

最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第554號

上 訴 人 瑜茂企業有限公司

代 表 人 蕭豐裕

訴訟代理人 徐正安 律師

李平義 律師

被 上 訴 人 苗栗縣政府

代 表 人 徐耀昌

上列當事人間採取土石事件，上訴人對於中華民國108年1月10日臺中高等行政法院107年度訴字第235號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、上訴人前於民國97年2月25日檢送土石採取申請書、土石採取計畫書圖等文件，向被上訴人申請於苗栗縣後龍溪出海口外海積砂處（下稱系爭土石採取場）採（抽）取濱海砂石。被上訴人報請經濟部所屬礦務局（下稱礦務局）審核同意後，依土石採取法第14條規定，以99年4月6日府建石字第0990058660號函核發土石採取許可證（下稱系爭許可證），許可有效期限自99年4月7日起至106年4月6日止，並告知上訴人應於領得系爭許可證次日起6個月內，備具書件向被上訴人申請核發土石採取場登記證（下稱系爭登記證）後開工。嗣上訴人於99年4月30日另向被上訴人申請於西湖溪出海口南岸未登錄土地設置接駁碼頭及臨時起卸場（下稱南岸新增設施），被上訴人於99年5月18日會同相關單位人員會勘後，通知上訴人應向相關主管機關申辦後再彙送計畫書1式6份，由被上訴人轉送礦務局同意後始納入原許可相關事項辦理。其後，被上訴人考量系爭土石採取場之範圍，與行政院農業委員會核准苗栗縣南龍區漁會（下稱南龍區漁會）漁業權之範圍重疊，涉及漁業法第29條相關規定，以99年9月13日府

建石字第0990169515號函（下稱99年處分）撤銷系爭許可證。上訴人不服，訴經經濟部100年2月25日訴願決定撤銷99年處分後，自99年9月17日起屢向被上訴人申請延期辦理系爭登記證。經被上訴人核認上訴人先後6次申請延期辦理，與土石採取法第18條第1項但書規定不符，以102年4月3日府水石字第1020065537號函（下稱102年處分）駁回其延期之申請。上訴人不服102年處分，循序提起訴訟，經原審102年度訴字第495號判決駁回，因上訴人撤回上訴而告確定。上訴人遂於102年4月18日及103年6月26日申請系爭登記證，經被上訴人於104年10月30日核發系爭登記證。嗣上訴人於106年1月19日向被上訴人請求自被上訴人104年10月30日核發系爭登記證時起，補償其土石開採期限7年，案經被上訴人以106年7月19日府水石字第1060138280號函（下稱原處分）核定補償期間計479日（施工許可期間自106年8月1日起至107年11月22日止），其餘請求補償期間則未予同意。上訴人不服，提起訴願，遭駁回後，提起訴訟，並聲明：原處分及訴願決定均撤銷，被上訴人應作成補償上訴人系爭許可證期間1540日之行政處分。嗣經原判決駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，略以：（一）關於99年4月6日至99年9月5日部分（合計153日）：被上訴人於99年4月6日核發系爭許可證，告知上訴人應於領證次日起6個月內，備具書件向被上訴人申請核發系爭登記證後開工。是被上訴人99年9月6日通知上訴人立即停止施作前，乃上訴人取得系爭登記證前之籌備工作期間，上訴人本即無權進場開工採取土石。上訴人所主張99年4月6日至99年9月5日期間，被上訴人並未禁止或限制上訴人不得籌備申證事宜，自無應給予期間補償之問題。（二）關於100年5月14日至102年4月3日部分（合計691日）：上訴人前經被上訴人核發系爭許可證，獲准於後龍溪出海口外海採（抽）取砂石，許可期限至106年4

月6日止，許可土石區範圍為後龍溪出海口外海，鄰近西湖濕地。上訴人係因取得土石採取許可，始生向被上訴人申請南岸新增設施之需求，因南岸新增設施與西湖濕地範圍重疊，被上訴人依環境影響評估法第5條第1項第3款、行為時開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第10條第1項第1款第3目等規定，要求上訴人應先辦理環境影響評估（下稱環評）後，再申辦系爭登記證，即非無據，並不因濕地保育法公布及施行在後所影響。又南岸新增設施案涉及原土石採取許可案內容之變更，被上訴人在系爭登記證案中一併審查，尚無不合。是此期間因未辦理環評而遲延系爭登記證之核發，不可歸責於被上訴人。(三)關於102年4月18日至103年6月25日部分（合計433日）：上訴人自99年9月17日起先後6次向被上訴人申請延期辦理系爭登記證，既經102年處分駁回，且上訴人循序提起訴訟，亦遭駁回確定在案，自應於原訂之期間內向被上訴人申請核發系爭登記證後開工，但其於102年4月18日始向被上訴人申請核發系爭登記證，與土石採取法第18條第1項規定不合。又展延申請合法與否，攸關上訴人102年4月18日申請核發系爭登記證有無逾期，故於該駁回展延申請之處分確定前（即上訴人103年7月18日撤回上訴而告確定之前），被上訴人本不得對上訴人申請系爭登記證做任何處理，是上訴人主張102年4月18日至103年6月25日期間，屬申請延期合法與否而提起之訴訟期間，不可歸責於上訴人，應予補償，並無可採。(四)關於104年2月12日至104年10月30日部分（合計263日）：南龍區漁會就上訴人於後龍溪出海口外海採（抽）取濱海砂石曾表達強烈反對之意，系爭許可證批註事項明定上訴人應與漁會、漁民溝通協調，則上訴人自有履行附款與南龍區漁會達成協商之義務，而上訴人直至104年10月16日始與南龍區漁會達成協議，被上訴人乃於104年10月30日核發系爭登記證。是104年2月12日至同年10月30日應屬被上訴人核發系爭登記證開工前審查有無履行系爭許可證附款之合理期間，不應予補償。至原處分說

明五之記載，就112日部分說明另行檢討函報礦務局核備後再另函回復，顯未同意補償，被上訴人事後重新審查後認定不應補償，尚無矛盾不一情事。(五)上訴人未區分原處分已核定補償期間計479日（施工許可期間自106年8月1日至107年11月22日）部分，請求一併將該已核准部分撤銷，則欠缺權利保護必要，亦顯無理由等語，為其論據，乃駁回上訴人於原審之訴。

四、上訴意旨略以：(一)關於99年4月6日至99年9月5日部分（合計153日）：上訴人於99年4月6日取得系爭許可證，至99年9月6日經被上訴人以電話通知停止施工期間，上訴人依原許可之土石採取計畫進行採取土石設施之前置工作，因被上訴人撤銷系爭許可證而停擺，待被上訴人撤銷系爭許可證之處分被撤銷後，上訴人除另花費金錢外，尚需消耗時間重新進行採取土石設施之建置，自應給予補償。原判決就上訴人白耗而重新施作之前置工作不論，未依行政程序法第118條判令被上訴人負回復原狀義務，顯違背法令，亦不符司法院釋字第525號解釋之信賴保護原則。(二)關於100年5月14日至102年4月3日部分（合計691日）：系爭許可證之土石採取計畫經被上訴人核定時，濕地保育法尚未制定施行，而上訴人獲准採取土石之區域，亦非內政部100年1月18日台內營字第1000818020號公告（下稱內政部100年公告）西湖溪沿岸為國家重要濕地「西湖濕地」範圍，不符土石採取有位於國家重要濕地者，即屬應實施環評之項目。內政部100年公告之性質？有無法源依據？原判決並無說明，則持此命上訴人應辦理環評後再申辦系爭登記證，即屬可議。上訴人未經過環評即取得系爭許可證及系爭登記證，則被上訴人於100年5月13日發函要求上訴人須先經環評報告後始能取得系爭登記證，並非正確，有拖延上訴人申請取得系爭登記證之時效，應補償上訴人。且上訴人表明南岸新增設施，僅屬向公務機關探詢之性質，未提出計畫書圖申請變更原核定計畫書，被上訴人有何理由不准上訴人依原核定計畫書施工，俾申請核發系爭

登記證？上訴人申請核發未於濕地範圍內之原核定系爭土石
取採場之系爭登記證，與另案濕地範圍重疊之南岸新增設施
須辦理環評，未存在合理關聯，被上訴人顯已違反不當聯結
禁止原則。又南岸新增設施並非被上訴人之事務權限，依法
不應受理，竟要求上訴人應先辦理環評後再申辦系爭登記證
，依行政程序法第111條第6款及第7款規定，為無效之處分
，原判決稱南岸新增設施案涉及原土石採取許可案內容變更
，被上訴人在土石採取場登記案中一併審查並無不合云云，
顯違背法令。(三)關於102年4月18日至103年6月25日部分（合
計433日）：被上訴人誤認上訴人未依土石採取法第18條第1
項但書（僅能2次申請延期）之規定，而有6次申請延期辦理
系爭登記證，故不同意上訴人延期辦理系爭登記證之申請。
惟上訴人於99年9月17日即申請延期辦理系爭登記證，被上
訴人於102年4月3日始否准申請，此時間延宕均非可歸責於
上訴人，應由被上訴人補償工期，以維公平。至原判決認定
被上訴人不得於案件確定前對上訴人申請系爭登記證作任何
處理乙節，果如所認，所損失之時間利益盡由上訴人承擔，
豈謂公平？應由處分錯誤、判斷錯誤或主張錯誤者負擔此不
利益結果，方符公平。(四)關於104年2月12日至104年10月30
日部分（合計263日）：上訴人99年6月18日即於南龍區漁會
召開公開說明會，而被上訴人99年9月6日因南龍區漁會主張
上訴人採取土石會影響當地漁民出海捕魚作業，故撤銷系爭
許可證，縱於104年2月11日審查系爭登記證時，南龍區漁會
舊調重提，一紙公文為與5年前之相同主張，且無批註事項
所謂之漁民抗爭情事，更何況南龍區漁會係於104年5月19日
始以影響生計為由向被上訴人陳情，而上訴人早於103年6月
26日申請核發系爭登記證，被上訴人卻故意延宕不核發，原
判決未予詳查，竟謂因南龍區漁會抗爭而協調期間不應補償
云云，顯與卷證資料不符。又土石採取法並未規定主管機關
核發系爭登記證之處理期間，被上訴人亦未自訂處理期間，
依行政程序法第51條規定之處理期限應為2個月，被上訴人

01 卻無正當理由遲至104年2月11日始會勘，歷時約1年10個月
02 再延至104年10月30日方發給系爭登記證，此段審查時間
03 已超過2個月，造成系爭許可證之期間無端耗費，難謂無可
04 歸責之處，應給上訴人補償，方為公平云云。

05 五、本院查：

06 (一)按「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一
07 、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。
08 二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政
09 機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分
10 違法或因重大過失而不知者。」「(第1項)授予利益之違
11 法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護
12 之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之
13 機關應給予合理之補償。(第2項)前項補償額度不得超過
14 受益人因該處分存續可得之利益。(第3項)關於補償之爭
15 議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付
16 訴訟。」固為行政程序法第119條及第120條所明定，然此係
17 指違法授益處分經撤銷後，如受益人對該處分之存續有所信
18 賴，且其信賴值得保護時，基於法治國家之信賴保護原則，
19 賦予受益人就其因信賴所生之財產損失，有得向行政機關請
20 求補償之權利，以求衡平。是授益處分若未經撤銷，其效力
21 繼續存在，自與上開條文所定違法授益處分經撤銷後之信賴
22 補償情形有別，當無從執此請求補償。

23 (二)上訴人於106年1月19日向被上訴人請求將系爭許可證之有效
24 期間延長至111年10月30日止(即上訴人請求自被上訴人104
25 年10月30日核發系爭登記證時起，補償其土石開採期限7年
26)，係援引行政程序法第119條及第120條第1項規定為請求
27 。查系爭許可證雖曾經被上訴人以99年處分撤銷，惟經訴願
28 決定撤銷99年處分後，該段期間業經被上訴人以原處分核定
29 補償250日(另被上訴人就其辦理登記證會勘審查作業期間
30 核定補償229日，二者合計補償479日)；至上訴人起訴請求
31 被上訴人作成補償系爭許可證期間1540日之行政處分，其中

01 關於99年4月6日至9月5日期間係因上訴人申請系爭登記證前
02 之籌備期間，上訴人本即無權進場開工採取土石，而與99年
03 處分無關；其餘請求補償期間，既經訴願決定撤銷99年處分
04 之後，系爭許可證之效力即因而回復，亦即系爭許可證未經
05 撤銷，其效力繼續存在，自與行政程序法第119條及第120條
06 第1項所定違法授益處分經撤銷後之信賴補償情形有別，則
07 上訴人執此請求被上訴人應予補償該段採取土石期間，尚非
08 有據。從而原審駁回上訴人之訴，結論並無違誤，應予維持
09 。另上訴人於原審主張依雲林縣政府100年9月20日府水管字
10 第1002904565號函（下稱雲林縣政府100年函）、高雄高等
11 行政法院94年度訴字第616號判決（下稱高高行616號判決）
12 ，得請求被上訴人補償其土石開採期限，惟查，雲林縣政府
13 100年函（基於解決碼頭航道淤塞嚴重而同意核發海域土石
14 採取場採取許可證並核定採取期間）、高高行616號判決（
15 於土石採取許可證之許可有效期間屆滿前申請展限而遭否准
16 之爭議），均非屬法令，且其個案情形，亦與本件之情形有
17 別，當亦無從執為上訴人請求補償之法令依據。

18 (三)綜上所述，原審駁回上訴人之訴，並無違誤。上訴人仍執前
19 詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回
20 。

21 六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項
22 、第98條第1項前段，判決如主文。

23 中 華 民 國 108 年 12 月 5 日

24 最高行政法院第三庭

25 審判長法官 吳 明 鴻

26 法官 蕭 惠 芳

27 法官 林 欣 蓉

28 法官 高 愈 杰

29 法官 曹 瑞 卿

30 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

31 中 華 民 國 108 年 12 月 5 日

