

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭  
114年度訴字第143號

原告 陳金堂  
陳明珠  
陳如芬  
共同  
訴訟代理人 周美瑩 律師  
複代理人 周春霖 律師  
被告 經濟部水利署  
代表人 林元鵬  
訴訟代理人 莊涵雯  
蔡沛芹  
熊婉贏

上列當事人間水利法事件，原告不服經濟部中華民國114年3月27日經法字第11417301090號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

- 一、原告之訴駁回。
- 二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、爭訟概要：

- 一、原告之父親陳一郎前於民國105年及108年間分別取得大甲溪○○市○○區○○段第R85、R109、R113、R115、R116地號等5筆河川公地（下稱系爭河川公地）種植植物之使用許可書，許可期限均至113年1月31日止。嗣陳一郎於許可期限內於112年1月14日過世，其子陳春風單獨向被告申請系爭河川公地之使用許可，經被告核發112年5月8日種第1120300099號、第1120300100號、第1120300101號、第1120300102號及第1120300103號等5筆使用許可書（下合稱系爭使用許可書），許可期限均至116年12月31日止。原告3人不服系爭使

01 用許可書，於113年10月30日經由被告向經濟部提起訴願，  
02 經被告自為審查後，以陳春風未獲過半數繼承人同意，逕行  
03 辦理放棄並單獨提出申請許可，不符河川管理辦法第31條規  
04 定，乃以113年11月22日水授三字第00000000000號函（另以  
05 同年月27日經水政字第00000000000號函更正其辦理依據及  
06 說明四，下合稱「被告113年11月22日函」）自行撤銷系爭  
07 使用許可書，經濟部遂以113年12月17日經法字第000000000  
08 00號及同年月18日經法字第00000000000號、第11317307350  
09 號、第11317307360號及第11317307370號訴願決定書（下合  
10 稱前次訴願決定）為訴願不受理在案。原告復不服被告113  
11 年11月22日函文內容未回復其最優先申請使用許可之期間利  
12 益，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

13 貳、原告起訴主張及聲明：

14 一、起訴意旨略以：

15 (一)原告3人與訴外人陳春風為兄弟姊妹，陳春風前於父親陳一  
16 郎112年1月14日過世後，未經全體繼承人之同意，擅自單獨  
17 申請放棄陳一郎對系爭河川公地使用權，後於112年4月27日  
18 (陳一郎死亡後未滿6個月內)，未經全體繼承人，擅自單獨  
19 申請使用系爭河川公地，經被告於112年5月8日核發系爭使  
20 用許可書。經原告提起訴願，被告雖以113年11月22日函撤  
21 銷系爭使用許可書，然未於該函中敘明於該行政處分確定  
22 後，應回復至112年5月8日之原狀，致使原告3人喪失河川管  
23 理辦法第31條第2項規定所獲得優先許可之權利。

24 (二)依河川管理辦法第31條第2項規定，原告本應自112年1月14  
25 日起至112年7月14日止之6個月內，享有最優先許可權利之  
26 行使，該權利倘若自112年5月8日（被告違法核發陳春風許  
27 可時）起算至112年7月14日，應尚有67日得以享有最優先許  
28 可之權利行使(計算式：23+30+14=67)，然被告雖撤銷陳春  
29 風之系爭河川公地使用許可，卻未同時將申請使用狀態，回  
30 復到112年5月8日許可陳春風使用前之原狀。經原告陳如芬  
31 致電詢問第三河川局承辦人員，承辦人員表示待原行政處分

01 確定後將「公告給大眾申請」，被告此消極不作為，依最高  
02 行政法院104年判字第209號判決之見解，得經由法院之判決  
03 而回復之。原告爰提起本件一般給付訴訟，請求鈞院以判決  
04 回復原告之法律上利益。

05 (三)原告並非依據行政程序法第50條之規定申請回復原狀：原告  
06 陳如芬於112年6月電話詢問承辦人員，如何處理系爭河川共  
07 同承租事宜，承辦人表示陳春風已於112年4月申請承租，並  
08 於同年5月核發許可後即已結案，陳一郎已非許可書之使用  
09 人，原告無法申請所需文件「河川公地位置實測平面圖」，  
10 又非法律專業人士，相信承辦人員而未申請優先承租。嗣原  
11 告與陳春風間另有遺產分割訴訟，閱卷後始知悉被告曾於11  
12 3年5月31日函文法院，得知若河川地承租人死亡，實務上會  
13 准許配偶最優先申請，其他未檢附推具協議書之繼承人，會  
14 准許送件在先的人申請。原告於113年10月知悉該函文，距  
15 離112年7月14日，已逾行政程序法第50條規定之1年。

16 (四)原告請求回復原狀之請求權基礎，為河川管理辦法第31條規  
17 定。

18 二、聲明：被告所管理之系爭河川公地之申請使用狀態，應回復  
19 到112年5月8日許可陳春風使用前之原狀。

20 參、被告答辯及聲明：

21 一、答辯意旨略以：

22 (一)原告與113年11月22日函受處分人陳春風，均為原許可使用  
23 人陳一郎之直系血親，陳一郎之配偶已先於108年死亡，依  
24 河川管理辦法第31條第2項規定，於陳一郎死亡後6個月內  
25 (至遲於112年7月13日)，倘雙方人員過半數共同推舉具申  
26 請資格者提出申請，可取得最優先許可順序。惟受處分人陳  
27 春風在前述期間內，未獲其他繼承人同意即單獨辦理申請。  
28 經原告提起訴願，被告審認確有違反規定，故撤銷陳春風之  
29 系爭使用許可書。

30 (二)原告未於原許可使用人死亡後6個月內提出申請，且依原告  
31 自述其未能於前揭期限內申請優先使用，係因陳春風擅自申

01 請使用，有原告113年12月13日訴願書第4頁倒數第2行可  
02 稽，推知原告理應知悉原許可使用人死亡時點，亦知悉欲取  
03 得優先使用之期限，係自原許可使用人死亡後6個月內，本  
04 可於期限內提出申請，亦或於期限內針對原處分提起訴願，  
05 惟其不採，卻主張係因受處分人之擅自申請使用而使其遲誤  
06 申請期限，顯屬推託之詞。原告非因天災或其他不應歸責於  
07 申請人之事由致遲誤「原許可使用人死亡後6個月內」之法  
08 定期間，不能依行政程序法第50條第1項規定主張回復原  
09 狀，且該條文所稱「不應歸責於己之事由」，係指與天災性  
10 質相同之意外、戰亂等或其他依客觀之標準，以通常人之注  
11 意，而不能預見或不可避免之事由。則依通常人之注意，原  
12 告明知父親死亡，亦知應死亡後6個月內提出申請，而遲未  
13 為之，拖延至113年10月30日始對於陳春風之使用許可處分  
14 提出訴願，顯見原告遲誤申請期間，非屬不應歸責於己之事  
15 由，不符申請回復原狀之要件。

16 (三)種植之使用許可係賦予申請人取得申請許可後，具有合法使  
17 用河川公地種植之權利，於土地之所有權無影響，其所有權  
18 仍屬於國家。按水利法第91條之2第1項第8款規定轉讓他人  
19 使用為廢止許可理由；河川管理辦法第31條第2項規定於原  
20 許可種植使用人死亡後6個月內，如原許可使用人之配偶及  
21 年滿16歲之直系血親過半數共同推具申請資格者提出申請時  
22 為最優先，係取得「優先申請資格」，可知許可種植處分之  
23 合法種植權限係專屬於原許可使用人並因死亡而失其效力，  
24 該使用權限不由繼承人繼承，即原許可使用人過世後，受處  
25 分人不存在而失其效力。被告並未侵害原告之財產權，原告  
26 對於系爭土地亦無使用權限。

27 (四)被告撤銷違法許可陳春風使用之行政處分，已遂行原告113  
28 年10月30日提起訴願之目的，難謂原告有權利保護之必要。  
29 另原告主張應享有67日最優先申請之權利，因其遲誤申請期  
30 間，非屬不應歸責於己之事由，不符回復原狀要件。

31 二、聲明：原告之訴駁回。

01 肆、本院的判斷：

02 一、本件爭訟概要欄所載之事實，業經兩造各自陳述在卷，並有  
03 下列證據足佐：陳一郎於系爭河川公地使用許可書(本院卷  
04 (下同)第70-74頁)、陳春風於系爭河川公地使用許可書(第7  
05 5-79頁)、原告113年10月30日訴願書及戶籍謄本(第80-88  
06 頁)、被告113年11月22日水授三字第00000000000號函(第10  
07 7頁)、113年11月27日經水政字第00000000000號更正函(訴  
08 願卷第15頁)、訴願書(第102-106頁)、訴願決定(第31-37  
09 頁)。

10 二、本件應適用之法規範：

11 (一)水利法

12 1、第78條之1第4款：「河川區域內之下列行為應經許可：四、  
13 種植植物。」

14 2、第78條之2第1項：「河川整治之規劃與施設、河防安全檢查  
15 與養護、河川防洪與搶險、河川區域之劃定與核定公告、使  
16 用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定河川管理辦  
17 法管理之。」

18 (二)河川管理辦法

19 1、第4條：「(第1項)中央、直轄市及縣(市)管河川之管理機  
20 關，應依前條辦理河川管理事項。(第2項)前項管理機關，  
21 在中央為經濟部水利署(以下簡稱水利署)，並由水利署所  
22 屬河川分署(以下簡稱河川分署)執行其轄管之河川管理工  
23 作。」

24 2、第31條：「(第1項)河川公地同一地點有二人以上申請使  
25 用，且書件齊全者，依下列規定定其優先順序：一、收件在  
26 先者。二、送達日期相同不能分別先後者，以抽籤決定之。  
27 (第2項)前項行為屬種植使用時，在原許可使用人死亡後6個  
28 月內，如原許可使用人之配偶及年滿16歲之直系血親過半數  
29 共同推具申請資格者提出申請時為最優先。……」

30 三、「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞  
31 辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先

01 定期間命補正：一、除第2項以外之當事人不適格或欠缺權  
02 利保護必要。二、依其所訴之事實，在法律上顯無理由。」  
03 行政訴訟法第107條第3項定有明文。行政訴訟法第8條第1項  
04 規定，為請求行政機關作成行政處分以外之其他非財產上之  
05 給付，人民固得提起給付訴訟；惟依此規定提起之一般給付  
06 訴訟，須原告有請求被告機關為其所主張事實行為之公法上  
07 請求權存在，始有認其所提起之一般給付訴訟有理由之可  
08 能，倘依原告之主張不能認其有據以請求之公法上請求權存  
09 在，則其訴為無理由。

10 四、原告並無依河川管理法第31條規定，請求被告回復原狀之公  
11 法上請求權：

12 (一)系爭使用許可處分之權利義務具一身專屬性：河川公地為公  
13 有公物，河川公地之使用乃公物之利用關係。依上揭水利法  
14 第78條之1第4款及河川管理辦法第34條規定，河川公地之使  
15 用應向河川管理機關申請許可，河川管理機關在一定條件下  
16 亦得撤銷許可，此項許可與撤銷，性質上為河川管理機關基  
17 於公法上地位，就河川公地之使用所為之行政處分，河川公  
18 地之利用關係顯屬公法上之許可使用關係。而依上開河川管  
19 理辦法第31條第1項、第2項規定：「(第1項)河川公地同一  
20 地點有二人以上申請使用，且書件齊全者，依下列規定定其  
21 優先順序：一、收件在先者。二、送達日期相同不能分別先  
22 後者，以抽籤決定之。(第2項)前項行為屬種植使用時，在  
23 原許可使用人死亡後6個月內，如原許可使用人之配偶及年  
24 滿16歲之直系血親過半數共同推具申請資格者提出申請時為  
25 最優先。」足見，河川管理機關所為許可使用處分，於處分  
26 相對人死亡時，其公法上權利義務並非由其繼承人當然繼  
27 承，法律係明文規定原許可使用人之配偶及年滿16歲之直系  
28 血親過半數共同推具申請資格者，於原許可使用人死亡後6  
29 個月內提出申請時，具有最優先之權利，即原使用許可處分  
30 之權利義務具一身專屬性，因處分相對人死亡而消滅。

01 (二)河川管理辦法第31條第2項優先申請權之性質與其公法上之  
02 請求權基礎：行政程序法第131條規定：「(第1項)公法上之  
03 請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因  
04 5年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規  
05 定外，因10年間不行使而消滅。(第2項)公法上請求權，因  
06 時效完成而當然消滅。」，上開河川管理辦法第31條第2項  
07 優先申請權所規定之6個月期間，屬行政程序法第131條之法  
08 律另有規定之情形，是此優先申請權，因6個月期間不行使  
09 而當然消滅。又河川管理辦法第31條第2項規定原許可使用  
10 人的特定親屬在原許可使用人死亡後6個月內，享有最優先  
11 申請許可之權利，係賦予特定人「優先申請許可」之權利，  
12 並無明訂優先申請人權人遲誤申請後有回復遲誤期間之權  
13 利，即無關於在遲誤申請期限後，仍能要求行政機關「回  
14 復」已喪失之優先申請資格之規定。易言之，此條文僅賦予  
15 特定人具「優先申請權」之公法上請求權，而非逾期後的補  
16 救機制，自不足以成為特定人主張遲誤優先申請後「申請回  
17 復原狀」之公法上請求權基礎。

18 (三)經查，原告之父親陳一郎前於105年及108年間分別取得系爭  
19 河川公地種植植物之使用許可書，許可期限均至113年1月31  
20 日止。嗣陳一郎於許可期限內於112年1月14日過世，其子陳  
21 春風單獨向被告申請系爭河川公地之使用許可，經被告於11  
22 2年5月8日核發系爭使用許可書，許可期限均至116年12月31  
23 日止。原告不服，於113年10月30日經由被告向經濟部提起  
24 訴願，經被告自為審查後，以陳春風未獲過半數繼承人同  
25 意，逕行辦理放棄並單獨提出申請許可，不符河川管理辦法  
26 第31條規定，乃以113年11月22日函自行撤銷系爭使用許可  
27 書，經濟部遂以前次訴願決定為不受理。原告主張113年11  
28 月22日函僅撤銷陳春風之使用許可，並無回復原告依河川管  
29 理法第31條第2項所規定之優先申請權之期間利益(尚有67  
30 日)，提起本件一般給付訴訟(本院卷第122頁)，因原告聲請  
31 回復原狀請求權基礎未明，經本院闡明後，原告明確表示係

01 依據河川管理法第31條規定，並非行政程序法第50條之規定  
02 等情，有其歷次書狀可稽(第125頁、第169頁)，基於處分權  
03 主義，當事人得自行決定其訴訟標的，以及決定行政訴訟程  
04 序之開始及終結，當事人對其公法上權利，得自行決定是否  
05 提起行政訴訟及在如何之範圍請求法院予以審理及判決，法  
06 院不得就未聲明之事項為判決(最高行政法院110年度上字第  
07 657號判決六(一)參考)，因此行政程序法第50條之規定非本  
08 院審理範圍。又原告於陳一郎過世後6個月內迄今並未曾向  
09 被告申請優先使用許可，亦據被告陳明(本院卷第170頁)，  
10 是上開河川管理辦法第31條第2項之優先申請權，因期間內  
11 未行使而消滅，而河川管理辦法第31條並無從為請求權人得  
12 於時效完成後有申請回復原狀之公法上請求權基礎，業如前  
13 述，從而原告依據河川管理辦法第31條之規定，訴請被告所  
14 管理之系爭河川公地之申請使用狀態，應回復到112年5月8  
15 日許可陳春風使用前之原狀，核無據以請求之公法上請求權  
16 存在。

17 (四)至原告所援引最高行政法院104年度判字第209號判決係地政  
18 機關於土地謄本上為系爭註記之事實行為，經土地所有權人  
19 請求排除侵害除去系爭註記，回復原狀為塗銷(除去)註記之  
20 結果，其個案事實與本件不同，無從比附援引。

21 五、綜上，原告依行政訴訟法第8條第1項規定提起一般給付訴  
22 訟，請求被告就所管理之系爭河川公地之申請使用狀態，應  
23 回復到112年5月8日許可陳春風使用前之原狀，因欠缺公法  
24 上請求權，應認其訴為顯無理由，故不經言詞辯論，予以判  
25 決駁回。

26 六、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  
27 料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必  
28 要。

29 伍、結論：原告之訴為顯無理由。

30 中 華 民 國 114 年 10 月 2 日  
31 審判長法官 劉錫賢

法官 林靜雯

法官 郭書豪

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
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	<ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>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。</li><li>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。</li></ol>
(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。	<ol style="list-style-type: none"><li>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。</li><li>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</li><li>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。</li><li>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</li></ol>

01

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(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(一)、(二)所示關係之釋明  
文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 10 月 2 日

03

書記官 林昱姣