

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度上字第479號

上 訴 人 雅比斯光電股份有限公司

代 表 人 資三德

訴訟代理人 黃炫中 律師

被 上 訴 人 臺南市政府

代 表 人 黃偉哲

訴訟代理人 吳小燕 律師

吳文賓 律師

黃家豪 律師

上列當事人間廢止許可事件，上訴人對於中華民國113年7月3日高雄高等行政法院112年度訴字第256號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回高雄高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、上訴人前於民國111年5月26日及同年6月16日檢具「雅比斯七股太陽光電發電廠」太陽光電發電業籌設計畫書等文件（下稱系爭籌設計畫書等文件），向被上訴人申請在○○市○○區○○段00-0、00-0、00-0、00-0、00-0、00-0、00-0地號等7筆國有土地（下稱系爭土地）設置第一型再生能源發電設備（太陽光電）之籌設許可（下稱系爭申請案），總裝置容量為98.89百萬瓩（MW）。嗣被上訴人先以111年7月20日府經能字第1110882183A號函（下稱111年7月20日函）復上訴人，因系爭土地位處環境敏感區域，且當地有養蚵事實，建請上訴人於後續經濟部能源局（現已改制為經濟部能源署，下稱能源署）之電業籌設審查會中可補充環境及社會（下稱環社）議題之辨識報告，並召開地方說明會與地方民眾溝通，且於同日以府經能字第1110882183B號函核轉系爭申請案予能源署，經能源署以111年8月1日能技字第1110018

01 1560號函請被上訴人檢附「直轄市、縣（市）主管機關同意
02 函」之證明文件，被上訴人旋以111年8月31日府經能字第11
03 10998678號函（下稱111年8月31日同意函）表示原則同意系
04 爭申請案，惟再次重申因系爭土地屬環境敏感區域，且當地
05 有養殖事實，附帶請上訴人應與地方利害關係人溝通，並依
06 照經濟部環社檢核機制議題辨認作成報告送中央審查確認通
07 過後據以實施環社議題因應對策（下稱系爭負擔），復以11
08 1年10月12日府經能字第1111327186號函向能源署說明前揭1
09 11年8月31日同意函之附負擔事項，且因地方民眾發起抗
10 爭，故請能源署先退還系爭申請案。其後，經濟部以111年1
11 0月18日經授能字第11100718860號函（下稱111年10月18日
12 函）將系爭申請案檢還被上訴人，並請被上訴人責成上訴人
13 依其建議辦理環社檢核，上訴人則以111年10月20日雅字第1
14 11100002號函（下稱111年10月20日函）復能源署並副知被
15 上訴人表示，上訴人已向財政部國有財產署繳交高額履約保
16 證金，並投入大量人力及資金，能源署退回系爭申請案，有
17 違信賴保護原則及正當法律程序，且系爭申請案並非漁電共
18 生類型，被上訴人要求上訴人提供環社檢核文件係錯誤引用
19 法規等語。嗣被上訴人認上訴人未履行111年8月31日同意函
20 所載負擔事項，依行政程序法第123條第3款規定，以111年1
21 2月15日府經能字第1111622807號函（下稱原處分）廢止111
22 年8月31日同意函。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，
23 遂提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。經高
24 雄高等行政法院（下稱原審）112年度訴字第256號判決（下
25 稱原判決）駁回，仍未甘服，遂提起本件上訴。

26 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
27 引用原判決之記載。

28 三、本院查：

29 (一)行政程序法第93條規定：「（第1項）行政機關作成行政處
30 分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定
31 或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者

01 為限，始得為之。（第2項）前項所稱之附款如下：一、期
02 限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。
03 五、保留負擔之事後附加或變更。」第94條規定：「前條之
04 附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正
05 當合理之關聯。」第123條第3款規定：「授予利益之合法行
06 政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為
07 全部或一部之廢止：……三、附負擔之行政處分，受益人未
08 履行該負擔者。」第125條規定：「合法行政處分經廢止
09 後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效
10 力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往
11 失其效力。」又所稱附款者，乃行政機關以條件、期限、負
12 擔或保留廢止權等方式，附加於行政處分之主要內容的意思
13 表示。而所謂負擔，則係指行政機關於作成授益處分之同
14 時，另課予處分相對人之特定作為、不作為或忍受義務內容
15 而言，且此負擔並不以定有履行期限為限，而受益人如未履
16 行該負擔，或未於所定期限內履行其負擔，行政機關得廢止
17 該授益處分，並得溯及既往失其效力。然而，依據不履行負
18 擔而廢止授益處分時，固不生信賴保護問題，惟仍應考量比
19 例原則，為合義務性之裁量。

20 (二)電業法第3條第1項、第3項第1款、第3款規定：「（第1項）
21 本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政
22 府；……（第3項）直轄市……主管機關應辦理轄區內下列
23 事項：一、電業籌設、擴建及電業執照申請之核轉。……
24 三、電業與民眾間有關用地爭議之處理。」第13條第1項規
25 定：「發電業……於籌設或擴建設備時，應填具申請書及相
26 關書件，報經事業所屬機關或直轄市、縣（市）主管機關核
27 轉電業管制機關申請籌設或擴建許可。」第14條規定：「電
28 業管制機關為前條第1項許可之審查，除審查計畫之完整
29 性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均
30 衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及
31 電力系統安全。」第24條規定：「電業籌設、擴建之許

01 可……等事項之申請程序、應備書件及審查原則之規則，由
02 電業管制機關定之。」另依電業法第24條規定授權訂定之行
03 為時電業登記規則第3條第1項第1款規定：「發電業登記為
04 下列5種，其應備書圖如下：一、籌設或擴建：經營發電業
05 或擴建發電機組，應備下列書圖及文件申請許可，籌設或擴
06 建許可有效期間為3年……：（一）籌設或擴建計畫書（含
07 財務規劃）。（二）環境影響評估證明文件。（三）鄉
08 （鎮、市）營或民營發電業應檢具直轄市、縣（市）主管機
09 關同意函……。（四）發電廠廠址土地開發同意證明文件及
10 地政機關意見書。……（五）發電廠之電源線引接同意證明
11 文件。（六）其他應備文件：……6. 太陽光電發電廠：其設
12 置廠址位於申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第29
13 條規定之漁業經營結合綠能之區位範圍者，應檢附太陽光電
14 環境與社會檢核相關證明文件，以及養殖戶同意證明文
15 件。」

16 (三)申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱容許使用
17 審查辦法）第29條第1項、第2項、第3項規定：「（第1項）
18 非附屬設置於農業設施之地面型綠能設施，除位於第30條規
19 定之區位者外，以結合農業經營且符合下列情形之一者為
20 限：一、中央能源主管機關、直轄市、縣（市）主管機關或
21 國營事業所定推動農業經營結合綠能之專案計畫範圍內，並
22 符合其計畫措施。二、可優先推動漁業經營結合綠能之區位
23 範圍。（第2項）依前項第1款規劃者，應先擬具農業經營結
24 合綠能之專案計畫，並敘明下列事項，送中央主管機關審查
25 核准：一、計畫推動之區位範圍。二、農業經營與綠能設施
26 結合利用之規劃及農產業可行性之評估說明。三、計畫內相
27 關設施之空間配置。（第3項）第1項第2款之區位範圍，由
28 中央主管機關盤點具漁業經營結合綠能之可行區位，送中央
29 能源主管機關辦理環境與社會檢核機制作業後，由中央能源
30 主管機關會同中央主管機關公告。」

01 (四)揆諸上揭電業法及電業登記規則暨容許使用審查辦法規定可
02 知，民營發電業者申請籌設太陽光電發電廠，須報經事業所
03 屬機關或地方主管機關核轉電業管制機關申請籌設許可，其
04 應檢具之文件包含籌設計畫書、環境影響評估證明文件、地
05 方主管機關同意函、發電廠廠址土地開發同意證明文件及地
06 政機關意見書、發電廠之電源線引接同意證明文件等，且倘
07 其設置位於容許使用審查辦法第29條規定之漁業經營結合綠
08 能之區位範圍者，尚應檢附太陽光電環社檢核相關證明文件
09 及養殖戶同意證明文件。而揆諸電業法第14條規定，電業管
10 制機關所為許可之審查，應顧及能源政策、電力排碳係數、
11 國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能
12 供需、備用容量及電力系統安全，同理，地方主管機關為前
13 開同意前，亦得考量前揭因素及地方發展特性，是地方主管
14 機關對於轄區內電業籌設之申請，有同意與否之裁量權。又
15 民營發電業申請非漁電共生類型之電業籌設，本無須依電業
16 登記規則第3條第1項第1款第6目之規定，提出太陽光電環社
17 檢核相關證明文件，惟地方主管機關既有同意民營發電業申
18 請與否之裁量權，則其依行政程序法第93條第1項及第94條
19 規定，自得在不違背行政處分之目的，且與該處分之目的具
20 有正當合理之關聯的前提下，於同意之授益處分中附加負擔
21 之附款。

22 (五)經查，上訴人前於111年5月26日及同年6月16日檢具系爭籌
23 設計畫書等文件，向被上訴人提出系爭申請案，擬於系爭土
24 地設置第一型再生能源發電設備（太陽光電）。又系爭土地
25 為一般農業區水利用地，且上訴人擬設置之太陽光電發電設
26 備為水面型。再者，被上訴人111年7月20日函及111年8月31
27 日同意函均要求上訴人申請籌設太陽光電發電設備許可，應
28 以書面或召開地方說明會等方式與地方利害關係人溝通，及
29 依照經濟部環社檢核機制議題辨認做成報告送中央審查等一
30 定作為義務等情，為原審依職權所確定之事實，核與卷證相
31 符。原判決並據此論明：上訴人申請籌設之太陽光電發電設

01 備，乃係於水利用地申請電業籌設，並非漁電共生，核非屬
02 容許使用審查辦法第29條所定之漁業經營結合綠能者，亦非
03 地面型綠能設施，固無須依電業登記規則第3條第1項第1款
04 第6目之規定，提出太陽光電環社檢核相關證明文件。然
05 而，被上訴人就系爭申請案既有同意與否之裁量權，則被上
06 訴人於111年8月31日同意函中敘明基於系爭土地所坐落之區
07 域屬環境敏感區域，且當地有養殖事實之特殊性，被上訴人
08 雖原則同意上訴人所提出之系爭申請案，惟同時要求上訴人
09 應積極以書面或召開地方說明會等方式與地方利害關係人溝
10 通，及依照經濟部環社檢核機制議題辨認做成報告送中央審
11 查等一定作為義務，是該111年8月31日同意函應屬一附負擔
12 之授益行政處分。另依電業法第3條第3項第3款規定，地方
13 主管機關應辦理轄區內電業與民眾間有關用地爭議之處理，
14 是被上訴人基於系爭申請案所坐落系爭土地之特殊性，所課
15 予上訴人之前揭作為義務，尚未違背原行政處分之目的，且
16 與該處分之目的具有正當合理之關聯，故被上訴人111年8月
17 31日同意函所附之系爭負擔，應屬合法。再者，被上訴人於
18 111年8月31日同意函中，乃要求上訴人申請籌設太陽光電發
19 電設備許可，應辦理環社檢核，並與地方利害關係人溝通，
20 其內容具體明確，已足使上訴人明瞭應履行之負擔內容等
21 語，經核並無違反論理法則、經驗法則，復無理由不備之違
22 背法令情事。又關於能源署所推動規劃之漁電共生環社檢核
23 機制，係先將全國魚塭透過科學圖資嚴篩分流為較無生態疑
24 慮之先行區、稍具生態疑慮之非先行區，再依其議題程度不
25 同，分別導入不同強度的檢核程序；其中魚塭位於公告可優
26 先推動漁業經營結合綠能之區位範圍（先行區），業者於光
27 電申設時，僅須研提「漁電共生先行區環境與社會友善措施
28 自評表」；而魚塭位於非先行區範圍，則須執行環社檢核
29 「議題辨認」及「因應對策」工作，議題辨認旨在辨識預定
30 劃設區位範圍潛在的生態環境及社會經濟議題與確定魚塭屬
31 優先區、關注減緩區或迴避區之分區，待審查通過並公開區

01 位與議題後，將作為光電選址的重要參考依據；因應對策則
02 是由開發業者依預定開發場址所標記議題，分別依據設計規
03 劃、執行、營運與除役復原階段提出迴避、縮小、減輕、補
04 償，乃至增益等措施，並提送因應對策審查等節，為上訴人
05 於上訴狀所自承。而如前所述，被上訴人111年8月31日同意
06 函既已明載：「……旨案開發區域位於七股大潮溝，屬環境
07 敏感區域，且當地有養殖事實，請開發單位應與地方利害關
08 係人溝通，並依照當前經濟部環社檢核機制議題辨認做成報
09 告送中央審查確認通過後據以實施環社議題因應對策。
10 ……」等語，足見系爭土地自非依容許使用審查辦法第29條
11 第3項由經濟部會同農業部公告較無生態疑慮之「先行
12 區」。況上訴人申請之案場範圍是否屬於由經濟部會同農業
13 部公告之「先行區」，不難查知，是上訴意旨仍執陳詞主
14 張：系爭申請案係屬水面型太陽能發電系統設置專案，與漁
15 電共生專案乃完全不同體系，本無「環社檢核」之法源依據
16 可言；漁電共生專案之環社檢核，乃先將魚塭分為「先行
17 區」及「非先行區」，並區分不同強度之檢核程序，故縱依
18 被上訴人之要求，進行環社檢核，參照「漁電共生非先行區
19 環境與社會檢核-議題辨認操作手冊」第一章總則1.1之內
20 容，上訴人究如何得知應進行「先行區」之檢核程序或「非
21 先行區」之檢核程序，足認被上訴人111年8月31日同意函顯
22 然違反行政程序法第5條之明確性原則云云，即非可採。

23 (六)次查，被上訴人為111年8月31日同意函前，即就系爭申請案
24 以111年7月20日函回復上訴人，因系爭土地處環境敏感區
25 域，且當地有養蚵事實，建請上訴人於後續能源署之電業籌
26 設審查會中可補充環社議題之辨識報告，並召開地方說明會
27 與地方民眾溝通等語，嗣於111年8月31日同意函雖表示原則
28 同意系爭申請案，惟再次重申因系爭土地屬環境敏感區域，
29 且當地有養殖事實，附帶請上訴人應與地方利害關係人溝
30 通，並依照經濟部環社檢核機制議題辨認作成報告送中央審
31 查確認通過後據以實施環社議題因應對策。其後，能源署以

01 111年10月18日函將系爭申請案檢還被上訴人，請被上訴人
02 責成上訴人依其建議辦理環社檢核，並副知上訴人，嗣上訴
03 人以111年10月20日函回復能源署，並副知被上訴人。之
04 後，被上訴人乃於111年12月15日以上訴人未履行系爭負擔
05 為由廢止111年8月31日同意函等情，亦為原判決所是認，核
06 與卷證相符。又原判決援引上訴人111年10月20日函之內
07 容，認定上訴人已明確拒絕履行系爭負擔，並認被上訴人以
08 上訴人迄未履行系爭負擔為由，依行政程序法第123條第3款
09 規定，以原處分廢止其111年8月31日同意函，於法洵屬有
10 據，因而駁回上訴人之訴，固非無見。惟查：

- 11 1.上訴人111年10月20日函係上訴人於收受能源署111年10月18
12 日函後，就能源署退回系爭申請案所為之意見陳述，其內容
13 記載略以：「主旨：有關本公司依電業登記規則，申辦台南
14 市七股區大潮溝水利用地設置太陽光電發電系統電業籌設，
15 因地方抗爭遭台南市政府要求貴局（即能源署）退回申請
16 案，本公司擬就此事提出嚴正聲明，……。說明：一、查台
17 南市七股區大潮溝設置太陽光電發電系統開發案，……繳交
18 高額之新臺幣（下同）291,530,560元履約保證金之後，投
19 入大量人力及資金進行此案各項流程，迄今已超過兩年，投
20 入資金已將近5億元，初步通過台電核發審查意見書、台南
21 市議會同意本案為省道台61線以西太陽光電示範區、台南市
22 經濟發展局同意並函轉貴局（即能源署）審核本公司所提電
23 業籌設計畫；正當本公司一切皆遵照台灣法律申辦此案各項
24 程序之際，卻傳出有民意代表帶領違法竊佔國有土地大潮溝
25 的養殖漁戶針對此案進行抗爭，而在抗爭事件過後不到2星
26 期，包含貴局在內的所有與本案相關的台灣中央及地方政府
27 單位竟然僅配合竊佔國有土地嫌犯的訴求，在完全未事先知
28 會或聽取本公司的意見下，對於本公司的電業籌設申請案程
29 序予以退回業經審核並發出同意函的台南市經發局。……
30 三、……貴局竟因已涉犯刑法第320條竊佔罪之養殖漁戶所
31 為之無理抗爭，置合法合理信賴政府而已投入高額之履約保

01 證金及大量人力及資金之本公司之正當合理之信賴於不顧，
02 貿然將本公司的電業籌設申請案程序予以退回業經審核並發
03 出同意函的台南市經發局，已嚴重違反正當法律程序，並致
04 本公司受到重大損害。四、尤其依據電業登記規則第2章第3
05 條第1項第6款規定：『申請農業用地作農業設施容許使用審
06 查辦法第29條規定之漁業經營結合綠能之區位範圍者，應檢
07 附太陽光電環境與社會檢核相關證明文件』，而本案是於水
08 利用地申請電業籌設並非漁電共生，臺南市政府本就無權錯
09 誤引用法條，以本公司應檢附環境與社會檢核文件的理由要
10 求貴局退回本公司申請案，而身為專責主管機關的貴局竟也
11 不察台南市政府的行政失誤，致使本公司蒙受重大損失，本
12 公司將保留追訴及申請國家賠償的權利。五、……面對大潮
13 溝養殖漁民佔用的行為，本公司仍然編列預算，並先行派員
14 與漁民溝通補償金事宜，初步也已獲得多數漁民的認同。所
15 以，這次的抗爭行動究竟有多少是真正的養殖戶？有多少是
16 別有用心的綠蟑螂？身為再生能源主管機關的貴局，此次也
17 列席了這次大潮溝的抗爭事件，對於前述疑點的釐清儘管選
18 擇不作為，但似乎也不必如此火速就配合地方政府的退回要
19 求。……」等語。準此可知，上訴人111年10月20日函主要
20 係對能源署檢還系爭申請案予被上訴人乙節表示意見，固然
21 該函文提及系爭申請案係於水利用地申請電業籌設，並非漁
22 電共生，被上訴人錯引法規，本無權以要求上訴人應檢附環
23 社檢核文件之理由為據，要求能源署退回系爭申請案，而身
24 為專責主管機關之能源署亦不察被上訴人之行政疏失，致使
25 上訴人蒙受重大損失，上訴人將保留追訴及申請國家賠償的
26 權利等語，並副知被上訴人。惟此僅係上訴人認為被上訴人
27 111年8月31日同意函所附加之系爭負擔，不合法規之規定，
28 故被上訴人無權要求上訴人應檢附環社檢核文件，更無權以
29 此為據，要求能源署退回系爭申請案，然就此法律上之意
30 見，是否即能推認上訴人有明確拒絕履行系爭負擔之表示，
31 洵有疑義。原判決僅以上訴人111年10月20日函之內容為

01 據，而未進一步調查上訴人於收受被上訴人111年8月31日同
02 意函後，迄111年12月15日被上訴人廢止111年8月31日同意
03 函前，是否確實完全未履行系爭負擔，及是否有其他足以佐
04 證上訴人拒絕履行系爭負擔之事實，即遽認上訴人已明確拒
05 絕履行系爭負擔，並據此認定被上訴人以原處分廢止其111
06 年8月31日同意函，係屬合法，尚有違背行政訴訟法第125條
07 第1項、第133條之應依職權調查規定之違背法令。

08 2.其次，若尚無事實足認上訴人拒絕履行系爭負擔，則原處分
09 已敘明：「……旨案計畫書所載之案場範圍位於七股大潮
10 溝，主要區域位於台61以西，當地環境生態多元豐富，位處
11 環境敏感區位，現況多為設置蚵棚使用面積達90公頃以上，
12 且當地居民極力反對設置太陽能光電，鄰近光電案場曾發生
13 民眾抗爭，光電開發之環境及社會條件具高度敏感性，
14 ……」等語，可知系爭申請案之案場，其使用面積達90公頃
15 以上，且當地居民極力反對設置太陽能光電，在此情形下，
16 上訴人履行系爭負擔之合理期限為何？被上訴人係於111年8
17 月31日同意函明確附加系爭負擔，迄其於111年12月15日以
18 原處分廢止該同意函時之期間僅不到4個月，則上訴人履行
19 系爭負擔之期間是否相當？暨被上訴人廢止該同意函是否符
20 合比例原則，為合義務性之裁量？亦尚未經原審究明。

21 四、綜上所述，原判決有如前述違背法令之情事，且影響本件判
22 決結果，上訴意旨據以指摘，求予廢棄，為有理由。又因本
23 件事證尚有未明，有待原審調查審認，本院無從自為判決，
24 爰將原判決廢棄，發回原審高等行政訴訟庭另為適法之裁
25 判。

26 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
27 項、第260條第1項，判決如主文。

28 中 華 民 國 115 年 1 月 15 日

29 最高行政法院第二庭

30 審判長法官 陳 國 成

31 法官 高 愈 杰

01

法官 楊 坤 樵

02

法官 李 明 益

03

法官 林 秀 圓

04

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

05

中 華 民 國 115 年 1 月 15 日

06

書記官 蕭 君 卉