

01 最 高 行 政 法 院 判 決

02 113年度上字第138號

03 上 訴 人 中 國 石 油 化 學 工 業 開 發 股 份 有 限 公 司

04 代 表 人 陳 瑞 隆

05 訴 訟 代 理 人 李 益 甄 律 師

06 陳 柏 霖 律 師

07 被 上 訴 人 高 雄 市 政 府 工 務 局

08 代 表 人 楊 欽 富

09 訴 訟 代 理 人 陳 樹 村 律 師

10 林 威 谷 律 師

11 上 列 當 事 人 間 道 路 挖 掘 管 理 自 治 條 例 事 件 ， 上 訴 人 對 於 中 華 民 國
12 113年1月4日高雄高等行政法院110年度訴更一字第20號判決，提
13 起上訴，本院判決如下：

14 主 文

15 一、上訴駁回。

16 二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

17 理 由

18 一、爭訟概要：

19 (一)緣台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）所屬高雄煉油總
20 廠分別於民國79年及80年間以施作左高長途油管汰舊換新市
21 中心段工程為由，向被上訴人所屬養護工程處（下稱養工
22 處；現高雄市道路挖掘管理權限已劃歸被上訴人管轄）申請
23 在高雄市前鎮區凱旋三路（下稱凱旋三路）路段挖掘及埋設
24 3條輸油管線（管徑分別為8英吋、6英吋及4英吋），及在高
25 雄市苓雅區三多一路（下稱三多一路）路段挖掘及埋設6條
26 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
27 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
28 條管線之延伸），分別經養工處核發79年12月15日（79）高
29 市工養處管線證字第950129號（下稱系爭許可證1）及80年4

01 月13日(80)高市工養處管線證字第050076號挖掘道路許可
02 證(下稱系爭許可證2,與系爭許可證1合稱系爭2許可證)
03 同意挖掘及埋設上述管線。

04 (二)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
05 爆事件後,經被上訴人調查認定上訴人及李長榮化學工業股
06 份有限公司(下稱榮化公司)自承分別利用上開管線中之6
07 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
08 英吋及6英吋管線分別作輸送乙烯及苯(芳香烴)之用,均
09 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
10 作為輸送丙烯、乙烯及苯等氣體使用之事實,並認定榮化公
11 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,
12 而發生危害民眾生命、身體及財產權等公共安全之情事,倘
13 不廢止系爭2許可證,將對公益有所危害,乃依行政程序法
14 第123條第4款(被上訴人嗣以訴願答辯狀追補同條第1款、
15 第3款、第5款)規定,以中油公司煉製事業部(高雄煉油
16 廠)為受文者,分別以103年8月19日高市工務工字第103365
17 25000號函(下稱原處分1)廢止系爭許可證1;同年10月3日
18 高市工務工字第10337662000號函(下稱原處分2)廢止系爭
19 許可證2中關於榮化公司輸送丙烯4英吋管線、上訴人輸送丙
20 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
21 烴)6英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可。

22 (三)上訴人不服原處分1及2中關於其用以輸送丙烯6英吋管線
23 (下稱系爭管線)之許可部分,分別提起訴願,經高雄市政
24 府以104年2月17日高市府法訴字第10430155000號訴願決定
25 及104年2月16日高市府法訴字第10430155800號訴願決定予
26 以不受理,上訴人不服乃合併向高雄高等行政法院(下稱原
27 審)提起行政訴訟,經原審104年度訴字第157號判決駁回
28 (下稱104訴157判決),復經本院107年度判字第280號判決
29 (下稱107判280判決)駁回上訴確定。上訴人遂以被上訴人
30 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
31 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

01 訟，並聲明：被上訴人應給付上訴人新臺幣（下同）120,69
02 2,978元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按週年利
03 率5%計算之利息。經原審以107年度訴字第57號判決駁回上
04 訴人之訴，上訴人乃提起上訴，經本院109年度上字第132號
05 判決予以廢棄，發回原審更審。嗣經原審110年度訴更一字
06 第20號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人仍不
07 服，提起本件上訴，並聲明：1.原判決廢棄。2.被上訴人應
08 給付上訴人120,692,978元，及自起訴狀繕本送達翌日起至
09 清償日止按週年利率5%計算之利息。

10 二、上訴人起訴主張與被上訴人在原審之答辯均引用原判決之記
11 載。

12 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

13 (一)上訴人為系爭2許可證之受益人：

14 1.系爭2許可證為一許可管線埋設人在高雄市市區道路埋設管
15 線並長期、繼續使用該道路土地之權利或法律上利益，類型
16 上核屬授予利益之行政處分。

17 2.上訴人於78年10月26日與中油公司簽訂委託代辦鋪設管線工
18 程合約，委託中油公司代辦鋪設系爭管線，並約定系爭管線
19 經試漏試壓及清洗（頂管）無虞後視為完工，且系爭管線產
20 權歸上訴人所有。嗣後中油公司取得系爭2許可證後，即依
21 約於凱旋三路及三多一路路段施工埋設系爭管線。被上訴人
22 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
23 用費作業原則」向上訴人就其所屬石化管線追徵91年至93年
24 間之道路使用費。又高雄市政府捷運工程局曾以101年4月16
25 日高市捷工字第10130380700號開會通知單，通知上訴人參
26 加101年4月26日地質鑽探前管線調查會議，通知單所附地質
27 鑽探位置圖，於凱旋三路之管線佈設圖說均清楚載明上訴
28 人、中油公司、榮化公司之管線位置，並清楚以文字標示
29 「中石化公司6吋丙烯地下管線位置」及「榮化公司4吋丙烯
30 地下管線位置」。綜上可知，上訴人為系爭管線之實際所有
31 人、使用人，雖其非系爭2許可證之相對人，惟同受系爭2許

01 可證效力之實質規制，其與中油公司具有相同之法律上利害
02 關係，同因系爭2許可證而享有在高雄市市區道路埋設系爭
03 管線並長期、繼續使用該道路土地之法律上利益，是應認上
04 訴人為系爭2許可證之受益人。是系爭2許可證廢止後，除損
05 及中油公司之利益外，自可能損害上訴人之權利或法律上利
06 益，上訴人自屬原處分1、2之利害關係人。

07 (二)被上訴人依行政程序法第123條第5款規定以原處分1、2廢止
08 系爭2許可證，上訴人自可請求損失補償：

09 1.系爭2許可證屬授予利益之行政處分，嗣因高雄氣爆之發
10 生，造成重大人員傷亡及財產損失之公安事件，被上訴人先
11 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
12 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
13 丙烯4英吋管線、上訴人輸送丙烯6英吋管線及中油公司輸送
14 乙烯8英吋管線、輸送苯（芳香烴）6英吋管線之使用挖掘道
15 路及管線使用道路許可。上訴人不服原處分1、2提起行政救
16 濟，被上訴人曾以103年12月22日訴願答辯狀，追補行政程
17 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
18 證之法律依據。經原審104訴157判決審認系爭2許可證容任
19 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
20 危險存在，則被上訴人依行政程序法第123條第5款規定，以
21 原處分1、2廢止系爭2許可證，尚屬法規所許，並經本院107
22 判280判決維持確定在案，堪認被上訴人為廢止系爭2許可證
23 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
24 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
25 事由無誤。

26 2.被上訴人既係依國家社會、經濟發展情況，回應人民對於居
27 住環境安全性之要求，且為防免再生類此氣爆及公安案件，
28 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
29 利益之合法行政處分，而此廢止原因尚難歸責於上訴人，則
30 上訴人既為系爭2許可證之受益人，因信賴取得系爭2許可
31 證，致遭受財產上之損害，依行政程序法第126條第1項之立

01 法意旨，提起本件給付訴訟請求被上訴人給予合理之補償，
02 自屬有據。

03 (三)上訴人之損失補償請求權已罹於時效：

04 1.本件損失補償係緣於原處分1、2廢止系爭2許可證而生，在
05 上訴人爭執原處分1、2之適法性所提起之原審104年度訴字
06 第157號事件審理時，被上訴人於104年9月1日準備程序期日
07 當庭陳述：「如果鈞院認為本件只有行政程序法第123條第
08 4、5款之事由的話，本件也沒有同法第126條損失補償的問
09 題，因為上訴人的信賴不值得保護，是因一開始是以中油名
10 義申請，之後再交給上訴人使用。」等語，顯見被上訴人已
11 將系爭2許可證廢止後將衍生損失補償爭議時，被上訴人所
12 採立場之認定事實予以告知。另被上訴人於原審104年度訴
13 字第157號事件訴訟中，曾以104年9月1日行政訴訟答辯(三)狀
14 向上訴人告知其得請求補償之法條依據、構成要件等情，參
15 以上訴人於上開訴訟已委任律師為訴訟代理人，則其就得否
16 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，
17 並應為其訴訟代理人所掌握，則上訴人就被上訴人補償
18 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
19 得請求損失補償之可能性告知之法律效果。被上訴人既已於
20 104年9月1日向上訴人告知補償之可能性，應認上訴人自斯
21 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
22 126條第2項準用第121條第2項規定起算2年消滅時效期間，
23 至106年9月1日即已屆滿。上訴人遲至107年2月8日始提起本
24 件給付訴訟，明顯已逾請求權時效期間至明，應認上訴人請
25 求無理由。

26 2.至被上訴人上開有關上訴人無法通過「信賴值得保護」檢
27 驗，否認上訴人權利存在之主張，無非被上訴人本其訴訟上
28 立場所為之答辯，與被上訴人是否將補償可能事實通知而發
29 生法定效果，係別一問題等語，判決駁回上訴人在原審之
30 訴。

01 四、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，其結論尚無不合，
02 茲就上訴意旨論述如下：

03 (一)行政程序法第123條第5款規定：「授予利益之合法行政處
04 分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部
05 或一部之廢止：……五、其他為防止或除去對公益之重大危
06 害者。」第126條規定：「(第1項)原處分機關依第123條
07 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
08 人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。
09 (第2項)第120條第2項、第3項及第121條第2項之規定，於
10 前項補償準用之。」第120條第2項及第3項規定：「(第2
11 項)前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利
12 益。(第3項)關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不
13 服者，得向行政法院提起給付訴訟。」第121條第2項規定：
14 「前條之補償請求權，自行政機關告知其事由時起，因2年
15 間不行使而消滅；自處分撤銷時起逾5年者，亦同。」是可
16 知，原處分機關依行政程序法第123條第4款或第5款規定廢
17 止合法授益處分時，因並非可歸責相對人事由所致，所以如
18 相對人因此遭受財產上之損失，且其對授益處分存續的信賴
19 值得保護，基於信賴保護原則的要求，原處分機關即有補償
20 其損失之義務，至於補償的額度，不得超過受益人因該處分
21 存續可得之利益，乃事理之當然。又相對人依行政程序法第
22 126條第1項規定請求損失補償，必須符合下列要件：1.須為
23 授益處分之受益人；2.須因廢止處分而受有財產上之損失；
24 3.須該損失係因信賴授益處分之存在而發生；4.須受益人之
25 信賴值得保護；5.須行政處分受益人於時效期間內提出補償
26 之申請。

27 (二)經查，上訴人於78年10月26日與中油公司簽訂委託代辦鋪設
28 管線工程合約，委託中油公司代辦鋪設系爭管線，並約定系
29 爭管線產權歸上訴人所有，中油公司所屬高雄煉油總廠分別
30 於79年及80年間以施作左高長途油管汰舊換新市中心段工程
31 為由，向被上訴人所屬養工處申請在凱旋三路路段挖掘及埋

01 設3條輸油管線（管徑分別為8英吋、6英吋及4英吋），及在
02 三多一路路段挖掘及埋設6條輸油管線（管徑分別為12英
03 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
04 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
05 工處以中油公司所屬高雄煉油總廠為受處分人，核發系爭2
06 許可證同意挖掘及埋設上述管線。嗣於103年7月31日夜間，
07 凱旋三路及三多一路等路段發生氣爆事件後，經被上訴人調
08 查認定上訴人及榮化公司自承分別利用上開管線中之系爭管
09 線及4英吋管線作輸送丙烯之使用，中油公司另利用上開8英
10 吋及6英吋管線分別作輸送乙烯及苯之用，均不符系爭2許可
11 證之原申請使用目的，顯有不當將輸油管線作為輸送丙烯、
12 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
13 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
14 生命、身體及財產權等公共安全之情事，倘不廢止系爭2許
15 可證，將對公益有所危害，乃依行政程序法第123條第5款
16 （被上訴人嗣以訴願答辯狀追補同條第1款、第3款、第5
17 款）規定，以中油公司煉製事業部（高雄煉油廠）為受文
18 者，以原處分1廢止系爭許可證1及以原處分2廢止系爭許可
19 證2中關於榮化公司輸送丙烯4英吋管線、上訴人輸送丙烯系
20 爭管線及中油公司輸送乙烯8英吋管線、輸送苯（芳香烴）6
21 英吋管線之使用挖掘道路及管線使用道路許可等情，為原審
22 依法認定之事實，經核與卷內證據資料相符。

23 (三)原判決論以：系爭2許可證係屬授予利益之行政處分，而上
24 訴人為系爭管線之真正所有權人、實際利用者，亦為系爭2
25 許可證之利害關係人，上訴人因系爭2許可證之實質規制
26 力，而負檢測義務、繳納道路使用規費或參與相關管線協調
27 會；亦因系爭2許可證而享有在高雄市市區道路埋設系爭管
28 線並長期、繼續使用該道路土地之法律上利益，是應認上訴
29 人為系爭2許可證之受益人等語，固非無據。惟查：

30 1.系爭2許可證之申請人及受處分人均為中油公司，且被上
31 訴人廢止系爭2許可證時，仍以中油公司為受處分對象，

01 作成廢止處分（原處分1、2），此有系爭2許可證及原處
02 分1、2函文附卷可佐，是系爭2許可證之受益人自核發後
03 至廢止時止均僅為中油公司。至於上訴人雖因與中油公司
04 簽訂委託代辦鋪設管線工程合約，而輾轉取得系爭管線之
05 產權，惟被上訴人並未曾就系爭管線對上訴人作成授予利
06 益之行政處分，系爭2許可證之受處分人既均為中油公
07 司，且自始至終皆未經變更受處分人，上訴人僅係基於其
08 與中油公司間之內部關係，間接取得系爭管線之產權而受
09 有經濟上之利益，尚難據此逕認上訴人即為系爭2許可證
10 之受益人。蓋若將授益處分之受益人，任意擴張至受處分
11 人以外之第三人，將使原處分機關蒙受不可預期之風險，
12 以本件情形而言，被上訴人實無從知悉上訴人與中油公司
13 簽訂委託代辦鋪設管線工程合約之情事，更遑論知曉該合
14 約之詳細內容，此由被上訴人作成原處分1、2仍僅以中油
15 公司為受處分對象，可以得到明證，自難以期待被上訴人
16 於作成原處分1、2後，依行政程序法第126條第2項準用同
17 法第121條第2項規定，向上訴人「告知其事由」。而且，
18 系爭2許可證作成時及廢止時，兩造間並無直接法律關係
19 存在，則被上訴人廢止系爭2許可證，上訴人要無主張其
20 對系爭2許可證應受信賴保護之餘地。原審104訴157判決
21 與本院107判280判決雖以上訴人乃原處分1、2之實際規制
22 對象，與中油公司具有相同之法律上利害關係，因認上訴
23 人對原處分1、2得藉由提起或參加訴訟，以維護並保障其
24 權益，惟此與上訴人究非系爭2許可證之受益人，不得主
25 張因信賴系爭2許可證致遭受財產上之損失，而請求被上
26 訴人給予損失補償，核屬二事，尚難執此逕認上訴人為系
27 爭2許可證之受益人。

28 2. 至於市區道路條例於93年間增訂道路使用費徵收之規定，
29 內政部於94年頒訂市區道路使用費收費標準後，被上訴人
30 以94年4月17日高市工務工字第0940008590號函通知高雄
31 市市區道路內既有管線機構關於前揭收費標準，其發函對

01 象包括上訴人在內之多家公司所屬管線與石化管線相關，
02 因而衍生上訴人負有檢測及繳交道路使用規費之義務，被
03 上訴人並於96年間依據已廢止之「高雄市市有地裝置埋設
04 管線計收使用費作業原則」向上訴人就其所屬石化管線追
05 徵91年至93年間之道路使用費；及高雄市政府捷運工程局
06 以101年4月16日高市捷工字第10130380700號開會通知函
07 中檢附地質鑽探位置及其周圍已知並登錄之地下管線圖
08 說，並備註說明若仍有未登錄之地下管線，請受通知者提
09 供相關資訊，上開通知單所附地質鑽探位置圖，於凱旋三
10 路之管線佈設圖說載明上訴人、中油公司、榮化公司之管
11 線位置，並以文字標示「中石化公司6吋丙烯地下管線位
12 置」等情，僅係基於上訴人為系爭管線實際使用者之故，
13 所為之便宜措施，亦難因此逕認上訴人即為系爭2許可證
14 之受益人。

15 3.上訴人既非屬系爭2許可證之受益人，則其以被上訴人廢
16 止系爭管線之系爭2許可證，致其受有財產上損失而應予
17 補償為由，依行政程序法第126條第1項規定請求損失補
18 償，即屬無理由。原判決以前揭理由，逕認上訴人屬系爭
19 2許可證之受益人，被上訴人依行政程序法第123條第5款
20 規定以原處分廢止系爭2許可證，上訴人自可請求損失補
21 償，容屬速斷，惟原判決另以上訴人之損失補償請求權已
22 罹於時效而消滅，因認上訴人請求被上訴人應給付如其訴
23 之聲明所示之損失補償及法定遲延利息，為無理由，判決
24 理由雖未盡妥適，結論尚無不合。

25 (四)綜上所述，原判決理由之論述，雖有未洽之處，惟依本院前
26 述理由，其判決結果尚屬正當，仍應予維持。至原判決其餘
27 贅述理由，無論當否，要與判決結果不生影響。上訴論旨，
28 仍執詞指摘原判決違法，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

01 中 華 民 國 115 年 3 月 19 日

02 最高行政法院第四庭

03 審判長法官 王 碧 芳

04 法官 王 俊 雄

05 法官 鍾 啟 煒

06 法官 羅 月 君

07 法官 陳 文 燦

08 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

09 中 華 民 國 115 年 3 月 19 日

10 書記官 章 舒 涵