臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@107年度訴字第

107年12月13日辯論終結

原　　告　捉好攝影有限公司

代　表　人　黃煒程

訴訟代理人　黃冠程　律師

被　　告　新北市政府水利局

代　表　人　古沼格

訴訟代理人　沈明欣　律師

上列當事人間有關河川地事務事件，原告不服新北市政府中華民國107年5月17日案號：0000000000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原處分及訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告為坐落新北市○里區○里○○段中幅子小段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）函詢被告系爭土地是否位於瑪鍊溪河川區域範圍。經被告以民國106年7月3日新北水政字第1061249108號函（下稱原處分）認定系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區域範圍內。原告提起訴願，經訴願決定以原處分僅為觀念通知作成不受理決定，原告乃提起本件行政爭訟。

二、原告起訴主張：

（一）原處分為一般處分，被告未為教示，原告提起訴願並未逾

法定期間，且原告願放棄訴願之程序利益，請本院逕為實體審判。

（二）原處分僅記載系爭土地部分位於瑪鍊溪河川區範圍並檢附瑪鍊溪河川圖籍第4幅影本供參；被告訴願時雖稱瑪鍊溪河川圖籍第4幅係依據93年瑪鍊溪治理規劃報告所繪製，惟被告迄未提出93年瑪鍊溪治理規劃報告供參，致原告無從檢驗瑪鍊溪河川圖籍第4幅之合法性及正確性，難認被告已盡行政處分應記明理由之義務。

（三）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，經審查同意之水文分析報告有效期間為5年，逾期即不得引用，以正確劃定河川區域。承上，河川區域之劃定及認定既無本質上之不同，依據平等原則，河川區域之認定亦應依據仍屬有效之水文分析報告。被告於原處分檢附之瑪鍊溪河川圖籍第4幅係依據93年瑪鍊溪治理規劃報告，該報告是否經審查同意尚屬不明，且該報告顯已逾5年，被告自不得援引作為認定系爭土地位於瑪鍊溪河川區域範圍內之依據。

（四）原處分檢附之瑪鍊溪河川圖籍第4幅未經公告，被告劃定瑪鍊溪河川區域應不生效力。據被告107年2月27日新北水政字第1070348494號函（下稱被告107年2月27日函）及訴願答辯書，被告係於93年間依據瑪鍊溪治理規劃報告繪製瑪鍊溪河川圖籍第4幅，並據以劃定瑪鍊溪河川區域，劃定後以93年9月23日北府水河字第0930651990號函備查。惟依當時河川管理辦法第6條規定及其後96年修正理由，93年當時河川區域限於已公告者，被告93年劃定瑪鍊溪河川區域時並未公告，則該劃定應不生效力。

（五）依相關水利法規範，訂定河川治理計畫須經治理規劃階段及治理計畫階段，需辦理水文分析作業、水利署審查、規劃報告初稿完成、執行機關審查及地方說明會、水利署署內審查、完成治理基本計畫及河川水道治理計畫線及用地範圍線圖、水利署署內審查、召開地方說明會、參酌地方說明會做必要修正、提報審議小組召開審議會議、提報相關成果、水道治理計畫線及用地範圍線圖核定公告等法定程序，河川治理計畫始生法律上效力。被告未遵循上開法定程序訂定河川治理計畫，竟將瑪鍊溪河川圖籍第4幅、瑪鍊溪治理規劃報告作為河川管理辦法第6條第1款第4目之「其他相關資料」，用以認定河川區域，脫免上開程序拘束，以形式上合法手段達成實質上違法目的，實屬脫法行為。

（六）被告並非以實際水路所及認定河川區域。系爭土地與現場河道高程差約3至4公尺，系爭土地並非位於河道。被告所依據之瑪鍊溪河川圖籍第4幅河川區域線實為瑪鍊溪治理計畫洪水到達區域圖，並非實際水路，被告係以計畫洪水位認定河川區域，而非實際水路所及等語。為此聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分。

三、被告則以：

（一）依河川管理辦法第6條第1款規定，河川區域有依據該條款第1至第3目劃定公告者，未依第1目公告之河段，如經河川管理機關依據河川實際水路所及、土地編定使用權屬或其他相關資料認定範圍，亦可認定為河川區域。被告依據瑪鍊溪河川圖籍第4幅、93年瑪鍊溪治理規劃報告、現場空照圖等資料，認為系爭土地所在之瑪鍊溪河段地形、地貌、河道並無明顯變遷，因而依河川管理辦法第6條第1款

第4目規定認定系爭土地河段確為河川區域，並無不合。而依此規定做成之認定，為法規命令，僅係對不特定人為一般性規範，並非行政處分，不得以之為爭訟撤銷之標的。

（二）系爭土地確有認定為河川區域之必要：

1.河川區域範圍內之土地皆為洪水自然流經地區，應屬依天然地勢劃定之自然分區，非屬因土地發展需求而加以劃定之設施分區，即使不劃定公告河川區域，該範圍內之土地仍有淹水及遭受洪患之虞，為讓土地所有權人了解其土地位於洪水自然流經地區，及避免因河道過度之開發或不當使用造成更大之災害及土地所有權人及鄰近居民之生命財產損失。水利法、河川管理辦法規定辦理河川區域勘測，係現場實際測量勘查，經水文、水理分析後依經濟部水利署函頒之河川區域劃定及審核作業要點劃定後，提請初審會議及專家、學者複審會議審查修正核可後，陳報經濟部核定，足見河川區域之劃定為河川管理機關之權責，縱屬河川管理辦法第6條第1款第1至3目未公○○○區○○○段，如為實際河川水路所及，為洪水自然流經區域，仍可能認定為河川區域。

2.河川管理辦法第6條第1款第1目所為之河川區劃定，與第4目所為之認定，其效力並無不同，分別規範之原因在於，河川上游區域縱未公告劃定為河川區域，仍有淹水及遭受洪患之可能，故於第4目賦予河川管理機關針對未經第1目公告之河段，依據實際水路所及、土地編定使用與權屬或其他相關資料認定之權限。

3.認定河川區域所需之河川實際水路所及所需資料包括水文水理分析資料、25年重現期洪水位、維護管理、防汛搶險

道路及空間等，如無水文水理分析資料，則以現況駁坎、護岸及堤防等再加上維護管理、防汛搶險道路及空間等認定；土地編定使用與權屬資料包括土地使用分區與土地管理機關之資料；其他相關資料包括現場空照圖、河川圖籍或之前就該河段所做之規劃報告，並無其他內部參考規範。被告依現場空照圖、河川圖籍即之前就該河段所做之規劃報告，瑪錄溪右岸並無通行道路，故須於左岸保留一定之防汛搶險道路範圍，系爭土地即位於河段左岸，應認定為河川區域。是原告訴求，顯非有據云云。並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本院判斷如下：

（一）按水利法第2條明文：水為天然資源，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響；第78條規定河川區域內禁止一定行為；第78條之1規定河川區域內為特定行為應經許可；違反上開規定者，同法第9章罰則對之均有相應之行政罰，主管機關並得強制履行，或停止其依法應享權利之一部或全部（第95條參照），均係基於公益而對河川區域土地所有權人權利行使之限制。而人民財產權受憲法保障，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益必要者外，不得以法律限制之。尤其是土地，為人民賴以生活、生產、工作空間與資源，具有「面積不可增加」及「位置不可易移」之特性，與一般商品可隨市場需求強弱而調整供給多寡不同，所以國家以追求公益目的所為關於土地利用之限制，除必須有法律規定外，為具體處分時，務須注意實質之合理性及程序之正當性，避免以公益之名而對土地所有權為過度侵害。

（二）承上，河川區域土地所有權人為成就公共利益，權利行使

必須受有嚴格限制，因此，水利法第78條明定：「（第1項）河川整治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶險、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。（第2項）前項河川區域應視實際需要辦理地方說明會，但已依河川治理計畫辦理地方說明會，且其河川區域未超出用地範圍線者除外。」除就河川區域之劃定與核定公告授權主管機關另以河川管理辦法訂定實質標準及程序外，復又指示河川區域之界定應「視實際需要」辦理地方說明會，就爭議性較大之河川區域劃定：如主管機關久未劃定河川區域，權益長年不明，因事實需要而必須即刻明確權利範圍，致有改變原有土地權益狀態可能者，說明河川區域劃定之合理性及必要性，藉與當地居民交換意見，凝聚共識，緩和因河川區域劃定對權利現狀之衝擊。

（三）依據前開授權所訂定之河川管理辦法第6條第1款第1目至第4目規定：「本辦法用詞定義如下：一、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82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。」第7條第1項、第3項規定：「（第1項）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。……（第3項）河川區域劃定及變更公告時，主管機關應同時函送當地都市或非都市計畫機關配合辦理使用分區變更為河川區。」是依現行河川管理辦法規定，河川區域雖係因自然地理條件所形成，但其確切位置之界定，除河口區經該辦法第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。

（四）但，現行河川管理辦法第6條第1款第4目卻又規定「未依第一目公告之河段，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96年1月17日修正之立法理由略謂：「一、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。」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」，例如：因天災而河道改變，而有由在地之河川管理機關即時「認定」河川區域，禁止特定危害行為，以避免大眾生命、身體安全危害發生或擴大者。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，重新踐行前述程序公告之。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，則前述水利法、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等等關於河川區域劃定之層層規範與節制，盡皆全然無意義，河川區域界定以限制土地權利行使之實質合理性及程序正當性也蕩然無存，殊非水利法第78條之2第1項授權河川管理辦法規定劃定並核定公告河川區域之本旨。

（五）本件原告為系爭土地所有權人，因瑪鍊溪河川區域未經劃定公告，乃委請訴外人佳興公司函詢被告系爭土地是否位於河川區域範圍，被告以原處分「認定」系爭土地部分坐

落瑪錄溪河川區域乙節，為兩造所不爭執，並有系爭土地所有權狀、原處分在卷為憑；而原處分作成之法令依據為河川管理辦法第6條第1款第4目，亦據被告於審理中自承（參見本院107年10月3日準備程序筆錄，附本院卷第98頁）。原告以原處分之作成影響其權利行使，提起本件撤銷訴訟，核兩造爭執首在於被告作成該認定之法律性質，次則論及被告作成該認定之實質理由及程序要件是否完備。經查：

1.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。原告為原處分規制法律地位之土地所有權人，其權利行使當然受原處分影響，自得以原處分為標的進行爭訟救濟。又因原處分並無救濟期間之教示，原告於訴外人佳興公司106年7月10日收受原處分後1年內（107年3月29日）提起訴願，自係於法定期間提起訴願（行政程序法第98條第3項參照），於訴願前置程序之要求，亦無不合，起訴合於程式。被告主張該認定為「法規命令」，訴願決定則指原處分為不具法效之「觀念通知」，均出於對物一般處分之認識欠缺，並因此導致原告就其權利因原處分而受限制，但卻無從爭訟之救濟漏洞，顯有違誤。

2.被告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（本院卷第155頁至第162頁）、未經公告之瑪錄溪河川圖籍第4幅（本院卷第142頁），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（本院卷第154頁，光碟另附本院證物袋），作成系爭土地為河川區域之「認定」，乃為被告所自承。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。徵諸首揭法令及相關說明，原處分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。

五、綜上，被告作成原處分，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，訴願決定未予糾正，亦有違誤。原告求為撤銷，為有理由，應予准許。惟被告如認系爭土地有必要納入河川區域管制，以進行水道保護，應即踐行劃定公告程序，一則為公益之所需，二則明確系爭土地之權利界限，避免人民土地權利狀態長期處於不明，有礙國土利用，併此指明。

據上論結，本件原告之訴為有理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　10　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　許瑞助

法　官　鍾啟煌

法　官　楊得君

一、上為正本係照原本作成。
二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。
三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）
四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
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。
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　、　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　所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　10　　日

書記官　徐子嵐