最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第446號

上　訴　人　新北市政府水利局
代　表　人　宋德仁
訴訟代理人　沈明欣　律師
被 上訴 人　捉好攝影有限公司
代　表　人　黃煒程
訴訟代理人　黃冠程　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108年1月10日臺北高等行政法院107年度訴字第790號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理　由

一、被上訴人為坐落新北市○里區○○里○○段（原判決誤植為「○○○○段」）○○○小段84-6地號土地（下稱系爭土地）之所有權人，擬於系爭土地上興建電影工業廠房，乃委請訴外人佳興測量工程有限公司（下稱佳興公司）函詢上訴人系爭土地是否位於瑪鍊溪河川區域範圍。經上訴人以民國106年7月3日新北水政字第1061249108號函（下稱系爭函）復被上訴人其所有系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範圍，並檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本供參。被上訴人不服，提起訴願，經訴願決定以系爭函為觀念通知而不受理其訴願後，提起行政訴訟，聲明：確認兩造間就系爭函檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅所形成系爭土地上之河川區域法律關係不成立，嗣變更聲明為：訴願決定及系爭函均撤銷，經臺北高等行政法院（下稱原審）107年度訴字第790號判決（下稱原判決）撤銷原處分（即系爭函）及訴願決定。上訴人不服，遂提起上訴。

二、被上訴人起訴之主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審為上訴人敗訴之判決，係略以：㈠依據河川管理辦法第

6條第1款第4目規定所為之河川區域認定，核係規範對該等土地之法律地位，此種規制措施，係以「物」為相對人之行政處分，學理上稱之為「物之行政處分」。惟此種對物之規制，係用以作為「人」權利義務之根據，因此亦間接及於人，而具有人之效力。由於依此規制所涉及者，為與該特定物產生關連，從而界定其範圍之多數人，故亦可將其納入一般處分之概念，而為對物之一般處分。被上訴人為系爭函規制法律地位之土地所有權人，其權利行使當然受系爭函影響，自得以系爭函為標的進行救濟。又因系爭函並無救濟期間之教示，被上訴人於佳興公司106年7月10日收受系爭函後1年內（107年3月29日）提起訴願，視為於法定期間提起訴願，於訴願前置程序之要求，亦無不合，起訴合於程式。上訴人主張該認定為「法規命令」，訴願決定則指系爭函為不具法效之「觀念通知」，均出於對物一般處分之認識欠缺，並因此導致被上訴人就其權利因系爭函而受限制，但卻無從爭訟之救濟漏洞，顯有違誤。㈡由河川管理辦法第6條第1款第4目於96年1月17日修正之立法理由可知，衡為因應未及公告，然因實際水路等自然地理條件，有必要立即限制該區域土地權利之行使，以避免危難發生之「便宜措施」。惟河川管理機關於緊急情事不復存在時，仍認有河川區域劃定必要者，即須由河川管理機關報由中央主管機關核定，重新踐行程序公告之。本目規定要無容許河川管理機關就未經河川區域劃定公告之土地，不經中央主管機關審查，無庸踐行測定、水文分析、送核定、公告、公開閱覽、說明會等等措施，僅依實際水路所及、土地編訂使用與權屬或其他相關資料即可自行「認定」河川區域，並使「認定」河川區域之法律效力等同於「劃定」河川區域之意涵。蓋若不如是解，則水利法、河川管理辦法、河川區域劃定及變更原則與審查要點、水文分析報告審查作業須知等關於河川區域劃定之層層規範與節制，盡皆全然無意義。上訴人就系爭土地是否經劃定公告為河川區域之函詢，依現場空照圖、未經公告之瑪錄溪河川

圖籍第4幅，及93年間就該河段所做規劃但未經主管機關同意之報告節本，作成系爭土地為河川區域之「認定」，乃為上訴人所自承，而就水利法、河川管理辦法等關於河川區域劃定公告規範與節制，無一踐行；甚至未經現場測定，即引用93年間製作河川圖籍為107年之水文資料，於河川區域劃定及變更原則與審查要點、水文分析報告審查作業須知所示以5年為期資訊更新之要求，亦屬不足，可證系爭函關於系爭土地為河川區域之認定，不論就實質或程序而言，均與法不合等由，為其判斷之論據。

四、本院查：

㈠按行政訴訟法第4條第1項規定：人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定者，得向高等行政法院提起撤銷訴訟。而此所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。次依水利法第78條之2第1項規定授權訂定之河川管理辦法第6條第1款規定：「河川區域：指河口區及依下列各目之一之土地區域：（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告之土地。但堤防預定線（即水道治理計畫用地範圍線）或水道治理計畫線較寬者，以其較寬線劃定並經公告者。（三）依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要所保留預備使用之土地，並經劃定公告。（四）未依第1目公告之河段，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或其他相關資料認定之範圍。」可知，河川區域之劃定公告或認定

，係河川主管機關對於河川流域所及之土地，所為在法律上具有重要意義事項的認定，其性質應屬確認處分。若受劃定公告或認定為河川區域之土地，因其使用受有限制，違反者有相應之處罰，主管機關並得強制履行義務或停止其權利之一部或全部（水利法第78條、第78條之1、第82條、第83條及第9章罰則等規定參照），故所有權人對其所有土地發生是否為河川區域之爭議，自應許其就上開確認處分循序提起撤銷訴訟而為救濟。本件被上訴人為系爭土地之所有權人，擬於系爭土地上興建電影工業廠房，乃委請訴外人佳興公司函詢系爭土地是否位於瑪鍊溪河川區域範圍，經上訴人檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本，以系爭函復認定被上訴人所有系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範圍，既影響被上訴人對系爭土地權利之行使，自屬確認處分。上訴人主張系爭函為法規命令，指摘原判決認定系爭函為行政處分，被上訴人得請求撤銷為違法乙節，並不可採。

㈡經濟部依據水利法第78條之2第1項規定之授權，於92年12月3日修正發布之河川管理辦法第6條第1款規定：「河川區域：指依下列各目之一劃定公告之土地區域：（一）未公告河川治理計畫或未依河川治理計畫完成河防建造物者，為本法第83條規定尋常洪水位行水區域之土地。但依河川治理計畫所訂堤防預定線（即治理計畫用地範圍線）較寬者，以其預定線劃定。（二）依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要所保留預備使用之土地。」嗣於94年10月27日修正為：「一、河川區域：指河口區及依下列各目之一劃定公告之土地區域：（一）未公告河川治理計畫線或未依河川治理計畫完成河防建造物者，為本法第83條規定尋常洪水位行水區域之土地。但依河川治理計畫所訂堤防預定線（即治理計畫用地範圍線）或河川治理計畫線較寬者，以其較寬線劃定。（二）依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要所保留預備使用之土地。」其修正理由：「一、河口區亦屬河川區域內，第1款予增訂並作文字修正。二、第1款第1目基於治理基本計畫只有訂水道治理計畫線，而未訂堤防預定線，故河川區域宜以尋常洪水位行水區域、堤防預定線及水道治理計畫線三者較寬者劃定。」復於96年1月17日修正為：「河川區域：指河口區及依下列各目之一之土地區域：（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條規定尋常洪水位行水區域並經劃定公告之土地。但依河川治理計畫所訂堤防預定線（即水道治理計畫用地範圍線）或水道治理計畫線較寬者，以其較寬線劃定並經公告者。（二）依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要所保留預備使用之土地，並經劃定公告。（三）未依第1目公告之河段，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或其他相關資料認定之範圍。」其修正理由：「現行河川區域限於已公告者，對於河川上游，未公告之土地，均與已公告之河川區域同屬應依水利法加以限制使用之土地，其未為公告者，依第64條規定，主管機關依水利法第92條之2等規定予以處分前須先限期改善，俟其未依限改善或改善後再於該區域內為違反水利法第78條或第78條之1之行為時，始得據以裁罰處分。為利河川管理之一致性，爰增列第3目，將該土地亦明定為河川區域。」再於102年12月27日修正為：「河川區域：指河口區及依下列各目之一之土地區域：（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告之土地。但堤防預定線（即水道治理計畫用地範圍線）或水道治理計畫線較寬者，以其較

寬線劃定並經公告者。（三）依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要所保留預備使用之土地，並經劃定公告。（四）未依第1目公告之河段，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或其他相關資料認定之範圍。」其修正理由：「第1款河川區域之定義酌作文字修正。」由上開規定之修正歷程及其立法理由可知，河川管理辦法第6條第1款就河川區域，原限於已公告者（即第1目及第2目），因認對於河川上游，未公告之土地，均與已公告之河川區域同屬應依水利法加以限制使用之土地，為利河川管理之一致性，爰於96年1月17日增列第3目之補遺條款，將河川上游未公告之土地，於符合一定條件下，得經河川管理機關認定為河川區域範圍；102年12月27日再修正該條款文字，將原第1目及第2目經劃定公告為河川區域者，分列3目規定，並將原第3目規定移列為第4目（亦即96年1月17日增列之第3目規定，與102年12月27日修正之第4目規定相同）。

㈡經濟部依據水利法第78條之2第1項規定之授權，於92年12月3日修正發布之河川管理辦法第7條第1項規定：「河川區域之劃定及變更由管理機關測定，報主管機關核轉中央主管機關核定後，由主管機關公告並函送有關鄉（鎮、市、區）公所揭示及公開閱覽。中央管河川由水利署測定，報中央主管機關核定公告，並函送當地直轄市、縣（市）主管機關轉由有關鄉（鎮、市、區）公所揭示及公開閱覽。」嗣於96年1月17日修正為：「河川區域之劃定及變更，除前條第1款第3目外，由管理機關測定，報主管機關核轉中央主管機關核定後，由主管機關公告並函送有關鄉（鎮、市、區）公所揭示及公開閱覽；中央管河川由水利署測定，報中央主管機關核定公告，並函送當地直轄市、縣（市）主管機關轉由有關鄉（鎮、市、區）公所揭示及公開閱覽。」其修正理由為：「為排除未公告河川區域之劃定及變更程序，爰於第1項增列

除外規定。」亦即，96年1月17日增列之河川管理辦法第6條第1款第3目所謂「未依第1目公告之河段，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或其他相關資料認定之範圍」係排除同法第7條第1項之劃定及變更程序，即無須踐行上開測定、報核、核定、公告、揭示及公開閱覽之程序。102年12月27日再修正河川管理辦法第6條第1款規定，將原條款第3目移列為第4目，雖未同步將同法第7條第1項「除前條第1款第3目外」修正為「除前條第1款第4目外」，而有疏誤，然河川管理辦法第6條第1款第4目（即原第3目）規定之未公告河川區域，應無須踐行上開測定、報核、核定、公告、揭示及公開閱覽之程序，乃屬當然。核上開規定與水利法第78條之2第1項規定之授權意旨無違，自得予以適用。

㈣次按「行政法院應依職權調查事實關係，不受當事人主張之拘束。」「行政法院於撤銷訴訟，應依職權調查證據……」「行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實之真偽；……得心證之理由，應記明於判決。」行政訴訟法第125條第1項、第133條、第189條分別定有明文。行政訴訟之第一審屬事實審，而行政訴訟通常事件之第一審為高等行政法院，故關於通常行政訴訟事件之事實認定及證據調查事項，應由高等行政法院依職權（包含行使闡明權促使兩造當事人主張事實及提出證據）查明為裁判基礎之事實關係，以作成實體裁判，並將得心證之理由記明於判決。如未調查、審酌，亦未說明理由，即有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令。

㈤本件上訴人係依河川管理辦法第6條第1款第4目規定，認定被上訴人所有系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範圍，為原審所確定之事實。然查如前述，現行河川管理辦法第6條第1款第4目（即96年1月17日修正條文之第3目）規定之未公告河川區域，其「認定」程序，與同法條款第1目至第3目之「

劃定公告」程序有別，而無須踐行測定、報核、核定、公告、揭示及公開閱覽之程序。從而，原判決撤銷原處分（即系爭函）及訴願決定，所持「除河口區經河川管理辦法第6條第1款第4目（原判決誤植為第6條第4款）明確指出其起訖點及範圍，其餘區域，原則上須經測定、核定並公告；而依據河川區域劃定及變更原則與審查要點第4點及水文分析報告審查作業須知第7條等規定，河川區域之劃定，應擬具新的水文分析報告，據以辦理水理演算，經審查同意之水文分析報告有效期間為5年，以即時正確劃定河川區域。劃定前，依水利法第78條第2項所規定，並應視實際需要辦理地方說明會。踐行該等正當程序所界定河川區域，始適當引為限制人民財產權行使之依據」「本目（指河川管理辦法第6條第1款第4目）規定要無容許河川管理機關就未經河川區域劃定公告之土地，不經中央主管機關審查，無庸踐行測定、水文分析、送核定、公告、公開閱覽、說明會等等措施，僅依實際水路所及、土地編訂使用與權屬或其他相關資料即可自行『認定』河川區域，並使『認定』河川區域之法律效力等同於『劃定』河川區域之意涵」「（上訴人）就前述水利法、河川管理辦法關於河川區域劃定公告規範與節制，無一踐行；甚至未經現場測定，即引用93年間製作河川圖籍為107年之水文資料，於河川區域劃定及變更原則與審查要點、水文分析報告審查作業所示以5年為期資訊更新之要求，亦屬不足」「被告（即上訴人）作成原處分，逕將河川區域劃定公告程序簡化為認定程序，脫免各項實體標準及正當程序之要求，而仍達規制系爭土地為『河川區域』法律地位之目的，自屬違法」等理由，即有不適用河川管理辦法第6條第1款第4目及第7條第1項規定及適用上開法規不當之違法。又河川管理辦法第6條第1款第4目，係規定就未公告之河段，責由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其他相關資料認定河川區域範圍；上訴人以原處分（即系爭函）認定被上訴人所有系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範

圍，係持瑪鍊溪河川圖籍第4幅為憑，然上訴人於原審審理時，表明其亦依現場空照圖（原審卷第155頁至第162頁）、93年間就該河段所做規劃但未經主管機關同意之報告節本（原審卷第154頁及證物袋之光碟）等，作為認定系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範圍之憑據，惟原判決就上訴人上開主張及所提出之證據，並未說明何以不採之理由，而此涉及系爭土地是否符合河川管理辦法第6條第1款第4目規定而得認定為河川區域範圍之判斷，將影響原處分（即系爭函）之事實基礎，原判決自有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133條規定，及判決不備理由之違背法令。上訴意旨指摘原判決違誤，尚非無據。

㈥綜上所述，原判決有不適用法規、適用法規不當及不備理由之違法，且影響裁判結果，上訴意旨指摘原判決違背法令，求予廢棄，即有理由。又因本件事證尚有未明，本院無從自為判決，故將原判決廢棄，發回原審法院更為審理。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中　華　民　國　109　年　8　月　24　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　蕭　惠　芳

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

法官　曹　瑞　卿

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　8　月　24　日

書記官　莊　子　誼