

裁判字號：臺中高等行政法院 100 年度訴字第 52 號 行政判決

裁判日期：民國 100 年 09 月 15 日

案由摘要：註銷土石採取許可證事件

臺中高等行政法院判決

100 年度訴字第 52 號

100 年 9 月 8 日辯論終結

原 告 立益工業股份有限公司

代 表 人 邱文經

訴訟代理人 繆 璉 律師

被 告 苗栗縣政府

代 表 人 劉政鴻

訴訟代理人 李瞻良

上列當事人間因註銷土石採取許可證事件，原告不服經濟部中華民國 99 年 12 月 21 日經訴字第 09906068720 號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴及追加之訴均駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

- (一) 按「申請土石採取許可者，應檢具下列書件，向直轄市、縣（市）主管機關為之；書件不齊全者，應不受理：……五、經中央主管機關指定之其他有關文件。」「直轄市、縣（市）主管機關審核申請土石採取許可案時，應會同水利、漁業、水土保持、交通、環境保護、土地使用、管理及其他相關機關實地勘查，經依法審核認無違反主管法令情事者，報經中央主管機關審核後核發土石採取許可證。」「第十條、第十三條至第十五條規定，於申請土石採取許可展限案件，準用之。」土石採取法第 10 條第 1 項第 5 款、第 14 條及第 17 條分別規定甚明。準此，申請土石採取許可及展限之行政處分，原則上應由直轄市、縣（市）主管機關為之，並報經中央主管機關（經濟部）審核後發給，而對外發生法律上效果，是為 2 個機關本於各自職權，先

後參與作成行政處分之所謂多階段行政處分。又多階段行政處分之具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分。人民對多階段行政處分如有不服，可對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包含各個階段行政行為是否適法（最高行政法院 90 年度判字第 1733 號判決、91 年判字第 2319 號判例意旨可資參照）。本件關於土石採取許可展限之申請，係由被告受理審核後，報經中央主管機關（經濟部）審核後發給展限許可，依照上開說明，被告自有此事務之管轄權，是原告以之為被告提起本件訴訟，自無當事人不適格之問題，合先敘明。

- （二）次按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意，或行政法院認為適當者，不在此限。」行政訴訟法第 111 條第 1 項定有明文。而變更或追加他訴是否適當，則應就訴訟資料利用之可能、當事人利益、訴訟經濟等具體情事加以衡量。本件起訴狀送達後，原告追加「被告應作成『准予原告申請核發土石採取許可證，及土石採取場登記證核發獲准後，得依原核定土石採取計劃給予展延一年之土石開採權利』之行政處分。」經查，上開訴之追加，係原告依行政訴訟法第 5 條第 2 項有關「得向高等行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟」規定，所為訴之聲明的補充，經核其訴之追加，與原已起訴部分可共有相同訴訟程序，且有利於當事人之利益，符合訴訟經濟原則，本院認原告上開訴之追加尚屬適當，應予准許。

二、事實概要：

原告前經被告核准於苗栗縣○○鎮○○段 45-33、45-36 及 45-38 等 3 筆地號土地（下稱系爭土地）上採取土石，領有被告民國（下同）93 年 9 月 8 日核發之府建水字第 0930094121 號土石採取許可證，許可有效期限自 93 年 9 月 6 日起至 94 年 9 月 5 日止。其後，原告 4 次申准展延前揭土石採取之許可期限至 98 年 9 月 5 日止，最末次並領有被告換發之 97 年 8 月 12 日府建水字第 0970119717 號土石採取許可證。迄於 98 年 8 月 11 日，原

告另以同日立發字第 980811 號函向被告申請辦理上開土石採取許可證展延事宜，但經被告審查後，以前揭土石採取許可之期限已屆滿且原告並未於法定期限內申請展限，以 99 年 7 月 22 日府建石字第 0990133629 號函（下稱原處分）註銷其土石採取許可證。原告於 99 年 7 月 26 日收受前揭被告 99 年 7 月 22 日函文後，旋於 99 年 8 月 23 日（被告收文日）針對該函向被告提出「申覆書」，主張本件自 92 年申請至今已延宕 7 年之久，被告內部各權責單位意見無法統一，導致本案一直延宕無法如期開工，現卻以一時不察延遲申請展延為理由，而撤銷本件許可證，令原告無法信服；且依土石採取法規定採區展延之立法原意，係指開工後採取期限期滿前採區仍有賦存之砂石尚未採竣或採取砂石數量尚未達計劃採取量，故需於期限到期前提出展延，惟本件根本就尚未開工開採，自無逾期之理，請撤回被告 99 年 7 月 22 日府建石字第 0990133629 號函，並依協商結論續辦云云。案經被告以 99 年 11 月 12 日府建石字第 0990211518 號函將之移請經濟部審理。經濟部為探求原告之真意，以 99 年 11 月 29 日經訴字第 09906028000 號函請原告釋明其究係提起訴願抑或僅為單純之陳情，並據原告於 99 年 12 月 3 日補送訴願書，重為上開 99 年 8 月 23 日申覆書之主張。案經經濟部審認，以本件依原告 99 年 8 月 23 日申覆書之主旨欄及說明欄所載內容，固可認該申覆書為原告不服前揭被告 99 年 7 月 22 日府建石字第 0990133629 號函之表示，而得依訴願法第 57 條規定，視為原告已在法定期間內提起訴願，惟依同條但書規定，原告仍應於 30 日內補送訴願書，其訴願始為合法，然原告遲至 99 年 12 月 3 日始補送訴願書到部，顯已逾訴願法第 57 條但書所定之 30 日不變期間，是本件訴願為不合法，應不予受理為由，作成訴願不受理之決定。原告猶表不服，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

- （一）被告核准原告於系爭土地上採取土石，領有被告核發之府建水字第 0930094121 號土石採取許可證，許可有效期限自 93 年 9 月 6 日起至 94 年 9 月 5 日止。嗣原告 4 次申准展延前揭土石採取之許可期限至 98 年 9 月 5 日止，領有被告換發之 97

年 8 月 12 日府建水字第 0970119717 號土石採取許可證。其後，被告以前揭土石採取許可之期限已屆滿且原告並未於法定期限內申請展限，於 99 年 7 月 22 日以府建石字第 0990133629 號函註銷其土石採取許可證。原告於 99 年 7 月 26 日收受前揭被告 99 年 7 月 22 日函文後，旋於 99 年 8 月 13 日針對該函向被告提出「申覆書」，案經被告以 99 年 11 月 12 日府建石字第 0990211518 號函將之移請經濟部審理。經濟部為探求原告之真意，於 99 年 11 月 29 日以經訴字第 09906028000 號函請原告釋明究係提起訴願抑或僅為單純之陳情，並據原告於 99 年 12 月 3 日補送訴願書到經濟部，其後即獲經濟部作成「訴願不受理」之訴願決定。然查，經濟部所為「訴願不受理」之理由無非略以「訴願人於 99 年 8 月 13 日針對該函向原處分機關提出『申覆書』後，未能依訴願法第 57 條規定，於 30 日內補送訴願書，以致訴願不合法，因此而為訴願不受理之訴願決定」云云，然查：按「訴願事件有左列各款情形之一者，應為不受理之決定：……二、提起訴願逾法定期間或未於第五十七條但書所定期間內補送訴願書者。……」固為訴願法第 77 條第 2 款所明定。惟同法第 62 條亦規定：「受理訴願機關認為訴願書不合法定程式，而其情形可補正者，應通知訴願人於二十日內補正。」基此規範意旨，訴願人之聲明或陳述若有不明瞭或不足者，訴願管轄機關應令其敘明或補充，以探求其真意。本件系爭訴願，前經經濟部於 99 年 11 月 29 日以經訴字第 09906028000 號函請原告釋明究係提起訴願抑或僅為單純之陳情，原告乃於法定 20 日之期間內即 99 年 12 月 3 日補送訴願書到經濟部，則原告既依訴願法第 62 條規定完成補正，其訴願即屬合法，經濟部其後以訴願人違反訴願法第 77 條第 2 款規定之理由，而作成「訴願不受理」之決定，即屬違法不當。

- (二) 原告於 92 年 6 月 16 日依土石採取法規定，向被告申請平（農）地土石採取案（特定農業農牧用地），惟於申辦過程中，適有行政院農委會 92 年 7 月 17 日農企字第 0920139772 號函及內政部 92 年 8 月 4 日內授中辦地自第 0920012011 號函

示，至本件申請案，於被告所屬農業局審查時，經簽示意見「本案擬請以變更編訂或臨時性使用相關規定辦理」。然因上開二函解釋令發布後，尚無核准案件之前例可循，是以依法應俟目的事業計畫（即土石採取計畫），經被告審查核頒土石採取許可證後，再由申請人持土石採取許可證，向地政、農業單位申請用地變更編定，始符合申辦程序。為此，原告乃提出目的事業計畫（即土石採取計畫）經被告審查核可，並報經濟部礦物局審核後，被告同意核發 93 年 9 月 8 日府建水字第 0930094121 號土石採取許可證（其他批註事項：土石採取人應於申報開工前完成用地變更編訂，並於取得土石採取場登記證後始可進行土石開採）。原告持上開土石採取許可證，向被告所屬地政、農業等單位辦理用地變更編訂時，被告所屬農業局卻以不符合「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」規定，駁回原告所提用地變更案。經查上述作業要點第 7 點規定，於特定農業區農牧用地申請採取土石，根本就無法同意申請變更使用，既然如此，為何被告所屬農業局在當初審查時並未告知，反而簽注意見要以變更編訂辦理，顯有嚴重行政疏失，且農委會與內政部之解釋函，亦有釋示不清之問題（尤其內政部函僅敘明應循變更編訂程序辦理）。上開用地變更案經原告多處陳情、抗議、協商後，經行政院政務委員吳澤成於 95 年 12 月 21 日召開「土石採取用地取得困難之個案檢討會議」，其會議紀錄記載：「……伍、個案討論：一、案一至案五：會議議程個案討論所列案一至案五之土石採取個案，因均位於特定農業區，併案討論。結論：1、為解決目前已取得縣府核發土石採取許可之案件用地取得問題，其用地可試辦採取容許使用之方式辦理……。」另依據被告府建石字第 0970048790 號函：「說明二、查本案係於行政院農業委員會 92 年 7 月 17 日農企字第 0920139772 號及內政部 92 年 8 月 4 日內授中辦地字第 092001 2011 號二函釋發布前即已受理審查之案件，且大部於 96 年 4 月 26 日邀集中央相關部會至現場勘查結果同意界定為單純處理個案問題，同意本案用地就個案以容許使

用方式配合辦理。」等語。歷經上開過程之後，被告農業單位要求周圍留 20 公尺綠帶與權責單位無法達成共識，且與原設計相差甚遠，使案件延宕無法順利開工。本件系爭土石採取許可案自 92 年申請起一直因被告內部各權責單位意見無法統一，導致本案一直延宕無法如期開工，甚至於 98 年 7、8 月間有被告主辦單位表示原核發土石採取許可證已不合時宜（因已界定為單純個案無需變更編訂），應予重發土石採取許可證，但究竟應為如何處置卻延宕未決，其後就又以原告延遲「93 年 9 月 8 日府建水字第 0930094121 號土石採取許可證」申請展延為理由，而撤銷上開許可證。然依土石採取法規定採區展延之立法原意，係指開工後採取期限滿前採區仍有賦存之砂石尚未採竣或採取砂石數量尚未達計劃採取量，故需於期限到期前提出展延，惟本件土石採取一案迄今因上揭事由根本就尚未開工開採，依法自無逾期撤銷之理。

- （三）次按合法受益處分之廢止，因實質上相當於對原處分相對人產生侵益之法律效果，故基於行政法上之信賴保護原則，行政機關不得任意廢止之，僅於合乎下述要件之情形才得為之：一、法規有准許廢止之規定。二、原處分機關保留行政處分之廢止權。三、附負擔之行政處分受益人未履行該負擔。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重大危害。五、或其他為防止或除去對公益之重大危害。且原處分機關縱依「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」或「其他為防止或除去對公益之重大危害」之理由，而廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，亦應給予合理之補償，此為廢止合法之授益處分法理上所當然（行政法院 82 年度判字第 1223 號判決參照）。另行政程序法第 126 條亦明定，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時，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。本件被告於廢止已授予原告利益之合法授益處分時，未對原告指明如因而受有財產上之損失時

，願給予何種程度之損失補償，即以原處分廢止原核發予原告之合法授益行政處分，顯不符前開廢止合法授益處分之法理及行政法院判決意旨。

- (四) 本件係出於被告誤為適用土石採取規則第 17 條規定：「土石採取人未於前條第二項規定期間內申請展期者，縣市政府應註銷其核准案。前項經註銷核准案之土石區為公有土地仍適宜採取土石者，應指定期限公告接受申請。」（已於 92 年 3 月 12 日廢止）所致。按行政程序法第 111 條規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」同法第 114 條規定：「違反程序或方式規定之行政處分，除依第一百十一條規定而無效者外，因下列情形而補正：一、須經申請始得作成之行政處分，當事人已於事後提出者。二、必須記明之理由已於事後記明者。三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後給予者。四、應參與行政處分作成之委員會已於事後作成決議者。五、應參與行政處分作成之其他機關已於事後參與者。前項第二款至第五款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。當事人因補正行為致未能於法定期間內聲明不服者，其期間之遲誤視為不應歸責於該當事人之事由，其回復原狀期間自該瑕疵補正時起算。」按 97 年 1 月 9 日修正之土石採取法第 16 條規定，土石採取人依第 6 條規定為展限之申請時，應於期滿 6 個月前為之。但土石採取許可期限在 1 年以內者，應於期滿 2 個月前為之。系爭土石採取許可證許可期間為 98 年 9 月 5 日，依上開土石採取法第 16 條規定，原告應於 98 年 7 月 5 日前申請展延，但原告遲至 98 年 8 月 11 日（仍於有效期限 98 年 9 月 5 日內）具函申請展延許可期限，被告乃據業於民國 92 年 3 月 12 日廢止之土石採取規則第 17 條規定，註銷系爭土石採

取許可證其核准案。本件原告業於系爭土石採取許可期間（98年9月5日）內之98年8月11日提出展限申請（據被告訴訟代理人到庭自承，本件只要原告於期限內提出展限申請，一定會被准許），則依前揭行政程序法第114條第1項第1款規定，自應依法核准展限，被告卻捨此不為，竟據業經廢止之土石採取規則第17條規定，已逾期申請展限，而為註銷系爭土石採取許可證之處分，則該處分顯係違法不當。

（五）本件系爭土石採取許可證（93年9月8日府建水字第0930094121號土石採取許可證），迄今尚因被告內部單位，彼此間對法令適用上之歧異，以致原告遲遲未能報准施工，原告就系爭土石採取許可證，申請被告以容許使用方式處理之過程：

- 1.為瞭解原告在苗栗縣○○鎮○○段45—33地號等3筆土地，已取得土石採取許可證，仍無法採取土石案之會勘紀錄：「壹、時間：96年4月26日上午10時30分貳、地點：旨案土石採取區……肆、會勘單位意見：一、行政院農業委員會及內政部地政司、營建署共同意見（一）整體意見1. 本次會勘係奉行政院吳政務委員澤成於96年4月2日會議指示，且經濟部礦務局已先行與農委會協商同意界定為單純處理個案問題。2. 經濟部礦務局先行與相關部會協調，同意在地方首長（縣長）同意，92年8月4日以前申請，現況不適合耕種、保留表土、監控、回填料源合法及無害等原則下，始有配合處理之必要性。3. 本次會勘後，建請經濟部礦務局需以會勘紀錄方式請地方政府再以公文確認縣長配合意願，並由礦務局召開會議就縣（市）執行等其他應配合事項邀集相關單位協商後確定辦理。伍、會勘結論：請苗栗縣政府儘速參照會勘單位意見辦理，再憑後續處理。」
- 2.經濟部96年5月4日經授務字第09620109220號函（受文者：苗栗縣政府）：「說明：一、依據本部96年4月17日經授務字第9620108340號函暨本年4月26日各有關單位派員會勘結果辦理。二、請苗栗縣政府就會勘單位意見於96年5

月 15 日前惠示是否就個案以容許使用方式同意依土石採取法及相關法令規定下繼續處理後續土石採取事宜。」

- 3.苗栗縣政府 96 年 10 月 11 日府建石字第 0960149016 號函（受文者：苗栗縣政府建設局土石管理課）：「說明：……四、本申請案倘經行政院農業委員會及內政部明確表示同意就個案以容許使用方式處理，本府基於維護申請人之權益，將全力配合辦理，至有關後續同意容許使用之相關配套機制，亦請大部指導辦理。」
- 4.經濟部 96 年 11 月 14 日經授務字第 09600171000 號函（受文者：苗栗縣政府）：「說明：……（二）農牧用地採取土石後，如能由土石採取機關依土石採取法相關規定予以監督回填，並於回填後仍作為農業使用且經農業主管機關認可者，尚得視為與當地農業生產或設施相結合。本案申請於農牧用地採取土石，得否以個案容許使用方式處理，在於該採取土石是否與當地農業生產或設施使用有關，且於事後得否回復作農業使用等事實審認問題。結論：1、為解決目前已取得縣府核發土石採取許可之案件用地取得問題，其用地可試辦採取容許使用之方式辦理。……」
- 5.被告 97 年 04 月 03 日府建石字第 0970048790 號函（受文者：苗栗縣政府建設局土石管理課）：「說明：……二、查本案係於行政院農業委員會 92.7.17 農企字第 0920139772 號及內政部 92.8.4 內授中辦地字第 0920012011 號二函釋發布前即已受理審查之案件，且大部於 96.4.26 邀集中央相關部會至現場勘查結果同意界定為單純處理個案問題，爰本府基於維護申請人之權益，同意本案用地就個案以容許使用方式配合辦理，惠請大部續依 96.4.26 會勘結論就縣（市）執行等其他應配合事項邀集相關單位召開會議協商辦理。」
- 6.被告 97 年 05 月 29 日府農農字第 0970079301 號函（受文者：苗栗縣政府建設局）：「說明：……二、依經濟部 96 年 11 月 14 日經授務字第 09600171000 號函示『本案仍請回歸 96 年 4 月 26 日會勘結論辦理』，依上開會勘結論：『請苗栗縣政府儘速參照會勘單位意見辦理，再憑後續處理』，其

中（一）整體意見 2．經濟部礦務局先行與相關部會協調，同意在地方首長（縣長）同意、92 年 8 月 4 日以前申請、現況不適合耕種、保留表土、監控、回填料源合法及無害等原則下，始有配合處理之必要性；有關『現況不適合耕種』認定乙節，經本府邀集行政院農業委員會苗栗區農業改良場、臺中農田水利會、貴局及申請人、土地所有權人等於 97 年 5 月 16 日實地會勘結果，旨揭用地現況休耕未有種植農作物，週邊種植水稻及桃李，灌溉溝渠完整，地勢平整且有適當上層，距離鄰近合法砂石場約 64 公尺，據土地所有權人詹添富陳述：『週邊有合法砂石場污染，致種植水稻不符合成本，希望藉由開採改良土質』，綜上，上開『現況不適合耕種』尚無明確客觀標準可供判定，是否符合 96 年 4 月 26 日會勘結論，請貴局秉本案目的事業主管機關權責釐清核處。三、本案如經貴局審認符合處理之必要性，有關農地採取土石部分，本府農業局審查意見如次：

（一）請貴局依土石採取法相關規定監督業者開採及回填作業，並於回填後即回復作農業使用，不得影響鄰近灌排、農路及農業生產環境。（二）涉及回填土方部分，原有地表土應予保留，回填土方來源應為合法及適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建廢餘土石方或其他有害物質等。（三）請該公司規劃沿申請區邊界保留 20 公尺設置隔離綠帶，隔離綠帶用地應保持現況不得開挖，所設置臨時鐵板圍欄應設於隔離綠帶內側，以免破壞隔離綠帶之功能。（四）依農委會 97 年 5 月 15 日農企字第 0970124840 號函示，本案應以申請容許使用之全部面積（含隔離綠帶或設施面積）比照變更為礦業用地，依『農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法』第 2 條第 7 款規定核課農業用地變更回饋金及審查費如下：（1）審查費：申請面積 $10,866\text{m}^2$ 應繳新臺幣 3,000 元；請至本府農業局農務課開單後，向本府財政局庫款支付課繳交。（2）回饋金： $10,866\text{m}^2 \times 470 \text{ 元} \times 12\% = 612,842 \text{ 元}$ ；請至本府農業局農務課開單後，向本府財政局庫款支付課（出納）繳交臺灣銀行苗栗分行 029038095867 帳號，抬頭：苗

栗縣農業發展基金帳戶，匯款單內請註明繳款人姓名或單位及連絡電話等；上開審查費及回饋金應於貴局核發同意函前完成繳納。（五）依農委會函釋旨揭農業用地申請開採期間屬非農業性質之容許使用，不符合農業使用之定義，無法享有土地增值稅、遺產稅或贈與稅等賦稅減免之優惠，請貴局核發同意函時副知當地公所、國稅局、稅捐處及本府農業局列管。」

- 7.被告 97 年 8 月 27 日府農農字第 0970128240 號函（受文者：苗栗縣政府建設局）：「主旨：立益工業股份有限公司於○○鎮○○段 45－33、45－36、45－38 地號（重測後為酸柑湖段 1379、1380、1371 地號）等 3 筆特定農業區農牧用地，面積 10,866 平方公尺，已取得土石採取許可證，申請容許採取土石案，有關隔離綠帶或設施、現況不適合耕種之認定乙節，經行政院農業委員會核復如說明，請查照。說明：……二、本案依農委會上開函釋有關隔離綠帶或隔離設施之規劃配置，應以申請變更編定之事業面積為審認範圍，區位及寬度則依上開作業要點（農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點）第 11 點及第 12 點規定審查。爰此，本案隔離綠帶、設施之配置，仍請依本府 97 年 5 月 29 日府農農字第 0970079301 號函，應沿申請區邊界保留 20 公尺設置隔離綠帶，隔離綠帶用地應保持現況不得開挖，所設置臨時鐵板圍欄應設於隔離綠帶內側，以免破壞隔離綠帶之功能。三、至有關『現況不適合耕種』之處理條件，屬個案實務之審認，仍請秉諸權責辦理。」
- 8.就上開函文所示，原告就系爭 3 筆特定農業區農牧用地，面積 10,866 平方公尺，已取得土石採取許可證，申請容許採取土石案，被告內部討論意見，一方面要求就所許可之面積 10,866 平方公尺繳納全額之審查費及回饋金，卻另又要求限制應沿申請區邊界保留 20 公尺設置隔離綠帶，如此一來可開採之面積所剩無幾，更且，就上開具體不可行之方案，被告亦未曾正式函示原告得以開工採取土石，以致原許可之期間於不可歸責於原告之事由而屆至，依法理，上開不可歸責於原告之事由所致之遲誤期間，應不予計入

，況且，由上開函文顯示原告一而再的持續准予開工採取土石，足認原告應已有申請展限之意思，被告自不得逕為依據業於92年3月12日廢止之土石採取規則第17條規定，為註銷系爭土石採取許可證之處分。

(六) 本件於接獲被告隨狀來函文件，始發現系爭土石採取計劃展延之申請，其准否仍應以「土石採取許可證」之更新核發為前提要件，為此依法變更訴之聲明。

1. 本件被告對系爭「土石採取許可證」之土石採取許可，為限制准許進場開工條件之行政處分，此觀被告97年8月12日府建石字第0970119717號函其上載明「……說明：……二、查貴公司領有本府所核發之96年9月21日府建石字第0960139912號土石採取許可證乙紙，許可有效期限至97年9月5日止；因土地位屬特定農業區農牧用地上，可否容許採取土石使用上有疑義，致土石區仍未進場執行開採作業。三、次查本案前經經濟部會同中央各部會於96年4月26日至申請區現場實地勘辦後達成共識，以96年5月4日經授務字第09620109220號函會勘記錄表示，同意本申請案界定為單純處理個案問題（亦即無需辦理用地變更）在案，目前本府亦刻正簽辦中，爰所提展限申請同意依原期限一年予以展限。四、倘上述簽辦事項本府不予同意，或後續同意容許使用之相關配套機制貴公司無法配合辦理，仍將不得進場執行開採作業。……」

2. 本件被告對系爭「土石採取許可證」之土石採取許可，既已先為限制准許進場開工條件之行政處分，而被告其後迄未為准許原告進場開工之處分，自應以之作為准予延展系爭土石採取計劃之理由。此觀高雄高等行政法院97年度訴更一字第27號判決要旨：「開發行為核定許可與否，固屬於目的事業主管機關之權限，惟其核定許可與否，仍受環境影響評估主管機關（下稱環評主管機關）之審查結論所拘束，故環評主管機關審查認應開發與否之結論，直接影響開發案之許可與否，而產生法律上之效果，應屬行政處分。本件原告申請上開土石採取許可時，其土石採取場開發計畫先經環境影響評估，嗣經被告所屬環境影響評估審

查委員會審查結果，決定有條件通過環境影響評估審查，即原告必須在新中原等公司（圓潭子土石採取計畫）開採完成後，始得分區開採，被告乃於 94 年 1 月 12 日府環一字第 0940001111 號函文通知原告，而依上開土石採取場開發計畫環境影響說明書審查結論記載：『本案有條件通過環境影響評估審查，開發單位應依左列事項辦理：……二、本案於新中原等公司（圓潭子土石採取計畫）開採完成後，始得分區開採。』此項審查結論一方面除發生終結環境影響評估程序之法律效果，並解除開發單位須進行第二階段環境影響評估程序之義務外；另一方面則以附條件方式，課予開發單位應如何實施開發行為之諸多負擔，參諸訴願法第 3 條第 1 項對於行政處分之定義，此項審查結論核屬被告就公法事件所為發生法律效果之單方行政行為，為行政處分。再按行政處分除非具有無效之事由而無效外，具有存續力，在未經撤銷、廢止或未因其他事由失效前，其效力繼續存在（行政程序法第 113 條第 3 項參照）；另行政處分具有構成要件效力，即有效之行政處分，處分機關以外之國家機關，包括法院，除非是有權撤銷機關，應尊重該行政處分，並以之為行為之基礎，因而有效行政處分（前行政處分）之存在及內容，成為作成他行政處分（後行政處分）之前提要件時，前行政處分作成後，後行政處分應以前行政處分為其構成要件作為決定之基礎。上開被告 94 年 1 月 12 日府環一字第 0940001111 號函，有關原告之土石採取場開發計畫環境影響說明書審查結論，作成原告須在新中原等公司（圓潭子土石採取計畫）開採完成後，始得分區開採之行政處分，為被告嗣後是否准開工之前提要件，被告為是否准開工之行政處分自應受其限制，至本件准原告延長開工期限之原處分，則是以之作為准延長之理由。」即明。

- 3.按土石採取法第 16 條規定：「土石採取人依第六條規定為展限之申請時，應於期滿六個月前為之。但土石採取許可期限在一年以內者，應於期滿二個月前為之。」之規定，係針對土石採取人經核准進場開工採取土石後，認有展限

之必要，所規定之展限申請期限而言，本件被告至原告 98 年 8 月 11 日申請展延土石採取期限前，迄未依前揭「被告 97 年 8 月 12 日府建石字第 00970119717 號函」之內容，處理是否准許被告進場開工採取土石之事宜。（此為被告所不否認）

4.茲引前述，本件系爭土石採取一案，依前揭被告 97 年 8 月 12 日府建石字第 00970119717 號函示，應待被告先行作成是否准許進場開工採取土石之行政處分，依法被告自應於原許可採取期限內作成准駁與否之行政處分，從而是項因可歸責於被告之事由，致原告遲遲未能進場開工採取土石，及至本件系爭土石採取許可證許可有效期限為 98 年 9 月 5 日前之 98 年 8 月 11 日具函申請展延許可期限，原告是項申請，即難謂有逾土石採取規則第 16 條第 2 項土石採取人應於期滿二個月內申請展限之規定。

（七）為此，原告依據行政訴訟法第 5 條第 2 項規定提起本件課予義務訴訟，並聲明求為判決：

- 1.訴願決定及原處分均撤銷。
- 2.被告應作成准予原告申請核發土石採取許可證，及土石採取場登記證核發獲准後，得依原核定土石採取計劃給予展延一年之土石開採權利之行政處分。
- 3.訴訟費用由被告負擔。

四、被告則以：

（一）本件系爭土石採取許可證前以被告 93 年 9 月 8 日府建水字第 0930094121 號函核發原告在案，並於該函說明二詳述：「請依土石採取法第 18 條第 1 項之規定，應於領得土石採取許可證之次日起 6 個月內，備具書件（含完成用地變更編定證明文件）向被告申請核發土石採取場登記證後開工，在未取得登記證前不得採取土石營運。」等語；另依土石採取法第 6 條第 2 項規定：「陸上土石、濱海及海域土石之土石採取許可期限，最長以十年為限；期滿申請展延者，亦同。」同法第 16 條規定：「土石採取人依第 6 條規定為展限之申請時，應於期滿六個月前為之，但土石採取許可期限在一年以內者，應於期滿二個月前為之。」嗣被告以

97年8月12日府建石字第0970119717號函展限上開許可土石採取證，其許可有效期限為98年9月5日，原告應於98年7月5日前申請展延期限，然原告遲至98年8月11日（被告98年8月12日收文）始來函再申請展延許可期限，並以98年10月6日立發字第981006號函指陳原告前於98年6月30日立發字第980630號函即提出申請有案，然查，原告所指期限內申請文件被告確定未收受，原告亦無任何期限內申請之佐證，經被告確定原告申請展延已超過法定期限（98年7月5日）。本件自被告以93年9月8日府建水字第0930094121號函核發土石採取許可證後，經由經濟部及被告輔導歷4次各展期1年，原告皆知依法定期限內申請展期之規定，展期至98年9月5日許可期滿仍無法辦妥用地變更編定或特定農業區農牧用地容許使用事宜，備具書件向被告申請核發土石採取場登記證。案經被告以99年6月11日府建石字第0990105477號函請中央主管機關經濟部審核，並敘明是否可繼續受理立益工業股份有限公司申請本件展延期限或其他救濟措施辦理，經該部以99年6月18日經授務字第09920110000號函說明二略以：「查『土石採取法』第16條已有明文規定展限申請時機，既經貴府查明確定立益工業股份有限公司未於法定期限內辦理展限申請，其許可期滿應予註銷其土石採取許可證。」等語，被告遂以原處分註銷原核發予原告之土石採取許可證。

- （二）原告不服，於99年8月23日（被告收文日）提出申覆書說明七載稱：「98年7、8月間與貴（本）府主辦單位達成協商，表示原核發土石採取許可證已不合時宜（因已界定為單純個案無需變更編定），應予重發土石採取許可證。」云云，經查，被告並無上述結論之函送原告。又原告申覆書說明八載稱：「本案於92年申請至今已延宕7年之久…，現卻以本公司因一時不察延遲申請展延為理由，而撤銷本案。」云云，經查被告前以99年6月11日府建石字第0990105477號函請經濟部礦務局研商法令及救濟措施，仍無適法之救濟處分。本件經報請經濟部審核後，依該部99年6月18日經授務字第09920110000號函核示，被告遂以原

處分註銷本件系爭土石採取許可證。經查本件無相關法定程序可供原告取得土石採取場登記證，為免損及原告之權益並符合土石採取法及相關規定，被告依經濟部核示許可期滿註銷本案土石採取許可證之處分並無不妥。

(三) 綜上所述，原告之訴實無理由等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、本院按「河川及水域之土石採取許可期限，最長以三年為限，期滿不得展延。陸上土石、濱海及海域土石之土石採取許可期限，最長以十年為限；期滿申請展延者，亦同。」「土石採取人依第六條規定為展限之申請時，應於期滿六個月前為之。但土石採取許可期限在一年以內者，應於期滿二個月前為之。」「土石採取人應於領得土石採取許可證之次日起六個月內，備具書件，向直轄市、縣（市）主管機關申請核發土石採取場登記證後開工。但有正當理由者，得於期限屆滿前申請延期，並以二次為限。直轄市、縣（市）主管機關查核其土石採取場設施與所提土石採取計畫相符後，發給土石採取場登記證，並報中央主管機關備查。」土石採取法第6條、第16條及第18條分別定有明文。

六、上揭事實概要欄所載之事實，除後列之爭點事項外，其餘為兩造所不爭執，並有原處分、被告公文簽稿會核單、原告98年8月11日立發字第980811號函、99年8月19日立申字第990819號申覆書、98年10月6日立發字第981006號函、98年6月30日立發字第980630號函、97年6月13日立發字第970613號函、96年6月4日立發字第960604號函、95年7月4日立發字第950704號函、94年6月15日立發字第940615號函、94年3月7日立發字第940307號函、被告93年9月8日府建水字第0930094121號函、97年8月12日府建水字第0970119717號土石採取許可證、96年9月21日府建水字第0960139912號苗栗縣政府土石採取許可證、95年8月28日府建水字第095011044號苗栗縣政府土石採取許可證、94年10月24日府建水字第0940121884號苗栗縣政府土石採取許可證、93年9月8日府建水字第0930094121號苗栗縣政府土石採取許可證、97年8月12日府建水字第0970119717號函、94年10月24日府建石字第09401218

84 號函、95 年 8 月 28 日府建石字第 0950114044 號函、94 年 3 月 23 日府建石字第 0940025750 號函、96 年 9 月 21 日府建石字第 0960139 912 號函、96 年 10 月 11 日府建石字第 0960149016 號函、97 年 4 月 3 日府建石字第 0970048790 號函、97 年 5 月 29 日府農農字第 0970079301 號函、97 年 8 月 27 日府農農字第 09701 28240 號函、99 年 6 月 11 日府建石字第 0990105477 號函、98 年 9 月 22 日府建石字第 0980162948 號函、經濟部 96 年 11 月 14 日經訴字第 09600171000 號函、96 年 5 月 4 日經授務字第 0962010 9220 號函、99 年 6 月 18 日經授務字第 09920110000 號函、99 年 11 月 29 日經訴字第 09906028000 號函等件附卷可稽，為可確認之事實。

七、歸納兩造之上述主張，本件之爭執重點為：被告以系爭土石採取許可證許可期滿，原告逾期申請延展為由，否准其申請並註銷 97 年 8 月 12 日府建石字第 0970119717 號函核發之土石採取許可證，有無違誤？原告主張本件土石採取迄今尚未開工開採，屬不可歸責於原告之事由所致之遲誤期間，應不予計入逾期有無理由？被告作成原處分有無違反信賴保護原則？茲分述如下：

- （一）按行政程序法第 110 條第 3 項規定：「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。無效之行政處分自始不生效力。」亦即，有效之行政處分，除因其他之原因而了結外，在未經以另一「反對行為」予以廢棄前，皆繼續保有效力，以建立其明確之法律關係。然行政處分有下列原因時，其效力即應終止，包括：行政處分之法律效力已竭盡、目的非因履行而達成、在事實上已不可能實現、核發許可或執照後未依限領取或利用依規定效力自動消滅、解除條件成就、終期到來或期限屆滿、原經許可之事項依法已無須許可、無持續效力之行政處分已履行或執行完畢等。本件關於土石採取許可之授益行政處分中，其附加之許可期限屆滿，依照上開說明，其行政處分效力自許可期限屆至時即當然消滅。另依上開土石採取法第 6 條規定，河川及水域之土石採取許可期限，最長以 3 年為限，期滿不得展延；陸上土石、濱海及海域土石之土

石採取許可期限，最長以 10 年為限，期滿可申請展延。上開所稱「土石採取許可期限 3 年或 10 年」，依照土石採取許可之本質及行政處分之效力應具有繼續性之法理而言，許可期間應密接且不中斷。亦即，在期滿申請展延之情形，其展延許可應自前次期限屆至之翌日開始，始可謂許可期間應密接且不中斷，此觀第 16 條規定：「土石採取人依第六條規定為展限之申請時，應於期滿六個月前為之。但土石採取許可期限在一年以內者，應於期滿二個月前為之。」其申請展限之時間起點，均是以前次期限屆至日往前推算即可知。從而，依照上開說明，主管機關為許可展延准否之決定時，原則上亦應於土石採取許可期限屆滿前為之，以便許可期限能相互銜接，以滿足其繼續性之本質。

- (二) 次按，上開土石採取法第 16 條規定，土石採取人依同法第 6 條規定為展限之申請時，應於期滿 6 個月前為之；但土石採取許可期限在 1 年以內者，應於期滿 2 個月前為之。其立法理由為：「為因應主管機關之審核、勘查作業所需時間，爰規定土石採取展限之申請應於期滿六個月前為之。對於原土石採取許可期限在一年以內者，由土石採取人就土石開採及賦存情形於期滿二個月前申請展限。」顯見，土石採取法第 16 條有關許可期限展延之申請規定，係為因應並預留主管機關之審核、勘查作業所需時間。又同法第 17 條規定：「第十條、第十三條至第十五條規定，於申請土石採取許可展限案件，準用之。」其中，第 10 條規定：「申請土石採取許可者，應檢具下列書件，向直轄市、縣（市）主管機關為之；書件不齊全者，應不受理：一、申請書及申請區域圖。二、規費繳納收據。三、土石採取計畫書圖。四、申請土石採取區域之土地所有人、使用人或管理人之同意書或公有土地管理機關准許使用或同意規劃之證明文件，其申請採取海域土石者，免附。五、經中央主管機關指定之其他有關文件。前項申請人申請在他人礦區內採取土石者，應於直轄市、縣（市）主管機關通知之期限內，提出礦業權者之同意書。但在他人礦區內採取不同一礦床之土石，無法取得同意書者，應敘明理由，附其曾

接洽礦業權者之證明文件。第一項第三款土石採取計畫書圖，應由依法登記執業之採礦工程技師或其他相關專業技師簽證。」第 13 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關對於土石採取許可之申請，應就其提出之各項書件、圖說審查，如記載不完備者，應附理由通知申請人限期於三十日內補正；屆期不補正或補正不完全者，駁回其申請。」第 14 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關審核申請土石採取許可案時，應會同水利、漁業、水土保持、交通、環境保護、土地使用、管理及其他相關機關實地勘查，經依法審核認無違反主管法令情事者，報經中央主管機關審核後核發土石採取許可證。」第 15 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關許可土石採取案件，應登載於土石採取區登記簿，並檢同有關圖說，報請中央主管機關備查。經許可採取之土石採取區，直轄市、縣（市）主管機關並應繪製土石採取區聯絡圖，公開閱覽。」因此，主管機關在辦理土石採取許可期限展延時，尚應審查申請人所提出之申請書、申請區域圖、土石採取計畫書圖、申請土石採取區域之土地所有人、使用人或管理人之同意書或公有土地管理機關准許使用或同意規劃之證明文件等，並應會同水利、漁業、水土保持、交通、環境保護、土地使用、管理及其他相關機關實地勘查，並應報經中央主管機關審核，申請人提出之各項書件、圖說審查，如記載不完備，主管機關並應附理由通知申請人限期於 30 日內補正，屆期不補正或補正不完全者，駁回其申請。是上開審核、勘查作業程序不得不謂繁雜，前揭土石採取法第 16 條有關土石採取人依同法第 6 條規定為展限之申請時，應於期滿 6 個月前為之，及土石採取許可期限在 1 年以內者，應於期滿 2 個月前為之規定，乃立法裁量之結果，實有其必要性。然申請個案之案情及審查之難易程度不一，尚不能一概而論，是在解釋上，除非主管機關之審核、勘查作業所需時間可明顯短於上開應預留法定之期間外，否則申請人均應嚴格遵守上開規定，其逾期申請，即難謂合法，應予駁回。

（三）本件原告前經被告核准於系爭土地上採取土石，領有被告

93 年 9 月 8 日核發之府建水字第 0930094121 號土石採取許可證，許可有效期限自 93 年 9 月 6 日起至 94 年 9 月 5 日止（參見本院卷第 53 頁至第 55 頁）；嗣原告 4 次申准展延前揭土石採取之許可期限至 98 年 9 月 5 日止，領有被告換發之 97 年 8 月 12 日府建水字第 0970119717 號土石採取許可證（參見本院卷第 56 頁至第 58 頁）；其後，原告復以 98 年 8 月 11 日立發字第 980811 號函（被告收文日 98 年 8 月 12 日，參見本院卷第 69 頁）向被告申請辦理上開土石採取許可證展延事宜，但經被告審查後，以原告未於法定期限內申請展限，原土石採取許可之期限業已屆滿應予註銷為由，以原處分註銷其土石採取許可證等情，為前開所確認之事實。雖原告不爭執本次土石採取許可展延之申請未於前次期滿 2 個月前為之，但主張：「土石採取法第 16 條所定兩個月期間性質與行政程序法第 51 條第 2 項規定相同，只是訓示期間，不是強制期間。」等語。經查，上開土石採取法第 16 條有關土石採取人依同法第 6 條規定為展限之申請時，應於期滿 6 個月前為之，或土石採取許可期限在 1 年以內者，應於期滿 2 個月前為之規定，乃立法者為因應並預留主管機關之審核、勘查作業所需時間所為之立法，故除非主管機關之審核、勘查作業所需時間可明顯短於上開應預留法定之期間外，否則申請人均應嚴格遵守上開規定，已如前述。本件原告申請展延土石採取許可期限，依土石採取法第 17 條規定，應準用同法第 10 條、第 13 條至第 15 條規定。亦即，被告仍應依上開規定審查原告所提出之申請書、申請區域圖、土石採取計畫書圖、申請土石採取區域之土地所有人、使用人或管理人同意書或公有土地管理機關准許使用或同意規劃之證明文件等，並應會同水利、漁業、水土保持、交通、環境保護、土地使用、管理及其他相關機關實地勘查，並應報經中央主管機關審核，申請人提出之各項書件、圖說審查，如記載不完備，主管機關並應附理由通知申請人限期於 30 日內補正，屆期不補正或補正不完全者，駁回其申請。本件被告亦明確陳稱：「此期限是土石採取法明文規範，法律沒有明文規範審查的期限，因為這

中間要有相關機關審核，包括水利、漁業、水土保持、交通、環境保護、管理及其他相關機關，本案的情況，要會農業處、環保、水土保持單位、工務處的交通單位及公所，所需的時間沒有辦法拿捏。」等語（參見本院卷第 142 頁），尚難認被告實際辦理本件展延許可期限所需之審核、勘查作業時間，可明顯短於上開應預留法定之期間，依照上開說明，原告本件所為之申請已逾土石採取法第 16 條所定之申請期限，尚難謂合法。況且，本件原告從提出申請迄至原許可期限屆滿僅 25 日，不足 1 個月，依本件被告前 4 次受理原告展延申請之審核、勘查作業時間（即從原告提出申請起算至被告核發展延後土石採取許可證止），從 1.5 個月至 4 個月不等，分別有原告 97 年 6 月 13 日立發字第 970613 號函、96 年 6 月 4 日立發字第 960604 號函、95 年 7 月 4 日立發字第 950704 號函、94 年 6 月 15 日立發字第 940615 號函、94 年 3 月 7 日立發字第 940307 號函、被告 97 年 8 月 12 日府建水字第 0970119717 號土石採取許可證、96 年 9 月 21 日府建水字第 0960139912 號苗栗縣政府土石採取許可證、95 年 8 月 28 日府建水字第 095011044 號苗栗縣政府土石採取許可證、94 年 10 月 24 日府建水字第 0940121884 號苗栗縣政府土石採取許可證、93 年 9 月 8 日府建水字第 0930094121 號苗栗縣政府土石採取許可證、97 年 8 月 12 日府建水字第 0970119717 號函、94 年 10 月 24 日府建石字第 0940121884 號函、95 年 8 月 28 日府建石字第 0950114044 號函、94 年 3 月 23 日府建石字第 0940025750 號函、96 年 9 月 21 日府建石字第 0960139912 號函等件附卷可參（參見本院卷第 146 頁至第 158 頁）。即便以上開最短約 1 個半月之審核、勘查作業時間認定，本件原告從提出申請迄至原許可期限屆滿僅 25 日，其預留之時間顯不足以供被告完成本件展延許可期限所需之審核、勘查作業程序。是被告以原告提出展延許可之申請，已逾土石採取法第 16 條所定之申請期限，並非合法，乃駁回其上開申請，於法並無不合。

- （四）雖原告主張「本件係出於被告誤為適用土石採取規則第 17 條規定……系爭土石採取許可證許可期間為 98 年 9 月 5 日，

依上開土石採取法第 16 條規定，原告應於 98 年 7 月 5 日前申請展延，但原告遲至 98 年 8 月 11 日（仍於有效期限 98 年 9 月 5 日內）具函申請展延許可期限，被告乃據業於 92 年 3 月 12 日廢止之土石採取規則第 17 條規定，註銷系爭土石採取許可證其核准案。本件原告業於系爭土石採取許可期間（98 年 9 月 5 日）內之 98 年 8 月 11 日提出展限申請（據被告訴訟代理人到庭自承，本件只要原告於期限內提出展限申請，一定會被准許），則依前揭行政程序法第 114 條第 1 項第 1 款規定，自應依法核准展限，被告卻捨此不為，竟據業經廢止之土石採取規則第 17 條規定，已逾期申請展限，而為註銷系爭土石採取許可證之處分，則該處分顯係違法不當。」云云。經查，本件土石採取許可之授益行政處分中，其附加之許可期限屆滿，依照首揭說明，其行政處分效力自許可期限屆至時即當然消滅，無庸被告再為廢止行政處分效力之宣示。另關於土石採取許可證及土石採取場登記證之註銷，僅在土石採取法第 25 條及第 26 條有所規定，依其規定內容觀之，皆指許可期限屆滿前，經撤銷或廢止土石採取許可，或土石採罄或無繼續經營意願時，始有「註銷」證照之問題；若許可期限屆滿，則因行政處分效力自許可期限屆至時即當然消滅，依照上開說明，前揭證照自無庸再為註銷處分之宣示。是被告於原處分函並諭知「註銷其土石採取許可證」應屬多餘，應僅有提醒當事人該土石採取許可證已失其效力之事實上效果，而不發生行政處分之法律效力。另本件被告主張原處分僅適用土石採取法之相關規定辦理，並未引用土石採取規則第 17 條之規定，為被告陳明在卷（參見本院卷第 100 頁）；復參酌原處分函未有隻字片語述及土石採取規則之規定，有該函附卷可稽（參見本院卷第 59 頁至第 60 頁），是原告訴稱被告依據業於 92 年 3 月 12 日廢止之土石採取規則第 17 條規定，註銷系爭土石採取許可證核准案，純屬臆測之詞，洵非可採。再者，依上開土石採取法第 17 條規定，原告申請展延土石採取許可期限，被告仍應按同法第 10 條、第 13 條至第 15 條規定，審查原告所提出之申請書、申請區域圖、土石採

取計畫書圖、申請土石採取區域之土地所有人、使用人或管理人之同意書或公有土地管理機關准許使用或同意規劃之證明文件等，並應會同水利、漁業、水土保持、交通、環境保護、土地使用、管理及其他相關機關實地勘查，及報經中央主管機關審核，已如前述，其審查程序及准許條件皆屬繁複，非由單一環節之承辦人員可片面決定。被告訴訟代理人雖於本院審理時陳稱：「（農業用地）容許使用與本件沒有關係，只要原告於期限內申請展期，被告一定會准予展期。」等語（參見本院卷第 87 頁），依其陳述之前後語整體觀察，該「一定會准予展期」應僅係釐清本件展延土石採取許可期限之申請與被告所屬農業局要求在系爭土地開採土石應設置 20 公尺綠帶無關，並不受影響之強調用語，容有誇大之情，但非謂被告辦理系爭展延期限之申請案皆無須進行相關審查。況且，被告之訴訟代理人亦於事後澄清：「我上面 100 年 5 月 25 日的陳述，是指他如果在期限內申請，我們會受理，但受理後，還是要依第 10 條至第 14 條找相關機關來會同審查，我上面的說法只是假設性的，只要提出申請，我們業務單位一定會受理，就會找相關的單位來看，我們找完相關單位審查完後，我們不會作許可，我們有制式的表格，我們會表示無違反相關法令，再送到經濟部去做審查，在表格的初步的意見欄位我們會表示不符合規定。」等語。是上開被告訴訟代理人之陳述，亦難執為本件原告提出申請後其僅存之時間足以供被告完成本件展延許可期限所需之審核、勘查作業程序之證據。原告上節主張，俱非可採。

- （五）另原告主張「原告就系爭 3 筆特定農業區農牧用地，面積 10,866 平方公尺，已取得土石採取許可證，申請容許採取土石案，被告內部討論意見，一方面要求就所許可之面積 10,866 平方公尺繳納全額之審查費及回饋金，卻另又要求限制應沿申請區邊界保留 20 公尺設置隔離綠帶，如此一來可開採之面積所剩無幾，更且，就上開具體不可行之方案，被告亦未曾正式函示原告得以開工採取土石，以致原許可之期間於不可歸責於原告之事由而屆至，依法理，上開

不可歸責於原告之事由所致之遲誤期間，應不予計入，況且，由上開函文顯示原告一而再的持續准予開工採取土石，足認原告應已有申請展限之意思，被告自不得逕為依據業於 92 年 3 月 12 日廢止之土石採取規則第 17 條規定，為註銷系爭土石採取許可證之處分。」云云。按「直轄市、縣（市）主管機關審核申請土石採取許可案時，應會同水利、漁業、水土保持、交通、環境保護、土地使用、管理及其他相關機關實地勘查，經依法審核認無違反主管法令情事者，報經中央主管機關審核後核發土石採取許可證。」「土石採取人應於領得土石採取許可證之次日起六個月內，備具書件，向直轄市、縣（市）主管機關申請核發土石採取場登記證後『開工』。但有正當理由者，得於期限屆滿前申請延期，並以二次為限。直轄市、縣（市）主管機關查核其土石採取場設施與所提土石採取計畫相符後，發給土石採取場登記證，並報中央主管機關備查。」「土石採取人有下列情事之一者，直轄市、縣（市）主管機關報經中央主管機關審核後，廢止其土石採取許可：……三、取得土石採取場登記證滿六個月以上未開工或開工後自行停工六個月以上。但有正當理由報經核准者，不在此限。……」土石採取法第 14 條、第 18 條第 1 項及第 24 條第 3 款分別定有明文。準此規定，土石採取許可證及土石採取場登記證之核發，分屬不同審查程序，各有其應具備之要件，並有先後申請之时序上差別，土石採取人在取得土石採取場登記證後始可「開工」。足見，土石採取許可證之核發與展限，與取得土石採取場登記證後開工分屬二事，各自獨立存在，前者並不當然受土石採取場是否開工所影響。另「為執行農業發展條例第十條農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應徵得主管機關同意之規定，據以辦理同意農業用地變更使用審查作業，爰訂定本要點。」「申請變更農業用地作與農業生產性質不相容之目的事業使用者，應配置適當寬度之隔離綠帶或設施，並具體標繪於土地使用配置圖上。隔離綠帶或設施之配置原則如下：……」

「各不同使用分區設置隔離綠帶或設施之設置寬度如下：

（一）特定農業區：……（二）一般農業區：……。」「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 1 點、第 11 點及第 12 點分別定有明文。本件原告向被告申請在系爭土地上採取土石，經被告核發土石採取許可證，事後並歷經 4 次申准展延許可期限至 98 年 9 月 5 日止；原告在最初取得發土石採取許可證後，曾向被告申請土石採取場登記證及開工，其間固有因採取土石區位於農牧用地上，尚未辦妥用地變更編定致無法進場施工之爭議，但嗣後經協議已獲得被告同意無須辦理用地變更，惟仍應在系爭開採區設置 20 公尺綠帶以符合農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點之要求，因原告無法配合致無法進場進行開採作業等情，為兩造所不爭執，並有被告 97 年 8 月 27 日府農農字第 0970128240 號函及其歷次核准原告展限之公函在卷足憑（參見本院卷第 119 頁、第 146 頁、第 150 頁、第 153 頁、第 156 頁）。據上可知，原告迄今無法進場開採土石，乃係因原告無法配合在開採區設置 20 公尺綠帶所致，純屬土石採取場登記證核發及開工之問題，要與土石採取許可無涉。否則，何以上開有關尚未辦妥用地變更編定致無法進場施工之爭議，早在原告第一次申請展限時即已發生（參見本院卷第 156 頁），被告仍先後准許原告 3 次展限之申請？更見土石採取許可期限與土石採取之開工，分屬二事，各自獨立存在，互不相侔。又既然土石採取許可證之核發與展限，與取得土石採取場登記證後開工分屬二事，已如前述，則原告就有關開工之事與被告交涉，及雙方就此所進行之協商等，自不能視為土石採取許可期限展延之申請。因此，原告主張「就上開具體不可行之方案，被告亦未曾正式函示原告得以開工採取土石，以致原許可之期間於不可歸責於原告之事由而屆至，依法理，上開不可歸責於原告之事由所致之遲誤期間，應不予計入，況且，由上開函文顯示原告一而再的持續准予開工採取土石，足認原告應已有申請展限之意思，被告自不得逕為依據業於 92 年 3 月 12 日廢止之土石採取規則第 17 條規定，為註銷系爭土石採取許可證之處分。」云云，應屬原告主觀之認知

，洵非可採。

- (六) 再者，本件被告准許原告第 4 次展限申請，以 97 年 8 月 12 日府建石字第 0970119717 號函載明：「……說明：……二、查貴公司領有本府所核發之 96 年 9 月 21 日府建石字第 0960139912 號土石採取許可證乙紙，許可有效期限至 97 年 9 月 5 日止；因土地位屬特定農業區農牧用地上，可否容許採取土石使用上有疑義，致土石區仍未進場執行開採作業。三、次查本案前經經濟部會同中央各部會於 96 年 4 月 26 日至申請區現場實地勘辦後達成共識，以 96 年 5 月 4 日經授務字第 09620109220 號函會勘記錄表示，同意本申請案界定為單純處理個案問題（亦即無需辦理用地變更）在案，目前本府亦刻正簽辦中，爰所提展限申請同意依原期限一年予以展限。四、倘上述簽辦事項本府不予同意，或後續同意容許使用之相關配套機制貴公司無法配合辦理，仍將不得進場執行開採作業。……」等語，亦明白告知原告有關土石採取許可證之展限與取得土石採取場登記證後開工分屬二事，各自獨立存在，原告理應知悉二者應分開辦理，且後者屬可否進場施工之問題，另有其條件限制，並不受前者許可展限所影響。是原告主張「本件系爭土石採取一案，依前揭被告 97 年 8 月 12 日府建石字第 00970119717 號函示，應待被告先行作成是否准許進場開工採取土石之行政處分，依法被告自應於原許可採取期限內作成准駁與否之行政處分，從而是項因可歸責於被告之事由，致原告遲遲未能進場開工採取土石，及至本件系爭土石採取許可證許可有效期限為 98 年 9 月 5 日前之 98 年 8 月 11 日具函申請展延許可期限，原告是項申請，即難謂有逾土石採取規則第 16 條第 2 項土石採取人應於期滿二個月內申請展限之規定。」云云，要屬誤解，容非可採。至於原告所援引之高雄高等行政法院 97 年度訴更一字第 27 號、94 年度訴字第 616 號判決，皆與本件所爭執之許可期限展延及開工關係有別，尚難援引適用。另土石採取法第 16 條規定：「土石採取人依第六條規定為展限之申請時，應於期滿六個月前為之。但土石採取許可期限在一年以內者，應於期滿二個月前為之

。」並不限於土石採取人經核准進場開工採取土石始得申請展延，此觀同法第 6 條規定，土石採取許可期限期滿時即可申請展延自明。是原告訴稱「土石採取法第 16 條規定……係針對土石採取人經核准進場開工採取土石後，認有展限之必要，所規定之展限申請期限而言，本件被告至原告 98 年 8 月 11 日申請展延土石採取期限前，迄未依前揭『被告 97 年 8 月 12 日府建石字第 00970119717 號函』之內容，處理是否准許被告進場開工採取土石之事宜。」云云，亦有誤會，尚非可取。

- (七) 原告又主張：「……本件被告於廢止已授予原告利益之合法授益處分時，未對原告指明如因而受有財產上之損失時，願給予何種程度之損失補償，即以原處分廢止原核發予原告之合法授益行政處分，顯不符前開廢止合法授益處分之法理及行政法院判決意旨。」云云。然查，依前揭土石採取法第 6 條、第 16 條及第 18 條之規定，土石採取許可證期限屆滿，當事人未於法定期限內申請展延，即自動失效，不待被告作成廢止之行政處分。本件原告前經被告核准於系爭土地採取土石，領有被告 93 年 9 月 8 日核發之府建水字第 0930094121 號土石採取許可證，許可有效期限自 93 年 9 月 6 日起至 94 年 9 月 5 日止；嗣原告 4 次申准展延，最後領有被告換發之 97 年 8 月 12 日府建水字第 0970119717 號土石採取許可證，許可期限至 98 年 9 月 5 日止。本件原告以 98 年 8 月 11 日立發字第 980811 號函（被告收文日 98 年 8 月 12 日，參見本院卷第 69 頁）向被告申請辦理上開土石採取許可證展延事宜，顯已逾越依前揭土石採取法第 16 條之規定，被告以原處分否准原告申請展延之請求，則原許可期限即應於 98 年 9 月 5 日屆滿。原處分並無對於授益處分為廢止之處分，已如前述，自不生廢止授益處分後之損失補償之問題。是原告前開所訴，亦無足採。

- (八) 未按「訴願人在第十四條第一項所定期間向訴願管轄機關或原行政處分機關作不服原行政處分之表示者，視為已在法定期間內提起訴願。但應於三十日內補送訴願書。」訴願法第 57 條定有明文。本件原告於 99 年 7 月 26 日收受原處

分函（參見本院卷第 61 頁），嗣於 99 年 8 月 23 日（被告收文日）向被告提出申覆書（參見訴願卷第 38 頁至第 40 頁），核其內容，已表明就被告 99 年 7 月 22 日府建石字第 0990133629 號函請求撤銷之意旨，並已記載其請求之事實及理由，已具有訴願書之實質內容，應認為已合法提出訴願，尚無依訴願法第 57 條但書補送訴願書之問題；就此部分訴願決定機關以原告逾越訴願法第 57 條但書規定之 30 日期間始補送訴願書為由，作成訴願不受理之決定而未為實體審究，固有未合，惟本件原告之請求在實體上仍無理由，訴願決定之理由雖有不同，然結論並無二致，原告徒執前詞，訴請撤銷訴願決定，為無理由，應予駁回。

七、綜上所述，本件原告申請展延系爭土石採取許可證，已逾越土石採取法第 16 條規定之期限，被告否准原告之所請，並無違誤。原告徒執前詞，訴請撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。另原告申請展延既無理由，則其訴請判決如訴之聲明第二項之課予義務事項，亦屬無據，應併予駁回。

八、兩造其餘陳述於判決結果不生影響，無庸一一論列，併予敘明。

據上論結，本件原告之訴及追加之訴為無理由，爰依行政訴訟法第 98 條第 1 項前段，判決如主文。

中 華 民 國 100 年 9 月 15 日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法 官 王 茂 修

法 官 莊 金 昌

法 官 劉 錫 賢

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於判決送達後 20 日內向本院提出上訴書狀，其未表明上訴理由者，應於提起上訴後 20 日內向本院提出上訴理由書（須依對造人數附具繕本）；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。

中 華 民 國 100 年 9 月 15 日

書記官 莊 啟 明

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（100 年版）第 550-584 頁