

臺灣高等法院民事判決

109年度重上國字第13號

上訴人 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

被上訴人 行政院農業委員會

法定代理人 陳吉仲

訴訟代理人 鄭家宏

曾微馨

上列當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國109年8月28日臺灣臺北地方法院109年度重國字第14號第一審判決提起上訴，並為訴之追加，本院於110年5月5日言詞辯論終結，判決如下：

主 文

上訴及追加之訴均駁回。

第二審及追加之訴訴訟費用由上訴人負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

一、按依國家賠償法請求損害賠償時，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、第11條第1項分別定有明文。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。上訴人固未於起訴前依上開規定以書面向被上訴人為請求，然其業於民國109年4月9日以翔字0000000-0號函向被上訴人請求國家賠償，被上訴人於109年4月13日收受上訴人之請求後，逾30日仍未開始協議，僅以109年4月22日農牧字第1090710125號函

覆被上訴人請其依國家賠償法施行細則第17條第1項規定辦理，有上開函文、掛號郵件執據在卷可稽（本院卷第145至149頁、原審卷第31頁），應認上訴人已補正前揭程序之欠缺，履行前揭法條之前置程序規定，先予敘明。

二、次按於第二審為訴之變更或追加，非經他造同意，不得為之，但擴張或減縮應受判決事項之聲明者，不在此限，民事訴訟法第446條第1項、第255條第1項第3款定有明文。本件上訴人於原審原請求被上訴人給付新臺幣（下同）694萬1,314元，並加計自109年4月24日國賠訴訟狀繕本送達翌日即109年5月6日起算之法定遲延利息。嗣於本院將其請求之金額擴張為704萬5,316元，並將其利息請求擴張自109年4月24日起算（本院卷第257、258頁），核屬訴之追加。惟上訴人僅擴張應受判決事項之聲明，依上開規定，其所為之追加，應予准許。

貳、實體方面：

一、上訴人主張：伊購買坐落彰化縣○○鄉○○段00000地號土地（下稱系爭土地）之農地，並依被上訴人訂定之申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱系爭辦法）規定，向彰化縣政府申請設置禽畜糞尿資源化設施（下稱系爭設施）。伊所設置之系爭設施符合系爭辦法規定，惟因彰化縣政府並無前例，乃函請被上訴人釋示，被上訴人竟過失未依法行政，於其108年6月27日農牧字第1080225501號函（下稱系爭函文）援引非其主管之再生能源發展條例規定，以伊欲設置之系爭設施限設置於工業區為由，認不符規定。經伊於108年7月10日以翔字0000000-0號函（下稱上訴人108年7月10日函）提起訴願，被上訴人對之不予理會，嗣於108年11月22日始以農牧字第1080043934號函（下稱被上訴人108年11月22日函）更正稱伊得向彰化縣政府申請，致伊於108年6月27日至108年11月22日之149日期間因無法設置系爭設施而受有損害。依109年每度電每小時之躉購費率3.9482元計算，伊於延宕設廠期間每日損失4萬7,284元（ $499 \times 24 \times 3.9482 = 4$

7,284)，149日合計損失704萬5,316元（ $47,284 \times 149 = 7,045,316$ ）。爰依國家賠償法第2條第2項前段請求被上訴人應給付694萬1,314元，及加計自109年4月24日國賠訴訟狀繕本送達翌日即109年5月6日起算之法定遲延利息，並追加請求694萬1,314元自109年4月24日起至109年5月5日止之法定遲延利息，暨10萬4,002元，及加計自109年4月24日起算之法定遲延利息等語。（原審為上訴人敗訴之判決，上訴人聲明不服，提起上訴，並為訴之追加）。並於本院聲明：（一）原判決關於駁回上訴人後開第(二)項之訴部分廢棄。（二）被上訴人應給付上訴人694萬1,314元，及自109年4月24日國賠訴訟狀繕本送達翌日即109年5月6日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息。（三）被上訴人應給付上訴人694萬1,314元自109年4月24日起至109年5月5日止，按週年利率5%計算之利息。（四）被上訴人應給付上訴人10萬4,002元，及自109年4月24日起至清償日止，按週年利率5%計算之利息。

二、被上訴人則以：上訴人係以108年5月30日翔字0000000-00號函（下稱上訴人108年5月30日函），向彰化縣政府詢問容許設置系爭設施事宜，並非申請案。嗣彰化縣政府函請伊釋示，因該詢問案涉及再生能源發展條例相關規定，屬經濟部能源局（下稱能源局）主管事項，伊以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。上訴人於108年7月10日以翔字0000000-0號函（下稱上訴人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），向伊提出異議，稱依能源局函釋，發電設備裝置容量500瓩以下之發電設施未規定須設置於工業區，並請伊參考能源局107年11月12日函文更新釋示。上訴人108年7月10日函未提及訴願，亦非對行政處分表示不服之意，難認上訴人係就系爭函文提起訴願。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，伊乃向能源局函詢，並於108年11月14日邀集

01 能源局及相關機關會商，決議檢討修正相關法規，伊並無過
02 失。又依系爭辦法第4條及第5條規定，上訴人申請農業用地
03 作農業設施容許使用（下稱農業用地容許使用），應由系爭
04 土地所在地之彰化縣政府審查，系爭函文僅屬單純事實陳述
05 及提供相關資訊，未對上訴人申請設置系爭設施予以准駁，
06 亦無法律效果，且上訴人當時亦未提出申請，其設廠不因此
07 延宕，自無因延宕設廠受有損害可言等語，資為抗辯。並於
08 本院聲明：上訴及追加之訴均駁回。

09 三、兩造不爭執之事項（依函文發文時序，本院卷第119至122
10 頁）：

11 （一）能源局107年9月25日函致上訴人，主旨為：「貴公司（即
12 上訴人）函請本局說明欲設置之再生能源發電設備非屬燃
13 燒型生質能一案，復如說明，請查照」【臺北高等行政法
14 院108年度訴字第1641號卷（下稱高行卷）第79至81
15 頁】。

16 （二）能源局107年11月12日函致上訴人，主旨為：「貴府（屏
17 東縣政府）檢送寶翔能源股份有限公司（即上訴人）擬設
18 置農林廢棄物再生能源電廠，請本局釋示一案，復請查
19 照」（高行卷第21至23頁）。

20 （三）上訴人108年5月30日函致彰化縣政府，主旨為「詢問容許
21 設置禽畜糞（牛糞）能源化設施相關事宜」，說明為：
22 「本公司（即上訴人）計畫於彰化縣○○鄉○○段00000
23 號設置禽畜糞能源化設施，處理鄰近畜牧場之牛糞，以牛
24 糞為燃料，作為再生能源廢棄物發電設施之燃料，此廠之
25 設置是依『農業設施容許使用審查辦法』（按：應為系爭
26 辦法）第23條申請禽畜糞能源化設施，電力則依『再生能
27 源發展條例』廢棄物發電設施躉售，此流程已於本公司翔
28 字0000000-0詳述，再次確認貴府是否同意本公司申設此
29 『禽畜糞能源化設施』？」（高行卷第53頁）。

30 （四）彰化縣政府108年6月18日府農畜字第1080186372號函（下
31 稱彰化縣政府108年6月18日函）致被上訴人，主旨為「有

01 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
02 有疑義，請惠予釋示，請查照惠復」（高行卷第15頁）。

03 （五）被上訴人系爭函文，正本致彰化縣政府，主旨為：「貴府
04 函詢寶翔能源股份有限公司擬申請禽畜糞尿資源化設施疑
05 義案，復如說明，請查照」（高行卷第17頁）。

06 （六）上訴人108年7月10日函，正本致被上訴人，主旨為：「申
07 請異議貴府農牧字第1080225501號文（按：即系爭函
08 文）」（高行卷第19頁）。

09 （七）被上訴人108年8月21日農牧字第1080719707號函（下稱被
10 上訴人108年8月21日函），正本致能源局，主旨為：「有
11 關貴局函釋寶翔能源股份有限公司擬設置農林廢棄物再生
12 能源電廠案，本會意見如說明，請查照」（高行卷第83至
13 85頁）。

14 （八）能源局108年9月11日能技字第10800189090號函（下稱能
15 源局108年9月11日函），正本致被上訴人，主旨為：「貴
16 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
17 棄物再生能源電廠意見一案，復請查照」（高行卷第87
18 頁）。

19 （九）被上訴人108年10月28日農牧字第1080043779號函（下稱
20 被上訴人108年10月28日函），正本致上訴人，主旨為：
21 「有關貴公司（即上訴人）對本會108年6月27日農牧字第
22 1080225501號函（即系爭函文）之釋示異議，希本會再依
23 經濟部能源局之函釋更新釋示案，復請查照」（高行卷第
24 89頁）。

25 （十）被上訴人108年11月11日農牧字第1080043842號函，通知
26 將於108年11月14日召開「研商畜牧設施設置能源化設施
27 審核程序會議」（高行卷第91頁）。

28 四、上訴人主張其所設置之系爭設施符合系爭辦法規定，被上訴
29 人以系爭函文釋示其擬設置之系爭設施限於工業區為由，認
30 不符規定，經其以108年7月10日函提起訴願，被上訴人不予
31 理會，迄至108年11月22日始予更正，致其於108年6月27日

01 起至108年11月22日期間無法設置系爭設施而受有損害，其
02 得依國家賠償法第2條第2項前段規定，請求被上訴人給付延
03 宕設廠所致生之704萬5,316元等情，為被上訴人所否認，並
04 以前詞置辯。經查：

05 (一) 被上訴人以系爭函文回覆彰化縣政府，有無因過失不法侵
06 害上訴人權利之情事？

07 1. 按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法
08 侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任，國家
09 賠償法第2條第2項前段定有明文。又申請農業用地作農
10 業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件各3
11 份，向土地所在地之直轄市或縣（市）主管機關提出：

12 (1)申請人之國民身分證影本；屬法人者，應檢具法人
13 登記證明文件影本。(2)經營計畫。(3)最近1個月內土
14 地登記謄本及地籍圖謄本。但能申請網路電子謄本者，
15 免予檢附；屬都市土地者，應另檢附都市計畫土地使用
16 分區證明。(4)設施配置圖，其比例尺不得小於500分之
17 1。但申請畜牧設施者，其比例尺不得小於1200分之1。

18 (5)土地使用同意書。但土地為申請人單獨所有者，免
19 附。(6)其他主管機關規定之文件。申請農業用地作農
20 業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣
21 (市)主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同
22 意書。亦為系爭辦法第4條、第5條所明文（本院卷第23
23 5、236頁）。可見人民如欲就農業用地作農業設施容許
24 使用，應向直轄市或縣（市）之主管機關提出申請，且
25 由直轄市或縣（市）之主管機關就人民之申請為審核。

26 2. 上訴人雖主張其設置系爭設施符合系爭辦法規定，然被
27 上訴人因過失而於系爭函文稱其不合規定，致其無法申
28 請設置，迄至被上訴人以108年11月22日函更正為止，
29 延宕其設廠149日云云，並以系爭函文、能源局107年11
30 月12日函、被上訴人108年11月22日函為證（高行卷第1
31 7頁、第21至23頁、原審卷第105頁）。惟上訴人僅以10

01 8年5月30日函詢問彰化縣政府是否同意其於系爭土地上
02 設置系爭設施，並未依系爭辦法第4條規定提出申請書
03 及檢附之相關文件，顯不符申請程式，其迄至108年12
04 月1日始向彰化縣芳苑鄉公所提出農業用地容許使用之
05 申請，有記載：「確認貴府是否同意本公司申設此『禽
06 畜糞能源化設施』？」等語之上訴人108年5月30日函及
07 上訴人108年12月1日農業用地作農業設施容許使用申請
08 書在卷可憑（高行卷第53頁、本院卷第105頁）。上訴
09 人既迄至108年12月1日始提出農業用地容許使用之申
10 請，被上訴人於108年6月27日以系爭函文回覆彰化縣政
11 府時，彰化縣政府仍未受理上訴人農業用地容許使用之
12 申請，系爭函文自不致延宕上訴人申請農業用地容許使
13 用或設廠之時程，自無侵害上訴人之權利可言。至被上
14 訴人108年11月22日函僅係說明上訴人尚未提出農業用
15 地容許使用之申請，需由上訴人依系爭辦法向彰化縣政
16 府申請後，再由彰化縣政府審查，有該函文在卷可稽
17 （原審卷第105頁），該函文及系爭函文對上訴人申請
18 農業用地容許使用或設廠之時程均不生影響，上訴人主
19 張系爭函文延宕其設置系爭設施，迄至被上訴人以108
20 年11月22日函更正為止，延宕其設廠149日，侵害其權
21 利，難認可採。

- 22 3. 上訴人雖另主張被上訴人非再生能源發展條例之主管機
23 關，系爭函文援引能源局107年9月25日函及再生能源發
24 展條例之規定，稱上訴人無法申請畜牧設施（禽畜糞尿
25 資源化設施）之容許使用等語（高行卷第17頁），致上
26 訴人設置系爭設施有所延宕云云。惟彰化縣政府函請被
27 上訴人釋示之108年6月18日函係以上訴人108年5月30日
28 函為附件，且上訴人該函文表示其計畫於系爭土地設置
29 系爭設施，處理鄰近畜牧場之牛糞，以牛糞為燃料，作
30 為再生能源廢棄物發電設施之燃料。此廠之設置是依系
31 爭辦法第23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等語（高行卷第53頁），可見上訴人向彰化縣政府確認其欲申請之農業用地容許使用，除系爭辦法外，尚涉及再生能源發展條例及相關子法，非僅依系爭辦法第23條之單一規定即可判斷。又系爭函文所援引之能源局107年9月25日函，其說明欄記載：「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」等語（高行卷第81頁），可見系爭函文並無誤解或扭曲能源局107年9月25日函文意旨之情事。至上訴人108年7月10日函所檢附之能源局107年11月12日函，固釋示500瓩以下設施毋庸設置於工業區（高行卷第21、23頁）。惟能源局107年11月12日函係函覆屏東縣政府所詢問題，並未以被上訴人為正本或副本收受者，有該函文在卷可稽（高行卷第21、23頁），難認被上訴人前已知悉能源局107年11月12日函。況上訴人108年5月30日函及彰化縣政府108年6月18日函均未記載上訴人所欲設置系爭設施之發電設備設置容量若干，被上訴人援引能源局107年9月25日函作成系爭函文釋明「燃燒型生質能電廠」僅能在工業區設置，無法依系爭辦法申請農業用地容許使用，亦無不法可言。

4. 被上訴人以系爭函文回覆彰化縣政府，不致延宕上訴人申請農業用地容許使用或設廠之時程，系爭函文援引能源局107年9月25日函釋明燃燒型生質能電廠僅得設置於工業區，亦無不法可言，上訴人主張被上訴人作成之系爭函文延宕其設置系爭設施之時程，過失不法侵害其權利，為無可採。

（二）被上訴人以系爭函文回覆彰化縣政府與上訴人所稱設置系爭設施之時程延宕間，有無相當因果關係？

- 01 1. 按所謂相當因果關係，係指依經驗法則，綜合行為當時
02 所存在之一切事實，為客觀之事後審查，認為在一般情
03 形下，有此環境、有此行為之同一條件，均可發生同一
04 之結果者，則該條件即為發生結果之相當條件，行為與
05 結果即有相當之因果關係。反之，若在一般情形上，有
06 此同一條件存在，而依客觀之審查，認為不必皆發生此
07 結果者，則該條件與結果並不相當，不過為偶然之事實
08 而已，其行為與結果間即無相當因果關係。是以，相當
09 因果關係乃由「條件關係」及「相當性」所構成，必先
10 肯定「條件關係」後，再判斷該條件之「相當性」，該
11 「相當性」之審認，必以行為人之行為所造成之客觀存
12 在事實，為觀察之基礎，並就此客觀存在事實，依吾人
13 智識經驗判斷，通常均有發生同樣損害結果之可能者，
14 始足稱之（最高法院98年度台上字第673號、101年度台
15 上字第443號判決要旨照）。
- 16 2. 上訴人迄至108年12月1日始向彰化縣芳苑鄉公所提出農
17 業用地容許使用之申請，業見前述，顯見上訴人係因未
18 向主管機關提出農業用地容許使用之申請，始無從於系
19 爭土地設置系爭設施，與被上訴人之系爭函文無涉。況
20 人民依系爭辦法第4條之申請農業用地容許使用，係由
21 直轄市或縣（市）之主管機關為審查。系爭函文提及上
22 訴人無法依系爭辦法申請畜牧設施（禽畜糞尿資源化設
23 施）之容許使用等語，僅提供相關資訊予彰化縣政府相
24 關法規資訊，並未排除彰化縣政府自其他政府機關獲取
25 審查上訴人得否設置系爭設施之相關資訊，亦無取代彰
26 化縣政府於個別申請案審查之權限，彰化縣政府仍應依
27 循系爭辦法、再生能源條例及其子法等相關法規，就上
28 訴人於108年12月1日所提出之申請為審查，自難僅以被
29 上訴人於系爭函文稱上訴人無法依系爭辦法申請設置系
30 爭設施，即謂其設廠延宕係因系爭函文所致。是上訴人
31 主張系爭函文造成其於系爭土地設置系爭設施之時程延

01 宕，其間有相當因果關係，亦無可採。

02 (三) 被上訴人有無怠於處理上訴人訴願，而不法侵害上訴人權
03 利之情事？

04 1. 按行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決
05 定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行
06 政行為，行政程序法第92條第1項亦有明定。人民對於
07 中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害
08 其權利或利益者，得依訴願法提起訴願，訴願法第1條
09 定有明文。倘非行政處分，自不得依上開訴願法之規定
10 提起訴願以求救濟。再依系爭辦法第5條規定，人民依
11 系爭辦法第4條之申請農業用地容許使用，係由直轄市
12 或縣（市）之主管機關為審查，合於規定者始核發農業
13 用地作農業設施容許使用同意書，業如前述，可見被上
14 訴人僅為訂定系爭辦法之中央主管機關，而非審查、准
15 駁人民申請農業用地作農業設施容許使用之主管機關。

16 2. 上訴人雖主張其以108年7月10日函對系爭函文提起訴願
17 後，被上訴人置之不理，延宕其設廠時程，迄108年11
18 月22日始以108年11月22日函為更正云云，並以系爭函
19 文、上訴人108年7月10日函、被上訴人108年11月22日
20 函為據（高行卷第17頁、第19頁、原審卷第105頁）。
21 惟系爭函文稱上訴人無法依系爭辦法申請畜牧設施（禽
22 畜糞尿資源化設施）之容許使用等語，係因彰化縣政府
23 認上訴人擬申請禽畜糞尿資源化設施尚有疑義，乃以彰
24 化縣政府108年6月18日函請被上訴人予以釋示。且被上
25 訴人於系爭函文主旨欄記載：「貴府函詢寶翔能源股份
26 有限公司擬申請禽畜糞尿資源化設施疑義案，復如說
27 明，請查照」等語，並於說明欄記載：依能源局107年9
28 月25日函所示，上訴人採牛糞為燃料，且採用燃氣渦輪
29 機連接發電機產生電力，依再生能源發展條例第15條第
30 4項，只能於工業區設置，無法依系爭辦法申請畜牧設
31 施（禽畜糞尿資源化設施）之容許使用等語（高行卷第

17頁），僅以系爭函文說明其認上訴人無法申請禽畜設施容許使用之法規依據，提供相關資訊予彰化縣政府於上訴人日後提出農業用地作農業設施容許使用申請時，為準駁之參考。被上訴人係以系爭函文就上訴人發電之燃料及產生電力之方式為判斷，並非對上訴人之申請案為準駁，自非行政處分，依前揭說明，上訴人對系爭函文無從提起訴願以求救濟。是上訴人雖以108年7月10日函表明對系爭函文異議之意旨，且請被上訴人更新解釋（高行卷第19頁），惟此與訴願法僅得對行政處分提起訴願之規定不符，上訴人主張其就系爭函文提起訴願，已非有據。

3. 又被上訴人於收受上訴人108年7月10日函後，即以108年8月21日函與能源局就電業法、再生能源發展條例與能源局為意見溝通，並以108年10月28日函告知上訴人及彰化縣政府其將邀集專家、相關機關及地方政府研商規範，以供地方政府據以辦理（原審卷第95頁），嗣於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，有會議記錄在卷可稽（原審卷第101頁），並無怠於行政作為之情事，上訴人主張被上訴人就其108年7月10日函置之不理，洵非可採。被上訴人並無怠於處理上訴人之訴願或異議，而不法侵害上訴人權利之情事甚明。

（四）上訴人得否依國家賠償法第2條第2項前段規定請求被上訴人負損害賠償責任？

被上訴人之公務員於以系爭函文回覆彰化縣政府108年6月18日函時，並無過失不法侵害上訴人權利之情事，且上訴人所稱於系爭土地設置系爭設施之時程延宕，與系爭函文間無相當因果關係，被上訴人亦無怠於處理上訴人之訴願或異議之情，已詳前述，被上訴人自不負國家賠償責任。上訴人依國家賠償法第2條第2項前段規定，請求被上訴人賠償其704萬5,316元，應屬無據。

01 五、綜上所述，上訴人依國家賠償法第2條第2項前段規定，請求
02 被上訴人給付694萬1,314元，及自109年4月24日國賠訴訟狀
03 繕本送達翌日即109年5月6日（原審卷第45頁）起至清償日
04 止，按週年利率5%計算之利息，為無理由，不應准許。原審
05 為上訴人敗訴之判決，並無不合。上訴意旨指摘原判決不
06 當，求予廢棄改判，為無理由，應駁回其上訴。又上訴人於
07 本院追加請求10萬4,002元，及自109年4月24日起至清償日
08 止，按週年利率5%計算之利息，暨694萬1,314元自109年4月
09 24日起至109年5月5日止，按週年利率5%計算之利息，亦無
10 理由，應予駁回。

11 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提證據，經
12 審酌，核與本件判決結果不生影響，爰不再逐一論述，附此
13 敘明。

14 七、據上論結，本件上訴及追加之訴均為無理由，依民事訴訟法
15 第449條第1項、第78條，判決如主文。

16 中 華 民 國 110 年 5 月 26 日
17 民事第十二庭

18 審判長法 官 陳秀貞

19 法 官 林哲賢

20 法 官 毛彥程

21 正本係照原本作成。

22 如不服本判決，應於收受送達後20日內向本院提出上訴書狀，其
23 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書狀
24 （均須按他造當事人之人數附繕本）上訴時應提出委任律師或具
25 有律師資格之人之委任狀；委任有律師資格者，另應附具律師資
26 格證書及釋明委任人與受任人有民事訴訟法第466條之1第1項但
27 書或第2項所定關係之釋明文書影本。如委任律師提起上訴者，
28 應一併繳納上訴審裁判費。

29 中 華 民 國 110 年 5 月 26 日
30 書記官 邱品華