臺北高等行政法院裁定

108年度全字第44號

聲　請　人　福海風力發電股份有限公司
代　表　人　林鑫堉（董事長）
訴訟代理人　陳貴德　律師（兼送達代收人）
相　對　人　經濟部能源局
代　表　人　游振偉（局長）
訴訟代理人　謝友仁　律師
　　邱宛琳　律師
　　翁正原

上列聲請人因與相對人間聲請假處分事件，本院裁定如下：

主　文

聲請駁回。

聲請訴訟費用由聲請人負擔。

理　由

一、按行政訴訟法第298條第2項規定：「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」依此，其要件有三：

㈠公法上法律關係發生爭執：須聲請人與相對人彼此間因公法上法律關係（權利義務關係）發生爭執，所謂爭執之公法上法律關係，即為假處分所保全之本案行政爭訟標的之公法上法律關係，係指特定生活事實之存在，因法規之規範效果，在兩個以上權利主體間所產生之權利義務關係，或產生人對權利客體間之利用關係，故必以自己對於相對人現在或將來有基於本案請求提起本案訴訟之可能為前提要件，否則將使欠缺本案訴訟當事人適格之人，卻得以定暫時狀態處分之方式，達成本案訴訟請求之目的，有違定暫時狀態處分之規範

目的。公法上法律關係之爭執應限於假處分所保全之本案行政爭訟標的之公法上法律關係，而不及於與該法律關係相牽涉之其他公法上法律關係。

㈡為防止發生重大之損害或避免急迫之危險：所謂「重大之損害」應依利益衡量原則，就聲請人因該假處分所獲得之利益或防免之損害，是否逾相對人因該假處分所受之不利益或損害，以及該假處分對公共利益之維護，再斟酌社會經濟等其他主、客觀因素，綜合判斷之。反之若屬個案之危險或損害，依照一般社會通念能以金錢賠償或回復時，即難謂有急迫危險或重大損害，因此無聲請為定暫時狀態處分之必要。所稱「急迫之危險」係指危險刻不容緩，無法循行政爭訟程序處理者而言。

㈢行政法院認為有定暫時狀態之必要：聲請法院定暫時狀態處分，所保全者既為本案權利，於聲請人本案權利存在之蓋然性較高時，法院始有必要以較為簡略之調查程序，依其提出之有限證據資料，權宜性並暫時性地決定先給予其適當之法律保護，以免將來之保護緩不濟急；且此一必要性要件之審查，在關於滿足性處分之裁量時益形明顯，蓋滿足性之處分可使聲請人於本案訴訟勝訴確定前先獲得權利之滿足，形同喪失其對本案訴訟原有之附隨性、暫定性等本質，而實現如本案訴訟勝訴判決之內容，且發揮類似於本案訴訟之效力，基於其影響之重大性，並平衡當事人雙方之利害關係，以及訴訟程序之充分性及完整性等考量因素，此種定暫時狀態處分之聲請，必須其本案權利存在之蓋然性較高時，始得謂有准許之必要性。

㈣再依行政訴訟法第 302 條準用同法第 297 條關於準用民事訴訟法第 526 條第 1 項之規定可知，假處分請求及原因，

應釋明之。聲請人如未能就假處分請求及原因予以釋明，其聲請自難予以准許。因此提起定暫時狀態處分之聲請人應履行法律規定「釋明」義務，即聲請人對於爭執之公法上法律關係及定暫時狀態之必要，應向法院提出可供即時調查之證據，而就事實上主張之釋明，得使用一切可使法院信其主張為真實之證據，但仍以依證據之性質得即時調查者為限。因此聲請人聲請若不符合前述要件或未能釋明，法院自應以裁定駁回聲請人之聲請。

二、事實概要：

㈠聲請人為申請電業籌設許可，於民國107年6月22日以福海風力字第1070622003號函，請相對人釋疑有關電業登記規則第3條第1項第1款第6目規定「風力發電離岸系統設置同意證明文件」（下稱「設置同意證明文件」）之申請單位、應備資格、前提要件及法規依據等，相對人於107年7月13日能技字第10700615390號函說明二答覆略以：「貴公司所詢『福海彰化離岸風力發電開發計畫第二期工程』係依『風力發電離岸系統示範獎勵辦法』所提示範獎勵案件，業經評選為得受獎勵人，經濟部並於102年1月25日經授能字第10204000701號函（下稱系爭經濟部函）告貴公司在案，該函文即可用為『設置同意證明文件』。」（見本院卷第31至33頁，聲證3號、4號）。

㈡聲請人依電業登記規則第4條第1款規定，於108年5月24日以福海風力字第1080524001號函，檢附內含系爭經濟部函及相對人107年7月13日能技字第10700615390號（下稱聲證3號函文）作為設置同意證明文件，並提出籌設計畫書，報經由彰化縣政府於108年6月24日核轉至電業管制機關即相對人（見本院卷第47至49頁，聲證7號、8號），現由相對人辦理籌備

許可審查中。相對人以108年8月21日能電字第10800153560號函說明二第（七）項載稱略以：「另依貴公司所檢附之申請文件（例如：『設置同意證明文件』、土地使用同意證明文件、雷達意見書、軍事管制及禁限建意見書及海纜勘測許可等）均表示係依示範獎勵辦法並取得同意，與計畫書內容所載（非示範獎勵辦法辦理）尚不一致，請補充說明，並請向原發函主管機關單位釐清是否影響原函之效力。」等語（見本院卷第51至52頁，聲證9號），聲請人認有前後矛盾之情形，遂依行政訴訟法第298條第2項提出本件聲請。

三、本件聲請意旨略以：

㈠對於系爭經濟部函可作為「設置同意證明文件」，相對人於本院108年度全字第10號假處分事件中，已具狀陳報確認，然相對人審查聲請人之籌備許可案時，卻以108年8月21日能電字第10800153560號函說明二第（七）項，要求聲請人就系爭經濟部函可作為「設置同意證明文件」之效力，再向原發函主管機關單位釐清是否影響原函效力（見本院卷第51至52頁，聲證9號）。然系爭經濟部函之原發函主管機關即為相對人，系爭經濟部函是否可作為「設置同意證明文件」，相對人於聲證3號函文已明確肯認在案，茲又要聲請人向其詢問非示範獎勵案件是否影響原函效力，豈非故意刁難？相對人自我反覆之行為，足以影響聲請人籌備許可之審查，應堪認定。

㈡相對人對於系爭經濟部函效力前後矛盾之認定，亦影響其他機關對於聲請人依各該法令申請相關許可時之判斷，詳如下述：

1.聲請人向內政部申請海岸利用管理許可時，經內政部營建署於108年5月28日以營署綜字第1081103001號函（見本院卷第

53頁，聲證10號），請經濟部以目的事業主管機關之立場，就聲請人以聲證3號函文及系爭經濟部函等文件，作為「目的事業主管機關同意籌設相關支持意見之文件」，予以表示意見。然相對人於108年6月18日經授能字第10800131130號函中，竟未就系爭經濟部函之效力，並未因示範獎勵契約終止或解除而失效，予以表示意見；反而以聲請人已不符合示範獎勵資格，及本案非屬經濟部推動離岸風電之示範獎勵案為由回覆內政部營建署（見本院卷第55頁，聲證11號），以致誤導內政部營建署認為系爭經濟部函已失其效力，而不足以作為「目的事業主管機關同意籌設相關支持意見之文件」。故內政部於108年7月25日以台內營字第1080813105號函再要求聲請人補正「目的事業主管機關同意籌設相關支持意見之文件」等文件（見本院卷第57至61頁，聲證12號），聲請人乃於108年7月30日以福海風力字第1080730001號函，請相對人向內政部明白表示「風力發電離岸系統示範獎勵契約解除與否，均不影響系爭經濟部函之效力」。然相對人卻於108年8月28日以經授能字第10800589080號函，表示其意見同聲證11號所示函文之內容（見本院卷第67頁，聲證14號），致內政部以聲請人未檢附「目的事業主管機關同意籌設相關支持意見之文件」為由，而於108年8月30日以台內營字第1080814669號函，駁回聲請人海岸利用管理許可之申請（見本院卷第69頁，聲證15號），依海岸管理法第25條第2項規定，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可，已造成聲請人依電業登記規則申請籌設許可之立即明顯之重大不利益或急迫危險，故有假處分之必要。

2.聲請人現正依水域開發利用前水下文化資產調查及處理辦法

第6條規定，辦理「水下文化資產細部調查計畫書」審查，其中也有審查委員質疑「本案經濟部解除示範獎勵契約，依此是否仍具籌設許可取得資格，仍有疑慮」（見本院卷第83至87頁，聲證17號），所以應請相對人就系爭經濟部函不因示範獎勵契約終止或解除而影響其效力，且可作為設置同意證明文件，明確具體的表示意見，否則，將影響聲請人通過水下文化資產細部調查計畫書之審查。

㈢本件之行政主體應係經濟部能源局：

1.依經濟部能源局組織條例第 2 條第 5 款：「經濟部能源局掌理下列事項：…五、能源事業之許可、登記、管理、輔導及監督事項。」之規定，依其職權而對系爭經濟部函，許可用為電業登記規則第 3 條第 1 項第 1 款第 6 目所定之「設置同意證明文件」，應屬其職權上就公法上具體之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，而該許可作為電業登記規則上開規定之設置同意文件，核屬行政處分，已對聲請人發生公法上之效力。

2.依電業法第3條第4項規定：「中央主管機關應指定電業管制機關辦理下列事項：二、電業籌設、擴建及電業執照申請之許可及核准」，電業法之中央主管機關即經濟部已將上開事項，基於法律之授權而委託相對人執行；相對人並自承為電業管制機關（詳相對人108年9月19日提出之行政訴訟答辯狀第8頁第2列）。故聲請人以相對人為假處分之當事人，自為適格。

㈣將來本案應提起何種類型之訴訟？經查：

1.本件假處分之本案訴訟，係請求相對人及其他機關依法審查時，相對人不得因兩造之間示範獎勵契約之解除，反於聲證3號函文之決定，以防止因為冗長之本案訴訟程序，導致

聲請人之權利落空或損害，故以相對人不得反於聲證3號函文之決定，應同意系爭經濟部函，可用為「設置同意證明文件」為請求權之內容，作為保全處分及定暫時狀態之對象，因此將來訴訟類型係屬給付之訴。

2.相對人即為電業管制機關，既已於聲證3號函文表示系爭經濟部函可用為「設置同意證明文件」，然相對人猶以尚須由電業管制機關依職權，就電業法第14條及電業登記規則第6條所定審查原則，認定系爭經濟部函可否作為電業登記規則第3條第1項第1款第6目其他應備文件之「設置同意證明文件」，顯然前後矛盾，所以容有對系爭經濟部函可用為「設置同意證明文件」之決定，予以確認之必要。故就此部分，將來合併假處分之本案訴訟，一併提起。

㈤本件確實有急迫之危險：

1.電業登記規則第 3 條第 1 項第 1 款所定之法定書圖共 15 件，係由聲請人向各文件之主管機關依其相關規定或審查原則申請而取得，其中地方主管機關同意函、土地使用同意書、電源線引接同意證明文件等，皆有其許可之有效期限。聲請人於 108 年 3 月向本院聲請假處分（即 108 年度全字 10 號假處分事件），即係為防止示範獎勵契約解除，而致系爭經濟部函失效，導致聲請人無法於前開文件有效期限內，備齊 15 件法定書圖，完成籌設許可申請，業據聲請人於前開 108 年度全字 10 號假處分事件中，具狀在案。茲聲請人於 108 年 5 月 24 日函請彰化縣政府核轉籌設計畫書迄今，已因相對人遲未就系爭經濟部函之效力作認定，有可能導致 108 年 11 月 4 日到期之財政部國有財產署中區分署彰化辦事處所核發之土地使用同意書（見本院卷第 243至 247 頁，聲證 18 號）、109 年 3 月 28 日到期之台灣電

力股份有限公司業務處所核發之電源線引接同意證明文件（見本院卷第 251 頁，聲證 19 號），於未取得籌設許可之前，失其效力。而彰化縣政府同意函，亦會於聲請人本次籌設許可申請遭駁回後，失其效力（見本院卷第 253 頁，聲證 20 號）。此即為聲請人急迫之危險，故有假處分之必要。

2.相對人於本件假處分聲請證據調查時一再表示，聲請人得透過行政救濟程序回復其損害，或於備齊要件後重新申請籌設許可，但各離岸風場開發相關之許可取得，除所需申請時程難以確定外，更與將來申請當時之政治環境、綠能政策有關，如聲請人歷經1年餘之行政救濟程序（且為台灣第一次透過訴願撤銷環評不通過處分），方取得環境影響評估許可處分；又如地方政府首長更替，立場改變，影響地方主管機關同意函之核發；再如電源線引接同意文件與土地使用同意文件，其有效期限過後，其他離岸風場或電廠皆可申請，聲請人未來可否再次取得該文件，具有不確定性。因此，相對人機關以無急迫危險或可經由行政救濟程序回復原狀，實屬推託之詞，有礙行政效能，故不能以可提起行政救濟為由，而認定本件無難以回復損害之情形。

3.綜上所陳，倘若聲請人無法以系爭經濟部函作為「設置同意證明」文件取得籌設許可，事後必然須再備齊要件重新申請。然各發函機關是否仍同意核發許可予聲請人？各項許可申請程序是否會再變動？離岸風電籌設相關法規是否又將再更改？皆非絕對或可預期。而行政救濟程序是否得以回復聲請人之損害？行政救濟結果縱使對於聲請人有利，當時之離岸風場開發條件，譬如電能躉購方式、能源政策方向、台灣對於離岸風電的需求等，目前皆不可預期，並非行政救濟程序

或重新備齊要件可以保全之危險，是以本件假處分聲請有其必要，以保全聲請人不可預期之危險。

4.相對人以聲證3號函文明確表示系爭經濟部函可用為「設置同意證明文件」之決定，並於本院108年度全字第10號假處分事件中，再次明白、肯定、具體的表示，風力發電離岸系統示範獎勵契約解除與否，不影響系爭經濟部函之效力。準此，聲請人對相對人之上開用為「設置同意證明文件」之決定行為，及示範獎勵契約終止或解除與否並不影響上開決定之效力，已產生正當合理之信賴，依行政程序法第8條之規定，聲請人之信賴應受保護。若相對人可以任意反覆為相反之行政行為，就聲請人本件籌設申請之案件，反於之前其所表示之決定，不但對聲請人造成突襲，而且聲請人將承受難以回復之損害及急迫之危險，故有假處分之必要。

㈥綜上，相對人對於系爭經濟部函不因示範獎勵契約終止或解除而失效，並可作為設置同意證明文件之立場反覆，並已造成其他主管機關以及各審查委員對於該函效力之質疑及混淆，而影響聲請人「籌備創設許可」、「海岸利用管理許可」及「水下文化資產細部調查計畫書」審查程序之延宕，致使聲請人陷於相關許可申請與風場建置時程不確定之風險，而有急迫且不可回復之危險；如果聲請人之相關許可申請，因相對人對於系爭經濟部函之立場反覆而遭駁回，更將使聲請人無法繼續開發離岸風場，而受有極大之損害，並非行政救濟程序可回復。因此，若不經由本院以假處分之方式保全及定系爭經濟部函可作為「設置同意證明文件」之暫時狀態，聲請人將因相對人反覆之意見，而誤導其他機關對於相關許可文件之審查，故有必要就系爭經濟部函並未因示範獎勵契約終止或解除而失效，並可作為「設置同意證明文件」，予

以假處分之必要。

㈦本件雖未提起本案訴訟，仍為本件聲請並聲明：1.相對人就聲請人籌備創設福海離岸風力發電計畫第二期工程，檢附之系爭經濟部函，應同意或許可聲請人可作為電業登記規則第3條第1項第1款第6目之「設置同意證明文件」；並於其他機關審查時，應為上開同意或許可之行政行為或意思表示。2.聲請費用由相對人機關負擔。

四、相對人則以：

㈠聲請人遑未為釋明假處分所保全之本案請求，即本案行政爭訟標的之公法上法律關係尚不明確，是聲請人請求鈞院作成命相對人應「同意系爭經濟部函作為其籌設示範風場計畫之『設置同意證明文件』」、「於其他機關審查時，應為同意或許可之行政行為或意思表示」等暫時狀態處分，顯非可採：

1.按「於爭執之公法上法律關係，為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分。」、「除別有規定外，關於假扣押之規定，於假處分準用之。」行政訴訟法第298條第2項、第302條定有明文。按「民事訴訟法第523條、第525條至第528條及第530條之規定，於本編假扣押程序準用之。」、「假扣押之聲請，應表明下列各款事項：一、當事人及法定代理人。二、請求及其原因事實。三、假扣押之原因。四、法院。」、「請求及假扣押之原因，應釋明之。」行政訴訟法第297條、民事訴訟法第525條第1項、第526條第1項定有明文。第按，「假處分中有關定暫時狀態之處分，係為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，於爭執之公法上法律關係尚未經確定終局裁判前，作成暫時擴張聲請人法律地位之措施，俾聲請人於裁

定准許定暫時狀態之處分後，在本案確定前，可依該裁定所定暫時狀態實現其權利，相對人亦應依該裁定所定暫時狀態履行其義務。核其要件有三：⑴公法上法律關係發生爭執；⑵為防止發生重大之損害或避免急迫之危險；⑶行政法院認有定暫時狀態之必要。而所稱重大損害，應綜合情形判斷是否對聲請人造成非僅通常而難以回復之損害，所稱急迫危險，則係指危險刻不容緩，無法循行政爭訟程序處理者。另依行政訴訟法第302條準用同法第297條關於準用民事訴訟法第526條第1項之規定，聲請人對於假處分之請求及原因，必須提出可供法院即時調查之證據，以為釋明。如未能舉證釋明之，其聲請即難准許。」、「聲請定暫時狀態之處分，須以有本案請求為前提，且定暫時狀態之處分，本即在一定範圍內會造成達到本案勝訴判決之相同結果，因而依上開規定聲請為定暫時狀態之處分，必聲請人有爭執之公法上法律關係，而有防止發生重大之損害或避免急迫之危險，有暫時規制之必要時，始得為之。」、「按行政訴訟法第298條第2項所稱之『爭執之公法上法律關係』，係指為假處分所保全之本案行政爭訟標的之公法上法律關係而言，不包括與該法律關係相牽涉之其他公法上法律關係。」分別有最高行政法院107年度裁字第1160號、103年度裁字第1320號及106年度裁字第1990號裁定可稽。

2.由是可知，所謂「請求及其原因事實」，係指「爭執之公法上法律關係」，即定暫時狀態之處分所保全之「本案行政爭訟標的之公法上法律關係」者（而不包含與該法律關係相牽涉之其他公法上法律關係）；所謂「定暫時狀態之處分之原因」，係指「為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要」者。是以，聲請人向法院聲請為定暫時狀態之處分時

，應於聲請狀內具體載明「請求及其原因事實（即本案行政爭訟標的之公法上法律關係）」、「定暫時狀態之處分之原因」等應記載事項，且提出可供法院即時調查之證據以為釋明。倘聲請人未於聲請狀內具體載明上開應記載事項者，其聲請顯不合法；如聲請人未能對此舉證釋明者，其聲請則顯無理由，即難准許。

3.再按，「發電業及輸配電業於籌設或擴建設備時，應填具申請書及相關書件，報經事業所屬機關或直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴建許可。」、「電業管制機關為前條第一項許可之審查，除審查計畫之完整性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全。」、「發電業登記為下列五種，其應備書圖如下：一、籌設或擴建：經營發電業或擴建發電機組，應備下列書圖及文件申請許可，籌設或擴建許可有效期間為三年。但有正當理由者，得於期限屆滿兩個月前，申請延展一次；其延展期限以兩年為限：（略）。」、「第3條第1項第1款至第3款之申請案，其審查應符合本法第14條規定及下列原則：一、申請文件之齊備性（含財力證明文件）。二、財務計畫之具體可行性。三、現場設施設備與核准計畫是否相符。四、是否建立發電廠人員組織架構及作業程序。五、土地使用取得及變更計畫之具體可行性。六、發電設施及電源線建造計畫之具體可行性。七、燃料供應計畫之具體可行性。」電業法第13條第1項及第14條、電業法第24條授權訂定之電業登記規則第3條第1項第1款及第6條分別定有明文。是以，發電業申請籌設許可者，應檢具電業登記規則第3條第1項第1款規定之應備書圖，報經地方縣市政府核轉電業管制機關

即相對人後，由電業管制機關進行審查。職是之故，相對人就電業籌設許可之申請，具有依電業登記規則審查之權限，至於如何審查，則由相對人就發電業者所提出之申請文件，電業法第14條及電業登記規則第6條所定審查原則，予以認定。

4.經查，綜觀聲請人所提起之聲請假處分狀，隻字未提其「本案行政爭訟標的之公法上法律關係」究竟為何？詳言之，聲請人雖於請求事項主張「能源局就其籌備創設福海離岸風力發電計畫第二期工程，檢附之系爭經濟部函，應同意或許可聲請人可作為電業登記規則第 3 條第 1 項第 1 款第 6 目之『設置同意證明文件』」、「於其他機關審查時，應為上開同意或許可之行政行為或意思表示。」云云。惟查，發電業者提出電業登記規則第 3 條第 1 項第 1 款規定之申請文件後應如何認定，係由相對人依電業法第 14 條及電業登記規則第 6 條所定審查原則為之，已如前述。則聲請人向相對人請求主張「應同意或許可特定文件作為風力發電離岸系統設置同意證明文件」乙節之請求權基礎為何？聲請人主張該權利之依據為何？係依何種法律規定？該請求權之具體內涵為何？均有未明。再者，上開電業法或電業登記規則規定，亦未規定相對人須於其他機關審查時，為特定之意思表示，是聲請人所請「於其他機關審查時，應為上開同意或許可之行政行為或意思表示」乙節，亦欠缺法律依據甚明。更遑論聲請人亦未對上開疑義並未提出任何證據以為釋明。

5.凡此俱見，聲請人既未於聲請狀內明確記載「本案行政爭訟標的之公法上法律關係」，復未提出可供釋明之證據資料，益徵聲請人所提起之本件聲請顯不合法、亦無理由甚明。

㈡聲請人並未就「定暫時狀態處分之原因」舉證釋明，該聲請

顯無理由：

1.按「是以上開規定之『為防止發生重大之損害』或『避免急迫危險』，限於該項重大損害或急迫危險係非聲請人所能預料者，並且該損害或危險非因自己之遲延、錯估等過咎行為所造成。蓋面臨之損害或危險如為聲請人所能預料者，其原能採取防範措施，即無急迫可言，如其不採取防範措施而致損害發生，該損害之發生為其過咎所致，而因自己過咎行為發生損害，如得要求為定暫時狀態處分，無異鼓勵過咎行為，亦與公平正義原則有違。」、「所謂定暫時狀態之假處分，係對於公法上法律關係之本案請求，在判決尚未確定前，為避免重大損害或急迫危險之發生，容許向法院聲請作成暫時性之處分，並得請求為一定之給付。足見，爭執之公法上法律關係與發生重大之損害或急迫之危險之間，須有相當因果關係。」此分別有最高行政法院107年度裁字第1455號及106年度裁字第967號裁定可資參照。

2.經查，聲請人固主張：因相對人對於系爭經濟部函認定矛盾致影響其他機關對於依各該法令申請許可時之判斷云云。惟查，聲請人既未將「本案行政爭訟標的之公法上法律關係」之內涵加以具體特定，已如前述，自無從認定聲請人有「定暫時狀態之處分之原因」。詳言之，聲請人所主張之上開損害或危險，是否與「本案行政爭訟標的之公法上法律關係」間具有相當因果關係？聲請人既未詳具體載明、亦未敘明其因果關係，益徵聲請人所提起之本件聲請顯不合法、亦無理由，至為明灼。

3.再者，聲請人之主張均非符行政訴訟法第298條第2項之「防止發生重大之損害或避免急迫之危險」，至為明確：

⑴本件示範機組及風場獎勵契約業已解除，已如前述。細譯文

化部108年8月23日第二屆水下文化資產調查專案小組第14次會議紀錄（聲證17）所載：「綜合委員建議：（一）「『福海第二期離岸風力發電計畫』水下文化資產細部調查計畫書：A委員（3）…，因籌設許可已解除，應評估有無必要審查調查許可，…。」所示，委員似有混淆籌設許可及解除示範獎勵契約之情形，是委員建議內容究指何者，尚待釐清。又上開會議結論僅係請聲請人修正水下文化資產細部調查計畫書並請委員同意送審議會審查：「六、結論：（略）請開發單位依委員建議及相關單位意見修正，並將修正報告書電子檔送本部文化資產局，請委員複閱同意後送審議會。」從而，於水下文化資產調查專案小組委員建議尚待釐清、水下文化資產細部調查計畫書尚未進行審查等情形下，聲請人遽指相對人未認定「設置同意證明文件」乙節將影響水下文化資產細部調查計畫書之審查，而未釋明與本件爭執之公法上法律關係之相當因果關係為何、何以屬於重大之損害或避免急迫之危險？足見聲請人之主張，應屬無稽。

⑵此外，依內政部以108年8月30日台內營字第1080814669號函（聲證15）駁回聲請人所請駁回一級海岸保護區以外特定區位許可，惟依上開函文說明四：「今貴公司於補正期限108年8月8日後（公文送達日期108年7月29日)以首揭108年8月8日函檢送補正資料，查本部收文日期為108年8月12日，已逾補正期限，（略）」可知聲請人具有補證申請資料逾期情形，應非全屬不可歸責，依最高行政法院107年度裁字第1455號裁定意旨，核與行政訴訟法第298條第2項之「防止發生重大之損害或避免急迫之危險」要件不符。又內政部駁回聲請人所請一級海岸保護區以外特定區位許可乙節，聲請人應向內政部上級主管機關請求救濟，併予敘明。

㈢綜上，並答辯聲明：1.駁回聲請人之聲請。2.聲請費用由聲請人負擔。

五、本院之判斷如下：

㈠聲請人與相對人間並無因公法上法律關係（權利義務關係）發生爭執：

1.按「發電業及輸配電業於籌設或擴建設備時，應填具申請書及相關書件，報經事業所屬機關或直轄市、縣（市）主管機關核轉電業管制機關申請籌設或擴建許可。」、「電業管制機關為前條第一項許可之審查，除審查計畫之完整性，並應顧及能源政策、電力排碳係數、國土開發、區域均衡發展、環境保護、電業公平競爭、電能供需、備用容量及電力系統安全。」，電業法第13條第1項及第14條分別定有明文；另依據107年1月8日修正之電業登記規則第3條第1項第1款規定（依電業法第24條授權訂定），經營發電業或擴建發電機組，應備下列書圖及文件申請許可，籌設或擴建許可有效期間為3年。但有正當理由者，得於期限屆滿兩個月前，申請延展 1 次；其延展期限以 2 年為限。另依同條款第 6 目第 4 點規定，關於離岸式風力發電廠其他應備之文件包含：飛航、雷達、軍事管制、禁限建、船舶安全、水產動植物繁殖保育區及礦業權有關單位意見書或同意證明文件，風力發電離岸系統設置同意證明文件、漁業主管機關（含定置漁業權、區劃漁業權及專用漁業權等補償）同意證明文件，海底電纜路線劃定勘測許可。該次條文修正新增「設置同意證明文件」，作為「離岸式風力發電廠」之籌設許可申請應備文件之一。又按同規則第 6 條規定：「第 3 條第 1 項第 1 款至第 3 款之申請案，其審查應符合本法第 14 條規定及下列原則：一、申請文件之齊備性（含財力證明文件）。二、

財務計畫之具體可行性。三、現場設施設備與核准計畫是否相符。四、是否建立發電廠人員組織架構及作業程序。五、土地使用取得及變更計畫之具體可行性。六、發電設施及電源線建造計畫之具體可行性。七、燃料供應計畫之具體可行性。」。經濟部依電業法第 3 條第 4 項規定，指定相對人為前述之電業管制機關，此經相對人具狀陳明在卷（見本院卷第 122 頁）。故相對人依前述規定為電業管制機關，受理發電業籌設或擴建許可申請，並依法審查，合先敘明。

2.經查，聲請人為申請電業籌設許可，於107年6月22日先以福海風力字第1070622003號函，請相對人釋疑有關電業登記規則第 3 條第 1 項第 1 款第 6 目規定「設置同意證明文件」之申請單位、應備資格、前提要件及法規依據等，相對人於107年7月13日以聲證3號函文說明二答覆略以：貴公司所詢「福海彰化離岸風力發電開發計畫第二期工程」係依「風力發電離岸系統示範獎勵辦法」所提示範獎勵案件，業經評選為得受獎勵人，經濟部並於102年1月25日經授能字第10204000701號函告貴公司在案，該函文即可用為「設置同意證明文件」等語（見本院卷第31至33頁）。又聲請人與相對人於本院另案108年度全字第10號假處分事件繫屬時，相對人於108年3月22日再具狀陳報略以：104年7月風力發電離岸系統示範獎勵契約解除與否，均不影響系爭經濟部函之效力等語（見本院卷第35頁，聲證5號）。聲請人嗣於108年5月24日以福海風力字第1080524001號函，檢附內含系爭經濟部函及聲證3號函作為「設置同意證明文件」，並提出籌設計畫書，報經由彰化縣政府於108年6月24日核轉至電業管制機關即相對人（見本院卷第47至49頁，聲證7號、8號），現由相對人辦理籌備許可審查中。可見相對人迄今從未明白表示系

爭經濟部函不得作為申請電業籌設許可時之「設置同意證明文件」。

3.聲請人固指稱：相對人對於系爭經濟部函之效力認定前後矛盾，影響其他機關對於聲請人依各該法令申請相關許可時之判斷云云。惟查，相對人審查聲請人之籌備許可案時，以108年8月21日能電字第10800153560號函說明二第（七）項載稱略以：「另依貴公司所檢附之申請文件（例如：『設置同意證明文件』、土地使用同意證明文件、雷達意見書、軍事管制及禁限建意見書及海纜勘測許可等）均表示係依示範獎勵辦法並取得同意，與計畫書內容所載（非示範獎勵辦法辦理）尚不一致，請補充說明，並請向原發函主管機關單位釐清是否影響原函之效力。」等語（見本院卷第51至52頁，下稱聲證9號函），細譯其文意，相對人應僅係本於電業管制機關之權責，於受理聲請人籌設許可之申請時，依首揭規定審查聲請人所提出文件之齊備性，並因聲請人所提出文件與計畫內容所載不一致，乃要求聲請人向各該文件之原發函主管機關釐清原函之效力，於法並無不合，且僅屬要求聲請人補正相關申請文件之通知，並無涉任何申請文件有效與否之認定，遑論與聲請人間有何公法上法律關係發生爭執。況電業籌設許可申請應備之申請文件甚多，聲請人擬憑以用作「設置同意證明文件」使用之系爭經濟部函，係經濟部所核發，此觀諸聲請人所提出聲證4號經濟部102年1月25日函文自明，既聲請人所檢附之系爭經濟部函係依示範獎勵辦法所取得，事後因經濟部業已解除與聲請人間之示範獎勵契約，故與聲請人所檢附之申請文件所載（依示範獎勵辦法並取得同意）不符，是否影響系爭經濟部函之效力，自應由原發函機關即經濟部決定，而非相對人所得置喙

；又「設置同意證明文件」核發之權責機關為經濟部，相對人僅係經濟部轄下機關，並無決定「設置同意證明文件」核發之權限，聲證9號函說明二第（七）項所指「原發函主管機關」係指各相關文件之原發函機關，「設置同意證明文件」之原發函機關係指經濟部，而非相對人等情，亦經本院於108年9月19日當庭與相對人確認無訛（見本院卷第111頁），足徵聲請人主張：系爭經濟部函之原發函主管機關即為相對人，系爭經濟部函是否可作為「設置同意證明文件」，相對人於聲證3號所示之函文，已明確肯認在案，茲又要聲請人向其詢問非示範獎勵案件是否影響原函效力，係屬故意刁難，相對人自我反覆之行為，足以影響聲請人籌備許可之審查云云，顯與卷內事證不符，要非可採。

4.其次，依據海岸管理法第 25 條規定：「在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸利用管理說明書，申請中央主管機關許可。前項申請，未經中央主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。第 1 項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸利用管理說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」；一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則第 7 條第 1 項第 3 款規定：「中央主管機關審查申請許可案件，除依第 2 條至前條規定辦理外，並應考量下列事項：…三、是否經目的事業主管機關同意，確有使用、設置需要。…」第查，聲請人因申請電業籌設許可，依海岸管理法第 25 條規定，另檢具海岸利用管理說明書，向內政部申請特定區位許可。內政部於 108 年 7 月 25 日以台內營

字第 1080813105 號函要求聲請人補正「目的事業主管機關同意籌設相關支持意見之文件」等文件，嗣以聲請人未檢附「目的事業主管機關同意籌設相關支持意見之文件」為由，而於 108 年 8 月 30 日以台內營字第 1080814669 號函，駁回聲請人海岸利用管理許可之申請，此可觀諸聲請人提出之聲證 12、15 號函文自明。內政部以前揭函文駁回聲請人海岸利用管理許可之申請前，依前開一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則第 7 條第 1 項第 3 款規定，應考量是否經目的事業主管機關同意，確有使用、設置需要，而所謂「目的事業主管機關」係指經濟部而非相對人，故內政部營建署於 108 年 5 月 28 日以營署綜字第1081103001 號函，請經濟部以目的事業主管機關之立場，就聲請人以聲證 3 及系爭經濟部函等文件，是否得作為「目的事業主管機關同意籌設相關支持意見之文件」，予以表示意見（見本院卷第 53 頁，聲證 10 號），縱經濟部於108 年 6 月 18 日經授能字第 10800131130 號函中，未就系爭經濟部函之效力不會因示範獎勵契約終止或解除而失效乙節，明確表示意見，而僅以聲請人已不符合風力發電離岸系統示範獎勵辦法所稱受獎勵人之資格，及本案非屬經濟部推動離岸風電之示範獎勵案等語，回覆內政部營建署（見本院卷第 55 頁，聲證 11 號），至多亦僅足以推認聲請人與經濟部間就系爭經濟部函之效力有所爭執，而非與本件之相對人間，故尚難認聲請人與相對人間有何公法上法律關係發生爭執，由此益見聲請人誤執前開經濟部回覆內政部營建署之函文為憑，主張相對人對於系爭經濟部函效力認定前後矛盾，影響其他機關對於聲請人依各該法令申請相關許可時之判斷云云，顯有誤會。至聲請人另指稱：於「水下文化資產細部調

查計畫書」審查期間，水下文化資產調查專案小組委員曾質疑聲請人籌設許可之取得資格云云，惟此與系爭經濟部函或與相對人間有何關聯，並未見其具體釋明，自亦無從對其為有利之認定，併此敘明。

5.綜上，聲請人提出籌設計畫書，報經由彰化縣政府於108年6月24日核轉至相對人（聲證7號、8號），現由相對人辦理籌備許可審查中，期間相對人除於108年8月21日以前揭聲證9函通知聲請人補正外，並未曾認定系爭經濟部函已失其效力，復未作成否准之行政處分，且聲請人並未就其所爭執之法律關係，提起行政爭訟（本院卷第111頁筆錄），從而，自不能認定聲請人與相對人間有何前述公法上之法律關係發生爭執。

㈡聲請人並未釋明本案勝訴之蓋然性極高，重大損害或急迫危險程度極高而有定暫時狀態假處分之必要等情形：

1.本件係於相對人辦理聲請人所申請之電業籌備許可審查中，相對人於108年8月21日以前揭聲證9函文命聲請人再向原發函主管機關釐清系爭經濟部函等文件之效力，聲請人不服，日後擬提出請求相對人應同意系爭經濟部函可用為「設置同意證明文件」使用之本案訴訟，此經本院於108年9月19日調查程序中與聲請人當庭確認無誤(見本院卷第111頁)，故聲請人聲請定暫時狀態處分所欲保全之權利乃與其將來擬提起之本案訴訟相同，堪可認定。是聲請人本件聲請倘經許可者乃本案訴訟勝訴始可能達到之結果，依前開說明，聲請人必須釋明其本案勝訴之蓋然性極高，始得謂有准許之必要性。然查，相對人為經濟部指定之電業管制機關，受理發電業籌設或擴建許可申請，依法審查申請文件之齊備性，並就聲請人所提出之申請文件，有依電業法第14條及電

業登記規則第6條所定審查原則，予以審查認定之權限。至於電業登記規則第3條第1項第1款第6目所定「設置同意證明文件」核發之權責機關為經濟部，相對人僅係經濟部轄下機關，並無決定「設置同意證明文件」核發之權限等情，業如前述，聲請人係基於何種公法上之請求權得請求相對人應同意系爭經濟部函作為「設置同意證明文件」使用，並未見其提出任何主張之依據；其次，不論申請電業籌備許可所需出具之「設置同意證明文件」或申請海岸利用管理許可所應出具之「目的事業主管機關同意籌設相關支持意見之文件」，該等文件之核發權責機關均係經濟部，並非相對人，業如前述，聲請人主張「相對人於其他機關審查時，應為上開同意或許可之行政行為或意思表示」之定暫時狀態處分，必以對於相對人將來有基於本案訴訟請求提起本案訴訟之可能為前提要件，然依前開說明，聲請人將來提起之本案訴訟應以權責機關即經濟部為被告始為適法，卻對欠缺本案訴訟當事人適格之相對人提起本件假處分聲請，於法顯有未合，故實難認聲請人已釋明本案訴訟權利存在及勝訴之蓋然性。

2.再者，聲請人檢送「福海離岸風力發電計畫」第二期工程書圖文件申請籌設許可，除「設置同意證明文件」外，尚待補正之事項及文件非寡，例如：計畫書書寫格式與相關規定不符、環保署核定本計畫環說書定稿本函文，及檢具海岸利用管理說明書申請內政部許可之文件等，此觀諸聲請人提出之聲證9號函文即明。因此關於相對人是否准許聲請人所申請之系爭電業籌設許可案，仍需經由相對人檢視申請文件之齊備性，並依電業法第14條及電業登記規則第6條所定之審查原則，綜合審認後決定。從而，相對人縱使同意系爭經濟部函可用為「設置同意證明文件」使用，亦不必然會准許系爭

電業籌設許可案。就此聲請人尚未能提出即時可調查之證據以釋明於相對人審核系爭電業籌設許可案完畢前，有先命相對人同意系爭經濟部函可作為電業登記規則第3條第1項第1款第6目之「設置同意證明文件」之急迫需要；亦未釋明相對人倘不同意，致系爭電業籌設許可案未獲許可，將造成何種重大損害或急迫危險之事實。聲請人固主張：因相對人遲未就系爭經濟部函之效力作認定，有可能導致108年11月4日到期之財政部國有財產署中區分署彰化辦事處所核發之土地使用同意書（見本院卷第243至247頁，聲證18號）、109年3月28日到期之台灣電力股份有限公司業務處所核發之電源線引接同意證明文件（見本院卷第251頁，聲證19號），於未取得籌設許可之前，失其效力。而彰化縣政府同意函，亦會於聲請人本次籌設許可申請遭駁回後，失其效力（見本院卷第253頁，聲證20號）。此即為聲請人急迫之危險，故有假處分之必要；聲請人未來可否再次取得申請所需之相關文件，與申請當時政治環境、綠能政策等有關，皆屬不可預期，是以有假處分之必要，以保全聲請人不可預期之危險云云，然查，前開具有效期限之文件，依聲證18號之同意書第三點所載，於效期屆滿時仍得為重新申請（見本院卷第245頁），至聲證19號、20號文件之效期至少尚能持續半年以上或迄系爭籌設許可案審查完畢為止，是均尚難認有何急迫危險之可言，又況，未來聲請人縱認相對人因違法不採認系爭經濟部函之效力，否准聲請人所申請之系爭電業籌設許可案，聲請人亦非不得透過行政爭訟程序尋求救濟。是其既未能提出即時可調查之證據以釋明其將受有重大損害或急迫危險之事實，亦難僅憑其所述政經環境之不確定性，驟以推論將造成重大之損害。

3.末以，經審酌聲請人如因本件聲請未獲准許而受有損害，其所受損害是否如聲請人主張將造成異常難以回復之損害或刻不容緩之危險，無法循行政爭訟程序處理之情形，既有可疑，而相對人依法審查聲請人申請文件之齊備性，並就其所提出之申請文件，依電業法第 14 條及電業登記規則第 6 條所定審查原則，予以審查認定，則係為貫徹電業法及電業登記規則就涉及資源永續與產業發展等前提，進行整體考量與政策規劃之立法目的，具有公益性質，聲請人聲請命「相對人就聲請人籌備創設福海離岸風力發電計畫第二期工程，檢附之系爭經濟部函，應同意或許可聲請人可作為電業登記規則第 3 條第 1 項第 1 款第 6 目之『設置同意證明文件』；並於其他機關審查時，應為上開同意或許可之行政行為或意思表示」之定暫時狀態假處分內容，實屬滿足性假處分性質，揆諸前揭說明，更應課予聲請人較高釋明責任。茲綜合衡量聲請人因定暫時狀態處分所獲得之利益或防免之損害，較諸相對人因該處分對公共利益可能發生之危害或損害，難謂前者較高，基於利益衡量原則，亦堪認本件尚無依聲請人聲請而定暫時狀態處分之必要。

六、綜上所述，聲請人與相對人間並無因公法上法律關係發生爭執，復未能釋明其為防止重大損害或避免急迫危險，而有定暫時狀態之必要，其聲請定暫時狀態之假處分，核與行政訴訟法第298條第2項所定要件不符，應予裁定駁回。

七、依行政訴訟法第104條、民事訴訟法第95條、第78條，裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　1　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　林　惠　瑜

法　官　洪　遠　亮

法　官　鄭　凱　文

上為正本係照原本作成。

如不服本裁定，應於送達後10日內向本院提出抗告狀（須按他造人數附繕本）。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　1　　日

書記官　吳　芳　靜