臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@107年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@108年5月15日辯

原　　告　詹益森
　　詹益泉
　　詹美華
　　詹美珠
共　　同
訴訟代理人　陳宏盈　律師
被　　告　苗栗縣卓蘭鎮公所
代　表　人　詹錦章
訴訟代理人　張馨月　律師

上列當事人間有關農業事務事件，原告不服苗栗縣政府中華民國107年7月27日107年苗府訴字第14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

一、程序事項：

㈠本件原起訴原告詹坤源因於訴訟繫屬中即民國107年11月20日死亡，業據其全體法定繼承人詹益森、詹益泉、詹美華及詹美珠具狀聲明承受訴訟，有卷附起訴狀、戶籍謄本及繼承系統表及聲明承受訴訟狀可稽（分見本院卷第13頁、第147至167頁）；而被告代表人則於訴訟繫屬中變更為詹錦章，亦據其具狀檢附卓蘭鎮第18屆鎮長當選證書等件聲明承受訴訟（見本院卷第171頁及第175頁），經核均無不合，應予准

許。

㈡依行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第385條及第386條之規定，當事人或其訴訟代理人於言詞辯論期日未到場，除有未經相當時期受合法通知，或因天災或其他正當理由，或到場當事人於法院應依職權調查事項不能為必要之證明，或到場當事人所提出之聲明、事實或證據未於相當時期通知他造等情形之一者外，法院得依到場他造之聲請，為一造辯論判決。又訴訟代理人於言詞辯論期日，為處理其他當事人委託之事務而未到場者，因依現行法非不能委任複代理人代其實施訴訟行為，顯不屬民事訴訟法第386條第2款所列因天災或其他正當理由之情形，法院自得准由他造之聲請為一造辯論判決（最高法院30年上字第180號民事判例要旨參照）。查本件原告係委任訴訟代理人實施訴訟行為，前經本院定於108年5月15日行言詞辯論程序，已於同年3月28日合法通知兩造訴訟代理人，有送達證書在卷可憑（見本院卷第191頁），則原告及其委任之訴訟代理人於言詞辯論期日無正當理由未到場，爰准依被告之聲請，由其一造辯論而為判決。

㈢本件判決格式參酌司法院新近推行之高等行政法院裁判簡化方案，僅記載兩造陳述事實之爭點核心要旨，並將判決相關之法令條文附錄於後，合先敘明。

二、爭訟概要：

原告之被繼承人詹坤源前就坐落苗栗縣○○鎮○○段○○○○號土地（下稱系爭土地）向被告申請容許建造房屋以作為集貨及包裝場所之農業設施使用，業據被告以106年11月7日卓鎮農字第1060012064號函（下稱前處分）核發農業用地作農業設施容許使用同意書在案。嗣因經濟部水利署第三河川局（下稱水利署第三河川局）發現經被告核發作農業設施容許

使用同意書之系爭土地位於大安溪河川區域內，違反水利法第78條第4款河川區域內禁止建造工廠或房屋之規定，乃以107年1月18日水三管字第10702009330號函通知被告儘速辦理撤照及現場建物拆除回復原狀，被告乃依水利法第78條第4款及申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第9款規定，以107年1月22日卓鎮農字第1070000956號函（下稱原處分）撤銷前處分。詹坤源不服，提起訴願，經決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告起訴主張及聲明略以：

㈠原告之被繼承人詹坤源先前申請農業用地作農業設施容許使用時，並無以詐欺、脅迫或賄賂方法，使被告作成前處分；或對重要事項有提供不正確資料或為不完全陳述，致使被告依該資料或陳述而作成前處分者，或明知前處分違法或因重大過失而不知者之情形，依行政程序法第119條規定，原告就前處分並無信賴不值得保護之情形，被告撤銷前處分應顧及原告之信賴利益。

㈡該行水區域內除了原告之建物外，尚有第三人之建物存在，依相同事件應為相同處理之行政原則，為何他人的建物不會影響人民生命財產安全，而原告的建物就被認定會影響人民生命財產安全，訴願決定書並未說明。

㈢原告之被繼承人詹坤源前持前處分向苗栗縣政府申請建築許可，經該府核發（106）栗商建卓建字第00024號建造執照在案。目前該建物已設計建造完成，花費甚多時間金錢，並已於107年2月1日送件申請使用執照，被告撤銷前處分，對於原告遭受財產上之損失，應依行政程序法第120條規定給予合理之補償等情。並聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

四、被告答辯及聲明略謂：

㈠依行政程序法第117條本文及但書第2款之規定，違法行政處分於法定救濟期間經過後，被告得依職權為全部或一部之撤銷，但受益人無行政程序法第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者，不得撤銷。本件被告以前處分核發農業用地作農業設施容許使用同意書，既違反水利法第78條第4款規定，依行政程序法第117條之規定，被告本得依職權撤銷之，原告雖稱其無信賴不值得保護之情形，並主張被告撤銷該受益行政處分應顧及原告之信賴利益云云，惟觀諸水利法第78條於72年12月28日之立法理由略以「一、水道之維護，關係人民生命財產之安全，……。二、在行水區內圍築魚塭、插、吊灯及其他養殖行為，足以影響流水宣洩，……。三、在行水區內擅採砂石、堆置砂石或傾倒廢土，足以破壞河床、影響水位，……。」此條規範之主要目的係為維護水道以保障人民生命財產安全，具有公益之性質，縱使原告並無信賴不值得保護之情形，本件原告之信賴利益，尚非顯然大於大安溪沿岸居民之生命身體及財產權公益，是本件既無行政程序法第117條但書第2款規定不得撤銷之情形，則被告即得依職權撤銷違法之行政處分。

㈡依原告被繼承人申請人提供之系爭土地登記第一類謄本所載，其使用分區為特定農業區，使用地類別為農牧用地，被告固依此據以受理。然原告於申請興建集貨及包裝場所前，特向地政事務所申請辦理土地分割，自母地號分割出897-1地號土地，且無依照土地法第68條、72條及73條規定，將系爭897地號土地已全部位屬河川區事實予以載明，即進行申請分割登記，似有對被告提供不正確資料，隱瞞土地全部位屬河川區事實，致使被告無從據以進行實質審查，其亦屬有信

賴不值得保護之情形。尤有甚者，系爭土地之地籍謄本記載土地使用分區為何，純係相關機關依區域計畫法及其施行細則、非都市土地使用管制規則以及製作非都市土地使用分區圖及編定各種使用作業須知等規定予以編定，不影響系爭土地位於河川區域內之事實。

㈢關於原告主張已花費時間及金錢在建造上，因此被告撤銷前處分，對於原告遭受財產上之損失應給予合理補償乙節，依行政程序法第120條第1項及第3項規定，應向為撤銷之機關請求，而關於補償之爭議及補償之金額如有不服者，並得向行政法院提起給付訴訟，非屬原處分救濟範圍內之事項等語。並聲明判決駁回原告之訴。

五、本件兩造爭點為：被告因認前處分准核作農業設施容許使用之系爭土地位於大安溪河川區域內，違反水利法78條第4款及申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第9款之規定，而作成原處分予以撤銷，認事用法有無違誤？

六、本院判斷如下：

㈠前提事實：

本件被告就系爭土地作成前處分准依被繼承人詹坤源申請核發農業用地作農業設施容許使用同意書在案，嗣因水利署第三河川局107年1月18日水三管字第10702009330號函知系爭土地係位於大安溪河川區域內，違反水利法第78條第4款禁止建造工廠或房屋之規定，乃據以認定前處分有違反水利法第78條第4款及申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第9款之規定，具有違法應予撤銷之情形，而作成原處分予以撤銷，復經訴願決定予以維持等情，有詹坤源原來之農業用地作農業設施容許使用申請書（見本院卷第83至101頁）、被告106年11月7日卓鎮農字第10600012064號函

及所附前處分（分見本院卷第37至38頁及第39頁）、苗栗縣政府106年12月8日府商建字第1060232181號函及所附（106）栗商建卓建字第00024號建造執照（分見本院卷第41頁及第43至45頁）、農業設施新建工程坐落位置圖及平面圖（見本院卷第47至51頁）、水利署第三河川局107年1月8日水三管字第10702009330號函（見本院卷第103至105頁）、經濟部100年9月30日經授水字第10020211830號公告之大安溪河川區域圖（見本院卷第117頁）、原處分及送達證書（分見本院卷第21至22頁及第23頁）、苗栗縣政府107年7月27日107年苗府訴字第14號訴願決定書（見本院卷第27至35頁）等件可稽，堪予認定。

㈡本件原告雖以其就前處分授予之利益並無行政程序法第119條各款所列信賴不值得保護之情形，且該河川區域內仍有他人建物未拆除，被告卻認原告之建物會影響人民生命財產安全，違反平等原則，又被告撤銷前處分對於原告所受財產上損失應給予合理補償等語，資為原處分違法之論據。惟：

1.依行政程序法第117條規定，受益人就違法授益行政處分即使無同法第119條所列信賴不值得保護之情形，如其信賴利益非顯然大於撤銷所欲維護之公益者，原處分機關或其上級機關基於依法行政原則，於該違法行政處分之法定救濟期間經過後，仍得依職權為全部或一部之撤銷。再者，申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第9款規定，人民申請農業用地作農業設施容許使用，如有違反其他土地使用管制相關法令規定之情形，主管機關應不予同意核發容許使用同意書。觀諸水利法第78條第4款明定行水區內之土地應受禁止建造工廠或房屋之使用管制。準此以論，人民就位於行水區內之農業用地申請建造

工廠或房屋作農業設施容許使用，明顯違反水利法第78條第4款之土地使用管制規定，具有申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第6條第1項第9款之情形，主管機關應作成不予同意之處分，否則，即構成違法行政處分。

2.又揆諸水利法第78條第4款規定之立法目的，乃鑑於我國每逢汛期屢受大雨、豪雨（包括大豪雨及超大豪雨）之肆虐，若河川區域未能保持暢通無礙，一旦水位暴漲，水道或河川不能包涵承載，勢必泛濫成災，危害人民之生命財產安全，權衡人民坐落於河川區域內之私人財產利益，相較於該河川區域周邊不特定多數人之生命、身體及財產權，顯見禁止在行水區建造工廠及房屋所維護之公共利益顯然大於容許工廠及房屋留存之私人利益，故受益人縱令無行政程序法第119條所列信賴不值得保護之情形，原處分機關或其上級機關依行政程序法第117條款本文及但書第2款之規定，仍得依職權將原來違法容許建造工廠或房屋之授益處分予以撤銷，方符用法之允平（最高行政法院100年度判字第1317號判決意旨參照）。

3.查本件系爭土地既位於行水區，原告之被繼承人詹坤源前申請許可在系爭土地上建造房屋作為集貨及包裝場所之農業設施，有卷附建築物新建工程設計圖說可稽（見本院卷第44至51頁），核諸前開說明，被告就該核發農業用地作農業設施容許使用同意書之申請案件應作成駁回之行政處分，方屬適法，竟作成前處分予以准許，無論原告有無可歸責之事由，前處分應予以撤銷，始符合依法行政原則，且無礙於公益之維護。故被告因認前處分具有違法且足以危害公益維護之情形，而作成原處分將之撤銷，核與行政程序法第117條至119條之規定無違。

4.原告雖謂：系爭土地所在河川區域內尚有他人建物未拆除，被告獨對原告建物認定影響人民生命財產安全，違反平等原則，且被告撤銷前處分對於原告所受財產上損失應給予合理補償云云。惟所謂平等原則固課予行政機關必須本於行政自我拘束原則，就本質上相同事物為相同處理之義務。然行政機關尤應受依法行政原則之拘束，故平等原則僅於合法範疇有其適用，並無違法之平等可言，倘使行政先例已牴觸現行法令者，行政機關即不得以之作為行政行為之準據，人民亦無從憑為指摘行政機關違反平等原則之依據（最高行政法院93年判字第1392號判例參照）。是以，原告以系爭土地所在之河川區尚存有其他建物為由，資為主張原處分違反平等原則之論據，於法尚欠允洽，不能採取。至於原告主張被告撤銷前處分應補償其信賴利益之損失乙節，觀諸行政程序法第120條規定意旨，乃課予撤銷機關於撤銷違法行政處分後，對於無信賴不值得保護之受益人應合理補償其遭受之財產上損失，並無將先行補償設定為撤銷違法行政處分之前提要件至明。是以，無論原告就前處分之撤銷是否具足補償損失之法定要件，均對於原處分適法性之判斷不生影響。

㈢是故，本件被告作成前處分准許核發原告就系爭土地作農業設施容許使用同意書，因具有違法且符合行政程序法第117條本文及但書第2款規定之情形，被告作成原處分予以撤銷，自屬適法有據。

七、綜上所述，本件原告上開主張各節，均非可採。被告作成原處分撤銷前處分，認事用法俱無違誤，訴願決定予以維持，亦核無不合。從而，原告聲明求為撤銷原處分及訴願決定，為無理由，應予駁回。

八、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘陳述及舉證，均核與判決結論不生影響，爰不逐一論述，附此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段、第104條、第218條，民事訴訟法第85條第1項前段、第385條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　5　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　林　靜　雯

法　官　蔡　紹　良

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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、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。		

中　　華　　民　　國　　108　　年　　6　　月　　5　　日

書記官　凌　雲　霄

附錄本判決引用的相關法令：

【申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法】

第5條

申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。

第6條

申請農業用地作農業設施容許使用，有下列情形之一者，不予同意：

一、申請有應補正事項，經通知申請人限期補正，屆期仍不補正。

二、經營計畫內容顯不合理，或設施與農業經營之必要性顯不相當。

三、未符合非都市土地使用管制規則有關土地分區使用或用地編定類別容許使用項目及許可使用細目之規定。

四、申請容許使用之面積或其他申請內容未符合本辦法規定，或申請人經營之其他農業用地或農業設施有閒置未利用或未符合規定使用之情形。

五、妨礙道路通行。

六、妨礙農田灌溉或排水功能。

七、申請水產養殖設施之養殖池或水禽飼養用水池無法取得合法用水。

八、申請水產養殖設施之養殖池或水禽飼養用水池，該申請場址產生之土資源需要外運或屬採取土石後遺留有坑洞情形。

九、違反其他土地使用管制相關法令規定。

申請農業用地作農業設施容許使用，有影響農業產銷之虞者，得不予同意。

【水利法】

第78條第4款

河川區域內，禁止下列行為：四、建造工廠或房屋。

【行政程序法】

第117條

違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：

一、撤銷對公益有重大危害者。

二、受益人無第119條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。

第118條

違法行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力。但為維護公益或為避免受益人財產上之損失，為撤銷之機關得另定失其效力之日期。

第119條

受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：

一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。

二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。

三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。

第120條

授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。

前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。

關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。