

裁判字號：最高行政法院 91 年度判字第 1808 號 行政

裁判日期：民國 91 年 10 月 03 日

案由摘要：有關土地事務

最 高 行 政 法 院 判 決

九十一年度判字第一八〇八號

上 訴 人 臺中縣政府

代 表 人 黃仲生

訴訟代理人 黃文崇律師

被 上 訴 人 蔡駿茂

蔡木生

蔡水源

吳祁水

右 四 人

訴訟代理人 蕭文濱律師

右當事人間因有關土地事務事件，上訴人對於中華民國八十九年十二月七日臺中高等行政法院八十九年度訴字第一五七號判決，提起上訴。本院判決如左：

主 文

原判決廢棄。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理 由

本件上訴人主張：被上訴人等於八十六年六月五日未備齊文件向上訴人申請沙鹿鎮〇〇段六四七地號土地，由山坡地保育區暫未編定用地變更編定為同區丙種建築用地，經上訴人函知被上訴人補正後，函請各相關單位於八十六年十月十四日前往實地勘查，始查明該筆土地部分為道路，且面臨之道路尚未施工完竣，而被上訴人係就整筆土地辦理變更編定為同區丙種建築用地，與使用現況未符，遂請被上訴人依規定向所轄地政事務所申請使用面積測量。被上訴人於八十七年五月就該宗土地內使用部分面積測量完竣後，再洽上訴人續辦。上訴人依內政部八十七年十月八日（本案尚未完成變更編定程序時）召開「研商『山坡地開發建築管理辦法』發布實施前，經水土保持機關受理並核發『水土保持證明』或『地勢平坦免水土保持證明』申請用地變更編定為丙種建築用地有關事宜」會議決議，函知上訴人不再辦理，處理過程並無違誤。原判決以被上訴人提出變更編定申請之八十六年六月五日暨補正後之八十七年五月一日均係在行政院函示自八十八年三月十七日停止適用之前，且合乎信賴保護原則，依法律

不溯及既往，乃為准許被上訴人變更地目之判決。惟本件情形係法律不溯及既往抑新舊法規適用原則即中央法規標準法第十八條之從新從優原則之適用，顯有疑義。查八十八年三月十七日前，有關山坡地保育區暫未編定用地土地申請變更編定為丙種建築用地，係依行政院七十二年八月十五日台七十二內字第一五〇六二號等十一函，據以申請變更編定之行政法規，被上訴人提出申請時，上述法規仍屬有效，惟在處理程序尚未終結前，內政部另以八十八年四月一日台內地字第八八〇四二七六號函示停止適用前述十一種函示法規，自屬據以准許之法規發生變更，應適用新法之規定，原判決未審酌上情，自有判決不適用中央法規標準法第十八條規定之情事等語。

被上訴人則以：基於法治國家內涵之信賴保護原則，行政法規之適用原則上不溯及既往，是為「實體從舊程序從新」原則，而中央法規標準法第十八條規定之從新從優原則，乃上開原則之例外。為保障人民之權利，於聲請許可案件時，在處理程序終結前，採從新從優之原則，應視各個具體案件，依其性質，決定適用行為時法或新法規。從而，舊法有利於當事人時，仍應適用舊法。本件被上訴人等於八十六年六月五日檢具文件向上訴人申請變更編定案件，歷經多次補件、更正、分割及各相關單位實質審查之會審程序，迄至八十七年十月間會審完竣，並由承辦人員簽呈核准，依此，上訴人應依行為時法令（含行政命令），及信賴保護原則，許可被上訴人等變更為丙種建築用地編定之申請。惟上訴人以行政院八十八年三月十七日台八十八內一一〇四七號函停止適用行政院七十二年八月十五日台七二內字第一五〇六二號函，並經內政部八十八年四月一日台內地字第八八〇四二七六號函轉前揭行政院停止適用函，下達各縣市政府，而生停止受理變更使用編定申請之效力，於八十八年六月十一日以府地用字第一七二八九七號函通知被上訴人，本件不再繼續辦理，違反信賴保護原則、誠信原則及法律不溯及既往等原則等語，資為抗辯。

原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：本件山坡地申請變更編定為丙種建築用地，被上訴人等申請案件繫屬中，且已會審完畢，主管機關內政部突於八十八年三月十七日，函示停止適用先前實施十餘年之標準，除基於維護重大的公共利益之考量外，應適用新法，否則應保護人民之信賴利益，不許溯及適用。依前述內政部會議紀錄所載，此一函示固有「避免山坡地開發建築不當造成災害發生」等考量，難謂與公益無關。惟審酌本件之情形，系爭土地位於台中縣沙鹿鎮〇〇段六四七地號，係屬山坡地地勢平坦地區，且原核可之水土保持設施仍維護良好，不用開挖整地。準此，如依廢止前之函示，准予變更為建地，亦不致造成公共利益之重大損害，是以被上訴人等之信賴利益應予保護，行政院八十八年三月十七日函示不可溯及適用於本件申請案。又系爭土地除部分係屬道路應予剔除外，其餘面積〇·六三四八公頃，應准由山坡地保育區暫未編定用地變更為同區丙種建築用地。上訴人否准被上訴人等之申請，即有未

合，一再訴願決定遞予維持亦有可議，被上訴人聲明求為撤銷一再訴願決定及原處分，並命上訴人作成就坐落臺中縣沙鹿鎮○○段六四七土地內面積○·六三四八公頃准由山坡地保育區暫未編定用地變更為同區丙種建築用地之行政處分，即無不合，應予准許，固非無見。

本院查：中央法規標準法第十八條規定：「各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。」，乃法律就各機關受理人民聲請許可案件，在處理程序終結前，其據以准許之法規有變更時，所為新、舊法令適用原則之特別規定。除法令明文規定排除其適用者外，凡於中央法規標準法第十八條適用範圍內，應排除「實體從舊程序從新」等一般法律適用原則之適用；又該條規定，僅適用於人民聲請許可案件處理程序終結前據以准許之法令變更之情形，不適用於處理程序終結後，法令變更之情形，因此與法令不溯既往原則之適用無關，二者規範對象既不相同，故無競合關係，亦無排斥關係，合先說明。次查八十八年三月十七日前，有關山坡地保育區暫未編定用地土地申請變更編定為丙種建築用地，係以行政院七十二年八月十五日台七十二內字第一五〇六二號等函，作為申請變更編定之法規依據。本件被上訴人提出申請時，上述法規仍屬有效，惟在處理程序尚未終結前，行政院以八十八年三月十七日台八十八內一一〇四七號函停止適用行政院七十二年八月十五日台七二內字第一五〇六二號函，並經內政部八十八年四月一日台內地字第八八〇四二七六號函轉前揭行政院停止適用函，下達各縣市政府，而生停止適用前述行政院函示之效力，即本件被上訴人等於八十六年六月五日向上訴人申請沙鹿鎮○○段六四七地號土地，由山坡地保育區暫未編定用地變更編定為同區丙種建築用地事件，在被上訴人提出申請後、處理程序終結前，原據以准許之法規發生變更等情，為原審所認定，且為當事人所不爭執。是本件上訴人受理人民聲請許可案件，在處理程序終結前，據以准許之法規有變更，自應適用新法之規定。原判決以行政院八十八年三月十七日函示，不可溯及適用於本件申請案云云，並未敘明該聲請許可案件是否不符合中央法規標準法第十八條規定，故不得依該條規定適用法令？或本件乃適用中央法規標準法第十八條規定之結果，實因本件性質上應適用行為時法規？或本件舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請事項因此應適用舊法規？亦未敘明中央法規標準法第十八條於本件聲請程序中既未修正，則就機關受理人民聲請許可案件在處理程序終結前據以許可之法規有變更之特定事實，如何得以法令不溯既往原則，排除中央法規標準法第十八條適用之法律或法理依據，其適用法令，難謂無違誤之處，上訴意旨，指摘原判決有消極不適用中央法規標準法第十八條規定之違法，為有理由，應將原判決廢棄。

本院再查：依七十年四月二十二日修正發布之「非都市土地使用管制規則」第九條附表二說明七規定，山坡地保育利用範圍內之土地，變更編定為丙種建築用地，應檢附水土保持證明。嗣後「山坡地開發建築管理辦法」於七十二年七月七日發布施行，配合該辦法之發布，內政部於七十三年十一月五日修正上開管制規則規定，山坡地範圍內各使用區土地，應依山坡地開發建築管理辦法之規定申請開發建築，並於雜項工程完工查驗合格後，檢附證明文件申請變更編定為允許之用地。至於「山坡地開發建築管理辦法」發布實行前，業經水土保持機關受理並核發水土保持證明者，依行政院七十二年八月十五日台七十二內字第一五〇六二號函示，其據以申請變更為丙種建築用地之案件，地政機關仍應繼續予以處理。內政部基於行政院上開函示，先後發佈函示，於山坡地開發建築管理辦法發布施行前業經水土保持機關受理，不論於該辦法發布前或後取得水土保持機關核發之水土保持證明或地勢平坦免水土保持證明者，或於該辦法發布前經核可開挖整地並取得雜項使用執照者，均有上開行政院函之適用。本案被上訴人吳祈水等四人於八十六年六月五日檢具上訴人水土保持機關核發之七十一年八月十三日七一府農水字第一二六八八號函山坡地平坦地水土保持證明書及相關證明文件，向上訴人申請沙鹿鎮〇〇段六四七地號土地，面積〇·六六五四公頃，由山坡地保育區暫未編定用地變更編定為同區丙種建築用地。經上訴人受理及書面審核後，因部分證件未齊備，遂以八十六年六月十六日八六府地用字第一四七八一四號函、八十六年八月二十八日八六府地用字第二二四一〇九號及八十六年九月九日八六府地用字第二四一五八九號函通知補正在案。俟被上訴人將相關文件補齊後，上訴人以八十六年十月二日八六府地用字第二五四二三一號函請各相關單位於八十六年十月十四日前往實地勘查，並於會勘後簽會各單位就會勘結果表示意見，始查明該筆土地部分為道路且面臨之道路尚未施工完竣，而被上訴人係就整筆土地辦理變更編定為同區丙種建築用地與使用現況未符，上訴人遂以八十六年十二月十八日八六府地用字第三三八三六〇號函通知上訴人依臺灣省政府地政處八十一年十二月三十一日八一地四字第八七二一號函規定：「．．．本案應屬一宗土地申請部分變更編定，請先向所轄地政事務所申請使用面積測量，．．．」。被上訴人於民國八十七年五月就該宗土地內使用部份面積測量完竣再洽上訴人續辦，上訴人以八十七年五月六日八七府地用字第一〇八八四一號函通知受理。惟內政部於八十七年十月八日（本案尚未完成變更編定程序），召開「研商『山坡地開發建築管理辦法』發布實施前，經水土保持機關受理並核發『水土保持證明』或『地勢平坦免水土保持證明』申請用地變更編定為丙種建築用地有關事宜」會議，於會議中決議：關於「山坡地開發建築管理辦法」發布前，經水土保持機關受理並核發「水土保持證明」或「地勢平坦免水土保持證明」，據以申請變更編定為丙種建築用地者，應俟內政部簽奉行政院核定後辦理，各縣市政府如已受

理案件，亦應俟行政院核示後再據以辦理。上訴人與會人員遂依會議決議事項簽呈與會報告，就上訴人所受理上開申請案件依上開會議決議事項辦理，惟因關係申請人權益，上訴人並以八十七年十月二十二日八七府地用字第二七八五八七號函報請前臺灣省政府地政處釋示，經前臺灣省政府八十七年十月二十九日八七地四字第五八五六三號函復略以：「．．．，會議中結論請各縣市政府，對於目前已受理之案件停止審查，惟應報請行政院核定。至本案得否繼續辦理，宜俟內政部將該會議結論陳報行政院核示後再據以辦理。」且內政部八十七年十一月十八日台（八七）內地字第八七八三六一號函示亦略以：「．．．報請行政院同意停止適用該院七十二年八月十五日台七十二內字第一五〇六二號函及八十六年五月二日台八十六內第一七四七九號函，．．．，各縣（市）政府如有受理類似申請案件，應俟行政院核示確定後，再視核示內容據以辦理。」迄八十八年四月一日內政部台（八八）內地字第八八〇四二七六號函示略以：「為行政院七十二年八月十五日台七十二內字第一五〇六二號、八十六年五月二日台八十六內字第一七四七九號等二號函及本部七十二年九月十五日台（七二）內地字第一八二九七八號等十一號函，自本（八十八）年三月十七日起均予停止適用，．．．。」有關本案於八十八年三月十七日業已會審完竣之案件，得否繼續辦理變更編定程序，因攸關申請人權益甚劇，上訴人旋以八十八年四月八日八八府地用字第一〇五四九三號函請示前臺灣省政府地政處，前臺灣省政府地政處八十八年五月二十八日八八地四字第二六四三八號函轉內政部八十八年五月二十六日台（八八）內地字第八八〇五七四一號函略以：「．．．於八十八年三月十七日相關函停止適用前已受理，處理程序尚未終結之案件，應不再繼續辦理。」上訴人遂以八十八年六月十一日八八府地用字第一七二八九七號函通知本案被上訴人，依前開內政部函示不再繼續辦理。惟本案被上訴人於八十八年六月二十二日陳情書內容略以：「．．．懇請鈞府依據內政部台（八八）內地字第八八〇五七四一號函示精神，將本案類歸處理處理程序終結之案件予以核准。」因事涉申請人權益，上訴人依本案被上訴人陳情內容再以八十八年七月七日八八府地用字第一九七六四四號函請示內政部，經內政部八十八年八月七日台（八八）內中地字第八八〇三〇四三號函復略以：「．．．查本案吳祈水先生等四人陳情沙鹿鎮〇〇段六四七地號土地變更編定案，既於本部八十七年十一月十八日台（八七）內地字第八七八三六一號函暫停辦理前，尚未核准變更編定，仍屬處理程序尚未終結案件，依照本部上開八十八年五月二十六日函釋之意旨，不再繼續辦理。」上訴人遂以八十八年八月十六日八八府地用字第二三二五三七函復本案被上訴人，仍請依前開內政部函示內容辦理，於法並無不合，一再訴願決定遞予維持，亦無違誤，均應予維持。查本件聲請許可事件據以准許之行政院七十二年八月十五日台七十二內字第一五〇六二號等函示，在被上訴人提出申請時，仍屬有效，惟在處理程序

尚未終結前，依行政院八十八年三月十七日函示，停止適用，為法令不真正溯及適用之一種情形，除新法明定過渡期間之條款外，原則上應適用新法，與中央法規標準法第十八條適用之結果相同。本件行政院八十八年三月十七日函示，為變更本件上訴人受理人民聲請許可案件據以准許法規之新法，未設過渡期間規定，且在處理程序終結前，已生效力，自應適用於處理程序尚未終結之本件申請事件，不發生法令溯及適用問題。又行政法規因公益之必要而廢止或修改內容，人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益縱使受有損害，參酌司法院釋字第五二五號解釋、行政程序法第一百二十條及第一百二十六條規定意旨，僅發生如何補償人民之信賴利益問題，尚不得依信賴保護原則而排除中央法規標準法第十八條規定之適用。況行政院七十二年八月十五日台七十二內字第一五〇六二號函示，本質上即為保護「山坡地開發建築管理辦法」發布實行前，業經水土保持機關受理並核發水土保持證明者權益之過渡規定，人民對於過渡規定，是否能發生值得保護之信賴，亦不無疑義。未查中央法規標準法第十八條規定，乃「實體從舊程序從新」原則之特別規定，就機關受理人民聲請許可案件，在處理程序終結前，據以准許法規變更之情形，應優先適用。被上訴人於原審主張，中央法規標準法第十八條規定，為「實體從舊程序從新」原則之例外，為保障人民之權利，於聲請許可案件時，在處理程序終結前，採從新從優之原則，應視各個具體案件，依其性質，決定適用行為時法或新法規，從而，舊法有利於當事人時，仍應適用舊法云云，抵觸中央法規標準法第十八條之明文規定，自無足採。至本件上訴人處理被上訴人聲請許可事件，是否違反行政程序法規定或誠實信用原則，核屬另一法律問題，並非本件聲請系爭土地由山坡地保育區暫未編定用地變更編定為同區丙種建築用地應否許可事件所得審查，併予指明。綜上所述，本件被上訴人於原審起訴意旨，難謂有理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第二百五十六條第一項、第二百五十九條第一款、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 一 年 十 月 三 日

最 高 行 政 法 院 第 二 庭

審 判 長 法 官 陳 石 獅

法 官 吳 錦 龍

法 官 彭 鳳 至

法 官 高 啟 燦

法 官 黃 合 文

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 王 福 瀛

中 華 民 國 九 十 一 年 十 月 三 十 日

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（91年1至12月、第二冊）第520-532頁