最　高　行　政　法　院　裁　定

111年度抗字第26號

抗　告　人　經濟部
代　表　人　王美花
訴訟代理人　陳郁庭　律師
　　游振偉
抗　告　人　世豐電力股份有限公司

代　表　人　郭台強
訴訟代理人　余振國　律師
　　黃國益　律師
　　林繼恆　律師
上　一　人
複代　理人　萬哲源　律師
相　對　人　劉天財

　　柯真光

　　李月娥 Siku．Jiru

上　一　人
訴訟代理人　羅惠馨　律師
相　對　人　徐福義 Siqeru．Jiru

訴訟代理人　林秉嶔　律師

相　對　人　徐福田 Iban·Jiru

太平部落

兼上　一人
代　表　人　金漢文

相　對　人　蕭文娘

田楊橋

蕭敏妃

余正吉

上列當事人間聲請停止執行事件，抗告人對於中華民國110年12月3日臺北高等行政法院110年度停字第79號裁定，提起抗告，本院裁定如下：

主　文

原裁定除確定部分外廢棄。

廢棄部分相對人在原法院之聲請駁回。

廢棄部分聲請及抗告訴訟費用均由抗告人負擔。

理　由

一、抗告法院認為抗告為有理由者，應廢棄或變更原裁定；非有必要，不得命原法院或審判長更為裁定，行政訴訟法第272

條準用民事訴訟法第492條規定甚明。

二、緣抗告人世豐電力股份有限公司（下稱世豐公司）在花蓮縣卓溪鄉進行「豐坪溪及其支流水力發電開發計畫」（下稱系爭開發計畫），規劃在花蓮縣卓溪鄉豐坪溪中游標高200公尺處及其上游南向支流標高約566公尺處河床，分別設置第一及第二攔河堰，其中第一攔河堰蓄積的溪水引至豐坪溪下游的第一電廠；第二攔河堰攔蓄的溪水則引至第一攔河堰南側的第二電廠。系爭開發計畫於民國88年8月經行政院環境保護署有條件通過環境影響評估（下稱環評）後，抗告人經濟部以89年10月17日經□能字第89340975號函核發籌備創設許可，另以91年11月7日經授能字第09120084350號函核發電業設置發電設備工作許可證（下稱工作許可證）。後來抗告人世豐公司陸續申請延展工作許可證，抗告人經濟部分別於94年10月27日、95年12月22日、96年11月19日、97年12月11日、98年11月4日、99年12月16日、100年12月30日、102年2月1日、103年6月30日、104年11月5日、105年4月8日、106年3月7日、107年3月23日、108年2月27日及109年2月21日同意延展工作許可證的有效期限。最近一次，抗告人經濟部以109年12月31日經授能字第10900223510號函同意延展工作許可證的有效期限至110年12月31日止（下稱原處分）。相對人不服，提起訴願請求撤銷原處分並申請停止執行，就申請停止執行部分，行政院秘書長以110年5月31日院臺訴字第1100176019號函不予同意，遂向臺北高等行政法院（下稱原審）聲請原處分停止執行，並聲明：原處分於本案行政救濟程序終結確定前停止執行；抗告人經濟部並應停止核准抗告人世豐公司系爭開發計畫工作許可證之延展，及停止核發電業執照審查程序。經原審以110年度停字第79號裁定（下稱原裁定）原處分於其行政爭訟程序終結確定前，停止執行，並駁回其餘聲請。抗告人世豐公司及經濟部皆就原裁定准予停止原處分執行之部分不服，提起本件抗告（至於原裁定駁回其餘聲請部分，因相對人並未提出抗告而確定在案）。

三、本件原裁定以：

㈠相對人太平部落已經原住民族委員會（下稱原民會）核定為原住民族基本法（下稱原基法）第2條第4款的部落，又相對人太平部落曾召集部落會議並議決部落事務，有獨立財產及處理事務的一定處所，應認至少為非法人團體，而具當事人能力。原基法第21條第1項規定係具有保護特定範圍之原住民族的保護規範，而依原基法第2條及依同法第21條第4項規定授權訂定的諮商取得原住民族部落同意參與辦法（下稱諮商同意辦法）第2條規定，原住民個人爲部落成員並爲諮商同意辦法所稱部落會議的參與者，得以透過原基法第21條第1項規定諮商參與同意程序，該規定亦兼具保障該規定所列特定範圍原住民族及部落之個別原住民權利的保護規範。ＯＯ溪、ＯＯ林道及卓溪鄉ＯＯ段、ＯＯ段多筆（公有或私有的）原住民保留地均是系爭開發計畫各項工程設施坐落的範圍，堪認系爭開發計畫於山里部落、相對人太平部落、原住民族土地及部落周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發及資源利用的情形。原處分核准抗告人世豐公司延展工作許可證有效期限至110年12月31日，自有侵害相對人依其所屬原住民族傳統文化而生活之文化及自決權利的可能，相對人應具備訴訟權能的要件。

㈡系爭開發計畫於91年11月7日取得工作許可證（有效期限至94年12月31日），於93年10月31日開工後未依限完工，而是陸續申請延展工作許可證，經抗告人經濟部歷次同意延展工作許可證的有效期限至110年12月31日，共計申請16次延展，工期長達將近20年仍未完工，期間原基法早已於94年2月5日制定公布施行，原民會依諮商同意辦法，據以辦理部落的諮商、同意程序。系爭開發計畫既未施工完竣，持續產生影響而有損害原住民族就其土地、利用的可能性，且抗告人世豐公司取得的工作許可證並非沒有期限，須於期限屆滿前向抗告人經濟部申請延展獲准，始得持續施工，因此就系爭開發計畫而言，尚難認屬已經終結的事實，則抗告人經濟

部於審查延展申請時，是否無須審酌原基法第21條規定的適用，實有疑義，故相對人主張系爭開發計畫應有原基法第21條規定的適用，非顯然無據，相對人已就其勝訴蓋然率為相當的釋明，具權利保護必要。

㈢抗告人世豐公司因抗告人經濟部作成原處分而得以持續在相對人太平部落、原住民族土地及部落周邊一定範圍內公有土地內施工，對部落賴以維繫其精神、文化與生活之土地現況產生立即性的變動，已具急迫情事，且系爭開發計畫未踐行任何原基法第21條規定諮商同意的程序，又相對人前已向受理訴願機關行政院申請停止執行但遭不予同意，可認有非即時由行政法院處理，難以救濟的情形，已對原住民族基於原基法第21條保障對其等自主決定形塑其文化傳承之方式的權利產生侵害，涉及原住民族文化權及自決權的權利屬性，也將聯繫部落族人精神上完滿與文化認同的人格尊嚴保障，尚非金錢所能輕易填補，如不停止執行，將有難於回復原狀的情形。又原基法第21條規定諮商同意的程序，至遲應於政府或開發廠商實際為土地利用行為前進行，否則先行施工變更現狀後，原住民族事後參與已無濟於事。

㈣據抗告人經濟部陳報，抗告人世豐公司施工進度仍處於初期階段，尚未過半；另參酌原處分附有期限，抗告人世豐公司也未必均可獲得延展許可，工程本有因應各種情況而有停工可能，此時停止原處分的執行對抗告人世豐公司的金錢損失應較輕微。又原處分停止執行，對抗告人世豐公司固將造成工程、履約及投資回別收時程的遲延，然相較於多元文化國家為保障少數民族的文化與自決權利相比較，仍應屬可容忍的程度。系爭開發計畫固有助於我國能源轉型的政策目標，但由於施工進程尚屬初期階段，停止執行僅是延緩政策目標的實現，尚難認將對公益造成重大影響。且由臺灣世曦工程顧問股份有限公司110年8月19日世曦大地字第1100024981號函，可知系爭開發計畫對土地現況的變更甚鉅，有產生不可逆之破壞情形，有暫時停止避免現況變更加劇的必要，並避

免部落行使諮商同意程序已無實益。即相對人已釋明其本案請求具勝訴可能性，且具急迫危險，有損害難予回復的情形，因而准許原處分停止執行之聲請，並駁回相對人其餘之聲請。

四、抗告意旨略謂：相對人太平部落未證明其有當事人能力，又相對人金漢文未經相對人太平部落合法部落會議選舉程序，非部落代表人，另原裁定認定除部落以外之個別原住民亦具訴訟權能，均屬違誤。且相對人太平部落傳統領域亦未經依法劃定，不足釋明與原處分之施工範圍有關，故相對人無從主張原基法第21條之諮商同意參與分享權，原裁定適用法規均顯有違誤。次以行政訴訟法第116條第3項並未將「行政處分之合法性顯有疑義」列為審查之要件，原裁定認定相對人已就其勝訴蓋然率為相當的釋明，具有權利保護必要云云，逾越暫時權利保護之審查範疇，有取代本案合法性審查功能之違誤。復以抗告人世豐公司申請系爭開發計畫之行政程序早已在原基法頒布施行前獲得抗告人經濟部核准後終結，而施工只是開發行為必然的工程施作進度，施工期限延展是法令明定由抗告人經濟部基於職權監督的一環，並非原基法第21條規範之開發行為。且抗告人於原處分作成前已踐行原基法第21條規定之諮商參與分享權，透過事中同意決定下次處分延展與否，可彰顯原基法第21條第1項自決權之性質，並無難以回復之損害。繼以系爭開發計畫歷經長達10幾年之工作許可延展，工作許可證之範圍及內容均未變動，僅原處分延展工作許可證期限，為相對人所明知，且如相對人所稱之文化權等至遲於原基法頒布實施之94年2月5日起即已發生，其等卻遲至本次原處分提起停止執行，顯見無何急迫情事，原裁定有違反論理法則之違誤。又原裁定將停止執行之損害限縮於抗告人世豐公司之經濟投資損失，未能顧及當地能源自主及部落族人工作權益所受衝擊與我國再生能源發展的政策目標，有違行政訴訟法第116條第3項但書之規定。末以原處分係附期限之行政處分，業於110年12月31日因期限屆滿

而失其效力，相對人所欲聲請停止執行之原處分已不存在，自無聲請停止執行之保護必要。

五、本院查：

㈠行政訴訟法第116條第1項至第3項、第5項規定：「（第1項）原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。（第2項）行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。（第3項）於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。……（第5項）停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部份。」依上規定可知，原處分或決定於即將執行或執行中，原則上不停止執行，必其執行於客觀之相當因果關係上，可預期將發生難於回復之損害，且情況緊急，非即時由行政法院予以處理，則難以救濟者，始得為之。

㈡權利保護必要，為聲請人聲請停止執行應具備之要件，故聲請人停止執行之聲請須未欠缺權利保護必要，行政法院始應審究其聲請有無實體上理由。又聲請人聲請停止執行程序繫屬中，均必須具備權利保護必要之要件，且為行政法院應依職權調查之事項。因此，停止執行之聲請縱於原審裁定時具備權利保護之必要，惟於本院受理抗告後欠缺此要件時，仍應認聲請人停止執行之聲請為無理由。復依行政程序法第93條第2項第1款規定，期限為行政處分附款類型之一，而附終期之行政處分，於期限屆滿時失其效力。又聲請人不服之行政處分，於聲請停止執行程序繫屬中業已因期限屆滿而失效，其規制內容對聲請人所帶來之不利益效果已不再存在，斯時已無難以回復之損害將要發生，亦無何急迫情事，即無聲請停止執行之權利保護必要。

㈢繼依電業法第14條規定：「電業管制機關為前條第一項許可之審查，除審查計畫之完整性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全。」第15條第1項規定：「發電業及輸配電業應於籌設或擴建許可期間內，取得電業管制機關核發之工作許可證，開始施工，並應於工作許可證有效期間內，施工完竣。」第24條規定：「電業籌設、擴建之許可、工作許可證、執照之核發、換發、應載事項、延展、發電設備之變更與停業、歇業、併購等事項之申請程序、應備書件及審查原則之規則，由電業管制機關定之。」電業登記規則第3條第1項第1款、第2款規定：「發電業登記為下列五種，其應備書圖如下：一、籌設或擴建：……二、施工許可：發電業應於籌設或擴建許可有效期間內，開始施工；施工前，應備下列書圖申請核發工作許可證；工作許可證有效期間為五年。但有正當理由者，得於期限屆滿兩個月前申請延展；每次延展，以一年為限：㈠工程計畫書（含初步圖樣及規範書）。㈡發電廠廠址土地完成變更或容許使用證明文件。㈢發電廠廠址土地使用同意證明文件。……」第6條第1項規定：「第三條第一項第一款至第三款之申請案，其審查應符合本法第十四條規定及下列原則：一、申請文件之齊備性（含財力證明文件）。二、財務計畫之具體可行性。三、現場設施設備與核准計畫是否相符。四、是否建立發電廠人員組織架構及作業程序。五、土地使用取得及變更計畫之具體可行性。六、發電設施及電源線建造計畫之具體可行性。七、燃料供應計畫之具體可行性。」可知，發電業於取得施工許可後，如未能於施工期限內完工者，其工作許可證之有效期間並非當然延展，須有正當理由，且於期限屆滿兩個月前申請，並經主管機關依電業法第14條、電業登記規則第6條第1項規定要件進行實質審查獲准後，始得延展。

㈣抗告人世豐公司在花蓮縣卓溪鄉進行系爭開發計畫，規劃在花蓮縣卓溪鄉豐坪溪中游標高200公尺處及其上游南向支流標高約566公尺處河床，分別設置第一及第二攔河堰，其中第一攔河堰蓄積的溪水引至豐坪溪下游的第一電廠；第二攔河堰攔蓄的溪水則引至第一攔河堰南側的第二電廠。系爭開發計畫於88年8月經行政院環境保護署有條件通過環評後，抗告人經濟部以89年10月17日經□能字第89340975號函核發籌備創設許可，另以91年11月7日經授能字第09120084350號函核發工作許可證，後來抗告人世豐公司陸續申請延展工作許可證，最近一次，抗告人經濟部於109年12月31日以原處分同意延展工作許可證的有效期限至110年12月31日止。相對人不服，為本件聲請停止執行，並聲明如前所述，原裁定准予停止原處分執行之聲請部分，並駁回其餘聲請，抗告人不服原裁定關於准予停止原處分執行之部分，提起本件抗告。惟細繹原處分，係抗告人於109年12月31日所核發之工作許可證，其有效期限係至110年12月31日止（見原審卷一第551頁），依行政程序法第93條第2項第1款規定，係一附有期限之行政處分，於期限屆滿時，失其效力，即抗告人世豐公司已不得再執原處分進行施工。至於抗告人世豐公司如未能於原處分所定工作許可證期限內完工者，尚須以有正當理由，且於期限屆滿兩個月前申請，並經主管機關依電業法第14條、電業登記規則第6條第1項規定要件進行實質審查獲准後，始得為工作許可證之延展，即原處分之有效期間並非當然延展。是相對人不服之原處分，於聲請停止執行程序繫屬中業已因期限屆滿而失效且無從執行，其規制內容對相對人所帶來之不利益效果已不再存在，斯時已無難以回復之損害將要發生，亦無何急迫情事，自無透過續行聲請保護權利以停止原處分效力、執行或程序續行之必要，已欠缺聲請停止執行之實益。至於相對人雖以：原裁定作成時，原處分尚在有效期間內，抗告人不得以原處分事後逾有效期間主張廢棄；縱認原處分效力已消滅，惟停止執行之效力亦應及於抗

告人經濟部不得再核發新的施工許可及電業執照等情為主張，或係歧異之法律見解，或就因其等未提出抗告而告確定之原裁定部分再為爭執，均無從動搖前開原處分已欠缺停止執行實益之認定，自無可採。

㈤原審以相對人已釋明其本案請求有勝訴可能性，且具急迫危險，有損害難予回復的情形，進而以原裁定准許相對人聲請原處分停止執行部分，固非無據；惟本院細繹全部卷證，依職權查得原處分既嗣因期限屆滿而消滅，與聲請停止執行之程序要件未合。從而，抗告人提起抗告，主張相對人聲請停止執行之原處分已因期限屆滿而失其效力，無停止執行之保護必要，洵屬有據，為有理由，爰將原裁定除確定部分外廢棄，並駁回上開廢棄部分相對人在原法院之聲請。然關於訴訟費用之負擔，因本件聲請停止執行之情節為敗訴人按當時訴訟程度為伸張權利所必要，故仍由勝訴人負擔。

六、據上論結，本件抗告為有理由。依行政訴訟法第272條、第104條、民事訴訟法第492條、第95條、第78條、第81條第2款、第85條第1項前段，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　3　　月　　31　　日

最高行政法院第一庭

審判長法　官　侯　東　昇

法　官　王　碧　芳

法　官　簡　慧　娟

法　官　蔡　紹　良

法　官　鍾　啟　煌

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　111　　年　　3　　月　　31　　日

書記官　林　郁　芳