

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度簡上字第123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

陳新傑律師

被上訴人 聯上投資股份有限公司

代表人 蘇永義

訴訟代理人 張睿文律師

上列當事人間水利法事件，上訴人對於中華民國113年8月23日本
院地方行政訴訟庭112年度簡字第157號行政訴訟判決，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、事實概要：

(一)被上訴人於民國108年6月25日向新北市農會承租○○市○○
○○區○○段1小段1-28及2地號土地(下稱系爭土地)，復於
108年7月1日與台灣迪卡儂有限公司(下稱台灣迪卡儂公司)
簽立租賃契約，由台灣迪卡儂公司承租被上訴人在系爭土地
上興建之全部建物。嗣被上訴人於108年10月31日申請建造
執照，經新北市政府工務局於109年1月13日發給建造執照，
被上訴人於109年3月18日開工，於109年11月2日竣工，並於
109年12月1日經新北市政府工務局發給使用執照。

(二)上訴人於111年2月16日以新北水河計字第1110284046號函要
求包含被上訴人等71家業者提送出流管制計畫書，被上訴人

01 於111年2月23日以已取得使用執照為由，向上訴人申請免補
02 送出流管制計畫書，上訴人於111年3月1日以新北水河計字
03 第1110371305號函回覆正蒐集資料研擬中，復於111年3月30
04 日以新北水河計字第1110564882號函覆表示被上訴人應於11
05 1年5月31日前提報出流管制計畫書，被上訴人於111年4月26
06 日請求展延履行期間至111年12月31日，上訴人於111年4月2
07 9日以新北水河計字第1110793827號函否准被上訴人之請
08 求；被上訴人於111年5月13日委任辰璟工程技術顧問有限公
09 司製作出流管制計畫書，並於111年5月25日函請上訴人同意
10 提出期限展延至111年6月30日，復於111年6月30日請求展延
11 至111年12月15日。上訴人則於111年6月30日以新北水河計
12 字第1111208027號函通知被上訴人於111年7月6日至現場辦
13 理會勘，並於111年7月6日派員到場稽查，於111年7月27日
14 以新北水河計字第1111385580號函通知被上訴人陳述意見，
15 被上訴人於111年8月2日陳述意見，嗣上訴人以被上訴人已
16 辦理土地開發利用，惟未取得經被告核定之出流管制計畫，
17 違反水利法第83條之7第1項、新北市政府辦理出流管制計畫
18 書與規劃書審核及監督作業要點(下稱系爭新北市作業要點)
19 第3點第1項等規定，而以111年8月23日新北水河計字第1111
20 615328號函檢送新北水河計字第1111615328-1號處分書裁處
21 被上訴人30萬元罰鍰(下稱原處分)、第1111615328-2號處分
22 書命被上訴人於文到次日起30日內補送出流管制計畫書(下
23 稱1111615328-2處分)，被上訴人於111年9月21日提送出流
24 管制計畫書，並於111年9月23日提起訴願，經訴願機關新北
25 市政府就原處分部分訴願駁回，1111615328-2處分部分訴願
26 不受理，被上訴人不服，就原處分部分提起行政訴訟，先位
27 之訴請求確認原處分無效，備位之訴請求撤銷原處分及其訴
28 願決定。經本院地方行政訴訟庭(下稱原審)112年度簡字
29 第157號判決(下稱原判決)就先位之訴，判決駁回被上訴
30 人之訴，就備位之訴將原處分及其訴願決定撤銷。上訴人於

01 其不利部分不服，提起本件上訴(被上訴人就其敗訴部分未
02 提起上訴而確定)。

03 二、被上訴人起訴主張及訴之聲明、上訴人於原審之答辯及聲
04 明、原判決理由，均引用原判決書所載。

05 三、原判決將原處分及其訴願決定撤銷略以：系爭新北市作業要
06 點第1點規定：「新北市政府（以下簡稱本府）為辦理出流
07 管制計畫書與規劃書審核及監督作業，特訂定本要點。」第
08 3點規定：「(第1項)土地開發利用之面積達1公頃以上，且
09 屬出流管制計畫書與規劃書審核監督及免辦認定辦法（以下
10 簡稱本辦法）第2條第1項開發樣態，義務人應提出出流管制
11 計畫書。(第2項)前項土地開發利用屬本辦法第3條第1項開
12 發類別，義務人應先提出出流管制規劃書。」即加諸土地開
13 發利用之面積達1公頃以上未達2公頃，符合出流管制計畫書
14 與規劃書審核監督及免辦認定辦法（下稱系爭出流管制辦
15 法）第2條第1項開發樣態之義務人，亦負有提出出流管制計
16 畫書之義務，自屬較為嚴格之規定，而課予人民一定作為之
17 義務，依法治國法律保留原則之要求，須以地方立法機關通
18 過之自治條例，或經自治條例明確授權之自治規則定之。然
19 系爭新北市作業要點第3點之規定，性質上僅屬地方行政機
20 關發布之自治規則，為上訴人所不爭執(見原審卷第52頁)，
21 既非地方立法機關通過之自治條例，亦未獲自治條例之明確
22 授權，自與法律保留原則之要求有違。揆諸前開水利法第83
23 條之7第9項規定，其僅授權中央主管機關(即經濟部)訂定法
24 規命令，經濟部依該規定之授權訂定系爭出流管制辦法，又
25 水利法無經濟部得再轉委任直轄市、縣(市)主管機關訂定
26 水利法第83條之7第1項「土地開發利用之一定規模」要件之
27 明文規定，系爭出流管制辦法即不得違反轉委任禁止原則，
28 轉授權直轄市、縣(市)主管機關訂定上開水利法第83條之
29 7第1項之構成要件，否則即逾越母法授權範圍，違反法律保
30 留原則，是上訴人認系爭出流管制辦法第2條第5項為系爭新
31 北市作業要點第3點之授權依據，顯與轉委任禁止原則有

01 違，上訴人自不得適用該自治規則，惟上訴人竟依該規定就
02 本件土地開發利用面積1.389903公頃，尚未達2公頃以上之
03 被上訴人，認亦負有提出出流管制計畫書之義務未提出即逕
04 辦理土地開發利用，依同法第93條之10第1項以原處分處原
05 告罰鍰30萬元，即違反法律保留原則，自屬違法甚明。原處
06 分適用該作業要點逕予裁罰，於法自有違誤，訴願決定於此
07 部分未予糾正亦有未合，應予撤銷等語，將訴願決定及原處
08 分均撤銷。

09 四、上訴意旨略以：系爭出流管制辦法第2條第5項規定並未揭示
10 各直轄市、縣（市）應以如何形式之行政行為作成較嚴格之
11 規定，是以，行政機關自得依釋字第443號解釋旨揭層級化
12 法律保留原則及地方自治精神，就系爭出流管制辦法第2條
13 第5項所規定「較嚴格之規定」予以明確化、具體化，而依
14 法訂定合法有效且屬行政程序法159條第1項第2款所指行政
15 規則。我國行政法制實務上，就法律上不確定法律概念之具
16 體化，非全以法規命令之行為形式為之；同理以推，系爭出
17 流管制辦法第2條第5項所謂「較嚴格之規定」，亦不限於必
18 以「法規命令」而為。被上訴人係於109年3月18日開工，自
19 有系爭新北市作業要點之適用，況上訴人已給予被上訴人2
20 個月之作業期間，實已盡寬容，無違反誠信原則可言。上訴
21 人因此裁處法定最低額30萬元罰鍰，不違反平等原則及比例
22 原則等語。

23 五、本院查：

24 (一)按水利法第83條之7第1項、第2項、第3項、第4項、第5項、
25 第7項、第9項規定：「(第1項)辦理土地開發利用達一定規
26 模以上，致增加逕流量者，義務人應提出出流管制計畫書向
27 目的事業主管機關申請，由目的事業主管機關轉送該土地所
28 在地之直轄市、縣（市）主管機關核定。(第2項)前項義務
29 人，指該土地之開發人、經營人、使用人或所有人。(第3
30 項)第1項土地開發利用屬中央機關興辦者，其出流管制計畫
31 書，由中央主管機關核定。(第4項)出流管制計畫書核定

01 前，各目的事業主管機關不得逕行核發第1項土地之開發或
02 利用許可。(第5項)出流管制計畫書核定後，義務人應依其
03 內容施工、使用、管理及維護，並於完工後定期檢查作成檢
04 查紀錄，送直轄市、縣(市)主管機關備查；直轄市、縣
05 (市)主管機關得監督查核其出流管制設施施工、使用、管
06 理及維護情形。…(第7項)出流管制計畫書應包括下列事
07 項：一、土地開發利用概述。二、基地現況調查。三、削減
08 洪峰流量方案。四、工程計畫及使用、管理與維護計畫。
09 五、其他相關文件。…(第9項)土地開發利用之一定規模、
10 出流管制計畫書之提送、審查、核定、檢查紀錄、監督查
11 核、出流管制設施與核定計畫差異之一定程度、出流管制計
12 畫書之變更及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定
13 之。」第93條之10第1項、第2項規定：「(第1項)違反第83
14 條之7第1項規定，於出流管制計畫書核定前，逕行辦理土地
15 開發利用者，由直轄市、縣(市)主管機關處新臺幣30萬元
16 以上150萬元以下罰鍰，並令其停止開發利用；未提出出流
17 管制計畫書者，並限期依第83條之7規定補送出流管制計畫
18 書。(第2項)前項經直轄市、縣(市)主管機關令其停止開
19 發利用而不遵從者，得按次處新臺幣5萬元以上10萬元以下
20 罰鍰，並得沒入義務人使用之設施或機具。」又中央主管機
21 關經濟部依水利法第83條之7第9項規定之授權訂定系爭出流
22 管制辦法，其中第2條第1項第1款、第2項、第5項規定：
23 「(第1項)土地開發利用屬下列開發樣態，且面積達2公頃以
24 上，義務人應提出出流管制計畫書：一、開發可建築用地。
25 …(第2項)前項規定之開發樣態，義務人應依目的事業主管
26 機關指定之時間，向目的事業主管機關提出出流管制計畫
27 書，並於開發基地工程申請開工前取得核定函。…(第5項)
28 第1項規定之土地開發利用面積，直轄市、縣(市)主管機
29 關另有較嚴格之規定者，從其規定。」據上可知，對於違反
30 「未經核定即開發」或「未提出計畫書」者，直接連結行政
31 罰，顯示該義務屬於具外部拘束力之法律義務。雖允許地方

01 訂定較嚴格標準（如面積門檻），惟係在中央制度架構下例
02 外調整，並非授權地方任意變更人民義務成立要件。

03 (二)依司法院釋字第738號解釋所揭示意旨，憲法對於中央與地
04 方權限劃分係採均權原則，凡事務具有全國一致性質者屬於
05 中央，具一縣性質者則屬於縣，藉以落實因地制宜之垂直分
06 權理念。地方自治團體就其自治事項，在不牴觸中央法規之
07 範圍內，本得自行制定自治法規進行規範。如電子遊戲場業
08 管理條例第9條規定，對營業場所距離特定場所應保持50公
09 尺以上之限制時，應解為法律所設之最低標準，並未禁止地
10 方以自治條例規範更長距離之限制。是以，地方自治團體於
11 合理範圍內，以自治條例限制居民基本權利，與憲法第23條
12 法律保留原則尚無牴觸，惟此類較嚴格規範仍有其界限，除
13 須符合比例原則，避免產生實質阻絕效果，並應隨客觀環境
14 變遷適時檢討外，最高行政法院113年度上字第28號判決理
15 由亦指明：倘規範事項涉及全國一致性之要求，或其效果將
16 對其他地方產生實質影響，則地方即不得另以自治法規為不
17 同規範，以維持整體法秩序之一致性。是以，釋字738號所
18 容許地方訂定較嚴格規範，其正當性基礎並非來自行政機關
19 之政策考量或執行便利，而係建立於經地方議會審議通過之
20 自治條例，以確保規範內容經民主程序形成，並受民意機關
21 監督與制衡，即係在議會民主監督下之地方立法權行使，而
22 非行政機關得逕以內部規範擴張人民義務之授權。

23 (三)本件出流管制制度固依水利法第83條之7、第83條之8所建構
24 之全國性防洪管理機制，惟關於土地開發利用規模之管制，
25 仍因各地方地形、耐淹能力及防洪需求不同而具因地制宜之
26 空間，故經濟部依水利法第83條之7第9項規定之授權訂定系
27 爭出流管制辦法，所定標準應視為「最低標準」，地方自治
28 團體得於不牴觸中央法規之前提下，基於因地制宜之政策考
29 量，訂定較中央更嚴格之規範。惟依前述司法院釋字第738
30 號意旨及法律保留原則，凡涉及限制人民自由權利或課予義
31 務之事項，必須以經地方立法機關通過之自治條例定之，或

01 經自治條例明確授權之自治規則定之，行政機關不得逕以屬
02 行政規則性質之作業要點，自行增減法律所定之義務門檻，
03 否則即屬違反法律保留原則與再轉委任禁止原則。另依司法
04 院釋字第443號及第524號解釋意旨，凡涉及人民重要權利義
05 務或對人民課予重要作為義務之事項，原則上應以法律或法
06 律明確授權之命令規範，如僅屬執行法律之細節性、技術性
07 事項，始得由行政機關以行政規則補充。而上訴人所訂定系
08 爭新北市作業要點第3點規定：「(第1項)土地開發利用之面
09 積達1公頃以上，且屬出流管制計畫書與規劃書審核監督及
10 免辦認定辦法(以下簡稱本辦法)第2條第1項開發樣態，義
11 務人應提出出流管制計畫書。(第2項)前項土地開發利用屬
12 本辦法第3條第1項開發類別，義務人應先提出出流管制規劃
13 書。」將應提出流管制計畫書之門檻由中央法規之2公頃擴
14 張至1公頃以上，此舉使原本無須負擔該義務之開發行為人
15 負擔額外之作為義務，實質上係擴張人民義務之適用範圍，
16 系爭新北市作業要點性質上屬地方行政機關發布之自治規
17 則，並非執行法律之細節性、技術性補充規範，上訴人此部
18 分主張(見本院卷第40至47頁)，自不足採。

19 (四)上訴人所訂系爭新北市作業要點，係行政機關本於職權發布
20 之行政規則，既未經地方議會審議通過，亦非基於自治條例
21 之明確授權，卻逕自降低開發面積門檻，擴張應提出出流管
22 制計畫書之義務範圍，使原本未達法定門檻之開發行為，亦
23 須負擔該等作為義務，實質上已直接影響人民是否負擔行政
24 法上之義務，屬於限制人民權利或課予義務之重要事項。依
25 前揭釋字738號解釋所揭示意旨，地方自治團體就具因地制
26 宜性質之自治事項，在不牴觸中央法規之前提下，得以自治
27 條例訂定較中央更嚴格之規範，用以確保民主正當性與法律
28 保留原則之實現。上訴人未循自治條例之立法程序而逕以行
29 政規則為之，凸顯其規範欠缺民主授權與法源依據之瑕疵，
30 並以之作為對外課予人民義務之依據，顯與法律保留原則不
31 符，自難認其合法。

01 (五)建築法所規範之建築開發許可，以法定要件是否具備為判斷
02 標準，屬典型之羈束行政，出流管制為開發行為之法定前置
03 要件，旨在確保減洪設施能負荷增加之逕流量，主管機關就
04 個案計畫書審查時，係依其專業技術標準進行適法性審核，
05 屬典型之羈束處分，並無政策性之裁量權限，性質上同屬羈
06 束行政。系爭新北市作業要點將開發面積門檻由2公頃下修
07 至1公頃，既使原本不負提出出流管制計畫書義務之開發行
08 為，新增該等義務，實質上已屬對人民土地利用自由及財產
09 權之限制，並非單純內部執行細節，已如前述。依地方制度
10 法第26條、第28條之規範意旨，地方自治團體就其自治事
11 項，得以自治條例定之；凡屬創設、剝奪或限制地方自治團
12 體居民權利義務之事項，亦應以自治條例規範，不得僅以行
13 政規則為之。水利法第83條之7第9項及系爭出流管制辦法第
14 2條第5項，固賦予直轄市、縣（市）主管機關得為較嚴格規
15 定之空間，惟此等涉及人民義務成立要件之重要事項，仍應
16 以自治條例或依法明確授權之法規命令為之，始符法律保留
17 及地方制度法之規範體系，上訴人僅以行政機關發布之作業
18 要點為依據，難謂合法。是以，上訴人逕依系爭新北市作業
19 要點認定被上訴人負有提出出流管制計畫書之義務，復以違
20 反該義務為由，直接援引水利法第93條之10第1項處以罰
21 鍰，無異以行政規則擴張法律處罰之適用範圍。此種作法，
22 實質上係將不具外部法規範效力之行政規則，提升為具有對
23 人民直接發生不利法律效果之規範依據，違反法治國原則與
24 民主正當性要求，自與法有違。原判決因此將原處分及其訴
25 願決定予以撤銷，應屬有據。

26 六、綜上所述，上訴論旨執前詞指摘原判決違背法令，求予廢
27 棄，難認有理由，其上訴應予駁回。

28 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第263條之5、
29 第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

30 中 華 民 國 115 年 5 月 19 日

31 審判長法官 蘇嫻娟

01
02
03
04
05
06

法官 林季緯
法官 鄧德倩

上為正本係照原本作成。
不得上訴。

中 華 民 國 115 年 5 月 19 日
書記官 黃品蓉