最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第809號

上　訴　人　新北市政府水利局

代　表　人　宋德仁
訴訟代理人　朱敏賢　律師
　　陳昱成　律師
　　陳新傑　律師
被 上訴 人　捉好攝影有限公司

代　表　人　黃煒程
訴訟代理人　黃冠程　律師

上列當事人間有關河川地事務事件，上訴人對於中華民國111年8月17日臺北高等行政法院109年度訴更一字第64號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人為坐落新北市○○區○○○○○段○○○小段84-6地號土地（下稱系爭土地）之所有權人，擬於系爭土地上興建電影工業廠房，乃委請訴外人佳興測量工程有限公司（下稱佳興公司）函詢上訴人系爭土地是否位於瑪鍊溪河川區域範圍。經上訴人以民國106年7月3日新北水政字第1061249108號函（下稱系爭函或原處分）認定系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範圍，並檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本供參。被上訴人不服，循序訴經臺北高等行政法院（下稱原審）107年度訴字第790號判決（下稱前判決）撤銷原處分（即系爭函）及訴願決定後，上訴人提起上訴，經本院109年度判字第446號判決（下稱本院發回判決）廢棄前判決，發回原審

更為審理。嗣經原審109年度訴更一字第64號判決（下稱原判決）撤銷訴願決定及原處分，上訴人不服，提起上訴。

二、被上訴人起訴之主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審為上訴人敗訴之判決，係略以：

㈠被上訴人擬於系爭土地興建電影工業廠房，乃委請佳興公司函詢系爭土地是否位於瑪鍊溪河川區域範圍，上訴人以系爭函檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本，認定系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範圍，影響被上訴人對系爭土地權利之行使，自屬確認處分。若受劃定公告或認定為河川區域之土地，參之水利法第78、78之1、82、83條及第9章罰則等規定，因其使用受有限制，違反者有相應之處罰，主管機關並得強制履行義務或停止其權利之一部或全部，故所有權人對其所有土地發生是否為河川區域之爭議，應許其就上開確認處分循序提起撤銷訴訟而為救濟。

㈡行為時（即110年2月17日修正發布前，下同）河川管理辦法第6條第1款及第7條第1項規定，河川區域範圍的確定，可以經由劃定公告或認定，二者程序有別。無論基於何種程序所確定之河川區域範圍，同受水利法所規範高強度使用管制，管制目的同為保護水道、確保河防安全及水流宣洩、維護人民生命財產安全。對於經確定為河川區域範圍土地之所有權人，其權利行使受到同樣之限制。因此，於經河川管理機關依河川實際水路所及、土地編定使用與權屬或其他相關資料等據以認定河川區域範圍之情形，即使依本院發回判決無須踐行如劃定公告之測定報核公告等程序之發回意旨，該認定內容仍必須明確，方足以確切界定河川區域及被上訴人就系爭土地所受限制使用範圍，以符合河川區域劃定及變更勘測作業須知第19點規定。又關於瑪鍊溪河川圖籍第4幅，上訴人表示該圖說係擬訂93年1月臺北縣縣管河川瑪鍊溪治理規劃報告（下稱93年治理規劃報告）當時製作，是依該報告之水文水理分析資料去劃設用地範圍線，且原處分之認定，只

是針對系爭土地是否位於河川區域為回文，並沒有具體確認範圍及面積，顯然依原處分無從確切界定系爭土地實際位於河川區域之範圍，依上說明，已有處分內容不明確、規制效力範圍不明之違誤。

㈢況依行為時河川管理辦法、河川區域劃定及變更原則與審查要點、水文分析報告審查作業須知（110年6月21日廢止）等規定可知，河川區域之劃定，須辦理河川區域勘測，即現場實際測量勘查，經水文、水理分析後，提請初審會議及專家學者審議等縝密之審核程序，具極高度之嚴謹性、參與決策者之專業性。河川區域劃定公告後，因水道、地形、地貌或天然災害引起之水文地理變遷，須依水文分析及水理演算結果辦理變更，亦即河川區域之檢討變更，須調查、蒐集河川區域之水道、地形、地貌、水文地理變遷等資訊，始得對預計洪汛重現時所須河道之規劃，作正確衡量決定。因此，據以認定河川區域所參酌之資料，也應該要能足供作成正確河川區域範圍決定。上訴人於106年6月28日收受佳興公司之查詢函，隨即於106年7月3日回函作成原處分，雖表示係參酌93年治理規劃報告，以該報告當時劃設之用地範圍線作為106年7月3日認定之河川區域，事後經調取空照圖，確認爭執河段之地形地貌無大幅變動等節。然土地是否係位於洪水自然流經地區之河川區域，除河道本身、地形地貌外，暴雨及洪水流量分析也是決定因素，93年治理規劃報告當時，瑪鍊溪流域面積29.7平方公里，係以25年之頻率洪水量作為計畫流量，相關資料的取得，距106年7月3日至少有13年之久，核難認接近106年之現況。參以據新北市政府109年6月15日核定瑪鍊溪治理規劃報告擬定之治理計畫所載內容，已見93年治理規劃報告與新版治理計畫之差異，甚且在上訴人所稱河段之地形地貌無大幅變動下，關於系爭土地，93年治理規劃報告所劃設用地範圍線，與111年3月待審議治理計畫中之用地範圍線明顯不同，益見上訴人在僅參考93年治理規劃報告之情形，只以空照圖顯示河段之地形地貌無大幅變動，未檢

視其間暴雨及洪水流量之變化，逕為河川區域範圍之認定，依上開說明，衡情難認接近106年之現況，亦應認為於法未合等由，為其判斷之論據。

四、本院經核原審為上訴人敗訴之判決，其結論並無違誤。茲就上訴意旨論斷如下：

㈠上訴人為瑪鍊溪河川管理機關，就系爭土地是否位於瑪鍊溪河川區域範圍，自得本諸職權為認定，其認定結果應屬確認性質之行政處分。系爭土地之全部或部分經認定位於瑪鍊溪河川區域範圍後，被上訴人對該部分土地之使用即受限制，違反者有相應之處罰，主管機關並得強制履行義務或停止其權利之一部或全部（水利法第78條、第78條之1、第82條、第83條及第9章罰則等規定參照），故上訴人以原處分認定被上訴人所有系爭土地「部分」位於瑪鍊溪河川區域範圍之爭議，自應許被上訴人循序提起撤銷訴訟而為救濟。本院發回判決業已明揭斯旨。從而，原判決認被上訴人得對具確認性質之原處分循序提起撤銷訴訟而為救濟，經核並無違誤。上訴意旨主張：系爭函並未就系爭土地為河川區域之範圍、面積或限制被上訴人利用系爭土地等情形為規制，不生不利被上訴人之法律效果，難認屬行政處分，而被上訴人對系爭土地之利用受限，乃建築管理單位指定建築線之行政處分所致，原判決未查明被上訴人有何權利保護必要及有何權利遭損害，遽而撤銷原處分，為判決不備理由云云，無非猶執其一己主觀見解而再事爭議，並無可取。

㈡行政程序法第5條規定：「行政行為之內容應明確。」此乃所謂明確性原則，包含行政處分之內容應明確；否則，即屬構成違法而無可維持。本件原處分之內容為：「主旨：有關貴公司函詢本市○○區○○○○○段○○○小段84-6地號土地是否位於瑪鍊溪河川區域範圍一案，復如說明，請查照。說明：一、復貴公司106年6月27日……函。二、旨揭地號土地經查部分位於瑪鍊溪河川區域範圍。檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本供參。」（前判決卷第22至23頁），然原處分僅

謂系爭土地「部分」位於瑪鍊溪河川區域範圍，而依檢附之瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本，無從明確知悉上訴人認定位於瑪鍊溪河川區域範圍之「部分」系爭土地，其確切之範圍及位置，原處分亦未引述相關法令及對系爭土地「部分」位於瑪鍊溪河川區域範圍之認定與涵攝於法令構成要件之判斷，尚難遽認合乎行政處分明確性之要求。撤銷訴訟固以原處分作成時的事實狀態為裁判基準，惟所謂事實狀態，乃專指原處分作成時已經發生的事實；證據則為證明事實之方法，並非事實本身，事實審法院為審查原處分認定事實有無違誤，自得斟酌一切證據方法，不受原處分作成時所呈現的證據之限制。依行政訴訟法第133條規定，行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據，故當事人於事實審言詞辯論終結前，得提出一切足以證明原處分作成時事實狀態的證據供法院調查審酌，非謂事實審法院應以原處分作成時呈現的證據狀態為裁判基準。又事實認定乃事實審法院之職權，如其事實之認定符合證據法則，縱其證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定異於該當事人之主張者，亦不得謂為判決有違背法令之情形。經查，原審依據上訴人所主張之93年治理規劃報告及空照圖，新北市政府109年6月15日核定的瑪鍊溪治理規劃報告擬定的治理計畫、111年3月待審議的治理計畫等證據資料，並斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，論以：瑪鍊溪河川圖籍第4幅係擬訂93年治理規劃報告當時製作，瑪鍊溪流域面積29.7平方公里，以25年頻率洪水量作為計畫流量之資料取得，距106年7月3日原處分作成時至少有13年之久，難認接近106年現況；參以新北市政府109年6月15日核定的瑪鍊溪治理規劃報告擬定的治理計畫，已見93年治理規劃報告與新版治理計畫之差異，甚且在上訴人所稱河段之地形地貌無大幅變動下，關於系爭土地，93年所劃設的用地範圍線，與111年3月待審議之用地範圍線明顯不同，上訴人僅參考93年治理規劃報告，而以空照圖顯示河段之地形地貌無大幅變動，未檢視其間暴雨及洪水流量之變化，逕為河川

區域範圍之認定，難認接近106年之現況；且上訴人於原審審理時，亦稱系爭函之認定，只針對系爭土地是否位於河川區域為回文，並沒有具體確認範圍及面積，顯無從確切界定系爭土地實際位於河川區域之範圍，而有處分內容不明確、規制效力範圍不明之違誤等語，經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則或理由不備等情事，原審據此撤銷訴願決定及原處分，而為上訴人敗訴之原判決，於法核無違誤。上訴意旨主張：原處分作成時，其所掌有之瑪鍊溪相關水文水理分析、河道流量分析等經檢驗確定之客觀科學實證分析資料，僅有93年治理規劃報告及其圖籍可憑認定，原判決徒憑93年至106年間差距多年即認93年治理規劃報告與106年時瑪鍊溪之客觀狀態不符，顯有認定事實不憑證據之違法；撤銷訴訟應以行政處分作成時之事實與法律狀態為裁判基準，111年新版瑪鍊溪治理計畫至少於109年方核定，該事實於原處分作成時顯不存在，原判決執為論據，有適用裁判基準時點不當及判決不備理由之違法云云，乃上訴人以其對法律上見解之歧異，就原審取捨證據、認定事實、法律適用之職權行使，指摘原判決有理由不備及適用法則不當之違誤，均無可採。

㈢上訴意旨另稱：河川管理辦法所規定「認定河川區域程序」與「劃定公告程序」有別，不能要求主管機關於「認定」時踐行「劃定公告」之相同程序，此業經本院發回判決指明；原判決所指水文水理分析，係劃定公告河川區域、公告水道治理計畫之法定程序，河川管理辦法第6條第1款第4目並無課予上訴人於「認定」時再辦水文水理分析之義務，上訴人既已參酌93年治理規劃報告及空照圖而作成原處分，不能遽指其為違法；原判決逕引規範「劃定公告程序」之河川區域劃定及變更勘測作業須知第19點規定，而指摘原處分未記明系爭土地位於河川區域之面積，有違明確性原則，惟此尚非兩造爭點，原審未闡明兩造為完全辯論，有違行政訴訟法第125條規定，且系爭函既未限制被上訴人之權益，自無必要

記載河川區域面積及範圍，原判決亦有不適用行政程序法第97條第1款規定之違法，況原處分已附具93年治理規劃報告之圖籍，足供具體確認系爭土地位於河川區域內之範圍，並未違反明確性云云。查本院發回判決（詳判決理由四、㈡及㈢），係依河川管理辦法第6條第1款及第7條第1項之修正歷程及其立法理由，敘明認定96年1月17日增列之河川管理辦法第6條第1款第3目（內容同102年12月27日修正之河川管理辦法第6條第1款第4目）所謂「未依第1目公告之河段，經河川管理機關依河川實際水路所及、土地編定使用與權屬或其他相關資料認定之範圍」係排除同法第7條第1項之劃定及變更程序，即無須踐行測定、報核、核定、公告、揭示及公開閱覽之程序。至於未公告河川區域之河段認定，無論依96年1月17日增列之河川管理辦法第6條第1款第3目規定，或是102年12月27日修正之河川管理辦法第6條第1款第4目規定，仍必須經河川管理機關依**河川實際水路所及、土地編定使用與權屬或其他相關資料**認定其範圍。上訴人主張其可憑僅有之93年治理規劃報告及圖籍，認定系爭土地是否在河川區域範圍，無須再為水文水理分析等云，與上開規定要求河川管理機關須依「河川實際水路所及、土地編定使用與權屬或其他相關資料」認定其範圍，已有所牴觸，所訴委不足取。另上訴人主張其已參酌河川實際水路所及（現場履勘）（本院卷第72頁）乙節，查上訴人於106年7月3日作成原處分後，因應被上訴人提出疑義，爰於同年9月28日會同被上訴人之代理人前往現場履勘，獲致結論為：「一、○○區○○○○○段○○○小段84-6地號基地位置經新北市汐止地政事務所現場指界無誤。二、現場河道與基地高程差約3至4公尺，並設置有卵石護岸（詳後附照片）。三、依據陳情人意見及現況河道寬度，另研議檢討河川區域線之可行性。」（原判決卷第127至133頁），即尚須「另研議檢討河川區域線之可行性」，而非上訴意旨所指已獲有河川實際水路所及之資料並據此而認定河川區域範圍，所訴仍無從憑為有利於上訴人之

認定。雖原判決援引尚非本件應適用之河川區域**劃定**及變更勘測作業須知第19點、河川區域**劃定**及變更原則與審查要點、110年6月21日已廢止之水文分析報告審查作業須知等，而有所不當，然尚不影響原判決認定原處分違反明確性原則而應予撤銷之結果。又上訴人之訴訟代理人於原審111年2月18日準備程序期日表示：「（法官問：本件關於原告〔即被上訴人，下同〕土地，經認定為河川區域之具體範圍為何？）被告〔即上訴人〕106年7月3日的函僅針對原告的土地有無位於河川區域範圍，並沒有具體確認範圍大小、以及具體面積。」等語（原判決卷第218頁），經原審於111年7月20日言詞辯論期日提示本件全部卷證予兩造命為辯論（原判決卷第481至485頁），難謂有上訴意旨所指未命兩造為完全辯論而有違背行政訴訟法第125條第3項及第4項規定之闡明義務可言。再如前述，原處分業已對於被上訴人使用其所有系爭土地之權益造成影響，則上訴人主張原處分得依行政程序法第97條第1款規定，不記明理由乙節，亦無可採。

㈣綜上所述，原判決撤銷訴願決定及原處分，結論核無違誤。上訴論旨執詞指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　12　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　蕭　惠　芳

法官　林　惠　瑜

法官　梁　哲　瑋

法官　李　君　豪

法官　曹　瑞　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　112　　年　　10　　月　　16　　日

書記官　莊　子　誼