高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
110年度訴更一字第20號
民國112年12月14日辯論終結

原　　告　中國石油化學工業開發股份有限公司

代　表　人　陳瑞隆
訴訟代理人　李益甄　律師
　　陳柏霖　律師
被　　告　高雄市政府工務局

代　表　人　楊欽富

訴訟代理人　陳樹村　律師
　　林威谷　律師

上列當事人間道路挖掘管理自治條例事件，原告提起行政訴訟，經本院中華民國108年12月17日107年度訴字第57號判決駁回，原告不服提起上訴，經最高行政法院109年度上字第132號判決廢棄發回更審，本院更為判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面：

被告代表人原為蘇志勳，嗣於本件訴訟繫屬中變更為楊欽富，並由其具狀聲明承受訴訟（本院卷1第83-86頁），核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

㈠緣台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）所屬高雄煉油總廠分別於民國79年及80年間以施作左高長途油管汰舊○○市○○段工程為由，向被告所屬養護工程處（下稱養工處；現○○市道路挖掘管理權限已劃歸被告管轄）申請在○○市○○區○○○路（下稱凱旋三路）路段挖掘及埋設3條輸油管線（管徑分別為8英吋、6英吋及4英吋），及在○○市○○區○○○路（下稱三多一路）路段挖掘及埋設6條輸油管線（管徑分別為12英吋、8英吋、4英吋各1條及6英吋3條；其中8英吋、6英吋及4英吋各1條為前揭凱旋三路路段3條管線之延伸），分別經養工處核發79年12月15日（79）高市工養處管線證字第950129號（下稱系爭許可證1）及80年4月13日（80）高市工養處管線證字第050076號挖掘道路許可證（下稱系爭許可證2，與系爭許可證1合稱系爭2許可證）同意挖掘及埋設上述管線。

㈡嗣於103年7月31日夜間，凱旋三路及三多一路等路段發生氣爆事件後，經被告調查認定原告及李長榮化學工業股份有限公司（下稱榮化公司）自承分別利用上開管線中之6英吋及4英吋管線作輸送丙烯之使用，中油公司另利用上開8英吋及6英吋管線分別作輸送乙烯及苯（芳香烴）之用，均不符系爭2許可證之原申請使用目的，顯有不當將輸油管線作為輸送丙烯、乙烯及苯等氣體使用之事實，並認定榮化公司所使用之4英吋管線疏於維護致丙烯大量洩漏發生氣爆，而發生危害民眾生命、身體及財產權等公共安全之情事，倘不廢止系爭2許可證，將對公益有所危害，乃依行政程序法第123條第4款（被告嗣以訴願答辯理由狀追補同條第1款、第3款、第5款）規定，以中油公司煉製事業部(高雄煉油廠)為受文者，分別以103年8月19日高市工務工字第00000000000號函（下稱原處分1）廢止系爭許可證1；同年10月3日高市工務工字第00000000000號函（下稱原處分2）廢止系爭許可證2中關於榮化公司輸送丙烯4英吋管線、原告輸送丙烯6英吋管線及

中油公司輸送乙烯8英吋管線、輸送苯（芳香烴）6英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可。

㈢原告不服原處分1及2中關於其用以輸送丙烯6英吋管線（下稱系爭管線）之許可部分，分別提起訴願，經高雄市政府以104年2月17日高市府法訴字第00000000000號訴願決定（下稱訴願決定1）及104年2月16日高市府法訴字第00000000000號訴願決定（下稱訴願決定2）予以不受理，原告不服而合併提起行政訴訟。經本院104年度訴字第157號判決駁回（下稱本院157號判決），復經最高行政法院107年度判字第280號判決（下稱最高280號判決）駁回上訴確定。原告遂以被告作成原處分1及2廢止系爭管線之系爭2許可證，致其受有財產上損失而應予補償為由，於107年2月8日提起一般給付訴訟，並聲明：被告應給付原告新臺幣（下同）120,692,978元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。經本院以107年度訴字第57號判決（下稱原判決）駁回原告之訴，原告乃提起上訴，經最高行政法院109年度上字第132號判決予以廢棄（下稱廢棄判決），發回本院更審。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告為系爭2許可證之受益人：

⑴依司法院釋字第810號解釋憲法第15條財產權，旨在確保個人財產自由使用等權能之意旨，以及最高280號判決揭示，系爭2許可證之許可管線埋設人（管線機構）在○○市○區道路埋設管線「長期、繼續○○市區道路之土地」，核屬授與利益之行政處分。據此，中油公司雖為系爭2許可證之相對人，然其所受利益僅係獲准挖掘道路此埋設管線之手段；而埋設管線之最終目的即長期、繼續○○市區道路之土地，受此利益者乃原告而非中油公司，且原告亦係系爭管線之真正所有權人，並為原處分1、2之實際規制對象，則當原告無法再合法使用

系爭管線，與中油公司即具有相同之法律上利害關係，故原告自應為系爭2許可證之受益人。

⑵系爭2許可證（即授益處分）之受處分人自始至終雖均為中油公司，而非原告，然依最高行政法院95年度判字第1979號判決意旨及說明，得否請求合理補償之標準，乃有無財產上之損害，而非是否為授益處分之相對人。準此，原告受有財產上損失，無礙為系爭2許可證之「受益人」身分認定。

2.被告以原處分1、2廢止系爭2許可證，卻未曾告知原告補償之可能性，反而「告知原告補償之不可能性」，被告雖提示被證1至被證3，然亦僅證明被告告知原告補償之不可能性。是被告未舉證說明其究竟係「何時」及「如何」告知原告補償之可能性，亦未證明「行政機關告知其事由」情事存在，僅係含混帶過並逕稱「原告知補償之可能性」，曲解發回判決之意旨，自無行政程序法第126條第2項準用同法第121條第2項前段「2年時效」之適用可能；本件起訴亦未罹於行政程序法第126條第2項準用同法第121條第2項後段「5年時效」之規定：

⑴被告自始否認原告為原處分1、2之受益人，並以行政程序法第123條第4款為廢止依據，至訴願階段方追補同條第5款作為廢止依據。然本院157號判決審認以行政程序法第123條第4款作為廢止依據應有可議，宜以同條第5款作為廢止依據，此經最高行政法院判決肯認確定在案。惟在此期間，被告不斷反覆告知原告並無損失補償之可能，更遑論曾告知「原告補償之可能性」，自未符合行政程序法第121條第2項前段「行政機關告知其事由時」之要件，從而自無該條項前段「2年時效」規定之適用。又發回判決進一步指明所謂「行政機關告知其事由」係指行為主體為「行政機關（即被告）」，行為內容為「『告知』人民（即原告）補償之可能性」，並非如被告所言以「『原告』『知』有補償可能性」作為判

準。準此，被告以「被證1：原告訴願書」欲證明「被告已告知原告補償之可能性」，顯係誤解行政程序法第121條第2項關於行為主體及行為內容之規定；「被證2：本院157號訴訟準備程序筆錄」第2頁之內容，係被告當初主張本件並無行政程序法第126條損失補償；「被證3：被告於本院157號訴訟之行政訴訟答辯狀」更在標題中即明示「六、本件應無行政程序法第126條規定之適用」，據此可知，不論被告所示之被證2或被證3，二者不僅未告知原告補償之可能性，反而告知原告補償之不可能性，顯不符發回判決所明示。故如被告認其曾告知原告補償之可能性，依最高行政法院109年度判字第635號判決之意旨，被告應就此有利其之權利消滅事由，即究竟係「何時」及「如何」告知原告補償之可能性，負舉證責任。

⑵因被告未曾告知原告補償之可能性，依行政程序法第126條第2項準用同法第121條第2項後段規定，自被告「103年8月19日」及「103年10月3日」廢止系爭2許可證起算，至「108年8月19日」及「108年10月3日」始分別逾越5年之時效；然原告已於「107年2月8日」提起本件給付訴訟，顯未罹於「5年時效」。

3.原告確有財產上受有損失，故對被告為損失補償請求120,692,978元，均符合行政程序法第126條第1項規定之要件：

⑴原告信賴系爭2許可證係合法存在，卻遭被告廢止系爭2許可證，並先後援引行政程序法第123條第4款、第5款規定作為其法律依據，而其中第5款部分，經本院157號判決、最高280號判決確認可作為合法之廢止事由。則因系爭2許可證遭廢止，使原告受有120,692,978元（計算式：4,114,400＋53,671,744＋806,834＋62,100,000＝120,692,978）之財產上損失，均屬現存財產之減

少，係「所受損害」而非「所失利益」，故無被告所稱不得請求之情形。爰就各部分損失內容說明如下。

⑵原告因輸送丙烯之需要，而「利用槽車載運丙烯之費用4,114,400元」及「增加使用中油公司4吋管線費用53,671,744元」部分：

A.原告丙烯供應來源分別是來自中油公司林園廠、桃園煉油廠及前鎮石化站，其輸送之目的地則皆為原告大社廠。運輸方式則分別為，(A)中油公司林園廠輸出之丙烯以中油公司「4吋丙烯輸送管線」輸送至原告大社廠；(B)中油公司桃園煉油廠則是以「槽車」載運丙烯至原告大社廠；(C)中油公司前鎮石化站則是以系爭管線（此管線為原告所有，毋庸另支付運費）輸送丙烯至原告大社廠。其中原告以系爭管線輸送丙烯之數量逐年增加，至系爭2許可證廢止前之102年度，系爭管線丙烯運輸量已達93,557噸，有原告每月發送之email所載丙烯收料數量統計及中油公司蓋有公司戳章之每月應收帳款暨繳款通知書，可相互勾稽，以之為證。亦即系爭2許可證遭原處分廢止前之系爭管線丙烯運輸量，其歷年統計數值為：100年度約61,291（公噸/MT）（計算式詳附表5）、101年度約70,050（公噸/MT）（計算式詳附表6）、102年度約93,557（公噸/MT）（計算式詳附表7）、103年度（僅至7月31日）約68,155（公噸/MT）（計算式詳附表8）。惟100年度以前之系爭管線丙烯運輸量部分，因已無電子郵件等相關資料可查證，故就系爭管線每年丙烯運輸量部分，請就原告所能提出並已提出之證據及數據加以審酌。

B.於無法使用系爭管線後，即原告須另以槽車以及增加中油公司「4吋丙烯輸送管線」（下稱4吋管線）輸送丙烯數量，以彌補原系爭管線之丙烯運輸量（如附表4「103年8月至106年12月丙烯各運輸數量」所示）。

則依原告與訴外人亞矽亞儲運股份有限公司之大社廠105年度丙烯運輸長約第27條約定可知，以槽車載運丙烯之運費單價會因油價漲幅而作調整，運費每公噸單價並非固定，則在廢止處分後，原告須額外產生槽車運費為4,114,400元（見附表1「中油前鎮儲存所運送丙烯至中油大社廠之槽車運費」）。

C.原告使用中油公司「4吋丙烯輸送管線」之運輸費用：因系爭2許可證廢止後，自103年8月至106年12月止，原告為填補原中油公司前鎮石化站輸送至原告大社廠之丙烯所不足部分，原告每月向中油公司林園廠購買丙烯之數量便必須有所增加，且因增加中油公司林園廠輸送至原告大社廠之丙烯數量，故應支付給中油公司之「4吋管線」輸送費用亦隨之增加。則依原告與中油公司間「4吋丙烯輸送管線設備使用協議書」約定之管線輸送費用，103年至105年每公噸單價105元、106年每公噸單價230.5元。至於「所增加之管線輸送費用」，自廢止系爭許可證1之103年8月起至106年12月止，共41個月之「管線輸送費用總金額」，扣除該段時間共41個月之「原使用管線輸送費用」，即為該段時間共41個月之「所增加之管線輸送費用」後，可得53,671,744元【65,952,597元（附表2「中油管線使用費」）－12,280,853元（103年1月至7月每月平均管線輸送費用299,533元× 41個月）＝53,671,744元】。

⑶系爭管線排空費用806,834元部分：

A.廢止系爭2許可證後，系爭管線無法繼續使用，故須將其移出。而移出系爭管線需排空管線內丙烯之相關費用，計有：管線配件物料費用11,168元、無縫鋼管噴砂紅丹9,450元、無縫鋼管平口32,524元、採樣分析26,250元、PC帶帽不鏽鋼螺栓808元、石化站丙烯管線氮氣吹驅排放Flare工程443,134元，丙烯排Flar

e管線修改工程283,500元，共計806,834元（附表3「管線排空相關費用」）。

B.原告須要排空系爭管線，係依103年8月3日高雄前鎮地區石化氣爆災害重建工程工作會報（下稱氣爆重建工作）第1次會議要求：「請工業石化管線單位（中油、中石化即原告、李長榮化工等），即日起10日內針對爆炸復建區現有之管線清管……。」另依103年8月4日氣爆重建工作第2次會議紀錄可知，該工作之總召集人即為時任「被告養護工程處之趙建喬處長」，且該次出席者亦多為被告養護工程處之人員，故被告稱系爭管線排空費與被告無關，應不足採。

C.又系爭管線排空費之單據均與本件有關，如信銘工業股份有限公司請款單據422,032元（含稅為443,134元）部分，與「原證15」之工程日報表、工程施工報告詳載工程內容及與本件之關聯性。其中，工程施工報告更載明：「1.……本廠全力配合儘速騰空中油石化站至本廠之丙烯管線……3.……工程費用總共……42.2032萬元。」又如利運工業有限公司請款單據270,000元（含稅為283,500元）部分，單據說明欄記載：「AN(U)丙烯排Flare管線修改工程」，係指將丙烯排到Flare即燃燒塔，於丙烯燃燒轉換為二氧化碳及水後再排放至空氣中，以清空管線中之丙烯，而此亦係被告命原告所為。蓋原告如非依上開主管機關命令而使用燃燒塔燃燒丙烯並排放至空氣中，原告恐將違反空氣污染防制法、揮發性有機物空氣污染管制及排放標準第4條等規定而受裁罰，故原告自不可能任意為之。

⑷系爭管線之財產上損害62,100,000元：

A.系爭管線既經被告以原處分廢止原道路挖掘許可，則依行為時（104年6月15日施行）高雄市既有工業管線管理自治條例第4條第2項第1款及第2款規定，系爭管

線即不得繼續使用。又依103年8月3日氣爆重建工作會議記錄結論第（一）點、103年8月10日「高雄市0801氣爆重建工程-凱旋三路（一心一路至賢明路）管線牴觸協調會勘紀錄」結論第1點及106年8月1日新聞報導刊載高雄市前市長於紀念儀式上之發言內容可知，高雄市政府已一再明白對外表示災區之管線停止使用後不再恢復使用，且最終目標是要將高雄市地底下所有的石化管線全數遷移。是被告稱原告日後仍可依循相關法令申請使用系爭管線，或申請改道繼續使用，而非絕對性之無法使用狀態等語，顯不足採。又因系爭管線將無法繼續使用，從而包括當初委託中油公司鋪設系爭管線等鉅額成本費用，即依78年10月26日原告委託中油公司代辦鋪設管線工程合約第4條約定，6吋管每公里工程費230萬元，而系爭管線長度為27公里【依「高雄市政府經濟發展局-工業管線查詢系統」（網址：https://ops.kcg.gov.tw/khpipe/default_c.aspx）查詢結果，原告所有之系爭6吋管線長度為26,753公尺即26.753公里，約與27公里相當】故系爭管線鋪設費用為62,100,000元（計算式：230萬×27＝62,100,000），均已成為原告財產上損害。雖被告稱系爭管線鋪設契約簽訂於系爭2許可證前，故系爭管線鋪設費用與（廢止）系爭2許可證無關；但系爭2許可證既係以系爭管線鋪設為核准內容，系爭管線在系爭2許可證作成之前提下，方有合法鋪設之可能，系爭管線鋪設費用亦始發生，從而系爭管線鋪設費用與（廢止）系爭2許可證間實緊密相關，具有相當因果關係，非被告所稱二者並無關連。

B. 關於系爭管線價值之算定，縱考量折舊因素，因系爭管線外觀良好，且經判定即使於氣爆事故發生後仍得延長使用年限，尚有使用價值，故依臺灣高等法院96年度上字第326號、109年度上字第1030號等民事判決

意旨，系爭管線不因逾折舊年限即認毫無殘值存在。且要算定系爭管線價值亦應以「107年2月8日」原告向被告提起損失補償之給付訴訟時間點為準，而非以歷經更審後之現今時間點作為標準。

⑸原告以會計師事務所之「鑑識會計調查服務報告書」（下稱會計報告書）中，就系爭管線資產損失之計算，係依評價準則第10號公報第13條、第17條第1項、第18條第1項規定，納入「營造工程總指數變動比例」為計算，司法實務亦多肯認重置成本法之計算應納入「營造工程總指數」，當屬有據。

⑹是上開費用均係因被告「廢止系爭2許可證」之事實，進而導致原告現存財產因而減少，故依最高法院48年台上字第1934號民事判例、最高行政法院107年度判字第3號判決意旨，上開費用均屬「所受損害」而非所失利益，原告均得向被告請求損失補償。至被告所稱之「所失利益」部分，實應指被告廢止系爭2許可證後，原告因不能利用系爭管線致使原告減少由原料丙烯製成之產品「丙烯腈（AN）」所出售之利益者，謹提出原告年報之相關說明供參。惟此部分並非原告向被告請求之損失補償範圍，故被告實有誤解原告之主張。

4.原告對系爭2許可證具信賴基礎、信賴表現，且無信賴不值得保護之情形：

⑴原告對系爭2許可證具有信賴基礎：原告為系爭2許可證之受益人，在被告以94年4月12日高市工務工字第0000000000號函（下稱被告94年4月12日函）通知原告陳報於○○市○區道路設置管線所使用道路之地點、方位及相對位置，並計算應繳納之道路使用費，同時告知原告應於每年5月31日以前繳納道路使用費，足證原告於94年以前已依據行為時（現皆已廢止）○○市○區道路管理規則、○○市道路挖掘埋設管線管理辦法，申請在○○市○區道路埋設管線。原告既為埋設管線之申請人，就

被告所核發之系爭2許可證，自應為信賴基礎。況且，被告94年4月12日函通知原告就所有管線繳交道路使用費，高雄市政府又於96年向原告追徵91年至93年之道路使用費，顯係許可原告因系爭管線而使用道路並依法收取道路使用費。蓋繳費義務發生之前提，必係基於獲得合法使用道路之許可，享受使用道路使用之利益。

⑵原告對系爭2許可證具有對外之信賴表現：

A.原告基於信賴系爭2許可證，進而於79、80年間實際規劃、鋪設系爭管線並支付鉅額工程費用。復因原告基於系爭2許可證使用道路，管領道路之主管機關依行為時（71年5月29日制定，101年6月20日失效）高雄市市有財產管理自治條例第63條規定向原告徵收道路使用規費。被告94年4月12日函更要求原告陳報所使用道路，並按「市區道路使用費標準」計算應繳納之道路使用費，原告即照上開標準向被告申辦設置管線數量、使用期間及試算應繳費額等相關事項；且自94年起原告即依陳報內容向被告繳交道路使用費多年。易言之，客觀上原告支付鋪設管線之費用、給付道路使用費等行為均屬對系爭2許可證之信賴表現。

B.原告於101年4月16日受高雄市政府捷運工程局（下稱捷運局）通知，參加101年4月26日因高雄市政府於鼓山區、三民區、苓雅區為興建環狀輕軌捷運，而召開之沿線地質鑽探前管線調查會議。原告於101年4月26日會中提醒相關路段「有原告系爭管線及榮化公司4吋丙烯長途地下管線及中油公司8吋油氣長途地下管線」，務必避開與做好防護措施之建議。又原告依行為時（101年12月13日訂定）○○市道路挖掘管理自治條例第39條規定於103年1月16日提出「103年度廠外長途地下管線檢測與維護保養管理計畫書」，亦係原告基於信賴已取得系爭2許可證所表現於外之信賴行為。

⑶原告無行政程序法第119條各款信賴不值得保護之情事，是受益人原告之信賴值得保護：

A.本件原告未有行政程序法第119條各款之信賴不值得保護之情事，倘被告認有之，依最高行政法院109年度判字第635號判決意旨，應由被告就此負舉證責任。況當時被告審查申請挖掘許可之重點在於，申請人有無依規定提出必要之申請文件，只要不存在行為時○○市道路挖掘埋設管線管理辦法第6條例外不得申請挖掘道路埋設管線之情形，原則上即可獲得道路挖掘許可；且該辦法除第6條規定外，亦未對申請人資格或管線輸送內容物予以限制。又，原告得本於私人機構之名義申請埋設石化管線，僅因原告所有之石化管線與中油公司申請埋設之8英吋管線使用道路範圍、長度相一致，遂由中油公司合併以其名義申請挖掘許可及施作。準此，縱被告事後知悉管線分屬不同所有人或使用人，以及輸送不同之內容物，然依行為時自治法規，被告亦會作成同一內容之道路挖掘及道路使用許可處分，故對系爭2許可證原告並無違法受讓管線與輸送丙烯，被告卻指摘原告有違法情事，信賴不值得受保護，誠屬無稽。

B.被告以「非原告所有」之4英吋管線及8英吋管線，逕稱原告未善盡系爭管線（6英吋管線）維護義務，不僅於法無據，且係混淆事實，更忽略氣爆事故前後，系爭管線尚未發生嚴重的管壁減薄等問題。真正的問題毋寧係因箱涵施工導致管線懸空，致使管線無法經由土壤介質而獲得陰極防蝕電流的保護；而此箱涵施工問題，正係因「被告委託承包商」所造成，此有最高280號判決及其所引用之鑑定報告已可知，實非原告未盡管線養護之責所致。又依最高法院109年度台上字第3693號刑事判決、臺灣高雄地方法院103年度矚訴字第3號刑事判決業已認定，系爭氣爆事故係因

任職於被告之公務人員，於箱涵埋設工程時有監工及驗收之違失，任由4英吋管線包覆於排水箱涵內，使4英吋管線長期浸泡於水中，管壁遭受侵蝕而破裂，管線內丙烯因而外洩導致系爭氣爆事故；相關任職於被告之公務人員業均被判處業務過失致死罪確定。亦徵系爭氣爆事故之發生，乃任職於被告之公務人員有所違失所致，故可歸責於被告。是被告稱原告對系爭管線未盡檢修責任，原告信賴不值得保護，被告得主張過失相抵等語，實於法無據且悖於事實。

㈡聲明：被告應給付原告120,692,978元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利率5%計算之利息。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯意旨：

1.原告非行政程序法第126條之受益人：

系爭2許可證之申請人為中油公司，則中油公司方為系爭許可處分之相對人，受益人應為中油公司而非原告。原告雖提出其與中油公司之契約，主張其方為系爭管線之實質上所有權人。然該契約訂定於78年10月26日，早於79年12月15日核發之系爭許可證1及80年4月13日核發之系爭許可證2，足證原告與中油公司契約訂立在前，系爭2許可證作成在後，自難以系爭2許可證作為其信賴基礎，該契約僅屬原告與中油公司間之民事法律關係。原告倘認其受有損失，自得依契約法律關係、不完全給付及權利瑕疵擔保之相關規定，向締約之相對人即中油公司為請求；而非可以系爭2許可證之相對人或受益人之身分，依行政程序法第126條第1項規定向被告請求補償，自有未合，而應予駁回。

2.縱認原告有補償請求權（被告否認），在被告已告知原告補償之可能性後，其請求已逾時效期間至明：

⑴原告對其可行使補償請求權知之甚詳：被告為原處分1後，原告不服隨即提起訴願，依原告103年9月17日訴願

書，其已援引行政程序法第126條第1項規定及最高行政法院83年判字第1223號判例，不斷表明其為法律上利害關係人，而可行使損失補償請求權，足證原告對被告依行政程序法第123條第5款以原處分廢止系爭許可證後，其可依行政程序法第126條請求損失補償一事知之甚詳。

⑵被告於本院157號訴訟中已告知原告補償之可能性：於104年9月1日準備程序期日，被告已當庭陳述「如果鈞院認為本件只有行政程序法第123條第4、5款之事由的話，本件也沒有同法第126條損失補償的問題，因為原告的信賴不值得保護，是因一開始是以中油名義申請，之後再交給原告使用」等語，已告知原告可依行政程序法第126條請求損失補償，並將原告不符合要件之理由告知原告，由其自行判斷是否提起損失補償之訴訟。且被告在本院157號訴訟中曾以行政訴訟答辯(三)狀，向原告告知其得請求補償之法條依據、構成要件等情，自堪認定被告已合於行政程序法第126條準用同法第121條第2項「告知補償之可能性」之要件。

⑶綜上，被告既已於104年9月1日向原告告知補償之可能性，應認原告自斯時起已知悉並可得行使該補償請求權，即應起算依行政程序法第126條第2項準用第121條第2項規定之2年時效，至106年9月1日即已屆滿2年之消滅時效期間。惟原告遲至107年2月8日始提起本件給付訴訟，明顯已逾請求權時效期間至明。

3.縱認原告之補償請求權合於損失補償之要件(被告否認)，其仍應證明有損失存在，且損失與信賴間具相當因果關係。惟原告主張之各項補償費用，皆難認與原處分有因果關係，應認無理由：

⑴行政損失補償並不採取民事損害賠償法之完全補償主義，而僅採合理補償主義。亦即，並非人民有損失，即應予完全補償。蓋造成人民受害之原因行為既不同於國

家賠償領域之不法行為，可非難性相對較低，無法將之與具可歸責性之侵權行為相比擬。又因相對人係因處分之存續而有所信賴，享有一定之信賴利益，故該損失必限於處分廢止時所生者方屬之，處分廢止後所生之損失即非在損失補償之列，不使機關負漫無邊際之公法責任。

⑵就輸送丙烯之槽車費用4,114,400元及租賃管線使用費53,671,744元之部分：

A.原告主張之槽車費用及管線使用費並非侵害標的物本身之損害，且均在原處分作成後所生之為營業利益所生之支出，而屬所失利益，自不在損失補償之範圍。

B.槽車之費用與原處分間並無關聯，由運送合約日期為105年3月1日至106年2月28日止可證。苟系爭費用屬因原處分所生之費用，豈有於原處分1於103年8月19日廢止系爭許可證1起，直至1年半後方使用槽車運送丙烯之可能？

C.尤有甚者，依原告公共意外責任保險證明書，可知原告有數十條管線存在，則使用中油公司之管線是否與系爭管線有關，抑或其餘數十條管線因不敷產能使用而租用，已屬有疑。雖然原告自承於原處分前，丙烯之供應來源有中油公司林園石化廠、前鎮石化廠及桃園煉油廠，惟系爭管線僅係作為原告向前鎮石化廠購買之丙烯輸送至原告大社廠之用，其餘向桃園煉油廠與林園廠所購買之丙烯皆與系爭管線無涉。但原告迄今未提出系爭管線於103年8月19日原處分1作成前5年至106年12月止丙烯輸送量之證據，實難徒憑原告自行製作之100-103年之表格即認定系爭管線丙烯之輸送量為若干。又依原告提出中油公司林園石化廠運輸至大社廠之協議書，係作成於原處分前，即自101年12月起雙方即有輸送協議存在，則何以將原處分作成前，原告本即需求之丙烯量(即林園石化廠至大社

廠)，於原處分作成後，轉而作為其損失，其與原處分之相當因果關係何在？未見原告證明，足證系爭管線使用費與原處分間並無關聯性存在。

D. 原告提出更原證1之運費發票欲證明其損失；惟發票上記載品名皆為運費，自無從證明該運費與系爭管線有何關聯。且原處分1於103年8月19日作成，但運費發票最早開出日期為105年3月，苟系爭費用係因原處分所生，焉有於原處分作成後之1年半後，方租用槽車運送丙烯之可能？是難徒憑該運費發票即證明損失與原處分間具相當因果關係。

E. 原告提出更原證2中油公司開立之統一發票欲證明其損失；然該發票並無載明輸送丙烯之起訖地，實難證明該費用與系爭管線有關。原告自承於系爭管線外，另有向中油公司租用4吋丙烯管線，則更原證2之發票自可能為原告於系爭管線外，另向中油公司租用管線之費用，而與系爭管線無涉。倘係因系爭管線廢止後方為租賃，實難想像原告與中油此兩大公司，會無法提出原處分作成後另行簽立之管線租賃契約，原告自應提出契約舉證以實其說。

F. 基此，系爭管線輸送功能之喪失，係因榮化公司與華運公司於與系爭管線同一管束群之4吋管線輸送氣體不慎，造成系爭氣爆案所致，又受高雄地檢署檢察官之委託而截斷2公尺，更已喪失管線輸送之功能，顯與原處分無涉，被告自無須就輸送費用部分為補償。縱認為被告應為補償，原告應以系爭2許可證存續可得之利益來計算，而不應將總輸送量，逕自分列為管線與槽車，而應一概以管線輸送作為計算基礎，較為合理。若原告認為須以系爭管線輸送為優先、其他管線或槽車運送為輔，則在被告原處分1於103年8月19日作成後，至103年12月20日○○市○○○○○0○○街道景觀改善工程止，原告應於改善工程進行時，提

出相關管線埋設之申請，卻怠於申請並主張補償，則被告就其輸送費用之損害，至多僅得以103年8月19日至103年12月20日為損失補償計算期間。

⑶就原告主張管線排空費806,834元部分：

依原告自行提出之大社廠工程施工報告、工程驗收報告皆明確載明「8月4日-8月5日進行氮氣吹驅管內丙烯至濃度小於100ppm，共計使用液氮17.284MT」「8月8日-8月9日進行頂水作業，共計使用15.18MT」，然原處分1於103年8月19日方作成，可見原告之管線排空費與被告之廢止處分間並無關聯性存在，而屬氣爆發生後，原告為維護其管線安全所為之自主排空行為，與原處分無涉。則原告以會計報告書（第7-8、14頁）所載清空系爭管線殘存丙烯氣體之費用顯與原處分欠缺相當因果關係。

⑷就原告主張系爭管線財產價值6,211,000元部分：

A.系爭管線迄今仍完好留存於地下，屬原告之財產，原告自得於申請道路挖掘許可後取出，其管線之財產權自難謂受有損害。更遑論，依原告自行提出之資產明細表所示，系爭管線已因多年折舊，資產淨值為零，並因受氣爆高溫及箱涵腐蝕環境之故，使腐蝕生鏽及陰極防蝕的保護能力未達百分百，又受高雄地檢署檢察官之委託而截斷2公尺，更已喪失管線輸送之功能，而無任何價值，足證系爭管線已因折舊而無任何殘餘價值。然原告會計報告書（第1、10頁）以重新建置成本的現值作為系爭管線財產損失，已有未合。

B.而系爭管線長度應以系爭2許可證准許之範圍為計算。系爭2許可證之核准範圍僅限於凱旋三路及三多一路之路段，而依79年中油公司申請凱旋三路之挖掘長度為1,901.55公尺、80年中油公司第1段至第4段工程施工進度表所示，挖掘面積為1,805.5平方公尺、挖掘長度為1,320.32公尺，故原告主張因原處分廢止

系爭2許可證所受之損失，其中系爭管線長度應為3,221.87公尺為限。其餘會計報告書（第9、28頁）主張逾越此長度之管線部分，應未廢止逾越部分之路證，自無損失補償可言。退步言之，縱依78年10月26日原告委託中油公司代辦鋪設管線工程合約第4條約定，其管線長度亦僅22公里。至於高雄市政府經發局為何會記載26.753公里，係因經濟部為擴大工業管線之管理本於災害之管理及安全考量而擴大管線之範圍至廠到廠間為計算，但這與系爭管線實際範圍不同。因此原告所主張之會計報告書未查上情，逕以26.753公里為計算，自有違誤。

⑸據上，被告就原告所提示之會計報告書否認其形式上真正，縱認為真，但因有上述瑕疵，應認無實質證據力，不足為原告有利之證據。況退萬步言之，縱原告得請求補償，被告亦得主張過失相抵，因原告未善盡維護系爭管線之義務，並就系爭管線因失其防護效能，致遭被告因系爭管線對公益之重大危害而為廢止處分，自應負百分之百之責任，被告得類推適用民法第217條過失相抵之規定，免除損失補償責任。

4.原告不具備信賴基礎、信賴表現、信賴在客觀上值得保護等要件，本件原告之請求與損失補償之要件未合，應予駁回：

⑴本件原告不具備信賴基礎：

A.原告非系爭2許可證之相對人，已如前述1.，自不得援引系爭2許可證作為其信賴基礎。

B.原告雖援引被告於94年起向其收取道路使用費之事實作為其信賴基礎，然無理由。因道路使用費僅為針對一既存事實所收取之使用規費，並不因收取規費之事實行為，使原處分之相對人發生改變。從而，該道路使用費僅為一事實行為而非行政處分，且該道路使用

費之收取亦非授予利益之行為，原告自不得以其作為信賴基礎。

⑵原告並無信賴表現：

A.原告雖以繳交道路使用費作為其信賴表現，然被告94年向原告收取道路使用費前，原告未經被告允許而違法使用系爭管線輸送丙烯之事實已然存在，自難謂收取道路使用費為其客觀上具體之信賴表現。再者，收取道路使用費係依內政部94年3月25日台內營字第0000000000號令而收取，自難與信賴授予利益之行政處分所為具體表現於外之信賴表現劃上等號。

B.原告再以其於101年4月16日受通知要參與同年月26日高雄市環狀輕軌捷運沿線（鼓山區、三民區、苓雅區）地質鑽探前管線調查會議作為其信賴表現。然該通知與被告無涉，自與原告主張之信賴基礎間無關連性存在。

C.又原告雖於103年1月16日提出103年度廠外長途地下管線檢測與維護保養管理計畫書作為信賴表現。然該計畫係本於行為時○○市道路挖掘管理自治條例第39條之規定所提出，而與信賴基礎間並無關連，自非信賴表現。

D.更遑論，於系爭2許可證作成後，對系爭管線以所有人自居者為中油公司，而非原告：80年8月間，被告所屬下水道工程處欲施作「前鎮岡山仔2-2號道路（新富路）排水幹線穿越鐵道工程」（下稱排水幹線工程），並於80年8月7日召集對於施工路段可能涉及之管線管理人即中油公司、台電公司、臺鐵、國防部通信指揮部、欣高石油氣公司、交通部電信管理局、自來水公司等公司到施工現場勘查，並討論管線協調遷移事項，有被告所屬下水道工程處80年8月1日80高市工水（二）字第7719號會勘通知函可稽。而中油公司於勘查會議中表示，凱旋三路路段內有3支中油公

司管線，為顧及安全，施工時請會同中油公司先行試挖，以確定更詳細情形；而被告所屬下水道工程處於該次會議結論表示，工程若有牴觸管線請配合遷移，該處亦將依規定負擔遷移費3分之1等語，有80年8月7日協調紀錄可稽。惟嗣後被告所屬下水道工程處於80年8月15日通知於同年月21日召開第2次管線牴觸遷移協調會時，並未通知中油公司到場；中油公司另以80年8月15日（80）工木字第063號簡便行文表函示，二聖路與凱旋路口有中油公司管線經過，管線實際埋設位置與圖示位置可能有偏差，請務必於施工前先行試挖等語。足證於系爭2許可證作成後，中油公司仍以系爭管系之所有人自居，而非原告。

⑶原告之信賴不值得保護：

A. 依90年8月6日修正之○○市道路挖掘管理自治條例第34條、101年12月13日訂定之○○市道路挖掘管理自治條例第39條規定及原告與中油公司之合約第7條記載，可知原告為管線機構，自應在許可之管制範圍內，就所屬管線負檢測維護義務，此為原告行政法上應遵守之義務。

B. 原告提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分：原告既自陳為系爭管線之所有權人，即應由原告提出申請，原告卻與中油公司私下簽訂契約，由中油公司擔任申請人，益見原告刻意迴避其不得申請之限制，否則其自可以自己名義申請而無須借用中油名義申請，原告所為，顯提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成系爭行政處分，原告之信賴自不值得保護。

C. 又原告未善盡其檢修責任，導致系爭管線失其防護效能而對公益有重大危害所致，其信賴不值得保護：103年7月31日至103年8月1日之高雄氣爆截至103年10月

31日止，造成警義消及民眾32死亡、321人受傷，建築物受損1,249戶，汽(機)車受損10,466輛，已對系爭路段當地居民之生命、身體及居住公共安全等公益造成具體之重大危害，被告方依行政程序法第123條第5款之規定廢止系爭2許可證。是廢止處分皆係肇因於原告未對系爭管線盡其所有人管線維護義務之狀態責任，使系爭管線第1層表面包覆層已有損傷、剝落或性能劣化跡象，第2層陰極防蝕的保護能力亦因保護電位未達到NACESP-0169陰極保護標準而未達百分之百，雖原告所有供運送丙烯之系爭管線未破裂，然系爭管線原施設之保護措施已未能達其預定之保護效能，而失其防護效能，致系爭氣爆案發生，有臺北市土木技師公會鑑定報告書、高雄市土木技師公會鑑定報告書、金屬工業研究發展中心高雄氣爆案破損分析報告、工業技術研究院檢測服務報告可稽，故原告之信賴實不值得保護。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告是否為系爭2許可證之「受益人」？

㈡被告以原處分1、2廢止系爭管線部分之許可證，原告能否請求損失補償？

㈢原告之損失補償請求權是否已罹於時效？

五、本院的判斷：

㈠前提事實：本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有系爭2許可證（本院卷4第309-311頁）、原處分1（訴願卷1第94-95頁）、原處分2（訴願卷2第172-174頁）、訴願決定1（訴願卷1第3-9頁）、訴願決定2（訴願卷2第3-9頁）、原判決（本院卷1第25-60頁）及廢棄判決（本院卷1第15-24頁）等附卷可稽，自堪認定。

㈡原告為系爭2許可證之受益人：

1.系爭2許可證係屬授予利益之合法行政處分：

⑴應適用之法令：

A.77年8月1日修正發布之○○市道路挖掘埋設管線管理辦法（101年12月13日公告廢止、同年月15日起失效）第4條：「申請挖掘道路埋設各種管線工程時，應填具申請書1份，檢附施工位置平面圖、道路斷面位置圖、管溝斷面圖、工程進度表等各乙式5份，向養護工程處申請核准發給許可證後，始得施工。」

B.71年7月14日訂定、90年8月6日修正公布之○○市道路挖掘管理自治條例（101年12月13日公告廢止、同年月15日起失效）：

(A)第4條：「各管線機構需要挖掘道路時，應事先申請核准，經發給許可證後始得施工。」

(B)第34條：「管線機構對所屬管線應每年定期檢測，如有老舊腐蝕或破損者，應隨時更換改善；人、（手）孔高程與路面應保持平順，如有過高或過低者，應隨時改善。」

C.101年12月13日訂定施行之○○市道路挖掘管理自治條例：

(A)第4條：「管線埋設人因管線工程有道路挖掘之需要者，應向主管機關申請挖掘許可。」

(B)第5條第1項：「道路挖掘應先申請許可，並取得許可證後，始得施工。」

(C)第39條：「管線埋設人為機關或公民營事業機構者，應於年度開始前擬訂年度管線檢測維護計畫報請主管機關核定，並應確實執行。」

(D)第40條：「管線埋設人因施工或維護管理有欠缺，致侵害他人權利或發生國家賠償責任者，應依法負其責任。」

⑵依上揭法令可知，申請挖掘道路如係為新（埋）設管線之需要，則其挖掘道路僅係手段，埋設管線於道路下以使用該道路之土地，方為其目的。易言之，其施作埋設

管線工程而為道路之挖掘，僅是一時性破壞道路之手段，而藉此埋設所屬管線以長期、繼續○○市區道路之土地，方為其申請挖掘道路之最終目的。故申請人依前開規定申請挖掘埋設管線，應認其除申請挖掘道路外，並有申請許可埋設管線以○○市區道路土地之意，而主管機關依其申請所核發之道路挖掘許可證，除有許可申請人挖掘道路並埋設管線之規制效力外，亦有許可其使用管線所埋○○市區道路土地之效力。綜上，系爭2許可證為一許可管線埋設人（管線機構）在○○市○區道路埋設管線並長期、繼續使用該道路土地之權利或法律上利益，類型上核屬授予利益之行政處分。

2.原告為系爭管線之實際所有人、使用人：

⑴申請部分：原告於78年10月26日與中油公司簽訂委託代辦舖設管線工程合約（本院卷1第473-479頁），委託中油公司代辦舖設系爭管線，鋪設範圍自中油公司石化站起至原告大社廠牆邊止與中油公司左高長途油管汰舊換新路線相同路段，並約定系爭管線經試漏試壓及清洗（頂管）無虞後視為完工，且系爭管線產權歸原告所有。嗣後中油公司取得系爭2許可證後，即依約於凱旋三路及三多一路段施工埋設系爭管線。

⑵原告負有繳納道路使用規費義務：

A.按市區道路條例於93年間修訂增加道路使用費之徵收，內政部復於94年○○市區道路使用費收費標準後，被告隨即以94年4月17日高市工務工字第0000000000號函通知○○市○區道路內既有管線機構關於前揭收費標準，而其發函對象除一般所知之自來水管、電力、電信、瓦斯、輸油等管線所屬機構外，亦同時發函予原告等多家以經營石油化工原料為主之公司。因為包括原告在內之多家公司所屬管線與石化管線相關，且渠等早於94年以前，即已依據當○○市區道路管理規則（或○○市○區道路管理自治條例）、挖埋

管線管理辦法（或○○市道路挖掘管理自治條例），申請在○○市○區道路埋設管線，因而衍生其應為所屬管線繳交道路使用規費之義務。

B.其次，被告於96年間依據已廢止之「高雄市市有地裝置埋設管線計收使用費作業原則」向原告就其所屬石化管線追徵91年至93年間之道路使用費，並明確表示行為時高雄市市有財產管理自治條例第63條第1項所指之「油管」即為「油品、石化管線」，且該條立法目的，係本於使用者付費之原則，原告既有設置石化管線使用道路之事實，又無免除收費之例外情況，自應本於公平原則一律收費等語。

C.綜上可知，原告雖非系爭2許可證之相對人，然其因是系爭管線所有人，並有使用所屬系爭管線之事實，且源於被告核給中油公司之系爭2許可證，而使原告取得使用系爭路段許可，自衍生其應為所屬埋設系爭管線繳交道路使用規費之義務。

⑶原告就系爭管線須負工作物所有人責任：

依上揭○○市道路挖掘管理自治條例相關規定可知，中油公司為埋設系爭管線之挖掘者，固有其應盡之義務，惟原告既為系爭管線所有權人，對管線之設置或保管若有欠缺而有損害之發生，仍應負民法第191條第1項工作物所有人責任，並不因上開挖掘條例規定，即免其所有權人應負之保管即檢測維護義務。

⑷原告101年4月間曾參與捷運局召開鼓山區、三民區、苓雅區興建環狀輕軌捷運之沿線地質鑽探前管線調查會議，而捷運局以101年4月16日高市捷工字第00000000000號開會通知函中檢附地質鑽探位置及其周圍已知並登錄之地下管線圖說，並備註說明若仍有未登錄之地下管線，請受通知者提供相關資訊等語（本院卷1第505-555頁），而上開通知單所附地質鑽探位置圖，於凱旋三路之管線佈設圖說均清楚載明原告、中油公司、榮化公司

之管線位置，並清楚以文字標示「原告6吋丙烯地下管線位置」及「榮化公司4吋丙烯地下管線位置」（本院卷1第545-555頁）。原告嗣於101年4月26日參與捷運局調查會議中，表示凱旋三路存有中油公司8吋油氣長途地下管線、原告6吋丙烯長途地下管線及榮化公司4吋丙烯長途地下管線，埋設深度約1.5公尺，距離凱旋三路東側道路範圍線約3.9公尺，請鑽探前務必試挖確認地下管線位置並請避開，做好防護措施等語，並提出「中油高廠石化站至福聚、原告管線檢測路線圖」以為說明（本院卷1第561-563頁）；會議結論則以系爭路段鑽探位置，因地下油氣、石化及高壓電線路集中，為顧及安全，鑽探位置將作適當調整，以避開危險區域等語（本院卷1第569頁），有該次會議紀錄在卷可佐（本院卷1第561-575頁）。

⑸綜上，本件原告依與中油公司簽訂委託代辦鋪設管線工程合約為系爭管線之真正所有權人，且依法負有檢測義務及繳納道路使用規費，並參與相關管線協調會之事實可知，原告亦為系爭管線之實際利用者。

3.原告為系爭2許可證之實際規制對象，亦為原處分之利害關係人：

⑴按行政處分效力除相對人外及於第三人者，學理上稱為「具第三人效力之行政處分」，其情形包括A.對相對人加負擔而對第三人授益之處分，或B.對相對人授益而對第三人生負擔之處分，或C.對二者皆屬同類型效果(同屬有利或不利)之處分。

⑵經查，系爭2許可證中輸送丙烯之系爭管線係原告委託中油公司代辦鋪設，原告並非申請挖掘道路埋設管線者，即非系爭2許可證之相對人，惟其乃系爭管線之真正所有權人、實際使用者，已如上述，故原告同受系爭2許可證效力之實質規制。則被告以原處分1（訴願卷1第94-95頁）廢止系爭許可證1即榮化公司輸送丙烯4英

吋管線、原告輸送丙烯之系爭管線、中油公司輸送乙烯8英吋管線之挖掘道路及管線使用道路許可，以原處分2（訴願卷2第172-174頁）廢止系爭許可證2中榮化公司輸送丙烯4英吋管線、原告輸送丙烯之系爭管線、中油公司輸送乙烯8英吋管線與輸送苯（芳香烴）6英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可，雖僅以中油公司為原處分1、2之相對人，惟因原告亦是系爭2許可證之實際規制對象，與中油公司具有相同之法律上利害關係，亦即系爭2許可證對原告而言，屬上揭具第三人效力處分分類中，與相對人屬同類型效果(同屬有利或不利)之處分。則在系爭2許可證廢止後，除損及中油公司之利益外，自可能損害系爭管線實際所有權人即原告之權利或法律上利益，原告自屬原處分1、2之利害關係人，並為最高行政法院107年度判字第280號判決、第278號判決所是認，更無疑義。

4.原告核屬系爭2許可證之受益人：

承前1.所述，系爭2許可證係屬授予利益之行政處分；而本件原告如上2.3.所述，為系爭管線之真正所有權人、實際利用者，亦為系爭2許可證之利害關係人。申言之，原告因系爭2許可證之實質規制力，而負檢測義務、繳納道路使用規費或參與相關管線協調會；亦因系爭2許可證而享有在○○市○區道路埋設系爭管線並長期、繼續使用該道路土地之法律上利益，是應認原告為系爭2許可證之受益人。

㈢被告依行政程序法第123條第5款規定以原處分廢止系爭2許可證，原告自可請求損失補償：

1.按「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。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

分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」「原處分機關依第123條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，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。」分別為行政程序法第123條及第126條第1項規定。人民祇須主張授予利益之違法行政處分經撤銷後，或原處分機關依行政程序法第123條第5款（其他為防止或除去對公益之重大危害者）規定廢止授予利益之合法行政處分後，其有因信賴該處分致遭受財產上之損失者，即得分別依行政程序法第126條規定，請求給予合理之補償。至於人民是否實際因授予利益之違法行政處分之撤銷，或行政程序法第123條第5款規定授予利益之合法行政處分之廢止，致遭受財產上之損失，以及人民是否有信賴不值得保護之情形，核屬其損失補償之請求是否有理由之問題。

2.經查，系爭2許可證核屬授予利益之行政處分，已如前述，嗣因高雄氣爆之發生，造成重大人員傷亡（32人死亡、321人受傷，截至103年10月31日止）及財產損失（房屋、車輛受損）之公安事件，引起社會大眾對於道路下方埋設石化管線有公共安全之疑慮，被告及相關主管機關乃開始清查並檢討地下管線之安全性及相關管制作為。被告先依行政程序法第123條第4款規定，以原處分1廢止系爭許可證1，再以原處分2廢止系爭許可證2其中關於榮化公司輸送丙烯4英吋管線、原告輸送系爭管線及中油公司輸送乙烯8英吋管線、輸送苯（芳香烴）6英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可。原告不服原處分1、2提起行政救濟，被告曾以103年12月22日訴願補充答辯狀，追補行政程序法第123條第1款、第3款及第5款規定作為廢止系爭2許可證之法律依據。經本院157號判決審認系爭2許可證容任系爭管線繼續使用道路所造成之公益危害，已有或將有具體危險存在，則被告依行政程序法第123條第5款規定，以原處分1、2廢止系爭2許可證，尚屬法規所許，並

經最高行政法院280號判決維持確定在案等情，有相關判決可茲參酌，堪認被告為廢止系爭2許可證確曾先後援引行政程序法第123條第4款、第5款規定作為其法律依據，且其中第5款部分經法院判決得作為合法之廢止事由無誤。

3.再者，被告既係依國家社會、經濟發展情況，回應人民對於居住環境安全性之要求，且為防免再生類此氣爆及公安案件，而依行政程序法第123條第5款規定，廢止系爭2許可證授予利益之合法行政處分，而此廢止原因尚難歸責於原告，則原告既為系爭2許可證之受益人，因信賴取得系爭2許可證，致遭受財產上之損害，依上述行政程序法第126條第1項之立法意旨，提起本件給付訴訟請求被告給予合理之補償，自屬有據。被告抗辯原告並無補償請求權云云，尚不足採。

㈣原告之損失補償請求權已罹於時效：

1.損失補償須由受益人於請求權時效內提出申請：

依前揭行政程序法第123條及第126條第1項規定可知，行政機關依行政程序法第123條第5款規定廢止授予利益之合法行政處分時，對受益人即原告因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理補償，而此補償之性質，依同法第126條之立法理由「……合法之授益處分，雖得於一定之要件下被廢止，但基於信賴保護原則，應賦與受益人信賴利益之補償請求權……。」將該項補償定性為請求權，並定有短期消滅時效（參行政程序法第121條第2項規定）。足見機關縱應為補償，亦應由受有損失之人提出申請後辦理核定之（最高行政法院100年度裁字第2554號裁定意旨參照）。

2.受益人之補償請求權時效計算：

⑴「自行政機關告知其事由時起」係指使請求權人知悉有補償之可能性為已足：

A. 按「第120條第2項、第3項及第121條第2項之規定，於前項補償準用之。」「前條之補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因2年間不行使而消滅；自處分撤銷時起逾5年者，亦同。」分別為行政程序法第126條第2項準用同法第121條第2項之規定。

B. 而所謂「行政機關告知其事由時」，依立法資料所示，行政程序法第126條之立法理由為「照審查條文通過」，即審查會通過之第115條，並記載以「照謝委員啟大提案第124條修正通過」(按該提案即係立法院議案關係文書院總第1584號，委員提案第1666號之整合案)，於該提案中未見謝啟大委員之說明，而行政院提案則使用相同之文字，說明以：「又為維護法之安定性，並避免日後舉證之困難，本條第2項特規定信賴補償之請求權人應自行政機關告知其事由時起2年間，或自處分撤銷時起5年內，行使其權利……參考國家賠償法第8條、德國行政程序法第48條第3項……。」亦未進一步就「告知其事由」有所說明。至當時同時審查之陳婉真委員提案之條文為：「受益人之信賴補償請求權應於1年內行使之。但行政機關未就該項期間告知受益人者，該項期間不為起算。」其說明以：「為維護法之安定並避免日後舉證之困難，本法特規定信賴補償之請求權人應於1年內行使其權利。但由於請求權人未必熟諳法律，故使行政機關就此負有告知義務，如有違反，則該項期間即不為起算，以保護請求權人。……參考德國行政程序法第48條。」查上開陳婉真委員提案條文即係德國行政程序法第48條第3項第4句之內容，惟所稱之告知請求期間，並自此起算1年期間之立法例，並未被上開審查會採納，而係採取國家賠償法第8條：「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因2年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾5年者亦同。」之體例，是

可知立法者所謂參考德國行政程序法第48條第3項規定，其意旨應在於採取該規定之精神，於我國法之脈絡下，應認為係告知人民補償之可能性。否則，因廢止處分本應依行政程序法第110條之規定對相對人或已知之利害關係人送達、通知或使知悉內容，如將該「告知其事由」解釋為告知廢止處分作成之情事，則失去參考德國行政程序法第48條第3項規定之意義。至於告知之方式，法未明文，因僅屬事實行為，且非廢止行政處分本身，故並無書面或其他要式之要求，只要能使請求權人知悉有補償之可能性為已足。

C.是以，原告之補償請求權依行政程序法第126條第2項準用同法第121條第2項之規定，應自行政機關告知「補償可能性」時起，2年內提出申請，始為適法。

⑵被告就得請求損失補償之可能性已使原告知悉：

A.本件損失補償係緣由於原處分1、2廢止系爭2許可證而生，惟在原告爭執原處分1、2之適法性所提起確認及撤銷訴訟中，經本院157號訴訟審理時，被告於104年9月1日準備程序期日當庭陳述「如果鈞院認為本件只有行政程序法第123條第4、5款之事由的話，本件也沒有同法第126條損失補償的問題，因為原告的信賴不值得保護，是因一開始是以中油名義申請，之後再交給原告使用。」等語(本院卷3第17頁)，顯見被告已將系爭2許可證廢止後將衍生損失補償爭議時，被告所採立場之認定事實予以告知。另被告於本院157號訴訟中曾以104年9月1日行政訴訟答辯(三)狀，向原告告知其得請求補償之法條依據、構成要件等情(本院卷3第19-23頁)，參以原告於上開訴訟已委任律師為訴訟代理人，則其就得否依行政程序法第126條請求損失補償之爭點於該案即已存在，並應為其訴訟代理人所掌握，則原告就被告補償可能事實之通知

已處於可隨時了解其內容之狀態，應已發生得請求損失補償之可能性告知之法律效果。

B. 至被告上開有關原告無法通過「信賴值得保護」檢驗，否認原告權利存在之主張，無非被告本其訴訟上立場所為之答辯，與被告是否將補償可能事實通知而發生法定效果，係別一問題。原告主張被告自始否認原告為系爭2許可證之相對人，不具當事人適格，不可能也無法向原告告知補償事由並表明補償損失之意，且被告未曾將原處分1、2之書面送達給原告，被告係告知補償不可能，而非告知補償可能云云，即非可採。

3.綜上，原告若因信賴廢止之合法授予利益處分致受有損失，因向被告提出損失補償，惟該請求權有其時效規定。是以，被告既已於104年9月1日向原告告知補償之可能性，應認原告自斯時起已知悉並可得行使該補償請求權，即應依行政程序法第126條第2項準用第121條第2項規定起算2年消滅時效期間，至106年9月1日即已屆滿。惟查，原告遲至107年2月8日始提起本件給付訴訟，有原告起訴狀上載本院收文章日期可稽（本院卷1第61頁），明顯已逾請求權時效期間至明，應認原告請求無理由。

六、綜上所述，原告之補償請求權已因罹於時效而消滅，是其請求被告應給付原告120,692,978元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百之5計算之利息，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

七、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　4　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　廖　建　彥

法官　黃　堯　讚

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第49條之1第1項）

三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1.當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　1　　月　　4　　日

書記官　江　如　青