

臺灣臺北地方法院民事判決

109年度重國字第14號

原告 寶翔能源股份有限公司

法定代理人 張世慧

訴訟代理人 張效良

被告 行政院農業委員會

法定代理人 陳吉仲

訴訟代理人 鄭家宏

黃清華

吳芙蓉

上列當事人間請求國家賠償事件，前經臺北高等行政法院以108年度訴字第1641號裁定移送前來，本院於民國109年7月22日言詞辯論終結，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

壹、程序部分：

一、按依本法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之；賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾30日不開始協議，或自開始協議之日起逾60日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴，國家賠償法第10條第1項及第11條第1項前段分別定有明文。此程序之欠缺，如於法院裁定駁回其訴前已補正，即應認其訴為合法。原告於起訴前固未依前開規定以書面向賠償義務機關請求，惟已於本件繫屬中以民國109年4月9日翔字0000000-0號函向被告請求損害賠償（見本院卷第31頁），被告自原告提出上開請求後已逾30日不開始協議，或自開始協議之日起逾60日協議不成立，是原告已補正前揭程序之欠缺，先予敘明。

01 二、查本件原告於起訴時原聲明：確認原告於彰化縣○○鄉○○
02 段00000地號（下稱系爭土地）設置禽畜糞能源化設施，符
03 合被告制訂之「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦
04 法」（下稱系爭辦法）之規定，並依國家賠償法賠償原告因
05 被告不依法行政所致原告設廠延宕之損失。嗣原告變更聲明
06 為後述，核屬請求之基礎事實同一之情形，合於民事訴訟法
07 第255條第1項第2款之規定，應予准許。

08 貳、實體部分：

09 一、原告主張：原告購置系爭土地之農地1筆，前依被告制訂之
10 下稱系爭辦法規定，向彰化縣政府申請設置「禽畜糞能源化
11 設施」（此為原告用語，系爭辦法中正式用語應為「禽畜糞
12 尿資源化設施」，以下「禽畜糞能源化設施」均係引述原告
13 之主張），彰化縣政府因此案未有先例，乃函請被告釋示，
14 惟被告未本於主管機關之職責，依系爭辦法之規定回覆彰化
15 縣政府，反而逾越權限，以非主管業務之再生能源發展條例
16 回覆稱此案只能設置於工業用地。實則，「禽畜糞能源化設
17 施」是系爭辦法明確規範之項目之一，此設施係要將收集自
18 鄰近畜牧場之牛糞作為發電之燃料，牛糞為禽畜糞之一，電
19 力為能源型態之一，原告之經營計畫明確符合系爭辦法之規
20 定，被告亦從未否定原告之設施符合系爭辦法規定，再生能
21 源發展條例是原告售電之管道之一，而非唯一，原告產出之
22 電力，亦可於電業自由化法規立法後，直接售予用電戶或自
23 用，被告不依自身職責之系爭辦法審查，而以非自身職責之
24 再生能源發展條例延宕被告之申請，此已損害原告之權利。
25 原告雖於108年7月10日向被告提出訴願，並附上再生能源發
26 展條例之主管機關經濟部能源局（下稱能源局）對本案之函
27 釋，惟被告對原告之訴願已逾3個月未處理。原告設廠完成
28 後之日營收為新臺幣（下同）4萬6586元，被告延宕設廠時
29 間為自108年6月27日起至108年11月22日，共計149日，延宕
30 設廠所致損害為694萬1314元。爰依國家賠償法第2條第2項
31 前段規定提起本件訴訟等語，並聲明：被告應給付原告694

萬1314元，及自109年4月24日國賠訴訟狀繕本送達被告翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。

二、被告則以：

(一)原告於108年5月30日以翔字0000000-00號函（下稱原告108年5月30日函），向彰化縣政府「詢問」容許設施相關事宜，並非申請案。嗣經彰化縣政府函請被告釋示「此流程得否以系爭辦法申請畜牧設施之容許使用」，因該案涉再生能源發展條例相關規定，屬能源局業管事項，被告以108年6月27日農牧字第1080225501號函（下稱系爭函文），檢附能源局107年9月25日能技字第10700202010號函（下稱能源局107年9月25日函），將能源局意見轉供彰化縣政府參考。

(二)原告旋於108年7月10日以翔字0000000-0號函（下稱原告108年7月10日函）檢附能源局107年11月12日能技字第10700240450號函（下稱能源局107年11月12日函），向被告申請異議，稱依能源局函釋，500瓩以下發電設施並未規定須設置於工業區，原告申設之發電設施符合能源局規定，並請被告參考能源局解釋，更新釋示予彰化縣政府。原告108年7月10日函全未提到訴願之意思，且因「解釋」並非行政處分，該函也無對於具體行政處分表示不服之意思，自無從認為原告已提起訴願。因能源局對於再生能源發電設備之設置是否限於工業區之函釋前後不一，經被告向能源局詢問，仍未能釋疑，被告函知原告將另行會商，並於108年11月14日邀集能源局及相關機關會商，決議檢討修正相關法規。

(三)依系爭辦法第4條及第5條規定，申請農業用地作農業設施容許使用，應由土地所在地之彰化縣政府審查，故系爭函文僅屬單純事實陳述及提供相關資訊，並未對原告申請設置禽畜糞尿資源化設施給予准駁之決定，亦無法律效果，不致對原告造成任何損害，再者，原告當時亦未提出申請，自無損害賠償之可言。況系爭函文援引之能源局107年9月25日函，其受文者為原告，故其內容早為原告所熟知，被告僅將能源局意見轉供彰化縣政府參考，自無造成損害之可能。本案因能

源局之函釋前後不一，更新函釋後亦未知會被告，且因尚有疑義，被告須經必要之研議及修法過程，無故意或過失之不法行為，亦無延宕申請案之情形。又原告之申請、救濟均無須等待被告再次函給彰化縣政府，原告主張因申請受到被告延宕，而依國家賠償法請求被告給付損害賠償，自無理由等語，資為抗辯，並聲明：原告之訴駁回。

三、本院得心證之理由：

(一)本案相關函文過程（依時序）：

1. 能源局107年9月25日函，正本致原告，副本致能源局能源技術組，主旨為：「貴公司函請本局說明欲設置之再生能源發電設備非屬燃燒型生質能一案，復如說明，請查照。」（見臺北高等行政法院卷，下稱北高行卷第79頁）。
2. 能源局107年11月12日函，正本致屏東縣政府，副本致原告、能源局能源技術組、再生能源發電設備認定及查核辦公室，主旨為：「貴府檢送寶翔能源股份有限公司擬設置農林廢棄物再生能源電廠，請本局釋示一案，復請查照。」（見北高行卷第59頁）
3. 原告108年5月30日函，致彰化縣政府，主旨為「詢問容許設置禽畜糞（牛糞）能源化設施相關事宜」，說明為：「本公司計畫於彰化縣○○鄉○○段00000號設置禽畜糞能源化設施，處理鄰近畜牧場之牛糞，以牛糞為燃料，作為再生能源廢棄物發點設施之燃料。此廠之設置是依”農業設施容許使用審查辦法”第二十三條申請禽畜糞能源化設施，電力則依”再生能源發展條例”廢棄物發電設施躉售，此流程已於本公司翔字0000000-0詳述。再次確認貴府是否同意本公司申設此”禽畜糞能源化設施”？」（見北高行卷第53頁）
4. 彰化縣政府108年6月18日府農畜字第1080186372號函（下稱彰化縣政府108年6月18日函），正本致被告，副本致原告、被告農業處，主旨為「有關寶翔能源股份有限公司擬申請禽畜糞尿資源化設施案尚有疑義，請惠予釋示，請查照惠復。」，說明為：「…二、有關該公司計畫處理畜牧場之牛

01 糞，以牛糞為燃料，作為再生能源廢棄物發電設施之燃料，
02 此流程是否得依『申請農業用地做農業設施容許使用審查辦
03 法』申請畜牧設施（禽畜糞尿資源化設施）之容許使用，請
04 惠予釋明。」（見北高行卷第55頁）

05 5.被告系爭函文，正本致彰化縣政府，主旨為：「貴府函詢寶
06 翔能源股份有限公司擬申請禽畜糞尿資源化設施疑義案，復
07 如說明，請查照。」，說明為：「…二、本案依據經濟部能
08 源局107年9月25日能技字第10700202010號函（附件）所
09 示，寶翔能源股份有限公司採牛糞為燃料，且採用燃氣渦輪
10 機連接發電機產生電力，屬『再生能源發展條例』第3條第1
11 項第3款生質能中有機廢棄物直接用或經處理所產生之能
12 源，應依前開條例第15條第4項：『燃燒型生質能電廠之設
13 置，應限制於工業區內。但沼氣發電，不在此限。』之規
14 定，只能於工業區設置。爰本案自無法依『申請農業用地作
15 農業設施容許使用審查辦法』申請畜牧設施之容許使用。」

16 6.原告108年7月10日函，正本致被告，主旨為：「申請異議貴
17 府農牧字第1080225501號文（按：即系爭函文）」，說明：
18 「1. 本公司向彰化縣○○○○○○○○鄉○○段00000號地設
19 置禽畜糞能源化容許設施，貴單位依【再生能源發展條】規
20 定，稱此發電設施只能設置於工業區故不於核准。2. 然而，
21 依經濟部能源局函釋，能技字第10700240450號（詳附件）
22 （按：即能源局107年11月12日函），依500WK以下設施並未
23 規定須設置於工業區，本公司申設之發電設施符合能源局此
24 規定。3. 會請貴單位參考能源局此解釋，再次給于彰化縣政
25 府更新之解釋。」（見北高行卷第57頁）

26 7.被告108年8月21日農牧字第1080719707號函（下稱被告108
27 年8月21日函），正本致能源局，主旨為：「有關貴局函釋
28 寶翔能源股份有限公司擬設置農林廢棄物再生能源電廠案，
29 本會意見如說明，請查照。」（見北高行卷第83頁至第84
30 頁）

31 8.能源局108年9月11日能技字第10800189090號函（下稱能源

局108年9月11日函），正本致被告，副本致能源局能源技術組、再生能源發電設備認定及查核辦公室，主旨為：「貴會提供有關本局函釋寶翔能源股份有限公司擬設置農林廢棄物再生能源電廠意見一案，復請查照。」（見北高行卷第87頁）

9.被告108年10月28日農牧字第1080043779號函（下稱被告108年10月28日函），正本致原告，副本致彰化縣政府，主旨為：「有關貴公司對本會108年6月27日農牧字第1080225501號函之釋示異議，希本會再依經濟部能源局之函釋更新釋示案，復請查照。」（見北高行卷第89頁）

10.被告108年11月11日農牧字第1080043842號函，通知將於108年11月14日召開「研商畜牧設施設置能源化設施審核程序會議」（見北高行卷第91頁）

(二)按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第2條第2項前段定有明文。原告主張系爭函文延宕被告之申請案，損害原告之權利，致受有延宕設廠之損害694萬1314元云云，然：

1.依上開本案相關函文過程所示，被告之系爭函文係回覆彰化縣政府108年6月18日函，而彰化縣政府108年6月18日函，係依據原告108年5月30日號函所詢「容許設置禽畜糞（牛糞）能源化設施相關事宜」。復佐以系爭辦法第4條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件各三份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：一、申請人之國民身分證影本；屬法人者，應檢具法人登記證明文件影本。二、經營計畫。三、最近一個月內土地登記謄本及地籍圖謄本。但能申請網路電子謄本者，免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用分區證明。四、設施配置圖，其比例尺不得小於五百分之一。但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於一千二百分之一。五、土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免附。六、其他主

管機關規定之文件。」、第5條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」可知，原告108年5月30日號函性質非屬依系爭辦法第4條規定向彰化縣政府提出「農業用地作農業設施容許使用」申請，僅係請求釋明「禽畜糞能源化設施」之容許性，本件自無原告主張之系爭函文延宕原告之「禽畜糞能源化設施」申請案可言。況「農業用地作農業設施容許使用」之申請，依系爭辦法第5條規定，係由直轄市或縣（市）主管機關審核准駁，被告之性質為中央主管機關，並無審核准駁權限，被告無從延宕准許原告之「禽畜糞能源化設施」申請案，應屬甚明。

2.進一步細繹系爭函文之內容，係引據能源局107年9月25日函之內容，而能源局107年9月25日函之說明欄中確實載明「…五、…惟本案採牛糞為燃料，且採用燃氣渦輪機連接發電機產生電力，仍屬本條例第3條第1項第3款生質能中有機廢棄物直接用或經處理所產生之能源，並採用燃氣渦輪機產生電力，屬『燃燒型生質能』之態樣，應受本條例第15條第4項之限制。」（見北高行卷第81頁），足見系爭函文並無錯誤、扭曲引述能源局107年9月25日函之情事。原告固執能源局107年11月12日函主張能源局早已函釋500WK以下設施毋庸設置於工業區云云，然依上開本案相關函文過程2.所示，能源局107年11月12日函，正本致屏東縣政府，副本致原告、能源局能源技術組、再生能源發電設備認定及查核辦公室，正本、副本均無致被告，無從認定被告執有能源局107年11月12日函，卻僅刻意僅引述能源局107年9月25日函、卻不引述能源局107年11月12日函之情事。況再觀諸上開本案相關函文過程7.至10.顯示，被告於發見能源局存有107年11月12日函，且與能源局107年9月25日函意旨未盡相符、有所出入後，已速與能源局交換意見，並召集「研商畜牧設施設置能源化設施審核程序會議」，解決「禽畜糞尿資源化設施」牽

01 涉之土地、能源、環保等相關法規疑義，並無怠於行政作為
02 之情事。

03 3.原告雖又主張被告執掌為系爭辦法，卻以非自身職責之再生
04 能源發展條例延宕被告之申請云云。然依原告108年5月30日
05 函可知，原告欲詢問「禽畜糞『能源化』設施」之相關事
06 宜，可見該設施既牽涉系爭辦法所規定「禽畜糞資源化設
07 施」，亦牽涉再生能源發展條例及再生能源發電設備設置管
08 理辦法所規定之「燃燒型生質能電廠」及「第三型再生能源
09 發電設備」之適用，被告雖非再生能源發展條例之中央主管
10 機關，被告系爭函文檢附能源局107年9月25日函，釋明若依
11 能源局107年9月25日函，「燃燒型生質能電廠」僅能在工業
12 區設置，自無法依系爭辦法申請畜牧設施之容許使用，難認
13 有何不法性可言。

14 4.綜上所述，被告為函覆彰化縣政府108年6月18日函所為之系
15 爭函文，無延宕原告之「禽畜糞能源化設施」申請案可言，
16 被告亦無審核准駁禽畜糞尿資源化設施權限，被告無從延宕
17 准許原告之「禽畜糞資源化設施」申請案，系爭函文並無錯
18 誤、扭曲引述能源局107年9月25日函之情事，針對能源局10
19 7年9月25日函、107年11月12日函所生疑義，被告亦已儘速
20 解決相關法規適用之疑義，並無被告所屬公務員執行職務行
21 使公權力有故意或過失不法侵害行為之情事。況原告主張所
22 受損害為694萬1314元部分，日營收為4萬6586元云云，原告
23 均未舉證計算所憑依據，難以率予認定為真，本件原告依國
24 家賠償法第2條第2項前段請求被告賠償694萬1314元，應屬
25 無據。

26 四、綜上所述，原告依國家賠償法第2條第2項前段請求：被告應
27 給付原告694萬1314元，及自109年4月24日國賠訴訟狀繕本
28 送達被告翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息，為無
29 理由，應予駁回。

30 五、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及證據，核與判
31 決之結果不生影響，爰不一一論列，併此敘明。

01 六、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。
02 中 華 民 國 109 年 8 月 28 日
03 民事第二庭 法 官 李子寧
04 以上正本係照原本作成。
05 如對本判決上訴，須於判決送達後20日內向本院提出上訴狀。如
06 委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。
07 中 華 民 國 109 年 8 月 28 日
08 書記官 簡素惠