臺北高等行政法院判決

110年度訴字第591號
111年2月10日辯論終結

原　　告　宥軒新能源有限公司

代　表　人　陳孟榛
訴訟代理人　鄭中睿　律師
被　　告　經濟部能源局
代　表　人　游振偉
訴訟代理人　吳律臻
訴訟代理人　謝良駿　律師
複 代理 人　鍾鳳芝　律師
訴訟代理人　卓心雅　律師

上列當事人間再生能源發展條例事件，原告不服提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)原告為設置太陽光電發電設備（下稱系爭設備，位於門牌號碼臺南市○○區○○里○○00之00號建物屋頂，總裝置容量230.4瓩），而於民國104年1月13日向被告申請參與當年度第1期太陽光電競標作業，並依103年11月5日修正發布之經濟部太陽光電發電設備競標作業要點（下稱103年競標作業要點）第6點第1款規定，繳納競標保證金新臺幣（下同）60萬元（下稱系爭保證金）。依104年2月26日被告開標結果，原告並未得標，原告乃於同年3月10日再申請參與第2期太陽光電競標作業，並依同要點第6點第6款規定，以系爭保證金作為參與第2期競標作業應繳納之保證金。原告得標後，被

告即依103年競標作業要點第9點以104年5月21日能技字第10404012960號函同意備案（下稱同意備案函）。

(二)原告雖依103年競標作業要點第10點規定，自取得同意備案之日起2個月內（即104年7月20日前）向台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）台南區營業處申請簽訂電能購售契約；嗣於105年5月6日與台電公司台南區營業處重新簽訂電能購售契約。然原告並未依98年7月8日制定公布行為時之再生能源發展條例第4條第3項授權訂定、104年7月3日修正發布之再生能源發電設備設置管理辦法（下稱104年設置管理辦法）第9條第3項規定，自簽約之日起一年內（即至105年7月22日或106年5月5日止）完成系爭設備之設置及併聯，亦未向被告依104年設置管理辦法第9條第4項申請展延系爭同意備案，致同意備案函失其效力，從而系爭設備迄今未依相關規定申請並取得設備登記。

(三)被告以108年12月6日能技字第10804077310號函請原告於文到7日內陳述意見，並於說明二敘明：「迄未申請設備登記或辦理展延程序。請貴公司於文到7日內函復說明，如屆期未回復，依本要點（按即105年12月16日修正發布之競標作業要點，下稱現行競標作業要點）第7點規定，貴公司所繳交之保證金新臺幣60萬元不予退還。」原告則以同年12月17日函表示：其未辦理設備登記或（同意備案）展延程序係因建物所有權人逝世，辦理畜牧設施（禽畜糞堆肥場）屋頂附屬設置綠能設施流程中斷、案件停滯。

(四)被告考量原告上述事由非屬現行競標作業要點第7點第2款但書所稱「不可預見、不可避免之災害」之不可歸責原告因素，遂依現行競標作業要點第7點第2款規定，於109年2月13日以能技字第10800276810號函（下稱109年2月13日函）通知原告不予退還系爭保證金。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張：

(一)本件保證金不予返還之依據為現行競標作業要點，自屬公法上之原因請求給付（返還）保證金，而應有行政訴訟法第8條第1項之適用。

(二)現行競標作業要點第7點第2款關於不予退還保證金部分之規定，容有以下違憲及違法之處，分述如下：

1. 違反法律保留：本件因涉及人民財產權，故「不予發還」亦屬侵害人民權利，應由法律規範，僅用「作業要點」規範，自屬違反法律保留原則。
2. 逾越授權範圍及違反授權明確性原則：依現行競標作業要點第1條，其授權母法為不具法律位階之104年設置管理辦法。且觀設置管理辦法第5條及第4條第1項對於「不予發還保證金」乙事根本未交代，換言之，104年設置管理辦法根本未就保證金乙事授權予競標作業要點為規範。
3. 違反比例原則：現行競標作業要點不予發還保證金所欲保護之公共利益（目的）為何？該目的是否正當？均無法自競標作業要點中看出，被告亦無法舉證以實其說。又採取不予發還保證金之手段尚非正當，且無助於公共利益之達成，亦非最小侵害手段，可選擇結算損害後再向投標者請求、或禁止2個月內再投標、又或可以採取記點制（滿三點禁止6個月內投標），不予發還保證金絕非最小侵害手段。
4. 違反法律明確性：現行競標作業要點涉及人民之財產權，法律明確性之要求應採嚴格之審查標準，第7點第2款但書中「不可預見、不可避免之災害或法令變更」意義難以理解，且為受規範者所不得預見，自有違法律明確性。
5. 不當聯結禁止：保證金之目的及所欲保護之公共利益為何？無從自現行競標作業要點中看出，為何「未依前款本文規定申請並取得設備登記」其法律效果是「其所繳交之保證金不予退還」？換言之，行政行為對人民造成不利益所使用之手段，必須與行政行為所欲追求之目的間有合理之聯結關係存在，本件被告與追求之公共利益為何不明，卻對原告為侵害財產權之行為，自有牴觸不當聯結禁止原則。

(三)退步言之，縱認現行競標作業要點適法，本件被告仍應返還原告：

1.本件原告雖未取得設備登記，然仍屬現行競標作業要點第7點第2款但書所規定「不可預見」、「不可歸責於得標者」之情形：原告申請設置再生能源之建物所有權人過世，該建物之所有權人歸全體繼承人公同共有，其處分亦應經全體繼承人同意，本件全體繼承人未就是否繼續施工予以決定，對於原告而言，自屬不可歸責及不可預見之情形，符合現行競標作業要點第7點第2款但書所規定「不可預見」、「不可歸責於得標者」之因素之情形，自應返還系爭保證金與原告。且本件係台電審核過久，自屬不可歸責於原告。

2.雖為保證金，但誠屬過苛，顯失公平，圖利國庫：系爭保證金，並非押標金，亦非履約保證金，故無從依當事人意思認定違約金種類，依民法第250條第2項前段，自應視為賠償額預定性違約金，又本件被告無任何損害，亦無不得類推適用民法第252條規定之限制，自應得類推適用民法第252條規定，約定之違約金額過高者，法院得減至相當之數額。

(四)依行政程序法第149條準用民法第203條及第233條第1項規定，原告請求被告應給付原告已繳納之系爭保證金，及其自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之5計算利息為有理由，亦應准許。

(五)並聲明：被告應給付60萬元予原告，及自起訴狀繕本送達翌日起，自清償日止按年息5%計算之利息。

三、被告則以：

(一)原告未依104年設置管理辦法第9條第3項完成系爭設備設置並申請設備登記，被告依現行競標作業要點第7點第2款不予退還系爭保證金，有法律上原因；原告依公法上不當得利返還請求權請求退還系爭保證金，顯屬無據：

1.原告參與被告辦理之104年第2期競標作業，並依103年競標作業要點第6點第1款、第6款規定，以系爭保證金作為其參與競標作業繳納之保證金。其於104年5月21日取得系爭設備

之同意備案後，依103年競標作業要點第10點規定與台電公司簽訂購售電合約。然原告並未依104年設置管理辦法第9條第3項規定自簽約之日起一年內（即至105年7月22日或106年5月5日止）完成系爭設備之設置及併聯，亦未依同條第4項向被告申請展延系爭同意備案，致系爭同意備案失其效力。因原告迄今未能依相關規定申請並取得系爭設備之設備登記，被告遂依現行競標作業要點第7點第2款不予退還系爭保證金，於法有據。是以，原告依公法上不當得利返還請求權請求被告給付60萬元乙節，顯屬無據。

2. 原告未依104年設置管理辦法第9條第3項完成系爭設備之設置及申請設備登記，亦未依同條第4項申請展延等節，可歸責於原告，無現行競標作業要點第7點第2款但書所稱「不可歸責於得標者之因素」。被告曾於同意備案函告知「本案經同意備案之日起2個月內，應向經營電力網之電業辦理簽約，簽約之日起1年內，應完成設備之設置及併聯，並向本局申請設備登記。未於期限內辦理簽約與申請設備登記者，本同意備案失效」、「如未於規定期限內辦理簽約或未能於期限內完成設置及併聯，並向本局申請設備登記，其所繳交之保證金不予退還」，原告當可充分知悉上開法定期間。是原告未依規定於法定期間內完成設置並申請設備登記、亦未依規定於法定期間內向被告申請展延，致本件同意備案失其效力各節，顯可歸責於原告。

3. 綜觀原告起訴狀所述，原告未能依104年設置管理辦法第9條第4項規定向被告申請展延乙事，究有何不可歸責於己之情形？系爭設備所在建物所有權人死亡之證據資料為何？二者間又有何關聯？對此原告均未具體敘明，顯見原告陳稱有不可歸責情形等並不可採。

(二)原告主張現行競標作業要點第7點第2款違反法律保留原則、比例原則、授權明確性原則及不當聯結禁止原則等均非可採：

1. 現行競標作業要點第7點第2款與法律保留原則無違：101年11月5日修正發布之設置管理辦法第5條已明定，中央主管機關得依據每年訂定之推廣目標量及其分配方式，決定再生能源發電設備之受理、暫停受理或不予認定。由是可知，中央主管機關對於再生能源發電設備之推廣目標量及其分配方式具有決定權限。則有關太陽光電發電設備之每年推廣量及競標、免競標對象、應備文件、競標方式、決標方式、保證金等事項，屬經濟部為執行設置管理辦法第5條有關「推廣目標量」及「分配方式」之細節性、技術性事項，自得發布命令為必要之規範，雖因此對人民產生不便或輕微影響，仍非憲法所不許。從而被告以現行競標作業要點第7點第2款規定，得標者如無不可歸責事由而未依104年設置管理辦法申請並取得設備登記時，保證金不予退還，核與法律保留原則無違。
2. 原告主張現行競標作業要點第7點第2款不予退還保證金之規定已違反比例原則亦非可採：原告僅空泛指摘現行競標作業要點第7點第2款規定違反比例原則，卻未具體敘明其理由，亦未具體敘明現行競標作業要點第7點第2款規定違反比例原則，與本件訴訟標的即公法上不當得利返還請求權之間究竟有何關聯。
3. 現行競標作業要點第7點第2款符合法律明確性原則：觀現行競標作業要點第7點第2款可知，得標者如有不可預見、不可避免之災害或法令變更等不可歸責於己之因素，而未依104年設置管理辦法規定申請並取得設備登記者，不受保證金不予退還之限制。是以其規範文義並非難以理解，且可為受規範者所得預見，原告主張非屬可採。
4. 現行競標作業要點第7點第2款未違反禁止不當聯結原則：現行競標作業要點第7點第2款係以被告不予退還保證金，作為得標者未依規定取得設備登記時所採取之手段。考量保證金機制之目的，旨在督促參與太陽光電發電設備競標者於得標後，慎重依規定於期限內與電業簽約、併聯、申請及取得設

備登記可知，保證金之設置目的係被告為督促原告慎重依規定履行完成系爭設備之設置、併聯及申請設備登記等簽約時設置管理辦法第9條第3項所規定之行政法上義務，其手段與目的間並無不當聯結。

(三)原告依行政程序法第149條準用民法第252條規定，請求酌減系爭保證金，實難可採：系爭保證金須於原告參與競標時繳交完畢，其制度目的在於督促並擔保原告履行104年設置管理辦法第9條第3項規定之行政法上義務，具有維護競標制度公平性之政策目的。是以，系爭保證金是否具有違約金之性質？殊非無疑。退步言，縱認系爭保證金屬違約金，惟原告並未具體敘明本件有何「約定之違約金額過高」之事實，亦未提出證據資料證明該事實為真。原告依行政程序法第149條準用民法第252條規定，請求酌減系爭保證金等實難可採。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

四、事實概要欄所述的事實，為兩造所不爭執，並有被告同意備案函（本院卷第83-85頁）、台電公司台南區營業處與原告簽訂之簽約日期104年7月23日、105年5月6日電能購售契約（本院卷第88-104、107-123頁）、109年2月13日函在卷可稽，足以認定為真正。故本案之爭點應為：(一)被告以109年2月13日函通知原告不予退還系爭保證金，其性質是否為行政處分？(二)如109年2月13日函之性質為行政處分，原告以公法上不當得利返還請求權，請求被告返還系爭保證金，有無理由？

五、本院的判斷如下：

(一)109年2月13日函之性質為行政處分：

1. 按98年7月8日制定公布之再生能源發展條例（108年5月1日修正公布全文前）第3條第1項第9款規定：「本條例用詞，定義如下：……九、再生能源發電設備：指除非川流式水力及直接燃燒廢棄物之發電設備外，申請中央主管機關認定，符合依第4條第3項所定辦法規定之發電設備。」第4條規

定：「（第1項）中央主管機關為推廣設置再生能源發電設備，應考量我國氣候環境、用電需求特性與各類別再生能源之經濟效益、技術發展及其他因素。（第2項）經中央主管機關認定之再生能源發電設備，應適用本條例有關併聯、躉購之規定。（第3項）前項再生能源發電設備之能源類別、裝置容量、查核方式、認定程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

2. 次按104年設置管理辦法第1條規定：「本辦法依再生能源發展條例（以下簡稱本條例）第4條第3項規定訂定之。」第3條第4款、第5款規定：「本辦法用詞定義如下：……四、第三型再生能源發電設備：指依本條例第5條規定，裝置容量不及500瓩並利用再生能源發電之自用發電設備。五、太陽光電發電設備：指利用太陽電池轉換太陽光能為電能之發電設備。」第6條第1項第3款規定：「（第1項）申請人申請再生能源發電設備同意備案，應填具申請表（格式如附件一），並按設備型別及使用能源種類，分別檢附下列文件：……三、第三型再生能源發電設備：㈠申請人身分證明文件。㈡設置場址使用說明。㈢設置場址之電費單據。但未供電者，免附。㈣足資辨識設置場址及位置照片。㈤經營電力網之電業核發之併聯審查意見書。㈥地政機關意見書（設置於屋頂者，免附），但太陽光電發電設備設置於地面者，應符合土地使用管制項目之規定，並檢附相關證明文件。㈦其他經中央主管機關指定之文件。……」第7條第1項規定：「前條申請案經審查通過，並依第5條規定獲得年度裝置容量分配者，中央主管機關應發給同意備案文件；其記載事項如下：一、申請人。二、再生能源發電設備型別及使用能源。三、計畫設置之發電設備數量、總裝置容量及設置場址。四、其他依法應履行之事項。」第10條第1項第1款、第2款、第3款、第10款規定：「第三型再生能源發電設備申請人依前條第3項規定申請設備登記時，應檢具下列文件：一、設備登記申請表（格式如附件二）。二、中央主管機關

原核發之再生能源發電設備同意備案文件影本。三、再生能源發電設備完工照片及平面配置圖。……十、其他經中央主管機關指定之文件。」第12條第2項第1款、第3項規定：「……（第2項）再生能源發電設備有下列情形之一者，中央主管機關得廢止再生能源發電設備之同意備案或設備登記：一、再生能源發電設備設置情形與再生能源發電設備同意備案登記事項不符或違反其他法令規定。……（第3項）前項各款情形，按其情形得改善者，於廢止前得先通知限期改善。」第13條規定：「中央主管機關依前條規定撤銷或廢止再生能源發電設備同意備案或設備登記，同一申請人於同一設置場址2年內不得再申請再生能源發電設備同意備案。」

3. 再按所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。經查，由行為時再生能源發展條例及104年設置管理辦法規定可知，對於擬設置第三型再生能源發電設備之售電業者如本案原告而言，其應先向被告申請取得於特定場址設置再生能源發電設備之同意備案，俟設置完成後，再申請取得再生能源發電設備之設備登記；而再生能源發電設備之同意備查，乃至設備登記，被告於受理申請時，須審查其是否合於上開再生能源發展條例及設置管理辦法等規定外，對於再生能源發電設備其所設置之場址及其建物，亦須審查是否合於土地使用管制及建築管理之相關規定，從而被告辦理再生能源發電設備之同意設置備案、設備登記相關事項，包含取得設備登記後保證金之退還，均應屬公權力行使範疇，被告以109年2月13日函，單方通知原告不予退還系爭保證金之規制措施，自屬被告所為對於原告已無權請求退還系爭保證金的確認，為具有法律拘束力之意思表示，故應定性109年2月13日函為行政處分，兩造於準備程序同主張109

年2月13日函不是行政處分云云（本院卷第222、358頁），均不可採。

4.被告另主張原告明知競標投標文件已明列保證金不予退還事由之情形下仍參與競標，足見兩造之間已成立「太陽光電發電設備競標」行政契約，就競標保證金返還條件已有約定云云。然查，依據103年競標作業要點（競標作業要點之效力詳後述）第4點應備文件規定「㈠依本辦法第六條規定，檢附申請同意備案應備文件；於各期收件截止日前未檢附前開條文第一項第一款、第二款、第三款第五目或第六目文件，不予審查，不得參與當期競標。㈡保證金繳交完畢憑證影本。」第5點第1款競標方式規定「㈠參加各年度各期太陽光電發電設備競標者，須於當期收件截止日前，檢具當期標單（如附件一）置入內標封（如附件二）彌封、保證金憑證影本（如附件三）、併同前點應備文件置入外標封（如附件四）彌封，寄達或送達本部（能源局），並以本部（能源局）收件日為憑。應備文件及標單一經寄達或送達後，除應備文件經審查不符規定者，得予補正外，標單不得有抽換、撤回、更正、補充或補正之行為。……」第8點決標方式第2款規定「……㈡各期標單由本部（能源局）開封後，依其裝置容量級距，按各級距內折扣率由高至低順序排列，依次選取：1.依申請案裝置容量級距區分下列四級距：⑴第一級距為一瓩以上不及一百瓩屋頂型。⑵第二級距為一百瓩以上不及五百瓩屋頂型。⑶第三級距為五百瓩以上屋頂型。⑷第四級距為地面型。2.第一級距先行選取，第二級距次之，依此類推，以各該級距之當期合格投標件數折扣率較高之百分之六十為得標案件；件數之百分之六十，非整數時採無條件進位。3.各級距未達三案時，取折扣率最高者得標。4.依級距順序與折扣率高低依次選取，最後得標者容量累計後，超過年度競標容量上限時，即予停止選取。……」第9點規定「競標得標者，由本部（能源局）核發太陽光電發電設備同意備案文件。」第10點簽約及完工期限「得標者應於同意備

案之日起二個月內與經營電力網之電業辦理簽約，並依本辦法規定期限完成設置及併聯，並向本部（能源局）申請設備登記（取得電業執照或自用發電設備登記證）；……」可知，原告依據103年競標作業要點「參與競標」，其目的並不在得標後與被告簽訂契約，而是原告藉由「參與競標」，經由被告依據103年競標作業要點第8點第2款所訂之標準開標審查後，獲得被告核發太陽光電發電設備同意備案文件，即卷附同意備案函之行政處分（本院卷第83-85頁），有了同意備案函，原告才可以與台電公司台南區營業處簽訂卷附之電能購售契約（本院卷第88-104、107-123頁）。所以原告「參與競標」應解釋為原告依據上揭104年設置管理辦法第6條之規定，提出再生能源發電設備同意備案申請表（本院卷第389-391頁），並檢附第三型再生能源發電設備相關文書，向被告申請請求作成同意備案函之行政處分（本院卷第83-85頁）。因此被告主張與原告間依據競標作業要點，成立「太陽光電發電設備競標」行政契約云云，並不足採。

(二)原告依公法上不當得利返還請求權，請求被告返還系爭保證金為無理由：

按行政程序法第110條第3項規定：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」次按行政訴訟法第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」而公法上不當得利之法律關係，乃受損害者對無法律上原因受利益者，請求返還所受利益，以調整兩者間不當的損益變動。參諸民法第179條規定，公法上不當得利返還請求權需具備：(1)須為公法關係爭議。(2)須有一方受利益，他方受損害。(3)受利益與受損害間須有直接因果關係。(4)受利益係無法律上原因（含雖有法律上原因，而其後已不存在者）等要件。經查，被告辦理再生能源發電設備之同意設置備案、設備登記相關事項，包含取得設備登記

後保證金之退還，均應屬公權力行使範疇，業據本院論述如上，本件為公法關係爭議。原告繳納系爭保證金給被告，有系爭保證金憑證在卷可稽（本院卷第483頁），被告受有系爭保證金之利益因而致原告受損害，亦可認定。然據原告於言詞辯論時自陳，曾經詢問被告，承辦人告知109年2月13日函為觀念通知，且109年2月13日函亦無救濟教示等語（本院卷第437頁），顯然原告並未於法定期限內對109年2月13日函提起訴願以為救濟，故109年2月13日函之行政處分業已確定。被告本於有效之行政處分，對原告表示拒絕退還系爭保證金，於該處分未經有權機關撤銷、廢止或因其他事由而致失效前，其效力繼續存在。從而，被告拒絕返還原告所繳系爭保證金，具有法律上之原因，並未構成不當得利。準此，原告主張被告受領系爭保證金，為無法律上原因而受有不當利益，致其受有損害云云，即非有據。

六、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。109年2月13日函之性質為行政處分，其在撤銷、廢止或因其他事由失效前，其效力繼續存在，被告不予返還系爭保證金具有法律上原因，原告向被告請求返還系爭保證金，不符不當得利之要件。從而，原告依據公法上不當得利請求權，請求被告返還60萬元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息，為無理由，應予駁回。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　3　　月　　3　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳　心　弘

法　官　林　淑　婷

法　官　高　維　駿

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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。
是否符合㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　華　民　國　111　年　3　月　3　日

01 書記官　林　苑　珍