

裁判字號：臺中高等行政法院 104 年度訴字第 65 號 行政判決

裁判日期：民國 104 年 08 月 27 日

案由摘要：損失補償事件

臺中高等行政法院判決

104 年度訴字第 65 號

104 年 8 月 13 日辯論終結

原 告 福寶風力發電股份有限公司

代 表 人 何英津

訴訟代理人 黃旭田 律師

林育丞 律師

黃淑芳 律師

被 告 彰化縣政府

代 表 人 魏明谷

訴訟代理人 蔡進良 律師

董彥革 律師

上列當事人間損失補償事件，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：緣原告於民國（下同）96 年間計畫於彰化縣芳苑鄉籌設「福寶風力發電廠」，依電業登記規則第 3 條，向被告申請核發地方政府同意函，經被告以 98 年 4 月 10 日府建用字第 0980084774 號函同意在案（下稱被告同意函）。原告執此同意函及其他相關應備文件，向經濟部申請「福寶風力發電廠」之登記備案，業經經濟部 99 年 6 月 28 日經授能字第 09920083810 號函核准登記備案。嗣原告為取得施工許可，於 100 年 11 月 24 日向被告申請「福寶風力發電廠」之非都市土地容許使用，經被告以 101 年 6 月 21 日府建用字第 1010172231 號函拒絕原告之申請。其後，被告復以「因時空背景變遷，本案尚涉及生態、環保、水利、當地養殖漁業活動及其他公共利益問題，應重新辦理評估為宜」云云，以 102 年 2 月 19 日府

建用字第 1020039905 號函（下稱被告 102 年 2 月 19 日函）廢止上揭同意函。原告主張因被告廢止系爭同意函，致其無法繼續電廠之籌設，並受有相當之損害，爰依行政程序法第 126 條第 1 項，於 103 年 10 月 13 日向被告請求損失補償新臺幣（下同）59,886,982 元，經被告 103 年 11 月 26 日府建用字 1030346416 號函（下稱被告 103 年 11 月 26 日函）以「核與規定不符」為由，拒絕原告損失補償之申請。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

## 二、本件原告主張：

(一)依行政程序法第 126 條第 2 項準用同法第 120 條第 3 項之規定，原告得對被告 103 年 11 月 26 日函之拒絕損失補償之處分，提起給付訴訟：

1. 按最高行政法院 93 年度判字第 544 號判決謂：「行政機關對於人民之請求予以拒絕，並非盡屬行政處分。對於請求作成行政處分例如核定損失補償金額予以拒絕者，為行政處分；對於請求作成事實行為例如給付一定之損失補償金額予以拒絕者，並不影響事實狀態如損失補償是否存在之效果，不具有法效性，即非行政處分。是應依請求之內容決定之。」次按臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2297 號判決意旨，可知合法授益處分因所依據之法規事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害而經廢止者，原處分機關對於信賴該處分之受益人因此所生財產上之損失，應給予合理之補償，且依行政程序法第 120 條第 2 項、第 3 項規定，相對人對於補償爭議及補償金額不服者，不須經訴願前置程序，得逕提起給付訴訟（行政訴訟法第 5 條、第 8 條參照），請求判決原處分機關補償受益人因廢止授益處分之損失。
2. 本件被告同意函核為合法授益行政處分，被告以 102 年 2 月 19 日函廢止該同意函，其理由謂「一、依據行政程序法第 123 條第 1 項第 5 款之規定辦理……三、因時空背景變遷，本案尚涉及生態、環保、水利、當地養殖漁業活動及其他公共利益問題，應重新辦理評估為宜，爰廢止旨揭地方主管機關同意函。」足認被告係依行政程序法第 123 條第 5 款之規定，依職權廢止授予利益之合法行政處分，原告因信賴被告同意函，

而致遭受財產上損失，自得依據同法第 126 條第 1 項之規定，向被告請求損失補償。原告業於 103 年 10 月 13 日向被告請求損失補償，被告以原告請求核與行政程序法第 126 條第 1 項規定不符，以 103 年 11 月 26 日函否准所請，原告自得依同法第 126 條第 2 項準用同法第 120 條第 3 項之規定，並參酌上開司法實務判決意旨，向行政法院提起撤銷訴訟，請求撤銷被告 103 年 11 月 26 日函之否准處分，並請求被告給付合理之補償金額（行政訴訟法第 4 條、第 7 條參照）。

(二)本件行政訴訟之提起，尚未逾越法定期間：按行政訴訟法第 106 條及行政程序法第 98 條第 3 項之規定，被告固以 103 年 11 月 26 日函拒絕原告損失補償之申請，惟卻未告知救濟期間及救濟方式，依前揭規定，原告如自處分書送達後 1 年內聲明不服，皆視為合於法定期間內所為，原告提起本件訴訟尚未逾越法定期間。

(三)被告 98 年 4 月 10 日同意函核屬對外具有法效性之行政處分：

1. 按司法院釋字第 423 號解釋意旨以只要文書上，有足以表示處分之意思者，不因其採何種用語、名稱或記載形式，即屬行政處分。又最高行政法院 102 年度裁字第 1091 號裁定已表明對於有權主管機關之同意函，即認屬行政處分，且多階段行政行為，本不得因該行政行為係屬前階段之行政行為，即當然否定其具行政處分之屬性。足見如屬法律授予地方主管機關之自治事項範疇，且其管理方式係由享自治權限之地方主管機關以單方「同意」與否之意思表示為之，並進而對申請人發生得否直接使用或得否為次階段申請行為之法律效果，則參諸行政程序法第 92 條第 1 項所稱之行政處分，與上開司法實務意旨，應認主管機關依法所為准否同意之行為，性質上屬行政處分。至於主管機關作成同意處分後，縱尚須經其他行政機關之另項行政行為介入，惟並不影響該同意為行政處分之屬性，因二者間為獨立之行政程序，具有前後階段關係之階段式行政程序（多階段行政程序），與多階段行政處分有別。
2. 按電業登記規則第 3 條第 1 款規定：「電業登記為下列五種，照本規則所規定之申請程序及其應備書圖申請之：一、籌備

創設：經營電業或新增發電機組，應備下列書圖及文件向中央主管機關申請登記備案，籌備創設備案有效期間為2年：

(一) 籌設計畫書(格式如附件一)。(二) 環境影響評估核准文件。(三) 鄉(鎮、市)營或民營電業應檢具地方主管機關同意函；國營、直轄市營或縣(市)營電業應檢具其事業所屬機關同意函。(四) 金融機構融資意願書(公營電業免具)。(五) 發電廠廠址土地使用同意書及地政機關意見書。但以再生能源發電設備發電之電廠，其電業設備全數設置於建築物屋頂者，發電廠址地政機關意見書得以該建築物所有權人同意書及建築物使用執照代之；以離岸式風力發電或海洋能發電之電廠，免具地政機關意見書。(六) 發電廠之電源線引接同意書。」、第2款規定：「二、施工許可：電業應於籌備創設備案有效期間內，開始施工；施工前，應備下列書圖向中央主管機關申請核發工作許可證；工作許可證有效期間，汽力或水力機組4年、氣渦輪或複循環機組3年、內燃機機組與離岸式風力機組及海洋能機組2年、陸域風力機組及太陽光電發電設備1年；必要時，得向中央主管機關申請展延；每次延長，以1年為限：(一) 工程計畫書(格式如附件二)。(二) 初步圖樣及規範書。(三) 發電廠址土地完成變更或容許使用證明文件(海洋能發電廠、離岸式風力發電廠相關設施位於海域部分免具)。(四) 設置離岸式風力發電廠應檢具人工島嶼、設施或結構建造審查結論、海底電纜路線劃定鋪設許可。(五) 再生能源發電廠應檢具再生能源發電設備同意備案文件。」

3. 被告駁回原告損失補償之申請，無非以：「旨揭同意函僅係申請電業籌設要件之一，該函並未對外直接發生法律效果，核非屬行政處分，自無同法第126條第1項規定之適用」云云，惟本件所涉之電業登記規則第3條第1款之申請備案中，被告係本於自治權限，對原告申請籌備創設民間經營電業表示同意與否，並進而對原告發生得否向經濟部為次階段申請行為之法律效果，此有經濟部99年6月28日經授能字第09920083810號函可稽，被告同意函雖僅係經濟部核准登記備案之要件之一，然被告准駁與否，將影響原告後續能否取得經濟部

核備許可之效力，故同意函具有規制作用，核屬行政處分。

4. 原告於他案中，為向經濟部申請核發施工工作許可證，曾依據電業登記規則第3條第2款之要求，先向被告申請核發電廠址土地完成變更或容許使用證明文件，然遭被告百般刁難，最終並以101年6月21日府建用字第1010172231號函退件。原告不服，提起行政救濟，經最高行政法院102年度判字第711號判決對於該容許使用即認定屬於行政處分，不因該容許使用證明文件僅係申請施工許可要件之一，而否定被告退件之行為係拒絕之行政處分。
5. 依被告102年2月19日函文內容亦自認係「依據行政程序法第123條第1項第5款規定辦理。」倘被告同意函不具有行政處分之性質，何以又援引行政程序法第123條第5款之規定廢止同意函之處分。故被告以同意函核非行政處分云云，於法未合。

(四)被告廢止系爭同意函，核屬合法授益處分之廢止，原告因信賴被告合法處分，致遭受財產上之損失，得依行政程序法第126條第1項之規定請求損失補償：

1. 按行政程序法第126條第1項規定：「原處分機關依第123條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」；臺北高等行政法院98年度訴字第2297號判決亦謂：「當國家行為(不論立法、司法或行政)已對外表現而成為人民信賴之基礎，且人民已投以必要之信賴，而其信賴無不值得保護之情形，可認已具備信賴保護原則之要件，此時對於人民之信賴利益即應給予適當之保護。……惟原有之國家行為可能會由於事後發生法規或情事變更，或本身自始即為違法等事由，若任令其存續下去，則可能對公益造成不利。因此，究竟是維持原有秩序以保護人民之信賴利益，抑或仍須加以變動，以實現公益，即須在人民之私益與公益之間加以衡量，而經衡量公益與私益之結果，若撤銷或廢止所生之公益大於維持之信賴利益時，則仍不得不變動該秩序，惟為兼顧相對人之私益，應以財產補償其因此所受之損失。審諸行政程序法第123條第4款、第5款規定及第126條規定，即係本於上

開原則，對於合法授益處分因所依據之法規發生變更及為防止或除去對公益之重大危害時，得由原處分機關以裁量決定廢止，但對於信賴該處分而因廢止受有損害之受益人，原處分機關應給予財產補償所設之規範。且由以上規定可知，合法授益處分所依據之法規事後發生變更，其受益人之信賴『擬制』為值得保護，只是經權衡公私益後，因廢止所欲維護之公益大於個人之信賴利益而廢止該合法授益處分者，應就受益人因此所受之財產上損失，給予合理之補償；此與違法之授益處分經撤銷後，須受益人之信賴經判斷為值得保護者（行政程序法第 119 條參照），始對於其因信賴該違法授益處分所受財產上之損失給予財產補償（行政程序法第 120 條參照），自有所不同。」臺北高等行政法院 90 年度訴字第 6417 號判決意旨亦同此旨。

2. 最高行政法院 99 年度判字第 807 號判決：「行政程序法第 123 條授益處分廢止之規定，係參仿德國行政程序法第 49 條第 2 項而制定，德國行政程序法第 49 條第 2 項之所揭示『合法行政處分不論授益或負擔，原則上應不得輕易廢止』之意旨，應為適用本條規定之法理。易言之，合法行政處分之廢止所牽動之影響，無論係受益人之權益或機關本身或行政之威信，遠超過違法行政處分之撤銷，除有具體明確且適法之理由，否則行政處分不應輕易廢止，以避免戕害受益人之信賴利益及行政機關之威信。尤其行政程序法第 123 條第 5 款『為防止或除去對公益之重大危害』做為廢止事由，其立法目的在避免行政機關濫用行政權，對防止或除去對公益之危害限制在『重大危害』之範圍，苟行政機關無法證明「重大危害」存在，即應從嚴解釋其適用性，亦即行政機關應具體指出對公益將產生何種重大危害，始得為之。」
3. 原告取得被告同意函，並基於對此授益處分之信賴，進而向經濟部申請電業之籌設許可，並進行相關工程施工之準備工作。嗣後雖因被告未核准原告電廠土地之「非都市土地使用許可」申請，而致經濟部電業許可逾 2 年期間而失效，惟原告本得持被告前所核發之同意函再向經濟部申請繼續電廠之籌設，然被告竟於 102 年 2 月 19 日逕依行政程序法第 123 條第 5

款廢止系爭同意函，依同法第 126 條第 1 項，即應對相對人負損失補償責任。況且，被告廢止之理由僅略稱：「因時空背景變遷，本案尚涉及生態、環保、水利、當地養殖漁業活動及其他公共利益問題，應重新辦理評估為宜，爰廢止旨揭地方主管機關同意函。」云云，完全未具體指出舊時發給原告同意函與今日之境況有何不同，對於公益有何種不同程度之重大危害，致有予以防止或除去之必要，純係以假設性、空泛性、非具體性之理由，泛言時空變遷須重新評估，遽行作出廢止之處分，顯於法未合，事後竟又拒絕補償原告之損失，侵害人民之信賴利益甚鉅。

(五)原告因信賴被告同意函，進而積極進行工程發包與風機採購等事宜。然被告廢止該同意函，致使原告無法繼續完成風力發電廠之籌設，至少受有財產上之損失共新臺幣 46,529,882 元整，原告先為一部請求：

1. 按最高行政法院 93 年度判字第 210 號判決謂：「所謂『因信賴該處分致遭受財產上之損失』，係指原處分之受益人因信賴原處分機關之行為而展開具體之信賴行為（包括運用財產及其他處理行為），且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，因嗣後原處分機關之撤銷或廢止行為，致使受益人遭受不能預見之財產上損失而言。」復按司法院釋字第 525 號解釋意旨及第 605 號解釋理由書，可見倘若行政機關曾有過具體之行政行為，得作為人民信賴保護之基礎，而人民基於前述之信賴基礎，對構成信賴要件之事實，客觀上有具體信賴表現之行為，且人民無行政程序法第 119 條、第 123 條等之信賴不值得保護之情形，而該信賴利益客觀上可合理預期會實現，或主觀上經當事人努力將有實現可能，非純屬期待、願望，則如行政機關因公益之必要廢止該行政行為，致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，即有信賴保護原則之適用。
2. 被告同意函後，原告即展開風力發電廠施工之相關前置作業，與相關廠商簽訂工程契約，並支出相關費用，計 27,707,000 元，因被告廢止系爭同意函，電廠籌設無法繼續，此部分自為原告之損失。茲分述如下：

- (1)原告於100年12月30日與科銳國際股份有限公司（下稱科銳公司）簽訂「福寶風力發電計畫新建工程」工程總承包契約書，契約總價金為72,000,000元（未稅）。原告已給付科銳公司百分之三十之價金，計22,680,000元。
- (2)原告於101年5月與環海工程顧問股份有限公司（下稱環海公司）簽訂「福寶風力發電計畫新建工程顧問服務」契約，契約總價金為2,200,000元（未稅）。原告已給付環海公司第一期款462,000元。
- (3)原告於101年5月6日與天騰科技股份有限公司（下稱天騰公司）簽訂「福寶風力發電廠設計及建造顧問」合約【原證8-1】，契約總價金為新台幣500,000元（未稅）。原告已給付天騰公司第一期款105,000元。
- (4)原告於101年11月23日與孫維材簽訂委任契約，委任內容為「協助原告新風場的初步工程規劃及協助用地取得」，契約總價金為180,000元（含稅），原告已給付孫維材價金全額180,000元。
- (5)原告於102年2月21日與孫維材續簽訂委任契約，委任內容為「續協助原告新風場申請籌設許可相關作業」，契約總價金為180,000元（未稅）。原告已給付孫維材價金全額189,000元。
- (6)原告於100年12月15日與臺灣風光股份有限公司（下稱臺灣風光公司）簽訂「委託代辦福寶風力發電廠施工許可證」合約書，契約總價金為2,000,000元（未稅）。原告已給付臺灣風光公司工程代辦費1,050,000元。
- (7)原告於101年1月31日與德國Enercon有限公司（下稱Enercon公司）簽訂發電風機買賣契約，此有Enercon公司結算書一份可稽，契約總價金為歐元2,513,000元。因被告廢止系爭同意函，電廠籌設無法繼續，原告需負擔保留金，計歐元10,000元，相當於新臺幣386,800元（當日匯率38.68:1），此部分自為原告之損失。
- (8)原告於101年1月31日與Enercon公司簽訂風機塔柱買賣契約，此有Enercon公司結算書一份可稽，契約總價金為歐元1,579,770元。因被告廢止系爭同意函，電廠籌設無法

繼續，原告需負擔保留金，計歐元 5,250 元，相當於新臺幣 205,065 元（當日匯率 39.06:1），此有德商風電能源技術服務有限公司臺灣分公司之發票一張可證。

(9)原告因籌設電廠，依法須申請「風力發電機組上空葉片動態投影使用土地」之許可，本案經財政部國有財產局臺灣中區辦事處彰化分處以 101 年 4 月 3 日台財產中彰三字第 1010001588 號函核定應繳納 4 筆國有土地及 2 筆未登記土地之使用償金計 781,763 元，業經原告以郵政劃撥方式繳納。

(10)為支付工程款項，原告向京城商業銀行申請貸款，此有京城商業銀行授信額度通知書可稽。就此授信契約，原告支出 1,500,000 元作為授信委任費，此亦有原告之繳款單一張可證。

(11)原告為興建福寶風力發電廠，向財政部國有財產局臺灣中區辦事處彰化分處申請 10 年專案委託經營 3 筆國有土地，應繳納權利金 167,372 元，此有公函一份可稽。且業經原告繳納，此有繳款書一份可證。

3. 被告廢止系爭同意函，致電廠籌設無法繼續，原告需將發電風機退還至德國 Enercon 公司，並支付相關儲存及運送費用共計歐元 356,000 元，相當於新臺幣 13,770,080 元，此有 Enercon 公司付款請求單（Payment request）可稽。另原告需將塔柱退還至 Enercon 公司，並支付相關儲存及運送費用共計歐元 129,360 元，相當於新臺幣 5,052,802 元，此有德商風電能源技術服務有限公司臺灣分公司帳單（Invoice）及該公司開立之發票可證，上揭 2 項費用共計 18,822,882 元。原告因此支出之費用，亦應得請求被告賠償。

4. 綜上所述，原告因信賴被告之系爭同意函，進而積極進行工程發包與風機採購等事宜。然被告嗣後廢止系爭同意函，致使原告無法繼續完成風力發電廠之籌設，而至少受有財產上損失共 46,529,882 元整。另須強調者，此部分僅為原告一部分之損失。

(六)本件係依行政程序法第 126 第 2 項準用第 120 條第 3 項之規定提起給付訴訟，實屬行政訴訟法第 4 條與第 8 條第 1 項之單純訴之客觀合併，而非被告所指之「附帶」請求之訴：

1. 最高行政法院 98 年 6 月份第 1 次庭長法官聯席會議(二)決議意旨，係指當事人於提起行政訴訟時，就同一原因事實「附帶」提起不同審判系統之訴訟，即附帶依據國家賠償法請求損害賠償之情形，始有本訴不合法致附帶請求部分失所附麗，得一併裁定駁回之適用。倘若當事人係基於公法上原因所生之損失補償請求權而提起一般給付訴訟，且合併提起撤銷訴訟，就此情形應屬單純訴之客觀合併，與附帶請求國家損害賠償之間，二者有別，不容混淆。
2. 就行政機關拒絕給付之事實行為之定性，容有爭執，學者程明修即謂：「透過一般給付訴訟請求行政機關作成者為行政處分以外的其他行政行為，特別是事實行為。行政機關也可能在先前的請求階段中為拒絕之表示。此一拒絕表示的法律性質在學說上極具爭議。倘若拒絕給付事實行為決定之法律性質屬於行政處分，在理解上，於提起一般給付訴訟之前應該先透過訴願或撤銷訴訟將之廢棄，以排除或遏止該拒絕處分的存續力，否則它將一直與給付的請求權處於相互抵觸的關係。此時給付訴訟的裁判與該拒絕之行政處分是否被撤銷有重要的關聯性。若原告單純提起一般給付訴訟，且獲勝訴，行政機關事後的事實行為給付是否得以包含將原先的拒絕處分加以廢棄（除去其存續力）恐有疑問。」、「吳庚前大法官接受部分德國學界的看法認為，人民請求作成事實行為者，拒絕之答覆則屬事實行為而非行政處分……本文則認為，對於拒絕作成給付決定之法律性質的判斷，應該是行政程序法第 92 條第 1 項要件是否具備的問題……具體言之，不論人民申請行政機關作成一個行政處分被拒絕或者其他給付措施被駁回，都可能是一個行政處分。換言之，申請的給付內容與拒絕行為的性質不必具有同一性。因此，針對拒絕事實行為給付之決定提起撤銷訴訟的可能性不應該自始就排除。」據此，行政機關如對於人民損失補償之請求予以拒絕，該拒絕之性質，或為行政處分或為事實行為，倘若原告僅單純提起一般給付訴訟，將致生行政機關是否受到該拒絕（行政處分或事實行為）拘束之爭議，故於原告提起一般給付訴訟時，應有允許併為提起撤銷訴訟之必要，以達終局有效之權

利救濟。

3. 對於行政處分提起撤銷訴訟，原則上依據行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，固然應先經訴願程序。惟如法律另有規定，則例外得逕行提起行政訴訟而無庸經訴願程序，則參酌行政程序法第 126 條、第 120 條之規定，足見倘若人民對於行政機關就損失補償之爭議或補償之金額不服，無須經訴願前置程序，得逕行提起給付訴訟，此顯係法律對於授益處分遭廢止之損失補償之特別規定，且審酌立法文字，係允許相對人就補償之「爭議」及補償之「金額」有所不服時，得逕行提起給付訴訟，其概念應涵蓋救濟原處分機關拒絕補償為「處分」或「觀念通知」之情形，故前開規定自得作為於損失補償之給付訴訟中，就拒絕補償之處分合併提起之撤銷訴訟，亦無須經訴願程序之特別規定之依據（臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2297 號判決意旨參照）。
4. 合法之授益處分遭原處分機關以行政訴訟法第 123 條第 4 款或第 5 款之事由廢止，依同法第 126 條之規定係「應」給予信賴該授益處分之受益人合理之損失補償。換言之，原處分機關不具有核定「是否」補償之權限，而僅有決定損失補償金額「多寡」方為合理之權限。人民基於此一公法上規定向原處分機關請求損失補償，原處分機關若以金額不合理而拒絕補償，因未影響損失補償是否存在之效果，該拒絕之意思表示固屬事實行為，惟倘若原處分機關係以不符補償要件拒絕者，徹底否定人民之損失補償權利，此時該拒絕補償之函覆將影響損失補償是否存在之事實狀態，足生人民「是否」得請領損失補償之法律上效果，而屬於行政處分，故處分相對人如有不服，自得於向法院提起給付訴訟時，合併對該拒絕之行政處分提起撤銷訴訟，始合乎上開損失補償特別規定之真意。
5. 本件被告同意函核為合法授益行政處分，被告復以 102 年 2 月 19 日函依行政程序法第 123 條第 5 款規定廢止同意函，則被告對原告因信賴系爭同意函，而致遭受財產上損失，自應給予合理損失補償義務。原告業於 103 年 10 月 13 日請求被告依行政程序法第 126 條第 1 項之規定為損失補償，被告依法本具給

予原告合理補償之義務，僅有決定金額多寡之權限，惟卻以原告請求核與行政程序法第 126 條第 1 項規定不符，以 103 年 11 月 26 日函否准原告之申請，究其內容之真意，係以原告不符補償要件而拒絕，徹底否定人民之損失補償權利，此時該拒絕補償之函覆將影響損失補償是否存在之事實狀態，足生人民「是否」得請領損失補償之法律上效果，而屬於行政處分，原告不服，自得依行政程序法第 126 條第 2 項準用同法第 120 條第 3 項之規定，並參酌上開司法實務判決意旨，於請求被告給付合理之損失補償金額時，同時以被告違反行政程序法第 126 條第 1 條規定之瑕疵，向行政法院合併提起撤銷訴訟，請求撤銷被告 103 年 11 月 26 日函始合乎上開損失補償特別規定之意旨。

6. 本件係依據行政程序法第 126 條第 2 項準用第 120 條第 3 項規定而來之訴之客觀合併，無庸經訴願程序，得逕行向行政法院提起給付訴訟並合併提起撤銷訴訟之類型。被告主張原告應先經訴願程序，且撤銷訴訟之本訴不合法，附帶提起之損失部分因而失所附麗云云，實係忽略行政程序法第 126 條第 2 項準用第 120 條第 3 項之特別規定，且混淆行政訴訟法第 7 條中，附帶請求國家賠償之訴，與損失補償之單純訴之客觀合併之不同，本件為單純訴之客觀合併，兩者縱有牽連關係卻係各自獨立之訴訟，並無附帶關係，當無本訴不合法，附帶提起之損失部分因而失所附麗之適用。

7. 退步言，如認被告 103 年 11 月 26 日函非行政處分，屬觀念通知，則原告提起撤銷訴訟部分，至多該部分訴之聲明無理由。惟二者仍屬訴之客觀合併，不具有附帶關係，自無本訴不合法，附帶提起之損失部分因而失所附麗之爭論。原告依據行政訴訟法第 8 條第 1 項規定提起給付訴訟部分，仍屬合法。

(七)被告同意函授予原告得向經濟部申請籌設許可之權利，惟此行政處分尚與明確性原則有違：

1. 關於行政程序法第 96 條第 1 項第 2 款規定「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：主旨、事實、理由及其法令依據。」是行政行為（包括但不限於行政處分）內容應具體明確，行政處分理由之記載，應敘明法令之引述與必要之解釋、對

案件事實之認定、案件事實涵攝於法令構成要件之判斷等等，使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因，以符明確性之要求。再者，行政機關裁量權行使過程中，若有應考量因素而為考量之情事，或有不應考量之因素而予以考量之情事，均屬判斷濫用。因此，倘若處分書中未明確指出該行政處分之具體理由與法令依據，以及有附款者，該附款之內容與理由（例如期限、條件或保留行政處分之廢止權），即有違反明確性原則以及裁量恣意之違誤，亦違反現代法治國家行政程序之基本要求。

2. 被告以 98 年 4 月 10 日函核發同意函予原告，該函主旨為：「有關貴公司籌備處於本縣芳苑鄉籌設『福寶風力發電廠』申請核發地方政府同意函乙案，原則同意。」該「原則同意」一語，指出被告「原則」同意原告據以向經濟部申請於彰化縣內設置風力發電機組之籌設許可，惟凡有原則必有例外，被告於該同意函中並未指明「例外」內容為何，亦未明示其他附款內容，則此「原則同意」何時遇何種「例外」將遭破壞並不明確，原告完全無預見可能性，原告信賴該函進行投資，卻隨時可能遭不明理由廢止。被告一再辯稱係因經濟部籌設許可逾期失效，而認有廢止之必要，然經濟部核定之籌設許可已明確揭示：「本登記備案函有效期間 2 年」、「如係屬申請籌設要件失效時，本部得撤銷或廢止本籌設許可函」等停止條件或保留之廢止權，原告自當可理解並可預見該籌設許可有逾期失效或撤銷或廢止等情事，惟被告所為之原則同意之行政處分內容中，顯未表明此類附款。甚者，其他縣市如臺中市、桃園縣政府為核發風力發電業籌設許可要求之地方主管機關同意函，另訂有同意函審查作業要點，以明確查核流程，並規定地方政府同意函之解除條件，即經濟部核發之籌設許可失效時，臺中市政府或桃園縣政府核發之同意函併同失效，而彰化縣政府對此審查流程與解除條件等相關規定，卻付之闕如，益證原告在系爭同意函未明確揭示以及法規命令欠缺規範之情況下，根本無從預見被告將來可能或以經濟部籌設許可逾期失效，或以其他不知具體內容為何之公益為由，隨時廢止原告已取得之授益處分，顯然該「原

則同意」之地方主管機關同意函有違行政法上可預見性以及明確性原則。

3. 原告取得被告同意函後，所可預見者僅係當時之法規規定以及同意函中所查核之意見，進而為投資等規劃行為，被告嗣後以 102 年 2 月 19 日函率爾以時空背景變遷，本案尚涉及生態、環保、水利、當地養殖漁業或動及其他公共利益問題，應重新辦理評估云云而廢止同意函，如此不確定實質內容為何之假設性、空泛之「公益」，不僅係對公益有所誤會，亦未考量原告已花費時間、勞力、費用等利益損失，顯構成裁量權濫用，侵害憲法第 15 條保障人民財產權利之情形甚劇，更有違反明確性及預見可能性原則及依法行政原則，該廢止處分實屬率斷，難謂與法相合。
4. 由電業登記規則第 3 條第 2 款規定可知，取得中央主管機關（經濟部）之籌設許可後，須再依核定事項檢具相關文件（含由地方主管機關核定之「發電廠址土地完成變更或容許使用證明文件」），始得據以再向經濟部申請施工許可，此亦為被告於 102 年 5 月 7 日府建用字第 1020136695 號函所明示，益證向經濟部申請籌設許可之地方主管機關同意函，申請施工許可之地方主管機關之發電廠址土地變更或容許使用許可等應備文件，均係法律賦予地方主管機關為準否同意或許可行為之決定權限，該同意或許可性質上均屬行政處分中之形成處分。原告取得電業登記規則第 3 條第 1 款明定之地方主管機關同意函後，對原告發生得為次階段向經濟部申請籌設許可行為之法律效果，此由被告 98 年 4 月 10 日核發之地方主管機關同意函中謂：「請依電業登記規則第 3 條規定，於取得…等相關文件後，併同籌設計畫書及本同意函提出申請籌備創設」一語可證，且被告同意函所述之意見，亦係經濟部核定原告籌設許可之應配合辦理與注意事項，顯見同意函作成所具體化之行政法法律關係，授予原告得向經濟部申請籌設許可之權利，原告取得同意函後始符合電業登記規則第 3 條第 1 款之法定資格，而一旦被告廢止該同意函後，原告即喪失此一申請籌設許可之權利。
5. 原告於 96 年 4 月 17 日檢附電業籌設計畫書向被告申請同意函

，被告同年月 26 日回覆要求原告應先舉辦說明會並且補充財務規劃內容及回饋辦法，原告於同年 8 月 31 日辦理地方說明會後，並於同年 10 月 8 日提出補充財務規劃內容及回饋辦法等資料之新版籌設計畫書供被告審查，被告復又於 97 年 1 月 31 日及同年 2 月 20 日來函要求原告所提之回饋計畫，應取得當地公所核備之文件，其後被告及其各局處甚至於同年 5 月 27 日針對原告所提之籌設計畫內容為實質審查與開會討論，原告依被告查核意見多次修正後，歷時逾 2 年之久，始於 98 年 4 月 10 日取得被告同意函，足見同意函並非一經原告向被告申請即可取得，仍須經被告實質查核後決定是否同意，顯然被告有獨立之審查權限，並將其意思直接對外表示。原告於 104 年 5 月 4 日重新申請之同意函，被告亦是要求原告檢附籌設計畫書及所列各應具備書圖後再行申請，故被告查核後核發之同意函，具有外部效力，自屬授益之行政處分，要無疑義。

(八)被告辯稱「原告依法必須取得經濟部核發之籌設許可、被告核發用地變更或容許使用證明、經濟部設置電廠施工許可等處分後，始得興建電廠……原告未向經濟部重新提出籌設許可申請，依法本不能繼續興建電廠，足見被告廢止先前核發之同意函並非造成原告受有無法繼續興建電廠損失之原因。」等語，主張原告請求損失補償欠缺因果關係：

1. 原告於 98 年 4 月 10 日取得同意函後，進而向經濟部申請電業之籌設許可，並進行相關工程施工之準備工作。倘若原告未能取得被告同意函，則無從開始準備電廠籌設，亦無從向經濟部申請籌設許可，故系爭同意函與原告籌設電廠間具有相當因果關係，且原告係因信賴同意函得順利籌設電廠，因而有所支出，顯具有信賴之客觀具體行為。縱使嗣後經濟部核發之籌設許可因逾期失效，惟原告本得持被告前所核發之同意函再向經濟部為申請籌設許可，並繼續電廠之籌設，此係原告於客觀上可以合理期待實現，或繼續施以主觀之努力而有實現之可能。
2. 我國政府近年來極為重視再生能源發電技術，經濟部自 99 年起更是積極推動國內風力發電運用，後續不僅成立「千家海

陸風力機計畫推動辦公室」，頒布風力發電離岸系統示範獎勵辦法，甚至編列預算辦理「陸海域風力發電設置推動及技術研發」，足見經濟部帶動台電公司及民間業者設置風力發電，不遺餘力。而電業登記規則第3條第1款規定之籌設許可應備文件，行政院環境保護署已於97年8月5日環署綜字第0970059144號函回覆，認原告規劃設置之風力發電機組未達5萬瓩，無須實施環境影響評估，並經經濟部確認無須實施環境影響評估，餘除地方主管機關同意函外，其餘申請籌設許可之相關文件申請亦相當明確且易於取得。由於同規則第5條並規定民營之電業籌設許可申請，尚須由電業呈經地方主管機關核轉中央主管機關，加諸電業之中央主管機關（即經濟部）積極配合政府推動再生能源發展之情形下，假如符合電業登記規則第3條第1款籌設許可之應備文件，經濟部皆積極辦理籌設許可之核發，因此原告自始即認為被告對於此電業籌設之態度至為重要，而同意函即為被告表達支持之意思之具體展現，亦是申請風力發電籌設許可之關鍵，甚至此一支持與否之態度將延續至申請施工許可時，應備文件中須由被告核發之發電廠址上之非都市土地容許使用之許可與否。是原告係基於對此一同意函之授益處分之信賴，認定被告將會與中央主管機關同步支持原告風力發電機組之設置，進而向經濟部申請電業之籌設許可，並進行相關工程施工之投資準備工作。倘若原告未能取得被告同意函，則無從開始準備電廠籌設，亦無從向經濟部申請籌設許可，故同意函自與原告籌設電廠間具有相當因果關係。

3. 嗣後經濟部核發之籌設許可雖因逾期而失效，惟在經濟部政策上仍舊維持鼓勵、推廣風力發電等再生能源之態度下，原告本得持被告前所核發同意函再向經濟部為申請籌設許可，並繼續電廠之籌設，此係原告於客觀上可以合理期待實現，或繼續施以主觀之努力而有實現可能，故原告信賴基礎顯為被告之同意函。況且原告與訴外人科銳公司、德國 Enercon 公司，雙方協議終止合約之時點，並非在經濟部核准之籌設許可逾期失效之後，而均係在被告廢止該同意函之後，益證原告之信賴基礎實為被告同意函。是以，原告乃以同意函為

基礎，持續準備電廠籌設工作而有所支出，並因被告廢止前開同意函後，不得不負擔保留金或其他運送費用，此顯係基於信賴而來之客觀具體行為。被告嗣後廢止系爭同意函，致原告無法繼續完成風力發電廠之籌設，而受有財產上損失，至少共 46,529,882 元整。綜上，被告依行政程序法第 123 條第 5 款之規定，廢止先前之授益行政處分，卻拒為補償，於法未合等情，並聲明求為判決：(1)被告 103 年 11 月 26 日府建用字 1030346416 號函撤銷。(2)被告應給付原告 46,529,882 元整及自 103 年 10 月 14 日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。

### 三、被告則以：

(一)查原告所訴(第 1 項及第 2 項聲明)，似略以：被告 103 年 11 月 26 日拒絕補償函為否准處分違法，依行政訴訟法第 4 條第 1 項請求撤銷；又依行政程序法第 126 條第 2 項準用同法第 120 條第 3 項規定，對於補償爭議及金額不服，得逕提起行政訴訟法第 8 條第 1 項規定給付之訴，爰依行政訴訟法第 7 條合併請求補償。惟其第 1 項聲明乃提起撤銷訴訟，惟其訴訟標的是否為行政處分已非無疑，且未經訴願程序，並非提起課予義務訴訟，其訴於法顯有未合：

1. 被告 103 年 11 月 26 日拒絕補償函，係對於原告請求給付一定金額補償 59,886,982 元予以拒絕之通知，性質上應屬單純之公法上意思表示，況且，此類事件，依行政程序法第 126 條第 1 項規定逕提給付訴訟之意旨，亦無將之解釋為行政處分之必要（參照大法官陳敏所著），是原告以被告 103 年 11 月 26 日拒絕補償函為否准處分之主張，於法已不無可議。
2. 對於行政處分提起撤銷訴訟，除法律另有規定外，依行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，係以經訴願程序為實體判決要件之一，亦即若未提起訴願則訴不合法。若被告 103 年 11 月 26 日函為行政處分，則因無法律特別規定，原告對之有所不服而提起撤銷訴訟，應先履踐訴願程序；至於行政程序法第 120 條第 3 項或同法第 126 條第 2 項準用之規定，並未就處分機關拒絕補償「處分」如何救濟予以規定，自不得執為前開撤銷訴訟無需經訴願程序特別規定之依據。原告既主張被告 103 年

11月26日函為否准處分，則依其訴之利益及目的，終局有效之權利救濟途徑，應依行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟，故原告第1項聲明提起撤銷訴訟，顯不合法。

3. 若依原告引據行政訴訟法第7條規定，則所訴於法亦有未合，按最高行政法院98年度6月份第1次庭長法官聯席會議(二)決議意旨略以：「當事人主張因行政機關之違法行政行為受有損害，循序向行政法院提起行政訴訟，並依行政訴訟法第7條規定於同一程序中，合併依國家賠償法規定請求損害賠償者，因行政法院就國家賠償部分，自當事人依法『附帶』提起國家賠償時起取得審判權，而案件經行政法院審理後，如認行政訴訟部分因有行政訴訟法第107條第1項第2款至第10款情形而不合法者，此時行政訴訟既經裁定駁回，其依國家賠償法附帶提起國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所附麗，自得一併裁定駁回。」則依行政訴訟法第7條規定「附帶」「合併」請求損害賠償或其他財產上給付，必須以「合併本訴提起」且本訴須合法為要件。本件原告提起之撤銷訴訟之本訴不合法，已如前述，則原告「合併」請求補償損失部分，因本訴不合法而失所附麗，非可單獨提起行政訴訟，自應一併裁定駁回。

- (二)被告同意函實非屬授益行政處分：原告主張同意函係屬授益行政處分，惟查，被告核發同意函予原告，原告並不當然即可獲得經濟部之籌設許可，尚須滿足其他要件，此觀電業登記規則第3條第1款規定，可知該同意函雖係向中央主管機關經濟部申請籌設許可之要件之一，但其並未有任何權利或義務發生、變更、消滅或確認之效果，故就此同意函本身而言，是否可謂對外直接發生法規制效果之行政處分（按行政程序法第92條第1項規定參照），已非無疑，似應認僅屬單純公法上之意思表示。從而，被告102年2月19日函雖形式上引據行政程序法第123條第5項規定，且有「教示」，惟實質上仍非屬廢止前處分之處分（按行政行為性質是否屬行政處分，應客觀判斷，而非單以書面形式上表示為據），故原告主張被告同意函屬行政處分一節，尚不足採。循此，自無行政程序法第126條第1項規定之適用，則原告依行政程序法第12

6 條第 1 項規定請求被告補償其因「廢止處分」所受之信賴利益損失，於法即有未合。

(三)退步言，縱認被告同意函及 102 年 2 月 19 日廢止同意函均屬行政處分，惟原告主張之損失，顯非因被告前開函文所造成，是其請求信賴損失補償，自無理由：

1. 按行政程序法第 123 條規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」同法第 126 條規定：「原處分機關依第 123 條第 4 款、第 5 款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。第 120 條第 2 項、第 3 項及第 121 條第 2 項之規定，於前項補償準用之。」據此，應給予信賴利益之損失補償，乃因前合法授益處分，構成處分相對人之信賴基礎，且相對人因此而有財產上支出等信賴表現，兩者間並須具有直接因果關係，此觀前開規定「致」遭受財產上損失可知；且因行政程序法第 123 條第 4 款及第 5 款規定得廢止事由，均係不可歸責或無關於處分相對人之因素，亦即並無同法第 119 條規定之信賴不值得保護之情形，故廢止時應給予合理損失補償，反之，若處分相對人有信賴不值得保護情形，法理上自無給予信賴保護之理。

2. 原告主張其因信賴被告同意函而投入電廠之興建，被告卻於 102 年 2 月 19 日依行政程序法第 123 條第 1 項規定廢止同意函，致其無法繼續興建電廠而受有已投入成本之損失至少 46,529,882 元云云，惟查，被告同意函僅係原告向經濟部申請籌設許可時應備妥之文件之一，即便原告備齊申請文件，經濟部就是否核准原告之申請亦具有裁量權限，被告並非必然可取得籌設許可；何況，原告依法必須取得經濟部核發之籌設許可、被告核發用地變更或容許使用證明、經濟部設置電廠施工許可等處分後，始得興建電廠，並非僅要取得被告核發之

同意函即可興建電廠，且原告所取得經濟部於99年6月28日核發之籌設許可，業已於101年6月27日有效期限屆滿前未取得施工許可而失其效力，有經濟部101年7月10日函附卷可稽。原告未向經濟部重新提出籌設許可申請，依法本不能繼續興建電廠，足見被告廢止同意函並非造成原告無法繼續興建電廠損失之原因。換言之，原告之所以投入資金興建電廠，乃係因信賴經濟部於99年6月28日所核發之籌設許可，並非因信賴被告98年4月10日所核發之同意函。是原告主張受有無法繼續興建電廠之投入成本損失，與被告廢止同意函間並不具因果關係，原告請求被告給付損失補償，顯無理由。

3. 原告主張被告102年2月19日廢止同意函乃屬違法一節，乃屬原告是否不服被告之廢止處分而另外提起行政爭訟之問題，與行政程序法第126條第1項規定無涉，原告一方面主張被告依法廢止同意函致其受有因信賴同意函而投入興建電廠成本之損失（此乃以肯認廢止處分合法為前提），一方面又聲稱被告廢止同意函屬違法處分，顯前後矛盾，且於法核有誤解，請求自屬無理。
4. 依電業登記規則第3條規定，電業申設基本上分為「籌備創設」、「施工許可」及「成立給照」等三個階段，且此主管機關均為經濟部，故就申設電廠而生信賴利益損失補償而言，即與信賴基礎、信賴表現而生損害直接關聯者，應是前開經濟部有關處分及其撤銷或廢止處分。換言之，申設電廠直接有關之財產支出，必以籌備許可後有關支出始足當之，與被告於經濟部核發籌設許可前所為同意函，顯無直接關係，是原告本案請求主張以被告同意函為信賴基礎並因此發生信賴利益損失，於法顯不可採。遑論，原告主張損失之項目中，有部分項目其原因事實，係發生在經濟部101年7月10日不予核發施工許可並確認籌設許可失效之後，為何還要支出？是否屬實即有疑問；縱確有此支出損害，也是自己所造成，與被告同意函及102年2月19日廢止同意函有何關聯？顯不合行政程序法第126條第1項規定損失補償要件。

(四)無論將被告103年11月26日拒絕補償函覆之性質解釋為單純公法上之意思表示或行政處分，原告對之提起撤銷訴訟均不

合法，應予駁回：

1. 被告 103 年 11 月 26 日函之法律性質，究僅為單純公法上之意思表示抑或是行政處分，學理上或有爭議。倘依行政程序法第 126 條第 2 項準用第 120 條第 3 項規定（關於補償之爭議及補償之金額，相對人得逕提給付訴訟）之意旨，並無將之解釋為行政處分之必要，而僅係單純公法上之意思表示，則原告第 1 項聲明即提起撤銷訴訟乃因欠缺可得撤銷之訴訟標的而不合法，應予駁回。倘認原告具有公法上給付請求權，而其向被告請求經被告拒絕，此項拒絕含有否定原告此項請求權利之意思，則被告 103 年 11 月 26 日函拒絕補償之性質，似又得解為行政處分，若此，則原告對之有所不服而提起撤銷訴訟，依行政訴訟法第 4 條第 1 項規定，自應先履踐訴願程序，始為適法。至於原告主張行政程序法第 120 條第 3 項規定係屬無須經訴願程序之特別規定，並引臺北高等行政法院 98 年度訴字第 2297 號判決見解為例證，實則撤銷訴訟無須先經訴願程序者，必須有法律特別規定，諸如行政程序法第 109 條、行政訴訟法第 4 條第 3 項等，而查行政程序法第 120 條第 3 項係關於得提起給付訴訟之規定，顯無關於行政處分或撤銷訴訟，自難謂其係對行政處分不服所提撤銷訴訟無須經訴願程序之特別規定，至為顯然；復查原告所引前開臺北高等行政法院判決之案例事實、爭點及內容，無涉本件此項爭點，該判決也未表示諸如不服拒絕補償處分不須經訴願程序得提起撤銷訴訟，何況其並非最高行政法院判決或判例，自難引為依據。
2. 縱認被告 103 年 11 月 26 日函為行政處分，且無須經訴願程序，解釋上也應自送達翌日起 30 日內表示不服，原告遲至 104 年 2 月始聲明不服提起本件撤銷訴訟，是否應認不合法？不無疑問。且行政處分具有有效性及拘束性、存續力、構成要件效力等各種效力，原告自不能置此項具體規範不顧，而僅提起給付之訴，否則即欠缺權利保護必要。是無論被告 103 年 11 月 26 日函是否係行政處分，原告提起撤銷訴訟，均不合法，應予駁回等語，資為抗辯，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、兩造之爭點：被告 103 年 11 月 26 日拒絕給付損失補償函文是否為行政處分？被告 98 年 4 月 10 日同意函是否為行政處分？原告主張因被告 102 年 2 月 19 日廢止前揭同意函，依行政程序法第 126 條規定請求被告給付損失補償，是否有理？

五、經查：

(一)按「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」、「原處分機關依第 123 條第 4 款、第 5 款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。第 120 條第 2 項、第 3 項及第 121 條第 2 項之規定，於前項補償準用之。」、「前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。」分別為行政程序法第 123 條第 5 款、第 126 條、第 120 條第 2 項、第 3 項所規定。可知合法授益處分如為防止或除去對公益之重大危害者，而經廢止者，原處分機關對於信賴該處分之受益人因此所生財產上之損失，應給予合理之補償；又行政機關對於人民之請求予以拒絕，並非盡屬行政處分。對於請求作成行政處分，例如核定損失補償金額予以拒絕者，固為行政處分；但對請求作成事實行為，例如給付一定金額之損失補償予以拒絕者，並不影響其損失補償之事實狀態，僅係就補償金額範圍有所爭執者，並不具有法效性，即非行政處分，是應依請求之內容決定之（最高行政法院 93 年度判字第 544 號判決參照）。依上揭行政程序法第 120 條第 2 項、第 3 項規定，相對人對於補償爭議及補償金額，並無法律明文規定須經原處分機關核定，故本件被告於 103 年 11 月 26 日函文所為拒絕補償之記載，僅係觀念通知，並非行政處分。原告不服被告拒絕補償之通知，然因該函並非行政處分，不須經訴願前置程序，得逕依行政訴訟法第 8 條規定提起給付訴訟（最高行政法院 93 年度判字第 1677 號判決參照）。按當事人主張行政機關依行政程序法第 123 條第 5 款規定廢止合法之授益處分後，其因信賴該處分致遭受財產損失者，即得依行政程序法第 126 條規定

請求給予合理補償。至於人民是否確因廢止合法授益，致有信賴利益之損害，乃其損失補償請求是否有理之問題。

- (二)復按「本法所稱電業，謂應一般需用經營供給電能之事業。」、「本章各條之申請登記規則及書、圖式樣，由中央主管機關定之。」為電業法第 2 條、第 33 條所明定。經濟部據此授權而訂定電業登記規則，依該規則第 1 條、第 2 條、第 3 條分別規定：「本規則依據電業法第 33 條之規定釐訂之。」、「本規則所稱中央主管機關為經濟部。所稱地方主管機關為直轄市或縣(市)政府。」、「電業登記為下列五種，照本規則所規定之申請程序及其應備書圖申請之：一、籌備創設：經營電業或新增發電機組，應備下列書圖及文件向『中央主管機關』申請登記備案，籌備創設備案有效期間為 2 年：(一) 籌設計畫書(格式如附件一)。(二) 環境影響評估核准文件。(三) 鄉(鎮、市)營或民營電業應檢具地方主管機關同意函；國營、直轄市營或縣(市)營電業應檢具其事業所屬機關同意函。(四) 金融機構融資意願書(公營電業免具)。(五) 發電廠廠址土地使用同意書及地政機關意見書。但以再生能源發電設備發電之電廠，其電業設備全數設置於建築物屋頂者，發電廠址地政機關意見書得以該建築物所有權人同意書及建築物使用執照代之；以離岸式風力發電或海洋能發電之電廠，免具地政機關意見書。(六) 發電廠之電源線引接同意書。(七) 其他應備文件：1. 天然氣發電廠：供氣同意書。2. 水力發電廠：水權狀。3. 風力發電廠：飛航、雷達、軍事管制及禁限建有關單位同意函。4. 離岸式風力發電廠：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、漁業權(含定置漁業權、區劃漁業權及專用漁業權)及礦業權有關單位意見書或同意函，海底電纜路線劃定勘測許可。5. 生質能源發電廠：燃料供應同意書。二、施工許可：電業應於籌備創設備案有效期間內，開始施工；施工前，應備下列書圖向『中央主管機關』申請核發工作許可證；工作許可證有效期間，汽力或水力機組 4 年、氣渦輪或複循環機組 3 年、內燃機機組與離岸式風力機組及海洋能機組 2 年、陸域風力機組及太陽光電發電設備 1 年；

必要時，得向中央主管機關申請展延；每次延長，以1年為限：（一）工程計畫書（格式如附件二）。（二）初步圖樣及規範書。（三）發電廠址土地完成變更或容許使用證明文件（海洋能發電廠、離岸式風力發電廠相關設施位於海域部分免具）。（四）設置離岸式風力發電廠應檢具人工島嶼、設施或結構建造審查結論、海底電纜路線劃定鋪設許可。（五）再生能源發電廠應檢具再生能源發電設備同意備案文件。

三、成立給照：電業應於工作許可證有效期間內，施工完竣，並應於施工完竣後檢具第8條規定登記書圖（離岸式風力發電廠及海洋能發電廠應另檢具人工島嶼、設施或結構同意使用審查結論及海底電纜完成後備查文件），申請『中央主管機關』派員查驗及發給（換發）電業執照後，始得營業。……」綜觀上述法令規範，顯見電業申設基本上分為「籌備創設」、「施工許可」及「成立給照」等三個階段。於申請籌備創設案應備具籌設計畫書、環境影響評估核准文件、地方主管機關同意函、金融機構融資意願書、土地使用同意書、地政機關意見書及電源線引接同意書等要件，中央主管機關申請登記備案，且籌備創設備案有效期間為2年。電業應於籌備創設備案有期期間內，開始施工；施工前，應備具工程計畫書、初步圖樣及規範書、再生能源發電廠檢具再生能源發電設備同意備案文件及發電廠址土地完成變更或容許使用證明等文件向中央主管機關申請核發工作許可證。電業於工作許可證有效期間內施工完竣，並檢具相關文件後，中央主管機關只發給電業執照。因此，電業申請登記之三階段程序，均係向中央主管機關申請之，其他機關所出具之相關文件僅為取得登記備案、或施工許可證之要件之一。換言之，地方政府之同意函文，僅係申請籌設電廠之必要條件，但非充分條件。縱令取得地方政府之同意函，申請人如欠缺其他籌設電廠之要件者，其籌設電廠仍難獲得主管機關經濟部之許可。

- (三)查本件如事實概要所述之情事，有被告同意函、經濟部99年6月28日經授能字第09920083810號核准登記備案函、被告101年6月21日否准原告申請非都市土地容許使用函、被告102

年2月19日函廢止上揭同意函及被告103年11月26日函拒絕原告損失補償之申請等相關函文附卷可稽（見本院卷第39-44頁），堪予認定。原告雖為前開主張，惟查：

1. 按上揭電業登記規則第3條規定，電業申設「籌備創設」階段，申請人必須檢具地方主管機關之同意函，始能申請登記備案，因此被告同意函係申請人依法申請，其准駁與否，將影響原告後續能否取得經濟部核准登記備案之效力，具有規制作用，應係被告就公法上具體事件所為之決定，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，核屬行政處分。嗣被告以102年2月19日函覆原告略以：「主旨：貴公司福寶風力發電廠籌備創設備案業已逾期失效，本府依法廢止98年4月10日府建用字第0980084774號函（地方主管機關同意函）。說明：一、依據行政程序法第123條第1項第5款規定辦理。二、經查貴公司申請籌設旨揭風力發電廠乙案，前經本府98年4月10日府建用字第0980084774號函原則同意，並經經濟部99年6月28日經授能字第09920083810號函核准登記備案，惟貴公司未於籌備創設備案2年效期內取得工作許可，該籌備創設備案已逾期失效，先予敘明。三、因時空背景變遷，本案尚涉及生態、環保、水利、當地養殖漁業活動及其他公共利益問題，應重新辦理評估為宜，爰廢止旨揭地方主管機關同意函，如貴公司仍擬設置旨揭風力發電廠，請依『電業登記規則』相關規定重新申請。」可知被告係依行政程序法第123條第5款規定廢止前開同意函，倘若原告確實具有信賴利益之損害，即得依同法第126條規定請求給予合理之補償。被告抗辯上揭同意函及102年2月19日之廢止函均非屬行政處分，本件並無行政程序法第126條規定之適用等語，尚無足採。
2. 按行政程序法第126條規定所謂「因信賴該處分致遭受財產上之損失」，係指先前授予利益處分之受益人因信賴原處分機關之行為而展開具體之信賴行為（包括運用財產及其他處理行為），且信賴行為與信賴基礎間須有因果關係，因嗣後原處分機關之廢止處分，致使受益人遭受不能預見之財產上損失而言（最高行政法院103年度判字第509號判決參照）。

倘受益人所為各種財產處分或投資行為並非基於信賴行政機關之處分者，或其信賴行為與信賴基礎間並無因果關係者，即與行政程序第 126 條之要件不符。本件如前所述，原告為設置福寶風力發電廠，須依電業法及電業登記規則申請電業登記，而不論電業登記之「籌備創設」、「施工許可」或「成立給照」階段，均係向中央主管機關申請之，其他機關所出具之環境影響評估核准文件、地方主管機關同意函、金融機構融資意願書、土地使用同意書、地政機關意見書及電源線引接同意書等，僅為第一階段申請登記備案之要件之一。故原告為設置風力發電廠所為一切準備工作，均係基於中央主管機關經濟部是否核准電業登記之處分，而非基於其他機關所出具之同意書，至為灼然。原告雖主張被告於 98 年 4 月 10 日核發同意函後，即展開風力發電廠施工之相關前置作業，與相關廠商簽訂工程契約，支付相關費用，具有信賴表現行為等語。惟查，原告縱已取得地方主管機關之同意書，然於未確定是否取得其他機關相關文件或是否取得經濟部電業申請第一階段登記備案之前，揆諸商業經營常態，廠商於確定取得電廠籌設許可前，應不致冒然與其他廠商簽訂工程契約。原告雖於 98 年 4 月 10 日取得被告同意函，但並未立即與其他廠商簽訂工程契約，而係於 99 年 6 月 28 日取得經濟部准予登記備案函後，始於 100 年至 102 年間與各廠商簽訂各項工程契約，上情有原告檢附其與各廠商間簽訂之契約等附卷可稽（見本院卷第 45-74 頁）。顯見原告信賴基礎，應為經濟部之籌設電廠許可，並非被告之同意函。蓋因原告取得被告之同意函後，亦未必均能獲得經濟部核發籌設電廠之許可，縱令原告確於「取得被告同意函後，經濟部核發籌設電廠許可前」支出相關費用，然此僅係廠商爭取籌設電廠期間必須支付之沈沒成本（sink cost），並非信賴授益處分之信賴利益。因此，原告因電廠無法繼續籌設所受損失，並非基於信賴被告之同意函，縱有損失，亦與被告 102 年 2 月 19 日之廢止函文間並無因果關係，自無請求信賴保護之依據，核與行政程序法第 126 條規定要件不符。

3. 又原告所設置之福寶風力發電廠無法繼續籌設之主要原因在

於：原告業已取得經濟部 99 年 6 月 28 日經授能字第 099200838 10 號函准予登記備案，依該函附表所示核定之 3 座風機使用面積均為 484 平方公尺。惟原告於 100 年 11 月 24 日檢具非都市土地許可使用申請書、非都市土地容許使用計畫書及農業用地變更使用說明書等相關文件，向被告申請坐落於彰化縣芳苑鄉漢寶園段 124-62、124-39、124-63 地號等 3 筆（分別為農牧用地及養殖用地）非都市土地作為風力發電相關設施使用許可，被告先後於 101 年 3 月 7 日、4 月 2 日、5 月 10 日、6 月 8 日多次函請原告補正相關文件，惟原告 101 年 6 月 14 日補正文件之風機使用面積為 509 平方公尺，101 年 6 月 18 日再次補正文件之風機使用面積又變更為 228 平方公尺，均與原申請書件所載面積及經濟部原核准使用面積不符，未能完成補正，經被告以 101 年 6 月 21 日函退件否准所請，原告不服，提起訴願，經決定駁回（見本院卷第 99-108 頁），原告未提起行政訴訟而告確定。而原告申請籌設風力發電廠，前由經濟部 99 年 6 月 28 日函核准登記備案，籌備創設備案有效期間為 2 年（迄至 101 年 6 月 27 日止）。嗣原告因上述原因無法取得被告核發之發電廠址土地完成變更或容許使用證明文件，因此無法於籌備創設備案之有效期間 2 年內，取得第二階段之工作許可證，因此該籌備創設備案業已逾期失效，此有經濟部 101 年 7 月 10 日經授能字第 10100166490 號函可稽（本院卷第 109 頁）。倘原告仍擬設置上揭風力發電廠，仍須依電業登記規則相關規定重新申請籌備創設。可見，原告所設置之福寶風力發電廠無法繼續籌設所受之財產上損失，與被告 102 年 2 月 19 日函廢止系爭同意函並無關係。本件經濟部核發之籌備創設備案，有效期間迄至 101 年 6 月 27 日止，原告屆期未能取得發電廠址土地變更或容許使用之證明文件，因此上揭籌備創設案失效在先，被告始於 102 年 2 月 19 日廢止系爭同意函文，衡情並無違法不當。原告主張其雖因被告未核准電廠土地之非都市土地使用許可申請，以致電業許可逾期失效，然其仍得再持被告同意函，再向經濟部申請繼續籌設電廠一節，縱其所述可採，然而經濟部未來是否仍然核准籌備創設備案，有無欠缺其他籌備創設之要件等，均未可知，要難僅以原告不確

定之期待，逕認係屬信賴基礎，進而指摘被告嗣於 102 年 2 月 19 日之廢止函違法。

4. 質言之，被告同意函，固屬授益處分，然其利益之內容僅係便利原告向經濟部申請籌備創設電廠之許可，亦即其利益僅為申請籌設電廠之「機會」，並非具體實現之「權利」。而本件原告確已持該同意函，進一步申請籌設電廠，顯見原告業已充分享有該函賦予之締約「機會」，爭取籌設電廠之許可。原告嗣後籌設電廠之結果不如預期，並非因被告廢止同意函所致，而係無法取得廠址土地變更或容許使用之證明文件，嗣因原告逾越籌備創設電廠備案之有效期限，足證原告業已徹底利用、耗盡被告同意函所提供之利益，被告嗣後固然「廢止」同意函，然其性質僅係「確認」該函業已失效之事實，並非變更或剝奪原告前經授與之締約機會。然而原告仍認其因信賴被告同意函而受有損害云云，自非可採。
5. 又原告雖爭執被告 98 年 4 月 10 日同意函，其內容「原則同意」之文義含糊不清，及被告 102 年 2 月 19 日函文所述「時空背景變遷，本案尚涉及生態、環保、水利、當地養殖漁業或其他公共利益問題，應重新辦理評估」等不確定實質內容為何之假設性、空泛之公益等語。惟行政程序法第 126 條第 1 項規定，係以對授益行政處分所為之廢止處分係屬合法為前提，如果廢止處分違法，其救濟方式則屬請求撤銷該違法廢止處分，如有損害，另請求損害賠償（最高行政法院 99 年度判字第 134 號判決參照）。經核原告上揭主張均屬對被告 98 年 4 月 10 日同意函及 102 年 2 月 19 日廢止函是否違法所為爭執，係屬另案問題，與本件係以對授益行政處分所為之廢止處分係屬合法為前提，而請求損失補償無涉，何況，原告並未對上揭廢止處分主張違法而提起爭訟，則在上揭廢止處分未被撤銷前，仍屬有效之行政處分。

(四)綜上所述，本件原告於訴之聲明第 2 項請求被告應給付原告 46,529,882 元整及自 103 年 10 月 14 日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息，為無理由，應予駁回。

六、另本件被告 103 年 11 月 26 日函文，僅係觀念通知而非行政處分，已如理由五之(-)所述，然原告仍於訴之聲明第 1 項請求

撤銷被告 103 年 11 月 26 日函文一節，自非合法，亦無從補正，應併駁回。

七、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 104 年 8 月 27 日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法官 林 秋 華

法 官 莊 金 昌

法 官 張 升 星

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後 20 日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後 20 日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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。
(二) 非律師具有右列情形之一，	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。

經最高行政法院認為適當者。2. 稅務行政事件，具備會計師資格者，亦得為上訴審訴訟代理人。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。

中 華 民 國 104 年 8 月 27 日

書記官 林 昱 玟

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（104年版）第842-877頁