

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第825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

代 表 人 龔明鑫

訴訟代理人 謝良駿 律師

鍾鳳芝 律師

黃韋智

上列當事人間電業法事件，上訴人對於中華民國112年10月17日臺北高等行政法院111年度訴更一字第81號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人代表人由王美花依序變更為郭智輝、龔明鑫，茲分據新任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合。

二、事實概要：

(一)上訴人為設置風力發電離岸系統，於籌備處階段依民國101年7月3日公告之風力發電離岸系統示範獎勵辦法（下稱示範獎勵辦法；108年7月8日修正名稱為離岸風力發電示範獎勵辦法），向被上訴人所屬能源局（下稱能源局；現改制為經濟部能源署）申請示範獎勵，經被上訴人以102年1月25日經授能字第10204000701號函（下稱經濟部102年1月25日函）通知評選其為得受獎勵人，上訴人（籌備處）遂與能源局於102年8月21日簽訂「風力發電離岸系統示範獎勵契約書」（下稱示範獎勵契約），並於104年7月10日以上訴人名義換約。依示範獎勵契約約定及示範獎勵辦法規定，上訴人應於

01 103年12月31日前取得示範機組或示範風場籌設許可，且應
02 於104年12月31日以前完成「示範機組」之建置、測試與竣
03 工，並取得電業執照開始商業運轉（下稱商轉）；上訴人應
04 於107年12月31日前取得示範風場施工許可，且應於109年12
05 月31日前完成「示範風場」之建置、測試與竣工，並取得電
06 業執照開始商轉。

07 (二)上訴人（籌備處）申請「福海離岸風力發電計畫」第一期計
08 畫示範機組（第2號及第4號機組）（下或稱示範機組，第一
09 期計畫）許可並展延期限，經被上訴人於104年6月26日核發
10 籌設許可，於106年3月27日核發施工許可，並展延商轉期限
11 至106年12月31日。上訴人再於106年6月、9月申請展延示範
12 機組商轉期限至107年12月31日，經能源局否准，並催告上
13 訴人應於107年3月31日前取得示範機組電業執照。上訴人居
14 期未取得電業執照，被上訴人遂於107年6月4日解除「示範
15 機組」部分之示範獎勵契約。

16 (三)電業登記規則於107年1月8日修正，於第3條第1項第1款第6
17 目之4增訂籌設離岸式風力發電廠，應備「風力發電離岸系
18 統設置同意證明文件」（下稱設置同意證明文件）。上訴人
19 於107年6月22日函詢其就「福海離岸風力發電開發計畫第二
20 期工程」辦理電業籌設應備之設置同意證明文件申請事宜，
21 經能源局107年7月13日能技字第10700615390號函（下稱107
22 年7月13日函）復略以，經濟部102年1月25日函告上訴人經
23 評選為得受獎勵人，該函文可用為設置同意證明文件。又上
24 訴人於107年10月2日申請展延示範風場施工許可取得期限，
25 經能源局於107年12月28日函復否准，因上訴人未於107年12
26 月31日前取得示範風場施工許可，能源局乃於108年1月2日
27 催告上訴人應於同年3月31日前取得示範風場施工許可，惟
28 上訴人居期仍未取得，被上訴人遂以108年4月8日經授能字
29 第10804058450號函解除「示範風場」部分之示範獎勵契
30 約。

01 (四)上訴人於000年5月24日檢具「福海離岸風力發電計畫第二期
02 工程」籌備創設計畫書（下稱第二期工程籌設計畫書），陳
03 經彰化縣政府函轉能源局辦理籌備創設許可申請（下稱系爭
04 申請案），復於系爭申請案尚未經被上訴人決定之109年4月
05 21日即提起行政訴訟，聲明：1.被上訴人應同意經濟部102
06 年1月25日函得作為設置同意證明文件。2.被上訴人就系爭
07 申請案，應依其108年7月22日經能字第10804603200號公告
08 之中華民國000年度再生能源電能躉購費率及其計算公式，
09 同意上訴人可適用該公告所示之費率與台灣電力股份有限公司
10 簽訂購售電合約之意思表示。案經臺北高等行政法院（下
11 稱原審）109年度訴字第432號判決（下稱前判決）駁回後，
12 上訴人提起上訴，經本院111年度上字第193號判決將原審前
13 判決關於駁回上訴人請求被上訴人就經濟部102年1月25日函
14 應同意作為設置同意證明文件部分廢棄，發回原審；其餘上
15 訴駁回。

16 (五)原審更為審理時，上訴人更正其聲明為：「先位聲明：被上
17 訴人應依經濟部能源局107年7月13日能技字第10700615390
18 號函同意『經濟部102年1月25日經授能字第10204000701號
19 函』作為電業登記規則第3條第1項第1款第6目之4規定之風
20 力發電離岸系統設置同意證明文件；並於第三人依法令詢問
21 時，應就如附圖所示對應風場範圍為同意設置之意思表示。
22 備位聲明：確認經濟部102年1月25日經授能字第1020400070
23 1號函得作為上訴人108年5月24日申請籌設許可事件中電業
24 登記規則第3條第1項第1款第6目之4之風力發電離岸系統設
25 置同意證明文件。」（先位聲明後段：並於第三人依法令詢
26 問時，應就如附圖所示對應風場範圍為同意設置之意思表示
27 部分，為訴之追加，原審另以裁定駁回）。經原審以111年
28 度訴更一字第81號判決（下稱原判決）駁回後，上訴人遂提
29 起本件上訴，並聲明：1.先位聲明：(1)原判決廢棄；(2)被上
30 訴人應依能源局107年7月13日函，同意經濟部102年1月25日
31 函作為設置同意證明文件。2.備位聲明：(1)原判決廢棄；(2)

01 確認經濟部102年1月25日函得作為系爭申請案之設置同意證
02 明文件。另系爭申請案嗣經被上訴人111年8月26日經授能字
03 第11100674010號函（下稱111年8月26日函）駁回後，上訴
04 人乃循序提起課予義務訴訟，經原審以112年度訴字第147號
05 事件受理，且於114年8月14日裁定於本事件終結前，停止訴
06 訟程序。

07 三、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
08 載。

09 四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

10 (一)上訴人先位聲明與備位聲明之訴求單一，無非希冀確認其取
11 得經濟部102年1月25日函可作為系爭申請案之證明文件，故
12 應認上訴人先位聲明之前段與備位聲明內涵同一，原審以上
13 訴人如下訴求：「確認經濟部102年1月25日函得作為上訴人
14 108年5月24日申請籌設許可事件中電業登記規則第3條第1項
15 第1款第6目之4之風力發電離岸系統設置同意證明文件」是
16 否有理由，為本案裁判對象。

17 (二)上訴人雖為示範獎勵契約之受獎勵人，惟其僅因為政府基於
18 示範之目的，於一定期間內給予相關獎勵，上訴人如欲取得
19 系爭申請案設立及許可文件，仍應依照電業法、電業登記規
20 則等相關規定為之。被上訴人是否同意以經濟部102年1月25
21 日函作為設置同意證明文件，本即被上訴人就系爭申請案為
22 准駁決定時所應審酌之範圍，如被上訴人以經濟部102年1月
23 25日函非屬設置同意證明文件而認系爭申請案不備法定要件，
24 進而否准該申請時，上訴人自得依法提起行政救濟（該
25 案另由原審112年度訴字第147號事件繫屬），是上訴人尚無
26 另行獨立提起行政訴訟，訴請確認經濟部102年1月25日函得
27 作為系爭申請案之設置同意證明文件之必要。況上訴人如欲
28 取得離岸式風力發電廠之申請許可，不唯需取得電業登記規
29 則第3條第1項第1款第6目之4規定之文件，尚有其他文件需
30 一併取得，此屬另案就系爭申請案為准駁決定時所應審酌之
31 範圍。換言之，本案上訴人所欲冀求者，無助於系爭申請案

01 之許可，上訴人不應分拆上述申請許可要件，交由不同法官
02 審理，不符合卷證齊一及訴訟經濟之法理，而未能達到訴訟
03 目的。縱使上訴人於本案爭取被上訴人同意經濟部102年1月
04 25日函得作為申請籌設離岸式風力發電廠之文件，惟此究屬
05 系爭申請案其中要件之一部，除未循得公法上之依據，非合
06 於起訴程式或有確認該要件一部之利益之必要性，更因本案
07 裁判之結果，從既判力時之範圍以事實審言詞辯論時觀之，
08 縱認為被上訴人應同意經濟部102年1月25日函可作為申請籌
09 設離岸式風力發電廠之文件，然是否即可拘束後續他案系爭
10 申請案（有無本案言詞辯論後他案課予義務訴訟言詞辯論前
11 應該考量之其他因素），大有疑義，故原審認本件應係提起
12 系爭申請案之課予義務訴訟，無須於本案向被上訴人請求如
13 上之請求。從而，上訴人僅訴請確認電業登記規則第3條第1
14 項第1款第6目之4其中一部分要件，而未請求被上訴人應作
15 成一定內容之行政處分，顯然不能達到訴之目的，欠缺訴之
16 利益，是其提起本件訴訟，應認欠缺權利保護必要，乃判決
17 駁回上訴人在原審之訴。

18 五、本院按：

19 (一)提起訴訟請求法院裁判，應以有權利保護必要為前提，亦即
20 尋求權利保護者，得以經由向法院請求裁判之方式，以實現
21 其由法律所保護之利益，此乃基於誠實信用原則，主要在維
22 護法院訴訟功能不被濫用。是如請求人之請求於法律上並無
23 實益時，其訴即無值得保護之利益，而屬欠缺權利保護之必
24 要，無再請求法院裁判之必要。又權利保護必要屬於一般實
25 體裁判要件，其具備與否，行政法院不問訴訟進行至何階
26 段，均應依職權調查，如有欠缺，即應予駁回。

27 (二)98年7月8日公布之再生能源發展條例第11條規定：「（第1
28 項）對於具發展潛力之再生能源發電設備，於技術發展初期
29 階段，中央主管機關得基於示範之目的，於一定期間內，給
30 予相關獎勵。（第2項）前項示範獎勵辦法由中央主管機關
31 定之。」又依上開規定授權，於101年7月3日訂定之示範獎

勵辦法第3條第1款至第3款規定：「本辦法用詞，定義如下：一、示範機組：指申請人依本辦法提出申請並領取獎勵費用所建置之風力發電離岸系統。二、示範風場：指申請人依本辦法提出申請規劃建置包含示範機組之風力發電離岸系統建設之全部。三、受獎勵人：指符合本辦法資格條件之申請人，經依本辦法獲選並簽訂示範獎勵契約者。」第14條第1、2款規定：「受獎勵人依契約所負之責任及義務如下：一、應於中華民國103年12月31日以前取得示範機組或示範風場籌設許可；且應於104年12月31日以前完成示範機組之建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉。二、應於107年12月31日以前取得示範風場施工許可；且應於109年12月31日以前完成示範風場之建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉。」

(三)電業法第13條第1項規定：「發電業及輸配電業於籌設或擴建設備時，應填具申請書及相關書件，報經事業所屬機關或直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴建許可。」第14條規定：「電業管制機關為前條第1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。」行為時同法第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。」而本於電業法第24條授權訂定之電業登記規則，其於109年12月2日修正前(下同)發布之第3條第1項第1款第2目、第4目、第6目之4規定：「發電業登記為下列5種，其應備書圖如下：一、籌設或擴建：經營發電業或擴建發電機組，應備下列書圖及文件申請許可，籌設或擴建許可有效期間為3年。但有正當理由者，得於期限屆滿兩個月前，申請延展1次；其延展期限以兩年為限：……。

(二)環境影響評估證明文件。……(四)發電廠廠址土地開

發同意證明文件及地政機關意見書。但以再生能源發電設備
發電之電廠，其發電業設備全數設置於建築物屋頂者，發電
廠廠址地政機關意見書得以該建築物所有權人同意證明文件
及建築物使用執照代之。……（六）其他應備文件：……4.
離岸式風力發電廠：飛航、雷達、軍事管制、禁限建、船舶
安全、水產動植物繁殖保育區及礦業權有關單位意見書或同
意證明文件，風力發電離岸系統設置同意證明文件、漁業主
管機關（含定置漁業權、區劃漁業權及專用漁業權等補償）
同意證明文件，海底電纜路線劃定勘測許可。」第6條第1
款、第2款及第6款規定：「第3條第1項第1款至第3款之申請
案，其審查應符合本法第14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。……六、發電設施及電源線建造計畫之具體可行性。
……」

(四)由上開規定可知，政府為鼓勵再生能源之發展，對於具發展
潛力之再生能源發電設備，於技術發展初期階段，基於示範
之目的，於一定期間內，給予相關獎勵，因而制訂示範獎勵
辦法，並就符合一定要件者評選為得受獎勵人，至於受獎勵
人如欲取得電業法或其他法律設立及許可文件，自仍依照電
業法等規定為之，不因當事人原本是否為受獎勵人而有別。
從而，當事人為了興建離岸式風力發電廠，需取得籌設申請
許可，除了風力發電離岸系統設置同意證明文件，本須依照
上述電業登記規則取得環境影響評估證明文件、發電廠廠址
土地開發同意證明文件、飛航、雷達、軍事管制、禁限建、
船舶安全、水產動植物繁殖保育區及礦業權有關單位意見書
或同意證明文件、漁業主管機關（含定置漁業權、區劃漁業
權及專用漁業權等補償）等同意證明文件。主管機關並就申
請人所提出文件予以審查是否符合申請文件之齊備性（含財
力證明文件）、財務計畫之具體可行性及發電設施及電源線
建造計畫之具體可行性，據以核發籌設許可。課予義務訴訟
之目的在於取得依法申請之行政處分或特定內容之行政處

01 分。倘人民依電業法第13條、第14條及電業登記規則第3條
02 第1項第1款、第6條等規定，向主管機關申請作成離岸式風
03 力發電籌設許可處分，而經駁回時，自得循訴願程序及行政
04 訴訟法第5條第2項規定而為課予義務訴訟救濟。電業登記規
05 則第3條第1項第1款第6目之4規定有關風力發電離岸系統設
06 置同意證明文件，僅為申請離岸式風力發電籌設許可所應具
07 備要件之一部分，人民向行政法院預先請求判命風力發電離
08 岸系統設置同意證明文件是否具備，具有事前審查性質，為
09 免司法權過早介入行政權的決定空間，規避訴願前置程序的
10 可能，因此，僅在人民將因行政機關作成之行政處分或其他
11 公權力行為，而有發生重大損害之虞（或無可回復之重大不
12 利益），且須在事後救濟已無實益或無可期待人民等到行政
13 行為作成後再循行政救濟情形下，具特別權利保護必要性，
14 司法權始可事前介入審判。換言之，只有在系爭申請案於訴
15 願及課予義務訴訟不能達成有效權利保護，如不許可人民預
16 防地發動行政訴訟程序以阻止行政處分或事實行為的作成，
17 權利無從及時受到保護時，才例外的允許提起此類訴訟。

18 (五)依上訴人於原審所為起訴之聲明，無論先位聲明或備位聲
19 明，其主要目的均在請求被上訴人同意以經濟部102年1月25
20 日函作為電業登記規則第3條第1項第1款第6目之4規定之風
21 力發電離岸系統設置同意證明文件，其最終目的則在使其於
22 108年5月24日向被上訴人申請離岸式風力發電籌設許可獲得
23 准許，而課予義務訴訟之目的在於取得依法申請之行政處分
24 或特定內容之行政處分。然依前揭說明，上訴人欲取得離岸
25 式風力發電廠之籌設許可，不唯需取得上述電業登記規則第
26 3條第1項第1款第6目之4規定之文件，尚有其他文件需一併
27 取得(原審卷第416頁至第418頁)，即包含環境影響評估證明
28 文件、發電廠廠址土地開發同意證明文件、飛航、雷達、軍
29 事管制、禁限建、船舶安全、水產動植物繁殖保育區及礦業
30 權有關單位意見書或同意證明文件、漁業主管機關（含定置
31 漁業權、區劃漁業權及專用漁業權等補償）等同意證明文

01 件。從而依上訴人之請求，經濟部102年1月25日函縱使能作
02 為電業登記規則第3條第1項第1款第6目之4規定之風力發電
03 離岸系統設置同意證明文件，亦僅屬申請離岸式風力發電籌
04 設許可要件之一部分，尚無法使被上訴人作成離岸式風力發
05 電廠籌設許可之處分，上訴人於原審所請求之部分，核屬另
06 案被上訴人就上訴人之系爭申請案為准駁決定時所應審酌之
07 範圍，不論被上訴人是否同意以經濟部102年1月25日函作為
08 電業登記規則第3條第1項第1款第6目之4規定之風力發電離
09 岸系統設置同意證明文件，乃被上訴人就系爭申請案作成完
10 全及終局之決定前，為推動行政程序之進行，所為之指示或
11 要求，為準備行為，尚非完全、終局之規制，依前揭說明，
12 本件並不具特別權利保護必要性，司法權無事前介入審判之
13 必要，而應與系爭申請案之終局決定，一併訴請救濟，上訴
14 人單獨對之起訴，而為先位及備位訴之聲明，即屬欠缺權利
15 保護必要。況系爭申請案業經被上訴人111年8月26日函予以
16 駁回，上訴人不服，提起訴願遭決定駁回後，提起行政訴
17 訟，現於原審112年度訴字第147號事件審理中等情，為原審
18 依法確定之事實，核與卷內證據相符。依卷附被上訴人111
19 年8月26日函所載（原審卷第61頁至第64頁），駁回系爭申
20 請案之理由係以上訴人未補正發電廠廠址土地開發同意證明
21 文件、未就公司財務狀況及資金籌措來源等事項提供明確說
22 明，未具財務計畫之具體可行性、未就電廠申設相關事項
23 （如船舶、碼頭及港口）提供明確說明，未具備發電設施及電
24 源線建造計畫之具體可行性等情，而與經濟部102年1月25日
25 函得否作為電業登記規則第3條第1項第1款第6目之4規定之
26 風力發電離岸系統設置同意證明文件，全然無涉，足見上訴
27 人更無於原審先為請求審查之必要，且上訴人系爭申請案，
28 既經駁回，上訴人亦已對之提起訴訟救濟，則經濟部102年1
29 月25日函得否作為電業登記規則第3條第1項第1款第6目之4
30 規定之風力發電離岸系統設置同意證明文件，亦得於系爭申
31 請案之本案訴訟中予以審查，並無由法院預為審查之必要。

01 原判決駁回上訴人於原審之訴，理由雖有不同，惟結論並無
02 不合，仍應予維持。上訴意旨主張請求經濟部102年1月25日
03 函除可作為設置同意證明文件之外，尚可作為據以向其他行
04 政機關完備行政程序或維持、展延前已取得有關許可的效
05 力，而保有申請籌設許可的可能性，有訴之利益，原審就此
06 漏未審酌，即有可議云云，自無足採。另上訴意旨就原判決
07 無關判決結論之理由，主張原判決僅就備位聲明有無理由為
08 審理，有未就先位聲明為裁判之違法，對於上訴人一再主張
09 以能源局107年7月13日函作為請求權基礎之漠視，於判決中
10 未置一詞，有理由不備之違法，原審未細究「得受獎勵
11 人」、「受獎勵人」之區別，且電業法及電業登記規則並未
12 規範設置同意證明文件取得要件，原審執著於上訴人應依上
13 開法令取得設置同意證明文件，顯然依法無據，有判決適用
14 法規不當之違法云云，亦無可採。

15 (六)上訴人於提起本件訴訟前，向原審為假處分之聲請，聲請於
16 原審本件訴訟確定前，得以經濟部102年1月25日函作為風力
17 發電離岸系統設置同意證明文件，嗣經原審109年度全更二
18 字第2號裁定准為此部分假處分之聲請，復經本院110年度抗
19 字第145號裁定駁回被上訴人之抗告，而維持原裁定。惟前
20 揭假處分裁定屬保全性假處分之裁定，假處分聲請是否具權
21 利保護之必要，與本案訴訟是否具權利保護之必要，二者審
22 查範圍不同，況本件訴訟之聲明與假處分聲請之聲明係屬相
23 同，自難以假處分裁定經准許遽謂本件本案訴訟即有權利保
24 護必要，仍應就上訴人所提起本件訴訟具體判斷之。上訴意
25 旨主張依本院110年度抗字第145號裁定理由，上訴人以能源
26 局107年7月13日函為據，主張經濟部102年1月25日函得作為
27 設置同意證明文件，此公法上之權利乃本案訴訟爭執之核
28 心，此與原判決所認上訴人108年5月24日福海風力字第1070
29 524001號函及所附第二期工程籌設計畫書等資料申請籌設許
30 可為准駁之爭議不同，兩者均得獨立提起行政訴訟，原判決
31 以本案訴訟之爭執乃籌設許可准駁審查範圍，認上訴人並無

01 提起本案訴訟之必要，其剝奪上訴人之訴訟權而違法云云，
02 核屬主觀一己之見解，自無足採。

03 (七)綜上所述，上訴人之主張均無可採，原判決駁回上訴人在原
04 審之訴，結論核無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決
05 違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

06 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
07 項、第98條第1項前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 114 年 10 月 9 日

09 最高行政法院第四庭

10 審判長法官 王 碧 芳

11 法官 鍾 啟 煒

12 法官 陳 文 燦

13 法官 羅 月 君

14 法官 王 俊 雄

15 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

16 中 華 民 國 114 年 10 月 9 日

17 書記官 張 玉 純