

司法院法學資料檢索系統

列印時間：108.12.19 07:20

裁判字號：最高行政法院 92 年判字第 936 號行政判決

裁判日期：民國 92 年 07 月 17 日

裁判案由：礦業法

最 高 行 政 法 院 判 決	九十二年度判字第九三六號	1
上 訴 人 龍福礦業股份有限公司		2
代 表 人 乙○○		3
被 上 訴 人 經濟部		4
代 表 人 甲○○		5
右當事人間因礦業法事件，上訴人不服中華民國九十一年五月三十一日臺北高等行政法院九十年度訴字第三九七〇號判決，提起上訴，本院判決如左：		6
主 文		8
上訴駁回。		9
上訴審訴訟費用由上訴人負擔。		10
理 由		11
本件上訴人起訴主張：上訴人原領位於苗栗縣獅潭鄉桂竹林及泰安鄉汶水地方臺灣採字第四五六六號煤礦採礦權，於民國八十二年屆滿，上訴人向前臺灣省礦務局（八十八年七月該局改隸被上訴人）申請准予礦業權展期。被上訴人乃依前臺灣省礦務局簽報，於八十五年一月九日以經（八五）礦字第八四二七三六八〇號函核准其採礦權展限七年。上訴人所領採礦權至八十九年一月二十七日又屆滿，上訴人於礦業權期限屆滿前再度申請礦業權展期。惟被上訴人認為系爭礦區與當時礦業法施行細則第五十六條第一項第三款不符，遂於八十九年九月十六日以經（八九）礦局字第八九八七九一五五號函否准其採礦權展限。上訴人對此拒絕之處分不服，循序提起行政救濟均遭駁回。惟查礦業權為用益物權，但坑道僅為輔助谷岡煤礦採礦所需而設置，雖為谷岡煤礦礦業權所及，並無排他性可言，且依法條之體系解釋，礦業法第四十條係規定於礦業法第二章第三節「礦業權之變更移轉與消滅」之內，故被上訴人核准上訴人使用谷岡煤礦之坑道後，龍福煤礦之礦業權自亦擴張及於此坑道部分，則谷岡煤礦雖受停止開採處分，上訴人承擔坑道維修義務，以及使用坑道之權利，自應不受影響。況由礦務局於谷岡煤礦公告註銷完成後，同意上訴人使用原谷岡煤礦平水坑道之處分觀之，被上訴人六十七年間核准借道通過谷岡煤礦時，上訴人礦業權範圍確已同時擴張至坑道部分，否則苟上訴人本來即無權「修復」，谷岡煤礦礦業權註銷後，上訴人並未另為取得該坑道之礦業權，何以僅擬具「修復」之安全措施計畫，即得逕行使用？足見臺灣省礦務局先前命令上訴人停止取道復舊工程、禁止上訴人開採龍福煤礦之處分，並無法令依據，自非裁量權之行使，其恣意反覆之處分，確屬違法。另依臺灣省礦務局八十四年十二月六日八四礦行二字第四三二〇七號函可知，被上訴人先前之禁採處分，並非可歸責於上訴人，且該不可抗力事故所致坑道崩塌、不能開採之狀態，迄至上訴人申請展限為止，並未排除，故視為特殊案件處理。上訴人於本次申請展期時，未能修復借道通過之坑道，且未能進入礦區實地查核等情節，與八十四年間上訴人申請展期時，因谷岡煤礦全礦禁採而無法進入礦區之情節相當，均屬不可抗力且不可歸		12
		13
		14
		15
		16
		17
		18
		19
		20
		21
		22
		23
		24
		25
		26
		27
		28
		29
		30
		31
		32
		33
		34
		35

責上訴人之事由，依相同事件為相同處理原則，自應一體適用「礦業法施行細則第五十六條第一項二、四、五、六款特殊案件查核處理原則」，否則即與平等原則有違。另查礦務局前次展限時並未命上訴人另開新坑道供查勘煤藏賦存，可證除借道通過之坑道外，被上訴人核准上訴人採礦權時，亦認另開新坑道，顯不利於系爭礦區之地形或礦床安全開採之需求，且不符經濟效益；況且借道通過之坑道既已崩塌，任何人客觀上均無法進入礦區，此為前次申請展限當時既已存在之狀態，然礦務局竟以客觀上不能達成之條件，作為前次展限時行政處分之附款，顯有濫用行政處分附款之情事。另查八十五年七月十一日上訴人已向國有財產局辦理承租國有礦業用地，礦務局亦以八十六年六月十六日八六礦行一字第一七七九〇號函復上訴人即日起開始復工。為此，上訴人乃聘僱人員，投注鉅資，積極進行坑道修復之工作，惟因原有坑口業已崩塌，上訴人不得不於坑口附近開設新坑口，並計畫挖鑿另一長約三十公尺之聯絡巷與原坑道相通，各該開採計畫，並已載於礦業簿檢送礦務局備查。然礦務局知悉上訴人復工後，竟又反覆其詞，於八十七年四月二十日再次函知上訴人「應俟辦理核定用地及租妥用地後始可施工」，致使上訴人甫復工之修復開採工作，又因被上訴人之命令而停工。惟礦業法第六十五條已明定礦業權者有權先行使用礦業用地，故即令上訴人與國有財產局之間，對於費用項目未能達成協議，然無論礦業用地租約是否簽訂，上訴人復工開採之計畫，依法原不應受其影響，惟礦務局卻執此理由命令上訴人停工，顯有違法情事。另主管機關根據當時礦業法施行細則第五十六條審查有無繼續開採價值時，即應以礦藏量（或煤藏儲存）多寡為依歸，殊與政府有無補貼煤價政策，抑或進口煤價之高低無涉。況按當時礦業法施行細則第五十六條所定要件，係適用於採礦權「展限」申請之案件，則該條所謂「有繼續開採價值」乙節，依文義解釋，亦應指扣除期滿前已採數量後，賸餘礦藏量有無繼續開採之價值而言，不及其他。準此，本件龍福煤礦自前次展限申請核准後，並無開採實績，其礦藏量（或煤藏儲存）自無任何變動，則依礦業法第十六條規定，以及行政行為之信賴保護原則，被上訴人斷無否准本件上訴人礦業權展限申請之正當理由。至被上訴人辯稱我國加入世界貿易組織後，因煤價補貼政策取消與進口煤價競爭等因素，龍福煤礦已無「繼續經營價值」，亦無「繼續開採價值」云云，要屬嚴重曲解法令，殊無足取。且上訴人為開採龍福煤礦，既已投入龐大之成本，主觀上自係信賴系爭礦區礦業權期限屆滿時，仍可繼續申請展限開採，苟無更高之法益須要維護，礦業法賦予上訴人採礦之利益，客觀上即有予以保護之必要，應無疑義。另按提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付，行政訴訟法第七條定有明文。本件上訴人訴請賠償損害，固仍主張被上訴人違法行使公權力，致生礦業權受損為理由，然上訴人依行政訴訟法規定合併請求損害賠償之標的，係以龍福煤礦因臺灣省礦務局八十年八月二十三日以八十礦保份字第〇二一三七〇號函告上訴人應俟谷岡煤礦受全礦禁止工作之處分原因消滅後始得施工，已對該礦實質禁採，上訴人自該實質禁採處分時起所受民法第二百十六條第二項可得預期利益之損害，顯與另案之賠償範圍有間，不得混為一談，而謂本件損害賠償訴訟為他訴既判力所及。爰請求（一）為判決撤銷原處分及訴願決定。（二）上訴人所領臺濟採字第四五六六號煤礦採礦權申請展限一案，應予准許。（三）被上訴人應給付上訴人因開採「龍福煤礦」而投資之生產成本及自八十年九月一日起至清償日止，按同業標準計算之合理利潤等語。

被上訴人則以：查上訴人礦區迄今無法進行實際開採作業之緣由與本次處分無涉。該礦無法進行開採的相關爭議及損害賠償請求，上訴人已於八十六年向民事法院提出國家賠償之訴在案，且已陸續由臺灣臺北地方法院及臺灣高等法院民事判決駁回上訴人

之訴及其上訴，目前該案正上訴最高法院審理中。次依「研商礦業法施行細則第五十六條第一項第二款、第四款、第五款及第六款特殊案件查核處理原則」（以下簡稱特殊案件查核處理原則）意旨，係指採礦權展限之申請案目前因借道通過鄰礦，鄰礦受主管機關為全礦禁採之處分，致其不能經由借道之坑道進入所領礦區工作。而主管機關關於辦理該類案件查核時，可能發生無法有效查核之情況，所以才訂定該處理原則。如果曾有上述特殊情形，但該情形於當次展限時已不存在，則與該處理原則的意旨不符，當然不適用。被上訴人於八十二年審核系爭礦區時，該礦區符合上述特殊條件，所以被上訴人核准展限；但本案於八十九年展限申請時，其鄰礦之礦業權早已消滅，且該地區之礦業用地，已核定予上訴人，又該礦區自八十五年核准展期至本期展限期間，一直未施工開採，主管機關無從基於礦場安全理由為任何禁止開採之處分，所以當然無該處理原則之適用。另系爭礦區自八十四年五月三十日無法經由借道之谷岡煤礦坑道進入其礦區工作之原因消失後，礦業主管機關就未再對該礦區有任何行政上的限制。上訴人所陳被上訴人曾於八十六年、八十七年先後准予其施工又禁止其施工等語，並檢陳臺灣省礦務局八十六年六月十六日八六礦行一字第一七七九〇號函及八十七年四月二十日八七礦行二字第〇九九八〇一號函，係屬曲解該局函文意旨。上開八十六年函文並無為復工之准駁處分，僅告知施工開採之流程；八十七年函文只准其該年度施工計畫及安全開採計畫書圖備查，並再次復知施工開採之流程。依據礦業法相關規定，上訴人雖擁有合法採礦權及該局核定之礦業用地與年度施工計畫及安全開採計畫書圖，但仍需有礦業用地之使用權後始得為合法開採。另上訴人所需使用之坑口、機電房、炸藥庫、儲煤場、修理場及道路等礦業用地，此乃上訴人與土地主管機關間之問題。上訴人未能於奉准展限後進行開採工程，乃係其未能與土地主管機關完成租用礦業用地手續所致，其責任應由上訴人負擔等語，資為抗辯。

原審斟酌全辯論意旨，及調查證據結果以：經查礦業權乃屬一「無體財產權」，其權利內涵與一般無體財產權相同，均受公法上限制，換言之，礦業權並非僅僅只是將某一區域內地下礦藏之開採權指定給礦業權人而已，其開礦之方式，掘進礦藏之方式、坑道路徑、開採中所應維護之安全標準等事項亦屬礦業權內涵之一部，並含有公法上義務之性格。因此不能謂取得礦業權者，可以不受任何限制，自由決定。其次礦業權乃是公法上特許權之給予，國家在決定是否給予礦業權以及對何人給予此等特許之礦業權時，原則上享有裁量權限，只要其裁量本身未有裁量逾越、裁量濫用或裁量怠惰等違法情事，法院不得對之加以審查。而礦業權人有「信賴保護原則」之適用，但此等資本投入之風險（例如資金短缺、材料瑕疵或成本增加等），當然也應由礦業權人自行承當，且礦業權期限屆滿後，原則上礦業權即歸於消滅。此時如果礦業權人申請延展，雖然依當時礦業法施行細則第五十六條第二項之規定，「從期滿後，至核准展限」之期間內，其礦業權仍視為存續。但礦業權人因國家作出展限決定而繼續取得採礦之權利時，此等採礦權限延長之性質，應屬「羈束處分」，國家在核准與否之決定受有法令之限制。但從現行礦業法施行細則第五十六條第一項各款所定之核准要件來觀察，礦業權之延展顯然屬於新權利之賦與，因為核准之要件中並不包涵「既得權保護」之問題。因此礦業權之延展性質上純屬「新授益處分之作成」，並不涉及行政程序法第一百七十七條以下所指之「違法授益處分之撤銷」或「合法授益處分之廢止」之情形，也無（廣義的）信賴保護原則適用之餘地。本案延展礦業權所應適用之準據法及上訴人之請求權規範基礎應該僅建立在現行礦業法施行細則第五十六條第一項各款之規定中，並不及於其引用，被上訴人於八十四年十一月十八日以經（□）礦字第八四二七三一九一號函所發布之解釋性行政規則特殊案件查核處理原則。而所謂的「繼

續開採價值」是一個評價性的、概然性的預測，應屬一不確定之法律概念，並且應該 122
承認有「判斷餘地」理論適用之餘地。本案被上訴人既然認定「上訴人之礦區無開採 123
價值」，並且詳細說明其作成判斷之衡量因素，其判斷過程本身也無濫權情事發生， 124
法院自應予以尊重。另在決定礦業權是否延展時，原則上不須考慮「已往礦業權有效 125
期間內，主管機關是否有不當或違法之限制，導致礦業權人無法實施礦業權」，除非 126
違法不當之管制，直接導致礦業法施行細則第五十六條第一項各款之構成要件事實無 127
法實現，才有必要透過「誠信原則」之法理，來考慮主管機關違法作為對延展礦業權 128
所生之影響。查因礦業權所生之公法上義務仍有谷岡煤礦負責執行。上訴人礦業權之 129
實施在此範圍內受到谷岡煤礦實質限制，而這個限制本身又是出於上訴人與谷岡煤礦 130
間之私法上約定。當谷岡煤礦遭禁採處分，上訴人雖然因此無法繼續原來之坑道，但 131
這不可歸責於被上訴人，而是上訴人所須自行承擔之營業風險。至於被上訴人是否依 132
職權撤銷谷岡煤礦之礦業權，上訴人僅有事實上之利害關係，而非具有法律上之利害 133
關係，不得憑此主張被上訴人怠於作為，違法侵害其權利。另上訴人在本案中附帶請 134
求損害賠償一節，因上訴人請求權規範基礎為國家賠償法第二條第一項所定之「一般 135
國家賠償責任」，而依同法第十條之規定，採「協議先行原則」，即使行政訴訟法第 136
七條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併提請求損害賠償或其他財產上給 137
付」，依法規範之體系解釋，此項規定也不構成國家賠償法第十條之特別規定，而排 138
斥了「協議先行程序」對一般國家賠償案件之適用性。本件上訴人提起本件撤銷之訴 139
之前，並未踐行此項「請求協議」之前置程序，其逕行提起此一給付之訴，於法亦有 140
未妥。本件原拒絕處分並無不合，訴願決定予以維持亦無違誤，上訴人訴請撤銷，並 141
請求命令被上訴人作成准予展限採礦權行政處分，且請求被上訴人應給付上訴人因開 142
採「龍福煤礦」而投資之生產成本及自八十年九月一日起至清償日止，按同業標準計 143
算之合理利潤，為無理由，判決駁回上訴人之訴。 144

上訴意旨，除持前詞外，並以：查相同案件應為相同處理為一般法律原則，前次採礦 145
權展限係發生在行政上限制消失之後，且礦藏量並無變更，基於公平原則，本次展限 146
即應為相同處理。且上訴人於本次申請展期時，未能修復借道通過之坑道，亦未能進 147
入礦區實地查核等情節，與八十四年間上訴人申請展期時，因谷岡煤礦含礦禁採而無 148
法進入礦區之情節相當，均屬不可抗力且不可歸責上訴人之事由，依相同事件為相同 149
處理原則，自應一體適用特殊案件查核處理原則，採取與八十四年核准展期時，以礦 150
區評估方式認定開採價值。又依礦業法施行細則第五十六條第一項第三款規定可知， 151
除剩餘之可採量外，其他影響審核繼續開採價值條件，應僅限於「需再投資等所需生 152
產，是否還有合理利潤」而已。查八十四年間及本次申請展限期間至八十九年九月底 153
截止，上述生產成本與產銷能力亦無變動，亦由礦業技師簽證於「繼續開採計畫書」 154
證明在案，合理利潤並無變動，因此本件申請展限案已符合規定，是無疑義。依同法 155
施行細則第五十七條規定：採礦權展限之申請如不違反本法及本施行細則或其他法令 156
規定者應予核准。然被上訴人竟以上訴人礦區因我國加入WTO 後，已無繼續經營價值 157
為由，否定亦無繼續開採價值。惟我國加入WTO 時間為九十一年間，是被上訴人不准 158
展限後二年。且查繼續經營價值係礦業權者自行判斷評估，其贏虧當係自行承受，原 159
審未慮及此，認無繼續經營價值，顯與法令不符。次查行政機關依裁量權所為之行政 160
處分，以其作為或不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤銷，行政訴訟 161
法第二百零一條定有明文。被上訴人既然明知不進入坑道調查，無法實際調查礦藏， 162
故根本無從說明其作成判斷之衡量因素，且既缺乏此種客體或狀態存在，竟亦不採經 163
濟部煤礦探勘處編印之探勘報告，亦不說明不採之理由；亦未經由科技專門知能加以 164

確定，或參照該礦區圖以瞭解礦藏蘊藏量，足見根本無法導至上訴人之礦區無開採價值之結論。原審竟認其判斷過程本身也無濫權情事發生，法院自應予以尊重，其顯有未盡調查能事之違法。另查當時礦業法施行細則第五十六條第一項第一款規定係保護原礦業權者既得之礦業權。第二款及第五款規定即是保護原礦業權者已往遵守盡了公法上義務之既得權，否則該礦業權即依法被撤銷。至於第三款從文義上觀之，應為保護已往在礦業權存續期間於投入之成本得據為請求延展礦業權之信賴表現既得實績之權利，國家因此負有延展礦業權之公法上義務。且礦業權屆滿，經礦業權人申請展限，查明礦區內礦物尚有剩餘可採量時，應即確定有繼續開採價值，准許延展期限，是保護原礦業權設權時之既得權，即礦業權在礦區內採掘所登記之礦物權利。是國家依信賴保護原礦業權得在礦區內繼續採掘礦物之既得權。因此礦業權之延展性質上，純屬依法繼續授益處分之作成，並涉及行政程序法第一百十七條以下所指之違反授益處分之撤銷，也有廣義的信賴保護原則適用之餘地，並非如原審所述屬於新權利之賦與。請為原判決廢棄，訴願及原處分均撤銷之判決。經查，本件上訴人向被上訴人請求申請展限其所領臺濟採字第四五六六號煤礦採礦權，被上訴人所為否准原處分及行政院訴願決定均於八十九年間完成，而行政程序法係於九十年一月一日施行。從而，被上訴人或訴願決定機關未引用該法，作為審理本件之依據，核無違誤，上訴人似誤解行政程序法定有溯及效力規定，合先□明。又採礦權准許時之法規，於屆期申請展限時已失效，此時是否准予展限自應依據展限時有效之法規，此與行政法平等原則及信賴保護原則無涉。本件上訴人係於八十九年元月廿七日系爭煤礦採礦權屆滿，提出展限之申請。原審法院以礦業法施行細則第五十六條已於八十五年九月二十五日修正公布，沿用至九十二年二月十二日刪除，而被上訴人於八十四年十一月十八日以經（□）礦字第八四二七三一九一號函，所發布之解釋性行政規則特殊案件查核處理原則，是針對七十二年六月十日修正公布之礦業法施行細則第五十六條第一項所為之解釋，但七十二年六月十日修正公布之礦業法施行細則第五十六條第一項第二、四、五款之規定，已在現行礦業法施行細則第五十六條第一項中予以刪除，而上開「特殊案件查核處理原則」結論（一）所列之附件，又完全針對七十二年六月十日修正公布之礦業法施行細則第五十六條第一項第二、四、五款之規定內容而為解釋，現行法既然已將該等規定刪除，故在解釋當時礦業法施行細則第五十六條第一項各款之規定時，即不需參酌上開「特殊案件查核處理原則」結論（一）之附件規定。而礦業權之展限是新權利之賦與，其權利成立之實體構成要件，自應適用申請展限時之法律為之，即現行礦業法施行細則第五十六條第一項各款之規定，核無違誤。上訴人一再以客觀環境未變更，依平等及信賴保護原則，本件仍應適用上開特殊案件查核處理原則，無非上訴人主觀法律見解，核無足採。又任何行政法規皆不能預期其永久實施，受規範對象須已在因法規施行產生信賴基礎之存續期間，對構成信賴要件之事實，有客觀表現之行為，始受信賴保護。即在有關規定停止適用時，未有客觀上具體表現信賴之行為，即無主張信賴保護之餘地（司法院釋字第五二五號解釋意旨參照）。原審認為依當時礦業法施行細則第五十六條第一項各款所定之核准要件來觀察，礦業權之展限顯然屬於新權利之賦與，因為核准之要件中並未包含「既得權」保護問題。而且從法理上言，國家賦與礦業權之始即已言明期限，礦業權人在進行開採成本投入之活動時，即應估算權利存續期間。豈可謂「以往在礦業權存續期間投入之成本，得據為請求延展礦業權之『信賴表現』基礎，國家因此負有延展礦業權之公法上義務」因此礦業權之展限性質上純屬「授益處分之作成」並不涉及行政程序法第一百十七條以下指之「違法授益處分之撤銷」或「法令授益處分之廢止」情形，也無（廣義的）信賴保護原則適用之

餘地。以上訴人對前開特殊案件查核處理原則，並未有客觀上具體表現信賴行為而言	208
，原審判決認上訴人無適用信賴保護原則之餘地，核與司法院釋字第五二五號解釋意	209
旨相合。本件申請展限，係於八十九年一月間提出，於同年九月作成否准之處分，雖	210
此時我國尚未加入WTO，惟就加入WTO相關事項，已展開準備工作，即加入後對我國經	211
濟影響，早已作成評估，是被上訴人以上訴人系爭礦區可能因我國加入WTO 後，已無	212
繼續經營價值，尚無違誤；況是否有繼續經營價值，現行法規並未明定僅審酌系爭採	213
礦產自身剩餘可採量，而不得參酌外在經濟環境之變動。被上訴人審查結果，認系爭	214
採礦權不符當時礦業法施行細則第五十六條第一項第三款之規定，否准上訴人展限之	215
申請，無違礦業法施行細則第五十七條前段：採礦權展限之申請，如不違反本法及本	216
細則或其他法令規定者，經濟部應予核准之規定。另原審判決在概念釐清事項中，說	217
明有關礦業法第四十條鄰接礦區之利用及礦區之調整，表示該條僅是規定礦業權內容	218
之變更，上訴人在取得鄰區礦業權人同意，並經主管機關調整礦區或核備，而可掘進	219
鄰接礦區或開鑿井隧通過鄰接礦區時，其礦業權之內涵固然有擴張，但擴張之權利內	220
涵僅屬抽象之開礦實施權能，而為實踐此一權能必須付出之財物成本，並不在上開擴	221
張之權能範圍概念內，乃屬民法上之使用借貸，應依民事法律關係來處理，並不在礦	222
業權利內涵，上訴人指摘原審判決上開見解有無視礦場安全之違法，核無法律依據，	223
不足採信。除此之外，上訴人其餘指摘原審判決有關係系爭採礦權並無繼續開採價值等	224
事項，無非涉及原審法院證據取捨及事實之認定，依行政訴訟法第二百四十二條規定	225
，自不得據以對本院提起上訴。綜上所述，原審判決維持原處分及訴願決定，並駁回	226
上訴人之訴，於法並無不合。上訴意旨指摘原審判決違背法令，求為廢棄，即難認為	227
有理由。	228
據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條	229
第三項前段，判決如主文。	230
中 華 民 國 九 十 二 年 七 月 十 七 日	231
最 高 行 政 法 院 第 四 庭	232
審 判 長 法 官 廖 政 雄	233
法 官 趙 永 康	234
法 官 林 清 祥	235
法 官 鍾 耀 光	236
法 官 姜 仁 脩	237
右 正 本 證 明 與 原 本 無 異	238
法 院 書 記 官 莊 俊 亨	239
中 華 民 國 九 十 二 年 七 月 十 八 日	240

相關法條

- 礦業法 第 2、16、40、65 條 (91.06.12)
- 行政訴訟法 第 7、98、201、242、255 條 (87.10.28)
- 民法 第 216 條 (91.06.26)

- 行政程序法 第 117 條 (90.12.28)
- 國家賠償法 第 2、10 條 (69.07.02)

資料來源：司法院法學資料檢索系統