

裁量怠惰與行政程序法 第 124 條廢止行政處分 除斥期間之排除適用

LATEST PRACTICE

新近實務趨勢

最高行政法院 109 年度上字第 629 號判決



張陳弘

輔仁大學法律學系助理教授

CONTENT

壹、案例事實

貳、本案爭點與法院見解

- 一、能源局廢止文件一、二之決定的法律性質
- 二、雲林縣政府廢止農許處分之決定，是否已逾行政程序法第 124 條所定之 2 年除斥期間，因而具重大明顯瑕疵而使該廢止處分無效
- 三、能源局廢止文件一、二之決定是否具有裁量怠惰之瑕疵

參、值得關注之點

- 一、能源局所為廢止文件一、二決定之性質屬管制性行政處分
- 二、撤銷訴訟判決之違法判斷基準時點
- 三、雲林縣政府廢止農許處分之決定，是否已逾行政程序法第 124 條所定之 2 年除斥期間

壹、案例事實

鑫三能源有限公司（以下稱 A 公司）就兩處自甲、乙（訴外人）兩人承租之農業用地向經濟部所屬能源局申請設置場址之第三型再生能源發電設備（屋頂型）太陽光電發電設備。能源局於民國（以下同）103 年 7 月 21 日、103 年 11 月 14 日針對場址一分別核發同意備案與同意設備登記（以下統稱「文件一」），以及於 104 年 3 月 17 日及 104 年 9 月 17 日針對場址二分別核發同意備案與同意設備登記（以下統稱「文件二」）¹。

依 A 公司申請設置時之 102 年申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（以下稱「102 年農許使用審查辦法」）第 27 條²、第 28 條³之規定，綠能設施（含太陽能、風力及非抽蓄式水力設施）得獨立或附屬於農業設施上設置，其附屬於農業設施上者，被附屬之農業設施須依該辦法第 4 條之規定申請容許使用；若取得容許使用後，未依申請時經核定之經營計畫使用者，原核定機關得依同辦法第 33 條第 2 項⁴之規定廢止該農業設施之容許使用許可⁵。因此，能源局於文件一、二上皆記載：本案農業設施如經原核定機關依法廢止容許使用同意，其農業設施上附屬設置之太陽能光電設施將失所依附，能源局依行為時再生能源發電設備設置管理辦法（以下稱「101 年再生能源管理辦法」）（依行為時之「再生能源發展條例」第 4 條第 3 項授權訂定⁶）第 12 條⁷規定辦理⁸。

A 公司所申請設置之場址一、二分別於 101 年 7 月 24 日、97 年 9 月 2 日經雲林縣政府核發農許同意書。雲林縣政府於 105 年 7 月 19 日實地勘查場址一，發現現地為鐵工廠，在屋頂上設置太陽能板，未依原核定計畫內容做溫室之農業使用，並經 105 年 9 月 13 日前往複勘，發現仍未改善；另於 105 年 8 月 12 日、12 月 15 日實地勘查場址二，發現現地做洋蔥及生薑集貨加工使用，未依原核定計畫內容作菇類栽培場使用，並有多

1 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由一、（一）。

2 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 27 條：「I 本辦法所稱綠能設施，指依再生能源發展條例第三條第一項第一款所定太陽能、風力及非抽蓄式水力設施。II 前項綠能設施具備下列條件之一者，得設置於農業用地：一、結合農業經營。二、減緩嚴重地層下陷地區之農業用地地層持續下陷。三、防止受污染農業用地栽植特定農作物。」

3 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 28 條：「本辦法附表所定之各類農業設施，得附屬設置綠能設施；該附屬設置之綠能設施免依第四條規定提出申請。」

4 申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 33 條：「I 依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。但經核准工廠登記之農業設施，不在此限。II 直轄市或縣（市）主管機關應對取得容許使用之農業設施及其坐落之農業用地造冊列管，並視實際需要抽查是否依核定計畫內容使用；未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。但配合政策休耕、休養、停養者，不在此限。III 前項農業設施已依法領有建築執照者，原核定機關於廢止許可時，應一併通知建築主管機關處理。」

5 最高行政法院 109 年度上字第 629 號判決理由一、（二）。

6 現時之授權規定在再生能源發展條例第 4 條第 4 項。

7 再生能源發電設備設置管理辦法第 12 條：「II 再生能源發電設備有下列情形之一者，中央主管機關得廢止再生能源發電設備之同意備案或設備登記：一、再生能源發電設備設置情形與再生能源發電設備同意備案登記事項不符或違反其他法令規定。二、第一型及第二型再生能源發電設備申請人取得之電業籌備創設備案或自用發電設備工作許可證經撤銷、廢止或因其他事由而失效。三、違反第七條第三項規定，未經核准而變更經同意備案事項。四、違反本條例第十八條第一項提供運轉資料之規定，且情節重大。五、再生能源發電設備終止運轉發電。III 前項各款情形，按其情形得改善者，於廢止前得先通知限期改善。」

8 最高行政法院 109 年度上字第 629 號判決理由一、（二）。

項未經申請核准之其他建物及設施，並經 106 年 1 月 16 日前往複勘，發現仍未改善⁹。雲林縣政府乃依 102 年農許使用審查辦法第 33 條規定，先後於 105 年 9 月 23 日、106 年 1 月 20 日廢止場址一、二之農許同意書（以下合稱「廢止農許處分」）¹⁰。訴外人之農地所有人甲與乙皆未對廢止處分提起行政爭訟¹¹。

就 A 公司場址設置違法情事，能源局於 106 年 5 月至 6 月通知 A 公司陳述意見，並同意給予 A 公司 4 個月的期限改善。惟 A 公司於期限屆至後仍未改善，能源局遂於 107 年 2 月 14 日分別做成處分廢止文件一、二之決定。A 公司不服，提起訴願，業經決定駁回後，遂提起行政訴訟，聲明撤銷訴願決定及原處分¹²。

臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決（以下稱「原審判決」）以能源局做成處分廢止文件一、二之決定，未考量個案情節，具有裁量怠惰之違法，因此將訴願決定及原處分均撤銷¹³。最高行政法院 109 年度上字第 629 號判決（以下稱「本審判決」）則認為系爭廢止決定並無裁量違法情事，乃將原審判決廢棄，並自為駁回 A 公司（原審原告、上訴審被上訴人）第一審之訴判決¹⁴。

貳、本案爭點與法院見解

一、能源局廢止文件一、二之決定的法律性質

原審法院認為，能源局依 101 年再生能源管理辦法第 12 條第 2 項規定所為之「廢止再生能源認定決定」，性質屬「管制性行政處分」，而非「裁罰性行政處分」，不論 A 公司有無故意過失，無礙於該廢止決定之做成¹⁵。上訴人（經濟部）就此見解並未爭執。

二、雲林縣政府廢止農許處分之決定，是否已逾行政程序法第 124 條所定之 2 年除斥期間，因而具重大明顯瑕疵而使該廢止處分無效

原審法院以農地所有人甲與乙皆未對廢止農許處分提起行政爭訟，而使該處分具形式存續力；能源局以雲林縣政府做成之廢止農許處分作為構成要件，認定系爭 A 公司之設備有 101 年再生能源管理辦法第 12 條第 2 項第 1 款之「設置情形違反其他法令規定」之廢止事由，自屬有據¹⁶。甚且，行政程序法第 124 條所定廢止權行使之 2 年除斥期間的起算時點—自廢止原因發生後，既須經由調查程序確認，尙難

9 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由一、(二)。

10 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由一、(二)。

11 最高行政法院 109 年度上字第 629 號判決理由三、(二)。

12 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由一、(二)。

13 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決主文。

14 最高行政法院 109 年度上字第 629 號判決主文。

15 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由五、(二)、3。

16 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由五、(二)、5、(1)。

認為除斥期間之逾越，屬任何人一望即知之情形，難認違反除斥期間規定之瑕疵應屬無效¹⁷。

本審法院同意原審法院上述見解，並補充說明：「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在，行政程序法第 110 條第 3 項定有明文，可知行政處分於作成並生效後，其就個案所為之處置，所形成之法律狀況，不僅拘束原處分機關及處分之相對人，亦應受到第三人、其他機關及法院之尊重，行政法院對於非本案程序標的之行政處分，其所確認或據以成立之事實，亦應予以承認及接受，不得予以審查。經查，上開縣府作成廢止農許使用處分，既非本件爭訟之標的，則其是否已逾行政程序法第 124 條所定之 2 年除斥期間，已非本件所能審究¹⁸。」

三、能源局廢止文件一、二之決定是否具有裁量怠惰之瑕疵

(一)原審法院見解

原審法院認為 101 年再生能源管理辦法第 12 條第 2 項第 1 款規定再生能源發電設備設置若有違反其他法令規定之情形，主管機關係「得」廢止再生能源發電設備之同意備案或設備登記。故能源局就廢止文件一、二之決定，應就其裁量決定負擔說明理由之義務，但能源局就為何決定廢止認定文件，並未有實質說明，其裁量權之行使，難謂無裁量怠惰之違法¹⁹。

甚且，依據 108 年修正後之再生能源管理辦法第 15 條、第 16 條規定，若因事實上或法律上之需要，發電設備設置人得向主管機關申請核准遷移至另一場址，無須重為同意備案與設備登記之行政程序。此兩條規定可凸顯能源局僅以農業設施農許同意書遭廢止，農地上附屬之太陽光電發電設備亦失所附麗為由，一律廢止再生能源設備之認定文件，有怠於衡量個案情況能否保留再生能源設備認定文件之裁量瑕疵²⁰。

(二)本審法院見解

本審法院認為能源局已審慎評估系爭場址之農許同意書自廢止日起之違法狀態已 1 年有餘及農地農用原則下，非屬 101 年再生發電設備管理辦法第 12 條第 3 項得再給予限期改善之情形，因而依再生能源管理辦法第 12 條第 2 項第 1 款規定廢止 A 公司之再生能源設備認定文件，應足認定能源局已依本案情節，於未逾越法定之裁量範圍作成廢止處分，為符合法規授權目的之合義務性裁量，並無裁量怠惰之瑕疵²¹。另本審法院認為 108 年增訂之再生能源管理辦法第 15 條、第 16 條規定，於本案並無適用，故原審法院執之以為認定能源局具有裁量怠惰之依據，自有未當²²。

17 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由五、(二)、5、(2)。

18 最高行政法院 109 年度上字第 629 號判決理由五、(五)。

19 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由五、(二)、2。

20 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由五、(二)、2、(2)。

21 最高行政法院 109 年度上字第 629 號判決理由五、(六)。

22 最高行政法院 109 年度上字第 629 號判決理由五、(六)。

參、值得關注之點

一、能源局所為廢止文件一、二決定之性質屬管制性行政處分

由於行政罰法第 2 條規範有「裁罰性之不利處分」應適用行政罰法，使得如何區分不利處分是否帶有「裁罰性」具其重要性²³。按行政罰法第 2 條之立法理由說明，行政機關對授益行政處分之廢棄，是否帶有裁罰性，而應適用行政罰法，應視其廢棄之原因及適用之法規而定，未可一概而論。就本案言，A 公司之文件一、二之所以被能源局所廢止，乃導因於場址一、二未符原核定計畫內容使用，以致被雲林縣政府廢止農許同意書，然後再被能源局以違反再生能源管理辦法第 12 條第 2 項第 1 款規定之「違反法令」事由，廢止文件一、二。職此，能源局廢止 A 公司之文件一、二的目的，乃為維護農地農用之法令要求，使與農業經營使用相結合之綠能設施，仍應有農業生產之事實，故廢止之主旨乃考量農地農用之秩序維護（著眼於未來），而非在追究係因 A 過去的何種行為造成場址一、二之農地使用未符原核定計畫內容，以予懲罰。因此，原審法院認定能源局所為之廢止再生能源認定決定，性質屬管制性行政處分，而非裁罰性行政處分，無須適用行政罰法，故不論 A 公司有無故意過失，無礙於該廢止決定之做成的見解，應屬可採。

二、撤銷訴訟判決之違法判斷基準時點

本審法院認為 108 年再生能源管理辦法第 15 條、第 16 條規定，不應適用於本案，故原審法院依據此兩條規定認定能源局之廢止處分具有裁量怠惰瑕疵，自有錯誤。此爭議涉及撤銷訴訟究應以「原處分做成時」，抑或以「訴訟言詞辯論終結時」之事實及法律狀態為據，進行裁判。本審法院認為於撤銷訴訟審查行政處分之違法性時，原則應以處分作成時之事實及法律狀態為據，故審查能源局於 107 年 2 月 14 日所為廢止文件一、二之決定是否合法，不應適用 108 年再生能源管理辦法第 15 條、第 16 條規定。學說亦同此見解，蓋行政處分發布後之事實或法律狀態的變動，既非原處分機關作成處分時所能審酌，自不能據之而指謫原處分違法²⁴。

三、雲林縣政府廢止農許處分之決定，是否已逾行政程序法第 124 條所定之 2 年除斥期間

原審及本審法院皆認為由於訴外人甲與乙未對廢止農許處分提起行政爭訟，使該廢止處分具形式存續力，本案法院不得再審查該廢止農許處分之合法性。因此，本案法院無須審酌雲林縣政府廢止農許處分權限之行使是否已逾越行政程序法第 124 條所定之 2 年除斥期間。此見解有兩點值得進一步審酌：

依訴願法第 14 條第 2 項及行政訴訟法第 106 條第 1 項規定，撤銷訴願及訴訟的提起期間之計算，對利害關係人係以知悉該行政處分或訴願決定書時起算。故本案法院不應僅以訴外人甲與乙未對廢止農許處分提起行政爭訟，即連結法院不得再審查該廢止農許處分之合法性；而應進一步說明，身為系爭廢止農許處分之利害關

23 例如最高行政法院 106 年度 4 月份庭長法官聯席會議決議認為依 106 年 1 月 4 日修正公布前公路法第 77 條第 2 項規定所為吊扣非法營業車輛牌照決定之性質為管制性行政處分，不適用行政罰法，蓋吊扣牌照之目的在使該車輛無法再繼續供作違規使用並利於主管機關執行健全公路營運制度，其作用不在裁罰，而係公路營運的管制。

24 參閱林三欽，〈論行政訴訟之判斷基準時——兼評最高行政法院 94 年度判字第 588 號判決〉，《「行政爭訟制度」與「信賴保護原則」之課題》，新學林，2008 年 2 月，頁 151。

係人的 A 公司而言，是否亦已逾撤銷爭訟提起期間限制，而致 A 不得再請求法院審查廢止農許處分之合法性。

假若法院得審酌廢止農許處分決定之合法性，雲林縣政府廢止權之行使，是否因逾越行政程序法第 124 條所定之 2 年除斥期間限制而違法，蓋場址一至遲於 103 年 8 月 22 日已作為非農業之鐵工廠使用、場址二至遲於 103 年 11 月間已非作為菇類栽培室使用²⁵。此涉及最高行政法院近年所處理的一項爭議問題：行政程序法第 124 條規定在合法授益處分係依「特別法規」廢止之情形，是否應被排除適用²⁶？

依最高行政法院 109 年度判字第 566 號判決之見解，行政程序法第 124 條廢止權行使除斥期間規定容有因特別法規之廢止權規定而排除適用之餘地，理由有二：

- (一)廢止處分係依據特別法規（審核監督辦法第 31 條第 1 項第 1 款及第 2 項）所為，而與行政程序法第 123 條第 1 款至第 5 款之規定無涉²⁷；
- (二)上訴人審核監督辦法規定廢止處分時，因未依核定之水土保持計畫的違法施工情事尚未終結，已逸出行政程序法第 124 條之「除斥期間」作為一種「善後」規定的適用範圍，故第 124 條對於本案並無補充適用的空間²⁸。

若將最高行政法院 109 年度判字第 566 號判決見解套用在本案，由於本案之雲林縣政府廢止農許處分決定係依 102 年農許使用審查辦法第 33 條規定所為，且本案之場址一、二之違規使用狀態亦屬持續而未終結，故本案應該亦會得出排除適用行政程序法第 124 條廢止權行使除斥期間規定之結論。◆



25 臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1398 號判決事實及理由一、(五)、2。

26 參閱詹鎮榮，行政處分廢止除斥期間之排除適用——最高行政法院 109 年度判字第 566 號判決評釋，台灣法律人，第 2 期，2021 年 8 月，頁 105-119。

27 最高行政法院 109 年度判字第 566 號判決理由六、2、B、(1)。

28 最高行政法院 109 年度判字第 566 號判決理由六、2、B、(2)。