

臺北高等行政法院判決

109年度訴更一字第64號

111年7月20日辯論終結

原告 捉好攝影有限公司

代表人 黃煒程

訴訟代理人 黃冠程 律師

被告 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

上列當事人間有關河川地事務事件，原告不服新北市政府中華民國107年5月17日訴願決定（案號：1070120324號），提起行政訴訟，本院判決後，被告上訴，經最高行政法院將原判決廢棄發回，本院更為判決如下：

主 文

訴願決定及原處分均撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告於民國106年6月因買賣取得新北市萬里區中萬里加投段中幅子小段84-6地號土地（下稱系爭土地）所有權，擬於該筆土地上興建電影工業廠房，於辦理建築線指定作業時，因系爭土地鄰接新北市市管河川瑪鍊溪，而瑪鍊溪屬未公告河川區域之河段，乃委請第三人佳興測量工程有限公司（下稱佳興公司）以106年6月27日新北佳測字第1060627001號函（下稱106年6月27日函，被告收文日期為106年6月28日）向被告詢問系爭土地是否位於瑪鍊溪河川區域範圍。經被告以106年7月3日新北水政字第1061249108號函（下稱原處分或106

01 年7月3日函)認定系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範圍內
02 ,並檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本供參。原告認為被告應
03 以瑪鍊溪實際水路所及,據以認定系爭土地是否位於瑪鍊溪
04 河川區域範圍,因而不服原處分,循序提起行政訴訟,請求
05 撤銷。本院107年度訴字第790號判決將訴願決定及原處分撤
06 銷後,被告上訴,經最高行政法院109年度判字第446號判決
07 將原判決廢棄,發回本院更為審理。

08 二、原告主張略以:

09 (一)、所謂河川實際水路所及,法無明文定義,解釋上應與河岸線
10 意義相同,指河道上平均河水位與灘面相接之線,平常河水
11 不致溢過此線。惟被告於本件並沒有依河川實際水路所及,
12 認定河川區域,因為被告表示原處分檢附之瑪鍊溪河川圖籍
13 第4幅,是依93年瑪鍊溪治理規劃報告(下稱93年治理規劃
14 報告)內之「瑪鍊溪水道治理計畫與重要工程佈置圖」所繪
15 製,而該佈置圖與同一報告內之「瑪鍊溪計畫洪水到達區域
16 圖」完全相同,前者圖籍之紅線為水道治理計畫線,後者圖
17 籍之藍線為計畫洪水位到達區域。所以,前揭瑪鍊溪河川圖
18 籍第4幅之河川區域線,係水道治理計畫線、瑪鍊溪計畫洪
19 水到達區域,並非河川實際水路。又現場河道與系爭土地之
20 距離約8-10公尺,高程相差約3-4公尺,亦即瑪鍊溪現有河
21 岸線與被告認定的河川區域線,並不一致。

22 (二)、依河川區域劃定及變更原則與審查要點(下稱劃定審查要
23 點)第4條及水文分析報告審查作業須知第7條規定可知,為
24 求正確,河川區域的劃定,不得引用未經審查同意或逾5年
25 之水文分析報告,同理河川區域的認定亦同。查針對新北市政府
26 所送之瑪鍊溪治理規劃報告,經濟部水利署94年12月15
27 日經水河字第09453139460號函載明「本案既經貴府說明擬
28 另案以河川區域管理方式辦理,所送資料不辦理核定,僅供
29 工程整治參考,請貴府本權責辦理相關河川區域劃訂工作」
30 等語,可見93年治理規劃報告,僅供工程整治參考,既未經
31 審查同意,且該治理規劃報告所據之水文分析報告亦已逾5

01 年，被告未循法定程序，據以認定河川區域所作成之原處
02 分，明顯違反上開審查要點及作業須知之規定及平等原則、
03 比例原則。又現場空照圖只能證明瑪鋤溪地形地貌、河道無
04 明顯改變，且被告提出現場空照圖之拍攝或列印時間分別是
05 106年8月16日、107年11月29日，在原處分106年7月3日作成
06 之後，所稱參考現場空照圖為本件河川區域之認定，應非事
07 實。另被告現正進行訂定「新北市市管河川瑪鋤溪水系治理
08 規劃」相關作業，以辦理瑪鋤溪用地範圍線核定公告，若被
09 告認為以瑪鋤溪河川圖籍第4幅及93年治理規劃報告來認定
10 河川區域係正當合法，何必花費公帑重新訂定治理規劃報
11 告。且依被告111年版治理計畫，河川區域範圍小於93年治
12 理規劃報告，被告因土地徵收預算有限，在無礙河川治理前
13 提，儘可能縮小河川區域範圍，而即使106年6月基隆北海岸
14 地區最強暴雨，造成多處災情，瑪鋤溪的行水位，仍未超過
15 高度3-4公尺之邊坡，未到達上開河川圖籍第4幅認定之位
16 置，原告認為以河川實際水路所及，來認定河川區域，已足
17 達成河川治理目的等語。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原
18 處分。

19 三、被告則略以：

20 (一)、被告106年7月3日函係對系爭土地位於河川區域之認定，屬
21 確認處分。被告係參酌瑪鋤溪河川圖籍第4幅、93年治理規
22 劃報告及現場空照圖等客觀事證，確認瑪鋤溪自93年-106年
23 7月間，河道經過系爭土地之地形地貌無大幅變動，依河川
24 管理辦法第6條第1款第4目認定系爭土地部分位於瑪鋤溪河
25 川區域範圍內，於法尚無不合，毋庸踐行同辦法第7條第1項
26 所規範的河川區域劃定程序，也不適用劃定審查要點第4
27 條、水文分析報告審查作業須知第7條規定，此乃立法者有
28 意使河川區域的認定程序，有別於劃定程序，原告以被告違
29 反相關劃定程序規定，指稱原處分違法，顯無理由。另被告
30 為河川主管機關，對河川區域之認定具法定權限，且需具備
31 對河川之水路、洪水位、河川治理、土地使用等相關專業，

用以綜合判斷河川區域範圍。因此，被告對河川區域之界定，屬高度科技性判斷而享有判斷餘地，法院應採較低審查密度，被告作成之原處分，並無恣意濫用或違法情事，原告請求撤銷，為無理由。

(二)、河川管理辦法第6條第1款第4目「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」屬例示規定，各種相關資料均應綜合考量判斷，人民無請求單獨依何種資料認定河川範圍之權，原告認為僅得以河川實際水路所及，作為認定河川區域之依據，並非可採，所稱河川實際水路所及係指河岸線，乃其片面錯誤見解，無依據可憑。況河川區域之認定，應考量水利法第78條「確保水路順暢及水流安全，以維護河防及保障河川區域附近居民生命財產安全」之立法目的，當然不是僅以水流是否流經土地為斷，被告本於權責，依河川治理相關資料，綜合評估系爭土地所在環境、水流情形及洪氾可能性，考量水路通暢、水流安全及附近居民生命財產安全，認定河川區域，自屬有據。河川水流範圍係自然形成，不會因被告放寬認定就變小，系爭土地在106年間事實上即緊鄰河床，108年間甚至已跨入水流經過之區域，足見系爭土地所在區域顯有遭到洪患之虞，並非原告所稱從未有洪水發生。

(三)、水文水理分析資料，係針對客觀之長期降水量進行分析，運用科學方法演算所為專業判斷，反映一地過去長期的客觀水文水理狀態，核屬事實問題，無所謂歷時久遠而失效之可言，原告認為水文水理分析報告有效期間為5年，核屬誤會。93年治理規劃報告及擬設用地範圍線（紅線）之圖籍，係依一定之水文、水理分析作成，且經水利署同意作為工程整治依據，不影響作為認定河川區域之其他相關資料之適格性，因瑪鍊溪於106年時，尚未經劃定公告河川區域，被告依河川管理辦法第6條第1項第4目規定之認定程序辦理。復因當時無其他較新之水文水理分析報告，被告乃參酌93年治理規劃報告及擬設用地範圍線（紅線）之圖籍作為其他相關資料

01 予以認定，事後2度現場履勘，確認106年7月3日函所揭「系
02 爭土地位於河川區域內」與事實無違，且93年治理規劃報告
03 擬設用地範圍線作成時之地形地貌，與現況並無重大變化，
04 更查核空照圖確認既有資料與瑪鍊溪之客觀現況無重大出
05 入，原處分自於法無違。至被告檢送水利署審議之111年3月
06 25日新版瑪鍊溪河川治理計畫，縱與93年治理規劃報告有出
07 入，因非106年7月3日原處分作成時已存在之事實狀態，即
08 非本件撤銷訴訟得斟酌之事項，況依新版治理計畫，系爭土
09 地仍部分位於河川區域，與106年7月3日原處分之認定並無
10 不同，另該新版治理計畫經送審議，決議要求新北市政府備
11 妥完整圖籍資料，再送審議，內容尚未確定，無從引為認定
12 依據等語。並聲明求為判決駁回原告之訴。

13 四、本院查：

- 14 (一)、行政訴訟法第260條第3項規定：「受發回或發交之高等行政
15 法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判
16 決基礎。」本件為經最高行政法院發回更審之案件，本院在
17 此個案中，自應受最高行政法院109年度判字第446號判決
18 （下稱109判446判決）所表示個案法律意見之拘束，並依其
19 提示之法律意見，據以為解釋法律之指針，先予敘明。
- 20 (二)、按行為時河川管理辦法第6條第1款規定：「本辦法用詞定義
21 如下：□河川區域：指河口區及依下列各目之一之土地區
22 域：(一)未訂定河川治理計畫或未依本法第82條劃定公告水道
23 治理計畫線或堤防預定線者，為本法第83條規定尋常洪水位
24 行水區域並經劃定公告之土地。(二)已訂定河川治理計畫或劃
25 定公告水道治理計畫線或堤防預定線，而尚未據以完成河防
26 建造者，為本法第83條規定尋常洪水位行水區域並經劃定公
27 告之土地。但堤防預定線（即水道治理計畫用地範圍線）或
28 水道治理計畫線較寬者，以其較寬線劃定並經公告者。(三)依
29 河川治理計畫完成一定河段範圍之河防建造物者，為依其河
30 防建造物設施範圍劃定之土地，及因養護河防工程設施之需
31 要所保留預備使用之土地，並經劃定公告。(四)未依第1目公

01 告之河段，經河川管理機關依河川實際水路所及、土地編定
02 使用與權屬或其他相關資料認定之範圍。」可知，河川區域
03 之劃定公告或認定，係河川主管機關對於河川流域所及之土
04 地，所為在法律上具有重要意義事項的認定，其性質應屬確
05 認處分。若受劃定公告或認定為河川區域之土地，參之水利
06 法第78、78之1、82、83條及第9章罰則等規定，因其使用受
07 有限制，違反者有相應之處罰，主管機關並得強制履行義務
08 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
09 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
10 銷訴訟而為救濟。本件原告因擬於系爭土地興建電影工業廠
11 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
12 範圍，被告以106年7月3日函檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅影
13 本，認定系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範圍內，影響原
14 告對系爭土地權利之行使，自屬確認處分。

15 (三)、又河川管理辦法第6條第1款關於河川區域之定義，歷經多次
16 修正，原限於已公告者（即第1目及第2目），因認對於河川
17 上游，未公告之土地，均與已公告之河川區域，同屬應依水
18 利法加以限制使用之土地，為利河川管理之一致性，於96年
19 1月17日增列補遺條款為第3目，將未依第1目公告之河段，
20 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
21 或其他相關資料認定之範圍土地，亦明定為河川區域。是
22 以，未公告之土地，於符合一定條件下，得經河川管理機關
23 認定為河川區域範圍。嗣102年12月27日修正條款文字，將
24 原第1、2目分列3目規定，並將原第3目移列為第4目。參之
25 行為時即96年1月17日修正之河川管理辦法第7條第1項規
26 定：「河川區域之劃定及變更，除前條第1款第3目外，由管
27 理機關測定，報主管機關核轉中央主管機關核定後，由主管
28 機關公告並函送有關鄉鎮、市、區公所揭示及公開閱覽；中
29 央管河川由水利署測定，報中央主管機關核定公告，並函送
30 當地直轄市、縣市主管機關轉由有關鄉鎮、市、區公所揭示
31 及公開閱覽。」明示排除未公告河川區域之劃定及變更程

01 序，亦即未公告河川區域之認定程序，無須踐行上開測定、
02 報核、核定、公告、揭示及公開閱覽之程序，因無違水利法
03 第78條之2第1項規定之授權意旨，應得予適用（最高行109
04 判446判決意旨參照）。

05 (四)、再者，河川是指依中央主管機關認定其屬於水資源開發或國
06 土保育或區域發展關係重大之水系，並經公告之水道；而河
07 川區域線是指河川區域的境界線。河川區域的劃設或認定，
08 係為了保護水道、確保河防安全及水流宣洩、維護人民生命
09 財產安全之目的。對於河川區域範圍，水利法予以高強度的
10 管制，除於水利法第78、78-1條規定在河川區域內禁止或應
11 經許可之行為外，同法第78-2條第1項並規定：「河川整治
12 之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶險、河
13 川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行事項，由
14 中央主管機關訂定河川管理辦法管理之。」河川管理辦法即
15 係依此規定授權訂定。依前揭行為時河川管理辦法第6條第1
16 款及第7條第1項之規定，河川區域範圍的確定，可以經由劃
17 定公告或認定，二者程序有別，如前所述。然而，無論基於
18 何種程序所確定的河川區域範圍，同受水利法所規範高強度
19 的使用管制，管制目的同為保護水道、確保河防安全及水流
20 宣洩、維護人民生命財產安全。對於經確定為河川區域範圍
21 土地之所有權人，其權利行使受到同樣的限制。因此，於經
22 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
23 其他相關資料等據以認定河川區域範圍之情形，即使依本件
24 最高行判決無須踐行如劃定公告之測定報核公告等程序之發
25 回意旨，該認定的內容仍必須明確，方足以確切界定河川區
26 域及原告就系爭土地所受限制使用範圍，此即河川區域劃定
27 及變更勘測作業須知第19條所規定「劃入河川區域內之宗
28 地，不論是整筆或部份劃入，均需計算面積並依地政單位登
29 記簿記載之面積校核。整筆劃入者抄錄於公私有土地劃入河
30 川區域變更登記表；部份劃入者則分別計算劃入及未劃入面
31 積，相加後經核對登記簿記載之面積，若在容許誤差之內，

則按土地面積比例配賦，再抄錄於公私有土地劃入河川區域變更登記表，若面積計算總和在容許誤差之外，必須重新計算並查明原因」。

(五)、查原告委請佳興公司函詢其所有之系爭土地是否位於河川區域，被告係以106年7月3日函檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本供參回覆等情，有佳興公司106年6月27日函、系爭土地登記謄本、被告106年7月3日函及所附之瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本等附於本院卷第269、309、65-67頁可稽，為可確認之事實。又關於該瑪鍊溪河川圖籍第4幅，被告表示該圖說係擬訂93年治理規劃報告當時製作的，是依該報告的水文水理分析資料去劃設的用地範圍線（見本院卷第484頁111年7月20日言詞辯論筆錄），且被告106年7月3日函之認定，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（見本院卷第218頁111年2月18日準備程序筆錄），顯然依原處分即被告106年7月3日函，並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。

(六)、況依行為時河川管理辦法、劃定審查要點及水文分析報告審查作業須知等規定可知，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。所謂水文分析，係指就降雨在地面所形成逕流之水流量，須先調查鄰近雨量站之歷史降雨量統計資料，以長時間之資料進行科學統計分析，進而推算特定頻率之地區降雨量，據以推算逕流水流量，而水文分析得引用同一河段所屬水系5年內審查同意之河川治理規劃或檢討報告或其水文分析報告內之2年及25年重現期距洪水流量，並以直接採用或利用面積比法推算等方式計算該河段之洪水流量；所稱水理分析，則係降水進入河道之流速、流量，須待完成水文分析後，依該逕流水流量之統計數據，及水道斷面測量之結果，憑以計算降水匯流進入河道後所形成

01 之水流流速、水位高度等，據為後續水利行政如河川區域劃
02 定、河川治理計畫之依據。而且，河川區域劃定公告後，因
03 水道、地形、地貌或天然災害引起的水文地理變遷，須依水
04 文分析及水理演算結果辦理變更，亦即河川區域之檢討變
05 更，須調查、蒐集河川區域之水道、地形、地貌、水文地理
06 變遷等資訊，始得對預計洪汎重現時所須河道之規劃，作正
07 確衡量決定。因此，據以認定河川區域所參酌的資料，也應
08 該要能足供作成正確河川區域範圍決定。本件被告於106年6
09 月28日星期三收受原告委請佳興公司的查詢函，隨即於106
10 年7月3日星期一回函作成原處分，雖表示係參酌93年治理規
11 劃報告，以該報告當時劃設的用地範圍線作為106年7月3日
12 認定的河川區域，事後經調取空照圖，確認爭執河段之地形
13 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
14 之河川區域，除河道本身、地形地貌外，暴雨及洪水流量分
15 析也是決定因素，93年的治理規劃報告(見本院卷附該報告)
16 當時，瑪鋇溪流域面積29.7平方公里，係以25年之頻率洪水
17 量作為計畫流量，相關資料的取得，距106年7月3日至少有1
18 3年之久，核難認接近106年之現況。參以據新北市政府109
19 年6月15日核定的瑪鋇溪治理規劃報告擬定的治理計畫所載
20 內容(見本院卷第353頁以下)「瑪鋇溪流域面積36.8平方公
21 里，瑪鋇溪前次報告於93年自辦，尚未完成公告，近10年因
22 暴雨頻繁與強降雨不斷發生，重新辦理治理規劃及治理計
23 畫。瑪鋇溪現況河道均具2-10年重現期距通洪能力，僅部分
24 河段無法滿足25及50年重現期距洪水，致溢堤而漫淹河道兩
25 岸土地。……斷面11-16，左右岸部分河段採護岸方式，其
26 餘皆為防洪牆設施，……左右岸皆有部分私有地緊鄰河岸堤
27 防，用地範圍線沿地籍線劃設……瑪鋇溪水道治理原則，保
28 護標準應達25年重現期距洪峰流量加出水高，或50年重現期
29 距洪峰流量不溢堤……」，已見93年治理規劃報告與新版治
30 理計畫之差異，甚且在被告所稱河段之地形地貌無大幅變動
31 下，關於系爭土地，93年治理規劃所劃設的用地範圍線，與

111年3月待審議的之治理計畫中之用地範圍線明顯不同（見本院卷第313頁），益見被告在僅參考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。

五、綜上，原處分既有如前述之違誤，訴願決定未予糾正，即有未合。原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

六、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，核與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁，併予敘明。

七、結論，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 8 月 17 日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法 官 蘇嫻娟

法 官 魏式瑜

法 官 陳雪玉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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。（須按他造人數附繕本）

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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. 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。

	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。 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。
(二)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、四親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 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。 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(一)、(二)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(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02 中 華 民 國 111 年 8 月 17 日
 03 書記官 黃明和