最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第460號

上　訴　人　愛思博得股份有限公司
代　表　人　張雅惠
訴訟代理人　劉陽明　律師
　　陳璧秋　律師
被上訴人　宜蘭縣政府
代　表　人　林姿妙
訴訟代理人　林國漳　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107年7月12日臺北高等行政法院106年度訴字第261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、被上訴人所有及管理之宜蘭縣○○鄉○○段○○○○號土地(下稱系爭河川地），屬新寮溪堤防附近之水利用地。上訴人為建造動力飛行傘訓練活動起降場，於民國104年8月12日向被上訴人申請許可使用系爭河川地，經被上訴人以104年9月7日府工水字第1040135501號函（下稱許可函），同意上訴人使用系爭河川地（許可期限自104年9月9日至107年9月8日），並依河川管理辦法第54條規定，　加停止條件之附款以：「本案請自核准後6個月內檢附目的事業主管機關同意文件，但有特殊原因者經本府同意後得延長之。本案請依前開規定辦理，否則本函自始不生效力。」嗣上訴人與訴外人中華民國動力飛行傘訓練協會（下稱飛行傘協會）簽訂系爭河川地使用同意書，由飛行傘協會持向交通部民用航空局（下稱為民航局）提出申請，經民航局以104年11月6日場管字第1045021883號函，核准飛行傘協會使用系爭河川地作為超輕型載具動力飛行傘活動場地，使用期限至107年9月8日。被上訴人因認上訴人未依據許可函所附停止條件附款，於6個月

內取得目的事業主管機關民航局之同意文件，以105年4月1日府工水字第1050033768號函（下稱原處分）確認許可函自始不生效力。上訴人不服，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷，復於訴訟中追加聲明：請求確認上訴人申請「水利事業（跨越水道）建造物-動力飛行傘訓練活動起降場（設置位置○○○鄉○○段○○○○號）」（下稱系爭申請案），與被上訴人間自104年9月9日至107年9月8日止之許可土地使用關係成立。經原審法院判決駁回上訴人撤銷之訴及不准許其訴之追加，上訴人遂提起上訴。

二、上訴人起訴之主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審駁回上訴人之訴及不准許其訴之追加，係以：

(一)按行政訴訟法第6條第3項之確認公法上法律關係成立或不成立訴訟，於原告得提起撤銷訴訟者不得提起之，此乃確認訴訟之補充性，上訴人以原處分違法而提起撤銷訴訟，本有請求法院確認該處分內容不發生之意思，而就本件個案事實而言，上開撤銷訴訟之聲明已足達保護上訴人權利之目的，復審諸上訴人表示不同意訴之變更或追加在卷，爰不予准許上訴人此訴之聲明之追加。

(二)上訴人係透過與飛行傘協會合作之模式，由飛行傘協會向民航局申請許可使用，形式依據超輕型載具管理辦法之規定獲得許可。惟觀諸河川管理辦法第54條規定，應負責取得目的事業主管機關核發許可或核准文件者，乃為河川區域使用許可之申請人；被上訴人亦依該規定於許可函　加應檢附目的事業主管機關同意文件之停止條件，則民航局許可系爭河川地作為超輕型載具活動場地，既非由上訴人申請取得，即不能認為上訴人已履行實現該附款條件。再審諸上開辦法第55條第1項、第56條、水利法第93條之4等規定，河川地使用人對施設之建造物或其使用範圍應負責維護管理，如造成他人損害，應負責賠償；另應依法繳交使用費、行政規費及保證金；如有違反許可範圍之行為者，且有回復原狀及罰鍰等法

律效果，則被上訴人本於權責及有效執行河川管理，要求應由取得河川地使用許可之上訴人取得申請超輕型載具活動場地使用許可，亦非無據，依此，被上訴人主張上訴人未於期限內成就許可函所附之條件，應屬可採。

(三)依民用航空法（下稱民航法）第99條之1、超輕型載具管理辦法第31條第1項規定，超輕型載具之活動場地，應由活動團體向民航局申請許可使用。上訴人主張非人民團體之一般公司並無申請取得超輕型載具活動場地許可之適格；暨被上訴人核發許可函時，已知悉將由飛行傘協會向民航局申請許可一節，固非全然無據。惟查，此等河川地與超輕型載具活動場地管理規範上之不一致，不問係水利法、民航法各主管機關有意排除公司法人參與超輕型載具之營運活動，核屬各該主管機關之管制政策問題，被上訴人既非超輕型載具活動之目的事業主管機關，自無權責於審查土地使用許可程序中，就非屬主管業務範圍事務，逕為認定，況被上訴人受理系爭申請案，於104年4月24日會同上訴人及民航局會勘時，民航局已就上訴人申請資格提出意見，並另發函副知上訴人；被上訴人亦於會勘後，請上訴人再行確認係以飛行傘協會或上訴人名義提出申請，上訴人仍具函確認係由其提出河川地使用許可之申請，即難謂上訴人就此申請資格之限制，毫無所知。況被上訴人亦無可能預見民航局就此類申請事件，是否仍有個案裁量之空間，故上訴人以被上訴人所附停止條件顯無法成就；及被上訴人係課以上訴人法律上未規定之義務云云，主張原處分違法，應予撤銷，亦非可採。

(四)上訴人另主張臺中市政府消防局（下稱臺中消防局）亦有先申請取得經濟部水利署（下稱水利署）河川高灘地使用許可後，再由飛行傘協會向民航局申請作為活動場地使用之先例，並提出該案件之相關函文為憑。惟查，該案係臺中消防局為消防演訓，向水利署申請大里溪大突寮段79-18地號土地之使用許可，此與上訴人係以休閒遊憩之用途而申請，已有區別；其次，水利署於該案核發之使用許可未有附款，遂無

本件所生附款條件是否成就之爭議；況於該案中許可使用河川地者為水利署，與被上訴人既無隸屬關係，縱兩機關間針對相類似事件有不同處置，猶不能執此認為有違行政自我拘束原則。至於被上訴人所為之原處分，既經原審認定尚無應予撤銷之違誤，而其他行政機關於他案所為處置，其適法與否則未經審酌，尚不能徒以其他機關於個案作為，主張法院應受拘束等由，為其論據。

四、上訴意旨略謂：

(一)上訴人於原審追加聲明請求確認兩造就系爭申請案之許可土地使用關係成立，係因原處分經撤銷後，許可函猶有其效力並附有條件，因恐條件之成就與否，被上訴人有爭議，上訴人有即受確認判決之法律上之利益，故有追加確認法律關係成立之必要，原審不為准予追加，即屬違法。

(二)河川管理法第54條「取得其他目的事業主管機關之許可文件」，其文義並未明定專指應由申請人本人取得目的事業主管機關之許可文件；而民用航空法第99條之1第1項、第3項及超輕型載具管理辦法第31條第1項，僅規定活動團體得向民航局申請使用許可，是上訴人僅需加入活動團體為會員，該活動團體申請取得目的事業主管機關許可使用者，即符合上開規定。原判決認為河川管理辦法第54條之解釋，應由場地實際使用人向民航局申請許可，係增設法律所無之限制，且與上述法令規定牴觸，而違背法令。

(三)上訴人申請時，已明確告知將由飛行傘協會向民航局申請飛行許可，飛行傘協會即為上訴人之使用人或履行輔助人，依本院100年8月份第2次庭長法官聯席會議決議，上訴人享受使用人之利益，依法即已取得民航局之許可。原判決卻認定上訴人係透過與飛行傘協會有合作關係，形式依據超輕型載具管理辦法之規定獲得許可，有不適用法規之違法。

(四)被上訴人於知悉上訴人要以飛行傘協會向民航局申請許可，仍予核發許可函，顯見該函之附款條件非針對上訴人，原判決罔顧卷內證據，逕自認定附款條件係針對上訴人云云，亦

有證據理由矛盾之違背法令。退萬步言，縱認許可函之附款條件係針對上訴人，則該項附款條件根本無法成就，被上訴人竟課以上訴人違反法律規定之義務，逾越法定裁量範圍，自屬違法，原判決未予撤銷，即有違誤。

(五)上訴人雖係以休閒遊憩之用途為申請，與臺中消防局為消防訓練之需要有別，然二者申請之法律依據並無不同，原判決逕認為二者有所區隔，與法不符。另上訴人所舉飛行傘協會106年8月24日(106)動飛字第1060824號函（下稱飛行傘協會106年函），亦證上訴人主張平等原則之有據，原判決未加論述，自有判決理由不備之違背法令等語。

五、本院經核原判決於法無違，茲就上訴意旨論述如下：

(一)按「河川區域內之下列行為應經許可：……七、其他經主管機關公告與河川管理有關之使用行為。」「……河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定河川管理辦法管理之。」「違反……第78條之1、……，主管機關得限期令行為人回復原狀、拆除、清除或適當處分其設施或建造物；屆期不遵行者，得按日連續處新臺幣1萬元以上5萬元以下之罰鍰。」水利法第78條之1第7款、第78條之2第1項、第93條之4定有明文。依此授權，經濟部訂定之河川管理辦法第28條第4款、第5款、第6款規定：「本法第78條之1第7款所稱其他與河川管理有關之使用行為如下：……四、許可使用行為所必需之附屬施設或其他使用行為。五、以臨時性非固定設施或就地整平使用等，未變更河川原有形態而於固定地點之長期使用行為。六、大型活動、救難演習等臨時使用行為。」第50條第1項第3款、第2項規定：「申請作為休閒遊憩兼具本法第78條之1規定二種以上許可使用事項者，以下列為限：……三、超輕型飛行機具起降場。」「前項許可事項之設施超過50公分以上者，以可拆卸式之臨時性設施為限，申請使用人應負責其使用範圍內之維護管理工作，並納入其使用計畫書中，其內容包括下列事項：一、使用私有土地之土地所有人、合法使用權人同意書

或公有土地管理機關准許使用證明文件。二、目的事業主管機關同意文件。……。」第54條規定：「申請許可使用依本辦法規定，應經其他目的事業主管機關核發許可或核准文件者，管理機關得先行核發附停止條件之許可處分，使其得據以取得該等文件。其申請人未於6個月內取得者，該處分自始不生效力。但有特殊原因並經管理機關同意者，得延長之。」據此，申請許可使用河川區域內公有土地作為超輕型飛行機具起降場者，應提出目的事業主管機關民航局之同意文件；惟河川管理機關為使申請人得取得該等同意文件，得先行核發附停止條件之許可處分，但申請人如未於6個月內取得目的事業主管機關之同意文件者，該處分自始不生效力。

(二)而，鑑於臺灣空域狹小、航空器活動頻仍，為維持空域秩序，保障飛航安全，民航法對於超輕型載具從事飛航活動者，設有專章規範，依該法第99條之1第1項、第3項：「設立超輕型載具活動團體（以下簡稱活動團體），應先經民航局許可，並依法完成人民團體之法人登記，且其活動指導手冊經報請民航局核定後，始得從事活動。」「活動團體之設立許可、廢止之條件與程序、活動指導手冊之擬訂、超輕型載具之引進、註冊、檢驗、給證、換(補)證、設計分類、限制、審查程序、超輕型載具操作證之給證、換(補)證、操作與飛航限制、活動場地之申請、比賽之申請、收費基準、飛航安全相關事件之通報及處理、超輕型載具之設計、製造、試飛及其他應遵行事項之辦法，由交通部定之。」第99條之2第1項：「超輕型載具所有人及操作人應加入活動團體為會員，始得從事活動，並遵守活動團體之指導。……。」第119條之1第1項第1款、第3款：「超輕型載具所有人、操作人、活動團體或超輕型載具製造廠，有下列情事之一者，得予以警告或處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰；情節重大者，停止其活動或廢止超輕型載具操作證：一、違反第99條之1第1項規定而從事活動。……。三、違反第99條之2第1項本文規定，未加入活動團體而從事活動或未遵守活動團體之指導。

」暨交通部依上開法律授權、訂定之行為時超輕型載具管理辦法第31條第1項：「超輕型載具之活動場地應由活動團體檢附下列文件一式五份，向民航局申請，經會同體委會及其他相關機關審查及會勘合格後，始得使用。一、活動計畫書：應包括場地名稱、設立地點、設立目的、用途、設施配置圖、活動場地安全維護計畫、活動空域及擬使用超輕型載具之類別。二、土地租用或同意使用之證明文件。……。」可知，民航法係透過落實活動團體之管理及建立其各項活動作業之明確規範，以確保飛航活動之安全。因此，經申請民航局許可設立，並依法完成法人登記之活動團體，於其活動指導手冊報請民航局核定後，始得申請活動場地及從事活動；且超輕型載具所有人及操作人應加入活動團體為會員，始得從事活動，並應遵守活動團體之指導。

(三)經查，上訴人向被上訴人申請許可使用系爭河川地，作為動力飛行傘活動起降場，依河川管理辦法第50條第1項第3款、第2項規定，應經目的事業主管機關民航局核發許可或核准文件。而被上訴人邀集相關機關會同辦理現場會勘，經民航局函知兩造依行為時超輕型載具管理辦法第31條規定，超輕型載具之活動場地應由活動團體向該局申請，上訴人非屬得申請活動場地之超輕型載具活動團體；被上訴人亦通知上訴人再確認本案申請許可使用單位係飛行傘協會或上訴人，上訴人仍回復由該公司提出申請，被上訴人乃依河川管理辦法第54條規定，以許可函先行同意上訴人使用系爭河川地，並加上訴人應於核准後6個月內檢附目的事業主管機關同意文件之停止條件附款。嗣雖由飛行傘協會申請經民航局同意該協會以系爭河川地作為超輕型載具活動場地，惟上訴人並未取得民航局許可該公司以系爭河川地為超輕型載具之活動場地，被上訴人因認許可函所附之停止條件未成就，而以原處分確認許可函自始不生效力，即無不合，已經原判決依調查證據之辯論結果，詳述得心證之理由，依上開規定及說明，核無違誤。上訴意旨主張許可函所附停止條件非針對上訴

人，且依河川管理法第54條之文義，並未明定專指應由申請人本人取得目的事業主管機關之許可文件，上訴人僅需加入活動團體為會員，該活動團體申請取得目的事業主管機關許可使用者，即符合河川管理辦法第54條規定；暨援引與本件爭議無關之本院100年8月份第2次庭長法官聯席會議決議，執詞飛行傘協會為上訴人之使用人、履行輔助人，其藉由飛行傘協會取得民航局之許可，享有使用人之利益，故上訴人亦已取得民航局許可云云，指摘原判決有適用法規不當、不適用法規及理由矛盾之違法云云，並無可採。

(四)另，上訴人於原審所舉臺中消防局經水利署許可使用河川高灘地後，再由飛行傘協會向民航局申請作為活動場地使用之先例，係臺中消防局為消防救災演訓起降場使用之需要，依河川管理辦法第28條第4、5、6款規定，向水利署申請臺中市大里溪立善橋至大里橋右岸河川高灘地（下稱系爭河川高灘地）之使用許可，核與上訴人建造動力飛行傘活動起降場係作為休閒遊憩使用，依同辦法第28條第4、5款及第50條第1項第3款、第2項第2款規定，上訴人申請被上訴人許可使用系爭河川地，尚應提出目的事業主管機關之同意文件，二者適用之法令依據及許可要件，實有差別；再者，飛行傘協會向民航局申請准許該協會以系爭河川高灘地作為超輕型載具動力飛行傘活動場地後，亦由臺中消防局所屬三棲特搜分隊隊員以個人會員名義加入飛行傘協會，而在該協會指導下執行飛行訓練活動，已經飛行傘協會106年函之「大里活動場地」案例載明在卷(見原審卷第331頁），即無悖於民航法第99條之2第1項規定。至上開飛行傘協會106年函另舉之「後龍活動場地」案例，該案申請土地為丙種土地，非屬應經河川管理機關許可使用之河川區域土地，且上開兩案例之土地使用許可受理機關均非被上訴人，上訴意旨主張上訴人以休閒遊憩用途申請許可使用，與臺中消防局為消防訓練需要申請許可使用，二者之法律依據並無不同，執以主張原處分違反平等原則及指摘原判決就上開飛行傘協會106年函未加論

述，有理由不備之違法云云，亦無足取。

(五)又，行政訴訟法第6條第3項前段規定：「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟，於原告得提起撤銷訴訟者不得提起之。」此即確認訴訟補充性原則；再則，原告於起訴狀送達對造後，非經被告同意（包括擬制同意）或經行政法院認為適當者，不得將原訴變更或追加他訴（同法第111條第1項、第2項規定參照）。上訴人於原審追加確認兩造就系爭河川地之許可使用關係成立之聲明部分，原判決以被上訴人不同意上訴人為訴之追加，且上訴人經由提起撤銷訴訟撤銷原處分即可實現上開聲明之目的，此部分訴之追加違背確認訴訟補充性原則而非合法，予以駁回上訴人上開追加之訴，即無違誤，上訴意旨謂原處分經撤銷後，因許可函猶附有條件，因恐條件之成就與否，被上訴人有爭議，故有追加確認法律關係成立之必要，要無可採。此外，基於行政處分之存續力及構成要件效力，行政處分經通知而生效後，在未經撤銷、廢止或因其他事由失效前，應為所有國家機關（包括法院）所尊重，並以之為作成決定之基礎。是被上訴人於許可函附加上訴人應取得目的事業主管機關同意文件之停止條件附款，既未經上訴人提起行政爭訟而確定，被上訴人以之為構成要件事實而為原處分，並無不合，行政法院於原處分之行政訴訟中，亦不得審查該許可函之合法性，上訴意旨主張被上訴人於許可函所附停止條件，係課以上訴人違反法律規定之義務，逾越法定裁量範圍，自屬違法，原判決未予撤銷，即有違誤云云，委無可取。

(六)綜上所述，原判決將訴願決定及原處分均予維持，而駁回上訴人在原審之訴，並無判決不適用法規、適用不當或理由矛盾之違背法令情事，其所適用之法規與本件應適用之現行法規並無違背，與司法院大法官解釋亦無牴觸。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項

、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　3　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　曹　瑞　烽

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

法官　蕭　惠　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　108　　年　　10　　月　　3　　日

書記官　廖　鴻　勳