

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

113年度訴字第1138號

115年3月19日辯論終結

原告 楊重光

被告 經濟部

代表人 龔明鑫（部長）住同上

訴訟代理人 王信博

張思涵

洪啓盛

上列當事人間水利法事件，原告不服行政院中華民國113年8月1日院臺訴字第1135011554號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

本件被告之代表人原為郭智輝，於訴訟進行中變更為龔明鑫，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第231頁），核無不合，應予准許。

貳、事實概要：

一、被告以原告於民國99年至100年間在白水溪河川區域內〔臺南市白河區龔箕湖段龔箕湖小段（以下段名省略）805、805-1、805-2、809-1、1069-1、1069-2、1070-1、806、806-4及809地號，下合稱系爭河川區域〕公有地及私有地興建違建物C（下稱系爭建物），檢測後違建物面積1,219平方公尺，經改制前被告水利署第五河川局（下稱第五河川局）於101年7月16日查獲，違反水利法第78條第4款規定，依行為時（110年5月26日修正公布，110年11月1日施行）水利法第

93條之4第1項規定，以112年10月31日經授水字第11260327020號處分書（下稱原處分）限原告於113年1月15日前回復原狀、拆除、清除、廢止違禁設施；屆期未履行者，按次連續處罰鍰至辦理完竣之日止。原告不服，提起訴願經行政院於113年8月1日以院臺訴字第1135011554號訴願決定（下稱訴願決定）駁回，遂提起本件訴訟。

二、同時因原告部分土地涉及占用第五河川局經營公有土地，經第五河川局循民事訴訟程序請求拆屋還地，並依刑事訴訟程序提出竊佔罪告訴。前揭民、刑事訴訟，分別於103年6月20日經臺南地方法院（下稱臺南地院）102年度訴字第1274號（下稱相關民案一審）判決及105年5月19日經臺灣高等法院臺南分院103年度上易字第276號（下稱相關民案二審）判決確定，原告應將地上物拆除，並將土地返還；以及106年4月10日臺南地院102年度易字第1254號判決確定（下稱相關刑事案件判決），原告犯竊佔罪，處有期徒刑參月。惟原告迄未依相關民案確定判決履行義務，爰被告所屬水利署第五河川分署（下稱第五分署）另於110年10月向臺南地院民事執行處聲請強制執行，原告不服，遂以界址有誤為由，提起債務人異議之訴，業經最高法院113年9月12日113年度台上字第1759號裁定駁回在案（相關民事裁定），另原告復就前開界址爭議，另向臺南地院提起確認之訴刻正審理中。

參、原告起訴主張及聲明：

一、主張要旨略以：

（一）系爭建物並非於99至100年間在系爭河川區域興建，而是早於81年即存在，當時原告加入改制前行政院農業委員會的輔導計畫，為進行農產品加工（冷凍、冷藏、集貨）時即已陸續有系爭建物的存在。且在興建時，尚未有急水溪堤防工程，系爭建物也非位於河川區域內。因此對於系爭建物是否位於原處分所認定之河川區域內尚有疑義，而於司法程序確認中，本件原告原本依工程人員所提供的界線建築的建物，而為何在事後會變成越界建築於河川區域內感到不解，本件

01 對於系爭建物之定位差異可能是因套圖作業可能存在人為誤
02 差所致，目前原告已提起確認界址之訴，由臺南地院審理
03 中，希望能終局解決此界址不明狀態。故原處分在事實不明
04 確、界址爭議仍在司法程序確認中的情況下，裁罰原告並限
05 期回復原狀、拆除等，是依據事實不明而有違誤。原告行為
06 不符合水利法第78條第4款所定的構成要件，原處分的事實
07 認定與法律適用均有錯誤，應予撤銷。

08 (二)另原告早在81年即已開始在系爭區開墾並搭建系爭建物，已
09 形成了信賴表現，且本件無信賴不值得保護之情形，是原處
10 分之作成有違信賴保護原則。

11 (三)系爭建物は原告在堤防工程徵收計畫前即已存在的謀生工
12 具。若遭拆除，將對原告的生計及住所造成無法回復的損
13 害。況臺南市白河區公所（下稱白河區公所）於112年12月2
14 0日所社字第1120937115號函文（下稱112年12月20日函）表
15 示，將續以原告的系爭建物作為白河區災害防救體系的一
16 環，與原告設立登記於系爭建物的「六六滿企業有限公司」
17 （下稱六六滿公司）續簽有支援協議購置契約。這表示原告
18 的建物事實上長期以來被作為該地區天然災害或重大事故發
19 生時的災民疏散撤離場所。原告認為，被告一方面認定系爭
20 建物妨礙河川防護，另一方面卻又被另一行政機關指定為災
21 民收容所，行政機關作為矛盾，讓原告無所適從，原處分違
22 反比例原則。

23 二、聲明：訴願決定、原處分均撤銷。

24 肆、被告答辯要旨及聲明：

25 一、答辯要旨略以：

26 (一)依最高行政法院108年度上字第1172號判決意旨，原處分非
27 為裁罰性不利行政處分，並無行政罰法第7條之適用。亦無
28 涉信賴保護原則問題。

29 (二)臺灣省政府早在75年6月25日即公告白水溪河川區域（白水
30 溪屬急水溪上流，下稱75年6月25日公告）；比對改制前林
31 務局農林航空測量所92年10月25日之航攝照片及福衛二號99

01 年間拍攝影像，足證原告於99年後在系爭河川區域興建系爭
02 建物之事實；且相關刑事判決中記載，系爭建物最早申請用
03 電之時間係於99年1月18日之後；此外，亦有改制前第五河
04 川局112年6月21日檢測成果圖可證系爭建物坐落於系爭河川
05 區域。

06 (三)本件被告在考量系爭建物的規模、狀態後，已給予了相當的
07 除去違法狀態時間，在維護河防安全的前提下，已兼顧原告
08 之利益，並無違反比例原則。另系爭建物不因其供作天然災
09 害或重大事故發生時之災民疏散撤離場所而影響其有違反水
10 利法第78條規定之認定，況系爭建物涉及違章部分，已由白
11 河區公所依違章處理相關規定查處後匯報辦理，亦已暫予
12 中止與原告（六六滿公司）簽訂之冷凍冷藏倉儲空間支援協
13 定。

14 二、聲明：原告之訴駁回。

15 伍、爭訟概要欄所載事實有原處分（原處分卷第2頁）、訴願決
16 定（本院卷第25-37頁）、相關民案二審判決（原處分卷6-1
17 1頁）、相關刑事判決（原處分卷第12-15頁）及相關民事裁
18 定（原處分卷第16-18頁）在卷可稽。

19 陸、本院之判斷：

20 一、應適用之法律及法理：

21 (一)按水利法第78條第4款規定：「河川區域內，禁止下列行
22 為：四、建造工廠或房屋。」、行為時（即110年11月1日施
23 行）之同法第93條之4規定：「（第1項）違反……第七十八
24 條……規定者，主管機關得限期令行為人回復原狀、拆除、
25 清除或適當之處理；屆期不遵行者，得按次處新臺幣一萬元
26 以上二十萬元以下罰鍰。（第2項）前項之行為人不明或無
27 法履行義務時，主管機關得令前項違法情事所在之建造物或
28 土地之所有人、管理人或使用人限期回復原狀、拆除、清除
29 或為適當之處理；屆期不遵行者，得按次處新臺幣一萬元以
30 上二十萬元以下罰鍰。……」。

01 (二)又水利法第78條規定之目的，係透過禁止在河川區域內為妨
02 礙河川防護行為之限制，以保護水道之安全，同法第93條之
03 4前段規定「限期令行為人回復原狀、拆除、清除或適當處
04 分其設施或建造物」，旨在防止及避免危害之發生與擴大，
05 而課予行為人除去其造成之違法狀態的義務，並非制裁其違
06 法行為，非屬裁罰性之不利處分，自無行政罰法相關規定之
07 適用；且行為人造成之違法狀態未除去前，主管機關即得依
08 水利法第93條之4前段規定，作成命行為人回復原狀及拆除
09 其建造之設施或建築物之行政處分，亦不生公法上請求權時
10 效消滅或信賴保護之問題（最高行政法院108年度上字第117
11 2號判決意旨參照）。

12 二、原處分並無違誤：

13 (一)經查，前經臺灣省政府以75年6月25日公告白水溪河川區域
14 （白水溪屬急水溪上游）（見原處分卷第45頁），而系爭建
15 物確實位於河川區域內，亦經相關民案一審（即第五河川局
16 與原告間請求拆屋還地事件）囑託臺南市白河地政事務所
17 （下稱白河地政）於102年11月22日就805地號等土地進行土
18 地複丈結果，系爭建物係位於系爭河川區域內，即座落位置
19 涵蓋805、805-1、805-2、806、806-4、809、809-1、1069-
20 1、1069-2、1070-1地號等，此有白河地政土地複丈成果圖
21 （見相關民案一審卷第77頁、原處分卷第20頁）、第五河川
22 局112年度「轄區違反水利法事件及轄管河川管理工作檢測
23 作業」計畫平面圖（原處分卷第5頁）、系爭建物所在地地
24 號圖（本院卷第101頁）、經濟部99年12月7日經授水字第09
25 920214560號公告（下稱99年12月7日公告）文件及河川圖籍
26 第125號暨局部放大圖（見本院卷第241-245頁）等在卷可
27 稽。此外，本院113年度訴字第1139號事件（即同屬原告所
28 有建物A、B棟建物位於河川區域之違章事件，下稱相關行政
29 訴訟），經該案承辦法官職權請白河地政將原告建物（含系
30 爭建物及相關行政訴訟所涉A、B棟建物）同時套繪在75年
31 度、99年度之河川區域區域線範圍上，因而套繪114年9月18

01 日白河地政土地複丈成果圖（下稱白河地政複丈成果圖）、
02 AB棟位置參考圖、C棟位置參考圖、建物所涉面積分析表各1
03 份（見本院卷第347-351頁），再次確認不論依75年公告、
04 抑或99年公告之河川區域線，系爭建物均位於河川區域範圍
05 內，是以，本件原告系爭建物確實建造在河川區域內之系爭
06 土地上，自屬違反水利法第78條第4款規定之違禁設施應可
07 認定之，而被告查認原告所有系爭建物が在河川區域內，違反
08 水利法第78條第4款規定，依同法第93條之4規定，以原處分
09 命原告於113年1月15日前回復原狀、拆除、清除、廢止該違
10 禁設施，以維護水道順暢，於法並無不合。至原告雖主張業
11 已提出確認界址之訴，然依據上開客觀事證已明確顯現系爭
12 建物確實位於河川區域內，故尚難僅以提出訴訟逕予認定原
13 處分違法。

14 (二)至原告雖主張系爭建物於80-81年前因農產品加工需要陸續
15 興建、存在，當時未被告知不得在河川區域興建建物，已形
16 成信賴基礎云云，然比對改制前林務局農林航空測量所92年
17 10月25日之航攝照片（見原處分卷第46頁）、福衛二號99年
18 間拍攝影像（原處分卷第47頁），系爭建物所在位置興建前
19 後影像圖（含97年5月4日、98年11月1日、99年5月20日、10
20 1年10月2日、113年10月30日航遙測圖影像，見本院卷第102
21 -106頁），98年11月1日前系爭土地上尚未有何建物為空
22 地，乃係前開時間後，至99年間方有建物出現，甚者，逐一
23 比對福衛二號99、100、101年間拍攝影像（原處分卷第47頁
24 至49頁）及上開97年、98年、99年、101年航空遙測圖，系
25 爭建物部分（福衛二號影像白色區塊、航遙測圖灰色區塊）
26 於99年間至101年間有逐漸擴大之情況，亦徵原告所述系爭
27 建物80至81年間業已存在應無足採；況參諸原告於相關民案
28 一審中陳稱：「編號C建物未有稅籍編號，因為在92年興建
29 完成時，四周沒有設牆壁，只有屋頂有蓋，所以不用課稅，
30 也不用申請建照」、「97年有卡玫基颱風來臨，白河水庫洩
31 洪，水淹超過提防三、四公尺，……，編號C建物也都歪

01 斜，無法放置物品，所以我又於98年再重新興建」等語（見
02 該案卷第85頁），亦即原告於相關民案一審業已陳明系爭建
03 物確屬98年後方才新建，輔以，原告於本院陳稱：系爭建物
04 用於冷藏農產品，有冷藏的器具等語（見本院卷第334
05 頁），則若果為農產品加工冷凍、冷藏所用，則用電乃屬重
06 要配備，然原告最早申請用電之時間乃於99年1月18日之
07 後，此亦有相關刑案判決可稽（見原處分卷第14頁），以上
08 事證互相勾稽可見，系爭建物乃始於98年11月1日後方才陸
09 續新建應可認定之，即原告乃於75年6月25日公告白水溪河
10 川區域後，甚或遲至99年12月7日修正公告後，方才興建系
11 爭建物，其主張系爭建物於80至81年前因農產品加工需要陸
12 續興建、存在，並主張信賴基礎等，均無足採。

13 (三)另原告主張依白河區公所112年12月20日函（見訴願卷1第79
14 -80頁），系爭建物作為健全白河區災害防救體系，在天然
15 災害或重大事故發生時，能迅速提供災民疏散撤離至適當場
16 所，食衣住行需求得到完善照顧，確保人身安全，而與其設
17 立登記於系爭建物之公司續簽訂支援協議/購置契約云云。
18 然系爭建物確屬違反水利法之規定如前所述，因而其違章行
19 為，不因其曾供作天然災害或重大事故發生時之災民疏散撤
20 離場所而影響其有違反水利法第78條規定之認定，況臺南市
21 政府工務局111年3月30日函說明四載明（見原處分卷第67
22 頁），亦明確記載系爭建物涉及違章部分，由白河區公所依
23 違章處理相關規定查處後匯報辦理等語，況由白河區公所亦
24 於113年3月21日以所社字第1130216505號函（見原處分卷第
25 68頁）暫予中止與六六滿公司簽訂之冷凍冷藏倉儲空間支援
26 協定，其中說明欄記載：「查該單位冷凍冷藏倉儲空間位置
27 （冀箕湖段冀箕湖小段1071）涉及違章，考量其適切性，爰
28 即日起暫先終止本所與該單位之協定」，亦可徵系爭建物屬
29 違法建物，原告此部分主張亦無可採。

30 (四)另原告主張系爭建物乃81年已存，原處分之作成有違信賴保
31 護之適用云云，然水利法第78條規定之目的，係透過禁止在

01 河川區域內為妨礙河川防護行為之限制，以保護水道之安全
02 全，同法第93條之4前段規定「限期令行為人回復原狀、拆
03 除、清除或適當處分其設施或建造物」，旨在防止及避免危
04 害之發生與擴大，而課予行為人除去其造成之違法狀態的義
05 務，並非制裁其違法行為，非屬裁罰性之不利處分，自無行
06 政罰法相關規定之適用；且行為人造成之違法狀態未除去
07 前，主管機關即得依水利法第93條之4前段規定，作成命行
08 為人回復原狀及拆除其建造之設施或建築物之行政處分，亦
09 不生公法上請求權時效消滅或信賴保護之問題（最高行政法
10 院108年度上字第1172號判決意旨參考）。經查，本件建物
11 乃始於98年11月後方才新建，如前所述，並非原告所述81年
12 已存，況原處分非屬裁罰性不利處分，乃屬管制性不利措
13 施，其目的在於防止及避免危害之發生與擴大，而課予原告
14 除去其造成之違法狀態的義務，故不生原告所主張之信賴保
15 護之問題，原告此部分主張應無足採。

16 三、綜上所述，原處分並無違法，訴願決定予以維持，核無不
17 合。原告訴請撤銷，為無理由，應予駁回。

18 四、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判
19 決結果不生影響，不一一論駁，併予敘明。

20 五、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第
21 1項前段，判決如主文。

22 中 華 民 國 115 年 4 月 23 日

23 審判長法 官 鍾啟煌

24 法 官 蔡如惠

25 法 官 李毓華

26 一、上為正本係照原本作成。

27 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
28 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
29 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
30 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
31 繕本）。

01 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
02 逕以裁定駁回。

03 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
04 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
05 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。
06

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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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、三親等內之血親、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。	

07 中 華 民 國 115 年 4 月 23 日
08 書記官 許婉茹