

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

114年度訴字第302號

114年6月26日辯論終結

原告 國金能源股份有限公司

代表人 張家維

訴訟代理人 林彥宏律師

被告 經濟部

代表人 郭智輝

訴訟代理人 許兆慶律師

邱若擘律師

江芝聆律師

上列當事人間電業法等事件，原告提起行政訴訟，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：緣原告申請於雲林縣台西鄉尚德段2240地號設置共同升壓站，容量75MW，並承諾民國112年12月31日前完工加入台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）系統台西D/S併接點，經被告召開審查會議並決議通過。嗣因民眾陳抗反對設置升壓站，原告向被告提出變更場址及展延期限至114年6月30日，經被告召開審查會議後，決議升壓站位置變更至雲林縣台西鄉公館段900地號，併接點變更至台區R/S先期併網場。原告復以該地段因傾倒廢棄物等問題而無法使用，向被告提出變更場址及展延期限至114年11月30日，經被告召開審查會議並決議原告升壓站位置變更至雲林縣台西鄉公館段882地號，並請原告提供展延相關資料，再行核定展延時程事宜。原告再於113年9月2日向被告提出展延期限至115

01 年6月30日，被告以114年1月14日經授能字第113001715680
02 號函（下稱原處分），認為升壓站選址不順利部分，應由原
03 告事先確認場址才提出申設規劃，而非重複提出廠址變更，
04 且原告遲至113年仍未下訂升壓站相關機電設備，故不同意
05 展延。原告不服原處分，除另提起訴願外，並提起本件確認
06 原處分無效之訴訟。

07 二、原告主張：

08 （一）被告以原處分拒絕原告共同升壓站展延申請，惟該處分應為
09 一無效之行政處分，此經被告以114年3月14日經授能字第11
10 40058550號函所否認，使此法律關係之存否不明確，致原
11 告在公法上之地位有受侵害之危險，而此項危險得以對於被
12 告之確認判決除去之，且如原告獲有利裁判，依法被告應就
13 原告之申請重為處分，並得據此獲得有利於原告之處分，即
14 原告得繼續建置已核准之75千瓩共同升壓站，是應認原告就
15 本件訴訟具有確認利益。

16 （二）被告雖有於原處分說明二引用台電公司公告之「太陽光電發
17 電業設置共同升壓站容量分配規定及作業程序」（下稱系爭
18 作業程序），並以此作為原處分之基礎。惟查，台電公司為
19 依公司法設立登記之私法人，雖被告為台電公司之大股東，
20 然此仍不影響台電公司並非行政機關之事實。是以台電公司
21 公告之系爭作業程序，充其量僅係其交易相對人與其交易時
22 須遵守之「契約條款」，而非人民應遵守之法令，依法即不
23 得以此契約條款作為限制人民權利義務之依據。被告實際上
24 於原處分中未敘明其作成原處分之法令依據為何，且此重大
25 瑕疵為任何一般人皆可一望即知，該瑕疵亦非行政程序法第
26 114條明定得以事後補正之事項，因此應依同法第111條第7
27 款規定認原處分為無效之行政處分，自始不生效力。

28 （三）為規範太陽光電共同升壓站事宜，被告訂定太陽光電發電業
29 設置共同升壓站及容量分配作業要點（下稱系爭作業要
30 點），並要求太陽光電業者向台電公司申請併聯審查時應遵
31 循系爭作業要點，否則台電公司將不核發其併聯審查意見書

01 或駁回其申請，即太陽光電業者將無使太陽光電案場與台電
02 公司併網之權利，顯係已實質直接對外發生法規範效力，依
03 行政程序法第150條第1項規定已具備法規命令之外觀及性
04 質。惟綜觀系爭作業要點，除其法規名稱已與中央法規標準
05 法第3條有所不符外，於系爭作業要點內亦未明示其法律授
06 權依據為何，顯然系爭作業要點並非基於電業法或再生能源
07 發展條例等規定之授權而訂定，僅係被告為行政管理方便及
08 規避其法定義務及應行之法定程序而以行政規則之方式行法
09 規命令之實，並進而限制人民之權利。

10 (四)並聲明：確認原處分無效。

11 三、被告則以：

12 (一)原告提起另案訴願事件之主張略以，原處分引用之依據為台
13 電公司系爭作業程序，並非人民應遵守之法令，原處分依行
14 政程序法第111條第7款為無效，且有違法律保留原則云云。
15 其主張及攻擊防禦方法實與本件確認原處分相同，原告既已
16 於另案訴願事件中主張原處分無效且得撤銷，則其已得提起
17 撤銷訴願（訴訟），自不應准許其再重複提起本件確認訴
18 訟，實有悖於確認訴訟為補充性之性質。本件原告所面臨受
19 侵害之危險為台電公司收回75MW容量，致原告無法建置共同
20 升壓站（被告否認）。惟此一危險顯然無法以確認判決之方
21 式除去之，蓋原告未能於其承諾完工期限內及期限後12個月
22 完成共同升壓站並加入系統已為一既定事實，並無法因原處
23 分撤銷或無效而得以展延共同升壓站設置期限。故本件原告
24 並無即受確認判決之法律上利益，且其所主張法律上之危
25 險，業已提起另案訴願事件為救濟。

26 (二)設置共同升壓站（變電站）本屬再生能源發展條例所規範，
27 又再生能源發電業向被告申請籌設許可時，亦會於籌設計畫
28 中表明是否設置共同升壓站、場址及完工日等，而台電公司
29 再據該籌設計畫之共同升壓站完工日等資訊，依台電公司系
30 爭作業程序規範與設置者約定並據以履行。然因設置者常事
31 後因其於籌設計畫中所承諾完工日無法完成，而有向被告申

01 請展延之需要，被告為執行前揭再生能源發展條例設置共同
02 升壓站之意旨，並為統一確認同意展延之事由，故依行政程
03 序法第159條第2項第2款規定，訂定具解釋性及裁量性行政
04 規則之系爭作業要點以為依循。

05 (三)系爭作業要點業依行政程序法第160條規定下達、首長簽署
06 並登載於政府公報，則被告依行政程序法第161條規定，自
07 有受拘束之效力，據以認定原告提出之展延申請，並無違
08 法，亦未違反法律保留原則。退步言，若如原告之主張，系
09 爭作業要點不得作為被告展延共同升壓站完工期限之依據者
10 (假設語)，則系爭作業要點第7點第2項關於展延事項之規
11 範即不得適用，則被告對於原告申請展延即無須審酌而一概
12 不同意，共同升壓站之完工期限均依原告籌設計畫所載辦
13 理，並由台電公司據以認定為是，然此對原告實更不利。

14 (四)並聲明：原告之訴駁回。

15 四、本院之判斷：

16 (一)本件並無確認訴訟補充性原則之適用：

17 按行政訴訟法第6條第3項規定：「確認訴訟，於原告得提起
18 或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不
19 得提起之。但確認行政處分無效之訴訟，不在此限。」此即
20 學說上所謂之確認訴訟之補充性，其目的在使原告提起更直
21 接、更有效之訴訟類型，避免增加法院之負擔；亦可避免原
22 告規避撤銷訴訟或其他訴訟所應遵守之特別規定，有害法律
23 秩序之安定性。惟無效之行政處分為自始無效、當然無效，
24 無須撤銷，故不得提起撤銷訴訟；無效之行政處分既不得提
25 起撤銷訴訟，更不可能提起課予義務訴訟或一般給付訴訟，
26 僅得提起確認訴訟，故確認行政處分無效訴訟並非補充性訴
27 訟，自不適用確認訴訟補充性原則，故行政訴訟法第6條第3
28 項但書明文排除確認行政處分無效訴訟之適用。被告主張原
29 告提起本件確認原處分無效之訴訟，違反確認訴訟補充性原
30 則云云，不合於行政訴訟法第6條第3項但書規定而不足採。

31 (二)原處分並無重大明顯之瑕疵存在：

01 1.行政訴訟法第6條第1項規定：「確認行政處分無效及確認公
02 法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決
03 之法律上利益者，不得提起之。……。」行政程序法第111
04 條規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不
05 能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而
06 未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所
07 要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善
08 良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或
09 缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」其中
10 第1款至第6款為例示規定，第7款「其他具有重大明顯之瑕
11 疵者」則用以補充前6款未及涵蓋無效情形之概括規定。關
12 於行政處分之無效，係採重大明顯瑕疵說，其中第1款至第6
13 款乃重大明顯瑕疵之例示規定，除此6種情形外，其他重大
14 明顯瑕疵者，亦屬無效。惟行政處分是否具有重大明顯之瑕
15 疵，並非依當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之
16 認識能力判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力
17 決定之，其簡易之標準即係普通社會一般人一望即知其瑕疵
18 為判斷標準；故而，行政處分之瑕疵，倘未達到重大、明顯
19 之程度者，僅屬該行政處分是否違法而應予撤銷之問題，並
20 非屬當然無效之行政處分（最高行政法院113年度上字第202
21 號判決意旨參照）。

22 2.依行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之
23 者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據。然而，此等記
24 載的主要目的，在於使人民得以瞭解行政機關作成行政處分
25 的法規依據、事實認定及裁量的斟酌等因素，以資判斷行政
26 處分是否合法妥當，以及對其提起行政救濟可以獲得救濟的
27 機會，故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合
28 法，應自其記載是否足使人民瞭解其受處分的原因事實及其
29 依據的法令予以判斷，而非須將相關法令及事實全部加以記
30 載，始屬適法，以兼顧保障人民權益及行政效益的要求（最
31 高行政法院112年度上字第575號判決意旨參照）。

01 3.經查：

02 (1)原告申請於雲林縣台西鄉尚德段2240地號設置共同升壓站，
03 容量75MW，並承諾112年12月31日前完工加入台電公司系統
04 台西D/S併接點，經被告召開審查會議並決議通過，有被告1
05 10年10月7日太陽光電既設升壓站聯合審查會議會議紀錄在
06 卷可稽（原處分卷第4頁）。嗣因民眾陳抗反對設置升壓
07 站，原告向被告提出申請變更場址及完工併網展延期限至11
08 4年6月30日，經被告召開審查會議後，決議依照原告申請，
09 升壓站位置變更至雲林縣台西鄉公館段900地號，併接點變
10 更至台區R/S先期併網場，至於就期限展延部分，則要求原
11 告提供說明及佐證資料，以利被告判斷合理展延時程，有11
12 2年11月2日太陽光電共同升壓站聯合審查會議紀錄可參（原
13 處分卷第6-7頁）。嗣原告再以上揭公館段900地號土地遭第
14 三人傾倒廢土，無法供作設置升壓站使用，再向被告申請變
15 更場址及完工併網展延期限至114年11月30日，經被告召開
16 審查會議後，決議同意原告申請，升壓站位置變更至雲林縣
17 台西鄉公館段882地號，至於就期限展延部分，待原告提供
18 展延相關資料，經委員審查無意見後，再行核定本案展延時
19 程事宜，有113年4月18日太陽光電共同升壓站聯合審查會議
20 紀錄可參（原處分卷第10-11頁）。其後原告續以113年9月2
21 日國金能字第1130902001號函再向被告申請完工併網展延期
22 限至115年6月30日（原處分卷第13-14頁），而為原處分所
23 否准。

24 (2)觀諸原處分說明□所載，依系爭作業程序第9點規定(一)共同
25 升壓站倘未能於承諾完工期限內完成工同升壓站設置並加入
26 系統，所收取之保證金或保證品不予退還。(二)倘未能於承諾
27 完工期限後12個月完成共同升壓站設置並加入系統，台電公
28 司須收回共同升壓站共同容量。被告於原處分說明□則指明
29 (一)有關升壓站選址不順利部分，貴公司（按指原告，下同）
30 應事先確認場址合適性、可行性等，方提出相關升壓站電業
31 申請規劃，而非重複提出場址變更，導致工程延宕。(二)本案

01 已於112年11月2日召開審查會議同意變更併聯點至台區R/
02 S，業者應可向台電公司辦理初步協商等程序，以利下訂升
03 壓站相關機電設備。且本案自110年10月7日已同意獲選共同
04 升壓站設置資格，升壓站總容量中，約72%容量為貴公司所
05 有，惟遲至113年仍未下訂升壓站相關機電設備。(三)綜上，
06 本部不同意本次展延之申請。(本院卷第19-21頁)由上揭
07 原處分之記載可知，原處分已有清楚記載否准原告申請完工
08 併網展延期限至115年6月30日之法令依據為系爭作業程序第
09 9點之規定，原告主張原處分未明示法律依據應屬無效云
10 云，與事實不符並不可採。至於原告主張系爭作業程序充其
11 量僅係「契約條款」，而非人民應遵守之法令，不得以此契
12 約條款作為限制人民權利義務之依據；復主張系爭作業要點
13 並無法律授權依據，僅係被告為行政管理方便及規避其法定
14 義務及應行之法定程序而以行政規則之方式行法規命令之
15 實，並進而限制人民之權利等節，這些都不是普通社會一般
16 人一望即知其瑕疵，而有待法院為進一步審理始能確認；故
17 而，即使原處分有原告所主張之上述瑕疵，本院認為並未達
18 到重大、明顯之程度，應僅屬原處分是否違法而應予撤銷之
19 問題，並非屬當然無效之行政處分。其實，原告不服原處分
20 業已提起訴願程序以為救濟，本院曾向原告闡明是否待訴願
21 結果再考量如何進行訴訟，原告訴訟代理人對此陳稱「本件
22 係主張行政處分無效與是否等待訴願結果意義不大，且標的
23 也不同；如訴願結果不利原告，原告是否提起撤銷訴訟係為
24 另一回事，仍請鈞院就本案依法裁判。」等語(本院卷第79
25 頁)，基於尊重原告執意將撤銷訴訟與本件分別進行之程序
26 處分權，及至言詞辯論終結時訴願仍未有何決定，本院亦無
27 從再就本案為闡明。綜上所述，原告主張原處分有重大明顯
28 瑕疵存在，訴請確認無效為無理由，應予駁回。

29 五、本件事證已臻明確，兩造之其餘攻擊防禦及陳述，經本院詳
30 加審究，或與本件之爭執無涉，或對本件判決之結果不生影
31 響，爰不逐一論述，附此指明。

01 六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
02 1項前段，判決如主文。

03 中 華 民 國 114 年 7 月 10 日

04 審判長法官 楊得君

05 法官 李明益

06 法官 高維駿

07 一、上為正本係照原本作成。

08 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
09 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
10 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
11 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
12 繕本）。

13 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
14 逕以裁定駁回。

15 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
16 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
17 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
18

得不委任律師為 訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之	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。

01

- | | |
|----------------------------|---|
| 一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人 | 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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 7 月 10 日

03

書記官 李怡慧