# 臺中高等行政法院判決

112年度訴字第33號
112年7月13日辯論終結

原　　告　謝崧熙（即被選定當事人）

被　　告　內政部
代　表　人　林右昌
訴訟代理人　鄭雅芳
　　鄭倩如

被　　告　經濟部水利署
代　表　人　賴建信
訴訟代理人　經濟部水利署中區水資源局

代　表　人　莊曜成
複 代理 人　王敬堯　律師

上列當事人間因確認行政處分無效等事件，原告不服行政院中華民國111年12月7日院臺訴字第1110189817號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

□原告之訴駁回。

□訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

□按「多數有共同利益之人得由其中選定1人至5人為全體起訴或被訴。」行政訴訟法第29條第1項定有明文。經查原告謝崧梅、謝崧熙、謝崧灼等3人，係多數有共同利益之人，其等於訴訟繫屬後，選定謝崧熙為當事人（見本院卷1第40頁），符合上開選定當事人之規定，自屬適法，至其餘原

告，依行政訴訟法第29條第3項規定，於選定當事人後脫離本件訴訟。

□行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定：「（第1項）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。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」本件原告起訴時狀載訴之聲明為：「㈠土地徵收部分：1.先位聲明：⑴確認原告與被告內政部間就系爭（重測前）○○縣○○鄉○○○段（下同）2-40地號土地（下稱系爭2-40地號土地）面積1.3887公頃之徵收法律關係不存在（無效、不生效、失效）。⑵訴願決定暨徵收移轉登記均撤銷並回復原告所有權登記及土地編定。2.備位聲明：⑴前臺灣省政府民國75年1月23日75府地四字第142606號函（下稱原處分）關於徵收原告（重測前）2-7地號土地（下稱原被徵收土地）面積5.9441公頃未經撤銷部分面積1.3887公頃（即系爭2-40地號土地部分）撤銷。⑵系爭2-40地號土地面積1.3887公頃，由苗栗縣政府以76年12月14日76府地用字第113870號函囑託苗栗縣銅鑼地政事務所以76年12月21日銅鑼地所字第2240號逕為移轉所有權為臺灣省之登記處分撤銷。⑶訴願決定暨徵收移轉登記均撤銷並回復原告所有權登記及土地編定。㈡土地租用協議與水土保持義務部分：1.確認原告與被告經濟部水利署間關於苗栗縣政府75年4月22日「鯉魚潭水庫工程用地取土區及壩工區用地使用協商會議」（下稱75年4月22日協商會議）紀錄結論所指之標的為參與協商業戶位於壩工區於徵收土地清冊之標示部分，改以租用方式取得，租期7年，借用期間同意水利局設定地役權之協議關係成立。2.確認原告與被告經濟部水利署間關於75年4月22日協商會議紀錄結論第7點，就租用之工程用地於使用完畢後按使用後現狀由水利局儘量整平後發還，並依有關規定做好水土保持之協議關係成立。3.被告經濟部水利署應於一定期間就起訴狀附表一所示

土地暨事項踐行其補正義務。水土保持計劃由被告經濟部水利署研擬與原告議定後實施，所需土地由原告無償提供。系爭受污染土地先開挖徹底清理後，納入水土保持計劃辦理。㈢損害賠償部分：1.被告經濟部水利署應回復系爭三櫃頂溪水源於鯉魚潭水庫未開發前之水質及水量或依起訴狀附表二所示方案替代回復原狀；2.被告應賠償原告所受農作物暨其他之收益損失合計新臺幣（下同）7,508,464元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。㈣訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷1第16-17頁）。原告於112年7月13日言詞辯論程序期日，經本院闡明後，更正訴之聲明為：「【被告內政部】：㈠先位聲明：1.確認原處分之原被徵收土地（面積5.9441公頃）中於75年9月17日分割出的系爭2-40地號土地部分（面積1.3887公頃）之徵收處分無效。2.被告內政部應賠償損害2,783,140元及自起訴狀繕本送達（即112年2月9日）翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。㈡備位聲明：1.原處分之原被徵收土地（面積5.9441公頃）中於75年9月17日分割出的系爭2-40地號土地部分（面積1.3887公頃）之徵收處分及訴願決定均撤銷。2.被告內政部應賠償損害2,783,140元及自起訴狀繕本送達（即112年2月9日）翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。【被告經濟部水利署】：㈠被告經濟部水利署應就未分割前之原被徵收土地、2-3、2-15等地號（舊地號）土地，做好水土保持及回復原狀並賠償損害6,564,585元，及自起訴狀繕本送達（即112年2月9日）翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。㈡訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷2第177-184頁）核其所為乃本於相同基礎事實，就原為未臻妥適之訴之聲明更正使符合法定程式，於法要無不合，應予准許。

貳、實體事項：

□爭訟概要：

前臺灣省政府建設廳水利局（45年9月1日改稱為臺灣省水利局，下稱前臺灣省水利局）為興建鯉魚潭水庫工程（下稱系

爭工程），需用○○縣○○鄉○○段680-62地號等1,420筆土地，面積412.8341公頃，檢附徵收土地計劃書及圖等有關資料，由苗栗縣政府報經前臺灣省政府75年1月23日75府地4字第142606號函（即原處分）核准徵收及一併徵收其地上物，並變更編定為水利用地，交由苗栗縣政府於75年1月28日以75府地用字第9198號公告（下稱苗栗縣政府75年1月28日公告）徵收並通知所有權人（含謝崧梅）。謝崧梅與第三人謝榮發以75年2月24日異議書，以謝崧梅所有被徵收之重測分割前○○縣○○鄉○○○段2-7地號土地面積5.9441公頃部分（即原被徵收土地，分割後該地號土地面積為4.5554公頃，下稱分割後系爭2-7地號土地；另增加同段2-40地號土地面積1.3887公頃，重測後為苗栗縣三義鄉上城段1地號，即系爭2-40地號土地），其用途既非壩工區，自非淹沒區，亦非取土區，如以公用及水利事業為由全部徵收，難謂適法，不同意原被徵收土地整筆全部徵收，向苗栗縣政府請求撤銷徵收，並副知前臺灣省政府地政處及前臺灣省水利局。經苗栗縣政府於75年2月28日以75府地用字第17852號函轉前臺灣省水利局查處，並邀集有關機關及人員（含謝崧梅）召開75年4月22日協商會議。嗣分割後2-7地號土地經前臺灣省水利局查明非系爭工程用地範圍，報經前臺灣省政府於78年1月24日以78府地四字第143200號函（下稱前臺灣省政府78年1月24日函）准予撤銷徵收。原告不服，於111年6月12日提起訴願，經訴願決定駁回，原告遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠起訴要旨：

1.原被徵收土地經完成系爭2-40地號土地分割登記，依行為時土地法，原被徵收土地與分割後系爭2-7地號土地及系爭2-40地號土地，即屬3筆不同之標的。原處分所核准之標的，依附具土地清冊載明標示部分係原被徵收土地，並非系爭2-40地號土地，即與原處分不同。按原

處分所核准之面積，依附具土地清冊載明原被徵收土地土地面積為5.9441公頃，並非1.3887公頃，即與原處分不同。據上，變更原處分之原被徵收土地面積從5.9441公頃成為1.3887公頃，及變更原徵收標的由原被徵收土地為系爭2-40地號土地，係屬變更原處分核准實體之處分。前臺灣省水利局僅係需地機關，苗栗縣政府僅為土地徵收之地方執行機關，均非具有核准及變更原處分實體之原核准機關。前臺灣省水利局與苗栗縣政府既非具有該處分權之機關，未依法報經原核准徵收機關前臺灣省政府核准是項變更暨經行政院准予備查及函囑苗栗縣政府據以執行。苗栗縣政府逕為變更原處分實體（更改徵收土地清冊之土地標示），暨藉職權囑託苗栗縣銅鑼地政事務所逕為代更正、移轉之登記處分，變更所有權人為臺灣省，程序即非適法，核有行政程序法第111條第6款規定之無效情形。

2.75年4月22日協商會議，決議雖列有水土保持義務相關規定，惟其應踐行義務，係來自法律之強制規定，並非來自兩造間之契約關係。前開決議第7項係苗栗縣政府基於山坡地保育利用條例暨水土保持地方主管機關地位，就公法上具體事件依法對被告公開課予義務之附帶負擔處分，自屬行政處分，且已產生形式上存續力。被告未依法踐行其該當義務本即違法，無論係被告自行發現或經上級機關發現或經利害關係人聲請而知悉，即應依行政程序法第1條自為補正，不待訴訟請求，應無罹於時效問題。依前揭協議「地上屬臨時設施（即租用7年）部分」之請求權時效完成之日為94年12月31日，原告已於83年2月18日以前為請求，並未罹於時效。又經濟部水利署中區水資源局102年6月6日水中鯉字第00000000000號函之請求權時效完成之日為112年6月5日，因該函未明定有履行期間，即無罹於時效問題。

3.原告所有權受有損害，其損害係基於前臺灣省水利局（由被告經濟部水利署承受）及前臺灣省政府（由被告內政部承受）等被告之行政行為共同完成，具有可歸責性，以及因果關係。原告自得依民法第184條第1項前段及第2項及第185條規定，請求被告等應負賠償責任。

㈡聲明：

1.【被告內政部】：⑴先位聲明：①確認原處分之原被徵收土地（面積5.9441公頃）中於75年9月17日分割出的系爭2-40地號土地部分（面積1.3887公頃）之徵收處分無效。②被告內政部應賠償損害2,783,140元及自起訴狀繕本送達（即112年2月9日）翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。⑵備位聲明：①原處分之原被徵收土地（面積5.9441公頃）中於75年9月17日分割出的系爭2-40地號土地部分（面積1.3887公頃）之徵收處分及訴願決定均撤銷。②被告內政部應賠償損害2,783,140元及自起訴狀繕本送達（即112年2月9日）翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。

2.【被告經濟部水利署】：被告經濟部水利署應就未分割前之原被徵收土地、2-3、2-15等地號（舊地號）土地，做好水土保持及回復原狀並賠償損害6,564,585元，及自起訴狀繕本送達（即112年2月9日）翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息。

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告內政部：

前臺灣省水利局為興辦系爭工程，經原處分核准徵收原被徵收土地，嗣後前臺灣省政府78年1月24日函准予撤銷徵收系爭2-7地號土地，均無違背專屬管轄規定或缺乏事務權限之情形；且系爭2-40地號土地於徵收當時亦無重大明顯一望即知之瑕疵，並無行政程序法第111條所定行政處分無效情事。

2.被告經濟部水利署：

本件係依法辦理系爭2-40地號土地徵收，又系爭2-7、2-3、2-15等地號（舊地號）土地非位於壩工區，與苗栗縣政府75年4月22日協商會議討論租用土地無涉，原告並無行政訴訟法第6條第1項所定「即受確認判決之法律上利益」，且上開協商會議紀錄並非行政處分，尚難依該紀錄即認當事人間成立公法上租賃之權利義務關係，原告援引會議紀錄內容，請求確認土地屬租賃關係及被告負水土保持義務等節，均與法不符。又有關原告請求被告應整平2-3地號及2-15地號（舊地號）土地，及協議水土保持義務關係一節，依水土保持法第4條規定，公、私有土地之經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務人，本案因2-3地號及2-15地號土地已於鯉魚潭水庫興建完成後返還，且鯉魚潭水庫於81年11月興建完成迄今已30年，目前土地現況除原告屋舍範圍外，植生皆屬完整，並處於隨時可供原告開發種植狀態，被告無破壞水土保持行為，且因被告非2-3及2-15地號土地之經營人、使用人或所有人，故非水土保持義務人，原告請求被告整平土地及協議水土保持義務，於法無據。本件原告依行政訴訟法第7條規定合併請求損害賠償，惟未能舉證其既有引水之家用及農用水源遭破壞而受有損害，故請求被告負損害賠償責任，為無理由。

㈡聲明：

1.被告內政部：

原告之訴駁回。

2.被告經濟部水利署：

原告之訴駁回。

□爭點：

㈠系爭2-40地號土地之徵收處分及登記，是否具有行政程序法第111條第6款規定之無效事由？

㈡被告經濟部水利署是否具有應就未分割前之原被徵收土地、2-3、2-15等地號（舊地號）土地，做好水土保持及回復原狀之義務？

□本院之判斷：

㈠前提事實：

爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有臺灣省苗栗縣土地登記簿（鯉魚潭段2-7地號）（本院卷1第63-66頁）、原處分（本院卷1第78-80頁）、苗栗縣政府75年1月28日公告（本院卷1第221頁）、前臺灣省政府78年1月24日函（本院卷1第236-237頁）及訴願決定（本院卷1第41-56頁）等件附卷可稽，堪予認定。

㈡本件應適用之法令：

1.土地法：

⑴（64年7月24日修正公布）第208條第3、4款規定：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，征收私有土地，但征收之範圍，應以其事業所必需者為限：……三、公用事業。四、水利事業。」

⑵（64年7月24日修正公布）第223條規定：「（第1項）征收土地為左列各款情形之一者，由省政府核准之。一、需用土地人為省政府各廳處縣市政府或其所屬機關及地方自治機關者。二、舉辦之事業屬於地方政府管轄或監督者。（第2項）省政府為前項核准時，應即報請行政院備查。」

⑶（64年7月24日修正公布）第224條規定：「征收土地，應由需用土地人擬具詳細征收計畫書，並附具征收土地圖說及土地使用計畫圖，依前2條之規定分別聲請核辦。」

⑷（64年7月24日修正公布）第225條規定：「行政院或省政府於核准征收土地後，應將原案全部令知該土地

所在地之該管市縣地政機關。」

⑸（64年7月24日修正公布）第227條規定：「（第1項）市、縣地政機關於接到行政院或省政府令知核准徵收土地案時，應即公告，並通知土地所有權人及土地他項權利人。（第2項）前項公告之期間為30日。」

⑹第233條前段規定：「徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後15日內發給之。」

⑺（64年7月24日修正公布）第236條規定：「（第1項）征收土地，應給予之補償地價補償費及遷移費，由該管市、縣地政機關規定之。（第2項）前項補償地價補償費及遷移費，均由需用土地人負擔，並繳交該管市、縣地政機關轉發之。」

⑻（64年7月24日修正公布）第237條規定：「市、縣地政機關交付補償地價及補償費，遇有左列情形之一時，得將款額提存待領：一、應受補償人拒絕受領或不能受領者。二、應受補償人所在地不明者。」

2.土地法施行法：

⑴第50條第10款規定：「土地法第224條規定之徵收土地計劃書，應記明左列事項：……十、曾否與土地所有權人經過協定手續及其經過情形。」

⑵第56條規定：「依土地法第227條所為通知，應照左列之規定：一、被徵收土地已登記者，依照登記總簿所載之土地所有權人及土地他項權利人姓名、住所，以書面通知。二、被徵收土地未經登記者，應以所在地之日報登載通知7日。」

3.行政程序法：

⑴第111條第6款規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：……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。」

⑵第131條規定：「（第1項）公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因5年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因10年間不行使而消滅。（第2項）公法上請求權，因時效完成而當然消滅。（第3項）前項時效，因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。」

4.水土保持法第4條規定：「公、私有土地之經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務人。」

5.行政訴訟法：

⑴第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」

⑵第5條第2項規定：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向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。」

⑶第7條規定：「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。」

⑷第8條第1項規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」

㈢按我國行政訴訟採處分權主義，當事人可決定是否提起行政訴訟，亦有權決定其起訴之內容與範圍，行政法院應受當事人聲明之拘束。是依行政訴訟法第125條第2項、第3

項規定，當事人之聲明或陳述，如有不明瞭或不完足之處，審判長或受命法官固應行使闡明權，向當事人告知、發問，令其敘明或補充之，使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論，但不得代當事人為主張或聲明。因此，若當事人經審判長或受命法官闡明後，已明確表示其主張之訴訟標的法律關係，基於處分權主義之原則，行政法院應受當事人聲明之拘束，不得依職權逕為變更。又依行政訴訟法第7條規定，人民以行政處分違法而提起撤銷訴訟，得於同一程序中，就其因該違法行政處分所受之損害，合併為損害賠償之請求，旨在保護人民之權利，並節省訴訟手續重複之勞費。故人民提起之撤銷訴訟，若經行政法院以無理由判決駁回，則其合併提起之損害賠償請求，即非有據，應併予判決駁回（最高行政法院111年度上字第155號判決意旨參照）。

㈣系爭2-40地號土地之徵收處分及登記，無行政程序法第111條第6款之無效事由，原告合併請求損害賠償之部分，並無理由：

1.土地徵收條例係於89年2月2日公布（同年月4日施行），在此之前關於土地徵收之依據、程序、補償等，悉依土地法為主要之法源依據。原處分為前臺灣省政府於75年1月23日作成，並由苗栗縣政府公告徵收，故關於原徵收處分之爭議自應以行為時土地法（即64年7月24日公布）為依據，先予敘明。

2.依前揭行政程序法第111條規定，所謂無效之行政處分，係指行政行為具有行政處分之形式，但其內容具有明顯、嚴重瑕疵而自始、當然、確定不生效力。行政程序法第111條第6款所謂「違背法規專屬管轄之規定」，主要係指對不動產或與地域相關聯權利所為之行政處分，而欠缺土地管轄之情形，或法規直接明定其他專屬管轄情形。至所謂「缺乏事務權限」，係指欠缺事務管轄且屬重大明顯情形，例如違反權力分立或職權分配之

情形，基於行政機關體制之複雜性及管轄權錯誤識別之困難性，及為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，如非屬重大明顯情形，行政處分未經授權而缺乏事務權限者，為得撤銷而非無效，且基於行政機關體制之複雜性、管轄權錯誤識別之困難性，及其立法意旨係為確保行政機能有效運作，維護法之安定性並保障人民之信賴，則當係指關於此處分權限欠缺之瑕疵，明顯違反權力分立或職權分配已達重大程度之情形而言，尚非所有欠缺事務權限之處分，均屬無效。（最高行政法院108年度判字第476號、第459號判決意旨參照）。

3.經查，原告為原被徵收土地之所有權人，嗣於74年間前臺灣省水利局為興辦系爭工程需要，依行為時土地法第208條第3款、第4款規定，申請徵收○○縣○○鄉○○段680-62地號等1,420筆土地，面積412.8341公頃，經前臺灣省政府以原處分核准徵收及一併徵收其地上物，並變更編定為水利用地，交由苗栗縣政府以75年1月28日公告徵收，公告期間自75年1月29日至同年2月27日止。謝崧梅不服，於75年2月24日提出異議書，不同意整筆全部徵收，請求撤銷徵收。後前臺灣省水利局及相關機關於75年4月22日協商會議，協商結論略以：租金按74年之公告現值每年百分之7計算，訂約後1個月內乙次發清，期間定為7年（即75年5月1日起至82年4月30日止）但如提前完工時可提前發還，借用期間同意水利局設定地役權，使用完畢後，按使用後現狀由水利局盡量整平後發還，並依有關規定做好水土保持等語，上開會議紀錄並同謝崧梅於75年4月23日出具之原被徵收土地（面積5.9441公頃）使用同意書正本，經苗栗縣政府以75年4月30日七五府地用字第87414號函檢送需地機關前臺灣省水利局。苗栗縣政府以75年9月10日75府地用字第75694號函囑託苗栗縣銅鑼地政事務所就改租用部

分，逕辦分筆登記，於該函檢送之鯉魚潭水庫徵收用地逕為分筆登記清冊，系爭2-7地號土地及系爭2-40地號土地已分列為2筆土地，系爭2-40地號土地備註欄註明「征收地」。苗栗縣政府76年12月14日76府地用字第113870號函略以：「……查本案水庫鯉魚潭段有關租用與征收部分，既經貴所辦理逕為分筆及更正面積完竣在案，為仍維持征收部分辦理逕為移轉及查明已征收土地是否辦竣登記，請貴所將本府76.3.20七六府地用字第25652號函送之逕為所有權移轉登記清冊依下列代為更正並辦理逕為移轉登記，其未列出更正之土地，有無登記完畢，亦請依清冊逐筆查明一併報府。（一）清冊編號2，所列地號2-7更正為2-40地號（因土地分割新編地號）。……」（本院卷1第127-129頁）。因系爭工程部分徵收土地改為租用且辦理逕為分割登記，自原被徵收土地分割出系爭2-40地號土地，其中系爭2-7地號土地經前臺灣省政府以78年1月24日函辦理撤銷徵收，系爭2-40地號土地自76年12月14日所有權人變更為（前）臺灣省政府等情，有原處分（本院卷1第78-80頁）、苗栗縣政府75年1月28日徵收（本院卷1第221頁）、謝崧梅75年2月24日異議書（訴願卷第35-36頁）、75年4月22日協商會議紀錄（本院卷2第123-126頁）、苗栗縣政府75年4月30日75府地用字第87414號函（訴願卷第40頁）、謝崧梅75年4月23日土地使用同意書（本院卷2第127頁）、苗栗縣政府75年9月10日75府地用字第75694號函（本院卷2第109-110頁）、鯉魚潭水庫徵收用地逕為分筆登記清冊（本院卷2第111頁）、苗栗縣政府76年12月14日76府地用字第113870號函（本院卷1第127-129頁）、前臺灣省政府78年1月24日函（訴願卷第76-78頁）、系爭2-40地號土地臺灣省苗栗縣土地登記簿（訴願卷第80-81頁）在卷可稽，經核原處分，係因前臺灣省水利局為興辦系爭工程係屬公用事業及水利事業之需

要，依行為時土地法第208條第3款、第4款規定，徵收原告所有私有土地，故係前揭土地法直接明定由前臺灣省政府專屬管轄情形，無論係前臺灣省政府所為徵收處分或苗栗縣政府之公告均無欠缺土地管轄之情形，亦無違反權力分立或職權分配之情形，依前揭規定及說明，原處分並無違背法規專屬管轄之規定及缺乏事務權限而達重大程度之情形。

4.次查，謝崧梅以111年12月21日三櫃土字第1111221號聲請函、112年1月16日三櫃土字第1120116號聲請函請被告內政部確認重測前系爭2-40地號土地之土地徵收處分無效乙事。嗣謝崧梅以112年1月7日三櫃土字第1120107號聲請函請苗栗縣政府確認原被徵收土地之徵收失效暨系爭2-40地號土地之土地徵收處分無效或失效乙案（本院卷1第325-337頁）。經苗栗縣政府以112年1月13日府地用字第0000000000號函復略以：「……說明：……六、……據本府前於84年3月製作之『苗栗縣政府辦理鯉魚潭水庫徵收及補償費作業申覆及處理情形報告書』第3頁內就各項補償費發放經過情形1節，明確記載第1次發放係於民國75年3月4日至14日，『本次發放因業戶消極抵制，僅四戶領取』（詳附件8）』，此經本府向會發銀行即台灣土地銀行苗栗分行查證結果，上開發價期間前後確有業主5人領訖徵收各項補償費在案（詳附件9）。七、次查本案工程用地徵收當時因業戶等請願、陳情，致尚有多數業主未於上開發價期間內前往領價，經本府依業主陳情內容複查相關地上物補償費及各有關單位之調處（含複估補償費）或特別救濟金，故本府乃再次以75年6月23日75府地用字第56096號函請前臺灣省水利局撥付因補複估地上物增加之補償費即依照省議會調處增加之補償費或特別救濟金，兩項金額合計為新台幣599,129,264元整，嗣經該局以75年6月28日水政字第33136號函移撥上開補償費後（詳附件10），本府

以75年7月10日75府地用字第64140號函復該局：『……本案為應業戶之要求及『避免業戶重演拒領覆轍，以及申領者與拒絕領取者間引起衝突起見』，本府擬嗣特別救濟金發放方式確定後，再以一次發放。……』（詳附件11）。嗣本府續以75年7月24日75府地用字第68351號函辦理第2次發價通知，發放日期為自75年7月29日起至75年8月7日止，發放地點分別為三義鄉農會、卓蘭鎮農會、大湖鄉公所，該發價通知函內說明二並詳細列明各項增加之補償費、救濟金項目，且敘明部分項目須俟相關條件成就後始得據以補償或特別救濟，另改租用部分，另案辦理訂立契約及發放租金（詳附件12）。嗣謝君並於75年10月18日無異議領訖旨揭三義鄉鯉魚潭段2-40地號土地相關徵收補償費及同段2-7地號租用費在案（詳附件13）。故本件工程用地徵收案本府及需地機關前台灣省政府水利局係依法辦理，應無徵收失效情事。」（本院卷1第155-158頁）。於「工程用地徵收各項補償費印領清冊」亦可見「土地標示/徵收地號：2-7/徵收面積：1.3887/徵收地號：2-7/徵收面積：4.5554」處已有謝崧梅於75年10月18日領訖之蓋章及日期（本院卷1第215頁）。此有謝崧梅111年12月21日三櫃土字第1111221號聲請函（本院卷1第325-330頁）、謝崧梅112年1月16日三櫃土字第1120116號聲請函（本院卷1第331-332頁）、謝崧梅112年1月7日三櫃土字第1120107號聲請函（本院卷1第333-337頁）、工程用地徵收各項補償費印領清冊（本院卷1第215頁）、苗栗縣政府辦理鯉魚潭水庫土地徵收及補償作業申覆及處理情形報告書（本院卷1第187-190頁）、臺灣土地銀行苗栗分行查證（本院卷1第191-195頁）、苗栗縣政府75年6月23日75府地用字第56096號函（本院卷1第205-207頁）、苗栗縣政府75年7月10日75府地用字第75694號函（本院卷1第224-226頁）、苗栗縣政府75年7月24日75府地用

字第68351號函（本院卷1第211-214頁）在卷可參，應堪認定。是經核系爭2-7地號土地經撤銷徵收後，原告亦已領訖系爭2-40地號土地相關徵收補償費及系爭2-7地號土地租用費，原處分關於系爭2-7地號土地經撤銷徵收部分，無論係前臺灣省政府或苗栗縣政府均無欠缺土地管轄之情形，亦無違反權力分立或職權分配之情形，依前揭規定及說明，原處分並無違背法規專屬管轄之規定及缺乏事務權限而達重大程度之情形，是原告主張原處分之徵收系爭2-40地號土地部分有違反行政程序法第111條第6款之違背法規專屬管轄之規定云云，顯不足採，故原告對被告內政部先位聲明請求確認原處分之原被徵收土地（面積5.9441公頃）中於75年9月17日分割出的系爭2-40地號土地部分（面積1.3887公頃）之徵收處分無效之確認訴訟，並無理由，應予駁回。

5.末查，原告於本院112年7月13日言詞辯論程序，經本院闡明後，確認原告對被告內政部先位聲明之訴訟類型為行政訴訟法第6條第1項確認行政處分無效訴訟，並明確表示本件係依行政訴訟法第7條規定，就此部分合併為損害賠償請求等語，此有本院112年7月13日言詞辯論筆錄附卷足憑（本院卷2第182頁）。則依上開說明，原告經本院闡明後，已明確表明係依行政訴訟法第7條規定，就其對原處分提起之確認原處分無效訴訟，合併為損害賠償之請求，法院自應受原告聲明之拘束。而原告就原處分之徵收系爭2-40地號土地部分提起之確認原處分之徵收系爭2-40地號土地部分無效訴訟，既經本院認為無理由，予以駁回，已如前述，原告主張因原處分無效致其所受之損害，合併提起本件損害賠償訴訟，即非有據，亦應予判決駁回。

㈤原處分關於系爭2-40地號土地之徵收處分部分並無違法，原告合併請求損害賠償部分，為無理由：

1.按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」經查，原告備位聲明所提起為撤銷訴訟，謝崧梅於75年2月24日異議書主旨曾述及「請撤銷徵收」（訴願卷第35頁），後苗栗縣政府及相關機關以75年4月22日協商會議結論（本院卷2第126頁），系爭工程部分徵收土地改為租用且辦理逕為分割登記等語，惟被告內政部未對謝崧梅75年2月24日異議書作出訴願決定，是以，雖謝崧梅至111年6月16日方向被告內政部提出訴願書（訴願卷第2頁），謝崧梅既已曾提起訴願且未獲訴願決定，被告內政部亦已實體審理並於111年12月7日作成訴願決定駁回，故本件原告備位聲明撤銷訴訟部分已經訴願程序。

2.經查，系爭徵收案係需用土地人即前臺灣省水利局為興建系爭工程，需用原告所有系爭2-40地號土地，有需用土地人即前臺灣省水利局擬具詳細征收計畫書，並附具征收土地圖說及土地使用計畫圖，依行為時土地法第第223條規定聲請前臺灣省政府核辦，有系爭工程徵收土地計劃書及徵收土地圖說附卷可稽（訴願卷第56-68頁），經核合於行為時土地法第208條第3款及第4款規定。又系爭徵收案係土地徵收條例89年2月2日制定公布施行前於75年間核准徵收，依當時土地法施行法第50條第10款規定，徵收土地計畫書，應記明曾否與土地所有權人經過協定手續及其經過情形，惟非謂協議手續為徵收前之先行程序，且依徵收土地計畫書記載「本件曾與土地所有權人協議(詳如協議紀錄影本)」，有苗栗縣政府召開系爭工程用地取得座談會業主簽到簿及會議紀錄附卷可稽，原告亦自陳於74年12月18日系爭工程用地取得座談會陳述意見，前臺灣省政府於當時准予徵收及

一併徵收其地上物，並變更編定為水利用地，並無不合。又按依行為時土地法第219條規定：「征收私有土地後，不依核准計劃使用，或於征收完畢一年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原征收價額收回其土地。」此條規定為原土地所有權人之權利，稱之為收回權或買回權。惟此項規定並未限制徵收機關不得撤銷原徵收土地，且依行政院54年8月5日台內字第5554號令「土地法第219條僅規定得由土地原所有權人申請收回土地，如未經原所有權人申請，政府是否得逕予撤銷徵收，法無明文規定，惟查土地法第219條既為保障人民私權而設，則政府本於政策及職權，如認為該項土地之徵收已無必要時，逕予撤銷徵收發還土地，已非屬法律之適用問題，自非不得為之，但應報經其原核准徵收機關之核准。」之函釋意旨，只需用地機關報經原核准徵收機關之核准，自得撤銷土地之徵收，又撤銷徵收不以徵得原土地所有權人同意為要件，如需用地機關徵得原土地所有權人同意，且出具同意書，自可使撤銷徵收程序之推行，更為順利，其同意書與土地法第235條有關被徵收土地所有權人權利、義務之終止無涉（最高行政法院89年度判字第2915號判決意旨參照）。經查，因分割後2-7地號土地係屬取土區等非屬工程用地範圍，業經前臺灣省政府78年1月24日函撤銷徵收；而鯉魚潭水庫之輸水隧道係通過系爭2-40地號等土地，且輸水隧道出口位於系爭2-40地號土地且系爭2-40地號土地本在徵收範圍，亦符合原核准徵收土地計劃書之用途及範圍，亦有徵收土地計劃書附卷可稽（訴願卷第56-68頁），且原告亦已領訖系爭2-40地號土地相關徵收補償費及系爭2-7地號土地租用費，有前揭相關證據在卷足憑，已如前述，是原處分之徵收系爭2-40地號土地部分，經核並無違誤，訴願決定遞予維持，亦核無違誤。又原告主張依75年4月22日協商會議，決議列有水土保持義務相

關規定，被告內政部未踐行義務，故原處分之徵收系爭2-40地號土地部分有違法云云，惟查徵收之後續工程施工情形，與系爭徵收案之適法妥當與否，係屬二事，且以系爭工程行為影響範圍皆為土地表面，至多為垂直岩壁或邊坡方向深入地下5公尺範圍內，無涉深蘊地下數公尺至數十公尺之地下泉水，且噴漿護坡多設有排水孔，若阻礙地下水流勢必造成局部噴漿坡面崩壞等語，業據被告陳明在卷（訴願卷第5-6頁），是系爭工程並未有違反水土保持之情形，原告前揭主張核無足採，故原告對被告內政部備位聲明請求撤銷原處分之原被徵收土地（面積5.9441公頃）中於75年9月17日分割出的系爭2-40地號土地部分（面積1.3887公頃）之徵收處分及訴願決定，亦無理由，應予駁回。

3.又查，原告於本院112年7月13日言詞辯論程序，經本院闡明後，確認原告對被告內政部備位聲明之訴訟類型為行政訴訟法第4條第1項撤銷訴訟，及第7條合併損害賠償訴訟（本院卷2第182-183頁）。本件原處分關於系爭2-40地號土地之徵收處分部分原處分並無違法情形，原告所提對被告內政部備位聲明請求撤銷原處分之原被徵收土地（面積5.9441公頃）中於75年9月17日分割出的系爭2-40地號土地部分（面積1.3887公頃）之徵收處分及訴願決定，既經本院認為無理由，予以駁回，已如前述，原告主張因原處分之系爭2-40地號土地之徵收處分部分違法致其所受之損害，合併提起本件損害賠償訴訟，即非有據，亦應予判決駁回。

㈥原告請求被告經濟部水利署應就未分割前之原被徵收土地、2-3、2-15等地號（舊地號）土地，做好水土保持及回復原狀，並賠償損害6,564,585元，及自起訴狀繕本送達（即112年2月9日）翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息，為無理由：

1.按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」行政訴訟法第8條第1項定有明文。足見提起行政訴訟法之給付訴訟，應以人民與行政機關間：1.因公法上原因發生財產上之給付；2.或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付；3.或因公法上契約發生之給付，始得提起行政法上給付訴訟，故原告須對於被告有公法上請求權為前提，否則其提起一般給付之訴即因欠缺公法上之請求權基礎，而不應准許（最高行政法院107年度判字第468號判決意旨參照）。經查，原告於本院112年7月13日言詞辯論程序，經本院闡明後，確認原告對被告經濟部水利署提起本案給付訴訟之請求權法令依據為行政訴訟法第8條第1項一般給付之訴、第7條合併請求損害賠償訴訟，及民法第184條第1項前段、第2項請求損害賠償（本院卷2第181頁）。

2.原告請求被告經濟部水利署應就未分割前之原被徵收土地、2-3、2-15等地號（舊地號）土地，做好水土保持及回復原狀等語。經查，系爭徵收案係依法辦理徵收，於徵收程序並無行政程序法第111條第6款規定無效及其他違法之情事，亦如前述。苗栗縣政府及相關機關雖曾於75年4月22日召開協商會議，惟該會議僅係決定系爭工程部分徵收土地改為租用且辦理逕為分割登記，該協商會議紀錄雖提及使用完畢後，按使用後現狀由水利局盡量整平後發還，並依有關規定做好水土保持等語，亦僅屬協議內容，無法僅憑該協商會議紀錄為被告經濟部水利署與原告間成立契約關係，並以之為公法上契約發生之給付。又依水土保持法第4條規定，公、私有土地之經營或使用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務人，本案因2-3地號及2-15地號土地及系爭2-7

地號土地已於鯉魚潭水庫興建完成後返還，被告非2-3、2-15地號及系爭2-7地號土地之經營人、使用人或所有人，故非水土保持義務人，原告請求被告經濟部水利署做好水土保持及回復原狀，於法無據。且自81年11月鯉魚潭水庫興建完成至今，亦已逾公法上請求權10年時效期間。故原告前揭主張為無理由，原告對被告無公法上請求權，欠缺公法上之請求權基礎，應予駁回其訴。

3.原告請求被告經濟部水利署應賠償損害6,564,585元，及自起訴狀繕本送達（即112年2月9日）翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息等語。經查，原告提起一般給付訴訟請求被告經濟部水利署應就未分割前之原被徵收土地、2-3、2-15等地號（舊地號）土地，做好水土保持及回復原狀為無理由，已如前述。是以，原告主張依行政訴訟法第7條規定合併請求損害賠償部分即乏依據，亦無理由，且原告所提出賠償損害金額計算式（本院卷2第140-141頁），所提出者均非具體舉證其既有引水之家用及農用水源遭破壞而受有損害之確實金額，難以證明原告確實受有損害。故原告合併請求被告經濟部水利署賠償損害6,564,585元，及自起訴狀繕本送達（即112年2月9日）翌日起至清償日止，按年息5%計算之利息部分，為無理由，均應予以駁回。

□本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

□結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　3　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉　錫　賢

法官　楊　蕙　芬

法官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

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）；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。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

| 得不委任律師為訴訟代理人之情形 | 所　需　要　件 |
| --- | --- |
| ㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人 | 1. 上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。<br>2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 |
| ㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人 | 1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。<br>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。<br>4. 上訴人為公法人、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者。 |
| 是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。 | |

中　　華　　民　　國　　112　　年　　8　　月　　3　　日

書記官　黃　毓　臻