最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第385號

上　訴　人　鴻泰礦業股份有限公司

代　表　人　吳璟華
訴訟代理人　林鵬越　律師
被 上訴 人　經濟部
代　表　人　龔明鑫
訴訟代理人　朱其樂
　　沈振勝
　　高嘉鴻

上列當事人間礦業法事件，上訴人對於中華民國114年4月24日臺北高等行政法院112年度訴字第1142號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理　由

一、上訴人領有ＯＯＯ字第0000號矽砂礦採礦執照（ＯＯ字號第Ｏ00000號，下稱系爭礦業權，礦區位在ＯＯ市ＯＯ區ＯＯ里ＯＯＯＯ東南方、ＯＯＯ南方地方，下稱系爭礦區），系爭礦業權有效起始日為民國44年5月18日，最近一次展限至109年5月17日止（上訴人於108年10月16日申請展限，於後述原處分作成時，尚未經准駁）。惟被上訴人所屬礦務局（於112年9月26日與「經濟部中央地質調查所」整併為「經濟部地質調查及礦業管理中心」，以下仍稱礦務局）以系爭礦區內涉有2筆私有土地（ＯＯ市ＯＯ區ＯＯ里ＯＯ段ＯＯ小段193之2、193之3地號土地）未經核定為礦業用地，認無法依水土保持(下稱水保)計畫規畫安全開採，有危害礦場作業人員之虞，遂以108年11月6日礦局保二字第10800093260號函（下稱108年11月6日函）要求上訴人除必要之水保措施施作

外，應依礦場安全法第35條規定全部停止開採。嗣礦務局於111年8月9日檢查系爭礦區，發現水保設施臨時性VB1沉砂滯洪池（下稱VB1池）前平台原150公尺高程已降至145至147公尺高程，違反該局108年11月6日函全部停止開採之處分，遂以111年8月26日礦局保瑞字第11100366470號函（下稱111年8月26日函）令上訴人於文到1個月內改善恢復原高程（下稱第1次限期改善事項）。然礦務局於111年10月25日邀集相關機關聯合檢查系爭礦區，發現VB1池前平台土方降挖至低於該沉砂池之入水處（高程148公尺），尚未恢復原高程地形；又採礦場坡面趾部VB1-1臨時性沉砂池(下稱VB1-1池)前原礦場道路位置土方也向下降挖，乃以111年11月9日礦局保瑞字第11100368220號函（下稱111年11月9日函）令上訴人於文到1個月內改善恢復原地形高程（下稱第2次限期改善事項）。礦務局復於111年12月21日派員檢查系爭礦區，發現上訴人均未完成前述2次限期改善事項，並經上訴人陳述意見，礦務局再於112年1月10日檢查系爭礦區，發現上訴人仍未完成前述限期改善事項，且現場地形新增多處挖掘水道，導致沉沙滯洪池難以發揮功能。被上訴人乃依行為時即112年6月21日修正公布前礦業法第38條第4款規定，以112年2月4日經授務字第11261000680號行政處分書（下稱原處分）廢止系爭礦業權之核准。上訴人不服，循序向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲明：訴願決定及原處分均撤銷。案經原審以112年度訴字第1142號判決（下稱原判決）駁回，上訴人仍不服，乃提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人在原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原審駁回上訴人於原審之訴，其理由略以：

㈠上訴人為領有矽砂礦採礦執照之礦業權者（系爭礦業權有效期限至109年5月17日止，上訴人於108年10月16日申請展限），其前所提具「○○市○○區○○里○○段ＯＯ小段197-21、198-1、198-4、193-2及193-3地號等5筆土地礦業用

地水土保持計畫（第一次變更設計）」（外皮為藍色，下稱藍皮書），經新北市政府於108年9月24日核定。然系爭礦區內包括2筆私有土地未經核定為礦業用地，則礦務局認定無法依水保計畫規畫安全開採，有危害礦場作業人員之虞，而以108年11月6日函要求上訴人除必要之水保措施施作外，應依礦場安全法第35條規定全部停止開採，並非無據。

㈡依藍皮書圖號6-1、6-2、6-2-2所示，VB1-1池池底高程為145.25公尺、池壁高程為150公尺；VB1池池底高程為141.75公尺、池壁高程為148公尺，且附近平台高程約150公尺以上。又藍皮書涉及水保部分，嗣經新北市政府於110年10月20日同意備查免辦理水保計畫變更設計，其中VB1池池底高程調整為140.75公尺、池壁高程為148公尺。然礦務局於111年8月9日檢查系爭礦區，發現VB1池前平台原150公尺高程降至145至147公尺高程，認違反礦務局108年11月6日函而以111年8月26日函要求上訴人於文到1個月內恢復原高程。

㈢然礦務局於111年10月25日檢查系爭礦區，發現VB1池前平台土方降挖至低於該沉砂池之入水處（高程148公尺），尚未恢復原高程地形；又採礦場坡面趾部VB1-1池前原礦場道路位置土方也向下降挖，乃以111年11月9日函要求上訴人於文到1個月內改善恢復原地形高程。礦務局復分別於111年12月21日、112年1月10日檢查系爭礦區，發現上訴人仍未完成前述限期改善事項，且現場地形新增多處挖掘水道，導致沉沙滯洪池難以發揮功能。被上訴人乃依行為時礦業法第38條第4款規定，以原處分廢止系爭礦業權之核准。

㈣至上訴人所提出112年11月「○○市○○區○○里○○段ＯＯ小段197-21、198-1、198-4、193-2及193-3地號等5筆土地礦業用地水土保持處理維護說明書（定稿本）」（外皮為綠色，下稱綠皮書），並無新北市政府核定章戳，被上訴人亦表示未曾受理綠皮書核轉新北市政府等語；而上訴人提出之社團法人新北市水土保持技師公會112年12月13日新北市水保技字第1121205200號函所載其已完成審查之「○○市○

○區○○里○○段ＯＯ小段197-21、198-1、198-4、193-2及193-3地號等5筆土地礦業用地水土保持計畫（第一次變更設計）水土保持處理維護說明書」，與上開綠皮書之名稱不同，且僅為該技師公會之審查，縱經新北市政府農業局以112年12月25日新北農山字第1122554819號函備查上開處理維護說明書，均無法證明綠皮書是否經新北市政府核定。上訴人逕依未經核定之綠皮書施作，自難認定其所為係必要之水保措施。

㈤證人黃ＯＯ、林Ｏ之證述固提及上訴人降挖等行為為施作水保過程，然依證人沈振勝之證述及111年8月16日水土保持施工監督檢查紀錄之記載，顯見上訴人之施作不符藍皮書等規定，且致使無滯洪功能及臨時沉沙滯洪池沉沙容量降低，故證人黃ＯＯ、林Ｏ等證述並無法為有利於上訴人之認定。

㈥礦業權者有礦業工程危害礦業資源及礦場作業人員安全而不遵令改善者，主管機關應「廢止其礦業權之核准」，乃行為時礦業法第38條第4款所明定，屬羈束處分，並無其他較輕微處分之手段可供選擇。又立法者就礦業法等相關規定經裁量後，未採公平、專業及多元之適當組織並會同水保主管機關審議機制之立法。故上訴人主張原處分違反比例原則；本件未經適當組織會同被上訴人審議而為原處分，違反正當法律程序等語，實屬其一己歧異之見，亦非可採。

四、本院查：

㈠行為時礦業法第5條規定：「本法主管機關為經濟部；為執行本法所定事項，經濟部得指定專責機關辦理。」第13條規定：「（第1項）採礦權以20年為限。期滿前1年至6個月間，得申請展限；每次展限不得超過20年。(第2項)採礦權者經依前項規定為展限之申請時，在採礦權期滿至主管機關就展限申請案為准駁之期間內，其採礦權仍為存續。」第38條第4款規定：「礦業權者有下列情形之一者，主管機關應廢止其礦業權之核准：……。四、礦業工程危害礦產資源或礦場作業人員安全，不遵令改善或無法改善。」礦場安全法

第9條規定：「本法所稱主管機關為經濟部；必要時，得委託直轄市或縣（市）政府辦理本法有關事項。」第35條規定：「主管機關認為礦場因礦業工程或災變，足以危害礦產資源、礦場作業人員或救護人員時，得命令礦業權者局部或全部停止開採；其無法改善或控制者，得命令局部或全部封閉，必要時，並得撤銷其礦業權。」前揭行為時礦業法第38條規定，其原條次為第81條，礦業法於67年間修正時，為配合礦場安全法第35條規定，而將原第81條第1項規定修正為「經濟部或省（直轄市）主管機關對於礦業工程認為妨害公益時，應令礦業權者立即採取改善指施，或暫行停止工作，如抗不遵辦，得適用第43條第3款之規定。」（第43條第3款規定：「礦業權者有左列情事之一時，其礦業權應即撤銷：……。三、礦業之經營有害公益無補救，或違反安全法令，不遵令改善者。」）嗣礦業法於92年間修正時，將前揭修正前第43條第3款前段移列為修正後第38條第2款，修正前第43條第3款後段移列為修正後第38條第4款，並配合礦場安全法第35條有關主管機關認為礦業工程無法改善者，必要時得報請撤銷其礦業權之規定，增訂礦業工程危害礦產資源或礦場作業人員安全，不遵令改善或無法改善，其礦業權亦應予廢止。足見，行為時礦業法第38條第4款規定，乃係配合礦場安全法第35條規定而來。準此，主管機關認為礦場因礦業工程足以危害礦產資源或礦場作業人員時，得依礦場安全法第35條規定命令礦業權者局部或全部停止開採；如不遵令改善，主管機關應依行為時礦業法第38條第4款廢止其礦業權之核准。

㈡另112年6月21日修正公布礦業法第65條第1項第3款規定：「礦業工程有下列情形之一者，主管機關應通知礦業權者限期改善或暫行停止探採礦工程：……。三、礦業工程危害礦產資源或礦場作業人員安全。」第78條第1項第2款、第2項規定：「(第1項)有下列情形之一者，處新臺幣100萬元以上500萬元以下罰鍰，並得按次處罰：……。二、未於第65條

主管機關通知之期限內改善或暫行停止探採礦工程。（第2項）有前項第2款規定情形，並經主管機關1年內處罰達3次者，應廢止其礦業權。」上開第65條第1項規定乃係將行為時礦業法第38條第4款及第57條(該條第1項規定：「礦業工程妨害公益時，主管機關應限期通知礦業權者採取改善措施，或暫行停止工程；礦業權者無正當理由而未於限期內完成改善或未暫行停止工程者，主管機關得廢止其礦業權之核准。」)整併而為之規定；而第78條第1項第2款、第2項則就違反第65條規定者，明文應裁處罰鍰，並於1年內處罰達3次者，應廢止其礦業權。其中關於廢止礦業權之規定，參諸其立法說明：「未依修正條文第65條通知改善或暫行停止探採礦工程者，倘經處罰達3次以上，則該礦業權顯然未具正規開採可能，爰為第2項廢止規定。」等語，可見前揭第78條規定固列於「罰則」章，且礦業工程危害礦產資源或礦場作業人員安全，經主管機關通知礦業權者限期改善或暫行停止探採礦工程，而礦業權者仍未依通知辦理者，應予以裁處罰鍰。惟1年內如經處罰達3次，足認礦業權者已無正規開採可能性，而不具有經營礦業權之適格性，自應予以廢止其礦業權，以落實合理利用國家礦產之立法目的(礦業法第1條規定參照)。是核上開廢止礦業權之性質，應係屬管制性不利處分。至行為時礦業法第38條第4款(92年12月31日修正公布)，係列於第2章「礦業權」第3節「礦業權之變更、移轉及消滅」內，且同樣是因礦業工程危害礦產資源或礦場作業人員安全，礦業權者不遵令改善而明文應予廢止礦業權之核准的規定，應認此亦係因礦業權者已不具有有效維護礦產資源、確保礦產作業人員安全等經營礦業權之適格性，而立法強化主管機關對於礦業權者之監督管理手段，以有效利用國家礦產。故核其性質，亦屬管制性不利處分。是112年礦業法修正前後，就礦業權者因「礦業工程危害礦產資源或礦場作業人員安全」，經主管機關通知改善而未改善，其廢止礦

業權之要件固有不同，然因不具有裁罰性質，自無行政罰法第5條規定之適用。

㈢經查，被上訴人以上訴人為領有矽砂礦採礦執照之礦業權者，其前所提具藍皮書為新北市政府於108年9月24日核定(藍皮書涉及水保部分，嗣經新北市政府於110年10月20日同意備查免辦理水保計畫變更設計)後，經礦務局以108年11月6日函要求除必要之水保措施施作外，應依礦場安全法第35條規定全部停止開採。然礦務局於111年8月9日檢查系爭礦區，發現VB1池前平台原150公尺高程降至145至147公尺高程，以及於同年10月25日檢查時發現VB1池前平台土方降挖至低於該沉砂池之入水處（高程148公尺），尚未恢復原高程地形，且採礦場坡面趾部VB1-1池前原礦場道路位置土方也向下降挖等情形，乃分別以111年8月26日函、111年11月9日函限期令上訴人改善恢復原地形高程。嗣因被上訴人認定上訴人未於期限內完成第1次、第2次限期改善事項，且現場地形新增多處挖掘水道，導致沉沙滯洪池難以發揮功能等情，乃依行為時礦業法第38條第4款規定，以原處分廢止系爭礦業權之核准，為原審依法確定之事實，核與卷內證據相符。原審審認上訴人確有前開未遵令改善之情事，而駁回上訴人於原審之訴，固非無見。然查：

1.行政訴訟法第189條第1項、第3項規定，行政法院為裁判時，除別有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理由，應記明於判決。基於行政訴訟之職權調查原則，法院必須充分調查為裁判基礎之事證以形成心證，於斟酌全辯論意旨及調查證據之結果為評價時，應在訴訟資料完整性及正確掌握下為之，亦即法院負有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定及判決不備理由之違背法令。

2.本件原處分係以上訴人未於期限內完成第1次、第2次限期改善事項等情為由，而廢止系爭礦業權之核准。而第1次、第2次限期改善事項則係因「VB1池前平台原150公尺高程已降至145至147公尺高程」、「VB1池前平台土方降挖至低於該池之入水處(高程148公尺)；採礦場坡面趾部VB1-1池前原礦場道路位置也向下降挖」，而經被上訴人要求上訴人改善「恢復原地形高程」。惟查：

⑴上訴人於原審一再主張高度降階不是在開採，而是在施作水保工程等語(原審卷一第43頁、原審卷二第135、229頁)，則被上訴人所指上訴人於VB1池前平台或VB1-1池前原礦場道路位置降挖之行為，究竟是施作水保工程之過程？抑或係被上訴人所指稱違反礦務局108年11月6日函(命全部停止開採)而為之開採行為？如係因施作水保工程而為「必要」之降挖，是否仍係違反礦務局108年11月6日函所命全部停止開採之處分？如此，有無發生如上訴人所主張應依藍皮書實施水保(水土保持法第23條第1項規定參照)與遵守礦務局108年11月6日函所命全部停止開採之義務衝突的情形？凡此攸關上訴人是否確係違反礦務局108年11月6日函所定不作為義務(全部停止開採)而未遵令改善（恢復原地形高程），進而合致廢止「礦業權之核准」要件之認定。原判決固援引111年8月16日水土保持施工監督檢查紀錄所載：「一、檢查項目……㈣臨時性防災措施……2.沉砂設施施作中（VB1-1、VB1-2已無功能，VB1入流高程已配合平台高程降低）。3.滯洪設施施作中（VB1已無功能）……二、實施與計畫或規定不符事項及改正期限：1.臨時性滯洪池VB2中V1及V2臨時溝入流高程因已配合現況平台降低施作高程，導致VB1已無滯洪功能，與計畫不符。2.臨時性排水溝V1及V2降低施作後導致臨時性沉沙池VB1-1及VB1-2已無足夠之沉沙容量，與計畫不符……」等語，而認定上訴人之施作不符藍皮書等規定。然上開記載係指

稱「臨時性滯洪池VB2中V1及V2臨時溝入流高程因已配合現況平台降低施作高程」，而非稱VB1池前平台或VB1-1池前原礦場道路位置有降挖或降低高程之情，則V1及V2臨時溝位置是否係在VB1池前平台或VB1-1池前原礦場道路位置？V1及V2臨時溝入流高程因配合現況平台降低施作高程，與VB1池前平台或VB1-1池前原礦場道路位置有降挖或降低高程，兩者間有何關聯性？原判決另雖援引證人即礦務局監督檢查人員沈振勝於檢察官訊問時所證：111年8月16日檢查系爭礦區，發現VB1-1池、VB1-2池前平台土方均遭人為降挖，致整個平台水無法流入VB1池，導致水土保持無效果等語，然就導致VB1池無滯洪功能的原因一節，證人沈振勝所述「VB1-1池、VB1-2池前平台土方均遭人為降挖」與前開檢查紀錄表所載「臨時性排水溝V1及V2降低施作」，似有未符，其實情究竟為何？均未據原判決予以調查並說明其得心證之理由。上開檢查紀錄之「其他注意事項」欄雖另載稱：「有關貴礦臨時性水保設施施作(滯洪沉沙池VB1)，其入流口平台已降至約145公尺高程，基於貴礦尚不得開採作業，請恢復原高程」等語，然似未認定此情「與計畫不符」，則縱有「(VB1池)入流口平台已降至約145公尺高程」之情，是否並未違反藍皮書？又此部分記載與原處分認定上訴人未於期限內完成限期改善事項(恢復原地形高程)，是否具有關聯性？亦均有待究明。

⑵再者，原處分另載稱：礦務局於112年1月10日前往實施礦場安全檢查結果，現場地形新增多處挖掘水道，導致沉沙滯洪池難以發揮功能等語。然礦務局既係在112年1月10日檢查時發現「現場地形『新增』多處挖掘水道，導致沉沙滯洪池難以發揮功能」，被上訴人隨即於112年2月4日作成原處分，則該「新增多處挖掘水道」是否與前開111年8月16日水土保持施工監督檢查紀錄所載「V1及V2臨時溝」無關？且是否不生上訴人「不遵令改

善」之問題？果若如此，則原處分上開記載究竟僅係單純表述礦務局於112年1月10日檢查系爭礦區時所發現的事實，抑或此部分亦屬原處分廢止系爭礦業權之核准的基礎事實？案經發回原審，亦應一併釐清。

⑶原審未詳予調查，即本於前述事證，認上訴人確有違反礦務局108年11月6日函，繼而未完成第1次、第2次限期改善事項，核有未依職權調查證據及判決不備理由之違法。

㈣綜上所述，原判決既有上述可議之處，並影響判決結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，自屬有據。上訴人求予廢棄原判決，為有理由。又本件事證尚有未明，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為審理。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　24　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　高　愈　杰

法官　林　欣　蓉

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　9　　月　　24　　日

書記官　林　郁　芳