定要採取不同路徑之設計，並造成施工
31 之延宕」等情，上訴意旨並無完整之說明。

01 (2)何況第1期工程既未實際施作，已延宕在先，再因第1、
02 2期合併施作而變更設計導致後續之延宕，此等後續延
03 宕，在考量「第1期工程如能依約完工即可避免」等因
04 素，難認屬「不可歸責於上訴人」之展延事由。

05 4.上訴意旨又主張「被上訴人在審查上訴人第3次展延申請
06 時，上訴人前2次申請展延並經核准之事由部分，被上訴
07 人依法即不得再加審查」云云。但依前開法理所述，此等
08 法律意見完全違反前開示範獎勵辦法第15條第5項規定之
09 規範本旨。事實上上訴人前2次申請展延而經許可之事
10 由，是否完全符合契約法制中，對「不可歸責於己事由」
11 之定義，本來即有討論空間(甚或是主管機關之政策裁量
12 空間)。亦可透過事後發生之新事實來重覆檢證，何況一
13 再發生「不可歸責於受獎勵者」之延宕事由，使延宕期間
14 不斷加長，亦會使主管機關有權作成「不同意」展延之決
15 定，是以上訴人此部分上訴理由，顯非有據。

16 5.上訴意旨另謂「原判決未依法調查國產署彰化辦事處延遲
17 陸纜通行同意及海陸纜轉接平台土地使用許可是否屬不可
18 歸責於上訴人之事由」云云，經查：

19 (1)本院前已言之，前開示範獎勵辦法法規命令之核心規範
20 意旨，為對新創風電事業廠商之「獎勵」，而非「扶
21 植」。因此主管機關不負「主動協助受獎勵之風電廠
22 商，排除其在經營上所面臨之困難或阻礙，使該廠商能
23 完成風電之建置及商轉目標」之行政契約義務。而若主
24 管機關無此義務，作為國家公有財產管理機關之國產署
25 彰化辦事處，對上訴人在本件行政契約中所負擔之給付
26 義務，自然更無「協助上訴人履行行政契約」之公法義
27 務存在。上訴人如果認為國產署彰化辦事處作業過於緩
28 慢，耽擱其施工時程，理應依法(公務人員服務法或相
29 關私法)主動要求國產署彰化辦事處加速作業，而非聽
30 之任之，放棄為履約應有之積極作為，事後再主張「時
31 間延宕不可歸責於己」。

01 (2)因此上訴意旨中，對國產署彰化辦事處有關「行政怠惰
02 導致施工被迫延宕」之以下指摘，不僅於法無據，且由
03 其事實主張中，也無任何積極事證足以證明「國產署彰
04 化辦事處之公務員，有刻意阻撓上訴人取得土地使用，
05 延宕其施工時程」之客觀行為，而違反公務員「忠心想
06 力，依法律、命令所定執行其職務」之一般公法上義務
07 (公務人員服務法第1條參照)，或者是其他有關基本權
08 保障之公法規定。

09 ①有關陸纜土地之使用申請，國產署彰化辦事處於106
10 年2月9日實地勘察後，因有行政怠惰，使上訴人至同
11 年5月4日方知部分申請使用之土地，已供他人使用，
12 而於106年5月5日抽換申請位置圖。但國產署彰化辦
13 事處又因怠惰，而延至106年9月25日通知補正。上訴
14 人則於同年月27日迅速完成補正動作，中間有7個月
15 之拖延。

16 ②有關海陸纜轉接平台，上訴人於106年5月25日提出土
17 地使用申請後，因承租範圍與第三人重疊而變更申請
18 範圍；又須補辦海纜設施使用同意，導致時程延宕，
19 尚不可全然歸咎於國產署彰化辦事處。但如果國產署
20 彰化辦事處在前述申請審查之行政流程中，能正常作
21 業，即不需本次(第3次)之展延。

22 ③上訴人於取得施工許可後，於106年5月25日向被上訴
23 人提出申請承租漢寶園段124-62地號及毗鄰未登記土
24 地。然國產署彰化辦事處於106年10月30日向第四河
25 川局查明承租土地是否屬河川區域範圍，期間超過5
26 個月。而申請承租漢寶園段124-62地號之土地，是否
27 已有第三人承租？國產署知之甚詳，於上訴人提出申
28 請時，理應核對即早通知，卻遲至106年11月下旬方
29 通知上訴人辦理變更，有行政怠惰。

30 ④海纜設施使用同意係因國產署於上訴人申請海陸纜轉
31 接平台土地使用期間，增訂海纜土地使用同意之規

01 定，非屬上訴人延宕所造成。

02 6.上訴意旨謂「原判決認國產署核發各項土地使用許可，非
03 屬行政行為，法律見解有誤」一節，經查：

04 (1)從外部法律關係而言，興建風電機組或風場之廠商向國
05 產署申請取得公有土地之使用許可，其屬性應為「私法
06 行為」。縱令從內部法律關係之觀點，認為該等私法行
07 為乃是為達成行政上目的所為，而被歸屬至「私經濟行
08 政」之類型中(參閱吳庚、盛子龍者「行政法之理論與
09 實用」一書109年10月增訂16版第10頁)，而仍有憲法基
10 本權保障規定(並具體化為行政法上之基本法理，行政
11 程序法第4條至第9條參照)之適用，應屬行政程序法第3
12 條第1項所稱之「行政行為」。且該行政行為之作成，
13 從「行政一體」觀點言之，亦應遵守上級機關發布之行
14 政規則。

15 (2)但人民依私法規定，申請行政機關作成前開私經濟行政
16 行為者，該申請程序則非屬行政程序法第2條第1項所稱
17 之「行政程序」(因為依該條項規定「本法所稱行政程
18 序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定
19 法規命令與行政規則、確定行政計畫、實施行政指導及
20 處理陳情等行為之程序。」)申請本身亦非行政程序法
21 第51條第1項規定所指「人民依法規之申請」(此係因該
22 條文所稱之法規，限於形成公法上請求權之公法法規，
23 必須如此解釋，方符合「行政程序法以公法行為或公法
24 請求為規範對象」之規範意旨)。

25 (3)因此國產署依私法請求而核發各項土地使用許可之私經
26 濟行政作為，其核發期限並無行政程序法第51條第2項
27 所指「處理期間為2個月為原則」規定之適用。

28 (4)原判決稱「國產署核發各項土地使用許可之行為，其核
29 發程序非屬行政程序法第2條第1項所稱之行政程序，而
30 無行政程序法第51條第2項規定之適用」，法律見解並
31 無錯誤，上訴意旨對此實有誤解。

01 7.上訴意旨指稱「被上訴人否准上訴人展延商轉期限之申
02 請，應有裁量濫用」一節，實非有據，爰說明如下：

03 (1)就本案而言，上訴人已展延2次，展延後之完工期限於1
04 06年12月31日，若此次(第3次)展延再經許可，完工期
05 限即為107年12月31日，等於其依前開示範獎勵辦法第1
06 4條第1款所負擔之「機組商業運轉義務」法定最後期限
07 日，距離前開示範獎勵辦法第14條第2款所負擔之「風
08 場商業運轉義務」法定最後期限，亦僅剩2年。而上訴
09 人遲至106年3月27日方取得第1期工程許可，至106年9
10 月27日為止，尚未取得土地使用許可，機組建置及風場
11 建置何時完成亦無從確定，被上訴人認其進度嚴重落
12 後，已不符示範獎勵辦法給予鉅額獎勵的示範意義，而
13 裁量不予展延，實屬有據，並無裁量違法情事。

14 (2)又上訴人未能遵期完成示範機組，經解除系爭示範獎勵
15 契約後，僅是不得申領獎勵費用，尚不影響其於完成離
16 岸風力發電系統建置後得發電、售電獲利，攤提建置成
17 本。因此被上訴人本件裁量，亦無違反行政法上之一般
18 法理原則(例如比例原則或誠信原則)可言。

19 (3)上訴意旨以「示範機組如期於104年12月31日前完成建
20 置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉」之廠
21 商案例，以不符「平等原則」為由，主張裁量違法。但
22 所舉案例「已於104年12月31日完成示範機組商業運
23 轉」，但上訴人卻至106年12月31日止，尚未完成「示
24 範機組之建置、測試與竣工」，更遑論「商業運轉」，
25 進度落後至少高達2年，因此被上訴人所為之差別處
26 遇，實無違反平等原則。

27 (4)又本案上訴人風電機組及風場之施工進度，與其他受獎
28 勵者(或新加入之業者)相較，是否嚴重落後，以致失去
29 「給予獎勵，以激勵風電產業加速發展」之獎勵功能，
30 乃是被上訴人決定是否同意上訴人(第3次)展延1年之主
31 要衡量因素。因此被上訴人以「其他示範機組已完成，

且環保署已同意多家廠商通過環評初審」等理由，否准上訴人之展延申請，並無上訴意旨所稱之「不當連結」可言。

(5)上訴意旨主張「其預期仍可於107年12月31日之前完成示範機組之商轉」云云，但此等預期乃是其主觀之自我評估，但被上訴人本可依其掌握之歷史經驗，來評量上訴人宣稱內容之實現機率值高低，並作成裁量。而上訴人對其前開預期，並無客觀支持數據之提出，無從取信於人。

(6)上訴人簽立示範獎勵契約後，為完成獎勵目標所支出之建置成本，本屬其應承擔之營業風險。且前已言之，失去獎勵並不表示已投入之成本均會化為損失，其仍可賣電回收建置成本。從而上訴意旨稱「否准本件展延申請，將使上訴人已投入之成本無法收回，因而遭受鉅額損失，不符比例原則」云云，顯非有據。

(四)總結以上所述，原判決之法律涵攝及終局法律判斷結論大體尚屬妥適，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、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 110 年 4 月 29 日

最高行政法院第三庭

審判長法官 帥 嘉 寶

法官 鄭 小 康

法官 劉 介 中

法官 林 玫 君

法官 李 玉 卿

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 110 年 4 月 29 日

書記官 徐 子 嵐